

## 第三セクター等と事業再生

### 再生事例と新しい事業手法

平成25年10月31日

日本公認会計士協会

#### - 目 次 -

	頁
はじめに .....	1
第三セクター等の現況と公認会計士の役割 .....	3
1．公認会計士の役割 .....	3
(1) 公認会計士の基本的な役割 .....	3
(2) 三セク債利用の際の役割 .....	3
2．第三セクター等とは .....	5
3．第三セクター等の現状 .....	5
(1) 法人数・出資数 .....	6
(2) 経常収支の状況 .....	6
(3) 借入金と損失補償・保証債務の状況 .....	7
4．第三セクター等の損失補償に関する問題 .....	8
(1) 第三セクター等の損失補償に関する法令等 .....	8
(2) 損失補償に対する判例について .....	9
5．第三セクター等健全化に関する取組経緯 .....	10
(1) 健全化法 .....	10
(2) 第三セクター等の抜本的改革 .....	10
(3) 第三セクター等の抜本的改革等に関する指針 .....	10
6．三セク債の創設 .....	13
(1) 地方交付税法等の一部を改正する法律 .....	13
(2) 三セク債とは .....	13
7．三セク債のメリット・デメリット .....	16
8．今後の第三セクター等について .....	16
第三セクター等の事業再生事例の研究 .....	18
1 全体像 .....	18
(1) 公認会計士の役割 .....	18
(2) 事例の概要 .....	18
(3) 事例の区分等について .....	19
2．第三セクター等の清算事例 .....	21
(1) 茨城県住宅供給公社：破産（三セク債利用） .....	21
(2) 社団法人群馬県林業公社：民事再生法（三セク債利用） .....	25
(3) 株式会社釧路振興公社：特別清算（三セク債利用） .....	30

3 . 第三セクター等の事業移行例 .....	35
(1) 青森県西北五地域自治体病院：広域連合への事業移行による医療機関再編（三セク債利用） .....	35
(2) 財団法人かながわ廃棄物処理事業団：民間への事業移行後、破産（三セク債利用） .....	44
4 . 再生事例 .....	50
(1) 臨海三セク3社（株式会社東京テレポートセンター、東京臨海副都心建設株式会社、竹芝地域開発株式会社）：事業再生（三セク債利用無し） .....	50
(2) 財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社：事業再生ADR（三セク債利用） .....	58
(3) 名古屋臨海高速鉄道株式会社：事業再生ADR（三セク債利用） .....	66
(4) 海上アクセス株式会社：民事再生（三セク債利用無し） .....	73
リスク回避の手段としての新しい手法の活用 .....	81
1 . 全体像 .....	81
(1) 新しい手法と公認会計士の役割 .....	81
(2) 概要 .....	82
2 . レベニュー債 .....	83
(1) 概要 .....	83
(2) レベニュー債の導入例 .....	84
3 . P F I .....	85
(1) P F I の概要 .....	85
(2) 第三セクター等との比較 .....	86
(3) P F I の一般的なスキーム .....	87
(4) P F I の分類 .....	87
(5) P F I 法改正の概要 .....	89
(6) P F I の会計 .....	92
(7) P F I の関係者の倒産等 .....	93
参考 公会計委員会研究報告第8号「独立行政法人におけるP F I に係わる会計処理」の概要 .....	96
1 . 契約の内訳 .....	96
2 . P F I 契約上、施設部分とサービス部分とを区分できる場合（P F I 会計第12項） .....	96
3 . P F I 契約上、施設部分とサービス部分を区分できない場合 .....	96

## はじめに

第三セクター等（ 2を参照、以下同じ。）は、公共部門の信用力と民間の知恵や活力を合わせて、比較的、公的な事業を行っていくためのものであり、また、その結果、公共部門は財政におけるリスクの一部を民間に移転し、民間にとっては、新たなビジネスチャンスとなることから、双方にとって本来は意義のある制度である。

しかし、近年においては、多くの第三セクター等の経営が悪化し、さらには、損失補償契約等で、最終的に公共部門に多くの負担が発生するに至り、民間債権者と公共側のいずれが損失負担を行うかといった問題が浮き彫りになる事例も発生してきた。

公共部門の負担の拡大は最終的には住民への負担となり、また、悪化した場合には、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。）上の財政再生団体（民間企業における倒産状態）となることも起こり得ることから、第三セクター等の再生は急務であり、総務省としてもその抜本的な改革に取り組んでいるところである。

また、公認会計士は、従来からこういった第三セクター等にも次のようなところで公認会計士として可能な業務を行っており、第三セクター等の整理及び再生についても重要な役割を果たしてきた。

- ・ 財産の評価・財務分析
- ・ 経営分析及び事業計画等の経営面での助言
- ・ キャッシュ・フローの策定及び計画作成への協力
- ・ リスク管理
- ・ 再生スキームの比較検討・助言

本研究報告は、まず「 第三セクター等の現況と公認会計士の役割」において、第三セクター等の現況について、その定義から背景、関連する制度について説明している。また、第三セクター等の問題については、最終的に上部の資金を拠出している地方公共団体等さらには住民の問題となってくるため、健全化法による財政改革の一環として第三セクター等の抜本的な改革も行われているところであることから、直近で第三セクター等の改革を行うに当たっては重要となってくる健全化法や第三セクター等改革推進債（以下「三セク債」という。）についても解説し、三セク債が必要となった背景から今後の注意点について説明したものである。

次に、「 第三セクター等の事業再生事例の研究」においては、 において説明した制度や問題を踏まえ、健全化法による制度制定以前より第三セクター等の再生について、実際にどのように行われているか、清算、事業移行、再生に分け、三セク債を使った事例や使わない事例も交えて解説している。また、第三セクター等の行っている事業自体の再生について、レベニュー債やPFI等、民間活力の活用も検討されているが、PFIについては、民間事業者・債権者と自治体のいずれがそのリスクを負担するかに関して、会計処理上の所有関係も密接に絡んでくる。その点については、「 リスク回避の手段としての新しい手法の活用」で解説している。

いずれの場合においても、そこには事業再生・倒産法の手法や事業評価・策定等、民間的経営手法が不可欠であり、会計の専門家の果たす役割は重要である。

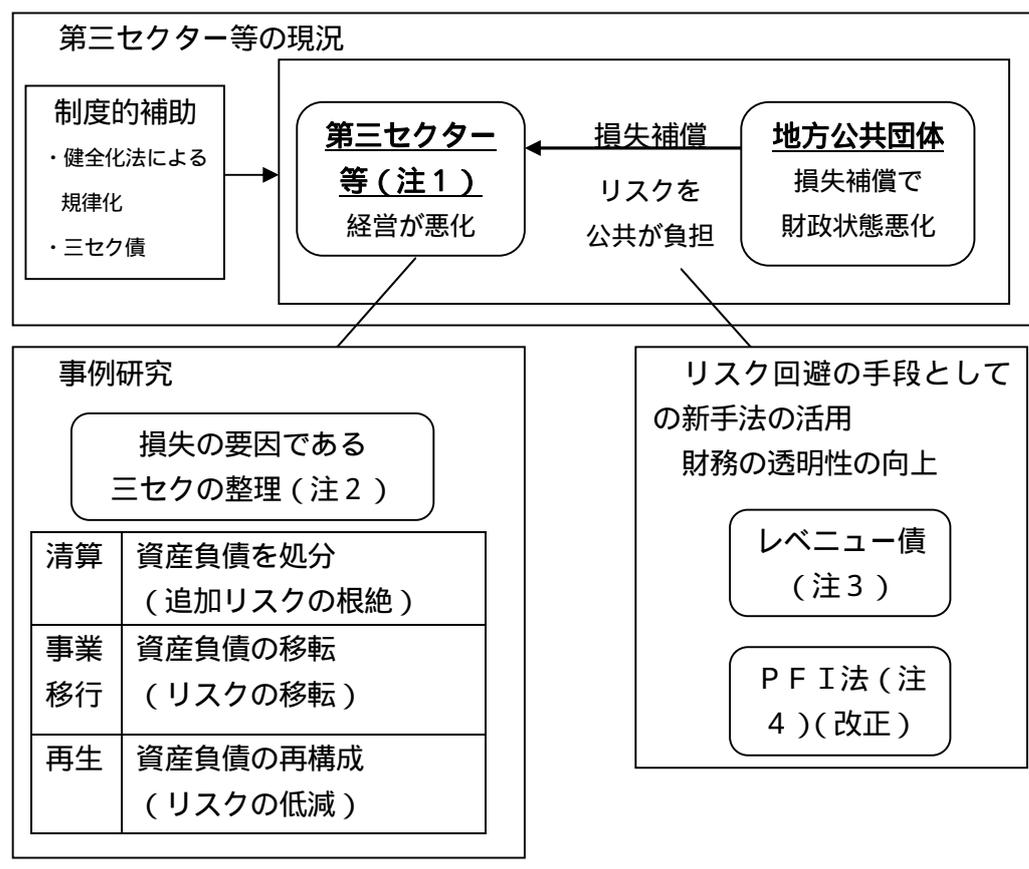
### 【公認会計士の果たす役割】

- ・ 財産の評価・財務分析
- ・ 経営分析及び事業計画等の経営面での助言
- ・ キャッシュ・フローの策定及び計画作成への協力
- ・ リスク管理
- ・ 再生スキームの比較検討・助言

【全体の構成について】

それぞれの局面で公認会計士が関与

- 財産の評価・財務分析
- 経営分析及び事業計画等の経営面での助言
- キャッシュ・フローの策定及び計画作成への協力
- リスク管理
- 再生スキームの比較検討・助言



（注1）第三セクターとは、一般的な専門家の記述等をまとめると、公営企業、民間企業を各々第一セクター、第二セクターと呼ぶことから国や地方公共団体と民間の共同出資による事業体を指す。第三セクター等の範囲については、「第三セクター等の現況と公認会計士の役割」の「2．第三セクター等とは」を参照

（注2）清算、再生、事業移行とあるが、本研究報告で説明の都合上分けたものである。

（注3）レベニュー債とは、米国においては、一定の事業からの収入を弁済原資とする地方債がレベニュー債といわれている。日本では自治体が直接同様の債券を発行することは米国の破産法のような地方公共団体の破産を想定した法律がないこと等により担保の設定が難しく、困難とされている。我が国で実際に発行された事例はその意味では「レベニュー債的な債券」であるが本研究報告ではそれを「レベニュー債」と呼称している。

（注4）「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」を、本研究報告では「PFI法」と呼称している。

## 第三セクター等の現況と公認会計士の役割

### 1. 公認会計士の役割

#### (1) 公認会計士の基本的な役割

第三セクター等の整理又は再生においては、従来から多くの事例で公認会計士が関与している。

公認会計士が参加する主な役割としては、次のようなことが挙げられる。

- ・ 財産評定
- ・ 財務状態の分析
- ・ 経営分析
- ・ 事業計画の作成
- ・ キャッシュ・フローの分析及び計画作成
- ・ リスク管理
- ・ 再生スキームの比較検討・助言
- ・ 検討委員会等、各種局面での会計面からの助言
- ・ その他会計に関する補助・指導等

また、法令上特に明記されているものではないが、当該手続の検討に当たって、当該第三セクター等を今後どのようにしていくか、有用な資料を提供し、また、その判断のための助言を行うことが非常に重要となってくる。

第三セクター等を改革するに当たっては、清算から再生まで様々な選択肢があるが、一般的に公共団体において第三セクター等に関して清算以外の処理をする経験は乏しいことから、再生手続について具体的な検討を自力で行うことは難しいように思われる。特に、地方においては、専門家自体も少ないことから、公認会計士が各種手法についても説明することが重要となる。

なお、実際に選択されている手法については、解散や廃止が圧倒的に多いが、この点については、自治財政局公営企業課長のコメントとして、「地方団体に誤解があるのではないかと感じられたことを申し上げますと、抜本的改革は必ずしも法人の解散・廃止のことをいっているわけではありません。」<sup>1</sup>といったものもあり、検討に当たって解散や廃止以外の選択肢がそもそも認識されていない可能性もあるため、選択肢を示すこと自体も、公認会計士の重要な役割の一つと言える。

#### (2) 三セク債利用の際の役割

近年における三セク債を利用した事業再生の場合、公認会計士が果たす具体的な役割としては、次のようなものがある。

三セク債に関する詳細は後段で述べるが、三セク債を利用した改革を行う場合、抜本的な改革は全て議会及び住民に公開され、合理的な経営計画をもって細部まで説明され、議会の承認を得られなければならない。また、抜本的な改革及び三セク債の発行手続は民間会社においても事業再生、及び倒産処理として必要な多くの会

---

<sup>1</sup> 地方財政座談会「地方財政の回顧と展望」『月刊 地方財政』（平成25年3月号、一般財団法人地方財務協会）  
p.52

計、財務及び税務の専門的な知識を必要とする。特に以下の局面において公認会計士の知識及び助言が必要となる。

- ・ 第三セクター等の採算性の判断をする上での事業計画及び実態財務諸表の作成又はデューデリジェンス、レビュー等をする。
- ・ 三セク債の発行に当たり、事前に経営検討委員会を開くこととなっており、その中に専門家として加わる。つまり、第三セクター等の処理について積極的な助言や再生計画を作成する。
- ・ 一定の事業再生手続の場合には、適格確認者として、民間の事業再生に準ずる方法で、公認会計士等が計画を確認しなければならないため、確認者としての立場で計画等、手続に参加する。

確認を行う者については、下記のとおり規定されており、選択した再生手続等によって異なる。

【「地方債に関する省令」（平成18年3月31日総務省令第54号）附則第2条の8第2項】

前項第三号及び第四号に規定する確認適格者とは、次の各号に規定する者をいう。ただし、前項第三号に規定する確認を行う場合又は債務者の借入金その他の債務で利子の支払の基となるものの額が十億円未満である場合における第一号の規定の適用については、同号中「三人以上」とあるのは「二人以上」とする。

- 一 債務処理に関する計画（以下この項において「再建計画」という。）に係る債務者である国内に本店又は主たる事務所を有する法人、その役員及び株主等（株主又は合名会社、合資会社若しくは合同会社の社員その他法人の出資者をいい、株主等となると見込まれる者を含む。）並びに債権者以外の者で、当該再建計画に係る債務処理について利害関係を有しないもののうち、債務処理に関する専門的な知識経験を有すると認められるもの（当該者が三人以上選任される場合の当該者に限る。）
- 二 再建計画に係る債務者に対し株式会社地域経済活性化支援機構法（平成二十一年法律第六十三号）第二十四条第一項に規定する再生支援をする株式会社地域経済活性化支援機構
- 三 再建計画に従って債務免除等（信託の受託者として行う債務免除等を含む。）をする協定銀行

【「第三セクター等改革推進債の取扱について（通知）」（平成21年4月10日総財公第59号）第2（3）ウ】

省令附則第2条の8第2項第1号に規定する債務処理に関する専門的な知識を有すると認められる者は、当該手続で用いる私的整理に関するガイドライン、RCC企業再生スキーム、中小企業再生支援協議会の支援による再生計画の策定手順又は特定認証紛争解決手続のそれぞれの準則において確認を行うこととされている者が該当するものであること。

上記は飽くまで法律上の明記された役割であり、それ以外にも、公認会計

士は地方公共団体や当該第三セクター等の関係者から財務と会計の専門家としてのアドバイス等を期待されている。特に、専門家が不足しているような地域においては、担当する公認会計士の担う役割は非常に重要なところとなる。

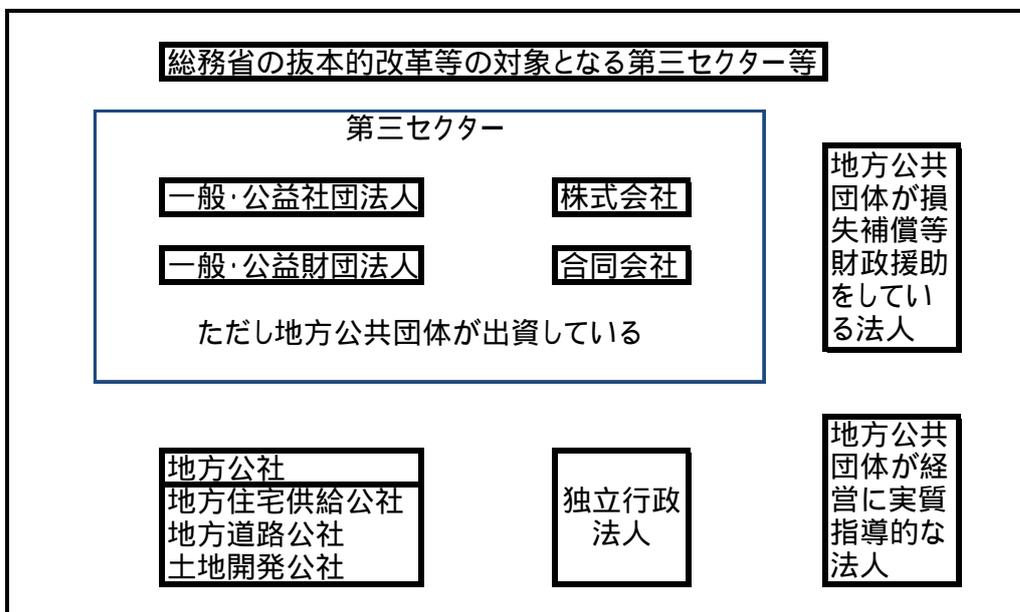
## 2. 第三セクター等とは

第三セクターとは、一般的な専門家の記述等をまとめると、公営企業（通常、地方公営企業法に規定する、地方公共団体が経営する一定の事業を行う企業を地方公営企業という。）、民間企業を各々第一セクター、第二セクターと呼ぶことから、国や地方公共団体と民間の共同出資による事業体をいう。

総務省が自治財政局長名で平成21年6月23日（総財公第95号）「第三セクター等の抜本的改革の推進等について」を各都道府県知事及び各指定都市市長宛に通知しているが、この中で「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」の対象となる「第三セクター等」を以下のとおり規定している。この章において第三セクター等は、別途説明する以外においては当該「第三セクター等」を指す。

第三セクター：地方公共団体が出資又は出えんを行っている一般社団法人及び一般財団法人（公益社団法人及び公益財団法人を含む。）並びに会社法法人  
地方住宅供給公社、地方道路公社及び土地開発公社（以下「地方三公社」という。）

地方公共団体が損失補償等の財政援助を行っている法人その他地方公共団体がその経営に実質的に主導的な立場を確保していると認められる法人



## 3. 第三セクター等の現状

総務省は毎年12月に第三セクター等の概況、経営状況、情報公開・経営の点数評価

の取組、第三セクター等の統廃合の状況、法的整理の状況を公表している<sup>2</sup>。第三セクター等が地方公共団体の財政に及ぼす影響について現在の財務諸表等に顕在化しているものについての統計資料となっているが、将来見込まれる損失や事業を解散する時に必要となる損失についての情報は含まれてはいない。

(1) 法人数・出資数

平成24年3月31日現在8,308法人で、平成20年度の8,899法人に比して591社、約6.6%減少している。平成23年度新たに設立された法人は44法人( 社団・財団法人15、会社法法人18、地方独立行政法人11 ) であり、地方三公社の設立はなかった。

( 単位 : 百万円 )

区分		24年調査			23年調査		
		法人数	出資総額		法人数	出資総額	
			出資総額	うち地方公共団体等出資額		出資総額	うち地方公共団体等出資額
第三セクター	社団法人・財団法人	3,616	1,159,721	791,139	3,723	1,207,205	820,151
	会社法法人	3,565	2,951,777	1,355,639	3,594	2,882,862	1,300,501
	小計	7,181	4,111,498	2,146,778	7,317	4,090,068	2,120,653
地方三公社		1,033	1,157,187	1,157,187	1,084	1,167,060	1,167,060
第三セクター及び地方三公社		8,214	5,268,685	3,303,965	8,401	5,257,127	3,287,712
地方独立行政法人		94	1,235,370	1,235,370	83	1,124,944	1,124,944
総計		8,308	6,504,055	4,539,336	8,484	6,382,071	4,412,656

( 出典 : 「第三セクター等の状況に関する調査結果」(平成24年12月26日、総務省) p. 1、p. 6  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000193253.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000193253.pdf)  
「第三セクター等の状況に関する調査結果」(平成23年12月22日、総務省) p. 1、p. 6  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000167542.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000167542.pdf) )

(2) 経常収支の状況

(2) 経常収支の状況と(3)借入金と損失補償・保証債務の状況の調査対象は、平成24年3月31日現在の第三セクター等のうち、地方公共団体等の出資割合が25%以上の法人及び出資割合が25%未満であるものの、地方公共団体から財政支援を受けている法人5,916社と地方公社・地方独立行政法人全社の計7,041社であり、そのうちの約4割が赤字法人となっている。

<sup>2</sup> 総務省ウェブサイト「第三セクター等の状況に関する調査結果」(平成19年度から平成24年度)(総務省) 参照

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/kouei/02zaisei06\\_03000041.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei/02zaisei06_03000041.html)

なお、ウェブサイトの公表物につきましては、掲載先の事情により削除又は更新される場合がありますので、ご注意ください(以下同じ。)

(単位:百万円)

区分	法人	構成比	金額
第三セクター	黒字法人	3,555	60.1%
	赤字法人	2,361	39.9%
地方三公社	黒字法人	557	54.0%
	赤字法人	474	46.0%
小計	黒字法人	4,112	59.2%
	赤字法人	2,835	40.8%
地方独立行政法人	黒字法人	84	89.4%
	赤字法人	10	10.6%
総計	黒字法人	4,196	59.6%
	赤字法人	2,845	40.4%

(出典:「第三セクター等の状況に関する調査結果」(平成24年12月26日、総務省) p.11

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000193253.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000193253.pdf))

## (3) 借入金と損失補償・保証債務の状況

地方公共団体は第三セクター等に出資、補助金交付、無利息や低利の貸付をすることにより支援している。また、それ以外にも第三セクター等が金融機関から借入をする際に損失補償契約をしているのが一般的である。また、債務保証をする場合もある。

平成24年3月31日現在(単位:百万円)

法人区分	地方公共団体等出資額	補助金総額	地方公共団体からの借入金残高	損失補償保証債務
第三セクター	2,146,778	269,689	3,033,491	1,424,770
地方三公社	1,157,187	35,841	1,641,994	4,287,862
小計	3,303,965	305,529	4,645,485	5,712,632
地方独立行政法人	1,235,370	283,353	373,695	0
総計	4,539,336	588,882	5,019,179	5,712,632

(出典:「第三セクター等の状況に関する調査結果」(平成24年12月26日、総務省) p.6、pp.20-22

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000193253.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000193253.pdf))

上記のとおり第三セクター等を整理しようとするとう資総額が棄損するだけでなく、貸付金の貸倒れや、損失補償及び債務保証による多額の資金が必要となるため、第三セクター等の整理は遅々として進まなかった現状がある。そこで地方公共団体は原則として第三セクター等の債務を保証することはできないとする財政援助制限法が規定されている(以下で解説する。)

#### 4. 第三セクター等の損失補償に関する問題

##### (1) 第三セクター等の損失補償に関する法令等

「昭和21年法律第24号（法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律）」（昭和21年9月25日法律第24号）（「財政援助制限法」）

第3条 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。ただし、財務大臣（地方公共団体のする保証契約にあっては、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。

##### 法人に対する地方公共団体の損失補償（行政実例）

昭和29年5月12日自丁行発第65号 行政課長から大分県総務部長あて回答

問 財団法人大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号第3条に抵触するか。

答 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ものと解する。

上記の財政援助制限法により、原則として地方公共団体は債務保証契約を禁止されている。一方で大分の行政実例からも損失補償は必ずしも禁止されていない。第三セクター等は地方公共団体の保証又は補償なしには円滑な資金調達は難しい現状があるため、大分の行政実例を根拠に金融機関との間で損失補償に関する契約を締結してきている。

ここでいう保証契約とは、主たる債務との間に付従性があり、主債務者が期限を経過しても履行されない場合に保証人が代わって弁済をし、保証人が債務者への求償権をもつ形態である。これに対して損失補償契約は、主たる債務との間で付従性はなく、財政援助の一種として、特定の者が金融機関等から融資を受ける場合に、将来、その融資の全部又は一部が返済不能となって当該金融機関等が損失を被ったときに、地方公共団体等が、債務者に代わって、当該金融機関等に対してその損失の補償の約束をすることをいう。

「債務保証」は、主たる債務が履行遅滞になると直ちに「従たる債務」として履行義務が発生する。これに対し、「損失補償」は「損失」が生じて初めて補償すべきものであり、単にある債権が弁済を受ける時期が到来したのに弁済がなされないということのみをもっては、「損失」が発生したとみなされない。具体的には、債務者が倒産又は、そうした事態に至っていなくとも、客観的に当該債権の回収の見込みがほとんどなくなった場合に初めて「損失」となると認識され、その時点で債務となる。保証契約の原則禁止は、地方公共団体が第三セクター等の負う債務に対して債務保証を付けた場合、当該団体の直接の債務ではないにもかかわらず、法人の事業の状態によってはいつ発生するかわからない不確実な債務が増加し、当該団体の財政基盤を危うくすることを避けるためのものである。しかしながら、損失補償契約にあっては結果的に第三セクター等が破産や解散という事態に陥ったときには、貸付人である金融機関の損失は地方公共団体が同契約により穴埋めすることになるのである。

## (2) 損失補償に対する判例について

地方公共団体の損失補償について複数の判例があり、川崎市KCT損失補償、大牟田市ネイブルランド損失補償、荒尾市アジアパーク損失補償に関していずれも司法の判断は、結果として損失補償について地方公共団体の負担に付き是認するものであった。しかしながら、安曇野農業協同組合損失補償については、本件の損失補償は地方公共団体の負担として結審されたものの、一度高等裁判所で原告である住民が勝訴したこと及び、最高裁判決文等により、今後の地方公共団体の損失補償の法律上の有効性に関する判断基準を示したものとなった。

### 安曇野最高裁判決の概要

#### 対象

安曇野市が出資する第三セクター・三郷ベジタブルの債務に関して安曇野市（旧三郷村）が金融機関（株式会社八十二銀行、株式会社長野銀行、安曇野農業協同組合）との間で締結した損失補償契約に基づく損失保証金

#### 請求

損失補償契約に基づく損失補償の差し止め。

#### 争点

当該損失補償契約が財政援助制限法第3条に違反するか。

#### 判例経緯

第一審 長野地裁 住民敗訴（平成21年8月7日）

原審 東京高裁判決（以降「安曇野高裁判決」という）住民勝訴（平成22年8月30日）

最高裁判決（平成23年10月27日）住民敗訴

#### 判決内容

#### 安曇野高裁判決

本件損失補償契約は、その内容からして明らかに保証契約と同様の機能を果たすものということが出来るから、財政援助制限法第3条の趣旨に反し、・・・同条に違反しているものとして無効であると解するほかはない。

#### 最高裁判決

三郷ベジタブルは清算手続きに移行しており、当該手続きにおいて、損失の補償を約していた債務は既に全額弁済されたことが認められるから、金融機関等への公金の支出の差止めを求める訴えは、不適法というべきである。東京高裁の判決は失当であることに帰するから、上記訴えを却下すべきである。

なお、付言するに、地方公共団体が法人の事業に関して当該法人の債権者との間で締結した損失補償契約について、財政援助制限法第3条の規定の類推適用によって直ちに違法、無効となる場合があると解することは相当ではないというべきである。

上記損失補償契約の適法性及び有効性は、当該契約の締結に係る公益上の必要性に関する当該地方公共団体の執行機関の判断にその裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったか否かによって決せられるべきものと解するのが相当である。

（出典：総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/index.html>）

したがって、安曇野裁判においては地方公共団体である安曇野市の損失補償について法律上有効であると判断がなされたことになるが、この裁判での判決及び付言において全ての第三セクターへの損失補償について法律上有効というわけではなく、公益上の必要性に関する地方公共団体の執行機関の判断にその裁量権の範囲の逸脱又は濫用がないと認められるなど一定の制限があることが示されたと判断されている。したがって、この判決以後においては、具体的には議会での十分な説明と同意が必要と認識されている。

## 5. 第三セクター等健全化に関する取組経緯

### (1) 健全化法

北海道の夕張市の財政破綻を契機として、地方公共団体の財政状況を統一的な指標で明らかにし、財政の健全化や再生が必要な場合に迅速な対応を取るための健全化法が平成19年成立、平成21年4月に全面施行された。

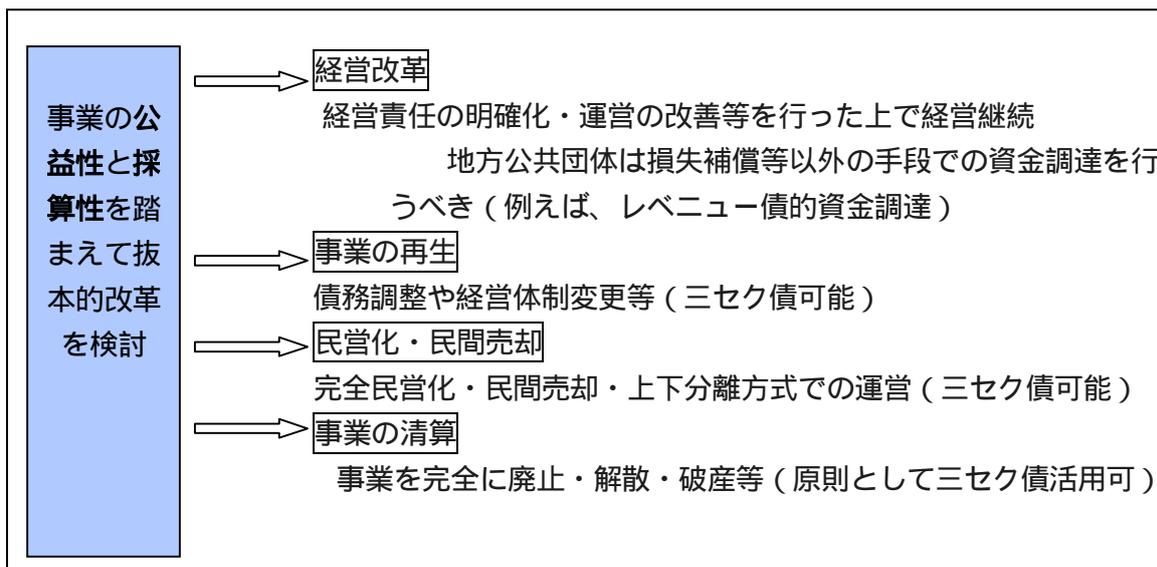
健全化法では、監査委員の審査や議会への報告・住民への公表等を義務付けて情報開示を徹底するとともに、早期健全化基準を設け、基準以上となった地方公共団体には財政健全化計画の策定を義務付けて自主的な改善努力を促す。また、フローだけでなくストックにも着目し、公営企業や第三セクターの負債や赤字、将来の実質的負担額等も明らかにし、地方公共団体の財政の全体像を浮き彫りにした上で、平成21年度から一定期間内で第三セクター等の抜本的改革を集中的に行うことが必要不可欠としている。

