

外郭団体の営利転換に向けて

行政情報コンサルティング部
コンサルタント 小坂真弘

1. はじめに

2001 年 12 月に行政改革推進本部で特殊法人等整理合理化計画がまとめられ、内外の事業環境の変化、民間企業の経営ノウハウの導入の高まりのなかで、特殊法人等の抜本的改革が実行されようとしている。一方、地方公共団体の公益法人、公社などの「外郭団体」においても、特殊法人等と同様の構造的な問題に直面しており、事業スキーム、組織、資金調達、経営手法などの様々な点から見直しが迫られている状況にある。

2. 外郭団体の現状と課題

外郭団体は、多様な行政サービスへのニーズへ対応する必要性から、行政では十分にカバーしきれない分野において行政サービスの向上、行政需要への柔軟で素早い対応ができるよう、行政と連携して多くの公的役割を果たし、行政が行うべき分野を補完・代替・支援する役割を担ってきた。

しかし、その一方で近年の社会経済環境の変化等を背景に、経営上の課題や民間事業との競合、役割分担が生じ、外郭団体のあり方そのものが問われ始めている。

外郭団体が、その本来の役割を的確に果たすためには、業務や組織のスリム化など高い効率性を追求し、適切な経営体制を確保する必要がある。

3. 地方公共団体の外郭団体の見直しに関する取り組み

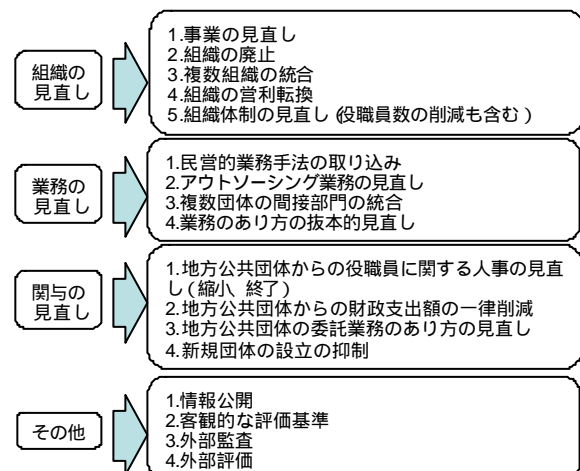
多くの地方公共団体は、昨今の地方税収入の減収と支出の硬直性により、財政難の状態にある。従来、外郭団体はこれまで増加の一途を辿ってきたが、そのトレンドにも変化が出ている。

外郭団体による事業はいったん始まると、時代が変化して、その役割が曖昧になっても、なかなか終わらない傾向にある。民間が育っても任せようとせず、職員雇用や地域経済への配慮が大義名分となり、改革は進み難いためである。

そこで地方公共団体では外郭団体の改革指針を策定し、見直しに向けた具体的なアクションプランにより一斉に対応を開始している。

地方公共団体の外郭団体に対する改革のパターンを集約すると図 1 のようになる。

図 1 外郭団体への対応パターン



4．公益法人の営利転換

外郭団体を改革する一つの手段として、民間の事業スキーム、経営ノウハウを活用した「民営化（＝営利転換）」が注目されている。民間活力を導入できる事業特性を持つ場合には、官の事業スキームから民の事業スキームへ変化させることにより、同じコストをかけても提供するサービスの水準が向上する傾向にある。

外郭団体の民営化の方法には様々な転換スキームが存在するが、ここでは「公益法人の営利転換」を例に考察する。

地方自治体の公益法人はほとんどの場合、職員・OBが役員等に登用され、多くの職員は所管する自治体から派遣されている場合がほとんどである。さらに、予算をはじめ事業面においても所管する自治体の影響力を極めて強く受けているため、利用者に顔を向けた利用者満足度志向、コストの効率性を重視した運営がなされていないケースが多い。

そのため、公益法人を営利転換し、株式会社化して、運営に民間の発想、経営手法を取り入

れることで、同じインプット（ヒト・モノ・カネ・ノウハウ）であっても、アウトプット（サービス水準、処理できる業務量等）に大きな較差が生まれる傾向にある。（ただし、（財）（株）という箱を変えれば成果が出るという単純なものではない）

