

自治研究

第八十七卷 第一號

平成二十三年一月十日発行

論 説

政官関係の変化における議会と行政(二)

——議会による統制とその周辺——

一橋大学教授 高橋 滋 3

自治体の行財政改革と自治体出資法人の課題(二)

——第三セクター等の概況、指定管理者制度、新公益法人制度改革を中心に——

東北公益文化大学教授 出井 信夫 25

経済・社会構造の大転換と政府の役割(二〇)

——「右肩下がり時代」と「世界金融・経済危機」の中で——

名城大学教授 昇 秀樹 47

状態責任の根拠と限界(二)

——ドイツにおける土壌汚染を巡る判例・学説を中心に——

上智大学教授 桑原 勇進 66

研 究

オーストリアにおける行政不服審査制度の展開(二)

——「行政の過程」の法的整序のための予備的検討——

信州大学講師 大江 裕幸 92

コミュニティビジネスの現状と可能性(三・完)

——過疎市町村への調査を通じて——

聖学院大学大学院 西尾 明子 111

行政判例研究 [565]

行政判例研究会

八二 優良運転免許証交付等請求事件上告審判決

亜細亜大学教授 室井 敬司 135

八三 建築確認の取消訴訟において東京都建築安全条例四条三項に基づく安全認定の違法を主張することの可否

東北大学准教授 仲野 武志 148

第八十六卷(平成二十二年)総目次

158

自治体の行財政改革と自治体出資法人の課題（二）

——第三セクター等の概況、指定管理者制度、新公益法人制度改革を中心に

東北公益文化大学教授 出井 信 夫

はじめに

- 一 「総務省調査」にみる自治体出資の第三セクター等の概況
- 二 旧自治省通知「第三セクターの指針」及び参議院「第三セクターに関する」審議（以上本号）
- 三 総務省「公益法人・第三セクター等の改革」と地方公共団体財政健全化法
- 四 「公益法人白書」にみる公益法人の現況
- 五 「総務省調査」にみる自治体出資の公益法人の概況
- 六 酒田市が出捐した公益法人の概況と公益法人の事業・決算概況
- 七 鶴岡市が出捐した公益法人の概況と公益法人の事業・決算概況
- 八 酒田市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の概況と事業・決算概況
- 九 鶴岡市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の概況と事業・決算概況
- 一〇 指定管理者制度の概要と制度の導入状況
- 一一 新公益法人制度の概要と制度の導入状況
- 一二 酒田市及び鶴岡市が出捐・出資した公益法人等の概況と新制度の対応・課題
- 一三 社団法人酒田観光物産協会における新公益法人制度の対応・課題

はじめに

現在、各自治体においては行財政改革に取り組んでいる。このような行革の過程において、近年、自治体に関するいくつかの重要な制度改革が行われてきた。中でも、自治体の出資法人に係る制度改革が大きな焦点になっているといっても過言ではない。

自治体出資法人に係る改革課題として重要なものとしては、次のような、(1)地方自治法の一部改正により「指定管理者制度」が導入されたこと、(2)自治体と関連の深い自治体出資の地方公社・第三セクター等までを対象範囲とした自治体財政の健全化を図るための法律として「地方公共団体財政健全化法」が施行されたこと、(3)公益法人制度改革に伴う「新公益法人制度」による第三者による合議制の公益認定等委員会（審議会）による「認定、認可」の審査が開始されたことなどの諸点があげられる。

本論文では、これらの三つの制度改革が導入されたことによつて、自治体の行財政運営にどのような変化や影響を及ぼしているのか、また制度改革に取り組む上でどのような問題や課題があるのかなどについて論究するものである。そのため、まず自治体出資法人の現状や動向を把握した上で、これらの現状を踏まえて、問題、課題を論究したい。

ちなみに、筆者はそれぞれの制度改革について、制度概要や問題、課題などについて詳解した関連図書を上梓している。代表的なものを列举すると次のような著書である。(1)「指定管理者制度」を詳解した関連書として、『指定管理者制度』（学陽書房、平）（成一七年二月）、『最新事例指定管理者制度の現場』（学陽書房、平）（成一八年四月）、『新しい公共経営の実践』（地方自治職員研修臨時増刊）（八三号、平成一八年一月）、(2)「地方公共団体財政健全化法」について、『基礎からわかる 自治体の財政再建』（学陽書房、平）（成一九年六月）、『基礎からわかる自治体の財政分析（第一次改訂版）』（学陽書房、平）（成二〇年五月）、(3)「新公益法人制度」について、『自治体の外郭団体・出資法人の公益認定』（学陽書房、平）（成二二年二月）などである。参考にされたい。

本論文が学術研究者にとどまらず、「自治体の出資法人や外郭団体」等の公益法人、自治体関係者等、多くの公益法人関係者の参考になれば幸いである。

一 「総務省調査」にみる自治体出資の第三セクター等の概況

一 旧自治省の「経営状況に関する調査結果」について

平成十一年十二月二七日、旧自治省財政局指導課より「第三セクターの経営状況に関する調査結果について」と題して、自治体出資による出資法人である「第三セクターに関する経営実態」に関して、初めて全国的な調査が行われ、その調査結果が発表された。

この調査以来、毎年同時期に、「第三セクター等の状況に関する調査」として、「第三セクター等の経営実態調査」結果が公表されてきた。毎年度の調査結果については、概ね、同時期の十二月二五日前後に公表されてきた。最新の「第三セクター等の経営実態調査」については、平成二十二年十二月二五日「第三セクター等の状況に関する調査結果」として公表されている。詳細については、総務省の報道資料等を参照されたい。

