

地方自治体の経営責任

大 島 和 夫

はじめに

- 1 自治体が行える業務の範囲
- 2 自治体の財政をめぐる論点
- 3 議会の承認を経た公金の支出の違法性
- 4 地方自治体の首長の経営責任
- 5 収益事業の失敗
- 6 自治体による第3セクターへの出資
- 7 安曇野菜園株式会社事件
- 8 滋賀県の造林公社
- 9 議会制民主主義と経営責任
- 10 公共サービスと経済性
- 11 第3セクター方式の見直し

ま と め

はじめに

2008年8月7日の各紙に、倉敷チボリ公園の閉園を伝える記事が載った。開園のときから採算性をめぐって論争があっただけに、閉園の記事には感慨深いものがあった¹。この公園がたどった道は、地方自治体の経営が抱える現在の問題点を浮き彫りにしている。80年代のバブル経済の時期には、自治体は潤沢な税収をもとに基金を積み増し、手元資金を利用してテーマパークやイベントなどで収益をあげようとするところが多かった。しかし、ビジネスの基本的な能力をもたない自治体が、民間事業者なみに収益をあげることは無理があった。結局、神戸市以外に収益をあげた自治体はなかったのではないか。

*1 1995年3月29日から3日間、倉敷市で民科法律部会の春期合宿研究会が行われ、現地企画で清水善朗氏が「チボリ訴訟の報告」を、福武彦三氏が「暴走『チボリ』と県民の闘いを」を報告した。

経営不振の公社や第3セクターのために債権者である金融機関に対して債務保証をしたことが問題とされた例もある。造林公社や公営企業の経営の破綻が起こり、出資者としての責任や保証債務の履行が問われる事例も増えている。

収益的事業に自治体が乗り出して失敗した場合や第3セクターの債務を保証して履行を請求された場合に、誰がどのように責任をとるべきなのか。それとも選挙民である有権者がすべて負担するべきということであろうか。

1 自治体が行える業務の範囲

地方自治体はもちろん基礎的な行政サービスを行なうために存在する。そのほかに、どのような事業を行うことが許されるだろうか。

従来、この問題は自主行政権の問題として議論されてきた。地方公共団体が経済活動を行うことについては、戦前から議論が分かれていた。美濃部達吉は「公共の利益を目的とせず単に営利のみを目的とする事業は、これを経営することは得ないものと認めねばならぬ。…収益財産の管理の如き法律の明らかに承認しているものを除いては、公共事業とは直接に公共の利益を目的とする事務のみを意味し、収入を得ることによって間接に公共の目的を達する事務は含まれないものと解するのが正当」と主張した²。

美濃部説に反対する学説もあったが、宇賀によれば、戦後は地方公共団体が経済活動を行うことができるとする立場が実務上とられてきた。地方分権一括法による改正前の地方自治法の旧2条3項は、地方公共団体の事務を例示していた。

同項3号では、上下水道、電気事業、ガス事業、軌道事業、自動車運送事業、船舶その他の運送事業その他企業を営営することとされ、11号では、森林、牧場、土地、市場、漁場、共同作業場の経営その他の公共の福祉を増進するために適当と認められる収益事業を行うこととされていた。

地方公営企業法は、地方公共団体が企業活動を行うことができることを前提として、水道事業、工業用水道事業、軌道事業、自動車運送事業、鉄道事業、電気事業、ガス事業（典型7事業）および病院事業等について、その組織、財務およびこれに従事する職員の身分を定めている。

しかし、実際には地方公共団体は、地方公営企業法で明示された企業活動を遙かに越えて企業活動を行っている。北海道の池田町のワイン製造が有名であるが、そのほかにもCATV、書店、特産物販売所、ホテル、宴会場、レストラン、ゴルフ場その他のスポーツ施設、温泉等が公営で行われている。さらに、地方公共団体が出資する様々な外郭団体、いわゆる第3セクターがある³。

このような地方公共団体の収益事業には大きな問題が3つある。第1は、それが民間の収益事

*2 宇賀克也『地方自治法概説』第4版・有斐閣2011年127頁以下。

*3 以上は、前記・宇賀『地方自治法概説』128頁による。

業を圧迫することが許されるのかということである。私は許されないと考える。ドイツやフランスでは、公的部門の経済活動について明文の規定または判例により法的な限界が設定されている⁴。

第2は、射幸心をあおるような事業や風俗営業をしてもよいのかということである。前者については現実には競馬や競輪事業を行うことが認められているし、カジノの設置を認めよと主張する知事もいるが、疑問である。後者については社会通念に照らして許されないというのが行政法学の通説である。

第3の問題が本稿のテーマである。収益的事業が破綻したときに、議会の承認を受けていない場合は、理事者たちに責任があるとしても、議会の承認を受けている場合には、理事者たちは経営責任を負わないのだろうか。

議会の承認を経て公金を支出した場合の市長の責任を認めた例として京都市のポンポン山事件がある。収益的事業ではないが、議会に提出された不動産の鑑定価格が現実の価格と大きく食い違っている場合に市長の賠償責任を肯定した。これを類推すると、議会に提出された重要資料に、現実との大きな乖離が認められる場合には、理事者たちの責任は免除されないのではないだろうか。では何が重要資料か。収益的事業の場合は、初期費用（地下鉄であれば建設費等）および営業費用（ランニングコスト）、そして需要予測である。

これに対しては次のような反論がありうる。インフレの時代には、建設コストなどはオイル・ショックのような予測もつかない事情によって高騰することがありうる。また、需要予測はあくまでも予測であって本来不確定なものである。

しかし、この反論を認めると納税者は際限のない危険にさらされる。民間企業であれば、コストと需要予測がいい加減な業者は市場で淘汰され、しっかりとしたコスト計算と責任ある需要予測を立てる者だけが生き残る。しかし、地方公共団体の場合は、事業に失敗しても財政再建団体に転落しない限りは、コスト計算が間違っても予測が大きくはずれても存続し、淘汰されることはない。

自治体の経営責任を問題にする核心はここにある。理事者たちの個人的な責任を問題にしているのではなく、収益事業の失敗を一度で終わらせ、甘い予測にたった収益事業のつけを再び納税者に負わせることがないようにするために責任追及が必要なのである。経営破綻により莫大な負債が発生する可能性のある計画を作成するにあたって、裁判でもゆるがないほどの慎重さを要求することによって、安易な計画を避けるインセンティブを生み出すためなのである。

2 自治体の財政をめぐる論点

1975年以降、自治体の財政は大きく悪化した。この中で注目を浴びたのが、神戸市の「都市

⁴ 宇賀 129 頁、『行政法の争点・新版』120 頁以下。

経営」であった⁵。この影響で地方自治の経営化が流行となるが、中には安易な減量経営や収益の増加にはしるところもみられた。高寄省三は、地方自治の経営化について、「単に財政収支の改善を第一義的目的とするものではなく、政策の選別であり、従って地方自治をめぐる政策論争を基調とする「政治化」を必然的に伴わなければならない。地方自治の経営化は、広い視点に立脚した政策的基調をもち、制度改革への志向性を秘めていなければならない。」と指摘した⁶。

都市経営をめぐる論点は、自治体の収益増加という単純な目的をめぐるものではない。地方自治をめぐる政策体系の対立、ひいては地方自治体のあり方が争われている。第1の論点は、小さな自治体か、それとも都市経営かである。「小さな自治体」とは、地方自治体は、必要最小限の行政サービスを行えば良い、とか、地方自治体の任務は住民のシビルミニマムの実現にある、とする考え方で、基本は与えられた制度の枠内で、財政の収支の均衡を計ることに重点を置く。このような論者からすれば、地方自治体がレストランを経営することは勿論、公立大学を建設することも好ましくないことになる。

一方、都市経営の理論については、つぎのようにまとめることができる。企業の活動から市民の日常生活まで、われわれが行う資源の利用には、市場における価格メカニズムによって決定される部分と、公共部門の計画・統制によって決定される部分がある。ロナルド・コースはこの中間に、市場の一部を自己の内部に取り込む企業活動の領域があるとしたが⁷、公共セクターの活動についても、市場メカニズムが働く領域と、計画・統制メカニズムの働く領域の交錯する領域を考えることができる。例えば、学校教育、年金、医療、住宅などは経済的性質をみるかぎり、本来、市場にまかされるべき領域といえる。しかし、これらの財については外部効果が大いし、また所得再分配の配慮からも公共セクターによる提供が行われている。これらが交錯領域である。

自治体が、シビルミニマムを実現することを基本的任務としなければならないことは当然であるが、そのことはシビルミニマムの実現のためと目される行政サービスのすべてを税金で負担すべきということにはならない。第1に、なにがシビルミニマムであるかは、論者によって異なり、一致することがむづかしい。

この交錯領域に着目して、「最小の市民負担で、最大の市民福祉」をめざしたのが神戸の都市経営であった⁸。例えば地域開発や企業誘致についてみると、開発や誘致にともなって雇用効果とか所得効果が見込まれるが、反面では環境破壊に対処する費用や、生活基盤・産業基盤整備および誘致後のサービスのための費用を支出しなければならない。場合によっては「福祉の最大化」をもたらさないと判断されて、開発や誘致の抑制という結論のでもありうる。このように都市経営はより政策的で、総合的なものである。

都市にはそれぞれ都市容量があり、諸制約条件の下で健康的な環境と効率的な施設をいかに作

*5 蓮見音彦他編『都市政策と地域形成』東大出版（1990年）。

*6 高寄省三『地方自治の経営』学陽書房（1978年）はしがき参照。

*7 ロナルド・コース、宮沢他訳『企業・市場・法』（1992年）第2章参照。

*8 以下の説明は、宮崎辰雄「都市経営の理論」『都市政策』12号（1978年）による。

り出すかが問われる。さらに都市は公的セクターと私的セクターが交錯する共同生活の場である。各経済主体の責任分担と相互連関を明確にしつつ、共同体としての意思決定の方法を探らねばならない。政策の方向は、空間システムにあっては機能主義から環境主義へ、経済システムにあっては市場メカニズムから公共メカニズムへ、社会システムにあっては官僚支配から市民統制へと流れの転換期に入ったとする⁹。

以上の現状分析に基づいて、宮崎辰雄は都市経営の基本方向について次のように主張した。地方自治体は制度の枠にこだわることなく行財政自主権の多彩な手段（超過課税、減免措置、公害防止協定、宅地開発要綱等）を活用しなければならない。都市経営は地方自治の基本的素質のひとつであり、市民からみれば個々の首長の行財政手腕をはかる格好のパロメーターである。ただし、従来都市経営といえば企業誘致とか「安上がりの行政」というイメージがあったことも事実である。そこで、誤解を生まないように都市経営の基本的視点をあげると、3つある。第1は、都市は共同体であり、空間利用、費用負担等においては社会的に公平でなければならない。環境汚染による費用の外部化等は許してはならない。第2は、市場メカニズムを利用して都市をコントロールすることである。ただし、これはあくまでも手段であって、目的はむしろ市場メカニズムに乗らない分野を育成し拡大することにある。つまり「市場の失敗」への対応こそ、究極の目的である¹⁰。第3は、市民的共同体として、その政策決定において、社会全体のコンセンサスにもとづかなければならない。

以上の基本的視点を踏まえて、宮崎は次のような財政運営を提案した。第1は、景気変動に耐えるための基金等の活用、第2は間接経営方式の導入であった。間接経営方式は、民間委託とか第3セクターの設立だけを意味するのではない。サービスの性質に応じて行政の形態を区別することで、次のように分けられる。

市場サービス（市場メカニズム）	→独立採算制（開発公社，第3セクター）
地域サービス（参加のメカニズム）	→実費補償主義（財団，社団，第4セクター）
公共サービス（行政のメカニズム）	→収支均衡の原則（直営方式，特別会計）

問題は、この独立採算型の市場サービスの場合である。このような分野は、バブルの時代に多くの自治体が「積極経営」で参入したが、後で述べるようにほとんどの事業が多額の債務を残して住民に負担をかけることとなった。「地域の活性化」のために行われたとしても、その結果は「地域への負担」となった。収益事業の世界は、企業の激しい淘汰が行われている。そのような世界に公共セクターが参入することには本来的に無理があることを理解しなければならない。そ

*9 宮崎・前掲論文 46 頁以下。そこでは、流れの変化を費用負担の問題に即して具体的に説明している。

*10 具体的には福祉，環境，社会資本，行政サービス等のカサあげである。

の根拠はふたつある。ひとつは、顧客に対するサービス向上のインセンティブが公務員の場合にはきわめて弱いことである。客への対応は基本的に業績評価の対象にならないので、それを向上させようというインセンティブは発生しにくい。第2は、リスク負担の問題である。

営利法人の場合には、損失が発生すれば当然に経営者の責任は追及され、約束された報酬は支払われても賞与は支払われず、最悪の場合には解雇される。もちろん、退職金などありえない。ただし、株主総会が全く機能しない会社や同族会社にはあてはまらない。ところがこのようなリスク負担のあり方は地方公共団体の場合には当てはまらない。「事業の決定は議会の承認」を受けており、首長も議員も選挙で選ばれた以上、「有権者の承認を受けている」からだとされる。しかし、この論理では、住民に大きな負担を残す無謀な計画をいつまでも防止することはできないのではないか。それゆえに、本稿では、自治体の経営者の責任を重視し、無謀な計画の抑止と、ひいては自治体が収益事業を行う必要性があるのかを再検討してみようというわけである。

3 議会の承認を経た公金の支出の違法性

地方自治体の経営責任を議論するとき、必ず出される論点の一つは、「議会の承認を得ていれば適法性も正当性も認められる」というものである。これは、計画の承認と金銭の支出の双方に関連する。しかし、裁判例の中には、民間の土地の買い取りに関して議会の承認を得ていても違法とするものがある。重要な事例なので詳しくみてみよう。

1987年に総合保養地域整備法（リゾート法）が制定されると全国各地でゴルフ場の計画がもちあがった。1990年1月に新聞は京都府と大阪府の境にあるボンボン山にゴルフ場の建設計画があることを報じた。場所は京都市の大原野にあり、開発者は大阪のI株式会社で規模は134haであった。京都と大阪の住民団体が開発反対に動き、高槻市議会が90年6月に建設反対決議をあげた。ボンボン山は高槻市の水源にあたる。

一方京都市は90年8月にゴルフ場指導要綱を策定し、市長は記者会見で、「要綱の精神は今後京都にゴルフ場を作って欲しくない点にある。ボンボン山のゴルフ場計画についても高槻市の同意がなければ業者の事前協議を受け付けない」と明言した¹¹。しかし、市議会では市長の与党の自民党から激しく開発許可を要求され、11月に開発業者との事前協議に入ってしまった。

