

# 社会教育施設の運営主体に関する考察

生涯教育計画コース 井上伸良

A Brief Study on the Management of Social Education Institution

Nobuyoshi INOUE

The purpose of this paper is to find out several characteristics when managing social education institution. The management style between institutions, a case run by government administration body and other run by non-government administration body called "The Third Sector" in Japan will be compared. Several negative and critical remarks from some researchers concerning the management style of the social education institution run by non-government administration body exist. However, there are several important merits and advantages for not being a government administration body that are worth considering as well.

## 目次

- 1 はじめに
  - A 問題関心
  - B 先行研究と本研究の目的
- 2 社会教育施設の運営における第三セクター化の系譜
  - A 第三セクターの諸定義
  - B わが国における第三セクターの導入と現状
- 3 第三セクターによる社会教育施設の運営をめぐる論点
  - A 第三セクター化のメリット・デメリット
  - B 第三セクターによる社会教育施設の運営を評価する視点
- 4 おわりに
  - 1 はじめに

### A 問題関心

数多くの経営破綻<sup>1)</sup>や行政処理上の問題などで第三セクターが注目されることがしばしばある。日本における第三セクターの歴史は古く、公文書においてはじめて第三セクターという文言が使用されたのは1973(昭和48)年の「経済社会基本計画」においてであるが、官民の共同出資という観点からその淵源をたどると、古くは1902(明治35)年の横手殖林社や1913(大正2)年の佐渡汽船にその原型を見ることが出来る<sup>2)</sup>。第二次世界大戦後、経済政策や福祉政策の分野における行政

需要の増大を背景として行政の補完的機能としての「第三セクター」<sup>3)</sup>の充実が図られたわけであるが、高度経済成長期においては民間資金の導入を図る手段として、また1980年代のいわゆる「臨調路線」の時代においては「民間活力の導入」を掲げるなかで、第三セクターが多くの行政分野において拡大・浸透を見せることとなった。第三セクターは「官の信用力と民の効率性」という双方の利点を併せ持つ画期的な制度であると期待されながらも、いわゆるバブル経済崩壊後における地域開発型第三セクターの相次ぐ破綻から、その経営上の問題構造が浮き彫りになり、また制度的欠陥に基づく非効率性や情報公開などの問題点が指摘されるなど、その存在意義を問われているのが現在の状況である。

教育行政の領域においても、特に1980年代の臨時行政調査会、臨時教育審議会などにおける、行政の効率化を旗印にした、いわゆる「民活路線」の下で、第三セクターは拡大・浸透し、自治省地域政策研究会「最新地方公社総覧」(以下、「総覧」)によれば、教育・文化関係の地方公社数は平成11年で1,217と、地方公社総数の12.0%を占めており<sup>4)</sup>、また実数の推移を見ると、平成5年は979、平成8年は1,137とその数を伸ばしていることが理解できる。「総覧」における教育・文化関係の地方公社として主に見受けられる事業内容は、奨学金事業や学校給食サービス、そして社会教育施設の管理である。現存する第三セクターの数の大きさや経営破綻などの社会問題化、そして社会教育施設の管理を行う第三セクターが増えていることなどを考えると社会教育学における研究対象としても看過し得ない状

況にあるといえよう。

一般に、行政にとって第三セクターは、自治体組織・財政の合理化を図るための一方策であり、あるいは地域における様々な要求に、行政だけでなく各セクターとの連携を持って解決していく際の一主体をなす存在として理解されるが、とくに生涯学習・社会教育行政において第三セクターは、多元主義社会の色彩を濃くしている生涯学習社会にあって、税金で賄う生涯学習サービスの枠組をいかに構築するかという問題<sup>5)</sup>と関わって捉えられるのであり、言い換えると、社会教育法第3条の“環境醸成”のあり方と関わって考えられるべき問題であるという事ができる<sup>6)</sup>。そもそも生涯学習社会においては、多様な学習ニーズのもとに民間を含めた多様な学習提供主体が想定されているのであるから、第三セクター化がその可否も含めて検討される必要性は高いものとする。そこで多元的な学習サービスの供給源を持つ生涯学習システムの望ましいあり方を考える端緒として、本論において社会教育施設の運営主体の違いについて行政直営の場合と対比しつつ特に第三セクターに焦点を当てて検討を試みる。