### (2) 第三セクター等の抜本的改革

健全化法成立後、「経済財政改革の基本方針2008～開かれた国、全員参加の成長、環境との共生～」(平成20年6月27日閣議決定)において第三セクター等のガイドライン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こととされ、また、「債務調整等に関する調査研究会」の「第三セクター、地方公社及び公営企業の抜本的改革の推進に関する報告書」(平成20年12月5日)を受けて総務省を中心として政府も地方公共団体の経営改革に取り組むことになった。平成21年6月23日(総財公第95号)に第三セクター等の抜本的改革等に関する指針を公表し、かつ三セク債の創設により平成21年度から平成25年度を特に推進を強化し実行実現のための政策としている。第三セクター等の抜本的改革等に関する指針の内容は以下のとおりである。

### (3) 第三セクター等の抜本的改革等に関する指針

経営状況等の把握、監査、定期点検



（出典：総務省ウェブサイト「第三セクター等の抜本的改革の取組みに関する参考資料」の「地方公営企業・第三セクター等の抜本的改革」を修正 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000215610.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000215610.pdf)）

#### ア．経営検討委員会の設置と調査と評価検討

経営が著しく悪化しているおそれがある第三セクター等について事業の意義、採算性を評価し、存廃や事業手法の選択も含めた経営改革等の検討を行う。また、公認会計士、弁護士等の外部専門家を活用し、原則として公益性や採算性がない第三セクター等は解散を含めた抜本的改革をする必要がある。採算性に係る客観的な判断基準としては以下によるべきものとされている。

損失補償を行っている第三セクター等（地方道路公社及び土地開発公社を除く。）で、損失補償債務等負担見込額の算定基準における標準評価方式において損失補償債務がB～Eと評価されたもの、又は個別評価方式においてその算入割合が30%以上とされたもの。

損失補償を行っていない第三セクター等（地方道路公社及び土地開発公社を除く。）で、次のいずれかに該当するもの

ア 経常収支が赤字のもの。地方公共団体から補助金等の財政援助を受けている場合は当該財政援助の額を控除の上、判断すること。

イ 債務超過であるもの。含み損のある資産を保有している場合は当該含み損を反映の上、判断すること。

ウ 債務の元利償還がある場合、当該償還費の10%以上を地方公共団体からの補助金又は実質的な新規貸付金等の財政支援に依存しているもの

地方道路公社

料金収入が管理運営費（借入金利息を含む。）に満たない不採算路線を有するもの

土地開発公社

債務保証又は損失補償を付した借入金によって取得された土地で保有期間が5年以上であるものを保有しているもの、又は保有している資産を時価評価等した場合に実質的に債務超過であると認められるもの

## イ．改革プランの策定

事業計画、需要予測等の妥当性を十分検証するとともに、事業性を踏まえ、各事業手法に係る公共部門の費用負担の度合い、経営の裁量の度合い、公共部門に係る赤字負担リスク及び公共部門のガバナンスの度合いといった各事業手法に係る特性を勘案した上で、適切な事業手法を選択する必要がある。抜本的処理策については、「 8 」の「抜本的処理策検討のフローチャート」を参考とされたい。

### 議会への説明と住民への情報公開

## ア．情報開示の徹底

地方公共団体に対しては、議会及び住民に対して抜本的な処理策の検討に当たり、情報開示の範囲が拡充され、十分に住民及び議会に対して情報開示義務を強化している。特に以下の事項について十分な説明をしなければならない。

事業選択から現状に至った経緯と責任

当該事業の整理（売却・清算）又は再生が最善の選択（手法）であると考えられる理由

事業の整理（売却・清算）又は再生に伴い損失補償の履行を行う必要がある場合にはその旨

処理に伴う利害関係者との費用分担の考え方

## イ．議会の関与

第三セクター等の抜本的な改革を行う際には関連予算の議決、地方債の特例措置（いわゆる三セク債）の活用、第三セクター等の解散等の議決も行われることから、上記 ~ の情報に基づき議会で十分な議論がなされ、その処理が適切なものであることについての確認がなされることを必要とし、住民及びその代表となる議員の議会への関与を強化した。十分な情報と、ガラス張りの議会での十分な議論をもって第三セクター等の抜本的な改革と、その後の健全な運営を企図している。第三セクター等は今後、情報開示及び直接的には第三者となる議会においての説明責任並びに明瞭な資料の作成が義務付けられることになっている。

### 経営責任の明確化と運営体制

債務調整を伴う処理策（法的整理・私的整理に関するガイドライン等活用）を行う場合には、法的整理や私的整理に関するガイドライン等一般に公表された債務処理の準則を活用し、経営責任の明確化と運営体制の構築が必要となる。残資産の売却、管理等については情報開示した上で適正に管理又は処分する必要がある。

## 6. 三セク債の創設

### (1) 地方交付税法等の一部を改正する法律

健全化法の施行を踏まえ、第三セクター等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について5年間で第三セクター等の抜本的早期是正措置を集中的に行い、事業の再生及び削減を取り込む上で特に必要となる経費については地方債の対象とすることができることとする特例措置（三セク債）の創設を盛り込んだ「地方交付税法等の一部を改正する法律」が平成21年4月1日から施行された。この特例措置は通常であれば損失を対象とした地方債の発行が認められていないにもかかわらず期限を5年間に限り発行を可能とした目玉となる政策立法である。ただし、発行できる第三セクター等は以下(2)の対象団体のみとなる。

### (2) 三セク債とは

経営が悪化した第三セクター等を整理するためには、一時に多額の損失及び資金が必要な場合が多い。損失はその出資額のみではなく、貸付金や損失補償の場合も多く、多額の経費を負担しなければならないが、地方債は赤字を補てんする理由では原則として発行できないため、地方公共団体は一度にその経費の負担をすることができず、抜本的な改革が実行できずにいた。そのため、今般の集中的な抜本的是正を具体的に実行するために、平成21年度から平成25年度に限りその財源として地方債を充てられることとした特例措置（三セク債）を設けた。つまり、第三セクター等の整理又は再生手続を遂行することにより、債務及び損失を確定させて、通常は一度に経費負担しなければならないところを三セク債の発行により分割して地方公共団体が負担しやすくする方法を推進したものである。実際には三セク債は、今までのところ市場公募はせず、地元金融機関等が引き受け、証書借入れの方法を行っているが、そのような場合でも、地方債の一種ではあるため、金融商品取引法上の有価証券に該当する。利率は個別案件ごとに設定となる。

#### 改正法令

地方財政法（昭和23年法律第109号）第33条の5の7「公営企業の廃止等に係る地方債の特例」

#### 対象団体（地方財政法第33条の5の7第1項）

以下に取り組む地方公共団体は、取組が地方公共団体の将来の財政の健全な運営に資すると認められる場合には三セク債を発行することができる。

ア．公営企業の廃止

イ．土地開発公社及び地方公社の解散又は業務の一部廃止

ウ．損失補償を行っている法人等の解散又は事業の再生

#### 対象期間

平成21年度から平成25年度

発行期限は平成25年度中となっており、議会の承認が得られるのであれば、期限近くなっても総務省窓口での対応は予定しているとのこと。

### 発行価額の制限

対象団体の解散又は事業再生のために地方公共団体が負担しなければならない経費の範囲で三セク債は発行可能としている。

上記 アの公営企業の廃止については地方債の繰越償還や一時借入金の償還、施設・設備の撤去に要する経費、移行型の独立行政法人の設立に際して必要となる出資等。

上記 イ、ウにおいては 地方公共団体が損失補償を行っている法人の法的整理等を行う場合に必要となる当該損失補償に要する経費（短期貸付金の整理に要する経費を含む。）。例えば、地方公共団体が損失補償、債務保証の実行。ただし、平成21年度以降に増額した損失補償・債務保証、短期貸付金は対象外（既存債務の金利が増加した分は可）。

### 発行手続

議会の議決及び都道府県・政令市の起債には総務大臣の許可、市区町村の起債には都道府県知事の許可と総務大臣の同意（限度額及び資金の同意）が必要となる。

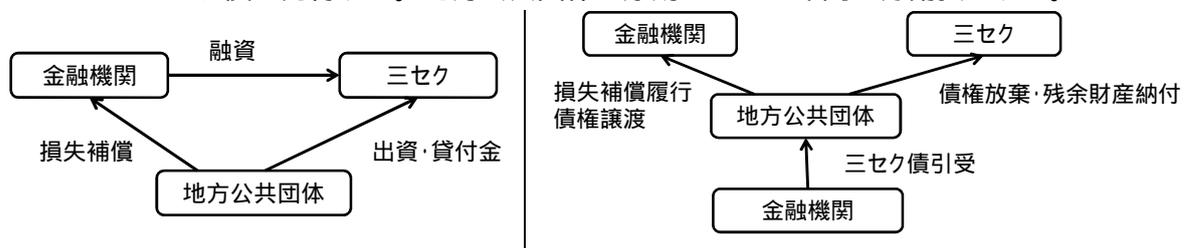
発行に当たっては計画の策定とセットで行うこととなっており、破産や事業再生ADR等、倒産手続や事業再生手続で一般的に認められている手法を用いる必要がある。

### 償還年限

10年以内を基本とするが、必要に応じ10年を超える償還年限の設定も可（土地開発公社、病院、住宅供給公社等で10年を超える事例が散見される。）。

### スキーム例

第三セクター等の借入金又は損失補償額を明確にし、このような第三セクター等の債務を地方公共団体が引受け、その引受けのために必要な資金を集めるために三セク債を発行する。地方公共団体は原則として10年間で分割払いする。



### 実績

#### ア．手法別実績

第三セクター等の解散・廃止に主に利用されているが、再生についても利用実績がある。

(単位:件、億円)

	平成21年度		平成22年度		平成23年度		平成24年度		合計	
	件数	許可額	件数	許可額	件数	許可額	件数	許可額	件数	許可額
解散・廃止・破産	6	126	23	1,223	13	534	30	1,233	72	3,117
特別清算・清算計画	1	18	3	102	2	115	5	148	11	382
廃止(独法化等)	4	76	3	89	6	192	0	0	13	357
再生・更生・特定調停	1	164	0	0	1	52	2	268	4	485
事業再生ADR	0	0	1	125	1	29	0	0	2	154
一部廃止	0	0	1	44	0	0	1	175	2	219
計	12	384	31	1,583	23	922	38	1,824	104	4,714

(出典:総務省ウェブサイト「第三セクター等改革推進債の発行状況」の「第三セクター等改革推進債の実績」[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000215609.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000215609.pdf))

### イ. 償還年数別実績

償還年数は原則となる10年間が多いが、土地公社や病院等については長期間の償還期間が認められている。

	平成21年度		平成22年度		平成23年度		平成24年度		合計	
	件数	許可額	件数	許可額	件数	許可額	件数	許可額	件数	許可額
10年未満	1	2	1	2	0	0	1	2	3	6
10年	9	284	19	604	16	442	22	651	66	1,980
15年	1	32	6	557	4	176	5	221	16	987
20年	0	0	2	172	1	238	8	805	11	1,214
25年	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30年	1	66	3	249	2	66	2	146	8	527
計	12	384	31	1,583	23	922	38	1,824	104	4,714

(出典:総務省ウェブサイト「第三セクター等改革推進債の発行状況」の「第三セクター等改革推進債の実績」[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000215609.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000215609.pdf))

### ウ. 対象法人区分別実績

	平成21年度		平成22年度		平成23年度		平成24年度		合計	
	件数	許可額	件数	許可額	件数	許可額	件数	許可額	件数	許可額
公営企業	10	203	7	123	9	500	3	68	29	894
うち病院	5	108	3	89	6	192	1	44	15	433
うち土地	5	94	4	34	1	238	1	17	11	383
公社	0	0	17	1,126	8	159	29	1,607	54	2,893
うち土地開発公社	0	0	16	746	6	130	27	1,339	49	2,215
うち地方道路公社	0	0	0	0	2	29	0	0	2	29
うち住宅供給公社	0	0	1	381	0	0	2	268	3	649
三セク等	2	182	7	334	6	263	6	149	21	927
うち農林分野	0	0	2	99	1	52	0	0	3	152
うち住宅分野	0	0	2	96	1	29	0	0	3	125
うち観光分野	1	18	1	2	2	66	1	2	5	88
うち不動産分野	1	164	0	0	1	109	3	29	5	302
計	12	384	31	1,583	23	922	38	1,824	104	4,714

(出典:総務省ウェブサイト「第三セクター等改革推進債の発行状況」の「第三セクター等改革推進債の実績」[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000215609.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000215609.pdf))

## 7. 三セク債のメリット・デメリット

	メリット	デメリット
第三セクター等の解散	維持費用が不要となり、赤字の増大は止められる。 兼務職員（地方公務員）の兼務がなくなる。	第三セクター等が提供していたサービスがなくなる。 解散に伴う多額の費用が地方公共団体の単年度の負担となる。 プロパー職員の雇用問題が発生する。 取引先の連鎖倒産等の問題が発生する。
三セク債利用	通常の地方債では負債の補填のための発行はできないが、特例措置により認められている。 解散に伴う多額の費用を単年度ではなく分割して支払うことができる。 三セク債は地方公共団体が発行するため、第三セクター等の現状の資金調達より一般的には低い利率で資金調達することができる。 支払利息の一部について、必要に応じて特別交付税措置が講じられている。	事業計画作成や議会承認等発行事務手続及び費用がかかる。 損失及び債務が顕在化するため、地方公共団体の財政指標が悪化する。

## 8. 今後の第三セクター等について

三セク債の発行期限が平成25年度中ということもあり、総務省及び各地方公共団体は大詰めの対応を迎えているところである。

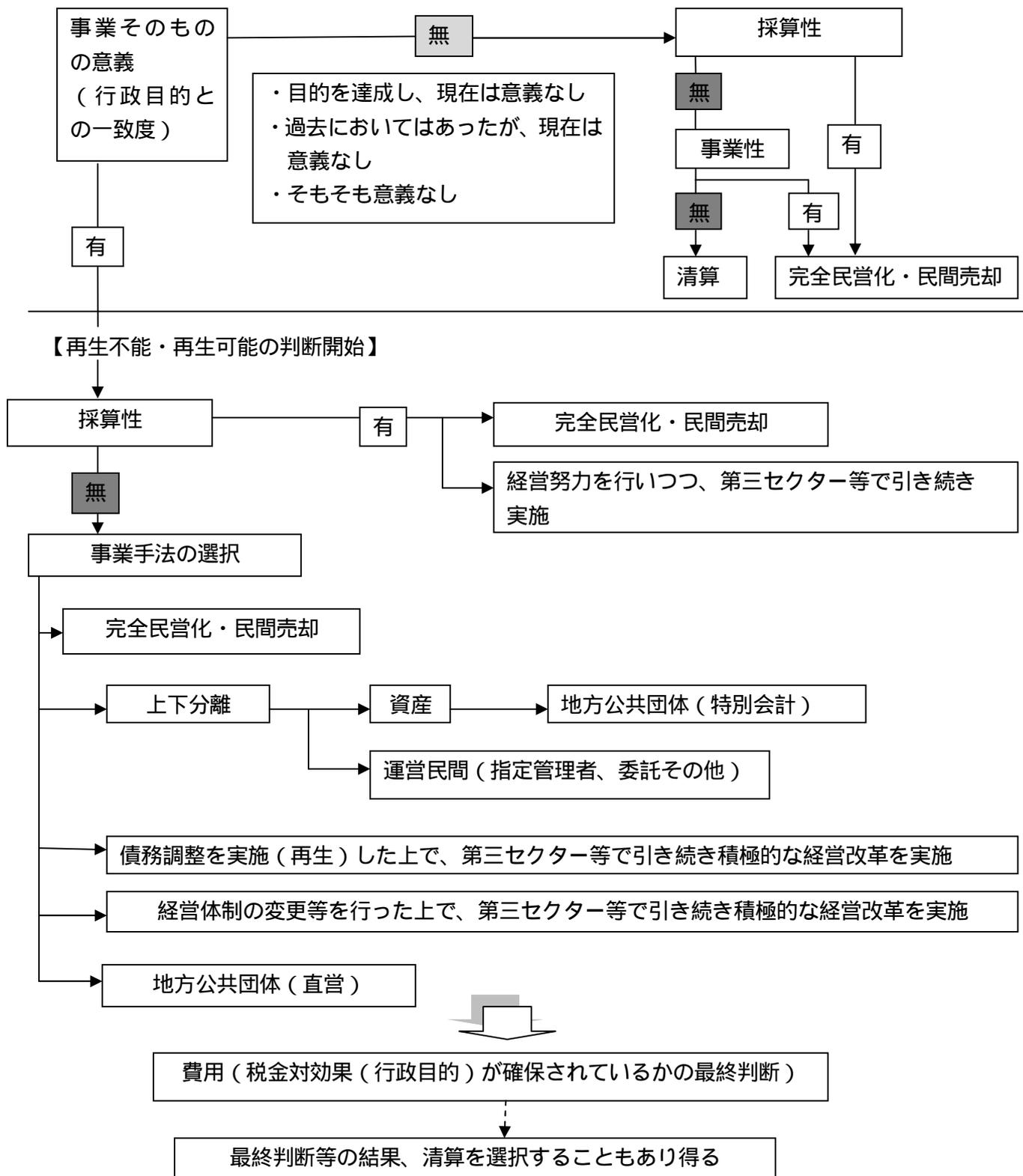
その結果、平成25年度中には問題のある第三セクター等について必要な改革がなされたとしても、仮に平成26年度以降に、第三セクター等で大きな損失が発生し、その第三セクター等に対して上部の地方公共団体が損失補償をしていた場合には、三セク債のような仕組みはないことから、健全化法の枠組みにおいて、当該地方公共団体の財政に重大な影響を及ぼすことも考えられる。

よって、今後は、第三セクター等について、損失が拡大する前に何かしらの対応を取るか、そもそも、地方公共団体に大きな損失が発生しない仕組みで事業を行う等の対応が求められる。

前者については、まず、第三セクター等の財務状況のモニタリングが重要となってくるため、会計の専門家としては、第三セクター等についての財務状況の分析が重要となってくる（第三セクター等の外部監査については、各種関連する法律における義務はあるが、第三セクター等に該当するというだけでは、監査は義務付けられるものではない。）。

後者については、公共部門におけるリスクを限定するということであるため、民間の参加を求めることになろう。公共事業への官民の関わり方として、様々な方法が考えられるが、最近の新たな手法として、後段で述べるレベニュー債やPFIにおける公共施設等運営権などがある。三セク債の発行期限までに、第三セクター等の整理や事業再生が多数発生すると思われ、その局面での公認会計士の役割も重要となってくるが、三セク債の発行期限後こそ、慎重な舵取りが求められるところとなってくるので、地方公共団体等が過大なリスクを負わないよう、会計の専門家による財務面からの管理やアドバイスがより重要になるものと考えられる。

【抜本的処理策検討のフローチャート】



(出典:「第三セクター等の抜本的改革の推進等について」(平成21年6月23日、総財公第95号)の「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」の「別記2」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000028194.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000028194.pdf))

## 第三セクター等の事業再生事例の研究

### 1 全体像

#### (1) 公認会計士の役割

第三セクター等の再生等において、地方公共団体の公開文書上、公認会計士が具体的にどのような作業を行い、また、どのような提言を行ったかまでは言及はされていない。しかし、基本的には公認会計士が関与しており、また、当該再生等においては、どのような案件においても、民間と同様に財産評定や経営分析等を行い、選択肢の中でどのような方法を取るべきか、財務的な側面からも分析していることから、公認会計士が果たしている役割は大きいものと考えられる。

#### (2) 事例の概要

第三セクター等は、元来、公共部門の信用力と民間の知恵や活力を合わせて、比較的公的な事業を行っていくためのものである。公共部門が関与しつつ、民間へ一定のリスクを移転する方法については、いまだに明確な解決方法はなく、これまでも様々な試みがなされているが、公共部門と民間部門でのリスクの配分が問題となり得る。そのことが表面化する典型的な場面が、第三セクター等が財務的に窮境に陥った場合である。

以前より第三セクター等の事業再生の事例は数多くあるが、上記で述べたとおり、現在必要性のない、又は財務上問題のある第三セクター等について、集中的に整理又は再生を行っている状況である。三セク債を利用したものも多数行われており、住宅供給公社の破産等、数年前までは全くなかったような事例も発生している。

第三セクター等の整理等に至る主たる原因は財務的な問題である。で述べたとおり、そのような財務的に問題のある第三セクター等において発生した損失と、これから発生するであろう損失のリスクについて、第三セクター等及び上部の地方公共団体の財政状態に重大な影響がないよう、どのように処理するかが問題であり、本章は実際の対応事例について述べている。

採算性が悪い第三セクター等のうち、経済情勢の変化等により、その存在意義がなくなった現況においては必要性のない第三セクター等については、基本的には追加負担のリスクを遮断すべく、資産を換価処分し、清算することとなる。この場合、当該清算処理が上部の地方公共団体の財政状態へ与える影響が問題となるが、近年では、三セク債がその負担を平準化する一定の効果を果たしていると言える。

採算性が悪いものの、公益性等を鑑み、今後も当該事業を行う必要がある第三セクター等については、事業を別の法人等に移行して行う、又は当該第三セクター等において、事業を自ら再生するなどの方法がある。

なお、事業を継続する場合のいずれについても、短期的な経営状態は改善しているようである。しかし、民間への譲渡に関しては、資産とともにリスク（債務）が移転し、今後の負担増加の懸念は回避されたものとして差し支えないものと考えられるものの、自治体等自らが再生を行う事例に関しては、資産やリスクはそのまま残っている可能性もあり、今後において抜本的な解決と言えるかはこの時点では言い切れない。また、清算の場合と同様、上部の地方公共団体においては、三セク債で長期に平準化されたとしても、多額の損失が実現化している場合もあることは注

意しなければならない。

第三セクター等以外にも民間の資金又は事業の活力を利用して、公共部門のリスクを限定する試みは続けられており、最近の新しい手法としては、レベニュー債や法律が改正されたPFIがあるが、これらについては、 で説明する。

### (3) 事例の区分等について

以下の説明では、清算、事業移行、再生の三つに大きく分けており、現実において明確な線引きは難しいところであるが、本研究報告では、次のとおり区分している。

清算	事業を終了させ、法人が消滅するもの
事業移行	法人は消滅するが、その主たる業務について、他の形態で続けることが、手続において明確に意図されているもの
再生	従来の法人を残し、その事業の再建を目指すもの

よって、事業の一部を他の法人等に譲渡して終わらせるといった場合でも、清算に含まれているものもある。

また、各種事例については、平成24年秋頃に、その時点で入手可能であった資料を基に記載しているため、留意が必要である。

なお、三セク債については、上記 で述べたとおり、平成25年度が発行期限となっている。よって、今後は多額の損失が発生するような事例については、整理しようとする地方公共団体の財政状態に重大な影響を与えてしまうことも考えられる。

現在行われている改革において、そのような重大な影響のある損失を含む第三セクター等については何かしらの処理がなされるはずであるため、一時的には解消されるはずであるが、三セク債があったからこそ改革を実行できたような事例もあるため、今後何かしらの理由で同様の財政状態となった場合には、対応することができない（破綻するほかない。）という事態が予想される。

については、今後は、同様の事態にならないような仕組み作りか、同様の事態になる前に何かしらの対応をすることが必須となる。

次に、事例には三セク債を使った場合と使わない場合とがある。実質的に破綻しているような場合にも、三セク債を利用することにより、少なくとも出資等をする地方公共団体が破綻することなく、第三セクター等が整理されているため、三セク債は、第三セクター等の整理及び再生に当たり、公会計における健全性の維持という意味でも一定の効果があるものと考えられる。ただし、三セク債を使っていない事例もあるとおり、三セク債の利用が必ず有効になるということではない点は留意が必要である。

手続手法については、法的整理又は一定の準則に従った私的整理が取られている。三セク債を利用する場合には、少なくともそれらの手続を行うことが要件となるが、再生手続に当たっては、評価損の損金算入や期限切れ欠損金の損金算入等、税務上の効果の観点についても手続の選択において勘案した事例もあるようである。

手続	適用対象企業の種類	三セク債を利用することができる手続か
会社更生	株式会社	可
民事再生	法人種別の限定なし	可
破産	法人種別の限定なし	可
特別清算	株式会社	可
特定調停	法人種別の限定なし	可
私的整理ガイドライン	多数の金融機関に債務を有する企業	可
中小企業再生支援協議会	中小企業者	可
R C C企業再生スキーム	法人種別の限定なし	可
事業再生ADR	法人種別の限定なし	可
株式会社地域経済活性化支援機構	大規模事業者及び地方三公社及び第三セクター以外	-
特段の準則のない任意の手続	法人種別の限定なし	不可

(出典：経営研究調査会研究報告第47号「事業再生実務と公認会計士の役割」(平成23年12月5日、日本公認会計士協会)の付録1)

なお、手続を通じて、民間と同様に経営責任等が問われるのであるが、その経営者等、責任を取る者が、公共部門の関係者である場合も多く、また、当該関係者も定期的な人事異動で当該法人にいたことも多いことから、事業再生手続により、その法人について一定の整理がなされた後も、議会等で責任問題が引き続き議論となる点についても民間と異なるところである。

いずれにしても、今後においては、事業開始段階に、議会においてリスク等をより詳細に説明することが重要となってくる。

## 2. 第三セクター等の清算事例

### (1) 茨城県住宅供給公社：破産（三セク債利用）

#### 事例の概要

茨城県が多額の損失補償と短期貸付を行っていた住宅供給公社について、元々は時間をかける中での自主解散が模索されていたが、三セク債の活用を前提として破産処理を行ったものである。地方住宅供給公社が破産処理を行った初めてのケースとなる。

名称	茨城県住宅供給公社（特殊法人）
所在	茨城県水戸市
利用した手法	破産
時期	平成22年9月（破産申立）
三セク債活用	有り 38,077百万円
出口	破産管財人の下での資産処分
設立主体	茨城県（出資比率50%）、日立市（同29%）、水戸市（同16%）、土浦市（同5%）

#### 破産に至った経緯

##### ア．設立から経営悪化まで

戦後の混乱期からようやく復興基調に入ろうとしていた県内の住宅事情の一助となるために、公社は昭和27年に財団法人茨城県住宅協会として設立され、その後、昭和40年に地方住宅供給公社法に基づき茨城県住宅供給公社（本事例では、以下「公社」という。）に組織変更された。

その後公社は、高度経済成長を背景に県内各地で住宅や宅地の分譲を行ってきた。しかし、一方で住宅地としての需要をはるかに超える土地の取得、住宅には不向きな土地の取得等を行っていた。その後バブルが崩壊し地下の下落・販売低迷等、更に土地取得の為の多額の借入金の利子負担などもあり公社の経営は次第に悪化していったが、平成16年度まで土地の先行取得は続けられていた。

##### イ．減損会計の導入（平成17年度）

平成17年度時点で、「民間による住宅・宅地分譲事業が活発に行われていることを理由として、公社は用地取得を伴う新たな宅地開発は行わないこととし、保有土地の処分をもって、住宅・宅地分譲から撤退する方針が決定された。」<sup>3</sup>

すなわち、公社の本来の使命は果たされ、計画的にその事業から退出する方向性が示された。

また同じく「平成17年度の決算から公社に減損会計が導入されることとなり、それに先立ち行われた保有資産の再評価結果では51,007百万円の評価損が発生し、46,087百万円の債務超過に陥る見通しが示された。平成17年度末の段階で

<sup>3</sup> 「県出資団体等調査特別委員会 調査結果報告書」（平成18年9月27日、茨城県議会）p.11

は、民間金融機関からの借入金について、県による59,413百万円の損失補償が付けられていた。」<sup>4</sup>すなわち、債務超過を解消する対策を取らないままでは、公社は金融機関からの資金調達や借換ができなくなるため、県は平成18年度に補助金と短期貸付金により40,600百万円を金融機関に繰上げ償還し、その後平成18年度から平成27年度の10年間に債務超過の10分の1に相当する4,600百万円の経営支援補助金を交付（県の短期借入金の返済に充当）する支援策が取られた。さらに、各年度の決算損失についても、県の補正予算による措置が取られている。

#### ウ．県補助金及び貸付金による支援（平成17年度から22年度）

債務超過の事態への対処策として、県財政に与える影響から、一括処理ではなく平成18年度から10年間にわたる対策が講じられた。

すなわち、平成18年時点では、10年の時間をかける中で保有土地の処分促進（分譲中団地10箇所、事業凍結中団地6箇所）を行い、処分の目途がたった段階で自主解散を行うことが想定されていた。

具体的には、平成18年度以降の予算の中で、経営支援補助金として年間4,600百万円が計上されることとなり、またその後平成22年度までの間に必要に応じて決算処理損失や造成費一括処理等の予算措置が行われた。

#### エ．破産方針公表（平成22年度）

保有土地の処分について、分譲中団地は平成21年度までに完売、事業凍結中団地については大口ロット又は街区ごとの一括処分等により平成26年度までの完了を目指していたが、想定どおりのスピードでは処分が進まなかった。地価下落下の損失拡大を避けるため、平成22年2月に茨城県議会の県出資団体等調査特別委員会が公社の廃止を求める方針を固めた（同年9月に調査結果報告書公表）。

これが一つの契機となり、県全体として三セク債の活用を前提とした破産処理策が進行した。

#### 破産手続

##### ア．時間的経過

平成22年8月に、茨城県から公社の破産方針が公表された。

その後、同年9月に茨城県議会において、破産処理に関する予算案と三セク債発行の国への認可申請案等関連議案の可決、総務省に対する三セク債の起債認可申請、公社理事会での破産方針の決議及び水戸地裁への破産手続開始申立が順次行われた。