90年12月、91年3月に大阪・京都合わせて6万人を超える反対署名が京都市に提出されるなど、市民団体の熱心な活動により、92年3月に京都市は不許可決定を行った。この京都市の不許可決定に対して、I株式会社は92年3月に京都市に80億円の損害賠償を請求して京都簡易裁判所に調停を申し立てた。請求理由は、計画地のほとんどを買収し、周辺住民の同意も取り付け、数年にわたって行政指導にしたがって計画を進めてきたのに不明瞭な理由で不許可にされたこと

*11 ポンボン山ゴルフ場予定地買収疑惑を追及する市民の会『市長、お覚悟召されい』かもがわ出版2006年、27頁。

によって損害を被ったというものだった¹²。

I株式会社が京都市に提出していた事業計画概要書では計画予定地（以下では本件土地という）の買取費として20億円と記載されていた。市民団体は5月12日に京都市に対し適正価格での買い取りを要望した。これに対し、京都市は5月13日に47億円での買取を決定した。なお、本件土地の所有者は名義上は別会社だが、実体はI株式会社と同一なので、以下ではすべてI株式会社と表示する。

47億円と決定された根拠は5月13日に京都簡裁の調停に代わる決定が採用した金額であったが、それは京都市が依頼した不動産鑑定士による鑑定結果を根拠にしていた¹³。

簡裁の決定に対して2週間以内に異議を申し立てれば決定は効力を失うが、京都市は異議を申し立てなかった。その結果、京都市はI株式会社と47億円の支払いを条件に和解したことになった。5月21日の市会閉会前日に47億円で買い取る補正予算案が提出され、会期延長の後、26日に可決され、27日に簡裁決定が確定し、7月8日に47億円がI株式会社に送金された。

1993年3月25日に京都市の住民4000人が住民監査請求を行い、請求は却下された。5月21日、住民3964名が原告となり、田辺市長とI株式会社に対し43億円を京都市に返還することを求める住民訴訟を提起した。請求額が43億円であるのは支払った47億円から適正と思われる土地の価格4億円を差し引いたからである。裁判は8年近くかかった。

2001年1月31日、京都地裁は市長に4億7000万円の支払いを命じる原告勝訴判決を下した。判決は、議会の議決に基づいた支出であっても、議決に至るまでの審議があまりに性急であって不十分であると認められる場合には、議決があっても金銭の支出の違法性が阻却されないと判断した。つまり、議決の存在は形式的には適法性を生じさせるが、実質的な適法性までを保障するものではないとされた。判決はさらに、調停裁判所の決定した金額についても、それがあまりにも高すぎる場合には市長としては異議申し立てをするべきであり、これを怠ったことは義務違反であり賠償責任は免れないとした。このことは、その決定が確定した後も変わりはないとした。

判決は損害額の算定につき、つぎのように判断した。京都市が委託した鑑定士の鑑定結果は信用できない。買取価格は高く見積もっても1m²あたり1600円であり、本件土地全体では21億円を超えない。市長の裁量権限はこの2倍の価格まで認められるので、この裁量権を超過した金額分の4億6,892万円を損害と認定した。京都市は大阪高裁に控訴し、損害額に納得できない原告側も付帯控訴した¹⁴。

大阪高裁は2003年2月6日に、田辺前市長に対し京都市へ26億1257万円および2003年6月30日以降の利息を支払うよう命ずる判決を下した。損害額については、市長による裁量権が認

*12 I株式会社の開発計画は、そもそも森林法の規定からも京都市の開発要項からも認められないものであったとされる。前掲書42頁。

*13 この時期はバブルが崩壊して、全国のゴルフ場の経営が危機を迎えたところだった。

*14 1審判決には大きな疑問が残った。そもそも調停裁判所の決定した47億円という金額は調停において京都市が提示した金額だったのである。

められるとしても、それは責任原因の有無を判断するのに当たって考慮されるべきものであって、損害の範囲を確定するものではないとした。京都市はただちに上告した。最高裁は2005年9月15日、事件を上告審として受理しないとの決定を下した。これで高裁判決が確定した。

ポンポン山事件は、民間の土地の買い取り価格について、議会の議決の不十分さを明らかにしたものであるが、同じことは、公金支出の原因となる第3セクターへの出資、収益事業への参入などについても当てはまると考える。さらに、当面は支出を伴わないとしても、最終的には公金の支出が強制される債務保証も同様である。

4 地方自治体の首長の経営責任

1 公金の支出によって自治体に損害を与えた場合については、ポンポン山の事件において当時の市長に対して損害賠償を命じた。しかし、市長の個人責任を追究すればよいという考え方には疑問がある。というのも、本来の目的は「誤った公金の支出によって住民が再び被害に遭わないようにするためにはどうすればよいか」ということであり、そのために「公金支出の暴走」をくい止める仕組みを考えればよい。被害が発生すれば最高意思決定者である市長の責任は免れないが、損害を「一人に負担すべし」ということにはならない。

営利企業の経営者の責任ですら上限がある。2001年に議員立法により商法が改正され、株主代表訴訟における取締役の責任は報酬の4年分に、代表取締役の責任は6年分に制限されてしまった。これをポンポン山のケースに当てはめれば、田辺市長の賠償責任は重くても2億円程度におさまるであろう。

京都市のポンポン山の事件では、対象とされた土地の鑑定額が大きな問題となった。その金額は当時の適正な価格の数倍ともいえる47億円で、それを正当化する不動産鑑定書が作成され、開発業者との調停手続きの中で買取を命じる簡易裁判所の決定が下され、その上で市議会での買い取り決議まで行われた。こうなると市長個人というよりも、安易な簡易裁判所の決定に異議申立てをせず、買取決議までした議会の責任が当然に問われる。市長だけの責任ではない。

2 違法な公金支出とまではいえない場合であっても、収益事業に出資したり、経営不振に陥った地元の農業や鉄道を継続させるために第3セクターに出資したり、さらには第3セクターに債務保証をおこなった場合は、どう考えればよいだろうか。

地方公共団体が地域の活性化のために収益的事業を支援したり、採算が苦しくなった公益的事業を支援したりすることは認められる。しかし、それは、まず、法秩序の枠内でなければならないし、当該自治体の財政で負担しうる範囲内で行なければならない。

第1に、出資や債務保証をした結果、自治体に大きな損害が発生した場合に、出資や債務保証の決定をした議員や首長の責任が問題となる。しかし、現在の法制度では、損害が発生した

というだけで彼らの責任を問う法規定は存在しない。おそらく、法的責任を設けることで彼らが萎縮し、自由な自治体運営が損なわれることをおそれたものと思われる。さらに、場合によっては将来の収益・損失の予想が困難なものもあり、そのような不確実性の結果を一律に問うことが不適切と考えられたのであろう。

そこで、第2に、損失の発生につき議員や首長に重大な過失があった場合にはどうだろうか。ここでは、民間の企業の経営者の責任をめぐる法制度が参考になる。会社法では地方議会に相当するものとして取締役会があり、首長に相当するものとして代表取締役がある¹⁵。代表取締役の責任について、日本の商法学では善管注意義務であるとするものが多かったが、最近ではアメリカ法の影響を受けて忠実義務（信認義務）とするものが多くなり、会社法も明文で規定している¹⁶。

3 首長の責任は信認義務にとどまるだろうか。

日本の商法学は英米法とは異なり、善管注意義務も忠実義務も同じものだと見ている。しかし、英米法では明確に区別され、善管注意義務は、取締役が職務の執行にあたって尽くすべき注意の程度に関するものであり、忠実義務は、取締役がその地位を利用し会社（株主）の利益を犠牲にして私益を図ってはならないとされており、日本でも支持する学者は多い¹⁷。

忠実義務は英米法の信託法理からでてきたもので、信認義務とも言われる¹⁸。この内容はかなり厳格なものであるが、基本は財産を拠出している株主の利益を犠牲にして「私的利益を図ってはならない」というものであるから、違反があれば当然に責任が問われる。これに対して、善管注意義務の場合には、経営には常にリスクが伴う以上、損失が発生したからといって直ちに責任が問われるわけではない。

責任が認められるのは、利益相反行為にあたる場合や必要な取締役会の承認を得ていない場合など、法令や定款に違反する場合であり、結局は、損失の発生につき経営者に故意または過失があった場合に限られる。

これに関連して、英米法では経営判断の原則（business judgment rule）がある。これは、取締役の経営上の判断は、たとえ会社に損失をもたらす結果が生じたとしても、その当・不当について裁判所が事後的に介入してはならないとする法理である。ただし、これが認められるためには、①取締役が当該経営判断の対象となる取引等に個人的利害関係を有していないこと、②経営判断にいたる手続きに瑕疵がないこと、③当該経営判断が十分な情報に基づいてなされ

*15 ここでは議論をわかりやすくするために、資本金5億円以上または負債総額200億円以上の従来型の公開会社（金融商品取引法24条1項の有価証券報告書の提出義務を負う会社）を念頭に置いている。

*16 会社法355条。善管注意義務は会社法330条。なお民法644条に委任における受任者の善管注意義務の規定がある。

*17 龍田節『会社法大要』有斐閣2007年90頁。龍田は同じ義務とみている。

*18 歴史的に分析したものとして、植田淳『英米法における信認関係の法理』晃洋書房1997年。

たものであること、の3つの条件が満たされなければならない¹⁹。

このように裁判所が会社の経営者の責任に対して慎重であるべきという経営判断の原則においてすら、「当該経営判断が十分な情報に基づいて」なされたものでない場合には善管注意義務が問われることになる。さらに、「当該経営判断の対象となる取引等に個人的利害関係を有していない」ことも前提となっているので、例えば、首長と密接な個人的関係にあるものが経営責任者となっている第3セクターの債務を保証することも、この原則と抵触する。

以上、民間の公開会社の経営責任と比較して考えれば、首長の経営責任は、①出資または債務保証する取引等に個人的利害関係を有していないこと、②経営判断にいたる手続きに瑕疵がないこと、③当該経営判断が十分な情報に基づいてなされたものであること、の3つの条件が要求され、これらに違反した場合には、やはり管注意義務違反として経営責任が問題となりうる。即ち、経営判断の原則は、地方自治体が収益事業を行う場合にも、当然に適用されるべきものである。

4 首長の責任だけでは十分ではない。

第9章で述べるように、首長の個人責任を追及すれば解決するという問題ではない。もちろん、最高責任者としての責任を逃れることはできないが、「無謀な債務負担を繰り返させない」という趣旨からすれば、その他の責任のあり方、およびチェック・システムについても考える必要がある。

上述した3つの前提が満たされないために経営判断の原則が適用されず、首長の責任が問われることになった場合には、議会と監査機関にも法的責任が発生すると考えるべきではないだろうか。無謀な出資・債務保証に対する議会の承認は、賛成した議員自身にも責任を発生させると考えられる。現行法では、このような場合に罰則や損害賠償責任の規定はないが、以下のように考えられる。

重要または多額の出資・債務保証を議会が承認する場合には、特別委員会を設置して検討し、その中で公認会計士や不動産鑑定士に精査させることを義務づけるべきである。さらに、第3セクターに対する現行の監査制度を改める。というのも、現在の監査委員制度では、多くの自治体でその事務局は当該地方公共団体の職員が構成し、監査委員も議会議員と職員出身者が中心となり、そこに公認会計士または税理士が加わっているため、外部からの厳しいチェックというわけにはいかない。したがって、地方公共団体が設置する公営企業（地方公社）および出資する第3セクターについても、公開会社と同じように公認会計士または監査法人による外部監査を義務づけるべきである²⁰。

第3セクターが株式会社形態を採用している場合には、公開会社と同様の規律を求めることに問題はないが、地方公社や株式会社以外の社団・財団形態をとるものについては、それぞれ

*19 田中英夫編『英米法辞典』東京大学出版会 1991年 115頁。龍田前掲書 92頁以下。

*20 本章の内容については京都府の林務課主査・三輪和廣氏から大きな示唆を得た。

の法令に則した根拠付けが必要となるだろう。

5 収益事業の失敗

1 リゾート、テーマパークへの熱狂と第3セクターへの出資

1980年代の中頃にはテーマパークと呼ばれる遊園地や博覧会で収益をあげようとの熱狂が全国の自治体に生まれていた。この熱狂は、1981年3月20日から9月15日まで行われたポートアイランド博覧会（ポートピア）で神戸市が60億円もの利益をあげたことがきっかけだった。その後、全国各地で「～ピア」という名の博覧会が雨後の竹の子のように開催されたが、おそらく成功したものはひとつもなく、莫大な借金だけが残ったようだ。

1983年には株式会社オリエンタルランドが東京ディズニーランドを開園し、以後堅実な成功を収め続けた。このTDLの成功も、各自治体に民間のテーマパークを誘致したいという刺激を与え、その後、大阪にUSJが誘致された。

1987年に総合保養地域整備法（リゾート法）が制定された。バブルにのって国民の中に余暇志向が高まってきたとして、地方自治体が行うリゾート施設の整備に国が便宜を図るとしたもので、全国の多くの自治体が対象地域の名乗りをあげた。90年の末までに三重、宮崎、福島をはじめ27の道府県が基本構想を承認された。しかし、これらの地域がたどった運命は悲惨なものであった²¹。

1990年の夏に北海道の芦別市に「カナディアン・ワールド」がオープンした。広大な敷地に「赤毛のアン」をテーマに19世紀のカナダの町並みが再現され、小さいながら鉄道も敷設され、町の中に河も作られた。かつて炭坑で栄えた町が、地域活性化の目玉として投資した。経営主体は市、東急グループ、地元企業の出資による第3セクターであった。しかし、その場所は、芦別（まずこれがどこにあるか知る人は少ない）の町から車で20分もかかる山の中にあった。ここまで来る観光客はあまりおらず、ふくれあがった借金は64億円に達し、第3セクターはついに音を上げた。1994年6月、芦別市の市議会は第3セクターの借金を肩代わりする補正予算を可決した。その後、30年かかって返済することになった。私は2004年の夏に「カナディアン・ワールド」に行った。廃園となった広大なテーマパークの中に立派な建物と鉄道と湖が残され、人影は2、3人ほどだった。

宮崎のシーガイアは「カナディアン・ワールド」よりも悲惨だった。シーガイアは、巨大な室内プールと豪華なリゾートホテルそしてゴルフ場を含むもので、第3セクターのフェニックスリゾートが経営していた。しかし、当初から「すぐそばに素晴らしい日南海岸があるのに、高い金を払って室内プールに来るのだろうか」という疑問があった。債務は膨らみ、2001年2月に負債総額3261億円で会社更生法の適用を申請した。2003年度の宮崎県の一般会計が6461億円で

