

# 公共サービスと行政サービスについての整理

馬 場 健

## 1. はじめに

第二次世界大戦後、いわゆる福祉国家を実現する過程において公共サービスとは行政サービスのことであるという構図が成立し、先頃まで続いてきたことは論を待たない。しかし、現在、「小さな政府」というスローガン<sup>1)</sup>に代表されるように公共サービスに占める行政サービスの割合は低下しているという認識、もしくは低下させるべきであるという考えが浸透しつつある。この背景には、政府の解決すべき緊急の課題として国・地方を合わせて約1000兆円に上る財政赤字削減のために、公共事業を中心とする公共投資およびその担い手として大きな役割を負ってきた国家・地方公務員の削減<sup>2)</sup>による行政サービスの縮減が迫られていることと同時に、従来様々な理由から行政がその提供を担ってきた行政サービスについて、民間にも同様のサービス提供を行う体制が整い、必ずしも行政がその提供を公務員によって担わなくともよいというような状況の変化がある。だがその一方で、少子化と高齢化の同時進行により日本は世界でもっとも高齢化率の高い国<sup>3)</sup>となっており、このことも含めて社会的需要の多様化に対応するための多様な公共サービスの提供が必要とされている。

さて、今行政サービスを公共サービスに内包される概念としてとらえてきたが、この両者の関係については必ずしも明確な区分があるわけではない。公共サービス概念の整理を行っている今村教授は、日本と海外での用語法の比較に基づいて、公共サービスという用語には「提供する組織主体の側に立つ」日本的用語法すなわち行政機関が提供するサービスが公共サ

ービスであるという考えと、「提供される受益者の側に立つ」英語本来の用語法すなわち「公衆としてのパブリックの便益や利益にかなう」サービスが公共サービスであるという考え方の二つがあると指摘している<sup>4)</sup>。言い換えれば、日本の用語法では提供する組織主体である行政に注目し、さらに従来の日本の公共サービスは行政の直営によって提供されていたため、行政サービスと同義語でとらえることができるのに対して、今日公共サービスの提供は、行政が直接サービス提供を行わず民間委託等外部の組織が提供主体となっているため、公共サービスには当たらないことになる。

しかし、このような提供する組織主体の側に立つとする日本の用法では、現在の公共サービスの変化について説明できないのはいうまでもない。すなわち、公共サービスを民間委託にする場合であっても、そのサービス提供に必要な資金のすべてまたは大部分は行政が支出しており、直接にサービス提供をする組織主体が民間事業者であったとしても、その資金を提供するのが行政である場合の区分を説明できないからである。したがって、このような変化は、公共サービスの概念の説明を日本の用語法から英語本来の用語法へと転換することを迫っているといえよう。

さて、このような公共サービスに関する日本の概念は、そのまま公共サービスをめぐる議論を規定している。具体的には、提供する組織主体に注目し、公共サービスの提供を行政職員が行う直営と、行政が資金のすべてもしくは一部を提供し契約により民間事業者に委託してサービス提供を行う民間委託との二分論である。その対立点は、安全性や公平性の確保に代表される「公共性」の確保、私人の権利に制限を加える「公権力の行使」の主体<sup>5)</sup>、さらに経済性や節約の実現に代表させる「効率性」<sup>6)</sup>の確保に集約され、これに公務労働もしくは公務労働に従事する公務員の労働権の保障が付加されるという構図にある。これらの論点はいずれも公共サービスを考える上では避けて通ることのできない重要なものであることはいうまでもないが、今一つ公共性の確保という論点に暗黙裏に内包されているものの、明示されていない論点に個々の公共サービスの必要性の歴史的変

遷がある。例えば、学校給食を提供するという公共サービスは、「学校給食が児童及び生徒の心身の健全な発達に資し、かつ、国民の食生活の改善に寄与するものであることにかんがみ、学校給食の実施に関し必要な事項を定め、もって学校給食の普及充実を図ることを目的とする」と法定されている<sup>7)</sup>が、戦後の食糧不足に対応し、さらに教育委員会という民主的組織の直接の統制下にある公務員によってサービス提供がなされることによって教育の民主化がより図られるという考えの下に制定されたという背景に鑑みると立法趣旨と現在の状況との間には大きな隔たりがあり、さらにいえば公共サービスの必要性という観点からも当該サービスについて再検討が必要であると考えられる。つまり、現在提供されている公共サービスが、サービス提供開始時点と現時点とでその提供目的の間、さらに提供開始時点で選択されたサービス提供手段と現在選択できる提供手段との間の双方に乖離がないかを検証し、現在必要な公共サービスとサービス提供手段との組合せを考える必要があるということである。

そこで本稿は、公共サービスの提供目的と提供手段について整理することを直接の目的とする。

## 2. 現在公共サービスの分類

公共サービスの必要性に関する歴史的変遷を検討する前に、公共サービスの分類をしておく必要がある。まず、現在我々に対して提供されている公共サービスには、大きく分けて二つの種類があり、行政が提供するサービスと民間事業者がその職員によって提供する純民間のサービスである。まず、前者の典型例としては、治安の維持を挙げることができる。人々が安心して生活するためには、治安が安定している必要がある、この安定を確保するために設置されているのが警察で、この治安維持というサービスは、警察官という公務員によって担われている<sup>8)</sup>。これに対して後者の典

