HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	いわゆる第三セクターに関する行政法学的考察（２）
Author(s)	石, 龍潭
Citation	北大法学論集, 55(4), 279-316
Issue Date	2004-11-29
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15316
Type	departmental bulletin paper
File Information	55(4)_p279-316.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

いわゆる第三セクターに関する行政法学的考察（二）

石龍潭

目次

序論
第一章　いわゆる第三セクターの概念
　第一節　概観
　第二節　概念の由来と変容

第三節　類似概念との比較
第四節　試論―第三セクターの概念を行政法学上いかに構成すべきか（以上第五四巻第六号）
第二章　第三セクターの実態
第一節　設立状況
第二節　第三セクターの実態―事例分析
第三節　まとめ（以上本号）
第三章　第三セクターに関する法的考察
おわりに

第二章　第三セクターの実態

第一節　設立状況

一　全国の場合

（一）設立数

政府による第三セクターに関する全国的な調査としては、総務省（旧自治省）が三年ごとに行っている「地方公社等に関する調査」が最も権威のあるものと思われる。これまで第三セクターに関する研究の多数はこの調査の結果に基づいて行われてきた。便宜上本論文においても二〇〇二年一月一日時点のデータをまとめて編纂された『最新地方公社総覧二〇〇二』をベースにする。

表①地方公社の年次別設立数（2002年１月１日現在）

形態 / 年次	民法法人		商法法人		地方住宅供給公社	地方道路公社	土地開発公社	合計
	財団法人	社団法人	株式会社	有限公社				
s47まで	630	223	519	11	55	23	142	1,603
48	94	25	42	1	0	2	711	875
49	85	32	23	0	0	3	324	467
50	68	16	23	1	1	2	48	159
51	86	12	17	2	0	1	19	137
52	75	7	30	1	0	1	13	127
53	95	9	41	1	0	0	14	160
54	98	8	40	0	0	0	19	165
55	96	10	50	1	0	0	13	170
56	124	12	42	1	0	1	22	202
57	149	6	43	2	0	0	18	218
58	114	10	45	2	0	1	23	195
59	132	7	58	4	0	0	15	216
60	120	8	84	1	0	1	17	231
61	134	10	101	6	0	0	16	267
62	126	8	121	5	0	0	19	279
63	157	8	177	3	0	1	29	375
平成元年	189	13	167	11	0	0	21	401
2	203	8	165	12	0	3	14	405
3	222	7	162	2	0	0	15	408
4	243	12	177	12	0	1	22	467
5	185	12	159	21	0	1	11	389
6	190	11	159	19	0	1	14	394
7	156	9	159	21	0	0	11	356
8	159	9	181	25	1	0	1	376
9	97	6	162	21	0	1	6	293
10	71	4	144	29	0	0	3	251
11	62	7	135	21	0	0	0	225
12	50	6	118	26	0	0	1	201
13	33	11	78	23	0	0	2	147
合計	4,243	526	3,422	285	57	43	1,583	10,159

出所：地域企業経営研究会編『最新地方公社総覧2002』（ぎょうせい、2003年）５頁。

それによると、全国の地方公社数は二〇〇二年一月一日現在一〇、一五九社であり（表①参照）、都道府県の出資・出捐に係る地方公社は二、七〇九、指定都市の出資・出捐に係る公社は五八八、市区町村の出資・出捐に係る公社は六、八六二となっている。(1)

（二）設立概況

地方公社の設立された年次を見ると、「公有地の拡大の推進に関する法律」の施行によって土地開発公社が多く設立された一九七三年から一九七四年までの二年間が最も多く、次いで、一九九二年を中心とする数年間が多くなっている。地方公社の種類をその業務分野で見ると、「地域開発・都市開発関係」二、一九七社（全公社の二一・六％）が最も多く、次いで「観光・レジャー関係」一、四八四社（同一四・六％）、「農林水産関係」一、四四二社（同一四・二％）の順になっている。法人形態から見ると、民法法人が四、七六九社（全公社の四六・九％）と最も多く、次いで商法法人三、七〇七社（同三六・五％）、特別法人一、六八三社（同一六・六％）となっており、民法法人と商法法人で全体の八割以上を占めている。地方公社に対する出資の状況をみると、資本金の総額は五兆三、八四七億円であり、このうち、地方公共団体からの出資の総額は三兆一、〇八七億円となっている。地方公社の役員数は、一二五、九四〇人となっており、役員の出身別では、地方公共団体退職者が六、五五〇人（五・一％）、地方公共団体出向者が二八、七四八人（二一・八％）、その他の役員が九〇、六四二人（七二・〇％）となっている。また、職員二五六、三〇三人の内訳を出身別に見ると、地方公共団体退職者が一四、七五七人（五・八％）、地方公共団体出向者が三六、三五四人（一四・二％）、その他の職員が二〇五、一九二人（八〇・〇％）となっている。地方公社の統廃合の状況を見ると、一九九九年度から二〇〇一年度までの三年間に、廃止が二八七社、統合が一四八件（統合前三三〇社、統合後一四八社）となっている。廃止の理由について、①事業目的の達成、②経営難、③類似の事業を行うものの存在等、統合の理由について、①組織の効率化及び経営

の合理化、②事業の類似性等がそれぞれ挙げられている。[2]

二　北海道の場合

（一）北海道全体

北海道地区全体の地方公社数は二〇〇二年一月一日現在六六社（北海道八三、札幌市五一、市区町村五三二）であり、数の点では全国一となっている。第二位の大阪府（三七三社）のほぼ二倍、一番少ない山梨県（九〇社）の七倍に相当し、全国的にも突出している。設立された年次を見ると、一九六六年までに三二社、一九六七年から一九七二年にかけて平均して毎年五社前後が設立された。一九七三年に至っては、「公有地の拡大の推進に関する法律」の施行に伴い一二〇社が設立されて断然と多く、全国と同様の特徴が見られる。一九七五年代から二〇〇一年までの間は大体毎年一二社前後が設立された。事業分野別でみると、地域開発・都市開発関係（一七九社）、観光・レジャー関係（一三六社）と農林水産関係（九六社）が最も多くを占めている。北海道の地域色が強く反映されていると思われる。法人形態を見ると、民法法人が一六〇、商法法人が三五九、いわゆる地方三公社が一四七である[3]（表②参照）。

（二）札幌市

札幌市は、市民生活に関連の深いサービスを公共性を保ちながら民間のノウハウを活用して柔軟に運営する目的で「出資団体」[4]を設立し、その運営に関与してきている。二〇〇二年一月一日現在、札幌市が主導的に設立・運営しているいわゆる「出資団体」は五一社がある。そのうち、二五％以上出資のものは三一、二五％未満のものは二〇である。民法法人形態の公益法人は二四社であり、商法上の株式会社形態のものは二六社、その他の形態は一社となっている。[5]

表②北海道における第三セクターの設立状況（2002年1月1日現在）

区　分	北海道		札幌市		市町村		計
	25%以上	25%未満	25%以上	25%未満	25%以上	25%未満	
地域開発・都市開発関係	7	0	2	2	166	2	179
住宅・都市サービス関係	4	0	3	1	7	6	21
観光・レジャー関係	0	0	2	2	123	9	136
農林水産関係	11	8	0	2	62	13	96
商工関係	5	1	4	2	20	2	32
社会福祉・保険医療関係	10	3	3	1	9	1	27
生活衛生関係	1	0	4	1	14	1	21
運輸・道路関係	5	2	4	3	17	3	30
教育・文化関係	10	4	5	0	27	4	50
公害・自然保全関係	1	0	0	0	4	0	5
情報処理関係	0	4	0	0	4	6	14
国際交流関係	1	0	1	0	2	0	4
その他	7	2	3	6	25	5	48
小計	62	21	31	20	480	52	666
合計	83		51		532		666

出所：地域企業経営研究会編『最新地方公社総覧2002』（ぎょうせい、2003年）66－72頁の表により作成

（1）地域企業経営研究会編『最新地方公社総覧二〇〇二』（ぎょうせい、二〇〇三年）二頁（以下「総覧」と引用）。

（2）前掲・総覧四－四一頁。

（3）前掲・総覧。データは全て同書五六－七九頁の表により整理析出したものである。

（4）札幌市においては、一般に第三セクターと呼ばずに、「出資団体」か「指定団体」と呼ばれているようである。しかし、いわゆる「出資団体」や「指定団体」の中身は第三セクターのそれと殆ど変わらないようであり、ほぼ同義に使われていると思われる。日本では地方公共団体によって第三セクターを「外郭団体」と呼んだり、「出資法人」と呼んだりして呼び方がまちまちである。例えば東京都と神戸市では第三セクターを「外郭団体」と呼んでいるようであるが、北海道においては「関与団体」が用いられている。

