

## ◆平成19年度共同研究 「自治体版市場化テスト研究会」基調講義◆ 「自治体版市場化テスト」

市場化テスト推進協議会事務局長  
大野 沢 人

今回の羅針盤では、去る平成19年5月28日に開催いたしました、平成19年度共同研究「自治体版市場化テスト研究会」基調講義の講演録を掲載いたします。

### 夕張市

はじめに、夕張市の話に少し触れてみたいと思います。ご存じのとおり、夕張市が財政再建準用団体に指定されたというような非常に残念な事例が報じられています。ところで、夕張市はなぜこのようなことになってしまったのかと考えていきますと、いろいろな問題が思い当たります。

もちろん、報道されているとおり、放漫財政・粉飾財政などということも重要な要因であったかと思うのですが、もう一つ忘れてはならないのは、夕張市という地域の特性です。夕張市は産業構造が石炭に大きく依存していたわけですが、この産業構造が変化してしまったのです。昔は石炭というものは黒いダイヤとすら呼ばれていた。ところが、石炭産業は産業としては斜陽化してしまったわけです。また、1981年には北炭夕張事故というような非常に衝撃的な悲惨な事故もありました。炭鉱の中にまだ生存者がいるかもしれないのに、鎮火のため夕張川の水を注入したりするような、そうした悲惨な事故などもあり、石炭産業の斜陽化は決定的となり、1990年に最後の炭鉱が閉山したわけです。このような大変革の中であって、夕張市は「炭鉱から観光へ」と産業構造を変えようとしたわけです。

これが20年前の夕張のおかれた状況です。では、

この20年前というのは夕張のほかどのようなことがあったか、少し振り返ってみたいと思います。

### 20年前

20年前はどのような時代だったのでしょうか。ご存じの通りバブルがありました。先ほど「炭鉱から観光へ」などということにも触れましたが、たとえばこの時期にリゾート法というものが制定され、いろいろなところにハコモノができました。また、電電公社、国鉄、専売公社の民営化というのもこのころです。海外に目を転じれば、ソ連崩壊も1991年です。当時アメリカでは失業が増大して、記録的な財政赤字に苦しんでいたということもありました。ソ連崩壊などというのはまさに世界史的な出来事と言えるでしょうが、このような極めてドラスティックな出来事がわずか20年前にあったわけです。

### では、20年後は…?

では、20年後はどうなっているのでしょうか。まず、団塊の世代の方々について考えてみましょう。この世代は、20年後は当然20歳上乗せされるわけですから、80歳代になります。健康な方も少なくない

でしょうが、中にはお体を害される方も少なくありません。とすれば医療費も当然増えてきます。少子高齢化時代ですから、2020年代には勤労者2人で高齢者1人を支えるという時代に入っていきます。

現在20代、30代のニートと言われる方々も、20年後には40代、50代になります。職を持たないニートの方が40代、50代になれば、当然彼らに対する社会保障政策も問題となるわけです。

## 公共サービスの今後

これらの方々は、公共、行政が支えざるを得ないわけですから、当然ながら、社会保障政策に関する負担が重くのしかかるわけです。しかも、問題はこれら団塊の方々やニートだけではありません。20年後に想定される環境変化は非常に大きなものがあり、例えば、国・地方の財政に目を転じれば、2005年度末で既に借金総額が1,000兆円を超えています。前述の通り少子高齢化社会が到来し、50年後には、勤労者1.3人で高齢者1人を支えることとなります。50年たたなくても、2020年代にはすでに2人で1人を支えることとなり、非常に大きな負担が生じるわけです。

また、社会インフラすなわち道路、建物、上下水道、そのほか様々な社会資本も軒並み劣化していきます。たとえば道路の改修サイクルは、幹線道路で15年、準幹線で25年、生活道路で50年だそうです。日本が高度成長の時期に造った道路や施設はどんどん劣化していくわけです。いつ道路に穴が開くか、橋に亀裂が走るか分からないという状態になるわけですから、いわば地雷がその辺に埋まっているというような状況になってしまうわけです。道路や橋などの破損に起因した事故が起きればおそらく国家賠償が提訴されるわけですから、賠償が修復か、いずれにせよコストがどんどん膨らまざるをえないわけです。

さらに、日本だけではなく地球全体を見ても、消費活動が増大しています。例えば、石油は2005年末で可採年数が49年とされるのですが、中国などで消費活動が盛んになっているわけですから、地球全体

で消費量が増えてくると、資源の枯渇という問題が現実味を帯びてくるわけです。最近では電線の盗難のような事件も頻発していますが、金属についても、埋蔵確認量50年前後というものが多くなってきています。ある資料によれば、銅の可採年数は36年、鉛は24年、亜鉛が23年、銀が14年だそうです。実はこの可採年数は資料により数字が異なるようなのですが、とはいえ有限な資源である以上その枯渇はいつかは訪れます。このように、今後、経済面でも非常に重大な問題が現実化してくるわけです。

このような、まさに激動の状況のもとで、果たして今後も公共サービスを維持していくことができるのか、維持するためにはどうすればいいのか。

## 20年後を見据えて

20年前のバブル崩壊やソ連の崩壊というのは、恐らくまだ皆さんの記憶の奥底に残っておられる話ではないかと思います。20年というのは、それほど長い時間ではありません。すぐ経過してしまいが、しかし、非常に大きな、世界史的な変化も生じてしまうような時間であるわけです。

皆さんご覧の通り、私はまだ若造でして、34歳になったばかりです。それでも20年後は54歳、一応は現役です。今日ここに参加されている方々は恐らく30歳から50歳の方が多いのではないかと推察いたしますが、皆さんも20年後はまだ元気なはずですが、しかし、その20年後、先ほど見たように世界史的な変革が起きている可能性は少なくないわけです。20年後はわれわれにとり他人事の話ではないのです。20年後を見据えて、いま我々は何をやらなければいけないのか。

## 旧赤池町の事例から

さて、夕張と同じように準用団体に指定された自治体として、福岡県の旧赤池町というところがあります。ここも92年から2001年まで財政再建準用団体として指定されていたわけです。いわゆる破産ということですから、当然いろいろな対策をとらざるを

えなかったわけです。例えば、奨学金を廃止したり、公共料金を値上げしたり、補助金を削減したり、はたまた民間委託を中止して、通常だとアウトソーシングするような道路補修工事を逆にあえて職員の方々が رفتりということもしたそうです。その結果、計画を2年間前倒して再建完了しました。すると、本当に皮肉なことに、健全なはずのほかの地方公共団体から、財政再建の先進自治体であるということでこの旧赤池町に視察が相次いだそうです。強い危機感、何とかしなければいけないという意識が、旧赤池町を皮肉にもこのように視察が相次ぐような優れた自治体に変化させたわけです。

この事例から若干の教訓が引き出せるように思われます。まず、自治体の行財政改革では、単にアウトソーシングすればいいということではないはずだという点です。委託ありきではありません。官がやってもいいもの、官がやるべきものの中にはあるわけです。官から民へということではないかもしれません。むしろいちばん重要なのは、強い政府、強い自治体になることではないでしょうか。強いというのは、別に軍事力、権力などというたぐいの話ではありません。意識が改革された足腰の強い自治体、そういう自治体が強い自治体であるということです。

