
Quarterly "Urbanization" 2014 vol.2

季刊「都市化」2014 vol.2

官民連携会社 - 1

—地域再生の事業主体的視点から—

公益財団法人 都市化研究公室理事長 光多長温

2015年1月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

官民連携会社 - 1

—地域再生の事業主体的視点から—

公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

地域再生が大きな政策課題となっているが、地域を動かす際に具体的なプロジェクトを起こしつつ地域を変えていくことが求められる。その際に、留意すべきことは、「何を=What=事業内容」「いかに=How=事業方式」及び「誰が=Who=事業主体」を明確に整理して、地域の特性に応じた事業内容、事業方式、事業主体を選択して、具体的なプロジェクトを進めていくことが必要である。

この中で、地域（特に、中山間地域）における慢性的課題の一つが事業主体の不在である。即ち、地域では具体的プロジェクトを実施しようとしても、これを実施する企業不在であるし、特に、地域再生のような行政が関わったプロジェクトは、一定の公共性が求められるし、また懐妊期間が長く、これに持ちこたえられる企業が中々いないのが実情である。NPO 法人もこのような長期的公共的プロジェクトを担うには限界がある。

わが国では、歴史的に官民連携会社として第三セクターの存在が大きかった。しかし、この第三セクター方式は安易に利用されたこともあり、現在では影が薄いのが実態である。では、これに代わる事業主体があり得るであろうか。この第三セクターのルーツはフランスであるが、最近フランスでもこの第三セクターの見直しが行われている。本稿は、このようなことを背景に、わが国における第三セクターの系譜を振り返り、最近の動きとして、わが国における住民参画型第三セクターの動きとフランスにおける第三セクターの改革を見つつ、今後の地方における事業主体について考察して見ることとしたい。

I. 第三セクターとは

第三セクターとは、「第一セクター(行政部門)と第二セクター(民間企業)に対峙する概念で、公的部門と民間企業とが共同出資して作った事業体をいう¹。第一セクターが国や地方自治体、すなわち「官」が担う部分で公共的目的を遂行し、第二セクターが営利目的の私的団体(営利企業)、すなわち「私」が担う部分であり、第三セクターは、官と民とが共同出資を行って、一定の公共目的を官と民とで実現していくもので

¹平成 26 年 8 月の総務省「第三セクター等の経営健全化等に関する指針の策定について」においては、第三セクターについて次のように定義している。

「第三セクター」とは地方公共団体が出資又は出せん(以下単に「出資」という。)を行っている一般社団法人及び一般財団法人(公益社団法人及び公益財団法人を含む。以下同じ。)並びに会社法法人をいい、「地方公社」とは地方住宅供給公社、地方道路公社及び土地開発公社をいうものとする。

ある。

第三セクターには、広義の三セクと狭義の三セクとがある。広義の三セクとは、特殊会社、地方公社、財団法人、社団法人を含めた官民合同出資会社全般を言う²。狭義の三セクとは、商法上の株式会社で官が出資したものを言う³。

