

外郭団体への関与のあり方について

本市ではこれまで、外郭団体は自主的・自立的な経営を目指すことを基本的な方針としてきましたが、平成 26 年 8 月に出された国の指針において、団体の経営健全性確保と活用の両立が求められるなど、外郭団体を取り巻く環境が変化してきています。

また、市退職者の再就職の適正化や財務の健全性確保等、様々な社会的要請に応えながら、経営の安定化による公的サービスの安定的な提供や充実を図るため、引き続き市が外郭団体に対して指導・調整を行っていく必要があります。

そこで、団体の役割や特性に応じた適切な関与のあり方について横浜市外郭団体等経営向上委員会に諮問し、答申を受けました。

この答申に基づき、外郭団体への関与のあり方について整理を行いましたのでご報告いたします。

1 概要

(1) 関与基準

市が団体の経営に関与する目的を、

- ① 団体が市の方針や重要政策の実現に向けて確実に取り組むこと
- ② 団体の財務の健全性を確保し、市財政の悪化を未然に防ぐこと

とし、「政策的関係性・非代替性」及び「財政的影響度」の高低を市が団体の経営に関与する基準（関与基準）とします。

この基準に基づき、総務局と団体所管局が協議して各団体を分類し、それぞれの位置付けに応じた関与を行っていきます。

(2) 関与方針

関与の目的を実現するため、次の 4 つの方針（関与方針）により、団体に関与していきます。

また、法人形態ごとの基本的な考え方として、株式会社の団体は民間の経営ノウハウの活用を図り、その他財団法人等については専門的人材の活用を図るなど、設立の根拠法令等を踏まえた関与を行います。

① 経営に積極的な関与を行う団体

市の重要政策の実現や団体の財務の健全性を確保するために、団体の経営に積極的に関与する必要があるグループ。団体の経営全般に一定の関与を行う。

② 政策実現のために密接に連携を図る団体

市の重要政策を実現するために団体と密接に連携していく必要があるグループ。団体の確実な事業の執行を確保する。

③ 財務の健全性確保に向けて経営をチェックする団体

団体の財務状況が悪化すると市への財政的影響が大きいグループ。市は団体の経営をチェックする。

④ 自主的・自立的な経営の確立を図る団体

自主的・自立的な経営の確立を図るグループ。ガバナンスを目的とした職員派遣や出資による関与を速やかに解消する。

(3) 関与の手段

下記のような手段を団体の状況に合わせて適宜活用し、関与方針に応じた適切な関与を行います。

①協約の策定・更新

協約を策定・更新する際は、市の関与方針に応じた団体経営の方向性や協約の目標を設定することとし、これにより市の関与方針を踏まえた協約に基づく団体経営を図ります。

②職員の派遣等

市の関与の程度や目的に合わせてガバナンスの確保を目的とした派遣・兼職を行うことにより、団体の経営に関与（または関与を縮小）することとします。

③株式会社に対する出資

市の関与の必要性に合わせて適切に株式を保有し、株主の権利により関与します。

④その他

・協定等の締結

団体に対する市の指導・調整を補完するため、必要に応じて団体と協定等を締結します。

・定款の見直し

市が求める役割・事業を団体の定款に具体的に明記するよう要請し、団体に求める役割を明確にしていきます。

2 今後の取組

関与方針に基づいた適切な関与を行うことにより、団体経営の最適化に向けた効果的な指導・調整を行っていきます。

また、新たな協約を策定、あるいは協約を更新する際には、今後団体ごとに設定する関与方針に応じて、団体経営の方向性や協約の目標を設定します。

【関与方針と協約（団体経営の方向性）の対応表】

		協 約 (団体経営の方向性)			
		引き続き経営の向上に取り組む団体	事業の再整理・重点化等に取り組む団体	民間主体の移行に向けた取組を進める団体	統合・廃止の検討を行う団体
関与方針	①積極的関与	○	○	×	△※
	②密接に連携	○	○	×	△※
	③経営チェック	○	○	○	○
	④自主・自立	×	×	○	○

