HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	第三セクターの統制：そのシステムづくりのために
Author(s)	菅井, 信宏
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 3, 117-149
Issue Date	1996-10
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22272
Type	departmental bulletin paper
File Information	3_P117-149.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

第三セクターの統制

—そのシステムづくりのために—

菅井信宏（すがい のぶひろ）

目　次

はじめに …… 118
第1章　第三セクターの実際—札幌市の分析— …… 119
　第1節　札幌市における第三セクターの推移 …… 119
　　1　出資団体の推移 …… 119
　　2　第三セクター（指定団体）の推移 …… 122
　　3　第三セクターの廃止 …… 123
　第2節　第三セクターの業務 …… 124
　　1　「シゴト」—受託事業と自主事業 …… 125
　　2　「カネ」—委託料と補助金 …… 128
　　3　「ヒト」—職員派遣と天下り …… 129
第2章　第三セクターの統制—現行制度と議会審議— …… 133
　第1節　現行法における統制の方法 …… 134
　　1　根拠法による統制 …… 134
　　2　地方自治法による統制 …… 134
　第2節　議会による統制 …… 136
第3章　情報公開による統制—そのシステムづくりのために— …… 142
　第1節　議会審議の充実 …… 142
　第2節　「第三セクター白書」による情報公開 …… 143
　第3節　統制のシステムづくりに向けて …… 146

はじめに

平成5年12月と翌平成6年2月の二度にわたり，北海道新聞紙上で「転機の第三セクター（正・続）」という，それぞれ9回と7回の連載特集が組まれた。最初の連載では，札幌市が出資する第三セクターのうち5つを取り上げ，その経営状況と問題点を指摘し，加えて議会のチェック機能や天下り，出資する民間企業の「本音」にも触れている。二回目の連載は「再生への道」というサブタイトルが付けられ，第三セクターを活用した行政では先駆的な神戸市の現況を報告し，三人の有識者の提言で締めている。

第三セクターについては，これを問題視する見方がほとんどである。そこでは，赤字続きの経営状態，不透明な人事交流，本来なら行政の仕事であるのにそれを肩代わりさせ責任逃れであるといったところが問題点として指摘されている。またそれ以外にも，新聞をはじめとするマスコミによって報道される第三セクターは「問題児」として描かれているものが数多く，そう決め込んでいるマスコミ関係者が多いということも言われている。

しかし，これだけ多くの問題を抱えているに，なぜ第三セクターがつくられ続け，そしていまなおつくり続けられているのであろうか。これに一言で答えるなら，それは「必要だから」ということになろう。「第三セクター」という用語が『日本列島改造論』によって初めて公に用いられたときには，財政状態の厳しい自治体に代わる新しい地域開発の担い手として，また旧国鉄赤字ローカル線の廃止問題のときには，地元の足を守るための選択肢として，さらにそれ以前の昭和初期には，大阪市長を務めた関一によってドイツの公私共同経営制度が，それまでの市営公益事業の改善策として有益であることが説かれていたなど，いずれも行政側の必要性から設立されてきたといえる。昭和60年代以降に商業施設やリゾート施設などに見られるいわゆる民活路線では，民間が歩調をあわせたところもあるが，その主たる流れは行政側がつくったものといえるであろう。

このような第三セクターを「問題」とする立場からは「必要」とする立場に耳を傾ける必要があり，逆に「必要」とする立場からは「問題」とする立場への配慮が必要である。つまり，両者の立場を何らかの形で調整することが求められているということがいえる。第三セクターに関する諸論文では，必ずといっていいほどこの調整についてのことが，第三セクターの「民主的統制」として触れられている。そこでは，地方自治法などの法律の規定，議会の審議，市民の監視の三点をあげたうえで，第三セクターの民主的統制は不十分であるという指摘がなされているのが普通である。

しかし，法律の規定はさておいても，議会の審議によるコントロールが不十分であるとの論拠には十分な検証がなされていない。実際に議会でどのような審議が行われているのかに言及することなく「議会の審議は不十分」とするのでは，説得力がないのではないだろうか。その一方で，冒頭の北海道新聞の連載特集記事では，神戸市議会が第三セクターのコントロールに一定の役割を果たしていると紹介されており，この点は他の論文でも神戸市の先駆的な取り組みとして取り上げられているところであるが，そのような一定の成果をあげている神戸市とその他の自治体との違いはどこにあるのだろうか。

本論文では，以上のような認識のもと，第三セクターのコントロールについて，議会の役割に主眼をおいて述べていくこととする。そこでは，現在の議会での第三セクター審議がどのような観点から行われているのか，そしてどの点に問題があるのかを明らかにしたうえで，議会が第三セクターのコントロールを十分に行うための条件について，神戸市などの先駆的な取り組みを参考にして，第三セクターに関する「情報の公開」の観点から整理することを目的としている。分析の対象とするのは，冒頭の北海道新聞の連載特集記事でさまざまな問題点が指摘された札幌市である。

なお，本論文で取り上げる第三セクターは，日本で一般的に認識されている，財団法人や株式会

社としての第三セクターである。第三セクターの語源とされる「サード・セクター」は，欧米では政府部門でも民間営利企業でもない非営利組織とされ，わが国で認識されている第三セクター像とは趣が異なる。最近では，日本でもこうした非営利組織の活動の場が増えてきたことを考えると，これらを，第三セクターと呼ぶかどうかは別として，何らかの形で積極的に位置付けることが必要となっていると思われる。本論文の作成にあたっては第三セクターの概念にかかわる文献や資料を多数渉猟したが，それらの整理と分析については次の機会に譲り，ここでは取り上げない。

第1章　第三セクターの実際—札幌市の分析—

本章では，第三セクターの実状を把握するため，設立数の推移と業務内容に主たる観点をおき，札幌市の第三セクターの分析を行う。第三セクターという言葉が，どのようなものを指すのかについては諸説あり，自治体が出資をしている法人という点が共通に認識されているだけで，普遍的な定義は存在せず，第三セクターという語が示す実体は自治体によって異なっているのが現状である。それでは札幌市では，どのような団体を「第三セクター」としているのであろうか。

表1に示すように，札幌市が出資している団体は100を超える。これらのなかで，どれを第三セクターとしているのかすなわち第三セクターの定義付について，平成3年の決算特別委員会での次のような答弁がある。少々長いがこれを引用すると，「第三セクターの定義付けというのは，なかなかいまのところ成熟している段階ではございませんのですが，私どもの仕事といいますか，行政との関わりにおいて申しますか，本市が主導的なといいますか，主体的なといいましょうか，そういう立場に立って設立した団体，あるいは本市がその団体を設立した後におきましても，何らかの形で運営等に関与をすべき団体というような意味で申し上げますと，実は内部的に札幌市の出資団体の指導調整事務実施要綱というものがございますが，その中で規定をしております団体，すなわち本市の出資割合が25%以上の団体及び本市の出資割合であるとか，人的または財政的な援助の状況等を考慮いたしまして，総務局長が指定した団体と，こういうふうに言っておりますが，こういう団体が当たるのではないだろうかというふうに考えているところでございます」[1]。また，平成5年12月7日の北海道新聞記事では，札幌市の第三セクターについて，「札幌市が出資している第三セクターは現在106。市が監査権をもつ出資率25%以上は35で，このうち26は，議会に対し経営報告義務のある同50%以上の団体。この他，出資率25%未満だが，公共性などから市政に密接な関係がある『総務局長指定団体』14を加えた49が，事実上の『札幌市の第三セクター』と言える」として，一覧表を掲載している。これらから，札幌市は，自己が4分の1以上出資している団体と，4分の1以下の出資であるが市政と密接に関連する総務局長指定団体を第三セクターと認識しているということが分かる。そこで，本章で分析対象とする札幌市の第三セクターも以上に示された団体とし，以下では便宜上，第三セクターを「特定団体」それ以外の団体を「非特定団体」と呼び，必要に応じ「第三セクター」「出資法人」の語を用いることとする。なお，非特定団体は，主として北海道の第三セクターとして扱うのが適切なものや全国的に活動をしている団体が含まれているので，ここでは取り上げない。

第1節　札幌市における第三セクターの推移

1　出資団体の推移

表2および表3はそれぞれ，札幌市における出資団体および特定団体の設立数を業種別，法人形態別，札幌市が出資に参加した年別に整理したものである[2]。まず，表2によって，札幌市の出資団体全体の推移を見ることとする。まず年代に注目すると，昭和40年代には開発関係や観光関係，住宅・都市サービス関係の団体が中心で，昭和50年代半ばから60年代，平成にかけては，社会福祉関係や衛生関係，環境関係，情報関係といった団体への出資参加が多くなされている。こうした，い

表1　札幌市の出資団体一覧

（平成7年3月31日現在）

		特別法法人	民法法人	商法法人
特定団体	出資割合50%以上	札幌市土地開発公社	札幌市中小企業共済センター 札幌市団地管理事業団 札幌市教育文化財団 札幌市住宅管理公社 札幌市水道サービス協会 札幌市青少年婦人活動協会 札幌産業流通振興協会 札幌市下水道資源公社 札幌市スポーツ振興事業団 札幌市公園緑化協会 札幌勤労者職業福祉センター 札幌市福祉事業団 札幌芸術の森 札幌エレクトロニクスセンター 札幌市交通事業振興公社 札幌市環境事業公社 札幌国際プラザ 札幌市在宅福祉サービス協会 札幌市健康づくり事業団 札幌市防災協会	札幌振興公社 札幌花卉地方卸売市場 札幌交通開発公社 札幌道路維持公社 札幌リサイクル公社
	出資割合25%以上	札幌市森林組合	北海道青少年福祉協会 札幌オリンピック手稲山記念ランド 札幌市体育連盟 食の祭典委員会	北海道熱供給公社 札幌副都心開発公社 札幌エネルギー供給公社 札幌丘珠空港ビル
	総務局長指定		札幌福祉作業所 原田冬期スポーツ振興会 札幌彫刻美術館 札幌市学校給食会 札幌市役所職員福利厚生会 北海道精神保健推進協会 北海道文学館	北海道観光事業 丸果札幌青果 札幌都市開発公社 北海道地域暖房 札幌リゾート開発公社 札幌ホクレン青果 札幌総合情報センター
非特定団体		北海道住宅供給公社 北海道信用保証協会 北海道土地改良事業団連合会 北海道農業信用基金協会 総合研究開発機構	北海道建築指導センター 公園緑地管理財団 河川環境管理財団 金属鉱業緊急融資基金 北海道勤労者信用基金協会 北海道学校保健会 札幌がんセミナー ふるさと情報センター 地域活性化センター 河川情報センター 道路管理センター 北海道河川防災研究センター 北海道健康づくり財団 北海道農業開発公社 リバーフロント整備センター ツール・ド　北海道協会 日本コンベンション振興協会 北海道生活文化振興基金 地域総合整備財団 北海道身体障害者スポーツ振興協会 北海道リニアモーターカー調査会 地方公務員等ライフプラン協会 地方公務員安全衛生推進協会 砂防フロンティア整備振興機構 石狩川振興財団 北海道暴力追放センター 高齢者住宅財団 産業廃棄物処理事業振興財団 北海道私学振興基金協会 北海道私立専修学校各種学校基金協会 北海道青果物価格安定基金協会 建築コスト管理システム研究所	北海道瓦斯 ジャパンエナジー 北海道曹達 北海道放送 札幌畜産公社 札幌テレビ放送 北海道開発コンサルタント 北海道空港 日本エアシステム 石狩開発 北海道トラックターミナル 札幌ターミナルビル 札幌ケーブルテレビジョン 札幌国際エアカーゴターミナル 日本文字放送 NHK北海道ビジョン 札幌団地倉庫開発 北海道ソフトウェア技術開発機構 北海道テレコムセンター 日本宝くじシステム研究所 北海道はまなす食品

＊札幌市議会事務局『札幌市局別事業概要　1995』および北海道新聞平成5年12月7日の記事をもとに作成

表2　札幌市における出資団体の業種別，法人形態別，参加年別設立数

	開発	住宅	観光	農水	商工	社福	衛生	運輸	教育	環境	情報	国際	他	全国
～41	0 1	₁1	0 2	₂2	0 1	₁0		0 1	1 0				0 2	0 2
42	0 1													
43														
44		0 1												
45	0 1													
46						1 0		0 1	1 0					
47		0 1		1 0										
48	₁0		0 1						1 0					
49	0 1			₁0										₁0
50						1 0		0 1						
51		1 0		0 1		1 0			1 0					
52		2 0												1 0
53														
54							1 0		2 0					1 0
55				0 1					2 0					
56													1 0	
57					1 0				1 0				1 0	
58							1 0							
59						1 0			1 0	1 0				1 0
60								0 1					1 0	3 0
61	1 0	0 1				2 0			1 0		1 0		1 0	1 0
62				1 0		1 0			1 0				1 0	1 0
63								1 1	1 0		0 1		0 1	1 0
1						1 0			1 0					1 0
2							1 0	1 1					0 1	1 1
3					0 1			0 1				1 0		1 0
4							0 1			1 0	0 1		1 0	1 1
5						2 1								2 0
6										0 1			1 0	
7													1 0	1 0

＊　右：民法法人および特別法人（小数字）　左：商法法人
＊　札幌市場冷蔵，札幌市冬期野菜供給事業団廃止後の数字
＊　札幌市議会事務局『札幌市局別事業の概要　1995』および自治省地域政策室編『地方公社総覧平成5年版』より作成

わゆる「ハード型」から「ソフト型」への変化は，すでに指摘されているが[3]，札幌市も例外ではないことがいえる。

また，昭和60年代以降，全国団体への出資参加がこの10年間で2倍強増加している。こうした動きがなぜこの時期になって加速されたのかについては，これら全国団体が設立された経緯や，設立の中心となった主体等を総合的に考える必要があるが，自治体が各種の情報収集を目的に積極的に出資したとも，また一方で，出資を要請されてのいわば「お付き合い」出資とも考えられる。第三セクターへの民間セクターの出資が自治体の要請に対する「お付き合い」出資が多いとの指摘がなされているが[4]，同様なことが自治体と全国団体との間でも起こり得るであろう。

