

正念場を迎える第三セクター

—損失補償契約を中心として—

企画調整室（調査情報室） 河手 雅己

1. はじめに

政府は、平成 20 年 2 月 1 日、地域経済の成長力強化のため、「地域力再生機構」の発足を柱とする「株式会社地域力再生機構法案」を閣議決定し、同日国会に提出した¹。また、19 年 6 月に制定された「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下「健全化法」という²。）に基づき、20 年 9 月 30 日、19 年度決算に基づく指標（速報値）が公表されたところである。この両者によって大きな影響を被ると予想されるのが、いわゆる「第三セクター」である。帝国データバンクの調査によると、13 年度（22 件）以降減少傾向にあった第三セクターの倒産件数は、19 年度に 19 件となり、この間最も多かった 14 年度（18 件）を上回る高水準となった³。地方公共団体にとって、第三セクターを切り離しやすい制度的枠組みが整備されつつあることから、今後はその整理が加速することも予想される。

第三セクターについては、地方財政に与える影響が重要な論点となる。本稿では、まず第三セクターの特徴やその定義を見るとともに、その設立の背景を概観する。次に、近年の統計に依拠しながら、第三セクターの現状について、地方公共団体との財政的なつながりを中心に明らかにする。

そして、幾つかの判例を踏まえつつ、第三セクターと地方財政との間を媒介し、地方公共団体の破たんの遠因ともなりうる「損失補償契約」の問題点や、これをめぐる改革の動き等について整理することとしたい。

¹ 同法案（第 169 回国会閣法第 14 号）は、衆議院で継続審査となっている。

² 総務省の「新しい地方財政再生制度研究会報告書」（平成 18 年 12 月）は、これまでの地方財政再建制度に分かりやすい財政情報の開示や早期正機能がない等の課題を指摘し、財政指標を整備してその公表の仕組みを設けることや、財政の早期健全化のための新たな制度を整備することを提言した。この提言を土台にした健全化法は、普通会計だけではなく、公営企業会計や第三セクターにまで対象範囲を拡大すること、フローだけではなくストックにも配慮した財政指標を導入すること、これらの指標を毎年度公表すること等を主な内容としている。

³ 帝国データバンク「第三セクターの倒産動向調査」（平成 20 年 4 月 8 日）

2. 第三セクターの概況

2-1. 第三セクターの特徴と定義

行政サービスは、その守備範囲の拡大とともに、多様な主体・形態によって供給されている。図表1は、サービスの供給形態を公共性と効率性の度合いにより区分したものであり、公共性は上に行くほど、効率性は下に行くほど高いものとなっている。これによると、第三セクターは、官が関与する分野の中では最も民間に近いものの一つであると言える。

図表1 サービスの供給形態

形態	主体	サービスの種類	公共性	効率性
①公の単独供給	一般会計	警察・消防など		
②公の民間委託	一般会計	ゴミの収集・保育所		
③公民の併給	一般会計・民間企業	幼稚園・学校		
④公の生産	公営企業	交通・上水道		
⑤公民の協力	第3セクター	リゾート・観光・文化施設		
⑥民間の単独供給	民間企業	民間財		

(出所) 林宜嗣『地方財政』273頁

図表2 地方公営企業と第三セクターとの相違

項目	地方公営企業	第三セクター	
収支改善への切迫感	比較的小さい(収支改善より公共性への配慮が大、倒産がない)	大きい(商業法人の場合、収益をあげることが企業目的、破産・倒産あり)	
制度上の差異	資金調達	有利な調達条件(地方公共団体レート)、業績不振でも可	一般的な条件、業績不振の場合調達不能
	税の負担	法人税、固定資産税等が非課税	基本的に全ての税が課税
	職員管理の弾力性	硬直的(下請け制限、一般職員と横並びになりやすい給与)	弾力的(契約自由の原則、高齢者の活用も容易)
	予算単年度主義	適用あり	適用なし
	関連(附帯)事業	制限あり	制限なし
	経営計画の機動性	即応性に欠ける場合あり	即応性あり
	議会との関係	予算、決算、重要な料金について議決必要	直接的な議会の関与はなし
経営風土	官庁的	民間企業的	

