

# ま え が き

神奈川県自治総合研究センターでは、事業の一環として、行政課題に関連したテーマを毎年選定し、それぞれのテーマについて研究チームを設置し、研究活動を行っております。

研究チームは、公募により選抜された本県職員、テーマに関連する部局からの推薦による県職員及び市町村または公共機関からの推薦による職員によって、概ね7～12名程度で構成されます。各研究員は、それぞれの所属と当センターとの兼務職員となり、所属での業務を遂行しながら、原則として週1日、1年間にわたって研究を進めております。

今年度(平成元年9月～平成2年8月)は、A「かながわの海」、B「指定都市と県」、C「第三セクターと自治体」の3テーマについて研究チームが編成されました。本報告書は、C「第三セクターと自治体」研究チームによるものです。

今日、自治体は、21世紀を間近かにひかえ、国際化、情報化、高齢化等の進展するなかで、住民のニーズを的確に把握し、多様化する行政需要に適切に対応することを要請されています。特に、地域の創意工夫を活かしながら、官民一体となって地域の活性化を図り、いわゆる「自ら考え自ら行う地域づくり」を推進することが求められています。このような自主的・個性的な地域づくりを進め、また、民間の活力を利用する行政手法のひとつとして、第三セクター方式がますます注目されております。

研究チームでは、このような第三セクターのあり方、第三セクターと自治体との関わり方、また、自治体のとるべき施策のあり方について報告書にまとめました。本報告書が、今後の行政運営の参考として活用いただければ幸いです。

なお、研究活動に際して御支援と御協力をいただいた関係各位に対し、心より感謝の意を表します。

平成2年9月

神奈川県自治総合研究センター所長

# 目 次

はじめに	研究の視点と概要	1
第1章	公共サービスと第三セクター	
第1節	社会情勢の変化と第三セクター	
1	第三セクターの萌芽と変遷	3
2	転換期の第三セクター	12
第2節	公共サービスと行政	
1	公共サービスとは何か	17
2	社会の多様化と公共サービスの変化	20
3	公共サービスと行政の守備範囲	24
4	行政サービスの外部化とその背景	28
5	外部化の変遷	30
6	外部化の諸形態と問題点	35
第3節	第三セクターの定義及び分類	
1	第三セクターの定義	40
2	第三セクターの類型	48
3	第三セクターのメリット・デメリット	51
第2章	第三セクターの現状と問題点	
第1節	設立状況	
1	神奈川県内の外郭団体の設立状況	53
2	神奈川県内の第三セクターの設立状況	59
3	全国の第三セクターの設立状況	64
4	神奈川県内の第三セクターの特色	65
第2節	運営状況	
1	神奈川県内の外郭団体の運営状況	66
2	神奈川県内の第三セクターの運営状況	69
3	国の外郭団体の運営状況	71
4	神奈川県内の外郭団体及び第三セクターの運営状況の特色	73
第3節	公共セクターにおける第三セクターへの支援状況	
1	支援措置の概要	76

2	県内自治体における支援措置の状況	77
3	国における支援制度	81
4	国や自治体で検討中の支援制度の概要	94
<b>第4節 第三セクターへの統制機能</b>		
1	統制のための制度の概要	96
2	統制の状況	100
<b>第5節 現行の第三セクターの問題点</b>		
1	設立上の問題	104
2	運営上の問題点	105
3	支援上の問題	107
4	統制における問題点	108

### 第3章 第三セクターの活用のための課題と方策

<b>第1節 設立上の課題</b>		
1	設立目的の明確化	111
2	総合的な調整機能の確立	112
3	組織形態	112
4	出資	113
5	事業計画	114
6	設立手続上の留意点	115
7	設立上のチェック事項	117
<b>第2節 運営上の課題</b>		
1	経営の健全化	119
2	経営の自主性の確保	120
<b>第3節 第三セクターの分析・評価</b>		
1	第三セクターの分析・評価の意義と特殊性	122
2	第三セクターの分析・評価主体	123
3	個別分析項目と評価上の留意点	125
4	総合評価の必要性とその手法	131
5	比較分析の必要性とその手法	134
6	分析・評価の課題	135
<b>第4節 第三セクターへの支援と統制</b>		
1	支援の意義	137
2	人的支援の留意点	138
3	物的支援の留意点	138

4	その他の留意点	139
5	支援に当たっての総合的留意点	139
6	民主的統制の意義	140
7	新たな民主的統制の方策	141
<b>第5節 自治体による第三セクターの運用</b>		
1	地域経営と第三セクター	143
2	第三セクターの運用の方法	146
3	第三セクターに関する今後の課題	154
<b>第4章 提言</b>		
1	提言の体系	159
2	第三セクターの設立・運用の適正化のために	161
3	第三セクターの活性化のために	164
4	新たな公共政策の展開のために	165

# はじめに

## 研究の視点と概要

自治体が出資する第三セクターは、民間活力の導入の風潮とともに、今日ますます増加する傾向にある。第三セクターは、適正に運営されれば、行政目的達成のひとつの手段として、積極的な意義を与えうる。特に、公共部門のもつ公共性、公益性と民間部門の経済性、効率性との統一、調和及び公共サービスの提供に対して大きな期待が寄せられている。

しかしながら、他方では、事業目的が不明確であったり、採算性に対する見通しが甘いままに設立され、当初の期待どおりに機能しなかったり、経営状況に問題のある第三セクターの例も存在する。また、民活ブームにのり、乱立する第三セクターの中には、その効果、将来性に疑問が残るものも存在している。

こうした背景には、そもそも第三セクターの定義が不明確であり、第三セクターの社会的位置付けが明らかでないという問題点があり、さらに次のような点を指摘することができる。つまり、第三セクターは、真に明確な目的意識のもとに設立されてきたのであろうか、第三セクターは本当に効率的なのか、第三セクターをどのように統制していく必要があるのか、という点である。

第三セクターは、様々な歴史的経緯を経て設立され、現在多くの法人が事業活動を展開している。しかしながら、高齢化、情報化、国際化、産業構造の転換及び価値観の多様化等の社会的環境の変化が進む中で、現在真にその存在価値を問われている。しかも、乱立された第三セクターの多くは今後淘汰、選別が進むことが予想されている。また、今日第三セクターのあり方及び積極的な活用方法等について改めて問い直されており、第三セクターに対する新たな支援策について検討が進められている。その意味において第三セクターは、現在ひとつの転換期を迎えようとしている。

今日自治体は、より一層の軽量化、効率化を図るとともにより積極的な地域政策の推進を求められており、第三セクター及び外郭団体等を効率的に活用していく必要がある。しかも今後はさらに、地域社会にとって有効な第三セクターをいかに設

立していくのかということが重要な課題となっている。

こうした視点を背景として、本研究においては、第三セクターを自治体及び地域社会にとって実りのあるものとするために、自治体を実施すべき施策体系を確立することをねらいとしており、次の点について検討をすすめている。つまり、公共サービスの意義と第三セクター、第三セクターとは何か、また、そのメリット、デメリット、第三セクターの設立・運営上の課題及び留意点、第三セクターの分析・評価手法、第三セクターの支援、統制及び運用の方法等である。

本報告書は、本編3章と提言及び資料編から成っている。

第1章「公共サービスと第三セクター」においては、社会情勢の変化に応じた第三セクターの動向を探るとともに、第三セクターを公共サービスの供給主体として位置付け、また、行政サービスの外部化の観点から自治体が第三セクター方式を採用する背景を分析している。さらに、第三セクターの定義について検討するとともに第三セクターの類型、メリット・デメリットを明らかにしている。

第2章「第三セクターの現状と問題点」においては、第三セクターの設立、運営、支援、統制の状況とそれぞれの問題点について分析を試みている。

第3章「第三セクターの活用のための課題と方策」においては、設立、運営、支援、統制上の課題とそれに対する対応策を検討している。また、支援、統制の基本となる第三セクターの分析・評価の方法について検討を進め、自治体による第三セクターの運用等について検討している。

提言においては、第三セクターの設立・運用の適性化のための方策、第三セクターの活性化を図るための方策及び新たな公共政策の展開のための方策について提言を行い、自治体が確立すべき施策体系の方向性を示している。

この報告書が、今後の第三セクターの効果的設立と効率的運用のための議論を展開するためのひとつの素材として役立つことがあれば、幸いである。

# 第1章 公共サービスと第三セクター

## 第1節 社会情勢の変化と第三セクター

### 1 第三セクターの萌芽と変遷

地方公共団体が出資する第三セクターは、ここ数年来設立の動きが高まっている。昭和62年1月時点を捉えた自治省調査によれば、地方公社(ここでいう地方公社とは、一の地方公共団体が25%以上出資している民法法人及び商法法人並びに特別法に基づく土地開発公社、地方住宅供給公社及び地方道路公社をいう。以下、自治省調査を引用する場合は同様の定義による)は全国で約5千社を数えており、現在も年々増加を続けている。

同調査に基づき、3年ごとの調査時点での地方公社の増加率を比較すると、56年1月では増加率10.6%、59年1月では12.3%、62年1月では13.1%となっており、次第に増加率が高くなっている。

その事業分野も、これまでの農林水産関係や社会福祉、教育・文化といった行政に密接な関係を持つものから、近年はリゾート開発にまで広がっている。今日では、このように第三セクターが多岐にわたる分野に設立され、その形態も多様となっているが、まず初めに、第三セクターの設立状況の変遷と社会情勢の変化との関連について述べる。

#### (1) 戦前の特殊会社

公共部門が資本金の一部を出資している株式会社は、第三セクターという用語が出現する以前に存在してきた。

第三セクターの歴史は日露戦争直後に国策上の目的で特別立法をもって設立された南満州鉄道株式会社や東洋拓殖株式会社などに遡ることができる。これらは、ともに国及び民間企業の共同出資によって設立されている。

南満州鉄道では、民間出資を誘導するため政府による配当保証等で株式の配当率

を確保するとともに、国会の統制を回避しながらも、政府による国策に沿った監督、統制を強化する仕組みを持っていた（寺尾晃洋「第三セクターの変遷と課題」『都市問題』1988年7月号 p.5）。これらは、第三セクターの範疇に含まれる最も古いものと考えられる。

この他にも、基幹産業の育成、支援のため、横浜正金銀行、八幡製鉄、日本放送電などが設立された。

このような企業体は、国全体として資本が不足しているなかで、国策に基づく産業政策を強力に推進する手段として設立されたところに特徴があり、その意味で国策会社と呼ぶことができよう。

こういった国策会社の活用は戦後の日本航空や電源開発株式会社の設立にあたっても受け継がれていくことになる。

## **(2) 高度経済成長期のブーム**

本格的に第三セクターの発展が始まるのは昭和40年代で、特に40年代後半にはブームと言ってよいほどの活況が見られた。

実際に、前記の自治省調査によれば、昭和47年から49年にかけての地方公社の設立数は非常に多い（47年208法人、48年917法人、49年519法人で、その後は年間100～200法人にとどまっている）。その大部分を特別法に基づく3公社が占めているが、それらを除いても47年前後がピークとなっている（46年158法人、47年158法人、48年139法人、49年134法人で、その後は57年頃まで低水準になっている）。

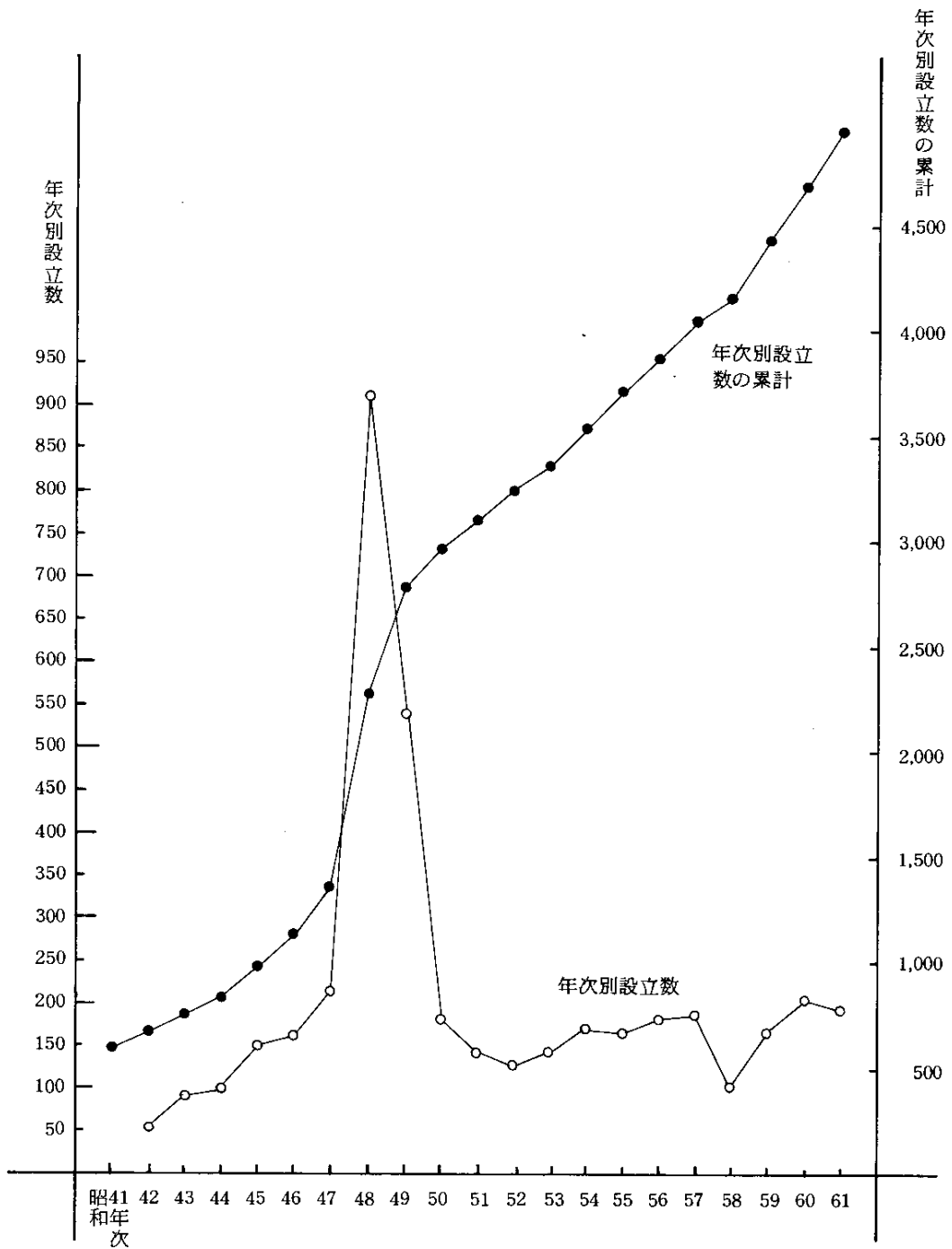
そのきっかけとなったのは、昭和37年に策定された全国総合開発計画で、これに基づく地域開発の要請を受けて新しい事業主体の検討が始まることとなった。

それに続く新全国総合開発計画（昭和44年5月策定）では、大規模開発プロジェクトを実施する手法の一つとして、公共・民間の混合方式による事業主体の創設によって民間資金の導入を図ることをあげた。

これを契機に、地域開発分野をはじめとする様々な分野で、新しい事業主体として第三セクターが脚光を浴びるようになった。



第1図 地方公社の年次別設立数及び総数



(出所) 地域政策研究会編「地方公社総覧」(昭和63年版), ぎょうせい刊, 10ページより

昭和 43 年における地方公社を業務分野別に見ると、地域・都市開発関係のものが全体の 51.6%と圧倒的に多く、これに農林水産関係（11.2%）、住宅・都市サービス（9.2%）が続いている。

昭和 40 年代前半は高度経済成長の最盛期であり、経済成長を支える基盤としての工業用地、住宅用地、道路、工業用水等の整備が自治体にとっても急務の課題であった。

ところが、自治体直轄では起債制限等で資金確保ができず、また、自治体の会計処理原則では弾力的・効率的事業運営には不向きなため、民間資本を導入した事業体が多数設立されるようになった。

また、地価の高騰により公有地の確保が次第に困難となっていくなかで、公社の設立・活用による公有地の拡大が行われた。

一方、民間企業にとっても、この時期の社会開発分野は成長性のある魅力のある市場であり、進出意欲は高かったと思われる。ところが、この分野については公的規制が厳しい上に、投資額が莫大であり、しかも資金の回収に長期間を要するなど収益性に対する不安もあったので、公共部門との共同事業体による参入は好都合であった。

新全総に掲げられた考え方は、実際に大規模開発プロジェクトに適用された。例えば、昭和 40 年代の後半には、国の方針に沿って、むつ小川原開発(株)（昭和 46 年設立）や苫小牧東部開発(株)（昭和 47 年設立）といった大型の第三セクターが相次いで発足するに至った。これらは、いずれも、大規模な工業用地の取得、造成、分譲を目的として、公共部門が 50%、民間企業が 50%を出資して設立された株式会社である。

さらに、昭和 45 年に「地方道路公社法」が、昭和 47 年に「公有地の拡大の推進に関する法律」が施行され、これをきっかけに昭和 46 年から昭和 49 年までの 3 年間にこの 2 法に基づく地域開発関連公社は、全国で約 1,200 公社も設立された。

このように特別法に基づく地方道路公社、土地開発公社が次々と設立されたが、資金調達の面でメリットの多い株式会社等商法法人の設立も活発化していった。株式会社方式が普及した原因は、資金調達の容易さにあった。民間資金の調達は、銀

行からの借入金によるのが一般的であったが、それには株式会社形態が最も制約が少なく容易であったことによる。

第三セクターの定義については第3節で詳述するが、第三セクターについての論文の多くは、公共部門と民間部門が共同出資した株式会社を第三セクターと定義している。これは、第三セクターの議論が活発化した時期に既に民間資金調達のための公民共同出資会社が少なからず存在しており、また株式会社形態をとって民間資金の導入が推進されていったことと関連が深いものと思われる。

前述した大規模開発プロジェクトについて、「これらの開発関連第三セクターの実情は、事業内容が公共主導のものが多く、又、経営基盤も借入金によるなど弱体で民間セクターの側のメリットがはっきりしないという欠点があった」（「第三セクター その意義と限界」『自治実務セミナー』1988年11月号）という評価がされるのも、公共部門が株式会社形態をとって借入金という形で民間資金を調達しながら事業推進していくことに主目的があったことの当然の帰結であったといえよう。

極言すれば、高度経済成長期における第三セクター設立の主目的は、公共部門による民間資金の調達にあったといえよう。

なお、この時期には第三セクター設立ブームを受けて、「第三セクター」という用語が初めて公式に使われたとされている（砂川福七郎「都市開発における第三セクター方式の役割と限界」『都市問題』1981年12月号 p.28 以下）。それは、昭和48年2月の経済社会基本計画で、第三セクターの活用について、同計画では次のように記述されている。

「社会資本を緊急に整備する必要があること、民間の社会資本分野への進出意欲が高まりつつあることにかんがみ、公共投資を拡充するほか民間の能力と資金とをこの分野において積極的に活用する必要がある。この場合、純民間事業を活用するのみならず、事業の公共性を確保する必要があるとき、または多大な初期投資を要し、投資の懐妊期間が長い事業に対し、企業に投資決意を行わせるための必要があるときは、公的主体がその経営に参画する公私共同企業、いわゆる第三セクターの活用をはかることとする。」

### **(3) 第一次オイルショックによる沈静化**

このように隆盛をみた第三セクターも第一次オイルショックにより、一気に下火となった。新設が大幅に減少したばかりでなく、借入金によりかかって運営されていた第三セクターの多くは、資金供給の激減によって一挙に経営状況の悪化にみまわれることとなった。

しかし、第一次オイルショックに起因する国・地方財政の逼迫は、逆に第三セクターによる資金調達の重要性をさらに高めたとも言える。

例えば、昭和 52 年 11 月の第三次全国総合開発計画においては次のように述べられている。「この計画の目標を達成するために、民間部門が実施主体となり民間の活力と資金を活用した準公共的事業を的確に推進する必要がある。これらの事業で公共性の強い事業や投資の懐妊期間の著しく長い事業などの場合には、公共部門が一部の資金を分担し又は行財政上の優遇措置を講ずる等により、民間部門の準公共的事業への投資の誘導を図るものとする。」

第三セクターの設立分野についても、オイルショックが転換期となった。すなわち、第一次オイルショック前に活発であった地域・都市開発分野の地方公社の設立は激減したが、それに代わって教育、文化、社会福祉、衛生分野が占める割合が増加し、この傾向は今日に至るまで続いている。

### **(4) 近年における民活・行革潮流**

オイルショックを境に高度成長から低成長へと移行する過程で、政府は財政再建のため、予算のゼロシーリングを余儀なくされ、内需も低迷を続けた。次第に財政赤字の累積と貿易摩擦の顕在化が国政の重要問題となるなかで、政府は、高度成長期を経て肥大化した行政組織の簡素化・効率化によって財政支出を圧縮するとともに内需拡大に本格的に取り組むことによって、打開を目指した。以後、行政改革と民活は絡みあいながら議論され、大きな潮流となっていった。

行政改革の方針に沿って、行政運営の在り方を全面的に見直すことを目的として、56 年 3 月に第二次臨時行政調査会が発足している。

同調査会の第三次答申（基本答申：昭和 57 年 7 月 30 日）では、行政改革の目標

として民間活力の推進を取り上げ、「民間に対する指導・規制・保護に重点を置いていた行政から、民間の活力を基本とし、その方向づけ・調整・補完に重点を置く行政への移行」を強調した。

また、同答申では「政府直営事業のうち、民間部門の発達により自立的、企業的に行うことが適切となった事業についての民営化」も併せて取り上げている。

この答申は、民間活力導入を、行政が陥っている様々な隘路に対する効果的な手法とみなすなど、行政改革推進の決め手として民活を評価する考え方を鮮明に現したものであり、公共的分野への民間活力導入の契機となったものといえる。

昭和57年11月に発足した中曽根政権は民活に積極的に取り組む姿勢を明確にし、58年4月5日には経済対策閣僚会議において「今後の経済対策について」を決定し、経済運営の基本方向として「民間経済の活力ある展開のための環境整備」を打ち出した。これは、今後の行政運営において「規制緩和による民間活力の活用」と「公共事業への民間活力の導入」に主眼を置くことを表明するものであった。

これと軌を一にして、58年以降には不動産協会、建築業協会等を始めとして産業界からも民活に関して様々な提言や要望が提出されるようになっていった。

こうした経緯を経て60年以降民活は大きなブームとなった。

昭和60年7月22日に臨時行政改革推進審議会が提出した「行政改革の推進方策に関する答申」(民間活力推進方策研究会59年9月17日同審議会内に設置が60年2月12日にまとめた「民間活力の発揮推進のための行政改革のあり方」を踏まえたもの)では、規制緩和の一環として、都市整備や国有地活用における民間活力の活用を政府に提言した。これは、民間活力の有効な発揮を阻んでいる行政の制度や運営を改めることを最重要課題の一つとして提言し、民間の活力の発揮を推進させるという観点からの行政改革の理念を掲げるものであった。

また、61年9月30日に発足した金丸懇談会(民間活力活用推進懇談会)は12月10日に「地方における民間活力活用の推進方策について」を発表するなかで、地方民活を提言し、民活を推進するための措置として国及び自治体の支援措置が必要なことを指摘している。

政府はこのような民活・行革潮流を背に受けて、公的資金の支出を極力抑える中

で民間部門の投資を内需拡大の方向に誘導することにより、貿易摩擦の解消と景気回復を図っていく。その方策として、公共的事業分野、とりわけビッグプロジェクトに民活手法を用いることが中心に据えられるようになった。

この民活事業の中心を担ったのは第三セクターであり、総務庁行政監察局は次のように分析している。

「民活事業は、官民共同出資による株式会社や公益法人等いわゆる第三セクター方式によって推進されるケースが多く、とりわけ、地域経済基盤の活性化等を目的とした公共的な事業分野においては、民間の資金力や経営能力を最大限活用するため、株式会社形態の第三セクターを設立し、地域の振興を図ろうとする傾向がみられる」(民活事業の実施状況に関する実態調査：63年6月)

ビッグプロジェクトを第三セクターで、という考え方は高度成長期とも共通するものであったが、この時期の特徴は単に公共と民間との共同事業体を起こすというだけにとどまらず、大幅な規制緩和や支援制度など民活のための環境づくりが様々になされたところにある。

逆に、民間の意欲が湧くような条件整備がなければ進まないのが民活であり、高度成長期よりも規模の大きな民活を実現するための必然的な手続きであった。

利益の見込める事業機会と民間資本の自由に活動できる環境が次々に準備されていった。

国・公有地の有効活用、開発規制の緩和、民活法(民間事業者の能力の活用による特定施設の整備に関する臨時措置法：61年5月制定)の制定や、NTT株売却益による無利子貸付制度(日本電信電話株式会社の株式の売払収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法：62年9月制定)の導入がそれである。

民活法、リゾート法(総合保養地域整備法：62年5月制定)などによるNTT株売却益の無利子貸付制度が主に第三セクターを対象としていることは、全国的に第三セクターの設立機運を高める追い風となった。

例えば、民活法の認定を受け優遇措置を得られるということは、単にその直接的効果にとどまらず、経営体に対する信用調査が国によって実施され、成算性が認証されたことを意味し、民間サイドでの投資決定が容易になったという間接的な効果

も生んだ。

また、新たに登場した第三セクターには、極めて収益性の乏しい分野のものが少なからず含まれていることもこの時期の特徴の一つにあげてよい。

公企業の不採算部門の改革や、民営事業への新しい公的補助の受け皿を設けるケースであり、公共部門の資金援助を前提に置いたものである。その背景には、臨調の第三次答申以降の、行政直営よりも民間的な事業運営を指向する考え方が色濃く投影されていると思われる。

いわゆる第三セクター鉄道が盛んに設立されたのは、その一例である。すなわち、国鉄経営改善の一環としての赤字線廃止方針に対し、選択可能な存続手段のなかでは第三セクターによる経営が最も有利であったので、やむを得ず設立したのが実情ではないかと考えられる。政府が行った支援制度（第三セクター転換後5年間は赤字額の2分の1を補填することや固定資産税の減免措置）などによりかかり、当面の廃止を免れるための決断ではなかったかと推測される。

第三セクターの、それも商法法人である以上、採算性が重要なポイントとなるが、将来にわたって良好な経営状況を維持できるという見通しのもとで設立されたものとは考えられず、現にその多くが経営状況の悪化に苦しんでいると言われている。

もう一つの特徴として、施設の管理運営型の第三セクター設立が増大したことがあげられる。従来の第三セクター＝大規模事業という捉え方が通用しなくなってきたわけである。大きな流れとして、戦前の国策産業育成型から高度成長期の広域地域開発型へ、さらに県域、市町村域の地域開発型へ、つぎに中小企業並の事業分野へと次第に規模の小さな小回りのきく分野に第三セクター設立の重点が移ってきたという傾向が見られる。

このような中で、近年の第三セクターのブームで注目を集めているのはウォーターフロント開発やリゾート開発、CATVなどの情報関連事業など今後大きく伸びようとしている新しい事業分野である。また、これに伴うように、株式会社の設立も急増している（昭和59年までは年間20社前後であったものが、60年には42社、61年には55社という倍以上の水準に達している）。

これらの分野の場合は、豊富な民間資金の活用を狙ったものではあるが自治体が

不得手な分野での企画力、技術力が決め手となるため、民間企業のノウハウの活用に重点が置かれているものと考えられる。

## 2 転換期の第三セクター

第三セクターは様々な歴史的経緯を経て設立されており、現在もその多くが事業活動を続けている。

これまで、民活を旗印にした第三セクターの導入は新しい時代にふさわしい自治体経営の切り札のように捉えられてきたが、現在活動中の第三セクターのすべてが必ずしも設立当初の期待どおりに機能しているわけではない。むしろ、民活ブームなどに乗って乱立傾向にある第三セクターのなかには経営不振に陥るケースも増加してきたため、逆にそのあり方を見直す機運が高まってきた。

例えば、1985年に開業した専門店ビル「プラーカ新潟」の管理運営に当たっていた第三セクター「新潟駅南開発」は16億円に達する累積赤字を計上し、経営難から建設コストを大きく割り込んだ価格で民間に売却せざるを得なくなった。その結果、設立を主導した新潟市は95億円もの損失負担を抱えることとなり、市長の進退が問われている（読売新聞1990年9月27日朝刊）。

また、旧国鉄から転換した第三セクター鉄道の営業係数（100円の収入を得るために要する経費の比率）を見ると、100を超えているところがほとんどで、88年度においては100未満は28社中7社のみとなっている（日本経済新聞1989年9月16日朝刊）。



表 1 - 2

旧国鉄、ＪＲから転換した第三セクター鉄道の営業係数

会 社 名	88年度	89年度	会 社 名	88年度	89年度
北海道ちほく 高原鉄道			長 良 川 鉄 道	1 0 9	108 ~ 109
三 陸 鉄 道	9 8	9 7	明 知 鉄 道	1 0 4	1 1 0
阿 武 隈 急 行	1 5 3	1 3 8	神 岡 鉄 道	1 0 2	105 ~ 106
会 津 鉄 道	1 0 5		の と 鉄 道	8 7	9 9
由 利 高 原 鉄 道	9 8		信 楽 高 原 鉄 道	9 9	1 1 0
秋 田 内 陸 縦 貫 鉄 道	1 6 5	1 3 0	北 条 鉄 道	1 5 3	1 5 5
山 形 鉄 道	1 0 4	1 1 2	三 木 鉄 道	1 9 2	1 8 3
い す み 鉄 道	1 2 5		若 桜 鉄 道	1 1 3	1 1 3
真 岡 鉄 道	9 9	1 1 4	錦 川 鉄 道	1 0 1	1 1 8
わたらせ溪谷鉄道	1 3 0		土佐くろしお鉄道	1 0 0	1 0 0
天龍浜名湖鉄道	1 0 3	103 ~ 104	甘 木 鉄 道	1 1 0	1 1 0
愛 知 環 状 鉄 道	9 8		南 阿 蘇 鉄 道	1 1 8	1 2 1
伊 勢 鉄 道	1 0 7	1 0 7	松 浦 鉄 道	1 0 8	1 1 1
樽 見 鉄 道	9 1	9 1	高 千 穂 鉄 道		1 1 9

(日本経済新聞 1989年9月16日朝刊)

「地方公共団体の第三セクターの運営等に関する研究会」が行った調査によれば、62年度損益収支においては調査対象法人のうち14.5%の法人が赤字を計上している。

さらに、設立当初の目的を既に全うしたもの、社会状況の変化により存在意義が薄れてしまったもの等が、出資自治体の施策上の位置づけもなく、その命脈を細々と保っているケースも見受けられる。

公共部門の公益性と民間部門の収益性がうまく結びついて機能していくのが第三セクターの理想的な姿であるといわれるが、現実には両者の求めるものが本来相入れないものであるため、その調整には常に困難が伴うことになる。同床異夢が極端に進むと、事業体としての存立が危ぶまれることにもなりかねず、そのような危険性を常にはらんでいるのが第三セクターの特徴とも言える。

また、民間であれば、採算性の悪い企業は市場の競争の中で淘汰されていくところだが、第三セクターの場合はこれと異なり、競争原理が完全には働かず、出資自治体から様々な支援が行われる。

第三セクターの改廃は、設立時における行政の判断ミスを表面化させるため、特に行政主導で設立されたものについては困難な選択であり、一旦設立されたものは、社会情勢の変化等によって経営内容が悪化しても廃止されることは少ない。そして、その場合には、赤字補填のための多額の補助金が注ぎ込まれることとなる。

現に、前述の「地方公共団体の第三セクターの運営等に関する研究会」調査によれば、補助金等が総収益に占める比率が80%を超えている第三セクターが6%にもぼっている。

これは、経営上の問題が表面化している一部の事業体の背後に、問題含みの事業体が少なからず存在していることを示すものと考えられる。

第三セクターは、新規事業等の実施に当たり、公共部門単独でも、民間部門単独でも困難であることをもって共同で設立されたものであるため、共同の事業体としての意義がなくなれば解散も含めた見直しを行うべきで、組織の存続自体が自己目的と化さないよう努めなければならない。

設立された目的と背景が様々であるだけに、一律に第三セクターとして評価する

ことには無理が伴う。と言っても、自治体から出資を受け、行政の施策の一端を担う公共性の高い事業主体であるということに変わりはない。

公共性の観点から捉えた望ましい第三セクターのあり方に照らして、改めて、さらに推進すべき事業体であるか否かを判断しなければならない。

第三セクターにとっては、第一次オイルショックと同様に、淘汰・選別を厳しく受けなければならない転換期が訪れようとしていると見てよいのではないだろうか。

第三セクター議論が活発化してから約 20 年を経過し、この間に設立、運営の事例が多く分野において数多く蓄積され、具体例に則して第三セクターの分析・評価を行うことが可能になってきた。自治省でも、経営不振の第三セクターの赤字が自治体の財政状況悪化につながることを懸念して、全面的にそのあり方の見直しを行った。これに沿って地方自治法の改正が検討されたが、現時点では実現には至っていない。

今一度、第三セクターを活用する手法の必要性和妥当性を他の手法との比較のなかで見直すべきである。しかし、個々の自治体の置かれている環境によって、第三セクターで間接的に事業を実施する意義が異なるため、画一的な評価手法の適用は困難であるともいえる。

例えば、資金状況の側面のみを考えてみると、全く同じ事業を実施する場合に自治体の財政状況が好調で余裕資金が豊富にあれば民間資金への依存 第三セクターは、あえて必要なく、直轄事業で足りるし、その逆であれば第三セクター方式を選択せざるを得ないことにもなる。また、その中間として、公的資金だけでは不足だが、公金取扱金融機関等の資金を上げれば足りるので 100%出資の法人を設立する場合もあり得る。それは、自治体の判断いかんによることでもあり、自治体の置かれている政治環境等の周辺状況に左右されることも往々にしてある。

例えば、先に述べた第三セクター鉄道の多くは、採算性を考慮した結果というよりも、過疎地における鉄道の存続を選択した自治体の決断によって設立されたものと見ることができよう。

したがって、ある事業を実施するにあたって、第三セクターを設立するかどうか

は、結局のところ、自治体当局の考え方と資金調達の緊急度によるといえるのかもしれない。

また、第三セクターの理念についても、狭く捉える議論では「公共部門と民間部門が出資する商法法人」を前提とし、最も広く捉えようとする議論では、これに民法法人、地方住宅供給公社などの特殊法人を加え、民間部門の出資がなくともなんらかの形で民間が関わっている法人を俎上に乗せようとする。定義の錯綜は、現在の第三セクターの錯綜・無秩序、混乱状況をそのまま反映した帰結とも言えるし、第三セクターへの関わり方如何、第三セクターの設立主体、第三セクターへの協力主体、第三セクターの監視・監督主体、などの関わり方

による立場の違いによる認識の相違とも言えよう。

過去の様々な立場からの議論を踏まえて、自治体は、第三セクターを活用して公共サービスの充実を図る立場にあるものとして、第三セクターとは何かを改めて整理しなければならないであろう。

## 第2節 公共サービスと行政

### 1 公共サービスとは何か

第三セクターは、前述の通り、社会情勢の変化を受けながら数多く設立されてきた。そして、第三セクターは、経済社会基本計画や第3次全国総合開発計画に示されている通り、公共部門と民間部門の両方のメリットをあわせもち、公共性の強い事業を実施する主体として期待されている。たとえ株式会社形態であっても、その主たる目的は収益活動ではなく、公共サービスの提供である。

公共サービスとは、文字通り「公共性」のあるサービスであり、その中心的な供給主体は国・地方自治体などの公共部門である。公共部門が直接提供する公共サービスが行政サービスであるが、もちろん公共サービス＝行政サービスではなく、公共部門からの直接的または間接的な規制を受けながら、民間部門も公共サービスの一部を提供している。

「公共性」のあるサービスについて考えるために、ここでは、「公共性」とは何かということについて述べる。

「公共性」を考える手掛かりとして、まず、公共経済学で定義されている公共財の概念をもとに考えてみる。公共経済学は、公共的なものをいかに供給するか、ということ进行分析する経済学で、財政学の流れの中から生じた比較的新しい学問である。公共経済学では、すべての財・サービスをその消費の非排除性（共同消費）と非競合性（混雑現象を生じないこと）を基準として分類し、両者を満たすものを純粋公共財、両者にまったく当たらないものを純粋私的財としている。純粋公共財とは、すなわち、「その便益が特定個人に限定されるのではなく、一般国民の誰もが享受できる」（古田精司・原豊編『公共部門の経済学』p.95）財であり、代表例としては、防衛、外交、警察などがあげられる。そして、純粋公共財と純粋私的財の中間財は準公共財とされ、学校教育や保育などが、準公共財として分析されている。このような財・サービスの分類を前提として、政府が自ら対応すべき領域と市場に委ねられる領域とを確定しようという理論が、公共経済学の議論である。しか

し、この理論に対しては、公共性というのは、このように財・サービスの消費過程の特質を基準とするのではなく、その必需性やサービス自体の内容から説明されるべきではないかという意見や、公共財と私的財と中間財の区別は非常に曖昧であり、また、中間財を認めるということ自体が、その理論が不十分な証拠ではないか、などの批判もある（里見賢治「社会福祉の公共性と効率性」『都市問題』1989年12月号）。

そこで、本稿では、公共性を、社会全般にわたる福祉を増大させるもの、人々の基本的人権を発達させるもの、としてとらえたい。

ただし、「公共の福祉」という概念一つとってみても、その概念の意味するところは歴史的に大きく変化していることに注意しなければならない。例えば「公共の福祉」は絶対君主制のもとでは国家権力の集中、強化を図るための理論的武器であった。日本でも戦前は「公共性」とは、もっぱら権力や行政が、私的権利や自由より社会的に優越するものだということを合理化するイデオロギーとして利用されてきたといえよう。

また現代のように複雑化した社会では、ある人々にとっては「公共性」のある施策が、他の人々にとっては「公共性」がないということもある。例えば、空港建設をめぐる争いは、交通の利便という公共性と騒音等のない環境という公共性との争いであるともいえる。日本国憲法の第12条と第13条の規定によると、「公共の福祉」は基本的人権を制約する唯一の根拠となっている。しかし、ここでいう「公共の福祉」とは社会的共同生活の利益であり、直ちに個人の利益に対する全体の利益または国家の利益を意味しているものではない。あくまでも「公共の福祉」による基本的人権の制約とは、人間の社会的共同生活に由来する当然の制約と解されているのである（佐藤功著『日本国憲法概説』）。

また「公共の福祉」の概念は、今日では、ほぼ「公共の利益」（以下「公益」という）と同義で用いられている。そして、「公益」は今日の行政における最高の理念的価値とされている。それでは「公益」はどのようにして決められるのであろうか。