さらに，出資団体全体の動きは，北海道が中心となって設立する団体の動きからも影響を受けている。これらには，北海道の政策と札幌市の政策

表3　札幌市における第三セクター（特定団体）の業種別，法人形態別，参加年別設立数

	開発	住宅	観光	農水	商工	社福	衛生	運輸	教育	環境	情報	国際	他
～41			0 2	₁1									
42													
43													
44		0 1											
45	0 1												
46						1 0							
47		0 1											
48	₁0		0 1						1 0				
49	0 1												
50						1 0							
51		1 0		0 1		1 0			1 0				
52		1 0											
53													
54							1 0		2 0				
55				0 1					2 0				
56													1 0
57					1 0								
58							1 0						
59									1 0	1 0			
60								0 1					1 0
61		0 1				1 0			1 0		1 0		1 0
62						1 0							1 0
63								1 0	1 0		0 1		
1													
2							1 0	0 1					
3												1 0	
4							0 1						
5						2 0							
6										0 1			1 0
7													

＊　右：民法法人および特別法人（小数字）　左：商法法人
＊　札幌市場冷蔵，札幌市冬期野菜供給事業団廃止後の数字
＊　札幌市議会事務局『札幌市局別事業の概要　1995』および自治省地域政策室編『地方公社総覧平成5年版』より作成

との関連性から設立されるものもあるが，「お付き合い」出資等の点は，全国団体と同様の背景があると考えられる。

2　第三セクター（特定団体）の推移

表3は札幌市の第三セクター＝特定団体の設立数を業種別，法人形態別，出資参加年別に整理したものである。出資団体全体の推移と同様，第三セクターも「ハード」から「ソフト」への変化が現れている。こうした動きを整理すると，年代毎の特徴が見えてくる。その一部を簡単に紹介することとする。

昭和40年代は，開発関係及び住宅・都市サービス関係の第三セクターが数多く設立されている。特に，札幌市の場合は，昭和47年に開催された冬期オリンピック大会と深い関わりあいを持っている点に大きな特徴がある。その例として，オリンピックを契機に建設された地下鉄に並行して設け

られた地下商店街を管理・運営する株式会社札幌都市開発公社，また，当時札幌の深刻な都市問題であった都心部の煤煙問題対策として建設された集中暖房システムを管理・運営する株式会社北海道熱供給公社，同様のシステムをオリンピック選手村（現：道営真駒内団地）に建設した際に管理・運営のために設立された北海道地域暖房株式会社[5]などが挙げられる。開発関係以外にオリンピックに関連ある第三セクターとしては，北海道青少年福祉協会や札幌オリンピック手稲山記念ランドなどがある。

次に，50年代の特徴は，行政活動の効率化の点から第三セクターが設立されていることが挙げられる。衛生関係，運輸関係の第三セクターがそれにあたり，前者は財団法人札幌市水道サービス協会，後者は株式会社札幌交通開発公社（以下「開発公社」）および財団法人札幌市交通事業振興公社（以下「振興公社」）である。特に交通関係両公社の設立の背景には，市交通局の抱える巨額財政赤字問題がある。交通開発公社が設立された直接の契機である観光ロープウェイ事業の赤字は，同公社設立前の59年度まで1億2千万円あまりであり，また交通振興公社設立前の62年度末の交通事業の累積欠損は854億円で，交通事業全体の赤字体質化が問題となり始めていた。このような状況の下，交通事業全体の合理化として両公社が設立されたといえる。

また60年代以降の例として，社会福祉関係特に老人福祉関係の第三セクターを挙げておきたい。札幌市では，札幌市福祉事業団および札幌市在宅福祉サービス公社が老人福祉関係の業務を行っているが，前者は保養センターおよび8箇所の老人福祉センターの管理運営を通じデイサービス事業や機能訓練などを行い，後者は高齢者および心身障害者にホームヘルプサービスを始めとする在宅福祉サービスを提供している。このように，事業によって別個の第三セクターがつくられているが，総合的な福祉業務の観点からは問題があるように思われる。また，老人福祉への関心の高まりから，次章で示すように，議会で両公社が取り上げられることが多くなっている。

このように見ると，第三セクターの設立状況は，各年代ごとに自治体が直面してきた政策課題を如実に反映している。第三セクターはそのときどきの政策課題の解決という役割を期待され設立されているということができ，このような傾向は今後も継続あるいは強化されていくであろう。

3　第三セクターの廃止

これまでは，主として第三セクターの「設立」の観点から述べてきたが，ここで第三セクターの「廃止」の点にも触れておく。一口に「廃止」といっても，どこまでを「廃止」と捕らえるのかでその範囲は変わるが，実際に第三セクターが「廃止」されたとの記述はほとんど見当らない。

このような中，札幌市は平成6年11月に札幌市場冷蔵株式会社の解散を表明した。さらに平成7年の第1回定例市議会において，特定団体6団体の統合の方針を表明，その後社団法人札幌市冬期野菜供給事業団の解散も決まるなど，廃止，あるいはそれに類似した統合といった議論が起こっている。そこで，以下では札幌市を中心に，第三セクターの「廃止」を，単に「解散」の視点からだけではなく，複数の視点から取り上げる。

これ以前の札幌市での第三セクターの廃止については明らかではない。市側も，市議会の答弁で「経常的にといいますか，恒常的に事業をやっている団体で，統合なり廃止がされたという団体はございません」[6]と述べている。しかし廃止の例が全くないわけではない。その引き合いに出されるのが，財団法人札幌ユニバーシアード冬期大会組織委員会である[7]。また，類似の団体として財団法人札幌オリンピック冬期大会組織委員会も挙げられるであろう。札幌市は前者に対し6,000万円の出資金，12億7,000万円余の補助金を支出，組織委事務局に計48名の市職員を派遣[8]，また後者には41年から46年まで総額10億8,500万の財政援助，事務局に延べ135人の市職員を派遣した[9]が，大会終了後1年から2年で解散されている。両組織委とも事前準備を含めた大会の開催のため

に設立されるあくまで「臨時的」な団体であるから，大会が終了し残務整理が終われば，目的が達成され解散されるのが当然といえる。

このような臨時的な第三セクターではなく，恒常的に事業を行っている第三セクターで，事業目的が達成され解散した例はないのであろうか。実は，先述した札幌市場冷蔵株式会社（以下「市場冷蔵」）と社団法人札幌市冬期野菜供給事業団（以下「野菜事業団」）がこれに該当する。両団体とも，設立目的はほぼ達成されたあるいは事業目的を達成することが困難となったとして，市場冷蔵は平成7年3月31日，また野菜事業団は同年5月25日をもって解散した。両団体は数年前から市議会でその存在意義が問われており，市長が公約としていた行政改革の一環としてなされた解散であるが，恒常的に事業を行ってきた第三セクターが，その事業目的の達成によって解散＝廃止された事例として，今後のモデルケースになるものと思われる。

その他，廃止に類似したものとしては統合が挙げられる。先にも示したように，札幌市は平成7年の第1回定例市議会において，三組計6つの第三セクターを統合する方針を表明している(10)。このように札幌市の場合，第三セクターの統合は未だ例がなくこれからの課題であるが，神奈川県では平成5年に8つの第三セクターを4つに統合している事例がある(11)。そもそもこうした統合にかかる第三セクターは，設立の段階から事業の類似性などを考慮すべきであるが，「数を減らす」こと自体が目的化されることのないよう配慮されれば，設立後の事業等の見直しと第三セクターの評価という点からはひとつの有効な方法であると思われる。

また，完全な「廃止」ではないが，出資の取り下げという意味での「民営化」もひとつの方法であろう。札幌市においてはファッションビルアルシュをめぐり，経営再建のため民間に経営権が委譲され，それに伴い出資を取り下げたという例がある。また，完全な民営化の事例ではないが，新得町の第三セクター新得酒造公社の経営再建策として，資本金を10分の1に減資しそれを借入金の償還に充てた上で，町に次ぐ大株主の酒造メーカーが全面的な経営責任を負うという，実質的な民営化の例もある(12)。一般に第三セクターについては，事業が軌道に乗ったときは民間に経営を任せるべきだといわれるが，実際には経営が行き詰まったため民間に経営を任せるという事例が多いものと思われる。

第三セクターが設立される背景のひとつに効率性の要求がある。しかし，事業目的の達成された，あるいは存在意義の薄れた第三セクターを「存命」させておくことは，効率性の面からは決して評価されることではない。第三セクター運営の効率化が行政運営の効率化につながるということを，行政側が意識しなければならない。そのためにも，絶えず第三セクターを総合的に見直すプロセスの構築が必要なのである。

第2節　第三セクターの業務

これまでは第三セクターの設立・廃止といった「数」の側面に着目してきたわけであるが，第三セクターの実際をとらえるには，そうした「数」の面だけではなく，第三セクターがどのような業務や活動をしているかという点も重要である。第三セクターの業務については，「本来行政庁が行なうべき行政事務を，行政庁の組織，人事，予算等の制約から担当できない場合に，これを執行する手段として公益法人を利用する」，「行政事務の一部を肩代わりさせるために…中略…公益法人を設立する」(13) あるいは「地方公社や第三セクターの設立それ自体が『委託』という考え方もある」(14) といわれる。しかし，第三セクターのほとんどが財団法人や株式会社という，自治体とは別個の法人格をもった存在である以上，自治体からの受託業務ばかりでなく，独自の自主業務を行うことができ，また実際にも行っているのだから，こうした自主事業にも目を向ける必要があろう。さらに，自主事業が受託業務や第三セクターの設立目的とどのような関係にあるのかということも，第三セクターの「シゴト」について述べる際の重要なポイ

ントであると思われる。さらに，「シゴト」を見るうえで忘れてはならないのが「カネ」と「ヒト」である。実際に「シゴト」がいくらあっても，それらを処理するための「手段」あるいは「資源」としての「カネ」と「ヒト」がなければ，実際に「シゴト」をすることはできないであろう。特に「ヒト」の側面は，出向，天下りといった第三セクターの問題点として必ず指摘されている点でもある。そこで本節では，第三セクターの「シゴト」を中心に，それにまつわる「カネ」と「ヒト」の側面を述べることとする。

1 「シゴト」—受託事業と自主事業

一口に受託事業，自主事業といっても，その事業がどちらであるのかは容易に区別がつけられない。また，第三セクターの調査報告書として用いられる『地方公社総覧』にも事業内容が掲載されているが，あくまでも概略的なものにすぎず，そこから受託事業か自主事業かを判断することは難しい。

札幌市の第三セクターについての受託事業および自主事業を比較的明確に記してあるのが，地方自治法243条の3第2項に基づいて議会に提出される『法人の経営状況説明書』である。また議会では，毎年の予算および決算の審議に際し，議員から委託料，負担金，補助金の額および交付先等に関する質問が出されている。『法人の経営状況説明書』に掲載されている法人は，札幌市の場合，地方自治法の規定に忠実に市の出資比率が2分の1以上のものである。すなわち，この報告書によって事業内容を見ていくと，本論文中で札幌市の第三セクターとしている「特定団体」のうち，市の出資割合が4分の1以上2分の1以下のものおよび総務局長指定団体が洩れてしまうことになる。一方，議員からの委託料等に関する質問に対する回答書類（以下「回答書」）から第三セクターに関するものを拾っていくと，そのほとんどが市の出資比率2分の1以上の団体で，『法人の経営状況説明書』と重なるところが多い。回答書は，市の委託事業について網羅的に記載しているものと思われるので，札幌市の第三セクターの事業委託はそのほとんどが出資比率2分の1以上のものに対してなされていると理解してもよいと思われる。そこで本節でも，『法人の経営状況説明書』および回答書をもとに，市の出資比率2分の1以上の法人について，その「シゴト」を見ていくこととする(15)。

表4は，回答書の中から第三セクターに関係するものを抜き出し表にしたものである。かなり広範な業務が委託されているということが分かるが，なかでも何らかの施設の管理・運営に関する業務の多さが目を引く。表4で「整理番号」欄（以下「番号」）に☆のついたものが施設管理の受託業務に関するものを示しているが，その数は29におよび，第三セクターに関する委託業務全体の47パーセントを占めている。それでは管理を委託されている施設にはどのようなものが含まれているのだろうか。

まず教育およびスポーツ関連の施設が多いことが挙げられる（番号18，19，51など）。こうした施設が第三セクターに管理委託される背景としては，「一般住民の利用に供する施設で，住民が利用を希望する夜間・休日利用を可能にする」(16)ということがいわれ，市民のニーズの多様性やそれに合わせた夜間・休日利用を含めた柔軟な運営が望まれている。札幌市でも，市民の余暇時間の増加に対応するため，体育施設について，利用時間の延長や年末年始を除く休館日の廃止を打ち出している。こうした施設運営の面での柔軟な対応は，市の直接運営より第三セクター運営の方が優れている点であろう。

それでは，このような第三セクターはどのような自主事業を行っているのであろうか。『法人の経営状況説明書』に自主事業について明確な記載のある財団法人教育文化財団と財団法人札幌市スポーツ振興事業団の2団体について見ると，前者は市民芸術祭や演劇・映画の鑑賞会，各種講座の開催といった事業を行い，そのほとんどを管理委託されている教育文化会館や市民ギャラリーで開催しており，一方後者は，各種のスポーツ大会の