※団体経営の向上を目的とした団体の統合

平成 28 年 1 月 29 日

横浜市長
林 文子 様

横浜市外郭団体等経営向上委員会
委員長 大野 功一

外郭団体への関与のあり方の見直しについて（答申）

平成 27 年 5 月 28 日総行第 294 号により諮問を受けた標記の件について、横浜市外郭団体等経営向上委員会にて審議を重ねた結果、次のとおり意見をまとめたので、答申として提出する。

1 見直しの趣旨

横浜市では、これまで外郭団体は自主的・自立的な経営を目指すことを基本的な方針としてきた。しかし、平成 26 年 8 月に出された国の指針において、団体の経営健全性確保と活用の両立が求められているほか、これまで外郭団体が担ってきた事業に民間事業者の参入が進むなど、団体を取り巻く環境が変化してきている。

また、市退職者の再就職の適正化や団体財務の健全性確保等の社会的要請に応えながら、経営の安定化による公的サービスの充実を図るため、引き続き市が外郭団体に対して指導・調整を行っていく必要がある。

そこで、横浜市と各団体の関係性を改めて検証するとともに、団体の役割や特性に応じた適切な関与のあり方を検討し、団体経営の最適化に向けた効果的な指導・調整を行う仕組みを確立する必要がある。

(1) 団体経営の最適化

市民サービスの一層の向上に向け、団体の役割や特性を分析して適切な関与を行うことにより、市の政策を効率的・効果的に実現できる最適な経営体制を構築する必要がある。

(2) 外郭団体への効果的な指導・調整

関与の方針に合わせた適切なガバナンスを確保し、市の方針・政策に沿った団体経営を保持するため、外郭団体への関与のあり方を整理・類型化し、団体に対する関与の方針を明確にする必要がある。

(3) 関与の方針を踏まえた協約の策定・更新

現行協約を策定する際、横浜市外郭団体等経営向上委員会（以下、「経営向上委員会」という。）の審議において、横浜市の外郭団体に対する方針が整理されていない点が度々議論になった。

外郭団体に対する市の方針が明確でなければ、市の関与が前例踏襲に流れあるいは一貫性を欠く恐れがあり、また協約に係る市と団体との協議に支障を来しかねない。それゆえ、市は外郭団体に対する関与の方針を明確にした上で、協約の策定・更新作業を行うべきである。

2 市が外郭団体の経営に関与する目的

外郭団体は、社会経済情勢の変化や多様化する市民ニーズに対応し、民間の資金や人材、経

営のノウハウを活用しながら、公共的・公益的な事業やサービスの提供を効率的・弾力的に行うために設立され、行政を補完し、公的サービスを安定的に提供する上で重要な役割を担っている。そのため横浜市は、こうした行政の一翼を担う団体に対して適切なガバナンスを確保し、市の方針や重要政策の実現に向けて確実に取り組むよう指導・調整する必要がある。

また、一部の団体に対しては多額の貸付金や損失補償などを行っており、団体経営の悪化は横浜市の財政に大きく影響を与えることが想定される。そうした事態を防ぐためにも、横浜市は団体の経営に一定程度関与し、団体の財務の健全性を確保する必要がある。

3 関与基準

団体が果たすべき公的役割や財務状況はそれぞれ異なり、すべての団体に一律的な関与が必要なのではないため、市の関与の強弱を判断する基準が必要である。

市が団体の経営に関与する目的は、前述のとおり一つは団体が市の方針や重要政策の実現に確実に取り組むこと、もう一つは団体の財務の健全性を確保し、市財政の悪化を未然に防ぐことである。そのため、「政策的関係性・非代替性」及び「財政的影響度」の高低を市が団体の経営に関与する基準（以下、「関与基準」という。）とし、この基準に基づいて、各団体に対してそれぞれの位置付けに応じた関与を法人形態ごとに行っていくことが有効である。【資料参照】

(1) 政策的関係性・非代替性

「政策的関係性」とは、市の重要政策と団体の事業との関係性の高低を示すものである。即ち、団体の事業が市の施策を補完し、市の重要政策を実現するために経営に関与することが不可欠な団体は「政策的関係性が高い団体」となる。

