

# 外部経営調査報告書

平成 26 年 3 月

有限責任監査法人トーマツ

## I 調査の概要

### 1 調査の目的

「平成 25 年度外部経営調査（特定課題調査）実施要領」によると、外部経営調査の趣旨と目的は以下のとおりである。

（趣旨）

県出資等法人の指導監督に関する統括部署等の機能を強化、補完するため、県出資法人指導監督要領第 9 条の規定に基づき、外部の専門家による法人運営上の特定課題に関する経営調査（以下「調査」という。）を実施する。

（調査の目的）

調査は、調査対象法人の運営評価レポートにおける課題等について検証し、法人の効率的な運営及び改革の実効性を高めることを目的とする。

### 2 調査対象法人

一般財団法人クリーンいわて事業団（以下、「当事業団」という。）

### 3 調査項目

(1) 新公益法人制度移行後の県の関与のあり方の検証

県との関与の割合が高い法人であるため、一般法人移行後の県の関与のあり方の検証

(2) 東日本大震災津波の復興に向けた対応状況の検証

震災復興に向けた県と県出資法人の施策連携強化の状況などについて検証

(3) その他上記に関連する項目

### 4 調査者

有限責任監査法人トーマツ 公認会計士 井口立和

### 5 調査の進め方

調査は、平成 25 年 7 月 1 日現在の「県出資等法人運営評価シート」（以下、「運営評価シート」という。）に基づき、関係書類の閲覧と当事業団職員を対象としたヒアリングにより実施した。

調査の日程は以下のとおりである。

日時	場所	実施事項
平成 26 年 2 月 26 日 10 : 00 ~ 15 : 00	当事業団	関係書類の閲覧とヒアリング 施設視察
平成 26 年 3 月 11 日 10 : 00 ~ 12 : 00	当事業団	関係書類の閲覧とヒアリング 調査結果の講評

なお、ヒアリングは、岩手県総務部財政課（調査の所管課）及び環境生活部資源循環推進課（当事業団の所管課）の職員立ち会いの中で実施した。

## 6 「調査の結果」について

「Ⅱ 調査の結果」に記載されている情報は、公開情報を除き、県または調査対象法人から提出を受けた資料、また、その内容についての質問を基礎としています。これら入手した情報自体の妥当性・正確性については、調査者側で責任を持ちません。

## Ⅱ 調査の結果

### 1 県の関与のあり方

当事業団の主要事業である産業廃棄物最終処分場の設置・運営に関連して、産業廃棄物処理施設の整備において都道府県がどのような公共関与をすべきかについて、以下の3つの観点から検討することが考えられる。

規制	法律の直接的運用によって県が産業廃棄物の処理等に関与することで、処理業者等に対し義務等を課すことのできる公権力の行使として、県が規制の強化または緩和を行うこと。 【例】 処理業の許可、処理施設の設置許可、施設の監視・指導等にかかる条例、要綱等
支援	民間主体の産業廃棄物処理を前提として、この処理が円滑に進むよう、施設整備等に関し県が側面から支援を行うこと。 【例】 優良施設の認定、事業用地の提供、事業者の研修、処理技術の研究開発、普及・啓発活動、事業者・立地市町村等への補助・融資、など
給付	県が直営、または出えん・出資する財団法人・株式会社といった法人等により産業廃棄物処理事業に参画していくことで、一般的には県が産業廃棄物処理事業を実施（処理施設の設置・運営）すること。 【例】 財団法人等の第3セクター、PFI事業者、直営による産業廃棄物処理事業の実施

出所：「産業廃棄物処理施設の整備における公共関与のあり方について」（平成20年3月 岐阜県産業廃棄物処理施設整備検討委員会）

この3つの観点を前提に、都道府県が取り組むべき公共関与のあり方について、以下のように整理することが考えられる。

産業廃棄物の処理については、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「法」という。）第3条第1項において「事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において処理しなければならない。」と事業者の責務を規定し、同法第11条第1項において「事業者は、その産業廃棄物を自ら処理しなければならない。」と産業廃棄物の処理主体を規定することにより、産業廃棄物の処理は事業者の責任において行わねばならないと位置づけている。

