

資料解説

## 「地方公営企業法等の一部改正（通知）」 （総財公第103号平成23年8月30日）について

菅原敏夫

### この通知の背景

2011年8月30日に地方公営企業法・政令改正に関する通知が、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律等の施行に伴う地方公営企業法等の一部改正について（通知）」（以下「通知」と呼ぶ）、「総財公第103号平成23年8月30日」として各都道府県知事・各指定都市市長・各都道府県議会議員・各指定都市議会議員宛に、総務副大臣鈴木克昌名で出された。「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（以下「第1次一括法」と呼ぶ）等の施行に伴って、地方公営企業法、地方公営企業法施行令、地方公営企業法施行規則、地方公営企業資産再評価規則の一部が改正されたことについての通知である。

地方公営企業法は1952年に制定され、企業の再建制度を導入した1966年の改正、同制度を廃止し経営健全化の仕組みそのものを「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下「健全化法」と呼ぶ）に移行させた2008年の改正に続く、根本的な改正に直面することになった。

今回法改正されたのはたった2条分（第32条及び第32条の2）だけであるが（直接地方公営企業の改変に関係のない企業団の組織に関する事項を除いては）、地方公営企業に本質的なインパクトをあたえる改正となった。そもそも地方公営企業法は地方公営企業制度特有の仕組みを地方公営企業法施行令に委ねているため、特徴を支える法律本体の規定の変更は施行令全体の変更に直結する。今回の法改正もそうした性格を有する。政令・規則の改正は法改正に直接関連する部分のみの改正だが、法が支えていた制度全体の改正のためには、今後予定されている政省令の改正と健全化法等の改正が残されている。制度全体

の改正のための政省令の改正の詳細は未だ明らかではないが、法の基本が改正されたことから、不可避である。資本制度等に関する政省令の改正を待たずに、今日論ずる所以である。

先にも述べたように、今回の地方公営企業法の改正は第1次一括法の第6条による改正である。通知も「今回の改正は、地方分権改革推進計画（平成21年12月15日間議決定）に基づき、地域の自主性及び自立性を高めるための改革を推進するため、地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付けを規定している関係法律の一括改正等の一環として行われたものです。」と述べている。確かに、地方分権改革推進計画は、

- 利益の処分に伴う減債積立金等の積立義務（32条1項）、減債積立金等の使途に係る規定（同条3項、4項）、資本剰余金の源泉別の積立てに係る規定（同条5項）及び資本剰余金の使途に係る規定（同条6項）は、廃止し、条例の定めるところにより、又は議会の議決を経て、利益及び資本剰余金を処分できることとする。また、議会の議決を経て、資本金の額の減少を行うことができることとする。
- 欠損の処理の規定（32条の2）のうち繰越しに係る政令委任規定は、廃止する。
- 企業団の監査委員の定数に係る規定（39条の2第5項）は、廃止する。

の3項目を挙げ、第1次一括法はそれを条文化している。ところが、この地方分権改革推進計画の元となった地方分権改革推進委員会の第2次勧告では、地方公営企業法第32条の第5項、第6項はメルクマール非該当とされているが、第32条第1項、第3項、第4項、第32条の2は、メルクマールiiiに該当するとされている。ちなみに、メルクマールiiiは「地方自治に関する基本的な準則（民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹）に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合」である。第3次勧告には地方公営企業法についての言及はない。第3次勧告は「第2次勧告において、メルクマールに該当せず見直しを行うべきとされた義務付け・枠付けに係る条項のうち、特に問題があるとした事項」について勧告を行っている。地方分権推進計画の地方公営企業法の改正は地方分権改革推進委員会の勧告を超えて実現したものといえる。

地方公営企業の会計制度については、ここ10年来見直しが試みられて、「地方公営企業会計制度に関する報告書」（2001年3月）、「地方公営企業会計制度研究会報告書」（2005年3月）、「地方公営企業会計制度等研究会報告書」（2009年12月）と、ほぼ同趣旨の報告書が公表されているが、具体的な法改正にまでは至っていなかった。今回、義務付け・枠付けの見直しのための第1次一括法を突破口に、地方公営企業会計制度の法律事

