

市場メカニズムの活用と自治体民営化

南 眞 二

- I. はじめに
- II. 民営化推進の手法
 - 1. 民営化の定義と進展
 - 2. 規制改革・民間開放の推進
- III. 民間活力の活用と地域再生への取り組み
 - 1. 地域再生推進プログラムの決定
 - 2. 地域再生法の成立
- IV. 自治体における民営化の状況
 - 1. 民間委託の現状と限界
 - 2. PFIの推進と問題点
- V. 市場化テスト重視への転換
 - 1. 市場化テスト実施への検討
 - 2. 自治体における市場化テストの取り組み
 - 3. 法制度導入による実施の推進
- VI. まとめ

I. はじめに

1980年代半ば以降にイギリス・ニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国を中心に形成された行政運営理論にNPM(New Public Management)があり、それは公的部門に可能な限り民間企業の経営手法を導入しようとするマネジメント手法である。ただ、NPMの概念は多義的であり、国・地域・時代により概念に幅があるが、(ア)業績・成果の重視、(イ)市

場メカニズムの活用、(ウ)顧客主義への転換、(エ)ヒエラルキーの簡素化がその特徴としてあげられる。このうち、市場メカニズムの活用については、公的企業の民営化・民間委託・エイジェンシー・PFIなどがその内容とされている。そして、日本の場合は中央よりむしろ、地方からNPM型の改革が普及してきた⁽¹⁾。また、民営化などの市場メカニズムの活用により、「行政の守備範囲」をどうとらえ直すかの議論も行われてきたところである⁽²⁾。

さらに現在、民間開放がほとんど進展しておらず、これまで実施してきた民間開放に関する取組みには限界があるとの認識に立ち、官から民への事業移管を加速させるための横断的手法として市場化テストを位置づけ、早急に導入・実施していく必要性が唱われている⁽³⁾。

この稿では、これまで実施されてきた規制改革・民間開放の推進や地域再生推進における民間活力の活用などの実施状況を見た上で、民営化の問題点にも触れていきたい。併せて、自治体における民営化の中で、NPMの理念・手法がどのように反映されているかを検証してみたい。

Ⅱ. 民営化推進の手法

1. 民営化の定義と進展

民営化は狭義では、1980年代の日本の国鉄分割民営化や、イギリスの国有企業の株式売却による脱国有化などの、資産等を公共部門の所有から民間に移す所有形態の変更を指すが、広義では民間委託・規制緩和・バウチャー・補助金・フランチャイズなども含まれる。日本における狭義の民営化の例として、特別法により株式会社として経営形態を変えて設立された日本たばこ産業株式会社・日本電信電話株式会社等や、国経営企業が根拠法の廃止・改正により商法上の会社に移行した日本航空株式会社・国際電信電話株式会社等があるが、特にJR各社のうち東日本・東海・西日本旅

客鉄道株式会社については平成13年6月の「旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律」改正により、定款変更、利益処分や損失処理、代表取締役選任や解任、重要な財産の譲渡、新株・社債の発行などの事項に国土交通大臣の認可が不要となり、特殊会社から私鉄と同様に鉄道事業法に基づく営業が行われることとなった(完全民営化)。

また、日本道路公団などの道路関係4公団の民営化関係の4法案(高速道路株式会社法等)が平成16年6月2日に可決成立し、従来の4公団は(ア)政府(地方公共団体)が総株主の議決権の3分の1以上の株式保有、(イ)代表取締役の選任等に国土交通大臣の認可が必要、(ウ)当分の間は政府の債務保証可能といった扱いが定められた7つの特殊会社となった。

さらに、郵政民営化法が平成17年10月14日に成立(総則・基本方針・株式会社設立等の規定を除いて平成19年10月1日施行)し、郵便業務を行う郵便事業株式会社、郵便窓口業務等を行う郵便局株式会社、銀行業を行う郵便貯金銀行、生命保険業を行う郵便保険会社と、郵便事業株式会社・郵便局株式会社の持株会社である日本郵政株式会社の5つの株式会社が設立されることとなり、従前の郵便貯金(通常郵便貯金を除く)及び簡易生命保険については新たに設立される独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構が承継することとなった。そして、当面は日本郵政株式会社の発行済株式の総数は政府が保有し、郵便事業株式会社等の4つの株式会社の発行済株式の総数は日本郵政株式会社が保有することとなるが、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式は10年間の移行期間中に全部を処分することとされている。これにより郵便貯金銀行、郵便保険会社はそれぞれ銀行法、保険業法に基づく株式会社として運営されることとなる(完全民営化)。このうち、郵便事業株式会社については、「あまねく公平にかつ、なるべく安い料金で」郵便事業を行うこととされており、さらに過疎地を含めたサービスを維持するため郵便事業株式会社の行う社会貢献業務や郵便局株式会社の行う地域貢献業務への資金交付を目的とした社会・地域貢献基金を持株会社である日本郵政株式会社に設けることとしている。これは民営

化後も万国郵便条約や郵便法1条で規定しているユニバーサル（全国一律）サービスを郵便事業において保障するためである⁽⁴⁾。

通常、民営化の目的としては、(a)政府による統制の排除、(b)公的部門への民間手法の導入、(c)競争の促進、(d)国有企業株式の売却による政府収入の増加、(e)脱国有化による補助金削減＝政府支出の削減があげられている⁽⁵⁾。そして、これらの国・自治体の行政組織の外で従来行政機関が担ってきた事務・事業を民間が行うことに関連して、行政組織内部でも民間企業における業績評価制度や組織管理・経営手法の導入が行われてきている。この他に、似たような概念として自由化や規制緩和があり、自由化は貿易や市場参入に関する規制の緩和を指し、規制緩和とは内容が重複する概念である。

規制緩和とは、産業や事業に対する政府の規制を縮小することを指し、市場主導型が望ましいと考えられる際にとられる基本的な政策手法の一つである。逆に言えば、規制が必要な場合は市場原理に任せておけない分野（市場の失敗等）があるからに他ならない。規制の内容としては、法令による事業規制や参入規制、安全性・技術基準の設定、資源割当など企業活動の様々な側面に関連してくるものである。規制緩和は様々な施策の展開の中で個々に規制の見直しが行われてきたが、1980年代以降は第二次臨時行政調査会（第二次臨調）・臨時行政改革推進審議会（行革審）といった行政改革の推進機関による規制の見直しが行われてきたのである⁽⁶⁾。

1990年代においては、規制緩和は経済の活性化、内需の拡大を図る観点から、経済対策の主要な柱の一つとされ、1995年（平成7年）の「規制緩和推進計画（閣議決定）」、1998年（平成10年）の「規制緩和推進3か年計画（閣議決定）」へと受け継がれていく。「規制緩和推進計画」以降6年間の成果としては、(a)金融システム改革、(b)医薬品のカテゴリー見直し、(c)国内航空運送事業の規制緩和、(d)建築確認・検査における民間活用などがあげられており、既に実現したものや現在まで持ち越しになっているものもある⁽⁷⁾。

平成7年12月14日に出された行政改革委員会の規制緩和の推進に関する意見(第一次)「光り輝く国をめざして」では、規制緩和推進の基本認識として、「日本人、仲間、画一、お上依存、大きな政府、横並び、もたれ合い、統制、単一価値観の閉鎖的な和や秩序」を中心とする考え方・仕組みから「国際的に開かれた、世界から魅力あると思われる、小さな政府、個性的、自立、自由、多様な価値観が共存できる」方向に転換させることを唱っており、分野別の規制緩和項目では、(ア)農業生産法人に関し、株式会社の農業経営へのかかわり方等の検討、(イ)企業による病院経営の是非についての検討、(ウ)企業による指定訪問看護事業への参入の早急な検討などがあげられているが、民間委託(アウトソーシング)への言及はない。

この後、行政改革会議(平成8年11月設置)が平成9年12月3日に出した最終報告に、「行政機能の減量(アウトソーシング)、効率化等」の項目が設けられているが、この報告自体が国の行政改革を推進していく目的で書かれたものであり、内閣機能の強化、新たな中央省庁の在り方に多くの頁を割いている。そして、表題からも伺えるように、事務事業の民営化、民間移譲と言っても、行政機能の減量・効率化の観点からに他ならない。これらを行うに当たっては、政府の企画立案機能と実施機能の分離という基本的考え方に立って、外局(実施庁)や独立行政法人活用が述べられている。民間委託の推進は従来の個々の業務における部分的委託のみではなく、包括的委託の積極的採用と民間委託の効率性検証の必要性にも言及している。この他には、規制行政・補助行政の見直しがあがっている。

なお、民間事業との比較で、公企業が公的所有形態で経営されるメリット・意義として、民主的統制、情報公開や利用者参加、サービスの安定的継続的供給、労働条件確保の歯止め、他行政部門との統一的・系統的サービスの確保、秘密保持等の国民の信頼確保、民間事業の横暴な利潤獲得の規制などがあげられる⁽⁸⁾。

