

# 都市政策

季刊 第113号 '03.10

## 特集 第三セクターの課題と展望

第3セクターの今日的課題	出井 信夫
今までに第3セクター研究学会で提起された10の問題について	
.....	山本 潔
第三セクターの経営責任	高寄 昇三
「第三セクターに関する研究会報告書」について	
.....	朝倉 浩司
神戸市外郭団体の現状と課題	大塚 博範
大阪市にみる第3セクター問題	小西 恒雄
第三セクターと自治体の戦略的アウトソーシング	
.....	大島 博文

---

### 行政資料

特色ある神戸の教育推進アクティブプラン	
.....	神戸市教育委員会事務局
今後の下水道事業会計のあり方について	
.....	神戸市下水道事業経営研究会

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

## 第112号 主要目次 特集 行政コスト分析の課題

ベンチマーキングと行政コスト計算	林 昌彦
公会計と政策評価	山本 清
アウトソーシングと政府の経営改革	田中 秀明
自治体の戦略的ベンチマーキング	高 寄 昇 三
自治体の行政コスト計算	谷 澤 実佐子
京都市「公の施設評価」と行政評価システムの取組	林 建 志

### 行政資料

目標管理型コスト分析に基づく行政経営の戦略的ガイドライン創出	……(財)神戸都市問題研究所
市民満足度を高める新たなワークスタイル	……神戸市政策研究プロジェクトチーム

## 次号予告 第114号 特集 福祉と民間活力

2004年1月1日 発行予定

福祉施策における官営・民営方式の選択	……吉 田 民 雄
民間活力導入による福祉サービスの多様化	……高 野 和 良
保育サービスへの民間活力の導入	……高 寄 昇 三
グループハウス尼崎について	……中 村 大 蔵
地域住民による高齢者支援の推進	……坂 本 津留代

## は し が き

わが国の経済成長に伴い発展を続けてきた第三セクターも、バブル経済崩壊後の環境の激変により厳しい経営を強いられている。なかには事業破綻や経営不振による法人の解散・清算に至るケースも見られ、地方財政への圧迫が懸念されるとともに、経営を先導してきた地方自治体の責任も問われている。

巨額の負債を抱えて経営が行き詰まった三セクの多くは、都市・地域開発やリゾート開発を目的とした「開発型第三セクター」であり、80年代後半に設立されている。この時期、財政硬直化のもと内需を拡大するための施策として、「民活法」「リゾート法」等によるさまざまな優遇措置や、「社会資本整備特別措置法」による無利子貸付制度などが導入された。これが開発型三セクの設立を容易にし、地域振興を模索していた全国の自治体を、安易な三セク設立競争に巻き込んだ大きな要因と言われている。これらの三セクには、今日から見て事業の必要性に乏しく、事業規模・内容に適正さを欠くものも多い。公共部門の責任として、徹底した要因分析と厳しい反省が求められる。

また、三セクの経営上の問題点として、公共と民間の役割と責任の不明確さが指摘される。経営責任の所在の不明確さは、当初計画の甘さと経営悪化に対する適切な対応の遅れを生む。公共は曖昧な需要予測を基に三セク設立の誘惑に駆られやすく、甘い計画は過大な初期投資に直結する。一方、民間は自己が負担すべきリスクを公共の信用に転嫁しがちである。

これらに加え、経営情報の開示が不十分で第三者による経営のチェック機能が欠如している点など、厳しい環境のもと三セクが生き残りを図るためには、避けて通れない改革のポイントであろう。

ただ、開発型三セクの現状をもって、三セク不要論を展開することは短絡的すぎる。全国には、地域ニーズに応えながら着実な経営を行っている三セクも多い。また、公共部門を補完して多様な住民ニーズに対応する、地域と行政が連携した新たなセクターのあり方も模索されている。公共部門への民間活力の導入が求められる現在、上記の改革を踏まえながら、今後、三セクがどのような役割を果たしていけるのかを、今一度検討してみる必要がある。

そのため、本号では、三セクの現状と課題を、経営責任や破綻処理の問題も含めて考えるとともに、三セクの今後のあり方について考察した。

なお、「第三セクター」と「第3セクター」の表記方法に特定のルールはなく、研究会等の名称に選択的に使われているケースもあるため、本誌ではその使い分けを筆者の判断に委ね、あえて統一せずに両表記を併用している。

## 特集 第三セクターの課題と展望

第3セクターの今日的課題……………	出井信夫	3
今までに第3セクター研究会で 提起された10の問題について……………	山本 潔	17
第三セクターの経営責任……………	高寄昇三	34
「第三セクターに関する研究会報告書」について……………	朝倉浩司	49
神戸市外郭団体の現状と課題……………	大 麻 博 範	61
大阪市にみる第3セクター問題……………	小 西 恒 雄	73
第三セクターと自治体の戦略的アウトソーシング……………	大 島 博 文	86

## 潮流

マニフェスト	(107)	前納金返還訴訟	(109)
三位一体改革	(111)		

## 行政資料

特色ある神戸の教育推進アクティブプラン ……………	神戸市教育委員会事務局	114
今後の下水道事業会計のあり方について ……………	神戸市下水道事業経営研究会	139

## 新刊紹介

都市行政の構造と管理	(158)	行政経営革命	(159)
変容する子どもたち	(160)		



# 第3セクターの今日的課題

－第3セクターの成功と失敗、その再生課題－

出 井 信 夫

(新潟産業大学人文学部教授)

## I はじめに

近年の新聞・雑誌等マスコミの第3セクターに関する報道は、経営破綻したり解散・清算した事例の報道が圧倒的に多い。このようなマスコミ報道を通じ、第3セクターに対する一般社会の認識は、自治体運営において典型的な武家の商法にも酷似したものであり、当事者の事業意識も低く経営感覚も希薄で、赤字の垂れ流しにも無関心な自治体職員の天下り先にすぎないと、まさに自治体における不良債権にも等しく、ガン細胞のように自治体の健全財政を蝕む危険な存在であると考えられる傾向が強い。したがって、第3セクター問題は、自治体財政の健全化を危うくするという意味から、警鐘を鳴らすべき極めて重大な問題であると考えられているといえよう。

果たして、第3セクターのすべてが経営赤字で、自治体財政の健全化を損なう無用の長物であるのか。自治体の地域政策・都市政策において第3セクターの存在は無意味であるのか。第3セクターの経営実態はどのような状況にあるのか。第3セクターの再生はできないのか。その課題は何か。

本稿では、第3セクターの今日的課題について、総務省から発表された「第3セクターの経営実態調査」を踏まえ、第3セクターの失敗要因と成功要因、またその経営課題と再生の方法の観点を中心に論述する。

## II 第3セクターの経営実態調査

### 1 第3セクターに関する調査

平成15年3月27日、「第三セクター等の状況に関する調査結果の概要」と題

する、地方公社・第3セクターの設立状況と経営状況に関する調査の結果概要が、総務省自治財政局地域企業経営企画室より発表された。

今回の調査は、平成12年度から実施している「第三セクターの状況に関する調査」（調査対象：自治体の出資比率が25%以上の商法および民法法人）に加え、昭和30年代から3年に1度実施されている「地方公社等に関する調査」（調査対象：自治体が出資している商法・民法法人および地方住宅公社・地方道路公社・土地開発公社の法定三公社）が合わせて実施されたものである。

調査対象は、平成14年1月1日現在設立されている法人であるが、経営状況についての調査対象は、平成14年7月1日における直近の財務諸表による。

## 2 調査結果にみる第3セクターの設立状況

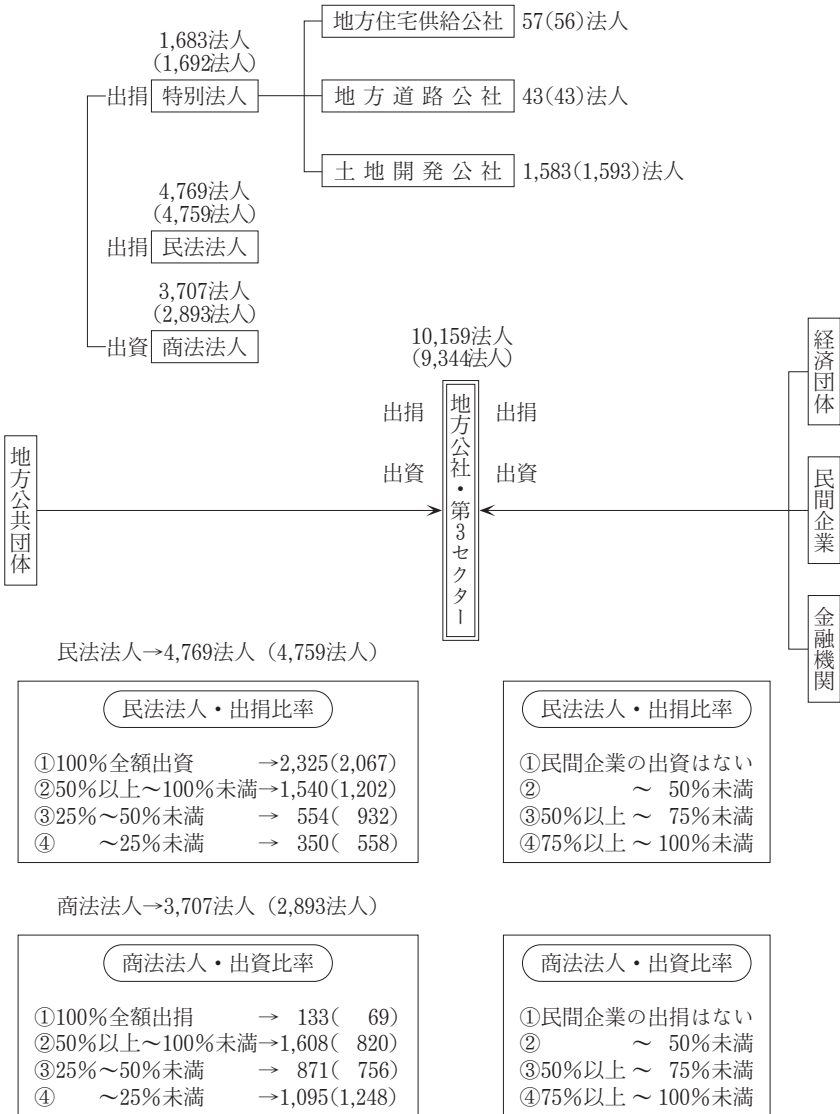
### (1) 減少傾向にある設立状況

最新の平成14年1月1日現在の地方公社・第3セクターは10,159法人で、3年前の平成11年1月1日現在の10,135法人に比べ、24法人、0.2%の微増、また平成8年1月1日現在の9,344法人に比べ、815法人、8.7%増加している。

このうち、新たに設立された法人数をみると、昭和48～49年の「公有地の拡大の推進に関する法律」の施行に伴って多くの「土地開発公社」が設立された時期が最大のピークであった。近年では、リゾート法など地域整備法の制定に伴い、地方公社・第3セクターが多く設立され、平成4年には467法人が設立された。この時期をピークに、その後の設立数は漸次減少する傾向にある。平成13年も引き続き減少し、ピーク時の3分の1の147法人が設立された。

平成14年1月1日現在、土地開発公社等の地方三公社は1,683法人、商法法人は3,707法人、民法法人は4,769法人である。ちなみに、前回11年調査では、地方三公社は1,697法人、商法法人は3,484法人、民法法人は4,954法人である。地方三公社・商法法人・民法法人等の地方公社・第3セクターの設立状況について、自治体からの出資比率を基準に、法人の設立状況を整理したものが図表1である。

図表1 自治体の出資法人「地方公社・第3セクター」の設立状況



(出所) 総務省自治財政局地域経営企画室および旧自治大臣官房地域政策室資料より作成  
 平成14年1月1日現在, ( )内は平成8年1月1日現在

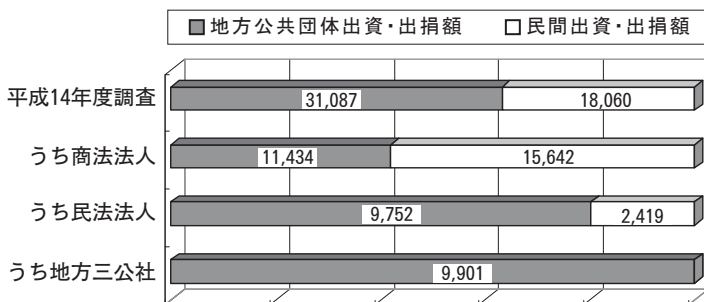
## (2) 第3セクター等に対する自治体の出資・出捐状況

地方公社・第3セクターに対する出資・出捐の総額をみると、5兆3,847億円である。このうち自治体の出資・出捐額は57.7%、3兆1,087億円である。

自治体の出資・出捐額をみると、商法法人については37.5%、1兆1,434億円であり、民法法人については72.6%、9,752億円である。

ちなみに、地方三公社については100%、9,901億円となっている（図表2参照）。

図表2 出資額



(出所) 総務省自治財政局資料

出資額 (単位: 億円)

※ 国その他の出資・出捐額を除いており、合計額は本文中の総額と一致しない。

## 3 第3セクターの経営状況

### (1) 調査対象とされた第3セクター

総務省の調査において、第3セクター等として経営状況が調査された対象法人は、①自治体の出資比率が25%以上の商法・民法法人、②出資比率が25%未満であるものの財政的支援（貸付金、損失補償）を受けている商法・民法法人、③地方三公社である。

対象となる法人は、8,782法人（以下、「経営状況等調査対象法人」という。）であるが、このうち設立間もない等の理由から財務諸表が作成されていない28法人を除いた8,754法人について調査が行われた。内訳は、①商法法人2,651法人、②民法法人4,423法人、③地方三公社1,680法人である。

## (2) 赤字経営といわれる第3セクターの真偽

第3セクター等の全法人をみると、5,612法人、64.1%が黒字法人で、3,142法人、35.9%が赤字法人である。このうち、商法法人では黒字法人は1,703法人、64.2%、赤字法人は948法人、35.8%である。また、民法法人では黒字法人は2,901法人、65.6%、赤字法人は1,522法人、34.4%である。

一方、地方三公社では黒字法人が1,008法人、60.0%、赤字法人が672法人、40.0%である（図表3参照）。

図表3

区 分		法人数	割 合
商 法 人	經常黒字法人	1,703	54.2%
	經常赤字法人	948	35.8%
民 法 人	当期正味財産増加法人	2,901	65.6%
	当期正味財産減少法人	1,522	34.4%
地 方 三公社	經常黒字法人	1,008	60.0%
	經常赤字法人	672	40.0%
合 計	黒字法人	5,612	64.1%
	赤字法人	3,142	35.9%

（出所）総務省資料

なお、前回および前々回における調査においてもほぼ同様な結果であった。

ちなみに、1999年版の国税庁統計年報書によれば、内国普通法人の経営状況について、利益計上法人の割合は1998年度は32.8%（760,187法人）、1999年度は30.1%であるのに対して、欠損法人の割合は1998年度は67.3%（1,688,550法人）、1999年度は69.9%である。

第3セクターは、一般に、よく経営赤字であるといわれる。しかしながら、これらの調査結果にみるかぎり、第3セクター等の黒字法人の割合は64.1%で、内国普通法人の黒字法人の割合は30.1%である。両者の黒字法人の割合が逆転状況にあることがよくわかる。この数値は、マスコミや一般社会で考えられている第3セクター経営に対する認識が客観的な事実を反映した正当なものとはいえないことを端的に示す証しであり、特筆すべきことである。日頃、筆者が予想し、主張してきたことが図らずも証明されたわけである。マスコミ等で批

判されている第3セクターの経営破綻が多々表面化する傾向にあることについては、筆者も否定するものではない。しかしながら、これらの統計資料による経営状況をみるかぎり、マスコミ報道や一般社会の認識に反し、第3セクターは健気によく健闘しているといえよう。このような調査結果については正当に評価すべきである。

### (3) 財政的支援の状況

#### ① 自治体からの補助金交付

第3セクター等のうち、自治体から補助金が交付されている法人は3,633法人（35.8%）であり、交付額総額は8,261億円となっている。このうち、商法法人の521法人（14.1%）に対して、また民法法人の2,830法人（59.3%）に対して、補助金が交付されている（図表4参照）。

図表4

（単位：百万円）

	全 体 法人数	法人数	割 合	金 額
補助金交付額	10,159	3,633	35.8%	826,057
貸付金残高		1,265	12.5%	4,209,550

（出所）総務省資料

このように、自治体から補助金等が交付されている法人数は少なくない。このような補助金の交付状況をみて、ただちにこれらの法人がすべて赤字経営である、あるいは補助金が交付されていることによりかろうじて黒字経営が維持されているというような批判がしばしばなされる傾向がある。しかしながら、この調査結果では補助金の交付状況と赤字法人との間の相関関係などの関係性については、統計的分析などにに基づき明らかにされてはいない。筆者もそのような実態が少なからずあるということについては否定するものではないが、ただちに赤字経営と補助金の交付を短絡的に結びつけて批判することは早計であり、正鵠を得たものではない。

一般的に、自治体から補助金の交付を受けて運営されている団体には、自治会・町内会や文化団体やスポーツ団体等の既存組織をはじめ、社会福祉法人等

の非営利団体や NPO 法人など数えれば無数にある。

自治体からの補助金の交付については、委託事業や委託業務等の対価やその一部として交付されたものであるのかどうか、単に、経営赤字の穴埋めのために交付された補助金であるのかどうか、よく実態を吟味しそれらの事実関係を踏まえた上で、第3セクター等に対する補助金の交付など財政支援の在り方の妥当性について議論すべきである。

## ② 貸付金残高の状況

貸付金については1,265法人（12.5%）が受けており、貸付金残高は4兆2,096億円となっている。このうち、商法法人では310法人（8.4%）が、民法法人では402法人（8.4%）が、それぞれ貸付金を受けている（図表4参照）。

貸付金についても補助金と同様に、単に、経営赤字の穴埋めのために貸与された貸付金であるのか、あるいは事業の拡張や経営改善のためのいわば前向きな事業投資の観点からの資金融資としてなされたものであるのかどうか、よく実態を吟味しそれらの事実関係を踏まえた上で、第3セクター等に対する財政支援の在り方について議論すべきである。

## ③ 損失補償契約・債務保証契約の状況

第3セクター等の金融機関等からの借りに関して、出資自治体が金融機関等と締結している損失補償契約に係る債務残高を有する法人および自治体が債務保証を行っている地方三公社（地方道路公社、土地開発公社）および商法法人・民法法人は、1,623法人で、全体の16.0%となっている。特に、地方三公社では、1,090法人、64.8%と、その割合が高くなっているのが特徴的である。債務残高は、全体では10兆4,214億円となっており、そのうち商法法人の残高は3,007億円、民法法人の残高は2兆1,462億円、地方三公社の残高は7兆9,745億円となっている。このうち、地方三公社の債務残高は債務残高合計の76.5%を占めている。

一般的に、第3セクターと出資自治体と出資金融機関等の関係において、出資自治体が出資金融機関等との間で損失補償契約に係る債務保証を行っている法人は、地方自治法との関係からも、債務残高を有する法人および自治体が債

務保証を行っている法人は少ないといえるが、地方三公社、とりわけ、土地開発公社における損失補償契約・債務保証契約に関わる債務残高が多いことが特徴的であるといえる。

#### 4 第3セクターの情報公開の取り組み・経営の点検評価

##### (1) 第3セクター等の情報公開等の状況

第3セクター等のうち、経営状況等調査対象法人8,782法人のうち、情報公開が積極的に行われている第3セクター等の割合は、合計で8,195法人、93.3%となっている。情報公開が行われている第3セクター等の割合を団体別にみると、都道府県の出資に係るものが96.9%、指定都市の出資に係るものが97.0%、市区町村の出資に係るものが91.7%となっている。(図表5参照)。多くの第3セクター等の財務に関する情報等が積極的に公開されていることが特徴的である。

他方、自治体が条例・要綱等により情報開示を定めている第3セクター等の割合は、3,817法人、43.5%となっている。この条例・要綱等により情報開示を定めている第3セクター等の割合を団体別にみると、都道府県の出資に係るものが71.2%、指定都市の出資に係るものが83.4%、市区町村の出資に係るものが30.4%となっている(図表5参照)。

図表5

区 分	積極的に公開を行っている		条例・要綱等を設置しているもの	
	法人数	割合	法人数	割合
都道府県	2,147	96.9%	1,577	71.2%
指定都市	450	97.0%	387	83.4%
市区町村	5,598	91.7%	1,853	30.4%
合計	8,195	93.3%	3,817	43.5%

※財務諸表等(概要を含む)を広報、議会報告及び事務所等に備え付けるなどして、開示請求によることなく、情報を公開しているものを積極的な情報公開として調査した。

(出所) 総務省資料

近年、多くの第3セクターで財務に関する情報等が積極的に公開される状況



にあるが、市区町村自治体において情報公開等の条例・要綱等を定め財務情報等の開示を行っている団体は一般にまだ少ない。市区町村自治体における財務情報等の開示については、今後とも開示方法や情報提供の方法などについて、工夫と改善の検討が必要である。

## (2) 経営の点検評価

経営に関する有識者等から構成される委員会等により、定期的に法人経営の点検評価の対象となっている法人は、第3セクター等の全体では12.9%にすぎない。定期的な点検評価委員会等において検討されている法人は、団体別にみると、都道府県の出資に係るもので25.2%、指定都市の出資に係るもので49.6%、市区町村の出資に係るもので5.6%が経営の点検評価の対象となっている。また、委員会等によらずに定期的に点検評価が行われている場合もあるが、全体的に点検評価体制の整備は十分とはいえない。

自治体が出資する法人について経営に関する有識者等から構成される委員会等により点検評価している委員会の例としては、出資法人経営評価委員会（新潟県）、出資法人経営監理委員会（埼玉県）、北九州市外郭団体経営監理委員会（北九州市）、長岡外郭団体運営等検討会議（長岡市）などが代表的な例としてあげられる。

ちなみに、筆者は、新潟県の出資法人経営評価委員会の委員や上越市の委員等を委嘱されているが、これらの団体では積極的に経営評価の検討を行うとともに経営情報の開示を行っているという点で高く評価されてよい。

## 5 第3セクター等の統廃合などの状況

第3セクター等の統廃合などの状況をみると、平成11年から平成13年までの3年間に、廃止が287法人、統合が148件（統合前330法人、統合後148法人）、出資引き揚げなどが28件となっている。

その理由をみると、廃止の場合では「既に目的を達成したため」、統合の場合では「組織の効率化、経営の合理化等のため」、出資引き揚げなどの場合では「公的関与の必要性がなくなったため」などの理由によるものが多い（図表

6 参照)。

図表 6 廃止第 3 セクターの理由別件数

年	理由					計	理由
	ア	イ	ウ	エ	オ		
11	23	13	7	22	12	77	ア 既に目的を達成したため (業務が終了しているため)
12	32	18	6	17	12	85	イ 類似の業務を行う法人がほかに あるため
13	46	22	10	37	10	125	ウ 事業の効果が上がらないため
							エ 経営難のため
計	101	53	23	76	34	287	オ その他

(出所) 総務省資料

### Ⅲ 従来型の第 3 セクター方式から市民参加による「ジョイントセクター」方式へ

#### 1 第 3 セクターの経営破綻・経営失敗要因

近年、第 3 セクターの経営破綻や経営を失敗した事例が頻繁に新聞等で報道されている。これらの報道を通じて、一般社会では、第 3 セクターのほとんどすべてが失敗であると認識されているが、これは大きな誤解である。それは前述の統計資料からも明らかである。

経営破綻した第 3 セクターの事例の多くは、大規模な観光開発、リゾート施設、テーマパークなどである。これらは、第 3 セクター方式に内在する制度的・条件的・経営的に多くの制約条件などが原因で失敗したというわけではない。民間営利企業においても、これらの大規模な開発事業は、経営破綻している例が多いのが実情である。

失敗して経営破綻した第 3 セクターの多くは、「大規模で」「地域のニーズに乏しい」「経営センスの欠如したリーダー」「ずさんな事業計画」「模倣的な施設」などの諸点が当てはまる典型的な開発型の第 3 セクターであるといっても過言ではない。成功している第 3 セクターの成功要因の逆を考えれば理解できよう。

## 2 第3セクターの成功要因

では、成功している第3セクターはあるのか。なぜ、成功しているのか。その秘訣は何か。失敗した第3セクターの要因の逆を考えれば理解できよう。

成功している第3セクターの事例の共通点をみると、成功の秘訣は、次のように要約される。①典型的な第3セクターと呼ばれる施設整備から管理運営までを一貫して事業実施したタイプ（このタイプでも成功例はある）のものよりは、公共事業等により整備された公共公益施設の管理運営を主体としたタイプのもの、②小規模ではあるが地域住民ニーズに合致したもので、複合多機能的な要素をもつ施設の管理運営を行うもの、③経営センスの豊かなリーダーの存在、④事業計画や資金計画が綿密に検討されたもの、⑤他の類似的施設等の単なるものまねではなく、独自性・独創性を備えたもの、などが成功している第3セクターであるといえる。

第3セクターの設立・運営に関する課題、また事例の詳細などについては、拙著『都市・地域政策と公民連携・協働－PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターの研究－』（地域計画研究所，平成14年3月）に詳解している。参照されたい。

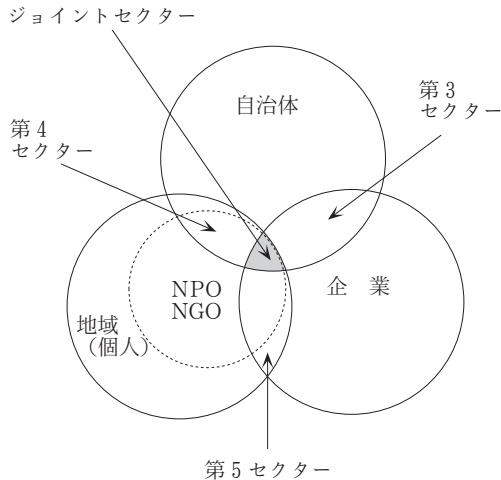
## 3 市民参加による「ジョイントセクター」方式へ

今後の地域活性化・地域振興を図る上で、非営利団体であるNPO活動の重視とその連携・協働，また公共事業の推進における民間の事業方法・資金を活用するPFI事業の推進など，自治体の都市・地域政策は大きく変貌している。

このような地域振興を担う役割・機能の拡充・変化に伴い，当然のことながら，第3セクターの役割・機能も変化せざるを得ない状況にある。これまでのような自治体と企業を中心にした，いわゆる古いタイプの第3セクター方式ではなく，非営利のNPO法人にみられるような市民活動を主体とした，市民参加の方法を取り入れた「市民参加」型の新しいタイプの「市民」と「自治体」と「企業」との三者間の連携・協働，すなわち「ジョイントセクター方式」による新しいタイプの第3セクター方式である。これは，第3セクターの経営に

市民が参加をするという、市民参加型の第3セクター方式である。今後の第3セクターの経営、また第3セクターの再生においては、市民参加型の第3セクター方式が新しい潮流となると考えられる（図表7および図表8参照）。

図表7 公共サービスの供給主体の概念図



（出所）神戸市『昭和52年度神戸市報告書』（昭和53年3月）より作成

このような市民参加型の第3セクター方式の利点については、自治体の都市・地域政策に、「市民力」を導入・利活用することにはかならない。この「市民力」とは、換言すれば、市民の能力を示すものであり、①知力（知恵の力）、②資力（出資・資金の力）、③労力（労働の力）の三要素から構成される、市民のもつ有形無形の能力で潜在的なポテンシャルを表すものであると定義できる。すなわち、自治体の行財政運営過程における市民参加の促進であり、主体的な市民が現実に行動する際の行動原理である。すなわち、自治体の政策形成・意思決定および政策実行・評価の過程（PLAN→DO→SEE）において、「市民力」を一つの有力な「支援機能・検証機能」（CHECK）として最大限に発揮・活用することができるかどうか、地方分権時代の地域活性化・地域振興政策

第3セクターの今日的課題

図表8 各セクターの概念

	事業主体の構成	代表的な法人形態	代表的な事例と 今後設立される可能性の高い事業主体および分野
第3セクター	自治体等 と 民間企業等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・株式会社</li> <li>・財団法人</li> <li>・そのほか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・安比総合開発(株) (岩手県安代町)</li> <li>・(株)石炭の歴史村観光 (北海道夕張市)</li> <li>・(株)ルネッサンス棚倉 (福島県棚倉町)</li> <li>・越谷コミュニティプラザ(株) (埼玉県越谷市)</li> <li>・財団法人地域活性化センターなど</li> <li>・そのほか・財団法人(まちづくり財団など) <ul style="list-style-type: none"> <li>・株式会社(市街地開発事業など)</li> <li>・公益信託(助成財団など)</li> <li>・協同組合(工場団地の共同福利厚生施設など)などのケースが想定される</li> </ul> </li> <li>・また NPO などの参加協力が想定される</li> </ul>
第4セクター	地方公共団体等 と 住民等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・株式会社</li> <li>・社団法人</li> <li>・そのほか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(株)七日町再開発ビル(山形県山形市)</li> <li>・(株)山湊(愛知県新城市)</li> <li>・社団法人 シルバー人材センターなど</li> <li>・そのほか・財団法人(生きがい事業団など) <ul style="list-style-type: none"> <li>・公益信託(区画整理事業に伴うまちづくり信託など)などのケースが想定される</li> </ul> </li> <li>・また NPO などの参加協力が想定される</li> </ul>
第5セクター	住民等 と 民間企業等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財団法人</li> <li>・公益信託</li> <li>・そのほか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財団法人富士記念財団など</li> <li>・公益信託あだちまちづくりトラスト</li> <li>・公益信託コミュニティ・ファンド=さざんかさっちゃん教育基金などの公益信託</li> <li>・そのほか・財団法人(助成財団や福祉厚生施設などの管理財団) <ul style="list-style-type: none"> <li>・株式会社(まちづくり・むらおこし・地域活性化事業や人材バンク事業など)</li> <li>・また〈コミュニティ・ビジネス=地域のスモールビジネス〉などのケースが想定される</li> </ul> </li> <li>・また NPO などの参加協力が想定される</li> </ul>
ジョイントセクター	自治体等 と 民間企業 と 住民等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・株式会社</li> <li>・財団法人</li> <li>・そのほか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(株)ふるさと企画(岐阜県東白川村)</li> <li>・(有)美濃白川ふるさと開発(岐阜県白川町)</li> <li>・(株)じょんのび村協会(新潟県高柳町)</li> <li>・(株)黒壁(滋賀県長浜市)</li> <li>・財団法人まっど街と水辺の緑化基金</li> <li>・財団法人船橋緑の基金などの緑化対策基金</li> <li>・財団法人津南地域活性化センター(新潟県津南町)</li> <li>・そのほか・株式会社(まちづくり事業・市街地再開発事業・社会福祉事業・教育文化などの関連事業など) <ul style="list-style-type: none"> <li>・財団法人(公共施設管理財団等)</li> <li>・公益信託(まちづくり公益信託等・環境基金)</li> <li>・また〈コミュニティ・ビジネス=地域のスモールビジネス〉などのケースが想定される</li> </ul> </li> <li>・また NPO などの参加協力が想定される</li> </ul>

(出所) 出井信夫「第3セクターの現状と課題」『新潟産業大学経済学部紀要 第13号』(平成7年6月より作成)

の推進において大きな役割・機能を果たすことにつながるということを強く認識すべきである。

第3セクターは、これまで地域活性化、地域振興に一定の役割・機能を果たしてきた。都市間競争や地域間競争の一層の激化が予想される中で、地域社会における地域再生の切り札の一つとして、今後も第3セクターは極めて大きな役割・機能を果たすであろうが、第3セクターを設立・運営する局面および第3セクターを再生する局面においては、この「市民力」の導入・利活用ができるかどうか大きな鍵となる。

今後の地域社会の展開において、「市民力」が地域発展の帰趨を決める大きな要素として重視されよう。さらなる「市民力」の醸成・拡充・展開が図られることを期待するものである。

# 今までに第3セクター研究学会で 提起された10の問題について

山 本 潔  
( 弁 護 士 )

## 1 第3セクターとは何か

- (1) バブルの崩壊と同時に第3セクターの経営不振が伝えられ始め、苫小牧港開発(株)やむつ小川原開発(株)など、第3セクターに関する新聞や雑誌の記事はほとんど倒産やその解説記事と言っていいほどである。今や、第3セクターの倒産が地方自治体の財政悪化にまで波及してきているという論議にまで発展している。

私たちは、10年前に第3セクター研究学会（会長・金田昌司中大教授）という組織を創って第3セクターに関する研究をしてきたが、スタートの時点では、このような第3セクター苦境の状況は予想していなかった。

なぜ予想できなかったかを検証することが、すなわち第3セクター不振の原因の究明にもなると考えている。

- (2) 第3セクター（The Third Sector）とは、一体どのような組織を言うのか。共通しているのは、「第3セクターとは、公的組織体（第1セクター）と民間の組織（第2セクター）に対して『官民共同出資による事業体』を言う。」との認識である。

もともと米国では、公共事業体でも民間の営利事業体でもない第3の非営利組織体であるという意味で The Third Sector と呼んでいるのだそうで、エコロジー関係に多く進出しているところから、我々の第3セクターという言葉の響きとはイメージが違うらしい。

- (3) 土地開発公社のように国や地方自治体が100%出資している企業体は第3セクターではない。このように土地開発公社等を第3セクターから外すと、

例えば第3セクターの情報開示の問題を考えるに当たって、100%出資の企業体は自治体そのものであるから、当然に情報開示請求権の対象になるというように論理の展開を整理し易くなるのである。

- (4) 官民共同出資事業体を組織形態で分けると、関西国際空港株式会社のような特別法に基づいて設立された特殊会社や民法に基づく財団法人・社団法人、それに商法と有限会社法による株式会社や有限会社がこれに含まれるということになる。

極論を言えば、特殊会社は特別法、財団法人や社団法人は民法によって規制されているし、有限会社方式を取っているものは数が限られているから、商法に基づいて設立された株式会社方式の官民共同出資事業体を第3セクターと呼ぶことが、混乱を起こさないのではないかと思う。

その上で、民活法等に関連して、無利子融資・低利子融資・公的機関からの出資、特別償却、特別土地保有税及び事業所税の減免等の支援、施設建設費に対する補助金などの支援を受けるために「慌てて」設立された株式会社方式の官民共同出資事業体を、第3セクターと呼ぶことにすれば、累積赤字によって地方自治体の財政基盤まで揺るがせかねない第3セクターを、的確に抽出できるのではないか。

## 2 倒産寸前の第3セクターは何社位あるのだろうか

- (1) 昨今、第3セクターと聞くと、私たちはどうしても、経営困難に陥り込んで倒産寸前の様子が頭に浮かんで来てしまう。事実、新聞雑誌等のメディアから流される情報は、大半はこのまま放って置くと自治体の財政さえ危機に落とし兼ねないというものである。

例えば、1999年7月16日の朝日新聞の朝刊は、次のような記事を載せている。

－福岡県大牟田市では昨年の第3セクターのテーマパーク「ネイブルランド」の倒産が財政を直撃した。負債は約60億円で、市が約38億円を保証していた。市は97年度から赤字で、2年後に累積赤字が「倒産」寸前の55億円に



今までに第3セクター研究学会で提起された10の問題について達する見込みだった。追い討ちをける3セクの倒産に財政課長は、「今保証分を払えといわれたらお手上げです」と述べている。

しかし、第3セクターの全部が経営危機に陥っているというわけではない。例えば、1999年3月24日の日本経済新聞北海道版の朝刊には、次のような記事が掲載されていた。

—新千歳空港のターミナルビルを経営する北海道空港は、道と千歳市がそれぞれ13%出資する大株主で、ほかに札幌市（出資比率4%）、室蘭市（1.3%）、苫小牧市（1.3%）も出資している3セクである。

社長は道庁出身で元副知事である。3セクは経営の厳しいところが大半だが、同社は毎年着実に利益を上げている。道議会などで問題になったのは同社が75%出資する子会社の北海道リーシングシステムの事業。「親会社の信用力と資金力をバックにやりたい放題で民間企業を圧迫している」などとの批判が道議会でも出た。

(2) 実は、経営困難に陥っている第3セクターの数を知るのとは決して簡単ではないのである。

赤字の第3セクターほど情報開示を拒んでいるし、第3セクターの一部は、本当は自治体の補助金頼みで、補助金が来なければ職員の給与にも事欠く有様であるけれども、表面的にはいろいろ操作して一応収入支出のバランスを取っているからである。補助金名目の援助ではなく、不動産賃借料や管理委託料名目で支援が行われていると、尚更経営不振は表面に出にくい。自治体による支援が強力に行われていれば、実質的には倒産状態にある第3セクターも顕在化しないわけで、倒産の危機にある第3セクターの数の推定はなかなか難しいのが実態である。

ところが、このところの各自治体の財政逼迫で、自治体としてもいつまでも赤字の第3セクターを抱えている余裕は無くなってきている。そこで背に腹は代えられず、第3セクターの倒産が顕在化してきたというわけである。

整理・清算に入った第3セクターは、1995年に5社、1996年に6社、1997年に10社、1998年に25社、1999年に29社と急増している。

- (3) 総務省の調査によると、1999年7月1日の時点で、株式会社・有限会社の第3セクター3,475社のうち、41.3%の1,436社が経常赤字になっていて、経常赤字の総額は2,206億円に達しているそうである。これは1社当たり約1億5000万円の赤字を抱えているという計算になる。

1999年12月29日の日本経済新聞朝刊は、自治体による支援で黒字になっているケースを除けば、実質的には第3セクターの7～8割が赤字であるという東京商工リサーチの報告を載せている。また、それより前の1998年1月12日の日本経済新聞朝刊は、第3セクターの7割が累積赤字を抱え、その半分は赤字解消のメドが立っていないという記事を掲載している。

以上の数字から、1999年7月1日時点の第3セクターのうち、半分の約700社ほどは倒産状態に近いし、その状態は2003年現在も変わっていないと判断してよさそうである。これらの第3セクターをどうするのか、第3セクターの破綻は当然そのバックにいる自治体を直撃する。

### 3 自治体は第3セクターに対しどのような援助ができるか

- (1) 経営困難に陥っている第3セクターのうち、再建が不可能で整理・清算しなければならない第3セクターがある。それをどのような基準で区分けするかはなかなか困難で、単に経営上の数字だけでなく、設立に至るまでの事情から現経営者が如何なるヴィジョンを持っているかまで議論が行われなければ決定できない。

例えば、元助役が社長に就任している第3セクターに対し、再建は不可能だから整理・清算しなければならないと言いつくすのは、自治体にとってなかなか困難なのである。

経営困難な第3セクターの中には、社内外で、すぐに整理・清算した方がよいという意見が大勢を占めていながら、単にそのきっかけが掴めないというだけの理由で清算手続に入れず、いたずらに赤字を垂れ流している企業も決して少なくない。実際のところ、自治体の首長に何が何でも支えるぞという気持ちがあれば、ほとんどの第3セクターは維持可能である。しかし、そ

今までに第3セクター研究学会で提起された10の問題について

の付けが間もなく大激震として現われることは、「シーガイヤ」を運営する第3セクター「フェニックスリゾート」を抱えていた宮崎県や宮崎市の顛末を考えれば明らかである。

総務省（旧「自治省」）もさすがにこの情勢を無視出来なくなって、1998年8月に「地方公共団体等の第3セクターへの関わり方に関する研究会」を立ち上げ、1999年5月、自治大臣官房総務審議官名で「第3セクターに関する指針について」を都道府県知事や指定都市市長宛に伝達した。しかし、当然のことながら、経営困難な個々の第3セクターについて、その統廃合の指示を出しているわけではない。

- (2) それでは、自治体には、整理・清算（倒産）に至る前、経営不振の状態にある第3セクターに対する再建方策としてどのような方法が考えられるのであろうか。

リストラ、売上の増加、経費節減など第3セクター自身の自助努力による一般対策を強力に推進しなければならないのは当然として、自治体による援助を列举してみると次のようになる。

①地方自治体による援助

イ. 資本に対する助成

増資の引受

ロ. 営業外収益における補助

a. 補助金の交付

b. 融資（無利子融資・低利融資）

c. 債権の放棄

d. 3セク所有の資産（土地）の購入、3セクに賃貸している自治体所有の用地賃料の大幅値下げ

e. 営業の全部又は重要な一部の譲渡の斡旋や直接の買受け

ハ. 営業収益における補助

a. 3セクに公の施設の管理委託をすること及び委託料の値上げ

b. 3セク所有のビル等に対する入居支援

ニ. 税（固定資産税等）の減免

ホ. 公共所有施設の無償提供

ヘ. 保証

a. 個人保証（3セクが融資を受ける際に自治体関係者が個人保証し、問題になったことがある）

b. 自治体による「経営指導念書」の交付（例えば、自治体が3セクに対する金融機関からの融資の保証をする代わりに、3セクに対し返済できるよう経営を指導する旨の念書を提出する。）

ト. 損失補償契約

チ. 自治体職員の去向

②必ずしも公的援助といえない再建策

合併

#### 4 不正な補助金支出と市長個人の責任

平成10年6月9日、山口地方裁判所は、全国の地方自治体の首長をふるえ上がらせる判決を出した。下関市が支出した補助金は違法であるとして、支出時の市長に対し8億4500万円を市に返還するよう命じたのである。前市長個人に対する返還命令であり、自治体関係者はその額の大きさに驚いた。

この訴訟は普通、日韓高速船住民訴訟と呼ばれているが、おおよそ次のような事件であった。

(1) 平成2年11月2日、下関市、民間企業そして個人を出資者として、資本金2億2300万円で下関市～釜山市間を航路とする日韓高速船株式会社（以下「3セク会社」）が設立された。その後資本金は4億8800万円に増資され、増資には山口県も参加している。

(2) 高速船は関西汽船から借り上げたもので、毎時50ノットで航行し、下関港～釜山港間を約3時間で結んでいた。しかし、乗船率が極端に低く、定員の20%台での運行もめずらしくはなかった。やがて27億円の累積赤字を出して、ついに平成4年12月1日運行を休止した。

今までに第3セクター研究学会で提起された10の問題について

3セク会社は当時の下関市長に対し、関西汽船と下関市との船舶借上げ契約の合意解除に必要な清算金4億6,500万円と銀行に対する借入返済金3億8,000円の資金として、補助金の交付を要請した。この3セク会社の要請を受けて、下関市長は、平成6年度第1回定例市議会にこれらの資金を3セク会社に補助金として交付するという補正予算を上程し可決された。

この議決に基づいて、3セク会社に補助金が交付されたが、補助金の交付は違法であるとして住民監査請求が出された。監査請求が棄却されたので、住民訴訟が提起されたのがこの訴訟である。

- (3) 3セク会社は平成8年3月28日に破産の申立をした。
- (4) この住民訴訟の論点は、①補助金の交付が、地方自治法232条の2の公益性の要件（公益上必要がある場合）を充たすか、②補助金の交付が違法だとしたら、前市長に故意・過失があるかどうか、であったが、裁判所は次のように判断した。
  - ①地方自治法232条の2の公益性はない。

「そもそも補助金の交付が公益性を有するためには、主観的な側面のみならず、客観的な面においてもそれが肯定されなければならないと解されるどころ、右の判断に当っては何よりも補助金の交付とそれによる当該地方公共団体住民の利益との間における因果関係の有無が検討されるべきである。」

「本件補助金交付当時において、本件3セク会社は高速船の運航を既に休止しており、運航再開の見込みもなくなっていたので、地域の活性化や下関市民の利便性といったところの本来目標していた利益が存在しなくなっていた。本件補助金の交付によって直接的に利益を受けたのは関西汽船及び本件3セク会社の借入金の連帯保証人で、いずれも営利を追求する法人ないしは個人であることから住民の福祉が増進したという関係を有するものではない。」

