

出資法人等調査特別委員会会議記録

出資法人等調査特別委員会委員長 郷右近 浩

- 1 日時
平成 31 年 1 月 10 日（木曜日）
午前 10 時 0 分開会、午前 11 時 58 分散会
- 2 場所
第 4 委員会室
- 3 出席委員
郷右近浩委員長、田村勝則副委員長、高橋但馬委員、菅野ひろのり委員、
高橋孝眞委員、城内よしひこ委員、飯澤匡委員、工藤大輔委員、千田美津子委員、
吉田敬子委員
- 4 欠席委員
なし
- 5 事務局職員
古川担当書記、小志戸前担当書記
- 6 説明のため出席した者
国立大学法人北海道大学 法学研究科・公共政策大学院 教授 宮脇 淳 氏
- 7 一般傍聴者
なし
- 8 会議に付した事件
 - (1) 調査
出資法人等のあり方について
 - (2) その他
 - ア 委員会県外調査について
 - イ 次回の委員会運営について
- 9 議事の内容

○郷右近浩委員長 ただいまから出資法人等調査特別委員会を開会いたします。
これより本日の会議を開きます。本日は、お手元に配付いたしております日程のとおり、
出資法人等のあり方について調査を行いたいと思います。
本日は、講師として国立大学法人北海道大学法学研究科・公共政策大学院教授、宮脇淳
様をお招きいたしておりますので、御紹介いたします。
○宮脇淳参考人 宮脇でございます。よろしくお願ひいたします。
○郷右近浩委員長 宮脇様の御略歴につきましては、お手元に配付しております資料のと
おりでございますので、ごらんになっていただきたいと思ひます。

本日は、出資法人等のあり方についてお話ししていただくこととしております。

宮脇様におかれましては、御多忙のところ、このたびの御講演をお引き受けいただきまして、改めて感謝申し上げます。

これから講師のお話をいただくことといたしますが、後ほど宮脇様を交えての質疑、意見交換の時間を設けておりますので、御了承願いたいと思います。

それでは、宮脇様、どうぞよろしく願いいたします。

○宮脇淳参考人 北海道大学の宮脇でございます。よろしく願いいたします。

これから1時間ほど、出資法人等のあり方について御説明をさせていただきたいと思っております。

まず、タイトルをごらんいただきたいと思っております。出資法人等のあり方についてでございます。出資法人は、御承知のようにいろいろな形態のものがございます。例えば岩手県でも土地開発公社がございしますが、そのような公社形態のもの、それから財団でも100%出資の法人もございします。これまで多くの課題を抱えてまいりましたのは官民が共同して出資をしている、いわゆる第三セクターと呼ばれる法人でございます。今回は、まずはこの第三セクターを中心に御紹介をさせていただきまして、必要がございましたら、ほかの形態のものにつきましても質疑いただければと思っております。

第三セクターの中でも、財団法人、社団法人といった公益法人型のもの、株式会社形態のものに大きく分けることができます。過去から課題を抱えてまいりましたのは株式会社形態のほうが多いと認識をしております。この二つを比較しながら、御説明をさせていただきたいと思っております。

それでは、資料の1ページ目ですが、第三セクターの特性です。第三セクターというのは、実は原形は明治時代からございます。明治時代は、御承知のように行政よりも民間のほうが信用力があつた時代でございますので、民間が投資をして、それに行政が乗っかる形でいろいろなインフラ整備を行っております。特に鉄道などのインフラ整備等におきましては、明治時代、大正時代を通じて、第三セクターが一定の大きな役割を果たした時代がございます。

そして、戦後ですけれども、ここに本格化は三陸鉄道と書いてありますが、ここで言っている本格化というのは、国の視点からの本格化でございます。といいますのは、岩手県でも昭和23年には、もう信用保証協会という第三セクターができております。また、昭和39年だつたと思っておりますけれども、岩手県産株式会社もでき、実は第三セクター形態というのは、国よりも地方自治体が先行して展開してきたという経緯がある組織体でございます。

三陸鉄道につきましては、昭和56年にスタートしております。この辺のところまでは、どちらかといいますと、交通関係ですとか産業関係の社会におけるインフラを中心とした第三セクターが展開されたのですけれども、③のリゾート法を昭和62年に国が制定するに及びまして、この後、第三セクターが展開をする事業範囲が飛躍的に広がっていくという構造を持ち始めます。したがって、このリゾート法ができたことによりまして、地方

自治体におきましても物販や観光など非常に広範にわたる展開が繰り広げられたわけでございます。

そして、御承知のように、このリゾート法ができて数年たったところでバブルの崩壊という大きな経済変動が起こる。それによりまして、④の第三セクターの破綻が急増いたします。

今の説明に少しわかりづらいところがございます、バブルが崩壊したから第三セクターが破綻したと御理解いただくかもしれませんが、もちろんそういう外部環境の変化はありますけれども、それだけではなくて、今日これから御紹介いたしますように、第三セクターに対するガバナンスが非常に希薄化しやすいというところに問題があるわけでございます。といいますのは、株式会社形態の第三セクターがバブル崩壊によって破綻をしたという論理立てをすると、世の中の株式会社はほとんど破綻しなければいけないという構造になってしまいます。ということは、それは一因であって、より本質的な問題がある。北海道の話になりますけれども、極めて大きな第三セクターの破綻としては苫小牧東部開発株式会社というのが1999年、特別清算という形で破綻することになります。岩手県にも影響があったかと思っておりますけれども、そのときに国の後処理のために北海道東北開発公庫という政策金融機関が廃止されて、今の日本政策投資銀行に吸収合併されるという形になっていきます。

余談になりますけれども、そのときに残っていた北海道東北開発公庫の採用の職員がここ一、二年で退職していますので、そろそろ北海道東北開発公庫の枠組みが薄れてきているということもあるかと思っております。

そのほか、御存じの方もいらっしゃると思うのですが、今回オリンピックを行います東京都の有明地区も、第三セクターの破綻で一旦整理をしている地域でございまして、要するに都市部、そうでないところを問わず、第三セクターが非常に大きな課題を抱えていた時代でございます。

もう一つだけつけ加えさせていただきますと、私ども北海道の夕張市が2007年に破綻をいたします。夕張市の破綻の原因というのは、第三セクターの資金繰りです。来ていただいた方もいらっしゃると思うのですが、石炭ですとか、遊園地、ホテルですとか、観光関係の投資がありました。

夕張市があそこまで資金ショートをしながら、なぜ数年にわたって財政運営ができたのかを整理をしてみますと、いわゆる出納整理期間です。出納整理期間において、前年度の赤字を翌年度の予算で穴埋めする形をとることによって、帳簿上つじつまが合うように整理していました。このような第三セクター側の原因で、より見えづらい構造になっておりました。

その後、総務省の地方公共団体の財政の健全化に関する法律ですとか、第三セクター等改革推進債などで整理が進んでまいりまして、第三セクターの数は大きく減少したわけですが、ここに参りまして、地域活性化ということで第三セクターがまた増加している状況

にございます。

第三セクターという形態が悪いわけではありません。第三セクターという形態は、明治時代以降、活用されてきた仕組みであります。しかし、第三セクターをめぐるガバナンスの機能、それから制度設計が必ずしも十分行われていない。地方自治体におかれましても、最近第三セクターの課題は余り聞かれないと思います。それは、第三セクターの財政状況が表面上よくなっているからです。あと、地域経済もそれなりに観光等で潤っている部分があるので、よく見えている。ただ、地方財政も含めてですけれども、財政状況がよくなっているのは、低金利とリストラです。ですから、この部分を除いて考えると、財政状況あるいは経営状況は決して改善していると楽観視することはできないというのが現状であります。今後地域活性化で第三セクターを活用する場合においても、ガバナンスについては極めて注意を払っていく必要があると思っております。

右側の事業範囲が広範というところをごらんください。当初は、インフラ整備等が中心だったわけですがけれども、リゾート法の展開により、物販ですとか福祉、まちづくりまで広範に及んできております。この結果によりまして、②ですけれども、株主等の利害構成が非常に多様化、複雑化することになります。ガバナンス、つまり一定の秩序を維持するとなりますと、利害関係者をできるだけ限定するというのが有効な手段になります。どんどん株主がふえていくと利害関係がふくそうしてしまっ、ガバナンスがかけづらいという問題が出てまいります。そのことが③に出てくるわけでございます。