（5）前掲・総覧六六－七二頁の表により整理析出したものである。

第二節　第三セクターの実態－事例分析

日本では、第三セクターの設立・運営に地方公共団体

が関与しているのみならず、その関与の仕方もインフォーマルなものが多いと言われるように、実態レベルにおいて第三セクターは普通の民間法人と異なった特色を持っている。したがって、第三セクターに関する法的考察を行う場合には、その実態を充分に把握することが不可欠の前提作業であると思われる。[1] 以下において、二〇〇一年五月から二〇〇二年七月にかけて筆者が北海道地区、特に札幌市における九団体に対して実施した実態調査をメインに、第三セクターの実態をより具体的に解明してみたい。

なお、調査対象全体を北海道特に札幌市のそれに限定したのは、北海道における第三セクターが全国都道府県の中で一番多いという客観的理由と、筆者にとって経済的地理的または時間的にも調査を行いやすいという主観的理由とによる。調査方法としては、まず調査しようとする第三セクターと連絡し、相手方の受入れ承諾をいただいてから、質問事項を送付し、最後にインタビューを実施する、という形で行った。また、具体的対象を選定する際には、法人形態において、商法上の株式会社と民法上の公益法人、更に特別立法に基づいて設立された公益法人、出資比率において、出資比率の高いものから低いもの、事業目的及び事業分野において、地域の足の確保を目的とする鉄道輸送業から勤労者の雇用促進と福祉の向上を目的とするホテル経営等、設立主体において、行政単独で設立したものから民間と共同で設立されたものなど、できるだけ第三セクターの実態を多面的かつ客観的に反映できるよう配慮した。

一　北海道ちほく高原鉄道株式会社

（一）設立の経緯

旧国鉄の再建と経営健全化を目的とする「日本国有鉄道経営再建特別法」が施行されたことに伴い、北見市と池田町を結ぶ池北線は一九八二年に第二次特定地方交通線として選定されて廃線となった。しかし、沿線各自治体と住民から

地域の足として存続させることが強く求められ、結局一九八九年に北海道と沿線七市町などが共同出資して第三セクター形式での存続が決まった。

（二）経営状況

日本一長い第三セクター方式の鉄道であるが、厳しい経営が続いている。表③によると、同社は平均して毎年四億円前後の赤字を計上している。二〇〇二年度の実績で見ると、営業収益は二億四百万円余であるのに対して、コストである営業費用はほぼ三倍の六億九百万円余となっている。それによって当年度は営業赤字が三億七千八百万円計上されている。人員削減などの経営努力により、経費については会社設立時の計画よりも削減されているが、沿線人口の減少等により、運用収入が減少しているため、経費削減の効果が現れない状況であることが分かる。

調査によると、経常損失を出す要因として、主に以下のものが考えられる。

第一に、沿線人口の減少である。開業二年目の一九九〇年度と二〇〇〇年度を比較（国勢調査人口）すると、沿線一市六町全体では、オホーツク圏の中核都市である北見市の増加に引っ張られ、一、五三三人（一・〇%）の減少に止まっているものの、実質的な利用者である沿線中間自治体（池田町、本別町、足寄町、陸別町、置戸町、訓子府町）では人口減が著しく、一九九〇年度の三七、七七二人に比べ二〇〇〇年度では三二、五四六人と五、二二六人（一三・八%）の減少となっている。そのうち、特に高校生の減少が顕著である。沿線全体で一九九〇年には七、五三〇人いた高校生が、少子化の影響で二〇〇〇年には五、二五二人と一〇年間で二、二七八人（三〇・三%）の減少となっており、結果として通学定期の輸送人員が一九九〇年度の六二〇、七五八人

表③北海道ちほく高原鉄道株式会社の営業状況

（単位：千円）

区　分	1998	1999	2000	2001	2002
営業収益	281,639	234,402	210,278	240,554	204,090
営業費用	775,039	732,043	652,426	647,788	609,451
営業損益	△474,339	△476,907	△419,576	△381,621	△378,624

北海道ちほく高原鉄道株式会社2000－2002年度経営報告により作成

から二〇〇〇年度の三八〇、三四〇人へと二四〇、四一八人（三八・七％）も減少し、輸送量減の大きな要因となっている。なお、高校へと進学していく小・中学生数も減少しており、今後とも通学生の減少傾向は更に進むことが予想される。

第二に、乗用車の増加である。自動車保有台数を見ると、一九九〇年には沿線全体で六六、九二一台の保有から、二〇〇〇年では九一、一五三台へと、九年間で三六・二％増となっており、一方、通勤定期の輸送人員は一九九〇年度の九〇、二六四人から二〇〇〇年度三二、四〇〇人へと六四・一％減少となっている。中でも軽自動車の保有台数の増加が著しく、鉄道利用の減少に拍車をかける状況にある。

（三）補助金及び委託料の受入れ状況

同社は設立以来、線路の近代化整備、車両の改修、線路の診断などにおいて関係地方公共団体から莫大な補助金を受けてきている。残念ながら、今回の実態調査では沿線全ての地方公共団体からの受入れ状況をまとめたデータを入手できなかったが、とりあえず北海道からの補助金受領状況を例に検討を加えたい。

表④によると、年度に金額の差があるとはいえ、ほぼ毎年道から補助金を受けていることが明らかである。しかし、ここで特に注意されなければならないのは、道以外に沿線一市六町からも財政支援を受けていることである。今回の実態調査で、沿線のある町が一億円程度を拠出して立派な駅を造ったと紹介されたが、しかし、こういった事業は町おこしの一環として位置づけられ、結局第三セクターへの補助金として計上されているかどうか、あるいはどのくらい計上されているかは不明である。言い換えれば、補助金ではない補助金あるいは補助金に近いものの存在が十分考えられる。なお、会社は二〇〇一

表④北海道からの補助金

（単位：千円）2003年4月現在

区分	1998	1999	2000	2001	2002
補助金	625	32,481	16,892	5,523	8,538

北海道ちほく高原鉄道株式会社1999－2002年度経営報告による

年の夏に二六年ぶりにＳＬの運行も復活させた。地元の「ＳＬ運行推進協議会」が乗客を呼び戻す起爆剤にしようと企画したもので、全国からＳＬファンが詰め掛けてどの列車も一六〇席全て埋まったという。しかし、その一方、今回の総事業費は車体の借用料などを含め約一七〇〇万円であったのに対し、運行収入は僅か一〇〇万円程度しかなかった。このため、不足分のうち一市六町が七三〇万円を負担し、残りは道の補助金で賄う結果となった。第三セクターの事業運営が如何に補助金に依存しているかを物語るものである。

（四）問題点

経営再建のため、同社は二〇〇〇年一月から取締役三名の報酬五％カット、四月から車両を二両減らして一〇両にする前提でのダイヤ改正、踏み切り一一ヶ所、駅三ヶ所の廃止、駅業務の効率化などで職員八人を減らし八七人体制の確立、二〇〇一年春に運賃を一割値上げすることなどを内容とした経営改善策を打ち出している。(2)

同社は今回の値上げで年間二〇〇〇万円の収入を見込んでいるが、先行きは不透明であると思われる。このことは、経営改善策の実施初年度に当たる二〇〇〇年度の経営実績から見ても明らかであろう。二〇〇〇年度の決算によると、これらを全て実施しても当年度の営業赤字は約四億二千万円が計上され、前年度に比べて一二％圧縮されたものの、運賃収入の二倍に相当する金額となっている。通年運行をはじめた一九九〇年以来の赤字体質は依然として改まっていない。

会社設立当時、バブル経済の最中という事情もあって、沿線の七市町にはもちろん、道と国にも財政的余裕があった。設立当初から赤字覚悟であり、そのため道と沿線各市町は転換交付金の残金に地元の負担を上乗せして総額八二億円の経営安定基金を設けていたほどである。調査の中でも、会社側は「昔と大分違う」と認めている。しかし、今日の日本全国の財政状況からすれば、国は言うまでもなく、沿線七市町の財政事情からしても、このまま赤字経営を維持してい