項である自己資本の造成義務を見直し、ひいては、減資制度を含む資本制度改革を実現しようとしたものである。

## 沿 革

地方公営企業法は1952年3月27日に政府案として第13回通常国会に提出され、衆議院において一部修正の上、同年7月27日に参議院において可決成立し、同8月1日に昭和27年法律292号として公布、同10月1日から施行された。3月27日の衆議院地方行政委員会における法案の提案理由説明によれば、「地方公共団体の経営いたします企業は、公共の福祉の増進をはかることを第一義とすることは申すまでもないところでありますが、一方、それが企業として持つ性格にかんがみ、常に企業としての経済性を発揮するように運営されなければならないことはもちろんであり、この点に関する限り、私企業に類似する原則に立脚すべきものであると考えられるのであります。（中略）遺憾ながら企業経営の特殊性に対応する措置は、何ら講せられていない現状であります。一般の官公庁の行政事務を規制するのと同様な法規のもとにある限り、企業の能率的経営を促進し、その経済性を発揮させるためには遺憾の点少しとしないのでありまして、本公営企業法案を提案いたします理由もここに存するのであります。」と説明されている。財務に関しては、「企業の経理については、特別会計を設け、独立採算制を堅持し、企業の能率的な運営をはかるため、一般会計の経理方法に対する特例を相当広汎にわたって認めることとしているのであります。第一に、計理の方法は、一般会計における現金主義に対し、企業会計と同様の発生主義を採用して経営成績及び財政状態を明らかにすることとし、従つて従来の官庁会計と異なり、出納整理期間を設けず、複式簿記の計理を行うこととなるのであります。第二に、予算につきましても、一般会計の予算様式を排除して文言形式を採用することといたし、日本国有鉄道の予算等と同じくいわゆる弾力條項を挿入いたすこととしております。第三に、企業の建設、改良等に要する資金に充てるための地方債については、償還期限を定めないのであるものとし、利用者である住民の出資に基く地方公営企業の発展を期待することとしております。第四に、企業の出納については、出納長、収入役の権限からはずして管理者の権限とするとともに、企業会計方式の採用に伴い、予算より決算に重点を置いて経営成績を検討する必要がありますので、決算は、損益計算書、貸借対照表等をもつてすることといたしてあります。以上のほか、資産の再評価をし、減価償却の計算をする

等のことを規定しているのであります。」と5点にわたって説明されている。第3の償還期限を定めない地方債は文字通り資本の役割を担うものであったが、現実には千葉県の工業用水道事業においてただ1件の例があるのみだとされている（関根則之『地方公営企業法逐条解説』、地方財務協会、1998）。したがって地方公営企業の資本は借入資本金に任されることになった。借入資本金が地方公営企業の資本制度の根幹に座ることとなった（遅れて1961年には自治体の一般会計から地方公営企業に対して出資できる旨の改正が行われた）。また当初より独立採算制の堅持が目的の一つだったことがうかがえる。

1966年の改正は、大規模な改正となった。赤字企業の財政再建に関する規定が定められた（この条項は2008年に健全化法へ移行、改正）。改正案は、1966年3月4日に国会提出、衆議院では社会党の対案が出て、企業債の償還繰延、借換についての特別な配慮条項の新設、企業職員の給与決定の考慮事項、自治大臣の財政再建勧告権の削除、財政再建債の償還期限の延長などの修正を経て、6月27日参議院で可決成立、昭和41年7月5日法律第120号として公布された。この改正によって今日の地方公営企業法の原型が定まった。

## 通知の内容

この通知も例によって、地方自治法第245条の4（技術的な助言）に基づくものとされている。しかし、通知すべき事実は、義務付け・枠付けの見直しで規定がなくなったことだけだが、なくなったことに伴う懸念が幾重にも表明されている。また、述べられていることからは、規定がなくなったという事実から外れて、今後改正される地方公営企業法施行令・施行規則の内容の予告となっている。予告の内容は先に触れた、地方公営企業会計制度等研究会報告書のうち資本制度の見直しに係る部分を踏まえているとされている。

通知の内容は「第一 財務に関する事項」と、「第二 企業団の組織に関する事項」、「第三 施行期日に関する事項」からなる。主要な内容は、「第一 財務に関する事項」である。財務に関する事項は、利益の処分、資本剰余金の処分、欠損の処理、資本金の額の減少、その他の5項目からなる。利益の処分からその内容を見ていこう。

### 一 利益の処分

(一) 利益の処分に伴う減債積立金の積立義務及び利益積立金の積立義務を廃止し、利益の処分は条例又は議会の議決により行うものとしたこと（改正前の法第32条第1項、法第32条第2項、改正前の令第24条第1項から第3項まで）。

（「法」は地方公営企業法、「令」は地方公営企業法施行令、「規則」は地方公営企業資産再評価規則、「旧」は改正前、「新」は改正後）

それぞれの旧の規定と新の規定は、次のようになっている。

(旧) 法第32条（剰余金）「第1項 地方公営企業は、毎事業年度利益を生じた場合において前事業年度から繰り越した欠損金があるときは、その利益をもつてその欠損金をうめ、なお残額があるときは、政令で定めるところにより、その残額の20分の1を下らない金額を減債積立金又は利益積立金として積み立てなければならない。」