シューバート（G. Schubert）は「行政と公益」を次のように3つに類型した（宮本憲一著『公共性の政治経済学』）。

(a) 合理主義 (機械主義)

行政にとっての公益とは、行政外 (選挙、議会など) で決められた公益を機械的に執行すること。

(b) 理想主義

行政は、政治を「超越」した独自の「高い」見地から公益を判定すべき。

(c) 現実主義

行政は、所詮、諸利益の絡まり合う政治に他ならず、行政は諸利益の妥協の結果を公益だと見なせばよい。

伝統的なアメリカの行政学では、一般に(a)の合理主義が多数派であったが、明治維新以来、「立法国家」を経験せずに「行政国家」として出発した日本には、合理主義的な理論の蓄積がないと考えられている。

しかしながら、日本でも、「民主主義の下においては、また、すべての社会成員によって普遍的、かつ、同程度に共有される利益というものが、むしろまれな現代社会においては、公益は、いずれか特定の個人によって一方的に決められるものではなく、多くの人々によって作りだされていくものである」(村松岐夫編『新版行政学講義』p. 56)のだから、公益の意味内容は、多元的、参加的な公開の討論を経てのみ合意されるものであり、行政内部のみで規定できるものではなからう。

また一方で、現代のように科学が発達し複雑化した社会においては、専門家の集団としての行政の役割は、やはり否定できない。なぜならば、公共性とは社会全般の福祉を増大するものであるとするならば、公共性のある施策を行うためには、国民(住民)の現状の福祉水準や生活水準を、客観的基準によって常に把握しなければならないからである。こうした基準が具体的に明らかになって初めて、公共性をより合理的に判断することができるのである。

このような生活水準を表す指標としては、「社会指標」や「シビル・ミニマム」がある。

「社会指標」は、経済指標(GNPなど)をもその一部として含むが、より広範にわたって生活上の欲求の充足度を表す指標で、例えば、都市人口1人当たりの公園面積などがある。現代社会において住民の福祉を増進させるために必要な「社会

計画」の策定のためには、社会指標の体系化が不可欠とされている。「シビル・ミニマム」は、1960年代に松下圭一氏が造出した用語で、市民が都市生活を営むうえで、都市が当然そなえておかなければならない最低の水準を表している。「シビル・ミニマム」には、これと現在の状況を比較することによって、立ち遅れている部門が明確化するという大きなメリットがある。ただし、「シビル・ミニマム」を実施するうえでは、何が「シビル・ミニマム」であるかについては市民の側からの検討と批判の機会が絶えず必要であること、また、数量化の困難な領域も多くあること、などの問題点も指摘されている（村松前掲書 p.59～62）。

以上のとおり、これらの「社会指標」や「シビル・ミニマム」は、「公共性」を判断するうえでの合理的な指標となりうるものであり、その充実をはからなければならない。

## 2 社会の多様化と公共サービスの変化

### (1) 福祉国家化と行政機能の拡大

公共サービスとは、上述したようにその供給主体が公共機関であるか否かを問わず「公共性」のあるサービスであるが、中心となる供給主体はやはり公共部門である。そこで、まずマクロ的に公共部門の変化をみってみる。

最大の変化は、その機能の拡大であろう。現代社会においては、政府が供給する福祉や教育などの多様なサービス抜きではもはや生活がなりたたないほど、行政活動は多岐にわたっている。「政府が個々人の生存を支える公的なサービスの供給と規制のシステムを築き上げた現代国家は、一般に福祉国家と形容される」（阿部齊・新藤宗幸・川人貞史著『日本の政治』p.49）。それでは、福祉国家化と行政機能の拡大はなぜおこったのであろうか。

19世紀までの近代国家は、「立法国家」と呼ばれている。立法国家とは権力分立の統治機構において、立法権が行政権や司法権に優越している国家のことで、特に18～19世紀のイギリスがその典型であるとされている。国家の最大の機能は立法であり、個人や財産を必要最小限に保護すればよいとされていた。しかし、資本主



義が発展するに従い、労働、失業、住宅、貧困などが社会問題化してくる。そこで、これらの社会問題を解決し社会に秩序と安定をもたらすために、国家の機能が肥大化、複雑化し、行政部の比重が急激に増大することになったのである。このように行政部の機能が拡大した国家を「行政国家」とよんでおり、一般に 19 世紀末から 20 世紀にかけて、立法国家から行政国家に移行したといわれている。また、特に 1930 年代の大不況をへて、国家が個人の生存を積極的に保障すべきだということが、より広く認識されるようになる。個人の福祉を積極的に促進する国家のことを「福祉国家」とよんでおり、現代福祉国家の典型もイギリスであるといわれている。

## (2) 日本における特殊性

具体的にどのような要件が備わっていれば「福祉国家」と呼べるのかには定説がないといわれるが、日本の場合は第二次世界大戦後に福祉国家化が始まったといえよう。ただし、日本の場合はイギリスなどとは異なり、「立法国家」の時代を経験することなく、官僚が卓越した専門的知識と情報量を持ち政策を決定してきたという意味ではじめから「行政国家」(ここではまだ福祉国家ではない)として近代国家をスタートさせてはいた。日本国憲法第 25 条に規定されている生存権を福祉国家理念の根拠とし、第二次世界大戦後の約 10 年間に、まず生活保護法(昭和 21 年、25 年に全面改訂)、児童福祉法(同 22 年)、身体障害者福祉法(同 24 年)、社会福祉事業法(同 26 年)など社会福祉の法律と、労働者災害補償保険法(同 22 年)、失業保険法(同 22 年)など社会保険の法律が制定され、日本の社会保障の基礎が形成されたのである(阿部等前掲書 p.51~53)。

そして、昭和 30 年以降、日本は高度の経済成長期に入る。この高度経済成長は様々な点で日本社会を変容させた。核家族化、都市化、高学歴化、公害問題の噴出など枚挙にいとまがない。これらの問題が大きな社会問題となり、それに対応して行政機能が多方面で拡大していった。特に社会保障の分野では、日本の伝統的な家族、近隣社会観が崩壊し、この高度経済成長期に国民皆保険と皆年金制度が実現した。このように社会保障行政が急速に拡大したことが、日本で行政機能が飛躍的に拡大した最大の原因であろう。

また、社会福祉関係の行政の多くは、実際は地方公共団体が「機関委任」や「団体委任」事務として執行しているので、「福祉国家の進展は、中央行政機能を拡大させたばかりか、実はそれ以上に自治体行政機能を拡大させた」(阿部等前掲書 p.54) という事実に注目すべきである。委任事務ばかりでなく、地方自治体が自ら積極的にその活動領域を拡大させていった面も多い。例えば、1960~70年代に、環境や公害の問題を契機にして、「住民運動」や「市民運動」がもりあがったときには、住民と直接接することの多い地方自治体の中で革新自治体が中心となり、国の施策に先行する形で「公害防止条例」等を制定したり、老人医療費や乳幼児医療費の無料化を実施したのである。

### (3) 行政サービスをめぐる議論

高度成長期には、上記以外の要因のほか、シビル・ミニマムが行政水準を向上させたこと、財源が豊かであったこと、担当職員が利害関係住民の影響を強く受け積極的に行政サービスの拡大に努めたこと、などにより行政サービスが増大した(日本都市センター編『自治体の行政サービス』)。

しかしながら、他方で行政サービスの増大におけるマイナス面として、次のようなことも指摘されている。すなわち、担当職員が自治体全体のことをあまり考えずに自分の担当業務の利害関係住民の影響を強く受けて業務を行うと、自治体全体の立場からは必ずしも必要ではないサービスが次々と提供されるようになる。しかも一回提供されたサービスは、なかなか廃止することができない(竹下譲「変動期の公共サービス 自治体と住民の関係」『季刊自治体学研究』36号)。また、「住民ニーズのある種の多様化論が結果的には行政サービスの総花現象を拡大させる一方、行政サービスを最も必要としている社会問題や、社会的に弱い立場にある人々に対する行政サービスの優先的、重点的な実施を妨げる要因」(寄本勝美「今後の行政サービス」『都市問題研究』1989年6月号 p.12)となっていたり、受益者が住民よりも企業になっていることがあるのではないかと、という問題点もある。

さらに最近では、行政サービスに対する需要は、ただ社会経済状況などによって発生するのではなく、「ストリート・レベルの公務員」(仕事を通して住民と直接相

相互作用し、職務の遂行について実質上裁量を任されている行政サービス従事者。例えば、福祉のケースワーカーや職業安定所の窓口職員、警官、教師など）と住民の相互作用によって決定されるのではないかと、ということも研究されている。すなわち、行政サービスに対する需要は潜在的には歯止めがないため、サービスが利用可能であると認知されることが需要を引き出し、逆に、非金銭的なコスト（時間、手続き、情報、心理的な費用）が行政サービスに対する需要を抑制する、というのである（北山俊哉「サプライ・サイドからみた行政サービス論」『都市問題研究』1989年6月号）。

#### **(4) これからの公共サービス**

昭和48年の第一次オイルショックを契機として起こった「行政改革」によって、行政サービスそのものについては縮小が唱えられた。「バラマキ福祉」の批判の下に「日本型福祉社会」論が形成され、前述した老人医療費無料化も1980年代に廃止された。

しかし、日本は21世紀に向けて急速に高齢化社会に移行しており、さらに個人々の生活様式は多様化している。それに対応した多面的な公共サービスの供給が必然的に要請されよう。例えば、昭和61年に神奈川県県民部が行った「県民意識調査」を見ても、福祉サービスについて、「所得に応じた費用負担をしても、すべての人人が同じようにサービスを受けられるようにすべきだ」と答えている人が多い（高橋敏雄「神奈川で取り組む福祉サービスについて」『季刊自治体学研究』36号）。

また、高齢化社会において、誰もが安心して生きがいのある生活をするためには、「福祉国家」から「福祉社会」へと理念を転換していく必要がある。こうした「福祉社会」とは「中央、地方の『政府』が、社会福祉活動を社会から『請け負い』国民の福祉向上を『政府』が担うという『福祉国家』に対し、中央、地方の『政府』が主導性を発揮しながら、地域社会全体が福祉向上を目標として活動を展開する社会」であるといわれている（人生80年型福祉社会づくり構想策定委員会『人生80年型福祉社会づくり構想中間報告』p.28）。

一方、ゴミなどの身近なレベルから、大気中の二酸化炭素の増加、熱帯林の減少、砂漠化などの地球的規模に至るまで、様々な環境問題も 21 世紀に向けての大きな課題となっている。

このような社会で求められる公共サービスは、行政と企業と住民の三者が協力し合ってこそ可能なのではないだろうか。このことについては、次で述べる。

### 3 公共サービスと行政の守備範囲

社会の多様化にともなって、公共サービスは質量ともに拡大してきた。では、その公共サービスを提供する主体としては誰がふさわしいのか、もっと端的にいつてしまえば、公共サービスのうちどこまでを国や地方自治体が提供すべきなのか、という問題についてここで考察する。

急速に高齢化社会へと移行し、人々の生活様式がますます多様化していく現状を考えると、今後、行政と企業と住民の活動が重なり合うグレーゾーンが増えていくことは間違いのないだろう。ということは、行政の守備範囲も、直営部門そのものの範囲はともかくとして、広がっていくということを意味している。しかし、1 で述べたように、行政の守備範囲を行政のみで決めることはできないであろう。なぜならば、行政の存在理由そのものが「公共性」の有無にかかっているからである。繰り返して言えば、それは、多元的な利害が反映される公開の討論の場で、決定されなければならないものである。行政国家においては、議会が社会の対立を調整する能力をいちじるしく失い、行政部の統合機能が増大したことが、最大の問題点とされている。そこで、行政部は、その決定に社会の諸利害を反映させる必要から設置された審議会などの既存の制度をより有効に機能させたり、一層の情報公開を保証し、常に政治的なフィードバックを確保する努力を惜しんではならないのである(阿部齊・有賀弘・斎藤真著『政治 個人と統合』)。

#### (1) 政府の活動範囲

政府の活動範囲については様々な議論があるので、それらについて簡単に紹介する。

公共部門の役割のとらえ方については、大きく分けて、役割は大きい方がよいというもの小さい方がよいという考え方がある。

#### (ア) 公共部門の役割は大きい程よい

既述した通り、公共部門の役割は歴史的に拡大してきた。また、経済学では、イギリスのピグー（Pigou）に代表される厚生経済学が、市場機構には失敗があるため、パレート最適（他の人々の厚生を悪化させることなしには、いかなる個人の厚生も良化させることができないような最適な資源配分状態）が達成できないとし、その失敗は、政府の経済活動や公共政策によって克服し得ると政府活動を積極的に正当化している。アメリカのガルブレイス（Galbraith）は、市場原理だけに任せると、公共部門の供給は立ち遅れるという「社会的アンバランス」論を提起した。なお、一般にケインズ主義の経済学者は公共部門の役割を重視する傾向があるという（成瀬龍夫「自治体における「公共性」「効率性」論で何が問われているか」『住民と自治』1990年7月号）。

#### (イ) 公共部門の役割は小さい程よい

一方の公共部門は小さい程よいという考え方は、古くはアダム・スミス（Adam Smith）にまで遡ることができよう。アダム・スミスは自由放任主義を主張した代表的な思想家であり、「神の見えざる手」によって導かれるので、個々人が利己的な行動をしても自然に調和がもたらされる、とした。19世紀までの近代国家は、一般に自由放任主義に支配されており、この主義とは反対の立場にあったラッサール（Lassalle）は、自由放任主義に基づく国家を「夜警国家」と批判した。その後20世紀は福祉国家の時代となるが、それについては既述したので、ここでは1970～80年代に台頭してきた「小さな政府」論について述べよう。

#### (ウ) 「小さな政府」論

昭和48年の第一次オイルショックをきっかけに日本を含む世界の先進資本主義国は（もちろん先進資本主義国だけではないが）、深刻な財政破綻状況に陥った。

そして、「赤字公債」の発行を減らし公共支出の削減をするために、政府の責任領域を縮小し民間企業の経済活動に対する規制緩和を行うべきだという「小さな政府」論が台頭してくる。日本では、昭和 56 年に土光敏夫氏を会長とする第二次臨時行政調査会（以下「臨調」という）が設置される。イギリスではサッチャー政権が、アメリカではレーガン政権が、規制緩和や民営化を推進した。これらの主要先進諸国の政策を支えた思想は、古典的な経済自由主義思想であるといえよう。そこでは、最大の効率と自由とは市場競争原理によって確保される、と考えられている。そこで、1980 年代は新自由主義・新保守主義の時代ともいわれている。1980 年代の日本の政治は中曽根政権によって特色づけられるが、その中心思想は、やはり「小さい政府」、「民間活力の活用」といったスローガンに表現される経済的自由主義であった（大嶽秀夫「中曽根政治のイデオロギーとその国内的政治的背景」『レヴァイアサン』1号）。

また、政治経済学の分野では公共選択論が盛んになる。政治経済学は主に政治プロセスを経済学の手法で分析する学問である。厚生経済学では、政府とは、効率的で公正な分配を行い社会的厚生を最大化を図る公正無私な存在（もちろん理論上のフィクションとしてだが）と考えられていたが、ブキャナン（Buchanan）やタロック（Tullock）に代表される公共選択学派は、厚生経済学の伝統的政府観を否定した。すなわち、公共選択論は、市場と同様に政治的意思決定過程でも多くの失敗がみられ完璧な解決を期待することはできないことを理論的に解明するのに取りこんだのである（加藤寛・横山彰「『公共選択学派』の展望」G.タロック『政府は何をすべきか』）。このことは、また逆説的にいえば、ある種の理想的な条件下では「民主主義的意思決定手続きは、最適な経済的厚生という理想を相当程度まで実現することができる」（H・ヴァン・デン・ドゥール著『政治プロセスの経済学』p.205）のである。

## (2) 「役割相乗型」社会に向けて

以上が、政府の活動範囲についての主な議論であるが、ある公共サービスを公共部門が提供すべきか民間が提供すべきか、それとも第三セクター等が提供すべきな

のか、その境界は現実問題として非常に曖昧である。時代によって、また同じ時代でも社会的条件の異なる国によって境界は変化する。ある国では公共部門によって提供されているサービスが、他の国では提供されていない、ということは現代でもよくみられることである。

アメリカの新厚生経済学は、社会的な厚生を考える場合に、社会的費用の発生原因がはっきりしていれば原因者が負担すべきであり、また受益者が特定できるならば受益者が負担すればよいという立場をとっている。しかしこのように特定できる場合はむしろまれであるし、受益者が社会的弱者であるような場合には、福祉の基本的な考え方に反する恐れもある。

ところで、1990年代に入り、「行政改革」は少し鳴りをひそめている。日本では、いま、異常な地価高騰が大きな社会問題となっている。地価高騰の原因は複数の要因がからみあっているが、その直接の契機は、国民共有の財産ともいえる国鉄の所有地を民間に払い下げたことにあるといわれている（松下圭一著『都市型社会の自治』）。寄本勝美氏は、これからの社会のあり方として、「役割相乗型」社会を提唱している（寄本勝美「行政の守備範囲論」『伯治論文集』）。すなわち、民間の守備範囲が広がれば行政の守備範囲は縮まる、といった臨調「行革」の考え方を批判し、市場の原理には欠陥と限界があることが土地、公害問題等から明らかであり、民間の役割増大はむしろ公共政策の確立＝政府機能の積極的な発揮を前提とすべきだといっているのである。それぞれの役割の組み合わせ方を決めるのが公共政策であり、公共政策の形成過程には「政」だけでなく「民」も含めた広範な関係者の参加が必要とされている。

これからは、行政と企業と住民が共同で新しい公共サービスのあり方を考えていかなければならない分野が増えていくであろう。安易に住民の協力のみを期待することは「安上がり」の行政ではないかという批判もあるが、東京都日野市などのように積極的に住民参加型の高齢者在宅福祉のシステムづくりに取り組んでいる例も増えてきている。

行政と企業や住民が共同で新しい公共サービスに取り組んでいくためには、行政に対する信頼がなければ成り立たない。国際統計（GNPに占める一般会計支出、

公務員数、省庁の数等)からみた場合は、日本の政府の規模は決して単純に大きな政府といえるものではないにもかかわらず、臨調「行革」がもてはやされたのは、やはり、世論が圧倒的に臨調「行革」を支持していたからではないだろうか。確かに、「お役所仕事」という言葉のもつマイナスイメージの通り、行政部には改善すべき点がまだ数多くある。しかし、公共部門の効率性は、民間部門のような経済的効率性だけでなく、社会的効率性(社会全体の立場からみた効率性)であるということも忘れてはならないだろう。社会的効率性を測定するのに有効な手法はまだ開発されていないといわれる。その測定手法の早急な開発が望まれるとともに、社会的効率性の概念が幅広く支持されるよう、行政部は努力を続けていく必要がある。そのためには、情報公開や公開の討論の場をより一層確保していかねばならないであろう。

## 4 行政サービスの外部化とその背景

### (1) 行政サービスの供給形態

自治体による行政サービスの提供は、自治体自らが直接サービス供給を行う形式と、他の事業主体により間接的にサービス供給を行う形式とに大別される。自治体による直接的なサービス供給は、「直営方式」と呼ばれてきたが、そのための組織として、地方自治法は、次の二つの組織形態について定めている。

第1は、一般会計と特別会計、企業会計とによりサービス供給を行う都道府県や市町村の普通地方公共団体(東京都の特別区を含む)であり、第2は、必要に応じ、地方自治法の規定に基づいて設置される地方開発事業団、財産区、一部事務組合及び全部事務組合という特別地方公共団体である。特に、一部事務組合は、消防、水道、廃棄物(ゴミ)処理、農業共済などの事務を広域的に行う場合に多用されており、また、複数の地方公共団体が共有する財産の管理のために設置されている例もある。

こうした普通地方公共団体及び特別地方公共団体をサービス供給の主体とする直営方式のサービス供給のほかに、地方公共団体は、民間企業などの他の事業主体を



サービス供給の主体として間接的な方式によるサービス供給も行う。その方式は、更に大きく二つに分けることができる。一つは、民間企業や市民団体などにサービス供給の業務を委託する「外部委託によるサービス供給」であり、もう一つは、地方公共団体と資金、職員、業務などの面で何らかの関係の深い、いわゆる外郭団体を設立してサービス供給の業務を行わせる「外郭団体によるサービス供給」である。このような直営方式以外の間接的なサービス供給方式による行政サービスの提供を「行政サービスの外部化」と呼ぶ。

### **(2) 直営方式による行政サービスの提供**

自治体により直接的に提供される行政サービスは、それが行政主体の活動であるところから、サービスの公正性や平等性の確保について、自治体が直接その責任を負うことになる。そして、サービスの公正かつ平等で責任ある提供を通じて、行政に対する住民の信頼が確保され、民主的な行政の基礎の確保が図られる。また、そのサービスを行政全体の中に位置付けることにより、行政の総合性や整合性も確保することができ、さらに、サービスの提供の開始、運営管理、廃止などについて、議会その他の機関による監視や統制が行われ、情報公開、住民参加、職員参加などの民主的な方式の導入になじみやすく、サービスの提供に従事する職員の労働条件が適正に確保されやすいという利点もある。

### **(3) 行政サービスの多様化・増大**

戦後の高度経済成長の中で、第一次産業は衰退し、逆に、第二次産業と第三次産業は興隆を見たが、このような経済情勢を反映して、人口は、農山村部を離れ、都市部に集中した。このため、一面では都市化した文化的な生活を営むことができるようになったが、反面核家族化による生活様式の変化や隣近所との協同協力関係の喪失などにより、人々の自給自足の能力は失われ、秩序と調和のある生活を営むためには、好むと好まざるとにかかわらず、自治体の提供する行政サービスによる助成や調整に多くを依存せざるを得ない体質になっている。

このような市民の生活の行政依存体質に対応するため、住民福祉の増進を第一義

とする福祉国家の理念の下に、自治体の行う事務の範囲は、近年急激に拡大し、市民生活とのかかわりをますます強めてきている。このようなニーズの多様化に伴い、行政サービスも多様化し、質的にも、量的にも増大してきている。

#### **(4) 行政サービスの外部化の背景**

しかしながら、一方では、自治体の財政環境は厳しく、行財政運営の合理化や効率化の要請は強いものがあつた。

特に、昭和 50 年以降の財政危機は、財政破綻を避けるため、財政抑制策を自治体に余儀なくさせた。これらの抑制策は、「人員の削減」、「人件費抑制」、「組織の統廃合」、「福祉見直し」などの動きとなって現れた。

第 16 次地方制度調査会の「地方財政の硬直化を是正するためにとるべき方策を中心とした地方行財政の在り方に関する答申」(昭和 50 年 7 月)では、「行政の簡素合理化」について、「行政事務の整理と簡易迅速化、行政組織の統廃合等を積極的に進めるとともに、広域市町村圏等による共同処理の推進、コンピューターの活用等による事務処理の機械化、業務の民間委託等を行うべきである」とされ、また、「昭和 50 年度地方財政の運営について」(昭和 50 年 5 月 16 日財第 33 号)においても、「経費の効率化と合理化」について、「旅費、物件費等の既定経費については、徹底的に洗い直しを行い、その節減合理化に努めること。地方団体の事務事業のなかには民間委託又は間接経営を適当とするものが少なくないので、事務、事業の民間委託又は間接経営による実施について、その効果及び法令の規定等について十分検討を行い、地方団体の十分な管理監督の下にその推進を図るよう配慮すること」とされて、経費の節減に併せて、外部委託及び外郭団体等による事務事業の執行の推進がうたわれた。

## **5 外部化の変遷**

### **(1) 事務事業の外部委託の状況**

このような時代の背景を念頭に置きながら、事務事業の外部委託の状況を見てみ

ると、まず、一般事務では、戦後から高度経済成長前期（昭和 40 年まで）には、多くの自治体が委託していた業務は「印刷」と「広報紙配布」であり、その他の業務については、「道路測量・現況図作成」を委託する団体が比較的多いといえるほかは、目立ったものは見られなかった。しかしながら、昭和 40 年から昭和 49 年にかけての高度経済成長後期には、民間企業の多業種化に伴う業務処理能力の充実と拡大を背景として、一般事務のうち「課税事務」などの計算事務のコンピュータ処理のほか、「し尿収集」、「ゴミ収集」、「学校給食（調理・運搬）」などのいわゆる現業の業務を委託する団体が増加した。さらに、昭和 50 年以降の経済の低成長期に入ると、事務事業の委託化を推進する社会情勢を反映して、「給与計算」、「国民年金計算」などの計算事務にもコンピュータ処理委託が拡大したほか、庁舎管理に係る「事務室清掃」、「夜間警備」、「庁舎冷暖房」などの業務や「水道メーター検針」などの業務も委託が行われ、また、「道路測量・現況図作成」については委託団体が激増するなど、単純業務の委託化の増加とともに、委託業務の範囲が大幅に拡大している。

一方、高度経済成長期に建設・整備が図られた公の施設としての市民施設・都市施設について、昭和 45 年以降の高度経済成長末期には、その管理運営の委託化を図る自治体が数多く見られるようになってきた。この委託は、「コスト」や「効率性」などの要因のほか、自治会や福祉団体などの市民団体や公共的団体への委託を通じて、市民参加の要求への対応を図ろうとする自治体の姿勢の現れと考えられる。さらに、これらの施設の管理運営の委託に関しては、自治体自らが受託のための団体をいわゆる外郭団体として設立する傾向が見られるようになってきたのが特徴として挙げられよう。

昭和 60 年 2 月の行政改革推進審議会による「民間活力発揮推進のための行政改革の在り方」においても、民間活力の活用の一方策として外部委託の推進がうたわれていることもあり、このような事務事業の外部化は、許認可などの権力的な行政事務の執行を除き、特に市民に対する行政サービスの提供の領域においては、職員定数の削減や抑制の要請、効率性や低コストの追求などを背景として、今後ますます増加していくものと思われる。

表1-3 委託開始時期別の自治体数

		65年以前	65～69年	70～74年	75～79年	80～83年	
一般事務	内務部						
	事務室清掃	93	221	441	482	458	
	夜間警備	5	43	255	364	280	
	庁舎冷暖房	26	108	290	332	282	
	印刷業務	1,079	188	153	85	61	
	計						
	算						
	課税	25	402	912	747	334	
	給与	3	60	327	657	485	
	国民年金	38	25	314	480	733	
清掃	し尿収集	211	321	320	138	55	
	ごみ収集（一般ごみ）	145	242	661	387	251	
	その他	学校給食・調理運搬	28	105	209	175	156
		水道メーター検針	127	271	433	472	397
道路測量・現況図		281	171	388	795	903	
広報紙配布		652	161	182	137	112	
市民施設	保育所（民生施設）	103	91	183	419	293	
	老人福祉センター（同上）	3	43	149	264	337	
	ゴミ処理施設（衛生施設）	21	64	173	200	191	
	体育館（体育施設）	15	58	174	403	501	
	中央公民館（社教施設）	27	69	345	429	383	
	市民会館・公会堂（会館）	62	103	145	140	180	
	病院（診療施設）	77	91	112	113	65	
コミュニティセンター	2	4	61	181	301		

（全日本自治団体労働組合編『行政サービスの変化にいかに対応するか』p.11）

## (2) 外部化のための外郭団体の設立の状況

いわゆる「外郭団体によるサービス供給」の方式を見てみると、行政サービスの外部化のための外郭団体は、明治時代に既に設立をみている。まず、殖産興業や富国強兵といった国策の実現を目的として、鉄道、製鉄、金融、電力などの基幹産業を育成・支援するため、官製の民間企業が設立された。これらの設立は、常に時代の社会情勢や経済情勢を反映したものであった。

第2次世界大戦後、政治・経済の民主化を推進する占領政策の流れの中で、一旦これらの半官半民企業は、官は官、民は民に分ける再編が行われたが、講和条約が発効すると、再び電源開発、航空運送産業において設立された。昭和30年代から40年代にかけては、広域的な社会資本整備や都市開発のため、都道府県を中心として、大規模な産業基盤の整備に対応できる地域開発・地域経営のための組織が設立された。この状況は、新全国総合開発計画に基づき、国の政策に沿った大規模プロジェクトの遂行のため、自治体により地域の組織が設立されるという図式を持つものであったと言われている。

一方、多様化した行政需要に対応して、自治体の施策が求められるようになり、各種の都市施設の整備や上乘せ福祉サービスが行われ、その実施主体としての組織づくりも行われた。また、この時期におこった行政の「減量経営論」のほか、行政サービスの多様化に伴い、その性質から、直営方式にはなじまない分野も多くなってきたため、これらのサービスを提供するための外郭団体が設立されるようになってきた。まず、高度経済成長期には、地域開発のための外郭団体が設立された。公有地の拡大の推進に関する法律(昭和47年法律第66号)に基づく土地開発公社は、それまで民間資金を活用して公有地を先行取得するために設立され、活動していた財団法人の形態による開発のための公社などを発展させ、組織や活動面について法律の規定による位置付けを行い、特殊法人として制度化したものといえよう。

次いで、近年になって、農林水産、教育・文化、福祉、観光・レジャー、商工などの分野において、新たな事業主体としての外郭団体の設立が相次いでいる。

## (3) 外郭団体設立の理由

このような外郭団体の設立の理由は、おおむね次のようにまとめることができよう。

## ア 協力体制の必要性

行政サービスが効果的に提供されるためには、開発行政においては民間企業との、福祉行政にあっては市民や公共的な団体との協力関係が不可欠であること。

## イ 直営方式になじまないサービスの存在

提供される行政サービスが、市民生活にとって必ずしも不可欠ではなく、受益について選択の余地があるようなサービスである場合には、市場のメカニズムや受益者負担による収益性の原則を適用すべきであると考えられ、直営方式にはなじまないものがあること。

## ウ 行政と民間との中間領域の増加

行政に対するニーズの多様化に伴い、行政の提供すべきいわゆる公共財・サービスと企業により提供されるべき市場メカニズムの作用する私的財・サービスとの中間に位置付けられる中間領域（グレーゾーン）の財・サービスが増加し、これらに対する対応が求められていること。

## エ 事業運営の効率化

私法人の場合には、予算や事業の遂行につき、地方自治法などの法規による制約を免れることができるから、企業経営的な原理に基づき、経済性を重んじた弾力的かつ効率的な事業運営を行うことができること。

## オ 政策課題への対応

中間領域に属するもののうち地域開発や高度情報産業などの分野において、市場性や採算性に不安があるために民間企業が積極的に参入しにくい事業について、政策上行政が積極的に主導し、民間企業を参加させて企業化するケースが増加していること。

## カ 民間活力の活用の要請

民間活力の活用を前提とする各種の事業の推進を支援するために整備された法制度を利用するため。これらの制度に係る法律には、次のようなものがある。

民間事業者の能力の活用による特定施設の整備に関する特別措置法（昭

和 61 年法律第 77 号)

民間都市開発の推進に関する特別措置法(昭和 62 年法律第 62 号)

総合保養地域整備法(昭和 62 年法律第 71 号)

日本電信電話株式会社の株式の売払収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法(昭和 62 年法律第 86 号)

多極分散型国土形成促進法(昭和 63 年法律第 83 号)

#### (4) 公益信託と土地信託

公益的な事業を行うためには、財産を出捐し、財団法人として外郭団体を設立するほか、信託法(大正 11 年法律第 62 号)による制度がある。これは、公益事業のために、一定の財産を受託者に信託譲渡し、公衆の利益のためにその財産を管理運営させる制度である。

また、土地信託制度は、土地の有効活用を図るため、昭和 61 年の地方自治法の改正により、公有地についても適用されることとなった制度であり、信託の目的は、土地に建物を建設し、又は土地を造成し、かつ、その土地の管理又は処分を行うことに限ることとされている。

現在の利用状況は、公益信託については育英事業、ナショナル・トラスト運動等に利用されることが多く、また、土地信託については賃貸ビル、ホテル、工場の建設等に利用されており、いずれも行政サービスの外部化に必ずしも直接結び付くものではないが、信託銀行の経営ノウハウや情報網が利用でき、事業内容を選別することにより、財団方式や商法法人による行政サービスの外部化に変わるべきものとして活用が可能ではないかと考えられる。

## 6 外部化の諸形態と問題点

### (1) 外部化の諸形態

行政サービスの外部化は、「外部委託方式」及び「間接経営方式」に大別される。

「外部委託方式」は、必ずしも行政サービスに限られず、自治体の内部事務や管

理事務も委託されることが多く、事務やサービスの内容から見て、公共性が強く、本来行政主体が実施すべきであるものについて、多くの場合、単にコストや効率性の点からその実施が自治体以外の実施主体にゆだねられたものと考えることができる。

一方、「間接経営方式」は、サービスの内容や実施主体の性格から、次のように分けることができる。

まず、市民生活にとって必ずしも不可欠ではなく、受益について選択の余地があるようなサービスであるために、受益者負担の原則を適用すべきであるが、営利性を追求すべきではないと考えられるものや、市民や公共的な団体の参加により実施することが適切であると考えられるものについて、民法法人として、財団法人や社団法人を設立するものがある。

次に、市場のメカニズムが作用する市場サービスについては、一般に民間企業が実施主体となり得るが、公共性が比較的強く、公的監督が求められるもの、あるいは、民間企業の参加を求めるために、行政主体が主導的に実施しようとするものについて、商法による株式会社や有限会社としていわゆる第三セクターを設立するものがある。

これらの行政サービスの供給形態とそれぞれの特徴は、表 1 - 4 のようにまとめることができる。

## (2) 外部委託の問題点

「外部委託方式」は、これによって行われる事業について、公正性や平等性に適正を欠く場合があること、行政責任があいまいになるおそれがあること、長期にわたって委託先が固定化するとコスト面の優位性が失われる可能性があることなどが問題点として指摘されている。



表 1 - 4

形態	定義	供給主体	特徴
直営方式	・自治体が、一般会計等の予算を執行して、自らサービス供給を行う。	自治体	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 サービスの公正性・平等性の確保が可能。</li> <li>2 議会等による統制が可能。</li> <li>3 非効率・コスト高になりやすい。</li> <li>4 必需的・基礎的サービスの供給に適する。</li> </ol>
外部委託方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間企業や市民団体等にサービス供給業務を委託する。</li> <li>・サービス供給に必要な経費は、自治体から委託料として支出される。</li> <li>・サービス供給の責任は、あくまでも自治体に留保される。</li> <li>・右記の団体等は供給主体としては独立しているが、業務の執行にあたっては自治体の指揮監督を受ける。</li> </ul>	民法法人 商法法人 住民 公共的団体 特別法による公法人	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 効率性・低コストの実現が可能である。</li> <li>2 住民の自治意識の高揚が期待できることがある。</li> <li>3 供給するサービスは、必需的・基礎的サービスに限られない。</li> </ol>
間接営方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービス供給の主体は当該団体に完全に移行する。</li> <li>・サービス供給に必要な経費は、当該外郭団体が行う事業等により得られる収入が充てられるので、独立採算の原則が支配する。</li> </ul>	民法法人 商法法人（自治体出資によるもの） 特別法による公法人	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 民間活力の活用ができる。</li> <li>2 民間の出資又は借入による資金の確保又は調達が可能。</li> <li>3 独立採算ではあるが、民法法人にあつては、営利を求めないのが原則である。</li> <li>4 必需的・基礎的以上のサービスや選択的・基礎的サービスとそれ以上のサービスを有償で供給する場合に適する。供給に適する。</li> <li>5 民法法人や特別法人によるサービス供給にあつては、原価主義が原則である。</li> <li>6 特に商法法人による場合は市場メカニズムの作用するサービスの供給に適する。</li> </ol>

### (3) 外郭団体の類型化

間接経営方式による外部化の場合のサービス提供の主体は、その行う業務の点から更に「行政補完型・行政代行型」、「管理型」及び「開発型」に細分類することができる。

「行政補完型・行政代行型」の外郭団体は、主に「財団法人」又は「社団法人」として設立されるが、行政主体の行うべきサービス以上のサービスを原価主義により供給しようとする場合あるいは単純・軽微なサービスや特殊かつ専門的なサービスを効率的に運営しようとする場合に設立されることが多い。「外部委託方式」の受け皿としてこの種の外郭団体が設立されることも多い。

「管理型」の外郭団体も財団法人として設立され、「施設管理公社」などと呼ばれるものが多く、行政主体の設置した施設の管理を受託するために設立されている。この場合は、主にコスト及び効率性の観点から外部化される。しかし、入場料、使用料などの収益をもって建設費を償還できる場合、公益的色彩が弱く、公営になじまないと認められる場合及び民間から建設費を募集して建設することが求められる場合には、株式会社や有限会社として設立された外郭団体が建設及び管理の主体となる場合もある。

「開発型」の外郭団体は、まず、土地開発公社、地方住宅供給公社及び地方道路公社に代表される。これらの公社は、それぞれ、公有地の拡大の推進に関する法律、地方住宅供給公社法及び地方道路公社法に基づいて設立された特殊法人であり、民間資金が、運転資金及び建設資金として借入れの形で積極的に導入されている。これらの公社をモデルとして、運転資金や建設資金を民間から導入して事業運営を行うため財団法人として設立される外郭団体も見られるようになっている。このような非営利法人の外郭団体のほか、「開発型」の外郭団体には、営利法人として設立される株式会社や有限会社の商法法人が増加している。このような外郭団体は、市場メカニズムの作用する、基礎的・必需的サービス以上のサービスを、収益性の原則に基づいて供給することを目的とし、民間企業の経営原理が適用される。

#### (4) 外部化の問題点

このような外郭団体が増加している理由はいくつか考えられるが、設立の際の手續や事業運営の効率性などの観点から見てみると、次のように説明することができよう。まず第1の理由は、このような法人の場合は、設立の手續が比較的簡単であり、一自治体の意思であっても、民法あるいは商法上の要件を満たすことにより設立することができること、第2として、地方自治法などの行政法規による制約を免れることができるので、企業経営原理に基づき経済性を重んじた経営ができること、第3として、団体の職員につき、地方公務員法が適用されないので、特殊な職能に応じた人材の確保に有利であること、さらに第4として、退職した自治体の職員の受け入れ先として利用し得ることなどである。

しかし、これらの外郭団体設立の理由は、そのまま、外郭団体の問題点として指摘され得る事柄である。すなわち、設立に制約がないため、極めて安易に設立されることが多い、直営方式であれば地方自治法の定めるところにより議会などによる民主的な統制や監視を行うことができるが、外郭団体についてはこのような法制度がなく、統制・監視が及ばない、団体の職員の労働条件などに適正を欠く場合がある、外郭団体の役職が退職職員の天下り先になっているという批判を受けることがある、などである。

これらの外郭団体はどのようなサービス・事業を行うものであれ、自治体が資金を出資し、あるいは、人事や業務の面で何らかの関与をしている以上、財政運営に対する影響の考慮、適正な行政の確保、民主的統制の保障などの観点から、自治体の統制が確保されるよう考慮しなければならない。したがって、外郭団体の設立に当たっては、まず、設立の必要性、採算性などを十分考慮するとともに、外郭団体の問題点として指摘されるような事態を回避する努力が求められている。