(出所) 細谷芳郎『図解 地方公営企業法』347頁

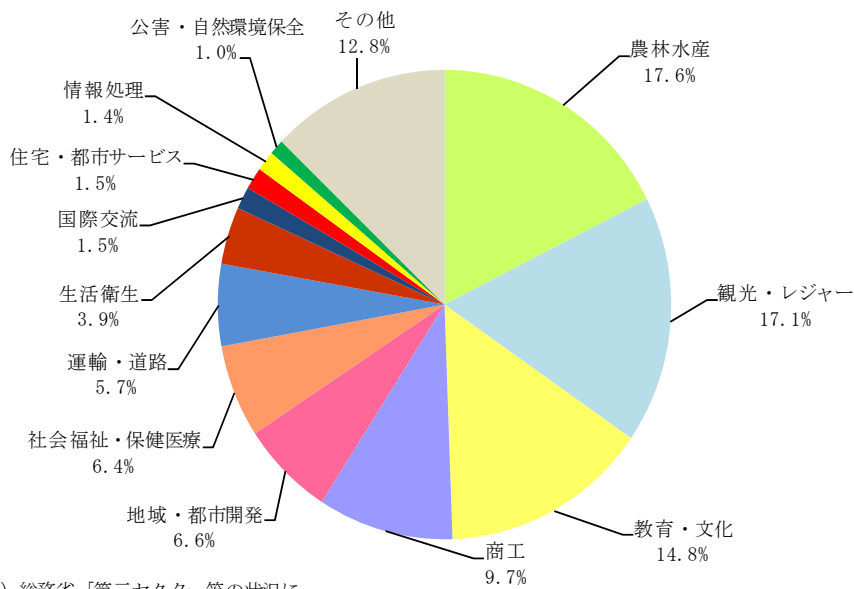
官民の境界領域には、このほか土地開発公社、地方住宅供給公社、地方道路公社などいわゆる「地方三公社」も存在し、第三セクターと併せて「地方公社」と称されることもある。第三セクターの定義は、このように必ずしも一義的に定まっているわけではないが、本稿では「地方公共団体が出資又は出えんを行っている民法法人及び会社法法人」を指すものとし、地方三公社は含まないものとする⁴。

⁴ 総務省「第三セクターに関する指針の改定について」(平成15年12月12日)における定義で

図表2は、地方公共団体が企業として経営する「地方公営企業」と第三セクターについて、制度上の差異を中心に整理したものである。資金調達や税負担の違いを見ても、第三セクターが民間事業体に近い存在であることをうかがい知ることができる。近年、「官民の役割分担の明確化」が強く志向されていることにかんがみると⁵、三セクは、後に見る経営状況のいかんにかかわらず、その必要性までも含めた在り方が問われている。

なお、図表3は、18年度末における第三セクターの業務分野を見たものである。第三セクターが担う業務分野は、広範多岐にわたっているが、農林水産、観光・レジャー、教育・文化の3分野ではほぼ50%を占めている⁶。

