

多分野の公的サービスの 民間開放という社会実験

坂田道夫氏 足立区政策経営部長

積極的な行政改革で知られる足立区が「生活創造特区」構想を打ち出した。「規制改革の明日を体感」を目的と位置付け、人材、福祉、教育など幅広い生活関連サービスで多角的な提案をしている。構想の趣旨について足立区政策経営部長・坂田道夫氏にうかがう。

なぜ足立区で行うのか

足立区が提案した「生活創造特区」は、人材、福祉、教育、環境、ITと幅広い行政分野で数多くの具体的な提案をされていますね。

坂田 国としては、できるだけ提案を絞って、特区のねらいを明確にしてほしいようですが、われわれは人材、福祉、教育といった住民に身近な行政分野について、できるだけ多面的に規制改革を実施

したいと考え、「生活創造特区」という言葉を創出しました。現在、日本には1万本を超える各種規制が存在するとされています。同時並行的にさまざまな規制を緩和することで、住民の皆さんに、なるほど規制改革された社会とはこういうものかと体感していただこうと。そして、それが全国に拡大されていくべきであると考えています。

地域にある空港や港湾、観光地の活用を図るといった単一・拠点型産業集積タイプの特区ではありません。生活の質の向上を図り、あわせて地域経済・社会の活性化や雇用の創出をねらおうという構想です。

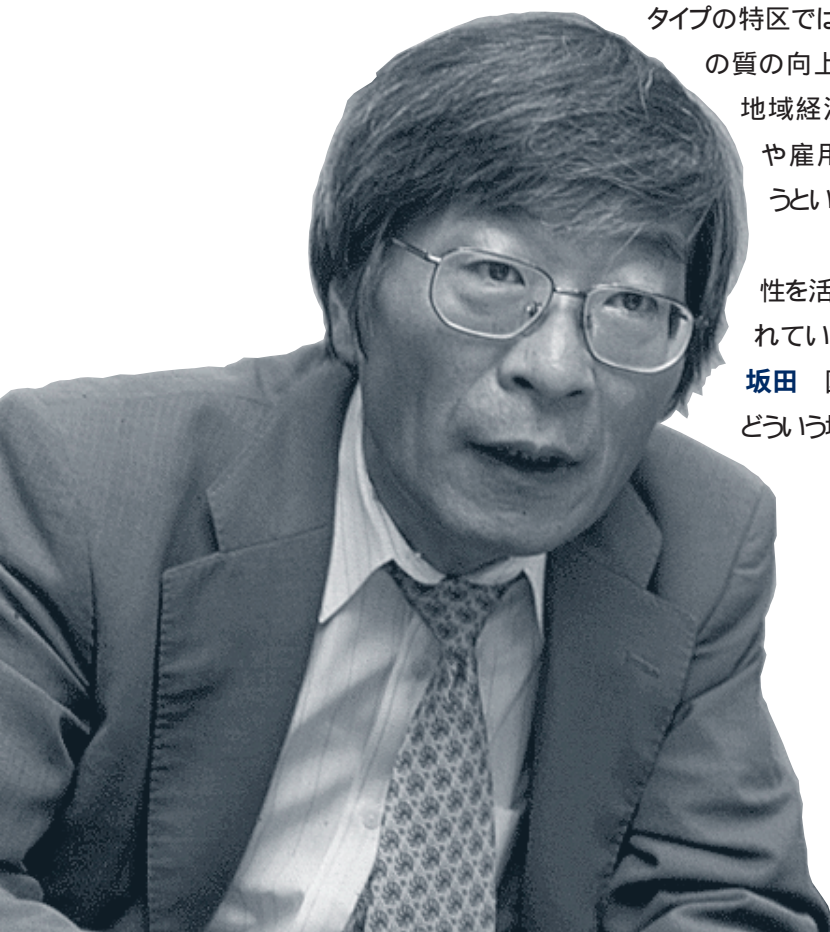
特区では地域特性を活かすことが求められているのでは？

坂田 国から、「足立区はどのような地域特性があるか

ら規制改革をするのか？」とよく尋ねられるのですが、われわれが取り組もうとしている問題は、程度の差こそあれ、全国の自治体が抱えていますから、実施主体は全国3,300余の自治体のどこでもいいということになります。逆に、われわれは、そこがセールスポイントと考えているわけです。つまり足立区における実験の成果を全国に普及し得るということです。

特区の目玉にしようにも、足立区には際立った外形的な特色がありません。港や空港もなければ、大学も一つもない。世界から人を集める観光地もなく、広大な農地が余っているというわけでもない。しかし、それは全国のほとんどの自治体と同じです。また、それは昔の日本と同じでもあるわけです。日本はアジアの境界の地にあり、地理的にも恵まれていたわけではない。資源も乏しい。いわば何も無いところから、「人間力」だけで世界

