

7 官業スリム化

(1) 官業改革分野

① 官業改革の基本的認識

市場メカニズムは、効率的な資源配分を実現し、創造性の発揮や事業活動の改善などのインセンティブを提供するとともに、機会均等の原則を満たす極めて優れた仕組みである。このことから、財・サービスの供給は、市場における民の活動こそがその基本となる。しかしながら、市場メカニズムが、所得分配の公平性を保証するものではないこと、また、外部経済、独占、公共財、情報の非対称性などの「市場の失敗」が存在する場合には、資源配分の効率性も実現されないことから、これらのケースにおいては例外的に官が市場を補完し、一定の役割を担うことが期待される。ただし、官の関与が求められる場合にあっても、競争による淘汰を通じた規律付けや効率化のインセンティブが有効に機能しないことから、既得利権の擁護や活動領域の無原則な拡大といった「政府の失敗」が生じ得る可能性が常に存在する。このため、その活動領域を必要最小限にとどめ、市場メカニズムを最大限活用することが重要である。すなわち、仮に官が関与する場合にあっても、官が直接に当該財・サービスを供給する必然性はなく、官の適切な監理の下に、民を実施主体とすることを原則とするものである。これをもってしても、なお、適切な財・サービスの供給が不可能な場合に限り、初めて官による直接供給が正当化され得る。

以上のとおり、市場の失敗や所得再分配の必要性が存在しない場合、官はその業務から直ちに撤退すべきである。また、これらが存在する場合にあっても、官の関与の下に民を実施主体とすることを原則とし、官が直接供給すべき財・サービスは真に限定されるべきである。

② 官業改革の意義

経済社会環境が急速に変化し、財・サービスに対する消費者ニーズが多様化する中であって、市場メカニズムの下で競争にさらされている民間事業者が、時代に即応した多様な財・サービスの供給を迫られる一方で、国等が自ら財・サービスを提供してきた官業においては、競争制限的な環境の下で非効率な財・サービスの供給が温存され、また、官業の存在自体が民間における産業の発展を阻害する結果をもたらしてきた。こうした官業の廃止・縮小、民間開放を進めることは、

- (i) 社会環境が複雑化し、行政需要が変化・拡大する中で、官が、真に官が行うべき必然性のある業務に特化し、官民における資源の適正配分を達成することにより、行財政改革の実を享受することができる、

- (ii) 競争原理の導入を通じて民の知恵と努力が発揮されることにより、当該事業の効率性・創造性が向上し、より多様で真に国民の求めるサービスの提供等が可能となる、
 - (iii) 以上の過程で、民間の新しい知恵により、新たなビジネスチャンスを創出し、需要と雇用の拡大等、経済の一層の活性化を図ることができる、
- との意義を有するものであり、官が市場機能の補完に徹し、市場の持つ利点を最大限発揮させることが求められる。

③ 官業改革の取組の方針

官業改革については、前身の規制改革・民間開放推進会議において、最重要課題の一つとして精力的な審議が行われてきたが、当会議においても、こうした取組を更に深化・加速すべく、独立行政法人を中心として、以下の方針に基づき、その業務の廃止・縮小、民間開放について審議を行ってきた。

すなわち、第一に、民の経済活動やその成長を阻害しているとみられる独立行政法人を審議対象とすることである。法人の中には、民と極めて類似した業務や民でも対応可能と思われる業務を行うことで、民業を著しく圧迫していると考えられるものが見受けられる。これらの改革により、民の活力が最大限引き出されることとなり、豊かな国民生活の実現や我が国経済の発展につながるものである。

第二に、資産や予算、国からの財源措置等が大規模な法人を取り扱うことである。これは、これらの指標が、当該法人の国民生活・産業活動におけるプレゼンスや与えるインパクトの大きさを反映するとの考えに基づくものであり、改革のより大きな効果を期待してのことである。また、独立行政法人に対しては、国の一般会計及び特別会計から約3.6兆円の財源措置（平成20年度予算ベース）が講じられているが、昨今の厳しい財政事情を勘案すれば、財源措置の規模に着目することは、歳出削減の観点からみても、その意義は大きいと考えられる。