## B 先行研究と本研究の目的

第三セクターを表題に掲げた研究が行われるようになったのは、ほぼ、第三セクター概念が公式文書に登場してからのことである。生涯学習・社会教育の分野における調査・研究は、少なくとも1970年代から見られ、社会教育施設の第三セクター化に対して否定的な論調が数多く見られてきた。たとえば社会教育推進全国協議会は、1975(昭和50)年から1976(昭和51)年にかけて進行した北九州市教育文化事業団の動向について「地方行財政の危機と社会教育施設—北九州市社会教育施設の委託・下請け問題—」(1976年9月刊行)として記録をまとめ、また1977(昭和52)年には福岡市や鶴岡市など全国の公民館「合理化」の事例を集めた「公民館合理化をめぐる動向」を、1983(昭和58)年には「社会教育再編「合理化」と振興事業団—名古屋市文化・スポーツ振興事業団問題調査報告書—」を刊行している。また「月刊社会教育」(1993年10月号)では、「「公社委託」の新段階と学ぶ権利」との特集が組まれている。これらの主張の基本的スタンスとして、“一般行政の財政節約や職員定数の抑制を意図した社会教育施設管理公社の問題性から、社会教育に関わりを持つ人々には「公社」「財団」という言葉にアレルギーを感じ(中略)従来の社会教育研究においても、社会教育の権利性やその「公共性」が失われることを危惧し、この現状を否定

的に見る”<sup>7)</sup>ものとなっている。施設の委託が住民参加や公費保障、専門職員の配置などの原則の後退を招くものとして第三セクター化に否定的な態度を表しているのである。なかには、現行社会教育法で第三セクターは容認されないという見解さえある<sup>8)</sup>。一方、第三セクター化に対して肯定的な、あるいはその可能性を検討するような議論は近年までほとんど見られなかったものの、施設事業の受託財団の運用可能性を検証する試みが見られるようになってきている<sup>9)</sup>。しかしながら、おおよそ生涯学習・社会教育研究において社会教育施設の第三セクター化を肯定するような論調はあまり見られないといつてよいであろう。

社会教育施設の第三セクター化について、生涯学習・社会教育以外の学問分野からの評価は、たとえば高寄昇三に代表される都市経営論が最も典型的な解答を与えているが、コスト比較や人員代替性、公共性などの委託可能性の指標を考慮して、社会教育施設の委託を可能とする議論になっている場合が多い。しかし、社会教育施設は、学習を支援する機能や専門性を有しており、例えば単なるコスト比較のみで第三セクター化の当否を決することはできない。

そこで本論文では第三セクター化の諸論点を整理した上で、それぞれの論点が社会教育施設の運営に対して与える影響の大きさを考察する。第三セクター化のメリット・デメリット双方を挙げて、社会教育施設の第三セクター化にとってそれぞれの論点を持つ影響に「強弱をつける」ことで、反対か賛成のいずれか一辺倒である場合がほとんどであった従来の議論と一線を画する。様々な学習機会や学習提供手段が想定されている生涯学習支援システムにおいて、第三セクターが施設を運営するからこそなしうる生涯学習・社会教育の環境醸成があることを本論で指摘したい。

## 2 社会教育施設の運営における第三セクター化の系譜

### A 第三セクターの諸定義

第三セクターの定義について法令の規定は存在せず、また現実において多種多様な組織が存在しているために、第三セクターは論者によって種々に規定され、そのことが第三セクターの理解を困難なものとしている。第三セクターとは欧米の民間非営利法人を意味する“The Third Sector”を直訳したものであり、日本においては地域開発を担う商法法人を典型として概念化されたといつてよく<sup>10)</sup>、行政の第一セクターと民間企業の第二セクターとの資本的混合形態を第三セクター

とするのが一般的な用法であるとされている。

しかし、実際には様々な定義が存在し、それらの違いは地方公社の定義のされ方とも関連している。地方公社とは、地方公共団体がその事務の一部を処理させるために、単独もしくは他者と共同して出資し設立した法人であり、特別法に基づいて設立された地方住宅供給公社・地方道路公社及び土地開発公社と、民法第34条に基づく公益法人、さらに商法に基づく株式会社と有限会社法に基づく有限会社がこれに相当する<sup>11)</sup>とされている。このような地方公社の定義に基づいて、地方公社の下位概念として第三セクターを公私共同出資によって設立された商法(有限会社法を含む。以下、同じ)法人としたり、あるいは民法法人までも含むと定義したりする。前者が狭義の第三セクターと言われ、後者は広義の第三セクターと言われる。また、特別法に基づいて設立される地方三公社(土地開発公社・地方道路公社・地方住宅供給公社)をも第三セクターに含めるという定義も存在する(本論文では最広義の第三セクターと呼ぶ)し、第三セクターを狭義に解してそれ以外のものを地方公社と定義することにより、第三セクターと地方公社を対置的な概念とする定義も存在する<sup>12)</sup>。