図表3 第三セクターの業務分野（18年度末）



(出所) 総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」より作成

2-2. 設立数の推移とその背景

図表4は、第三セクターの年次別設立数を見たものであるが、新設数が急増したのは、昭和50年代半ば（1980年代）以降のことである。

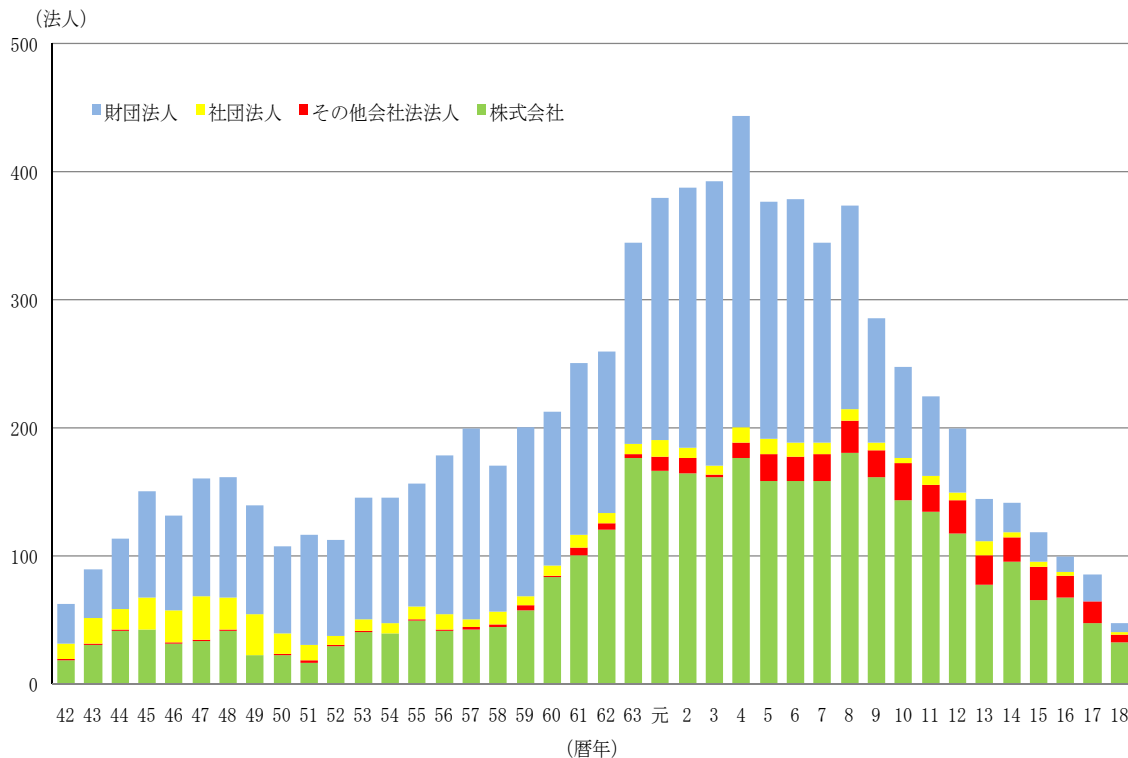
当時の我が国経済は、米国との貿易摩擦解消という要請などから、民間資金

あり、本稿ではこれに従うこととする。また、本文中で第三セクターを「三セク」と略記することがある。

⁵ 骨太の方針には、「官民の役割分担」や「民間でできることは民間に」、「官から民へ」、「官と民の仕分け」等の表現が毎年のように記載されている。

⁶ 本稿で考察の対象外とした地方三公社と地方独立行政法人の業務分野を見ると、前者は「地域・都市開発」、後者は「教育・文化」に係るものが圧倒的に多い。

図表4 第三セクターの年次別設立数



を積極的に活用した内需拡大が政策的に強く求められていた。三セクの設立を法律面から支えたのが、いわゆる「民活法」や「リゾート法」であり⁷、財政面では、社会資本整備の枠組みとして導入された「NTT株式売払収入の活用による無利子貸付制度⁸」の一部も活用された。

三セクの設立は、平成4（1992）年に444件とピークに達したものの、9年以降は急減しており、18年の設立数は48件と昭和42年以前の水準にまで減少

⁷ 正式名称は、前者が「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」（昭和61年法律第77号）、後者が「総合保養地域整備法」（昭和62年法律第71号）である。前者は、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法及び輸入の促進及び対内投資事業の円滑化に関する臨時措置法を廃止する法律」（平成18年法律第31号）により廃止された。

⁸ 内需拡大や地域活性化の要請に対し、社会資本整備の促進を図るため、昭和62年度補正予算において、「日本電信電話株式会社の株式の売払収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法」（昭和62年法律第86号）が制定された。NTT株式売払収入は、国債の償還財源に充てることとされていたが、NTT株式の売却が順調に行われれば、国債整理基金の円滑な運営に当面要する資金を上回る資金が同基金に蓄積されることが予想された。そのため、同基金の円滑な運営に支障を生じない範囲内で、同基金に蓄積されたNTT株式売払収入を活用する貸付制度を設け、建設国債の増発を可能な限り抑制しつつ、社会資本整備の促進を図ることとされた。

している⁹。ところで、三セクの設立が急増した昭和 50 年代半ば以降の約 10 年間と、赤字国債の発行をゼロに戻すという目標の下、国の財政再建が進んだ期間がおおむね符合することは興味深い事実である¹⁰。当時は財政再建が進められていた半面、官の担う領域は拡大していたことが分かる。