この第三セクターは様々な場面で様々な定義が行われてきた。例えば、次のとおり。

① 総務省「地方公社の調査」における定義

・公社、協会、基金、株式会社等その名称の如何にかかわらず、民法⁴、商法等に基づく法人であって、一つの地方公共団体が25%以上出資している法人

② 民活法（1986年5月30日「民間事業者の能力の活用による特別施設の整備の促進に関する臨時措置法」）における租税特別措置を受けられることができる対象

・地方公共団体、日本開発銀行等の法人税法別表第一の公共法人が併せて1/3超の出資（拠出）を行っているもの。

・一つの地方公共団体が1/4以上の出資（拠出）を行っているもの。

③ NTT法（1987年9月4日「社会資本整備特別措置法」）によるNTT無利子資金融資対象事業者の定義

・地方公共団体（地方公共団体が100%出資・拠出している法人を含む）の出資（拠出）している法人

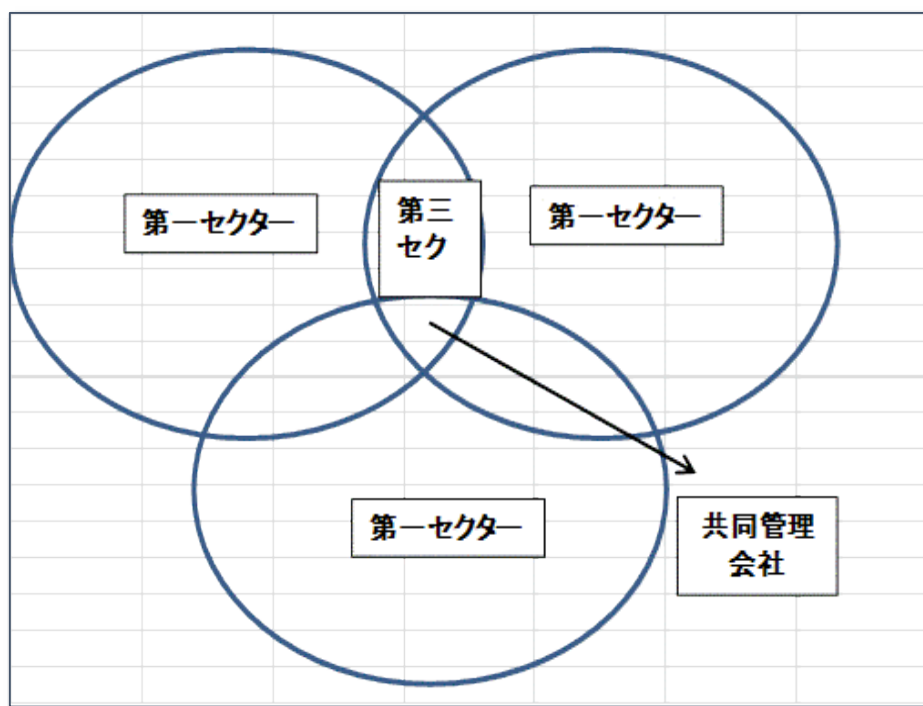
④ フォーリン・アクセス拠点整備法（1992年、別名FAZ法「輸入の促進及び投資事業の円滑化に関する臨時措置法」）及び「改正関税法」

・関税法で新設された「総合保税地域」の業務を行うことができる法人として「地方公共団体またはその出資法人がその発行済み株式の総数又は出資もしくは拠出の総額の1/4以上であること」としている。

² 更に広義の三セクとしては、国が直接出資したもの（多くは特殊会社：政策投資銀行、政策金融公庫等）や、公社・公庫等政府機関の出資会社等も含まれるとする考え方もある。なお、旧国鉄電電等の公社等の出資会社も当時は広義の三セクと考えられたが、民営化に伴ってこれらは純民間会社となった。

³ 但し、官が何らかの理由により企業の株式を保有している場合は含めない例：東京電力）。

⁴ 民法第34条に基づく公益法人で社団法人と財団法人とを言う。



これらからすると、地方公共団体等が一定の資金拠出を行う株式会社というところが妥当なところであろう。一定とは、概ね 25%程度以上をいうのではないかと考えられるが、さしたる根拠はない⁵。但し、前述のように、現在三セクで問題となっているのは、隠れたる財政赤字とも言われ、自治体の出資比率にかかわらず、三セクが負担している膨大な債務及びこれに対する損失補償問題であるため、総務省の三セク対策では、特に出資比率を問題にせず、三セク全体の処理を目的としている。

II. わが国第三セクターの系譜

1. 戦前

戦前の第三セクターは（まだ第三セクターという概念自体がなかったが）、三つに分類されよう。第一が、明治時代の富国強兵政策を反映した国策富国強兵半官半民会社である。例えば、1906年南満州鉄道会社は、設立時資本金2億円と膨大であり、政府出資比率:50%で他は民間企業。政府は、社債の元利保証、民間保有株式の配当保証、官僚の派遣等の特別措置を図った。事業内容としては、金融、産米増殖、水利、綿作、森林伐採等を行った。

第二が、国内外の拓殖事業（開拓及び植民事業）を推進する半官半民の国策会社である。例えば、1906年鮮満拓殖株式会社、1908年東洋拓殖株式会社等が挙げられる。

⁵ 発行済株式の1/3以上を保有すれば、特別決議を単独で阻止することが可能となり、一定の権限を持つことになる。

第三が、基幹産業育成・支援のための国策会社である。代表的なものは、1887年設立の官営八幡製鉄所等の官営工場である。また、国際金融を目的として設立された1880年横浜正金銀行もこの範疇に入れられるであろう。

2. 戦後復興期（1945年～1955年）

国家基盤・産業基盤の整備や基幹産業の育成を目的とした三セクが中心となる。国が出資したものが多い。例えば、1950年国土総合開発法に基づく1951年特定地域総合開発計画から1952年電源開発5ヵ年計画が策定され、これらから、1952年電源開発株が設立された。また、国の基幹産業育成のための三セクとして、1953年日本航空株が設立されわが国の航空産業とりわけ国際便が可能な航空産業が期待された⁶。

3. 高度成長前期（1955年～1965年）

高度成長に入り、工業・流通団地、都市・住宅整備、レクリエーション等広域的な社会資本整備を目的として、受益者負担の原則の下で三セク方式が活用された。他方、高度成長を担うだけのインフラ整備推進の必要性があったが、経済成長とインフラ整備のギャップが大きく、これを埋めるためには国の会計のみでは資金調達に齟齬を来たしたため、公団を設立して公共事業分野への民間資金の導入を図った。道路公団、住宅公団、埠頭公団等がこれである。