「なお残額があるときは、政令で定めるところにより、その残額の20分の1を下らない金額を減債積立金又は利益積立金として積み立てなければならない。」というこの減債基金への積み立て義務は、義務付け・枠付けの見直しとして廃止される。新しい規定における義務は、経理処理の原則を述べたものに留まることになる。

(新) 法第32条（剰余金の処分）「第1項 地方公営企業は、毎事業年度利益を生じた場合において前事業年度から繰り越した欠損金があるときは、その利益をもつてその欠損金をうめなければならない。」

(旧) 法第32条「第2項 毎事業年度生じた利益の処分は、前項の規定による場合を除くほか、議会の議決を経て定めなければならない。」

(新) 法第32条「第2項 毎事業年度生じた利益の処分は、前項の規定による場合を除くほか、条例の定めるところにより、又は議会の議決を経て行わなければならない。」

第1項の積み立て義務がなくなるのだから、「前項の規定による場合を除くほか」の「前項の規定」には、積み立て義務がなくなっており、条例または議決により、利益処分が自由にできることになる。条例事項が付け加わっていることに注意。

令第24条の第1項から第3項までは、旧法第32条第1項の後半「なお残額があるときは、政令で定めるところにより、その残額の20分の1を下らない金額を減債積立金又は利益積立金として積み立てなければならない。」の政令の定めなので、全面的に削除された。

(二) 減債積立金及び利益積立金の使途を限定する規定を廃止したこと（改正前の法第32条第3項及び第4項）。

(旧) 法第32条「第3項 第1項の減債積立金は、企業債の償還に充てる場合のほか、使用することができない。」

(旧) 法第32条「第4項 第1項の利益積立金は、欠損金をうめる場合のほか、使用することができない。」

この第3項と第4項の使途の制限は、地方分権改革推進委員会の見解では、メルクマールiiiに該当し義務付け・枠付けの見直しの対象とは見なされなかった。確かにこれは、自己資本を造成することによって借入資本金に漸次資本の性格を与えるものとするための規定である。しかし、借入資本金制度を廃止するという前提に立てば、まったく無用の規定になる。つまり、借入資本金の規定廃止のためにメルクマール該当を無視した規定となつて、条項番号、条文の文言は似ているが、旧第3項とは異なるものである。新第3項は、次のようになった。

(新) 法第32条「第3項 毎事業年度生じた資本剰余金の処分は、条例の定めるところにより、又は議会の議決を経て行わなければならない。」

新第4項は旧第4項とまったく逆の規定となった。利益積立金の資本造成義務は減資の規定に姿を変えてしまった。新第4項は、次のようになった。

(新) 法第32条「第4項 資本金の額は、議会の議決を経て、減少することができる。」

減債基金、利益積立金の使途制限は撤廃される。だから減債基金による企業債の償還義務もなくなる。企業債の性格が変化する点が重要だ。借入資本金の性格がこのことによつて変化する。つまり資本の造成義務がなくなるのだ。

## 二 資本剰余金の処分

(一) 資本剰余金は令で定める場合を除くほか処分することができないとする規定を廃止し、条例又は議会の議決により資本剰余金を処分できることとしたこと（改正前の法第32条第6項、法第32条第3項）。

(旧) 法第32条「第5項 毎事業年度生じた資本剰余金は、その源泉別に当該内容を示す名称を附した科目に積み立てなければならない。」

(旧) 法第32条「第6項 前項の資本剰余金は、政令で定める場合を除くほか、処分することができない。」

この二つの条文は削除される。地方分権改革推進委員会の第2次勧告でも、メルクマー非該当だったので、当然の運命として削除された。資本剰余金の源泉別積み立ての規定、資本剰余金の使途制限は廃止され、条例または議会の議決を経て利益、資本剰余金の処分ができることになる。また、議会の議決を経て、資本額の減少（減資）を行うことができるという規定が盛り込まれた。

したがって、資本金の処分に関して議決により可能となり、資本剰余金の処分に関して、条例または議決により可能となり、利益の処分に関しても、条例または議決により処分が可能となる。条例の制定範囲が拡大し、議決の機能が増す。

これに伴い、資本剰余金のうち再評価積立金の処分の方法等を定めた規定を廃止した（規則第10条及び第11条）。

削除された規則の部分は以下の通り。

(旧) 規則「第10条（再評価差額による繰越欠損金の補てん） 地方公営企業の再評価額から再評価以前の帳簿価額を控除した額は、再評価日現在において繰越欠損金がある場合においては、当該欠損金の補てんに充てることができる。」