## 第3節 第三セクターの定義及び分類

### 1 第三セクターの定義

ここまで、「第三セクター」の明確な定義をせずに「公民共同出資会社」(p.5 参照)といった程度の意味あいでの記述を進めてきた。それは、第1節に述べたように、いわゆる「第三セクター」方式は、第三セクターという用語が使用される以前から存在したのであり、また、今日まで統一的な定義がなされないままになっているため、いずれか一説による定義に限定して記述することを避け、広く外部化一般について概観し、記述しようとの意図によるものである。

しかし、第2章以降においては、本研究における第三セクターの定義が明確かつ統一的である必要があるため、本節では、錯綜する第三セクターの定義を整理し、本研究における定義を明確にするとともに、併せて第三セクターのいくつかの類型化を試みることにする。

#### (1) 種々の定義

第三セクターということばが初めて公式に使われたのは、先にも述べたように昭和48年2月の経済社会基本計画であるといわれており、同計画では次のように言及されている。

「社会資本を緊急に整備する必要があること、民間の社会資本分野への進出意欲が高まりつつあることにかんがみ、公共投資を拡充するほか民間の能力と資本とをこの分野において積極的に活用する必要がある。この場合、純民間事業を活用するのみならず、事業の公共性を確保する必要があるとき、または多大な初期投資を要し、投資の懐妊期間が長い事業に対し、企業の投資決意を行わせるための必要があるときは、公的主体がその経営に参画する公私共同企業、いわゆる第三セクターの活用をはかることとする。」

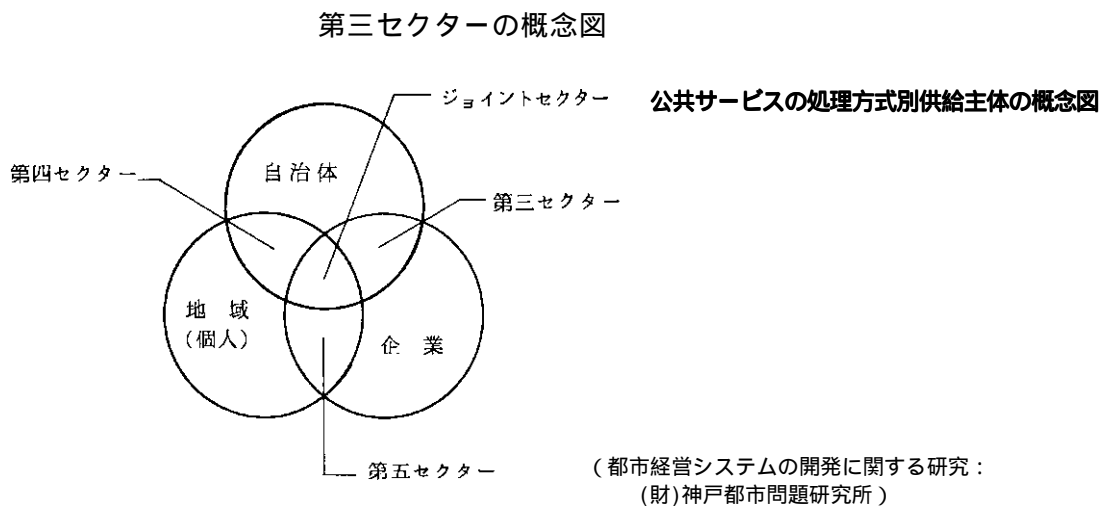
また、一般的には、国鉄の分割民営化以前に「特定地方交通線対策協議会」において廃止が議論された赤字ローカル線のうち、久慈線・宮古線・盛線を地元住民の

ニーズから存続させるべく設立された三陸鉄道会社が話題を呼び、その経営形態がいわゆる「第三セクター」として広く世間に知られるところとなった。最近では、第三セクターについての議論はさらに盛んになり、一般的にも下記のような概念図がよく知られるようになってきている。

しかし、詳細について見ると、論者によってその定義はかなり異なっている。次に、主な説をいくつかの類型に整理してあげてみよう。(なお、ここでは便宜上、地方政府すなわち自治体が出資しているものに限定して捉え、国その他の公的セクターの出資については捨象して記述する。)

#### ア 最広義説

自治体が出資している法人であれば、民間からの出資がなくとも、また、民法法人、商法法人、特別法に基づく法人といった形態を問わず、すべて第三セクターであるとするもの。また、このなかから特別法に基づく法人を除き、民法又は商法に基づく法人のみに限定するという説もここに含めてよいであろう。いずれにせよ、資本金あるいは基本財産の100%を単独の自治体が出資または出捐(以下、単に「出資」という)している場合も含めるところに特色がある。



このような定義は、第三セクターというよりはむしろ「地方公社」の定義として知られているところであろう。自治省の行う地方公社に関する調査における定義では、「一の地方公共団体が 25%以上出資している法人」として、出資率の下限によるしほりをかけているが(昭和 63 年版『地方公社総覧』p. 1) 上限については 100% 出資のものまですべて含んでおり、また、特別法に基づく地方公社である地方道路公社、住宅供給公社、土地開発公社もすべて含まれている。

また、後掲のとおり、民活法や社会資本整備特別措置法における定義もこれに類するものである。

#### イ 広義説

第三セクターを「第一セクターである国、地方公共団体等の公的活動部門」(公社、公団、事業団などの特殊法人の活動を含む)と「第二セクターである企業等の民間営利活動部門」との混合形態、すなわち、「公共セクターと民間セクターとの共同出資により設立された組織」(出井信夫「第三セクターの設立とその活動領域」『地方財務』 年 月号 p.62)であるとするもの。最広義説から、地方 3 公社や 100% 自治体出資による法人等を除いたものである(寺尾晃洋「第三セクターの変遷と課題」『都市問題』1988 年 7 月号 p.3 及びそこで引用されている、財団法人自治総合センター『大都市におけるまちづくりと地方公社の役割』(昭和 58 年 3 月)等参照)。

また、広義説のなかで、自治体の出資が資本金の 25%を超えるものに限定する説も有力である。

公民双方から出資されているものという点で、一般的な感覚からも受け入れられやすいと言えるであろうが、なお、公益法人が含まれている点に特色がある。

#### ウ 狭義説

「国、地方公共団体、政府機関等の公共部門(第一セクター)と私企業を代表とする民間部門(第二セクター)とが共同出資して設立される株式会社(有限会社を含む)」(静岡県総務部市町村課『第三セクター設立の手引き』p.1)を第三セクターとするもの。広義説同様、資本金の 25%以上を自治体が出資している法人に限

定する説もここに含まれる。

「制度的な視点から便宜的に「公民共同出資の間接経営方式」とりわけ「地方公共団体が資本金の 4 分の 1 以上出資している商法法人（株式会社及び有限会社）」として理解する点では、論者の間にも大きな異論はないようである」（藤井秀樹「第三セクターと財務会計制度」『都市問題』1988 年 7 月号 p.43～44）といわれる程、研究者の間でも、また一般的にも最も受け入れられている説である。各種の辞書類や用語辞典等も、この説を採るものが多い（阿部齊・寄本勝美編著『地方自治の現代用語』p.185、なお、新村出編『広辞苑』（第 3 版）p.1444 も同旨と思われる）、狭義説が通説であるといつてよい。

## (2) 諸類型の考え方

一般人の感覚に最も合うのは狭義説または最狭義説であろう。そのため、一般的な研究、記述は、これらの説によるものが多い。しかし、最近では、開発関係以外でも各種の分野で第三セクターが脚光を浴び始めており、最狭義説では狭きに失するといえよう。従って、国語的な用語の説明、解釈としては狭義説が妥当するものと思われる。

最近では、前掲のような3つの円による概念図もかなり知られるようになってきている。この図からしても、第三セクターとは公民が何らかの形で共同して設立するものであると捉えるのが自然であるが、共同という形をとることは公益法人においても可能であるので、「広く公共セクターと民間セクターの共同という点を重視して公益法人を含める場合も少なくない」(水島孝治「第三セクターの社会的含意」『地域開発』1989年8月号 p.3)。後述のとおり、公民共同出資による法人の中では、財団法人の形態をとるものが最も多く、この実態を重視する立場からは広義説をとることとなる。

この「共同」の意味を広く捉え、例えば基本財産は100%自治体が出捐し、民間企業は経営のノウハウの提供や人的支援のみを行うといった形態をも第三セクターに含むとする(すなわち最広義説)ことも理論的には可能である。しかし、「この場合の共同という意味は、経営上の意志決定に於いても充分双方の意向が反映することであり、このことが出資等の構成によって担保されていると見るべきである。したがって100%行政の出捐になる公益法人をも第三セクターと称するのはいささか無理がある」(同上)と解する方がより現実的であろう。

最広義説は、「第三セクター」を定義するというよりも、むしろどのような団体にまで支援や統制等を及ぼし、あるいはどこまで実態を把握すべきであるのかといった目的に合致するように、広く網をかぶせているものというべきである。しかし、このように広く構える場合でも、一般的な感覚を考慮して「第三セクター等」としたり、「地方公社」という呼び方で代表させるものや、特に注意書きを付している



論文や記述などが多い（例えば、碓井光明「第三セクターと民主的統制」『都市問題』1988年7月号 p.31 等参照）。

なお、従前より存在する「公共企業論」によれば、自治体出資の第三セクターは、地方政府の公企業のうち公私混合企業に分類される（一瀬・大島・肥後編『公共企業論（新版）』p.2 及び 41 参照）。「企業」という用語からは営利が連想され、狭義説に含まれる感もあるが、論者によっては民法法人も含めて考えており定かではない（同書 p.30、43 等参照）。

### (3) 第三セクターと "the third sector"

周知のとおり、第三セクターは "the third sector" の直訳であるが、日本でいう第三セクターとアメリカにおけるいわゆる the third sector は異質のものである。アメリカでは、第一セクター、第二セクターについては日本とほぼ同義であるが、第三セクターとは、「宗教法人、財団法人などの民間の非営利法人、特に消費者団体や住民運動組織、権利擁護団体などボランタリー（任意的）な運動を行う組織」を指す。つまり、「欧米諸国において第三セクターといえは「民間の非営利活動部門」のことを指して呼ぶのであり、いうならば「財団法人や社団法人、あるいは学校法人や社会福祉法人の活動」がすべて第三セクターということになる」（出井信夫「第三セクターの設立とその活動領域」『地方財務』）。

第一セクターと第二セクターの区分は、パブリック（public）とプライベート（private）の区分によるものであるが、パブリックは、「個人に属する」の意味のプライベートの対立概念で、「すべての人に属する」が原義である。つまり、「英語ではプライベートの分野が明確に限定され、それ以外の分野がパブリックであるが、行政に属さない宗教組織や慈善団体などの公益的な活動を第3分野としてとらえているようである」（監査法人朝日新和会計社編前掲書 p.3~4）。

アメリカ型の定義によると、前掲の 3 円図のなかの「地域（個人）」の方が第三セクターに近いということになるが、「第三者」「第三世界」等、従来の日本語の用法としてもこの方が理解しやすいものといえる。

これに対し、日本の場合は、官の範囲が厳然とされ（すなわち、行政 = 官として）

それ以外は民間であるとする意識があるため、第三セクターが、「日本では官でないものとして民間に属しているのに対し、米国では公共に近い方に属しているという受けとめ方の相違がある」(監査法人朝日新和会計社編前掲書 p. 4)。そのため、たとえ自治体が 100%出資した団体であっても、行政の外部に存在する以上「民」に属するという捉え方(最広義説)が根強く存在することとなるのである。

先にも述べたとおり、現在でいう第三セクターに相当する形態は、第三セクターという用語が広く使用される以前から存在した。すなわち、従来の公共企業論における公私混合企業である。「公企業の一カテゴリーとして位置付けられている公私混合企業を指す第三セクターは、・・・欧米諸国からの輸入品ではなくわが国において、そもそもは国ないし地方政府の開発事業に民間資本や民間資本を私企業という形態以外の方法で導入した際に考えられた概念であった。すなわち、開発事業における公共セクターの役割と民間セクターの役割との中間をなす両者の共同ないし連合型の事業体を公でもなく民でもない第三セクターと称したことに始まったものである」(岡野・植草編前掲書 p.302)。いわば、第三セクターは、従来存在した公私混合企業に、誤って(あるいは意図的に転用して)”the third sector”の直訳を当てはめたものともいえるのである。

#### (4) 本研究における定義

以上が第三セクターの定義に関する諸説の例であるが、今回の研究においては、各論者の定義や著述をふまえ、次のとおり定義する。

すなわち、第三セクターとは「国、地方自治体、政府関係機関等の公共部門(第一セクター)と私企業を代表とする民間営利部門(第二セクター)とが共同出資して設立する民法及び商法等にもとづく法人」である。従って、公共部門が 100%出資している財団法人、社団法人及び特別法にもとづく 3 公社(地方住宅供給公社、土地開発公社、地方道路公社)は除くこととした。

### 第三セクターの定義例

一般論	国、地方自治体または政府関係機関などの公共部門（第一セクター）と民間事業者（第二セクター）との共同出資で設立された法人（the third sector）
自治省	公社、協会、基金、株式会社等その名称の如何にかかわらず民法、商法等にもとづく法人であって、一つの地方公共団体が25%以上出資している法人など（地方公社の調査）
民活法	次の要件を満たす第三セクターは租税特別措置法の適用を受けることができる。 ア．地方公共団体、日本開発銀行等の法人税法別表第一の公共法人が併せて1/3超の出資（拠出）を行っているもの イ．一つの地方公共団体が1/4以上の出資（拠出）を行っているもの（民間事業者の能力の活用による特別施設の整備の促進に関する臨時措置法：61/5.30）
NTT無利子貸付けの対象（第3セクター）としての要件	「地方公共団体（100%出資・拠出法人を含む）の出資（拠出）している法人」（通称「社会資本整備特別措置法」62/9.4）

（中馬邦昭「民間活力の活用と第三セクターの現状」『地域開発』89年9月号 p.19）

## 2 第三セクターの類型

第三セクターについて形態別、機能別、分野別、出資率別に類型化してみると、次のようになる。

### (1) 形態別

組織の形態としては、株式会社、有限会社といった商法法人と、社団法人、財団法人といった民法法人とに大別することができる。前者は営利を目的とする「営利法人」、後者は公益を目的とする「非営利法人」である。

### (2) 機能別

機能面から大別すると、「行政補完型」、「民活型」、「民間誘導型」に分類することができる。

「行政補完型」というのは行政主体の行うべきサービス以上のサービスを原価主義により供給しようとするもの、あるいは単純・軽微なサービスや特殊かつ専門的なサービスを効率的に運営しようとする形態で、主に「財団法人」または「社団法人」として設立される場合が多い。

「民活型」というのは、昭和 61 年 5 月の「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（民活法）」にもとづき、民間の「資金」「人材」「ノウハウ」を活用し、行政だけでは難しい分野について行政及び民間のメリットを基に、より効果的に推進しようとする形態である。

「民間誘導型」というのは、これからの新しい分野について、行政が先行投資や危険負担を行うことにより、民間に対してこれら分野への参入を促し、活性化していこうとするものである。

### (3) 分野別

前出の昭和 63 年版『地方公社総覧』においては、地方公社の進出分野を、次頁のように分類している。

< 業務別種類の主な内容 >

- 地域・都市開発関係.....公共用地、住宅団地、工業用地の取得、造成、処分等を行うもの（土地開発公社など）及び都市再開発等都市整備を行うもの
- 住宅・都市サービス関係.....住宅の賃貸、分譲、宅地分譲等を行うもの（地方住宅供給公社など）及び団地サービスを行うもの
- 観光・レジャー関係.....観光・レクリエーション施設の整備、運営等を行うもの（観光開発公社など）
- 農林水産関係.....農地等の取得、造成、処分等を行うもの（農地保有合理化法人など）及び農畜産物の価格安定事業、造林事業、水産振興事業等を行うもの
- 商工関係.....中小企業に対する設備貸与・融資、経営指導を行うもの（中小企業整備公社など）
- 社会福祉・衛生関係.....社会福祉施設、保健衛生施設の管理、その他社会福祉関係各種事業等を行うもの
- 運輸・道路関係.....有料道路の建設、管理等を行うもの（地方道路公社など）及び交通事業の経営、埠頭、空港ビル等の経営を行うもの
- 教育・文化関係.....私学振興事業、社会教育施設の管理、育英事業、スポーツ振興、文化財保護等を行うもの
- 公害・自然環境保全関係.....公害関係の調査分析、産業廃棄物の処理、自然保護事業等を行うもの（環境保全公社など）
- その他.....各種会館の管理、出稼ぎ対策、海外移住等を行うもの及び ~ に該当しないもの

（昭和 63 年版『地方公社総覧』P.12～13）

#### (4) 出資比率別

第三セクターについては、公共側の出資比率によって、商法や地方自治法、その他の特別法等により、その権能が大きく違ってくるため、出資比率を一つの指標として分類することが可能である。

出資比率は、資本金の規模及び他の出資者の出資能力、事業への関与度等によって決定される。と同時に会社経営への発言権の確保及び最終的な責任をどのように考えているかといった点で類型化することができる。

出資比率による分類の詳細については、後に述べることとする。

### 3 第三セクターのメリット・デメリット

本章の最後に、第三セクターのメリットとデメリットについて若干付言する。

第三セクターは、公共部門と民間部門とで構成される事業主体であるため、公共側の公益性、公共性等と民間側の営利性、経済性、機動性等を合わせて有し、メリット・デメリットもこのような性格に起因する。

#### (1) メリット

##### ア 公共団体側のメリット

- (ア) 弾力的、機動的、効率的な事業運営が期待できる。
- (イ) 民間資金を活用できる。
- (ウ) 民間技術を利用できる。

##### イ 民間側のメリット

- (ア) 危険負担が分散される。
- (イ) 複雑な利害関係の調整が容易となる。
- (ウ) 企業イメージが向上し、宣伝効果が期待できるとともに、地元への信用力が増大する。

#### (2) デメリット

##### ア 公共主導型

- (ア) 収益性が欠如しやすい。
- (イ) 単なる寄り合い所帯となると、経営責任体制が不明確となりやすい。
- (ウ) 効率性が損なわれるおそれがある。
- (エ) 財団法人の場合補助金づけになりやすい。
- (オ) プロパーが育ちにくい。

##### イ 民間主導型

- (ア) 利潤追及の重視により、公共性が薄れる。

(イ) 公共側の長期計画と衝突しやすい。



# 第2章 第三セクターの現状と問題点

## 第1節 設立状況

### 1 神奈川県内の外郭団体の設立状況

当研究チームにおいては、平成2年1月、神奈川県と県下各市町村を対象に、外郭団体についてのアンケート調査を行った（調査時点は、平成元年4月1日現在）。アンケートにおいては、次の団体を対象としている。

民法により設立される法人 …財団法人、社団法人

商法により設立される法人 …株式会社、有限会社等

特別法により設立される法人…土地開発公社、地方住宅供給公社、地方道路公社

なお、今回の調査においては、複数の自治体又は国が出資している外郭団体については、次の基準によって取り扱っている。

県と市町村又は2以上の市町村が出資している法人については、最も出資割合の高い県又は市町村に含めている。

県と市町村が出資している法人について、出資割合が同率の場合は県に含めている。

国主導により設立された法人については、対象から除いている。

神奈川県内の外郭団体は、平成元年4月現在、226法人設立されている。このうち、財団法人が123法人（54.4%）と全体の過半数を占め、「土地開発公社」等の特別法に基づく法人が53法人（23.4%）、株式会社39法人（17.3%）、社団法人11法人（4.9%）となっている。また、自治体別では、神奈川県が56法人、横浜市が49法人、川崎市が31法人、その他の市町村が90法人設立されている（表2-1）。

特別法に基づく法人が昭和45年から49年の間に34法人設立されているが、そのうち32法人が土地開発公社であり、土地対策として昭和47年制定された「公有

地の拡大の推進に関する法律」に基づいて設立されたものである。財団法人は、昭和 45 年以降増え続けており、特に昭和 60 年から平成元年までの 5 年間で 40 法人設立されている。株式会社は、昭和 50 年代までは少なかったが、民活論議が活発化してきた昭和 60 年以降、大幅に増えており、自治体側の株式会社に対する関心の高さを示している（表 2 - 2）。

表 2 - 1 自治体別設立数

形態 自治体	民法法人		株式会社	特別法に 基づく法人	合計
	財団法人	社団法人			
神奈川県	27	7	13	9	56
横浜市	32	1	12	4	49
川崎市	20	0	7	4	31
その他市町村	44	3	7	36	90
計	123	11	39	53	226

表 2 - 2 年次別設立数

形態 年次	民法法人		株式会社	特別法に 基づく法人	合計
	財団法人	社団法人			
昭和 29 以前	3	0	6	4	13
30 ~ 34	4	1	2	0	7
35 ~ 39	6	0	3	1	10
40 ~ 44	6	4	3	4	17
45 ~ 49	14	4	3	34	55
50 ~ 54	20	1	4	1	26
55 ~ 59	30	0	4	2	36
60 ~ 平成元	40	1	14	7	62
計	123	11	39	53	226

事業分野別にみると、地域・都市開発関係が 51 法人(22.6%)と最も多いが、そのうち 36 法人が土地開発公社である。次いで教育・文化が 42 法人(18.6%)で、昭和 55 年以降急激に増えており、最近の教育・文化に対する住民ニーズの高さを物語っている。その他では社会福祉・衛生、商工、住宅・都市サービスがそれぞれ 1 割程度となっている(表 2-3)。

表 2-3 事業分野別設立数

年次	昭和 29 以前	30 ~ 34	35 ~ 39	40 ~ 44	45 ~ 49	50 ~ 54	55 ~ 59	60 ~ 平元	合計
事業分野									
地域・都市開発	0	1	4	2	35	1	2	6	51
住宅都市サービス	1	1	0	4	1	2	3	8	20
観光・レジャー	4	0	0	1	0	2	1	2	10
農林水産	1	1	1	5	4	1	2	2	17
商工	5	2	0	1	2	5	3	8	26
社会福祉・衛生	0	0	1	1	4	5	8	13	32
運輸・道路	0	1	2	0	1	2	2	3	11
教育・文化	2	1	0	2	7	5	11	14	42
公害自然環境保全	0	0	1	0	0	2	4	3	10
その他	0	0	1	1	1	1	0	3	7
計	13	7	10	17	55	26	36	62	226

事業分野別に法人の形態を見ると、財団法人の割合が高いのは、教育・文化、公害・自然環境保全、社会福祉・衛生である。株式会社の割合が高いのは、運輸・道路、観光・レジャー、また、特別法による法人では地域・都市開発が高い割合になっている(表 2-4)。

表2-4 事業分野別設立数 ( )内は構成比(%)である。

事業分野	形 態		株式会社	特別法に 基づく法人	合 計
	民法法人	財団法人			
地域・都市開発	10 (4.4)	0	5 (2.2)	36(15.9)	51(22.6)
住宅都市サービス	11 (4.9)	0	6 (2.7)	3 (1.3)	20 (8.8)
観光・レジャー	3 (1.3)	0	7 (3.1)	0	10 (4.4)
農 林 水 産	3 (1.3)	9 (4.0)	3 (1.3)	2 (0.9)	17 (7.5)
商 工	17 (7.5)	0	6 (2.7)	3 (1.3)	26(11.5)
社会福祉・衛生	22 (9.7)	2 (0.9)	1 (0.4)	7 (3.1)	32(14.2)
運 輸 ・ 道 路	2 (0.9)	0	8 (3.5)	1 (0.4)	11 (4.9)
教 育 ・ 文 化	40(17.7)	0	2 (0.9)	0	42(18.6)
公害・自然環境保全	9 (4.0)	0	0	1 (0.4)	10 (4.4)
そ の 他	6 (2.7)	0	1 (0.4)	0	7 (3.1)
計	123(54.4)	11 (4.9)	39(17.3)	53(23.5)	226 (100)

表2-5 自治体出資割合別設立数 ( )内は構成比(%)である。

事業分野	出資割合	全額出資	50%以上 出資	25%以上 出資	25%未満 出資	合 計
地域・都市開発		46(20.4)	1 (0.4)	3 (1.3)	1 (0.4)	51(22.6)
住宅都市サービス		9 (4.0)	3 (1.3)	1 (0.4)	7 (3.1)	20 (8.8)
観光・レジャー		2 (0.9)	2 (0.9)	2 (0.9)	4 (1.8)	10 (4.4)
農 林 水 産		2 (0.9)	5 (2.2)	8 (3.5)	2 (0.9)	17 (7.5)
商 工		5 (2.2)	7 (3.1)	7 (3.1)	7 (3.1)	26(11.5)
社会福祉・衛生		12 (5.3)	12 (5.3)	6 (2.7)	2 (0.9)	32(14.2)
運 輸 ・ 道 路		2 (0.9)	5 (2.2)	2 (0.9)	2 (0.9)	11 (4.9)
教 育 ・ 文 化		26(11.5)	8 (3.5)	6 (2.7)	2 (0.9)	42(18.6)
公害・自然環境保全		6 (2.7)	3 (1.3)	0	1 (0.4)	10 (4.4)
そ の 他		4 (1.8)	0	2 (0.9)	1 (0.4)	7 (3.1)
計		114(50.4)	46(20.4)	37(16.4)	29(12.8)	226 (100)

出資割合をみると、一つの自治体が全額出資している外郭団体は、114 法人で全体の 50.5%を占めているが、そのうち 36 法人が土地開発公社である。次いで、出資割合 50%以上が 46 法人(20.3%)、25%以上 50%未満が 37 法人(16.4%)、25%未満が 29 法人(12.8%)となっている。事業分野別に出資割合をみると、一つの自治体が全額出資している外郭団体の割合が高いのは、地域・都市開発、教育・文化、公害・自然環境保全の順となっている。反対に少ないのは、農林水産、運輸・道路、商工であり、これらの分野では民間の出資が多くなっている(表 2 - 5)。

設立の目的をみると、行政の補完が 127 法人(56.2%)と全体の過半数を占めており、次に住民ニーズへの対応、弾力的・効率的な運営、民間の人材・ノウハウの活用の順となっている。このうち、特別法に基づく法人では、行政の補完が 48 法人と非常に高い割合を示しているのが特徴的であり、財団法人では、行政の補完が 64 法人で最も高い割合を示しており、次いで住民ニーズへの対応が 25 法人となっている。株式会社では、民間の人材・ノウハウの活用が 9 法人、行政の補完が 8 法人、弾力的・効率的運営が 7 法人で、他の設立形態に比べ民間が持つメリットを設立の目的としている(表 2 - 6)。

表 2 - 6 設立目的別設立数

( )内は構成比(%)である。

形 態 設立目的	民 法 法 人		株式会社	特別法に 基づく法 人	合 計
	財団法人	社団法人			
民間資金の導入	3 (1.3)	0	4 (1.8)	0	7 (3.1)
民間の人材・ノウ ハウの活用	12 (5.3)	1 (0.4)	9 (4.0)	0	22 (9.7)
弾力的、効率的運営	14 (6.2)	2 (0.9)	7 (3.1)	3 (1.3)	26(11.5)
行政の補完	64(28.3)	7 (3.1)	8 (3.5)	48(21.2)	127(56.2)
住民ニーズへの対応	25(11.1)	0	5 (2.2)	1 (0.4)	31(13.7)
市場メカニズム活用	0	1 (0.4)	2 (0.9)	0	3 (1.3)
そ の 他	5 (2.2)	0	4 (1.8)	1 (0.4)	10 (4.4)
計	123(54.4)	11 (4.9)	39(17.3)	53(23.4)	226 (100)

資本金(又は基本財産)では、100万円以上1千万円未満が最も多く、64法人(30.0%)、5億円以上が34法人(15.9%)、1千万円以上2千万円未満が30法人(14.0%)となっており、2千万円未満の小規模な法人が全体の46.3%を占めている。このうち、財団法人では、100万円以上1千万円未満が30法人と最も多く、1千万円以上2千万円未満が23法人で、2千万円未満の小規模な法人が多くなっている。株式会社では、5億円以上が17法人、次いで5千万円以上1億円未満が6法人で、1億円以上の比較的大規模な法人が多くなっている。特別法に基づく法人では、100万円以上1千万円未満が28法人で小規模な法人が目立っている(表2-7)。

表2-7 資本金(基本財産)の規模別設立数 ( )内は構成比(%)である。

形態 資本金	民法法人		株式会社	特別法に 基づく法人	合計
	財団法人	社団法人			
100万円未満	4 (1.9)	1 (0.5)	0	0	5 (2.3)
100万円以上 1千万円未満	30(14.0)	1 (0.5)	5 (2.3)	28(13.1)	64(29.9)
1千万円以上 2千万円未満	23(10.7)	0	1 (0.5)	6 (2.8)	30(14.0)
2千万円以上 3千万円未満	10 (4.7)	1 (0.5)	1 (0.5)	2 (0.9)	14 (6.5)
3千万円以上 5千万円未満	9 (4.2)	0	1 (0.5)	4 (1.9)	14 (6.5)
5千万円以上 1億円未満	12 (5.6)	4 (1.9)	6 (2.8)	0	22(10.3)
1億円以上 3億円未満	15 (7.0)	3 (1.4)	5 (2.3)	2 (0.9)	25(11.7)
3億円以上 5億円未満	5 (2.3)	1 (0.5)	0	0	6 (2.8)
5億円以上	10 (4.7)	0	17 (7.9)	7 (3.3)	34(15.9)
計	118(55.1)	11 (5.1)	36(16.8)	49(22.9)	214(100)

(注) この調査においては、不明のものが12法人ある。

## 2 神奈川県内の第三セクターの設立状況

神奈川県内の第三セクター(自治体と民間部門が共同出資して設立した法人)は、平成元年4月現在、98法人設立されているが、この数は外郭団体226法人の43.4%で、残りの56.6%は自治体全額出資の団体である。

事業分野をみると、外郭団体のうち、第三セクターに該当するものの割合が高いのは、農林水産、運輸・道路、商工、観光・レジャーであり、これらの分野の民間からの出資が多いことがわかる。反対に低いのは、土地開発公社が含まれている地域・都市開発、公害・自然環境保全、教育・文化であり、民間部門からの出資は少なくなっている(表2-4・表2-10)。

法人形態では、財団法人が45法人(45.9%)と最も多く、次いで株式会社の39法人(39.8%)、社団法人の9法人(9.2%)、特別法に基づく法人5法人(5.1%)となっており、外郭団体の設立状況と比較すると株式会社の割合が高く、特別法に基づく法人の割合が低くなっている(表2-8)。

自治体別の設立数は、神奈川県が38法人、横浜市が26法人、川崎市が16法人、その他の市町村が18法人となっている。外郭団体のうち第三セクターに該当するものの割合は、神奈川県が67.9%で最も高く、横浜市が53.1%、川崎市が51.6%であり、その他の市町村は20.0%とかなり低い割合になっている(表2-8)。

設立時期をみると、昭和60年から平成元年までが一番多く33法人(33.7%)、昭和55年から59年までが17法人(17.3%)、昭和50年から54年までが13法人(13.3%)設立されており、50年代以降の伸びが目立っている。特に株式会社は、60年代以降著しい伸びを示しており、民間活力の活用を自治体側が積極的に取り入れた結果となっている(表2-9)。

事業分野別では、商工が最も多く21法人(21.4%)、農林水産が15法人(15.3%)、社会福祉・衛生と教育・文化が各々14法人(14.3%)となっており、外郭団体の設立数が最も多い地域・都市開発が5法人(5.1%)と少なくなっている。このうち、財団法人での設立割合が高いのは公害・自然環境保全、社会福祉・衛生、教育・文化であり、行政的な分野が多い。これらに対し、株式会社の割合が高いのは地域・

都市開発、運輸・道路、観光・レジャー、住宅・都市サービスとなっており、比較的収益性が見込まれる分野が多くなっている(表2-10)。

表2-8 自治体別設立数

形態 自治体	民法法人		株式会社	特別法に 基づく法人	合計
	財団法人	社団法人			
神奈川県	15	7	13	3	38
横浜市	13	0	12	1	26
川崎市	8	0	7	1	16
その他市町村	9	2	7	0	18
計	45	9	39	5	98

表2-9 年次別設立数

形態 年次	民法法人		株式会社	特別法に 基づく法人	合計
	財団法人	社団法人			
昭和29以前	2	0	6	4	12
30～34	2	1	2	0	5
35～39	0	0	3	1	4
40～44	0	4	3	0	7
45～49	1	3	3	0	7
50～54	8	1	4	0	13
55～59	13	0	4	0	17
60～平成元	19	0	14	0	33
計	45	9	39	5	98



表 2 - 10 事業分野別設立数

( )内は構成比(%)である。

形態 事業分野	民法法人		株式会社	特別法に 基づく法 人	合 計
	財団法人	社団法人			
地域・都市開発	0	0	5 (5.1)	0	5 (5.1)
住宅都市サービス	1 (1.0)	0	6 (6.1)	0	7 (7.1)
観光・レジャー	1 (1.0)	0	7 (7.1)	0	8 (8.2)
農 林 水 産	1 (1.0)	9 (9.2)	3 (3.1)	2 (2.0)	15(15.3)
商 工	12(12.2)	0	6 (6.1)	3 (3.0)	21(21.4)
社会福祉・衛生	13(13.3)	0	1 (1.0)	0	14(14.3)
運 輸 ・ 道 路	1 (1.0)	0	8 (8.2)	0	9 (9.2)
教 育 ・ 文 化	12(12.2)	0	2 (2.0)	0	14(14.3)
公害・自然環境保全	3 (3.1)	0	0	0	3 (3.1)
そ の 他	1 (1.0)	0	1 (1.0)	0	2 (2.0)
計	45(45.9)	9 (9.2)	39(39.8)	5 (5.1)	98 (100)

出資割合をみると、一つの自治体が 50%以上出資している第三セクターは 40 法人(40.8%)、25%以上 50%未満が 32 法人(32.7%)、25%未満が 26 法人(26.5%)の順になっており、出資率 50%未満が全体の 59.2%を占めている。このうち、財団法人では、50%以上出資している第三セクターは、26 法人と過半数になっているが、株式会社では、10 法人と低い割合になっており、複数の自治体が共同出資していると考えても、株式会社は民間主導型と言える(表 2 - 11)。

これを事業分野別にみると、一つの自治体が 50%以上出資している団体は、社会福祉・衛生分野が最も多く、次いで、公害・自然環境保全、教育・文化、運輸・道路の順であり、反対に低いのは、住宅・都市サービス、地域・都市開発、観光・レジャーの順となっている。前者は公共側の、後者は民間側の出資割合が高い(表 2 - 12)。

表 2 - 11 自治体出資割合別設立数 ( )内は構成比(%)である。

形態	出資割合	50%以上 出資	25%以上 出資	25%未満 出資	合 計
財 団 法 人		26(26.5)	11(11.2)	8 (8.2)	45(45.9)
社 団 法 人		3 (3.1)	6 (6.1)	0	9 (9.2)
株 式 会 社		10(10.2)	13(13.3)	16(16.3)	39(39.8)
特別法に基づく法人		1 (1.0)	2 (2.0)	2 (2.0)	5 (5.1)
計		40(40.8)	32(32.7)	26(26.5)	98 (100)

表 2 - 12 自治体出資割合別設立数 ( )内は構成比(%)である。

事業分野	出資割合	50%以上 出資	25%以上 出資	25%未満 出資	合 計
地 域 ・ 都 市 開 発		1 (1.0)	3 (3.1)	1 (1.0)	5 (5.1)
住 宅 都 市 サ ー ビ ス		0	1 (1.0)	6 (6.1)	7 (7.1)
観 光 ・ レ ジ ャ ー		2 (2.0)	2 (2.0)	4 (4.1)	8 (8.2)
農 林 水 産		5 (5.1)	8 (8.2)	2 (2.0)	15(15.3)
商 工		7 (7.1)	7 (7.1)	7 (7.1)	21(21.4)
社 会 福 祉 ・ 衛 生		10(10.2)	3 (3.1)	1 (1.0)	14(14.3)
運 輸 ・ 道 路		5 (5.1)	2 (2.0)	2 (2.0)	9 (9.2)
教 育 ・ 文 化		8 (8.2)	4 (4.1)	2 (2.0)	14(14.3)
公 害 ・ 自 然 環 境 保 全		2 (2.0)	0	1 (1.0)	3 (3.1)
そ の 他		0	2 (2.0)	0	2 (2.0)
計		40(40.8)	32(32.7)	26(26.5)	98 (100)

資本金(又は基本財産)の規模別でみた場合、5億円以上が最も多く29法人(31.6%)、次いで、5千万以上1億円未満の法人が14法人(15.2%)、1億円以上3億円未満の法人が13法人(14.1%)となっている。資本金1億円以上の第三セクターは全体の51.1%を占め、外郭団体(226法人)における資本金1億円以上の団体の割合30.4%

と比較すると、第三セクターでは、大規模な法人の割合が多い。このうち、財団法人では、1億円以上が16法人であり、2千万未満の小規模な法人も15法人設立されているが、株式会社では、1億円以上が22法人で、大型化が目立っている(表2-13)。

表2-13 資本金(基本財産)の規模別設立数 ( )内は構成比(%)である。

形態 資本金	民法法人		株式会社	特別法に 基づく法 人	合計
	財団法人	社団法人			
100万円未満	2 (2.2)	0	0	0	2 (2.2)
100万円以上 1千万円未満	4 (4.3)	0	5 (5.4)	0	9 (9.8)
1千万円以上 2千万円未満	9 (9.8)	0	1 (1.1)	0	10(10.9)
2千万円以上 3千万円未満	4 (4.3)	1 (1.1)	1 (1.1)	0	6 (6.5)
3千万円以上 5千万円未満	3 (3.3)	0	1 (1.1)	0	4 (4.3)
5千万円以上 1億円未満	4 (4.3)	4 (4.3)	6 (6.5)	0	14(15.2)
1億円以上 3億円未満	5 (5.4)	3 (3.3)	5 (5.4)	0	13(14.1)
3億円以上 5億円未満	4 (4.3)	1 (1.1)	0	0	5 (5.4)
5億円以上	7 (7.6)	0	17(18.5)	5 (5.4)	29(31.5)
計	42(45.7)	9 (9.8)	36(39.1)	5 (5.4)	92 (100)

(注) この調査においては、不明のものが6法人ある。

設立の目的をみると、行政の補完が最も多く36法人(36.8%)、次いで、民間の人材・ノウハウの活用が19法人(19.4%)、住民ニーズへの対応が15法人(15.3%)となっている。このうち、財団法人では、行政の補完、民間の人材・ノウハウの活