- ②この違法な補助金交付については前市長に過失がある。

この判決は、従来、ともすると安易になされていた補助金の交付について、一石を投じたことは確かである。

この判決は、前市長に対して市長退任後に出された賠償命令である。一旦

市長となったからには、退任したからといって決して安心はできないことを示している。

## 5 地方自治体の職員派遣

- (1) 苦境にある第3セクターを支援する自治体自身が、今や財政的に非常に困難な立場にある。支援もままならないというのが現実である。しかし、第3セクターである株式会社に行くと、幹部社員は公務員のOBか出向職員で、固有のプロパーがその下で働いているという光景に遭遇する。地方自治体が民間企業の力を借りようとするとき、職員を出向させて第3セクター設立の中心に据えるというのは、官民双方にとって都合がよいことは確かである。その上、設立された第3セクターは当初から財政的に苦しいから、いわば親会社である自治体から職員を派遣・出向してもらい、賃金も自治体に払ってもらうことができれば、大いに助かるわけである。
- (2) ここで派遣・出向という語を使ったが、親会社の子会社に社員を「派遣」する場合には、普通「出向」という言葉を使っている。一方、人材派遣会社から派遣された社員は「派遣社員」と呼ばれている。

「出向社員」と「派遣社員」とはどう違うのか。

人材派遣会社から派遣された社員は派遣先と雇用契約は結ばないが、銀行から出向した社員は出向元の銀行を退職したわけではなく、しかも出向先とも雇用契約を結んでいる。つまり二重に雇用契約を結んでいる。

そこで第3セクターに派遣された地方自治体職員は「出向社員」なのか、それとも「派遣社員」なのか。

- ①派遣された職員が地方自治体を退職した上で第3セクターに就職すれば、プロパー社員と同じであり、「出向社員」でもなければ、「派遣社員」でもない。
- ②自治体に完全に席を置いたまま第3セクターに派遣された場合は、まさに「派遣社員」である。
- ③職員が自治体との雇用関係を維持していながら、出向して第3セクターと

今までに第3セクター研究学会で提起された10の問題について

も雇用契約を結ぶ場合には、「出向職員」とする方が言葉の意味に於いて正確であると思われる。

- (3) 平成12年4月26日付で「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」が公布され平成14年4月1日から施行された。この法律では営利を目的として設立された法人は派遣対象から除かれているから、株式会社形式で設立された第3セクターには適用がないが、「派遣職員には、その職員派遣の期間中、給与を支給しない」として、派遣職員の給与は派遣先の公益法人等が支払うことが原則となっている。従って、この限りでは派遣先と雇用契約を結んでいるが、たくさんの例外を設けているから、派遣元の地方自治体の職員はその地位を失っていない。従って先の基準に従えば、むしろ「公益法人等への一般職の地方公務員の出向等に関する法律」とすべきであると思われる。
- (4) 地方自治体が職員を第3セクターに出向させるには、公務員としての職務専念義務の免除が必要であるが、条例で職務専念義務の免除ができる場合を決めている自治体が多いとの調査結果が出ている。
- (5) 埼玉県上尾市は資本金の半額を出資している上尾都市開発株式会社と職員派遣協定を結んだ。そして市の職員が市長の職務命令をもって開発会社に出向を命ぜられ赴任した。この職員には市が給与を支給していた。

住民から出向職員に対する給与等を市が負担する協定は無効で、第3セクターは市が負担した出向職員に対する給与等を市に返還すべきであるとの訴訟が出され、浦和地方裁判所は、上尾市の職員がその身分を保有したまま第3セクターの業務に従事する場合は、公務員の職務専念義務に違反する。市と開発株式会社との職員派遣契約は無効である。支払われた給与等は市に返還すべきであるという判決を出した。

## 6 第3セクターの倒産・清算について

- (1) 第3セクター倒産の特色

株式会社形式の第3セクターは、設立時に自治体が株主として参加してい

るといことがその特長で、法形式においては、一般の民間資本の営利企業である株式会社と少しも変わることはない。従って、倒産手続についても破産法等が適用され、それによって再建あるいは清算されることになる。

例えば、倒産の結果、破産の申立がされたとする。破産法は使いづらい点が多々あって現在その見直し作業が行われているが、それでも裁判所をはじめとして法曹界ではそれなりの経験を積んできているから、破産の申立をしようという第3セクター内の意思決定がありさえすれば、その後の処理については格別の困難はない。

むしろ、破産の申立をするのかどうかを決めるのが困難で、そこに第3セクターの弱点が集約されているのである。

土地開発型の第3セクターなどは、ほとんど全部が累積赤字に苦しんでいて、自治体にとって支えきれないほどの重荷になっているが、第3セクター周辺では、法的に処理すべきかどうかを決めかねている。

総務省（旧「自治省」）は、平成11年5月20日付の自治政第45号「第3セクターに関する指針」を都道府県及び指定都市に送ったが、この中に深刻な経営難にある場合には、問題を先送りせず早急に対処すべきで、第3セクターの事業自体の存続についても判断しなければならないと書いている。

- (2) 実質的に倒産状態にある第3セクターを自治体の援助で生き延びさせて、なかなか清算手続に入ることが出来ない原因は、まさに第3セクターの経営破綻の原因と同じところから出ているのである。

もともと第3セクターは、官の計画性と民間の効率性を混合することにより、その相乗効果で計画性があるけれども効率性もある企業の発進を目指していた。特産品の開発・販売のような小資本の地域振興型第3セクターには、めざましい業績を挙げている場合も多く存在する。ところが、官と民を混ぜて見ると、外貌は株式会社という民間の顔であるが、性質は官と民が融合せずに別々に存在しているという奇妙な組織が出来上がってしまった例も決して少なくない。このような第3セクターは、そもそも経営意思の主体がどこにあるのか判らず、経営改善方針も決められず、ただ赤字を垂れ流して毎日都市政策 No.113



今までに第3セクター研究学会で提起された10の問題についてを過ごしているだけということになる。破綻に瀕している第3セクターに、現今の大不況にしっかりと対処しろと言う方が無理なのである。

このことは、いよいよ倒産手続に入るかどうかの判断をしなければならないときにも同様である。第3セクターの経営陣には倒産手続を取ろうという決断ができない。では誰が決定しなければならないのか。現実には自治体が決めるより仕方がないのである。

- (3) 第3セクターが倒産状態にあるときに、どのような方法が残されているか、大きく分けて二つの方法がある。一つは再建を目的とする手続をとることであり、もう一つは整理・消滅させる清算手続をとる方法である。

清算手続には、破産・特別清算・任意整理の各手続があるが、それらの手続によらず、株主総会で解散決議をして解散し、清算手続に入るというのが一番多く使われている。

一般的に言って、第3セクターの場合、破産等法的手続に従って清算を進めることは容易であり、再建することは、法的にも、実務的にも相当な困難を伴う。

## 7 第3セクターの再建

- (1) 再建が困難な理由

財政的破綻に瀕している第3セクターが決して少ない数でないことは、今や隠しようのない事実となっている。では実質的に倒産状態にある第3セクターをどうすべきか。破産法の手続に従って破産させてしまえ、というのも確かによい方法である。なによりも公平な清算ができるというメリットがある。しかし、第3セクターの多くは、自治体が出資し職員も派遣して経営に少なからず関与してきた株式会社である。地域経済に深く関与もしている。簡単に破産させることはできない。リフレッシュして再出発させることができれば、それが一番よいことは間違いないわけである。

ところが、第3セクターの再建は相当難しい。なぜか。第3セクターの経営が壁にぶつかっている原因や解散して清算手続に入る決断がなかなか出来

ないのと同じ理由で、第3セクターを再建させるのは困難なのである。

そとづらは株式会社であるが、中身は官と民の二つが別々に存在しているという、主体がどこにあるのか判らないような企業に再建など託せないというのが、出資した自治体や銀行それにゼネコンの本音である。

倒産第3セクターを再建するには、官、つまり自治体か、あるいは民間会社が倒産第3セクターの経営権を買い取り、自分の責任だけで経営をすることにすれば、再建は不可能ではない。

第3セクターの倒産が決してバブルの崩壊にだけ帰せられるのではない例として、もっとも早い時期に、民間会社（名古屋鉄道株式会社）が経営権を買い取り、主体的に経営に乗り出した3セク・紀伊長島レクリエーション都市開発株式会社を挙げてみることにしよう。

## (2) 昭和46年の3セク設立

昭和44年5月の閣議で新全国総合開発計画が決定し、大都市その他の都市のレクリエーション需要を充たすために各種の施設を整備しようということになった。建設省のレクリエーション都市構想に紀伊長島町と名鉄が参画を表明し、三重県もバックアップして「熊野灘レクリエーション都市」構想が発表された。核となる大規模な都市公園地区を海岸線に沿って設定し、これを囲むように休養地や宿泊施設を配置する。この都市づくりを公共・民間協力方式によって行うというものであった。この構想の実行機関として昭和46年1月、3セク・紀伊長島レクリエーション都市開発株式会社が資本金1億円（後に増資して4億円）で設立された。資本は地方自治体、名鉄・銀行など関連企業、さらに農協・漁協等の地域団体が出資した。この「熊野灘レクリエーション都市」に対しては、国庫補助事業として78億円をはじめ、県や紀伊長島町から大がかりなバックアップがなされたのである。

## (3) 民間会社による3セク買取り

ところが、3セク・紀伊長島レクリエーション都市開発株式会社は毎年赤字続きで、昭和58年度には、年間の売上3億円、赤字3億円、累積赤字18億円、借入金28億円、支払い金利は年間の売上高に匹敵する2億4千万円になっ

今までに第3セクター研究学会で提起された10の問題について

ていた。

どうにもならないことが誰れの目にも明らかになり、熊野灘レクリエーション都市整備計画検討委員会を発足させた結果、三重県は施設の建設や環境整備にのみ県の事業として関わることにし、3セク・紀伊長島レクリエーション都市開発株式会社の運営からは手を引き名鉄が運営する。26億円の債務（債権者は銀行）のうち、7億円は3セクの資産を名鉄が買い上げることによって算出し、残りの19億円は名鉄が肩代わりする。株式は名鉄が株主から出費金額で買い取った。これでやっと倒産第3セクターの再建がスタートしたのである。

## 8 第3セクターと民事再生法

### (1) 第3セクターの再生申立

第3セクター・武尊レクリエーション(株)（群馬県川場村、資本金2億4千万円）は、2000年4月24日、前橋地裁へ民事再生法の適用を申請した。第3セクターで民事再生法に基づいて申立した初めてのケースだそうである。同法が2000年4月1日からの施行であることを考えると、あらかじめ準備を整え、同法が施行されるのを待って申請したものであろう。武尊スキー場の経営母体である3セク・武尊レクリエーション(株)の負債総額は118億6,500万円に達していた。武尊レクリエーション(株)は昭和61年5月に群馬県川場村と中堅ゼネコンの大都工業(株)が出資して設立した3セクで、群馬県武尊山系の国有林を開発して「川場スキー場」をつくり、同スキー場を中心とした総合レジャー事業を計画したものである。スキー場は平成元年12月にオープンし、ピーク時の平成6年5月には年約19億9,200万円の売上があり、年間30万人の利用客で賑わった。しかし、大都工業(株)が平成9年8月に会社更生法の申請をしたことや、平成8年以降は赤字続きであったので、民事再生法の適用を申請したのである。前橋地裁は7月18日、再生計画を認可した。

### (2) 第3セクターの再建策

再建に中心的役割を果たす人材を見つけだすことの困難さなどから、3セ

クの再建は非常に難しい。しかし、地域経済に対する悪影響や、「官」の信用性を守ろうとするので3セクを簡単に解散することもできない。そこで、法律の力を借りて再建できないかということになる。

株式会社である第3セクターにとって、選択可能な法的再建手続には、会社更正法に基づいて行う更正手続と民事再生法に基づく再生手続の二つがある。この他に商法に基づく会社整理手続があるが、この手続はあまり使われていない。そこで民事再生法が施行される以前は、会社更正法か民事再生法の前身である和議法に基づいた手続により、再建を図っていた。ところが会社更正法や和議法にはそれぞれ使いづらい欠点があったので、第3セクターがこれらの法律に基づいて再建を申立ことはなかなかできなかった。

2000年4月1日から会社更正法や和議法の欠点を取り除いた民事再生法が施行されたので、民事再生法による3セクの再建申立は十分可能になった。私は倒産3セクから相談を受けた場合は、第1に株主総会の解散決議による清算、どうしても再建を図りたい場合には、この民事再生法による手続を勧めている。

### (3) 民事再生法に基づく再生手続

民事再生法による申立は、経済的に窮境にある全ての自然人及び法人ができるので、第3セクターが再生申立をするに何の問題もない。

民事再生法は会社更正法による更正手続と違い、従来の経営者がそのまま経営を続けて行くことができる点で3セクにとって申請し易くなっているし、従来の和議法では申立時に再生計画案を提示しなければならなかったのが、再生法では債権届出期間満了後、裁判所の定める期間内に再生計画案を提出すればよくなった点でも大変扱いやすくなっている。

再生計画案は、債権を何%カットするかなどの内容を盛り込んで、出席した債権者の過半数で議決権の総額の半分以上の賛成が得られれば可決されることになっている。

## 9 第3セクターと情報開示

- (1) 2001年4月1日から情報公開法が施行され、だれでも国の行政機関が持っている情報の開示請求ができるようになった。開示が原則で、個人のプライバシー保護などによる不開示が例外となっている。

もともと、情報開示については、国よりも地方自治体の方が早くから取り組んでいて、1982年に山形県金山町が条例を制定したのを皮切りに、1998年には全都道府県と全政令指定市が情報公開条例を設けている。

- (2) ところが、私たちが自治体出資の3セクの情報を取ろうと思って、当の3セクや自治体に請求しても、言を左右してなかなか情報を出したがない。赤字経営の実体を知られるのを怖がっていると勤められても仕方がない状況である。

2000年12月の総務省(旧「自治省」)発表によると、株式会社や有限会社形式の3セクのうち、60.2%(1,515社)は経常利益を計上しているが、39.8%は経常損失を計上している。3セクは、陰に陽に自治体の支援を受けているから、この自治省発表の数字をそのまま民間会社の経常利益と同じように考えていいのかどうかについては議論しなければならないが、経常損失は結局は納税者によってカバーされるのであるから、3セクの情報は可能な限り公開すべきである。

- (3) すべての第3セクターには、額の多少はあれ、税金が投入されているのであるから、納税者に対する情報公開は当然である。しかし、国の情報公開法も地方自治体の情報公開条例も、3セクについて開示請求権を認めていない。

情報公開法や情報公開条例は、行政と一体と見られる組織については公開を認めつつあるが、3セクの情報公開については相変わらず否定的である。

- (4) 情報公開についての先進県の一つ、宮城県の情報公開条例は、①県から出資又は補助金の交付を受けた団体は、保有する情報の公開に努めなければならない。②県の出資団体等で資本金の額に占める県からの出資割合が2分の1以上の団体は、当該団体の保有する情報の公開に努めなければならないとし、出資団体が決めるべき情報公開のモデル規程を発表している。

- (5) なぜ、第3セクターの情報開示ができないか。

3セクは国や自治体とは別の法人格を持った組織であるし、3セクの情報、例えば取扱い商品の原価を公開してしまったら、競争相手の民間会社に負けてしまうのではないかなどと言うのである。しかし、公開して競争に負けるような3セクは、すでに3セクとして寿命が尽きているのだから、解散して民間に任せるべきである。

税金を使うのなら、情報公開は義務である。従って3セクにとって情報公開は義務である。経営の実状について納税者に説明責任があることは疑いないものとする。

私は、第3セクターの中に、組織とは独立した情報公開責任者を置いて、公開責任者の名前を公表したらよいと思う。そうすれば、米国大統領の情事を暴いたスター独立検察官のような働きを期待できるかも知れない。

## 10 第3セクターの未来

- (1) 第3セクターと聞くと、大変な赤字を抱えてどのような方法でいかに閉鎖するかを問われている企業であるとか、際限もなく税金を浪費していて自治体の重荷になっている、どうしようもない会社というイメージであろう。

現に最新の総務省調査では、商業法人方式の3セク（単独の地方公共団体が25%以上出資しているもの）2,517社の内1,002社39.8%が経常損失を計上している。しかも実は自治体による隠れ援助があるので、これを除くと、赤字3セクは少なく見積もっても50%を越すであろうというのが大方の見方である。

では、3セクは次第に数を減らして行って、やがて消えてなくなるのか。

- (2) 同じく総務省によると、1999年度初めには、株式会社形式の3セクが1,921社、有限会社形式の3セクが197社合計2,118社存在していたが、平成11年度末現在では、株式会社形式の3セクは2,248社になって327社増え、有限会社形式の3セクは230社で33社増加して、合計で360社増えている。

更に、第3セクターの増加傾向を自治体の種類別に見ると、平成10年度末都市政策 No.113

今までに第3セクター研究学会で提起された10の問題についての総数を基準にして、株式会社方式の3セクについては、都道府県出資の3セクの増加率は2.1%、政令都市3.4%、市区町村7.7%となっている。有限会社方式の3セクでは、市区町村出資の3セクについて11.77%の増加率となっている。そして新設の3セクでは観光施設の管理運営を業務とするものが多く設立されている。

第3セクター全体では1992年が最も新設数が多く、それ以後は減少傾向にある。

土地開発型の3セクが爆発的に新設されたときもあり、このような3セクはいずれ何らかの方法で解散整理されていくものと思われるが、市区町村出資の3セクが増加しているように、投資額が少なく小規模で地域密着型の3セクに対する需要は小さくない、これからも生き続けるに違いない。

- (3) 第3セクター方式による官民共同組織体とよく似ている方式にPFIがあり、PFI促進法が1999年9月から施行されている。3セク関連法は制定されていないところから、PFIは第3セクターの改良版であるとの見方がある。3セクでは官と民との役割分担やリスク負担、それに責任分担がはっきり決められていない。PFIではこれらの点について官民間の契約で明確にするよう定められている。この点に限っていえば、3セクはやがてPFIにとって代わられることになるであろう。

しかしPFI促進法の正式な名前が「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」というところからも判るように、3セクと重なるのはいわゆる「箱もの行政」の部分であり、投資額が少ない小規模で地域密着型のものにはPFIは進出できそうにない。3セクが全面的にPFIにとって代わられることはないであろう。

今までの経験で学んだことは、3セクは企業を立ち上げるには威力を發揮するが、立ち上げた3セクを維持経営するのは苦手であるということである。従って、作り上げた3セクは出来るだけ速やかに純民間企業への脱皮を図るべきである。

# 第三セクターの経営責任

高 寄 昇 三

(姫路獨協大学経済情報学部教授)

## 1 第三セクターの経営破綻

第三セクターの経営破綻がつづいている。しかし、経営破綻の責任をとって責任者が辞職する事例は、皆無に近い。地方財政において問題なのは、財源配分とか課税自主権とかの課題以前、財政運営における経営責任・説明責任などの問題である。

自治体運営において、行財政責任のないところに地方自治が育つはずがないし、政府間財政関係において地方自治権が形成されることもない。まして、シビル・ミニマムが確保されることもないであろう。

第三セクターの経営破綻という現実を直視して、あらためて行財政責任、すなわち経営責任の問題を論究してみる。

第三セクターの経営責任は、第1表にみられるように分類することができる。第1に、内部経営管理責任である。典型的事例は青森県住宅供給公社の使い込みなどの不祥事である。このような違法行為は、一般的法律問題で処理される。しかし、放漫経営といわれる、人件費・物件費の無駄な支出についての責任は通常は追及が難しいが、背任行為のような杜撰な経営は、違法性を追及され、管理責任となる。

第2に、経営施策の選択ミスであり、第三セクターなど外郭団体において多くみられるケースである。土地開発公社における土地処分の失敗、再開発事業のテナント募集の失敗、地域産業施策としての物産販売の失敗などである。しかし、これら経営責任は、むしろ過剰な投資・無謀な製品の後始末である。したがって事後処理などにおける決断力の欠落と損失の膨張などで、明確な因果



関係がみられれば、経営責任を追及される。有名な下関高速船事件、秋田木材住宅事件などは、この事業整理過程の責任である。

第3に、事業創業・廃止そのものの政策選択のミスである。今日、多くの公共投資にみられるように共通の失敗である。たとえば住宅需要を読みまちがって、公営住宅で多くの空き家が発生するケースであるが、政策選択の裁量権の問題として、責任の範囲外とされてきた。

第1表 第三セクター経営責任の類型

区 分	具 体 的 事 例
内部管理責任	違法行為＝使い込み・不正経理、人事管理・人件費膨張
外部施策責任	怠慢行為＝行政不良資産購入、テナント募集・製品販売の失敗
政策戦略責任	錯誤行為＝事業創設ミス、過大過剰投資、事業廃止の遅延

投資戦略の失敗は、公営住宅でも再開発ビルでも同じであるが、第三セクターの場合は、株式会社としてその経営政策の失敗が顕在化し、責任問題へと発展する。第三セクターの経営責任の根幹的責任は、この創業を決定した責任である。すなわち事業の経済社会環境の将来を読みまちがった過失責任が根幹にある。

注意すべき点は責任の性格で、違法性による法律的経営責任と事業選択など政策・施策選択における政治・経営的責任がある。従来、法律的責任は追及されてきたものの、政策・施策選択における経営責任は、行政権の裁量の範囲として責任追及は不可能とされてきたが、最近の司法の動向は、政策選択においても、裁量権の濫用として違法性の幅を拡大している。

## 2 経営責任の追求

第三セクターにおける経営責任の追及は容易でない。第1に、内部管理責任の追及については、不正行為を行った職員の責任追及は一般的ケースとして可能であり、その監督責任として上司の責任も追及できる。しかし、青森県住宅供給公社のように損害額が巨額である場合、責任の範囲をひろげても、損害の補填は容易ではない。

最近の特徴として、官々接待・カラ出張などのように、不正支出の責任の所在を追及することなく、全体責任として全関係職員の給与から補填させている。要するに責任の所在より、行政組織の悪しき風土の産物として事後処理されている。

このような内部経営問題でも、違法性問題については、株主代表訴訟と同様に、外郭団体では責任追及が厳しくなってくるであろう。一般会計においても、京都市長に関する土地購入の違法性判決があり、議会在同意し、不動産鑑定士の評価があっても、重大な過失として責任が追及される事態になった。

京都市長は、環境保全のためゴルフ場業者から43.5億円で用地を買収したが、大阪高裁は平成15年2月6日、適正価格21.4億円として差額26.1億円の損害賠償命令を出した。一審・京都地裁判決の4.7億円を大幅に上回る判決である。このような首長への賠償判決は、奈良県天理市の市有地売却事件で、奈良地裁が平成7年7月に2.5億円、京都府知事・市長の測量業務一括委託契約に関し、平成15年3月27日の京都地裁判決が、知事に1.15億円、市長に100万円の損害賠償の判決を行っている。また同日、高松高裁が、高松市長に漁業補償の違法支出として、5.5億円の損害賠償の逆転判決を行っている。

要するに手続が合法的に処理されても、重大かつ明白な過失があった場合、責任を追及する状況になってきた。たとえば高松市の場合は、環境アセスメントで海水の汚染がないとしているのに、漁業組合に損害賠償を支払っていることが根拠となっている。

第2に、経営施策選択の責任は、内部管理責任より責任追及は困難となる。いわゆる赤字団体の原因は、経営環境的な外部要因が原因の場合がほとんどである。たとえば行政不良資産といわれる開発用地の販売責任についても、あきらかに売却機会を逸するという過失があった場合はともかく、一般的な経営運用の怠慢、いわゆる官庁の対応にもとづく失態は責任追及できない。

要するに経営改善への不作為を追及することは困難であるが、経営再建への財政措置における財政支出の妥当性をめぐって、違法性として責任が形成されつつある。

第3に、政策戦略責任は、第三セクターにおいても経営破綻の最大の要因であるが、責任追及は不可能に近い。政策選択は責任者の政策裁量が大きいためである。今日たしかにデフレで不動産の価値は大きく下落しているが、バブル経済期において、このような下落を予想することは困難である。

しかし、たとえば青森県大鰐町では、レジャーランド開発で標準財政規模(40億円)の2倍に匹敵する赤字額を発生し、補填責務を負う羽目になった。このような場合は、政策裁量の範囲をこえており、債務保証を禁止している「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」(3条)の脱法的行為として、手続に公開性がなければ、経営責任問題となるであろう。

### 3 第三セクターの判決

第三セクターの経営責任において、画期的な判決となったのが、平成10年6月9日の「下関市第三セクター『日韓高速株式会社』補助金交付金」に関する山口地裁判決である。<sup>1)</sup>

事案は、負債総額26億5,000万円で経営的に行き詰まった第三セクターの後始末に、市長が補助金を交付したのは違法であり、市長個人に8億4,500万円の損害賠償が命じられたものである。

要するに経営破綻した株式会社、返済・再建の見込みがないのに自治体が財政支援をすることは違法との判断である。すなわち自治体と株式会社は経営主体は別個であり、公益性という曖昧な理由のみでの財政支援は免責されないとの判断である。

自治体の反論は、第1に、第三セクターとはいえ自治体の事業であり、単に事業形態の問題であって、当時、自治体は当該第三セクターの経営について全面的責任を負うというのが一般的な考えであった。

第2に、自治体を中心となり運営する第三セクターの破綻は、自治体に悪影響を及ぼし、自治体は救済する必要がある。民間との責任区分・配分は、出資比率のみでなく、事実上の経営主導権の所在によって決定される。

第3に、自治体の経営支援としての補助金は、このような公益性・公共性が

らみて、当然、実施されるべき自治体の責任の範囲内の行為である。

しかし、地裁の判断は、自治体の判断とは異なっていた。第1に、第三セクターは、自治体とは別個の法人であり、自治体が無条件・無制限に支援できるものではない。原則は当該株式会社の枠組み・経営力の範囲で処理すべきである。実質的な関係・事実上の関連は無視すべきである。

第2に、当該第三セクターの汽船会社・金融機関に対する債務を、自治体が公益性を理由に安易に肩代わりできるものではない。経営再建の可能性などがなければならない。要するに株主代表訴訟における「経営判断の原則」にもとづくべきである。

ただ、市長は、おそらく回復の見込みがないことは十分に承知していたが、市が民間企業への損失補償を約束した「裸傭船契約」にもとづく損失補填を履行したのである。このような契約は、市長の公印があっても、表見代理のように権限を逸脱した無効な行為とされた。

第3に、自治体が民間企業を安易に救済することは、地方税の浪費であり、市民福祉に反する行為であって、民間企業との信頼関係のみを優先させるべきではない。

このように、第三セクターは実質的には自治体の分身であり、自治体の信頼性から地方税を投入してでも損失を補填する責務があるとの、自治体サイドの論理は成立しなかった。裁判所は、法律的に処理すべきであり、実質的に公益性のない措置は、自治体の公共性からみて違法との判断である。

第4に、市長の故意過失については、「故意はともかく、本件補助金の交付が公益性の要件を満たしていないと認識すべきであることにつき、あるいは、少なくとも、公益性の要件に該当しない事由をそれに当ると誤信したことにつき、過失があった」とみなしている。要するに議会の決議があり、手続的に違法性のない契約であっても、内容に公益性がなければ違法となる。

このような判決で、問題がすべて解決したのではない。第1に、今後とも第三セクターは自治体と無縁の存在として処理しえるかである。ことに第三セクターと職員の雇用関係の問題であるが、今後は民法上で破産処理され、自治体

が社員を引き取ることはない。

第2に、経営政策のミスは前市長のミスであり、現市長はその後始末をしただけである。そして地方議会も同意しているので、議員の責任は問わないのかである。結果責任であり、首長はその時点で違法性のある行為は、拒否すべきことになる。

第3に、経営判断の原則は、民間企業よりひろく解釈しなければならない。また公益性も同様であるが、その線引きの基準をどうするかである。財政運営においてたまたま経営破綻すれば問題化するが、一般的に民間団体・外郭団体などへの財政支出の「公益性」は適用される。この点、必ずしも厳格に適用されていない。

このような公益性の判断・解釈としては、外郭団体への職員派遣判決など多くある。長野県榑川村（平成7年2月16日・長野地裁判決）は、第三セクターへの職員派遣にかえて同額の補助金支出、神奈川県茅ヶ崎市（平成5年4月28日横浜地裁判決）は、商工会議所への職員派遣などである。実質的には職務専念義務とか、派遣団体の公共性などから敗訴している。また、岡山県の「倉敷チボリ公園」への県職員4名の派遣人件費1億8,000万円の返還命令（平成8年2月27日、岡山地裁判決）がある。

しかし、茅ヶ崎市の職員派遣に関する東京高裁判決（平成6年8月24日）は、団体の性格によっては職員派遣は公共性があり、職員の身分保証も必要であって、「適切な職員派遣の制度が未だ確立しているとはいえない現状においては、……望ましいことではないにしても、一概にすべて違法として否定できない」として、職員派遣を肯定している。

いずれにせよ、自治体と関係団体との関係において、漠然とした「公益性」が通用しなくなったことだけは確かである。ことに営利団体の場合は、厳しく適用されることを覚悟しなければならない。

#### 4 第三セクターの破産

第三セクターの破綻として典型的ケースが、「秋田県木造住宅」（秋田県25%

出資)と、100%出資の子会社「秋住」である。昭和57年創設されたこの会社は、平成10年134億円の負債を抱えて、破産法にもとづき清算された。

秋田・北都銀行の損失は100億円程度、県の損失は50億円程度と推計され、その他は地元金融機関などとなる。問題は、県のメンツから、会社破産を回避するため無理な延命策を注入し、無駄な追加融資をして損失を膨らませたことである。なお両銀行には、子会社の「秋住」への融資50億円があり、総額では150億円と、秋田県金融史上、最大の単独事業への損失となった。

平成3年に県議会で追及されたが、当時の赤字は90億円であった。県は会社整理をするのでなく、秋田・北都銀行を説得し、70億円の追加融資をしている。2度目の経営危機が浮上した平成5年には、再度30億円の融資を注入する。

しかし、同社の清算は、銀行の大蔵省監査と知事交替という外圧で、やっと破産処理へと向うが、平成3年に処理していれば、損失は90億円ですんだのである。県がメンツにこだわり、破産させる勇気・決断を欠いたため、無用の損失を膨張させることになった。

問題点の第1に、同社の本社が東京にあったとしても、県は副知事(会長)、林務部長(取締役)、出納長(監査役)が役員に就任しているながら、経営状況について情報をほとんど掌握していなかった。経営監督責任を問われるケースであり、現在では外郭団体への外部監査、外郭団体の経営報告などかなり厳しくなっている。

第2に、前知事は、地元銀行を説得し、70億円、30億円の緊急融資を2度にわたって実施しているが、経営選択のミスの責任は曖昧なままである。このケースは、明らかに経営破綻とみなすべき事業への追加融資であり、法律的経営責任を追求されるべきである。

第3に、経営破綻が明確になった段階で、どのような対策を選択するか、経営再建・整理の処方箋に関する知識・決定が、自治体サイドに欠落していることである。すなわち日常的な経営診断の問題である。

第三セクターの破綻としては、平成10年、大阪府の泉佐野コスモポリス(資本金10億円、大阪府16%、泉佐野市16%、ゼネコン2社、銀行6行)が638億

円の借入金を抱え破綻している。千葉急行電鉄も平成10年に320億円の負債を抱え解散している。

平成10年5月13日、泉佐野コスモポリスの民事調停が、大阪簡易裁判所で成立した。府・泉佐野市が142億円で用地を購入し、府が70億円、銀行が428億円の債権放棄をする。

地方テーマパークの破綻も多い。北海道芦別市の「星の降る里芦別」も、約62億円の負債全額を全面的に市が肩代わりし、市民公園として存続することに決定したが、市財政規模の4割であり、市民一人当たり30万円近い負担である。テーマパーク化を積極的に推進した東急建設・東急エージェンシーは、すでに手をひいている。

商業ビルなどの再開発事業も赤字経営が多い。別府市は、昭和59年に商工会議所・銀行と共同出資で「別府商業観光開発公社」を設立したが、事業費93億円で、市は金融機関と68.9億円の損失補償契約を締結した。

しかし、経営が行き詰まり、市は商業ビルの土地を約2.3億円で買収するなどして経営支援に乗り出したが、平成10年には負債総額71.3億円、借入金残高が47.2億円にふくらんでいる。過大投資、経営予測、再建処理のすべてにおいて、官庁経営の欠点をさらけ出すことになった。

問題は経営再建が可能な第三セクター、また経営維持が必要な第三セクターの経営再建、経営再建不可能な第三セクターをどう峻別するかである。たとえば地方ローカル線などの経営支援の対応がある。この点、すべてのケースに共通する課題が、「公共性」と「経営判断」の2つの基準である。<sup>2)</sup>

### 3 経営支援と公益性

問題は、地方自治法第232条の2「その公益上必要がある場合」に該当するかである。一般的な解釈でも「公益上必要かどうかを一応認定するのは長及び議会であるが、公益上必要であるかどうかの認定は全くの自由裁量行為ではないから、客観的にも公益上必要であると認められなければならない」（昭和28年6月29日、自治行政第186号）といわれている。

また「公益性概念は、まさにこの政治的ないし技術性の高い概念であるので、第1次的には地方公共団体に裁量権がある。……………具体的状況の下で裁量権の濫用が認められる場合には、積極的に違法と解釈しうることは言うまでもない」<sup>3)</sup>とも解釈されている。

さらに「補助金の公益上の必要性は、本来、その団体が政策的に決定することであって、その政策決定が妥当を欠くものであっても、それは当・不当の問題にとどまり、補助金交付を違法ならしめるものでない。他の法令の違背や著しい不公正こそが問題であって、ストレートに公益上の必要の有無を判断することは無意味である」<sup>4)</sup>と解釈されている。

たしかに補助金交付の決定は、自治体の政策裁量権の問題であるが、裁量権を逸脱した場合は違法となる。法律に違反する行為のみでなく、当・不当の施策選択において、重大な選択ミスがあった場合である。

たとえばゴルフ場建設において、バブル経済が崩壊し、一般的に経営収支が困難な状況にもかかわらず、事業を利権がらみとか、政治的思惑から着手した場合など、単に政策の当・不当の問題でなく、「未必の故意」として違法に該当するであろう。

経営・政治責任において重要なことは、違法がなければ、経営責任は政治的、道義的に問われないかである。従来、地域開発における政策選択のミスは、すべて政策裁量権として不問にされてきたが、政治的に経営責任をとり、首長の職を辞退するとかの政治的対応を、地方行政の行財政風土として定着させていかなければならない。

もっとも司法裁判所が判断するのであるから、高次の政策判断はできない。たとえば飛行場・地下鉄・学校などは無理であるが、土地開発公社で開発不可能な用地という欠陥土地を、手続的には合法に購入したとしても、企業でいう背任罪に該当し違法である。

公益性の判断の基準を、判例・公経済学などで明確にしていき、自治体行財政の選択基準として定着させていけば、違法性の幅は拡大される。

神戸地裁の昭和62年9月28日判決（判例タイムズ第665号66頁）は、公益上



の必要性の判断基準として、財政上の余裕、公益目的の内容、重要性と緊急性、合目的性と有効性などをあげ、さらに動機的不正、平等原則・比例原則違反などが裁量権の濫用になるとしている。

法律的解释で具体的に公益性を決定することは限界があり、公共経済の理論、地域政策論からも側面的に補強していき、一般的条件を設定しなければならない。この点は行政評価システムにおける評価基準、選択基準と同様である。

第三セクターの財政支出についての具体的責任は、第1に、出資金段階での公共性・公益性である。チボリ判決では、地裁はテーマパークは営利事業であって公共性がないとしている。しかし、京都府・市の「京都駅ビル開発」への出資についての京都地裁判決（平成8年3月）は、「第三セクターへの出資が、公共性、公益性にかなうか否かの判断は首長の広範な裁量にゆだねられている」としている。

京都府・市は、『「地域活性化」といった抽象的な説明に終始し、事業の具体的利益、不利益の説明を一切避けてきた。地裁判決は、事業の公共性や公益性を具体的に吟味せず、その判断は自治体の首長の広範な裁量にゆだねてよいとした点で悪例を残すものである』<sup>5)</sup>と批判されている。

重要なことは、自治体が事業創設に関する説明責任を十分に履行することである。事業出資金の効果、事業の収益性、事業成功・破綻の場合の利益配分・損失負担の割合などである。法律的に司法的責任を追及することより以上に重要な問題として、経営的な政治責任を追及するためには、当初の事業創設における出資金の段階で、費用効果分析などを民主的科学的に明確にしておく必要がある。

第2に、手続面でも、自治体の対応は不十分であり、妥当性を欠くものである。自治体は地域開発を大義名分として、関係者の協力を積極的に求めていったが、銀行・ゼネコンなどの融資について首長が損失補償をするなど、違法に近い行為がみられた。

泉佐野コスモポリスでは、多くの念書が出されていた。「コスモポリス会社を適切に指導し、事業が円滑に進むように努力する」（平成3年11月、中川和

雄知事)、「責任をもって事業を完遂する」(平成5年8月、府商工部長)、「府が責任をもってコスモポリス会社を指導する」(平成7年7月、横山ノック知事)などが、銀行団に提出されていた。

今後、金融機関は自治体の債務保証がなければ、第三セクターへの融資はしないであろう。「自治体が後押ししているから安心」という期待は通用しなくなった。銀行にとって三セク融資は、もはや「おいしい融資」ではなくなった。

下関判決は、「本来第三セクターとはいえ、民間企業がこれに参加する場合は、その自己判断と責任の下に、危険を負担することも当然ありうることを前提にして、営利の追求をなさんとしていることは、経済法則に照らして自明の理」とみなしている。

ある意味で、第三セクターに対する融資の問題は、本来の市場メカニズムにもとづく運用が、将来的に浸透していく契機になるといえよう。

第3に、法律的責任の追及より、政治的に経営責任の追及が確立されなければならない。外郭団体などの事業経営は、すべてが営利事業ばかりではなく、文化ホールの運営管理などもあり、赤字であるから即、経営責任が追及されるのでない。

しかし、無用の開発事業などの数十億円、数百億円という、巨額の累積損失額を発生させて、首長以下、どれも無関係のように経営責任を法律的にも行政的にも政治的にも負わない風土・システムはむしろ異様なのである。公営交通とか公営病院の経営赤字と、レジャーランド・工場団地の赤字を同類とみなすのは誤っている。

自治体の第三セクターに関する損失は巨額であり、先の山口地裁判決は「住民の福祉の増進のために使用されないまま失われるはめになった結果がもたらされたも同然であり、納税者たる同市民の被った損失は、決して看過し得ない」と判示している。

最後に、首長個人の巨額な損害賠償が妥当かであるが、『「賠償額がいくら多額になろうと、法的に賠償責任があれば支払いを命じるべきである」といういささか杓子定規な結論しか言えない』<sup>6)</sup>といわれている。

たしかに株主代表訴訟でも損害額の制限をすべきで、住民訴訟における首長の損害賠償責任も任期1期分の退職金の範囲に制限すべきである。金額よりも、首長が経営責任として第三セクターの破綻を自覚する認識が求められるのである。

## 6 経営責任と経営安定

首長にとって第三セクターへの経営支援は、今後は虎の尾を踏むような危険な選択・決定となる。財政支援の方法としては、第1に、融資である。大阪市の湊町開発センター・MDC（資本金80億円、事業費500億円）、大阪ワールドトレードセンタービルディング・WTC（資本金94億円、事業費1200億円）、アジア太平洋トレードセンター・ATC（資本金221億円、事業費1500億円）に対する巨額の融資は有名である。これらの融資が焦げ付けば、政治的責任ではすまない問題となるであろう。

経営支援として、融資が無利子をこえて返済不要の負担金に変貌したのが、大阪府の「りんくうゲートタワービル」（事業費620億円）で、大阪府の低利融資120億円が、平成10年度、府議会のたった2回の審議で、返済不要の「負担金」となった。このような対応は、特定企業への補助金であり、公益性の問題として処理されることになる。

第2に、地方税の減免措置・金利軽減措置などである。東京都は平成10年度から、臨海副都心関連第三セクターへ、租税減免・融資で10年間で270億円の支援を決定しており、民間金融機関にも利子の引下げを求めている。

第3に、当該事業への間接的支援である。再開発ビルでは自治体の事業部局がテナントとして入居する、販売会社の場合は製品を買い上げるなどの措置である。これらの支援措置でも、市場価格の常識をこえた措置は、公益性があっても、違法・不当行為として責任を追及されるであろう。

違法性を追及するにしても、事業経営が政策科学的に実施されていなければ、首長の責任追及はできない。一般会計も含めて、行財政運営における目的管理が定着していないので、外郭団体にだけ責任を追求することは不当といえる。

しかし、今後は、事業経営収支をベースとする、経営責任の形成をめざさなければならぬ。

具体的には第2表にみられるように、当該事業についても経営判断の資料が豊富にあり、事業経営の赤字が当初から明確に指摘されていたのに、無理をして実施すれば、企業という背任罪となるであろう。

## 第2表 経営責任のシステム

第三セクター設立－経営収支の将来予測、費用効果の分析、経営危機の責任分担 第三セクター運用－経営改善の目標設定、経営者責任の明示、経営方針の公開 第三セクター再建－事業清算の決定システム、事業再建における損失分担
--

このような原則にもとづくと、責任追及が困難な政策責任としての、事業決定責任の追及も不可能ではない。たとえば財政規模の2倍といった事業など、赤字・黒字を別にして、常軌を逸した投資・事業化は、責任追及の対象となるであろう。

第3に、第三セクターの借入金について、自治体サイドは近年、金融機関に債権放棄を迫っているが、銀行サイドからすれば信義則に反する行為であろう。自治体自身は、つい最近まで、第三セクターは自治体の分身とみなして、経営赤字について自治体が最後まで全面的に債務責任を負う姿勢であった。

たしかに法律的には第三セクターは、株式会社であり、自治体が債務を全面的に受ける必要はない。住民の手前からは、金融機関にも損失を分担してもらうべきであるが、首長の道義的・政治的責任は免れないであろう。

金融機関は、自治体のこのような豹変に対して、義憤を禁じ得ないであろう。結果的に高い授業料を払わせられたことになった。今後、自治体はその代償として、高い金利の市場公募債などに依存することになるが、必ず自治体の債務保証を求められるようになるであろう。

第三セクターが、市場メカニズムにもとづく経営である以上、今後は資金も含めて、経営陣も経営システムも、市場化で対応していくべきである。したがってOB職員の安易なポストとすべきでない。

### 第三セクターの経営責任

第三セクターの経営破綻をめぐって、経営責任が追及されるシステムが形成されなければ、第三セクターの経営破綻も続くが、経営責任の追及ができるのであろうか。

第1に、地域開発にしる第三セクターにしる、事業着手から赤字発生までの懐妊期間が長く、開発事業決定の直接的責任者である当時の首長が、引退している場合がほとんどである。東京都・大阪府・岡山県の場合も、過剰・過大投資の首長は、平成不況の今日まで、首長として在任していることはない。

したがって責任追及の途は閉ざされているが、むしろ自治体としては、行政評価システムによって、事業決定の事前アセスメントなどで費用効果分析をするとか、場合によっては住民投票の実施などで、事業決定における政策科学・民主化を不可欠の前提条件としなければならない。

第2に、事業開始後の経営責任の追及は、先にみたように住民訴訟などで可能であるが、違法性が追及される場合は例外である。

第三セクターの経営運用において、重大なミスがあれば責任問題となる。たとえば経営赤字であるのに、財務内容を公開することなく、経営改善策も注入することなく、いたずらに赤字の垂れ流し、無理な損失補填として融資を注入する場合などである。先の秋田木材のケースは、本来、知事の経営責任問題に発展するはずであった。

ことに首長が外郭団体の赤字を知りながら、その事実を隠蔽し、政治責任を回避するような場合は、経営責任も発生することになる。

外郭団体の財務内容の公開性・透明性が低く、会計処理のみでなく、経営評価システムも未成熟であるが、今後、経営判断を首長にせまる場合が多くなり、再建策における重大な過失は責任問題化する。

第三セクターの経営責任を追及することは、首長の裁量権として経営的ミスがない限り困難である。しかし、第三セクターに限らず、一般会計の公共投資においても、その事業選択の最適化を図っていくことが、外郭団体経営における失敗を阻止し、経営的失敗の発生した場合に、経営責任の追及を容易にする。

職員派遣、融資注入の個別の違法性追及も、たしかに自治体経営において重

要な課題であるが、マクロとして経営責任の追及には、事前の事業収支アセスメント、事後の経営診断などのシステムの発達が不可欠である。

自治体はこれまで、「地域振興」などを口実にして、事業経営を軽視し、無謀な開発投資をしてきたのである。バブル経済の崩壊を予見できない不可抗力の如くみなし、第三セクターの経営責任の回避がみられる。