図表 5 第三セクターの数の推移

	都道府県		指定都市		市区町村		合計	
	数	伸び率	数	伸び率	数	伸び率	数	伸び率
15年度	2,425	△ 3.3	566	△ 1.0	5,366	△ 0.2	8,357	△ 1.2
16	2,347	△ 3.2	573	1.2	5,297	△ 1.3	8,217	△ 1.7
17	2,242	△ 4.5	555	△ 3.1	5,176	△ 2.3	7,973	△ 3.0
18	2,177	△ 2.9	551	△ 0.7	5,047	△ 2.5	7,775	△ 2.5

(注) 伸び率は前年比 (%)

(出所) 図表 3 に同じ

一方、図表 5 は、各年度末における三セクの数を見たものである。近年は、市町村合併による統廃合なども少なくないため、全体では減少傾向にあるが、19 年 3 月末現在でも全国で 7 千 7 百余の三セクが存在している。数は決して多くないとはいえ、現在でも農林水産、商工、観光・レジャーなどの分野を中心に、三セクの新設は続いている。官民の役割分担の観点が強く求められている昨今、その新設に際しては、当該サービスは本当に官が行う必要があるのかについて、十分に精査を行う必要があろう。

3. 第三セクターと地方財政とのかかわり

3-1. 第三セクターに対する財政資金

第三セクターは、出資金や補助金、借入金、損失補償を通じて、地方財政と密接なつながりを持っている。図表 6 は、第三セクターに対する財政支出の動向をフロー（補助金）、ストック（出資金）両面から見たものである。これによると、調査対象法人全体のうち、おおむね 5 割弱の法人に地方公共団体から補助金が交付されている。近年の交付額は、法人数の減少とともに減少傾向にあり、その総額は 18 年度で 3,268 億円となっている。また、出資総額に占める地方公共団体等出資額の割合は、おおむね 50%前後で推移している。

⁹ 図表 4 の計数には、既存の三セクが合併したことにより新設されたものも含まれている。

¹⁰ 赤字国債の発行をゼロに戻すという目標を掲げた政府は、昭和 55 年度に財政再建元年を宣言した。赤字国債の発行額（実績）は、57 年度にいったん増加したものの、その後はバブル景気に伴う増収とシーリングによる歳出抑制策から減少を続け、平成 2 年度から 5 年度までの間、発行額ゼロを達成した。

図表6 第三セクターに対する補助金交付額及び出資額の状況

	全体法人数 (A)	交付法人数 (B)	(B)/(A)	補助金交付額 (億円)
15年度	6,949	3,274	47.1%	4,242
16	6,927	3,351	48.4%	4,165
17	6,706	3,244	48.4%	3,877
18	6,524	2,947	45.2%	3,268

	出資総額 (C) (億円)	うち地方公共団体等出資額(D) (億円)	(D)/(C)
15年度	44,101	21,489	48.7%
16	44,419	22,280	50.2%
17	43,482	21,551	49.6%
18	41,866	21,151	50.5%

(注) 全体法人数 (A) は、第三セクター全体のうち、以下の条件

①又は②のいずれかを満たすものの数である。

①地方公共団体等の出資割合が25%以上の会社法・民法法人

②出資割合が25%未満であるものの財政的支援を受けている

会社法・民法法人

したがって、図表5の「合計」とは対象が異なるため、数が一致しない。

(出所) 図表3に同じ

一方、図表7は、借入金と損失補償の状況を見たものである。第三セクターのうち、地方公共団体から貸付けを受けている法人は、おおむね10%弱である。

また、全体法人数のうち7~8%が、損失補償契約に係る債務残高を有している。民間金融機関からの借入額(対外債務の額)と比較すると、おおむね4割前後が、損失補償の対象となっていることが分かる。

ところで、総務省「地方財政の状況」には、債務負担行為額(翌年度以降支出予定額)の状況を記載した資料が掲載されている¹¹。図表8は、このうち「債務保証又は損失補償に係るもの」についてまとめたものである。図表7の「損失補償契約に係る債務残高」(D)のうち、履行すべき額の確定したものが図表8に反映されていると考えれば、地方公共団体が第三セクターについて抱える偶発債務のうち、毎年どの程度が顕現化しているかについて、おおよそではあ

¹¹ 「債務負担行為額」は、「物件の購入等に係るもの」、「債務保証又は損失補償に係るもの」、「その他」から構成されている。18年度を見ると、構成比は、それぞれ54.7%、1.3%、44.0%であり、「債務保証又は損失補償に係るもの」はごくわずかにすぎない。なお、「その他」の内訳については、「利子補給等に係るもの」(9.4%)が示されているのみである。全体の34.6%(=44.0%-9.4%)を占める差分について内訳が不明確であることは、情報公開の観点から、改善の余地があるといえよう。