2. 規制改革・民間開放の推進

「規制改革・民間開放推進3か年計画」が平成16年3月19日に閣議決定された。政府はこれまで3次にわたる「規制改革（緩和）推進計画」を策定し推進してきたが、平成15年度でそれまでの総合規制改革会議の設置期限が切れるのに伴い、それを引き継ぐ形で16年度に内閣総理大臣の諮問機関として民間人主体の「規制改革・民間開放推進会議」が、また関係閣僚で構成する「規制改革・民間開放推進本部」が設置され、これを推進していくことになる。「規制改革・民間開放推進3か年計画」の目的は「民間開放その他の規制の在り方の改革の積極的かつ抜本的な推進を図り、経済社会の構造改革を一層加速」することにある。規制の見直しに当たっては、(ア)これまで明らかにされた規制改革関連事項の着実・速やかな実施、(イ)社会的安定機能（セーフティネット）の確保、(ウ)公的分野の合理化・効率化・民間開放、(エ)事業者における自己責任体制の確立・情報公開等の徹底、(オ)事前規制型から事後チェック型行政への転換と新たなルールの創設、法体系の抜本的見直し、(カ)社会的に必要な規制の実効性の確保・向上等の措置の実施があげられている。特に、「計画のフォローアップ等」の中では公共サービス分野における国の事務・事業の民営化、民間への事業譲渡、民間委託の積極的推進とそのフォローアップの実施・公表が唱われている。そして、国はこの計画・方針を自治体においても、地方分権の精神を尊重しつつ、積極的に取り組むよう要請することとしているのである。

事後チェック型行政への転換に当たっては、情報公開の推進と第三者評価の推進がその措置としてあげられているが、その手法として「規制影響分析（Regulatory Impact Analysis）」を活用することとしている⁽⁹⁾。「規制影響分析」は1980年代以降にアメリカ・イギリス等において活用が進んでいる評価手法で、基本的に規制導入時に客観性・透明性を高めるためのものであるが、規制の修正に際しても実施に当たって想定されるコストや便益といった影響を客観的に分析し、公表することにより、客観性・透明

性の向上を目指そうとしており、評価手法が開発された時点で「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の枠組みの下で義務付けを図るものとされている。

具体的な項目としては、(a)規制の内容(規制の目的・必要性等を含む)、(b)規制の費用分析(規制実施による行政コスト、遵守コスト、社会コストの推計)、(c)規制の便益分析(規制実施による産業界や国民への便益、社会的便益の推計)、(d)想定できる代替手段との比較考量、(e)規制を見直す条件、(f)レビューを行う時期とされている。現在、例えば表1に掲げるものについて規制影響分析書が作成され、評価手法の開発に向けた取り組みが進められている。

表1. 規制影響分析書の作成例

制度名	根拠法令
MARPOL 条約の1997年議定書の締結に伴うディーゼル発電機の窒素酸化物の排出及び使用燃料の品質に係る規制	電気事業法施行規則及び発電用火力設備に関する技術基準を定める省令
絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律に基づく国際希少野生動植物種の追加、削除等	絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律及び同法施行令
JIS マーク表示制度における登録認証機関の登録有効期間	工業標準化法

注) 経済産業省・環境省資料から筆者が作成

この他、法令適用(解釈)事前確認(日本版ノーアクションレター)手続の導入については活用件数が少ないため、対象範囲の見直しを行うこととしている。

「規制改革・民間開放推進3か年計画」では重点計画事項の「規制改革推進のためのアクションプラン」の適切な実行の中に、個別の項目があがっているが、民間活力の活用の観点から主なものをあげると次のとおりで

ある。

- (ア) 構造改革特区における状況等を見ながら、検討を進めるものとしては、株式会社等による医療機関・学校・特別養護老人ホーム経営の解禁の検討を進める。
- (イ) 株式会社等による農地取得については、農業生産法人に対する株式会社の出資制限を緩和する。
- (ウ) 公共施設等について、PFI 選定事業者が行い得る業務の範囲を明確にし、一層の活動促進に資する。
- (エ) 公の施設管理において民間事業者が指定管理者として管理・運営を行うことができるものについて明確にし、活用の促進を図る。
- (オ) 道路や河川等の公共施設を民間事業者が積極的に活用できるよう、占用許可等の弾力的運用が可能な措置を講じる。
- (カ) 公共サービス等の民間開放促進のための手段として、市場化テスト導入・数値目標設定についての調査・研究を行う。

このうち、数値目標設定は、アメリカで連邦政府業務棚卸法（Federal Activities Inventory Reform Act）に基づき、各行政機関が実施している業務のうち、民間委託可能な業務をリストアップし、公表することを義務付けられている例を参考に調査・検討するというものである。

市場化テストについては、Vで詳しく述べる。

Ⅲ. 民間活力の活用と地域再生への取り組み

1. 地域再生推進プログラムの決定

地域再生本部は平成15年10月24日の閣議決定により設置されたが、その目的は「地域経済の活性化と地域雇用の創造を、地域の視点から積極的かつ総合的に推進するため」であり、本部長は内閣総理大臣である。そして、地域再生の基本的な考え方としては、(ア)「構造改革なくして日本の再生と

発展はない」、「地方にできることは地方に」、「民間にできることは民間に」等の基本理念を踏まえて「地方が自ら考え、行動する、国は、これを支援する」、(イ)構造改革特区等で培われた地域の自立の精神と活性化の芽を育て、加速し定着させる、(ウ)地域が再生のための計画を策定し、取り組む、(エ)国は地域の計画実現のため、規制緩和や権限移譲、施策の連携等により効率的・総合的支援を行う、(オ)国は行政サービスのアウトソーシング阻害

表2. 地域再生推進に対する取り組み状況（地域再生本部資料より）

日 時	取 り 組 み 状 況
平成15年10月24日	地域再生本部発足（第1回本部会合）
平成15年12月19日	「地域再生推進のための基本指針」決定（第2回本部会合）
平成16年1月15日	地域再生構想の提案募集締め切り 提案主体数392（自治体299、民間事業者等93） 構想数673（構想数を支援措置数に換算すると、1557件）
平成16年2月27日	「地域再生推進のためのプログラム」決定 （第3回本部会合） 実施可能とされた事項のうち、地域限定措置23件、全国措置118件を決定
平成17年2月15日	「地域再生推進のためのプログラム2005」決定 （第6回本部会合）
平成17年4月1日	地域再生法公布・施行
平成17年4月22日	「地域再生基本方針」閣議決定

要因を把握し適切な対策を講ずることなどにより、自治体のアウトソーシングを促進させるといったことである⁽¹⁰⁾。これは、地域再生のためには従来型手法から転換する必要があるという認識が根底にある。即ち、従来の国の施策は画一的で地域の実情やニーズに応じておらず、各地域も中央官庁からの一律の制度の下で画一的な計画を立案する結果、地域の実態やニーズにマッチしない非効率的な対策に陥っているというものであり、地方

分権推進の現状認識と共通したものが見てとれる。

地域再生の推進のためには、画一的な配分ではなく、意欲のある地域が独自の資源・強みを生かす計画を策定することとし、それに対して各官庁の支援策を連携・集中するというものである⁽¹¹⁾。国としては財源を増やすことなく、地域再生を積極的に推進しようとする地域に重点的に交付できることになる。

平成15年12月19日には、地域再生に関する基本的な考え方、地域再生の取り組みの方針、今後のスケジュール等について定めた「地域再生推進のための基本指針」が地域再生本部により決定されている。この中では、景気刺激を財政出動に頼る従来型の財政措置を講じないこととし、これに代えて地域が「自助と自立の精神」の下にそれぞれの地域の特性や住民ニーズなどを踏まえて、「知恵と工夫の競争による活性化」を図る必要が強調されている。その中で、民間事業者の健全な形でのビジネス展開がそのために重要である旨も述べられている。

「地域再生推進のためのプログラム」は平成16年2月27日に地域再生本部で決定されたが、その内容は自治体・民間事業者等から提案された地域再生構想673件を、地域限定措置23件、全国措置118件に絞り込んでいる。この時決定されたプログラムは、補助金の要件緩和・集中等や政令県構想をはじめ、予算との関係や制度の根幹に関わる多様な検討が必要なものは除かれている。これを踏まえ、自治体は地域再生計画を作成し、認定申請を行うが、地域再生本部は関係行政機関の長による同意手続を経て認定することとなる⁽¹²⁾。そして、内閣総理大臣が認定しなかった場合や認定はしても関係行政機関の長が一部不同意の場合は申請した自治体への理由通知が義務付けられている。地域再生計画が認定された自治体はプログラムで決定された支援措置を受けることができ、また、地域再生計画において構造改革特区に係る措置を活用する場合には両計画の認定手続を一体的に進めるなど両者の連携に配慮している。「地域再生推進のためのプログラム」は民間事業者からの意見聴取や計画を作成しない時の理由等の通知等、構