しかし、多くの場合、当該自治体・首長・議会の経営戦略のミスがあったことは否定できないのである。経営戦略としては、昭和48年のバブル経済の崩壊があったが、経営上の教訓としなかった、自治体の政策的対応のミスである。当該自治体の財政規模に匹敵するような、巨額の赤字・債務を発生させて、政治的・道義的に、首長以下、だれも責任をとらない状況は、地方自治の発展にとって、あってはならないことである。

## 注

- 1) 藤原淳一郎「下関市日韓高速船住民訴訟第1審判決」『判例時報』1667号
- 2) 地方自治法の公益性については、確井光明『要説自治体財政・財務法』, 学陽書房, 218~235頁参照。
- 3) 園部逸夫『住民訴訟』237頁
- 4) 確井光明『ジュリスト・行政法の争点(新版)』329頁。
- 5) 成瀬龍夫「第三セクターの破綻—その責任と改革」『第三セクターの法的検証』12頁。
- 6) 藤原・前期論文192頁。

# 「第三セクターに関する研究会報告書」について

朝 倉 浩 司

(総務省自治財政局地域  
企業経営企画室課長補佐)

財団法人全国市町村振興協会及び財団法人自治総合センターが設置した「第三セクターに関する研究会」が、本年3月とりまとめた報告書について紹介する。

## はじめに

総務省（旧自治省）が「第三セクターに関する指針」（平成11年5月20日付け自治大臣官房総務審議官通知、以下「第三セクターに関する指針」という。）を示してから約4年が経過しようとしている。

一部の第三セクターにおいては、第三セクターに関する指針を踏まえた適切な対応等が行われなかったことから、経営悪化の事例も見られ、破綻件数も年々増加している。

また、市町村合併の検討協議においても、経営不振第三セクターの取扱いが問題となっている事例も生じている。

一方、①民事再生法の制定等、不良債権問題の抜本的な解決策の整備、②民営化・規制改革の推進、③産業再生機構の設置等、企業再生及び中小企業支援の推進といった政府の対応を受けて、第三セクターを取り巻く社会経済情勢は大きく変化しており、第三セクターは、こうした状況に的確に対応し、事業の存廃、民間譲渡、完全民営化等について絶えず検証する必要がある。

当研究会では、以上を勘案し、第三セクターの現状把握を行った上で、近年、情報公開や政策評価の一層の対応が求められていることを踏まえ、定期的な点

検評価や情報公開のあり方、経営が悪化した場合の対応策等について議論したところである。

## I 第三セクターの意義及び分類

### 1 第三セクターの意義

住民のニーズが高度化かつ多様化する中で、事業コストの低減、機動的、弾力的に行政目的を達成するための手段として第三セクターを活用することがふさわしいケースは今後とも考えられるところであるが、一方で、公民役割分担及び経営主導権を有する者が不明確なことにより経営改善の動きが遅れることにつながる場合もあることに留意する必要がある。

### 2 第三セクターの分類

第三セクターに関する指針においては、行政補完型第三セクターと公民協調型第三セクターに分類されており、この分類は現在でも妥当である。

前者は、社会的便益が広く地域にもたらされる事業を行うもの、あるいは、事業収益を一定程度地域社会に帰属させることが望ましい事業を行うものであり、後者は、民間資本を中心とする事業であるが、地域振興等の観点から地方公共団体が資本参加をする必要があると認められるものである。

地方公共団体の出資比率については、行政補完型第三セクターにあっては、「一般的には50%以上とするか、筆頭株主となること等により主導的な地位を確保すること。」、公民協調型第三セクターにあっては、「一般的にはできるだけ低く抑えることが適当であること。」が必要である。

また、設立する第三セクターの法人類型を考えるに当たっては、事業の公共性、収益性等の度合いを十分検討した上で民法法人ないし商法法人を適切に選択する必要がある。



## II 第三セクターに関する現状及び課題

### 1 設立に関する現状及び課題

第三セクターの設立に当たっては、費用と便益の検討を行い、議会や地域住民の理解を得ることが重要であるとともに、あらかじめリスク分担の考え方（将来の負担額）を明らかにすることが望ましい。

### 2 運営に関する現状及び課題

#### (1) 監査

第三セクターの経営状況を把握する上で、会計監査の結果は基礎的な資料となることから、第三セクター自らが積極的に外部の専門家を活用した会計監査を受けることが求められる。

商法特例法第2条によれば、資本金5億円以上又は負債総額200億円以上の会社（以下「大会社」という。）については、会計監査人の監査を受けることが義務付けられており、加えて資本金が1億円を超える会社についても、定款で定めることにより、会計監査人の監査を受けることができるものである。

また、資産100億円若しくは負債50億円又は収支決算額10億円（以下「一定規模」という。）以上の公益法人については、公認会計士等による外部監査を受けることが要請されているところである。

第三セクターにあっては、事業の公共性等に鑑み、積極的にこのような制度を活用して会計監査人の監査を受けることが求められる。

#### (2) 点検評価

第三セクター等の状況に関する調査結果（平成15年3月27日総務省、以下「調査結果」という。）によると、地方公共団体の出資割合が25%以上及び出資割合は25%未満であるものの財政的支援（貸付金、損失補償）を受けている商法・民法法人等（以下、「第三セクター等」という。）のうち、地方公共団体における委員会等による定期的な点検評価の対象となっている法人の割合は、全体で12.9%と低いものとなっており、なかでも市町村の出資に係るものについては、5.6%とさらに低い状況にある。

また、点検評価が行われていても、特に、中小規模の市町村においては、企業会計に精通した人材の不足等により、点検評価が不十分となっている場合がみられることから、都道府県により企業会計に精通した人材の不足を補う等の措置を講じることが望ましい。

地方公共団体における政策評価のように、行政目的が達成できているかなどの観点及び民間の経営ノウハウを活用できているか等、効率性の発揮の観点からも点検評価を実施すべきである。

また、経営状況の良好な第三セクターについては、公的関与の必要性について再検討を行い、完全民営化の可否、事業の譲渡等について検討すべきである。

なお、地方公共団体における点検評価に先だって、第三セクターが自ら内部的な点検評価を行う必要があり、点検内容等を十分検討の上、積極的に実施すべきである。

### (3) 情報公開

調査結果によると、地方公共団体において、財務諸表などの情報が積極的に公開されている第三セクター等の割合は、93.3%と高い状況となっているが、条例・要綱等により情報開示を行うよう定めているものの割合は、全体で43.5%となっている。

第三セクターに関する指針においては、地方公共団体の出資比率が50%未満の法人であっても、損失補償や相当程度の公的支援等を行っている場合においては、必要に応じて、定期的に議会にその経営状況を説明することを検討すべきであること、さらに、財務諸表等の範囲内で経営状況等に関してわかりやすいあらましを作成する等、広報に努めることが適当であることとされている。

また、地方自治法により、地方公共団体の出資比率が25%以上の第三セクターについては、監査委員あるいは地方公共団体の外部監査人が、第三セクターの出納等の事務を監査することができることとなっており、その結果に関して公表することとなっている。

しかしながら、地方公共団体は、これらの出資比率に満たない第三セクターであっても、公的な資金の出資により設立されているものである以上、商法、

「第三セクターに関する研究会報告書」について

民法等の関係法令等により、公にすべきであるとされている経営状況を示す基本的事項については、積極的に公表することが必要である。

特に、損失補償や相当程度の公的支援等を行っているもの等については、より積極的な情報公開が求められる。

#### (4) その他

地方公共団体の長等が第三セクターの経営に役員として参画することについては、十分な検討をすべきである。

### 3 経営悪化時に関する現状及び課題

調査結果によると、第三セクター等の経営状況は、経常黒字法人は5,612法人（64.1%）、経常赤字法人は3,142法人（35.9%）となっている。

また、資産が負債を上回っている法人は8,218法人（93.8%）、負債が資産を上回っている（いわゆる債務超過）法人は542法人（6.2%）を占めている。

第三セクターに関する指針においては、第三セクター方式を断念する場合の債権債務の整理に当たって、地方公共団体は、出資の範囲内及び損失補償契約に基づく負担、あるいはあらかじめリスク分担を定めている場合は、それによる負担を負うのが原則であり、過度の負担を負うことのないようにすべきであるとしており、このことに留意すべきである。

## Ⅲ 第三セクターに関する今後の対応

### 1 総論

現行の第三セクターに関する指針は、第三セクターの設立、運営及び経営悪化時において、地方公共団体が留意すべきいわば普遍的事項について示しているものであり、今日においても、おおむねその内容は妥当であると考えられる。

ただし、現行の内容を基本としつつも、第三者による監査等の実施、地域住民等の理解に資するための情報公開の方法、並びに経営状況のみにとらわれない点検評価の方法等を検討する必要がある、さらには、近年の不良債権処理を巡る国や金融機関の動向、関連法制等の整備状況等を踏まえて、経営が悪化し

た場合の対応策等に関して所要の検討を行うべきである。

## 2 設立に当たっての留意事項

第三セクターの設立に当たっては、近年の極めて厳しい地方財政の状況や、「民間にできることは民間に委ねる」という行政改革の考え方等を踏まえ、行政としての位置付けやより効率的な運営が可能となるかなどを慎重に考慮した上での適切な対応が求められる。

出資比率の検討に当たっては、行政補完型第三セクターと公民協調型第三セクターの分類との兼ね合いを十分検討すべきであり、また、地方公共団体の長等が役員として参画することの適否も含め、経営体制についても併せて慎重に検討すべきである。

また、経営が悪化又は破綻した場合に地方公共団体が負う責任は、あくまでも出資の範囲内の負担（有限責任）や、損失補償契約に基づく負担であり、これを超えた責任は、原則として存在しないことをあらかじめ明確にしておくよう努める必要がある。

## 3 運営の指導監督等に当たっての留意事項

### (1) 監査

地方公共団体は、積極的に専門家による監査を受けることを求めることが適当である。

### (2) 点検評価

第三セクターが実施する事業自体の評価を行うことが重要であり、設立に際しての行政目的及び現段階の政策との整合性や民間企業との競合の状況などを踏まえる必要があることから、定期的な点検評価に当たっての予備的診断においても、政策評価の観点を導入する必要がある。

(別記1「予備的診断の参考例の見直し案」参照。)

行政目的が既に達成されている、あるいは公的関与の必要性が薄れているものについては、保有する株式の民間譲渡や完全民営化などについて検討を行う

こととすべきである。

(3) 情報公開

地方公共団体は、自ら保有する第三セクターに関する情報について、インターネット等を活用して、地域住民の正確な理解に資するようなわかりやすい形で公開すべきである。

この場合において、第三セクターに対する行政の支援の額を明確にするとともに、将来負うこととなりうる財政負担についても明確にしておく必要がある。

(別記2「情報公開の参考例」参照。)

(4) その他

市町村合併に際して、関係第三セクターの整理、統合等を行うこととした場合においても、専門家の意見、市町村合併協議会における議論などを踏まえ、公平性及び透明性に十分配慮することが適当である。

第三セクターの資金管理運用については、最近の経済金融情勢を十分踏まえて、法人自ら資金の管理運用に関する方針や基準を明確にするなど適切な対応が必要である。

## 4 経営悪化時の対応に当たっての留意事項

(1) 一般的留意事項

第三セクターの再建に当たっては、事前に、定期的な経営診断や専門家等の第三者による監査の結果を踏まえ、経営悪化等の問題を先送りすることなく、その原因を検証し、適切な経営努力の方策を講じた上で行われるべきである。

第三セクターを再建させる場合においては、事業の公的役割、他の方式による効率化の可能性、事業規模、出資比率等の関与のあり方などについて十分検討した上で、適切に対応する必要がある。

債権債務関係の整理に当たって、地方公共団体が負うべき負担は、出資の範囲内の負担、損失補償契約に基づく負担、あるいはあらかじめリスク分担を定めている場合は、それによる負担を負うのが原則であり、過度の負担を負うことのないようにすべきである。

## (2) 再建手法の選択

第三セクターを再建させる場合の手法としては、公平性及び透明性を確保する観点から、特別の場合を除き、基本的に法的整理を選択することが望ましい。

## (3) 法的整理を選択する場合の留意点

法的整理の手法は、司法の下において、公平性及び透明性のある問題解決を図るものであり、第三セクターの経営悪化時における対応として適切であり、まずもって選択を検討すべきものである。

## (4) 私的整理を選択する場合の留意点

法的整理を選択することによって、事業価値が著しく毀損されて再建に支障が生じる恐れがあり、私的整理によった方が債権者と債務者双方にとって経済的に合理性がある場合のみ、私的整理を選択をすることが可能である。

なお、私的整理を行う場合には、「私的整理に関するガイドライン」（平成13年9月19日私的整理に関するガイドライン研究会）によることが適当である。

## 5 その他

### (1) 第三セクターに出資する地方公共団体への助言

中小規模の市町村では、必要な人材の確保が困難である等の事情により、不十分な点検評価体制となっていることがあり、市町村に対して、専門家（アドバイザー）が助言できる仕組みを国や都道府県が検討する必要がある。

### (2) 第三セクターに係る監査対象法人の範囲の拡大等

監査委員による監査の対象法人及び予算執行に関する長の調査権や長の議会に対する経営状況の提出義務について、対象とする法人の範囲の拡大について、検討する必要がある。

### (3) 円滑な再建に向けた支援

現行指針に沿って、適切に再建策を講じようとする場合には、円滑な再建を可能とする措置を検討する必要がある。

**おわりに**

本研究会の報告書を受けて、総務省では「第三セクターに関する指針」を見直すべく検討を進めているところであり、本年のできるだけ早い時期にとりまとめることとしている。

別記 1

予備的診断の参考例（見直し案）

1 事業についての予備的診断

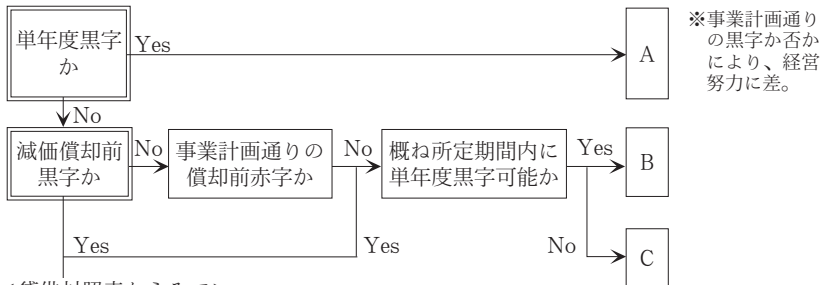
次の2点について総合的に予備的診断を行うこと。なお、診断に当たっては、可能な限り定量的な評価とすることが望ましいこと。

- (1) 第三セクター及び当該事業の意義（設立目的（達成度を含む。）、事業の必要性、公共性、社会的便益、採算性、並びに類似事業を実施する民間企業の活動等の関係）
- (2) 第三セクター方式の活用の意義等（地方公共団体直営で行う場合との比較、民間の経営ノウハウの活用状況等）

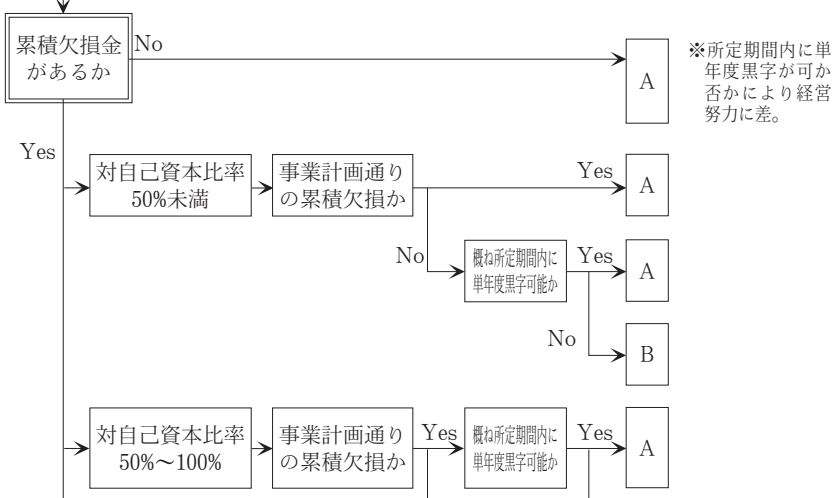
予備的診断の結果、地方公共団体において不可欠な事業であり、かつ、第三セクター方式で事業を実施することが適当と認められる場合にあっては、「2 経営状況についての予備的診断」へ進み、それ以外の場合にあっては、「3 今後の方向性」へ進み、事業の廃止・民間譲渡、完全民営化等について検討すること。

2 経営状況についての予備的診断

<損益計算書からみて>

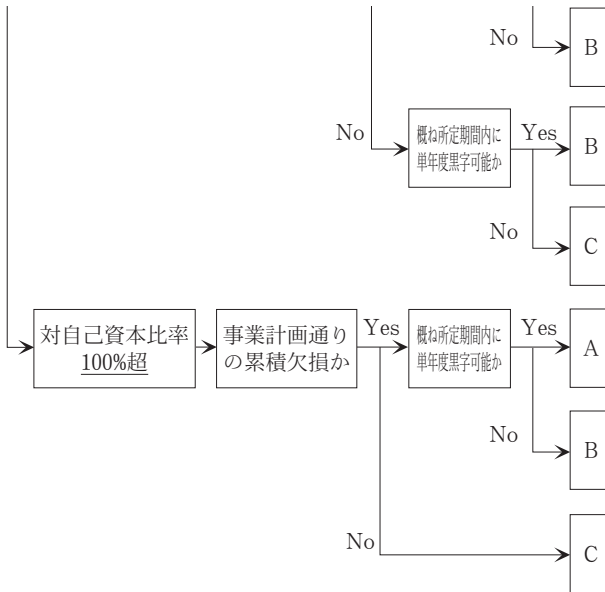


<貸借対照表からみて>





「第三セクターに関する研究会報告書」について



【凡例】

- A：経営努力を行いつつ事業は継続
- B：事業内容の大幅見直し等による抜本的な経営改善が必要
- C：深刻な経営難の状況にあり、経営の観点からは、事業の存廃を含めた検討が必要

【注】

- ・上記の「自己資本」とは、資本金に法定準備金と剰余金を加えたものをいうこと。
- ・上記の「事業計画」とは、事業開始当初に策定された計画ではなく、時代背景等を踏まえた現実的な視点から修正したものとする。
- ・経営諸指標（数値水準を含む。）は、第三セクターの業種や設備投資の多寡等によって適切なものとする（例：鉄道事業を行う第三セクターにあっては、対自己資本比率を対設備投資比率に置き換える等）、設立時の資本金の不足や災害等、経営の責めに帰すべきではない理由によって経営諸指標が悪いという場合もあること等に留意すること。

3 今後の方向性（事業の存廃・民間譲渡、完全民営化等）

今後の方向性については、次より選択し、その基本的方針を示すこと。

- (1) 経営努力を行いつつ存続
- (2) 事業内容等の見直しを行った上で存続
- (3) 再建を行いつつ存続
- (4) 廃止、又は完全民営化、若しくは事業の民間譲渡
- (5) その他

【予備的診断全般の留意点】

診断結果については、診断の過程を含めて、積極的に情報公開を行ったり、第三セクター方式で事業を継続する場合の住民等への説明資料等として利用すべきであること。

別記 2

地方公共団体による情報公開の様式例

1 作成年月日及び作成担当部署  
 作成年月日 平成 年 月 日  
 作成担当部署 都・道・府・県 市・区・町・村 部・局 課・室

2 第三セクター名 ホームページアドレス  
 第三セクター所在地 〒 電話番号 ( ) -  
 設立年月日 昭和・平成 年 月 日

3 資本金 千円 ( 当該地方公共団体の出資割合 %)

4 事業内容

主たる業務	定 款 内 容	事業シェア (%)
番号を記入 ↑	(1)	
	(2)	
	(3)	
	(4)	
	(5)	

5 事業効果等に関する評価に係るコメント等

(1) 第三セクターの類型 ア：社会的便益が広く地域にもたらされる事業。イ：事業収益を一定程度地域社会に帰属させることが望ましい事業。ウ：民間資本を中心とする事業であるが、地域振興等の観点から地方公共団体が資本参加を要する必要があると認められる事業

(2) 第三セクターの存在意義(設立目的(達成度を含む))、事業の必要性、公共性、社会的便益、採算性並びに類似する民間企業の活動状況等を踏まえたコメント)

(3) 第三セクター活用 の意義及び役割等(地方公共団体等で行うよりも効果的・効率的な事業、並びに民間の経営ノウハウの活用等を踏まえたコメント)

6 財務状況

貸借対照表から	項 目	金額 (千円)	損益計算書から	項 目	金額 (千円)
	総資産			総収入(=売上高+営業外収益+特別利益)	
	負債			経常損益	
	資本(※)			当期損益(※)	
	累積欠損金(※)			減価償却前当期損益(※)	

(※予備的診断に必要な項目)

経営状況についての予備的診断における評価 A：経営努力を行いつつ事業は継続。B：事業内容の大幅見直し等による根本的な経営改善が必要。C：深刻な経営難の状況にあり、経営の観点からは事業の存廃をも含めた検討が必要

7 当該地方公共団体の第三セクターへの関与の状況

(1)行政援助額 千円 (下記①～⑧の合計)

内 訳	金額 (千円)	算出方法 (下記は算出方法の例)
① 補助金(助成金)		
② 利子補給金		
③ 出資金に係る機会費用		当該地方公共団体の出資金の期末残高に一定の利率(決算日における10年もの国債の利回り等)を乗じて得られる額を計上
④ 低利の貸付に係る機会費用		市場から資金調達したと仮定した場合の支払利息相当額と実際の支払利息額との差額を計上
⑤ 公有財産の無償・減額貸付に係る機会費用		近隣の地代や賃賃料等を参考に、当該財産を市場から賃借したと仮定した場合の貸付額と実際の貸付額との差額を計上
⑥ 税の減免額		減免額を計上
⑦ 損失補償契約に伴う金利軽減額		軽減額を計上
⑧ その他( )		

(参考) 委託料 千円

(2)将来負うこととなりうる額 千円 (下記①～④の合計)

内 訳	金額 (千円)	算出方法
① 損失補償契約に係る債務残高		
② 貸付金残高		
③ 出資金		
④ その他( )		

8 今後の方向性(事業の存廃・民間譲渡、完全民営化等)

今後の方向性 ア：経営努力を行いつつ現状のままで継続。イ：事業内容等の見直しを行った上で継続。ウ：再建を行いつつ継続。エ：廃止。又は完全民営化。若しくは事業の民間譲渡。オ：その他( )

今後の方向性に関するコメント、克服すべき課題等

9 その他の特記事項

- 出資や公的支援の状況等を勘案し、次に掲げる書類も情報公開することが望ましい。
  - ・ 民法法人にあっては、公益法人の設立許可及び指導監督基準(平成8年9月20日閣議決定)の7、情報公開に掲げる①定款又は寄附行為、②役員名簿、③社員名簿(社団法人のみ)、④事業報告書、⑤収支報告書、⑥正味財産計算書、⑦貸借対照表、⑧財産目録、⑨事業計画書、並びに⑩収支計算書も同様式と併せて公開すること。
  - ・ 常設法人にあっては、商法(明治22年法律第48号)第201条第1項各号に掲げる①貸借対照表、②損益計算書、③営業報告書、④利益の処分又は損失の処理に関する議事も同様式と併せて公開すること。
- 当様式及び関係書類を情報公開する際には、地域住民等のニーズに応じたわかりやすいものとなるように工夫すべきである。
- (注) 公益法人については、公益法人会計基準に準拠すること。

# 神戸市外郭団体の現状と課題

大 麻 博 範

(神戸市企画調整局長)

## 1 神戸市の外郭団体

外郭団体という言葉に関し法令等の規定はなく、どの団体を指すのかについての明確な定義を与えることは難しい。それゆえ外郭団体の範囲は自治体によって異なっており、神戸市では「市と人的・資金的及び業務内容において極めて強い関連性を有する法人（市が資本金等の概ね25%以上を出資又は出捐している法人）」を外郭団体として位置付け（他の政令指定都市も概ね同様の考え方）、現在では49の団体がそれに該当している（平成15年9月現在）。

この49の外郭団体の法人形態別の内訳は、地方住宅供給公社法などの法律に基づいて設立された特別法人が3団体、財団法人が24団体、社会福祉法人が1団体、そして株式会社が21団体となっている。神戸市の特徴は、政令指定都市のなかでも株式会社の比率が最も高いことである（表1）。これは市が公共デベロッパーとして開発事業を進めるなかで、外郭団体を活用し、その形態とし

表1 政令指定都市の外郭団体の状況

(平成15年5月現在)

	札幌市	仙台市	千葉市	さいたま市	横浜市	川崎市	名古屋市	京都市	大阪市	広島市	北九州市	福岡市	神戸市
財団法人 社団法人	24	27	14	16	31	25	28	35	38	20	16	29	24
株式会社(A)	12	14	4	5	17	8	14	9	24	5	10	6	21
その他※	3	5	4	3	7	4	10	4	5	4	4	3	4
計(B)	39	46	22	24	55	37	52	48	67	29	30	38	49
(A)／(B)	31%	30%	18%	21%	31%	22%	27%	19%	36%	17%	33%	16%	43%

※その他には特別法人・社会福祉法人などが含まれる。

て民間からの出資も受ける株式会社が多かったことを反映している。

## 2 外郭団体の課題

神戸市の外郭団体は、市行政を補完し、効率的・弾力的な運営のもとで、人的・資金的に民間の資源を活用しながら、柔軟できめ細かなサービスを提供する担い手として設置されてきた。1970～80年代にかけて自治体が提供すべき行政サービスの範囲が拡大しつつある時期に、民間企業の提供する市場サービスと従来からの公共サービスの中間領域にあるサービスを、良質でかつ安定的に提供する役割を果たしてきた。

しかしながら、表2に見られるように、阪神・淡路大震災を契機として神戸市の外郭団体の経営状況は急激に悪化した。

株式会社でみると、震災前の平成5年度決算では当期損失を計上した団体は8団体ありその損失の合計額は12億円であった。しかし震災年の平成6年度決

表2 神戸市外郭団体の経営状況

### (1) 株式会社

(金額単位：億円)

	平成5年度 (震災前)		平成6年度 (震災年)		平成7年度		平成14年度	
	団体数	金額	団体数	金額	団体数	金額	団体数	金額
利益計上	16	6	5	2	11	3	13	8
損失計上	8	△12	19	△78	13	△95	8	△15
合計	24	△6	24	△76	24	△92	21	△7

### (2) 財団法人・社団法人・特別法人・社会福祉法人

(金額単位：億円)

	平成5年度 (震災前)		平成6年度 (震災年)		平成7年度		平成14年度	
	団体数	金額	団体数	金額	団体数	金額	団体数	金額
利益計上※	32	40	23	7	25	5	18	49
損失計上※	6	△1	17	△257	15	△43	9	△87
合計	38	39	40	△250	40	△38	27	38

※ 公益法人会計処理基準を適用している法人は正味財産の増加・減少を示している。

算になると、損失計上団体が19団体に増加し損失の合計額も78億円となっている。さらに、震災後の平成7年度には損失の合計額は95億円（団体数：13団体）に拡大した。経営状況が急激に悪化した要因としては、震災の直接的な影響である営業活動の休止による損失や固定資産の滅失にともなう除却損の計上、さらに復旧に伴う長期借入金の利子負担などがある。また、震災によって神戸経済全体が打撃を受けたことにより、民間消費をはじめ経済活動が停滞したことが外郭団体の経営にも悪影響を与えた。

株式会社以外の財団法人・社団法人・特別法人・社会福祉法人においても、平成5年度決算で当期損失（または正味財産の減少）を計上した団体は6団体でありその合計額も1億円であったが、震災年の平成6年度決算になると17団体で257億円の当期損失を計上し、平成7年度においても43億円（団体数：15団体）の当期損失を計上している。このうち平成6年度に巨額の損失を計上した原因は、(財)神戸港埠頭公社において震災によって破壊されたコンテナバース等の除却損を特別損失として計上した結果、231億円の当期損失を計上したことによる。公益法人等においても株式会社と同様に、震災の直接・間接的な影響が各団体の経営状況を大きく悪化させることとなった。

また震災の影響だけでなく、1990年代に入ってからわが国経済が停滞を続けており、この不況の長期化もまた利用者の減少や売上不振につながり外郭団体の経営に大きな影響をもたらしている。

さらに、神戸市自体の財政も、震災にともなう財政需要に加えて、現在の経済情勢を反映して極めて深刻な状態が続いている。財政の基盤である市税収入は、平成9年度には震災前の水準である3,000億円近くまで回復したものの、地価の下落や不況により、その後毎年100億円単位での減収が続いている。また、震災復興事業に伴う多額の市債発行による公債費の増大により、起債制限比率は24.7%（平成14年度決算）に達するとともに、社会保障費や医療費も増嵩し、財政構造の硬直化が一層進んでいる。このような状況下では外郭団体といえども安易に市の支援に頼ることは許されず、外郭団体自身の徹底した経営努力の上にならなければ、真に公共性のある事業についてのみ支援が認められる。

### 3 震災以降の見直し・経営改善

前節において説明した、①震災の影響、②長期にわたる日本経済の低迷、さらに③神戸市自体の財政状況を踏まえ、震災以降の行財政改善の取り組みのなかで、外郭団体についても統廃合等により17団体の削減を実施するとともに、それぞれの団体においても経営改善の取り組みを進めてきた。

#### (1) 団体の統廃合等

震災から8ヶ月後にまとめられた「神戸市行財政調査委員会」の報告（平成7年9月25日）では、

- ① 事業目的を達した団体は廃止・縮小する。
- ② 類似した事業を実施する団体は効率化のため統合する。
- ③ 市と外郭団体の役割分担・外郭団体間の事業分担の見直しをする。
- ④ 行政支援の役割がほぼ果たされた団体については市の関与を見直し民営化を促進する。
- ⑤ 新たに震災によって経営状況が悪化した団体については今後のあり方を早急に検討すべき。

と提言された。これを受け、「神戸市行財政改善緊急3カ年計画（平成7年12月）」が取りまとめられ、①公園緑化協会と王子動物園協会の統合（平成8年4月）、②航空旅客ターミナルと航空交通の統合（平成8年4月）、③都市振興の解散（平成8年7月）、④市民福祉振興協会と年金福祉協会の統合（平成9年4月）、⑤緑農開発公社と海浜管理協会の統合（平成9年10月）、⑥体育協会とスポーツ教育公社の統合（平成10年10月）、⑦産業貿易展示館の解散（平成10年11月）、⑧神戸埠頭の解散（平成11年3月31日）、⑩国際交流協会の解散（平成11年4月1日）が実施された（統廃合等の内容については表3のとおり）。

さらに、平成8年度の「神戸市行財政改善懇談会」の報告（平成8年12月26日）でも、外郭団体の統廃合については、

- ① 事業目的の達成状況
- ② 類似団体との事業分担の再見直し
- ③ 市の参画の必要性などの視点からさらに踏み込むこと。

表3 震災後の17団体の統廃合等一覧

項目名	実施概要	実施年度
① 勤公園緑化協会と勤王子動物園協会の統合	組織の機能強化、管理面でのノウハウの共有化などによる効率化及び市民サービスの向上	H 8
② 航空旅客ターミナル(株)と航空交通(株)の統合	神戸マリンルート利用者のサービス向上及び管理経費の削減	H 8
③ 都市振興(株)の解散	主たる業務の神戸デパートが震災により全壊したため、再建を断念し解散	H 8
④ 勤市民福祉振興協会と勤年金福祉協会の統合	保養施設の総合的運営による効率化及び市民サービスの向上	H 9
⑤ 勤緑農開発公社と勤海浜管理協会の統合	農漁業振興施策の総合的・効率的展開及び市民サービスの向上	H 9
⑥ 勤体育協会と勤スポーツ教育公社の統合	児童・生徒の健全な育成から市民の健康増進と体力向上に向けて、一貫した事業推進を図る	H10
⑦ 勤産業貿易展示館の解散	類似施設の整備が進んだ現在において、設立目的はほぼ達成したため	H10
⑧ 神戸埠頭(株)の解散	本来業務である倉庫・サイロは震災により壊滅し、営業は休止状態であり、事業継続が困難なため	H10
⑨ 神戸中央青果(株)の市出資率引き下げ	会社設立当初の市の支援的役割は概ね果たされたため、官民の役割分担の明確化を図り、市の出資率を引き下げ、株式会社における市の関与を縮小する(25% → 20%)	H10
⑩ 勤国際交流協会の解散	勤国際協力センター、勤国際観光協会、勤産業振興財団に業務を再編	H11
⑪ 神戸中央冷蔵(株)の市出資率引き下げ	会社設立当初の市の支援的役割は概ね果たされたため、官民の役割分担の明確化を図り、市の出資率を引き下げ、市の関与を縮小する(30.77% → 24.04%)	H11
⑫ 神戸中央畜産荷受(株)の市出資率引き下げ	会社設立当初の市の支援的役割は概ね果たされたため、官民の役割分担の明確化を図り、市の出資率を引き下げ、株式会社における市の関与を縮小する(30% → 23%)	H11
⑬ 勤緑農海浜公社と勤園芸振興基金協会の統合	観光レクリエーション施設の一体的な管理運営を行うとともに、第1次産業である農漁業の振興施策を総合的・効率的に展開する	H12
⑭ 勤都市整備公社と勤下水道公社の統合	都市施設等の一体的な管理・運営を行うほか、農村下水道事業などの工事部門の一元化による事業の効率化及び工事技術・ノウハウの継承に努める	H12
⑮ 勤神戸港振興協会への関与の見直し	市からの委託業務や派遣職員体制を見直す	H12
⑯ 勤ポートピア81記念財団の解散	神戸ポートアイランド博覧会開催後、20年間にわたり国際交流事業等への補助を行ってきており、概ね所期の目的を達成したため解散した	H13
⑰ 勤斎園管理協会の解散	墓園・斎場の管理運営を神戸市において実施する	H14

と提言されている。これを受け、市では「新たな行財政改善の取り組み－新行政システムの確立に向けて－（平成12年3月）」を策定し、新行政システムの取り組みのなかで、⑨神戸中央青果の市出資率引き下げ（平成11年3月）、⑩神戸中央冷蔵の市出資率引き下げ（平成11年6月）、⑪神戸中央畜産荷受の市出資率引き下げ（平成11年6月）、⑫緑農海浜公社と圃園芸振興基金協会の統合（平成12年4月）、⑬都市整備公社と下水道公社の統合（平成12年4月）、⑭神戸港振興協会への関与の見直し（平成12年4月）、⑮ポートピア81記念財団の解散（平成14年3月）、⑯斎園管理協会の廃止（平成15年3月）を実現した。

## (2) 各団体における経営改善

市の行財政改善の枠組みのなかで、団体自体の統廃合等により事業の再編や市の関与を見直していくとともに、厳しい経営状況を受け、それぞれの団体において、さまざまな経営改善策を実施している。

そのなかでも団体の事業スキームに大きな影響をもたらしたものとしては、

- ① 本四架橋開通に伴うフェリーの減便・撤退にあわせた㈱神戸フェリーセンターにおける事業縮小と人員削減（平成10年度）。
- ② 神戸航空貨物ターミナル㈱における関西国際空港への輸送ルートを海上から陸上へ転換（平成11年度）。
- ③ 市街地と関西国際空港を結ぶマリルート事業の廃止に伴う海上アクセス㈱と神戸航空交通ターミナル㈱の営業活動の休止（平成13年度）。
- ④ 神戸市住宅供給公社における分譲事業からの撤退（平成13年度）。
- ⑤ ㈱神戸ワインにおけるフルーツ・フラワーパーク資産の市への売却と人員削減等による経費削減（平成14年度）。
- ⑥ 神戸マリンホテルズ㈱における土地信託期間の延長とこれによる支払家賃の削減及び人員削減を含む経営改善の徹底（平成15年度）。

があげられるが、それ以外の外郭団体においても経営努力により売上の維持・向上や経費の節減・効率化に努めている。



## 4 今後の見直しの考え方

### (1) 基本的な見直しの考え方

先に述べたように行財政改善の取り組みの中で統廃合等により17団体の削減を行うとともに、各団体についても人員・経費の削減など経営改善に取り組んできた。

しかしながら、社会経済情勢が激変するなかで、①時代や市民ニーズの変化への対応が一層求められるようになったこと、②また、国においても「特殊法人等整理合理化計画（平成13年11月）」により特殊法人を廃止、民営化など整理合理化する方針が示されたこと、③さらに、公共サービスの担い手としてNPO等の中間法人が新たなセクターとして成長してきたこと、などを受け、神戸市としてもより一層の外郭団体の見直しを進めることとした（平成14年2月、財政再生緊急宣言）。

その基本的な考え方として

#### ① 時代や市民ニーズの変化への対応

時代の変化や市民ニーズの変化に対応し、外郭団体や事業の廃止・再編を進めるとともに、各団体における経営改善の推進を図る。

#### ② 行政・民間との役割分担の徹底

補完性の原則に基づいて、外郭団体が実施していた事業について民間事業者への移譲・委託を進めるとともに、市民・NPOなどとの協働も進める。また、市が直接実施すべき事業については直営に戻す。

#### ③ 民間の知恵や力の活用

民間の優れたノウハウや経験が発揮できる分野については、実務経験豊かな優れた民間人材の登用を進める。

の3つの視点から、見直しを進めることとした。

具体的な取り組みとしては、①グリーンスタジアム神戸の運営をオリックスに委ね（管理許可）民間ノウハウを導入（助神戸市公園緑化協会、平成14年度）、②保養センター太山寺などの運営を事業コンペ方式により民間事業者に移管（助こうべ市民福祉振興協会、平成14年度）、③助神戸市斎園管理協会の廃止

(平成14年度), ④神戸アジア交流プラザの施設運営をNPO法人に委託(助神戸国際協力交流センター, 平成15年度), ⑤ファッション美術館の一部休止(助神戸市産業振興財団, 平成15年度), などを実施した。

また, 民間の知恵や力の活用という視点では, (株)神戸商工貿易センター, (株)こうべ市民福祉振興協会, (助)神戸市産業振興財団, くつのまちながた神戸(株), さらに神戸空港ターミナル(株)のトップ(経営者)に民間人材を登用している。それ以外にも, しあわせの村(宿泊施設総支配人, 副総支配人), シーパル須磨(総支配人, 副総支配人), みのりの公社のワイン販売(調査役)などの営業部門の管理職に民間経験者を迎えるなど, 豊富な経験やノウハウが発揮できる部門施設の管理者や営業部門の責任者への民間人材の活用を進めている。

## (2) 外郭団体経営評価委員

さらに, 平成14年4月から「神戸市行財政改善懇談会」が開催され, 市財政の抱える硬直的な体質を改革し, 中・長期的に健全な財政を確立するための議論が行われた。その議論の結果をとりまとめた報告書が平成14年11月14日に市長に対して提出された。

この報告にも, 外郭団体に関連して「外郭団体の見直しについては, その設立の趣旨, 経緯, 経営状況, 公的な役割, 市民ニーズとの関係などの観点から検討することが必要である。そこで, 外部委員による外郭団体経営評価チームの設置, 明確な経営責任, 民間人材の積極的活用, 類似団体・類似業務の整理統合, 個別業務のアウトソーシング, 情報公開, 出資等の見直しなどについて検討を行う必要がある。」と提言されている。

この報告を受け, 外郭団体の抜本的な見直し・経営改善を推進するため, 平成14年11月15日, 3名の民間の専門家による「神戸市外郭団体経営評価委員」制度を創設した。この委員制度は全ての団体(49団体)を調査の対象とし, 活動内容としては

- ① 経営目標や経営状況等を団体より直接ヒアリングし, 調査する。
- ② 調査結果に基づき, 各団体の経営評価を行い, 課題を抽出する。
- ③ 課題を分析し, 経営改善のための具体的な助言・提案を行う。

こととしている。

平成14年度には累積損失のある団体のうち神戸新交通(株)をはじめ8団体についてヒアリング等調査を行い、その結果を3月20日に活動報告書として市長に提出した。

報告書では、厳しい経営環境のなかで各団体とも経営改善に取り組んでいることは一定評価するが、民間企業と比較した場合、次のような課題があるとの指摘を受けた。

- ① 経営者としての認識が甘く、経営責任が明確になっていない。また、市の方針に左右されがちであり、団体としての経営方針が明示されにくい。
- ② 数値目標のある本来の中期経営計画が策定されておらず、長期の収支見通しや事業・施設ごとの計画しか持たない団体や、計画を持っていても改善策が抽象的であり目標設定に無理がある。
- ③ 取締役会・理事会が報告中心となり活発な議論が行われていない。
- ④ 人事・給与制度について、団体固有職員の給与制度が市に準拠した年功序列制度を基本としており、業績に応じた人事評価システムになっていない。
- ⑤ 内部管理面では定期的な決算報告（月次、中間等）が行われていない。また、委託契約において随意契約が多く、契約の見直しによってコストダウンが可能である、等。

あわせて、具体的な助言や改善策の提案を受けた。

この報告を受け、中期経営計画の策定・見直しなど指摘事項については、提案のあった助言・提案を参考に、全団体を対象として改善に取り組んでいく。

また、経営評価委員については、平成15年度以降も引き続き、他の団体のヒアリング調査を行っていくこととした。

## 5 情報提供・情報公開の取り組み

前節で述べた「神戸市行財政改善懇談会」の報告（平成14年11月）でも、「情報公開」は行財政改善を進めていく上での推進役と位置づけられており、

外郭団体においても積極的な情報公開に努めるよう提言されている。市では、これまでも外郭団体における情報公開・情報提供は市民の正しい理解を得るために非常に重要なものであると考えており、各団体独自にあるいは市が先導するかたちでさまざまな取り組みを行っている。

#### (1) 情報公開

神戸市では「神戸市情報公開条例」を制定し、市の保有する情報は原則公開する情報公開制度を実施している。

外郭団体においても、平成14年4月より「神戸市情報公開条例」のもと、市の出資等が50%以上の団体（27団体）では、保有する全ての文書を原則公開とする情報公開制度を実施しており、14年度中に128件（28団体）の請求を受けている。

市の出資等が50%未満の団体においても、市との人的・財務的結びつきが強い外郭団体では、市民への説明責任を果たすことが求められており、情報公開の対象団体を出資50%未満の団体へ拡大することが今後の課題といえる。しかし、特に株式会社では商法の株主の帳簿閲覧権（第293条の6）の規程との関係で他の株主との調整が必要となるなど問題も多い。今後は団体の独立性を尊重しつつ、「神戸市行政財政改善懇談会報告」の趣旨を踏まえ、情報の開示を求めていく方針である。

#### (2) 情報提供

一方、開示請求に基づく情報公開とともに、外郭団体自らが財務情報などの情報の開示・提供に積極的に努めることが重要であり、種々の取り組みを進めている。

- ① まず、議会において「外郭団体に関する特別委員会」を設置し、業務内容や経営状況の報告を受け、審査を行っている（他の政令指定都市では名古屋市に同様の委員会があるのみ）。これは昭和52年5月の市会運営委員会において提案され設置された特別委員会であり、地方自治法第221条第3項に規定する市の出資団体のうち、特に公共性の強い外郭団体（28団体）について審査している。また、これらの資料は市会図書室等で閲覧可能で

あり、神戸市会のホームページにおいて議事録等の閲覧も可能となっている。なお、神戸新交通(株)については、「神戸新交通運営協議会」が設置され、議会による審査が別途行われている。

- ② また、地方自治法第243条の3第2項に基づく「法人の経営状況報告書」(対象は32団体)を作成し、議会に報告しているが、収支予算書や事業別支出明細書を追加するなど年々記載内容の充実を図っている。この資料についても、市会図書室等で閲覧が可能となっている。
- ③ つぎに、全ての外郭団体の概要、役員・管理職一覧などを掲載した「神戸市外郭団体組織図」を作成し、市民にも提供している。この冊子には団体の過去3カ年分の決算の概要と市の関与(補助金・受託料)に関する情報も記載し、市民への情報提供に努めている。
- ④ さらに、全ての外郭団体の定款又は寄付行為・役員名簿・事業報告書・財務諸表(予算・決算)などの情報は市民情報サービス課において閲覧可能である(平成14年1月より実施)。また、市のホームページに外郭団体の概要や財務情報、市の関与(補助金・受託料)などの情報を掲載するとともに、各外郭団体のホームページとのリンクを行っている。