表4　札幌市の第三セクターへの委託業務および委託料一覧

整理番号	委　託　内　容	委　　託　　先	委託料（千円）
1	鉢物植物維持管理	札幌市公園緑化協会	309
☆2	札幌文化交流館庭園維持管理	〃	5,738
☆3	里塚霊園等維持管理	〃　他	68,401
☆4	百合ヶ原公園・厚別公園・さけ科学館等管理	〃	312,162
☆5	緑化植物園相談管理	〃	49,914
6	街路樹潅水	〃	16,041
7	都市公園台帳整備	〃	24,823
8	本庁舎バルコニー緑化用架台作成	〃	3,760
☆9	札幌ハイテクヒル真栄緑地管理事業	〃	5,923
☆10	札幌天神山国際ハウス管理運営	札幌国際プラザ	43,713
11	北方都市情報ネットワーク構築等	〃	4,270
☆12	広域交流ひろば管理	札幌市交通事業振興公社	2,144
13	書類等搬送（交通事業）	〃	15,359
14	乗継券作成・乗車券発売・遺失物取扱	〃　他	285,131
15	交通事業関係	〃	273,438
☆16	写真ライブラリー管理運営	札幌市教育文化財団	29,046
17	消費者教育用教材製作等	〃	4,974
☆18	教育文化会館管理運営	〃	275,139
☆19	市民ギャラリー管理運営	〃	73,825
☆20	芸術の森運営管理	札幌芸術の森	398,376
☆21	青少年センター・女性センター・勤労青少年ホーム・こども劇場等管理運営等	札幌市青少年婦人活動協会	382,366
22	子どもノミの市事業実施等	〃	1,991
23	札幌ふれあい事業実施等	〃	13,770
24	子ども会シニアリーダー要請研修事業	〃	6,736
25	海外人形劇フェスティバル実施等	〃	3,687
26	「よい子の広場」指導	〃	1,895
☆27	滝野自然学園管理運営等	〃　他	16,013
☆28	児童会館管理・清掃・警備・保守等	〃	529,363
☆29	天文台管理運営補助	〃	9,023
☆30	老人福祉センター運営	札幌市福祉事業団	309,992
31	ホームヘルプサービス	札幌市在宅福祉サービス協会	292,109
☆32	健康づくりセンター運営管理等	札幌市健康づくり事業団	41,752
33	あき缶リサイクル	札幌市環境事業公社	7,004
☆34	発寒第二清掃工場運転	〃	275,628
☆35	ごみ資源化工場運営	〃	458,968
36	建設系廃棄物選別調査	〃	10,000
37	公衆便所清掃等	〃	78,283
38	緑地保全地区等整備	札幌市森林組合　他	52,342
☆39	市民の森・ふれあいの森維持管理等	〃	12,411
40	樹木伐採等	〃　他	3,531
41	市有林営林関係	〃	102,934
42	白旗山都市環境林環境整備等	〃　他	11,758
☆43	エレクトロニクスセンター運営管理	札幌エレクトロニクスセンター	145,857
44	インテリジェントパッド開発	〃	20,600
45	市営住宅家賃収納	札幌市住宅管理公社	29,866
☆46	市営住宅等管理	〃	3,007,123
☆47	余熱団地熱供給施設保守管理	北海道地域暖房	17,486
48	地域暖房設備保守点検	〃	3,857
49	スポーツダイヤル業務	札幌市スポーツ振興事業団	9,933
☆50	スポーツ博物館運営管理	〃	22,226
☆51	学校開放・区体育館・温水プール等運営管理	〃	1,294,674
☆52	前田森林公園・手稲稲積公園管理	札幌オリンピック手稲山記念ランド	89,177
☆53	定山渓ダム下流園地等管理	札幌リゾート開発公社	18,684
☆54	大谷地バスターミナル運行管理等	札幌振興公社	45,377
55	用地取得	札幌土地開発公社	310,000
56	ロードヒーティング監視装置登録試験	札幌総合情報センター	1,040
57	降雪予測システム移設等	〃　他	138,796
☆58	路盤材リサイクルプラント運転管理	札幌道路公社	179,044
59	藻岩山山麓用地清掃・草刈り	札幌交通開発公社	3,636
60	メーター検針・料金徴収（水道）	札幌市水道サービス協会	491,586
61	汚泥処理（下水道）	札幌市下水道資源公社　他	2,787,069

開催やスポーツ教室などの事業を行い，こちらも受託管理している体育館，競技場等の施設で開催している。すなわち，これらの第三セクターの自主事業は，管理委託されている施設を利用する形でなされており，当該施設の管理を前提にした，「運営」の範囲内での事業，管理業務に付随的，付加的な事業であるということができる(17)。

次に，公園・緑地を受託管理している第三セクターが多い点も特徴として挙げられる。札幌市には平成5年現在およそ2,200の公園・緑地があるが，その管理方法を見ると，58パーセントあまりが町内会に委託され，市が直接管理している公園は4パーセントに満たない(18)。残りの38パーセントは業者に委託されており，この中に第三セクターである財団法人札幌市公園緑化協会(以下「緑化協会」)や財団法人札幌オリンピック手稲山記念ランドなどが含まれている。第三セクターに管理委託されている公園・緑地（番号4，20，52）は，比較的規模の大きな公園で，園内に入場料や使用料を払うことで利用できる施設が置かれているものもある。こうした公園施設の維持，管理，運営も受託業務の一部となっているが，テニスコートや野球場，パークゴルフ場などの一部の施設の運営は収益事業として自主事業の一部をなし，そうした利用料金収入は第三セクター独自の収入の重要な部分を占めている。ここから，第三セクターに委託されている公園・緑地は，当該公園・緑地およびそこに置かれている施設から何らかの収益が得られるものであるということができる。

一方，『法人の経営状況説明書』に記載されている緑化協会の自主事業を見ると，「都市緑化基金」の造成を行っており，これからの事業費で苗木の無料配布やフラワーポットの貸し出し等の緑化推進事業や，小中学生を対象にした絵画・標語のコンクールの開催等の緑化啓発・宣伝事業を行っている。こうした事業は，先ほどの教育関連施設の管理受託を行っている第三セクターの自主事業と異なり，管理業務に付随的な業務ではない。もちろん，両者を単純に比較することはできないし，受託者による施設利用の範囲については受託契約によって決められるのが現実であろうが，緑化協会の自主事業は真に公益法人の行う公益事業らしい事業といえ，一口に施設管理の受託に係る第三セクターという枠でくくるのではなく，自主事業にこれだけ差異のあることへの認識も必要であろう。

さらに社会福祉関係の札幌市福祉事業団，札幌市在宅福祉サービス協会（番号30，31）に注目したい。今日では福祉サービスの充実が求められているが，札幌市の場合，ショートスティ事業は前者が，ホームヘルプサービスは後者が行っており，このことは，先述の通り，福祉事業の総合性の点からは必ずしも望ましいとはいえない。個々のサービス毎に第三セクターを設立し業務を行わせるのではなく，「福祉サービス」という大きな枠組みで捕える視点が必要ではないかと思われる。

施設管理の委託に関しては，平成3年の地方自治法改正により，公の施設に関し，自治体が出資している法人で政令で定めるものに管理を委託することが法的に認められた（地方自治法244条の2第3項)。しかし，第三セクターなら何でもよいというわけではなく，そこには「自治体自らが管理するより委託したほうが効果的に管理できる」という「効果性の原則」と，条例の規定を必要とする「条例主義」とが求められる(19)。改正前の規定には「公共団体若しくは公共的団体」のみを委託者として認めていたが，その際には「公共的な事業を行っていても，営利目的を有している限り，委託は認められないのであるから，株式会社には委託することはできない」(20)と解されていた。この改正により「自治体が出資している法人で政令で定めるもの」への管理委託が認められたわけであるが，「公益目的のための出資であるとはいえ，出資法人自身は利潤追求を目的とする団体も含むから，出資法人に対する委託は，かなり慎重な判断を要する」(21)ものとされている。札幌市の場合，施設管理を委託している第三セクターはいずれも財団法人で「利潤追求を目的とする団体」ではないが，これほど広範な施設の管理を委託させている状況を見ると，果たして「慎重な判断」に基づ

いているのか疑問である。

第三セクターの「仕事」については，業務委託の受け皿として第三セクターを設立するということがいわれる。確かにそのような一面がないわけではないし，実際にも札幌市で表4に挙げたような多くの業務が第三セクターに委託されていることで十分に裏付けられる。しかし，第三セクターの「仕事」は委託事業だけではない。札幌産業流通振興協会や札幌花卉卸売市場などのように，委託事業を行っていない第三セクターもある。第三セクターは経営が軌道に乗ったら民営化すべきだということが指摘されるが，例に挙げた業務委託を受けていないものならまだしも，受託業務が大半を占める第三セクターであれば，その事業が根本的に市の事業である以上は簡単に民営化はできないであろう。そうした第三セクターは，市が直接行うよりもどれだけ効率的あるいは柔軟に事業が行えるかという点はもちろん，自主事業でどのようなことを行うかという点も評価の対象とされるべきである。第三セクターの「シゴト」イコール委託事業とするのではなく，もっと総合的な見方がされるべきであろう。

2 「カネ」—委託料と補助金

次に第三セクターをめぐる「カネ」の側面である。以下では，本節が取り上げている第三セクターの「業務」の面ともっとも関わりのある委託金と補助金について述べることとする。

前掲の表4には，個々の委託事業に対して支払われた委託料があわせて示されている。先ほども触れたように，何らかの施設の管理・運営に関係する事業が数多く委託されているが，委託料の側面からみても，施設の管理・運営に対してかなりの額が支払われており，例えば，番号46や51など，億単位で支払われている委託料の多くは，施設管理に関する事業である。また，補助金について前出の回答書のなかから第三セクターに関する部分を抜き出し整理したものが表5である。これをみると，ひとつの第三セクターについて複数の名目で補助金が支払われていることがわかる。このようにひとつの事業に対し数千万から数億円の補助金が支出されているということは，第三セクターの自主的な事業であっても，独自の資金だけで行うことができず，財政援助を受けているということがわかる。さらに，委託料とは別に施設の管理についての補助金が支出され，しかもその額は数千万円単位であり，委託料の数億円単位とそれほど大差ない額が支払われている。

それでは，こうした委託金および補助金は，第三セクターの収入のどれくらいを占めているのであろうか。札幌市のすべての第三セクターについてこうしたことが示されている資料がないので，例によって『法人の経営状況説明書』に記載されている，札幌市の出資比率が2分の1以上の第三セクターに限って見てみることとする。

表6は，その結果を一覧表にしたものである。『法人の経営状況説明書』に掲載されている27の第三セクターのうち，20に委託金または補助金の支払われている。このうち，その収入総額の半分以上が委託金が占めるものは11を数え，補助金を加えたものを合わせると12の第三セクターが，その収入の半分以上を自治体からの財政支出に頼っている。ここに挙げられた第三セクターは札幌市がその出資金あるいは基本財産の2分の1以上を負担したものであるが，その収入総額の8割，9割，なかにはほぼ全額が自治体からの委託金や補助金である現実を見ると，第三セクターについて主張される，自治体からの自主性・独立性は，「カネ」の面からは実現にほど遠い要求であるとも思われる。

公の施設の管理に関しては地方自治法244条の2第3項で第三セクターへの委託が認められているが，その際には「効果性の原則」が求められる点は先述のとおりである。「効果的」とは，「地方自治体が自ら管理する場合よりも一層向上したサービスを住民が享受することとなり，ひいては住民の福祉がさらに増進することとなる場合」[22]とされているが，行政運営の効率化についても，「それのみでは一般的には行政にとっての簡素化の効果しか期待し得ず，効果性の基準に適合して

表5　補助金交付第三セクター一覧

整理番号	交付先第三セクター名	補助金額(千円)
1	札幌国際プラザ（運営）	213,457
2	札幌国際プラザ（天神山国際ハウス）	641
3	札幌勤労者職業福祉センター	18,900
4	札幌芸術の森	83,522
5	札幌彫刻美術館	27,716
6	北海道文学館	4,000
7	札幌市青少年婦人活動協会（管理）	31,278
8	札幌市青少年婦人活動協会（ソリリング大会）	1,000
9	札幌市在宅福祉サービス協会	111,437
10	札幌市福祉事業団（運営）	46,266
11	札幌福祉作業所	5,782
12	札幌市健康づくり事業団	35,500
13	札幌市環境事業公社	10,652
14	札幌市公園緑化協会	43,740
15	札幌市公園緑化協会（基金造成）	8,401
16	札幌市森林組合（民有林造営）	5
17	札幌エレクトロニクスセンター	1,608
18	札幌市住宅管理公社	20,993
19	札幌市教育文化財団（管理）	66,753
20	札幌市教育文化財団	8,000
21	札幌市体育連盟	1,200
22	札幌市体育連盟（選手育成強化）	11,000
23	札幌市体育連盟（札幌市民体育大会）	10,400
24	札幌市体育連盟（札幌市青年スポーツ大会）	1,000
25	札幌市体育連盟（国体選手派遣）	2,745
26	札幌市スポーツ振興事業団（管理）	124,310
27	札幌市スポーツ振興事業団（札幌クロスカントリー大会）	500
28	札幌市スポーツ振興事業団（札幌マラソン大会）	15,000

いるとはいいがたい」[23]が，「効果的」のひとつの側面であるとされる。しかし，上で見たような巨額な委託金や補助金が支出されている現実を見ると，これが「効果的」「効率的」であると無条件に評価することはためらわれる。管理業務を第三セクターに委ね，それに委託量や補助金を与えることによって，確かに行政は「スリム」になるが，そのことだけをもって「効率的である」と評価することは大きな誤りである。先に見たような巨額の委託金・補助金が第三セクターに流れていることを考えても，委託後の「効率性」についても注意を傾けるべきである。

3　「ヒト」—職員派遣と天下り

最後に第三セクターをめぐる「ヒト」について触れることにする。第三セクターと「ヒト」については，第三セクターを批判する立場の側から，「第三セクターは天下りの温床である」と指摘される。また，自治体から第三セクターへの職員派遣をめぐり，給料等の支給が違法な公金支出であるとの住民訴訟が提起されるという事態も起こっている。このような点から，第三セクターについて問題が最も表面化しているのが，この「ヒト」に関する部分であるということができよう。

しかし，第三セクターに関する情報のなかで，この「ヒト」について，とくに派遣職員やOBで再就職した職員についての情報ほど不透明なものはないというのも現実であろう。自分の住んでいる自治体で，どの第三セクターに何人の職員が派遣されているのか，また退職した職員の何人が第