- 1 リバースモーゲージ：住宅などの資産はあるが現金収入が少ない高齢者等を対象に、居住中の持ち家を担保に資金を貸し出し、生活費や福祉サービス費にあてる制度。契約時に一括して融資額が支払われ、毎月返済していく通常の融資とは逆に、ローン残高が毎月増え、契約終了時や死亡時に資産を売却し精算する。
- 2 ピアジェ：フランスの制度であり、リバースモーゲージと異なり、契約時に不動産の所有権が移転し、同時に売主である高齢者にその死亡時までの居住権が付与される。



第2位の経済大国をつくり上げてきたわけです。そこでわれわれは、区の現状を特区によって実現される人間力特性によって突破したいという言い方をしています。

足立区の特区では人間力が鍵を握るということですね。

坂田 ハード面では特色がありませんが、足立区には、住民組織の熱心な活動というソフト面の特徴があります。例えば町会自治会組織率は70%に近く、自主的な生涯学習グループが約2,500団体もあります。

また足立区は今年6月、「足立区の構造改革戦略」を発表しましたが、これまでも積極的に行政改革を進めてきており、20年ほど前から全国的にも評価されていると自負しています。その行政改革の実績の一つとして、公民のパートナーシップが進んでいるということがあります。区内には公民館のような住区センターが46館ありますが、これらは住民が自主管理しています。また、112校の学校で給食、警備は全面的に民間委託をしています。図書館の館長はすべて民間人を登用していますし、公園も住民の自主管理を進めています。そのように自分たちで教育や福祉について展開する人間力があります。「生活創造特区」はそういう足立区の人間力特性を原動力として、身近な生活領域で多面的な改革を展開して、新たな生活を創造し、雇用の創出を図ることを志向しています。

具体的には、五つの柱として「人材・雇用分野」「福祉・雇用分野」「教育・雇用分野」「環境・雇用分野」「IT・雇用分野」を設定して、各分野でまず公的サー

ビス開放のための規制改革を行うつもりです。手法としては民間委託、PFI、民営化、独立行政法人、リバースモーゲージ¹ & ピアジェ²などがあります。その改革によって民間とのコラボレーションがある程度進んだ段階で、民間活性化分野の特区に移りたいと考えています。

事業ツールの規制改革

特区の制度では、国としては従来型の税制優遇や補助金といった財政措置を講じないという考え方ようです。

坂田 無条件に付けられる補助金というのはありません。条件とはまさに規制です。規制改革を進めるために規制を付けるのはおかしい。私もそれはその通りだと思います。しかし、単に規制を緩和、撤廃するだけで民間事業者が参入したり、NPOが事業を開始するかという、なかなか難しいはずで、少なくともスタート時点で、何らかの刺激、インセンティブを付けて誘導する必要があるのではないかと思います。自治体独自に補助金を付けようとしても、今はどこも税収が落ち込み、予算を付けにくい状況ですが、多くの自治体は土地・建物ならかなり保有しているわけです。また少子化の中、学校も余り始めているということもあります。そこで自治体保有のストックを活用することを考えました。利用できる制度として、定期借地権³、不動産投資信託⁴(REIT)、公物管理・公の施設制度の再設計、PFIなどがあります。これまでも足立区はそれらの制度を利用してきたのですが、規制のため、使いにくい面があります。そこでまず事業ツールの規

制改革ということを考えています。

例えば平成4年8月に施行された改正借地借家法による定期借地権の制度ですが、地主にとっては、土地は50年(一般定期借地権)、建物は30年(建物譲渡特約付借地権)で戻ってきますから、土地の流動化に役立つはずですが、融資上の課題などがあり、使い勝手は決してよくありません。特区でそれを解決する規制改革をしたいということです。

不動産投資信託の規制改革とは?

坂田 区内で発生する土地や建物について積極的に使いたいと思っていますが、この制度も問題があります。例えばアメリカは不動産を使用価値のみですから、上物について予想利回りの情報などが開示されますが、日本では土地は担保価値でみることもあって情報開示が不十分です。そのため制度があまり普及しない面があるわけです。またアメリカは、不動産を不動産投資信託の持分に替えた時点では課税の繰り延べができ、売却時点で課税されますが、日本の場合、替えた時点で課税されるため、物件が集まらないといった問題があります。そのような点を改善すれば、かなり使える制度にできると考えています。

日本型PFIの問題点は?

