

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 5 月 8 日現在

機関番号：10101

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2012～2014

課題番号：24653073

研究課題名(和文) 外郭団体改革の財政・金融・司法の融合的実証分析による新たな地方財政運営創造の研究

研究課題名(英文) Many-sided research on reform of the local government's auxiliary organization

研究代表者

宮脇 淳(MIYAWAKI, ATSUSHI)

北海道大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：50281770

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,700,000円

研究成果の概要(和文)：第三セクター等地方自治体の外郭団体について、神戸市住宅供給公社、公有地信託事業等具体的事例について行政内部や議会での議論を整理すると同時に、金融機関交渉、損失補償契約に関する裁判所判断等財政・金融・法務にわたり学際的に研究し、外郭団体の組織ガバナンスと機能再生について体系的かつ実践的な検証を行った。同時に、第三セクター等集中改革期間中の成果について整理し、新設組織の設立増加等そこでの新たな問題点の抽出を行った。

この整理・検証を基礎に、第三セクター等外郭団体改革と今後の組織経営に関する具体的選択肢の提示、ゴーイングコンサンの確立等新たなガバナンス構造の課題整理等を実践的に行った。

研究成果の概要(英文)：About reform of the auxiliary organization, we performed the case study of the local governing body. Specifically, we verified the process of organization reproduction by the case study of the auxiliary organization in Kobe.

We extracted the subject of the functional reproduction about the management of an auxiliary organization, and a new government structure through this research. Specifically, we verified the process about a rebirth of an organization from the viewpoint of law and finance. In addition, we verified the result of the intensive reform period of an auxiliary organization. We investigated the number and reason about new establishment of an auxiliary organization in a reform period by the questionnaire. As a result, we verified about the problem of new governance formation.

研究分野：行政学

キーワード：外郭団体 第三セクター 損失補償契約 神戸市住宅供給公社 ゴーイングコンサン 組織ガバナンス 地方公営企業 公有地信託

1. 研究開始当初の背景

研究開始当時の以下の認識・背景の下で、本研究を開始し、その後の取り組みを進めた。

(1) 北海道夕張市の財政破綻(後の財政再生団体化)に伴う財政健全化への法的取り組み、そして外郭団体の組織ガバナンスの再検証とそれを通じたリスク把握の徹底と対処が各地方自治体の喫緊の課題となると同時に、課題を抱えた外郭団体の整理と機能再生に向けた法・財政・金融各側面からの課題の融合的体系化・モデル化が実務面からも重要な課題となっていた。しかし、こうした学際的な研究は従来から展開されておらず、具体的事例を通じて地方自治体外郭団体のガバナンスの実態とその再生に向けた要因分析と体系的整理が重要な課題となっていた。

(2) 地方自治体の行財政運営において、外郭団体の多面的リスク把握は十分に行われておらず、タテ割の中での分断的個別リスク管理に終始することにより地方財政全体、そして外郭団体の経営リスクを増幅している実態が明確となっていた。このため、地方行財政、そして外郭団体が抱えるリスクを総括的に把握し管理することが地方財政の潜在的风险として大きな課題となっていた。

(3) 加えて、法的問題として第三セクター等への損失補償契約の適法性が東京高等裁判所で再び争点となり、安曇野菜園事件を通じて最高裁判所の判断が地方財政全体、そして三セク改革債制度の根幹にも影響を与える状況となっていた。損失補償契約の法的有効性判断と地方自治体に対する金融機関の債務カストが密接な関係を持ち、そのことが三セク等の改革を遅延させるひとつの要因ともなっていた。

(4) 以上の多義にわたる学際的課題研究を展開するに際して、具体的事例をベースに帰納法的段階的接近を行うことが不可欠であり、そのため神戸市の住宅供給公社、そして公有地信託方式で展開していたマリンホテル(神戸市舞子ピラ宿泊施設)の実態把握と財政悪化に至るプロセスを政治的側面、財政的側面、金融的側面、法的側面に分けて整理し、ガバナンスとして組織全体が抱えていた問題点を実証分析し、取り組む研究体制の確立が可能となっていた。

以上の認識・背景、そして研究環境に基づき第三セクター等外郭団体の学際的・体系的研究を行い、各地方自治体の行財政運営、国の公営企業政策等外郭団体の政策・制度設計にフィードバックする必要性を高く認識し、研究を開始している。