(旧) 規則「第11条（自己資本金への組入れ） 地方公営企業の資産の再評価額から再評価以前の帳簿価額を控除した額のうち前条の規定により再評価日現在における繰越欠損金をうめた後の残額を地方公営企業法第32条第5項の規定により積み立てた場合に

においては、当該積立金を再評価日の属する事業年度の翌事業年度の末日後において自己資本金に組み入れることができる。」

(二) 資本剰余金の源泉別の積立てに係る規定を廃止したこと（改正前の法第32条第5項、改正前の令第24条の2）。

(旧) 法第32条第5項については先に見た通り。

(旧) 令第24条の2（資本剰余金の取崩し）は、「資本剰余金に整理すべき資金をもって取得した資産で総務省令で定めるものが滅失し、又はこれを譲渡し、撤去し、若しくは廃棄した場合において、損失を生じたときは、当該資本剰余金を取り崩して当該損失をうめることができる。」という規定を削除。

(三) その他所要の規定の整備を行ったものであること（令第25条）。

令第25条の第1項の削除によって、借入資本金の實質は無に帰した。

(旧) 「令第25条（自己資本金への組入れ） 減債積立金を使用して借入資本金である企業債を償還した場合においては、その使用した減債積立金の額に相当する金額を自己資本金に組み入れなければならない。」

この規定によって、借入資本金は、企業債、一般会計からの長期借入という負債であるが、自己資本造成の義務を課すことによって、資本と見なしうるといふ、借入資本金の基本的性格が規定されていた。

減債基金への積み立て義務がなくなれば、「減債積立金を使用して借入資本金である企業債を償還した場合においては、その使用した減債積立金の額に相当する金額を自己資本金に組み入れなければならない。」という規定が意味をなさなくなる。地方公営企業の資本金は「借入資本金」の形をとっている。この資本金は、「借入」ではあるが、減債基金への積み立て義務と減債基金による償還は自己資本へ組み込まなければならないという義務によって、「借入」が「自己資本」に造成される仕組みを保証してきたのであった。この仕組みがなくなれば、「借入」は「借入」のまま放置されることになる。「資本」は「借入」のままになってしまうのである。総務省は参考として「会計の見直しについても、



平成22年度に所要の政省令改正を行い、2年から3年程度の移行期間を設けた上で、新たな基準を導入する」と述べている。この会計の見直しの最大のものは「借入資本金」制度の見直し、具体的には借入資本金を負債として整理するということである。確かに、この法改正によって、借入資本金は負債となる。総務省は「会計の見直しについても」と「も」を付けて表現しているが、地域主権や、義務付けの見直しの観点からの改正で、資本制度の根幹は変化してしまうのだ。

(旧) 令第25条「第2項 第24条第4項の規定により地方公営企業の建設又は改良を行うため積み立てた積立金を使用して地方公営企業の建設又は改良を行った場合においては、その使用した積立金の額に相当する金額を自己資本金に組み入れなければならない。

第3項 第24条第4項の規定により積み立てた積立金を使用して借入資本金である法第17条の2第1項又は法第18条の2第1項の規定により長期の貸付けを受けた金額を償還した場合においては、その使用した積立金の額に相当する金額を自己資本金に組み入れなければならない。」は、条文番号の調整を行っただけで、借入資本金という文言は残ったが、第1項の削除によって実質は失われた。

### 三 欠損の処理

利益積立金、任意積立金及び資本剰余金を用いて欠損の処理を行う際の順位を定めた規定を廃止したこと（改正前の法第32条の2、改正前の令第24条の3）。

利益の処分に続いて欠損の処理についても改正される。

(旧) 「法第32条の2（欠損の処理） 地方公営企業は、毎事業年度欠損を生じた場合において前事業年度から繰り越した利益があるときは、その利益をもつてその欠損金をうめ、なお不足があるときは、政令で定めるところにより、これを繰り越すものとする。」

ここに述べられている政令は、次のように規定していた。

(旧) 「令第24条の3（欠損の処理） 法第32条の2の規定により前事業年度から繰り越した利益をもつて欠損金をうめ、なお欠損金に残額があるときは、利益積立金をもつてうめるものとする。

2 前項の規定により利益積立金をもつて欠損金をうめても、なお欠損金に残額があるときは、翌事業年度へ繰り越すものとする。ただし、第24条第4項に規定する積立金をもつてうめ、なお欠損金に残額があるときは、議会の議決を経て、資本剰余金（前条の規定により取り崩すことができる部分を除く。）をもつてうめることができる。」

