

新自由主義的行政改革

穂山守夫

目次

第1章 行政民間化と規制緩和を両輪とする新自由主義的行政改革

第2章 欧米等における新自由主義的行政改革の動向とその問題点

1 イギリスにおける新自由主義的行政改革とその問題点

① 民営化

② 民営化後の主要な行政改革の手法

2 アメリカにおける新自由主義的行政改革とその問題点

3 ニュージーランド・ドイツにおける新自由主義的行政改革（郵政民営化）とその問題点

(1) ニュージーランドにおける新自由主義的行政改革（郵政民営化）と問題点

(2) ドイツにおける新自由主義的行政改革（郵政民営化）と問題点

第3章 日本における新自由主義的行政改革とその問題点

1 民営化

(1) 三公社・特殊法人の民営化

① 三公社の民営化

② 道路4公団の民営化

③ 郵政民営化

④ 政府金融機関の民営化

(2) 地方公営企業（地方事業）・保育園の民営化

① 公営企業（地方事業）の民営化

② 保育園の民営化

(3) 公共組合の民営化

(4) 民営化の問題点

2 準民営化（独立行政法人化等）

(1) 独立行政法人化

(2) 大学法人化

(3) 地方独立行政法人化

3 民間委託

(1) 概説

(2) 私人による行政

① 私人への行政権の委任

② 指定機関の登録機関化の改革

(3) 指定管理者制度

(4) 私人への駐車違反取締の委託

- 4 公私協働
 - 5 民活を利用した新たな公共サービスの分担の仕組み
 - (1) 日本版 PFI
 - (2) 市場化テスト
 - 6 地方における規制緩和推進策としての構造改革特区制度
 - 7 80年代以降の行政組織上の行政改革（76）
 - (1) 概説
 - (2) 行政改革会議最終報告
 - (3) 中央省庁等改革
 - (4) 内閣機能の強化
 - (5) 国家公務員制度改革
 - 8 地方分権
- 結び

第1章 行政民間化と規制緩和を両輪とする新自由主義的行政改革⁽¹⁾

新自由主義的政策を展開する政府は、1980年代にイギリスのサッチャー政権やアメリカのレーガン政権などを皮切りに先進諸国に広まっていった。この政府は、福祉国家の社会保障政策や経済活動への介入が、財政赤字の拡大や経済活動の沈滞化を招いているとして、福祉国家的政策を批判し、新自由主義的政策を推進した。その政策は「大きな政府」を「小さな政府」に転換し、「民」が「主導」し「官」がその「補完」をなす社会経済体制を目指すものである。従って、新自由主義的行政改革は、全面的な社会構造改革の一環であり、単なる行政組織の民主化・効率化ではなく、「民主導の社会経済体制」を創出するため、官のスリム化（簡素化）を図り、「行政の民間化」を推進するとともに、規制を緩和して経済活動を活性化しようとするものであり、「補完的役割」を果たす官は、民間的経営により、その効率化を目指すことになる。

この新自由主義的行政改革は、各国のそれぞれの事情によりニュアンスの違いがあり、国営企業の比重が大きかったイギリスでは民間化が重要な行政改革の手段となったが、国営企業の少ないアメリカでは、規制緩和が有力な行政改革の手段となった。日本では、公的企業の非効率性や国の過剰規制が問題となっていたので、新自由主義的行政改革は、「行政民間化」と「規制緩和」を両輪とするものとなった。その行政改革は、対外的にはグローバリゼーション（アメリカの対日要求等）に応じるため、対内的には、高度成長期においては機能していた官僚制が制度的に疲労し、また少子高齢化社会の下で財政赤字が歴大化し、低福祉の日本的福祉国家（土建国家）の維持さえ困難であるという状況に対応するためのものである。この時代状況に対応するために新自由主義的行政改革が要請されて展開されることになる。この新自由主義的行政改革は、「行政組織について中央省庁のスリム化」とそれに連動する「地方分権化」を図るとともに、民間化⁽²⁾等の「行政民間化」（行政の市場化）を推進し、国家（行政）の関与につき「規制緩和」を推進して「民活」を図るものである。もっとも行政の民間化が事務・事業の実施主体にかかわる概念であり、

(1) 第1章は紙野健二「第4章 行政の市場化と規制緩和」74-87頁、榊原「第12章 市場化テストと自治体」248-249頁・三橋良士明・榊原秀訓『行政民間化の公共性分析』（日本評論社、2006年）を参考にして論じた。

実施主体の民間事業形態化を意味するが、他方、「規制緩和」は、規制という公権力の介入形態にかかわる概念であり、国（行政）規制の程度または強度を緩めることを意味していたから、両者は異なる概念であった。

従来の規制緩和は、第二臨調以前においては国民負担軽減のための行政の簡素化と許認可の整理合理化を目的とし、第二臨調と第一次行革審は、規制緩和を許認可事項の縮小の推進のためのものとみた。第二次行革審は規制緩和を経済構造調整の観点からみたが、雑多な目的のための個別的な経済政策手段と位置付けたにすぎなかった。1990年代後半になると、規制改革は、橋本六大改革の一つとして位置づけられ、さらに規制緩和は、規制改革として規制緩和のための横断的制度改革手段として位置づけられる。今世紀に入ると、総合規制会議とそれを引き継いだ規制改革・民間開放推進会議が推進する規制緩和は、総合的規制改革、特に総合的な社会制度改革として展開される。このように規制緩和が、総合的・制度的規制緩和として社会・経済構造改革の一環を担うようになると、両者は、交差・統合するに至る。

規制緩和は、民間化と一体になって労働・医療・福祉・教育・農業などの規制の強い分野の規制緩和と民間開放（事業主体の民営化・事業の民間への譲渡・包括的委託・指定法人の指定要件の拡大のような民間参入に向けた環境整備）を図ることになる。規制緩和は、「民間でできることは、官は行わない」という原則により民間企業やNPOなどに行政への門戸を開き、行政の一部の公共事務を民間に移譲・委託し、自律した民と官との競合さらに民主導による安上がりの経済の活性化を図ろうとする。このように、民間化と規制緩和は、官が担ってきた公共サービスを民間の事業対象とするとともに、その民間化の阻害要因になる規制を緩和するのである。またこの規制緩和と一体になって、中央の統制を緩和する地方分権が推進される。本稿は、まず新自由主義的行政改革の先進国であるイギリス等の行政改革を検討する。その上で日本の行政改革の展開の意義と問題点を論じる。

第2章 欧米等における新自由主義的行政改革の動向とその問題点

1 イギリスにおける新自由主義的行政改革とその問題点⁽³⁾

① 民営化

イギリスにおけるサッチャー政権以降の行政改革は、中央政府主導であり、市場メカニズムを信頼して国家機能を縮小する「小さな政府」の観点から、その重点は、まず国営化が進んでいた「国有企業の民営化」にあった。イギリスでは、鉄鋼・石炭・石油・ガス・電力・交通・電気通信・放送など重要産業と上下水道などの社会資本の国営化が

(2) 民営化研究プロジェクトチームは、民営化を①株式の51%以上の売却、②事業の全部または一部の譲渡、③事業の民間委託、④官民の新たな役割分担に基づく事業運営まで幅広くとらえるが（民営化研究プロジェクトチーム「1 特殊法人・地方公営事業の民営化方式 行政の構造改革」知的資産創造／2002年2月号9頁）、私は、民営化をより狭く「官主流の事業」の「民主流の経営」への転換と把握し、公的部門の株式会社化（組織上の民営化）とその株式の売却（100%の売却で完全民営化）・事業権を伴う事業譲渡と事業の包括的民間委託を民営化と一応把握する。

(3) 宮本憲一「公共政策のすすめ」（有斐閣、2003年）61-70頁、榊原秀則「第3章 比較の中の行政民間化」三橋良士明・榊原秀則編著『行政民間化と公共性分析』（日本評論社、2006年）43-72頁、榊原秀則「11 イギリスにおける民営化と規制改革」原野翹・浜川清・春山一穂『民営化と公共性の確保』（法律文化社、2003年）193-195頁を参考にして、第2章1を論じた。

最も進んでいた。1970年代には、国有化された企業の生産は国内総生産の11%で、また国有企業の雇用者は200万人で全雇用者の8%を占めていた。この国営化の目的は、利潤率低下にあえぐ不振企業の救済と国民生活の安定化にあった。しかし国営化は労働組合の強大化をもたらすとともに企業の経営方針を「利益」よりも「公共性」を重んじるものにしたため、国営企業は「経営効率」が「悪化」し「赤字」になり、「財政危機」の一因になったし、「揺りかごから墓場まで」の高福祉路線を続けてきたため財政赤字が膨らんだ。当時経済が停滞していたので、経済成長による税収の増加による財政赤字の削減は可能でなかった。そこで当時のサッチャー政権は、経済の停滞と財政危機等を打開するため、福祉サービスの縮小、政府機関の民営化などの新自由主義政策を採用し、市場原理の復元と小さな政府を目指した。その中心は国の負担の軽減や効率性の改善等を目的とした民営化である。この民営化とは、国・自治体ないし公共団体の事務・事業を一括して民間部門に移譲ないし移行させることである。

この政策を推進した本家本元であるイギリスにおける民営化は、1979年にブリティッシュ・ペトロリアムの株の売却からはじまり、1984年に電話事業を民営化した。1986年にガス事業を民営化した。1986年のガス法は、自由化による新規参入により競争を促進する観点から、民間へ株式を放出する形でその公社をブリティッシュ・ガス（BG）として民営化し、英国ガス公社によるガス事業の国家独占を廃止した。この時に、ガス事業規制機関としてガス事業規制局（OFGAS）を設立し、また全国・地域のガス消費者協議会を一本化したガス消費者協議会を設置した。その後、新規参入等を促す競争促進政策が行われ、ブリティッシュ・ガスは、事業単位で分割された。1年後の1987年に航空事業が民営化された。英国の空港民営化の原点である空港法（1986年）は、年間売上高100万ポンド以上の空港は民営化されるべきだとした。まず、航空行政を担当する政府機関は、政策立案機能を持つ交通地域省（DOTR）、政策執行・管制業務を行う民間航空庁（CAA）、空港整備・管理運営する英国空港株式会社（BAA）の3つに分割され、英国空港株式会社は1987年に政府所有の7空港を経営する会社として民営化された。英国空港株式会社は、土地施設をすべて保有し、事業拡張などに必要な投資資金は市場からの資金調達を中心にして行うことになった。7空港は一体的に経営されるが、「情報の透明性」を高めるため、7空港をそれぞれ子会社として持ち株会社の傘下に置き、「空港別の独立会計」を開示することにした。また政府は株を民間に放出したが、黄金株を1株することにより会社に対する統制権を保持している。2年後の1989年には電気事業が民営化された。発電-送配ネットワークから販売に至る全国をカバーする垂直一貫体制の電力事業の構造を、民営化では自然独占で競争の働かないネットワーク部分は分離独立させ「ナショナル・グリッド社」1社にし、他の競争可能な部分を3つの発電会社、12の販売・配電会社に分割して民営化した。その後、1990年に水道事業の民営化がなされた。この民営化前に10の地域的公営事業体を統合し、15年間の広域水道の経験を踏まえて民営化がなされた。このように各種国営企業等が民営化された⁽⁴⁾。

この「民営化政策」により経済の停滞と財政危機という英国病は克服されたが、英国

(4) 川本明「第4章 水道事業の民営化」八代尚宏編『「官製市場」改革』（日本経済新聞、2005年）76・94頁、前掲民営化研究プロジェクトチーム「1 特殊法人・地方公営事業の民営化方式 行政の構造改革」10-11頁、13-14頁を参考にして、イギリスの各種国営企業等の民営化を説明した。

の民営化は、日本の場合と異なり、規制緩和と連動せず、民営化された公益事業は非公選の広範な裁量権限を有する規制庁長官による「過剰な規制」を受けた。そこでガスと電力に限定されたが、ブレア労働党政権は、2000年の公益事業法によりガス・電力市場庁、手続的統制を受ける合議制機関のガス・電力市場委員会を創設した。公益事業法はガス・電力市場委員会の目的を競争の促進による消費者保護特に4種類の不利な消費者（障害者または慢性病の病人、年金生活者、低所得者および田舎に住む人）の保護とした。また公益事業法は、民営化後の消費者代表のため二つの消費者協議会（統合型と独立型）が設けられた。統合型は規制庁内部に設けられ、規制庁長官が財政援助や委員任命を行うものであり、他方、独立型は規制庁長官が財政援助や委員任命を行わないものであるが、公益事業法は独立型を採用した⁽⁵⁾。

②民営化後の主要な行政改革の手法

民営化後の主要な行政改革の手法は、エージェンシー化、市場化テスト、PFI、民間的経営の導入にあった。

〈1〉エージェンシー化

エージェンシー化は、行政の効率化のために、政府の執行機能を個々の分離された執行機関に委譲すべく、その受け皿としての民間的業務管理をする行政機関を設置することである。それは、特定の政策部門の公共政策を執行・管理する組織を作る過程である。その目的は、特定の政策部門の執行の経営化・効率化である。この経営化・効率化のため、エージェンシーの日常業務の執行責任はその長（多くが公募される最高執行責任者＝経営責任者）に委任される。その長は、所管の省が大蔵省との協議によって設定した政策目標を一定の資源の枠内で目標達成手段を選択して能率的・効率的に業務を執行する責任を有することになっている。この長の民間的管理の下で効率的な業務が目指されるのである。

〈2〉市場化テスト⁽⁶⁾

市場化テストは、国の制度としてVFM（バリュー・フォー・マネー）の観点から、「価格」だけで自治体の担う公共サービスを自治体から外に出されたサービス供給主体（サービス購入主体と峻別された組織）と民間のいずれに担わせるかを公平に直接競争させることを自治体に強制的に義務付けるCCT（強制競争入札制度）であり、他のヨーロッパ諸国と異なりイギリス独特の制度である。この制度の下では、官が入札に勝てば、そのままサービスの提供を続けることができるが、準契約的基準でコストと質を管理し、その管理計算によると赤字の場合、その業務は廃止され、民間に移管される。他方民間に敗れば公共部門の事業は廃止ないし業務移譲される。なお地方の公的部門にも一定の財務指標の達成が義務付けられ、従来より効率的にサービスの提供をして、資本コスト5%（1992年には6%）の余剰を産出する義務を課し、さらに2年継続して達成でき

(5) 本段落は榊原秀則「11 イギリスにおける民営化と規制改革」原野翹・浜川清・春山一穂『民営化と公共性の確保』（法律文化社、2003年）197-199頁、201-204頁を参考にした。

(6) 榊原「第12章 市場化テストと自治体」267頁、同「イギリスにおける『市場化テスト』の教訓とその後」地方自治問題研究機構 Information Service No.55/2005.8.15.2/10ページ、美原融「第9章 海外での官製市場改革の事例研究」八代尚宏編『「官製市場」改革』（日本経済新聞、2005年）197-202頁を参考にして市場化テストについて論じた。

ない場合には、そのサービス供給機構は大臣により廃止されうる。1980年に成立したサッチャー政権といった保守党政権下で導入された CCT 制度は、地方の行政部門をスラム化することにより財政負担を削減（1987年以前は平均7%減、88年以降は平均9%減）しながら、競争環境の創出により地方行政の効率性を高めるという地方行政改革の一手法として用いられたが、他面、労働党と労働組合が支配する自治体を強制的に構造改革するという政治改革という側面もあった。この制度の導入により、コスト意識を持った公務員の費用削減努力や効率的な管理により、効率性が平均10%改善されたが、労働者数が減少し、また労働条件が低下したため、労働党が支配している自治体ではそれに大きく抵抗して、競合する行政組織と民間組織は敵対的になった。またこの制度の下で価格重視によりサービスの著しい「質的低下」や地域格差および公務員のモチベーションの低下を生んだ。そこで97年に成立したブレア労働党政権の下で、CCTは1997年に打ち切れ、価格とサービスの質の両方を考慮する「ベストバリュー」制度にとって代わられた。それは、一つの機関が「一般的・包括的に行う行政評価手続」を経て、官民の比較において最も有効な選択肢を選び、地域全体にかかわる戦略的マネジメントを進める制度である。しかしこの制度の場合、評価に費やすコストが高すぎるという問題等があり、市場化テストは自治体に汎用的に用いられていない。一方、国のエージェンシー（プリズン・サービサーなど）等では、必要に応じて市場化テストを採用している。

〈3〉PFI

PFIは、従来、行政組織が担った公共施設等の整備・運用等の分野に、民間の資金・経営ノウハウ等を導入し、民間主導で効率的・効果的に公共施設等の整備等を行おうとする民間活力活用策（手法）である。このPFIは、1992年にメージャー保守党政権の下で開始され、1997年に政権に就いた労働党も、それに修正を加えてPFIを活用している。PFI実施のために、多数のガイドライン等の文書が公表され、2004年4月までに、626件、約400億ポンド（8兆円）のPFI事業がなされている。PFIの場合、「デザイン・建設・運用の一括発注」による効率性の改善が目指されるが、その効果は分野において異なり、刑務所分野では、労働費用の削減等により10%程度のVFMがあり、その改善度は高いが、学校・病院分野では高くない。刑務所の場合、核となるサービスと副次的サービスとの分離がなく、事業の統合による生産性の向上が可能であるが、学校・病院分野では、サービス提供者である教員・医者を直接雇用できないため、契約の対象となるサービスは、施設維持・清掃やITのような狭い範囲の副次的サービスであり、効率性の向上は限定されるのである⁽⁷⁾。なお民間的経営手法は、「住民＝顧客」概念の導入し、目標・成果管理を志向する経営手法である。

〈4〉行政の民間化の弊害とその是正

この行政の民間化により、行政組織内及びそれを超えて、公共サービスの担当組織の分散化・断片化が生じた。そこでブレア政権では、その分散化・断片化に対処するため、諸組織の協働が重視され、総合性の欠如を是正しようとした。その地方レベルでの現われは、公私協働形態の地方戦略的パートナーシップである。また行政の民間化により公務員が民間営利企業に移籍した場合、保守党政権の下では、CCTの結果、民間に業務

(7) 榊原秀訓「第9章 PFIにおけるVFM」188-189頁。

委託（移譲）された時、1990年代初期まで、営業譲渡の際の雇用保護規則（TUPE）は適用されず、移籍した者はほとんど保護を与えられなかった。ベストバリュースタイル制度の下でも、公務員の民間企業への移籍が継続したが、ブレア政権は、TUPEを適用したり、その規則の適用ができない場合には、TUPEの趣旨から「TUPEの原則」を適用したりして労働者を保護した。しかしその保護は、移行時の暫定的なものであり、移籍後、企業が「経済的・技術的・組織的理由」によって労働条件を低下させる可能性があった。またTUPE適用労働者と新規労働者との格差問題があったが、地方レベルでは、2003年のベストバリュースタイル達成度告示における労働者問題に関するベストバリュースタイル実施基準の適用により、その格差が解消された。さらに2005年3月の「公的部門における労働者問題に関する実務」の導入により、自治体の実務がNHS（国民医療サービス）を含む国の部門に拡大された。またブレア政権は、民営化によるサービス低下を是正するために、廃止された公企業を復活し、さらに医療予算を大幅に増額して、機能不全に陥ったNHSの立て直しを図った。他方、サッチャー政権によって解体された中間的地方政府を復活させ、自治体行政を活性化させた⁽⁸⁾。

ロイヤル・メールの完全民営化の見直し 2001年に、ロイヤル・メールは、政府がすべての株を保有する形で株式会社化（組織上の民営化）され、企業経営の手法が導入された。労働党政権はさらに株式の30%を民間に売却して完全民営化への一歩を目指す法案を2009年夏に審議する予定であったが、担当のマンデルソン経済相が同年6月末に、他の法案との日程調整や株式売却にふさわしくない時期であることを理由にその法案審議を延期せざるをえないとの考えを示した⁽⁹⁾。しかし、この理由以外に出資候補の大手ドイツポストがおりて、投資ファンド中心になったことや党内左派や通信労組の反対が強まったことがその延期に影響しているように思われる。

2 アメリカにおける新自由主義的行政改革とその問題点⁽¹⁰⁾

アメリカでは1975年の証券法の改正を皮切りに、1978年の航空規制緩和法をはじめ、エネルギー、輸送、電信電話、金融機関などの規制緩和が行われた。1977年においては全産業の17%が連邦政府によって規制されていたが、1988年には6.6%までその割合が減少した。規制緩和により、採算の取れない小都市への定期航空・バス・鉄道は廃止された。レーガン政権の下で連邦政府から郡や市町村へ社会保障や教育などに直接支出されていた補助金はカットされ、その業務は州に移譲された。

典型的な新自由主義的行政改革の手法としての市場化テストは、連邦レベルでは、1960

(8) 城塚「第四章 自治体アウトソーシング—地方独立行政法人と指定管理者制度を中心に」西谷敏・晴山一穂・行方久生編『公務の民間化と公務労働』（大月書店、2004年）153頁、武田公子「第7章 日本型NPMと市民参加型財政運営」重森暁・田中重博編著『構造改革と地方財政—公権的税財政システムへの展望—』（自治体研究社、2004年）235-236頁、238-239頁、榊原秀則「第3章 比較の中の行政民間化」三橋良士明・榊原秀則編著『行政民間化と公共性分析』（日本評論社、2006年）47-48頁・51頁-54頁・60-62頁、榊原秀則「第9章 PFIにおけるVFV」174頁。

(9) 朝日新聞2009年7月4日朝刊。

(10) 美原融「第9章 海外での官製市場改革の事例研究」（日本経済新聞、2005年）190-197頁、内橋克人・グループ2001「規制緩和という悪夢」（文芸春秋、一九九五年）、比山節男「9 米国における民営化と政府固有機能」原野翹・浜川清・春山一穂『民営化と公共性の確保』（法律文化社、2003年）161-162頁・164-173頁。

年代のOMB（連邦政府行政管理予算局）A-76通達に基づくが、イギリスの場合と異なり、その採用は任意であり、一つの政策指針として存在したが、必ずしもすべての連邦政府組織により実施されなかった。競争的調達（連邦政府が商業的業務を自ら担う場合、身内の現業部門の費用と市場から調達する費用とを比較することにより、そのサービス提供の担い手を決める手法）を基本とする市場化テストは、小さな政府を標榜するクリントン政権下の財政逼迫による歳出削減要請の強まりを背景にして、連邦政府の省庁・エージェンシーにより広範囲に採用された。連邦政府業務棚卸改革法もA-76通達と同様に、連邦政府の省庁等の効率的・効果的業務の遂行を目指す。同法は、民間でもできる商業的業務を、原則、競争的民間供給主体に委ねるという実体規定であるが、OMBA-76通達は、連邦調達規則の基本的枠組みの下で競争の手順による官民競争入札により落札者を決めるという手続規定である。2001年のブッシュ政権下の5つの行革アジェンダーの1つである市場化テストは、連邦政府の業務を毎年見直して、政府が現在担っている民間でも提供可能な商業的機能をすべて競争の対象にするものである。2001年以降、OMBは、A-76通達による市場化テストを実施するよう指導を強化する。これに伴い、OMBは、A-76通達を改定し、その手続の一部を簡素化・合理化することにより、連邦政府調達手続により適合的にし、現在では、すべての連邦政府省庁・エージェンシーによりA-76通達内容にそって市場化テストを実施している。官による中期目標や毎年の見直しと民間のチャレンジ・疑義申し立ての双方向的なプロセスにより市場化テストの対象を特定化する。その特定化された業務に関して、市場化テストを実施する。その場合、関連する行政府の組織を「サービスを担う現業部門」と「調達を実施する部局」に明確に分け、両者に間に情報障壁を設定する。入札執行官は現業部門と他の民間応札者を差別することなく入札手続を実施する。競争の結果、官が敗退した場合、職員の配置転換等がなされ、官が勝った場合（約50%）、提案された一定の価格による一定の質のサービスの提供につき行政府内で疑似的な契約行為がなされ、予算とサービスの質が業績コミットとして管理・モニターされ、その水準を維持できないときは、予算の減額や、再度、民に委ねられる。もっとも、簡易競争手続の場合、官民が直接入札で争わない疑似的内部競争で、内部で積算される費用と一般的に入手可能な民間費用を比較して、官か民かを判断する手法である。この市場化テストによる財政縮減効果は、30%といわれている（Center for Naval Analysis [2001], “Long Term Cost & Performance Effects of Competitive Sourcing”）。

アメリカの州政府・郡・市町村等における行政改革は、80年代の景気後退・財政逼迫と連邦政府の補助金削減の影響下で、90年代初期以降、一部の先進的地方政府は、行財政改悪の一環として行政府のリエンジニアリング等組織改革を先行しつつ、多様な新自由主義的行政改革を展開している。市町村においては経費節減と業務の外部化（1997年の会計検査院の州政府レベルの調査によると、外部委託は78%である。）に重点を置いたものである。改革手法は、多様であるが、市長の「都市経営者」としての役割重視と市業務の民営化や民間企業・ボランティアへの委託を通じた行政のスリム化などの点で共通性を持つ⁽¹¹⁾。

この新自由主義的行政改革において、積極的に用いられた手法の1つが市場化テストである。この市場化テストは、90年代初期は先進的な大都市（インディアナポリス・フェニッ

(11) 本段落は、前掲武田236頁を参考とした。

クス・フィラデルフィア・ダラス・クリーブランドなど)、90年代後半以降は先進的な州政府(バージニア・ジョージア・ミシガン・コロラドなど)により展開され、その後、群小の地方政府により活用されている。この結果、全米の3分の1の地方政府が、市場化テストを採用するに至っている。その際、その過半は、市場化テストの政策企画・実施・評価等を行う第三者機関(バージニア州における競争評議会、ジョージア州における政府効率化・合理化委員会、ミシガン州における官民パートナーシップ委員会、インディアナポリス市におけるサービス・効率化低課税委員会)を設置している。

地方政府レベルの市場化テストの基本的モデルは、行政組織を再構成することを前提に、職員のモチベーションを保持しながら、公共の業務を改善し、効率性を向上させることを目標としていた。州政府レベルでは、制度的には、第三者組織を設けたが、実際には、入札の実施は、既存の調達制度の枠組みで行われた。郡・市町村レベルでは、制度的制約要因もないこともあり、既存の制度の枠組みの中で、過半の市場化テストが実施された。

市場化テストは、当初は、小さな政府実現のツールであったが、現在では、行政サービスの質等を改善する手法となっている。すなわち市場化テストは、官業を競争的環境にさらし、公務員のモチベーションを高めながら、官民競争によりサービスの質を改善して社会的便益を高めつつ財政負担の縮減を図る手法として発展している。

アメリカでは、イギリスと異なり国立ないし州立の産業はもともと少なく、資産売却という形の民営化ではなく外部委託が推進された。

この外部委託が展開されるなかで、外部委託を限界づける政府固有機能論や委任禁止の問題が議論された。政府固有機能とは、一応、政府被用者による遂行を義務付けるほどに公益に密接に関連する機能である。政府固有機能として、犯罪捜査、国防上の指揮、外交関係上の行為などの統治行為や税の徴収・歳出、マネーサプライの制御のような金融業務や権利資格付与行為を挙げうるであろう。この政府固有機能に関わる法律・契約に基づく政策選択・実施事務が民間組織に外部委託された場合、民間組織の裁量行使が抑制されない恐れがあるから、それを抑制するため、立法権限委任を限界づける委任禁止原則の拡張適用が問題になる。連邦最高裁の態度は明らかでないが、委任された権限が公権力の核心にかかわる場合、その委任を無効とする可能性はあるであろう。

委任が特に問題となるケースとして、連邦刑務所運営の民間委任がある。刑務所の設置・運営は他の政府機能と異なり、従来、本質的に政府固有のものとされてきたが、1980年代のレーガン政権以降、管理費用の節約等のため刑務所運営の民間委任が特に増加傾向にあり、1996年の時点では、州と連邦の民間刑務所には7万4千人の囚人が収容され、その後も毎年30%以上の増加の見込みである。この委任は、刑務所の安全性や囚人の自由の制約に関わるから、安易な委任は許容されないが、政府が刑務所運営のみを民間委任し、運営ルール関する規則制定権限や囚人の不服に対する迅速な行政上の審査裁決権限を保持するならば、委任は認められると解される。