公社の破産に伴い、「県が損失補償を行っている民間金融機関からの借入金及び国（NTT-A資金）からの借入金、更に貸倒れとなる県貸付金のうち

<sup>4</sup> 「県出資団体等調査特別委員会 調査結果報告書」（平成18年9月27日、茨城県議会）pp.11-12

短期借入金の整理に要する経費の合計額38,077百万円を起債対象として」<sup>5</sup>、三セク債の発行が行われている。

#### イ．現在の破産手続の状況

破産手続は現在も続いており、平成25年3月に第7回債権者集会在開催されている。

申立時の資産総額は20,659百万円であったが、平成25年3月第7回債権者集会時点での破産財団の残金は約2,200百万円であること<sup>6</sup>、不動産の処分に当たっては裁判所の許可を得た上で売却困難な不動産の放棄が行われていること等の状況を勘案すると、最終的な破産配当率は一般的な破産事件程度に低いものとなることが予想される。

なお、平成24年10月の新聞報道によれば、公社の水戸市内の未分譲地約89ヘクタールを民間が取得し、国内最大級のメガソーラーを建設する事案が進行している模様である（株式会社茨城新聞社ウェブサイト「水戸ニュータウン メガソーラー建設へ」（平成24年10月6日））。

#### 効果（地方公共団体への影響）

平成19年6月に公布された地方公共団体等財政健全化法により、地方公共団体は毎年度、以下の健全化判断比率を監査委員の審査に付託した上で議会に報告し、公表しなければならないと定められている。

- ・ 実質赤字比率
- ・ 連結実質赤字比率（全会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率）
- ・ 実質公債費比率
- ・ 将来負担比率（公営企業、出資法人等を含めた普通会計の実質的負債の標準財政規模に対する比率）

4指標のうちの実質赤字比率（早期健全化基準3.75%、財政再生基準5%）について、県が平成22年にシュミレーションした結果によると、その時点の保有土地に係る将来負担見込額1,890億円を消化する期間や、三セク債の償還年数によっては、平成27から28年頃に基準に抵触する懸念が生じていた。<sup>7</sup>

三セク債起債の制度がなければ、公社の破綻処理を単年度の県財政で担うことはできず、平成22年時点での破産という選択肢は採用し得なかった可能性が高いと思われ、公社の場合にはこの制度が有意義に活用されたものと考えられる。

#### 問題点

公社は相当以前に設立当初の役割を終えており、早い段階から実質破綻状態にあったことは、県議会始め多方面からの指摘により明らかである。しかしながら、平成18年時点の対処方針としては、10年という長期の時間をかけて保有不動産の

<sup>5</sup> 「県出資団体等調査特別委員会 調査結果報告書」（平成22年9月22日、茨城県議会）付属資料17の一部

<sup>6</sup> 「茨城県議会議事録 平成25年3月12日 土木企業常任委員会」住宅課住宅供給公社対策室長 発言番号93の一部

<sup>7</sup> 「県出資団体等調査特別委員会 調査結果報告書」（平成22年9月22日、茨城県議会）pp.32-33の一部

処分を進め、その後の自主解散を目指すものになっていた。

減損会計の導入により公社の実態がより明確にされ、また三セク債の制度により県財政への影響を調整できることとなったため、平成22年時点の破産処理が行われたが、時間をかけた結果として地価下落に伴う損失が増大した形になっている。

#### 総括

そもそも自主解散が企図されていた事例であり、再生に至らず破産を選択した事に関しては不可避であった。

三セク債という制度が、損失補償による県財政への負担を長期平準化するものであり、それが破産申立てへの道筋を切り開いたという点では、特筆すべき事例である。

#### 【引用・参考文献及び関連資料】

- ・「県出資団体等調査特別委員会調査結果報告書」（平成18年9月27日 茨城県議会）  
<http://www.pref.ibaraki.jp/gikai/report/shusi/shusi.pdf>
- ・「県出資団体等調査特別委員会調査結果報告書」（平成22年9月22日 茨城県議会）  
[http://www.pref.ibaraki.jp/gikai/report/shusi2/shusi2\\_total.pdf](http://www.pref.ibaraki.jp/gikai/report/shusi2/shusi2_total.pdf)
- ・「茨城県議会議事録 平成25年3月12日 土木企業常任委員会」住宅課住宅供給公社対策室長 発言番号93  
<http://gikai1.pref.ibaraki.jp/>
- ・株式会社茨城新聞社ウェブサイト「水戸ニュータウン メガソーラー建設へ」（平成24年10月6日）  
[http://ibarakinews.jp/news/news.php?f\\_jun=13494455308165](http://ibarakinews.jp/news/news.php?f_jun=13494455308165)

(2) 社団法人群馬県林業公社：民事再生法（三セク債利用）

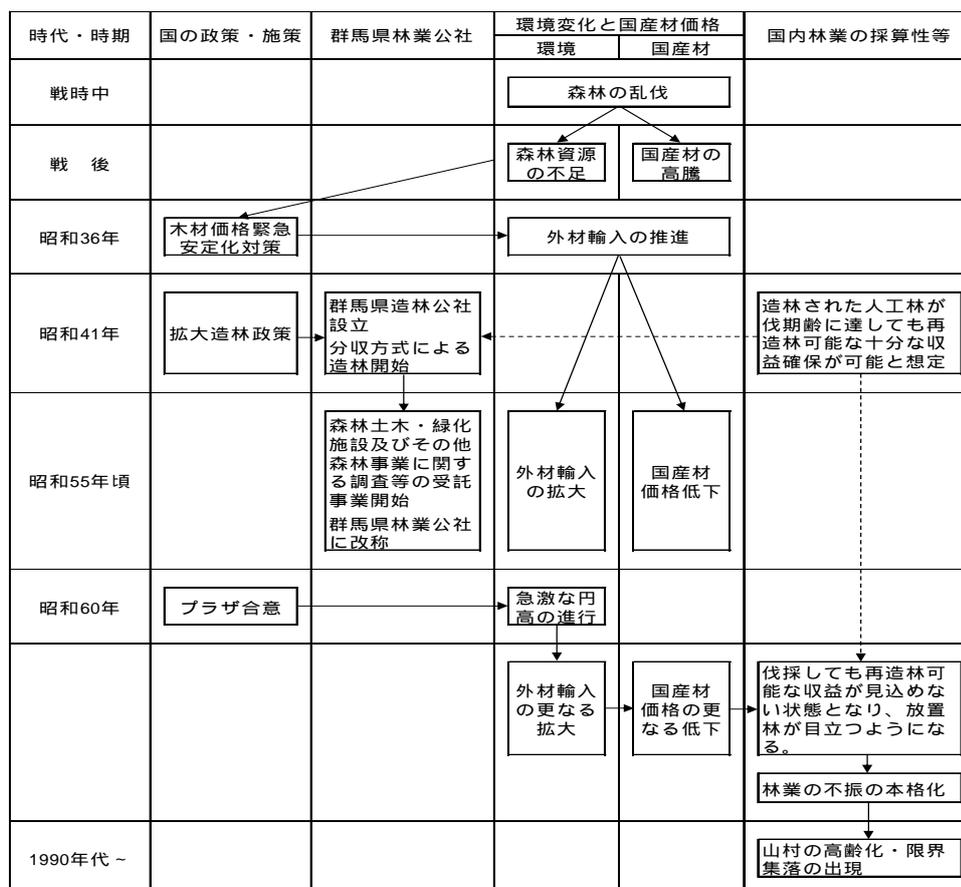
事例の概要

名称	社団法人群馬県林業公社
所在	群馬県前橋市
利用した手法	民事再生
時期	平成23年4月15日申立て 同年10月11日再生計画認可決定
三セク債活用	有り 52億円
出口	事業譲渡・資産換価処分・再生債権弁済終了後解散
社員（出資者）	群馬県61.0%、その他高崎市等22市町村・17森林組合（連 合会含む）39.0%

再生に至った経緯

ア．林業公社設立と経過

社団法人群馬県林業公社（本事例では、以下「公社」という。）の設立と経過は、群馬県林業公社経営改革検討委員会<sup>8</sup>の総括意見（以下「総括意見」という。）に詳述されている。総括意見を参考に、国の政策、林業を巡る環境変化、国内林業の採算性等との関連の中に示すとおよそ次図のとおりである。



(注)「総括意見」を参考に作成

<sup>8</sup> 群馬県林業公社経営改革検討委員会：群馬県のほか、学識経験者、関係者、県民等から構成される委員会で平成22年12月10日付けで総括意見が答申されている。

公社は、広大な分収林の造成のほか、山村地域経済の振興にも大きく寄与してきた<sup>9</sup>が、以上のような日本林業を取り巻く環境変化によって、全国の林業公社と同様に、群馬県の公社の経営も実質的に破綻している状況にある。

#### イ．借入金依存体質

分収林事業は、事業費を主として農林漁業金融公庫<sup>10</sup>(以下「公庫」という。)からの超長期の借入金に依存して進められてきたため、その利払も負担となってきたほか、平成17年当時に公庫が作成した長期収支計画でも、39林業公社のうち過半の林業公社において、将来の伐採時の木材販売収入では、公庫や都道府県等からの借入金を償還できない財務状況にあると見込まれる状況にあった<sup>11</sup>。また、林業公社の公庫からの借入金には各都道府県による損失補償が付されているが、借入金の繰上償還・元利金の返済猶予等の条件変更については公庫のハードルが高く、有利子借入金の削減や金利軽減策をスムーズに進めることができなかったという事情があったようである。

群馬県では、公社財務体質の改善のため、平成9年度から県長期貸付金の無利子化・既往県長期貸付金の利息凍結、平成17年度からは公庫からの借入を中止して直接事業費の補助残財源を全額県長期貸付金とする等の対策を講じてきた<sup>12</sup>ものの、平成22年当時には約165億円の累積債務を抱えるに至った。

#### ウ．経営改善

群馬県では平成9年度から3次にわたって公社の経営改善のための検討を行ってきたが、抜本的な改革なしでは事業継続に限界があることから、前述の群馬県林業公社経営改革検討委員会が設けられ、平成22年12月に「総括意見」が答申された。

総括意見では、分収林資産評価額を将来収益から簿価の6%、10億円と評価し、国策によって進められてきた借入金に依存した分収林事業に終止符を打つことを前提として、公社存続・解散のケースに分けて整理している。いずれの場合についても、公社への県貸付金およそ100億円の債権放棄、公庫からの借入金およそ50億円の県による損失補償に係る三セク債処理を想定し、存続の場合には不採算林の切放しとその管理、解散の場合には分収林事業の県による実質的な継続の検討が必要としている。

このような経過の後、県議会において制度的に破綻した分収林事業の廃止を前提に、森林所有者の理解と協力を得ながら契約の解除に努めるべきとの決議がなされ、県において平成25年度末を目途に解散との見解が示された<sup>13</sup>。

<sup>9</sup> 公社は、森林所有者の努力だけでは造林の進みがたい奥地森林を中心に5,236haの分収林を造成し、県土緑化、森林の公益的機能の向上に寄与するとともに、事業の実施を通じて90万人を超える雇用を創出するなどしてきた(「林業公社経営改革検討委員会 総括意見」(平成22年12月10日、群馬県林業公社経営改革検討委員会))。

<sup>10</sup> 現、株式会社日本政策金融公庫

<sup>11</sup> 「平成17年度決算検査報告」(会計検査院)の「第4章 第3節 第10 農林漁業金融公庫における林業公社の分収林事業に対する貸付け等の状況について」

<sup>12</sup> 「群馬県林業公社第3次経営改善計画書」(平成17年11月、社団法人群馬県林業公社)

<sup>13</sup> 社団法人群馬県林業公社ウェブサイト「平成23年度業務報告」(社団法人群馬県林業公社)

## 再生手続

### ア．採用した手法とその説明

前記した県の見解を受けて公社理事会において清算する方向が承認され、公社は平成23年4月15日付けで民事再生手続の申立てを行った。

### イ．手続の流れ

民事再生手続開始決定後、平成23年7月25日に再生計画案が提出され、同年10月11日開催の債権者集会において全員の同意を受け、再生計画が認可された。再生計画案の概要は次のとおりである。

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・基本方針 受託事業の事業譲渡と分収林の公社持分の譲渡を行い、全ての資産処分と再生債権弁済終了後、平成26年3月末を目途に解散</li><li>・再生債権弁済率 500万円以下の部分に対して100%、500万円超の部分について6%を弁済し、残余は債務免除を受ける。</li></ul> |
|--|

群馬県、日本政策金融公庫及び16森林組合の債権総額167億円について、公社の弁済総額は約10億円に留まり、森林組合の債権はなくなるが、群馬県は、債権放棄108億円と日本政策金融公庫に対する損失補償49億円の合計157億円を負担する<sup>14</sup>。

受託事業のうち調査設計部門については再生計画の認可決定に先行して、裁判所の許可を得て8月1日付けで財団法人群馬県森林・緑整備基金に事業譲渡を行った<sup>15</sup>。また、同年9月から分収林契約の解約交渉を開始した<sup>16</sup>。

### ウ．解散・民事再生手続を選択した背景

解散を選んだ理由は、公庫借入金に依存した分収林事業は既に破綻しており、その継続は公社の損失の拡大とそれに伴う県からの補助金・貸付金の拡大、即ち県民負担の増加につながることから、その悪循環を断つのが最善と判断したところにあると思われる。平成22年12月の公社の解散と負債返済に係る県議会決議では、150億円にも及ぶ県民負担が発生することを極めて重く受け止めた上で、県民への説明責任を果たすためには解散すべきとの結論に達したとされる。

民事再生手続を選択した背景としては、前記した総括意見によると、法的手続を取った場合には、公庫は損失保証契約に基づく遅延損害金をも求めるとあるので、本来は任意の手続の方が費用面では有利であったとも思われるものの、県の債権放棄額が108億円と巨額に上るところから透明性が求められたことと手続の迅速性を優先したものであろう。また、土地所有者との間の分収林契約について、解約について理解を得るための交渉を十分に行うとしても、最終的には法的に消滅させる必要があることも重要な理由であったものと推定される。

---

<http://www.grk.or.jp/>

<sup>14</sup> 平成23年8月12日付け上毛新聞ニュース

<sup>15</sup> 社団法人群馬県林業公社ウェブサイト「平成23年度業務報告」(社団法人群馬県林業公社)

<http://www.grk.or.jp/>

<sup>16</sup> 社団法人群馬県林業公社ウェブサイト「2. 公社沿革」(社団法人群馬県林業公社)

<http://www.grk.or.jp/>

## 効果と問題点

### ア．地方公共団体への影響

公社の民事再生手続により、群馬県は不採算事業となっていた分収林事業を事実上廃止することができ、県民の将来的な負担を軽減する結果となることが期待されている。また、民事再生手続に伴う公庫借入金の損失補償については三セク債による資金調達が可能となる。

### イ．地域に対する影響

公社のウェブサイトによると、再生計画案提出後の平成23年9月から「公社持分評価額の譲渡交渉を開始（分収林契約の解約）」と記載されているので、採算性の認められる分収林については買上げを、不採算の分収林については無償解約として、公社解散に向けて交渉が進められているものと推定される。しかしながら、平成24年の一部報道によると、交渉は難航しているとされる。

分収林事業は元々国策として開始されたのであるが、国産材価格が下落して不採算となった後も公庫の逸失利益の回避等の方針もあって長期にわたり硬直的な運営がなされてきた。また、土地所有者の中に公社持分評価額の買上げを行うことができる財政的な基盤があるのかどうか、また、不採算の分収林については、契約の解約には県民負担の増大の回避という公益的側面からやむを得ない面があるとは思われるものの、解約後、公社に代わって土地所有者による管理が可能かどうかという問題が背景にある。このため、この間、国によって山林経営の抜本的改善のための施策が行われなかったため、土地所有者の零細化・高齢化が進んでしまった。

最終的に公社の解散・清算に伴って残存する分収林契約は消滅することになるだろうが、その後の山林の管理は、県土の保全・県民の健康等の観点から新たな公益的な課題となり、山林の保全のための措置が必要となることが予想される。

### ウ．事業縮小の遅れによる損失の拡大

公社は、平成8年10月に第1次「分収林事業改善計画」（平成9から13年度）を策定し、翌平成9年4月から県長期貸付金の無利子化等の公社経営に対する財務的支援が開始されている。しかしながら、平成10年5月には、第3期分収造林計画が策定され、平成20年度までの新たな造林事業が計画された。また、平成13年7月には新規の分収契約について分収比率を見直し、それまでの公社6：土地所有者4を7.5：2.5とした。そして、平成14年10月に至って、第2次「群馬県林業公社経営改善計画」（平成14から16年度）が策定され、1年半を置いて平成16年3月に造林面積5,236haで新規の分収造林事業の中止を決めている。

以上のような経過を見ると、分収林事業の持続的拡大と県による公社経営の支援とが並行的に行われていた期間があったと思われる。

既に平成9年には財務的支援が開始され、平成12年には包括外部監査人から

も分収林事業について指摘を受けている<sup>17</sup>が、新規の分収林事業の中止を決めたのは平成16年になってからであり、更に抜本的な改革の検討が行われた時期は平成22年と、分収林事業の根本的な解決までに10年以上を要する結果となっている。この事業縮小の遅れはその間の事業費・借入金利息による損失の拡大をもたらす結果となったことは否めない。

#### 総括

公庫の借入金に依存した分収林事業は、国産材価格の下落の結果、多くが不採算の状態にあり、林業公社の多くは公社と同様に、将来収益によっても借入金返済ができない経営破綻の状態にあると推定される。したがって、群馬県と同様に民事再生手続等により解散を選択する林業公社は今後も出てくるものと思われ、それぞれにおいて分収林契約の解約・消滅、買上げ、その後の山林の管理等の問題が生ずることになると予想される。その意味では、分収林事業終了後の山林の管理と県土の保全・県民の健康の問題は、国土の保全・国民の健康という国家的問題であり、国による方針・施策が求められると言えよう。

#### 【引用・参考文献及び関連資料】

- ・ 社団法人群馬県林業公社ウェブサイト (<http://www.grk.or.jp/>) を参照 (以下の三つの資料は当該ウェブサイトから閲覧可能である。)
  - 「林業公社経営改革検討委員会 総括意見」(平成22年12月10日、群馬県林業公社経営改革検討委員会)
  - 「群馬県林業公社第3次経営改善計画書」(平成17年11月、社団法人群馬県林業公社)
  - 「平成23年度業務報告」(社団法人群馬県林業公社)
- ・ 平成23年8月12日付け上毛新聞ニュース
- ・ 「群馬県林業公社の今後のあり方及び負債返済に関する決議」(平成22年12月16日、群馬県議会)  
<http://www.pref.gunma.jp/gikai/z1111238.html>

---

<sup>17</sup> 「群馬県林業公社の今後のあり方及び負債返済に関する決議」(平成22年12月16日、群馬県議会)によると、「林業公社の分収林事業については、平成12年の包括外部監査でも指摘を受けたところであり、県議会としてこれまで林業公社の経営に関する本格的な議論を怠ってきた責任が」とされている。

### (3) 株式会社釧路振興公社：特別清算（三セク債利用）

#### 事例の概要

株式会社釧路振興公社の主たる事業は広く公共的・公益的な性格を有する事業用地（以下「販売用事業用地」という。）を先行取得することであるが、釧路市からの委託事業や指定管理業務を行っていたため、当該受託業務に悪影響が出ないように、他の民間会社等への移管を行った上で、三セク債を利用した特別清算手続を採用している事例である。

名称	株式会社釧路振興公社
所在	北海道釧路市
利用した手法	特別清算
時期	平成23年7月1日
三セク債活用	有り 10,918百万円（期間15年）
出口	特別清算
資本金	12,500千円
株主	釧路市56.4%、その他8者43.6%

#### 特別清算に至った経緯

株式会社釧路振興公社（本事例では、以下「公社」という。）は、「釧路地域の秩序ある開発・整備を図るとともに、公共用地等を先行取得するため、昭和35年7月7日に設立された。その後、昭和48年に『公有地の拡大の推進に関する法律』に基づき土地開発公社が設立されたことから、土地の先行取得については、広く公共的・公益的な性格を有する事業用地の取得へ移行する<sup>18</sup>」ことになった。

このような事業目的の下、昭和50年代に、「増大する電力需要の伸びに対処するため、国内炭の利用に加え海外炭の活用も可能な沿海部での石炭火力発電所を建設する動きが強まった<sup>19</sup>」ことを受け、火力発電所用地の先行取得を行った。しかし、「その後の電力需要の伸び悩みや、発電燃料の石炭から重油へのシフト、さらには泊原発の運転開始により<sup>20</sup>」、石炭火力発電所建設計画がとん挫するに至った。

また、「昭和50年代と60年代に、スーパーを核とする大規模小売店舗の建設計画が持ち上がったが、事業者側の都合により当該計画が断念された。公社は、平成4年に零細小売業者の当面の営業継続と乱開発の防止を目的に、駅西再開発事業用地の取得を行った。しかし、郊外型複合大規模小売店舗が建設されるなど、当該事業用地の商業圏としての地盤沈下は避けられない状況に陥り、再開発事業の核となるべき事業者が現れないまま、現在に至ることとなった。<sup>21</sup>」

これら2箇所を主とする販売用事業用地は、釧路市との損失補償契約の下金融機関からの借入金を原資として取得されたが、当初取得価格に加え、支払利子込

<sup>18</sup> 「第三セクター等の経営に関する評価・検討報告書」(平成22年1月、釧路市第三セクター経営検討委員会) p.21

<sup>19</sup> 前掲検討報告書、p.25

<sup>20</sup> 前掲検討報告書、p.25

<sup>21</sup> 前掲検討報告書、p.26を一部修正

法の採用により対応金融負債の支払利子が取得原価に算入された結果、原価法を採用する棚卸資産の帳簿価額が逡増し、時価の下落と相まって、含み損を拡大させることとなった。

その結果、下表のとおり、平成21年12月末現在の販売用事業用地13箇所の帳簿価額は10,778百万円であるが、当該販売用事業用地の販売見込みが立たず、8,258百万円の含み損を抱えるに至り、平成20年度には、8,228百万円の実質債務超過に陥ることになった。

(単位：百万円)

用地名	取得価格	帳簿価額	時価	含み損
石炭火力発電所用地	2,006	6,197	1,257	4,939
駅西再開発事業用地	1,290	1,788	105	1,682
その他	1,488	2,792	1,156	1,636
合計	4,784	10,788	2,519	8,258

(出典：「第三セクター等の経営に関する評価・検討報告書」(平成22年1月、釧路市第三セクター経営検討委員会) p.33 保有地一覧表を要約)

「平成20年6月に、総務省から「第三セクター等の改革について」(平成20年6月30日付総務省自治財政局長通知)と題する通知が出され、その中で、経営が著しく悪化しているおそれがある第三セクター等については、平成20年度までに外部専門家等で構成する「経営検討委員会」を設置し、経営状況等の評価と存廃も含めた抜本的な経営改革策の検討を行うとともに、「経営検討委員会」の意見を踏まえ、平成21年度までに第三セクター等ごとの経営改革に関する方針を定めた「改革プラン」を策定するなど集中的な取組が求められた。<sup>22)</sup>

釧路市では、「平成20年8月、外部の専門家を含めた釧路市第三セクター経営検討委員会を設置し、<sup>23)</sup>」公社については、「解散する手続を早期に行うとともに、第三セクター等改革推進債の活用により、金融機関の長期及び短期借入金に係る損失補償の実行と全保有地の市への帰属について検討すべきである<sup>24)</sup>」旨が第三セクター等の経営に関する評価・検討報告書(以下「検討報告書」という。)により答申された。

当該答申を受けて、「事業継続について採算性が認められないことや今後においても公共的・公益的な事業化の見通しは乏しく、土地保有の長期化が見込まれることなど経営改善も厳しい状況にあること、さらには公共的・公益的な土地の取得を目的とした事業については、事業そのものの意義が既に失われていると認められることから、解散し、清算する<sup>25)</sup>」ものとされた。

#### 解散手続

ア．採用した手法とその説明

特別清算手続を採用。

<sup>22)</sup> 前掲検討報告書、p. 1

<sup>23)</sup> 同上

<sup>24)</sup> 前掲検討報告書、p.27

<sup>25)</sup> 「第三セクター等の経営に関する改革プラン」(平成22年2月、釧路市) p. 9

特別清算は、解散後清算中の株式会社について、清算の遂行に著しい支障を来すべき事情がある、又は債務超過の疑いがある場合に、申立てに基づき、裁判所からの命令により開始される清算手続である。

裁判所から選任された破産管財人の管理下で行われる破産手続よりも手続の遂行に債務者の融通が利く一方で、裁判所の監督下で一定の公正性も担保されるとされている。

裁判所の監督下で一定の公正性を担保した上で、釧路市の意向に沿った手続が行える特別清算手続が採用されたと考えられる。

#### イ．手続の流れ

公社は、公共用地の先行取得以外に、釧路市からの委託事業や指定管理業務を行っていた。そのため、当該業務の円滑な引継ぎと雇用維持の観点から、当該業務を他の民間会社等へ移管の上、特別清算手続の申立てを行っている。

三セク債により調達した資金で特別清算時の負債を弁済し、損失補償を履行の上、負債対応の販売用事業用地を釧路市が取得し、清算手続結了となる。

#### ウ．当該手続の特徴及び手続のポイント等

受託事業で採算の取れる事業については民間会社等に移管（移管方法は不明）の上、釧路市が損失補償を履行しなければならない販売用事業用地の先行取得事業のみを公社に残した上で、特別清算手続を行っている。

また、損失補償の履行に当たり、三セク債により調達した資金をその原資に充て、損失補償の履行によって生じる求償権については、釧路市に対応する販売用事業用地の所有権を移転して、求償権と販売用事業用地の時価との差額（含み損）は、求償権を放棄して、特別清算が結了となる。

その結果、釧路市は、三セク債を15年で償還（返済）し、取得した販売用事業用地については売却又は公共用地として利用されることで、全ての手続の実質的な終了となる。

#### エ．その手法を選択した理由

販売用事業用地の先行取得事業以外で存続可能なものは民間会社等への移管等により存続させることで、雇用維持や委託元への悪影響を回避し、多額の損失補償の履行に当たっては、三セク債の利用により、その資金を長期弁済することで単年度の釧路市財政への影響を極小化することができるため、三セク債を利用した特別清算手続が選択されたと考えられる。

#### 効果

雇用への悪影響を最小限に抑えた上で、販売用事業用地の先行取得事業に係る資産（販売用事業用地）及び負債（金融債務）を釧路市に移管し、釧路市の責任（一般会計）において管理することができる。また、移管した負債は三セク債として長期間での償還が可能となる。

#### ア．地方公共団体への影響

三セク債を15年間で償還することで釧路市財政に対する単年度収支での悪影響額を極小化することができるが、毎年約7億28百万円の償還原資を一般会計から捻出する必要がある。

また、販売用事業用地の管理・売却、活用方法の検討には、人件費を始めとする、相応の経費を要することになる。

#### イ．地域サービス等、地域に対する影響

釧路市一般会計の平成21年度当初予算は962億5千万円であり、三セク債の特例の利用により15年償還とすることで、地域サービスへの影響が出ない償還年限とされている。

#### 問題点（経営責任について）

経営悪化の要因について、検討報告書では「市が先行取得依頼をした土地の事業計画等が予定どおり進まず、長期に渡って振興公社が保有することとなり、取得価格にその保有土地の管理費及び取得資金の借入金の支払利息が上乘せされ、帳簿価額（以下「簿価」という。）が膨れ上がったことが経営悪化の最大の要因であり、結果として市の損失補償額を増嵩させる原因となったものである。振興公社は、土地の借入金の全額について市からの損失補償があったことにより、保有する土地の処分についての自助努力が不足していたことは否めないが、市の依頼により土地の先行取得を行ったものであり、また、市の政策により長期に土地を保有せざるを得なかったものと認められることから、これらの責任は、その多くが市にあるものとする。<sup>26</sup>」とし、経営責任は釧路市にあるものとしている。

検討報告書によれば、直近の常勤役員は1名であるが、当該常勤役員は釧路市職員のOBである。設立から特別清算までの常勤役員の出自は不明であるが、公社の出資の過半数を釧路市が行っていることも考慮すれば、検討報告書での指摘どおり、経営責任は釧路市にあると言える。

しかし、釧路市に経営責任があるとされた場合でも、損失補償の履行による84億円以上もの損失（三セク債起債額から販売用事業用地の時価を控除した額に支払利子や当該事業用地の管理経費等が加算される。）の負担者は地域住民（納税者）となり、公社設立から清算までの市長、市職員、市議会議員といった公社の事業遂行及び存続に責任のあった者に対して、何ら責任追及もされない可能性がある。また、公社の常勤役員についても、釧路市OBであり、退任したとしても生活に影響が出るとは考え難い。

昭和35年の公社設立の背景は、七訂公有地拡大推進法詳解によると、「地方公共団体に対する土地取得のための財源措置はこのように毎年度その拡充が図られてきたが、必ずしも地方公共団体の土地需要を十分に充足しているとはいえない実情にあった。このため、各地方公共団体は、地域の秩序ある開発・整備を図るとともに公共用地等を先行的に取得するため、昭和35年頃からいわゆる地方開発公

<sup>26</sup> 前掲検討報告書、p.24

社を設立<sup>27</sup>」するようになったとされている。

このような状況の下、地方開発公社を地方自治法の中で位置付けるべく、昭和47年に公有地の拡大の推進に関する法律が制定され、土地開発公社が設立されることとなった。土地開発公社の業務は、同法第17条で「公用又は公共の用に供する土地及び地域の秩序ある整備のために必要な土地の取得、管理及び処分」とされ、釧路市でも土地開発公社を設立したが、広く公共的・公益的な性格を有する事業用地の取得を行うこととされ、公社が存続することとなった。

公有地の拡大の推進に関する法律が制定された趣旨からすれば、どのような議論の下、事業目的を拡大して公社を存続させることになったのかが明らかにされるべきであるが、検討報告書にその旨の記載はない。「第三セクター等の経営に関する改革プラン」(平成22年2月、釧路市)によれば、釧路市土地開発公社についても特別清算の予定であるが、その損失補償契約に係る債務残高は約35億円であり、公社の存続により、結果として釧路市の債務負担額を約4倍に増加させてしまったと言える。

また、民間のノウハウを活用するという第三セクターの趣旨からすれば、釧路市OBを唯一の常勤役員とし続けたことも問題であったと考える。

人的に経営責任を問うことは難しいと考えるが、公社の存続及び常勤役員人事を含む公社運営といった政策決定のどこに問題があったのかについて明確にしなければ、住民の血税による損失補償の履行に対する説明責任として不十分ではないかと考える。