型例は、電力供給サービスである。このサービスは、民間会社である電力会社が、利用者から利用料(電気代)を徴収して電力を提供するサービスであり、一見すると市場で取引される一般の財・サービスとその性質は異なるように見える。しかし、この提供主体は、電気事業法によって不特定多数の一般に対する提供に関しては地域に一事と規定され、経済産業大臣の許可を受けた一電力会社が独占的に電力供給を行うこと<sup>9)</sup>となっている。このような規制を設けている理由は、「電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによつて、電気の利用者の利益を保護し、及び電気事業の健全な発達を図るとともに、電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによつて、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ること」(法第1条)にあるとされている。いずれにしても、電力供給というサービスは、一般の市場により提供されるサービスとは異なるものであると見なされているといえるが、その理由については検討を要する。ただし、本稿の直接の意図とは異なるので、ここではこれ以上立ち入った検討を行うことはしない。

さて、前述の行政が提供するサービスは、さらにいくつかの種類に分類できる。この分類を行うに当たっては、提供の直接主体と、今一つは提供に必要な資金(運営資金)の支出元の二つの基準を利用することとする。そして、この二つの基準を利用して現在行政が提供している公共サービスを分類すると以下の表となる。直接提供主体として挙げられている行政には、行政が設置した財団法人や地方公営事業団も含まれ、一方民間事業者には、一般の営利企業の他にNPOも含まれるものとする。この表からもわかるとおり、行政が提供するといった場合でも、直接の提供主体が民間で、そのサービス提供に必要な資金を行政が支出している事例も存在しており、狭義には民間サービスと分類することが可能である。

ともあれ、上記分類について詳しく見てみたい。

## (1) 基本型

### ① 直営

直営は、先に警察の事例で示したとおり、行政が自らの予算を使って公務員を雇用し、その公務員が公共サービスを提供する形態をいい、警察以外にも一般的な行政事務がこれに当たる。

直接提供主体	運営資金の支出元	提供形態	事 例
<b>【基本型】</b>			
行政	行政	直営	警察
民間事業者	行政	民間委託	学校給食（完全民間委託自治体）
<b>【派生型】</b>			
行政	行政＋使用料他 （利用者負担）	直営	住民票の交付
行政＋ 民間事業者	行政	直営＋ 民間委託	無料の家庭ゴミ収集
行政＋ 民間事業者	行政＋使用料他 （利用者負担）	直営＋民間	直営と民間の保育所の両者が提供する保育サービス
民間事業者	行政＋使用料他 （利用者負担）	民間委託	行政が運営資金を補填しているコミュニティバスサービス

### ② 民間委託

行政が公共サービスとしてその提供の必要性を認識し、その直接の提供を民間事業者に委託するのが民間委託である。この際、そのサービス提供が法定されている場合とそうではない場合とがある。例えば、学校給食を提供するというサービスを例に採れば、自治体が義務教育を施す公立の小中学校において必ず学校給食を提供しなければならないと法定されているわけではない。そのため、このようなサービスは、公務員によって提供されることが必須ではなく、現実には民間事業者に委託して提供されている場合がある。この際、行政と委託業者との関係は民法上の業務委託で、契

約行為であるため地方自治法第234条から234条の3までの契約の規定が適用され、この委託に際しては委託金額が少額のものを除いて一般には競争入札の対象とされる。

さらに、現在ではこの民間委託の手法には様々なものがある。まず、自治体への導入が図られつつある指定管理者制度を挙げることができる。この制度は、総合規制改革委員会が2002年7月に発表した『中間とりまとめ—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—』の中で謳われた「官制市場」の規制改革の中で取り上げられ、続いて2002年12月の『規制改革の推進に関する第2次答申—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—』において、「公共サービス分野における民間参入」を求める方策として事実上従来の管理委託制度から指定管理者制度への移行が決定づけられた。そして、最終的には2003年の地方自治法の改正により導入されることとなった。この制度の導入により、例えば自治体が所有する体育館の管理のように、従来民間委託が法律上制限されていた公共サービスの一部である公の施設の管理を民間に委託できるようになった。ただし、この制度による民間への管理委託は、正確には公の施設の管理権限を指定管理者に委任するもので、その指定は行政処分に当たり、上述の民法上の業務委託や管理委託とは異なり、契約行為ではない。そこで、やはり上述の地方自治法の条文の適用を受けず、競争入札の対象とはならない。したがって、従来の管理委託制度と指定管理者制度とのこの違いは以下の表にまとめることができる。

制度	管理委託制度	指定管理者制度
設置主体	地方公共団体	地方公共団体
管理受託者・指定管理者	管理受託者 ・ 出資法人(1/2以上出資等) ・ 公共団体(土地改良区等) ・ 公共的団体(農協, 自治会等) に限定	指定管理者 法律上特段の制限なし 株式会社等の民間事業者も指定できる