二 調査対象法人

この調査で対象とされた「第三セクター等」とは、次の法人である。

(一) 第三セクター

(1) 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律等の規定に基づいて設立されている社団法人、財団法人及び特例民法法人（以下「社団法人、財団法人」という）のうち地方公共団体が出資を行っている法人

(2) 会社法の規定に基づいて設立されている株式会社、合名会社、合資会社、合同会社又は特例有限会社（以下「会社」という）のうち、地方公共団体が出資を行っている法人

(二) 地方住宅供給公社、地方道路公社又は土地開発公社（以下「地方三公社」という）

(三) 地方独立行政法人

ただし、本調査では、次の法人は対象とされていない。

(1) 事業活動の範囲が全国的な法人又は全国規模で設立されている法人

(2) 銀行等金融機関又は広域的に事業を行う電力会社若しくはガス会社

また、『Ⅱ第三セクター等の経営状況』及び『Ⅲ情報公開・経営の点検評価の取組み』については、次の法人を調査対象としている。

(1) 自治体及び自治体が過半を出資する団体（以下「自治体等」という）の出資割合が二五%以上の会社法法人及び民法法人（複数の自治体による出資割合の合計が二五%以上の法人を含む）

(2) 出資割合が二五%未満であるものの財政的支援（補助金、貸付金、損失補償・債務保証）を受けている会社法法人及び民法法人

(3) 地方三公社

(4) 地方独立行政法人

なお、調査時期は平成二〇年三月三十一日現在である。調査結果の詳細については、同調査結果を参照されたい。

三 第三セクター等の概況

平成二一年三月三十一日現在の第三セクター等の総数は八、七二九法人で平成二〇年度調査時の八、八九九法人に比べ一七〇法人減少している。八、七二九法人のうち、社団法人、財団法人（特例民法法人を含む）は三、八六三法人で前年度の三、九七三法人に比べ一一〇法人減少、会社法法人は三、六七二法人で前年度の三、七一三法人に比べ四一法人減少、地方三公社は一、一五〇法人で前年度の一、一七五法人に比べ二五法人減少、地方独立行政法人は四四法人で前年度の三八法人に比べ六法人増加している。

〔表―1〕は、都道府県、指定都市、市区町村別における、(1)会社法法人及び民法法人の第三セクター等の法人、(2)地方三公社、(3)地方独立行政法人の設立状況を示したものである。

〔表―2〕は、平成一五年度以降の調査における法人数の推移を示したものである。

ちなみに、平成一四年当時が第三セクター等の総数が一〇、一五九法人で設立総数のピークであった。それ以降、第三セクター等は年々減少する傾向にある。このように、近年第三セクター等が減少してきた主な理由については、次のように推定される。

〔表一 1〕 第三セクター等の数 (平成21年 3 月31日現在)

区分	都道府県 (構成比)	指定都市 (構成比)	市区町村 (構成比)	計 (構成比)	(参考) 20年度 調査
第三セクター計	2,085 (23.9%)	590 (6.8%)	4,860 (55.7%)	7,535 (86.3%)	7,686
社団法人・ 財団法人	1,496 (17.1%)	331 (3.8%)	2,036 (23.3%)	3,863 (44.3%)	3,973
公益社団・ 財団法人	61 (0.7%)	4 (0.0%)	444 (5.1%)	509 (5.8%)	社団： 414 財団： 3,559
社団法人	4 (0.0%)	0 (0.0%)	33 (0.4%)	37 (0.4%)	
財団法人	57 (0.7%)	4 (0.0%)	411 (4.7%)	472 (5.4%)	
一般社団・ 財団法人	38 (0.4%)	3 (0.0%)	234 (2.7%)	275 (3.2%)	
社団法人	5 (0.1%)	0 (0.0%)	33 (0.4%)	38 (0.4%)	
財団法人	33 (0.4%)	3 (0.0%)	201 (2.3%)	237 (2.7%)	
特例民法 法人	1,397 (16.0%)	324 (3.7%)	1,358 (15.6%)	3,079 (35.3%)	
旧社団法人	234 (2.7%)	7 (0.1%)	88 (1.0%)	329 (3.8%)	
旧財団法人	1,163 (13.3%)	317 (3.6%)	1,270 (14.5%)	2,750 (31.5%)	
会社法法人	589 (6.7%)	259 (3.0%)	2,824 (32.4%)	3,672 (42.1%)	3,713
株式会社	587 (6.7%)	257 (2.9%)	2,533 (29.0%)	3,377 (38.7%)	3,404
その他会社 法法人	2 (0.0%)	2 (0.0%)	291 (3.3%)	295 (3.4%)	309
地方三公社	129 (1.5%)	31 (0.4%)	990 (11.3%)	1,150 (13.2%)	1,175
地方住宅供給 公社	45 (0.5%)	10 (0.1%)	0 (0.0%)	55 (0.6%)	57
地方道路公社	39 (0.4%)	3 (0.0%)	0 (0.0%)	42 (0.5%)	42
土地開発公社	45 (0.5%)	18 (0.2%)	990 (11.3%)	1,053 (12.1%)	1,076
地方独立行政法人	33 (0.4%)	7 (0.1%)	4 (0.0%)	44 (0.5%)	38
計	2,247 (25.7%)	628 (7.2%)	5,854 (67.1%)	8,729 (100.0%)	8,899

- (注) 1 「都道府県」「指定都市」「市区町村」とは、当該法人に対する主要な出資地方公共団体の区分を指す。
- 2 (参考)にある「20年度調査」のデータは、平成20年度に実施した「第三セクター等の状況に関する調査(平成20年3月31日現在)」におけるデータを指す。以下の表において同じ。