²¹ 詳しくは、拙稿「地方自治体による資金援助と公共性（その一）」神戸外大論叢46巻1号117頁以下。

あることを見れば、いかに巨大な負債かは一目瞭然である。その後、リップルウッド・ホールディングスがフェニックスリゾートを買収して経営再建を進めている。

2 岡山のチボリ公園

1985年10月、岡山市の市長、助役等が東京ディズニーランドを視察した。翌86年2月、岡山市制百周年記念事業基本構想懇談会が設置され、いくつかのセンチュリーパーク構想が検討され始めた。10月になって百周年記念事業企画委員会が設置され、岡山貨物駅の広大な跡地にチボリ公園を誘致する提案がなされた。

チボリ公園は、デンマークのコペンハーゲンにある有名な遊園地である。1843年にゲオ・カーステンセンが、時の国王クリスチャン8世から約6ヘクタールの土地を借り受けてコペンハーゲンに誕生させたのが始まりだそうで、冬は閉鎖されるにもかかわらず、世界中から年間350万人もの観光客を集めている。このチボリ公園をチボリ・インターナショナル社が運営している。

1988年になると、県、市、商工会議所などでチボリ整備推進連絡会議などを作って作業を進め、6月には県議会で長野知事が最大限の支援を表明した。しかし、この計画は市民や市議会の十分な合意を得て進められたようにはみえなかった。やがて、計画の推進母体である第3セクターをめぐる疑惑が生じ、知事と岡山商工会議所会頭が岡山市議会百条委員会から告発された。更に、計画推進の中心人物であった松本市長が91年2月の岡山市長選に敗北し、新市長がチボリの誘致を打ち切ったため、91年7月、岡山市は計画から撤退した。ところが知事はそれでも諦めず、計画を変更して倉敷市に誘致することを決定し、渡辺倉敷市長も全力で協力すると約束した。一方で、倉敷市民の中には、倉敷の町並みと文化を守る観点から「チボリ計画」の白紙撤回を求める運動が生じた^{*22}。しかし、反対する者は少数であるとして計画は進められ、県議会等での事業計画や予算の承認がすすみ、95年9月8日に着工された。総面積は12haであった^{*23}。建設業者と契約を行ったのは、岡山県と第3セクターのチボリ・ジャパン社であった。総事業費457億円のうち、負担の割合は県が6割、倉敷市が2割であり、民間の資金は2割にすぎなかった。当初の計画では、開業後10年で単年度黒字となり、23年で累積赤字の解消を目指すとした。

1997年7月に開園したときは評判となり、初年度は約300万人を集めたが、その後、入場者は落ち込み、2007年度には約75万人にまで減少した。

2008年8月6日、チボリ・ジャパンの取締役会が開かれ、公園事業の廃止と同社の解散を決議し、12月末で閉園した。開業後10年で単年度黒字になるどころか、赤字はどんどん拡大し、累積損失は2007年度末で約143億円にものぼった^{*24}。

*22 鳩泰正「倉敷にもチボリはいらない」『住民と自治』1992年2月号参照。

*23 面積も中途半端であった。東京ディズニーランドは51ha、バルケエスパーニャは34haある。

*24 毎日新聞2008年8月7日。

同社の解散の背景には、年間約6億円の地代の8割を負担する岡山県が支援の打ち切りを決めたこと、倉敷市も単独支援を拒否したことがある。同社の取締役会長を兼務する石井正弘・岡山県知事の言葉が紹介されている。「まさに万策尽きた。関係者には大変、申し訳なく思う」²⁵

倉敷チボリの計画ほど公共性が乏しくずさんな例は珍しい。芦別の「赤毛のアン」も同様の事件であったが、自治体にとってはテーマパークの運営の困難さがまだ十分には知れ渡っていなかった。2007年に財政再建団体となった夕張の観光による再生事業も経営の困難さについて理解が弱かった。ポートピアは半年に限った事業で仮に失敗しても赤字には限度があった。そのうえ、神戸は岡山とは比較にならない都市経営の経験をもっていた。これに対し、チボリ計画は97年の開園時点ですでに多くのテーマパークの失敗の実例を知っており、単年度の黒字に達するだけでも10年はかかるとされ、その計算の前提は毎年の入場者が200万人を超えなければならないという途方もないものであった²⁶。当時の倉敷市の人口は42万人、岡山市も59万人しかない。バブルが崩壊した後のテーマパーク冬の時代の中で、近くにはレオマワールドという競争相手もいる。200万人の根拠はどこにあったのだろうか。10年後に、黒字にならなかったとき、だれが累積した赤字の責任をとるつもりだったのか。産業の振興や教育の発展、社会保障といったものと直結せず、かつ、自治体の財政に大きな負担をかけるおそれがあるこの計画に公益上の必要があったとも思えない²⁷。

3 横浜の開国博

ポートピアの後を追って1980年代に開催された地方博覧会の中でもっとも失敗した博覧会と言え「北海道の食祭典'88」であろう。大規模な博覧会であったが、基本計画がまとまったのは開幕の3ヶ月前であり、入場料や料理の値段が高かったこともあって入場者がのびず、約90億円にも及ぶ赤字を出した。更に関係者から自殺者まで出てしまった。北海道議会は当時の知事横路孝弘に対して問責決議をおこなった。

この他にもすでに述べた芦別や倉敷の失敗が続いたわけであるから、よほどの成功の見込みがない限り、もはや地方博覧会は計画・開催されないだろうと思っていたが、そうではなかった。

2009年に横浜で開港150周年を記念して「開国博 Y150」が開催された。しかし入場者は目標の1/4の124万人にとどまり約24億円の赤字がでたものと推測される。主催者は横浜市などが

*25 実は、2002年に事業を廃止するチャンスがあった。岡山県はチボリ・ジャパンが45億円の累積赤字を抱えたときに、5年間で46億円に達していた補助金を2001年度でうち切る予定であった。ところが、周囲の要望を受けて02年度以降も年5億円の補助を続けることを余儀なくされた。そのとき止めていれば、損失は1/3で済んでいた。

*26 毎日新聞1995年8月11日参照。

*27 チボリをめぐる3つの訴訟が提起された。第3セクターに派遣されている県職員の給与支払いの差止・返還を求める裁判、倉敷市が第3セクターに対して行う出資・融資の差止を求める裁判、岡山県が第3セクターに対して行う融資・助成金の差止を求める裁判であった。その後の経過は把握していない。

出資する横浜開港150周年協会である。協会は2010年3月下旬に博報堂を代表とするJV（共同企業体）に対して契約額の減額を求める特定調停を横浜地裁に申し立てた。理由は、入場者が集まらなかった原因が企画自体の問題であったというのである。

協会はこのJVに2009年度のイベント運営費としておおむね34億円を支払い、終了後に代金を確定する契約を結んでいた。協会は博報堂に減額を求めたが退けられた。前売り入場券の販売を委託した旅行会社とも紛争となった。こうして3件の特定調停が申し立てられた。

一方市民団体は、災害などに備えて積み立てられた基金を取り崩してイベント費用にあてたのは違法であるとして、4月下旬に住民訴訟を起こし、会期中に突然辞任した中田宏前市長に損害賠償を請求するよう市に求めた^{*28}。

特定調停3件のうち、大口契約先の博報堂JVに支払いを先行する方向で調整が進んだ。博報堂JVへの未払い委託料は全体の8割を占める約34億円であったが、2010年11月15日に横浜地裁から3割に当たる10.3億の債務免除を含む調停条項案が示され、博報堂JVが応じた。横浜市は26日に調停案に合意する議案を提出し可決された。調停条項では協会が固有財産から約11億円あまりを支払い、不足分は横浜市が協会に補助金として12.6億円を支出する。市は12.6億円を補正予算案に盛り込んだ。

この他にも、広告代理店アサツーディ・ケイとの間に未払委託料約6億1000万円をめぐる調停と、TSP太陽との間に未払い委託料約1億7000万円をめぐる調停があるが、詳細は不明である。中田宏前市長への損害賠償請求を求める住民訴訟は横浜地裁で続いている。

6 自治体による第3セクターへの出資

1 第3セクターの現状

地方自治体の抱える債務の残高は2010年度末で200兆5300億円に達する。また2010年度の財源不足は総務省の調査によると18兆円に達する。これは危機的な状態である。このような経営状態の悪化は一般会計だけでなく第3セクターにもあてはまる。2009年4月からは「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が全面施行され、自治体は第3セクターを含む連結ベースで決算を報告しなければならなくなった。そのために、全国の第3セクターの窮状が明らかになってきている。

第3セクターが赤字になった場合には、事業を停止しないかぎり出資者である自治体が「追加出資」の義務を負う。この代表的な例が本州四国連絡橋公団で、関係する自治体は継続的に追加出資を求められている^{*29}。

*28 日経新聞2010年5月10日。

*29 少し古いですが、1998年までに兵庫県は累計で約348億円、神戸市は約218億円、大阪府と市は、それぞれ約77億円を出資した。その後ももちろん追加出資している。関西空港株式会社についても同様。

さらに、第3セクターや公社の債務に対しては、通常、地方自治体が債務保証または損失補償をしている。この損失補償額は2009年度末で2兆5000億円に達した^{*30}。これらの追加出資や債務保証は、従来はそれが現実的に自治体の出捐となるまでは表面化することはなかった。しかし、最近になって事情は変わってきた。

ひとつは、財政援助制限法である。後で述べる滋賀県の造林公社の事件では、びわ湖造林公社と併せて約1000億円の累積債務を抱え、滋賀県は両公社の債務につき損失補償を行っているが、総務省は、これを財政援助制限法で禁止されている保証契約に当たるとして警告した。「地方公共団体が法人の債務を連帯して引き受けるのは違法の疑いがある」というものである^{*31}。こうして、第3セクターや公社に対して債務保証を行うことに違法の疑いがあることが改めて示された。

第2は、地方財政健全化法である。この法律は2008年度決算から適用された。それまでの地方自治体の決算は、民間企業と異なり債務保証等の引当金の制度がないために、地方公社や第3セクターにどれだけの債務保証をしているか明確でなかったし、出資金について議会に報告されても、出資先の経営状態については議会に十分には報告されなかった。つまり、第3セクターの活動や会計の内容について住民や議会に十分公開されていなかった。情報公開条例の対象からはずれるものが多く、住民訴訟においても、自治体から地方公社への出資は訴えの対象となるが、地方公社それ自体の財政は対象とならなかった^{*32}。

地方自治体が25%以上出資している第3セクター（いわゆる地方公社）に対しては、地方自治体の監査委員が監査を行える（地自199条7項後段、施行令140条の7第1項）。また、地方自治体が50%以上出資している第3セクターに対しては、地方自治体の長は予算執行の調査権、報告徴収権を有する（地自221条3項、施行令152条）。この場合、自治体の長は、毎事業年度、その法人の経営状況を説明する書類を作成し、これを次の議会に提出しなければならない。以上の制度が第3セクターに対する会計チェックのシステムの全てであった。自治体が25%以下しか出資していない第3セクターについては、チェックのシステムが存在しなかった。

地方財政健全化法は、地方公営企業や外郭団体を含めた連結ベースで財政の健全性を評価し、財政難の地方自治体を早期に再建することを目的とする。地方公社や第3セクターに債務保証や損失補償をしていると、巨額の出捐を求められる可能性がある。このため、それらの企業・団体の経営状態に応じて発生する可能性の高い負担額を見積もり、標準財政規模に対する割合として将来負担率を算定する。一般の市町村で35%、都道府県・政令市では40%を超えると早期健全化団体として自主的な財政再建に取り組みまなければならないようになった。

債務保証か損失補償をしている主な公社・第3セクターの累積損失合計が200億円を超える自

*30 日経新聞2011年2月28日。

*31 日経新聞2008年7月12日。8月26日の日経新聞によると、県が両公社のすべての債務を肩代わりして分割返済していくことで、25日に合意したとのことである。

*32 最高裁1991年11月28日判決、判時1404号65頁。

自治体は表のとおりである。調査時点は2007年度末である^{*33}。

自治体名	法人名	累積損失
大阪市 947億円	大阪ワールドトレードセンタービル	486億円
	アジア太平洋トレードセンター	278
	クリスタ長堀	149
	大阪市土地開発公社	34
埼玉県	埼玉高速鉄道	475
茨城県 471億円	県住宅供給公社	407
	県土地開発公社	64
広島市 301億円	広島地下街開発	192
	広島高速交通	109
神戸市 249億円	神戸新交通	210
	市住宅供給公社 ^{*34}	27
	神戸高速鉄道	12
和歌山県	県土地開発公社	210

これは、日経新聞が2006年度末に自治体が1億円以上の債務保証か損失補償をし、累積損失額が10億円以上あるなどした約100法人を対象に調査したものである。公社や財団法人については、欠損金などを基に集計している。これらの都道府県・政令市では、将来出捐を迫られる金額が標準財政規模の400%を超えると早期健全化団体に指定されるため、今後の改善策が迫られる。この他にも、巨額の累積損失を抱える公社・第3セクターは多く、名古屋市の名古屋臨海高速鉄道の累積損失も109億円に達している。

なお2010年4月には、千葉縣市原市が小学校を市原市都市開発公社という第3セクターに建設させながら、4月の開校後も校舎を引き取らないという事件も発生している^{*35}。

2 土地開発公社のリストラ

自治体の抱える債務の中で最大のものが各自治体の土地開発公社が抱える、いわゆる「塩漬け土地」である。この問題の発端は1972年に登場した田中内閣の時までさかのぼる。1972年9月に「公有地の拡大の推進に関する法律」が施行され、これに基づいて各自治体が資本金を100%出資して土地開発公社を設立した。これらの土地開発公社は80年代後半のバブル期に大量の土地を抱えて、90年代に行きづまった。しかし、その実態は住民に十分に知らされなかった。と

*33 日経新聞2008年8月24日。

*34 神戸市の矢田市長は、2011年9月に市の住宅供給公社を破産させる方針を表明した。

*35 日経新聞2011年2月28日。

ころが、事態は大きく急変した。すでに述べたように2008年度の決算から、自治体財務が公社を含む連結で処理されることとなった。もはや隠し通せなくなった。

2006年末段階で土地開発公社は全国に約1100もあり、保有地の簿価総額は約4兆5000億円、その面積は約2万haにも達する。近畿では2府4県で130余りの公社があり、保有地の簿価総額は約1兆1000億円である。大阪府と兵庫県は1000億円を超えており、両府県とも4割以上が10年以上の塩漬けとなっている^{*36}。