そして、もう一つ、4番目でございますけれども、これがクリームスキミングです。ケーキを食べるときにどういうふうにお食べになるでしょう。普通はショートケーキでも縦に切って食べると思うのですけれども、クリームスキミングというのは、おいしい飾りのところだけを食べるために横に切るというやり方です。第三セクターでよく起こるのは最終的な責任を行政側が負う結果になってしまうということでございます。この背景にあるのが公的信用です。例えば県が出資をすることによって、出資割合に関係なく公的信用が暗黙に供与されるというイメージを民間側が持ちます。これによりまして、資金調達が容易になるというメリットを持つという構造になってまいります。

次の第三セクターの例でございますけれども、4年ほど前に総務省の自治財政局で第三セクターの検討を行いました。そのときに、全国にある第三セクターの調査をいたしまして、政策的な視点から注目すべき、評価すべき第三セクターとして挙げられた、代表的なものをここに持ってきております。岩手県でいいますと、岩手県産株式会社は非常に歴史が古くて、早い段階から地域物産の販売ということでネットワークをつくられた。

それから、2番目、これは蓬田紳装株式会社ですが、お隣の青森県の村の企業城下町で紳士服の縫製をやっていたのですけれども、そこがグローバル化で海外に移転をするということになりまして、それをいち早く認識して第三セクターとして企業を立ち上げて、ノウハウを持っている技術者の流出を防ぐというやり方をしたものでございます。現在でもこの蓬田紳装株式会社は黒字でございまして、高級紳士服をつくっております。流通関係

は、北海道の小樽市の流通業者が担っています。

あとは、富山ライトレール株式会社や株式会社黒壁。それから株式会社サンアクアTOTOは障がい者福祉のための企業としてTOTO株式会社がつくられたものです。それから一般社団法人ノオトは兵庫県の篠山市で観光ですとか行政代行を行っているなど、かなりいろいろなところで展開が行われております。

これは地域政策の面から非常に着目すべき第三セクターということになるわけですが、この後第三セクターが公的部門と民間部門の中間に位置しているための苦悩が発生しております。といいますのは、岩手県産株式会社ですけれども、総務省の視点から見ますと優良ということになりますが、一方で公正取引委員会から見ますと不適正という判断が出てきてしまう。今回公正取引委員会が言っているのは、要するに公正取引の面、マーケットの面から言って、今回の不適正ではないかという御指摘があるわけですが、これがまさしく公的部門と民間部門の中間領域に第三セクターがいるものですから、どうしても両方からの影響、特に民間、マーケットからの影響を受けやすいという問題点がございます。そのことは、また後ほど法的な面も整理をしながら御紹介したいと思います。

次をごらんください。第三セクターの法人格の問題でございます。今回第三セクターに着目をして整理をするわけですが、よく自治体に行くと、第三セクターはどの法律を見ればいいのかという御質問を受ける場合があります。第三セクター法というのはないわけですし、例えば株式会社形態をとってれば会社法の適用を受けます。社団法人、財団法人の形態であれば、公益法人法の適用を受けることになります。

今回なぜ株式会社形態に着目をして御紹介をさせていただくかといいますと、社団法人、財団法人の場合には、決算などについても、公益法人法に基づきまして自治体側のチェックが総体的に及びやすい仕組みになっております。ところが、株式会社形態、会社法について見ますと、そもそも公的セクターの出資の特殊性を意識してつくられているわけではございません。そのために、どうしても株式会社形態をとっている第三セクターは、会社法の規定の影響を受けやすいということになってまいります。

それでは、なぜ会社形態が選ばれるのかということですが、会社形態が選ばれる理由について、行政とのヒアリングや、総務省の研究会の中で整理をしたことなのですが、1番目は設立が法的に簡単だということが挙げられます。

それから、2番目として、経営運営の自由度が高いということです。もちろん株式会社ですから、株主からの制約を受けるわけですが、率直に申し上げますと、議会等からのチェックは一步遠いものになります。したがって、経営形態の自由度が高くなり、公的セクターから見ますとメリットとデメリットが存在していると言えるかと思っております。

なお、少し話がわかりづらくなりますが、今日において指定管理もこれと同じような構図に入り始めているので、少し留意が必要なところかと思っております。

それと、③、株主有限責任です。これは、本来官民にかかわらず株式会社形態であれば、株主有限責任が大原則になります。したがって、きちんとしたガバナンスを展開してい

ば出資範囲において責任をとる。

ところが、実は今までの事例で見ますと、最終的には官側が責任を負うという形態が圧倒に多い。つまり公的セクター側から見ると、株主有限責任自身が機能的には限定的になりやすいのです。というのは、第三セクターは、先ほど見ていただきましたように地域政策的にある程度の公共性を担っております。ということは、一旦開始されますと、公共性をそう簡単に行政側が否定をしたり、やめるというのはなかなか難しいという構造があります。したがって、民間側が手を引いていったとしても、行政側はなかなか公共性の担保のためには手を引くのは難しいという部分が多くあるわけでございます。そうなってくると、最終的に行政側が責任を負うという結果が出てきて、一番悲惨な例では、夕張市のような状況が出てしまうということでございます。

それから、④、官民中間領域で使い勝手がいいということです。これは、経営者という議論しましたけれども、言葉は悪いですが、あるときは民間でいて、あるときは官でいるという使い分けができてしまうということです。責任や機能範囲が極めて不明確になりやすい。それから、これは私どもの責任なのですが、大学では、必ず公法講座と私法講座に分かれています。公法講座と私法講座に分かれていますと、この第三セクターの中間領域の研究が、実はすぼっと抜けてしまうという問題が起こります。本来そういうところを政治講座がやらなければいけないのですけれども、なかなか整理が行われておりませんし、今日議題になっております第三セクター法はございません。ということは、株式会社法に対するのは、県の条例や出資のときの契約ということになるわけです。

ちなみに、指定管理も指定管理法というものもございません。あれは地方自治法の改正で対応しているだけで、条例で定めることになっています。したがって、国側は一定の制度として認識はしているものの、自治体側にある意味任せている状況になっている。ということは、今後条例等においてきちんとしたガバナンスの構造をつくっていただくことが必要ではないかと思えます。

それから、⑤です。資金調達が容易というのは先ほど申し上げました。地場の企業や関係した企業において、株主有限責任であれば一定の出資をしてもいいというものでございます。ただ、これは裁判になったのですが、ある民間企業におつき合いで1%出資をしたため、株式会社の不適当な債務については責任がとれないということを裁判で主張しまして、これが否定されたのです。1%であろうがなかろうが、出資をしているので、それは責任を負わなければいけないという、ガバナンス面の責任でございます。ということは、現状においては資金調達が容易とは必ずしも言えないのですが、認識としては多く、全国的に、政策決定のプロセスにおいて、事業に適した法人格を選ぶのではなく、むしろ設立、運用しやすいということで株式会社を選んでしまうというプロセスをとってしまう場合が少なくありません。したがって、こういうところはきちんとチェックをしていく必要性があらうかと思えます。

第三セクターの経営の現状でございます。これは、公式統計ですので、少し古いですが

れども、2017年3月31日現在、全国の第三セクターは全部で634法人でございます。そのうち社団、財団形態が285法人で、会社形態が349法人。総体的に言いますと、会社形態のほうが多くなっております。

岩手県の場合には、県内に主たる事務所がある県出資の第三セクターでいいますと、この結果とは逆でございます、株式会社形態のほうが少なくなっております。

右側は、債務超過や経常赤字等の法人でございます。債務超過法人につきましては、社団法人、財団法人は9法人、会社形態は79法人という状況で、圧倒的に会社形態が多い状況でございます。それから、経常赤字の法人ですが、単年度での経常赤字法人は逆で、社団、財団が135法人、会社が93法人という形になっております。

経常赤字のほうは社団、財団が多いということになるわけですが、社団、財団法人の法人格を選ぶ場合には、どちらかという単年度での収益黒字は期待しない場合が多いです。基金などを積んで、それらを取り崩し、運用等によって毎年度の赤字を補填するというやり方が多いので、その適否は別といたしましても、社団、財団の場合には債務超過法人、これが極めて重要なチェックポイントになるわけでございます。

これに対しまして、会社形態は経常赤字法人が93法人存在しており、債務超過が79法人あるということは、財務諸表等を精査して見させていただきますと、そもそも事業に適した法人格ではないのに、会社形態を選んでいるという場合が存在しているということがございます。この辺については、早目に形態を変えるなり、事業の見直しをするなりしないと、行き場がなくなってしまう危険性があるわけです。

これは、本州のある自治体なのですけれども、地域活性化のために第三セクターをつくりまして、地元でとれる薬草を加工して、それを化粧品にして観光客向けに販売をしているとした団体がございます。これが全く売れなかったわけです。全く売れなくて、清算をしなければいけなくなった。清算をするという判断はいいのですけれども、清算をするお金もなかったのです。それまで何回か補助金を出して、何とか運営していたのですけれども、自主解散をするお金もない状態になっていきます。そうしますと、株主が共同してお金を出すか、あるいは行政側がお金を出すかという問題になってくるわけですが、最終的にまだ結論が出せず、続けることもできないし、解散することもできないという状況になってまいります。日常のガバナンスをきちんと展開をしておかないと、そういった進退きわまる状況になってくるということです。