表6 札幌市の第三セクターに対する委託金および補助金の額と収入合計額に対する比率一覧

第三セクター名	収入総額	委託金額・率		補助金額・率	
札幌市団地管理事業団	81,683	1,727	2.1	−	−
札幌市教育文化財団	677,251	374,044	55.2	76,100	11.2
札幌市住宅管理公社	3,767,880	3,127,272	82.9	28,381	0.7
札幌市水道サービス協会	976,158	809,386	82.9	−	−
札幌市青少年婦人活動協会	956,655	868,985	90.8	37,627	3.9
札幌市下水道資源公社	1,850,855	1,836,309	99.2	−	−
札幌市スポーツ振興事業団	397,487	−	−	140,239	35.2
札幌市公園緑化協会	831,910	735,734	88.4	44,358	5.3
札幌市勤労者職業福祉センター	2,324,023	−	−	18,900	0.8
札幌市福祉事業団	799,180	551,415	68.9	46,605	5.8
札幌芸術の森	626,301	379,061	60.5	80,576	12.8
札幌エレクトロニクスセンター	369,328	134,166	36.3	1,561	0.4
札幌市交通事業振興公社	704,103	629,799	89.4	−	−
札幌市環境事業公社	6,271,577	958,372	15.2	11,944	0.1
札幌国際プラザ	388,781	69,880	17.9	190,700	49.0
札幌市在宅福祉サービス協会	602,690	545,815	90.5	−	−
札幌市健康づくり事業団	134,473	22,366	16.6	36,256	26.9
札幌市防災協会	199,891	112,629	56.3	15,300	7.6
札幌振興公社	674,368	173,840	25.7	−	−
札幌道路維持公社	838,635	173,909	20.7	−	−

＊平成7年第3回定例市議会に提出された『法人の経営状況説明書』に基づき作成
＊金額の単位は千円
＊株式会社における収入総額は営業収益と営業外収益の合計

三セクターに再就職しているのかといったことを知っている住民がいったいどれだけいるだろうか。

札幌市も例外ではない。札幌市は第三セクターに関する情報が全般的に公にされていないということもあるが，職員の派遣や再就職についての情報はほとんど明らかにされていない。ただ，まったく明らかにされていないわけではない。地方自治法243条の3第2項に基づき議会に提出される『法人の経営状況説明書』においては，各法人についての概要が記載されているが，その中に「職員数」という項目と「役員」という項目がある。「職員数」の項目では，役員や嘱託職員，臨時職員を除いた当該法人の全職員数が記載されており，そのあとに括弧書きで「うち札幌市派遣職員○人」との記載がある。また「役員」の項目では，「役職名」「氏名」のあとに「現職名」の欄があり，「札幌市長」「札幌市○○局長」などのように，札幌市における役職名が記載されている。この『法人の経営状況説明書』に基づく派遣職員数および役員についている者の数は，派遣職員数が214人，役員の職に就いている職員数が延べ123人となっている。

しかし，先ほどから述べているように，札幌市の場合『法人の経営状況説明書』に記載されている第三セクターは，市の出資比率が2分の1以上のものに限られている。つまり，上の数字は，札幌市から第三セクターへ派遣されている職員の一部にすぎないのである。また，再就職した退職職員の数については，「職員数」の項目があくまで当該第三セクターの全職員数を記載していることから，『法人の経営状況説明書』からは伺い知ることはできない。なお，自治省の調査による『地方公社総覧』においては，「役員数」および「職員数」という項目があり，その中に「地方公共団体出身者」として「地方公共団体の職員であった者が退職し役職員になっているもので地方公共団体への復帰予定のない者」についての数が記されている。

しかし，①自治省の調査がおおむね3年に一度なので，必ずしもアップ・トゥ・ディトな情報とは言い難い，②役員数，職員数についての調査は「単独の地方公共団体の出資割合が25%以上の法人」についてだけで，25%以下の法人についてのそれは示されていない，③調査結果の掲載方法として，例えば札幌市と北海道が共同出資している場合，札幌市の出資割合が北海道のそれより高くてもその第三セクターは北海道の第三セクターとして掲載されるので，「地方公共団体出身者」は北海道を退職してその第三セクターに再就職した者の数なのか，札幌市を退職して当該第三セクターに再就職した者と北海道のそれとの合計なのか明確ではないという点に問題がある。

このように，行政側からの資料によっては第三セクターと「ヒト」についての正確な情報が伝わってこない。しかし，違う方面からそうした情報が示されることがある。そのひとつが新聞報道である。冒頭に紹介した，北海道新聞の特集連載記事「転機の第三セクター」では，第6回において「天下り」のサブタイトルのもと札幌市からの再就職役員について取り上げられているが，その文中「札幌市職員部が作った第三セクター再就職役員リストに載っているのは現在六十人。内訳は特別職十五人，局長十九人，部長二十六人」[24]と，具体的な数字が書かれている。また市議会で，派遣職員や退職職員の再就職の問題について触れられたなかで，具体的な数が明らかにされることがある。最近では平成6年第3回定例市議会で，札幌市の行政改革について触れたなかに「第三セクターに関してでありますが，市の派遣職員数は，財団法人を初め本市の出資株式会社など286名に上り，中には人件費を市が負担している例も多く見られるのであります」という発言がある[25]。この他にも，市議会では，特に委員会の場において，第三セクターに対する職員の派遣や再就職に関する問題が取り上げられている。その具体的な内容は次の章で述べることとするが，いずれにしても，新聞社や議会に対しては，派遣職員数および再就職職員数の情報が提供されているのは紛れのない事実である。しかし，そうした情報が恒常的に収集，提供されているかどうかは疑問がある。議会に対して派遣職員数や再就職職員数が示される場合に，毎年決まった時期に提供されるのではなく，議員がその都度要求しないと提供されないという[26]。こうした市の態度からは，第三セクターに対する職員の派遣や再就職に関する問題はできるだけ触れられたくない，あるいは公にしたくないものとされているように見受けられる。

自治体が第三セクターに職員を派遣するのは，「これを通じて第三セクターの運営に対する関与を行なうという意味があるとともに，第三セクターへの派遣によって，職員に民間的な経営のセンスを身につけさせ，地方公共団体では得難い知識，経験を積ませることにより地方公共団体の経営にも役立たせようとする目的」[27]があると言われている。しかし，具体的な派遣方法に関して，「出張，事務従事，休職，職専免又は退職による方法がとられているが，ケースによっては当該方法をとることが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，年金等の取扱いにおいて不利益が生ずるおそれもある」[28]との指摘があり，まさにこの点を突いたのが，上尾市をはじめとする全国で提起された第三セクターへの職員派遣をめぐる違法な公金支出差止の住民訴訟である[29]。また退職者の再就職については，「第三セクターへの役職員の派遣が，単なるOB対策の見地から行なわれる傾向があることや出資者が特定ポストを継続的に確保し人事がマンネリ化しやすいこと，人事異動が地方公共団体の都合のみによって行なわれることなどの問題が」あり，このことが「適材適所の原則に基づく人事配置を困難にし，あるいは，モラールの低下を招き，第三セクター方式を採用した際にねらいとしていた効率的な業務運営を阻害する一因となっている」[30]とされている。

一方こうした問題点の解決方法として，職員派遣については「第三セクターへの職員派遣を行いうる場合を明らかにし，これに制度的な位置付けを与えるとともに，派遣手続きの明確化を図るこ

と」が求められ，その際に検討する項目として，派遣される職員の身分の取り扱い，派遣目的，派遣対象となる第三セクターの要件，派遣期間，派遣中の給与の取り扱いなどがあげられており，また再就職についても「経営のトップに自動的に行政OBを充てたり，特定のポストを特定の出資者に常時割り振り一定のローテーションで交替せしめるようなことは，適材適所の原則に基づく人事を阻害することになるものであり，行政出身者と民間出身者の適性をそれぞれ最大限発揮できるようにすること等に配慮しつつ，機能的な人事配置を行うべきである」ことが求められている(31)。基準について言えば，札幌市では職員の再就職に関しての基準の定められていることが，市議会，委員会の議事録からわかる(32)。しかし，その基準がどのようなものであるのか，全容については公にされていない。そもそもそうした基準は内部のものであり，公表されるべき性格のものではないとの考えもあろうが，基準というものは創られるだけがすべてではなく，それが適切に運用されているか，そうした基準は合理的かどうかなどについて絶えずチェックされなければならないのであって，そのためにも公表されるべき性格のものである。もちろん，先ほどの札幌市の例のように，新聞報道や議会の議事録から間接的に知ることができるのではなく，直接市民に対して公表されなければならないのは言うまでもない。

職員派遣の問題は，給与等の支給との関係で，法律の解釈をめぐる議論がある(33)が，自治省が職員派遣に関する法案を作成しようとした動きがあることからも，いずれは立法的な解決が図られると思われるが，退職者の再就職を含めた職員派遣が実際に行われる段階で，手続の明確性を図る意味での基準の作成とその公表およびその絶えざる点検は，個々の自治体において早急に整備されるべきことと思われる(34)。

(1) 平成3年度第3回定例市議会決算特別委員会議事録54頁。

(2) この表において，業種は「平成5年版　地方公社総覧」による分類を用い，同書に記載のない団体については，他都市を参考に筆者が分類した。また，表2中の「全国」とは「全国団体」を意味し，その活動が全国的な範囲に及ぶと思われる団体をこのカテゴリーに入れている。

(3) 遠山嘉博「第三セクター再論―定義の再考と近年の変容―」『公益事業研究』第42巻3号(1991)16頁～，同「第三セクターの現状と将来展望」『都市問題研究』第46巻5号（1994）27頁，寺尾晃洋「第三セクターの歴史的展開」『関西大学商学論集』第35巻4号(1990)128頁～など。

(4) 地方公共団体の第三セクターの運営等に関する研究会「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) など

(5) 地域暖房に参加する企業は組織委員会のオリンピック村小委員会およびこれに付属する各分科会で計画された。

(6) 平成4年第3回定例市議会決算特別委員会議事録57頁。

(7) ただし札幌市はユニバ組織委を第三セクターとして捕らえていない。平成4年第3回定例市議会決算特別委員会議事録57頁。

(8) 財団法人札幌ユニバーシアード冬期大会組織委員会「1991年札幌ユニバーシアード冬期大会・公式報告書」(1991) 104～119頁。

(9) 札幌市総務局オリンピック整理室「第11回オリンピック冬期大会札幌市報告書」(1972) 81～83頁。

(10) 統合の対象となったのは，札幌市公園緑化協会と札幌オリンピック手稲山記念ランド，札幌市住宅管理公社と札幌市団地管理事業団，札幌市交通事業振興公社と札幌交通開発公社の6団体である。

(11) 統合された第三セクターは，財団法人神奈川県腎バンクと財団法人神奈川県アイバンク，財団法人神奈川県公園協会と財団法人神奈川県自然公園協会，財団法人みどりのまち・かながわ県民会議と社団法人神奈川県緑化推進委員会，

および財団法人神奈川県弘済会と財団法人神奈川県厚生福利振興会である。

(12) 北海道新聞平成7年1月14日。

(13) 森泉章「行政補完型公益法人の公益性について」『公益法人の現状と理論』(勁草書房・1982) 20〜21頁。

(14) 伊藤高義・中舎寛樹「民間委託における私法関係」『自治体私法(自治体法学全集3)』(学陽書房・1990) 206頁。

(15) なお『法人の経営状況説明書』は平成7年第3回定例市議会に提出されたものを参考にしたため平成6年度の事業についての記載であり，回答書は平成6年第3回定例市議会に提出されたものを参考にしたため平成5年度の事業についての記載となっている。

(16) 礒野弥生「『公の施設』の管理と利用権」兼子仁・礒野弥生編著『地方自治法（自治体法学全集7)』(学陽書房・1989) 285頁。

(17) ここに挙げた事業は，施設管理の受託を前提としなくても，その施設を借り上げることなどによって行うことができるはずである。しかし，その事業の継続性や定期的開催などの面で不都合が起こることが考えられる。

(18) 「札幌市の公園緑地」札幌市議会資料（1993）をもとに集計したものである。

(19) 磯野・前掲論文（註16）284頁。

(20) 磯野・前掲論文（註16）288頁。

(21) 室井力・兼子仁編『基本法コンメンタール地方自治法(別冊法学セミナー)』(1995)292頁〔岡田雅夫執筆〕。

(22) 長野士郎『逐条地方自治法（第11次改訂新版)』(1993) 899頁。

(23) 磯野・前掲論文（註16）285頁。

(24) 北海道新聞平成5年12月15日。

(25) 平成6年第3回定例市議会議事録149頁。

(26) 札幌市議佐々木周子氏，中嶋和子氏へのインタビューによる。

(27) 地方公共団体の第三セクターの運営等に関する研究会・前掲報告書（註4）5〜6頁。

(28) 地方公共団体の第三セクターの運営等に関する研究会・前掲報告書（註4）6頁。

(29) 上尾市の例は，浦和地裁平成4年3月2日判決（判例地方自治94号9ページ)，東京高裁平成6年10月25日判決（判例地方自治133号31ページ)。その他にも岡山地裁平成6年3月22日判決(公務員関係判決速報243号22ページ)，長野地裁平成7年2月16日判決(判例地方自治137号12ページ）などがある。

(30) 地方公共団体の第三セクターの運営等に関する研究会・前掲報告書（註4）6頁。

(31) 地方公共団体の第三セクターの運営等に関する研究会・前掲報告書（註4）13〜15頁。

(32) 平成3年第3回定例市議会決算特別委員会議事録66頁。またこれから在職基準と報酬基準の二つからなるものであることがわかる。

(33) 職務専念義務の免除の措置を行った上で職員を派遣する場合，地方公務員法35条に規定する職務専念義務免除の制度が，そもそも長期にわたる職員派遣を予定したものではないとして，この方法による職員派遣に否定的な見解がある。註(29)の一連の住民訴訟のうち，茅ケ崎市における事例に関しては，まさにこの点をめぐり一審，二審で判断が別れている。なお，この裁判は平成7年末現在最高裁で係争中である。なお，職員派遣に関する法的問題については，吉田哲「第三セクターへの地方公共団体の職員派遣」岩崎忠夫編『自治行政と企業（21世紀の地方自治戦略8)』（ぎょうせい・1993) 295頁を参照。

(34) 基準を作成に関して，派遣先の限定に際しては公益上の観点から縛りをかけることが求められるが，抽象的なものとなる危険がはらんでいるので，出資率による縛りをひとつの方法として提唱するものもある。今泉光幸「第三セクター等への職員派遣について」『地方自治』第501号(1992) 36頁〜。