くことは困難であろう。

以上のような経営状況にもかかわらず、筆頭株主である道は、調査の時点（二〇〇一年）において、当該鉄道が現在も地域住民の足として利用されていることから、「設立目的達成による団体廃止」の可能性、「経営悪化等による廃止」の可能性、及び「類似団体との統合」の可能性をそれぞれ否定し、また、出資金の引き上げと派遣職員の引き上げの可否についても、現状では困難であるという認識を示していた(3)。しかし、毎年四億円前後の赤字を計上しており、この赤字を補填するため道と沿線市町が拠出して設立された経営安定基金も、ここ数年の超低金利により運用益が減少しており、近年に至って赤字に充当できる資金は一〇億前後しか残っていない。このままでは資金が底をつくのはもはや時間の問題であると思われる(4)。これを受けて、二〇〇三年に至ると、道は厳しい財政情勢などを理由にバス転換の方針を打ち出している(5)。

二　株式会社札幌道路維持公社

（一）設立の経緯

アスファルトコンクリートのような道路廃材は、従来から廃棄物として処理されてきたが、一九九一年に「再生資源の利用の促進に関する法律」が施行されたことにより、指定副産物として位置づけられた。そのため、札幌市にとってもアスファルトコンクリート塊の再利用の促進が重要かつ緊急な課題となってきている。こうした時代要請を受けて、一九九二年に札幌市が全額出資し株式会社札幌道路維持公社が設立された。道路廃材の回収から再生財の生産・供給までをトータルに行うのが公社の主な担当業務とされている。

（二）経営状況

表⑤株式会社札幌道路維持公社の経営実績

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
売上高	1,794,167	1,733,084	1,714,374	1,829,793	1,744,184
当期利益	42,405	15,492	29,048	34,330	21,230

株式会社札幌道路維持公社1999－2002年度経営報告により作成

表⑤から見れば、公社は売上高がそれほど変わっていないものの、当期利益は、一定の起伏があるとはいえ、減少の状況が続いているようである。売上高に占める管理費（人件費、光熱費、減価償却費など）の割合、すなわち、一般管理費比率は、二〇〇〇－二〇〇二年度の三年間を例にとって見ると、それぞれ一〇・七％、一〇・三％、一〇・九％である。公社の経常的な事業における収益力を測る指標である売上高経常利益率は、一・七％、一・九％、一・二％となっている。比較的健全な経営が維持されていると言えよう。

（三）補助金及び委託料の受入れ状況

他方において、市からの委託料は増加の一途をたどっている。一九九八年度と一九九九年度の二億円台から二〇〇〇－二〇〇二年度の四億円台へと倍増している。売上高に占める札幌市からの委託料及び補助金の割合、つまり市に対して収入依存度は、二〇〇〇－二〇〇二年度の三年間の実績を例にとって見ると、それぞれ二六・三％、二三・三％、二四・五％となっている（表⑥参照）。

（四）問題点

実態調査の中で、公社には、次の特徴があることが明らかになった。①公社設立前、アスファルトコンクリート塊処理業務が市から直接民間へ委託されていた経緯がある、②類似業務を行う民間業者は複数存在している、③公社設立後も、その業務はほとんど民間業者への再委託に頼っている、④商法上の株式会社でありながら、民間から仕事を受けず、専ら市からの発注に頼っている、などである。札幌市が全額出資し、役員につ

表⑥札幌市からの委託料

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
委託料	227,904	253,769	451,378	425,474	428,125

株式会社札幌道路維持公社1999－2002年度経営報告により作成

いても全員札幌市関係者が就任するということも、第三セクターの中で比較的まれな事例であり、特徴の一つであると言えよう。

第三セクターとは地方公共団体（第一セクター）と民間（第二セクター）が共同出資して設立する半官半民の団体であると一般的に理解されている。しかし、この定義を厳格に当てはめると、株式会社札幌道路維持公社は明らかに第三セクターに該当しないことになろう。民間による出資もなければ、直接に参加もしていないからである。すなわち、第二セクターが存在することなく、民間活力が直接には利用されていないわけである。このように一般に捉えられている第三セクターのカテゴリーを越える領域に位置するものは果たして第三セクターと言えるかどうか、まず一つの問題となろう。これに対して、インタビューで公社は「道路廃材の発生原因者は主として札幌市であり、再生財の供給先の大部分が札幌市の道路工事に依存することから、その運営については、工事の発注計画と連動した生産体制が必要となるため」として公社設立の必要性を強調している。また、同社において民活とは、市から受ける仕事を民間業者に再委託することと考えているようである。

三　株式会社札幌リゾート開発公社

（一）設立の経緯

スキー場の経営は、スキーのみならず、スキー客による飲食や宿泊等によって地域経済の起爆剤の効果が期待できる一方、スキー場の造成には莫大な投資及び保安林の解除が必要となるので、民間業者だけでは難しい面もある。こうした事情を背景に、地元定山渓の要望もあって、「自然と人間の触れ合い」の創造を目指し、札幌圏におけるレクリエーション、スポーツ、観光施設の開発及び管理運営等公共性の高い事業を推進することを目的に、札幌リゾート開発公社

が一九七三年に設立された。観光レクリエーション施設の建設事業、スキー事業、電気自動車運送事業、レストラン売店営業事業などが、公社の主たる事業とされている。

（二）経営状況

表⑦によると、一九九九年度は、景気低迷や年末年始のY二K問題等による本州からのスキー客の激減等のため、売上は一七億九百万円（前期比九〇・八％）と減少したが、スキー場事業の経費節減等により僅かではあるが経常利益が計上されている。しかし、プール事業がリニューアル工事のため営業が休止される等特別損失があり、当期損益は一千七百万円の赤字が計上された。二〇〇〇年度においても赤字経営が続いた。しかし、二〇〇一－二〇〇二年度に入ると、プール事業の再開や修学旅行の急増などによって、経営業績が急に回復し、それぞれ一億三千万円弱と一億五千万円弱の黒字が計上されている。

（三）補助金及び委託料の受入れ状況

本公社は、札幌市の出資割合（一九・六％）が低いものの、豊平峡公園、豊平峡ゲート、定山渓ダム下流園地等の管理費として毎年大体二千万円程度の委託料を受けている。また、二〇〇〇年度は「ていねプール事業」が改修工事を経て再開されたので、補助金として三千二百万円余を交付されている。二〇〇一－二〇〇二年度に入ると、Hi-Speスノーエリア索道運行管理などの新規受託によって、更に毎年四、五千万円単位の委託料を札幌市から受けている（表⑧参照）。

（四）問題点

本公社は、かつて市から派遣役職員を受け入れていたことがあるが、近年においては、非常勤で

表⑦株式会社札幌リゾート開発公社の経営実績

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
売上高	1,882,492	1,709,797	1,732,659	1,821,999	1,723,005
当期利益	△66,291	△17,789	△20,547	129,262	148,545

株式会社札幌リゾート開発公社1999－2002年度経営報告により作成

ある取締役一名以外に受け入れていないので、公社自ら主張しているように、一応行政からの役職員派遣問題は存在しないと言えよう。しかし、調査の時点で、現職の部長レベルのポストは、その多数が札幌市の退職幹部である。代表取締役社長は市の元の助役であり、代表取締役専務も市教育委員会の元局長級幹部である。このように、天下りの点で札幌市における第三セクターの中でも突出している。これに対して、インタビューにおいては、公社は第三セクターのデメリットの一つとして天下りを例に挙げながらも、むしろ歓迎する姿勢を示している。すなわち、「確かに仕事に慣れるまで一年かかるが、会社にとってむしろ歓迎すべきことであり、市とのつながりや仕事の確保等では大きな役割を果たしてくれる。第三セクターにとってどれだけの力を持つ市や金融機関の幹部がくるかはとても大きな要素である」という。ここに第三セクターが持つ問題の一つが提起されているように思われる。すなわち、行政から天下る役職員をどう評価すべきかという問題である。

公社は一九九八年度より三期連続赤字の決算を経て、新規受託事業の拡大などによって二〇〇一年度からようやく業績が回復したが、しかし、収入の九割を占めるスキー場事業は、これからの見通しも決して明るいものではないようである。民間におけるライバル社が過剰と言えるほど多数存在している上、近年、札幌市近郊のスキー場では、道外からの少人数の個人旅行客が増える傾向も見られるものの、一方で団体客の利用は伸び悩んでいると言われる(6)。不況や利用客減などから、閉鎖や休止するスキー場さえも見られる。例えば、二〇〇一年北海道当別町にある石狩平原スキー場は経営会社の倒産で休止となっている。後志支庁ニセコ町のニセコ国際モイワスキー場も二〇〇二年から休止となった。一〇年前からのスキーブームが去り、冬の時代になりつつある中、それに

