

# 公共サービスの民間委託等の推進 ——公民役割分担の再定義による新しい公共空間の形<sup>(1)</sup>——

大橋 豊彦

## Significance of Encouraging Private Consignment

OHASHI, Toyohiko

### Abstract

- (1) Public institutions such as national and local governments respond to increased needs of citizens and residents to receive high-quality public services in collaboration with the private sector to increase the value of public institutions.
- (2) Characteristics of the private sector such as ingenuity, pioneer spirits, flexibility, professionalism, and community-based approaches are incorporated into public services to maintain and improve the quality of and reduce the cost for public services.
- (3) A hopeful means to respond to demands for new “public spaces”.

If the administration does not appropriately have administrative resources necessary to respond to emerging public needs (“new public spaces”, e.g. new needs such as waste disposal and bulb replacement services for the elderly and disabled living alone) (in other words, if there is a disagreement between the demanded public services and the services that can be provided by the administration), the “public spaces” should be maintained with the help from outside. Private consignment is a hopeful means to maintain the “public spaces”.

- (4) Private consignment, in which the government transfers public services to the private sector, reduces the cost and prevents an increase in or reduces the number of civil servants to establish a “simple and efficient government”. A simple and efficient government is a basic objective of administrative reforms since 1980s because of severe financial conditions. However, political forces are gradually gaining momentum which insist that it is out-of-date to firmly maintain a “simple and efficient government” supposed to be equivalent to “small government” and market deregulation as basic objectives of the reforms; this is because there are increasing fears of a crisis in Japanese society where income gaps have been increasing and many non-regular employees have been fired before the end of their contracts in the serious economic downturn, for example.

Private consignment makes public institutions play a role of “enablers” (coordinators) instead of direct “providers”. Private consignment changes the role of public sector.

- (5) Private consignment is a means to offer opportunities for those who wish to achieve

- self-realization by participation in the society through volunteer activities and ambitious NPOs to join public activities. It is also a means to provide private companies with opportunities to play a public role in the society. It is further a means (mechanism) to satisfy the desire of baby boomers to take part in public activities for their purpose in life.
- (6) The idea of competition is incorporated into a process of providing public services by selecting the trustee by competitive bidding.
- (7) Some disciplines are established to make the private sector appropriately play a role as providers (such as trustees) of public services (the trustees must observe confidentiality and shall be treated as civil servants, for example)

#### 抄 録

1980年代以降の官から民へという改革の方向に沿って行われた行政の事務・事業を民間にゆだねるという動きを振り返ってみると、当初は従来型の外部委託（民間委託）という手法がもっぱら活用されたが、その後1986年中曽根内閣時代にいわゆる民活法（「民間事業者の能力の活用による特定施設整備の促進に関する臨時措置法」）が制定された。同法は、内需振興策の一環として、民間部門の資金と経営能力等を活用し、産業構造の変化に対応した新しい産業インフラを整備することを目的として制定されたものである。この法律は、官から民へという改革方向を具体的に促進する新たな手法の先駆けとも言えるべきものである。さらに官から民へという改革方向が声高に叫ばれ、そのための具体的な新たな手法が求められる中で、1999年にPFI法が制定され、2003年に地方自治法の改正による指定管理者制度が、2005年に公共サービス改革法に基づく市場化テスト制度が創設するなど、民間に行政の事務・事業などをゆだねるための手法の制度的整備が進められるとともに、その活用が推進されてきた。その結果、公共の世界は、行政以外の主体が行政とともに公共サービスの実施を担うという新しい公共空間が広がっている。

このような新しい公共空間の広がりについては、国民に対するより高い質の公共サービスを低廉なコストで提供しようとし企てられたものであるが、同時に、国（政府）および地方公共団体の組織および機能は、戦後福祉国家の発展に伴いほぼ一貫して拡大基調で推移してきたが、民間委託等の推進による新しい公共空間の形成は、この流れをさらに加速することに一定の歯止めをかけようとして企てられたことである。またこれまで行政が自ら実施する公共サービスにあっては、むしろ定められた規定や手続きに違背しないよう実施することに細心の注意がはらわれ、その質や成果に対する関心が薄いものも少なくなかった。そのような中で、民間委託等の推進は、行政をして公共サービスの質や成果についてその関心を向けさせる有効な切り札となった。

#### キーワード

外部委託 / PFI / 指定管理者制度 / いわゆる市場化テスト  
NPO / 競争 / 公民協働 / 官から民へ

## 目 次

はじめに

### 1. 公共サービスの民間委託等の推進の現状

#### 1.1 国

#### 1.2 地方公共団体

##### 1.2.1 全体

##### 1.2.2 東京都足立区

#### 1.3 各手法別

- 2. 公共サービスの民間委託等の推進の意義・目的等
  - 2.1 民間委託等の推進の意義・目的
  - 2.2 民間委託等と公民役割分担の再定義
  - 2.3 民間委託等と公民協働の関係
  - 2.4 民間能力の活用（民活）と民間委託等
  - 2.5 民間委託等と競争の導入
- 3. 公共サービスの民間委託等の推進方策の整備と内容
  - 3.1 民間委託等の整備の経緯
  - 3.2 民間委託等の許容範囲と限界
  - 3.3 民間委託等の進め方の基本
  - 3.4 公共サービスの質とその確保
  - 3.5 民間委託等に関する各手法の概要
- 4. 監督
- 5. 民間委託等の推進施策の正当性
- 終りに

## はじめに

1980年代半ば以降、行政改革の一環として国や地方公共団体が自ら実施する公共サービスを民間の実施にゆだねる取り組みが目立ちはじめ、いまやかなりの公共サービスの実施の現場では、公共サービスの実施が行政以外の主体にゆだねられている姿が広く見られるようになっている。特に「民にできることは民に」という方向を行政の構造改革の柱とする小泉首相の誕生以降、これまで国や地方公共団体が自ら実施していた公共サービスについて、行政（国や地方公共団体）以外の主体がその担い手として重要な役割を果たす勢いは強まっている。またその担い手も従来型の第3セクターとか民法法人のみならず多様な主体が公共サービスの実施を支えている。公共サービスを支えている主体は、市民個人や自治会、町内会といった住民団体のほかに、ボランティア団体、NPO（特定非営利活動法人）、社会福祉法人、さらには純粹の民間営利企業等の団体も含み、さらに法人、任意団体を問わずさまざまな主体が公共サービスの実施を担っている。その上近年国や地方公共団体が従来行ってきた事務事業（公共サービス）の実施について、民間にゆだねるための仕組みが、従来からあった外部委託という方式の外にPFI、指定管理者制度、いわゆる市実施場化テストといった公民協働方式が法制度化され、公共サービスの実施主体を民間に委ねる動きがさらに促進される基盤が整備されている。

市民個人や企業等が公共サービスに関与する局面は、これまでは多くの場合公共サービスの客体や利用の対象であったり、「参加」という形で公共サービスの立案者や実施者に影響力を行使したり、チェックしたりする存在として関与することが多かったが、いまでは、単なる公共サービスの意思決定過程への「参加」という枠を超え公共サービスの実施の直接の担い手の一翼としての役割を果たすことを通じて公共性を担う重要な一員となりつつある。

もともと公共性は政府や地方公共団体しか担い得ないものではない。電力・ガス、旅客輸送、社会福祉といった公共性の高い分野ではかなり昔からその実施は民間企業が担うという現実がある。また民間ゼネコンの請負による道路建設・整備や情報システムの企画・整備・運用管理に関

する業務のいわゆるアウトソーシングなど民間にゆだねる事例は古くから存在し、民間が公共性を担うことは必ずしも珍しいことではなかった。

しかし、行政の現場の実際には外部委託がそれなりに進められつつあったにもかかわらず、1997年の行政改革会議（会長：橋本龍太郎首相）があえて最終報告で「公共性の空間」は決して中央の官の独占物ではないと断じ、このことを改革の最も基本的な前提と認識すべきと強い警鐘を鳴らしているのは、「民間にゆだねるべきは民間に」との考え方が行政の現場にまだまだ十分に浸透していないとの認識に立ち、それに対する強い危機感を表わしたのであろう。同時に行政改革会議は、1980年代後半のバブルに伴う順調な税収の増という背景のもとに行政は、肥大化・硬直化の指向を強めている中で、国民からは、行政に対して、スリムとなり、変化への対応力や機動性、総合性、効率性を回復して行政への信頼を再生させることが何よりも求められているとの基本認識に立ってこのような提言を行ったのであろう。まさに行政改革会議は、このような国民の求めを背景に、簡素・効率的・透明な21世紀型行政システムを実現し、国民の信頼を再生するため、様々な分野に過剰に介入していた行政の役割を根本的に反省するとともに、行政が自ら行う事務・事業の実施を民間にゆだねるべきはゆだねることを提案したのである。その後小泉首相は、その構造改革の方向として「民間にできることは民間にゆだね、地方にできることは地方にゆだねる」との原則を高らかに表明し<sup>(2)</sup>、行政改革会議の路線・流れを一段と加速した。次第にこのような考え方に立った改革が各方面で広がり、行政とそれ以外の主体が適切な役割分担の下に力を合わせてともに公共サービスの実施を担うという公民協働方式の外、いわゆる「民営化」すなわち従来その業務を行っていた組織体が一体として民間となることを含め広く行政事務・事業を民間にゆだねる取り組みが行われはじめた。このような取り組みは、政府の肥大化・硬直化の抑制や劣化した行政の問題解決能力の回復にそれなりに貢献するとともに、従来の行政の観念や行政の枠組みに変化をもたらしている。

上述したように行政が自ら行っていた公共サービスを民間に委ねる形態は多様であり、民間に委ねた行政は基本的に実施しないという「民営化」といったものもあるが、本稿では、最終的な責任を行政が負うものの、民間のノウハウ等を活用すること等により、公共サービスの質の向上と低廉なコストの確保を図ろうとする公民協働手法（方式）を対象とする。

委託の方式の一つである外部委託という手法は、公共サービスを実施する上で決して新しい手法・枠組みではないが、近年公共サービスを実施する際の民間との協働・連携による実施手法として、PFI、指定管理者、市場化テストといった新しい委託手法（本稿では従来から存在していた外部委託を含め、PFI、指定管理者制度、市場化テストといった公民協働手法をまとめて民間委託等<sup>(3)</sup>という。）が法制度化されるとともに、公共サービスの実施における従来から存在していた外部委託と委託・協定という契約方式により公共サービスを実施するという基本においては外部委託と共通するも、性格・内容などにおいて新たな特色を持った委託方式が出現している。法制度化された委託方式の特色は、行政と民間は、より質の高いサービスを実施するという共通の目的を有し、対等なパートナーとして協働して、公共サービスの実施をともに支える主体であることが強調される点にある。このことは、従来型の外部委託では、公共サービスの実施をゆだねられた民間の主体は、独立・対等の主体というよりは、行政の指揮監督を受けいわば行政の下請けとして受託

事業を行うものとして取り扱われがちであったが、近年法制度化されたPFI等の委託方式では、独立・対等なパートナーとして行政とともに公共の目的を共有し活動を行う主体であることが強調されている。このような独立・対等なパートナーであることは、例えば、いわゆる市場化テストなどを規定する公共サービス改革法において、公共サービス実施民間事業者若しくはその職員その他の公共サービスに従事する者などに秘密保持義務を課したり、公共サービスに従事する者に刑法などの罰則の適用について法令により公務に従事する職員とみなしたりする規定が置かれていることから伺える。

これまで公共サービスの民間委託等はかなりの成果を挙げてきていると考えるが、今後行政以外の多様な主体によって担われる新しい公共空間をさらに豊かにしていくことが求められる。しかしその一方で民間にその実施が委ねられた公共サービスの中には、受託事業者の頻繁な交代、委託事業者や受託事業者の過失や不注意による重大な事故や災害の発生、受託事業者の破たんや撤退によるサービス中断等、公共サービスの利用者や受益者である国民・住民の利益に由々しい事態が生じているものもある<sup>(4)</sup>。また、民間委託等が推進されている事業の中には、民間委託等によって保育を受ける権利・保育所選択権を侵害されたとして、保育園の公設民営化に関して各地で民間委託等推進施策そのものの取り消し・撤回を求める訴えや学校給食（調理業務）の民間委託の差し止めを求める訴えが出され、民間委託等（公設民営化）の当否が司法の場で論議されているケースもある。

また民間委託等に対する理解はかなり広まってきてはいるものの、このような民間に実施をゆだねた事業が一部に適切さを欠くものもあることなどから民間委託等の推進そのものに疑問を持つ者も依然としてある。民間委託等の推進に疑問をいだく者のその理由をみると多岐に亘っているようだが、最も多いのは、民間委託等の推進について、その法的可否や目的と効果の個別的な吟味についての検討を十分経ずに「民でできるのだから民にゆだねる」という方向に乗り遅れてはならじと民間委託を強引に進めている事例が多いとい認識に立った批判であろう。また、これに類するものとして、権力行為を含めあたかも無限定的に官から民へという事務事業の委任ないし委託がなされているとするものがある<sup>(5)</sup>。本来行政が行うべきことやあるいは事務／事業の目的を実現する上で行政が実施することが最適なものについて民間ができるからということで民間にその実施を委ねているが、このことは行政の責任の放棄であるとする指摘である。

本稿では、主として地方公共団体を取り上げ、前記のような指摘の正当性を検証するとともに、その公共サービスの実施を民間にゆだねるための民間委託等という手法の進展が行政システムにもたらす意義・影響など、民間委託等の許容範囲と限界、民間委託等の具体的な手法の概要、公共サービスの質とその確保を図るためのシステムの在り方、民間委託等により生み出されている効果等について分析を行い、公共サービスの実施における公民役割分担の再定義による新たな公共空間の形（実像）を明らかにすることを通じて1980年代以降進められてきた民間委託等推進施策の正当性について論述する。

（１）総務省の「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」は、平成17年3月に「分権型社会における自治体経営の刷新戦略 新しい公共空間の形成を目指して」と題する報告書を発表した。この報告書では、たとえば子育てや介護のように以前は家庭内で完結していたサービスが、家族構成の変化等により家庭で完結することが難しくなり、それに代わっ

で「官」が関与する形で提供されるようになったように、社会経済情勢の変化に伴い、私的活動であったものが「公共的サービス」に代わることによって「公共」の範囲が拡大しているとの基本的な認識を示した上で、経営資源の制約のもとで、「官」と民の関係を見直すことにより、このような公共的サービスの提供主体となりうる意欲と能力を備えた多様な主体（住民団体、NPO、企業等）が先進的、開拓的、創造的に「公共」を担い、地域にふさわしい多様なサービスが提供されるという地域社会像を「新しい公共空間」と表現し、そのような空間の形成に向けた取り組みの重要性を指摘している。つまり政府や地方公共団体における経営資源の制約や行政が構造的に持つ短所（例えば極端な一律性、前例踏襲主義）等により政府や地方公共団体だけでは、対応しづらい、あるいは対応することが困難とされる「公共」の領域を、政府や地方公共団体が一定のかかわりを持ちつつ従来の政府や地方公共団体のやり方のみでは困難となった部分を新たに民間企業や住民がその実施を担うことにより強化・補充するサービスに係る領域のことを新しい公共空間と称していると思われる。本稿でも新しい公共空間という場合この意味で用いている。

新しい公共空間の例として環境保全に係る分野や社会福祉に係る分野がよく挙げられる。この分野は住民のニーズに行政が追いついていけないことが目立つ分野であるとされる（山田洋「参加と協働」自治研究第80巻第八号。著者は、多様化する市民のニーズにこたえるだけのリソースを行政が有しない分野として環境保全や社会福祉に係る分野のほかにリスク管理、土地利用の調整、インフラの整備などを挙げている。）。たしかにもはや政府や地方公共団体の力だけでは環境保全は十全を欠く。民間企業は、政府の環境保全規制の客体としてだけ存在するのではなく、むしろ環境保全を担う主体の一つとして環境保全の諸活動に積極的に巻き込んでいくことが必要であろう。また、社会福祉に係る分野は、どちらかというと分野ごとに仕切られており、分野の狭にあって行政の仕切りが十分でない問題があるとともに、急速な高齢化の進展は、広範かつ大量の福祉サービスのニーズを生み出し、これに行政がすべて対応することは無理であり、また適切ではない。

- (2) 2001年5月の小泉所信表明演説。なお同首相は、これ以降にもいろいろの機会に民間への委託等について言及する。以下もそのような趣旨を明確に述べたものである。「公共的な仕事や公益の追求は、国だから出来て民間では難しいという、これまでの考え方から脱却して、役所より民間に任せの方が効果的な分野については「官」から「民」への流れを加速する」と述べている（小泉首相の施政方針演説（2006年1月20日））。

- (3) 本稿で「民間委託等」とは、国または地方公共団体が自ら実施している事務・事業（公共サービス）の実施を契約または指定により民間に委ねる公民協働方式の総称を指し、具体的には、外部委託（請負、準委任）、PFI、指定管理者制度、いわゆる市場化テスト、公設民営化といった制度・手法を指す。民間に行政の事務・事業を委ねる方式としてこれらのほかに、人材派遣（非常勤職員及び臨時職員の活用を含む。）や構造改革特区といった手法も含み広くとらえる考え方もあるが、本稿では、先に述べたように外部委託、PFI、指定管理者制度、公設民営化、市場化テストの5つを取り上げ、これらをまとめて「民間委託等」と称する。また「公共サービス」とは、公共サービス改革法第2条4項にならって、国または地方公共団体の事務・事業として行われる国民・住民に提供されるサービスその他の公共の増進に資する業務（行政処分を除く。）のうち、次に掲げるもののほか、法律の特例が適用されるものとして、その範囲が定められている特定公共サービス（この中には「行政処分」が含まれる）を含む。

- (1) 施設の設置、運営または管理等の業務
- (2) 相談等の業務
- (3) 研修、調査もしくは研究の業務または庶務関連等の業務
- (4) 前3号に掲げるもののほか、その内容及び性質に照らして、必ずしも国または地方公共団体が自ら実施する必要のない業務

なお民間委託等については、アウトソーシングとか外注化とか様々な言葉が入り乱れて使われている。これら言葉も基本的には国または地方公共団体が自ら行っている事務・事業を民間に委ねるための手法を表現するものであり、本稿ではそれら言葉も民間委託等と同様と理解する。

民間委託等とよく混同される言葉に「民営化」がある。これは論者によって様々に使われているが、国や地方公共団体が直接実施していた公共サービスを民間が行うという点では共通する点がある。「民営化」については、たとえばE.S.SAVASは、「政府の役割を削減する行為、または、活動や資産の所有形態からみて民間部門の役割を拡大する行為」(SAVAS,E.S.,*Privatization the Key to Better Government*)として、公民の役割分担の均衡を崩す取り組みとして広くとらえている。しかし日本では、法令上それについて定義を行っている規定があるわけではなく、定説があるとは言えない。しかし本稿では、民営化は、公共サービスの実施については民間の責任において行われ、国や地方公共団体は、実施の責任を負わないことと理解し、民間委託等は、公共サービスについて行政の最終的な責任は残された下で民間が実施することととらえておく。

(4) 自治労連全国弁護団『「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会」報告書批判』2007・9。この批判では、「すでに民間委託により、担当者の頻繁な交代、事故や災害、受託企業の破たんや撤退によるサービス中断等、住民サービス上由々しい事態が生じている」と述べている。またこの批判では、研究会報告書が、注1で述べた「新しい公共空間」論を、地方公共団体における更なる民間委託等の推進を正当化するものと位置付けていると理解し、そのうえで「営利企業による行政の民間委託が中心となるという現実のもとでは、従来行政が行ってきた住民福祉が営利企業の経済活動に置き換えられることを意味し、むしろ「公共性」が破壊される」と批判している。

(5) 紙野健二「総論 NPMと行政法学の課題」法律時報78巻9号27頁。紙野は、同書で「民間化」は、「国自治体が行うことによって確保されねばならない公共性を、その実現主体のさまざまな病理による機能不全を媒介に、軽視あるいは無視して、ほとんど経済活動にとっての阻害要因に特化してとらえてきた。」と述べる。また「無限定に官から民への事務事業の委任ないし委託がなされ、まさにそれが公務に及んでよいかは、あらためて規範論、立法政策論及び解釈論において問題とされなければならないとする。」と述べる。