神戸市の土地開発公社は2002年3月段階で資本金2000万円、市の債務保証額は747億円、保有する公有用地の総額は542億円、長期借入金は475億円となっている^{*37}。

これらの塩漬け土地は取得価格が大きかったのに対し、時価はどんどん下落し、しかも不況の中で買い手が着かない状況である。その多くはとてもしばやな場所にあるために、将来の売却の見込みもない。中でも深刻なのが、京阪奈の学研都市と西播磨テクノポリスである。

京阪奈の学研都市は、関西学研都市建設促進法に基づき1994年秋に建設が始まった。12地区、約3600haが開発予定地域で、そのうちの約980haを研究施設向けと想定した。しかし、2007年4月段階で12地区の中の1358haが造成中や未着工であり、研究施設向け用地は約6割弱しか整備されていない。

学研都市の中心になるのが精華・西木津地区で、けいはんなプラザ、国際電気通信基礎技術研究所、国立国会図書館関西館などが立地している。しかし、研究機関の移転や土地の売却は予定通りには進まず、けいはんなプラザを運営する「けいはんな」は2007年11月に民事再生法の適用を申請して経営が破綻した。売却が進まない研究施設向け用地の一部は、2008年5月20日の精華町の都市計画審議会で宅地へ用途変更された^{*38}。

学研都市京都土地開発公社は、京田辺市、木津川町、精華町が共同で設立している。2004年度末の時点で保有地は約28億5000万円分も残っていた。

地方財政健全化法による2008年度からの連結決算を控えて、出資している自治体は学研都市の名前に反するような用途変更を行わざるを得なくなった。宅地なら販売の見込みがある。しかし、それなら、多額の税金を投入して大規模な開発をしたのは何のためだったのか。成功の見込みが薄い学研都市のために住民に負担を押しつけた責任は誰がとるのか。ずさんな運営を繰り返してきた土地開発公社を税金で救済することがなぜ正当化されるのか。疑問が残る。

連結決算を前に、全国の自治体では、土地開発公社から自治体が塩漬け土地を購入する動きが広がり、また土地開発公社のリストラも始まっている。2006年度に解散した土地開発公社は神奈川県など25地域にのぼる^{*39}。

*36 日経新聞2008年7月30日。

*37 神戸市の資料から。

*38 毎日新聞2008年5月21日。

*39 日経新聞2008年7月30日。

7 安曇野菜園株式会社事件

1 自治体が企業の債務保証を行い、その企業が破綻したときに、自治体が巨額の債務を抱え込む事態が発生している。最近では、滋賀県のふたつの林業公社や群馬県の林業公社が巨額の債務を抱え、債務保証をしていた自治体の責任が問われた。滋賀県の場合は債権者の間で債務放棄と肩代わりの調停が成立し、群馬県は民事再生に進んでいる^{*40}。

住民訴訟になったのが、長野県の安曇野菜園株式会社事件である。現行法制度において企業に対する債務保証が許されるのかが焦点となった。

2 安曇野菜園株式会社（2008年5月以前は三郷ベジタブルという商号であった）は2003年12月15日に取引約定書に基づいて、あづみ農業協同組合と継続的な借り入れ契約を締結した。元本の極度額は2億5000万円であった。同日、三郷村村長代理の助役があづみ農業協同組合との間で、安曇野菜園株式会社が同協同組合に損失を与えた場合には補償を行うとの損失補償契約を締結した。補償の対象は滞納元本、付随する利息、損害金、その他一切の債務であった。

安曇野菜園株式会社は2004年6月10日に株式会社八十二銀行と、取引約定書に基づいて継続的借り入れ契約を締結した。同日、三郷村村長代理の助役が同銀行との間で、元金5250万円を限度として同じく損失補償契約を締結した。

安曇野菜園株式会社は2004年3月29日に株式会社長野銀行とも銀行取引約定書に基づき継続的借り入れ契約を締結し、2008年1月10日、安曇野市長は同銀行と元金4875万円を限度として同じく損失補償契約を締結した。いずれも利息、損失金など一切の債務を保証するものである。

三郷村は合併によって2005年10月に安曇野市となった。2008年、安曇野市の住民から、各損失補償契約は保証契約と同視すべきものであり、違法無効との主張がなされ、安曇野市長に対し、各損失補償契約に基づく一切の債務の支払いの差止めを求め、かつ安曇野菜園株式会社に対して賃貸している行政財産の使用料相当額を不当利得として返還請求する裁判が提起された。裁判の形式は、地方自治法に基づく怠る事実の違法確認請求である。

1審の長野地裁は、2008年に原告の請求のうち使用料相当額の請求の訴え及び請求を怠ることの違法確認の訴えを棄却した。そこで、原告は2009年に控訴、2010年8月30日に東京高等裁判所（加藤新太郎裁判長）は、安曇野市長に対し、安曇野菜園株式会社へ2億8552万円を支払うように請求せよとの判決を下した。理由は次のとおりである^{*41}。

*40 群馬県林業公社は2011年4月15日、前橋地裁に民事再生法の適用を申請し受理されたと発表した。負債総額は166億円である。民事再生法により林業公社の法的整理に踏み切る例は初めてのこと。日経新聞2011年4月16日。

*41 判例時報2089号28頁以下。この解説部分に、従来の同種の判例の紹介と、本判決の意義についての検討がある。

3 東京高裁の判決理由

(1) 差し止めの訴えも、請求を怠ることの違法確認の訴えも適法である

住民訴訟（242条以下、2002年に改正）は、住民が違法または不当な財務会計上の行為があると認めるときは、まず当該行為から1年以内に住民監査請求をすること、その結果に不服がある場合には、違法な行為・怠る事実に関し、監査結果の通知の日から30日以内に訴えをもって種々の請求をすることができるとする。

安曇野市長は住民監査請求の対象となる支出負担行為である本件各損失補償契約が監査請求よりも1年以上前であることを理由に差し止めの訴えも、請求を怠ることの違法確認の訴えもいずれも不適法であると抗弁した。

裁判所は、原判決を取り消して、これらの請求を認容した。理由は以下の通り。

請求を怠ることの違法確認の訴えは地方自治法242条の2第1項3号の訴えであり、怠る事実を対象とする。怠る事実については、地方自治法242条2項の住民監査請求の期間制限は規定されておらず、怠る事実が存在する限りは、これを制限しないこととするものと解されるが、監査請求においては、怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条2項の規定を適用すべきと解される（最高裁1987.2.20民集41.1.122）。

しかし、本件では上記最高裁判決の事案である土地売却処分のような1回限りの行為とは異なり、継続的な契約である賃貸借契約に基づき一定の施設の利用認めることによって発生する不当利得返還請求権の不行使が問題となっており、このような請求権は契約締結後も使用を継続することにより日々発生している。このような請求権については、地方自治法242条2項の期間制限についての前掲最高裁判決の判示はそのまま妥当しない。この場合には、実体法上の請求権が発生し、これを行使できることになった日を基準として同項の規定を適用すべきである（最高裁1997.1.28民集51.1.287）。

そうすると、賃貸借契約が違法、無効であることから発生する使用料相当額の不当利得返還請求権の行使を怠る事実については、その請求権の全部につき上記賃貸借契約時点を基準として監査請求の期間制限が及ぶと解することはできず、監査請求の1年以内以降の使用に対応する使用料相当額の不当利得返還請求権については、その権利が発生し、これを行行使することができることになった日を基準として1年以内に、その行使を怠る事実につき監査請求を行ったということが出来るから、当該住民監査請求は適法である。

(2) 本件各損失補償契約は無効である。

(ア) 本件各損失補償契約は財政援助制限法3条が禁止する保証契約にあたる

財政援助制限法3条は、政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務について保証契約をすることができないと規定する。この法律は、特殊会社のために債務保証がされて国庫の膨大な負担を招いた戦前への反省から、1946年に国庫の負担の累積を防止するために不確定な債務を制限するとともに、企業の自主的な活動を促す観点から立法された。

同法3条の規定の仕方や上記の立法趣旨からすると、同条は、地方公共団体等の財政の健全化のため、地方公共団体等が会社その他の法人の債務を保証して不確定な債務を負うことを防止する規定である。

上記規定が禁止する保証契約は、主債務との間に附従性、補充性があり、保証人は主債務者と同一の責任を負う。これに対し、損失補償契約に基づく債務は、いくつかの点で保証債務と差がある。

しかし、実際には多くの場合、損失補償契約は保証債務契約と同一の機能を果たすことが多い。しかも、損失補償契約は附従性や補充性がないばかりか、当然には求償や代位ができないのであるから、かえって保証債務よりも責任が過重となる。それにもかかわらず、財政援助制限法3条の規制が及ばないと解するならば、同条の趣旨は完全に失われる。

したがって損失補償契約の中でも、その契約の内容が、主債務者に対する執行不能等、現実に回収が望めないことを要件とすることなく、一定期間の履行遅滞が発生したときには損失が発生したとして責任を負うという内容の場合には、同条が類推適用され、その規制が及ぶと解するのが相当である^{*42}。

特別法で地方公共団体が保証または損失補償契約が規定されているが、そのことが上記の解釈を左右することはない。

また、地方自治法199条7項や同法221条3項は、地方公共団体による法人に対する損失補償契約の存在を予定している。しかし、例えば、当該損失補償契約が、主債務者に対する執行不能等によって既に発生が確定している損失を事後的に補償する内容であって、地方公共団体が不確定な債務を負うのではない場合は、財政援助制限法3条の立法趣旨に反しないから同条に抵触しないことは明かである^{*43}。

したがって、損失補償契約の中にも、その内容によっては同条に反しないものがある。

そうすると、地方自治法の上記各規定は、損失補償契約のうちの一部につき、財政援助制限法3条の適用があると解することの妨げにはならない。

(イ) 財政援助制限法3条に違反する契約の効力は無効である

損失補償契約に財政援助制限法3条が適用されて違法とされた場合の効力はどうなるのか。同条は単なる手続規定ないし訓示規定ではなく、行為を規制する効力規定と解すべきである。

*42 主債務者に対する執行不能等、現実に回収が望めないことを要件とした場合でも、それだけで損失補償契約が正当化されるわけではないことに注意。例えば形式的には議会の承認、実体的には公共性の具備が必要となる。また、一定期間の履行遅滞とは、本件の場合には、あづみ農協の代位弁済についてはすべて補償するとし、「三郷村は、あづみ農協から代位弁済請求書を受領した場合には、その日から起算して30日以内に現金をもって代位弁済するもの」とされていた。

*43 主債務者に対する執行不能等によって既に発生が確定している損失を事後的に補償する場合には、財政援助制限法3条に抵触しないことを明確にした。

したがって、同条に違反して締結された損失補償契約は原則として私法上も無効である。

損失補償契約は、財政援助制限法3条の趣旨を没却しないという特段の事情が認められない限り、住民訴訟による差止め請求も認められる。

(3) いかなる場合に特段の事情が認められるか——特段の事情5要件

事前の損失補償契約の場合でも、①地方公共団体が当該損失補償契約を締結することの公益上の必要性が高い。②その契約の内容が、主債務者に対する執行不能等、現実に回収が望めないことを要件とする。③契約の相手方である金融機関も当該地方公共団体の公益上の必要性に協力するために当該契約の締結に至った。④その内容が明らかに保証契約と同様の機能を果たすものではなく、⑤金融機関側においても、それが財政援助制限法に違反するとの認識がなかったといえるようなときは、財政援助制限法3条の趣旨を没却しない特段の事情が認められる。(第3 当裁判所の判断の2(4)エ)⁴⁴

以上を「特段の事情5要件」と呼ぶことにしよう。

以上の理由付けを踏まえて、東京高裁は、三郷村が三郷ベジタブルの債務について各金融機関等に対して行った損失保証契約には、特段の事情が認められず、財政援助制限法3条が禁止する債務保証にあたりと判断した。

(4) 相手方の金融機関は不測の損害を被るのか

損失保証契約が財政援助制限法3条に該当すると判断された場合に無効となるのは法の趣旨から仕方がない。しかし、相手方の金融機関が一般法理として信義則を援用することは認められる。例えば、損失補償契約が私法上無効であった場合でも、「特段の事情5要件」があれば当該地方公共団体は当該金融機関に対し、信義則上無効を主張することができないとする。

しかし、私見では、この部分の論理はこんがらがっている。「特段の事情5要件」があれば、財政援助制限法3条の規定する違法性が阻却され、無効にはならない。一方、信義則の説明部分では、補償契約が無効になるとしたうえで、「特段の事情5要件」があれば「当該地方公共団体は当該金融機関に対し、信義則上無効を主張することができない」と解される余地があるとしている。

(5) 裁判官は事実経過も考慮したが、金融機関の補助参加がなく解明できなかった

本件各損失補償契約を締結した2003年当時、損失補償契約に財政援助制限法3条が適用されて無効になるとの裁判例はなく、行政実例上も「損失補償については、財政援助制限法3条の規制するところではないものと解する」(1954年5月12日付自丁行発第65号自治省行政課

*44 なお、この5要件には、以下のふたつの疑問がある。第1は、「その内容が明らかに保証契約と同様の機能を果たすものではない」とはどういうことなのかであり、第2は金融機関側が財政援助制限法3条の趣旨を知っていた場合には無効となるのかということである。

長による回答・乙2)とされており、多くの地方公共団体が損失補償契約を締結していた。

本件においても、損失補償契約を結ぶに当たり、三郷村は長野県に対して損失補償契約締結の可否を行政照会したところ、県からは「禁止されておらず、多く行われている」との回答を得ていた。さらに本件各損失補償契約は議会の議決に基づいていた。

しかし、当該各金融機関は補助参加をしていないので、本件訴訟においては、各金融機関が各損失補償契約締結に至った経緯、その際に当該金融機関が果たした役割、その違法性の認識の有無等の事情については不明である。

(6) 三郷ベジタブルの本件施設の使用は、公の施設の指定管理者として行われた。賃貸借ではない。したがって不当利得返還請求は成立しない。

本件施設は、三郷村及び安曇野市の条例により「トマトの大規模温室による周年栽培」を通して、同村及び市の農業の活性化を図ることを目的として設置されたものであり、行政財産である。2004年4月1日に本件賃貸借契約が締結され、その後2回変更契約が締結された。

2004年4月1日には「管理運営業務委託契約」が締結され、2008年3月1日には、「安曇野市三郷トマト栽培施設指定管理者基本協定書」が交わされ、前記管理運営業務委託契約は解約された。そうすると、本件施設については、2003年法律第81号による地方自治法の一部を改正する法律により導入された同法244条の2第3項による公の施設の指定管理者制度が2004年4月1日から採用されていたと考えられ、本件施設についての三郷ベジタブルの使用は、指定管理者として行われたとみるのが相当である。

