

第三セクターの経営破綻と地方自治体の財政再建

中 島 弘 雅

- I はじめに
- II 第三セクターの経営破綻が表面化しなかった理由
- III 赤字第三セクターの経営問題に対する政府の取り組み
- IV 地方自治体に特化した法的整理（再建）手続の可否・可否
- V 地方自治体を財政破綻させずに第三セクター問題を解決する方策

I はじめに

1 第三セクターの意義と類型

国や地方自治体の経営する公企業を第一セクター、私企業を第二セクターと呼ぶのに対し、第三セクターとは、官民の共同出資による法人（会社法法人、旧民法・現一般法人法法人）を指す言葉である¹⁾。ただ、一口に第三セクターといっても、その中には、大きく分けて、①「行政補完型第三セクター」と、②「自主事業型（公民協調型）第三セクター」とがある²⁾。

①行政補完型は、公共性・社会的便益が広く地域にもたらされる事業、ないし事業収益を一定程度地域社会に帰属させるのが望ましい事業を官民で第三セクターを立ち上げた場合である。

これに対し、②自主事業型（公民協調型）は、民間資本を中心とする事

1) 宮脇淳編『第三セクターの経営改善と事業整理』（学陽書房、2010年）230頁以下 [宮脇]、事業再生実務家協会 公企業体再生委員会編『地域力の再生——三セク・地域交通・自治体病院の再生モデル——』（金融財政事情研究会、2007年）〔以下、事業再生実務家協会 公企業体再生委員会編『地域力の再生』として引用する〕3頁 [瀬戸英雄] 参照。第三セクターの現状については、堀場勇夫＝望月正光編著『第三セクター——再生への指針——』（東洋経済新報社、2007年）45頁以下[望月正光]が詳しい。

2) 平成15年12月12日付総務省自治財政局長通知「第三セクターに関する指針」第2の1(1) 参照。

業であるが、地域振興等の観点から、地方自治体が資本参加をする必要があると認められる事業について第三セクターが利用されている場合である。その中には、(a)「リゾート開発型第三セクター」や、(b)「街づくり型第三セクター」が含まれる。

(a)リゾート開発型第三セクターは、昭和61(1986)年に、当時の中曽根内閣の「民活」路線に基づき、「民間事業者の能力活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」(民活法)で全国各地に作られ、翌62(1987)年に制定された「総合保養地域整備法」(リゾート法)も後押しして、大型開発が誘導され、しかも、当時のバブル経済の勢いに乗って、全国に続々と設立されていった。しかし、現在では、その多くが経営破綻に追い込まれ、設立に関わった各地方自治体がその負担にあえいでいる。平成18(2006)年に表面化した北海道夕張市の財政破綻がその典型例である。(b)街づくり型第三セクターにもいろいろな種類のものがある。市街地再開発に伴うもの、地元商店街の活性化を目指したものがあるほか、湾岸地域の開発に伴うものなどもある。このうち、大型開発プロジェクトしくは建築物・施設物に対するプロジェクトに伴う第三セクターに、設立時から苦しい経営を強いられているものが多いことは、周知の通りである³⁾。

2 第三セクターの経営破綻に伴う地方自治体の財政破綻の可能性

北海道・夕張市の財政破綻をきっかけとして、近時、地方自治体の財政破綻の問題が、世間の注目を浴びるようになったが、夕張市の事例がそうであるように、地方自治体が財政的に破綻する1つのパターンとして、地方自治体が、以上のような第三セクターや、さらには地方公社(住宅供給公社、道路建設公社など)等の設立・運営のための資金を金融機関等から調達する際に、自治体が第三セクター等の債務について金融機関等との間で損失補償契約や債務保証契約を締結しているために、第三セクターや地

3) 以上については、基本的に、池田辰夫ほか「〈座談会〉自治体が絡む事業再生案件への対処：第三セクター再生に関する現状と課題」判タ1308号(2009)7頁[中井康之発言]による。

方公社が経営破綻すると、その債務が地方自治体の負担となり、地方自治体本体が財政破綻に至るというパターンがある。

ところで、地方自治体は、原則として、第三セクターの債務を保証することはできないことになっている。「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」（財政援助制限法）3条が、地方自治体は「会社その他の法人の債務については、保証することができない」と定めているからである。もっとも、この規定には例外があり、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、この限りではないとされている。しかし、現在、この指定は行われていない。

そこで、金融機関が第三セクターに融資をする際に、自治体の債務保証に代わるものとして、自治体との間に損失補償契約が締結されるのが一般的である⁴⁾。保証債務は、主たる債務に付従し、主たる債務が履行されない場合に、これに代わって弁済を行うものである。保証人が主たる債務者に代わって債務を弁済すると、保証人には求償権が発生する。これに対し、損失補償には、主たる債務との同一性や付従性はなく、従って債務者が債務を履行しても、当然には主たる債務者に対する求償権は生じるわけではない。要するに、損失補償契約は、債権者が債権の回収をできなかった場合など、債権者に損失が発生した場合に、その損害の範囲で損失を補填することを目的とする契約である。その意味で、保証と損失補償は、似たような経済的機能を有しているが、法律的には全く別個の契約形態と解することができる⁵⁾。そして、これまで、地方自治体が金融機関と締結する損失補償契約は、財政援助制限法3条の禁止する債務保証とは異なり、適法であるとの解釈を前提としてその運用が行われてきた⁶⁾。

4) 総務省の調査によると、平成20(2008)年3月末時点で、第三セクターの金融機関からの対外債務は約5兆4000億円であるが、そのうちの約2兆700億円について、地方自治体が損失補償契約を締結しているとのことである。

5) 事業再生実務家協会 公企業体再生委員会編『地域力の再生』10頁〔瀬戸〕。

6) 損失補償契約は、債務保証とは異なる契約であるから、有効であるとする裁判例として、福岡地判平成14年3月25日判例地方自治233号12頁、福岡高判平成16年2月27日（判例集未登載）がある。これらの判決については、宮脇編『第三セクターの経営改善と事業整理』194頁以下〔小林信明〕参照。

ところが、横浜地方裁判所川崎支部は、平成18(2006)年11月15日に、川崎市民オンブズマンが、川崎市の現市長・前市長を被告として、設立当初から赤字続きであった第三セクター「かわさき港コンテナターミナル株式会社」の破産手続開始によって市が金融機関に支払った損失補償金9億円について損害賠償を請求した住民訴訟において、判決理由の傍論の中で、川崎市が第三セクター（かわさき港コンテナターミナル株式会社）の債務について金融機関との間に締結した損失補償契約が、前記財政援助制限法3条に実質的に違反し、無効であるとの判断を示した⁷⁾。しかし、本判決は、結論的には、地方自治体が金融機関に対してすでに支払った補償金の返還を請求することは信義則に反して許されないとして、原告の請求を棄却したため、同判決の問題提起も沈静化し、その後、損失補償契約を有効とする裁判例が相次いだ⁸⁾こともあって、この点の議論はもはや収束したかに見えた。しかるに、ごく最近の平成22年8月30日に、東京高等裁判所は、長野県安曇野市の住民が市長に対して、市が金融機関と締結した損失補償契約に基づく補償債務の支払いのためにする出費の差止めを求める住民訴訟に関して、損失補償契約の内容及、主債務者に対する執行不能等、現実に回収が望めないことを要件とすることなく、一定期間の履行遅滞が発生したときには損失が発生したとして責任を負うという内容の場合には、財政援助制限法3条が類推適用され、その規制が及ぶと解するのが相当であり、損失補償契約を有効と解しても財政援助制限法3条の趣旨を没却しないという特段の事情が認められない限り、私法上無効と解すべきであるとして、原告の本件損失補償契約に基づく出費の差止請求を認容するに至った⁹⁾。

7) 横浜地川崎支判平成18年11月15日金法1793号39頁・金判1258号50頁。同判決については、山谷耕平「金融機関の第三セクター融資につき市が損失を補償する旨の協定と補償金支払いの効力」銀行法務21第678号(2007年)34頁以下、事業再生実務家協会 公企業体再生委員会編『地域力の再生』81頁以下 小林信明]、宮脇編『第三セクターの経営改善と事業整理』184頁以下[小林]が詳しい。