では、この強い自治体を作るにはどうすればいいのか。それこそがまさに今日お話しする市場化テストというものの役割なのではないかということです。

結論めいたことを申すならば、市場化テストとは、官の世界に競争の導入を図るものです。競争を導入することによって、これまで独占の世界にあった自治体・行政を、競争環境の中で足腰を強くし、意識改革を図っていこうとするものです。優れた成果を出すのであれば正面から胸をはって官自らが行えばいい、逆に優れた成果を出せないのであればそれは優れた民間に任せよう、そういう仕組みに変えていくことが重要なのではないかと。そのような競争原理を導入するというものが、まさに市場化テストなのです。

## 市場化テスト総論

### (1) 市場化テストとは

市場化テストとは、内閣府の定義によれば、これまで官が独占してきた行政サービスについて官と民とが対等な立場で“入札”に参加し、価格・質の両面で最も優れたものがそのサービスの提供を担っていく制度とされています。公共サービスを官・民で競争入札することで、官が効率化して継続するか、あるいは民間に委ねるか、という仕組みです。

もちろん、官が勝つ場合もあるわけです。これまでのアウトソーシングだと、絶対に民に行くということが決まっていた。それに対して、この市場化テストというものは官が勝つこともあるということです。とはいえ、官が独占してきた行政サービスが競争にさらされる。これが重要なポイントです。この独占とは、実は、法律上の独占もあれば、事実上の独占も含まれます。とにかく独占の弊害を打破することによってよくしていこうというのが、市場化テストなのです。

### (2) 市場化テストの趣旨

このように、市場化テストの本質は競争原理の導入による改善ということにつきます。他方、いちばんよくある誤解が、民間開放の決定的ツールであるというものです。たとえば、マスコミや、学者の中にすら、市場化テストは民間委託の推進のツールであるなどという話をする方もいるようです。しかし、それならば最初からアウトソーシングすれば済んでしまうはずであり、わざわざ官民競争をする意味はありません。きちんと論理的に考えればわかるように、市場化テストというのは、別に民間開放の決定的ツールであるというわけではありません。

もう一つ、規制改革のツールの一つであるという誤解もあります。たまたま今回の公共サービス改革法では法令の特例措置が設けられており、その限りではそのとおりなのですが、市場化テストそれ自体は規制改革が本質ではありません。ご存じの方もおられるかと思いますが、海外においても市場化テストは行われています。しかしそこでは規制改

革が大きな要素とされているわけではありません。規制改革は市場化テストの本質的な要素ではないのです。

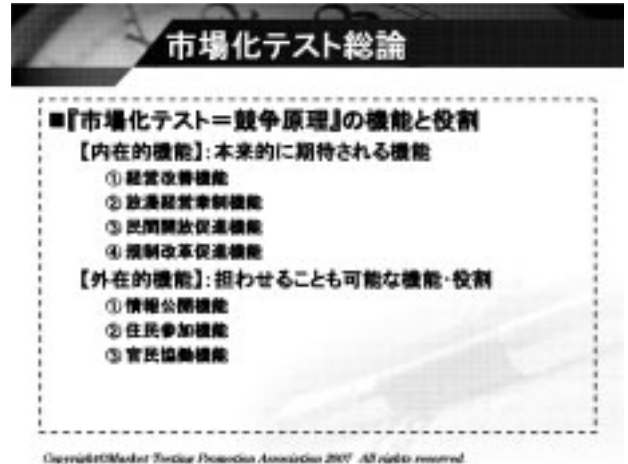
具体的な海外事例を見てみましょう。インディアナポリス市という、市場化テストの成功事例として非常に有名な都市があります。同市でも、アウトソーシングの推進に対し職員の抵抗が非常に大きかったわけですが、同市はこれに対し、競争を導入し、官が勝つなら官が勝ってもいいという仕組みを、つまり市場化テストを導入して、劇的に経営を改善したそうです。しかし、このインディアナポリス市でも、市場化テストの実施にあたり規制改革が密接で不可欠な要素であるとはされていないようです。言ってしまうと当たり前なのですが、規制改革は、あれば便利だが、市場化テストと論理的に密接不可分ではないのです。なお、蛇足ですが、このインディアナポリス市の事例につきましては、日本政策投資銀行のニューヨーク駐在員事務所レポート「インディアナポリス市の都市経営」が読み物としても非常に面白いものですので、ご関心のある方は一度読まれることをお勧めいたします。

### (3) 『市場化テスト＝競争原理』の機能と役割

さて、それでは市場化テストの機能と役割は何なのか。

まず機能、役割の整理の方法ですが、これについては次のような観点から整理できます。つまり、そもそも市場化テストに本来備わっている機能・役割と、本来の機能・役割ではないものの、後付けで結合させることもできるというもののが考えられます。そこで、機能を二つに分け、内在的機能、つまり市場化テストがそもそも持っている機能と、もう一つが外在的機能とに分けて検討します。

まず、内在的機能として、四つほど挙げられます。一番目が経営改善機能。二番目が放漫経営牽制機能、つまり、独占の中で、ぬるま湯の中でだらだらやっているのであれば、それが競争にさらされることによって改善されていく、そういう意味での放漫経営の牽制機能です。三番目が、民間開放促進機能です。官が勝つこともあるので、民間開放機能ではなく民



間開放を促進する機能です。四番目が、規制改革の促進機能です。これも促進機能です。

外在的機能としては、まず一番目ですが、情報公開機能です。市場化テストに限らないことではありますが、民間が参入する場合には、この事業がどのぐらいのコストで、どのようなパフォーマンスを出しているのかなどのような情報が開示されていくことが極めて重要です。例えば、窓口業務を市場化テストにかけるときに、窓口に来られる方が大体何名ぐらい、住民票が大体どのぐらい出ているのか、業務量および繁閑の状況はどうなのかなど、諸々の業務情報を開示しなければ、民間としてはビジネスプランを作りようがなく、競争が成り立たないわけです。ですから、そういった業務情報を外に出していくことが、言ってみれば情報公開機能ということです。

なお、付言すれば、おそらく全ての自治体において通常の情報公開制度というものがあるはずですが、この情報公開制度では開示対象となるのは既存の文書だけです。ですから、民間の人がこれこれの情報をくださいといったときに、その情報に関する文書がなければ文書不存在ということで終わってしまうわけです。ところが、市場化テストではそうではなくて、こういう情報をくださいと民間がリクエストすれば、それに対して答えるという形にすることもできるのです。たとえば、戸籍や住民票、戸籍の謄抄本、住民票の謄抄本の発行枚数というものを一覧表で作って出すことも可能です。あるいは、この業務に関する問題点は何ですかと言われたときに、こういう課題があると資料を作成して提供する



ことも可能です。つまり、単に既存の行政文書を公開するだけでなく、さらに新たに情報を作って出すと言うところまで視野に入ってくるのが、この情報公開機能の面白いところです。

二番目ですが、住民参加機能です。事業者を選定する際に住民の代表の方に参加していただくことも可能です。その場合には住民参加的な機能が付け加わるということになります。もちろん、住民の方々の代表が入らないものの、審査委員会が専門的知見と高いモラルのもとできちんと決定するというスタイルもあるでしょうから、住民参加の機能は付与してもしなくてもいいということです。

三番目は、官民協働機能です。ただし、協働と競争とは本来は相反する要素ですから、市場化テストをすればそれだけで官民協働が実現するというのは机上の空論であり、論理的にはおかしい話です。そうではなく、市場化テストで官民協働と言った場合には、本来は競争により対立する官と民とを、どのような制度設計により協働させるかという仕組み作りが重要になるわけです。