これにより、事業者がその処理責任を果たすために必要となる産業廃棄物処理施設の設置については、法第15条第1項で「産業廃棄物処理施設（中略）を設置しようとする者は、当該産業廃棄物処理施設を設置しようとする地を管轄する都道府県知事の許可を受けなければならない。」と規定し、県がその許可を事務として行うことを定めている。

また、法第4条第2項の「都道府県は、（中略）当該都道府県の区域内における産業廃棄物の状況を把握し、産業廃棄物の適正な処理が行われるように必要な措置を講ずることに努めなければならない。」との規定及び同条第4項の「国、都道府県及び市町村は、廃棄物の排出を抑制し、及びその適正な処理を確保するため、これらに関する国民及び事業者の意識の啓発を図るよう努めなければならない。」との規定の中で、県の責務を定めている。

一方、法第11条第3項では「都道府県は、産業廃棄物の適正な処理を確保するために都道府県が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理を事務として行うことができる。」と規定しており、産業廃棄物の処理責任は事業者にあるとしつつも、産業廃棄物の処理状況によっては、適正な処理を確保するために県が産業廃棄物の処理を行い得ることを定めている。

法の趣旨によれば、産業廃棄物の処理責任が事業者にあることを前提とした上で、必要となる産業廃棄物処理施設の整備に関して県が関与すべき事項は、第一には産業廃棄物の適正な処理を確保するため、法に基づく許可事務、監視指導等を行うことにより事業者に対して必要な規制を行うことであり、第二には県民や事業者に対し3Rや適正処理を推進するための啓発等、必要な支援を行うこと、さらに、これらの関与を行ってもなお産業廃棄物の適正な処理が確保されない場合には、第三として、県が処理することが必要であると認める産業廃棄物について、自らその処理を行うことである。

出所：「産業廃棄物処理施設の整備における公共関与のあり方について」（平成20年3月 岐阜県産業廃棄物処理施設整備検討委員会）

当事業団は、「規制」や「支援」によってもなお、産業廃棄物の適正な処理が確保されないため、県が「給付」を実施するための事業形態である、と整理することができる。

この点につき、県の説明によると、産業廃棄物最終処分場は一般的に迷惑施設との認識から、民間事業者による施設整備が実態上期待できないため、県の施策である産業廃棄物の適正処理及び自県（圏）内処理を推進するためには、県が主導して適切なモデルを提供し啓発する必要があるため、産業廃棄物処理施設（最終処分場・焼却施設）の整備を企画し、設置・運営は当事業団が担う形態とすることとしたことから、県は、当事業団に関与する必要がある、とのことである。

### (1) 県出資等法人としてのガバナンスの確保

事業体としての行動を律する法人運営上の枠組み（以下、「ガバナンス」という。）を考えた場合、一般財団法人の機関設計上、評議員会がガバナンスの要となる重要な機関と位置付けられる。

当事業団における評議員及び評議員会について、定款では以下のように定められている。

区分		内容	定款
評議員	定員	3～5名	第9条
	選任・解任	評議員会において行う	第10条
	任期	4年（再任を妨げない）	第11条第1項
評議員会	権限	(1) 理事及び監事の選任又は解任 (2) 理事及び監事の報酬等の額 (3) 評議員に対する報酬等の支給の基準 (4) 貸借対照表及び損益計算書（正味財産増減計算書）の承認 (5) 定款の変更 (6) 残余財産の処分 (7) 基本財産の処分又は除外の承認 (8) その他評議員会で決議するものとして法令又は定款で定められた事項	第14条
	決議	評議員の過半数出席で、その過半数（特別決議は2/3以上）をもって行う	第18条
	特別決議事項	(1) 監事の解任 (2) 評議員に対する報酬等の支給の基準 (3) 定款の変更 (4) 基本財産の処分又は除外の承認 (5) その他法令で定められた事項	第18条第2項