図表7 第三セクターの借入金及び損失補償の状況

	全体法人数 (A)	借入れ法人数 (B)	(B)/(A)	借入金残高 (億円)
15年度	6,949	640	9.2%	33,848
16	6,927	607	8.8%	31,625
17	6,706	654	9.8%	25,183
18	6,524	634	9.7%	25,558

	全体法人数 (A)	損失補償契約 に係る法人数 (C)	(C)/(A)	損失補償契約 に係る債務残高 (億円) (D)	対外債務の額 (億円) (E)	(D)/(E)
15年度	6,949	507	7.3%	23,376	n. a.	—
16	6,927	491	7.1%	23,866	n. a.	—
17	6,706	489	7.3%	23,109	51,555	44.8%
18	6,524	516	7.9%	20,764	54,264	38.3%

(注) 上段の借入金残高は、地方公共団体に係るものである。また、下段の対外債務の額は、民間金融機関からの借入れに係るものである。

(出所) 図表3に同じ

図表8 債務負担行為額（翌年度以降支出予定額）の状況

(単位：億円)

	債務保証又は損失補償に係るもの				
	合計額	地方三社に 係るもの (A)	特別法の規定に基づく法人 のうち (A) 以外に係るもの (B)	地方公共団体が出資・出えんしている法人 のうち (A) (B) 以外に係るもの	その他
13年度	468	80	169	59	160
14	512	71	182	65	194
15	590	109	173	143	165
16	470	58	169	60	184
17	382	16	163	74	128
18	1,559	1,185	130	115	129

(注) 履行すべき額の確定したものが計上されている。

(出所) 総務省「地方財政の状況」各年度版より作成

るがイメージを描くことができる。地方財政全体で見ると、確定額は債務残高に比較して決して大きなものではない。しかし、三セクの経営が悪化していても、再建又は破たん処理に至らない限り図表8には計上されないことにかんがみると、その計数が小さいことをもって、三セクの偶発債務を過小評価してはならないことに留意が必要である。

次に、事業体としての第三セクターの経営状況を簡単に見ておきたい。図表9を見ると、三セクのおおむね1/3が経常赤字の状態にあり、5%強は、負債が資本を上回る債務超過の状態に陥っている。

しかし、三セクの経常損益は、補助金が交付されていることを考慮しなければならない。総務省の「第三セクターに関する指針の改定」(平成15年12月12日)では、「公的支援のあり方」として、既に「原則として…(中略)…単な

図表9 第三セクターの経営状況

	全体法人数 (A)	経常赤字法人 又は当期正味財産減少法人数 (B)	(B)/(A)	負債が資産を 上回る法人数 (C)	(C)/(A)
15年度	6,949	2,338	33.6%	417	6.0%
16	6,927	2,497	36.0%	393	5.7%
17	6,706	2,448	36.5%	368	5.5%
18	6,524	2,172	33.3%	375	5.7%

(注) (C)は(B)の内数ではない。

(出所) 図表3に同じ

る赤字補てんを目的とした公的支援は行うべきではない」としてきた。しかし、図表6及び9で公表されている計数からは、財政資金の投入と経営状態との関係は明らかではなく、「赤字法人に対して補助金が交付されている可能性」や「補助金が交付された結果として黒字になった可能性」を払拭できない。指針の趣旨をいかすためには、補助金収入が三セクの経常収入のどの程度を占めているのかについても、併せて明らかにする必要がある。

3-2. 問われる損失補償契約の位置付け

3-2-1. 区分が困難な損失補償と債務保証

三セクに対する公的支援の形態としては、既述の補助金、借入金の他に「損失補償」がある。これは、三セクが金融機関から融資を受ける場合に、その融資の全部又は一部が返済不能となって金融機関が損失を被ったときに、地方公共団体が三セクに代わって、金融機関に対してその損失を補償するものである。

地方公共団体にとって、損失補償契約は当面の財政支出を伴うものではなく、金融機関にとっても貸倒れのリスクが軽減する。三セクも借入れが容易になり、事業規模の拡大につなげやすい。損失補償は、このように各利害関係者のいずれにも都合の良いものである。平成19年3月、北海道の夕張市が財政再建団体に指定されたが、その財政破たんの原因の一つに、土地開発公社や三セクに対する債務保証・損失補償の額が124.7億円と、17年度当時の同市の標準財政規模¹²である43.7億円の3倍近い規模に膨れあがっていたことが挙げられる。