以上、市場化テストの機能・役割についてみてきましたが、市場化テストの議論にあたり覚えておいていただきたいのは次の点です。つまり、競争原理、市場化テストの本質は何かといったときに、いちばん重要なのは内在的機能だということです。放漫経営を変えていく、改善することこそが市場化テストの大きな役割です。市場化テストの結果として、いわば副産物として業務を外に出すことはあるかもしれないけれども、外に出すこと自体が目的なのではないのです。

#### (4) その背景にある理念

市場化テストの背景にある理念とはどのようなもののでしょうか。それは、独占こそが非効率あるいは質の低下を惹起するものであり、適正な競争を通じ、刺激を与えて改善しようというものです。外に出すことありきではない。これをきちんと押さえてください。単に民間にゆだねればそれでいいということではない。

さて、どうすれば適切な競争が実現されるのか、

あるいは、ひとたび競争という対立関係にあった官と民とが、その後きちんと一緒に前向きに仕事をしていくためにはどうすればいいのでしょうか。市場化テストでは、競争だけしておしまいというわけはありません。競争して勝ち負けがはっきりしたら、今度はきちんと一緒になって仕事をしていくということも必要になります。そのためにはどんな措置、どんな制度を作っていかなければいけないかということも考慮しなければいけません。

ハローワークの市場化テストの話題が新聞紙上にぎわせていますが、最近、インターネット上でハローワークの職員と思しき方が書き込まれた非常に面白いコメントを見る機会がありました。その内容は次のようなものです。「ハローワークと民間とが競争することになったが、むしろ我々のほうがノウハウもあり意識も高く、きちんとした業務を提供するということが証明できるからむしろ望むところである。ただ、そうなった場合には、競争相手の民間とは協力はしない。こちらが勝つようにするのは当然である。」と書いておられたのです。

官側が胸をはって自らの存在意義を具体的に証明していくというのは、納税者・利用者からすれば基本的に歓迎すべきことのはずです。また、競争の世界では対立する相手方に塩を送ることはある意味で当然であるわけですから、競争相手たる民間には協力しないということも十分理解できます。その意味で、実は私はこの書き込みにはかなり同感するところがあります。ただ、とはいえ、行き過ぎた競争があり、官と民とが抜き差しならぬ対立に陥ってしまうようでは受益者に対するデメリットが生じるわけです。したがって、市場化テストつまり競争が行われたら、そのあとの処置として、一緒にきちんと事業をやりなさいというような仕組みを作り、競争のあとの協調に関する措置を講じておくことが必要でしょう。

このように、市場化テストにおいては、適切な競争と、さらにはその後の協働・管理監督をどう実現するのかという点が非常に重要になります。例えば、私が内閣府の公共サービス改革推進室に対して、「あなたの業務って民間でもできますよ。私のとこ

ろでもできますよ。」というように市場化テストの提案を出したとします。よくよく考えてみると、内閣府の監理委員会は実は民間人から登用された方ばかりです。本体である監理委員会がみんな民間出身の特別職国家公務員であるのに、何で補助業務である事務局を民間に出せないのか。せいぜい必要なのは法改正の部分だけです。それ以外の事務局機能というのは民間でもできるのではないか、などと言われたら、彼らはおそらく困ってしまいます。

ただ、仮にそういう提案を出したときに、恐らくこちら側と公共サービス改革推進室との間には決定的な溝ができるでしょう。そうなると、こちらはその後の業務運営で困ってしまいます。このように、対立関係をあとでどう修復するかというのは、民間事業者にとって切実な問題でもあるわけです。特に、市場化テストの提案は、ある意味で喧嘩を売っていくというようなところがあるわけですから、その喧嘩が決定的な亀裂をもたらさないようにどのようにフォローするのかという点も重要な問題といえるでしょう。

### (5) 市場化テストの本質と副産物

市場化テストの目的は、良質で効率的な公共サービスの提供にあります。そのためには、競争環境を整備する必要があります。そのうち適切な競争が行われていくわけなのですが、その最大の目的は、良質で効率的な公共サービスの提供にあります。そのうえで、同時に民間開放という副産物があったり、あるいは、住民参加、情報公開というような副産物が生じたりします。

市場化テストについてはしばしば民間開放こそ最大の目的であると思ってしまうがちですが、それは重要な副産物にすぎません。本質と副産物の区別をしっかりといただく必要があるということです。

### (6) 競争の導入

競争の導入には幾つか方法があり、別に市場化テストという方法だけではありません。例えば、改善提案の競争として、職員の提案コンテストというようなものも競争になるかもしれません。あるいは、

成果主義的人事考課、人事考課を利用した競争もあるかもしれません。あるいは、予算配分を利用した競争。最近では国立大学などでも競争的な資金配分が行われていますが、そのような成果主義的予算配分も競争原理の導入にほかなりません。

市場化テストとは、たまたま公共調達、入札を利用して官の側に競争原理を入れようとしたということにすぎません。競争の導入手段の一つがこの市場化テストであったというだけのことです。ほかの方法でも競争させることはできるわけです。

もう一つ注意しなければいけないのは、市場化テストでは公共調達を利用している、つまり公共調達の変形版であるということです。

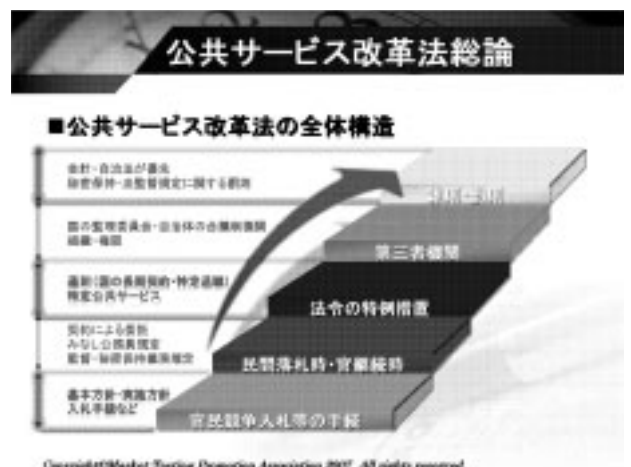
## 公共サービス改革法総論

### (1) 公共サービス改革法の全体構造

ここで、法律の話に移りたいと思います。公共サービス改革法の全体構造は階段構造としてとらえると非常に分かりやすくなります。まず階段の一段目は、官民競争入札等の手続きを定めるものです。ここでは基本方針、実施方針、入札手続などというものを定めています。

二段目は、民間が落札したとき、あるいは、官が勝ったときどうするかという規定です。この中身には、契約による委託という規定や、みなし公務員規定を民間にかけたり、監督・秘密保持義務規定を定めたり、あるいは、官が勝った場合には官が直営でやる。そんな規定があります。

三段目には、法令の特例措置が定められています。



この中には何があるかという、国の場合には長期契約の規定、あるいは国家公務員に関する特定退職といわれる仕組みが設けられているほか、個別法の特例措置も含まれています。なお、この通則的な規定は国だけです。自治体の場合には特定公共サービス、ご存じのとおり窓口業務に関する法令の特例措置が設けられています。