4. 高度成長後期（1965年～1975年）

この時期に第三セクターの概念が確立された。まず、1969年新全国総合開発計画において、「産業開発プロジェクト等においては、プロジェクトの中核的な事業の実施主体として公共・民間の混合方式による新たな事業主体を創設して民間資金の導入を計る方式…」ということが言われ、第三セクターという名称は用いられていないが、三セクが議論されるようになった契機となった。更に、1973年経済社会発展計画において「…公的主体がその経営に参画する公私共同企業、いわゆる第三セクターの活用を図ることとする」として、わが国で初めて「第三セクター」という用語が使用された。

この提言を受けて、わが国第三セクターは急展開する。即ち、全国総合開発計画による大規模プロジェクトを三セクで行ったのを始め、折からの地方回帰時代における地方の事業主体不足を補うために、地域開発プロジェクトで三セクが活用された。いくつかのパターンに分けてみる。

① 大規模プロジェクト及び工場誘致三セク

1971年むつ小川原開発株、1972年苫小牧東部工業地帯開発株が双璧である。新全

⁶ これらは、いずれもその後民営化された。

総において地方における産業振興のために、いくつかの大規模プロジェクトが策定され、その中の中核会社として地方自治体出資の第三セクターが設立された⁷。更に、福岡県の港湾埋立地の工場誘致のための1973年ひびき灘開発(株)、愛知県三河地域で工場誘致のための1968年総合開発機構(株)が設立された。

② 地方レクリエーション三セク

当時は、リゾートという概念よりは、宿泊施設を伴わないレクリエーションという概念が強かった、特に、都市住民にとって、週末に家族でレクリエーションに興じることが（今から見れば）ささやかな楽しみであった。これを受けて、1975年千葉県レクリエーション都市開発(株)等の都市近郊レクリエーション施設三セクが設立された。

③ 地方インフラ三セク

この期間は、新全総に基づいて道路、航空、（新幹線等の）鉄道等の交通体系の整備が推進された時期でもあるが、これを受けて地方における交通体系整備三セクが設立された。全国の地方空港ビル、駅ビルを自治体三セク経営する動きが全国で広がり、1961年広島空港ビル(株)、1967年福岡空港ビルディング(株)、その他和歌山ステーションビル等全国で空港・駅ビル三セクが設立された。これらは、地域住民が生活上、頻繁に利用する施設であるため、三セクの概念が地域に溶け込む契機となったともいえるよう。

5. 安定期（1975年～1985年）

地方回帰の時代に合わせて、三全総で定住構想が提言された時期でもある。地方回帰の時代の中で大きな課題は地方における産業振興及び雇用の確保であった⁸。内発的發展が叫ばれた時期でもあった。従って、この時期の三セクは地方の雇用確保と地域振興を目的とするものが多い。

① 地域振興関係

各地で一村一品運動等地域の資源を改めて見直してこれを活用して地域おこしをする動きが起こった。これを三セクで行った例も多く。例えば、1965年車えび養殖(株)、十勝ワイン(株)等がある。十勝ワインは一時は財政再建団体に指定されるほど疲弊した町を地域で生産される山ぶどうを材料にワイン作りを行い、紆余曲折を経て現在でも地域振興のモデルケースとも言われる。

⁷ これらの三セクには国の機関である北海道開発公庫（当時）からの出資があったため正確には純粋地方三セクとは言えない面もあるが、北海道開発公庫が北海道、及び東北地方の地域振興を目的とした機関であったことからすれば、地方三セクと言って良いであろう。当時は、経済界からは、むしろ、公団方式を推奨する声が強かったが、地方プロジェクトに拘った経緯もあるとも言われる。

⁸ 現在も同じ。永遠の課題とも言える。

② テクノポリス関係

工場誘致型地域振興政策から「技術」「人」「研究所」誘致による地域振興政策への転換が行われ、この一環としてテクノポリス政策が推進された。全国でテクノポリス地域が指定され、ハイテク産業を誘致する動きが広まった。これを推進するために第三セクターが活用され、1983年富山テクノポリス(株)、1984年秋田テクノポリス開発機構、1983年吉備高原テクノポリス他多数が作られた。しかし、その多くは新産業都市と重複する地域も多く、かつハイテク産業は逆に大都市周辺に集積していったことから、大きな成果を出すことができなかった。

③ 民間活用型三セク

第1・2次石油ショックによる低成長（長期景気低迷）を打開するために、民間活力活用が発想され、大都市に先駆けて地方年で民間活力活用型三セクが設立された。このあたりから、三セク信仰が強くなり、三セクを作ると何とかなるといふ雰囲気ができるようになってきた。例えば、1983年今治地域地場振興センター(株)、1978年(株)恵庭新都市開発公社、1980年安比総合開発(株)、1981年(株)ウラウスリゾート開発公社(株)、1983年焼津さかなセンター(株)等である。この他、大都市周辺でも1987年(株)泉佐野コスモポリス、1983年(株)みなとみらい21等が設立された。今から見るとこの時期に設立された民活型三セクはほとんど失敗しているし、三セク無用論のはしりとなった面がある。民間活力活用の履き違え等によるものであるが、その原因等については後述する。