なお、第三セクターの現況を網羅的に理解できるとしてよく用いられる「総覧」における調査対象法人は、最広義の第三セクターに相当する範囲であるが<sup>13)</sup>、第三セクターの定義はなされていない。また、地方公共団体の全額出資による法人を第三セクターと認めるか否かを争点とする学説が存在し、第三セクターを資本的混合形態に着目して官民の共同出資で設立された法人であるとする共同出資説と、経営形態に着目して地方公共団体が出資した民間経営形態をとる法人であるとする経営形態説がある<sup>14)</sup>。その他にも地方公共団体が及ぼしうる出資に応じた影響力の観点から第三セクターの定義を狭めようとする見解も存在する<sup>15)</sup>。

第三セクターの諸定義は上述したもののいずれかに分類できる。本論文においては第三セクターを「地方公共団体が出資した民法・商法法人」とする。その理由は、いずれの第三セクターの定義をも捕捉しうる網羅的統計・資料集としては唯一のものである「総覧」における調査対象法人の基準に準拠することで、統計利用の便宜を図る事ができて本研究の目的に資するためであり、また第三セクターの特徴は行政主体性が認められない<sup>16)</sup>ところにあるのだから、地方公共団体全額出資法人も本研究における検討対象に加えるべきであると考えるためである。つまり、本論文における第三

セクターは広義の第三セクターとし、経営形態説に依ることとする。ここで仮に狭義あるいは最広義の第三セクターとした場合、本論文における議論に違いが生じる。狭義の第三セクターとした場合、生涯学習施設の管理をその業務とすることくわずかの事例<sup>17)</sup>を議論の対象に取り上げることになるが、有用性の高い議論とはなりにくい。また、最広義の第三セクターについては、「教育・文化関係」とは関係のない、地方三公社を敢えて対象に含める事になるが、適切とは言えないだろう。

## B わが国における第三セクターの導入と現状

さて、第三セクターは、「新全国総合開発計画」(昭和44年5月)において「公共・民間の混合方式による新たな事業主体」として、初めて公に概念化<sup>18)</sup>された。また第三セクターという用語が現れたのは、「私的には、田中角栄元首相の「日本列島改造論」(日刊工業新聞社、昭和47年)において、また公的には、経済企画庁編の「経済社会基本計画」(大蔵省印刷局、昭和48年)において、それぞれ最初に現れたもの<sup>19)</sup>であるが、それ以前においても第三セクターとみなせるものは相当数存在していたことから、第三セクターの沿革を論じる際には概念化される前から検討を試みる必要がある。

第三セクターの原型である官・民混合会社の歴史は古い。第二次世界大戦以前における地方自治体と民間との混合会社の例は、前述の通り、1902(明治35)年の横手殖林社や1913(大正2)年の佐渡汽船がその先駆とされている。戦後、多くの特殊法人が昭和20年代から30年代にかけて設立された。これは、戦後の復興期から経済政策に対する行政の役割の増大や福祉施策の拡大などを背景に行政の補完的機能の充実を図ってきたことの結果であるが、地方においても同様の動きがあった。しかし、特殊法人の設立は法律の規定を要するものであることから、地方においては公益法人や株式会社の形態による地方公社・「第三セクター」の設立が進んでいった。昭和40年代に入ると、民間の資金調達能力の活用などが唱えられ、地方公社・「第三セクター」の設立はますます増大した。特にこの時期は、「新全国総合開発計画」や「日本列島改造論」、「経済社会基本計画」などの流れが、地方公社・「第三セクター」の設立に一層の拍車をかけた。そして、「経済社会基本計画」(1973(昭和48)年)において、第三セクターという概念は、地方都市などの圏域整備、社会資本整備などの推進主体という開発型を想定して登場した。