## 1. 公共サービスの民間委託等の推進の実態

民間委託等の国や地方公共団体における進展状況及び成果を中心にその実態について述べる。

### 1.1 国

国では、行政の事務・事業を民間に委ねる取り組みは、1980年代以降第2臨調行革をはじめとして累次の行革において主要なテーマとして取り上げ推進され、今や民間委託等は、かなり広範囲で行われている。最近の民間委託等に関する主な動きを述べれば、2006年5月に「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(行政改革推進法)が成立し、同法では、必要性の減少した事務・事業を民間にゆだねて民間活動の領域を拡大することが政府の基本方針として改めて規定されている。これらに基づく具体的措置として、たとえば平成20年度において政府は、「国の行政組織等の減量化・効率化の推進について」と題する閣議決定をおこない、政府の方針として「民間にできることは民間に」との基本的考え方にに基づき、本省内部部局等、地方支分部局等を通じ、事務事業の民間委託等によるアウトソーシング(包括的・抜本的な民間委託等)を幅広く推進している。

同上の閣議決定においては次のような民間委託等を具体的に行うとしている。

1) 官民競争入札等

統計調査関連業務、登記関連業務、社会保険庁関連業務、ハローワーク関連業務、公物管理関連業務並びに施設管理・運営業務及び研修関連業務等について民間開放の実施等を計画的かつ着実に実施し、業務の効率化・合理化を行う。

2) 統計調査の包括的な民間委託

科学技術研究調査、社会福祉施設等調査、牛乳乳製品統計調査及び企業活動基本調査などについて民間競争入札を実施するなど包括的な民間委託を推進する。

3) PFI

PFI事業（民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等）については、一層推進

4) その他

・施設・設備等の管理業務、庁内LAN等の管理業務、公用車の運転業務、ホームページの作成・管理業務、電話交換業務等については、民間委託等を積極的に推進

・公共事業関連業務については、設計・施工の一括発注方式の導入、各種調査業務、設計業務をはじめとして民間委託等を積極的に進める

上記のような民間委託等の推進に関する方針は、1980年代以降さまざまな機会において累次にわたって決定され、国の行政機関等の事務事業の実施が民間にゆだねられている。また上記に見る通り実際に民間にゆだねられる公共サービスの範囲は、多岐にわたり、定型的行為、事実行為や補助業務はもとより、いわゆる公権力の行使に当たると思われるもの（行政処分）についても一部法令改正により民間にゆだねられている。しかし実際に民間委託等されている公共サービスをみると、概していえば部分的・断片的なものが多く、より大きな効率化が期待される包括的な民間委託等がおこなわれている事例はそれほど多くはない（包括的な民間委託等が始められたのは最近であり、その時期は2004年ごろからではないかと思える）。

また国（総務省）は、地方公共団体に対して平成17年3月29日に新地方行革指針（「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」）を示し、その中で地方公共団体に対して地域の実情に応じ積極的・計画的に民間委託等の推進を図ることを含むより一層積極的な行政改革の推進を求めている（国がこのような行政改革の推進のための指針を地方に示したのは7年4カ月ぶりのことである）。

なお国は、地方公共団体における事務・事業の民間委託等を推進するため新たな民間委託等に係る準備や移行に要する経費の一部について、地方交付税による財政措置を行い地方公共団体における民間委託等の推進について支援を行っている。

## 1.2 地方公共団体

### 1.2.1 全体

民間委託等が地方公共団体において行政改革の一環として大きなテーマとして取り上げられ促



進されるようになったのは、1985年に当時の自治省（現総務省）が地方公共団体に対して地方行革大綱の策定を義務付けてからではないかと思われる。最近でも新地方行革指針に沿って引き続き民間委託等が推進されていることは先に述べたとおりである。

地方公共団体全体を通じる民間委託等の実施状況の概況を総務省の調べ（「地方行革の取組状況」平成20年10月31日公表）等からみると以下の通り。

- ・ 定型業務等（庁舎の清掃、総務関係事務、公用車運転、ホームページ作成・運営、電話交換など）の外部委託等実施比率（単純平均）では、平成20年までに都道府県が約84%、指定都市約91%、市区町村が約66%。外部委託は、全体としてかなり進展しているものの、町村は都道府県や市と比べ遅れており、また、事務・事業のうち特定のものに実施率が低いものがある。
- ・ 施設の指定管理者制度の導入の状況は、施設数（平成18年9月2日現在）では、都道府県が7,083施設、指定都市が5,540施設、市区町村が48,942施設、団体数では、平成20年までに都道府県が約62%、指定都市が約53%を実施。施設の業務委託を含めると都道府県が約98%、指定都市がほぼ100%実施。指定管理者制度の導入状況は進展している。
- ・ 市場化テストについては、平成20年までに137団体が制度の導入または導入を検討中。平成19年4月1日現在で市場化テスト実施団体は、3団体、市場化テスト導入検討団体は、48団体（平成20年版地方財政白書）。全体として低調である。
- ・ PFIは、累計で203の地方公共団体で実施。

なお市町村におけるいわゆる窓口事務のうち住民票の写し等の交付の請求の受付及び引渡し等6事務については、公共サービス改革法により特例が設けられ民間委託が可能となっている。さらに公共サービス改革基本方針（閣議決定）により身体障害者手帳の交付（市町村経由事務）等市町村の主な窓口事務24事務について、公務員が常駐する場所で市町村の適切な管理の下にあれば、現行法上、申請の受付、文書の引渡しに加え、端末操作、台帳への記載、書類の作成などを民間委託できることが明確となった。ただし審査・決定については、引き続き公務員しか行えない。

また地方公共団体の事務・事業として行う公共サービスのうち民間委託等が行われているものの中で注目すべきものは、行政処分またはそれに類似する業務について民間委託等が実際に行われている例である。たとえば1998年6月の建築基準法の改正により、一定の要件を満たし国土交通大臣または都道府県知事の指定を受けた民間機関が建築計画の確認、検査等を行うことができるようになり、さらに駐車違反の事実確認や警察への報告、書類作成等駐車違反対応業務について民間に委託されている。

### 1.2.2 東京都足立区

東京都足立区では、同区の策定する「基本構想（平成16年10月）」の基本理念（経営理念）として「協働で築く力強い足立区の実現」を掲げるとともに、「足立区基本計画（平成17年3月）」ではそれをさらに発展させて「自己進化する協働型自治体」を構築することを基本理念として掲げている。基本理念を具体化する戦略として「足立区第二次構造改革戦略（平成17年3月）」を策定

し協働型自治体の構築に向けての具体的な施策を講じている。

第二次構造改革戦略では、第一次構造改革戦略で打ち出したNPM（新公共経営）の考え方を基盤とする取組みを踏まえて、新たに行政・企業・住民のパートナーシップを重視するPPP（公民協働）の考え方を基盤とする公共サービスの改革の取組みに着手することを明らかにしている。

第二次構造改革戦略では、公民協働について2つの意味付けをしている。一つは「方法」としての意味であり、他は「目標」としての意味である。「方法」としての協働は、「区行政を先頭として、民間企業・団体、NPO、区民などが、相互に働きかけを行い、協働の事業が活発に実践されている」状態を想定し、「目標」としての協働は、「それぞれの協働主体の学習・進化、域外からの新規参入等を通じ、協働のネットワークが拡大再生産、自己増殖を行っている」状態を想定している。

また同構造改革戦略では、経済社会の大きな変化に対応する自治体の在り方を考える視点として、2つの視点を提示している。政府が一元的に統治する「ガバメント」から、多様な主体が協働して公共的施策を担っていく「ガバナンス」という視点であり、もう一つは、地方自治憲章の基本理念である「補完性の原理」という視点である。

東京都足立区は、このように区の改革の大方針として公共サービスの民間委託等を、限られた資源を効率的・効果的に生かしながらすぐれた効果を生み出すための自治体経営の手法と積極的にとらえ推進している。なお同区では、公権力行使の典型とされる地方税の徴収業務に関連して、滞納している区民に対して「納付のお願い」の範囲内の補助業務に関して、出来高報酬により嘱託職員を雇用し対応している。国民健康保険料や介護保険料の徴収に関連しても同様な措置が取られている。

以下は東京都足立区における民間委託等の実施概況である。

（包括的な外部委託その他）

全部委託のもの ・ホームヘルパー派遣、 ・し尿処理、  
・道路維持補修・清掃等、 ・学校給食（調理）等  
一部委託のもの ・一般ごみ収集・学校用務員 等

（指定管理者）

2010年度までに84の公の施設に導入予定。2007年度時点の導入施設71施設。  
施設の種類も、保育園をはじめ劇場、プール、図書館、福祉園等様々

（PFI） 公共駐輪場（1施設）

（市場化テスト）

住民票の写しの交付に係る事務等24事項の窓口事務（検討中）

（公設民営化） 公立保育園の公設民営化

2004年度から10年間で20園程度を民営化。2008年度時点の民営化保育園7園

## 1.3 各手法別

### 指定管理者制度

表1 指定者管理制度の導入状況（単位：施設）

区 分	都道府県	指定都市	市区町村	合 計
平成16年	13	380	1,157	1,550
平成19年	7,083	5,540	48,942	61,565

（注）総務省の調べによる

表1に見る通り指定管理者制度は、地方公共団体の公の施設の管理の手法として急速に増加し、広く導入されている。

### PFI

表2 PFI事業実施方針策定状況（平成19年3月末）

年 度	件 数	内 訳		
		国	公共法人	地方公共団体
平成11年	3	0	0	3
12	12	0	0	12
13	28	0	1	27
14	47	7	14	26
15	46	8	2	36
16	49	6	9	34
17	41	9	2	30
18	40	3	2	35
計	166	33	30	203

（注）内閣府及び総務省の調べによる

- 1) PFI事業は、国、地方の公共事業全体の実施のなかに占める割合はわずかである。すなわち、国にあっては、公共投資関係費（災害普及等経費を除く。平成17年度）に占めるPFI事業費の割合は、0.48%であり、地方公共団体にあっては、普通建設事業費（平成17年度）に占めるPFI事業費の割合は、0.61%とそれぞれわずかである。（総務省「PFI事業に関する政策評価書」平成20年1月41頁）
- 2) VFM（一定の支払い<Money>に対して、最も価値の高いサービス<Value>を提供するという考え。具体的には、PFI事業として実施する場合と従来の公共事業として実施する場合とを比較して、前者の方が後者の方よりその価値が上回ること）の額及びVFM率の見込みが判明した106件（1件は事業終了）の合計で約2.726億円、約20.3%の公的財政負担の縮減（額及び率）があるとされている（同上の政策評価書12頁による）。
- 3) 近年の実施方針の策定状況は、平成16年度をピークに平成17年度、平成18年度ともに低下傾向を示している（表2参照）。

- 4) 道路、河川といった公共施設等のいわば本命の施設等におけるPFI事業の実施が見られない。一方PFIによる事業が実施されている施設等で比較的多いのは、大学などの教育文化施設、複合施設、庁舎であり、全体の実施件数(266件)の半数を超える。

#### 官民競争入札(「市場化テスト」)及び民間競争入札等

政府が公共サービス改革に対するその基本姿勢および実行計画などを明らかにする公共サービス改革基本方針(平成21年7月)の別表に掲げる事項から国の行政機関や地方公共団体等が公共サービス改革法に基づく民間競争入札等の対象として選定した又は検討している公共サービスの内容を見てみると次のようになっている。

1. 統計調査関連業務(8府省の統計調査及び統計センターの大規模周期調査の符号格付業務)
2. 登記関連業務(証明書交付業務(乙号事務))
3. 社会保険庁関連業務(国民年金保険料の滞納者に対する納付の勧奨及び請求、納付の受託等の業務)
4. ハローワーク関連業務(職業紹介、「人材銀行」事業、「キャリア交流プラザ」事業、求人開拓事業)
5. 公物関連業務(都市公園の維持管理業務、国民公園の維持管理業務、国立公園関係施設の維持管理業務)
6. 施設管理・運営業務及び研修関連業務(10府省庁の施設の運営等業務及び、官民競争入札等の活用の検討)
7. 刑事施設関連業務(刑事施設の運用業務)
8. 内部管理業務(旅費業務への官民競争入札等の活用の検討)
9. 地方出先機関関連業務(地方入管、財務局、国税局等の業務)
10. 独立行政法人の業務(45項目)
11. 徴収関連業務(公金の徴収業務に係る民間事業者の活用の在り方の検討)
12. 国立大学法人関連業務
13. その他

地方公共団体に対しては、もともと公共サービス改革法は、同法に定める官民競争入札及び民間競争入札の実施を義務付けるものではないが、地方公共団体においては、公共サービス改革法第2条第6項2号に基づく官と民の競争(「官民競争入札」)による「市場化テスト」は現時点では1件に過ぎない(北海道由仁町三川支所窓口業務)。しかし地方公共団体は、法令の特例を講ずる必要のない業務については、公共サービス改革法の定める手続きによらず、地方自治法に基づき官民競争入札又は民間競争入札に類する競争入札を実施できる。その場合、地方公共団体では、公共サービス改革法に定める手続きに準じた手続きにより実施されている。

なお地方公共団体の窓口事務のうち都道府県による旅券の交付、警察による車庫証明書の交付等について民間委託が可能であることを公共サービス改革基本方針に盛り込み、その旨を担当省庁から周知している。

表3 地方公共団体における「市場化テスト」等の取り組み状況（平成20年4月現在）（団体数）

区 分	都道府県	市区町村	計
導入済み	7	3	10
導入検討中	19	110	129
計	26	113	139

（注）総務省発表の資料による

地方公共団体においては、表3、4に見る通り、現段階では公共サービス改革法に基づいて官民競争入札又は民間競争入札に付している事例は決して多いとはいえない。

表4 地方公共団体における「市場化テスト」導入の類型

ケース 1	ケース 2	ケース 3	ケース 4
公共サービス改革法に基づく「市場化テスト」の実施事例	公共サービス改革法に示す手続きを参考に官民競争を実施している事例 <官民競争型「市場化テスト」>	公共サービス改革法に示す手続きを参考に、地方公共団体版「市場化テスト」と称して、民間提案によって担い手の見直しを行い「市場化テスト」を実施又は決定している事例 <民間提案型「市場化テスト」>	手法については現段階では固まっているものではないが「市場化テスト」の実施に向け、ガイドライン等を策定している事例
現段階では実施した地方公共団体は2団体	都立技術専門学校における求職者向け公共職業訓練業務等6つの事例	北海道農業試験場における農業技能業務等3事例	足立区の公共サービス改革の推進に関する条例等7事例

（注）内閣府 公共サービス改革推進室「地方公共団体における「市場化テスト」導入の環境整備に向けての調査 報告書」平成20年3月 16頁及び公共サービス改革報告書（2006～2009）P16 などから引用作成引

（公共サービスの質の維持向上に関する実態）

なお以下に筆者が参画している東京都足立区の公共サービス改革推進委員会が行った指定管理者などへのヒアリングの結果を述べ、指定管理者の公共サービスの質の維持向上に関する努力等の実態を掲げる。

（現状）

区がやっていた時には言わない苦情を民間になったとたんに言ってくるようになった。民間がやるようになり気軽に言えるようになったのではないか（地域学習センター。指定管理者）

指定管理者）

区が直営でやっている時には考えられなかった利用児童全員にミニコミ誌を配るなどの積極的な児童への働きかけを行っている（地域学習センター。指定管理者）

サービスの内容が多様なものとなった（地域学習センター。指定管理者）

利用者増を図るため、一定回数を超えた利用者にはTシャツをプレゼントして、そのTシャツを着て一定回数入場した利用者に対し抽選で賞品を配るなどにより利用者増を図っている（温水プール・体育館。指定管理者）

苦情等への迅速な対応が図られた（温水プール・体育館。指定管理者）

職員のマルチ対応（窓口対応・日常清掃実施等）によるサービスの向上（温水プール・体育館。指定管理者）

延長保育によるサービスの充実（保育園・学童保育室。指定管理者）

定員増及び障害児の受け入れを行った（学童保育室。指定管理者）

積立金が次の年度に繰り越せた（保育園。指定管理者）

コストの削減実現。直営だった場合との比較では約270万円程度の削減。（公共駐車場。指定管理者）

併設店舗との提携による利用料金の割引などのサービスの多様化（公共駐車場。指定管理者）

柔軟な人員配置（公共駐車場。指定管理者）

以上断片的であるが民間委託等に係る公共サービスにおいては、民間の創意工夫を反映させ良質のサービスが提供されている実情を提供した。

次に横浜市児童福祉審議会の意見具申（平成15年2月28日）を参考に公立保育所（127カ所）と民間保育所（134カ所）の保育サービスの質の実態を比較してみたい。

1) 延長保育（18時30分を超えて開所）の実施

公立保育所 17%

民間保育所 73%（20時まで開所する民間保育所が50ヶ所）

- 2) 一時保育の実施（保護者のパート就労、入院、私的利用の支援のため）
 

公立保育所	0%
民間保育所	32%
- 3) 障害児保育の実施
 

公立保育所	全園で実施（障害児 421 人を入所）
民間保育所	42%（障害児 102 人を入所）
- 4) 入所率（入所者数を定員で除したもの）
 

公立保育所	98.3%
民間保育所	105.2%
- 5) 運営経費（定員 120 人規模の保育所を取りモデル的に試算）
 

民間保育所は、公立保育所に比べて運営経費が 17% 下回る

公立保育所の運営費	1 億 9,640 万円
民営化した場合の民間保育所の運営費	約 1 億 6,300 万円
- 6) 民営化することによる市の財政負担の軽減
 

市立保育所を一カ所の民営化で市の財政負担の軽減額 約 3,300 万円

この数字に見るように公立保育所及び民間保育所のサービスにはそれぞれ一長一短がある。しかし、かつては、保育所の対象者は一部に限定され、その上それら者に対する一定の保育サービスを提供すれば足りていたが、近年では、保育対象者はすべての市民に広がり、保育ニーズが多様化する中、総じて言えば民間保育所のほうが公立保育所に比べてサービスなどの面において多様・柔軟・迅速な対応ができていているといえよう。一方公立保育所では均一なサービスが求められることもあり、一定の保育サービスを均等に、かつ、大規模に提供する点において、優れているといえよう。

#### （経費の削減に関する実態）

経費の削減は民間委託等の目的としてきわめて重要である。しかしとくに直営の場合と比較しての削減の幅・額を算定することは、直営で行っている場合の経費の一部である間接費についての確立した算定方式が必ずしもないこともあり、直営に要する経費についての情報を明らかにしていないことが少なくないといわれている。また PFI 選定事業に関する資料の整備やモニタリングに要する費用などを含めた全体の経費を明らかにしているものが少ないといった事情から、民間委託等による経費の削減を正確に把握することは容易ではない。また筆者の経験でも過度に経費の削減にこだわり安い価格で入札してきた業者のアウトプットは決して高い水準にあるとはいえないケースがあった。民間委託等が、安かろう悪かろうでは困るのである。いわゆる一円入札などについては厳しい審査が求められる。

しかし全体としてみるとこれまで行われた民間委託等においては、削減の幅・額は、公共サービスの種類・内容などにより様々であろうが、何らかの削減、すなわち行政が直営で行っていた場合に比べて低廉な価格でサービスの実施がなされているという場合が多いといえよう。

## (市場化テストの経費削減効果)

表5 官民競争入札等対象事業に係る経費削減効果(1年当たり)

従来の実施に要した経費	落札額	経費削減効果
約210億円	約110億円	約100億円

(注) 内閣府公共サービス改革報告書(2006~2009)P7による。本効果は入札を実施した事業(48事業)について算出

表6 個別の官民競争入札等対象業務における経費削減効果(1年当たり)

	従来の実施に要した費用	落札額	経費削減効果
社会保険事務所の国民年金保険料収納業務(95か所)	約58億円	約21億円	約37億円
登記所における登記事項証明書の交付等業務(22か所)	約18億円	約13億円	約5億円

中小企業大学校旭川校における民間競争入札(モデル事業)実施の実績評価結果からみたサービスの質の確保

中小企業基盤整備機構が入札に当たって定めた事業年度の達成目標としての要求水準(「要求水準」)値は、表7のとおり全て達成するとともに、受託事業者が入札時に企画提案した事業年度ごとの計画値(「要求水準計画値」)は、8つの指標のうち7つにおいて達成されている。

表7 要求水準の達成状況(2007年度)

指 標	要求水準値(a)	計画値(b)	実績値(c)	対要求水準値(c/a)(%)	対計画値(c/b)(%)
受講者数(人)	830	1,000	1,176	141.7	117.6
研修入日数(人日)	3,010	3,610	3,310	110.0	91.7
研修回数(回)	32	42	60	187.5	142.9
受講企業数(社)	350	420	436	124.6	103.8
受講者の役立ち度(%)	90	95	97.2	108.0	102.3
受講企業の役立ち度(%)	90	95	100.0	111.1	105.3
受講料収入(千円)	28,340	28,350	30,534	107.7	107.7
地域ニーズ反映研修実施回数(回)	4	4	4	100.0	100.0