造改革特区制度と類似した仕組みが見受けられ、法令適用(解釈)事前確認(日本版ノーアクションレター)制度も実施されている⁽¹³⁾。

「地域再生推進のためのプログラム」では、この他、(ア)各種の支援措置に係る関係行政機関の対応状況に対する地域再生本部によるフォローアップと状況の公表、運用状況の評価と改善の促進、(イ)思い切ったアウトソーシング実現を可能とする制度改正などの対応による行政サービスの民間開放や民間資金活用、(ウ)市町村のニーズが反映できるよう事務処理特例を改善するなどの権限移譲、(エ)補助金等の統合や要件改善、許認可手続等の一元化・連携などによる施策の利便性向上、(オ)地域再生計画が認定された地域への施策の集中・連携などが掲げられている。

このうち、民間活力の活用については、「地域主導による資源の有効活用」の中に「アウトソーシングの促進」と「PFI事業の積極的活用」の項を設けており、「アウトソーシングの促進」では、(a)河川等への指定管理者制度等の活用による行政サービスの積極的な民間開放、(b)地方公務員に多様な勤務形態の導入を図るための任期付採用の拡大及び任期付の短時間勤務職員制度の創設等、(c)電気工事士免状交付事務の民間委託、(d)都市公園施設管理の民間開放促進があげられている。

「地域再生推進のためのプログラム」として決定された事項を見ると、前記の他に(a)廃校を都市交流事業の拠点施設として活用するなどの補助対象施設等の有効活用、(b)河川敷地でのカヌー大会開催などの地域主導による公物管理実現、(c)地域のワンストップ相談窓口での人材活用のアドバイスなどによる地域再生雇用支援ネットワーク事業の創設、(d)地域再生伝道師の導入などの地域再生に関するノウハウ等の支援・窓口設置、(e)建設業の新分野進出等を促進するための関係省庁連絡会議などによる地域の基幹産業の再生、(f)観光活性化標識ガイドラインの策定などによる地域観光の活性化等、(g)まちづくり交付金等の積極的活用による支援施策の連携・集中、(h)事業者に対する円滑な資金供給による政策金融等の利便性確保があげられている。地域再生を進めていくための一括法については、当初各省

庁間の調整がつかず、個別法の制定・改正により対処していくこととしていたが、地域再生の推進に資するとされた景観法等の個別法が成立した後、地域再生の基本理念や基本方針・計画の策定手続、地域再生本部設置といった組織面の法的根拠を与えるための地域再生法が平成17年4月1日に公布（3月31日可決・成立）されるに至っている。

2. 地域再生法の成立

地域再生法は「地域再生推進のためのプログラム」や、その後策定された「地域再生推進のためのプログラム2005」（平成17年2月15日地域再生本部決定）などを受けて、その仕組・内容に法的な根拠付けを行うために制定されたものである。

「地域再生推進のためのプログラム2005」では、地域再生の意義・目標を述べた後、施策の基本的方向が書かれているが、①目的別・機能別交付金及び省庁横断的交付金の創設と当該交付金の地域が定める計画の範囲内における施設等間での予算融通・年度間事業量の変更を可能とする仕組み、②政策的意義が高いものの収益性の観点から民間事業者の参入が期待できない分野における民間投資促進のための誘導措置が新たに掲げられ、また、③地域再生計画認定の法定化と認定地域再生計画に基づく事業に対する特別措置が明確に記載されている他、④地域再生と構造改革特区、都市再生等との連携が改めて強調されている。

このうち、①については認定地域再生計画に基づく事業に充てるために道・汚水処理・港整備といったインフラ整備のための省庁横断的な地域再生基盤強化交付金を創設すると共に、地域介護・福祉空間整備等やむらづくりなどを目的とした交付金も合わせて総合的に実施しようとするものである。②については、認定地域再生計画に記載されている特定事業を営む一定要件に該当する株式会社の発行株式への課税の特例措置が盛り込まれている。また、③は公共施設転用に伴う地方債繰上げ償還の免除やリニュー

ーアル債(地域活性化事業債の対象)などの地方債における優遇措置、日本政策投資銀行の低利融資などの融資における優遇措置、また地域の産業構造転換・強化のための様々な種類の交付金交付等があげられている。そして、地域再生計画の記載にあたっては、原則として定量的な指標を用いて、事後的な評価が可能となるよう具体的に設定することとし、施策の事後的評価は地域再生本部が行うこととしている。地域再生と構造改革特区との違いは、構造改革特区が地域限定の規制の特例措置であるのに対し、地域再生は地域にとらわれず、しかも規制緩和だけでなく、権限移譲、国の手続の一元化等に関わるものという点である。

一方、(ア)「地域再生推進のための基本指針」当初の地域再生は、「意欲のある地域が独自の資源・強みを生か」した「知恵と工夫の競争による活性化」が制度の根幹の理念であり、「新たな補助金や税措置の創設など、追加的な財政支出を伴わないもの」であったのが⁽¹⁴⁾、「地域再生推進のためのプログラム2005」では、交付金を含めた財政支援が行われることが明示されており、インフラ整備までもが含まれている、(イ)民間事業者の参入が期待できない分野における課税の特例措置を受ける株式会社(特定地域再生事業会社)の要件に「地方公共団体の一定程度の出資」があげられ、平成17年4月1日施行の地域再生法施行規則では、この要件は「地方公共団体が当該株式会社の発行済み株式の総数の100分の5以上3分の1以下の株式を保有していること」とされているが、これでは従来の第三セクターとの違いが明確でなく、そもそも官業を民間に開放していくに当たり、地方公共団体の出資を要件とすることが適切なものか疑問が残ると思われる。

なお、「地域再生推進のためのプログラム2005」では、(1)補助金改革等による自主裁量性の尊重、縦割り行政の是正、(2)補助対象財産の有効活用、転用手続きの一元化・迅速化、(3)地域再生に資する権限移譲や社会実験などの推進、(4)産業構造の転換・強化への対応などの項目が挙げられ、多くの交付金の活用が列挙(食の安全・安心交付金、強い農業づくり交付金、

まちづくり交付金、バイオマスの環づくり交付金等）される一方、民間活力の活用については、株式会社の課税の特例の他は、中小・ベンチャー企業の創業等への一体的支援、まちづくりへの民間資金の誘導、PFIの推進があげられているのみである。「地域再生推進のためのプログラム」による取り組みが一定の成果をあげ、定着してきていること、民間活力の活用については、むしろ「規制改革・民間開放推進3か年計画」に委ねる方針であろうか、これまでの項目が整理され、並べられているところである。

平成17年3月31日に可決成立した地域再生法は、この「地域再生推進のためのプログラム2005」の内容等を踏まえて制定されたものであり、(a)政府による地域再生基本方針の策定(4条)、(b)地域再生基本方針に基づき、地方公共団体が地域再生計画を作成し内閣総理大臣に認定申請(5条1項)、(c)内閣総理大臣は関係行政機関の同意を得た上で、計画認定(5条4～6項)、(d)認定地方公共団体による政府に対する施策改善への提案と地域再生本部による検討結果通知及び公表(11条1・2項)、(e)特定地域再生事業会社に対する課税の特例(12条)、(f)国の認定地方公共団体に対する地域再生基盤強化交付金の交付(13条1・2項)、(g)内閣に地域再生本部を設置(15条)となっている。

IV. 自治体における民営化の状況

1. 民間委託の現状と限界

これまで、民間委託（アウトソーシング）は自治体の多くの分野で行われてきた⁽¹⁵⁾。社会体育施設等の維持管理・運營業務、設備・機器の保守点検業務、学校給食における調理業務、病院における診療報酬請求業務、各種統計調査業務などである。アウトソーシングの成果としては、コストの削減や業務負担の軽減、事務の効率化、民間の雇用創出、委託先のノウハウの活用による公共サービスの質の向上があげられるが、一方、問題点と

して個人情報保護の観点からの懸念、職員の技術力の低下や必ずしも合理化・コストダウンにつながらないといった意見も出されている。もちろん、業務の種類によって成果・問題点のありようは変わってくるが、現在検討されているのは、これらの業務ではなく、法令等の制度的阻害要因により実施できない業務のアウトソーシングである。

