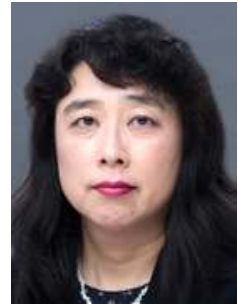


都市部に大きい外郭団体の潜在的リスク

問題三セクの処理は公的セクター全体の
信用力にかかわる国家的課題



日本総合研究所 調査部

主任研究員 河村 小百合

全都道府県・政令指定都市を対象に、公社、三セクといった外郭団体の経営問題関連で抱えているリスクを、公表資料をもとに試算した。その結果、普通会計の負担が過度となっている自治体が少なくなく、「地方」というよりはむしろ「大都市部」の大きな問題であることが明らかになった。こうした現状や、総務省の研究会が今般示した報告書をふまえ、改革を進めていくうえでの課題について考えたい。

金融的な手法を多用

わが国の自治体はこれまで、公社や第三セクターといった外郭団体を多く設立し、その業務運営を通じて政策目的の達成を図ってきた。親元の自治体が外郭団体の経営を支援するに際しては、補助金といった使い切りの財政資金の交付以外に、資金が将来返済されることが前提の、金融的な手法を多用してきた、という特徴がある。

具体的には、①自治体自身からの貸付、②当該外郭団体が民間金融機関等から融資を受けるに際しての債務保証の付与（土地公社、道路公社の場合）、③同じく損失補償の付与（三セク等の場合）である。

財政政策運営のうちの相当な部分を、金融的な手法に頼ってきたのは、地方自治体に限った話ではなく、国にもみられる。国の場合は財政投融资がその典型で、地方の場合は公社・三セク、公営企業ということになる。国・地方とも、財投や公社・三セク等の部分まで実質的に連結させて考えれば、こうした金融活動に基づく巨大なバランスシートを保有し、ひいてはそれに伴う信用リスクや金利リスクといった、金融面のリスクを抱えていることになる。

全都道府県・政令市の試算結果

地方自治体の場合、今後、かりに外郭団体の経営が悪化し、民間金融機関等や親元の自治体から借り入れている資金の元利払いが滞るようなこととなれば、その影響は当該外郭団体のみならず、貸付金や債務保証、損失補償というルートを通じて、親元の自治体にその負担が及び、財政運営全体に大きな影響が及びかねない。

そこで、各自治体が抱える外郭団体関連のリスクの規模を把握すべく、公表データ（06年度分の『財政状況等一覧表』）をもとに、全都道府県、政令指定都市を対象に試算を行った。

(図表1) 都道府県・政令指定都市が、外郭団体関連で抱える潜在的リスクの状況
(債権・偶発債務の金額および対標準財政規模比率) (百万円、%)

	貸付金		債務保証付債務		損失補償付き債務		債権・2債務合計	
	金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率
<都道府県>								
合計/平均	2,982,110	11.5	2,016,408	7.7	1,720,300	6.6	6,718,818	25.8
最大	1 な県	24.0	1 を県	49.6	1 な県	39.7	1 を県	75.5
	2 め県	22.2	2 む県	44.4	2 ハ県	20.7	2 な県	70.5
	3 ロ県	20.9	3 う県	19.0	3 ん県	18.9	3 む県	60.8
最小	1 か県	0.8	1 あ県	0.0	1 あ県	0.1	1 あ県	0.9
	1 あ県	0.8	1 た県	0.0	1 せ県	0.1	2 た県	2.9
	3 せ県	1.1	1 み県	0.0	1 む県	0.1	3 か県	4.7
<政令指定都市>								
合計/平均	881,829	17.0	1,367,299	26.3	1,053,826	20.3	3,302,955	63.6
最大	1 M市	42.4	1 M市	88.1	1 O市	83.0	1 M市	137.5
	2 K市	24.8	2 I市	83.0	2 C市	29.0	2 I市	118.2
	3 I市	22.9	3 F市	64.1	3 K市	19.6	3 O市	97.2
最小	1 A市	0.3	1 L市	0.0	1 A市	0.0	1 L市	4.4
	2 E市	0.8	1 O市	0.0	1 E市	0.0	2 B市	7.2
	3 B市	1.8	3 B市	5.3	1 F市	0.0	3 A市	7.9
					1 L市	0.0		

(資料)平成18年度財政状況等一覧表(2008年5月時点で総務省HPにアップされていた計数のベース)