損失補償とよく似た概念に、「債務保証」がある。これは、主たる債務を前提として、その債務が履行されない場合に、地方公共団体が代わって弁済する契約である。債務保証は、そもそも「法人に対する政府の財政援助の制限に関す

¹² 標準財政規模とは、地方公共団体が標準的な状態で収入できるであろう経常一般財源の規模を示す。財政指標の分母として利用されるほか、財政運営の基準としても広く利用される。

図表 10 債務保証と損失補償の異同

	債務保証	損失補償
主たる債務との関係	○主たる債務とは別個の債務であるという点では共通 ○内容は、主たる債務と同一 ○主たる債務が履行されない場合に履行される（補充性）	○主たる債務とは、必ずしも直接の関係はない
附従性	○附従性あり ・主たる債務が消滅する際には、保証債務も消滅する ・主たる債務より、重いものであってはならない	○附従性なし ・主たる債務より重いこともあり得る
求償権	○保証人は、主たる債務者に対して求償権を有する	○当然に求償権が生ずるものではなく、契約上の規定等による
補償時期	○主たる債務の弁済期が到来したにもかかわらず、弁済がなされない場合	○損失が生じた場合にはじめて補償 ○何をもち「損失」とするかについては、契約で定める
補償範囲	○債務者が履行しなかった債務のすべてについて責任を負う	○主たる債務とは全く別の債務であるので、損失の一定割合又はその一部を補償するという定め方が可能

（出所） 讀谷山洋司『第三セクターのリージョナル・ガバナンス』（178-180頁）を基に作成

る法律」（以下「制限法」という。）において、原則として禁止されている（第3条¹³）。

図表 10 は、債務保証と損失補償の法的性質の異同を整理したものである。両者は、主たる債務とは別個の債務であるという点では共通するものの、その他の多くの側面において、法的性質は異なる。このように、両者は法的には別個のものであるが、債務不履行等の一定の事実が発生したときに財政支出を伴う点においては、変わるところがない。

このため、損失補償は債務保証と事実上同質であり、制限法 3 条の脱法行為に当たるのではないかということが、議論的になってきた。

3-2-2. 二分する司法判断

損失補償をめぐっては、（1）実質的に債務保証と変わらないとして違法とす

¹³ 条文は、「政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない。ただし、財務大臣（地方公共団体のする保証契約にあつては、総務大臣）の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない」となっている。なお、債務保証の禁止の例外として、個別法（特別法）によって禁止が解除されている事例の一つに、土地開発公社がある。「公有地の拡大の推進に関する法律」（昭和 47 年法律第 66 号）では、制限法 3 条の規定にかかわらず、「地方公共団体は…（中略）…土地開発公社の債務について保証契約をすることができる」（第 25 条）と規定されている。

る見解と、(2) 逆に適法とする見解とがあり、裁判所の判断も分かれている。

(1) について、近年最も注目された判決は、川崎市が第三セクター「かわさき港コンテナターミナル(株)」に対して支出した損失補償額 9 億円の適法性が争われたものである。横浜地裁は、平成 18 年 11 月 15 日、住民側による損失補償金の返還請求を棄却する一方、市と金融機関が交わした損失補償協定は制限法 3 条に違反して無効とした¹⁴。判決では、川崎市の締結した損失補償協定は、「民法上の保証契約とは言えないまでも、それと同様の機能、実質を有する」として、制限法 3 条で禁止される保証契約に含まれるとの解釈を示している。

これに対し、(2) の判例は多い。その一例を挙げると、同様に第三セクターに係る損失補償契約に基づく支出行為の適法性が争われた事案において、福岡地裁は、14 年 3 月 25 日、損失補償と債務保証とはその内容及び効果の点において異なるものであり、損失補償契約の締結自体をもって制限法 3 条に違反するものとはいえないと判示している¹⁵。また、他の幾つかの判例では、損失補償は制限法 3 条の規制するところではないという行政事例¹⁶や、地方自治法 199 条 7 項・221 条 3 項の規定は損失補償を前提としたものであるという解釈などが援用されている¹⁷。