8) たとえば、大阪地判平成21年5月22日(判例集未登載)、長野地判平成21年8月7日金法1907号32頁・金判1351号30頁、東京地判平成21年9月10日①判時2061号55頁、東京地判平成21年9月10日②判時2061号60頁など。

9) 東京高判平成22年8月30日金法1907号16頁・金判1351号20頁。

この東京高裁判決は、損失補償契約に基づく最終的な損失補填をあてにして第三セクターに融資を行ってきた各金融機関にとってきわめて衝撃的なものであり、この高裁判決の出現を契機として、金融機関と地方自治体との間で締結されている各損失補償契約の内容やその効力について、今後、議論が深められていくものと思われる¹⁰⁾。

2 本稿の目的

ただ、この点をめぐる議論が、今後どのように展開していくにせよ、わが国で、第三セクターの経営破綻に連動した形での地方自治体の財政破綻という現象がにわかに現実味を帯びてきていることは、否定できない事実である¹¹⁾。従って、今後、再び、夕張市のような地方自治体が出てこないようにするためにも、今、我々が検討しておかなければならないのは、①第三セクターの経営破綻が地方自治体本体の財政を破綻させるに至るまで、第三セクターの赤字経営の問題が、なぜ表面化しなかったのか、その原因をきちんと究明し、今後、こうした事態が起きないようにするための手段を講じておくことと、②仮に経営の悪化した第三セクターを解体清算したり、あるいは再生させる必要があるとしても、そうした三セクの債務整理によって自治体本体が財政破綻するという事態は回避する必要があることから、自治体を破綻させることなく、第三セクター問題を解決するにはどうすればよいか、その手立てを予め講じておくことである。

そこで、以下では、なぜ、このような事態に至るまで、第三セクターの経営破綻の問題が表に出てこなかったのか、また、自治体を財政破綻させ

10) 前記東京高裁判決をめぐっては、すでにいくつか論稿が公表されている。たとえば、阿多博文「安曇野市住民訴訟東京高裁判決のポイント——第三セクターとの損失補償契約締結には公益上の必要性が要件か」、門口正人「法律の解釈の在り方についてのひとつ」金法1907号(2010年)45頁、浜中善彦「損失補償における自治体と金融機関の責任分担」同48頁、三上徹「地方公共団体の損失補償契約を無効とする判決の実務への影響」同50頁、碓井光明「地方公共団体の損失補償契約と財政援助制限法3条の法解釈」金判1351号(2010年)1頁など。

11) この点については、高奇昇三『自治体財政 破綻か再生か』（学陽書房、2001年）、白川一郎『自治体破産（改訂増補版）』（日本放送出版協会、2007年）などが参考になる。

ることなく、第三セクター問題を解決するには、どうしたらよいか、さらには、この点に関連して、地方自治体についても、法人や個人債務者の倒産の場合と同様に、地方自治体に特化した、債務の減免措置（いわゆる債権カット）をも伴う（裁判所で行う）法的整理手続を創設する必要があるか、また、それは可能か、といった点について検討することにしたい¹²⁾。

Ⅱ 第三セクターの経営破綻が表面化しなかった理由

そこで、まず、地方自治体本体の財政を破綻させるに至るまで、第三セクターの経営破綻の問題が、なぜ表面化しなかったのか、という点から考えてみたい。

その原因は、大きく分けて、2つある。①平成19(2007)年まで使われてきた、地方自治体の財政の健全化を判定する指標（＝実質赤字比率）は、当該自治体の真の財政状況を何ら反映するものではなかったという点と、②損失補償問題以外にも、わが国の第三セクターは、様々な問題を抱えているという点である。以下、それぞれの点について、さらに詳しく説明する。

1 不完全な地方自治体財政の健全性判定指標

平成19(2007)年6月に、地方自治体の財政を立て直すための新たな枠組みを定めた「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（自治体財政健全化法）が制定されるまで、わが国には、昭和30(1955)年に制定された「地方公共団体の行政及び財政に関して必要な特別措置を定める法律」（財政再建促進特別措置法）という法律が存在した。しかし、同法の下で自治体財政の健全性の判定のために使われていた指標である「実質赤字比率」

12) 筆者は、平成19(2007)年1月に総務省内に設置された『債務調整等に関する調査研究会』（座長・宮脇淳北海道大学公共政策大学院教授）の委員の1人として、上記の諸問題について検討する機会に恵まれた。しかし、本稿は、あくまでも筆者個人の責任でとりまとめたものであり、『債務調整等に関する調査研究会』としての見解を明らかにするものではないことを予めお断りしておく。

は、基本的に自治体の一般会計と一部の特別会計のみを対象とするものであり、公営事業会計（企業特別会計）や、地方公社、さらには地方自治体が出資や損失補償を行っている第三セクターは、その対象から完全に外されていた。したがって、たとえ地方公社や第三セクター等が赤字経営を続けていても、一般会計さえ健全な姿を装っていれば、その自治体の財政状況は健全とみなされていた。そのため、かつての財政再建促進特別措置法の下では、地方自治体が損失補償を付けることで金融機関から赤字経営の第三セクターに対して新たな融資が行われたり、地方自治体から赤字第三セクターへ補助金が支出されることによって、経営の悪化した第三セクターについての抜本的改革をいわば先送りすることが可能であった。

しかし、平成19(2007)年に新たに制定された自治体財政健全化法は、地方自治体の健全性を判定する指標として、従来から存在する①実質赤字比率と、平成18(2006)年度から導入された②実質公債費比率に加え、③連結実質赤字比率、④将来負担比率の4つの指標を定めている¹³⁾。このうち、③連結実質赤字比率は、特に公営企業会計や国民健康保険等の特別会計を連結して地方自治体の財政状況を把握するものである。また、④「将来負担比率」は、地方自治体本体の債務である地方債の残高等に加え、地方公社および自治体が出資や損失補償をしている第三セクター等の負債のうち、自治体に将来発生すると予想される負債を反映させるものである。そして、この4つの指標のうちのどれか1つでも基準値を超えると、その自治体は、「早期健全化団体」に指定され、健全計画の策定を義務づけられ、計画に基づいて歳出等の削減を進めなければならない。したがって、自治体財政健全化法の施行（平成20年4月に一部施行、平成21年4月に全部施行）によって、やっとこれまでなかなか表に出てこなかった地方公社や第三セクター等の経営状況が明らかになってきた。しかし、その結果、法的整理を含む何らかの破綻処理を行わざるを得ない第三セクター等が数多く出て

13) これらの指標について詳しくは、森田祐司ほか「地方公共団体の財政健全化法の概要」ターナンアラウンドマネージャー38号(2008年)31頁、佐々木隆志「新たな指標をめぐる問題」ジュリスト1366号(2008年)27頁以下参照。

くるものと思われる。

2 第三セクター自体の抱える問題点

(1) 第三セクターの経営破綻の原因

近時、第三セクターの経営破綻が社会問題化しているが、経営破綻の原因としては、たとえば、次のような点が挙げられている。すなわち、①そもそも当初の事業計画自体が甘かったり、最初から採算性に問題があったにもかかわらず、損失補償や補助金、無利子の融資制度などをあてにして、きわめて安易に第三セクターが設立されていること、②事業の進行に応じた事業計画の修正・変更がなされないか、なされても遅れがちであること、③官民の寄合所帯であることによる無責任な経営体制になっていること、④低収益事業を担うこと（が多いこと）から、公共・公益的な目的を達成できれば、第三セクターの経営状況は赤字であってもかまわないという安易な考え方から、収益力を高めるための経営努力が不十分であること、⑤今述べた④の点とも関連するが、地方議会等の圧力から地域貢献と称して割高の地域内原材料を購入させられたり、過大な従業員を抱えるなど、地域の利害を排除しにくいこと、⑥往々にして第三セクターが自治体職員OB対策として利用され、やる気のない人材の派遣、不当に高い報酬体系等が第三セクターの収益を圧迫している場合があること、⑦それでいて、情報開示やアカウンタビリティ（説明責任）が不十分であり、経営状況を内部や外部からチェックする機能が十分に働いていないこと、などである¹⁴⁾。とりわけ、第三セクターの設立に際して、その事業が実際に必要なかどうか、また、その事業内容から見て将来的に採算がとれるかどうかについて必ずしも十分な検討を経ることなく、金融機関、ゼネコン、地元企業、地元公益企業、当該自治体の各部局など多種多様な関係者の利害が分裂する中での脆（もろ）い合意の上に、金融機関等からの融資と地方自治体に

