

三セク・地方三公社の抜本的処理の現状

三セク債の最終年度にあたり、

処理遅れによるリスクの再認識を

大和総研経営コンサルティング部
主任コンサルタント 鈴木 文彦



土地開発公社や第三セクター等の抜本的処理を促すため5年間の時限措置として用意された第三セクター等改革推進債（以下「三セク債」）が今年度で終了する。本稿では、早期の抜本的処理がもたらす財政上のメリットについて、「行政キャッシュフロー計算書」での検証を試みる。最終年度にあたって、抜本的処理の躊躇につながる要因と処理遅れがもたらす将来リスクについて、貸手の観点を加えつつ考察する。

が肩代わりし、親団体のキャッシュフローで長期償還するものだ。当の第三セクターは清算するほか、事業再生につなげるケースもある。

今年度の歳入としての起債で、三セク債は終了

2009年4月に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（財政健全化法）が全面施行し、同年6月23日に出された総務省自治財政局長通知「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」で、すべての第三セ

クター等について廃止を含め抜本的改革に取り組むよう促された。その際、事業再生や廃止に活用できるツールとしてつくられたのが三セク債である。地方債発行の特例である三セク債は、

13年度中に許可を受け、当年度の歳入として起債しなければならぬ。三セク債は、地方公共団体が損失補償をしている第三セクターの法的整理等を行う場合、損失補償に必要な経費に充当できる制度融資である。わかりやすくいえば、第三セクターの累積損失に相当する残債務を親団体

地方財政法附則33条の5の7の規定で09年度から向こう5年度内の時限的措置となっており、今年度はその最終年度にあたる。

損失に相当する残債務を親団体が

肩代わりする対象は第三セクターに限らず、土地開発公社、地方道路公社、地方住宅供給公社の債務も含まれる。公立病院など地方公営企業、競馬事業など特別会計の債務を肩代わりするケースもある。実績をみると住宅供給公社や造成事業等の特別会計など不動産関連が多く、全体の4分の3が該当する。それ以外では公立病院が多い（図

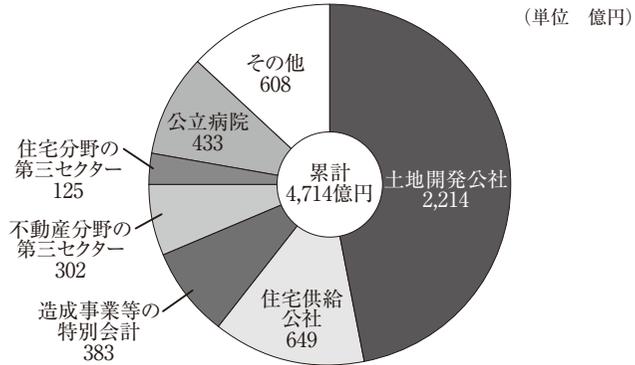
表1。

償還年限は10年以内を基本とするが、それで財政運営に支障が出るようであれば、必要な手続を経て10年を超える償還年限の設定も可能である。具体的には、実質公債費比率や将来負担比率が早期健全化基準や再生基準を超えてしまうケースや、多額の財源不足、ひいては実質赤字が生じるケースが考えられる。地方債の許可制度は06年度に廃止されているが、三セク債の発行は議会の議決に加え、総務大臣または都道府県知事の許可を要する。そのかわり、通常の借入れに比べて金利水準はかなり低い(注1)。

起債件数は拡大するも 遅れ目立つ抜本的処理

12年度の三セク債の許可実績をみると、件数は前年度の23件を15件上回る38件、金額は前年度の92.2億円のほぼ倍の182.4億円となった。件数、金額

〔図表1〕 第三セクター等改革推進債の対象法人区分実績
(09～12年度の許可額累計)



(出所) 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」から大和総研作成。

とも過去4年来の最高である。最終年度にあたる今年度は、横浜市土地開発公社にかかる1300億円超の大型案件が見込まれるほか、駆け込み需要も予想され、12年度の倍以上となる4000億円を超える額が起債される見通しである。12年度にお

ける許可額の累計は104件、4714億円であり、最終年度の見通しを積み上げると総額9000億円弱となる計算だ。

ただ、総務省が昨年7月に全国の地方公共団体に対して行ったアンケート調査

(注2)によると、地方公共団体が損失補償、債務保証や貸付など財政的支援を行っている第三セクター等2071法人のうち約半分の1016法人について、存廃を含め今後の方針が決まっていない。そのうち635法人が検討未着手であった。未着手の団体のなかには財政リスクが小さいことから検討の必要性を認識していないものが含まれており確たることはいえないが、第三セク