第一次石油ショック(1973(昭和48)年)の影響によって第三セクターの設立ラッシュという状況は昭和50年代に入るとおさまったが、第二次石油ショック(1979(昭和54)年)を過ぎてから再び増加の兆しが現れ、1982(昭和57)年に臨時行政調査会が「民間活力の導入」を打ち出し、新たな行政改革の波に後押しされる形で1984(昭和59)年から88(昭和63)年の間に第三セクターは爆発的に設立された。なお、この時期に、第三セクターを支援する様々な法律が制定された。民間活力導入の一般法とも言われる「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法(民活法)」(1986(昭和61)年施行)や「総合保養地整備法(リゾート法)」(1987(昭和62)年施行)などである。これらの法律は、政府系金融機関が無利子融資などの優遇措置を与える条件として第三セクターを指定し、自治体に設立を促すことになった。また、1988(昭和63)年の地方自治法の改正により、行政財産の貸付などの対象として地方公共団体が2分の1以上を出資している法人が追加され、また1991(平成3)年の同法改正で公の施設の管理を同様に地方公共団体が2分の1以上を出資している法人に委託できることとされた<sup>20)</sup>。そうした支援法を頼りに多くの開発事業型の第三セクターが設立されたが、バブル経済の崩壊による地価の下落の進行により、特に開発事業型の第三セクターの多くが財政的な危機に陥ったのである<sup>21)</sup>。

そうした流れの中、生涯学習・社会教育の分野における第三セクター化は、前述のように1970年代より進行してきたのであるが、“社会教育の分野に第三セクターという用語を(公式文書において)最初に導入したのは、文部省調査「今後の生涯教育に関するデルファイ調査」(1979(昭和54)年12月第1回調査実施、1980(昭和55)年2-3月に第2回調査実施)であり、(中略)生涯教育のための「サービス」に果たす「国・地方公共団体」や「第三セクター」の役割が予測され、期待されている”というように第三セクターへの注目が社会教育行政においても見られるようになる<sup>22)</sup>。このような動向は80年代に入るとさらに明確となり、1981(昭和56)年には第2次臨時行政調査会による行政改革が提起され、第1次答申(1981(昭和56)年7月)では、施設管理の民間委託をはじめとした、社会教育施設の合理化案が呈された<sup>23)</sup>。また、臨時教育審議会答申の中でも、複数の施設の一元的管理や施設の委託の対象として、すぐれた管理・運営のノウハウを持つ機関のひとつとして第三セクターが挙げられた<sup>24)</sup>。このように、第三セクターは生涯学習・社会教育の領域においても

注目を浴び、以後第三セクターの活用がさらに促進されることとなった。

### 3 第三セクターによる社会教育施設の運営をめぐる論点

#### A 第三セクター化のメリット・デメリット

一般に、行政が第三セクターを設立する理由として、財源調達に弾力化や事業執行手続きの簡略化、組織・人員の膨張の抑制などが挙げられ、一方、問題点としては、行政責任の所在の不明確さ、議会や住民のコントロールが限定的ないし事後的で不十分、地方公共団体の職員数や抱えている赤字の隠蔽の恐れ、地方公務員法上不適当と思われる手続きによる職員出向、人事の停滞などが挙げられる<sup>25)</sup>。

とくに、社会教育施設の運営を第三セクターに委託した場合のメリットは、利用者の要求に応じた事業計画の弾力的運営によるきめ細かいサービスの提供、各分野の専門家の雇用による事業内容の向上、非常勤・臨時職員の活用による人員配置の効率化、複式会計の導入による弾力的運営、等とされ、一方、デメリットとしては受益者負担・営利性の導入、職員による専門的援助・助言の後退、住民自治・住民参加の否定、社会教育の自由・学習者の秘密の侵害、職員集団の分断、等が挙げられる<sup>26)</sup>。(社会教育)職員の専門性や社会教育の自由の後退については、社会教育施設の第三セクター化に特徴的な論点といえるが、そのほかにも、民主的統制や受益者負担など、社会教育施設の運営において重要といわれる要素が第三セクター化することで全て条件が悪化するよう見られている。この位置付けの妥当性の検討が本章における課題である。

そこで上記の整理に異論を唱え、地方公共団体とは別個の法人格が社会教育施設を運営する事によって社会教育の自由がむしろ保障されると考えられないだろうか。社会教育研究者の論調においては、むしろ第三セクター化によって一般行政への社会教育行政の一元化につながる、生涯教育への政治支配の恐れがある、などと社会教育の自由が侵されるとの指摘がなされることが多い。しかしながら、第三セクターの行政からの自由度の高さや事業内容の自由度などを考えると、行政からの権力的統制が及ぶ可能性は弱まり、統制からの自由という観点からは社会教育の自由が保障されると考えられる。ただし、社会教育活動に必要な公的保障という点からは、例えば学習費用の負担の程度や住民参加制度の設置如何によっては、社会教育の