第2章　第三セクターの統制—現行制度と議会審議—

本章では，現行制度における第三セクターの統

制方法を概観する。そして，現行制度のどこに不備があるのかを把握することで，あるべき統制システムづくりに向けての論点整理をしたい。

第1節　現行法における統制の方法

まず，現行法における自治体による第三セクターの統制方法を見ることとする。具体的には，民法，商法，および地方三公社に関する地方住宅供給公社法，地方道路公社法，そして公有地の拡大の推進に関する法律といった設立根拠法による統制と，地方自治法による統制である。このうち，根拠法特に民法および商法による統制は，第三セクターの「内部的」な統制といった色彩が強く，一方，地方自治法による統制は，自治体の各機関による「外部的」な統制であるといえる。また，地方三公社の根拠法は，理事長等の任命や事業計画および予算の承認などに設立自治体の長による統制が定められており，その意味で「外部的」な統制ということができる。

1　根拠法による統制

根拠法による統制から見ていこう。まず，財団法人および公益社団法人の根拠法である民法では，法人の業務についての監督を行う主務官庁としての立場にあり（民法67条第3項），当該法人の設立の許可権(34条)，業務および財務状況の検査権，法人に対する命令権（同条第2項）を有し，これに従わないときには設立許可を取消すことができる。しかし，この主務官庁となれるのは都道府県に限られており，市町村が主務官庁となることはできない（地方自治法別表第三　一一六の二・六の三，二一十五・十六)。また自治体関係者が当該法人の理事等に就任すれば，その事務について内部的なコントロールができる。さらに自治体が当該法人の設立者となる場合は，39条の規定に基づき作成される寄付行為の内容を決めることができ，財団の目的や資産に関する規定を決めることで一定の統制が可能になる。

一方，株式会社等の根拠法である商法でも，自治体関係者が当該会社の役員に就任することで経営等の方針決定に参画することによるコントロールが可能となる。しかし，それ以上に強力なのは，株主としての統制である。商法は，株式の所有割合に応じて株主の権利を様々に規定している。これらは講学上「共益権」と呼ばれる会社の経営に参与する権利及び会社の運営を監督是正する権利が中心となっている。

このように，自治体は当該法人の根拠法に基づき様々な第三セクターを統制する権利を持ち合わせている。特に，株式会社に対する株主としての権利は，かなり広範囲にわたるコントロールを可能にする。しかし，これらの統制方法の最大の特徴は，自治体がそれぞれの立場に固有の権利として持ち合わせているということであり，これらは自治体が自発的に行使すべきもので，自治体（ここでは執行機関）以外のものが代わって行使したり，自治体に行使を強要することはできないという点である。もちろん，こうした権利が適切に行使され，第三セクターの統制に有効に機能しているのであれば問題はないが，そもそも第三セクターの役員に自治体関係者が就任し，その経営・運営に参画しているなか，その経営のあり方を問うようなことを，自治体が自ら行うかどうかは疑問である。このように考えると，民法や商法といった根拠法に基づく統制には限界があり，これに大きな期待をよせることはできないように思われる。

2　地方自治法による統制

次に，地方自治法の規定による第三セクターの統制方法を概観する。

地方自治法上，第三セクター（条文上は「普通地方公共団体が出資している法人」）に関する規定は以下の5カ条である。

・142条：普通地方公共団体の長は，地方自治法施行令（以下「施行令」）122条により当該自治体の出資割合が2分の1以上の第三セクターの無限責任社員および各種役員になることができる。元来142条は，長が当該自治体の請負あるいは経費負担事業に関係している私企業の役員等への就任

を禁じた規定であったが，平成3年改正により，「当該普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものを除く」という文言が括弧書きで加えられた。その背景としては，「二分の一以上出資している法人については，地方公共団体が当該法人に対して実質的支配権を有しているとも認められ」，「長等の役人就任が長等の職務の公正な執行を損なうおそれがないものと考えられるので，制度的にも，長等の兼業禁止の規定の適用を除外することとしたもの」で，また「この改正により，地方公共団体の長等は，出資先の第三セクターの役員との兼業が容易になり，その経営に積極的に関与することができる」ので，「当該法人の経営に地方公共団体の意思を的確に反映させ，また，当該法人に対する外部の信頼を高める効果も期待できる」[1]とされる。

・244条の2第3項：自治体が設置する公の施設につき，その「設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは，条例の定めるところにより，その管理を普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの」に委託することができる。従前は「公共団体若しくは公共的団体」のみへの委託が認められていたが，平成3年改正で「第三セクターの長所を活用する途を開くという観点から」[2]第三セクターへの管理委託も認められた。また第6項において，「当該委託に係る業務又は経理の状況に関し報告を求め，実施について調査し，又は必要な指示をすることができる」権限を，自治体の長および委員会に与えている。これは，当該自治体の出資割合が2分の1以上のもの，または当該法人の業務の内容および当該自治体の出資状況，職員派遣の状況等自治体との関係からみてその施設の適正な管理の確保に支障がないものとして自治省令で定める法人が対象とされる（施行令173条の3）[3]。

・199条第7項：補助金，交付金等の財政的援助を与えている第三セクターの，出納その他の事務の執行でその財政的援助に係るものに対する監査を監査委員は行うことができる。この中には，244条の2第3項に基づき公の施設の管理を委託している第三セクターも含まれる。この権限は，監査委員が必要があると認めるとき，または長の要請があるときに行使される。対象となる第三セクターは，当該自治体の出資割合が4分の1以上のものである（施行令140条の7）。ただし，その運用については，「もとより，本項は，公金の適正な支出を保障することなどを図るために設けられた規定であるから，その必要がある限り，監査を行うにためらうべきではないが，これら財政的援助を受けている者等はそれぞれ自主的に活動を営むものであり，また，なんらかの自己監査の機能をもっているのが普通であるから」「慎重に運用されるべきものである」[4]とされる。

・221条：長は予算の執行の適正を期するため，収入および支出の実績もしくは見込みに対する報告を求め，予算の執行状況について調査し，またはその結果に基づき必要な措置を講ずる。調査・報告対象となる第三セクターは，当該自治体の出資割合が2分の1以上のものである（施行令152条）。

・243条の3第2項：長は，毎事業年度，第三セクターの経営状況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。説明対象となる第三セクターの範囲は当該自治体の出資割合が2分の1以上のものとされ（施行令152条），「経営状況を説明する書類」とは，その法人の毎事業年度の事業の計画と決算に関する書類である（施行令173条第1項）。またその具体的な内容は，前者が事業年度開始前に作成される事業計画や予算などに相当する書類，後者が事業年度終了後に作成される賃借対照表・損益計算書・事業報告書等に相当する書類である[5]。また，これらの書類は「法人から当然に提出されるものではなく，普通公共団体の長が法第221条第3項の規定を働かせることによって，はじめて作成が可能となるものである」[6]とされる。

以上が地方自治法による第三セクターの統制に係る規定であるが，これらの権限の主体は執行機関であるという点に着目しなければならない。243条の3第2項は，長の議会に対する義務を定めて

いるが，他の4カ条は長・監査委員が，その職務を行う上で有している権限である。その意味で先述の民法や商法による統制と同様，長・監査委員が自らその権限を行使することが原則であり，第三者が代わって行使するといったことはできないものである。さらに，実際の運用の際には199条第7項のように「慎重になされるべきである」とされたり，221条によって243条の3第2項が行使される際に，逆に243条の3第2項にかかわる部分にだけしか221条が機能しなくなるおそれもある。

このように，現行法における第三セクターの統制は，その設立から運営にいたるまで広範に関与している執行機関による統制方法が規定されている。しかし，「地方公共団体と第三セクターとが実態的に密接な関係にあることは，外部的統制の前提条件に欠けるという意味」であり，「法形式上は両者は別個の法主体であるが，第三セクターの設立に始まり，人事の面でも，財政的支援の面でも，両者は一体的な関係にあり」，「そのような実態を前提にすると，設立団体たる公共団体の執行機関には外部的統制を行う資格に欠けるところがある」[7]。それでは，誰がコントロールすることが望ましいのであろうか。ここで想定されるのが，住民によるコントロールと，議会によるコントロールである。

第2節　議会による統制

住民および議会による統制は，「外部的統制を行う資格に欠けている」執行機関に比して，第三者的な立場からの統制であるということができる。しかし，現行の法制度下では，「第三セクターに対する民主的統制としては，執行機関以外のものによるシステムが重要」であるにもかかわらず，「議会による統制（中略）は形骸化しており，住民による直接の統制制度も存在しない」[8]，すなわち，住民は「第三セクターに対する地方公共団体の出資等の財務会計上の行為については，住民監査請求，住民訴訟の対象とすることができ」るが，これを活用しても「間接的に第三セクターの経営等についてチェックすることができる」にとどまり，「第三セクター自身の経営，財務事項を住民監査請求，住民訴訟の対象にすることはできない」[9]のである。一方，議会も，「地方自治法で設立に介入できる範囲，すなわち資金支出の予算の審議，議決をつうじて，団体の設立をコントロールしている。他の予算とともに予算案の一部として提出され，その中で審議するのであるから，具体的組織の内容にわたってまでその当否を判断することは，実質的に困難である。さらに，法人の設立及び法人による行政的事務事業を議会として承認する手だてが，資金の可否を決定することによってのみ可能であるということは，議会の法人へのコントロールが間接的であることを示している」[10]，さらには，「現実には，第三セクターに関する具体的問題が発生しないかぎり審議されることはない」[11]と指摘されている。

しかし，住民によるコントロールはともかく，議会によるコントロールは本当に「形骸化」しているのだろうか。確かに，議会は「資金支出の予算の審議，議決をつうじて団体の設立をコントロールしている」が，自治体の第三セクターに対する資金の支出は，設立時の出資金・基本財産の支出のみならず，委託金や補助金，貸付金なども含まれる。またそれらはそれぞれ決まった事業を行うために支出されるので，「具体的組織の内容にわたって」の審議も可能となろう。さらに，議会の審議は予算のみではなく，決算についても行われるのであって，第三セクターに対する財政の執行が適切であったのか，また予算審議で指摘された問題点がどのように解決されあるいはされずにいたのか，さらにこれからの展望はどうであるのかといったことについてまで取り上げることは可能であろう。

そこで以下では，札幌市議会を例に，議会では第三セクターに関してどのような審議が行われているのかを取り上げ，問題点を指摘する。

ここで，第三セクターをめぐる札幌市政の動きに簡単に触れておこう。札幌市では行政改革推進のため，平成5年末に「行政運営効率化委員会」

を発足させた。その中で第三セクター＝出資団体の専門部会を設け，行政改革の一端として第三セクターの見直しを行う姿勢を示した。また，冒頭に紹介した北海道新聞の連載企画の終了後，北海道新聞社のインタビューを通じ，桂市長は「第三セクターをめぐる状況はいまのままでよいとは思っていない。それぞれの第三セクターの課題を調査し報告するよう指示しているところだ」と第三セクター問題に取組む姿勢を明らかにした(12)。このような市側の動きによって，第三セクターの見直しが明確に争点化されたわけであるが，こうした動向が議会に与えた影響も，市議会における第三セクター審議の分析の視点として重要なものであろう(13)。

そこで，具体的な内容に入るが，以下に示すように，市議会においては実にさまざまな観点から第三セクターが質疑の対象となっている。本来であればいくつかの分析上の観点からいくつかの第三セクターを例示的に示すところであろうが，分析のための座標軸をいくつか用意してもひとつの質疑が複数の領域にかかる場合が多く，容易に整理はつけられない。そこで，できるだけ「生の」審議内容を示すため，取り上げられたすべての第三セクターについて重複しない範囲でほぼすべての質疑を取り上げることとする。少なからず冗長となってしまった感は否めないが，第三セクターについてこれだけ多くのことが議会で取り上げられているという証になるのではないかと思う。

まずは，個別の第三セクターについて取り上げた質疑である。

A：在宅福祉サービス協会の設立（財団法人化）によりどのように運営基盤の強化がはかられるのか，委託業務の内容，委託によるサービス向上について，またサービスを受ける際の相談，申請等の事務手続について，ヘルパーの人材確保の展望，パートヘルパーの確保，業務分担，研修体制について，財団法人化で利用料の値上げはサービスの低下ではないか，また利用料金の決定に際しては利用者の意見を聴いたのか，協力員の稼働見通しについて，協力員をヘルパーとして勘定することでヘルパー数の増員とするのはおかしいのではないか，協力員の増加による活用の具体的な方向性について，自主事業をもっと幅広い在宅福祉サービス事業に展開することについての認識について，厚生省の方針でもある24時間ヘルパー体制についての市の考えや展望，協会のヘルパー事業の増大，多様化への対応，市と協会との連携体勢について

B：地域暖房株式会社から熱供給を受けている市営団地の住民からの暖房料が高いといった不満に対する認識について，重油価格の引下げにより暖房料金を値下げするべきではないのか

C：札幌エネルギー公社の経営状況について，またそれは当初の計画からどれくらい違っているのか，現在の財政支援の内容，今後のリストラ，経営改善の見通しについて，公社のプラントは本当に機能するものなのか，他都市で同様のシステムを持っているところはあるのか，派遣職員の給与は市がもっているようであるがどうなっているのか，また再建策のなかで職員派遣の問題も取り上げるべきではないか

D：札幌市環境事業公社のみに事業系廃棄物収拾業者の許可をあたえ，従来の許可業者は公社の下で収拾業務にあたることとなった「効率化」の必要性・改善点について，「効率化」実施の際の関係業者からの意見聴取について，新体制では業者間の競争がなくなってしまうがサービス低下や業者の経営努力の減退を招くことにつながらないのか，今後収集業者の数は増え得るのか，公社の運営費の財源は何なのか

E：札幌市防災協会の設立に関し，初年度の委託事業費見込みについて，将来の事業量を目標について，職員構成の半数以上が派遣職員で占められている理由について

F：札幌道路維持公社の経営状況の概要，従業員の内訳，派遣職員の給与について，公社は黒字を計上しており派遣職員を引き上げるべきではないか，また職員派遣についての基準を市は持っていないのではないか

