

【論 説】

日本における NPM の受容と 定着に関する一考察 (2) ——日本の公共経営の展開——

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. 都市経営の特徴と課題
3. 民間委託の展開と課題
4. 第三セクターの特徴と問題点
5. おわりに：日本の公共経営と NPM との関係

1. はじめに

小論は、日本における NPM の受容と定着に関する研究の一部を構成する。とりわけ、受容に関する部分に関係する。小論では、1990 年代にわが国へ NPM が導入されるまでの時代における主として地方自治レベルにおいて行われてきた日本的な公共経営の手法について振り返る。具体的には、1970 年代以降に先進的な都市自治体において実践された「都市経営」の手法、学校給食や清掃業務などに関する民間委託の手法、自治体と民間部門が人と資金を出し共に運営にあたる第三セクターの三つを取り上げる。これらの日本的な公共経営のしくみの特徴と課題について整理した上で、それらが NPM とどのような関係や影響を持つのかについて最後に検討する。

2. 都市経営の特徴と課題

(1) 都市経営の背景

ここで扱う都市経営とは、上記のように 1970 年代以降に見られる現象であるが、鳴海正泰の整理に拠れば、三つの考え方に分けることができるという。一つ目は、「高度経済成長の矛盾の現れとして」都市問題を見て、それに対する解決策を都市経営に求める考え方である。二つ目は、公共経済学の立場から「政策経営」として都市経営を捉え、新しい運営手法を模索する考え方である。三つ目は、減量経営を目的とした行革として都市経営を捉える考え方である（鳴海 1994 pp. 194-195）。また、鳴海は、この 1970 年代における都市経営の動向を第三期の都市経営論として捉えている。それでは第一期とはどの時代を指すのかと言えば、明治・大正期の片山潜や池田宏などの名を挙げている¹⁾。これらの論者の思想的背景には、英国のフェビアン協会による社会主義的な考え方（都市社会主義）やハーワードの田園都市論の影響があると言う²⁾。一方、第二期の都市経営論は 1960 年代前半の経済開発路線への批判として登場したとして、代表的な批判を展開した論者として宮本憲一や柴田徳衛の名を挙げている³⁾。彼らは自治体の企業化・経営化の動きを批判し、成長より生活を重視した（鳴海 1994 pp. 188-191）。こうした内容からすると、第一期は「都市社会主義思想」、第二期は「都市問題研究」と言うほうが誤解のないように思える。小論では、都市経営の語は、1970 年代以降の動きに限定して用いることにする。

さて、次に都市経営とは何かという点について考えなければならないが、これが難問である。都市経営に関する明確な定義があまり見当たらない。小泉允昭等による放送大学のテキストの『都市・地域経営』では、都市・地域経営の論点や目指すもの、対象領域⁴⁾ などについては述べられているが、都市経営の明確な定義はない（小泉 1999 第 1 章および第 2 章）。都市経営の意味や特徴に関する説明として、次の高寄昇三と江口清三郎の整理が参考

になる。高寄と江口に拠れば、都市経営の語では「経営」の語感から「減量経営」とか「収益性」の重視としての面のみがイメージされるが、「結論からいえば、『最小の経費で、最大の福祉』を図ることであり、決して本来の公共性と矛盾したり対立したりしない」と述べている。そして、「都市経営の戦略は、このような安易な減量経営を克服し、福祉水準を落すことなく、如何にしてより少ない経費で住民ニーズに対応していくかという目標をめざす」ものであるとしている。その上で、都市経営の特徴や留意点として次の六点を挙げている。①費用効果分析、②選択の最適化、③官僚性の淘汰、④効果を短絡的に判断しないこと、⑤限られたなかでの選択の組替え、⑥コスト負担の軽減と住民活動の援助との複合効果をねらうことの六点である(高寄・江口 1983 pp. 1-5)。①と②が特徴であり、③から⑥は留意点である。②についても、内容としては平均以下の生活にある人を平準化することを意味するとしていて留意点とも言える。つまり、上記の六点は、主として都市経営の留意点について指摘したものである。

これまでの整理から都市経営の背景や特徴などが大雑把であるが明らかになってきた。一つは、都市経営は戦前の「都市社会主義」や1960年代の「都市問題研究」を淵源としながらも、主として1970年代以降展開されたものであり、高度成長の負の側面(都市問題)への解決策を提示するものであり、また、公共経済学に基づく「政策経営」と行革目的の「減量経営」などの性格を有している。もう一つは、都市経営は減量経営を図ることだけを目的とするわけではなく、公共性(公共の福祉)の側面とも矛盾するものではなく、より少ない経費で住民ニーズに対応することを目的とするものである。都市経営全般に関する点はこれぐらいにして、次に都市経営の具体的な事例として「都市経営の優等生」とも呼ばれた神戸市の事例を取り上げ、都市経営の具体的な特徴と課題について考えることにする。

(2) 神戸市の都市経営

ここでは、神戸市の都市経営の実例について見るが、まず市長として神戸

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

市の都市経営の陣頭指揮を執った宮崎辰雄⁵⁾による二つの文章を見ることにする。一つは、柴田徳衛・石原舜介編『都市の経営』に寄せた「都市の実際の運営——神戸市の例」という文である。題名からして実践的な内容が多く取り上げられていることが予想できるが、「苦悩する都市」という節から文は始まっている。苦悩の原因は、高度成長期の乱開発によって広がった過疎過密の影響である。この苦悩する都市問題への対応として都市経営を位置づけ、「最少の市民負担で、最大の市民福祉」というのが都市経営のセオリーであるとしている。そして、都市経営の具体的取り組みとして、近隣住区を軸とした空間計画の「マスター・プラン」の策定、生活施設のレベルアップを目指した財政投資のための「生活環境基準」の決定、市民参加の基礎としての「全世界調査」の実施の三つを挙げた(宮崎 1971 pp. 231-236)。また、「よみがえる都市」の節では、都市空間の経営に関して、「人間空間の回復、自然環境の保全をめざして、都市空間のトータルな機能回復を迫られている」との問題認識を示した上で、埋立地を再開発用地(下水処理場、ごみ焼却場、中央卸売市場、運動場、プール、中小企業団地、交通基地など)として活用した埋立事業、長田のゴム工場のアパート化、都市エネルギーの管理(神戸高速鉄道の建設など)、自然(須磨の砂浜)の保護、緑化の取り組み(グリーン・コウベ作戦)などを挙げた(宮崎 1971 pp. 243-259)⁶⁾。

宮崎のもう一つの文は神戸都市問題研究所編『都市経営の理論と実践』所収の「都市経営運営論」である。上記の文では実践的性格(具体例など)が強かったのに対して、こちらは都市経営の理念や概念が整理されている印象が強い。ここでも上記の「最少の市民負担で、最大の市民福祉」との都市経営のセオリーが確認され、「都市経営の目的は、都市全体としての活動の質を高め、福祉を拡大していくことにある」としている。そのためには、広い視点に立った政策が望まれるとして、次の三つの留意点を挙げている。①都市経済は一つの共同経済であることをはっきりと認識しなければならない。②複合経済における利益の配分、費用の負担のための方法・比率は、都市社会全体のコンセンサスにもとづかなければならない。③都市経営は単なる

“節約と能率”を目指す財務管理だけを対象にするのではなく、都市行政をマクロにとらえ次元の高い節約と能率をめざさなければならない、との三点を挙げた(宮崎 1977 pp.20-21)。

宮崎が述べているように神戸市の都市経営は土地・地域開発から産業振興、交通政策、自然・環境保全、教育・文化まで多岐に及ぶ。その中で、神戸市の都市経営の主要な手法を挙げるならば、一つは、公共デベロッパー方式の活用であり、もう一つは、地方公社および外郭団体の活用である。後者の点は、後で扱う第三セクターの問題に関連するのでこちらで検討することにする。宮崎は、公共デベロッパー方式を採用する背景として、「財源的な点よりも、都市づくりにおいて自治体が主導的役割をもってリードする利点である。(中略)自治体は多くの規制権限をもっているが、それはあくまで受身である。公共用地の確保、都市機能の再配置、公共・公益的施設の整備などは、自治体が自らデベロッパーとなって活躍することによって、初めて可能となる」と述べている(宮崎 1977 p.27)。『都市経営の理論と実践』で「公共デベロッパー」の章を著した神戸市助役の佐野雄一郎は、全国各地で民間デベロッパーが繰り広げた都市開発に対して、公共施設整備の負担を嫌う自治体が、民間デベロッパーに相応の負担(幹線道路新設の費用負担、小・中学校や保育所用地の無償譲渡など)を求めたことが民間デベロッパーの破綻(公共デベロッパーへの期待)の背景になっているとしている(佐野 1977 p.142)。