## 6 今後の課題

### (1) 地方自治法の改正

公の施設の管理運営に関する地方自治法の改正が行われ(平成15年9月2日施行)、従来、公の施設の管理受託者は外郭団体等に限定されていたのが、公の施設の管理運営を株式会社等の民間事業者が行うことが可能となる指定管理者制度が導入されることとなった。

この制度の導入により、地方公共団体は株式会社等を含む複数候補のなかから効率的運営ができる事業者を議会の議決を経て指定することになる。このため民間活力や競争性の導入による効率化が期待される一方、外郭団体にとってはより一層の経営努力が求められるとともに、団体の存廃にも影響する大きな課題となる。

## (2) さらなる改善と外郭団体のあり方

以上見てきたように、社会経済情勢の変化のなかで、外郭団体を取り巻く環境は全国的にますます厳しくなっており、個々の団体においては設立目的・存在意義にまで立ち帰った経営の改革を迫られている。また外郭団体や第3セクターという制度そのものの見直しをも迫られている。

神戸市においても、①時代や市民ニーズの変化への対応、②行政・民間との役割分担の徹底、③民間の知恵や力の活用を基本方針として、①「外郭団体に関する特別委員会」など議会の意見、②「神戸市行財政改善懇談会」や③外郭団体経営評価委員の助言・提案を参考としてさらなる改善に取り組んでいく。

# 大阪市にみる第3セクター問題

小 西 恒 雄

(日本経済新聞大阪本社編集委員)

大阪市の経営不振の第3セクター問題が注目されている。大阪臨海部の巨大商業施設のアジア太平洋トレードセンター(ATC)、隣接する高層オフィスビルを運営する大阪ワールドトレードセンタービルディング(WTC)、都心部の商業施設の湊町開発センター(MDC)の3社は2003年6月、巨額の債務圧縮を求めて特定調停を申し立てた。これほど巨額の債務圧縮を特定調停という一種の「示談」で扱うのは異例の展開だ。

この3社のほかにも大阪市の3セクにはドーム球場の大阪シティドーム、地下街を運営するクリスタ長堀など経営不振会社がある。いずれも赤字が続き、債務超過に陥っている。

こうした大規模3セクはどのような時代にどのような経緯で生まれたのか、また経営不振の背景は何かを振り返りたい。さらに公的資金による支援から2003年の特定調停申請へ急転直下の展開をみせた経緯、背景を探るとともに、今後の大阪市政や地方行政に3セクはどんな教訓を残しているのか考えてみたい。

## 1 大規模3セクが生まれた背景

現在経営不振が問題になっている大阪市の第3セクターが計画されたのはバブル経済期である。折しも、そのころ泉州沖では関西国際空港が建設されており、「関西再生の起爆剤」になると期待されていた。大阪市の赤字3セクはこの時代背景を抜きに考えることはできない。ATCを中心に大阪市の3セクが設立された経緯をたどってみよう。

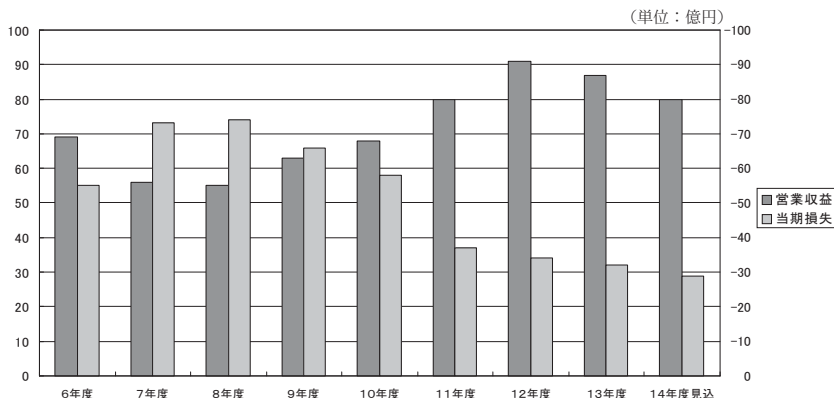
### (1) アジア太平洋トレードセンター（ATC）

ATC は大阪港に浮かぶ咲洲に立地する巨大商業施設だ。延べ面積33万5000平方メートル、甲子園球場 8 つ半の大きさだ。総事業費は1,400億円超。卸売棟の「ITM 棟」と小売り物販棟がある。

1997年（平成9年）12月に、「まちづくり・まちおこしと第3セクター」をテーマに、大阪市立大学の都市問題シンポジウムが開かれている。この時、ATC 専務が設立の経緯などについて発言している。それによると、計画が始まったのは1988年（昭和63年）ごろだ。関西国際空港開港で「人・物・情報」の流れが活発になるだろうから、「物の受け皿」として ATC が計画されたという。

建設の狙いのひとつは当時盛んに言われた「輸入促進」に寄与することだ。海外の企業に ATC に出店してもらおう。そして日本の小売店やバイヤーが ATC で直接海外企業から仕入れをする。これによって「流通コストをカットして、何とか物を安く消費者に届けられないか」ということが発想の原点にあった。磯村隆文大阪市長は「大阪 WAY」という編著書の中で、ATC について「江戸時代に商都として栄えた大阪の流通機能を世界レベルで展開する」構想だとし、外に向かっては「市場開放のシンボル」、内に向かっては「流通革命のシンボル」だと述べている。

### ATC





もうひとつの狙いはバイエリアの新たな魅力づくりだ。「大阪の港は神戸の港と違って、ややもすれば市民から少し縁遠いところにあった」(ATC専務)。「もっと港を市民に近づけたい」という意味で「アメニティ豊かな市民のリゾート地」「市外の人々の観光施設」を建設しようとしたという。

開業したのは1994年(平成6年)。すでにバブルははじけていた。ITM棟は入居者が集まらず、苦しいスタートだった。1997年度(平成9年度)で入居率は65%。入居率を次第に高め、2001年度(平成13年度)末には90%に達した。ただ海外企業を誘致するという当初のコンセプトはもくろみははずれた形だ。

うまく機能していない理由はATC専務の説明によると、経済環境の変化のほかに2つある。1つは「アジア太平洋地域の製品が日本の消費者ニーズと必ずしも合わない」こと。もう1つは「流通構造が非常に大きく変わり、卸と小売りの壁がとれてきた」結果、卸機能中心という施設本来のコンセプトとずれが生じてきたことだ。

## (2) 大阪ワールドトレードセンタービルディング(WTC)

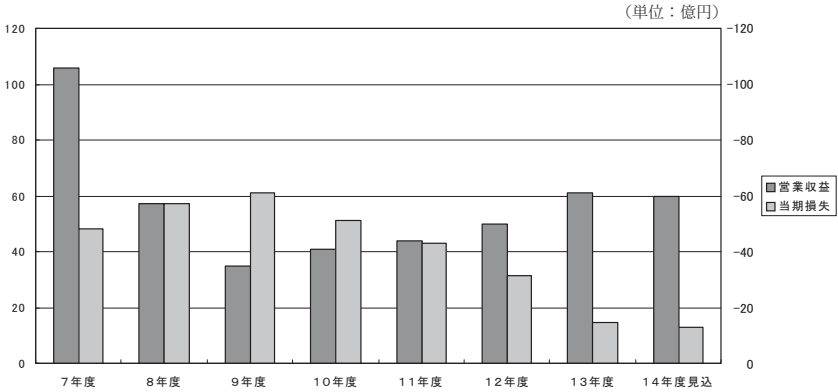
ATCの隣にそびえる高層ビルがWTCだ。高さは西日本一の256メートル。インテリジェントオフィスビルで、展望台、レストラン街、公共広場などのアメニティ機能も備えている。

ATCとWTCが立つ地域は「コスモスクエア地区」と呼ばれ、大阪市の計画では、関西国際空港に最も近接する新都心と位置づけられていた。この地区は大阪の湾岸開発計画「テクノポート大阪」計画の中で重要な位置を占めている。このコスモスクエアのシンボル、ランドマークとしてWTCは構想された。ATCとWTCという2つのプロジェクトは大阪の湾岸開発計画と切り離すことができない。

WTCは88年の「テクノポート大阪」計画では高さ150メートルの計画だったが、90年に現在の高さに計画を引き上げた。大阪府が関西国際空港の対岸「りんくうタウン」に建設した高層ビルと「西日本一の高さを競った」と株式会社大阪ワールドトレードセンタービルディングの幹部は証言する。

ビルのオープンは1995年(平成7年)。貿易、情報などの企業の入居を見込

## WTC

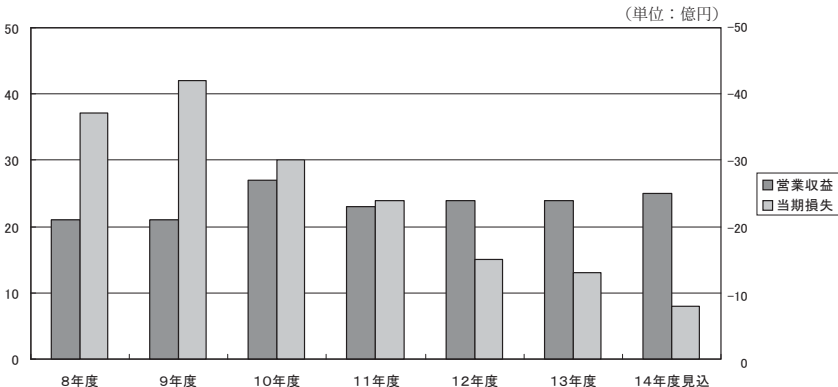


んでいたが、ATCと同様に思うようにはなかった。現在はビルの7割が大阪市やその関連団体が入居し、「第二庁舎」と揶揄を交えて呼ばれている。

### (3) 湊町開発センター (MDC)

関西国際空港の開港に合わせ、大阪の中心部の湊町地区でも、国鉄貨物ヤード跡地を中心とする新都心開発計画「ルネッサなんば」(約17.5ヘクタール)が進められた。この中核になるOCATビルを運営するのが湊町開発センター(MDC)だ。OCATビルはJRや高速道路と直結した複合センタービルで、1996年に開業した。地下4階、地上6階建て、延べ床面積は約7万9000平方メー

## MDC



トル。

この新都心開発計画は多様なまちづくりの手法が適用されている。総合計画としての街並み・まちづくり総合支援事業、基盤整備としての連続立体交差事業や土地区画整理事業、良好な街並み誘導のための再開発地区計画や立体道路整備などだ。

この3社のほか大阪シティドームは大阪近鉄バファローズのフランチャイズ球場を大阪都心西部の千代崎地区で運営する。可変天井システムが売り物で、97年に開業した。クリスタ長堀は大阪・心斎橋で地下街を運営する。

このように大阪市の3セクは商業・集客関連施設が多いことが分かる。3セク施設は磯村隆文市長の「国際集客都市」構想のなかで重要な位置を占めている。編著書「大阪WAY」で、磯村市長は「重厚長大産業中心」「輸出中心の経済システム」から「脱工業化」「ソフト産業やサービス産業重視の経済システムへの構造転換」の重要性を強調している。そのために「集客施設をつくり、大阪のまちの魅力を高め、にぎわいを取り戻そうとしている」として、「アーバンリゾート」構想を唱えている。「ビジネスが中心だった大阪のまちを、都市生活者にとって快適な、そして楽しいレジャーの場所にすること」だ。海遊館、ATC、WTC、大阪ドームなどが次々とでき、「いま大阪は徐々にその新しい姿を見せはじめています」という。3セクは「脱工業化時代の新しいまちづくり」の重要な一翼を担っていた。

## 2 3セク再建の第一幕

3セクの経営不振に対し、大阪市は1998年度から公的資金を活用した再建策をスタートする。この計画はのちに破たんする。現在から振り返ると、再建の第一幕と言える。

再建策はまずATC、WTC、MDCの3社を対象にしていた。柱は低利貸し付けだ。

① ATC に対しては1997年度から2003年度までに227億円を貸し付ける。こ

の227億円は ATC ホールなど「公共性の強い」施設の初期整備費用という。

② WTC には1998年度から2005年度までに321億円。WTC はオフィスなどフロアの分譲を予定していたが、「その後の経済情勢の変化により」分譲が見込めなくなった収入相当額という。

③ MDC に対しては1998年度から2003年度までに146億円を貸し付ける。CAT など「公共施設整備の貸し付け」が理由である。MDC には補助金の投入も決めた。「公共性を有しつつも収益性の低い」バスターミナル、旅の情報ステーション、公共通路に対し管理運営費用を補助するとしている。1998年度は5億6400万円だった。

2001年度からは3社に続いて大阪シティドーム、クリスタ長堀の2社に対しても支援を始める。貸し付けと補助金の投入が2本柱になっている。

#### ①ドーム

2001年度から2017年度まで、「建設にかかる借り入れ元本全体の三分の一」、147億円を貸し付ける。20年間元金据え置き後、30年償還、貸付利率は年0.25%という有利な条件だ。

補助金も2001年度から2017年度までの同じ期間35億円。建設にかかる借入金利息全体の三分の一について、市からの貸付利率0.25%との差額を補助するとしている。

#### ②クリスタ長堀

2001年度から2012年度まで、72億5300万円を貸し付ける。条件はドームと同じ有利なものだ。

補助金は建設費補助が2001年度から2005年度まで13億9500万円、利子負担補助が2001年度から2008年度まで13億8600万円。

支援は5社全体で巨額に上る。市からの支援のほか、会社自体の経費・人件費削減、増収策なども盛り込まれた。この支援策は一定の効果を上げるものの、時代の変化はそれより先を行っていた。

### 3 再建問題の急展開

3セク再建問題が急展開を見せるのは2003年に入ってからだ。大阪市の03年度当初予算案に3セク支援の貸付金計上を見送ったのだ。この情報が流れた時、債権者の大手金融機関から「約束を突然ほごにするのか」と驚きと不満の声が起こったという。計上見送りは予算編成の土壇場になって決まった。金融機関にとっては唐突だったろう。3セク会社にとっても突然の衝撃だった。ある3セク社長はこの報を聞き、中之島の市庁舎に乗り込み、幹部と面会したという。市と大手行が水面下で抜本策を本格的に話し合い始めるのはこの直後からだ。

貸し付け見送りを決めるにあたり、磯村市長は幹部を前に「問題の先送りはしない」と指示した。前年の02年秋ごろから議会で、公的資金を投入する支援計画に対し「住民の理解を得にくい」と公然と批判が高まっていた。03年度の予算案に貸付金を計上しても議会が認めるかどうか微妙な情勢だった。これが貸し付け見送りの背景になっている。

市内部でも「これまでの3セク支援は問題の先送りではないか」という懐疑的な声があった。支援で3セク会社の経営は償却前段階では改善していたものの、市からの貸付金は事実上、金融機関への返済に回っており、抜本的な経営改善は遅々としたままとの判断からだ。

それまで取引銀行は大阪市の支援を頼みにしていた。しかし支援凍結で問題に正面から向き合うことを迫られた。近年、金融庁から査定の厳格化、不良債権処理の加速を求める圧力は年々強まっていた。自治体の信用力をバックにした3セクも特別扱いは認められなくなっていた。政府の「金融再生プログラム」でその流れは決定的になった。市の3セクのような債務超過会社向け債権はルール通りなら不良債権として抜本処理を求められる。従来は市の財政支援を理由に厳しい債権分類を避ける金融機関もあったが、それが難しくなった。今では、むしろ政府方針に沿って、3セク向け債権を早くバランスシートから切り離そうとする金融機関もある。

03年3月の年度末を控え、市はATC、WTC、MDCの3社について1000億円以上の金融支援を軸とする私的整理型の再建案を水面下で大手行に提示した。

金融機関には巨額の債権放棄を求める一方、大阪市が3セクに対して持つ債権を株式化するというのが再建案の骨格だ。この時すでに関係者の間では、特定調停で最終的な再建案を詰めるシナリオが描かれていた。

大阪市は「(民事再生法などの) 法的整理も選択肢の一つ」としていた。実際に法的整理も検討したという。ただ法的整理は基本的に全債権者を対象とするため、小口債権者のテナント店舗が多いアジア太平洋トレードセンターなどに適用すると「混乱を招きやすい」(大阪市) という判断が優勢だった。「倒産」という社会的評価を受ける法的整理は商業施設には適していないとの判断だ。

市幹部は「法的整理では司法の場に処理を預けた形になり、市の始めた事業として責任がとれなくなると考えた」としている。3セクは「公共的な事業」であり、事業の継続の保証がない法的整理を避けたいのが本音だったろう。事業継続が市の判断の前提にあった。銀行側も損失が大きくなりやすい法的整理を歓迎しなかった。

特定調停で市は「抜本的に再建できる計画を目指す」としている。特定調停を申請した3社のなかで最も注目されているのはATCだ。借入金が多いため巨額の債権放棄が再建に必要なうえ、債権者が地域金融機関を含め21者と多く、その間の負担割合を巡る調整は難しい。

もうひとつのポイントは最大の債権者である政府系金融機関の日本政策投資銀行の動きだ。政投銀は法的整理以外のケースで債権放棄にきわめて慎重だ。財政投融资を主な原資としているため、返済できなければ国が公的資金で穴埋めする必要があるからだ。政投銀は全国各地で3セク向け債権を保有しており、今回の動きは全国的にも注目されている。

#### 4 大阪市政のなかでの3セクの位置

第3セクターは全国に数多く、その事業内容も幅広い。行政の中でどう位置づけられているのかも様々だ。大阪市政の中で3セクはどのような位置を占めていたのだろうか。

「まちづくり・まちおこしと第3セクター」シンポジウムで、大阪市長室  
都市政策 No.113

の当時の部長が「大阪市政の推進と第3セクター」と題し、「私見」と断りながら説明している。

その冒頭で「コングロマリット・大阪市」という言葉が出てくる。大阪市政を経営複合体ととらえているのだ。一般会計を中心にそれに関連する特別会計、準公営企業会計、公営企業会計、さらにその外側に多くの外郭団体を惑星のごとく従えている。「こういうものが大阪市と人的・資金的に密接な結合をしながら、大阪市の大きな目標に向かって進んでいる」。

平たく言えば一般会計の行政のほか、上下水道、地下鉄・バスなどはもちろん、3セク方式で不動産、商業施設からUSJのようなテーマパークなどまで手がけている。その規模はこの説明によると、一般会計から公営企業会計まで約5万1000人の職員が働いており、その歳出規模は4兆3000億円に達する。外郭団体には約8000人弱の職員がいる。まるで巨大さを誇るような語り口だが、確かに「コングロマリット」という表現もおおげさではない。

大阪市は地方行政の歴史があり、かつて先進的な施策で全国的にリードしてきたこともある。現在も優秀な都市官僚を多数擁し、行政ノウハウの蓄積も富んでいる。一方で「プライドが高い」（大手取引銀行）とも評される。「コングロマリット」という表現にもそれがにじみでている。

市長室部長のこの説明によると、88年（昭和63年）以降3セクが急増し、役割も変化している。それまではどちらかというと「公共投資のサポート的な役割」を担っていたが、88年以降はもっと積極的に「高次な都市機能の担い手」になっていく。3セクが主導的に事業を展開していくという方向に大きく転換した。バブル経済のなかで3セクは変質していく。いま経営不振が問題になっているATCなどが計画、推進されていくのもその流れの中であった。

## 5 3セクの検証

第3セクターと一口に言っても、全国的に見ると、その業種、経営の体制、地域の経済社会の中での位置づけなどは様々で、一律に論じることはできない。

大阪市の第3セクターを核とする開発計画について、当初は議会でも支持す

る声が強かった。経済団体でも少なくとも公式には期待を表明していた。それがなぜ、現在のような厳しい状況になっているのか。第一にはだれも予想できないほどの長期不況、出口が見えないデフレが基本的な原因にあることは確かだが、官と民の役割分担や日本の経済社会のありようについての反省点、教訓を示唆している。3セクの反省を踏まえて、地方行政が今後に生かすべき教訓は何か、大阪市の事例をもとに考えておこう。

現在から振り返ると、バブル期には少なからぬ民間企業でも過大な事業計画が立てられた。大阪市の3セクでも事業計画そのものに無理があったことが指摘されている。特にATCとWTCが典型的だ。

現在経営不振の3セクは巨大事業であり、豪華さを誇っている。WTCなどは計画途中で規模が拡張した。しかも莫大な事業費のほとんどを借入金でまかない、資本金が少ない。例えばATCは総事業費1400億円超に対し資本金は221億円、WTCは総事業費約1200億円に対し資本金はわずか94億円だ。過小資本で巨大事業というバブル期の典型的な事業だ。

コスト意識の希薄な行政が主導している結果、経営に非効率があることは否めないにせよ、民間企業が経営したとしても、この長期不況のなかで経営を軌道に乗せることは簡単ではなかったのではないか。3セクだから失敗したとは単純すぎる言い方になる。全国の3セクのなかで黒字会社も少なくない。まず、こうした甘い計画の巨大事業がなぜ生まれたのかを考えてみる必要がある。住民の視点から見て、こうした事業がなぜ必要なのかという説明責任がある。この論点と、官民共同出資会社の経営、企業統治の問題という論点を分けて考えよう。

前にも触れたように大阪市の3セクが巨大化し、行政の中の重みを増していくのはバブル経済期の80年代後半である。ATCなどの発足に当たって融資に積極的な金融機関が多かったという。当初シンジケート団に入っていなかった金融機関も「大阪市と密接な関係があるから入りたい」と参加を希望してきたという。こうしたバブル期の過剰融資が、大阪市の事業の巨大化を招いた誘因の一つになったとみられる。今回の特定調停で金融機関が債権放棄に応じれば、



事実上「貸し手責任」を認める形になる。

大阪市を巨大事業に走らせるもう一つの誘因は国の制度である。1986年、国は「内需拡大」を掲げて、民間の能力を活用して社会資本の整備を進める「民活法」を施行した。これと連動して、民活法やリゾート法の対象事業に対し、NTT株の売却収入を原資とする現在の日本政策投資銀行の無利子融資制度が創設された。この対象になったのが3セクだった。事実上国が3セクを奨励する形になった。こうした甘い誘い水を用意すれば、大阪市に限らず自治体には「利用しなければ損」という動機付けが働くだろう。この結果、全国にリゾート法や民活法を活用した3セクが林立した。事実、ATC、WTCは民活法プロジェクトに指定され、無利子融資を受けている。国の補助金制度がむだな公共事業を招きやすいのと基本的に同じ構図である。しかも国の制度ができた直後にバブル経済に移行、経済環境が激変していたにもかかわらず、制度の見直しは行われなかった。

3セクはバブル期、行政に過剰な民間資金を呼び込む器、装置として機能した。国もこの器を奨励し、結果的にこの傾向を助長した。民間だけでなく、公的な経済にもバブルが起きたのである。この畏にはまった自治体の一つが大阪市だった。

しかし、こうした誘因があったにせよ、事業を推進したのは大阪市であり、その責任は重い。バブル期以降、大阪市は各地に箱モノを建設し地域のまちづくりを進めるとともに、臨海部に新都心を建設しようとした。そういうことが歓迎される時代であった。東京都も臨海部に副都心計画を進めた。

前にも触れたようにATCの設置の大きな狙いは「輸入促進」「外資誘致」「流通革命」だった。自治体としては壮大な行政目標である。大阪市は現在もATCなどについて「集客施設としては効果を上げている」「まちづくりとしては有効だった」と繰り返している。ATCが一定の集客効果をあげていることは事実だが、当初の目的を十分に達成できていないことは確かだ。「第二庁舎」化しているWTCも同様である。必要なのは、時代の変化に合わせて軌道修正することだろう。

大阪市は「国際集客都市」構想を掲げ、3セクをテコに産業構造の転換を目指した。臨海部に箱モノをつくることはそれを達成するための「トリガー」だった。都市計画の専門家は「新都心を建設する事業に乗り出すなら、その都市にそれまでなかった新しいものを創造することが必要だ」と述べている。確かに従来と同じ機能を持たせるだけでは、既存市街地と競合し、弱めることになりかねない。「第二庁舎」と化しているWTCを見ると、「新しい機能の創造」という点では結果的に空回りしていると言わざるを得ない。新しいものを生むためのソフト面の努力も懸命になされたというが、どれほど効果的だったのか、不十分な点はなかったのか検証する必要がある。行政だけでは限界があるなら、民間との協力をもっと必要だったのではないか。大阪市の中で、その辺の検証、軌道修正が徹底的になされているかどうかが重要だ。

大阪市の3セクは民間発の事業ではない。民間が出資しているが、民間の力をどう発揮していくかは明確ではなかった。財界は歓迎の姿勢を示していたが、基本的に役所主導の事業である。大阪市が社長ら幹部の多くを出している。出資している地元有力企業は「お上に協力する」「名前を連ねる」という気持ちで、奉加帳方式で参加している企業が多いと見られる。箱をつくった後、どう役割分担し、協力するかの詰めは欠かせない。官と民がどう役割分担するか、今後、PFI方式を含めより効果的なやり方を探ることは日本全体の課題である。

うまく地域に貢献している3セクも少なくないが、失敗した3セクには日本の構造的な問題点が複合的に現れている。第一に国がアメで地方行政を誘導する中央集権的な行財政システム、それと表裏の関係だが、住民ニーズからずれがちな地方行政の役所主導の体質、そしてバブル期に過剰融資に走った金融の機能不全だ。現場を知らず机上で政策を考える霞が関と、国の方を向いて仕事をする自治体の習性。狙いが空回りの箱モノに象徴される経営不振3セクの経験を通じて、そういう構造的な問題を見直すべきだろう。住民の目線で考える視点が無意識のうちとしても忘れられていたのではないか。住民のニーズ、現場からずれていないかチェックすることが重要だ。そういう問題意識に欠けるなら、それこそ最も深刻な問題だ。

大阪市が臨海部の開発に力を入れている間に、長期不況と大阪経済の地盤沈下で中心部の御堂筋界限でも空室が目立つようになり、空洞化が心配されている。目先には悪化する雇用情勢への対応を迫られており、高齢社会への備えも切迫した課題になっている。大阪시가どこへ向かうのか、市政が何に重点をおくのか。この辺で、住民の視点を基本に広く議論し、もう一度点検する時期に来ているのではないか。

大阪市に限らずこれまで少なくない自治体は「あれもこれも」とフルセット型の行政を目指してきた。背伸びもしてきた。そのために利用されたのが、民間資金を導入できる3セクである。「コングロマリット大阪市」という言葉にフルセット型行政の時代がよく表れている。「行政がどういう役割を果たすのか、もっと謙虚でなければいけなかった」。3セクの経営行き詰まりを踏まえて、大阪市幹部の中にもこうした反省の声がある。

これからの人口減少、財政難の時代では「なにをまずやるか」という優先順位付けが重要だろう。住民、現場からずれないことがその物差しになる。場合によっては「行政ではできないこと」を明らかにし、NPOなど民間の力を求めていくことも必要になる。

巨大自治体の縦割り組織からは「あれもこれも」という全方位型の行政になりやすい。しかし厳しい財政事情の中で、それでは行き詰まる。優先順位を明確にするのは首長の役割であり、リーダーシップがますます重要になっている。3セクを地方自治体の構造改革の契機にするべきだ。

# 第三セクターと自治体の戦略的アウトソーシング

大 島 博 文

( 神戸都市問題研究所研究員 )  
( 神戸大学大学院経済学研究科後期博士課程 )

## 1. はじめに

多くの第三セクターが経営的に困難な状況に陥っている。第三セクターはこれまで、「住民のニーズが多様化・複雑化する中で、事業コストの低減、機動的、弾力的に行政目的を達成する存在」として大きな役割を果たしてきた。また、1980年代以降地域振興や産業育成などさらなる行政目的の多様化に対応するため、様々なタイプの第三セクターが設立されてきた。これら第三セクターを類型化すると、①「自立型第三セクター」、②「施設運営管理型第三セクター」、③「行政業務代行・補完型第三セクター」、④「特別立法に基づく法定地方三公社（土地開発公社・住宅供給公社・道路公社）」に分けられる。

このうち、①④は工業用地の分譲、テーマパーク建設・運営、交通機関建設・運営、道路・住宅等の建設・管理運営など、計画立案～施設建設～資金調達～管理運営にいたるまで一貫して事業を実施するタイプであるが、もともと建設費を賄うための巨額の借入及びその返済や減価償却費負担、さらには甘い事業見通しによる経常損益の恒常的な赤字体質などにより、各類型の中で最も経営的に苦しい第三セクターが目立つ。

また、②のタイプについては、これまで地方自治法244条の2に定めにより、「公の施設の管理者」（自治体のほか、出資法人（第三セクター）、公共団体（土地改良区等）、公共的団体（農協、漁協、生協、自治会等）に限定）として、自治体から施設管理運営に関する委託を安定的に受けることができていたが、去る6月13日に公布され、9月2日に施行された「地方自治法の一部を改正す

図表1 第三セクターの事業化の類型と主な業務内容

事業化の類型	1 自立型の第3セクター事業方式	2 施設運営管理型の第3セクター事業方式	3 行政業務の代行・補充型の業務提供サービスの第3セクター事業方式	4 特別立法に基づく法定地方三公社による事業方式
事業の特徴	計画立案～施設建設～管理運営までを一貫して、第3セクターが自ら事業を実施する典型的な自立型の第3セクター事業方式である	計画立案～施設建設～資金調達～管理運営まで一貫して自治体が施設整備を行う。管理運営のみを委託された第3セクターが事業を行うケースである（一部、自社固有の施設所有を含む）	施設整備や施設の管理運営を委託するケースとは異なる。行政業務の代行・補充的な業務であり、役務提供業務を行うケースである（施設管理運営業務委託に付帯・付随的に行われるケースを含む）	公有地拡大法等、法律に基づき行政の業務を代行する特別法人である（自治体と一体的に業務を進める）
事業・業務形態	代表的な事例は商業施設等と公共施設施設等を一体的に開発するもの（施設は区分所有形態のケースのものを含む）	代表的な事例は商業と公益施設や公の施設等が一体的に整備された施設を、一元的に管理運営受託するケースである	代表的な事例は、国際交流や人材育成、研修、普及啓発活動などを中心とした行政業務の代行・補充的なサービスを行うケースである	1 土地開発公社 2 地方住宅供給公社 3 地方道路公社 の3つがある
主な業務内容	1 工業（住宅）用地等の分譲地開発 2 公益施設と商業施設等の多機能複合施設 3 賃貸業務施設（住宅）等複合施設 4 宿泊施設等の施設整備事業 5 産業振興・基盤施設等の整備 6 テーマパーク施設 7 リゾート施設 8 駐車場施設・開発整備事業 9 製造・販売施設等の整備事業 10 新交通システム・鉄道新線 11 地方鉄道（旧国鉄地方特定交通線／在来線の転換）等 12 CATV 13 産業廃棄物処理施設 14 情報関連基盤整備 15 その他	1 公の施設1： 体育・スポーツ施設関連施設等 2 公の施設2： 文化ホール図書館等文教関連施設 3 公の施設3： 博物館・郷土資料館等の関連施設 4 公益施設と商業施設等の多機能複合施設 5 賃貸業務施設（住宅）等複合施設 6 商業（業務）施設等の管理運営 7 宿泊施設等の管理運営 8 日帰り温泉施設等の管理運営 9 飲食・物産販売施設等の管理運営 10 産業振興・基盤施設等の管理運営 11 製造・販売施設等の管理運営 12 駐車場施設等の管理運営 13 ゴミ収集および処理施設の管理運営 14 その他	1 人材交流・人材派遣 2 普及啓発・指導・相談 3 研修・技術支援 4 検査・分析・研究 5 調査研究 6 催事企画・イベント等 7 スポーツ振興 8 文化振興 9 情報提供・情報分析 10 共済組合等 11 その他	

出所：都市・地域政策と公民連携・協働（出井信夫著 地域計画研究所 2002年3月）を一部修正

る法律」(法律第81号)により、「指定管理者制度」が導入され、民間企業であっても公の施設の管理運営の受託者になる途が開かれ、第三セクターは、今後は民間企業等との激しい受注競争にさらされることとなり、特別な管理運営のためのノウハウもなく高コスト体質である競争力のない団体は、各自治体において、存続の是非について議論されている状況である。

よって、あえて極論を言えば、第三セクターの中核的な事業領域として残されていく可能性があるのは、③「行政業務代行・補完型第三セクター」ではないかと考えられる状況にある。この事業領域においては、例えば、「人材交流・人材派遣」「シェアードサービスの提供」「各種普及啓発・指導・相談」「研修・技術支援」「検査・分析・研究」「催事企画・イベント実施等」「スポーツ振興」「情報提供・情報分析」「共済組合・共助組合」等の分野での自治体向けサービスの提供を行っており、施設管理以外の役務提供業務一般を含むこととなる。これらの業務が自治体から第三セクターに委託される背景として、①機動的な人員配置の実現、②専門的な知識やノウハウを持つ人材等の活用、③臨時的な事業に対する対応、④自治体とは異なった法人格を持って業務にあたる必要性などが挙げられる。すなわち、前述した第三セクター設立の意義の中で「機動的、弾力的に行政目的を達成する手段」として活用されてきたのである。こうした取り組みは、住民ニーズの多様化・複雑化・高度化がさらに進む状況においては、これまで同様に必要性とされていくものと思われる。

そうした状況の中で、本論では、特に③の業務領域の中で最近特に注目が集めている、「人材派遣業務」と「シェアードサービス業務」に焦点を当て、自治体が厳しい財政状況や住民の多様で高度なニーズに応えるべく自らのBPR(Business Process Reengineering：抜本的な業務改革)を達成する上で、外部者に対して戦略的アウトソーシングを行っていく必要があることを指摘し、さらに、第三セクターが自治体の「パートナー」として、独自のノウハウやマネジメント能力を発揮していくことを期待されているかについて論じていきたい。

## 2. 自治体における戦略的アウトソーシング導入の背景と現状

### (1) 地方財政の危機的な状況

我が国の地方財政は危機的な状況にあり、借入金残高は平成15年度末で約200兆円（GDPの約40%）に達しようとしている。また単年度収支においても、通常収支及び減税分を合わせて17.3兆円（平成15年度）の財源不足となっている。また、国家財政も地方以上に深刻であり、国債発行残高が400兆円を超える状況の中で、いわゆる「三位一体改革」（国と地方の税財政改革）によって「補助金の改革」（2006年度までに補助金を4兆円程度を廃止・縮減等）、「地方交付税の改革」（地方債の返済財源における国の負担割合の引き下げ等）が実施され、今後は自治体に「財政上の自立」がいつそう求められようとしている。各自治体においても90年代後半以降「行財政改革大綱」等を制定し、職員定数の削減、事務事業の見直し、行政評価システムの導入など、債務の削減や経常収支率の改善等が行われてきた。しかし、自治体が提供する公共サービスに対する社会的要請が強いこと等もあって、民間企業のように抜本的な業務改革を行うことが難しく、景気低迷による税收減等もあり、根本的に財政状況や経常状況を立て直すには至っていないのが現状である。

また、本来であれば自治体運営の効率化に貢献すべき第三セクターの経営状況が厳しい状況に陥っており、自治体の一般財源による「補助・助成」「無利子貸し付け」「債権放棄」などを受けるなどして、自治体財政悪化の一因ともなっている。そのため、多くの自治体では、「官民の役割分担」「補完性の原則」などを基準として、第三セクターの役割を再点検し、使命を終えた団体等の整理・統合を進め、残すべき団体にも自治体に頼らない自立経営を求めるなどの取り組みが始まっている。

### (2) アウトソーシングとは

次に、自治体への戦略的アウトソーシング導入を考えるうえで、民間企業によって始められたアウトソーシングの「定義」「歴史的展開」「アウトソーシング導入のメリット・デメリット」「アウトソーシング」「アウトソーシングの戦略的活用」について整理を試みたい。

### 1) アウトソーシングの定義

アウトソーシングとは、「アウト (Out)」と「ソーシング (Sourcing)」の2つの語をつけた造語であり、「外」に「資源」を求めることである。本論では、自治体への活用を考えるということで、やや意識して「外部の資源を行政サービスのために有効活用するあらゆる手法」と定義したい。

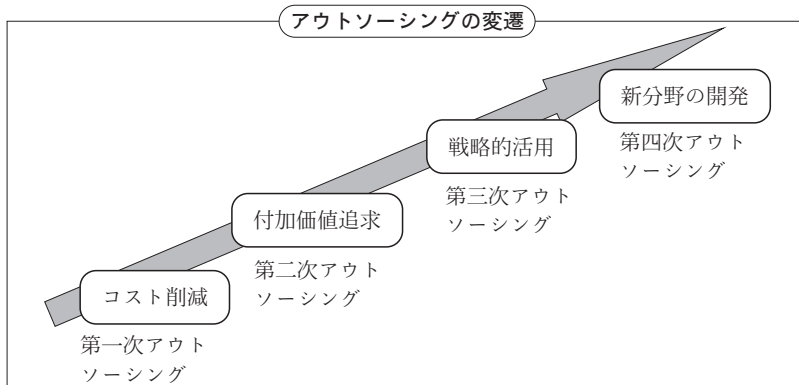
### 2) アウトソーシングの類型

一般的には、「アウトソーシング」＝「業務委託」と理解されている場合が多いが、単に業務委託だけでなく、「人材派遣」「施設運営委託」「共同事業」「PFI」「PPP」「他のセクターとの協働」など、外部とのあらゆる連携手法を含むと解することが本来の趣旨に近いとされている。

### 3) アウトソーシングの歴史的展開

アウトソーシングは1960年代の米国で情報処理サービスを中心に始まったとされている。当初のアウトソーシングは、「リストラクチャリング (事業の再構築)」の一環としてコスト削減を目的としたものであったが、その後、質の高いより効率的なサービスを提供するための「リエンジニアリング (事業の再設計)」のための経営手法となり、さらに現在においては、「コア・コンピタンス (中核業務への経営資源の集中)」の強化を可能にする手段として位置付け

図表2 アウトソーシングの発展段階



出所：県における既存業務のアウトソーシングのあり方に関する調査研究 (働きひめ地域政策研究センター編 2003年3月)



られるようになっていく。慶応大学の花田光世教授は、「新分野の開発」の段階も含めてこの流れを「アウトソーシングの発展段階」として4つのステップに分類している。

民間企業経営の潮流では、多くの企業は現段階では「第三次アウトソーシ

図表3 アウトソーシングのメリット・デメリット

メリット

- ① 受託者に任せることでコスト削減ができること  
受託者は、委託者が個別処理していた業務を一括処理するので「規模の経済」と「経験曲線」を発揮できる環境にある。  
「経験曲線」とは、製品の単位あたり総コストが経験による学習効果により、累積の生産量の増加とともに低減するという考え方である。また、業務の標準化、平準化などによって、コスト削減を図ることができる。
- ② 経営のスピードアップ  
アウトソーシングを活用し、自社にない機能を瞬時に取り入れることにより、経営のスピードが速くなる。
- ③ 受託者にまかせる方が内部で行うより、サービスの品質が高いこと  
受託者では、受託業務に特化したスペシャリスト養成が行われており、スキルも高く、サービスの品質も高い。
- ④ コア・コンピタンスへの集中  
非コアの部分へアウトソーシングを活用するからこそ、経営資源をコア業務へ集中することができ、経営者の意識もそこに集中できる。
- ⑤ リスク・ヘッジ  
例えば、新規事業に取り組もうとした場合、まずはアウトソーシングを活用しながら試験的に取り組んでみたり、様子を見てみることもできる。現在のような、先行き不透明な変化の激しい時代には、一気に設備投資をしたり、人材を雇用するような固定的な投資をするよりは、アウトソーシングの活用によりリスク・ヘッジを図ることが有効である。
- ⑥ 高度な知識・技術・ノウハウの導入が可能であること  
委託者と受託者が協働で取り組むことにより、受託者の高度な知識・技術・ノウハウの導入ができる。

デメリット

- ① 社外への業務ノウハウの流出可能性  
知識など専門性がある業務についてアウトソーシングすると、それが失われ空洞化する可能性がある。
- ② 受託者固定による業務改善インセンティブ欠如の懸念  
委託者が受託者に依存しすぎたり、委託業務の受託者が1社しかない場合や、委託業務を途中で中止することが難しい場合などは、アウトソーシングが固定化し運用の硬直化や質的停滞を招く危険がある。
- ③ 外部者の関与による情報漏洩のリスク  
アウトソーシングによって情報の漏洩の可能性も考えられる。
- ④ 受託者の経営状況の変化による事業継続への不安  
受託者は、市場経済のもとに絶えず経営危機のリスクを背負っている場合が多い。財務状況が悪化した場合にサービス水準が維持できるか、あるいはサービスそのものを維持できるかという問題がある。

出所：県における既存業務のアウトソーシングのあり方に関する調査研究（助えひめ地域政策研究センター編 2003年3月）

グ」(戦略的アウトソーシング)の段階にあるとされ、先進的な企業(例: ミスミ・セブンイレブン等)が「第四次」の段階に移行しつつあるとされている。

#### 4) アウトソーシングのメリットとデメリット

アウトソーシングのメリットとデメリットは、概ね図表3のようにまとめることができる。

これらメリット・デメリットは必ずしも絶対的なものではなく、あくまでも相対的なものである。例えば高度な業務をアウトソーシングする場合に優秀な人材に委任する場合、「コスト削減」と「高度な知識・技術・ノウハウの導入」が相対立することも考えられるなど、その効果については、ケースバイケースで検討する必要がある。

#### 5) アウトソーシングの戦略的活用

民間企業においてアウトソーシング導入成功のポイントは、「アウトソーサーとの良好な信頼関係を築くこと」であるとされている。アウトソーシング市場は拡大を続けており、非常に多くの担い手が存在しているが、委任者と受任者のトラブルが頻発するなど、必ずしも導入が容易な手法ではない。アウトソーシングによって結び付けられた企業どうしは、もはや「運命共同体」として、相互に学び高めあう「Win-Win」の関係を築くことが必須の条件とされる。

#### ポイント

##### ① 相手とのミーティング

第一点は、事前にアウトソーシング先とミーティングを十分に行うことである。自社の業務内容、アウトソーシングの狙いを中心に、必要と思われることを徹底的に相手に伝える必要がある。

##### ② 要求仕様と契約

第二点は、見積と契約をしっかりと検討することである。業務内容を周知徹底したのち、見積書を提出してもらいわけであるが、この時に業務内容とのすりあわせを十分に行い、その後のトラブル発生を事前に回避することが重要である。また、仕様書に関しては必ずしも完全には業務内容を規定し得ない場合もあり得るため、その部分は、協議事項として契約に謳う必要がある。

##### ③ 開始後のフォロー体制

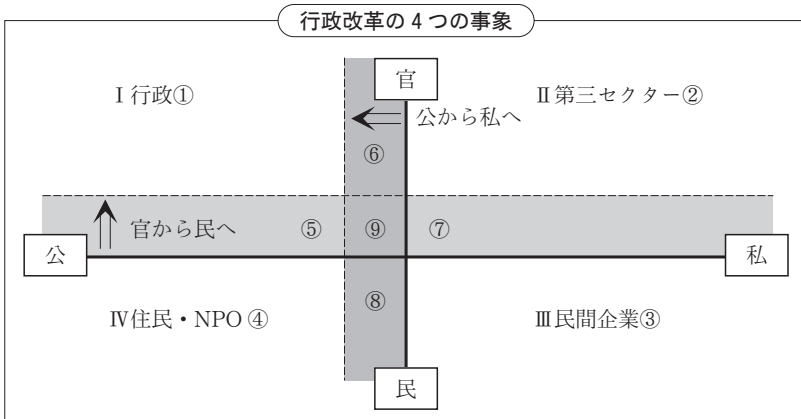
第三点は、開始後のフォロー体制である。事前に十分な打ち合わせをしたつもりでも、実際に業務を開始してみると、業界の事情、企業の独特な慣習など企業文化の相違により、予想しなかった事態が生じる可能性もある。したがって、アウトソーシング開始後においても相互に、担当部署、担当窓口を明確に定めた上で、定期的に業務の進捗状況などの確認を行う必要がある。