当事業団の役員及び評議員の状況（平成26年3月1日現在）は以下のとおりである。

<役員>

役職名	氏名	所属
理事長	伊藤昇太郎	(一財) クリーンいわて事業団
理事	梶本雅男	(社) 岩手県工業クラブ
	山本 博	(一社) 岩手県建設業協会
	門脇生男	(一社) 岩手県産業廃棄物協会
	後藤新吉	奥州市
	大泉善資	岩手県環境生活部資源循環推進課
監事	千葉幸長	(一社) 岩手県銀行協会
	新井田信也	公認会計士

<評議員>

氏名	所属
千葉時胤	(一社) 岩手県医師会
廣田 淳	岩手県商工会議所連合会
永井英治	岩手県商工会連合会
向井田敏宏	岩手県町村会
風早正毅	岩手県環境生活部

**【現状の問題点】**

一般財団法人は事業活動に特段の制約はなく、事業の公益性の有無に捉われず、自由な事業展開が可能である。また、法人運営に関して一般法の規定を遵守すればよく、比較的自由的な法人運営が可能となることから、一般財団法人は株式会社に近い法人形態といえよう。

ガバナンスの要となる重要な機関である評議員会について、株式会社における株主総会と比較した場合、以下の点に大きな特徴が見られる。

	一般財団法人	株式会社
機関	評議員会	株主総会
構成者	評議員	株主
選任	評議員には任期があり、交代もあり得る。	株主は株式（株式会社の社員権）の所有者である。
資格	個人に限定されるため、県は評議員として関与できない。	個人に限定されず、法人も株主になり得るため、県は株主として関与できる。

株式会社と比較した場合、当事業団の事業を一般財団法人の形態で実施することには以下の課題が認められる。

- 県が直接的に評議員会に対して関与できない点において、県による適切な関与の実効性が必ずしも確保されないこと。
- 一方、当事業団の法人形態として、株式会社ではなく、一般財団法人の形態が望ましいという積極的な事情は認められないこと。

当事業団の説明によると、一般財団法人の形態であることにより、当事業団の事業運営やガバナンスの観点で問題は生じていない、とのことであるが、県が当事業団に適切に関与するという本来の趣旨を踏まえれば、現行のガバナンス形態が県の適切な関与の実効性を確保する観点から懸念される点は否めない。

**【解決の方向性】**

現行のガバナンス形態について、県の当事業団に対する関与の実効性を阻害する要因がないかリスク評価を行う。

必要に応じて、株式会社の選択肢を含めて、経営形態ないし法人形態のあり方を検討する。

## (2) 派遣職員人件費の県負担の適否

県の説明によると、当事業団に対する県の人的関与の状況（平成 24 年度）は以下のとおりである。

当事業団における役割	対象者	当事業団における給与等の負担の有無	人的関与に係る県の取扱い
評議員	1 名	無	職務専念義務免除の承認
理事（非常勤）	1 名	無	
職員（常勤）	1 名	無	派遣契約

### 【現状の問題点】

常勤職員派遣の人件費を県が負担しており、当事業団における費用負担が行われていない。この点に関する県の説明は以下のとおりである。

- 「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」（以下、「派遣法」という。）及び「公益的法人等への職員の派遣等に関する条例」の規定に基づき派遣及び給与支給している。
- 公共関与による産業廃棄物処理モデル施設整備事業については、県が中心となって推進してきた経緯から、事業の円滑な運営を図るとともに、適正処理を確実に維持するために必要な法的・技術的指導を行うため県が支援を行う必要があるために派遣しているものであり、派遣法第 6 条第 2 項の規定に適合すると判断したことから、県が給与を支給している。

しかし、県から派遣された常勤職員は、当事業団の法人管理運営に係る業務にも従事していることから、派遣法第 6 条第 2 項に定める業務に該当するか疑問であり、県が給与を支給する合理的な理由があるとは言い切れない。

### 【解決の方向性】

「派遣職員には、その職員派遣の期間中、給与を支給しない」（派遣法第 6 条第 1 項）のが原則であり、例外規定（派遣法第 6 条第 2 項）適用を慎重に判断する。

## (3) 損失補償契約の適否

県は当事業団及びその借入先との 3 者間で、当事業団の借入金返済が不能となり、借入先が損失を被った場合に県がその損失を補償する契約（損失補償契約）を締結している。