わかりやすくするために、よく第三セクターを評価するときに、総務省がつくっている財政健全化法に基づく指標が使われるのですけれども、我々が着目するのはこの黄色の部分でして、例えばここでは積立金と書いておりますけれども、第三セクターの積立金等のところに債務残高と入れていただいても結構です。それが毎月の売り上げ、経常的な売り上げに対して何倍になっているかという数字でございます。この数字は、財政健全化法における将来負担比率を計算する補完的なものでも使えます。ここで言っている積立金とは、社団法人、財団法人の場合の取り崩しができない積立金です。それはこの積立金に入れて

はいけないこととなります。毎年のフローベースでのどれくらいの経営的な課題を抱えているかを、この黄色い部分を中心にして見ていく。これは第三セクターだけではなくて、県の財政などでもそうです。こちらは、総務省や財務省理財局も使い始めている。第三セクター等にも融資を間接的にしておりますので、チェック項目としてこういうものを入れ始めている。恐らく県の財政課には、理財局等からこういう資料を出してくださいということは定期的には来ていると思いますが、こういうところでチェックをしていきますので、総務省の財政健全化法は、将来的には非常に機能するとは思いますが、現状においてチェックをするための機能としては十分には動いておりません。したがって、それを補完するために、こういう指標を使っていって、県の財政だけではなくて、第三セクターも評価をしていく必然性が出てまいります。

次は、会社形態での第三セクターの破綻の要因です。そもそも法人の形態を選ぶときに、なぜ第三セクター形態にしなければいけないのかというチェックが必要であります。第三セクター形態にするということは、行政機関が一定の出資を行うわけですから、何らかの公共性がそこで担保されなければいけない。ただ、公共性があるかないかを判断するのは極めて難しいわけですが、もし民間企業でできるものがあるのであれば、それは民間企業の経営にできるだけ任せるという視点も当然必要になってまいります。

その後、会社形態をなぜ選ぶのかという問題です。よく第三セクター形態を選ぶときに、コンサルタントなどから売り上げに関する将来の推計を出してもらうわけですが、こういう売り上げ、事業計画が出てきたときに、単なる見通しだけではなくて、後ほど御紹介するどれだけのリスクを抱えているかを同時に提出してもらうことが必要になります。

これは神戸市であった例なのですが、第三セクターが特別清算をするときに、非常に理想的な事業計画に基づいてスタートをしているわけですが、その事業計画が特別清算の意思決定の重要な要素になっている場合に、その計画をどこが立てたのかという資料が実はなかなか見つからなかったということがありました。将来予測をするときには、後ほど見ますようにリスクも一緒に設定していく必然性があるのです。

それから、資金調達の優位性については、優位性があるということは、そこに何らかの魅力があるということで、最終的な責任の問題においても重要かと思えます。

最後ですが、民営化が拡大していきますと、議会等の関与というのが総体的に限定的になります。この問題は、政治的には極めて重要な課題と捉えていただければと思います。これは、単なる議会側だけの問題ではなくて、行政における将来のリスクを回避するためにも極めて重要で、第三セクター等が落ちついているときにこういう議論をしていただくというのは、非常に意味のあることと感じているわけでございます。

安易なガバナンスというのが右側でございます。公営企業に比べて法的なガバナンスが非常に弱いということ、それから会社法と公法の間で灰色の領域であること、そして株主限定責任と自治体の責任の関係が不明確であると、それから融資責任でございますが、こ

これは次のところで御紹介をしたいと思います。

今まで御紹介したところなのですが、第三セクターに対するガバナンスがなぜききづらいのかということです。第三セクターは、法人格を自分で持っているわけでございます。自治体も法人格を持っておりますので、別法人になります。したがって、法人格というのは独立性がございますので、県が直接事業を行うのに比べて、ガバナンスは一步遠い存在となってきます。

前の図柄で見ていただきました融資責任というのはこちらでございます。金融機関が第三セクターに対して融資をするという部分でございます。本来金融機関の役割は、第三セクターの事業が事業性を持っているかどうかをチェックをしていただくこととなります。事業性が極めて難しいのであれば、融資条件を引き上げるとか、融資をしないという判断をするのが民間セクターで、これは当然出てくるわけです。いろいろなところで議論になったのですが、第三セクターへの融資の判断は、第三セクターの事業性だけではなくて、最終的に地方自治体の信用によるのです。これを念頭に置いて融資される場合が多いということでございます。最終的に自治体の財政によって一定の措置が行われるのではないのかという期待感のもとで第三セクターに融資が行われるのが一般的な構図になっております。

例えば夕張市につきましても、これは公表資料もいろいろありますけれども、破綻寸前のところに、地元の金融機関だけではなく、いわゆる都市銀行も全部融資をしていたわけです。もう何年も前から事業は難しいという議論がされている中でも融資が続いたということは、一体融資責任はどこにあるのかという議論はかなり強く行われました。それは、金融機関側だけの問題ではなくて、自治体側の公的信用がどこまで及ぶのか、ここに限定性がないということに一つの問題があります。

それから、他の出資者についても、先ほどの1%出資という問題もあるかと思います。

住民、議会は、別法人であるために、特に株式会社形態の場合には、ダイレクトなガバナンスが、会社法上ではきかないということになっています。行政機関である地方自治体の経由になってしまいます。ですから、世の中にある株式会社でも、消費者や住民に自分のところの財務状況ですとか、取締役会の会議の内容を積極的に公開するというのは、非上場のところになればなるほどやらないと思います。それと同じような構図になってしまっているということです。これは、会社法の議論なのです。

もう一方で、要するに公法、地方財政、地方行政の面から財政的な出資をしていることに対してどういうガバナンスをかけるかという議論が実は極めて希薄になっています。例えばPFIといった民営化の場合には国で法律をつくっていますので、まだ及びやすいのですが、先ほど申し上げましたように条例等によるものですから、自治体によっても差がありますし、最終的なリスク負担が行政に及んでしまうという構造も起きやすくなります。

これからガバナンスについて少し御説明をさせていただきますけれども、出資者と経営者の情報共有は不可欠でございます。当たり前のことなのです。ややもしますと経営者が上位に立つてしまうことがあるわけですが、株式会社の場合には最終的な決定権は株主に

ありますので、出資者と経営者の情報共有がいかにかうまくつくられているかによって、社会構造、ちょっとオーバーに言いますと、その地域における構図も変わってきます。情報の蓄積がどこで行われていて、どういう伝達が行われているかによって、人間行動も変化させますし、社会の権限と責任の構図も変わってきてしまいます。ということは、自治体によって、都道府県、行政と第三セクターの関係もかなり違うということなのです。その根本的なところは、この情報共有がどういう形で行われているかというところではぼ見てとることができます。特に平時の情報共有なのです。何か起こったときに情報共有をしたのでは、実は遅いというわけです。皆さんの中でも経営者がいらっしゃると思いますので、大変失礼に当たるかと思いますが、何かが起こる前に平時の情報共有をきちんと行っているかどうか極めて重要な課題になってきます。

今岩手県でもICT、情報通信革命や、AIですとか、いろいろなことが御議論されていると思うのですが、第三セクターとの関係はどこに位置しているかというところ、この左上でございます。これは、その右側は県庁の中の情報をどう管理するかというところでございます。よく縦割りで行政の内部で情報管理をしています。

それから、今マイナンバーでいろいろ自治体が苦悩されているのはその下でございます。要するに自治体が持っている情報をどうやって住民に提供していくかが、この部分になります。

今日のテーマになっています、指定管理も含めて外部化した情報をどうやって行政的に把握をしていくのかという面から見ますと、情報が分離しているのです。指定管理でも、これは今非常に問題になっているところで、発注者側が情報を把握できないという問題が起こってまいります。

第三セクターになりますと法人格を持っていて、外部化した領域での情報共有ができていないという問題があります。全部民間に任せてしまったのであれば、それはそれでいいわけですが、出資をしているということは一定の公共サービスをそこから提供していることを意味しておりますので、ある意味何%であろうとも、行政側がきちんとガバナンスをかけるということが会社法とは別の視点から必要になってまいります。

