

(2) 官から民への事業移管の推進

公共サービスについては、その需要者たる国民が必要とするものを最小の費用で提供することが重要である。このためには、可能な限り市場原理を活用した手段・形態を導入し、「官から民への事業移管」の推進を図るべきである。

官から民への移管に関する手法は、民営化、民間事業者の参入、PFI、民間委託、あるいはこれらを包括するPPPなど多岐にわたるが、個々の公共サービスを各手法に当てはめることにより、それぞれの事業移管を阻害する規制を抽出・撤廃することを検討するとともに、PFIや民間委託を推進させるため以下のような制度設計が必要である。

1) 「公の施設」の受託管理者の拡大

地方自治法では、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を「公の施設」と規定し、その「管理」の主体を地方公共団体及び地方公共団体出資の法人（第三セクター）等に制限している。

しかしながら、地方自治法は、条例で公の施設の管理に関する事項を定めることを規定しているため、条例等により、管理受託者の管理に関する事項が実質的に規定してあれば、管理受託者の範囲を制限することは理由がない。より効率的な公共サービスを提供するためには、その提供方法の多様化を図ることが必要であり、「公の施設」の管理の担い手を、民間事業者等多様な主体に拡大すべきである。

また、「公の施設」の管理とは、管理権限を言うに過ぎず、現行法の下においても、現実の管理業務を行うことは地方公共団体及び地方公共団体出資の法人等に限定するものではなく、広く民間へ委託することを容認しており、地方公共団体に留保されている権限は外形上の料金決定に限られるとの指摘もある。しかし、地方公共団体によってはこの趣旨は必ずしも徹底されておらず、「公の施設」であるがゆえに、現実の管理業務を自ら行うほかはないとの誤解も多い。

上記のことから、まず、「公の施設」における管理とは、公金としての施設の利用料金の徴収とその料金決定権のみが地方公共団体等に留保されているに過ぎないことを直ちに周知徹底すべきである。【平成14年度中に検討・措置】

さらに、より広範囲に民間への委託を実現するため、当該外形要件の考えを廃止し広く管理委託の考えを認めるべきであり、一定の条件での料金の決定権等を含めた管理委託を地方公共団体及び地方公共団体出資の法人（第三セクター）等のみならず、民間事業者等に対して認容できるように地方自治法の改正についても検討を行うべきである。【平成14年度中に検討開始】

2) 行政財産の民間開放の推進【平成14年度中に検討・措置】

公共サービスの提供手法を多様化させるためには、政府部門が所有する土地・建物等の財産を活用することが必要であるが、国有財産法第18条及び地方自治法第238条の4においては、国、地方公共団体及び政令で定めるもの以外について行政財産に私権の設定を行うことを禁止している。情報公開等により透明性、公平性を担保しながら、行政財産に関わる占有や使用について、より柔軟かつ弾力的な使用の在り方を認めるべく規制緩和を図るべきである。

なお、行政手段の多様化の推進を図るため、補助金については、その交付を受け建設した施設において、住民に提供されるサービスの実態が不変であり、補助目的や施設の効率的利用等に照らし適当である場合には、事業主体の変更等があっても（例えば、地方公共団体から民間事業者への転換）、補助金の取扱いを変えないこととすべきであり、その明確化を図るべきである。また、地方債については、地方債の発行により建設した供用中の公共施設について、地方公共団体から民間事業者に対する貸付等の手法により事業主体を変更する場合、当該施設が低廉な利用料で広く一般住民の直接の利用に供されるか否か等を総合的に勘案し、地方公共団体が自ら事業主体となる場合と同様の公共性を有するものについては、地方債の繰上償還を要しない旨を地方公共団体に対して周知すべきである。（別紙に総務省・財務省の意見掲載）