6. バブル経済期（1985～1990）

円高不況⁹に悩まされた時期に、追い打ちをかけるように1985年のプラザ合意で円高が国際的に容認され、この対策として内需振興政策がとられた。この中でわが国の社会資本整備の遅れが指摘され、民間企業の経営力、技術力を活用して社会資本整備を図っていくことが必要とされた。いわゆる「民間活力活用¹⁰」である。この中で、官及び官の一角とも言える第三セクターは無用のものになるとも言われたが¹¹、逆に、三セクを活用しつつそれに民間企業が乗っていくという方向に大きく舵が切られた。

⁹ 日本の為替レートは戦後経済復興のために実力よりも円安に設定されていたが、変動為替相場制になり、実力通りの為替相場に着地していく過程での摩擦だとも考えられる。その過程の中での不況を円高不況とした。

¹⁰ 当時の民間活力活用には誤解が多い。本来、社会資本整備への民間の活力を活用しようというものであったが、とにかく、民間企業の活動の場を拡げる、民間企業が活動しやすいように規制の緩和を行う等の議論になっていった経緯がある。

¹¹ 民間企業のみで会社が作って公共的事業を行わんとした（例：山手開発(株)）が民間企業の利害が錯綜したり、公共的調整面で問題が多かった・

この民間活力活用に関する三セクの機能・役割は当初次のように考えられた。

- ① 事業開始時から民間が主導的役割を担い、三セクはその民間事業がやりやすいように下支えを行う。例えば、不採算部門を担う、極めて公共的部分で不採算部分を担う等。
- ② 官民共同出資会社ではあるが、官の介入を最小限にとどめるために、官の出資比率を最低限かつ暫定的なものとする。
- ③ 三セクが事業を行うが、役割が終わった（事業が軌道に乗った）時には三セクの事業は民間に引き継ぐ

いずれにしても、民主導の三セクに大きくシフトしていった。特に「民活法」制定等による三セク主導の社会資本整備推進方策の整備が図られ、三セクに限定して税制、補助金、融資等の優遇措置が図られた¹²。この段階から三セクが民活の主役の登場してくることとなる。

この三セク主導の民活は、大都市のみならず地方にも波及し、結果的に三セクがプロジェクト・リスクを負う結果となる。大都市では、東京臨海部、幕張、MM21、大阪臨海部、福岡臨海部等の大規模面開発、地域冷暖房、地方では1987年にリゾート法（総合保養地域整備法¹³）が制定されたことを背景にリゾートを中心に多数のプロジェクトが三セク主導で実施され、地方では三セク設立競争が行われたというのが実態であった。

具体的プロジェクトとしては、1994年関西新空港(株)、1986年東京湾横断道路(株)、1986年東京臨海副都心建設(株)、1989年(株)けいはんな、1989年(株)日本コンベンションセンター（現社名(株)幕張メッセ）、1987年(株)横浜国際平和会議場 等がある。また、地方の三セクプロジェクトの数は膨大なものになるが、その中でもリゾート関連としては、1991年(株)志摩スペイン村、1988年(株)星の降る里芦別等がある。その他に、1987年に国鉄民営化が行われ、その関係で地方の不採算路線が切り捨てられ、存続を希望するものの多くは、三セク方式により地域単位で行うことが確認され、1984年阿武隈急行(株)、1986年会津鉄道(株)、1984年北越急行(株)、1986年智頭鉄道(株)、1986年南阿蘇鉄道(株)等、合計38社が設立された¹⁴。

¹² この背景は実ははっきりしない。官の逆襲か、民が余りリスクを負いたくないとの思惑かははっきりしないが、双方の要因があったものとの考えられる。

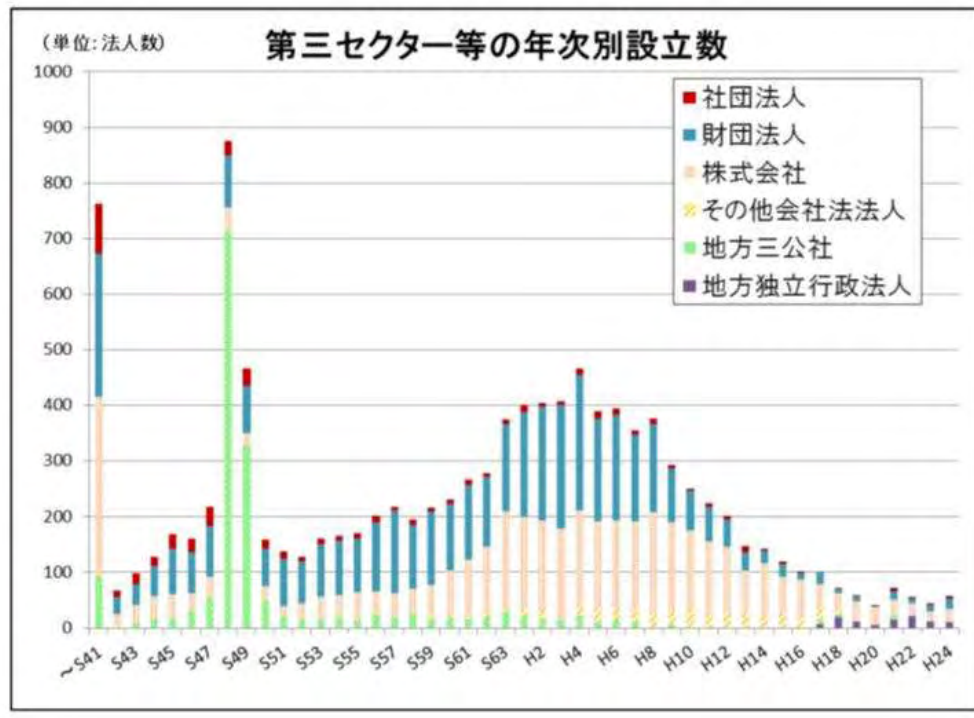
¹³ 民活プロジェクトとして、大都市では面整備による複合開発があるが、地方では何があるかが議論され、宿泊施設を含めたリゾートが推奨された。