この後見ていただきますが、出資比率が高い、低いということがよく議論になってまいります。数枚資料が先になってしまいますが、会社法等による主な株主権利ということを書いております。中身につきましては、細かいことは省略させていただきましたけれども、我々が第三セクターを見るときに、例えば行政側の出資比率がどの程度にあるかを見ます。税金を使って出資しているわけです。行政側の出資比率は、その会社に対してどの程度のガバナンスがかけられるかということです。財政面、公共政策面からガバナンスがかけられるか。そのガバナンスについて、株主の視点から見たときに、大きな違いが出てくるのがこの比率でございます。つまり1株でも持っていればできることから、66.7%超のものまで、いろいろなものがあるわけです。

まず、この中間段階で中途半端な出資比率というのがあります。そういう出資比率の場

合に、我々は、第1段階としてそこに着目します。それが悪いというわけではないのですが、そこに何らかの経緯が隠れている可能性があるのです。というのは、株式会社法の視点から見れば、そういう中途半端な株式を持つ必然性は、ガバナンスの面からはないわけです。ただ、何らかの経緯によってはほかの民間企業の株を行政側が引き受けるだとか、清算をするためにそこに入ってきている場合も多いわけです。

ですから、岩手県の場合でもいろいろな出資比率があって、まさに66.7%を狙って出資比率をつくっているところとそうでないところなど、いろいろなものがあります。資金調達の面から結果的にそうなったというのではなく、こういう基準できちんとしたリスク分担ができていないかが第三セクターを見る場合には極めて重要になってまいります。

資料を少しお戻りいただきたいのですが、少し今後のことを考えたいと思います。総務省から自治体には既にいろいろと指示が届いていると思うのですが、平成32年度に都道府県、政令指定都市に対して内部統制の強化が求められることとなります。このことについては、後ほど御紹介いたしますけれども、まさにこのリスク分担をきちんとしておきませんと、住民訴訟の対象になったり、いろいろな課題を抱えることになってきます。

2000年ころ、大和銀行株主代表訴訟があったことが御記憶にある方もいらっしゃると思います。それから、その後神戸製鋼株主代表訴訟もございました。経営者がリスク管理を怠ったために株主に対して損害を負わせたときには、これを訴訟することができるという会社法の改正があったわけです。会社法の改正があったということは、第三セクターもこの対象であるということです。株式会社形態であれば、地方自治法の150条の改正によってこの形態が平成32年度から地方自治体ダイレクトに及んでくるということです。リスクというのは、御承知のように不確実事項です。不確実事項に対して、第三セクター事業に影響を与えるものについてはあらかじめ議会も行政機関も可能な限り把握をしていく必要があるということです。このリスクを把握することによって、どのようにリスク分散をするかをリスクマネジメントといいますけれども、このリスクマネジメントをきちんとか確立をする必要がある。このリスクマネジメントを怠っているので、きちんやりなさいというのが内部統制問題、地方自治法150条問題です。

行政から、最初に質問を受けるのは、リスクとは何ですかということです。行政側、公的機関というのは、リスクの概念については、実は今まで余り意識しなくてもやってこられたのです。民間経営と違うところはそこで、まずリスクの概念とは何かということをきちんと認識しなければいけない。

このリスクマネジメントにおけるリスクの概念ですけれども、事業目標達成に影響を与える阻害要因、これがリスクです。したがって、事業目標を達成するための有利な点だけではなくて、それを阻害する要因についてもきちんと把握をしなければなりません。これは少し難しいことなのですが、わかりやすく言いますと、例えば自治体がつくっている総合計画があると思います。総合計画をつくる時に、計画でこうしますというのはたくさん書かれているのですが、それを行うことに対してどういうリスクが存在するかを

書いているのは、私が認識する限り皆無なのです。株主に対する報告、財務諸表には、必ずリスクが記載されています。やはり行政側、議会側としても、これからはリスクをきちんと把握してやってくださいというのが、今回の自治法の改正になってまいります。

実はこれまでもリスクはありました。ですから、第三セクターが破綻するわけです。要するに、事業目標に対して阻害する要因が発生してしまったときにどうするか。一般的に、リスクに対する対応はこの四つです。今までの地方自治体の対応はほとんどがここです。受容は、特別な対策をあらかじめ設けずに、発生をしたリスクを受けとめてしまうというものです。夕張市もそうで、わかっていたのだけれども、対処しないで受けとめてしまうというものです。ですから、財政などに大きな影響を与えてしまう。苫小牧東部開発株式会社も、有明の問題もそうだと思います。ほとんどがこれに該当していると思います。

受容する体力は地方財政側にもそれほど大きくありません。これから必要なことは、2番から4番になります。まず、回避です。撤退など、リスク自体を避けて通る考え方です。第三セクターの場合に、民間出資者側は簡単にできます。もう出資をやめます、これ以上やりませんと言えば、それで終わるわけです。ところが、先ほど言いましたように、公的セクターの場合には撤退するルールが決まっていないわけです。株主だから、もうやらないと言い切れるかということ、公的セクターですから言えないわけです。ということは、リスクマネジメントにおいて何が重要かということ、よく言われるゴーイングコンサーンです。何が、どういう状況になったならば、事業の継続についてきちんと見直すという条件をあらかじめ決めておくのです。何かリスクが発生してからそれを決めようとする、時間が経過をしてしまうので、対応が非常に深刻化してしまうのです。

それから、3番目です。低減です。リスクの発生確率やリスク発生時の影響を抑える考え方。これは、いわゆるダウンサイジングです。三セクは、利点でもあるのですが、いろいろな事業をやってしまうのです。株式会社というのは、それがメリットなのですが、いろいろな事業をやればやるほど、実はマネジメントが難しい。したがって、危険性がある場合には、ダウンサイジングをするということです。本来やるべきところにもう一度戻ってくださいというのがこれになります。今行政でいろいろと公共施設の再編などにもこういった考え方をとられていると思います。

4番目が移転です。今まで財政でやっていたものを保険制度にする。これは何かということ、今日における介護保険制度です。高度成長期に介護保険制度を導入していたならば、国側で介護保険庁というのをつくっていたはずですが。それではもうやっていけないので、保険という形で相互に支え合えよう、地震保険などもそういったものの一つ。本来は、アウトソーシングというのは外部化です。これは民間化です。指定管理もそうなのですが、そうはいつでも本来景気変動などに対して対応がうまいのは、株式会社のほうなのです。行政機関は、どうしても景気変動に対しては、対応は劣位です。そうであれば、株式会社形態にして、景気変動等に対するリスクは民間事業者側が負ってくださいというやり方をすれば、アウトソーシングも有効に機能します。

ところが、どうしても先ほど来申し上げているように、景気変動に対しても十分に対応できないとなると、結局①、受容に戻ってしまって、行政側が責任を負ってしまう構造になってしまいます。行政側といいますか、県民が責任を負ってしまうという構図が出てしまうということです。したがって、こういう視点からリスクについて、各第三セクターが評価をされるというのも一つだと思います。

ガバナンスをかけるとなると、先ほど申し上げましたように情報共有が不可欠になります。よくあるのが民間企業の秘密保護という問題です。これは苫小牧東部開発株式会社でもありました。苫小牧東部開発株式会社は当時北海道東北開発公庫が出資をしていました。政府系金融機関の100%出資です。そして、あとは民間企業なものですから、国土交通省など国が直接出資をしていないのです。そして、株主でもない人が取締役会の会議録を要求することはできないと、会社法で決まっているのです。これによって、外部評価ができないという話になってしまったのです。では、これは一体どういうことなのかと議論をしたわけです。よくあるのが、いろんなことを全部営業秘密に投げ込んでしまうというやり方です。営業秘密を守るのは、不正競争防止が目的です。ということは、この不正競争防止でいきますと、営業秘密というのは企業内の情報の中でも特に重要な技術やノウハウです。ですから、特に技術やノウハウとして重要なものである必要性があります。

それから、営業秘密として適切に管理することが不正競争防止法上の法的保護に値します。つまり営業秘密であったとしても不正競争防止法、つまりマーケットにおいて保護するほどではないものについては、営業秘密には値しないという判断とになります。

営業秘密とは一体何か。これは普通の株式会社でもあるのですが、営業秘密というのは秘密保持措置性が一つの要件で、どれだけ秘密として管理されているかということです。つまり株式会社であったとしても、職員が全員知っているものは、この秘密保持措置性はありません。むしろそれは営業秘密に値しない。

それから、価値性、有用性です。事業に有用な技術、営業情報。第三セクターの場合にはこの事業とは何かというのが問題になります。第三セクターの本来の事業は何だったのか。株式会社であれば自由にやっていただくわけですが、第三セクターは公的資金が入っていますから、公共性をまず重視しなければいけない。事業といっても、何でもいいからやっていいというわけではありません。