佐野は、公共デベロッパーによる都市開発の先駆的例としてエベネーザー・ハワードの田園都市論⁷⁾をその淵源と捉えている。また、佐野は神戸市の取り組んだ公共デベロッパーとしての事業は海面埋立によって第一歩を踏み出したと述べている。第一期の埋立事業は1953年に始められ1970年にはすでに完了している。第一期事業は、企業立地を中心としたものであったが、第二期事業は、都市開発を主体とするものであった。両者(第一期、第二期)ともに、海面埋立と内陸開発をセットにした事業であり、第二期では具体的にはポートアイランドの建設と須磨ならびに西神ニュータウンの建設

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

図表 1 神戸市の都市経営の内容

区 分	内 容	
資金運用	資金調達	政府資金、公営公庫債、住宅公庫債、銀行縁故債、市場公募債、ドイツマルク債、西神開発交付公債など
	出資金	関西電力、神戸高速鉄道、神戸商工貿易センター、阪神高速道路公団、神戸外資埠頭公社など
	貸付金	神戸高速鉄道、中小企業等融資、住宅建設資金、フェリー埠頭公社、公害防止設備改善資金など
	基金	西北神地域等開発基金、土地開発公社、港湾等開発基金など
開発事業	交通経営	神戸高速鉄道、六甲有馬・摩耶ロープウェー、表六甲・新神戸トンネル、西神戸有料道路、三宮・花隈駐車場など
	不動産経営	神戸中央冷蔵株式会社、神戸埠頭株式会社、神戸地下街株式会社、商工貿易センタービル、ポートアイランドビルなど
	都市開発事業	ポートアイランド・六甲アイランド建設事業、西神ニュータウン建設事業、住宅供給公社分譲事業、三宮・新長田市街地改造事業
余暇事業	都市サービス事業	舞子ビラ・タワーサイドホテル、須磨・摩耶国民宿舎、ひよどりごえ総合墓園、神戸デパート、市民生協共済事業、サン舞子マンション、西神 CATV
	イベント商品開発事業	ポートピア'81、ユニバーシアード、フェスピック、ファッション・ショー、神戸ワイン、神戸チーズ
	レジャー施設事業	水族園、海づり公園、ワイン城、六甲山牧場、マリンパーク、フルーツパーク、舞子ゴルフ場

出典：高寄昇三『宮崎神戸市政の研究 第二巻——公共デベロッパー論』勁草書房、1993年、p.81、再掲

を指している。「山、海へ行く」のキャッチフレーズのように、山を削り、その土砂で海面を埋め立て、跡地を住宅団地として用いる手法である。須磨ニュータウンは、開発面積 896 ヘクタール、予定人口 11 万 3 千人、西神ニュータウンは、642 ヘクタール、7 万人の規模を予定していた。西神では工業団地も一体的に整備し職住近接型を目指していた（佐野 1977 pp. 145-147）。

宮崎神戸市政の記述を終えるにあたり、宮崎自身やそのブレンなどの関係者による記述ではなく、高橋英博による先行研究から宮崎市政に関する評

価を紹介したい。高橋も神戸市の都市経営手法の「三種の神器」として、公共デベロッパー、外郭団体、企業会計の三つに注目し、特に公共デベロッパー方式に的を当てて検討した。高橋も宮崎や高寄の著作の分析から公共デベロッパー方式こそが「開発利益の自己還元」を可能にさせたと見ている。そして、宮崎の都市経営手法を美濃部都政に代表される革新自治体と比較し、両者とも中央集権に対する批判的な視点や姿勢を有していたものの、美濃部都政が「政治的自治」⁸⁾を目指したのに対して、宮崎市政⁹⁾は「業績実績主義」的な「経営型自治」を志向したと整理した(高橋 2000 pp. 196-198)。もう一点、高橋の指摘で興味深い点は、宮崎市政と参加・協働の関係を問題にしていることである。高橋は、宮崎市政が真野地区のまちづくりの試みや「学校公園」と呼ばれる学校開放の施策などを実践していることから、必ずしも「福祉化」や「社会化」に消極だったとは言えないと反論している(高橋 2000 p. 200)。ただし、神戸市の市民参加の性格については「協力型、同調型の参加であって、決定権を保障された“有効感ある”制度的参加ではなかった」という高寄の言葉を引用し、神戸市の分権的性格は「住民自治」より「団体自治」が中心であったと結論づけた(高橋 2000 pp. 202-203)。

これまで神戸市の都市経営の内容について、主として宮崎市長など市の関係者の手による文を引用して見てきた。大まかにまとめられることは、神戸市も高度成長による急激な社会経済環境の変化、特に都市問題の発生に悩んでおり、それへの対応として「都市経営」に乗り出したこと、そして、その都市経営のセオリーとして「最少の市民負担で、最大の市民福祉」を目指したということである。もう一つは、都市経営を進める際の具体的手法として公共デベロッパー方式を活用したということであり、特に山を削りその土砂で海面を埋め立てる海面埋立と内陸開発をセットにした事業を展開したことである。そして、この公共デベロッパー方式を進める際に、地方公社をはじめとする外郭団体を活用し、市政運営の総合力(経営力)を発揮したことである。ただし、地方公社については、第三セクターと密接に関連するの

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

図表 2 神戸市の外郭団体

出資率 100%	出資率 50%以上
神戸市道路公社	(財)神戸市地域医療振興財団
神戸市土地開発公社	(財)神戸国際交流協会
神戸市住宅供給公社	(財)ポートピア 81 記念財団
(財)神戸勤労福祉振興財団	(財)産業貿易展示館
(財)神戸市シルバー人材センター	(財)神戸市緑農開発公社
(財)神戸市民文化振興財団	(財)神戸市海浜管理協会
(財)神戸市年金福祉協会	(財)神戸市都市整備公社
(財)こうべ市民福祉振興協会	(財)阪神高速道路利用協会
(財)神戸市障害者スポーツ協会	(財)神戸市スポーツ教育公社
(財)神戸市墓園管理協会	神戸新交通(株)
(財)神戸国際観光協会	(株)神戸商工貿易センター
(財)神戸市産業振興財団	(株)有馬温泉企業
(財)神戸市下水道公社	(株)神戸ワイン
(財)神戸港埠頭公社	神戸都市振興(株)
(財)神戸市開発管理事業団	神戸埠頭(株)
(財)神戸市水道サービス公社	(株)神戸ニュータウン開発センター
(財)神戸市体育協会	
神戸交通振興(財)	

出典：宮崎辰雄『神戸を創る』河出書房，1993年，p.154，再掲

で，ここではこれ以上詳しく触れないことにする。

3. 民間委託の展開と課題

(1) 民間委託のはじまりと論点

ここではわが国における公共経営の取り組みとして民間委託について取り上げる。今日，民間委託はさまざまな行政サービスの提供方法として広く用いられているが，それはいつ頃から用いられるようになり，また，いつ頃量

(件数)的に広がったのだろうか。この点から振り返ることにする。民間委託に関する最初のまとまった研究の試みとも言える『都市問題』1968年11月号所収の竹中龍雄の論文に拠れば、戦前から民間委託が存在したことを伺わせる記述があるが、神戸市企画局の資料では、資料として確認できる最も古い民間委託の記録を1950年としている(竹中 1968 p.6)。ただし、民間委託が広がり、一般的に認識されるようになったのは、1965年以降(昭和40年代に入ってから)である。上記の竹中論文では、民間委託が広がった背景として、都市財政の窮乏化、経費節減(特に人件費の節減)の必要性を挙げている。また、民間委託を促す国の動きとして1967年12月27日の各都道府県知事宛自治事務次官通達「地方公共団体における機構の改善と定員の管理について」に注目している。同通達では「計算事務、庁舎管理事務等単純な労務により遂行可能な事務又は(中略)時間的変動の多い事務等で、そのために常時一定の職員を設置しておくことが不合理なものについては、積極的に民間への委託を考慮すること」を薦めている(竹中 1968 pp.10-12)。