四段目の階段が第三者機関といわれるものです。まず、国の監理委員会・自治体の合議制機関を置くことが定められ、その組織・権限も定められています。

最後の階段が雑則・罰則です。その中では、会計法、自治法が優先するという規定や、あるいは、秘密保持義務、法監督規定に関する罰則が定められたりしています。

ここまで、階段という比喩的表現を繰り返したのですが、この表現を通じて何が言いたいかということのようなことです。つまり、この階段をすべて上ることではじめて公共サービス改革法の一連の手続きが終わり、法効果が適用されるということなのです。言い方を変えますと、公共サービス改革法のメリットを使うためには、この階段を全部上っていかなければいけない。例えば、この罰則・雑則だけを使いたいと思ったとしても、このプロセスを全部上っていかなければいけない。みなし公務員規定が使いたいと思ったとしても、いきなりみなし公務員規定だけを使うことができないわけです。この階段を全部上って行って、一つ一つこの手続きをクリアすることによって、初めてみなし公務員規定が使えるようになるということです。まとめていえば、この法の手続きをすべて守らないと法の規定は使えないという当たり前の話を言っているに過ぎないのですが、それを階段という比喩で申し上げたわけです。いずれにせよ、法律の構造はこの五つの階段構造となっており、法に規定されている法効果はこの階段を全部上って初めて使えるようになるということです。

## (2) 会計法・自治法と公共サービス改革法

雑則・罰則の部分には会計法・自治法が優先する

という規定があります。では、この公共サービス改革法というのは法律上どんな位置付けなのかという問題が出てきます。

市場化テストは公共調達のごくみを利用したものです。公共調達に関しては、まず会計法・自治法が定めをおいており、そこでは一般競争入札が原則として定められています。さらに、その原則の例外として指名競争入札という競争入札方式があります。ご存じのとおり、せり売りや随意契約もあります。会計法・自治法ではこの四つの調達方式が定められているわけです。

このうち、公共サービス改革法は、これら四つの調達方式とは全く異なる新たな調達方式を定めたのか、つまり、公共サービス改革法の制定により、公共調達の調達方式が6つに増えたのかということ、そうではありません。わかりやすい例でいえば、総合評価競争入札方式というものがありますが、これは競争入札方式を新たに増やしたのではなく、既存の一般競争入札・指名競争入札に手続きの特例を定めたものです。公共サービス改革法はこれと同様に、会計法・自治法の定める競争入札方式について、手続きの特例、法令の特例措置、さらには法効果、みなし公務員規定、あるいは、第三者機関といった特例規定を上乗せ的に定めているのです。

ここからは次のことも理解できるでしょう。会計法・自治法の公共調達には、競争入札のほか、せり売り、随意契約がありますが、公共サービス改革法は入札方式の特例を定めるものですから、せり売りや随意契約は公共サービス改革法の射程外ということ。つまり、いわゆる公募プロポーザル方式など随意契約に位置付けられる選定方式は、この公共サービス改革法の対象外であるということです。ですから、公募プロポーザル方式で官民競争入札等を実施しようというようなことを考えたとしても、それはできない相談であるということです。

もう一つ重要な点があります。公共サービス改革法と会計法・自治法とは、特別法、一般法の関係になっています。具体的には、一般法が会計法・自治法、特別法が公共サービス改革法ということ。そのため、一般法の規定が官民競争入札等にどこま



で適用されるかは、会計法・自治法の規定や公共サービス改革法との間に矛盾抵触が実質的にあるかどうかなどの点を検討する必要があります。また、入札の際には、たとえば入札説明会の実施や入札心得の配布といったさまざまな任意手続きも運用されているのが通例ですが、これらを官民競争入札等で実施できるか否かという点を考える場合も同様の検討によることとなります。

### (3) 法の対象事業

次に、公共サービス改革法の対象事業について検討します。官民競争入札等はどのような事業にも適用できるわけではありません。ではどこに使えるかということ、この表に○がついている三つの部分だけということなのです。

**公共サービス改革法総論**

**■法の対象事業**

規制の特例措置などが盛り込まれている  
自治体の「法を守らなくてはならない」

	規制改革が必要なもの		規制改革が不要なもの	
	基本方針に記載されていないもの	基本方針に記載されたもの (特定公共サービス、第2条第2項)	内容・性質上同等なものとも見られるもの (第2条第4項1号)	規制はないが内容・性質上同等なもの (第2条第4項1号中の区分規制)
国	×	○	○	×
自治体	×	○	×	×
例	各種行政処分、戸籍簿等	特定公共サービス等	福祉・保健・医療等 (第2条第4項1号)	後援名義申請の可否判断など

赤枠で囲まれた○の部分だけが法の対象事業となる  
**「公共サービス」(第2条第4項)**

Copyright © Market Vision Research Center 2007. All rights reserved.

この表の分け方について少しご説明しますと、行政が行っているサービスのうち、規制改革など法特例が必要なものと、法特例が不要なものの二つに分けられます。そのうえで、法特例措置が必要なもののうち、措置が定められていない（基本方針に載っていない）事業と、法特例措置が定められた（基本方針に載っている）事業に分けてきます。基本方針に載っている事業は特定公共サービスといわれるものです。その反対解釈で、特定公共サービスでないものもあるわけです。

他方で、規制改革など法特例措置が不要なものがあります。これもさらに二つに分かれ、内容・性質上国の行政機関等が行わなくてもよいものと、そうでないものとに分かれます。なぜこのような分け方

となるかということ、法特例措置が不要な事業については法第2条第4項第1号が定義しているのですが、これによれば、法特例措置が不要で、かつ内容・性質上国の行政機関等が行わなくてもよいものとしています。この反対解釈が生じるというわけです。

さて、第2条第4項第1号の具体的な中身は何かということ、相談・研修・施設運営などです。これらの業務では規制改革をしなければいけないような法的阻害要因はなく、またたとえば研修業務や施設運営業務のように行政が自らやらなくてもいいとされるものです。

他方、前述のとおり、この第2条第4項第1号の反対解釈も考えられます。つまり、法令の特例措置は特に必要ではないけれども、解釈上、これは自らやらざるをえないというものです。後援名義の可否判断など意思決定に関するような業務が代表的なものです。たとえば、内閣府後援や経済産業省後援など後援名義の申請があった場合に、「分かりました。じゃあ出しましょう。」と言って決めることはおそらくアウトソーシングできません。なぜかということ、意思決定だからです。後援名義に法規制があるとは考えられませんが、しかし、意思決定の中核部分についてはその性質上外に出すことができません。ですから、法規制はなくても、自ら決めなくてはいいのです。

このように考えるならば、行政の事務は全部で四つのジャンルに分かれてきます。つまり、法の阻害要因があって、阻害要因が取っ払われていないもの、阻害要因があるがそれらが取っ払われた特定公共サービス、そして、法的阻害要因がなく内容・性質上民間に出しても大丈夫だということ、法の阻害要因はないけれども自らやらなければいけないものです。この四つの分類がさらに国と自治体とで二つに分かれてきますので、計8つの領域になるわけです。

この計8つの領域のうち、法は国について二つに○をつけています。他方、自治体については、特定公共サービスという部分だけしか対象にしていません。したがって全部で三領域が法の対象領域になります。特定公共サービスについては、現在自治体で



は窓口業務といわれる部分だけが対象になっていますが、もちろん特定公共サービスはどんどん追加され増えていくことが予定されているものです。

#### (4) 自治体の対象事業

このように、自治体の対象事業は非常に限定的なのですが、では、どうやってその対象事業が決まっていくか。自治体における対象事業の考え方は、まず法令による阻害要因があるかどうかの問題となります。法令の阻害要因がある場合には次のステップにいくのですが、阻害要因がない場合には、いわば通常サービスというものになり、法令の特例措置を定める必要がないものはこの法律による地方公共団体官民競争入札・地方公共団体民間競争入札の対象にはなりません。(ですから、この部分については後述の自主市場化テストというものによらざるをえないということになります。)

