

# リアルオプションを考慮した公設民営の新たな制度設計\*

## Institutional setting for DBO considering the real option approach\*

佐藤順一\*\*・土井健司\*\*\*・豊嶋以長\*\*\*\*

By Junichi SATOU\*\*, Kenji DOI\*\*\*, Shigemichi TOYOSHIMA\*\*\*\*

### 1. はじめに

近年、公民連携が国や自治体の財政負担の軽減と公共サービス水準の向上をはかるための手法として注目されている。民営化やPFIなどの事業方式の成否は公共サービスへの需要に大きく依存するが、需要の少ない地方部においても地域性を考慮した公設民営方式の導入が拡がりつつある。

多様な公民連携を進める上では、「所有」、「運営」に加え、「統制（ガバナンス）」の視点を加えた検討が必要とされる<sup>1)</sup>。すなわち、行政による規制、許認可、管理運営に関わる民間主体との契約などを通じ、行政が統制を確保できる仕組みを予め用意しておくことが必要とされる。本稿では、第3セクターを活用した公設民営方式にリアルオプションの考え方を導入し、撤退等の基準を条例施行規則として制度化した地方都市の先駆事例を報告する。それに基づき、今後の地方自治体の行政経営技術への示唆をまとめる。

### 2. 公民連携の方向転換

#### (1) 公設民営の位置づけ

社会資本や公共公益施設の整備の過程は、建設と管理運営に関する主体によって、1)公設公営、2)公設民営、3)民設公営、4)民設民営の4つのパターンに類型化される。このうちの公設民営は施設等を行政が建設し、民間主体に管理委託あるいは業務委託するものである。民間の運営ノウハウが活用でき、公の業務効率化、経費節減に資するとともに、責任分担の明確化により説明責任を果たしやすい、公では制約される事業の多様化を図れるなどのメリットを有している。その一方で、手続きが煩

雑化する、導入可能分野が限定的である、受委託関係が曖昧になりやすいことに加え、民の事業撤退リスクを抱えるなどのデメリットを有する。

大川<sup>2)</sup>によれば、1. に述べた公民連携の態様は内部的な連携と外部的な連携に大別される。前者は第3セクターの事業方式であり、後者は所有・経営の分離を前提とした公設民営やPFIによる事業方式および長期リース等の方式である。既往研究で整理されている通り、第3セクター方式のメリットはノウハウの蓄積があり、住民の参画が可能であるなどの点であり、最大のデメリットは公民の責任分担が曖昧になりやすいという点である<sup>3)</sup>。なお、第3セクターが公設民営に分類される場合もあるが、第3セクター方式は施設の建設（所有）も運営（経営）も行うものであるから、本稿ではこれを公設民営には含めない。

#### (2) 公民連携の方向転換

地方分権の時代においてこそ、地域性を発揮できる運営手法を創造する仕組みとして、第3セクター（自治体出資法人）は、地域の中核的な役割を担うべき存在と位置づけられる。しかし、第3セクターの設立や事業への関わり方、財務管理などは専ら自治体の裁量に委ねられているのが現実である。このため明確な基準もないまま第3セクターが設立され、破綻に至るまで放任され、破綻するにいたっては歯止めない財政支出が行われたケースが全国で散見される。

また、行政の施策は、元来中止や撤退となるケースは想定されていないのが通例である。公共事業などはこうした手順や責任分担を定めた法令がないままに、近年、建設を中断する事例が起きて、対処の方法が決まらず紛糾する問題が数多く起きている。今日の経済と社会の状況は急激な変化に見舞われ、予断を許さぬ状況であることはだれもが認めることであろう。自治体が出資した法人といえども例外ではない。

2003年の総務省自治財政局長通知「第3セクターの指針改定について」<sup>4)</sup>は、こうした課題の改善策を示すものであった。この通知には、地方自治法の改正に伴う公の施設の指定管理者制度<sup>1)</sup>の活用についての言及があ

\*キーワード：公設民営，リアルオプション，統制

\*\*非会員，朝日スチール工業株式会社

(香川県高松市花園町1-2-29, TEL: 087-833-5151)

\*\*\*正員，工博，香川大学工学部

(香川県高松市林町2217-20, TEL: 087-864-2165)

\*\*\*\*正員，株式会社五星

(香川県三豊市高瀬町下勝間670-1, TEL: 0875-72-4181)

る。それによれば、①現に第3セクターにより公の施設の管理を委託しているときは第3セクター以外の民間事業者の活用を積極的に検討すること、②公の施設の管理を行わせるために新たに第3セクターの設立は慎重に行うことと指摘している。この内容は、明らかに第3セクターの適用領域を制限し、内部連携から外部連携への公民連携の方向転換を促すものと言える。