それから、非公知性です。公然と知られていないこと。つまりその業界では当たり前になっているようなもので、行政が知らないだけのものは営業秘密には該当しないということです。よくいろいろな自治体であるのですけれども、この営業秘密に当たるかどうかは、株式会社、第三セクターのほうで立証する必要があります。

それと、もう一つ重要なことは、行政側、議会側としては不正競争防止の視点ではなくて、財政民主主義の視点から統制をかけなければいけないということです。したがって、出資比率に関係なく、議会や予算審議においては、きちんと情報を共有できる体制をつくっていく。もちろんこれは訴訟をするなどの話ではなく、現実問題として、自治法上、内

部統制が岩手県にもかかってくるわけです。この機会に第三セクター、出資法人といったものも含めて見直しをしておくということです。条例や出資のときの条件です。いろいろな条件を法的に見るとかなり粗いです。よく、最後は協議するというところに全部投げている部分があるのですが、あれは法的な拘束力は全くないのです。協議をするといっても、どういう場合に具体的に協議をするかとかは、全く規定されていない。それ以外にも問題が発生したとき協議をするとかあっても、どちらが求める、どこでやるなどということを考えていきますと、この機会に一度見直しをしておくことが必要になります。

会社法から始まって、平成 32 年の 4 月の地方自治法改正です。改正した地方自治法の 150 条にあるように内部統制の対象は法令の遵守、狭い意味でのコンプライアンスです。それから、業務の効率性、この二つは今までもやってきたと思います。

問題は、情報管理と伝達を個人情報だけの問題ではなく、いかに行政の内部の責任としてきちんと確立していくかという問題です。よくこれからは A I の時代だと言われます。自治体でも A I ばやりなのですけれども、A I を持ち込む仕組みというのは、赤ちゃんを連れてくるようなものなのです。赤ちゃんの A I に何か覚え込ませないといけないわけで、覚え込ませるといことは組織体質がそのまま移行されることになります。そうすると、組織体質の状況をよくしておかないと、いい A I に育たないという問題がある。

この情報管理とリスク評価の問題が非常に重要になっていて、最終的に内部統制に関する訴訟にも至ってくる。

それから、住民の議会に対する関心が低下してきている理由が、一つはここにあります。というのは、住民から行政に対していろいろと意見を言う手段がふえてきているのです。以前は、議会を通して言うというのが鉄則だったのですけれども、訴訟や住民参加などいろいろふえてきています。そうすると、議会側が県民の代表として、きちんとガバナンスをかける姿勢を持たないと、どうしても相対的に弱くなってしまいます。これは先進国のどこでも見られる現象なのです。これはもう民主主義の根幹にかかわる問題です。

これは、私の資料ではなくて、総務省の資料です。総務省の内部統制の議論で、これからの組織マネジメントの新たな視点で、組織的に、リスクと真正面から向き合い、リスクが発生する前に必要な対策を講じることとある。文章で書くのは簡単ですが、こういうことが必要になってきていて、不祥事だけの問題ではないということです。

ここで議論になったのは、岩手県はないと思うのですけれども、両手捺印です。県の幹部が現職のまま第三セクターの幹部になっているというものです。これを、両手捺印といいます。これは法人格の議論からいうと、説明責任が、実は極めて難しいのです。法人の代表者というのは、法人で一番重要な責任があつて、法人の利益のためにガバナンスをかけなければいけないというのが大原則ですが、出資者と経営者は一致するとは限らないのです。法人として一番利益のある意思決定をしなければいけないのですから、その面からいうと両手捺印というのは改めていく必要があると思います。

最後にまとめです。別に第三セクター自体が悪い方法ではないのです。ただ、第三セク

ターそのものをうまくガバナンスできていませんし、これから内部統制が強化されていく中で、よりリスクマネジメントを自治体側も強化していかなければいけない。

第三セクターを利用するときの利点です。一つは、民間資金やノウハウを活用するための有力な手法の一つであるということです。これについては、民間資金は別ですけれども、ノウハウということからいうと指定管理も同様です。ただ、民間はただでノウハウを行政に提供することはあり得ないわけで、最近では、サービス業における知的所有権ということも言われるようになりましたので、どのようにして知的所有権を保護するかという問題が新しく出てきています。

それから、投下資本を上回る経済効果を期待できる。期待できるということは、同じだけのリスクもあるということなのです。したがって、きちんとリスクも両面で把握をしなければならない。

また、行政区画を越えた活動が可能なのです。これは第三セクターのいい点だと思います。まだ地方制度調査会での議論段階ですけれども、来年あたりの議論で、地方自治法に圏域という概念が入ってくる可能性があるのです。圏域というのは、基礎自治体を幾つかまとめて一つの自治体として、ある程度機能をつくることで、合併とは違います。そうなってくると、県を越えても可能なのです。鉄道などは特に多いですけれども、圏域単位で一定の活動を行うときに第三セクターという形で活動できるのというメリットがある。

それから、法的に言いますと、実はほとんどのものは、公営企業形態でもできるのです。しかし、公営企業とは異なって、第三セクターは複数の事業目的を一つの法人組織の中で実施できて、シナジー効果が期待できるといった利点があります。

ただ、これらは全て裏面がありまして、有効に効果が期待できるようにガバナンスをかけなければいけない。そのガバナンスがきちんと機能していないと、第三セクターが思ったような結論にならない。

このように内部統制の問題、将来的に県側の責任という問題が出てくるということと、それから財政状況は、むしろ債務残高などは大きいですが、低金利や、国からのいろいろな資金などがあって、実は今恵まれている状況なのです。しかしこれもずっと続くわけではありませんので、国の支援などがなくなったときに第三セクターの経営がどう変化するのか。これは、今からリスクマネジメントとして認識をしておく必要があると考えております。

○郷右近浩委員長 大変貴重なお話をどうもありがとうございました。

それでは、これより質疑、意見交換を行ってまいりたいと思います。ただいまお話しただきましたことに関し、質疑、御意見等がございましたら、お願いいたします。

○高橋孝眞委員 2点お聞きしたいと思います。終わりのほうの、両手捺印の問題ですが、株式会社に県が出資している。その法人に、部長が取締役になっているというのが岩手県でも数件あるわけですが、これについてどういう問題があるのか、もう少し詳しくご説明いただきたいと思います。

それから、もう一点は、出資の割合の部分でありますけれども、県が50%以上出資をしている株式会社が1法人ございます。この50%以上出資をしている会社は、部門別のいろいろな事業をしておりますので、今まで私どもは部門別の損益を出していただきたいと要請しておりましたけれども、なかなか出していただけなかったのです。何度も要請をしたものを出してもらえなかったのですが、これからは出してもらうべきということでしょうか、それとも今までも当然出すべきだったと考えてよかったのかについて教えていただければと思います。

○宮脇淳参考人 まず、両手捺印の問題ですけれども、県の100%出資の場合には、両手捺印も認められる場合があります。というのは、これは法律的な問題なのですが、法人の代表者というのはその法人の利益をまず優先しなければいけないという大原則があります。したがって、法人格が異なる場合には、別の利害が存在しているはずなのです。100%出資であれば子会社となりますが、同じということもあり得ると思うのですけれども、100%でない場合には、別の利害が必ず存在しているはずで、あるときは県の利害を最優先する、あるときには法人の利害を最優先するということがあって、幹部の方々が同じ視点で捺印できるかという問題です。そこには必ず利害の対立が存在するはずだということです。

だから、もしそれをやるのであれば、県側の利害と、法人側の利害とで当然違いが出てきてしまう。違いが出てきているけれども捺印する、ということに関して、なぜそういう判断をしたのかという理由をきちんと説明をしてくださいという話になります。

例えば県側に、ある赤字の第三セクターに対して資金を出すということに対する住民訴訟が起こる。一方で、株式会社では他の株主から株主代表訴訟が起こったとします。そうすると、同じ人が片方では県の立場として判断しなければいけなく、片方では企業の代表者あるいは経営者、経営層として判断しなければいけない。つまり二重人格で判断しなければいけない場面が発生してしまうわけです。そのときにどう説明がつけられるのか。むしろそこは、早めにきちんと説明がつけられるような構図にしておいたほうがいいのではないのでしょうか。必ず起こるということではないのですが、リスク管理という面からいえば、リスクをできるだけ少なくしておいたほうがいいということです。

それから、後半の部分ですけれども、結論から申し上げますと、部門別の損益を今までも出すべきだったと思います。出資が50%を超えているということからいきますと、財務諸表の請求権は当然あるわけですし、財政的な出資もしているわけですから。株式会社でいいますと、これはセグメント会計というものに該当します。株式会社法では、これは当然行わなければいけないものになっています。2000年度以降、会社法もかなり変わってきているのです。ですから、我々北海道大学も株式会社ではないのですが、セグメント会計を始めています。教育や研究などでやるとつらいのですが。