民間委託をめぐる論点については、竹中論文と同じ号の『都市問題』所収の田村論文においてすでに提起されている。一つは、民間委託の理由として「能率化」が挙げられるが、「利益追求を目的とする私人に委託する場合」、はたして住民サービスの徹底という面でどこまで能率的と言えるのか、もう一つは、行政の民主的運営、住民の監視ないしコントロールの問題である(田村 1968 p.17)。この二つの問題点は相互に関連している。民間委託は、行政の能率化、合理化の一環(つまり行政の便宜のために)として採用されることが多く、住民の利益が忘れられがちとなることが多い。田村は、民間委託について住民にとっての「サービスの徹底という観点から再検討されるべき」と述べている(田村 1968 pp.22-23)。

民間委託をめぐる論争と言うと、直営か委託かをめぐる論争が有名である。委託を主張する理由は結局のところはコスト面である。直営より委託のほうがコスト面で安上がりであるというのが委託推進論者の理由である。一

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

方、直営を主張する理由は委託推進論の理由のように単純ではない。サービスの質の面や行政責任の問題として直営を主張する人もいれば、委託への懐疑論から反対論まで幅広く存在する。懐疑論には、民間委託を進めることによって自治体内に知識や情報、経験の蓄積が少なくなることを懸念する声もある。また、民間委託を全面的に否定するのではなく、市場メカニズムの面から直営方式では問題があることが予測される場合だけに認められるという意見もある (中村 2014 p. 47)。

宮崎伸光に拠れば、民間委託をめぐる議論は高寄昇三の論文と江口清三郎の論文によって総括され、新たな視角が提示されたと言う。宮崎の整理に拠れば、高寄は「民間委託は理念としても、サービス供給形態の多様化は不可避であるという行政経営的視点から選択されなければならない」としながら、『民間委託主義』がもたらす最大の弊害は、『地方自治の空洞化』という重要な指摘をし、結論として、「コスト面だけの比較では直営が不利といわれてきたが、果たしてコスト高を相殺するだけの“公共性”があったかを数量的でなくとも具体的事例で立証し、実践を重ねていかななければならない」と述べている。一方、江口の主張については、「直営・委託論争は、(中略)複雑化する社会経済環境に自治体がどう対応するかという本質的な問題をふくんでおり、また、市民福祉、市民文化をどう実現していくべきかという行政の質的展開の問題とも大きくからんでいる」という点に注目し、また「これまでのように直営か委託かという議論ではなくして、直営・委託相互に補完しあうようなシステム」の確立を目指すとの主張を重視している¹⁰⁾。さらに、宮崎は、その後の民間委託をめぐる議論が、これらの高寄や江口の主張を踏まえることなく、公民コスト比較に関して数字の「独り歩き」になってしまった点を批判した (宮崎 1997 pp. 60-63)。

今日、民間委託を完全に否定する主張は聞かれない。ただし、コスト面だけで論じてよいのかのという疑問はいまだに残っている。また、コスト計算の根拠やその複雑さの問題は今日まで継続している。民間に委託したとしても、自治体には計画や管理・監督などに関わる費用負担が生じる。財政難を

理由に、民間委託を前提とした議論（そして、委託のほうがコスト的に安いとする議論）が多いが、宮崎が指摘するように、まず「市民サービスはどうあるべきか」「自治体はどのような役割を果たすべきか」という本質的な問題を議論し、また、行政サービスの分野ごとの性格に応じた検討が必要と言える。その意味では、まだ高寄や江口が提起した問題への回答が示されていないとも言える。

(2) 民間委託の現状と個別的問題

次に民間委託の進捗に関する全国的な状況を確認することにする。少し古い資料であるが、2004年3月、総務省は「市区町村における事務の外部委託の実施状況」を公表した。これは特別区を含む全市区町村の一般事務を対象としたものである。事務事業を16項目に分けているが、委託率が高いものを挙げると、「在宅配食サービス」(96%)、「ホームヘルパー派遣事業」(91%)、「本庁舎の清掃」(86%)、「一般ごみ収集」(84%)、「水道メータ検針」(82%)、「情報処理・庁舎情報システム維持」(82%)などがある。一方、「案内・受付業務」(20%)、「学校用務員事務」(20%)、「公用車運転」(29%)などの委託率は低い。実は、1998年にも同種の調査¹¹⁾が行われていたが、二つの結果を比較し、変化が大きかった項目(10ポイント以上の委託率増)について見ると次のものがある。「公用車運転」(16%→29%、13ポイント増)、「道路維持補修・清掃等」(50%→67%、17ポイント増)などがある。「公用車運転」などは2004年時点だけの結果を見ると、全項目の中で委託率が低いものとして挙げたが、1998年の結果との比較では最も委託率が増加したものであることが分かり、この点は大変興味深い。

ここからは行政サービスごとの個別状況について、先行研究を手がかりに整理を試みることにする。まずは学校給食の民間委託についてである。この分野で参考になる先行研究に市川虎彦の論文があるが、その市川論文の中で特に興味深い事例紹介が二つある。一つは、東京都練馬区における小学校の給食調理場を活用した高齢者食事サービスの事例である。1998年10月か

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

ら始められ 2005 年度まで続けられた¹²⁾。この事業は、学校における給食調理場および調理職員の有効活用が主目的であるが、その他に「高齢者の安否確認、健康維持、地域社会との交流をはかるという目的」があった。調理職員にとっては負担増となったが、民間委託を阻止し、直営方式を守るという名目で職員の理解を得たようである。ただし、練馬区においても 2004 年度から学校給食の調理業務に民間委託が導入されることになった (市川 2006 pp. 176-178)。

市川論文の中でもう一つ興味深い点は東京都杉並区での住民訴訟の事例についてである。杉並区では、2001 年度から学校給食への民間委託が導入されると、反対運動が行われ、「杉並区学校給食を考える会」が結成され、同会は民間委託の停止を求めて区を相手どった住民訴訟を起こした。そして、その訴訟において民間委託は経費削減にならないと主張した¹³⁾。細かい説明¹⁴⁾は省略するが、「15 年間の民間委託費と直営を維持した場合の経費の対比をした。(中略)民間委託の方が 15 年間で 12 億円もの経費増になる」との試算を示し、「この経費増の部分を相殺して、経費削減効果が姿をあらわすのは 30 年以上も先だ」という結果を発表した。そして、「この試算に対して、杉並区は有効な反論をなしえなかった」と言う (市川 2006 p. 182)。経費節減効果が民間委託を推進する際の最も大きな理由である。その点を疑問視したことで、この事例は全国的に注目されることになった。

学校給食については、直営・委託以外にも、センター方式か自校方式かという点が問題になってきた。上記の練馬区の事例では、民間委託を導入する際に、センター方式を自校方式に戻すという見直しが行われた。「センター方式では、食育やアレルギー対応など、きめこまかな対応が困難だという区側の判断もあった」ようである (市川 2006 p. 178)。

もう一つ、個別の事例として家庭系ごみ収集事業の民間委託の先行研究について紹介する。上記の 2003 年の総務省による調査でも、一般ごみ収集への民間委託の割合は 84% と高い割合を示していた (1998 年調査での 77% と比べても、7 ポイント増えている)。ここで紹介する三木潤一の研究では、

これまでの重回帰分析を用いた研究から「民間委託の比率が高いほどごみ収集費用が低い」ことは示されているが、「どうして民間委託が費用の引き下げに貢献するのか」を明らかにするため、ヒアリングなどを用い西宮市を対象にした事例研究を行ったものであった。その結果、直営と民間委託の間での人件費の差（給与体系および職員の年齢構成、勤続年数の差などを含めて）が主要因であることを明らかにした（三木 2004 pp. 147-148）。この点は、家庭系ごみ収集事業だけの問題であろうか。公・民のコスト比較では三木の調査の通りであるが、民間委託により清掃作業員に労働環境や安全の面で負担を強いていないか、そして、究極的には民間委託が町の美化や環境改善にどれぐらい寄与したのか（社会的有効性の問題）という古くから議論されている疑問が残るのである。やはり、民間委託の問題は、「市民サービスはどうあるべきか」「自治体はどのような役割を果たすべきか」という本質的議論を抜きには語れない問題である。