損失補償契約の状況（平成 24 年度末現在）は以下のとおりである。

相手先	損失補償対象額（千円）	対象借入の契約内容
日本政策投資銀行	1,388,000	借入総額 1,828,000 千円（平成 18 年度以降） 平成 33 年度に完済予定 利率 1.96～2.38%
岩手銀行	143,068	借入総額 184,000 千円（平成 19 年度以降） 平成 33 年度に完済予定 利率 1.636～ 1.806%
北日本銀行	256,088	借入総額 313,000 千円（平成 20 年度） 平成 33 年度に完済予定 利率 1.675～ 1.956%
合計	1,787,156	

法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（以下、「財政援助制限法」という。）では、政府または地方公共団体は会社その他の法人の債務について保証契約をすることができない（同法第 3 条）と規定されている。これは、政府または地方公共団体が法人の債務を保証することを原則禁止するとしたものであり、国会ないし地方議会の議決に基づけば保証契約の締結を許容するものではないと解されている。法人等に対する必要な金融上の支援は補助金の形式によってのみ行い、政府または地方公共団体の不確定な債務がむやみに増加することを防止し、もって財政の健全化を図ることを 1 つの重要な目的としていたものと考えられている。

また、損失補償契約については、「特別な理由があるとき以外は、第三セクター等の資金調達に関する損失補償は行うべきではなく、他の手段による方法を検討するべきである<sup>1</sup>。」とされている。

県の説明によると、当該契約は「損失補償契約」であり、財政援助制限法が禁止している債務保証ではない、とのことである。

### 【現状の問題点】

当該「損失補償契約」の条項を見る限り、以下の点で債務保証との相違が分かりにくい規定になっている。

債務保証と損失補償の相違点	当事業団に係る契約の問題点
債務保証は主たる債務を前提としているのに対し、損失補償は純然たる二者間の契約であり、別に前提となる債務を必要としないこと	当事業団の借入（債務）を前提とした 3 者間の契約であり、債務保証との相違が認められない。
債務保証は弁済期が来れば代位弁済するのに対し、損失補償は損失が生じて初めて補償することになっていること	返済期限から 6 ヶ月以上弁済を受けることができなかった額を損失補償の額としているが、6 ヶ月の期間をもって「損失が生じた」とは必ずしも判断できない。

<sup>1</sup> 第三セクター等の抜本的改革等に関する指針（総務省自治財政局長通知 平成 21 年 6 月 23 日）



以上より、県が締結している契約は実質的に保証契約と変わらず、財政援助制限法の規制を潜脱するおそれがあるものと考えられる。

#### 【解決の方向性】

事業のキャッシュフロー（廃棄物処理委託料）に着目し、県の信用補完に依存しない資金調達の導入を経営改善目標に掲げる。

例えば、当事業団と同様事業における資金調達手法として「茨城県エコフロンティアかさまレベニュー信託による資金調達」（地方財務 2012 年 9 月号）がある。

#### (4)信用補完の無償提供の適否

上記（3）に記載した損失補償契約には、当事業団の資金調達に際しての信用補完機能を有している実態が認められる。

#### 【現状の問題点】

損失補償契約に信用補完機能を有しているものの、県は当事業団より信用補完の対価を受領していない。

しかし、当事業団は廃棄物処理料を財源とした事業運営であり、資金調達費用を含めて、当事業団の自己収入で賄うことが想定されている。県と当事業団はそれぞれ独立した法人であるから、信用補完の無償提供は第三者間であれば通常生じるであろう対価（一般的に保証料に相当するもの）を県が当事業団に補助していることと同様の経済効果を有しているといえよう。自己収入を有する当事業団に対して、県が信用補完の無償提供する必要性が認められるか疑問である。