2. 研究の目的

(1) 本研究では、地方自治体の行財政運営、外郭団体に関するリスク構造を学際的に把握することを目的とし、神戸市外郭団体の二事例を財政運営・事業展開の時間的経過とともに検証し、法的、財政的・金融的側面からリスクを融合的に把握することに取り組む

ことで研究を進めた。

(2) さらに本研究では、単に財務状況等を把握するのみに止まることなく、財務状況を生み出す背景となった意思決定が行政内部、議会、あるいは金融機関との間で如何に展開されたかをヒアリング、書類や会議録等を通じて検証し、如何なる情報共有が行われそこでの意思決定が展開されたかを明確にすることに努めた。

(3) 加えて、研究期間中に展開された国による三セク等集中改革の取り組みについて、その成果を把握・分析し、地方自治体の第三セクターや地方公営企業等外郭団体の組織数だけでなく、組織ガバナンスに如何に影響を与えたかを検証することで、公会計情報のあり方、ゴーイング・コンサーン等継続条件の明確化等今後の新たなガバナンスのあり方を模索する点に重点をおいた。

3. 研究の方法

(1) 本研究の実施には学際的視点が不可欠であり、弁護士、公認会計士等専門家との継続的連携に加えて、神戸市との協力ネットワークを形成し情報の収集・検証を進める体制を構築すると同時に、公有地信託事業の再生に関してはホテル事業再生の専門家の協力等を得て展開する体制を形成した。また、総務省自治財政局公営企業課との連携を図り、研究会を形成すると共に、第三セクター実態調査等での連携を図る体制を構築した。

(2) 以上の研究体制の下で研究初年度の平成24年度では、研究活動のスタートとして、実践的研究対象である神戸市住宅供給公社そして同公有地信託制度によるマリンホテルについて、神戸市の協力と研究会の設立による検証により情報収集を徹底的に進めた。本情報収集過程では、弁護士、公認会計士等専門家との連携を図りつつ、情報の質等について常に検証し不足情報の収集整理を行った。この結果、神戸市二案件について経緯に関する基礎的情報の収集が進み、そこで展開された意思決定の経緯を整理した。

(3) 同時に、安曇野菜園事件の最高裁判決に基づき損失補償契約が合法とされたことにより、その法的判断の構成要因を連携弁護士と検証したほか、合法的損失補償契約を前提とする三セク債の活用、そして兵庫県青野公園判決等公有地信託に関する最高裁判決の検証を行い、それを反映した地方自治体外郭団体の整理プロセスの再整理を行った。

(4) 2年目の平成25年度では、清算・再生プロセスを中心に神戸シティ法律事務所との連携等により、追加情報の収集分析を行うと同時に、兵庫県、札幌市、大阪市等の外郭団体整理との比較分析を行った。とくに、住宅供給公社の各自治体での清算等手続きとの比較検討を行い、各自治体事例の特性と相違点を明確にし、法的・財務的プロセスの特性を整理した。また、住宅支援機構等公的金融機関と清算の関連についても整理した。

(5) 最終年である平成 26 年度では、総務省自治財政局公営企業課の協力を得て、第三セクター等外郭団体の財務情報の比較検証を行うと同時に、第三セクターのアンケート調査を共同実施し、集中改革期間の成果とそこで生じた新たなガバナンス問題の抽出整理を行った。

以上の研究方法による課題整理は、総務省の研究会等を通じて第三セクター改革や地方公営企業改革の制度設計にフィードバックし、地方財政全体のリスク管理の質的改善を充実させることに結び付けた。

4. 研究成果

(1) 第 1 の研究成果は、具体的事例を通じて第三セクター等外郭団体、公有地信託事業の多面的リスクを事業経過とともに整理し、それにより外郭団体のガバナンスの課題を体系的に抽出した点にある。

とくに、住宅供給公社等については、不明確な基準による事業継続が、地方自治体側のリスクを増幅させる傾向が強いことが明確となった。具体的には、経営悪化による事業継続条件が地方自治体の政策決定プロセスで不明確なため、金融機関と地方自治体との契約内容において地方自治体側がリスク負担の大きい契約を重ね、それにより地方財政のリスクが増幅する傾向にあることの検証を行った。こうした実態は、第三セクター等外郭団体経営において設立時よりゴーイング・コンサーンの設定が不可欠であることの問題点を提示している。また、公有地信託においては、信託団の構成企業と金融機関との利害関係、信託契約の地方自治体と金融機関とのリスク配分等地方自治体側からの検証を行っている。

