

公共サービスのあり方を再考する契機として

河 幹夫 氏 内閣府市場化テスト推進室長

内閣府市場化テスト推進室長を務められる審議官・河幹夫氏は、市場化テストについて考える上でのキーワードとして「公共」という言葉を示される。法案の内容について、また普及していくための官民それぞれに求められることについて、お考えをうかがった。



「公」と「公共」の混同

官がつくり上げた「公」と、目的を共有する人々がつくり上げた「公共」とは異なる。公共の担い手は公務員だけではないが、公共サービスの担い手たる公務員と、それに対峙する「私」という二分法の発想が、これまで幅を利かせてきた。そのため、重要な論点であるサービスの質や効率性に関する議論は不在になりがちである。



- ・社団法人経済企画協会(編集発行)、内閣府(編集協力)『公共サービス改革! - 市場化テストを中心に - 』(『ESP(ECONOMY SOCIETY POLICY)』2005年12月号) NO.404)
- ・本間正明(監修・著) 市場化テスト研究会(著)『概説 市場化テスト - 官民競争時代の到来』(NTT出版・2005)
- ・八代尚宏(編)『「官製市場」改革』(日本経済新聞社・2005)

「公共」というキーワード

はじめに、内閣府に市場化テスト推進室(以下、推進室)が設置されるに至った経緯からご説明いただきたいと思います。

河 市場化テストは、1980年代後半から1990年代にかけての欧米での行政改革の流れの中で生まれた仕組みですが、わが国では経済財政諮問会議と規制改革・民間開放推進会議で、2年越しの議論がなされてきました。その議論の成果を踏まえ、制度化の推進を図ることを目的として、2005年4月に市場化テスト推進室が設立されました。室員は各省、地方公共団体、民間企業、シンクタンクなどから集められ、私を含め17人です。昨年の4月1日をもって、初対面同士で部屋が発足したという経緯です。

推進室では、どのような議論がなされましたか。

河 これまでさまざまな立場から、市場化テストをめぐるキーワードがいくつか出されています。小泉構造改革の「民にできることは民に」というスローガンもありますし、「簡素で効率的な政府」という目標もある。また、小泉総理が気に入られている言葉に「お役所仕事改革」というものもあり、経済財政諮

問会議では「官の仕事の流れを変える」という表現が用いられています。市場化テストは、それぞれの立場、視座ごとのとらえ方がある、いわばプリズムのようにさまざまな光を放つシステムなのでしょう。さまざまな立場の者が集まった推進室でも、この制度について与えられた命題をいかに考えていべきか議論を重ねましたが、その中で私たちが出させていただいたキーワードが「公共」です。

学生時代からボランティア活動をされ、また社会福祉の仕事に関与されるといったご経験から生まれたキーワードなのでしょうか。

河 私は一昨年、『国民生活白書』の策定に携わりましたが、その折も、NPO論として「新しいかたちの公共の創造」というテーマをお示しました。官がつくり上げた従来の単一の「公」に対して、目的を共有する人々がつくり上げる多様な「公共」という概念です。公共の担い手は、公務員だけではありません。NPO、地域社会、民間企業も一定の役割を果たして然るべきですが、どういうわけか、わが国には「公共サービスの担い手は公務員でなければならない」という考え方が蔓延しているようです。それが何に起因するのか、偏見なのか、



理解不足なのか、暗黙の了解なのか判然としませんが、「公」と「公共」という言葉が混同され、公共サービスの担い手たる公務員と、それに対峙する「私」という二分法の発想が幅を利かせてきた。そのため、公共サービスについて語るときも、「公共サービスは公務員しか担えない」、もしくは「公務員が担うべきである」ということがあたかも前提のようにされ、議論が混乱し、重要な論点であるはずの「サービスの供給が効率的になされているか、良質か」といった議論は不在になりがち傾向があります。私は1990年代、厚生省(当時)で福祉改革に携わりましたが、一貫して福祉関係者に言い続けてきたのもそのことです。なるほど社会福祉サービスの多くは、税金か保険か、何らかのかたちで公的な費用を投じなければ、福祉サービスの市場が成立しない。しかしながら、それは「公共サービスは公務員が担わなければならない」ことを意味するわけではありません。一定の補助があれば、民間事業者も立派に担い手になれる。現に、医療分野ではそうなっています。医療保険制度という財政の裏打ちがあるから、「国立病院の医師は公務員だから手術が巧いが、私立病院の医師は民間人だから下手だ」などとは誰も思っていない。介護の分