第三に、過去の答申等において提言を行い、政府において何らかの措置を講ずるとされた事項について、徹底的にフォローアップを行うことである。既に措置が決められた事項であっても、それが確実かつ十分に実行されなければ、何ら意味を持つものとはならない。このため、規制改革のPDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルを重視し、既往の提言についてその措置状況を絶えず監視し、それらの早急な実施を促しつつ、足らざる部分については、更なる改革を提言することで、官業改革を徹底・深化させるものである。

今後、官業改革を深化させるためには、独立行政法人の業務の在り方について、更に踏み込んだ改革案を提言することが必要である。このため、以下では、上で述べた三つの視点をも踏まえつつ、改革が必要と考えられる典型的な独立行政法人と

して、独立行政法人都市再生機構、独立行政法人雇用・能力開発機構、独立行政法人航海訓練所、独立行政法人航空大学校を取り上げ、それらの改革の必要性について述べることにしたい。ただし、当会議の関心の対象が、これらの法人に限定されているわけではないことは言うまでもない。

④ 独立行政法人の更なる改革の必要性

ア 独立行政法人都市再生機構の改革

独立行政法人都市再生機構（以下「機構」という）は、市街地の整備改善等に関する業務を行うことにより、都市の再生を図るとともに、都市基盤整備公団から継承した賃貸住宅等の管理等に関する業務を行うことにより、良好な居住環境を備えた賃貸住宅の安定的な確保を図ることを目的とした独立行政法人である。

機構については、上記③で述べた三つの視点からみて、当会議にて審議を行うべき典型的な法人と位置付けられる。

すなわち、機構は、例えば、中堅ファミリー向けに大量の賃貸住宅を供給しているが、都心における高額な賃貸物件の供給など、その業務が民業を圧迫しているという指摘がある。また、機構の保有する有形固定資産は、実に13兆円（平成19年3月31日現在の法人単体ベース）にのぼり、国からは、1,229億円（平成20年度予算ベース）の財源措置が講じられている。さらに、機構については、前身会議である規制改革・民間開放推進会議の第3次答申（平成18年12月25日）以来、当会議の第1次答申（平成19年5月30日）及び第2次答申（平成19年12月25日）においても、様々な改革を提言してきており、これを受けて、政府においては「規制改革推進のための3か年計画」を閣議決定している。当会議としては、これら諸措置の確実な実施が図られるとともに、足らざる部分について更に改革を進めるよう厳格なフォローアップを行う必要もある。一例を挙げれば、同計画において、機構の既存賃貸住宅への新規入居者との賃貸借契約については、建替え予定団地以外においても、定期借家契約を幅広く導入することが閣議決定されているが、未だに定期借家契約の導入は遅々として進んでいない状況にあり、早急に実効性のある具体的措置を講ずることが必要不可欠である。

当会議としては、このような典型的事例である機構について、以下で述べるとおり、更なる改革が必要であるとの強い問題意識を有している。

(ア) 賃貸住宅事業

機構は、77万戸に及ぶ大量の賃貸住宅を供給する我が国最大の賃貸住宅供給主体である。機構による賃貸住宅供給の本来の目的は、不足している中堅ファ

ミリー向けの賃貸住宅を供給することであるが、平成 19 年からは、これに加えて、新たに社会的セーフティネットとして一定の役割を果たすよう努めることが求められることとなった。しかしながら、以下に述べるとおり、機構のような公的主体がこれらの業務を行う必然性を抜本的に検証すべきである。

a 中堅ファミリー向け賃貸住宅供給

公的主体が民間活動に介入するに当たっては、何らかの「市場の失敗」の存在が前提となるが、民間事業者においても現に供給が行われている賃貸住宅という財について、特段の「市場の失敗」が存在するとは想定しがたい。機構が長らく賃貸住宅を供給してきた理由は、「借地借家法」の影響によるファミリー向け民間賃貸住宅の過少供給にあると考えられる。定期借家制度が導入される以前の借地借家法では、借家契約の解除及び家賃の引き上げに対して著しい制限が加えられており、これが単身向けに比べファミリー向け賃貸住宅の供給に抑制的な作用を及ぼしていた。このことから、機構による賃貸住宅の供給は、「借地借家法」による政策がもたらした市場の歪みに対するカウンターメジャーとしての意味を持つものと捉えることができる。