内閣府が平成15年11月26日にとりまとめた「行政サービスの民間開放等に係る論点について」を見ると、自治体から指摘のあった、地域の公共施設の管理の民間開放等や補助施設の処分制限の更なる弾力化、事務・事業の実施主体等に関する制限の緩和のうち、「地域再生推進のためのプログラム」に反映されているものもあり、また廃棄物処理施設の管理・運営の委託や第一種社会福祉事業の経営委託のように現状でも実施可能とされた項目や、図書館・公民館・博物館の管理・運営委託のように指定管理者制度の導入を受け、明確に周知することにより対応予定とされたものもある。しかし、生活保護の決定・実施や戸籍に関する諸証明書の受付・交付サービス、要介護認定調査業務、食品衛生監視業務など、個人情報侵害の危険性、行政処分が予定されていること等の理由から対応困難とされたものもある⁽¹⁶⁾。

今でも窓口業務を委託している自治体として、愛知県高浜市と埼玉県志木市があるので、その例を見てみる。愛知県高浜市は、市役所業務のアウトソーシング先として市が全額出資する「高浜市総合サービス株式会社」を設立し、公務員でなくても対応可能な定型的業務について、アウトソーシングを積極的に推進している。用務員・運転手などの技能労務職分野から始めた委託を現在は市民課の窓口業務(住民票、印鑑証明の発給等)まで拡大しているが、民業圧迫にならないよう市内に業者がない分野に限定している。委託は単年度の随意契約により実施しているが、市役所職員数は約70名減少している⁽¹⁷⁾。埼玉県志木市では、「志木市市民との協働による行政運営推進条例」を制定し、市民公益活動団体に市役所業務の委託を行っている。市は登録された市民公益活動団体に対し、専門性・地域性

等を考慮してその団体の特性を活かすことができる分野の業務を委託し、行政サービスの実施主体としての参入機会を提供するが、委託業務の選定に当たっては、市民が懸念することのないよう十分配慮することとしている。市は参入機会を得た登録団体とパートナーシップ協定及び委託契約を締結することとしているが、秘密保持・プライバシー保護については条例上罰則はなく、義務違反により団体の登録が取り消されることとなる。志木市では将来、職員数を専門官50人により構成することを目指している⁽¹⁸⁾。

表3. 法令上の阻害要因との指摘に対し、各省が民間委託困難とした事項例

事 項	関係条文等	民間委託が困難とした理由
生活保護の決定及び実施	生活保護法19条1項・4項	国民の生存権に直接影響するものであり、①要保護者の資産状況・健康状態等の調査ができるため、個人情報が集約されること、②保護費の返還命令等の行政処分ができることとされている。
戸籍に関する諸証明書の受付・交付サービス	戸籍法1条	市町村長（管掌者）の指揮監督下であり、かつ、公務員たる身分を持つ市町村職員が行う必要がある。
要介護認定調査業務	介護保険法27条3項	認定調査は市町村職員が直接行うか、委託する場合でも調査の質確保の観点から介護保険・医療等の知識を有する介護支援専門員が行う必要がある。
食品衛生監視業務	食品衛生法19条	食品衛生監視員は営業所等への臨検や物件の検査・収去という公権力を行使しており、食中毒発生時の調査等も国民の健康保護に直結する。
と畜検査業務	と畜場法19条・同法施行令10条	と畜検査の結果により屠殺・解体禁止等の行政処分を行う必要がある。
消防事務	消防法3条・4条・5条	国民の私権を制約して措置命令等を行う権限を消防長等に付与している。

注) この他、一般廃棄物収集と手数料徴収、住民票交付事務、選挙の管理・執行、環境衛生監視指導業務、地方税の普通徴収事務、救急業務などがあがっている（「行政サービスの民間開放等に係る論点について」より）。

現在、コンビニエンスストアで地方税や国民健康保険料の収納が行われているが、これはそれぞれ平成15年の地方自治法施行令158条の2の追加、14年の国民健康保険法80条の2の追加により、法令の整備が行われたことにより従来の使用料・手数料等に加えて実施されることになったものである。ただし、地方税における徴収事務は督促・差押え・公売等の公権力にあたる事務が大半を占めることから、徴税吏員のみが行えると考えられているが⁽¹⁹⁾、先にあげた「規制改革・民間開放の推進に関する第一次答申」では税の徴収について、(ア)徴収事務に裁量の余地があること自体が問題であり、裁量の余地が極力なくなるようガイドライン化・マニュアル化等を図れば公権力の行使であっても民間開放が可能、(イ)公平・中立な徴収や個人情報取扱については、民間開放しても法令や契約で担保可能としている。答申ではこの他、工業所有権登録事務や貨幣製造についても民間開放の検討を唱っている。

郵便局における戸籍謄本・抄本等や住民票写し等の交付は「地方公共団体の特定の事務の郵便官署における取扱いに関する法律」(平成13年12月1日施行)に基づいているが、最近ではコンビニエンスストアでも住民票写しを受け取ることができる。これらは補助職員と位置づけられているようである⁽²⁰⁾。

また、浄水場管理運営業務の民間委託事例として、群馬県太田市と広島県三次市などがある⁽²¹⁾。水道施設を含む公共施設の建設、維持管理等については、平成11年成立の「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する法律(PFI法)」により、民間資金やノウハウの活用が期待されることとなったが、平成13年には水道法も改正され、水道の管理に関する技術上の業務の第三者委託制度が新設され、従来の業務委託(「法定外委託」と異なり、水道法上の責任も含めて他の水道事業者や民間企業等に委託できることになった。これによっても、水道事業者の需要者に対する供給責任が受託者に移ることはないが、以前のメーター検針、電気設備の保守点検、水質検査といった部分的な業務委託ではなく、浄水場全体の管理運営

の委託が可能になったのである⁽²²⁾。

なお、民間委託といっても、従来の警備や清掃などの一部業務のみの委託から、管理運営も民間が行う委託方式（委託費支払型と利用料金型に分かれる）に広がってきているが、民間活力の活用・民間開放という場合はさらに、自治体の所有する施設等の民間貸与や、所有する資産等の民間への譲渡、PFIを活用した方式も含まれるのである⁽²³⁾。

2. PFIの推進と問題点

PFI事業は、「地域再生推進のためのプログラム」では「アウトソーシングの促進」と並べて、積極的活用が唱われているのは先に述べたとおりである。その目的は民間の事業機会創出による経済活性化と低廉・良質な公共サービス提供である。そして、ここでは補助金を伴うPFI事業へのより積極的な対応が必要である旨の記載もされている。日本においては、民営化・独立行政法人化等のNPMの十分な蓄積がないまま、いきなりPFIを導入したこともあって、制度上の問題点として(ア)行財政システム(公共事業の仕組み)、(イ)公物法関連との整合性、(ウ)公の施設の民間への管理運営委託、(エ)公共調達のある方(事業者選定プロセス)、(オ)雇用問題があげられるが、この稿では(ウ)(エ)を中心に現状を考察していきたい⁽²⁴⁾。

内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI推進室)がとりまとめた「PFI事業の実施状況」によると、平成15年11月30日現在で、国(独立行政法人を含む)で大学等・庁舎・宿舍合わせて25件、自治体で教育施設・社会教育施設・病院・廃棄物処理施設など合わせて94件の合計119件となっている。PFIの事業類型はサービス購入型が中心であり、事業方式はBTO方式が半数近くを占めているが、BOT方式がそれに次ぐ形になっている。選定方式は国では総合評価一般競争入札方式がほとんどを占めるが、都道府県・政令指定都市に行くにつれ、総合評価一般競争入札方式の比重が減少していき、それ以外の市町村では公募型プロポーザル方式が多くなって

いる⁽²⁵⁾。

PFI事業については、「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(平成12年3月13日総理府告示第11号)」で本来公共施設等の管理者が受けることのできる範囲で民間の選定事業者が財政上の支援を受けられるように配慮することとされており、補助金交付がないものや現在検討中のものもあるが、事業の種類・方式によっては補助金の交付が行われている⁽²⁶⁾。

PFI事業を推進するに当たっての問題点としては次のものがあげられる⁽²⁷⁾。

(ア) 民間事業者選定において、基本方針等では総合評価一般競争入札方式(地方自治法施行令167条の10の2)が原則とされており、WTO政府調達協定の適用団体である都道府県では随意契約の可能な範囲が限定されていることから(地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続きの特例を定める政令10条1項)、公募型プロポーザル方式を活用しにくい状況にある。従って、総合評価一般競争入札方式を採用しているが、落札後に事業者と交渉を行うことが原則としてできないことから、事業者選定方式としては必ずしもふさわしいとは言えない。公募型プロポーザル方式はWTO政府調達協定が適用されない市町村のPFI事業に比較的よく採用されている。また、PFI事業は設計、建設、維持管理・運営を一括して委ねるものであることから、地元企業等多くの企業に受注の機会を与える分離・分割発注が行えなくなり、地域経済への波及効果が弱まるという指摘が見られる。