(注1)都、道、府についても、本表では「県」として扱った。

(注2)最大値の算出上、大規模な自然災害への対応目的によるケースは除いて比較した。

具体的には、①親元の自治体からの貸付金、②債務保証付き債務、③損失補償付き債務の各々について、まず金額および対標準財政規模比率を把握した(各自治体が外郭団体関連で抱える潜在的なリスク、図表1)。次に、データが示す各外郭団体の経営実態ごとに、①～③のリスクの金額を分類した。

(図表2) 外郭団体の経営実態の判定の考え方

	貸付対照表上の 「資本または正味財産」 (純資産、注1)	(資産超過) プラス (債務超過) マイナス	損益計算書上の経常損益(注2)	
			黒字(経常利益)	赤字(経常損失)
			当面の経営に問題なし	経営は「一定程度」悪化
			経営は「一定程度」悪化	経営は「相当程度」悪化

(資料)日本総合研究所作成

(注1)「資本または正味財産」は、親元の自治体からの出資額を控除して判定(名目値がプラスでも控除後にマイナスとなれば、実質債務超過と判定)。

(注2)「経常損益」は、親元の自治体からの、直近の年度の補助金交付額を控除して判定(名目値がプラスでも控除後にマイナスとなれば、実質経常損失と判定)。

た。外郭団体の経営実態は、『財政状況等一覧表』中の計数のうち、①資本または正味財産、②経常損益の二つの指標をマトリックス的に組み合わせて判定した(図表2)。すなわち、①親元の自治体からの出資額を控除した実質ベースで資産超過、かつ②親元の自治体からの補助金を控除した実質ベースで経常利益を計上している外郭団体は、当面の経営に問題はないとし、①実質債務超過かつ②実質経常損失の外郭団体は、経営が「相当程度」悪化していると判定した。また、①実質債務超過もしくは②実質経常損失を計上している外郭団体は、経営が「一定程度」悪化していると判定した。

こうしたアプローチは、総務省の健全化法に係る損失補償債務等評価基準検討W・Tが、財務諸表を基に外郭団体の経営状況を判定する場合に示した考え方と、ほぼ同様のものである。

試算結果の概要は図表3、4のとおりである。

自治体ごとのリスクの大小には大きな開き

これらの試算結果を、都道府県・政令市全体ベースでみると、まず、潜在的なリスク（図表1の「債権・2債務合計」）の都道府県と政令指定都市の合計は約10兆円に達する。債務負担能力をみるべく、対標準財政規模比率をとると、都道府県の金額加重平均は約26%、政令市は同約64%に達する。

また、経営が「相当程度」悪化している外郭団体関連でのリスクの規模は、全都道府県・政令市の合計で約6,500億円となる（図表3）。他方、「一定程度」悪化分関連では、同じく約5.4兆円となる（図表4）。

（図表3）都道府県・政令指定都市が、
経営が相当程度悪化している外郭団体関連で抱えるリスクの状況
（債権・偶発債務の金額および対標準財政規模比率）（百万円、%）

	貸付金		債務保証・損失補償付債務		債権・2債務合計	
	金額	比率	金額	比率	金額	比率
<都道府県> 合計/平均	173,880	0.7	201,321	0.8	375,201	1.4
最大	1 〇県	6.4	1 〇県	16.1	1 〇県	21.8
	2 〇県	5.7	2 〇県	10.9	2 〇県	12.3
	3 〇県	4.6	3 〇県	6.5	3 〇県	11.1
<政令指定都市> 合計/平均	134,067	2.6	148,026	2.9	282,093	5.4
最大	1 J市	10.5	1 N市	10.3	1 N市	15.4
	2 G市	7.4	2 K市	9.4	2 G市	14.4
	3 N市	5.1	3 G市	7.0	3 K市	12.8

（資料）平成18年度財政状況等一覧表（2008年5月時点で総務省HPにアップされていた計数のベース）

（注1）都、道、府についても、本表では「県」として扱った。

（注2）実質債務超過（名目の債務超過のほか、親元である地方自治体からの出資が毀損している先を含む）、かつ実質経常赤字（名目の経常赤字から、親元である地方自治体からの補助金を控除した後の計数で判定）の外郭団体を、「相当程度」経営が悪化している先として判定。

（注3）最大値の算出上、大規模な自然災害への対応目的によるケースは除いて比較した。

ることがわかる。なお、
総じて、この外郭団体の
問題は、都道府県よりも
むしろ、政令指定都市に
深刻なところが多い。

「地方」よりも「大都市部」に深刻な問題

また、そのリスクの抱
え方には、さまざまなパ
ターンがある。貸付金の
みのウェイトが高い自治
体もあれば、債務保証な

いし損失補償のいずれかの残高が大きいところもある一方、これら三つの合計が相当大きくなっている自治体も複数存在する。外郭団体の経営実態にも自治体ごとに差があり、相対的に経営実態の悪い外郭団体を多く抱えている自治体もあれば、そうでない自治体も存在する。