4. 第三セクターの特徴と問題点

(1) 第三セクターの概念と現状

本節では、自治体と民間部門が人と資金を出し共に運営にあたる第三セクターについて取り上げる。まず、わが国における第三セクターの概念や現状について整理し、次に第三セクターの具体的な事例として、観光・レジャー分野における第三セクターと地方鉄道の第三セクターの特徴と課題について検討する。

欧米で第三セクター (the third sector) と言う時、それは通常、NPO (非営利組織) や市民団体のことを指す。アメリカの NPO 研究の第一人者であるレスター・サラモンは、著書『NPO 最前線』の中で、NPO や NGO のことを「サード・セクター、インディペンデント・セクター、ボランティア・セクターなど」(サラモン 1999 pp. 105-106) と呼ぶと述べている。また、ヨーロッパにおいては、国ごとに共済組合や協同組合、アソシエーショ

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

図表 3 第三セクター等の数

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計 (構成比)	(参考) 2013年度調査
第三セクター計	1,853	533	4,344	6,730 (86.9%)	6,971
社団法人・財団法人	1,291	287	1,650	3,228 (41.7%)	3,456
公益社団・財団法人	939	208	856	2,003 (25.9%)	1,344
社団法人	116	4	32	152 (2.0%)	88
財団法人	823	204	824	1,851 (23.9%)	1,256
一般社団・財団法人	275	66	682	1,023 (13.2%)	453
社団法人	74	3	99	176 (2.3%)	79
財団法人	201	63	583	847 (10.9%)	374
特別民法法人	77	13	112	202 (2.6%)	1,659
旧社団法人	10	0	14	24 (0.3%)	206
旧財団法人	67	13	98	178 (2.3%)	1,453
会社法法人	562	246	2,694	3,502 (45.2%)	3,515
株式会社	562	244	2,438	3,244 (41.9%)	3,252
その他会社法法人	0	2	256	258 (3.3%)	263
地方三公社	106	27	771	904 (11.7%)	981
地方住宅供給公社	37	10	0	47 (0.6%)	49
地方道路公社	32	3	0	35 (0.5%)	36
土地開発公社	37	14	771	822 (10.6%)	896
第三セクター及び地方三公社	1,959	560	5,115	7,634 (98.6%)	7,952
地方独立行政法人	69	13	29	111 (1.4%)	104
計	2,028	573	5,144	7,745 (100.0%)	8,056

出典：総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」2014年3月31日現在

ン、慈善団体、ボランティア組織などと非営利組織の伝統は異なるものの、サード・セクターとはアメリカと同様に非営利セクターのことを意味する(エバース/ラヴィル 2007 pp. 1-2)。以上の点から、行政と民間企業の連携によって設立される法人を三セクと呼ぶ用語法は、わが国独自のものと

図表 4 第三セクター等の法人数の推移

区分	2003年 調査	2004年 調査	2005年 調査	2006年 調査	2007年 調査	2008年 調査	2009年 調査
第三セクター計	8,457	8,357	8,217	7,973	7,775	7,686	7,535
社団法人・財団法人	4,636	4,534	4,390	4,183	4,051	3,973	3,863
会社法法人	3,821	3,823	3,827	3,790	3,724	3,713	3,672
地方三公社	1,654	1,590	1,392	1,227	1,205	1,175	1,150
第三セクター及び地方三公社	10,111	9,947	9,609	9,200	8,980	8,861	8,685
地方独立行政法人				8	27	38	44
総計	10,111	9,947	9,609	9,208	9,007	8,899	8,729

区分	2010年 調査	2011年 調査	2012年 調査	2013年 調査	2014年 調査
第三セクター計	7,439	7,317	7,181	6,971	6,730
社団法人・財団法人	3,813	3,723	3,616	3,456	3,228
会社法法人	3,626	3,594	3,565	3,515	3,502
地方三公社	1,117	1,084	1,033	981	904
第三セクター及び地方三公社	8,556	8,401	8,214	7,952	7,634
地方独立行政法人	62	83	94	104	111
総計	8,618	8,484	8,308	8,056	7,745

出典：総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」2014年3月31日現在

言える¹⁵⁾。そこでまず、わが国の三セクの対象を明らかにする。

第三セクターの語が国の公式文書に初めて登場したのは1973（昭和48）年2月13日に閣議決定された「経済社会基本計画」であり、時期的に田中角栄が提唱した「日本列島改造論」と重なることから、同計画における三セクの意味を「開発型第三セクター」として理解する傾向が強かった（今村1999 p.16）。それが1980年代末に民営化や規制緩和の中で、「三セク・ブーム」が出現したことから、三セクの意味が多様化した（今村1999 p.33）。

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

総務省は毎年、「第三セクター等の状況に関する調査」を実施している。そこには、地方公共団体が出資している社団法人、財団法人、株式会社、その他の会社法法人¹⁶⁾の他に、地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社から成る「地方三公社」および地方独立行政法人も対象として含まれている。ただし、小論で対象にする第三セクターには、これらの地方三公社や地方独立行政法人は含まないことにする。また、三セクと同様に、行政と民間企業の両者の性格を併せ持つものに地方公営企業¹⁷⁾があるが、この地方公営企業についても小論で言うところの三セクの対象外とする¹⁸⁾。

三セクの現状について述べると、上記の総務省の調査結果(2014年3月31日現在)に拠れば、地方三公社と地方独立行政法人を除いた第三セクターの数は6,730で、前年の調査時に比べて、241法人の減少となっている(図表3参照)。経年的な変化を見ると、2003年時点から次第に数が減少してきたことが分かる(図表4参照)。

(2) 観光・レジャー系三セクの事例と問題点

次に第三セクターの課題や問題点を具体的に考えるために、観光・レジャー系三セクの事例を取り上げる。上記の総務省の調査でも、観光・レジャー系三セクは1,146法人を数え、三セク全体の中でもかなりの割合を占めている。三セクの設立年次はバブル期から1990年代前半に集中しているが、特にこの時期に集中的に設立されたのが観光・レジャー系三セクであった。その背景には、1980年代後半に政府が民間活力の導入と地域間格差是正のために打ち出した地域振興策である「民活法」¹⁹⁾に基づく経済的優遇措置およびリゾート法²⁰⁾などによってもたらされたものであった(深澤 2005 p. 64)。

そこで、次に観光・レジャー分野における三セクの破綻の事例として、倉敷のチボリ公園の事例について紹介する。倉敷チボリ公園とは、岡山県倉敷市のJR倉敷駅北口前に建設された都市型テーマパークであった。倉敷チボリ公園の開発が決定するまでの過程はいささか複雑である。当初、日本にチ

図表5 第三セクター等の業務分野

	第三セクター計	地方三公社	地方独立行政法人	合計(構成比)	(参考) 2013年度調査
地域・都市開発	450	822	0	1,272 (16.4%)	1,351
住宅・都市サービス	90	47	0	137 (1.8%)	151
観光・レジャー	1,146	0	0	1,146 (14.8%)	1,171
農林水産	1,198	0	2	1,200 (15.5%)	1,242
商工	670	0	6	676 (8.7%)	716
社会福祉・保健医療	379	0	39	418 (5.4%)	437
生活衛生	250	0	0	250 (3.2%)	267
運輸・道路	432	35	0	467 (6.0%)	491
教育・文化	1,013	0	63	1,076 (13.9%)	1,110
公害・自然環境保全	71	0	0	71 (0.9%)	71
情報処理	86	0	0	86 (1.1%)	87
国際交流	104	0	0	104 (1.3%)	105
その他	841	0	1	842 (10.9%)	857
計	6,730	904	111	7,745 (100.0%)	8,056

出典：総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」2014年3月31日現在

ボリ公園を建設する計画は、岡山市が提案した。それは、岡山市の市制施行100周年の目玉事業に位置付けられていて、当時の国鉄の岡山操車場用地に建設することが予定されていた。すでに1990(平成2)年2月には、岡山県と岡山市が出資して第三セクターのチボリ・ジャパン社が設立されていた。しかし、そのチボリ・ジャパン社の杜撰な経営手法に対して、地元市民から公園誘致への反対の声があがった。1991(平成3)年1月の岡山市長選では、チボリ計画の見直しを唱えた市長候補者が当選し、その結果、市はチボリ計画からの撤退を決定した。しかしながら、岡山県は動き出した大計画を白紙に戻すわけにもいかず、県が事業計画を引き継ぐことになった。丁度、その頃、クラボウ倉敷工場が閉鎖されることになった。これを受けて、岡山県知事の長野士郎は倉敷市長にチボリ公園の誘致を要請した。1993(平成