(イ) 現行法令上、事業主体や運営主体が国・自治体に限定されている施設があることから、BOT方式が選択できず、BTO方式しか選択の余地がなくなる。また、BTO方式に比較してBOT方式は補助金交付対象としての範囲が狭いことから、事業方式の選択が事実上限定されてくる。このため、「地域再生推進のためのプログラム」でも、BOT方式採用事業への補助金交付をBTO方式採用の公共施設並みに広げ

表4. 自治体における PFI 事業方式（PFI の実施状況）

事業類型	内 容	事業数
BTO (Build-Transfer-Operate)	民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設（Build）した後、施設の所有権を公共に移転（Transfer）し、施設の維持管理・運営（Operate）を民間事業者が事業終了時点まで行っていく方式。	45
BOT (Build-Operate-Transfer)	民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設（Build）・所有し、事業期間にわたり維持管理・運営（Operate）を行った後、事業終了時点で公共に施設の所有権を移転（Transfer）する方式	33
BOO (Build-Own-Operate)	民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設（Build）・所有（Own）して、事業期間にわたり維持管理・運営（Operate）を行った後、事業終了時点で民間事業者が施設を解体・撤去する方式	7
その他 (RO・複合型)	ROとは、Rehabilitate Operateの略で、公共が施設を所有し、民間事業者は施設の改修・運営及び維持管理を行う方式	9
計	—	94

注）PFI推進室とりまとめの「PFI事業の実施状況」（平成15年11月30日現在）より。

平成18年5月1日時点では、基本方針策定以降に実施方針が策定・公表された事業数は合計で232件。内訳は国30件、地方公共団体174件、その他28件。

るよう積極的な検討が唱われている。補助金交付についても施設整備時での一括交付が適用条件とされることから、PFIのメリットである財政支出の平準化が図れない。

(ウ) 「公の施設」の管理については、PFI法の改正により行政財産の選定事業者への貸付けが定められた（11条の2）。従来は行政財産の貸付けについては、土地を除いて認められていなかったし、土地の貸付けも国・自治体が出資している法人などに限定されていた（地方自治法238条の4、施行令169条）。しかし、「公の施設」に関する地方自治法改正により条例を定めて、民間事業者を含む法人その他の団体（指

定管理者)に管理を行わせることが可能となり、さらに指定管理者に管理する施設の利用料金を当該管理者の収入として収受することもできることとなったのである(地方自治法244条の2第3項・第8項)。しかし、条例で定めることにより民間事業者の柔軟な料金設定等が行いにくくなるという意見の他、個別法での制限が存在する時に指定管理者制度をどこまで適用できるかも問題となる。

- (エ) PFIの目的である公共事業の効率化が達成されているかの検証が国・自治体により十分行われているかという疑念が指摘されている。即ち、公共事業に対するコスト把握の蓄積が乏しく、コストが安易に想定されているため、VFM (Value for Money)の達成が必ずしも明確でないと考えられている。自治体の会計は企業会計と異なり、単年度予算・現金主義会計となっており、フローは把握できても、資産や負債といったストックの把握は十分できない仕組みになっている。自治体が実施する事業と民間事業を比較するVFMの手法が自治体では未成熟であることも指摘できるだろう⁽²⁸⁾。

V. 市場化テスト重視への転換

1. 市場化テスト実施への検討

市場化テスト (Market Testing) は、官と同様のサービスを提供する民間事業者がある場合に、公平な競争条件の下で官民が競争入札を実施し、価格・質の面でより優れた方が落札する制度であるが、国民生活の安全面の確保等に関する行政責任の在り方にも留意しながら、その導入の調査・検討を行うものである⁽²⁹⁾。前述した、平成16年3月19日に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画」では、市場化テストを平成16年度中導入の調査・検討を行うことを決定したが、これを踏まえて平成16年11月22日には内閣府の規制改革・民間開放推進会議が「市場化テスト」

（官民競争入札制度）に関するガイドライン」を作成している。最初に述べたように、民間開放がほとんど進展しておらず、これまで実施してきた民間開放に関する取り組みには限界があるとの認識に立ち、官から民への事業移管を加速させるための横断的手法として市場化テストを位置づけ、早急に導入・実施していく必要性が唱われている。指摘されている問題点・限界は次のとおりであるが、地域再生制度については書かれていない。元々、民間事業者の健全な形でのビジネス展開も含めて、自治体主導で地域経済の活性化等を進めていくものであるが、構造改革特区と異なり、地域限定でないという理由であろうか。

①PFI 制度

- ア. 国や地方公共団体等の公的主体を「管理者」と位置づけた、公物管理法の下ではPFI選定事業者であっても、公共施設等の管理運営等のうち行えない事務がある。
- イ. PFI選定事業者の選定手続や基準が必ずしも民間の創意工夫が生かせる制度になっていない。

②指定管理者制度

- ア. 地方公共団体の施設に限定されており、国等の施設は対象外。
- イ. 公物管理法等との法的整理が行われていないため、すべての地方公共団体の公の施設で管理・運営ができるわけではない。

③構造改革特区制度

- ア. 当分の間はあくまで地域における特例措置にとどまる。
- イ. 民間は提案は可能であるが、認定申請は地方公共団体のみ。

そして、この「ガイドライン」では、市場化テストの基本方針についても述べているが、それによると、(ア)平成18年度の全面的導入に向けて、法的枠組み（「市場化テスト法（仮称）」）の検討・整備、(イ)国の事業についての先行実施、(ウ)市場化テストの検討対象はすべての官業、(エ)民間事業者等からの提案を各府省が不採用とする場合には、論拠と客観的データを示

し、第三者機関の評価を受けることとし、数値目標も示す、(オ)民間事業者等が落札した場合、公務員は各府省横断的な配置転換などが行われる仕組みの検討・構築が唱われている。中でも、検討・整備される予定の法的枠組みの内容は、(a)市場化テストの対象となる事業に関して、公物管理法やその他業法・管理法に関する規制の存在等により、民間参入が困難な場合は所要の法改正（当該事業の実施を阻害している諸規制の緩和措置や、官民間の競争条件の均一化措置等）、(b)現行の入札諸手続を規定する法令等に特例措置などを講ずる、(c)官業のコスト等の包括的な情報開示、(d)官民間の競争条件均一化等のための民間主体の第三者機関による監視等となっている。

さらにこれを踏まえて平成16年12月24日に閣議決定された「規制改革・民間開放の推進に関する第一次答申—官製市場の民間開放による“民主導の経済社会の実現”」では、民間開放推進の横断的手法としての市場化テストを最初に掲げ、個別官業の民間開放の推進、主要官製市場等の改革の推進と共に取り組むこととしているが、市場化テストのモデル事業には既存刑務所の庁舎整備・保安事務等だけでなく、受刑者の処遇に関わる補助事務の実施もあげられている。この他、ハローワーク（公共職業安定所）関連の業務、社会保険庁関連の業務がモデル事業となっている。特に、保険料の徴収が問題となる社会保険庁業務では、納付督促から滞納処分までの一連の事務を対象とするが、所得情報による免除対象者の特定や滞納処分における財産差押の決定・執行等は除かれている。また、個別官業の民間開放の推進については、(a)民間開放の対象たり得る官業をより網羅的に把握した上で検討し、抜本的に民間開放を進めることとする、(b)官で行わなければならない場合はその理由の説明を各府省に求める、(c)仮に官で行う必要のある場合でも公務員自ら行わなければならないかを根底から問い直すことにより、民間開放の可能性を徹底的に追求するという考えに立っている。これに次いで閣議決定された平成17年3月25日の「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」でも、同様な方針が記載されている。

2. 自治体における市場化テストの取り組み

市場化テストについては、国が先行実施することとされているが、先進的な自治体が自発的に導入・実施しようとする時に、それを阻害している法令があれば改正等の必要な措置を検討し、環境整備を行うこととされている（前記・国「ガイドライン」等）。自治体で市場化テストの検討・準備をしているのは、東京都足立区、三鷹市、群馬県太田市、大阪府などがあり、東京都足立区は印鑑登録、納税証明書や住民票の発行、地方税徴収、戸籍事務などを対象に準備しているが、ここでは平成17年6月に「大阪府市場化テストガイドライン」を作成した大阪府の取組みを詳しく見てみる。

大阪府は行政責任堅持を原則とし、行政職員による直接執行が必要な領域は市場化テスト対象事業から除外するとともに、行政の責任で行うが必ずしも行政職員の直接執行が必要でない領域を市場化テストの対象としている。また、国のガイドラインは地方行政の特質に十分配慮された内容になっていないという認識に立って、「効率・協働・分権の地域主権改革」実現のために市場化テストを導入すると位置づけている。さらに、市場化テストは行政の守備範囲＝責任領域において行うものであり、行政の守備範囲の外側に出して民間に任せる民営化とは全く異なるとしており、これらの点は国とは異なる大阪府独自の理念が示されている。