市と管理受託者・指定管理者の関係	公の施設の設置管理条例の規定を根拠とする公法上の契約に基づき、公の施設に関する管理を管理受託者に「委託」するもの	指定という行政処分に基づき、公の施設に関する管理権限を指定管理者に「委任」するもの
管理権限	地方公共団体の長 管理受託者は、地方公共団体の管理権限の下で、委託契約に基づき具体的な管理の事務・事業について執行する。	指定管理者 地方公共団体が条例で定める業務の範囲に限る。 －各地方公共団体の判断による ・施設、設備の維持管理 ・施設の使用許可等 ※法令で長の権限とされているものを除く ・使用料の強制徴収 ・不服申立てに対する決定 ・行政財産の目的外使用許可等
委託・指定の手続	○施設の設置管理条例を制定 管理受託者名を明記 ○委託契約を締結	○施設の設置管理条例を制定 「指定の手続」「業務の範囲」「管理の基準」を明記。 ○指定に関する議会の議決 指定管理者名、指定の期間等 ○協定を締結
委託・指定先の選定方法	管理委託できる団体であれば、選定方法の制限はない。その施設の管理受託者となるために設立された出資法人や公共的団体に委託しているものが多い。	原則として複数の事業者から選定する。

出典：名古屋市ホームページ（[http://www.city.niigata.niigata.jp/info/gyou\\_kei/gyoukei/sitei/seidohikaku.HTM](http://www.city.niigata.niigata.jp/info/gyou_kei/gyoukei/sitei/seidohikaku.HTM)）

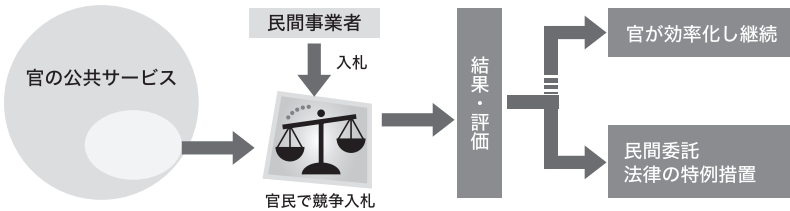
次に、先ごろ国会で成立した競争の導入による公共サービスの改革に関する法律に基づくいわゆる市場化テスト（官民競争入札）による民間委託手法がある。この手法は、1980年代のイギリス、サッチャー政権下で導入

された地方自治体が提供する公共サービスに対する強制競争入札(Compulsory Competitive Tendering, CCT)およびその後中央政府に導入されたMarket Testingにその起源を有し、公共サービス提供に際して、従来当該サービスを提供していた行政部門を行政本体から分離し、その分離部門と民間事業者との競争入札によって、サービス提供者を決定する手法である。ただし、イギリスにおいては、ブレア政権誕生後の2000年に当該制度は廃止され、代わって自治体に対してはBest Valueと呼ばれる制度が導入されている。この制度は、CCTによって価格によってのみサービス提供者を決定したことによる弊害を改め、提供されるサービスの質を基準にして自治体がサービス提供者となるというものである。

ともあれ、日本において、市場化テストは「これまで「官」が独占してきた「公共サービス」について、「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担っていくこととする制度<sup>10)</sup>」と位置づけられており、その制度の概念図は以下の通りである。この制度では、従来行政が提供してきた公共サービスのうち、市場化テストが必要とされるものについて内閣府に設置された公共サービス改革推進室が民間事業者・地方自治体からその要望を聴取し、内閣が市場化テストが適当なサービスを『公共サービス基本方針』として閣議決定するという手続きを採る。現在までのところ、国の業務のうち、国民年金保険料収納事業、ハローワーク関連業務、統計調査関連業務、登記関連業務、独立行政法人の業務等がその対象となっている。さらに、地方自治体の提供する公共サービスについても、各地方自治体の判断によって市場化テストが導入できるとしている。この制度が、従来の民間委託と大きく異なる点は、従来の制度では民間事業者に委託することができなかった業務についても法令の特例が適用されることにより委託することが可能となっていることにある。つまり、この制度の導入によって、もし国、地方自治体が導入の意思を示した場合には、現在両者が提供している公共サービスすべてについて官民の競争入札による業務の委託が可能となるとい



うことである<sup>11)</sup>。



出典：規制緩和・民間開放推進会議ホームページ (<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/market/>)

最後に、民間に業務委託をする手法として挙げられるのが、PFI(Private Finance Initiative)であり、1990年代にイギリスで導入された<sup>12)</sup>のを皮切りに、各国でその導入が推進された。この制度は、その名の示す通り行政が必要とする公共施設を民間事業者に依頼して民間 (Private) の資金 (Finance) で建設し、さらにその民間事業者が管理を行い、その公共施設提供という公共サービスを行政が長期にわたって買い取るというものである。イギリスにおいては、すでに有料橋、鉄道、病院、学校などがこの制度を利用して建設・維持されており、民間の資金、経営能力、技術力などを活用することによって効率的な公共サービスの提供が可能であるとされている<sup>13)</sup>。日本でも、1999年に民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（通称 PFI 法）が制定され、翌年には民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針が策定されて、実際に PFI 方式による公共施設の建設・維持が進んでいる。具体的な事業数は、国31件、都道府県58件、政令指定都市31件、市町村89件、事務組合7件、特殊法人その他の公共法人28件である<sup>14)</sup>。また、事業類型別にみると、Ⅰ類型とされる事業費の全部について選定事業者が提供する公共サービスの対価として管理者等が選定事業者を支払う類型と、Ⅱ類型と呼ばれる公共サービスの受益者からの料金収入をもって選定事業者が事業費の全額を賄う類型、この両者の混合型であるⅢ類型の3つに分