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

5) 年 6 月, 土地所有者のクラブウは倉敷工場跡地へのチボリ公園の受入れを決定した。倉敷市議会もチボリ誘致を決定したが, 倉敷市は建設費助成として 100 億円を負担しただけで, 事業そのものには参加しなかった。県は当初, 基本的には民間主導でチボリ公園の運営を行う計画で, その中核企業として阪急電鉄を予定していた。しかしながら, その阪急電鉄が撤退したため, チボリ公園は県の単独事業になってしまった。1995 (平成 7) 年 5 月, 県とクラブウは土地賃貸借契約を結び, その土地を三セクのチボリ・ジャパンに転貸した。チボリ公園の建設は同年 9 月から始まり, 2 年後の 1997 (平成 9) 年 7 月 18 日に開園した。

開園初年度 (1997 年度) とその翌年度 (1998 年度) はそれぞれ約 290 万人の年間来園者を誇った。3 年目の 1999 年度は 238 万人とそれまでの 2 年間と比べると, かなり来園者が減ったもののまだ 200 万人以上の来園者があった。2000 年度は 182 万人で 200 万人台を割り込んだ。2001 (平成 13) 年 4 月には, 経営立て直しを期待されて民間から高谷茂男氏が起用され, 社長に就任した。高谷社長は, 経費削減のため金のかかるイベント等の業務見直しを進めた。その結果, 年間来園者数は約 110 万人前後で下げ止まった (綾野 2004)。しかし, 2005 (平成 17) 年 9 月には, 高谷氏が岡山市長選に出馬するために辞任した。それ以降, 100 万人を割り込む状況となり, 再建築については諸案あったものの, 結局, 2008 年末をもって閉園した。閉園後, 県は土地をクラブウに返還した (倉敷チボリ公園事業検証委員会 2008)。現在, チボリ公園の跡地には, 倉敷市が再開発した倉敷みらい公園とイトーヨーカ堂のアリオ倉敷, 三井不動産が開発した三井アウトレットパーク倉敷がある。

このチボリ公園の経緯を振り返って最も感じることは, その開発と運営が政治に翻弄され続けたということである。最初に計画を言い出した岡山市が降りたこと, そして, 経営再建を託された高谷氏が岡山市長選に出るために社長を辞任したことなどがそれである。不思議なのは, 言い出した岡山市が降りた時点で計画を白紙に戻すことは本当にできなかったのかという点であ

る。県が無理をして倉敷市に誘致を持ちかけたのは、本気でこの計画が成功すると考えていたのか（それなら計画の甘さという別の批判も出てくるが）、それとも、後に引けない何らかの政治的事情があったのか、その辺りの真相は分からない。ただし、一つだけ言えることは、倉敷市も事業に直接参加する意思がなかったし²¹⁾、民間事業者（阪急電鉄）も事業に参加しなかったという事実である。県の単独事業というのは、三セクの趣旨に反しており、計画の当初段階から黄色信号が点滅していたにも関わらずに、それを強行した県および知事の姿勢に問題があると言える。

(3) 鉄道系三セクの事例と問題点

旧国鉄の JR への民営化の際の赤字路線の廃止は、リゾート法と並ぶ、全国で三セクの数が増加したもう一つの要因である。ちなみに、三セク鉄道の第一号は、1984（昭和 59）年に開業した三陸鉄道である。1987（昭和 62）年の分割民営化前後に開業した三セク鉄道が多い。代表的なものを挙げると、会津鉄道（1987 年）、わたらせ渓谷鉄道（1989 年）、信楽高原鉄道（1987 年）、北近畿タンゴ鉄道（福知山～宮津間は 1988 年、西舞鶴～豊岡間は 1990 年）、若桜鉄道（1987 年）、土佐くろしお鉄道（1988 年）、南阿蘇鉄道（1986 年）などがそれである。これらはかつて国鉄の「赤字ローカル線」だった区間である²²⁾。次に、これらの三セク鉄道が開業する経緯について少し述べる。

行政学者の前田成東は、これらの三セク鉄道を出資比率に基づいて、道府県主導型、道府県・市町村対等型、市町村主導型、民間事業者主導型の 4 種類に分けている。それに拠ると民間の出資が 50% を越える民間事業者主導型はあまり多くない。阿武隈急行、わたらせ渓谷鉄道、樽見鉄道、神岡鉄道、のと鉄道、松浦鉄道は民間事業者主導型であるが、その他は道府県もしくは／および市町村などの自治体主導型である（前田 1997 p. 264）。この分割民営化の前後の時期に会社の開業が集中していることと、自治体主導のケースが多いことが三セク鉄道の特徴と言える。

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

図表 6 第三セクター鉄道 (2015 年 4 月 1 日現在)

事業者名	営業キロ	事業者名	営業キロ
青い森鉄道	121.9	天竜浜名湖鉄道	67.7
三陸鉄道	107.6	えちぜん鉄道	53.0
秋田内陸縦貫鉄道	94.2	愛知環状鉄道	45.3
IQR いわて銀河鉄道	82.0	樽見鉄道	34.5
会津鉄道	57.4	明知鉄道	25.1
阿武隈急行	54.9	伊勢鉄道	22.3
山形鉄道	30.5	伊賀鉄道	16.6
由利高原鉄道	23.0	四日市あすなろう鉄道	7.0
しなの鉄道	102.4	信楽高原鉄道	14.7
あいの風とやま鉄道	100.1	北条鉄道	13.6
えちごトキめき鉄道	97.0	智頭急行	56.1
北越急行	59.5	井原鉄道	41.7
のと鉄道	33.1	錦川鉄道	32.7
IR いしかわ鉄道	17.8	若桜鉄道	19.2
万葉線	12.8	土佐くろしお鉄道	109.3
富山ライトレール	7.6	とさでん交通	25.3
鹿島臨海鉄道	53.0	阿佐海岸鉄道	8.5
わたらせ渓谷鉄道	44.1	肥薩おれんじ鉄道	116.9
真岡鉄道	41.9	松浦鉄道	93.8
野岩鉄道	30.7	平成筑豊鉄道	49.2
いすみ鉄道	26.8	くま川鉄道	24.8
ひたちなか海浜鉄道	14.3	南阿蘇鉄道	17.7
長良川鉄道	72.1	甘木鉄道	13.7

出典：国土交通省「地域鉄道事業者一覧」

前田の研究では、国鉄の赤字ローカル線から三セク鉄道に転換したタイプのものとは別に旧国鉄時代に建設が開始されているながら、分割民営化の影響で工事が中断され、それを受け継ぐかたちで三セク鉄道として開業したものを「地方鉄道新線」として区別して取り上げている。ただし、上記の赤字ロ

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

ーカル線の転換路線とこの地方鉄道新線は、会社名だけで区別することは難しいようである。と言うのは同じ会社でも路線によって赤字ローカル線の転換路線であったり、地方鉄道新線であったりするからである。三陸鉄道、阿武隈急行、秋田内陸縦貫鉄道、鹿島臨海鉄道、野岩鉄道、愛知環状鉄道、樽見鉄道、北近畿タンゴ鉄道、土佐くろしお鉄道などは赤字ローカル線の転換路線であり、かつ地方鉄道新線でもある (前田 1997 p. 267)。

さて、前田の研究では、地方鉄道新線の代表的事例として智頭急行について大きく取り上げている。京阪神と鳥取市を結ぶ智頭急行の構想が作られたのは百年以上前のことのように見える。1892 (明治 25) 年には、鳥取～姫路間を結ぶ姫鳥線の建設運動が展開された。それから一世紀以上の歳月を経て、1994 (平成 6) 年 12 月、智頭急行は開業した。高規格化によって時速 130km の特急の運転が可能となり、大阪と鳥取間を 2 時間 30 分台で結ぶようになった (それまでよりも 1 時間 30 分も短縮された)。また、三セクの運営では、鳥取県が主導的な役割を果たしたようである。前田の研究では、三セクへの出資比率について、岡山県が 13.5%、兵庫県が 26.0% であるのに対して、鳥取県は 33.9% も出資している点や、三セクの社長自体を鳥取県知事が務めている点などについて注目している (前田 1997 pp. 266-268)。上記の赤字ローカル線の転換路線と同様に、自治体主導型 (特に県主導型) の事業展開である。