### (3) 第3セクター（内部連携）の存在意義

地方部とりわけ不利条件地域の振興には、地域の人材や団体の一致協力により総合力を発揮し、地域資源を結集していくことが不可欠である。地方公共団体は地域における最大の組織であり、市町村が主導して地域活性化策を講じることが最も実現性が高い。その意味において、地域振興の一つの手法として第3セクターの活用は今後も有効でありつづけると思われる。

また、条件不利地域において、公の施設を活用した集客収益事業等の経営を成り立たせるためには、地域への愛着心や担い手としての誇り、人々の絆と信頼感などを基盤にした組織の運営を行うことが大切である。第3セクターは地域を担う人材を発掘する場であり、先導者を育成する機能をもつ、成功した多くの事例が示すように、「社会関係資本」を機能させる仕組みとして、第3セクターが存在意義を発揮できる領域は今なお大きいはずである。

こうした意義に鑑みれば、前述の自治財政局長通知の示唆する外部連携の道以外にも、従来の第3セクターの問題点を克服し、説明責任を果たしうる新たな公設民営のかたちを生み出すという制度設計の道筋も検討されるべきであろう。次章では、こうした制度設計に先鞭をつけた香川県まんのう町の事例を示す。なお、事例調査にあたっては町の行政担当者へのヒアリングに加え、担当者がまとめた文献 5),6)などの論文を参考にしている。

## 3. 香川県まんのう町における制度設計

### (1) まんのう町の概要

まんのう町は、香川県仲多度郡の3町（満濃町、琴南町、仲南町）が、平成18年3月20日に合併して誕生した新町である。香川県南西部に位置し、面積は約194,33平方km、人口20,316人、世帯数：7,032帯となっており、高齢者率は30%に達し、人口減少が続いている。また、かつての最大産業であった農林業は、担い手のほとんどが高齢者となり、若年層や働き盛りの年代は周辺市町へ通勤する勤労者となっている。

旧仲南町は、直営により道の駅、温泉、ロッジ、研修館を運営してきたが、町が主導して有限会社を設立し、その出資法人を指定管理者にして集客収益事業を展開す

る方針に転じた。直営により種々の運営手法を開拓してきたが、収支の目処を立てたのを機に、公設民営化に踏み切った。

公設民営化の方針に伴い、産直市は直営の特産品センターと「青空市の会」を発展的に統合して、04年に、町とJA、商工会、森林組合の出資をもとに第3セクター有限会社仲南振興公社が設立された。この仲南振興公社は、町立施設の指定管理者として以下の役割を担っていきっている。

- ① 地域のイメージの向上と交流人口の増大
- ② 地域製品の販売
- ③ 地域資源を活用する加工品開発
- ④ 農林産物を中心とする流通経路の開拓雇用創出と人材登用
- ⑤ 町民の健康の増進
- ⑥ 住民福祉の向上
- ⑦ 住民活動の振興

### (2) 第3セクターを活用した新たな制度設計

従来の第3セクターをめぐる問題点を整理し、旧仲南町においては事業や財政のリスクを減少させる仕組みが考案された。それは、制度補完を施した第3セクターとして「特定出資法人」を設置し、指定管理者による公設民営路線を展開する試みであり<sup>78)</sup>、それを可能とするために、条例にて撤退等の条件を定め、事業の業績の悪化による財政への危機的な打撃を避ける仕組みが設けられた。以下に、現まんのう町の「まんのう町法人の設立及び出資等に関する条例」の中から、関連する条文を抜粋する。

(出資の回収などの検討の時期)

#### 第20条

町が出資法人への出資及び経営支援の継続について検討に着手する時期は、別途定める。

(出資の回収の判断)

#### 第21条

町は、前条の検討の結果、第1条の目的、第3条の設立基準及び第4条の公益性の基準を満たす改善の見通しが立たないときは、第15条から第16条の資料の検討及び監査委員の意見に加えて、委員会において、経営を存続する費用と解散に伴う費用を比較した対費用便益分析を行い、それらにより出資を回収する判断を行うものとする。

また、20条にある検討時期については、条例施行規則により以下のように定められている。

#### (条例施行規則第5条)

条例の第20条に定める出資及び経営支援の継続についての検討時期は、次の各号の一に該当する

ときに行うものとする。ただし、商法法人以外の場合はこれと同等のときとする。

- ①出資法人の資本金を消費して、営業収支が3年連続赤字となったとき。
- ②営業収支の赤字が2年連続して総売上の10%を超えたとき
- ③営業収支の赤字が5年連続して総売上の5%を超えたとき

