

## 学位論文題名

## 日本におけるいわゆる第三セクターに関する考察

## 学位論文内容の要旨

第三セクターは、ある意味で日本独自の手法である。これまで様々な分析がなされてきたが、しかし、残念ながら、その殆どは行財政学か経営学、あるいは公益事業論の分野における研究である。これまで、行政法学の視点から民主的統制等個別問題について検討したのも幾つかあるものの、第三セクター全般に関して行われた研究は皆無に等しかった。第三セクターは、今日に至っても、行政法学的には比較的等閑視されていると言ってもよい。

そこで、私はこの点に注目し、自ら行った実態調査を基にしつつ、日本行政法の見地から第三セクターに関する全面的な法的考察を試みた。

本論文は3章から構成されている。第1章「いわゆる第三セクターの概念」において、第三セクター自体に対する理解及び類似概念との比較等の視点から、これまで混乱と錯綜の様態を呈してきた第三セクターの概念を整理する。第2章「第三セクターの実態」において、筆者自らが行った実態調査の結果を加味しつつ、第三セクターの実態と現状を解明し、検討の素材を提示する。第3章「第三セクターに関する法的考察」において、職員派遣、天下り、情報公開、性格ないし位置づけ、改革の方向等の角度から、いかなる枠組みの中で、いかなる理論構成が必要であるかの法的検証を試みる。最後に、以上の検討を踏まえ、目下行われている中国の国有企業改革に対する示唆の有無をも検討する。

本論文において、第三セクターに関する法的考察を通じて、次のことを明らかにした。

## 1. 第三セクターの概念について

非公式用語として使われはじめた第三セクターは、一つ概念として日本に導入されてから今日に至るまで数度にわたって変容してきた。すなわち、欧米における官民両方からの独立性及び非営利性等を重視する原始的な意義から、地域開発・都市開発等の分野で活躍が期待される商法上の株式会社への第一回目の変容と、営利を目的とする商法上の株式会社から営利を目的としない民法上の公益法人にまでその守備範囲が広げられた第二回目の変容である。そして、最終的には第三回目の変容に至るかどうかは現時点で判断できないが、官民の共同参加を前提とする考え方から、地方公共団体が民間と共同又は単独で出資して設立する民商法上の法人という定義へと拡大する(すなわち民間の出資を必ずしも要求しない)動きが見られる。本論文では、自らの第三セクターに対する理解に基づいて、第三セクターを、「地方公共団体が特定の行政目的を実現するために設立する法人」と定義することを提言する。

## 2. 第三セクターの職員派遣について

2002年4月に第三セクターの職員派遣問題を法的に解決しようとして公益法人等派遣法が施行された。日本の地方公務員法制における地方公務員と公益法人等との人事交流面のルールが確立された点

において評価できるものの、第三セクターの見地からすれば、問題がないわけではない。何よりも指摘しておかねばならないのは、当該法律が第三セクターを念頭に置きながらも、「公益法人等」及び「特定法人」という用語を使っており、「第三セクター」には明文上言及していないことである。また、当該法律の執行において、法律上派遣職員の人件費は派遣先の第三セクターの負担とされているが、地方公共団体の独自の「運用」により、派遣職員の給料相当分は、実際には行政が補助金の形で補助しているため、この法律の趣旨が必ずしも貫徹されていない。こうした対応は、脱法的な手法による脱法的な行為であるとともに、当該法律の有名無実化を意味するものであり、問題である。

### 3. 第三セクターの天下りについて

民間における再就職と公務員の天下りと比べると、前者の場合、基本的に再就職しようとするものの個人の意思による個人のための個人的行為に過ぎないのに対して、後者の場合は、公権力を背景とした行政における人事制度の一環と見なされ、ある意味では組織による組織のための組織的行為であると思われる。現行法上、第三セクターへの天下りについて明確な規制が置かれていないため、立法的な解決が必要である。

### 4. 第三セクターの情報公開について

学説上公開の方向で一応の一致が見られるものの、その理論根拠や具体的な開示方法等については論者によって意見を異にしている。私見としては、第三セクター全体に対する全面的な整理再編や見直し作業と、第三セクターの概念や行政法学上の位置づけを法的に明確にする、つまり法制化の作業を経た上で、第三セクターを実施機関とするような情報公開制度をつくるべきである。

### 5. 第三セクターの法的性格ないし位置づけについて

従来の行政法理論の枠組の中では第三セクターを適切に位置づけることはできない。そして、行政主体の定義を拡大解釈しない限り、現時点において少なくとも第三セクター全般を行政主体と位置づけるのは困難であると思われる。しかしながら、あらゆる法人を行政主体と私人ないし私的法主体とに二分することには余り意義がなく、また現時点で第三セクターを行政主体と見ることは困難であるが、第三セクターの設立から運営まで全体を一つの動態過程と見なすのであれば、疑いもなくそれは地方公共団体による行政活動の一環である等の見地から、行政法は何らかの手立てを講ずる必要があると考えられる。

### 6. 第三セクターの改革について

第三セクターに対する全面的な改革が必要である。その処方箋として、まず、第三セクターの概念を明確に確立した上で、現に存在する地方公社、外郭団体等の類似概念との関係で整理を行うべきである。私見としては、第三セクター、地方公社、外郭団体等の用語をどれかに統一することが妥当である。次に、第三セクターに対して統廃合を行った上で、法制化をすべきである。