けられ、さらに、事業方式からみると民間事業者が施設等を建設し、施設等官制直後に管理者等に所有権を移転し、民間事業者が維持・管理および運営を行うBTO(Build-Transfer-Operate)、民間事業者が施設等を建設し、維持・管理および運営し、事業終了後に管理者等に施設所有権を移転するBOT(Build-Operate-Transfer)、民間事業者が施設等を建設し、維持・管理および運営し、事業終了時点で民間事業者が施設を解体撤去するなどのBOO(Build-Own-Operate)、施設を改修し管理・運営する事業方式で、所有権の移転はなく地方自治体が所有者となるRO(Rehabilitate Operate)などがある。

以上のように民間委託と一括りにした場合でも、その手法には多様な形態が存在している。さらに、次にみるように派生形として直営と民間委託との組合せも存在している。

## (2) 直営、民間委託の派生型および組合せ

### ① 直営・料金等徴収型

公共サービスは、基本的には税金によってその提供のための費用が賄われ、このため使用料等の料金を受益者に求めないものが多い。しかし、地方で公共サービスの中には、受益者(利用者)に対して一定程度の負担を求めるものもある。例えば、住民票の写しの交付などがその典型例である。このサービスの元になっている住民基本台帳の整備は、「市町村において、住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め、もつて住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資すること」<sup>15)</sup>を目的としており、さらにその写しを住民に対して交付することは付加的なサービスであるため相応の受益者負担を求めていると考えられる。また、住民基本台帳に記載されている内容はまさに個人情報であり、その個人情報を

取り扱うのは守秘義務を有する公務員とされてきたため、直営で運営されてきた。

ただし、前述の市場化テスト法の導入により、このような住民票交付業務を民間事業者委ねることが可能となった。すなわち、「特定公共サービス」と呼ばれる、法第5章の法令の特例により法令に対して特例を設けて市場化テストの対象とし、テスト結果により民間委託するサービスである。現在このような特例が設けられている法律には、職業安定法、国民年金法等、戸籍法等がある<sup>16)</sup>。

ともあれ、今後このような直営・料金等徴収型の公共サービスは市場化テストの普及に伴い減少する可能性がある。

## ② 行政・民間事業者併存型

次に、直営と民間事業者が同一の公共サービスを市域内で提供している場合がある。例えば、多くの地方自治体における家庭ごみの収集という公共サービスがこれに当たる。この場合、家庭ごみの収集は、行政の職員である公務員が担当すると同時に、行政が民間事業者と契約を結んでその収集を依頼する民間委託とが併存している。この両者の棲み分けは市域内の区域によるが、受益者である住民に対する負担は、無料であるか、もしくは有料ゴミ袋を利用するという形の受益者負担であっても直営、民間事業者の間でその負担金額は同一である。

## ③ 行政・民間事業者独立型

民間事業者と行政が、おのおの同様のサービスを提供している公共サービス領域もある。例えば乳幼児の保育という公共サービスで、具体的には保育所や保育園のサービスがこれにあたる。この領域では、前述の家庭ごみの収集と同様、提供主体は、直営と民間事業者の双方であるが、受益者の負担する金額や受益者が受けるサービスには、直営と民間事業者との間、また民間事業者間で差が存在する。ただし、民間事業者に対して行政が運

営資金を補助金として支出している場合もあり、当該事業者を純粋な民間事業者と呼ぶことは必ずしもできないこともある。

#### ④ 行政と関係しない民間事業者による公共サービス

最後に、行政とは無関係に公共サービスを提供している事例もある。例えば、NPO と呼ばれる非営利の団体が提供する高齢者に対する給食サービスがこれに当たる。このサービスは、単身や体が不自由なため食事を作るのでできない高齢者に対して、一般の企業のように利益を追求するのではなく、原価に近い金額でお弁当等食事を提供するものであり、行政が関与しない公共サービスということができる。

### (3) 提供資金の拠出先による分類

さて、このような公共サービスについて、そのサービスを直接提供している組織に注目すれば、行政に留まらず、民間事業者も含まれていることがわかる。しかし、公共サービスをその直接の提供者のみならず、その活動に必要な資金の拠出元にまで拡大するという視点に立って分類すると、当該サービスをめぐる異なる側面が表出する。例えば、家庭ゴミが無料で回収されている場合を例に採れば、民間のごみ収集業者がごみを収集する場合、ごみの収集それ自体は、当該民間のごみ収集業者が担当しているのに対して、その収集に必要な費用は行政が当該事業者と締結した委託契約に基づき、行政から当該事業者に対して支出される委託費によって賄われている。換言すれば、行政が民間事業者からごみ収集というサービスを購入して、住民に提供しているということができる。このような形態による公共サービス提供の派生型の例としてコミュニティ・バスのサービスを挙げることができる。このサービスは、バスの運行を行政が民間バス会社に委託し、それに必要な費用を行政が拠出しているという点で民間のごみ収集業者による家庭ゴミの収集というサービスと同様と考えられる<sup>17)</sup>。ただし、家庭ゴミの場合は、料金の徴収をしてないという点、また、サービス

の直接の提供者が行政と民間事業者の両方である点で、コミュニティ・バスとは異なっている。

利用者に負担を求めるといふ点でいえば、保育所のサービスもコミュニティ・バスのサービスと類似のものである。ただ、当該公共サービスがコミュニティ・バスのサービスと大きく異なるのは、行政と民間のそれぞれがサービスを展開し、さらに、民間の保育所は、行政から委託を受けて保育所というサービスを提供しているのではなく、民間の団体として独自にサービスの提供を行っている点にある。その上で、前述の通り民間の保育所は、税制面の優遇や、行政からその運営のために補助金という形での資金援助を受けている場合もある。