注意すべきは、そうでない自治体についても、外郭団体関連の潜在的なリスクの規模自体がきわめ

次に、試算結果を個別自治
体ベースでみると、都道府県、
政令市とも、外郭団体関連で
抱えているリスクの規模が大
きい自治体と小さい自治体と
の間の差がきわめて大きい。
これは、図表1、3、4で示
した各観点に共通した特徴で
ある。三つの観点の最上位な
いし最下位に位置する自治体
をみると、必ずしも同様の顔
ぶれではなく、自治体ごとに
抱える問題の質が異なってい

（図表4）都道府県・政令指定都市が、
経営が一定程度悪化している外郭団体関連で抱えるリスクの状況
（債権・偶発債務の金額および対標準財政規模比率）（百万円、%）

	貸付金		債務保証・損失補償付債務		債権・2債務合計	
	金額	比率	金額	比率	金額	比率
<都道府県> 合計/平均	2,091,026	8.0	1,699,022	6.5	3,790,048	14.6
最大	1 〇県	23.9	1 〇県	43.2	1 〇県	67.1
	2 〇県	21.7	2 〇県	24.4	2 〇県	32.6
	3 〇県	14.4	3 〇県	19.8	3 〇県	29.6
<政令指定都市> 合計/平均	467,578	9.0	1,093,694	21.1	1,561,272	30.1
最大	1 K市	22.1	1 〇市	48.8	1 〇市	60.1
	2 N市	15.3	2 G市	31.9	2 M市	42.7
	3 M市	13.7	3 C市	29.0	3 G市	41.8
			3 M市	29.0		

（資料）平成18年度財政状況等一覧表（2008年5月時点で総務省HPにアップされていた計数のベース）

（注1）都、道、府についても、本表では「県」として扱った。

（注2）実質債務超過（名目の債務超過のほか、親元である地方自治体からの出資が毀損している先を含む）、もしくは実質経常赤字（名目の経常赤字から、親元である地方自治体からの補助金を控除した後の計数で判定）の外郭団体を、「一定程度」経営が悪化している先として判定。

（注3）最大値の算出上、大規模な自然災害への対応目的によるケースは除いて比較した。

て大きく（図表1で対標準財政規模比率が100%超）、今後の金利情勢しだいでは、普通会計等の地方債の債務負担とも相まって、外郭団体の経営問題が、親元の自治体自身の財政運営に大きく影響しかねないところも少なからず存在する点である。

外郭団体の形態別にみると、土地公社・道路公社（いずれも債務保証）関連や、住宅公社（損失補償）関連に加え、地下鉄や新交通システム等、交通関係の外郭団体のリスクが大きくなる傾向がみられる。また、地方交付税の不交付団体である等、本来、財政力の強いはずの自治体のリスクが大きくなる傾向もうかがわれる。都道府県について、政令市が存在する県のリスクが、政令市自身が抱えるリスクとともに、共振するような形で大きくなっているケースも複数みられる。

このようにみると、この自治体の外郭団体経営の問題は、いわゆる「地方」というよりはむしろ、「大都市部」の問題という要素がかなり強いといえよう。

抜本的改革への第一歩債務調整研究会報告

総務省の債務調整等に関する調査研究会は、08年12月5日、報告書を公表した。その内容は、三セク等の抜本的な改革を図るための「第一歩」としては、前向きに評価できるものであろう。しかしながら、報告書が示した方向性に沿って実際に改革が進展するかどうか、いくつかの懸念が残る。また、わが国の公的セクターの債務管理上、次の大きな課題もみえてくる。

不十分な判断材料の開示

第1には、現状では、三セク等の経営情報の開示が細部まで十分に進んでおらず、各地の住民や議会にとってどの三セクが抜本的な見直しの対象になるのか必ずしも明らかではない点である。報告書は三セク等の採算性の有無の判断基準を示しているが、現状ではその判断に必要な各三セク等の経営指標が、横並びですべて公表されているわけではない。改革に実効性をもたせるためには、その判断材料をすべて明らかにして透明性を確保し、各地の住民・議会、ひいては世論の監視のもとで検討を進めることが不可欠であろう。

なお、地方財政健全化法で設けられた将来負担比率についても、その負担の内訳はいっさい公表されていない。07年度分の公表値について、今回の当社の試算結果とも比較しつつ検討すると、普通会計債残高の大きい自治体の比率が高く出る傾向があるようにも見受けられる。

