

1. 調査の結果並びに意見の概要

(1) はじめに

横手市議会市出資法人に関する特別委員会（以下「本委員会」という。）は、平成25年12月定例会で「市が出資する法人に関する議会権限の範囲の確認等」について調査するため、全会一致で設置され、議員6名が委員に選任されました。

市が出資する第三セクター等の出資法人は、経営が悪化し負債等を抱えた場合には、市の財政運営に多大な影響を及ぼすことが予想されるため、市や市議会では、監視や指導の機能を充実させるなど、その責務を果たすべく関与が必要不可欠であると考えます。

このため、「市は出資団体に関与できるのか、できないのか、関与すべきなのか。また、議会の姿勢はどうあるべきなのか」を主たる論点とし、法的な議会権限の範囲を確認しながら、その検討と調査を行ったものであります。

(2) 調査活動の概要

調査経過については、別紙に示した概要のとおりであります。本委員会では初めに、委員間の意見交換を行い、出資法人等に関する疑問や不明な点について協議しながら、出資法人等に係る資料及び地方自治法等の関係条文を確認しました。その後は、市当局関係部署との意見交換、総務省公営企業課長を講師に招いた研修会及び弁護士を講師に会社法等の講義を開催したほか、第三セクター等に関する先進事例の調査を行っています。

① 出資団体等の現状と経営状況について

本市が出資または出捐している平成26年3月末現在の出資団体等は、公益財団法人・社団法人及び一般財団法人・社団法人の11団体、個別法に基づく特殊法人8団体、会社法法人（株式会社）20団体の計39団体となっています。

この内、市関係者充て職による各団体の役員への就任については、代表取締役会長に4名、代表取締役社長に1名及び代表取締役に1名となっていますが、いずれの場合も報酬は得ていない状況にあります。また、市が1/2以上出資する法人は6団体ありますが、その経営状況については、平成24年度では、5団体が黒字で1団体が赤字、平成25年度では、赤字及び黒字経営が3団体ずつとなっており、経営施設の利用者の減少等により年々経営が厳しくなってきました。

② 当局の出資法人の経営への関与状況について

第三セクター等に対する市の関与については、派遣役員が役員会等に出席しているほかは、地方自治法に基づく議会提出の経営状況書類の作成、財政援助団体等としての監査対応などを主としていますが、国の第三セクター等の経営改革等に関するガイドラインが示されていることから、それに則った市の指針を作成する必要性を認識しています。

本年度から新規の対応として、毎月1回各法人の経営幹部との意見交換の場を設け、四半期毎に議会に対して報告しており、本委員会へも経営状況報告が行われています。

③ 出資法人等に係る法令等について

地方公共団体の出資法人に係る法令等については、地方自治法では第98条（議会検査権・監査請求権）、第100条（議会調査権）、第199条第7項（財政援助団体等の監査）、第221条（長の調査権）、及び第243条の3（法人経営状況議会提出）の規定があり、このほか、地方自治法施行令第152条（対象法人の範囲）、並びに横手市情報公開条例第30条（出資法人の情報公開）等が規定されています。

これらの条文を確認しながら検討しましたが、いずれにおいても議会として直接出資法人等に関与できるような条文は確認すること

はできず、あくまで市の事務部分において、市の調査あるいは監査を通じた間接的な係わりを規定しているのみであります。

地方自治法第221条第3項の規定により、市は法人に対し指導監督等を行うことができるとしていますが、これは、予算の執行の適正を期すために行うもので、出資金等の目的に則した必要な措置を講ずることを求めることができるというものです。このほかに、直接、法人の独自権限に係る経営改善等について、市が具体的な指示や措置を求めることもできるとしていますが、これは法的な根拠はなく法人に履行義務はないため、履行するか否かの判断はあくまで法人の判断ということになります。

一方、市を一出資者として捉えた場合、会社法や民法の規定が適用される訳ですが、会社法第105条に規定する株主の権利として、会社から経済的利益を得る自益権並びに会社の経営に参与し会社の経営を是正する共益権が謳われており、出資比率が大きい株式会社等の場合には、必然的に法人経営に関与する立場にあると言えます。

また、出資者として第三セクター等が金融機関から借り入れをする際に損失補償契約を締結している場合は、契約に基づく義務を負う訳ではありますが、同法第104条に規定されている株主の責任は、有する株式の引受価格を限度とした有限責任を原則としています。同法423条には、役員は会社に対し、注意義務、忠実義務を負っており、その任務を怠って会社に損害を与えた場合は、賠償責任を負うこと、などの規定を確認しています。しかし、会社に損害が生じたからと言って、直ちに役員として任務懈怠となり損害賠償の責任を負う訳ではありません。市の派遣役員が個人として債務保証契約をした場合は、弁済する義務は1個人として発生することになりますが、この場合でも市の派遣だからといって市に弁済義務が及ぶという法的な根拠はないとしています。

