

外郭団体見直し等の基本方針

第1 趣旨

社会経済情勢が大きく変化する中、これまで行政の補完、代替などの機能を有し、機動的かつ弾力的に行政目的を達成するための有効な手段として公共的・公益的事業役割を果たしてきた外郭団体については、事業分野への民間企業の参入による競争の激化や組織の硬直化等による運営コストの上昇などの諸問題に直面し、改めてそのあり方が厳しく問われている。

県の厳しい財政状況とも相まって、外郭団体については、「リフレッシュとくしまプラン」の中でも「設立目的の適否、経営上解決すべき課題等を明らかにし、単なる組織形態の見直しにとどまらず、原点からの徹底した事業見直しを行う」と明記しており、特に県が25%以上出資（出捐）し又は債務保証契約を締結している団体については、既に経営点検・評価を実施し、今後の見直しの方向性等を明らかにするとともに、積極的な取組みを要請したところである。

この方針は、外郭団体の設立、見直し等に係る基本的な考え方を示すことにより、外郭団体の健全性を確保し、以て、県施策の効果的な反映及び県民サービスの向上を目指すものである。

第2 対象となる外郭団体

県が出資又は出捐（以下「出資」という。）する法人（民法法人、商法法人等）

第3 一般的留意事項

(1) 行政目的を達成するための手段として外郭団体を活用することが適切な場合は今後とも考えられるところであるが、将来、県の財政負担が生じる可能性が高い団体の設置は、これを抑制する。なお、設置する場合においては、設立目的、事業内容が公益法人が実施すべきものかどうか、組織体制は簡素で効率的かどうか、また、中長期の経営計画の妥当性等を精査し、真にやむを得ない場合に限るものとする。

(2) 県が25%以上出資（出捐）し又は債務保証契約を締結している団体については、既に経営の抜本的見直し等を定める「問題解決プラン」の策定に取り組んでいるところであるが、その進捗状況等は適宜、第三者機関である「リフレッシュとくしまプラン推進委員会」に報告し、審議を経るなど事業内容、経営状況、県の支援等について積極的かつ分かりやすい情報公開に努めるものとする。

(3) 政策評価の手法により点検評価を行った結果、他の団体と類似の業務を行うもの、既に目的を達成したと思われるもの、事業の存続が困難と思われるものなどは、統廃合や完全民営化等を積極的に進める必要があること。

また、役職員数及び給与の見直し、組織機構のスリム化等は不断に行うとともに、積極的な運営改善を促すこと。

- (4) 経営状況が深刻であると判断される場合には、問題を先送りすることなく、経営悪化の原因を検証し、債権者等関係者とも十分協議しつつ、経営改善策の検討を行うこと。その上で、経営の改善が極めて困難と判断されるものについては、法的整理の実施について判断すること。
- (5) 現に外郭団体に公の施設の管理を委託している場合は、地方自治法の改正により指定管理者制度が導入された趣旨を踏まえ、外郭団体以外の民間事業者の活用についても検討を行うこと。
- (6) 民法法人である外郭団体においては、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」(平成15年6月27日閣議決定)に基づき、新たな非営利法人制度の創設等の検討が進められていることについて、また、商法法人である外郭団体においては、販売用不動産等について強制評価減の取扱いが適用されていることに加え、事業用資産について減損会計の適用が検討されていることについて、それぞれ十分留意すること。

第4 外郭団体を設立するに当たっての留意事項

1 事前の十分な検討

- (1) 外郭団体の設立に当たっては、事業の必要性、公共性、採算性等その意義及び行政関与の必要性について十分な検討を行うとともに、「民間と競合する公的施設の改革について」(平成12年5月26日閣議決定)を踏まえ、原則として、次のような事業に限って活用されるものであること。
 - (ア) 社会的便益が広く地域にもたらされる事業
 - (イ) 事業収益を一定程度地域社会に帰属させることが望ましい事業
 - (ウ) 民間資本を中心とする事業であるが、地域振興等の観点から県が資本参加する必要があると認められる事業
- (2) 外郭団体を設立するか否かの判断を行うに当たっては、事業の性格、内容を踏まえ、PFI方式等他の事業手法との間で提供するサービスの水準と公的支援などの事業コストとの関係を可能な限り数量化した上で比較衡量すること。