この政令委任規定が廃止される。これに伴ってこの部分の政令の規定は廃止される。改正後の第32条の2は、

(新) 「法第32条の2（欠損の処理） 地方公営企業は、毎事業年度欠損を生じた場合において前事業年度から繰り越した利益があるときは、その利益をもつてその欠損金をうめなければならない。」

となった。

#### 四 資本金の額の減少

事業規模の変更、資本金として留保すべき水準の見直し等、地方公営企業の経営のあり方を変更する場合には、議会の議決を経て、資本金の額の減少（減資）を行うことができることとしたこと（法第32条第4項）。

減債積立金及び利益積立金の用途を限定する規定の廃止のところで述べた通り、用途の限定の条項は、減資の条項に取って代わった。減資の規定を置くことで、地方公営企業の整理は格段にしやすくなる。

#### 五 その他

一から四までの改正に伴い、所要の改正を行ったものであること（改正前の規則第11条の2、別表第12号から第14号まで）。なお、規則第12条により準ずるものとされている別表の様式について、各地方公営企業の実態に応じたより適切な表示のため、項目の名称の変更、項目の追加、資本の各項目を縦に並べる様式により作成すること等は差し支えないものであること。

この規則は、地方公営企業法施行規則である。

削除された条項は、

(旧) 「第11条の2（資本剰余金をもつて損失をうめることができる資産） 令第24条の2に規定する総務省令で定める資産は、第8条第4項又は第9条第3項の規定により減価償却を行う固定資産のうち減価償却を行わなかつた部分に相当するものとする。」

である。

その他の改正と施行期日については以下の通り。

## 第二 企業団の組織に関する事項

- (一) 監査委員の定数に係る規定を廃止したこと（改正前の法第39条の2第5項）。
- (二) 議会の議員の定数に係る規定を廃止したこと（改正前の法第39条の2第7項、改正前の令第26条の7）。

## 第三 施行期日に関する事項

- (一) 第1次一括法による法の一部改正及び地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律の一部の施行に伴う総務省関係政令の整備に関する政令による令の一部改正は、平成24年4月1日から施行するものであること（上記第一、第二の(一)）。
- (二) 地方自治法の一部を改正する法律による法の一部改正及び地方自治法施行令の一部を改正する政令による令の一部改正は、平成23年8月1日から施行するものであること（上記第二の(二)）。

## 4つの「なお」

今回の法改正の趣旨は資本造成に関する条文の削除である。規制する規定がなくなったのだから、特段の通知は必要もなかっただろう。だから奇妙な通知である。しかし、通知すべき以外のことにこの通知の本質はあるようだ。それは全てなお書きの中に込められている。そしてそれは、亡くした児の齢を数えるような調子を帯びている。削除したことに対する実際の効果は、地方公営企業の資本制度全体の改正から評価しなければならないようだ。

資本剰余金の処分を行う際には、その処分が当該地方公営企業の公益性と経済性を増進し、経営の健全性を確保したものであることを確認した上での適切な判断が求められるものであること。なお、資本剰余金に整理すべき資金（資本的支出に充てるために交付された補助金、負担金その他これらに類する金銭又は物件（物件にあつては、その適正な見積価格をいう。）をいう。）をもって取得した固定資産で、いわゆる「みなし償却」により減価償却を行わなかった部分に相当するものがある場合、当該部分に相当する額の資本剰余金は当該固定資産の除却等と関連付けて処分されるべきものであり、当該固定資産の除却等とは無関係に取り崩したり、欠損補てんに使用したりすることは、適正な処理とはいえないものであること。

旧条項は自律的に資本の保持義務を果たす機能を持っていたはずだった。みなし償却制度は廃止される予定だ。

なお、今後も資本剰余金はその発生の事実に基づき、適当な区分に従って整理されるべきものであること（法第20条第2項）。また、資本剰余金から利益剰余金への振替は、住民や議会に対して当該地方公営企業の経営状況や財政状況を十分に説明した上でなされるべきものであり、資本取引と損益取引を明確に区分するためにも（令第9条第3項）、年度途中で資本剰余金を減じ、繰越利益剰余金に振り替える等の処理を行うことは予定していないものであること。

資本剰余金の処分制限をゆるめたのでこういう心配をしなければならなくなる。

なお、一般的に欠損の処理を行う場合には、資本金の性質等に照らし、資本金よりも資本剰余金が、資本剰余金よりも利益積立金が先に取り崩されるものであると考えられるが、最終的には議会の関与を経て、資本金・剰余金の性質や各地方公営企業の実情を踏まえた適切な判断が求められるものであること。