- (1) 市町村合併に伴い、特別法人である土地開発公社等の重複した法人や類似的業務を行っている法人の統廃合による。
- (2) 経営目的を達成したことに伴い、法人の統廃合による。
- (3) 組織の効率化、経営の合理化等のためによる。
- (4) 指定管理者制度の導入に伴って、指定管理者にNPO法人や民間企業等が指定されたことにより、法人が整理、統合されたことによる。
- (5) 経営危機や経営破綻等に伴い、法人の破産、特別清算等の法的整理がされたことによる。

〔表―3〕は、第三セクター等の業務分野別の設立状況を示したものである。第三セクター等の業務分野別の設立状況をみると、「地域・都市開発」分野の設立数が最も多く、次いで「農林水産」「観光・レジャー」の順になっている。ただし、「地域・都市開発」の設立数一、五四八法人の中には、「第三セクター」ではない、特別法人である土地開発公社一、〇五三公社が含まれている点に留意する必要がある。

〔表―4〕は、各業務分野の分類について示したものである。〔表―5〕は、第三セクター等に対する出資の状況について示したものである。第三セクター等に対する出資総額をみると六兆三、八七七億円であり、このうち自治体等の出資額は四兆二、五一五億円（六六・六％）に達している。

法人の区分別の出資額についてみると、公益社団法人・財団法人（特例民法法

〔表―2〕 法人数の推移

区分	平15年度調査	平16年度調査	平17年度調査	平18年度調査	平19年度調査	平20年度調査	平21年度調査
第三セクター計	8,457	8,357	8,217	7,973	7,775	7,686	7,535
社団法人・財団法人	4,636	4,534	4,390	4,183	4,051	3,973	3,863
会社法法人	3,821	3,823	3,827	3,790	3,724	3,713	3,672
地方三公社	1,654	1,590	1,392	1,227	1,205	1,175	1,150
地方独立行政法人				8	27	38	44
総計	10,111	9,947	9,609	9,208	9,007	8,899	8,729

（注） 地方独立行政法人は平成18年度調査から調査対象としている。

[表―3] 第三セクター等の業務分野

(平成21年3月31日現在)

業務分野	公益社 団法人	一般社 団法人	特例民 団法人 (旧社 団)	公益財 団法人	一般財 団法人	特例民 団法人 (旧財 団)	株式 会社	その他 会社法 法人	地方住 宅供給 公社	地方道 路公社	土地開 発公社	地方独 立行政 法人	合計	(参考) 20年度 調査
地域・都市開発	0	1	5	32	13	228	214	2	0	0	1,053	0	1,548	1,592
住宅・都市サービス	0	0	1	5	1	48	60	1	55	0	0	0	171	173
観光・レジャー	3	3	20	76	44	176	891	62	0	0	0	0	1,275	1,303
農林水産	25	20	248	62	32	251	524	168	0	0	0	0	1,330	1,352
商工	1	1	7	32	9	266	404	21	0	0	0	4	745	744
社会福祉・保健医療	3	3	5	37	20	370	18	1	0	0	0	6	463	483
生活衛生	0	0	6	11	7	181	81	10	0	0	0	0	296	303
運輸・道路	0	1	0	1	2	39	404	13	0	42	0	0	502	492
教育・文化	2	5	26	161	86	788	51	3	0	0	0	34	1,156	1,168
公害・自然環境保全	1	1	1	10	5	50	5	0	0	0	0	0	73	77
情報処理	1	0	1	0	1	5	88	1	0	0	0	0	97	107
国際交流	0	1	0	15	5	94	1	0	0	0	0	0	116	118
その他	1	2	9	30	12	254	636	13	0	0	0	0	957	987
計	37	38	329	472	237	2,750	3,377	295	55	42	1,053	44	8,729	8,899

(注) 端数処理により合計と内訳が一致しない場合がある (以下の表において同じ)。

人を含む、以下同様)については一兆二、九〇〇億円、会社法法人については三兆一、〇〇八億円となっている。このうち自治体等の出資額は、公益社団法人・財団法人については八、六八三億円(六七・三%)であり、会社法法人