3 ニュージーランド・ドイツにおける新自由主義的行政改革(郵政民営化)と問題点⁽¹²⁾

(1) ニュージーランドにおける新自由主義的行政改革(郵政民営化)と問題点⁽¹³⁾

規制緩和の優等生ともてはやされたニュージーランドにおいて、1987年、政府は行財政改革の一環として、これまで郵便・郵便貯金(金融)・電気通信の3事業を取り扱っ

てきた郵便事業省の分割・公社化を行い、郵便銀行（ポストバンク）を郵便事業から分割して、1989年に豪州のオーストラリア・ニュージーランド銀行グループに売却した。この結果、公務員数の削減と郵政事業への税金投入の全廃を達成した。独立採算制の郵政公社は、民間の参入自由化により効率化を迫られ、郵便窓口の外部（薬局・書店）委託や入札による配達業務の外部委託等を行い、郵便窓口の営業時間の延長や郵便料金の長期据え置きなどを実現している。

しかし、郵便銀行を手に入れたオーストラリア・ニュージーランド銀行グループは、効率化のため、すぐに支店の削減に乗り出した。この支店の削減により、とくに農村地域では国民は遠隔地の支店に出かけなければならなくなった。このような不便を国民にもたらしたため、国民は郵貯の復活を求めたので、ニュージーランド労働党と旧連合党の連立政権は、行き過ぎた「小さな政府」路線を見直し、2001年に、政府が出資するニュージーランドポスト（公社）傘下に約40億円の国費をつぎ込んで「小口預金者向けキウイ銀行」（100%の子会社）を設立し、さらに2005年からは企業向け融資も始めた。このようにニュージーランドの郵政民営化は、効率化を実現した面もあるが、弊害も生じさせた。

(2) ドイツにおける新自由主義的行政改革（郵政民営化）と問題点⁽¹⁴⁾

ドイツにおける民営化は、1980年代から90年代にかけて、当時のキリスト教民主・社会同盟両党の政権下で推進された。その主要なものは、旧西ドイツにおける政府持株の民間売却による公企業の民間企業化、航空管制行政の有限会社化、連邦鉄道・郵便の両特別財産の株式会社化などである。90年代の最大規模の民営化措置は、連邦の責任を明確化した基本法改正による連邦鉄道・郵便の株式会社化（組織的私化）である。その特徴は、「社会的に許容される民営化」である。その民営化では、「官吏の法的地位を保障した」うえで株式会社で雇用し、また民営化後の当該業務の「国の保障義務」を明確化して、「公共性」を確保した。

しかし、連邦の行政組織である連邦郵便から組織変更された三つの株式会社（ドイツ・テレコム、ドイツ・ポスト、ドイツ・ポストバンク。なおポストバンクは、ポストに買収され子会社化された。）のうち、ドイツ・ポストの場合、90年から98年にかけて約30%の人員削減が行われた。とはいえ、当該郵便サービスの公共性を確保するため、連邦に、連邦法律により、利用者の観点からみて、一定の平等な提供条件で国土に普く、品質が適当で、量的に十分なサービスを提供することを義務付ける、新たに「ユニバーサル・サービス（US）」を制度的に保障する法制（基本法87条条1項）を導入した。郵便を私化したが、「社会国家的に要請される保障責任および監視責任」により、「最低限の基本サービスであるユニバーサル・サービスを保障する憲法体制」に転換したのである。ユニバーサル・サービス保障の手段として、①規制による方法（免許、義務的なサービ

(12) ニュージーランド・ドイツ以外でも、イギリス、オランダ、イタリア、ベルギーなどで郵政事業が民営化されたが、フランスは公社（国の監督下にある公法上の独立法人）が郵政事業を行い、またアメリカは国営で行っている。（朝日新聞2009年7月29日朝刊）。

(13) 3(1)は、2006年8月2日朝刊を参考とした。

(14) 米丸恒治「12 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・春山一穂『民営化と公共性の確保』（法律文化社、2003年）211-222頁・227-228頁、230-231頁、朝日新聞2009年7月29日朝刊。

ス提供)、②株主権行使の方法、③財政手段による方法などが考えられるが、基本法上は、こうした手段の選択は立法者に委ねられている。実質的に私化された郵便サービスのユニバーサル・サービス保障を具体化する新郵便法(1997年制定、98年施行)は、支配的事業者であるドイツ・ポストを規制することにより郵便制度の分野における競争を促進しつつユニバーサル・サービスを保障しようとする。このユニバーサル・サービスを保障するため、連邦財政からの財政補助ではなく、「市場参加企業から徴収される特別負担金による財政調整」によって、ユニバーサル・サービスを提供する企業に対する調整を行う方式を採用した。郵便法は、ユニバーサル・サービスが確保されない場合、特定の市場支配的な事業者ユニバーサル・サービス提供を義務付けながらその財政的負担(調整負担金)を一定の許可事業者に求める仕組みをとって、ユニバーサル・サービス提供を確保している。この法律施行から約2年経過して、ユニバーサル・サービス命令が制定されたが、それが定めるユニバーサル・サービス基準は、サービスの内容・品質保障を具体的に定めたものであり、郵便局網についても一定の配慮をしている。

しかし実際にはユニバーサル・サービス提供するドイツ・ポストは、このユニバーサル・サービスを確保するための郵便局網を効率化のためユニバーサル・サービス基準まで整理する傾向にあり、90年に約3万局あった郵便局を1万4千局に減少させた⁽¹⁵⁾。直営局は14年までに廃止される見込みである。したがって民営化により郵便サービスの質的・量的向上が図れたとは言い難い。

第3章 日本における新自由主義的行政改革の展開と問題点⁽¹⁶⁾

主たる新自由主義的行政改革は、国・自治体の事業の民営化(準民営化=地方独立法人化)・民間委託(地方レベルの指定管理者制度の積極的活用を含む)、顧客である住民に対して市場主義的に公共的サービスを提供する経営体である国・自治体の企業的経営の推進、PFIの活用、国家公務員・地方公務員の定員管理および給与の適正化により、国・自治体の経営効率化を目指すものである。このうち民営化(準民営化)は、公社・特殊法人・地方公営企業等の民間企業化(独立行政法人化・地方独立行政法人化)であり、民間委託は、行政事務の民間部門への委譲・移行である。もっとも包括的民間委託は、経営上の民営化といえる。

国・自治体の企業的経営は、その効率化のために国・自治体を「経営体」として運営することである。規模の小さい自治体の場合、その適正規模を実現するために市町村合併がなされた。その経営改革手法として、内閣ないし総理大臣及び自治体の長のトップマネジメント強化と行政組織の簡素化及び事業執行部門への権限移譲、採算の合わない特殊法人・外郭団体の統廃合がなされた。また業績主義的人事管理や政策・事務の事業評価制度が導入された。すなわち国レベルでは2001年には政策評価制度が導入され、行政評価が推進されたが、地方レベルでは、いくつかの先進的自治体において国に先行して、政策評価

(15) イギリスでも民営化により13年間で郵便局が、7300局減少して日本の半分の約1万2千局になった(朝日新聞2009年7月29日朝刊)。

(16) 晴山「行政法の変容と行政の公共性」(法律文化社、2004年)118頁、城塚健之「第四章 自治体アウトソーシング—地方独立行政法人と指定管理者制度を中心に」154-155頁、三橋良士明「第1章 分権改革の中の行政民間化」三橋良士明・榊原秀訓編著『行政民間化の公共性分析』(日本評論社、2006年)13頁-18頁。

制度等を導入した。例えば三重県が、まず1995年に事務・事業評価を導入し、それに続いて97年に静岡県が「業務棚卸」、北海道が「時のアセスメント」を導入した⁽¹⁷⁾。さらに人件費を抑制する公務員制度改革、民間資金等の活用による公共施設等の整備促進するためPFT（1999年）などが採用される。規制緩和により構造改革特区では、全国的に認められていない事業が、地方独自の事業として展開しうる。2004年6月に成立した任期付きフルタイム・パート公務員制度を創設する地公法・地方任期付職員採用法改正は、人件費を削減するために低賃金労働者である臨時非常勤職員を採用し、雇用の流動化を図るものである⁽¹⁸⁾。

このような改革は、市場主義ないし顧客主義により、住民である顧客（消費者である市民）を満足させる行政サービスを無駄なく安価に提供し、行政が効率的になる面があるが、他面、コスト削減のため人件費を減らして、安価な労働力・労働条件のもとで劣ったサービスが提供される恐れがある。また小児科や産科の医療サービスなどの公共的サービスが、住民福祉にとって必要不可欠なのに、高コストがかかるため、収益の観点から、その公共的サービスが極めて不十分にしか提供されないことが生じる。

1 民営化

(1) 三公社・特殊法人の民営化⁽¹⁹⁾

日本では欧米により一周遅れで民営化等の新自由主義政策が展開された。新自由主義的行政改革は、「小さな政府」の実現・「官から民へ」の観点から、公的負担を減らすべく事務・事業の民営化を推進した。すなわち、1970年代の行政の守備範囲論や行政経営論を経て、80年代に始まる行政改革の突破口が、三公社（国鉄・電電公社・専売公社）の民営化（独占的特殊会社化）である。

①三公社の民営化

中曽根政権のもとで、1985年4月に、電気通信事業の市場化の流れを見越して、電電公社は日本電信電話株式会社（NTT）に、専売公社は日本たばこ産業株式会社になった。その後1987年に改革抵抗勢力の政治的弱体化と国鉄の財政再建・経営合理化のために国鉄は、分割され、JR旅客鉄道株式会社（JR）6社と日本貨物鉄道株式会社1社に移行した⁽²⁰⁾。また同年7月に特殊法人（半官半民会社）であった日本航空は、完全民営化された⁽²¹⁾。

90年代の民営化（準民営化＝独立行政法人化を含める）は、グローバル化を背景に、「官」と「自律した民」とが競合する「官民役割分担論」に立脚して、民営化の対象分

(17) 前掲武田240-241頁。

(18) 城塚健之「第四章 自治体のアウトソーシング—地方独立行政法人と指定管理者制度を中心に—」151-152頁。

(19) 箕浦龍一「第4章 特殊法人等の合理化・民営化」田中一昭編著『行政改革《新版》』（ぎょうせい、2006年）102-112頁・117-119頁、増島俊之「行政改革の視点と展開」（ぎょうせい、2003年）118頁・120頁-136頁・138頁、三橋「分権改革の中の行政民間化」12頁、紙野健二「第4章 行政の市場化と規制緩和」三橋良士明・榊原秀訓『行政民間化の公共性分析』（日本評論社、2006年）77-78頁・87頁、朝日新聞2006年8月2日朝刊・2008年10月2日朝刊。

(20) 国鉄の民営化の場合、効率化・減量化のため、4000キロ近い鉄路が廃止され、また無人駅が大幅に増加した。この不採算路線の廃止により地域サービスは低下した（中島徹「規制緩和は憲法の主題たりうるか」法学セミナー2006-07no.619.14頁）。電電公社の民営化の場合も、番号案内を有料化し、公衆電話からの市内通話料金を値上げした上、公衆電話を撤去してその数を減らした。

野を拡大させるとともに、特殊法人改革等のような構造改革との関連性・相互補完性を強めるようになる。1998年7月には、KDDが完全民営化された。さらに公的事業主体が行う公共性のある事業を株式会社形態の特殊会社や商法上の民間会社（各種第三セクター）⁽²²⁾に移譲し、それを積極的に利用して関西国際空港株式会社⁽²³⁾や東京湾横断道路株式会社が作られた。2004年4月には成田国際航空株式会社が発足した。2005年10月に

- (21) 日航は、完全民営化された後も「親方日ノ丸体質」は色濃く残り、政治家や官庁の介入を受けた。政治家は、地元のために、天下り先の確保という利益を与えながら、国交省に圧力をかけ、航空会社が払う着陸料・航空機燃料税などを財源とする旧空港整備特別会計（現在の社会資本整備事業特別会計の空港整備勘定）で地方空港を造らせたうえで、日航に路線開設を迫った。そのため、日航は現在全国に乱立する97空港のうち、日航は58空港に定期便を飛ばしている。半面、その見返りに2000年まで航空法で路線の参入・撤退は制限され、日航は羽田空港や成田空港などの「ドル箱路線」の発着枠が確保されてきた。ところが01年9月の米同時多発テロをきっかけに、利用者の激減で世界の航空業界かかってない不況に突入した。そこで日航も01年、日本政策投資銀行から緊急融資を受けた。この航空不況を乗り切ろうと、設備や業務を整理して日本エアシステム（JAS）と経営統合したが、スリム化が進まない一方、JASの抱える国内の赤字路線に足を引っ張られ、その統合は裏目に出た。それでも日航社内での危機感は薄く、新型肺炎SARSの悪影響（03年）や、運航トラブル（05年）により03・05年度に多額の純損失を計上し、業績は低空飛行を続けたのに、会社の内紛（06年）が起き、日航の立て直しは進まなかった。そこに2008年秋のリーマン・ショック以降の不況や新型インフルエンザの流行が追い打ちをかけた。それに加え、日航は、効率の悪い大型機を空室を抱えたまま航行させているため、看板の国際線の収益力が低下した。また国内線の利用率は09年4～9月で153路線（既に撤退した路線を含む）ほぼ3分の2、103路線が採算ラインの60%を割っているし、旅客数が減少したこと等により、日航の業績は悪化し、2009年の4～9月期連結決算は、最終損益が同期としては過去最大の1312億円の赤字（前期同期は366億円の黒字）だった。最低2500億円程度の実質債務超過と、「JAL再生タスクフォース」により査定された日航は、企業再生支援機構の支援決定まで資金流出を防ぐため、金融機関への支払いを一時的に止められる事業再生ADR（裁判外紛争解決）手続きを申請し、借入金の一時的な返済猶予の承認を得た。資金繰りでは、2009年11月下旬に日本政策投資銀行などから総額1250億円のつなぎ融資を受ける。このように日航は、経営を悪化させたが、その要因として、肥大化した子会社網の整理や機材更新の遅れもあるが、政官民癒着による不採算路線の抱え込みや日航の甘い経営や人件費の高コスト体質にあらう（日本経済新聞2009年11月14日朝刊、朝日新聞2009年11月20・21・23日朝刊）。
- (22) 効率化を目指した三セクの3割は赤字だとみられ、総務省の作成の経営診断基準で最高評価の「A」と診断されながら、整理や支援を迫られる三セクが相次いでいる。例えば、東京都の多摩都市モノレールは、負債総額873億円で約40億円の債務超過に陥り、2008年度に都が300億円を支援した。また大阪ワールドトレードセンタービルディング（WTC）の場合、大阪市は再建を断念し、509億円の損失補償をした（朝日新聞2009年2月22日朝刊）。
- (23) 関西新空港は、難工事や漁業補償などの整備費が膨らみ、1994年の開港以来1兆円を超える巨額の債務と金利負担に悩まされてきた。01年の米同時多発テロ以降の航空不況で経営危機に陥り国に助けを求めた。大きな赤字を抱えていたが、2006年3月期連結決算によると、経常利益は92億円で2期連続の増益であったが、複合商業施設「エアロプラザ」減損処理による特別損失267億円を計上したため当期損益は177億円の赤字となった。20010年3月期の連結経常損益は、日航などの運休や減便等により、営業利益は35%減の95億円だが、支払利息が年間200億円超あるため2004年3月期以来6年ぶりの26ないし27億円の赤字（09年4～9月期の経常利益は83%減の7億円）の予想である。政府の補給金90億円を含まない実質的な最終赤字は117億円に膨らむ。この補給金につき、予算の無駄を洗い出す行政刷新会議の事業仕訳人は、補給金の予算計上（10年度概算要求で160億円）を「凍結」するよう求めた。この03年度に始まった用途を限定しない補給金は、30年間投入されれば、03年度に1.2兆円あった有利子負債がゼロになると、国交省は、補給金計上を決めた当時、説明したにもかかわらず、09年度まで7年間毎年90億円計上されてきたが、就航が低迷し続け、航空利用料などの収入も計画を下回り続けているため、今なお、有利子負債は1.1兆円（売上高約1億円の約11倍）残り、その補給の効果は一向に見えない。この補給は、甘い需要予測の結果生じた損失を税で負担するものであり、不合理であるから、その凍結は妥当である（日本経済新聞2009年11月13日朝刊、朝日新聞2009年11月17日朝刊）。

は道路関係4公団が、民営化された。その後、2007年10月に郵政民営化が開始された。この郵政民営化を受けて政府系金融機関の民営化等もなされた。

②道路関係4公団の民営化⁽²⁴⁾

道路関係4公団（日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団）の民営化は、不採算事業の拡大と債務累積の深刻化を背景にして指向された。その民営化法は、郵政民営化法案の審議より後に審議が開始されたが、郵政民営化法案の審議の長期などから郵政民営化より先の2002年に成立し、道路関係4公団は、2005年10月1日に民営化された。その民営化により政府（地方公共団体）が総株主の議決権の3分の1以上を保有する「6特殊会社」と「独立行政法人としての日本高速道路保有・債務返済機構」が設立された。この特殊会社は、全国を地域分割して、東日本・首都・中日本・西日本・阪神・本州四国連絡高速道路株式会社の6社とされたが、西日本会社と本四会社は本四会社の経営の安定性の確保が確実になった時点で合併する予定である。これらの会社は、高速道路を設置・管理し、利潤を含まないよう設定された料金徴収を行うのに対して、日本高速道路保有・債務返済機構は旧公団の資産保有・貸付とその債務の返済等を行い、45年後に解散するものである。民営化後、道路建設抑制の観点から道路建設6.5兆円の建設費節約は決まったが、無駄ないし不要な道路は作らない言う本来の趣旨にもかかわらず、必要な道路の建設を主張する道路族議員の反発などを受けて、06年2月の国土開発幹線自動車道建設会議で国の整備計画9342キロすべてを建設する方向が固まった。

③郵政民営化⁽²⁵⁾

〈1〉前段階としての公社化

1996年の第1次橋本内閣の下で発足した行政会議は、1997年12月の最終報告で、郵政3事業（郵便・郵便貯金・簡易保険）の公社化方針の結論を出した。2001年1月6日に実施された中央省庁再編により、同年4月郵政省、自治省、総務庁が合併して総務省が誕生し、郵政省の郵政行政及び郵政事業部門は、それぞれ総務省企画管理局と郵政事業庁に再編された。同年に成立した小泉内閣は、構造改革の中核に郵政民営化を位置付け、郵政民営化の前段階として、2003年4月に郵政事業庁を公社化し、特殊法人である日本郵政公社を発足させた。

〈2〉民営化

04年9月郵政民営化の基本方針が、国の財政赤字軽減・郵政の効率化の必要性やアメリカの郵政市場、特に金融事業開放の要請を背景にして閣議決定された。05年9月11日の衆院選で郵政民営化を訴えた小泉自民党の圧勝（296議席獲得）を受けて、同年10月、日本郵政公社を株式会社化する郵政民営化関連法が成立し、同法により「①持ち株会社

(24) 川本裕子「第3章 高速道路事業の『民営化』の問題点」八代尚宏編「官製市場」改革（日本経済新聞、2005年）所収、43-70頁。

(25) 深尾光洋「第2章 郵政3事業の民営化」八代尚宏編「官製市場」改革（日本経済新聞、2005年）所収、19-41頁、井出秀樹「郵政 客の視点で議論を」読売新聞2009年8月14日朝刊、朝日新聞2009年7月29日朝刊・8月26日朝刊・9月10日・13日、11月26日朝刊、9月15日社説、9月18日・12月2日朝刊、2010年2月27日・3月5日朝刊、日本経済新聞2009年10月29日朝刊、2010年4月4日・21日朝刊、大村敬一「拡大のツケ、国民に回すな」経済教室、日本経済新聞2010年4月26日朝刊、鹿野嘉昭「収益力低く上場は困難」経済教室、日本経済新聞2010年4月27日朝刊。

である日本郵政会社の下にゆうちょ銀行・かんぽ生命保険会社・窓口サービスを行う郵便局会社・郵便事業会社の4事業会社を設置すること②金融2社の経営を他の2社から独立させたうえで、金融危機を防ぐ狙いもあってゆうちょ銀行とかんぽ生命の金融2社の株式を2017年までにすべて売却すること③かんぽの宿の売却・廃止方針」が定められ、06年1月に日本郵政株式会社（総資産338兆円、従業員24万人）が発足した。その後、07年10月に民営化が開始され、日本郵政公社は持ち株会社とゆうちょ銀行・かんぽ生命保険会社・郵便局会社・郵便事業会社の4事業会社になった。

〈3〉かんぽの宿問題

全国で約70ある日本郵政の宿泊・保養施設「かんぽの宿」は、年間40億円の赤字を抱えているので、12年9月までの廃止・売却が決まっている。そこで日本郵政は2008年末、宿など79施設を2度の入札を経て109億円で、郵政民営化を支持した宮内義彦氏が率いるオリックス系企業であるオリックス不動産に売却する契約を結んだ。この売却問題では、迅速に赤字を削減するために、国民の財産ともいえる「簡保の宿」を不当に安く売った疑いが持たれたし、また経営監視の不十分さや不動産売却の不透明さが問題とされた。そこで09年4月に日本郵政は、オリックスとのかんぽの宿売却契約を白紙撤回し、当面は継続保有し、経営の黒字化を目指すことにした。その後、総務省が業務改善命令を出し、これを受けた日本郵政の業務改善報告書は、有識者で作る経営諮問会議の創設や不動産売却のルール整備を盛り込んだ。2009年12月4日に成立した株式売却凍結法で、かんぽの宿は「別途、法律で定める日」まで売却してはならないことになった⁽²⁶⁾。

〈4〉郵政事業の実態

日本郵政は、これまで完全民営化を前提に、コスト削減など効率化で一定の成果をあげ、2009年3月期にメガバンクを上回る4227億円の連結純利益をあげたが、09年9月中間連結決算は、景気低迷の影響で、減収（前年同期比5.6%減の8兆9513億円）・減益（同9.7%減の2009億円）だった。民営化から2年たっても、その利益（09年中間期の経常利益）は5050億円で、その52%はゆうちょ銀行が、42%はかんぽ生命保険が稼ぎ出したものであり、金融事業に依存するものだった。しかも金融2社の資金運用は、民営化により多角化を進め、資金を「官から民へ」と振り向けることが期待されたが、金融2社の資金運用は、国債偏重が目立つ。ゆうちょ銀行の運用資産に国債が占める割合は民営化直前の07年末は70.8%だったが、09年9月末には81.2%まで上昇した。一方、投資信託の販売や住宅のローンの仲介などの新規事業は、収益源に育っていない。現在は、民間の資金需要が低調で金利が低いため、国債での運用は収益を挙げているが、金利が急上昇すれば、多大の損失を被るおそれがあるので、この収益構造を変える必要がある。そこで「金融以外の収益基盤」を作るため業務を拡大してきたが、引越しや携帯電話の取り次ぎサービスなどの新規事業は、収益の柱に育っていない。また民営化によりこれまで禁止されていた郵便局舎・庁舎の賃貸業務が可能になり、賃貸収入が得られるようになったが、一部の郵便局内にしか「ポスタルショップ」として、ローソンなどのコンビニが出店しているにすぎない。一等地にある都市部の郵便局を再開発して高層ビルに建て替えて、その効率的利用を目指しているが、その場合、建築学的に貴重な局舎が失われる恐れがある。このように郵政民営化には問題が多いが、特に赤字（09年9月中

⁽²⁶⁾ 朝日新聞2009年6月25日・12月5日朝刊、日本経済新聞2009年12月5日朝刊。

間連結決算は経常損失197億円・純損失193億円で、2010年3月期の単体ベースの決算は純損失179億円)の郵便事業には問題がある。

〈5〉郵政事業等とユニバーサルサービスへの配慮

電子メールの普及などの構造要因に景気の低迷が重なっていることにより、国内外の郵便物取扱数は、7年連続で減少し、2008年度は239億通とピーク時と比べると28億個も落ち込み、2010年度では、24年ぶりに200億通を割り込んだ⁽²⁷⁾。09年9月中旬は、日本通運との宅配事業の完全統合の遅れも響き、101億1890万個と08年9月中旬間期比2.4%も減少している。郵便事業の不振により発生している郵便事業の損失を減らすため、その事業の合理化が要請されている。そこでJapan Post Systemの導入により集配業務の効率化を目指した。また郵便事業会社の収益改善策として、赤字の宅配郵便事業を統合・再編するため、日本通運との包括的な業務提携により郵便事業会社(日本郵便)の「ゆうパック」と日本通運の「ペリカン便」(法人向け事業中心)の統合により業界内での競争力強化を図ろうとして、部分統合し、両者の合弁会社である「JP エクスプレス」(2008年6月設立、09年4月現在、日本郵便が66%、日通が34%の出資比率)が09年4月にペリカン便事業だけを引き継いだ。この会社の足元の収益は、ゆうパックとペリカン便の営業力の弱さと業界最大手のヤマト運輸や佐川急便の強力な営業攻勢のため大幅な赤字(160億円)であり、完全統合後5年で資金が550億円不足する見通しである。そこで総務相が、要員配備や運行体制などの事業計画に不備があるとして事業計画変更の認可を与えなかったため、郵便事業会社は、2009年9月11日、同年10月1日に予定していた日本通運との宅配便事業の完全統合を白紙撤回しないが、延期すると正式に発表した。もっとも日通のペリカン便は、同年4月に両社の合弁会社「JP エクスプレス」に業務を移し、完全統合を見越して、集配拠点を再編してしまったため、日本郵便は、地方の370拠点についてはペリカン便の集配を引き受けることになる。「JP エクスプレス」は、ペリカン便しか扱えず、赤字が大幅に膨らんでおり、その2009年4～9月期の決算は、統合計画の延期による顧客離れの影響もあり、240億円の程度の最終赤字になったもようで、通期ではさらに赤字が膨らむとみられるため、新経営陣が率いる日本郵便と日通は、2009年12月24日に統合計画を大幅に見直すことで合意した。基本合意によると、「JP エクスプレス」は10年7月をめどに清算し、人員や設備の大半(約7800人の従業員や376カ所のターミナル・支店のうち必要な部分)を日本郵便が引き受け、ブランド名も「ゆうパック」に一本化して「ペリカン便」を消滅させ、日通は宅配事業から撤退することになった⁽²⁸⁾。また国内郵便の落ち込みをカバーするために乗り出した国際物流や国際郵便は失敗している。国際物流業務の民営化後の拡大を目指して全日本空輸と共同出資により設立された国際航空貨物会社「ANA & JP エクスプレス」は取引量が伸び悩んでいる等から、郵便事業会社はその出資を解消する方向で検討に入った⁽²⁹⁾。

⁽²⁷⁾ 日本経済新聞2010年4月1日朝刊。日本に限らず、郵便事業は電子メールの普及や不況で手紙や小包などの取り扱い個数が減少しているため、民営化したかに関わらず、どの先進国の郵便物数は減少している。そのため民営化が進んでいるドイツ・オランダの7～9月の第3四半期決算は減収減益だったし、国営の米国も直近の09年9月期決算は37億ドルの営業赤字だった(朝日新聞2009年2月2日朝刊)。

⁽²⁸⁾ 読売新聞2009年8月12日朝刊、朝日新聞2009年9月9日・12日、12月25日朝刊、2010年2月27日朝刊、日本経済新聞2009年11月1日・12月5日・18日朝刊。

⁽²⁹⁾ 日本経済新聞2009年11月1日朝刊。

このような状況だから、郵便事業の合理化（事業の効率化と収益改善）を更に推進する必要があるが、他方、郵便物を適正な料金で全国一律に配送するユニバーサルサービスの維持も必要である。ユニバーサルサービスを実現するためには、安定した経営の下で郵便局の拠点網を維持する必要がある。民営化後に郵便局数（全国約2万4千）は、まだあまり変わっていないが、将来、効率化のため特に過疎地では郵便局が減少するおそれがあるので、それに備える必要がある。そこで日本郵政株式会社法では、過疎地の郵便局網を維持するため、金融2社の株式売却益のうち、1兆円超を「社会・地域貢献基金」として積み立てて、その運用益を活用することにしてきた。しかし株式売却凍結法の成立により、この方法は活用できなくなる可能性が極めて高いから、2010年3月4日に固まった「郵政改革法案」の概要では、郵便・貯金・保険の全国一律サービスを行うのに必要な費用に見合う「政府支援」の導入は、合理化案も示さないで税金投入を持ち出すのでは、世論の理解が得られないということで、見送る方針となった。そこで、中小金融機関等の業務圧迫の恐れはあるが、日本郵政グループに課した郵便貯金の限度額等や業務制限などの緩和による「収益の増加」で対応することにした。そこで2010年4月20日に公表された「郵政改革法案」（仮称）の骨子は、郵貯・簡保限度額をそれぞれ2000万円・2500万円に引き上げるとともに、ゆうちょ銀行とかんぽ生命の新規業務を届出制にすることにした。この対応は、現在の厳しい経済財政状況等からして仕方ない面がある。しかし、将来的には、効率性を追求しつつ、国は諸外国にならって「補助金の賦与」や「消費税の免除」等を行うべきであろう⁽³⁰⁾。