次に、阻害要因があるのであれば、特定公共サービスに該当するか否かを調べます。例えば窓口業務のように既に特定公共サービスに入っていれば、直ちに官民競争入札をすることができます。逆に入っていないければ、基本方針の改定に際して法特例措置を設けてくださいという要望を出すことになるでしょう。

仮にどうか殆どの場合にどうか、いずれにせよ、要望が認められないと、この段階でアウトになってしまうわけです。幸運にも要望が認められて特定公共サービスになれば、法律改正後、官民競争入札等が実施できるわけです。

官民競争入札では、以上のように対象事業が非常に狭いのに、法規制がある業務しか対象にならないわけです。この法規制がないもの、規制改革が不要なものとされている業務を、自治体はこの法規制がない業務を法律に基づく官民競争入札の対象にできないのです。では、これはどうすればいいのかという問題が生じてくるわけです。

#### (5) 市場化テストの二つの類型

そこで、自主市場化テストという概念が登場してくるわけです。つまり、法の対象外の事業に競争を

## 公共サービス改革法総論

### ■市場化テストの二つの類型

#### —法に基づく市場化テスト

- ① 官民競争入札
- ② 民間競争入札

#### —自主市場化テスト

規制改革が不要なもの	
内閣・省庁上層等でないも とも限いもの (第2条第4項1号)	規制はないの内閣・地 方上層等が自ら行うべ きもの (第2条第4項1号中の 括弧部分)
○	×
×	×
権限・権限・業務運営 等と (同条(一)で規定)	権限も競争中の可算 有無など

法の対象外の事業に競争を導入する場合、自主市場化テストを行うことになる

Copyright©Market-Testing Promotion Association 2007 All rights reserved.

導入しようという場合には、この法律の手続きに基づいては市場化テストを実施することができないため、自主市場化テストの実施によらざるを得ないということです。

自主市場化テストの問題点は、法のメリットを利用できないという点にあります。内閣府は、この法律の仕組みを参考に制度設計し官民競争させることができると言っているのですが、先ほどの階段を思い出してください。あの階段では、みなし公務員規定や秘密保持義務規定というのは法律の階段を上って初めて初めて適用できるわけですから、その法律の階段を上らない自主市場化テストではみなし公務員規定、秘密保持義務規定は使えないということになってしまうわけです。ですから、自主市場化テストは、みなし公務員規定、秘密保持義務規定を使えないという意味で、法律のメリットを生かしきれないという問題があるわけです。

そこで、自治体においても国と同様に、法の阻害要因がなく法特例措置が必要ないものであっても、選択肢の一つとして階段を作り法律に基づく官民競争入札等を実施できるようにすべきではないか、という立法論が出てくるのです。そうすれば自治体でもみなし公務員規定を柔軟に利用できるわけです。

#### (6) ここまでのまとめ

ここでいったん、まとめてみたいと思います。まず一番目、公共サービス改革法は、会計法・自治法の特例法であるという点です。二番目ですが、官民競争入札等は、競争入札に手続きや法的効果を、つ

まりみなし公務員規定や秘密保持義務規定といった法効果、あるいは窓口業務を民間がやることができるようになるといった法的効果の特則を定めたものです。これが、官民競争入札等です。三番目ですが、競争入札方式の特例ですから、随意契約などは対象にならない。公募プロポーザルなどは対象にならないということです。四番目ですが、自治体の対象事業は特定公共サービスだけである。五番目、市場化テストは官民競争入札等と自主市場化テストの二種類があるということです。自主市場化テストではみなし公務員規定、あるいは、秘密保持義務規定が適用できないという問題もあります。

## 個別論点

### (1) 監督規定の構造と特徴

さて、この法律においては、監督規定も設けられていまして、それも一つ大きなメリットですが、監督規定とはどういうもののでしょうか。

監督規定も三つのステップです。まず一つ目に、監督規定26条1項、27条1項というものがあります。26条1項では報告徴収権が定められています。つまり、民間事業者に報告を求めることができます。あるいは、立入検査や質問をすることができるという権限が定められています。また、このようにしなさいという指示を出すことができる措置指示権も27条で定められています。これが監督規定の内容です。

そのうえで、それに従わない場合には契約を解除するということが22条で定められていたりするわけです。一度契約解除されたりすると、官民競争入札

等に5年間参加資格がないというサンクションも設けられています。

さらには罰則もあります。法55条で、監督規定、報告徴収、立ち入り検査、質問といったものに対して妨害をした場合には、30万円以下の罰金が定められています。

このように、監督規定というのは、単に精神規定にはとどまりません。罰則が定められていたり、契約解除、入札が停止されたりという規定もあり、これによって監督規定の実効性が担保されているのです。

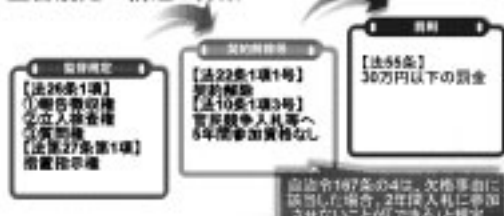
これらのサンクションでもとりわけ、5年間入札参加資格を停止するというのは重大な話です。例えば、自治令では167条の4で、欠格事由に該当した場合にでも2年間入札に参加させないことが「できる」という任意規定になっております。ところが、公共サービス改革法は5年間入札参加資格なしというような絶対的規定になっています。年数も長ければ、絶対に5年間参加できないという、裁量の余地がないということも非常に大きな強い規定になっているということです。この公共サービス改革法が非常に厳格な規定を持っているということの表れの一つといえます。

### (2) 公告・入札説明書等に関する問題の所在

さきほど、公共サービス改革法は特別法にあたり、会計法・自治法が一般法にあたりとお話ししました。一般法・特別法、あるいは公共サービス改革法と地方自治法施行令という法と政省令との関係という問題があります。具体例を取り上げて検討してみ

## 個別論点: 監督規定

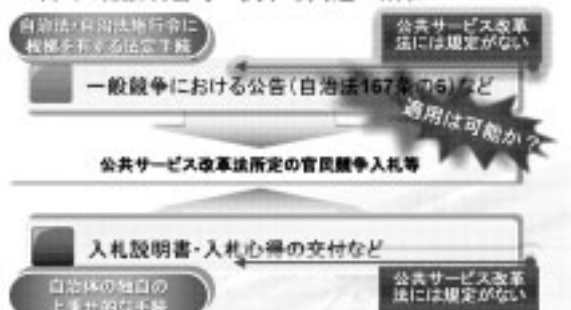
### ■監督規定の構造と特徴



適切な業務運営を担保するため、罰則付きの監督規定が定められている。監督規定違反には契約解除や5年間の入札欠格、罰金刑が定められている。特に、入札欠格に関しては、会計法・自治法よりも厳格な規定である。

## 個別論点: 公告・入札説明書

### ■公告・入札説明書等に関する問題の所在



ます。

実務上は、入札の際には公告や入札説明書の交付、あるいは入札説明会などが行われます。一般競争入札では当然ながら公告が必要ですし、入札説明書の交付も、政令指定都市以外では任意的な手続きとして行われます。このような実務上の手続きは公共サービス改革法の中ではどのように扱うべきなのかという問題です。

自治法の167条の6は一般競争入札の公告を定めています。あるいは、入札説明書・入札心得は各自治体が独自に定めて運用しています。ところが、公共サービス改革法の中にはこれらに関する規定はありません。では、これらは官民競争入札等においてどのように扱われるのか、という問題があるわけです。

