

【新・地方自治 2008 : No. 17】

第三セクター、公社改革(3)・・・採算性判断とリスク管理

第三セクター改革の方向性の第二回は、第三セクター改革においてまずスタートとなる事業に対する公益性判断を整理した。第三回は公益性判断の次に必要となる採算性判断とリスク管理について整理する。

【採算性】

公益性判断の次に重視しなければならないことは、「採算性」の問題である。第三セクターが担う事業は何らかの公共性を有するものの、行政機関の直営、あるいは地方公営企業の形態を選択していない以上、採算性をより重視するとともに、出資・出損者としてのガバナンスを通じた限定的責任以上に行政がコスト負担することには極めて慎重な姿勢が望まなければならない。

「採算性」の判断は、減価償却前収支均衡点、収支均衡点、便益等をベースに事業形態との比較を行いつつ展開することが基本となる。とくに、これまで必ずしも妥当性の検証が十分ではなく期待的性格を持ちやすい需要予測、事業計画については厳格な評価が必要となる。しかし、どんなに厳格に評価しても需要予測がそのまま現実となることはない。こうした予測が持つ本質的な不確実性に対応するためには、後で整理するリスク対応計画の策定が必要となる。また、「採算性」が認められずあるいは著しく低い事業については、地方自治体の直接執行（一般会計、特別会計等）や所有と経営を分離したモデル形態、などを検討することになる。この検討プロセスで、地方財政健全化法などによる健全化プロセス、債務調整の実施等も重要な選択肢となる。一方で「採算性」が認められあるいは高い事業について、第三セクター型を選択すべきか否か難しい課題となる。その際、留意すべきはすでに指摘したように第三セクター型のガバナンスが中間形態であり不明確となりやすいことである。地域政策等の面から第三セクター型での展開を選択肢として否定するものではないが、第三セクターに対するガバナンスの欠点をよく理解し選択する必要がある。

【損失補償契約】

採算性に関連して損失補償の是非を整理する必要がある。損失補償に関連する法律として「財政援助制限法」（「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」1946年）が挙げられる。この法律で「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、保証契約することができない」とされている。この規定に基づき、債務保証については厳格な制限が設けられている。これに対して損失補償に関しては、1954年に示された当時の自治庁行政課長回答で、「損失補償については、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第3条の規制するところではないと解する」旨の考えが示されており、予算における債務負担行為として地方議会の議決を受ける以外は基本的に債務保証のような制約がない取り扱いが続いてきた。

近年において住民訴訟の活発化を受けて損失補償を巡る訴訟が提起され、川崎市KCT損失補償に関する損害賠償請求権行使請求事件判決（横浜地裁 2006年11月15日）では、「民法上の保証契約とはいえないまでも、それと同様の機能、実質を有するものであって、財政援助制限法第3条による規制を潜脱するものというほかないから、同条に違反した無効なものである」とし、本判決が

確定している。一方で、大牟田市ネイブルランド損失補償に関する損害賠償請求事件判決（福岡地裁 2002年3月25日）、さらに荒尾市アジアパーク損失補償に関する損害賠償等請求事件判決（熊本地裁 2004年10月8日）では損失補償を正当化する内容の判決が出ている。裁判所の判断は分かれるものの、現実において損失補償契約が多発しやすい原因としては、第一に地方自治体にとって債務保証のような制約がなく制度的に活用しやすいことに加え、第二に第三セクターへの出資金の積み増し等に比べて現金支出がなく歳出を伴わない信用供与で実施できること、第三に何よりも将来の損失の可能性に対する措置であるため財政規律として甘くなりやすいこと、第四に融資する金融機関としては、地方自治体との損失補償契約があることによって、第三セクターの経営悪化、特別調停等の清算業務においても債権カットに応じる必然性が低下することなど、が挙げられる。

健全化法の本格実施に伴い、第三セクター等の債務を明確にしてその処理を適確に行うとともに、新たな損失補償については原則行わない姿勢が必要である。また、信用保証や損失補償ではなく、地方自治体が第三セクターや地方公社に対して信用供与する形態がみられる。こうした手法も形態は異なるものの現実妥協的土壌の上に形成されやすいことに留意し、安易な選択は慎まなければならない。

第三セクター等の債務を巡る財政規律確立のための論点として、①再生、清算等に取り組むための一定のガイドラインたる条件の設定の必要性、②再生等に対する前向きな姿勢を支援するための地方債等による財政措置の必要性、③個人保証や経営責任の明確化とともに、再生等を積極的に推進するための過去の責任に対する一定の免責の適否、④再生可能・再生不能の判断基準を如何に明確にするか、などが挙げられる。

【第三セクターのリスク管理】

第三セクターとして維持する場合でも、その経営管理においては従来の行政的発想による経営計画ではなく、リスク管理型計画の展開が必要となる。具体的には、目標達成を第一に考えるのではなく、目標値はリスク管理のためのものさしと位置づけ、良い方、悪い方いずれでも計画とずれが生じた場合、そのずれに対していかなる対処を行うかあらかじめ選択肢を計画に書き込み明確にしておくことである。これにより、自らの経営が当初の考えとどれだけずれているか敏速に認識し、その対応も機動的に展開できるとともに、説明責任も充実させることができる。

リスク管理型計画は、不測事態対応計画、コンティンジェンシー計画とも呼ばれる。この計画は、外部環境・内部環境ともに正規の計画が考慮しなかった状況変化に対して、「いかに対応するか」を事前に立案することを目的としている。第三セクター等の組織形態を有効に機能させるためには、環境変化を踏まえた経営のための事前対応計画が必要となる。

コンティンジェンシー計画において一番重要な点は、状況変化への対応の内容を計画として示す点である。「環境変化はない」と考えるほど、第三セクターの社会的なリスクは高くなる。不完全でも将来の変動要因を認識したほうが実際に受けるリスクの震度を軽減することが可能となる。この計画においては、予測しがたい不測の事態の中でも将来の状況の中で発生する確率が比較的高く、組織や地域に対する影響度も大きい不測事態に焦点をあて予め想定し、それが発生した場合にいかに対処するかを事前に考えることがカギとなる。

この計画は、①不測事態の認識（将来起こりえる事態の列举、組織等に与える影響度の把握、事

態発生の見積もりを行う)、②行動開始時期の判断(不測事態の発生が近いことを知らせるシグナル(予兆)の認識と列挙、シグナルを認識し、その認識を伝達する部局責任者の明確化)、③対応策(発生した(発生すると思われる)不測事態の影響を緩和する戦略の形成、緩和政策が計画や財政に与える影響の測定、緩和戦略実践のための戦術の形成)で構成される。

第三セクター等の経営面からの計画は、予定どおりいかないことがむしろ当たり前である。なぜ、ならば外部環境は常に変化するからである。外部環境が変化する中で予定どおり進まない結果に対して、如何なる対応をするかを予め決めておくことが時間的ラグそして経営的ロスをもたらさないことになる。こうした計画を組織活動に組み込めない場合、第三セクターとしての対外的対応力は大きく低下したものとならざるを得ない。十分な対外的対応力を持たない第三セクターの選択は、公益性、採算性等の判断にかかわらずリスク管理の面から否定するべきである。