14) 以上につき、多比羅誠「第三セクターの再建」清水直編『企業再建の真髄』（商事法務、2005年）623頁、大川信行「『第三セクター』再生への着眼点」ターンアラウンドマネージャー31号（2008年）51-52頁など参照。

よる損失補償によって、第三セクターがきわめて安易に（場合によっては見切り発車状態で）設立されているというのが実情である¹⁵⁾。確かに、形の上では、当該第三セクターの設立に積極的な関係諸団体やシンクタンク等の意見等を踏まえて、最終的に当該自治体の首長により第三セクターの設立が決断されたという形式は採られてはいるが、実際にそこで適切なりスクマネジメントが行われたかどうかは、疑わしいケースがきわめて多い¹⁶⁾。

（2）地方自治体の損失補償による第三セクターの赤字隠し

もちろん、すべての第三セクターが最初から赤字経営に陥っているわけではなく、黒字経営のものもないではない。ただ、多くの第三セクターでは、仮に経営状況が悪化し赤字経営に陥っても、長い間、そのことは表面化してこなかった。その最大の要因として、地方自治体による損失補償が存在することによって個々の第三セクターの具体的な経営状況がわからにくくなっていたという点を挙げることができる。とりわけ、第三セクターが赤字決算を続けていても、地方自治体が金融機関との間に新たに損失補償契約を締結することによって金融機関から第三セクターへの追加融資が実行され、結果的に第三セクターの経営破綻が先延ばしされてきた。また、経営状態の悪化した第三セクターについて債務整理（倒産処理）を行おうとすると、自治体の損失が明るみになり、当該事業を推進した首長や議会関係者の政治責任が発生するおそれがあるため、新たな損失補償によって第三セクターの経営破綻を先延ばしするといった処理が行われてきた。もっとも、今後は、自治体財政健全化法の施行に伴い、各自治体の「将来負担

15) 第三セクターの設立が、このように利害の分裂の中での脆い合意の上になされるものであることにつき、金井利之「第三セクター処理の合意形成と行政管理(上)」自治研究81巻10号(2005年)74-76頁参照。また、第三セクターの設立方法に問題のあったことが、第三セクターの財務状況悪化の要因のひとつであることにつき、赤井伸郎＝篠原哲「第三セクターの設立・破綻要因分析——新しい公共投資手法 PFI の成功にむけて——」日経研究論文 FInal8(2001年12月11日)7頁以下参照。

16) このことにつき、事業再生実務家協会 公企業体再生委員会編『地域力の再生』89-92頁[桐明幸弘]も参照。

比率」の算定上、第三セクターの経営状態と損失補償契約の内容に応じて損失補償債務残高の一定割合を、当該自治体の将来負担額に算入することが原則とされるに至った¹⁷⁾ことから、経営が著しく悪化し存続が危ぶまれる第三セクターについては、法的整理を含む抜本的な対応が各自治体に要請されている¹⁸⁾。しかし、少なくともこれまでは、地方自治体の損失補償によって第三セクターの債務整理が先送りされてきたという点は、否定できない。

(3) 第三セクターに対する監査体制の不備

地方自治法では、地方自治体が第三セクター等の債務について損失補償・債務保証をする場合には、自治体の出資割合が4分の1を超えると、①地方自治体の監査委員は、監査することができるとされている（地方自治法199条7項）。また、かかる場合には、地方自治体の首長は、監査委員による監査に代えて、②包括外部監査契約に基づく外部監査人による監査（同法252条の37）や、③個別外部監査契約に基づく外部監査人による監査を求めることができるとされている（同法252条の42）。

しかし、後二者の外部監査は必ず行われるという性質のものではない。また、最初に挙げた地方自治体の監査委員による監査も、多くの地方自治体では事実上機能してこなかったのが実情である。しかも、地方自治体の監査に際して、第三セクターの財務内容に関する資料が適切に監査委員等に提供されていたのかどうかもきわめて疑わしい。経営に関する有識者等から構成される評価委員会等によって定期的に経営の点検評価を実施している第三セクターもないではないが、残念ながらごく少数にすぎない¹⁹⁾。

17) このことにつき、総務省・債務調整等に関する調査研究会『第三セクター等の資金調達に関する損失補償のあり方について(中間まとめ)』（平成19年10月17日）4頁参照。

18) 以上につき、平嶋彰英「公営企業・公社・第三セクターの現状と問題点」ターンアラウンドマネージャー38号(2008年)38-39頁参照。

19) 以上につき、事業再生実務家協会 公営企業再生委員会編『地域力の再生』7頁〔瀬戸〕参照。

（4）地方議会による第三セクターに対するガバナンスの欠如

地方自治法では、自治体が第三セクター等の債務について損失補償・債務保証を行う場合には、予算で債務負担行為として定めておかなければならないとされており（地方自治法214条）、予算は、議会の議決事項である（同法96条）。また、地方自治体の出資割合が2分の1を超え、かつ、地方自治体の損失補償・債務保証の割合が第三セクターの資本金の2分の1を超える場合には、首長は、毎事業年度、当該第三セクターの経営状況を説明する書類を作成し、地方議会に提出する義務を負うことになっている（地方自治法243条の3第2項）。

しかし、これまでの第三セクターの経営破綻事例を見る限り、地方議会が第三セクターの財務内容をチェックできているかどうかは疑問であり、多くの場合、地方議会は第三セクターの経営状態の悪化を見過ぎてきたように見える。もちろん、平成16（2004）年3月12日に破産宣告を受けた神奈川県川崎市の第三セクター「かわさき港コンテナターミナル株式会社」のように、その設立当初から、9億円にのぼる損失補償の目的やその算定根拠、償還の見通しなどが川崎市議会において激しく議論され、その後も市議会において同社の財務内容について厳しく追及が続けられたために、比較的早期に同社について破産手続が開始されたという事例もないではない。しかし、このような例はきわめて稀であり、多くの場合、議会が、毎年度の予算の審議に際して、第三セクターの経営状態・財務内容についてチェックしてきたとはいいたい。

（5）融資に対する金融機関の不十分なりスク判断

他方、金融機関としても、地方自治体から第三セクターへの融資を求められた際、当該第三セクターの事業計画から見て、事業リスクが見込まれる案件については、損失補償等の信用補完の有無で融資の可否の判断をしており、一般の民間企業への融資の場合とは異なり、いわゆるリスク判断を行っているようには到底思えない。確かに、金融機関が第三セクターへの融資をするにあたり、自治体側から融資判断に必要なすべてのデータの

提供を受けていないために、代わりに損失補償を求めているという面は否定できない。しかし、第三セクターに融資をする際、情報不足によって事業計画に不明確な部分があったとしても、金融機関が地方自治体による損失補償を条件に第三セクターに融資を行っているということは、当該金融機関としては、ある程度の危険を承知の上で融資をしているということであるから、第三セクターが経営破綻した場合に、損失補償契約により融資額を全額自治体から回収しようというのは、いささか虫が良すぎるようにも思われる。

Ⅲ 赤字第三セクターの経営問題に対する政府の取り組み

1 総務省による赤字第三セクター等についての抜本的改革の要請

以上述べてきたような様々な原因が重なって、全国の多くの第三セクターが、経営破綻状態にあるが、問題は、この問題にどう対処すべきかである。とりわけ、自治体財政健全化法の全面施行（平成21年4月1日）により、これまでなかなか表に出てこなかった地方自治体の抱える様々なリスク、すなわち、第三セクターや地方公社等の経営状況が次第に明らかとなってくることから、この問題の放置ないし先送りはもはや許されない。放置しておけば、累積赤字がさらに増え、問題はさらに深刻化するからである。

そこで、総務省では、平成20(2008)年4月の自治体財政健全化法の一部施行直後に、第三セクターや地方公社について、その負債・債務のうち一定部分が「将来負担比率」に算入される一般会計等負担見込額を、財務諸表の適正性の確保に留意しながら適切に算定することを各自治体に要請するとともに、政府が、平成20(2008)年6月27日に、『経済財政改革の基本方針2008』（閣議決定）において、「第三セクター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となった第三セクター等の経営改革を進める」としたことを受けて、総務省では、同年6月30日に、第三セクター等の改革に関するガイドライン『第三セクター等の改革について』を策定し、経営が著しく悪化した第三セクター等については、