さらに郵便事業のみに義務付けられているユニバーサルサービスを高齢化が進む地方での金融サービスを確保するため銀行と保険にも義務付けることになったが、そうすると08年度決算でグループ全体の約6割に当たる計2676億円の純利益を稼ぐ金融2社の「経営の自由」が制約され、その収益力が低下する恐れがあるから、ユニバーサルサービスと収益力との調整が課題となる。

〈5〉4分社化（民営化）の問題点とその大幅な見直し⁽³¹⁾

分社化により郵便事業が合理化され、人員削減や雇用形態の転換、運送の外注などでコスト削減の効果は一応出ている。しかし、他面、4分社化による「縦割り」業務によりサービス、特に地方でのサービスが低下した。すなわち4分社化により各会社の従業員の業務が所属する会社の業務に限定されるため、会社間をまたぐ取り扱いが不可能となり、たとえば郵便の配達員は保険料の受け取り（金融サービス）ができないなど非効率な事態が生じている。また手数料に頼る郵便局会社の収益が悪化した。そこで「国民生活の確保」と「地域社会の活性化」を目指す4分社体制の見直しの動きがある。09年8月30日の衆院選は、郵政民営化に象徴された小泉改革への審判という側面もあったが、民主党は、その衆院選で308議席を格闘して政権を取った。鳩山内閣発足（2009年9月）

⁽³⁰⁾ 郵政事業の効率化は、ユニバーサル・サービスの維持を困難にする可能性があるから、ユニバーサル・サービスを維持するためには、一定の対策が必要である。なお市場原理を強調するアメリカでも、国営の郵便庁の商業的官業化（日本の郵政公社化に相当）を企図したが、ユニバーサル・サービスの維持の観点から、国営を維持した。これに対して、池尾は、効率追求こそ本筋とする（池尾和人「郵便の赤字穴埋め許すな」経済教室、日本経済新聞2010年4月6日朝刊）。

⁽³¹⁾ 朝日新聞2009年9月13日朝刊・9月15日社説・9月18日・10月20日・12月2日朝刊・12月4日夕刊、2010年3月24日、日本経済新聞2009年10月21日・12月5日朝刊、2010年4月4日朝刊。

後に連立3党がまとめた日本郵政グループ再編案では、配達・物流（郵便事業会社）と窓口（郵便局会社）の分社化により業務が複雑になり、サービスが低下したので、持ち株会社である日本郵政がその2社を吸収合併し、さらに国が直接、その日本郵政の3分の2以上株式を保有しかつ日本郵政も傘下の金融2社に対して3分の2超の株式を保有することで経営の安定を図ることにした。また金融業務でも全国一律サービスを義務化するため、それに反する金融2社の全株式の売却方針は撤回された。上場により金融2社が利益追求に走れば金融事業のユニバーサルサービスが困難になるからである。その後、政府は、2009年10月20日の閣議で郵政民営化の見直しに関する基本方針を閣議決定した。基本方針では、現行法ままでは、民間金融機関と同じ扱いになったゆうちょ銀行とかんぽ生命保険は、全国一律サービスを義務付けられていないため、収益重視に走り、地方の不採算店などの撤退・廃止につながる恐れがあるため、ゆうちょ・かんぽも含めて三つのサービスを全国で公平に、郵便局で一体的に提供することを確認した。また全国に張り巡らされた郵便局網は、少子高齢化に伴って加速化している「地域間格差」の是正や生活弱者の権利を保障し格差を是正する拠点と位置付け、地域のワンストップ行政の拠点としての活用をも視野に入れる。さらに、郵政民営化法は廃止するが、民間金融機関との連携や資金調達の便宜など郵政事業の機動的経営のため株式会社形態を維持しながら、持ち株会社・4分社化体制の見直し、持ち株会社とゆうちょ銀行・かんぽ生命の3社体制に再編する案が有力であった。金融のユニバーサルサービスをめぐっては、コスト負担を抑えるため、決済や送金などの基本的サービスに範囲を限定する案が出ている。再編成後は、さらなる情報開示と説明責任の徹底を義務付けることとした。郵政民営化路線の見直しの第一歩として、2009年12月4日に株式売却凍結法が成立した。そして2010年3月4日に「郵政改革法案」の概要が固まった。それによると、3社体制に再編したうえで、政府の関与を強め、政府の親会社への出資比率を2分の1超とする。一方、銀行と保険の金融2社に対する持ち株比率は3分の1超となった。その後、2010年3月24日に政府による日本郵政への出資比率については経営の自主性を高めるため、人事権を握れる2分の1超ではなく経営上の重要決議を拒否できる3分の1超とする郵政見直し案が公表された。

この見直しにより過疎地で閉鎖された小規模郵便局の再開や過疎地での郵便配達員の貯金や保険を受け付けるサービスの復活、リストラ人員の見直しがなされる場合、採算が取れないという問題が生じる。一体的運営は、各事業の採算が見えにくくなるし、金融への依存が強まる恐れがある。また集めた資金を効率的な運用をしないで野放図に運用されると、国民から集めた資金を毀損することになる。この見直しにより、国以外の株主の目線による効率的な経営が阻害される恐れがあるし、不採算事業・資産の処分のペースも鈍るであろう。このように無駄の多かった官業時代に逆戻りする恐れもなくはない。郵便局のネットワークで行政サービスの提供は、地方と都市のサービス格差縮小に資するが、コスト負担や採算が不透明になる恐れがある。

見直しが必要だとしても、サービス改善のために見直すべきであるから、4分社化を見直す場合、その基本は、「利用者本位」で考えるべきであるが、「経営の効率化」の観点から、経営の透明性を確保し、収益性をチェックしやすい体制を構築する必要もある。したがって、その見直しにおいて各事業の経営リスクを分離し自立経営を促し、官業時

代の「井勘定」から脱却する必要性はあるので、それを損なう4業種の「どんぶり勘定」体制に戻すわけにはいかない。

〈6〉郵政事業の公共性を踏まえた郵政民営化の見直しの必要性

郵政民営化は、郵政事業の効率化を目指すのが、その効率化は、赤字の郵便局の廃止をもたらす恐れがある。その場合、郵便事業の窓口サービスが縮小し、ユニバーサル・サービスを維持することが困難になる可能性がある。また、その効率の重視は、サービスの質的低下をもたらし、採算の取れない地域サービスを低下させ、ひいては当該事業の安定的継続的供給を確保させない恐れがある。さらにその民営化の推進は議会の統制のほかに住民参加や情報公開が困難となり、民主的統制が効かなくなる。このように郵政民営化には、問題がある以上、その効率性の追求には、その公共性の観点から歯止めをかけるべきである。郵便事業を民営化したドイツでは郵便局が減少したため、法律でその減少に歯止めをかけた。したがって、「郵政事業の公共性」を踏まえた郵政民営化の見直しが必要であろう。

④政府系金融機関の民営化⁽³²⁾

政府系金融機関は、政府が出資し、社会資本整備・中小企業育成・地域開発・農林漁業など、民間が融資しにくい分野に、「低利」・「長期」・「固定」の財政投融資資金（郵便貯金や簡易保険金を集めた資金）を供給してきた。同機関は、復興期や高度成長期は大きな役割を果たしたが、最近はその非効率ないし無駄が問題とされ、それを改める財政投融資改革がなされ、01年に郵貯・簡保資金が自動的に流れる仕組みが廃止され、さらに政府系金融機関の改革が目指された。郵政民営化が郵便貯金など個人金融資産を集める「入口」の改革であるのに対して、財政投融資改革は資金を特殊法人や民間企業に融資・投資する「出口」の改革である。2005年に決定された政府系金融機関の改革は、民間金融機関と重なる業務を廃止し組織をスリム化するとともに「官から民へ」への資金の流れを変えるために、8政府系金融機関の一機関化・民営化として実現される。2006年5月26日に収益力向上を目指す政府系金融8機関のうち5機関を統合し、1機関を地方移管し、2機関を民営化することなどを盛り込んだ行政改革推進法が成立した。その対象となる8機関は国民生活金融公庫・中小企業金融公庫・農林漁業金融公庫・沖縄振興開発金融公庫・国際協力銀行・日本政策投資銀行・商工組合中央金庫・公営企業金融公庫である。2007年5-6月に5機関の統合機関として日本政策金融公庫を新設し、商工組合中央金庫を民営化する法律が成立した。なお2008年には、地方自治体向け融資を手がける公営企業金融公庫は廃止され、地方公共団体が共同設立する新組織に業務が引き継がれる。2008年10月、政策金融公庫が発足し、政投銀と商工中金は民営化（株式会社化）された。ところが同年12月に経済危機を受け、政府系金融機関を通じた緊急資金繰り対策が創設された。09年4月、09年度補正予算案に、政府系金融機関を通じた金融対策の拡充が盛り込まれる方向になり、政府の政投銀への出資もなされた。

〈1〉日本政策金融公庫

⁽³²⁾ 日本経済新聞2008年10月1日朝刊・10月4日社説、2010年4月9日朝刊、朝日新聞2008年10月2日朝刊・7日社説、2009年4月8日・16日・17日・18日・21日・23日・28日・29日朝刊、5月29日、7月8日・16日・9月21日朝刊、2010年3月5日、寺澤則忠「政策金融は安上がりだ」・竹中平蔵「まるで社会主義経済だ」The Asahi Shimbun GLOBE朝日新聞2009年9月21日朝刊。

日本政策投資銀行と政府系金融機関の経営形態の見直しにより、国民生活金融公庫・中小企業金融公庫・農林漁業金融公庫・国際協力銀行の国際金融部門（ODA 業務は JICA に統合）は2008年10月経営統合し、新政策金融機関である株式会社日本政策金融公庫（貸高残高はりそなグループ並みの23.8兆円）が生まれた。この新機関は今後も政府全額出資の政府系金融機関として存続する。その資金調達は、今後も、事実上の政府保証といえる財政機関債の発行による。しかしその効率化の道筋は、人員削減等による人件費削減の具体策が示されていないので、不透明である。政策金融公庫は、民業圧迫の批判を避けるため、教育や中小企業向け融資などで融資規模縮小を進めている。一方で、金融危機や大規模災害時などの際には、貸出や利子補給が義務付けられている。経済危機のためその対策として中小企業向け融資業務は拡大された。不況による売上高減少の企業などを対象とする「セーフティネット貸付」は、2008年秋の金融危機を受けて急増し、ピークの2009年4月には、新融資額が前年同月の約6倍に当たる5477億円に達した。政府が事実上の「景気底打ち」を宣言した6月以降も、新規融資額は前年同月の3倍前後で推移し、10月は、同2.98倍の4223億円だった。こうして2010年3月期の貸し付け実績は、民間金融機関からの融資を受けにくくなった中小企業への融資が急増し前年比2.4倍の5兆1276億円になった。2009年9月中間決算は、各地の信用保証協会への保険金支払いで大幅な赤字を計上し、5762億円の純損失であった⁽³³⁾。なお沖縄振興開発金融公庫は2012年以降に政策金融公庫と統合する。

〈2〉日本政策投資銀行・商工組合中央金庫

100%政府出資の「特殊法人」である日本政策投資銀行は、2008年10月1日に、政府全額出資「株式会社」（資本金1兆円）に転換し、また約8割が政府出資で残りが中小企業団体出資の「特殊法人」である商工組合中央金庫は、株式を政府と中小企業団体が約5割ずつ保有する「株式会社」に転換したうえで、2013-2015年に政府保有株をすべて売却して完全民営化する方針だった。ところが、政府・与党による統制の必要性を考慮して、2009年の法改正により、完全民営化を17-19年に遅らせることに加え、完全民営化そのものも11年度末をめどに再検討できることになった。

〈日本政策投資銀行〉

政投銀は主に大企業向け設備投資資金など長期融資業務を担う。08年9月末の貸出金残高は11兆2946億円である。完全民営化を目指す政投銀のビジネスモデルは、政府の信用をバックにした長期信用は時代遅れになったため、株式投資やハイリスク・ハイリタンの融資を織り交ぜた新タイプの「投融資一体型」の金融機関として事業を展開して、完全民営化した時点で、ノンバンク形態の投資会社を目指す案が有力であった。その収益向上策の中心に位置づけられたのが投資業務である。一般の銀行は原則5%までしか事業会社の株式を持ってないが、政投銀に株式保有比率に制限はない。しかし、インターネット銀行のイーバンク銀行に2007年に投資し、約14%の筆頭株主になり、劣後債も引き受け、合わせて計300億円にのぼる投融資をしたが、収益を市場運用に頼りすぎていたイーバンクは、金融危機のあおりを受けて業績が悪化し、サブプライムローン関連損失の拡大で08年3月期に234億円の最終赤字に陥ったため、政投銀も多額の損失を計上した。その投資関連の損失は、2009年3月期（08年10月～09年3月、08年10月に特殊法

⁽³³⁾ 朝日新聞2009年11月25日・12月2日朝刊、日本経済新聞2010年4月6日朝刊。

人から株式会社に変わったため6ヵ月間の決算)で計247億円にのぼった。このようにその投融資業務がうまくいっていない。不良債権処理の費用が前期の2.6倍に当たる1222億円に増え、全体の決算は、1292億円の純損失であり、08年4～9月の赤字276億円を加えると、通年の赤字は1500億円を超え、これまでで最大である。

サブプライムローン問題に起因する金融危機が起こり、その危機が実体経済危機に波及し世界不況が起こり、民間金融機関の貸出余力が乏しくなり、日本政策投資銀行の公的金融の強化が要請された。そこで政府・与党は、2008年後半から、企業の資金繰りを支える「駆け込み寺」のように政投銀を活用した。政投銀が同年12月に開始した「危機対応融資」⁽³⁴⁾には日産自動車などの企業が殺到した。政府・与党が2009年4月10日に決めた経済危機対策では、融資枠を7兆円超(09年度の補正予算で9兆円に拡大)も拡大し、あわせて政府からの政投銀への出資も2兆円から1.7兆円上積することにした。さらに09年4月22日に成立した改正産業活力再生特別措置法(産業再生法)は、財務内容が悪化し、融資だけではなく、出資が必要不可欠な企業に政投銀などが「出資」した場合、政府の財政支援を受けた日本政策金融公庫が、「出資を受けた企業」が倒産や株価下落などで政投銀などに損失が出た場合、5～8割の損失補償する制度を創設した。政投銀は「安全網」としての役割を高め、民間金融機関に代わって企業の資金繰りを支え、09年3月末までの4ヵ月間で305件、計1兆681億円の危機対応融資を実行したうえ、企業の資金繰りを助けるため、コマーシャルペーパー(短期の社債)も5270億円買い取った。この結果、貸出債権や保有証券などの総資産(09年3月期)は、政投銀の役割見直しに合わせて融資を絞り込み、00年3月期の19兆円から08年9月期に12兆2千億円に圧縮したのに、逆戻りして⁽³⁵⁾、半年で1兆7千億円膨らみ、14兆円に達した。その危機対応融資は、09年6月には経営危機に陥っている日本航空にも追加融資としてなされ、2009年8月末までに560件となり、貸出実績は、2兆4000億円(商工組合中央金庫分を含む)に上る。財務省は、2009年7月7日、改正政投銀法の施行にあわせ、危機対応業務を拡大し、政投銀などが民間金融機関と協調して融資し、また企業の新発社債を購入できるようにした。この危機対応融資は、3月から半年で1兆5935億円増え累計で2兆6254億円に膨らんだ。その申し込みをした大企業との取引が拡大し、その結果、収益基盤が厚みを増して大企業からの利息収入が増加し、09年9月中間決算(単体)では、業務純益は309億円だった前期から倍増して628億円となり、前期(09年3月期、6ヵ月の変則決算)の赤字(1292億円、なお前年同期は276億円の赤字)から黒字転換して、株

(34) 危機対応融資とは、通常より金利を低くする代わりに、融資先の倒産などで焦げ付いた時に、政府から損失の一部を穴埋めしてもらえぬ融資である。この危機対応の資金は、日本政策金融公庫からの低利の借り入れで賄われる。2009年12月8日、閣議決定した緊急経済対策により、危機対応融資は、11年3月末まで1年間延長された。融資の一部に政府保証をつける。09年度の1次補正予算では融資や短期の社債(CP)の買い取りの枠は10兆円だった。2010年3月末時点で実績額は累計で融資が約3兆5千億円、CPが3610億円である。(朝日新聞2009年11月28日・12月9日朝刊、日本経済新聞2010年4月9日朝刊)。

(35) 資金調達も、民営化にそぐわない「先祖返り」が進む。政府の財政投融資が減る中で、社債発行や地銀からの借り入れを増やし、08年9月期は6割を自力で調達した。だが、危機対応の資金は、財投などを財源にする日本政策金融公庫からの借り入れであるため、09年3月期の自力調達率は22%に急低下した(朝日新聞2009年5月29日朝刊)。この結果は、民営化の理念に逆行するが、民間銀行が対応できない金融危機とそれに起因する経済危機という非常事態においては、許容されよう。

式会社化以降、初めて黒字決算になり469億円の純利益を計上した。とはいえ全体の貸出金残高は3月末比9.1%増の13兆1千億円に膨らみ、不良債権比率も3.48%と3月末から1.91%幅拡大した。また経営再建中の日航に2009年6月に670億円のつなぎ融資をしたばかりなのに同年11月24日には後から政府保証をつけるという条件ながら1千億円の追加融資を決定し、日航向け融資残高は約3800億円に膨らんだが、さらに、日航の資金繰りを下支えするため、2010年1月6日に、日航に対する融資枠をこれまでの「1千億円」から「最大2千億円」に拡大され、債権残高は2010年1月19日時点で4950億円で金融機関のなかで最大である。日航の法的整理により、政投銀は企業再生機構から1471億円の債権放棄を求められているが、このうち約440億円は政府保証つきであり、残りの約1千億円もほとんど損失に備えた引当金を積んでおり、融資関連の追加損失は6100万円にとどまった⁽³⁶⁾。

一般企業への出資による支援は、金融システムを担う銀行と比べて、一般企業の「事業の公共性」が薄いので、重要企業に限定される。出資の条件は、①金融秩序の混乱による急激な経営の悪化②自己資本の急激な低下③国内従業員5000人以上の企業④出資があれば他の民間金融機関の融資が得られることである。この条件の下で出資を受けた重要企業は、今のところ、300億円の出資を受けたエルピーダメモリ1社だけである。この支援策は10年9月まで延長される。

このように経済危機においては政投銀の政策金融は必要であるし、有効でもある。完全民営化すると、収益第一主義になり、危機対応を行うことは困難になるから、政投銀に有効な政策金融を担わせるべく政府の政投銀への出資は、3分の1以上残すべきである。他方、サブプライムローン問題で投資銀行のビジネスモデルに大きな疑問が持たれているが、全面的にそのモデルを否定すべきではない。それで政投銀は「投融資一体型の金融サービス」という民営化ビジネスモデルを放棄しないで、新しい金融技術を用いたメニューを織り交ぜ、民間銀行が扱いにくいリスクの高い案件や、回収が中長期にわたる案件に投資する戦略をとり、2009年3月期の投資残高3246億円を、11年3月までに5000億円に増やす計画である。しかし、政投銀は、ハイリスクな投資業務に不慣れであるので、その業務に重点を置かないで、政投銀がこれまで培ってきた広範なネットワークや取引先の情報、高い審査能力、長期金融のノウハウなどを生かせる事業再生やプロジェクトファイナンスに重点を置くべきである。

〈商工組合中央金庫〉

商工組合中央金庫は、これまでの債券発行による資金調達に加え、2006年から個人向けの新型預金を集められるようになるが、今後、融資先の事業承継やM&A（合併・買収）の仲介などで手数料収入の拡大を目指す。また余資運用にも積極的に取り組むものの、破綻した米証券大手リーマン・ブラザーズ向け債券に47億円投資したなど運用の成果は上がっていない。このように業務の効率化や縮小を図り、国民負担を減らす狙いは、今のところ実現されていない。そこに景気後退や米金融危機が重なり、政策金融の拡充の必要性があり、その重要性が、再評価される面がある。政府は、原油・原材料の高騰に苦しむ中小企業を支援しようと、2008年の夏の総合経済政策に、中小企業が融資を受ける際の信用保証枠6兆円が盛り込まれた。金融危機を受け世界的な景気後退が深刻化

⁽³⁶⁾ 朝日新聞2009年5月29日、2010年1月4・7日・16日・21日朝刊、日本経済新聞2009年11月27日朝刊。

し、同年後半からその利用が急増した。政府は08年度予算の2次補正で保証枠を20兆円に拡大した。それでもその利用が保証枠の半分に達したことに加え、年末から自動車・電機業界など業績が急速に悪化した下請けの中小企業の利用が増えているので、経済産業省は、2009年4月、中小企業の資金繰りを支援する緊急保証制度⁽³⁷⁾の保証枠を10兆円積み増し、計30兆円に拡大する方針を固めた。さらに世界的な景気後退の影響で売り上げが低迷する中小企業を支援するため、日本政策金融公庫と商工組合中央金庫による中小企業への低利融資枠を現行の10兆円から5兆円程度引き上げ、計15兆円に拡大する方針だ。商工組合中央金庫は、10年3月までに中小企業向けの危機対応融資として2兆2694億円を融資している。

〈3〉政府系金融機関の民営化の見直しの必要性

経済危機の場合、民間金融機関は対応できないから、政府系金融機関が公的金融機能を果たす必要がある。そこで危機対応以外の中小企業向けや高度な先端技術などリスクが難しい案件および30年などの超長期貸出なども含めて、民間金融機関が媒介する市場原理だけでは解決できない場合には、政策金融で対応すべきである。そうすると「政府系金融機関の民営化の見直し」がなされるべきであるといえよう。

(2) 地方公営企業（地方事業）の民営化と保育園の民営化⁽³⁸⁾

①公営企業（地方事業）の民営化⁽³⁹⁾

2004年4月に「帝都高速交通営団」が「東京地下鉄株式会社」に変わるなどしたが、2004年度における「公営事業の民営化」の件数は30件と前年度の約3倍に増え、さらに05年度は2倍に増えたもようだ。事業分野についてみると、01年度4月から2005年11月までに民営化したのは約90事業で「介護サービス」が40、「ガス事業」が18を占める。都市ガス事業は既に大手の民間事業者が担っているが、近年、天然ガスへの転換に伴う設備投資負担や、ガス事業の自由化という競争環境に対応するため、公営ガス事業を民間に「事業譲渡」する動きがある⁽⁴⁰⁾。ガス事業の場合、売却相手である民

⁽³⁷⁾ 緊急保証制度は、中小企業が金融機関から融資を受ける際に、各地の信用保証協会を通じて政府が返済を保証する仕組みである。金融機関から借りた企業が倒産などで返済できなくなっても、保証協会が100%肩代わりするので、金融機関は融資がしやすくなり、貸し渋り防止につながる。2008年10月末から受付を開始し2009年6月日までの保証の累計額は約12兆円超（約60万件、09年7月、1日あたり1400件、260億円以上の利用）に上る。経済産業省は同月27日からその制度の利用条件を緩和し、無担保で保証できる上限（原則8千万円）を撤廃し、また利息の支払いだけで済む元本据え置き期間を1年以内から2年以内にした。この制度は、名称を「景気対応緊急保証」と変更し、保証枠を30兆円から36兆円に拡大する。介護分野などにも対象を広げ、実施期間も1年間延長し11年3月までとされた。なお、日本政策金融公庫や商工中央金庫などが低利で融資するセーフティネット貸付も、金利引き下げなど条件変更額と貸付枠の目標を17兆円から21兆円に拡大された。両制度の拡充のため、2次補正予算に1兆円を計上する（朝日新聞2009年4月28日・7月16日・12月9日朝刊）。

⁽³⁸⁾ 日本経済新聞2006年7月31日朝刊。

⁽³⁹⁾ 日本経済新聞2006年7月31日朝刊。地方公営企業の決算規模は2008年度時点で約20兆円であり、全自治体の普通会計の歳出額の約2割に相当するが、人口減少などで財務内容が悪化している地方公営企業は多く、その約15%が赤字であり、その経営悪化が財政に及ぼす影響は大きい。そこで総務省は、経営実態を正確に把握できるキャッシュフロー（現金収支）計算書（営業や投資、財務に絡んだ現金の出入りを詳細に示したもの）の作成を地方公営企業に対して義務付ける。その狙いは上場企業に近い会計基準を適用（2013年4月から）して収益や資産に加えて資金繰りの状況も明らかにして経営改善につなげる点にある（日本経済新聞2010年4月7日朝刊）。

間企業が多数存在するため売却が容易なようだ。例えば2005年4月に長野県が県営事業を東京ガスなどに譲渡し、2006年4月には千葉県四街道市が市営事業を千葉ガスに譲渡した。

「水道事業の民営化の動き」⁽⁴¹⁾は着目に値するので、少し詳しく論ずる。

水道事業は、国民生活に不可欠な清浄な水を供給し、水循環システムを担う重要な事業であるが、日本では、明治時代以来、市町村などの地方自治体が伝統的に水道事業を行っており、民間企業の参入は極めて限定されていた。大規模な設備投資が必要な水道インフラの老朽化が進み、全国上下水道コンサルタント協会 [2004] によると、今後、長期にわたり年間1兆円程度の更新投資が必要だとされ、また人材の高齢化も進む。日本の上水道の7割は、1960年代に整備されたが、水道設備の耐用年数はおよそ40年といわれているから、その限界が確実に近付いている。しかし、水道設備の更新は、自治体の財政を圧迫する。日本の家庭向け水道料金は、この20年で3割しか値上がりしていないから、インフラの更新をする場合、自治体は、料金を値上げしたとしても、多額の財政支出を強いられる恐れがある。例えば、横浜市は、15年度に水道料金収入が04年度比3%減るが、インフラの更新費用は同34%増えると試算する。高齢化については、全国の水道事業体の技術者の半分は、50歳以上であり、10年後には大量退職でスタッフが半減する可能性がある。この問題を解決するために、民の技術と資金を取り込んで、水道事業を民営化することが考えられ、実際民営化されたものがあるが、いまだ民営化率は1%未満（三菱商事が国内20カ所上下水道を手掛けるなど）であり、9割の英国はもちろん、フランス・ドイツより少ない2割の米国などの諸外国と比べても、極端に低い。また、水道事業は、公営（市町村営）で独占事業として行われてきたため、第一に「お役所仕事」の性格に起因する硬直性があり、第二に行政単位ごとの事業であるため、余り規模の利益を得られない。これらの点から、さらなる民営化の必要性があるといえる。

そこで、公営原則を維持しながら、設備メンテナンスのような水道事業を構成する各種要素サービスを個別に民間に委託するなど、民間活力の導入が推進され、2001年の法改正で市町村の直営の水道事業の「包括的な民間委託」（運用上の民営化）が認められた。その後、人口減による需要の頭打ちや団塊世代の専門職員の退職に加え、設備の老朽化もあり、上下水道事業の経営は自治体にとって次第に重荷になっているため、コストを少しでも減らそうと上下水道の事業を民間に任せる動きが活発になり、さらに運営ノウハウにたけた外資にも委託するようになった。

国内の企業連合に委託としては、1901年に建設された横浜市川井浄水場の建て替えとその後の20年間の運営・管理が水処理大手メタウォーター（東京・港）⁽⁴²⁾を代表とする企業連合に委託された。その契約金額は、279億円で、「国内水道PFI」として過

(40) 民営化研究プロジェクトチーム11頁。

(41) 川本明「第4章 水道事業の民営化」八代尚宏編『「官製市場」改革』（日本経済新聞、2005年）71-79頁、日本経済新聞2009年11月26日、朝日新聞2009年3月16日・5月25日朝刊。