については一兆三、八六二億円（四四・七％）となっている。

なお、民間等の出資額は、公益社団法人・財団法人については四、二一七億円、会社法人については一兆七、一四五億円となっている。

ちなみに、前年度の平成二〇年一二月

〔表一4〕 業務分野の分類

業務分野	分 類
地域・都市開発	①土地開発等の業務を行う開発公社・開発財団、②住宅団地・工業団地造成事業等を行う法人、③土地区画整理協会、④公園協会、⑤ステーションビル、⑥土木工事の設計監理業務を行う法人、⑦都市計画の調査を行う法人 等
住宅・都市サービス	①住宅サービス公社、②住宅協会、③建築士協会、④建築技術センター、⑤ガス供給会社、⑥熱供給公社 等
観光・レジャー	①観光開発公社、②観光物産振興公社、③観光振興公社、④観光バス会社、⑤レジャー施設の管理運営を行う法人 等
農林水産	①農地保有合理化法人、②農産物安定基金協会、③造林公社、④畜産公社、⑤漁業公社、⑥家畜畜産物衛生指導協会、⑦牛乳検査協会、⑧農業後継者育成協会、⑨緑化センター、⑩農業（林業・漁業）信用基金協会、⑪林業従事者退職金共済基金、⑫水産公害対策基金、⑬第一次産業活用村、⑭ワイン製造会社、⑮農林水産関係の特産品の製造・販売・宣伝等を行う法人、⑯農産物・畜産物・水産物の流通業務を行う法人 等
商工	①中小企業振興公社、②地場産業振興センター、③高度技術振興財団（テクノポリス開発機構等）、④工業技術振興協会、⑤中小企業情報センター、⑥コンベンションビュロー、⑦中小企業会館、⑧産業展示館、⑨工業材料分析センター、⑩産業振興基金、⑪国際貿易センター、⑫特産品の製造・販売・宣伝等を行う法人（農林水産関係の特産品に関するものを除く） 等
社会福祉・保健医療	①国民年金福祉協会（国民年金保養センターの受託運営）、②大規模年金保養基地の受託運営を行う法人、③勤労者いこいの村の管理運営を行う法人、④環境衛生指導センター、⑤長寿社会振興財団、⑥高齢者問題研究協会、⑦高齢者問題研究所、⑧アイバンク・腎バンク、⑨社会福祉基金、⑩交通事故被災者援護協会、⑪検診センター、⑫救急医療情報センター、⑬医学総合研究所、⑭民間社会福祉施設職員共済財団、⑮シルバー人材センター、⑯労働者福祉協会 等
生活衛生	①水道サービス協会、②下水道公社、③一般廃棄物（ゴミ、し尿等）及び産業廃棄物の処理を行う法人、④ゴミの減量・リサイクルの推進を行う法人 等
運輸・道路	①フェリーふ頭公社、②高速道路協会、③空港ターミナルビル、④鉄道、⑤モノレール、⑥流通ターミナル、⑦駐車場公社 等
教育・文化	①埋蔵文化財センター、②私学振興協会、③育英奨学会、④体育協会、⑤生涯学習協会、⑥交響楽団、⑦市民会館等の管理等を行う法人 等
公害・自然環境保全	①公害防止協会、②自然保護財団、③緑の基金 等
情報処理	①電子計算機センター、②流通業務サービス協会 等
国際交流	①国際交流協会、②国際交流基金 等
その他	①庁舎・職員会館の管理を行う法人、②行政情報センター、③消防協会、④暴力団追放県民センター、⑤テレビ放送会社（ケーブルテレビ会社を含む）、⑥シンクタンク（都市計画等特定の目的・業務を持つものを除く） 等

〔表一 5〕 第三セクター等に対する出資の状況

(単位：百万円)

法人区分	主な 出資団体	出資総額	地方公共 団体等出 資額	民間等 出資額	地方公 共団体 等出資 割合	法人 数	1法人 当たり 平均出 資総額	1法人 当たり 平均地 方公共 団体等 出資額	
		(A)	(B)		(B/A)	(C)	(A/C)	(B/C)	
第三セク ター	都道府県	2,725,813	1,506,553	1,219,260	55.3%	2,085	1,307	723	
	指定都市	823,728	381,739	441,989	46.3%	590	1,396	647	
	市区町村	841,207	366,248	474,959	43.5%	4,860	173	75	
	(小計)	4,390,748	2,254,540	2,136,207	51.3%	7,535	583	299	
	社団法人 財団法人	都道府県	959,778	605,323	354,455	63.1%	1,496	642	405
		指定都市	103,489	78,195	25,294	75.6%	331	313	236
		市区町村	226,709	184,776	41,933	81.5%	2,036	111	91
		(小計)	1,289,976	868,294	421,682	67.3%	3,863	334	225
	会社法 法人	都道府県	1,766,035	901,231	864,804	51.0%	589	2,998	1,530
		指定都市	720,239	303,544	416,695	42.1%	259	2,781	1,172
		市区町村	614,498	181,471	433,027	29.5%	2,824	218	64
		(小計)	3,100,772	1,386,246	1,714,526	44.7%	3,672	844	378
地方三公社	都道府県	1,092,200	1,092,200	0	100.0%	129	8,467	8,467	
	指定都市	54,075	54,075	0	100.0%	31	1,744	1,744	
	市区町村	7,341	7,341	0	100.0%	990	7	7	
	(小計)	1,153,616	1,153,616	0	100.0%	1,150	1,003	1,003	
地方独立 行政法人	都道府県	607,502	607,502	0	100.0%	33	18,409	18,409	
	指定都市	224,022	224,022	0	100.0%	7	32,003	32,003	
	市区町村	11,786	11,786	0	100.0%	4	2,946	2,946	
	(小計)	843,309	843,309	0	100.0%	44	19,166	19,166	
総計	都道府県	4,425,515	3,206,255	1,219,260	72.4%	2,247	1,970	1,427	
	指定都市	1,101,825	659,836	441,989	59.9%	628	1,754	1,051	
	市区町村	860,333	385,374	474,959	44.8%	5,854	147	66	
	総計	6,387,673	4,251,465	2,136,207	66.6%	8,729	732	487	
(参考) 20年度調査	都道府県	4,275,975	3,013,916	1,262,059	70.5%	2,286	1,871	1,318	
	指定都市	1,113,895	664,663	449,232	59.7%	614	1,814	1,083	
	市区町村	878,437	386,518	491,919	44.0%	5,999	146	64	
	計	6,268,307	4,065,097	2,203,210	64.9%	8,899	704	457	

一日現在における第三セクター等に対する出資総額をみると六兆二、六八三億円であり、このうち自治体等の出資額は四兆六五一億円（六四・九％）に達している。法人区分別の出資額をみると、公益社団法人・財団法人については一兆三、二〇一億円であり、会社法法人については三兆六七四億円となっている。このうち自治体等の出資額は、公益社団法人・財団法人については八、八七四億円（六七・二％）となっており、会社法法人については一兆三、〇七九億円（四二・五％）となっている。