形式的には賃貸借契約の名称による合意がされていたものの、その法的性質は指定管理者が支払う公の施設の使用料に関する者とみるのが相当である。したがって三郷村ないし安曇野市は、三郷ベジタブルに本件施設を賃貸したのではなく、地方自治法238条の4に違反するものではない。

三郷ベジタブルは公の施設の指定管理者として本件施設を管理してきたものであり、その使用には法律上の原因があるから、不当利得返還請求権が成立する要件は欠けている。また、指定管理者の使用料は条例によって定めなければ違法となるとは解されない。

4 その後の経過と評価

高裁判決後、安曇野市は直ちに上告申立てを市議会に提案し、2010年9月8日、上告申立てが市議会で可決され、市は上告した。ところが、2011年2月になって、安曇野市は上告を取り下げた。安曇野菜園（三郷ベジタブル）の手がけてきた事業を東証1部のエア・ウォーターに売却し、借金を自力返済できる可能性が出てきたためである^{*45}。

*45 新聞記事とは異なり、安曇野市は上告し、2011年10月27日に最高裁第1小法定は原判決を破棄して自判した。理由は、安曇野菜園株式会社は既に清算手続に移行し、損失補償をしていた債務は全額弁済されているので、差止めの対象となる行為の可能性が薄いというものである。

2004年に事業を開始した安曇野菜園は、カゴメ株式会社の栽培指導の下でトマトの栽培をしてきたが、経営のノウハウがないため、経営難に陥って破綻した。しかし、施設自体はハウス面積5haという大規模なもので、従業員も200名もいた。簡単にはつぶせない。そこに、2011年になって大阪の株式会社エア・ウォーターが買収を申し入れてきた。買い取り価格は約4.6億円であった。2011年4月1日に株式会社エア・ウォーター農園は安曇野菜園を買収した。エア・ウォーター農園は農業生産法人の株式会社で代表取締役は太田房江である。親会社はエア・ウォーター株式会社である。

民間企業が、その経営に関連する分野の指定管理者になることによって、経営ノウハウを発揮して効率的な運営を行うことは期待できる。もちろん、議会等の適切な監視の下である。しかし、第3セクターが指定管理者となる場合には、同じような効果を期待することはできない。その理由は、民間企業の経営者が株式市場や株主総会、メインバンクなどから厳しいチェックを受けるのに対し、自治体の首長や議員などは、選挙によるチェックはあっても、上記のような厳しいガバナンスにはさらされていないからである。例えば経営が破綻しても、税金で補填し、決定した本人達が債務を負担することはない。このことが、第3セクターの経営を非効率にする。それでも民間の金融機関が安心して、これらの第3セクターに融資をするのは、設置者のひとりである地方自治体が債務保証をしているからである。

そうすると、根本的な解決のためには、①安易な第3セクターの設立を認めるべきではない。②自治体が第3セクターの債務保証をすることを禁止すべきである。

それでは、民間の金融機関は第3セクターに融資をしぶるようになる。実は、それが重要なのである。金融機関が融資を決定する局面において、第3セクターの採算可能性に対して厳しい検討が行われ、その採算性が怪しいものには融資は行われず、その結果、納税者が予想もしなかった債務の補填を強制される危険から解放されることになる。

5 公営企業の廃止等に係る地方債の特例の問題

地方財政法33条の5の7に、「公営企業の廃止等に係る地方債の特例」について規定されている。これによれば、地方公共団体は2009年度から2013年度までの間に限り、一定の条件下で以下の目的のために地方債を起こすことが認められる。

その目的は、単独で経営する、または加入する組合等が経営する公営企業の廃止、地方道路公社又は土地開発公社の解散または当該公社が行う業務の一部の廃止などである。そして第4項にはつぎのような趣旨の規定が置かれている。

当該地方公共団体が、損失補償を行っている法人（公社と独立行政法人は除く）の解散又はこれらの法人の事業の再生のために起債することが認められる。

しかし、この判決は「付言」と捕足意見に重大な問題をかかえている。別の機会に論じたい。

当該地方公共団体が損失補償を行っている法人の借入金について解散又は事業の再生に伴い損失補償契約に基づき負担する必要がある損失補償に要する経費のために起債することが認められる。

この規定は、「3セク債」と呼ばれているようだが、明らかに「地方公共団体が第3セクターなどの法人に損失補償を行っている」ことを前提にしている。しかし、この規定が、法人の損失保証を正当化するものではないことは明かである。これは、あくまでも「特段の事情5要件」によって財政援助制限法3条の規定する違法性が阻却されるものに限られるべきであり、そうでなければ法秩序の整合性は保たれないのである。

8 滋賀県の造林公社

1 琵琶湖は近畿の水櫃である。この大事な水源を守るために滋賀県は水量の確保と水質の浄化に取り組んできた。そのひとつの方法が水源地の山々の植林による緑化である。滋賀県が造林公社を設立した1965年当時、国は分収造林というビジネスモデルを推奨していた。伐採による収益が現実化するのに30年から50年かかる林業において、山主、林業者、資金提供者の間において、長期にわたって安定的に利益を分配するシステムとして有効と考えられたからである。しかし、「空気売り」に象徴される日本の製材業の大きな欠陥などもあって、国産材の需要が大きく低下し、やがて輸入材に完全にシェアを奪われてしまうと、植林によってせっかく大きく成長した杉や檜の価格が低下し、伐採しても採算が取れなくなってしまった^{*46}。その結果、各地の分収造林事業が破綻し、造林公社が多額の債務を抱えるようになった。

2 滋賀県は1965年度に滋賀県造林公社を設立し、1972年度までに7116haの造林事業を行った。1973年度には県単独でびわ湖造林公社を設立し、1989年度までに1万2507haの造林事業を行った。その後、この2つの造林公社の債務は増加し、併せて約1000億円の累積債務を抱えるまでに至った。滋賀県は両公社の債務につき損失補償をしており、2008年9月8日に損失が確定することになっていた。2007年11月12日に滋賀県造林公社が大阪地裁に特定調停を申し立て、15日にはびわ湖造林公社が大阪地裁に特定調停を申し立てた。

2008年6月23日になって農林漁業金融公庫（現日本政策金融公庫）に対して2公社が負っている債務を県が肩代わりし、2公社は県に分割返済するとの合意が成立した。両公社の農林公庫への債務約690億円について県と公社が連帯して債務を負い、約40年の長期にわたって分割して返済するというものであった。返済額のうち約220億円分は公社の伐採収入であてる予定であった。

これに対して総務省は、財政援助制限法で禁止されている保証契約に当たるとして警告した。

*46 国産材の問題点については、荻大陸『国産材はなぜ売れなかったのか』J-FIC 2009年。

「地方公共団体が法人の債務を連帯して引き受けるのは違法の疑いがある」というものであった^{*47}。

この間も特定調停の協議は続けられたが、各自治体の間で債権放棄の額などをめぐって対立し、2008年10月の調停を最後に交渉は中断した。

県の負担の仕方についても批判が出され、同年10月以降、県議会に造林公社問題対策特別委員会が設置され、第三者機関として造林公社問題検証委員会（委員長・真山達志同志社大学教授）も設置された。同委員会は、2009年9月に、国や旧農林漁業金融公庫の責任を指摘する報告書を提出した。

滋賀県は滋賀県造林公社の約400億円にのぼる債務につき、債権者である大阪府や兵庫県など9つの自治体に債権放棄を要請していたが（滋賀県以外を下流8団体という）、2010年11月から特定調停の協議が再開され、2011年1月20日、滋賀県と下流8団体との間で債権放棄で合意した。滋賀県の放棄額は約156億円（放棄率75.3%）、兵庫県が8.9億円で（82.2%）、大阪市と大阪府が同額で67.6億円で（91.5%）、阪神水道企業団が11.9億円で（91.5%）、尼崎市、神戸市、伊丹市、西宮市もそれぞれ91.5%を放棄した。こうして造林公社をめぐる全国で初めての特定調停が3月30日に大阪地裁で成立した^{*48}。

公社は残された約68億円の債務を今後弁済していくわけだが、それを造林の伐採収益から予定している。2009年度末の債権額に応じて弁済するが、7団体には5月20日までに約14億円を一括弁済する。この弁済資金も滋賀県が無利子で貸し付けることになった。滋賀県と兵庫県は2015年度に始まる伐採事業の収益から長期弁済を受けることとなった。

なお、滋賀県が単独で設立したびわ湖造林公社が抱える約735億円の債務については、約614億円の債権を県が放棄することとなった。

2011年7月19日、滋賀県の二つの造林公社は、経営方針を検討する造林公社経営計画検討委員会（委員長・栗山浩一京都大学大学院教授）に対して、2011年度中に両公社を統合する案を示した。公益法人改革に対応するためとしている。社団法人の県造林公社が財団法人のびわ湖造林公社を吸収合併し、2012年度に公益認定を受けて、2013年4月に移行することを目指す^{*49}。

- 3 造林事業に公共性があることは異論はないだろう。琵琶湖の場合には下流の地域に住む人々の貴重な水源であるから、公共性はより高いと思う。しかし、分取造林というビジネスモデルの妥当性、民間では採算がとれない奥地や条件の不利な地域を造林公社が担うという経営形態、

*47 日経新聞2008年7月12日。8月26日の日経新聞によると、県が両公社のすべての債務を肩代わりして分割返済していくことで、25日に合意したとのことである。

*48 特定調停の空白期間は約2年間続いたが、再開されたのは関係府県が広域連合の設立許可を総務省に申請した直後だった。

*49 日経新聞2011年7月20日。

ひいては日本の林業のあいまいな契約慣行と国産木材の粗悪な品質など、解決すべき課題があまりにも多かったにもかかわらず、それらが十分に検討されなかったことが、住民負担の増加を招いたものと思われる。ここでも、当時の決定に参加した滋賀県の理事たちの責任が問われる。その責任の内容は長期にわたる造林公社の経営の見込みについて綿密な検討を行い、信頼に足る情報を議会と住民に示すという義務に違反したということである。

9 議会制民主主義と経営責任

- 1 債権の放棄、債務の弁済の肩代わり、債務保証等によって、自治体が巨額の負担を背負ったときに、理事者達の経営責任はどうなるのか。

首長の責任のみを問う考え方に対しては、次のような批判がある。まず、その計画が議会の承認を受けているものであれば、手続きの瑕疵はなく適法である。どのような計画に対しても賛否両論は常にある。その場合に少数者の意見が採用されなかったからといって計画が問題となるわけではない。チボリ公園の建設においても、大部分の市民や県民が夢を抱き計画に賛成したのであれば、少数の人間が反対したとしても制度的には問題はない。莫大な債務が発生したことは、チェック機関としての議会が負うべきであり、ひいては有権者が負うというのが、議会制民主主義の原則である。

この場合に、議会や有権者が結果に対する責任を負わず、首長がすべて責任を負うと言う主張は議会制民主主義を否定することにつながりかねない。

第2に、少数意見の尊重という点でも様々な工夫がなされている。最近では間接民主主義を補完するものとして住民の直接参加制度や意見を反映させる制度が充実してきている。多くの自治体が基本的な政策や計画の決定、および大規模な建設事業に対してパブリックコメントを募集し、市民の意見に耳を傾けている。情報公開制度も普及してきている。

第3に、外郭団体の経営状況についても市民に情報が提供されている。多くの自治体で経営状況の報告義務のない団体も含めてすべての団体の経営情報が閲覧できるようになっている。神戸市では50%以上を出資している団体については議会で個別に審査する外郭団体特別委員会が設置されている。浜松市は2008年から「外郭団体の設立および運営に関する関与の基本方針」を定め、民間でできる事業は外郭団体を作らないといった基準を明確にし公表している。

以上のことから、この問題の考え方の基本は、議会制民主主義を基本に、透明な行政運営と説明責任の徹底が必要であること、そしてなによりも議会および選挙民の意識の向上が求められているとする。

- 2 この意見は基本的に正しいと考える。私も首長の責任のみを追求することが正しいとは考えない。ただし、議会による承認が適法性を推定させることについては、ポンポン山事件のように限界があることも事実である。また、住民に公開される情報も、不動産の価格や事業の収益

予想などは、そもそも住民側に十分に理解する能力が存在しないのであるから、それだけでは適法性の根拠とならない。また集められたパブリックコメントの扱いについても不明な点が多い。ようするに、議会制民主主義の手續きは手續きの適法性は推定させても、実質的な適法性については、やはり問題が残る場合があるということである。

それゆえに、地方自治法は、選挙で選ばれた首長や議会に対しても、個別の施策の可否を争う手續きとして、議会による首長の不信任決議、事務の監査請求（12条）、議会の解散請求、首長や議員の解職請求（13条）、住民監査請求、住民訴訟を提起する権利（242条の2）などを定めている。

憲法は、地方自治特別法の可否を決する住民投票に加わる権利を認めており（95条）、最近では、重要な政策の可否について、条例で住民投票制度を導入する例が増えている。住民投票の結果に法的拘束力がなくても、政治的には重大な影響を与える。

しかし一方で、住民投票で賛成が過半数を占めれば、計画は承認され、首長は失敗しても免責されるとの意見もある。しかし、住民投票をそこまで評価してよいかについては慎重に検討する必要がある⁵⁰。

3 選挙の争点になった計画と選挙結果の関係

選挙で首長を選出するという事は、住民が「公共的事業の立案と執行につき」自分たちの代表者として選んだということにすぎず、すべての権限を授権したわけではない。「公共的といえる範囲を逸脱したもの」や、「住民に対し明らかに損害を与える」計画の立案・執行については、当然に主権者たる住民に異議申立権があり、それに従わない場合には差止的請求権があると解される。

この意味では、住民と首長・議会は、あたかも企業における株主と経営者と同じ関係にあり、住民がプリンシパル、首長がエージェントである⁵¹。

計画が選挙の争点となっていた場合に、推進派が当選することは、強力な適法性を与えるだろうか。例えば、市営空港の建設の可否とか新幹線の駅を地元負担で建設することの可否など、住民の負担が直接問題となることが選挙の争点として戦われたという場合には、選挙の結果が住民の総意を表していると言えるかもしれない。現に1991年2月に行われた岡山市の市長選挙においては、チボリ公園の設置が争点となり、反対派の市長の当選により岡山市は手を引いた。反対に、選挙の争点どころか公約の中にも出てこなかった計画が首長から提案された場合には正当化されることはあり得ないだろう。