表⑧札幌市からの補助金及び委託料

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
委託料	21,787	23,546	23,531	64,832	81,184
補助金	0	0	32,265	31,257	17,869
合計	21,787	23,546	55,796	96,089	99,053

株式会社札幌リゾート開発公社1999－2002年度経営報告により作成

少子化、特にスキー人口の減少、レジャーの多様化などを加えて、公社は経営がこれからも厳しいものとなると思われる。

四　札幌総合情報センター株式会社

（一）設立の経緯

札幌市は北方の気候風土に根ざした高度情報拠点都市を目指して「札幌市スノートピア計画」を策定し、一九八五年に国のテレトピア構想モデル地区に指定された。これに伴って、上記計画を推進するため、その一翼を担う法人として、札幌総合情報センター株式会社が一九八八年に設立された。コンピュータ等による情報処理、冬季道路交通情報システムの研究開発、気象情報の収集解析、予報及び提供サービス、利雪・克雪のための研究開発等が、主たる業務とされている。

（二）経営状況

表⑨によると、一九九九年度の売上高は二〇億三百万円余となり、前期に比べ四億九千四百万円余（三二・八％）の増収となっている。また、経常利益は三千八百万円余、当期利益は二千五百万円余となり、前期に引き続き黒字が計上されている。二〇〇一―二〇〇二年度においても二千万円以上の黒字が計上されている。第三セクター全体が業績不振の中、まずまずの経営実績と言えよう。

（三）補助金及び委託料の受入れ状況

センターが札幌市から受ける補助金及び委託料の金額は、表⑩によると、一九九八年度から二〇〇二年度まで大体一三―一五億円の間を推移している。一九九九年度決算でセンターの売上高に占

表⑨札幌総合情報センター株式会社の経営実績

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
売上高	1,509,256	2,003,601	2,093,529	1,755,092	1,765,275
当期利益	21,948	25,808	38,237	25,130	22,947

札幌総合情報センター株式会社1999－2002年度経営報告により作成

める札幌市からの委託料及び補助金の割合は七八・一％であり、当該年度の札幌市における株式会社形態の第三セクターの中で一番高い数値となっている。二〇〇二年度においては八五・六％にも及んでいる。しかし、表⑩にも示されているように、この比率は必ずしもセンターが受ける補助金及び委託料の実態を反映していないようである。というのは、公社は札幌市のほかに、国や他の自治体からも補助金及び委託料を受けているからである。二〇〇〇年度を例にとって見てみよう。同年において、札幌市から一五億二千万円余の委託料を受ける一方、他方において国の郵政省や北広島市、石狩市などからも三億一千万円余の委託料を受けている。この部分も算入すれば、センターが行政に対する収入依存度は決して七、八割に止まらず、ほぼ一〇〇％に近いと言っても決して過言ではない。

（四）問題点

問題点として、最初に指摘されなければならないのは、業務の殆どは行政依存であるということであろう。また、会社の近年の経営実績から見ると、第三セクターの効率性を測る指標である一般管理費比率、すなわち人件費や光熱費や減価償却費等が売上高に占める割合は、二〇〇〇年九七・八％、二〇〇一年九八・七％、二〇〇二年九九・三％とかなり高い。それと対照的に、第三セクターの経済性が測られる指標である売上高経常利益率は、それぞれ一・五％、一・三％、一・一％となり、決して高くはない。したがって、効率性と経済性の改善がセンターにとって課題の一つと言えよう。

センターは札幌市からの出資比率が二三・八一％であり、第三セクター全体の中で比較的に低い。

表⑩札幌市等からの補助金及び委託料明細

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
補助金及び委託料	1,498,005	1,900,906	1,843,601	−	−
そのうち札幌市から	1,334,209	1,564,387	1,527,745	1,359,218	1,511,616

札幌総合情報センター株式会社1999－2002年度経営報告により作成（空欄は資料なし）

旧自治省の「第三セクターに関する指針」での分類基準に基づいて類型別で言えば、「公民協調型第三セクター」に該当すると思われる。「公民協調型第三セクター」では、地方公共団体の出資比率は事業の性格・内容等によって異なるものもあるが、一般的にはできるだけ出資比率を低く抑えることが適当である。したがって、設立後の第三セクターの経営については民間主導で行われるようにすべきであると一般的に言われている。しかし、センターの実態はどうかと言うと、まず、役職員の構成から見れば、二〇〇一年四月現在、市からの派遣職員を八人受け入れているほか、代表取締役社長をはじめ、常務取締役事業本部長も常勤監査役も札幌市のOBである。また、業務においても、国等からの委託は別としても、仕事の七割以上は市からの委託であり、行政に頼る体質となっている。実態調査の中でも、「理屈上は会社主導で行うべきだが、業務の七割以上が市からのものであるので、結局誰が主導権を握るのは分かるだろう」と間接でありながら市の主導権を認めていた。

また、出資者構成とその金額・割合から見れば、確かにセンターは市による出資比率が低いが、しかし、筆頭株主でもある「基盤技術研究促進センター」は、実は郵政省の認可法人であるため、もしそこから投資された総額四億七千万円（四四・七六％）をも行政による投資に算入するとすれば、公的資金の割合は六八・五七％となり、決して低くはない。ところが、今回の実態調査で、情報公開について聞いたところ、市による出資比率が低いことを理由に、「直接には市の情報公開該当対象外である」という認識が示された。ここでは、「基盤技術研究促進センター」のような団体による投資の性格を、民間資金と公的資金のどちらに位置づけるかという問題が提起されているように思われる。

五　株式会社札幌リサイクル公社

（一）設立の経緯

近年、市民の環境保護意識の高まりなどによって環境行政の革新が求められている。しかし、産業廃棄物処理事業には高度な技術や設備及び多大な投資が必要であり、しかもこうした傾向は今後ますます強まると言われる。新しい産業廃棄物処理技術に関する調査研究と習得、そして収集運搬及びリサイクル処理をトータルに行う上で、民間業者だけに任せてはサービスが十分に提供されるかという問題がある。そこで一九九四年に株式会社札幌リサイクル公社が設立された。建設廃棄物破砕選別事業と中沼プラスチック選別センターの運営管理事業及び札幌リサイクル団地の管理運営事業等が主たる業務とされている。札幌市による出資比率は四四・〇九％である。

（二）経営状況

本公社の近年の経営報告によると、売上高が順調に増加していることが明らかである（表⑪参照）。特に容器包装リサイクル法の施行に伴って稼動した中沼プラスチック選別センターの運営管理業務を市から受託したことなどによって、毎年一〇億円前後の営業収益が確保されている。二〇〇〇年度から二〇〇二年度にかけて売上高に占める管理費（人件費、光熱費、減価償却費など）の割合、すなわち一般管理費比率はそれぞれ四・〇％、四・一％、七・八％となり、第三セクターの収益力が示される指標として売上高経常利益率はそれぞれ五・九％、六・八％、三・五％となっている。第三セクター全体が経営不振にあえぐ中、経営状況は一応良いと言えよう。

（三）補助金及び委託料の受入れ状況

本公社への収支差補助の減少（一億五千万円）と建築廃材破砕選別業務の減少（約一億一千万円）により、一九九九年度において市からの補助金及び委託料が前年度より急に減ったものの、二〇〇〇年度から二〇〇二

表⑪株式会社札幌リサイクル公社の経営実績

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
売上高	431,011	888,943	1,040,143	1,306,198	1,015,043
当期利益	21,261	33,279	61,070	88,527	37,475

株式会社札幌リサイクル公社1999－2002年度経営報告により作成

年度までの三年間、平均して毎年二億円規模の補助金及び委託料を受けている（表⑫参照）。

その内訳は、二〇〇二年度の実績を例に見てみると、「リサイクル団地などの管理運営補助金」と「中沼プラスチック選別センター運転管理委託料」としてそれぞれ三千万円と二億五千万円が交付されている。多額の補助金及び委託料を受けている点で、他の第三セクターと共通していると言える。

表⑫札幌市からの補助金及び委託料明細

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
補助金	150,000	0	0	0	32,233
委託料	107,908	619	218,016	260,516	250,514
合計	257,908	619	218,016	260,516	282,747