さらに、外郭団体を設立することとした場合にあっては、民法法人、商法法人それぞれの特色を踏まえ、適切な法人類型を選択すること。
- (3) 将来にわたる需要予測に当たっては、外部の専門家の意見を聞く等客観性、専門性の確保に特に留意した上で、複数の需要予測の案を盛り込み、可変性を考慮したある程度幅を持たせた事業計画案を検討するとともに、将来的には収支が均衡する見込みはあるものの、当面収益が上がらない事業や事業の性格上採算性の低い事業については、必要となる公的支援の見通しを十分踏まえた上で事業採択の適否を検討すること。

- (4) 外郭団体への出資については、前記(1)に示した事業の分類や性格、純民間企業における類似事業の実施状況等も勘案しながら、公民の役割分担の考え方を踏まえ検討を行うこと。その際、県の出資は必要最小限とすることが適当であること。
- また、期限を設け、民営化することの可能性についてあらかじめ検討すること。
- 一方で、地方自治法における出資割合に応じた関与の規定を十分踏まえ、商法法人にあっては、株主が出資の割合に応じて行使することが可能となる権利についても勘案しつつ、県が経営に関し主導的な地位を確保する必要がある等の場合においては、所要の出資割合を確保することについて検討すること。
- なお、県が出資者として負う責任はあくまでも出資の範囲内(有限責任)であり、これを超えた責任は存在しないことを当事者間はもとより対外的にも明確にしておくこと。
- (5) 事業実施に当たり、特に大規模な投資が必要となる事業については、減価償却額が大きくなることによる財務諸表への影響に留意した上で、多額の有利子負債を抱えることにより将来の経営を圧迫することとならないよう、設立当初に適切な資本金等を確保すること。
- (6) 指定管理者制度の導入を踏まえ、公の施設の管理を行わせるために新たに外郭団体を設立することについては、慎重に対応すること。

2 公的支援のあり方

- (1) 外郭団体は独立した事業主体であり、その経営は当該外郭団体の自助努力によって行われるべきであることから、原則として公的支援は、その性質上当該外郭団体の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費及び当該外郭団体の事業の性質上能率的な経営を行ってもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費等に限られるものであり、単なる赤字補てんを目的とした公的支援は行うべきではないこと。なお、公的支援を行うとした場合、外郭団体との間で公的支援の考え方を取り決めておくこと。
- (2) 外郭団体(商法法人)の資金調達方式としては、事業自体の収益性に着目したプロジェクト・ファイナンスの考え方を基本とすべきであり、これに基づく資金調達が困難である場合には、外郭団体方式による事業化を原則として断念すべきであること。
- こうした事業であっても公共性、公益性の観点からなお実施する必要がある場合には、補助又は貸付け等により、財務の安全性を高めることを通じて資金調達が可能となるようにすることが適当であり、将来の新たな支出負担リスクを回避する観点から、外郭団体の資金調達に関する損失補償は、原則として行わないこと。
- 真にやむを得ず損失補償を行う場合にあっては、その内容及び必要性、更には対象となる債務についての返済の見通しとその確実性について、議会及び住民に対して十分説明し、理解を得ておくとともに、他の出資者等との関係でこれを超えた負担は存在しないことを対外的にも明確にする必要があること。

- (3) 県職員が外郭団体の債務について私人の立場で保証することは、公職の立場における契約と混同されるおそれがあるため避けること。

3 運営体制

- (1) 外郭団体の運営に当たっては、独立した事業主体として自らの責任で事業が遂行されるものであり、経営者の職務権限や責任を明確にしておくこと。
- (2) 役職員の選任については、職務権限や責任にふさわしい人材を民間も含めて広く求めることが適当であり、民間の経営ノウハウを有する人材が積極的に登用されるよう努めること。外郭団体の事業内容あるいは他の出資者との関係で、県職員が役員に就任する場合にあっては、その職責を十分果たし得るよう検討した上で就任する必要があること。

なお、職員を派遣する場合は、「公益法人等への職員の派遣等に関する条例（平成13年徳島県条例第45号）により、適切に対応すること。

4 議会への説明と住民への情報公開

- (1) 議会に対しては、事業及び行政関与の必要性、外郭団体設立を選択することの妥当性、公的支援の必要性及び内容、運営体制等に関する事前の検討結果に加え、設立団体の財政運営に及ぼす影響についても十分説明しておくこと。
- (2) 地域住民に対しても、議会に説明した内容について、県のホームページ等を活用するなどより分かりやすい形で積極的に広報等を行うなどにより、十分な理解を得るよう努めること。

