
都市づくりと第三セクター

法政大学教授

田村 明

1 第三セクターの実情

わが国でいう第三セクターとは、第一セクターである公共セクターと、第二セクターである民間セクターの両者が共同して設立する株式会社、財団法人、社団法人などを総称する。

1969年の新全国総合開発計画では大規模プロジェクトの事業主体として「公共・民間の混合方式による新たな事業主体を創設して民間資金の導入をはかる方式」の採用が主張され、鹿島都市開発会社、むつ小川原開発会社、苫小牧東部開発会社など、国家的な大規模プロジェクトを推進する第三セクターが設けられた。

さらに1973年2月の「経済社会基本計画」では、「国ないし地方公共団体が行ってきた事業でも、できるだけ民間セクターに委譲し、必要に応じて、民間部門と公共部門との共同機構<第三セクター>を積極的に活用する」として、初めて<第三セクター>という用語が公式に定着することになる。

それまでも、自治体では公社などが設立されてきたが、このころから急激に各自治体に各種の第三セクターが数多く設立され、とくに地域開発、都市開発の部門では大きな役割を果たすようになってきた。さらに、1986年に、いわゆる民活法（民間事業者の能力活用による特定施設整備促進に関する臨時措置法）が内需拡大策として制定され、いっそう第三セクターの設立が促進されることになった。この法律によると、自治体と民間事業者とが共同して設立する第三セクターが主体となる研究開発・企業化のインフラストラクチャー、国際会議施設、国際見本

市施設など12種類の事業が対象になり、さまざまな優遇措置が講じられる。この民活法の適用になる大規模プロジェクトとしては、関西新空港、東京湾横断道路、明石海峡大橋、伊勢湾岸道路、かながわサイエンスパーク、熊本テクノプラザ、幕張メッセなどがある。

1987年の四全総ではさらに「個性形成事業の推進」をうたい、設備づくりだけでなく「イベント、交流組織づくり、広報活動等のソフトな事業手法の活用や、第三セクター、協議会等により、多様な主体の参加をはかることが効果的」だとしている。また現在、自治省では第三セクターに首長の兼業を可能にするなど、法的規制を緩める法案が検討されている。いっそう第三セクターの展開を推奨する動きが活発になってきた。

一口に第三セクターといっても、公的部分と民間部分の割合はさまざまだが、そのなかで自治省の1987年1月現在の調査によると、自治体の出資比率が25%以上の公的な色彩が強い地方公社は、実に4720が計上されている。分野別にみると、地域・都市開発の1847が最も多く、続く教育文化517、農林水産の516を大きく引き離している。観光レジャーも342ある。このうち、都道府県と人口30万人以上の都市についてみると、2520の地方公社が設立されている。人口30万人以上の都市は59、都道府県と合わせると107になるから、平均して1自治体あたり23.6の地方公社をもっているということになる。

このうちには自治体の100%出資や、法律に基づくものも多いから、純粹の第三セクターとし

ては4720のうち1556で約三分の一、そのうち963が民法上の法人、社団法人や財団法人で、575が株式会社である。

もっとも、出資割合は25%に達しないが、自治体と民間の共同の第三セクターとってよいものもある。私自身がかかわった横浜スタジアムの建設は、市営野球場に代わり小額の市民資金を集めて株式会社を設立してつくった。横浜市の出資割合は極く少ないから、上の調査対象には入らないが、市が行政の立場を目一杯使って、シナリオをつくり各方面と折衝し、株集めまでして設立し、利用上は公的目的にかなうように調整しているのだから理想的な第三セクターといえる。こうしたものも第三セクターに加えるべきであろうから、正確な全体の数字はつかみにくい。

第三セクター数は増加の一途をたどり、いまや自治体の地域・都市開発に、第三セクターの設立は必要不可欠のものになっている。

2 第三セクターの意味

用語法から言うと、第三とは、第一と第二とは異なる次元のものという意味が強い。「第三国」とは、当時国と関係ない立場にいる国のことだし「第三世界」とは、東西両陣営に属さず、独自の道を歩む国々のことを意味する。

