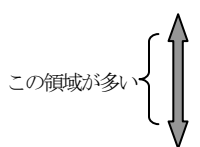


【PPP2007 : No. 20】

公共サービス提供の基本類型と市場化テスト、指定管理者制度

＜公共サービス提供の基本類型＞

		具体例
完全私的執行  完全公的執行	① 執行を完全に民間に委ねる	道路・公園等の清掃。小学校の芝生の維持。
	② 執行を主として民間に委ねる	交通事故処理。介護保険制度。
	③ 執行を民間と行政の間で分担する	防犯。公共施設の運営。
	④ 執行を主として行政官僚に委ねる	規制行政。
	⑤ 執行を完全に行政に委ねる	刑事事件の訴訟。徴税。

誰が主体（担い手）となって公共サービスを提供するかにより、「完全私的執行」から「完全公的執行」まで5つの基本形態がある。民間化、パートナーシップ、指定管理者制度など公共サービスの提供としてどの類型が最適か、あるいは今後どの類型を目指して取り組むべきかなどを考える際の重要な指針となる。

公共サービス提供の基本類型

第一類型「執行を完全に民間に委ねる」類型：完全私的執行

第一類型の完全私的執行とは、企画・評価も含め公共サービスのすべてのプロセスを民間(企業、NPO、市民)が担い手となって提供するものである。民間部門と行政との間の明示または暗示の契約関係によってサービスの基本的内容が形成される。道路や公園等公共スペースの清掃など、受益と負担が直接的かつ区域限定的に認識できる公共サービスなどに有効な形態である。たとえば、小学校の校庭を芝生化する取り組みで最初の芝生化までは行政が行ない、その後の除草、芝刈り、防虫等の芝の維持行為は学区を中心とした地域のコミュニティに委ねるといった手法である。この場合、仮にコミュニティが管理を怠れば、コミュニティ自らが不利益を被ることになり、行政がそれを補完することはなく結果として受益と負担が一致する仕組みである。また、公共サービス提供のコストをコミュニティが認識しやすい形態でもある。

ただし、コミュニティを利用するこうした形態の場合に留意すべき点は、公共サービスを担う住民の名簿を正確に作成し、責任範囲の明確化や公共サービス提供の重複、漏れをなくすルールを確立、その執行を住民自らが担わなければならないことである。単に公共サービスを提供するだけでなく、提供に関するルールの形成とそのマネジメント、評価なども行政に代わって実施することが必要となる。こうしたマネジメント機能が欠落していると、一部の住民が公共サービス提供を担い多くの住民は受益だけを受けるクリームスキミング(タダ乗り)の状況、あるいは公共サービスが一部の住民に独占され私物化状況に陥ったりしやすい。行政が提供する公共サービスでは、こうしたマネジメント機能を行政自らが担っている。完全私的執行においては、コミュニティが担う場合は住民間でのマネジメント機能の共有、

民間企業等組織体が担う場合には契約による明確化が必要となる。

第二類型「執行を主として民間に委ねる」類型

公共サービス提供に行政が関与するものの、それは一定の限定的範囲にとどまり、主たる公共サービス提供は民間が担う類型である。ただし、民間の提供が非効率に陥った場合などには、最後の拠り所として行政が提供を担いセーフティネットを担保する形態である。

具体的事例としては、交通事故の処理があげられる。交通事故発生時の現場検証は警察によって行われるものの、その後の事故処理すなわち責任比率の問題や自動車自賠責保険等に関する事項は損害保険会社等の民間が中心に行う。介護保険制度なども介護の認定等は行政などの公的機関が主に実施するが、実際の介護サービスは民間主体で提供される。介護サービスの場合、サービス提供は民間が主として担うものの、難易度の極めて高い領域の介護サービス、介護人材育成に関する先駆的機能など限られた分野について民間を補完するため行政が機能する類型である。こうした類型の場合、行政の機能の固定化や肥大化が進まないように常に民間主体のサービス提供をめぐる環境の充実に努めるほか、民間も行政によるセーフティネット機能への安易な依存を拡大させないように、不断の努力が求められる類型である。

第三類型「執行を民間と行政の間で分担する」類型

行政と民間の両者が同等の位置づけで公共サービスの提供を担う類型である。行政、民間を問わずいかなる主体に公共サービス提供を任せるかは、公共サービスに対する住民や第三者委員会の評価等で判断される。現実に提供されている住民向けサービスの多くがこの分野に属する。市場化テスト、指定管理者などの対象となる領域である。防犯や公共施設の運営なども、この類型での対処が可能な領域である。

地方自治体等で広く行われている外部委託形式もこの領域に属する。委託先である民間企業の義務、費用負担の決定、それらを定める契約締結、委託した公共サービスの適切な提供を担保するための作業基準策定やモニタリング等に関するルール化は行政が行う。この点が完全私的執行と異なる点である。このルール化が形骸化すると、第一類型と同様に公共サービスの質的悪化、住民との乖離、行政の肥大化などの問題が生じてしまう。