自由の後退とも言えるし、職員体制の充実・専門化が図られているならば前進しているともいえる。公的保障の観点から社会教育の自由が保障されているかどうかは、個々の事例における実情によって異なる。しかし、総じて社会教育施設の第三セクター化は、社会教育の自由の保障を強める可能性を有するものであるとは言えるだろう。

また、第三セクターの活用可能性を考えるにあたってコストメリットを全く無視する訳にはいかない。例えば、施設管理公社に委託した場合、“そのコストが直営に比べて80%から90%を超えるようなものもあれば、30%を切るようなものまである”<sup>27)</sup>。運営コストの低い公社は役所のOB職員やパート・嘱託などの職員の比率が高くなっており、このような職員体制をとることは社会教育施設の運営におけるサービス低下につながるという問題点として指摘される。これは職員の専門性の問題とも関わる重要な問題である。社会教育施設の運営がただ低コストであればよいとは考えられないが、直営のコスト高を相殺するだけの公共性が施設の常勤職員や専門職員に認められるかを具体的事例で立証することは必要になるだろう<sup>28)</sup>。

また、地方公共団体の行政区域にとらわれることなく、広くも狭くも事業を展開できるという活用可能性もある<sup>29)</sup>。この点については、学習者の行動半径が広域にわたっているなかで、例えばある経済圏に属する複数の地方公共団体が共同出資で第三セクターを設立して事業を展開していくなどの可能性も考えられるわけであり、広域行政化が進んでいる近年の動向に対応するものとして活用可能性は高いと言えよう。

さて、第三セクターはその自主性が発揮されることに期待されるところが大きく、活動範囲から事業計画・内容、雇用形態、予算編成に至るまで、かなり裁量の幅が広がっている。その機動性・自由度の高さが行政と比較した際の第三セクターの特徴である<sup>30)</sup>。しかし、その機動性・自由度に期待して設立される一方で、住民や議会によるコントロールの弱さが欠点として指摘されるというように、第三セクターは議論の上で対照的な論点の提示が見られることが多いという特徴を持っている。例えば、退職者の再雇用による人材の確保をメリットに挙げると、退職者再雇用による能率・活力の低下がデメリットとして挙げられ、人事管理における柔軟性・弾力性の向上をメリットに挙げると、人事管理における固有職員の採用の結果としての人事の停滞と組織の硬直化がデメリットとして挙げられるというように「メリットの原因の多くがデメリットの

要因にもなっている」<sup>31)</sup>という特徴が見られるのである。第三セクターにこのような特徴が見られる理由は、法律による具体的な規定が存在しない事や行政サービスを提供する一手段として認知されているにもかかわらず、第三セクターが地方公共団体とは独立した(行政主体性が認められない)法人格であり、地方公共団体の第三セクターへの関与について、第三セクターの利点を損なわないように関与を抑制すべきであるという立場と、公金を支出しているのだから関与すべきという立場との、2つの相反する立場が存在することによると言えるだろう。第三セクターは、組織の柔軟性・自由度の高さと第三セクターに対しての2つの相反する立場とにより、議論の際に対照的な論点が表れることが多いという特徴を有するが、実際の運用にあたってはメリットを生かしながらデメリットを抑止する方策(例えば、情報公開条例の制定など)が求められる。特に、社会教育施設の第三セクター化においては、現状の社会教育予算で職員体制の量的・質的向上が図られうる点、財務会計制度の制約がなくなる事による予算の弾力的・効率的運用等の柔軟な事業運営、社会教育の自由の保障が強まるなどの固有のメリットを生かしながら、民主的統制を担保する制度を設ける、あるいは施設使用料の減免規定を設けるなどして学習活動が停滞しないよう配慮するといったデメリットの克服が求められると言える。

## B 第三セクターによる社会教育施設の運営を評価する視点

第三セクターによる社会教育施設の運営を評価するにあたってはいくつかの評価項目が考えられる。島田修一は、社会教育施設の基本要件として、教育文化機能、教育文化施設としての自立性、戦後社会教育推進態勢の基本理念の一つとして絶対に不可欠な住民の参加による自治的運営を挙げている<sup>32)</sup>。これは、職員の体制や専門性、社会教育の自由、民主的統制という評価項目を提示していると考えられるが、このような指摘は島田を含めた多くの研究者からかねてよりなされている。それに加えて、事業コストも運営の評価項目ということが出来るだろう。このうち、社会教育の自由と事業コストについては前節において取り上げていることから、残りの2点について評価する際の視点をまとめる。