政府（総務省）は、(1) の横浜地裁の判決について「一般的に損失補償契約を否定したもの」ではなく、当該判決を受けて「直ちに従来の法律解釈を変更」

¹⁴ 判決は、制限法 3 条の趣旨について「政府又は地方公共団体の不確定な債務がむやみに増加することを防止し、財政の健全化を図ることを一つの重要な目的としていたものと認めるのが相当」と判示している。

¹⁵ 平成 12 年に解散した熊本県荒尾市の第三セクター「アジアパーク」に対して同市が支出した補助金や銀行への損失補償が違法として、住民が公金返還と支払差止めを求めていた訴訟においても、一審（熊本地裁(16.10.8)）は、損失補償について大要次のように判示している。「本件損失補償契約は、経済的な効果の面において債務保証契約と類似するが、両者は法的にはその内容及び効果の点において異なる別個の契約類型であり、また、地方公共団体が損失補償契約を締結し債務を負担することは法の予定するところであるといえるから、損失補償契約の締結自体をもって、制限法 3 条に違反するものとはいえない。」なお、最高裁第二小法廷は、19 年 9 月 21 日付けで住民側の上告を棄却したため、住民側の敗訴が確定した。

¹⁶ 「財団法人分県信用保証協会が保証する特別小口融資について地方公共団体が損失補償することは、昭和 21 年法律第 24 号（制限法）第 3 条に抵触するか」という照会に対する、昭和 29 年 5 月 12 日自治庁行政課長から大分県総務部長あて回答

¹⁷ 地方自治法 199 条 7 項は、「監査委員は、必要があると認めるとき、又は普通地方公共団体の長の要求があるときは、当該普通地方公共団体が補助金、交付金、負担金、貸付金、損失補償、利子補給その他の財政的援助を与えているものの出納その他の事務の執行で当該財政的援助に係るものを監査することができる」と規定している。また、同 221 条 3 項は、予算の執行に関する長の調査権等について、「前二項の規定は、普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの、普通地方公共団体が借入金の元金若しくは利子の支払を保証し、又は損失補償を行う等その者のために債務を負担している法人で政令で定めるもの及び普通地方公共団体が受益権を有する信託で政令で定めるものの受託者にこれを準用する」と規定している。

することは考えていないと答弁している¹⁸。しかし、弾力的解釈の余地を残す運用に、損失補償が純然たる二者間の契約であることも加わって、結果として損失補償契約の締結に全く規律が働かなかったことが、地方財政が目に見えない債務を抱える要因の一つとなったことは否定できないであろう。

3-2-3. ルール作りと地方分権の相克

損失補償については、既に「第三セクターに関する指針」（平成 11 年 5 月 20 日）において、真にやむを得ない場合に限定すべき旨が述べられており、当時から改革の必要性が認識されていたことをうかがわせる。「第三セクターに関する指針の改定」（15 年 12 月 12 日）では、更に踏み込んで「原則行わないこととすべき」とも述べており、改革の方向性はこの時点で既に明確であった。

19 年 6 月の健全化法成立により、損失補償契約の締結にもおのずと一定の規律が働くことが期待される。健全化法により 19 年度決算から公表が義務付けられた 4 つの財政指標の一つである「将来負担比率」には、三セクに係る損失補償債務残高の一定割合が算入されるためである。その他の 3 指標とも併せ、地方財政の透明化への一助となるものといえよう¹⁹。

(参考) 将来負担比率の概要

$$\text{将来負担比率} = \frac{\text{地方債現在高 (注1)} + \text{債務負担行為 (注2) に基づく支出予定額} + \text{退職手当支給予定額 (注3)} + \text{公社及び損失補償している第三セクター等の負債 (注3)}}{\text{標準財政規模 - 元利償還金等に係る交付税算入額} - \text{充当可能基金額、地方債現在高等に係る交付税算入見込額等}}$$

- (注1) 普通会計が実質的に負担するもの
- (注2) PFI 事業に基づく建設事業費・土地購入費等
- (注3) 普通会計の負担見込額

上記（参考）に示すように、三セクに係る偶発債務は、「公社及び損失補償している第三セクター等の負債」として算入された。その負担見込額の算定基準については、総務省の「債務調整等に関する調査研究会」（以下、「研究会」という。）等の場で検討が重ねられ、三セクなどの経営状態に応じて、10-90%が