このような位置づけから、市場化テストの対象事業及び業務執行の考え方は次のとおりとなる。

(1) 対象事業は下記の事業を除く事業とする。

ア. 法令の規定により民間への委託が禁止されているもの

イ. 行政責任の中心をなすもの

(ア) 基幹的意思決定業務—予算調製、条例等の制定、重要な計画等を伴う基本的な行政としての意思決定事務

(イ) 業務の性質上、府が自ら主体となって直接に実施することが必要

な業務

- a. 私人の権利義務に直接かつ強度の制限等を及ぼす公権力の行使に当たる事務・事業
- b. その性質上、大阪府が自らの名において行わなければ成立しない事務・事業
- c. 災害等の重大な危機管理に直結し直接大阪府の責任で実施することが必要な事業

*この3つの要件は、独立行政法人通則法1条に規定する「国が自ら主体となって直接に実施する必要」という要件に関する、平成9年12月3日の行政改革会議最終報告に基本的に準拠

(ウ) 民間委託に係る業務の指導・監督業務

ウ. 個別判断項目一安定的・継続的な行政サービスの提供に重大な支障を生じる事務・事業

(2) 市場化テストは行政の責任領域で行うものであることから、委託者の選定から委託後の指導監督までの全過程でサービス水準が確保されるよう、モニタリングを行うなど管理に万全を期すこととし、民間事業者等が落札した場合には、(ア)一定期間の事業移行習熟期間を設ける、(イ)大阪府による事務引継ぎ、実務指導、研修等の場を設ける、(ウ)落札業者の要請等により一定期間大阪府職員を派遣するといった法制度も含めて検討する。

(3) 民間事業者等が過度の低賃金によりコスト面での優位性を追求しないよう、落札者の決定は原則として総合評価競争入札方式によって行うことが望ましい。一必要な行政サービス水準の量的・質的維持

(4) 民間事業者等が落札した場合には、その事業に従事していた職員は配置転換するなどにより対応

大阪府のガイドラインは行政責任を明確にし、市場化テストの対象事業・除外事業を区分した点は国のガイドラインより余程整理されたものにな

っていると言える。しかし、行政責任堅持原則を言うあまり、民間事業者等が落札した場合の措置は市場化テストの概念を超えるものであり、第三セクターに近似する措置も見られるところである。

国のガイドライン（規制改革・民間開放推進会議作成）と大阪府のガイドラインを比較すると、様々な違いに気づく。国のガイドラインは市場化テスト対象事業からの除外事業を明示せず、検討対象はすべての官業とした上、民間事業者からの提案を各府省が不採用とする場合は、官からその論拠と客観的データを示させ、しかも第三者機関の評価を受けさせるという手法をとる。この場合、第三者機関の構成は大きな意味を持ち、本来官が責任を持つべき領域まで民間開放されてしまう危険性を伴う。さらに、数値目標はこのような場合に設定すべきものであろうか。官の責任分野に対する本質的議論を行われなければならないはずである。また、官業のコスト等の包括的な情報開示が求められているが、民間事業者が落札した後の、再度の入札の場合は民間事業者の情報公開はどのように取り扱われるのであろうか。大阪府も民間事業者の情報公開には直接触れていないものの、過度の低賃金によるコスト面の優位性に限定した業務の質に対する危惧から、入札は総合評価競争入札方式（審査会等の専門的・技術的評価）により行う旨を明記している。国のガイドラインはこれらの対策を全く示さず、民間事業者が行えば業務の質はよくなるはずという先入観にとらわれ過ぎていると思われる。

また、官・行政が民間開放できない理由として「公権力の行使」をあげるのに対し、規制改革・民間開放推進会議はそれを法令上の阻害要因と捉え、法令改正を行っていくとしており、どこまでが行政責任の範囲かの議論が行われていないように思われる。特に契約に条項を織り込んでいるから、担保可能とする発想は民間企業の現状を考えると短絡的に思われる。

市場化テストに関する問題点をあげると次のとおりである。これは業務の実施主体が官から民に移ることにより生ずるもので、市場化テストのみに固有のものばかりではないが、市場化テストを進め、その業務執行が国

民の理解・満足を得るためには解決していくべき課題と思われる。

(1) 情報公開

市場化テストの入札は官が行うが、官が落札した場合には、その業務は「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(以下、「行政機関情報公開法」という。)の対象となり、原則公開となるのに対し、民間事業者が落札した場合には現在の制度では法人情報として非公開となってくる。市場化テストにかけられた業務については、情報公開制度の対象とするのが望ましいと思われるが、どこまで情報公開の対象(開示請求権)を担保した仕組みを作れるかが課題である。

(2) 個人情報保護

民間事業者が落札した場合には、これまで民間委託してきた業務以上に個人情報保護の仕組みが重要になる。従来担当してきた官の部門はなくなることが想定されるが、どのような仕組みを作れば個人情報を保護できるのかの検討が必要である。個人情報の流失が相次いでおり、「個人情報の保護に関する法律」に基づく個人情報取扱事業者としての義務だけでは不十分と思われ、また、単に契約に基づく守秘義務も大した抑制になっていないためである。個人情報を流失させたことについては、結果責任は当然問われるわけであるが、情報内容によっては大きな問題をもたらすことも起こり得るからである。

(3) 行政手続・裁量統制

例えば、社会保険庁関連の業務を民間事業者が落札した場合には行政手続法の適用はないが、それで業務の公正・透明性が確保できるのか。苦情処理は事後処理でしかないからである。また、民間事業者の業務執行過程に対する統制のあり方はどうなるのか。民間事業者の経営判断に委ね、後は民事訴訟による解決となるのか。

(4) 談合防止

市場化テストの導入により入札対象業務がこれまでの委託業務と異なり、量的にも質的にも比較にならないほど、増加することが予想されるが、

その場合談合防止の仕組み(刑事罰・課徴金など)を強化する必要がある。談合に占める官製談合の比率は高いとは言えず、民間事業者に対する抑止効果を働かせ得る仕組みがないと、さらなる公金の無駄遣いが生じうるからである。

(5) 行政の執行体制

官業のどの範囲まで市場化テストを行うか、即ち全部か一部かで状況は多少異なると思われるが、それでもいったん民間事業者が落札した業務については、契約期間満了後に再入札を行なっても、官には職員はいない場合も想定されるし、業務を行っていないことによるノウハウの喪失も予想されるので、再び官で実施するのは事実上困難であり、実質的に業務の民間移管に他ならないのではないか。

(6) 国家賠償法の適用

これまで官が実施してきた事業を民間事業者が行うことにより、国家賠償法が適用されない場合が生じることが予想される。民法の債務不履行・不法行為による救済となるが、損害を十分補填できるのか。

3. 法制度導入による実施の推進

市場化テストについて法制度を導入するため、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（以下、「競争導入法」という。）」案が、平成18年2月10日に第164国会に提出され、同年5月26日に可決成立した（6月2日公布）。

競争導入法の特徴は次のとおりである。

- (1) 実施主体は、国の行政機関等（独立行政法人・特殊法人等を含む）と地方公共団体であるが、地方公共団体は「実施する場合には」とし、法律による直接の義務付け対象とはしていない（1条、2条1・2項、5条）。しかし、地方公共団体が実施する場合には、国の行政機関等に準じた詳細な規定を競争導入法に定めており（8条、16～19条）、これは

行政手続法や行政機関情報公開法等が地方公共団体の実施を努力義務とし、地方分権を尊重したのと異なる点である。

- (2) 競争の手法として、官民競争入札と民間競争入札があげられており(4・5条)、官業の開放という点では同じであるが、後者は業務を完全に民間事業者に委譲することになる。
- (3) 国の行政機関等の長等が対象公共サービスの詳細な内容及び確保されるべき質、入札参加資格、実施者決定のための評価基準などを定める実施要項を策定することとしており(9条、14条)、入札参加者は申込にあたって金額だけでなく、対象公共サービスの質の維持向上に関する措置を含む具体的な実施体制・実施方法を記載することとされている(11条・15条)。
- (4) 国の行政機関等の長等による民間事業者の行う公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するための報告徴収・立ち入り検査などの監督権限が規定されているが(26・27条)、民間事業者の積極的情報開示を制度的に規定したものではない。
- (5) 民間事業者で公共サービスに従事する者は守秘義務が課されると共に、刑法等の罰則適用については、みなし公務員とされる(25条)。
- (6) 内閣府に官民競争入札等監理委員会を設け(37条)、内閣総理大臣が公共サービス改革基本方針案を定めるとき、行政機関等の長等が実施要項を定めるときや落札者決定のための評価を行うときなどは委員会の議を経ることとされており(7条6項、9条5項、12条、15条)、第三者機関に強いチェック機能を持たせている。地方公共団体が実施する場合にも、同様の機能を持つ審議会その他の合議制の機関を条例で置くこととされている(47条)。
- (7) 官民競争入札により民間事業者が実施することになった公共サービス従事の公務員を、定員の範囲内で他の官職任用促進等の措置を努力義務としている(24条)。しかし、官民競争入札に限定せず、民間競争入札においても同様の措置が必要であるし、努力義務に留めたのは公務員削