用、住民ニーズへの対応の順になっている。株式会社では、民間の人材・ノウハウの活用が最も多く、次いで、行政の補完、弾力的・効率的な運営となっている。(表 2 - 14)。

表 2 - 14 設立目的別設立数 ( )内は構成比(%)である。

形 態 設立目的	民 法 法 人		株式会社	特別法に 基づく法 人	合 計
	財団法人	社団法人			
民間資金の導入	2 (2.0)	0	4 (4.1)	0	6 (6.1)
民間の人材・ノウハウの活用	10(10.2)	0	9 (9.2)	0	19(19.4)
弾力的、効率的運営	3 (3.1)	2 (2.0)	7 (7.1)	0	12(12.2)
行政の補完	17(17.3)	6 (6.1)	8 (8.2)	5 (5.1)	36(36.7)
住民ニーズへの対応	10(10.2)	0	5 (5.1)	0	15(15.3)
市場メカニズム活用	0	1 (1.0)	2 (2.0)	0	3 (3.1)
そ の 他	3 (3.1)	0	4 (4.1)	0	7 (7.1)
計	45(45.9)	9 (9.2)	39(39.8)	5 (5.1)	98 (100)

### 3 全国の第三セクターの設立状況

全国の第三セクター（ここでいう第三セクターは、自治省の地方公社総覧の定義に基づき、自治体と民間部門が共同出資し、かつ、一つの自治体が 25%以上出資している法人をさす）は、平成 2 年 1 月現在、2,103 法人設立されている。これは、自治体が全額出資している地方公社を含めた総数 5,477 法人の 38.4%である。このうち、地方公社の中で第三セクターの占める割合は、都道府県では 1,700 法人中 1,066 法人(62.7%)、指定都市では 315 法人中 152 法人(48.3%)、市町村では 3,462 法人中 885 法人(25.6%)となっており、都道府県の割合が高くなっている。

事業分野別に、地方公社の中で第三セクターが占める割合をみると、高い順に、農林水産の 85.0%、商工の 71.3%、運輸・道路の 68.0%、観光・レジャーの 59.1%

であり、これらの分野に民間からの出資が多いことがわかる。反対に低いのは、土地開発公社が含まれている地域・都市開発の9.5%、教育・文化の29.0%、住宅・都市サービスの29.8%であり、行政主導で設立されている。

事業分野別の設立状況は、農林水産が最も多く519法人(24.7%)、次いで、観光・レジャーの262法人(12.5%)、商工の239法人(11.4%)、社会福祉・衛生225法人(9.7%)となっている(自治省調査による)。

## 4 神奈川県内の第三セクターの特色

今回調査した神奈川県内の第三セクターは、自治体の出資割合が25%未満の団体を含めているが、自治省が調査した全国の地方公社の中の第三セクターは、25%未満のものを含めていない。そのため、一概には比較はできないが、神奈川県内の第三セクターの特色は次のように言える。

第三セクターの事業分野をみると、全国的には農林水産が最も多く24.7%、次いで観光・レジャーの12.5%、商工の11.4%の順になっているが、神奈川県内の第三セクターは、商工21.4%、農林水産15.3%、社会福祉・衛生と教育・文化がそれぞれ14.3%の順になっており、全国に比べ商工、社会福祉・衛生、教育・文化の割合が高く、農林水産、観光・レジャーの割合が低くなっており、神奈川県内の産業構造、住民ニーズ等の特徴がよく表れている。

また、県、横浜市、川崎市だけで、98法人中80法人(81.6%)設立されており、第三セクターの大都市での活用が目立っている。

設立時期については、63法人が昭和50年以降に、また、60年以降の5年間だけでも33法人設立されており、最近の民間活力の積極的活用が顕著になっている。

## 第 2 節 運営状況

### 1 神奈川県内の外郭団体の運営状況

平成 2 年 1 月に行ったアンケート調査結果から、県内の外郭団体の運営状況を概観すると次のとおりである。

活動状況を見ると、県内の 226 法人の外郭団体中業務量が増加傾向にあると回答した団体は 81 法人(35.8%)と最も多いが、業務量が減少傾向にある団体も 11 法人、ほとんど活動していない団体も 4 法人ある。

これを事業分野別にみると、社会福祉・衛生関係及び公害・自然環境保全関係では、業務量が増加傾向にある団体の割合が各々 53.1%(17 法人)、50.0%(5 法人)と最も多く、業務量が横ばいの団体の割合は 10%台から 20%台と低く、これらの事業分野における業務量の増加が目立っている。一方、地域・都市開発関係でも、業務量が増加傾向にある団体の割合は 49.0%であるが、業務量が横ばいの団体の割合も 31.4%と比較的に高い。

業務量が減少傾向にある団体やほとんど活動がない団体が目立つ分野としては、地域・都市開発関係、農林水産関係及び教育・文化関係があげられる。これらのうち、地域・都市開発関係では、業務量が増加傾向にある団体の割合も高く、49.0%(25 法人)に達しているが、農林水産関係では増加傾向にある団体の割合は 23.5%(4 法人)に、また、教育・文化関係では 28.6%(12 法人)にとどまっている。

次に経営状況を見ると、利益があがっている団体は 56 法人(24.8%)、収支がほぼ同じ団体は 50 法人(22.1%)であるが、損失が多少ある団体が 13 法人(5.8%)、また、損失がかなりある団体も 2 法人(0.9%)ある。

これらを事業分野別でみると、地域・都市開発関係では、51 法人中収支がほぼ同じ団体が 14 法人(27.5%)、利益が多少あがっている団体が 19 法人(37.3%)のほか、利益がかなりあがっている団体も 3 法人(5.9%)ある反面、損失が多少ある団体 5 法人(9.8%)、損失がかなりある団体も 2 法人(3.9%)出ている。損失がかなりある法人があるのは、地域・都市開発関係だけである(表 2 - 15)。

農林水産関係でも、17 法人中利益がかなりあがっている団体が2 法人(11.8%)あるが、損失が多少ある団体も3 法人(17.6%)ある。

損失が多少ある団体 13 法人のうち、地域・都市開発関係と農林水産関係で8 法人(61.5%)を占める。

また、社会福祉・衛生関係及び教育・文化関係については、収支が同じ団体の割合が最も高くなっている。

表2 - 15 神奈川県内外郭団体の現在の経営状況

事業分野	全 体	利益が かなり あがっ ている	利益が 多少あ がって いる	収支が ほぼ同 じであ る	損失が 多少あ る	損失が かなり ある	その他	不 明
地域・都市 開 発	5 1	3	1 9	1 4	5	2	4	4
住宅・都市 サー ビス	2 0	-	4	2	1	-	3	1 0
観光・ レジャー	1 0	-	3	-	1	-	1	5
農 林 水 産	1 7	2	1	1	3	-	2	8
商 工	2 6	-	4	3	1	-	1	1 7
社会福祉・ 衛 生	3 2	-	5	1 2	-	-	3	1 2
運輸・道路	1 1	-	3	1	-	-	-	7
教育・文化	4 2	-	7	1 2	1	-	6	1 6
公害・自然 環 境 保 全	1 0	-	3	3	-	-	-	4
そ の 他	7	1	1	2	1	-	1	1
全 体	2 2 6	6	5 0	5 0	1 3	2	2 1	8 4

今後の活動見込みをみると、公害・自然環境保全関係では 60.0%の団体が、社会福祉・衛生関係では 53.1%の団体が、また観光・レジャー関係では 50.0%の団体が今後の業務量の増加を見込んでおり、住宅・都市サービス関係、商工関係及び教育・文化関係が 40%台から 30%台で続いている。農林水産関係及び運輸・道路関係では業務の増加を見込んでいる団体は各々 17.6%、9.0%にとどまっている。

このほか地域・都市開発関係では、51 法人中今後業務量の増加を見込んでいる団体と横ばいを見込んでいる団体とを合わせると 45 法人(88.2%)に達するが、業務量の減少を見込んでいる団体も 3 法人(5.9%)ある。

また、教育・文化関係でも増加を見込んでいる団体と横ばいを見込んでいる団体とを合わせると、42 法人中 22 法人(52.3%)に達するが、業務の減少を見込んでいる団体とほとんど活動しないと見込まれる団体が各々 3 法人(7.1%)、合わせて 6 法人(14.2%)ある。

次に外郭団体の長についてみると、全体としては知事、市町村長、副知事又は助役が就任する割合が高く、国又は自治体職員OB、民間企業派遣者、プロパーの順で続く。

これを団体の法人形態別にみると、財団法人及び社団法人では、知事、市町村長、副知事又は助役が就任する割合が、財団法人で 123 法人中 39 法人(31.7%)、社団法人で 13 法人中 4 法人(30.8%)であり、国又は自治体職員OBが 20%台及び 10%台で続いているが、民間企業派遣者の割合は、財団法人で 4 法人(3.3%)、社団法人で 1 法人(7.7%)であり、プロパーが就任している割合については財団法人で 1 法人(0.8%)にすぎない。特別法に基づく法人についても、同様の傾向であるが、副知事又は助役の就任している割合が 51 法人中 21 法人(41.2%)と際立って高いのが特徴といえる。

一方、株式会社形態の場合には国又は自治体職員OBの就任している割合が 39 法人中 14 法人(35.9%)と最も高いが、民間企業派遣者が 8 法人(20.5%)、プロパーが 2 法人(5.1%)あり、民間企業派遣者及びプロパーが就任している割合が他の形態の団体に比べて高い。



表 2 - 16 神奈川県内外郭団体の今後の活動見込

活動見込	全 体	今後増 加する	ほぼ横 ばいで 推移す る	今後減 少する	ほとん ど活動 しない	その他	不 明
事業分野							
地域・都市 開発	51	28	17	3	-	1	2
住宅・都市 サービス	20	8	2	-	-	-	10
観光・ レジャー	10	5	-	-	-	-	5
農 林 水 産	17	3	5	1	-	-	17
商 工	26	8	1	-	-	-	10
社会福祉・ 衛生	32	17	5	-	-	-	10
運輸・道路	11	1	2	-	-	1	7
教育・文化	42	16	6	3	3	-	14
公害・自然 環境保全	10	6	1	-	-	-	3
そ の 他	7	6	-	-	-	-	1
全 体	226	98	39	7	3	2	77

## 2 神奈川県内の第三セクターの運営状況

平成 2 年 1 月に行った前記アンケート調査結果から県内の 98 の第三セクターの運営状況を概観すると次のとおりである。

活動状況についてみると、業務量が増加傾向にある団体が 98 法人中 28 法人 (28.6%) と最も多く、業務量が横ばいに推移している団体が 16 法人 (16.3%) と続

き、業務量が減少傾向にある団体は、農林水産関係で 2 法人(2.0%)、社会福祉・衛生関係で 1 法人(1.0%)あるだけである。

経営状況を見ると、利益が多少あがっている団体が 98 法人中 16 法人(16.3%)、収支がほぼ同じである法人が 15 法人(15.3%)と最も多く、利益がかなりあがっている法人も 2 法人(2.0%)ある。これに対し、損失が生じている団体は 7 法人(7.1%)であり、このうち損失がかなり生じている団体も 1 団体ある。

今後の活動状況を見ると、業務量が今後増加すると見込んでいる団体が 98 法人中 34 法人(34.7%)と最も多く、ほぼ横ばいと見込んでいる団体が 14 法人(14.3%)と続いている。これを事業分野で見ると、社会福祉・衛生関係及び教育・文化関係ではいずれも 50%以上の法人が、また、観光・レジャー関係及び公害・自然環境保全関係では 30%以上の法人が業務量の増加を見込んでいるのに対し、運輸・道路関係、及び農林水産関係などでは業務量の増加を見込んでいる団体の割合は低く、各々 9%、17.6%にとどまっている。

第三セクターの長についてみると、全体では知事、副知事、市町村長又は助役が就任している団体が 98 法人中 22 法人(22.4%)であり、国又は自治体職員 O B が就任している団体の 23 法人(23.5%)を加えると、45 法人(45.9%)となる。また、民間企業派遣者が就任している団体は 12 法人(12.2%)、プロパーが就任している団体は 3 法人(3.1%)である。これを法人の形態別で見ると、財団法人、社団法人及び特別法人の形態では全体と同様の傾向を示すが、株式会社形態では、民間企業派遣者が就任している団体が 33 法人中 8 法人(24.2%)であり、O B が就任している団体の 14 法人(42.4%)には及ばないものの、知事、副知事、市町村長または助役が就任している団体(6 法人、18.2%)よりも多い。また、プロパーが就任している団体も株式会社形態では 2 法人(6.1%)ある。

派遣されている自治体職員の身分についてみると、98 法人中職免出向方式によるもの及び職務命令方式によるものが各々 17 法人、休職方式によるものが 16 法人、退職方式によるものは 2 法人(2.0%)である。

表 2 - 17 神奈川県内の第三セクターの経営状況

状況	全体	利益が かなり あがっ ている	利益が 多少あ がって いる	収支が ほぼ同 じであ る	損失が 多少あ る	損失が かなり ある	その他	不明
事業分野								
地域・都市 開発	5	-	1	-	-	1	2	1
住宅・都市 サービス	7	-	-	-	1	-	-	6
観光・ レジャー	8	-	2	-	1	-	-	5
農 林 水 産	15	2	1	1	2	-	2	7
商 工	21	-	3	1	1	-	1	15
社会福祉・ 衛生	14	-	3	7	-	-	1	3
運輸・道路	9	-	2	1	-	-	-	6
教育・文化	14	-	3	4	-	-	1	6
公害・自然 環境保全	3	-	-	1	-	-	-	2
そ の 他	2	-	1	-	1	-	-	-
全 体	98	2	16	15	6	1	7	51

### 3 国の外郭団体の運営状況

地方公社総覧により全国の1,747の外郭団体の運営状況を概観すると次のとおりである。

活動状況についてみると、業務が増加傾向にある団体が1,583法人(90.6%)あり、

表 2 - 18 神奈川県内第三セクターの今後の活動見込

活動見込	全 体	今後増 加する	ほぼ横 ばいで 推移す る	今後減 少する	ほとん ど活動 しない	その他	不 明
事業分野							
地域・都市 開発	5	1	2	-	-	1	1
住宅・都市 サービス	7	1	-	-	-	-	6
観光・ レジャー	8	3	-	-	-	-	5
農 林 水 産	15	3	4	1	-	-	7
商 工	21	6	-	-	-	-	15
社会福祉・ 衛生	14	8	4	-	-	-	2
運輸・道路	9	1	2	-	-	-	6
教育・文化	14	8	2	-	-	-	4
公害・自然 環 境 保 全	3	1	-	-	-	-	2
そ の 他	2	2	-	-	-	-	-
全 体	98	34	14	1	-	1	48

業務分野でみると、公害・自然環境保全、社会福祉・衛生及び商工関係で業務量が増加傾向にある団体の割合が高い。教育・文化関係及び住宅・都市サービス関係は、業務量が増加傾向にある団体と横ばいの団体の割合がほぼ同じである。これら以外の分野では、業務量が横ばいの法人の割合が高いが、特に地域・都市開発関係、運輸・道路関係及び農林水産関係では、業務量が横ばいの団体に比べて、業務量が増

加傾向にある団体の割合が低い。また、地域・都市開発関係及び住宅・都市サービス関係については、業務量が減少傾向にある団体の割合が各々 10.3%及び 15.7%と他の分野に比べて高くなっている。

経営状況を見ると、全体としては収支ほぼ同じ団体が 55.9%と最も高く、利益が多少でている団体が 23.4%と続いている。

これを事業分野で見ると、地域・都市開発関係で利益のかなりあがっている団体の割合が 10.3%と、他の分野に比べてかなり高い。また、この分野は、利益が多少あがっている団体の割合で見ても 36.8%と他の分野に比べて高いといえる。

観光・レジャー関係及び運輸・道路関係において利益の多少あがっている団体の割合が他の分野に比べて高いが、これらの分野では損失を生じている団体の割合も他の分野に比べて高く、収支がほぼ同じ団体の割合が低い。

観光・レジャー関係及び運輸・道路関係とともに住宅・都市サービス関係及び公害・自然環境保全関係においても、他の分野に比べて損失を生じている団体の割合が高いが、運輸・道路関係においては損失をかなり出している団体が 145 法人中 22 法人(15.2%)と群を抜いて多い。

## 4 神奈川県内の外郭団体 及び第三セクターの運営状況の特色

活動状況を事業分野別にみると社会福祉・衛生関係及び公害・自然環境保全関係では、業務量が増加傾向にある団体及び増加が見込まれている団体の割合がともに 50%以上であり他の分野に比べて高いといえる。業務量が増加傾向にある状況は、全国の状況を見ても同様であり、これらの分野は、今後外郭団体や第三セクターの利用の促進が期待されている分野といえる。

地域・都市開発関係においては、業務が増加傾向にある外郭団体の割合が、51 法人中 25 法人(49.0%)と、全国の状況(117 法人中 35 法人、29.9%)と比べても高く、今後の活動見込みについても、51 法人中 28 法人(54.9%)が業務の増加を見込んでおり、この分野において外郭団体や第三セクターの果たす役割が大きいことをうかがわせるが、経営状況において利益をかなりあげる団体がある反面、損失を生

じている外郭団体も 51 法人中 7 法人(13.7%)あり、事業展開の困難な様子も併せてうかがえる。

また、農林水産関係では業務量が増加又は横ばいの外郭団体は 41.2%であり、全国の状況と比べて著しく低く、今後業務量の増加を見込んでいる外郭団体の割合も 17.6%と他の分野に比べて低い。経営状況をみても、利益をかなりあげている外郭団体もあるが(17 法人中 2 法人、11.8%)、損失を生じている外郭団体も 17 法人中 3 法人(17.6%)と他の分野と比べても多く、外郭団体や第三セクターの運営にも、本県の農林水産の事業分野における厳しい経営環境が影響を与えているといえる。

教育・文化関係についても、業務量が減少傾向にある外郭団体及びほとんど活動のない外郭団体が 42 法人中 6 法人(14.3%)、また、今後の見込みでも同じく 42 法人中 6 法人(14.3%)と他の分野に比べて高い。しかし、今後業務量の増加を見込んでいる法人の割合も 38.1%(42 法人中 16 法人)と高い。さらに、第三セクターについては、業務量が減少傾向にある団体及びほとんど活動のない団体はなく、業務量が増加傾向にある団体は 14 法人中 6 法人(50.0%)、また、今後業務量の増加を見込んでいる団体は 14 法人中 8 法人(57.1%)あり、この分野において住民ニーズの多様化と公共サービスの供給形態選定の難しさがうかがえる。

次に、団体の長についてみると、外郭団体も第三セクターも、ともに知事、副知事、市町村長、助役並びに国又は自治体職員OBといった行政の関係者が就任している割合が高いが、第三セクターについては、民間企業派遣者の就任している割合が 12.2%と外郭団体の 6.2%に比べて高い。さらに株式会社形態の第三セクターでは、民間企業派遣者の就任している割合は 20.5%となっている。第三セクターの目的の一つとして民間資金を加えることによる経営の効率があるが、株式会社形態の第三セクターで民間企業派遣者を長に迎えることは、人材の面にも民間的発想を取り入れ、経営の効率化を促進しようとするものといえる。

こうした第三セクターの活動について、設置した自治体の評価をみると、目的どおりの効果をあげていると評価されている団体が 98 法人中 34 法人(34.7%)あり、目的以上の効果をあげていると評価されている団体の 7 法人(7.1%)を加えると 41 法人(41.8%)となる。これに対し、まだ効果はないが今後に期待されている団体は

5 法人(5.1%)であり、また、効果がほとんど現れていないとされる団体はなく、あまり現れていないと考えられている法人が1法人(1.0%)あるのみである。

さらに、今後ともより充実させて業務拡大を図るとされている団体が 98 法人中 34 法人(34.7%)あり、自治体側においても第三セクターの活用を積極的に考えていることがわかる。

なお、アンケートの回答のうち、活動状況、活動状況の見込み、今後の業務方針などに関する設問に対しては約 50 件の「不明」のものがあり、その分についての運営状況はあきらかではない。

# 第3節 公共セクターにおける 第三セクターへの支援状況

## 1 支援措置の概要

第三セクターに対する公共セクター（国・地方公共団体・政府関係機関等）の支援措置については、設立の背景や設立形態によってその方法は様々であるが、大別すると、出資（出捐）金や補助金、土地建物の貸付等の物的（財政的）支援や自治体職員等を派遣するといった人的支援などの直接的なものと、開発許可基準の引き下げや市街化調整区域内の開発規模要件の緩和など公的規制緩和を柱とする間接的（側面的）なものに分けられる。

この支援策を具体的に例示すると、まず、直接的な支援策としての物的（財政的）支援については、次のようなものがある。

ア 出資金、出捐金

イ 補助金

運営費補助、人件費補助、事業費補助、利子補給

ウ 貸付

資金の無利子・低利貸付（短期、長期）、土地・建物の無償・低額貸付

エ 債務保証

オ 損失補償（債務負担）

また、支援策ではないが、これに類似するものとして、第三セクターの事業運営を活性化あるいは基盤を安定させることを目的とした事業委託や施設管理運営委託といったことも多く行われている。

次に、人的支援としては、次のようなものがある。

ア 役員、職員としての現役者の派遣

イ 役員、職員としての退職者（OB）の派遣

第二に、間接的（側面的）支援策としてあげられるものに、公的規制の緩和、見直し等がある。



- ア 容積率の引上げや開発許可基準の緩和等
- イ 市街化調整区域の見直しによる開発規模要件の緩和
- ウ 公的融資制度の拡大
- エ 税制上の優遇措置
- オ 公共インフラの優先的整備

このように、公共セクターの第三セクターに対する支援は様々な形で行われている。

## 2 県内自治体における支援措置の状況

県内自治体における第三セクターに対しての支援措置の状況については、当研究チームが行ったアンケート調査によると、表2-19~22のとおりである。

なお、ここでは、第三セクター 98 法人のうち、特別法により設置された 5 法人を除いた 93 法人の結果についてまとめたものである。

表2-19 総括表 93 法人 (複数回答のため総数は一致しない。)

支援の形態	法人数	全体に占める割合
補助金	45 法人	48.4%
低利融資	9	9.7
土地等の無償・低額貸付等	16	17.2
借入金等にかかる損失保償	4	4.3
用地取得等にかかる調整等 許認可関係等	5	5.4
その他	16	17.2
支援なし、不明	24	25.8
計	119	

表 2 - 20 設立形態別

ア 民法法人（財団法人、社団法人） 54 法人

支 援 の 形 態	法 人 数	全体に占める割合
補 助 金	4 2 法人	5 6 . 0 %
低 利 融 資	6	8 . 0
土地等の無償・低額貸付等	9	1 2 . 0
借入金等にかかる損失保償	3	4 . 0
用地取得等にかかる調整等 許認可関係等 "	1	1 . 3
そ の 他	9	1 2 . 0
支 援 な し、不 明	5	6 . 7
計	7 5	

イ 商法法人（株式会社、有限会社） 39 法人

支 援 の 形 態	法 人 数	全体に占める割合
補 助 金	3 法人	6 . 8 %
低 利 融 資	3	6 . 8
土地等の無償・低額貸付等	7	1 5 . 9
借入金等にかかる損失保償	1	2 . 3
用地取得等にかかる調整等 許認可関係等 "	4	9 . 1
そ の 他	7	1 5 . 9
支 援 な し、不 明	1 9	4 3 . 2
計	4 4	

物的（財政的）支援の状況については表 2 - 19 及び 20 のとおりであり、全体の 74.2%（69 法人）が何らかの支援を受けている。また、民法法人にあっては 90.7%（49 法人）、商法法人では 51.3%（20 法人）であり、民法法人に対する支援がより密接であることが特徴的であるといえる。

次に、人的支援の状況については表 2 - 21 及び 22 のとおりであり、全体の 90.3%（84 法人）が何等かの支援を受けている。また、民法法人にあっては 90.7%（49 法人）、商法法人では 89.7%（35 法人）であり、設立形態を問わず支援が密接に行われていることが特徴的である。

表 2 - 21 総括表 93 法人（複数回答のため総数は一致しない。）

支援の形態	種類	法人数	人数	全体に占める割合
自治体職員の派遣	役員	64法人	215人	68.8%
	職員	42	331	45.2
自治体出身者の派遣	役員	54	80	58.1
	職員	37	145	39.8
計	役員	76	295	81.7
	職員	61	476	65.6

（注）上記のうち、職員派遣のみの法人が 8 法人ある。また、派遣なしの法人が 9 法人ある。

表 2 - 22 設立形態別  
ア 民法法人（財団法人、社団法人） 54 法人

支援の形態	種類	法人数	人数	全体に占める割合
自治体職員の派遣	役員	34法人	150人	63.0%
	職員	31	224	57.4
自治体出身者の派遣	役員	29	39	53.7
	職員	25	111	46.3
計	役員	42	189	77.8
	職員	42	335	77.8

（注）上記のうち、職員派遣のみの法人が7法人ある。また、派遣なしの法人が5法人ある。

イ 商法法人（株式会社、有限会社）

支援の形態	種類	法人数	人数	全体に占める割合
自治体職員の派遣	役員	30法人	65人	76.9%
	職員	11	107	28.2
自治体出身者の派遣	役員	25	41	64.1
	職員	12	34	30.8
計	役員	34	106	87.2
	職員	19	141	48.7

（注）上記のうち、職員派遣のみの法人が1法人ある。また、派遣なしの法人が4法人ある。

### 3 国における支援制度

第三セクターに対する支援策を国と地方とで比較した場合、自治体の支援策は、従来からある制度の中で行われているものがほとんどであるのに対し、国の支援は、中曽根内閣による内需拡大策としての民活政策や、竹下内閣によるふるさと創生政策（地域活性化政策）などを背景に、民間活力の活用をより円滑にするため、近年新たな形による支援制度として創設されたものが多い。特に、民活法においては、公益性が高い、収益性が低い、初期投資が大きい、投資の懐妊期間が長い、整備のノウハウが少ない等、ハイリスク・ローリターンの性格を持つ特定施設の整備を対象とし、第三セクターの活用を積極的に推進している。

国における支援制度の具体的内容は次のとおりである。

#### (1) 民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法

（民活法 昭和 61 年 5 月制定）

[ 支援内容 ]

ア 民間能力活用

特定施設緊急整備費補助金

特定施設整備事業の建設事業費（土地取得費等を除く）の 5% を補助

イ 国税（法人税）の特別償却

ウ 地方税（不動産取得税、固定資産税、特別土地保有税、事業所税）の減免

エ 民間金融機関からの借入れに対し、産業基盤整備基金が債務を保証

オ 日本開発銀行や北海道東北開発公庫による出資、融資、又は、NTT の無利子貸付

[ 対象事業 ]

技術革新、情報化及び国際化といった経済的環境の変化に対応して、経済社会の基盤の充実に資する各種の施設（特定施設）の整備事業

(対象施設の具体例)

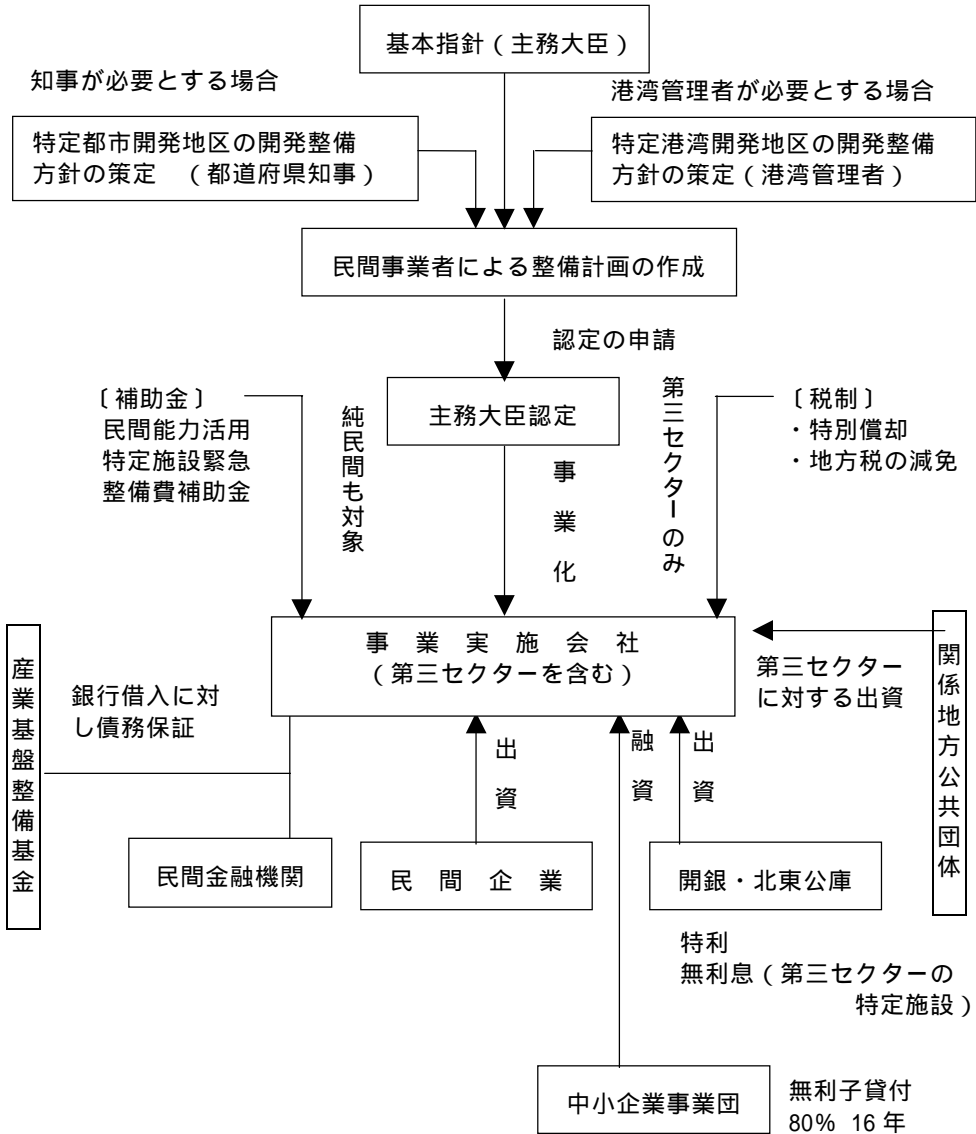
区分	対 象 施 設	
1号	研究開発・企業化基盤施設	リサーチ・コア
2号	電気通信研究開発促進施設	テレコム・リサーチパーク
3号	情報化基盤施設	ニューメディアセンター
4号	電気通信高度化基盤施設	(イ)テレコムプラザ (ロ)マルチメディアセンター
5号	国際経済交流等促進施設	(イ)国際見本市場施設 (ロ)国際会議場施設 (ハ)国際交流研修施設 (ニ)国際市民交流基盤施設
6号	港湾利用高度化施設	(イ)旅客ターミナル施設 (ロ)港湾業務用施設 (ハ)港湾文化交流施設 (ニ)臨海部活性化施設 (ホ)ハーバーコミュニティセンター
7号	国際情報地域開発基盤施設	(イ)地域情報管理基盤施設 (ロ)地域開発中枢衛星通信センター (ハ)特定電気通信基盤施設 (ニ)インテリジェントビル (ホ)熱供給施設
8号	国際ビジネス交流基盤施設	ワールド・ビジネス・ゾーン
9号	農林水産研究開発 ・企業化基盤施設	
10号	漁港利用高度化施設	(イ)漁港複合施設 (ロ)漁港業務用施設
11号	総合流通機能高度化施設	(イ)物流高度化基盤施設 (ロ)卸共同流通ターミナル
12号	大規模都市鉄道新線多目的 旅客ターミナル施設	

[対象]

- ア 地方公共団体、日本開発銀行等の法人税法別表第1の公共法人が併せて1/3超の出資(拠出)を行っている法人
- イ 一地方公共団体が1/4以上出資(拠出)を行っている法人
- ウ [支援内容]オについては出資率の限定なし

[ 参考 ]

( 図 - 1 ) 民活法の仕組み



( 1号施設〔イ・ニ〕公益法人のみ )

[ 主務大臣 ]

特定都市開発地区内.....施設所管大臣及び建設大臣  
 特定港湾開発地区内.....施設所管大臣及び運輸大臣  
 上記の両地区以外.....施設所管大臣

表 2 - 23 特別措置の概要 ( 61.5.30 施行 )

	特 別 措 置	措置内容	対象資産等 ( 特定施設の内以下 )	減免が行われる時期
(1)	国 税 特別償却	初年度20% (61/11 13%)	建物及び付属施設	初年度
(2)	地 方 税 不動産取得税の課税標準の特例等	1/2 軽減	家屋及び土地	取得時点
	固定資産税の課税標準の特例	家屋取得後 5年度分1/2	家屋及び土地	取得後 5年間
	特別土地保有税	非課税	家屋の敷地である土地	取得時点及び取得後毎年
	新增設に係る事業所税	非課税	認定事業者が建築主であるもの	新增設時点
	事業に係る事業所税 ( 資産割に限る ) の課税標準の特例	5年度分1/2	認定事業者が行う事業	新設後 5年間

特別償却の適用を受けるためには

( 民活法第 10 条第 1 項、租税特別措置法第 43 条の 2 )

第三セクターが中核的な役割を果たすこと。

第三セクターは次のいずれかの要件を満たすこと。

ア 地方公共団体、日本開発銀行、北海道東北開発公庫等の法人税法別表第 1 の公共法人が併せて 1 / 3 超の出資 ( 拠出 ) を行っているもの

イ 一つの地方公共団体が 1 / 4 以上の出資 ( 拠出 ) を行っているもの

他の用途の施設と合築する場合には、建物の床面積の 1 / 2 以上を特定施設が占めるものであること ( 供用部分の面積はそれぞれ控除して判定する ) 。

事業規模は 10 億円以上であること ( 認定計画ベース ) 。

( 注 ) 事業費は、用地取得費は除き、建物の他、構築物、設備等の経費を含めて算定する。



不動産取得税、固定資産税等の地方税減免除の適用を受けるためには

( 民活法第 10 条第 2 項、地方税法附則第 38 条 )

特別償却に定める要件のほか、さらに次の要件が加重される。

第三セクターが取得、建築又は運営する施設は、その事業費規模（上記のベース）で全体の 1/3 以上であること。

民間において一般に行われている事業の用に通常供される施設でないこと。  
なお、事業所、福利厚生施設、宿泊施設、駐車施設、遊戯施設、食堂、喫茶店及び物品販売施設は減免対象から除かれる。

## (2) 総合保養地域整備法（リゾート法 昭和 62 年 5 月制定）

[支援内容]

- ア 国税（法人税）の特別償却
- イ 地方税（特別土地保有税、事業所税）の減免
- ウ NTT の無利子貸付
- エ 地方債の特例措置

[対象事業]

重点整備地域において行う一定の特定民間施設の設置及び運営を行うもの

[対象]

第三セクター等の民間事業者

(対象施設の具体例)

種 類	主 な 施 設
スポーツ又はレクリエーション施設	スキー場、ゴルフ場、マリーナ等
教 養 文 化 施 設	劇場、動植物園、博物館等
休 養 施 設	展望施設、温泉保養施設等
集 会 施 設	会議場、展示場等
宿 泊 施 設	ホテル、貸別荘等
交通施設（車両、船舶、航空機等の移動施設を含む。）	道路、ターミナル等
販 売 施 設	ショッピングモール、地域特産物販売センター等
熱供給施設、食品供給施設、汚水共同処理施設その他の滞在者の利便の増進に寄与する施設	

### (3) 民間都市開発の推進に関する特別措置法（昭和 62 年 5 月制定）

[支援内容]

NTTの無利子貸付

[対象事業]

特定民間都市開発事業

[対象]

地方公共団体の出資又は拠出に係る法人（全額出資・拠出法人も含む）

### (4) 日本電信電話株式会社の株式の売却収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法

（社会資本整備特別措置法又はNTT法 昭和 62 年 9 月制定）

[支援内容]

昭和 60 年 4 月に民営化された日本電信電話株式会社（NTT）の政府所有株式の売却益を原資にして当分の間無利子で資金を貸付ける。

[対象事業]

各種の公共的事業

[対象]

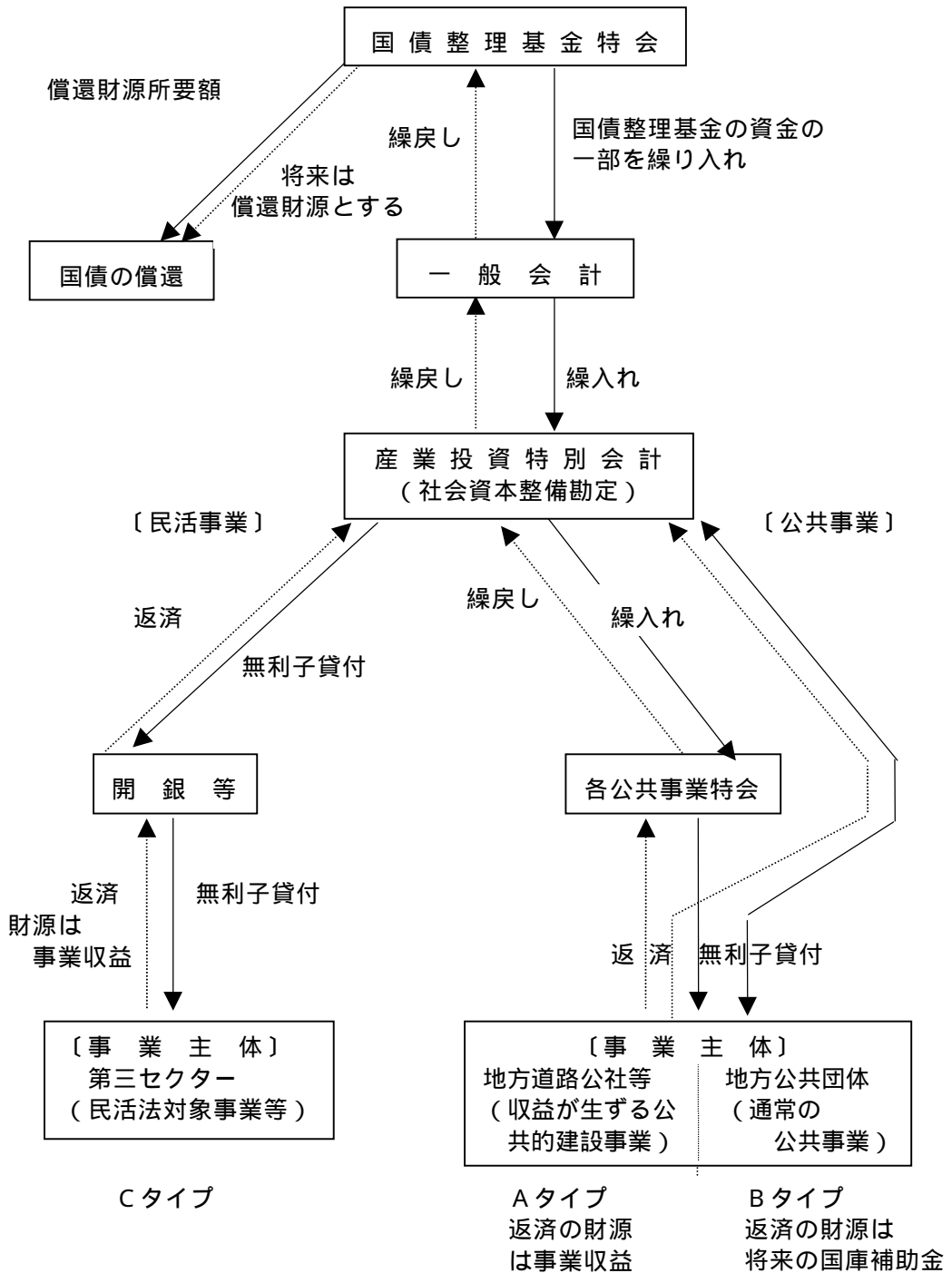
地方公共団体（100%出資・拠出法人を含む）の出資（拠出）している法人

[参考]