株式会社札幌リサイクル公社1999－2002年度経営報告により作成

（四）問題点

本公社も他の第三セクターと同様行政からの派遣職員問題に直面している。札幌市においては、すべての派遣について引き上げ計画を提出するよう第三セクターに求めていた。これに対して、本公社は、二〇〇二年四月から派遣職員全てを引き上げてもらい、そのあと一旦引き上げた職員を市退職扱いとして再雇用することになる予定だった。従来は、人件費を市が負担していたが、二〇〇二年四月から会社の負担となり、身分も現在の公務員から非公務員となる。したがって、実態調査の時点では、これから人件費の増加が不可避とされており、会社は対応策を急いでいるということだった。しかし、その後の追跡調査及び「札幌市平成一五年度出資団体評価シート」から、二〇〇二年度から施行された公益法人等派遣法により、市の職員は退職派遣となったが、職員の人件費が市によって補助されていることが分かった。次章で詳しく検討されるように、同法「退職派遣制度」における給与の不支給原則に反しているのではないか、という問題がある。

本公社において、札幌市からの委託料及び補助金が売上高に占める割合は、札幌市の第三セクターの中で低いと言えるものの、他の第三セクターと同様行政依存の体質が目立つ。実態調査の時点（二〇〇一年）において札幌市への収入

依存度が僅か〇・一％であるにもかかわらず、第三セクターの将来について質問したところ、行政から完全に独立し民間企業として活動していくのは、業務内容・施設、投資状況、受入れ廃棄物の確保、収益性の確保及び専門的人員の配置などの見地から困難であるとして、消極的な姿勢が目立っている。

表⑬財団法人札幌国際プラザの経営実績

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
事業収入合計	104,483	100,499	100,402	102,711	317,229
人件費	117,793	121,097	122,035	178,694	348,532
当期収支	1,848	540	△1,676	10,337	29,451

財団法人札幌国際プラザ2000－2002年度出資団体報告書により作成

六　財団法人札幌国際プラザ

（一）設立の経緯

財団法人札幌国際プラザは、一九九一年に北海道運輸局と北海道の許可を受けて設立された公益法人である。札幌の有する歴史、文化、経済その他の地理的特性を生かし、札幌で開催されるコンベンション事業等を推進するとともに、国際交流の促進等を図り、もって地域経済の活性化及び文化の向上並びに国際相互理解の増進に資することを目的としている。担当の業務には、市民の国際交流を促進するための国際交流事業、コンベンション振興のためのコンベンション事業、札幌天神山国際ハウスの管理運営事業、札幌コンベンションセンターの管理運営事業などがある。

（二）経営状況

プラザの二〇〇二年度の経営報告によると、①市派遣職員の人件費を含む管理運営費補助金の増加やコンベンションビューロー支援誘致事業補助の増加、及び②コンベンションセンターの開設準備に伴う委託料の増加などによって、事業収入がそれまでより著しく拡大している。しかし、他方で、人件費の負担増などにより支出も増えている（表⑬参照）。また、二〇〇〇年度から二〇〇二年度にかけて売上高に占める管理費（人件費、光熱費、減価償却費など）の割合、すなわ

ち一般管理費比率はそれぞれ一五八・四%、一五一・三%、四九・一%となっている。札幌市における第三セクター全体の中では、札幌彫刻美術館に次ぎ、かなり高い数値である。

（三）補助金及び委託料の受入れ状況

プラザは、一九九八年度から二〇〇一年度まで毎年三億円規模の補助金及び委託料を受けていた。その詳細は一九九九年度を例にとって見ると、当該年度において「札幌国際プラザ管理運営費」として一億八千万円余、「札幌国際プラザ・管理運営費」として二千七百万円余、「札幌天神山国際ハウス運営委託費」として五千五百万円余等が、補助金か委託料としてそれぞれ計上されている。二〇〇二年度に至ると、コンベンションセンター開設準備業務で新たに二億二千万円分の委託料が交付されている（表⑭参照）。二〇〇〇年度から二〇〇二年度まで、売上高に占める市からの補助金及び委託料の割合、つまり市に対する収入依存度は、それぞれ六六・〇%、六五・三%、八〇・五%となっている。

（四）問題点

このように見てくると、プラザには主に次のような問題があると考えられる。まず、管理費比率が高いことである。言うまでもなく、管理費比率は業種業態によって適正な数値が異なるため単純に比較するのは適切ではない。また一般的に言われるように収益を目的としないサービス提供型の第三セクターでは他の第三セクターより数値が高いことも否定できない。しかし、それにもかかわらず、管理費比率が高いことは、固定費が多いことあるいは相対的に事業収入が低いことを意味する。したがって、プラザは今後事業を運営していく上で、効率化などの見直しを検討する必要があると思われる。

表⑭財団法人札幌国際プラザの補助金及び委託料明細　（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
補助金	239,829	232,030	231,263	254,018	376,569
委託料	60,511	57,920	59,452	56,664	278,897
合計	330,913	316,480	290,715	310,682	655,466

財団法人札幌国際プラザ2000－2002年度経営報告により作成

次に、行政依存の体質問題である。市に対する収入依存度から見れば、二〇〇〇年度の六六・〇%から二〇〇二年度の八〇・五%に上昇しており、かなり高い。

なお、最近地方自治法の改正により、民間業者もいわゆる公的業務を受託できるようになった。従って、二〇〇三年六月にスタートした札幌コンベンションセンターの管理運営事業も含めて、運営の効率性やコストの低廉性などの見地から、これまで市から受託してきた諸事業に関し、プラザが事業実施主体として果たして民間業者よりも優れているかを検討する必要もあろう。

七　財団法人札幌勤労者職業福祉センター（札幌サンプラザ）

（一）設立の経緯

財団法人札幌勤労者職業福祉センター（札幌サンプラザ）は、勤労者の余暇活動の場を提供する福祉施設として、雇用促進事業団（旧労働省の特殊法人であった。現在雇用・能力開発機構に名称変更）と札幌市が合同で設立したものである。勤労者の雇用と福祉に関する事業を総合的に行い、もって勤労者の雇用促進と福祉の向上に寄与することが財団法人の目的とされている。設立されたのは一九八四年であるが、実際に事業を開始したのは一九八六年からである。主な事業としては、ホテルサンプラザをメイン拠点に、勤労者をはじめとする市民の各種会合及びそれに伴う飲食、宿泊の提供を行うほか、音楽ホールやプールなども備えている。

（二）経営状況

センターは、市民の憩いの場として年間六〇万人の利用者を有する施設である。二〇〇〇年度

表⑮財団法人札幌勤労者職業福祉センターの経営実績

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
事業収入合計	1,273,947	1,196,305	1,085,686	981,303	825,914
人件費	467,550	444,941	398,446	364,633	359,420
当期収支	△16,931	△4,986	617	1,578	857

財団法人札幌勤労者職業福祉センター2000－2002年度出資団体報告書により作成

から二〇〇二年度にかけての経営実績から見れば、事業収入は減少してきているものの、人件費も逓減しており、当期収支も赤字から黒字へとの転換が実現されている（表⑮参照）。団体の「身軽さ」を示す指標としての管理費比率は、それぞれ六・六%、六・九%、九・〇%となっている。人件費を節減するため、例えば送迎バスの運転手はバスの仕事を終えてから厨房の業務を手伝うというような工夫もなされている。

（三）補助金及び委託料の受入れ状況

表⑯によると、センターは、一九九八年度から二〇〇一年度にかけて毎年六千万円前後の補助金を受けていた。その内訳は、一九九九年度を例に見ると、当該年度において「貸付金の利子補給」として一千三百万円余、「音楽ホールの補助金」として四千万円、そして「退職派遣者の人件費の補助」として三百万円余がそれぞれ計上されている。また、二〇〇二年度に至って、公益法人等派遣法の施行に伴い、市派遣職員の人件費分二千六百万円が補助金に追加されている。二〇〇〇年度から二〇〇二年度まで市に対する収入依存度は、それぞれ三・六%、三・八%、五・九%となっている。逓増する傾向も見られるものの、札幌市における第三セクター全体の中では低い数値であると言える。

（四）問題点

ここまで述べてきたように、センターの経営状況は、管理費比率から見ても、市に対する収入依存度から見てもいい内容である。同時に、人件費を節約するため団体の努力姿勢も評価に値しよう。

しかし、その一方で、近年度の経営報告を見ると、団体の実施事業は①宴会事業、②婚礼事業、③レストラン事業、④会議・研修事業、⑤プール事業、⑥宿泊事業、⑦その他に分けられる。そのうち⑤プール事業は「公益事業」とされ

表⑯札幌市からの補助金

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
補助金	56,380	63,552	66,429	66,429	96,638

財団法人札幌勤労者職業福祉センター2000－2002年度出資団体報告により作成

ているが、その他の事業は殆んど「収益事業」とされている。これについて、まず業種業態から見れば、センターにおいて展開されている事業は、プール付きの大型ホテルを業とする普通の民間法人と比べて、どこが違うかという疑問が湧いてくるであろう。宴会事業、婚礼事業、レストラン事業、会議・研修事業、宿泊事業、いずれをとっても民間もよく参入する分野というより、むしろ民間を中心に行われるべき業種業態であるというべきであろう。