議会の関与が重要になる。一般会計との関係の整理を規律する条例が必要になる。

この際、安定的な事業継続に必要な財産が引き続き当該地方公営企業に留保されることを確認した上での適切な判断が求められるものであること。また、資本金の額の減少は、住民や議会に対して当該地方公営企業の経営状況や財政状況を十分に説明した上でなされるべきものであり、資本取引と損益取引を明確に区分するためにも（令第9条第3項）、年度途中で資本金の額を減じ、繰越利益剰余金に振り替える等の処理を行うことは予定していないものであること。なお、借入資本金は実体的には負債であり、その償還とは無関係に借入資本金の額を減少させることは、適正な処理とはいえないものであること。

「借入資本金は実体的には負債」として、貸借対照表の資本の部から負債の部への変更が予告されている。先に見た通り、令第25条の第1項の削除によって、借入資本金は資本の実質を失ってしまった。

## なぜ資本制度の改変に慎重でなければならないのか

ここから先は資料解説の役割を超えるが、「なお」で見た通り、借入資本金やみなし償却の廃止が予定されているので、それに関する考えを述べておくことが今回の法改正で実現されつつあることの背景を理解する上でも必要になろう。

## 企業の根幹は資本制度

私企業であれ公営企業であれ、企業の特性を決めるのは資本制度である。借りたお金は返さなければならない、という道德律の大原則に反して、「返さなくても良い」資金を株式（弁済義務を負わない株主の出資額）として制度化したことが今日の株式会社の世界的な隆盛を支えている。株式会社の貸借対照表は資産に対して返済の必要がある資金（負債）と返済の必要がない資金（資本）とを2つに分けて表示している。

地方公営企業でもその特性を決めるのは資本制度だ。私企業にはなく、地方公営企業独特の資本制度が「借入資本金」の制度だ。それは株式というものを発行しない地方公営企業（したがっていわゆる株主への配当がない）のために独自に設計されたものであって、借入資本金の制度があるのは、地方公営企業の特性を表現しているためである。この借入資本金の制度を変えることは、地方公営企業の特性を変えることだという自覚が必要である。私企業（会社）にない制度だからといって借入資本金を遅れたものと見なすことはできない。確かに、地方公営企業法制定当時とは異なって、資本の募集の困難を、自治体の信用力を背景とした資金調達で補う必要性は減じているかもしれない。しかし借入資本金の制度は資金調達の制度であるとともに、自治体の一般会計と地方公営企業特別会計との関係を表現する制度でもある。地方公営企業の資本は一般から募集するのではなく（一般募集の条項は存在する）、一般会計が企業債（あるいは長期貸し付け）で資金調達をし、地方公営企業は優先返済と自己資本造成によって返済を行う。さらに一般会計は建設改良費の一定割合を地方公営企業特別会計への繰出によって返済の肩代わりを行う。それによって借入資本金の資金的性格を確保し資本維持義務を果たすものであった。今回導入される減資制度は企業としての地方公営企業の最終処理の制度も併せて整備しようというものである。地方公営企業の整理ということがかなりの数起りそうな状況に備えた制度改革であろう。

## 借入資本金とは

借入資本金とは、建設または改良等の目的のために発行した企業債、同様の目的で他会計から借り入れた長期借入金のことを指す。「借入」の貸し主は、地方自治体（一般会計、

特別会計)である。地方公営企業は一般の銀行やその他の金融機関からの貸付を直接受けているのではない(地方公営企業は法人格がないのでそもそも公営企業債の発行主体にならない)。借入資本金とは地方公営企業が地方自治体(一般会計)から借りた資金である。これは返さなければならないのだろうか、返す必要がないのだろうか。返す必要がないのなら、文字通り株式会社の資本と同じである。返す必要がないという永久地方債(償還期限を定めない企業債)の制度も地方公営企業法にはある。返す必要があったとしても、建設改良費に係る負債の元利償還金の一定割合(2分の1等)は一般会計から企業会計への繰出(繰出基準内繰出)として支出されており、全てが地方公営企業の負債ではない。また、地方公営企業の側もそれに合わせて、利益剰余金は法が規制して20分の1は減債基金への強制積み立てを行って借入資本金を順次本当の自己資本に造成する仕組みも有していた。自己資本造成という地方公営企業の安定性と信頼保証の確保という大事な機能を損なってまでも議決による利益処分権の強化が図られたことを見れば、地方公営企業の大原則である、独立採算制の、少なくとも独立の意義は減じられたと見なさざるをえない。この時点で地方公営企業という独特の企業制度はいらない、職員公務員制度を除けば、財務面から見れば、地方独立行政法人、あるいは株式会社と、法律事項となるような本質的な差はない。