次に菅原浩信による三セク鉄道のマネジメントに関する先行研究を参考にして、三セク鉄道の課題や問題点について整理する。菅原は、マネジメントの視点から三セク鉄道に関する実証分析を行ったが、そのマネジメントの視点とは、具体的には環境、技術、戦略、組織特性、組織成果と言ったマネジメントを構成する各要素について注目することであった。これらの五つの要素がどうなっているのか、また、要素間でどう関連しているのかについて、八つの三セク鉄道を事例とした実証分析を行った (菅原 2010 pp. 215-218)。八つの事例とは、三陸鉄道、鹿島臨海鉄道、北越急行、のと鉄道、天竜浜名湖鉄道、智頭急行、土佐くろしお鉄道、松浦鉄道の八つである。菅原

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

は、事例分析の結果、環境面における「公組織（自治体等）への資源依存性」の高さ、低さと技術面における「タスク（課業、行為）の不確実性」の高さ、低さという二つの軸によって四つの次元に分け、上記の八つの三セク鉄道をその四つの次元のいずれかに位置づけた（菅原 2010 pp. 321-323）。その上で、三セク鉄道が高い組織成果を実現するために有効な方法として次の三点を挙げた。①直面する環境状況を的確に認識し、課せられた組織目標を達成すべきものとしてより具体的に特定すること。具体的には、できるだけ早く目的地に到着し、朝早くまたは夜遅くまで利用したいなどの利用者のニーズを把握し、それに対応すること。②市場の深耕を目指したドメインの機能的再定義を行うこと。具体的には、企画切符の発売やイベント列車の運行により観光客の増加を図ることなどである。③公・民のパートナーシップを展開し、地域の活性化を図ること。具体的には、例えばグリーン・ツーリズムなどの事業者と連携して事業者、鉄道、自治体が参加する協議会等の組織を立ち上げ、地元の観光資源の有効活用を利用者（観光客）増加に結び付けることなどである（菅原 2010 pp. 324-325）。菅原の指摘するこれらの三点の指摘を少し異なる言葉で表現し直すならば、①利用者（観光客、ビジネス客、地元住民など）の把握とそれへの対応、②従来型のサービスとは異なる新企画（商品）の開発、③鉄道とそれを取り巻く関係者間での連携のしくみの構築と地元資源の有効活用の三点に再整理することができる。この三点は、まさに三セク鉄道が抱える課題と言える。

三セク鉄道の第一号である三陸鉄道について、上記の三点の状況について見ると次の通りである。①については、近年、定期利用者より定期外利用者（観光客など）の利用が増えている。定期利用者の利用促進（ニーズの把握と対応）と定期外利用者のさらなる掘り起しが必要である。②については、①の定期外利用者の掘り起こしの点も絡めて、JR との直通運転²³⁾ や各種のイベント列車の企画などに取り組んでいる。③については、宮古市周辺でグリーン・ツーリズムに取り組む事業者と連携して「みやこ地方グリーン・ツーリズム推進協議会」を設立している。

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

また、1989 (平成元) 年に三セク鉄道としての営業を開始した「わたらせ渓谷鉄道」²⁴⁾ について見ると、①については、列車の本数を倍増したり (運転間隔が1時間半以上空かないダイヤとなった)、新駅 (地元要望により運動公園、本宿、中野の三駅) を設置して利便性の向上に努めた。②1万円で1年間有効の「わたらせ夢切符」を提案し発売した (ただし、結果は販売数が伸び悩み経営的には失敗に終わった)²⁵⁾。③沿線の市民・会社・行政が一体となって支援する市民団体として「わたらせ渓谷鉄道市民協議会」が2006年に発足した。

このように各社ともいろいろな努力を行っているが²⁶⁾、なかなか経営は好転しない状況にある。大都市近郊の三セク鉄道やJRの特急列車などが乗り入れしている三セク鉄道を別にすれば、ほとんどの三セク鉄道では赤字経営が常態化している。三セク鉄道の優等生と言われた三陸鉄道でも、設立後10年間は黒字経営を維持したが、その後経常損失を拡大させている (安藤2014 pp. 7-10)。

5. おわりに：日本の公共経営と NPM との関係

これまで日本において独自に展開されてきた公共経営の手法として、都市経営論、民間委託、第三セクターの特徴や課題について振り返ってきた。都市経営論は長い歴史を有し、その中には都市的事業の公営化を目指した都市社会主義や、経済成長によってもたらされた種々の都市問題の解決を目指すもので、多様な主張があったが、特に神戸市が展開した都市経営の進め方では、企業家的な発想に基づいて開発が進められた。公共デベロッパー、外郭団体、企業会計から成る都市経営手法の「三種の神器」がそれを象徴している。これらの企業家的な都市経営の発想および手法には、NPM との共通点が多い。

民間委託や第三セクターはNPM そのものと言ってもよい。2003年6月に地方自治法を一部改正して公の施設の管理を民間事業者などに委託するしく

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

みとして制度化された指定管理者制度は民間委託の一種である。また、自治体と民間部門が人と資金を出し合い共に運営にあたる第三セクターは、実際には、官（公）と民の双方の利点を相乗効果的に活かすのではなく、どっちつかずの無責任な運営になってしまった。本来期待された順機能ではなく逆機能が働いた。その後、1999年7月のPFI法の制定により制度化されたPFIのしくみは、英国が発祥であるが、それに加えて、第三セクターの反省の上に、どっちつかずの運営ではなく、全面的（資金提供から建設、運営、維持管理まで含めて）に民間のイニシアチブで進めることを企図したしくみであった。

このように見ると、日本独自の公共経営の手法（都市経営論、民間委託、第三セクター）は、NPM的手法と多くの共通点や関係性（発展型および教訓）を有していると言える。しかしながら、それならば、日本独自の公共経営の手法とNPM的手法はほとんど同じものなのか、また、日本独自の公共経営手法展開の歴史があるにも関わらず、なぜNPM的手法が注目され、もてはやされたのか、さらに、欧米におけるNPM的手法の展開は1980年代であったのに対して、日本でのNPM的手法の展開は1990年代後半になってやっと見られるようになるという時間差がなぜ生じたのかという疑問がもたれる。

これらの疑問への答えは、日本独自の公共経営手法やNPM的手法そのものの特徴（性格や論理）にあるよりむしろ、1990年代後半から2005年頃までのわが国の経済状況や政治状況に原因がある。バブル崩壊後長く続く不況（経済状況）の中、財政は一層厳しさを増し、その中で橋本行革の実現や構造改革を唱える小泉政権が誕生する政治状況が見られた。このような時代状況であったからこそ、NPM的手法への期待が特に高まった。それでは、日本独自の公共経営手法とNPM的手法のちがいは何かと言えば、上記のように両者の間には多くの共通点を有するものの、前者（日本独自の公共経営手法）では、あくまでも行政を公共サービス提供の責任主体としながら、それを補完するものとして民間の力を活用するという志向性を持つのに対して、

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

後者 (NPM 的手法) では、より民間のノウハウに重きを置き、その主導性に期待するところにちがいがあある。その NPM 的手法 (PFI, 指定管理者制度, 市場化テストなど) のわが国における状況 (成否) について検討することが次の課題である。