次に、「公益事業」と「収益事業」の割合を見れば、一九九八年度から二〇〇〇年度までの経営報告によると、「収益事業」の占める比率はそれぞれ八二・四%、八〇・一%、八〇・七%となっている。民法三四条に基づいて営利を目的とせず設立された公益法人とはいえ、「収益事業」をメインにしていることが明らかであろう。

また、「公益事業」とされたプール事業についても、今回の実態調査で、「低料金」と「中学生以下の無料化」がその公益性のメルクマール（証し）であると紹介されたが、しかし、「中学生以下の無料化」は実は一九九九年七月から実施されたものであり、団体が設立された時点から開始したわけではなかった。同時に低料金についても、民間も多く参入する分野だけに不当な競争がもたらされることも考えられよう。

したがって、センターの大きな課題として、第一に、業種業態において普通の民間法人とそれほど変わらず、公益法人としての「公益性」が十分かという問題があること、そしてこれと関連して第二に、主たる業務とされた事業はいずれも民間業者もよく参入している分野であるため、民業が圧迫されているのではないかという問題があることを指摘しておきたい。

八　財団法人札幌市生涯学習振興財団

（一）設立の経緯

表⑰財団法人札幌市生涯学習振興財団の経営実績

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
事業収入合計	－	535,510	937,270	1,019,078	1,100,368
人件費	－	162,389	262,093	273,643	433,681
当期収支	－	20,474	90,681	△61,929	△2,597

財団法人札幌市生涯学習振興財団2000－2002年度出資団体報告書により作成

財団法人札幌市生涯学習振興財団は、札幌市の地域における生涯学習の普及振興に資する事業を行うとともに、札幌市が設置する生涯学習関連施設の管理運営を行い、もって北海道における生涯学習の推進に寄与することを目的として、一九九九年に設立された公益法人である。現在、札幌市生涯学習センター、札幌市青少年科学館、札幌市視聴覚センターの事業推進と管理運営を市から委託を受けて行っている。

（二）経営状況

財団の二〇〇〇－二〇〇二年度の経営報告によると、生涯学習センターの利用促進や受託事業の拡大等よって事業収入は一九九九年度の五億四千万円弱から二〇〇二年度の一一億円と急増しているものの、人件費の負担増や市の委託料の減額などにより、結果的に当期収支差額がマイナスとなっている（表⑰参照）。二〇〇〇年度から二〇〇二年度にかけて売上高に占める管理費（人件費、光熱費、減価償却費など）の割合、すなわち一般管理費比率はそれぞれ二・七％、四・〇％、六・二％となっている。

（三）補助金及び委託料の受入れ状況

財団は、札幌市第三セクターの中では比較的に新しく設立された団体である。補助金及び委託料の受入れ状況から見れば、生涯学習センター運営管理を受託することなどに伴って、一九九九年度の四億円台から二〇〇二年度の九億円台へと倍増している（表⑱参照）。

表⑱札幌市からの委託料及び補助金

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
委託料	－	443,942	816,338	844,252	915,607
補助金	－	22,363	29,102	40,779	60,158
合計	－	466,305	845,440	885,031	975,765

財団法人札幌市生涯学習振興財団2000－2002年度出資団体報告により作成

その内訳は一九九九年度を例に見ると、「自主事業補助金」四百万円、「運営費補助金」一千八百万円余が補助されるほか、「さっぽろ市民カレッジ事業費」一千三百万円余、「視聴覚センター運営管理費」六千二百万円余が委託料として交付されている。二〇〇〇年度には、前年度に受託したもの以外に、「生涯学習センター運営管理委託費」として三億六千万円余が計上されている。二〇〇〇年度から二〇〇二年度までの売上高に占める市からの補助金及び委託料の割合は、それぞれ八七・二%、七五・六%、八〇・七%となっている。

（四）問題点

財団は、「札幌市生涯学習センター」が二〇〇〇年八月にオープンしたことに伴って本格的な事業を開始したため、現時点で事業の成果を検証することは時期尚早であり、困難である。しかし、行政からの補助金及び委託料の受領金額から見れば、また全事業収入の中で市からの補助金及び委託料の割合、すなわち市に対する依存度から見ても、行政依存の体質が目立っている。

また、公益法人等派遣法施行前において、市の職員が職務専念義務免除の形で公務員の身分を持ちながら当該団体に派遣され、給与が派遣元の市の負担とされていたが、同法が施行された後、派遣の形態と公務員の身分取り扱いには変わりはないが、給与の支給は派遣先の負担とされている。当該法律の趣旨に沿ったものであり評価できるが、しかし、今回の実態調査で、派遣職員の給料相当分は派遣元の市が補助金等の形で補助するため、結局公益法人等派遣法施行前と全く変わらない実態であることが明らかになった。これは必ずしも財団自身の問題ではないかもしれないが、しかし、このような対応は公益法人等派遣法の有名無実化を意味するものであり、問題であろう。

九　社会福祉法人札幌市福祉事業団

（一）設立の経緯

社会福祉法人札幌市福祉事業団は、社会福祉事業法に基づいて一九九六年に財団法人（一九八六年に設立）から改組されて設立された団体である。多様な福祉サービスがその利用者の意向を尊重して総合的に提供されるよう創意工夫することにより、利用者が、個人の尊厳を保持しつつ、自立した生活を地域社会において営むことができるよう支援することを目的としている。担当の業務には、第Ⅰ種社会福祉事業、第Ⅱ種社会福祉事業、その他の公益を目的とする事業などがある。

（二）経営状況

表⑲によると、事業収入が微増するにつれて、人件費も多少増えたが、当期収入が一九九八年度の百万円台から二〇〇二年度の二千万円台へと改善されている。二〇〇〇年度から二〇〇二年度にかけて売上高に占める管理費（人件費、光熱費、減価償却費など）の割合、すなわち一般管理費比率はそれぞれ六・六%、九・六%、五・六%となっている。また、全実施事業の中で、収益事業が占める割合は、一九九八－二〇〇〇年度までの実績を例に見ると、それぞれ一七・〇%、一六・二%、一六・一%となっている。

（三）補助金及び委託料の受入れ状況

事業団は、一九九八年度から二〇〇二年度までの経営報告によると、平均して毎年八億円前後の補助金及び委託料を受けている（表⑳参照）。

その内訳は、一九九八年度を例にとって見ると、「札幌市福祉事業団本部運営費」として四千

表⑲社会福祉法人札幌市福祉事業団の経営実績

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
事業収入合計	1,019,734	1,103,740	1,147,869	1,112,456	1,136,406
人件費	479,434	468,519	480,591	495,449	552,269
当期収支	1,867	3,584	4,744	△4,260	23,662

社会福祉法人札幌市福祉事業団の2000－2002年度出資団体報告書により作成

表⑳札幌市からの補助金及び委託料

（単位：千円）

区分	1998	1999	2000	2001	2002
補助金	47,924	57,263	58,305	58,931	59,677
委託料	801,942	872,329	766,400	738,558	735,435
合計	849,866	929,592	824,705	797,489	795,112

社会福祉法人札幌市福祉事業団2000－2002年度出資団体報告書により作成

八百万円弱が補助されているほか、「札幌市保養センター駒岡管理運営業務」、「札幌市長生園管理運営業務」等を受託し、総額八億円余が委託料として交付されている。一九九九年度において、受託事業の拡大等により、受領する補助金及び委託料の総額は一旦九億三千万円弱にまで増えたものの、二〇〇〇年以降になると、また一九九八年度の水準に戻った。二〇〇〇年度から二〇〇二年度まで売上高に占める市からの補助金及び委託料の割合は、それぞれ七〇・三%、六八・〇%、六八・一%となっており、低下の兆しも見られるものの、依然として高いものである。

（四）問題点

近年の経営実績から見れば、事業団は事業収入が増え、当期収入においても市に対する依存度においても改善の方向にある。

しかし、事業団には次の二点において問題があると思われる。第一に行政依存の体質の問題である。この点については、近年の市に対する依存度から見ても明らかであり、二〇〇二年度は二〇〇〇年度より低下したものの、依然として高い数値である。また、今回の実態調査中、第三セクターが「行政から完全に独立し、名実とも民間法人として活動していくこと」の可能性についても質問したが、「仕事の全部は市からのものであるため、行政から完全に独立し、名実とも民間法人として活動していくことは無理である」という回答だったことからも分かるように、行政依存の体質が目立っている。