これについては、簡単に言えばそれぞれの規定の実質的な矛盾抵触があるかどうかを検討しなければいけないということになるわけです。

### (3) 公共サービス改革法と自治体法の関係

繰り返しになりますが、公共サービス改革法と地方自治法とは特別法と一般法という関係になります。あるいは、公共サービス改革法と地方自治法施行令とは法と政省令という関係になります。

他方、公共サービス改革法は、第三者機関の設置、監視、法効果、法令の特例や、手続きの特例といったものを競争入札方式の上に積み上げているわけです。ベースとなる競争入札について、自治法は、一般競争に関する公告、あるいは再度入札などといった規定を定めているのですが、特別法たる公共サービス改革法とこれらの規定とが実質的に矛盾抵触するかどうか問題となります。

また、先ほどの入札説明書や入札心得といったものは（政令指定都市における入札説明書は任意手続ではないのですが）任意の上乗せ手続的なものであり法律に規定があるわけではありません。

そこで、これらの規定が公共サービス改革法の規定の趣旨と実質的に矛盾抵触するかどうかということを考えることとなります。細かく検討する時間がありませんので結論だけ申し上げますと、基本的に

は公告、入札説明書・入札心得は公共サービス改革法の規定と矛盾抵触するわけではないということになります。他方、再度入札というものがあります。これについては、官民競争入札では実質的な矛盾抵触が生じる可能性があります。そもそも、官民競争入札では、官側の作成したビジネスプランよりも優れた民間事業者がいなければ、いわば入札不調として、官が継続実施するという作りこみになっています。官民競争入札の作り込みというのは、公共サービス改革法では次のような流れになっています。官側の評価点と民側の評価点を比較します。官側の評価点よりも優れた民間があったら、その優れた民間事業者の中から最も優れたものを落札者として決定する。官側の水準よりもいい民間事業者がなかった場合には、落札者なしという形になります。つまり、官側の評価点を一種の評価基準としたうえで、その基準を超えた民間事業者の中から最も優れたものを落札者とするわけです。つまり、官は入札に正面から参加するのではなく、仮想参加する仕組みとなっているのです。官が勝つ場合というのは、官が落札したということではなく、落札者がいないため入札が成立しないということなのです。ところが、官民競争入札において入札不調ということで再度入札をやってしまうと、法の作りこみは無意味になってしまいます。だから、官民競争入札と再度入札の実施とは矛盾抵触します。したがって、官民競争入札では再度入札の規定は適用されないと考えることとなります。なお正確には、再度入札は「できる」規定ですので、再度入札規定自体が適用されないと考えるか、単に実務上再度入札を行わないかという考え方の違いはあり得ますが、いずれにせよ再度入札は行わないこととなります。

このように、個別規定の適用の有無については、実質的な矛盾抵触の有無を考えていく必要があります。

### (4) 意見聴取・第三者機関の議の状況

次に、第三者機関や意見聴取について検討します。第三者機関や意見聴取は、主に基本方針・実施方針・実施要項の策定に関して行われます。



この点を検討するには、まず基本方針・実施方針・実施要項の性格を理解していただく必要があります。そのためには、官民競争入札等の全体構造を次のように押さえていただくと理解しやすいかと思われます。つまり、官民競争入札等の手続きは、三つの要素からできています。一つ目の要素が、法特例措置です。入札を実施する事業をどれにするか、対象事業の内容を決めるというのが二つ目の要素です。三つ目が募集要項・評価基準です。法特例措置が必要だったら、法特例措置を講じて、そのうえでどの事業を対象にするかを決めて、募集要項を作って、評価基準を作って、入札するという流れになるわけです。単純な仕組みですのでまずこれを押さえてください。

さて、この三つの要素が、基本方針・実施方針・実施要項にどのように割り振られているか。この三つの要素のうち、法特例措置や対象事業の決定は、大まかな方針の決定ですから、基本方針・実施方針で決定します。とはいえ当然ですが、法特例措置は法律で定めますから、これを自治体が決めることはできません。法律を定めることができるのは国だけです。自治体の事業であっても国が法特例措置を定めざるを得ないことになります。そこで、国の公共サービス改革基本方針では、法特例措置と国の実施事業の内容を決めます。自治体は、法特例措置は無理ですが、それ以外の大まかな方針、つまり対象事業の決定を行うことになります。これが実施方針です。

このように、国の基本方針と自治体の実施方針は、大まかな方針の決定であるという点で類似する性格のものです。法特例措置は別にしても、どの事業を対象とするかという部分に関しては同じようなものです。

さらに、こういった基本的な方針を決めたうえで、では、具体的にこの事業について入札を実施しましょうということ、評価基準、募集要項などを作ります。これが、官民競争入札あるいは民間競争入札の実施要項です。入札の「実施」にあたっての具体的な細かい募集「要項」・評価基準ですから、実施要項というのだ、とこじつけて覚えていただければ

いいと思います。

さて、法特例措置や、対象事業の決定、募集要項や評価基準に関しては、外部の意見も取り入れつつきちんと公正中立的に決めるべきでしょう。そこで、意見聴取や第三者機関の議というものが置かれているわけです。

まず、外部の意見の聴取ですが、法特例措置について民間の意見を聴きます。次に、どの事業を対象にするかということで、自治体の法特例措置についても民間意見を聴きます。他方、自治体の法特例措置については、自治体も利害関係者ですから、いわば利害関係者として意見を聴きましょうということで、自治体の意見も聴くわけです。

次に、第三者機関によるチェック、第三者機関の議といわれるものがあります。この第三者機関の議はどこに置かれているかということ、国の公共サービス改革基本方針に定められ、さらには、国・自治体の実施要項についても定められています。ところが、なぜか公共サービス改革法上では、自治体の公共サービス改革実施方針については、国の基本方針と異なり、第三者機関の議が定められていません。これをどう考えるべきなのか。議は不要なのか必要か、必要な場合、自治体が独自に定めることができるかという問題が生じるわけであり、これも公共サービス改革法の解釈上の論点の一つです。

#### (5) 自治体の実施方針に関する合議制機関の議

この問題、つまり自治体の実施方針は第三者機関(合議制機関)の議を経るべきかどうかについては、消極説と積極説が考えられます。消極説としては、どの事業を対象とするかを定める実施方針に関しては、地方自治の本旨に照らし自治体の自由を確保すべきである、あるいは、法はあえてこれを置かないのだから、それはだめという趣旨なのだ、といったような根拠が考えられます。

これに対して、実施方針についても合議制機関の議は経たほうが良いという積極説も考えられます。自治体の自由という問題は、国と自治体の関係における問題であり、民間とりわけ住民と自治体との関係という問題ではないであろう、あるいは、中立

性・公正性を確保するためにはチェックが必要ではないかなど、幾つか論拠は考えられます。

基本的には、これらの論拠を踏まえつつ、議を経るものとするか否か、各自治体に考えていただくということになります。定める場合には、合議制機関の議の権限に関する事項ですから、条例によりその旨を定めることになります。