第四類型「執行を主に行政に委ねる」類型

行政が寡占的に公共サービス提供を担うが、行政が非効率であると判断された場合には、民間部門が最終的な提供者としてセーフティネットを担う類型であり、第二類型と対称的なモデルである。次の行政の独占形態との違いは、公共サービス提供の最終的な拠り所として民間部門が期待できるか否かにある。規制行政が代表的なものとしてあげられる。規制自体は行政組織で実施するものの、規制発動の前提となる調査や申し立て等は民間が主体となって行う。

第五類型「執行を完全に行政官僚に委ねる」類型：完全公的執行

行政が公共サービス提供を独占する類型である。サービス提供者を公務員が担う形態であり、いわゆる行政の直営にあたる。衛生関係等で広範に見られる形態である。代表的な事例としては、刑事事件の

訴訟行為や従来の徴税業務などがあげられる。当該公共サービスは一括した契約による作業基準ではなく、個別指示によって実施される形態が中心である。契約締結等の負担に代わり、監督業務、雇用と解雇、賃上げ等のルール化が必要となる。当然ながら、この形態の選択は行政をより硬直的に肥大化させることにつながる点には留意する必要がある。

公共サービス提供の基本類型と財政負担

どの提供方法を選択するかによって、その財源関係も変わってくる。私的執行に近い類型の場合は、利用者自らのコスト負担で公共サービスの受益を受けるため、受益と負担の関係が明確化しやすい。これに対し、完全公的執行に近くなるほど、税による財源確保となるため受益と負担の関係が不明確となり問題化しやすい。たとえば、住民が個別にゴミ処理という公共サービスを受けた段階でコストを直接支払う方法と、住民が税金として間接的にコストを地方自治体等の団体に支払う方法の違いである。前者は、ゴミ袋の有料化のスキームであり、受益と負担を個別・直接的に結びつけ、コスト負担も受益の量に比例させる考え方である。これに対し後者は、受益と負担を個別・直接的ではなく、税金によって総体・間接的に結びつける考え方である。さらに後者の方式は、当該サービスだけに使途を限定した「目的税」と、使途を限定しない「普通税」との2つに分けられる。

完全私的執行と完全公的執行の中間に位置する第二から第三類型に該当する場合には、受益と負担が個別・直接的であるため、「情報の非対称性」が生じづらく制度全体のX非効率を排除しやすくなる。これに対し完全公的執行の場合には、「情報の非対称性」は生じやすいが、一方で公共サービスの受益を負担に関係なく均等させることができるため、所得再分配機能によるセーフティネットの形成には適していることになる。

公共サービスの民間化は、基本的な流れとして、「do-it-yourself」の方向を求める。インクリメンタリズム体質によって、行政サービスとして受益化された公共サービスは、その後の環境変化の中でも見直されず、温存されやすい。こうした実態からの脱却に向け重要な選択肢となるのが、**受益と負担を接近させる方法**であり、コストの明確化を通じた民間化もその重要な手段として位置づけられる。ここで注意しなければならないことは、公共サービスの提供をすべて私的執行に移すことが行政のスリム化に必ずしも結びつかない点である。民間化することですべてが解決するわけではない。その理由は、**調整・監督コストの拡大**にある。たとえば、完全私的執行を選択した場合、受益と負担は一致するものの、私的サービスではなく公共サービスとして提供する以上は、第一類型で整理したように公共サービス提供の実効性を担保するため、住民の名簿確定と参加の仕組みづくり、各自の責任範囲と作業ルールの明確化、仕事の重複の排除等マネジメント機能を自ら設定しなければならない。こうした私的執行の前提となる条件整備を住民自らが担うのであれば行政のスリム化に結びつくが、そこに投入される機会コストは小さくなく、住民自らが条件整備を行うことは困難な場合が多い。一方で、こうした条件整備を行政が担えば、調整と監督のコストは多大なものとならざるを得ない。公的と私的の中間方式である場合も、NPOや民間企業などへの外部委託における形式主義や硬直化を排除し、公共サービスの質において評価する仕組みづくりが課題である。

行政改革の中では、完全公的執行であるところの直営による公共サービス提供の絞り込みが行われ、私的執行あるいは委託などの分担方式の拡大が模索される方向にある。一方で、以下のような理由から優れているとして、直営が選択されることもある。

第一に「限定された合理性」と結びつく「不確実性の克服」があげられる。委託契約によって責任とリスクを明確化するほど、受託した民間部門は「限定された合理性」、すなわち行政が陥りやすい専門分野あるいは縦割り組織内で合理性を追求する姿勢と同様の構造に陥る危険性がある。また、予測困難な不確実性の問題を多く抱える公共サービスの領域に、限定された合理性を抱える民間企業等を位置づけた場合には、サービス提供が機能不全となる危険性もある。そのため、委託に適した領域は、不確実性の相対的に小さいルーティンワーク的なものとなる。もちろん、民間部門では工夫の領域が広く、限定された合理性の質が公共部門よりも高いこと、行政組織のモニタリング能力の向上による委託範囲が拡大すること、などは言うまでもない。

第二に、公共サービスの提供者と需要者の数が少なくなるほど、委託方式のメリットは低下し、直営方式を選択する余地が拡大することである。提供者と需要者が少ない場合には、共に自己利益追求型の便宜主義に偏り、自ら公共性を発揮することが困難となるからである。

上記のような課題を踏まえ取り組んでいくことで、民間化への努力がより充実したものとなる。