アメリカの第三セクターはこのような意味あいで、国や自治体という政府の立場や、私企業から独立の立場にある民間の非営利団体を意味している。そのうちもっとも典型的なものは、資金援助などをする自立性ある財団である。たとい民間企業の出捐によって設立された財団でも、出捐企業とは独自の意思決定権をもち、その掣肘を受けなければ第三セクターということになる。アメリカでは広くは労働組合や宗教団体まで第三セクターという枠に入れており、わが国とは随分言葉の使い方は違う。

わが国で第三セクターとよんでいるものは、公共の第一セクターと、民間企業の第二セクターの両者の折衷としてつくられたものをいうのだから、正確には1.5セクターという方が良さそうである。新全総で述べていた「混合方式」の

ほうが実情をよく表している。

だが、先にものべたように、すでに日本型の第三セクターという用語法が定着し、数多くの第三セクターが設立され活動しているのが実態で、さらに拡大の一途をたどっている。いまさら言葉の詮索はやめて、ここでは普通の定義に従って、日本型の第三セクターについて所論を進めることにしたい。

ただし、実態からみれば1.5セクターであることも念頭に入れておいたほうがよい。そういう見方から細かくみると公共セクターが強ければ1.1とか1.2セクターということになり、民間セクターが強ければ、1.8セクターなどと言うのが実態を表せる。

3 第三セクターの設立理由

なぜ、今日これほどまで第三セクターが数多く設立されることになったのだろうか。その理由は一般的にはつぎのように言われている。

第一に、社会資本の整備に民間資金を導入しやすくすること。第二に、その運営に民間経営的な効率性を導入すること。第三に、設立後は議会や官僚組織から比較的独立して、即応力ある運営ができること、などがあげられる。

わが国の、第三セクターは、これまで公共セクターで行われていたものを、行政の枠外に移すという外部化をはかり、なんらかの民間企業的なメリットを付け加えようとするものである。そういえば、戦後すぐ1949年に、国鉄、電信電話、たばこの専売などが、それまで行政のなかにあったものを、独立した公社経営に移した。また、1955年には住宅公団が設立され、その後、国や自治体でもさまざまな公社、公団が設立されてきた。これらも、公共セクターの直営によるお役所的な仕事から脱して、民間経営的な効率性の考えを導入し、利用者向けのサービス向上や、民間資金を導入するなどの理由で語られたものである。

ところが、これらの公団・公社の多くは、中央官庁や自治体の出先事業部隊という意味合いが強く、その体質、経営方法、人事などもほとんど役所と変わらず、タテマエだけの民間性の

導入に終わっていた。そこで国の典型的な三公社である国鉄、電電、専売は、より徹底した民間経営性を導入するために、けっきょく民営移管になったのは記憶に新しいところである。

そこで、従来の公団・公社に止まらず、新しく第三セクターという必要が生じてきた今日の第三セクターはその設立理由にはこれまでの公団・公社と類似した点もあるし、現に公社という名称をもつものも多いが、こうした初期の公団、公社という準官庁的なものとは異なる運営や内容が求められているのである。

とくに、絶えず新しい問題に即応してゆかなければならない都市開発や地域開発には、従来の硬直的な役所型の機関だけでは対応しきれないことが明らかになり、より民間経営的手法の導入や、民間との協力関係が必要になってきたからである。

古い行政は自らの枠に閉じ込め、それが正しいと思いついてきた。しかし、今日の行政、とくに自治体行政の場合は外へ開き、行政の枠外に目を向けることが求められている。これまでの官庁は、公的な立場と公の場以外では民間企業の人々と接触する機会が少ない。自治体職員が第三セクターの体験をして、対等に外部の人々と話合う機会をもつことにより目を開かれ、その後大いに成長した例もある。第三セクターは行政の壁を外に開く窓の役割も果たしている。

4 今日の第三セクターの展開

実際のところ、一口に第三セクターといっても千差万別である。その種類も都市・地域開発に止まらず、文化・福祉・観光・農林・調査研究・イベントなどさまざまな展開がみられる。

第三セクターは公共セクターから、民間セクターとの混合、結合がみられるわけだが、その程度によりさまざまな度合いがある。第三セクターの民間度とでもいえる。旧型の第三セクターは、実質的に1.1セクター、1.2セクターといったものが多かった。タテマエ上は官民協力体制をうたいながら、実質は官庁となんら変わらず、国鉄などの三公社などはまさにそういう存在であった。これからの第三セクターには、よ