ター等の処理はみだ目の数字ほどには進んでいない可能性もある。理由としてまず考えられるのは倒産そのもののデメリットだ。たとえば職員の雇用問題がある。経営者の経営責任はもちろん、親団体がこれまで続けてきた赤字補填について責任を問われることもあるだろう。

毎年の返済額が増えることで、親団体の「実質公債費比率」が上昇してしまうという問題もある。実質公債費比率は、財政健全化法の施行によって公表が義務付けられた健全化判断比率の一つで、標準財政規模に対する返済額の比率である。かねてより利払いのみを継続して元本を塩漬けにしていた債務を三セク債の発行で肩代わりした場合、その後には約定返済が始まるので毎年の返済額が増えてしまう。実質公債費比率が25%以上になると早期健全化団体となる。横浜市においては、単年度あたりの公債費を一定程度に抑えるた

三セク等の抜本的処理の現状

め、10年を超える償還期間で協議中とのことだ(注3)。

一方で、財政実態上のデメリットはどうか。健全化判断比率の一つである「将来負担比率」において、損失補償のような帳簿上の借入金以外の隠れ債務についても「将来負担額」として把握することになっている。そのため、三セク債の発行によって帳簿上の借入れが増えたとしても、隠れ債務である損失補償契約が消滅するので将来負担額の総額は変わらないはずだ。

行政CF計算書でみる三セク処理のメリット

これに対し、早期の三セク処理にはどのようなメリットがあるのか。民間企業のキャッシュフロー計算書を市町村版に移植した「行政キャッシュフロー計算書」でみると、そのメリットがわかりやすい。

これは財政融資の貸手である財務省が、融資審査の観点で自

治体の財政状況をみるのに開発した経緯をもつ。キャッシュフロー計算書の営業活動の部にあ

る「行政活動の部」は、金融機関が債務者区分で使う修正損益計算書と同じようにみることができ。行政経常収入から行政経常支出を差し引いた行政経常収支は経常利益に減価償却等非資金項目を加算したもの、いわゆる償却前経常利益である。キャッシュフロー分析指標でも重要なのは債務償還可能年数で、これは行政経常収支をすべて返済に回したとして何年で実質債務が完済されるかを示す。返済能力、ひいてはキャッシュフローでみた財政の持続可能性を意味する。なお実質債務とは帳簿上の借入残高やPFI、リースに関する支払予定額に加え、土地開発公社の含み損、第三セクターその他外郭団体の累積損失などで親団体が将来的に肩代わりする可能性が高いものを積算したものである。

算したものである。

〔図表2〕

荒尾市の行政キャッシュフロー計算書

(単位 百万円)

	2007年度	08年度	09年度	10年度	11年度
行政経常収入 A	15,115	16,152	17,099	17,189	17,168
行政経常支出 B	13,800	13,711	15,688	15,644	17,888
人件費	3,832	3,620	3,589	3,441	3,618
物件費	1,608	1,590	1,744	1,692	1,912
維持補修費	163	168	142	168	161
扶助費	3,855	3,891	4,279	5,198	5,240
補助費等	1,849	1,897	3,224	2,364	4,148
繰出金(建設費以外)	2,166	2,243	2,433	2,519	2,558
支払利息	328	303	277	261	251
行政経常収支 C=A-B	1,315	2,441	1,411	1,545	▲720
有利子負債 D	15,192	14,897	14,889	15,261	16,403
有利子負債相当額 E	5,416	5,034	4,623	3,987	1,871
債務負担行為	440	440	429	409	314
公営企業の資金不足額	3,647	3,236	2,788	2,218	1,557
公営事業の資金不足額	57	0	2	0	0
一部事務組合等の資金不足額	1,272	1,357	1,402	1,359	0
積立金等 F	1,833	3,439	4,144	4,818	4,408
実質債務 G=D+E-F	18,775	16,493	15,368	14,430	13,866
債務償還可能年数(年) G÷C	14.3	6.8	10.9	9.3	-
実質債務月収倍率(月) G÷(A÷12)	14.9	12.3	10.8	10.1	9.7
行政経常収支率(%) C÷A	8.7	15.1	8.3	9.0	▲4.2

(出所) 地方財政状況調査(決算統計)から大和総研作成(図表3、4も同じ)。

〔図表3〕

加古川市の行政キャッシュフロー計算書

(単位 百万円)