第三セクター化すると社会教育施設の職員の専門性は後退してしまうのであろうか。一般的に、第三セクターにおける職員の任用のあり方や問題点として、

“地方公共団体のOBの再就職，地方公共団体の現職職員の派遣，準公務員的なプロパー職員の採用という事が現実には広く行われており，逆に民間人の登用ということはあまり活発に行われていない。(中略)時々問題となるのはOB職員のやる気である。地方公社・第三セクターにおいては，行政では施策化が難しい，新しい経営の分野へ挑戦していく事が本来的に求められている。それにもかかわらず，第二の人生と決めこんでいる地方公共団体のOBは事勿れ主義に陥りがちで，新しい政策の実現に向けての努力を怠っている。”<sup>33)</sup>と述べられる。そうした指摘がなされるものの，一方で独自にプロパー職員を採用できることから，社会教育施設の運営にあたって，例えば社会教育主事資格をもつ専門職員の採用などが期待されるのである。第三セクターのプロパー職員は通常，異動がほとんどないわけであるから，いわゆる「不当配転」のような問題が生じることもなく，社会教育施設の運営に従事することが可能となる。第三セクターの活用如何によって社会教育施設職員の専門性の水準が上昇する可能性は高い。また，地方公共団体とは独立した法人であることから，第三セクターの職員が行政から統制を受ける可能性が低くなることも同時に期待できる。さらに，職員数の面からも，行政直営による自治体の職員定数よりも多くの職員の拡充を行いうる<sup>34)</sup>。これらのことを考えると，職員については第三セクターの活用可能性は極めて高いものといえよう。

次に民主的コントロールについてであるが，第三セクターが管理を受託することで，たとえば公民館運営審議会の影響力に違いが生じるかどうかについての実証的な研究が管見の限りにおいては存在しない。統制からの自由という意味での社会教育の自由が保障される反面，社会教育施設の審議会・協議会等の機関が，行政に及ぼす影響が弱まることは考えられるだろう。

以上，4つの評価項目を挙げて，第三セクター化に際しての評価の視点を提示した。総体的に言えば，これらの項目を評価する視点としては，法律によって規定された制度的枠組を保障することと，個々の運営主体の創意工夫に任せることのいずれが社会教育施設の運営において効果が上がるかという選択の問題とまとめられよう。

#### 4 おわりに

本論文では，社会教育施設の第三セクター化のメリット・デメリットを整理・検討した上で，第三セクター

の活用可能性を見出すことによって，“より少ない資源で充実した行政サービスを効率的に提供する成果重視システムの構築”<sup>35)</sup>に向けた考察を試みた。これは，職員体制が不十分であり，予算が少なくまた削減の対象にもされやすい社会教育行政の分野においては，非常に重要な課題であると考えられ，予算における社会教育行政費の増額などを実現させるよりも少なくとも短期的には実際的な対処法になるものと考ええる。

第三セクターの基本的性格について高寄昇三は“第三セクターは1つのシステムであり，技術的には中立性を持っており，メリット，デメリットがある。したがってこのシステムを善用するか悪用するかは自治体の裁量にある。(中略)第三セクターは自治体の枠外にあって，一般的統制網から外れて自由に活動する事に価値があり，そのような効果的活躍によって自治体にその成果を還元する事ができる”<sup>36)</sup>としている。ここで高寄がいう第三セクターは商法法人を指しているが，民法法人までも含めた広義の第三セクターにおいても当てはまる指摘であると思われる。つまり，第三セクターは地方公共団体の運用(とりわけ首長の裁量)次第でその成否は決まるといえる。運営の自由度や組織の柔軟性が高いために，必要に合った運営を行うことにより実を上げる可能性もある反面，行政のような種々の規制がないために行政直営の事業ならば保障される制度面での条件整備がなされない可能性もあるということである。

しかしながら，運用次第であると地方公共団体の自己責任を強調して第三セクターの運用を任せるのではなく，第三セクターのメリットを損なうことなしにデメリットを最小にする運用の仕方，つまり第三セクターがデメリットの方向に運用されることを抑止する方策が必要である。“民主的統制と行政の統合という古典的・基本的要請と公社・第三セクターの独立性・能率性とをいかに調和させるかという行政が内包しつづけてきた永遠の課題”<sup>37)</sup>に対する解決の方向性を示す事がいま求められているのである。

(指導教官 鈴木真理助教授)

#### 注

- 1) 例えば，日本経済新聞(1997(平成9)年12月29日付)に地方の第三セクターの7割が累積赤字を抱えている旨の調査結果が掲載されたが，1990年代後半以降，このように第三セクターの問題をとりあげる記事・特集は目立つようになった。
- 2) 磯崎陽輔「地方公社・第三セクターと地方行政」山下茂編著『特別