## 2. 公共サービスの民間委託等の推進の意義・目的等

### 2.1 民間委託等の推進の意義・目的

以下に近年特に小泉構造改革において行われた民間委託等推進の意義・目的を施政方針演説その他の閣議決定等を参考にまとめてみたい。

- (1) 質の高い公共サービスに対する国民や住民のニーズの高まりに対し、民間の力を借り対応しそれにより国や地方自治体等の公共機関の価値を高める。
- (2) 公共サービスに民間の創意工夫、先駆性、柔軟性、専門性、地域性といった力（特性）を取り込み公共サービスの質の維持向上と経費を削減する。
- (3) 求められている新たな「公共の空間」への対応への有力な手段として有用である。新たに生じる公共的なニーズ（「新たな公共空間」例えば一人暮らしの高齢者や障害者等のゴミ出し、電球の交換等といったこれまで個人や家族が対応していた領域において公の関与が必要となる新しいニーズ）への対応のために必要な行政資源を適切に行政が持ち得ない（求められる公共と行政の範囲のズレ）とすれば、外部の力を借り「公共の空間」を支えなければならない。民間委託等は、「公共の空間」を支える有力な手段である。
- (4) 公共サービスの実施を官自らから民に委ねる民間委託等を通じてコストの節減や公務員数の増抑制・削減等により「簡素で効率的な政府」の確立に資する。同時に限られた行政資源の下、行政が真に対応しなければならない分野に重点的に対応する体制の確立に資する。ただ簡素で効率的な政府は、厳しい財政状況も反映して1980年代以降の行政改革の基本的目標となっているが、これについては、「格差社会」や深刻な経済状況の下で非正規社員の派遣切れなど日本の社会の破局の不安が増大する中、「小さな政府」と同義と思われる「簡素で効率的な政府」や市場主義改革をかたくなに改革の基本目標として堅持することは時代錯誤であるとする立場の勢力も、最近、次第に勢いを強めている。

また民間委託等の進展は、公共機関の役割を直接のプロバイダー（供給者）から enabler（調整者）に転換する<sup>(1)</sup>。民間委託等を通じて公の役割の変化をもたらした。

- (5) ボランティア活動を通じて社会に参加し、自己実現を図りたいと考える人たちや意欲的なNPOに公共活動の場を提供する。また民間事業者が社会に負う公共的役割を果たす機会を提供する手段でもある。さらに団塊の世代の人たちの生きがい求めた公共的な活動への参加意欲に応える手段（仕組み）である。
- (6) 競争入札により受託者を決定することにより公共サービスの実施の過程に競争性という要素を持ち込む

このような意義・目的を有すると認められる民間委託等は、「新しい公共空間」を創造する手

段として今後の行政の在り方や的確な公共の任務の遂行を考える上で、極めて重要な手法であると位置づけることができる。

## 2.2 民間委託等と公民役割分担の再定義

公共サービスの民間委託等は、「新しい公共空間」を形成していくための重要な手法と位置付けることができる<sup>(2)</sup>が、このことは公共サービスの実施の担い手は国や地方公共団体の独占ではないということの意味する。民間委託等は、民間事業者、公益法人、NPOなど幅広い多様な公共サービスの実施の担い手たりうる者と行政とのパートナーシップによる新しい公共空間を創造するための重要な手法である。

もともと国民・住民が持つ行政に対しての期待・要求は多種・多様であるが、行政資源の制約などからそれらのすべてを行政のみで対応することは不可能であるし、また対応する必要もない。しかしそれら期待・要求に公共性の観点から応えなければならないものであるならば、民間の力を借りてでも行政の穴埋めをし、対応しなければならない。その意味で民間に委ねるという着想は、特別なものではなく自然なものともいえる。民間の創意工夫等を活用することにより一層良い公共サービスの実施が期待される分野については、民間の力を借りて公共の任務を遂行することは、極めて合理的な方向である。しかし日本では、1980年代ごろまで特に戦後高度経済成長に伴う税収増を背景に公共サービスは国や地方公共団体が自らの公務員を使って税により直営で行うという通念（そのために公務員を増やす）が公共サービスの制度の設計において支配的であり、上記のような民間の力を借りて公共の任務を遂行するという考えは希薄であった。

このような考えに対し、第2臨調を始め各種の行革推進機関が、公民の役割分担の再編を提案し、これを受け民間委託等が推進されてきたのであるが、中でも、小泉首相の「民にできることは民に」という基本方針の宣言は、公共サービスについて、それが公共サービスであるから行政（公務員）が行わなければならないという伝統的な思考・通念を決定的に転換するきっかけになるとともに、それを実施するに当たって最も効率的に行うにはいかにすればよいか、民でできるのではないかと、質の高い公共サービスの実施を担いうる主体はだれかという着眼に立った制度のあり方の設計への配慮が行政側においてなされる等、その影響は少なくない。

小泉首相の発言の背景を考えてみると受託する民間側の変化もあるのではなかろうか。つまり民間の中にもともと存在する公共の任務を果たしうる力が、近年における意欲的なNPOの出現、広がりや民間企業におけるいわゆるアウトソーシングの活発化に伴う受託企業の成熟化などにより高まってきているという事情があるのであろう。また行政資源の制約が厳しい財政状態がさらに加速するとともに、行政の特性から行政のみでは的確な提供が期待できないきめ細かなサービスや多様なサービスへのニーズの高まりがみられ、民間の力を借りてでも公共サービスを行わなければならないようになった。小泉首相の発言はこのような流れの中で生み出されたものである。

公民役割分担の再定義とは、公共サービスの実施は、もっぱら行政が自ら担うということから行政以外の多様な担い手がそれぞれの立場から行政と共に公共目的を共有し手を取り合ってなされるという考えに転換することである。同時に、公民役割分担の再定義には、公権力の行使は、

公権力の行使である限り、全て、行政の独占という通念を見直すことも含む。公と民の役割を峻別し、公共性は行政が自ら実施しなければならないとする通念を改め、公と民の協働による公共の任務の遂行を積極的に受け入れ、実践する。民間委託等は、公民役割分担の再定義の趣旨を実現する重要な手段（手法）である。

ただし、民間委託等においては、公共サービスの実施は民間にゆだね、行政は何らの役割をも担わないとするものではなく、公が最終的な責任を持ち、委託事業の監督などを行うとともに、公共サービスの実施状況などに関する国民への説明責任は行政が担うことを忘れてはならない。

### 2.3 民間委託等と公民協働の関係

近年地方公共団体を中心に「公民協働」とか「地域協働」というスキームによる公共サービスの提供方法が推進されている。公民協働は、1990年代後半以降、多くの地方公共団体において参加（参加そのものはそれ以前から地方公共団体の行政運営において基本的な枠組みと位置付けられていた。）と並んでその行政運営の基本の枠組みとして広がっている<sup>(3)</sup>。「公民協働」とは、住民、自治会等の公共的団体やNPO法人などの民間団体、企業や大学などの事業者と行政が、公共的課題に対し、それぞれの果たすべき役割と責任を自覚し、互いに認め合い、共通の目的に向かって、ともに考え、協力しあって取り組んでいくことである。地方公共団体では、公民協働を推進するため、条例を設けているところも少なくないが、それら条例の中で定義されている公民協働の概念はさまざまであるが、総じていえば、公共性、多元性、自主性、対等性、相互補完、理解をその要素とするといわれている（大久保規子）。公民協働においては、一般市民や子供会等の地域団体は、行政の客体ではなく、公共サービスが担う主体として捉えられている。公民協働の動きについては、「セーフティネットを手厚く張り巡らして大衆民主主義体制のもとでの国民統合を図っていくという20世紀型の広義の福祉国家体制を、ある程度解体して別の体制に移行させようという動きの一環である」と解する立場があり<sup>(4)</sup>、このような理解に照らしてみると今後の公共サービスの実施の在り方に少なからざる影響を与える改革構想である。また公民協働は、地方公共団体レベルにおいては、自らのまちを自らの手で治めていくという「住民自治」の理念を具体化するものととらえる。いずれにしろ民間委託等は、この改革構想である公民協働を具体化する取り組みの一種であり、公と民の協働・連携を実現する代表的な手法である。また民間委託等による公民協働事業は、その実施を民に委ねるという意味において「官から民へ」の改革の方向を実現するものといえよう。公民協働は、民に委ねるための手法である民間委託等に共通して見られる形態である。

公民協働を具体化する手法である民間委託等は、これまでの外部委託では行政優位の考え方に立ち委託等の相手方を支配従属的に取り扱いいわば行政の下請けとして扱うものが少なくなかったが、PFI、指定管理者制度及び市場化テストといった委託の手法においては、独立・対等な関係が認められる主体として成り立ちうる行政モデルであるという特色を有する。すなわち民間委託等が公民協働の一種であるということは、これまでの外部委託等がどちらかというと委託を受けた民間事業者などを行政の配下としての存在と考えられがちであったのに対して、公民協働の一種としての民間委託等は、行政と独立・対等の当事者として契約・協定に臨み、事務事業の実

施に当たっても相互に独立・対等な当事者として公共の担い手となるという行政モデルが生まれ  
てきた。このことを別の言葉で言うと、公民協働による公共サービスの提供が効果を挙げるには、  
基本的に、協働の相手方たる民の自らの責任による自由な意思決定が保障されていることが必要  
である。

地方公共団体における公民協働の進展は、その行政の在りように大きな変化を与えている。す  
なわち公民協働の取り組みが行われている事業分野では、行政の果たすべき役割・責任の重点は、  
公共サービスの実施そのものよりも、民間の創意工夫が公共サービスの実施に反映されるよう公  
共サービスの制度設計を行うことや確実かつ適正な公共サービスの実施を担保するための監視に  
移りつつある。

公民協働事業である民間委託等に係る事務・事業において、行政は、最終的な責任を留保する  
とともに、協働の相手方に対する指揮命令権が一般に留保される。協働事業を管理するメカニズ  
ムとして、公共サービス実施民間事業者やその職員等に秘密保持義務を法律により課したり、ま  
た、それに従事する民間事業者の役職員が、法律によりみなし公務員の規定が適用される場合が  
ある（公共サービス改革法第25条第2項）。これは、官民競争入札等対象公共サービスの公共性を明  
らかにするとともに、当該公共サービスの適正かつ確実な実施に資するものである<sup>(5)</sup>。

公共サービスの実施において公民協働事業である民間委託等の活用が拡大することは、公共サ  
ービスについて議会による民主的なコントロールの機会を減らすのではないかと危惧する向きも  
ある<sup>(6)</sup>。しかしこれは、民間委託等はその事業について最終的な責任を行政が負い、民間委託等  
に係る事業については行政がその実施状況について報告を求め、必要な措置を取るよう指示を行  
うるのであり、行政の手から完全に離れるということはない。したがって議会は、行政を通じ  
て公民協働事業に係る公共サービスへの民主的なコントロールを十分行使しうるものであり、決  
して公民協働事業の拡大は、議会のコントロール権を減ずるものではないであろう。

## 2.4 民活（民間能力の活用）と民間委託等

民間能力とは、民間特に企業が、市場において競争に勝つために経営の様々な局面において試  
みる創意工夫や努力のことである。

日本では、民間能力の活用については、主として行政改革の中でそのあり方や活用策が検討さ  
れた。民間能力を行政に活用という構想が発議され本格的に検討が進められたのはいわゆる中曾  
根行革と呼ばれる第2臨調においてである。しかし第2臨調では、民間能力の活用の推進につい  
て個別に言及はしていたものの<sup>(7)</sup>、その推進方策について包括的・体系的に述べるに至っていな  
かった。これを発展させたのが第2臨調の後継組織とされる臨時行政改革推進審議会（いわゆる第  
1次行革審）である。第1次行革審は、民間活力推進方策研究会を設け、民間委託のみならず民間  
能力の活用策全般について検討を進めた。同研究会は、昭和60年2月に、公的部門の各種事務・  
事業について民間が自主的・企業的に行うことが適切になったものの民営化を推進すべきなど公  
的な事務・事業分野への民間の参入を促進すべきなどとする報告書をまとめた。これ以降民間能  
力の活用の推進は、累次の行政改革の大きなテーマとされ継続的に推進された。

そして第2臨調や行革審の民間能力の活用という改革の方向を具体化する法的仕組みとして

1986年5月にいわゆる民活法（「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する法律」）が制定された。この法律は2006年5月までの時限立法である。同法は、経済社会の基盤の充実に資する特定施設（リサーチコア、テレコム・リサーチパーク、輸入促進高度化施設（FAZ）、リサイクル関連施設、高度商業基盤施設等15分野29施設）の整備を民間事業者の能力を活用し、促進することを目的とするものである。この法律は、主として「施設」というハードの整備に活用され、医療、福祉、介護をはじめとする公共サービスの分野への適用は少ない。

ただ民活法の根底にある理念は、これまでは公共性の高い施設は国や地方公共団体が自ら整備してきたが、民活法では公共性の高い施設であってもその整備を民間の資金や技術を活用し、民間にできる限り委ねるという点にある。その意味では、公共の分野を官・行政の独占とはせず、民間も公共を担う主体として積極的に位置付けるものであり、民活法制定以後政府が順次制度化してきた公共サービスの実施等を民間に委ねる制度的手法であるPFI、指定管理者制度、いわゆる「市場化テスト」という仕組みの先駆けとなったものといえるであろう。

民間委託等は、民間能力の活用を具体化するメカニズムであり重要な手法である。もっとも内閣府の規制改革・民間開放推進会議の第2次答申（平成17年12月21日）では、民間委託等については、「民間能力の活用」とはわずに「民間開放」の手段であると位置付ける。同第2次答申では、「民間開放とは、a.民間委譲（民営化、譲渡）、b.民間への包括的業務委託、c.民間参入に向けた環境整備、を指す。民間委譲のうち「民営化」は、従来その業務を行ってきた官の組織体が一体として民間となることを意味し、…民間への包括的業務委託とは、業務を発注する官側が委託に係る業務の内容・範囲、求める成果の程度・水準等について、委託契約の内容として受託者である民間と取り決めを行って委託をするものであるが、受託をした民間がその創意・工夫を発揮し、より効率的で合目的な成果を提出できるよう、官の関与を可能な限り少なくすることにより『一つのまとまりとしての業務』を委託することを意味する。民間参入に向けた環境整備とは、民間法人の指定要件の拡大や、一般競争入札の導入等を意味する。」としている。答申によれば、「民間開放」は「民間能力の活用」とさして違いがあるとは思えない。むしろ注目すべきは、ここでの民間委託等は、その大きさについて「一つのまとまりとしての業務」である包括的な業務委託等を想定し、そのうえ受託した民間事業者に対する官の関与を可能な限り少なくするとの方向性を示しているところにある。これまでの民間委託の規模が部分的・断片的のものから包括的な業務委託に転換することが求められるとともに、受託事業者の創意工夫が十分に発揮されるように行政の関与を最小限にするよう求めている。

いずれにしろ民間委託等は、民間能力を行政に活用する手段又は民間に行政を開放する手段として重要なものである。

## 2.5 民間委託等と競争の導入

米国のインディアナポリス市の市長（1992年から1999年在任）であったゴールドスミス氏は、公共サービスに「市場化テスト」を導入し、財政の健全化、組織・職員の意欲の向上、サービス水準の向上、地域経済の活性化等、様々な効果を上げたとされている<sup>(8)</sup>。同市長の有名な発言に

公共サービスが非効率なのは、「官が事業を行う」からではなく「競争がないから」というものがある。この発言の趣旨は、おそらくは競争原理にさらされ、非効率等であるため利用者・消費者に支持されないサービスや事業者は淘汰されるという民間に比べて行政には競争原理が十分機能せず、社会環境の変化に適切に対応できず、国民の負担と引き換えに非効率な公共サービスが保護・温存されているとの認識を述べたものであろう。

競争とは、通常複数の事業者などが第三者との取引をめぐり相互に競いあうことであるが、もともと人や組織が持つ能力をより高く発揮させるための手法である。日夜競争にさらされ、鍛えられている民間事業者には、私的利益の追求、売上第一といった行政になじめない点もあるが一方で競争に基づく迅速性、ニーズ対応力、コストへの鋭敏な感覚といった独占の行政には持ち合わせのない長所を有しており、競争を行政に導入するとはそのような長所を取り入れることである。また一般に競争性の高い契約方式ほど事業選定のプロセスの公平性・透明性が高まるであろう。

公共サービスの実施に競争を導入するとは、公共サービスの実施の主体を公正な競争環境の下に選定するということである。

日本では、会計法が各省各庁行方請負契約等を締結する場合には、原則不特定多数の者を競わせてその中から最も有利な条件を申し込む者を契約の相手方とする一般競争によるとされ、競争は特別の場合を除き入札の方法によるとしている。地方公共団体については、地方自治法が会計法とほぼ同様な規定を置いている。

日本では、公共サービスが直営で提供される場合はもとより、民間委託等という形で民間にゆだねられる場合であっても、その提供の形態や内容・水準の決定や事業者の選定に当たって、競争という発想に乏しいといえよう。公共サービスの提供の形態や内容・水準について、複数の事業者から案を提出させ、最も優秀な案を採用するという競争により決定するというよりは往々にして行政が一方的に決め、それを押し付けるということが少なくない。事業者の選定についても随意契約（見積もり合わせを含む）によるケースが少なくないといわれている<sup>(9)</sup>のは、まさに、競争という発想が乏しいことを表すものであろう。

時代の変化に伴い国民住民の求める公共サービスへの質的ニーズは多様化し、高度化してきている、それに的確に応えることが必要となっている。このような中で従来の行政直営型には基本的に競争の要素が加味されていず、独占に安住し日々の変革への感受性に豊かでないところには、多様化し、高度化するニーズに十分対応できない。民間に委ねるとともに、競争の中で公共サービスの提供主体が選定され、公共サービスの水準や提供の形態などが決定されるよう必要な環境や手続き、方法を定められなければならない。

民間委託等においては、一般に、複数の事業者の中から入札によりサービスの維持向上及び経費の削減を実現することをめぐって競争が行われ受託者が決定されるが、その決定には通常期限がつけられており、期限後も引き続き委託業務を続けたいのであれば再度の競争に勝たなければならない。また契約や協定書を十分遵守されていない場合は指導や勧告が行われるほか、場合によっては契約などの取り消しや次回の入札への参加が認められないといった競争上の様々な圧力がかけられる。このような圧力が良質な公共サービスの提供を保障する基盤となるのである。

受託者の選定において競争により行うことが原則であるが、民間委託等の対象となる公共サービスの中には、その内容が極めて特殊・高度な技術・知識を有するものであり、誰でもできるといったたぐいのものではなく特定の事業者などしか提供できないといったものもあり、そこには複数の事業者などによる相互の競争が期待できない可能性があるものもある。このような場合には、選定において競争が十分確保されないおそれがあるので、行政において、十分な専門知識を持ち、強力な監督を行い公共サービスの適正かつ確実な実施が実現されるよう努めなければならない。

いずれにしろ民間委託等においては、公共サービスの実施主体の選定や実施内容の決定のプロセスに競争という要素を組み込むことにより、多様かつ良質な公共サービスの実施及びその低廉なコストによる提供に資しようとするものである。

- (1) 稲澤克祐「英国の地方行財政改革に学ぶ」地方行政1999年6月17日号から5回にわたり連載。同連載において次のように述べられている「サッチャー保守党政権時代によく言われていた言葉に、「行政はサービスの提供者(provider)である必要は必ずしもなく、住民に対して、より良いサービスを可能にする旗振り役(enabler)であればよい」というのがある。」

田中秀明は、NPMモデルでは、政府の役割は、財・サービスの直接的な「供給者」から、「購入者」・「調整者」へと変化しているとして、これをガバナンス構造の変化と定義している。前掲注6第「6回アウトソーシング」地方財務2002年12月号73頁以下。

- (2) 総務省研究会「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会」報告書(平成18年6月23日)。
- (3) たとえば筆者も参画した埼玉県川越市の第3次川越市総合計画(平成21年3月15日発表)では、将来の都市像を「ひと、まち、未来、みんなでつくる、いきいき川越」と定め、それを実現するために、「協働によるまちづくり」をすべての分野で共通して取り組む基本的な施策と位置付けている。さらに同市は、平成21年1月に、総合計画で定める協働によるまちづくりが活発化することに資するため「川越市協働指針」を定めている。この指針では、協働を「本市にかかわりのある人が持つさまざまな“まちへの思い”を市民と行政が共有し、知恵と力を出し合い、相互に協力し合いながらまちづくりへの“行動”につなげ、住みよい魅力あるまちを作っている取組」と定義している。