そのような関係を構築するポイントとして、大きく3つの点に留意する必要があるとされている。

(3) 自治体における戦略的アウトソーシング導入を検討する事業領域

近年の民間企業におけるアウトソーシングの進展に伴い、自治体においても導入の動きが活発になっている。「PHP 政策研究レポート」(Vol.No55 2001年11月)によれば、行政改革に関わる事業領域は、「官と民」「公と私」の2つの評価軸によって、4つの領域ごとに異なったセクターが主要な担い手となるとされている。

図表4 セクターごとの事業領域とその変化



資料：「PHP 政策研究レポート」(Vol No.55 2001年11月)を筆者が一部修正・加筆

すなわち I 「官－公」分野である「行政」、II 「官－私」分野である「第三セクター」、III 「民－私」分野である「民間企業」、IV 「民－公」分野である「住民・NPO」である。この4つの領域は、社会・経済情勢の変化などにより日々刻々と変化するものとされており、現在のトレンドとして「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」(平成13年6月26日：今後の経済財政運営及び構造改革に関する基本方針、いわゆる「骨太の方針」)にもあるように、「官－民」軸の「左シフト」と「公－私」軸の「上方シフト」が進展し、行政固有の事業領域が狭くなり、民間企業や住民・NPO等が担う事業領域が広がろうとしている。

こうした状況変化の中で、図表4の「網かけ部分」(⑤, ⑥, ⑦, ⑧, ⑨)の担い手をスムーズに交代させ、円滑に事業が運営されるようにコーディネートすることを行政に求められている。⑤「住民自治」、⑦「民営化」、⑧「民間企業の社会的責任(フィランソロピー)」, ⑨「あらゆるセクター間の協働」については、別の場で論じることとして、本論では④「行政固有」の事業領域と、⑥「第三セクターによる行政の代行・補完」の事業領域に絞って、自治体の「戦略的アウトソーシング」と関連づけながら議論していきたい。

#### (4) 自治体におけるアウトソーシング導入の現状

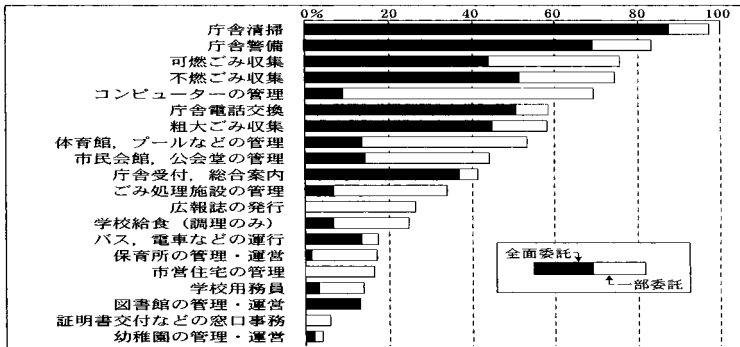
自治体のアウトソーシングの現状については、日本経済新聞社と日経リサーチ社が2001年11月に行った調査結果が参考になる(図表5)(日経新聞, 2002・1・28付)。この調査で全国の市を対象に、39の行政サービスについて、アウトソーシング(業務委託)しているかを聞いて519市から回答を得ている。各行政サービスの中で一部でも委託していると答えた自治体が半分以上あった事業分野は庁舎清掃, 庁舎警備, 可燃ごみ収集など13事業であり、逆にアウトソーシングの比率が低いのは図書館の管理・運営, 窓口業務, 幼稚園の管理運営などであった。また、全面委託を行っているのは、庁舎清掃, 庁舎警備, 不燃ごみ収集, 可燃ごみ収集などが多かった。

また、地方自治経営学会が2000年に行った「公と民のコスト比較」に関する調査によると、可燃ごみ収集, 不燃ごみ収集, 学校給食, 運転手つき公用車, 警備員, 庁舎清掃, 施設管理, ごみ焼却場, 水道事業浄水場, 下水道終末処理場, 保育所, 幼稚園, 学童保育, 老人福祉センターなど22業務について、1998年度決算のデータをもとに公・民のコスト比較を行ったところ、公立(直営)を100とした場合の民のコストは、可燃ごみ収集(44.6%), 不燃ごみ収集(54.2%), 学校給食(47.4%), 庁舎清掃(47.6%), 庁舎警備(56.3%), 保育所(27.4%), 学童保育(35.0%)など、軒並み公立(直営)の方が、高コスト構造になっている。

こうした調査結果から見ると、自治体のアウトソーシングは、基本的には「コスト削減」を目指して高コストの部門を中心とした「第一次アウトソーシ

ング」の段階であることがわかる。今後、さらに財政難が深刻化する中で、コスト削減を目的とした取り組みが広がっていくものと思われるが、「住民サービスの向上」という真の行政目的を達成するためには、こうした単純な業務委託など従来型のアウトソーシングだけでは力不足であり、従来の業務手法を抜本的に変革して新たな付加価値を生み出す、「戦略的アウトソーシング」導入こそが必要であると考えられる。

図表 5 主な行政サービスのアウトソーシング動向（有効回答519市）



出所：日経新聞（2002年1月28日）

### 3. 自治体における戦略的アウトソーシング導入に向けた検討

～「人材派遣業務」と「シェアードサービス業務」を例にして～

次に、自治体における戦略的アウトソーシング導入を考えるうえで、今後、第三セクターとの関係でいけば典型的な事業領域となるであろう、「人材派遣業務」と「シェアードサービス」について、その具体的な事例を紹介しながら、自治体と第三セクターがパートナーシップを構築して、新たな付加価値を創造するプロセスを検討していく。

#### (1) 第三セクターによる自治体への戦略的な人材派遣業務

人材派遣とは、「労働派遣法に基づき、派遣元事業主が自己の雇用する労働者を、派遣先の指揮命令を受けて派遣先の労働に従事させること」である。労働派遣法は1999年に大幅に改正され、従来の派遣業務の「限定列举」から、禁

止業務を列挙する「制限列举」（モノの製造，港湾運送，建設，警備，医療関係の5業務）に変わり，派遣業務の範囲が格段に広がった。こうした規制緩和の流れにあわせて，自治体においても第三セクターと「パートナーシップ」を組み，新たな付加価値を生み出す戦略的アウトソーシングの取り組みが始まっている。以下，具体例を紹介する。

#### ●高浜市総合サービス(株)の事例

愛知県高浜市（約4万人）の第三セクターである高浜市総合サービス(株)は，平成3年に高浜市施設管理協会として設立され，平成7年に現在の会社組織となった。資本金は5000万円で全額，同市が出資している。役員は民間企業経営者・市民（元助役）・市職員（部長級）で全員無報酬である。現在，全体で64の事業を行っている。主な事業として，公共施設管理サービス事業（市役所コントロール室管理事業等），医療事務サービス事業（レセプト点検サービス事業等），給食サービス事業（学校給食サービス事業等），用務員サービス事業（学校用務員サービス事業等），事務支援サービス事業（文書発送サービス事業等），窓口サービス事業（市民課窓口サービス事業等），水道事業サービス事業（水道メーター検針事業等），公用車運転サービス事業（市長車運転サービス事業等），交通・防犯サービス事業（交通安全推進事業等），清掃サービス事業（三高駅西再開発ビル清掃サービス事業等）物品販売サービス事業（飲料水自動販売機設置事業等）等を同市から受託し，職員を派遣している。（同社は人材派遣業者として登録）総売上高は3億9,746万円（平成13年度）で，従業員数は202名（正規59名 臨時143名）に上り，地域における新たな雇用を生み出している。

読売新聞（2002年8月2日）によれば，同社は，守秘義務が厳しく求められる市民課，税務課などの窓口業務まで契約内容等で信頼性を確保することにより拡大しており，同市は，同社の派遣社員が職員99人分の業務（年間給与に換算すると6億9,646万円）をこなしていると見ている。平成14年度の同社への委託料は3億3,827万円であるため，99人分の総給与額との差額，約3億5,800万円を削減できたことになる。削減額は人件費予算の約1割にあたる。

### 第三セクターと自治体の戦略的アウトソーシング

同社が生み出した付加価値は大きく分けて3つある。1つは厳しい財政状況の中で同市のコスト削減に貢献したことである。第2に、厳しい雇用情勢の中でワークシェアリングの一種として200人を超える新たな雇用を生み出したことである。第3に、これは実際に高浜市役所を訪れて実感したことであるが、窓口等に対する来訪者の評価が極めて高く、「市民満足度向上」という新たな付加価値を生み出していることである。通常の市役所窓口では、市民課の窓口カウンターで、職員側が座り来訪者が立って申請手続きを行うスタイルであるが、同市では職員が立って対応し、来訪者はカウンター前の椅子に座ってもらい、手続きを進めるスタイルをとっている。もしその窓口で用事が済まなくて、他の窓口で用事がある場合は、来訪者は座ったままで、担当の職員をその場所に呼び出すシステムをとっている。また、元々市民である同社職員と同市職員の混合職場になることで一種の緊張感があり、これが窓口改善につながる好循環につながっている。同市人事広報課と同社派遣業務担当者は常に打ち合わせを繰り返し、市職員の人事異動を頻繁に行うことなく、時期によって異なる繁忙職場に同社社員を効果的に投入することによって、適正な職員配置の実現にも寄与している。

こうした高浜市と同社の「アライアンス」により、「コスト削減」「雇用創出」「市民満足度向上」という付加価値を生み出せていることは、長年にわたる互いの信頼関係が構築されている自治体と第三セクターの連携があったからこそ、実現されたものである。



高浜市役所の窓口では、派遣職員等が立って来訪者に対応する

#### ●(株)まちづくり三鷹の事例

三鷹市（約17万人）の第三セクターである(株)まちづくり三鷹は、同市のまちづくりと中心市街地活性化事業を推進するために、1999年に設立された。市営駐車場の管理運営にあたるほか、国の支援を受けて整備された「産業プラザ」、 「SOHOセンター」の管理運営を主たる事業とし、これまでの既存組織の枠を超え、民間の柔軟性とスピード、加えて自治体の公共性を兼ね備えたまちづくり機関として、新たな産業集積と地域活性化に向けた様々な事業展開を行って

いる。また、市のパートナーとして役割を担い、市からの業務を受託し（アウトソーシング）、言わば「第2市役所的機能」を発揮している。このように同市と同社とは強力な信頼関係によって連携を進めている。

同社が独立した企業としての独自性を活かしながら、公共的な部分を担う同市の「エージェンシー」として機能するため、協働に関する条例を制定するとともに、同社に、窓口業務、用地所得、工事検査、工事監督等の業務を委託している。同社の社員は、自治体でかつて工事検査、工事監督など特別な資格やスキルを発揮して活躍した元職員を雇用しており、日常的には市役所の窓口業務をこなしながら、工事検査、工事監督等の業務が発生した場合、それらの業務をこなすといった「一人二役」をこなしている。この取り組みにより、同市は工事検査、工事監督業務に対応するために職員を採用を抑制するとともに、また窓口体制の充実を図ることで、たとえば窓口業務の時間延長なども実現している。

この事例においても、市と同社の強い信頼関係をベースとして、「コスト削減」と「市民満足度の向上」を同時に実現するという新たな付加価値を生み出していることは特筆すべきことである。

#### ●小括

以上2つの事例は、いずれも自治体と第三セクターの強い信頼関係に基づいて、自治体サービスが円滑に運営され、しかも市民満足度向上と言う新たな付加価値を生み出していることから、大いに注目される事例である。2つの事例のアウトソーサーがいずれも第三セクターであるというのは、単に偶然ではなく、長年の信頼関係に基づいた一体的な人事配置戦略の構築が成立してこそ、発揮された成果であると考えられる。

今後、厳しい財政状況の中で自治体のいっそうの定数削減を求められるようになった場合、限られた人的資源の中で、最大限の効率性を発揮するためには、外部のアウトソーサーの力をも借りながら、職員や派遣社員が「一人何役」に対応することで、乗りきっていくことが必要であり、柔軟な職員配置や派遣社員の投入を実現するための自治体のパートナーとして、第三セクターは最も



期待される存在であることはいうまでもない。

(2) 自治体への戦略的なシェアードサービス業務導入に向けた検討

次に、人材派遣業務と並んで自治体と第三セクターのパートナーシップにおいて、今後の戦略的アウトソーシングの柱となると予想される「シェアードサービス業務」について、シェアードサービス業務導入に向けた取り組みの具体例と新たな付加価値を生み出すプロセスを検討していきたい。

小島（2003年）によれば、シェアードサービスとは、「総務的な間接業務を集約し、スケールメリットを活かし、効率性を重視して、一元的に業務を執行するサービス」である。シェアードサービスという考え方は民間企業においても、比較的新しいものである。同サービスが広がった背景には、「企業の分社化」の動きが大きく影響していると言われている。1990年代後半以降、大企業を中心に「分社化」が一種のブームとなった。高度成長・バブル経済を経験して企業組織は急速に拡大・肥大化し、組織全体に経営トップの目が行き届かないことが多くなった。そのため、事業部門ごとに分社化して各子会社ごとのミッションを明確にし、各部門の役割と責任を明確にして、メリハリのきいた経営を実現しようとする取り組みが広がった。ただ、その「副産物」として、従来は本社に一つしか存在しなかった「総務」「人事」「経理」などの間接部門が子会社ごとに設置され、組織の非効率化を助長するデメリットが生じたのである。グローバルな大競争時代（メガ・コンペティション）に身を置く企業にとっては、自らが強みを発揮できる業務に経営資源を集中させる（コア・コンピタンス）ことが必要であり、間接部門の効率化は重要な経営課題に浮上したのである。そうした状況の中で企業によっては企業グループの間接部門の業務を一手に引き受ける「シェアードサービスセンター」を設立し、本体から分社化して独立採算性を徹底することで、企業グループ全体のコスト削減を行っていく取り組みが広がっている。さらには、同センターの生産性が他の企業グループよりも卓越していれば、グループ企業以外からの受注も期待でき、これまで「コストセンター」（費用ばかりかかる部門）であった間接部門が、「プロフィットセンター」（逆に収益を生み出す部門）化するという新たな付加価値を生み出

す可能性を秘めている。

これらシェアードサービスの考え方は、ひとり民間企業のみには該当するのではなく、実は間接部門の規模が大きい大規模な自治体（都道府県や政令市など）にとっては、組織上の特性から民間企業以上にコスト削減などに貢献する可能性を秘めている。それは大規模自治体では元来、部局や課・室ごとに役割分担が明確化されており、「分社化」された企業グループの姿に極めて酷似しているからである。自治体の部局には必ず「総務担当課・室」が置かれ、また、課・室にも「総務担当職員」が置かれるなど、「間接部門」が多く存在する。シェアードサービスの導入により、こうした間接部門を大幅に簡素化・効率化し、自治体が「住民向けサービス」部門に経営資源を集中させる BPR（抜本的な業務改革）に、大きな効果（付加価値）を発揮することが期待される。その効果等について、先進自治体におけるシェアードサービス導入に向けた取り組み状況をみながら検討する。

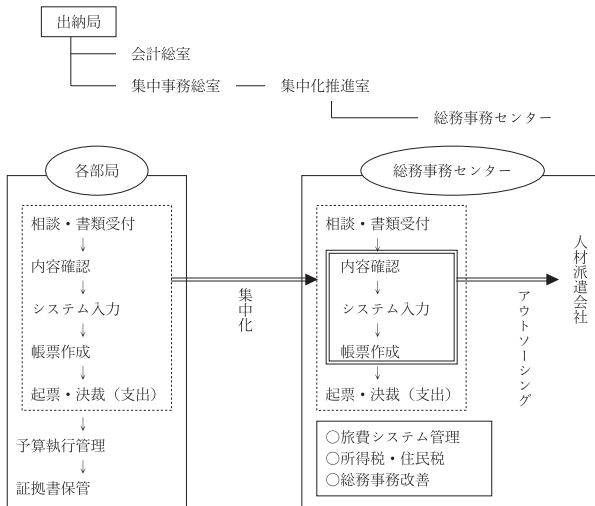
#### ●静岡県における「総務事務センター」設置・運営の取り組み

自治体におけるシェアードサービス導入の先鞭をつけたのは、静岡県の「総務事務センター」の取り組みである。同県では、事務の効率化や定数管理を目的に、給与及び旅費などの総務事務について、アウトソーサーの支援を受けながら部局集中処理方式を実践してきた。その結果として間接部門において本庁で28名、出先機関で14名の定数削減を達成し、他の部門への再配置を行っている。また、部局集中処理方式の点検とともに、総務事務をいっそう効率的に処理する方法を検討した結果、パソコンネットワークの活用とアウトソーシングの導入を図ることで、本庁集中管理による事務センターを設置するに至った。一方、本庁集中方式移行に伴う課題については、①電子決裁の確立（電子メール配信、旅費事務・休暇申請等の電子決裁化）、②新たな事務処理ルールの確立により解決を図っている。同センターを設置したことで、最終的には事務量の約4割をアウトソーシング化し、人件費ベースで5割程度の削減が可能としている。主要目的がコスト削減であることから基本的には「第一次アウトソーシング」として位置付けられると考えられるが、限られた予算と職員定数の中

図表 6 静岡県総務事務センターの概要と運営体制

総務事務センターの概要

- 対象業務
  - ・旅費の支給
  - ・非常勤職員報酬、臨時職員賃金、委員・講師等報酬・報償
  - ・非常勤職員・臨時職員に係わる社会保険等及び所得税の処理
  - ・委員・講師等に係わる所得税の処理
  - ・給与（平成15年度開始）
- 目的
  - ・職員の効果的な配置  
総務業務は県民に直接サービスを提供する業務ではなく、間接業務であり、この業務をアウトソーシングすることによって、限られた経営資源を有効活用できる。
  - ・繁忙期の職員負担の削減  
負荷変動の大きい時期は、職員に負担がかかるため、アウトソーシングを活用することにより、効率的な運用が可能となる。
  - ・コストの削減  
受託者がスケールメリットを活かすことができるため、結果的に県職員で行うよりもコスト削減となる。
- 導入手順  
静岡県では、本件のアウトソーシングが事務処理上、可能かどうかを判断するために、プロポーザル方式にて、事前調査（トライアル）を実施した。トライアルで、実態に沿った業務プロセスの中で、選定した業者と協働で取組を行い、実現可能性を検証し、具体的な計画を作成した。
- 組織体制と業務プロセス  
予算執行管理及び証拠書保管の各部局で行う必要がある業務は、現行どおり各部局で行い、それ以外の業務は、総務事務センターへ集中させる。さらに、その中から、行政が行うべき行為以外をアウトソーシングする。
- 組織  
総務事務センターを出納局に設置し、16人のセンター要員で運営を行う。また16人のうちアウトソーサーの社員は3人であり、1人は、スーパーバイザーを置いており、3年後には、全面的委託を検討している。



出所：静岡県型行政運営システム（静岡県行政改革室 2003年1月）他

で、間接部門から他の部門に経営資源をシフトさせることで、住民サービスにつながる BPR を確立すれば、立派な戦略的アウトソーシングに脱皮する。

なお、総務事務センターの概要の内容については図表 6 を参照いただきたい。

### ●大阪府における「総務サービスセンター」設置・運営に向けた取り組み

大阪府は、「電子府庁アクション・プログラム」の一環として、「シェイプアップ府庁」をスローガンとした IT を活用した BPR を推進しており、その大きな柱の 1 つとして、「総務サービスセンター」の整備を目指した取り組みを行っている。総務サービスセンターは、人事・給与、福利厚生、物品購入など広い範囲の業務を集中的に処理するシェアードサービスセンターとして位置づけられている。導入当初より本庁及び出先機関のほとんどを対象とするなど、稼動すれば、静岡県総務事務センターに比べて導入規模が大きい。当センターの取り組みの目的として、まず住民サービスに直結しない内部管理などの間接部門のスリム化を図り、職員自らがデータを入力する「発生源入力方式」により、府立学校を含め、350人以上の総務関係職員の削減を図ることが挙げられる。また、IT を活用した総務業務の BPR を行い、組織内の業務改善も一気に進めてしまうことも目的としている。こうした定性的な目的を持つことから、「戦

図表 7 大阪府総務サービス整備運営事業及び組織体制

#### 大阪府総務サービス整備運営事業

##### ○対象業務

- ・情報システムを構築、府職員の給与計算や福利厚生、物品調達。
- ・委託業務の効率・効果的な実施を行うための、委託業務全体のマネジメント。

##### ○目的

第一の目的は、府民サービスの直結しない内部管理などの間接部門のスリム化である。職員自らがデータを入力し、中間経由事務を省略する発生源入力方式により、府立学校を含め、350人以上の総務関係職員の削減を目指すとともに、ペーパーレス化による経緯削減を図る。

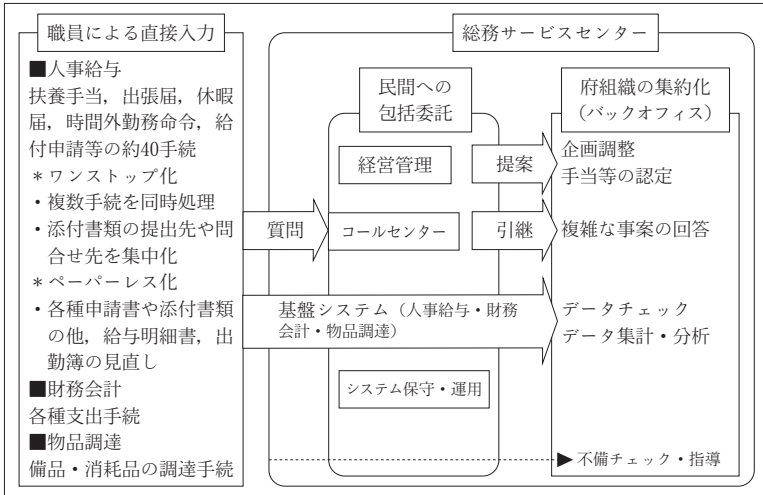
第二の目的は、IT 関連調達に係わる新たな事業手法の確立である。開発から運営までのライフサイクル・コストの管理を図るとともに、総合評価方式による事業者の選定、性能やサービスの品質を重視した発注方式の活用、これに連動した支払制度の導入など、自由な環境のもと、民間のノウハウを活用する委託方式を取り入れる。

##### ○業務プロセス

個々の職員自らパソコンで情報入力する発生源方式により、基盤システムとポータブルサイトを一括して構築・運用するとともに、これに関連した職員からの問い合わせに集中して対応するコールセンターを整備運営する。

あわせて、各種認定等の権限の集中・分散化や関連業務及び組織の集約化などの BPR を行い、「総務サービスセンター」を設立する。

○組織体制



出所：大阪府総務サービスセンター構想基本調査報告書（財団法人西情報センター2002年3月）

「戦略的アウトソーシング」に位置づけられる取り組みであると考えられる。なお、このシステムの構築にあたっては、IT システムの専門性もさることながら、経営管理に対する提案も含むことから、価格評価だけではなく、機能評価も加味した事業者選定を行うために、「総合評価一般競争入札」でアウトソーサーを決定した。その内容は、システム開発から運営・経営管理まで含む包括的な契約となっており、事実上、PFI 的な形式で発注されている。

●小括

以上 2 府県の事例は、今後自治体に広がっていくだろうシェアードサービスの先進的導入事例を紹介したものである。両事例では、これまで比較的手つかずであった間接部門に「メス」を入れ、アウトソーシングを導入することで効率化を図り、住民サービス部門への職員の再配置など、コアコンピタンスに向けた抜本的な業務改革（BPR）を目的としているところに共通点がある。両事例とも現段階ではアウトソーサーは第三セクターではないが、シェアードサービス導入の効果を最大限にするためには、抜本的な業務改革に応じた機動的な職員の再配置、組織の改編、継続的な間接業務改革の取り組みなどが必要であ

り、人材派遣業務と同様、自治体と強い信頼関係で結ばれた第三セクターは、アウトソーサーとしての有力候補であることは言うまでもない。

図表 8 静岡県及び大阪府のシェアードサービス業務の特徴

静岡県総務事務センター		大阪府総務サービスセンター
人海戦術+IT 補完型	類 型	IT 重視・人海戦術補完型
小規模→段階的に全庁単位へ	導 入 規 模	当初より全庁を対象 (将来的には府立学校の事務なども対象)
旅費・報酬・報償・給与・福利厚生等	対 象 業 務	旅費・人事給与・福利厚生・物品調達等
1.67億円 <sup>(※1)</sup>	導 入 コ ス ト	23.6億円強(当初予算額28.7億円) <sup>(※2)</sup>
およそ50人前後	定数削減効果	150~300人程度(予定)

補足事項

- ※1 静岡県平成14年度業務棚卸表による(平成12~14年度の運営費用込)
- ※2 大阪府総務サービス整備運営事業に係る包括的業務に対する入札結果より(平成16年~20年度の運営費用込)
- ※3 総務事務センター導入前と比べた、定員削減効果(平成15年度実施予定分を含む)

出所：自治体版シェアードサービスとは何か(小島卓弥「地方財務」2003年5月号)

#### 4. おわりに

以上、自治体の戦略的アウトソーシングの必要性とその主要な手法としての「人材派遣業務」と「シェアードサービス業務」の具体例や効果、そして戦略的アウトソーシングを進めるうえでの第三セクターの役割への期待などについて論じてきた。

人材派遣業務及びシェアードサービス業務は、図表4の①「行政固有」の事業領域の効率性、有効性を高め、本業である住民向けサービス部門への人的・財政的資源の集中(コアコンピタンス)を実現するものであり、また⑥「第三セクターによる行政の代行・補完」の事業領域では多様化・複雑化する住民ニーズへの機動的で柔軟な対応を実現すべく、人員体制や財政などの「ボトルネック」を解消するうえで大きな役割を果たすことが期待される。

一方で、自治体のパートナーとしてこれらの業務をこなすアウトソーサーは、第三セクターに限らず、民間企業やNPO、住民にも門戸が開かれるべきであることは言うまでもない。

### 第三セクターと自治体の戦略的アウトソーシング

ただ、単純な業務委託としてではなく、戦略的アウトソーシングとして、相手側に「運命共同体」とか「Win-Win」の関係を求めるのであれば、特に経営層相互の緊密な連携と、何よりも「住民サービスの向上」というミッションを共有することが不可欠となる。こうしたところに第三セクターが他のセクターと比較して自治体と連携しやすい点を見出すことができる。無論そこに至るまでは、業務を運営していくうえでの「専門性」「コスト性」「マネジメント能力」などの面で、他のセクターに劣らないことが前提となる。

これまで第三セクターは、「公共性」「公益性」を持つ存在として、自治体から補助・助成・援助的委託の対象とされることが多く、自治体の経営資源を外部に広げる「遠心力」の役割を果たしてきた。

ただこれからは、厳しい財政状況など自治体を取り巻く情勢を考えれば自治体のトータルコストを抑制し効率性を高める機能や多様化・複雑化する住民ニーズへの対応を可能にする低コストで柔軟な対応などにより、自治体の経営資源を「内部化」（行政固有の業務に経営資源を集中させる効果）する「求心力」の役割が期待されることになる。

民間企業において先進的に戦略的アウトソーシングを推進している「ミスマ」や「セブンイレブン」の経営の特徴として、「高収益性」のほかに「持たざる集中経営」が挙げられることが多い。それは、直接顧客に価値を提供する業務（たとえばセブンイレブンの場合、魅力ある店舗に付加価値のある商品を並べる業務）に経営資源を集中させ、商品流通部門などは3PL等を活用して人員配置せずに徹底してアウトソーシングしている。また、両社はアウトソーシングを「丸投げ」として位置づけることなく、相手を「戦略的パートナー」と呼んで完全に戦略を一体化させて、業務改革という共通の目的を達成するために徹底的に議論と実践に基づいて継続的に改革を進めている。

自治体においても経営資源に限られる中では、基本的には同様の経営スタンスを求められており、自治体向けの業務支援プロセスを構築し、本業務への経営資源の集中という目的に貢献できる「戦略的パートナー」となり得るかどうか、第三セクターそのものの将来を決めていくと言っても過言ではないので

ある。

#### 参考文献

「都市・地域政策と公民連携・協働」(出井 信夫 地域計画研究所編 2002年3月)

「県における既存業務のアウトソーシングのあり方に関する調査研究」(財えひめ地域政策研究センター編 2003年3月)

「自治体におけるアウトソーシングの動向」(島田 達巳「地方財務」2003年5月号ぎょうせい)

「自治体版シェアードサービスとは何か」(小島 卓弥「地方財務」2003年5月号ぎょうせい)

「読売新聞オンライン「ちゅうぶ ニュース・キューブ」2002年8月2日号

URL : [http://chubu.yomiuri.co.jp/news/newscube020802\\_2.html](http://chubu.yomiuri.co.jp/news/newscube020802_2.html)

「第三セクター等の状況に関する調査」(総務省自治財政局 2003年)

URL : [http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/pdf/030327\\_4.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/pdf/030327_4.pdf)



## 潮流

# マニフェスト 前納金返還訴訟 三位一体改革

## ■ マニフェスト

### 1. はじめに

最近、「マニフェスト」という言葉が新聞紙上などで頻繁に取り上げられるようになった。今春に行われた統一地方選挙で何名かの候補者がマニフェストを発表したのがそのきっかけである。また、各政党では、衆議院解散・総選挙を睨んで、他の政党との差別化を図るという視点で、マニフェストづくりが進んでいると聞く。今後、マニフェストという概念が、国政においても自治体においても大きな役割を果たしそうである。ここではマニフェストの定義・特徴・我が国における導入の状況などを概観し、導入にあたっての課題等について見ていきたい。

### 2. マニフェストとは

マニフェストの生まれ故郷は英国である。英国では労働党、保守党の二大政党制が永らく定着し、小選挙区において、基本的には両党の候補者が1議席を争うという典型的な「政党選挙」が実施されている。そのため有権者にとっては、候補者個人の「公約」よりも政権を担う政党がどのような政策を打ち出し実行するかが最大の関心事であり、政党に選挙の前に有権者との約束や契約となる「政策綱領」をできるだけ明確に示すことを求める。この「政策綱領」の

ことを「マニフェスト」と呼んでいる。これまで我が国の政党が掲げてきた「従来型の公約」と比べて特徴的な点として、①各項目ごとに達成のレベルを示す「数値目標」といつまでに達成するかという「期限」、②どのように達成するかという「手段」、③財政的にどのように裏づけられているかという「財源」などが明記されていることである。これまでの公約では、「財政を再建します」「福祉の充実を図ります」といった定性的であいまいな「スローガン」で構成されるケースが多かったが、「数値目標」で定量化・客観化するとともに、「期限」で政権を担った者を実現のための責任があることを明確にするものである。また「手段」「財源」を示すことで、有権者にとって、実現可能性を推測できる手がかりを与え、政党側も実現不可能な「大言壮語」ができなくなる。

またその内容の実現については、政府・政党・マスコミ・シンクタンクなどが常にその実現度などをチェックする「衆人監視」の状態に置かれることになる。たとえば、政府はマニフェストの内容に基づいて具体的な政策実施提案のたたき台となる「グリーンペーパー」（政策提案書）を作成し、その進捗状況を「ホワイトペーパー」（実績報告書）で公表し、その内容に基づいて、各政党・マスコミ・シンクタンクなどが政

策の検証を行っていくという取り組みが行われるのである。そして次の選挙時に公約の実現度が公開され、実現できていない場合は、政権政党にその結果責任が厳しく問われるということになる。いわば、国全体でP(公約)－D(実施)－C(検証)－A(再実行)のシステムが確立されているとも言えるのである。

### 3. 我が国における導入の状況

我が国でも総選挙実施が予想されるなか、マニフェスト導入に向けた取り組みが急速に広がっている。学界・財界・自治体・労組・NPO・マスコミ関係者で構成されている「新しい日本をつくる国民会議」(21世紀臨調)では、全政党や自治体首長に対し、政党や政策本位の政治にするため、選挙に臨むにあたってマニフェストの作成を呼びかけている。同会議が国会議員を対象に行ったアンケート調査によると、総選挙で各政党がマニフェストを作成することに80%近くが賛成するなど、関心の高さが浮き彫りになっている。また同アンケートによれば、マニフェストに盛りこむべき政策として「税・社会保障」が最も多く、「税財源の移譲など地方分権」「行財政改革」が続いている。さらに選挙公約の位置づけとして、「政党としての理念や国のビジョン」と「政治家個人としての信念や所信」を重視する割合が拮抗しているが、これは政治家の意識の現状を象徴的にあらわすものとして大変興味深い。

こうした同会議の動きに刺激を受ける等して各政党でもマニフェストづくりが進み、「基礎年金の国庫負担割合の引き上げ」「高速道路の無料化」「自治体への補助金の全

廃と一括交付金制度の創設」「公務員数の1割削減」等の方針が示されている。また自民党では「2007年の郵政事業民営化」「道路公団民営化法案の国会提出」「三位一体改革」など小泉首相の総裁選挙での公約を、党としてのマニフェスト作成に反映させるかで党内議論が行われている。

### 4. 導入にあたっての課題と方向性

まず法的な課題として、「公職選挙法」の改正が必要である。現行法では、選挙の事前運動は禁止しており、選挙運動期間中でも一定のはがきやビラ以外に「文書・図面」の配布を厳しく規制している。そのため、冊子状となるマニフェストは配布できないと見られている。21世紀臨調では「政党本部が中央選挙管理委員会等に届けたものに限り、選挙公示日の前後を問わずに配布を可能」とする同法改正案を提言している。

第2に、先の統一地方選挙で作成されたマニフェストを見ると、数値目標は掲げられているが、達成手段や財源について言及されていないものがあつたりする事例が見られたが、これはマニフェストを作成できる専門スタッフの確保が困難なことや、準備期間が短いことなどの要因が推測される。さらに自治体特有の事情であるが、自治体の財源が中央政府に縛られており、自由度が低いことも独立してマニフェストを作成するうえで、障害となっている。専門スタッフの養成や新人候補でもマニフェストを作成できるような情報(都合の悪いものも含めて)の徹底開示が必要であると思われる。また各自自治体ごとに責任を持って行政運営できるような地方分権の推進等も必要であ

る。

第3に、マニフェストを作成したとしても、それを軸とした論戦が不足しているということである。マニフェストに曖昧な点がある場合にも、論戦によって内容や論点の有権者に明確にされていくことが必要であると思われる。

第4に、選挙後のマニフェストの達成度を検証するシステムの確立が必要なことである。英国のように政府側から毎年「年次報告書」を発表して、総選挙で掲げた公約がどの程度達成されているかを自ら発表する「情報公開制度」の整備が必要であるとともに、野党やマスコミ、シンクタンク等もそれに基づいて、独自の見解により公約の達成度を検証し、政権政党の結果責任を追及するといったことが必要になるとと思われる。

我が国では国家財政も地方財政も危機的な状況の中で、限られた財源の中では「あれもこれも」という政策実現は不可能で、「あれかこれか」という政策選択を実行していくことがこれから極めて重要になる。非常に激しい痛みを耐えながらも、選択的に政策を形成していくシステムを確立するためには、有権者に選択する政策を明確に示すマニフェストの導入・普及こそが必要なのである。

## ■ 前納金返還訴訟

### 1 前納金の従来の取り扱い

大学受験は併願する学校数も多く、第一志望校の合格発表前にすべり止め校の入学金や授業料などの納入期限が設定されているケースが多いため、受験生としては、これらの前納金を納入するのが普通である。

だが、志望校に合格し、すべり止め校への入学を辞退しても、募集要項などの「一度納入した入学金、授業料等は返還しない」との規定を盾に、大学は前納金の返還に応じなかった。受験生の側も、「すべり止めの利益」を得るため、疑問を感じながらもこれに従っており、前納金の不返還は一種の慣行となっていた。

## 2 消費者契約法の制定と前納金

前納金のこうした取り扱いが大きく変わるきっかけとなったのが、消費者契約法の制定である。消費者契約法は、消費者と事業者の間に情報の面でも交渉力の面でも格差があることを考慮し、消費者の保護を目的に制定された法律で、平成13年4月1日に施行された。

同法では、契約解除に伴う違約金等に関して、第9条第1号で「当該消費者契約の解除に伴う損害賠償の額を予定し、又は違約金を定める条項であって、これらを合算した額が…当該事業者に生ずべき平均的な損害の額を超えるもの 当該超える部分」は無効とする、と定めている。

同法の制定・施行に伴い、文部科学省では、入学金を除く授業料等については、国公立後期発表日以降に納付期限を定めるよう各校に要請するとともに、募集要項などから「前納金は返還しない」旨の表記を削除するよう求めた。これを受け、多くの大学が授業料等の返還制度を設けたり、納入期限を遅らせるなどの措置をとった。

大手予備校が昨年11月に行った調査では、今年の入試から何らかの返還制度を設けた私立大学は、522校のうち456校に上る。昨年入試では、調査対象のうち2校のみで

あったことから、前納金返還の流れが一気に加速したといえる。

しかし、返還制度を設けても、入学金の返還までは認めていない大学がほとんどである。大学側ではその理由を、「もし入学金の返還を認めると、受験生は複数の大学に入学手続きをする。そうなると最後まで入学者が確定しないことなる」ためと説明している。

### 3 前納金返還訴訟の提起

一方、受験生の側からは、入学を辞退したのに納めた入学金や授業料などを返還しないのは違法であるとして、前納金の返還を求める訴訟が相次いで提起された。

その論拠は、『入学の辞退とは、「受験＋合格＋入学金等の納付」により成立した大学の在学契約を、受験生の側から一方的に解除することであり、募集要項などの一度納付した入学金や授業料等は返還しないとの定めは、入学辞退（契約解除）に対し「契約の解除に伴う損害賠償の額を予定し、又は違約金を定め」ていることに該当する。従って、消費者契約法第9条第1項の適用をうけ、入学辞退により大学に生ずる平均的な損害額を超える部分は無効である。』というものである。

訴訟は、まず平成14年6月28日に大阪で（原告44名、被告大学19校、平均請求額89万円）提起され、同年9月24日、東京・名古屋・大阪で（原告234名、被告大学等96校、平均請求額128万円）一斉に提起された。

### 4 京都地裁判決

本年7月16日、元受験生4名が京都女子

大学と同短期大学部を経営する学校法人「京都女子学園」に前納金計約282万円の返還を、成安造形短期大学の元受験生の父親が同校を経営する学校法人「京都成安学園」に入学金15万円の返還を、それぞれ求めている訴訟の判決が京都地方裁判所であった。

5人の元受験生はいずれも昨年度の入試を受験、京都女子大と同短大部を受験した4人は合格後に入学金を納め、うち3人は初年度前期授業料や施設整備費なども納めていた。また、成安造形短大に合格した1人は前納金計83万円を納めた後、入学金以外の68万円の返還を受けていた。

判決は、受けていない授業料や利用していない施設の整備費等の返還に加え、4月1日より前に入学辞退を明らかにした2人分の入学金の返還を認め、2法人に対してそれぞれ約219万円と15万円の支払いを命じた。

判決理由で裁判長は、「大学は事業者で、学生は消費者にあたる」として「在学契約にも消費者契約法が適用される」のは明らかであると認定。前納金不返還を定めた特約条項を無効としたうえで、「平均的損害額の立証責任は被告（である大学側）が負う」と指摘した。また、入学金の性質を「学生の地位を取得する対価」と定義。在学契約が始まる時期を「4月1日」であるとしたうえで、元受験生のうち3人は4月1日より前に入学辞退の意思を伝えておらず、いったんは学生の地位を取得しているので、入学金の返還を求めることはできないとの判断を示した。

なお、被告の大学と、原告のうち入学金の返還が認められなかった3人は控訴している。

## 5 今後の課題

上記の京都地裁判決は、前納金の返還を求め全国で提起されている集団訴訟の初判決であり、他の訴訟にも影響を及ぼすものと考えられる。とりわけ判決が、授業料等のみならず、辞退の時期を限定しているものの入学金の返還をも認めたことは、私大関係者や文部科学省にとって「晴天の霹靂」であると言われている。

判決は、入学金制度そのものを否定している訳ではない。3月末日までに辞退した場合でもキャンセル料の徴収は認めている。ただ、それは入学辞退に伴う再募集や補充に係る「平均的損害の額」であり、その立証を大学側に求めているのである。

それが立証されない限り、「結果的に平均的損害はない」と見なすほかないとの判示は、辞退者の前納金をも重要な収入源とする大学にとって、厳しいものであることは確かだ。また、入学金までもが返還の対象となることで、入学辞退者の増加や、志望ランクによる大学の序列化の一層の促進が懸念されるとの指摘もある。

しかし、現実に入學していない者から入学金等の名目で高額の前納金を徴収することは不自然であり、その点で返還命令は妥当な判断だとする声が多い。また、少子化に伴う受験生の減少で、大学と受験生の立場は明確に変わっており、今や選択権は受験生に移っている。不明朗な納付金を掲げていては、大学はこれからの「冬の時代」には生き残れない。

大学側も、これを機に前納金の位置づけや金額の根拠等を受験生に明示するとともに、経営体質の改革を進めるべきであろう。

## 三 三位一体改革

### 1. 国と地方の財政危機

国と地方の財政は極めて切迫した状況に置かれている。平成15年度予算に占める国債発行額の割合を示す国債依存度は、過去最悪の44.6%にのぼり、国と地方の長期債務残高も686兆円と、GDPの137.6%まで膨らみ、先進国では最悪の水準となっている。

小泉内閣は、景気回復と持続的な経済成長のために、聖域なき構造改革が不可欠であるとして、平成13年6月、「今後の財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」を閣議決定した。その中で、財政構造改革の実現と、そのための財政の健全化の実現が掲げられた。

### 2. 地方財政制度

わが国においては、福祉、学校教育、消防といった国民生活に密接に関連する行政の多くは地方公共団体によって実施されており、地方財政は国の財政と並ぶ車の両輪として、重要な地位を占めている。国民へのサービス提供、すなわち最終支出ベースでの国と地方の比率は、概ね2：3となっている一方で、国民が負担する租税収入においては、国税と地方税の比率は3：2と逆転しており、地域間の財源均衡とそれによる均一な行政サービスの提供の実現、及び地方の財源不足を補うため、国税の一定割合が地方交付税として地方に交付され、さらに、用途を特定した財源として国庫支出金が地方に対して支出されている。このように、最終支出と税源配分の間に大きな乖離が存在し、地方歳入中の地方税の割合は3割強にとどまるため、地域における受

益と負担の関係が希薄化している。このような状況においては、歳出増に抑止力が働きにくく、地方の改革意欲を削ぐとの指摘がある一方で、国庫補助負担金を通じて国が地方に対して大きな影響力を持ち、地方の創意工夫や自立を妨げているとされる。

これに対しては、平成7年5月の地方分権推進法施行からの地方分権推進の動きの中で、機関委任事務の廃止、国から地方への権限委譲などが進んだものの、地方の自立と活性化のために不可欠である財源委譲は進まず、平成13年7月の地方分権推進委員会最終報告でも、地方税財源の拡充が求められていた。

一方、国においても、一般会計歳出の3分の1を占める地方交付税特別会計への繰出と地方団体への国庫補助負担金の削減は、財政健全化にとって不可欠なものであった。

### 3. 三位一体の改革

平成13年6月の骨太の方針で、地方の自立と活性化のために、地方財政の立て直しと、国庫補助負担金の整理合理化、地方交付税制度の見直し、地方税の充実確保が提案された。

それから1年後の平成14年6月、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」が閣議決定され、国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を「三位一体」で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後1年以内を目的にとりまとめることが取り決められ、これにより、現在14兆円に上る地方の財源不足を解消し、交付税による財源保障への依存体質から脱却し、真の地方財政の自立を目指すこととなった。

しかし、そもそも財政構造改革について、国の財政健全化を優先する財務省と、地方の自立と活性化を優先する総務省の立場の違いが、改革案の策定で表面化していく。

### 4. 財政運営と構造改革に関する基本方針2003

内閣総理大臣の諮問機関である「地方分権改革推進会議」は、基本方針2002に示された課題に応える具体的な改革方策について議論を重ね、平成15年6月、小泉総理に「三位一体の改革についての意見」を提出した。そのなかで、①国庫補助負担金は中長期的に廃止・縮減、②地方財政計画の規模縮減による地方交付税の総額抑制及び財源保障機能を極力抑制、③税源配分の見直しについては、国・地方税の増税を伴う税制改革の中で見直しを行う、という提案がなされた。