## 健全化法以後の地方公営企業

以上に見てきた通り、借入資本金制度は、株式制度をもたない地方公営企業にとって、株主資本に該当する制度であり、資金の使途(建設改良費)をも表す調達源泉を示しており、減債基金への強制積立制度を伴って、返済への信用力、経営の安定性と自由度を確保するための制度である。なにゆえに廃止すべきなのか。特に、地方公営企業法の企業再建制度が廃止された(健全化法)2008年以降は、自己資本造成を求めた地方公営企業法の第32条の制度は地方公営企業にとってきわめて重要な制度であったと思う。この条項は企業の内部規律に対する規定であって、義務付け・枠付けの見直しの対象ではない。

## みなし償却制度

借入資本金の制度は地方公営企業の根幹をなす。それは以上に述べた通りである。あと二つ、地方公営企業に特有の柱がある。一つは「みなし償却」制度であり、もう一つは地方公営企業法、地方公営企業等の労働関係に関する法律（地公企労法）に定める地方公営企業の職員は地方公務員であるという規定である。

みなし償却制度とは、民間企業の税務に対応した圧縮記帳の代替版である。地方公営企業の場合、みなし償却によって原価を圧縮し低廉な公共サービス料金を実現しようとする。この制度も（地方公営企業法政省令の改正によって）廃止が予定されている。この廃止によって原価計算と負債に関する説明力が低下する。みなし償却制度の廃止は、借入資本金制度の廃止とならんで、貸借対照表上の負債を増加させる。

借入資本金とみなし償却制度の廃止は職員公務員制とともに3本の脚で立っていた地方公営企業制度の2本の脚を失わせ、職員は公務員という1脚にする試みである。それ以外の特徴は地方公営企業法施行令の改正で失われてしまうからだ。残る1脚についても、地公企労法の改正が俎上に載ることになるろう。

資本制度の改変に慎重でなければならない。地方公営企業法、同施行令の改正には、いくつかの条例事項が付け加えられている。地方公営企業が地方公営企業であるためには、条例を用いて、地方公営企業独自の資本制度を再構築し、（これは条例では難しいが）みなし償却制度を再導入することが必要だろう。

（すがわら としお 公益財団法人地方自治総合研究所非常任研究員）



<資料>

総財公第103号  
平成23年8月30日

各都道府県知事  
各指定都市市長  
各都道府県議会議長  
各指定都市議会議長

殿

総務副大臣  
鈴木克昌

地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に  
関する法律等の施行に伴う地方公営企業法等の一部改正について（通知）

地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に  
関する法律（平成23年法律第37号。以下「第1次一括法」という。）及び地方自  
治法の一部を改正する法律（平成23年法律第35号）が平成23年5月2日に公布  
され、地方公営企業法（昭和27年法律第292号。以下「法」という。）の一部が  
改正されました。

また、これに伴い、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るた  
めの関係法律の整備に関する法律の一部の施行に伴う総務省関係政令の整備に関する政  
令（平成23年政令第272号）及び地方自治法施行令等の一部を改正する政令（平  
成23年政令第235号）が公布され、地方公営企業法施行令（昭和27年政令第4  
03号。以下「令」という。）の一部が改正されるとともに、地方公営企業法施行規  
則（昭和27年総理府令第73号。以下「規則」という。）及び地方公営企業資産再評  
価規則（昭和27年総理府令第74号。以下「再評価規則」という。）の一部が改正さ  
れました。

今回の改正は、地方分権改革推進計画（平成21年12月15日閣議決定）に基づ  
き、地域の自主性及び自立性を高めるための改革を推進するため、地方公共団体に対  
する事務の処理又はその方法の義務付けを規定している関係法律の一括改正等の一環  
として行われたものです。また、内容については、地方公営企業会計制度等研究会報  
告書（平成21年12月。以下「研究会報告書」という。）のうち資本制度の見直し  
に係る部分を踏まえています。

貴職におかれましては、下記事項に十分御留意の上、その運用に配慮されるととも  
に、貴都道府県内の市町村長及び市町村議会議長に対してもこの旨周知されるようお  
願いします。なお、本通知は地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4  
（技術的な助言）に基づくものです。

おって、「地方公営企業法及び地方公共団体の財政の健全化に関する法律（公営企業に係る部分）の施行に関する取扱いについて」（昭和27年9月29日付け自乙発第245号）の一部を別紙により改正するので、その運用についても御留意いただくようお願いします。

また、研究会報告書のうち資本組入れ制度（令第25条）に係る部分及び地方公営企業会計基準の見直しに係る部分についても、今後所要の政省令改正等を予定しておりますので、御留意いただくようお願いします。