#### 【解決の方向性】

信用補完に伴う以下の効果に留意し、信用補完先より信用補完の対価を受領する。

- 事業運営に係る資金コストを適切に評価すること
- 出資等法人の自律経営に対する動機付けを確保すること

#### (5)県公有財産の無償貸付けの適否

県の説明によると、当事業団に対する県公有財産の無償貸付けの状況（平成 24 年度）は以下のとおりである。

貸付け資産の内容	用途
建物、工作物	産業廃棄物処理モデル施設周辺整備施設（温水プール等）
除雪車 1 台	当事業団敷地の除雪

出所：県作成資料

### 【現状の問題点】

県の説明によると、上記貸付けは「公共的団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するとき」（財産の交換、譲渡、貸付け等に関する条例第4条第1項第1号及び第8条第1項第1号）に該当するため、無償貸付けとしている、とのことである。

しかし、当事業団の事業運営に要する経費のうち、廃棄物処理料によって賄うことが予定されている経費については、当事業団の事業の用に供しているだけを理由に無償貸付けを行うと、無償貸付けを受けた側で「廃棄物処理料」と「無償貸付け」と二重の便益を受ける可能性があるため不合理である。

上記貸付けのうち、除雪車については、当事業団敷地内の除雪作業の利用であり、当事業団の自己収入(廃棄物処理料等)で賄うものと認められる。県が利用していた除雪車を中古で使用しているとはいえ、県側に機会費用が生じていることに変わりないのであるから、県出資等法人の事業の用に供しているだけを理由に無償貸付けとする合理的根拠は希薄である。

### 【解決の方向性】

無償（または減額）貸付けの審査を厳正に行う。

無償（または減額）貸付けとする理由に合理的根拠がなければ、適正な貸付料を受領する。

## (6)財務諸表作成上の課題

県は以下の観点から、当事業団の財務諸表が適切に作成、開示されるよう指導監督を行う必要がある。

- 当事業団の財政状況を適切に反映した財務諸表がなければ、当事業団に対する指導監督の実効性を確保できないこと。

#### 5. 財務及び会計

公益法人は、設立目的の達成のため、健全な事業活動を継続するために必要な確固とした財政的基礎を有するとともに、適切な会計処理がなされなければならない。したがって、その財務及び会計については、以下の事項に適合させるよう適切に処理しなければならない。

(1)原則として公益法人会計基準に従い、適切な会計処理を行うこと。

出所：「公益法人の設立許可及び指導監督基準の運用指針」

- 当事業団は県議会に対する経営状況報告（地方自治法第243条の3第2項）の対象であり、財務諸表は当該報告の基礎であること。
- 当事業団は県が作成する連結財務書類上の連結の範囲に含まれており、当事業団の財務諸表が県の連結財務書類に反映されていること。

## 【現状の問題点】

当事業団の平成 24 年度財務諸表において、以下の課題が検出された。

### ■長期収支計画と整合しない耐用年数の適用

当事業団の長期収支計画上、産業廃棄物の焼却施設の利用期間を約 21 年と見込んでいる。一方、当該焼却施設に係る耐用年数は法人税法上の耐用年数（8～38 年）を継続適用している。この結果、長期収支計画上の利用終了時における当該焼却施設に係る固定資産の帳簿価額が 365 百万円となることが見込まれている。当事業団の財務諸表上、長期収支計画の想定と整合しない会計処理が適用されている。

### ■資産除去債務

当事業団では資産除去債務を計上していないが、資産除去債務の有無に関する網羅的な調査が十分に行われていない。例えば、当事業団が所有する焼却場施設の解体撤去時にダイオキシン類対策特別措置法が適用され、将来多額の撤去費用が見込まれるものの、当該費用が資産除去債務として計上されていない。

### ■関連当事者との取引の開示

当事業団の説明によると、当事業団では県が支配法人に該当する、とのことである。

支配法人との取引については、「関連当事者との取引の内容」として財務諸表の注記事項である（公益法人会計基準第 5(14)）が、当該注記事項の開示が行われていない。

## 【解決の方向性】

公益法人会計基準等に準拠し、法人の財政状態、経営成績を適切に反映する会計処理方法を適用するよう、当事業団に対する指導監督を徹底する。

## 2 震災復興に向けた施策連携強化の状況

岩手県災害廃棄物処理詳細計画（第二次改訂版 平成 25 年 5 月 21 日）によると、県内における災害廃棄物の全体量は 525 万トン（推計）であり、平成 26 年 3 月までの処理完了が見込まれている。当事業団は産業廃棄物処理施設（最終処分場・焼却施設）の設置・運営が主要事業であるが、県と協議の上、平成 23 年度から 3 年間に 10 万トンの災害廃棄物を受入れすることになっている。