- 地方公共団体と地方公社・第三セクター・NPO』ぎょうせい, 1997, p.324.
- 3) 本論文では, 概念化される以前の第三セクターと見なされる法人を「第三セクター」と表記する。
- 4) 地域政策研究会編『最新地方公社総覧1999』によると, 地方公社の総数は10,135(平成11年1月1日現在)であり, 特別法人すなわち地方三公社を除くと8,438である(本論文における第三セクターの総数にあたる)。業務内容別の地方公社数をみると, 「地域開発・都市開発関係」が2,223(うち土地開発公社1,597)で特別法人を含めると最も数が大きく, 以下, 「観光・レジャー関係」の1,412, 「農林・水産関係」の1,380, 「教育・文化関係」の1,217となっている。特別法人を除くと, 「教育・文化関係」の地方公社は「観光・レジャー関係」「農林・水産関係」に次いで, 地方公社において大きな割合を占める分野であることが分かる。また法人形態については, 民法に基づく公益法人が, 「教育・文化関係」の地方公社数の97.3%を占めている。
- 5) 伊藤俊夫「生涯学習がもたらした課題」『月刊公民館』1997年2月号, p.14.
- 6) これは, 地域住民の生涯学習活動が有効かつ継続的に展開されるように調整する地方自治体が有責であるべき守備範囲の問題である。詳しくは, 『地方自治体における生涯学習推進に関わる基礎システム構築の調査研究』東北大学地方教育行政研究会, 1998, p.5.
- 7) 石井山竜平「ユリックス, コスモスコモンとアバンセー福岡と佐賀の教育・文化関連公社」『月刊社会教育』1996年6月, p.38.
- 8) 井上英之は“第三セクターが社会教育事業を独自に実施するという性格が, 社会教育法第10条に規定される社会教育関係団体にあたる”とみなし, その第三セクターの実態が社会教育関係団体の自主性を尊重するために設けられた社会教育法の諸規定(第10条, 第11条など)に抵触するとしている。井上英之「社会教育における第三セクター」社会教育推進全国協議会『社会教育再編「合理化」と振興事業団問題一名古屋市文化・スポーツ振興事業団問題調査報告書』1983, p.10.参照。
- 9) たとえば石井山竜平「生涯学習施設・事業の法人化による生活・地域課題解決学習の計画化に関する研究—社会教育の条件整備論の再構築—」『地域生涯学習研究』第2号, 九州大学大学院人間環境学研究所発達・社会システム専攻教育学コース教育社会計画学講座生涯学習論研究室, 2000, p.109-121.
- 10) 第三セクターという用語が現れたわが国の公式文書として最初のものである経済企画庁編『経済社会基本計画』大蔵省印刷局, 1973を見ると, 第三セクターが地方都市などの圏域整備, 社会資本整備などの推進主体という開発型を想定して概念化されたことが分かる。
- 11) 石原信雄編集代表『地方自治百科大事典4』ぎょうせい, 1987, p.162.参照
- 12) 磯崎陽輔, op. cit., p.318-320.参照
- 13) 平成5年度以降の『総覧』の調査対象法人を指す。平成5年度よりも前の調査対象法人は単独の地方公共団体の出資割合が25%以上の法人と地方三公社であった。なお, 当該法人の事業活動の範囲が全国的な法人または全国的な規模で設立されている法人は調査対象から除かれている。
- 14) 磯崎陽輔, op. cit., p.321-324.参照
- 15) Ibid., p.321.参照
- 16) 行政主体とは, 一般に行政の権利・義務関係の帰属する主体としての法人を意味する。民法や商法の手続きで設立された法人(本論における第三セクター)に行政組織法上の行政主体性を論じる余地はないと考えられている。公益法人に行政主体性を論じる余地のないことについて, 塩野宏『行政法Ⅲ』有斐閣, 1994, p.78.参照
- 17) 『総覧』によると, 市民会館の設備保守管理, 受けつけ, イベントの企画・実施をその業務とする(例)藤沢市市民会館サービスセンターや, 地域活性化の促進ならびに文化, スポーツの振興を業務とする福島県富岡町の富岡町振興公社などがある。
- 18) 出井信夫「第三セクターの現状と課題」『都市問題研究』都市問題研究会, 1991年10月, p.101.
- 19) 遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社, 1987, p.234-235.
- 20) 武藤博己「第三セクターと公共性—中間セクターの設立理由—」今村都南雄編著『第三セクター』の研究』中央法規, 1993, p.63. “改正により営利目的の法人であっても地方公共団体の実質的なコントロールが及ぶものは公の施設の管理を受託する事ができる”(磯崎陽輔, op. cit., p.365.)ようになり, 地方公共団体にとって第三セクターを活用する機会が拡大することとなった。なお, 改正の詳しい内容については, 坂田期雄『地方分権へのシナリオ』ぎょうせい, 1996, p.359-360.
- 21) 社団法人新構想研究会編著『PFI ビジネス』日本能率協会マネージメントセンター, 1999, p.70.
- 22) 井上英之, op. cit., p.6.
- 23) その指摘は大意以下の様にまとめられる。①施設の民営化, 管理・運営の民間委託を図ること, ②非常勤職員やボランティアの活用を図ること, ③複合的な施設の活用を図ること, ④施設の整備は財政再建期間中は極力抑制すること, ⑤(社会教育施設は)住民の身近な施設であり, 基本的には地方公共団体独自で整備すべきものであること, ⑥国の補助は受益する範囲の広い, 大規模かつ基幹的なもの, 整備水準が極めて低く財政力の乏しい地方公共団体に限定すること, などが挙げられている(加藤雅晴『公民館をめぐる関係法令』湯上二郎編著『現代公民館全書』東京書籍, 1989, p.76.)
- 24) 「教育改革に関する第三次答申」(1987年4月)において, “施設の性格や機能に応じて, 教育委員会や都道府県, 市区町村, 学校法人等設置者が直接管理・運営にあたる場合のほか, 地域の団体や専門機関など第三者に委託すること, さらに複数の施設を一元的に管理することなどを考える。その際, すぐれた管理・運営のノウハウを持つ機関(例えば, 財団, 基金, 第三セクターなど)の創設を含め多角的に検討する”とある。
- 25) 葉袋秀樹「地方公社による管理委託の現状と問題点」梅原実・大橋直人・葉袋秀樹編『公立図書館の管理委託と地方公社』青弓社, 1990, p.111-114.
- 26) Ibid., p.71-72.
- 27) 坂田期雄『分権と地方行革』時事通信社, 1996, p.160.
- 28) 高寄昇三『地方自治の選択』学陽書房, 1986, p.237.参照
- 29) 社会調査研究所『文化基金・文化財団についての調査報告書』1980年7月, p.30.