これに対しては、国の財政再建に軸足を置いており、地方に負担を押し付けるものであるとして、委員の中でも意見が分かれたほか、地方公共団体も一斉に反発し、三位一体の改革を堅持すべきとの意見書が数多く提出された。

一方、同じ総理大臣の諮問機関である「地方制度調査会」は、地方分権改革推進会議の意見提出に先立ち、5月に「地方税財政のあり方についての意見－地方分権推進のための三位一体改革の進め方について－」をとりまとめ、国税と地方税の税源配分を1:1にすることを目指すこと、地方交付税の財源保障機能は必要不可欠であることなどを盛り込んだ。

経済財政諮問会議は、これらの意見提出や各省庁間の調整を経て、6月26日「財政



運営と構造改革に関する基本方針2003」を小泉総理に答申、翌日閣議決定された。そこでは、三位一体の改革を地方分権と国家財政の健全化の両面から位置づけ、①国庫補助負担金は、「改革と展望」の期間中に概ね4兆円程度を廃止・縮減、②地方交付税は、財源保障機能を全般的に見直し、「改革と展望」の期間中に交付税総額を抑制するとともに、現在、9割以上の地方団体が交付団体となっている状況に対して、不交付団体の人口の割合を大幅に高める、③税源移譲は、廃止する国庫補助負担金の中で引き続き地方が主体となって実施するものについては、義務的な事業について全額、それ以外のものは8割を目安に地方に移譲する、とされた。

## 5. 結び

基本方針2003で決められた内容は、今後の政府税制調査会や年末の予算折衝で具体化されていくため、今後も国の動向を注意深く見守る必要がある。

地方の個性ある発展と活性化のためには、権限とともに税財源を地方に移譲することが不可欠であることは言うまでもないが、同時に、責任も地方が担うことを忘れてはならない。財政運営は「入るを計りて出を制する」が鉄則であるが、現在の地方財政の逼迫は、国の景気対策に起因するところがあるとはいえ、従来の財政運営のつけと思われる部分が表面化している点も否定できない。三位一体の改革は、地方財政の健全化が目標なのではなく、地方が自らの権限と責任において地域の課題を解決し、個性豊かな地方の発展を目指すものである。そのためにも、冒頭に述べた「受益と負担」

の関係を明らかにし、限られた財源をどのような政策に配分するのか、住民に対して説明責任を果たすことが求められる。

神戸市の財政は脆弱であり、政令指定都市の中で最も多く地方交付税の交付を受けている。三位一体改革の進展により、事態が急速に好転することは予想されず、現在の経済情勢ではさらに厳しい財政状況に陥る危険性もはらんでいる。このような状況においては、さらなる行財政改善に向けて、市民本位・補完性・適正な受益と負担を図るための情報公開の視점에立った、聖域のないゼロベースからの改革に抜本的に取り組み、時代の変化に対応できる、中長期的に持続可能な行財政システムを構築することが求められている。

平成15年4月  
神戸市教育委員会事務局

## はじめに

21世紀になって、社会的、経済的な状況は急激に変化しつつある。グローバル化、ボーダーレス化など国際化の進展はヒト・モノ・カネが自由に移動する国際社会を形成しつつある。情報技術（IT）やナノテクノロジー、バイオテクノロジーなど科学技術の発展も世界レベルでの知的競争を激化させている。我が国では少子高齢化が先進国でも例をみないピッチで進展しており、また日本経済はバブル以降の深刻な経済不況から脱出への方途を模索しつつある。

こうした変化は学校教育に対しても大きな影響を及ぼしている。平成14年度から新学習指導要領や学校完全週5日制が実施された。しかし、「子どもたちの規範意識や倫理観は変容しているのではないか。」「暴力行為、怠学などの問題行動、いじめや不登校は依然として減少していないのではないか。」「子どもたちの学習意欲は近年むしろ低下しているのではないか、その結果学力の低下を招いているのではないか。」、といった現在の教育に対する疑問が投げかけられている。さらに体力の面においても、日本の子どもたちの体力は著しく低下しつつあり、その向上が大きな問題になっている。このように知・徳・体のすべてにおいて、未来を担う我が国の子どもの育成が課題になっている。

神戸の教育は、「人は人によって人になる」を基本理念として、「神戸市教育懇話会」<sup>1)</sup>などの提言に基づき、平成4年度から「開かれた学校づくり」や「個性を伸ばす学校づくり」にいち早く取り組んできた。そして平成7年1月17日に発生した阪神淡路大震災からの教育復興に全力を傾注し、いまだに心のケアを要する児童生徒が多数存在するものの、復興という目標を達成しつつあるとあってよい。児童生徒の健全育成では、「ふれあい懇話会」を全中学校区に設置し、地域の諸団体と密接な連携を図り、一定の成果が得られた。しかし、社会情勢の変化や新たな要因も加わり依然として、不登校や問題行動なども見られ、非行の低年齢化も憂慮されている。中学生の規範意識調査をみても、禁止されている行為への抑止力の低下が懸念される。また、児童生徒や保護者の意識と行動が大きく変容し、学校・教職員がその変容に十分対応しきれていない面もある。その一方、小学生の体力は10年前と比較してかなり低下している。

こうした状況のなかで神戸の学校は様々な特色・個性ある教育実践を行っている。地域の教育力をいかしたり、基礎・基本を徹底するための学習の工夫を行ったり、授業の公開を実施して、保護者だけでなく地域の人々にも児童生徒の日常の様子を参観してもらうなどの新しい実践を展開している。

このような神戸の様々な取り組みの成果をいかしながら、今後の教育のあり方を具体的な行動計画、アクティブプランの形で提示することによって、学校の教育活動に対する保護者・地域の理解と協力を求めていくことが必要である。また教育活動を担う学校・教職員もアクティブプランを指針としながら、学校独自の創意・工夫をこらして「特色ある学校づくり」を目指していかなければならない。



## 1 特色ある神戸の教育推進のためのアクティブプランの基本的な考え

「平成15年度教育の努力目標」は、「心豊かにたくましく生きる人間の育成」であり、その目標を達成するために

- 夢をもち、自ら学び自ら考え、目標に向かってたくましく生きる力をはぐくむ。
- 基礎的・基本的な内容を確実に身に付け、興味・関心をもち、意欲的に取り組もうとする態度をはぐくむ。
- 自分を磨くとともに人の命を尊び、人の幸せにつながる生き方や考え方をはぐくむ。
- 互いの個性を尊重し、違いを認め合い、よさを生かして助け合い、ともに生きる力をはぐくむ。
- 人や、もの・自然などとふれ合う感動体験をひろげ、豊かな情操、すこやかな心と体をはぐくむ。
- 地域に親しみ、地域の一員としてまちを愛し、その発展につくす力をはぐくむ。

という項目を示している。努力目標は、児童生徒のあるべき像を示し、学校や教職員がそれを達成するような教育活動を展開することを求めている。

さらに「平成15年度教育の重点目標」は、

- 夢や希望をもち、たくましく生きる力をはぐくむ教育
- 共に生きる社会を目指す人権尊重の教育
- 明るくのびのびとした心と体を育てる健康教育
- 家庭・地域社会との連携を深め、「地域と共に歩む学校づくり」を進める教育

を掲げている。

アクティブプランは努力目標・重点目標を前提としながら、より具体的な行動計画を策定し、可能な限り計画の年限等を示すものである。努力目標・重点目標は神戸の教育が到達すべき目標であり、アクティブプランはその目標を達成するために必要とされる具体的な方策を提示するものである。

神戸の教育の基本理念である「人は人によって人になる」は、児童生徒が家族や教師や地域の人々など、多くの人との出会い、ふれあいや体験によって、人間として磨かれ、社会的なモラルや倫理観、基本的な学力などを身に付けることを意味している。児童生徒は社会的な存在として成長していくのであり、学校教育は子どもの成長の場である。子どもの成長のために何が必要であるかを家庭も教員も地域も不断に考えていかねばならない。公教育の任務は、学力、モラル（倫理観）、体力の基礎・基本を培うためのものであり、そのための教育活動が展開されなければならない。

アクティブプランは、

- (1) 分かる授業・楽しい学校
- (2) 家庭・地域・学校の連携
- (3) 情報発信する学校

の三つを柱立てに、神戸の教育の行動計画を示すものである。教職員が適切な教育活動を行い、保護者や地域と密接に連携し、学校の情報が保護者・地域に発信されなければならない。

「分かる授業・楽しい学校」は、学校がなによりも学びの場である以上、児童生徒にとって理解しやすく興味・関心をもたせる授業を教師が展開する必要がある。教員は、児童生徒の個性を生かし、伸ばして、自信をもたせることを目指すべきである。そして生きる力

の源泉となる基礎的・基本的な学力を身に付けさせなければならない。

また児童生徒が学校へ行くのが楽しく、笑顔で通えなくてはならない。問題行為やいじめ、授業が分からないことなどで学校へ行くことに抵抗感があってはならない。子どもにも人として、社会の最低限のルールを守らせることが是非とも必要である。授業が分かりやすく、思いやりがあふれ、いじめのない学校を目指すことが、まずなによりも必要である。

「**家庭・地域・学校の連携**」は、これまでも再三指摘されてきている。学校の教育力には限界がある。学校の教育だけでは、児童生徒の育成はできない。むしろ教育の根幹は家庭での教育であり、地域や社会が家庭での教育を支えていかねばならない。

神戸の学校では、すでに地域の教育力を生かした様々な取り組みが行われている。地域の人が授業の支援を行ったり、「ゲストティーチャー」として自らの経験を話したり、父親たちが児童と一緒に行事を行ったり、地域の諸団体が非行防止の有効な方策を話し合い、キャンペーン活動を行ったりしている。また、地元の大学生が「インターンシップ」<sup>2)</sup>として学校で教育活動を支援している事例もある。

このような地域の教育力をもっと学校に取り込むべきであり、神戸市の各学校で行われている取り組みを全市に広めることが求められている。

「**情報発信する学校**」は、学校の教育活動の状況を積極的に保護者や地域に知らせていくとするものである。保護者や地域が学校を信頼するためには、まず学校の教育活動の現況が明らかでなくてはならない。

学校は、「情報を発信し受信する学校」として、保護者や地域の意見に十分耳を傾けるとともに、自ら情報を発信し保護者・地域の協力を求めるべきである。「学校は何を教育目標の重点としているのか」、「そのためにどのような教育活動を展開しようとしているのか」、「保護者や地域にどんな協力をしてほしいのか」など、学校の考えを進んで発信していかねばならない。そのためには、従来からある「学校だより」の内容の充実や配付先の拡大とともに、「みんなの学校推進委員」の制度や「ホームページ」など新しい情報発信の方法を活用していく。そして、教職員が教育活動を点検し評価し、その結果を保護者・地域に知らせていくことが必要である。

## 2 児童生徒・保護者・教員の意識

兵庫県教育委員会が平成14年11月に実施した「児童生徒の生活実態に関するアンケート調査」及び神戸市中学校校長会生徒指導研究協議会が平成11年から毎年実施している「規範意識調査」から、児童生徒・保護者・教員の意識をみておきたい。

### 【児童生徒の生活実態に関するアンケート調査】

兵庫県教育委員会のアンケート調査は小学校5年生と中学校2年生を対象にしたものであり、平成10年にも同様の調査を行っている。

平成14年度の調査によると、まず児童生徒の意識では、学習塾を除いた家庭での学習時間は、小学生で60.5分、中学生は36.5分であり、30分未満の児童生徒の割合は、小学生45.9%、中学生66.0%である。

1か月に読んだ本は小学生3.4冊、中学生1.7冊、学習塾等へ通っている割合は小学生27.8%、中学生54.4%である。

悩みは小学生①友達関係のこと（22.0%）②学習のこと（19.4%）③身体や健康のこと（14.6%），中学生①学習のこと（33.0%）②進路のこと（26.7%）③友達関係のこと（19.3%）である。

悩みを誰に相談するかは，小学生①学校の先生に相談する（24.8%）②自分で解決している（20.5%）③親（保護者）に相談する（19.0%），中学生①自分で解決している（26.7%）②友達に相談する（22.1%）③親（保護者）に相談する（18.9%）となっている。

保護者へのアンケートによると，現在の子どもに不足していると考えられることは，小学生の保護者は，①基本的なしつけ（45.0%）②家事・家業の手伝い（41.1%）③自然に親しむ活動（38.5%），中学生の保護者は，①家事・家業の手伝い（49.9%）②基本的なしつけ（43.5%）③読書（36.9%）となっている。

保護者の悩みは，小学生の保護者①学習のこと（38.0%）②進路（21.3%）③友達関係（20.2%）であり，中学生の保護者①学習（成績）（52.9%）②進路（44.3%）③友達関係（12.8%）となっている。

学校教育に望むことは，小学生の保護者①学習（授業）の充実（61.5%）②生きる力の育成（45.4%）③いじめをなくする（27.2%），中学生の保護者①学習（授業）の充実（63.6%）②生きる力の育成（46.0%）③教師間の連携（23.7%）である。

教員が子どもに不足していると考えていることは，小学校の教員①基本的なしつけ（82.0%）②家事・家業の手伝い（44.9%）③友達との交流（36.3%），中学校の教員①基本的なしつけ（88.1%）②家事・家業の手伝い（47.2%）③家族とのふれあい（44.8%），となっている。

教員が抱えている教育課題は，小学校の教員①教科研究（59.9%）②授業（56.0%）③保護者との連携（27.7%），中学校の教員①教科研究（42.8%）②職員の共通理解・協力（36.2%）③不登校児童生徒の指導（31.6%）である。

児童生徒，保護者，教員がそれぞれ悩みを抱えている。これにどう対応できるのかが課題であるが，保護者は学校に，教員は家庭に期待することが大きく，保護者と教員の意識のずれ違いが顕著である。学習や進路については，児童生徒，保護者の多くが悩みを持っており，教員も授業のための教科研究が不足していると考えている。

### 【中学生の規範意識調査】

中学生の「規範意識調査」は，喫煙，万引き，頭髮，テレクラ，出会い系サイト，逸脱行動などについて中学校1年から3年生について同じ18の中学校で4年間にわたり調査したものである。約75%の中学生はしっかりした規範意識をもっているが，約25%の中学生の規範意識には好ましくない傾向が見られる。

例えば万引きについてみると，「盗られる方が悪い」「見つからなかったらよい」等，容認すると答えた生徒は中学校1年で3.7%であるが，中学校2年では10.7%に規範意識が急に低下する。その他の例でも規範意識が変容する傾向が見られるのは中学校2年生からである。規範意識の変化がただちに逸脱行動に結びつくわけではないにしても，生徒の意識は問題である。

最近，中学校の生徒指導の場面で教員の指導が生徒に通じにくくなっているが，それは生徒と教員がベーシックな価値観を共有していないからではないかと指摘されている。

## 3 神戸のまちと教育の特色

神戸は1868年の開港から急速に近代都市，国際港湾都市として発展した。外国人居留地

が開設され異人館も建築され多くの外国人が居住した。外国人居留地の西側には南京町も形成された。英字新聞は早くも1868年に発行されているし、近代スポーツもいち早く紹介された。神戸は戦前から多文化共生の都市であった。国際性が神戸の第一の特性である。

貿易都市、工業都市としての神戸には各地から人口が流入し新しいまちをつくっていった。これは神戸の市民に開放的な性格、進取の気性を与えることになった。チャレンジ精神に富み、明るく開放的でモダンであることが、第二の特色である。

六甲山系をはじめ、北区や西区の田園、瀬戸内海など、神戸には豊かな自然がある。市街地のすぐ近くに、このように豊かな自然がある都市はあまりないであろう。自然に恵まれていることが第三の特色である。

しかし、自然は時に大きな災害をもたらした。度重なる水害や平成7年の「阪神・淡路大震災」によって被害を被った。被災都市であることも特色である。

このような神戸の都市の特色を反映して神戸の教育は独自の性格を形成していった。

一つは学校の風土の明るさである。開放的な市民の性格が学校にも影響している。

二つは研究会活動が盛んなことである。「神戸市小学校教育研究会（神小研）」<sup>3)</sup>、「神戸市立中学校教育研究会（神中研）」<sup>4)</sup>はそれぞれ教科の研究会、教科外の研究会が研究活動や研究大会等を開催している。平成15年度には理科と道徳で全国の小学校の研究大会が神戸で開かれる。こうした全国大会や近畿大会を契機として教科等の研究が盛んに行われている。

三つは学校内での研修（校内研修）が活発であることである。また、学校内で先輩が後輩をよく指導するなど、校内で人を育てるシステムがあったことであろう。

第四に国際理解教育である。国際都市を反映して多様な国籍の人々が居住しており、教育委員会も国際理解教育に早くから取り組んできた。

最後は、「阪神・淡路大震災」や「須磨区児童連続死傷事件」の教訓から「防災教育」、「心の教育」、「体験を重視した教育」などを推進してきたことである。また、地域との連携や「学校施設開放事業」については昭和40年から取り組んできたことも大きな特徴である。

こうした神戸の教育が継承してきた財産を次代にも引き継いでいかねばならない。

## 4 分かる授業・楽しい学校

### (1) 確かな学力の育成

#### 【基礎・基本の徹底】

学校は学習の場であり、児童生徒にとって理解しやすく興味・関心をもたせる授業や教育活動を展開する必要がある。

#### ①新学習システムときめこまかな指導

兵庫県では平成13年度から、国の第7次定数改善計画によって「新学習システム」<sup>5)</sup>を実施している。きめこまかな指導のために、小学校低学年の複数担任制、少人数指導、高学年の教科担任制、中学校の選択履修幅の拡大等<sup>6)</sup>が実施されている。定数改善を活用した指導方法の改善を実施していくとともに、より有効な指導方法のための調査研究を行っていかねばならない。

#### ②様々な学習の工夫

学力の概念については様々な学力観があるが、どのような学力観にたっても基礎・基本を習得させることが何よりも必要であり、それが「生きる力」につながっていくことはい

うまでもない。学校では、自主・自発的な取り組みとして学期中の「朝の学習」や「夏季休業中の補充学習」を実施しているケースが多い。朝の学習は、小学校では「読み・書き・計算」を実施している学校が増加している。夏季休業中の学習は、希望者に補充的な学習を行っている。ノーチャイム制、ブロック制、モジュール制などによる時間割の弾力化<sup>7)</sup>やITを活用した授業等<sup>8)</sup>によって基礎学力の向上を確保している学校もある。また、中学校においては選択学習を活用し、子どもの興味・関心を引き出すことを行っている。基礎・基本の学力の定着を図るためにも、このような学校の取り組みを支援していく。

### ③基礎学力の定着度調査

基礎・基本の定着状況は、学校でそれぞれのやり方で把握に努めているが、神戸市全体で統一的な問題を作成し、学校に配付することによって、学校が行う児童生徒の基礎・基本の理解度の把握を支援していく。教員が個々の児童生徒の学力を把握し、学習指導の方法を見直すなどに成果が期待される。

### ④小一中学校の連携による基礎学力の向上

小学校と中学校、中学校と高等学校など異校種間で、学習指導についても連携が必要である。学習のつまづきやその原因を分析したり、対策を講じたりするためには、例えば小学校の教員と中学校の教員が話し合ったり、共同研究したりせねばならない。中学校の教員が専門性を活かして小学校で授業を行うことも考えられる。また幼稚園や保育所においても小学校との接続・連携を考慮した保育が必要である。

## 【新しい授業の創造】

### ⑤総合的な学習の時間の推進

子どもたちに学び方、ものの考え方などを身に付けさせ、問題解決能力などをはぐくむことをねらいとする「総合的な学習の時間」（神戸っ子とびっきりタイム）は、平成14年度より導入されたが、移行期間における先行実施、実践研究を含めて3年目となっている。今後とも各学校において、創意工夫のあるカリキュラム開発と小一中学校の連携も考慮する必要がある。また、基礎・基本の学力定着と総合的な学習の時間は相反するものではなく、しっかりとした基礎・基本の学力定着は子どもたちの問題解決能力の礎となるという認識が必要である。

### ⑥小学校高学年における教科担任制

学習指導の形態では、小学校の高学年に教科担任制を導入していく。教科担任制のメリットは、複数の教員目で児童生徒をみることができる、中学校の仕組みへの準備ができる、教員の専門性を発揮できる、などである。新学習システムで教科担任制が一部実施されているが、加配がない学校でも教員の授業交換によって教科担任制の実施は可能である。小学校高学年では学級担任制の限界も指摘されており、一部の教科、単元について教科担任制を導入していくことが必要である。

### ⑦体験活動の充実

神戸においては、「自然学校」や「トライやる・ウィーク」など全国に先駆けて、子どもの体験活動を推進してきた。今後とも、各教科や道徳、特別活動、総合的な学習の時間等、教育活動全般において、地域へ出かけたり、「ゲストティーチャー」の活用など地域の特性に応じた体験活動を推進したり、豊かで幅広い学力を身につけさせたりする必要がある。そのためには、各学校が「自然体験」「福祉体験」「勤労体験」「ボランティア体験」など教育活動に合致し、地域の特色に応じた「体験活動」を年間の教育計画に位置づける必要がある。また、社会教育施設や「(六甲)自然の家」<sup>9)</sup>、「神出自然教育園」<sup>10)</sup>等を活

用した体験学習の推進を図っていく。

#### ⑧国際教育の推進

神戸は国際港湾都市として発展してきたが、戦前から多文化共生の都市でもあった。「こうべ地球っ子プログラム」<sup>11)</sup>を推進するなど、多文化共生教育、国際理解教育の推進を行っていく。中学校では全校で英語指導助手（AET）の通年配置を目指すことにより実践的コミュニケーション能力の育成を図るとともに、小学校の英語活動などにも重点をおいていく。併せて、日本語指導を要する外国人児童生徒等の教育支援を図る。

#### ⑨発展学習への対応

基礎・基本の充実とともに、発展学習への対応も求められる。少人数指導で各学校で独自に教材の開発や指導方法の工夫を行っているが、神戸市全体としても発展学習の調査研究を行い、教材開発や指導方法を研究していき、より個に応じた教育が実施できるようにする。

#### ⑩外部人材の活用

外部人材は、「ゲストティーチャー」をはじめ、教育活動の様々な面で学校教育を支援している。むしろ教員がすべての授業を行っている学校は少ない。教員が実施するには困難な専門的な分野、教員の補助が必要な分野、職業経験や体験が要求される分野などに積極的に導入を図っていくことが求められている。地域には多様な人材があり、地域の教育力を活かしていくべきである。教育委員会としても、ゲストティーチャー制度の充実を図っていくとともに、「地域チューター制度」を創設し積極的な活用を行う。また学芸員や市の職員などを活用し、歴史・美術・考古学、環境問題や福祉問題などについての授業を実施していく。

#### ⑪大学との連携

大学は専門性を持った地域の社会資源と捉え、学校や教育委員会が連携を図りその専門性を活用していくことを検討する。

### 【教職員の資質向上・指導力の向上】

#### ⑫研修の充実・活性化

学校の教育活動は、教職員の資質・指導力がどうかによって、成果に大きな差が生まれる。資質・指導力の向上のためには、なによりも教職員が学校現場で職務を通じて、成長していかなければならない（OJT）。校内研修、学校での授業研究などを充実させていくことが求められる。校長は年度当初に校内研修の計画を策定しなければならない。また総合教育センターや神戸市小学校教育研究会などが実施する学校を離れた研修（Off JT）も、より現場の授業等に即した実践的な研修にしていかなければならない。平成15年度からは、8年経験者研修や英語教員の研修が新たに実施されるが、教員経験8年目や英語の教員に限らず、教職員は自己啓発に努めなければならない。また教員が社会体験研修を経験できるように支援していく。

校園長・教頭といった管理職の役割は重要である。時代の動きを正確に読み取る力やアクティブに特色ある教育を推進するリーダーとしての資質、社会に信頼される学校づくりを推進できる能力を養成していく必要がある。

#### ⑬研究会活動の活性化

神戸市は神小研や神中研の活動が極めて盛んであり、熱心に教科等の研究に取り組んでおり、神戸の教育を支えてきた。教育委員会としては今後も研究会活動を支援していくとともに、研究会活動をさらに活性化させていくことが求められる。



#### ⑭学級経営相談室

教員の中には学習指導や学級経営に悩んでいる教員もある。このための対策として新たに「学級経営相談室」を開設し、学級経営の悩みや指導力向上の相談に応じたり、研修を実施したりしていく。

#### ⑮メンタルヘルス対策

全国的にみても精神性疾患によって療養・休職する教員が増加しているが、神戸でも例外ではない。教員のメンタルヘルス対策としては、予防や早期発見が最も重要であり、学校管理職の研修、啓発資料の配付などを行っている。また、いったん復職しても再度療養する教員が多いことが問題である。このため教員が円滑に職場復帰できるように、療養・休職期間中に学校等で職務に次第に慣れていけるようなりハビリテーション制度をつくる。

#### ⑯優秀教員の表彰制度

教員の能力を発揮させるために、優秀教員の表彰制度を創設する。授業の達人や部活動、障害児教育などに顕著な業績のある教員の表彰を行う。

#### ⑰職員の資質向上

学校は教員だけで成り立っているのではない。職員がそれぞれの職務を全力をあげて遂行することが求められる。事務職員、学校栄養職員、技術職員も資質や職務遂行能力の向上に努めなければならない。事務職員は学校予算の効率的な執行、学校栄養職員は食の関する指導等を行っていく。技術職員は班活動の充実を図っていく。

### 【特色ある学校づくり】

特色ある学校づくりは、学校の自主性・自律性の拡大にともない、学校として独自の教育活動を展開することが求められている。しかし特色とは決して派手なイベントを行うというものではない。むしろ学校の特性をふまえ、基礎・基本に重点を置いたり、非行防止のために地域と連携したり、児童生徒のモラル（倫理観）の向上を目指したり、体力の向上を図ったり、英語や理科などの教科に重点を置いたり、さらに学校の環境を活用した教育活動を実施したりすることが、学校の特色づくりである。また、学習と生活の基礎・基本の充実を目指すために教育活動を行うことも学校の特色化であり、学校の個性化である。

## (2) 豊かな心の育成

### 【防災教育・福祉教育・環境教育と連携した心の教育の推進】

「阪神・淡路大震災」は「心の教育」の面で一つの画期となった。コミュニティの人々の助け合い、ふれあいの大切さ、いのちの尊さを学ぶ機会になったからである。震災から学んだことを風化させることなく、伝え継承していかなければならない。「防災教育」を引き続き充実させていくとともに、「いのちの大切さが分かる教育」を行うことが求められている。一人ひとりの違いを認め他者を思いやる中で、自分を尊重する心を育んでいかなければならない。そのためには、ボランティア活動や福祉体験活動などを展開していくとともに、新たな教材の発掘や開発の努力を重ねなければならない。

### 【人権教育の推進】<sup>12)</sup>

人権教育では、すべての偏見・差別をなくし、自己実現の力をはぐくみ、他者を思いやる心や社会貢献の精神を育成していく。また、女性、障害者、同和問題、外国人など様々な人権課題にかかわる教材・資料の整備や教職員の人権感覚を磨く研修などを実施していく。男女共同参画社会の実現に向けて、平成15年度中には男女混合名簿を全校で導入して

いく。セクシャルハラスメントの防止についても、平成11年に防止のための指針を策定したが、この指針をもとに教職員の研修を行い意識の啓発を行っていく。

幼稚園・小学校・中学校・高等学校の教員が参加する区域学校園人権教育推進協議会(44区域)をこれまで実施してきており、校種間の教員の連携の場ともなっているが、教員だけでなく保護者や地域の方々への参加を呼びかけ一層充実した協議会にしていく。

### 【道徳教育の推進】

道徳教育は、教員と子ども及び子ども同士の人間関係を深めるとともに、家庭や地域社会との連携を図りながら、豊かな体験活動を通して子どもの内面に根ざした道徳性の育成が求められている。

平成15年度には、小学校の道徳教育全国大会が神戸で開催される。これを一つの契機と考え、子どもや保護者等の道徳意識の調査、道徳教材の開発など新しい道徳教育のあり方を検討していく。

### 【芸術・文化活動の推進】

教育は豊かな情操を育ていかねばならない。現代の子どもは感動体験が少ないといわれる。自然や芸術の美に、人々の行動に、みんなで一生懸命やったことに、感動する子どもにしていかねばならない。音楽や美術、博物館や美術館での鑑賞、自然体験など、子どもたちに様々な体験をさせていくことが必要である。

### 【読書活動の推進】

豊かな情操や基礎学力の定着のためには、読書活動の推進が必要である。また子どもの情報活用能力を高めるためにも「総合的な学習の時間」を中心に学校図書館の活用を広げていくことも大切である。朝の読書は多くの小中学校で実施されている。教員においても、読み聞かせやブックトーク<sup>13)</sup>などの研修を実施したり、読書活動の推進に対して支援を行うことが肝要である。また、ママさん図書委員や「読み聞かせ人」など図書館支援ボランティアの導入・充実を図ることも必要である。

## (3) 笑顔で通える学校づくり

### 【子どもの問題行動への対応】

全国的にみても第4次の非行のピークといわれているように、学校内での暴力行為や問題行動は依然として発生している。とくに教師に対する反抗や教師に対する暴力など問題性の高い行動が継続して発生している。小学校の高学年の非行も増加傾向にある。小学校の学級が機能しない状況(いわゆる学級崩壊)が中学校で反復し拡大するケースもある。

また不登校やいじめの問題も依然として深刻である。面接による教育相談では、不登校の相談が平成13年度で全体の56.3%を占めている。その傾向はとくに中学校で著しい。

神戸市では、問題行動について、生徒指導担当教員をはじめ学校をあげて対策を行ってきた。家庭訪問を繰り返したり、生徒に粘り強くかかわったりするなど懸命の努力を行っている。地域で健全育成に取り組むために、PTA、青少年問題協議会、自治会、関係機関等と「ふれあい懇話会」を結成し、校区的パトロールや啓発活動を実施してきている。学校によっては子どもを守る会などを結成し、児童生徒も参加して街頭パレードを行っているところもある。このような実践をいかし、さらに充実を図ることが必要である。



#### ①まっすぐ育て9年プラン

具体的な対策として、「まっすぐ育て9年プラン」を策定する。これは生徒指導においては、小学校と中学校が密接に連携し、9年間をみすえて子どもの健全育成を図ろうとするもので、小学校と中学校が、従来の情報交換だけでなく、学習指導や生徒指導などの行動も連携しようとするものである。そのために小学校に大学生の「スクールサポーター」を配置し教員の補助にあたり、教員OBを中学校に配置し小中の行動連携を促進していく。また地域と連携し、子どもも参加した活動を実践していくことを目指す。

### 【不登校・いじめへの対応】

#### ②不登校対策

不登校については、教育相談機能の充実のため、スクールカウンセラー<sup>14)</sup>の配置拡大を進める。また、青少年センター<sup>15)</sup>等での教育相談や適応指導教室<sup>16)</sup>の充実を図りながら学校等への復帰を目指す。不登校の悩みを抱えた保護者や子どもが互いに悩みや思いを伝え合える場として、神出自然教育園での宿泊体験を実施するほか、学校・家庭・関係機関が連携した地域ぐるみの支援体制を整備する〔スクーリング・サポート・ネットワーク(SSN)]<sup>17)</sup>。

#### ③いじめ対策

いじめについては、不登校対策と同様に教育相談機能を充実し、校内での「いじめ問題対策委員会」を設置し、「いじめに第三者なし」をモットーに引き続きいじめのない学校づくりを目指す。

#### ④教員の研修

教員のカウンセリング等の能力を育成する研修も重要であり、生徒指導担当教員の指導法研修会や一般教員の夏季宿泊研修、不登校の児童生徒への対応の研修を実施する。問題行動や不登校・いじめは教員や保護者が予防し早期に発見し、対策を講じなければならないが、そのために教員には子どもの兆候を見抜く一定のスキルが必要である。

### 【学校行事の推進】

子どもたちの望ましい成長には社会性を培うことも大切にしなければならない。学校は集団生活の場であり、個に応じた指導と同時に、集団への所属感を深めていくための望ましい集団活動を通じた教育活動も重視していく必要がある。学校行事は、子どもの居場所づくりには重要な役割を果たすものである。学校行事の教育的な価値を見直し、子どもや学校、地域の状況に応じた学校行事の計画・実施を進めていく必要がある。

### 【特別な教育的支援を要する子どもへの支援】

LD、ADHDなど特別な教育的支援を要する子ども<sup>18)</sup>への支援については、平成14年6月から大学院等で心理学を学んでいる大学院生等を教員補助者として学校に派遣する事業を展開してきた。15年度はさらに派遣校数を50校に拡大する。学校への支援として、巡回相談や教員の研修等を実施し、一般教員の理解を深め、また指導者の養成を図っていくなどの支援を実施する。

### 【部活動の充実】

#### ⑤部活動

部活動は、生徒数の減少により廃部・休部が余儀なくされている学校が増えている。生

徒が希望する部活動ができるよう「ブロック拠点校」方式の部活動<sup>19)</sup>や、合同練習会の実施などを進めることで、部活動の活性化を図る。

#### ⑥外部指導員の配置

また、外部指導員の配置により、部活動担当教員の補佐を行っている。これによって、より専門性の高い指導を受けることができたりするなど、生徒や教員にとってよりよい学習・研修の場ともなっている。今後、各校が人材を確保しやすくするために、体育協会と連携して「スポーツ指導者バンク」を立ち上げ、外部指導員制度を充実させる。なお、外部指導員の導入については、中学校における部活動の意義を十分理解してもらったうえで、指導にあたってもらうことが大切である。

### (4) 健康・体力の向上

#### 【健康教育の推進】

##### ①健康教育の推進

生きる力の基礎は健康・体力である。健康や体力に問題のある児童生徒の割合は高い。朝食を摂取しなかったり、スナック菓子を多く食べたりする例が多いことや就寝時間が遅くなるなど不規則な生活も問題である。また戸外での遊びが減ったり、遊び方が変わったりが小学生の体力低下を招いている。これは学校だけで解決できる問題でなく、家庭と密接に連携して健康・体力の向上が図られねばならない。

##### ②心のケアの充実

「心のケア」の充実としては、養護教諭の職務の特質や保健室の機能をいかし、児童生徒に接した時に必要な「心の健康問題と身体症状」に関する知識理解、および「カウンセリング能力」を身に付け、資質の向上を図る。

また、養護教諭や学校栄養職員をはじめ、全職員が家庭の啓発にかかわっていかねばならない。

#### 【体力づくりの推進】

##### ③児童の体力アップ事業

体力は、人間の活動の源であり、健康の維持のほか、意欲や気力の充実に大きく関わっており、人間の発達・成長を支える最も基本的な要素の一つである。近年、交通手段の発達やテレビゲームの浸透、都市化や少子化などにより、子どもの体を動かす機会が減少しており、全国的に見ても子どもの体力は昭和60年頃を境に低下の一途をたどり、健康への悪影響、気力の低下などが懸念されている。

神戸市の児童の体力については、全国と同じような低下傾向を示す中、文部科学省が実施する「体力・運動能力調査」では全国平均を下回っており、早急に体力アップに取り組む必要がある。児童の体力づくりについては、体育学習の充実はもちろんであるが、日常の外遊び等の運動を通して結果として体力づくりが図られることが大切である。「児童の体力アップ事業」では、重点校を指定し、重点校では、児童の実態把握に努め、外（運動）遊びの楽しさや大切さに気付かせたり、遊びを工夫させたりするなど、特色ある体力づくりによって児童の体力アップを図り、その成果を全市に広げる。また、水泳学習等への教育系・体育系大学の学生等による支援活動を進める。

##### ④スポーツ章（テスト）

児童生徒に自己の体力、運動能力について関心を高め、意欲的に体力づくりに取り組ませるため、小学校5・6年生、中学生、高校生を対象に「スポーツ章（テスト）」を実施

している。小学校においては、遊びを通して日常的に体力づくりに励むこともできるよう、一輪車遊び、ボール遊び、竹馬遊びを加えるなど、テスト項目を見直し実施する。中学校・高等学校においては、向上させようとする体力を重点化し、目標を設定して体力向上に努める。

#### (5) 中高一貫教育の検討

平成14年11月に「神戸市中高一貫教育研究会議」<sup>20)</sup>は神戸市では「ものづくり」を教育内容の特色とする中高一貫教育校の設置を求める報告書をまとめた。ここでいう「ものづくり」とは芸術や文化活動も含めた広い意味での「ものづくり」である。平成15年度から中高一貫教育校の開設に向けて具体的な検討を行っていく。

日本の子どもたちは、一般に職業観が低いとか将来に対する抱負や希望を持つことが少ないといわれている。

また学校でも職業教育が十分でないとの指摘もある。小学生の時からキャリア教育を行いながら、子どもの夢や希望をはぐくんでいく。キャリア教育の研究指定校を募集し、会社づくり、商品の企画、ものづくりなどを学習する機会をつくる。

#### (6) 特別支援教育の推進

児童生徒の障害の重度・重複化や多様化がますます進んでいる。平成14年度に「神戸市特別支援教育推進検討委員会」<sup>21)</sup>を設置し、今後の特別支援教育のあり方を検討しており15年度中に報告書をまとめる。

障害のある児童生徒に対する支援は、障害のある子どもの個別のニーズに対応するとともに、ノーマライゼーションの進展に向け、地域交流や生涯学習活動への支援、早期療育・早期教育の充実などを検討していく。

### 5 家庭・地域・学校の連携

#### (1) 地域の教育力をいかした活動の推進

##### ①地域のボランティアの支援

これまで「ゲストティーチャー」や「市民専門講師」など地域の人材を学校教育にいかしてきたが、さらに地域人材の活用を推進する。

地域や保護者の学校支援活動は、ゲストティーチャー、学校図書館での支援、授業の補助、なかよし学級の補助、校外学習や学校行事の支援、クラブ活動の支援等である。またPTAの内部組織として父親の会を結成し、様々な活動を行っている学校もある。父親に学校に対する関心を持ってもらうことが必要であり、父親の参加を促していく。退職教員も読み聞かせやパネルシアターなどの活動を行っているが、さらに広範に活動できるよう呼びかけていく。

##### ②神戸市PTA家庭教育アカデミー

また、平成15年度から神戸市PTA家庭教育アカデミー<sup>22)</sup>が主催して、神出自然教育園において小・中学生対象の滞在型自然体験講座を実施する。この講座は、子どもたちが五感を通して「自然」を学ぶ場を提供し、農家や専門家との出会いと農園芸・食文化・自然観察などの総合的な田園自然体験の場とする。

#### (2) 授業公開ウィークの推進

「授業公開ウィーク（授業公開デー）」は平成14年度から本格的に取り組んでいる。朝

の登校時から下校時まで、保護者だけでなく地域の人も自由に学校に行き、教室に入り授業等を参観できるようにするものである。学習の様子だけでなく給食や休み時間など児童生徒の普段の姿をみることができる。また保護者の教員の職務に対する理解が深まる効果もある。保護者・地域に開かれた学校づくりの一環として推進していく。必ずしも5日間実施する必要はなく、学期に1回ずつ公開を行ったり、授業公開にあわせて児童生徒の作品を展示したりするなど学校ごとに工夫を行っていく。

### (3) 地域とともに取り組む児童生徒の健全育成

#### ①まっすぐ育て9年プラン

「まっすぐ育て9年プラン」を策定し、児童生徒の健全育成をさらに進める。問題行動をなくすためには、家庭での幼少年期からモラルの育成、地域社会の子どもへのかかわり、学校教育の取り組み、などが重要である。小学校から義務教育の9年間を通じて規範意識や倫理観の育成を図っていく。中学校2年生で急に規範意識の変容がみられるが、その素地は小学校期に形成される。最近、小学校高学年の問題行動が目立つこともあり、小学校での対策が必要である。このため小学校に教員志望の大学生を教員補助者として配置する。また小学校と中学校が生徒指導の面で連携・協力していくことが大切であり、従来の情報交換から一歩進んで行動連携を図っていく。連携を進めるために教員OBを活用する。

#### ②市民参画の啓発活動

さらに子どもたちの健全育成のためには、地域との連携が不可欠で、地域の諸団体とともに、児童生徒も参加した啓発活動を企画する。そしてあいさつ運動、美化活動、福祉活動などを実施していく。

#### ③ふれあい懇話会

「ふれあい懇話会」<sup>23)</sup>は全中学校区に設置されている。PTA、青少年問題協議会、自治会、民生委員、「ふれあいのまちづくり協議会」など地域の団体が参加している。健全育成とともに学校の教育活動を理解してもらおう場ともなっている。会議のほかにクリーン作戦、講演会、補導活動、街頭キャンペーン等を実施している。学校によっては活動が盛んでないこともあり、事業の再活性化を図っていく。

#### ④すこやかタウン協議会

児童生徒の行動範囲が拡大し、問題行動の広域化がみられようになったことに対処するためには、駅周辺や大型集客施設等での子どもたちの蟻集行為を防止することが必要である。このために地域を指定し、企業や民間団体も参加して「すこやかタウン協議会」<sup>24)</sup>を設置し補導活動等を行っている。平成15年度は指定地域を拡大する。

### (4) 家庭の教育力の向上

#### 【家庭への意識啓発】

##### ①子育て学習の実施

児童生徒の健全育成のためには、家庭でのしつけや規範意識の育成がもっとも重要である。このため、家庭への意識啓発を行っていく。子育て学習<sup>25)</sup>は、小学校就学前の健康診断や入学説明会の機会に、スクールカウンセラー等による基本的な生活習慣や子育て全般についての講演を実施するものである。平成14年度は約50校で実施したが、15年度はさらに拡大していく。また公民館でも、子育てセミナーを開催している。このような事業の充実を図っていく。

## ②親としての意識向上支援

家庭教育に対するPTAの役割は今後ますます重要になっており、家庭への働きかけは、学校だけでなくPTA・保護者自身で行うことも大切である。そこで、PTA・保護者会が主催して、保護者と教師が「生活・食の指導」や「しつけ」、「親の役割」などの家庭教育にかかわるテーマについて語り合う会を持つなど、親としての意識を高める自己啓発活動を積極的に推進する。

## ③思春期セミナー

また小学校高学年の児童を持つ保護者に対しては、思春期特有の心理的背景の理解を深めるために、「思春期セミナー」<sup>26)</sup>を開催している。思春期の子どもの成長を暖かく見守ることができるよう、保護者の啓発を図っていく。

## ④もうすぐ1年生

さらに啓発冊子「もうすぐ1年生」<sup>27)</sup>を作成し、子育てで学習などの機会に教材として活用している。「もうすぐ1年生」を入学後の保護者会やPTAでも利用していく。

## 【子育て支援】

### ⑤みんなの幼稚園事業・幼児のひろば事業

子育て支援事業としては、「みんなの幼稚園事業」<sup>28)</sup>、「幼児のひろば事業」<sup>29)</sup>を行っている。「みんなの幼稚園事業」は未就園の幼児と保護者を対象に、園舎・園庭を開放し遊び・交流の場を提供するもので、幼稚園が子育て支援機能を果たすものである。全幼稚園で実施できるようにする。「幼児のひろば事業」は、幼児の安全な遊び場として園庭を開放するものである。

## (5) 地域の文化・伝統行事への参加

子どもたちは地域の一員であり、郷土に目を向けていかねばならない。神戸は大都市でありながら民俗芸能や民俗行事等は豊富に伝承されている。農村歌舞伎、鬼追、流鏝馬神事などである。また歴史的文化財も豊かである。子どもたちが地域の歴史、伝統行事、文化などを学び、継承していく心情や態度を養成していくことが大切である。そのために、「地域子ども文化塾」という伝統芸能等の発表の場を子どもたちに提供する。また子どもたちに伝統芸能を伝える保存会に対する支援を行っていく。

## (6) 生涯学習の新たな展開<sup>30)</sup>

### ①学校施設開放事業

学校施設開放事業は昭和40年から実施されているもので、現在ではすべての小学校で何らかの施設が開放されている。今後、場の提供だけでなく、ソフト事業の提供にも重点を置いていく。平成15年度には、市民図書室と学校図書館とを連携させて、一体的な活用を図る「みんなの図書室」事業を実施する。

### ②余裕教室の開放

余裕教室の開放は、学校の教育活動に支障のない部分については開放を行っていく。

### ③神戸市総合型地域スポーツクラブ

「神戸市総合型地域スポーツクラブ」は、スポーツを通じて地域の振興を図ろうとするもので、平成14年度で60の小学校に設立されている。平成17年度末までに全小学校に設置の予定である。地域の指導者の確保、運営のあり方などの課題に対応していかねばならない。