セグメント会計をやらないと何が問題になるかという、リスクを回避しなければいけない問題が起こったときに、どの事業をやめて、どの事業を縮小して、どの事業を残すのかを判断しなければいけない。そのときに、井勘定だと判断できないのです。日本の破産

法などは、今までは井勘定でやっていて、会社を全部破綻させ、清算していたのです。しかし、それだとい事業が残らなくなってしまう。セグメント会計をして、第三セクターでもいい事業は残そうということが政策判断として当然あり得ると思います。ということは、議会側のチェックでも、セグメント毎に把握できないとできない。私も行政学をやっていますけれども、セグメント会計をやるのは当然です。

よく行政側が、間接経費の配分がうまくいかないから、正確にできないからという理由でやれない、という理屈を出すのですが、間接経費等の配分は、民間企業でも 100%正確にはできていません。一定のルールでやっているわけです。結論としては、今後は当然ですけれど、今までも事業別会計を出すという姿勢のほうが適切だと思います。

○高橋孝眞委員 難しい問題で、なかなか理解するのにきつい部分がありますけれども、先ほどの両手捺印の関係です。捺印ということは判こをつくという意味ばかりではなく、取締役会で議論することについても同じ意味合いで考えてよろしいのでしょうか。

○宮脇淳参考人 そうです。両手捺印というのは比喻でして、当然取締役会ですとか、株主総会での発言というのにも含まれますので、そこは比較をしながら議論していくことになると思います。

○高橋孝眞委員 ということは、私どもの県の 50%を超えて出資している法人については、取締役会の議事録の開示を求めることは十分可能であると考えてよろしいのでしょうか。

○宮脇淳参考人 非上場の株式会社形態の場合ですね。

○高橋孝眞委員 そうです。

○宮脇淳参考人 取締役会の議事録の要求はできるはずです。

○高橋孝眞委員 議会としてできるのかということです。

○宮脇淳参考人 議会としてということになると、少しまた別な話になるのです。まず、私ができると申し上げているのは、県の行政機関としてです。出資者ということです。

ただ、議会として行政側にそれを求める姿勢というのは、当然あり得るわけで、行政側がそれを認めない理由は何か。正当な理由が言えるかどうか。

○高橋孝眞委員 議会としてリスク管理をするという意味合いから考えますと、当然議会として、県当局に開示を請求してよろしいのかということと、請求した場合に、県当局として開示することは可能なのでしょうか。

○宮脇淳参考人 可能だと思います。

詳しくはわからないですけれども、特別に秘密にしなければならない理由が一般的には余りないと思います。

○城内よしひこ委員 初めのほうで、指定管理の今後のあり方として、第三セクターのような形が出てくるというお話をされました。今、岩手県でも大分アウトソーシングをしまして、指定管理が重宝されているのですが、指定管理の相手方も固定化されつつあります。第三セクターと似通った形態であると説明をされたと思うのですがけれども、今後の指定管理のあり方はどのように変わっていくかを、わかる範囲で結構ですので、御説明願

いたいと思います。

○宮脇淳参考人 実は、今第三セクターと並んで国といろいろと議論しているのは指定管理の話でして、先ほど岩手県産株式会社において、公正取引委員会からの指摘があったとお聞きしていますけれども、実はほかの県なのですけれども、指定管理を受けている業者に対して、入札で契約金額が決まっているので、今年10月の10%の消費税引き上げについて、2%の増加分は指定管理者側が負担することという指示を出したところがあるのです。これは明らかに公正取引法違反に該当するということです。何を申し上げたいかといいますと、指定管理制度は、導入されて十何年たつのですが、今までは民間事業者側がマーケットを確保したいので、割と悪い条件でも受けてきたのです。

ところが、ここに来ましていろいろな問題が出てきました。私ども北海道も9月に震災があったのですけれども、指定管理は公の施設でございます。公の施設の何を指定管理者にお願いしているかということが議論になるわけです。公の施設の管理をお願いしているのか、それとも公の施設が担っている機能をお願いしているのか。災害が起こったときに、当然県民の方は公の施設に来るわけです。そのときに、ほとんどは指定管理の契約書の中に災害対応ということが入っていないのです。図書館や体育館の機能を指定管理しているのであれば、災害対応の機能が入っていないのに、県民の方は公の施設だから来るわけです。当然ですけれども、指定管理者が、それは指定管理を受けた事業ではないと言っても、県民の方はでも公の施設でしょうと言う。結局何をお願いしているのかが実は非常に不明確だということが起こってきてしまったのです。

指定管理者もそこで活動している限りは県民の一人ですよ。ですから、一定のところは引き受けるのですが、一旦避難者が入りますと、簡単に出ていってくれとは言えない。では、それは誰がやるのかという問題になる。要するに指定管理の対象、それから責任、機能の役割分担が非常に曖昧な中で契約が結ばれている状況がほとんどなのです。これが住民にも影響を与えてくるので、この指定管理についてはもう少し国としてきちんとした制度設計をしないと、公共サービスを劣化をさせてしまうのではないのかという問題点が一番の根っこにあります。

それと、議会側のチェックも、すごく曖昧ですよ。要するに、条例制定のときと指名するときには議会の議決が必要ですが、その後は、協約などはありますけれども、直接的なチェックはできなくなり、間接的なものになってしまう。そういう中でいろいろな問題が起こってしまっている。言い出すと長いのですが、かなりの量の課題を今抽出しています。

○工藤大輔委員 第三セクターについて、丁寧に御説明していただいて、確かにと思う事例が多々ありました。例えば、民間がやらなくなってしまった鉄道事業など、どうしてもどこかがやらなければいけないものを公共の担い手として引き受けている第三セクターもある。ただ、やるにしても、利益が十分見込めるかといえば、将来にわたって利益がなかなか見込めない。行政の毎年の資金投入が必要不可欠なものもあり、今後人口が減少する

中で、正直やめるにやめられないものも実際あると思います。

例えば三陸鉄道などは、一つの大きい事例ですけれども、今JR東日本から一部路線を引き受けて、そのかわりJR東日本から数十億円という資金が入るのですが、それを基金として積んで毎年使っていくことになっても、確か10年、20年ぐらいしか運用できない見込みになっていて、その間も自治体負担が伴うという事例もあります。将来ますます人口減少社会が進んでいく中で、これが将来自治体の大きなリスクになってくると思います。また1自治体だけの経営のみならず、複数の市町村が絡んでくることになると、それについての議会の判断も、一つだけやめるとかやるだとかの判断にもなり得ないという実態があるわけですが、今後そういった第三セクターのリスクや進め方についてどのような考えを持っていらっしゃるかお伺いします。

○宮脇淳参考人 今の御指摘は本当にそのとおりでして、先ほど公共性の判断は難しいと申し上げましたのは、公共性の判断基準というのは地域によって異なるからです。岩手県と北海道とはまた違います。代替手段があるかどうかというのは極めて重要な判断材料になってきます。したがって、民間が出てこない、あるいは撤退するけれども、地域経済、住民生活には不可欠であれば、先ほどの蓬田紳装株式会社みたいに村自身で企業を立ち上げてしまうことの公共性は否定できないことになりますので、おっしゃるとおりなのです。

今北海道がまさにそういう状況で、帯広市から北見市まで伸びていたふるさと銀河線という鉄道が、第三セクターで運営されていたのですけれども、廃止しました。これは沿線で費用を負担していたのですが、北見市が一番負担が大きかった。北見市は出発点であり、終点だったので、余りメリットがないとのことで、出資しないことになって廃止になった。今JR北海道がそういう状態でありまして、JR北海道の黒字路線は札幌、新千歳空港間だけです。ですから、収益性はほとんどない状況になっているわけです。

今基金のお話がありましたけれども、基金を積んで経営状態を維持するというのは、極めて時間が限られた中でしか有効性がない。つまり基金を積み立てたとしても、将来的には必ず自前で経営できるようにしていかなければいけない。JR北海道は民営化したこと自体に課題があったのかもしれないという結論になっていきます。

交通インフラなどになればなるほど、市町村で判断するのは無理なのです。夕張市が、今度夕張線を廃止すると真っ先に言ったのですが、あれは盲腸線だからできるのです。沿線の中で、真ん中の自治体の首長がやめると判断するのはできない話です。そうなる、やはりまずは県なのです。県がこういったインフラに対して、どうやってダウンサイジングをするかを考えなければならない。