また、NPO が提供する公共サービスの資金提供元も考慮する必要がある。NPO が提供している公共サービスの中には、保育所のサービスと同様、同じ領域で NPO と行政のそれぞれが提供しているものがある一方で、NPO だけが提供しているサービスも存在しており、いずれもが無料もしくは廉価で提供されていることにその特徴がある。これは、NPO が営利を目的としていないことから可能となっている。ただし、NPO は営利を目的としていないため、行政や一般の民間事業者のように大規模なサービス提供を行うことが困難であると同時に、組織が小さい利点を生かして、大きな組織ができないきめの細かいサービスを提供できるという特徴を併せ持っている。また、NPO の中には、その運営資金等の一部または全額を行政からの助成によっているものもある<sup>18)</sup>。

#### (4) 分類の整理

ここでまとめると、現在の公共サービスは、①警察が担う治安維持のサービスのよう、行政が自ら有している資源である公務員を使って、その提供を一手に行っているような領域、②家庭ゴミの無料収集のように、そのサービスの提供は、公務員と民間の収集業者の両方が行っていて、このサービス提供に必要な経費は、行政の職員による場合も、民間業者による

場合もいずれも行政が徴収した税によって賄われる領域、③コミュニティ・バスのように民間のバス会社がそのサービスの提供を行っていて、それに必要な基本的な資金は行政が支出しているような領域、④NPOの提供するサービスのよう行政が関係しない領域、の4つの領域に分類することができる。当然、この4つの領域のうちいくつかが重なる領域として、保育所のサービスのよう領域も存在している。

### 3. 公共サービスの歴史的変遷

さて、公共サービスの提供がこのような4つの領域に分化したのは、それほど古いことではない。では、それ以前は公共サービスは誰が提供していたのか。その一つは、現在ではNPOと一般には呼ばれるようになったボランティア団体であり、寺社が託児所を開いてそれが保育所になったという例を挙げることができよう。次に、地域社会、具体的には町内会や自治会と呼ばれる地縁団体である。町内会・自治会で、川ざらいと呼ばれる川の清掃を行っていたという例がこれに当たる。このように民間の必ずしも営利を目的としない団体が現在の公共サービスに相当する業務を遂行する中で、行政の役割はどのようなものであったのだろうか。例えば、現在の神奈川県相模原市を構成する旧7か町村の事務を見ると、住民生活に直接関係するものは、戸籍、兵事（徴兵等に関するもの）、学事（教育）、衛生、土地、土木、勸業、社会事業があったとされる<sup>19)</sup>。ただし、その業務を遂行するためにそこに雇用されている公務員の数は、現在のそれと比較して格段に少ないものであり、例えば、東京都武蔵野市の前身である武蔵野村では、明治期当初は書記の人数は1人で、その後明治30年代に入って3人となり、この3人が庶務、兵事、会計もしくは庶務、戸籍、税務の各業務を分担して行っていたとされる。さらに時代が下って、昭和3年段階では、庶務、戸籍、兵事、税務、会計の各係に、書記10名、雇員2名、係

員12名の計24名が配置されている<sup>20)</sup>が、当時の人口が13000人を超えていたことを考えると現在と比較した場合かなり少ない人員で行政事務が執行されていたといえよう。このような体制を可能としたのは前述の町内会・自治会等の組織が公共サービスの提供を担っていたのと同時にいわゆる生存権の保障を憲法上の規定とする福祉国家の実現が目指されていなかった段階では必要と考えられる公共サービスの量がそもそも少なかったことが想定される。

しかし、第二次世界大戦後、「最低限度の文化的生活の保障」が憲法上の規定として盛り込まれ、さらに都市化が進展した後では、公共サービスの大部分は、公務員によって担われるようになったとあってよい。これについては、家庭ゴミの収集や保育所、または学校給食といったサービスが、行政の職員である公務員によって提供されるようになった例を挙げることができる。換言すれば、行政の提供するサービスが公共サービスという図式ができあがったわけである。

では、このような公共サービスに提供主体の変化が起こった理由について次に検討してみたい。

## (1) 行政による公共サービスの提供理由の前提

### ① 公共経済学による説明

公共サービスの歴史的変遷を見る前に、行政が公共サービスを担う理由について公共経済学の理論を概観しておきたい。

公共経済学の教科書として有力なものの一つであるスティグニッツの『公共経済学』によれば、公共財と呼ばれる財・サービスの多くは下記の理由から行政が提供すると説明している<sup>21)</sup>。すなわち、この公共財は、非競争性と非排他性という要素から成り立っている。まず、非競争性とは、その財、具体的にはある商品やサービスを誰かが使ったとしても、それでもなお別の人が利用できるという性質のことであり、非排他性とは、サービスの対価を支払わないものをその商品やサービスから除くことがで

きないという性質のことである。この二つの性格、つまり非競争性と非排除性の両方を併せ持っている商品やサービスを公共財と呼ぶ。その典型例が、国防や治安維持といった公共サービスである。このような性質を持つ財は、市場が形成されず民間事業者が参入しないため提供されない。他方で、このような公共サービスは住民生活にとっては必要とされるため、税金を徴収して行政がサービスを提供しなければならないとされる。