④ 国の第三セクター等の経営改革等に関する指針等について

平成26年8月5日に国が示した新ガイドライン（「第三セクター

等の経営改革等に関する指針) 等による基本的な考え方は、「地方公共団体の財政に影響を及ぼすことのないように第三セクター等の経営健全化を推進すること」と「民間機能を充実させながら活用を図ることの両立を目指すべき」というものであり、大前提として、地方公共団体は、第三セクター等の健全な経営が維持されるように、経営状況等を把握し、適切な関与を行うことを必要としています。具体的には、「経営状況等の把握、監査、評価の実施」、「議会や住民への説明及び情報公開の推進」、「経営責任の明確化と徹底した効率化」、「損失補償、貸付、私人としての債務保証等は基本的にすべきでないといった公的支援（財政支援）についての留意等」が、その軸として取り上げられています。

本委員会が主催した研修会における総務省財政局公営企業課長との質疑応答等では、「地方自治法等の現法規において市は調査権があるものの、市議会が第三セクター等に直接関与できる規定はない。あくまで市を通じた報告や監査請求等、間接的な関与しかない」との回答がありました。議会が係わる場合は、地方自治法第96条の議決を要する市から提案された出資法人に関連する予算決算、契約等に係る事項に限られ、それ以外はあくまで市の事務部分に間接的に係われるだけではありますが、第三セクターに関与する条例を定めた場合は、議会が直接係われる根拠と成り得るとしています。

平成23年の地方自治法改正で、自治体の判断で条例制定することにより、議会への経営状況報告を提出させ得る対象が出資1/2以上の法人から1/4以上の法人まで拡大され、今後とも出資法人等に関する法の整備は拡充方向ですが、民間機能の活用という視点では、地方自治法で規制を強化することは好ましくない場合もあり、急激には進まない、との見解が示されています。

⑤ 市及び議会等の出資法人等への関与に係る先進事例について

他自治体の出資法人等との関与について調査を行った結果、各自治体とも出資法人等の外郭団体や指定管理団体等に係る多種多様な

課題を持ち、その対策に大変苦慮しており、それぞれの状況に応じた手法やスタイルでその対策に取り組んでいます。

全般的な取り組みとしては、出資法人等への経営関与、出資法人等への関わり方の基本的事項及び監理事項等を定めた条例を制定している自治体が多数見受けられます。これらの条例では、自主的運営に配慮するとしながらも、地方自治法では明確な規定のない出資法人等への関与について規定しており、法人自らの経営評価の実施と市への報告の義務付け、併せて市からの議会報告や公表、及び議会の意見陳述できるとしたことが盛り込まれています。同趣旨の条例は県レベルでも多数制定されていますが、県の出資法人等はかなり大規模で数も多く、そのリスクと不透明性も市町村レベルより高いためと考えられます。大都市も同様で、外郭団体等の監理要綱に基づき関与と監理機能は十分果たしていましたが、各団体の改善の方針をより明らかにするため、条例に切り替えた市もありました。

その他の取り組みとしては、外部団体評価会議、出資法人経営審査委員会等といった出資法人等の経営審査を行う市の附属機関を条例により設置している自治体がありました。弁護士や税理士などの専門家を審査委員に選任し、専門的な経営評価の実施による経営改善の要請等を答申してもらっているもので、これの運用により危機的状況にあった出資法人の赤字経営を建直し、近年は4年連続の黒字経営に大きく寄与した事例も確認しています。

また、出資団体の見直し取り組み状況の検証等を通じて自治体の行財政改革を一層推進するため、地方自治法第252条の37に基づく包括外部監査を公認会計士により実施している自治体も見られました。

これらの対応については、平成21年6月23日に国が示した指針「第三セクター等の抜本的改革の推進について」及び公益法人制度改革の対策、あるいは第三セクター等の経営に係る重大な問題の発生に端を発しており、いずれにおいても近年の出資団体等を取り巻く環境の激変によるものであります。

(3) まとめ

今回の本委員会の調査において、市が出資する法人に関する直接的な議会権限については、地方自治法第96条の議決を要する出資法人に関連する予算決算、契約等に係る事項の議決権のみであり、それ以外は、市の事務部分において、市を通じた間接的な関与しかできない法的な根拠を確認しました。また、指導的立場にある市としても、直接経営に関与できる根拠はないことを確認しています。しかしながら、出資率の高い市が出資する法人の一出資者と捉えた場合や出資法人等の設立時に大きく関わっている場合で、経営責任を明確にする状況判断においては、その立場上主導すべき責務を有しており、日頃からの経営指導をはじめとした関与は、率先して行うべきものと考えます。

市の関与については、国の新ガイドラインにおいても「健全な経営が維持されるように、経営状況等を把握し、適切な関与を行うことが必要」と明記されており、従来にも増してその対策を早急に図るべき時期にあると思われま

す。以上の調査結果に鑑み、議会としては、市当局とともに出資法人等の健全経営に向けて不断の努力で取り組むことが不可欠であります。

更には、二元代表制における議会の役割を果たし、市民への説明責任を果たすためにも、出資法人等に対する監視機能は強化させるべきであり、本委員会委員の総意を持って、「出資法人等への関わり方の基本的事項等を定めた条例」などの関係する例規を制定する必要がある、という結論に至っています。

つきましては、本報告が条例等の制定に向けた礎となることを望むものであります。