存廃も含めた抜本的改革を集中的に進めるべきことを全国の地方自治体に改めて要請した²⁰⁾。

2 『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』

地方自治体に対して、このような第三セクター等の存廃を含めた集中的な改革の要請が行われたことに加え、先にも触れたように、今後は、自治体財政の健全性判断のための4つの指標が公表されることに伴い、その指標の数値いかにによっては、財政健全化計画の策定が義務づけられる地方自治体が出てくることが予想される。

そこで、総務省に設置された「債務調整等に関する調査研究会」では、特に著しく経営の悪化した第三セクター等について、責任の明確化と処理の方策等の在り方に関する課題を整理し、改革の推進についてさらに検討を行うことになった。そして、その検討結果をとりまとめたのが、平成20(2008)年12月5日に公表された『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』（以下では、単に「報告書」という）である。

報告書は、何よりも、地方自治体が損失補償や債務保証を行っている第三セクター、地方公社にかかる債務については、本来求められるべき民間企業と同様の市場原理やガバナンスがまったく働いていないケースが多く、その経営状況が著しく悪化している場合には、将来的に地方自治体の財政に深刻な影響を及ぼしかねないので、地方自治体としては、第三セクター等の抜本的改革について、問題を先送りすることなく、早期に取り組むべきであるとの基本的スタンスに立っている。

その上で、報告書は、①地方自治体は、第三セクター等の抜本的処理策

20) この通知では、併せて、平成19(2007)年度決算に基づく資金不足比率が経営健全化基準を上回る地方公営企業(特に公立病院)については、平成21年度から施行される経営健全化計画の義務づけを待つことなく、平成20(2008)年度から経営の健全化に取り組むべきことを各地方自治体に要請している。

の検討に当たっては、事業そのものの意義、採算性、事業手法の選択等について、可能な限り広範かつ客観的な（比較可能性・将来予測性も踏まえた）検討を行い、最終的な費用対効果を基に判断をすべきこと（その際、外部専門家等からなる経営検討委員会の活用を図るとともに、必要に応じて外部監査を活用すべきこと）、②地方自治体の首長は、議会・住民に対して、第三セクター等の抜本的処理策の検討に当たり、（i）事業採択から現状に至った経緯と責任の明確化、（ii）当該事業の整理（売却・清算）または再生が最善の選択と考えられる理由、（iii）事業の整理（売却・清算）また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、（iv）抜本的処理に伴う利害関係者との費用分担の考え方について明らかにするとともに、地方自治体の損失補償等の負担が一時的には大きくなるものの、中長期的には問題を先送りせず早期に抜本的改革を行った方が、将来の経済・財政環境の変化に耐えうる安定的な財政の構築につながり得ることを勘案して、最善と考えられる方法を選択していることを説明すべきこと、③第三セクター等の処理策に関し、手続・内容等についての公平性、透明性を確保する必要があることから、事業の整理（売却・清算）または再生に当たっては、法的整理（民事再生、会社更生、破産、特別清算等）や私的整理ガイドライン、倒産ADR（特に事業再生ADR〔特定認証紛争解決手続〕）、RCC（整理回収機構）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計画の策定手順等、一般に公表された債務整理の準則の活用を図るのが適当であること（ただし、地方自治体は、第三セクター等の債務整理に当たり新たな損失補償を行うべきではないこと）等を提言している。

しかし、経営の悪化した第三セクター等について事業の整理（売却・清算）または再生が行われることになると、第三セクター等の債務整理を断行する過程で、第三セクター等が金融機関等から資金を調達する際に、地方自治体が金融機関等との間で締結した損失補償契約に基づきその履行を求められ、地方自治体本体の財政運営に困難が生じるおそれがある。そこで、前記報告書は、第三セクター等の事業の整理または再生を実施する上

で、債務処理のために特に必要となる経費については、一定の条件の下で、地方債を起こすことができるように制度改正をすべきであるとの提言も併せて行っている。

IV 地方自治体に特化した法的整理（再建）手続の要否・可否

1 地方自治体の財政破綻と法的整理手続

現在、わが国には、いつなるとき財政破綻してもおかしくない自治体が全国各地に存在しているが、周知のように、わが国には、法人や個人債務者が経済的に破綻した場合に、そうした法人や個人債務者の債務整理を裁判所で行うための法的整理（倒産処理）手続が整備されている。清算型の破産・特別清算、再建型の民事再生・会社更生の各倒産処理手続がそれである。また、いわゆる特定調停法に基づく特定調停も、事実上、倒産処理手続としての機能を営んでいる。そして、第三セクターも、その多くは法人形態を採っていることから、その破綻処理の場面でそれらの法的整理手続が用いられることも多い²¹⁾。

しかし、地方自治体が財政破綻した場合については、自治体に特化した、債務の減免措置（いわゆる債権カット）²²⁾をも伴う（裁判所で行われる）法的整理手続は、現在、わが国には存在しない²³⁾。

21) 事業再生実務家協会 公企業体再生委員会編『地域力の再生』24頁以下・32頁以下、および宮脇編『第三セクターの経営改善と事業整理』147頁以下[中島弘雅]に、第三セクターの法的整理・特定調停の事例が紹介されている。

22) ちなみに、政府・総務省では、債務減免措置(いわゆる債権カット)のことを「債務調整」と呼んでいる。

23) これに対して、アメリカ合衆国には、世界で唯一の地方自治体に特化した再建手続ともいえるべき「自治体の債務の調整 (Adjustment of Debts of A Municipality)」手続が、アメリカ合衆国連邦倒産法第9章に存在する。

第9章手続は、財政破綻した地方自治体(municipality)が、連邦倒産裁判所の監督下で、最低限の行政サービスを継続しながら、債権者の債権の保全・回収の要求に適切に応えていくために、債権者と協議しながら債務調整計画(再建計画)を策定し、自治体の再建を進めていく手続である。地方自治体は、債権者に対する債務の返済を行いながら、同時に一定水準の行政機能を維持して行かなければならない。したがって、自治体の統治機構(市長、議会等)はそのまま存続し、自ら自治体の再建に取り組むことになる。アメリカで地方自治体と

では、地方自治体本体に、現行の法的整理手続を適用する可能性はないのであろうか。会社更生手続と特別清算手続は、株式会社のみ（特に後者は清算手続に入った株式会社）を適用対象としているので、そもそも地方自治体には適用可能性はない。自治体への適用可能性があるのは、破産手続と民事再生手続である。

破産手続を利用できる資格のことを「破産能力」といい、民事再生手続を利用できる資格のことを「再生能力」というが、このうち、「破産能力」については、国家や地方自治体などのいわゆる本源的統治団体については、財産の管理処分権を剥奪したり、清算による事業解体・法人格の消滅を導く処理になじまないから、破産能力はないと一般に解されてきた²⁴⁾。また、地方自治体の「再生能力」についても、債権者の多数決によって事業の再生を図るという民事再生手続の目的に馴染まないので、再生能力は否定すべきであると解されている²⁵⁾。

いった場合、州政府のもとにある組織体を指すが、具体的には、郡(county)、市・町(municipality)、タウンシップ(township)、学校区(school district)、特別区(special district)のことをいう。このうち、郡以下の自治体が第9章手続の適用対象となる。かつて第9章手続は、学校区、公営企業区(public improvement district)、その他特別地方自治体として徴税能力をもった特別区など比較的小規模な自治体を対象とした手続であるといわれてきたが（実際にも、ほとんどの第9章手続の事件が小規模な自治体を対象とするものである。財団法人自治体国際化協会(ニューヨーク事務所)『米国地方政府の破産』[CLAIR REPORT No.59、1993年1月20日] 20頁参照)、1976年の連邦倒産法改正によって、比較的大きな市でも適用可能となった。第9章手続が比較的大きな自治体に適用された事件としては、1994年12月に、17万億ドルの損失を出して第9章手続の申立てをしたカリフォルニア州オレンジ郡(Orange County)の事件が有名である(この事件については、大寺廣幸「カリフォルニア州オレンジ郡の破産——米国の地方自治体の倒産と再建の教訓——」郵政研究所月報2001年3月号119頁以下が詳しい。また、白川・前掲書176頁以下、五十嵐敬喜＝立法学ゼミ『破綻と再生——自治体財政をどうするか——』(日本評論社、1999年)57頁[荒井千香子＝重網岳人]も参照)。アメリカの第9章手続について詳しくは、さしあたり中島弘雅「地方自治体に特化した法的倒産処理手続をめぐる論点——とくに地方自治体に特化した法的倒産処理手続創設の可否・可否について——」BUSINESS & ECONOMIC REVIEW 2008年12月号63頁以下参照。