なお、民間等の出資額については、公益社団法人・財団法人は四、三二七億円となっており、会社法法人は一兆七、七〇五億円となっている。

二 旧自治省通知「第三セクターの指針」及び参議院「第三セクターに関する」審議

一 旧自治省「第三セクターに関する指針」について

（一）「指針」通達の背景

一九九九年五月二〇日、旧自治大臣官房総務審議官より、「第三セクターに関する指針について」と題する、いわゆる第三セクターの設立運営に関する指導指針が各都道府県知事・各指定都市市長宛てに通達され、同時に各都道府県内の各市町村に対しても、この指針の周知徹底が要請された。近年、第三セクターへの公務員派遣、公的支援・補助などに対して、住民監査請求、住民訴訟が各地で提起されている。また、第三セクターの経営破綻に際し巨額な債務が突然明らかになるなど、自治体の行財政運営上看過できない問題が表面化してきた。

このような事態を重視した旧自治省においては、第三セクターの設立運営の留意点、公的支援方法の留意点、経営情報等情報開示のあり方、経営診断方法、運営の指導監督の留意点、第三セクターに対する自治体の対応のあり方など、自治体と第三セクターの両者間の健全な関係を維持・発展するため、具体的に実効性のある指導指針作成の必要

性に迫られていた。

指針の作成に当たっては、平成一〇年八月、旧自治大臣官房地域政策室に「第三セクターに関する研究会」（委員には第三セクター研究学会会長・中央大学経済学部金田昌司教授等が委嘱される）が設置、種々議論され、『地方公共団体等への第三セクターの関わりのある方に関する報告書』（平成一一年三月）にまとめられた。

この報告書を基礎に、旧自治省の「第三セクターに関する指針」が作成された。この『報告書』と「指針」の内容に關しての対比などについては紙幅の關係で省略する。拙著を参照されたい。⁽¹⁾

一方、この研究会の発足に先立ち、平成一〇年五月に、旧自治省関連の公益法人である財自治総合センターに第三セクターの経営実態問題に造詣の深い大学関係者、財務、会計、法律の各分野の実務関係者を中心に、具体的な問題の把握、また解決方法、経営診断指標など実務的専門的な観点より、第三セクターの設立・運営・経営診断方法などを検討するため、「第三セクターに関する検討委員会」が設置され、種々の観点より議論検討され、『第三セクターに関する調査研究報告書』にとりまとめられた。筆者は、第三セクター研究会の関係者とともに、この検討委員会の委員を委嘱された。

他方、平成一〇年八月には、当時の立法院参議院事務局「地方行政・警察委員会調査室」を中心に、関係五調査室合同による「第三セクター研究委員会」が設置され、立法院の調査室の問題意識と今後の立法化の視点より、第三セクター問題が議論・検討された。筆者は、この委員会の座長を委嘱された。

このように、行政府のみならず立法府関係機関でも、地方分権推進に際して地方公社・第三セクター問題は、看過することができない緊喫の重要問題であると強く認識され、研究会や調査委員会などが設置されたわけである。⁽²⁾ 指針の主な事項は、次のような内容である。

(二) 「指針」の主な事項

一般的留意事項には、指針で対象とされた第三セクター法人、法人の経営赤字の改善と法人に対する指導監督の強化、法人の組織機構の改善と法人の統廃合、自治体の第三セクターへの支援のあり方の見直しが示される。設立時の留意事項には、(1)事前の十分な検討と第三セクター方式が活用される事業領域、第三セクターの事業類型化、第三セクター事業の設立と行政目的の明確化、第三セクター方式設立に際し、他の事業手法との比較衡量、行政補完型第三セクターの設立に際しての基本的な対応、公民協調型第三セクターの設立に際しての基本的な対応、経営採算性が低い事業分野における公的支援方法の検討、出資比率に応じた経営責任の明確化、また(2)公的支援のあり方は、公的支援のあり方の事前の検討、事業開始時における適切な資本金額の確保、プロジェクト・ファイナンス方式に着目した資金調達方式、私人の立場による「債務保証」「損失補償」などの回避、(3)事業運営等は、独立法人の経営者の職務権限と責任の明確化、民間人等の積極的な人材登用、(4)議会等に対する事前説明と情報の開示は、議会に対する事業の経営見通し、自治体の対応措置の事前説明、住民に対する事業の事前説明と理解の要請が示された。運営の指導監督などの留意事項には、(1)経営の定期的な点検評価は、関係部局の担当者による経営点検評価の必要性、経営診断指標に基づく経営評価と事業評価による事業目的の点検評価、複数の自治体出資の第三セクターの経営点検評価の必要性、(2)経営の予備的診断、(3)議会や住民への情報開示は、出資比率による議会への報告義務、監査委員による監査・外部監査制度の導入、法人の経営状態の公告と情報開示の在り方が示された。経営悪化時の対応の留意事項には、(1)経営悪化時における速やかな対応は経営悪化原因の検証と経営改善策の検討、総合的な判断による事業存続の適否の検討、(2)経営改善により第三セクター方式を存続させる場合の留意点は、経営改善による法人存続に際する留意点、行政補完型第三セクター等の法人存続に際する留意点、事業存続のための広範な検討、(3)第三セクター方式を断念する場合の留意点は、第三セクター方式を断念する場合の法的な手続きの検討、債権債務の整理と自治体の過度なりスク分担の回避が示された。

この指針で特筆すべき点は、経営診断のプロセスとして株式会社を対象に経営診断方法の例として「経営の予備的診断の参考例」が例示されたことである。具体的な検討方法・検討プロセスが例示された点は、画期的であると高く評価できる。ただし、民法法人の経営診断のプロセスは例示されていないため、民法法人関係者はこの経営診断方法に準拠して法人の経営実態に即した経営診断プロセスを早急に作成する必要がある。