表 2 - 24 社会資本整備特別措置法の概要

タイプ	A	B	C
通称	収益回収型	補助金型	民活型
事業主体	地方公共団体以外 （地方道路公社、第三セクター等）	地方公共団体等	第三セクター
対象事業	国の負担補助を受けずに実施する公共的建設事業	一定の区域の整備・開発と一体的かつ緊急に実施する必要がある公共的事業	周辺地域に適切な経済的効果を及ぼすと認められる事業
返済原資	当該公共的建設事業により生ずる収益	償還時に国庫補助金等	事業収益
償還期間等	20年（据置5年） 均等年賦償還	10年（据置5年） 均等年賦償還	15年（据置3年） 以内

(図 - 2) N T T 株式売却収入の活用による無利子貸付制度



(5) ヒューマングリーンプラン (昭和62年)

[支援内容]

N T Tの無利子貸付(Aタイプ 収益回収型)

[対象事業]

スポーツ、レクリエーション施設等の事業に密接に関連する林道の開設又は改良、森林の造成、保安施設事業に必要な資金としてN T Tの無利子貸付が受けられる。

(対象施設の具体例)

種 類	主 な 施 設
ス ポ ー ツ 施 設	・スキー場 ・総合運動場 ・テニスコート ・パブリックゴルフ場
教 養 文 化 施 設	・自然観察教育園 ・研修センター ・林間学校 ・植物園 ・森林博物園
保 健 休 養 施 設	・野外ステージ ・野営場 ・リハビリテーションセンター ・総合レクリエーション施設
宿 泊 施 設	・ホテル ・ペンション、民宿、貸別荘及びこれらに類する 宿泊施設
農 林 水 産 業 等 産 業 施 設	・観光山菜園、きのこ園、観光林間放牧 ・ふれあいの場

(表 - 8) 中小企業事業団における第三セクターに対する支援制度

支援制度 (事業名)	中小企業団体 (平成元年7月改正) (中小企業)	
	地域産業創造基盤整備事業	地域中小企業情報化推進事業
支援内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・出資 (事業主体が株式会社形態の第三セクターで)</li> <li>・無利子融資 (地方公共団体を通じて、必要な設備)</li> </ul>	
対象事業	地域中小企業者の研究開発、商品開発等、産業おこしの基盤となる施設を設置、運営する事業	地域産業の情報化を図るための、ソフトウェア開発、システムの普及等の施設を設置、運営する事業
支援対象	第三セクター (株式会社) <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公共団体が出資しているもの</li> <li>・出資者の2/3以上が中小企業者であるもの</li> <li>・大企業が最大株主でないもの</li> <li>・1大企業の出資額が出資総額の1/3未満であるもの</li> <li>・大企業の出資額の合計額が出資額の1/2未満であるもの</li> </ul>	
	第三セクター (公益法人) <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公共団体及び中小企業者が出資または拠出しているもの</li> </ul>	
支援の仕組み	* 出資の場合 <pre>                 graph TD                     A[中小企業者] -- "(出資)" --&gt; D[第三セクター (株式会社)]                     B[地方公共団体] -- "(出資)" --&gt; D                     B -- "1 出資申込" --&gt; D                     D -- "3 出資決定通知" --&gt; B                     C[中小企業事業団] -- "2 調査・指導" --&gt; D                     C -- "4 出資" --&gt; D                     B -- "1 ↓" --&gt; C                     C -- "3 ↑" --&gt; B                 </pre>	

事業団業務方法書（平成元年11月改正）		
商店街活性化施設整備事業	地域商業集積整備促進事業	地域産業育成支援事業
ある場合に、株式取得の方法による） ・運転資金を長期、無利子で融資する）		・無利子融資（地方公共団体を通じて、資金造成に必要な資金を長期、無利子で融資する）
コミュニティー・ホール、イベント広場、駐車場等の、商店街の活性化を図るための施設を設置、運営する事業	ショッピングセンター型の商業店舗とコミュニティー・ホール、駐車場等のコミュニティー施設を設置、運営する事業	基金の運用益を活用して、地域中小企業者のために研究開発、商品開発等のソフトな事業を継続して行う事業
第三セクター（株式会社） （＝街づくり会社） 同 左	第三セクター（株式会社） （＝街づくり会社） 同 左	
第三セクター（公益法人） （＝街づくり財団） 同 左		第三セクター（公益法人） 同 左
* 融資の場合		
<pre> graph TD     SME[中小企業者] -- "(出資)" --&gt; TS[第三セクター]     LPT[地方公共団体] -- "(出資)" --&gt; TS     LPT -- "1 事業実施計画" --&gt; TS     LPT -- "融資" --&gt; TS     LPT -- "2 指導・協力" --&gt; TS     SME -- "2 融資" --&gt; LPT     MSB[中小企業事業団] -- "2 融資" --&gt; LPT     </pre> <p>The diagram illustrates the flow of funds and information between three main entities: Small and Medium Enterprises (SME), Local Public Bodies (LPT), and the Third Sector (TS). SMEs provide capital to the Third Sector. LPT also provides capital and business implementation plans to the Third Sector. Additionally, LPT provides financing and guidance/assistance to the Third Sector. SMEs and the Small and Medium Enterprise Business Group (MSB) provide financing to LPT.</p>		

[対象]

国、地方公共団体、第三セクター、民間事業者等

#### **(6) 多極分散型国土形成促進法（昭和 63 年 6 月制定）**

[支援内容]

国税（法人税）の特別償却

[対象事業]

民活法第 2 条第 1 項各号等に掲げる施設で、民間事業者が設置及び運営する  
特定中核的民間施設の整備事業

[対象]

地方公共団体が 1/2 以上出資又は拠出している法人

#### **(7) 地域総合整備資金貸付制度（平成元年 1 月合意）**

[支援内容]

地域総合整備財団（通称ふるさと創生財団）の支援による、同財団に出捐している地方公共団体からの無利子融資（但し融資比率 20%以内）及び融資残事業費についての金融機関等による協調融資

[対象事業]

地方公共団体が策定した地域振興民間能力活用事業計画に位置づけられたものであって、地域の経済社会の基盤の充実に資する事業及び施設の整備。

事業内容例としては、地域産業振興、リゾート・観光開発、交通施設、都市施設等多岐にわたっており、いずれも地域における主体的な発想に基づくものである。

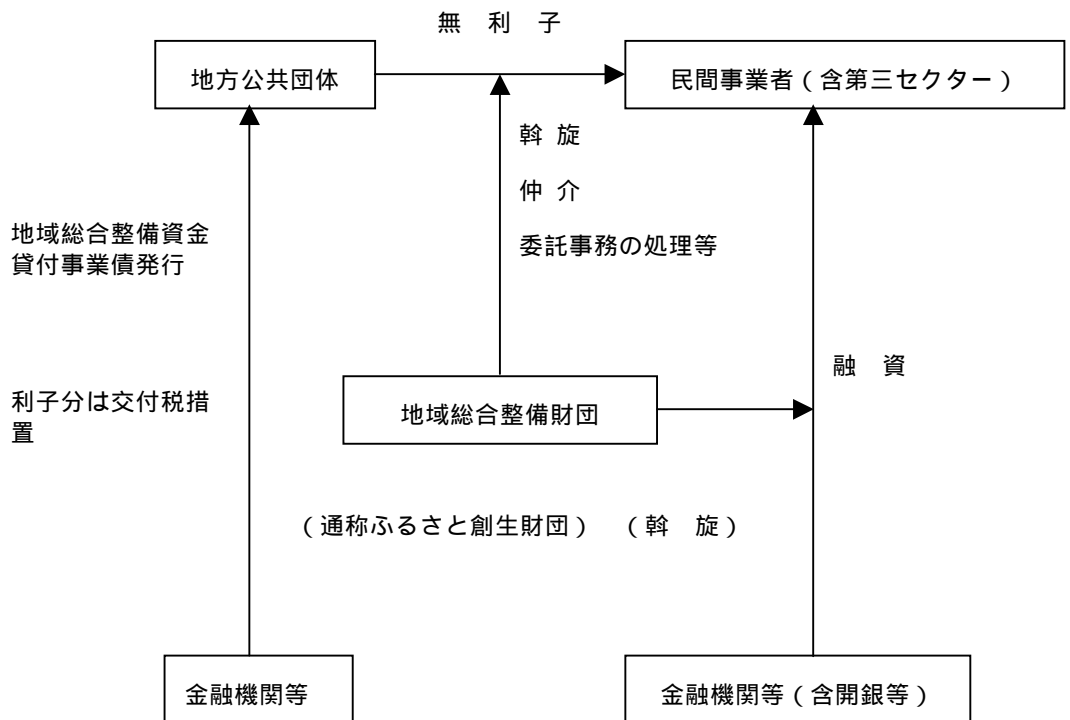
[対象]

株式会社、有限会社、民法第 34 条により設立された法人等民間事業者



その他、中小企業事業団においても、平成元年度から、第三セクターが地域産業おこしのための研究開発力の強化、情報化への対応、商店街におけるコミュニティ機能の整備などを事業として行っていく場合に、高度化資金融資及び出資を行っている。制度の内容は表 2 - 26 のとおりである。

( 図 - 3 ) 地域総合整備資金貸付制度の概要



## 4 国や自治体で検討中の支援制度の概要

第三セクターについては最近、とみにその社会的有効性が認知されつつあることから、国を中心にその支援策や関連制度・関連法の改正について検討がなされている。ここではその検討状況と概要についてふれることとする。

### (1) 平成2年度から適用となった施策

- ア 地方公営企業に準ずる事業を行う第三セクターに対する地方公共団体の出資については、出資債の許可をすることとし、その事業内容に応じ公営企業債による財政措置を講じた。
- イ 新交通システム事業等を行う第三セクターについては、出資債及び転貸債が許可されている。

### (2) 今後制度化を検討している施策等

- ア 自治体の財政負担の軽減
  - (ア) 地方公営企業に準ずる事業を行う第三セクターに対する出資債の資金について、公営企業金融公庫の資金を充当出来るようにすること。
  - (イ) 新交通システム事業等以外の事業についても転貸債の許可を行うとともに、その資金については公営企業金融公庫の資金を充当出来るようにすること。
  - (ウ) 地方公営企業に準ずる事業を行う第三セクターに対する出資債の負担について、元利償還金を交付税に算入すること。
  - (エ) 第三セクターに対する債務保証、損失補償のガイドラインを策定すること。
- イ 地方自治法の改正（現在国会で継続審議となっている）
  - (ア) 地方公共団体の長の兼業禁止の特例  
地方公共団体の長等は、主として地方公共団体に請け負いをする法人の

役員になることが禁止されているが、一定の要件を満たす第三セクターについては、その役員に就任出来るものとする。

(ウ) 公の施設の管理委託の特例

公の施設の管理を委託することの出来る相手方は、地方公共団体又は公共的団体に制限されているが、一定の要件を満たす第三セクターについては、管理を委託出来るものとする。

この際、使用料は当該受託者の収入として収受出来るものとする。

(エ) 行政財産の利用制限の特例

行政財産である土地に、地方公共団体が営利法人たる第三セクター（地方公共団体の出資比率が 50%未満のもの）と共同して一棟の建物を建築（合築）することは出来ないが、第三セクターについては合築出来るものとする。

ウ 地方公務員法の改正

職員の派遣において、不利益を生じないような制度を策定する。

(ア) 当該地方公共団体の職員としての身分を保有したまま、当該地方公共団体の業務に従事させないこととし、同時に第三セクターの業務に従事すべき義務を課すという特別の任用上の行為を制度化すること。

(イ) 上記により派遣された職員が不利とならないよう、給与等の取扱い、退職手当算定上の派遣期間の取扱い、公務災害補償、共済等に関する必要な措置を講ずること。

などがあり、これらは、第三セクターへの支援上極めて重要なポイントと思われるので、今後の動向に十分注意し、適切な対応をすることが肝要である。

一方、自治体においては独自の形で支援措置を考えているものは現在のところない。

## 第4節 第三セクターの統制機能

現在の多種多様な第三セクターは、その総花現象の中でメリットがもてはやされる半面、第三セクターの経営危機や役員の不明朗な行為が指摘されるなど、必ずしも良いイメージばかりではない。

自治体が出資という形式をとっている限り、第三セクターを何らかの形で統制していくのは、自治体の政策上からも、また間接的出資者ともいえる住民の民主的観点からも不可欠である。

まず、ここでは最初に現行法制度における統制手段と各自治体の統制の状況について検討する。

### 1 統制のための制度の概要

#### (1) 地方公共団体の長による関与

ア 区域内の公共的団体等への活動の総合調整を図るため、これを指揮監督することができる（地方自治法第157条）

公共的団体

- ・ 農業協同組合、森林組合、漁業会、林業会、生活協同組合、商工会議所等の産業経済団体
- ・ 養老院、育児院、赤十字社、司法保護等の厚生社会事業団体
- ・ 青年団、婦人会、教育会、体育会等の文化事業教育団体等公共的な活動を営むもので、法人たると否とを問わない。

イ 地方公共団体が出資している法人（出資率2分の1以上）に対する予算の執行に関する調査権（地方自治法第221条）

具体的には予算執行状況の現地調査、収入支出の実績または見込みについての報告の徴収。

## (2) 監査委員による関与

監査委員が必要であると認める時、または地方公共団体の長の要求がある時は、地方公共団体が出資している法人（出資率4分の1以上）に対し監査することができる（地方自治法第199条）。

## (3) 議会による関与

ア 議会の議決事項（地方自治法第96条）

- ・ 予算を定める
- ・ 決算の認定
- ・ 財産（株券、出資による権利を含む）の交換、出資等を目的に使用または貸し付ける
- ・ 区域内の公共団体等の総合調整に関すること

イ 地方公共団体に関する事務の検査および監査の請求権（地方自治法第98条）

ウ 地方公共団体に関する事務の説明の要求、意見の陳述および意見書の提出（地方自治法第99条）

エ 地方公共団体に関する事務の調査権（地方自治法第100条）

オ 地方公共団体が出資している法人（出資率2分の1以上）については、毎年度、経営状況説明資料（財産目録、事業報告書、損益計算書等）を作成し、議会に提出する（地方自治法第243条の2）。

カ 定例会、臨時会、常任委員会、特別委員会の開催

## (4) 住民による直接的関与

ア 地方公共団体の事務についての監査請求権（地方自治法第12条）

イ 選挙権を有するものの 50 分の 1 以上の連署による、監査委員に対する地方公共団体の事務の執行についての監査請求権（地方自治法第 75 条）

ウ 地方公共団体の職員の違法、または不当な財務会計上の行為に対する監査請求権（地方自治法第 242 条）

議会による関与も、住民の民意を代表するという意味では、間接的ではあるが住民による関与といえる。

#### **(5) 民法法人に対する行政の指導監督**

ア 公益に関する社団法人または財団法人を設立する場合は、主務官庁の許可を要する（民法第 34 条）

イ 定款を変更する場合にも、主務官庁の許可を要する（民法第 38 条）

ウ 法人の業務は主務官庁の監督に属し、主務官庁は法人に対し監督上必要な命令権を有す。また、何時においても職権をもって法人の業務および財産の状況の検査権を有す（民法第 67 条）

エ 許可の取消し（民法第 72 条）

- ・ 法人が目的以外の事業を行った場合
- ・ 設立の認可を得た条件もしくは主務官庁の監督上の命令に違反した場合
- ・ 公益を害すべき行為を行った場合
- ・ 正当な事由なくして引続き 3 年以上事業を行わない場合

オ 解散の際の残余財産の帰属（民法第 72 条）

カ 清算人および解散の登記、届出（民法第 77 条）

キ 清算完了の届出（民法第 83 条）

**(6) 商法上の出資割合による権限**

ア 検査役選任請求権（商法第 237 条の 2）

総会招集の手続きおよびその決議の方法について調査

イ 一定の事項を株主総会の目的とする請求権（商法第 232 条の 2）

ウ 株主総会の招集請求権（商法第 232 条の 2）

エ 取締役の解任請求権（商法第 257 条）

オ 監査役の解任請求権（商法第 280 条）

カ 整理の開始命令等の申立権（商法第 381 条）

キ 清算人の解任請求権（商法第 426 条）

ク 帳簿閲覧権（商法第 293 条の 6）

ケ 検査役選任請求権（商法第 294 条）

コ 株主総会の設立（商法第 239 条）

サ 普通決議において決定権を有する。

発行済株式総数の過半数に当たる株式を有する株主が出席し、その議決権の過半数で決議する方法

(取締役、監査役の報酬額の決定。取締役、監査役の選任)

シ 特別決議事項の議決

- ・ 定款変更 (商法第 343 条)
- ・ 資本の減少 (商法第 375 条)
- ・ 転換社債の発行 (商法第 341 条の 2)
- ・ 取締役の解任 (商法第 257 条)
- ・ 監査役の解任 (商法第 275 条の 3)
- ・ 会社の継続 (商法第 406 条)
- ・ 事後成立 (商法第 246 条)

ス 商法第 245 条に掲げる事項

- ・ 営業の全部または重要な一部の譲渡
- ・ 営業全部の賃貸
- ・ 経営の委任
- ・ 利益共通契約
- ・ その他これに準ずる契約等の締結、変更、解約
- ・ 他の会社の営業全部の譲受

セ 株式譲渡制限のための定数変更 (商法第 343 条)

ソ 会社の解散 (商法第 404 条)

## (7) 商法における取締役の権限

取締役会を通じてその業務執行の決定に加わることができる (商法第 260 条)。

## 2 統制の状況

自治体が制度上、また出資者として第三セクターを統制することは当然であるが、



第三セクターの設立、運営の統一的指導を目的とした自治体内部における指導監督体制も不可欠である。

自治体によっては、一元的な窓口（担当組織）において出資者たる自治体の意思決定も含めて、種々の統制のための連絡調整システムを持っている。

ここでは、その具体的な事例を紹介する。

## (1) 東京都

団体の指導監督基準、指導監督事務要綱により、団体の設立、運営等に統一した基準をもつ。

また、一定の出資法人の設立については「行政管理委員会」（都の行政制度および行政運営に関する庁内の推進体制）への付議を義務づけている。

特に指定団体については、「業務運営に関する協定」の締結を行い、業務内容の報告と協議を義務づけている。

〔対象団体〕

- ・ 指定団体（2分の1以上出資団体等）
- ・ 出資団体（基本財産等に占める都の出資割合が最も高い団体等）
- ・ 補助団体（補助金が財政規模の2分の1以上の団体等）
- ・ 委託団体（委託料が財政規模の2分の1以上の団体等）

## (2) 兵庫県

統一的な窓口として企画部企画参事室において総合調整要領を所管し、各部局を通して団体を指導している。

団体の新設、廃止、定款変更等重要事項については各部局を通して事前協議を受け、毎年度、団体にかかわる事業計画、予算、決算、組織、人員、給与等所定の事項の報告を受ける。

〔対象団体〕

県の出資が40%以上の団体等（検討中）

### (3) 神奈川県

原局主義を原則とし、全体的な調整を行う窓口である総務部総務室が「第三セクターの設立及び運営の指導・調整に関する事務要領」に基づき、指導・調整をする。

具体的には、法人の設立、解散、寄付行為等の変更を行う場合は、原局より事前に報告を受けるとともに、法人の運営状況については原局から定期的に報告を受け、全体を把握し、全庁的な視点から必要な調整を行う。

また、法人の設立、解散、寄付行為等の変更及び運営について総合的な検討を行うため、第三セクター関係協議会を設けている。

〔対象団体〕

県が主導的に設立し、出資した法人

### (4) 横浜市

原局主義を原則とし、「外郭団体の設置、運営および活動の総合調整に関する要綱」により指導を行う。

議会に対する経営状況報告については独自の基準を要綱で定め、法定団体より更に幅広い対象を設定している。

庁内においては調整委員会を設置し、原局および総務局による業務監査を行っている。

〔対象団体（指導対象団体）〕

- ・ 4分の1以上の出資団体
- ・ 市が主たる出資者で、主要役職員派遣または財政援助団体
- ・ 市からの財政援助が運営費の2分の1以上の団体
- ・ その他特に指定する団体

## (5) 大阪市

外郭団体を新設する際、原局において外郭団体等設立計画書を作成し、調整会議で審議する。

〔対象団体〕

- ・市が4分の1以上出資する外郭団体

## (6) 神戸市

原局主義を原則とし、「指導・調整事務実施要領」により指導を行う。

毎年、外郭団体経営会議を行い、市と団体および団体相互間の連携を図る。

また、庁内において外郭団体調整会議を設置し、団体に関する基本的事項の審議を行う。

特に、議会において外郭団体に関する特別委員会を設置し、審査対象団体を定め、予算、決算、事業の進捗状況について審査を行う。

〔対象団体〕

- ・4分の1以上の出資法人
- ・市と関連の深い非出資法人

〔特別委員会審査対象団体〕

- ・2分の1以上の出資法人で特に公益性の強いもの

# 第 5 節 現行の第三セクターの問題点

## 1 設立上の問題点

地方行政の多様化、高度化に伴い、現在、数多くの第三セクターが設立されている。本来、第三セクターは行政部門の良い面と民間部門の良い面をジョイントし、事業を行うものであるが、ややもすると両方の悪い面が見受けられる。ここではいくつかの問題点をあげてみたい。

第一に、安易な事業着手である。昭和 62 年 1 月に調査した全国の地方公社の状況を見ても、都道府県・政令指定都市レベルの公社（必ずしも第三セクターとは言えないが）のうち約 10%が、また、今回調査した県内の第三セクターでも 7.1%が経営収支上損失を出している。第三セクターが事業収支の見込みがほとんどないのに、安易な考えで設立すると、将来赤字に見舞われ、当該自治体の財政の悪化を招くことになる。

第二に、総合的な調整機能が欠如していることである。多くの都道府県・指定都市レベルの自治体では、第三セクター設立上の統一的窓口を設けていないため、各部署ごとに設立の計画を行った後は、庁内の総合的な調整を諮ることが少ない。そのため、同じような事業の第三セクターが設立されたり、統合や廃止されるべき状況にあっても実現されず、本来あるべき効果的な設立が行われていない。

第三に、資本金の規模である。神奈川県内の第三セクターのうち、資本金 1 億円未満の比較的小規模な法人は 50 法人（51.0%）でかなり多い。自治体が様々な目的で第三セクターを設立し、役員や職員を派遣したり、プロパー職員を採用して事業を行う以上、ある程度の規模を持つ団体であることが望まれる。第三セクターも出資した地方自治体、民間企業とは独立した法人であり、自主的な経営が必要である。そのためにも、一定の規模を持つ第三セクターを設立しなければならない。

第四に、出資割合の問題である。自治体が第三セクターに 50%以上出資している場合、地方自治法第 243 条の 3 第 2 項で、地方公共団体の長は、毎事業年度、当該第三セクターの経営を説明する書類を作成し、これを議会に提出しなければならない

ない。また、同法第 221 条第 3 項で、地方公共団体の長は、当該第三セクターに対し、予算の執行調査と報告の徴収を行うことができるとしており、いわゆる民主的統制が行われている。

神奈川県内の第三セクターのうち自治体の出資率 50% 以上の第三セクターは 42.1% であり、その中で株式会社形態のものは、わずか 23.7% である。事業の性格から民間からの出資が多くなる場合があるにしても、公共性が重視されるべき分野に、「明らかに議会による統制を排除するために設立された第三セクターも存在する」(碓井光明「第三セクターと民主的統制」『都市問題』1988 年 7 月号 p.37) ことは問題である。

一般に第三セクターは、出資元の自治体から借入れをしたり、財団法人形態のものは、毎年多額の補助金を交付されていることが多い。こうした状況の中で、統制が行われない場合、第三セクターでは、収益性、採算性を無視した経営が行われる可能性がある。また、最近、第三セクターの不祥事がいくつか発生していることから考えると、適切な統制が必要であるといえる。

株式会社形態の第三セクターの場合、株主総会における議決権は、出資割合に応じて持つことになるため、支配・影響力は出資割合で決まることになる。通常 50% 以上の出資割合を確保することにより、実質的な支配力を有することができるため、地域社会にとって重要な事業については、自治体は、慎重にその出資割合を検討する必要がある。

また、財団法人の場合において、自治体が 50% 以上出資したために、設立当初は議会報告等の対象団体としていたが、その後、第三セクター自身が自己増資したことにより結果的に自治体の出資割合が低下し、出資比率が 50% 未満になった時点で議会報告等の対象から外しているケースがあるが、民主的統制の観点からは、このような取り扱いは好ましくないように思われる。

## 2 運営上の問題点

第三セクターについては、運営上の問題点も様々あるが、今回のアンケート結果

から本県における第三セクターの運営上の問題点について考えてみたい。

第一に、経営状況である。県内の第三セクターについても、経営上の損失を生じている団体が98法人中15法人ある。

第三セクターは収益をあげることが目的でないとはいえ、その本領が、「公共的任務をもった事業を収益的な事業とからめて実現している都市経営的手法にある」（寺尾晃洋「第三セクターの変遷と課題」『都市問題』1988年7月号p.17）からは、一つの経営体としても採算性を無視した経営を行うことは適当ではない。

また、事業の展開についてである。県内の第三セクターの活動状況については、事業量は増加傾向で推移してきた団体の割合が高いが、今後の事業量の見込みについては、事業分野によって差異が生じてきており、社会福祉・衛生関係、教育・文化関係及び公害・自然環境保全関係では事業量の増加を見込んでいる団体が多いが、農林水産関係や運輸・道路関係では少なくなっている。

第二に、組織の運営と管理についてである。

まず、第三セクターの長についてみると、外郭団体に比べて民間からの派遣職員が就任している割合が高いとはいうものの、知事、副知事、市町村長及び助役並びに国又は自治体職員OBといった行政関係者が就任している団体が過半数に達している。

自治体関係者等が就任することは、第三セクターにとって自治体からの支援が図られるという面があるとともに、自治体にとっても第三セクターの活動と自治体の政策との連携がとりやすくなるという面もあるが、経営についての知識が不足していたり、選挙や順送りなどで数年で交代することにより経営の継続性や経営者の責任の確立が困難になり、さらに、自治体による人事面への関与が強まることにより自治体へ依存する傾向が生じる場合には、第三セクターの経営の自主性が損なわれるおそれが出てくる。

また、役員及び職員の構成も、自治体及び民間からの派遣職員並びにプロパーの寄り合い所帯であることから、組織としての一体感の形成が難しく、その結果責任の所在が不明確になることや、効率性の向上が図られない体質が生じる場合がある。

また、視点は異なるが、自治体からの派遣職員については、職免出向方式、休職

方式、職務命令方式及び退職方式などの方法により行われているが、これらの方法は本来第三セクターへの派遣のための制度ではなく、便宜的に用いられているにすぎない。本県内だけでも 98 の第三セクターが設立されている状況をふまえても、便宜的な制度により対応することは問題であり、制度的な対応の検討が必要となっている。

### 3 支援上の問題点

当研究チームが行ったアンケート調査及び「自治体の第三セクターの運営等に関する研究会」が行った調査結果等を参考に考察すると、次のような問題点が明らかになった。

#### (1) 物的支援上の問題

ア 多額に出資することにより経営に対しての発言力が高まり、自主独立性を損なうような介入がなされる恐れがあること。

イ 地域開発や都市基盤整備のように大きなリスクを伴う大規模な事業にあつては、初期投資の額が大きいため、事業の収支構造は初期条件の設定により概ね決定されてしまい、この条件設定を誤った場合、経営努力によって収支を改善する余地が小さいことにより、開業後、経営状況が極度に悪化するケースがあること。

ウ 収支は、補助金等が交付されていることにより、概ね黒字であるが、赤字のものも相当数あり、次の点に問題があろう。

安易に補助金がもらえること等により経営努力が足りないのではないか。  
収支差引補助は適切な方法か。

エ 資金調達の円滑化を図るために自治体の損失補償が行われることもあるが、経営の安定に寄与する半面、ルーズな経営が行われ、自治体への安易な依存の姿勢が生じていること。

## (2) 人的支援上の問題

- ア 自治体職員の派遣形態は、出張、事務従事、休職、職専免、退職による方法により行われているが、ケースによっては、地方公務員法上不適当であると考えられる場合もあり、派遣された職員の身分や給与、年金等の取扱いに不利益を生じる恐れがあること。
- イ 第三セクターの役員・職員への派遣が、単なるOB対策の見地から行われている傾向があり、出資者が特定のポストを継続的に確保することにより、人事がマンネリ化したり、適材適所の人事配置を困難にする事などにより、当初予定していた効率的な業務運営を阻害することもあること。
- ウ 職員の高齢化による人件費の増が経営の圧迫につながる恐れがあるとともに、適切な人事ローテーションの確立が図れないこと。
- エ 安易な職員等の派遣では第三セクターに対する支援とはならない場合もあること。

## 4 統制における問題点

### (1) 民主的統制の概要

第三セクターを設立するという事は、いわば住民の直接的なコントロールからはずれたところで法人を設立できるということであり、コントロールの範囲をどのようにするかは第三セクターの本質を考えるうえで重要なことである。

そこで、自治体の政策上における監督、指導の観点とは別に、出資者である自治体を支えている住民を意識することにより、「民主的統制」というテーマが重要になってくる。

ところで、住民と第三セクターを直接に結びつける統制の制度は存在しない。住民は、首長、議員の選挙、直接請求、住民監査請求、情報公開制度等により間接的な手段をもつだけである。そこで、自治体が最大限の公共サービスを提供するために、いかに民意を把握し、かつ、第三セクターの効率性をも考慮した統制を行うかということが重要となってくる。民主性と効率性の調和をどこに見出すかが、第三セクターの民主的統制の大きな課題になる。



「統制」という問題になったとき、自治体における法的手段は、民法上の許可、指導権限、株主としての商法上の権限も含め、地方自治法第 157 条（地方公共団体の長は、区域内の公共団体等への活動の総合調整を図るため、これを指揮監督することができる）にもあるように、その関与は、かなり広範囲にわたることが可能である。

その権限に、議会をはじめとした民意を反映させるシステムを組み入れ、本来もつ効率性を加味した健全な第三セクターの指導がいかにしてできるか、そのための行政内部のシステムはどうあるべきかについて検討してみる必要がある。

## (2) 現状の問題点

### ア 自治体の関与における問題点

自治体の長による権限行使（地方自治法第 157、221 条）においては、自治体と第三セクターとの癒着現象を生じさせる恐れがある。首長や副知事、助役等が役員になっている法人においては特に注意しなければならない。

また、自治体の政策推進のための第三セクターについては、担当部局と団体とのパイプが太くなり過ぎることにより、統制の実効性がつかめない場合がある。

自治体にとって第三セクターに対する事実上の監督、指導はあらゆる内容を対象にして可能であるといっても過言ではない。しかし、それが逆に両者の関係を惰性的なものにしてしまう危険性を含み、更に相互に「甘え」の関係が成立しやすく、日常的な指導、監督についてはマンネリ化する傾向がある。

### イ 議会の関与における問題点

事業を第三セクターで行うかどうかは、その団体が赤字になり多くの負債をかかえた場合の自治体財政への圧迫、住民の実質的負担を考えると、自治体にとっては重要な選択であり、長の責任は大きいものがある。

他方、議会は地方自治法に基づき、第三セクター設立に介入できる範囲内（予算の審議、議決）において団体設立に関与できるが、予算案の一部として審議するわけであり、具体的な組織の内容について判断することは実質的に困難で、その点議

会の関与は間接的であるといえる。

議会への第三セクターの経営状況の報告についても、それが出資率2分の1以上のものに限られ、しかも議会等の承認手続きはいらないため、あくまでも議会審議の材料の提出という意味あいにとどまっている。

#### ウ 監査の関与における問題

自治体の監査の対象は、出資、その他財政的援助にかかわるもので、出納、その他財政援助に関連した事務の執行の範囲に限定される。

資本金5億円の商法法人の場合には、公認会計士または監査法人による外部監査（会計監査人監査）を受けることになるが、第三セクターは小規模のものが多いため、内部監査に止まっている場合が多い。しかし、内部監査については、従前より種々の問題点が指摘されているところである。また、公益法人の形態をとる場合には、主務官庁の監督を受け、業務及び財産状況の検査に服することになる（民法第67条）が、外部監査の規定はない。

監査制度の趣旨を考えれば、自治体が多額の出資をし、社会的にも大きな責任を持つ第三セクターについては、その規模、公開・閉鎖の別、あるいは商法法人・公益法人の別にかかわらず、内部監査に加えて、公認会計士または監査法人による外部監査あるいは指導・助言を受けることが検討されるべきである。

既に、神奈川県内のある自治体において、外郭団体の会計等につき大手監査法人に指導、助言を依頼している例があるが、種々の面において非常に有益な示唆を受けているようである。今後の利用の拡大が期待される。

# 第3章 第三セクターの活用のための課題と方策

## 第1節 設立上の課題

### 1 設立目的の明確化

民活ブームで第三セクターが相次いで設立されている。民活法、リゾート法などによるNTT株売却益の無利子融資が主に第三セクターを対象としていることもあり、設立機運が高まっている。また、以前から批判されていることであるが、天下り先の確保、職員定数の抑制、起債枠の制限などから第三セクターを利用しているケースもある。このように安易に設立すれば、経営不振に陥り、第三セクターが抱える赤字は、結局自治体が肩代わりせざるを得ないのである。

そのため、第三セクターを設立するにあたって重要なことは、まず、設立目的を明確にすることである。つまり、何のために第三セクターを設立するのかということである。

国鉄の赤字ローカル線を第三セクターによって引き継ぎ、運営しているのは好例である。地域の人々にとって、「足」となっている鉄道を廃止することは地域生活にとって大きな痛手であり、住民福祉の向上という行政の目的からいっても自治体が積極的に関与すべき事業である。

また、地域性の高い情報関連事業であるCATVも公共情報ネットワークとして、防災、広報、教育、福祉などの情報を住民に提供することにより、住民福祉の向上や地域の活性化に寄与するが、民間が持っているノウハウを活用できる事業である。

このように 住民ニーズの多様化、高度化に伴い、行政だけでは対応しきれない、より一層の効率的、弾力的事業運営が必要、民間資金を導入すべき事業、開発規模が大きく新しい事業主体が必要、地域の活性化や産業の振興が図られる、などといった目的を明確にして設立する必要がある。

## 2 総合的な調整機能の確立

第三セクターを原局主義で設立している自治体が多いことは前にも述べたが、行政と関わりのある事業を行う第三セクターを設立するにあたっては、行政の一部の部局のつながりだけでは地方行政の補完的役割を果たせないし、第三セクターの健全な経営も行うことはできない。そこで、設立時において、真に自治体にとって必要なかということについての全庁的判断が必要である。

例えば、大阪市では、市が4分の1以上出資する外郭団体を新設する場合、原局に外郭団体等設立計画書を作成させ、それを調整会議で審議するという制度を確立して全体的な調整を諮っている。また、神奈川県でも、平成2年度から全体的な調整を行う窓口を総務部に設け、法人の設立など重要事項について原局から事前に報告を受けるとともに「第三セクター関係協議会」を設置し、総合的な検討を行っている。

それと関連して、ブームに乗って第三セクターを場当たりの各部局ごとに計画・設立するのではなく、自治体の総合計画や基本計画の中に位置付け、総合的なビジョンを策定した上で、第三セクターを設立することが重要である。

## 3 組織形態

第三セクター設立にあたっては、設立目的や事業内容によって、株式会社、財団法人等のいずれかの法人形態として設立される。事業内容が社会福祉、教育・文化、公害・自然環境保全といった住民の福祉の向上に寄与する分野については、収益性より公共性が強く求められるので、財団法人等の公益法人に適している。

また、市場サービス分野については、株式会社等の営利法人を設立し、採算性を考慮する必要がある。

しかしながら、株式会社だからといって公共性を無視したり、公益法人だからといって採算性を度外視するとしたら、第三セクター本来の設立の主旨とはいえず、

十分注意しなければならない問題である。

また、財団法人だから社会的信用があるとか、補助金等の財政支援を受けやすいとか、株式会社は行政官庁の設立許可を受けなくてよいといった安易な理由で組織の形態を選択するのではなく、設立目的、事業内容などを検討して決定されなければならない。

## 4 出資

まず、出資割合の問題であるが、自治体が 50%以上出資している第三セクターは、議会などからの統制を受けるため、ある程度の緊張感を持って運営され、健全化や効率化につながっているのである。反対に統制が行えなければ、自治体からの目が届きにくく、第三セクター設立目的の一つである能率的な事業運営が行えず、赤字を生んで自治体側の財政援助を受けなければならない状況になってしまう。

そのため、第三セクター設立時において、出資割合も重要な課題となってくるのである。事業内容や目的によって自治体の出資割合が決定されるが、公共性が高い事業や自治体にとって重要な施策は、民主的統制や経営責任がとれる一定割合以上の出資を行う必要がある。また、場当たりのでなく、事業内容、事業目的ごとに一定の基準を設けて出資割合を決めることも重要である。

次に資本金（基本財産）の規模であるが、資本金規模の小さな第三セクターでは人件費だけに予算が費やされ、本来の業務を行うことが困難となる。また、行政需要の多様化、高度化に対処していくためには、単一な事業だけでなく多角経営を行わなければならないが、資本金規模が小さければその対応も難しい。第三セクターが健全に運営され自立性を高めるためにも、運営基盤の安定を図り、その環境条件を整備することが重要である。そのためには、自治体が事業規模に見合う出資を行い、第三セクターを育てていく必要がある。

## 5 事業計画

第三セクターで事業を行うにあたって、設立時において将来的な事業計画を立てることは重要なことである。特に株式会社などの営利法人は、利益目標や資金調達の方法を明確にする必要がある。