野では、2000年に介護保険制度がスタートし、在宅介護サービスの担い手は必ずしも公務員でなくてもよくなり、今では「河の言っていることは当たり前ではないか」とようやく言っていただけになりました。しかし、未だに福祉の世界でも「福祉の担い手は公務員であるべきだ。弱者についての責任は公務員が負うべきだ」というような議論が残存しているように思います。

そこに再検討を迫ることに、市場化テストの一つの意義があるということですね。

河 公共サービスの担い手としていかなる主体が優れているか、それを効率性と質の観点で比較してみる。そのとき、競争入札という客観的な方法を用いる。言い換えれば、国民の前で決める。結果、公共サービスの供給のため無駄な公務員資源があり、無駄に税金が使われていることが分かれば、提供主体を民間事業者に換えることによって改善を図る。それが民主主義社会における公共サービス論の当然の帰結だと、私は思っています。

官民関係のステレオタイプの議論に陥れば、議論が建設的にならないというお考えでしょうか。

河 そもそも私は、「公務員は善良だが怠惰で、民間人は努力家だが四六時中金儲けのことばかり考えている」というような典型的な人間観が理解できません。確かに、公務員は公務員制度に縛られている部分があり、私企業の一員にも立場からくる縛りがある。それがサービスの提供にマイナスの作用を及ぼすことがあるのだとすれば、それはそれで考察を加える価値はありますが。

「政府の失敗」、「市場の失敗」を補完するためにも、合理的な方法論が求められるということですね。

河 それを官民競争入札という道具立てを通して考えるというのは、これまでの日本にはなかった文化です。道具として非常に意義がある。市場化テストにかかわりながら、そのような昂揚を感じています。

法案の構成

次に、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案」の構成について、ご説明いただきたいと思います。

河 まず、総則として第1章に法の概要を記しています。第1条が「趣旨」で、民間が担えるものは民間に委ね、競争の導入による公共サービスの改革を図ることとしています。以下「定義」や「基本理念」が続き、第4条以下に、それを進めるための国と地方公共団体、民間事業者の責務を定めています。

実施のプロセスは、どのように定められたのでしょうか。

河 まず、官民競争入札の対象とすべき業務について、民間事業者や地方公共団体の意見を聞く。ここで言う公共サービスの範囲は、今、官が担っているものすべて、すなわち「聖域なき改革」の具現化ということになります。その中から対象事業を選定するわけですが、それは「公共サービス改革基本方針」の閣議決定のプロセスで決定することになります。対象事業が決まれば、各省で実施要項を作成して、競争入札の手続に入る。そして、質と価格の両面で最も優れた者を公共サービスの担い手として選定する。官が落札した場合、引き続き効率化の努力をしていく。民が落札した場合は、創意と工夫を發揮しつつサービスを実施していく。そのときの形式は委託契約です。きちんと契約を守っていただく限りにおいて、何ら問題は生じないはずですが、政府内に「それだけで適正な公共サービスの確保ができるのか」という議論があり、適正な公共サービスの実施を確保するための措置として秘密保持義務、みなし公務員の規定を入れていました。さらに、適正な監督を行うことができるよう、報告徴収や立入などについても定めています。

対象事業がいくつか具体的に挙げられています。

河 どのような事業を対象として切り出すか、それは法律ができてから閣議決定で決めるわけですが、昨年、規制改革・民間開放推進会議の第二次答申で、法案としてまとめるに際して「このようなものを第一弾として対象にするべきである」という提言があり、政府は「それを尊重する」としています。簡単に言えば、「法律ができれば、第一弾の対象とすることを政府として決めている」ということです。また、公共サービスを規定する法律の中には、官しか実施できないとされる業務、もしくはそれに近い表現で条文が書かれている事業がありますので、関連する規制の改革をあらかじめビルトインしておこうということになり、第5章の「法の特例」として、職業安定法と国民年金法、戸籍法等の特例の3つを入れました。