### 7. 中国国有企業改革への示唆

本研究を通して、次の点において中国国有企業改革に示唆を与えることができるのではないかとと思われる。①国や地方公共団体が自らの経済活動で国民や住民に行政サービスを提供する際、補完性の原理を貫く必要がある。②国や地方公共団体の経済活動に対して、国民や住民による民主的統制及び情報公開を行うべきである。③国や地方公共団体が民間と共同で企業的活動を展開する際、両者それぞれの長所を生かし、責任転嫁による弊害を回避するために、いかなる制度設計を行うべきかという点を法的に明確にする必要がある。

要するに、第三セクターが地方公共団体行政において果たしてきた機能には評価すべき点があるものの、その組織形態がもたらす問題点も少なくないことが明らかとなった。第三セクターをめぐる問題点については、第三セクターの概念をはじめとし、天下り問題や補助金等の財政支援問題や情報公開問題及び行政法上の位置づけ問題など、法的に未整備な面や解決しなければならない問題点が多々残されている。第三セクターを今後とも地方公共団体の行政目的実現の手段として位置づけるのであれば、その法制化はもはや避けて通れない課題である。第三セクターに関する立法が必要であると思われる。

# 学位論文審査の要旨

主 査 教 授 村 上 裕 章

副 査 教 授 亘 理 格

副 査 教 授 山 下 龍 一

学 位 論 文 題 名

## 日本におけるいわゆる第三セクターに関する考察

(論文の要旨)

本論文は、日本におけるいわゆる第三セクターについて、行政法学の見地から全面的な検討を加えようとするものである。第1章「いわゆる第三セクターの概念」、第2章「第三セクターの実態」、第3章「第三セクターに関する法的考察」から構成される。

第三セクターの概念を検討する第1章では、論者によって定義がまちまちであること、概念に歴史的変遷が見られること、類似の諸概念（外郭団体、地方公社、出資法人、地方公営企業、特殊法人、独立行政法人）との区別も不明確であることを指摘し、「地方公共団体が特定の行政目的を実現するために設立する法人」という独自の定義を提案する。

第2章においては、法的考察の素材を得る目的で第三セクターの実態を明らかにする。旧自治省調査等に加え、実態をより深く究明するため、一定の基準に従って北海道地区の第三セクターから9団体を抽出し、ヒアリングを中心とする詳細な調査を行っている。

本論文の中核をなすのは、第三セクターに法的考察を加える第3章である。ここでは職員派遣、天下り、情報公開、性格論、行政主体論、改革論が検討される。

第三セクターへの職員派遣は従来から行われてきたが、その法的根拠は不明確であり、裁判所によって違法無効とされるケースもあった。2000年の公益法人等派遣法制定によって一定の手当がなされたが、本論文は執行段階において依然として問題が残っていることを、実態調査に基づきつつ指摘する。

天下りについては地方公務員に関する法的規制が存在しないが、再就職期間の制限や情報公開制度等を法律によって導入する必要があるとする。

第三セクターは行政主体ではないため、これを情報公開制度の実施機関にするのは難しいとされている。そこで先進的な地方公共団体では、実施機関を経由して公開を求めたり、第三セクターとの間で情報公開協定を結ぶなどの工夫が行ってきた。本論文はこうした対応の限界を指摘し、条例によって実施機関にすることを主張する。

第三セクターの性格については、その公共性及び企業性の両面が検討され、公共性についてはむしろ手続的に決定すべきであること、企業性については商法法人のみならず民法法人についてもこれを認める余地があること等が指摘される。

従来の行政法学は行政主体と私人を峻別し、第三セクターは行政主体にあたらないとされてきたため、適切な位置づけが困難だった。本論文はこうした二元論を克服し、行政主

体性の有無にかかわらず第三セクターを行政法学の考察対象とする必要があるとする。

最後に、第三セクター改革のために、その概念を明確化すべきこと、行政目的達成のための過渡的手法として位置づけるのが適切であること、民主的統制及び情報公開が重要であることを指摘し、これらを実現するためには法制化を行うべきであると主張する。

(評価の要旨)

本論文の特色として次の点を挙げうる。第一に、これまで地方公共団体によって多用され、かつ多くの問題点が指摘されていながら、法的検討が不十分だった第三セクターについて、行政法学の観点から初めて全面的な考察を加えている点である。本論文は、行財政学や経営学等の成果を踏まえつつ、主要な法律問題について統一的な見地から説得力のある解釈論・立法論を提示することに成功している。

第二に、第三セクターの詳細な実態調査を行い、これを解釈論・立法論に的確にフィードバックさせている点である。特に、出資比率や人員構成に関する公表データが実態を必ずしも正確に示しているわけではないこと、派遣職員の給与が補助金によって実質的に補填されていることなどを明らかにした点が注目される。

第三に、このような周到な検討を踏まえて、第三セクター改革について積極的な方向性が示されている点である。特に情報公開制度の整備、民主的統制の充実、法制化の必要な点について明確な提案が行われている。

他方で、実態調査の範囲が必ずしも十分とは言えないこと、法的考察の面でなお詰めるべき点が残されていること、法制化の内容もさらなる具体化が必要であることなど、改善の余地があることも否定できない。

しかし、本論文は前記諸点に照らして第三セクターに関する従来の研究水準を大きく引き上げており、審査員全員一致で博士（法学）の学位を授与するに値すると判断した。