しかしながら、平成 12 年 3 月に「良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別措置法」（平成 11 年 12 月 15 日法律第 153 号）の施行により定期借家制度が導入されるに至り、ファミリー向け賃貸住宅の過少供給も解消の方向に進んでいる。また、そもそも政策がもたらした市場の歪みを解消するのであれば、その元となった政策自体を是正することが、施策の体系を複雑化させることなく行政コストを低く抑える点で効率的であったはずである。

したがって、その必然性を検証すべきである。

b 社会的セーフティネット機能

平成 19 年 7 月の「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」（平成 19 年 7 月 6 日法律第 112 号）の施行により、国及び地方公共団体は、所得の状況、心身の状況、世帯構成その他の住宅確保要配慮者の住宅の確保について配慮を必要とする事情を勘案し、既存の公的賃貸住宅の有効活用を図りつつ、公的賃貸住宅の適切な供給の促進に関し必要な措置を講ずるよう努めることが求められることとなった。公営住宅が量的に不足しているなか、民間賃貸住宅における、高齢者、障害者等への入居差別が払拭できない現状を考えると、機構の保有する賃貸住宅についてもセーフティネットとして一定の役割を果たすことが期待されている。

しかしながら、こうしたセーフティネットとしての機能について、機構が

採算を度外視して果たすこととすれば、自主的に適正かつ効率的に運営しなければならないという機構本来の設立趣旨に反することとなる。また、国や地方公共団体による助成措置を講じずに機構にこうした機能を担わせることは、今後、その経営に重大な影響を及ぼしかねず、採算を無視したセーフティネット住宅の供給を機構が行うことは慎むべきである。

以上のとおり、機構という公的主体が賃貸住宅の直接供給を担う必要性については、厳格な検証が必要であり、中堅ファミリー向け住宅、セーフティネットとしての住宅についても、その役割を必要性のあるものに厳重に限定すべきである。

(イ) 都市再生事業

機構が行う都市再生事業の目的は、大規模で長時間を要し地価や金利等の変動によるリスクが大きいこと、権利関係が輻輳し調整が困難であること、採算性が低いことなどの要因から民間事業者では負担しきれない事業リスクを負担し、民間を都市再生へ誘導することとされている。このため、機構は、産業構造の転換に伴う大規模な土地利用再編、都市における生活・交流・経済の拠点の形成、都市の防災性の向上と密集市街地の改善、民間賃貸住宅の供給支援等を通じた良好な住宅市街地の形成、既存賃貸ストックを活用した地域生活拠点の整備を行っている。

機構が国等からの補助を得て都市再生事業を行う理由としては、本事業に外部経済が存在するとともに、規模の経済の存在と大数の法則によるリスクの低減が望ましいとの考えによるものとみられる。

確かに都市基盤の整備においては、一般的に言って外部性の存在が認め得ると考えられるが、その場合においても、交渉費用や取引費用が大きくない場合には、官の関与を必要とせず、民間の経済主体間の自主的な交渉により、外部性を内部化することが可能である。

このような観点から、機構の実施している事業についてみると、公的主体の関与を十分に正当化できる「市場の失敗」が存在するか否かについて、更に厳格な検証を行うべきである。具体的には、機構の保有する機能のうち、高い公共性を有するものとして、用地買収が困難な地域における土地収用権の発動がある。しかし、現在、機構がこうした公共的な機能を十分に活用している状況にはない。

したがって、機構としては、民間では実施が困難な事業について、本来、土地収用権や公用権利変換権の発動などを背景として、民間では行使しえない公

的機能を十全に発揮して、「市場の失敗」を適切に是正していくことに独自の役割を発揮すべきである。

イ 独立行政法人雇用・能力開発機構の改革

独立行政法人雇用・能力開発機構（以下「機構」という）は、労働者の有する能力の有効な発揮等を図るため、雇用管理の改善に対する援助、公共職業能力開発施設の設置及び運営等の業務を行うとともに、勤労者の計画的な財産形成の促進の業務を行うことを目的とした独立行政法人である。

機構については、前身の規制改革・民間開放推進会議の第2次答申（平成17年12月21日）及び当会議の第1次答申（平成19年5月30日）において、「アビリティガーデン」の職業訓練事業及び「私のしごと館」の体験事業への市場化テストの導入や雇用促進住宅の速やかな処理について提言を行った。当会議としては、機構の業務について、民間事業者によっても供給可能なものであり、民業の圧迫となっているのではないかと、また、そもそも業務自体、不必要なものが散見されるのではないかと、との強い問題意識を有している。