ただし「公民協働」という施策は国のレベルでは、主として福祉や環境の分野で強い関心がもたれている。たとえば環境の分野では、現在環境省により化学物質排出移動量届出制度(PRTR)が施行されている。これは新しい化学物質の管理手法であるとされている。これまでの化学物質規制は個々の化学物質について行われてきたが、多くの化学物質の有する環境リスクを全体として低減させていくためには、行政、事業者、市民、NPOなどの各主体がそれぞれの立場から、協力して化学物質の排出削減に向けての取り組みである(環境省の説明)。

- (4) 日本法社会学会編 名和田是彦『「協働」・「新しい公共」・「市民社会」 「協働」をめぐる言説』57頁 有斐閣 2007。山本隆司は、協働の法的根拠として次の3つが考えられるとしている。一般的には、法治国・民主制を担う市民の能力の育成と活用 個人の人格との結びつきや個性的性格の強い人権に関わる場合、政治権力からの距離や多元性の確保 公益の実現に必要な知識と情報の実効的な創造と収集、公益実現の過程で衡慮されるべき利益の明確な表現。ジュリスト増刊号「行政法の争点」(第三版)山本隆司「民間の営利・非営利組織と行政の協働」155頁 有斐閣 2004年9月
- (5) 内閣府 公共サービス改革推進室 編集「詳解 公共サービス改革法 Q&A「市場化テスト」」行政 平成18年 127頁

- (6) 田村達久公共研究報告「地域公共事務事業における「市場」の可能性と「公共性」164頁 田村は同報告書の中で「民間化」に伴う問題群として、原野翹会の報告を引用して行政的役務の民営化、民間委託に係る問題のうち、とりわけ議会の統制の困難化を挙げている。
- (7) 第2臨調は、たとえば「行政改革に関する第5次答申 最終答申 (昭和58年3月14日)」の中で、政府の直営事業について、官業に伴いがちな非効率を避け事業運営を合理化し効率化していくため、業務の実施に当たっては可能な限り民間に託することが必要であるとしている。
- (8) 内閣府 公共サービス改革推進室 編集「詳解 公共サービス改革法 Q&A「市場化テスト」」239頁によれば、ゴールドスミス市長は、公共サービスが非効率なのは、「官が事業を行うから」ではなく、「競争がないから」ととらえ、市場化テストを積極的に導入し、8年間の政権中、累計で4億2000万ドルの財政負担を軽減したとされる。また同書によれば、ゴールドスミス市長が行った公共サービス改革の効果に関して注目すべきは、公共サービス改革により地域経済の活性化が図られたということである。在任の最後の年である1999年には地域の失業率が2.3%に低下したといわれている。
- (9) 政府は、平成16年2月の「公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議」申し合わせに基づき、各府省は、原則、一般競争契約等に移行することを内容とする随意契約見直し計画(平成19年1月改定)を平成16年6月に策定し、随意契約の適正化に取り組んでいるが、同計画によると競争性のない随意契約は、省庁全体で合計約3.4兆円あり、そのうち約2.1兆円について、一般競争、企画競争・公募等にできる限り速やかに移行するとされている。

### 3. 公共サービスの民間委託等の推進方策の整備と内容

#### 3.1 民間委託等の整備の経緯

公共サービスの実施を民間に委ねる手法としては、古くから外部委託が行われてきた。外部委託は、その対象によって庁内清掃、学校給食、一般ごみ収集等の事務事業の委託と体育館、プール等の施設の運営・管理の委託の2つに大別されるとする<sup>(1)</sup>。外部委託は、行政内部の定型的な事務・事業を中心としてそれなりに活用されてきたが、民間の創意工夫をできる限り行政に反映させるという声の高まりを受け1990年代後半以降新たな手法が模索され、法制度化されてきている。その最初は、1999年7月に社会資本の効率的な整備を進める手法であると同時に、行政と民間の役割分担を見直し新たな行政と民間との分担関係を構築する手法でもある「PFI」に関する法律(「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」)の成立である。この法律は、議員提案で可決成立したものであるが、このことから伺えるように、霞が関の反応は当初必ずしも良いものではなかった。この法律に続き、公の施設の管理受託者の範囲を民間事業者に間を広げる等とする政府の地方分権改革推進会議の答申(2002年10月の答申)及び総合規制改革会議(2002年12月の答申)を受けて、2003年6月に地方自治法の一部改正法が成立し、従来地方公共団体が出資しているいわゆる第三セクター等公的主体に限られていた公の施設の管理の委託(管理委託制度)を地方公共団体が指定する法人その他の団体において管理ができることとされる指定管理者制度が創設され、行政にNPOや株式会社等民間の創意工夫が活かされる道が広がった。さらに規制改革の流れの中で小さくて効率的な政府を目指して公共サービスの在り方について審議を行ってきた規制改革・民間開放推進会議は、官から民への方角を具体化する仕組みとして官と



民を対等な立場で競争させるいわゆる市場化テストの導入を答申した。その第1次答申（平成16年12月）を受け政府は、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」案を提出し、同法律が2006年5月に成立した。いわゆる市場化テストの仕組みが制度化された。

なおこの外に民間委託等に関する横断的な取組みとして地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特区制度が挙げられる。この制度は、各地域の特性に応じた規制の特例措置を講じ、構造改革の推進や地域の活性化を図る制度であり、このために平成14年10月に「構造改革特別区域法」が制定されている。構造改革特別区域法により刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律等の特例が定められ、特定刑事施設等における被収容者の健康診断、被収容者の行動の監視、施設の整備等一定の刑務所事務が民間に依頼されることになった。

### 3.2 民間委託等の許容範囲と限界

民間委託等においては、古くから委託等の許容範囲すなわち行政のいかなる事務・事業が民間に委託できるかが議論されてきた。民間に委ねる新しい手法の制度的整備の経過は、委託等の許容範囲の広がりを目指して行われてきた歴史といえよう。

たとえば、1999年に法律が施行されたPFI制度は、従来国や地方公共団体が行ってきた公共施設等の建設、整備、維持管理及び運用に民間の資金、技術及び経営能力を活用し、公共施設等の建設から運用に至るすべての段階を民間に大幅に委託して行わせるものであり、行政と民間の役割分担に新たな枠組み・ルールを構築するものである。その意味で、PFI制度は行政と民間の役割の分担関係の新たな道を作り出したものである。

古くからおこなわれていた外部委託は、基本的に民法の請負契約や準委任契約により民間に公共サービスを委ねる手法であるが、この外部委託という手法とは別に委託を基本としつつ、民間に委ねる手法が法制度化され整備されていったのは、各手法には一定の限界特に委託の許容範囲について限界があり、そのような限界等を乗り越えようとして新たな手法が立法化していったのであろう<sup>(2)</sup>。しかし新たに整備されていった手法にあってもいくつかの限界が依然として存在している。たとえばPFI法は、PFI事業の対象として公用施設、公共的施設その他の施設等を挙げており、公共施設全般について管理等を行おうとしているが、公共施設の多くには、道路法、河川法及び港湾法等個別の公物管理法が定められており、その中で公共施設の管理者を国または地方公共団体に限るとともに、当該管理者が行う監督処分等の公共施設の管理権の内容を定めている。したがって個別の公物管理法の改正がないかぎり、公共施設等の管理者は、国または地方公共団体に限られ、選定事業者（PFI法に基づき、公共施設等の管理者等が公募に基づき選定する特定事業を実施する民間事業者等）は、公物管理法で公物管理者の権限と定められている公権力の行使に係る部分等以外の部分について契約・協定等によって委託された範囲で公物管理作用を担うこととなる。PFI法に基づき選定された民間事業者であっても、公共施設等の管理運営等のうち担えないものがかなりある。

また指定管理者制度にあっても指定管理者が行いうる公の施設の管理の範囲は表8の通りであり、PFI法と同様に公物管理法に規定する管理者等が行うと定められている行為などについては行えない。指定管理者は、公の施設の管理のすべてを行えるわけではない。

表8 指定管理者の管理の範囲

公の施設の名称	管 理 の 範 囲
都市公園	地方公共団体の設置に係る都市公園について公園管理者が行うとして都市公園法に定められている事務（占有許可、監督処分等）以外の事務（行為の許可、自らの収入としない利用料金の収受、清掃、巡回等）
河 川	行政判断を伴う事務（災害対応、計画策定及び工事発注等）及び行政権の行使に伴う事務（占有許可、監督処分等）以外の事務（河川の清掃、河川の除草、軽微な補修（階段、手すり、スロープ等河川の利用に資するものに限る。）ダム資料館等の管理・運営等）
港湾施設	公の施設たる港湾施設に係る事務で、使用料（地方自治法第231条の3）、不服申し立てに対する決定（地方自治法第244条の4）、行政財産の目的外使用許可等法令により地方公共団体の長のみが行うことができるもの以外の事務（使用許可、自らの収入とする利用料金の収受、事実行為（自らの収入としない利用料金の収受、清掃、保守点検、植栽等）等）
下 水 道	下水処理場等の運転、保守点検、補修、清掃等や管渠の保守点検、補修、清掃等あるいは使用料の徴収管理等の事実行為。 次の事務等は指定管理者制度を適用できない。 排水区域内の下水道の利用義務付け、悪質下水の排除規制、物件の設置の許可、使用料等の強制徴収、監督処分等の下水道管理者が行うべき公権力の行使に係る事務等
道 路	行政判断を伴う事務（災害対応、計画策定及び工事発注等）及び行政権の行使を伴う事務（占有許可、監督処分等）以外の事務（清掃、除草、単なる料金の徴収業務で定型的な行為に該当するもの等）
公営住宅	公営住宅法上事業主体が行うとされている管理に関する事務のうち、入居者の募集や収入審査など及び修繕、清掃等の事実行為は指定管理者は行いうる。 住宅困窮度に応じた優先入居の実施、地域の実情や居住者の状況に応じた適切な家賃設定などは行政主体としての判断が必要であるので、公営住宅の入居者の決定その他の公営住宅法上事業主体が行うとされている事務を指定管理者に委任するのは不適當 家賃・敷金等については、指定管理者の収入として収受することは不適當。ただし家賃の徴収等の業務のみの委任や駐車場等共同施設の使用料を収受させることは許容
社会福祉施設 ・養護老人ホーム ・特別養護老人ホーム ・保育所など	地方公共団体が設置するものについては、その管理を個別法による制約のない範囲において指定管理者に行わせることができる
病 院 等	地方公共団体が開設する病院等について、指定管理者に、その管理を代行させることができる 指定管理者に管理を行わせている地方公共団体を医療法上の病院等の開設者とする 医療法7条5項の趣旨に照らし、営利を目的とする者については、指定管理者とすることはできない

（注）本表は公の施設の所管省庁が発出した通知をもとにまとめた。

民間委託等の許容範囲を巡っては、民間委託等に適しない行政固有の領域があるか、又はあるとすればどのような領域かということが古くから議論されてきた。この議論の中で、公権力の行使に関しては、日本の通説では、外部の公権力の行使のようなものは民間委託等になじまないとされている<sup>(3)</sup>。しかし実際には最近の立法では、何らか法的措置を講じたうえで、公権力の行使について民間に委託する例も以下の通りある。

建築確認事務を国土交通大臣等の指定を受けた民間確認検査機関が行う  
 指定管理者による公の施設の使用許可  
 土地区画整理組合が行う換地処分  
 市街地再開発組合による建築物等への立ち入り調査  
 健康保険組合による強制徴収（健康保険組合は、健康保険法に基づき構成労働大臣の認可を受けて設立される公共組合として行政主体性を有する法人であり、純然たる民間企業とは異なるとする意見がある。）  
 地方公営企業の行う水道事業に係る料金の徴収及び収納の民間委託

なお必ずしも公権力の行使には当たらないのではないかと考えられるが、その周辺の事務で民間委託が可能とされている事務に地方税の徴収に係る事務が次の通りある（総務省通知）。

納税通知書・督促状・催告状等の印刷、作成、封入等  
 電話による自主的納付の呼びかけ  
 臨戸訪問による自主的納付の呼びかけ  
 インターネット公売  
 コンビニエンスストアにおける収納

マルチバイネットワーク  
 クレジットカードを利用した納付  
 違法駐車対応業務

なお公権力性の判断に当たっては、権利・義務の形成・確定という点が基本となるであろうが、権利・義務の形成・確定に直接結びつく行為か権利・義務の形成・確定のための準備行為又は補助行為かの見極めが大事である。公権力を有する事務・事業の準備行為・補助行為は民間委託等が可能なのであろう。したがって委託が許容されるかを判断するには、対象となる事業・事務を構成する行為ごとに公権力性の有無を軸として検討することが重要である。

### 3.3 民間委託等の進め方の基本

民間委託等の進め方は、手法によって異なり一様ではないが、おおむね各手法に共通する次のようなプロセスを経て進められる。

#### ア 不要な事務・事業の廃止

対象公共サービスの選定に先立ち国または地方公共団体の責任と負担において実施する必要のある公共サービスであるかどうかのテストを行い不必要であるものについては廃止をすることが必要である。

## イ 直営化か委託等かの選択

公共サービスの実施について直営で行うか（直営化）又は民間委託等するかを検討するに当たっては、民間の創意と工夫が適切に公共サービスに反映され、民間委託等の効果が高いものであれば重点的に民間委託等の対象とすべきである。その際、利用者や住民をはじめ関係者の意見を広く聴取し決めなければならない。

また民間委託等は、地方自治法第244条の2の規定が指定管理者に公の施設の管理を行わせるためには、公の施設の設置の目的を効果的に達成するために必要があることを要件とするが、「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」とは、「公の施設の管理を指定管理者に行わせることにより、地方公共団体が自ら管理するよりも一層向上したサービスを住民が享受することになり、ひいては住民の福祉がさらに増進される場合」を言うとして（<sup>4</sup>）ことに留意する必要がある。つまり公共サービスの民間委託等を行うに当たっては、あらかじめ行政が自ら行うより民間に委ねることにより国民・住民に向上したサービスの享受が期待できるかについてなんらかの形で実証した上で決定しなければならない。

## ウ 選択に当たって利用者、住民、民間事業者等からの幅広い意見の聴取

民間委託等の対象公共サービスの選定に当たっては、民間事業者・市民からの民間委託等に関する積極的な意見・提案を求め、それを基に選択するという仕組みをとることが有効であろう。

## エ 事業者の公募及び競争入札の実施

A 受託事業者は、公正・透明な手続きにより契約を適正かつ確実に実施し得る者が選ばなければならない

一般競争入札方式又は公募方式を基本として受託事業者などの選定が行われる。具体的には、PFIについては、総合評価方式で公募により行うとされている（PFI法第7条、第8条）。また市場化テストにあっては、総合評価方式の一般競争入札により行われる。さらに指定管理者の選定は、指定管理者になろうと公募に応じてきた団体の中から、一定の選定基準により審査会などが選んだものについて、議会の承認を受け地方公共団体の長が指名することにより行われる。指定管理者の指定は、法律的には行政処分と理解されており、地方自治法の第6節に定める契約には当たらず、したがって同法234条1項の規定の入札等の方法による必要がない。このように選定に当たっては、一般競争入札方式または公募方式が基本であるが、契約の性質や内容により一般競争入札等によることが適当でない場合もあることから一概に随意契約がすべて悪いというわけではないことはもちろんである。たとえば学校給食の民間委託においては、競争によって受託業者を選定することは適当でなく、価格の有利性のある程度犠牲にしても、信用、経験、学校給食に対する理解等を備えた業者を選定することが、学校教育の一環とする学校給食の性格からみて適当であろう。

B 総合評価方式（会計法29条の第2項、予算決算及び会計令91条第2項、地方自治法施行令167条の10の2の第1項等）による事業者などの選定の原則

「総合評価方式」は、従来「価格」のみによる事業者などの選定が行われることが多かったが、「価格」と機能、安全性、質などの「価格以外の要素」を総合的に評価し最も有利な事業

者を受託事業者と決定する方式である。この方式は、平成17年4月に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」の中で公共工事の品質は、「経済性に配慮しつつ価格以外の要素をも考慮し、価格及び品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより、確保されなければならない。」と規定され、公共工事の質を確保するための重要な取組みと位置付けている。

既存のすべてのPFI事業は、総合評価方式で実施されている<sup>(5)</sup>。また公共サービス改革法に基づく官民競争入札にあっては、総合評価方式の一般競争入札で行うことが求められている<sup>(6)</sup>。

### C 公共サービスの質に関する水準について明確な要求

これまでの公共サービスの外部委託においては、経費の削減に重点が置かれ、公共サービスの質への関心は薄かった。いわば安ければそれでよいという考えがかなり支配的であった。しかしNPMの考えが大きな流れになり、いわゆる顧客志向が改革の着眼点になるとともに、1990年代半ば以降から行われる民間委託等においては、経費の削減と並んで公共サービスの質の維持向上がその目標として前面に浮かび上がってきた。

従来の入札方式においては、仕様書に行うべき作業手順や方法が示されるのが一般的であった。新しい公共空間を創造するための民間委託等（たとえば公共サービス改革法）の競争入札を行うに当たっては、公共サービスの水準・質は、発注者である行政が、公共サービス改革基本方針に従って競争入札の対象として選定された公共サービスごとに定める競争入札実施要項や行政と受託事業者との間で結ばれる契約において明確に定められなければならない<sup>(7)</sup>。公共サービスの実施にあたり確保されるべきとして要求される公共サービスの水準についての具体的な事例は表7及び表10参照。

### D 性能発注方式・一括発注方式の推進

総合評価方式においては、従来の仕様発注方式ではなく性能発注（アウトプット仕様による発注）によることが一般的である。

性能発注方式は、行うべき作業の方法や用いる機材・部品について細かく定めることはせず受託事業者にゆだね、受注者の創意工夫ができる限り発揮しうるようにするものであるが、一方において必要な性能項目について一定の品質（アウトプット水準）を確保することを条件として発注する方式である<sup>(8)(9)</sup>。受託する民間事業者の創意工夫を生み出しやすくするための方式である。性能発注方式が、増えてきているようであるが公共発注においては依然として公物管理などの発注において仕様発注が大勢を占めているようであり、改革が必要である。

### E 公正性・透明性の確保

民間委託等の対象公共サービスの選定からその終了後の評価までの民間委託等に関する全てのプロセスにおいて公正性と透明性を確保されなければならない。

たとえば公共サービス改革法7条に基づき政府が策定した公共サービス改革基本方針（平成20年12月）では、競争の導入による公共サービスの改革は、その実施の過程について、透明性・中立性・公正性を確保しつつ進めるとされている。

さらにPFI事業は、PFI法（「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」）3条の基本理念に基づき、「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」に示された「5つの原則」と「3つの主義」に沿って進めなければならないが<sup>(10)</sup>、

この5つの原則のうちのひとつの原則として透明性の原則がうたわれている。

事業者の選定手続きその他の民間委託等における手続きの公正性・透明性を確保するためには、前述の総合評価方式で一般競争入札によるほか、事業者選定基準等の公募情報、審査手続き、審査結果等、選定手続きに係る情報を積極的に公開することが必要である<sup>(11)</sup>。そして情報の公開は、公共サービスの実施に民間事業者の創意工夫が適切に反映されることにも資する。

#### F 適切な委託料（費）の算定

民間委託等を推進する上で重要なことのひとつに適正な委託料の算定がある。適正な委託料の設定がない限り、民間委託等は広く推進されないであろう。入札においては、価格（委託料）が提示されるのであるが、その価格が社会常識に合わないものもある。いわゆる壱円入札である。このような価格は適当でないであろう。受託した民間がその業務を実施するために必要な費用を委託料のみで賄うことができず相当な自己負担をするようであれば民間委託等を広く推進することが期待できないであろう。筆者の経験でも、他の入札者に比べ相当安い価格で落札した者のパフォーマンスは決して良好とはいえなかった例を複数承知している。