¹⁴ これら路線は基本的に不採算路線であり、当初三セク設立時に積立金が積まれたが、その後の経営問題は現在増幅していると考えられる。因みに38社の内、黒字は8社程度となっているが最近は更に経営環境が厳しくなっている模様である。

7. バブル崩壊・経済停滞期（1990～）

バブル経済が崩壊した後は、経済環境が一変し、特に借入れが多い三セクは経営危機に陥るものが多かったが、他方、90年代はバブル経済の恩恵を受けなかった地方からの不満を吸収するために、地方優遇の財政政策が取られたために、これに乗る新たな三セクが設立され、これが新たな三セク問題を生むこととなる。片や既存三セクの経営不振、片や新たな経営不振三セク予備軍の誕生である。

まず、経営不振三セクの処理問題であるが、大都市三セクを中心として開発の懐妊期間が長期間にわたり、金利¹⁵負担に耐え切れずに経営不振に陥るものが続出した。特に、東京臨海部三セクのように広大な用地の処理や条件が熟していない場所でのプロジェクトは厳しい経営に陥るものが続出した¹⁶。



他方、90年代のいわゆる「失われた10年」において膨大な財政支出が続けられ、これが地方に重点的に振り向けられたことから、これの受け皿として地方で新たな三セクが作られ、これが後に経営不振に陥ることとなる。総務省の三セク調査から見ても、設立件数はむしろ、バブル崩壊後の方が多くなっている。

例えば、地方においては、「地域総合整備事業債」や「過疎債」等は、施設建設の償還資金の75～90%が交付税措置されることから、地方自治体は効率性を余り検証せずに競って施設を建設し、これの運営を新たに作る三セクに委ねた。三セクは運営資

¹⁵ しかもバブル経済期には金利が高かった。

¹⁶ 反面、幕張コンベンション等は、運営重視の会社は借入れ負担も小さく経営不振の度合いは比較的軽かった。

金に対しては補助金は出ないため、膨大な赤字を抱えることとなった。

第三セクターの経営問題は、(所管官庁もはっきりしないこともあり)先延ばしにされてきたが、否応なくこれの処理が喫緊の課題となったのは、2007年の北海道夕張市の実質破綻からである。夕張市の財政破綻のひとつの大きな原因が夕張市が地域振興のために炭鉱跡地に作った観光施設を運営する三セクが膨大な赤字を負っておりしかも、市がこれの損失補償を行っていたことであった。

これから、総務省は三セク債務を含めた財政新基準を作成することとなり、本格的な三セク処理対策に乗り出した。三セクの経営合理化や統廃合、債務処理債の発行等により三セク問題の処理に当たった。その結果、三セクの新設は実質的には厳格に抑制されることとなった。三セクは、地方自治体財政赤字の張本人とさえ言われ、は罪悪視されることとなった。

(単位:百万円)

区分	25年度調査				24年度調査			
	全体法人数	地方公共団体からの借入状況			全体法人数	地方公共団体からの借入状況		
		借入法人数	構成比	残高		借入法人数	構成比	残高
第三セクター計	5,705	531	9.3%	3,033,279	5,916	560	9.5%	3,003,491
社団法人・財団法人	3,227	255	7.9%	2,019,132	3,387	273	8.1%	1,955,991
会社法法人	2,478	276	11.1%	1,014,147	2,529	287	11.3%	1,047,500
地方三公社	978	304	31.1%	1,519,253	1,031	337	32.7%	1,641,994
地方住宅供給公社	47	22	46.8%	701,861	50	25	50.0%	715,409
地方道路公社	36	20	55.6%	483,806	38	22	57.9%	522,926
土地開発公社	895	262	29.3%	333,585	943	290	30.8%	403,658
第三セクター及び地方三公社	6,683	835	12.5%	4,552,532	6,947	897	12.9%	4,645,485
地方独立行政法人	104	44	42.3%	443,794	94	38	40.4%	373,695
総計	6,787	879	13.0%	4,996,326	7,041	935	13.3%	5,019,179