- 30) 行政と比較した場合の第三セクター化の利点・問題点については、葉袋秀樹, *op. cit.*, p.111-114. 参照
- 31) 公立図書館委託問題研究会「公立図書館の外部委託の現状と問題点」梅原実・大橋直人・葉袋秀樹編, *op. cit.*, p.71. 他にも, 利用者の要求に応じた弾力的な事業計画運営によるきめ細かいサービスの提供が挙げられるのに対して住民自治や住民参加が否定され, 事業計画や実施過程での住民参加が保障されないという問題点の指摘もなされる。
- 32) 島田修一「社会教育における民間委託の論点」自治体問題研究所編『民間委託の争点』自治体研究社, 1981, p.83. なお, 島田は3つの観点を挙げたうえで, 第三セクター化を含めた委託化に際して, その基本要件が揺らぐ危険性を指摘している。
- 33) 磯崎陽輔, *op. cit.*, p.350-351. なお, 磯崎はOBの個人差によるところが大きく, 意欲に溢れたOBも多いと断っている。
- 34) 例として, 広島市の財団法人「ひと・まちネットワーク」がある。これは1996(平成8)年4月に広島市が出資して設立し, 事業の一つとして教育委員会が所管する65の公民館の管理運営を一括受託しているが, 職員数の拡充を実現したと評価されている。小池源吾「社会教育施設の第三セクター化と公民館」日本社会教育学会編『現代公民館の創造』東洋館出版社, 1999, p.403., 石井山竜平「地方分権と社会教育法制度—新たな法制度への「対応」の視点—」『月刊社会教育』1999年3月号, p.17. など参照。
- 35) 石井山竜平「生涯学習施設・事業の法人化による生活・地域課題解決学習の計画化に関する研究—社会教育の条件整備論の再構築—」*op. cit.*, p.109-121.
- 36) 高寄昇三「第三セクターの基本性格」『地方自治職員研修』1992年7月号, p.18.
- 37) 高寄昇三『地方自治の新領域』学陽書房, 1990, p.131.