り民間度の高いものが求められる。

第三セクターは出資割合ではなく、設立目的から見て、次の六つ位に分類できるだろう。

第一は、純粹に公的な仕事に属するが、タテマエ上は行政とは別な組織形態をとることによって、民間資金の借入など、資金導入に都合良いためのものである。これは第三セクターといっても、じつは行政の一種の肩代わり機関である。民間借入により土地の先行取得を行い、後に公共側に譲り渡すといったもので、空港用地、インターチェンジ用地の先行取得など、本来行政で行ってもよいのだが、起債の制限などのために作られるものである。ヤミ起債ではないかという議論もあったが、多様化する行政需要に応ずるために必要になってきた。

第二は、公共セクターによって運営されるべきだが、硬直的な運営を避け、より市民的な要素や民間の知恵を入れ、効果的な運営をするために設立されるものである。さまざまな会館や施設の運営・管理に始まり、新しい時代に対応する産業、福祉、文化などの研究、調整、推進を計ろうとするものである。従来の行政枠に止まらず、時代の要請に応えた業務を、民間の力と知恵を借りて拡大しようとするものである。姫路市で民間企業と共同出資して、身体障害者の雇用をはかるために、コンピューターソフトの会社をつくったのもこの例である。

第三は、業界や商工団体など、これまでは民間セクターで行われていたが、公共セクターのテコ入れによってなお効果をあげようというものである。地域にある民間の様々な資源を発掘してネットワーク化し、知恵や人材を地域づくりのために生かしてゆくようなもので、情報センターの設置、人材の開発や資質の向上などをはかってゆく研究・教育機関や産業振興を行う例がある。民間側が、とかく企業や業界別の壁のなかに止まっていたものを、積極的にさまざまな立場の人々を交流させ、民間団体では出来にくいことを公的立場を加え実行する。

第四は、地域として必要なものであるが、通常では経営採算に合わないために、普通の民間経営では困難な業務で、準公共セクター的な意

味をもちながらも、思い切った民間経営方式をとりいれて運営しようというものである。一定の公的な援助はあるが、極力効率的な民間方式で運営する。その典型的なものは、国鉄の民営化によって、不採算線として切り落とされたローカル線の鉄道運営会社で、三陸鉄道などはその代表的な例である。

第五は、本来は民間経営で行うべきものだが、土地の取得や、許認可にからみ、公的な立場をあわせもつことが必要な場合である。旧国鉄用地の払下げを受けるとか、国道の地下利用をするとかの場合に行われることが多い。また、公的な土地を利用するのだから、儲け本位ではなく、利益本位の行動に制限を加えるという趣旨をもつこともある。ビル経営や地下街のほか、最近ではホテル、レジャー施設の経営にまで乗り出そうというものもある。

第六は、民間経営でもいいのだがその熟度がないため、公共側から積極的に地域経営に乗り、民間事業に公的な出資を行うものである。再開発ビル、ホテル経営、観光施設にこうしたものが見られる。もっとも、公的な出資割合が高まれば、公共側が行う事業経営ということになる。こうしたものは、とかく不採算のものが多く、民間的な採算性をとるべき役割と矛盾した面をもたざるをえなくなる。

6種類のうち、第一のものは、1.1セクターと言われても仕方がない、民間資金利用の便宜的なものである。ただし、それ以外のものは、たんに民間資金を利用するためといった狭い理由だけではなく、すくなくとも1.5セクター以上の民間度を具えていなければ、公共セクターの外に独立に設置する意味がなくなってしまう。また、第四、第五、第六は、その設立の事情に特殊な公的な関与があったり援助があったとしても、いったん運営に入れば、民間と同じ土俵にたち、サービス精神、採算性、効率性などの厳しい経営姿勢が必要になるだろう。

地域づくりに、積極的な公共の役割が増大してきたのは事実であるが、第三セクターは行政の肩代わり機関ではない。第三セクターを生かすには、行政自体の体質も改革しながら、行