¹⁸ 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 70 頁(平 19. 6. 14)

¹⁹ 公表が義務付けられた 4 つの財政指標（健全化判断比率）とは、①地方公共団体の一般会計等の赤字の程度を指標化し、財政運営の悪化の度合いを示す「実質赤字比率」、②すべての会計の収支を合算・指標化し、地方公共団体全体としての財政運営の悪化の度合いを示す「連結実質赤字比率」、③地方債制度の許可制から協議制への移行に伴い導入された指標で、実質的な借金の返済負担の重さを示す「実質公債費比率」、④地方公共団体の一般会計等の借入金（地方債）に加え、地方公社や三セクに係るリスクなど、将来支払っていく可能性のある負担等の現時点での残高を指標化し、将来財政を圧迫する可能性の度合いを示す「将来負担比率」である。①、③は既に用いられていた指標であり、②、④が新たに導入された指標である。また、①-③がフローに係る指標であるのに対し、④はストックに係る指標である。

地方公共団体の負担とみなされることとなった。

一方で、研究会も損失補償契約自体の規制には踏み込んでいない。20年6月30日、「第三セクター等の改革について」と題する通知が総務省から各地方公共団体に送付されたが、その内容は、20年度中の経営検討委員会（仮称）の設置、21年度中の「改革プラン」（仮称）の策定を中心とするガイドラインであり²⁰、基本的には従来の政府方針の再確認の域を出るものではなかった。このガイドラインの基になった資料の一つである、研究会の「第三セクター等の資金調達に関する損失補償のあり方について（中間まとめ）」（平成19年10月17日）では、「損失補償契約を締結する地方公共団体の権能について法律上新たな制約を設けることは」「地方分権改革等との関係において、引き続き十分な検討を行うことが必要である」として、損失補償について規律の強化を図るために新たな仕組みを設けることが、地方分権の趣旨に抵触する可能性に言及している。そのため、「当面、地方公共団体の自主性を尊重しつつ」「地方公共団体が自ら損失補償についての自己規制ルールを策定するよう要請することが適当である」としている。

しかしながら、地方公共団体の自主性を尊重すると、国の方針が徹底しなくなる可能性にも留意しなければならない。例えば、日本経済新聞社の集計によると、19年3月末時点で、債務保証と損失補償の合計が標準財政規模を超える地方公共団体が、全国1,800余のうち11市町あるとされる²¹。全体から見ると数は少ないものの、損失補償について従来指針等を通じて伝えられてきた問題意識が、地方公共団体には十分共有されていなかった可能性を示すものではないだろうか。実効性を伴うルールを自主的に策定できるか否かは、地方公共団体の自治能力を占う試金石であるが、国による一般的なルールの策定であれば、必ずしも地方分権の趣旨に抵触するものではないと言えよう。

4. おわりに

第三セクターに係る政策の行方に影響を与える、若しくは影響を受ける因子としては、地方財政の動向、地域金融機関、地方議会などがある。本稿は、第三セクターの現状について、地方財政との間を媒介する損失補償契約に着目しつつ、その一端を整理したものである。

第三セクターは、主に地方公共団体の施策に係るものであることから、これ

²⁰ 「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年6月27日閣議決定）においても、「第三セクターの改革に関するガイドライン等に基づき、経営が著しく悪化したことが明らかになった第三セクター等の経営改革を進める」との言及がある。

²¹ 日本経済新聞（平成20年1月27日）

まで国政レベルで議論の俎上に上る機会は多くなかった。しかし、健全化法に基づく財政指標の公表が始まるなど、第三セクターを取り巻く状況が変わりつつある中で、今後その在り方について問われる場面が増えることも予想される。改革に係る具体策の策定は地方公共団体にゆだねられており、地方公共団体にとって、第三セクターの改革は自治能力をも問われる正念場であると言えよう。

【参考文献】

肥沼位昌編著『キーワードでわかる自治体財政』学陽書房、2007年2月

『新自治用語辞典』ぎょうせい、2000年9月

林宜嗣『新・地方分権の経済学』日本評論社、2006年5月

林宜嗣『地方財政』有斐閣、1999年9月

細谷芳郎『図解 地方公営企業法』第一法規、2004年11月

讀谷山洋司『第三セクターのリージョナル・ガバナンス』ぎょうせい、2004年6月

(内線 75042)