1) 国の運用指針及び実際の営利転換のケース
総務省の「公益法人の設立許可及び指導監督基準の運用指針」(平成8年12月)においては、公益法人の事業内容が、社会経済情勢の変化により「営利企業の事業と競合し、又は競合する状況となっている場合」には、公益法人としてふさわしいと認められる事業内容への改善等に向けた措置を講じるか、あるいは営利法人等への転換を行うことになっている。

特に、監督官庁（都道府県）の見解として、営利事業としての一定の事業を財団法人で行うことは好ましくないとの判断から実施される。表1は過去に営利転換された主な事例である。

表1 営利法人等への転換状況

所管官庁	法人名	営利競合状況等	転換日・形態等
宮城県知事	(財)築館自動車学校	自動車教習所事業が営利競合	H11.5.31 / 指針(1)
秋田県知事	(財)秋田厚生会	医薬品の備蓄、医療情報提供、保険薬局の開設運営に係る事業が営利競合	H13.3.19 / 指針(4)
山形県知事	(財)茂木学園	自動車教習所事業が営利競合	H13.3.30 / 指針(1)
	(社)高瀬学園	自動車教習所事業が営利競合	H12.10.31 / 指針(2)
福島県知事	(社)福島県開拓会館	結婚式・宴会等事業が営利競合	H11.9.27 / 指針(4)
群馬県知事	(財)群馬県郵政福祉会館	会館運営、結婚式場、レストラン事業が営利競合	H12.8.31 / 指針(1)
長野県教育委員会	(社)信濃教育会出版部	教材 教具の斡旋頒布業が営利競合	H13.2.14 / 指針(4)
京都府知事	(財)中部交通安全教会	自動車教習所事業が営利競合	H12.3.31 / 指針(1)

出所) 平成13年度版公益法人白書

< 総務省の営利転換の例示 >

指針(1)： 社団法人・財団法人が解散した後、その事業を株式会社に譲渡する場合

指針(2)： 社団法人がその事業を株式会社に譲渡した後、解散する場合

指針(3)： 社団法人がその事業を株式会社に現物出資した後、解散する場合

指針(4)： 社団法人・財団法人が目的(事業)を変更して、従来行ってきた事業を株式会社に譲渡し、残存する又は追加された事業を継続することとして公益法人が存続する場合

指針(5)： 社団法人・財団法人が目的(事業)を変更して、従来行ってきた事業を株式会社に現物出資し、残存する又は追加された目的に従った事業を継続することとして公益法人が存続する場合

2) 営利転換の実際

公益法人から株式会社に営利転換するに際しての検討すべきポイントは多数ある。例えば、資本金額、民間の出資比率、株主構成、経営陣の構成、資産譲渡の方法、営業権の評価、課税、自治体への施設使用料等の支払いなど様々なポイントである。さらに、営利転換の事務手続においては様々な選択肢があり、それらを営利転換の目的と将来の経営戦略に

即して最適な組合せを求めることとなる。その際には、同時に損益及びキャッシュフローのシミュレーションをして各方法を評価しなければならない。なお、監督官庁と所管部署との事前協議も頻繁になされ、相当の手間隙を必要とする。