#### 総括

経営責任の履行については問題が残るものの、三セク債の活用により、先送りしてきた損失処理方針が確定し、特別清算手続に入ることができたことは評価できる。

しかし、市が損失補償を行っていないければ、法的には市の損失負担(住民負担)は出資額に限定されることとなり、早期の破綻処理がなされた可能性もある。「第三セクター等の抜本的改革の推進等について」(平成21年6月23日、総務省自治財政局長通知)のとおり地方公共団体の損失補償は行うべきではなく、経営者や借入先に責任を持たせた運営を行う必要があったと考える。

#### 【引用・参考文献及び関連資料】

- ・「第三セクター等の経営に関する評価・検討報告書」(平成22年1月、釧路市第三セクター経営検討委員会)  
<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000013248.pdf>
- ・「第三セクター等の経営に関する改革プラン」(平成22年2月、釧路市)  
<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000011899.pdf>
- ・地方政策研究会編『七訂公有地拡大推進法詳解』(平成17年8月、株式会社ぎょうせい)

<sup>27</sup> 地方政策研究会編『七訂公有地拡大推進法詳解』(平成17年8月、株式会社ぎょうせい) p. 5

### 3. 第三セクター等の事業移行例

#### (1) 青森県西北五地域自治体病院<sup>28</sup>：広域連合への事業移行による医療機関再編（三セク債利用）

##### 事例の概要

五所川原市を含む2市4町からなるつがる西北五広域連合に各市町の自治体医療機関の運営を移管し、再編して地域医療体制の再生を図る事業である（以下、当再編を「西北五地域医療再編」という。）。なお、以下の記述は基本的に「西北五地域における自治体病院機能再編成マスタープラン（改訂版）」（平成21年3月（平成24年11月一部変更）、つがる西北五広域連合）（以下「マスタープラン」という。）に基づいているが、プランの遂行状況と現況はつがる西北五広域連合ウェブサイトによっている。

名称	青森県西北五地域自治体病院
所在	青森県五所川原市、つがる市 鱒ヶ沢町、深浦町、鶴田町、中泊町
利用した手法	市町から広域連合への事業譲渡
時期	平成23年度から平成25年度
三セク債活用	有り 26億円
出口	広域連合への事業譲渡による医療機関再編
関係者	青森県及び広域連合を組成する市町

##### 広域連合とは

広域連合とは地方自治法第284条第3項に基づき、複数の普通地方公共団体や特別区が、行政サービスの一部を共同で行うことを目的として、策定された広域にわたる総合的な計画（広域計画）の事務管理、執行するために設置する組織である。今回運営主体となったつがる西北五広域連合は平成11年3月25日に規約が策定されている。構成団体は五所川原市、つがる市、鱒ヶ沢町、深浦町、鶴田町、中泊町からなる。広域連合議会を有し、広域連合の経費は関係市町の負担金、事業収入、国・県の支出金、地方債から充てられる。

##### 「西北五地域医療再編」に至る事情

##### ア．再編に至る保健医療体制の状況

2市4町で構成される当地域は日本海に面した青森県西部地域であり香川県とほぼ同程度の面積（1,752km<sup>2</sup>）に人口15万5千人（平成18年調査、昭和55年は18万人であった。）が住む一次産業を中心とした地域であるが、急速に過疎化・高齢化が進行している状況にある。

当地域は専門性の高い保健医療サービスを提供し、病院の一般病床に係る入院医療がおおむね完結できる二次医療圏として設定されている。しかしながら、

<sup>28</sup> 国民健康保険五所川原市立西北中央病院、公立金木病院組合公立金木病院、鱒ヶ沢町立中央病院、つがる市国民健康保険病院つがる市立成人病センター、国民健康保険鶴田町立中央病院

当地域の医療体制として以下の問題点が認識された。

(ア) 一般病床の自治体病院への集中と過剰病床

平成20年4月1日現在当圏域における医療機関は病院10、一般診療所86、  
歯科診療所52であり、病院施設と病床数は以下のとおりであった。

	施設	所在	病床
自治体	国保五所川原市立西北中央病院	五所川原市	一般 356 精神 60
	公立金木病院組合公立金木病院	五所川原市 (旧金木町)	一般 146 療養 30
	鱒ヶ沢町立中央病院	鱒ヶ沢町	一般 140
	つがる市国保病院つがる市立成人病センター	つがる市	一般 92
	国保鶴田町立中央病院	鶴田町	一般 70 療養 60
民間	医療法人社団清泉会布施病院	五所川原市	精神 120
	医療法人白生会胃腸病院	五所川原市	一般 123 療養 110
	医療法人済生堂増田病院	五所川原市	療養 75
	医療法人慈仁会尾野病院	五所川原市	療養 101
	医療法人誠仁会尾野病院	つがる市	療養 265
	計		一般 927 精神 180 療養 641 計 1,748

(出典：「マスタープラン」p.12を修正)

一般病床は1施設を除き自治体病院であり自治体病院が二次医療圏医療を担ってきた。一方、当圏域における療養病床及び一般病床の基準病床数は1,303床となっているが、既存病床は上記のとおり1,568床であり265床上回っている。結局平成19年度における各自治体病院の一般病床稼働率は70%未満となっていた。ここに病院の整理の必要性が認識された。

(イ) 当圏域外への入院患者の流出

当圏域における推計入院患者数(一日当たり)は、平成17年において2.0千人であり、このうち4分の1が圏域外に入院している。当圏域内で十分な入院医療サービスが提供できない現状が認識された。

(ウ) 脆弱な医療体制

上記(ア)、(イ)の問題点は香川県に匹敵する面積の地域でありながら過疎化が進む一方で、同規模の病院が並立していること、現在西北中央病院が高度医療を担っているが、医師不足や設備の老朽化により思うような医療の高度化が図れないことによる。結果として各病院とも十分な医療体制が取れない状況となっていた。当圏域平均における保健医療従事者数(人口10万対比)は、保健師を除く全ての職種で県を下回っており、特に医師、薬剤師は全国最低レベルとなっていた。ちなみに医師は、当圏域101.2人、青森県170.5人、全国206.3人である。また、専門医は下北圏域と並んで県内6圏域の中で最も

少なく、心臓血管外科専門医を始め専門医が一人もいない分野が、18分野中10分野となっている。

#### (I) 赤字経営

結果として各自治体病院の平成19年度の決算状況は次のとおりであり、全て純損失であり合計15億86百万円、累積欠損金合計64億16百万円に及ぶ。不良債務とは流動負債 - 流動資産の金額であり現金不足額である。

平成19年度 決算状況 (単位:百万円)

施設	病床数	病床稼働率(%)	純損益	不良債務	累積欠損金	一般会計繰入金
国保五所川原市立西北中央病院	416	68.9	796	249	1,557	450
公立金木病院組合公立金木病院	176	70.3	318	1,056	2,281	284
鱒ヶ沢町立中央病院	140	45.3	351	349	831	178
つがる市国保病院つがる市立成人病センター	92	67.6	105	108	167	210
国保鶴田町立中央病院	130	60.6	15	708	1,580	200
	954	65.3	1,585	2,471	6,416	1,322

(出典:「マスタープラン」p.29を修正)

#### イ. 再編に至る経緯

平成13年3月に県主導で自治体病院機能再編成計画を策定することが決定し平成14年12月に計画が策定された。平成15年4月再編後の病院・診療所の設置運営の受け皿としてつがる西北五広域連合が予定されることに伴い職員体制を充実する。更に推進委員会を発足させ検討を進め、平成18年2月にこれまでの検討経緯を踏まえ県主導の計画を一部見直した「西北五地域における自治体病院機能再編成マスタープラン」が策定される。以降、このプランの見直しと、病院機能再編の審議が逐次行われ、県は平成21年「青森県地域医療再生計画(案) (西北五地域保健医療圏)」を国に提出した。

一方、厚生労働省は平成15年8月、21世紀の医療の在り方についての将来イメージと当面進めるべき施策として「医療提供体制の改革のビジョン」を国会等での議論を踏まえ策定した。その後厚生労働省、総務省、文部科学省等の連絡会議等を踏まえ、平成16年には「地域医療の確保と自治体病院のあり方等に関する検討会」の報告書が出された。そして、平成18年6月に「良質な医療を提供する体制の確立を図るための医療法等の一部を改正する法律」が成立、地域における医療連携を推進し、限られた医療資源を有効に活用した効率的で質の高い医療の実現と、患者が切れ目のない医療が受けられる体制づくりが求められることとなった。更に総務省は平成19年12月に「公立病院改革ガイドライン」を策定し、公立医療機関は民間医療機関が採算性等の面から提供困難な医療提供をすることを確認されつつ、持続的経営のために経営効率化が求められることとなった。そこでは、企業会計手法に基づく効率指標が与えられた。そして、地方公共団体は平成20年度内に公立病院改革プランを策定(経営効率化は3年、再編・ネットワーク化、経営形態見直しは5年程度を標準)するものとされた。この総務省方針により、当圏域内の各自治体病院は再編に先立ち、単独での改革プランを策定している。

さらに、公立病院改革に対する国の財政支援として、(ア)改革プラン策定経費への地方交付税措置、(イ)公立病院等の再編・ネットワーク化に係る施設・設

備の整備に関し、通常の医療機関整備に比して割高となる経費について、病院事業債（一般会計出資債）を設置し、元利償還金の一部を普通交付税措置等が平成20年度に設けられ、平成21年度補正予算で地域医療再生臨時特例交付金（地域医療再生基金）が措置された。これらの国の財政措置を「西北五地域医療再編」で利用することとなった。

#### 「西北五地域医療再編」の内容

##### ア．再編の基本方針と効果

マスタープランに示される再編の基本方針は以下のとおりである。

- a．圏域全体で地域医療を支えていくため、6市町を構成員とする広域運営体制を構築するとともに、地方公営企業法の全部適用を行う。
- b．圏域全体で脳卒中、がん及び心筋梗塞などの一般的な医療を完結させ、地域医療の底上げを図る。
- c．圏域内に新たに高度救急を含む救急医療や、急性期医療を主体に高度・専門医療から一般医療まで提供する中核病院を、平成25年度末を目処に創設し、周辺の医療機関は中核病院との緊密な連携の下に、初期医療を中心に地域住民の医療ニーズに対応する。

再編の効果は次のように期待されている。

- a．医療機能高度化によりサービスの充実を図る。現在西北中央病院が担っている高度医療を新たに創設する中核病院が担い、再編により地域全体の医療提供サービスの充実を図る。
- b．医師不足の現状とその解消を図る。現在の少数の医師が各病院に分散して配置されている状況を、中核病院、サテライト病院、サテライト診療所という再編成により統合集約し、合わせて連携システムを構築することで、医師が働き甲斐をもって活躍できる環境を整える。
- c．持続可能な医療サービスの提供機能を構築。平成19年時点で不良債務は24億円に及ぶ。再編成により個々ばらばらに経営している自治体病院を一体運営体制の下で、人、もの、予算を効率よく利用し、経営の安定化を図る。

##### イ．病院再編プラン

病院再編プラン概要は下の図のとおりである。平成24年4月1日につがる西北五広域連合に運営を移管し、名称変更した。中核病院はつがる総合病院として現在平成25年度末開設を目指し建設中であり、西北中央病院はその後廃止される。公立金木病院はかなぎ病院となり、平成24年4月に一般100床、療養20床に削減、最終的に一般100床となる。鱒ヶ沢町立中央病院は、鱒ヶ沢病院となり、その後一般100床に削減される。つがる市立成人病センターは平成24年4月から一般52床に削減、その後つがる診療所となるが、現在新築建設中である。鶴田町立中央病院は平成24年4月に一般50床に削減、その後平成24年10月を目処に病院建物を利用して診療所となった。

<再編前>			施設計画	<再編後>		
施設	病床			施設	病床	
国保五所川原市立西北中央病院	一般	356	→ 廃止	中核病院 (新築)	一般	390
	精神	60		サテライト病院	精神	44
					感染症	4
公立金木病院組合公立金木病院	一般	146		サテライト病院	一般	100
	療養	30		サテライト病院	一般	100
鱒ヶ沢町立中央病院	一般	140	改修	サテライト診療所		無床
つがる市国保病院つがる市立成人病センター	一般	92	改修	サテライト診療所		無床
国保鶴田町立中央病院	一般	70	改修	サテライト診療所		無床
	療養	60		計	一般	590
計	一般	804		精神	44	
	精神	60		感染症	4	
	療養	90		計	638	
	計	954				

(出典：「マスタープラン」p.31を基に作成)

平成20年に合計954床であった5病院体制は、3病院638床、2診療所となる。

#### ウ．再編に伴う基本施策と総事業費及び財源

再編に伴う基本施策と総事業費及びその財源は次頁の表のとおりである。

##### (ア) 脆弱な医療機能の克服

中核病院の建設のほか医療機器の整備、西北中央病院への医療機器の前倒し投入がされる。

##### (イ) 医療従事者の確保

弘前大学医学生への奨学金制度の充実による県内定着化、弘前大学への寄附金講座が主となっている。

##### (ウ) 医療ネットワークの構築

つがる診療所建設、医療情報システム、ネットワークシステムの構築等となっている。

基本施策と総事業費、財源

(単位:百万円)

		再生基金	国庫補助金	市町村負担	事業者負担	計 総事業費
<b>1. 脆弱な医療機能の克服</b>						
中核医療機能の整備	中核医療機能を担う新中核病院の建設	0	0	0	12,212	12,212
主要な診療科、救急体制の充実確保	専門的で高度な医療提供に必要な医療機器の整備	1,332	0	0	2,668	4,000
重要な診療科の充実・確保	中核病院の開院を待たずに、診療体制が整い次第、西北中央病院に必要な医療機器を整備	200	0	0	0	200
計		1,532	0	0	14,880	16,412
<b>2. 医療従事者の確保</b>						
弘前大学医学生に対する医師修学資金事業の活用	医師修学資金事業により弘前大学卒業医師の県内定着を図る	0	360	360	0	720
弘前大学への寄附講座設置	医師が西北中央病院を活動の拠点の一つとして研修・診療を行い、医学生や研修医を指導、育成する経費負担	208	0	0	0	208
女性医師等の働く環境の整備	女性医師・看護師等の出産・育児と勤務の両立を図るための施策遂行経費	30	0	0	0	30
医師を支える質の高い看護師の育成支援	圏域内の医療機関による認定看護師の資格取得支援経費補助	20	0	0	0	20
計		258	360	360	0	978
<b>3. 医療ネットワークの構築</b>						
中核病院と連携医療機関の整備	公立金木病院、鯉ヶ沢町立中央病院をサテライト病院とするため、鶴田町立中央病院、つがる市立成人病センターをサテライト診療所とする施設等の整備	0	0	0	400	400
連携を支える医療機関を結ぶ情報ネットワーク化等	ア 広域連合医療機関の医療情報システム化・ネットワーク化	700	0	0	700	1,400
	イ 地域医療連携のための地域連携パスの導入・推進、医療情報共有に係る検討、調査等の経費補助	10	0	0	0	10
計		710	0	0	1,100	1,810
総計		2,500	360	360	15,980	19,200

(出典:「青森県地域医療再生計画(西北五地域保健医療圏)～地域で心豊かに安心して暮らせる社会づくりのために～自治体病院の医療機能の再編・ネットワーク化を軸とした持続可能な医療提供体制の構築」(平成22年1月6日申請版、青森県) pp.22-25)

エ. 市町から広域連合への事業譲渡

マスタープランは医療再編施策が中心であり、運営移行の具体的手続は触れられていないが、各自治体の負担に関する方針の記述において、次のような記載がある。

「建物資産については、設置市町に活用計画(施設全体又は一部)がない限り施設全体を起債の残債価格により広域連合に譲渡(残債がない場合には無償譲渡)する。土地については、広域連合に無償貸与する。」<sup>29</sup>

また、中泊町議会ガイド第27号(平成24年2月10日発行)によれば、第4回定例会の報告として以下のとおりである。

<sup>29</sup> 「マスタープラン」p.80の表中

- a . 平成24年 3月31日をもって公立金木病院組合を解散するもの。
- b . 解散時に組合が所有する土地の五分の二を中泊町に、五分の三を五所川原市へ、また、土地以外の財産をつがる西北広域連合へ無償で帰属させるもの。
- c . 公立金木病院の解散に伴い、赤字解消の財源に充てるため発行する起債（三セク債）について青森県知事に許可を申請するもの。起債の限度額 六億二千八百万円

公立金木病院は旧金木町（現五所川原町）と中泊町を診療圏とする病院であり、よって両町の出資による組合形態となっており、その解散により残余財産の引継ぎがなされたものと思われる。

病院運営の移行であり広域連合への移行は、基本的に会社法の事業譲渡に準じた手続と考えられる。

#### オ . 三セク債の発行

前述のとおり、中泊町は6億2千8百万円の起債の承認の許可を県に求める承認を得ている。五所川原市議会だより第4号（平成24年2月）では金額は明示されていないが、やはり三セク債の許可を申請する承認を得ている。

総務省自治財政局公営企業課「第三セクター等の抜本的改革に係る現状と課題」によれば、「西北五地域医療再編」に係る三セク債起債許可額は以下のとおりである。

平成23年度許可		(単位:百万円、年)			
都道府県	団体名	対象法人、公営企業会計名	処理	許可額	償還期間
青森県	五所川原市	公立金木病院	廃止(広域連合化)	942.0	10
	中泊町	公立金木病院	廃止(広域連合化)	628.0	10
	鱒ヶ沢町	町立中央病院	廃止(広域連合化)	975.0	15
	鶴田町	町立中央病院	廃止(広域連合化)	700.0	10

(出典：総務省ウェブサイト「第三セクター等改革推進債の発行状況」の「第三セクター等改革推進債活用案件一覧」 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000215609.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000215609.pdf))

各病院に係る赤字相当について起債されたものと推測する。

#### カ . 今後の収支見通し

「マスタープラン」p.57に記載されている平成24年度以降の収支見通し等によれば、主な財務数値は以下のとおりである(ただし、一部省略している)。

収益的収支		(単位: 百万円)		
		開院1年次	開院5年次	開院10年次
総収益		12,712	12,980	12,965
医業収益		11,851	12,136	12,136
医業外収益		861	843	829
総費用				
医業費用		13,330	13,444	12,893
(内 減価償却費)		(1,490)	(1,445)	(894)
医業外費用		538	509	480
当期純利益		1,156	974	408
資本的収支				
資本的収入		176	680	745
企業債		120	120	420
出資金		56	560	325
資本的支出		231	1,239	1,070
建設改良費		120	120	420
企業債償還金		111	1,119	650
資本的収支差額		56	560	325
収益的収支・資本的収支差額合計	+ =	1,212	1,534	733
補てん財源(減価償却費)		1,490	1,445	894
補てん財源不足額	+ =	278	88	161
不良債務見込額(プラスが負債)		278	257	896
一般会計繰入金		1,097	1,584	1,334
交付税措置概算額		550	768	656
運営費に関する部分		467	467	467
建設費に関する部分		82	301	189
一般会計出資償還差額(建設関係)		125	427	173
交付税措置概算額		62	214	86

(出典: 「マスタープラン」p.57を修正)

損益としては開設10年次でも4億円の赤字であるが、減価償却費により不良債務見込額はマイナス値、すなわち現金残プラスとなっている。しかし、詳細は不明であるが一般会計からの繰入れの見込みとなっている。

### 総括

公立病院、特に過疎化が進む市町村の病院の多くは多額の累積欠損に対応する不良債務(いわゆる過剰債務)を抱えているものと思われる。地域保健医療体制の抜本的な改革なくしては、更に債務が増加していく公立病院が多く存在することが推察される。

「西北五地域医療再編」は平成13年3月から検討されてきたが、総務省の平成19年12月「公立病院改革ガイドライン」の策定、平成21年度補正予算で地域医療再生臨時特例交付金(地域医療再生基金)の措置等を受けて、一機に広域連合への運営移行による抜本的医療再編に向かったものと思われる。そこに、三セク債が有効に利用された事例と評価し得る。

年金と並ぶ国家的財政課題である保健医療問題もなかなか改革が進まない。そのような状況の中での「西北五地域医療再編」は財政的な先進的事例であろう。しかしながら、この事例研究は954床から638床への削減、かつ療養型病床ゼロという今回の再編につき、地域医療再編の内容そのものを評価するものではないこ

とを最後に付言する。

【引用・参考文献及び関連資料】

- ・「西北五地域における自治体病院機能再編成マスタープラン（改訂版）」（平成21年3月（平成24年11月一部変更）、つがる西北五広域連合）<http://tsugren.jp>
- ・「青森県地域医療再生計画（西北五地域保健医療圏）～地域で心豊かに安心して暮らせる社会づくりのために～自治体病院の医療機能の再編・ネットワーク化を軸とした持続可能な医療提供体制の構築」（平成22年1月6日申請版、青森県）  
<http://www.pref.aomori.lg.jp>
- ・各自治体ウェブサイト  
五所川原市 <http://www.city.goshogawara.lg.jp>  
つがる市 <http://www.city.tsugaru.aomori.jp>  
鱒ヶ沢町 <http://www.town.ajigasawa.lg.jp>  
鶴田町 <http://www.town.tsuruta.aomori.jp>  
中泊町 <http://www.town.nakadomari.lg.jp>

(2) 財団法人かながわ廃棄物処理事業団：民間への事業移行後、破産(三セク債利用)  
事例の概要

財団法人かながわ廃棄物処理事業団は、民間事業者による産業廃棄物処理施設の設置が難しく、公共関与による早急な対応が求められていた時代に、そのニーズに応える形で、平成8年に神奈川県、横浜市及び川崎市の3地方公共団体（以下「3自治体」という。）が中心となって設立され、平成13年には、産業廃棄物の中間処理施設である「かながわクリーンセンター」が完成した。しかし、その後の事業環境の変化により収益力が著しく低下し、運営が困難となったため、民間事業者への事業を譲渡した上で破産し、地方公共団体は損失補償契約に基づく損失補償を実行するため、三セク債を発行することとなった事例である。

名称	財団法人かながわ廃棄物処理事業団
所在	神奈川県川崎市
利用した手法	民間への事業譲渡後、破産
時期	平成22年4月1日（事業譲渡日）
三セク債活用	有り 1,163百万円（神奈川県・予定）
出口	事業譲渡
設立主体	神奈川県、横浜市及び川崎市

民間への事業譲渡、破産に至った経緯

財団法人かながわ廃棄物処理事業団（以下「事業団」という。）の搬入量及び事業収入は、事業開始当初から平成15年度頃までは順調に推移してきた。しかし、その後の事業環境の変化もあり、搬入量及び事業収入ともに大幅に減少傾向にあり、平成16年度からは、「施設建設基金」を取り崩して運営して来たが、平成19年度には、その「施設建設基金」も2.5億円にまで減少し、経営状態は破綻寸前の状況に陥った<sup>30</sup>。

<sup>30</sup> 「経営改善計画」（平成21年1月29日、財団法人かながわ廃棄物処理事業団）によると、平成13年度より平成19年度までの経営状態の推移は、下表のとおりである。

参考 URL <http://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/pdf/siryu/j4-20090220-sj-4.pdf>

事業年度	搬入量 (トン)	処理 事業収入 (億円)	負担金 収入 (億円)	施設 建設基金 積立支出（ 取崩収入） (億円)	施設 建設基金 残高推計 (億円)	管理費 ・処理 事業費 (億円)	株式会社日本政策 投資銀行及び公共 借入金残高推計 (億円)
平成13	40,183	10.7	4.7	3.0	3.0	12.1	104.2
平成14	51,840	15.0	4.6	8.1	11.1	14.7	102.9
平成15	51,721	18.5	4.1	2.4	13.5	15.8	98.7
平成16	48,972	17.3	4.1	0.4	13.1	15.6	92.5
平成17	44,174	15.1	4.1	3.0	10.8	16.1	86.3
平成18	37,090	13.9	4.1	3.7	6.4	15.5	80.1
平成19	38,157	14.0	4.1	3.9	2.5	17.1	73.9

そこで、事業団は、平成21年1月に「経営改善計画」を策定して、経営改善に取り組む一方、3自治体は、平成21年2月に「財団法人かながわ廃棄物処理事業団経営改善検討委員会」(以下「経営改善検討委員会」という。)を設置し、「経営改善計画」に基づく取組の進捗状況の検証、強化・充実策の検討、産業廃棄物処理に関する公共関与の在り方の検討を行った。

「経営改善検討委員会」は、平成21年11月に、公共負担を更に増加させない限り事業団の事業継続は困難であり、事業団を解散し、民間に事業を譲渡することを早急に検討すべき旨の報告書を発表し、3自治体は平成21年11月24日に平成21年度限りでの事業団の解散及び事業を民間へ譲渡する方針を発表した。

その後、事業譲渡先の公募(入札)が行われ、株式会社クレハ環境に14億6,900万円で事業譲渡契約が締結され、平成22年4月1日から「かながわクリーンセンター(その後、「クレハ環境かながわ事業所」に改称)」は新たなスタートを切ることとなった。事業譲渡後、3自治体は株式会社日本政策投資銀行(以下「日本政策投資銀行」という。)に対して損失補償(各自治体それぞれ約11億6,000万円)を履行した。

平成22年4月28日には、東京地方裁判所による破産開始の決定がなされ、破産手続の結果、3自治体合わせて約62億円の債権に対し、約47億円が回収不能となった。

## 再生手続

### ア．採用した手法

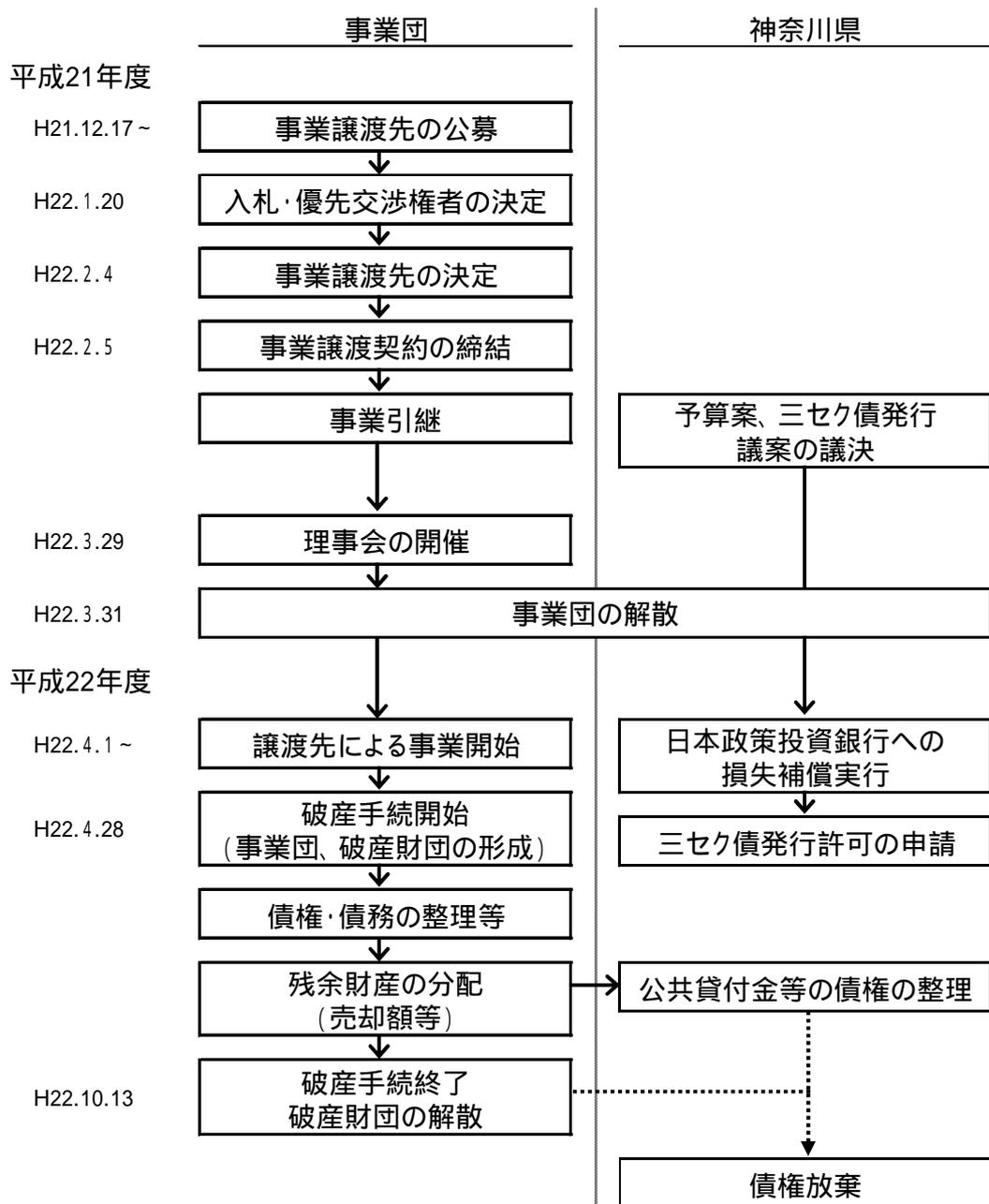
公募(入札)による民間事業者への事業譲渡後、破産手続を行う手法が採用された。

### イ．手続の流れ

事業団の公募(入札)による事業譲渡先の選定から破産手続完了(債権放棄)までの流れは、以下のとおりである(流れについては、事業団と3自治体のうち神奈川県について取り上げている。)<sup>31</sup>。

<sup>31</sup> 「平成22年第1回神奈川県議会定例会 環境農政常任委員会報告資料(抜粋)」(環境農政部)のp.20の図表を一部加筆修正している。

参考 URL : <http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/31375.pdf>



ウ．当該手続の特徴及び手続のポイント等

事業団は、民間事業者への事業譲渡先である民間事業者の決定に関する一連の手続について、その価額が3自治体の債権放棄（税金負担）につながるなどの観点から、透明性・公平性を期すため、公募（入札）により行っている。一方で、3自治体は、公募（入札）手続が終わり、事業譲渡契約が締結された段階で、平成21年度内において、予算措置及び三セク債発行等の議決を行い、平成22年度に行われるであろう損失補償実行に備えている。その上で、平成21年度末において、事業団は解散し、平成22年度より民間事業者による事業が開始されている。