第二に、民業圧迫の問題である。事業団の担当業務から見れば、第Ⅰ種社会福祉事業と第Ⅱ種社会福祉事業などがある。そのうち、特に第Ⅱ種社会福祉事業としての老人福祉センターの受託運営が主な業務であると考えられる。今回の

実態調査を通して一九八八年に開始されたデイサービスや一九八六年に開始された老人休養ホーム等は、当時の札幌市において民間に先駆けての試みであったことが明らかになった。しかし、実態調査の中で事業団自身も認めていたように、今日では、デイサービスであれ、老人ホームであれ、いずれにしても民間もよく参入し、公的サービス以上に成長している分野であると思われる。したがって、事業団には設立当初においてそれなりの必要性と優位性があったと言うことができるが、今日に至っては、その必要性や優位性が果たしてどれほどあるのか疑問である。老人福祉事業はビジネスの一つとして市場が一定しているだけに、公的参入によって民業を圧迫することが懸念される。

付記

①本節の作成に際しては、北海道ちほく高原鉄道株式会社（二〇〇一年一一月二日）、株式会社札幌道路維持公社（二〇〇一年六月七日）、株式会社札幌リゾート開発公社（二〇〇一年七月一〇日）、札幌総合情報センター株式会社（二〇〇一年六月一三日）、株式会社札幌リサイクル公社（二〇〇一年五月七日）、財団法人札幌国際プラザ（二〇〇二年七月一六日）、財団法人札幌勤労者職業福祉センター（二〇〇二年七月二日）、財団法人札幌市生涯学習振興財団（二〇〇二年七月四日）、社会福祉法人札幌市福祉事業団（二〇〇二年七月四日）に、インタビューへのご協力、資料の提供等をいただいた。ここで記して以上の各団体に深く感謝する次第である。外国人ということもあって、もし事実誤認や解釈の誤りがあれば、言うまでもなくそれはすべて筆者の責任に帰すべきものである（カッコ内はインタビューの実施日である）。

②本節中二〇〇一、二〇〇二年度のデータは、すべて札幌市の市民情報センターを通じて入手し、追加したものである。

（1）この点について、三橋良士明「第三セクターの民主的統制」室井力先生還暦記念論集『現代行政法の理論』（法律文化社、一九九一年）三五七頁を参照。

（2）北海道新聞二〇〇〇年二月二〇日付。

（3）北海道「平成一二年度関与団体点検評価調書」三頁。

（4）最近の新聞報道によると、道や沿線市町村が資金を拠出して設立された経営安定化基金には、北海道ちほく高原鉄道の赤字補填財源に使える第二基金がピーク時の八八億円（一九九四年度）から二〇〇一年度末現在の一四億円まで減少している。詳しくは、北海道新聞二〇〇二年九月四日付を参照。

（5）その詳細は北海道新聞二〇〇三年一二月一七、一八、二〇日付を参照。

（6）朝日新聞二〇〇二年二月一七日付。

第三節　まとめ

以上、第三セクターの実態を、主に自らの実態調査に基づいて解明を試みてきた。今回の実態調査を通しての大きな感想や共通の問題点として、次の四点を挙げることができる。一つは、団体の組織形態のみならず、実施業務まで見れば、第三セクターは、法的には確かに民間法人と同様の手続を経て設立されるが、しかし、その実態的なレベルにおいては、株式会社形態であれ、公益法人形態であれ、いずれも通常の民間業者より、行政依存の体質が目立っているという点である。もう一つは、第三セクターの職員派遣問題を法的に解決するため作られたと言われる公益法人等派遣法は、地方公共団体の行政実務上、その趣旨が必ずしも十分理解されず、場合によっては当該法律そのものが形骸化しているのではないかという点である。三つ目は、第三セクターの実施業務の業種業態からすれば、「公益性」に対する理解は曖昧であり、民間との境目が必ずしも明確なものではない点である。最後の点は、第三セクターという手法若しくは組織形態を媒体に、そもそも民間に任せてもよいと思われる事業分野に行政が安易に参入しており、それによって、民業が圧迫されているのではないかという点である。

以下では、今回の実態調査の結果に基づいて、次章で取り上げる法的問題に関する第三セクター側の認識を見てみよ

う。

（一）第三セクターのメリットとデメリット

第三セクターのメリットとして、見解の差も見られるものの、行政と関係しているから仕事や収入の確保ができるという点においてまず各社の認識が共通していると言えよう。そのうち、株式会社札幌道路維持公社では営利事業ができることを第三セクターのメリットとして挙げているが、詰まるところその中身はやはり仕事と収入の確保に帰着すると言えよう。公益法人形態の第三セクターでは、行政の補完性や低料金でサービスを提供できること等が強調されているが、第三セクターのメリット自体の存在を否定した社会福祉法人札幌市福祉事業団も含めて、株式会社形態の第三セクターと同様、仕事の確保ができるという点で共通している。

デメリットとしては、インタビューの中で本音がどれだけ反映されているかどうかを別にして、特に感じていないとするのが大方の見解のようである。株式会社形態の場合、会社経営状況が健全であればあるほど、こういう傾向が強いと見られる。黒字経営の株式会社札幌リサイクル公社はその一例である。とは言え、従来から言われてきた第三セクターが持つ天下り問題や責任体制の曖昧さ等がやはり部分的に指摘されている。例えば、北海道ちほく高原鉄道株式会社は、公共部門の介入が強すぎるため経営の自主性を確保することが容易ではないこと、責任体制の曖昧さからくる事業遂行能力の貧困等を自らの弱点として挙げている。株式会社札幌リゾート開発公社においても、第三セクターにおける市のOBの受け皿化に言及されている。

これに対して、公益法人形態の場合は、財団法人札幌国際プラザにおいて行政依存の体質や財団法人札幌勤労者職業福祉センター及び財団法人札幌市生涯学習振興財団において運営上の難しさ等を第三セクターのデメリットとしてそれぞれ挙げているが、「言いにくい」とするか、否定するのが多数である。

（二）派遣職員について

殆どの第三セクターは、人数の差があるものの、行政から派遣役職員を受け入れていることが、もう一つの共通点である。株式会社形態をとる第三セクターには、株式会社札幌リゾート開発公社の非常勤の場合も含め、全て派遣職員が存在するのに対して、公益法人形態のものでは、社会福祉法人札幌市福祉事業団は当分の間派遣職員を受けていないため除外すれば、他の三団体では、人数の差はあれ、いずれにしても行政からの派遣職員を受け入れる点で共通している。近年札幌市から第三セクターへの役職員派遣は減少傾向にあるものの、二〇〇二年度においても依然として二六四人が計上されている。表㉑を参照していただきたい。

派遣の形態、派遣職員の身分取り扱い、給与の負担等については、公益法人等派遣法施行前と施行後で対応と扱いは異なっている。当該法律施行前、すなわち二〇〇二年四月までは、株式会社の場合、北海道ちほく高原鉄道株式会社のような休職によるケースもあれば、株式会社札幌道路維持公社のような職務命令によるケースもあった。公益法人の場合は、財団法人札幌国際プラザや財団法人札幌市生涯学習振興財団及び社会福祉法人札幌市福祉事業団においては職務専念義務免除によっていたが、財団法人札幌勤労者職業福祉センターでは職務命令によっていた。給与の負担について、株式会社の場合、株式会社札幌リサイクル公社のように市が全額負担する例があった一方、他方では、北海道ちほく高原鉄道株式会社のように道と会社の共同負担とする例もあれば、株式会社札幌道路維持公社のように第三セクター自身が負担する例も見られた。これに対して、公益法人の場合は、各団体一様に市の負担とされていた。このように、公益法人等派遣法施行前において、第三セクターによって派遣の形態や給与の負担について対応が区々であった。ただし、法人形態と関係なく、いずれの場合にお

表㉑札幌市から出資団体への役職員派遣状況

2004年2月

区分	1999	2000	2001	2002
派遣人数	349	335	286	264

2003年度「札幌市出資団体評価システム」などにより作成

いても派遣職員が公務員として扱われていた点で各第三セクターが共通していた。

次に、二〇〇二年四月の公益法人等派遣法施行後どのような取扱いがなされているかを検討しよう。まず株式会社の場合を見ると、株式会社札幌リサイクル公社は二〇〇二年四月から、一旦引き上げた職員を市退職者として再雇用することになっている。その後の追跡調査によれば、株式会社札幌道路維持公社においても同様の対応がとられている。すなわちこれまで公務員の身分を保有しながら行われてきた職員派遣は、公務員を退職して非公務員として第三セクターに採用される形で行われるようになった。派遣形態について、北海道ちほく高原鉄道株式会社と株式会社札幌道路維持公社の例で言えば、どちらも退職方式をとることになっている。また、派遣役職員の給料支給についても、全て派遣先の第三セクターの全額負担と統一されている。