	2007年度	08年度	09年度	10年度	11年度
行政経常収入 A	59,642	60,416	64,893	65,790	66,585
行政経常支出 B	53,099	52,339	56,717	59,069	56,869
人件費	17,956	18,356	17,335	16,315	16,101
物件費	9,367	8,527	9,156	9,263	9,307
維持補修費	504	521	533	603	623
扶助費	11,427	11,836	12,283	16,668	17,336
補助費等	3,710	3,328	7,740	6,474	3,486
うち病院	762	692	875	3,991	0
繰出金(建設費以外)	8,533	8,248	8,241	8,406	8,693
支払利息	1,601	1,522	1,429	1,340	1,323
行政経常収支 C	6,543	8,077	8,177	6,721	9,716
有利子負債 D	83,746	81,607	79,443	81,709	80,312
有利子負債相当額 E	26,718	23,371	20,621	17,433	14,005
積立金等 F	13,911	12,254	12,357	13,909	14,603
実質債務 G=D+E-F	96,553	92,724	87,707	85,234	79,714
債務償還可能年数(年) G÷C	14.8	11.5	10.7	12.7	8.2
実質債務月収倍率(月) G÷(A÷12)	19.4	18.4	16.2	15.5	14.4
行政経常収支率(%) C÷A	11.0	13.4	12.6	10.2	14.6

具体的な事例として、三セク債により競馬事業を廃止した熊本県荒尾市のケースをみてみたい。図表2は、荒尾市の行政キャッシュフロー計算書、行政活動の部の4期間の推移である。11年度は行政経常収支が赤字に転落した。競馬事業の廃止に伴う負担金を18億8300万円支出したことが要因で、その原資として三セク債を13億6000万円起債した。三セク債の分だけ地方債現在高が増えているが、その前年度まで存在した「一部事務組合等の資金不足額」が一扫されたため、実質債務の総額は前年度を下回っている。実質債務のうち長らく懸案だったものが13年度以降は着実に減り、10年後には解消されるメリットに注目したい。

外郭団体の整理に伴って支出は一時的に増えるが、これはあくまで一時的なものであることに留意されたい。なお本事例では決算統計を単純に組み替えているが、財政分析する際には一過性損益の影響を取り除いたうえで行うのが常識だ。債務者区分の方法と同じ考え方である。荒尾市の場合も、一過性要因が剥落する本年度以降の収支は平年並みに落ち着くと思われる。次は、兵庫県加古川市のケースである(図表3)。10年度に三セク債を23億8320万円起債(許可額)し、病院事業会計を廃止した。同年度に病院事業

三セク等の抜本的処理の現状

に対する補助費等が一時的に増加。しかし翌年度には皆減し、行政経常収支が増加に転じて行政経常収支率は08年度以降の4年間で最も高い水準となった。三セク債の発行により有利子負債は増えたが実質債務の総額は減少傾向を維持しており、直近の債務償還可能年数は8・2年と良好だ。

最後は、10年度に土地開発公社を廃止した岩手県北上市のケースである(図表4)。北上市は96億円の三セク債を起債し、土地開発公社が北上市の債務保証のもと借りていた長期借入金を代位弁済した。行政キャッシュフロー計算書をみると、10年度に補助費等が急増しているが、このうち96億円弱が土地開発公社の解散事務にかかるものだ。これは同年度に起債した三セク債で賄われている。有利子負債は大きく増えたが、他の借入れを抑えるなどの努力が奏功し、実質債務は前年度を下回った。

実質債務が月収何カ月分あるかによって借入過多を判断する実質債務月収倍率は18カ月と、とくに大きいということもない。10年度は一過的な支出があったことから行政経常収支は赤字に転落した。しかし、11年度には黒字転換を果たし、実質債務の削減効果もあって債務償還可能年数は8・0年と、10年度から大幅な改善となった。

処理を先送りしても 利払い費が増大するばかり

一過的な支出を嫌って処理を先送りした場合のデメリットを考えてみよう。まずは元金が減らないため利息を払い続けなければならぬ。いくら低金利とはいえ元金を減らさなければ利息を支払い続けることとなり、利払いの累積額は当然ながら大きくなる。赤字を垂れ流しつつ営業を続けている第三セクターであれば人件費その他の固定費を支出し続けなければならず、

〔図表4〕

北上市の行政キャッシュフロー計算書

(単位 百万円)