政の役割を再確認する必要がある。

5 第三セクターの問題点

第三セクターは公共的目的を実現するために、公共セクターと民間セクターとの協力により進められるものである。

公共セクターだけでは十分な効果を上げられないし、また出来ないことについて、従来の限定的な公共セクターの方法を改め、民間セクターの優れた要素を取り入れることに意味がある。しかし、第三セクターを作ったら、必ずそうした目的が達成されるというものではない。

場合によると、両セクターの悪いところだけが重なったり、両セクターがうまく噛み合わないケースも多い。こうなると烏合の集団に過ぎず、目的を達成することはできない。

第三セクターに起こりがちな主要な問題点を上げておこう。

第一に、第三セクターの宿命であるが、出資者が多数なため、役員や幹部が多く頭でっかちの組織で、責任の所在も不明確になり、職員も充分意欲をもって働けないことが多い。前述の調査では、社団法人、財団法人による地方公社の場合に、役員と職員の比率はほぼ1：1、株式会社でも役員数1に対して、職員2.2といった割合である。役員数、とくに常勤役員をいかに抑えるかが大きな課題である。

第二に、第三セクターでは、役員も職員もそれぞれが出身母体への帰属意識を捨てられず、まとまった行動をするのが難しい。けっきょく単なる寄り合い所帯に過ぎなくなり、民間的な効率性を導入するどころか、かえって非効率な運営しかできない場合がみられる。

出身母体の人事ローテーションの吹き溜まりになりやすい。とくに役所側がヤル気のない幹部を送り込む場所にしてしまった場合には、期待された業務の遂行は不可能である。その反対に株式会社神戸と言われる方式では、第三セクターに比較的若い中堅職員を派遣して、人材育成・訓練の場としている。

第三には、役所関係の出身者が過半数やそれに近くを占めた場合には、役所的な気風が抜け

ずとその行動様式を変えないから、民間側からきた人々との間に違和感を生ずる。互いの相違を認めあいながら、良い点を学びあえば、異なる人々が一緒に仕事をするのは大きなメリットになるのだが、その逆に対立と違和感を持続したままになってしまうことも多い。

第四には、官僚的、非効率的といった役所的な体質をそのまま継続してしまうことである。また、親方日の丸主義というか、第三セクターの努力目標が民間的な経営努力に向かうよりも、母体である自治体からいかに補助金や援助を引き出すかに重点が置かれてしまうこともある。それでは、せっかく民間資金を導入しても、長期的にはかえって自治体の財政負担を増加させることにもなりかねない。

第五には、行政との間の責任の所在がはっきりしなくなることである。本来、行政が行うべき仕事まで第三セクターで行われると、その境界が曖昧になる。第三セクターとは、新しい独立した法人格をもつことから、その責任範囲を明確にしておく必要がある。また、第三セクターをつくったからといって、行政の責任全部を転嫁するわけにゆかないのは当然であり、行政は責任をいっそう明確にしておく必要がある。

第六は、民間経営的なサービスが必要なサービス業や、物品販売業のようなものは、本来公共セクターでは難しい。急に第三セクターをつくって、そこへ出向したからといって、人が変わるものでもない。北海道の池田町のような小さな自治体では、レストランや販売業を第三セクターでつくり、東京にまで進出し、三陸海岸の田野畑村のような僻地では、行政マン自らも観光業に乗り出さなければならない例もある。しかし、一般的には、こうした種類の第三セクターの場合には、その運営はできるだけ民間事業者を中心にしたり、民間に委託するといった方法をとるのが賢明であろう。

第七に、当然に民間経営で行えるものやそれに相応しいものにまで、行政が介入し第三セクターを作るのは、民営を圧迫してしまうので行き過ぎであろう。そこまでの例は今日ではないだろうが、今後注意を要する。第三セクターと

は、官庁業務のうちの相応しい部分の民間化であり、逆に、民間の官庁化、統制化というものになってはならない。逆に第三セクターを使い、特定の民間企業の利益だけをはかることも避けなければならないことである。

上記の点は、第三セクターに多かれ少なかれ起きやすい問題点であるが、第三セクターの設立目的を生かし、市民全体の利益のために使うには、こうした問題を取り除く不断的努力と配慮が必要である。

6 自治体行政の改革と政策主体化

第三セクターを活用する必要が生じてきたのは、基本的には、今日、行政の枠組みが著しく拡大し変化しているのに対して、従来の定型的な行政体だけでは適応できなくなり、硬直的行政の変革をせまられている現象の一つである。