#### ④神戸市小学校スポーツ協会

また、平成14年度より、楽しくスポーツ・運動遊びを行うことを通じて、児童の健全な心身を培うことを目的に「神戸市小学校スポーツ協会」を設立している。学校長が会長となり、任意参加の教職員、地域の方々や保護者の連携により事業を進めている。活動種目、活動日、対象学年等は学校や地域の実態に応じて選択されているが、多くの児童の参加を目指し、各校が特色ある取り組みを行うことが期待される。

#### ⑤マナビィひろば事業

「マナビィひろば事業」<sup>31)</sup>は、地域の住民が主体となって、学校において主に文化的な事業を行うものである。現在38校で実施されている。子どもたちにとって異世代交流の場であり、地域住民にとっても交流の場となっている。平成15年度には10校で新たに「マナビィひろば事業」を実施する。

#### (7) 「美しいまち・人・学校」事業

震災後8年が経過した今、復興の過程で培われた市民の取り組みを風化させることなく、貴重な財産としてはぐくみ、いかし、以前にもまして美しいまち神戸をつくるのが平成15年度の神戸市の主要施策として提案されている。そこで学校・教育委員会として「美しいまち・人・学校」事業を提案し、地域と学校がともに行う美化活動や「花の通学路」事業等、実施していく。

## 6 情報発信する学校

### (1) 学校の教育目標・教育計画

すべての学校が教育目標を設定している。しかし、その教育目標があまりにも抽象的・一般的であったり、目標に到達する方法・手段が十分に検討されたりしていないこともある。目標は各学校の状況を踏まえて、具体的なものが必要である。そして、目標を達成するための計画・プランが準備されていなければならない。また目標が達成できない場合はなぜ達成できなかったかを分析し反省していくことが求められている。学校も一つの経営体であり、計画－実行－反省のマネジメントサイクルの考え方で運営していくべきである。

学校目標－学年目標－学級目標の順により実際の教育活動に近くなるわけであるが、学年目標、学級目標も、目標を達成する手だてがなければならないのであり、具体的に評価可能な目標を設定すべきであろう。

### (2) 学校の自己点検・自己評価

神戸の学校では年度末に教職員で教育反省を行っている。学習指導、生徒指導、教育課程、学校行事等について反省を行っているのであり、そうした経験を生かし、これを組織的に自己評価システムに高めていく必要がある。平成14年度に教育委員会が評価項目、評価方法についてモデルを作成する。

平成15年度は各学校で学校の状況にあった評価項目を作成し、自己評価の実施に向けて検討を行うこととする。

### (3) みんなの学校推進委員（学校評議員）

今後の学校運営は地域の意見を生かしていくとともに、学校の教育活動の現況を地域に発信していかなければならない。そのための制度がみんなの学校推進委員である。

「みんなの学校推進委員」（学校評議員）制度の役割は、



- ① 学校の教育活動の現状や成果を地域に発信することによって、地域に信頼される学校づくりを行う
- ② 地域社会の学校に対する理解度、要望、評価等を把握し、学校運営の改善に生かす
- ③ 児童生徒の教育は地域ぐるみで行う必要があることを再認識してもらう機会となる
- ④ 地域における児童生徒の実態を把握できる

などである。

みんなの学校推進委員は、平成13年10月以降、小学校11校、中学校10校で設置されている。15年3月現在では、委員の委嘱を教育長が行う新制度で6校（小学校3校、中学校3校）の設置がある。これを15年度は各学校で制度の導入に向けて検討するとともに、できるだけすみやかに設置校を拡大していく。

#### (4) 学校の情報発信

##### ①学校のホームページ

学校から積極的に情報を発信していく。学校紹介のホームページは平成14年12月中に全学校で開設したが、今後ホームページの内容を充実させ、全学校で独自のホームページを開設していく。たとえば教育目標や月間の学校行事、特色ある教育活動等を掲載するなどである。

##### ②学校だより

従来からある学校だよりや学年だよりも重要な情報発信の方法である。内容の充実を図るとともに、学校だよりについては配付先を自治会や量販店等にも拡大していく。

##### ③子ども情報局

「子ども情報局」<sup>32)</sup>は中学校の生徒会が中心になって、学校行事や地域行事等を取材し編集しているもので、中学生版のコミュニティー・ペーパーである。トライやる・ウィークの活動や授業公開ウィークの模様なども地域に発信している。中学校を推進校に指定し、支援を行っていく。

## 7 アクティブプランの実施と評価

### (1) アクティブプランの施策実施方法

アクティブプランの内容は、学習指導、生徒指導、体力の向上、地域との連携、情報の発信など広範・多岐な分野に及んでいる。その実施について、

- ① 全学校が計画年限内に実施するもの
- ② 推進校を指定し実践するもの
- ③ 努力目標となっているもの
- ④ 教育委員会が行うもの

がある。②、③の分野は各学校では学校の置かれている諸条件を考慮しながら、重点的に取り組むべき事項を選定しなければならない。全学校が一律に同じことをするものではない。それぞれの学校が自主性・自律性をもって実施内容を決定していくのである。

特色ある学校づくりでも述べたが、アクティブプランの実施そのものについても、学校のそれぞれの特色を生かして、学校づくりを行うことになる。アクティブプランは一種のメニューの部分もある。プランのうちから何を選び何を重点的に推進していくかは、学校が決定していくのであり、それ自体が学校の特色となるものである。

## (2) アクティブプランの施策評価

アクティブプランそのものが適正であったのか、実施状況や効果はどうであったのか、政策・計画に対する点検・反省によって、今後の計画の改善につなげていかなければならない。このように、アクティブプランは評価の対象とすべきである。アクティブプランは固定されたものではなく、不断に見直し、改善される計画である。



## アクティブラーニングの施策実施方法について

(●)：年度を明示している事業，◎：新規事業，○：既存事業

施策実施方法	全校(・地域)で実施するもの	推進校(・地域)で実施するもの	教育委員会の行う研修や支援等
Ⅰ 確かな学力の育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>○神戸っ子とびつきりタイム(総合的な学習の時間)</li> <li>●一部教科担任制の実施(一定規模以上の小学校、～17年度)</li> <li>○トライヤのウイーク(中学校)</li> <li>○自然学校(小学校)</li> <li>○ゲストティーチャー</li> <li>○こうべ地球っ子プログラム(小学校)</li> <li>○英語指導助手の配置(中学校)</li> <li>○学校の特色づくり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎小学校英語活動推進事業</li> <li>◎地域チューター制度</li> <li>◎小中高・大学連携事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎分かる授業心渡事業</li> <li>◎基礎学力定着度調査</li> <li>◎8年経験者研修の実施</li> <li>◎英語教員の資質向上研修</li> <li>◎学級経営相談室</li> <li>◎長期療養教員復帰支援制度</li> <li>◎教員復帰リハビリテーション制度</li> <li>◎優秀教員表彰制度</li> <li>◎学校園管理員の班活動による技術研修</li> <li>◎先生版トライヤの研修</li> <li>◎芸術とのふれあい事業(小学校)</li> </ul>
Ⅱ 豊かな心の育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>○防災教育の推進</li> <li>●男女混合名簿の導入(15年度)</li> <li>○いきいき生徒会(中学校)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎本とのふれあい推進事業</li> <li>◎スクールポーター制度</li> <li>○外部指導員の配置</li> <li>○LD等への特別支援事業(再掲)</li> <li>(大学院生等の派遣、巡回相談)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●スクールカウンセラーの配置(全中学校、～17年度)</li> <li>◎スクリーニング・サポート・ネットワーク事業</li> <li>○総合判定会議</li> <li>○スポーツ指導者バンク</li> </ul>
健康・体力の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>(4) 健康・体力の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎児童の体力アップ事業</li> <li>◎総合的な学習の時間等における「ものづくり」「キャリア教育」の推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○中高一貫教育の検討</li> </ul>
特別支援教育の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>(6) 特別支援教育の推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎LD等への特別支援事業(再掲)</li> <li>◎地域チューター制度(再掲)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○神戸市特別支援教育推進検討委員会</li> </ul>
地域との取り組み	<ul style="list-style-type: none"> <li>(2) 授業公開ウィーク</li> <li>(3) 地域とともに取り組む児童生徒の健全育成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●授業公開ウィーク(授業公開デー)(2日以上、15年度)</li> <li>○ふれあい懇話会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎小中連携推進地域(まっすぐ育て9年プラン)</li> </ul>
家庭の教育力の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>(4) 家庭の教育力の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○すこやかタウン協議会</li> <li>○子育て学習</li> <li>○みんなの幼稚園・幼児のひろば</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○総合判定会議</li> <li>○スポーツ指導者バンク</li> </ul>
地域の文化・伝統行事への参加	<ul style="list-style-type: none"> <li>(5) 地域の文化・伝統行事への参加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎地域子ども文化塾</li> <li>◎神戸市小学校スポーツ協会</li> <li>◎マナビイひろば事業</li> <li>◎みんなの図書室事業</li> <li>◎美しいまち・人・学校事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○総合判定会議</li> <li>○スポーツ指導者バンク</li> </ul>
生涯学習の新たな展開	<ul style="list-style-type: none"> <li>(6) 生涯学習の新たな展開</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●神戸市総合型地域スポーツクラブ(～17年度)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○総合判定会議</li> <li>○スポーツ指導者バンク</li> </ul>
美しいまち・人・学校事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>(7) 美しいまち・人・学校事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○美しいまち・人・学校事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○総合判定会議</li> <li>○スポーツ指導者バンク</li> </ul>
学校の教育目標・教育計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>(8) 学校の教育目標・教育計画</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎学校の自己評価の検討(15年度)</li> <li>◎学校評議員(みんなの学校推進委員)の検討とすみやかな導人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○総合判定会議</li> <li>○スポーツ指導者バンク</li> </ul>
学校の自己点検・自己評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>(2) 学校の自己点検・自己評価</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎学校の自己評価の検討(15年度)</li> <li>◎学校評議員(みんなの学校推進委員)の検討とすみやかな導人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○総合判定会議</li> <li>○スポーツ指導者バンク</li> </ul>
学校評議員(みんなの学校推進委員)	<ul style="list-style-type: none"> <li>(3) 学校評議員(みんなの学校推進委員)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎学校評議員(みんなの学校推進委員)の設置拡大</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○総合判定会議</li> <li>○スポーツ指導者バンク</li> </ul>
学校の情報発信	<ul style="list-style-type: none"> <li>(4) 学校の情報発信</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ホームページの内容の充実</li> <li>○子ども情報局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○総合判定会議</li> <li>○スポーツ指導者バンク</li> </ul>

## 特色ある神戸の教育推進アクティブプラン検討会について

### 1 検討会委員（50音順、敬称略、◎は座長）

池 内 幹 夫	（神戸市立多聞東中学校長）
大 濱 義 弘	（神戸市立霞ヶ丘小学校長）
折 田 守 弘	（神戸市 PTA 協議会会長）
加治佐 哲 也	（兵庫教育大学教授）
河 合 優 年	（武庫川女子大学教授）
楠 武 人	（神戸市立上野中学校長）
小 石 寛 文	（神戸大学発達科学部教授）
小 坂 明	（神戸市立なぎさ小学校教諭）
城 野 毅	（神戸市立御影中学校教諭）
中 井 昌 子	（神戸女子大学助教授）
◎長 瀬 莊 一	（神戸女子短期大学副学長）
新 保 紀 子	（神戸市立こうべ小学校教諭）
西 海 恵都子	（神戸新聞社記者）
西 川 順 子	（神戸市立須佐野中学校教諭）
西 中 晃	（神戸市立舞子小学校長）
野 澤 隆一郎	（神戸市中学校 PTA 協議会会長）
藤 田 隆 司	（神戸市小学校 PTA 協議会会長）
三 木 四 郎	（大阪教育大学教授）
安 原 一 樹	（兵庫教育大学助教授）

計19名

### 2 検討会の実施日

- ・ 第1回検討会 平成15年 2月8日（土）14：00～
- ・ 第2回検討会     "   3月1日（土）15：00～
- ・ 第3回検討会     "   3月20日（木）16：00～

## 用語の解説

### 1) 神戸市教育懇話会

- 教育長の諮問会議として、当時課題となった教育テーマについて検討を行ったもの。平成元～3年度は「開かれた学校づくり」と「個性を伸ばす学校づくり」について、4～5年度は「神戸市立高等学校の将来を考える」について検討・報告を行っている。7年度には「震災体験を生かす神戸の教育創造」で防災教育についての検討・報告を行っている。

### 2) インターンシップ

- 生徒・学生の就業体験教育。大学、高校などで学んだ知識などに、職場での実体験、経験が加わることで、学習内容を充実できるという考えで導入された制度。生徒・学生が企業等において実習・研修的な就業体験をする制度全般をインターンシップと言う。

### 3) 神戸市小学校教育研究会(神小研)

- 神戸市小学校長会の事業の一つとして、全小学校教員が自主的に研究・研修活動を進める組織。
- 教科等研究部として国語・社会・算数・理科・生活・音楽・図工・家庭・体育・道徳の10部会、教科外研究部として特別活動・書写・保健・図書館・視聴覚・障害児・人権教育・学級経営・給食・統計教育・国際理解の11部会が組織され、校内研修と密接に関連させた研究体制を保っている。

### 4) 神戸市立中学校教育研究会(神中研)

- 神戸市中学校長会の事業の一つとして、全中学校教員が自主的に研究・研修活動を進める組織。
- 教科研究部として国語・社会・数学・理科・音楽・美術・保体・技家・英語の9部会があり、教科外研究部として道徳・特活・書写・図書館・新聞・視聴覚・障害児教育・保健・統計・人権・国際理解の11部会が組織されている。

### 5) 新学習システム

- 第7次定数改善計画の実現に向けて、兵庫県で実施している制度。特色ある教育課程の編成や児童生徒一人ひとりの理解の程度に応じたきめこまやかな指導の充実を図る目的で、少人数授業・同室複数指導や小学校における教科担任制、中学校における選択教科等を推進していくために、学校に加配教員を配置する。

### 6) 中学校の選択履修幅の拡大

- 選択教科は、各校独自に様々な特質を生かしながらその種類が設定されるが、少人数集団などを編制しながら、できるだけ教科数を増やし生徒が選択しようとする教科の種類を拡大しようとするもの。
- 授業時数は、年間で1年生は30時間以内、2年生で50～85時間、3年生で105～165時間の範囲内で設定される。

## 7) 時間割の弾力化

- ノーチャイム制  
授業の開始・終了のチャイムを鳴らさず、授業時間を弾力的に活用するもの。
- ブロック制  
90分を1ブロックとして、その中で2教科（2単位）を弾力的に行うもの。
- モジュール制  
これまでの単位授業時間にとらわれず、15分、25分といった小さな時間単位を設定し、それを組み合わせるもの。

## 8) ITを活用した授業

- ドリル型ソフトを使い、個にあわせた教科理解を進めるもの。
- 平成14年度で、小学校111校に算数コース、中学校27校に数学・英語コースが導入済み。

## 9) (六甲) 自然の家

- 昭和37年に青少年野外活動施設として設置された「六甲ユースセンター」を、昭和48年に施設の拡充・整備を行い名称を「自然の家」とした。市街地から近く、自然豊かな国立公園の中にある自然体験施設。宿泊施設、アーチェリー場やカヌー場などの野外活動施設があり、年間2万5千人の利用がある。

## 10) 神出自然教育園

- 昭和51年に設立された約4万㎡の総合的な自然教育施設。豊かな田園地帯の中で、児童・生徒等を対象に自然や農業を中心とした体験学習のできる教育の場として自然体験の学習プログラムを設定している。学習田、果樹園、大小のビオトープ、体験学習棟など多彩な施設があり、年間2万4千人を越える利用がある。

## 11) こうべ地球っ子プログラム

- 全小学校に、地域に住む外国人を講師として迎え、地域や学校の状況に応じた国際理解教育を推進し、国際化の進展に柔軟に対応できる能力をもった児童を育成する。
- 平成15年度は、2,550時間の実施予定。登録されている講師は61名（29カ国・地域）。

## 12) 人権教育と「神戸市人権教育・啓発懇話会」

- 平成14年度に市長からの諮問を受け、人権教育・啓発の今後のあり方について審議を行ったもの。女性、子ども、障害者、外国人、同和問題などさまざまな人権課題の解決に向け、神戸市の施策について検討がなされ、15年3月に提言がまとめられた。
- 提言では、人権教育・啓発の最終的な目標として「人権尊重のまちづくり」を掲げ、人権救済の前提としての相談制度の充実や地域での取り組みの重要性が指摘されている。

## 13) ブックトーク

- 数冊の本をテーマに沿って紹介し、読書の意欲を高めようとする活動。幼児や児童の前で指導者が実際に本を手にとって紹介したり、パネルシアターや部分的な読み聞かせを行ったりすることが多い。

#### 14) スクールカウンセラー

- いじめや不登校など児童生徒の問題行動等の対応にあたっては、学校におけるカウンセリング機能の充実を図ることが重要であることから、臨床心理士等をスクールカウンセラーとして配置。
- 平成7年度から配置開始。平成15年度57校配置予定。17年度までに全中学校83校に配置する。

#### 15) 青少年センター

- 青少年補導センター（正式名称）。青少年補導のための関係機関（教育・保健福祉・警察）が、密接な連携協力のもとに、補導活動を進め、青少年の非行化を防止するほか、広く青少年の健全な育成を図るためのセンターとして設置された。相談活動、街頭補導、適応指導教室（くすのき教室）、調査研究、青少年関係機関・団体との連絡及び協力などの業務を行う。

#### 16) 適応指導教室

- 不登校児童生徒の増加に伴いその問題解決のために、カウンセリング、教科指導、集団生活への適応指導等を組織的・計画的に行うため、平成2年度に適応指導教室（くすのき教室）を青少年センター内に設置した。さらに7分室（みなと、たるみ、ながた、きた、きたすま、ひがし、にし分室）を開設している。

#### 17) スクーリング・サポート・ネットワーク（SSN）

- 不登校児童生徒の早期発見、早期対応をはじめ、より一層きめ細かな支援を行うため、教員や適応指導教室指導員の研修、保護者の相談など、不登校対策に関する中核的機能（地域スクーリング・サポート・センター）を充実し、学校・家庭・関係機関が連携した地域ぐるみのサポートシステムを整備するもの。文部科学省からの委託事業。
- 青少年センターが中心となり神出自然教育園などを有効活用し、不登校生の学校復帰を目指す。
- 事業内容
  - ・事例研究会の実施
  - ・保護者の相談対応、助言
  - ・教員研修、教員への助言、指導
  - ・体験活動プログラムの実施、コーディネート
  - ・民間団体との効果的な連携のあり方の調査研究
  - ・関係機関等との連携

#### 18) 特別な教育的支援を要する子ども

- LD（Learning Disabilities 学習障害）とは、基本的には全般的な知的発達に遅れはないが、聞く、話す、読む、書く、計算する又は推論する能力のうち特定のものの習得と使用に著しい困難があり、学習上に特異なつまづきなどを示す状態を指すものである。
- ADHD（Attention Deficit/Hyperactivity Disorders 注意欠陥／多動性障害）とは、年齢あるいは発達に不釣り合いな注意力、及び／又は衝動性、多動性を特徴とする行動の障害で、社会的な活動や学業の機能に支障をきたすものである。また、7歳以前に現れ、その状態が継続し、中枢神経系に何らかの要因による機能不全があると推定される。

〔「特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議」15年3月28日答申・定義と判断基準（試案）等による。〕

- これらの状態を示す子どもに対しては、まず日頃の行動の様子をしっかりと把握し、その状態に応じた指導を行うことが必要とされている。

## 19) 「ブロック拠点校」方式の部活動

- 生徒数の減少とそれに伴う教員の減少による指導者不足のため部活動の精選（廃部・休部）が余儀なくされている中、平成14年度新1年生から、生徒が希望する、在籍校にない部活動ができるよう、地域（ブロック）ごとに種目拠点校を設けた「ブロック拠点校」方式の部活動を大会出場が可能な個人種目について実施している。
- 平成15年度は、個人種目8種目で実施する予定。（団体種目については大会出場ができないなどの課題があり、現時点での実施は難しい。）

## 20) 神戸市中高一貫教育研究会議と「ものづくり」の心を育む事業

- 平成14年11月、神戸市中高一貫教育研究会議は、「ものづくり」を教育内容の特色とした中高一貫教育校の設置を求める報告書をまとめた。
- 報告書の中で、小学校6年時での中高一貫校の選択を可能にするため、また中高一貫の6年間での勤労観・職業観の育成のために、小中高一貫したキャリア教育（キャリアガイダンス）の重要性を教育内容の一つの柱にすべきであるとの意見が出されている。

## 21) 神戸市特別支援教育推進検討委員会

- 児童生徒の障害の重度・重複化や多様化がすすむ一方で、LD（学習障害）児等特別な教育的支援を必要とする児童生徒への教育的対応の充実が求められており、平成14年7月に設置した「神戸市特別支援教育推進検討委員会」において、本市の特別支援教育をさらに発展させていくための今後の在り方について検討を行っている。
- 14年12月に策定した中間報告をもとに、国の「特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議」最終報告（15年3月発表）などの動向をみながら、今後、求められる具体策について検討をすすめる。

## 22) 神戸市PTA家庭教育アカデミー

- PTA活動を通じて得られた資質をさらに発展させ、地域コミュニティーのリーダーとして地域社会の中で活かす目的で、平成11年度から発足。修業年限は2年間・単位制。学習内容は、学校教育・家庭教育支援調査研究、生涯学習ボランティア、体験学習支援など。

## 23) ふれあい懇話会

- 昭和52年「父母と共に生徒指導を考える会」を発足させ、昭和54年には、各中学校区ごとに各小・中学校長、教職員、保護者でブロック会を組織した。平成3年から名称を「ふれあい懇話会」と改称し、地域関係者にも参加を依頼した。子どもの生活実態を把握し、正しい理解をすすめる研修活動や、啓発活動、行事等を企画運営し、地域と連携した開かれた学校づくりを目指している。

## 24) すこやかタウン協議会

- 子どもの交友範囲が広がり、校区をまたいだ問題行動の広域化が進んでいることから、複数の中学校区を単位とした「生徒指導総合連携推進地域」を指定し、学校、地域住民、企業、民間団体、関係機関が一体となって子どもの諸問題への対応を協議し、近隣地域が協力して取り組む組織を構築。
- 駅周辺や大型集客施設等での子どもの蝟集を減少させ、地域社会や企業と連携し、子どもの健全育成を図るため広報活動を行う。
- 平成13年度から5地域で実施。15年度は9地域で実施予定。

## 25) 子育て学習

- 平成13年度から文部科学省の事業委託を受け、小学校に入学する子どもを持つ保護者に家庭教育に関する学習機会を提供する「子育て学習の全国展開」をすすめている。
- 小学校の就学時健康診断・入学説明会等の機会をとらえ、スクールカウンセラーや臨床心理士等に基本的な生活習慣や子育て全般について講話をしてもらうもの。
- 13年度32校、14年度は50校で実施。今後も実施校を増やしていく。

## 26) 思春期セミナー

- 小学校高学年の保護者を対象に、思春期にいたる児童の心理的背景を理解してもらうために開催。
- 目的等
  - ・高学年の保護者が持つ思春期の子どもの成長に関する不安を軽減する。
  - ・思春期の子どもの心を保護者に理解してもらうことを通して、学校と保護者の連携を深める。
  - ・小学校の保護者に中学校への理解を深めてもらう。

## 27) もうすぐ1年生

- 小学校入学を控えた保護者の不安を解消するために、家庭へのメッセージとしてまとめた冊子で、子どもの健やかな成長のための家庭教育のあり方を考える資料となっている。
- 内容は「家庭のくらし」「学校生活」「地域のくらし」「ふれあい」の4部で構成。

## 28) みんなの幼稚園事業

- 地域の未就園の子どもとその保護者を対象に、毎月2～3回程度幼稚園の園庭園舎を開放して、遊びの場・交流の場を提供する。
- 事業内容
  - ・保護者からの子育て相談に応じる。
  - ・地域の保護者のコミュニティづくり。
  - ・公私幼稚園において実施

## 29) 幼児のひろば

- 幼稚園の園庭を幼児の安全な遊び場として開放し、幼児の健全育成の場とするとともに保護者同士の交流を図る。
- 市立幼稚園18園で実施中。

### 30) 生涯学習の新たな展開と「新・神戸市生涯学習基本計画」

- 「新・神戸市生涯学習基本計画」は、21世紀を迎え、市民一人ひとりが生涯のいつでも、自由に学習機会を選択して学ぶことができる生涯学習を推進するため新しい基本計画として、平成15年4月に策定された。
- 計画は、「人をつなぎ夢をつなぐ生涯学習」を基本目標に、①自ら育む生涯学習、②市民が育つ生涯学習、③地域を育む生涯学習、④ともに学びあう生涯学習、を施策の柱としている。

### 31) マナビィひろば事業

- 場の提供に重点を置いていた学校施設開放事業を、もっと幅広い層が参加できるようなソフト事業の提供を目的として始まった事業。
- 平成10年度からの事業で、スポーツ活動は、総合型地域スポーツクラブが担い、マナビィひろば事業は主に文化的な活動を担う。
- 小学校の学校施設開放運営委員会の下に、地域スタッフから構成される「マナビィひろば事業実行委員会」を置き、教育委員会から委託を受けて事業の企画と実施をしている。
- 事業内容
  - ・子どもたちに様々な体験機会や場の提供
  - ・子どもたちと他の世代の交流
  - ・地域の人々の交流
  - ・社会的な課題や地域の課題の学習
  - ・体験教室・初心者教室
- 14年度現在、38小学校で実施。15年度には新規実施10校を予定。

### 32) 子ども情報局

- 生徒会を中心に、中学校や校区の小学校の行事や地域行事等を中学生自身が取材・編集し、「生徒会新聞」や「学校だより」の作成を行い、保護者・地域団体等へ配布し、地域との連携を深める事業。
- 取材対象例
  - ・地域子ども文化塾の活動
  - ・トライやる・ウィークの活動
  - ・授業公開ウィークの状況
  - ・生徒会活動
  - ・地域行事等

参考：神戸市教育委員会ホームページ

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/57/index.html>



## 行政資料

# 今後の下水道事業会計のあり方について ～神戸市下水道事業経営研究会まとめ～

平成15年7月  
神戸市下水道事業経営研究会

### はじめに

神戸市下水道事業における公費と私費の負担区分については、昭和61年に「雨水公費・汚水私費」の原則の実現を目指して漸進的に進むべきとの方向性が、上下水道事業審議会で示されている。その後、平成8年の上下水道事業審議会でもこの方向性が確認され、平成12年には一般会計の負担割合を60%から50%に引下げる答申が出された。

一方、平成12年の答申では、「汚水私費」といえども、下水道事業は公共性の側面をも有しており、「公共的経費」の公費負担は最終的に残るものとされている。ただ、答申はこう述べるにとどまり、具体的な経費の内容や具体的に何%残るのかには言及していない。神戸市では、新たな行財政改善（新行政システム）の一環として、企業会計には負担区分の見直しが求められており、早晩、議論の対象になると考えられる。このため、早期にその計測を行い、今後の公費負担のあり方を明確にしていく必要がある。

また、下水道使用料についても、昭和61年の改定以来、20年近く現行体系を維持しているが、近年の水の使用実態の変化に的確に対応しているとは言いがたく、一定の水量までは一律の低廉な基本料金のみを賦課する基本水量制や、使用量の増加に応じて単価が高くなる累進制のあり方など、使用料体系についても早急に検討すべき状況にある。

当研究会では、これら残された課題について自由な議論を行い、今後の負担区分のあり方、需要構造の変化に対応した使用料体系はどうあるべきかという課題について整理してきた。

本書は、これまで検討してきた諸課題について、研究会としてのとりまとめを行ったものであり、今後の具体的な議論の素材を提供するものである。

## 1 下水道事業の現状と課題

### (1) 経営収支の状況

神戸市の下水道事業の収支は、現行の使用料体系を設定した昭和61年度以降、経費のうちでウェイトの高い電力料金が比較的安定していたことに加え、コストの削減努力などによって堅調に推移していたが、平成7年の大震災により経営環境は一変した。使用料収入の激減、管渠等の補修費の増大、被災施設の除却に伴う特別損失の計上などにより急激な収支の悪化となった。

さらに、平成12年の神戸市上下水道事業審議会の答申を踏まえ、平成13年度から、一般会計との負担区分を60%から50%に引下げており、経費節減の徹底など経営改善の効果はあるものの、長期化する景気の低迷の影響も相まって、平成13年度まで8年連続で赤字決算となっており、累積欠損は、震災直後の一般会計補助金のカット153億円を除いて、57億円に達している。

## (2) 水需要動向と使用料収入

震災により大きく落ち込んだ使用料収入は、震災復興事業の進捗や市内人口の回復に伴い順調に回復しつつあったが、平成12年度から減収に転じ、平成13年度決算も2年連続の減収となった。

有収水量についても、震災前の水準を回復することなく、平成13年度から減少傾向に転じており、経済活動の停滞による大口需要の減退、高齢化、少子化や核家族化など世帯構造の変動、市民の節水意識や環境意識の高まりなど、下水道を取り巻く社会・経済状況の変化の影響が水需要の動向に顕著に表れている。他都市においても、基本水量制の見直しなど使用料体系の検討の動きが見られ、今後の水需要動向への対応は全国的な課題とすることができる。

神戸市の現行の使用料体系は昭和61年に設定したものであり、近年の水の使用実態の変化に適合しているとは言いがたい。使用料体系の根本的な見直しを行わなければ、今後も厳しい財政運営は避けられない。

## (3) 財政運営の課題

### ① 負担区分の見直し

これまで、下水道事業の費用負担については、「汚水私費」の原則の実現を目指すという方向が、神戸市上下水道事業審議会において確認されてきたが、この原則の下であっても、防災目的の経費など公共的な性格をもつ経費については、公費負担とすべきことは当然である。

今後は、このような経費の内容、金額を明確にするとともに、できるだけ広く市民に公表していくことが必要である。それが、下水道事業の費用の負担区分のあるべき姿を提示することになると考えられる。

### ② 健全な財政運営

今後の下水道事業の経営収支は、使用料収入が平成13年度決算の水準を維持し続けるものと仮定しても、約10億円程度の単年度赤字の発生が見込まれる。下水道事業が、将来にわたって安定的・継続的なサービスを使用者に提供していくためには、安定した経営基盤のもとでの健全な財政運営が求められる。

そのためには、まず、水需要の実態に適合していない現行の使用料体系を見直し、大口需要の減退と小口需要への移行、世帯構造の変化、節水や環境に対する意識の高まり等の状況を踏まえ、基本水量制の見直し、二部料金制の導入、累進度の緩和、市民の意思の料金への反映などを検討すべきである。

次いで、これまでの累積欠損や約10億円程度見込まれる単年度赤字の解消について、経営努力によるのか、基金を活用するのか、あるいは会計制度の工夫によってか、早急に健全な財政運営が図られるべきである。

負担区分のさらなる見直しについては、下水道事業の経営の安定化の状況を踏まえて、今後、長期的展望の下でなされることが望ましい。

## 2 負担区分のあり方

### (1) 負担区分の現状

これまで、市民の理解を得ながら「雨水公費・汚水私費」の原則を目指し漸進的に見直しを進めてきたが、下水道の普及率の向上を図り、使用者の負担が急増することを避けるため、汚水一般排水の資本費の一定割合について一般会計からの補助を受けているのが

現状である。

一般会計の負担割合については、神戸市の一般会計の財政状況、国や他都市の動向などを勘案し、平成12年12月の神戸市上下水道事業審議会の答申を踏まえ、内部経営努力により原資を捻出し得る範囲内として、平成13年度から60%から50%に変更を行った。

## (2) 下水道事業のもつ公共的経費の明確化

汚水処理経費については、原則として私費（使用料）で負担することが適当であるが、公共的な性格を有する経費については公費負担とすべきである。

その具体的な範囲や数値を計測するのに大きく二つの方法があると考えられる。

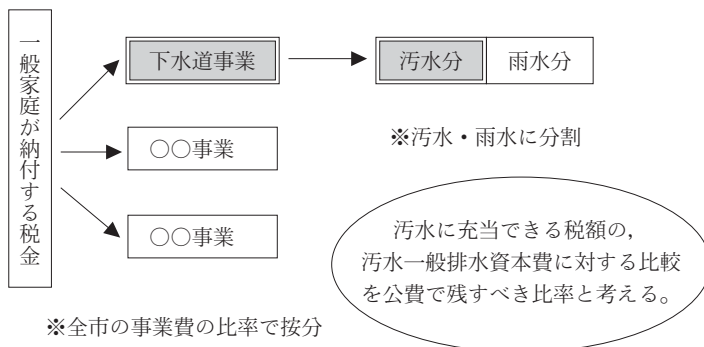
### ① 第1の方法：市税からの公費負担の試算

財源面から市税の用途というアプローチで、下水道に充当できる税額の試算を行った。

これは、使用者である市民がタックスペイヤーとしての側面も有していることから、税の用途を明確にするという観点からも意義のあることだと考える。

#### ア 市民税・固定資産税からの試算

一般家庭（一般排水の対象者）が通常納付する市税（個人市民税、個人分固定資産税）を、全市の歳出に占める各事業の予算額の比率で按分し、下水道事業に充当すべき税額を試算した。



### 《平成14年度予算での試算》

- ・配分の対象となる税額 1,480億円 (a)
- ・下水道事業の比率 5.0% (b)
- ・下水道事業に充当すべき税額 73億円 (a)×(b)
- ・雨水分（48億円）を除くと、汚水分に充当すべき税額は25億円
- ・水質規制、水洗化促進経費など繰出基準内の経費（5億円）を除くと、汚水資本費に充当すべき税額は20億円となる。
- ・20億円は、一般排水資本費の約13%に相当する。

#### イ 都市計画税からの試算

都市計画税は、市街化区域内の土地、家屋にかかる市税で、都市計画事業などに充当する目的税である。

したがって、下水道事業にも一定額を充当すべきと考えられる。

都市計画税のうち、下水道事業に充当できる税額を事業費の按分により試算した。  
《平成14年度予算での試算》

- ・配分の対象となる税額 248億円 (a)
- ・下水道事業の比率 35.0% (b)  
(都市計画費、公園緑地費、道路橋梁費等に対する比率)
- ・下水道事業に充当すべき税額 87億円 (a)×(b)
- ・雨水分(48億円)を除くと、汚水に充当すべき税額は39億円
- ・水質規制、水洗化促進経費など繰出基準内の経費(5億円)を除くと、汚水資本費に充当すべき税額は34億円となる。
- ・34億円は、一般排水資本費の約23%に相当する。

## ② 第2の方法：個別の経費の積算

現実に発生している経費の中で、公共的な性格から公費負担とすることが妥当と考えられる経費を個別に積算すると、以下のものが考えられる。

### ア 国の繰出基準で定められている経費

- ・公共下水道に排除される下水の規制に関する事務に要する経費
- ・水洗便所に係る改造命令等に関する事務に要する経費
- ・流域下水道の建設に要する経費
- ・下水道事業債(特例措置分)の償還に要する経費  
(平成12年度までに許可された国庫補助率引き下げに伴う起債)
- ・高度処理に要する経費

(資本費及び維持管理費(特定排水分を除く)の1/2が基準)

等

### イ 神戸市独自に考えられる経費

- ・不採算事業(農村下水道)の経費  
採算性の劣る市街化調整区域での公共下水道の収支差補てん
- ・まちづくりのための経費  
街の水路、せせらぎ等に下水道高度処理水を活用する場合の経費
- ・災害対策経費  
公共下水道利用型の仮設トイレに係る経費
- ・降雨に伴い污水管に流入している雨水の処理経費

神戸市の下水道は分流式であるため、現在、処理水量は全量汚水とみなしているが、現実には、地下水の浸入分を除いても、明らかに雨水の流入と考えられる水量が一部含まれている。この部分は、雨水の処理経費と考えることができる。

これらの経費を集計すると、その総額は約32億円であり、これは汚水一般排水の資本費の約20%程度に相当する。

## ③ 今後の負担区分のあり方

市税の按分によって負担額を試算する方法と個別に公費で負担すべき経費を積算する方法とを用いて公費負担のあり方の検討を行ったが、いずれの場合も、汚水私費の原則の下であっても、金額にして20億円から30億円程度の公費負担が残るとの結果が導かれた。それゆえ、公費負担として最終的に残る比率として見積られる数値としては、汚水

資本費に対する負担率として、20%程度を見込むのが適切と考えられる。

今後は、最終的に公費負担として残るのは、このように20%程度を目指すべき数値と定め、社会経済情勢、経営収支の改善状況、一般会計の状況などを総合的に勘案し、市民の理解を得ながら負担区分の変更を図ることが適当である。

### (3) 高度処理経費の負担区分

#### ① 現状と経緯

高度処理経費の負担区分は、昭和60年7月の国の第5次下水道財政研究委員会の提言で、「専ら高度の水質保全を目的とした処理であるので、当該処理に要する費用については、維持管理費、資本費ともにその一部について公費負担とすることが適当である。」と示されたのを踏まえ、昭和61年度に国の繰出基準に追加されたもので、「資本費及び維持管理費（特定排水に係るものを除く。）に相当する額の一部（2分の1を基準とする。）」と定められている。

神戸市では、昭和60年以前から、高度処理は公共用水域の水質保全を目的とするものであるうえ、それを実施している処理場も限定されているため、その維持管理費、資本費とも全額公費負担とし、現在までその考えをつづけてきた。

#### ② 今後の方向

今後の高度処理経費の費用負担については、これまでどおり継続すべきか否か本研究会でも検討した。その際、考慮すべきいくつかの要素がある。

ア 国レベルでは、国土交通省と日本下水道協会が共同で設置した「下水道政策研究委員会」の報告（平成14年5月）において、「最終的にはPPP原則（汚染者負担原則）から私費負担とすべきだが、当面は、租税による調整措置を検討する。」との方向が示されている。

イ 流域別下水道整備総合計画では、各自治体の下水処理場の放流水質が非常に厳しく定められ、これからの下水処理には高度処理の導入が事実上不可欠とされている。

ウ 神戸市において高度処理を実施する処理場も限定的ではなくなった。

エ 他の大都市の多くの公費負担の状況も国基準となってきた。

これらを勘案すると、今後も神戸市において、維持管理費、資本費全額の公費負担を存続させることは現実的ではないと考えられる。

神戸市においても、高度処理経費の負担区分については、国の繰出基準に適合させることが適当である。

## 3 使用料体系

### (1) 検討の視点

現行の体系は、昭和61年度に設定しており、当時の水需要の予測や使用料対象経費の見込みに基づいて各使用者に配分を行ったものであるが、前述したように、近年の水使用の変化に対応できているとは言いがたい状況にある。

特に、基本料金は固定的な経費を回収すべきものであるが、政策的に低廉に抑制した結果、その一部分しか算入できていない。さらに、10<sup>m</sup>という基本水量を賦与しているため、小口の使用者が増加傾向にある現在では使用料収入減収の大きな要因となっている。

また、従量料金は使用水量の増加に応じて単価が高くなる累進制を採用し、8ランクの単価を設定しているが、水使用の態様に関わらず画一的に単価が適用されるため、使用者

側の意思が反映される余地がまったくないことや、ランクを細分化することの必要性等について疑問が生じている。

本研究会では、今後の使用料体系について、主に、

- ・基本料金の見直し
- ・画一的な使用料体系の見直し

の二つを、基本的な視点として検討を行った。

## (2) 基本料金の見直し

### ① 基本水量制

現行の基本料金は、1か月10<sup>m</sup>まで一律470円で、基本水量として設定した一定水量の範囲内での使用に対しては従量料金を賦課せず、定額の基本料金のみを負担する基本水量制を採用している。

これは、水道の普及を促進し、生活用水として一定量の清浄な水の使用を促すことにより公衆衛生の向上を図るとともに、その部分の料金を低廉に抑えるという上水道の政策的配慮から導入された考え方を、下水道でも準用しているものである。

### ② 状況の変化

現在では、上下水道とも普及率はほぼ100%を達成しており、公衆衛生についても一定のレベルに到達している。

また、少子化や単身世帯の増加などにより小口使用者の数は増加しており、平成13年度では、使用水量が基本水量以下の戸数は、全使用者戸数の33%を占めるに至っている。

さらに、市民の節水意識も高まっており、水量の多寡に関わらず一律の料金を支払う現行制度については、節水のインセンティブが働かないとか、水量の少ない使用者からは負担の不公平感があるなどの批判がある。

下水道事業者側からも、本来、基本料金は固定的な経費を回収するため使用水量の有無に関わりなく賦課されるもので、経営の安定化に寄与する制度と考えられるが、基本水量を賦与し軽減措置を講じているため、基本水量以下の使用者が増加するに伴い、全体のコスト回収がむずかしくなり、下水道事業の経営の安定を脅かす要因ともなっている。

### ③ 今後の方向

今後は、受益者負担の原則に立ち返り、使用水量に応じて適正な対価を求めることが合理的である。

そのためには、基本水量制を廃止し、使用水量の有無に関わりなく一定の固定的な経費を回収する基本料金を設定し、従量料金を1<sup>m</sup>から賦課する二部料金制の使用料体系に改めていくべきである。

ただし、基本水量の廃止は小口使用者の軽減措置の廃止につながり料金負担が急増する可能性があるため、基本料金の水準については、現行の負担額とのバランスにも配慮する必要がある。

## (3) 画一的な使用料体系の見直し

### ① 選択制料金表の提案

電気、ガスなど他の公共料金では、季節別や時間帯別の料金のほか、使用者の実態に応じた各種の割引料金など、使用者が自主的な判断により多様な選択肢の中から自由に選択できる料金メニューを設定している。

これは、低需要時に需要をシフトさせ施設の有効活用を図ることや、事業が競合関係にある場合は利用者の拡大を図ることなどを目的とするものである。一方、使用者にとっても、ニーズに応じた料金の選択機会の拡大、コスト意識の向上などのメリットが期待できるものである。

下水道使用料では、このような料金体系を採用している例は皆無に近いが、下水道事業の健全な財政運営が強く求められる一方で、近年の市民の節水意識やコスト意識の高まりなどを勘案し、受益者負担の原則に立ち返った上で使用者の意思が使用料に反映される体系を構築することも検討すべきであると考えられる。

本研究会では、「コストに見合った料金を課す」という視点から多様な使用料体系を検討した。たとえば、季節別や時間帯別の料金も検討したが、下水処理の場合、季節変動や時間帯変動によるコストの変化は微小であるなどの理由から、これらの使用料体系を採用する意義は小さいと考えられた。

さまざまな検討の結果、使用水量に応じて複数の料金体系を設定し、どの料金体系を適用するかを、使用者に自主的に判断し選択してもらう「選択制料金」を提案し、以下にその基本的な考え方やメリットを示すとともに、具体的な料金の試案を提示する。

## ② 基本的な考え方

下水道事業の費用構造の特徴のひとつは、その70%近くが資本費である点である。すなわち、処理水量の増減に関わらず発生する費用が多く、費用削減の観点からは設備をできるだけ縮小することが望ましいことになる。しかし、使用者が排出する汚水の量には変動があるため、処理すべき水量の最大時に十分対応できる下水処理設備を整備する必要がある。したがって、下水道使用料体系は、単に各月の使用水量の「水準」だけでなく、その「変動」をも考慮に入れたものが望ましい。

そこで、選択制料金を以下のように設計する。まず、使用者を使用水量に応じていくつかのグループに分ける。次に、使用者グループの標準的な使用水量を考え、その使用水量を下回ってもさほど使用料が減少しない体系にする。これは、たとえ使用水量が少なくても、その使用者グループが標準的な量を排出した場合に十分に処理できる規模の設備を用意しているので、その分のコストを負担してもらうという考え方に基づくものである。また、標準的な使用水量を大きく上回る場合は、使用料負担を大きく増大させる。これは、用意した設備の許容量を超えないよう節水を促すという意味を持つものである。

このような使用者グループごとの料金体系によって、使用水量に関わらず発生する資本費を適切に各使用者に負担してもらうことが可能になる。また、各使用者が使用水量を平準化するよう促すことにもなると考えられる。今後、使用水量の平準化がある程度進めば、処理すべき水量の変動が少なくなり、下水処理設備の整備計画を効率化でき、資本費の中長期的な削減も期待できるものと思われる。