一般的には事業が軌道に乗り、決算が黒字となり累積欠損が解消するまでの期間を一応の目安として、利益計画及び資金計画を立てなければならない。

### (1) 利益計画

利益計画では、年度ごとに収益、費用、差引損益についての計画を作成するが、自治体では考慮する必要のなかった税務対策も念頭に置いて計画を立てなければならない。

ただし、黒字転換を急ぐあまり無理な利益計画を立てると、公共性を無視したりその後の資金計画にも影響を生じさせ、設立当初に計画した事業を遂行することが難しくなるので留意しなければならない。

### (2) 資金計画

資金計画では、利益計画に基づいて、収入、支出、資金収支尻を年度ごとに計画し、資金の流れをしっかりと把握する。この場合、自治体などからの過大な支援計画は、第三セクターの効率化、健全化にとって好ましいものではない。いつまでも支援をあてにした計画は避けなければならない。

この事業計画は、その後の運営の大きな柱になるものであり、綿密な計画を立て第三セクターを設立する必要がある。

## 6 設立手続上の留意点

### (1) 公益法人（『第3セクターの事業化と運営実態調査資料集』参照）

財団法人などの公益法人は、設立に際して主務官庁の許可を得なければならない（民法第34条）とされており、公益法人の設立は「許可主義」であり主務官庁の自由裁量に任せられているが、次の三つの要件を必要とする。

ア 公益に関する事業を行い、かつ、営利を目的としない。

祭祀、宗教、慈善、学術、技芸、その他公益に関する事業を目的とし、営利を目的としないことが必要である。設立目的を達成するため、付随的に収益事業を行う場合は、本来の事業に支障がないことと、その規模が過大でなく、かつ事業内容が社会的信用を傷つけないものでなければならない。

イ 一定の設立行為をすること。

財団法人は寄附行為、社団法人は定款を作成する。記載事項は、必要的記載事項と任意的記載事項に分けられる。

必要的記載事項とは下記の事項をいい、このうちのひとつが欠けても寄附行為または定款は無効となる（民法第37条、第39条）。

#### 目的

設立目的で事業内容のことである。その記載は法人の権利能力を明確にする程度に具体的に記載すること。

#### 名称

法令上特別の制限はない。ただ、特別法によって当該名称を禁止しているものがある。

#### 事務所

事務所の所在地で、2個以上の事務所をもつ場合はすべて記載する。

#### 資産に関する規定

資産の構成、管理・運用方法、会費などに関する事項。

#### 理事の任免に関する規定

社員（会員）外でも選任可能である。設立当初の理事は決めておく。理事の選任・任期・解任などの事項。

社員たる資格の得喪に関する規定（財団法人は除く）

会員の入会・退会・除名などの手続事項。

任意的記載事項とは、必要的記載事項以外に定款に定めるもので、多くの定款にはこれも記載される。ただし、一旦記載されると定款としての効力が生じ、その効力は必要的記載事項と変わらない。

ウ 主務官庁の許可を得ること。

たとえば、保健衛生に関する事項は厚生省、学術、技芸は文部省といったように法人の目的とする事業を主管している行政官庁の許可が必要である。また、目的が数個の行政官庁の管掌になっている場合は、それぞれの許可を要する。許可は行政官庁の自由裁量によるから、不許可の場合でも、不服申立ての道はない。

以上の3つの要件を経て公益法人は設立される。

## (2) 株式会社（監査法人朝日新和会計社編『第三セクターの設立・運営ハンド・ブック』参照）

株式会社の設立方法には、「発起設立」と「募集設立」の二つの方法がある。発起設立は、設立の際発行する株式のすべてを発起人が引き受ける方法であり、募集設立は、設立の際発行する株式を発起人のみが引き受けるのではなく、その一部を他人に引き受けてもらって設立する方法である。

発起設立は、必ず裁判所に検査役を選任してもらい、株金の払込みがきちんと行われたかを調査してもらうことが必要である（商法第173条）。したがって、会社を設立するにあたって、この手続きに要する時間を節約し、かつ、手続きを簡便化するために、検査役の調査を必要としない募集設立の方法を選択する方法が一般的である。

募集設立の手続きは次のとおりである。

ア 7人以上の発起人で定款を作成し、公証人の認証を受ける（商法第165～167条）。

イ 発起人は、設立時に発行する株式の一部について、株式の引受けをする（商



法第 169 条 )。

ウ 発行する株式のうち、発起人が引き受けた残りの株式について、株主を募集する ( 商法第 174 条 )。このとき募集の対象となる株式の発行総額が 1 億円以上等一定の場合には、大蔵大臣に有価証券届出書等の提出が必要である ( 証券取引法第 4 条 )。

エ 発起人は自ら引き受けた株式について、募集に応じた申込人は申し込んだ株式について、それぞれ指定の金融機関に払込みを行う ( 商法第 177 条第 1 項 )。

オ 創立総会を開催し、取締役及び監査役を選任する。選任された取締役及び監査役は、発行株式の引受け及び払込みの状況を調査・報告する ( 商法第 180 条、182 ~ 184 条 )。

カ 創立総会で選任された取締役は、引続き取締役会を開催し、代表取締役を選任する ( 商法第 261 条 )。

キ 創立総会終結の日の翌日から 2 週間以内に設立登記の申請を行い、登記が完了すると会社が成立する ( 商法第 188 条第 1 項 )。

## 7 設立上のチェック事項

以上述べたように第三セクター設立にあたっては、様々な課題があるが、設立時において、次のような点についてチェックを行い、住民にとって真に必要なサービスを提供する第三セクターを作らなければならない。

### (1) 事業

- ア 設立目的の明確化
- イ 設立目的と事業内容の適合性
- ウ 法人の組織形態の適格性
- エ 事業計画の策定
- オ 公益性・採算性の確保

- カ 公益法人にあつては、収益事業の適正化
- キ 既存事業との役割分担
- ク 民間類似事業との非競合性
- ケ 環境保全の確保

## (2) 資産

- ア 出資割合の適正化
- イ 資本金（基本財産）の規模の適正化
- ウ 共同出資する民間選択の適格性

## (3) 運営

- ア 事業の責任体制の明確化
- イ 組織の簡素合理化
- ウ 組織の活性化
- エ 派遣職員の不利益性の排除
- オ 職員研修体制の確保
- カ 理事・取締役等の構成の適正化

## (4) その他

- 設立手続きの適法性

## 第2節 運営上の課題

### 1 経営の健全化

企業にあっては損失を生ずる原因はさまざまであると考えられるが、特に第三セクターにあっては、出資者にも利益獲得の動機が弱いことや地域的の独占企業となり他に競争相手もないことなどから採算性への配慮が不十分になりやすい。

特に社会経済情勢の変化に伴い、今後の事業見込みに差異が生じてきている状況の下において、第三セクターがその本領を発揮して、社会や経済の状況の変化に柔軟に対応し、公共サービスを的確に供給していくためには、状況に応じて事業内容の見直しが行われるべきであるとともに、事業展開がむずかしい事業分野における経営は慎重に行われるべきであろう。

そのためには、例えば第三セクターにおいて、採算部門と非採算部門とを同一経営に属させることによる収支バランスの均衡というような、いわば「多角経営化」が必要な場面も出てくるとともに、事業拡張による採算性の向上や不採算部門の見直しなどをも検討することも必要であろう。

また、県内の第三セクターにあっては、43%の団体が設立を主導した自治体から補助金を得ている（補助金の詳しい内容はアンケートでは明らかではなく、当該団体が行う公共的な事業に対する補助も多いと思われるが）が、採算性への配慮を欠き、補助金へ依存する傾向があるとすれば、第三セクターの経営としては適当ではないだろう。

ただし、民間ベースでは採算的には難しいが、地域振興、雇用確保などのために自治体が主導して設立した第三セクター（例としては、JR発足に伴って廃止対象とされた地方鉄道線が第三セクターの鉄道として存続している例があげられる）のように、民間側の出資の動機も公共的な理由が大きく、公的セクターと民間セクターとが共同して公共的事業を行うために第三セクターという形式が採用されたような場合には、採算性は若干割り引いて検討されるべきかもしれない。

## 2 経営の自主性の確保

### (1) 自治体の関与の適正化

第三セクターに対しては、役員及び職員の派遣、補助金の交付等が自治体により行われており、経営活動に対する支援という側面を有する一方、第三セクターが独立した法人として活動する際の制約ともなっている。

一般の民間企業も第三セクターも様々な公的規制を受けながら活動を行っているのであるが、民間企業にあっては他社との競争に負けないために、創意工夫を働かせて経営の効率化に努めるのに対し、第三セクターにあっては、自治体からの支援があるために競争という外圧が働かず自治体に依存する傾向が生じてしまいがちである。

第三セクターは自治体に依存することなく自主的に活動してこそ、その本領が発揮され公共的任務の達成も図られると言えるから、第三セクターに対する関与のあり方を自治体は再検討すべきであろう。

### (2) 自治体による経営の分析・評価

また、同時に検討されなければならないことは、自治体が第三セクターの経営をどのように分析・評価するかである。第三セクターは、公共的目的を達成するために、効率的な経営手法を取り入れようとするものであるから、収支や損失といった業績の分析・評価だけでは不十分であり、公共的目的の達成の進捗等を把握するための分析・評価の方法を確立する必要があると思われる。

### (3) 第三セクターによる自己評価

さらに、第三セクター自身が行う自己評価としては、株式会社にあっては監査役による監査、財団法人にあっては監事による監査などが法定されているほか、代表取締役等の指揮下の内部監査部門が、日常業務が経営方針や法令に従い行われているかを監査する内部監査がある。これらの自己評価は、一般の企業にあっても日常の事業活動が経営の目的にかなっているものかを確認し、的確に事業展開をしてい

くうえでも不可欠のものであり、第三セクターにとっても、独立の法人として、公共的な任務を収益的な事業展開のなかで果たしていくうえで、日々の事業が第三セクターの目的にかなっているかを自ら確認することが必要である。

#### **(4) 第三セクターの組織の活性化**

第三セクターは、寄り合い所帯であるがために効率性が十分に引き出されないと  
いう批判も多い。

第三セクターにおいても構成員の働く意欲を引き出すことが必要であることは言うまでもない。わが国の多くの民間企業は、終身雇用制、社風の確立、年功による昇進と昇給の制度、経営理念の確立、小集団活動等の企業内コミュニケーションなどにより人間的なふれあいを高め、労使間及び従業員間の一体感を強めることに努めてきたのである。第三セクターは民間資金を導入することで経営に効率性を与えていこうとするものであるが、効率性の向上を経営において実現していくためには構成員の働く意欲を引き出すことが重要である。

#### **(5) 自治体派遣職員の身分**

第三セクターの活用が本県内のみならず全国的に行われ、多くの自治体職員が第三セクターに派遣されているが、派遣職員の身分については便宜的な取扱いにより行われている。

今後とも第三セクターの利用が行われることを考えると、職員の派遣を円滑に行うために、また、派遣職員に身分上の不利益が生じないようにし、安心して第三セクターでの業務を行えるようにするために、派遣のための制度を設けることが必要である。

このような制度は、地方公務員の身分に係わるものであり、国において早急に基準等を示すことが望ましい。

## 第3節 第三セクターの分析・評価

### 1 第三セクターの分析・評価の意義と特殊性

一般に、「経営分析」とは「企業内部者（経営者）および外部者（利害関係者）が、主として財務諸表等の会計資料にもとづき、経営内容とその活動目標との関連において分析し、企業に対する自己の意思決定資料として役立てることを目的とした計算技術である」とされる（寫村剛雄著『経営分析の基礎』p. 1）。

企業の経営にあたっては、経営者はより高い収益の確保と、より安定した経営を目標とするが、目標の達成のためには、その前提として自社の持つ地力、自社の置かれた状況等についての的確な現状把握をしておく必要がある。そして、現状把握のためには、経営内容の多角的、具体的かつ正確な分析が不可欠である（自社分析、内部分析）。

一方、投資家や金融機関、取引会社など、外部の利害関係者も、投資や取引その他の意思決定の重要な判断材料として、当該企業の経営分析を必要とする（外部分析）。

このように、一般の企業の場合には、内外からの詳細な経営分析がなされるのが普通であるが、第三セクターについては、従来あまり分析・評価作業は行われてこなかったと言ってよいであろう。事業内容が公共性・公益性を有し、必ずしも営利を目的としていないことや、出資者として行政が名を連ねているだけで安定的であると見られたりすること、また、株式会社の形態をとる第三セクターの大半が非上場の閉鎖会社で投資対象とはならないこと、などがその理由と思われる。

しかし、第三セクターも独立した法人であり、営利を第一の目標とはしていないにせよ、効率的な運営を図るべきであり、採算性を考慮した経営を行うことが肝要である。また、公共サービスの継続的かつ安定的な供給という活動目標を持っている以上、一般の営利企業以上に計画的な経営が要求されるべきであり、その意思決定のための前提としての的確な現状分析が必要であることに変わりはなく、積極的に経営分析を行うべきである。

ただ、第三セクターについては、このような経営分析の結果を、通常の営利企業と同じように評価するわけにはいかない。ではどのように評価すればよいのかということであるが、結局のところそれは、個々の第三セクターに与えられた政策目標によると言わねばならない。

例えば、営利企業の場合であれば、従業員一人当たりの利益効率が、経営分析の重要な指標のひとつとされるが、事業内容よりもむしろ身障者の雇用推進という点に政策目標をおいているような第三セクターにあっては、当然そのような利益効率は望めない。利益効率が低くても、身障者の雇用を確保するというのが政策目標だからである。このような企業においては、利益効率の数値が一般の企業より低くなっていても、その政策目標との関連においてはやむをえない場合もある。ここに、第三セクターの評価の特殊性が表れる。

さらに、第三セクターの現状を把握する際には、上記のような狭義の経営分析以外にも、例えば、サービスの質が低下していないかどうか、事業内容が公共性を維持しているかどうかといったような、第三セクター特有の項目について分析・評価していく必要がある。経営分析というよりは、むしろ運営上のチェック項目といってよいであろう。このような点については、既述のとおり、設立に際してチェックされているところであろうが、多角的に事業を展開していくうちに、その公共性・公益性が失われていかないと限らないからである。

このように、第三セクターの分析・評価については、一般企業と同様の経営分析 補足的分析（チェック） 分析結果に対する政策的評価、の三つの段階があると言える。

## 2 第三セクターの分析・評価の主体と目的

上述のとおり、企業の経営分析については、大きく分けて内部分析と外部分析とがあるが、非上場の閉鎖会社で投機の対象となることがなく、かつ、行政の支援を背景とした信用度の高い第三セクターにおいては、外部分析がなされる機会は少ないといえよう。

第三セクター自身にとって自社分析が必要不可欠であることはいうまでもない。独立性の低い第三セクターなどでは、一般の私企業の場合に比べて内部における自社分析がおろそかにされている例もあるが、独立した法人としての自覚を持ち、他に頼らない健全かつ安定的な経営を行っていくためには、常に自らを分析・評価する姿勢を持たなければならない。

一方、第三セクターが公共サービスを提供し、いわば行政の一翼を担っている以上、自治体としてもその分析・評価を怠ってはならない。第三セクターが自立化し、良好な経営を維持していないと、公共サービスに支障が生じ、ひいては自治体に負担が生じることになりかねない。地方自治法が、自治体が一定率以上出資している法人に対して、議会報告や監査対象とするなどの特別の義務を課す規定を置いている所以である。実際、独立した経営が維持できないために多額の補助金や各種の支援を必要とし、自治体にとってかなりの負担になっているような第三セクターの例も少なくないようである。このように経営の悪化した第三セクターに対し、何らかの支援をするべきか、あるいはどのように統制をするのか、自治体も意思決定を迫られることになるが、その重要な判断材料として、第三セクターの経営状況に対する適切な分析・評価が必要になる。

ところで、分析・評価の精密度は、言うまでもなく分析対象となるデータの量に比例するが、自治体が得られるデータの量は第三セクターに対する出資比率によって異なる。例えば、出資率が25%を割り、職員の派遣もされていないような場合、得られるデータは一般の株主と同程度のものでしかなく、適切かつ詳細な分析・評価は望むべくもない。この点においても、公共性の高い第三セクターについては、一定の出資率を確保し、ある程度の数の職員を派遣することが重要である。

なお、法人の経営、会計についての分析・評価は、後述のとおりかなり高度な専門性を要する。この点については、出資自治体の側で経営分析の専門家を擁したアドバイザー制度などを設け、第三セクターが専門家のアドバイスを受けられるようにすることも一つの手段であろう。既述のとおり、神奈川県内のある自治体において、外郭団体の会計につき監査法人に指導・助言を依頼している例があるが、経営分析の中心的材料である財務諸表の作成等についてもアドバイスを受けることに



より、非常に有益な示唆を受けているようである。民間のノウハウをもって公共的  
事業をこなすという第三セクターについては、経営分析の面においても、民間企業  
におけるノウハウの蓄積を積極的に導入するよう努めるべきである。

### 3 個別分析項目と評価上の留意点

第三セクターの分析・評価項目の一例を、次頁に列挙する。

(1)狭義の経営状況分析と、それを評価するための補助的項目である(2)経済環境  
に含まれる個々の項目は客観的に定量化して把握することができるが、その評価の  
ためには、項目間の相互補完、全体の総合的判断が必要であり、その手法について  
は論者によって説が分かれる。表れた数値をいかように評価するかは政策目標によ  
り必ずしも一様ではない。

また、(3)～(5)の各項目は、客観的な定量化が困難なことが特徴であるが、それ  
だけに、独自の評価手法・体系を研究し、確立する必要性が高いといえる。

以下に、個々の分析項目と評価上の留意点をあげる。

#### (1) 経営状況分析

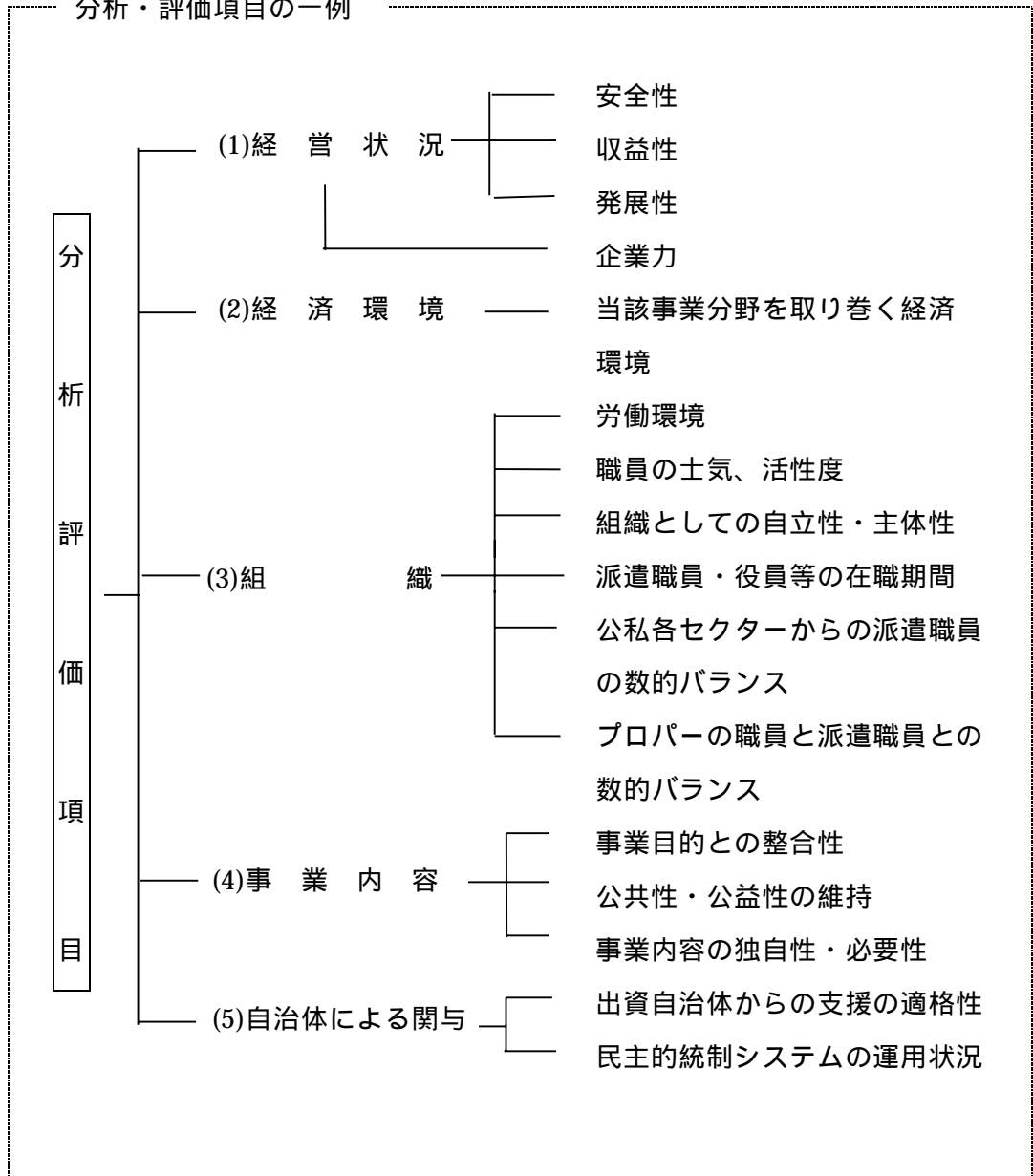
上述のとおり、一般の経営分析手法をそのまま導入しようとするものである。第  
三セクターの分析・評価の中心となる。

経営分析手法については、既に多くの研究の集積があり、ここで改めて詳述する  
ことは避けたい。以下では、主な分析項目と留意点を列挙するにとどめる。

##### 安全性

主として貸借対照表を分析することより、企業経営の安全性を見ようとする  
ものである。ここでは、流動比率及び当座比率を分析して資金の流動性や資金  
調達力などをみるとともに、自己資本比率及び固定比率を分析し、資金調達源  
泉の安定度を確認する。

分析・評価項目の一例



収益性

に対し、ここでは主に損益計算書を分析対象として、企業の収益性を見ようとするものである。

言うまでもなく会社経営の良否は、調達した資金をいかに効率よく運用し、

利益を上げていくかというところにある。第三セクターの場合、必ずしも利益を上げることが最大の目標とはなっていないが、やはり収益力の分析が最も重要である。

ここでは、総資本経常利益率、売上総利益率、売上経常利益率及び限界利益率等を分析して、収益状況を見るとともに、総資本回転率、売上債権回転率、固定資産回転率及び減価償却率を算出して、設備投資の稼働状況や売上債権などの状態を分析し、回転の良さを見る。

### 発展性

広い意味で発展性という場合、人材の状況や経営方針など数値化できない要素も含まれようが、ここでは、客観的定量化の可能な売上や利益の伸び率を見る。第三セクターの場合は、設立目的が担保されれば、特に会社の規模を大きくすることを目標としているわけではないので、むしろ安定性をみるといった方が妥当であろう。

### 企業力

論者によっては、一般的な分析項目の他に人的な要素の分析を重視し、「企業力」として、取締役や従業員の平均年齢、従業員一人当たりの売上高・利益、労働分配率（一人当たりの人件費/一人当たりの付加価値額）等を分析項目としてあげている（森田松太郎『経営分析入門』p.296 以下）。

会社の3要素は「ヒト・モノ・カネ」といわれ、人材が筆頭にあげられるが、客観的な定量的分析が非常に困難であるため、従来あまり分析されてこなかったようである。ここでは、数値的に把握できる項目のみが採り上げられており、定量的に把握することの難しい項目は、3組織において採り上げる。

ところで、一般的には、企業にとって社員の平均年齢が高いのは好ましくない。しかし、第三セクターの場合には、高齢者の雇用確保や、一定のノウハウを持った自治体職員の再雇用・再活用が政策目的である場合も多い。市の水道局と地元の水道業者組合が共同出資して第三セクターをつくり、長年水道局で

検針業務等に携わった職員を再雇用してそのノウハウを活用している例などが典型である。この場合には、平均年齢がある程度高くなることはやむを得ない。

ただ、このような政策目的を持った第三セクターの場合であっても、全職員が高齢者というわけにはいかない。若年のプロパーや派遣職員を補うことによって、全体のバランスが保たれているか分析する必要がある。

## (2) 経済環境

当該事業分野を取り巻く経済環境

(1)の経営状況の分析結果を評価するに際して、補助的に考慮に入れるべき項目である。いわゆる好況、不況といった国全体の経済状況と、当該事業分野の産業経済動向に大別される。

例えば、個々の項目の分析結果があまり芳しくない場合に、その理由が当該企業特有のものなのか、あるいは当該第三セクターが属する産業分野または経済全体に共通して見られるものなのかによって、評価は自ずから変わってこよう。

## (3) 組織

労働環境の適格性

民間委託などにおいても指摘されるところであるが、外部化することが本当に効率的といえるのか否か、当該団体の職員の労働条件が低いゆえに、一見効率的に見えるだけではないのかという点は重要な問題である。

収益性や効率性を追求するあまり、職員に劣悪な労働環境を押しつけていないかをチェックしなければならない。

職員の士気は揚がっているか

神奈川県内のいくつかの第三セクターに対してヒアリング調査を実施した結果、自治体からの派遣職員が業績向上に意欲的であるのに対し、民間側からの出向職員は、第三セクターを行政と同視し、いわゆる「おつきあい」的な感覚

と情報収集意欲のみで、第三セクターの営業成績を向上させようというような気概に欠けるといった意見があった。

一方、小規模の第三セクターの場合などでは、プロパーの職員の士気が低下している例が見られた。

社員のモラル向上のための策としては、例えば、表彰制度や資格給・能力給の導入、他の第三セクターへの転属や出資自治体への研修派遣等、種々の方法が考えられようが、それらのうち幾つが実行され、どの程度の効果を上げているか、組織は活性化されているといえるかといった点について把握する必要がある。

#### 組織としての自立性・主体性

第三セクターの中には、行政の補完的色合いが濃くなってしまい、一つの組織としての自立性、主体性が失われがちなものも見受けられる。

自治体からの補助金に頼りきっていないか、自治体からの受託事業以外の事業に消極的になっていないか、トップは自治体から独立した意識を持っているか、などについて分析すべきである。

#### 派遣職員・役員等の在職期間

出資している自治体や会社などから第三セクターに派遣される職員については、派遣期間が短すぎると腰を据えて仕事ができないし、長すぎると士気の低下を招く恐れがある。短すぎても長すぎても好ましくないと言えよう。

民間企業の取締役の例などで見ると、4期8年ぐらいが最もよい業績をあげている。このような数値を参考に、在職期間が長すぎないか(短すぎないか)なぜそのように長くなっているのか、また、長くなっていることにより、どのような弊害が出ているか、等について分析する必要がある。

#### 公私各セクターからの派遣職員の数的バランス

第三セクター方式をとる趣旨から考えれば、公私いずれのセクターの派遣職

員が多くなり過ぎても好ましくない。第三セクターの良さを引き出すため、一定のバランスが保たれているか分析する必要がある。

なお、公益法人の形態をとる場合には、商法法人の場合と異なり、当該法人の意思決定にあたっての発言力、影響力は出資率には左右されない建前なので、理事、監事、評議員などの役職はもちろんのこと、直接政策形成に携わる職員についてもできるだけ自治体職員を派遣し、公益目的を逸脱しないよう努めるべきであろう。

このような点から考えると、単に全体の職員比率を見るのではなく、部門毎・階層毎の把握が必要である。

#### プロパーの職員と派遣職員との数的バランス

とも関連するが、派遣職員の割合をどの程度にもっていくかは、その第三セクターの設立目的による。一般論としては、第三セクターが自立し、積極的に経営を押し進めていくためには、徐々にプロパーの職員の採用を増やし、独自の社風を確立していくことが必要であろうが、この場合でも、公共性の維持及び出資者の責任という観点から、中枢部には一定の職員を派遣しておくべきであろうと考える。従って、同様、部門毎・階層毎のバランスの把握が必要である。

#### (4) 事業内容

##### 事業目的との整合性はあるか

事業内容が、当初の事業目的から外れていないかをチェックする。別項でふれたとおり、公益法人も附带的に収益事業を行うことができるが、本来の事業目的よりも大きくなったり、本来の事業から全くはずれた内容になったりしている例も見受けられる。このようなことが起こっていないかを見る。

##### 公共性・公益性は維持されているか

とも関連して、事業の主目的が営利に走っていないか、公共サービスの低

下が生じていないか、また、事業内容が特定の者の利益に供していないか、等についてチェックする。

#### 事業内容の独自性・必要性

例えば、その第三セクターと同じ事業分野に複数の民間企業が参入し、かつ、安定したサービスの提供がなされるようになったような場合、当該第三セクターはその独自性、必要性を失う。常に、同業他社の動向やそこから供給されるサービスの状況などを分析し、引き続き第三セクターを使ってその事業を行わなければならないかどうかを探るべきである。

### (5) 自治体による関与

主に出資自治体の側でのチェック項目である。

#### 出資自治体からの支援の適格性

出資自治体からの支援状況を分析する。場当たりの補助金で当座を凌いでいるようでは問題である。また、同業の他社を圧迫するような業務発注などがなされていないか等についても、チェックすべきであろう。

#### 民主的統制システムの運用状況

行政サービスを外部化する以上、何らかの形で民主的な統制システムを持ち、かつそれが適切に運用されていなければならない。この点については、別に詳述する。

## 4 総合評価の必要性和その手法

前項では、個々の分析・評価項目について述べたが、もとより法人はそれらのうちの一つや二つの要素で動いているわけではないので、これら部分的な分析結果を個別に見ていても判らない点が多い。そこで、全般にわたる総合的な評価が必要になってくる。

総合評価については、どの項目をどの程度評価するかという、評価項目相互の比重が問題である。また、例えば の安全性について評価するとしても、いくつかの指標（数値）が考えられ、どの指標を採り上げ、どの程度のウェイトで評価するのかということは、非常に難しい問題である。この点については、一般の企業の経営分析においても諸説が分かれており、明確な基準はないといえる。次頁の表は、経営状況分析について森田前掲書にあげられている一例を参考に作成したものである（p.382 参照。なお、ここでは、本研究における 安全性がさらに資金力と安全力に、 収益性が収益力と資金運用力にそれぞれ細分されている）。

総合評価についても、個々の分析手法と同様、当該第三セクターに負わされた政策目標による判断が必要である。すなわち、どの項目のウェイトを高くするのかを、第三セクター毎に政策的に判断しなければならない。

また、会社もサービスも言わば生き物であるから、時代が変わることによって、その政策的判断も当然変化してこよう。時宜に応じた的確な判断が要求される。

このように、総合評価は非常に難しい判断を要求されるのであるが、次頁下のようなレーダーチャート（森田前掲書 p.383 参照）を作成し、ビジュアルにすれば、どこに問題があるのかが判断しやすくなり、また、次項にあげる比較分析なども容易になるであろう。

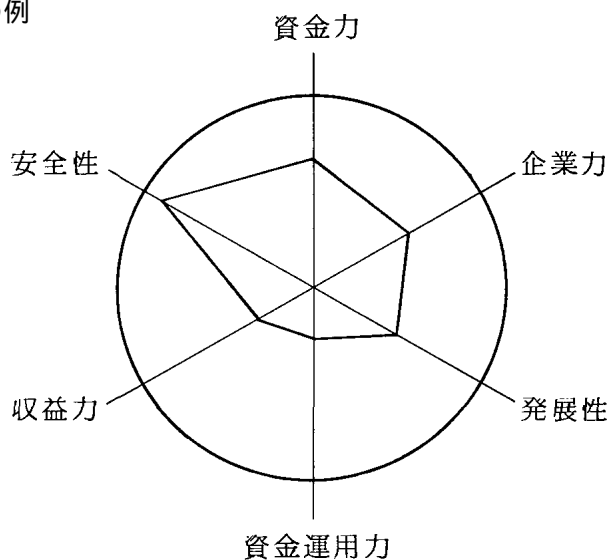
総合評価において注意すべき点は、ウェイトを定めて採点した際に、合計点のみによって判断してはならないということである。合計点も一つの参考値とはなるが、合計点をもって総合的評価とすることは、自己の長所・短所を見失うことにつながり、問題がある。

総合評価のポイントは、あくまでも個々の項目の評価のウェイトを定め、長所・短所を正確に把握するとともに、全体のバランスを見るという点におくべきであろう。



比 率		ウェイト	第三セクターA社	
			分析数値	評 点
安 全 性	流 動 比 率 (%)	10		
	自 己 資 本 比 率 (%)	10		
収 益 性	総資本経常利益率 (%)	15		
	売上高経常利益率 (%)	10		
	総資本回転率 (回)	10		
	売上債権回転率 (回)	5		
発 展 性	売上高伸び率 (%)	10		
	経常利益伸び率 (%)	10		
	売上高付加価値率 (%)	5		
企 業 力	取締役平均年齢 (歳)	5		
	従業員平均年齢 (歳)	5		
	労働分配率 (%)	5		
合 計		100		

レーダーチャートの例



## 5 比較分析の必要性和その手法

個別項目の評価及び総合評価については、その企業単独について見たのでは漠然としていてよくわからないことが多い。そこで、何らかの実例との比較によって分析・評価する必要がある。

### (1) 同業他社との比較

比較分析手法の第一に、自社と同業他社との比較があげられる。業種毎にある程度の全国的数値が示されているので、これを利用するとよい。経営分析の各種比率、数値のなかには、売上総利益率や一人当たりの売上高のように、業種によってかなりの特色がでるものがあるので、それらについては要注意である。

また、商行為については各業界特有の商慣行が存在する場合があるので、その点からしても、業種毎の分析は有効であると思われる。さらに、前述のとおり、当該事業についての経済環境を考慮するためにも、全国的な平均値との比較が必要である。

ただ、これらの指標、数値は営利法人を対象に作成されているので、参考にはなるが絶対的なものではない。政策目的による独自の考え方が必要なことは既述のとおりである。

そこで、同業他社との比較については、できれば同業種の第三セクターと比較してみることがより有効である。そのためには、出資自治体は、他の自治体が出資している第三セクターの情報を絶えず入手できるよう努力すべきであろう。また、都道府県レベルでは、自己の区域内の自治体が出資している第三セクターについて、毎年度、それらの情報を取りまとめておくことが望ましい。

### (2) 自社比較

しかし、現実にはまだこのような情報収集・提供が難しい場合が多く、事業分野によっては、他に同種の第三セクターがあまり存在しない場合なども少なくないと思われる。このような場合には、自己の過去の実績と比較する手法もある。半年ま

たは四半年を一期とし、それぞれの分析項目毎に経年変化を追うことにより、一般的な傾向や、自社の実績が上向きか下向きかが判断できることになる。

また、自社分析の一種として、予め自己が設定した目標値と結果を定期的に比較し、目標の達成状況を確認することも重要である。

## 6 分析・評価の課題

第三セクターの分析・評価を行うにあたっては、次のような点に留意すべきである。

### (1) 政策目標を明確にすること

種々の分析結果を評価するにあたっては、その第三セクターがどのような目的のもとに設立され、運営されているかが明確かつ具体的であることが大前提である。

### (2) 独自の評価基準をもつこと

第三セクターの分析・評価は、個々の第三セクターが負っている政策目標によって左右される。自治体は、個々の第三セクター毎に1の政策目的をふまえた上で、明確な評価基準を持つべきである。また、前述のとおり、時代の変化によっても分析・評価の仕方は変わってくるので、常に基準の見直しを図るべきである。

### (3) 第三セクター間の情報交流の必要性

比較分析の項において述べたとおり、同種の第三セクターとの経営比較は重要な指標となる。第三セクターは、自己と同種の第三セクターと積極的に情報を交換し、比較検討を図るべきである。

この場合、第三セクターといえども一般の企業と同じであるから、提供される情報は大きく限定されたものとならざるを得ない。異なる地域の第三セクター等、できるだけ競業しないような企業との情報交流に努めるべきであろう。普段からネットワークを形成しておくことが望ましい。

#### (4) 他者の判断も参考にすること

経営の分析・評価は、高い専門性を要する分野である。前述のとおり、アドバイザー制度を導入することなどによって、専門家の意見を聞き、参考とすべきである。

また、事業の性質が公共性の高いものであるので、評価にあたってはサービスの受け手の側の意見も十分に尊重すべきである。例えば、前記 公共性・公益性の維持や 事業内容の独自性・必要性などの項目については、モニター制度を設けたり、定期的にアンケート調査を行うなどによって、広く一般の意見を求め、参考とすべきであろう。

以上、本節では、第三セクターの分析・評価について述べたが、分析・評価項目、手法等、いずれも未だ稚拙の域を出ないものである。しかし、今後自治体が、第三セクターの一層の活用を図ろうとするならば、その経営についての的確な分析・評価が不可欠である。本節で述べたことなどを参考に、各自治体において独自の研究が進められることに期待したい。

## 第4節 第三セクターへの支援と統制

### 1 支援の意義

第三セクターは、地方行財政や住民生活と密接な関係を有するものであるにもかかわらず、必ずしもその位置づけが明確にされていないとともに制度的対応についても不十分な面がある。このような状況の中であって、第三セクターに対する支援というものを考えた場合、次のようなメリットがあることから、そのメリットを生かしつつ、かつ第三セクターの自主性も尊重しながら対応する必要がある。

また、出資を行うのは、直営方式に比べて民間活力の活用等により、効率的な事業執行が可能になることや自治体の直営では制度上効率的な事業執行に難があることなどによることを念頭に入れて行なうべきである。

#### (1) 規制緩和等の手続きの円滑化

第三セクターに自治体等が出資をすることによって、公的なコントロールが担保されるため、政策サイドからすると、規制緩和の対象として開発に関する手続きが優先されやすいこと。

#### (2) 利害調整機能

自治体等の出資によって、公的な信用力が付与され、利害調整において、民間の信頼が得られやすいこと。

#### (3) その他

ア 自治体の出資により付与される公的信用力により、金融面の信用力も向上すること。

イ 自治体からの役職員の派遣は、第三セクターの運営に対する関与を行うということと、第三セクターへの派遣によって、職員に民間的な経営センスを身につけさせ、自治体の経営に役立たせる事が出来ること。

次に、具体的な支援を行うに当たって留意すべき点は次のとおりである。

## 2 人的支援の留意点

- (1) 現役、OBの派遣は第三セクターの活性化につながっているか、また、腰掛け的なものとなっていないか。発展性や活力のある人を送り込んで適材適所で臨んでいるかなどを考慮する必要がある。
- (2) 設立当初は出向者が中心となるのはやむを得ないが、将来的には、優秀なプロパーを確保し、独立採算性を追求すべきである。
- (3) 経営感覚の優れた経営人と適材の配置が不可欠であることから、出資先からの有能な人材を確保することが必要であるとともに、反対に、不要な人材を拒否するスタンスを保持する必要がある。
- (4) 若手を派遣すべきか、高齢者で良いのかといったことを派遣する第三セクターの実態に沿った形で配置を検討する必要がある。
- (5) 商法法人の場合にあっては、第三セクターの経営システムの良さを有効に発揮させるため、自治体サイドの過度の介入は慎むことも検討すべきである。