ここまでの手続について、民事再生手続等の法的手続にて行う選択肢もあったように考えられるが、3自治体は、事業団と3自治体の関与による事業譲

渡先の決定であっても、神奈川県民等関係者の理解を得られるとの判断により、このような手続を選択したと考えられる。

事業譲渡後、3自治体は速やかに日本政策投資銀行に対する損失補償を履行し、事業団は破産の申立てを行っている。破産の手続は6か月程度で完了し、3自治体合わせて約62億円の債権に対し、約15億円が配当され、残りの債権については債権放棄されることとなった。

3自治体としての資金収支で考えれば、この債権放棄のうち、日本政策投資銀行へ損失補償を行った約34億5,000万円について、平成22年度に支払う必要があったと考えられ、一般会計の負担を平準化するため、三セク債の活用を検討したと考えられる。

破産手続における破産管財人の関与は、既に事業譲渡後であることから、限定的であったと考えられ、比較的早期に破産手続は終了している。

## エ．その手法を選択した理由

### (ア) 民間への事業譲渡を選択した理由

事業団は、平成20年度においても3自治体からの負担金を4億1,400万円受け入れており、既に多額の財政支援を受けている。経営改善検討委員会の報告書によれば、更なる財政支援がなければ事業継続が困難である一方で、民間事業者へ事業譲渡を行えば、民間事業者がその関連施設や収集運搬業のネットワークを利用して効果的に搬入量の確保を図り、更には新たな事業の展開等で収益を上げたり、自社による焼却炉の運転管理を含めた経営手法による経費削減といった柔軟な経営を行うことができれば、安定した経営が可能であるとしている。一方で、事業団による運営を続けた場合、大規模なメンテナンスが必要となり、更なる財政支援が必要であると推測される。

また、これまで事業団が果たしてきた公共的役割（経営改善検討委員会の報告書では、「県内処理100%の推進」、「中小企業、医療機関の中間処理の受け皿」、「感染性廃棄物の適正処理」、「災害時の対応」及び「微量PCB・特別管理産業廃棄物等の適正処理」の5項目が挙げられている。）についても、民間事業者へ継承させることが可能としている。

しかしながら、現状のまま事業団において事業を続けた場合と、民間事業者へ譲渡した場合における、経済的な効果（税金負担の多寡）の比較は報告書内においては行われておらず、民間への事業譲渡の判断自体が正しいか否かという根拠は示されていない。

### (イ) 事業譲渡後に破産手続を行うことを選択した理由

前述したとおり、民事再生手続等の法的手続の中で事業譲渡の判断や事業譲渡先の選定等を行う選択肢もあったように考えられるが、それを行わないことで、3自治体の意向に沿った手続を行うことが可能となったと思われ、公共的な役割を民間事業者へ継承させるといった点においては、3自治体の意向を反映させやすかったとも考えられる。しかし、(ア)において触れたように、事業譲渡の判断が正しいか否かという点や、法的整理の関与範囲という点においては、不透明さが残っている点は否めない。

なお、事業譲渡後においては、速やかに破産申立てを行い、破産管財人による管理がなされている。

## 効果

### ア．再生等完了後の事業の状況

平成22年4月1日から「かながわクリーンセンター（その後、「クレハ環境かながわ事業所」に改称）」は、譲渡先の株式会社クレハ環境により運営が行われている。また、同日において、3自治体は、事業団の事業譲渡先が引続き公共的役割等を確保していくよう、連携して取り組んでいくことを目的とする覚書を締結している。

### イ．地方公共団体への影響（公会計に対する影響を含む。）

3自治体は、平成22年4月6日に日本政策投資銀行に対して損失補償（各自治体それぞれ約11億6,000万円）を履行し、同日付けで同行の債権が3自治体に譲渡されている。また、事業団の破産手続の結果、3自治体合わせて約62億円の債権に対し、約47億円が回収不能となり、債権放棄を行っている。

一方で、民間への事業譲渡が行われた平成22年度以降においては、事業団に対する3自治体の財政支援の必要がなくなるため、合わせて年間約4億1,000万円相当の負担は軽減されているものと推測される。

損失補償を行った平成22年度において、損失補償相当額の三セク債を発行することで単年度収支への影響を少なくすることは可能であるが、その償還原資については、一般会計より捻出する必要があり、結果として将来に向けて長期に渡る税金負担となる。

### ウ．地域サービス等、地域に対する影響

事業団が行っていた事業は、民間事業者へと継承され、また事業団が果たしてきた公共的役割についても、一定程度、民間事業者へ継承されているため、地域に対する影響は、限定的であったものと推測される。また、事業団設立当初においては、神奈川県内における産業廃棄物の中間処理施設の設置が急務であったが、その後大型民間施設の設置が進んだことから、事業団が果たすべき公共的役割も相対的に低下していたものと推測される。

3自治体の中で、一般会計の予算規模の最も小さな川崎市であっても、5,000億円以上の予算規模があり、本件再生に伴う各自治体の負担が、他の行政サービスに深刻な影響を与えることはなかったと推測される。

## 問題点

### ア．経営責任

前述のとおり、事業団設立当初は公共関与による産業廃棄物中間処理施設設置が急務であったことは事実であると思われる。しかし、事業団は、初期投資が多額であり、国からの補助金等を除いた約104億円を日本政策投資銀行及び公共からの借入に依存する一方で、最も収支が黒字である平成15年度におい

ても処理事業収入から管理費・処理事業費を引いた金額は、約2.7億円にとどまっており、返済原資の確保という観点から借入金返済の実現可能性が設立当初に十分に検討されていたか否かには疑問が残る。

さらに、平成16年度以降は、搬入量及び事業収入ともに下降の一途を辿っているにもかかわらず、平成21年1月の経営改善計画の策定まで、事業環境の変化への対応が行われず、3自治体からの負担金と施設建設基金の取崩しにより、問題が先送りされてきたのではないかと疑念が残る。

「経営改善検討委員会」の報告書においては、こういった経営責任に関する検討が明確に行われた形跡はなく、「民間事業者への事業譲渡を早急に検討すること」と結論付けられている。また、3自治体から発表されている資料にも、経営責任に関する記述は見当たらず、ひいては、3自治体がどのように事業団の経営に関与してきたのかも明らかではない。

結果として、3自治体が損失補償及び債権放棄を行うことにより責任を取る形となっており、税金負担による処理を行うことに十分な説明責任が果たされているとは考えにくい。

#### イ．再生手法

再生手続で触れたとおり、3自治体及び事業団は、事業団の事業を民間へ譲渡し、3自治体がそれに伴う損失を負担する本件スキームについて、事業譲渡後の破産手続に関する部分のみを法的手続に委ねている。この点、事業譲渡を行う意思決定までの手続において、十分な議論がなされているのか、また、十分な説明責任が果たされているのか否か、疑念を抱かせる手法となっている。

#### 総括

問題点で触れたとおり、経営責任に関する検討や再生手法の選択について、十分な説明責任が果たされているのか否か疑念が残る部分もあるが、3自治体が、先送りし続ければ年々増加していたであろう3自治体負担額の増加を止め、三セク債を活用して、過去の損失処理を行う意思決定をしたことは評価できる。

しかし、事業団の経営に対する責任の所在は曖昧であり、設立当初に地方公共団体は損失補償を行うべきではなく、経営者や出資者に責任を持たせた経営を行うべきではなかったかということを考えさせる事例である。

#### 【引用・参考文献及び関連資料】

- ・「経営改善計画」（平成21年1月29日、財団法人かながわ廃棄物処理事業団）  
参考URL：<http://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/pdf/siryu/j4-20090220-sj-4.pdf>
- ・「報告書」（平成21年11月、財団法人かながわ廃棄物処理事業団経営改善検討委員会）  
参考URL：<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/31376.pdf>
- ・「平成22年第1回神奈川県議会定例会 環境農政常任委員会報告資料（抜粋）」（環境農政部）  
参考URL：<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/31375.pdf>

#### 4. 再生事例

- (1) 臨海三セク3社（株式会社東京レポートセンター、東京臨海副都心建設株式会社、竹芝地域開発株式会社）：事業再生（三セク債利用無し）

##### 事例の概要<sup>32</sup>

名称	株式会社東京レポートセンター（以下「センター」という。）	東京臨海副都心建設株式会社（以下「建設」という。）	竹芝地域開発株式会社（以下「開発」という。）
所在地	東京都	同左	同左
会社設立	平成元年4月設立 臨海部副都心開発基本計画に基づき設立	昭和63年11月設立 臨海部副都心開発基本計画に基づき設立	昭和62年7月設立 竹芝ふ頭再開発事業の基本計画に基づき設立
事業内容	臨海副都心における通信サービス用の高度情報通信基盤の整備及び運営（ビル事業、情報通信業、管理受託事業）	臨海副都心の都市基盤施設の整備、モデルビルの賃貸業の運営等	竹芝ふ頭の再開発、商業施設やホテル等の都市機能施設の整備・運営等
事業再生を実施した時期及び利用した方法	平成10年3月及び平成15年3月に私的整理（支援）を実施 平成18年5月 民事再生法申立て	同左	同左
三セク債活用	-	-	-
出口戦略	第一回弁済を経て、平成19年4月に再生手続の終結決定が出されるとともに、同年4月にセンターが建設と開発の2社を吸収合併した後、平成19年8月にセンターが株式会社東京臨海ホールディングスの傘下に入り、現在に至っている。		

##### 再生に至った経緯<sup>33</sup>

臨海三セク3社はいずれも減価償却費及び有利子負債金利など毎期の費用負担が大きい反面、主な収入であるテナント賃料は景気の動向に左右されやすく、長期にわたる安定的な採算確保が見込み難いなど、事業上の特有の懸念事項を抱えながら開業した。開業後間もなくバブル経済が崩壊し、景気が低迷する中、当初の懸念事項が顕在化し、テナント収入では巨額の経費を負担できないという状態が続き、臨海三セク3社はいずれも設立後約10年で債務超過に陥ることになった。

こうした事態に対し、平成10年に経費削減を中心とした経営改善策を実行することを条件に、主要な利害関係者から金融支援を受けることになった。経営改善策は当初の予定を上回るペースで進められたにもかかわらず、バブル経済崩壊後

<sup>32</sup> 浜中善彦編著『第三セクターの再生～東京臨海三セクの民事再生手続～』（平成22年9月、社団法人金融財政事情研究会）pp.13-16、「平成15年度財政援助団体等監査報告書」（平成16年6月1日、東京都監査事務局）のうち「第3 出資団体別監査結果 16 株式会社東京レポートセンターほか2団体」pp.433-435、及び「平成18年度東京都監理団体経営状況の達成状況・経営実績：株式会社東京レポートセンター」（平成19年9月13日、東京都総務局）を参考に記述している。

<sup>33</sup> 浜中善彦編著、前掲書籍、pp.13-16を参考に記述している。

の長引く景気悪化のため、抜本的な損益改善にはつながらず、過剰債務状態を解消するに至らなかった。更に平成15年3月経営改善のため、再度、主要な利害関係者から金融支援を受けることになった。

二度の私的整理を経てもなお過剰債務状態は解消されなかったため、平成18年5月に民事再生手続を申し立てるに至った。

【平成10年度の経営改善策の主な内容】<sup>34</sup>

基本方針	単年度償却前黒字の実現と有利子負債の圧縮を目指す。 3社の事業をセンターに集約し事業効率を高めることにより、人件費や管理経費を削減し損益改善を目指すとともに、資本増強を目指す。
主な経営改善策	賃料の見直しとテナント誘致活動に注力すること等により87億円の増収対策を立てる。 その他増収策により、年間約6億円の増収を目指す。 人員削減により年間約8億円の人件費削減を目指す。 諸経費を見直し年間約10億円の経費削減を目指す。

再生手続

ア．採用した手法

当初私的整理を採用したが、その効果は芳しくなかった。抜本的な改善を図るため、最終的に法的整理（民事再生手続）を採用することになった。

イ．私的整理

(ア) 手続の流れ

裁判所が関与することなく、主たる債権者及び株主である東京都及び金融機関等に対して、債権の一部免除や弁済猶予の金融支援や増資引受等の資本増強策を含む再建計画が提示され、これを主たる債権者や株主の全員が合意し、成立させる。

(1) 金融等支援の概要

【第一回私的整理（平成10年）主な金融支援策の内容（概要）】<sup>35</sup>

主な金融等支援策	東京都の金融等支援
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 建設及びセンターが東京都に支払う地代を75%（133億円）減額する。</li> <li>✓ センターの増資（30億円）を引き受ける。</li> <li>✓ 無利息で融資（107億円）する。</li> </ul>
	金融機関の金融支援
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 一定期間にわたり金利の引き下げによる金利の減免を行う。</li> <li>✓ 逼迫した資金繰りを支援する。</li> </ul>

<sup>34</sup> 「平成15年度財政援助団体等監査報告書」（平成16年6月1日、東京都監査事務局）p.433中の「第3 出資団体別監査結果 16 株式会社東京レポートセンターほか2団体」及び、山田宏「臨海三セクの債務処理と再生-6年後の再検証-」『立法と調査』No.333（平成24年10月、参議院事務局企画調整室）p.112を参考に、要約・記述している。

<sup>35</sup> 「平成15年度財政援助団体等監査報告書」（平成16年6月1日、東京都監査事務局）p.433中の「第3 出資団体別監査結果 16 株式会社東京レポートセンターほか2団体」を参考に要約している。

【第二回私的整理(平成15年) 主な金融支援策の内容(抜粋)】<sup>36</sup>

各金融債権者は、平成15年度から平成19年度の5年間の借入金利を長期プライムレートから、短期プライムレート変動金利に切り替え、更に返済猶予に応じる。

(ウ) 私的整理が採用された理由

私的整理は一般的には、金融債権者以外の債権者(商取引債権者等)に支援を求めず手続を進めても財務体質の改善が図れ、金融支援策等を検討していることを公表する必要がなく、更に手続が比較的短期間で完了させられること等、事業毀損を最小限に抑制できるため利用される。本事案ではこれらの理由に加え、事業再生のためには敷金債権の保護が不可欠であったこと等も考えられる。

ウ. 法的整理(民事再生手続)

(ア) 手続の流れ

【民事再生手続の流れ】<sup>37</sup>

年月	手続
平成18年 5月12日	申立て
5月13日	債権者説明会
5月15日	開始決定
6月16日	債権者届出期限
7月11日	財産評定書・報告書提出期限、計画案提出期限
7月14日	認否書提出期限
8月10日	計画案提出期限 (最終的には10月31日に延期される。)
10月31日	再生計画案提出
12月15日	第4回定例都議会にて東京都の債権放棄等に関する議案が可決
12月20日	別除権協定締結終了 債権者集会にて再生計画が100%同意を得て、再生計画案の認可決定
平成19年 1月19日	再生計画認可決定確定
4月16日	民事再生手続終結決定

(注) 東京地裁が想定する標準スケジュール(6か月以内に再生計画が認可される。)に従って手続は進められたが、第三セクターである再生債務者にとって主要な利害関係者である東京都の合意を得る必要があり、そのためには東京都議会の承認が必要であった。よって本事案では、東京都議会のスケジュールを考慮し、再生計画案提出期限につき約3か月の延長が認められた。

<sup>36</sup> 浜中善彦編著、前掲書籍、p.16を参考に、要約・記述している。

<sup>37</sup> 浜中善彦編著、前掲書籍、pp.30-31を要約している。

(1) 再生計画と金融支援の概要

【平成18年5月 民事再生手続の主な内容】<sup>38</sup>

	センター	建設	開発
事業計画概要	平成19年4月にセンターが建設と開発を吸収合併した後に、当該統合会社は同年8月に株式会社東京臨海ホールディングスの傘下に入った。このグループ再編の過程において、各社の管理部門は集約され、各社の連携を強化し、事業の再構築を進められた。一連の組織再編により、事業基盤の強化とともに信用補完効果による財務的基盤の安定を目指した。		
再生債権の取扱い	再生計画認可決定確定後2か月以内に弁済率2.19%で一括弁済 (賃貸借契約が継続しているテナントの敷金債権除く。)	再生計画認可決定確定後2か月以内に弁済率7.46%で一括弁済 (賃貸借契約が継続しているセンターの敷金債権除く。)	再生計画認可決定確定後2か月以内に弁済率14.13%で一括弁済 (賃貸借契約が継続しているセンターの敷金債権除く。)
敷金債権の取扱い	再生計画認可決定確定後、賃貸借契約を継続した期間により弁済条件を下記のとおりと定めている。 5年以上10年未満の間継続した場合 賃貸借契約終了時の月額賃料、共益費の12か月分相当額を5年分割弁済 10年以上の間継続した場合 敷金債権全額を弁済	センターが敷金債権者であり、特段保護策なし	センターが敷金債権者であり、特段保護策なし
別除権者との弁済に係る取決め	25年分割弁済か10年分割弁済、いずれかを選択できる。	25年分割弁済が10年分割弁済、いずれかを選択できる。	25年分割弁済
組織再編等 (増減資含む)	自己株式を全部取得し、消却する。 100%減資する。 東京都から建設所有ビルの底地の一部につき現物出資を受けた後に、合併する。		
計画認可決定日	平成19年1月19日		
第一回弁済	平成19年2月7日に再生計画に基づく一括弁済終了 平成19年3月26日に別除権協定に基づく第一回弁済		
再生手続終結	再生債務及び別除権者に対する弁済の履行が確実であると判断され、平成19年4月16日に再生手続終結		

<sup>38</sup> 浜中善彦編著、前掲書籍、p.80、pp.139-140、p.162、pp.193-194を参考に、要約・記述している。

(注)<sup>39</sup>本事案の最大のポイントは、再生債権者と別除権者それぞれの利益を如何にバランス良く調整するかであった。具体的には、臨海三セク3社の主たる事業であるテナント事業の再生に必要な既存テナント(少額債権者を含む。)との賃貸借契約を維持・確保する必要があり、そのためには敷金債権を可能な限り保護しなくてはならない一方で、別除権者には多額の金融支援を要請しなければならなかった。

最終的には上表のとおり取り決められたが、多額の支援を要請される金融債権者等に対して以下の信用補完策等が提案され、実行された。

#### <主な信用補完対策<sup>40</sup>>

臨海三セク3社が所有するビルの底地につき東京都から現物出資を受け、当該底地を別除権者に対して追加担保提供した。

4月にセンターが建設及び開発を吸収合併し、同年8月に株式会社東京臨海ホールディングスの傘下に入った。その結果、グループファイナンスを受けられるようになり、財務基盤が改善した。

(ウ) 民事再生手続が採用された理由<sup>41</sup>

以下の問題点をクリアするために、選択された。

- ✓ 抜本的な金融支援(金融債権者からの多額の金融支援(多額の債務免除等))を受けられるためには、決定するまでのプロセスの透明性が確保できる法的手続を、債権者等から求められた。
- ✓ 再生計画を実行するに当たり、各債権者に対して一定の拘束力を持つ必要があったこと。
- ✓ 引き続き東京都には、経営に関与して頂く必要があったこと。
- ✓ 東京都に対して債権放棄・減資を求める必要があり、そのためには東京都議会の承認が必要となるが、議会の承認を得るには、手続の透明性や公正性が確保されなければならないこと。

#### ・効果

##### ア．金融支援による三セクに与えた会計上の効果

公表されているセンターの第19期(平成19年度)の決算概要によれば、平成19年3月期に臨海三セク3社合計の民事再生に伴う債務免除益が212,783百万円計上されており、繰越損益金が4,172百万円のマイナスであった。しかし翌平成20年3月期には4,884百万円の当期純利益が計上され、繰越損益金が712百万円まで改善した。

##### イ．再生等完了後の事業の状況

平成19年4月に民事再生手続が終結すると同時に、センターが建設及び開発を吸収合併し、同年8月に株式会社東京臨海ホールディングスの子会社となっ

<sup>39</sup> 浜中善彦編著、前掲書籍、p.79を参考に記述している。

<sup>40</sup> 浜中善彦編著、前掲書籍、p.92、p.162を参考に記述している。

<sup>41</sup> 浜中善彦編著、前掲書籍、p.24、pp.28-29を参考に記述している。

た。その後、業績は回復し、業績及び財政状態は改善したものの、直近（平成24年3月期）の業況としては、株式会社東京臨海ホールディングスの平成24年3月期（第6期）事業報告によれば、「都内オフィスビル市場においては、景気低迷や新築オフィスビルの供給増加等の影響により、空室率が高い水準で推移しております<sup>42</sup>」と報告されており、センターのテナント入居率は低下傾向が続いている。

なお、直近（平成24年9月中間期）の業績は、株式会社東京臨海ホールディングスの第7期グループ事業の概況報告（半期）によれば、売上高は9,142百万円、経常利益は2,617百万円、中間（当期）純利益は1,763百万円となっており、財政状態については、総資産162,195百万円、純資産53,642百万円となっている。

#### ウ．地方公共団体への影響

二度にわたる私的整理を経たものの再建に至らなかったが、最終的に民事再生手続という透明性、公正性の高い抜本的処理手続を経ることで、東京都議会の承諾を得ることができ、これ以上の損失の先延ばし及び損失拡大を防ぐことができた。

しかし、東京都は二度の私的整理及び民事再生手続を通じて、実際の処理では事業継続を選択せざるを得ないことを理由に、度重なる金融支援により、結果として、地方公共団体として本来負担すべき額より多額の負担を負うこととなった可能性は否定できない。

#### エ．地域サービス等、地域に対する影響

民事再生手続の早期終結によるイメージアップの甲斐もあり、一時的ではあっても計画を上回る業績を残し、地域サービスや雇用につき一定程度貢献していると考えられる。

#### 問題点

本事案における問題点及び債務処理に至る主な要因として考えられるものは、以下のとおりである。<sup>43</sup>

##### ア．見積り甘さとその後の環境変化への対応が硬直的であったこと

臨海地域は立地が不利にもかかわらず、都心の再開発を加味した競争環境に関する事前の需要分析等が十分だったとは言えず、結果として当初の需要見込みが過大であったと考えられる。加えて、事業が本格化する前にバブル経済が崩壊し、明らかに実需が縮小したにもかかわらず、早期に事業の見直しや中止ができなかった等環境変化に臨機応変に対応できなかったことが考えられる。

<sup>42</sup> 「事業報告 第6期（自平成23年4月1日 至平成24年3月31日）」（株式会社東京臨海ホールディングス）p. 3

<sup>43</sup> 山田宏「臨海三セクの債務処理と再生～臨海新都市開発と臨海型大規模工業基地開発～」『立法と調査』No.258（平成18年7月、参議院事務局）中の「4．債務処理に至る共通の要因」「5．債務処理における共通の問題点」、及び山田宏「臨海三セクの債務処理と再生-6年後の再検証-」『立法と調査』No.333（平成24年10月、参議院事務局企画調整室）p.112、pp.123-130中の「4．臨海三セク各社の債務処理と再生の再検証」を参考に記述している。

イ．財務構造が不安定であったこと

結果的に言えることでもあるが、事業規模や事業特性を鑑みると有利子負債に頼りすぎた資本構成であったことが考えられる。

ウ．抜本的対策が先延ばしされ、結果的に東京都の損失負担が大きくなったこと  
抜本的改革(民事再生手続)に入るまでに二度にわたる私的整理(金融支援)がなされ、短期的な収支改善にはつながつたものの、債務処理を遅らせた結果、損失処理額が増大したのではないかと予想される。

債務超過には平成19年に陥っており、最終処理となった民事再生手続における計画の認可決定が下りるまで(平成19年4月)実に10年経過していた。もっと早く抜本的処理を行っていたら損失額を抑制できたのではないかと考えることもできる。

エ．責任論を明確にせず、債務処理がなされたこと

事業計画において債務処理に至った原因分析及び責任の所在を明らかにしておらず、民間の事業再生では必須と考えられる責任論が不明確のまま手続が終結している。

オ．情報公開の十分性

法的手続による債務処理がなされるまでは、手続の性格上、情報公開につき十分だったとは言い難い。

総括

本件は、事業固有のリスク、債権者数が多いこと、更に主要な利害関係者として地方公共団体が関与している等の特殊性から、二回にわたる私的整理では再建できず、最終処理として民事再生手続が採られた。その結果、最終処理までに相当時間とコスト(金融支援)を要したが、東京地裁や東京都議会の理解を短期間で得ることに成功し、民事再生手続を申立てから終結決定まで1年足らずで完了させたという点で評価されるとともに、今後の大規模かつ箱モノを扱う三セクの再生に係るモデルケースとなり得る。

再生計画の内容に関して注目すべきポイントとしては、本件では一般再生債権者と別除権者それぞれの利益につき、バランス良く調整を図ることが求められた。よって、主要な利害関係者の最終的な理解を得るために、臨海三セク3社を合併し、更に株式会社東京臨海ホールディングスの傘下に入ることで、経営と財務の両基盤の強化を図った。こうした経営と財務の両基盤の強化は、関係者から早く再生計画への合意が得られただけでなく、再生手続も速やかに終結することにつながった。

【引用・参考文献及び関連資料】

- ・浜中善彦編著『第三セクターの再生 ～東京臨海三セクの民事再生手続～』（平成22年9月、社団法人金融財政事情研究会）
- ・山田宏「臨海三セクの債務処理と再生～臨海新都市開発と臨海型大規模工業基地開発～」『立法と調査』No.258（平成18年7月、参議院事務局）
- ・山田宏「臨海三セクの債務処理と再生 - 6年後の再検証 - 」『立法と調査』No.333(平成24年10月、参議院事務局企画調査室)
- ・「平成15年度財政援助団体等監査報告書」の「第3 出資団体別監査結果 16 株式会社東京レポートセンターほか2団体」（平成16年6月1日、東京都監査事務局）
- ・「平成18年度東京都監理団体経営状況の達成状況・経営実績：株式会社東京レポートセンター」（平成19年9月13日、東京都総務局）
- ・「第19期（平成19年度）の決算概要について」（平成20年6月9日、株式会社東京レポートセンター）
- ・「事業報告 第6期（自平成23年4月1日 至平成24年3月31日）」（株式会社東京臨海ホールディングス）
- ・「グループ事業の概況報告（半期） 第7期中（自平成24年4月1日 至平成24年9月30日）」（株式会社東京臨海ホールディングス）

(2) 財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社：事業再生ADR(三セク債利用)

事例の概要

首都圏都市開発区域整備計画推進のため、昭和40年に設立された。その後、地価の下落、土地区画整理事業の遅延、借入金増加に伴う利子負担等により経営状態が悪化し、平成16年度から債務超過に陥ったため、経営検討委員会の検討結果に基づき、三セク債の活用を前提として事業再生ADR手続による再生を図ることとなった。

名称	財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社
所在	茨城県ひたちなか市
利用した手法	事業再生ADR
時期	平成23年12月(事業再生ADR正式申請)
三セク債活用	有り 2,903百万円、15年
出口	自社再生
経営者	理事長：市長 副理事長：副市長 理事：市職員(10人全て)

窮境に至った原因

財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社(本事例では、以下「公社」という。)の財務状況は、平成3年度決算時点では借入金がなく、健全経営の状況を保っていたが、その後、商品土地価格が下落し、債務超過に陥った。その原因の詳細は以下のとおりである。

土地区画整理事業への積極的関与	平成2年当時、地域経済成長への期待は高く、国家的プロジェクトであるひたちなか地区開発により住民の増大が予想された。このため、宅地開発を迅速に進める社会的意義はあった。 このような社会経済情勢の中で、ひたちなか市は、土地区画整理事業を積極的に推進する方針の下、公社に、組合施行の西古内土地区画整理事業地区内の土地の先行取得及び同土地区画整理事業の業務受託をさせた。
土地区画整理事業の遅延と地価の下落	しかしながら、バブル崩壊後の経済情勢の悪化に伴い、土地区画整理事業は遅延を余儀なくされ、また、長期的かつ大幅に地価は下落した。そのことが、土地区画整理事業の収支に大きな影響を与えたこと等から、公社は、資金計画を含めた事業計画の抜本的な見直しが迫られた。
債務超過の増大	公社は、の経過の中で、平成4年度から平成13年度(平成6年度を除く。)まで継続的に西古内土地区画整理事業地区内の土地の先行取得と保留地取得を行うとともに、平成9年から販売に努めてきたが、取得価格を下回る商品土地の販売及び西古内土地区画整理事業の大幅な遅延等による支払利息の増加などにより、債務超過が増大した(資産超過は最大平成6年の474百万円で、平成22年には1,674百万円の債務超過)。

(単位：百万円)			
年度	資産合計	負債合計	正味財産
平成4年	1,913	1,559	354
平成6年	2,938	2,463	474
平成22年	1,613	3,260	1,647

(出典：「事業再生計画案」(平成23年12月26日、財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社) pp. 6-9を一部省略)

#### 採用した再生手法とその説明

事業計画案によると、多額の債務超過の処理に当たっての選択肢は破産により解散させる方法と、債務超過を解消して存続を図る方法と、大きく分けて2通りが考えられていた。しかし、公社を破産により解散させた場合には、破産に伴う地価の下落等に伴う重大な悪影響が以下のとおり予想された。このため、債務超過を解消して存続を図る方法が選択された。

他の土地区画整理事業地区の保留地価格への悪影響	公社が破産を選択した場合、同社所有の商品土地は、破産管財人による早期売却処分により、実際の財産価値より大幅に値引きした価格で取引されることになる。この結果周辺地価は下落し、同時に他の土地区画整理事業地区の保留地価格にも悪影響を及ぼすことが見込まれる。
不適切な市民負担	土地区画整理事業保留地の地価下落による保留地処分金の減収分は、ひたちなか市が一般財源から補填しなければならず、その結果、不適切な市民負担が発生することになる。
街づくりへの悪影響	公社の商品土地の中には、船窪土地区画整理事業地内の土地をはじめ、現況では適正価格による売却が困難な土地が含まれている。当該土地区画整理事業等について、土地の公共用地等としての利用を含め、その方向性を見直し中である。破産を選択した場合、破産管財人により土地が現況のまま早期売却処分される結果、公共目的に沿わない売却が行われる可能性もある。その結果、土地区画整理事業見直しへの支障が発生し、ひたちなか市のまちづくりに大きな影響を及ぼす可能性がある。
行政への信頼の毀損	破産等により解散させることを選択した場合、前述のとおり、公社の商品土地のみならず周辺地価(民間未利用地の地価を含む)の下落をもたらす。その結果、ひたちなか市の固定資産税収入にも影響が及ぶことになる。それにとどまらず、土地区画整理事業を宅地開発施策の中心として長年にわたり実施してきたひたちなか市に対する市民の信頼感が大きく損なわれることは必至である。