受託者が受託事業を行うのに必要な収益を得る方式としては次のようなものがある。

1) 委託料（費）のみ（サービス購入型）

2) 利用料金のみ（独立採算型）

3) 委託料（費）と利用料金（併用型）

実態では利用料金のみによるものは少なく、多くは委託料（費）が支払われている。

委託料（費）の算定の事例を以下に掲げる。

中小企業大学校における企業向け研修に係る業務及び施設の運営等業務の委託における委託料は、独立行政法人中小企業基盤整備機構が、受託事業者に対して契約で定めるところにより支払われる研修委託費及び施設維持管理・運営業務委託費である。研修委託費は、受講者1人日当たりの研修委託費単価に研修人日数を乗じて得られた金額であり、研修の企画及び運営に係る業務を実施するために必要な経費（施設の維持管理・運営業務委託費を除く。）を積み上げて算定されるものであり、施設の維持管理・運営業務委託費は、入札価格の内訳として記載された経費であり、施設の維持管理及び運営に係る業務を実施するために必要な経費をすべて積み上げて算定される。

#### オ 契約又は協定の締結 - リスク分担等公民の責任（役割）分担の明確化 -

民間委託等の基本は、民間の力の取り込み及び協働である。民に実施をゆだねたとしても、責任という点では、公共サービスの最終的な責任特に利用者、住民に対する責任は、行政が負い、行政はなんら責任を負わないということではない（公共性の領域）。民間委託等について最大の問題は、行政が最終責任を負うとしても、公共サービスの実施において行政と民間事業者との責任（役割）分担を契約や協定において明確にしておくことが必要である。民間事業者の破たんを含め様々な事態を想定してその場合における責任（役割）分担を明らかにしておくことが重要である。

民間委託等においては、行政と民間とが公共サービスの実施に当たり想定されるリスクを適切に分担し、その実施の全体のリスク管理・分担が効率的に行われることにより、効果が生まれるものである。したがって行政と民間の役割分担、リスクの分担について出来る限り明確にしておく必要がある。

### 3.4 公共サービスの質とその確保

民間委託等は、委託等対象事務事業（サービス）の質の良さと効率性によって価値が決まる。つまり公共サービスの実施が委託等という形で民間に委ねられることが正当性を持つのは、それによって良質の公共サービスが効率的に提供されるという価値にある。

民間委託等においては、多くの場合公共サービスの質（水準）は入札の際の仕様書及び協定や契約によって具体的に設定され、公共サービスの実施の評価の段階においてその実現度が検証される。その意味において、民間委託等においては、最終的に実証される公共サービスの質をいかなる指標によって設定し、評価するかが重要となる。

繰り返しになるが、従来行政は、その独占性、権力性、優越性といった特性から、直営で行っているか民間委託等で行っているかを問わず、その実施している公共サービスについてその質にあまり関心を持たなかった。そして質の悪い公共サービスを実施しても行政は、その独占性などからその存在を危うくするということはすくなかった。おそらくはこれからもこのような行政の特性は続き簡単には治らないであろう。確かに公共サービスであろうと民間サービスであろうとサービスは一般に無形であり、有形である「財」と比べて「質」を定量的に測定することはなかなか困難である。このこともこれまで行政がどちらかという「質」に無頓着であった理由の一つであろう。またサービスの質に対する判断は、それを実施する職員個人や受益する利用者個人により異なることが多いことも行政がこれまでサービスの質について無頓着であった理由でもある。しかし国民・住民の質の高い公共サービスに対するニーズは一段と高まっており、行政はこれに応えなければならない。そして大事なことは、そのようなニーズに応え高い質の行政サービスを実施することにより行政への信頼が確保されるのである。民間委託等は、行政のサービスの質への無頓着さを少しでも解消する引き金となったといえよう。民間委託等は、このような質の高い公共サービスに対するニーズに応える手法として一層活用されなければならない。

公共サービスの民間委託等を一層進めようとする場合、その利用者などからいつも出てくる心配や懸念のなかに、民間にゆだねて本当に公共サービスの質は維持向上できるのかというものがある。上述の1保育所の例に述べたように、公共サービスの実施を民間に委ねる事例等に鑑みると、すべての民間委託等の事例において行政が直営でやっている場合に比べて良質なサービスが実施されているわけではないであろうが、総じていえば良質なサービスが提供されており、このような心配や懸念は必ずしも当たらないと考える。また良質なサービスの提供が期待されないのであれば、民間委託等は行ってはいけないうる。

公共サービスにおける「質」は、多義的なものであり、かつサービスの受益者・利用者である

国民・住民の立場から見る場合と実施者の立場からみる場合では違った判断がされることもある。当然のことながら国民・住民の立場では、安い費用で（むしろタダで）、より多くの、より頻繁に行われるサービスを要求し、そのようなサービスを質の高いサービスと考えるのであろう。それに対して行政においては、経営資源との絡みから一定の限界があり、限界の範囲で行われるサービスが国民・住民のニーズに沿ったものかを確認することがなかなか難しいという現実がある。本来公共サービスに関しては、その種類及び個別のサービスの水準・質の在り方としては、必要最小限のものでよく、それ以上の水準のものを求めるなら自分の負担により行政以外の者に求めるべきとの考えがある。仮にこの考えが合理的であったとしても、必要最小限とは、どの程度の公共サービスを行えば社会的に良しとされるかについて確たる目安がない（例えばたくさんの高齢者が毎日訪問看護して頂きたいとの希望を持っている中で、その訪問看護を月に一回行っている地方公共団体にとって、月に一回の訪問看護サービスは必要最小限のものなのか、よいサービスなのかを判断する目安は難しい）。そのため場合によっては、サービスの種類を無限に拡大しようとしたり、行政の役割（責任）を超えたサービスに精を出したりしがちであるが、しかし負担を考えない住民にとってはそのようなサービスであっても往々にして良いサービスを行っている地方公共団体であると思うかもしれない。

サービスの質を考える場合の基準として、地方自治法2条14項の規定に定める最小の経費で最大の効果を挙げるよう事務処理を行わなければならないという原則がある。この規定から不要サービスや過剰サービスの排除が求められるのか必ずしも明らかではないが、効果が上がっていないから不要サービスとされるのであろうし、また住民が必ずしも欲していないサービスを過剰サービスというならば、これらサービスは実施する必要はないのであろう。公共サービスの質を構成する要素は多義的なものから成り立つのであり、また受益者・利用者の主観的な判断により満足が決まる場合も少なくないであろうから、その質を判定することはなかなか難しいと改めて述べておきたい。

いずれにしろ民間委託等を推進するにあたっては、そのサービスの質や水準に関しては、最小限直営で行っていた場合において確保されていた質や水準以上のものが確保されなければならない。

公共サービスの質の内容は、サービスの種類により異なり、またそれを構成する要素は極めて多義的である。個別の事務事業によりサービスの質の内容は異なるのであろうが、公共サービスの質の分類については次のような分類があるとされる<sup>(12)</sup>。



表9 サービスの質の分類例

1 「仕様への適合」としての「質」
技術的視点からの意義および「契約文化」に基づく意義
2 「目的への適合」としての「質」
組織目標への適合を意味する組織論からの意義
3 「顧客の期待への適合」としての「質」
顧客期待を上回ることを意味する顧客心理からの意義
4 「心情的な関与」としての「質」
言語や数値を超えたところに存在する質であり、社会心理的なアプローチ

注 内閣府 地方公共団体との研究会 第4回資料 関西学院大学稲澤克祐教授作成資料

( 出所 T.Bovaird and Elke Laffler ( 2003)Quality Management in Public Sector Organizations. P138 in Public Management and Governance edited by T.Bovaird and Elke Laffler. London Routledge)を一部加筆 による。

民間委託等においてはその質は、実施要項、協定や契約により定量的にアウトプット指標により設定されるべきであるが、実際に設定される質を表す指標は、コスト、アウトプット、アウトカムなど様々な定量的な指標の外に、定性的な指標も使われている。たとえば公共サービス改革法に準じて民間競争入札が行われた中小企業大学校における企業向け研修に係る業務について、民間事業者に対して表10のような8つの指標により事業年度の達成目標としての要求水準が設定されている。民間事業者は、これを基に要求水準以上となる事業年度ごとの計画値(「要求水準計画値」)を定めることとされている。

表10 要求水準の例

要求水準指標	単位
研修の質に関する要求水準	
受講者数	人
研修人日数	人日
研修回数	回
受講企業数	社
受講者の役立ち度	%
受講企業の役立ち度	%
地域ニーズ反映研修実施件数	回
受講料収入	千円

( 注)民間競争入札実施要項において定められる。

サービスの質に関する問題には2つの側面がある。一つは、どのような種類のサービスを実施すべきかという問題であり、他はどのような水準のサービスを実施すべきかという問題である。質が高いということは二つの面から考えることができる。一つはサービスを実施する側からであり、他はそのサービスを受益・利用する側からである。受益・利用する側からは、費用対効果の判定において優れていることという効率性が直ちに質の高いサービスとの評価を与えるものではないであろうが、公共サービスの質を考えるに当たっては、実施する側と受益・利用する二つの

立場から検討する必要がある。

公共サービスの改革においては、公共サービスの水準をいかに設定するか、またその水準をいかに数量化するかが難しい課題として存在する。たとえばPFIにおいては、提供される公共サービスの水準については、もっぱら従来の公共施設等の管理者等が実施する公共事業と同様なものと仮定し、PFIで行った場合従来の公共事業方式で行ったのに比べどの程度・量の財政負担の縮減などを算定して事業の評価を行っている<sup>(13)</sup>。

質の高い公共サービスとは、一言でいえば、効率的なサービスであり、有効なサービスであり、経済性のあるサービスであり、利用者などにとって選択肢の多いサービスであり、といった点が満たされるものを指すのであろう。

このことを具体的に述べれば、質の高い公共サービスには、おおむね次のような要素が含まれているといえよう。

- 1) 受益者・利用者の立場に立った対応をする。
- 2) 受益者・利用者の自由な選択を許す多様な選択肢（品ぞろえの豊富さ）を有するサービスである。
- 3) 迅速性、待ち時間や時間のロスの少ないサービスである。
- 4) 高い安全性を有するサービスである。
- 5) 対応の親切さ、心地よいサービスである。
- 6) わかりやすい説明、専門知識や経験に基づく対応である。
- 7) サービスの提供に当たって差別しない。
- 8) 苦情を言いやすい。

### 3.5 民間委託等に関する各手法の概要

公共サービスの実施を民間に委ねる手法はいくつかのものがあるが、それらのうち代表的なものについてその概要を説明する。それぞれの手法には、長所と限界があり、公共サービスの改革に当たってどのような手法を選択するかが大きな課題となる。

#### A. 外部委託

##### 1) 意義

一般に国または地方公共団体が、その事務／事業の実施を民間に委託することを外部委託と定義しておく。ここでは国または地方公共団体が、最終的な責任を持ちつつ、その責任を果たす上で、必要な監督権などを有する。外部委託では、国または地方公共団体は、自ら行う事務事業の実施について主として民法上の契約（その契約方式として請負契約、準委任契約）により民間に委託する。外部委託については、地方自治法上明確な位置付けがなく、私法上の根拠に基づき行われている。一方PFI法に基づいて行われるPFI事業、地方自治法244条の2の第3項に基づく指定管理者制度、公共サービス改革法に基づく官民競争入札及び民間競争入札により行われる事業は、それぞれの法律を根拠として委託方式を基本として用いる手法である。外部委託の実態からみると外部委託は、委託対象事務事業の幅により、分類すると、業務の包括的な委託のほかに、業務の

一部を委託する業務委託（一部業務の委託）というように区分できるし、また事務事業の委託と施設管理の委託に区分することも出来る。さらに委託の態様により、権限委譲を伴う委任、代理委託、内部的委託の3つのタイプに整理されている<sup>(14)</sup>。権限委譲を伴う委任、代理委託については、法律又は条例の根拠を必要とする。つまり公権力の行使の権限を民間に委譲するには、法律に基づくことが必要である。公権力の行使を公務員以外の者に委ねるかどうかは一般には立法政策の問題といえる<sup>(15)</sup>が、公権力の行使について民主的な統制の下に置くとの考えからその権限を民間に委ねるには法律の根拠を必要とする。さらに地方公共団体においては、公の施設の管理・運営について民間に委ねる方式として業務委託と指定管理者制度が有力であるが、管理・運営をゆだねられる主体に関して、業務委託にあつては特に制限がないが、指定管理者制度にあつては法人その他の団体という制限（個人は不可）がある。また業務委託にあつては民法上の契約により法的関係が成立するが、指定管理者制度にあつては、行政処分的一种である指定により成立するといった違いが認められる。

地方公共団体における事務事業の実施についての外部委託の経過をたどってみると、おおよそ1990年代の半ばごろまでは、外部委託は、民間の安上がりの人件費を当てにしてもっぱら行われており、その目的の中心は、行政事務の合理化・効率化であり、主として情報システム、庁舎管理といった対住民とは関係のない内部事務においてもっぱら活用されていた。より良い公共サービスを住民に提供するため行政に民間の力や専門性を取り入れようとする発想に立つことは少なかった。その意味でこのような安上がりの人件費のみに着目して行われる民間委託は、対等なパートナーシップによる公と民との協働である現代の公民協働を実現するものとは言い難いとする意見もある。

外部委託は、依然として様々な公共サービスの実施に関し地方公共団体において広く活用されている。近年委託業務の範囲が、包括的なものが漸次増えるなど、性格上、内容上、程度上進化している。しかし外部委託の大半は、依然として個々の事務事業別に言わばこまごま的に行われており、複数の事務事業を包括して一の事業者へ委託されている例は必ずしも多いとはいえない。

地方公共団体における公共サービスの外部委託の実態を見てみると、いわゆる公共契約の中で工事・製造の請負と並び大きな地位を占めており、地方公共団体の事務事業のかなりは民間によって支えられている実態が浮かび上がってくる。総務省の発表（平成20年10月31日）によれば、定型的業務（庁舎の清掃、総務関係事務、公用車運転、ホームページ作成等）の民間委託実施率は上昇し、単純平均では、平成20年までに都道府県にあつては、約84%、政令指定都市にあつては、約91%、市区町村にあつて、約66%が実施とされている。委託される公共サービスの内容は多様であり、一般ゴミ・し尿の収集・運搬、学校給食（調理・運搬）、指導メータの検針、道路の維持補修・清掃等、ホームヘルパー派遣・在宅配食サービス等の民間委託のように住民に向けて直接行うサービスに係る業務の委託もあるが、庁舎の警備・清掃、情報処理・庁内情報システム維持、ホームページの作成といった行政内部の補助業務や定型的業務に係る委託を行っている地方公共団体も多い。

外部委託を行うかどうかを判断する基準について、足立区の外部委託推進ガイドライン（平成15年8月決定）をみると、同ガイドラインは3つの基準を挙げている。サービスの質の確保・向上、コストの適正化、行政責任の確保の3点である。これは、

従来公が自ら行ってきた公共サービスについて民間に実施させることにより、民間の持つ専門知識、経営能力、技術力等民間の創意工夫を行政に適切に反映させ、その質の確保・向上が期待されるか、

同様に民間に実施させることにより、その実施のコストの適正化が期待されるか、

また公共サービスについて行政は最終責任を負うわけであるから、民間に実施をゆだねてもその行政責任を確保できるか、

という3つの点が満足されれば公共サービスの実施を民間に委ねるという判断を行ってよいとするものである。なお最近の地方公共団体における外部委託においては、委託事業の選定、民間の選定及び事業の実施において、競争性、透明性、公平性の確保が以前に比べ強調されていることは注目すべきことである。さらに注目すべきは委託先としてNPOの活用が積極的に検討されていることである。

外部委託のメリットとして民間を使うことにより行政が直接行うより安いコストで行われるとしばしば言われる。確かに実際に民間委託された業務についてみると、安くなっている例があるが、検討しなければならないことは、その理由はどこにあるのかあるいは行政が行うとなぜ高くなるのかということであろう。費用が行政と比較して安くなるのは、一般的にいえば、民間の厳しい原価意識によるのであろうが、実際には個別の事業において様々な要因が複雑に絡み合っているのであるが、公務員の給与制度の一律性や硬直性が直営方式の場合の高コストを生み出している原因となっている場合が少なくない<sup>(16)</sup>。

委託の単位はできるかぎりの包括化・共通化することが望ましいことから包括的な民間委託が、近年その推進が謳われている<sup>(17)</sup>。しかし一部で複数業務を包括化して契約する動き<sup>(18)</sup>があるものの、依然として個別の業務ごとに委託契約が行われていることが少なくない。たとえば民間競争入札の例であるが、国の一般庁舎管理・運営業務についてみると、警備、清掃、設備管理等ごとに、毎年度、一般競争入札で委託しているものがほとんどであり、8庁舎で合計200を超える契約が締結されている（官民競争入札等監理委員会報告書）。

外部委託においては、委託対象業務の単位の包括性のほかに、民間の創意工夫が発揮されやすくするためできる限り仕様発注方式ではなく性能発注方式による発注が行われる。複数年の契約方式が採られていることが望まれることについてはすでに述べた。

外部委託にあっては、民間が公共的任務をゆだねられたのであるからその公共的任務が確実に安定的に実施されなければならない。そのため公共的任務をゆだねられた民間に対して様々な規律が課せられる。原田尚彦教授は、このような観点から委託契約において確保すべき事項として次の4事項を挙げている<sup>(19)</sup>。

良質のサービスの安定的かつ継続的履行を確保する、できるだけ低廉な費用で効率的な業務運営を可能とする、業務遂行の責任体制を明確にする、業務上の秘密を保持する、である。

その上で契約の締結に当たっては、契約約款の中に、業務監督条項、合理的な算定基準に

基づいて算出される委託料と、その改定の条件、 業者に対する業務遂行責任、 職務上知りえた秘密を遵守する義務など公務員に課せられている服務上の義務に相当する必要な範囲内の義務、 契約違反に対する重い違約金等の制裁の予定、を定めておくべきであると述べている。

## 2) 広範かつ効果的な外部委託のための前提

包括的な外部委託においては、受託事業の適正かつ確実な実施が確保しうる適切な受託事業者の選定が特に重要であり、そのためにも一般競争入札方式により受託事業者を選定することが望まれる。外部委託に関する契約の性格について、判例の中には市町村の行う一般廃棄物の処理業務の委託契約は公法上の契約であるとして、その締結に当たって一般競争入札方式を原則と定める地方自治法234条1項の適用がないとするものがある<sup>(20)</sup>。しかし一般競争入札方式を排除する根拠としては薄弱であり、随意契約では情実がからむ機会があり、公正性・透明性の観点から問題が少なくないので、会計法29条の3、地方自治法234条1項の規定に定める一般競争入札によることが望まれるであろう。現に地方自治法施行令167条の2の規定は、随意契約によることができるのは予定価格が少額である場合や競争入札に付することが不利と認められる場合などに限定しているし、さらにすでに述べたようにPFI事業においては総合評価方式で公募により行うとされており、また市場化テストにおいても総合評価方式の一般競争入札によるとされているところである。

しかし外部委託対象業務として規模の小さな事業が少なくないことなどに鑑みると、外部委託における受託事業者の選定にあたっては、一般競争入札方式により選定することが基本としても、事案に応じて一般競争入札方式（予定価格の範囲内で入札を行った者のうち、価格だけでなくその他の条件<サービス水準など>を総合的に勘案して落札者を決定する方式を含む）以外の方式によることが適当なものについてはそのよることが許されるであろう。

また行政が要求する公共サービスの水準を明確・具体的に仕様書に示すなどにより公共サービスの水準の維持向上に努めることも広範かつ効果的な外部委託を推進する上で必要なことである。

ただし受託事業者の創意・工夫が発揮され、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減が図られるよう受託事業の実施について必要以上の細部にわたる行政による干渉は避けなければならない。

いずれにしろ公共サービスの広範な民間委託が効果を発揮するためには、民間委託の全プロセスにおいて、公平・公正な手続き、透明性の高い手続き、秘密保持の規定、公と民との明確な責任分担に関する規定が定められ、それに従ってサービスの継続・安定的な提供を目指した運営・管理がなされる必要がある。

なお、公共サービスの外部委託においては、その実施に当たって講ずべき措置の一つとして、対象業務である公共サービスの利用者等に関する情報の適正な保護・管理及びそれとも関連して情報システムのセキュリティ確保が重要であるとされている。このこと自体は、当たり前のことであるが、このための措置として、行政において受託事業者等の選定に当たって、下請け先を含め、対象業務実施に適切な事業者であることを厳しく確認することが必要である。その意味で、今後、受託事業者が、下請け業者等他の業者を当該受託事業に関与させる場合、行政は、関与の内容、当該事業者の名称・所在等下請け事業者等の状況について確認を適切に行うことが重要とな