しかし、スティグニッツも述べているとおり、純粋な公共財というものは、世の中に多くは存在しておらず、現在公共財と呼ばれるものの多くは、非排除性、非競争性のどちらかの性格が希薄か、またどちらの性格も希薄かのいずれかである。例えば、先頃民営化された高速道路は、ETCで料金を払うにしても直接現金で支払ったとしても、いずれの場合も料金所を通らなければならない、お金を払わない人を高速道路の利用から排除することができる、つまり非排除性が低いサービスである。また、行政が提供している温水プールがある。例えば新潟市は、ごみ焼却場の隣に温水プールを設置しており、このような温水プールは民間のフィットネスクラブでも提供されているもので、フィットネスクラブでは市のプールと比較して高い料金を設定し、なおかつ経営が成り立っている。これは、排除でき、競合するという性格を持つサービスであって、いわば商売が成立する分野ということがいえよう。

つまり、公共経済学による公共財の定義では、現在直接行政によって提供されている公共サービスのすべてを網羅的に説明することはできないということである。

## ② 価値の実現による説明

このような純粋ではない公共財を行政が提供する別の理由として以下の説明がある。ある価値の実現がある。例えば、前述の通り日本国憲法の25条には生存権の保障が定められている。この内容を具体化し行政が提供するサービスの一つが生活保護の制度である。また、26条に定められている



教育を受ける権利の具体的なサービス内容は義務教育の制度である。特に、教育を提供するというこのサービスは現に私立の学校が存在し、また排除でき、競合的なサービスであることから必ずしも公共財とはいえないものであるが、国がある価値の実現を求めて全国くまなく提供しているサービスといえよう。

また、地方自治体もその自治体として実現することを意図する価値をもつ。例えば、東京都昭島市では、上水道は地下水ですべて賄って、東京都からの供給は受けないといった方針がこの価値である。他にも、コミュニティ・バスを運行したり、学校給食<sup>22)</sup>を提供するサービスは、必ずしも純粋な公共財とはいえないものも地方自治体はその固有の価値の実現として提供している。

しかし、ある価値の実現を目指したからといって、それを行政が直営によって直接提供しなければならないということにはならず、行政が民間事業者と委託契約を結ぶなどによって、当該民間事業者がサービスを提供するという選択肢もある。では、なぜ行政がこのようなサービスを提供する必要があったかについて次に考えてみたい。

## (2) 行政による公共サービス提供の沿革

### ① 高度経済成長期までの公共サービスの提供

第二次世界大戦後、日本は戦後復興といわゆる福祉国家の実現を目指してきた。福祉国家が何を示すのかという点については必ずしも一致した見解があるわけではないが、日本国憲法が謳っている最低限度の文化的水準を保障するということが戦後日本の大きな目的であったことについては共通の理解が得られると考えられる。そこで、最低限度の文化的水準ですべての人々が暮らすためには、それに見合ったサービスの提供が必要となる。この際必要となるサービスのうち、従前は存在していなかったサービスの提供については、市場が形成されていなかったことによる問題が生じる。すなわち、当該サービスの提供を従来誰も行ってこなかったり、また、行

っていたとしてもごく限られた規模でしか行ってこなかった。このため、大規模にサービスを提供するだけの準備が民間事業者にはなく、市場による提供が困難という状況下でサービス提供を開始しなければならないという問題である。例えば学校給食を挙げると、一回に何百人分もの給食をある限られた時間内に調理する施設もノウハウも民間事業者には存在せず、また仮にそのようなサービスの提供を始めようと意図した場合、莫大な設備投資が必要となる。確かに、サービスの提供を開始できれば、行政が委託という形でそのサービスを買収する可能性も存在するものの、委託の前提としてサービス提供ができるということを証明すること、すなわち委託契約を結ぶ段階ですでに類似の規模でのサービス提供実績を持つ必要がある。このような一連の事情は、民間事業者が新規に参入するには高い障害であったと容易に想像できる。

これに関連して、民間企業と行政との間では、様々な資源の問題があった。それは財源ばかりでなく、人材の面でも行政職員は試験制度により採用され、ある一定以上の能力があると考えられていた。

このような条件下では、行政としてもサービス提供の委託を意図したとしても不可能な状況にあったと考えられ、そこで行政は直営という形で、公務員によって公共サービスを直接提供してきたといえる。

さらに、高度経済成長による都市化の進展に伴い、従来家族や地域社会が担ってきた公共サービス提供機能は低下した。例えば、かつて子育ての方法は親から子に引き継がれるものであったが、現在では都市化の進展に伴って、住宅事情が悪化し、またライフスタイルが変化したことによって、核家族化が進行し、子育ての相談相手となるのは保育所の保育士へと変化している。つまり、このような都市化に伴うさまざまな需要を行政は直営という形で担ってきた。

## ② 低成長期以降の公共サービスの提供

しかし、このような公共サービスの大半を行政が担うという構図は1970

年代に勃発した石油危機とそれに続く低成長により変化を余儀なくされた。それまで高度経済成長に支えられて順調な伸びを示していた税金の収入はこの時期にマイナスへと転じるに伴って行政の提供するサービスも縮小を迫られた。ただし、税収がマイナスに転じたからといって行政の提供するサービスが縮小したわけではなく、景気回復のための公共投資は続けられ、民間委託も前述のような状況が必ずしも改善されていなかったためある限られた範囲に留まっていた。