24) 伊藤眞『破産法・民事再生法〔第2版〕』(有斐閣、2009年)60頁、宗田親彦『破産法概説〔新訂第3版〕』(慶應義塾大学出版会、2006年)104頁、中島弘雅『体系倒産法Ⅰ〔破産・特別清算〕』(中央経済社、2007年)38頁など参照。

25) 伊藤・前掲書578-579頁。もっとも、井上治典＝佐上善和＝佐藤彰一＝中島弘雅編『民事救済手続法〔第2版〕』(法律文化社、2002年)209頁[宮川知法＝田頭章一]は、「民事再生手続は、破産と異なり、原則として債務者に財産の管理処分権を継続させたまま再建を実現しようとする手続であるから、地方自治体に適格を認めることも不可能ではない」と述べる。

かかる理解を前提にすると、財政的に破綻した地方自治体について、裁判所において法的整理（倒産処理）を行うためには、従来の破産手続や再生手続とは別に、自治体に特化した特別の法的整理手続を創設することが必要となる。では、地方自治体に特化した法的整理手続を創設する場合には、どのような点に留意してその手続を立案すべきであろうか。また、そのような立法は可能であろうか。この点を検討するための前提として、以下では、まず最初に、法人や個人債務者を適用対象とする現行のわが国の法的整理手続（特に破産と民事再生手続）の特徴を今一度確認しておくことにする。

2 わが国の法的整理手続の特徴

（1）法人倒産の場合

事業を営む法人（特に企業）が経営的に破綻した場合に、法的整理手続がなぜ必要とされるか。それは、倒産という事態を契機として、当該法人に不健全な経済活動を止めさせて当該法人を清算したり、また、もし可能ならば、債権のカットやリストラなどによってその法人に健全な形での再出発をしてもらうことにより、当該法人の経営破綻による関係者への損害を最小限にくい止めるとともに、債権者に対して公平かつ最大限の満足を与えるための制度が必要であるからである。

法人の法的整理（倒産処理）手続は、大きく清算型と再建型に分けることができるが、清算型手続の一般手続たる破産手続は、破産法人の全財産を換価して（金銭に換えて）、換価金を総債権者に債権額に応じて分配するというものであり、清算手続の中で破産法人の事業が第三者に譲渡されるようなケースを除くと、破産法人の事業は最終的に解体され、法人格は消滅するという運命を辿るのが一般的である²⁶⁾。

これに対して、再建型手続は、基本的に、一方で、当該法人の事業の収益力を向上させ、他方で、その債務を、向上させた収益力で支払える範囲

26) 破産手続上の事業譲渡については、さしあたり、中島『体系倒産法Ⅰ』459頁、同「企業倒産に伴う労働法上の問題点」法学研究83巻1号（2010年）226頁以下参照。

に圧縮すること（債務の減免措置）によって、その支払能力を回復させ、当該法人ないしその事業を経済市場に戻すことを目的としている。そのため、再建型手続では、事業の解体を招くような総財産の換価は行わず、総債権者に弁済猶予、分割弁済、債務の一部免除などの譲歩を求めるとともに、法人の事業の縮小・整理の方法を明らかにした再建計画案が作成されることになる。もっとも、倒産した法人自体を再建させるよりも、当該法人の有する事業（だけ）を活かした方が効率的ないし適切であると考えられる場合には、再建型手続の中で事業譲渡が行われ、法人自体は解体清算されるという場合もある。しかし、いずれにせよ、倒産法人の再建計画案に対して法定多数の債権者の同意が得られ、裁判所が再建計画を認可すると、倒産法人は、再建計画に従って将来の収益の中から総債権者に弁済をしたり、事業譲渡に伴う事後処理（清算事務等）などを行うことになる。

また、法人の法的整理手続には、清算型、再建型を問わず、倒産法人の役員（取締役、執行役、理事など）が法人に対して損害賠償責任を負っている場合に、それらの役員に対して簡易・迅速に責任追及が行えるように、「役員の責任の査定」制度が備わっており（破177条以下、民再142条以下、会更99条以下）、実際にも高額の損害賠償請求権の査定が認められた事例が数多く存在する²⁷⁾。また、株式会社について再建型の民事再生、会社更生手続が行われる場合には、既存の株主の地位を圧縮し株主としての責任をとらせるという観点から、いわゆる資本構成の変更（厳密には、既存の株式の会社に対する地位の縮小および新たな株式の発生による「株主の地位の変更」）が行われることが多い。

（2）自然人倒産の場合

他方、消費者などの個人債務者（自然人）が経済的に破綻した場合には、

27) さしあたり、田原睦夫＝石井教文「取締役等に対する倒産責任の追及と会社更生法72条」NBL592号(1996年)17頁、小原一人「損害賠償請求権の査定」門口正人＝西岡清一郎＝大竹たかし編『新裁判実務大系(21)〔会社更生法・民事再生法〕』（青林書院、2004年）479頁など参照。

倒産手続とりわけ破産手続の持つ意味合いが、法人の破産手続の場合とは大きく異なってくる。というのは、法人破産の場合には、破産手続の終結に伴い法人格が消滅するが、個人債務者（自然人）の場合には、法人の場合と異なり、破産手続終了後も生き続けていかなければならないことから、清算型の破産手続が行われた場合であっても、破産者の経済的更生（フレッシュ・スタート）という目的を重視せざるをえないからである。そのために、わが国の破産法は、破産者がその有する財産を破産財団に提供し破産債権者に対して破産配当が行われた場合であると、破産財団に帰属する財産がほとんどないために破産債権者に対して破産配当が行われない場合であるとを問わず、残った債務について免責をするという制度（破産免責制度）を採用している（破産法248条以下）。

もっとも、個人債務者（自然人）が破産免責を受けるために破産という債務整理方法を選択すると、それなりのデメリットもある。たとえば、①破産者は様々な資格制限を受ける（弁護士、公証人、公認会計士、後見人などになれない）²⁸⁾、②債権者への弁済原資を作るために持家を手放さざるを得ない、③信用力を失うため、クレジット・カードや割賦販売契約の利用ができなくなる、といったデメリットがそれである。そこで、そうした破産手続の持つデメリットを避けるために、将来も一定程度の収入が見込める個人債務者（自然人）については、債権者に支払うべき債務額の一部をカットしてもらった上で、将来得られる収入の中から、再生計画によって減額された債務を3年ないし5年かけて分割返済していくことを内容とする個人再生手続も存在する。ただ、いずれにせよ、個人債務者に関する倒産手続は、破産手続にしても個人再生手続にしても、最終的には、個人債務者の経済的更生（再生）を図ることを目的としているのである。

28) ちなみに、法人が破産手続開始決定を受けた場合には、建設業、警備業、風俗営業ができなくなったり、国・地方自治体との取引資格を喪失するなどの不利益を受ける。もっとも、これらは、かつての破産法が採用していた懲戒主義の名残りであり、立法論的には問題である。宮川知法『消費者更生の法理論——債務者更生法構想・各論Ⅰ』（信山社、1997年）92頁以下参照。

3 地方自治体の法的倒産処理手続構想について

以上見てきた、わが国の法人および自然人（個人債務者）を適用対象とする一般的な法的整理手続の特徴を踏まえた上で、仮にわが国で地方自治体に特化した法的整理手続を構想するとすれば、どのような手続を構想すべきであろうか。また、自治体に特化した法的倒産処理手続を構想することは、可能であろうか。この問題を考えるにあたっては、いろいろ留意しなければならない点が多い。