るであろう。

さらに外部委託を広範かつ効果あらしめるためには、受託事業について適切な監督が必要であるが、このためには行政は、受託事業に関する監督・管理を行うための知識・ノウハウ等を維持していなければならない。委託した業務に係る技術的知識、実施内容・方法に関する知識等を内部的に蓄積する努力が求められる。

さらに今後広範かつ効果的な外部委託等を推進する上で留意すべきは、職員の配置転換の円滑化である。

### 3) 外部委託事業において適正かつ確実なサービスの確保がなされなかった事例の分析

外部委託において、行政は委託者として、委託事業が受託事業者によって適正かつ確実な実施が確保されるよう必要かつ適切な監督を行う必要がある。外部委託はこれまでそのメリットを行政のみならず、利用者、住民さらには民間事業者にもたらしたものは多いと考えるが、そのすべてが成功したと評価できないものも一部にある。平成18年7月31日に起こった埼玉県ふじみ野市大井プール（昭和61年3月完成。面積約3,800平方メートル。ふじみ野市教育委員会が管理）の流水プールにおける遊泳中の児童の死亡事故の場合もプールの管理・運営については専門的知識を要することから民間事業者への委託が選択された。受託業者の選定は指名競争入札により行われたが、このような事故は、ふじみ野市の民間事業者に対する監督が十分でなかったことから発生したと裁判所は判断している。（東京高等裁判所判決2009年3月30日<sup>(21)</sup>）。

このふじみ野市大井プールの事故について、同市は事故調査報告書を公表している。この事故調査報告書及び埼玉地方裁判所、東京高等裁判所の判決を基に事故の原因等について外部委託と関連して分析してみたい。

外部委託された公共サービスが不適正かつ不確実に実施され、安全などの面で大きな事故を起こした本件を調べてみると、それらは行政の監督の不十分さによって引き起こされたと考える点が多い。本件の分析の結果から筆者の結論は、行政による監督の不十分さは、委託に固有な弊害として存在するものではなく、本件は特殊・例外的な案件であるとするものである。多くの委託事業においては、十分な監督が行われている。

地方公共団体では、通常、よほどの契約上の履行上の不完全さなどが無い限り、同じ業者が次の年度も受託業者として指名競争入札により選定される例が多いようであるが、ふじみ野市の大井プールもそのような例である（ふじみ野市大井プールの受託業者である太陽管財（株）は平成8年度から平成18年度の11年間に平成9年度および平成12年度を除きそのすべての年度において受託している。）（ふじみ野市大井プール事故調査委員会「ふじみ野市大井プール事故調査報告書」22頁平成18年9月）。繰り返し発注を受けることにより受注する業者の方にいささか安易な気持ちや甘えが生じ、それが今回のような大きな事故を生み出す背景となったのではないかと推測される。

文部科学省は、平成18年5月29日付で水泳等の事故防止について地方公共団体に通知を発し、その中でプールの排水口には蓋をネジ・ボルトで固定し、また排水口には吸い込み防止金具として格子金具を設置すべきことを明記している。この通知は、学校以外のプールにも適用され本件の大井プールにも適用される。また埼玉県が策定した「埼玉県プール維持管理指導要綱」によれば、排（吸）水口や巡回水の取り入れ口には堅固な金網や格子鉄蓋等を設けてネジ、ボルト等で

固定するとともに、遊泳者の吸い込み防止金具の設置などの安全対策を講じるよう定めている。

市教委は、大井プールを管理するに当たり開業前に独自に点検作業を行っていなかった。これは、前提条件として、プール管理業務は委託であるので、受託業者が必要な点検作業を行い、市教委は、履行の確認をすることで十分であるとの認識から作業を行っていなかったとのことである（報告書26頁）。調査報告書も、市による監督について「委託後、市は、受託者が誠実に契約を履行すると考え、その後の指導管理が甘くなる傾向にあった。」と述べている。

委託業務であることから市職員の安全面の点検や監視が疎かになるということが生じる可能性は高いと直ちには言えないであろうが、本件においては、委託していることにより安全に対するスキが監督する市職員にあったのであろう。同様に委託業務であるということから行政の点検作業の内容や程度が形式的になったり、表面的になったりするということが生じる可能性は高いということも直ちには言えないであろうが、本件については、市の監督が適切さを欠き、業者任せとなり形式的になってしまったという実態が調査報告書等から浮かび上がってくる。

なお一般論として、外部委託に伴う構造的な問題として、公共サービスの実施を民間にゆだねた結果、行政に、当該公共サービスの分野に関する専門知識やノウハウを有する職員がいなくなり、的確な監督が保障されず、民間にゆだねた部分がブラックボックス化するという危険があるので、委託にあたってはこの点にも十分配慮する必要がある。

前述のふじみ野市大井プールの事故を含め外部委託事業において適正かつ確実なサービスの履行が確保されなかった事例などを参考にその原因を探ってみたい。外部委託において委託された公共サービスが適切かつ確実に提供されず利用者などに被害や迷惑を与えた原因は、多くの場合行政と民間事業者の両者にあり、もっぱら民間事業者にあるとするケースはない。事故等が起こる要因を整理してみると次の4つになると考える<sup>(22)</sup>。

委託者である行政が、受託業者に日常の業務の実施をいわば丸投げし、適正かつ確実な実施を確保するための適切な監督を怠った。

契約で定められたサービスを履行するのに必要な額の委託料が保障されないため、受託業者に受託公共サービスの実施を手抜きしようとするささやきに心を動かされてしまう。

行政が、受託業者を対等なパートナーとして扱わずいわば行政の下請け的に取り扱い、受託事業者のやる気をそぐ。

専門知識・高度な知識の少ない行政に対して受託業者が迅速かつ適切に必要な情報の提供を控える。

#### 4) 外部委託と情報公開

公共サービスの外部委託を推進するにあたっては、公共サービスの利用者・受益者、参入しようとする民間事業者など多様な関係者の理解が求められるが、そのためにも、委託された場合の公共サービスの質などに関し利用者・受益者等に対する積極的な情報公開、具体的な事業の実施方針、従来の実施状況及び実施費用、参加資格等参入に当たり民間事業者が必要とする情報などの公開が必要である。さらに委託の推進にあたっては、その目的や実施内容などについて利用者・受益者はもとより地域住民一般にも十分な情報を提供することが求められ、そのことが委託の推進の成否を左右する。

また委託に当たっては、利用者などとの話し合いを基本として、それらの者の納得・理解を得るとともに、それらの意見・要望をできる限り受託事業の中に反映していくことが大事である。

なお委託と情報公開に関連する問題として検討すべきものがある。兵庫県尼崎市や神奈川県藤沢市では、それぞれの情報公開条例の中で、地方自治法第244条の2第3項の規定に基づき公の施設の管理を行う指定管理者について実施機関と規定している。したがって両市においては、指定管理者は、市長、教育委員会等と並んで情報公開条例上独立の実施機関として指定管理者が保有する公文書の開示請求などを受け付けることとなる。ただし、尼崎市情報公開条例では、指定管理者であれば、直ちに実施機関とされるのに対して、藤沢市情報公開条例では、指定管理者のうち、公の施設を利用する権利に関する処分の権限を有するものに限って実施機関とされており、両市の取り扱いには一部違いがある。いわゆる指定法人の情報公開については、平成12年7月27日に総務庁の特殊法人情報公開検討委員会が議論しており、この議論は、指定管理者の情報公開問題に関連している。指定管理者は、地方公共団体から指定を受け公の施設の管理を委ねられるものであり、指定管理者は、当該公の施設の管理に当たっては、条例の規定に基づき当該公の施設を設置する地方公共団体と協定を結び、自らの名と責任によって行っていると考えられる。したがって当該公の施設の管理について指定管理者自らが住民に説明責任を負うと理解することが可能であり、そのような趣旨から尼崎市や藤沢市が指定管理者を条例上の実施機関とする措置は前向きにとらえることができる。

## B 指定管理者制度（公設民営方式を含む。）

### （指定管理者制度）

#### 1) 意義

指定管理者制度は、地方自治法第244条の2第3項に基づく制度である。平成18年度4月から本格的に導入が始まった。指定管理者制度の目的は、公の施設の管理に、民間の創意・工夫を取り入れながら、公共サービスの質の維持向上と経費の削減を図ることにある。本手法は、公民協働を実現する手法であり、新しい公共空間を実現する手法の一つである。

国の設置する国民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する施設にはこの種の手法は法令で定められていない。

指定管理者制度は、条例の定めるところにより、法人その他の団体であって地方公共団体が指定するもの（指定管理者）に、当該地方公共団体が設置する「公の施設」の管理を委ねるものである。指定管理者には、出資団体である第3セクターのみならず広く法人格を有する団体など民間事業者が対象となる。

指定管理者制度は、2003年の地方自治法の改正により創設されたものであるが、改正前には「管理の委託制度」（代理委託）であったが、改正により法律を根拠とする「管理権限の委任方式」に変更された。指定管理者制度においては、最終的な管理権限は地方公共団体に残しながら、指定管理者に公の施設の管理を委託（代行）させるものである<sup>(23)</sup>。

公の施設の管理については、地方自治法の一部改正（平成15（2003）年6月改正）がなされるまでは、出資団体、公共的団体等にしか認められない管理委託制度であったが、改正により民間事業



者、NPO法人等幅広い法人に管理が認められるようになった。

本制度は、特別の法律に基づき主務大臣などの指定を受け公共的、公益的事業を実施する法人制度であるいわゆる指定法人制度の一種である。指定管理者の指定は、契約ではなく被選定者についてあらかじめ議会の議決を経て行われる行政処分であるが、指定という行為によって公の施設の管理権限が発生するのである。被選定団体は、条例に基づき、施設の管理に関して地方公共団体と協定書を結ばなければならない。

指定管理者は、条例の定めるところにより、「行政処分」としての公の施設の利用許可を行うことができる。また指定管理者は、その管理する公の施設の利用にかかる料金を指定管理者の収入として収受することができる（利用料金制）。

指定管理者の指定の手続き、指定管理者の行う公の施設の管理の基準及び業務の範囲などは条例で定められる。また指定管理者の指定は、期間を定めて地方議会の議決を経て行われる。

指定管理者である民間事業者が行いうる公の施設の管理の範囲は、上述の表8を参照。たとえば地方公共団体が設置する都市公園にあっては、公園管理者が行うこととして都市公園法に定める事務（占用許可、監督処分等）以外の事務（行為の許可、自らの収入とする利用料金の収受、事実行為＜自らの収入としない利用料金の収受、清掃、巡回等＞等）であるとされる。（国土交通省通知国都公緑第76号「指定管理者制度による都市公園の管理について」平成15年9月2日）今後指定管理者制度の広がりや定着に伴い指定管理者の行う管理の範囲と公共施設の管理者が行う管理との振り分けについて見直しが必要となるのではなかろうか。

指定管理者の選定の方法は、公正かつ透明性が確保されている手続きによるとの観点から公募型プロポーザル方式を望ましいとするが、地方自治法は特にこのことを規定していないので当該地方公共団体の置かれている状況、公の施設等の性格等を勘案して公募によることなく指定管理者を指定することを含み選定の方法は地方公共団体の判断により決めることができる。調べによると公募型プロポーザル方式により受託者を選定しているのは全体の83.8%であり、総合評価一般競争入札方式が5.4%、公募型プロポーザルを除く随意契約及びその他の方式により受託者を選定しているのは10.8%である<sup>(24)</sup>。

指定管理者の選定基準としては、おおよそ次のような事項が条例で定められるとともに、それら事項を客観的に評価しよう事業計画書に記載することを求められている。

ア 公の施設の維持管理等を効率的に行うことができる専門的知識及び技術的な能力。

イ 公の施設の維持管理等を確実に安定的に継続して行いうるだけの財産的基盤を有する。

ウ 公の施設の管理を指定管理者に委ねることにより公の施設の価値を最大限に発揮することが可能となるとともに、管理の経費の削減が図られる。

指定管理者の管理する公の施設の設置及び管理において、通常有すべき安全性が欠けていたことが原因で利用者に損害が生じた場合には、国家賠償法2条の規定により、設置者（地方公共団体）が賠償責任を負うと解されている。また指定管理者がその行為により利用者などに違法に損害を与えた場合には、国家賠償法1条の規定により、設置者たる地方公共団体が賠償責任を負うことになる<sup>(25)</sup>と解されている。

指定管理者制度の外に、行政の事務・事業を民間に委ねる手法としてPFIやいわゆる市場化テストがあるがそれらとの比較からみて指定管理者制度にはどのような特徴がみられるであろうか。断定的なことはなかなかいえないが、指定管理者制度は、住民一般が利用する公の施設を対象とするものであることから、利用者である住民一般の配慮が充実しているところに特徴がみられる（官民連携手法に関する関係省庁連絡協議会報告書）。対象事務・事業が公の施設の管理運営（施設整備を含む場合を除く。）である場合には指定管理者制度を選択することが望ましいであろう。

## 2) 指定管理者の指定の取り消し

指定管理者制度が平成15年にスタートし既に6年余の期間が経過した。その間平成18年9月からは直営施設を除くすべての公の施設に本制度が導入された。相当の普及を見たといえる。公共サービスの実施に民間の力を取り入れる、あるいは民間の力を借りて公共サービスを実施する手法の中でも指定管理者制度は他の手法に比べて多用されているといえる。しかし詳細は省略するが、当然のことながら中には事業に着手したが、赤字の増大や経営困難等により指定の取消等にいたった事例もいくつか出てきている<sup>(26)</sup>。

## （公設民営方式）

公の施設の管理運営を民間に委ねる方式として指定管理者制度のほかに代表的なものとして公設民営方式がある。

公設民営方式は、主として地方公共団体が土地や建物などの施設を確保・整備し、運営を民間に委ねるとともに、施設の運営を委ねる主体（民間）に土地や建物、設備などを売却したり、又は無償か有償かにて使用させたりする方式である。やや詳しく述べれば、公設民営方式は、運営に要する費用を行政が負担するかまたは利用者から得た料金収入により運営に要する費用を賄うかにより「委託費支払い型の運営委託」と「利用料金型の運営委託」という2つのタイプに分かれる。また行政が建設する施設の運営をゆだねられた民間にその施設を貸し付けるかまたは譲渡するかにより「施設貸与型」と「施設譲渡型」の2つのタイプがあるといわれている<sup>(27)</sup>。

公設民営方式に関しては、保育所の公設民営化の可否が各地の裁判で争われるなど様々な議論がされている。保育所のいわゆる公設民営化と呼ばれるものには、公立の保育所そのままその運営を社会福祉法人など民間に委ねるもの（これにもその運営を社会福祉法人などに外部委託するものと指定管理者制度を活用して社会福祉法人などに保育所の管理・運営を委ねるものの2つの種類がある。）と条例を改正し公立の保育所を廃止しこれを社会福祉法人などに完全に移管し（なおこの場合も財産については、たとえば横浜市の場合は、市が、社会福祉法人などに、市の有する土地を無償で貸し付け、備品を無償で譲渡し、建物は資産評価額に応じて有償で譲渡するという措置を取っている）私立の認可保育所等に変更するという2つのタイプがある。後者のタイプにおいては、行政と民間との間に委託という形態は存在せず、行政は、保育サービスの直接の実施主体から当該私立の認可保育所に対する指導や必要な財政支援など保育サービスに関する環境整備に重点的に取り組む主体となる。

保育所のいわゆる公設民営化については、各地でその民営化の方針をめぐって裁判が提起されている。たとえば、横浜地方裁判所は、同市立保育所の民営化に関連して、民営化した保育所に

通う児童の保護者68人等からの民営化の取り消しと損害賠償の訴えを受けた。同地裁における争点は多岐にわたるが、中心の争点は、公立保育所を廃止する必要性及び公立保育所の廃止が原告である保護者等が主張する保護者の持つ保育所選択権といった保護者等の利益を違法に侵害侵害するものかどうかにあった。横浜地方裁判所は、2006年5月に、保育所の民営化のためにする市立保育所の廃止処分が「特別に急ぐ必要もなく、裁量の範囲を逸脱したもので違法」とし、原告の一部に損害を賠償（一世帯当たり10万円）するよう命じる判決を下している。ただし、保育所民営化のための条例（「横浜市保育所条例の一部を改正する条例」平成15年）の取り消しを求めた原告の訴えについては「無益な混乱を引き起こす」との理由で棄却する。横浜地方裁判所は、この判決の中で、市が行う市立保育所の廃止の判断は、保育所であるという施設の性質や入所中の児童や保護者の利益が尊重されるべきであることを踏まえ、廃止の目的、必要性、これによって被る利用者の不利益の内容、性質、程度等を総合的に考慮した合理的なものでなければならないとしている。この判決では、私立保育所の廃止処分を違法として原告の一部に損害賠償を認めているが、市立保育所を廃止する条例の取り消しを認め、公立保育所に戻すことは認められてはいない。この横浜地方裁判所の判決を含めこれまで公設民営化そのものが違法として否定されたものは裁判所においては少ない。なお横浜地方裁判所の上記判断も控訴審で覆されている<sup>(28)</sup>。

公立保育所の廃止・民営化は、平成12年に行われた営利法人による認可保育所の運営を可能とする規制緩和の動きが引き金となり、平成15年ごろから始まり、各地で広がりを見せるとともに、すでに5年以上の歳月が過ぎた。2008年4月の時点で保育所は、22,925カ所あり、人口の少ない地方部では公立保育所が多く、逆に人口の多い都市部では私立保育所が多い。公立保育所の廃止・民営化に関しては、前述したように各地でその可否を巡って司法の場で争われている。民営化についての見解<sup>(29)</sup>を整理してみると次のようになるのではないかな。

保育所の民営化は、公共業務の営利目的化をもたらすとともに、公的責任の放棄という構造的な問題を有する。

住民の公設公営保育に対する高いニーズがある。教育や介護分野等と異なり、保育所については、高い利用料の負担で質の高いサービスを受けられる民営保育所は存在しない。所得階層の違いを超えて、子供に高い水準の保育を受けさせるためには、公設公営保育所を守る必要がある。

このような見解について理解しがたいところもあるが、民営保育所は公営保育所に比べて質の低い保育サービスを提供しているという指摘は必ずしも事実合っているものではないだろう。

いずれにしろ裁判の結果から学ぶところは、公設民営化の方針を実行するに当たって、行政において移管先の保育所において児童が心理的に不安定にならないよう十分な引き継ぎ時間をとるなど必要な措置を丁寧に講じるとともに、保育所の廃止・民営化をする理由、民営化後にどのような形で保育をするのかについて児童や保護者に十分な説明をし、その理解を得ることが何よりも大事である。

なお公設民営化については、数は多くないが、学校や病院についても実施されている。

## C 公共サービス改革法に基づく民間委託等（官民競争入札<市場化テスト>および民間競争入札）<sup>(30)</sup>

### 1) 意義

透明・中立・公正な競争条件のもと、公共サービスの実施に関して、官と民とが一つの仕事の落札をめぐる競争し、価格と質の面で、最も優れた主体を実施の主体として選定するという手法（官民競争入札）が2006年7月に制度化された。この手法は、我が国では初めてのものである。官民競争入札は、官が行っていた公共サービスの実施を民に委ねる横断的な手法である。ただし官と民が一つの仕事をめぐって競争するという官民競争入札は、法施行後3年余がたつが、国・地方を通じて十分普及しているわけではない<sup>(31)</sup>（国では、文字通りの官民競争入札は、内閣府施設の運営等業務などを除き行われてはいず、多くは民間競争入札である。地方公共団体においても文字通りの官民競争入札を採用している団体は極めて少ない。）。英国では、1980年ごろから地方公共団体レベルでその業務の実施について地方公共団体と民間が落札をめぐる競争するという強制競争入札（CCT:Compulsory Competitive Tendering）が採用され公共サービスの様々な分野で官民競争入札が行われていた。CCTは、法により特定された公共サービス（制度導入の当初は、道路の修繕などの現業部門に限られていたが、次第に事務部門にも広がる。）を地方公共団体が自ら実施しようとする場合は、自らも入札に参加して落札しなければならないという強制が法により課せられるものである。日本の公共サービス改革法に定める官民競争入札は、イギリスのCCTを参考にして導入されたものである。

公共サービス改革法には、公共サービスの実施について官と民との競争入札という方式のほか、民間事業者の間で行われる競争入札（民間競争入札）についての手続きなども定めている。