とくに自治体は、地域の変動に対応する新しい都市・地域づくりを行わなければならないようになってきた。一昔前の自治体行政なら、国の各省庁の定めた法令や政策、さらにその通達までも機械的な忠実さで執行していれば済んでいた。国土が未熟な段階では、まず最低限の国民的なサービスを確保することに重点がおかれた。義務教育の普及、最低限の道路建設、健康保険の普及などがそうしたものであった。

それらの施策は全国画一的で各省庁のタテワリ的なものである。しかし、国土の状況、環境は全国さまざまであり、平均的画一的な行政を行っているだけでは、地域の要請に応じられない。また、社会経済の急激な変動を無批判に受け入れた地域は、その個性や文化を失い、自発的な活力を奪われてしまった。その結果、東京への一点集中が過度に進行してゆく。

そこで、各自治体は、国で決められた業務を間違いなく執行するのではなく、自らビジョンを描き実現してゆくために、政策を立案し実行してゆける政策主体になる必要がある。

いま自治体は積極的な政策主体への転換が求められている。これまで定型的と考えられていた小中学校の建築にしても、自治体の努力によって硬直化した文部省基準を破る新しい試みが

行われ、時代を先取りする個性的な学校が作られた。岩手県の沢内村では高齢者の医療費の無料化を行い、健康増進に重点をおいて病人を減らし健康保健会計の健全化を達成した。これら全国画一でよいと思われていた制度でさえ、自治体の工夫と努力で、国の画一的行政よりはるかに効果的な運営ができることが示された。

まして地域・都市づくりになると、その地域の風土や歴史をふまえ、持てる資源を見極め、多くの市民の合意を求めながら未来の地域を総合的に築いてゆかなくてはならないのだから、画一的硬直的なタテワリ行政には限界がある。行政という壁の中に閉じ込めてはおれない。そこで地域の特性に目を向け、市民や民間企業など多くの主体を巻き込み、民間的な経営方法や手段をとりいれ、地域の知恵や力を総合的に発揮することが求められている。自治体は閉鎖的な既成の行政組織の枠を超え、地域に開かれたものとしての行動が求められる。

第三セクター登場の大きな背景は、このように受動的、消極的な自治体行政体質を能動的、積極的、開放的なものに変革しようとする時代の要請である。

7 地域経営の要請と今後の第三セクター

今後の都市・地域づくりは地域経営の時代に入ってきた。地域経営とは、地域の将来のあるべき姿を設定し、それに向けて地域資源を有効に発掘し、生かし、保全し、組み合わせ、ときには外部の資源も活用し、地域の人々が生き生きと生活できる個性と魅力のあるものにしてゆくことである。それには市民の共同体としての市町村自治体を中心になろう。

第三セクターの設立に重要なことは、まず従来の自治体の行政体質を、地域経営に相応しいシステムに作り変えるのが先決である。また、柔軟な発想と行動力をもつ人材が必要になる。これまでの自治体の研修制度では、定型的な行政の先例や通達を教え消極的な人材を育ててきた。しかし、地域経営体としての自治体には、常に問題意識をもち、市民や民間と協力しあえる発想力豊かな人間的魅力のある人々を育てな

ければならない。タテワリ組織をヨコにつなぐ、企画調整組織・地域経営組織も必要になる。

そういう行政内部の改革や人材育成がないままに、ただ情勢のままに行き当たりばつたりの第三セクターを設立しても、それらは役割を果たすことができないばかりか、かえってタテワリ、セクト的な行政機構をいっそう複雑にしてしまうかもしれない。

たしかに、行政からみて第三セクターは民間資金も活用できるし、場合によっては民間企業の職員の知恵や労力を出向などのかたちで安く利用できる。また、行政の一番気を使う議会からはあまり制約を受けないのだから、極めて具合がよい機関である。国もこれを推奨し援助までしてくれるのだから、さまざまな場合に設立したくなるのは当然の傾向である。

もし第三セクターが、そうした安易な目的だけで設立されるのでは、地域経営の目的に応えるどころか、全く逆の行政のご都合に使われるだけになり兼ねない。これまでの行政の一種の隠れ蓑として利用される恐れもある。