(42) メタウォーターは、国内水道インフラ整備の民間委託拡大を見据え、08年に日本ガイシと富士電機ホールディングスが両社の水処理事業を統合・発足させた会社である。09年6月には、福岡県大牟田市と熊本県荒尾市で給水地域が県境をまたぐ大型浄水場建設も受注した。

去最大規模である。

市場のグローバル化を背景にして外資にも委託されるようになった。欧州の「水メジャー」であるフランス系「ヴェオリア・ウォーター」（約60カ国で7800万人の飲み水、5400万人の下水処理を手がける巨大企業）の日本人法人（02年設立）は、06年度以降、埼玉県や広島市、千葉市（花見川第二終末処理場）で、「入札額を抑えて」下水処理施設の業務委託を受けていた。ところが、「住民約50万人の下水を処理してきれいにして川に流す業務」をする手賀沼終末処理場（千葉県我孫子市）の業務を2009年4月から「3年間」、「包括受注」した。なんと、ヴェオリア・ウォーターが、これまで十数年にわたって「一部業務を請け負ってきた荏原製作所のグループ」より「1億円弱高い入札額」なのに、施設の屋根に太陽光発電を設けて節電を図るなどの提案で「技術点」が優れ、「総合評価」で勝ち抜いて「包括受注」したのである。つまり我孫子市は、ヴェオリアにコスト削減効果を高めるため浄化に使う薬品・電気・燃料などの調達、施設の補修工事も「一括」して企業に任せ、運転の操作も制約を少なくする包括民間委託をした。

このような民間委託は、蓄積されたノウハウにより運転の効率化や工夫によるコスト削減を図り、さらに施設更新を最適化し、人材配置を柔軟化して、経営の効率化を進める。他面、民間委託の場合、企業は利益のために、水道料金の値上げをしたり、水質基準ぎりぎりまで水質を悪化させる恐れもあるし、利益が出なければ水道事業から撤退する恐れがある。また水道料金が高いと、「自然から与えられた人類の共有財産」である水の供給をその料金を払えない貧しい人は受けられない。ヴェオリアの本拠地であるパリでは、25年前に比べ、水道料金が3倍以上値上がりし、市民の不満が高まり、ヴェオリアとスエズの2大水メジャーが担ってきた給水や料金徴収を含め、パリ市内の水道サービスが2010年、150年ぶりに「公営化」される。この料金の値上げは、水の消費量減少・環境基準への対応・先送りされた設備更新のつけ等のために生じた面があるが、利益確保のためであることも否定できない。「水道事業の公共性」に鑑み、その「民間委託」には「限界」があるといえよう。

②保育園の民営化⁽⁴³⁾

地方行革の一環として公立保育園の民営化が各地で進められてきた。この民営化は、多くは「公立保育園の運営」を「社会福祉法人や民間企業」などに「委託する方式」（公設民営）でなされた（2008年4月現在388件）。自治体は建前として待機児童（2009年4月1日現在、昨年比約3割増の2万5384人）を解消し、また延長・夜間保育や休日保育・乳児保育などの保育ニーズに応えたり、サービスを向上したりするために、その民営化を行うという。しかし、実際は、自治体の予算が「一般財源化」され、「補助金」がなくなる中、「コストを削減する行財政改革」として民営化を推進しているのである。その結果、厚生労働省によると08年4月現在、全国の公立保育所1万2090カ所のうち計1301カ所が民営化された。04年に都道府県と国の運営補助が廃止された一方で、私立には国庫補助があることから、民営化が加速し、私立の保育園は約1万1千6百カ所となり、公立の約1万1千3百カ所を上回った。

各自治体についてみると、横浜市は保育サービスの多様化や財政難などを理由に2003年4月23日に市立保育園の段階的民営化を発表し、2004年4月に4園を民営化し

た。中野区では2003年以降、34の区立保育園のうち、5園を私立に、4園を区立のまま運営を指定管理者に委ねた（公設民営）。それにより100人規模の保育園を民営化したところ、年間2億円の運営費を5000万円ほど削減する効果がうまれた。保育サービスが向上し、ゼロ歳児や夜間の保育を行ったり、利用者本位のきめ細かいサービスを提供したりした。例えばその日の保育内容をデジタルカメラで撮影し、迎えに来た保護者に見てもらったり、体育指導のできる人を特別に雇用したりした。もっとも練馬区の場合、保育サービスの質が低下したと思われる。それは、05年12月に民営化した当初には、従来の保育士が辞職し、運営する株式会社が、コスト削減のため時給850円の低賃金で保育士を募集しているところから、窺える。練馬区の「光が丘第八保育園」は運営事業者の選定について保護者側と区側で意見の対立があり、反対の声が収まらないのに、2008年12月に区の直営から株式会社の経営に変わった。引き継ぎ期間を経て職員全員が入れ替わるのだが、新職員の3分の1が次々に辞めてしまうという事態に陥り、区は2009年3月、改善勧告を出した。

この民営化の際、民営化によって保育環境がどの程度改善するか、具体的な計画のないまま進められたり、十分な引き継ぎ期間をとらず、親の理解を得ずに進めたり、職員の総入れ替えにより、保育の質を保つに必要な保育者と子どもの安定した関係を破壊して子どもに不安を与えたり、親が新しい保育園に信頼を持っていないなど悪影響が生じたりしているケースもあった。そのため子どもの怪我が増えるなど民営化移行期

(43) 朝日新聞2006年7月17日朝刊・7月31日夕刊・2009年2月6日朝刊、日本経済新聞2006年7月22日夕刊、読売新聞2009年9月25日朝刊、YOMIURI ONLINE (<http://www.yomiuri.co.jp/komachi/news/mixnews/20060531ok01.htm>) なお、規制緩和による待機児童（2009年4月時点、2万5384人、前年同月比29.8%増）対策を推進する必要がある。国の地方分権改革推進委員会が、全国一律ではなく、「地域の実情にあった基準」を作れるよう、2009年10月に保育園の職員の人員配置・居室面積の最低基準撤廃を第3次勧告に盛り込んだ。これを受けて、長妻昭厚生労働相は、国の基準はなくさないが、認可保育園に入れない「待機児童」が多いが地価が高い東京都などに限って、自治体が独自に基準を決められるようにする、との方針を打ち出した。景気悪化で世帯収入が減り、家にいた親が働きに出るなど、2008年から増加している。そこで待機児童を減らすには、基準を下げて保育園を新設しやすくしたり、保育園の定員を増やしたりする方が効率的だともいえる。しかし、その場合、園児1人当たりの保育面積が現在でも他の先進国と比べて低水準（6畳間に0～1歳児3人 [3.3㎡]、2～5歳5人 [1.98㎡]、フランスのパリはそれぞれ5.5㎡、5.55㎡）なのに、さらに狭くなり、乳児が別の子にかみついたり、精神的に不安定になったりする恐れがある。そこでまず、学校の空き教室や余裕のある幼稚園を活用し、それでも足りない場合には、問題はあるが、狭くても入れたいという親の要求がある場合にはそれに応える制度を構築しておいた方がよいであろう（朝日新聞2009年11月5日・10日朝刊）。

また厚生労働省は認可保育所が5年間で2%弱しか増えてないので、保育所の参入の仕組みとして現行の裁量の働きやすい「認可制」に加え、「基準に該当しないとか法人格がないなどの明確な理由がない限り指定が受けられる「指定制」を導入することを検討し始めた。待機児童解消のため、公的支援の対象になりにくかった、定員60人未満の小規模保育所や休日保育をする保育所のうち、現行の基準（1～2歳児は6人に、3歳児は20人に保育士1人など全国一律の基準）より緩和された基準（保育の種類に応じた異なる基準）を満たす保育所を「指定保育所」にして「運営費の一部」を「援助」しようというものである。子どもを保育所に預ける条件も緩和する。現行の認可保育園に入るには、両親とも一定時間以上昼間働いていることなどが条件になっており、親が夜間勤務やパートで働く子どもは入所しづらいため、「指定保育所」は条件を緩め、子育て世帯の負担を軽くする方向で検討する。「指定保育所」は、保育の需要が特に多い「0～2歳児の受け皿」として活用し、「認可保育所」は「地域の子育ての核」として位置付ける。この実現には財政支出を迫られる自治体からの反発が予想されるし、保育業界から保育の質を低下させるとの意見がでてくるから、国から新たな財源を地方に移譲したり、保育の仕方の工夫が必要であろう（日本経済新聞2009年11月23日朝刊）。

の混乱が、各地で生じた。そこで民営化でサービスが低下したとして、民営化の取消を求める行政訴訟や損害賠償訴訟が全国各地で生じた。2001年10月から03年11月にかけて大阪府高石市・大東市・枚方市、04年2月に横浜市、06年中に北海道函館市、東京都練馬区・板橋区、川崎市、神戸市、千葉県八千代市、大阪市、07年中に北海道江別市、大阪府八尾市、08年中に兵庫県八尾市、仙台市で計15件の訴訟が提起された。一審係争中のもの（6件）以外で、一・二審は、ほぼ全部敗訴したが、大阪府大東市の損害賠償訴訟については、二審で勝訴が確定した。大阪高裁は2006年4月、大阪府大東市が設定した3カ月の引継ぎ期間は短すぎ、市側に1年程度の引き継ぎなど配慮の義務があるとの判断を示した。保育園4カ所を民営化した横浜市のケースでは、04年4月の民営化で保育士全員が代わり、後任への引き継ぎ期間がわずか1カ月であり、民営化は無謀だとして、それをやめさせるとして提訴された。原告は情報公開による事故件数が民営化前は数件であったが、民営化後の04年には45件以上に増えたとし、親代わりだった保育士が突然いなくなったため園児たちの「赤ちゃん帰り」や夜泣きが見られたり、園児が集団で園を脱走したりしたとして民営化の無謀さを主張した。一審（2006年5月22日）では、市の手続を違法とされ勝訴したが、その際横浜地裁は横浜市の性急過ぎる民営化で、「保育所の選択権」や「特定の保育所で保育を受ける権利」を侵害したと認定した。神戸市立枝吉保育園の民営化取消訴訟では、一審で敗訴したが、3ヵ月という引き継ぎの短さに疑問が示された。このように性急な民営化は、「職員」と「親・子ども」との「密接なコミュニケーション」により成り立つ「こどもの生活と学びの場である保育園」の機能を害し、園児の登園拒否や発達退行等が生じることがあるから、自治体の慎重な対応が求められる。

2009年に入って公立保育園の民営化は延期、凍結する自治体が相次いでいる。性急な民営化は保護者の反発が強く、また保育士不足などにより運営を引き受ける民間事業者も不足しているため、急増する待機児童に対処するには、保護者への説明や運営の引き継ぎに何年もの時間がかかる民営化より新規の保育園の開設などに優先して取り組んだほうがいいからである。埼玉県所沢市は、コスト削減のため2011年度から順次3園を民営化する計画を進めていたが、2009年6月、民営化を延期する方針を明らかにした。その背景には、職員全員の入れ替わりによる子どもの負担が大きくなったり、また低コスト運営により保育の質が低下したりすることを心配して、保護者が反発して具体的な検討が進まなかったことがある。東京都日野市でも09年1月、3園の民営化を当面凍結する方針を表明した。国立市も09年1月に表明した民営化を同年7月に撤回した。兵庫県西宮市も同年3月、3園の民営化方針を見直した。04年度から4園ずつ民営化を進めてきた横浜市でも、保護者や事業者から引き継ぎや人材確保のため準備期間を長くしてほしいと要望され10年以降の予定を1年ずつ先延ばしすることにしたし、すでに4園を民営化した東京都練馬区も09年度予定していた1園と10年度予定の1園が、予定通りに委託先が決まらず、1年延期になった。

地方自治体の財政難や多様な保育サービスのニーズ等の状況からすると、民営化に反対することはできないが、民営化する場合、保育の質が下がることのないよう、「保育園の公共性」を認識している事業者の適正な選定や子どもの負担を最小限にする引き継ぎ方法など保護者としっかり対話する必要がある。

(3) 公共組合（区画整理組合・再開発組合）の民営化（再開発会社化）⁽⁴⁴⁾

区画整理組合・再開発組合が、困難に直面したため、市街地再開発事業を行うものとして、2002年の都市再開発法の改正で再開発会社が法制化された。再開発会社は、公用のための権利変換・収容など、公用公共組合（区画整理組合・再開発組合）の権限以上の強制権の行使を認められた、市街地開発事業遂行のための新しい事業主体（商法・有限会社法上の株式会社・有限会社）である。「再開発会社」は、「株式会社・有限会社」であるが、「地権者会社」という性格もつ特殊なものである。すなわちその施行地区となるべき区域内の宅地について所有権または借地権を有する者が、総株主の議決権の過半数を保有し、かつその過半数を保有している者と当該会社が所有する区域内の土地の地積・借地の地積の合計が、区域の内の宅地の総地積の合計が、区域内の宅地の総地積・借地の総地積の合計の三分の二以上であることを要件とする会社である（都開2条の2）。この会社は、三分の一の反対があっても、自己の土地および株主・社員の土地にとまらず、「他人の土地・借地」をも「強制的（権力的）」に施行地区を含めて、しかも「土地収用権」を用いて行う第二種市街地再開発事業をも施行できる。その「権能」については組合を超えて「地方公共団体と同じ地位」に置かれた。その根拠は、「地権者会社であること」と「都市基盤の整備には、機動的に事業を行いうる会社組織」と「機動的に実施しうる第二種市街地再開発事業の施行権限」が必要であることである。

しかし地権者を含んで再開発会社が組織されたとしても、会社設立後、旧地権者の立場は保障されず、株主となる権利がないため、会社による地域空間の改変をコントロールする権能はないので、「一般地権者のコントロール権限」は、極めて弱い。実際、「三分の二を集めることができる私的資本」が「経営を掌握」することになる。この場合、この場合、経営の効率性は高まるが、旧地権者の利益は軽視される恐れがある。

(4) 民営化の問題点⁽⁴⁵⁾

効率性の観点から民営化の必要は否定できないが、民営化した場合、「業務の公共性」より「効率性」を重視して、公共サービスを「安価」に提供しようとして、その「サービスの質的低下」をもたらすことがあるし、また「需要の少ない地方」では採算が取れないために、「地域サービスを縮小」したり、「事業から撤退」したりする恐れがある。さらに「民営化された企業」の「自主性や企業秘密」を尊重する必要があるから、「情報公開」を前提とする「議会」や「住民」の「民主的統制」が効かなくなる恐れもある。したがって、そのサービスの公共性を考慮して、そのサービスを維持し、また民営化された企業の公共性に鑑み、人権保障や民主的統制の観点から、その企業に対して法的規制をかけるべきである。

次に、準民営化といえる独立行政法人化を検討する。

(44) 安本典夫「まちづくりの担い手としての公共組合の可能性」小林武・見上崇洋・安本典夫編『「民」による行政』（法律文化社、2005年）179頁、192-195頁、見上崇洋「都市計画の計画提案制度—公私協働論の視角から—」同169-170、晴山一穂『『公権力の民間開放』と問題点』研究機構 Information Service No.59/2006.2.20 2/11。

(45) 室井力「行政の民主的統制と行政法」（日本評論社、1989年）236頁、原野翹「行政の公共性と行政法」（法律文化社、1997年）12頁、中島徹「規制緩和は憲法学の主題たりうるか」特集・憲法学は「規制緩和」にどう向き合うか、法学セミナー2006-07no.619,14頁、高橋伸彰「郵政民営化と公共サービスの関係について」法律時報78巻6号59-60頁。

2 準民営化（独立行政法人化等）⁽⁴⁶⁾

独立行政法人とは「国・自治体の事業」を「組織ごと」に「別個の法人格」を持つ「独立法人」に移行させる制度である。独立行政法人は、イギリスのサッチャー政権下で導入された「エージェンシー制度」（政策の「企画」と「執行」を分離して「民間的な経営手法」を「行政内部」に取り入れた制度）を参考にしたものであるが、「独立行政法人」は、効率が悪く採算のとれない非自律的な行政組織を効率化するため、その政策立案機能と区別された「政策実施機能」を担う「国から独立した組織」である。独立行政法人は、「市場原理」や「競争原理」が「一定限度で働く場」で「企業的経営的手法」で「効率的な業務遂行」を目指す組織である。

(1) 独立行政法人⁽⁴⁷⁾

2001年の「中央省庁等改革の編成原理」である「行政の減量化・簡素化・効率化」の一環として独立行政法人制度が創設された。独立行政法人とは、効率化の観点から、法人の長に経営の裁量を与えたいという、企業的経営手法を活用して政策を実施するため、「国の事業」を「組織ごと」に「別個の法人格を持つ独立法人」に「移行」させる制度である。すなわち独立行政法人とは、行政の減量化・効率化の観点から、国の行政組織のなかで、「政策の実現・実施機関」（試験研究機関・文教研修施設の施設等機関と造幣局・国立印刷局のような作業施設に当たる現業部門）とされるものについて、国から切り離し、独立の法人格が付与されたものである。1999年7月制定の「独立行政法人通則法」によって「法人運営に関する共通制度」が規定された上で、「個別法人ごとに設立法」が定められている。その個別法により個々の独立行政法人が設立されてきた。独立行政法人の業務の範囲は、法人の組織・業務の肥大化を防ぐため個別法で限定される。さらに主務大臣が指示する中期目標によりその業務の範囲が限定される。「公共性のある非営利」の独立行政法人は、「営利企業」とは異なり、利益の獲得を目指すものでなく、独立採算制を前提とするものでないが、その会計は、「自主的運営の効率化」と「適切な情報開示」の見地から「企業会計原則」による。もっとも、その「公共性を考慮すべき事項」に対しては「企業会計原則を修正した独立行政法人会計基準」が適用される。

独立行政法人は、当初、主として国の機関が「アウトソーシングされたもの」（先行独立行政法人）であったが、特殊法人・認可法人が国から日常的に過剰な関与を受け、他国への強い依存傾向があり、またそれらの共通的な制度的枠組みがなく、さらに客観的業績評価による組織・業務の定期的な見直しがなかったため、その事業運営の非効率性・硬直性や経営内容の不透明性などが生じていたので、特殊法人等改革基本法により、「特殊法人・認可法人の移行の受け皿」（移行独立行政法人）としても利用されるようになった。このように、組織形態の在り方や法人数の削減において、特殊法人・認可法人の合理化がなされたが、不要な事務事業の廃止や事務事業の見直しによる効率化が十分に行われていない点で、看板の掛け替えにすぎない面もある。

(46) 晴山90頁、城塚156頁、箕浦龍一「第3章 独立行政法人制度創設と法人見直し」田中一昭編著『行政改革《新版》』65-66頁。

(47) 城塚157頁、宇賀「行政法概説Ⅲ」222-228頁、前掲箕浦「第3章」田中一昭編著『行政改革《新版》』65-79頁・85-86頁、箕浦龍一「第4章 特殊法人等の合理化、民営化」田中一昭編著『行政改革《新版》』121頁。

独立行政法人の種類として、役職員を国家公務員とする「公務員型の特定独立行政法人」とより民間法人に近い「非公務員型の一般独立行政法人」（その一部には国家公務員共済組合法が適用される）がある。公務員型は、「その業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼす」場合である。ここにいう「公務員（特別職の国家公務員である役員以外の一般職の国家公務員である職員）の勤務条件の設定」には「特定独立行政法人等の労働関係による法律」により「従来の現業職員と同様の仕組み」が採用されており、争議権は認められないが、「労働協約締結権」が認められているので、勤務条件については人事院勧告の対象とならず、労働協約によって決定されることになる。これに対して非公務員型の場合、民間企業と同様の労働法制が適用され、争議権も付与されている。先行独立行政法人は、職員（職員団体）側の抵抗等を考慮してほとんど公務員型の特定独立行政法人とされたが、移行独立行政法人は、非公務員型の一般独立行政法人が主流であり、また公務員型の特定独立行政法人から非公務員型の一般独立行政法人への組織変更が大きく進んだため、現在では、「特定独立行政法人」は少なく「例外」になっている。2008年10月1日現在、100法人中8（国立公文書館・製品評価技術基盤機構・統計センター・造幣局・国立印刷局・国立病院機構・駐留軍等労働者労務管理機構・農林水産消費安全技術センター）にすぎない。2008年12月12日には国立高度医療センター（ナショナルセンター）の独立行政法人化法が成立し、国立がんセンターや国立循環器病センター、国立長寿医療センターなど6拠点が2010年4月に独立行政法人に移行する⁽⁴⁸⁾。

独立行政法人の場合、「権限と責任が集中している法人の長」の「経営判断」に基づき「自律性が高くかつ効率的で質の高い業務運営」を確保するため、「国（主務大臣）の法人への関与」を「極力限定」した。そこで府省大臣の「包括的事務統括権」や主務大臣の「一般的監督権」は認められない。しかし、「主務大臣」は、「法人の役員等の人事権」を有するし、また「業務方法書の認可権」を有する。また、旧来の特殊法人の弊害を排除すべく「中期目標期間終了時の組織・業務全般の見直し」をするための「国の関与」等が認められる。すなわち国は「中期目標の設定」と「中期計画の認可」に関与し、「年度計画に基づく業績評価」・「中期目標にかかる業務の実績評価」と「中期目標期間終了時における目的達成状況の事後評価」による「業務の継続必要性等の検討」等に関与する。すなわち主務大臣が3～5年の期間において独立行政法人の達成すべき業務運営に関する目標（中期目標）を定め、独立行政法人に指示し、独立行政法人は、その目標を達成するための中期計画を作成し、主務大臣の認可を受ける。その目標・計画には「業務運営の効率化」、「国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上」に関する事項や措置が定められる。そして事業年度ごとに中期計画に基づき、業務運営に関する年度計画を定め、主務大臣に届け、中期目標期間が終了すると、主務大臣に事業報告書を提出する。「業績等を事後的に評価する」ために、「専門的・実践的かつ客観的・中立的組織である評価委員会」が設けられた。「各府省に置かれた独立行政法人評価委員会」（外部有識者で構成）は、各事業年度に中期計画の実施状況（中期目標期間が終了すると、中期目標の達成状況）を、調査分析し、その結果を考慮して業務の全体について総合的な評価をする。さらに「全法人についての評価の客観性・中立公正性

(48) 日本経済新聞2008年12月12日夕刊。

の一層の確保等の観点」から、「総務省」に置かれた「政策評価・独立行政法人評価委員会」（外部有識者で構成）は、「横断的」に、「主務省（各府省）の評価委員会の評価結果に対して意見」（二次的評価）を述べることができ、「中期目標期間終了時」には、「当該独立行政法人の主要な事務及び事業の改廃に関し」主務大臣に勧告できる。そして主務大臣は、中期目標期間の終了時に、「当該独立行政法人の業務の継続させる必要性、組織の在り方その他その組織及び業務の全般」を検討し、所要の措置を講ずる。この「見直し」により、「不要な事務事業の廃止・民営化」や「時宜に応じた業務運営方法の改善」等、「機動的・弾力的な業務運営」を確保することが期待される。

このように独立行政法人は、主務大臣のコントロールを受けるが、その業務運営における自主性は十分配慮される（通則法3条3項）。この自主性への配慮から、法人の役員以外の内部組織については、長がその裁量により決定・変更・改廃するし、職員の定員については従来の国の定員管理の対象外とされ、長が予算の範囲内で経営判断により決定する。また主務大臣は独立行政法人またはその役職員の行為の是正措置を講ずることを求めることができるのは、当該行為が法令に違反しまたは違反するおそれがある場合に限定される。しかも独立行政法人は主務大臣から具体的な是正措置を指示されるわけではなく、速やかにその是正その他の必要と認める措置を講ずるとともに、当該措置の内容を主務大臣に報告する義務を負うにとどまる（通則法65条）。このような「国の関与を限定」しているため、「文書の情報公開や公表」により「透明性を確保」して「外部チェックの可能性」を保障している（独立行政法人等情報公開法3条・22条1項、通則法28条1項・33条・38条4項・32条4項・57条2項）。また、「実績に基づいた人事管理」が重視され、役員の報酬等や職員の給与等は、「独立行政法人の業務の実績」を考慮して定められ、役員については「業績」、職員については「発揮した能率」または「勤務成績」を考慮して定められる（通則法52条・57条・62条・63条）。このように、独立行政法人は、「市場原理」の下で、「不完全」ながらも「組織の効率性・収益性」を目指すものであり、その「実現が十分にできない場合」には「縮小・廃止・民営化」されるおそれがある。例えば、政府は、2008年12月24日の閣議で、厚生労働省所管の独立行政法人雇用・能力機構の廃止を決めた。その機能の大半を維持した上で、同省所管の独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構に統合するが、中核業務である離職者訓練を担う職業能力開発センターは都道府県の希望に応じて可能な限り移管し、年間15億円に上る赤字が出ていた職業体験施設「私のしごと館」を10年8月までに廃止する⁽⁴⁹⁾。

独立行政法人は、「行政の効率化ないしコスト削減」を「理念」とするが、そのためには有能な民間人がトップに就くべきであるところ、官僚がトップに就くなど、「実際」にはその「経営効率化」が実現しないことが少なくない。その効率化のためには、「随意契約」ではなく、競争原理が働く「競争入札」を行うべきである。ところが会計検査院によると、独立行政法人が2007年度と2008年度に行った契約を比べると、競争入札は増えたが、随意契約から競争契約に移ったケースの大半は、実質的に競争性を確保しにくい「一者応札」（入札参加業者が1業者だけのもの）の競争入札が前年度から件数・金額とも7ポイント前後増えており、しかも一者応札の入札参加業者の82%が以前から

(49) 本段落は、山本隆司「民営化または法人化の功罪（上）ジュリエスト（No.1365）27-28頁、29-32頁を参考とした。

随意契約を結んでいた業者であるため、その業者が落札するケースが多い。大学などを評価する独立行政法人「大学評価・学位授与機構」の場合、06年度と07年度の清掃業務の一般競争入札を行ったが、入札参加条件を厳格に限定したため、一者応札となり、630万円の契約を締結した。ところが、08年度の入札では参加条件を緩和したところ、2社応札になり、契約金額は546万円に下がった。このように一者応札は、効率は悪いのに、増えているのは、経営効率が向上していないことを示している⁽⁵⁰⁾。

また独立行政法人は、公益法人とともに「官僚の天下り」を支えている面もある。衆院調査局の07年度の調査によると、独立行政法人や公益法人に天下った官僚は、2万5千人に上り、そこに国の交付金など12兆円が流れ込んでいるが、情報公開や経営チェックの不十分さの要因も加わり、「公金の無駄使い」がなされている。厚生労働省所管の独立行政法人「高齢・障害者雇用支援機構」は、公益法人「雇用開発協会」への同省天下りOB（2～3年で入れ替わる）の収入（各協会の事務局長47人のうち45人がハローワーク元所長クラスの天下りOBで、60～65歳の年収は約600～約900万円）を、厚労省の交付金（雇用保険料などを原資とする約500億円の運営費交付金）で賄う委託費（09年度、総額約59億円、内他の常勤職員を含む人件費は約23億円）で退職時の約8割を保障していたし、また、47都道府県にある、同省OBの天下り先の公益法人「雇用開発協会」（08年7月時点、同省OB計270人）などの高齢者の就業セミナーの開催など、ハローワークでもできるような雇用支援事業を行うが、東京都の協会の場合、ガラガラの高齢者の雇用支援コーナーで履歴書の書き方や面接の対策を教える業務をしているが、その事務所家賃など諸経費（08年決算、総額約10億円）も、委託費でほぼ丸抱えしていた。また、返還すべき余った委託費は、返還されず、他の用途に不正流用されていた。06、07年の会計検査院の検査報告によると、99～07年度に、カラ出張や臨時職員の架空雇用で捻出した資金を職員の飲食費に充てあり、超過勤務分の手当てに回したりしていた総額は、約2億2千万円に上った。同省OBを含む常勤職員の人件費23億円と諸経費約10億円を合わせた計約33億円の管理費が、業務量に基づいて積算する方法をとらない等のため、委託費総額の5割以上を占めていた。本来、「委託費」は、「行政コストを抑える」ためにあり、5割を超える事業などありえず、委託費を精査すれば3割はカットできるはずであるから、天下りのため税金の無駄使いがされているといえる。

このように、独立行政法人には、問題があるため、その見直しが必要であるが、自動車リコールの技術的問題を扱う交通安全環境研究所のように、国民の安全、安心の確保などの観点から必要な業務を実施している法人も少なくないから、その業務実態の正確な把握をした上で独立行政法人の廃止やその業務の縮小・改善（財務運営の自由化や徹底した成果管理等）を行うべきである⁽⁵¹⁾。