坂田 株式会社が主体となって学校を建設して、それを運営すると、憲法第89条「公の財産の支出又は利用の制限」の規定に基づいて、公の支配に属さないから国庫補助金を投入できないとされます。さらに一方でPFIの趣旨からすると、入札でなくプロポーザル方式⁵のような随意契約の仕組みが必要ではない

3 定期借地権：契約時にあらかじめ借地期間を定めて、期間の満了によって終了し、更新されない借地権。平成3年に制定された借地借家法によって創設された。土地代金が抑制されるため、住宅建設コストの低下が期待される。

4 不動産投資信託：不動産やその抵当証券を投資対象とする投資信託。アメリカなどでは広く行われており、日本でも、平成12年の投資信託法改正で設定が可能となった。

5 プロポーザル方式：業者の提案書等を提出してもらい、技術的に最適なものを選定する方式。



かと考えています。

この憲法解釈は、既存の補助金制度にも関係するわけです。憲法第89条の規定が本来意図するところは、戦前、戦時動員であらゆることを国家に服させたようなことを禁ずるものはずですが、「公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業」に対して公金を出してはいけないという文言が、公の支配下にあるなら出せる、というように逆解釈されています。それが社会福祉法人であるわけです。社会福祉法人はオペレーションはできますが、その実質的な経営権は役所の側にあるから、補助金を出すと。われわれは「公の支配に服する」程度について東京高裁の判決(平成2年1月29日)⁶を根拠に一定の条件を付ければ、NPOや株式会社にも同レベルで補助金を出せると理解しています。

そうしなければ、公民間でイコールフットイングも確保できないわけですね。

坂田 一方は税金を注いでいるのですから、条件がまったく違います。できる限り民間に移行させようとする時、そういう手当が必要ですよ。

公物管理についても民間への移行を進めるということですね。

坂田 「行政財産」と名が付くと、規制がかかり、ほとんど使えません。もっと大胆にNPOや営利法人が使えるようにしようということです。例えば「行政財産に私権を設定する時は政令による」とされていますが、特区については条例でやらせていただきたいと考えています。公民館や図書館などの公の施設を株式会社運営させ、コストを抑え、サービスを向

上させようとしても、規制がかかってきます。数年前の自治法改正で、公の施設の管理委託については区の4分の1以上の出資と職員の派遣を義務付けて認めましたが、そのような条件も不要ではないかということです。

そうしますと、ノーチェックにはなりませんか？

坂田 地方自治法第244条の2の第6項で、業者の報告義務、自治体の調査権、指示権が付与されています。あるいは住民による評価・監視の第三者組織を設置してもいいでしょう。

以上のような改革が進めば、NPOや株式会社の参入が一気に進むでしょうし、それによって公務員の数も削減することができます。

5分野の具体的施策

そのような事業ソールを用いて進める施策のうち、主なものについて、その内容をうかがいたいと思います。五つの分野のうち、まず「人材・雇用分野」ではどのようなことをお考えですか？

坂田 一つは官民一体のジョブ・センターです。ハローワーク職員が民間の職業紹介所に常駐して、失業の認定(失業給付支給手続)、求人情報をやるようにする。いわばハローワークという国の制度と民間の人材派遣が融合するビジネスモデルです。

また、ある程度の能力を持つ人材については、プロ野球のエージェントのようなジョブ・エージェント制を取り入れることを考えています。自治体が社会保険労務士をジョブ・エージェントとして認定す

るかたちですが、これを実現するには、労働基準法の賃金の直接支払いの原則などの見直しが必要になります。

検討中の制度としては「日本版PEO⁷」があります。特に中小零細企業にとって複雑化する人事業務をこなすのは大きな負担になっています。不況時には厚生労働省で雇用促進のインセンティブのための助成金を付けたりしますが、そういった施策を含め、労働に関する法律、細かい規制を漏れなく学ぶというのは大変なことです。そこでPEOという組織が、中小企業と共同して労働者を雇用するかたちをとり、その労働者の給与と支払や健康保険、年金、納税などに関する業務について引き受けるという仕組みです。アメリカには多くのPEOがあり、そのうち最大のPEOは11万人もの労働者を雇用して、8,000社もの中小企業をまとめています。そういう規模になりますと、例えば保険会社と契約の交渉をする際も、バーゲニングパワーによって大企業並みの福利厚生を求めることができるわけです。

「福祉・雇用分野」の施策は？

坂田 3年前、通産省生活産業局との研究会で議論した介護総合エージェントがあります。介護支援専門員は本来、総合エージェントとして位置付けられていますが、報酬が低いことが問題になっています。その背景として、実際は保険適用以外の仕事もしているのに、その分のフィーが入らないことがあります。そこで保険外の報酬を受けて、自立できるかたちにもっていかうというものです。