## 3 物的支援の留意点

- (1) 自治体の施策との関連性、事業の公共性、事業の採算性等を考慮して支援する必要がある。
- (2) 経営が悪化しているからといって、単に補助金額を増やすだけではダメである。増額することによってどの様に経営が変わるのかといった経営再建計画書を提出させ、第三セクター自身の考え方などについてきちんと把握する必要がある。
- (3) 出資時に運営がスムーズにいく程度の出資が必要とともに、財政基盤がしっかりするような収益事業等を抱き合わせる必要がある。
- (4) 自治体の損失補償に対する基本的な対処方針を確立しておく必要がある。
- (5) 委託業務のウェイトはどうあるべきか。事業全体のバランスと、補助金等との

兼ね合いも考慮にいれる必要がある。

- (6) 助成等については単年度主義にとらわれず、3年、5年といった期間を限定して行う必要がある。

## 4 その他の留意点

- (1) 財政面、人事面での関与については、地方行財政制度との整合性を慎重に検討する必要がある。
- (2) 自治体の意向が反映できるとともに、適切な指導監督が出来ることが必要である。
- (3) どの程度まで支援するのが望ましいのか、民法法人と商法法人ではおのずと違って来る。特に、商法法人の場合は、確固たる収益基盤を持つことが必要であることから、収益基盤が弱い場合は高収益性の部分を併せ持ち、総合収支で採算性を確保する必要がある。
- (4) 新たに団体を設立するに当たっては、財源、人材の二重投資にならないように留意する必要がある。

## 5 支援に当たっての総合的留意点

- (1) 施策、事業の目的により、公・民のあるべき役割分担について十分検討し、最も望ましい形態を選択することが重要であり、この選択によってどのような支援をすることが第三セクターにとって望ましいかを検討すべきである。

特に、第三セクターの設立目的が企業経営感覚を導入し、事業の活性化を期待するものである場合は、当該事業主体の自立性や自助努力による採算性の確保を図れるよう助成等の支援策について慎重に検討すべきである。

また、助成、支援は起業化の促進、活動の活発化を図ることを主眼とし、短期的、集中的に行う初期投資方式を採用すべきである。

- (2) 福祉分野や高齢化社会の新しいニーズなどで、本来的に採算性がなじまないも

の、又は、なじみにくい分野で、民間の能力を活用しようとする場合でも、利用者の負担能力と受益に応じた利用者負担の原則を踏まえ、際限のない継続的補助とならないよう、歯止めの措置を講じておくべきである。

- (3) 行政による財源、人材の投資効果やインセンティブが発揮されるよう経営ノウハウの導入などを進めるべきである。
- (4) 支援に当たっても、常に将来を展望した計画的な段階整備に努めるとともにリスク負担、責任の所在等団体の関与の方法を明確にし、将来的には民間主導、民間への移行を目指す必要がある。また、将来にわたり、行政責任の高いものについては、その位置付けを明確にし、この方式によるメリットが生かせるよう運営の簡素化、効率化等の確保に十分留意することが肝要である。
- (5) 民間事業部門の活性化のための経済的規制を中心とした規制の緩和・見直しや事業活動に対する財政援助等補完機能の重点化についてもそれぞれのケースに即して体系化する必要がある。

以上のような視点に立って第三セクターにとって最も望ましい支援等を検討し実行するとともに、新たな支援策についても制度化等を更に検討すべきである。

## 6 民主的統制の意義

民主的統制が不十分であると、サービスの安定供給の保証が困難になるだけでなく、経営にあたっては、責任感に基づく自主的努力が弱くなり、経営が悪化した場合の責任の所在が不明確になる恐れがある。

しかし、現実の問題として、一般的に自治体のコントロールを消極的に解することで政策上の第三セクターの設立の目的を達成できることも事実であり、自治体内においても統制と効率性におけるトレード・オフの問題が存在する。

また、第三セクターが企業原理に従うことは、「採算性」の確保が基準になる。公益法人についても、性質上収益性を要しないとはいえ、自治体が直接執行の方法に代えて設立するのであるから、採算性は考慮されなければならない。



第三セクターにおいて、民間資本を導入する時は、その基準をクリアしなければならない。その基準とは、投下資本を早期に回収できるような効率的運営、受益者負担等ができるということである。

このような基準が「住民自治」の保障や「住民の福祉の増進」と一致する場合もあるが、衝突する場合もある。例えば、それは採算性を重視することによるサービスの質の低下や、受益者負担の原則による住民の対象の個別化である。

また、採算性の基準は市場での競争原則の中で発揮されるのであり、行政に比べ非公開とならざるを得ない。

以上のように、自治体にとっては、第三セクターの設立、運営の原則である採算性を維持しつつ、住民自治の観点からどのようにコントロールしていくかが課題であり、民主的統制のもたらす矛盾を多少でも解決できるシステムを自治体内部と議会・住民とを連携させた中で考え出していかなければならない。

また、民主的統制が働かないため、逆に経営効率が低下する場合もないとはいえ、適度の民主的統制は第三セクターの運営に緊張感をもたらし、その活性化と効率化につながることもある。

## 7 新たな民主的統制の方策

以上のような課題をふまえ、現行法制度の有効活用とあわせて今後の民主的統制の方策を考える。

まず、基本的に、住民あるいは議会が直接に第三セクターをコントロールすることは、本質的な第三セクターの活力を疎外する恐れがあり避けるべきで、そのためには間接的な統制効果を発揮させるシステムが必要になる。

次に、民法法人と商法法人の関与の区別であるが、民法法人については主務官庁としての権限があるが、逆に自治体出資ということで権限が甘くなり、原局との惰性的な関係が発生する危険もあるので、庁内の総合調整的な観点から更に厳しく統制する必要がある。

また、商法法人については、その性格として非公開性は避けられず、株主としての権限を十分行使し、事業内容によっては職員等の派遣も適度に行うことにより、コントロールをはかることが必要である。

なお、商法法人といえども決算内容の報告については、できるだけ詳細に行うことが必要である。

具体的な統制手段としては、次のようなことが考えられる。

### **(1) 議会に対する報告の拡充**

- ア 議会に対する経営状況説明書等の報告資料の詳細化、拡充
- イ 予算審議に先立ち事前説明を行う。

### **(2) 職員の派遣**

第三セクターに対する人的統制手段として経営権のある職、現場の決定権のある部署に職員の出向を積極的に行う。

### **(3) 自治体内の総合調整システム**

原局において、指導、監督している第三セクターについて全体的な視点から総合的に調整する組織(窓口)を設け、次のことを行う。

- ア 自治体の政策的事業を行う際、事業主体の検討について関係部局との調整を行い、第三セクター形態で設立する場合、設立上のチェックを行う。
- イ 出資率にこだわらず事業内容も基準として対象となる第三セクターを指定し、定期的な報告、評価を行い、運営上のチェックを行う。

### **(4) 総合計画と第三セクターの中長期運用**

- ア 自治体の総合計画において、政策的事業における事業主体を明確化し、中長期運用方法を組み入れる。
- イ 総合計画に反映させた中長期運用方法については、総合計画とあわせて、審議会等の形式によりできるだけ住民に周知し、民意を組み入れる。

# 第5節 自治体による第三セクターの運用

## 1 地域経営と第三セクター

### (1) 自治体における地域経営

ここでは、自治体における地域経営の視点から第三セクターの運用の意義を明らかにするとともに、第三セクターの運用の方法及び今後の課題を明らかにするものとする。

自治体にとって第三セクターは、公共サービスを供給する主体として、今後のますますの充実が期待されている。第三セクターを充実、活用していくためには、分析・評価、育成、支援・統制等を通じて自治体が的確に運用していくことが必要と考えられる。ここでは、地域経営の視点から第三セクター運用の意義を明らかにしておくものとする。

自治体は、「最小の経費で最大の福祉」を実現する責任を負い、社会、経済情勢に対応するとともに、社会的ニーズを充足するための施策を推進していかなければならない。今日自治体は、より一層の軽量化、効率化とともに従来の施策の抜本の見直しと自治体機構の再編による質的な変換を図ることを求められている。こうした自治体行政の転換の基本方向としては、次の点が示される(松下圭一編『自治体の先端行政』学陽書房 p.304～311)。

#### ア 行政の『質』の向上

縦割りの施策を自治体計画に基づき総合行政へ転換すること、市民・企業活力のネットワーク化を図ること、OA化による行政の技術革新を推進すること及び都市経営の視点を導入することにより行政の質的転換を図ること。

なお、自治体行政転換の推進を図る自治体計画は、市民参加、職員参加とによって地域特性を活かしながら、公的機関のほか市民、民間企業を視野に入れた総合的なものとしていく必要がある。

#### イ 情報のシステム化

コンピュータの高度利用(オンライン化とデータベース化等)とOA機器の本格的

導入により市民施設等のネットワーク化を推進すること。

ウ 市民自主活動の積極的位置付け

ボランティア活動及びコミュニティ活動等の地域住民の自主的活動を積極的に位置付け、自治体はその補完的役割を担うこと。

このような自治体の質的な変換を図るために、特に地域振興の面においては、地域経営的視点への関心が高まっている。「地域経営」の定義は必ずしも明らかではないが、例えば高寄昇三氏は、地域開発による地域経済のパイの拡大、パイの配分の適正化及び国・地方・民間の費用負担の適正化を中心とした外部経営を睨んだ行政経営（施策の選択を通じて行政の効率化、財政の効率化を図っていこうとする経営戦略）を示している（高寄昇三『地方自治の選択』学陽書房 p.61～65、p.115）。

こうした地域（都市）経営の視点に立ち全国的な注目を集めている神戸市の企業的思想は次のように集約される（高寄前掲書 p.100～109）。

ア 土地の先行取得、長期低利の資金確保及び公共投資の集約投資に基づく公共ディベロッパーの活発な活動。

イ 外郭団体の経営、特に外郭団体の系列化によって複合企業としての総合力を発揮させてきたこと。また、外郭団体については、多目的事業の原則に基づき、事業経営の安定化を図るとともに、的確な民主的統制（外郭団体特別委員会、情報収集、権限の留保及び現役職員の出向等）を図っていること。

ウ 新しい産業の胎動に目をつけ、それらを巧みにPRしながら都市イメージの向上や地域産業の方向づけを行い、しかも次々と地域経済活性化への施策を推進してきたこと。

また、地域経営の視点への関心が強まっている背景として次の3点があげられる（塩見譲編『地域活性化と地域経営』学陽書房 p.15～21）。

ア 地域を一つの経営体に模して、より目的達成的で、有機的な振興策に取り組もうとする機運が高まってきたことこれは、地域の個々の資源を長期的な戦略の下に有機的に結びつけ、組織化し、個々の資源の寄せ集めでは得られない総合的な価値を高める、いわば地域社会そのもののトータルな資源化を主な内容とする。

イ 住民のニーズを先取りするような、行政のモデル的な展開によって、潜在的なニーズに働きかけ、ニーズを掘り起こしていくという意味でのマーケティングの視点の重要性が高まってきていること。

ウ 地域の活性化のために必要な事業に直接携わる「事業体」としての自治体の役割が再認識されてきたこと。

このような地域経営の視点に立ち、地域の活性化のために事業に携わる「事業体」としての自治体は、「民間の個々の経済主体の多様な活動を、全体的なビジョンに基づいて誘導し、あるいは情報、人材育成、交流の場づくり、資金等で側面から支援していくオルガナイザー、ネットワーカーあるいはサポーターとしての役割」(塩見前掲書 p.15~21)を期待されている。そこにおいては、「自治体は自らの改革を通じて『行政活力』を生み出す」(塩見前掲書 p.15~21)とともに地域独自の経営理念、手法を構築していかなければならない。しかしながら、自治体の財源は限られており、自治体が公共サービスの充実を図るためには、市民、企業等の民間の活力を誘導するとともに外郭団体あるいは第三セクターを積極的に活用していく必要が生じてくる。

## (2) 自治体と第三セクター

ところで、自治体と第三セクターとの今後の関わり合いについては、どのように考えられるのであろうか。地方公共団体の第三セクターの運営等に関する研究会報告(平成元年3月)に基づく、第三セクターに対する地方公共団体の関わり合いのあり方の基本的視点については、次のとおり整理される。

ア 第三セクターは、適正な運営が確保されれば、積極的な意義を与えうること。

イ 第三セクターは、その運営のいかんによっては地方行政や住民生活に多大な影響を与えかねないこと。

ウ 第三セクターは、行政目的達成の手段の一つとなっており、地方公共団体は単なる出資者をこえて、しっかりとした関わりあいをもつ必要があること。

エ 第三セクターは、民間活力を助長する方向で、健全な育成を図る必要があること。

オ 第三セクターの地方行財政上の位置付けを明確にし、地方公共団体は、必要最小限の範囲内で支援と関与を行うべきであること。

カ 第三セクターの運営にあたっては、経営責任の所在を明らかにし、確固たる責任体制のもとに、最大限効率的な運営が達成されるようにすべきであること。

このように第三セクターは、その適正な運営が確保されれば自治体のパートナーとしての積極的な評価を与えうるものであり、自治体は第三セクターの主体性を最大限に尊重しつつ地域経営のためのひとつの手法として、積極的に活用していく必要がある。この場合第三セクターには、次のような機能が期待されよう。つまり、民間企業、市民活動等に比べてより具体的に行政機能を補完する機能、地域社会の民間の活力を吸収する機能及び第三セクターの先導的、創造的機能等である。

いわば、第三セクターの運用とは、第三セクターを働かせ使うこと、公共サービスの供給のために地域経営の視点から活用することを意味する。そこにおいては、第三セクターは地域のオルガナイザー、ネットワークャーとしての自治体のパートナーの役割を付与されることとなる。

## 2 第三セクターの運用の方法

### (1) 運用にあたっての前提

第三セクターの運用にあたっては、まずその前提として次の点を考えておくことが必要である。すなわち、第1に、第三セクターは、独立した法人としての経営の主体性を確立し、効率的な事業展開を図る必要がある。また、そのために自治体は必要最小限の関与により第三セクターの活動が最大限に活かされるように育成していく必要がある。第2に、第三セクターは、公共サービスを供給する主体として、その事業目的を明確にし、地域社会に対する責任を明確にすることが必要である。第3に、第三セクターの民主的統制については、自治体のほか議会、市民による監視が必要であるが、基本的には、出資者である自治体の統制が前提となること。第4に、自治体自らは、その効率的運営に務め、行政責任、行政サービスの供給範囲を明らかにし、地域の経営能力を蓄積していくことである。

## (2) 所管課における第三セクターの運用

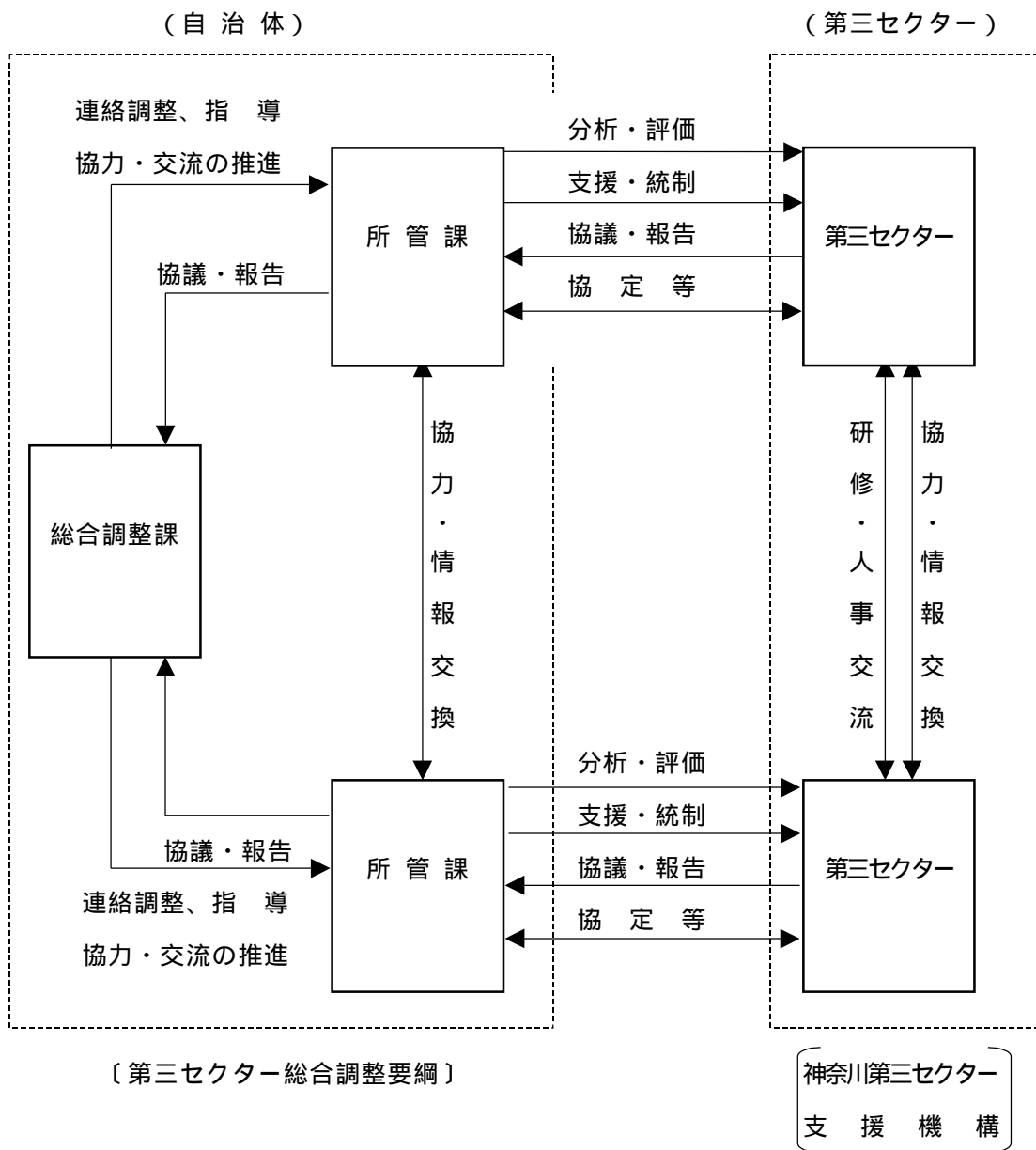
このような前提に立ち、第三セクターの運用のためのシステムとして図1が考えられる。

所管課においては、第三セクターを分析・評価、支援・統制及び協議・報告という形で運用し、また自治体と第三セクターとが互いに連携していく必要があるが、その内容については次のとおりである。

### ア 分析・評価

第三セクターの分析・評価は、第三セクターに内在する問題点を探り、必要な支援、統制措置を自治体が検討するための手段である。従って既に述べたとおり、第三セクターの分析・評価（あるいは診断）のための具体的手法を確立することが自治体にとって急務となっている。この分析・評価は、経営状況、経済環境、組織・環境、人的構成、事業内容及び自治体による関与の分析等が主要内容となり、いわば第三セクターの健康状態をチェックするものといえる。従って、単に第三セクターの善し悪しを×的に判断するものではなく、適格な運用をしていくための指針を導きだすことができるものでなければならない。

第三セクターの運用システム（モデル1）



その他：自治体内部の企画会議等の実施

経営者会議あるいは懇談会等の開催

第三セクター従業員等の合同研修会の開催



## イ 支援・統制

支援・統制の問題点等については、既に述べたとおりであるが、第三セクターの主体性を最大限に尊重したうえで、その活力を維持、促進するために支援・統制策が構じられなければならない。

自治体による支援・統制の方法については、次のとおりである。

### (ア) 支援方法

- ・物的（財政的）支援  
出資金（出損金）補助金、利子補給、無利子又は低利貸付、債務保証、損失保証
- ・役員、職員の派遣等の人的支援
- ・その他公的規制の緩和、見直し等の間接的支援

### (イ) 統制方法

- ・自治体の長による自治法 157 条に基づく指揮監督
- ・出資率 2 分の 1 以上の団体に対する予算の執行に関する調査権（実地調査、経営状況の報告の徴集）
- ・民法法人に対する設立認可・定款の変更の許可及び指導監督
- ・商法上の出資割合による権限（出資率 1/100 以上、3/100 以上、1/10 以上、1/2 以上、1/2 以上 2/3 未満、2/3 以上により異なる。）
- ・商法上の取締役の権限

## ウ 協議・報告

第三セクターの定款、組織の改正及び中長期計画の策定・改定等組織あるいは事業内容等に関する重要事項については、自治体への協議・報告事項として位置付けることが必要である。第三セクターの事業活動に対する過度の干渉となることは戒めなければならないが、これらは、第三セクターの公共性を維持し、自治体の総合計画との整合性を維持していくために必要な事項と考えられる。なお、これらの協議等については、地方自治法等の法に基づく報告以外は第三セクターに対しての拘束力はなく、第三セクターの任意に基づくものであるため、次に述べるとおり協定等において位置付けておくことが必要であろう。

## エ 連携

自治体と第三セクターとは、行政サービス及び公共サービスを供給する主体として、地域社会の公共の福祉の充足、推進を図るものであり、互いにその役割を分担しつつ、連携していくことが必要となる。具体的には、次の点において留意する必要がある。

### (ア) 自治体総合計画への第三セクターの位置付け

地域社会における第三セクターの役割を明確にし、自治体の総合計画において第三セクターの果たすべき役割を位置付けていくことが必要である。なお、総合計画においては、地域活性化の主体として、自治体、民間、公社等の外郭団体及び第三セクター等を各々その役割に応じて位置付ける必要がある。

### (イ) 自治体と第三セクターとの間の協定の締結

東京都で実施しているように、自治体と第三セクターとの間で協定を締結し、その事業目的の確認、果たすべき役割、責任・協力関係、自治体への報告、協議内容等について明らかにしておくことは、自治体と第三セクターとが積極的連携を図るための方策として検討すべき事項である。

## オ スクラップ・アンド・ビルド

社会、経済情勢の変化により公共性が稀薄となり存在意義がなくなった場合、事業目的を達成した場合あるいは大幅な経営悪化を招いた場合等第三セクターの存在に対する社会的合意が得られなくなった場合においては、当然スクラップ・アンド・ビルドが検討されなくてはならない。その方向性としては、次の3つが考えられる。

(ア) 事業内容によっては、その事業について完全民営化すること

(イ) 既存の他の団体に併合すること

(ウ) その組織体をもとに新たな事業分野に進出することである。

なお、スクラップ・アンド・ビルドについては、第三セクター以外の外郭団体を含めた各主体の機能分担を含めた上で検討される必要がある。

## (2) 第三セクターの運用にかかる総合調整

「縦割り行政」の批判に対して自治体は、各担当課の協力・交流、連絡調整、情報提供あるいは、それらを統括する課の総合調整機能により対応していかなければならない。特に地域経営の視点から、地域のオルガナイザーとして機能するためには、各担当課に対する横断的な調整機能をいかに有効なものとするのかということが重要である。また、今後複数の分野にまたがる多機能的第三セクターを想定するならば、とりわけ横断的総合調整機能が重視されよう。しかもこれらの関係においては、連絡調整会議にとどまらず企画会議等の効果的活用、つまり評価システムの確立、第三セクターの積極的運用方法等に関する論議が望まれる。自治体内部の第三セクター所管課と総合調整課の関係については、次のとおりである。

### ア 連絡調整、指導、協力・交流の推進

第三セクターの運用にあたる所管課に対して総合調整課は、第三セクターの指導調整要綱等に基づき総合調整をし、各所管課間の問題点等の解決を図るとともに、自治体総合計画との整合性を図っていく必要がある。

また、自治体及び第三セクターとの連携を深め、第三セクター間の交流、協力関係等を促進させ、地域経営のためのネットワークを形成するために次のような交流、協力関係推進のための措置を検討する必要がある。

- (ア) 複数の第三セクター職員の合同研修
- (イ) 第三セクターの代表者・経営者会議または懇談会
- (ウ) 必要に応じて第三セクター間の人事交流その他の交流
- (エ) 事務担当者会議等の実施

### イ 協議、報告

協議・報告については、前述の第三セクターから自治体所管課への協議・報告事項と同一である。なお、第三セクターを新たに設立するにあたっては、所管課は総合調整課に対して協議し、自治体施策全体との整合性を確保していくことが必要と考えられる。この協議事項については、第三セクター等に関する総合調整要綱等において明確に位置付けられる必要がある。具体的協議内容としては、次のとおりである。

- (ア) 設立目的及び第三セクター設立のメリット
- (イ) 第三セクターにより提供される公共サービスの内容
- (ウ) 行政目的を実現するための他の手法との比較の結果
- (エ) 事業内容及び収支見込み
- (オ) 組織形態

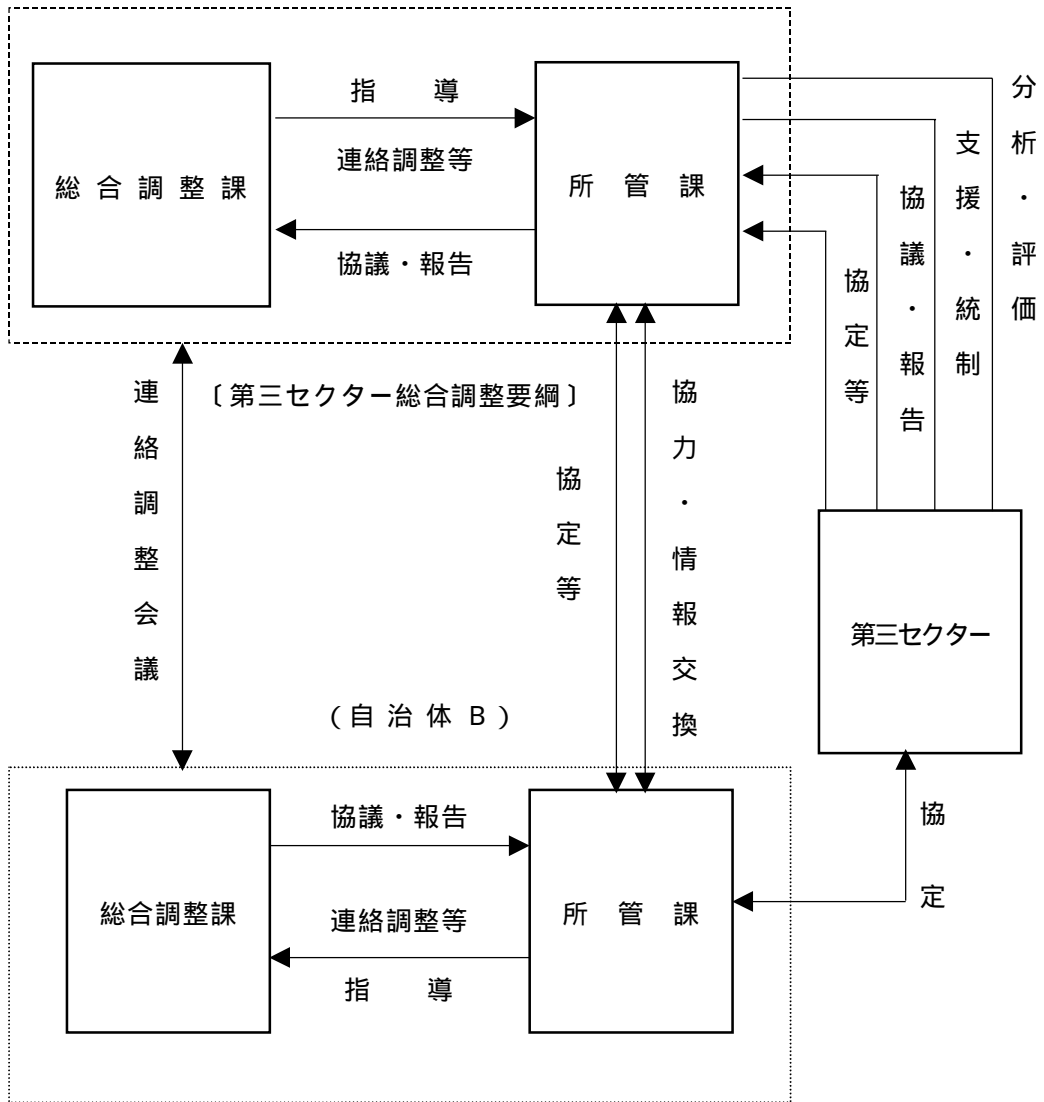
### **(3) 複数の自治体の出資による第三セクターの運用**

なお、複数の自治体の出資にかかる第三セクターの運用に当たっては、図2のとおり、出資、役員等の派遣数あるいは事業内容の影響度等によって、いずれかの自治体において責任体制を明らかにして運用していく必要がある。この場合においては、複数の自治体の利害関係調整を図り、自治体総合計画との整合性を確保するために自治体間の連絡調整会議が不可欠となる。なお、各自治体及び第三セクター相互間に協定を締結することも必要であろう。

### 第三セクターの運用システム

(モデル2 複数の自治体出資)

(自治体 A)



### 3 第三セクターに関する今後の課題

自治体は、「地域の気候風土、都市空間、市民気質、財政環境、経済構造にマッチした行政」(高寄前掲書 p.114)を展開し、シティ・アイデンティティの形成を図るとともに、常に時代ニーズに応じた行政を展開していかなければならない。今日、自治体は多くの政策課題に直面しており、それらに対応して住民福祉、地域振興に貢献する最適の政策展開を図っていく必要がある。

今日の第三セクターが抱える問題点については、明確な目的を確立し、効率的、弾力的な運営が可能で自立的な第三セクターをいかに設立するのかによって、その多くは解決できるものと考えられる。従って安易な設立を否定するとともに、他方で活用すべき分野への積極的な対応を図るべきだと考えられる(限定的推進論)。このような視点に立ち第三セクターの今後の課題について考えるならば次の点に留意する必要がある。

#### (1) 外郭団体の運用と第三セクター

自治体における地域経営の視点からみて、地域において活用すべき主体としては、自治体の外郭団体(第三セクターを含む)、民間企業及び市民があり、とりわけ外郭団体に対する自治体の姿勢が問われなければならない。第三セクターの積極的運用については、既に述べたところであるが、第三セクター自体は、公的セクターと民間セクターとの共同出資による事業体であり、地方公社あるいは自治体100%出資の財団等とは、その扱いを異にする必要がある。従って各自治体において外郭団体及び第三セクターの範囲及び意義を、まず明確にする必要がある。今後多くの分野において第三セクター設立の意義について検討する必要もあるが、とりわけ複数の分野を横断する第三セクターを考えるためには、積極的な外郭団体の見直しと、各分野における行政、外郭団体、第三セクター、民間企業及び市民の地域社会における各役割に対する議論を展開する必要がある。また、外郭団体の積極的見直しを図り、その機能分担を明らかにしつつ第三セクターの効果的設立について検討する必要がある。

## (2) 地元企業の参画

自治体が地域の発展を考えなければならない以上、第三セクターを設立する際には、地元企業の参画をどのように誘導していくのかという視点が必要である。いわゆる大企業は、大資本、信用度、安定感、経営ノウハウ等の魅力が多いが、地元企業の参画なくしては、真の地域の活性化にはつながらない点も多い。地元企業との共同出資こそ第三セクターの存在意義が生じる面も軽視してはならないであろう。

## (3) 地域の資源の活用と総合力の結集

地域の活性化は、他力本願ではなく地域の内発的努力が住民の意識に支えられている必要があり、地域の資源を掘り起こし、その中から今日的意義を見出し新しく活かすという個性と創造性が意識され、また、地域の総合力が結集される必要がある（塩見前掲書 p.253～258）。従って、第三セクターについても、いかに地域の資源を掘り起こし、個性と創造性の豊かな存在としての主体性を確保することが基本的課題とならなければならない。

## (4) 第三セクターのネットワーク化

第三セクターは、できるかぎりそのネットワーク化を図り、複合企業としての総合力を発揮し、公共サービスを充実すべきと考えられる。各第三セクターは独立した法人であり、自治体による過度の誘導には問題があるとしても、互いに事業協力、交流を進めるために自治体が関与していく必要がある。

### 5) 今後の展開が期待される第三セクターの機能

今後の行政課題に対応し、新しい公共サービスを提供するためには、今後次のような機能をもつ第三セクターについて検討することが必要だと考えられる。

#### ア 多機能的タイプの第三セクター

これは、医療、福祉、文化及び余暇活動等の複合化、国際文化都市・国際交流都市・国際産業都市等の複合化された都市の建設等各行政担当課のそれぞれの守備範囲を超えた総合的施策に対応する、あるいは、各行政部門間のグレーゾーンに対応

する第三セクターである。今日、総合施策を展開するための第三セクターの例は少ないが、このような第三セクターについて検討する必要がある。

特に地域振興を考えるうえでは、単一の施設あるいは施策だけではその効果が低いため、いかに新たな組合せを考え、有機的機能をもつ第三セクターを構築するかということが課題となってくる。なお、例えば国土庁では、山村振興のための新しいタイプの第三セクターとして農林業だけでなく、二次、三次産業を含めた幅広い事業を展開する第三セクターについての検討が進められており、村営バス、喫茶店、農産物加工販売等の総合的な山村産業の創出が検討されており、今後の動向が期待される。

#### イ 広域行政対応タイプの第三セクター

各自治体においては積極的な関与がしにくく、また、広域的に対応しなければ効果が低い行政課題等について対応する第三セクターである。また、共通の利害、課題を抱える自治体が協力しあい第三セクターを設立する場合がある。「関西国際空港」の事業主体は、大阪府、大阪市、兵庫県、神戸市、京都府、京都市等 12 府県市の参加による第三セクターが考えられており、広域的プロジェクトとして事業が進められている。また、ともに海洋、水産において特色をもつ静岡県、清水市、岩手県及び釜石市が産業技術総合開発機構（NEDO）民間 24 社とともに設立した、鉱工業海洋生物利用技術研究センター（資本金 30 億円）は、地域的な隔たりを超えて設立した例として今後の動向が注目される。関西新空港のような大規模プロジェクトの例は少ないとしても、広域的行政に対応し、複数の県と市等が実施する広域的プロジェクトにおいて民間を取り込んで、第三セクターを活用する事例は、地域開発等において今後も多く見られるものと想定できる。

#### ウ 地域産業育成タイプの第三セクター

これは、既存の地域産業を高度化し、内発的地域開発を誘導するために設立される第三セクターであり、特に、地域産業の高付加価値化を推進することが重要な課題となる。

大規模、広域的プロジェクトについては、開発による経済面でのメリットは大きい他方で、環境保全、事業損失が大きい場合の自治体に与える財政的後遺症等の



問題を抱えている。これに対して大分県の1村1品運動に代表されるような、地域がもつ発展のエネルギーを地道に育てる「内発的地域開発」による地域の緩和な成長を図ることも地域開発上有効であると考えられる。この内発的地域開発のためには、既存の地場産業の育成、高度化及び地域の資源・特性を活用した新しい産業を創造する方法等が考えられる。地場産業の育成は、山村地域のみの問題ではなく、都市部地域においてもその地域特性に応じた産業を育成していくために、第三セクターの創造的活力を活用することが必要である。

第三セクターは、そのメリット（企画能力、関係情報収集能力、資金・人材等の調達能力及びそのシステム化、政治的介入の排除、公共性と経済性の二元性の統一等）が活かされれば、新たな地域づくりのための大きな戦力として自治体のパートナーの役割を果たすことができるものである。従って、今後さらに次の点について検討することにより自治体の地域政策、地域経営がより具体化するものと考えられる。

つまりどのような要素（事業分野、参画主体、新しい技術・知識等）の組合せにより活力ある主体（第三セクター）を作り出すのかということ及びどのような第三セクターを組合せ、ネットワーク化することにより地域活性化及び公共サービスの充実を図るのかという問題である。

# 第4章 提言

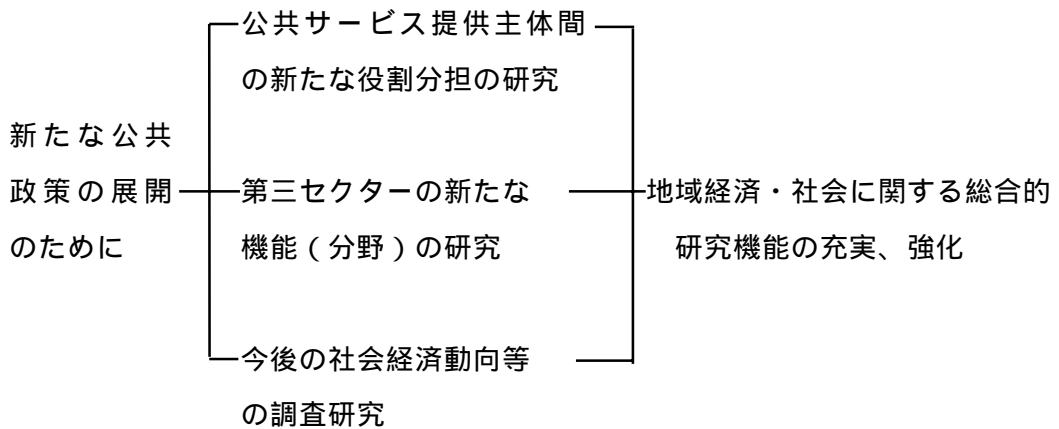
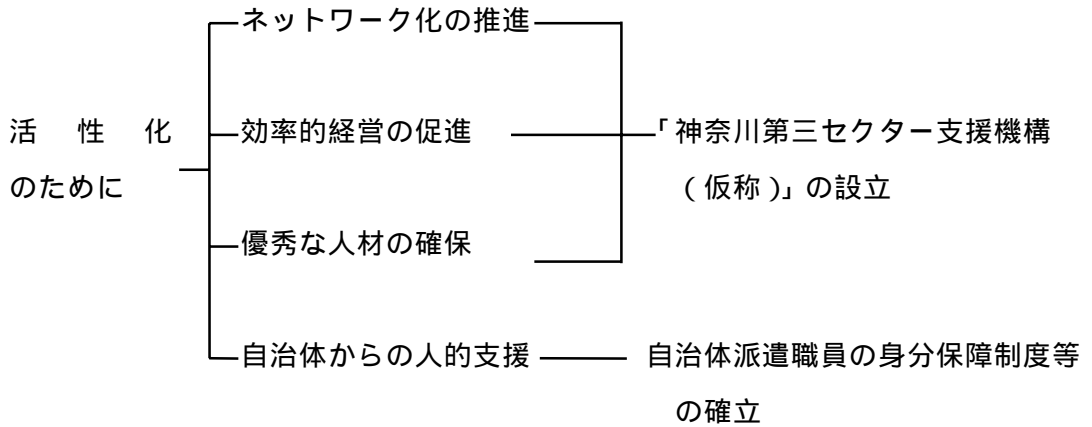
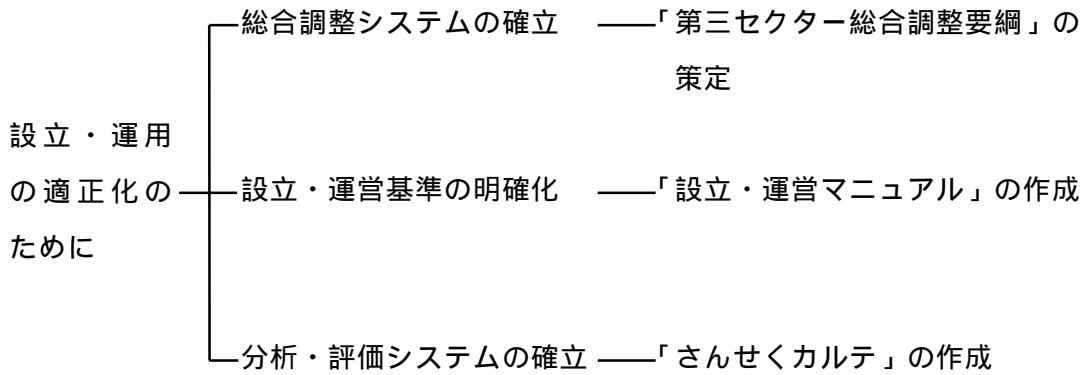
## 1 提言の体系