やはり鉄道はコストが高いのです。線路を全部管理しなければいけませんから。鉄道でどうしてもできないのであれば、バス路線にするといった選択肢を、ダウンサイジングの中ではどうしても検討していかなければいけませんし、一つの県でできないのであれば、圏域という形で負担し合わなければなりません。ただ、これは総務省でも議論しなければいけないのですが、圏域となると複数の自治体でやるわけですが、それに適した交

付税制度などを検討していかなければならないのです。共同となると、中心になっている自治体に交付税が入るものですから、どうしてもそこがひとり勝ちみたいになってしまう。

それと、ダウンサイジングや圏域化をするためには、今からリスクをきちんと県民に伝えていくことが必要だと思います。残すという選択肢はあります。最終的には、本当に残すのであれば、直営にするか 100%出資の公益法人にするべきです。株式会社形態が残っていれば、どうしても収益性が存在します。あるいは、もうゴーイングコンサーンで継続条件を明確にしておく。少しつらい判断ではありますけれども、そういった選択肢を今から議論して行って、必要などころであれば財政資金を投入するという判断ができるような環境にしておくことが必要かと思えます。

○**工藤大輔委員** 北海道もきっとそうだと思うのですが、続けるにしても非常に厳しいと感じますが、万が一廃止した場合に、トンネルや鉄道の環境をどの程度残すのか、壊すかなど、どこまでリスクを考えて県民に伝えるべきか。処理する費用を含めると、非常に大きい。結論はなかなか出ないわけですが、悩ましいと思っております。

それと、今度はバスの話ですが、自治体が民間事業者に対して、補填や補助をしながらバス路線を継続する。それができなければ廃止になって、自治体でバスの事業を担うという形を市町村ではよく見られると思います。これもなかなか乗る人が少ないと、続けるかどうかということになるのですが、いずれ人が少ないけれど、公共の足として必要だという状況にあって、第三セクターなど何か別組織をつくるのが、課題を解決する手法になり得るのかどうか。正直少し厳しいと思うのですが、今後の人口減少社会における第三セクターの新しい活用の仕方、効果のあるやり方というのはどういったものが考えられるかお伺いします。

○**宮脇淳参考人** 前段部分の、例えば廃止をしたときのトンネルなどの社会インフラの問題なのですが、これは先ほどの帯広市、北見市間のふるさと銀河線でも問題になったのですが、基本的にそのままです。静内町から大樹町には片側2車線の高速道路がそのまま残っています。ここにはトンネルや橋が何個かあるのですが、途中でもう事業をやめたので、これもそのままです。都市の過密度などによって、そのままがいいのかという問題があるとは思いますが、現実問題としてはそのままにしてあるということです。

ふるさと銀河線のときには、状況もあったのですが、廃線にするときのレールを出資者である地元自治体に譲渡したのです。これが、時期がよかったのか、物すごく収入になりました。ただ、それですと財政繰りができるということではないわけですが。

今後公共交通を維持していくことを考えると、第三セクターや法人格だから継続できるかという、かなり難しいと思います。むしろ最終的に第三セクターの形が有効であるのであれば、民間の資金の投入を積極的にやっていくということはあると思います。その場合に、住民の皆さんに理解していただくためには、岩手県の市町村でもやっていると思うのですが、例えばコミュニティーバスを運行している場合には、1人当たりのコストを明確にする。そうすると別の手法で何かができないのかと考えるようになる。北海道の

ある市町村では、1人運行するのに6,000円かかるのですが、料金は100円です。これを明確に提示したところ、住民側でも別の方法をとれないかという議論が出てきました。タクシーや、民間自動車など、いろいろあるとは思いますが、そういった仕組みづくりの中で、NPOといった法人格も選択肢としながらやっていくことになります。

それでうまくいったのは四日市市だと思います。三重交通がもうバスを運行しないと決めたので、住民が四日市市に継続を要望したのですが、四日市市も支援しないと言った。廃線になりかけたところ、住民がNPOの運行法人をつくって、それを三重交通に委託するというやり方をした。NPO法人だと運行条件が緩和されるのです。そして運賃は低く抑えなければいけないので、自治会から運行するための一定の拠出金を得ることにしたのです。拠出金を出した自治会の地域にバスを運行するというやり方をしました。過疎が進んでいくと、その自治会のコミュニティーそのものが確保できないという場合も出てきますから、有効性は限定的だとは思いますが、第三セクターという法人格から入るのではなく、仕組みづくりの中で、受け皿の一つの選択肢となるのではないかと思います。

○**工藤大輔委員** 最後に、もう一点お伺いさせてください。議会に係る案件が失敗したことによって住民訴訟の対象になるケースがあると思えますけれども、それに伴って、判断した議員の責任が問われている事例が見受けられます。そういった事例と、議会と首長や執行機関の責任論について、全国的にどういったものがあるのか、特徴などがあればお知らせください。

○**宮脇淳参考人** 行政機関で、忙しい職場はどこかという調査をかけましたら、10年間でかなり変化をしまして、忙しい職場の代表格が監査委員事務局ということになっています。それは監査請求や、住民訴訟といったものが、従来に比べるとかなり活発化してきているということです。事業や政策の失敗に対する提訴という御指摘がございましたけれども、今までは、行政や自治体は失敗してはいけないという考え方でした。失敗すると、税金が投入されているのと言われるのですが、実はそうではなく、失敗は必ず起こるのです。外部環境は変わるわけですから、失敗は必ず起こります。その失敗が起こることにに関する情報をきちんと出していたかどうか、実は問われ始めています。

先ほど総合計画について申し上げましたけれども、どうしても全部うまくいくかのようには伝わってしまう。でも、そうは言っていないということをまずきちんと伝えていくことが必要で、それがリスクマネジメントになります。

静岡県の市町村の最近の事例ですが、一つの施設をつくることに関してリコールがありました。今までの事例で、特定の施設の建設をめぐる、首長に対してリコールが起こった事例は、私が記憶する限りはほとんどないです。そのリコールが成立した要件は二つありまして、一つはその自治体は住民投票制度を持っていなかったということです。通常は住民投票あたりでとまる。それともう一つは、そのリコール請求を行ったのは、都市部から移住した方々なのです。それまで地域が一定のコミュニティーとして、一定の価値観を共有していたのが、外からいろいろな人が入ってくる中で、やはり価値観の対立が起こっ

てくるということです。

これからは今議論になっています外国人の在留資格の見直しという問題もあります。これからは観光だけではなくて、介護などの分野で外国の方々がコミュニティーに入ってくると、この住民訴訟のあり方などが相当今までと違ってくる。今まで住民訴訟をやろうとすると、かなりの価値観が必要だったのですが、これが一般化し始めているということです。ですから、そうなってくると、リスク管理についてどこまで伝えているかが訴訟の提起にも関わりますし、裁判所の判断の一つの大きなポイントにもなってくると思います。

○飯澤匡委員 今日には本当にありがとうございました。大変示唆に富んだ内容でございました。実は第三セクターを議会側として審査しなければならないという具体的な目的がありまして、さきほど高橋孝眞委員もそれを前提にお話していたと思うのですが、もう少し前に先生のお話を聞いていたら、もう少し具体的な検討ができたかと思っています。特にセグメント会計については、そういう概念を用いてリスクマネジメントについて深く検討していれば、もう少し早く結論が出たのではないかと思うところです。

それで、現実問題として、議会側の第三セクターへの対応ですが、県が50%を超えて出資している株式会社の形態の場合、その利害関係者はあくまで県民なわけですから、その点はやはり重視しなければならないという思いを持って今日まで情報公開等を求めてきたのですが、それに対して先ほど先生の御説明の中にあつたとおり、民間企業の姿勢に豹変するわけです。他の業者との競争があるのでと言われていましたが、その点は先生の御指摘で解決できました。これから本題に入りますが、50%を超える出資をしている株式会社でも、結局県の人事のサイクルの中で役員が決められて、我々はもう全くタッチできないわけです。2年か3年の県の人事サイクルの中で職員が役職についている。一つの鉄道会社の事例を申し上げれば、会社に取締役会などはあるのですけれども、鉄道の沿線の首長などが取締役になっているわけです。しかし県が50%出資しているのだから、県が言っていることはしょうがないと、はっきり申し上げて取締役会自体も形骸化しているわけです。そういう中で、自分の任期期間だけ何とかすればいいというような人がたまに出てきてしまいますと、会社経営自体が揺らぐ。それを見越して、我々はかなり議論してきた経緯があるのです。最後に説明のあつた第三セクターの利点を改めて認識をさせていただいたのですけれども、県の人事の問題なのでしょうけれども、議会からも、やはりある程度の歯どめをかけなければならないと思うのですが、この点について何か御意見があれば教えてくださいたいと思います。