G：札幌花卉卸売市場の経営状況について，派遣

職員が従来の一名から二名に増えている理由について，市場の経営が順調であるなら給与を負担したうえでの職員派遣はやめるべきではないか

H：札幌都市開発公社の社長が市の再就職に関する取り扱い基準に定められた年令を超えて在職している理由について，また基準には「特別な事情がある場合」には出資団体との協議によって別途基準を設けるとしているがそのような事情があったのか，こうした基準の裁量的な運営では市民の納得が得られないのではないか

I：さっぽろさとらんどの管理運営を「当面」既存の第三セクターへの委託を検討中ということだが，第三セクターの点検，整理統合が求められている状況では新たな設立は無理であるという意味で「当面」という言葉を用いているのか

J：冬期野菜供給事業団の設立以来の事業展開の概要について，事業団に関係する農家数の減少が増加に転じる見込みはあるのか，流通機構の変化，農家の高齢化や後継者問題などから設置目的の見直しや新たな対応策を講じる必要性について

K：札幌交通開発公社経営の藻岩山ロープウェイや展望台の老朽化および改修の認識について，その際の計画推進方針，改修費の見込み，市側の具体的な支援策について

L：リサイクル公社の事業および取扱い廃棄物の種類・量の確保について，公社の事業計画の進捗状況および事業の確定の時期，市の増資と民間からの新たな出資後の取組みの見通しについて，同公社が管理運営するリサイクル団地の廃棄物処理量が縮小されているが，当初の設立目的からするとその幅が大きすぎるのではないか，これは市のリサイクルへの取組み姿勢の変化ではないか，市が直接処分するとしている事業系一般廃棄物の民間による処理など，団地設立の趣旨に沿った対応を考えていくべきではないか

M：土地開発公社のリストラに関し，現在の経営状況における課題，リストラを図るうえでの改善策について，またリストラの実施によって公社の経営さらには市の行政運営に与えるインパクトについて

つづいて第三セクターについての総括的・全般的な質疑である。ここでは職員派遣や天下りといった，市と第三セクターとの関係が問われているが，特に平成6年の市議会では先述したような行政改革の一環として第三セクターの見直しが争点化したこともあり，これまで以上に活発な討議が行われている。

N：行政運営効率化委員会で出資法人の見直しについて検討されるが，委員会での議論，取組みの方向性について，さらに具体的な見直しの進め方について，どのような専門部会が設置されるのか

O：第三セクターの見直しの具体的な形は，第三セクターに肩代わりさせていた事業を市に戻すという意味なのか，会社として独立させ市は手を引くという意味なのか，第三セクターのまま統合するという意味なのか，公共性の観点から見た設立の際の基準や目的といったものは存在するのか

P：行政運営効率化委員会あるいはその専門部会で検討される具体的な項目について，現在法律上報告義務のある市の出資比率2分の1以上の法人に加え4分の1以上の法人も報告対象とするよう検討される余地はあるのか，また天下りに関して職員の年令については再考も検討対象となるのかどうか

Q：神戸市では議会の外郭団体特別委員会に事業概要報告書が提出されているが，内容も充実しており，ひとつひとつの原局に資料を請求する手間も省けるので，札幌市でも同様の取組みをする考えはないのか，また委員会等で検討の対象とはならないのか

以上の質疑の内容を前章で用いた「シゴト」「カネ」「ヒト」の三つの軸から簡単にまとめてみることとする。

まず「シゴト」と「カネ」に関する質疑は，各々の第三セクターについてというより，その第三セクターを通しての札幌市の取り組みや関与の仕方，あるいは基本的な考え方・姿勢といったものへの質疑が中心になっているということがいえる。例えば「シゴト」については，Aでのヘルパーの人材確保の展望，24時間ヘルパー体制に対する認識・展望，ヘルパー事業の拡大・多様化への協会との連携のあり方について，Dでの許可業者の一本化にあたっての許可を与える側としての市の考え・展望について，Lでの市の増資による事業の取組み方の展望，市の廃棄物処理事業と公社の事業との線引や連携のあり方について，「カネ」については，BやCでの財政支援を行うに際しての公社自身の経営状況や経営見通しに加えて，市の考えや見通しについて問い質している点である。このように，第三セクターの業務について市との関係，取組みに関心が集中しているのは，本来的には市が行うべきあるいは従来は市が行っていた業務を第三セクターが肩代わりしているという認識に，質問する議員の側がたっているということである。前章で述べたように，第三セクターの事業の多くが受託事業であることを考えると，第三セクターと市との関係，あるいは第三セクターの業務に対する市の取組みや展望といったところに質問が向けられるのは，当然であるということができる。

だが，質疑される第三セクターとその業務は，いま現在問題となっているものに集中している。逆にいえば，問題がなければ審議の対象とはならないということである。もちろん，現在懸案となっていることを，その時どきで正していくことはとても重要なことであるが，その場限りの質疑になってしまい，その後の対応や事態の改善が図られたかといった点が見落とされる畏れがある。上記したなかにも展望や見通しについて問われているものはあるが，施策や事業の大部分が時間的な幅をもって行われることを考えると，ある時点で生じた問題ばかりではなく，施策全体を見通して，その中での第三セクターの位置づけや役割はどのようなものであるのか，またそれは当初の想定とどのように変わってきているのかといった，もっと広い観点からの質疑も併せてなされる必要があろう。この点を考慮することで，問題の生じている第三セクターばかりでなく，市の施策を行うについて重要な第三セクターも審議対象となるはずである。また「シゴト」に対する質問が多くなされている一方で，「カネ」についてはそれほど多く触れられていない。「カネ」は「シゴト」と「ヒト」に対して支払われるものであり，「カネ」をチェックすることは，同時に「シゴト」と「ヒト」をチェックすることにつながるはずである。

一方「ヒト」に関する質疑であるが，これは職員派遣やOB職員の再就職についての質疑が主流であり，上記E，F，G，Hの四つの第三セクターについて問い質している。この「ヒト」に関する質疑のポイントは職員派遣や再就職の「ルール」に絞られるといっても過言ではない。職員派遣や再就職に関しては明確な基準・手続を設ける必要性が説かれているが，札幌市では再就職の基準を設けていることが議会審議から見て取れる。その詳細を知ることはできないが，質疑内容や市の答弁内容から，在職可能年齢について定めた「在職基準」およびその報酬について定めた「報酬基準」の二種類あるようである(14)。質疑内容は，もっぱら基準が遵守されていない状況を問い質すことに集中している。例えばHでは，在職基準に定められている年令を超えて在職しているOB職員について取り上げられているが，単にその理由を問い質すだけではなく，ある第三セクターの役員は定められた年令が来たら退職をし，別の第三セクターの役員は基準を過ぎても在職し続けるといったことで本当に均衡が図られているのかといった，市の基準運用のあり方についても追求されている(15)。こうした在職基準の遵守状態は従来からも取り上げられ，基準超過の在職者数は減少しており一定の成果をあげている(16)。しかし，関心が在職基準に集中しているきらいがあり，もうひとつの基準である報酬基準についての質疑は，筆者の見た範囲では平成3年の決算特別委員会以降取

り上げられていない。基準を遵守させるあるいはそのためのチェックをするという姿勢が求められる点では両基準は同等である。「…いろいろいわば先輩に対してやめてほしいということをはっきり言うわけですから，これは非常にやりにくい言いにくいことであろうと思うんです。したがって，われわれの場から，議会の場から持ち込まないことには，なかなか改善をされていかないということでありまして，あえて私も言わなきゃいけないわけです。それによって，心を鬼にして話をしなきゃいけないわけです」[17]という議員の発言は，この問題に対する議会の役割を明確に述べている。今後は，在職基準ばかりではなく報酬基準の遵守についても積極的に取り上げられることが望まれる。

一方，職員派遣についての基準は，「三セクに対して，どのくらい人を派遣するかという問題については，仕事量によってケース・バイ・ケース，その三セクのあり方によって決められておりますので，一定のルールというものは，仕事とか，その性格上から決まってきているというのが事実であります」[18]あるいは「それぞれ個々の団体の状況に応じて，その都度判断し，派遣してございますので，派遣を継続したり，また場合によっては，その必要がなくなった場合には，当然にしてこれを廃止すると，こういうことでやっております」[19]という市側の答弁から明確な形では存在しないものと思われる。ただ，一応の目安として，第三セクターの事業が軌道に乗れば派遣職員を引き上げることになっているようであり，FとGでも取り上げられている。しかし，これはあくまでも目安にすぎず，明確なルールではない。派遣基準の必要性については，議会でも繰り返し取り上げられおり，市側も十分な認識を持っているはずである。議会でのさらなる追求，さらに試案を示すなど積極的な対応が望まれる。

基準づくりには，第三セクターへの派遣だけでなく，民間企業への派遣を含めた内容とする配慮が必要である。派遣に対する市の基本的考え方は，第三セクターへの派遣については「業務内容に公共性が認められる団体であり，これらの団体の運営が軌道に乗るまでと，事務の執行体制を強化し，団体業務の円滑な執行を図ることを目的として」いる[20]，民間企業への派遣については「職員の民間から学ぶべき点は積極的に吸収して，そして職員の意識改革でございますとか，あるいは能力開発，そういったようなことをねらいとして」いる[21]と，別々の考え方に基づいている。しかもその内容は，第三セクターの運営の安定，業務の円滑な執行，あるいは民間企業から学ぶことによる職員の意識改革・能力開発等抽象的な表現に止まり，派遣によるメリットが市政運営にどのように活かされるのかという《理念》に欠けている。第三セクター運営では先駆的存在である神戸市では，職員が係長もしくは課長に昇進した直後の「ヤル気のある」時期に外郭団体へ出向するケースが多く，そこで身につけた「経営センス」「コスト意識」を出向から戻った後に市政で発揮することが求められるという[22]。「他都市では出向イコール左遷のケースも少なくないが，神戸の場合は〝栄転〟。仕事の厳しい外郭団体での成果をみて，次は本庁の中枢部局に戻すわけです。宮崎市長以来の人事方針は今も変わらない」[23]という言葉が示すように，職員派遣については「人事ローテーションの確立」と派遣を「人事評価に反映させるシステム」の確立が必要であり[24]，これらを含め市の人事政策のあり方を示したものが派遣基準であるといえる。そして，こうした基準を通して人事政策のあり方をチェックし正していくのが，議会の役割なのである。

以上，札幌市議会における第三セクター審議の内容を，問題点を含めて紹介してきた。これらからは，議会の審議や議会による統制は，言われているように「形骸化」しているとは思えない。また，予算ばかりでなく決算でも第三セクターの審議はされており，その内容は経営や事業の核心部分にまで迫っているといえよう。ただ，「第三セクターに問題が発生しないかぎり審議されることはない」という指摘は，札幌市にはかなりの部分で該当しているようである。このように広範な質疑

が第三セクターに向けられている背景は何であろうか。そこには，単に長（執行機関）の行う施策の検証という，議会に課せられた役割を超えた意図，つまり，議員が第三セクターの実態を把握する上で必要な「情報」を入手するため，このような多くの質問を発しているのではないだろうか。そう考えると，第三セクターに向けられた質問は，そのまま第三セクターの統制に必要な，しかもほとんど公にされていない情報ということができ，こうした情報を公開させることが，第三セクターの統制に必要不可欠の要素ということになろう。これらをふまえ，第三セクターの統制システムについて次章で述べることとする。

(1) 岩崎忠夫「地方自治法の一部を改正する法律について」『自治研究』第67巻7号（1991）16頁。
(2) 岩崎・前掲論文（註1）16頁。
(3) 142条に規定されている「法人」との対比において，「職務の公正な執行を確保する観点から対象法人については当該普通地方公共団体による実質的支配力が重視されているのに対し」，本条では「公共的な施設の適正な管理を図る観点から委託を受ける法人の公共性の要素が重視されている」とされる。長野士郎『逐条地方自治法（第11次改訂新版）』（学陽書房・1993）900頁。
(4) 室井力・兼子仁編『基本法コンメンタール　地方自治法（別冊法学セミナー）』（日本評論社・1995）192頁［礒野弥生執筆］，長野・前掲書（註3）588頁
(5) 行政実例昭和38年5月21日，長野・前掲書（註3）889頁，室井・兼子・前掲書（註4）285頁［石島弘執筆］。
(6) 長野・前掲書（註3）890頁，室井・兼子・前掲書（註3）286頁［石島弘執筆］。
(7) 三橋良士明「第三セクターの民主的統制」室井力還暦記念論集『現代行政法の理論』（法律文化社・1991）381頁。
(8) 三橋・前掲論文（註7）381頁。
(9) 三橋・前掲論文（註7）379頁。
(10) 礒野弥生「外郭団体と住民自治の法理」兼子仁・礒野弥生編著『地方自治法（自治体法学全集7）』（学陽書房・1989）307頁。
(11) 三橋・前掲論文（註7）377頁。
(12) 北海道新聞平成6年2月17日。
(13) ここでは，本会議の議事録と予算特別委員会および決算特別委員会の議事録を検討する。常任委員会でも第三セクターの問題が取り上げられているが，常任委員会の議事録は作成されていないので，議事録が存在する予算・決算両特別委員会の議事録を分析対象とする。
(14) 平成3年決算特別委員会議事録68頁，平成6年決算特別委員会議事録210頁など。
(15) 平成6年決算特別委員会議事録210～213頁。
(16) 平成3年決算特別委員会では3名，平成4年決算特別委員会では2名，平成6年決算特別委員会では1名という推移である。なおこの1名は，平成3年から引き続いて基準を超えている役員である。
(17) 平成4年決算特別委員会議事録56頁。
(18) 平成3年決算特別委員会議事録150頁。
(19) 平成3年決算特別委員会議事録69～70頁。
(20) 平成3年決算特別委員会議事録69頁。
(21) 平成3年決算特別委員会議事録70頁。
(22) 岩畔法夫「外郭団体における人事管理」財団法人神戸都市問題研究所編『外郭団体の理論と実践（都市政策論集第14集）』（勁草書房・1991）49頁～および，北海道新聞平成6年2月2日特集連載『続・転機の第三セクター再生への道』第1回による。
(23) 北海道新聞・前掲特集（註22）。
(24) 高寄昇三教授は，第三セクターを中間管理職を中心とした「〝ポストレス時代〟への特効薬的存在として活用されていくべきである」とされているが，このような「行政の論理」からの発言も，人事ローテーションが確立しているからこそ可能なのである。