(三) 「指針」で示された特筆すべき点

指針に示された特筆すべき点としては、次のような諸点があげられる。詳細については省略する。

- (1) 「経営の予備的診断の参考例」の提示
- (2) 法人の経営赤字の改善と法人に対する指導監督の強化
- (3) 法人の組織機構の改善と法人の統廃合
- (4) 自治体の第三セクターへの支援のあり方の見直し
- (5) 第三セクターの情報開示
- (6) 第三セクター方式が活用される事業領域
- (7) 設立に当たったの留意事項
- (8) 運営の指導監督等に当たったの留意事項
- (9) 経営悪化時の対応に当たったの留意事項

二 地方公社・第三セクターをめぐる立法府の動向

(一) 地方行政・警察委員会調査室「第三セクター研究会」の設置

伊原江太郎参議院事務局「国土交通・環境調査室」首席調査員（講演当時は「地方行政・警察委員会調査室」首席調査員）は、第三セクター研究学会のシンポジウムで「地方公社・第三セクターをめぐる立法府の動向」と題し、立法

府、とりわけ参議院における第三セクターに関する関心や問題意識などについて、「地方行政・警察委員会調査室」を中心に、関連五調査室の合同で調査研究委員会が設置されたことを踏まえ、この調査委員会の議論と報告書を中心に多角的な観点より講演された。講演内容は、(1)参議院事務局「地方行政・警察委員会調査室」における「地方公社・第三セクター研究会」設立意義、(2)地方公社・第三セクターの調査研究会の検討事項、(3)地方公社・第三セクターの設立運営のあり方、(4)地方公社・第三セクター問題をめぐる立法府の動向——第一二三回国会以降の参議院の議論——である。⁽³⁾

「地方公社・第三セクター研究会」が、参議院事務局地方行政・警察委員会調査室に設置された意義・目的・背景については、次のように説明されている。

「その数も全国で一万弱を数える地方公社・第三セクターは、活力ある地域社会の形成に重要な役割を果す機関としてその業務も地域交通・地域開発、教育・文化関係、健康・福祉、農林水産関係、観光・レジャー関係など多岐にわたっている。しかし、バブル経済崩壊後の社会経済情勢の変化に伴い、多くのものが経営不振に陥っているばかりか、そのツケが地方財政に大きな負担となっている。巨額の赤字対策とその補填方法・経営方針等を含む経営責任問題等が顕在化し始め、地方公社・第三セクターに関する事業見通し、議会への情報提供、監査の充実、経営努力の推進等が提言されているが、多くの場合、地方自治体による利子補給、出資金の増加策等に追われ、その手法も限界に至っている。参議院においても、地方公社・第三セクター問題について、これまで多くの質疑が展開されていると共に、地方分権推進委員会の勧告における地方公社の在り方の問題が指摘され、また自治省においても同問題の検討に着手していること等から、立法府事務局サイドにおいても、今後も、自主的な地域づくりの推進を目指す上で不可欠とされる地方公社・第三セクターの実情の把握を行い、その在り方について論点整理をすることが急務である」。

このような背景のもとに、座長の筆者を中心に、第三セクター研究学会及び(株)地域計画研究所の関係者など、専門

家チームによる調査研究が実施されたわけである。

(二) 「第三セクター研究会」の調査研究報告書の概要

『調査研究報告書』の主な内容は、次のとおりである。⁽⁴⁾

調査・分析編1《現状分析 問題点・課題の分析 今後の在り方》では、(1)地方公社と第三セクターの関連性、(2)第三セクターの事業分野と業務形態の類型化、(3)第三セクターの設立運営の問題点と課題、(4)第三セクターの成功事例・成功要因と失敗事例・失敗要因、(5)経営危機・経営破綻した第三セクターとその対応措置、(6)公共と民間の新たな事業連携方式のあり方の方向、調査・分析編2《公社・第三セクター等の主な事例とその要因分析》では、(1)地域振興・地域活性化を推進する公社・第三セクターの事例(道の駅・茶の加工工場・ハム加工工場等の運営、温泉保養館・ゴルフ場等の運営、コテージ・バンガロー・野外音楽堂等)、(2)交通・情報通信準備に関連した公社・第三セクターの事例(地方鉄道、情報開発センター)、(3)国土・環境整備に関連した公社・第三セクターの事例(観光物産センター、市街地再開発ビルの建設・管理)、調査・分析編3《公社・第三セクター等の主な事例とその要因分析》では、(1)社会福祉施設整備に関連した公社・第三セクター等の事例(特別養護老人ホーム)、(2)介護保険導入に対する自治体等の対応事例(農山村、地方都市、大都市)、(3)教育・文化施設整備に関連した公社・第三セクターの事例(コミュニティプラザ、複合施設1…温泉・温水プール・デークアセンター等、複合施設2…図書館・文化ホール・健康増進診断ルーム等)、調査資料編1《県における第三セクターの経営実態調査》では、(1)第三セクターの経営実態調査の概要、(2)自治体からみた第三セクターの評価、(3)商工会議所・商工会からみた第三セクターの評価、(4)農協からみた第三セクターの評価、(5)経済同友会会員企業からみた第三セクターの評価、(6)芸術・文化団体(地域住民)からみた第三セクターの評価、調査資料編2《内外の法政策等》では、(1)イギリスのPFI法の概要と特徴、(2)フランスの第三セクターの概要、(3)地域活性化等を支援する法律の概要、(4)わが国のNPO法の概要、(5)わが国のPFI法案の概要など、多岐にわたる内

容である。

（三）第三セクター問題をめぐる立法府の動向——第一二三回国会以降の審議

第一二三国会以降の参議院の各委員会において、地方公社・第三セクターに関して審議されてきた。詳細については省略する。

これら委員会の質疑を通して第三セクター問題の背景を探れば、そもそも地方公社・第三セクターによる事業方式を推進する際には、法人の設立企画段階から運営管理のあり方、円滑な事業支援方法のあり方、経営危機に直面した際の破綻処理方法など、それぞれのプロセスごとに基本的に検討しなければならない重要な事項がいくつかあるが、実際にはこれらの諸点が必ずしも事前に十分に検討されないケースが多い。地方公務員を第三セクターに派遣する「職員派遣問題」や第三セクターに対する「補助金支出問題や債務補償問題」がある。