(2) 国立大学法人⁽⁵²⁾

活力ある経済社会にとって必要な人材作りの観点から、国が設置者である国立大学

(50) 朝日新聞2009年9月13・19日朝刊。

(51) 朝日新聞2009年9月13・14日朝刊、山本清「業務の成果管理、徹底を」経済教室、日本経済新聞2010年4月19日朝刊。

(52) 城塚157頁、晴山一穂「国立大学職員の非公務員化をめぐる法的問題点」神長勲・紙野健二・市橋克哉編『公共性の法構造』室井力先生古稀記念論文集（勁草書房、2004年）23-43頁、宇賀「行政法概説Ⅲ」229-232頁、箕浦龍一「第3章 独立行政法人制度創設と法人見直し」田中一昭編著『行政改革《新版》』85頁。

(文部科学省の施設等機関)を活力に富み国際競争力のある大学にするために、また行政の減量化・公務員数の削減のため、その非公務員型の法人化が目指されていた。それは国立学校設置法にかわる国立大学法人法(2003年成立)によって、従来の大学を「非公務員型の国立大学法人」にすることにより実現されたが、その際、学問の自由を確保するため、大学の自治、研究教育の特性を考慮して(同法3条)、従来の国立大学を独立行政法人とは異なる法人類型とした。国立大学法人は、国立大学を設立することを目的とする法人であり、2004年4月に国立大学89法人が設立された。国立大学法人には、独立行政法人通則法の一部の規定が準用されることから窺われるように、「独立行政法人」と「類似」している面がある(同法35条、運営交付金の支給、独立行政法人等情報公開法の対象法人等)。しかし「大学の自治・研究教育の自由」を尊重する観点から、通則法の規定を直接適用せず、「国立大学法人法」が適用される。学長選考は、学長選考会議(経営協議会の学外委員と教育研究評議会の代表者各同数の構成)によりなされ、その選考された学長の任命は国立大学法人の申出に基づくし、また文部科学大臣が中期目標を設定するが、その目標の策定に当たっては国立大学法人の意見を聴取し当該意見に配慮すべきとされている(同法30条1項・3項)。このように「大学の特性や自主性」が考慮されている。また、国立大学法人法は、「教育・研究の特性」に配慮して、教育研究評議会(学長、学長が指名する理事、教育研究上の重要な組織の長のうち教育研究評議会が定める者、その他同評議会が定めるところにより学長が指名する職員から構成)が「教育・研究に関する重要事項」を審議し(同法21条2項)、また学外有識者委員の任命に当たっては、基本的には教育研究機関の代表者からなる教育研究評議会の意見を聴くこととされている(同条2項3号)。さらに「中期目標の期間」が3年以上5年以下ではなくより「長期の6年」とされているし(同法30条1項)、その「評価」は「文部科学省」に置かれた「国立大学法人評価委員会」によりなされるが(同法9条)、「当該評価」は基本的に「大学等の教育・研究に関するピア・レビュー機関」である「独立行政法人大学評価・学位授与機構」による「教育研究状況の評価結果」を尊重しなければならないとしている(同法35条)。

他面において大学を「経営体」として位置づけ、「私立大学の理事長」の役割をも果たす「学長」は「学長と理事からなる役員会の議」を経て、「重要事項を決定」し(同法11条2項)、また「経営協議会」(学長、学長が指名する理事および職員、学外有識者から構成、委員総数の2分の1以上は学外委員)が「経営に関する重要事項」を審議する(同法20条2項)。さらに「非公務員型」とし、国家公務員に関する規定を適用せず、「民間労働者と同一の法体系」の下に教職員を置き、各国立大学法人が、自主的に「就業規則」を定め、経営体の秩序を規制することになった。このことにより「柔軟で弾力的」な「職員特に教員の雇用形態・勤務時間体系・業績主義的給与体系」を採用できるし、また多彩な人材の採用とその職員の多彩な活動を可能にするし、さらに「兼業禁止」(役員除外)等がなくなり、「産学連携」がより容易になった。産学連携は、大学の研究・教育を経済社会の要請に適合させる面があるが、多面、基礎的研究や非実利的研究を軽視したり、大学の営利企業との癒着をもたらしたりする恐れがあるから、その点の配慮が必要である。ただし国家公務員共済組合法は、その職員に適用される⁽⁵³⁾。

(53) 本段落は山本隆司「民営化または法人化の功罪(上)ジュリエスト(No.1365)28頁を参考とした。

(3) 地方独立行政法人⁽⁵⁴⁾

「地方自治体」については、2003年7月に「地方独立行政法人法」が制定され、同年4月1日から施行された。地方独立行政法人は、「独立行政法人の地方版」であり、住民生活の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施される必要がある事務・事業のうち、地方公共団体自身が直接実施する必要がないものの、民間に委ねては確実な実施が確保できないおそれがものを「効率的・効果的」に行わせるため、同法に基づき、地方公共団体の判断で設立する法人である（同法2条1項）。「公立大学法人」・「公営企業型地方独立行政法人」に関しては、地方独立行政法人法自体において「特例」が設けられている。自治体における「NPM手法」としては、「地方独立行政法人」に先行して、「公の施設の指定管理者」や「PFI」（国レベルでも利用できる）の制度が導入されるに至っているが、「それらで対応できない場合」に地方独立行政法人制度の活用が想定されているのである。地方独立行政法人の場合、その法人の設置・運営に向けた新たな経費がかかるため、「当初」は大規模施設を想定しており、規模の小さい地方自治体では、導入のメリットが少ないと考えられ、その法人化は、「大学の地方独立行政法人化」が主であった。しかし、「最近」では、組織の統廃合や重点分野への集中化等を行うことにより「比較的規模の大きい病院や試験研究機関」を中心に地方独立行政法人化が推進され、「非公務員型」の東京都立産業技術研究センターや「公務員型」の大府立病院機構などが設置された。

「国の場合」と「比較」すると、中期目標の作成等の重要事項についても議会の議決が要件とされており、「議会の関与を重視」している。国と同様に公務員型（特定地方独立行政法人）と非公務員型（公立大学法人も非公務員型）があるが、「公務員型」は、国と異なり、「その業務の停滞が住民の生活、地域社会若しくは地域経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすため」又は「その業務運営における中立性及び公正性を特に確保する必要があるために」その役職員に公務員の身分を与えられるのであり、公務員型を認める要件は、「中立性及び公正性」の要件を明示しているので、「業務の性質等を総合的に勘案」する国の場合より限定されている。地方独立行政法人の場合、複数の自治体による設立も予定されている。

地方独立行政法人の対象業務は、「企画と実施の分離」にいう実施部分であるが、国の場合と異なり、地独法21条以下で以下の通り列举（①～⑥）されているが、各自治体は必要に応じてその中から自由に選択できる。①試験研究②大学の設置・管理③地方公営企業法適用8事業（水道〔簡易水道ないし下水道は含まれない〕、工業用水道、軌道、自動車運送、鉄道、電気、ガス、病院）その他政令で定める事業④社会福祉事業経営（特別養護老人ホーム、保育所など）⑤政令で定める一定の公共的施設の設置・管理⑥以上の附帯業務。この「業務の効率化」は、「目標管理」と「業績評価制度」の下でなされる。

地方独立行政法人の運営は、①自治体の長が作成し議会で議決した中期目標（3～5年で達成すべき目標）②法人が作成し自治体の長が認可した中期計画（中期目標達成の

(54) 城塚157頁、159-160頁・168頁、宇賀「行政法概説Ⅲ」248-251頁、豊島明子「第11章 地方独立行政法人制度と地方自治」三橋・榊原『行政民間化の公共性分析』225-242頁、角田英昭「地方独立行政法人をめぐる最近の状況＝問題点と課題」研究機構 Information Service No.78/2007.0 82/10。

ための計画) ③法人が作成し自治体の長に届出られた年度計画につき、各段階で目標管理がなされ、これが自治体の長の付属機関である評価委員会(評価委員会の組織ないし評価委員の選任は条例事項)によってチェックされる。具体的には、「評価委員会」は、「各事業年度」に係る「業務の実績に関する評価」と、「業務運営等の改善勧告」を行う「権限」を有し、「中期目標終了時」において自治体の長によってなされる「業務を継続させる必要性」等の判断に際して、「意見を述べる権限」を有する。ここでは、地方独立行政法人は、NPMの観点から「経営主体」として評価される。その評価によっては、事業廃止(法人解散)という事態もありうる。このように「地方独立行政法人」は、自治体(設立団体)特に「自治体の長」の「強い統制」の下に置かれる。しかし以上の目標・計画と評価は、住民に公表されるが、「議会」または「住民」を通じた「民主的コントロール」は、弱い。すなわち議会の議決事項は少なく、その関与しうる場面が限定されている。また「情報公開条例が適用されない点」や「住民監査・住民訴訟制度」が及ばない点からして、「住民による直接的統制」の実効性は余りない。

「公立大学の法人化」の場合は、国の場合と異なり別個の類型を設けず、地方独立行政法人の類型とされた(同法21条2号)。その「目的」は、「予算・人事等の規制を緩和」することにより「自主的・自律的な教育研究を活性化すること」・「産学連携の推進を可能にすること」・「非公務員型とすることにより、外国人の幹部登用を可能とすること」等である。しかし「法律」で非公務員型とする点は、自治体の自主性を尊重しないこととなり、問題がある。公立大学法人についても、国立大学法人の場合と同様に、教育研究の特性への配慮(同法69条)がなされるが、国の場合と異なり、「例外的」に「学長」を「理事長とは別」に、大学ごとに設置された「任命選考機関」に基づいて「任命」しうるし、また国立大学法人の役員会に当たるものは存在しない。さらに各国立大学法人が1国立大学を設置するのに対して、各公立大学法人が複数の大学を設置できるし、複数の地方公共団体が共同で1公立大学法人を設立(1市3町が設立した宮崎公立大学組合が宮崎公立大学を設立)することも可能である。

公営企業型地方独立行政法人の場合、その公共性を考慮して、その事業の経費のうち、①その性質上当該法人の事業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費②同法人の性質上効率的な経営を行ってもなおその事業の経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費、については設立団体(自治体)が負担するが、それ以外は「経営体」としての同法人事業の経営に伴う収入をもって充てなければならない(同法85条)。

公務員型の職員の給与は、その職務の内容と責任に応ずるものであり、かつ法人業務の実績と職員の発揮した能率等を考慮して決定される(地独法51条)。非公務員型の職員の給与も職員の勤務成績と法人の業務実績等を考慮して決定される(同法57条)。「無駄のない効率的経営」を行うためには、このように「給与の決定」につき、「能率・実績」等を考慮する必要があるが、「事業の公共性」からして、効率性を追求すぎるのは問題である。

2007年4月1日現在、40の地方独立行政法人が設立されているが、大学(秋田県の国際教養大学、首都大学東京、大阪府立大学、横浜市立大学等)が33、公営企業である病院が4、試験研究機関(いずれも技術センター)3である。

独立行政法人化のメリットとして、行政の減量化・効率化をあげうる。その効率化は目標管理型運営・弾力的で機動的な予算管理・合理的組織・人事管理の採用により達成される。同時にデメリットとして、コスト増・職員にかかる負担増を挙げうる。また事業の独立行政法人化によりその事業の公務員は、当然に法人の職員になるが、その際、職員の意思が考慮されることが明記されていず、その意思が無視される恐れがあり、問題である。

3 民間委託

(1) 概説⁽⁵⁵⁾

広義の民間委託（委任を含む）は、行政の減量化（コスト削減）や民間の専門性・創意工夫の活用等を図るために、事務・事業を行政の手に留保しながら、その一部ないし全部の遂行を民間部門に委ねるものである。その委託が包括的であると、国（地方）の「事業の運営の民営化」になる。委託の運用により行政の下請け的なもの（委任行政）にもなるが、特に自治体の場合、行政と住民が手を携えて地域を自立に導く場合には官民の協働（公使協働）になる。それは、1970年代終りの頃からエレベーター等の保守管理業務や清掃業務のような現業部門を中心に始まっていたが、1980年代に入って非現業部門までその対象を広げ、最近では検査・登録・確認など権力的規制権限までもが民間への委託（移譲）の対象になっている。例えば建築確認の民間開放や警察の駐車違反取り締まり・警察設置の防犯カメラの管理の民間委託がなされている。

このように民間委託は増加してきたが、委託先の労働条件の低下が問題になり、安定したサービスの供給や人材育成での支障も浮上し、その見直しの動きが出てきた。公立図書館の民間委託についてみると、財政難で全国の公立図書館の6館に1館が民間企業などに委託するほど、その民間委託が増えた。ところが、自治体の委託価格には天井があるうえ、図書館法で営利事業を禁止されており、委託先は人件費削減に走りがちで、委託を機に非正規切りが横行したり、賃下げで職員が生活難に陥ったりした。そこで、2010年4月から11の区営図書館のうち中央館以外を指定管理者の運営に移行する文京区は、2009年8月、委託先の運営の目安となる「業務要求水準書」に、①経験を重んじるため、いま働いている非常勤職員などの活用に配慮し、②賃金水準や福利厚生で区の水準を維持するよう努めるという2項目を盛り込んだ。

また、東京都交通局は、都営地下鉄の駅員業務の外部委託を進め、今や、半数近くの47駅が委託駅となった。ところが、委託先の「東京都交通局協力会」の職員の賃金は安く、同会の職員数500人中400人を占める1年有期の契約社員の年収は、交通局採用の駅員の年収の半分以下の250～300万円であり、正職員でも400万円程度である。そこで生活が成り立たないことなどから、この7年間で35%が退職した。また研修が追いつかず駅名を知らずに現場に出る例もあった。このような委託駅の増加で、人材育成に支障が

(55) 晴山109-111頁・118頁・182頁，同「『公権力の民間開放』とその問題点」8/11頁，室井「行政の民主的統制と行政法」167-170頁・230頁，見上崇洋「都市計画の計画提案制度—公私協働の視角から—」160頁，中川丈久「行政による新たな法的空間の創出—三者関係としての「統治システム」の視点から」『変容する統治システム』（岩波書店，2007年）214-216頁，原野「行政の公共性と行政法」12頁，前掲中川丈久223頁。朝日新聞2009年1月30日朝刊・6月5日夕刊，2010年3月13日朝刊。

生じることが明らかになってきたため、東京都交通局は、委託駅をこれ以上広げないことにした。

近年の自治体についてみると、その民間委託の特徴は、第一に、その委託の量的拡大のみならず現業的サービス、庁舎関連業務、公共施設の管理運営など、多様な分野に拡張されてきている。第二に、業務の受託者の多様化である。福祉関連施設に関しては、社会福祉法人以外の民間事業者への委託がみられるようになったし、社会教育関連施設（スポーツ施設、コミュニティセンターなど）に関してはNPOへの委託が増えており、その際、企画を含めた一定の裁量権を付与する傾向がある⁽⁵⁶⁾。

従来、行政の手による役務提供は、その公共性が重視され、行政活動として行われる場合、その責任と公正性・平等性が担保される面があるが、他面、お役所仕事として効率性・弾力性に欠ける面がある。そこでこれまで国や公共団体など行政主体が担ってきた公的事業部門の事業そのものを民間主導型のものに転換し、他方で従来行政主体に与えられていた行政的権限を民間事業者に付与することにより、公的事業分野の官民の役割分担のあり方を根本的に見直すことが必要になる。

民間委託の場合、民間企業のような私的主体の自主性を尊重すべきであるから、委託先である私的主体に対する行政監督は、私的主体の自主性を尊重しながら行うべきで、行政機関に対する場合より行政監督が技術的に困難になり、事業に対する法的コントロール（監督権限）が弱体化したり、行政責任が弱体化したりして、ひいては行政責任が放棄されるおそれがある。このように民主的統制が不十分であれば、行政と民間企業との癒着・汚職を生み出しかねない。そこで、その民主的統制の観点から、国会および行政機関を通じて、間接的であれ、監督措置の確保が必要である。また行政側の都合による細切れ委託により全体として統一性をもった事務遂行が確保しにくくなるおそれもあるから、行政の全体の整合性を維持するための監督も必要である。国民（住民）による民主的統制にとっては、情報公開が必要であるから、情報公開法の精神からすると、私的主体の活動の公的部分の情報については、その情報公開が要請される。

また、民間委託の相手方の選択手続に不公正さがあつたり、委託先が利害関係者からの中立性に欠けたりした場合には、法治主義の観点から問題となる。そこで法治主義の精神から委任先の裁量権は、限定されるべきである。また、委任先の団体の組織・職員の中立性・公正性が要請されるし、専門的事項の委任の場合には、その組織は客観的な専門能力を持つ職員によって構成される必要がある。また国家権力独占の原則から、原則として私人への公権力委任は禁止されるべきであり、例外として認める場合、その委任を個別・具体的に統制すべきである。さらに私人の行う「機能的行政」も組織的行政と類似面を持つから、手続面から統制する必要がある。

なお、品質管理マネジメントシステムの運用などを含む自主的企画による公共性担保も必要である。

(2) 私人による行政

① 私人への行政権の委任⁽⁵⁷⁾

私人への行政の委任の仕方としては、日本弁護士連合会等の行う登録や弁護士会の行う懲戒の場合は、法律により行われるが、行政代行型指定機関が行う検査・検定等

⁽⁵⁶⁾ 前掲武田250頁。

の場合は、法律に基づく指定による場合である。以下、新自由主義的行政改革に関わる私人への行政権の委任を論じる。

〈1〉指定検査機関・指定試験機関への行政権限の委任

特殊法人さらに認可法人の設立が、行政改革に観点から抑制されて、私法人が、行政機関の事務・事業を行う主体として指定されることとなった。この指定された行政事務代行型指定法人については、かつては公平中立性を確保するために「公益法人」に限定されていたが、最近では、その要件は規制改革の一環として廃止される傾向にある。この法人は、特別の法律に基づき、特定の業務を行うものとして、行政庁により指定された法人（指定検査機関・指定試験機関・指定確認検査機関）である。同法人は、私法上の法人であるが、法律に基づき、行政庁から公的色彩のある特定の業務を委ねられている行政代行型指定法人である。すなわち指定機関は、もともと「私人・民の組織」であるが、行政上の事務を担当させ、行政権限を代行させるものとして指定され、その行政上の事務を担当している限りにおいて、法は一般の行政機関と同様の行政作用法的なしくみを利用している。行政代行型指定機関が行う検査・検定等は、行政機関が私人に対して権限を委任して行う委任行政あり、委任の結果、委託とは異なり、権限は受任者に移り、受任者が自己の名において権限を行使するのである。

指定機関の処分の内容も、資格付与のための試験（宅地建物取引主任者試験など）や講習・検査・登録・調査・啓発などの授益的行政処分を中心とするが、これらの拒否処分やその取消処分（試験の場合、受験禁止・合格取り消しも含む）を内容とするなど多様であり、「公権力の行使」を含む。「実力の行使を伴う事例」としては、道路交通法上の「指定車輛移動保管機関」（同法51条の3）の実力の行使を挙げうる。指定機関が「車輛の移動という即時強制」（移動保管という事実行為）実施したときに、車輛の運転者等は、公安委員会規則で定められた負担金を指定機関に納付することを義務付けられているが、（同6項）、納付がなされないときは、指定機関は負担金の督促を行う権限を行使するとされている（同7項）。この場合、同機関は、自らの判断で強制力を発動して妨害を排除して即時強制を実施し、さらに強制徴収まで認められているわけではなく、「負担金の強制徴収」は、「警察署長の権限」とされている（同9項）。「指定機関による権力」は、せいぜい「車輛の移動保管の事実行為」と、「負担金の督促」にとどまっている。

この委任により、行政のスリム化・効率化が期待されるが、実際には、当該法人のかなりの部分は、「恒常的・独占的」に指定を受けて業務を行うものであり、そこにおいては「競争原理」が働かないし、また、その「運営」は、効率的でなく、「補助金」に依存し、実質的出向先や「天下り」先になっている。

〈2〉指定確認検査機関への行政権限の委任⁽⁵⁷⁾

1995年1月17日に起きた阪神・淡路大震災での家屋の全半壊による死者が4800人超

(57) 山本「民営化または法人化の功罪（上）」28-29頁、宇賀克也「行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法」（有斐閣、2008年）240-244頁、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—、小林武・見上崇洋・安本典夫編『『民』による行政』（法律文化社、2005年）52-80頁、中川丈久「行政による新たな法的空間の創出—三者関係としての『統治システム』の視点から」『変容する統治システム』（岩波書店、2007年）214頁、宇賀「行政法概説Ⅲ」240頁。

であったことで、住宅の耐震強化を求める声が強かったにもかかわらず、住宅政策の重点は「安全」から「規制緩和」に転回した。橋本内閣の下で再改定された「規制緩和推進計画」（1997年3月28日閣議決定）を受けて、1998年に改正された「建築基準法」は、「行政のスリム化」等のため「指定確認検査機関制度」を導入し、「建築確認」・「検査事務」への「民間参入」を認めた。この「民間開放」は、「従来」は専ら「地方公共団体の建築主事」が行うこととされていた「建築確認・検査事務」を有資格者（建築基準適合判定資格者検定の合格者）が一定数以上の所属すること等を条件にして、国土交通大臣の指定を受けた「民間の指定確認検査機関」（指定法人）が行うことを認める、というものであった。これは、「対外的」には「米国の圧力」によるものであり、「対内的」には「住宅メーカーなどが作る団体の圧力」によるものであり、また「建築主事の不足」により法定の「期間内に検査」を行うことが出来ないし、また特定行政庁（建築主事を置く自治体）の確認事務業務が人員不足で「不十分な検査」しか出来ないため「欠陥住宅を放置」しているという批判に対応しようとしたものであった。この民間開放には公正中立な立場を保持できないという日本弁護士会の異論があったが、当時の建設省は監視すれば足りるとして、その異論を受け入れなかった。

この建築基準法の改正により、「複数の指定法人」の存在する「競争的環境」の下で「ビジネスとして指定機関の活動」を展開させる改革が行われ、「従来の非営利法人を対象とする指定機関制度」とは異なり、「営利的な法人」等も参入させた上で、「手数料も含めて自由化した競争的環境」の中での指定機関制度の導入がなされることになった。すなわち、建築規制において重要な役割を果たしていた建築確認について、従来は建築主事のみが担当していたのを改め、民間の指定確認機関にも開放し、さらに株式会社などの営利法人等を指定機関として指定することにして、「官の建築主事」と「新規参入した民間の複数の指定機関」が「競争」（官民間の競争）する環境にした。

もっとも「指定確認機関が行う建築確認」についても「建築主事」が「把握」し、その上で、必要に応じて「違反是正対策等の措置」を講ずることが可能となっている。「同機関が行った確認」は「行政処分」（形式的行政処分）とされ、その上で、それに対して建築審査会に対する審査請求を認めている（同法94条）。さらに建築審査会の裁決に不服があるときは、国土交通大臣に対して再審査請求を認めている（同法95条）。これらの規定からすると、この「確認」等は「行政処分」であるが、「私人」である同機関が「自らの事務・事業」としてなされるものと評価しうる。もっとも、「法律による規制」の結果、その「裁量の余地」は大きくない。かかる意味で、このケースは、「権限委任代行型」というより、「委任形式の権限付与型ないし同時並行型」といえる⁽⁵⁹⁾。

建築確認業務を行う指定確認検査機関は2010年1月現在で137機関存在する。この建築確認検査の民間開放は急速に進んでおり、2000年度は全体の1割だったが、2004年度には民間が初めて半数を超え、民間の建築確認機関同士の競争が激化している。

(58) 城山英明「規制緩和」と「規制改革」—その実像と含意、ジュリエスト（No.1356）2008.5.1-15、23-24頁、中島徹「規制緩和は憲法学の主題たりうるか」15-16頁、榊原「第12章 市場化テストと自治体」249頁。

(59) 前掲中川214頁。

自治体の確認業務の場合、周辺住民の要望などを踏まえた行政指導（要綱行政）を伴う場合があり、その確認が遅れることがあるが、民間検査機関の確認業務は、それをしないため自治体の確認業務より早かった。また、民間検査機関の場合、建築物の周辺環境に与える悪影響等への配慮を余りしないため、早く確認できることがある。それで民間検査機関の場合、極めて短期間で審査がなされた。例えば、イーホームズという民間検査機関は、時には社員に1000頁に及ぶ申請書を1件につき30分未満で処理するノルマを課していた。しかも、人材難で、民間の建築確認機関には自治体の建築主事を退職した実質上非常勤の1級建築士が配置されていることが少なくないので、その不十分な体制の下で、建築確認をせざるを得なかった。このような状況下であったため民間の指定建築確認検査機関が耐震強度などを十分チェックできる体制は構築されていなかった。そのため民間の指定建築確認検査機関が耐震偽装を見抜けなかったので、安全性を無視する耐震偽装事件が生じた。

そこで2006年6月に建築基準法など関連4法を改正し、罰則を強化し第三者機関による構造計算の再チェックがなされることになった。つまり、一定の高さ以上等の建築物に関しては、指定構造計算適合性判定機関の専門家による審査が法制化されることになった。しかしこの法制化されたピア・チェックは形式的なチェックとなり、時間等のコストがかかる割には有効でない可能性がある。実際に、建築確認に要する時間の増大や、それに伴う建築確認戸数の停滞という問題を招いている。

②指定機関の登録機関化の改革

指定確認検査機関の導入後に、指定機関を「登録機関」にかえ、「純粹の民間検査機関・民間の第三者機関」としての性格をさらに明確にする登録機関化の改革が行われた。この「登録機関化」は、「公益法人改革の一環」として、従来の指定機関による行政裁量により指定がなされ、政府の業務が代行されてきたことの問題性に鑑みて、「指定機関が担ってきた行政の業務の代行の仕組み」を改め、「民間の第三者機関による活動」として制度改革しようとするものである。「多くの登録機関」は、政府の責任範囲に属さず、「純粹に」「民間活動」を行う性格を持ち、法令に基づき定められた明確な基準で登録され、「競争的環境」の下で「検査・検定などの業務」を展開する。

登録機関制度を定める多くの法律は、検査を受ける義務を国民に課して、国民の判断で民間第三者機関たる登録機関を選択して受検することになっているため、処分性を認める規定を置いていないものが多い。もっとも登録機関でも処分権限を行使することが予定されているものがある（例えば、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律9条の7以下の登録機関（同9条の22）など）。

(3) 指定管理者制度⁽⁶⁰⁾

小さな政府論の観点から「民間にできることは民間に」を掲げる「小泉改革の一環」として、「公共サービス部門への民間参入」が要請された。すなわち「民間でできるこ

(60) 市橋克哉「第8章 公の施設の指定管理者」三橋良士明・榊原秀則『行政民間化の公共性分析』156-160頁、165-166頁、170-171頁、赤坂正浩「憲法からみる“公共サービスの民間委託”規制緩和は憲法学の主題たりうるか」法学セミナー、2006-07、no.619、18-19頁、武田251頁、城塚170-175頁、178-181頁、尾林芳匡「公の施設の『指定管理者』の動向と対応について」研究機構インフォメーションサービス No.47 2004.7.30、宇賀「行政法Ⅲ」251-253頁、朝日新聞2006年7月11日朝刊、日本経済新聞2006年7月27日夕刊。

とはできるだけ責任を含めて民間に委ねる」をモットーに、「地方独立法人化」のように自治体の特定の事業を「自治体から分離しない」が、「コスト削減」等の見地から「行政サービス」を企業等に「アウトソーシング」することが要請された。その「狙い」は、「民間の能力を活用」して「多様化する住民のニーズ」に応じて「公共サービスの質の向上」を図るとともに、「コスト削減による財政赤字の解消」を図りつつ、「民間部門における新たなビジネスチャンスや雇用を創出」しようとする点にある。こうした公共サービスの民間開放を推進する上で、「民間事業者」への「業務『委託』を可能にする規制緩和」（民間参入に向けた環境整備）が要請された。そこで「地方行政のスリム化」を実現し、「住民に対するサービス向上」や「自治体にとっての経費削減」を実現するため、「指定管理者制度」が、2003年6月の地方自治法の改正（同年9月施行）により導入された（同法244条の2第3項）。