公共サービス改革法に定める競争入札の対象となる業務は、特定公共サービスを含む公共サービスである。

公共サービス改革法の特色は、官が自ら公共サービスの競争入札に参加することの他に、公正・透明な業者選定、総合評価方式の導入、契約についての精密化、的確なモニタリングの実施、について明確かつ厳格な規定を定めたところにある。したがって公共サービス改革法に規定する競争入札方式は、対象事務・事業に「施設整備」、「公の施設の維持管理」以外の事務・事業が含まれる場合や、「施設整備」、「公の施設の維持管理」において高い透明性が求められる事務・事業、公共サービス改革法に定める特定公共サービスに該当する事務・事業について適用の可能性を検討することが適当である。

公共サービス改革法（第2条8項）では、公共サービス実施民間事業者は、契約による委託に基づいて公共サービスを実施するとされている。この契約による委託とは、外部委託と同様に民法上の契約関係を基本とするものであろう。ただ公共サービス改革法により高度の説明責任及び公正な競争入札の手続きを定めるなど契約関係に一定の制限を課す。

公共サービス改革法は、地方公共団体が、同法に基づく競争の導入による公共サービスの改革に関する措置を講じるか否かは、その自主的な判断にゆだねている。公共職業安定所が行う特定業務、国民年金保険料の収納に関する業務のうち特定業務その他公共サービス改革法第五章第二節の規定により法律の特例が適用されるものとして範囲が定められているもの（「特定公共サービ

ス」という。)については、公共サービス改革法に定める手続きに従って官民競争入札及び民間競争入札を行う。特定公共サービス以外の業務については、地方公共団体は、公共サービス改革法によらずに、地方自治法及び地方自治法施行令に基づき条例または規則に定める手続きに従って、競争入札等を行うことができる。

なお公共サービス改革法は、公共サービス改革法の規定に定める官民競争入札対象公共サービス、民間競争入札対象公共サービスなどに従事する者を刑法等の罰則の適用について、法令により公務に従事する職員とみなすいわゆるみなし公務員とすることにより公務員の範囲について影響を与えている。また公共サービス改革法は、公共サービス実施民間事業者及びその職員等が当該公共サービスの実施に関して知りえた秘密を漏らし、又は盗用してはならないとする規定を置き、秘密の保持を図ることにより受託事業の適正な実施を担保している。

#### D PFI (Private Finance Initiative 民間資金等の活用による公共施設等の整備等)

##### 1) 意義

PFIは、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して公共施設等の建設、維持管理及び運営（公共性のある事業）を行う手法である。社会資本整備の一手法であり、「民間資金等の活用による公共施設等の整備の促進等に関する法律」（PFI法）（平成11年。本法は議員立法）により導入された。

上田清埼玉県知事は、2004年4月の記者会見で財政の収支のギャップを2年間で解消することを明らかにし、その有力な手段の一つとして公共施設等の整備等にPFIの導入を挙げている。このようにPFIは、厳しい財政状況が続く国・地方公共団体にとって社会資本整備等の手法として大いに期待されている。PFIの発祥の地である英国では、PFIは減少する公共投資を穴埋し、大きな資本投資を必要とする公共サービスの提供手段として今や大きな役割を担ってきた<sup>(32)</sup>。しかし日本ではPFI法施行以降2004年度までは増加傾向にあったが、近年は国・地方を通じて導入は横ばい状態である。

PFIは、国、地方を通じて厳しい財政状況が続く中で、社会資本の効率的・効果的な整備を進める有力な手法として期待されるとともに、公共施設の整備等という役割を民間事業者に与えるという公と民の役割分担の再定義をもたらし、また、新たな公民の協働・協力関係を作り上げる手法でもある。

PFI法第7条第2項は、民間事業者は、本来国や地方公共団体が公共施設等の管理者等として行う事業のうち、事業計画または協定によって当該民間事業者が行うと定められた公共施設等の整備等を行うことができると定める。

PFIでは、民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより、事業コストの削減やより質の高い公共サービスの提供を目指すものである。つまりPFIの対象となる事業は、PFIという新たな手法により、民間事業者の創意工夫を公共サービスに適切に反映させることによりこれまで以上の水準の公共サービスの提供が期待できるものとされていることに加えて、建設のみならず維持管理、運営まで一括し発注することにより効率化が期待できること（ただしPFI法上は建設、維持管理、運営のそれぞれが単独で発注することも可能）、業績が明確に算定できることが重要である。

PFIは、新たに、委託方式を広く用いるものとして制度化されたものである<sup>(33)</sup>。したがってPFIもここで言う委託の一種である。事業者の選定、事業の内容等については、すべて契約によって処理される。

PFIの対象は、法令上道路、河川等公共施設のほかに、庁舎等の公用施設、公営住宅、駐車場等の公益施設、情報通信施設等広い範囲に及んでいるが、公共施設の本命である道路、河川、鉄道では実態上行われていず、多いのは大学の庁舎を含め庁舎、宿舍関係である。それらの中には従来から請負契約等により民間事業者が整備・維持管理を行っていたものも含まれる。

PFI法は、基本理念として、公共施設等の整備等に関する事業は、民間事業者に行わせることが適切なものは、できる限り民間事業者に委ねることとともに国や地方公共団体の関与を必要最小限のものとするにより民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが提供されことを旨として行わなければならないことをうたい上げている。

そしてPFI推進委員会（PFI法第21条1項に基づき内閣府に設置される諮問機関）の議を経て内閣総理大臣が定める基本方針では、その基本理念にのっとり、PFI事業を実施する上での5つの原則を掲げている。すなわち、PFI事業は、公共性のある事業（公共性原則）を、民間の資金、経営能力及び技術能力を活用して（民間資源活用原則）、民間事業者の自主性と創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に実施するもの（効率性原則）であり、PFI事業の選定、民間事業者の選定において、公平性が担保され（公平性の原則）、PFI事業の発案から終結にいたる全過程を通じて透明性が確保されなければならない（透明性の原則）。合わせてPFI事業の実施に当たっては3つの主義を必要としている。PFI事業の各段階での評価決定についての客観性（客観主義）が求められ、公共施設等の管理者等と選定事業者との合意において、明文により当事者の役割及び責任分担等の契約内容を明確にする（契約主義）、事業を担う企業体の法人格上の独立性又は事業部門の区分経理上の独立性（独立主義）が確保されていることとしている。

PFI事業は、事業期間が長期に及ぶものが多い（事業期間が10年以上のものが全体の94%を占める）。長期に及び一定水準以上での事業の実施が求められるので、リスク分担の明確化、要求水準の定量化が契約等で図られているものが多い。

PFI事業では、BOT（Build-Operate-Transfer）方式であろうとまたBTO（Build-Transfer-Operate）方式であろうと、公共施設等の建設年度に一挙に財政支出が生じるということはなく、財政支出は契約期間全体にわたって平準化された形で民間事業者に公共サービスの購入の対価として支出されるのが通例である。その意味でPFI事業は、多くは相当長期にわたり継続して行われる事業であるので、「債務負担行為」などの活用が適当である。

PFIの特徴は、VFMにあるが、VFMは、行政が自ら行った場合の費用（この費用のことをPublic Sector Comparatorという。）と民間が同じ事業を行った場合の費用の差を指す。PFI事業の効果を測定するに当たっては、VFMを算出して行うことが適当である。ただし現時点においては、PFI事業が終了したものはわずかであり、PFI事業のライフサイクルを通じた公共サービスの提供量や水準などを明確に把握しえない<sup>(34)</sup>。

PFIにおいては、提供される公共サービスの質についてVFMの額または率により評価するという考えかたが重視されている。PFIにおけるVFMは、PSCとPFIのLCC（Life Cycle Cost）との差

たは比率を指すものであり、提供される公共サービスの質をただちに示すものではなく、むしろ効率性を示すものといえるであろう。

PFI事業においては、「総合評価一般競争入札方式」が受託者の選定方法として約6割の事業者において採用され、約4割の事業者においては公募型プロポーザル方式により選定者が選定されている<sup>(35)</sup>。

## 4. 監 督

民間委託等における行政による事務・事業の監督の重要性については、これまでいくつか述べてきた。民間委託等の成否は監督の適否に係る点が大きく、重ねて監督について述べてみる。

公共サービスを受託する民間事業者などは、契約や協定に従って、公共サービスを実施しなければならない。公共サービスは、業務の公共性を踏まえて適正かつ確実な実施が受託事業者により確保されなければならない（公共サービス改革法第6条など）。

監督は、民間委託等に必然的に伴う仕組みであり、良質な公共サービスの実施や低廉なコストによる実施を保証するものである。適切な監督がより良い公共サービスの質や低廉なコストを確保する上で不可欠な仕組みである。しかしこれまでの実態をみると、委託等に係る事業が単年度契約にかかるものが多いこと等から、監督についての関心が薄いものが少なくない。

ふじみ野市大井プールの事故に見るように受託業者にお任せをして適切な監督を怠るといったことが少なくないし、その上「地方公共団体が民間委託等した業務について知識・ノウハウを失ってしまうことにより適切に監督し得ない」との指摘がなされている。総務省のPFIに関する政策評価（平成20年1月）によるとPFI事業において監督が不十分であったため、不適切な事態が生じた事例として次のような事例が報告されている。

事業者が契約どおり施工していなかったことを見すごし、未施工に起因して施設が損壊し、負傷者が発生

事業者の過大な需要予測や事業者の経営悪化に適切に対応しなかったため、公共サービスの提供が中断

サービスの内容が契約書に規定された要求水準を満たしているか、実地に確認せずに対価を払っている（12件）

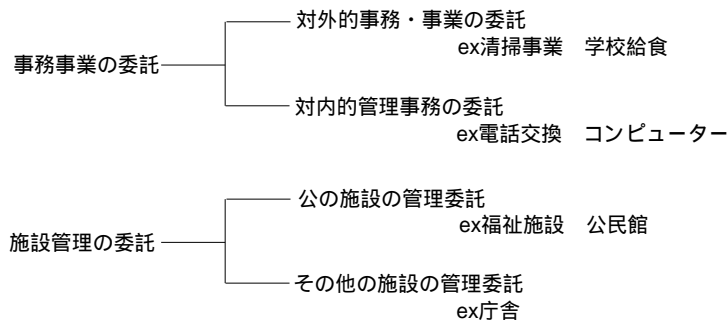
行政は、民間事業者などにその実施が委託等された対象公共サービスについて、その国民・住民に対する提供の最終責任が行政にあることを踏まえ、民間事業者が対象公共サービスを適正かつ確実に実施するよう、適切な監督を行わなければならない。行政による監督の方法としては、通常受託民間事業者などに定期的な頻度で報告を求め、会計法令や地方自治法令に基づき必要に応じて立ち入り検査などが規定されている。また行政は、監督に基づき、受託事業者に対して、必要な措置をとるべきことを指示できる。

監督とは、契約や協定などで合意した事項が適正かつ確実に実施されているかを行政が確認し、

必要な場合には所要の措置をとることである。ただし公共サービスの実施に対する法令や条例、契約、協定などに基づく監督においては、民間事業者等の創意と工夫の発揮が妨げられるような過剰な監督は控えるとともに、民間事業者の効率的な業務執行を阻害しないよう配慮することが必要である。

通常、日常的な点検などの行為は受託事業者が行い、その結果を行政がチェックするという形で監督は行われているが、このほかに、定期的に行われる監督もあり、その内容は、受託事業者が、定められた人員・設備などが配置・用意されているか、適正かつ確実な履行が確保されているか、成果は上がっているかなどの外、事業者に対する財務状況の確認を含む相当広範な項目に及んでいる。

- (1) 佐藤英善「外部委託契約をめぐる法的問題」ジュリストNO814(1984・6)27頁  
佐藤は同書の中で外部委託を次のように分類する。



- (2) 規制改革・民間開放推進会議「中間とりまとめ 官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」」によれば、民間開放に関する既存の横断的な制度としてPFI制度、指定管理者制度および構造改革特区制度の3つを取り上げ、それら制度には以下のような限界があると述べている。

#### PFI制度

ア 公物管理法に基づく道路、河川、港湾などについては、PFI法に基づく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うことができない事務がある。

イ PFI選定事業者の選定事業手続や選定基準が、民間の創意工夫が発揮できる制度とは必ずしもなっていない。

#### 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となっている。

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について管理・運営を行うことができるわけでない。

#### 構造改革特区制度

(略)

- (3) 塩野宏前掲注3書114頁。  
(4) 松本英昭「新版 逐条地方自治法 第2次改訂版」平成16年 学陽書房 933頁。  
(5) PFI法第8条第2項は、民間事業者の選定について、その「有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対し提供されるよう、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとする。」と定める。  
(6) 「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」は、官民競争入札という日本で初め



- での制度を定めるとともに、民間競争入札による公共サービスの実施方式が定められている。
- (7) 内閣府 公共サービス改革推進室「地方公共団体における「市場化テスト」導入の環境整備に向けての調査 報告書」平成20年3月33頁。
- (8) 総務省研究会 地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会「中間論点整理」平成18年6月15頁。同中間論点整理では、総合評価一般競争入札では、性能発注を用いることが一般的であるが、性能発注は、仕様やアウトプット水準が確立するなど委託業務として成熟しているものには活用しやすいが、成熟度が低い業務では活用が難しいものがある、と注意している。
- (9) 国土交通省は、2001年4月に下水道の整備と管理に関し「性能発注に基づく民間委託のためのガイドライン」をまとめている。同ガイドラインは、民間事業者の技術力を含む総合能力を的確に評価する発注方法の導入のあり方、既存施設の機能に関する情報の提供方法、委託者による受託者の適切な監視・評価の方法、両当事者間の明確な責任分担のあり方等についての具体的な方向性、委託をする際の留意事項等を内容としている。
- (10) PFIの理念とその実現のための方法を示すPFI基本方針に示された「5つの原則」と「3つの主義」は、透明性の原則以外は次の通りである。
- (「5つの原則」)
- 公共性の原則  
民間経営資源活用の原則  
効率性の原則  
公平性の原則
- (「3つの主義」)
- 客観主義  
契約主義  
独立主義
- 総務省「PFI事業に関する政策評価書」平成20年1月。
- (11) 「官民連携手法に関する関係省庁連絡協議会報告書」平成20年7月11日3頁。
- (12) 内閣府 公共サービス改革室「地方公共団体における「市場化テスト」導入の環境整備に向けての調査 報告書」平成20年3月33頁以下。
- (13) 総務省「PFI事業に関する政策評価書」平成20年1月。
- (14) 笠島弘幸「地方公共団体における行政事務の外部委託に関する諸問題について」地方自治 第504号(平成元年)105頁。
- (15) 規制改革・民間開放推進会議「中間とりまとめ 官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」」平成16年8月3日13頁。
- (16) 坂田期雄「行政改革」(ぎょうせい・平成14年)109頁以下。坂田はいくつかのサービスを取り上げ、直営と委託のコスト比較を行っているが、可燃ごみの収集業務では、そのトン当たり経費で委託が直営の半分となっているとの調査結果を記している。そしてその要因として直営と委託では「働き量」に大きな差があるためであるとともに、ごみ収集のような現業職員の給与、手当が民間では能率給が採られているのに対して役所ではそのようなシステムとなっていないことを挙げている。また横浜市児童福祉審議会の意見(平成15年2月28日)でも、民間保育所(年間120人規模の保育所)の運営経費は、同じ条件の公立保育所に比べて17%下回っているが、その主な要因は勤続年数の違いに伴う人件費の差によると分析している。
- (17) 平成17年12月21日の規制改革・民間開放推進会議の答申では、「民間委譲が当面可能でないものについては、包括的な業務委託を図るべきであると考えられる。」としている。規制改革推進3ヶ年計画(平成15年3月28日閣議決定)では、下水道事業における民間参入の推進に関して、「民間事業者の創意工夫をいかし事業の効率化を進めるため、設備の維持修繕、料金設定への関与等を含めた包括的な民間委託を推進する。」とされている。また総務省の研究会の報告書では、「民間委託等に当たっては、複数の業務・施設を包括すること、部内共通の業務を集約することによって、より大きな効果を期待することのできる魅力的な事業とすることができる。」と述べ

- ている（「地方公共団体における民間委託等の推進等に関する研究会報告書」）。
- (18) PFI方式では、庁舎の整備と管理運営業務を包括的に民間事業者に委託しており、公務員が行わなければならない庁舎に関する事務は極めて限定されている。中央合同庁舎7号館は、このような庁舎の整備と管理運営業務を包括的に委託している例である。
- (19) 原田尚彦『行政法要論[全訂第6版]』（学陽書房・平成17年）208頁など。
- (20) 札幌高判昭和54年11月14日行裁例集30巻11号。
- (21) 2009年3月30日に、東京高裁は、被告であるふじみ野市教育委員会係長を禁固1年 執行猶予3年とした一審の埼玉地方裁判所の判決を支持し被告控訴を棄却した。その判決の中でふじみ野市は管理業務を被告である業者に任せきりとしていたと述べている。また大井プールに関する埼玉地方裁判所の判決文の中に委託事業者である行政の監督の不適正さが指摘されている。すなわち「旧大井町から管理等の委託を受けていた当時の業者はステンレス製ビスで確実に固定されていない箇所があることを旧大井町の当時のプール担当者に報告したが、担当者が針金留めで対応するよう指示したため針金留めがなされるようになった。」
- (22) 樋口晴彦「企業不祥事に関するアウトソーシングのリスク 最近の3事例」政策情報学会誌第1巻第1号109頁以降（2007年11月）。樋口は、ふじみ野市大井プール事故について、事故の原因を、施設管理上の問題、危機管理上の問題、管理業者の実態、当事者意識の欠如、外注先との不適切な関係の5点から述べている。その中でも注目すべきは、民間委託に関連する問題として、「発注者である市教育委員会側に当事者意識が欠如し、外注先である管理業者に対する監督が形骸化したことである」との指摘である（119頁）。
- さらに民間委託に関連する問題として、「発注者であるふじみ野市の一部担当者と外注先のZ社との間に、不適切な関係が形成されていた可能性が認められることである。」との指摘がある。
- (23) 松本英昭「新版 逐条地方自治法 第2次改定版」932頁（学陽書房・平成16年）。
- (24) 前掲注8参考資料4頁。
- (25) 成田頼明監修「指定管理者制度のすべて」（第一法規・2005年）。
- (26) 財団法人地域総合整備財団の「指定管理者の評価と再指定に向けた取組 報告書」（平成20年3月）によれば、指定管理者の指定の取り消し等にいたった15事例が取り上げられている。それら事例が取り消し等に至った経緯・要因を分析整理している。赤字増大、経営困難による撤退、資金難と法的な制約から予定していたイベントができず撤退、新しい指定管理者が指定されたが経営がうまくいかず撤退、児童保育センターの指定管理者が職員の給料遅配、物品購入代金の不払いなどから保護者から指定の取り消しが求められ、市が取り消し、指定管理者の破産による撤退、その他を要因として挙げている。
- (27) いわゆる幼保一元化を実現するため2006年10月に「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」が施行され、教育、保育等を総合的に提供する幼稚園又は保育所等の施設である認定こども園制度が創設された。東京都台東区では、「ことぶきこども園」が2009年4月に2か所目の認定こども園として開設されるとともに、同園は、公設民営のこども園であり、施設は同区立の旧小学校の校舎などの1階と2階を使用し、運営はNPO（特定非営利活動法人）「子育て台東」が指定され、指定管理者として管理を行っている。
- (28) 平成18年5月22日に行われた横浜地方裁判所の横浜市立保育園廃止処分取消請求事件判決に対する東京高等裁判所の判決が平成21年1月29日に行われた。同高裁判決では、横浜地裁判決と異なり、市立保育所4園を廃止することを内容とする条例制定の処分性を否定するとともに、保護者やその児童が受ける法的利益については、やむを得ない事由のない限り保護者の選択した特定の保育所においてその監護下にある児童につき保育の実施を受け、将来の保育期間中にわたって当該保育所での保育の実施を受けるという利益にすぎず、この利益が保育所の廃止をも制約する絶対的なものと解することはできないと判示している。
- (29) 東京都千代田区職労執行委員会「麹町保育園の民営化に反対する取り組みについて」（2007年8月）を参考にまとめた。おそらくは保育所の民営化のみならず民営化全般についてこのような見解が述べられているのであろう。