経営破綻に際し債務処理策の一環として支出された支出金（補助金）の根拠は、行政の裁量権を越えるものであるとの見解から、前首長に支出金相当額を返還するように命じる地裁判決が出された公金支出問題の例は、多くの自治体関係者や第三セクター関係者に強い衝撃を与えた補助金返還訴訟問題として記憶に新しい。これらの諸問題は、現行の地方自治法や地方公務員法などの法体系下では、第三セクターがこのように大きな位置を占めるとは当初の段階では予期されていなかったことに加え、十分な法整備がなされないうちに現実の地方公社・第三セクター事業が先行してきたために、処々の矛盾点などが生じたことに起因するものも多々ある。

（四）参議院事務局調査室における認識

法制度の不備やその矛盾などが、第三セクター問題をさらに複雑にしている所以である。第三セクターの今後の方向けとそのあり方を踏まえ、法律上の位置づけについて明らかにしなければならない時期にきている。第三セクター問題は、地域社会において基本的な「地域住民」「企業」「行政」の三者のあり方の問題として問われている。地域

社会が変貌する中で、第三セクターを今後どのように位置づけていくのか。第三セクターの機能や役割などについて、理論・実証研究、実態・事例研究など、広範な多角的な観点より研究調査が急務の課題である。

それらの研究努力が成果を上げるための大前提として、第三セクターの実態調査の早期実施が不可欠である。具体的には、政府が調査要領等を作成し都道府県ごとに悉皆調査を依頼し集計して、健全経営の法人、収支均衡状況にある法人、若干の赤字状態ではあるが地域にとって必要である法人、自治体の支援（補助金等の支出）が必要な法人、経営危機状態のため抜本的対応を図る必要のある法人、経営破綻状態のため解散や民事再生法の適用など破綻処理をする必要のある法人など、早急にその実態を把握して対策に着手する必要がある、と参議院事務局調査室では認識されている。

(五) 第三セクターの法制化問題

今日、閉塞状況が強く認識される社会経済環境の中で、自治体の行財政運営において、公共事業の効率的な推進の観点より、PFI事業の推進が期待されている。また、地域社会の蘇生・活性化対策としてNPO法人の活躍が期待されている。PFI、NPOのいずれについても、その実態はさておき、今後の活躍期待を込めて法制度化されたことは周知のとおりである。

一方、第三セクターに関しては、旧自治省においてはたびたび特別法などの法制化が種々の観点より検討されてはきたが、今日に至るまで法的な位置づけとその役割については明確にされていない。第三セクターは、ややもすると、旧自治省の「第三セクターに関する指針」にもみられるように、厄介もの扱いされている傾向がある。経営危機・経営破綻する第三セクターが多くなると巷間いわれているが、依然、第三セクター方式による法人の設立が実態としてある。市民の参画を得て、広い意味における第三セクター方式、いわゆる「市民」「企業」「自治体」など公民連携・公民協働の「ジョイントセクター」方式による、まちづくり会社や地域産業振興公社などが設立される可能性はます

ます高くなる。

実際には、多種多様な事業やサービスを提供している第三セクターを一義的に捉え法制化することは困難であろうが、NPO法人やPFI事業に比べ多数存在する第三セクターの対応をせずに放置すると、問題がますますこじれることになる。

したがって、「国の機関の独立行政法人」の議論と同様に、自治体の行財政運営においても、「自治体の独立行政法人」として第三セクター（自治体出資法人）を捉え、第三セクターの位置づけやそのあり方、また経営危機・経営破綻に対する対応措置などに関する法整備を行うことが緊喫の課題である。

三 「第三セクターの指針」作成等における筆者の関わり

前述した「第三セクターに関する指針について」の作成に当たっては、平成一〇年八月、旧自治大臣官房地域政策室に「第三セクターに関する研究会」（委員には当時の第三セクター研究学会会長・中央大学経済学部金田昌司教授等が委嘱された）が設置され、大所高所から種々議論され、『地方公共団体等の第三セクターへの関わりのあり方に関する報告書』（平成一一年三月）にまとめられた。この報告書を踏まえ、旧自治大臣官房地域政策室が中心となり「第三セクターに関する指針」が作成された。

これは、地方公共団体財政健全化法の法律の作成過程において、研究会が設置され、種々議論されたことを踏まえ、その後法案作成がなされた経過と同様の手法である。

一方、この研究会の発足に先立ち、平成一〇年五月に、旧自治省関連団体の（財）自治総合センターに第三セクターの経営実態問題に造詣の深い大学関係者、財務、会計、法律の各分野の実務関係者を中心に、具体的な問題点の把握、また解決方法、経営診断指標など実務的専門的な観点より、第三セクターの設立・運営・経営診断方法などを検討するため、「第三セクターに関する検討委員会」が設置され、種々の観点より議論検討され、『第三セクターに関する調

査研究報告書』にとりまとめられた。筆者は、第三セクター研究学会の関係者とともに、この検討委員会の委員を委嘱された。

他方、平成一〇年八月には、当時の立法府参議院事務局「地方行政・警察委員会調査室」（現総務委員会調査室）を中心に、関係五調査室合同による「第三セクター研究委員会」が設置され、立法府の調査室の問題意識と今後の立法化の視点より、第三セクター問題が議論・検討された。筆者は、この委員会の座長を委嘱された。