第3章　情報公開による統制―そのシステムづくりのために―

従来，第三セクターの統制についての主たる観点は「だれが統制するか」といった統制の主体論であった。そこでは，執行機関は第三セクターとの関係が密接すぎる，議会の審議は形骸化している，よって住民による統制のあり方を考える必要があるという指摘がなされている(1)。確かに，情報公開条例などによって，住民が第三セクターの統制を行うことのできる範囲は拡がってきており，その役割を十分果たすことは可能であろう。しかし，前章で見たような議員の取り組み，さらにそれが第三セクターの統制に果たしてきた一定の役割というものを，まったく評価せずにおくことはできない。第三セクターの統制の問題は，その主体論に帰着するものではない。そこにはまだ，どの第三セクターを統制の対象にするのか，第三セクターの何を統制の対象とするのかといった課題が残されている。このように第三セクター統制の問題が多面的な要素を抱えているなかでは，それぞれの場面に対応する形で，住民，議会それぞれの役割を果たしていくべきではないだろうか。議会にも，第三セクターの統制者としての資格を与えるべきなのである。

それでは，議会が統制者としての役割をより望ましい形で果たすためのシステムのあり方を考えてみたい。その際に注目するのは，前章で見た現在の議会審議の問題点と，第三セクターに関する情報の公開，この二点である。そして，このシステムのなかの住民の位置づけについて，最後に触れることとしたい。なお，以下での記述は，札幌市を念頭においたものである。

第1節　議会審議の充実

先ほど，札幌市議会における第三セクター審議の内容を紹介した中で，問題点として，第三セクターの事業面が多く取り上げられ，財政面で踏み込んだ質疑がなされていない，いま現在問題の表面化している第三セクターが取り上げられやすく，またそこに関心が集中しているため，視野の狭い継続性の薄い質疑になってしまっていることを指摘した。

審議がこうした状況になってしまう原因のひとつとして，審議の行われている場が，予算委員会あるいは決算委員会というところにあると考えられる。もちろん，先にも触れたように，各常任委員会でも第三セクターについての審議が行われているが，常任委員会であっても予算委員会であっても，膨大な議題のなかで，他の重要事項との兼ね合いを計りながら，第三セクターに関する質疑を行っているという事情は共通している。また，委員会審議が市の局，部といった機構別に区切られたタテ割りの審議であるために，第三セクターの審議も局ごとにタテ割りとならざるをえなくなっている。つまり，現行の委員会制度の枠組みのなかで第三セクターの問題を取り上げようとすると，さまざまな制約条件が加わる結果，質疑が断片的になってしまい，今現在問題の表面化している第三セクターが取り上げられやすくなってしまうという傾向に陥るものと考えられる。

こうした状況を打開するために，第三セクターを専門に審議するための委員会を設けることは，ひとつの有効な解決方法と考えられる(2)。こうした委員会を設けている自治体としては神戸市と名古屋市があげられるが(3)，ここではこうした取り組みを先駆的に行ってきた神戸市の例を紹介する(4)。外郭団体に対するコントロール強化のため，神戸市議会に「外郭団体に関する特別委員会」（以下「外郭団体特別委」）が設置されたのは昭和52年である。外郭団体特別委は，公共性の高い外郭団体について，事業運営の実態を把握し，事業効果を調査することを目的としている。またその審査対象は地方自治法　221条第3項に基づいて神戸市が2分の1以上を出資または債務保証をしている団体のうち特に公益性の高い団体とされており，平成6年度には64の外郭団体のうち33団体が審査対象となっている。手続的には，予め市議会運営委員会に諮り内定したうえで，外郭団体特別委で正式決定されるという手順になっている。

審査事項は予算および事業計画,事業の進捗状況,決算,その他重要事項で,審査にあたる委員はこれらに関する説明を聴いた後,関連する質疑を行う。審議は午前中に一団体あたり1時間ずつ行われ,午後は各団体の実地視察に出かける。平成6年には6月の下旬から10月の下旬にかけて10回の委員会が開かれ,担当局ごとに3～5団体の審議が行われている。

外郭団体特別委員会に対する評価としては,「一団体一時間は少ないかもしれないが,チェックの役割は果たしている。外特委があるので緊張する,という声を外郭団体の職員からよく聞く」と積極的なものもある反面,実質的な統制機能が十分でない,外郭団体の側では市議会による影響はほとんど考慮されていないといった厳しい見方もある(5)。外郭団体特別委による審議は,外郭団体自体の予算・決算および事業状況についての質疑と視察に重点がおかれている一方で,予算審議や他の常任委員会とどのように関連づけられているのかが明確ではないように思われる。前章での札幌市を例のように,第三セクターと自治体とは「シゴト」の面だけでなく「カネ」や「ヒト」の面でも密接に結びついている。また,議会では「シゴト」の面での自治体とのつながりに強い関心が向けられる一方で,「カネ」の面でのつながりが深く追求されることはほとんどない。このように見ると,神戸市の外郭団体特別委も主として「シゴト」の面からのコントロールに傾斜しているということができる。

第三セクター審議の最大の問題点は,継続的視点の欠如であり,継続的に第三セクターをチェックする手段として,専門委員会が十分機能することが求められる。第三セクターの専門委員会を設けるときには,「シゴト」「カネ」「ヒト」を総合的に審議できるような配慮が必要である。「シゴト」と「ヒト」については専門委員会,「カネ」については予算委員会や決算委員会と役割分担をすることもひとつの方法であろう。

第三セクターをめぐる問題が極めて多方向に及んでいるなか,現在の委員会の審議のあり方では十分な審議が行われにくく,指摘したような問題も実際に起こっている。もちろん,専門委員会であっても,その運営のあり方によっては有効性が十分に発揮されないおそれはある。しかし,第三セクターの数が増え,また市の政策のなかに占める重要度も高まっている現在,先駆的な例に倣い,また指摘した総合性にも十分配慮して,札幌市議会にも第三セクターの専門委員会を設けることが必要と思われる。

第2節 「第三セクター白書」による情報公開

第三セクターの統制の主体として,議会の果たす役割は決して小さくはない。議会での第三セクター審議はコントロールの手段として一定の成果を見せてはいるが,様々な理由から障害が生じており,より充実した審議をするためには第三セクターを専門に審議する場が必要であるとして,第三セクターに関する特別委員会の設置について前節で述べてきたところである。

しかし,第三セクターを審議する場が充実しても,審議そのものが充実しなければ,第三セクターのコントロールとしての意味をまったくなさない。それでは,審議の内容がしっかりしたものとなるためには何が必要なのであろうか。

前章で,議員が第三セクターについていろいろな角度から様々な質問をするのは,第三セクターに関する情報を議員の側が持ち合わせていないので,それらの情報を引き出すために多くの質問をしていることを指摘した。第三セクターの設立の判断も,事業の内容さらに委託事業の内容の判断も,またそのための財政援助の算定も,基本的には執行機関サイドである。そして,そうした判断なり算定なりを行うための第三セクターに関する情報は,執行機関の側に集約され,執行機関が一手に握っているといって差し支えないだろう。こうした情報が議員の側にも公開されなければ,つまり情報が議会と執行機関とで共有されなければ,内容のある審議などできるはずはない。第三セクターに関する情報の公開,これが充実した審議のために必要とされるものなのである。

次に問題となるのは，どの情報を，どの第三セクターについて公開するかという点である。いたずらに大量の情報が提供されても混乱を招くだけであるから，必要な情報が過不足なく提供されなければならない。

現行制度のもとで提供されるのは，地方自治法243条の3第2項に基づく「法人の経営状況を説明する書類」記載の事業年度ごとの事業の計画と決算に関する情報である。札幌市もこれに基づき『法人の経営状況説明書』を議会に提出しており，その中で前年度の事業報告と決算に係る収支計算書，損益計算書，貸借対照表等の書類，および当該年度の事業計画と予算に係る収支予算書や営業収支予定などを掲載している。これらの書類は，法により報告が義務付けられているもので，その意味で当然に『法人の経営状況説明書』に掲載されるものであるが，果たして，こうした書類が，第三セクターの情報源としてどれだけ貢献しているのであろうか。これによって議員が知りたい情報が提供されているのであろうか。前章で指摘したように，議会では経営状況に関する質問も出されてはいるが，中心的な論点は第三セクターと市との関係，関与のあり方である。こうした論点に関する情報は，経営状況の報告書類からは不十分にしか提供されていない。また，議員がこの書類に基づいて質疑を行っているとは言いがたいのも現状である(6)。

しかし，法律で求められているような経営状況の説明書類以外に，何らかの第三セクターに関する情報を盛り込もうとする動きがないわけではない。札幌市の『法人の経営状況説明書』では，収支計算書や貸借対照表以外にも「法人の概要」として，①法人の所在地，②設立年月日，③設立目的，④基本金・資本金の額，⑤職員数，⑥役員名の各項目を冒頭に掲載している。これらは平成7年第3回定例市議会に提出されたものから掲載されているが，これはその前年に第三セクターの報告説明書の充実の要望が議員からあったことを受けての対応である。また，他の指定市でも上のような追加項目を経営状況説明書類に掲載しているところがあり，先例があることも札幌市のこうした対応の背景のひとつに数えられるであろう。これにより，特に⑤と⑥が掲載されることで，札幌市からの派遣職員と役員に就任している幹部職員の数が分かるようになったが，議会で取り上げられている質疑の内容に比べると，ほんの一部分でしかないという印象を免れえない。

それでは，どのような情報が提供されるべきなのであろうか。ここでも「シゴト」「カネ」「ヒト」の三点から整理して述べてみたい。

まず「シゴト」に関する情報である。前章でも見たように，議会で取り上げられる第三セクターへの質疑の中心はこの「シゴト」に関するもので，その意味からも事業に関する情報が十分に提供される必要がある。しかし実際には，法定の経営状況説明書類で前年度の事業報告と当該年度の事業計画が提出されるものとなっているが，札幌市の『法人の経営状況説明書』に記載されているものを見ると，半ページ程度のものもあれば，利用者数や参加者数などの一覧を参考資料として掲載しているものなど，各第三セクターによって報告方法にばらつきが見られる。もちろん，事業の絶対量が異なるわけであるから，すべての第三セクターが同じ分量の報告をしなければならないということではないが，少なくともどのような事業を行ったのかあるいは行う予定であるのかの具体的な説明とその実績については報告されるべきである。またその際，市と第三セクターとの関係を明確に示すため，市からの委託事業の内容を明確に示すことが望まれる。報告書の性格は若干異なるが，事業結果および計画の報告例として，神戸市の外郭団体に関する特別委員会に提出されている資料を紹介すると，ここで参考にした「平成6年度財団法人こうべ市民福祉振興協会事業概要」では，平成6年度の事業計画が6ページにまた平成5年度の事業報告が7ページにわたって，単なる事業の羅列ではなく，事業ごとの利用者数や参加者数，さらにはヘルプサービスの内容やヘルパーの派遣回数，相談件数まで詳細に述べられており，協会の行っている事業とその実績が明確に示されてい

る。このように詳細な「シゴト」の報告がなされたうえで，それらに関連する市の取組みや見通しなどが併せて報告されていくようになれば，かなり踏み込んだ審議が行われるものと思われる。

次に「カネ」と「ヒト」に関する情報である。前にも指摘したように，議会での第三セクター審議のなかでも「ヒト」特に職員派遣と天下りについては数多く取り上げられている。一方で「カネ」つまり委託料や補助金などの財政的な関与についてはあまり取上げられていない。「カネ」と「ヒト」は，第三セクターが「シゴト」を行うための重要な手段・資源であり，また，第三セクターと市との関与の度合・あり方を見るうえで重要な要素である。この意味からも，「ヒト」ばかりではなく「カネ」に関する審議も十分になされる必要があり，そのためにこれらに関する情報が公にされなければならない。「カネ」に関する情報は，従来から経営状況説明書類である程度公になってきているところで，特に収支計算書や損益計算書，貸借対照表などは，第三セクターの経営状況だけでなく，第三セクターをめぐる「カネ」の動きが明確に示されるものでもあり，これまで通り掲載されるべきである。しかし，市から委託料や補助金がどれだけ支払われているのかがそれらからは分かりにくい。札幌市の『法人の経営状況説明書』を見ても，「受託料収入」と一括して記載されていたり受託事業ごとに比較的詳細に記載されていたりと，第三セクターごとに異なっている。最終的には，第三セクターにどれだけの資金が流れているかを明確にすることが重要なのだが，札幌市では市の委託事業や委託料，補助金額の調査の要求が議員から毎年出されていることを考えると，第三セクターへの委託料や補助金額を，収支計算書や損益計算書と別掲載が求められるであろう。また，どの委託事業にどれだけの委託料が支払われているかということも，市と第三セクターのつながりを明確にするという観点から，個別具体的に表されることが望ましい。

さらに「ヒト」に関する情報は，やはり職員派遣と天下りに関する情報公開の一点に限られるのであろう。その点，札幌市の『法人の経営状況説明書』中の「職員数」の項目での「うち札幌市派遣職員○○人」という記述については評価できる。しかし，こうした記述がなされるにあたって，さらに詳しく役職ごとの派遣職員数や嘱託職員数が記載される案があったようで，その意味では現在の記述方法は一歩後退したものと言える(7)。実際このような役職ごとの職員数・派遣職員数の記載は，先述の神戸市の外郭団体特別委員会に提出される資料でなされており，札幌市でも同様の案が出された経緯を踏まえ，現行よりも詳細な派遣職員についての情報公開が望まれる。天下りについては，プライバシーへの配慮から慎重な対応が求められるが，最低限その年に何人の職員が第三セクターに再就職したかの点は公にされてもいいのではないだろうか。そのうえで，市の定める在職・報酬の各基準が遵守されているかどうかを審議を通して明らかにしていく必要があろう。