*50 住民投票に対する評価については、原田尚彦『行政法要論』全訂4版増補版（2003年）69頁参照。

*51 厳密には差がある。取締役は株主総会で選ばれるが、代表取締役CEOは取締役会で選ばれる。したがってCEOと首長の地位は同じではない。しかし、住民の直接選挙によって選ばれる首長の責任は、CEOよりはるかに重いといえる。

注意しなければならないのは、よく「次の選挙で有権者の審判を受けることで追認された」と言われることである。当該計画が主要な争点になっていた場合には、まさしく追認であろう。しかし、それだけが主要な争点ではなかった場合には、有権者の選択は一義的ではない。沖縄の2006年の名護市の市長選挙の場合には、アメリカの海兵隊の普天間基地の移設（受け入れ）と同時に地域に対する経済振興も争点となっていた。基地移設推進派の市長が当選したが、住民が基地の移設に賛成したとは簡単には言えない。現に2010年の市長選挙では受け入れ反対派の候補が当選した。

4 選挙によって追認されたとは言えない場合

亀岡市は1985年にオクラホマ州のスティルウォーター市と姉妹都市盟約を締結した。京都府がオクラホマ州と姉妹州の盟約を結んでいることに対応したものである。その後、両市は交流を深め、90年5月、オクラホマ州立大学京都校が亀岡市に開校した。経営主体は亀岡市が資本金の50%近くを出資する第3セクターの亀岡都市文化開発機構（KUD）であった⁵²。89年から学生の募集を始めたが、定員225人に対して、集まったのは90年154人、91年82人、92年51人、93年45人、94年50人であった。そのため設立時にKUDが借り入れた20億円の負債は13億円が残ったままとなった。91年6月、亀岡市（谷口義久市長）は「亀岡国際広場球技場」を作るため、市が誘致したオクラホマ州立大学京都校の多目的グラウンドや駐車場、テニスコート、トイレなどを6億5400万円で購入したが、これらの施設の所在する土地の所有権の移転は行わず、KUD等に土地の賃貸料を支払っていた。

91年、住民から市長とKUDに対して、これらの施設の購入はKUDへの助成のための偽装売買で違法な公金支出であるとして損害賠償請求が提起された。94年12月、京都地裁は「売買契約は無効である」として市長等に損害賠償など6億5400万円を亀岡市に支払うよう命令した。市長は控訴した⁵³。その後、95年1月に行われた亀岡市長選挙において谷口氏は安定した票を集め5選をはたした。この経過をみると、亀岡では首長の政策判断の誤りが選挙にあまり影響しないことが分かる。95年9月7日、大阪高裁は、1審判決を取消して訴えを棄却した。理由は、市の行為は、市民に施設を提供する目的で、使用の権利を不当でない金額で購入したものであり、違法性がないというものであった⁵⁴。これに対し原告住民側は上告したが最高裁は上告を棄却した。大阪高裁判決の翌月、谷口市長は亀岡市訪問団を連れてスティルウォーター市を訪れ、国際姉妹都市盟約締結10周年記念式典に出席した。

KUDは2002年3月に約14億円の債務超過となって解散した。出資者である亀岡市には多額の債務と立派な校舎が残った。この事件では、KUDも谷口市長もアメリカのオクラホマ大学本校との契約内容や財政負担を市民に明らかにしないまま、KUDに対する亀岡市の多額の

*52 株式会社で当初の社長は亀岡市長であった。

*53 京都地裁94年12月19日判決、朝日新聞12月20日朝刊。

*54 大阪高裁判決1995年9月7日、毎日新聞9月8日。

出資が決定された。

採算の取れる見込みのないオクラホマ州立大学京都校を経営する KUD への亀岡市の無謀な出資の責任は、亀岡市民が負担することとなったが、計画を立案して引っ張ってきた谷口前市長に責任がないのだろうか。また、亀岡のような小規模自治体が多額の費用をかけて外国の自治体と姉妹都市の交流を行うことが必要なのだろうか。2008 年度の当初予算が 582 億足らずという規模の亀岡市において、過重な負担ではないか。住民に十分な情報が与えられないまま、選挙が行われても、「追認を受けた」ことにはならないのではないかと考える。

10 公共サービスと経済性

- 1 現在の地方自治の法制度の中で、自治体にどのような都市経営が可能かは 1 章で述べた。では公益上の必要性が認められれば、どのような事業でも認められるのか。

経済学者の能勢哲也は、従来の受益者負担論の問題点について次のように指摘する。第 1 は、公共サービスの性質別による分類や、受益の形態の分析が不十分であった。第 2 は、本来次元を異にする公共性と経済性という質の異なる基準を設定して、論争してきた。第 3 は、法的規定からは、受益の程度に応じる費用の分担について、そのルールが見出しえない不備がある。受益者負担の範囲に入る様々なタイプについて、負担の理念は示されるが、一貫性が得難く、行政技術的基準に乏しい⁵⁵。

この第 2 の点が重要である。能勢によると、公共性を主張するイデオロギー論では、およそ公共性を有するすべてのサービスは、シビル・ミニマムの確保を至上命令として公費で賄うべきであるとする。一方、企業会計とのアナロジーで考える会計論からは、収支均衡をスローガンとする経済性が強調され、収支分岐点で決定され、独立採算制のもとでの会計責任から原価を保証する料金が重視されて、受益者負担が位置づけられる。両者の議論は、質が全く異なるものであるために、その協調は論理的にも、技術的にも不可能であるとする。また、それぞれに理論上の弱点もある。これを踏まえて、能勢は、公共性と経済性の関連付けについて次のように主張する。

公・私のサービス分担を的確に位置づけたのちに、経済全体の社会的総便益から社会的総費用を差し引いた社会的総純便益を極大とする「社会的効率」の達成を行動基準と考える。そして便益の帰属に従って、公共財、準公共財、私的財を区別して、社会的に効率的な機能分担を行う。こうすれば、それぞれの費用分担も保証される⁵⁶。

では公共性をもつサービスとはどのようなものか。よく言われるのは、非排除性と非競合性

*55 能勢哲也「公共サービスの選択と料金設定基準」『公共料金の理論と実践』（勁草書房・1981年）4頁以下参照。

*56 能勢・前掲論文 6頁。

であるが、能勢は、より具体化して、次のように述べる。第1は、市民すべてが潜在的なサービス享受者であって、現実の享受が常に保証されていること。これは、公営の病院や交通、文化施設、水道のメイン・パイプなどの非排除性的内容であるとする。第2は、サービスに差別性が無く、質も均一で、市民の経済的、社会的役割などの個人的差異にかかわらず、選択の条件、享受の可能性、負担の基準などが公平に保証されていること。第3に、社会価値の要因の具体化とする。そして、「こうした純粋公共サービスの対価として全員より徴収する租税があてられるが、それ以外の私的便益をもたらすものに対しては受益者負担が課されるのが妥当である。」⁵⁷とする。

能勢の主張は、社会的効率の達成と、財の性質の違いによる費用負担の区別に集約され、大筋において正当であろう。ただし、純粋公共サービスの概念が広すぎるように思われる。市場が成立するもっとも重要な条件は排除性ではないか。提供される財やサービスに対して対価を徴収することができなければ市場は成立しない。従って、純粋公共財とは、排除性が成立しないために、その財の消費やサービスの受益が国民全部に及ぶものを指す。このように、市場が成立しないために、政府がもつばら供給の役割をになう商品やサービスが、純粋公共財である(国防や外交。現段階では環境保全もこれに含まれる。)。そうすると、排除性が成立する学校教育、年金、医療、住宅などは純粋公共財には入らない。

しかし、実際の行政活動においては、純粋公共財の提供はわずかで、排除性の成立する市場財の提供の方がはるかに大きな割合を占める。本来、市場にまかせてもよい領域に、なぜ政府が参入するのか。第1は、その財の提供の直接的利益は特定の人に帰属するが、間接的な利益が多くの人に及ぶという場合、外部経済が生じる領域である。例えば、義務教育、ゴミ処理、下水処理、公衆衛生などである。第2は、所得再分配のために、教育や保育、社会福祉などにおける費用の免除あるいは所得別料金などに現れている。第3は、情報不足により不合理な選択が発生するのを防ぐためである。代表的なものが社会保険である⁵⁸。これらが広義の公共財を構成する。

純粋公共サービスは租税で全部負担しても、公平性という観点からみて問題は生じないし、そもそも市場に委ねることは不可能である。それ以外の、上にあげた1から3までのサービスについては、市場にまかせても良いのだが、そうすると所得格差などにより、不公平が生じる。そこで、政府が基礎的な仕事を行い、残りは私人または企業に任せることにすると、限られた財政の範囲内で、不公正がかなり是正される。ただし、3者の間には差がある。第1の、外部経済財については受益者負担の程度が問題となる。義務教育は全額国が負担し、高校教育は一部費用を徴収し、大学教育はかなりの費用を受益者に負担させている。この区別は、同世代の中における受益者の比率に応じるものであろう。そうすると、外部経済財については受益者の比率が高ければ高いほど、受益者負担率を下げるべきということになる。反対に、受益者の比

*57 能勢・前掲論文7頁。

*58 宮島洋『税のしくみ』岩波書店(1992年)10頁以下参照。

率が少ない、例えば産業廃棄物などについては、受益者負担率を高めるべきということになる。あるいは、民間企業によるサービスの提供に大幅に委ねてもよいであろう。

第2の、所得再分配は、社会的経済効率の観点から論じることは難しい。所得の低い人々が放置されることにより、社会不安が増大し、そのことによって社会的不効率が発生すると説明することは可能である。しかし、そのような観点から論じたときに所得格差と社会的安定の均衡点を科学的に証明できるであろうか。そもそも、所得再分配という考え方自体が、経済効率とは異なる超越的価値、例えば人間の尊厳といったものから由来しているのではないか。従って、所得再分配は、「公共サービスと経済性」という枠内で議論することが不可能であると思われる。

第3の、社会保険については、サービスの受益者が潜在的には国民全員であるという点で、公的な社会保険料ですべてまかなってもよいと考えられる。しかし、一方では情報の伝達等についての技術的な改善により、市場メカニズムの利用も考えられる。そうすると、政府が担うべき基礎的部分を一定の比率にとどめ、あとは各個人の選択にまかせてもよい。この領域ではモラル・ハザードの発生をどうやって防ぐかが問題となる。

2 公共性とは何か

公共性は経済学的には、公共財の配分と管理に関係する概念であるが、法学的にはあまりつめられていない。専ら、公務員労働者の争議権の制限などの根拠に使用されてきた。公共サービスと経済性についての阿部泰隆の考え方をみてみよう^{*59}。阿部は、行政サービスは公共性を追求するとともに、ある程度まで経済性も要求されるとする。現行法には理論的なルールが必ずしもなく、公共性と経済性の観点が十分調整されていないとし、分野に応じて分析している。そして、法制度が利用者に対して定めた、無料、ある程度の負担、独立採算による利用料の徴収、収益をあげるための料金を集める場合の4つを検討した。この4番目の場合は阿部も指摘するように公共性とは関係がなく、問題を含むものであるが、前3者については公共性と密接に関係する。阿部の指摘は現状分析として興味深い。ただ公共サービスと経済性について一般的な理論は述べられていない。前後の文脈からみて、公共性の強弱により、とくに財およびサービスの非排除性の強弱により、租税による負担と、受益者負担の調整を示唆している。すなわち、利用者から適切に利用料が徴収できるものについては、そのサービスの内容が生活必需的でないかぎり、利用料を徴収すべきであるとする^{*60}。

これに対し、行政の公共性として、国家的・特権的公共性と市民的・生存権の公共性を対比させ、前者を批判し、後者を確立しようとする考え方がある。その代表的な論者が室井力である。室井は価値中立的な公共性論を批判して、次のように述べる。

国家の側から提示される公共性は、虚偽的な公共性にならざるを得ない。そこに具体的に存

*59 阿部泰隆「行政の法システム」199頁以下参照。

*60 生活保護や社会福祉は国民全体で負担すべきというのが阿部の一貫した考え方である。

在するのは「生存権的な公共性」と「特権的な公共性」の対立であり、価値中立的な「行政の公共性」論では問題を正しく解けない。「行政の公共性」論の注目すべき特徴は、人権論と民主主義論の欠如である。

現代の「計画による行政」は、それ自体が悪いのではなく、「法律による行政」からのかい離に盲目であることが問題である。裁量の増大についても、「恣意的・政治的な裁量」と「不可避的で必要な裁量」を区別せずに一般的に論ずることが問題である。

市民的生存権的公共性とは憲法的価値であり、人権、民主主義、平和である。人権はそれを引き合いにだすだけでは基準にならない。人権相互の対抗関係の中で、その価値序列が問題となる。市民的生存権的公共性にとっては、人権を平板に並列するのではなく、実態的な価値を序列化することが必要になる⁶¹。現代では、積極行政が求められている。現代社会では、ある者に利益を与え、ある者には義務を課するということが非常に複雑に錯綜する。結局は、当該権利義務の内容に深く立ち入って具体的に評価をするしか、解決の道はない。

以上が、室井の主張の要約である。現実の問題を分析し、解決する場合には最も重要な視点であると思われるが、阿部と室井の間の議論はレベルが異なる。都市経営論と生存権的公共性論の間には、問題意識自体に大きな差がある。

都市経営論や阿部の議論の根底には、社会の編成原理として「市場原理と公共性の役割分担」をどうするかという問題意識がある。これは、個別問題の解決において、一方の価値しか認めないというのとは異なる。市場の失敗に対応するのに、国家の全面的な介入がいいのか、それとも市場に任せるべき領域がかなり存在するのか、とか公共財の配分について、すべて公共セクターでおこなうのかといった問題である。この問題意識からすると、まず市場原理と公共性の役割分担を明かにした上で、室井の指摘する解決方法をとることが望ましいと考えられる。

第2に、憲法的価値の理解の問題がある。これは、室井も指摘するように困難な課題である。価値の序列化は、人間社会にとっては永遠の課題のように思われる。しかし、このことは序列化の努力を放棄してよいとするものではない。現在の日本国憲法は、各人権に個別的に制限の根拠や程度を規定しないで、一般的に「公共の福祉」による制約が存すると定める方式をとっている。条文においては、12、13、22、29条に「公共の福祉」が登場する。勿論、「人権か公共の福祉か」ではなく、両者の調整が問題となる。憲法学界においては、公共の福祉の条項が、各人権に対して具体的にどのような意味をもつのかについて議論が積み重ねられてきた。現在のところ有力な考え方は、次のように主張する。

公共の福祉とは人権相互の矛盾・衝突を調整するための実質的公平の原理である。この意味での公共の福祉は、憲法規定にかかわらず、すべての人権に論理必然的に内在している。この原理は、自由権を各人に公平に保障するための制約を根拠づける場合には、必要最小限度の規