機構は、雇用開発業務として、事業主等から、従業員の募集・採用、適正配置、能力開発、労働条件等の雇用管理全般に関する相談等を受けているが、こうした相談等の業務については、民間のコンサルティング会社等においても供給可能ではないかとの見方もあり得る。また、機構は、職業能力開発業務として、公共職業能力開発施設を保有し、様々な職業訓練等を実施しているが、本業務についても、各種専門学校などにおいて技術や資格の習得が行われていることから、民間訓練機関による職業訓練の供給が不可能とする理由はなく、むしろ市場の感覚を持った民間訓練機関の方が優れた訓練プログラムを提供できるのではないかとこの疑問もある。特に本業務のうち、建設等に約580億円、その運営に約15億円（平成18年度決算）の国費を投じ、職業体験の機会や情報の提供等を行っている「私のしごと館」については、不要との指摘もなされているところである。

さらに、機構は、勤労者財産形成促進業務として、勤労者の財産形成を促進し、生活の安定を図るため、持家取得資金や教育資金の融資等を行っているが、これらが民間金融機関の事業活動に与える影響についても、慎重に吟味する必要がある。

したがって、機構が供給しているサービスに「市場の失敗」が存在するのか否かについては、「独立行政法人整理合理化計画」（平成19年12月24日閣議決定）も踏まえつつ、今後、更に厳格な検証・検討を行うべきである。

ウ 独立行政法人航海訓練所の改革

独立行政法人航海訓練所（以下「訓練所」という）は、商船に関する学部を置く国立大学、商船に関する学科を置く国立高等専門学校及び独立行政法人海技教育機構の学生・生徒等に対し航海訓練を行い、船舶の運航に関する知識及び技能を習得させることを目的とした独立行政法人である。

訓練所については、前身の規制改革・民間開放推進会議の第2次答申（平成17年12月21日）及び当会議の第2次答申（平成19年12月25日）において取り上げ、市場化テストを含む民間開放の実施について検討を行うこと、自己収入の拡大に向け検討を行うこと、社船による実習を活用すること、帆船実習の義務付を廃止すること、遠洋航海等を希望しない学生への措置を検討すること等の提言を行った。これらの提言が実行されるのは当然であるが、当会議としては、訓練所の更なる改革について検討を進めることが必要と考える。

訓練所は、商船系大学等の教育カリキュラムの一環として、国の一般会計より66億円（平成20年度予算ベース）の財源措置を得て、それらの学生等に対する航海訓練を実施しているが、本訓練に特段の「市場の失敗」が存在するとは想定しがたい。現に諸外国においては、乗船実習に民間の船舶を活用している例も多くみられ、このことからして、本訓練を民間事業者が実施することは可能であるとも考え得る。

したがって、訓練所という公的主体が本訓練を実施する合理的根拠については、今後、更に厳格な検証を行うべきである。

エ 独立行政法人航空大学校の改革

独立行政法人航空大学校（以下「大学校」という）は、航空機の操縦に関する学科及び技能を教授し、航空機の操縦に従事する者を養成することを目的とした独立行政法人である。

大学校については、当会議の第2次答申（平成19年12月25日）において取り上げ、授業料における受益者負担の拡大について検討を行うこと、民間養成機関への技術支援にも重点を置くこと、さらに、民間養成機関の成熟状況を見極めつつ、その業務の在り方について検討を開始することを提言した。本答申の提言にあるとおり、大学校については、今後その業務の在り方について検討を行うことが求められているところである。

大学校は、国の一般会計より29億円（平成20年度予算ベース）の財源措置を得て、操縦士養成を行っているが、本養成に特段の「市場の失敗」が存在するとは想定しがたい。現に今日においては、航空会社や民間養成機関等による操縦士養成が行われているところであり、また、安価な授業料による操縦士養成サービスの提供が可能な大学校の存在は、今後、操縦士養成への民間事業者の参入を抑