このように，第三セクターに関して公開されるべき情報は「シゴト」「カネ」「ヒト」の多方面にわたるが，その一方で，どの範囲の第三セクターを対象とするかが課題として残されている。現在地方自治法243条の3第2項では，報告義務のある第三セクターを，その自治体が2分の1以上を出資しているものと定めている。これを受けて，札幌市でも『法人の経営状況説明書』に掲載されているのは，市が2分の1を出資している第三セクターに限られている。また，神戸市議会の外郭団体に関する特別委員会も，その審議の対象となる外郭団体も，神戸市が2分の1以上を出資しているものの中から委員会が選んだものである。

このような状況に対し，札幌市では，報告の対象とすべき第三セクターの範囲を市が4分の1以上を出資しているものにまで拡げようとする動きが議員側から起きている。このことが市議会で取り上げられると，市は他の自治体の動向を見たうえで，第三セクターの見直し作業を行っている行政運営効率化委員会で検討することを表明している(8)。このように4分の1以上の第三セクターを議会の報告対象としている自治体として，神奈川

県の例を簡単に紹介しよう(9)。神奈川県では，県の行政と密接な関係にある法人の事業概要の報告に対する要請が議会からあり，こうした情報の提供が議会での実行性ある議論確保のために必要であるとして，県の出資割合が4分の1以上2分の1未満の法人の事業概要の報告を平成6年度から行っている。報告対象となるのは，県の出資割合が4分の1以上2分の1未満の県主導の第三セクター（県が出資し主導的に設立を進めた法人で，その運営や事業の実施に県が主体的に指導する必要のある法人）とされ，当該年度の事業計画及び予算並びに前年度の事業実績及び決算が報告される。神奈川県が県主導の第三セクターとしているのは42法人で，このうち上記制度によって報告の対象とされるのは11法人，これに地方自治法243条の3第2項による報告義務法人を加えると37法人が議会での報告対象となる。これにより報告範囲が拡大され，審議の土台となる情報量が増えたことに大きく貢献したものと思われる。

これを札幌市で試みると，市が2分の1以上を出資している25団体に加え，4分の1以上出資している9団体が新たに報告対象となる。この中には北海道熱供給公社や札幌エネルギー供給公社といった，市議会でも頻繁に取り上げられる「問題三セク」が含まれており，これらが議会の報告対象となることを考えると，札幌市でも報告範囲を4分の1以上の出資法人に拡大することは有効であろう。

さらに，札幌市では，4分の1以下の出資であっても，その設立に主体的に関わったあるいはその運営に市が関与している団体として総務局長が特に指定する団体までを含めて第三セクターとしていることを考えると，4分の1以下の出資であっても総務局長の指定する団体を報告対象としてもよいであろう。この中には「エネルギー三セク」のひとつである北海道地域暖房や札幌都市開発公社といった，市議会でも名前の挙げられる法人が含まれていることも考慮されなければならない。もちろん4分の1以上出資の第三セクターと比べて企業性の濃い団体もあり，配慮しなければならない点は多いが，市自身が「特に」指定している団体でもあり，総務局長の指定する団体も報告対象とする余地があると思われる。

このような広範にわたっての情報を記載するには現在地方自治法に定められている「経営状況の説明書」にはとうてい収まりきれるものではない。そこで，こうした情報を網羅したものを「第三セクター白書」として毎年作成し，公表していくことを提唱したい。第三セクターに関する情報をこの「白書」に集約し，これを見れば第三セクターに関するあらゆることが分かるようになっていれば，情報収拾に掛かる手間が省け，議会での審議にも有益であろう。また市民が第三セクターの現状を把握するための手がかりともなるはずである(10)。

第3節　統制のシステムづくりに向けて

これまでは，第三セクターを統制するための条件整備を，主として議会に関係するところから述べてきた。しかし，第三セクターの統制が実効性あるものとなるためには，議会の改革だけでは不十分である。すなわち，情報を公開する側である執行機関もともに改革されなければならない。

改革のポイントの一点目としては，第三セクターに関する情報の「総元締」を執行機関の側に置く必要が挙げられる。例えば，神戸市の場合は，個々の第三セクターは市の各関係部局が所轄するいわゆる「原局主義」を採っているが，外郭団体全体の指導や調整は企画調整局が行っている。また年に数回開かれる外郭団体経営会議の事務局も企画調整局が担当している(11)。また神奈川県でも，総務部総務室内に団体調整担当課を置き，第三セクターの総合調整に関する業務を行っている(12)。札幌市の場合，「増え続ける第三セクターに対し…個別団体については所管部局が指導，把握している」という原局主義は神戸市や神奈川県と同じであるが，地方自治法に基づいて議会に報告される決算書類等の経営状況に関する情報などは財政局が収集・把握している以外は，「補助金などの財政負担や経営状況などを総合的につかんでい

るセクションはない」[13]とされ，第三セクターに関する情報を提供する執行機関の側においても情報が一元化されていないことが分かる。このように，それぞれの部局が縦割りで個別に情報を持つ[14]ことにより，情報公開が円滑になされないだけでなく，第三セクターの見直しといった抜本的な改革も困難になるであろう。神奈川県では，団体調整担当課が置かれたことによって新たな第三セクターの設立が抑制されており，こうした総括的な部局を置くことは第三セクターの統制に大きく寄与するものと思われる。

次に，会計制度の改善について触れておきたい。予算および決算は住民に対し公表されることが法定されており（地方自治法219条第2項，233条第6項），また議会での予算及び決算の審議の際にはそれらに関する説明書類の提出が義務付けられている（地方自治法211条第2項，233条第5項）。しかし，札幌市が市民に公表している予算および決算の報告書でも，議会に提出される『局別事業の概要』という説明書類でも，市と第三セクターとの財政面でのつながりが明確に示されていない。新たに第三セクターが設立される際の出資金について明記されているのみで，その他について，特に委託金や補助金については，第三セクターの受託事業や補助事業を知らないと把握できない。

第三セクターをめぐる会計制度については，議会や住民に対する第三セクターの情報の開示の観点から従来より議論されているが，中でも重要なのは自治体の会計と第三セクターの会計とを連結した会計報告書の作成である。企業会計制度には「連結財務諸表」と呼ばれるものがある。これは，親会社と子会社といった企業グループをひとつの主体と考え，グループ全体の経営成績や財政状態を表そうとするものである。こうした連結会計の有効性が説かれるなか，「公共部門においては自治体が親会社に相当し，外郭団体が子会社に相当するために，自治体全体の財政状態および活動状況を把握するためには，少なくとも外郭団体の財政状況および活動状況を結合報告書にて，一覧表示することが求められる」[15]ことが指摘されている。連結財務諸表そのものは企業会計によるものなのでそのまま当てはめることはできないが，自治体と第三セクターとの財政的なつながりを明確に示すためにも，連結財務諸表と意図を同じくする結合報告書の作成が望まれる。

以上，第三セクターの統制について，情報公開を軸に，また本章の冒頭に示したような理由から，議会によるコントロールを中心に取り上げてきた。議会による第三セクターのコントロールは間接統制の域を出ないということがいわれるが，株主でもない経営者でもない議会が直接に第三セクターをコントロールできないのは当然のことである。直接統制ができるのは，株主としての，あるいは寄付行為者としての，さらには監督官庁としての執行機関である。議会の役割は，むしろ間接的コントロールの手法を用いて執行機関の直接コントロールを促すところにある。

そして，議会を通じて公表された情報が市民の目に触れることによって，市民も第三セクターに関する情報を共有することが可能となる。第三セクター全般に欠落している住民自治の原則を担保するため，あるいは統制主体としての執行機関や議会の欠点を補うため，市民による第三セクターのコントロールの必要性が主張され，そのために市民参加型の経営委員会や諮問機関の導入[16]，あるいは審議会や住民参加的な懇談会方式[17]などが提唱されている。確かに，第三セクターが市民の生活に密接した存在となっていることを考えると，それらを通して第三セクターになんらかの影響力を与える必要があろう。しかし，こうした「市民の参加」は，第三セクターに固有の問題ではない。ましてや，第三セクターが自治体の政策と密接な関わりをもって設立，運営されることを考えると，重要なのは政策決定の段階での市民参加であり，そのなかで第三セクターの是非，役割などを検討するのが正論であろう。そのうえで，公開された情報をもとに第三セクターの「シゴト」「カネ」「ヒト」すべての面に対して，その運営ばかりでなく事業の見直しや廃止といった議論に参加す

ることによって，市民によるコントロールが可能となるはずである。こうした市民への情報の公開は，議会を通じての公開の他に直接市民に対してなされるものも考えられる。例えば，神奈川県では，県の「総合的情報提供システム」のなかに第三セクターに関する情報提供も含まれており，県主導の第三セクターの名称や所在地，事業の概要などが各種の資料やパンフレット，広報紙，機関紙，ビデオによって提供されている(18)。情報提供の仕方についてはさまざまな方法が考えられるが，市民の目に触れるような，市民がアクセスしやすいような方法が採られなければならない。

今日，行政をめぐっては「情報公開」が大きな議論となっている。また実際にも，情報公開によって行政の不透明な部分が明らかとなり，それらに対する何らかの是正策がとられるといった一定の成果を挙げてきている。これは行政の「統制」以外のなにものでもなく，市民によって「統制」がなされた好例と言えるだろう。

第三セクターの「統制」を考える際の出発点は，「行政の一環としての第三セクター」「行政の一部としての第三セクター」という認識である。財団法人や株式会社といった別個の法人格を有していても，それが行政と「一体化」しているところに民主的なコントロールを加えなければならない素地がある。もちろん，別個の法人格を有するがゆえに考慮されなければならないところもあり，むしろ今までの議論はそちらの方にばかり目が向けられていたといえる。しかし，第三セクターであるからといって殊更に特別な手段が必要とされるわけではない。第三セクターは「行政の一部」であるという認識に立つことによって，「情報公開」という古くから議論されている，しかも有効な統制手段を採ることが可能なのである。

以上，第三セクターの統制，主として議会によるコントロールについて，議会や執行機関の組織のあり方にも触れながら，情報公開に引きつけて試論的に述べてきた。「試論」とはいえ，神戸市や神奈川県で実際にとられている方法を参考にしているので，実現性は極めて高いものと考える。しかし，このような情報公開の重要性は何も第三セクターのコントロールに限った問題ではない。自治体を代表する首長と議会議員は，ともに住民による直接選挙によって選出されるが，政策の立案から執行にいたる一連の過程における首長の影響力は圧倒的である。このような政策過程をいかに民主的にコントロールするかが議会の役割であり，この役割を果たすため，議会は首長が提起する政策に対し批判的な立場に立つことで争点を明確にし，さらに一度提起した争点に対する質疑を継続して行い，その後の進捗状況などを明らかにさせることが求められる。そのために，首長側の持つ情報の公開を徹底させなければならない。本論文で紹介した神戸市や神奈川県の先駆的な取り組みが，いずれも議会による働きかけによって実現したことを考えるなら，両議会は与えられた役割をひとつの形にしたといえるであろう。そう考えると，第三セクターの統制をめぐる問題は《議会の力量》が問われているという一面を有しているといえよう。

第三セクターの活動する領域はますます拡がるものと思われる。そのためにも，第三セクターが抱えている問題点を放置したり解決を先送りするようなことは避けなければならない。第三セクターは「行政の都合」でつくられてきたといっても過言ではない。これをいかに住民に開かれた存在にしていくのか，そのためのシステムをどう創り上げていくのか，これには《行政の力量》が問われているといえるであろう。

(1) 三橋良士明「第三セクターの民主的統制」室井力還暦記念論集『現代行政法の理論』（法律文化社・1991）376頁，礒野弥生「外郭団体と住民自治の法理」兼子仁・礒野弥生編著『地方自治法（自治体法学全集7）』（学陽書房・1989）314頁など。

(2) 同旨　三橋・前掲論文（註1）378頁。

(3) 名古屋市議会では，公社対策特別委員会という名称の委員会が設置されている。

(4) 以下の記述は森裕之「統制—神戸市における

外郭団体・第三セクターの実際」宮本憲一／自治体問題研究所第三セクター研究会編『現代の地方自治と公私混合体第三セクター』(自治体研究社・1992) 251頁～，北海道新聞平成6年2月3日連載特集「続・転機の第三セクター再生への道」第2回，および神戸市市議会事務局資料による。なお神戸市議会の資料は佐々木周子市議へのインタビューの際見せていただいた。

(5) 前者の積極的に評価する見方は，前掲註(4)北海道新聞記事中の神戸市議の弁，後者の消極的に評価する見方は，前掲註(4)森論文である。

(6) 経営状況の報告書類を見ている限り，少なくとも報告対象となっている第三セクターに関する経営状況についての質問は出ないはずだが，前章で見た議員からの質問中には報告書に記載されている第三セクターの経営状況を問うものが含まれている。

(7) 札幌市議中嶋和子氏へのインタビューによる。

(8) 平成6年予算特別委員会議事録 p.60。

(9) 以下の神奈川県に関する記述は，神奈川県総務部団体調整担当課の資料による。

(10) 碓井光明「第三セクターと民主的統制」『都市問題』第79巻7号 (1988) 37頁も同様の趣旨から『法人の経営状況説明書』の充実が第三セクターの統制に有効であることを述べている。

(11) 安好匠「神戸市の外郭団体と都市経営」宮本憲一／自治体問題研究所第三セクター研究会編『現代の地方自治と公私混合体第三セクター』(自治体研究社・1992) 197頁。

(12) 北海道新聞平成5年12月18日特集連載「転機の第三セクター」第9回。

(13) 北海道新聞平成5年12月7日。

(14) 森繁一『地域財政（現代地方財政講座4）』(ぎょうせい・1986) 339～340頁も「行政の断片化」の防止と責任体制の明確化・一元化の必要性を強調している。

(15) 瓦田太賀四「外郭団体の会計原則」財団法人神戸都市問題研究所編『外郭団体の理論と実践（都市政策論集第14集）』(勁草書房・1991) 70頁。なお，公会計制度をもとにした連結決算方式について，吉田寛『地方自治と会計責任』(税務経理協会・1980) 165頁以下の「研究会報告地方財務会計制度の改革に関する研究」(特に171頁以下) を参照。

(16) 三橋・前掲論文（註1）376頁。

(17) 磯野・前掲論文（註1）314頁。

(18) 神奈川県総務部団体調整担当課の資料による。

（すがい　のぶひろ）