その後日本は1980年代後半から低成長を脱し、好景気、いわゆるバブル経済に突入した。この間は、民間活力の導入が叫ばれたが、行政の提供するサービスは縮小せず、かえって民間事業と協力してサービス提供を拡大した。ただし、この時期から場合によっては民間事業者の持つノウハウや資金は行政を上回る状況も発生した。

そして、バブル経済後の景気後退は、行政にとって税収を招き従前同様のサービスを提供するのは困難となったのに加えて、身分が民間企業と比べて安定しているということから、公務員以外からの厳しい非難にさらされることとなった。この非難は、行政の提供しているサービスそれ自体に対しても向けられ、行政改革を旗印に行政のスリム化、具体的には民間企業へのサービス提供の委託が促進される結果となっている。

#### 4. 現在の公共サービス

このように、公共サービスと行政サービスとの関係はベン図に例えるならば重なる二つの円である公共サービスと行政サービスとの間の論理積に相当する部分の面積がいったんは拡大し（戦後から1980年代）続いて徐々に縮小する方向（1990年代以降）へと変化してきた。さらに、この両者の重なり合う部分の縮小傾向と同時に、公共サービスそれ自体の面積は拡大したのに対して、行政サービスそれ自体の面積は縮小するという傾向を随

伴している点に、現代の特徴を看取することができる。このような公共サービスに占める行政サービスの比重の低下は、とりもなおさず公共サービスの提供に占める民間事業者の比重の増加を意味しており、この現象の背景には前述の通り民間事業者が従前とは異なり公共サービスを提供する能力を有することとなったことがある。そこで本稿を閉じるに当たって、民間事業者による公共サービスの提供、言い換えれば広い意味での民間委託によるサービス提供を考える上で留意する必要がある諸点について指摘しておきたい。

民間委託によるサービス提供という形態は、組織構成から見るとサービスの企画立案執行主体である行政から執行機能を分離して、この機能を民間事業者に委託し、この両者の関係を契約によって規定するものである。この形態には、制度内在的課題と制度外在的課題の二つが存在する。まず、制度内在的な課題としては、指揮命令系統にかかわるものがあり、委託元から委託先へ指示を出すに当たって、従来の行政内部におけるように上司から直接の単一または複数の下司に対して直接に行うことが可能ではなく、委託元の権限を持つ職員が、委託先の責任者（現場もしくは委託事業者それ自体）に対して指示を出すことにより、委託業務に従事する個々の職員に対して指示を伝えるという間接的伝達方法を採用しなければならない<sup>23)</sup>。この相違として以下の学校給食の例を挙げることができる。すなわち、直営で学校給食を提供している場合、行政職員である栄養士が調理を担当する行政職員（調理員）誰に対して直接指示を出すことが可能である。

これに対して民間委託の場合には、調理を担当する民間事業者の調理師に対して直接栄養士が指示することは不可能であり、調理師の中の現場責任者であるチーフに対して栄養士が指示を出し、そのチーフが各調理師に指示を出すという伝達形態を採る。

また、この逆方向の情報伝達についても同じことがいえる。すなわち直営の場合には各行政職員が上司に対して情報を直接伝達することが可能であるが、民間委託の場合には委託先である民間事業者の職員はいったんは

責任者に情報を伝達し、その責任者が委託元である行政の担当者に情報を伝達することになる。したがって、直営と民間委託を比較した場合、情報の伝達速度は、後者が遅く、また情報の伝達頻度は、後者の方が少なくなる蓋然性が高い。

次に、民間委託の場合には、あくまでも契約であるため、契約書に記載されていない事項について、委託元である行政が当初委託当初想定しなかった事態が生じた場合に付加的なサービス内容の提供を追加契約なしに委託先である民間事業者に求めることはできない。例えば、家庭ゴミの収集の場合、契約書で定められた収集量を超えて、家庭ゴミが出されても、直営では、何らの追加的な契約を結ぶことなく、収集を行うことができるのに対して、民間委託の場合には、追加費用を伴う契約を民間事業者との間で結ぶ必要がある<sup>24)</sup>。このように民間委託には制度内在的な特質がある。

これに対して、民間委託の持つ制度外在的な特質として、公務員の資質に起因する要素がある。すなわち、制度内在的な特質である契約関係という従来のサービス提供形態とは異なる情報の伝達を含む統制形態を十分に理解し、住民にとって必要なサービスを提供できる内容を持つ委託契約を民間事業者と結ぶことが公務員に求められる。

このような民間委託の制度内在的、外在的な要因を理解しつつ、直営、民間委託を選択することが今後の地方自治体に求められている。

- 
- 1) 2001年、国の経済財政諮問会議が策定し、閣議決定されたいわゆる「骨太の方針」（『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』）に始まる構造改革路線においてはしばしば小さな政府という用語が用いられ、その意味するところは、規制緩和、公共投資の削減による財政規模の縮小にある。
  - 2) 国家公務員の削減については、先頃定員の純減に関する閣議決定がなされている。『国の行政機関の定員の純減について』（2006年6月30日）参照。
  - 3) 高齢化率は、21.0パーセント。2005年国勢調査の1パーセント抽出速報に基づく総務省発表（2006年6月30日）。