## (6) 規制改革

次は、規制改革という論点です。冒頭にお話したとおり、市場化テストとは競争の導入による改革を図るものです。いみじくも公共サービス改革法の正式名称が、『競争の導入による公共サービスの改革に関する法律』となっていますが、競争の導入による改革がいちばん大きなポイントです。裏を返せば、独占の打破が重要である。となると、規制改革とも密接な関連を持ってくるわけです。規制改革を考えると、どのような観点から考えなければいけないのでしょうか。まず、その規制は必要なのか。また、その規制というのは思い込み、あるいは、ドグマに縛られているのではないか。さらには、別のより簡素な方法で規制の目的を実現できないのか。ほかの法律、実務ではどうなっているのか。このようなさまざまな観点から絶えざる検討を行い、規制が本当に必要であれば残せばいい。逆に必要でないのであれば、それは規制のあり方を再検討し、改革を求めていくことになるわけです。

つまり、規制ありきでも規制改革ありきでもない。白紙から規制が必要かどうかを考えていくということです。ここでは、その具体的な事例研究として二つ取り上げてみたいと思います。

### 事例研究①：税徴収業務（地方税滞納整理業務の民間開放

#### (1) 地方税滞納整理業務の現状

まず、地方税の滞納整理業務について検討していきたいと思います。地方税の滞納処分は、いわゆる典型的な「公権力の行使」といわれるものなのですが、それゆえ実は思考停止に陥っているのではない

かということで問題提起をしてみたいと思います。

地方税関連業務には構造的な問題があります。高コストという問題もそうですし、そのコソラリーとして人員が多かったりするという問題があります。例えば、地方税の職員は、平成17年現在で約7万5,000人にのぼり、一般行政部門の7%を占めています。さらには、膨大な徴収コストがかかっている、平成16年現在で1兆306億円、その大部分が人件費であるといわれています。ひとこと言えば労働集約的業務ということなのですが、労働集約的業務ということは、ノウハウを継続的に蓄積するという意識的な努力がない限り途切れてしまうという問題もあるし、さらには、業務が属人的な資質に左右されてしまう、有体に言えば、やる気があって仕事ができる人がいれば業務は非常によく進んでいくけれども、そうでなければかえって業務が停滞してしまうという特質もあります。人事異動、退職というものにも左右されやすいという問題があります。

また、もう一つ重要な問題として、滞納の問題もあります。地方税の滞納額は2兆1,600億あるといわれていますが、そのうち3,700億が時効欠損です。特に市町村では2,967億円に上るそうです。この時効欠損については、納税者間の平等、公平や納得感という観点からも問題ですが、もう一つ重大な問題は、時効欠損を漫然と放置するならば法的責任を問われる余地があるということです。

首長が時効欠損を漫然と放置したのではないかとということで、責任を問われて敗訴したという事例がすでに二つほど出てきているそうです。埼玉県の新座市と徳島県鳴門市でそのような敗訴事例があり、前者は既に敗訴が確定しています。

こういったことを考えますと、地方税の滞納整理業務については、コストをもう少し圧縮したり削減したりということも重要ですし、それにもまして重要な問題として、きちんと法的責任を果たすため、納税者間の公平感を保つための道義的な責任としても時効を生じさせないような工夫が必要だという問題があります。他方、職員のこれ以上の増員はなかなか難しいことも事実ですから、民間の活用や、嘱託つまり特別職の方々を使ったりということも必要

になってくるのではないかという問題が生じてくるわけです。

### (2) 差押権限の検討の必要性

そこで、何をしなければいけないのか。時効消滅を可能な限り防止して自治体の責務を果たすために、民間や嘱託に差押権限を与えることができないか。時効消滅を防止するためには、時効を中断しなければいけない。滞納者の時効を中断するためには基本的に督促か差押えを行うことが必要です。ところが、督促は1回しかできないと決められています。そこで、督促をやったあとは差押えをしなければ時効は中断されません。そこで、民間や嘱託にも差押えの権限を与えることを検討すべきであるというわけです。

### (3) 地方税滞納整理への民間活用

人件費を抑えながら滞納整理を強化していくというのは相反する話で、職員を増加させることなく時効欠損を防止し、さらには滞納整理を強化していくためには、差押えを本当に民間にゆだねることはできないのかという点について再度検討する必要があるのではないかと思います。この点、徴収業務、滞納処分業務というのは全部「公権力の行使」だと言われてきたわけです。しかし、その滞納処分の業務にもさまざまな業務が含まれるわけであり、それらを再度分解して個々の業務をよく検討してみると、実際には疑問が生じることもあるわけです。

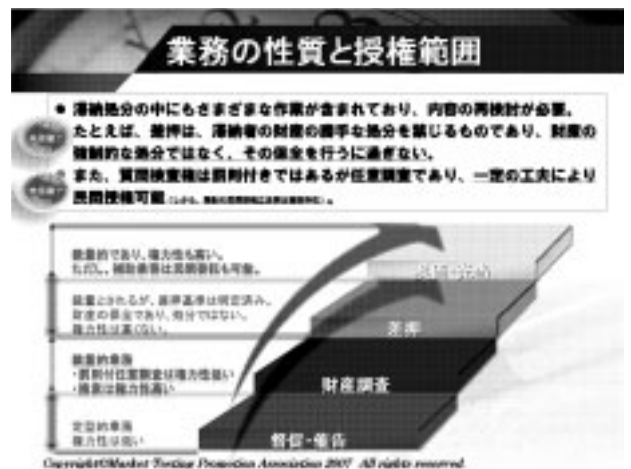
例えば、差押えというのは滞納者の財産を処分してしまう、剥奪して売り払ってしまうというものではありません。差押えをし、そのあとに換価というものを行います。つまり、差押ののち、別途売却するという行為があるわけであり、差押は滞納者の財産の保全に他ならないわけです。とすれば、このような財産の保全が本当に公権力の行使として民間にも出せないような業務なのかという疑問があります。

さらに、財産調査の際に、搜索や質問検査権という権限が与えられていますが、搜索というのは、例えば、ドアを蹴破って入っていくという実力行使のものです。ところが、質問検査というのは実務上は

任意調査といわれています。これについてもそれほど強い公権力の行使なのか再検討すべき業務であるということです。

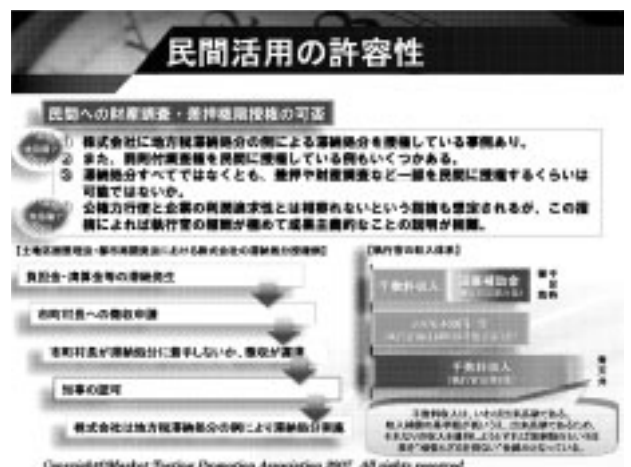
### (4) 業務の性質と授權範囲

滞納処分は、大体四つのステップを踏んでいくわけなのですが、このうちの換価・充当は滞納者の財産を売り払って取り上げてしまうわけですから、まさに強力な公権力の行使でしょう。しかし、先に述べたように、差押えというのは保全にほかなりません。また、財産調査も、強制捜査である搜索はともかく、質問検査についてはできるのではないかと。このように、滞納処分の業務内容を分解し、一度白紙の観点から見えていく必要があるのではないかと。ということです。