(1) 地方自治体の解体清算の可否

まず第1に、地方自治体が住民に提供している行政サービス（業務）の中には、自治体がどのような財政状況になろうと止めるわけにはいかないものもあるため、倒産法人（特に企業）の場合のように、地方自治体自体を解体・清算するわけにはいかないという点である。したがって、地方自治体の法的整理手続は、財政的に破綻した自治体の「債務調整」を行うことによって、当該自治体を再建する手続（再建手続）である必要がある。しかも、基本的な統治機構（市長、地方議会等）をそのまま存続させながら、自らが中心となって自治体の再建に取り組むという点で、裁判所によって（当該自治体の財産について管理権を有する）管財人が選任される管理型（会社更生型）というよりは、むしろ、再生債務者自身が事業の経営、財産の管理を継続しながら事業の再生を目指すDIP型の民事再生手続のアナロジーで、地方自治体の再建手続を構想していくのが適切である。

もちろん、地方自治体が提供している行政サービスの中には、自治体の業務から切り離して民間企業等に任せてもかまわないものも多数存在するので、提供すべき行政サービスの大幅な見直しは不可欠である。また、地方自治体が保有している財産の中には、遊休不動産や不良資産など、むしろ早期に売却すべきものもあるから、それらを民間企業等に売却し、自治体の財政再建のための原資に回すことも当然必要となる²⁹⁾。そのため、地

29) もっとも、實際上、地方自治体が保有する資産（特に土地）の売却には様々な困難を伴うことにつき、高寄・前掲書103頁以下参照。

方自治体に特化した法的再建手続を創設する際には、現在、地方自治体が提供しているサービスのうち、どの部分が自治体でないとできないものなのか、また、そのためにはどのような財産や人材を自治体に残しておくことが必要なのかという点について、あらかじめ詰めておくことが必要である。

（2）債権者にとって再生計画のもつ意味あい

通常の事業者の再生手続の場合には、再生債務者等（その意義につき、民事再生法2条2号参照）が作成し、裁判所に提出した再生計画案を、債権者集会等で再生債権者の多数決に付することになるが（民事再生法169条）、その際、再生債権者は、仮定的な破産配当率を最低限として、より高率の配当を得られるかどうかという判断に基づいて再生計画案に対する賛否を決することが予定されている。また、再生債権者による多数決とは別に、裁判所による再生計画の認可という裁判手続が設けられているが（民再174条）、それは、①多数決による少数債権者の最低限の利益（仮定的破産配当）が保護されているかどうかをチェックする（清算価値保障原則）ためと、②債権者平等原則違反、手続違反等をチェックするためである。したがって、再生債権者は、再生計画案の内容次第では否決する可能性があることを梃子（てこ）として、再生計画案を作成する再生債務者と交渉を重ね、遂行可能性と弁済率の向上を目指して、再生債務者に対し事業計画の見直しを求めていくことになる。

しかるに、自治体の再生手続の場合には、「破産的清算」が観念できないことから、債権者（もっとも、後述のように、債権者だけに議決権を与えることで足りるかどうかも問題である）が、決議に際して議決権を行使する局面、あるいは裁判所が債権者が可決した再生計画を認可する局面において、清算価値が保障されているかどうかを判断する手がかりがない。また、債権者の多数決で再生計画案が否決された場合に、事業者の場合のように、牽連破産（民事再生法250条）ができないとすると、否決の後に、どのような手続が続くのかも判然としない³⁰⁾。このように、地方自治体の

再生手続では、通常の再生手続とは再生計画やその議決のもつ意味が大きく異なってくる。

(3) 債務減免措置の必要性和その波及効果

もっとも、地方自治体は、仮に財政的に破綻したとしても（将来的には先細りが予想されるとはいえ）、毎年確実に国から地方交付税が入ってくることが見込めるので、この交付税を将来見込める自治体の収入として、債務の返済計画（再建計画）を立てること自体は可能である。

ただ、財政破綻した地方自治体の再建計画を立てる際に、破綻後も、たとえば、第三セクターの経営破綻によって現実化した（損失補償契約等に基づく）自治体の膨大な債務を、これまでと同様に自治体はその全てを弁済（負担）しなければならないとすると、まさに北海道夕張市の破綻事例に見られるように、長年月にわたる住民への行政サービスの著しい低下や、住民への様々な負担の転嫁が予想される³¹⁾。しかし、その結果、地域住民がその自治体から相次いで転出（脱出）してしまつては、いったい何のための自治体の再建なのか、その目的がわからなくなってしまう。

そこで、そうした住民への負担をできるだけ軽減するために、地方自治体の法的再建手続を創設する際には、地方自治体が金融機関との間で締結した損失補償契約によって負う債務についても、法人企業や個人債務者の倒産の場合と同様に、「再建計画」に基づいて債務の減免措置が受けられるようにすべきではないか、という点がクローズアップされてくる。また、

30) 以上は、基本的に、東京大学大学院法学政治学研究科の松下淳一教授が、平成18(2006)年11月13日に、総務省の求めに応じて行なった報告「地方自治体の財務問題と民事再生法についてのメモ」による。

31) 夕張市の当初の再建計画によると、①市の実質赤字353億円を平成19年度(2007年度)から18年間で完済する、②最初の10年間は年10億円ないし15億円、それ以降は20億円ないし36億円を返済する、③そのため市職員数の半減、一般職の給与の30%カット(特別職の給与は60%カット)などにより人件費を年間約17億円圧縮し、その他住民への補助金廃止、公共施設の統廃合、病院事業の見直しなどを含め、平成17(2005)年度比で年間約24億円を節約する、④その一方で、市民税アップ、施設使用料の引き上げ、ゴミ処理の有料化などで、平成17(2005)年度比で年間約1億8000万円の収入増を実現する、といった内容である。詳細については、白川・前掲書225-227頁参照。

実際にも、その点が、議論の対象となっている。

しかし、今後、地方自治体が法的再建手続に入った場合には、仮に金融機関が地方公社や第三セクターの債務について自治体との間で損失補償契約を締結していても、これまでのように融資額全額の返済が見込めないということになると、金融機関としては、当然のことながら、地方自治体から第三セクターの設立・運営のための資金提供を求められても、第三セクターの事業の採算性・リスクに対する評価は当然に厳しくなってくるであろうし、場合によっては貸し渋りや貸出金利の上昇も起きてこよう。また、そのために、地方自治体が、第三セクターによって行うことを予定していた事業や政策を展開・遂行できなくなるなどの悪影響が出てくることも予想される。要するに、地方自治体の法的再建手続の創設に際しては、債務の減免措置の導入が欠かせないが、そのことにより、かえって地方自治がうまく機能しなくなるのではないかとの懸念もある。

（４）法的再建手続への住民等の関与の必要性

他方、前述のように、将来見込める地方交付税を財源として自治体の「再建計画」を立てること自体は可能であるとしても、再建計画の履行過程では、長い年月にわたる地域住民への行政サービスの低下や、住民への様々な負担増が予想される以上、自治体の法的再建手続では、法人や個人債務者の再生手続のように、単に債権者だけの多数決で自治体の再建計画案に対する賛否を決するというやり方は、いささか地方自治の本質や地方自治体の法的再建手続の目的に適っていないのではないかと、との疑問も湧いてくる。少なくとも地方自治体の法的再建手続には、当該自治体の再建計画の内容が、今後もその自治体に住み続けたいと思っている住民やそこに勤務し続けたいと思っている自治体職員等にとって、満足のいく（耐えられる）ものかどうかという点について、それらの者に対して意見を聴くための手続が組み込まれる必要があるように思われる。

しかしながら、どのような形で、地方自治体の法的再建手続の中に、住民等の意思を確かめたりそれを反映させるためのシステムを組み込んで行

くかは、きわめて難しい問題であり、アメリカ合衆国の連邦倒産法第9章手続でも、自治体の住民自身は、第9章手続に直接関与することは予定されていない。ただ、1994年12月に第9章手続の申立てをしたカリフォルニア州オレンジ郡の債務整理事件では、郡政府が行政サービスの継続のために、消費税を7・75%から8・25%に引き上げようと試みたところ、住民の3分の2の反対で否決されたとのことである。そのため、郡政府は、郡予算の約40%を削減、公共サービスや公共事業を大幅にカット、郡保有の財産を売却するとともに、郡外から廃棄物を買取るなどして、約1800万ドルを捻出して地方債（郡債）の返済に充てることになったとのことである³²⁾。いずれにせよ、自治体の再建手続への住民等の関与の仕方についてはさらなる検討が必要であろう。