減の狙いが一方にあるように思われる。

- (8) 民間事業者が落札した場合に、任命権者等の要請に応じて当該公共サービスを実施する民間事業者の使用されるため国家公務員を退職（特定退職）した者が公務員として再任用された場合は、退職手当は引き続き在職したものとみなされることとされており（31条）、担当業務を失う公務員のみならず民間事業者の便宜も図った規定が設けられている。
- (9) 対象となる公共サービスの範囲の見直しの規定はあるが（7条2項3号）、あらかじめ対象業務選定の基準を設け、区分け・分類しておくことは行われていない。
- (10) 国の行政機関等の長等が官民競争入札等を行う特定公共サービスとして、公共職業安定所の業務と国民年金保険料の収納業務があげられているが（32～33条）、年金保険料については保険料滞納事実の通知や納付の勧奨・請求などに留まっている。
- (11) 地方公共団体が官民競争入札等の対象にできる業務として（34条）、
 - ①戸籍謄本等の交付請求の受付及び引渡し、②地方税法に定める納税証明書交付請求の受付及び引渡し、③住民票の写し等の交付請求の受付及び引渡し、④印鑑登録証明書の交付請求の受付及び引渡しなどがあげられている。

市場化テストは官から民への事業移管を加速させるための横断的手法という位置づけであり、今後対象が増加していくと考えられるが、以上にあげた内容を有する競争導入法を見る限り、「2. 自治体における市場化テストの取り組み」で指摘した問題点には十分答えていないと思われる。

VI. まとめ

自治体民営化は従来の警備や清掃などの一部業務のみ中心の委託から、管理運営も民間が行う委託方式に広がってきているが、現在はさらに法令

等の制度的阻害要因により実施できない業務の委託（アウトソーシング）
・民間への業務の移管が議論されるに至っている。事務事業の民営化は行政改革・規制緩和の観点から1980年代以降、推進されていくが、民間委託は行政改革会議の最終報告（平成9年12月3日）で、従来の個々の業務における部分的委託のみではなく、包括的委託の積極的採用と民間委託の効率性検証の必要性が言及されている。その後、「規制改革・民間開放推進3か年計画」（平成16年3月19日閣議決定）では、公共サービス分野における国の事務・事業の民営化の推進などが述べられ、国は自治体に対しても、地方分権の精神を尊重しつつも積極的に取り組むよう要請することとされている。特に、この中で、市場化テスト導入と数値目標設定についての調査・研究が述べられているが、市場化テストはイギリスで民間委託を導入する際に検討された選択肢の一つで、業務の廃止、内部リストラ、民営化と共に適切な業務形態を判断するために行われている。NPMの特徴の一つである市場メカニズムを活用するため、サービス供給主体を厳格にテストする手法として使用されているのである⁽³⁰⁾。

また、地域再生本部による「地域再生の今後の進め方について」（平成15年10月24日）では、国が行政サービスのアウトソーシング阻害要因に対する適切な対策を講じることなどにより、自治体のアウトソーシングを促進させることが唱われているが、行政サービス提供の執行権限の民間委譲により顧客サービスの向上につながるものである。そして、「地域再生推進のためのプログラム」では、アウトソーシングの促進とPFI事業の積極的活用が述べられている。

民間委託（アウトソーシング）については、NPMという位置づけではなく、行政改革・行政機能の減量化・経費節減という観点から多くの自治体で行われてきたが、現在は市場メカニズムの活用（民間開放・民間事業者の健全な形でのビジネス展開）というNPM的な観点に変わってきている。

PFI事業については、上記に指摘される問題点もあり、十分取り組みが

進んでいるとは言えない。特に、NPMの特徴のうち、業績・成果の重視は重要な項目であり、VFMの達成が明確でないならば、経済性・効率性・有効性・サービスの質及び財政上の成果により行われる測定評価が十分でないことになる。

NPMの特徴である顧客主義への転換ということになると、アウトカムとしての顧客の満足度を測定することが必要になってくるが、顧客というとらえ方の一面性が指摘されている。顧客を過度に強調し過ぎると政府・公共部門の政策形成機能や、そこに果たす住民の主体的役割が軽視されることになりかねない⁽³¹⁾。自治体においては顧客満足度の測定があまり行われていないが、施策に対する満足度の測定基準・方法が確立されていないことによるだろう。

このように、NPM理論は自治体経営の面で有効な手法を提供するものであるが、官僚制の弊害を過度に重視する余り、市場メカニズムの活用に関した政策は公共的価値の確保・国民の権利擁護の点から慎重に検討・選択する必要があると思われる。

最後に、これまで官業とされてきた業務の中で行政が責任を負うべき領域、責任の負い方をどう考えるのか。民間事業者に委ねる場合でも、どのような監視体制・チェックシステムを構築すべきかの議論をきちんと行った上で民営化を進めるべきである。

国・地方を通じた財政の危機的状況の中で、マクロとしての民営化は必要であるが、これまで築き上げられてきた国民の権利を保障するための枠組みが後退させられることはあってはならないことであり、民営化に伴う負の部分の補えるような制度設計が望まれる。

<注>

- (1) 大住荘四郎他共著『日本型 NPM - 行政の経営改革への挑戦』(ぎょうせい、2003) 170-173頁。村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』(東洋経済新報社、2003) 121-123・129-130・133頁。なお、NPM論自体の変貌と行政手法における NPM 論の反映については、南眞二「NPM と新しい管理手法-自然再生推進法を例として」山村恒年編『新公共管理システムと行政法』(信山社出版、2004) 212-236頁参照。
- (2) 晴山一穂「民営化・規制緩和と行政法-日本の場合」東アジア行政法学会第5回学術総会(2002) 286-290頁では、行政法理論に与える影響として(ア)「行政機関」概念、特に行政処分と一体に捉えられてきた「行政庁」概念の再検討の必要性、(イ)公務員制度の存在理由にまで遡った再検討の必要性、(ウ)行政手続法・情報公開法の解釈・立法論上の課題への影響、(エ)地方自治・地方分権改革実施の脈絡と限界の認識、(オ)行政行為理論の再検討(許認可等の相対的比重の低下とより緩い行為形式・契約手法への移行)、(カ)行政指導の意義・役割と法的統制のあり方(規制行政指導に対する法治主義の観点からの批判)、(キ)裁量統制論の新たな特徴(民主的統制→規制緩和)、(ク)行政訴訟制度の位置づけの変化(権利保護・行政統制→規制緩和の「受け皿」)、(ケ)国家賠償の範囲の限定の危惧、(コ)規制権限不行使に対する国の責任の否定・限定方向への作用があげられている。晴山は、「国民の権利の保障、国民の福祉の実現」という「行政の公共性」の観点に立ち、「民間企業活力の可能な限りの発揮を至上の価値」とみなす民活論や最近の行政改革の動きを批判している-晴山一穂『行政法の変容と行政の公共性』(法律文化社、2004) 185・188・205-207頁。他に、塩野宏『法治主義の諸相(行政法研究7巻)』(有斐閣、2001) 95-101頁。
- (3) 内閣府-規制改革・民間開放推進会議「“市場化テスト”(官民競争入札制度)に関するガイドライン」(平成16年11月22日)及び「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」(平成17年3月25日閣議決定)。
- (4) 第163国会で成立した郵政民営化法等の他、平成17年10月15日及び平成17年4月26日日本経済新聞朝刊参照。ドイツの郵便事業の例については、米丸恒治「ドイツにおける民営化と公共性の確保-連邦郵便の民営化とユニバーサル・サービス保障-」原野翹・浜川清・晴山一穂編『民営化と公共性の確保』(法律文化社、2003) 211-238頁。
- (5) 大住荘四郎編著『行政経営の基礎知識50』(東京法令出版、2001) 44-45頁。国土交通省国土交通政策研究所『New Public Management - 歴史的展開と基礎理論』(2002) 34-35頁。
- (6) 1980年代以降の民間活力活用・規制緩和の諸方策と行政法理論への影響に

については、前掲、晴山一穂『行政法の変容と行政の公共性』95-133頁参照。公的規制を評価する基準としては、市場原理の他に社会的公正の観点が必要とするものに、古城誠「公的規制と市場原理」公法研究60号（1998）122-123頁。