第5 運営の指導監督等に当たっての留意事項

1 監査

- (1) 一定の要件を満たす商法法人については、株式会社の監査等に関する商法の特例に関する法律（昭和49年法律第22号）に基づき、会計監査人の監査を受けることが義務付けられていること。また、一定の要件を満たす民法法人については、「公益法人の指導監督体制の充実等について」（平成13年2月9日公益法人等の指導監督等に関する関係閣僚会議幹事会申合せ）等に基づき、公認会計士等による外部監査を受けるよう要請されていることについて、その趣旨の徹底を図るとともに、上記以外についても、可能な限り公認会計士等による外部監査を受けるよう指導監督を行う等、厳正な監査の推進のために必要な措置を積極的に講じるべきであること。

2 定期的な点検評価

- (1) 外郭団体の運営に関しては、政策評価の手法を活用するなど、適宜、適切な時期に点検評価を行うこと。

また、本県以外の複数の地方公共団体等が出資している外郭団体については、関

係団体間で連携を密にしつつ、共同で責任を持って点検評価を行うこと。

なお、これらの点検評価に先立って、外郭団体自らが定期的な点検評価に取り組むよう指導監督等を行うこと。

- (2) 点検評価に当たっては、事業の必要性、公共性等の事業の意義及び設立目的と外郭団体活用の妥当性についてそれぞれ確認を行うとともに、設立目的や趣旨に沿って事業が展開されているか、社会経済情勢の変化に対応して事業内容等の見直しは必要ないか、事業が効率的に実施されているか等について検討を行うこと。

さらに、商法法人については、経営諸指標の分析、事業計画と実績との比較等経営状況全般についての検討を行うこと。

その結果、事業効果が低下しているとみられるもの、事業としては順調に運営されているが、行政目的は既に達成されているあるいは公的関与の必要性は薄れていると考えられるもの等については、公的支援の見直し、更には株式の民間への譲渡、完全民営化等について検討すること。

また、経営の悪化が認められる場合には後記第6に基づき適切に対応すること。

なお、経営諸指標の数値水準は外郭団体の業種や設備投資の多寡等によって異なるものであり、設立時の資本金の不足や災害等、経営の責めに帰すべきではない理由によって経営諸指標が悪いという場合等もあることに留意すること。

- (3) 国の施策によって設立等が推進されてきた外郭団体についても、当該施策の動向や社会経済情勢の変化を踏まえ、適切な見直しを行うこと。

- (4) 県がその設立を許可した民法法人である外郭団体については、「公益法人の設立許可及び指導監督基準」(平成8年9月20日閣議決定)を踏まえ、設立許可権者として適切に指導監督を行うこと。

- (5) 外郭団体における資金の管理運用については、管理及び運用に関する基本方針と基準を明確にするよう求めるとともに、県が行う点検評価に当たっても、この点に留意すべきであること。

3 議会への説明と住民への情報公開

- (1) 県の出資比率が2分の1以上である外郭団体及び県が資本金等の2分の1以上の債務を負担している外郭団体の経営状況については、議会への報告義務が定められているところである(地方自治法第243条の3)が、これらの場合以外でも、県が筆頭株主である等出資の状況や公的支援の状況、更には債務超過であること等経営諸指標(経常収支比率、流動比率、自己資本比率、有利子負債比率等)の状況等を総合的に勘案して、必要があると認められる外郭団体については、適宜議会にその経営状況を説明すること。

- (2) 外郭団体の経営状況に関する情報については、商法法人については、商法により取締役が貸借対照表又はその要旨を公告すること、民法法人については、「公益法人の設立許可及び指導監督基準」等により公益法人の業務及び財務等に関する資料を主たる事務所に備えて置き、原則として、一般の閲覧に供するとともに、インターネット等により公開することとされており、その徹底を図ること。
- (3) 県の出資比率が2分の1以上である外郭団体については、情報公開制度を導入するとともに、その経営状況等をインターネット等を活用し、県民に分かりやすく公開するよう指導すること。