当研究チームは「第三セクターと自治体」をテーマとして、その課題と今後の活用策について研究を進めてきたが、第1章で述べたとおり、第三セクターは現在新たな転換期を迎えようとしている。それは、第三セクターの乱立化の中で真に地域づくりに貢献するための第三セクターの活用方策について、国や自治体ですすめられている新たな試みとして説明されよう。

第三セクターの望ましい姿は、地域のニーズに応じた公共サービスを提供するとともに、自主的効率的運営に基づく採算性の確保を図ることである。すなわち、公共部門のもつ公共性、公益性と民間部門の持つ経済性、効率性との調和をめざすことである。この公共性、公益性と経済性、効率性との調和については、実体上把握することは不可能ではあるが、今後の第三セクターのあり方を問ううえで常に目標とし、検証を重ねていくべき課題である。第三セクターの今後の活用については、一方において、第三セクターの安易な設立を否定し、活用すべき分野への積極的展開を検討するとともに、他方において、公共サービスとはなにか、公共サービスを誰が提供するのか、社会的ニーズに基づく新しいサービスのあり方、について議論する必要がある。

本報告書においては、第1章で公共サービスと第三セクター、第2章で第三セクターの現状と問題点、第3章で第三セクターの活用のための課題と方策について検討してきた。これらをふまえて本章では、第三セクターによる新たな公共サービスの提供のために自治体がとるべき総合的施策体系として、次の3点について提言をとりまとめている。すなわち、第三セクターの設立・運用の適正化、第三セクターの活性化、新たな公共政策の展開のためにとるべき施策についてである。これらの提言については、次のように体系化できる。

< 提言の体系 >



## 2 第三セクターの設立・運用の適正化のために

第三セクターの中には、設立目的が不明確であったり、経営状況に課題のあるものが存在しており、今後地域社会のニーズに的確に対応するためには、設立及び運用の適正化が図られなければならない。そのためには、第三セクターの総合調整システムの確立のための「総合調整要綱」の策定、設立・運営基準の明確化のための「設立・運営マニュアル」の作成、分析・評価システムの確立のための「さんせくカルテ」の作成、が必要となる。

(1) 「第三セクター総合調整要綱」の策定

第三セクターの総合調整システムの確立を図るためには、第三セクターを所管する各課の機能を明確化するとともに、それらを統括する課の機能を規定する総合調整要綱の策定が不可欠となる。また、この要綱に基づき、第三セクターの運用システムが確立されなければならない。

総合調整要綱の目的は、次のとおりである。

- ア 第三セクター所管課、総合調整課の機能の明確化
- イ 対象とする第三セクターの範囲の明確化
- ウ 要綱に基づく第三セクター運用システムの確立

また、要綱に規定すべき事項としては、次のようなものがあげられる。

- ア 趣旨及び第三セクターの範囲
- イ 所管課及び総合調整課の役割
- ウ 設立にかかる手続き及び事前協議、報告事項
- エ 運営等にかかる事前協議、報告事項
- オ 設立、運営等にかかる総合的な検討を行う協議会等の設置に関する事項

(2) 「設立・運営マニュアル」の作成

設立、運営にかかる指導、統制及び支援等については、各所管課が担当することとなるが、各所管課間のある程度の統一性を確保するために、設立、運営にかかる基本的事項のマニュアル化を図ることが必要と考えられる。第三セクターについては、各法人によってその特異性が存在するものと想定されるが、設立時及び運営にかかるチェック項目及び手続きについての統一的基準の明確化が望まれる。なお、この基準が、県にとっては、県内市町村の第三セクターの設立、運営指導のための指標となるものであり、市町村支援のためにも確立が急がれるであろう。

マニュアル作成の目的は、次のとおりである。

ア 設立に関する留意事項と設立手続きの明確化

イ 第三セクターに対する支援、統制、分析・評価、協議・報告等にかかる基準の統一化と明確化

また、設立・運営マニュアルに基づく指導基準として、次の事項が考えられる。

ア 設立に関する留意点

- ・ 設立の意義・目的
- ・ 自治体の施策との関連性
- ・ 経営基盤の適格性
- ・ 効率的かつ健全な経営の確保
- ・ 組織、人事、給与等の適格性

イ 運営上の留意点

- ・ 独立採算性の確立・効率的運営の確保
- ・ 公益法人については、公益事業と収益事業の区分の明確化
- ・ 組織、人事、給与等の適格性

ウ 自治体への事前協議、報告に関する事項

エ その他第三セクターの内部規定に関する基準

(3) 「さんせくカルテ」の作成

第三セクターの運営状況を的確にとらえ、第三セクターに対する適切な支援・統制策を検討するために、第三セクターの分析・評価手法が確立されなければならない。本報告書においても、第3章第3節において、分析・評価上の留意点と今後の方向性について検討を進めているが、さらに検討を重ねるとともに、分析・評価手法の確立に基づく「さんせくカルテ」の作成が望まれる。

「さんせくカルテ」作成の目的は次のとおりである。

ア 第三セクターは効率的に運営されているか、採算性は確保されているか、公共サービスは確保されているか、についての現状分析、及び、今後の対応を検討するための資料を確保する。

イ 分析・評価手法の統一化と明確化

また、「さんせくカルテ」の内容としては次のような事項が考えられる。

ア 経営状況（安定性、収益性、発展性）、企業力

イ 事業分野にかかる経済・産業動向

ウ 人事・組織（職員構成の適格性、労働環境、職員の士気・活性度、組織の自立性）

エ 事業内容（事業目的との整合性、公共性・公益性の維持、事業内容の独自性・必要性）

オ 自治体関与の適格性（自治体からの支援の適格性、民主的統制システムの運用状況）

カ 以上の分析結果に基づく評価内容及び今後の処方

なお、「さんせくカルテ」は所管課において作成し、第三セクターの支援・統制策を検討するための資料とするものであり、必要に応じて総合調整課に提出する。

### 3 第三セクターの活性化のために

第三セクターの活性化のためには、ネットワーク化の推進、効率的経営の促進、優秀な人材の確保が考えられ、これに対しては、「神奈川第三セクター支援機構（仮称）」の設立が望まれる。

また、自治体からの人的支援の充実を図るために、自治体からの派遣職員の身分保障制度の確立が必要である。

(1) 「神奈川第三セクター支援機構（仮称）」の設立

第三セクターは、公共サービスの提供主体として社会的効率性が確保されなければならない。また、第三セクター相互が地域づくりに協力していく必要がある。

支援機構の目的は、次のとおりである。

ア 第三セクター相互が協力し、地域社会づくりに貢献していくためのネットワーク化

イ 経営の効率化、高度化のための支援システムの構築

ウ 第三セクターの人材育成及び確保

また、支援機構の事業としては、次のような内容が考えられる。

ア 経営アドバイザー制度の導入（経営コンサルティング、税務・会計指導等）

イ 第三セクターに関するデータバンクの設置

ウ 職員の合同研修、人事交流、情報交流等の推進

エ 福利厚生事業の実施

なお、同機構については、第三セクターのみならず外郭団体との連携を図る必要がある。地方公社及び自治体 100%出資の団体等をも、ネットワーク化の対象とする。

さらに、将来的には県内全域のネットワーク化を図る。

(2) 派遣職員の身分保障制度の確立

自治体職員が第三セクターに出向し、安心して業務を遂行できるように、その身分、給与、手当等の保障を図る必要がある。

身分保障制度の確立については、国での法制度の整備が前提となり、国での早急な対応が望まれる。自治体としては、国の動向を踏まえつつ、自治体において可能な範囲で、職員の出向にかかる環境づくりに努める必要がある。

なお、具体的制度については、「外国の地方公共団体の機関等に派遣される職員の処遇等に関する条例」に準ずるものと想定される。

## 4 第三セクターによる新たな公共政策の展開のために

地域経済・社会に関する総合的な研究機能の充実・強化

今後の行政課題に対応する、新たな公共政策を展開するためには、公共サービス提供主体間の新たな役割分担の研究、第三セクターの新たな機能（分野）の研究、今後の社会経済動向等の調査研究、を推進する必要がある。このためには、地域経済・社会に関する総合的な研究機能の充実・強化を図らなければならない。

具体的な研究課題としては、次のような内容が考えられる。

ア 産業経済構造、企業活動動向の調査・分析

イ 企業ニーズ、住民ニーズの総合的把握

ウ 経済・社会システムの分析

エ 第三セクターの新たな機能（分野）の研究

(例) a . 広域行政対応タイプの第三セクター



b . 多機能対応タイプの第三セクター

- ・各行政担当部門を超えた、総合的施策に対応する第三セクター
- ・各行政部門間のグレーゾーンに対応する第三セクター

c . 地域産業育成タイプの第三セクター（地域産業の高付加価値化を推進）

オ 地域経済産業情報の収集

## 神奈川県内第三セクターの一覧表

- (注)1 法人形態で株は株式会社、有は有限会社、財は財団法人、社は社団法人、特は特別法に基づく法人である。
- 2 事業分野で地は地域・都市開発関係、住は住宅・都市サービス関係、観は観光・レジャー関係、農は農林水産関係、商は商工関係、社は社会福祉・衛生関係、運は運輸・道路関係、教は教育・文化関係、公は公害・自然環境保全関係、そはその他である。
- 3 事業分野の主な内容
- (1) 地域・都市開発…… 公共用地、住宅用地、工業用地の取得、造成、処分等を行うもの及び都市再開発等の都市整備を行うもの
  - (2) 住宅・都市サービス・住宅の賃貸、分譲、宅地分譲等を行うもの及び団地サービスを行うもの
  - (3) 観光・レジャー…… 観光、レクリエーション施設の整備、運営等を行うもの
  - (4) 農林水産…… 農用地等の取得、造成、処分等を行うもの及び農畜産物の価格安定事業、水産振興事業等を行うもの
  - (5) 商工…… 中小企業に対する設備貸与・融資、経営指導を行うもの
  - (6) 社会福祉・衛生…… 社会福祉施設、保健衛生施設の管理、その他社会福祉関係各種事業等を行うもの
  - (7) 運輸・道路…… 有料道路の建設、管理等を行うもの及び交通事業の経営、埠頭等の経営を行うもの
  - (8) 教育・文化…… 私学振興事業、社会教育施設の管理、育英事業、スポーツ振興、文化財保護等を行うもの
  - (9) 公害・自然環境保全・公害関係の調査分析、産業廃棄物の処理、自然保護事業等を行うもの
  - (10) その他…… 各種会館の管理等を行うもの及び(1)～(9)に該当しないもの

## (1) 神奈川県

法人名	法人形態	設立年月日	資本金又は基本財産(万円)	事業分野	主要業務
花月園観光	株	昭和25. 7. 15	80,300	観	花月園競輪場の賃貸、維持運営事業、ホテル、飲食業、観光サービス事業
箱根温泉供給	株	5. 9. 17	6,000	観	温泉の供給事業
湘南国際村協会	株	平成元. 10. 17	250,000	地	湘南国際村の施設建設、管理運営、各種企画型事業
テレビ神奈川	株	昭和46. 4. 20	88,000	住	テレビジョン放送事業
横浜エフエム放送	株	60. 4. 22	80,000	住	ラジオ放送事業
小涌谷温泉郷	有	S40. 10. 10	500	観	温泉の供給事業
神奈川県観光	株	24. 2. 21	12,000	観	一般貸切旅客自動車運送事業、旅行業
ケーエスピー	株	61. 12. 19	450,000	商	投資、融資の斡旋並びに技術、経営、販売等に関する指導、情報提供
産業貿易センター	株	48. 7. 2	187,500	商	不動産の所有、管理、売買、賃貸借並びに産業貿易振興の情報収集
横浜通商	株	43. 7. 1	20,000	商	社会主義国及び発展途上国との貿易業務
横浜シティ・エア・ターミナル	株	54. 1. 18	100,000	運	自動車ターミナル等交通施設の所有及び経営、旅行業、損保代理店業
横浜新都市センター	株	55. 12. 20	720,000	住	横浜新都市ビル、地下街ポルタの賃貸業務、地下駐車場等の管理運営
三崎マリン	株	52. 4. 4	5,000	観	ヨット保管業務、油壺湾の監視パトロール
神奈川科学技術アカデミー	財	平成元. 7. 14	353,700	商	研究・人材育成事業、創造基礎研究に対する助成、学術文化活動支援
神奈川文学振興会	財	昭和57. 4. 1	5,700	教	文学資料の調査、収集、企画展示、文芸講演会、文学講座の開催
みどりのまちながわ県民会議	財	60. 6. 1	30,330	公	県内の自然環境、歴史的環境の保全
神奈川県労働者信用基金協会	財	51. 6. 21	59,000	商	県下労働者の神奈川県労働金庫等から融資を受ける際の債務保証
あしがら勤労者いこいの村	財	60. 7. 19	1,000	そ	勤労者の健康増進及び自己啓発施設の管理運営

法人名	法人形態	設立年月日	資本金又は基本財産 (万円)	事業分野	主要業務
神奈川県対がん協会	財	昭和 60. 6. 1	6,500	社	がんに関する知識の啓発及び普及活動
神奈川県腎バンク	財	平成 元.11. 1	10,580	社	腎疾患、腎移植に関する知識の普及、腎臓提供者の募集、登録
神奈川県環境衛生営業指導センター	財	昭和 57. 7. 9	1,505	社	環境衛生の指導、相談業務及び講習会等の実施
神奈川県アイバンク	財	56.12.10	4,700	社	角膜提供者の募集、登録、角膜のあっせん、眼の保健衛生知識の普及
横浜・神奈川総合情報センター	財	61. 9. 5	140,646	商	情報システムの開発、構築及び運営、地域情報化のコンサルティング
シルクセンター国際貿易観光会館	財	31.10. 3	29,364	商	生糸取引所の提供及びシルク博物館の運営
横浜産貿ホール	財	50.11.25	560	商	産業貿易センター展示場の管理運営及び商品の見本市の開催
神奈川県国際交流協会	財	52. 2.15	32,782	教	国際交流事業、民際協力事業及び国際情報提供事業
神奈川県体育協会	財	14.10.16	2,000	教	競技団体の育成強化、スポーツの普及振興、スポーツ指導者の養成
神奈川県栽培漁業協会	財	61. 8.19	50,355	農	水産動植物の種苗生産及び放流効果の調査
神奈川県家畜畜産物衛生指導協会	社	49. 9.25	6,765	農	家畜の健康保持と良質な畜産物の生産指導
神奈川県畜産会	社	30.12.17	17,606	農	子豚の需給調整、酪農ヘルパー基金造成
神奈川県肉用子牛価格安定基金協会	社	49. 3.15	9,000	農	肉用子牛の価格差補てん
神奈川県森林公社	社	43. 6.15	2,200	農	分収造林、育林事業
神奈川県果実生産出荷安定基金協会	社	47.11.29	9,000	農	果実の計画的な生産、出荷の安定促進
神奈川県養鶏経営安定協会	社	41. 4.15	8,907	農	卵価補償と共販促進
神奈川県農業公社	社	44. 6. 1	11,970	農	農地保有合理化学業
神奈川県農業信用基金協会	特	36.12.28	200,041	農	農業者等が農協等から融資を受ける際の債務保証

法人名	法人形態	設立年月日	資本金又は基本財産 (万円)	事業分野	主要業務
神奈川県信用保証協会	特	昭和 23.12.23	1,418,050	商	中小企業者が金融機関から資金の貸付を受ける際の債務保証
神奈川県漁業信用基金協会	特	28.8.20	200,041	農	漁業者等が金融機関から融資を受ける際の債務保証

(注) (有)小涌谷温泉郷は、本文中では株式会社として掲載した。

## (2) 横浜市

法人名	法人形態	設立年月日	資本金又は基本財産 (万円)	事業分野	主要業務
神奈川臨海鉄道	株	昭和 38.6.1	137,650	運	京浜重工業地帯における産業基幹物資の鉄道運送業務
横浜市場冷蔵	株	24.5.1	5,000	商	冷蔵倉庫、製氷販売
横浜新都市交通	株	58.4.22	760,000	運	新交通システム金沢シーサイドラインの経営
横浜交通開発	株	63.2.8	5,000	運	新横浜交通ビルの経営及び駐車場の管理運営
横浜スタジアム	株	52.2.19	348,000	観	プロ野球、コンサート等への賃貸及び管理業務
横浜アリーナ	株	61.11.5	1,300,000	教	イベント施設の賃貸等
横浜みなとみらい21	株	59.7.28	110,000	地	みなとみらい21事業のプランニング、調整業務、業務誘致活動
横浜国際平和会議場	株	62.6.3	1,100,000	商	横浜国際平和会議場の建設及び運営
メディアシティー横浜	株	62.12.21	51,300	住	映像情報センター等システムの構築、整備
横浜高速鉄道	株	平成 元.3.29	230,000	運	みなとみらい21線の建設及び運営
横浜港木材倉庫	株	昭和 9.12.25	3,000	商	倉庫保管業及び商品販売業
横浜川崎曳船	株	32.6.6	600	運	横浜、川崎両港における曳船の運行と料金徴収業務

法人名	法人形態	設立年月日	資本金又は基本財産(万円)	事業分野	主要業務
横浜博覧会協会	財	昭和62. 1. 22	3,000	観	横浜博覧会の準備及び運営
横浜市ホームヘルプ協会	財	59.12. 1	2,120	社	ホームヘルプサービスの相談、提供ホームヘルパーの指導、育成
横浜市救急医療センター	財	54. 2. 15	1,000	社	夜間急病患者の診療、救急医療情報の収集・提供
三溪園保勝会	財	28. 8. 3	50	教	三溪園内の重要文化財の保存、管理、入園事業、施設貸付
横浜市工業館	財	34. 2. 1	50	商	工業貿易促進、国際経済交流等
横浜コンベンションビューロー	財	63.11.22	96,400	商	コンベンションの誘致、開催支援、人材育成、情報の収集・提供
横浜市金沢産業振興センター	財	56. 6. 15	5,000	商	企業経営安定化事業及び福利厚生事業
横浜市緑の協会	財	54. 3. 15	1,500	公	緑の街づくり基金の造成、管理、運用及び都市緑化の推進事業
横浜市臨海環境保全事業団	財	56. 9. 1	52,500	公	臨海地域の緑化、環境美化の推進、漁業転業者等の生活再建指導
横浜市道路建設事業団	財	62.11.25	10,000	運	都市計画道路の整備及び代替地等の関連開発事業
木原記念横浜生命科学振興財団	財	60. 3. 12	54,818	教	生命科学の研究、振興、普及
ケーブルコミュニティ横浜	財	62. 4. 24	3,000	住	有線テレビジョン放送施設によるテレビジョン放送の再送信等
横浜市体育協会	財	61. 9. 1	4,000	教	各種スポーツ・体育団体及び選手・指導者の育成指導等
横浜市信用保証協会	特	22.11.29	1,196,083	商	市内中小企業者に対する信用保証

(3) 川崎市

法人名	法人形態	設立年月日	資本金又は基本財産(万円)	事業分野	主要業務
川崎球場	株	昭和26. 4. 23	25,000	観	グラウンド使用、票券販売、放送広告、売店販売及び駐車場事業
川崎市場流通	株	62. 4. 2	6,000	農	受発注、食材加工及び共同配送事業
川崎新都心情報センター	株	62. 4. 28	10,000	住	情報化の調査及び事業計画立案の受託、行政情報等の収集及び提供
川崎地下街	株	33. 4. 18	487,000	地	地下街の維持運営管理及び川崎駅東西自由通路等の維持管理
川崎市場信用	株	57. 6. 9	5,000	農	川崎市中央卸売市場北部市場の青果物、水産物の売買代金の精算受託
川崎冷蔵	株	56. 4. 1	5,000	農	水産物の冷蔵保管及び製氷販売
川崎臨港倉庫	株	35. 8. 16	10,000	運	倉庫業
川崎市市民自治財団	財	54. 5. 28	1,200	社	町内会、自治会所有財産の登記、市民自治活動の振興、情報提供
川崎市産業廃棄物処理事業団	財	52. 11. 24	10,000	商	産業廃棄物の中間処理及び保管事業
川崎市母子寡婦福祉協議会	財	62. 11. 4	2,300	社	母子家庭及び寡婦の福祉に関する調査研究、生活資金の貸付け
川崎市心身障害者地域福祉協会	財	60. 3. 30	1,500	社	心身障害児者及び家庭の福祉向上及び団体活動の推進事業
川崎市身体障害者福祉団体協議会	財	59. 3. 30	1,200	社	市内各身体障害者団体の組織及び連携強化並びに育成事業等
川崎ボランティアセンター	財	57. 3. 31	1,733	教	ボランティア活動の調査研究、情報提供及び人材育成
川崎市建設技術センター	財	58. 1. 10	2,000	商	建設技術の調査研究、研修会・講習会の開催、技術情報の資料収集
シルバー人材センター川崎市生きがい事業団	財	55. 8. 1	1,250	社	高齢者のための就業の確保及び提供
川崎市信用保証協会	特	23. 9. 28	175,875	商	市内中小企業者の金融円滑化、事業者の育成

(4) その他の市町村

市町村名	法人名	法人形態	設立年月日	資本金又は基本財産 (万円)	事業分野	主要業務
横須賀	横須賀新港埠頭	株	昭和 50. 6. 30	3,000	運	港湾施設の管理運営
	横須賀市民文化財団	財	59. 3. 21	47,230	教	市民の文化活動に対する援助、文化事業の開催等
平塚	湘南ケーブルネットワーク	株	63. 6. 1	40,000	住	都市型CATV事業
	平塚市スポーツ振興財団	財	62.12. 4	20,000	教	スポーツ教室等開催、スポーツ団体等支援、スポーツ情報提供
鎌倉	氏家浮世絵コレクション	財	49.10. 1	24,520	教	氏家武雄氏収集の肉筆浮世絵の収蔵、公開及び調査研究
藤沢	藤沢市興業公社	株	37. 4. 1	600	社	し尿及び粗大ゴミ収集運搬、浄化槽清掃、最終処分場埋立等
	藤沢市民会館サービスセンター	株	43. 7. 15	500	教	結婚式関連業務及び会館運営業務
	藤沢市ふれあい事業団	財	60. 8. 20	1,500	社	地域作業所及び一時託児(者)施設の設置及び運営等
逗子	逗葉地域医療センター	財	58. 4. 1	500	社	一時救急医療、検診、臨床検査
相模原	相模原市体育協会	財	平成 元.10.26	5,000	教	市民スポーツの振興
	相模原市畜産物価格安定基金協会	社	昭和 41. 6. 7	10,000	農	畜産物の取引価格差補てん
	相模原市食肉公社	社	50. 1. 14	34,000	農	肉畜の解体処理及び枝肉の冷蔵・保管
三浦	三浦市中小企業振興公社	財	55. 3. 31	200	商	共同利用工場の建物に関する維持管理等
秦野	秦野市中小企業振興公社	財	51. 7. 24	200	商	中小企業の環境整備に関する調査研究、中小企業の情報提供
厚木	厚木総合情報センター	株	62. 7. 3	20,000	そ	ビデオテックス等電気通信、情報業務
南足柄	大雄山駅前開発	株	平成 元. 4. 1	10,000	地	大雄山駅前地区市街地再開発事業
松田	松田総合企画	株	昭和 63. 3. 24	1,250	地	地域開発・土地利用計画の調査、規格、設計及び管理等
箱根	箱根町文化・スポーツ財団	財	56.12.24	14,320	教	後援会、講習会等の開催、団体の育成、指導者の確保・派遣



# 主 な 参 考 文 献

## 全章にわたって参考としたもの

- 監査法人朝日新和会計社編『第三セクターの設立・運営ハンドブック』第一法規出版、1988年
- 公益法人実務研究会『新訂公益法人の理論と実務』(財)公益法人協会、1981年
- 公共投資ジャーナル社編集部『第3セクター～設立運営の指針～』1989年
- 財団法人自治総合センター『新たな社会経済情勢に対応した第三セクターのあり方に関する調査研究報告書』1989年
- 静岡県総務部市町村課『第三セクター設立の手引』
- 地域政策研究会編『地方公社総覧』昭和63年版、ぎょうせい
- 地方公共団体の第三セクターの運営等に関する研究会編『第三セクターのあり方 特に地方公営企業に準ずる第三セクターについて』1989年
- 岡野行秀・植草益編『日本の公企業』東京大学出版会、1983年
- 兼子仁・磯野弥生編著『地方自治法』学陽書房、1989年
- 鈴木竹雄・竹内昭夫『会社法』有斐閣、1988年(新版)
- 高寄昇三『地方自治の経営』学陽書房、1978年
- 〃 『地方自治の選択』学陽書房、1986年
- 長澤栄一郎『社団法人・財団法人の運営実務』同文館、1989年(四訂版)

## (雑誌等の特集)

- 季刊『自治体学研究』1988年春号・特集「自治体と公共サービスの再検討」
- 『経済評論』1985年5月号・特集「民間活力と公企業」
- 月刊『自治研』1985年7月号・特集「公・民比較論を考える」
- 〃 1986年6月号・特集「行政効率とは何か？」
- 〃 1989年9月号・特集「公共を担う“民”とは何か」
- 『自治実務セミナー』1988年11月号～89年3月号・連載(実務講座)「第三

セクター その意義と限界」

『地域開発』1989年8月号・特集「地域経営と第三セクター」

『地方財務』1986年6月号・特集「公社・第三セクターを考える」

『地方自治職員研修』1986年2月号・特集「株式会社神戸市の研究」

『地方政治』1988年4月号・特集「地方公社・第三セクターの基本問題」

『都市問題』1988年7月号・特集「都市と第三セクター」

〃 1989年6月号・特集「都市と民間活力」

〃 1989年12月号・特集「都市行財政の公共性と効率性」

『都市問題研究』1989年6月号・特集「今後の行政サービス」

## 第1章 公共サービスと第三セクター

### 第1節

(財)行政管理研究センター編『公的規制と民間活力』1989年

建設大臣官房政策課・民間活力企画室監修、民活プロジェクト研究会編著

『民間活力の導入～そのポリシーとプロジェクト～』大成出版社、1987年

公益事業学会編『現代公益事業の規制と競争』電力新報社、1989年

公企労協・平和経済計画会議編『80年代と公共部門～その現状と展望～』

勁草書房、1983年

(財)神戸都市問題研究所『民活事業経営システムの実証的分析』(N I R A  
O U T - P U T ) 1988年

(財)地方行政システム研究所『地域振興行政における民間活力の導入方策に  
関する調査研究』1987年

小川功『民間活力による社会資本整備』鹿島出版会、1987年

田中啓一『転換期の開発政策 開発利益の帰属問題』ぎょうせい、1988年

遠藤三郎「住宅・都市社会資本整備と第三セクター」『都市問題研究』1990  
年2月号

砂川福七郎「都市開発における第三セクター方式の役割と限界」『都市問題』  
1981年12月号

寺尾晃洋「第三セクターの変遷と課題」『都市問題』1988年7月号  
土居靖範「公社・第三セクターをめぐる諸問題～第三セクターを中心に～」  
『地方財務』1986年6月号  
土岐寛「地方都市問題史 地域開発政策と地方自治」(財)東京市政調査会  
編『都市問題の軌跡と展望』所収、ぎょうせい、1988年  
米山和喜「地方公社の現況について」『地方自治』1988年6月号  
「第三セクター その意義と限界」(1)『自治実務セミナー』1988年  
11月号

## 第2節

大阪府地方自治研究会編『新自治論集(4)都市経営論』1979年  
神奈川県自治総合研究センター『国・県・市町村・民間の役割分担に関する  
調査研究』(昭和56年度研究チーム報告書)1982年  
(財)自治研修協会(地方自治研究資料センター)『公共サービスの内容と負担  
公共サービスにおける自治体の役割分担と負担のあり方』1978年  
自治省財政局指導課監修『自治体の財政運営と診断』学陽書房  
自治体問題研究所編『地域と自治体第12集・特集民間委託の争点』自治体  
研究社、1981年  
全日本自治団体労働組合『行政サービスの変化にいかに対応するか』(自治  
研作業委員会「行政サービスと公務労働」中間報告)、1989年  
地方自治経営学会編『公・民のコスト比較』中央法規出版、1985年  
(財)日本都市センター『行政サービスと守備範囲 行政と住民との役割分担  
について』1984年  
(財)日本都市センター編『自治体の行政サービス』学陽書房、1986年  
阿部斉・有賀弘・斎藤真『政治 個人と統合』東京大学出版会、1986年  
阿部斉・新藤宗幸・川人貞史『日本の政治』(財)放送大学教育振興会、1986年  
阿部斉・内田満編『現代政治学小辞典』有斐閣、1978年  
一瀬智司・大島国雄・肥後和夫編『公共企業論』有斐閣双書、1987年(新版)

- 一瀬智司『日本の公経営 その理論と実証』ぎょうせい、1988年
- 内田満・内山秀夫・河中二講・武者小路公秀編『現代政治学の基礎知識』有斐閣ブックス、1975年
- 岡野行秀・根岸隆編『公共経済学の展開』東洋経済新報社、1983年
- 佐藤功『日本国憲法概説』学陽書房、1984年
- 田尾雅夫『行政サービスの組織と管理』木鐸社、1990年
- 高島博『公共支出の財政理論』多賀出版、1981年
- 中村一彦『企業の社会的責任 法学的考察』同文館出版、1977年
- 原田尚彦『地方自治 その法としくみ』学陽書房、1983年
- 古田精司・原豊編『公共部門の経済学』千曲秀版社、1979年
- 松下圭一『都市型社会の自治』日本評論社、1987年
- 宮本憲一『公共性の政治経済学』自治体研究社、1989年
- 村田喜代治『地域開発と社会的費用』東洋経済、1975年
- 村松岐夫編『新版行政学講義』青林書院、1985年
- 森泉章『法人法入門』有斐閣、1986年
- 寄本勝美『「現場の思想」と地方自治』学陽書房、1981年
- 〃 『自治の現場と「参加」』学陽書房、1989年
- J.M.ブキャナン(山之内光躬・日向寺純雄訳)『公共財の理論』文眞堂、1974年
- M.リプスキー(田尾雅夫・北大路信郷訳)『行政サービスのディレンマ ストリートレベルの官僚制』木鐸社、1986年
- E.S.フェルプス編(水谷允一訳)『公共需要と私的欲求 公共経済への接近』白桃書房、1974年
- J.E.スティグリッツ(藪下史郎訳)『公共経済学(上)』マグローヒル、1989年
- H.ヴァン・デン・ドゥール『政治プロセスの経済学』文眞堂、1983年
- 大嶽秀夫「中曽根政治のイデオロギーとその国内的政治的背景」『レヴアイアサン』1 新保守主義の台頭』木鐸社、1987年

加藤寛・横山彰「『公共選択学派』の展望」G・タロック(加藤寛・横山彰訳)  
『政府は何をすべきか』所収(訳者解題論文)春秋社、1984年  
新藤宗幸「日本における社会福祉行政の論理構造」日本政治学会編『転換期  
の福祉国家と政治学』(日本政治学会年報1988年)岩波書店  
曾根泰教「変わる政治・変わる政治学」『レヴァイアサン1 新保守主義の  
台頭』木鐸社、1987年  
高寄昇三「公共経済学と地方公営企業」『公営企業』1990年4月号  
長浜政寿「現代行政における「公共性」の問題」日本行政学会編『政策決定  
と公共性』勁草書房、1973年  
成瀬龍夫「自治体における「公共性」「効率性」論で何が問われているか」『住  
民と自治』1990年7月号  
水島孝治「第三セクターの社会的含意」『地域開発』1989年8月号  
寄本勝美「行政の守備範囲論」自治省編(地方自治法施行四十周年・自治制  
公布百年記念)『自治論文集』所収、1988年

### 第3節

行財政事典編集会編『日本行財政コンパクト事典』日本信用調査(株)出版部、  
1989年  
阿部斉・寄本勝美編著『地方自治の現代用語』学陽書房、1988年  
天野巡一・岡田行雄・加藤良重編著『政策法務と自治体』日本評論社、1989  
年  
上柳克郎・鴻常夫・竹内昭夫編集代表『新版注釈会社法(2)株式会社の設立』  
有斐閣、1985年  
河本一郎『現代会社法Ⅲ(株)商事法務研究会、1989年(新訂第四版)  
寺戸恭平『比較公社制度』中央大学生生活共同組合出版局、1983年  
林修三『公益法人研究入門』(財)公益法人協会、1985年(改訂版)  
森泉章『公益法人の研究』勁草書房、1977年  
山田幸男『公企業法』有斐閣法律学全集第13巻、1957年

## 第2章 第三セクターの現状と問題点

### 第1～2節

宝月誠・中道實・田中滋・中野正大『社会調査』有斐閣、1989年

### 第3節

神奈川県土木部・(財)日本地域開発センター編『民間活力導入検討調査報告書』1989年

『第三セクターの成功事例とそのポイントの実証的研究』(社)ソフト化経済センター、1990年2月

『第3セクターの事業化と運営実態調査資料集』総合ユニコム、1988年  
大泉慎吾「第三セクターぬれぎぬ論」『地方財務』1990年4月号

### 第4～5節

高寄昇三『現代都市経営論』勁草書房、1985年

碓井光明「第三セクターと民主的統制」『都市問題』1988年7月号

藤井秀樹「第三セクターと財務会計制度」『都市問題』1988年7月号

山下茂「第三セクターの現状と課題」『地域開発』1989年8月号

## 第3章

### 第1～3節

中小企業庁監修・(社)中小企業診断協会編『中小企業の経営指標 昭和59年度～63年度調査』同友館、1990年

日本経済新聞社・日本証券経済研究所編『経営分析ハンドブック』日本経済新聞社、1987年

青木茂男『経営分析の手引』日本経済新聞社、1970年

磯村英一監修、坂田期雄編『自治体の経営診断 効率化・減量経営の積極策』(地方の時代 実践シリーズ No. 8)ぎょうせい、1983年

斎藤達三『自治体経営情報システムの原理 政策形成の新戦略』ぎょうせい、1988年

髙村剛雄『経営分析の基礎』中央経済社、1989年(三訂版)

下條美智彦『地方行財政見直しの処方箋』ぎょうせい、1985年

中谷道達『中小企業の経営診断』同友館、1975年

森田松太郎『経営分析入門』日本経済新聞社、1990年

#### 第4～5節

大蔵省財政金融研究所研究部編『地域産業発展の可能性』(ソフトノミックス・シリーズ24)大蔵省印刷局、1985年

大阪府地方自治研究会『新自治論集(5)第三セクター論』1981年

経済企画庁総合計画局編『社会資本整備の新たな展開』大蔵省印刷局、1987年

(財)神戸都市問題研究所『民活事業経営システムの実証的分析』(N I R A O U T - P U T)1988年

国土庁計画・調整局編『日本21世紀への展望～国土空間の新しい未来像を求めて～』大蔵省印刷局、1984年

総務庁行政監察局編『特殊法人の事業経営の活性化に向けて』大蔵省印刷局、1988年

地方自治経営学会編『国際化時代の地域経営』ぎょうせい、1988年

岸本重陳編著『市民生活と自治体責任』学陽書房、1989年

塩見譲編著『地域活性化と地域経営』学陽書房、1989年

高寄昇三編著『自治体職員と組織開発』学陽書房、1989年

高寄昇三『都市経営の戦略』勁草書房、1986年

松下圭一編『自治体の先端行政』学陽書房、1987年

出井信夫「第三セクターの設立とその活動領域」『地方財務』1987年7月号

寄本勝美「今後の行政サービス」『都市問題研究』1989年6月号

## 指導・助言等をいただいた方々・機関

今回の研究を進めるにあたって、次の各氏及び関係行政機関等の担当者の方々に貴重な御指導、御助言並びに資料の提供を賜りました。心より御礼申し上げます。

### 〔個人〕

- ・高寄昇三（甲南大学経済学部教授）
- ・寄本勝美（早稲田大学政治経済学部教授）
- ・中西又三（中央大学法学部教授）
- ・杉山茂八（公認会計士・監査法人朝日新和会計社代表社員）
- ・中里猛志（公認会計士・監査法人朝日新和会計社社員）
- ・大木壮一（同 上）
- ・前田成東（(財)行政管理研究センター非常勤講師）（敬称略・順不同）

### 〔機関〕

- ・静岡県総務部市町村課
- ・大阪府総務部人事課
- ・兵庫県企画部企画参事室
- ・大阪州市長室企画部企画課
- ・神戸市企画調整局企画部調整課
- ・神戸カム株式会社（神戸市出資の第三セクター）

また、県内各市町村及び第三セクター等の担当者の方々には、お忙しいなかアンケート調査に御協力いただき、また、貴重な御助言を賜りました。厚く御礼申し上げます。



「第三セクターと自治体」研究チーム

氏名	所属 (前所属)
内田 和孝	総務部 総務室
平井 光男	小田原市 総務部 行政総務課
石黒 公英	都市部 都市計画課 (前・総務部 行政管理課)
小野 栄治	相模原市 総務部 事務管理課
大桑 好信	企業庁 管理局 総務室 (前・同 開発調査課)
本多 秀行	出納局 指導課 (前・商工部 金融課)
山崎 正美	茅ヶ崎市 教育委員会 社会教育部 青少年課
平井 清一	厚木市 都市部 区画整理課
金子 聡	熊本県 総務部 職員課 (前・自治総合研究センター 研修部)
玉木 真人	衛生部 県立病院 総務課 (前・都市部 相模川 総合整備事務所)
宮坂久美子	湘南地区 行政センター 総務部 経理課
出口 裕明	自治総合研究センター 研究部

リーダー

サブリーダー

コーディネーター