(出典：「事業再生計画案」(平成23年12月26日、財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社) p.10を一部省略)

なお、実際の再生手続を進める前に、弁護士、公認会計士、不動産鑑定士等の専門家を中心とした委員会が開催された。その委員会からの意見書(「財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社のあり方についての意見書」(以下「意見書」と

いう。) )では、解散型、存続型の各種手続の比較がなされ(表1・2)、手続の公正性が確保されている点 迅速に行われる点) 非公表で行われる点及び 三セク債の対象となる点から、事業再生ADR制度の利用を選択したようである。

(表1) 手法の検討1 参照「意見書」

	手法	財団法人に適用可能	三セク債の対象	適用の当否
解散型	破産手続(破産法)			
	特別清算手続(会社法)	×		×
存続型	民事再生手続(民事再生法)			
	会社更生手続(会社更生法)	×		×
	任意交渉		×	×
	特定調停手続			
	私的整理に関するガイドライン			×(注1)
	中小企業再生支援協議会	×		×
	RCC企業再生スキーム			×(注2)
	事業再生ADR			
企業再生支援機構	×		×	

(注1) メインバンク主導の手法でほとんど使われていないため除外

(注2) 債権者が利用する手法であるため除外

(出典: 「財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社のあり方についての意見書」(平成23年10月11日、ひたちなか市出資団体等経営検討委員会) p.18)

(表2) 手法の検討2 参照「意見書」

	手法	メリット	デメリット	適合性
解散型	破産手続	・裁判所の監督があり、公正さが担保される。	・手続がオープンになることにより、商品価値が毀損される。すなわち、破産のイメージが悪く、市民の不安を掻き立てる。 ・商品土地価格下げ販売により西古内土地区画整備事業区域内の地下への影響大。すなわち、組合員及び地権者との関係悪化。 ・近隣の保留地への影響大。すなわち、保留地価格下落は直接に市負担の増となる。 ・地価の下落は固定資産税収入の影響を与える。	×
存続型	民事再生手続	・裁判所の監督があり、公正さが担保される。	・手続がオープンになることにより、商品価値が毀損される。すなわち、倒産のイメージが強く、上記破産手続と同じデメリットがある。	×

	特定調停	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民事調停手続を基礎としており、公正さが担保される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・手続が煩雑であり、期間が長期化しやすいため、期限がある場合には利用が困難。</li> <li>・弁済期間等の保全処分を発令できない。</li> <li>・相殺制限の制度を定めていない。</li> </ul>	×
	事業再生ADR	<ul style="list-style-type: none"> <li>・3か月程度の成立が見込める。</li> <li>・法的整理を担う実務家の監督の下で進められるため、公正さが担保される。</li> <li>・近隣の保留地への影響小</li> <li>・西古内土地区画整備事業への影響小</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・認証機関及び代理人の費用がかかり、手続のためのコストが高い。</li> </ul>	

(出典：財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社のあり方についての意見書(平成23年10月11日、ひたちなか市出資団体等経営検討委員会) p.19)

### 手続の流れ

公社の処理に伴う手続の時期とその内容は以下のとおりである。

時期	手続の内容
平成23年4月	ひたちなか市出資団体等経営検討委員会
平成23年10月11日	同委員会意見書提出(公社存続案)
平成23年11月30日	市議員全員協議会にて説明
平成23年12月	定例市議会にて三セク債許可申請関連議案上程・議決
平成23年12月26日	事業再生ADR手続申請 一時停止 - 事業再生ADR手続開始 -
平成24年1月6日 2月3日 2月24日	第1回債権者会議(計画案説明) 第2回債権者会議(手続実施者の調査報告) 第3回債権者会議(決議成立) - 事業再生ADR手続終了 -
平成24年3月8日	県から三セク債起債許可
平成24年3月16日	三セク債発行・損失補償履行
平成24年度内	公社に対する債権の一部放棄議案上程 商品土地見合い以外の債権を放棄(ひたちなか市) 結果として公社の債務超過は解消
平成24年9月30日まで	一般財団法人への移行申請
平成25年11月末	一般財団法人への移行手続完了

(出典：多比羅誠弁護士「三セク債と事業再生ADRによる損失補償の処理と事業再生 - ひたちなか市住宅都市サービス公社のスキーム - 」『事業再生と債権管理』第137号(平成24年7月5日、株式会社きんざい)

ひたちなか市ウェブサイト「(財)ひたちなか市住宅・都市サービス公社の事業再生について」

<http://www.city.hitachinaka.ibaraki.jp/soshiki/7/kosya.html>)

### 損失補償契約と三セク債の利用

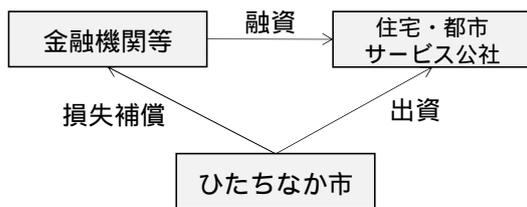
公社の融資に関して、ひたちなか市は金融機関との間で損失補償契約を締結しており、かつ、損失補償契約額の上限につき、損失補償限度額としてひたちなか市議会の議決を受けていた(平成23年3月末時点で3,200百万円の借入に対する損失補償)。

このため、公社が公益法人制度改革に対応して債務超過を解消すると損失補償等に伴う多額の負担が強られる。一方で、市議会の単年度の収支での負担は不可能なため、三セク債を最大限に活用し、三セク債の起債による原資をもって、ひたちなか市において公社の金融機関に対する借入債務に係る損失補償を履行する必要があった。

なお、最終的な三セク債の許可額は2,900百万円となっている。この金額は、損失補償契約の対象となる借入金3,200百万円と300百万円の差額があるが、公社からひたちなか市へ約300百万円の資産を売却することで借入金の返済に充当したことにより生じたものである。

(単位：百万円)

金融機関名	損失補償契約額	借入金残高(H23/3/31)
常陽銀行	1,900	1,620
ひたちなか農業協同組合	1,000	898
筑波銀行	1,000	682
労働金庫	100	0
合計	4,000	3,200



出典：総務省ウェブサイト「第三セクター等の抜本的改革を行った実例」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000259409.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000259409.pdf)  
 「事業再生計画案」(平成23年12月26日、財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社) p.12

### その他問題点

#### ア．事業再生ADRとの関係

公社は、事業再生ADRを利用して再生手続を進めたため、その事業再生計画は、事業再生に係る認証紛争解決事業者の認定等に関する省令(以下「省令」という。)の要件を満たしたものであった。主なものとして、まず公社は、債務超過の状態にあることから、本事業再生ADR手続において、事業再生計画案に係る合意が成立した日後最初に到来する事業年度開始の日から原則として3年以内に債務超過を解消する必要があった(省令第13条第2項第一号)。また、公社は、経常損失が生じていることから、本事業再生計画案に係る合意が成立した日後最初に到来する事業年度開始の日から原則として3年以内に経常黒字化する必要もあった(省令第113条第2項第二号)。

#### イ．公社存続のために必要な要件

公社は、公益法人制度改革により、特例財団法人として存続していたが、今後、存続していくためには、移行期限である平成25年11月30日までに認可を受けて一般財団法人へ移行する必要があった(同期間までに一般財団法人に移行し

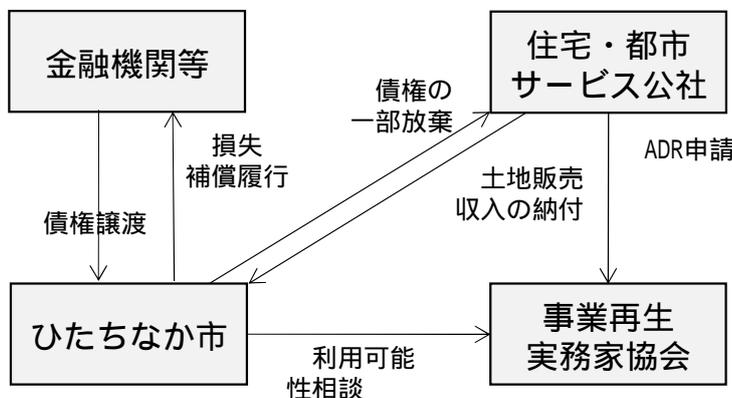
ないと解散したものとみなされる。) このため、一般財団法人への移行後、2期連続して純資産額(正味財産合計)が300万円未満となった場合には解散するものとされている(一般社団法人及び一般財団法人に関する法律第202条第2項)ことから、一般財団法人として存続するには、債務超過の解消及び300万円以上の純資産の維持が必要である。これに伴い、事業再生計画案はこの要件を満たすものであった。<sup>44</sup>

#### ウ．経営者の責任

市、公社の関係者の責任について、意見書においては、「公社は、ひたちなか市の指導監督化にあるとはいえ、独立した法人としての経営判断に対する責任がある。現在保有している商品土地については、バブル経済の崩壊や長期にわたる景気低迷と地価などの予測は困難であったことから、市、公社の関係者の法的責任を問うことは難しいとか考える。しかし、市の財政が厳しかったとはいえ、時価評価による財務諸表を作成しなかったことにより債務超過の実態を明らかにできなかったことや債務超過を解消するための積極的な対応を図らなかったことについて、少なくとも関係者の道義的責任はあるものと考え」と触れている。<sup>45</sup>

#### 事業再生計画案(弁済計画)とその実行

ひたちなか市の公表している事業計画案によると、以下のスキームに従いア．からエ．の順に弁済計画が進むことになっていた。なお、法務省のウェブサイトによると公社は土地販売等の事業を継続中とのことである。



出典：総務省ウェブサイト「第三セクター等の抜本的改革を行った実例」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000259409.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000259409.pdf)

#### ア．ひたちなか市への公共用地の売却

ひたちなか市議会による議決を経て、公社は、公共用地の一部を、平成24年2月下旬頃に開催される予定の「本事業再生ADR手続における事業再生計画案の決議のための債権者会議」までに、ひたちなか市に対して、合計金

<sup>44</sup> 「事業再生計画案」(平成23年12月26日、財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社) p.15を一部省略

<sup>45</sup> 「財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社のあり方についての意見書」(平成23年10月11日、ひたちなか市出資団体等経営検討委員会) pp.24-25を一部省略

296,505,877円にて売却し、この売却代金をもって、それぞれ各対象債権者に対して弁済する。

#### イ．損失額の確定

公社、対象債権者及びひたちなか市は、対象債権者全員の同意をもってなされる事業再生計画案の成立に基づき、上述の公共用地売却処分及びこれに伴う売却代金を原資とする弁済実施後の借入金残債務（経過利息を含む）の残高相当額をもって、対象債権者とひたちなか市との間の損失補償契約に基づく損失額と確定する。

#### ウ．ひたちなか市による損失補償

ひたちなか市議会による三セク債起債の議決	ひたちなか市は、平成23年12月の定例市議会において、三セク債を発行するための起債許可申請議案及びこれに関連する補正予算議案の上程を行い、同議会の議決を得た。
三セク債起債許可	ひたちなか市は、茨城県知事に対して、三セク債起債のために必要な協議書提出等の諸手続を行った上、県知事の起債許可を得て、平成24年3月中に三セク債の発行を行い、各対象債権者に対する損失補償の原資を確保する。
ひたちなか市の各対象債権者に対する損失補償の履行	ひたちなか市は、三セク債の発行によって得られた金員をもって、平成24年3月末日限り、(2)記載の損失額につき、各対象債権者に対して、損失補償契約に基づき損失補償を行う。

#### エ．対象債権の無償譲渡（対象債権者がひたちなか市に対して行う対象債権の無償譲渡）

各対象債権者は、ひたちなか市から前記 ウ．記載の損失補償の履行を受けたときは、住宅・都市サービス公社に対して有する貸付債権全額をひたちなか市に無償譲渡する。

#### 総括

本事例は、事業再生ADR手続により三セク債を活用して住宅・土地サービス公社の再生を図るものであった。手続として事業再生ADRが利用された最大の要因は、破産等の早期売却に伴う地価下落に伴う地域経済への悪影響の回避にあった。また、事業再生ADRを利用したため、原則3年以内の債務超過を解消等の要件を満たした事業再生計画となっている。さらに、公社は特例財団法人であったため、公益法人制度改革への対応として平成25年11月30日までに認可を受けて一般財団法人へ移行するために純資産維持の論点が生じていた。本案件の窮境原因は、過去の土地開発と地価の下落に伴う業績の悪化であったが、他の住宅・土地サービス公社においても同様の理由による業績悪化は多く、再生型の処理をする場合本事例が参考になると考えられる。

【引用・参考文献及び関連資料】

- ・「財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社のあり方についての意見書」（平成23年10月11日、ひたちなか市出資団体等経営検討委員会）
- ・「事業再生計画案」（平成23年12月26日、財団法人ひたちなか市住宅・都市サービス公社）
- ・「第三セクター等の改革について」（平成24年6月25日、総務省自治財務局公益企業課）
- ・多比羅誠弁護士「三セク債と事業再生ADRによる損失補償の処理と事業再生 - ひたちなか市住宅都市サービス公社のスキーム - 」『事業再生と債権管理』第137号（平成24年7月5日、株式会社きんざい）
- ・ひたちなか市ウェブサイト「（財）ひたちなか市住宅・都市サービス公社の事業再生について」  
<http://www.city.hitachinaka.ibaraki.jp/soshiki/7/kosya.html>
- ・総務省ウェブサイト「第三セクター等の抜本的改革を行った実例」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000259409.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000259409.pdf)

(3) 名古屋臨海高速鉄道株式会社：事業再生ADR（三セク債利用）

事例の概要

本事例は、名古屋市西南部地域で「あおなみ線」を運行する第三セクターである名古屋臨海高速鉄道株式会社において、債権放棄、債権の資本化（以下「DES」という。）を含む金融支援が事業再生ADR手続を用いて実現された事案である。なお、名古屋市が民間銀行に行っていた損失補償の履行に当たって、三セク債が利用されている。

名称	名古屋臨海高速鉄道株式会社
所在	愛知県名古屋市
利用した手法	事業再生ADR
時期	平成22年7月6日
三セク債活用	有り 12,461百万円
出口	金融支援による再建
株主（手続前）	名古屋市：56.5%、愛知県：11.4%、JR東海：10.0%、日本政策投資銀行：5.2%、名古屋港管理組合：2.4%、その他民間企業（15社）：14.5%

本事例については名古屋市住宅都市局による「名古屋市外郭団体改革プラン【名古屋臨海高速鉄道株式会社】」（平成22年5月）（以下「改革プラン」という。）に詳述されており、以下、改革プランに記載された内容を基礎として本事例の概要を記載する。

再生に至った経緯

開業前の状況

名古屋臨海高速鉄道株式会社は名古屋市西南部地域の公共交通サービス向上とまちづくりの推進に役立つものとして、平成9年12月2日に設立された。その後、貨物専用であった西名古屋港線を旅客路線として整備し、路線名称を「あおなみ線」として、平成16年10月に開業した。

資金調達については、下表のとおり、建設事業費総額750億円を出資金157億円、補助金148億円、借入金445億円により調達した。なお、借入金のうち日本政策投資銀行からの借入金全額について名古屋市が損失補償を行っている。

出資金		補助金		借入金	
金額		金額		金額	
名古屋市	89	国	74	名古屋市	246
愛知県	18	名古屋市	64	愛知県	42
民間企業等	50	愛知県	10	日本政策投資銀行	157
合計	157	合計	148	合計	445
総合計					750

(出典:「改革プラン」p.2の表を加工)

開業後の状況

開業時の需要予測で1日当たり6万6千人の乗車人員を見込んでいたものの、実際の乗車人員は約1万8千人にとどまった。収支状況及び資産状況は下表のと

おりであり、需要予測の下振れから開業後平成20年度まで5期連続営業損失を計上した。

【収支状況】 (単位:百万円)

項目	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
営業収益	715	1,709	1,644	1,823	1,876
営業費用	2,355	4,569	4,381	4,263	4,162
(うち減価償却費)	1,164	2,324	2,334	2,264	2,280
営業損益	▲ 1,640	▲ 2,860	▲ 2,737	▲ 2,440	▲ 2,286
償却前営業損益	▲ 476	▲ 536	▲ 403	▲ 176	▲ 6
営業外収益	3	65	341	345	335
営業外費用	1,319	643	641	650	650
経常損益	▲ 2,956	▲ 3,438	▲ 3,037	▲ 2,745	▲ 2,600
当期損益	▲ 837	▲ 3,443	▲ 3,015	▲ 2,714	▲ 2,605
累積損失	▲ 1,709	▲ 5,152	▲ 8,167	▲ 10,881	▲ 13,486

【資産状況】 (単位:百万円)

項目	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
総資産	58,586	55,797	52,446	49,586	47,234
総負債	44,865	45,248	44,912	44,767	45,020
純資産	13,991	10,548	7,533	4,819	2,214

(出典:「改革プラン」p.3の表)

こうした状況を踏まえ、名古屋臨海高速鉄道株式会社は平成17年度に「あおなみ線経営改善第一次5カ年計画」を策定し、平成18年度から平成22年度までの5年間を計画期間として、平成22年度までに基礎的収支(償却前営業損益)を黒字化し、ランニングコスト(人件費、動力費及び修繕費等運行に必要な経費)を営業収入で賄えるようにすることを目標に、経営改善に取り組んだ。

この経営改善計画に併せて、資金不足を防ぐために平成18年度から名古屋市が財政支援を実施している。市からの借入金に係る償還元金に対する無利子貸付及び支払利息等に対する利子補給を行っている。さらに、平成20年度からは経営改善の実施並びに上記市の支援を受けても発生する資金不足に対して、運営資金の無利息貸付を実施している。名古屋市による財政支援額は下表のとおりである。

【財政支援額】 (単位:百万円)

項目	18年度	19年度	20年度	21年度
市貸付金支払利息等補助	335	332	329	325
市貸付金償還元金無利子貸付	150	150	231	640
運営資金無利子貸付			700	1,200
ICカードシステム整備費無利子貸付				200
合計	485	482	1,260	2,365

(出典:「改革プラン」p.5の表)

#### 再生手続

名古屋市では、総務省より示された「第三セクター等の改革に関するガイドライン」に基づき、経営が著しく悪化しているおそれのある第三セクター等の改革を目的として、外郭団体経営検討委員会を設置し、将来を見据えた具体的な改革方策について検討を行った。

具体的には、平成21年7月から外郭団体経営検討委員会による議論がスタート<sup>46</sup>し、平成22年5月に名古屋臨海高速鉄道株式会社が主体的に経営改革を進めることができるよう、名古屋市としての改革方針が名古屋市外郭団体改革プランとして示された。

同改革プランでは、「抜本的な経営再建に対する市の考え方」として、「今後、あおなみ線を活用したまちづくりが果たす役割は大きく、将来にわたり必要な路線」であり、「今後においても、公共交通機関としての必要性が増す」ものとして、事業の必要性があることが示された上で、「経営の先行きが不透明なまま、現行の経営支援を継続していくことは、市の財政運営に与える影響も無視できず、今後も安定的なサービス提供を継続するため、現行の経営支援に取って代わる抜本的な経営改善の実施が必要である」とされた。

また、「経営改善の手法」として、「総務省が定める「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」に示されている公平性・透明性の高い手法にそって進める」こととされ、具体的手法として、事業再生ADRや産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法に基づく事業再構築計画の策定などが挙げられている。

さらに、「主な改善手法」として、大規模な公的資金投入を柱とした以下の支援内容が記載されている。

項目	主な支援手法	内容	予定額	名古屋市	愛知県
借入金の圧縮	自治体貸付金の株式化(D E S)	県・市からの貸付金債権を現物出資し、株式に転換することにより、借入金を圧縮するとともに自己資本の増強を図る。	30,640	26,658	3,982
	民間有利子借入金の縮減	日本政策投資銀行からの借入金に対する損失補償を履行することにより、借入金を縮減する。(三セク債の活用を予定)	12,461	12,461	-
設備投資等資金の確保	現金出資	新たに現金出資を行うことにより、ICカード事業費や自動列車停止装置(A T S)を始めとする設備投資等の資金需要に対応する。	2,000	1,664	336

(出典:「改革プラン」p.9の表を加工)

<sup>46</sup> 大西正一郎・今泉順理「名古屋臨海高速鉄道(あおなみ線)にみる再生事例」『事業再生と債権管理』第131号(平成23年1月5日、株式会社きんざい)p.150

## ア．採用した手法とその説明

事業再生 A D R における事業再生計画で採用された手法の内容は以下のとおりである。

- ✓ 100%減資  
既存資本金157億円を全額減資する。ただし、株式の消却は行わない。
- ✓ 金融支援

(単位：百万円)

事項	内容	支援額	うち市	うち県
日本政策投資銀行借入金の縮減	返済不能となる日本政策投資銀行からの借入金を市が損失補填契約を履行することにより、縮減する(三セク債の活用)	12,289	12,289	-
現金出資	新たに現金出資を行うことにより、経営再建期間中に必要となる設備投資等の資金需要に対応する。	2,000	1,664	336
貸付金の株式化(D E S)	県・市からの貸付金債権を現物出資し、株式に転換することにより、借入金を圧縮するとともに自己資本の増強を図る。	30,640	26,658	3,982
	計	44,929	40,611	4,318

(出典：「あおなみ線経営改善第二次5カ年計画(経営戦略計画(23年～25年度))(安定的経営基盤の確立に向けて)」(平成23年3月31日、名古屋臨海高速鉄道株式会社)p.4の表を加工)

## イ．手続の流れ

事業再生 A D R 手続の流れは以下のとおりであった。<sup>47</sup>

日付	内容
平成22年7月6日	事業再生 A D R 申請
平成22年7月～9月	第1回債権者会議 第2回債権者会議、手続実施者による調査報告
平成22年10月8日	第3回債権者会議における決議で成立

## ウ．当該手続の特徴及び手続のポイント等

事業再生 A D R とは、国が認定した第三者が仲介し、主要な債権者だけを相手方として簡易迅速に手続を進める私的整理の一類型である。

<sup>47</sup> 大西正一郎「名古屋臨海高速鉄道(あおなみ線)に見る三セク債を活用した事業再生事例」『事業再生と債権管理』第137号(平成24年7月5日、株式会社きんざい)p.31

## エ．その手法を選択した理由

本件で事業再生ADR手続が選択された理由として、以下が挙げられている

<sup>48</sup>。

### ✓ 法的整理の弊害の回避

事業を継続しながら金融機関等との話し合いで債務調整等を行うことが可能であり、法的整理の場合に生じる風評被害を回避するために私的整理手続が選択された。

### ✓ 税務上のメリット

上記アのとおり、DESや損失補償契約を履行する形での債権放棄が施策として盛り込まれる中で、債務免除益課税の回避を含むタックスプランニングが必要であり、資産の評価損の損金算入や期限切れ青色欠損金の優先適用が可能である事業再生ADR手続が選択された。

### ✓ 透明性及び公平性

裁判外の手続であるが、公正中立な紛争解決機関である事業再生実務家協会が介在することから、私的整理手続の中でも透明性や公平性が高い手続と判断された。

## 効果

### ア．（三セクが残る場合には）三セクの会計上の効果

増減資や債権放棄やDESによる債務削減による純資産の増加の一方で、平成21年度末に事業用資産の減損処理が行われた結果、平成23年3月末の純資産額は24億円となった。

#### 【収支状況】

（単位：百万円）

項目	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
営業収益	1,823	1,876	1,892	1,955	2,160
営業費用	4,263	4,162	3,945	2,019	1,886
（うち減価償却費）	2,264	2,280	2,183	93	201
営業損益	▲ 2,440	▲ 2,286	▲ 2,052	▲ 64	274
償却前営業損益	▲ 176	▲ 6	131	29	476
営業外収益	345	335	329	262	38
営業外費用	650	650	640	398	34
経常損益	▲ 2,745	▲ 2,600	▲ 2,364	▲ 200	278
当期損益	▲ 2,714	▲ 2,605	▲ 43,694	11,264	274
累積損失	▲ 10,881	▲ 13,486	▲ 57,180	▲ 30,215	▲ 29,941

#### 【資産状況】

（単位：百万円）

項目	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
総資産	49,586	47,234	4,603	3,998	5,094
総負債	44,767	45,020	46,083	1,574	2,395
純資産	4,819	2,214	▲ 41,480	2,424	2,698

（出典：「改革プラン」p. 3の表、第13期（平成21年度）～第15期（平成23年度）の決算公告（名古屋臨海高速鉄道株式会社）を加工）

<sup>48</sup> 同上

#### イ．再生等完了後の事業の状況

上記アのとおり、平成23年度には単年度経常黒字が達成され、事業再生ADR 手続終了後に策定された「あおなみ線経営改善第二次5カ年計画」での見通しである3年以内（平成24年度）の経常黒字化が前倒しで達成された。

なお、上述した100%減資（平成22年11月30日に実施）のほかに、平成23年3月18日に再減資が行われ、資本金額が1億円となった。

#### ウ．地方公共団体への影響（公会計に対する影響を含む。）

上述のとおり、再生手続において名古屋市及び愛知県が債権放棄やDESにより金融支援を行ったほか、名古屋市では再生手続実施前から利子負担等に応じていた。

なお、名古屋市は三セク債を活用した。許可額は12,461百万円、償還期間は10年<sup>49</sup>である。

#### エ．地域サービス等、地域に対する影響

上述のとおり、沿線の維持・発展のための交通インフラとして重要な位置付けであるが、路線が維持されたことにより、影響はほとんどなかったものと推察される。

#### 問題点

開業後2年目に経営改善計画が策定されたことにも見られるように、本件は開業当初から乗客人員が見込みの半分にも及んでおらず、窮境原因は経営判断の誤りというよりも当初の収益見通しの甘さにあったと言える。言い換えれば、本事業は当初から経済的には事業として成立しておらず、経済合理性の観点から民間の力では事業を開始することすら困難であったと言える。

それにもかかわらず、基本的に経済合理性によってその存続/撤退が判断される一般事業会社を対象に利用されている再生手続が適用されることとなったが、これは再生手続における要件に必ずしも該当しないように思われる。

例えば、事業再生ADR手続においては、債権放棄を伴う再生計画は「役員の退任（事業の継続に著しい支障を来すおそれがある場合を除く。）」を含むものでなくてはならず、本件においても、代表取締役社長が平成22年11月開催の株主総会で退任<sup>50</sup>することで経営者責任が果たされている。ただし、本件のように当初から収益見通しが実情と乖離する中で代表取締役社長自身の経営判断の中に退任に相当するだけの経営者責任があったかは、議論の余地があるところである。

<sup>49</sup> 総務省ウェブサイト「第三セクター等改革推進債の発行状況」の「第三セクター等改革推進債活用案件一覧」[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000215609.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000215609.pdf)

<sup>50</sup> 「あおなみ線経営改善第二次5カ年計画（経営戦略計画（23年～25年度））（安定的経営基盤の確立に向けて）」（平成23年3月31日、名古屋臨海高速鉄道株式会社）p. 5

## 総括

本件では、事業再生ADRという私的整理の枠組みを利用して、第三セクターそのものを残したままで事業の再建が図られた。また、損失補填に伴う資金負担が、三セク債の利用により長期化されることで市の財政への影響が緩和された。こうした点において、公共性に重きを置かれて開始された事業について、事後的に軌道修正を図ることができた好例である。

### 【引用・参考文献及び関連資料】

- ・ 「名古屋市外郭団体改革プラン【名古屋臨海高速鉄道株式会社】」（平成22年5月、名古屋市住宅都市局）
- ・ 「あおなみ線経営改善第二次5カ年計画（経営戦略計画（23年～25年度））（安定的経営基盤の確立に向けて）」（平成23年3月31日、名古屋臨海高速鉄道株式会社）
- ・ 大西正一郎・今泉順理「名古屋臨海高速鉄道（あおなみ線）にみる再生事例」『事業再生と債権管理』第131号（平成23年1月5日、株式会社きんざい）
- ・ 大西正一郎「名古屋臨海高速鉄道（あおなみ線）に見る三セク債を活用した事業再生事例」『事業再生と債権管理』第137号（平成24年7月5日、株式会社きんざい）
- ・ 名古屋臨海高速鉄道株式会社ウェブサイト「決算公告」  
<http://www.aonamiline.co.jp/pc/accounting.html>
- ・ 総務省ウェブサイト「第三セクター等改革推進債の発行状況」の「第三セクター等改革推進債活用案件一覧」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000215609.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000215609.pdf)

(4) 海上アクセス株式会社：民事再生（三セク債利用無し）

事例の概要

海上アクセス株式会社は、昭和63年12月、神戸と関西国際空港（関空）を結ぶ海上ルートとして高速性、快適性、定時性、安全性を確保するとともに公共交通機関としての役割を担うことを目的として設立された。

しかし、阪神・淡路大震災の影響、さらには、米国同時多発テロの影響により多額の累積損失・借入金を計上し、平成14年2月に航路事業を休止するに至った。

その後、平成18年7月に航路事業は再開されたが、多額の債務を残したままの事業再開であったため、外部委員による検討委員会の意見を経て、航路事業の安定的継続のため、今般過去の負の遺産である巨額債務を整理することとなった。本事例は、上記債務解消のため民事再生手続の中で株主責任を明確にするべく100%減資を実施し、神戸市及び財団法人神戸市開発管理事業団（本事例では、以下「事業団」という。）のDESにより、債務超過と累積損失を解消した事例である。

名称	海上アクセス株式会社
所在	兵庫県神戸市
利用した手法	民事再生、100%減資、DES
時期	平成24年2月16日 民事再生手続開始申立 平成24年3月12日 民事再生手続開始決定 平成24年12月17日 再生計画の認可決定 平成25年2月4日 民事再生手続終結決定
三セク債活用	無し
出口	民事再生、
資本金	3,500百万円
株主	神戸市27.65%、神戸市外郭団体47.02%

民事再生手続に至った経緯

ア．航路の休止について

海上アクセス株式会社（以下「アクセス社」という。）は迅速性・安全性・確実性の観点から超高速水中翼船であるジェットfoilを使用して航路事業を行ったが、バブル崩壊後の縮小経済とマッチせず、開業4か月後の阪神・淡路大震災の影響もあり不採算で毎年巨額の赤字を計上した。当時は、年間約60万人に利用されており、関空への重要なアクセスとして筆頭株主である神戸市から平成8年から13年までの6年間で約99億円の多額の運営資金を借入れて運航を継続し、公共交通機関として一定の役割を果たしていた。