注

- 1) 他に安部磯雄, 岡実, チャールズ・ピアード, 関一などの名を挙げている。堀田泉は、片山と安部には多くの共通点があると指摘している。米国留学と欧州視察を経験していること、ただし官費留学生のような帰国後の将来が約束されたエリートではなくむしろ経済的貧困の中にあつたこと、キリスト教の影響を受けていることなどである。片山の著作『都市社会主義』と安部の『応用市政論』は「内容だけでなく、その構成と方法までも酷似している」と指摘している (堀田 2000a pp. 4-8)。また、安部には『都市独占事業論』というもう一つの著作があると共に、米国内政学誕生に寄与したグッドナウの翻訳 (『市政論』早稲田大学出版部, 1902年) も手がけた。一方、池田宏については吉野英岐による紹介が簡潔で参考になる。池田は内務省において都市計画と住宅政策に従事し、また、後藤新平に請われて東京市や関東大震災後に設置された復興院にも関わつた。12冊に及ぶ著作と約200本の論文を著したことも特筆に値する池田の特徴である (吉野 2000 p. 26)。尚、わが国の都市社会主義などの都市経営思想の系譜については高寄昇三による大部の先行研究がある (高寄 1990)。
- 2) 都市社会主義とは、市民の生活に必要なサービスを公営化することであり、具体的には、ガス、水道、ドック、市場、路面電車、病院、住宅などが公営化された。英国における都市社会主義の代表的なものとしては、ジョゼフ・チェンバレンが率いたバーミンガム市の事例や、シドニー・ウェップ等が運営に関わつたロンドン県 (London County Council: LCC) の事例などを挙げるができる。また、エベネーザー・ハワードは、「都市と農村の両方の魅力を併せ持つ田園都市」の建設を描いた。ハワードの構想は1898年に出版された彼の著書である『明日一真の改革への平和的道のり』(1902年出版の第3版では、『明日の田園都市』に改題)の中で示された。この構想に基づいて、1903年にロンドン郊外のレッチワースで英国初の田園都市の建設が始められた。この田園都市の建設は、ロンドンなどの大都市の無秩序な開発の拡大を抑制すると共に、都市周辺で働く人々に安全で快適な住環境を提供するという点で戦後建設されたニュータウンと同じ目的を有していた (ステイブンス 2011 pp. 18-19, 馬場 2003 p. 25)。
- 3) 宮本憲一は、都市問題の原因として高度成長期における「無計画な都市への企業と人口の集中」を挙げ、「事実上都市無策とでもいってよい状況にあつた」と批判した。その背景として、わが国の地方行政の関心の中心は明治以来、農村対策に置かれていて、高度成長期の都市化の時代においてもその性格が続いてきたからである

日本におけるNPMの受容と定着に関する一考察(2)(石見)

とした。また、わが国における都市問題では、「欧米のように少数民族問題や都市犯罪はそれほど深刻」ではなく、公害・住宅難・交通問題・清掃問題・都市災害(地震、風水害、火事)・小中高校の不足などが中心であったとした(宮本 1989 pp. 199-201)。また、柴田徳衛は、住宅難、通勤難、ごみ問題、公害などの「一見相互無関係なこれらの都市問題すべての根底に、『土地問題』が横たわっている」と述べている(柴田 1978 p. 88)。

- 4) 都市経営の対象領域として、「減量経営」と「管理経営」の領域(側面)と、「企業経営」と「政策経営」の領域(側面)の2つに整理している。ただし、いずれも「節約と能率」を目指す(目標とする)という点で共通している(小泉 1999 pp. 24-27)。
- 5) 宮崎辰雄は、1937(昭和12)年に26歳で神戸市に採用された。その後、1953(昭和28)年から16年間助役を務め、1969(昭和44)年から20年間にわたって市長を務めた。「激変緩和」の市政運営を心がけると共に、外部からの派遣人事も避けるように努めた(純血主義)。6選目に出馬することも検討したが、助役の笹山幸俊氏を後継指名した(宮崎 1993)。
- 6) 宮崎の「都市の実際の運営」では、宅地開発要綱や公害防止協定の策定、土地の先行取得や起債主義の重要性、時価主義の導入などの点についても触れられている(宮崎 1971 pp. 261-271)。また、この文の結びで宮崎は「都市経営とは何か。それは、市民・企業・自治体が自らの都合を離れて、都市に生活する市民の幸せは何かを真剣に考え、そのもてる空間、経済・社会的エネルギーを『福祉極大化』をめざして、結晶させることである」と結論づけている(宮崎 1971 p. 287)。
- 7) ハワードについては、都市社会主義との関連で注2でも触れた。ここでは、佐野の田園都市に対する四つの条件の整理について確認しておく。①大都市近郊に建設する。②健康かつ独立した都市生活が営めるよう産業・文化・社会諸施設を備える。③人口は三~五万人を限度とする。④田園都市の土地は公有であり、基幹施設(交通・電気・ガス・上下水道など)はすべて公営として経営される(佐野 1977 p. 143)。
- 8) 美濃部都政の「政治的自治」を代表する政策には、朝鮮大学校認可や国との財政戦争(起債訴訟問題)などが挙げられる(掘田 2000b pp. 140-144)。
- 9) 宮崎市政を革新自治体の一種と見るかどうかは意見の分かれるところである。また、革新自治体と都市経営の関係をどう見るかも一つの問題である。例えば、革新自治体の中でも飛鳥田一雄横浜市政のまちづくりの手法には、ハード事業(都市部再開発事業、港北ニュータウンの建設、地下鉄の建設など)にしてもソフト事業(景観・都市デザインの重視)にしても、宮崎神戸市政との共通点があり、都市経営の一種と見ることができる。ただし、飛鳥田市政の革新自治体らしい特徴は、「1万人市民集会」や「区民会議」など市民参加に力を入れたことにある(橋本 2000)。
- 10) 江口は「市民ができるものはまず市民でおこない、それができない場合に共同して税金を払って職員を雇い必要な課題を解決する」という考え方で、伝統的な行政万能論に批判的であったと宮崎は見ている(宮崎 1997 p. 62)。

- 11) 1998 年の調査では、事務事業の項目数が 13 で、2003 年の調査と比べると、「情報処理・庁内情報システム維持」、「ホームページ作成・運営」、「ka 給与計算事務」の三項目が含まれていなかった。
- 12) 1998 年からの高齢者食事サービスに先立って、すでに「1987 年 9 月から、区内 9 校の自校調理校が週 1 回の米飯給食の日に、学校給食を高齢者に提供するという事業を始めていた」。区内に配食サービスを行う業者が存在するようになったことにより、この事業は 2005 年度をもって終了した (市川 2006 pp.176-177)。
- 13) 住民訴訟では、経費削減効果以外にも、委託化に伴う安全性への懸念、栄養士と民間委託での調理員との関係の問題などを争点にした (市川 2006 p.179)。
- 14) 「考える会」の試算では、退職者不補充方式 (民間委託の導入と同時にすべての直営での調理職員を民間委託に置き換えるのではなく、定年退職を迎えた職員から徐々に民間委託に置き換えるという方式) での試算であった。定年を待たずに直営の調理職員の職種転換 (委託化) を早期に進めれば、経費削減効果も早期にあらわれることになる。ただし、その場合、調理職員などの抵抗が予想される。いずれにせよ、委託推進論者が提唱する「調理職員 1 人当たりの平均給与 (コスト) - 委託料 = 経費削減分」という計算では大雑把過ぎ不正確であると市川は批判した (市川 2006 pp.182-183)。
- 15) この点については、今村都南雄や前田成東も指摘している点である。今村は「第三セクターの原語とみられる米語の『サード・セクター』(The Third Sector) と、多くの場合、その含意が相当に食い違っている」(今村 1993 p.15) と指摘している。また、前田も「第三セクターの概念は、そもそも欧米における『サード・セクター』(the Third Sector) 概念の翻訳であると考えられる。しかしながら、この両概念には『ずれ』があることも事実である」(前田 1993 p.41) と述べている。
- 16) 社団法人と財団法人は民法上の法人であり、株式会社とその他の会社法法人は商法上の法人である。
- 17) 地方公営企業とは、地方自治体が経営する現業のうちで、地方公営企業法の適用を受ける事業のことである。地方公営企業法は、その第 2 条において、同法の適用を受ける事業を掲げている。同法の適用を受ける事業は、水道事業、工業用水道事業、軌道事業 (路面電車等)、自動車運送事業 (路線バス、貸切バス等)、鉄道事業 (地下鉄、高速鉄道等)、電気事業、ガス事業の七種である。自治体が経営する病院事業についても同法の一部が適用される。また、前記の事業のほかであっても、地方財政法施行令第 46 条で規定されている公営事業については、自治体の条例によって、地方公営企業法の全部または一部を適用することができる。地方財政法施行令第 46 条が規定する公営事業の中には、三セクでしばしば見られる観光施設事業などもある。
- 18) 財政学者の林宜嗣は、地方公営企業より三セクのほうが、公共性や効率性の点で民間企業に近いとしている (林 1999 p.273)。また、総務省の細谷芳郎は、地方公営企業は経営風土などの面で官庁的であるが、三セクは民間企業的であるとしている (細谷 2004 p.347)。