(2) 第 2 の研究成果は、事業計画の責任問題である。神戸市の二案件とも当初の事業計画が過大となっており、その過大性が計画策定後の外部環境変化に起因するものだけでなく、当初の計画形成自体に過大要因が内在していることへのプロセス検証の必要性とそのプロセスの不明確性が課題となり、今後の事業展開では計画策定段階での責任の所在の明確化が必要なことの整理である。

(3) 第 3 の研究成果は、損失補償契約の合法判決に伴う第三セクター改革債等の活用スキームの形成と、それに伴う外郭団体組織の清算及び再生モデルの典型的検討である。神戸市住宅供給公社に関しては、阪神淡路大震災の復旧事業に伴う特融資等住宅政策が重なり合い契約関係や財務関係、賃貸・分譲等住居者の契約関係が輻輳し、他の道府県の住宅供給公社の整理と比較する中でその特性を明らかにし、今後の外郭団体の整理等に資するモデルを検討した点である。

(4) 第 4 の研究成果は、第三セクター等改革集中期間終了後の外郭団体の経営に関するガバナンス構造への課題を整理した点である。集中的改革期間中においても地方自治

体では第三セクター等外郭団体の設立が続いており、過去の問題を繰り返さないためのガバナンス要因を明確にした点である。

以上の研究成果に加え、今後の外郭団体の経営課題、さらには地方自治体からの繰入資金額が大きい下水道事業や病院の経営上の課題点についても視野を広げ整理することができた。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 11 件)

(平成 26 年度)

宮脇淳「第三セクター等の新たな視点」『地方財務』712 号、2014 年、20-25 ページ。査読なし。

宮脇淳「地方の知恵と政策創造の時代」『ガバナンス』162 号、2014 年、18~21 ページ。査読なし。

宮脇淳「地域の持続性確保に取り組む年」『地方財務』727 号、2014 年、68~74 ページ。査読なし。

宮脇淳「地方公営企業改革と転換期の下水道事業」『地方財務』731 号、2014 年、2~13 ページ。査読なし。

(平成 25 年度)

宮脇淳「基本構想・基本計画と首長マニフェスト」『ガバナンス』155 号、2014 年、86~95 ページ。査読なし。

宮脇淳「三セク改革債の発行期限に経過措置を設ける理由」『金融財政事情』5 号、2014 年、38~43 ページ、査読なし。

宮脇淳「これからの自治体行政経営」『地方自治職員研修』4 号、2014 年、14~16 ページ。査読なし。

若生達也「特区制度の規制改革の課題と展望」『年報公共政策学』7 号、2013 年、255~273 ページ。査読あり。

若生達也「人口減・少子高齢化を見据えた広域連携のあり方」『政策研究』8 号、2013 年、8~17 ページ。査読なし。

(平成 24 年度)

宮脇淳「損失補償契約、三セク債に関する政策的思考の課題検証」『年報公共政策学』6 号、2012 年、75~92 ページ、査読あり。

若生幸也「兵庫県青野運動公園最高裁判決に見る公有地信託制度の本質的課題」『地方財務』692 号、2012 年、95~104 ページ、査読なし。

[学会発表](計 2 件)

宮脇淳「地域の持続性に向けた地域間連携」自治体学会、2014 年 10 月 25 日、旭川ロイヤルホテル(北海道旭川市)

宮脇淳「消費税増税と地方財政の課題」日本自治創造学会、2014 年 5 月 22 日、明治大

学お茶の水校舎（東京都千代田区）

〔図書〕（計 0 件）

〔産業財産権〕

出願状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

宮脇 淳 (MIYAWAKI, Atsushi)
北海道大学・大学院法学研究科 教授
研究者番号：50281770

(2) 研究分担者

若生 達也 (WAKAO, Tatsuya)
北海道大学・大学院公共政策学連携研究部
センター研究員
研究者番号：90620790

(3) 連携研究者

()

研究者番号：