各使用者がどの料金体系の適用を受けるかは、各使用者がそれぞれの水の使用実態に合わせて決定する。ここで大切なのは、この決定は事前に行われ頻繁な変更は認めないという点である。事後的な決定や頻繁な変更を認めれば、各使用者はその時々の使用水量に応じて最も安価な料金体系を選択することになるため、選択制の意義は失われ、前述したメリットも期待できなくなる。

## ③ 選択制料金の試案

平成13年度の決算値に基づいて、選択制料金の試案を作成した。

基本的に上述の考え方に基づいているが、さらに、「(2) 基本料金の見直し」で論じ



たように従量料金は1 m<sup>3</sup>から賦課することとした。

また、使用料体系はできるだけ単純でわかりやすいことが望ましいが、今回の試案では各使用者の使用料負担が現行から大きく乖離しないようにするため、やや複雑なものとならざるを得なかった。

全体として平成13年度の使用料対象経費を回収できる水準の体系を検討した。(13年度は14億円の赤字であり、約7%程度の増収が必要。)

ア 使用者グループの設定

平成13年度の使用水量の各階層の業態別構成を参考に、使用者を大きく3つのグループに分類した。

- Aグループ 使用水量が1月あたり 0 m<sup>3</sup>~100m<sup>3</sup>  
主な業態等：一般家庭、飲食店、店舗付住宅、小規模小売サービス等
- Bグループ 使用水量が1月あたり 101m<sup>3</sup>~1,000m<sup>3</sup>  
主な業態等：飲食店、事務所、クリーニング、ガソリンスタンド、洗車場 等
- Cグループ 使用水量が1月あたり 1,001m<sup>3</sup>~  
主な業態等：学校、病院、多目的ビル、食品製造加工、ホテル、酒類製造、大型小売サービス 等

イ 3つの料金体系の設定

分類した3つのグループごとに別個の料金体系を検討し、それぞれ基本料金、従量料金を設定する。

使用者はいずれの料金体系も自主的な判断により選択できるものとする。

○ 基本料金

基本水量を廃止し、水量の有無に関わらず賦課する基本料金を設定。

平成13年度決算の使用料対象経費のうち、需要家費と固定費の一部を回収するものとし、この基本料金対象経費を3グループの水量比率で按分し、それぞれ対象戸数で除して求めた。

	水 量	対象経費	戸 数	基本料金
※基本料金を回収すべき経費	A 139百万m <sup>3</sup>	2,156百万円	7,900千戸	<u>300円</u>
2,824百万円	B 18百万m <sup>3</sup>	272百万円	62千戸	<u>4,500円</u>
	C 25百万m <sup>3</sup>	396百万円	8千戸	<u>50,500円</u>

※需要家費と固定費のうち10%を基本料金を回収するものと設定した。

○ 従量料金

基本水量(10m<sup>3</sup>)の廃止により小口使用者の負担が急増するのを避けるため、10m<sup>3</sup>までの従量単価を配慮した。



細分化しすぎないように、できるだけ料金ランクの集約化を図った。  
 最高ランクは現行の単価を上限とした。  
 現行の使用料負担額に比べ、極端な増減が生じないように配慮した。

《使用料設定（例）》

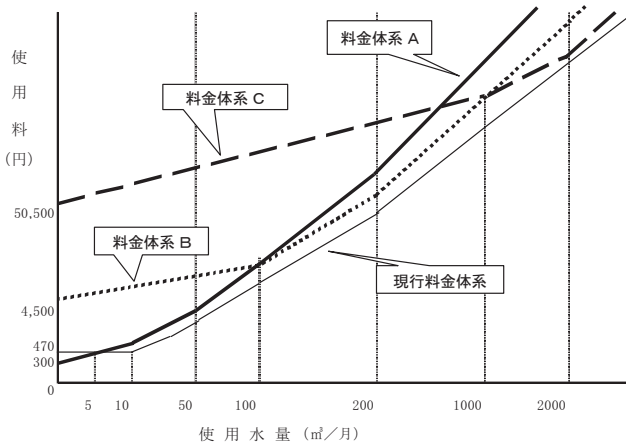
体系	基本料金	従量料金（1 m <sup>3</sup> につき）				備 考
A	300円	1～10m <sup>3</sup>	30円	51～100m <sup>3</sup>	168円	通常の料金体系
		11～30m <sup>3</sup>	105円	101～200m <sup>3</sup>	210円	
		31～50m <sup>3</sup>	140円	201m <sup>3</sup> ～	260円	
B	4,500円	1～100m <sup>3</sup>	94円	201～2000m <sup>3</sup>	247円	中規模事業者向き 100m <sup>3</sup> を超えると割安
		101～200m <sup>3</sup>	200円	2001m <sup>3</sup> ～	260円	
C	50,500円	1～1000m <sup>3</sup>	181円	2001m <sup>3</sup> ～	260円	大規模事業者向き 1000m <sup>3</sup> を超えると割安
		1001～2000m <sup>3</sup>	245円			

《現行使用料体系との比較》

（単位：円）

	現行	選択制料金（案）				現行	選択制料金（案）		
		A	B	C			A	B	C
基本料金	470	300	4,500	50,500	101～200m <sup>3</sup>	183	210	200	
1～10m <sup>3</sup>	—	30	94	181	201～500m <sup>3</sup>	215	260	247	181
11～30m <sup>3</sup>	98	105			501～1000m <sup>3</sup>	230			
31～50	128	140			1001～2000m <sup>3</sup>	245			
51～100m <sup>3</sup>	152	168			2001m <sup>3</sup> ～	260	260	260	

《選択制料金のイメージ》



《使用料負担額比較》

水量	現行	選択制料金(案)	差額	上昇率	備考
0 m <sup>3</sup>	470円	300円	▲ 170円	▲ 6.2%	料金体系 A
5 m <sup>3</sup>	470円	450円	▲ 20円	▲ 4.3%	
10 m <sup>3</sup>	470円	600円	130円	27.7%	
20 m <sup>3</sup>	1,450円	1,650円	200円	13.8%	
50 m <sup>3</sup>	4,990円	5,500円	510円	10.2%	
100 m <sup>3</sup>	12,590円	13,900円	1,310円	10.4%	料金体系 B
200 m <sup>3</sup>	30,890円	33,900円	3,010円	9.7%	
500 m <sup>3</sup>	95,390円	108,000円	12,610円	13.2%	
1,000 m <sup>3</sup>	210,390円	231,500円	21,110円	10.0%	料金体系 C
2,000 m <sup>3</sup>	455,390円	476,500円	21,110円	4.6%	

④ 実施に向けての課題

選択制料金については、各階層の消費者の料金が選択制の料金体系の下でも大きく変化することのないこと、下水道事業者側にとっても、全体としての収入要請を充たすものであること、以上の二つをうまくバランスさせるようなものでなくてはならない。そのための用意周到なシミュレーションが求められる所以である。

## 附属資料

### 下水道事業経営研究会の検討経過

#### ○下水道事業経営研究会メンバー

- ・吉田 寛（神戸商科大学名誉教授）
- ・佐々木 弘（放送大学大学院教授）
- ・田中 敦（関西学院大学経済学部教授）
- ・田中 康秀（神戸大学大学院経済学研究科教授）
- ・建設局長

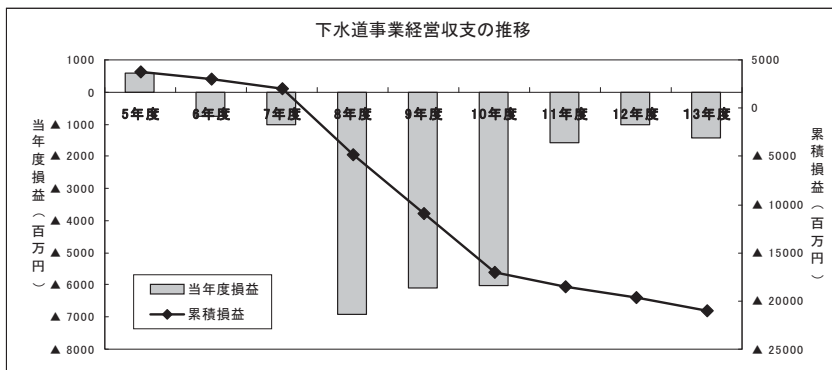
#### ○平成14年度以降の開催状況

	開催月日	主な内容
第1回	平成14年 6月27日	・平成13年度決算（見込）の状況 ・下水道事業の公費負担のあり方 （市税からの試算、公費負担すべき経費等）
第2回	7月30日	・使用料収入の動向 （階層別の水量・戸数・使用料の推移） ・下水道事業の公費負担のあり方 （耐震化経費、雨水経費 等）
第3回	8月28日	・コストと料金の試算 （13年度決算からの試算、基本水量の見直し等） ・雨水経費の繰入れ （管理区分の他都市比較）
第4回	10月25日	・使用料体系 （基本料金、基本水量、季節別料金 等） ・他の公共料金 ・コストと料金の試算
第5回	12月2日	・使用水量の実態（業態別構成、職員実態調査結果） ・使用料体系（選択制料金） ・改定率試算 等
第6回	平成15年 1月27日	・使用料体系（選択制料金） ・高度処理経費の繰入れ
第7回	5月9日	・研究会まとめの検討
第8回	7月18日	・研究会まとめの検討

## 神戸市下水道事業会計の経営状況

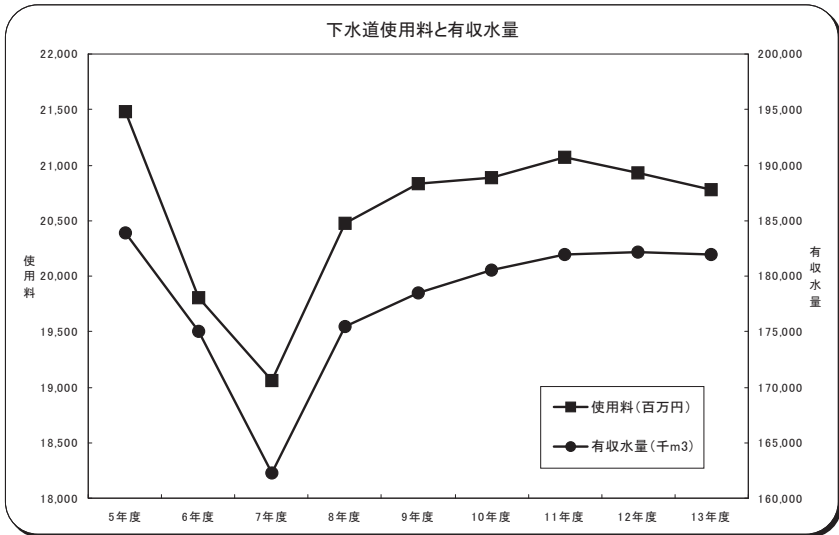
単位：百万円)

	5年度	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度
収益的収入	37,233	35,474	35,521	31,082	31,826	32,976	36,514	36,161	34,501
下水道使用料	21,482	19,804	19,062	20,478	20,832	20,890	21,066	20,932	20,775
一般会計補助金	13,853	13,769	13,715	8,844	8,972	9,074	14,406	14,297	12,841
その他収入	1,898	1,901	2,744	1,760	2,022	3,012	1,042	932	885
収益的支出	36,133	35,982	37,356	36,573	37,650	38,983	37,061	36,928	35,922
維持管理費	11,928	11,915	13,746	12,897	14,064	15,028	13,074	13,114	12,060
人件費	3,951	4,077	4,134	4,120	4,146	4,180	4,196	4,167	4,172
物件費	7,977	7,838	9,612	8,777	9,918	10,848	8,878	8,947	7,888
資本費	24,205	24,067	23,610	23,676	23,586	23,955	23,987	23,814	23,862
減価償却費等	12,969	12,948	12,698	13,027	13,171	13,900	14,379	14,656	15,109
支払利息	11,236	11,119	10,912	10,649	10,415	10,055	9,608	9,158	8,753
経常損益	1,100	▲508	▲1,835	▲5,491	▲5,824	▲6,007	▲547	▲767	▲1,421
特別損益	▲499	▲244	825	▲1,442	▲277	-	▲1,022	▲251	-
当年度損益	601	▲752	▲1,010	▲6,933	▲6,101	▲6,007	▲1,569	▲1,018	▲1,421
累積損益	3,801	3,049	2,039	▲4,894	▲10,995	▲17,002	▲18,571	▲19,589	▲21,010
一般会計補助金カット				5,020	5,000	5,284			
補助金カット除く累益	3,801	3,049	2,039	126	▲975	▲1,698	▲3,267	▲4,285	▲5,706
有収水量	183,923	175,054	162,301	175,424	178,453	180,504	181,917	182,214	181,904



### 下水道使用料と有収水量の推移

	5年度	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度
使用料(百万円)	21,482	19,804	19,062	20,478	20,832	20,890	21,066	20,932	20,775
有収水量(千m3)	183,923	175,054	162,301	175,424	178,453	180,504	181,917	182,214	181,904



# 大都市の負担区分比較

(平成15年3月現在)

<p>公費負担のない都市</p>	<table border="1"> <tr> <td>維持管理費</td> <td>(使用料負担)</td> </tr> <tr> <td>資本費</td> <td>(使用料負担)</td> </tr> </table>	維持管理費	(使用料負担)	資本費	(使用料負担)	<p>① 東京都 (昭和53年4月～)                  ② 札幌市 (平成4年5月～)                  ③ 名古屋市 (昭和49年11月～)                  ④ 大阪市 (昭和43年10月～)                  ⑤ 仙台市 (平成14年6月～)</p>							
維持管理費	(使用料負担)												
資本費	(使用料負担)												
<p>公費負担の                  一般排水と特定排水の区分あり</p>	<table border="1"> <tr> <td>維持管理費</td> <td colspan="2">(使用料負担)</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">資本費</td> <td>(使用料負担)</td> <td>(使用料負担)</td> </tr> <tr> <td>(公費負担)</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>一般排水</td> <td>特定排水</td> </tr> </table> <p>※一般排水・特定排水の区分は200m<sup>3</sup>/月                  (神戸市は50m<sup>3</sup>/月)</p>	維持管理費	(使用料負担)		資本費	(使用料負担)	(使用料負担)	(公費負担)			一般排水	特定排水	<p>〈公費の割合〉</p> <p>① <u>神戸市</u> <u>50%</u> (平成13年4月～)                  ※区分がないと換算した場合 <u>38%</u>                  ② 川崎市 35% (平成12年4月～)                  ※区分がないと換算した場合 29%                  ③ 横浜市 10% (平成13年4月～)                  ※区分がないと換算した場合 8%</p>
維持管理費	(使用料負担)												
資本費	(使用料負担)	(使用料負担)											
	(公費負担)												
	一般排水	特定排水											
<p>ある都市                  一般排水と特定排水の区分なし</p>	<table border="1"> <tr> <td>維持管理費</td> <td>(使用料負担)</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">資本費</td> <td>(使用料負担)</td> </tr> <tr> <td>(公費負担)</td> </tr> </table>	維持管理費	(使用料負担)	資本費	(使用料負担)	(公費負担)	<p>〈公費の割合〉</p> <p>① 千葉市 25% (平成13年4月～)                  ② 京都市 6.5% (平成13年4月～)                  ③ 広島市 20% (平成12年4月～)                  ④ 北九州市 12% (平成11年11月～)                  ⑤ 福岡市 16% (平成13年4月～)</p>						
維持管理費	(使用料負担)												
資本費	(使用料負担)												
	(公費負担)												

下水道事業 一般会計補助金比較（政令指定都市）

下水道処理 区域内人口	管理延長	汚合流管		処理場数	ポンプ場数	汚水処理水量	有取水量	職員数	資本負担区分 (公費負担率)	一般会計 当初予算	一般会計 補助金		
		延長	比率								雨水	汚水等	
神戸市	4,368km	90km	2.1%	7	23	189,287千m <sup>3</sup>	182,214千m <sup>3</sup>	377人	50%	8,962億円	133億円	48億円	85億円
札幌市	7,612km	3,793km	49.9%	9	17	302,672千m <sup>3</sup>	209,436千m <sup>3</sup>	607人	0%	8,271億円	258億円	245億円	13億円
仙台市	3,782km	563km	14.9%	2	34	134,975千m <sup>3</sup>	110,377千m <sup>3</sup>	284人	0%	4,030億円	90億円	87億円	3億円
千葉市	2,166km	250km	11.5%	2	30	98,598千m <sup>3</sup>	79,718千m <sup>3</sup>	223人	25%	3,444億円	103億円	67億円	36億円
川崎市	2,960km	850km	28.7%	5	19	178,206千m <sup>3</sup>	143,131千m <sup>3</sup>	456人	35%	5,272億円	218億円	140億円	78億円
横浜市	3,417km	1,074km	31.5%	11	66	300,780千m <sup>3</sup>	391,775千m <sup>3</sup>	1,087人	10%	12,510億円	751億円	640億円	111億円
名古屋市	2,095km	7,211km	4.78%	15	38	389,839千m <sup>3</sup>	283,421千m <sup>3</sup>	1,274人	0%	10,408億円	424億円	417億円	7億円
京都市	1,417km	5,251km	3.7%	4	42	304,784千m <sup>3</sup>	215,384千m <sup>3</sup>	711人	6.5%	6,494億円	280億円	252億円	28億円
大阪市	2,593km	4,711km	4.68%	12	68	650,148千m <sup>3</sup>	487,535千m <sup>3</sup>	2,166人	0%	18,278億円	453億円	405億円	48億円
広島市	989km	3,673km	8.20%	5	64	127,436千m <sup>3</sup>	105,878千m <sup>3</sup>	412人	20%	5,411億円	252億円	169億円	83億円
北九州市	989km	3,746km	8.20%	5	34	151,664千m <sup>3</sup>	108,828千m <sup>3</sup>	217人	12%	5,310億円	103億円	80億円	23億円
福岡市	1,289km	6,120km	11.5%	5	86	178,032千m <sup>3</sup>	142,308千m <sup>3</sup>	314人	16%	7,228億円	262億円	181億円	81億円

※ 下水道処理区域内人口、管理延長、処理場数、ポンプ場数、汚水処理水量、有取水量は平成12年度決算値（平成12年度地方公営企業決算の状況より）

※ 職員数、汚水負担区分、一般会計当初予算、一般会計補助金は平成14年度予算値（各市予算書より）

《一般会計補助金の比較》

○ 一般会計当初予算に対する比率

○ 処理区域内人口1人あたりの補助金

合計	雨水	汚水	合計	雨水	汚水
神戸	1.6%	0.6%	8,974円	3,239円	5,735円
札幌	3.1%	3.0%	14,365円	13,641円	724円
仙台	2.2%	2.2%	9,751円	9,426円	325円
千葉	3.0%	1.9%	13,570円	8,827円	4,743円
川崎	4.1%	2.7%	17,825円	11,447円	6,378円
横浜	6.0%	5.1%	21,978円	18,730円	3,248円
名古屋	4.1%	4.0%	20,239円	19,905円	334円
京都	4.3%	3.9%	19,760円	17,784円	1,976円
大阪	4.7%	2.2%	17,470円	15,619円	1,851円
広島	4.7%	3.1%	25,480円	17,088円	8,392円
北九州	1.9%	1.5%	10,415円	8,089円	2,326円
福岡	3.6%	2.5%	20,326円	14,042円	6,284円

### 高度処理経費の繰入れの状況

都 市	繰入の状況	13年度決算(千円)		高度処理 人口普及率	備 考
		基準額	繰入額		
神 戸 市	全額繰入	96,003	281,816	29.5%	
札 幌 市	全額繰入	49,741	99,482	11.5%	
仙 台 市	1/2繰入(基準どおり)	120,880	120,880	3.6%	
千 葉 市	1/2繰入(基準どおり)	92,600	92,600	7.1%	11年度から繰入開始
東 京 都	1/2繰入(基準どおり)	981,756	981,756	10.1%	
川 崎 市	1/2繰入(基準どおり)	31,196	31,196	49.8%	
横 浜 市	1/2繰入(基準どおり)	78,925	78,925	12.4%	
名 古 屋 市	高度処理の繰入なし	-	-	2.2%	
京 都 市	1/2繰入(基準どおり)	106,909	106,909	39.7%	
大 阪 市	1/2繰入(基準どおり)	53,489	53,489	48.7%	
広 島 市	高度処理の繰入なし	-	-	12.4%	
北 九 州 市	高度処理の繰入なし	-	-	不明	
福 岡 市	1/2繰入(基準どおり)	189,616	189,616	1.0%	12年度までは全額繰入

※13年度決算は、平成13年度決算統計より作成。

※高度処理人口普及率は、平成13年度末現在。「週刊下水道情報」調べ。

(高度処理の考え方は必ずしも統一されていない。各自治体の考え方を尊重。)



## 下水道政策研究委員会報告（平成14年5月）

「中長期的視点における下水道整備・管理の在り方について」（抜粋）

### IV 主要な中長期的論点

#### 5 新たなニーズに対応するための適切な費用負担及び財政措置

##### ④ 高度処理については、

水質規制を強化する前提で最終的にはPPP原則（汚染者負担原則）から私費負担とすべきであるが、当面は流域単位での協議会及び基金を設立し、流域的視点から他事業あるいは他の公共団体に比較して先行的に実施される高度処理について、

- 公平な負担の観点
  - 排出者責任と受益の帰着の視点
  - 費用負担能力の観点などから租税による調整措置を検討する。
- また、水域の重要性等に応じて助成の重点化を図る。[予算制度]

大都市の料金体系比較（一般汚水：平成15年3月現在）

※消費税抜き

ラック 改定年度年月日 基本料金 ～8㎡ ～10㎡ 従量料金 1㎡ 9㎡ 11㎡～ 16㎡～ 21㎡～ 26㎡～ 31㎡～ 36㎡～ 41㎡～ 51㎡～ 101㎡～ 201㎡～ 301㎡～ 501㎡～ 601㎡～ 1001㎡～ 2001㎡～ 5001㎡～ 10001㎡～	(単位:円)											
	神戸市	札幌市	仙台市	千葉市	東京都	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	広島市	北九州市
S01.5.1	H9.4.1	H14.6.1	H13.4.1	H10.6.1	H12.4.1	H13.4.1	H12.1.1	H13.4.1	H13.6.1	H12.4.1	H11.1.1	H13.4.1
470	600	703	660	560	610	630	560	700	430	625	634	560
									(H15～550)			水量に関係なく 560
												12
	67	104	100	110	117	118	108	119	61	88		152
98	91		131	140	150	173	160	119	83	135	141	
												188
		137	162	170	222	234	179	167	103	194	208	
128	118											246
152		225	197	200	278	264	205	188	119	259		
183	145	274	230	230	334	299	240	188	136	330	257	
			232	270	361	341		206	159	369		311
215	168	351	260	310							307	366
230		378	282		388	389	254	218	180	400		
245	199	406			415	416		218	215	428	407	417
			320	345	442	472		234				
260	237	420										515
											412	

※大阪府 基本料金は平成15年度より550円に改定。

※広島市 101㎡～以降は営業汚水の料金。

神戸市	札幌市	仙台市	千葉市	東京都	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	広島市	北九州市	福岡市
1,450 ③	1,270 ②	1,743 ⑦	1,660 ⑤	1,880 ⑩	1,800 ⑧	1,850 ⑩	1,640 ④	1,890 ⑪	1,160 ①	1,740 ⑥	2,044 ②	2,200 ⑬
1,842 ③	1,634 ②	2,291 ⑥	2,184 ④	2,440 ③	2,400 ⑧	2,542 ⑪	2,280 ⑤	2,366 ⑦	1,492 ①	2,516 ⑩	2,608 ②	2,952 ⑬
4,990 ③	4,540 ②	5,853 ④	6,210 ⑤	6,680 ⑦	7,740 ⑩	8,260 ⑫	6,820 ⑥	6,420 ⑥	4,050 ①	8,210 ⑪	7,949 ⑩	9,000 ⑬
12,890 ③	10,440 ②	17,103 ⑥	16,060 ⑤	16,680 ⑥	21,640 ⑩	21,460 ⑫	17,070 ②	14,770 ④	10,000 ①	21,160 ⑩	20,799 ③	21,300 ⑬

※大阪府は平成15年度の基本料金550円で算定。

近隣市の料金体系比較（一般汚水：平成15年3月現在）

※消費税抜き

	神戸市	三田市	尼崎市	西宮市	芦屋市	宝塚市	明石市	小野市	三木市	加古山市	姫路市
リンク											
改定実施年月日	S61.5.1	H57.1	H8.4.1	H12.4.1	H14.4.1	H10.4.1	H9.4.1	H9.4.1	H11.4.1	H12.6.1	H13.6.1
基本料金	470	670	565	726	530	200	725	750	450	1,000	950
～8㎡						水取に関係なく			水取に関係なく		
～10㎡											
従量料金											
1㎡～						50			40		
9㎡～											
11㎡～			85		82	75	100	90		100	115
16㎡～	98	80		89			130		100		150
21㎡～		90			110						
26㎡～			102			90	170	110		150	180
31㎡～	128	110		99	140				140		
36㎡～					167		205				
41㎡～		130		110			130		175	200	205
51㎡～	152						240			250	230
101㎡～	183	165	120	115	181	100					
151㎡～							275	180		305	295
201㎡～	215	190		132					210	355	345
251㎡～			132				295				
301㎡～				132							
501㎡～	230	205		153							
601㎡～			138		188	125	310	205		405	385
1001㎡～	245										
1251㎡～		220		179							
2001㎡～			150				320				
3001㎡～	260		157								
5001㎡～				200							
10001㎡～				245							
10m3/月 料金	470 ①	670 ④	565 ③	726 ⑦	530 ②	700 ⑤	725 ⑥	750 ⑧	850 ⑨	1,000 ⑪	950 ⑩
20m3/月 料金	1,450 ③	1,470 ⑤	1,415 ②	1,415 ②	1,350 ①	1,450 ③	1,725 ⑧	1,650 ⑦	1,850 ⑩	2,000 ⑫	2,100 ⑪
24m3/月 料金	1,842 ⑤		1,823 ③	1,972 ⑥	1,790 ①	1,810 ②	2,245 ⑧	2,090 ⑦	2,250 ⑩	2,400 ⑫	2,700 ⑪
50m3/月 料金	4,990 ⑥	4,570 ④	4,475 ②	4,486 ③	5,520 ⑦	4,150 ①	6,425 ⑨	4,950 ⑤	5,650 ⑨	6,250 ⑫	7,200 ⑩
100m3/月 料金	12,590 ⑥	11,070 ④	10,475 ③	9,986 ②	14,570 ⑧	9,150 ①	16,675 ⑩	11,450 ⑤	14,400 ⑦	16,250 ⑨	17,450 ⑪

## 新刊紹介

# 都市行政の構造と管理 行政経営革命「自治体ABC」によるコスト把握 変容する子どもたち

### ■ 都市行政の構造と管理

本田 弘 著

本書は、著者の永年にわたる都市行政についての研究成果の集大成、要約版ともいえる大著である。平成2年から14年の間に著者が公表した論文・講演の中から、「都市行政の構造と管理」の主題に即したものを収録したものである。

本書の概要は、現代の都市行政の仕組みの理解に、政策立案への提言を加えながら、行政運営の管理方策を検討したものであり、全体を5部に分けており、次のような構成となっている。

第1部「現代都市の行政研究序説」では、先進国アメリカでの都市行政研究史と、わが国の現代都市と都市政策の関わりについて、特に、都市の中核管理機能に着目して、都市政策の有効な立案方策を検討している。第2部「都市行政の活動と政策」では、都市自治体の遂行する行政施策、特に、「行政サービス」・「情報公開」・「公共事業をめぐる住民の合意形成」・「都市行政の改革」等について、検討されている。これらは、都市行政の合理性・科学性が要請される分野であり、他方、その成果が社会的・政治的に問われ、政策評価・行政評価の対象となる行政項目である。

第3部「都市制度と地方分権」では、地方分権に係る地方制度、特に、大都市制度

としての政令指定都市制度の改革課題について検討している。わが国の都市発展の必須条件として、地方分権に伴う事務と権限の移譲は、政令指定都市にこそ優先的に行われなければならない、と主張している。

第4部「都市行政機構の管理改善」では、行政機構における階層構造的な管理問題、特に、首長のトップマネジメントたる全般管理を中心に、組織における部門管理の機能について、検討している。

第5部「都市自治体の行政広報」では、行政広報の公共性と政治性、管理問題、政策決定との関連、パブリシティ政策等を検討し、広報活動の重要性を提起している。

それぞれ各章ごとに、内容は多岐に涉っている。その一例を挙げていくと、第2部では、福祉・環境・文化に涉る広い都市の行政需要に対し、自治体としての行政サービス選択の問題につき、必需的サービスか選択的か、基礎的サービスかそれ以上か、民間でなしうるか、といった選択基準を提言されている。

また、第3部「都市制度と地方分権」では、平成6年の地方自治法改正でも一部実現された「中核市制度」等を、「広域分権大都市」等の表現で提言され、府県と都市との分権に伴う行政重複コストの節減・簡素化の方向を提示されている。

さらに、第4部に於いては、トップマネ

ジメントにより各部局の政策形成・執行管理・調整を行う「全般管理（overhead management）」機能について、都市の最高意思決定者たる自治体の首長こそ、政策形成のため全般管理機能をフルに発揮すべきことが述べられている。

第5部では、首長のトップマネジメントとして住民意思反映のための広聴・広報が重要であり、首長が広報の先頭に立つべきこと、なども提言されている。

著者が係わる都市自治体の審議会等での成果や史料が大量に活用され、実際の都市問題を解決するための提案が、多く盛り込まれていることが、本書の特色でもある。膨大な内容を、簡潔に凝縮された、都市政策についての集大成的テキストといえよう。

（勁草書房 本体6,000円＋税）

## ■ 行政経営革命

### 「自治体ABC」によるコスト把握

南学 編著

本書のサブタイトルにある「ABC」とは、Activity-Based Costing（活動基準原価計算）の略である。

Activity-Based Costingは、光熱費や人件費、減価償却費といった性質別経費をサービス提供に至るまでの各業務プロセスに配分し、各プロセスごとのコストを明らかにする管理手法の一つである。プロセスやサービスごとのコストが明確になるため、業務改善や外部委託などを考える際の判断材料となる。ABCは、米国の製造業において製造に直接関わらない間接部門の経費を製品原価に反映させるため開発されたが、わが国でも導入が進んでおり、製造、サービス、流通、金融など幅広い分野で応用さ

れている。とりわけ公共部門において、業務の民間委託やサービスの民営化に踏み切る際の判断基準として、また、業績評価や情報公開の一手法として注目されている。

行政コストの分析は、行政評価の導入と相まってほとんどの自治体で実施されている。しかし、本誌前号の特集でも指摘されているとおり、従来の自治体の事業におけるコストは、人件費などの固定費が「総務費」など別の項目に計上されており、職員も住民も直接的な「事業費」に注意が集中して真のコストは考えづらかった。さらに、業務区分や業務プロセスごとのコスト計算の手法開発も十分ではなかった。

しかし、編著者によると、ABCにより行政サービスのコストをこれまでと違った角度で業務区分ごとに算出することが可能になり、行政サービスにかかる真のコストを算出して、そのコストに見合う「効果」が得られているかどうか、あるいは効率的に提供されているかどうかを評価する可能性が大きく広がった、とのことである。

その意味では、VFMの観点による自治体のサービス提供から行政経営を捉えた場合、本書の「行政経営革命」というタイトルも、決して大袈裟なものとは言えないことになる。

本書では、まず第1章から第6章において、学校給食、生涯学習、窓口業務、内部業務についてのABC分析の実例を示しながら、活動単位のコストを把握することが、サービス改善にどのように役立てられるか説明されている。特に、第6章「内部業務コストの可視化とコスト意識の徹底」では、内部業務のように住民に直接サービスを行わず、直接経費よりも間接経費の比重が大

きい分野において、活動単位ごとのコストを分析・把握することで、業務改善の余地がいかに大きいかが述べられている。

第7章から第8章は、ABC分析の理論であり、第9章から最終章にかけては、ABC適用による行政改革の方向性が示される。そこでは、行政コスト計算が普及して行政コストの大枠が把握され、行政評価の導入により事業の効果が認識されるようになった今日、ABCにより行政サービスの活動単位にまで踏み込んでコストパフォーマンスを評価することが、行政経営改革を進める鍵になることが説かれている。

ABCは、行政コスト分析の実務に携わる職員や研究者には馴染みのある概念でも、一般行政職員への認知度はまだまだ低く、特に、行政サービスのプロセスを民間企業のように活動種別に分けて考えることは認識しづらい面がある。しかし、サービスを売って顧客に満足してもらおうという点では行政も民間も同様であり、現場における行政評価の実施に伴って顧客満足の意識が浸透してくることにより、ABCを理解する素地も徐々に醸成されるものと思われる。

(ぎょうせい 本体2,286円＋税)

## ■ 変容する子どもたち

### 神戸市立中学校長会編

文部科学省の調査によれば、平成14年度の全国の学校では暴力行為が減少し、不登校も減ったということである。しかし今までと何も変わっていない、というのが学校現場の実感であろう。子どもたちはかつてと大きく変容しているのであり、それにどう向き合うかが学校の課題なのである。

学習意欲の大幅な低下。親や教師に反抗

することを悪いと思わない子どもたち。依然として高い水準にある不登校や「ひきこもり」。無職少年の増加。家庭の教育力の極端な低下。これらは日本の将来に対する大きな警鐘なのだ。技術立国を支える人材の養成という点でも、また治安の問題からみても。

今の子どもたちが職業や進路に無関心で自立心に欠けていることは、フリーターの激増に端的に表れている。政府も遅まきながら若者の自立心をどうやって養ったらよいのか、重い腰をあげようとしている。要するに日本の子どもたちは、将来に対する目標をもっていないのだ。どうすれば目標をもった子ども、将来に対する抱負や夢をもった子どもに育つのだろうか。子どもたちの目標喪失という現象を豊かさの病理として放置することはできないであろう。

本書は神戸市の中学校長会が平成11年から14年まで4年間にわたって中学生の規範意識調査を行い、その調査結果をもとに教育学者、警察の補導担当職員、現場の教員、学校現場を取材していた新聞記者、教育委員会の職員など各方面の人々が中学生の健全育成について執筆したものである。現場の教師たちは、中学生の何かが変わりつつあるのでないかという感触をもっていた。教師の従来の指導のやり方が通用しない、一見普通に見える子どもも何かをきっかけにして豹変してしまう、といったことが学校で頻繁に起こっていたためである。こうして平成11年に規範意識調査が始まった。

万引きや薬物吸引、携帯電話、茶髪、テレクラ、無断外泊など16項目について、毎年同じ神戸市内の学校で定点調査を行った。薬物などの行為に対する中学生の容認度を

調べたのである。調査によれば法的に禁止されている事柄の容認度は、4年間で大きな変化はない。しかし個人の自由に任せられていると中学生が考えていること、たとえば携帯電話の所持やゲームセンターへの出入りなどは、学年が上がるにつれて容認する度合いが高くなっている。

わたしたちは子どもの育ちにもっと関心をもつべきであろう。学校にばかり責任を押しつけることはできない。少年による凶悪な犯罪があれば、すぐに学校がやりだまにあがるのが、これまでの日本のマスコミの常道だが、本当に学校の責任とばかりみていいのだろうか。現代の教育のもっとも根本的な問題は家庭にこそあるのである。家庭がどう子どもを育てるのか、社会や行政がそれを支援する方策は何か、実践的な子育て支援策はないのか、など建設的な意見がもっと出されるべきである。

本書は子どもの非行問題だけでなく、子どもの教育全般について議論するのに最適のテキストであるといえよう。子育ての終わった人も是非手にとってほしい本である。

(みるめ書房 本体1,000円+税)

# 地方自治職員研修

毎月15日発行  
B5判 130頁  
定価800円

- ◆時代を鋭く捉えたテーマを毎号特集。
- ◆環境行政や行革など先進事例を、自治体の担当者がレポート。
- ◆昇任試験Ⅴ講座では、一年で昇任試験に受かる実力を養成。

- 10月号特集…リーダーの研究～自治体首長論  
(首長に係わる制度設計。マニフェストなど)
- 9月号特集…自治体の情報セキュリティ  
(自治体IT化と、公開と管理)
- 8月号特集…自治体職場とメンタルヘルス  
(組織・個人のメンタルヘルス対策)
- 7月号特集…住民の自治力を考える
- 6月号特集…地方自治制度のリ・デザイン
- ◇臨増号「実践・行革実例集」(税込み1,680円)好評発売中!

バックナンバーもお求めになります。  
小社営業部が、お近くの書店へ

**公職研**

Tel03-3230-3701 Fax03-3230-1170  
東京都千代田区神田神保町2-20

地方自治を語るみんなの広場

【月刊】

# 自治フォーラム

2003.10 VOL.529

定価600円(本体571円)

## 特集 自治大学校創立50周年記念

巻頭言	自治大学校創立50周年を迎えて……………片山虎之助
座談会	自治大学校のこれまでとこれから ～地方分権時代における自治大学校の役割～……………大森 彌 宮嶋 勝 山出 保 成瀬 宣孝 [司会] 伊藤祐一郎
オピニオン	自治大学校に期待する……………柿本 善也 自治大学校創立50周年に想う……………藤森 英二 自治大学校創立50周年を祝して……………上林 俊彦 地方自治新時代の法学研修……………野中 章 自治体主権の時代に求められる人づくり……………中邨 和夫 地方公務員研修に思う……………横山 仁弘 これからの人材育成と人事管理……………川村 清司 これからの職員研修のあり方……………関根 清司 人づくりの難しさ……………八反田元子

編集 自治研修協会  
(〒190-8581)東京都立川市緑町3591 電話042(540)4500  
協力 自治大学校

発行所 第一法規株式会社  
(〒107-8560)東京都港区南青山2-11-17  
電話 03 (3404) 2251 振替口座東京3-133197



# 新修 神戸市史

最新刊 第7巻

「行政編Ⅱ くらしと行政」発売中  
A 5版 全885ページ 定価6,000円(税込)

構成 第1章 福祉 第4章 衛生・医療 第7章 同和  
第2章 教育 第5章 ごみと環境 第8章 国際交流  
第3章 住宅 第6章 警察・消防 第9章 文化・女性

内容 市民生活に深く関連する各分野についての、明治開港から昭和までの神戸市行政のあゆみ。

既刊 (定価は本体+税)

「歴史編Ⅰ自然・考古」, 「産業経済編Ⅰ第一次産業」, 「歴史編Ⅲ近世」, 「歴史編Ⅳ近代・現代」(定価各5,097円), 「産業経済編Ⅱ第二次産業」(定価6,000円), 「行政編Ⅰ市政のしくみ」(定価6,117円)も好評発売中

発行・申込 神戸市 新修神戸市史編集室(神戸市文書館内)

〒651-0056 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 ☎078(232)3437

神戸市内の書店でも発売中!

## 政策研究・情報誌(季刊) 地域政策

2003・夏 No.10 9月20日発行 定価650円(本体619円)

### 特集 交付税は、どこに行く

地方自治総合研究所研究員 高木健二/九州大学大学院教授 伊東弘文  
東京大学大学院教授 持田信樹/立教大学教授 池上岳彦  
総務省交付税課長 岡本全勝

インタビュー ニュース/ルポ がんばる自治体

三重県知事 野呂昭彦

各務原市・太田市・栄村

三重の改革 討論/千葉大学教授 大森彌・三重県県土整備部長 吉兼秀典

企画・編集: 三重県  
政策開発研修センター「あすの三重」  
(〒514-0004) 三重県津市栄町1-891  
電話059-224-2767

発行所:  
(株) 公人の友社  
(〒112-0002) 東京都文京区小石川15-26-8  
電話03-3811-5701

## 編 集 後 記

※大規模開発型第三セクターの破綻が、しばしばマスコミを賑わせています。それらには投資規模からみて事業の成立が明らかに困難なもの、事業計画が極めて粗雑で陳腐なもの等があり、そもそも「リゾート」や「テーマパーク」など、公共部門が関与すべき事業であったかどうか自体、今となっては大きな疑問です。

※第三セクターという事業形態に内在する、経営責任の所在の不明確さなどの問題点もさることながら、安易な需要予測と事業計画を基に三セクを設立し、事業に着手した責任こそがより厳しく問われるべきで、その点、バブル経済の検証と反省は、民間部門だけでなく公共部門にも必要であることを痛感します。

※次号は、「福祉と民間活力」について特集します。ご期待ください。

### 都市政策バックナンバー

- 第98号 特集 阪神大震災と経済復興の課題 2000年1月1日発行
- 第99号 特集 震災復興の都市政策的検証と提言 2000年4月1日発行
- 第100号 特集 第100号記念 21世紀の神戸の都市像 2000年7月1日発行
- 第101号 特集 地方自治と都市経営 故宮崎辰雄氏追悼集 2000年10月1日発行
- 第102号 特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括 2001年1月1日発行
- 第103号 特集 IT革命と地方自治体 2001年4月1日発行
- 第104号 特集 阪神・淡路大震災と司法の課題 2001年7月1日発行
- 第105号 特集 災害における住宅等の被害認定基準 2001年10月1日発行
- 第106号 特集 少子・高齢化への対応 2002年1月1日発行
- 第107号 特集 新産業の創出に向けて 2002年4月1日発行
- 第108号 特集 コミュニティ・ビジネスの振興と課題 2002年7月1日発行
- 第109号 特集 公営住宅のあり方と今後の課題・方向性 2002年10月1日発行
- 第110号 特集 大都市制度のこれから 2003年1月1日発行
- 第111号 特集 都市の活性化と地域連携 2003年4月1日発行
- 第112号 特集 行政コスト分析の課題 2003年7月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第113号

印 刷 平成15年9月20日 発 行 平成15年10月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

☎651-0083 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)  
振替口座 01130-1-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

☎112-0005 東京都文京区水道2の1の1  
振替口座 00150-2-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

### 都市政策論集

- |        |                   |             |
|--------|-------------------|-------------|
| * 第1集  | 消費者問題の理論と実践       | 本体 2,700円+税 |
| * 第2集  | 都市経営の理論と実践        | 本体 2,200円+税 |
| * 第3集  | コミュニティ行政の理論と実践    | 本体 1,700円+税 |
| * 第4集  | 都市づくりの理論と実践       | 本体 2,600円+税 |
| 第5集    | 広報・広聴の理論と実践       | 本体 2,500円+税 |
| 第6集    | 公共料金の理論と実践        | 本体 2,200円+税 |
| 第7集    | 経済開発の理論と実践        | 本体 1,700円+税 |
| 第8集    | 自治体OAシステムの理論と実践   | 本体 2,000円+税 |
| 第9集    | 交通経営の理論と実践        | 本体 2,000円+税 |
| 第10集   | 高齢者福祉の理論と実践       | 本体 2,200円+税 |
| * 第11集 | 海上都市への理論と実践       | 本体 2,200円+税 |
| 第12集   | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 本体 2,500円+税 |
| 第13集   | ファッション都市の理論と実践    | 本体 2,428円+税 |
| 第14集   | 外郭団体の理論と実践        | 本体 2,428円+税 |
| 第15集   | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 本体 2,428円+税 |
| 第16集   | 自治体公会計の理論と実践      | 本体 2,428円+税 |
| 第17集   | 震災復興の理論と実践        | 本体 3,496円+税 |
| 第18集   | 震災復興住宅の理論と実践      | 本体 2,500円+税 |
| 第19集   | 生活復興の理論と実践        | 本体 2,500円+税 |
| 第20集   | 市街地復興事業の理論と実践     | 本体 2,500円+税 |
| 第21集   | 震災調査の理論と実践        | 本体 2,500円+税 |

### 都市研究報告

- |      |                  |             |
|------|------------------|-------------|
| 第8号  | 集合住宅管理の課題と展望     | 本体 2,000円+税 |
| 第9号  | 地方自治体へのOAシステム導入  | 本体 5,000円+税 |
| 第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 本体 4,000円+税 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

\* は品切れ

ISBN4-326-96137-6

C3331 ¥619E

定価(本体619円+税)



9784326961375



1923331006192

発売元 **勁草書房** 東京都文京区水道 2 の 1 の 1  
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861