具体的なイメージを持ってもらうために、営利転換の一例として、埼玉県営ゴルフ場の事例を紹介する。

図2 埼玉県営ゴルフ場の営利転換

【転換前の財団法人の概要】

(1) 設立経緯

平成9年10月の「行政組織・定数等改革検討委員会報告書」において、県営ゴルフ場の「民間による効率的な管理運営の検討」が提言がなされた。

平成12年2月9日に新会社が設立され、平成12年4月1日より事業を開始している。

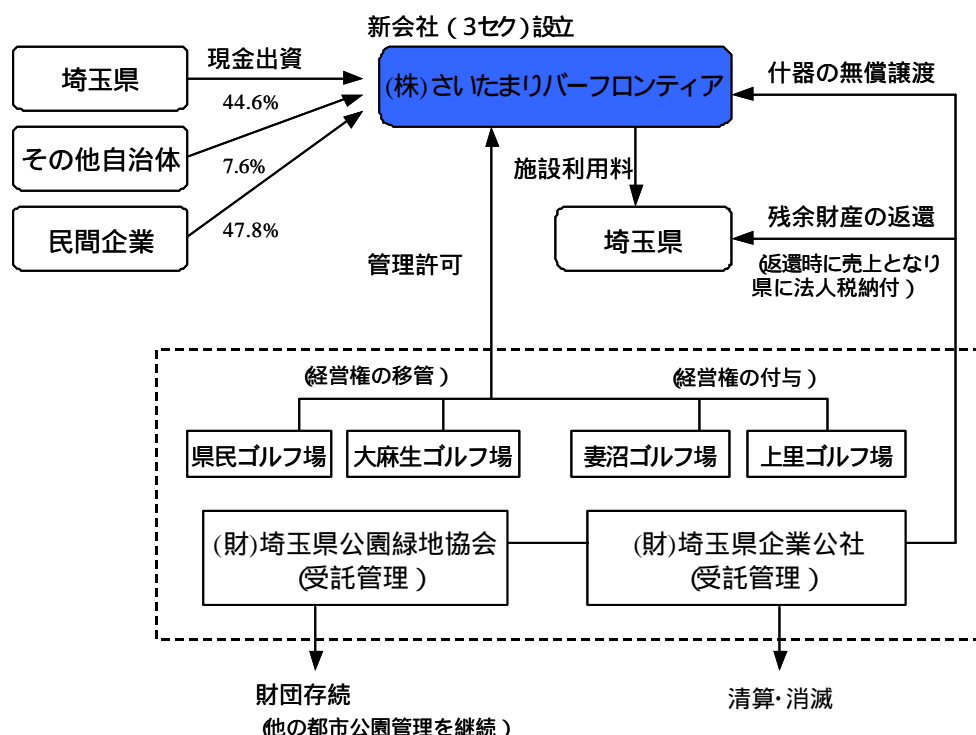
(2) 事業内容： 公園協会 県民ゴルフ場を含む都市公園施設の管理・運営 (県民ゴルフ場、大麻生ゴルフ場)

企業公社 県営ゴルフ場の管理・運営(妻沼ゴルフ場、上里ゴルフ場)

(3) 役職員数： 公園協会 支配人・副支配人の計4名出向

企業公社 支配人・副支配人の計4名出向、残り職員は全員財団採用でゴルフ場管理・運営業務に専従

【営利転換のスキーム（財団法人 株式会社）】



【営利転換の実務的ポイント】

(1) 財産の移転方法とその考え方

- ・ 埼玉県は現金を拠出して出資し、企業公社所有の什器類は無償譲渡(課税なし)した。その他の残余財産は公社清算時に埼玉県へ返還している。
- ・ ゴルフ場の所有権は移転せず、新会社は埼玉県へ「施設利用料」を支払っている。
- ・ 公園協会管理のゴルフ場は県営であり、かつ起債もしていたため、行政財産のまま新会社に貸付けている。
- ・ 企業公社管理のゴルフ場は、町営で起債も償還完了間近であったため前倒しで償還し、行政財産から普通財産に転換して新会社に貸付けている。
- ・ 財産については、財団法人(埼玉県企業公社)の解散時には、残余財産は寄附行為に記された団体(埼玉県)に帰属する。
- ・ 営業権については、各ゴルフ場ともに、国有地を含む河川敷にあるため、河川法・都市公園法が適用され、都市公園法上の規定に基づき管理許可・設置許可を付与された。

(2) 財産移転に関連した課税

- ・ 埼玉県企業公社の保有していた什器類については、新会社は無償譲渡したが、税負担は発生していない。残余財産については埼玉県に返納している。

(3) 県保有の株式

- ・ 公共出資比率についての国土交通省の指導が従来より柔軟化してきているので、将来的には民間出資比率を上げ、公的出資割合を順次下げる意向にある。

(4) その他(事業継承、経営効率化)

- ・ 経営移管時の業務継続性も、各ゴルフ場での受付体制が変わらなかったため、特に問題はない。特に企業公社はプロパー職員がほとんどであったので、転籍によりノウハウ継承も可能となっている。
- ・ 利用料金設定が自由になり(従来は県条例での決定事項)、シーズンオフ価格の設定、大口コンペの誘致・割引など、柔軟なマーケティングが可能になった。各ゴルフ場が競い合う環境も生まれている。移管後は、客数減少傾向に歯止めがかかり、事業も軌道に乗っている。