この指定管理者制度とは、法律に基づく指定（行政行為）により権限が委任された指定管理者が、「公共施設」（保育所・幼稚園，老人ホームないし老健施設，病院，会議場，公民館ないし公会堂，図書館，都市公園，公共下水道，小中学校・高等学校，体育館，公営住宅など）の「運営」を「営利企業などの民間企業や団体」などが「代行」する制度である。自治体は、指定管理者制度を導入するためには、まず、条例で指定の手続（申請，選定等），業務の範囲（施設等の維持管理など），管理の基準（使用制限の要件など）を規定し，次に公募等により事業計画書を提出させ，指定管理者候補を選定し，対象施設・指定管理者等を定め，それについて議会の議決を経て選定委員会が指定管理者を指定する。その後，管理方法等の詳細について協定を締結し，指定管理者による管理が開始される。指定管理者は，毎年度終了後，事業報告書を提出しなければならない。地方公共団体の長は，これにより，適正な管理がなされているかを審査しうる。長は指定管理者に対して必要な指示を行うことができ，指定管理者がその指示に従わない場合その他指定に継続が不適当と認められる場合には，指定を取り消し，または管理の全部または一部の停止を命じうる。

指定管理者制度が導入される以前の管理委託制度では，自治体は，他の「公共団体」及び，「一定の要件を満たした自治体出資法人（第三セクターと50%以上の出資法人）」ならびに「公共的団体」（公益法人・農協・生協・自治会・商工会議所など）にのみ管理業務を委託「契約」により委託（使用許可権の行使の委託は不可）できるにすぎなかったが，地方自治法改正により，普通地方公共団体は，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と認めるときは，条例の定めるところにより，法人その他の団体であって当該普通公共団体が指定する者（指定管理者）に，当該公の施設の管理を行わせることができるものとされた（同法244条の2第3項）。つまり個別法には，それぞれの施設の管理者として，国や自治体その他の公的団体に限定する旨の規制があるが，この法改正により自治体が条例で指定する管理者（法人その他の団体である指定管理者）であれば，公共施設の管理運営を「株式会社のような民間企業」や非営利組織（NPO）にも任せられるようになった。また指定管理者制度の導入前から認められていた施設管理業務のみならず，「施設使用許可権」（形式的行政処分権限）などの「権力的な権限」を含めて民間に委託（委任）することを認めるものである（同法244条の2第4項）。この委任の際に施設利用の制限・停止権，施設許可の取消権のような公物管理に基づく処

分権も委任できるが、その行使は不利益処分である公権力の行使であるから、法治主義の観点からは、さらに個別の条例で具体的に委任すべきである。さらにその権限を付与された「指定管理者」は、「一般利用者」との「合意」に基づいて「使用を許可」するから、「両者の関係」は、「契約」と「使用許可」とが「混在」する関係である。

この「指定制度」は、従来の外部委託では不可能な「株式会社の参入を可能」にし、また利用料金制を導入し、徴収した料金を指定管理者の収入とする「収益事業化」が認められることとなった（同法244条の2第8項・9項）点で、「公共施設の市場化」への道を一層開くものであり、さらに「この制度とPFIの結合」により、「公の施設」（住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設）については「その施設」の「建設から資材調達、管理」まで「営利企業」が「一貫」して行うことが可能になった。

その指定は「契約形態をとる委託」の場合と異なり、地方議会の議決を経た「行政行為」であり（同法244条の2第6項）、地方自治法上の入札の対象とならない。この点は、従来の指定機関と同様、指定して行政権限を委任する点に着目して、手続的規制を課していないのであるが、指定機関と同様の法的統制が予定されているわけではない。兼職禁止等の不公正な利益を獲得することを回避するための法規制がなく、長や議員本人又はその親族が経営する会社が指定管理者になることは法律上不可能ではない。この点で、条例によって指定管理者の選定やその業務委託の公正・中立性を確保するための規制を明確にしておくことが求められよう。

この制度を利用して指定管理者になったのは自治体の外郭団体が多いものの、民間企業も指定管理者になり、相次、保育所や児童館などの公立の児童福祉施設の運営に参入している。委託される施設としては、公園やスポーツ施設・宿泊施設なども目立つ。直営を除き、自治体は2006年9月1日までに全施設の指定管理者を決めなければならないので、同日までに直営か指定管理者へ委託（委任）かの選択が行われた。その結果、2007年9月2日現在、指定管理者制度が導入された施設の数に6万1565にのぼる。このうち民間企業等（株式会社、有限会社、NPO法人、企業体、医療法人、学校法人等）の割合は、18.2%である。また公募により選定された管理者の割合は、都道府県では51.2%、指定都市では、48.8%と約半分であるが、指定都市を除く市区町村では少なく23.7%である。

同制度は、「民間のノウハウ」を生かして赤字の公共施設（温泉やホテルなど）を再生するという効用がある。反面、以下のような問題点がある。民間参入により自治体職員の異動・解雇・雇止めや公社・財団その他の外郭団体のリストラや解体などの問題が生じる。例えば東京都中野区の保育所では、30ある区立保育園のうち2園に指定管理者として株式会社と社会福祉法人を指定した。そのため正規職員については異動の措置がとられたが、非常勤保育士については「職の廃止」を理由とする「雇い止め問題」が生じている。また山梨県の丘のうえ公園では、民間企業が管理者として指定を受け、それまで管理の委託を受けていた公社が、新たな管理者に指定されず、廃止されたため、その公社に働いていた「職員の解雇問題」が生じた。外郭団体の職員が解雇されず、その雇用が引き継がれた場合でも、その労働者の「労働条件」が「悪化」することがある。さらに、「採算重視」のため、利用者の多い休日料金を引き上げたり、とりわけ「公共

性の高い文化施設」(芸術文化会館など)の場合、文化面より採算を重視して「文化的サービスの質」を落とすおそれがある。したがって、条例等で施設の労働者の雇用・労働条件の維持や低廉で良質なサービスの供給の確保ために一定の手当てをすることが要請される。

採算重視の具体例をみると、静岡県はこの制度に基づき県施設「富士山こどもの国」の運営を「富士サファリパーク」の経営企業に委託した。その委託料は5年で15億円余である。同社は首都圏への広告を大幅に増やし、2004年度に約19万人にまでに落ち込んでいた入園者数を2005年度に24万8000人に回復させた。一方で同社は、冒険遊び場(プレパーク)運動のモデルとして全国でも評価されていた「わんぱくの森」を閉鎖した。この森は広大な森や草原で子供に穴掘りやたき火などの自由な遊びをさせ、リーダー役の大人がそれを助ける場であり、教育的価値(公共性)があるが、採算が合わないので閉鎖されたと考えられる。

成功例についてみると、入館者が減少して2004年度には3万人を切った北海道の「室蘭市青少年科学館」は2005年11月にその施設の運営主体が市から特定非営利活動法人(NPO法人)「科学とものづくり教育研究会(かもけん)」に変わった。コストのかからないアイデアにより館内に賑わいがよみがえり、来館者は、2005年度は1万増の4万人になった。

失敗例ではないが、運営の変化により利用者の中に戸惑いを生んでいるケースがある。東京都の施設である東京体育館(東京・渋谷)は2006年度から、フィットネスクラブなどを運営するティップネス(東京・千代田)などが指定管理者となった。この変更によりその施設はリニューアルされ、利用時間や料金も変更された。仕事帰りの利用者増を狙って平日の閉館時間を午後9時から11時に繰り下げたのは、利用者のニーズに沿うものとして評価しうるが、これまで1日600円だったプール料金を2時間600円として、以後、1時間ごとに延長料金(300円)をとるように設定したのは突然の料金の値上げであり利用者にとって納得のいかないものである。

これらの例から多少窺えるように、確かに、当該制度では、「官業の非効率性」が生み出す「高コスト構造」が「是正」される面がある。しかし、他面において、利用者を単なる「顧客ないし消費者」とみて、そのニーズに対応するために「公共サービスの公共性」より「ビジネスや効率性の論理」が優先される恐れがある。特に所得格差により購入しうる公的サービスの質・量に大きな違いが生じる場合は問題である。また議会その他の民主的コントロールが低下するから、自治体は指定管理者の管理継続が適当でないかチェックし、適当でないときは、まずその業務停止権を行使し、それでも是正されない場合はその指定取消権を行使すべきである。さらに住民による民主的コントロールの観点からすると、運営が切り替わった場合、そのサービスが向上したのかといった検証過程にも住民の積極関与を認め、その意見を反映させる仕組みを整える必要がある。それから管理者選定基準・手続に法的規制がないため長や議員が関与する企業が指定を受けるなど、長や議員の利権の温床になるおそれがあるから、その法的規制をすべきである。さらに公共団体(外郭団体)等に管理が委託されていた場合に、その委託の打ち切り(さらには団体の解散)により所属職員の整理解雇の問題が生じるから、その場合、指定管理者における雇用継続を義務付けるべきである。また指定管理者は、コスト削減

を図るため、賃金を抑制する可能性があるが、その抑制には労働者の生活の安定の見地から規制をかけるべきである。

この指定管理者制度は、2006年度前後から多くの自治体での導入が広がったが、最近、指定管理者制度に基づく契約が中断されるケースが相次いでいる。日本経済新聞社が政令市、県庁所在都市と東京都区部の73市区を調べた結果⁽⁶¹⁾、約27%の20市区で管理期間中に地方経済の低迷や経営の収支の見積り甘さ・不正経理等による契約相手の事業者の経営難などから契約を取り消す事案が発生している。例えば、岡山市は22のスポーツ施設、文京区は13の高齢者福祉施設、山形市は6のスポーツ施設、静岡市は5の観光施設・漁港、福島市は4の高齢者福祉施設について契約を取り消した。そこで自治体には、その対応策として審査等を厳格化する動き等が出てきた。例えば、岡山市は、事業者のミスで契約を取り消した場合、違約金を徴収できる規定を新たに明文化したし、前橋市では、事業者の選考を厳しくしたほか、契約後も毎年経営状況を報告させるなど再発防止策に取り組んでいるし、市の損失を抑えるために契約先への料金を後払い方式に変更した。このような経営破綻を避けるためには、明確な基準を設けて、経営内容を事前にきちんと把握して、適格性のある事業者を選定して委託する必要があるし、委託後も経営を監督する必要がある。

(4) 私人への駐車違反取締の委託⁽⁶²⁾

警察のような公権力を行使する行為については、従来は、民間委託はおよそできないと考えられてきたが、2004年の道路交通法改正（06年6月施行）により、「違法駐車取締業務の一部」が民間委託されることになり、「車輛放置の取り締まり」につき「私人」（駐車監視員）による補助が認められることとなった。具体的には、これは、「民間人」が違法駐車車両の発見のための巡回、証拠写真の撮影、違反確認と表彰の取り付けなど行う仕組みである。この改正においては、新たに車輛放置の使用者に対して公安委員会により課される放置違反金（過料）の制度が新設されたが（道交51条の4）、「公安委員会」がこの「放置違反金の納付命令を出す準備行為」として、「放置車輛の確認をして確認標章の取り付けを行う行為」を「警察官」及び「交通監視員」のほか、「一定の要件をみたす公安委員会の登録を受けた法人」に「委託」することができることとされた（同51条の8）。ここでは、「警察署長」が「放置車輛確認機関」との間で、「業務委託」という形式がとられ、指定機関制度がとられているわけではない。放置車輛確認機関自体が、その名において、車輛の運転者等に対して、処分などの法的な行為を行う権限が与えられているのではなく、その機関は警察署長と間で委託された「放置車輛の確認」と「確認標章の取り付け」の「事実行為」の実施を委ねられているにすぎない。この場合、従来の違法駐車標章が、法的作為義務を課す「車輛移動命令」・「移動の申告命令」を記載した書面であるため、民間委託が困難な面があったが、「確認標章の取り付け行為」は、「放置駐車違反の確認」と使用者に刑事罰でない「行政罰」であ

(61) 日本経済新聞2009年10月19日朝刊。

(62) 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—、小林武・見上崇洋・安本典夫編『『民』による行政』（法律文化社、2005年）59-61頁、前掲駒村28頁、晴山「『公権力の民間開放』とその問題点」2/11-3/11頁、八代尚宏「第1章 官製市場改革と市場化テスト」『官製市場改革』（日本経済新聞、2005年）10頁。

る「放置違反金」が課される可能性があることを「通知」するにすぎない文書であるとされることから、民間委託が可能とされている。しかし、公安委員会は現場での確認員の判断に事実上拘束され、実質的には、その判断で処分の可否は決定されることになるから、法的処分権限は委託されているといえる。このように、警察業務の一部も民間に委ねられている。

4 公私協働（官民協働）⁽⁶³⁾

公私協働をどう位置づけるかは問題である。「従来」は、「公私協働」について、行政行為や権力的事実行為を自己の名で行う権限を私的主体に委任する「委任行政」を中心に論じられてきたが、山本隆司（敬称省略）は、公私協働を「公」的組織が「私」的主体に契約の法形式（委託形式）をも用いて一定の公的役割（情報加工を含む）を任せたり分担させながら、「公共善」を一定の組織・手続（行政契約など）で「非集権化的」に実現するものと「広く」とらえたうえで、「公私協働」を「類型化」し、「法治国家原理」ないし「基本権保護義務論」及び「民主主義原理」の観点からその「法的統制枠組み」を論じる。彼によると、「多様な公私協働の目的」は、「私人・私的組織」の「自発性・自己改良能力」を生かす点にあり、その形態は、その「任務・目的」を「基準」に、三つに分類される。第一の類型は、国が多かれ少なかれ「私的組織」に「現実の給付活動を委ねる」という「『事実給付』における公私協働」である。この種の公私協働は、既に、社会法の領域に見られるし、また生存配慮の領域でも、民営化や規制緩和により、保障責任を負う公私協働の現象が増加し多様化している。第二の類型は「『文化活動のための資源調達』に関する公私協働」である。第三の類型は、「私人ないし私的組織が関与する『分配決定』に関する公私協働」である。この類型は、狭義では、私的組織等が私益以外の利益に関する情報を（も）国の単なる一情報源としての役割を超えて加工することを国によって法律上ないし事実上任されている場合であり、広義では行政手続における合意形成（行政指導・行政契約の一部）や行政組織への私人の組み込み（私人の合議体行政機関のメンバー化や民主的正統化の弱い利害関係者集団の自治行政組織化）の場合である。日本において近年導入されたり検討されたりしている協働の具体的な制度として次のものがあげられる。①諸利益の考量・財の配分に関する決定・執行における協働として、「検査・検定等を行う指定機関」・「登録機関」・「新型の指定機関」・「政府責任」を維持する趣旨の「登録機関」、「私的主体」による「福祉サービス」の給付、受給者のニーズを探索し、それを事業者・施設や行政機関に対して表現するのを補助する「私的な媒介主体」（指定居宅介護施設事業者など）②その「決定の準備のための前段階」における協働として、「環境アセスメント手続」・「私的主体による都市計画提案制度」・「私的主体による放置車両の確認と標章の取り付け」等③「法効果を持つ決定と直接には結びつかない『情報の収集・形成・提示』」における協働として私的事業者が自己規律のシステムを構築することを公的主体が促進する制度（主務大臣の認定を受けた認定個人情報保護団体が苦情処理や個人情報保護指針・運用等を行う制度など）・行政機関が事業者に消費者保護のためのコンプライアンス経営等

⁽⁶³⁾ 見上「都市計画の計画提案制度—公私協働論の視角から—」160-175頁、駒村圭吾「憲法からみる“刑事システムの民営化”—仇打ちの復活から官民協働の警察活動—『憲法学は「規制緩和」にどう向き合うか』法学セミナー2006-07no.616,28頁、朝日新聞2009年1月30日朝刊の記事および穂坂邦夫論文。

を促す事例等を挙げうる、とされる⁽⁶⁴⁾。

このように公私協働を広範に把握したうえで、その類型化ごとにその法的統制を考えるのは、類型化するとはいえ、公私の関わりの全体の包括的把握とその法的統制という点で有意義であるが、「民営化・民間委託・行政指導・行政契約・市民の行政参加・私人をも構成員とする合議制行政機関」との区別の意義を軽視し、公私協働の性格をあいまいにする。従来の公私の関わりと区別し、公私協働を最近の民営化・規制緩和の流れの一環として把握し、その目的は、私人・私的組織の自発性・自己改良能力を生かす点にあると考えるべきである。そうだとすると、公私協働は、「公中心の下請けの民間委託」と「民中心の民活」の中間形態と把握すべきである。そうだとすると、「公私協働」とは、行政主体と私人が、利害の多様性から行政主体の一方的決定の限界に鑑み、「共通の社会的目的」を果たすために、それぞれの資源や特性を持ち寄り、ほぼ「対等の立場」で協働（共同決定）することであると理解すべきである。この場合、官民の区別は、流動的・相対的であり、厳密に公私協働の領域を確定することは困難である。

民営化や規制緩和により、国が自分で実際に財やサービスを提供するのではなく、多かれ少なかれ私的組織に委ねる公私協働の立法例として、「都市計画提案制度」がある。この制度は、地区計画に限定的に導入され、さらに都市再生特別措置法（2002年）に導入され、ついで都市計画法改正法21条の2以下の規定（2003年）に定められた制度である。都市再生特別措置法では、都市再生事業を行うとする者は、都市計画決定権者に対し、都市計画の決定又は変更することを提案することができる、とされている。計画提案は、その提案にかかる都市計画の素案の対象となる土地の区域内の土地について所有権又は建物の所有を目的とする対抗要件を備えた借地権者の三分の二以上の同意を得ていることを要する。

「都市計画法」により、「計画提案制度」が一般化されたが、この制度は、経済活性化の観点から、時間的な効率性を強調して、手続の迅速化を図った。この迅速化は、一方において、一定の利害を切り捨て、他方においてデベロッパーに利する恐れがある。再生法は、非生産性・非代替性を有する土地の商品化・市場化を図り、その土地の市場価格を高める。しかし、民間導入自体の手続がオープンでなく、骨格を示せば申し出を承認する、という形なので「手続的コントロール」も「議会の決定という形式でのコントロール」も予定されていない。「三分の二の同意」で事業提案とそれに対する決定が認められるため、手続上のイニシアティブをもつ「企業の利益」が「過大に」保護される恐れがある。

都市計画法の場合、「計画提案する主体」は、再生法の場合には企業のような事業を行う者であるのに対して、「土地所有者」等とされている。従って制度上は住民一人でも提案できる。しかし、「実際」は土地権原にかかる三分二以上の支配を獲得した「事業者」が提案することになり、所有権者等は、その提案に対する同意をするに過ぎないであろう。以上からすると、計画提案制度は、企業優位に傾き過ぎた制度といえよう。

これに対して、埼玉県志木市の「市民委員会制度」は、「住民自治」や「雇用確保」等の観点から評価しうる官民共同である。この制度は、公募に応じた住民が市の事業の検証

(64) 本段落は、山本隆司「公私協働の法構造」金子宏先生古稀記念『公法学の法と政策』（有斐閣、2000年）533-537頁「日本における公私協働」藤田宙靖博士東北大学退職記念（青林書院、2008年）171-232頁を参考とした。

や予算編成にかかわる。教育・福祉・公共事業などの部会では、無給の住民が意見を出し合う「政策的共同」である。「業務的共同」では、役所の窓口業務や公民館の管理などを有償のボランティアに委ねた⁽⁶⁵⁾。

民間の発想で公共サービスを担ってもらうアイデアで、各地に広がる「協働」の一形態として、千葉県我孫子市（人口13万余）の市の「提案型公共サービス民営化制度」は成功例として挙げうる。市は、1100を越す事業すべてについて内容や人件費を公表し、企業や住民に参画を呼びかけている。同民営化制度には、これまでに85件の応募があったが、専門家や住民らで審査して37件を採用した。出産や育児を学ぶママパパ学級（地元の助産師会との協働）、高齢者のゴミ捨てを手伝う「ごみ出し支援ふれあい収集」、市広報の編集発行、街路樹の維持管理などがある。市は採用条件に「新たな工夫」による「サービスの質の向上」を掲げ、低価格だけでは請け負えない仕組みを強調しているが、それでも2007・2008年度の2年間に制度全体で5500万円余の節約効果があった。

失敗例は、自治体が住民参加のアリバイづくりに協働を利用する場合である。宇都宮に住む荻野夏子さん（44歳）は、町職員から言われてNPO法人を設立し、政策づくりの際の行政と住民の橋渡しをしようとした。しかし、町は、そのNPOを町が用意した政策づくりに誘導し、民意の反映を装うための手段として利用しているようだった。

5 民活を利用した新たな公共サービスの分担の仕組み⁽⁶⁶⁾

民活を利用した新たな公共サービスの分担の仕組みとして、最近、「PFI」と「市場化テスト」が導入された。「PFI」は、「民間の資金」による「公共施設」等の「建設・維持管理・運営」（施設整備と公共サービスの提供）を「委託形式」で民間事業者に行わせるものである。これは、「民間業者」に当該「事務・事業に伴うリスクを負担」させるものであるが、「受注規模の拡大」により「利潤が増える可能性」があるので、「より大規模な官民の提携」を可能にさせ、「十分大きなビジネスチャンス」を生むものである。また、「市場化テスト」の場合は、落札した民間事業者は「契約」により公共サービスを行政に代わり行う。「民間委託」の場合には、「行政側の都合」で「公共サービスを民間に委託した」のに対して、「市場化テスト」の場合、「より効率的な業務を行える民間事業者の登場」により「行政の仕事を奪われるという圧力」から「行政機構の効率性の向上のインセンティブ」が高まる。また「PFI」は、「民間の資金」による「公共施設」等の「建設・維持管理・運営」（施設整備と公共サービスの提供）を「委託形式」で民間事業者に行わせるものである。これは、「民間業者」に当該「事務・事業に伴うリスクを負担」させるものであるが、「受注規模の拡大」により「利潤が増える可能性」があるので、「より大規模な官民の提携」を可能にさせ、「十分大きなビジネスチャンス」を生むものである。

(1) 日本版 PFI⁽⁶⁷⁾

PFIとは「民間の資金と経営・技術能力」を「活用」して「社会資本ないし公共施設」

⁽⁶⁵⁾ 朝日新聞2009年1月30日朝刊。

⁽⁶⁶⁾ 晴山一穂「行政法の変容と行政の公共性」18頁、原野「行政の公共性と行政法」66頁、前掲中川221-224頁、宇賀克也「行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法」（有斐閣、2008年）242頁、江澤岸生・村上剛一・辻恭介・渡辺洋平「第1章 総説」田中一昭編著『行政改革《新版》』22頁。

⁽⁶⁷⁾ 榊原「PFIにおけるVFM」175-181頁、187頁、杉田定大「第10章 日本型PFIの反省と課題」（日本経済新聞、2005年）211-213頁。

(庁舎などの施設、道路・鉄道・水道等)の整備(建設)や公共サービスの提供(運用)を「効率的」に行うものである。PFIの場合、「公共事業」について「全事業」を「長期の契約」として「一括」して「性能発注」される。「金融機関から資金調達して業務を遂行する会社」は、「出資者」に「配当」する「SPC」(特別目的会社)である。「SPC」は、「設計会社」・「建設会社」・「維持管理会社」・「運営会社」に事業を発注する。「SPCの破たん」に備えて「官」と「金融機関」があらかじめ直接「協定」を結ぶ。「財政難」に陥っている国(自治体)は、PFIを活用して「初期費用」を「節約」して公共事業をなすうる。

PFIは1992年に英国で導入されたのが始まりである。メジャー氏は、国有企業の民営化など行政改革を進めたサッチャー政権で蔵相を務めたが、彼が首相に就任した後にPFIが採用された。その5年後には公共事業の約1割がPFIで実施されるまでになった。「英国」では「公共施設」の「管理」や「サービス」など「ソフト面」での活用も多く、「公務員数の削減」にも貢献した。

日本の場合、PFI推進法が1999年7月に成立し、同年9月に施行された。PFIは、「民間活力」を「導入」することで「公共事業の費用」を「削減」(財政上のメリット)して、「質の高いサービス」を目指したもので、小泉政権が進める「小さな政府」のはしりである。

PFIの事業類型として、「サービス購入型」「独立採算型」「ジョイントベンチャー型」があるが、日本の場合、国(自治体)が公共施設等を整備・運用する「民間事業者」に「サービスの対価」を支払う「サービス購入型」が多数を占めている。その事業方式としては、「BOT方式」「BTO方式」「BBO方式」があるが、わが国の場合、「民間資金で建設した施設の所有権」を「国」(自治体)に「移転」したうえで「民間事業者」がその「施設」を「維持管理及び運営」を行う「BTO方式」が最も多く、民間事業者が施設を所有してその施設を維持管理及び運営を行い、一定期間後に国に所有権を移転する「BOT方式」がそれに続くようである。

2000年3月には、「基本方針」が示され、イギリスと同様に、多数のガイドラインが示されている。2001年1月に「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」と「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」が、同年7月に「VFMに関するガイドライン」が、2003年6月に「契約に関するガイドライン」と「モニタリングに関するガイドライン」が示されている。2001年12月に、同法は改正され、PFI事業である公共施設とPFI事業以外の施設(付帯民間収益施設)の「合築」の場合、「行政財産の貸付」が可能になり、さらに2005年の同法改正により、合築建物にかかる行政財産である土地をPFI事業事業者だけでなく、PFI事業者から民間施設部分を譲渡された「第三者」にも貸付可能になり、またPFI施設を指定管理者に委ねる場合には、指定の期間等についてPFI事業の円滑な実施のために必要な措置を講ずることが明記された。このようにPFIの活用を促進する措置が取られ、2005年3月末段階で、全国で189事業(国：大学・高専、宿舍、事務庁舎など47件・自治体：廃棄物処理施設、老人福祉施設、小中学校、給食センター、余熱センター、病院、上水道施設、駐車(輪)場、事務庁舎など142事業)で採用されている。法律成立から7年後には全国で236件の事業で採用されている。

この法律が成立した当時は金融機関の貸し渋りなどが深刻化するなど景気が低迷していた真最中であった。このため PFI も景気対策的な側面が強く、民間資金の導入で公共事業の事業規模を上積みさせるという狙いが強かった。実際、PFI が採用された事業を見ると文化施設の建設などは「箱モノ整備」（ハード中心のインフラ整備）が目立ち、予算の節約の効果は余りなかった。自らの仕事を守ろうとする官側の思惑も強く、施設運営などを含めたソフト面での採用は遅れていた。このため、政府は2005年8月に施行された改正 PFI 推進法ではその目的に国民への低廉かつ良好なサービスの提供を確保することを追加し、「サービス分野」も PFI の対象であることを明記した。

また「PFI」は、「指定者管理者制度」と「連動」することにより、「民間事業者」は「地方の公共施設」の「企画・設計・施行・機材等の調達」や「業務受託」のみならず「施設の管理」まで「トータルな事業展開」できるようになった。それで最近では、一部民間収益施設（オフィスビル・商業施設など）を組み込んだ合築施設（庁舎など）や施設の運営に比重を置いた運営型（廃棄物処理施設・病院・刑務所など）などが増えている。

病院 PFI の場合、計画中も含めて全国に11（2008年1月現在）ある。例えば、滋賀県近江八幡市立総合医療センターは、前身の市民病院の老朽化に伴い、2006年10月に新築移転して開院した。経営効率を上げると同時にサービスを向上させるとして、PFI 方式を「全国で初めて」設計から運営まで採用した。ところが、外来患者数は想定の6割に、9割を超すと見られていた病床利用率も8割ほどにとどまり、06年の開院以来、経営効率が上がり赤字が続いているので、近江八幡市は、違約金を約20億円を支払ったうえで、病院を所有する、大手ゼネコン大林組出資の特別目的会社（SPC）とのPFI 契約を2009年3月末で「解除」する方針を決めた⁽⁶⁸⁾。

2006年6月28日には、最大規模 PFI が調印された。三菱東京 UFJ 銀行など18金融機関が国土交通省と衆議院が実施する「総事業費約1100億円」の「衆議院議員会館整備事業」（既存会館の機能を維持しながら会館二棟を用地内で建て替えるもの）対して、総額約810億円を事業主体である大林組などが出資する特定目的会社に協調融資する。資金調達計画がまとまり、民間資本を活用した最大級の社会資本整備が動き出した。その後、同年6月30日に調印された「PFI」は「施設そのもの」を「民間事業者」が「所有」し「運営」する方式であるが、「刑務所や天文台」の整備運営事業向けにメガバンクなど金融機関が合わせて約190億円の協調融資をする。天文台の場合、仙台市の新仙台市天文台の整備運営事業を実施する伊藤忠商事などが出資する SPC に融資がなされる。