あるいは特別養護老人ホームにしても、今のように大きくて豪華な施設でなくても、株式会社やNPOがもっと参入しや

6 東京高判平成2年1月29日判決：公金支出差止等請求控訴事件。高民集43巻1号1頁。

7 PEO[Professional Employer Organization]：企業共同雇用主。企業(A社)とPEO(B社)が契約に基づき共同雇用主となり、B社は従業員の第2雇用主として雇用に関与する諸手続き等(税金、保険等)を専門的に行い、A社は第1雇用主としてビジネス上の指揮命令を行う。正社員と派遣社員の中間、あるいは出向形態に似ているように見えるが、運用の実態は「正社員と契約社員のミックス+雇用業務のアウトソーシング」に近い。

すいように、より小規模な施設の展開を可能にすることを提案しています。

コミュニティビジネスの創設ということもあります。足立区には約10万3,000人の高齢者がいますが、そのうち53.9%が高齢者のみ世帯で、女性の高齢者のみ世帯も多いです。そういう世帯ですと、普通なら家庭内で消化される作業が消化されないわけです。一方、元気な高齢者のボランティアがたくさんいます。生活保護を受けているけれど、まだ十分に働ける。しかし、ハローワークに行っても仕事が見つからない。そういう高齢者や生活保護受給者が日常的な軽作業を手伝うようなケースでは、自治体の認定を要件に、最低賃金法の適用除外にしてはどうかということなのです。

「教育・雇用分野」ではどのようなことをお考えですか？

坂田 足立区では「開かれた学校づくり」「学校選択制度」「適正配置等の環境整備」の三つを柱とした教育改革を進めています。特に五反野小学校は「実践研究校」として、文部科学省から全国7都道府県9校の小中学校のうちの1校として指定され、改革の取り組みを開始しています。カリキュラムを弾力的に編成したり、地域の住民が中心になって学校理事会をつくったり、学校長を公募するといった試みです。これを区内でさらに拡大していこうと考えています。

その他、小中一貫校を設置して飛級を復活すること。幼稚園と保育園を合体した幼保園を創設することを考えています。

また、PFI手法による公立学校の建設も考えていますが、その際、例えば温水

プールなど生徒以外にも活用できる施設にするというアイデアもあります。学校の施設は土日・夜間は使用しませんが、勤め人は使える時間帯です。そこでプールなどの体育施設、図書施設、IT関連施設などの学校施設を料金制にして民間に貸し出そうと。昼間は学校長と公務員が経営して、土日・夜間は民間企業やNPOが経営するという二重経営のような形態です。

法科大学院の設置も検討されているとのことですが。

坂田 今、弁護士会と検討中ですが、二段階で進めてはどうかという話になっています。土地・建物を用意するとなると、数十億円のコストがかかってきます。そこで第一ステップとして、リーガルクリニックとロールームを創設する。リーガルクリニックでは、無料で法律相談を受け、実習のかたちで教える。また、大学の法学部では、企業法務、企業買収など実務に直結する教育はほとんどなされていないようですが、そういうことをロールームで教える。それを第一段階として、次のステップで法科大学院までもっていくという案です。その際、学校法人の設置基準などの規制や、財産保有要件、つまり3分の1は自己所有でなければならぬという規制があります。それについては、われわれが定期借地権で貸した賃貸の分も所有しているとみなすことを提案します。

その他、「環境・雇用分野」は、分散型電源ネットワーク形成や区民農園実施主体の拡充など、「IT・雇用分野」では、IT関連ベンチャー企業の支援などを考えています。

いずれの分野においても、株式会社やNPOの力をできるだけ有効に活用しようという発想ですね。

坂田 私自身、公務員ですが、公務員や準公務員にはよい面もあると思いますが、どうしても限界があります。それは生産性を向上させる内発的要因が無いということです。働いても働かなくても給料は同じ。倒産もない。一方、民間は、顧客から評判が悪くなれば、利用されなくなり、給料は減り、最後は倒産です。公務員法で身分を守られている立場で、崇高な理念で福祉の大切さを説く人間より、生きるためにがんばる人間の方が必死に働くだらう。それがわれわれの感覚です。われわれはイギリスのブレア政権の「第三の道」⁸⁾にシンパシーを感じています。民間がやっていることは絶対にやらない。どうしても民間でできないか、市場に任せられない領域だけに手を出すべきであると。足立区はこれまでも行政改革として職員の削減に取り組んできましたが、特区を機会として民間やNPOの参入を促進する。その中で、公務員も競争状態の中に置かれるべきだというのが、われわれの発想の基本なわけです。

足立区政策経営部長

坂田 道夫(さかた みちお)

1948年北海道生まれ。1971年東北大学法学部卒業。同年都庁採用。1984年足立区東部福祉事務所長。2001年足立区企画部長。2002年足立区政策経営部長(現職)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

8 第三の道：市場原理と社会的公正の両立を目指す、英国ブレア政権の理念。