- (30) 公共サービス改革法の詳細については、筆者の「公民協働の意義と枠組み」尚美学園大学 総合政策論集第7号 11頁以下参照。
- (31) いわゆる市場化テストの監視役である政府の官民競争入札等監理委員会の落合誠一委員長は、公共サービスの改革について関係府省は消極的な姿勢であり、市場化テスト制度のポテンシャルの発揮にほど遠い状況にとどまったとの評価を述べている（官民競争入札等監理委員会「「お役所仕事」から「国民本位の公共サービス」へ」公共サービス改革報告書（2006～2009年）」平成21年5月15日2頁）。
- (32) 英国のPFIについては「英国のPFIについて」ロンドンJETRO事務所。
- (33) 塩野宏「行政法」[第三版]114頁。
- (34) 総務省「PFI事業に関する政策評価書」平成20年1月 102頁。
- (35) 官民連携手法に関する関係省庁連絡協議会報告書「PFI指定管理者、市場化テスト等の官民連絡手法の効果的な活用と適切な選定等について」（平成20年7月11日）。同連絡協議会の調べによれば、日本のPFIでは、事業期間が長期にわたることが特徴としている。

## 5. 民間委託等の推進施策の正当性

先に若干ふれたが、政府は、2006年5月に、行政改革の一環として、簡素で効率的な政府の実現を目指して「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」を制定している。

同法では、その基本理念（第2条）において、行政改革は、政府及び地方公共団体の事務事業の透明性の確保を図り、その必要性及び実施主体の在り方について分類・整理等の仕分けを踏まえた検討を行ったうえで、国民生活の安全に配慮しつつ、政府及び地方公共団体が実施する必要性の減少した事務事業を民間にゆだねて民間活動の領域を拡大すること並びに行政に要する経費を抑制して国民負担の上昇を抑えることを旨として行われなければならないとしている。

また総務省が、2006年8月に地方公共団体に「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（新地方行革指針）を発出し、この指針の中で2005年度を起点としておおむね2009年度までの具体的な取り組みを明示した「集中改革プラン」の公表を求めている。この指針においても総人件費改革や地方公会計改革と並んで指定管理者制度の活用を含む公共サービスの改革が大きな課題として提示されている。具体的には、公共サービスの見直しでは、事業仕分けを踏まえた検討を実施し、公共サービスとして行う必要のないもの、その実施を民間が担うことができるものについては、廃止、民営化、民間譲渡、民間委託等の措置を講じるよう求めるとともに、地方公社、地方独立行政法人、第三セクターが実施している公共サービスを含め、市場化テストの積極的な活用などが求められている。このように政府・地方公共団体が行う事務・事業をできる限り民間に委ねることは政府や地方公共団体の行政改革の大きな目標となっている。

公共サービスの実施をできる限り民間に委ねるという目標を政府や地方公共団体が行政改革の大きな課題として掲げるのは今日このごろの話ではない。行政改革の歴史を振り返ってみて、民間委託等の推進の経過をくわしくたどってみたい。公共サービスの実施を民間に委ねるとの方向を明確・体系的に打ち出したその先駆けは1981年の臨時行政調査会（第2臨調）の答申に源流を求めることができる程相当長い歴史を持つテーマである。第2臨調は、その第5次答申の中で、今後の行政の在り方として主体相互間においては、官から民へ、国から地方へという行政改革の

基本方向に沿った、合理的な機能分担が確立されている必要があると述べている。その後に行われた行政改革においても、政府は、この第五次答申を踏まえ、公共サービスの実施について出来る限り民間に委ねる旨の基本方針を累次にわたって定めている。また地方公共団体における民間委託等の推進の一般方針として当時の自治省（現総務省）が1985年1月に地方公共団体に対して行政改革の推進の一環として民間委託等を積極的に推進するよう通知を行っていることについては既に述べた<sup>(1)</sup>。

このことを敷衍して述べれば、行政が自ら行っている公共サービスの実施を民間に委ねるという改革は、すぐれて公と民との役割分担の見直しと結びついているのであろうが、行政改革において、公と民との役割分担の見直しという観点から公（行政）の果たすべき役割（行政の責任領域）について検討、再編を行ったのは、これもまた第2臨調が最初である。それまでの行政改革は、どちらかという制度や施策などを所与の前提としてその枠内での簡素化や能率化に検討の軸足を置いていたのに対し、第2臨調では、その基調として市場原理と民間能力を信頼し、国鉄や電電公社の民営化に見られるように、公共を担う主体として民間が強く意識された。そして公と民との役割分担の見直しの上に立った行政の在り方についてのそこでの議論の根底には、政府の肥大化の是正・政府領域の拡大の抑制という視点があった。

公民の役割分担の見直し及び政府領域のいたずらな拡大に対する見直しは、1980年代以降欧米の各国でも行政改革の大きなテーマとして取り組まれている。たとえば英国では、サッチャー以来の保守党政権のもとにおいて、地方公共団体が直接実施する業務は、民間では実施不可能なものもしくは実施する意思のないものに限るべきとの方針の下に公の役割の再編成が行われてきた。さらに米国では、「政府活動棚卸法」（1998）に基づき連邦政府の業務を 政府にしかできない業務、 民間でもできる業務（「商業的行為」という。「保健サービス」、「運輸」、「事務サービス」など16分野、約110のサービスが例示。この業務に従事する連邦政府職員の数全体の53%に達する。2001年）の二つに区分した。連邦政府の業務のうち「商業的行為」とみなされる分野については、その業務を実施する場合には、民間と政府（直営）のパフォーマンスを比較し、政府のパフォーマンスが民間より劣る時には、その業務の実施を民間に委ねることとされた。そして2005年までに20%を民間に委ねるという目標を立て取り組みがなされている。

日本においても先に述べた第2臨調を最初として、公の役割の再編に向けた具体的取組みはいくつも行われている。例えば、橋本龍太郎首相が主導した1990年代後半の橋本行革において制定された中央省庁等改革基本法（平成10年6月）の中でもその基本方針として、国と民間とが分担すべき役割を見直し、これに伴い国の事務・事業のうち民間に委ねることが可能なものは出来る限り民間に委ねること等により、行政組織並びに事務事業を減量し、その運営を効率化するとともに、国が果たす役割を重点化すると謳っている（第4条第三号）。

さらに極め付きが小泉構造改革である。小泉純一郎首相は、様々な機会をとらえて、同首相の行う構造改革の柱の一つは国の事務・事業を、国から地方へと官から民へ再編することとし、官と民の役割分担の見直しを強調していることはすでに述べた。

しかし、問題はこのような国や地方公共団体が自ら行う事務・事業（公共サービスの実施）を契約や指定により民間に委ねるといった民間委託等推進施策は、1980年代以降30年近くの実績を踏まえて正しい施策であったと評価されるか否かであろう。そして、またそのような施策の正当性

は何によって判定されるのかという点にある。さらに、国民の多数は、公共サービスの民間委託等を支持しているのかという点も重要である。

個別のサービスの実施について、行政が自ら実施するか、それとも民間に委ねるかさらにその前提として行政の関与をすべて廃止するかといった判断は、個別のサービスごとに行政が、それを取り巻く諸事情を総合的に考慮して政策的な裁量判断により定められる事柄であるとされている。<sup>(2)</sup> もちろんそうであるとしてもその裁量判断は、まったく自由であり好き勝手に決めることができるというものではない。公共サービスの利用者等の利益を侵害するような逸脱・濫用に渡らないようにしなければならないことは当然である。民間委託等を改革の旗印として強力に推進するからには、推進施策の正しさは、民間委託等の推進によって積極的な価値が生み出されるかにかかっている。

もともと公共サービスの提供のシステムは、唯一絶対のものがあるわけではなく、いくつかの選択肢の中から選ぶことができる。塩野宏教授は、「生活に必要なサービスを何人が提供するかというのは法律上当然決まるものではない。サービス提供主体における官、公、私の区別は基本的に立法裁量」であると断じている<sup>(3)</sup>。したがって民間委託等推進施策の正しさを裏付けるその価値とは、一にかかって民間委託等を行うことにより国民にとって良い公共サービスの享受が期待できることである。つまりあるサービスをどのような形で誰が提供すべきは、そのサービスの内容・性格を考慮しながら、より良い水準のサービスを公か民間のどちらかが行うことにより効率的に提供できるかということを個別にテストしたうえで民間委託等は行われる。したがってそのテストが不適切なものでなければ公共サービスの質の維持向上は図られるのである。またその意味において民間委託等推進施策は、限定なしにあらゆる公共サービスを民間にゆだねようとする施策ではなく、公共サービスの実施を民間が担うことができ、民間に委ねることにより公共サービスの質の維持向上及び効率性が期待できるものについて民間に委ねる施策なのである。（「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「公共サービス改革法」という。＞第1条）たしかにこれまで行われてきた民間委託等の中には、事前の検討が十分なされないまま民間委託等に踏み切ったため、結果として一部公共サービスの利用者の便益を損なうなどの問題を生じさせている個別の例もあると思われる。ただそれら民間委託等の実施に伴い行政の現場で生じている問題は、事前の検討など準備不足にその原因があるものが多い。もともと与えられた条件の下では民間委託等を行ったとしても良質の公共サービスの維持向上が確保できない可能性の方が高いにもかかわらず十分な検討等を怠り強引に民間委託等に走ってしまったといった事例であろう。

つまりあらゆる公共サービスを民間にゆだねようとしているわけではない。公共サービスの改革は、その実施を民間に委ねることができるものを民間にゆだねようとするものであり、委ねることにより民間事業者の創意工夫が公共サービスに適切に反映し良質な公共サービスの維持向上が期待できるものを対象とするのである（公共サービス改革法第1条）。

さらにこのことを敷衍して言えば、一般に個別の公共サービスの民間委託等の実施は、国の行政機関や地方公共団体が政策的裁量行為として決定するのであるが、その際は対象公共サービスの性格、利用者の利益を踏まえ、直営を廃止する目的、必要性、これによって被る不利益の状況などを総合的に考慮し決定される。個別のサービスの民間委託等の実施の決定が行政の政策的裁

量行為であるからと言って、行政が恣意的に決定してよいというものではなく適正かつ合理的に決定する必要がある。その決定について適正を期す観点から諮問機関として設置される公共サービス改革推進委員会といった機関がなんらかの形で関与する場合が多い。例えば東京都足立区では、条例により区長の附属機関として「公共サービス改革委員会」を設置し、区の公共サービスに係る官民競争入札又は民間競争入札の実施その他の競争の導入による公共サービスの改革の実施の過程について審議、調査などを行う。これは公共サービスの民間委託等がその利用者をはじめ多くの関係者に大きな影響を与える取り組みであることからその実施の決定については適正を期そうとするものであり、民間委託等推進施策の正当性を担保するために必要な手続きであろう。

公共サービスの実施を民間が担うことができるかどうかは具体的にいかなる事項を基に判断されるのであろうか。少し詳しく述べてみたい。これには、法制度上（法令の規定上民間委託等が禁止されている事務・事業か）、事務事業の性質上（法令の規定上民間委託等は禁止されていないが事務事業の性質などから民間委託等が適当でないものか）、民間サイド（公共サービスの実施を担う体制・能力が民間サイドにあるか、あるいは、民間の創意と工夫が公共サービスの実施に適切に反映され、公共サービスの質の維持向上と効率性が図られるか）の事情といった事項が判断の基礎になるのであろう<sup>（4）</sup>。

なお、厚生労働省の「次世代育成支援施策の在り方に関する研究会」は、平成15年8月7日に「私営保育所の方が延長保育等の特別保育の実施率が高いなど利用世帯の多様なニーズにこたえている一方で、公営保育所は、多様なニーズへの対応が不十分で、かつ、保育士の年齢が高いこともあって費用がかかるなど費用対効果という面で問題がある」と保育所に関してであるが実績からみて公営より民営の方が多様なサービスを提供しているなどと民間委託等を積極的に肯定する意見を述べている。さらに同研究会は、その上で保育所に関しては、これまでの民間委託等推進施策を前向きに評価するとともに、「『民ができることは民で』という官民の役割分担の観点を踏まえると、今後とも公設民営形式の推進や公営保育所の民営化など民間活力の導入を進めていくことが適当である」とする方向をまとめている。

もちろん民間に委ねるから行政が自ら行うより良質のサービスがあらゆる場合に実現するといった単純なものではないだろうが、民間委託等推進施策の根底には、民間企業の経営管理のノウハウや手法を公共部門の事務事業に導入・活用することにより、公共部門の事務事業の効率化・近代化が図られるというNPMの考え方があるように思える。また行政には、公平性・一律性に重きを置く行政の特性上限界があったりするのに対し、民間の組織には、柔軟・機動的な対応を可能とする環境が整っているという長所があり、行政には、多様なサービスやきめ細かいサービスといった点において民間に比べ劣るかもしれない。

民間委託等の推進は、19世紀後半から1世紀の間続いてきた行政の組織と機能の肥大化と硬直化に問題をあて、それに対する改革の一つとして取り組まれているという意義を持つ。また民間委託等という手法により公共サービスの質の維持向上と経費増の抑制（削減）を実現し効率かつ有効なサービスを国民や住民に提供することを通じて行政の価値を高めるうえでも有用である。民間委託等推進施策は、行政の価値を高める上で大いなる寄与をしてきたといえる。

近年先進国において民間委託等が推進された背景を探てみるとNPM（新しい公共経営。New Public Management）の考え方に背中を押されたことが見て取れる。すなわち1980年代半ばごろから英国をはじめアングロサクソンの国を中心に先進各国においてNPMと総称される行政改革の取り組みが行政の現場を中心に盛んになってきた<sup>(5)</sup>。各国のNPMの考え方に立った実際の取り組みは多岐にわたるので的確な定義は難しいようであるが、その骨格は民間企業の経営理念や手法を公共部門に取り入れて、公共部門の組織や業務の効率化を図ることにあるとする。日本の行政も、これまでもっぱら直営方式という形で公共サービスの提供を行ってきたわけではなく、それなりに外部委託等という形で民間の力をとりいれて公共サービスの提供を行ってきた。しかしNPMの考え方に背中を押されて公共サービスの実施について民間に委ねるという動きが小泉構造改革の中で加速され<sup>(6)</sup>、委託等される業務の範囲が、部分的・断片的ではなく業務全体に及んだりするものが出てきたり、また委託等された業務について単に行政の下請け的立場ではなく行政と独立・対等の立場からその業務を担う主体として大きな地位を占める受託者等が出現するようになるなど、民間委託等が、行政の様々な分野に一層広がるとともに、その簡素化・効率化の実をあげるのに相当な寄与をしている。

- (1) 旧自治省（現総務省）は、1985年1月22日に「地方公共団体における行政改革推進の方針（地方行革大綱）について」と称する通知を地方公共団体に発している。その中で「民間委託等により実施することが適当なものについては、当該団体の適正な管理監督の下に、行政責任の確保、住民サービスの維持向上等に留意しつつ、積極的に民間委託等を推進する。」と示されている。
- (2) 横浜地裁は、平成18年5月22日の市立保育園の民営化を巡る裁判において、次のように判示する。「市町村の設置する保育所の廃止についての判断は、保育所を取り巻く諸事情を総合的に考慮した上での市町村の政策的な裁量判断にゆだねられる。」
- (3) 塩野宏「行政法 行政組織法」[第三版]83頁。なお同教授は、「日本国憲法は国民に人権としての営業の自由と私有財産制度を保障しており、サービスも市場によって提供されることを基本と見ることができる。しかし、他方、憲法は、国民が等しく社会生活上の基本的サービス享受するべく、国家が配慮することも義務付けている。」と述べている。これについて「民にできるものは民に委ねる」という考え方は、憲法レベルのものではなく、あくまでも政策的選択と理解すべきであると主張する見解がある。（ジュリスト増刊号「行政法の争点」（第三版）角松生史「行政事務事業の民営化」153頁 2004年9月 有斐閣）
- (4) 公共サービス改革基本方針（平成20年12月）では、民間競争入札の対象とする公共サービスについては、広く国の行政機関等が実施する業務の中から、次の点を踏まえ、個別具体的に業務の特性に配慮し、選定するとしている。

業務の内容及び性質に照らして、必ずしも国の行政機関等が自ら実施する必要がない業務であるか否か

業務の質の維持向上及び経費の削減を図る上で、実施主体の創意と工夫を適切に反映させる必要性が高い業務であるか否か

会計法令（会計規定等を含む。）に基づき従来から実施されてきた入札手続きに比し、より厳格な透明性・公正性を担保する入札手続き（具体的には、実施要項における情報開示、実施要項の策定に当たっての監理委員会の関与等）により、透明・公正な競争を実施することが必要な業務であるか否か

民間事業者が当該業務を実施することとなった場合、その業務の公共性にかんがみ、

従来から外部委託の対象とされてきた業務に比し、より厳格な監督等が必要であるか否か

(5) NPMについては、大住荘四郎「ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略」日本評論社、田中秀明「ニュー・パブリック・マネジメントと予算改革 第6回アウトソーシング ~第9回」地方財務2002年12月号、2003年2月号、2003年3月号及び2003年5月号参照。

(6) 政府は、2001年6月にいわゆる骨太の方針を閣議決定した。その中で世界的に大きな流れとなっているニューパブリックマネジメントという新しい行政手法の考えを我が国の行財政改革を推進していく上でも、十分に活かし、政策プロセスの改革を図っていくことが重要であるとしている。その上で具体的な改革の一つとして「公共サービスの提供について、市場メカニズムをできるだけ活用していくため、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、公共サービスの属性に応じて、民営化、民間委託、PFIの活用、独立行政法人化等の方策の活用に関する検討を進める。」としている。<sup>15</sup>

## 終りに

1980年代以降の官から民へという改革の方向に沿って行われた行政業務を民間に委ねるという動きを振り返ってみると、当初は従来型の外部委託という手法しか活用されなかったが、その後1986年中曽根内閣当時においていわゆる民活法（「民間事業者の能力の活用による特定施設整備の促進に関する臨時措置法」）が制定された。同法は、内需振興策の一環として、民間部門の資金と経営能力等を活用し、産業構造の変化に対応した新しい産業インフラを整備することを目的として制定されたものである。この法律は、官から民へという改革方向を具体化する新たな手法の先駆けとも言えるべきものである。さらに官から民へという改革方向が叫ばれ、そのための具体的な手法が求められる中で、1999年にPFI法が制定され、2003年に地方自治法の改正による指定管理者制度が、2005年に公共サービス改革法に基づく市場化テスト制度が創設するなど、民間に行政の事務・事業などを委ねるための制度・手法の整備が進められるとともに、その活用が推進されてきた。その結果、公共の世界は、行政以外の主体が行政とともに公共サービスの実施を担うという新しい公共空間が広がっている。

このような新しい公共空間の広がりについてまず指摘しておきたいことは、国（政府）および地方公共団体の組織および機能は、戦後福祉国家の発展に伴いほぼ一貫して拡大基調で推移してきたが、民間委託等の推進は、この流れをさらに加速することに一定の歯止めをかけようとして企てられたことである。またこれまで行政が自ら実施する公共サービスにあっては、むしろ定められた規定や手続きに違背しないよう実施することに細心の注意がはられ、その質や成果に対する関心が薄いものも少なくなかった。そのような中で、民間委託等の推進は、行政をして公共サービスの質や成果についてその関心を向けさせる切り札となった。

筆者の問題関心は、これまでの論述で理解できると思うが、改めて整理すると3つである。

一つは、特に小泉構造改革において「官から民へ」、「民にできることは民で」といった改革方向のもとに行政業務を民間に委ねることが推進されてきたが、そのような方向に立った施策は、何を行政に生み出し、行政にいかなる変化をもたらしたのかということである。

二つ目は、これまで行われた民間に委ねる施策の推進実績を通じて、そのような施策の正当



性・妥当性を検証することである。最後は、民間委託等の推進が広範かつ効果的に行われるために必要な事柄は何かということである。

第1の問題関心に関しては、これまで述べたところから知りうるであろうが、民間委託等の推進は、既存の行政のシステムや運営に相当な影響を与え、新しい公共空間を創生するのに少なからざる貢献をした。

第2の問題関心に関しては、一般にある施策の正当性・妥当性は、その施策の推進により生み出される価値によって決められる。現状をみると、民間委託等された公共サービスのすべてではないが、総じて言えば公共サービスの質やコストという点ではこれまでの行政が直営で行っていた場合に比較して相当な価値を生み出しているといってもよいのではないかと考える。その意味で民間委託等の推進施策は100点ではないが合格点を取っていると評価でき、特に小泉構造改革の「官から民へ」という施策はその限りにおいて間違っていないといえよう。今後も「官から民へ」という改革方向を具体化するための手法である民間委託等推進施策を引き続き進めて行く必要がある。

第3の問題関心に関しては、縷々述べてきたのでここでは繰り返さないが、今後民間委託等の推進が広範かつ効果的に行われるために最も必要なことを挙げればやはり公務員の公共サービス改革への意欲を高めることであろう。