しかし、平成13年3月の法務省の出国審査の廃止、更に平成13年9月の米国同時多発テロによる旅客数の大幅な減少、その影響による平成14年1月の航空会社のチェックイン機能の廃止等を受けて、平成14年2月、航路事業を休止するに至った。休止に当たっては、金融機関からの残債務の借り換えのため、事業団から34億円の融資（5億円は平成14年度に返済）を受けた。

## イ．航路の再開について

平成14年2月の航路休止後も利用者からの航路再開に向けた潜在需要には根強いものがあった。また平成16年5月には関空利用促進検討委員会が「関空利用促進行動計画・アクション50」を取りまとめ、その中に「神戸からの海上アクセスの復活」が盛り込まれた。

こうした再開の動きが活発になる中で、アクセス社における航路再開に向けての検討の結果、運航経費を3分の1まで圧縮できることに加えて、休止時において再開の目処としていた平成18年2月の神戸空港の開港による関空と神戸空港の連携の必要性の高まり、そして関空第2期滑走路の平成19年8月の供用開始決定による旅客増加の見通し、という条件が整ったことから再開を決定し、平成18年7月、神戸 - 関空ベイ・シャトル(以下「ベイ・シャトル」という。)として航路事業が再開された。

再開に当たっては、航路休止時の平成13年度の乗船実績と国による関空の需要予測から、再開当初48万人の旅客を見込み、神戸市及び事業団の借入金について、開業後41年目に返済する見通しを示した。

## ウ．海上アクセス航路事業の継続妥当性と経営検討委員会の意見

社会環境・経済情勢が変化し、市民ニーズが多様化しているなど、外郭団体を取り巻く状況や存在意義が大きく変わっている中、団体の抜本的な見直しを進めるため、平成21年9月に「神戸市外郭団体経営検討委員会」が設置された。

平成23年1月に当委員会から出された提言において、アクセス社が航路事業を行うことについて社会的意義を認める一方、事業再開時に有していた多額の債務があり、神戸市として航路事業を存続していくためには、事業の実施主体の経営の安定化は必須であり、債務超過の解消を図らなければ、団体としての存続は困難であるとされた。また、関連団体との統廃合を検討するよう指摘された。

この提言を踏まえ、アクセス社を含めた外郭団体5団体の検証を実施するため、平成23年4月に「みなと総局外郭団体あり方検討委員会」(以下「委員会」という。)が設置された。

当委員会においても、事業の継続に当たっては、過去の債務を整理する必要があると考えられ、同社の事業が神戸市と神戸市民にどのような公益性を与えているのかを踏まえて、公益性が高いと認められた事業について外郭団体の公共事業として継続することが妥当であるのか検証された。

## エ．航路事業の公益性と継続妥当性

アクセス社の神戸と関空を結ぶ航路事業には、平常時の旅客の確保サービスの公益性、平常時の訪日旅客の確保サービスの公益性、危機管理対応サービスの公益性の大きく三つの公益性が認められる。

利用客は年々増加し、平成22年度には39万人余りに達し、年間約60万人に利用される関空行きリムジンバス神戸線と並び、関空への主要な公共アクセス機能として確固たる基盤を築きつつある。また、関空に到着し、大阪・京都に向

かう訪日旅客を獲得するための重要なインフラとしての認知度も高まっており、この流れを断ち切ることは、市民の得る利益を損なうことになることとされた。

#### オ．事業継続の可能性と債務整理の必要性について

本事業の公的機関による維持・推進に当たっては、債務処理の仕組みはもちろぬ、安定的黒字確保のための方策についても同時並行して検討する必要がある。

神戸市の補助金なしでの黒字化が達成できれば、借入金の返還もできることになるが借入金は非常に多額であるため、その返還は極めて長期になる。更にアクセス社はその間債務超過の状態のままとなり、企業として航路事業を安定的に続けることは困難である。

海上アクセス航路事業のコンセプト、効率性並びに独自性は当面の事業継続にゴーサインを出していると考えられているため、ほとんどが航路再開前のものである多額の債務について、適切な債務整理を行った上、健全な財務体質の下で航路事業を長期に継続し、市民の利便性の確保と神戸市経済の活性化に貢献していくことが適切であると考えられた。

この再開前の債務整理については、再開当時船種をジェットフォイルから高速船に変えることで運航経費を3分の1程度に圧縮できる一方、閑空では第2期滑走路の開港により需要が大きく伸びるという見通しがあり、そのような段階で債務を整理すべきではないという意見であったとも考えられる。

しかし、航路再開に当たって、債務整理を怠り、多額の債務を残したまま事業を再開したこと自体が問題であり、過去の負の遺産である巨額負債は現時点では、整理すべきであるという方針となった。

#### 再生手続

##### ア．採用した手法とその説明

###### (ア) 法的整理と私的整理の比較検証について

本事例における債務整理を法的整理で行うか私的整理で行うかについて最も重視すべき事項は債務免除益又は債務消滅益に対する課税問題である。

法的整理には、予納金等の費用が必要となるデメリットがあるものの、債務免除益等に対する課税額に比べれば少額であり大きな問題とはならない。また、信用への影響の点についても、本事例の議論自体がそもそも公開の下で進められていることから、ベイ・シャトルのブランドイメージを損なうという点についても特段の配慮は不要である。

アクセス社が債権放棄を受けた場合、又はD E Sが実施された場合、大口債権者2名(神戸市及び事業団)のみで136億円に近い債務免除益又は債務消滅益が生じる場合があるが、この多額の債務免除益、債務消滅益は税務上の所得として課税の対象になる。

したがって、このような課税を避けるためには、青色欠損金(平成22年度末で約6億5,000万円)の損金算入のみでは対応できず、法人税法の特例である「期限切れ欠損金(平成22年度末で約158億4,000万円)の損金算入」の適

用が絶対条件となる。

また、債務免除益又は債務消滅益が発生しない手法があれば私的整理によっても可能であるが、通常の私的整理の中で債権放棄を受ければ債務者側においては当該債権放棄による債務免除益が発生する。

次に、私的整理の中でD E Sを実施する場合であるが、適格現物出資に該当すれば債務消滅益が生じないが、適格現物出資に該当しない場合は債務消滅益が生じる。適格現物出資に該当するには100%グループ内で行う必要があるが、現状では、アクセス社を100%完全支配している株主は存在していない。また、新株払込方式のD E S（擬似D E S）も検討の余地はあるが、債務消滅益に対する見解が定まっていないことから検討案から外された。

よって、債権放棄、D E Sのいずれの場合でも本事例では債務免除益又は債務消滅益の発生を前提とすることとなり、再建型整理において法人税法の特例である「期限切れ欠損金の損金算入」が適用できる民事再生手続、「一定の私的整理」、多数債権者の協議等による合理的な私的整理の中で実施される必要がある。

これらのうち、どの手続を選択するかについては、「一定の私的整理」、多数債権者の協議等による合理的な私的整理については該当するケースが限定されており検討委員会による検証の結果、アクセス社の債務整理にはなじまないとされた。

#### (イ) 民事再生手続の活用について

上記検討により、税務上の観点からは再建型の法的整理である民事再生手続の中で債務整理を行うことが選択肢として残された。また、債務整理には公平性・透明性が求められることから、再建型の法的整理である民事再生手続の活用が最適とされた。さらに、債務整理に当たっては株主責任を明確にするため100%減資が行われるのが一般的であるが、民事再生手続の中で100%減資を行うことも可能とされた。

従来、民事再生手続は、神戸市の外郭団体での適用は少なかったが、本来この手続は事業の再生を図ることを目的とする手続であり、手続面や税務面でも活用するメリットはあったと考えられた。

#### (ウ) 債権放棄とD E Sの比較検証について

債務整理の手法については債権放棄とD E Sが考えられ、民事再生手続によればいずれの方法であれ課税問題はクリアされるため、その他の点で比較検証された。

D E Sは、債権者である神戸市及び事業団にとって、債権の全部又は一部を全面的に放棄しないで、株式に交換しておくことによって将来、再建が成功し、株式の価値が向上したときに利益を得ることができる。つまり、債権放棄であれば1円も回収できないが、D E Sにより株式を取得しておけば、将来株主配当や株式売却によるキャピタルゲインを得ることが可能となる。一方、債務者であるアクセス社にとっても、D E Sは債務を資本に振り返ることにより過剰債務を減少し、債務超過を解消できるメリットがある手法である。さらに、神戸市は債務整理後も引き続き、株主としてアクセス社の経

営に参画する必要があることから、100%減資後に新たにな出資資金を要しないD E Sが本件債務整理に有効な手段と考えられた。

#### (I) 再生計画の概要

##### ・再生債権

再生債権者 神戸市 1名

再生債権額 133億9千3百万円及び開始決定日以降の利息・遅延損害金

##### ・債務整理の手法

##### a . 100%減資

アクセス社は、その発行済み株式7万株全てを無償で取得し、当該株式の全てを消却するとともに、資本金35億円の全額を減少させる、いわゆる100%減資を行う。35億円は累積欠損金のてん補に充当され、その分累積欠損金は圧縮される。

##### b . 債権の現物出資による資本化 ( D E S )

アクセス社は、神戸市から上記の再生債権全額の現物出資を受け、同時に神戸市に対して1億7千万円(現物出資を受けた再生債権の時価評価額)の株式を発行する、いわゆるD E Sを行い、神戸市がアクセス社の100%株主となる。

現物出資を受けた債権の帳簿価額と時価評価額との差額を債務消滅益として計上し、その分累積欠損金は圧縮される。なお、民事再生手続を採ったことから、債務消滅益に対し、特例として期限切れ欠損金を算入することができ、課税上の問題は生じない。

##### c . 収支見通し

平成24年度以降、神戸市の補助金なしで、毎年度、営業利益及び経常利益のいずれも黒字を達成できることとなる。

航路事業収支については、10期目(平成33年度)には、ほぼ均衡することとなる。

#### イ . 手続の流れ

アクセス社は、債務整理の具体的な手法として民事再生手続の中で株主責任を明確にするために100%減資を実施した後、神戸市及び事業団の債権のD E S、必要に応じてその後に資本金の減資を行うことにより、債務超過と累積損失を解消する方法を選択している。この方法により、神戸市において新たな資金は必要とせず、またアクセス社においても税コスト等を必要最小限に抑えることができる。

##### ( 民事再生手続の経過 )

平成24年2月16日 アクセス社が神戸地方裁判所に再生手続の開始を申立て

平成24年3月12日 神戸地方裁判所が再生手続を開始決定

平成24年10月17日 アクセス社が神戸地方裁判所に再生計画案を提出

平成24年11月15日 神戸地方裁判所が選任した監督委員(弁護士)が意見書を提出

平成24年11月16日 神戸地方裁判所が債権者集会の決議に付する旨の決定

平成24年12月17日 神戸地方裁判所が債権者集会を開催し、神戸市の同意により再生計画案が可決  
平成24年12月17日 神戸地方裁判所が再生計画を認可決定  
平成25年1月31日 アクセス社が認可再生計画を遂行  
平成25年2月4日 神戸地方裁判所が終結決定

#### ウ．その手法を選択した理由

上記記載のとおり、神戸市において新たな資金は必要とせず、またアクセス社においても税コスト等を必要最小限に抑えることができる点を重視した結果、民事再生手続の中で株主責任を明確にするために100%減資を実施した後、神戸市及び事業団の債権のD E S、必要に応じてその後に資本金の減資を行うことにより、債務超過と累積損失を解消する方法を選択している。

一方で、民事再生手続の中で事業譲渡の上でアクセス社を清算する、いわゆる第二会社方式という手法も検討された。しかし、譲渡先の選定、譲渡に係るコストや運航免許の問題もある中で、また、利用促進や経営改善の途上では事業譲渡は困難であり現経営陣の下上記手法による事業継続が適当と判断されたようである。

#### 効果

##### ア．三セクの会計上の効果

アクセス社が進めている民事再生手続に基づき、100%減資とD E Sを概要とする民事再生計画を進めることで、アクセス社の債務超過及び累積損失の解消を図ることが可能となる。

##### イ．再生等完了後の事業の状況

平成24年度以降、神戸市の補助金なしで、毎年度、営業利益及び経常利益のいずれも黒字を達成できることとなる。

航路事業収支については、10期目（平成33年度）には、ほぼ均衡することとなる。

##### ウ．地方公共団体への影響（公会計に対する影響を含む。）

再生手続において100%減資、D E Sによる金融支援を行うことにより、港湾事業会計等への負担が生じることとなる。

##### エ．地域サービス等、地域に対する影響

関西国際空港への利便性の高い公共交通機関として、また、国際都市・神戸の発展と神戸市経済の活性化のために必要な都市装置として、公益性・公共性の高い海上アクセス航路事業を安定的に継続していくため、早急にアクセス社の財務体質を抜本的に改善することが可能となる。

## 問題点

確かに、運航再開前の時点での債務整理については、運航経費の圧縮や需要拡大の見通しがあり、そのような段階で債務を整理すべきではないという意見があったかもしれない。しかし、現時点では、アクセス社が抱えている巨額の債務は航路休止前の状況によるものであることから、航路再開に当たって、債務整理を怠り、多額の債務を残したまま事業再開したこと自体が問題であったと言えよう。

また、委員会の報告書では経営悪化の要因について、利用者の需要予測と実際の乖離を上げている。具体的には、当初の利用者の予測のベースとなる関空の利用者数が開港前の予測を下回ったことが主たる要因としている。すなわち、事業計画の見積もりの甘さから経営不振に陥ることになったと言えよう。

更に本件は、民事再生手続の中でD E Sにより債務整理を行っている事例である。ただ、議論の過程においては、D E Sとはいえ実質的には債権放棄であって単なる経済的損失ではないのかとの意見もあったようである。しかし、公益性が高く補助金なしで単年度黒字化が見込まれるまで経営改善が進んでいる状況であり、今後の更なる経営改善の可能性も見込まれることからD E Sが採用されたと推測される。

## 総括

委員会の提言にあるように「神戸 - 関空ベイ・シャトル」を運航するアクセス社について、次の世代に負担を残さず問題を先送りしないという基本方針も踏まえ、税務上の観点に加え、公平性・透明性が求められることから、再建型の法的整理である民事再生手続を採用したことは評価できよう。

ただし、本事例は平成25年2月4日に再生手続自体は終結しているとはいえ、真の事例の成否は事業計画の履行の状況次第である。また、神戸市の平成24年度予算及び関連議案においても以下のような附帯決議がなされている。「外郭団体の見直し、特に××（省略）海上アクセス株式会社などに係る対応については、債務整理に至った原因と責任を明確に認識し、今後市民の財産保全と市民負担の極小化を図ることはもとより、整理スキームとして新たに組成される組織は、単に債務整理の受け皿として運営するのではなく、積極的に事業の展開を図り、市民への利益還元と市民サービスの充実に努めることを強く求める。」すなわち、今後アクセス社は、再生計画で示した事業計画を適切に遂行することによって市民への利益還元と市民サービスの充実に努めることとなる。

また、委員会の意見書によると、他市の類似事例との比較においては、私的整理による再生事例が多く法的整理による再生事例は少なかった。また、期限切れ欠損金の損金算入の特例措置を利用した事例が見当たらなかった点で本事例は他市との事例と大きく異なっている事例と言える。

## 【引用・参考文献及び関連資料】

・神戸市ウェブサイト

[http://www.city.kobe.lg.jp/index\\_menu.html](http://www.city.kobe.lg.jp/index_menu.html)

- ・「みなと総局外郭団体の改革に関する意見書」（平成23年12月27日、みなと総局外郭団体あり方検討委員会）
- ・「みなと総局外郭団体あり方検討委員会議事要旨」（第1回から第9回）
- ・「神戸市会だより」（平成24年5月 No.173）

## リスク回避の手段としての新しい手法の活用

### 1. 全体像

#### (1) 新しい手法と公認会計士の役割

第三セクター等の改革に当たって、民間の活力を活用する場合、主に次のようなものが考えられる。

事業廃止	公共が撤退することにより、民間の拡大が期待される。
民営化 事業譲渡	民間に委ねることによる経営の効率化及びサービスの向上、民間での雇用の拡大が期待される。
指定管理者制度	民間の専門家に任せることにより、施設をより効率的に運営し、サービスの向上が期待される。
P F I	公共が一定の関与をしつつ、民間の専門家が運営等を行うことにより、効率化やサービスの向上が期待される。
公営企業型 地方独立行政 法人	公共の関与が強い面もあるが、一定の範囲内について当該法人が独自に運営し、ある程度中長期的な戦略も取ることができる。
包括的民間委 託	詳細な内容の委託ではなく、一定の性能維持について包括的に民間に委託することにより、効率化や早期化が期待される。

各自治体におけるその手法は様々であるが、近年、新しい手法として、レベニュー債や法律が改正されたPFI法が注目されている。

これらについては、官民が協力して事業を行うということについては、一般的な第三セクター等と同様であるが、第三セクター等と比較して、必ず良いかという得失のあるところであり、公認会計士としては、その検討に当たって適正な助言を行うことも役割の一つであると言える。ここでは、その基本的な仕組みと公認会計士としての注意すべき点について解説する。

また、これらは、公共部門が行う一種のファイナンスであり、公共側での目的は様々ではあるが、その一つとして事業の透明性の向上が挙げられる。

そのような場合において、財務管理が重要であり、公認会計士が各局面で重要な役割を果たすこととなる。その概要としては次のとおりである。

場面	参加する主な役割
組成時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資産の評価と損益の見込みの算定（会計上の効果）</li> <li>・内部統制と事業計画の助言</li> <li>・キャッシュ・フロー予想の策定</li> <li>・リスクの分析（スキームが上部公共団体等に与える影響等）</li> <li>・再生スキームの比較検討・助言</li> </ul>
事業運営時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財産状態・損益の把握</li> <li>・経営分析と事業計画の修正・助言</li> <li>・キャッシュ・フローの分析と予想</li> <li>・リスク管理</li> </ul>
出口	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資産評価及び最終損益の確認</li> <li>・当該事業の事業計画に基づく今後の運営方法の助言</li> <li>・出口に当たってのキャッシュ・フローの確認</li> <li>・残存リスク等の確認</li> </ul>

## (2) 概要

P F Iも第三セクター等の一部として定義している場合も一般的にはあることから、P F Iの特徴について把握することは重要である。しかし、本研究報告では、特段記載がない限りは、P F I法の適用のあるもののみをP F Iとしており、P F I法の適用のない範囲の第三セクター等とは区別して記載している。

また、レベニュー債は資金調達手法のイノベーションを指しており、P F Iは(資金調達を含む。)事業全体を原則として公共部門とは別のエンティティで民間活力を利用して行う事業形態を指している。

レベニュー債については、米国においては、一定の事業からの収入を弁済原資とする地方債がレベニュー債と言われているが、日本では地方公共団体が直接同様の債券を発行することは困難とされている。これは日本には、米国の破産法のような地方公共団体の破産を想定した法律がないこと等により担保の設定が難しいためである。我が国で実際に資金調達を行った事例はその意味では「レベニュー債的な債券」であるが本章においては、特段の断りがない限りは、日本における「レベニュー債的な債券」を「レベニュー債」と呼んでいる。

一般的には、公共インフラ事業の事業収入を返済原資とする債権で、その元利息の支払が当該事業収入に連動するものを言う<sup>51</sup>。

レベニュー債については、基本的にはノンリコースローンによる資金調達(プロジェクトファイナンス)のスキームであり、原則として地方公共団体による従来の損失補償を伴わないことから、健全化法を踏まえると、今後、第三セクター等で事業を行うとした場合に、有効な資金調達手段の一つと言えるが、調達コスト等必ずしも問題がないわけではない。

次に、P F Iとは、P F I法上で用語として定義はされていないが、内閣府ウェブサイトによると、民間の資金と経営能力・技術力(ノウハウ)を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う公共事業の手法であり、P F I法自体は従来から存在するものであるが、近年改正がなされたこともあり、改めて注目されている手法である。

まず、P F Iの導入の主たる目的は、民間の活力、特に手法の導入であるが、会計の専門家としては、その財務面での効果に着目する必要がある。

第三セクター等とP F Iのスキームのいずれについても、公共部門と民間部門双方が一定のリスクを取るのが原則であるが、P F Iはそのスキームによって負担の仕方や割合は異なってくる。場合によっては、第三セクター等による方式より公共部門の負担が増えてしまう可能性も否定はできない。

また、P F Iの場合には、資産の所有が必ずしも事業者であるとは限らないため、第三者から見るとその責任の所在がスキーム上分かりづらいということも考えられる。これらの点について、会計の専門家が、その資産の所在とリスクについて把握し、財務諸表等の表示を通じてそれを明確化することについては、一定の意義が有

<sup>51</sup> 「レベニュー債に係る税制措置 Q&A」(平成 24 年 5 月、金融庁) A1

るものと考えられる。

その他、改正PFI法において新たに規定された公共施設等運営権については、権利のみを民間に与え、民間は独立採算制で事業を行う手法であるため、公共側においては、事業の運営リスクを回避できることから、財政の安定という点では、一定の効果が期待できるスキームである。

なお、実際には法律的な面やキャッシュ・フローの性質等実務的な面でPFIを導入できない事業もあるが、その可否の判断についての検討は省略する。

## 2. レベニュー債

### (1) 概要

レベニュー債については、従来の地方債と大きく異なる点としては、基本的にはノンリコースであることである。つまり、地方公共団体が損失補償等を行う必要がなくなることから、地方公共団体が予想外の債務を負うことがなくなり、健全化法の観点からも望ましく、総務省の方針にも沿ったものである。

現在のところ、実際の導入事例としては、下記の茨城県の事例のみである。

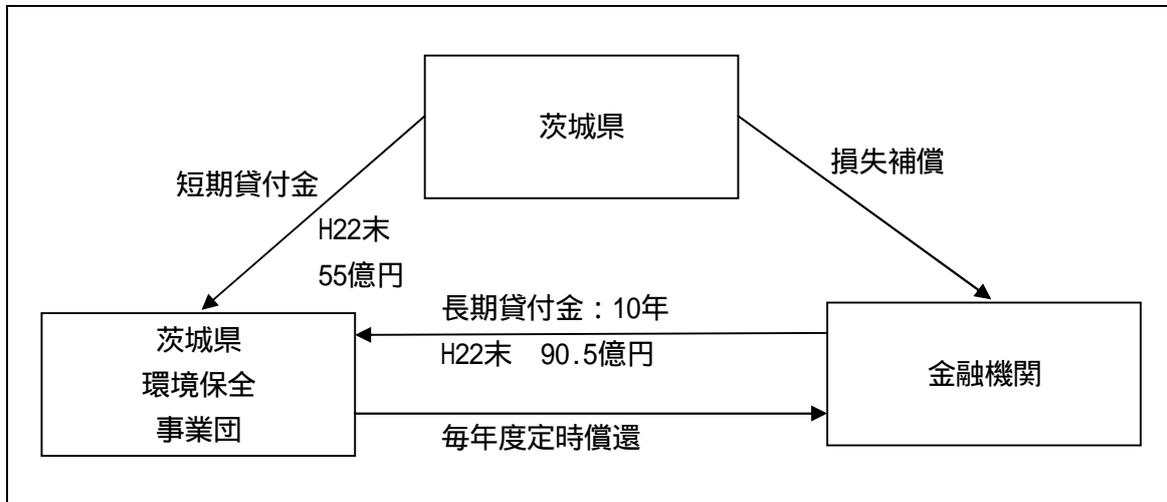
拡大が進まない理由としては、ノンリコースである以前に、地方債より利率が高いことから、資金調達上、短期的なメリットが少ないことがその理由として考えられる。

よって、今後の拡大に当たっては、税制上の優遇措置や、実際にレベニュー債が有効に働く等、事例の積み重ねが、重要なポイントになると考えられ、会計の専門家としては、そのメリットについて地方公共団体等に説明していくことも考えられる。

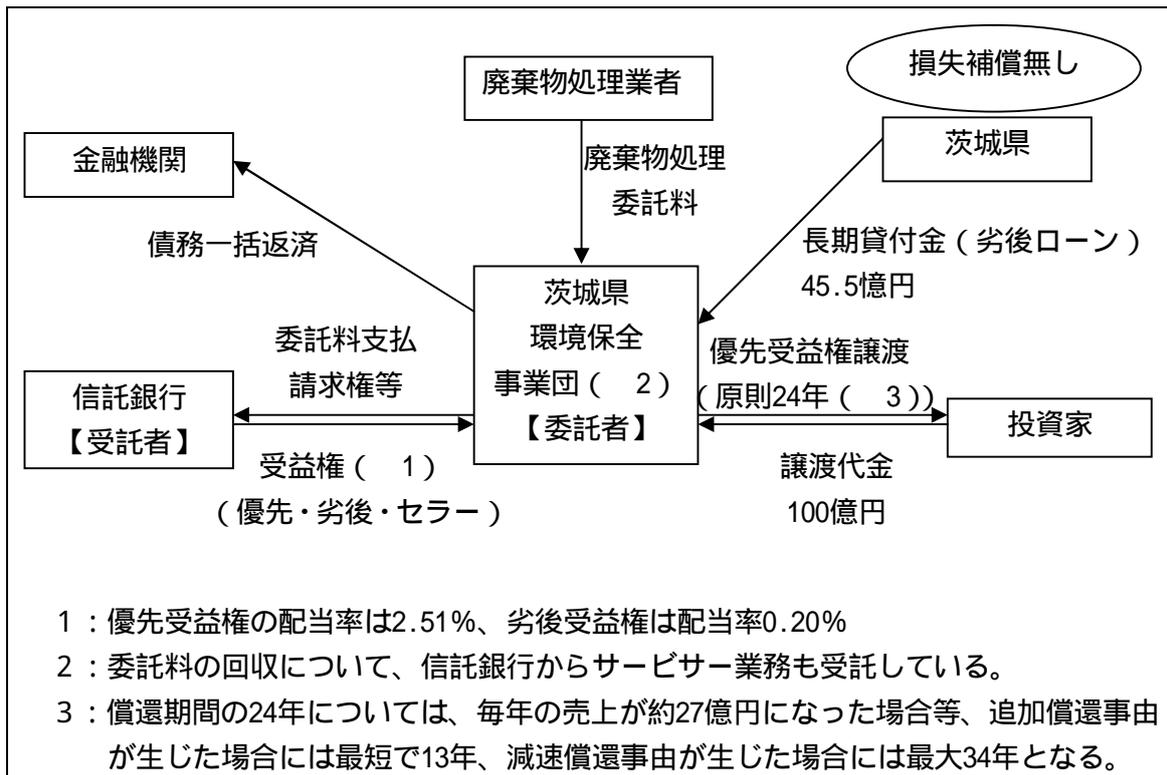
(2) レベニュー債の導入例

導入例としては、財団法人茨城県環境保全事業団が、平成23年6月にレベニュー債的なスキーム（信託）により、100億円を調達している。

【従来のスキーム】



【レベニュー債的なスキーム】



(出典：総務省平成24年6月25日「第三セクター等の改革について」p.18を加筆修正)

金額的には、借入金部分が従来の145.5億円（金融機関からの90億円も含まれるが、当該部分についても損失補償が行われていた。）から劣後ローンが45.5億円となったため、公共部門からの貸付金額は減少したこととなる。

しかし、資金調達コストは、従来の借入利率が約1.0から1.4%から予定配当率

2.51%と増加している（その他にアレンジメント手数料等の諸費用もかかっている。）。

利率については、従来の利率に関しては県の信用力によったものであるのに対し、レベニュー債は回収の対象が当該事業に制限されることから、利率の上昇はやむを得ないところである。投資家としても、ある程度の利率が確保され、かつ県が十分な劣後ローンを入れつつ、引き続き当該事業に関与してくからこそ、投資するという面もある。

本スキームにおいては、当初の損失補償額全額を県が負担した場合に比べれば、県が負担額は少なくなることとなるが、レベニュー債を導入するに当たっては、通常は調達コストが上昇すると考えられ、導入する場合にはそれも踏まえて検討しなければならない。

その他、具体的な効果としては、金額面以外では主に次の2点が挙げられる。

償還期間が従来の10年から24年となった。

公共部門の責任が補償ではなく、劣後という形になった。

従来のスキームにおいては、売上が当初見込みを下回り、継続が困難な状態となったが、償還期間が10年から24年に延びたことにより、資金繰りに余裕ができ、事業を継続することが可能となった。

この点については、当初の売上（収益）見込みの甘さの問題もあるが、償還期限が通常の固定資産の耐用年数等も鑑みるとそれに比して短いため、かなり厳しい計画であったと言える。

ただし、市場からの監視を受けることとなるため、今後の運営については、今まで以上に厳格な取扱いが求められることとなる。

また、については、実質的なところではそれほど変わらないのかもしれないが、総務省の方針としても、補償については、今後は原則行わないという方針であるため、本スキームはそれに沿ったものとして有用な手段と言える。

### 3. P F I

#### (1) P F Iの概要

P F I法は平成11年に成立した法律であり、成立以後、何度か改正を経ているが、第1条においてその目的は次のように記載されている。

この法律は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

P F Iを用いた手法については、多数の事例があり、内閣府における事業数（実施方針公表件数）及び事業費の累計は、それぞれ375件、約3兆369億円となっている。

近年においては、財源問題等に伴い、国土交通省戦略会議で、P F Iの更なる導入による財政再建について議論がなされ、その後、平成23年5月に同法は改正され、現在は、改正P F I法により可能となったスキームについて、準備段階にある。

P F Iは当然に公共と民間の双方が参加することから、資産の帰属について、どちらに資産が帰属するか（そして、リスクが帰属するか）といったところが重要なポイントの一つとなる。基本的には公共部門が関与するほか、関係者も信用度が高い場合が多いため、あまり問題になることは少ないが、事業が行き詰った場合には、資産とリスクがどこに所在することになるかが大きな問題であり、仕組みによっては、民間の力を利用しているものの、実質的なリスクは公共側にある場合もある。よって、最終的に資産の帰属が問題となることも十分に考えられるため、導入段階においても、会計上資産とリスクの帰属を明確にしておくことは意義があると考えられる。なお、下記(2)の総務省資料においても、P F Iの事業体としてS P Cが用いられている想定となっているが、実際のP F Iについては、事業目的は限定されていたとしても、従業員等を雇用して自ら事業を行うため、財務諸表等規則第8条第7項に規定する特別目的会社に該当しない場合が多い。