- (7) 総務庁（現総務省）「規制緩和白書のあらまし」（<http://www.npb.go.jp/ja/books/whitepaper/aracontents/kisei/010307/siry0307.htm>）。
- (8) 原野翹「民営化問題と“規制緩和”」前掲、原野翹・浜川清・晴山一穂編『民営化と公共性の確保』41-43頁。
- (9) 宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』（日本経済評論社、2002）189-192頁。他に、<http://193.51.65.78/puma/regref/ria.htm>。
- (10) 地域再生本部の設置について（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiik-isaisei/konkyo.html>）。
- (11) 金子地域再生担当大臣「地域再生に向けた取組みについて」（平成15年11月26日）。
- (12) 平成16年5月の地域再生計画（第1回認定）の申請受付結果では、地域再生計画申請数は214件となっており、同時に計画申請された構造改革特別区域計画（第5回認定）申請の81件と合わせると、合計数は295件である。この時申請された地域再生計画の特徴としては、補助対象施設の目的外使用への転換が目立っているという（平成16年5月18日神戸新聞夕刊）。また、平成16年12月の地域再生計画第2回認定では36件が、構造改革特別区域計画第6回分90件と同時に認定されている（内閣府構造改革特区・地域再生担当室平成16年12月1日報道資料）。
- (13) 八代尚宏「構造改革特区の意義と課題」月刊自治フォーラム Vol. 528（2003）2-3頁。白石賢「特区法成立過程からみた今後の立法のあり方」月刊自治フォーラム Vol. 528（2003）14-19頁。構造改革特区の制度と問題点について詳述したものに、恩地紀代子「構造改革特区法の問題点」前掲『新公共管理システムと行政法』237-355頁。
- (14) 「地域再生構想の応募にあたって」留意事項（内閣官房地域再生推進室平成15年12月19日通知）。なお、地域再生の取組み等については、「地域再生の取組が強化されます」時の動き2005. 3、12-18頁及び「地域主導の“地域再生”を実現しよう」時の動き2004. 4、2-9頁参照。また、特定地域再生事業会社については、平成17年1月16日神戸新聞朝刊及び平成17年3月15日日本経済新聞朝刊参照。
- (15) 平成15年11月内閣府「行政サービスの民間委託（アウトソーシング）に関する調査」によれば、アウトソーシングの実績がある都道府県・市・特別区は回答の75.6%、平成13年度以降に新たにアウトソーシングを行ったのも68.9%に達している。

- (16) アメリカの行政予算管理局 (Office of Management and Budget) の通達である CIRCULAR No.A-76では政府固有業務 (Inherently Governmental Activities) の例として2類型に分け、(ア)統治行為そのもの (the exercise of sovereign government authority)、(イ)金銭の取引や給付の監視に関連した手続や過程の確立 (the establishment of procedures and processes related to the oversight monetary transactions or entitlements) があげられ、例として、①契約・政策・規制・承諾・命令などによってアメリカ政府の行為を制約するもの、②軍事力や外交、民事・刑事手続、契約管理などによって、経済的・政治的・領土的な財産や権利を、決定・保護・増大させる行為、③個人の生命、自由、財産に重大な影響を及ぼす行為、④連邦資金の調達・管理・支出に関する政策・手続の決定を含む、アメリカ合衆国の財産の取得・使用・処分に対する究極の権利行使があげられている (http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_incl_tech_c...)。参照一本間正明監修・著、市場化テスト研究会著『概説・市場化テスト—官民競争の時代』(NTT出版、2005) 148-149頁。その他、アメリカにおける政府固有機能 (inherently Governmental function) の定義に関する議論については、比山節男「米国における民営化と政府固有機能」前掲、原野翹・浜川清・晴山一穂編『民営化と公共性の確保』165-173頁。
- (17) 前掲「行政サービスの民間委託 (アウトソーシング) に関する調査」ヒアリング概要より。
- (18) 志木市役所ホームページ (<http://www.city.shiki.saitama.jp/>)。原田隆一「志木市の行政パートナー構想～地方自立計画を導入」地方自治職員研修2003. 2, 39頁。
- (19) 自治実務セミナー Vol. 41, No. 11 (2002) 17頁。
- (20) 指定機関・指定法人による行政権限行使など、機能的規制の類型を分類し、問題点を指摘したものに、米丸恒治「公的規制と“私的”規制—公的規制の機能的把握とその法的統制」公法研究60号 (1998) 167-178頁がある。なお、少年法に基づく補導委託中の受託者 (私人) の行為は国家賠償法上は公権力の行使にあたるとして損害賠償が認められたものに、浦和地裁平成8年2月21日判決がある (判例時報1590号114頁、評論—判例時報1603号189頁交告尚史)。市の委託により社会福祉法人経営の精神薄弱者収容授産施設に収容中の者の死亡事故につき、国家賠償責任を認めたものに、広島地裁福山支部昭和54年6月22日判決がある (判例時報947号101頁)。
- 最近の文献では、米丸恒治「“民”による権力行使—私人による権力行使の諸相とその法的統制」、北村和生「“民”による行政執行と国家賠償」、いずれも小林武・見上崇洋・安本典夫編『新たな公共性の再構築—“民”による行政』所収 (法律文化社、2005) が参考になる。

- (21) 太田市の例については、杉田定大・光多長温・美原融編著『21世紀の行政モデル・日本版PPP（公共サービスの民間開放）』（東京リーガルマインド、2002）149-166頁。
- (22) 「新たな制度（官民連携等について）」厚生労働省健康局水道課・第5回水道ビジョン検討会資料。ジャパンウォーター・日本ヘルス工業・三菱商事（<http://www.nikki.ne.jp/news/103086.html>）他。
- (23) 公共サービスの民間化ー公民パートナーシップ(PPP)の展開 Vol. 2 (<http://www.dbj.go.jp/hokkaido/report/0207pppv2.html>)。
- (24) 総合研究開発機構『NPM（ニュー・パブリック・マネージメント）手法の地方自治体への導入』7・46・61-63頁。
- (25) PFI推進委員会第1回総合部会配布資料・PFI事業に関する統計データ（平成15年11月30日現在）。
- (26) 「地方公共団体がPFI事業を実施する際の国の補助金等の適用状況について（平成14年度当初予算成立時点現在）」平成14年9月内閣府資料。
- (27) 秋田芳巳「神奈川県におけるPFI事業への取組」月刊自治フォーラム Vol. 520（2003）41-43頁。光多長温「公共投資の新たな方式ーPFI方式からPPP方式へ」月刊自治フォーラム Vol. 520（2003）19-20頁。前掲、『NPM（ニュー・パブリック・マネージメント）手法の地方自治体への導入』105-108頁。事業者選定方式における問題点については、猪野積「地方公共団体におけるPFI事業の現状と課題」自治研究80巻3号（2004）58-63・71-75頁も参考になる。他に、柏木昇監修、美原融・赤羽貴・日本政策投資銀行PFIチーム編著『PFI実務のエッセンス』（有斐閣、2004）30-42、57-71頁。
- (28) 「VFM（Value for Money）に関するガイドライン」（平成13年7月27日）ーPFI推進委員会。日本の自治体の公会計の現状と問題点については、白川一郎・富士通総研経済研究所編著『NPMによる自治体改革ー日本型ニューパブリックマネージメントの展開』（経済産業調査会、2001）140-158・190-194・237-249頁。編集代表森田朗『シリーズ図説・地方分権と自治体改革4ー政策形成・政策法務・政策評価』（東京法令出版、2000）134-167頁参照。前掲、『NPM（ニュー・パブリック・マネージメント）手法の地方自治体への導入』48・65・88・90-91・106頁。
- (29) 市場化の試みを行っているアメリカのインディアナポリス市では、市場化の前提要件の中に「人命や住民生活の根本的なことに係る業務・サービスは市場化の対象外とする」ことを明記している。また、外部委託を実施したモンゴメリー・カウンティの場合、夜間バス車両整備維持管理の外部委託後に、契約業者による目標費用額の超過などの理由で再度カウンティに業務を戻した例があり、外部委託より費用の節減も見込まれるとの結論も得られたとのことである（前掲、大住荘四郎編著『行政経営の基礎知識50』54-56頁）。

- (30) 前掲、大住荘四郎編著『行政経営の基礎知識50』58-59頁。前掲、大住荘四郎他共著『日本型 NPM - 行政の経営改革への挑戦』231-232頁。前掲、白川一郎・富士通総研経済研究所編著『NPM による自治体改革-日本型ニューパブリックマネジメントの展開』64頁。
- (31) 前掲、村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』127・172-173頁。大住荘四郎「参加・協働型 NPM (New Public Management)」21世紀ひょうご Vol. 90 (2004) 29頁は「市場メカニズムを強調した改革は、日本では難しいのではないか。むしろ、執行のマネジメントの一形態として、あるいは顧客選択の仕組みとして補完的に活用するほうが現実的であろう。」としている。