### 5. 最終処分の検討

#### (2) 産業廃棄物処理施設の余剰能力

現在県内の民間企業が保有する安定型最終処分場の残余容量は 650,754 m<sup>3</sup>ですが、これらの処分場の中には、受入を制限している施設や自社の廃棄物のみを処理している施設もあるため、十分な埋立量が確保されているとはいえません。

また、管理型処分場の残余容量のほとんどは奥州市の「いわてクリーンセンター」の容量で全体の 95%の 490,636 m<sup>3</sup>です。なお、埋立可能量を新規処分場が完成まで 10 年かかると仮定して、残余容量から 10 年分の受入量を引いた数値で試算すると**埋立可能量は、10 万 m<sup>3</sup>**となります。

出所：「岩手県災害廃棄物処理実行計画」（平成 23 年 6 月 20 日）

災害廃棄物及び一部焼却処理後の焼却灰の処理状況の推移は以下のとおりであり、当事業団では岩手県災害廃棄物処理実行計画及び岩手県災害廃棄物処理詳細計画に沿った処理を見込んでいく。

（単位：トン）

種類	処理区分	平成 23 年度 (実績)	平成 24 年度 (実績)	平成 25 年度 (1 月末実績)	合計
災害廃棄物	再資源化	415,383	1,299,396	2,968,893	4,683,671
	焼却	90,429	169,183	155,161	414,773
	最終処分（注 1）	4,754	55,155	168,868	228,777
	その他（海洋投入）	3,774	1,500	-	5,274
	県全体の処理合計	514,340	1,525,234	3,292,921	5,332,496
	うち当事業団の処理（A）	-	-	7,774	7,774
焼却灰	県全体の処理	77,051		10,267	87,318
	うち当事業団の処理（B）	42,711	32,561	5,540	80,812
当事業団処理量計（A+B）（注 2）		42,711	32,561	13,314	88,586

出所：県作成資料

（注 1）表中の「最終処分」には焼却灰の処理量が含まれていない。また、当事業団が処理した廃棄物は廃石膏ボードやふるい下の不燃系廃棄物である。

（注 2）運営評価シート（平成 23 年度 43,325 トン、平成 24 年度 38,173 トン）との差異は内陸南部から排出された廃棄物処理量である。

当事業団の説明によると、災害廃棄物等の受け入れについては、事前に周辺住民への説明を行い、理解を得たことで、円滑に開始することができた、とのことである。

### 3 県出資等法人の運営評価上の課題

#### (1) 財政的関与の開示内容の充実化

県出資等法人の運営評価では、法人への県の財政的関与について、法人が県の施策推進における役割を果たす上で真に必要なものか、法人の自助努力は十分かを検証している。

##### 【現状の問題点】

県から当事業団に対して、以下のような経済的利益の供与がありながら、当事業団の運営評価シート（平成 24 年度）において特段の開示が行われていない。

- 派遣職員人件費の県負担額。内容については、1（2）を参照。
- 信用補完の無償提供（適正な対価相当額）。内容については、1（4）を参照。
- 県公有財産の無償貸付け（適正な貸付料相当額）。内容については、1（5）を参照。

県出資等法人の運営評価を適切に実施するためには、当該法人で生じた事業コストの実態を考慮する必要があることから、上記のような取引内容が開示されていない運営評価シートをもって、県出資等法人の運営評価を適切に実施できるといえるか疑問である。

##### 【解決の方向性】

運営評価シート「県の財政的関与の状況」欄にて、県からの経済的利益の供与に係る取引内容も開示したうえで、県出資等法人の運営評価を行う。

なお、財務諸表の注記事項である「関連当事者との取引の内容」では、取引条件及び取引条件の決定方針等の開示も想定されていることから、県出資等法人における当該開示の適切性にも留意する。

以上