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

- 19) 中曽根康弘内閣によって「民間活力の導入」を目的として1985年5月に制定された「民活事業者の能力の活用による特定施設の整備に関する臨時措置法」の略称。
- 20) 観光学者の溝尾良隆は、リゾート法制定の背景について次の三点に整理している。
①余暇活動指向の高まり、②日本の産業構造のソフト化（重厚長大産業から余暇関連産業への企業経営の多角化傾向）、③東京一極集中是正手段としてのリゾート開発の位置づけ（溝尾 1991 p. 40）。バブル景気の過熱による金余り現象の中、企業は格好の投資先としてリゾート開発に乗り出すことに意欲的であった。また、リゾート法では、個々の民間事業者のリゾート整備に関する構想や計画を踏まえて基本構成を作成されるべきものと規定されていたので、リゾート法の適用を希望する自治体は、パートナーとなる民間事業者を見つけ出すことが必要であった（岡田 2010 p. 137）。こうしたわが国の経済情勢ならびにリゾート法のしくみが、自治体と企業を結び付け、リゾート開発のしくみとして三セクが多用されることになった。宮崎県のシーガイアと三重県の志摩スペイン村が1987年にリゾート法の第1号の指定を受けた。
- 21) 倉敷市のチボリ公園への援助は、建設費用助成として100億円を負担したにとどまり、事業そのものには参加しなかった。
- 22) 1980年（昭和55）年12月27日に公布・施行された国鉄再建法ならびに同法に基づいて、翌81年3月11日に公布・施行された国鉄再建法施行令では、国鉄の鉄道線区について輸送密度（8,000人/日未満）を基準として幹線鉄道網と地方交通線に区分した。そして、地方交通線のうち、鉄道輸送のほうが効率的な路線およびバス輸送への転換が困難な路線を除いた83線区、約3,160kmを特定地方交通線とし、バスへの転換もしくは三セクなどへの経営転換を行うとした。この83線区については、バスへの転換が45線区、鉄道への転換が38線区となった。鉄道転換線区のうち、2線区（大畑、黒石）については民間事業者の北下交通と弘南鉄道が引き継いだので、三セクへの経営転換の対象になったのは残りの36線区であり、この36線区に関して31の三セク組織がその事業を引き継いだ（菅原 2010 pp. 218-219）。
- 23) 三陸鉄道は、久慈から宮古までの北リアス線と釜石から盛までの南リアス線の二路線に分かれ、宮古から釜石の間はJR山田線が結んでいる（東日本大震災の影響で2015年12月12日現在、運休中）。1984年の開業当初から盛岡～宮古～久慈間を結ぶ夏の臨時列車「うみねこ号」、一関～盛～釜石間を結ぶ「むろね号」を運行した。また、1997年には、自社車両で仙台～久慈間（1999年からは仙台～八戸間に延長）の海岸線を直通運転する「リアス・シーライナー」の運行を始めた。
- 24) わたらせ渓谷鉄道は、JR両毛線桐生駅から栃木県足尾町（現在日光市に合併）の間藤駅までの44.1kmを運行する三セク鉄道であり、国鉄足尾線を引き継いでいる。特定地方交通線に認定された際に、地元では、国鉄（JR）として存続させるために、特別乗車運動（サクラ乗車）が展開されたが、その運動も1987年1月には終了し、その後、三セク鉄道開業の方針に転換し、1989年3月29日に三セク鉄道としての営業を開始した（大島・劉 2008 pp. 18-23）。

- 25) 2005 年度に 2 万 2000 枚の目標で売り出された「夢切符」は、2005 年度末で 3,922 枚の売り上げに留まり、2006 年 9 月末で発売が中止された。発売中止前のかげこみ需要が、その後の定期券収入減を招くことになり、経営改善（利用者増）に役立つどころか、さらに経営を悪化させる結果になった（大島・劉 2008 pp.26-28）。
- 26) 例えば、三陸鉄道では、北リアス線と南リアス線の二路線を運行しているにもかかわらず、職員数は 64 人しかいない。駅員や車掌を置かずに、すべての乗客対応を運転士が行っている。始発電車に乗務した場合は、運転士が駅の鍵を開け、清掃も行っている（菅原 2010 p.232）。

参考文献

- 綾野雄紀「倉敷チボリ公園の経営改革から考える—三セク・テーマパークの経営と再生」『地方自治職員研修』2004 年 6 月号
- 安藤陽「第三セクター鉄道の成立・展開・課題——三陸鉄道、30 年の軌跡を踏まえて」『社会科学論集』第 142 号、2014 年
- 市川虎彦「自治体改革と民間委託」『松山大学論集』第 17 巻第 6 号、2006 年
- 今村都南雄「第三セクターの概念と国会審議」行政管理研究センター監修・今村都南雄編『「第三セクター」の研究』中央法規、1993 年
- 江口清三郎「直営・委託論争の新展開」松下圭一編『自治体の先端行政』学陽書房、1986 年
- エバース A./ラヴィル J.-L. (内山哲朗・柳沢敏勝訳)『欧州サードセクター—歴史・理論・政策—』日本経済評論社、2007 年
- 大島登志彦・劉智飛「わたらせ渓谷鉄道とその沿線地域の変遷にみる諸問題と考察」『高崎経済大学論集』第 51 巻第 3 号、2008 年
- 岡田一郎「リゾート法と地域社会」『東京成徳大学研究紀要—人文学部・応用心理学部—』第 17 号、2010 年
- 倉敷チボリ公園事業検証委員会『報告書・倉敷チボリ公園事業の検証』2008 年
- 小泉允罔・岡崎昌之・林亜夫『都市・地域経営』放送大学教育振興会、1999 年
- 柴田徳衛『日本の都市政策』有斐閣選書、1978 年
- 佐野雄一郎「公共デベロッパ論」神戸都市問題研究所編『都市経営の理論と実践』勁草書房、1977 年
- サラモン L. M. (山内直人訳)『NPO 最前線—岐路に立つアメリカ市民社会—』岩波書店、1999 年
- 菅原浩信「第 3 セクター鉄道のマネジメントに関する事例研究」『開発論集』第 85 号、2010 年
- スティーブズ A. (石見豊訳)『英国の地方自治』芦書房、2011 年
- 高橋英博「宮崎辰雄と神戸市の企業的都市経営」吉原直樹編『都市経営の思想』

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (2) (石見)

青木書店, 2000 年

高寄昇三『地方自治の選択』学陽書房, 1986 年

高寄昇三『都市経営思想の系譜』勁草書房, 1990 年

高寄昇三・江口清三郎編『都市経営をめぐる問題事例』学陽書房, 1963 年

竹中龍雄『都市行政事務の民間委託』『都市問題』東京市政調査会, 1968 年 11 月

田村浩一「都市行政事務の委託と住民」同上『都市問題』

中村祐司「民間委託の歴史・現状・課題」外山公美編『日本の公共経営』北樹出版, 2014 年

鳴海正泰『地方分権の思想』学陽書房, 1994 年

橋本和孝「飛鳥田一雄と自治体改革論」前掲, 吉原編『都市経営の思想』2000 年

馬場健『戦後英国のニュータウン政策』敬文堂, 2003 年

林宜嗣『地方財政』有斐閣, 1999 年

深澤映司「第三セクターの経営悪化要因と地域経済」『レファレンス』2005 年 7 月号

細谷芳郎『図解 地方公営企業法』第一法規, 2004 年

堀田泉「明治都市社会主義の航跡」前掲, 吉原編, 2000 年 a

堀田泉「美濃部亮吉と革新都政」同上, 2000 年 b

前田成東「第三セクターと『サード・セクター』」前掲, 今村編『「第三セクター」の研究』1993 年

前田成東「公共サービスとしての第三セクター鉄道」今村都南雄編『公共サービスと民間委託』敬文堂, 1997 年

三木潤一「家庭系ごみ収集と民間委託」『経済学論究』第 57 卷第 4 号, 2004 年

溝尾良隆「わが国におけるリゾート開発の課題と展望」『経済地理学年報』第 37 卷第 1 号, 1991 年

宮崎辰雄「都市の実際の運営——神戸市の例」柴田徳衛・石原舜介編『都市の経営』日本放送出版協会, 1971 年

宮崎辰雄「都市経営運営論」前掲, 神戸都市問題研究所編『都市経営の理論と実践』

宮崎辰雄『神戸を創る』河出書房, 1993 年

宮崎伸光「公共サービスの民間委託」今村都南雄編『公共サービスと民間委託』敬文堂, 1997 年

宮本憲一『昭和の歴史⑩ 経済大国』小学館ライブラリー, 1989 年

吉野英岐「近代日本の都市住宅政策」前掲, 吉原編, 2000 年