(単位:百万円)

区分	25年度調査						24年度調査							
	全体法人数	地方公共団体以外の借入金			損失補償・債務保証			全体法人数	地方公共団体以外の借入金			損失補償・債務保証		
		法人数(a)	残高	法人数(b)	構成比(b/a)	残高	法人数(c)		残高	法人数(d)	構成比(d/c)	残高		
第三セクター	5,705	1,338	3,224,461	336	25.1%	1,251,572	5,916	1,422	3,634,435	377	26.5%	1,424,770		
社団法人・財団法人	3,227	413	1,217,542	191	46.2%	967,255	3,387	465	1,399,473	218	46.9%	1,127,689		
会社法法人	2,478	925	2,006,920	145	15.7%	284,317	2,529	957	2,234,961	159	16.6%	297,081		
地方三公社	978	578	4,319,430	546	94.5%	3,711,879	1,031	644	4,897,574	617	95.8%	4,287,862		
地方住宅供給公社	47	30	786,801	12	40.0%	272,753	50	36	921,297	16	44.4%	372,113		
地方道路公社	36	33	1,868,954	33	100.0%	1,870,536	38	35	1,971,192	34	97.1%	1,979,919		
土地開発公社	895	515	1,663,675	501	97.3%	1,568,590	943	573	2,005,085	567	99.0%	1,935,831		
第三セクター及び地方三公社	6,683	1,916	7,543,891	882	46.0%	4,963,452	6,947	2,066	8,532,009	994	48.1%	5,712,632		
地方独立行政法人	104	0	0	0	0.0%	0	94	0	0	0	0.0%	0		
総計	6,787	1,916	7,543,891	882	46.0%	4,963,452	7,041	2,066	8,532,009	994	48.1%	5,712,632		

Ⅲ.第三セクターを巡る諸問題と方向

第三セクターに関する問題は種々指摘されているので、ここではそれらを繰り返すのではなく、本稿の目的である地域再生に向けた新たな三セクへの示唆を念頭に置いて論を進めたい。

1. 個別プロジェクトにみる第三セクターの特質と課題

第三セクターは官民混合会社である。これが故に民間企業では考えられない社会的法的問題が起り、また、これが三セクの経営に大きな影響を及ぼし、これも三セクのイメージダウンに繋がった。以下で、社会的（経営的）問題を引き起こしたいくつかの事例から三セクが内包する問題を考えてみる。

① 国レベルの経済に大きな役割を果たすことが期待されたが経済社会の環境変化により経営破綻したもの。

この代表的な例として、むつ小川原大規模工業基地建設の三セク、及び苫小牧東部の大規模工業基地の中核会社として設立された第三セクターがある。

むつ小川原工業用地を分譲する第三セクター・むつ小川原開発㈱、用地買収を担う財団法人・青森県むつ小川原開発公社は 1971 年、相次いで設立された¹⁷。これは、1962 年、拠点開発方式に、東北地方に大規模工業基地を作るべく閣議決定されたことを受け、設立され、約 2,800ha に、原子力廃棄物処理を中心とする大規模工業基地を計画したものである。しかし、第三セクター設立直後の 1973 年の石油ショックにより、計画頓挫、土地分譲が進まず膨大な借入金を抱え、結局、北東公庫と日本開発銀行との合併時に処理された。

また、やはり 1962 年、拠点開発方式により北海道に約 10,000ha の用地を取得、造成、鉄鋼・石油精製・化学・自動車工場を誘致、人口 30 万人の新都市建設及び 3 つの港湾建設等を内容とする大規模工業基地を作るべく閣議決定されたことを受け、1972 年に苫小牧東部開発㈱が設立された¹⁸。そして、土地先行取得・造成・分譲を目的としたが、やはり 1973 年の石油ショックにより、計画頓挫、民間金融機関の支援打ち切り、北東公庫と開発銀行との合併を機に、別会社を設立し、会社を整理し資産負債を移管した。

これら二つは国の主導的役割が強く、地方自治体の役割はこれに追随する面が強か

¹⁷ むつ小川原開発㈱の設立時資本金は 15 億円、出資構成は県 10%、国（北海道東北開発公庫）40%、製鉄・石油・商社など経団連傘下の日本のトップ民間企業 50%。

¹⁸ 苫小牧東部開発㈱の設立時資本金 60 億円、出資構成は、国（北海道東北開発公庫）25%、地方自治体（北海道+1市3町）25.25%、民間金融機関行 29.25%、民間企業等 20.5%。、開発に必要な土地の取得、用地の造成、分譲・賃貸、諸施設の建設・管理運営等を行っている。苫東プロジェクトの危機は、この苫小牧東部開発㈱の資金繰りが事実上破綻状況に陥っていることにある。