○宮脇淳参考人 これから、県も含めて地方自治体の人事繰り、人事管理というのは、かなり見直し、変革をしないと、行政組織体としてもたないと思います。これは岩手県だけではなくて、東京都も含めて全体の課題であると思います。

ですから、今までは、人事繰りの中で充て職的に当てはめていくということで、いろいろな弊害もあつたと思いますが、それなりに回すことができたという側面もあつたと思います。安定的な経営ということを考えてのこともあると思うのですが、これからはまずそ

ういった充て職的な役職を置いておくことが可能なのかというところから議論していかなければならないと思います。どの自治体でも、やはり行政改革のときに職員数を減らしていますし、地方部であったとしても人材を確保することは難しくなってくる時代ではありますから、民間も苦しいですが、もっとそういうところでこそ民間の経営者などのノウハウを活用できるような仕組みづくりはやはり必要だと思います。

ただ、問題なのは、そういうときに民間の方がすぐれているかということ、必ずしもそうは言えない。イギリスにも例がありますが、お願いする条件などを、条例や契約のチェックなどで明確にしておく必然性があると思います。

人事繰りについては、適した人を見つけるのは大変だと思いますが、もっと柔軟性を持つ必要があると思います。そういう面で見直しをしていくことは必要で、今のような場合であると、ほかの要因もいろいろあったと思いますが、そもそも株式会社形態である必然性があるかどうかということも議論しなければいけないのではないのかと思います。

○飯澤匡委員 わかりました。これから人口減少時代に入っていく中で、先ほど御説明にあった、外国人の方々、有能な方はどんどん日本の経済発展のために活用していかないとだめなので、まさにこういう岐路に立っている行政の事案なのかということのを再認識させていただきました。

あと、岩手県産株式会社については問題も惹起したことから、委員長においてはぜひ、この委員会として調査をしていただくようお願いしたいと思います。

○田村勝則委員 第三セクター経営の現状の中で、例えば会社経営に限定しますけれども、349 法人のうち債務超過法人が 79 法人、経常赤字等法人が 93 法人という数字が出ております。私の地元の紫波町には、第三セクターですと、ホテル経営をしているところで、ずっと赤字で、今年度は単年度で黒字になるというところがあります。もう一つはワイン製造会社がございます、こっちはかなりいい状況にあるわけですが、いずれにしても出資比率によって町長が社長を兼務したり、元町長が今も社長という状況があって、会社のモチベーションはなかなか上がりづらいのではないかなという感じを私は持っているのです。私の地元のホテル、温泉を経営している第三セクターは、支配人がかわってからかなりよくなりまして、今年度は単年度では黒字を出すところまで行ったわけですが、赤字の要因はいろいろあると思います。例えば、黒字で頑張っ、三セクを卒業して民間の会社になったところもあるのではないかと思いますけれども、もし、何かモデル的なものをお話ししていただけるのであればお願いできればと思います。

もう一つ、経済産業省からいろいろ通達などが出ていますけれども、県の地方自治体の第三セクターに対するかかわりが、今、非常に薄いように感じるのです。みずからも非常にいろいろ悩ましい問題もあるわけですが、やはりリスクを最小限に抑えていくためには、県が地方自治体と第三セクターのかかわりをしっかり指導していくことが必要ではないかとも思うわけですが、その点については、どのようなお考えでしょうか。

○宮脇淳参考人 成功したということのを、まずは黒字化と見る、それから黒字化も単年度

ではなく継続的な黒字化としたときに、第三セクターとして成功している形態と言うと、我々の言うところ、地元の岩手県産株式会社もいい事例だと思っています。というのは、地域におけるある意味商事会社というのでしょうか、地域の商事会社をつくって、その商事会社が情報を蓄積しながら展開をされていて、若干赤字のときもありますけれども、黒字化のほうが多く、一つの成功事例だと思っています。

蓬田紳装株式会社については、先ほど御紹介したとおりです。

富山ライトレール株式会社は路面電車なので直接関係ないかもしれませんが、バス路線にも関連してということです。これは岐阜市と比較していただければいいのですが、岐阜市は、路面電車を全部廃止したのです。富山市は、第三セクターをつくって一生懸命維持したのです。この違いが今地域の活性化に影響してきていまして、岐阜市は路面電車で周辺の自治体と人の流れをつくってきていた。ところが、路面電車を廃止してしまったので、岐阜市に対する人の流れがなくなって、全部名古屋市に向いてしまったのです。ですから、今岐阜市が非常に経済活動に苦悩している。富山市はそれを見ているものですから、金沢市などに人の流れが向かないように、周辺自治体の人の流れをつくるために、第三セクターを使ってライトレールをつくった。バス路線なども含めて、人の流れをいかに意識してつくっていくということになると、今支配人のお話がありましたけれども、知恵はやはり民間のほうが持っておられるということがあります。

それから、株式会社黒壁は滋賀県のまちづくりの例ですけれども、まちの雰囲気と一緒にしていこうと、商店街などのコミュニティーを統制していった。ただ、これもやり過ぎると公正取引委員会が出てくる気がするのですけれども、コミュニティーづくりとしてはいい例です。

それから、特殊なのはサンアクアTOTOで、TOTO株式会社が障がい者のための仕事をする第三セクターを北九州市と福岡市と一緒につくりました。ただ、障がい者が仕事をするだけではなくて、ある程度の力がある方は経営者になってもらうという仕組みをつくったというものです。

あと、社団法人ノオトは、兵庫県の職員がつくった、今脚光を浴びている第三セクターで、いろいろな観光、ホテル事業などもやっていて、これも成功事例だと思います。よく専門学校を誘致すると、コミュニティー全体を専門学校にしてしまうようなことをするのですが、これはそのような例です。農家もいるし、陶芸家もいる。そこへ若い人を連れてきて、ただで専門学校の技術を教えるというものです。屋根をふく技術も教える。そうすると、今若い人たちは、必ずしも一つの会社に拘束されたくないという人もいますので、マルチに働きたいという人たちの捉えていったというものです。

第三セクターでも結構こうやって成功しているという、いい事例です。東京都の有明地区の第三セクターは、一度潰してコストを下げてから成功していますから、まねできないのですが、そういうものと見比べると、このようなものも一つの検討材料かと思っています。

○田村勝則委員 県と自治体はいかがでしょうか。

○宮脇淳参考人 第三セクターという株式会社が出てきて、民間資金を投入するとなると、どうしても一定の規模が必要です。そうすると、これから人口減になっていけばいくほど、やはり県が民間という、リスクを一定の範囲でとっていかないと、地域活性化はかなり難しいと思います。

それから、国は何年かたつと方向性が変わることが多いので、その段階で倒れてしまうということがありますから、やはり自治体側として積極的に一定の関与をしていくというのは必要だと思います。ただ、何度も繰り返しになってしまいますけれども、そのときに、やはり同じようにリスクも提示していく。これだけやることによって、財政リスクが発生していますと。その負担をお願いせざるを得ないということは、やはり共有していかないといけないのかと思います。

○郷右近浩委員長 時間になりましたので、皆さんからどうしてもお聞きしたいというものがあればお願いしたいと思いますが、いかがでしょうか。

〔「なし」と呼ぶ者あり〕

○郷右近浩委員長 それでは、本日の調査はこれをもって終了いたします。

宮脇様から、出資法人のあり方につきまして貴重なお話をいただきました。先ほど委員から話がありましたとおり、もっと早くに先生をお呼びできればと、本当に残念であると思っております。

宮脇様、本当に本日はお忙しいところ、どうもありがとうございました。(拍手)

それでは、皆様には次回の委員会運営等について御相談がありますので、しばしお残り願います。

次に、1月22日から24日に予定されております当委員会の県外調査についてですが、福岡県及び山口県内において、出資法人等に関する取組について調査を行います。皆様方のお手元に日程表を配付させていただいております。御参加のほどよろしくお願いたします。

次に、4月に予定されております当委員会の調査事項についてですが、先ほど飯澤委員から、岩手県産株式会社についての調査というお話もいただいておりますが、4月は取りまとめに入っていく日程になっておりまして、これについて御意見等を伺う予定がありました。もし本当に岩手県産株式会社について調査するというのであれば、この4月の委員会の前に、委員皆様方にお集まりいただき、どのような調査ができるかということも含めて検討しなければなりません。皆様方のほうから御意見をいただければと。

〔「委員長一任」と呼ぶ者あり〕

○郷右近浩委員長 では、改めてですが、4月に予定されております調査事項についても当職に御一任願いたいと思いますが、これに御異議ありませんでしょうか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○郷右近浩委員長 以上をもって、本日の日程は全部終了いたしました。本日はこれをもって散会いたします。