以上のプロセスを、第7章で定める第三者的、中立的な官民競争入札等監理委員会がチェックするというかたちですね。

河 条文上「議を経る」という言葉を使っていますが、選定段階でも実施段階でも、監理委員会の議を経ることになります。それには二つの意味があり、一つは情報をオープンにすること。もう一つは、官と民で競うのですから、官の組織内部にファイアウォールを設けるにしても、民の側には「判断が官に傾くのではないか」という不安が出てくるでしょう。それを制度的に解消するための措置として、第三者機関を置くということ

です。組織の位置付けは、いわゆる「8条機関」、すなわち審議会ですが、権能が強い機関であり、独自の事務局の設置も法案に書いてあります。

議論のフィールド

事業によっては、市場化テストを契機としてその公共サービスの必要性が問い直される可能性もあるわけですね。

河 「税金を用いる必要がない」という廃止には二つあり、一つは、そのような公共サービスはもう要らないというケース。もう一つは、税金を使ったサービスとしては廃止する。つまり、完全に受益者負担に切り替えるケースです。民間事業者に換われば、納税が生じます。そのことを含め、この制度が財政規律という点でもプラスになってほしいと思いますし、財政の面のみならず、お役所仕事の是正というようなことも含め、いろいろな意味で、公務員の規律につながるようになってほしいとも思います。

官の仕事が整理されることで、公務員が本来なすべき仕事により傾注できるという利点もあるのでは。

河 限られた公務員資源を有効に使う。それが行政改革につながるものと考えています。

イギリスのかつての強制競争入札では、経費の低減ばかりに重きが置かれ、結果として質の低下が引き起こされたようです。

河 わが国でも、民間委託がうまくいっていないケースがあります。受託者の民間事業者の努力が不足しているケースもあるでしょうが、官の側が不当に安く委託しているケースもあるはず。短期的なコスト削減に傾けば、長い目で見れば、本当の行政改革にはならないと思います。今回の入札制度は、あくまでもニュートラルなかたちに設計していますから、結果的には行財政改革と同じベクトルの方向になるとしても、「必ず大幅にコストを減らします」というものではありません。

公務員の側も「これからこうやっていきたい」と堂々と主張すればよい、ということですね。

河 その仕事について最も詳しいのは、今まで担ってきた公務員であるはず。また、公共サービスの質の維持、向上が入札において有利に働くことは、落札者が官であれ民であれ、国民にとってよいことだと思います。

見えにくいところまで含め、これまで官がどれだけのコストをかけていたのか、官民が一つのテーブルについて情報をもとに話し合うようなプロセスが必要だと思われます。

河 実施要項などで具体的に決めていかなければなりません。

んが、官の側には、情報開示の丁寧さが求められます。民間がやたらうまくいかなかったという事例が出たとすれば、それは民間事業者だけの責任ではありません。発注するとき、大事なところを説明していなかったということでもあり、情報開示のあり方や実施要項、仕様書の書き方などで、発注した側の責任も問われることになります。

入札の結果、民間事業者に移ったとき、公務員の処遇が問題になりますね。

河 仕事の担い手が民に移るとき、それまでその業務に当たってきた公務員が仕事とともに移るケースもあるのではないかと想定されます。ご批判を浴びる天下りとは違い、受注した民の側も、仕事を熟知した人間が来た方がやりやすいという面もあるはず。そのため、制度的にも官民間を円滑に動けるよう措置しておきたいということで、任意の制度ですが、再採用されて、役所に戻ったとき不利益を被らないよう退職手当を通算することを特例として書きました(資料参照)。