(5) 地方自治体の破綻に対する責任追及

前述のように、法人とりわけ株式会社形態をとる企業の再建手続では、既存の株主の地位を圧縮し株主としての責任をとらせるという観点から、いわゆる資本構成の変更（厳密には、既存の株式の会社に対する地位の縮小および新たな株式の発生による「株主の地位の変更」）が行われることが多いが、それに加えて、たとえば、「そごう」の民事再生事件のように、当該法人の倒産に対していわば倒産責任を負う経営者等に対して厳しく責任追及が行われることがある³³⁾。また、法人の倒産に対して倒産責任を負う者に対して、その者の有する債権を再生計画の中で劣後化する（配当順位を下げる）等の措置が採られることもある³⁴⁾。

32) 五十嵐ほか・前掲書57-58頁〔荒井＝重綱〕参照。

33) (株)そごうの再生事件では、同社の経営を引き継いだ新しい経営陣によって旧経営陣に対して高額の損害賠償の査定の上申が3件なされ、東京地方裁判所は何十億円もの査定決定を行った(東京地決平成12年12月8日金判1111号40頁・金法1600号95頁〔同決定の評釈として、青竹正一・ジュリスト1227号164頁がある〕)。これに対して、旧経営陣側は直ちに異議訴訟(民再145条)を提起したが、異議審は原決定を認可するものと取り消すものとに分かれた(東京地判平成17年6月14日判時1921号136頁、東京地判平成16年9月28日判時1886号112頁、東京地判平成16年10月12日判時1886号112頁参照)。朝日新聞平成17(2005)年6月14日夕刊15面も参照。

34) この点については、さしあたり中島『体系倒産法Ⅰ』149頁および150頁注(41)に掲げた文献参照。

これに対して、地方自治体の法的再建手続では、自治体に対する一部債権者（たとえば、国）の債権の劣化化はありうるとしても、株主にあたる者は存在しないから、株主責任の追及はありえない。また、仮に当該自治体の倒産に対する倒産責任を追及するとしても、たとえば、ある第三セクターの設立に際して、そうした事業が実際に必要であったのかどうか、また、その事業計画から見て将来採算がとれるかどうかといった点について十分な検討を経ないまま、金融機関、ゼネコン、地元企業、当該自治体の各部局など多種多様な利害が分裂する中での脆い合意に基づき、金融機関からの融資と自治体の損失補償によって、安易に設立が認められた第三セクターが経営破綻し、それに連動して、地方自治体も財政破綻に至ったようなケースにおいて、いったい誰が当該自治体の財政破綻について責任を負うことになるのであろうか。最終的に第三セクターの設立に際して、その債務に係る損失補償契約の締結を決定した当該自治体の首長にだけ自治体の財政破綻の責任を負わせてよいのであろうか。

横浜地方裁判所川崎支部は、前述のように、川崎市民オンブズマンが、川崎市の現市長・前市長を被告として提起した損害賠償請求訴訟において、判決理由中で、市が第三セクターの債務について金融機関との間で締結した損失補償契約は、財政援助制限法3条に実質的に違反し、無効であると判示したものの、結論的には、地方自治体が金融機関に対してすでに支払った補償金の返還を請求することは信義則に反して許されないとして、原告の請求を棄却している。こうした事例などを見ても、自治体の首長に対する責任追及が容易にできるとは思えない。また、仮に首長に当該地方自治体の財政破綻の責任が認められる場合があるとしても、その首長は、個人としての立場で責任を負うのか、公人としての立場で責任を負うのかも、不明確であることが多い。

他方、地方自治法では、前にも触れたように、第三セクターの債務について自治体が損失補償・債務保証を行う場合には、予算で債務負担行為として定めておかねばならないとされており（地方自治法214条）、予算は、議会の議決事項である（同法96条）。そうだとすると、毎年の予算の

審議に際して、第三セクターの経営状態についてきちんとチェックしていなかった地方議会議員にも自治体の財政破綻の責任の一端はあったと考えられる。さらにいえば、そうした首長や議員を選挙で選んだ住民自身や、第三セクターの設立を積極的に推進してきた様々な利害関係人（融資を行った金融機関、ゼネコン、地元企業、当該自治体の各部局など）も、当該自治体の財政破綻についてまったく責任がないとは言い切れない。加えて、国の施策と関連して設立された第三セクターの経営破綻に連動して自治体が財政破綻したような場合には、国にも責任の一端がないわけではない。

このように地方自治体の財政破綻の場合には、破綻に対する責任の所在が必ずしもはっきりしないため、企業倒産の場合のような、倒産責任を負う者に対して有効・適切に責任追及ができるようなシステムが、法的再建手続の中にうまく組み込めるかどうかはきわめて疑わしいように思われる。したがって、この点についてもさらなる検討が必要であろう。

V 地方自治体を財政破綻させずに第三セクター問題を解決する方策

1 改革推進債の創設と新しい『第三セクター等の抜本的改革等に関する指針』

(1) 第三セクター等改革推進債の創設

以上のように見てくると、少なくとも現段階では、地方自治体に特化した、金融機関等の債権につき減免措置をも伴う法的整理（再建）手続をにわか創設するのは困難といわざるをえない。

しかし、自治体本体についてアメリカ合衆国のような法的整理（再建）手続がない状態で、経営の悪化した第三セクターについて事業の整理（売却・清算）や再生・更生が行われると、どうなるか。いうまでもなく、自治体が損失補償契約を締結している金融機関の第三セクターに対する債権の減免額が確定する結果、地方自治体は、当該金融機関に対して減免額分全額を一挙に支払わなければならなくなり、その金額いかんによっては自治体本体が財政破綻するおそれがある。

そこで、政府では、かかる事態を避けるべく、先に紹介した総務省の「債

務調整等に関する調査研究会」の平成20(2008)年12月5日付けの『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』の提言を踏まえ、地方財政法の一部改正を行った。すなわち、地方自治体が、自治体財政健全化法の全面施行(平成21年4月1日)から5年以内に第三セクター等の抜本的改革を集中的に行えるよう、平成21(2009)年度から25(2013)年度までの時限措置として、第三セクター等の整理・再生のための一定の経費を、地方議会の議決、総務大臣または都道府県知事の認可等の手続を経て地方債の対象とできることとする特例措置(第三セクター等改革推進債)の創設を盛り込んだ改正地方財政法を成立させた。そして、改正地方財政法は、平成21(2009)年3月31日に公布され、4月1日に施行された。

この「第三セクター等改革推進債」(特例地方債)の対象となる経費としては、次のようなものが認められている。

まず、①第三セクターおよび地方住宅供給公社の場合には、地方自治体が損失補償を行っている法人の法的整理(民事再生、会社更生、破産、特別清算など)、私的整理(私的整理ガイドライン、倒産ADR(特定認証紛争解決手続)、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計画の策定手順など)を行う際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)である。

また、②土地開発公社および地方道路公社の場合には、公社の解散または不採算事業の廃止を行う際に必要となる地方自治体が債務保証等をしている公社借入金の償還に要する経費(短期貸付金の整理に要する経費を含む)である。

さらに、③公営企業の場合には、公営企業の廃止(特別会計の廃止)を行う際に必要となる以下に掲げる経費である。すなわち、(i)施設および設備の撤去ならびに原状回復に要する経費、(ii)地方債の繰上償還に要する経費、(iii)一時借入金の償還に要する経費、(iv)退職手当の支給に要する経費、(v)公営企業型独立行政法人の設立に際して必要となる資金その他財産の出えんに要する経費、(vi)国または地方自治体から交付された補助金、負担金等の返還に要する経費である。しかも、この第三セクター等

改革推進債（特例地方債）の支払利息の一部については、必要に応じて国からの特別交付税措置（つまり利子補給）が予定されている。

（2）新たな『第三セクター等の抜本的改革等に関する指針』の策定

総務省では、かかる第三セクター等改革推進債の創設を受けて、平成15（2003）年12月12日に総務省地方財政局長から各自治体に対して出されていた『第三セクターに関する指針の改定』を廃止し、これに代わる新たな指針として、『第三セクター等の抜本的改革等に関する指針』を策定した。そして、平成21（2009）年6月23日付けの『第三セクター等の抜本的改革の推進等について』（総財公第95号）により、各自治体に対して、第三セクター等の抜本的改革に関して、新しい指針の内容に十分留意の上、適切な対応をするよう要請した。