また、県の出資比率が2分の1未満である外郭団体についても、筆頭株主である等、出資の状況や公的支援の状況等を総合的に勘案し、必要と認められる外郭団体について同様の対応を要請すること。
- (4) 外郭団体個別の情報公開を充実させることに加え、県が25%以上出資（出捐）し又は債務保証契約を締結している団体については全体の財務状況について、総体的な把握ができるよう、それぞれの財務数値とその合計額等を記載した一覧表を公表すること。

第6 経営悪化時の対応に当たっての留意事項

1 経営悪化時における速やかな対応

- (1) 外郭団体において、累積赤字の大幅な増加や改善の見込みのない債務の累積等により経営状況が深刻である場合はもとより、需要実績が予測を大きく下回る等により経営が悪化しつつある場合には、問題を先送りすることなく、経営悪化の原因を検証し、抜本的な経営改善策の検討を行うこと。

その際には専門家の意見も踏まえつつ、債権者等関係者と十分に協議し、経営実態に対する認識を共有するよう努めること。その上で、その改善が極めて困難である場合には、法的整理の実施等について判断すること。
- (2) これらの判断に当たっては、経営状況に着目した評価のみならず、外郭団体の行っている事業が地域振興等の公共、公益的使命を果たしているかといった行政上の判断を加味した上で、事業存続の必要性や事業手法の見直し、出資比率等の関与のあり方などについて抜本的に検討する必要があること。その際には、客観性及び専門性、公平性及び透明性の確保に特に留意すること。

2 経営改善を実施する場合の留意点

- (1) 点検評価の結果などから、経営の改善により事業を存続させることとした外郭団体に対しては、速やかに経営改善計画を策定するよう指導監督等を行うこと。この場合、当該計画は、客観性及び専門性を確保する観点から外部の有識者で構成する委員会等に諮り審査することが適当であること。

なお、当該計画の策定に当たっては、通常の経営改善策だけでなく、合併、事業の一部譲渡等を含めた幅広い手法を検討すること。

- (2) こうした経営改善策の実施に伴い、追加的な公的支援が求められる場合にあっては、経営責任を明確化した上で、役職員の数及び給与の見直し、組織機構のスリム化等、抜本的改革が行われることを前提にその適否を検討するとともに、公的支援の手法、内容等については、本県の財政運営に与える影響を十分考慮した上で、必要最小限のものとすべきであること。

また、この場合、通常報告される財務諸表以外の外郭団体の経営状況に関する情報、経営悪化の原因の分析結果、新しい事業計画案の作成の前提条件等についても、あらかじめ議会等に対して十分説明し、経営改善に係る公的支援についての理解を求める必要があること。

3 経営の改善が極めて困難とされる場合の留意点

- (1) 点検評価の結果などから、経営の改善が極めて困難と判断されるものの、何らかの形で事業を存続させる必要があると判断した場合には、その手続、内容についての公平性、透明性を確保する観点から会社更生法（昭和 27 年法律第 172 号）、民事再生法（平成 11 年法律第 225 号）、特定債務等の調整の促進のための特定調停に関する法律（平成 11 年法律第 158 号）等の法的整理を選択することが適当であること。