政策的関係性を判断する基準として、例えば、横浜市中期計画等、横浜市議会で議決された計画等に係る政策を実現するために不可欠な団体であるか、市が行うべき業務を市に代わって、又は市と一体的に行っているか、などが考えられる。

また、「非代替性」とは、外郭団体以外で当該事業を担うことができる事業者の有無、あるいは希少の程度を示すものであり、例えば非公募での施設運営等により団体が市の施策を補完している場合は、「非代替性が高い団体」となる。

これら二つを合わせて、総合的に「政策的関係性・非代替性」を判断する必要がある。

(2) 財政的影響度

「財政的影響度」とは、団体の経営が悪化した場合の市財政への影響の大きさを示すものである。そのため、団体経営の悪化により市の貸付金が返済されないなど、市財政への影響が大きい団体は「財政的影響度が高い団体」となる。

財政的影響度の判断基準として、例えば、出資・出捐金、貸付金残高、損失補償額のいずれか一つが1億円以上の団体とすることなどが考えられる。

4 関与の考え方

(1) 関与基準に基づいた関与の考え方

関与基準に基づいて外郭団体に対する関与の考え方を整理すると、外郭団体に対する関与は、「政策的関係性・非代替性」の高低及び「財政的影響度」の高低を組み合わせた4つに分類することができる。市は関与基準に照らし、各団体の状況を踏まえて適切に分類しなければ

ばならない。

また、各分類の団体に対しては、関与基準の考え方を踏まえると、次の4つの方針（以下、「関与方針」という。）により関与していくことが考えられる。

ア 経営に積極的な関与を行う団体

市の重要政策の実現や団体の財務の健全性を確保するために、団体の経営に積極的に関与する必要があるグループであるため、市は適切な株式の保有や職員の派遣等により団体の経営全般に一定の関与を行う必要がある。

この分類の団体は、市の適切な関与を確保するため、市が主たる出資者であり、かつ出資比率50%以上を目安とすることが望ましい。

イ 政策実現のために密接に連携を図る団体

市の重要政策を実現するために団体と密接に連携していく必要があるグループであるため、市は適切な株式の保有や職員の派遣等により、団体の確実な事業の執行を確保する必要がある。

この分類の団体は、市の適切な関与を確保するため、市が主たる出資者であり、かつ出資比率25%以上を目安とすることが望ましい。

ウ 財務の健全性確保に向けて経営をチェックする団体

団体の財務状況が悪化すると市への財政的影響が大きいグループであるため、市は適切な株式の保有や職員の派遣等により経営をチェックする必要がある。

この分類の団体は、市の適切な関与を確保するため、市が主たる出資者であり、かつ出資比率25%以上を目安とすることが望ましい。

エ 自主的・自立的な経営の確立を図る団体

自主的・自立的な経営の確立を図るグループであるため、ガバナンスを目的とした職員派遣や出資による関与の解消に向けて、速やかに取り組む必要がある。

関与の解消については、原則として出資比率を25%未満にすることとし、例外として市以外の者の出資比率が単独で市より高い場合も同等の取り扱いとすることが考えられる。

(2) 法人形態ごとの関与の考え方

株式会社や財団法人等設立の根拠となっている法律が異なることから、団体への関与については、法人形態ごとに検討する必要がある。

ア 株式会社

株式会社は、利益を上げて出資者（株主）に配当する仕組みを持った法人であり、公益的な使命を持った外郭団体であっても、公益性とのバランスを取りながら利益を上げて株主に還元していく必要がある。

そのため法人形態が株式会社の外郭団体は、民間の経営ノウハウを活用しながら、公益性の確保と収益性向上の両立を目指す必要がある。

また、株式会社のガバナンスを確保する上では、株式の保有が非常に重要である。

イ 財団法人

財団法人は、拠出された財産の運用等により事業を行うものであるが、横浜市の外郭団体は、その多くが市や個人等から拠出された財産で設立されたものである。

そのため、市が一定程度団体の経営に関与して公益性を確保するとともに、団体が担う公益的事業の更なる向上のため、専門的人材の活用が必要である。

また、財団法人では基本的事項の意思決定は評議員会が担っていることから、理事だけでなく評議員としての関与も重要である。

ウ 社団法人

社団法人は、社員により構成される団体であり、横浜市も法人の社員となっている。法人は会員から受け入れる会費により、当該会員に共通する利益を図るための事業を行うことから、専門的人材の活用を図り、団体が担う共益的事業をより向上させる必要がある。