この条例によって、町が設立した第3セクターが本来の目的や公益性が損なわれるか想定外の赤字が出始めた場合、財政に深刻な痛手を与える前に対策もしくは撤退を行うことが可能となった。上記の5%,10%は設備投資をせず、経常経費の均衡さえ実現すれば良い、公設民営型を想定して設定された数字である。地方自治体が第3セクターを設立することは珍しいことではないが、このように撤退の基準を定めて事業を開始した事例は稀なことである<sup>1)</sup>。

なお、上記の条文以外にも、注目すべき点が多い。第1条は町が出資・出えんし法人を設立するときの基準、その法人との関わり方、そしてその法人から出資を回収することを定めている。2条は出資対象とする法人の種類を列挙している。3条は法人を設立するために出資するときの判断基準として、地方自治法に定める公益性の確保を掲げ、4条はその公益性の判断基準を6項目に集約し、町が法人の設立により実現しようとする施策目標を記している。

旧仲南町および現まんのう町の制度設計、すなわち条例に基づく新たな第3セクターの運営の意義は、以下のように整理される。

- 1)出資法人の設立が条例に基づいて行われ、議会を通じて民意による統制（ガバナンス）が確立したこと。
- 2)設立対象とその判断の枠組みが示されたこと。
- 3)地方公共団体と出資法人の関与の手法と規準が明確化されたこと。
- 4)執行機関の権限と責任限度が明らかにされたこと。
- 5)出資法人の経営評価が専門家の視点から常時行われるようになったこと。
- 6)予め経営環境の変化に素早く対処する進退の手法が定められたこと。
- 7)経営破綻や解散時の地方公共団体が担う責任限度を事前に定めたこと。

管見によれば、地方公共団体が出資して法人を設立する明確な基準、関与の方法、経営判断、責任限度、出資の回収、破綻処理にいたる処理を定めた条例は、まんのう町（旧仲南町）以外には見当たらない。これは、いわば法令の空白領域を埋める取り組みである<sup>1)</sup>。まず、

第3セクターの法的根拠を明らかにした上で、既存の判例を検証しつつ、市町村による法人の設立から、関与の方法、破綻処理や撤退に至るまでの運営手法を試みている。その際、地方公共団体がとり得る最高の法形式である条例の制定を、最も効果的な手法とし位置づけたところに特徴がある。

### (3) リアルオプションの実践

リアルオプションとは、柔軟な意思決定に基づいて投資のリスクを低減するためのアプローチである。リアルオプションの意義は、数理的な分析のみにあるのではなく、むしろ定性的であっても明確な意思決定の構造が得られることにある。補注[4]に示すようにオプションには多様な形態があるが、まんのう町の事例で取り入れられているのは、主として拡大オプションおよび撤退オプションである。

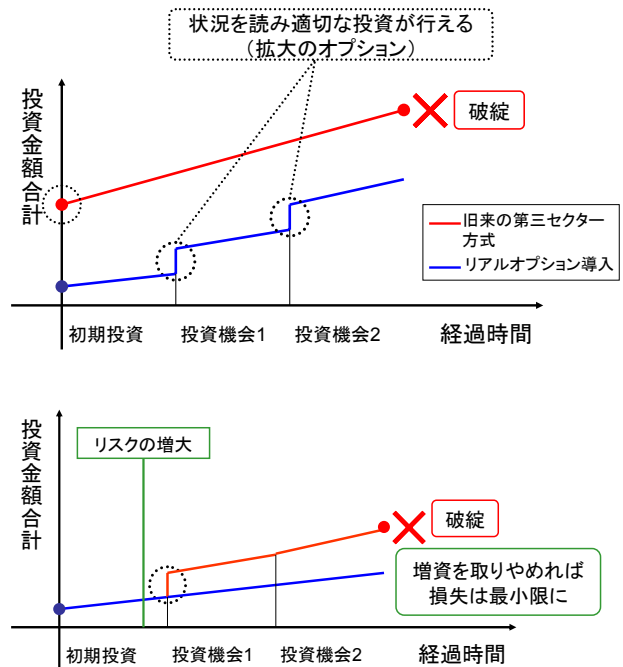


図-1 旧来の第3セクター方式とリアルオプションを導入した場合との比較例

図-1のグラフは、同じ業務の事業を、従来通りの第3セクター方式で行った場合とリアルオプションを導入した場合の、時間経過とともに増大する投資金額の合計を模式的に表したものである。最終的な増資額は双方共に等しいとする。