3) 上水道事業の民間経営の推進【平成14年度中に検討・措置】

上水道事業1,873事業は、地方公共団体が実施しているが、うち利用者5万人以下の水道事業者が1,000以上となっており、約96%の供給体制が整備されている中、広域化・外部委託等による運営面の効率化が求められている。このためには、まず地方公共団体による上水道の運営事業について、可能な場合には、地方公共団体の判断により、出来るだけ民間事業者への譲渡等による民営化を図るべきである。その際より多くの多様な経営主体を参入させるためにも、水道法上の水道事業者は、「設備の所有を要件とされていない」ことについて、直ちに周知徹底を図るべきである。

平成13年の水道法改正（平成14年4月施行）により、技術上の業務を民間委託することが可能となったが、一層の効率化を図るためには、民間事業者に対して、料金設定への関与等を含めた包括的な委託を推進すべきである。

4) 下水道事業の包括的民間委託の推進【平成14年度中に検討・措置】

現在においても、浄化槽法に基づき民間事業者が下水道法上の下水道と同様の排水等の処理施設を設置・運営することは可能である。また、現行下水道法の下でも、悪質下水の排除規制や排水区域内の下水道の利用義務付けなど公権力の行使以外の

ものについては、その相当部分が既に民間事業者に委託されているが、民間事業者の創意工夫をいかし事業の効率化を進めるためには、設備の維持修繕や料金設定への関与等も含めた包括的な委託を推進すべきであり、そのための環境整備及びその周知徹底を行うべきである。これらにより、事業形態の類似した上下水道の一体的運営等による事業の効率化も期待される。

5) 公営ガス事業等の地方公営企業の民営化の推進【逐次実施】

公営ガス事業は、高カロリー化への対応、行財政改革の進展等により、事業譲渡による民営化や民間委託が進められているが、競争・事業規模等の観点から更なる民営化等の推進を図るべきである。また、公営バス事業、自治体病院事業等他の地方公営企業においても、同様に民営化等の推進を図るべきである。

6) PFI事業推進のためのルールづくりと規制緩和の促進【平成14年度中に検討・措置】

官から民への移管の新たな手法であるPFIは、従来型の公共事業とは異なり、その事業範囲は広範で、かつ長期間にわたる。契約に当たっては、官民の適切なリスク分担を契約書に具体的に明記することにより、事業の安定性・継続性を確保することになるが、PFIは官製市場開放にかかわる一つの有効な手法でもあり、その推進を図ることが必要である。

民間の創意工夫の導入といったPFIの特性を最大限発揮させるとともに、官民双方の入札手続に係る負担を軽減するためには、競争上の公平性と透明性の担保を前提として、政府部門側があらかじめ一定の審査手続等を明確化し、入札前に段階的に事業者を絞り込む（多段階選抜）とともに、交渉・協議によって契約内容を詰める手続（契約交渉・協議）を行うべきである。

したがって公正性、透明性の確保を図りつつ、現行法令の下でも可能とされている手続の具体化を図るため、リスク分担の明確化・詳細化などについて、入札前に政府部門と入札参加者が契約協議を行い契約書案の変更を行うこと及び事業提案の内容に係る審査を資格審査段階においても行う等の入札前における多段階選抜の適用について、こうした措置が可能な場合、資格審査の内容及びその具体的手続についてガイドライン等により明確にすべきである。

さらには、WTO政府調達規定に準拠しつつ、多段階選抜並びに契約交渉・協議を可能とする手続を新たな公共調達の一類型として法律上位置付け、PFI事業に適用すべきである。

また、PFIの推進に関して、その推進の障害となっている規制の撤廃又は緩和を速やかに推進すべきである。（別紙に総務省・財務省の意見掲載）

(3) 同一市場における競争条件の均一化

政府部門や多様な法人形態による運営主体が同一市場におけるサービスの供給を行っている場合でも、その競争条件は大きく異なっている。サービスの受給者の満足度を高めるためには、供給者間での競争を活発化させ、品質の向上やダイナミックな参入退出を促す必要があるが、供給者間の競争条件に不均衡がある場合、新規参入が進まず、市場内の競争は抑制される。