全ての場合を想定するのも難しいことから、本研究報告においては、P F I事業を行うための専用の会社を前提として述べるものとする。

## (2) 第三セクター等との比較

第三セクター等とP F Iについては、いずれも公共性のある事業を行い、民間と協力して事業を行うという点では同様である。

総務省の説明による相違点は次のとおりである。

第三セクター等においては、損失補償という形で公共がリスクを負う形であったが、P F Iにおいては、サービス対価の負担という形で、公共がリスクを負うのが一般的である。

### 【第三セクター等とP F Iの違い】

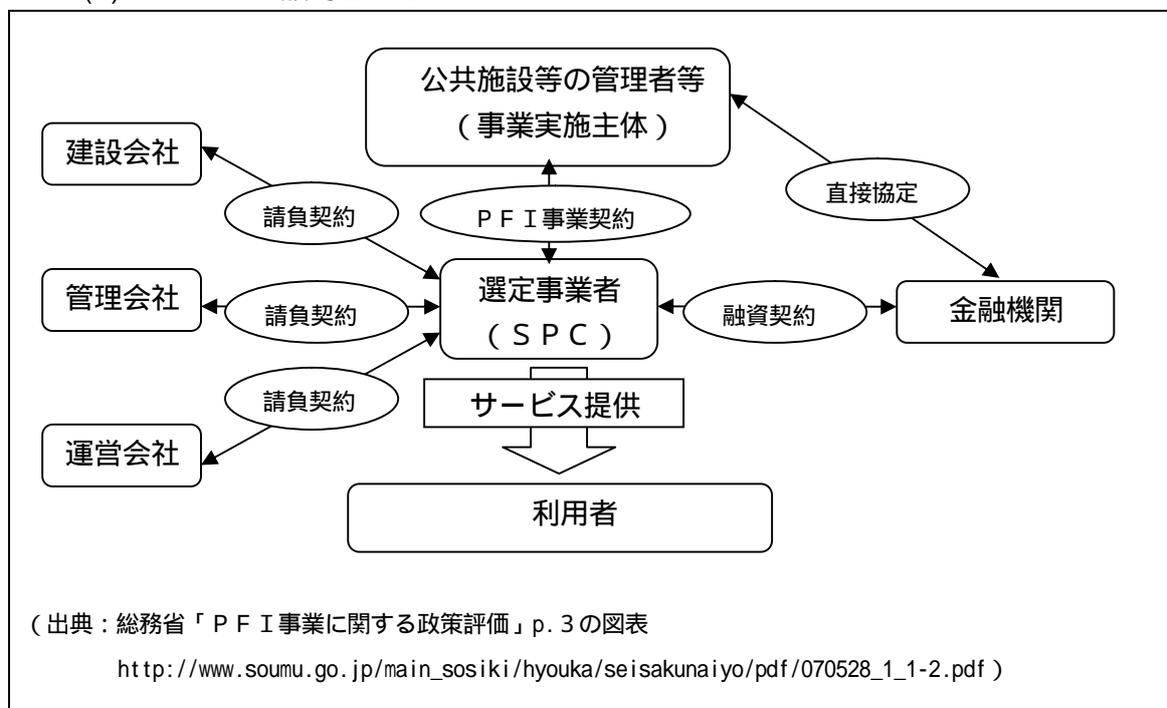
項目	第三セクター等	P F IにおけるS P C
地方公共団体との資本関係	・資本関係有り	・資本関係無し
事業の性格	・会社法に基づく運営 ・裁量の範囲大	・事業契約に基づく運営 ・裁量の範囲小
事業領域	・民間事業の低収益分野 ・公益的（低収益）分野	・公益事業 ・公益的（低収益）事業
地方公共団体の経済的負担	・原則として出資額の範囲内の有限責任 ・損失補償、経営支援念書などがあれば発注	・プロジェクトファイナンスの場合は基本的に不可抗力等、地方公共団体に発生する責任を契約により事前に明確化
地方公共団体の監督	・株主として、また役員派遣によりコントロール ・行政指導（間接的）	・事業契約に沿って請求（直接的）

金融機関との関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・金融機関は株主としての地方公共団体の信用力に依存（コーポレートファイナンス）</li> <li>・損失補償、経営支援を契約する場合もある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービスの対価を支払う顧客としての地方公共団体の信用力には依存しない（プロジェクトファイナンス）</li> <li>・金融機関はプロジェクトファイナンスをキャッシュ・フローに依存して組成</li> <li>・直接協定（ダイレクトアグリーメント）等に基づき、金融機関と事業継続の方策を協議</li> </ul>
----------	---	--

事業破綻や事業収支が悪化した場合

（出典：内閣府ウェブサイト [http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/kiso/kiso03\\_01.html](http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/kiso/kiso03_01.html)）

### (3) PFIの一般的なスキーム



### (4) PFIの分類<sup>52</sup>

#### 所有形態による分類

PFIの類型は、主に次の四つに分けることができる。その資産がどの時点で誰に保有されているかという点が、基本的、かつ、重要なポイントとなる。

<sup>52</sup> 「PFI事業に関する政策評価（資料）」（平成20年1月11日、総務省）p. 5-6、p.22-23  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000250668.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000250668.pdf)  
 内閣府ウェブサイト  
[http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/kiso/kiso11\\_01.html](http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/kiso/kiso11_01.html)  
<http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/shiryuu/yougosyuu/yougosyuu11.html#az03>

- ・ B T O方式 (Build-Transfer-Operate方式)
  - (ア) 選定事業者が主体者として施設を設計・建設し、完工後に公共部門に譲渡  
所有権が公共部門に移転
  - (イ) 選定事業者が、公共部門との契約に基づき運営し、サービスを提供
  - (ウ) 選定事業者の契約期間終了。
- ・ B O T方式 (Build-Operate-Transfer方式)
  - (ア) 選定事業者が主体者として施設を設計・建設
  - (イ) 選定事業者が公共部門サービスを提供 (所有者は選定事業者のまま)
  - (ウ) 事業終了後、施設を公共部門に譲渡  
所有権が公共部門に移転
- ・ B O O方式 (Build-Own-Operate方式)
  - (ア) 選定事業者が主体者として施設を設計・建設
  - (イ) 選定事業者が公共サービスを提供 (所有者は選定事業者のまま)
  - (ウ) 事業終了後、選定事業者が施設を解体・撤去
- ・ R O方式 (Rehabilitate-Operate方式)  
(公共部門に所有権がある施設について)
  - (ア) 選定事業者が施設を改修
  - (イ) 選定事業者がその施設の維持管理及び運営を行う。

【所有形態による分類】

	設計・建設時	運営・維持管理時	事業終了時
B T O	民間	公共	公共
B O T	民間	民間	公共
B O O	民間	民間	民間

事業費の回収方法による分類

事業費の回収方法による区分は次のとおりであり、収入が不足した場合に、その不足分がどのように補われるかが重要なポイントとなる。

ア．サービス購入型

選定事業者は、コストを公共部門から支払われるサービス購入料により全額回収する。

一般的には、必要なサービス購入料が固定された金額で支払われることから、このサービス購入料に比べ当該事業に係る収入が少ないと、公共部門で多額の損失が発生していることとなる。



#### イ．独立採算型

選定事業者は、コストを利用者から支払われる利用料により回収する。  
よって、選定事業者は、自ら事業リスクを負った上で、事業を行う。



#### ウ．混合型

選定事業者は、コストを公共部門から支払われるサービス購入料と利用者から支払われる利用料により回収する。

上記の二つの類型の中間的な方法である。



#### (5) PFI法改正の概要

改正されたPFI法は平成24年6月1日に公表されている。

改正PFI法の概要は次のとおりである。

##### 対象施設の変更・拡大

対象施設については、従来の「公営住宅」が「賃貸住宅」に変更されたほか、船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星が追加された。

##### 民間事業者による提案制度の導入

従来の制度については、基本的には公的主体が実施方針案を検討・策定していたが、民間が実施方針案を検討・策定し、PFI事業計画を提案する制度が整備された。

これにより、次の公共施設等運営権の導入と併せて、民間主導でのPFI方式が可能となり、更なる効率化が期待されている。

##### 公共施設等運営権の導入

公共施設等運営権とは、公共施設等運営事業を実施する権利である（PFI法第2条第7項）

公共施設等運営事業とは、公益主体が所有権を有しており、かつ、利用料金を徴収する施設について、運営等を行い、利用料金を自らの収入として収受する事業である（PFI法第2条第6項）。

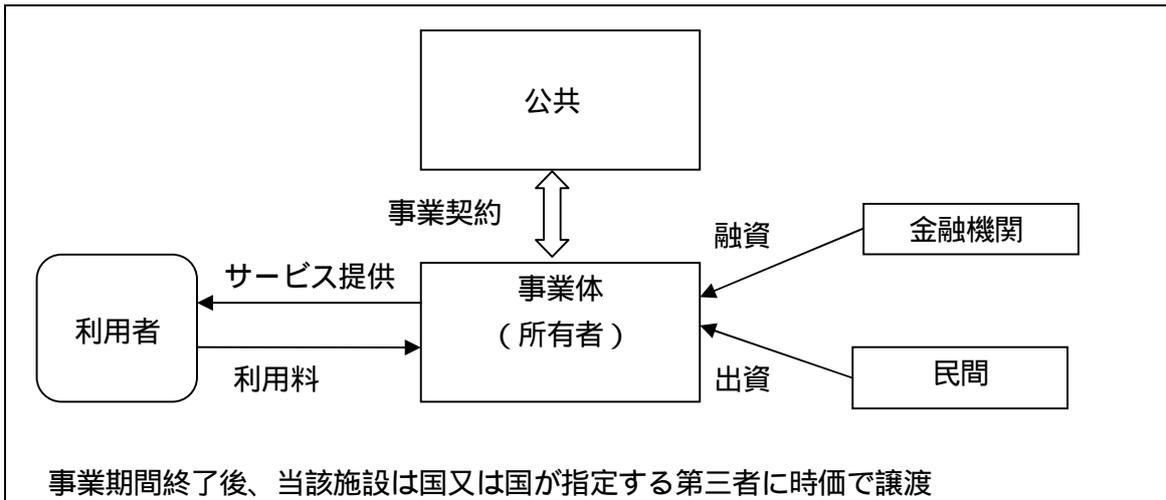
回収方法による分類においては、独立採算型又は混合型のPFIであり、この結果、基本的には公共部門のリスクは限定されることとなる。従来の独立採算制度では、そういった運営権がなかったことから、営業者が自ら当該事業に係る資

産を保有し、事業終了後に契約に定めた方法で当該資産を処分するようなスキームとなっていた。そのため、従来は独立採算型より、サービス購入型のPFIが多く、その結果、民間が設計できる部分というのは限られたものになっていた。

ア．従来の独立採算型

従来のBOT方式での独立採算型の事例としては、下記の羽田空港の事例がある。

概要	旅客ターミナルビル等の運営、設計、施行管理、維持管理
----	----------------------------



当該スキームは、法改正前の範囲内で独立採算型で行っているものであり、公共部門からのサービス対価は投入されていない。

SPCはターミナル等を運営し、利用者から得られる各種収入をもって、投資資金を回収することとなる。出口についても時価で譲渡となるため、基本的にはリスクはSPC側にある。

よって、国としては、金銭的な負担はほとんどない形で成立しており、公共部門としては金銭的な負担はないが、最終的に公共部門として手放せないような資産であるときには、出口のところで問題になることも考えられる。

他方、民間にとっては、物件を保有することとなるため、大きなリスクを取ることになることから、その点で問題が生じることが考えられる。

これに対して、改正PFI法では、公共施設等運営権という新たにPFI法上で定義された権利を取得し、その権利に基づいて施設を運営し、利用者から料金を徴収する手法が可能となり、原資産は公共部門に留まることとなる。

公共部門については、運営権の代金により、当該設備の投資のための債務の返済等に充てる等、財政状況の改善が期待される。

また、事業者側においても、資産自体を保有するわけではなく、場合によっては、条件付ではあるが、公共施設等運営権を譲渡することもできるため、物件を直接保有する独立採算型よりは、物件自体の価値の下落等、物件保有リスクは少ないと考えられる。

現時点で、必ずしもどちらが良いとは言いきれないが、今後は公共施設等運営権を利用した独立採算型のPFIの活用も期待されるところである。

また、公共施設等運営権については、ゼロの場合もあり得る。

公共施設等運営権の価格の算定方法については、明確な決まりはないが、国土交通省政策局が平成24年3月に作成している「公共施設等運営事業における経営面の課題に関する検討業務報告書」(以下「公共施設等運営事業報告書」という。)において記載があるため、以下、当該報告書の考え方に沿って述べる。

公共施設等運営権の価格は、一般的には、「その事業が将来にわたって生み出すと考えられるキャッシュ・フロー(現金)の現在価値」が一つの目安になる考え方とされている。

つまり、公共部門が認識している簿価や、公共部門が当該公共施設等の建築等のために調達した負債の額とは必ずしも一致しない。

公共施設等運営事業報告書に記載のある考え方によった場合、公共施設等運営権の価格の算定に当たっては、そのキャッシュ・フローの範囲から、次の二つの考え方がある。

#### イ．事業全体を公共施設等運営権の範囲とする方法

この考え方による場合、多くのケースで、利用者からの料金徴収で運営コストと設備の更新のためのコストを全て賄うことは難しく、よって公共からサービス購入料を受け取ることが考えられる。

つまり、混合型になるのであるが、この結果、公共施設等運営権は収益を生んでいないことから、その対価はゼロとなる。

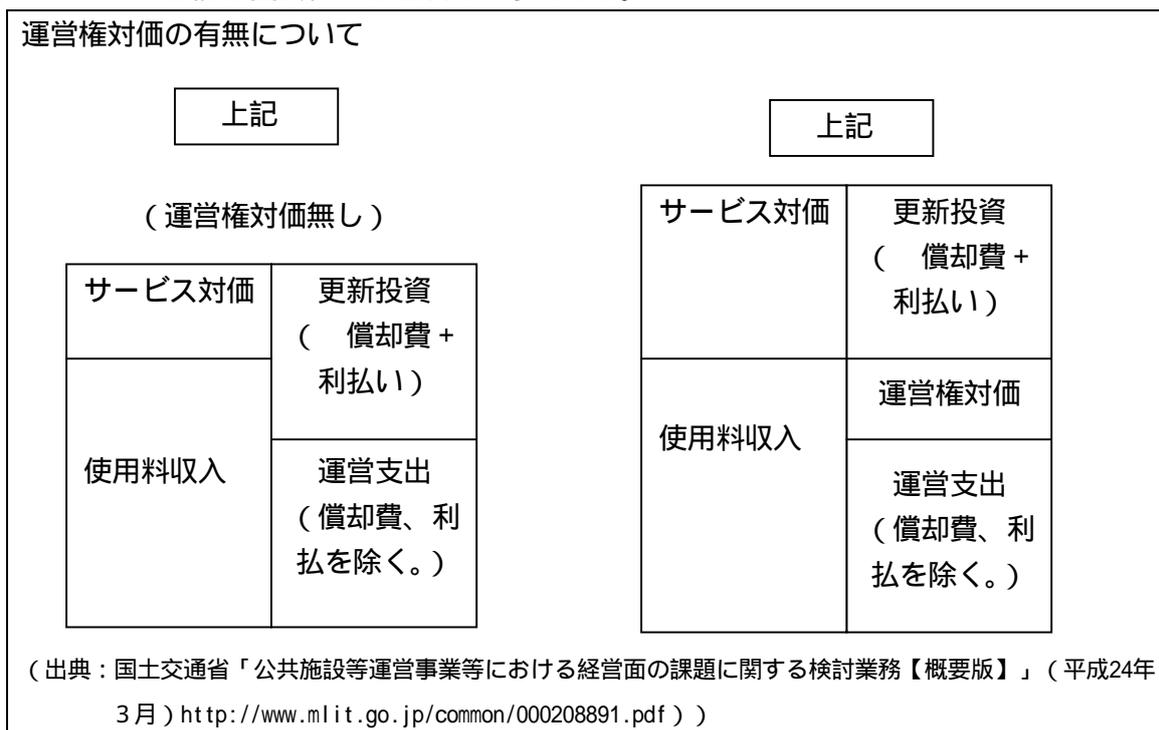
#### ウ．運営費用部分のみを公共施設等運営権の範囲とする方法

この考え方による場合、利用者からの料金徴収額が運営支出を上回り(そうでなければ事業として成り立たないため)、その差額が公共施設等運営権となる。

また、この場合、施設の更新等の設備投資に関する部分については、公共部門が民間に対して対価の支払いを行い、その対価によって民間に設備投資を行わせるという前提となる。

よって、民間は当該設備投資分のサービス対価を別途受けることとなる。

上記を図式化すると次のようになる。



よって、当該 の場合には、当該業者側で公共施設等運営権は資産計上されず、更新工事等を行った場合には、当該工事に係る不動産を業者側で資産計上することも考えられる(その場合、結果的に資産とリスクも業者に部分的ではあるが移転することとなる。 )。

このように、公共施設等利用権の中でも、対象となる事業の範囲によって、資産の帰属についての処理も変わってくるので、注意が必要である。

#### (6) P F I の会計

##### P F I に関する国内の会計基準等

日本における会計基準においては P F I 独自の基準はないが、参考になるものとして、平成15年3月24日に日本公認会計士協会から公表された公会計委員会研究報告第8号「独立行政法人における P F I に係わる会計処理」がある。

同研究報告第8号の概要については、本研究報告の最後に参考としてまとめているが、所有権の所在の判断に当たって、リスクが重要な要素となっていることが分かる(リスクの例についても記載があるが、総合的に判断することとなっているため、単純に決まるものではない。 )。なお、上記のとおり、平成15年に作成されたものであり、関連する会計基準及び P F I の法律及び制度についても当時に比べ多様化していることから、ご留意いただきたい。

また、表題のとおり、基本的には独立行政法人側、つまり、公共側の取扱いである。

いずれの場合においても、リスクの所在は重要な判断要素の一つと言える。

## 公共施設等運営権の取扱い

前述したとおり、同研究報告第8号については、直近のPFI法改正より以前のものであり、国内における会計基準等においては、公共施設等運営権を用いたPFIについて、明確な会計基準等で個別的に述べたものはない。

よって、基本的には一般的な会計基準の中で解釈することとなるが、国際会計基準や、国際公会計基準審議会から公表されている国際公会計基準（IPSA）を参照することも考えられる。

公共施設等運営権は、基本的には無形固定資産として取り扱われるものと思われる。なお、法人税法上においても、減価償却資産である無形固定資産として、公共施設等運営権が新たに設定されている（法人税法施行令第13条第八号ル）。

ただし、その取得に当たって対価の定め方や受け取り方は様々になると予想されるため、運営権の取得価額については、検討を要する場合もあり得る。

また、当該運営権の対象となっている不動産について、営業者が更新工事等を行うことが考えられるが、所有関係等も踏まえて会計処理を行わなければならない。

なお、内閣府から「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」<sup>53</sup>が、公表されている。これは、標記のとおり運営権及び運営権事業等についての基本的なガイドラインであるため、会計処理について明示があるわけではないが、運営権対価の算出方法の基本的な考え方や運営権事業における工事の位置付け等に関して記載があるため、運営権対価の算定や会計処理に当たって、本ガイドラインを一度確認するのが望ましい。

## (7) PFIの関係者の倒産等

運営事業者の倒産等（出資者の倒産を含む。）

PFIにおいても、出資者等が倒産することも考えられるが、その出資者が当該事業の運営事業者である場合には、事業の運営自体に支障が出るおそれがある。

ただし、一般的にPFIは倒産隔離（倒産の直接の影響を排除すること、ここでは、出資者等の倒産が、PFIに影響し、PFIが倒産するという可能性を排除すること。）の措置がなされている点も、特徴の一つである。仮に出資者等が倒産状態に陥ったとしても、一定の協定の下、金融機関や公共部門が協力してSPCを差し当たっては存続させ、受託事業者の交代や新たな出資者によるSPCへの事業の譲渡等を行っていくこととなる。

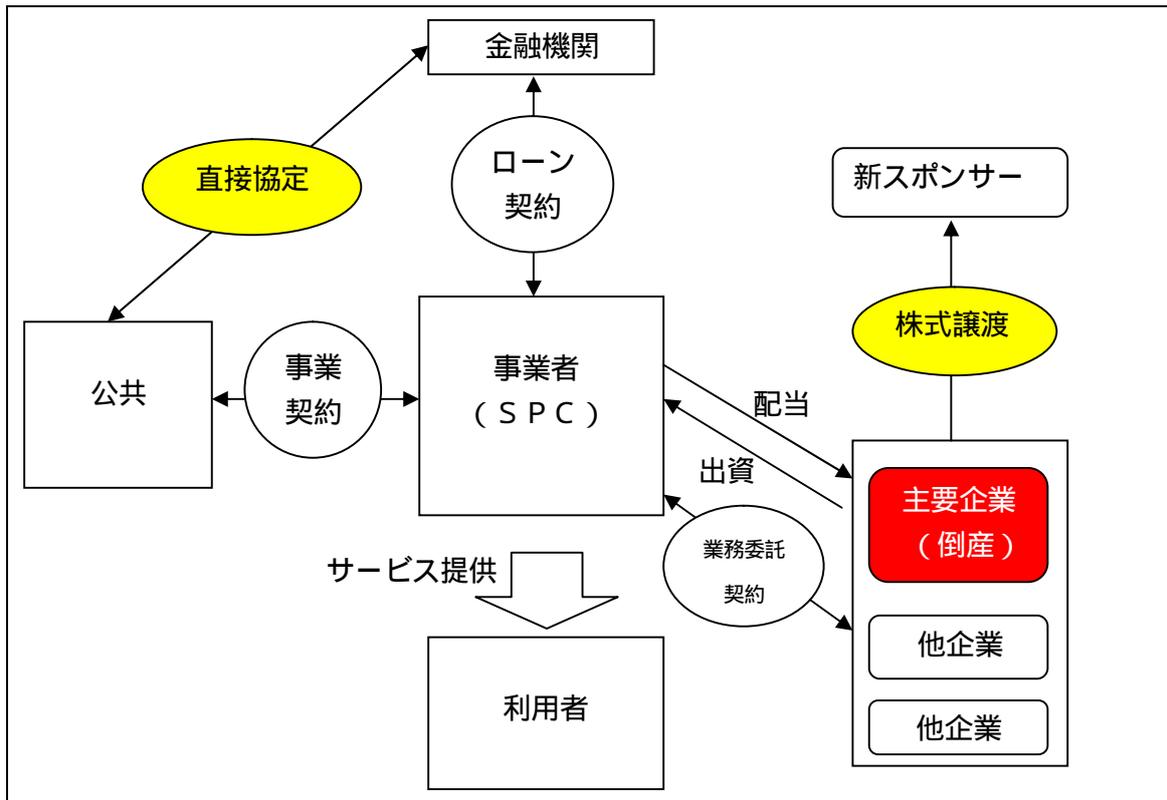
事例としては、長野市温湯地区温泉利用施設整備・運営PFI事業がある。

当該事例は、平成18年4月に指定管理期間が開始したプロジェクトであるが、間もなく主要企業が倒産してしまった。

通常、このような状況となった場合には、企業が倒産又は倒産する可能性が高くなった段階で、金融機関が何かしらの回収行動に出ることも一般的には多いが、スキームが有効に働き、直接協定の下、関係者において協議がなされ、致命的な状況となる前に、当該主要企業はSPC株式を他の者に譲渡し、その後、当該企

<sup>53</sup> 内閣府ウェブサイト <http://www8.cao.go.jp/pfi/guideline.html>

業は破産したものの、PFI事業は継続することができた。



### SPCの倒産

サービス購入型の場合には、当初設定したサービス対価が安定的に入ってくるため、公共部門に問題が生じない限りは、通常倒産は考えづらいが、仮にSPC単独で倒産するような事態が生じた場合には、上記と同様、関係者の協議により、新スキームに移行するものと基本的には考えられる。

ただし、移行がうまくいかない等、債権者の回収手続が開始された場合に、例えば、当該資産がファイナンス・リースとなっており、当該ファイナンス・リースに係る資産については会計上当該公共部門のものとなっているが、法律上は基本的には第三セクター等に移転していない状況であるため、いずれが当該資産を保有しているか、問題が発生することも考えられる。

最終的に、法律面も含め様々な要素を踏まえて判断することになるが、当初より正確に表示しておくことが、会計士として求められることとなる。

また、独立採算型の場合に倒産するケースについては、利用者からの収入が想定どおり得られず、SPCが倒産する場合が考えられるが、その際には、SPCの貸借対照表上、公共施設等運営権でないBOT方式である場合には有形固定資産が計上されており、公共施設等運営権を保有している場合には無形固定資産が計上されているのが一般的である。それぞれ、その資産を処分することとなるが、SPCが公共施設等運営権を保有している場合においては、次の対応が考えられる。

- ・ 公共施設等運営権を譲渡することにより対応する。

- ・ 公共施設等運営権が取り消される。

公共施設等運営権は公共部門の許可を前提として譲渡することができる（PFI法第10条の13）が、そもそも公共施設等運営権を物権とみなして、不動産に関する規定を準用する（PFI法第10条の11）ため、当協会から公表されている会計制度委員会報告第15号「特別目的会社を活用した不動産の流動化に係る譲渡人の会計処理に関する実務指針」（平成12年7月31日）を考慮しなければならない可能性もある。

また、公共施設等運営権が取り消された場合について、その取消しの理由が、公益上やむを得ない必要性があったことや公共側の帰属事由によるときは、公的主体は運営権者に対して、通常生ずべき損失を補償しなければならない（PFI法第10条の17）。

そのような場合には、公共部門からSPCに金銭等が支払われることとなるが、あくまで補償金であるため、通常は運営権の残存価額の払い戻しとは異なるものであると考えられる。また、運営権設定前の新築設備の建築中であった場合には、補償額は建築コストを基準に考えることとなると思われるが、運営権設定後であれば、事業における逸失利益が基準になると考えられ、このように補償額の測定方法も一定ではないため、注意しなければならない。

#### 公共部門の倒産等

PFIの公共部門、例えば第三セクター等について、倒産する可能性は一般的には低いと考えられるが、ないとは言い切れない。仮に倒産したとすると、上記で述べたファイナンス・リースの場合と同様のことが起こり得るので、上記と同様に資産計上については十分に留意しなければならない。

## 参考 公会計委員会研究報告第8号「独立行政法人におけるPFIに係わる会計処理」の概要

公会計委員会研究報告第8号「独立行政法人におけるPFIに係わる会計処理」（平成15年3月24日、日本公認会計士協会）（以下「PFI会計」という。）の概要は次のとおりである。

### 1. 契約の内訳

サービス購入型の場合で、BTO方式であるとする、事業者であるSPCと公共部門との間のPFI契約においては、施設の建設及び附属設備の設置に係る部分（施設部分）と、サービスに係る対価に関する部分（サービス部分）とがある（PFI会計第10項）。

これらを区分できるかできないかによってその処理は変わってくることとなる。

なお、区分できるか否かについては、支払額の決定方法等により、合理的に推定できる場合も含む（PFI会計第23項）。

### 2. PFI契約上、施設部分とサービス部分とを区分できる場合（PFI会計第12項）

#### 【前提】

- ・ PFI契約上、施設部分とサービス部分とを区分できる。

#### 【会計処理】

施設整備完了、公共部門に所有権移転

通常の売買取引として会計処理を行う。

公共部門に所有権移転せず、民間が所有権を保有して運営する場合

施設部分：「リース取引に係る会計基準」に基づいて処理する。

公共部門も同会計基準に基づく借手の処理を行う。

サービス部分：サービスの提供を受けた期間の費用として処理する。

よって上記において、ファイナンス・リースに該当すると判断された場合には、売買取引としての処理を行うこととなり、法的な所有権が民間に残ったまま、会計上はその資産が移転することとなる。また、その場合の収益に認識については、通常、その対価の支払いは長期に渡るため、SPCにおいては、延払基準による処理が行われるのが一般的である。

### 3. PFI契約上、施設部分とサービス部分を区分できない場合

#### 【前提】

事業者であるSPCは、公共部門から所定の金額を受け取って事業を行うが、

PFI契約上、施設部分とサービス部分を区分できない。

#### 【会計処理】

実質的な保有者を判定した上で、保有者に応じ、次のとおり処理する（PFI会計第13項）。

### ケース1

- ・実質的な所有者が公共部門
- ・公共部門において施設の価額を合理的に算定することが可能

#### 【会計処理】

施設整備完了、所有権移転

公共部門は、施設の合理的な価額をもって、資産及び負債に計上する。

運営期間

サービスの支払額は、合理的な利息を仮定することにより、上記負債の返済分、利息の支払部分、サービス料部分に按分する。

施設部分：上記の按分に従い、負債の返済と利息の計上を行う。

当該資産の減価償却については、PFI契約等に基づく適切な期間で行う。

サービス部分：サービスの提供を受けた期間の費用として処理する。

### ケース2

- ・実質的な所有者が民間

#### 【会計処理】

施設部分の所有権及び利用は全て民間であることから、運営期間のサービス部分のみとなる。

サービス部分：サービスの提供を受けた期間の費用として処理する。

### ケース3

- ・実質的な所有者が公共部門
  - ・公共部門において施設の価額を合理的に算定することが不可能
- 通常このようなケースは発生しない。

#### 【会計処理】

施設整備完了、所有権移転

処理なし（支払額全体をサービス部分とするため）

運営期間

サービス部分：サービスの提供を受けた期間の費用として処理する。

#### 【留意点】

- ・上記 における施設の実質的な保有者の判定上、次の点に留意する必要がある（PFI会計第14項）。

1. PFI契約におけるリスクの負担関係を総合的に判断して判定する。
  2. 施設部分のリスクによって判定し、サービス部分のリスクは考慮しない。  
リスク要素の事例（PFI会計第15項）
- ・需要の変動
  - ・第三者利用の可能性
  - ・施設の特性の決定者

- ・ 目標未達成または利用不能の場合のペナルティー
- ・ 関連費用の変動
- ・ 陳腐化・技術進歩
- ・ 残存価額の変動
- ・ 天災等の不可効力

- ・ 施設部分の合理的な価額は時価とし、時価は原則として再調達価額を用いる。  
( P F I 会計第16項 )。  
なお、方法として次のいずれかが考えられ、通常は算定不能とならない。

- ・ 民間事業者から入手した契約額の内訳書の記載額を用いる。
- ・ 公共部門で施設部分の積算（予定価格内訳など）がされており、その積算を下に契約額の内訳書を抽出する。
- ・ その他参考資料（入札書類の事業費内訳書など）を民間事業者より入手し、その資料を施設部分の算出に利用できる場合

以 上