いったん第三セクターが容認される風潮が生ずると、無条件にこれを賛美するようになることには注意を要する。第三セクターといえども自治体の意思とは別に、いつか後に企業の論理を優先させる行動をとるという事態が生じないとは限らない。第三セクターは、新しい行政の変革につながる積極的に評価できる面と、逆にマイナス面とをあわせもっている。

しかし、新しい改革には、いつもプラスとマイナスの両面が同時に併存するものだから、そのこと自体に驚くことはない。自治体が地域経営意識をもち、その目的のため特定した役割を果たす実行手法として第三セクターを設立するのだ、という意味を理解し、問題点を十分に把握したうえで使いこなしてゆけばよい。

地域経営は市民の合意により選ばれた首長をもつ自治体の任務である。困難なことではあるが、首長は自治体を個別のタテワリ的な法令の下請け執行機関である面を改革し、市民や企業と対等に話し合える地域経営体にする努力を続けてゆく責務がある。自治体を主体性、総合性、

地域性、市民性を具え、未来へのビジョンを生み出し、新しいテーマに挑戦してゆく能力をもつ地域経営主体に変え、自治体にトータルな地域経営意思、地域経営戦略と、その実行能力を具えさせることである。

地域経営主体としての自治体が、相応しい資質と能力のある人々により運営されれば、そこに設立される第三セクターは、十分に地域と市民の立場を生かすために機能するし、当然に地

域経営戦略のなかに位置づけられているはずである。そうすれば、第三セクターが目的から外れて利益本位の行動に走ったり、官僚的体質をぬけきれない運営をすることもあるまい。

第三セクターが有効に生かされるかどうかは第三セクター自身の責任であることはもちろんだが、それ以上に、設立主体である自治体の地域経営意思とその能力如何にかかっている。

(たむら あきら)

宅地開発に関する目次サービス (49)

宅地開発No.121

分類	標 題	著 者 名	雑 誌 名	発行日	頁
1.法律・政策	新しい都心整備と歴史的景観の保存－奈良市における最近のまちづくり－ 開発者負担に関する原点的考察 公共事業の「公共性」と「効率性」 都市行財政の公共性・効率性と地域民主主義	広 瀬 隆 正	新都市	89.11	79
		村 山 弘 治	〃	〃	29
		山 田 明	都市問題	89.12	37
		中 村 紀 一	〃	〃	61
2.土地・住宅	「東京圏マンション入居者動向調査」について わが県の住宅建設の現状（岐阜県・広島県） 土地資産の長期変動について－アメリカとイギリスの例－ 土地投機についての一考察－土地の投機的取引の是非等－ 63年住宅調査に関する一考察 アメリカの大都市における都心住宅確保の試み（その3）－マイアミー	住宅局住宅政策課	住宅着工統計	89.12	6
			〃	〃	10.12
		馬 場 元	不動産研究	89.10	1
		江口洋一郎	〃	〃	10
		三 宅 醇	住宅	89.11	6
		小 幡 真 也	〃	〃	54
3.地域計画・都市計画	「地方都市」計画の系譜考 近江商人の町の街づくり 水を活かしたまちづくり 真の地方自治づくりが原点 内発型地域づくりのすすめ 地域づくりの常識と誤解 ヨーロッパ学術研究都市視察レポート 「土地利用特化度指標について」をめぐって 構想計画論－地域空間の計画－	橘 田 友 春	土木学会誌	89.11	40
		竺 文 彦	〃	〃	48
		柏 谷 増 男	〃	〃	53
		恒 松 制 治	〃	〃	65
		一 杉 喜 朗	〃	〃	69
		山 中 芳 朗	〃	〃	75
		青 山 公 三	地域問題研究	89.11	39
		浅 見 泰 司	都市計画	89.11	46
		濱 田 学 昭	〃	〃	62
		西 山 卯 三	〃	〃	62
4.景観・環境	花の万博のめざすもの 東京港野鳥公園の整備	大 塩 洋 一 郎	公園緑地	89.10	7
		小 林 邦 男	〃	〃	20
5.そ の 他	公営地下鉄の現状と課題 ウォーターフロント開発異論	伊 東 誠	都市問題研究	89.12	68
		長谷川徳之輔	レジャー産業	89.12	166