これは、三セク等の損失補償付き債務負担を勘案するに際して、多くの「抜け道」が用意されている一方、普通会計債に関してはそうではないためと推測される。これでは各地の住民・議会にとって、自分の住む自治体が抜本的な改革を要する三セク等をどの程度抱えているのか、正確な将来負担がどの程度になるのか、明らかではない。今後、改善が求められよう。

看板の掛け替えにとどまる可能性も

このほか、改革策の検討が、当該三セクや親元の自治体等、地元の関係者のみで行われる場合、真の経営実態の評価に基づく厳しい判断がはたして下せるのか、という懸念も残る。前記研究会の報告書のフローチャートにおいては、事業の採算性がない場合にも、清算以外にさまざまな選択肢が掲げられているが、後年度にかけて当該自治体に相応の重い財政負担が残る、ないしは負担が表面化するのを先送りする、といったものが少なくない。地元の関係者のみによって、たんなる看板の掛け替えのような結論が採用されるケースが多くなれば、この改革の実効性は著しく低下しよう。

親元の自治体の債務負担能力が次の課題に

なお、本報告書は、各三セク等が負っている債務のどのような部分に関して債務調整を行うことがありうるのかを明記していない。しかしながら、わが国の法秩序上の基本原則（憲法による財産権の保障）や、これまで示されている司法判断等（注1）に鑑みれば、債務保証付き債務は当然ながら、一定の要件を満たす損失補償付き債務についても、債務調整（債権カット）の対象となることは考えられない（注2）。

三セク等の債務のうち、債務調整の対象となるのは、債務保証や損失補償の付されていない部分に限られ、ごく限定的になるものと考えられる。

本報告書は、三セク等の抜本的な改革の推進を通じ、親元である自治体に相当重い債務負担が及ぶことを想定しているようにも見受けられる。これは過去の政策運営上、金融的な手法を安易に多用した自治体にとって、その結果として金融面のリスクが表面化しつつあることを意味する。三セク等の処理に伴う債務負担を賄うために、一定の要件の下で、親元の自治体に地方債の発行を認める方向性を打ち出したことは、やむをえない対応かもしれない。

しかしながらこれで問題の本質的な解決につながるわけではなく、親元の自治体自身が、将来的にその債務負担に耐えうるかという次の段階の問題を惹起することとなろう。アメリカでは、最近の金融情勢の急変に伴って、複数の州政府の資金繰りが悪化し、連邦政府に支援を要請する事態となっている。今回の当社の試算結果は、わが国においても今後、金利条件等が変化した場合、財政規模の大きい都道府県や政令市のレベルで、とりわけこの三セク等の処理等に伴う債務負担が重い自治体について、財政運営に支障を来すケースが、同時に複数発生する可能性も示唆している。その場合、現行の地方財政制度に鑑みれば、国は当該自治体をどこまで支援するのか、といった問題にもつながる可能性も生じよう。

経営に問題のある三セク等の処理、およびそれに伴う自治体の財政負担増大の問題は、これほどまでに巨額の債務を抱えたわが国の公的セクターの債務管理上、最初のほころびとなりかねない。各自治体、ひいてはわが国公的セクター全体の信用力を維持するために、この三セク等の処理を喫緊の課題として、国をあげて取り組むことが望まれる。

（注1）最二小決平成19年9月21日。なお、横浜地判平成18年11月15日は、この最高裁決定や他の下級審判決と比較するとやや異例で、一般論としての損失補償契約は、財政援助制限法の趣旨に鑑みて違法としたが、金融機関に対してすでに支払われた損失補償金の返還請求については、信義則違反で却下した。また、学界においても、損失補償契約を同様に公法上違法と解する有力説が存在するものの、個別の損失補償契約は、「公法・私法二元論」によって、私法上有効と解されている。

（注2）損失補償は、現行の金融庁の金融検査マニュアル上「優良保証」と位置付けられ、損失補償付き債権は0%のリスク・ウェイトとすることが容認されている。かりにこれが債権カットの対象となるようなことがあれば、こうした取扱いの変更を余儀なくされる可能性がある。ひいては、バーゼルⅡ上、わが国の地方自治体向け債権のリスク・ウェイト（その設定は各国裁量。わが国でも88～94年初までは10%）を、現行のゼロ%に維持することも困難となる可能性があろう。

かわむらさゆり

88年京都大学法学部卒。日本銀行を経て、日本総合研究所入社。01年から現職。