この新しい『第三セクター等の抜本的改革等に関する指針』は、自治体財政健全化法が平成21年4月から全面施行されたことを受け、平成21年度から5年間で、基本的にすべての第三セクター等について必要な検討を行い、「第三セクター等改革推進債」（特例地方債）も活用し、存廃も含めた抜本的改革を行うべきことを各地方自治体に対して改めて要請するとともに、第三セクター等の抜本的処理策の検討に当たっての留意点や、存続する第三セクター等に対する指導監督のあり方、第三セクター等を新たに設立する際の留意点等を明らかにしているが、その内容は、おおむね、前記「債務調整等に関する調査研究会」がとりまとめた『第三セクター等の資金調達に関する損失補償のあり方について（中間まとめ）』や、最終的な『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』に沿ったものとなっている。

2 改革推進債による第三セクターの債務整理の現状と課題

経営が著しく悪化した第三セクターについては、かねてより、その存廃も含めた抜本的改革が必要であるといわれ続けてきた。しかし、結局のところ、それらの事業の整理・再生を進める過程で必然的に発生する財政負

担に、当該第三セクターの設立に関わった地方自治体が耐えられないために、法的整理を中心とする抜本的処理（債務整理）が先送りされてきたという側面がある。その意味で、今回創設された第三セクター等改革推進債（特例地方債）は、5年という時限立法であるとはいえ、各地方自治体が損失補償等を行っている赤字第三セクター等の債務整理を推進していく上での財源的裏づけを与えるものであり、今後しばらく、第三セクター等の債務整理は、この第三セクター等改革推進債を積極的に活用することにより進められていくものと思われる。というよりは、むしろ、この機会を逃すと、自治体としては、永久に赤字第三セクター問題の処理ができなくなると考えるべきであろう。

そして、現に、平成21(2009)年2月27日に会社更生手続開始申立てがあり、同年3月31日に会社更生手続開始決定がなされた第三セクター「大阪ワールドトレードセンター株式会社」(WTC)の会社更生事件では、総額で約164億円もの特例地方債が発行された。周知のように、WTCは、昭和58(1983)年に発表された「テクノポート大阪計画」に基づき、「湊町開発センター株式会社」(MDC)、「アジア太平洋トレードセンター株式会社」(ATC)」とともに、平成7(1995)年から9(1997)年にかけて相次いで設立された大阪市出資の第三セクターであるが、各社とも開業後まもなく債務超過に陥り、その後も、債務が累積していった。しかるに、大阪市が、平成14(2002)年に、財政非常事態宣言を出したのを受けて、上記大阪三セク3社は、平成16(2004)年2月に、大阪市が、債権（第三セクター側から見ると債務）の株式化や追加出資などで約470億円の金融支援を行うとともに、WTCには40年間、他の2社には30年間の賃料および補助金の支出で合計2185億円の援助を約束し、また、債権放棄に応じた金融機関の残債務約1138億円について損失補償契約を締結することを内容とする特定調停が成立し、多額の債務免除を受けた³⁵⁾。

35) WTCを含む上記大阪三セク3社の特定調停については、さしあたり事業再生実務家協会 公企業体再生委員会編『地域力の再生』69頁以下 阿部信一郎、宮脇編『第三セクターの経営改善と事業整理』153頁以下[中島]参照。また、森裕之「第三セクターの財政危機と再建問題——ATCおよびWTCの特定調停を素材として——」立命館大学・政策科学12巻1号(2004年)27頁以下も参照。

しかし、その後、WTCは、計画通りの弁済ができなくなり、改めて会社更生手続が申し立てられた（二次破綻）という事件である。WTCの会社更生事件では、大阪市が特定調停の際に金融機関との間で締結した損失補償条項に基づく債務を履行するため、第三セクター等改革推進債が発行されたのである。

しかし、他方で、平成21(2009)年2月27日に破産手続開始決定を受けた宝塚市出資の第三セクター「宝塚まちづくり株式会社」の事件のように、いったんは第三セクター等改革推進債（特例地方債）の発行が検討されたものの、最終的に市議会の議決を求める議案が取り下げられ、改革推進債の発行が断念された例もあるようである。また、平成22年3月末の統計によると、最初の1年間の間に改革推進債を利用して債務整理が行われた第三セクターは、WTC以外には1件しかないが³⁶⁾、現在、全国各地の地方自治体で、改革推進債を利用して赤字第三セクターを整理しようとの計画が進められているとも仄聞している。

もっとも、関係する地方自治体の財政状態・規模から見て、当該第三セクターの累積債務額が、第三セクター等改革推進債の起債によってカバーしきれないほど大きい場合には、改革推進債による第三セクター等の債務整理は行われにくいと考えられる。というのは、改革推進債の起債により、当該自治体の「実質公債費比率」が基準値を超えると、その自治体は「早期健全化団体」に転落し、当該自治体に対する国・都道府県の監督・指導が強化されるため、自治体としても、かかる事態を避けることが予想されるためである。

しかし、そこまで累積赤字額が大きい第三セクターについては、この改革推進債を利用すれば、自治体を財政破綻させることなく、第三セクターの債務整理を推進することができるはずである。にもかかわらず、前述のように、実際には、依然として、赤字第三セクターの債務整理は進ん

36) 総務省の調査によると、2009年度中には、大阪のWTC以外では、北海道稚内市出資の第三セクター「(株)シーポートプラザ」の清算に伴う損失補償に要する経費として、17億6千万円の特例地方債が発行されているとのことである。

でないように見受けられる。その背景には、赤字第三セクターについて破綻処理（債務整理）を進めるとなると、その事業を積極的に推進してきた関係者（特に首長や有力議員）に対する政治的責任が問題とならざるをえないため、首長およびその後継者が当該事業の推進派である場合には、赤字第三セクターについて債務整理を推進しようとのインセンティブが働きにくいという点や³⁷⁾、第三セクターの債権者である金融機関としても、損失補償契約によって（自治体からの）貸付債権の回収が担保されている限り、金融機関の側から、関係する自治体に対して第三セクターの債務整理を積極的に働きかけるインセンティブがまったく働かないといった点があるように思われる。

しかし、財政状況の悪い第三セクターについて、抜本的改革を進めることなく、ただ延命させることは、最終的に住民の将来の負担を増やすだけである。従って、自治体自身が赤字第三セクターの債務整理に消極的な場合には、地方議会や住民が、首長に対して第三セクターの抜本的改革を求めていくことも必要であろう³⁸⁾。また、本稿の冒頭で触れた前掲東京高判平成22年8月30日の事案のように、地方自治体が第三セクターの債務について金融機関との間で締結している損失補償契約の中に、私法上無効と解されるものがあるとすると、第三セクターに融資をした金融機関としても、赤字第三セクターの債務整理に関心を持たざるをえないように思われる。そういった意味で、第三セクターの経営破綻や地方自治体の財政再建問題に関心をもつ者の1人として、今後、少しでも多くの地方自治体において、経営の悪化した第三セクターについて積極的に債務整理が進められていくことを期待してやまない。

2010年10月24日稿

37) かねてより、特に地域密着型の第三セクターの経営破綻の場合には、個別特殊な事件としての要素ばかりがクローズアップされ(ことに首長の政治責任が前面に出た場合にはその観が強くなる)、法的倒産処理手続が第三セクターの破綻処理の受け皿となることは少なかったと指摘されているが、結局、今も、かかる状況は変わっていないということのようである。この点については、佐藤鉄男「第三セクター企業の倒産と地域住民」河野正憲＝中島弘雅編『倒産法大系』(弘文堂、2001年)226頁参照。

38) 中島弘雅「赤字第三セクターの債務整理が進まないのはなぜ？」銀行法務21第720号(2010年)33頁参照。

[付記] 本稿は、平成22(2010)年3月10日に開催された沖縄国際大学沖縄法政研究所主催の第26回講演会「第三セクターの経営破綻と地方自治体の財政再建」における筆者の報告原稿を基に、この問題をめぐるその後の動向をも踏まえ、大幅に加筆修正するとともに、論文の形にまとめ直したものである。