政府部門が行うサービスは、他の供給主体が存在する市場では極力少なくしていくとともに、同一市場で行うサービスにあつては、供給者の形態の如何にかかわらず競争条件の均一化を図るべきである。

特に、福祉・教育分野においては、その量的な拡大や利用者に対する多様なサービスの供給が求められているところであるが、憲法第89条後段の解釈によりそれらが阻害されている。

1) 教育・福祉分野における株式会社等への助成の取扱い【平成14年度中に検討・措置】

憲法第89条後段は、公の支配に属さない慈善、教育、博愛事業への公金の支出等を禁止しているため、国・自治体・学校法人・社会福祉法人とその他の民間事業者との競争条件の均一化の妨げとなっている。

憲法第89条後段の立法趣旨は、1)教育等の事業の自主性の保障、2)国費の濫用防止、3)教育等の事業からの宗教性の排除等が挙げられる。1)については財政の援助は強制でないこと、2)については国費濫用の防止は財政支出一般の問題であることなどにかんがみ、また第89条前段との関連を考慮すると、3)の教育等の事業からの宗教性の排除を目的とするものと考え得る。すなわち、第89条後段の立法趣旨は、政教分離の補完が目的であり、教育等の事業への宗教的信念の滲透を防止するに必要な「公の支配」が成立する限り、財政援助を行うことは可能と考えられる。

「公の支配」がいかなる程度のものを意味するかについては、法定の系統に属する法人が法的規制を受けることや所轄庁の監督に服すること等の法令の諸規定から帰納して、法定の系統に属する法人は、憲法第89条にいう「公の支配」に属するものとされている。

現在学校教育法は、「学校は国、地方公共団体及び私立学校法第3条に規定する学校法人のみがこれを設置することができる」と規定するが、同法において株式会社等他の法人に学校設置を認める場合には、同法、私立学校法、私立学校振興助成法等の法的規制や所轄庁の監督に服するように制度設計することにより、当該法人についても憲法第89条にいう「公の支配」に属するものと考えられる。

また、社会福祉法は、平成12年法改正時の通知において、「今後、利用者が事業者

と対等な立場で、契約に基づき適切なサービスを利用することが基本となる」と基本的な精神について記述している。当該精神を敷衍する中、また、介護「保険」の導入や保育所への株式会社の参入等が行われている今日において、同法が対象としている社会福祉事業はもはや憲法第89条にいう「慈善」ないしは「博愛」の事業と捉えるのは適当でない。

以上のことから、教育・福祉分野において株式会社等新規の事業者が参入する場合、学校法人や社会福祉法人同様の財政援助の取扱いを行うべきである。(別紙に財務省・文部科学省・厚生労働省の意見掲載)

2) 補助金・税制におけるイコールフッティングの実現【平成14年度中に検討・措置】

現行の補助金制度や税制等の下では、民間事業者が公共サービスを提供する場合、事業運営上不利になる場合が生じ、多様な手法の実現や民間の事業参画の機会が制限される。

同一市場における同一条件の下で行われるサービスにあっては、提供されるサービスの内容に着目して、補助金や税制等のイコールフッティングの実現を図るべきである。(別紙に財務省・厚生労働省の意見掲載)

3. 利用者選択の拡大【平成14年度中に検討・結論】

利用者の選択を拡大させるためには、運営形態の拡大を図るとともに、運営主体同士の競争条件を極力均一化し、より競争を促進させ、運営主体の創意工夫を導き出すことが必要である。

福祉、教育など、多様な運営主体が併存している分野においては、政府部門・社会福祉法人・学校法人等を基本とした機関補助が行われているが、機関補助では、利用の実態に応じた補助は行いにくく、また利用者が運営主体を選択することにより醸成される競争がもたらす効率化や利用者便益への配慮という効果も期待しにくい。このような問題を解決するためにも、海外事例などを勘案しつつ、例えば、機関補助から利用者補助へのシフトによる利用者選択の拡大を検討すべきである。(別紙に財務省・文部科学省・厚生労働省の意見掲載)