むしろ、民間に出た経験を評価するような官庁の人事が望まれるのでは。

河 近い将来、そのような時代が来るのかもしれませんが。公務員の身分のままで民間に行くのは制約が多くありますし、研修といったかたちですと、やはり限界もありますから。

民の側についてですが、近年、企業の社会的責任ということが言われています。公共のサービスに責任を持って担う経験は、得るところも大きいのでは。

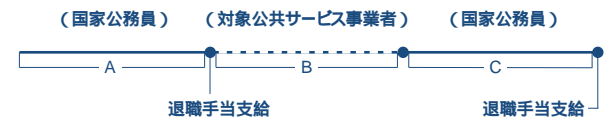
河 そこで生まれる信頼感は、企業活動にもプラスに働くと。今回の法案に先立ち、市場化テストのモデル事業が実施されましたが、それを担われたある経営者の方から「公共サービスを担うことで、従業員が誇りを持ってくれた」とおっしゃっていただきました。ぜひ多くの民間事業者に参加していただきたい。そのチャレンジは、日本の社会全体にとっても意義があるはず。もちろん、官の側にもこの制度の持つ本質的な意義を理解し、協力してほしいと思います。国だけでなく、地方公共団体にもぜひ積極的に活用していただきたいということから、法案には、地方公共団体で使うときのルールを書き込んでいます。

現在、地方公共団体が公共サービスを提供するとき、最大の制約となるのはテリトリーが決まっているということです。そのため、特に中心から外れた地域、隣接する自治体との境界線付近でサービス提供の非効率が生じることが少なくありません。その点、事業者が隣町の事業も一緒に担えば、効率的にサービスを提供することができ、実態として広域連携のようなかたちにすることができます。

資料 人の移動を円滑化する退職手当の特例

(1)概要

公務員が退職し、一時的に落札企業に雇用されて公共サービスの実施に従事した後、公務に復帰した場合に、退職手当の算定については、先の公務員としての期間と後の公務員であった期間を通算する。



(2)ポイント

- ・ の時点では、任命権者の要請に応じて退職(勸奨退職)し、Aの期間の退職手当を支給。
- ・ 落札企業で公共サービスに従事(当該企業から給与等)。
- ・ の退職時には、AとCの期間を通算した額から先に受給した額(及びBCの期間の利息)を差し引いた退職手当を支給。

出所：内閣府市場化テスト推進室「『公共サービス改革法』(案)における公務員の処遇について」より一部抜粋

現場の取り組みで、次第に制度が固まってくることが期待されますね。

河 最初から百点満点の制度はありませんし、このような分野は、むしろ実践を通じてつくり上げていく部分がかかなり重要なのではないかと思います。それこそ「不断の見直し」が簡素で効率的な政府の思想だとするならば、この市場化テストも、文化をつくりながら進めていくものなのでしょう。市場化テストが、公共サービスに関する国民的な議論のフィールドになる。そして、現に公共サービスにおいて質の向上と効率化が実現できることを目の当たりにすることで、国民の間に「官だろうが民だろうが、よりよいかたちで担っていけばよいのだ」という理解が広まっていく。さらに「公共サービスとは、国民みんなでつくり上げていくものである」という意識、実はそれは民主主義システムそのものでもあるのですが、そのような意識の発展に寄与するのであれば、この制度の立ち上げにかかわっている一人として、これにすぐる喜びはありません。

内閣府市場化テスト推進室長

河 幹夫(かわみきお)

1951年東京都生まれ。1975年東京大学法学部卒業、同年厚生省入省。石川県企画課長、同地方課長など、厚生省大臣官房総務課広報室長、厚生労働省政策統括官付参事官(社会保障担当)などを経て、2005年4月より現職。著書に『新しい社会福祉と理念 - 社会福祉の基礎構造改革とは何か』(共著/中央法規出版・2001)がある。



- ・ 規制改革・民間開放推進会議ホームページ「市場化テスト(官民競争入札) <http://www.kisei-kaikaku.go.jp/market/>
- ・ 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申『小さくて効率的な政府』の実現に向けて - 官民を通じた競争と消費者・利用者による選択 -」(平成17年12月21日)

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