5. 外郭団体の民営化に向けた示唆

(How)で実施すべきか検討することになる。

今後、外郭団体の民営化に向けて、具体的に検討する際に留意すべき事柄を示す。なお、民営化スキーム、営利転換スキームの形態によって留意する点異なるが、以下は共通的な検討事項である。

1) 営利転換の目的の明確化

最初に、営利転換(民営化)の前提となる政策目的及び営利転換の目的を明確にしなければならない。さらに、その目的を、誰に(Who)、何を(what)、どのようなスキーム

2) 過去の経営実績の把握と経営診断

特殊法人等、外郭団体の経営評価を実施して気づくことだが、事業のコスト情報が経営評価、意思決定に活用できる形態では十分に整備されていない。ある事業に対して本当にいくら要しているかがわからない。最近では、行政コスト計算書を作成しているが、これを用いても経営評価に足りる会計情報は得られないのが現状である。

そこで、各事業のコスト構造を把握し、過去の経営実績、成果、経営診断を第三者によ

りの確に評価させることが重要である。

3 経営者、経営の仕組み導入による真の民営化

営利転換後における会社の戦略策定もあらかじめ行い、事業のシナリオを描いておくことが重要である。

また営利転換しても、経営陣、職員意識、意思決定プロセス、業務プロセスなどの抜本的な改革を打たなければ、その効果はほとんどないだろう。箱（財）（株）への法人組織転換）を替えるだけでは、労多くして益少なしである。

そこで、営利転換による目的とする効果を享受するために、民間の優秀な経営者を登用し、民間の経営手法をどんどん導入していくことが求められる。人事制度や意思決定プロセス、行動規範の明示化など経営の仕組みを抜本的に変えていかないと、職員意識は変化しない。

さらに、民間と行政との出資比率についても、必要最低限の出資として、民間活力を導入しやすい状況を作り出すことが重要である。

4 公的関与による利用者保護

公的関与を一部残すことは、民営化とは逆行するように思われるが、これまでの受益者サイドへの配慮を欠いた民営化は片手落ちである。

そこで民営化した事業に対して地方公共団体がどの程度の公的関与を残すか、検討する必要がある。事業によっては、政策目的の達成と利用者保護のための公的関与のあり方が事前に求められてくる。

このような配慮をすれば、民営化しても憂慮するような受益者サイドへの不利益につながる可能性は低いだろう。

5 営利転換に向けた詳細な検討

事業収入拡大の可能性、事業コストの削減

可能性（効率化）など、営利転換により得られるメリットを数量的に試算し、それにより増加する「事業価値」を把握する必要がある。また、所管する地自体との関係性の変化もあるため、これまでのような土地・建物等、資金の低廉貸付あるいは無償貸付などができなくなるケースもあるため、それらを織り込んだシミュレーションが不可欠となる。

6 おわりに

地方公営企業、公社、公益企業などの外郭団体は「市場の失敗」を回避するために、行政の種々の目的達成の効率的な手段として活用されてきた。しかし、それらの実態を考察すると、市場の失敗を回避するという本来の目的は薄れているにもかかわらず、公益性、公平性、非営利性などの大義名分を盾に、膨大な資金を注入し続けている。

行政では、トップの強力なリーダーシップ等の外圧がないと、誤ったベクトルを修正できない組織特性を持つ。つまり、行政は、合理的な評価基準の下に、事業からの撤退できない傾向にある。

行政自らが改革を行うことは評価できるが、限界はみえている。そこで、第三者による厳格な外部評価を外郭団体の改革に導入し、現在の流れを止めてはならない。行政自らが評価する行政評価のような仕組みではなく、第三者による厳格な評価システムを構築し、改革を継続する仕組みづくりが不可欠である。

参考文献

法務省民事局参事官室編「公益法人の営利転換方法」(1998年、商事法務研究会)

「公益法人の設立許可及び指導監督基準の運用指針」(1996年)

「公益法人の営利法人等への転換に関する指針」

(1998年)

「平成13年度 公益法人白書」(2001年)

筆 者

小坂 真弘(こさか まさひろ)

行政情報コンサルティング部 コンサルタント

専門は特殊法人・公営企業の経営改革、民営化

E-mail: m-kosaka@nri.co.jp