### (5) 民間活用の許容性

さて、滞納処分権限を民間に授權するということが荒唐無稽な話だと思っておられる方も少なくないと思います。むしろ大多数の方がそうでしょう。し



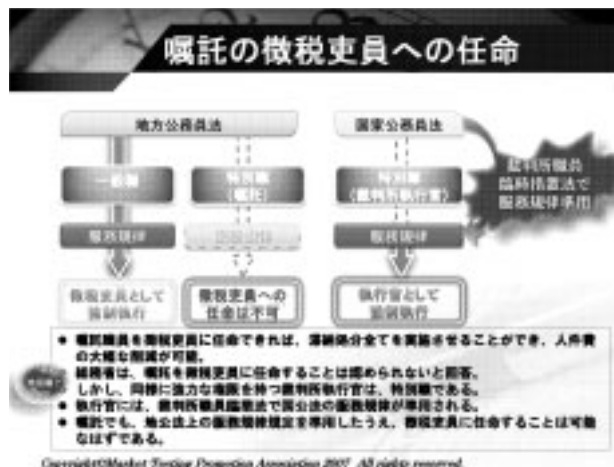


かし、実際には、民間に対し滞納処分の権限を与えている立法例が三つほどあります。たとえば土地区画整理法や、都市再開発法という法律の中では、民間の株式会社に対して、明確に地方税滞納処分の例による滞納処分権限を与えています。あるいは、独立行政法人非公務員型といわれるものに対し、10ぐらゐの事例において滞納処分権限を与えている例があります。

そう考えてみると、滞納処分の権限は、果たして本当に民間でできないのかという疑問が生じます。これに対ししばしば、営利企業にそういうものをやらせてしまうと公権力の行使を利潤追求の観点からやってしまうのではないかという批判があります。もちろん、弊害の有無については慎重に検討し、その抑制を図らなければならないことは当然です。しかし他方で、単に営利企業だからというだけのレベルでは建設的な議論にはつながりません。それを考えるための良い事例が、民事執行の事例です。

裁判所の職員として執行官というものがあゐます。この執行官は民事執行に従事しています。ところが、この執行官の報酬体系というのは非常に面白い仕組みとなっています。執行官国庫補助基準額令というものがあり、その第1条において、いわば最低収入額が保証されています。現在のところおよそ350万弱ぐらゐの基準額が定められており、執行官の年収がこれに満たなかった場合には国庫から補助が支給されます。他方、これを超えて手数料収入があつた場合には、青天井で取つていいという手数料制の報酬体系になっています。このように、執行官は民事執行という強制手続に従事するにもかかわらず、報酬体系はきわめて成果主義的なものです。また、滞納処分についても、自治体によっては差押手当を支給しています。

このような事例を踏まえれば、利潤追求と公権力の行使とはなじまないという主張はどこまで説得力があり整合的に説明できるのか、単なる批判のための批判に終わるのか建設的な制度設計にまで踏み込めるのかの大きな分かれ道があると思われまゐす。



### (6) 嘱託の徴税吏員への任命

もう一つ、嘱託の方々を徴税吏員に任命できるかどうかという論点もあゐます。この点、総務省は不可としています。その理由が、嘱託は特別職であり、特別職というのは地方公務員法上の服務規律は適用されない。したがつて、強力な公権力を行使する徴税吏員に任命することはできないという三段論法です。

ところが、先ほどの執行官を考えれば、執行官は特別職ですので、国家公務員法上の服務規律はすぐには適用されていません。どうなつているかというところ、裁判所職員臨時措置法で服務規律が準用されていっているわけです。同じように嘱託も、法令の特別措置を作つて準用すればいいだけに過ぎない。

さらに言えば、先ほど申し上げた非公務員型の独立行政法人では、国家公務員法上の服務規律は適用されていません。せいぜいみなし公務員規定が置かれているだけです。土地区画整理法や都市再開発法などの株式会社では、それすらも定められていない。服務規律が必要であるという主張はどこまで説得力があるのか、代替措置を講じることが不可能なのかどうか、虚心坦懐に再検討すべき時期に来ているはずだ。

### (7) 公権力の行使の再検討

このように、公権力の行使というイデオロギゐにとらわれ思考停止に陥るのではなく、もう少しそれをきちんと考え直すことが必要なのではないかということです。もちろん、何でも破壊し尽くすことが改革ではありません。是々非々で必要性を検討し、

そして代替措置の可能性を探っていくことも重要なはずです。

## 事例研究②：固定資産評価業務（固定資産税・不動産取得税における固定資産評価業務の民間開放）

同じような事例として、固定資産税・不動産取得税における固定資産の評価業務があります。たとえば固定資産税における固定資産評価業務は民間に包括委託できないといわれているのですが、同じことを別の法律で株式会社に授權している例があります。先ほどお話しした土地区画整理法、都市再開発法では、不動産の評価を株式会社に授權し、その決定部分、法では計画の認可となっていますが、これを知事が行うという構造をとっています。よく考えれば、これは地方税における固定資産税、あるいは、不動産取得税と全く同じ構造です。ところが、地方税では、包括民間委託は認められないとされています。同様の業務が、なぜある法では民間に授權され、他の法では認められないのか。

## 捕論：罰則付調査権と民間開放

最後に、罰則付調査権というものは民間に出せないかという点についてお話しします。

先ほどの固定資産評価業務では、民間への包括委託が認められない理由の一つとして、罰則付の立入検査権限は民間に授權できないという点も挙げられています。しかし、この立論は本当に正しいのか。罰則付調査権は民間に授權できるのではないか。

これまでも、規制改革の要望に対して、中央省庁からは、その業務は罰則付調査権が定められているから民間には授權できないという回答が出ています。例えば、先ほどの地方税もそうですし、生活保護の現業員業務も、下水道施設立入調査業務、そのほかいろいろとあります。

しかし、この調査権自体は、学説上は、全くの任意調査ではないという説が有力ですが、実務上は強制的調査権ではなく任意調査とされています。たとえば、ほかならぬ税務大学の教本が明白に任意調

査であると記述しています。さらに、罰則付調査権における罰則（調査妨害罪）は、最高裁の判例によれば公務執行妨害罪の補充的規定でもあるとされています。さて、公務執行妨害罪は、民間であってもみなし公務員規定で成立しうるはずですが、本体たる公務執行妨害罪については民間が保護の客体になるのに、何で調査妨害罪、罰則付質問権の罰則は民間を保護の客体とすることが認められないのか。

そもそも、罰則付調査権を民間授權している立法例は複数存在します。

このように考えると、中央省庁が民間開放を否定しているその論拠というのは、どこまで正しいのか。他の立法例、あるいはその業務の特質をよく見たうえで再検討する必要があるのではないのでしょうか。

よりよい公共サービスを作るためには、必要であれば規制改革を図るべきであろう。逆に規制が必要であれば、きちんと合理的な形で残しておけばいいということです。規制が必要であれば残す。必要でなければ、それは改める。あるいは、より良い代替措置を講じることができるのではないか。そのような是々非々の態度で20年後に向けて対応しておかなければいけない。20年後の破綻を回避するために、今からやるべきことに着手しておかなければならない。そのためにこそ、競争の導入によって意識を変えて、よりよい行政サービスを官が自らでも提供できるようにしておく。そして、胸を張ってやることが重要なのではないのでしょうか。目指すべきは、小さな政府・小さな自治体でも、官から民へでもない。本当に目指すべきは、足腰の強い自治体であるはずですが。

以上をもちましてご説明を終了させていただきます。ご静聴ありがとうございました。