ったと言える。しかし、いずれも、石油ショックによるわが国経済の大きな構造変化という荒波にさらされ、不幸な運命を辿った。このような大規模でかつリスクが大きい事業（特に土地の先行取得、造成等という極めて懐妊期間が長い事業）を行うことは難しく、国主導の第三セクターという性格から早期撤退の判断は政治的なものと考えられ、第三セクターとしては、特殊なもの（ある面では不可抗力フォースマジュール破綻）と考えて良いのではないかと考えられる。

② 計画が杜撰で経営破綻したもの

第三セクター破綻の多くは、基本的にこの範疇に入る。特に、1987年に成立したリゾート法（総合保養基地整備法）に基づいて、実施されたテーマパーク関連事業はそのほとんどが破綻した。これら破綻の原因は各プロジェクトそれぞれであるが、たとえば、北海道芦別の星の降る里芦別は、炭鉱閉山により衰退した北海道芦別で、テーマパークの建設を目的として設立され、1988年、事業主体として第三セクターを設立。テーマパーク「カナディアンワールド」を建設し、「赤毛のアン」の世界を売り物にした。しかし、当時のテーマパークブームにのっただけで真に需要想定を行ったわけでもなく、来客は見通しを大きく下回り、経営破綻した。この他、夕張担当跡地でのテーマパーク等、特に疲弊した地域において、巨大投資を行い、これを自治体が損失補償するケースが多く、それら殆どが破綻した。この時期、スペイン村や戦国村等民間企業のテーマパークもそのほとんどが破綻しているので、必ずしも第三セクターの問題に限らないが、民間企業の場合に比べて第三セクターは借り入れ規模も大きく、需要想定のが甘さが目立った。

テーマパークではないが、リゾート関連事業で大きな問題を引き起こしたのが、ハウステンボス¹⁹及び宮崎シーガイアであろう。宮崎シーガイアは、宮崎市一つ葉浜をリゾートとして開発、144haの土地に、ゴルフ場、ホテル、ドーム型屋内プール等を建設せんとして、第三セクター、フェニックス・リゾート(株)を設立した²⁰。そして、全天候型海水浴場、ゴルフ場、ホテル等約1300億円をかけて巨大施設を建設、年間入場者数見込550万人を見込んだが、実績は100万人程度と低迷し、毎年200億円以上の巨額の赤字を積み重ね、累積赤字1000億円に達し、債務超過に陥った。そこで、アメリカのファンドであるリップルウッドグループに200億円で売却。この間、国が

¹⁹ 1982年長崎オランダ村設立、1988年ハウステンボス設立、1991年合併。オランダをテーマとしたテーマパークにより地域振興を図る（面積152ha、従業員数3,500人、投資額累計：約3,000億円）。長崎市等による第三セクターが事業主体。年間入場者数：400万人。過大投資のため三セクターの経営は苦しいが、雇用効果等、地域振興への寄与は大きい。現在、エイチ・アイ・エスを中心に再建中。

²⁰資本金150百万円、宮崎県及び市で50%を出資、残りは民間企業・銀行。

国有林約 135ha を約 100 億円（の安値）で第三セクターに売却した等のスキャンダルも騒がれた。特に、全天候型海水浴場が採算の足を大きく引っ張ったが、この発想は現在から見れば理解し難いものがある。

また、岡山の工場跡地でテーマパーク倉敷チボリ公園を建設せんとして、第三セクターチボリジャパン²¹が建設され、運営を行ったが、ディズニーランドの二番煎じとの声が強く、入場者数は低迷、民間出身の社長が再建に携わったが、結局失敗に終わった。この間、自治体からの手弁当職員派遣は、職務専念義務免除の要件に該当しないのではないか、補助金支出の不当性、地方自治法 242 条の 2 の公の施設の管理委託違反²²等の 7 つの訴訟が提起された。

秋田県木造住宅²³は、秋田県の木材の需要拡大を狙って、1982 年設立された（秋田県出資比率 30%）。しかし、営業不振、更には欠陥住宅問題が発生して、1997 年倒産。秋田県の責任問題について、住民訴訟が提起された。

この他、大都市の三セクも同様に経営不振に陥るものが続出した。東京都では、東京臨海部第三セクター（²⁴東京テレポートセンター²³、東京臨海副都心建設²⁴、竹芝地域開発²⁵等）が経営不振に陥った。これら三セクは東京臨海部の開発初期段階のトリガープロジェクトを実施していたものであるが、いずれも、初期赤字負担に耐え切れずに経営破綻したもの。東京都は、都の施設を入居させることによって賃料補填を行ったり、財政支援を行ったりしたが、最終的には金融機関の協力を得るとともに、経営統合等により経営再建を行っている。

また、大阪市 3 K 問題と言われる三セク問題がある。大阪ベイエリア開発のためのプロジェクトとして、アジア太平洋トレードセンター（ATC：経済局所管）、ワールドトレードセンター（WTC：港湾局所管）、大阪シティエアターミナル（OCAT：計画調整局所管）の 3 社問題である。赤字の原因は、テナント誘致失敗、及び関西空港の遅れと低調によるものとして、住民からの監査請求も行われた。累積赤字合計 500 億円超と膨大な債務を抱え、大阪市は多額の公金投入を行ってこれらの再建を図っている。