## 記

### 第一 財務に関する事項

#### 一 利益の処分

- (一) 利益の処分に伴う減債積立金の積立義務及び利益積立金の積立義務を廃止し、利益の処分は条例又は議会の議決により行うものとしたこと（改正前の法第32条第1項、法第32条第2項、改正前の令第24条第1項から第3項まで）。
- (二) 減債積立金及び利益積立金の使途を限定する規定を廃止したこと（改正前の法第32条第3項及び第4項）。

#### 二 資本剰余金の処分

- (一) 資本剰余金は令で定める場合を除くほか処分することができないとする規定を廃止し、条例又は議会の議決により資本剰余金を処分できることとしたこと（改正前の法第32条第6項、法第32条第3項）。これに伴い、資本剰余金のうち再評価積立金の処分の方法等を定めた規定を廃止したこと（再評価規則第10条及び第11条）。資本剰余金の処分を行う際には、その処分が当該地方公営企業の公益性と経済性を増進し、経営の健全性を確保したものであることを確認した上での適切な判断が求められるものであること。なお、資本剰余金に整理すべき資金（資本的支出に充てるために交付された補助金、負担金その他これらに類する金銭又は物件（物件にあっては、その適正な見積価格をいう。）をいう。）をもって取得した固定資産で、いわゆる「みなし償却」により減価償却を行わなかった部分に相当するものがある場合、当該部分に相当する額の資本剰余金は当該固定資産の除却等と関連付けて処分されるべきものであり、当該固定資産の除却等とは無関係に取り崩したり、欠損補てんに使用したりすることは、適正な処理とはいえないものであること。
- (二) 資本剰余金の源泉別の積立てに係る規定を廃止したこと（改正前の法第32条第5項、改正前の令第24条の2）。なお、今後も資本剰余金はその発生の事実に基づき、適当な区分に従って整理されるべきものであること（法第20条第2項）。また、資本剰余金から利益剰余金への振替は、住民や議会に対して当該地方公営企業の経営状況や財政状況を十分に説明した上でなされるべきも

のであり、資本取引と損益取引を明確に区分するためにも(令第9条第3項)、年度途中で資本剰余金を減じ、繰越利益剰余金に振り替える等の処理を行うことは予定していないものであること。

(三) その他所要の規定の整備を行ったものであること(令第25条)。

### 三 欠損の処理

利益積立金、任意積立金及び資本剰余金を用いて欠損の処理を行う際の順位を定めた規定を廃止したこと(改正前の法第32条の2、改正前の令第24条の3)。なお、一般的に欠損の処理を行う場合には、資本金の性質等に照らし、資本金よりも資本剰余金が、資本剰余金よりも利益積立金が先に取り崩されるものであると考えられるが、最終的には議会の関与を経て、資本金・剰余金の性質や各地方公営企業の実情を踏まえた適切な判断が求められるものであること。

### 四 資本金の額の減少

事業規模の変更、資本金として留保すべき水準の見直し等、地方公営企業の経営のあり方を変更する場合には、議会の議決を経て、資本金の額の減少(減資)を行うことができることとしたこと(法第32条第4項)。この際、安定的な事業継続に必要な財産が引き続き当該地方公営企業に留保されることを確認した上での適切な判断が求められるものであること。また、資本金の額の減少は、住民や議会に対して当該地方公営企業の経営状況や財政状況を十分に説明した上でなされるべきものであり、資本取引と損益取引を明確に区分するためにも(令第9条第3項)、年度途中で資本金の額を減じ、繰越利益剰余金に振り替える等の処理を行うことは予定していないものであること。なお、借入資本金は実体的には負債であり、その償還とは無関係に借入資本金の額を減少させることは、適正な処理とはいえないものであること。

### 五 その他

一から四までの改正に伴い、所要の改正を行ったものであること(改正前の規則第11条の2、別表第12号から第14号まで)。なお、規則第12条により準ずるものとされている別表の様式について、各地方公営企業の実態に応じたより適切な表示のため、項目の名称の変更、項目の追加、資本の各項目を縦に並べる様式により作成すること等は差し支えないものであること。

## 第二 企業団の組織に関する事項

(一) 監査委員の定数に係る規定を廃止したこと(改正前の法第39条の2第5項)。

(二) 議会の議員の定数に係る規定を廃止したこと(改正前の法第39条の2第7項、改正前の令第26条の7)。

## 第三 施行期日に関する事項

- (一) 第1次一括法による法の一部改正及び地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律の一部の施行に伴う総務省関係政令の整備に関する政令による令の一部改正は、平成24年4月1日から施行するものであること（上記第一、第二の（一））。
- (二) 地方自治法の一部を改正する法律による法の一部改正及び地方自治法施行令の一部を改正する政令による令の一部改正は、平成23年8月1日から施行するものであること（上記第二の（二））。