社団法人の最高意思決定機関である社員総会においては、基本的に社員は等しく議決権が与えられているため（1名につき1個）、社員総会を通じた関与には限界があることを考慮する必要がある。

エ 社会福祉法人

社会福祉法人は、公益性の高い社会福祉事業を主たる事業とする非営利法人である。福祉ニーズの多様化・複雑化に対応するため、専門的人材の活用を図り、団体が担う社会福祉事業をより向上させる必要がある。

社会福祉法人における評議員会は、任意設置の諮問機関として位置付けられているため、評議員会を通じた関与には限界があることを考慮する必要がある。

オ その他（横浜市信用保証協会、横浜市住宅供給公社）

どちらも個別法を根拠に設立された団体であり、自治体の一定の関与が想定されている。そのため、市が団体の経営に一定の関与を行いつつ、それぞれの団体に求められる専門的人材の活用も必要である。

理事長等の選任については市長が行うこととなっていることから、理事長等の選任を通して関与することも考えられる。

5 関与の手段

横浜市が、自治体の権限により所管する外郭団体等に対して関与する法的根拠は、主に地方自治法第221条に基づく市長の調査権等及び第199条に基づく監査委員の監査権がある。

しかし、これらは市の予算や出資金等の適正な管理・執行の確保を目的としたものであり、法人の独自の権限の行使について、市長の関与を認めるものではないと解されている。

そのため、市が関与方針に応じて適切な関与を行っていくには、様々な手段を組み合わせることが効果的である。

(1) 協約の策定・更新

協約を策定・更新する際は、市の関与方針に応じた団体経営の方向性や協約の目標を設定することとし、これにより市の関与方針を踏まえた協約に基づく団体経営を図ることが可能となる。

(2) 市職員の派遣等

外郭団体への職員の派遣・兼職については、これを「ガバナンスの確保」や「支援・連携」などを目的とした派遣・兼職に整理することが考えられる。市の関与の程度や目的に合わせてガバナンスを目的とした派遣・兼職を行うことにより、市の政策に沿った業務の執行や財

務の健全性確保を図ることが可能となる。

(3) 株式会社に対する出資

株式会社については、出資比率によって経営への関与が大きく変わることから、市の関与の必要性に合わせて適切に株式を保有し、株主としての権利により団体の経営に関与することが可能となる。

(4) その他

ア 協定等の締結

団体に対する市の指導・調整を補完するため、必要に応じて市と団体が協定等を締結することも検討すべきである。

イ 定款の見直し

市が外郭団体を設立するにあたっては、必ず市として団体に求める役割があるはずである。法令上、「法人は、法令の規定に従い、定款その他の基本約款で定められた目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う」（民法第34条）こととされていることから、市の求める役割・事業を団体の定款に具体的に明記するよう要請し、団体に求める役割を明確にすることも考えられる。

6 関与方針と協約との関係

横浜市では、市と団体が「団体経営の方向性」に基づいて、中期的な主要目標である協約を策定している。協約は、団体の経営の方向性や取組等について定めたものであるが、これに対して関与方針は、各団体の現状を関与基準に当てはめ、市の団体に対する関与の考え方を定めるものである。

そこで、今後協約を策定・更新する際は、市と団体が協議し、市の関与方針に応じた団体経営の方向性や協約の目標を設定することにより、市の関与方針を踏まえた協約に基づく団体経営を進める必要がある。

また、協約は団体の中期的な主要目標であることから、基本的に団体の中期的な計画等に合わせて更新することとしている。

一方で関与方針は、団体の位置付けに応じて市の関与を変えるものであることから、団体の財務状況や市の中期計画、民間事業者等の参入状況など団体を取り巻く環境の変化に応じて、適宜見直す必要がある。ただし、団体を取り巻く環境に大きな変化がない限りは、基本的に市の関与方針が変わるものではないと考える。

■ 関与基準と関与方針