刑務所の PFI をみると、「美弥社会復帰センター」という「刑務所」は、全国で始めて建設と施設管理やその他の「非権力的事務」（施設警備、受刑者の職業訓練などの業務）を「民間委託」する刑務所であるが、その整備・運用のため、PFI を「構造改革特区制度」及び「民間委託」と連動させた。PFI により、融資が、山口県美弥市に設置する刑務所である社会復帰センターの整備運営事業を実施するセコムなどが出資する特定目的会社（SPC）になされた。そして山口県と美弥市は、強制権限を有しない警備業務など刑務所運営の民間委託を可能にするため、構造改革特区制度を利用したのである。

この施設は、設計から民間企業が参加しているが、日本で3番目、東日本で初の PFI

⁽⁶⁸⁾ 本段落は、朝日新聞2008年12月14日朝刊、城塚173-174頁を参考とした。

方式の刑務所である喜連川社会復帰促進センターは、国の設計した施設の運営一部をPFI事業で行う「運営特化型PFI事業」を行っている施設である。この活用により国の財政負担は、14億円（約3.4%）軽減できた。近隣の既存施設である黒羽刑務所もPFI方式の運営に移行した。他の二つの新設刑務所（兵庫県加古川市の播磨社会復帰促進センター・島根あさひ社会復帰促進センター）でもPFI方式により一割程度の経費削減の効果をあげた⁽⁶⁹⁾。

PFIの問題点として、法人情報保護の観点から、情報公開が制限されることや、民主的コントロールの弱さ、さらにPFIのコンサルトと落札グループの中心企業が同一のグループの場合があり、公平性に欠ける点を挙げうる。また初期費用が抑制できるため、不要な公共事業が推進される危険がある。加えて長期契約のため、競争性が損なわれ、質の改善の圧力が欠如する場合がある。

(2) 市場化テスト⁽⁷⁰⁾

市場化テストとは、官が独占していた公共サービスの提供を「官」と「民間企業」のどちらかが提供した方が「価格と質の両面」でふさわしいかを「透明・中立・公正な競争条件（入札）」で競い、「優れた方ないし効率的で質の高い条件を出した方」に「業務を任せる仕組み」である。それは、公共サービスの提供についても、「民でできるものは民へ」を具体化させるための「包括的な仕組み」である。例えば国民年金保険料の事業はどうすれば未納者から徴収を増やせるか、官と民が運営コストも示した提案書を作成する。その提案を比較して、効率化が見込める提案者を当該公共サービスの担い手にする。海外では80年代から米国の一部の州、英国、スウェーデンといった国で地方政府を中心に実施され、公費削減などの成果を挙げてきた。小泉政権も行財政改革の有力な手段として取り入れた。

市場化テストの結果、官が落札すれば、官が効率化の動機づけを与えられて、その事務の実施を継続することになる。官が落札したとしても仕事を民に奪われないようにと、旧来の役所仕事を改め、これまででない緊張感を持って効率的に仕事を続けざるをえなくなる。また「入札対象を選ぶ過程」ではその「事業が真に必要か否か」を洗い直し、不要と判断すれば事業を止めるべきである。これに対し、「民」が「落札」すると、その「事業」の「民営化」・「民間譲渡」・「民間委託」がなされ、「民間の創意工夫」がサービスの質の向上やコスト削減をもたらす可能性がある。市場化テストの主眼は、公務員でなければできないサービス（仕事）なのかを「住民の視点」で見直す点にある。従来の役人の仕事も工夫すれば民間に委ねることができ、サービス向上ないし経済の活性化（ビジネスチャンスの拡大）と税金の無駄使い削減の効果がある。この点で市場化テストは簡素で効率的な政府の実現に手っ取り早い手法である。公的サービスを誰がやれば効率的なのかを透明性の高い入札で決めるからである。

市場化テストはそれより前に導入されたPFI、指定管理者、および構造改革特区と比

⁽⁶⁹⁾ 前掲駒村28頁、日本経済新聞2008年12月10日朝刊等。

⁽⁷⁰⁾ 紙野健二「行政の市場化と規制緩和」84-85頁、榎原秀訓「第12章 市場化テストと自治体」『行政民間化の公共性分析』250頁-268頁、八代尚宏「第1章 官製市場改革と市場化テスト」『「官製市場」改革』（日本経済新聞、2005年）10-12頁、朝日新聞2006年7月11・31日朝刊、日本経済新聞2006年7月27日、8月3日・8日朝刊、落合誠一「経済教室」日本経済新聞2009年6月25日朝刊。

較すると、「PFI」の場合、「事業の限定性」があり、またPFIの「選定手続・基準」が「民間の創意工夫」を必ずしも発揮させるものとなっていないし、「指定管理者」の場合は、「地方の施設」に「限定」されるし、また「全ての地方公共団体の公の施設」が対象となるわけではないし、「構造改革特区」の場合、「当面の間は地域における特例措置」であり、また「民間自体」は「特区の認定申請」を直接行うことができない。「市場化テスト」は、このような「事業・地域・分野等の限定性」を「克服」して、「競争原理」に「すべての官業」をさらし、「分野横断的」に「民間開放」を「推進」するものである。

今回施行された法によると、入札対象は毎年、民間事業者等からの提案を幅広く受け付け、政府がこれを尊重しつつ、基本方針を定めてできるだけ幅広い事業を閣議決定する。対象審議や入札管理等にあたる「第三者機関」として新たに「官民競争入札等管理委員会」を設ける。この委員会は入札の公正さが守られているか、事業内容の情報公開は適切か、などを監視する。その委員は学者・弁護士・会計士らの有識者、自治体の代表者らで構成される。「これをやりたい」という「民間からの要望」を管理委員会が受け付け、担当の省庁と協議したうえ閣議決定する仕組みになっている。民間が低価格で引き受けた場合、安いが質が悪いということがあるので、質を評価する基準を管理委員会が公表するほか、国や自治体の立ち入り検査も定められた。

2006年8月2日に管理委員会は市場化テストの実施方法を定めた基本方針案（公共サービス改革基本方針）をまとめた。公共サービスを聖域なく見直し、①官が実施する必要がない業務は廃止②民間に委ねられるものは競争入札にかけるとの方向を明記した。また、地方自治体にも市場化テストを導入するよう促す。各省は入札にあたり新たな事業者に達成を義務付ける数値目標を作る。例えば施設の運営を市場化テストにかけるときは、入場者や収入などが目標になる見通しである。そしてこの目標を盛り込んだ実施要綱を作成して、担い手にこの目標を達成するよう求める。一定期間を経た後で目標に達しなかった場合には一段の努力を求めるとともに、民間が仕事をしやすくなるよう対象範囲を広げたり、目標設定を見直したりする。民間が応札する際には単なる業務目標だけでなく、個人情報の取り扱いをどうするかなど質の担保も明確にされる。民が落札すれば「みなし公務員」となり、違反があれば刑法上の罰則を適用する。仕事を失う国家公務員の雇用は配置転換で保障するとした。入札後に業務を任せる期間は事業によって異なるが、通常1－3年程度である。その終了後に成果を評価し、民間に任せた方が効率的と判明すれば、業務は原則として民間移管か民営化の措置をとる。

2005年度から社会保険庁が担う国民保険料の徴収やハローワーク関連事業（モデル事業）など8事業、06年度もほぼ同じ業務を対象に9事業で試行してきた入札に官が参加せず、民間だけが競ってきたが、市場化テスト法の成立を機に07年度から官を含めた入札に変わる。07年度の事業は民間の要望を踏まえ管理委員会や各省庁が調整して決めた。07年度はハローワーク関連の場合、離職している中高年を集めて次の仕事に就くための面接支援を06年度の5施設から8施設に増やすほか、新たに管理職や技術者に限って仕事を紹介できるサービスやフリーターなど若年者に就業支援するサービスを加える。役所の窓口などで渡している不動産登記や商業登記の証明書を取り扱う登記業務も新たに対象にする。

管理委員会は、3年間で82事業を選定し、48事業については、入札を実施した。その

うち1億円未満のものは、43事業、10億円以上のものは2事業である。この市場化テストの1年当たりの経費削減効果は、100億円となり、また公務員定員の純減効果は、例えば社会保険庁の国民年金保険料の収納事業では約520人、法務省の登記簿などの公開に関する事務では、約330人に及んでいる。

政府は、2008年12月9日に全国の刑務所・少年刑務所・拘置所の「施設整備・警備・収容監視」や「職業訓練・矯正教育、健康診断」などの「権力性の弱い業務」を市場化テストの対象とする方針を固めた。これまで構造改革特区で「新設の刑務所」に限って認められていたが、この市場化テストの導入により「既存施設を含めた全国の刑事施設」で「民間委託」を可能にする。特区認定を受けた栃木・兵庫・島根・山口の四つの新設刑務所ではPFI方式で実績があり、一定程度の経費削減効果があったので、この民間委託の拡大で行政経費の削減を図ろうとするものである⁽⁷¹⁾。

テストを通じて官（国・自治体・独立行政法人・特殊法人）と民が競えば、コスト構造が透明になり、サービスの効率化・低コスト化につながる面があるが、官が入札に敗れると、仕事を失うので、その公務の担い手の処遇が問題となる。そこでのサービスを民が担う場合の公務員の移籍に備えて「特定退職制度」を創設する。この制度では公務員が民間企業に数年移籍できる。入札で民間が業務を落札した際、今まで働いていた公務員を処遇するために設けるのである。民間は業務に詳しい公務員を迎え、官側は余った人材の職場を新たに探す必要がなくなる利点がある。余剰になった人材は、公務員定数の上限を守りながら省庁を超えた公務員の配置転換を促すことも義務づけ、官業の民間開放の障害を減らす。人員が浮いた役所がその人員を不足している省庁に回し、総数の抑制にもつなげる。その後、公務員に復職した人について退職金で不利にならない規定を用意した。

市場化テストの対象が広いため、「国立美術館・国立博物館」の「展示企画」などの業務が対象とされる可能性があるが、かりに民間に開放されると「効率性追求」のため「文化芸術の価値」が「軽視」されるおそれがある。したがって、「文化芸術の価値」が問題になる場合には、効率性追求は抑制すべきである。

6 地方における規制緩和推進策としての構造改革特区制度⁽⁷²⁾

小泉構造改革における、中核的規制緩和推進策として、2002年に構造改革特別区域法（施行は2003年4月）により、新自由主義的規制改革手法として構造改革特区制度が導入された。この特区法は、総論部分と各論部分からなる。総論部分は、特区の概念を規定し、それを受けて、各論部分は、個々の特区で規制緩和の対象（規制の特例措置）となる具体的な法律・省令等のリストからなり、そのリストは、毎年、特区法の改正で新たに追加される。この特区制度は、全国レベルでの規制緩和が難航するなか、各地域の特性に応じた

(71) 日本経済新聞2008年12月10日朝刊。

(72) 長屋聡「第7章 規制改革と官業の民間開放」田中一昭編著『行政改革《新版》』163頁・170頁、晴山121頁、青木一益「憲法からみる“構造改革特区の政策過程と規制緩和”」法学セミナー、2006-07、no.619、38-41頁、村上博「第10章 構造改革特区にみる規制緩和」三橋良士明『行政民間化の公共性分析』（日本評論社、2006年）197-200頁、203頁、214-218頁、220-221頁、八代尚宏「第11章 構造改革の特区の意義と今後の課題」『官製市場』改革』（日本経済新聞、2005年）233-236頁・238頁・240頁・245-249頁、日本経済新聞2006年7月31日朝刊・夕刊、8月1日朝刊。

規制の特例措置を講ずるため、法令等に基づき規制を一部の地域に限って実験的に緩和・撤廃して、現行法上困難とされている民間化や規制緩和を地方レベル（地域限定）で個別的に可能とするものである。その目標は、地域の特性に応じた産業の集積、新規産業の創出などにより地域の活性化を図り、その後その成功事例を全国展開し経済全体の活性化をはかることである。この全国展開は、①民間企業や個人を含む特区提案の募集②それに基づく規制の特例措置の決定③地方自治体による特区計画の申請・認定④評価委員会による特区評価というプロセスを経てなされる。

当該制度は、利害関係団体によって調整されない「個々」の規制緩和と要望が伝えられた自治体の「知恵と工夫の競争」により考案された事業構想の実現に寄与しつつも、自治体の「自助と自立の精神」に運用を委ねる制度であり、「規制緩和」と「民間化」・「地方分権」を結合し、「教育・農業・福祉・医療」など、これまで「民間企業の介入が抑制されてきた行政分野」に「大きな風穴」を開けるものである。すなわち教育・福祉・医療・労働など社会保障や物流・農業等の地域経済の安定のための「社会的規制」を「個別の自治体・区域」ごとに「撤廃」し、企業の参入とその活動の自由を拡大し、「規制緩和の突破口」にする制度である。また同制度により医療・大学・農業への「株式会社」の「参入」も認められた。

特区計画は、2005年7月までに609件認定された。その認定件数が最も多い分野は「教育関連」の120件（全体の約21%）であり、次は「農業関連」の94件（同17%）であり、三番目は「生活福祉関連」の80件であり、四番目は「幼保連携・一体化推進関連」の72件である。同年11月現在で709件実現している。

教育（保育）・大学関連の例⁽⁷³⁾についてみる。教育関連として、群馬県太田市の外国語教育特区を挙げうる。そこでは、特区研究開発学校で教育課程を弾力化し、英語で授業を行うことを基本とした小中高一貫学校を市と民間との協力で設立したが、その運営は順調である。幼児教育・保育関連として、北海道東川町の幼保一元特区がある。そこでは、同年齢の幼稚園児と保育児を定員の枠内で相互に乗り入れる合同事業を進め、一貫した幼児保育・教育の実現を目指している。大学関連では、株式会社立の大学を挙げうる。90年代以降、大学の設置基準は次々と緩和されたが、特に小泉政権の03年度に、大幅な緩和が行われ、「構造改革特区」で、「株式会社による大学設置」が可能になった。これを受け、次々、会社設立大が開校した。新規参入による競争で大学の質を高める狙いがあるが、競争激化による大幅な定員割れの恐れもある。現在6校あるが、LEC東京リーガルマインド大学を含め5校が赤字になっている。LEC東京リーガルマインド大学（本部・東京都千代田区）は、規制緩和・構造改革の波に乗り、「国内初」の「株式会社立大学」として注目されたが、学生が集まらず、2010年度の学生募集を停止（2校目）し、事実上、大学を閉鎖せざるを得ない状況に追い込まれた。LEC大は、資格試験予備校などを経営する株式会社「東京リーガルマインド」が設立し、04年春に開校し、全国14都市にキャンパスを展開した。04年度と05年度の入学者は、定員（160人）を上回り、好調の滑り出しだった。だが、3年目の06年度の入学者は定員を下回った。07年1月、名ばかりで勤務実態が伴わない「専任教員」が多数いたことなどが大学設置基準に違反するとして、文科省から学校教

(73) 前掲八代尚宏「第11章構造改革の特区の意義と今後の課題」48頁、日本経済新聞2009年6月19日朝刊、朝日新聞2009年6月22日朝刊。

育法に基づく初の改善勧告を受けた。これで他大学に転学する学生が相次いだ。さらにこの改善勧告がLEC大のイメージダウンにつながり、07年度の入学生は、06年度の157人から激減して、59人になり、充足率は4割を割った。この入学者減は止まらず、募集を14カ所から4カ所に絞った08年度の入学者は、23人にすぎなかった。千代田区のキャンパスだけに絞った09年度の入学者は、18人しかいなかった。09年春の累積赤字が30億円に達するなど経営が悪化したため、LEC大は、10年度の募集停止に追い込まれた。大阪市のLCA大学院大学（東京都台東区の「株式会社「LCA-I」の経営）も、見込み通りに学生が集まらず08年末、09年度の募集停止を決めた。この苦境は、準備不足のままの認可申請や設置認可の審査期間の短縮（大学の開設は20ヵ月→7ヵ月、株式会社立大は特例で3ヵ月）のような「安易な規制緩和」が要因となっているから、「設置認可の厳格化」が必要であろう。

一方で、順調に学生を増やす会社設立大学もある。東京・秋葉原にキャンパスのある「デジタルハリウッド大学」は、05年に開校したが、受験倍率は2～3倍という人気を保ち、07年に定員を190人から250人に増やした。その成功の要因は、素早い意思決定・実行という株式会社の利点を生かしつつ、教育内容を、時代のニーズに適応しているアニメやコンピューター・グラフィック（CG）などに特化し、実践能力の高いCGデザイナーやアニメ番組プロデューサーなどを講師にして、制作現場で即戦力になるクリエイターを養成した点にあらう。社会人や経験者のみを受け入れる通信制のビジネス・ブレイクスルー大学院大学（本部・千代田区）も倍率が2倍程度が続き、定員を増やした。同大学は、校舎や敷地といった設備に費用をかけずに、インターネットで「安価に高度の教育サービス」を提供できるので、知識の専門化が要請される時代において学生（平均年齢36～38歳）のニーズをとらえたのであらう。この成功例をみると、会社設立大学も独自の取り組みで成果を挙げるといえるから、会社設立大学制度自体に問題があるとは言えない。

農業関連の成功例として、瀬戸内海の香川県小豆島町の「オリーブ振興特区」を挙げる。この特区は、2003年、構造改革特区の第1号として認定された。これによりオリーブ栽培に企業が参入できるようになったが、「企業参入の促進」のため「町」は「地主」から「遊休農地」を借り入れて企業に貸し出す新たな仕組みを導入した。この結果、オリーブを栽培する企業が10社に増え、島のオリーブ農地の4分の1が企業分になった⁽⁷⁴⁾。

「農地のリース特区」の場合、株式会社等が、市町村等から農地を賃借して参入している。2005年5月1日現在、株式会社は53社、有限会社は28社、NPO法人は26社参入している。農林水産省によると、04年以降、09年3月までに349社が参入している。業種別では、余剰労働力・機械を活用する零細な建設会社が35社（04年－09年3月、125社）と一番多く、次に地元の特産品を原料として利用する食品メーカーと外食産業などの食品関連企業が29社である。これらの会社の中心は地域に繋がりのある会社である。この参入は、遊休農地の解消につながり、また有機農業・酪農等を推進し、新たな雇用の創出につながり、地域を活性化させた。とはいえ、ほとんどの参入法人の経営は苦しく、前記の125社の大半は赤字とみられ、経営の継続が容易ではないので、耕作放棄がなされるという懸念があるが、いまのところ、そのような弊害は生じていない⁽⁷⁵⁾。

(74) 読売新聞2009年8月9日朝刊。

(75) 朝日新聞2009年10月31日朝刊。

農地法の特別法である農業経営基盤強化促進法の改正により、2005年9月に企業の農地利用を構造改革特区だけでなく全国で解禁したが、企業が借りられる農地は耕作放棄地など限られていた。そこで農水省は農業経営基盤強化促進法の改正で、対象の農地を耕作放棄地以外に広げることも検討する。さらに農地の有効活用を進める農地法の大幅な改正により農地を耕作者が所有するという考え方から、耕作者主義に配慮しながら、一般企業などを含めた「効率的な利用」を促す方向に改める。すなわち遊休農地の活用や効率的な大規模農業の促進を図るために、賃貸借など農地の利用権を原則自由化する。企業が条件の良い農地で営む場合などに作る農業生産法人の出資比率を大幅に緩和し、農地の賃貸借の期間を最大20年から50年に拡大する。もっとも一般企業の農業参入には、執行役員の中に農業の常時従業者を置くことを義務付けることで、企業による農地支配に一定の歯止めをかけている⁽⁷⁶⁾。

医療の場合、全国レベルでは、株式会社による医療機関経営は認められていない。営利目的の株式会社による経営を禁じたのは、患者を置き去りにして利益追求に走る恐れがあるためである。営利追求のため、不必要な診療や高所得者だけを優遇するような医療が広がりかねないのである。しかし、規制緩和を進めていた政府の総合規制改革会議などは企業の経営ノウハウで医療サービスは向上するなど主張した。そこで政府は2003年、規制緩和の一環として例外規定を設けた。構造改革特区として認められた地域で、健康保険など公的保険が利かない「高度医療」を実施する場合に限って企業経営を認めたのである。しかし参入条件が厳格なので、これまでなかなか参入企業が現れなかったが、その規定による第1号は、横浜市に開業した株式会社形態のクリニック（診療所）である。それは、バイオ技術を使い、乳がん手術の後の乳房再生などを手掛ける自由診療の美容外科を営むものである。このような医療ニーズは、認められるが、新たな形態だけに安全性を含めどこまで患者本位の医療ができるかが問われる。

全国展開されるものを見ると、「満三歳にならないと入園できない基準」を緩め、年度初めに「二歳の児童」でも入園を認める「幼稚園特区」や一市町村内における非営利組織（NPO）による地域通貨の発行の場合に必要な資本金規制なくす「地域通貨特区」などの全国展開が政府の構造改革特区推進本部で正式決定する。その他に「漁業施設の改善を民間に委ねる特区」や「身体障害者向け施設の一部を知的障害者らに開放する特区」なども全国展開の対象となった。実際に、これまでに全国展開が認められたものは102ある。

特区の速やかな全国展開は、全国的な規制緩和のため必要であるから、基本とされる。規制緩和に消極的な地域の住民・企業は、現行の「自治体の認定申請に基づく」特区制度では規制緩和の利益を受けられないし、また全国的に事業を展開する企業にとっても、この特区制度は不便であるから、その全国展開は好ましい。この全国展開により、特区における規制の特例措置は不要になるから、廃止されることになる。

しかし、全国展開を可能にする法改正の内容と特区における規制の特例措置との間に若干の違いがあり、しかもその特区における規制の特例措置を求めるニーズがある場合には、規制緩和の趣旨が利用者の選択肢の拡大にある点に鑑み、全国展開をしない特区における規制の特例措置を残すことも考えられる。また、複数の規制の特例措置の全国展開により、現行の法律との整合性に問題が生じたり、余計にコストがかかる場合には、全国展開しな

(76) 朝日新聞2009年4月28日朝刊。

い方が良いであろう。さらに、「構造改革特区研究開発学校設置事業」では、これを全国展開すると、地方自治体の長の裁量権が文部科学省に戻ってしまうというような、地方分権の趣旨を損なう全国展開もある。この場合、特区自体は残しておいた方がよい。

このような問題点がある以上、特区制度の全国展開は、地方分権の趣旨等との調整を図りながら行うべきである。

7 1980年代以降の行政組織上の行政改革⁽⁷⁷⁾

(1) 概説⁽⁷⁸⁾

1980年代以前においても行政改革はなされたが、1980年代以降の一連の行政改革（臨調・橋本・小泉行政改革）は、単なる行政改革の枠を超えた「国家と社会の抜本的再編」を目指すものである。すなわち第二次臨調（鈴木内閣－中曽根行政管理庁長官）以降の様々な国家・行政組織の改革は、橋本六大改革（行政改革・経済構造改革・財政構造改革・社会保障構造改革・金融システム改革・教育改革）の一環として出発した。それを引き継いだ小泉内閣（2001年4月発足）より、「行政の市場化・民間化」を基軸とする改革が速度を速めて全面的に展開されていく。その背景として挙げられるのは、対外的には国際経済において経済大国になった日本に対して、世界、特にアメリカから輸出主導の経済構造を内需主導型の経済構造に転換することが要請されたことである。対内的には、急速に到来する「少子高齢化社会」の下で、経済の減速化（経済不況）に伴う「財政赤字の増大」に対処し、また社会の変化に対応できないため、制度疲労し弊害が顕在化した「縦割り行政」を改革する必要性や「政官関係」の再調整の必要性があったことである。その「改革の目標」は、民間活動優先の観点から行政の事務・事業を「減量化・簡素化」するとともに、行政コストの削減を図るため「行政の効率化」（最小の費用で行政を行うこと）を推進し、その推進のため「行政内部」に「民間的・経営的手法」（費用・便益評価等）を導入するものであった。

この減量化・効率化は、中央省庁等改革法（1997年制定）で具体化された。この「中央省庁改革」は、「地方分権・規制緩和」と「一体」となった統治構造全体の大きな変遷の一環をなすものである。従来の政策決定システムを一変しかねない「内閣機能の強化」、特に「内閣官房の機能強化」が図られた。また危機管理・安全保障への対応を期すための防衛庁が防衛省へと格上げされた。他方、「行政内部の民間的・経営的手法」は、「事務・事業の事後評価」により改善する必要がある、その観点から、「公共事業再評価システム」（1998年度）・行政機関が行う政策の評価に関する法（2001年6月制定、2002年4月施行）に基づく「政策評価制度」が導入された。そのシステム等は事業を「何をしたかというアウトプット志向の行政の視線」ではなく、「どのような効果があったかというアウトカム志向の消費者（利用者）の視線」から評価するものである。

このような「80年代以降の行政組織上の行政改革の主たる目的」は、「市場原理主義」

(77) 晴山一穂「行政法の変容と行政の公共性」（法律文化社、2004年）19頁-20頁・50頁、原野あきら「行政の公共性と行政法」65頁、前掲中川丈久218-219頁、221頁、三橋良士明「第1章 分権改革の中の行政民間化」三橋良士明・榊原秀訓編著『行政民間化の公共性分析』（日本評論社、2006年）10-13頁、室井「行政の民主的統制と行政法」、増島俊之「行政改革の視点と展開」（ぎょうせい、2003年）73頁。

(78) 前掲箕浦「第3章」田中一昭編著『行政改革《新版》』（ぎょうせい、2006年）68頁、前掲増島133頁・136頁。

に立脚して、「行政の任務・役割の重点化」と「行政の減量化・効率化」（合理化）を図ることである。これらの目的は、「事務・事業の減量化」にとどまらず、「組織・機構の減量化」、「公務員の定員削減」、さらにはそれらに要する「費用の削減」を含むものであり、また「経営の効率化」も含むものである。それは、「行政事務・事業の民間化」（民間移譲・民間委託など）と「独立行政法人化」などにより推進され、行政のうち特に文教・福祉・医療行政が重点的に減量化・効率化された。

(2) 行政改革会議最終報告⁽⁷⁹⁾

行政改革の理念と目標を明確に示しているものは、行政改革会議最終報告（1997年12月3日）である。その最終報告によると、行政改革の主たる理念と目標は、「行政に依存する国民の意識」を変革し、一方、国民生活関連分野から行政を撤退させ肥大化した「行政」を「スリム化」することである。

行政改革会議最終報告は、橋本内閣以降の行政改革・構造改革路線の典拠であり、第二次臨調以降の新自由主義的改革路線の理論的到達点を示している。それは「統治システムの在り方」や「国民の意識のあり方」まで踏み込んで、「日本社会全体の改革」の必要性を説くものである。まず、その「基本理念」は、制度疲労のおびただしい「戦後行政型行政システム」を改め、「自律的な個人」を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい「21世紀型行政システムへの転換」を目指すことである。換言すると統治客体意識を持ち、行政への過度の依存体質を有する国民が、それから脱却し、自己責任を持つ諸個人から構成される「自由競争」と「市場原理」に支配された社会を形成するにふさわしい行政システムへの転換を目指すのである。

次に行政組織・活動原理についても、深刻な機能障害をきたしている旧来型行政を抜本的に見直し、その行政に伴う種々の弊害を排除する必要があるとする。その弊害とはすなわち行政による規制が自己目的化し、省庁＝官僚組織は自己増殖・肥大化した。政策企画部門では、国民から遊離した政策決定は個別事業の利害ないし既得権益の保護にとらわれて画一・硬直化し、価値の多様化に対応していない。その決定過程は透明性がなく閉鎖的である。政策実施部門では、特に利用者からみた場合、政策実施が非効率である。その効率を評価し改善する政策評価・フィードバックシステムは存在しない。各省庁は、縦割行政の下で、他の省庁と連携しないで自己の縄張りの維持・拡張を図るため、「行政全体の総合調整」はできない。また社会保障や労働者保護など国民の生存権・労働権を保障するために、過剰な諸保護施策ないし規制がなされ、それが、個人の自律を妨げてきた、とする。