まず、初期投資の面で、第3セクター方式とリアルオプションを導入した場合を比べると、前者の方が相対的に大きな額となる。さらに初期投資が大きい場合には、利息や維持管理費も多大になり、その後の運営予算を圧迫し続けるというリスクが生じる。なお、第3セクター

が参入する分野は、民間企業では利益が見込まれない分野であることが多く、そもそも事業自体のリスクが高い。そのような中で赤字が当然として処理され、損失補填のために公的資金の投入がされただけで、運営の方針転換がなされない場合には、破綻に向かう可能性が高くなる。

一方、リアルオプションを導入したまんのう町方式では、状況を読み段階的にその時点で必要な増資を行うことが可能となる。また、何らかの形でリスクが増大した場合、その後の増資を止めることで損失を抑えることができる。

経営が悪化したときの対処の方法は事前に想定しておくべきものである。そのための経営状況を把握する仕組みや、その評価と判断の手法が求められる。さらには、事業を継続することが公益性を損なう事態に至った場合の出資の引き上げや撤退の手法を定めておくことが、早期の対処を可能にし、公益を守ることになるであろう。これが撤退のオプションである。

#### 4. おわりに

本稿が注目したまんのう町の事例では、条例により公設民営事業の経営内容を常時把握し、事業評価する視点を示している。また、経営改善の方法を見出しえないときには、撤退するタイミングを明記した制度設計を行っている。これは、「所有」、「運営」、「統制(ガバナンス)」の3つの視点を備えた制度と言えよう。そこでは、破綻した法人を放置することこそ公益性を損なうものであり、破綻処理に着手しないことは不作為による違法行為である、という強い説明責任への意志が貫かれている。

地方分権時代の自治には、地域の特性を反映した独自の施策を展開していくことが期待される。まんのう町の行政担当者は次のように記している。地域振興の実績が上がり、成功した集客収益事業の運営の姿は多種多様である。失敗した形態は一様であり、その手法の欠陥は単純である。その地域にとっての最適の姿は当地の人間関係と風土の中で見出すしか他はない<sup>9)</sup>。

**謝辞：**本稿のまとめにあたり多大なご助言ならびに貴重な資料提供をいただいた、まんのう町・社会福祉法人まんのう町社会福祉協議会の竹林昌秀氏に深謝の意を表す。

#### 補注

[1] 指定管理者の制度は、地方分権の趣旨に沿うように、地方公共団体が条例により指定の手続きを定めることとなっており、市町村の地域性や個々の公の施設を取り巻く諸条件を斟酌する運用を期待する柔軟な制度となっている。

[2] この例規の運用については、制度趣旨や条文の意図がまだ十分に活かされていない部分がある。例えば、費用対効果の算出は実施されておらず、行政評価による5段階評点の積算のみが行われている。

[3] 地方財政法は、地方公共団体が地方債を財源とした出資を認めている。従来、補助金の交付は条例や要綱に基づいて行われるのが慣例であるが、法人の設立と出資の判断基準と手順を定めた例規を持つ自治体はほとんど見られない。自治体が出資者となることは、以後長期にわたり事業の責任を担い後世への責任を負うことと同義である。こうした法令の空白領域が存在することが第3セクターの経営破綻を引き起こし、対処の方法が定まらぬ原因となっている。

[4] 代表的なオプションの種類は、1)タイミングオプション、2)拡大オプション、3)柔軟性オプション、4)撤退オプション、5)学習オプション、および6)段階的オプションなどに分類される。社会資本や公共公益施設の整備においてリアルオプションが明示的に考慮されることは稀である。公的セクターでは経済環境のリスクを事前に検討にいれることは少なく、将来の事業計画の変更を事前に想定することが難しいとの現実もある。とりわけ、行政施策については撤退の手法は想定されないのが通例である。

#### 参考文献

- 1) 佐野：公共サービスとPPP，開発こうほう，Vol. 478，pp.5-10，2003.
- 2) 大川：公民連携による新たな地域創造，ぎょうせい，1999.
- 3) 総務省自治財政局長通知：第3セクターに関する指針の改定について，2003.
- 4) 総務省：第三セクター等の状況に関する調査結果の概要，2003.
- 5) 竹林：指定管理者制度の活用による集客収益事業の展開，自治体法務研究，2005.
- 6) 竹林：第三セクターの設立基準・関与・撤退のための制度設計，地方財務，2004.
- 7) 成田：「公の施設」の管理委託から管理代行制度へ，地方自治実施セミナー，2003.
- 8) 三野：指定管理者制度と自治体行政の責任—サービス提供施策としての公の施設の存在意義，(社)東京自治研究センター，Vol.4，2004.