*61 室井力「公法学における公共性」『公共性の政治経済学』所収、自治体研究社（1989年）。民主主義は手続的公共性、平和主義は実体的価値であると同時に手続的制度的なものであるとする。

制のみを認め（自由国家的公共の福祉）、社会権を実質的に保障するために自由権の規制を根拠づける場合には、必要な限度の規制を認めるもの（社会国家的公共の福祉）としてはたらく⁶²。この説は、公共の福祉による制約が、すべての人権に論理必然的に内在していることを明確にする点ですぐれている。ただし、「論理必然的に内在する」という意味を、もう少し明確にする必要がある⁶³。

価値の序列については、もっと難しい問題が残る。まず、一般的な価値の序列の体系化が可能かという問題がある。技術の発展の急速な現代社会においては、これはまず不可能であろう。また、たとえ多数決によっても、人々に間において体系的価値序列につき意思決定を行うことは、非現実的である。そうすると、価値の序列は、具体的な事件につき個別的な価値判断としてなされることになる。これは、多かれ少なかれ、現実の裁判において行われている作業であり、まさに法律家的実践そのものといえる。

3 公共性と経営責任

(1) 自治体の財政支出は公共性のあるものにしか認められない

自治体には、法人の「目的による制限」と平行なものとして「公共性による制限」がある⁶⁴。しかし、現実にはこの制限が有効に機能していない。

事業を廃止した呉ポートピアランドやすでに述べたテーマパークなどは、いずれも経営主体は第3セクターと呼ばれる株式会社であった⁶⁵。第3セクターは自治体が出資しているが、民間の株式会社経営の場合でも地域の活性化につながるとして様々な優遇措置をしているのがほとんどなので、自治体の経営責任が問われる場合が多い⁶⁶。また私立大学の誘致のために高額の資金提供を行ったケースなども当然に問題となる⁶⁷。

自治体の長が公共性をもたない事業に対して、違法な支出を行った場合には、住民訴訟などの手段によって、その是正を計る道がある。（地方自治法 232 の 2, 242, 242 の 2 条）しかし、

*62 宮沢俊義の説。芦部信喜『憲法』岩波書店（1993年）87頁以下参照。

*63 私は、人格権、財産権、生存権では論理が異なると考える。財産権の場合には、権利は資源の割当であるから、市場秩序に反する（例えば外部不経済）行使は制約を受ける。人格権の場合には、プライバシーと表現の自由のように、対立する価値の調整が問題となる。生存権の場合には「社会的総福祉の最大化」との関係が問題となる。

*64 阿部泰隆『行政の法システム』（1992年）15, 57頁以下参照。

*65 神戸のポートピアランドは1981年の開園当時は阪急東宝グループ（当時）が営業していたが1995年の阪神・淡路大震災による休園後の入場者の減少や経済不況などにより、同社が撤退したため、神戸市が施設を無償で譲受け第3セクターによって営業を継続した。しかし入場者は増えず2006年3月に閉園した。

*66 第3セクターが抱える問題点については、拙稿「地方自治体による資金援助と公共性」神戸外大論叢 46 卷 1 号, 2 号（1995年）参照。

*67 84年4月から89年4月の間に開学した私立の中で自治体から20億円以上の寄付を受けた大学が10以上も存在する。中でも、87年4月に開学した姫路独協大学は、総額で170億円にも上る寄付を姫路市から得た。

これらは事後的な是正措置であるうえに、問題とされる支出および対象となる事業の公共性の判断が困難である。支出を受ける事業の公共性をめぐっては裁判においてもさまざまな意見が対立し、判断基準についても、かならずしも一致がみられない。

事業の公共性とは、経済学的には提供される財やサービスに排除性がなく、集合的に利用されるものと説明されるが、要は住民の大多数が「公共セクターが担うべきもの」と考えるものということである。この場合に、検討しなければならないのは、

- ① 民間に任せてはいけないのか
- ② 公共が行うからには赤字でもよいのか
- ③ 公共が手を出してよいのか、の3つである。

地方自治体など、公共セクターが行うべき仕事は、住民福祉の向上のために必要であり、民間では採算がとれないものに限定すべきであると考えられる。従って、80年代に高く評価された神戸市の都市経営的手法は、財政規模が拡大している局面においては許されるかもしれないが、そうでない局面においては慎重でなければならない。

(2) 全国の公営事業の民間化の動き

公共セクターで行ったものでは基本的に非効率となる原因は、営利企業と異なり利潤動機がなく、人件費が民間よりも高いため、競争力が劣るからである。

2000年に入ってから、全国の自治体で水道、交通、ガスなどの公営事業の民営化が始まった。ひとつには新自由主義的な考え方が地方行政においても強まってきたことがあるが、やはり大きな原因は地方財政の赤字の拡大をくい止めるためである。総務省によると2003年以降に民営化された地方公営事業は100件を超えた。水道ではJパワー（旧電源開発）やフランスの水道事業大手のヴェオリア・ウォーターが事業の受託や取得に動いていると報道されている^{*68}。

公営ガスについては、2000年頃から民営化が本格化し、約30の自治体が民間企業に事業譲渡をした。日経新聞2008年8月21日によると表のようになる。

仙台の市ガスは、仙台市を含む宮城県内3市3町の36万件にガスを供給する国内最大の公営ガス事業者で、仙台市ガス局が運営している。2006年度の売上高は298億円、職員数は約460人である。仙台市は2008年9月1日に事業継承者の募集を行い、2009年3月末に継承者を選定し、2010年から民営化する計画を公表した。これに対して、東京ガス、東北電力、石油資源開発が共同で買収に乗り出した。買収金額は600億円を超える見通しである。その後、この話をご破算となった。

このように財政難を背景に地方自治体が公営事業の民営化を急いでいる。総務省によると2006年度に民営化または民間に譲渡された公営企業は23件である。2007年度には4月1日だ

*68 日経新聞2008年8月21日。

自治体	譲渡先	譲渡時期	売却額・億円
兵庫県・旧城崎町	大阪ガス	2004年10月	6.3
長野県	東京ガスなど	2005年4月	110
新潟県・燕市	石油資源開発	2005年6月	42.2
千葉県・四街道市	千葉ガス	2006年4月	25.6
福井県・越前市	関西電力など	2006年10月	36.6
三重県・桑名市	東邦ガス	2008年4月	40
仙台市	東京ガスなど	2010年・予定	600・予定

けで、福岡県の病院、長崎県の交通事業など11事業が民間に譲渡された。

2004年から2008年の民間譲渡件数を事業別にみると、介護サービスが最も多くて49件、ガスが14件、交通が13件、病院が12件となっている。一方、水道事業は、2002年に水道法が改正されて施行され、民間企業の参入が認められたにもかかわらず、民営化が遅れている^{*69}。その理由はおそらく利益をあげられる見込みが薄いということにある。水道料金の値上げには地方議会の承認が必要であるうえに需要の掘り起こしやコストの削減が難しく、しかも、公営事業には継続性が求められるために、赤字になっても容易には撤退できないことなどがある。

(3) 公共的な事業は採算を度外視してもよいのか

住民の生活基盤を支える事業については、最小の負担で最大の効果という原則はあっても、収益をあげることまでは求められない。義務教育、生活保護、医療や年金などの社会保険事業については収益をあげること事態が想定されていない。警察行政も同じである。

都市計画やまち作りは、産業基盤整備と同時に生活基盤整備も担っている。このような事業についても、本来的には収益は追求できない。ただし、だからといって財政的な負担を無視することはできず、これらの領域では、自治体の標準的な財政規模から、事業の規模が決定されるべきであろう。

では、産業基盤整備の場合にはどうか。自治体の経営という観点からは、地域の産業全体の活性化および将来の税収の拡大を目指して、いわば先行投資を行うことは認められる。この場合にも財政規模によって事業の規模は当然に制約されるし、同時に、そのような先行投資が本当に効果的かどうかについての慎重な経営判断が求められる。従って、生活基盤整備以上に理事者達の実責任は重い。

基本的な行政事務とは言えない事業の場合にはどうか。将来の地域経済の核となるような産業の育成につながるものであれば、採算がとれる見込みがあることを条件に、一定の規模までは許されると考えられるかも知れない。例えば、地域の農家の経営を活性化させるために農業

*69 以上の記述はすべて日経新聞2008年8月21日による。

関連のテーマパークを経営する場合などである。しかし、このような場合には、特定の住民の利益を計る側面もあることから、採算がとれる確実な見込みが必要であるが、現実にはそのような見込みは難しく、多くの自治体が「赤字覚悟で」おこなっているように思われる。それは、次節で述べるように大いに問題である。

また、公益的な事業の中には、民間が経営するものも多いが、過疎地の交通事業、病院事業、社会福祉事業等については、採算は期待できないので民間は進出しない。しかし、だからといって公共がいくらでも費用を負担できるものではない。費用負担については住民による政治的な決定が不可欠と考えられる。その際には、従来の法制度的な制約をはずして考えることが必要であり、その意味で、地方行政の現状は、制度設計や法政策論を強く求めている。例えば、コミュニティ・タクシーなどである。

4 公営と民営のちがひ

公共性が全くないような事業はほとんど存在しないと思うが、だからといってなんでも公共セクターが手を出してよいものではない。限られた財源の中で公共セクターが担うべき事業は適切に選ばなければならない。公共性が乏しく、緊急性がないような事業に公共セクターが手を出すべきではない。その理由は、財源に限りがあるということだけではない。最大の問題は、民間が行うのと比べて、経営上の努力や工夫が劣り、そのために経営が非効率となり、その結果、税を負担する住民や社会保険料を支払う加入者に多大な負担が負わされることである。例をあげて考えてみよう。

(1) 体験型農業公園

京都府は2008年2月議会に30号議案として、丹後あじわいの郷の無償貸与を提案した。丹後あじわいの郷は体験型農業公園として京都府が60億円を投入して建設し1998年に開園した。面積34haの広大な敷地にはホテルやレストラン、体験型施設等、ヨーロッパ風の立派な建物が並び、庭園や遊歩道も整備され、物的施設としては贅沢なものである。開園当時は評判となった。京都府が出資する財団法人・丹後あじわいの郷が経営し、当初は展示品や販売品もドイツなどから直輸入した意欲的なものであった。石焼き釜のピザ、地ビールも人気を集めた。しかし、立地条件が悪かったうえに、入場料が高く、提供される料理などのサービスに統一的なコンセプトが欠けていた。明らかにチェコや南ドイツを想定したホールでうどんや蕎麦が販売され、隣にはゲームセンターもあった。

やがて入場者は減少し、2007年度の入場者は10万人を割り込んでしまった。平均すると一日300人程度が広大な敷地の中をポツリポツリと歩いている。販売される商品の種類は減少し、かつみずぼらしくなった。地ビールの種類もへり、食事もますます和食に傾いてきた。京都府は経営を株式会社ファームに委託し、施設を無償貸与しているようである。2006年度の出資団体の決算のところで、正味財産4608.7万円に対し、当期収支が581.4万円の赤字と報告され

ているので、丹後あじわいの郷自体の経営はかなり苦しいと推測される。

現在の伊賀市の東北部の丘陵の中にモクモク手作りファームがある。1983年に、当時の阿山町の若手の農業者達が集まって始めた事業である。彼等はまず、銘柄ブタ「伊賀豚」を作り上げた。87年に養豚農家を中心に「ハム工房モクモク」を設立し、88年にログハウスの工房を作り、89年に「手作りウィンナー教室」を始めた。91年からは、スタッフが毎年順番にドイツ・ジンケン市にハム修行に出かけ、95年にはファクトリーファーム「モクモク手作りファーム」を開園し、東海地方で初めての地ビール工房を開始した。現在は農事組合法人・伊賀の里モクモク手作りファームが経営する体験型農業公園となって、広大な駐車場は土日には観光バスとマイカーですぐに満杯になる。年間34万人が来園するようになった。

モクモク手作りファームは最初から成功したわけではない。初年度から大赤字だったと社長理事の木村修はホームページで語っている。人口の少ない山の中で1日の売り上げが数万円という日が続いた。その中で偶然のきっかけで始めたウィンナーの手作り体験教室が成功のきっかけとなった。今では全国各地で行われているが、最初に日本で始めたのがモクモク手作りファームである。ホームページでは、控えめに「偶然」と書かれているが、彼等が新しい企画を実現し、そのために必要な資金を調達し、そして売り上げを伸ばしていくにあたっては、大変な苦労があったものと推測する。

モクモク手作りファームと丹後あじわいの郷を比べると共通点がある。いずれも、かなり不便な山の中にあり車でなければ行けない体験型農業公園である。地ビールを製造・販売し、各種の野菜、ソーセージ、ハム、ピザ、手作りパンなど地元の農家が提供し加工する食材も共通している。これらの料理はいずれも都市部で私たちが食べているものよりはるかに安全でかつおいしい。丹後あじわいの郷も料理や食材は充実している。

両者には違いもある。モクモク手作りファームは初期投資が少なく、敷地は狭く、建物も安価で、駐車場は舗装されていない。その分入場料は丹後あじわいの郷より100円安い。特に、モクモク手作りファームの敷地の奥にあるバイキングレストランは、地元で栽培される野菜、ソーセージ、ハム、パンが1,900円で食べ放題ということでもとても人気がある。あじわいの郷には、このようなバイキングレストランはない。

地元の農家が材料を提供して体験型農業を行おうという点では共通していたのに、なぜ、モクモク手作りファームは成功し、丹後あじわいの郷は失敗したのだろうか。私の見るところでは、前者は地域の若手農業者が自らの力と努力と資金でがんばったからであり、後者は公共セクター（京都府）が資金を提供し、立派な施設を提供し、おそらく経営責任者も公務員出身であったためと推測する。ただし最後の点は調べてないので推測にとどまる。

体験型農業公園も含めて、このような事業は、資金提供者が真剣に経営しないと非効率となり最後は破綻する。経営が破綻したときは、民間であれば出資者たちは自らの財産を失う。当然に経営者は責任を追及される。退職金など論外で、場合によっては私財から損害賠償を行わ

なければならない。従って経営が破綻しないように全力で努力する。近代市民社会における職業倫理の基本であろう。

ところが、公共セクターの場合は全く異なる。まず施設計画が将来収益を無視した立派なものとなる。その理由は資金調達がきわめて容易だからである。税金や雇用保険料⁷⁰、積み立てられた年金⁷¹が、民間では考えられないような気前の良さで計画に投入され、そして消えていった。第2に、計画を立案し、運営の責任を負うべき人が不明確であること、その結果、誰も責任をとらないことが多い。歴代の理事長とか社長とよばれる人々はきちんと退職金をいただいて去る⁷²。残った負債は、住民、納税者、保険加入者が負担する。