③ 政治的スキャンダルにより破綻に追い込まれたもの

泉佐野コスモポリスは、関西空港の対岸の泉佐野給料地帯を造成して、企業誘致を

²¹岡山県出資比率 16%、倉敷市出資比率 12%

²² 当時は、指定管理者制度が創設されておらず、公の施設の管理運営委託先は、自治体 50%以上出資会社等に限定されていたし、当該三セクはこの要件に当てはまらなかったという趣旨。県は、これは公の施設ではなく、普通財産に変更したため違法ではないと主張したもの。

²³ 1989 年設立、事業費 1423 億円、資本金 141 億円、債務超過。

²⁴ 88 年設立、資本金 220 億円、事業費 2000 億円、債務超過。

²⁵ 1987 年設立、資本金 110 億円、債務超過。

目指すため、1987年三セクを設立した。そして、100haの土地を造成、総事業費1.100億円の計画で、用地買収は終了、しかし、分譲の目途が立たず1996年倒産。全国初の三セク大型倒産として話題を呼んだ。その後、調停により、大阪府が131億円を支出して三セク保有土地を買収、出融資金101億円は放棄するとの合意に達した。しかし、三セク買収土地について、元助役の土地を時価の10倍の価格で買い取ったとの疑惑が発生、訴訟に発展した。

経営計画杜撰の範疇かもしれないが、1990年下関と釜山を高速船で結ぶ計画から、三セクを設立。下関市出資比22率%（資本金2億円）。しかし、波が荒く、就航不調。開業後1年4ヶ月で破綻。1992年12月以降運休。下関市は8億円の借入金に対し損失補償を行っており、借入金を代位弁済。これに対し市が支援する公益性について訴訟が起こされ、市が敗訴、市長は弁償すべきとの判決が下った。

2、今後の方向

第三セクターの歴史と経営問題を見てきたが、第三セクターの大きな方向として、次の点が指摘されよう。

まず、第三セクターの存在意義、さらに言えば、三セクとは何かということである。別稿で述べるフランスの場合では明確であるが、わが国の場合は、曖昧である。地方自治体の三セクに関しても、自治体の出資比率何%以上をいうのか、いかなる手続きで設立されるものか、役員や議決権のあり方等について明確ではない。これについては、次稿以降で考えてみたいが、現段階では、これがはっきりしないということだけを申し上げておくこととしたい。但し、本稿の最初に述べたように、三セクの意義としては、地方における地域振興プロジェクトの事業主体不足の問題が背景にあるということがある。三セクの存在意義としては、あくまで地方における公共的事業（地域のにとって必要な事業）の推進主体としての位置づけは忘れてはならないであろう。

第三セクターの大きな傾向として、「国策三セクから地域三セクへ」「大規模三セクから小型三セクへ」「建設三セクから運営三セクへ」ということが指摘される。これらの動きは、別稿以降で述べる海外の三セクに共通するものであり、三セクの今後の方向を示すものともいえる。これが、望ましいかどうかは別として、今後の三セクの存在意義とも大きく関わるものであるといえよう。

次に、三セクはなぜ、これほどに赤字が多いのであろうか。三セクの目的が民間企業とは異なって、営利目的ではなく、一定の地域振興という公共的目的という厳しい目的を持っていることから宿命的なことかも知れない²⁶。しかし、後述するフランス

²⁶ また、地域住民が顧客の場合が多いため、三セクが大きな利益を出すと住民から住民還元の声が出てくることも必然である。

の第三セクターがそれほど大きな赤字を抱えて国家的問題になっていないことと何が異なるのであろうか。

第三セクター赤字の原因として、次の点が常に指摘される。

- (1) 経営感覚の杜撰さ
- (2) 役員に天下りが多く、プロジェクト感覚に乏しい人が多い。
- (3) 民間企業と異なって、経営の弾力性がない。
- (4) 借入について自治体の損失補償を取ることが多く、借り入れが杜撰となる。
- (5) 議員等、地域の政治的影響を受けやすい、ともすれば、政治的スキャンダルに弱い。

しかし、これら要因にも増して、地域にとって真に必要な事業、それも民間企業ではやれない事業を三セクが行っている場合は、赤字、黒字と行ったことは問題にならない。やはり、三セクが行う事業が地域にとって真に必要なものであるか、個々の三セクが行っている事業が地域住民にとって大きな効果を与えているかが最も大きな要因であろう。

また、三セクの黒字・赤字といっても、自治体からの補助金を受けて黒字の会社とこのような措置を当初から講じないで赤字の会社とがある。やはり、三セクの事業の継続性や、従業員のモラルの問題から見ても、事業計画当初から赤字にならない仕組みをきちんと考えておくべきであろう。少なくとも「赤字企業」が存続することは難しいからである。