また、経営の改善及び事業の存続が極めて困難と判断した場合には、債権者等関係者との責任分担を明確にしつつ、事業の廃止を決断すること。

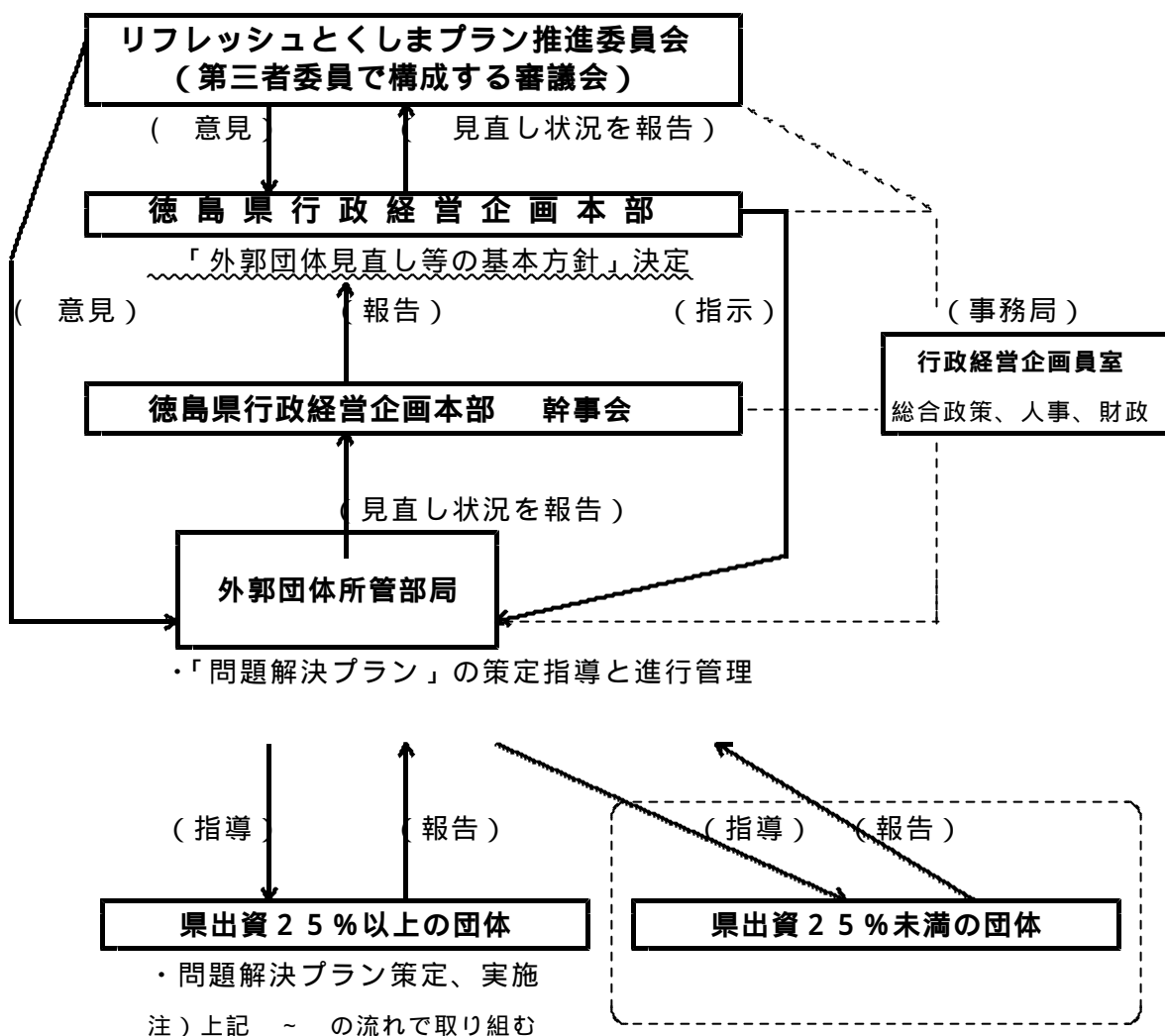
さらに、外郭団体を清算する場合には、法的手続（破産、特別清算）の活用について検討すること。

- (2) 法的整理等の実施に当たっては、それぞれの手続によって、対象法人、担保や債権者の扱い、各種手続のスケジュール、効力等に差異が生じるため、それぞれの特徴や注意点を十分理解した上で選択する必要があるとともに、あらかじめ債権者等関係者と協議を行う等により、その手続が円滑に進められるよう留意すること。

- (3) 債権債務関係の整理に当たっては、出資の範囲内の負担、損失補償契約に基づく負担を負うのが原則であり、過度の負担を負うことのないようにすべきであること。

また、既存施設の利活用は、それ自体に公共性が必要であり、その点を慎重に判断して決定すること。

外郭団体の見直し取組図



新たな基本方針の決定により、外郭団体の見直しを加速させる。

(別紙)

外郭団体(県の出資割合が25%以上)の状況(H16.4.1現在38団体)

(参考添付)

閣議決定事項等

- ・「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」(平成15年6月27日閣議決定)
- ・「民間と競合する公的施設の改革について」(平成12年5月26日閣議決定)
- ・「公益法人の指導監督体制の充実等について」(平成13年2月9日公益法人等の指導監督等に関する関係閣僚会議幹事会申合せ)
- ・「公益法人の設立許可及び指導監督基準」(平成8年9月20日閣議決定)(略)