(2) 赤字ローカル線

1968年に国鉄諮問委員会が赤字ローカル線の廃止を提起して以降、全国で赤字路線を存続させるために第3セクターによる鉄道事業が行われるようになった。しかし、第3セクターで運営されるようになった路線は、元々採算が取れない路線であったから、経営形態が変わっても黒字になることは難しかった。路線を維持して欲しいという地元の要望に応えるために第3セクターが設立されたのである。しかし、1990年代以降の厳しい財政事情のもとで、このままたつまでも経営を続けることは困難になっている。

また、都市部の公共交通機関が、経営効率と独立採算性の意識向上を目的に、直営ではなく第3セクターで設立される例も多い。しかし、自動車の普及によって、都市部の新しい鉄道や軌道も経営が苦しくなっている。

「週刊ダイヤモンド」2007年12月15日号によれば、2006年3月末現在で、債務超過額が大きい第3セクターの鉄道は以下のとおりである⁷³。

東葉高速鉄道	522億374万円
千葉都市モノレール	196億3796万円
北総鉄道	116億817万円（ただし2000-2009年度はすべて単年度黒字である）
横浜新都市交通	36億5168万円（2002-2009年度はすべて単年度黒字であり、09年3月段階での債務超過は21億1,713万円に減っている）
多摩都市モノレール	22億7944万円（2008-2009年度は単年度黒字である）
信楽高原鐵道	13億4552万円（既存の路線を引き継いだ鉄道では最も多い）

*70 581億円を投入した「私のしごと館」は雇用保険料を財源としていた。

*71 2001年12月に閣議決定で廃止された全国13カ所のグリーンピアには1953億円の年金保険料が投じられたが、民間等への譲渡で回収できた金額は約48億円にすぎなかった。1900億円を超える金が泡と消えた。

*72 財団法人丹後あじわいの郷の現在の理事長は小石原範和氏で前京都府副知事である。

*73 ウィキペディア「第三セクター鉄道」2011年8月8日閲覧による。

名古屋ガイドウェイバス	10億 233万円
広島高速交通	2億 1384万円

これを見ると、巨額の債務を抱えるのは都市近郊の新しい第3セクターで、赤字ローカル線を引き継いだ第3セクターの債務額は多くない。その理由は、出資者である沿線の自治体が補助金を支出しているからである。しかし、いつまで補助を続けられるだろうか。

北近畿タンゴ鉄道 KTR は福知山から宮津を結ぶ路線と西舞鶴から豊岡を結ぶ路線からなり、総路線距離は 114km ある。京都府や兵庫県、関係自治体が出資しているが、毎年経営赤字を計上し、そのたびに各自治体が運営助成費を支出して赤字を補填してきた。2009 年度の経常赤字は約 7 億円で、京都府が約 5 億円、兵庫県は 1000 万円程度を拠出した。兵庫県は豊岡に JR 山陰本線が通じているため、北近畿丹後鉄道を存続させる必要が強くなく、経営支援の拡大には慎重である。

KTR の筆頭株主の京都府は 2011 年になって一部の路線を廃線にする案を兵庫県に打診した。豊岡市、舞鶴市、福知山市などの 7 市町にも、今後の効率的な総合交通体系のあり方を検討する委員会への参加を打診した⁷⁴。KTR に全面的に依存しているのは宮津市、京丹後市、与謝野町などである。これらの地域は高齢化が進み、鉄道を利用する人口は減少を続けている。1993 年度に 303 万人だった利用客は、2009 年度には 199 万人にまで減少した。競合する舞鶴若狭自動車道が 2010 年 6 月から一時的に無料になったので、これも大きく影響した。

近畿には他にも第3セクターの鉄道がある。兵庫県の三木鉄道は 2008 年に鉄道事業を廃止した。滋賀県の信楽高原鉄道は 2009 年度に 2954 万円の赤字を計上した。兵庫県の北条鉄道は 2009 年度に 1706 万円の赤字であった。信楽も北条も他には鉄道が通じていないため、廃線になると影響は大きい。

民間の赤字鉄道に自治体が補助を行う例もある。大阪市と堺市の間に路面電車を運行する阪堺電気軌道は堺市内を走る区間 (7.9km) の営業赤字が年間 2 億円にのぼることから廃線を考えて。堺市は 2010 年 6 月、10 年間で総額 50 億円の支援を表明した。しかし、乗客数を確保できない場合には支援をうち切らざるを得ない。

兵庫県でも神戸市と三木市、小野市を結ぶ神戸電鉄の粟生線 (29.2km) が存続の危機にたっている。ピーク時の 1992 年には輸送人員が 1420 万人だったが 2009 年度には 693 万人まで落ち込んだ。道路が整備され、マイカーや高速の通勤バスと競合するためである。同社や沿線の自治体が兵庫県に支援を求めているが、県は慎重な姿勢である⁷⁵。というのも、兵庫県の実質公債費比率は 2009 年度決算で 20.7% にも達しており、徳島県や北海道と並んで 20% 台だからである。早期健全化基準の 25% を超えると国からの指導が入ることになる。ちなみに、京都府は 11.7%、大阪府は 17.2% である。

*74 日経新聞 2011 年 2 月 1 日。

*75 前掲・日経新聞。

北近畿タンゴ鉄道 KTR は今後も存続させられるのだろうか。2009 年 4 月から 10 年 3 月の決算を見ると、総輸送人員が 199.4 万人で旅客運賃収入が 9.4 億円（前期比 8.4% 減）、営業損失が 8 億円である。これを関係自治体で穴埋めしているが、京都府の負担がもっとも大きい。ちなみに京都市の市営地下鉄（直営）の 2010 年度の赤字が 85 億円というのと比べると 5 億円の負担は小さく見えるが、問題は額だけではない。

第 1 は、2009 年度の営業損失が前期比で 8.4% も増加しており、今後の見通しも増えることはあっても減ることはないように思われる。これは、今後にわたって京都府民に大きな負担を強いることになる。第 2 は、沿線の住民が果たしてどれだけ KTR を必要としているのかということである。もし、普段の移動に自動車しか使わないという人々が大多数であるのなら、存続させる意味はない。

第 2 の問題に対しては以下の反論がありうる。自動車を運転できない高齢者や未成年者は、病院通いや通学に KTR が必要であると。しかし、199 万人の利用者の多くは、この路線を利用している JR（主に特急）の乗客であり、高齢者や未成年者の比率はそれほど多くない。さらに、病院通いや通学といった短距離の利用者を考慮するのであれば、それほど費用のかからないバスへ転換することが考えられる。

この問題は、テーマパークの問題と似ている。地元の人々が本気で利用するつもりのない鉄道であれば、いつまでも自治体が費用を補助し続けることは考え直さなければならないだろう。

11 第 3 セクター方式の見直し

1 第 3 セクター方式には、歴史的な限界がある。この方式が推奨されたのは 1969 年に閣議決定された新全国総合開発計画においてであった。1985 年度を目標として、情報通信網と新交通網で日本列島を覆い、選定された地域に大規模工業基地や酪農、観光、新都市などの大規模プロジェクトを配置することにより、国土の有効で均衡のとれた開発を目指した。持続的な経済成長を背景にこの開発計画は成功し、現在の日本の姿を現出させた。

この新全総の大規模プロジェクトに第 3 セクター方式が強く推奨され、苫小牧東部開発会社、むつ小川原開発会社などが設立された。その後、赤字ローカル線の存続のためや、地域経済の振興のための組織に利用された。

しかし、第 3 セクターの歴史は苦難の連続だった。苫小牧東部開発株式会社は 1999 年に債務超過で経営が破綻し、2000 年に後継会社として株式会社苫東が設立され、北海道庁役員が代表者に就任して現在にいたっている。

むつ小川原開発会社は、1971 年 8 月に公表された開発対象区域が陸奥湾沿岸を除いた 1 万 7000ha という膨大なものであったのに、計画が次々と縮小され、六ヶ所村中心の 5500ha となる。その後、製鉄所の計画が撤回され、製油所、石油化学工場、火力発電所の計画も次々と撤回され、工業用地の多くが売れ残った。残されたのは港湾、石油備蓄基地であり、進出してき

たのは原子力関連であった。

第3セクターは時代背景や都市の置かれている状況により、その役割が大きく変わった。新全総の時代には、民間では調達しきれない巨大な開発資金を集めるための手法として注目され、その後の鉄道赤字路線等の第3セクター化では、採算が取れないため民間が参入してこない「不採算事業」を経営するために利用された。

しかし、民間の資金がだぶついている現状では、前者での利用はすでに使命を終えている。また、後者の利用も、経済成長が続き国や自治体の財源が増加傾向にある時代ならともかく、現状のような収縮傾向の時代には維持できない。納税者の負担が増加する一方となる。

率直に言って現状において「公共性があるから第3セクターを維持すべき」という主張は、財政赤字を弁護する響きが強い。これまでの40年にわたる第3セクターの歴史は、大きな教訓を残した。それは、いったん設立された第3セクターは、債務超過となっても簡単には清算することが難しいということである。一旦作られた組織を廃止したり事業を民間に譲渡することはかなりのエネルギーを要する。今の時代にはもう第3セクターを作るよりも、最小限の出資か税や補助金の優遇制度を活用しながら民間企業主体での事業を模索するべきはないだろうか。もちろん、10章3節で述べたことを前提としてである。

2 神戸市の行財政改革

神戸市は1995年7月に行財政改善緊急3カ年計画に取り組んで以降、積極的に行財政改革をすすめ、現在は2003年12月に策定された行政経営方針（2004～2010年度）にしたがって改善を進めてきた。職員定数の見直し、給与等の削減、事務事業の再構築、実質市債残高の削減などが主要な内容であるが、同時に民間活力の導入、外郭団体の見直しを進めてきた。その結果、1995度には64団体もあった外郭団体は2010年度までに20団体が削減された。

さらに、2011年1月には「神戸市外郭団体経営検討委員会」から提言が発表された^{*76}。この委員会は、2009年9月から神戸市の外郭団体全46団体を検証して、次のように提言した。なお、対象となる外郭団体は、神戸市が25%以上を出資または出捐する法人のほか、市と人的または資金的および業務的に密接な関係を有する法人である。その形態は、株式会社が20、財団・社団法人が22、特別法人が3、社会福祉法人が1である。

提言は検証の見直しの視点の中に「収益性および収益性と公益性とのバランス」をかけた、それを満たす場合に団体の自律を要求する。経理・会計・監査について複数の職員によるチェック体制の確立、外部監査機関による監査機能の強化をあげた。新公益法人制度への移行（2013年11月末まで）については、それを前提としないで、外部の意見を聞いて存続についての必要性を検討するように求めている。

この提言は団体ごとの評価を明示するのではなく、事業内容ごとの評価をABCの3段階で

*76 委員は5名で委員長は西村順二甲南大学教授、委員はNPO法人理事、公認会計士、日本総合研究所主席コンサルタント、弁護士である。

おこなったが、Cがつけられた事業はかなり厳しい見直しのせまられるものであり、今回の30団体においてもその数は14事業もあった。またもっとも多くつけられたB評価も「2011年度中の見直し」が求められており、これらを勘案すると、神戸市は今後4年間の間に10団体以上を削減する目標をたてていると思われる。

おそらく、今、全国の自治体で第3セクター方式の根本的な見直しが進められているものと思われる。

まとめ

収益事業や第3セクターのブームには3つの原因があった。第1は、戦後の長い時期に民間に資金の余裕がなく、大規模な事業を公共セクターに頼る風土が形成されていた。病院やスポーツ施設などが典型である。第2は、高度成長期に入って税収が増加し、さらに不動産価格の上昇が続いたために、不動産を取得して事業を行うことに安心感が生まれ、借金をしてまでも不動産を「先行取得」という安易な傾向が生まれた。国もそれを助長した。このことが公共セクターによる安易な開発に結びついた。第3がもっとも重要である。日本では議会が事前チェック機能を十分に果たしてこなかった。国も地方も議員達の関心事は再選であり、そのために地元に利益を還元するような事業の誘致や創設には熱心であっても、その事業の健全性についての関心は低かった。だから客観的で十分な資料に基づかない計画や出資が見落とされてきた。そのために、住民訴訟による裁判所の事後チェックが大きな意味を持つようになった。

低成長の時代に入り、民間に膨大な余剰資金が蓄えられる反面、公共セクターは国も地方も財政赤字に苦しんでいる。このような時代に、地域の活性化につながるわけでもなく、採算がとれる見込みもないような出資は、いかなる意味でも正当化できない。

安易な経営判断によって住民に多大な負担を負わせる計画については、3つの改革が必要である。第1は、議会に対して計画の基礎となる実質的な資料を提出させることを義務づけることである。その資料の中心は、投入される公的資金の額・必要な経費の額の根拠、買収する資産の時価評価の根拠、収益予想の根拠である。この3つの判断材料を住民に周知させることがもっとも重要であろう。

地方財政健全化法による連結決算は、外郭団体も含めて地方自治体の財務の現状を理解する助けになるが、あくまでも事後的なチェックにすぎない。これで、住民の負担を事前に回避することはできない。だからこそ事前の計画開示を強く義務づけるべきである。

第2は、計画を立案する理事者達の責任の明確化である。根拠となる資料を議会と住民に提示し、計画の必要性和その内容が妥当であることが承認された場合には、理事者達だけに責任があるとは言えない。むしろ、その計画を後押しした議会や住民の責任が問われるであろう。しかし、ポンポン山事件のような土地の鑑定評価に全く信用がおけないような場合や、どう考えても非常識な収益予想を根拠として立案したような場合には、やはり理事者達の責任は免れないと思う。

法的な責任の内容としては、まず、投資先の事業が債務超過となった時期の経営責任者については報酬を返還させるべきである。首長が出資先の会社の社長を兼任している場合には、出資先の社長としての報酬だけでなく、自治体の首長としての報酬も返還させるべきである。持株会社の役員が子会社の経営責任を負うのと同じである。また、特定の業者に便宜を図ったり、計画に重大な過失が含まれていた場合には、私財の提供も検討すべきであろう。

第3は、議会の内部および自治体の外部からのチェックシステムの強化である。重要または多額の出資・債務保証を議会が承認する場合には、特別委員会を設置し、公認会計士や不動産鑑定士に精査させることを義務づけるべきである。地方公共団体が設置する公営企業（地方公社）および出資する第3セクターについては、公認会計士または監査法人による外部監査を義務づけるべきである。

(2011年8月22日受理)

(おおしま かずお 公共政策学部公共政策学科教授)