このように、行政府のみならず立法府関係機関でも、地方分権推進に際して地方公社・第三セクター問題は、看過することができない緊喫の重要問題であると強く認識され、研究会や調査委員会などが設置されたわけである。

これら指針の内容や参議院事務局の調査報告書『第三セクターに関する調査研究報告書』の概要等については、前掲・注（１）書に詳解しているので、参照されたい。

ちなみに、自治省内に設置された研究会では、大所高所から第三セクターのあり方や自治体との関わり方などに関して議論するということから、筆者が参加した（財）自治総合センター「第三セクターに関する検討委員会」は、もう少し詳細な実務的、実態レベルの議論をしたいということで、筆者ら第三セクター研究学会の弁護士、公認会計士等の会員等が委員として参加したという経緯がある。

委員会の議論の中で、政府系金融機関の担当者に対し、弁護士から、第三セクターに対して融資をする際の銀行側の対応について、大要、次のような内容の質問が出された。融資の際には、債務保証や損失補償契約などに関する文書を作成するのか、またその場合、自治体の首長等に対するものなのかあるいは首長個人のものなのか、またこれらの文書を盾にとって法廷争議までもやる予定であるのかなど極めて厳しい質問であった。この政府系金融機関の担当者によれば、第三セクターに出資した後に、金融機関側としてはこの融資あるいは債務保証に関して首長からその旨の一札を取って融資を実行している。現段階ではその念書等を盾に法廷論争までもつれ込んだ事例はないとの説明で

あった。

筆者の経験によれば、その後、この政府系金融機関が出融資をしたある神奈川県の自治体では、金融機関からの融資の返済が滞っている。融資額を一括返済せよという内容の文書が政府系金融機関総裁名できている。どのように対応したらよいのかと、委員であった弁護士に相談があり、筆者も相談を受けたことがあった。

筆者については、当初段階での相談だけであったのでその後どのように対処したのかなどについては知らない。弁護士は依頼者の守秘義務があることなどから確認はしていない。このような事態が数年前からあったわけである。

このように、地方公共団体財政健全化法においては、特に地方公社・第三セクター等にいたるまでが自治体の行財政運営執行の責任範囲であると明確化されたことが大きなポイントであるといえる。この公社等の経営が赤字経営か黒字経営かということにとどまらず、将来どれだけ負担しなければならない事態が発生するのかということについて、自治体における将来の財政負担が問題視されたわけである。

四 旧自治省「第三セクターに関する指針の改定」

平成一五年一二月一二日、総務省自治財政局長より、「第三セクターに関する指針の改定について」と題する通知が、各都道府県知事及び各指定都市市長宛てに発出された。

大要すると、次のような内容の文書である。⁽⁵⁾

政府においては、経済社会の構造改革推進に向け、不良債権問題の解決、企業及び産業の再生、規制改革の推進等各般の取組みが進められており、加えて、国及び地方公共団体においても、財政状況の一段の悪化等その取り巻く状況は大きく変化してきている。

一方、第三セクターを取り巻く状況もバブル崩壊後経済環境が変化する中で、経営が深刻化するなど一段と厳しさを増しており、自治体においては、このような社会経済情勢の変化等に的確に対応し、関係する第三セクターについ

て、その運営改善等に積極的に取り組むことが求められている。

第三セクターの活用に当たっては、指定管理者制度の創設等も踏まえ、他の手法で行う場合との比較も行いつつ、当該第三セクターの意義、費用対効果、収支の見通し、関与のあり方等について絶えず検証するとともに、第三セクター方式のメリットが十分に発揮されるよう、民間の資本や人材の参画を促進する等その経営ノウハウを積極的に活用する必要がある。

また、第三セクターの経営悪化は設立団体の財政運営に大きな影響を及ぼすケースもありうることから、自治体は第三セクターの健全な運営の確保に万全を期し、もって住民の信頼に応えていくことが不可欠であり、点検評価の結果を踏まえつつ、必要に応じて、事業の見直し、廃止、民間譲渡、完全民営化等を行うことが望まれる。また、経営悪化が深刻化し第三セクターの存続が危ぶまれる場合には、問題解決を先送りすることなく、法的整理を含め抜本的な対応を行う必要がある。

これらの諸点を踏まえて、今般、第三セクターに関する指針を改定することとしたので、各自治体は、指針の内容に十分留意の上、適切な対処をしてもらいたい。

そして、この通知を受けて改定された第三セクターに関する指針は、大要、次のようなものであったが、本稿では、項目のみで詳細は省略する。

第一 一般的留意事項

第二 第三セクター方式を選択するに当たっての留意事項

- 1 事前の十分な検討
- 2 公的支援のあり方
- 3 運営体制

4 議会への説明と住民への情報公開

第三 運営の指導監督等に当たつての留意事項

1 監査（外部の専門家を活用する等監査体制を強化）

2 定期的な点検評価

3 議会への説明と住民への情報公開

第四 経営悪化時の対応に当たつての留意事項

1 経営悪化時における速やかな対応

2 経営改善を実施する場合の留意点

3 経営改善が極めて困難とされる場合の留意点

（1）拙著『都市・地域政策と公民連携・協働——PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第三セクターの研究』（地域計画研究所、平成一四年三月）三〇九頁。

（2）「第三セクターに関する指針」（旧自治省）と題して、各都道府県知事、各指定都市市長宛てに出された平成一一年五月二〇日の通知。

（3）前掲・注（1）書三一六—三二〇頁。

（4）前掲・注（1）書三一七—三二八頁。

（5）総務省自治財政局長より、「第三セクターに関する指針の改定について」と題して、各都道府県知事、各指定都市市長宛てに出された平成一五年一二月一二日の通知。