	2007年度	08年度	09年度	10年度	11年度
行政経常収入 A	25,521	26,037	27,908	28,624	29,804
行政経常支出 B	21,988	22,390	24,187	33,535	24,676
人件費	5,891	5,666	5,229	5,198	5,219
物件費	4,772	4,618	5,030	5,110	5,546
維持補修費	464	441	508	540	559
扶助費	3,673	3,755	3,978	5,373	5,727
補助費等	3,619	4,399	6,094	13,775	3,829
繰出金(建設費以外)	2,735	2,721	2,636	2,878	3,033
支払利息	834	791	712	661	764
行政経常収支 C	3,532	3,646	3,721	▲4,911	5,127
有利子負債 D	44,132	41,935	40,311	48,679	46,858
有利子負債相当額 E	13,179	11,546	11,253	1,535	882
債務負担行為の支出予定額	1,277	988	908	765	627
公営企業の資金不足額	1,887	650	627	664	255
公営事業の資金不足額	7	17	0	0	0
土地開発公社の負担見込額	9,854	9,765	9,678	0	0
第三セクター等の負担見込額	155	125	40	105	0
積立金等 F	3,574	3,208	3,639	5,621	6,783
実質債務 G = D + E - F	53,737	50,273	47,925	44,593	40,957
債務償還可能年数(年) G ÷ C	15.2	13.8	12.9	-	8.0
実質債務月収倍率(月) G ÷ (A ÷ 12)	25.3	23.2	20.6	18.7	16.5
行政経常収支率(%) C ÷ A	13.8	14.0	13.3	▲17.2	17.2

地方公共団体の財政的支援の額は減らず経常収支はいつまでたつても改善しない。あるいは第三セクター等を後年廃止したときの肩代わり額が大きくなる。

将来金利が上昇したらさらに累積損失がかさむだろうし、土地開発公社であれば、法人を整理したときに残債務に充当できる資産の額が下落して、親団体が肩代わりのために用意すべき資金が増える可能性もある。

とくに、調達コスト面での三セク債の有利さに注目したい。現状、地方公共団体の財務状況に問題があるからといって、リスク分の金利が上乘せされることはない。キャッシュフロー分析指標が民間企業と同水準の地方公共団体があったとすれば、調達金利は地方公共団体のほうが安い。「暗黙の政府保証」が効いているからだ。金利水準はキャッシュフロー分析でみた財務指標と連動しておらず、いまのところ自治体の「放漫経営」

は調達コストに反映されていない。しかし、危機的なわが国財政の状況下でこうした状況が今後も続くだろうか。地方公共団体にデフォルトはないといわれているが、資金ショートの可能性については、昨年に生じた地方交付税の遅配という事態をふまえれば油断できない。

赤字国債法案の審議が滞り地方交付税の遅配に至るといふ一連の事態によって、地方交付税の資金源が赤字国債であったこと、資金ショートも可能性としてはありうるということが図らずも明らかになった。資金ショートに至る「距離」は、キャッシュフロー分析指標が示すところ。業況不芳の第三セクター等を未処理のまま放置し、財政面のリスクを抱えることによって、貸手の評価が下がる可能性もある。その結果、調達金利がなんら問題を抱えてない自治体の水準を上回るのもありえない話ではないだろう。財務状況が金利に連

動しないいまのうちに資金調達するのは有利な選択肢といえる。**金融機関の審査能力を生かしたアドバイスに期待**

金融機関の公共向け融資が普通の融資に近くなってくれば、収支計画はもちろん自治体経営全般に対する審査の重要性が高まるだろう。放漫財政の予防はもちろんのこと、踏み込んだアドバイスによる経営改善も期待され、金融機関のリレーションシップバンキングや審査能力を生かした主体的なかかわりが求められる。

行政キャッシュフロー計算書の分析は、金融機関が取引先企業の返済能力を審査する方法と同じものである。健全化判断比率は金融機関にとつて一見とつつきにくい指標であるが、行政キャッシュフロー計算書であればなじみ深い。三セク債による第三セクターの処理とは、関連会社や塩漬け不動産にかかる貸

出金を長期貸出に移行して利益償還するスキームに通じる。メインバンクたる金融機関が行政キャッシュフロー分析を活用して的確なアドバイスを提供し、もって地方財政の安定と地域活性化に資することを期待したい。

(注) 1 総務省ウェブサイト「第三セクター等改革推進債活用効果」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000215611.pdfにて「公社・三セクの借入金利と三セク債の金利が比較されている。」
2 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」。なお、ここでいう「第三セクター等」には地方三公社も含む。
3 12年12月横浜市長会常任委員会資料。

すぎき ふみひこ
93年立命館大学卒、七十七銀行入行。財務省出向（東北財務局 上席専門調査員）等を経て、08年から現職。中小企業診断士、1級FP技能士。