次に公益法人の場合を見ると、派遣形態について、財団法人札幌国際プラザは従来の職務専念義務免除から職務命令に変わるが、財団法人札幌勤労者職業福祉センター及び財団法人札幌市生涯学習振興財団においては、従来の派遣形態がそのまま維持されることになった。しかし、株式会社形態の第三セクターと同様、各団体において共通しているのは、給与の負担について、派遣元の市から派遣先の第三セクターに転換されている点である。

もっとも、今回の実態調査で、名義上第三セクターの負担とされているが、実際には派遣職員の給料相当分は、市が補助金の形で補助している例もあることが明らかになった。

（三）天下り問題について

職員派遣自体については、派遣元と派遣先との意思疎通や連絡調整等に寄与することが期待されており、それなりに理解できるが、しかし、理解に苦しむのは、直接の派遣ではなく、ある意味では派

表㉒札幌市から出資団体への天下り状況

2004年2月

区分	2000	2001	2002
人数	278	288	294

2003年度「札幌市出資団体評価システム」などにより作成

遣の延長線にある天下りである。天下りは第三セクターに普遍的に存在する現象であり、第三セクターにおける職員問題の中でも一番突出した問題であると思われる。表㉒にも示されているように、札幌市のいわゆる出資団体への天下りは近年減少するどころか、むしろ増加しているのである。

もっとも、ここで注意しなければならないのは、天下りに対しては、第三セクター現場から反対する声も聞こえるものの、むしろ歓迎する姿勢が目立つということである。行政とのつながりや仕事の確保や収入の確保などにおいてそれなりの役割を果たしてくれる、というのがその最大の理由である。例えば、株式会社札幌リゾート開発公社を例にとって見ると、公社は市から受託して運営管理するプールの設備が老朽化などにより修繕が必要となったが、その費用を市に繰り返して要請したところ、何回も拒否されてきたが、退職した市助役がくることによって、問題が一発でクリアされてしまったという。

また、今回の実態調査で、第三セクターが自ら作成した統計だけでは天下りの実情は必ずしも正確に把握できないことが明らかになった。例えば、株式会社札幌総合情報センターの場合、職員の構成は（二〇〇一年四月一日現在）市の職員と退職者が合わせて一〇人であるのに対して、プロパーは一八人とされている。しかし、この一八人のうち、実は何人かが国の機関から天下っていることが今回の実態調査で明らかになった。ところが、この「何人か」は国の機関からなので、「自治体からの天下り」に該当しないから、統計上「プロパー」に算入されてしまうことになる。

（四）情報公開について

第三セクターの情報公開の問題について、各社にはかなりの温度差が見られる。株式会社の場合、北海道ちほく高原鉄道株式会社は株式会社としてそういう義務はないものの、情報公開の方向で考えているとしているのに対して、株式会社札幌道路維持公社の場合は、会社を市政の一環で行政を補完していると位置づけ、会社のもつ情報は基本的に札幌

市の情報に当たるとする一方、完全に株式会社の見地に立ってみれば、何もかも公開してしまうと、不便と感じる場面もありうるとしている。他方において、株式会社札幌リサイクル公社は、札幌市情報公開条例により非公開情報が規定されており、法人の利益を十分保障されていて、公開申し立てに対して法人の意見が尊重されるシステムができているので、現行制度運営において特に問題はないとしている。株式会社札幌リゾート開発公社の場合は、営利を目的とする株式会社なので、公開には賛成できないとした上で、情報公開は時代の流れになる以上従わざるを得ないという認識も示されている。札幌総合情報センター株式会社は札幌市が二三%の出資であるので、直接には市の情報公開該当対象外である。しかし、市が株主総会で株主として取得した情報の扱いについてやや厄介であり、知られたくない情報をどうすればいいか当惑しているようである。

これに対して、公益法人の場合は、いずれの団体も基本的に行政と同じように公開すべきであるとしているが、社会福祉法人札幌市福祉事業団は民間と競合する分野の情報開示について慎重に進めるべきという姿勢を示している。

（五）第三セクターの公益性と収益性について

この点については、まず、株式会社の場合は、公益性重視型と収益性重視型及び両方を重視する中間型とに分かれているようである。北海道ちほく高原鉄道株式会社は公益性を重視すべきであるとしているのに対して、株式会社札幌リサイクル公社と株式会社札幌リゾート開発公社は株式会社の収益性を強調している。他方において、札幌総合情報センター株式会社と株式会社札幌道路維持公社は、両方とも重視する必要があるとしている。前者は民間と同じように儲けてはいけないし、公益性も重視しなければならないとしており、後者は平均業務の七割が収益事業であり、残りは公益事業である、公益の見地に立って、場合によっては赤字覚悟でもやらなければならない事業がありうるとしている。

次に、公益法人の場合、財団法人札幌市生涯学習振興財団は市民の生涯学習をサポートする役割を果たすものとして、

社会福祉法人札幌市福祉事業団も行政そのものにかなり近い存在として公益性を重視すべきであるとしているが、財団法人札幌国際プラザ及び財団法人札幌勤労者職業福祉センターは、いずれも公益性が高いとする一方、公益性の多義性と不確定性も指摘している。

（六）第三セクターと行政との関係について

一般的に、第三セクターは行政と異なる独立した法人であり、少なくとも法的には民間の私法人と同視すべきであるといわれる。しかし、今回の実態調査から、第三セクターは他の民間法人と比べると遥かに行政と密接な関係にあることが明らかである。

公益法人形態の場合を見てみると、社会福祉法人札幌市福祉事業団における「市の行政そのものにかなり近い」という見解に象徴されるように、いずれも自らを行政の担い手として行政事務を補完的・代替的に行う存在であると位置づけているようである。

これに対して、株式会社形態の場合は、自らを営利を目的とする株式会社と位置づけている例もあれば、行政の一環として行政を補完しているとみている例もある。しかし、前にも触れたように、前者のいずれの法人においても、後者と同様、行政から独立し自力で民間法人として存続していくことは困難であるとされている。これは、逆の角度からみれば、第三セクターが普通の民間法人より行政と密接な関係を有することを物語っていると言えよう。

（七）第三セクターの補助金及び委託料について

行政から多額の補助金及び委託料を受けていることは、第三セクターのもう一つの共通点と言えよう。紙幅の関係で法人ごとの金額はここで省略するが、二〇〇〇－二〇〇二年度札幌市

表㉓札幌市からの出資団体に対する補助金及び委託料

2004年2月（単位：千円）

区分	2000	2001	2002
補助金	1,603,007	1,671,443	2,943,270
委託料	30,701,034	30,864,178	30,830,155
合計	32,304,041	32,535,621	33,873,425

2003年度「札幌市出資団体評価システム」などにより作成

全体の実績を見てみると、委託料は毎年三〇〇億円規模で一定しているが、補助金は二〇〇二年度には二九億四千万円にのぼり、前年度と比べると一二億七千万円も増えている（表㉓参照）。補助金増加の主な理由は、公益法人等派遣法の施行に伴い市派遣職員の人件費分が補助金として交付されたためであると言われる。しかし、次章で検討するように、派遣職員の人件費は基本的に第三セクターの負担とする同法の趣旨を考えると、このような取り扱いには問題がある。

（八）第三セクターの将来について

一般に、第三セクターの将来については廃止論と存続論がある。しかし、今回実態調査を行った各団体は、まず株式会社形態の場合、次の三点で共通しているように見える。第一に、経営赤字や累積赤字に陥り、しかも将来存続の見通しが悪い場合であっても、廃止を躊躇する傾向が見られる。第二に、行政から完全に独立し民間企業として活動していくことについて、健全な第三セクターであれ、不健全な第三セクターであれ、いずれも消極的な姿勢が目立っている。第三に、第三セクターの売上高に占める市からの補助金及び委託料の割合、すなわち市への依存度が高いものも低いものも、いずれも市からの独立を困難であるとしている。

次に、公益法人形態の場合は、「民間だけではできない分野をやっている」、「仕事の全部は市からのものである」、「市との連携は必要不可欠である」等を理由に、行政から完全に独立し、名実とも民間法人として活動していくのは無理であるとする点で一致している。