制し、民間ビジネスの成長を阻害する要因となりかねない。

したがって、大学校という公的主体が本養成を実施する合理的根拠については、今後、更に厳格な検証を行うべきである。

⑤ 官業改革の今後の取組

上では、いくつかの典型的な独立行政法人を取り上げ、それら業務の更なる検証の必要性について述べてきた。今後、官業改革を徹底・深化させていくためには、独立行政法人の業務の在り方について、更に踏み込んだ提言を行っていくことが重要である。このため、先ずは、上記④で取り扱った独立行政法人を中心に審議を深めていき、この審議を通じて得られた手法を応用することで、他の法人へもこうした改革を広めていくこととする。

また、官業改革については、前身の規制改革・民間開放推進会議以来、多くの事項が取り上げられ、それらの改革について提言が行われてきたところである。上記③で述べたとおり、規制改革のPDCAサイクルに基づき、既往の提言についてその措置状況を絶えず監視し、それらの早急な実施を促しつつ、足らざる部分については、更なる改革を提言することで、官業改革を徹底・深化させることが重要である。このため、別表に掲げた事項について、今後とも徹底したフォローアップを行い、改革を深化させていくこととする。

当会議としては、以上の取組を通じて、官業の廃止・縮小、民間開放を徹底していくものである。

(別表)

「規制改革推進のための3か年計画(改定)」(平成20年3月25日閣議決定)における官業改革に係る事項

ア 施設等の整備・管理・運営等
①刑事施設の民間開放推進(法務省) ②庁舎・宿舍の民間開放推進(財務省) ③独立行政法人日本万国博覧会記念機構(財務省) ④船員保険保養所(厚生労働省) ⑤政府管掌健康保険保養所の民間開放推進(厚生労働省) ⑥京都年金基金センター(厚生労働省) ⑦雇用・能力開発機構が管理・運営する雇用促進住宅に係る業務の見直し(厚生労働省) ⑧独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構(国土交通省) ⑨独立行政法人水資源機構(国土交通省) ⑩独立行政法人都市再生機構(国土交通省) ⑪防衛施設(防衛省)
イ 検査・登録・資格試験等
①住民基本台帳事務のアウトソーシングの推進(内閣府) ②戸籍事務及び外国人登録事務のアウトソーシングの推進(内閣府) ③印鑑登録事務のアウトソーシングの推進(内閣府) ④税証明事務等のアウトソーシングの推進(内閣府) ⑤国民健康保険の資格取得・喪失関係業務及び被保険者証等の交付業務のアウトソーシングの推進(内閣府) ⑥老人保健法の医療受給者証交付関係業務及び転出時の負担区分等証明書交付関係業務のアウトソーシングの推進(内閣府) ⑦介護保険受給資格証明書の交付業務のアウトソーシングの推進(内閣府) ⑧危険物保安技術協会(総務省) ⑨戸籍バックアップサーバの設置場所に関する要件の明確化(法務省) ⑩検疫の民間開放推進(厚生労働省) ⑪中央職業能力開発協会(厚生労働省) ⑫独立行政法人農林水産消費安全技術センター(農林水産省) ⑬独立行政法人種苗管理センター(農林水産省) ⑭自動車検査独立行政法人(国土交通省)
ウ 調査・研究、研修等
①独立行政法人国民生活センター(内閣府) ②独立行政法人酒類総合研究所(財務省) ③独立行政法人日本学生支援機構(文部科学省) ④独立行政法人労働政策研究・研修機構(厚生労働省) ⑤独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構(農林水産省) ⑥独立行政法人森林総合研究所(農林水産省) ⑦独立行政法人航海訓練所(国土交通省) ⑧独立行政法人航空大学校(国土交通省)
エ 給付、徴収等
①国税のクレジットカード決済(財務省) ②国民年金保険料のクレジットカード決済(厚生労働省) ③若年退職給付の民間開放推進(防衛省)
オ その他
①放置駐車違反車両の移動・保管、パーキング・メーター等の保守管理(警察庁) ②切手、証券、政府刊行物等の製造等における民間参入の推進(財務省) ③(財)介護労働安定センター(厚生労働省) ④独立行政法人農畜産業振興機構(農林水産省) ⑤独立行政法人緑資源機構(農林水産省) ⑥独立行政法人日本貿易振興機構(経済産業省) ⑦独立行政法人空港周辺整備機構(国土交通省) ⑧独立行政法人住宅金融支援機構(国土交通省) ⑨自衛隊地方協力本部が実施する援護業務等(防衛省) ⑩バックオフィス業務の民間開放(全府省)【人事院】

(備考) 措置済の事項を含む。