- 4) 今村都南雄「第1章 公共サービスへの接近」今村都南雄編著『公共サービスと民間委託』(敬文堂、1997年) p.5。
- 5) これについてはさしあたり以下を挙げておく。小幡純子「『公の構造物』概念に関する試論」三辺他編著『法治国家と行政訴訟』(有斐閣、2004年)、小林他編著『『民』による行政』(法律文化社、2005年)。
- 6) 本来、節約と効率性とは必ずしも同じ意味内容を持つものではない。西尾勝「第7章 効率と能率」『行政学の基礎概念』(東京大学出版会、1990年)参照。
- 7) 学校給食法第1条。
- 8) ただ、警察が提供しているサービスは何も治安維持に限られるものではなく、交通安全といった交通行政も併せて警察が担ってきた。この交通行政のうち、2006年6月の改正道路交通法の施行によって、駐車違反の摘発を民間事業者が担当可能となり、現在民間事業者が駐車違反の取り締まり業務に参入した地域もある。
- 9) 電気事業法第3条。ただし、現在では供給側から見れば、卸供給事業社が電力を一般電気事業者に売却するとともに、特定規模電気事業者が自由化部門である大規模工場などの受容者向けの電力売却を行うことが可能となっている。また、供給側についても、一般家庭などに供給される電力の料金に対しては規制がかけられているものの、大規模工場などについては自由料金が認められている。
- 10) 規制改革・民間開放推進会議ホームページ (<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/market/>) 参照。
- 11) 実際、佐賀県では県庁の全業務について、その目的・内容等を調査し、その結果を基に、県民満足度を高めるために最もふさわしい担い手は誰なのかなど、広く県民の皆様と意見交換を行い、事業委託など事業実施主体の多様化を図る目的で、市場化テストに類似の「協働化テスト」の導入が進められている。  
([http://www.pref.saga.lg.jp/portal/ty-contents/WH/FWHM000601Action.do?contentSetId=CID020&showCrumbList=true&categoryId=218&CNT\\_ID=10058](http://www.pref.saga.lg.jp/portal/ty-contents/WH/FWHM000601Action.do?contentSetId=CID020&showCrumbList=true&categoryId=218&CNT_ID=10058))
- 12) PFIによる公共サービスの提供形態は、イギリスにおいては1992年メジャー政権により導入され、現在では、500以上のサービス提供でこの形態が利用されている。cf., H M Treasury, *PFI: strenghtening long-term partnerships*, 2006.
- 13) cf., HM Treasury, *PFI Signed Project List*, March 2006 ([http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public\\_private\\_partnerships/ppp\\_pfi\\_stats.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_pfi_stats.cfm))、および英国会計検査院ホームページ参照 (<http://www.nao.org.uk/recommendation/reportlist.asp>)
- 14) 内閣府民間資金等活用事業ホームページ (<http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai>)

7.html) 参照。

- 15) 住民基本台帳法第1条。
- 16) 政府は、2007年夏をめどに市場化テスト対象業務を20程度に拡大する方針を表明している（日本経済新聞2006年10月27日朝刊）。また、地方自治体に目を転じれば、足立区では、2006年9月29日に開催の第3回足立区議会定例会において、足立区における公共サービス改革の推進に関する条例が可決され（2006年10月1日施行）、市場化テスト法に規定された、①戸籍謄本等、②納税証明書、③外国人登録原票、④住民票、⑤戸籍附票、⑥印鑑証明書、の「交付あるいは写しの請求受付と引渡し」といういわゆる窓口六業務を含め16の窓口業務について、市場化テストが実施されることとなった。しかし、窓口六業務以外の市場化テスト実施に対して関係省庁は法律に明記されていない窓口業務であることから難色を示しており、実際には2006年度の当該業務に対する市場化テストは行われていない。
- 17) ただし、コミュニティ・バスの運営形態については、本稿で例とした運営形態以外にも様々な方法が採用されている。例えば、自動車交通部旅客第一課の調査参照（[http://www.mlit.go.jp/chubu/soumu/jidosya021029/jidosha021029\\_1.htm](http://www.mlit.go.jp/chubu/soumu/jidosya021029/jidosha021029_1.htm)）。
- 18) 例えば、新潟県は、2004年より公益信託基金（「公益信託にいがたNPOサポートファンド」）を創設し、この基金から所定の手続きに従い、NPO法人に対して助成を行っている（<http://www.tatunet.ddo.jp/koueki/>）。
- 19) 佐藤竺「第2章 旧制度下の地方自治の機能」今川見他編著『市民のための地方自治入門 改訂版』（実務教育出版、2005年）参照。
- 20) 植手通有「第29章 役場の整備」『武蔵野市百年史記述編I』（武蔵野市、2001年）参照。
- 21) J.E. スティグリッツ（藪下史郎訳）『公共経済学 上』（マグローヒル出版、1989年）参照。
- 22) 学校給食は、法律で地方自治体にその提供が義務づけられているサービスではない。学校給食法によれば、義務教育諸学校の設置者は、当該義務教育諸学校において学校給食が実施されるように努めなければならないときていされており、これは努力規程と呼ばれるもので地方自治体が学校給食を提供しなければならない義務はない。
- 23) 詳細については次の論文を参照されたい。拙稿「民間委託と情報—高齢者サービスを例として—」『行政&ADP』（39号、2003年10月、社行政情報システム研究所）
- 24) ロンドン・タワーハムレット区では、1997年正月に起こったゴミ収集契約量を超える家庭ゴミの収集のための費用を捻出して民間ゴミ収集事業者と契約を結ぶため、保育所を一時的に閉鎖し、その結果市民の暴動が発生した。