そこで官民役割分担を「官から民へ」と見直し、「市場原理」と「自己責任原理」に則り、規制緩和と民間化を通して国家の役割を「民間活動の補完」に限定する。さらに国と地方の関係の再構築の観点から、国家関与の縮小により「国から地方へ」という方向で地方分権を行う。これは「国家行政のスリム化・重点化」のための「地方分権」である。このような国家機能の徹底的見直しにより国家行政とくに国民生活分野の行政は

(79) 晴山一穂「行政法の変容と行政の公共性」17頁、24頁-25頁、50頁、52頁-54頁、56頁-57頁、62頁-69頁、80頁-86頁、室井「行政の民主的統制と行政法」（日本評論社、1989年）129-132頁、中井歩「内閣機能の強化と行政の役割」『岩波講座憲法4 変容する統治システム』（岩波書店、2007年）141-142頁、144頁、前掲江澤等「第1章 総説」田中一昭編著『行政改革《新版》』（ぎょうせい、2006年）21-22頁。

「スリム化」し、他面においては重点化し、また行政の効率化を図る、とする。

この目指すべき21世紀型の行政システムは、機能障害に陥っている各省庁による「行政事務の分担管理原則」を改め、国政全体を見渡した「総合的・戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなす行政システムである。それは、「行政の総合性」・「戦略性」・「機動性」（意思決定の迅速化）・「透明性」・「効率性」・「簡索性」を行政の編成原とする。「総合性・戦略性」は、さまざまな価値の中から何を優先するかを総合的・戦略的観点から判断し、大胆な価値選択と政策立案を行うことである。機動性とは、危機管理や安全保障などに対処するために、意思決定の迅速化を図るということである。

(3) 中央省庁等改革⁽⁸⁰⁾

最終報告を受けた政府は、直ちに、その報告を最大限尊重し、中央省庁再編等のための準備等のための対処方針を閣議決定した。これを踏まえ、当該報告で提言された諸改革を実現するためのプログラム法である中央省庁等改革基本法案が1998年2月に国会に提出され、同年6月に、効率性の観点から、省庁間の重複等をなくし行政各部の再編成を目指す中央省庁等改革基本法が成立した。その後、1999-2000年に中央省庁等改革関連法が成立し、その法律に基づく新省庁体制は2001年1月から発足した。この中央省庁等改革は、内閣機能を強化し、また省庁を大括りに再編して行政組織を1府12省庁にした。中央省庁等改革の基本方針は、国の事務・事業の「民間化」と「地方分権化」であり、また政策の「企画」と「実施」の「分離」である（中央省庁等改革基本法4条）。そして国の行政組織等の減量・効率化等の推進方針は、最善の策として国の事務・事業の「民間事業への転換、民間ないし地方公共団体への委譲または廃止を進めるが、次善の策として独立行政法人等の活用を進め、あるいは民間委託を進めるとされている（同法32条）。すなわち国のスリム化は、国の事務・事業の実施部分を地方に移譲したり、廃止したりするが、それができないものはアウトソーシング（外部化）による。

(4) 内閣機能の強化

中央省庁等の改革及びそれ以降の改革は、この「編成原理」を基本にして、「戦後型行政システム」を刷新し社会経済情勢の変化に対応した「簡素で効率的な政府の実現」を目指すものである。「行政の総合性・戦略性」の確保の観点からは、「基本的な政策の企画・立案」や「重要政策」についての「総合調整力の向上」などを目指して「官邸・内閣機能」の思い切った「強化」を図る。具体的制度改革は、「重要政策に関する基本方針」についての「首相の発議権」を明記（内閣法4条2項）して「総理のリーダーシップ」を明らかにした。そして「首相のリーダーシップを補佐・支援する体制」が抜本的に「強化」された。「企画立案・総合戦略」において「首相ないし官邸に対する補佐機能」を担う「内閣官房」は「強化」され、「最高・最終の調整の場」となった。また「人的資源の面」でも、「内閣副官房長官補」が3名⁽⁸¹⁾が置かれ、「首相補佐官」が5名まで増員され、首相を支える内閣官房体制は整備された。さらに総合戦略機能を果たす「内閣官房を助け、横断的な企画・調整機能」を担う「知恵の場」としての、「総合的な調整機能」を持つ、各省より格上の「内閣府」が設置された。内閣府は、経済財政政策

⁽⁸⁰⁾ 前掲箕浦「第3章」田中一昭編著『行政改革《新版》』（ぎょうせい、2006年）68頁、前掲増島130-133頁。

⁽⁸¹⁾ 2010年1月18日召集の通常国会での法改正により現在の3人から4人に増員し、そのうち1人が新設する国家戦略局の局長を兼務するという（朝日新聞2010年1月10日朝刊）。

等に関する内閣の重要政策について、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画立案及び総合調整を行う。またそのために「内閣府」に「関係行政機関の長に対する勧告権」を有する「特命担当大臣」を置く⁽⁸²⁾。

鳩山政権では、政治家が官僚より優位に立てる制度を導入する。首相直属の新組織「国家戦略局」は予算編成や成長戦略の大方針を策定する。また複数の省庁にまたがる政策課題も、新設する「閣僚委員会」で関係閣僚が直接議論して決めることにする。鳩山内閣は2010年2月5日に、首相官邸の政策立案や調整機能を強化する「政治主導確立法案」を閣議決定し、国会に提出した。法案では、現在3人の官房副長官（副大臣級）を1人増やし、国家戦略局長にし、局長を補佐する国家戦略官（政務官級）も新設し、「経済成長戦略」・「税財政運営の基本政策」・「予算編成の基本方針」などの立案・調整を担当させる。首相補佐官は定員を現在の5人から10人に増やし、新たな5人枠は民間人を登用する方針である。事業仕分けなどに取り組んできた行政刷新会議にも法的権限を与える⁽⁸³⁾。

経済財政諮問会議・国家戦略局（室）⁽⁸⁴⁾

「経済財政諮問会議」は、「官邸主導の政治決定」を目指して2001年に創設されたが、そこは「政治主導の行政運営を具体化する場」であり、「内閣官房の総合戦略機能」を助ける「知恵の場」である。この会議は、経済財政政策に関する総合戦略の具体化（マクロ経済政策、財政運営の基本、予算編成の基本編成に基本方針など）のほか、社会資本の総合的整備など国政上重要な個別政策の一貫性・総合性の確保を任務とし、内閣総理大臣等の諮問に応じて答申し、または自ら意見を述べる合議制機関とされる。そのメンバーは、総理大臣、官房長官、財務相・経済財政相・総務相、日本銀行総裁のほか、学者や経済人といった民間議員（4人）の計11人である。首相のリーダーシップを高めるため、首相が議長を務め、諮問会議担当の特命大臣（経済財政相）が置かれた。「官僚支配を排除」するため、経済財政運営・予算編成の基本方針等の原案は、同会議が作成する。民間議員特に「経済界出身の委員」は経済界の要求をより全面的にかつストレートに政策に反映させる役割を担う。

2001年4月に成立した小泉政権は、世論の高い支持率のもとで、経済財政諮問会議を担当する特命大臣（経済財政相）に竹中平蔵を起用し、経済財政諮問会議を戦略的に利用して「トップダウンの手法」（首相指示）で「省庁や族議員の抵抗」を抑えて「強力」に「郵政民営化」・「政府系金融機関改革」をはじめとする「構造改革路線」を推進した。竹中は、小泉の支持の下で同会議を主な「予算編成の場」とした。同会議においては、「予算枠・予算編成の基本方針」（骨太の方針）だけでなく、「スケジュール管理」についても「改革工程表」とし、「竹中や民間議員主導」で決められ、同会議は「経済・財政政策」の「司令塔」の役割を担った。また「財政構造改革に関わる個別政策」についても、同会議が「司令塔」の役割を担った。その際4人の民間議員（財界人である奥田・牛尾、学者である本間・吉川）が実現のハードルの高い構造改革の議題設定において積

⁽⁸²⁾ 前掲増島65頁。

⁽⁸³⁾ 読売新聞2009年7月30日朝刊、2010年2月6日朝刊。

⁽⁸⁴⁾ 晴山70-73頁、中井144-147頁、増島59頁、朝日新聞2008年10月4日朝刊、2009年4月22日9月7日・16日・18日朝刊。

極的な役割を果たした。2006年9月に発足した安倍政権は、その政策を受け継いだ、安倍首相の指導力が低下し、諮問会議も弱体化した。

その後、政権は民意の洗礼を受けずに安倍政権から福田政権に移行したが、その際、民間議員も首相交代とともに入れ替わるのが通例であるのに、福田内閣では阿倍前首相が選んだメンバーがそのまま再任された。福田内閣時の4人の民間議員は、日本経団連会長の御手洗富士夫（キャノン会長）、丹羽宇一郎（伊藤忠商事会長）、伊藤隆敏（東大院教授）、八代尚宏（国際基督教教授）であった。学者議員である伊藤隆敏と八代尚宏は、構造改革を通じた経済成長を重視する立場である。福田首相の辞職により成立した麻生内閣における民間議員は、経済界の利益を代表する日本経団連副会長の張富士夫（トヨタ自動車会長）・三村明夫（新日本製鉄会長）やエコノミストである岩田一政（内閣府経済社会総合研究所長）・吉川洋（東大大学院教授）である。麻生首相は、景気対策のために積極的な財政出動を主張するなど改革路線とは一線を画するが、構造改革を推進した小泉時代に民間議員を務めた吉川氏を再登板させるなど、新メンバーの「麻生色」はそれほど強くない。また経済財政諮問会議の運営を仕切るで与野経済財政相は、政策決定について、与党との関係を重視する立場で、諮問会議を「政策決定の場」ではなく「議論の場」と位置づける。このため、予算編成の方向を定める「骨太の方針09」は諮問会議が策定し、麻生内閣が閣議決定したにもかかわらず、原案にあった社会保障費の抑制方針は、自民党の反発で削除された。2009年4月22日には構造改革のひずみを指摘する麻生首相の持論に沿い、民間議員は方向展開し、非正規社員の増加などによる格差拡大を初めて取り上げ、解消に向けた取り組みを強めるよう提言する。すなわち所得格差が緩やかに拡大し、特にリストラにあった中高年や、就職氷河期で新卒採用が減った若年層で格差が広がっていると。さらに親の年収が少ないほど、子の4年生大進学率への進学率が低いことなどから、機会の平等が確保されていないことで生まれる格差は「希望喪失社会」につながると主張している。そこで課題として、①格差を固定化させないこと②セーフティネットの充実③単身高齢者の増加への対処を挙げ、「格差対策」と「経済成長戦略」を「車の両輪」とした。

ところが「政権交代」が起こり、「諮問会議」を「廃止」して、「政治主導の指令塔」である「国家戦略局」が「首相直属の機関」として「新設」されることになった。政権を奪取した民主党は、「諮問会議」が「ボトムアップ」の「政策形成システム」の中に位置づけられているため、「諮問会議の自由度の枠」は狭く、「予算の細部」は「財務省主計局」に「丸投げ」で、省庁の要求を追認するに過ぎないとし、族議員や官僚の不当な影響力を排除して「政治主導のトップダウン方式」の予算編成等の政策形成を実現するため、諮問会議を廃止して国家戦略局を新設する。「国家戦略局」は、経済財政問題だけでなく、外交方針を含む国家ビジョンの策定をも担うが、財務省の予算編成機能や外務省の外交方針との調整が問題となり、当面は2010年度予算編成の指針の策定等を担うが、その権限範囲ははっきりしていない。従来、官房長官が担ってきた政策の総合調整機能は、戦略局担当相に移される。諮問会議の廃止や国家戦略局の新設は法改正が必要なので、当面は首相の指示で国家戦力室を設置した。この室を国家戦略局に格上げし、官邸に入れる国会議員を増やす関連法改正案は、2010年の通常国会での成立を目指す。

(5) 国家公務員制度改革⁽⁸⁵⁾

従来の年功的性格の強い任用・処遇から、職務の評価制度を前提とする能力・実績主義の人事管理への転換が必要であるし、また様々な行政課題に機敏に対応するための「多様で柔軟な人事管理」も必要である。さらに内外の優秀な人材を集めると共に職員の多様な経験を通じ能力開発を図るための「人材交流の活性化」を図るべきだし、「タテ割り行政の弊害」を排除し、「内閣主導の政策を実現」するための「政府の一体的な人事管理」の推進をおこなうべきである。このような観点から「国家公務員制度改革」が要請される。

2009年に政府は、国家公務員改革推進本部で、2012年までの、公務員の幹部人事一元化を柱とする工程表を決めた。それによると、2009年に①新たな人事評価制度の導入②採用昇任に関する基本方針の作成③政官接触ルールの作成し、2010年に①内閣人事・行政管理局の設置②首相を補佐する国家戦略スタッフの設置③給与法の改正など定年まで勤務できる環境を整備するための法整備をし、2011年に定年延長の制度化についての結論をだし、2012年に①意欲と能力のある希望者の再任用の原則化②労使で労働条件を決める「協約締結権」を付与する公務員の範囲を拡大すること、がスケジュール化されている。

政権を奪取した民主党は、マニフェストで「内閣の一元管理」による「新たな幹部職制度の実施」「公務員の労働基本権」を回復し、民間と同様、「労使交渉によって給与を決定」するとしている。

①内閣人事局⁽⁸⁶⁾

内閣機能の強化は、内閣（政治部門）が官僚組織（行政部門）である各省庁を統制して、政治部門・統治部門である「内閣」の「官僚組織」に対する「優越性」を確立するための方策としても位置付けられている。内閣人事局は、2008年6月に成立した国家改革基本法で、内閣官房への設置が定められていたが、政府は、2009年3月31日、内閣人事局を2010年4月に設置することを柱とする公務員制度改革関連法案を閣議決定した。焦点だった内閣人事局の局長は、官房副長官のうち1人が兼務する。首相は官僚トップの事務担当の副長官による兼務を想定している。「内閣人事局」は、「官邸（政治）主導」で、全体の奉仕者である公務員が国益よりも「省益」を追求しがちな「縦割り行政」を打破すべく、国家公務員の「幹部人事の一元化」や「各省庁」の「組織管理」・「定員管理」をする「事務局」である。この一元管理により、その時々の政策課題に応じて、優秀な公務員を所属省庁とは別に登用したり、民間人を積極的に起用したりできるようになるし、公務員の意識を所属省庁至上主義から国全体の利益を増進しようとするものに転換させようとするものである。またこの改革は、官僚任せでない政治のリーダーシップの要請に応える政治主導を強化するものである。幹部職の一元管理では、省庁横断的にリストアップされた幹部候補の中から、職責に対する適格性審査に合格した者の

(85) 川淵幹児「第10章 国家公務員制度の改革」田中一昭編著『行政改革《新版》』257-258頁、朝日新聞2008年11月8日・15日朝刊・21日夕刊、2009年1月28日、2月3日・7日・23日・27日朝刊、9月11日朝刊、2010年1月10日朝刊、日本経済新聞2008年11月14日朝刊。

(86) 朝日新聞2009年3月19日・31日夕刊・4月1日朝刊、G-2 The Asahi Shimbun GLOBE Monday, March 8, 2010 No.35, 日本経済新聞2009年10月15日朝刊。

幹部候補者名簿をもとに、官房長官が国家公務員の幹部職員（政策決定に大きな影響力を持つ事務次官、審議官、局長）の候補者の原案をつくり、各省の大臣が首相・官房長官と協議したうえで任命する。ただ捜査機関の検察庁・警察庁などの幹部人事は政治的中立性を保つため、一元的管理の適用から除外する。さらに首相直属で外交や安全保障などの重要政策についての企画立案にかかわる国家戦力スタッフを内閣官房に置く。各府省には同じように大臣を補佐する政務スタッフを置く。法案では幹部職は労働基本権制約の代償として手厚く保護された一般職とされたため降格人事などは難しくなり、政治主導の強化を図る上で重要な弾力的人事は、困難である。

制度設計を担う国家公務員制度改革推進本部の顧問会議（座長＝御手洗富士夫・日本経団連会長）は、2008年11月14日、総務省や人事院等の機能を移管するとした報告書をまとめた。すなわちその方針によると、人事院の給与・任免・試験などの企画立案・基準作成機能、総務省人事・恩給局の人事行政、財務省主計局人件費予算の配分・調整機能、内閣総務官室の人事行政、官民人材交流センターの企画立案機能を移管させることで一致した。内閣人事局に「給与・任免制度の企画立案」や「人件費予算の配分機能」を持たせ、内閣人事局を「人事管理に関する戦略的中枢機能」を担う組織にし、内閣人事局が勤務条件を定める際、人事院が意見表明する仕組みなどを想定している。人件費の予算では、総額は財務省主計局が管理するが、各省庁への配分・調整は、内閣人事局が担うとされる。これに対して、人事院側は、内閣人事局の創設のより、任用の企画立案や省庁ごとの給与に連動するポストの定数（級別定数）設定などの仕事の大半を移されることになるが、人事院側は、この移管により一方的な給与削減や解雇が生じたり、政権に都合がいい官僚が集められ人事の中立・公正性が果たせなくなったりするし、また公務員の労働基本権が制約されている代償措置として第三者機関の人事院が必要であるなどとして、その移管に反対する。

2009年の通常国会で国家公務員制度改革関連法案が廃案となったが、2010年2月に国家公務員法改正案が閣議決定された。それによると、新たに「内閣人事局」を設け、幹部職（部長・審議官以上の約600ポスト）を同じ職制にしたうえで、省庁横断的に一元管理し局長から次官への昇格だけでなく、次官から局長や審議官への降格もできるようになる。その狙いは、省の壁や年次を越えた人事を活発化する点にある。また民間から公募を含めて幹部職を積極的に中途採用する方針も示された。

このように内閣人事局は創設される方向であり、その創設は、官僚統制のため必要である。しかし、他面、内閣人事局による人事は政権与党の公務員人事への政治的支配を強化し、恣意的任用により、公務員の政治的中立性をゆがめる恐れがある。また、現実には内閣と国民の意思の間には、乖離があり、内閣の政治指導による官僚統制は、国民による官僚統制に帰結しないことがある。さらにアメリカの外圧に基づき、国民の利益に反する政策が、内閣によって実行される場合、多くの省庁は省益のみならず多少とも国民の利益に資する施策を講じざるを得ないため、内閣の政策が関係省庁の抵抗に出会うケースにおいては、結果的に国民の利益になる。したがって、内閣の官僚統制は必要だが、その前提として内閣の対する国民の直接ないし間接のコントロールの確保が必要である。

②公務員数の削減⁽⁸⁷⁾

行政のスリム化のためには、国家公務員数（94万8000人、2005年度）の削減も必要であるとし、政府は2006年6月27日、「小さな政府の実現」に向けて国家公務員の純減計画で国家公務員の定員は5年間で5.7%に当たる1万1936人の純減を打ち出した。「数値目標」を挙げた点で意味はあるが、「人件費削減効果」が乏しい等課題も少なくない。ただ、日本が現在「大きな政府」であることを前提にして、その大きな政府を「小さな政府にする必要が大きいか」は問題である。なぜなら日本は既に小さな政府であることを示すデータが少なからずあるからである。財務省と総務省の資料によると、2007年の日本の公的部門の職員数は人口1000人当たり32.5人と主要国（2006年の米国78.0人、英国79.2人、ドイツ54.9人、2005年のフランス87.1人）で最小である。国と地方を合わせた一般政府の支出規模（2007年の対国内総生産比35.9%、人件費は6.1%）も、小さな政府の代表格である米国（2006年36.7%、人件費は10.2%）に次ぐ小ささである。税負担と社会保障負担を合わせた国民負担率（37.7%）も米国に次いで低い。データ上、日本は「低負担・低サービスの国」であり、「小さな政府を実現」しているといえるのであり、「もっと小さな政府にするべき」かは、国民への「公共サービスの量と質」の観点から、慎重に検討すべきである。

3 地方分権⁽⁸⁸⁾

地方分権を推進する「新自由主義的地方分権改革」は、「規制緩和」とともに「中央集権的行政システム」を「住民主導」の「多様で个性化的な行政システム」に変革する面もあるが、90年代に入って急速にその気運の高まりをみせ、1995年に地方分権推進法が制定され、5次にわたる地方分権推進委員会の勧告を経て、1999年には地方分権一括法が成立し、2000年4月が施行され、実施された。

この「地方分権化」は、内閣機能の強化を基軸とする「中央省庁等改革」（2001年1月、新府省庁体制発足）と「連動」している。すなわち中央省庁等改革は、国家行政を「国防・外交等に重点化」し、国家行政、特に「国民生活関連行政」を「スリム化」するのに対応して、この「地方分権」は、中央省庁等改革と改革の対象を異にするが、分権化の観点から「官主導の中央集権的行政システム」を改革することを企図としている点で共通しているのである。

国の関与を減らし「団体自治」を「拡充」する分権改革は、「緩やかな総合主体性原理・補完性原理」により、「地方自治体」を地域における「第一次的な総合行政主体」と位置付けるものである。その「総合行政主体」は、「自己決定・自己責任の原理」に基づき、従来、国家が担ってきた国民生活にかかわる行政の役割を代替することが期待されるから、その適正規模として、市町村は規模が小さすぎることになる。そこで平成の市町村の大合

(87) 川淵幹児「第10章 国家公務員制度の改革」田中一昭編著『行政改革《新版》』237頁、榊原「比較の中の行政民間化」47頁。

(88) 晴山一穂「行政法の変容と行政の公共性」12頁、22頁-28頁、原野「行政の公共性と行政法」、三橋3-10頁、岡田章宏「第2章「分権型社会」の地方自治像—サービスの民間化と自治体の経営体化」『行政民間化と公共性分析』23-32頁・34-35頁・38-39頁、二宮厚美「自治体の市場化・民営化と公共性」地方自治問題研究機構/Information Service No.54 2/14-3/14・7/14、二宮厚美「第1章 構造改革とNPMの中の公務労働」二宮厚美/晴山一穂「公務員制度の変容と公務労働 NPM 型効率・市場サービスの分析視点」〔所収〕（自治体研究社、2005年）38-44頁・49頁・68頁。

併が推進された。このように拡大された市町村でも財政状況は逼迫しているから、「新しい公共空間」を形成するための「地域の経営戦略本部」である「各市町村」は、「地方の実情に応じた最適水準」を達成する政策を「重点的に選択」して、その「実施」を「アウトソーシング」等（民営化・地方独立行政法人化・民間委託・指定管理者制度・市場化テスト等）して、実施機関をスリム化するが、その受け皿として地域住民団体・NPO・企業等が位置づけられる。自治体は多様な民間団体と連携して、総合的・効率的に行政を行うことが要請される。その際、民間団体は、「公共的サービス」の提供主体となる。このとき行政サービスを受ける「住民」は、税等を負担するから、いわば経営体である自治体から「行政サービスを購入する顧客」の面を有することになる。そこには「受益と負担の関係」がみられる。もっともその関係は、私的取引においてみられる個別的な等価交換的（対価的）関係ではなく、自治体の全住民に行政サービスを原則として公平に提供するために、原則として、自治体に対してその構成員全体でその経費を負担するものである。

このように規模・能力が拡大した「市町村」との「役割分担の適正化」のために、広域自治体である都道府県の区域の拡大が必要であり、さらに「国の役割」を「重点化」して、「国の機能」を「大幅」に地方公共団体に移譲するためには、「都道府県より大きい広域自治体」が必要である。そこで都道府県を道州制として再編することが目指されている。

2004年の地方自治法改正により都道府県の申請による都道府県合併手続規定（同法6条の2）が新たに設けられ、それを利用した都道府県の合併による都道府県の規模の拡大が期待されている。また北海道の道州制特区法案（2006年6月継続審議）は、北海道をモデル地域として道州制の先行導入を狙った法案である。その法案は地方分権や行政効率化などを目的に道州制特区を指定し、国からの権限移譲を重点的に進めるものである。特区の対象となる地域を「特定広域団体」と位置づけ、北海道に加え、関係が密接な三つ以上の県を一体にした区域も含めた。もっとも国から北海道に移譲される八項目の権限は小粒なものばかりである。その予定では2007年度に特区がスタートして調理師養成施設の指定など四項目が移るが、どれも一般の道民生活にほとんど影響しないものばかりの項目である。2010年度にかけて国が一部の道道整備を肩代わりする「開発道路」や二級河川の整備など公共事業の移譲が続くが、これらの事業費は百億円にも満たない。これら以外の権限移譲を北海道は提案でき、その提案は首相をトップに据える推進本部が検討することになっている。その議論には道知事も参加する。北海道への移譲を認めない場合はすぐに理由を道に通知・公表しなければならない。しかし、霞が関が色々な理由をつけて移譲を拒む恐れがある。権限移譲に伴う財源はすべて新交付金として支給されることでひとまず決着したが、移譲後の事業に国の予算が付きにくくなる可能性がある。この場合、財源カットが進むことになる。

新自由主義的分権化は、分権化社会を具体化する面があるが、多面、その分権化は、市場原理的の応益原理（受益者負担主義）に立脚するものである。この顧客主義的受益者負担主義は、財政難の状況において無視できないが、負担能力のない者に対しては、行政サービスの剥奪・停止少なくともその質的・量的低下をもたらすから、行政サービスを受ける住民の権利を保障すべく応能負担原理により限界づけるべきである。

結び

「社会・経済的弱者」からすると、福祉国家的行政が要請されるが、福祉国家的行政は、現状においては「官の失敗」や「国民の客体化」をもたらしている面がある。すなわち全体の奉仕者である「官僚」は公益の実現を目指すべきであるが、官僚組織的心理から「省益や局益」を目指す面があるし、「主権者である国民」は、少なからず「受動的な福祉サービス等の受益者」としての立場に置かれている。そこで「国民の代表者である政治家」が、「政治主導」で「官僚を統制」する必要があるし、また「市場メカニズム」を利用して「行政の効率化」・「民活」を推進する必要がある。

しかし「政治家」は、「権力欲」にとらわれ、官僚と癒着して「私益」を「追求」するし、「市場機構への過度の信頼」は、「社会的・経済的弱者を切り捨てること」につながり、「格差社会」を生み出し、それを「固定化」する。小さな政府の観点から市場機構を活用して行政の効率化を図る場合、「市場機構を利用する主体」として「自律的人間である強者」が「想定」されるが、そのような「強者」は、実際は「少数」にすぎない。また価格機構が機能しない場合（市場の失敗）や本来は機能するが、利益至上主義のためにハイリスクの投機がなされ、実際の需要とはかい離した需要が生み出され、価格を媒介にして実際の需要を予知する市場メカニズムが円滑に機能しない場合がある。そこで市場メカニズムの限界を踏まえて、そのメカニズムに乗りにくい弱者に対して国家が、「サポート」する必要がある。そこで「国民の意思を反映した政治主導」の下で、「官僚」を「コントロール」すると共に、「節度ある市場主義」を採用して、行政改革をすべきである。

〔抄 録〕

本稿は、新自由主義的行政改革の全体像を体系的に描くものである。まず、第1章では先行した欧米等の新自由主義的行政改革を一瞥して、その問題点を挙げる。これを踏まえて、第2章で日本における新自由主義的行政改革を検討する。第一に、新自由主義的行政改革が小さな政府を標榜する点から、小さな政府の実現に最も貢献すると思われる民営化を検討する。第二に準民営化と位置付けられる独立行政法人化を検討する。この部分では、国レベルの独立行政法人と国立大学法人を検討し、その後、その地方版である地方独立行政法人を論ずる。第三に、国家（地方自治体）の事務・事業を国家（地方自治体）から分離しないが、アウトソーシングする民間委託を検討する。民間委託の範囲は広範であり、包括的委託は、経営上の民営化とみられるため、民営化と民間委託とは、重なり合う部分が生じる。本稿では、民間委託の核心は、官の優位性にあるとみるから、民間委託では、委任行政を中心に論ずる。第四に、官と民が対等の立場で協働する公私協働を論ずる。一般には、公私協働を官と民との関わり合う広範な活動とみるが、民間委託との区別を明確化するため、私見では、公私協働を極めて限定的に把握した。第五に、民活を利用した新たな公共サービスの分担の仕組みとして、PFIと市場化テストを論じた。第六に地方における規制推進策としての構造改革特区制度を論じた。第七に国の組織の民間的合理化等を論じた。第八に民間化・中央の行政改革と連動した地方分権化を論じた。結びとして、新自由主義的行政改革の意義を認めながら、その弊害を考慮して、民意を反映した政治主導の節度ある新自由主義的行政改革の必要性を主張した。