

## 2 「構造改革特区」等による「官製市場」改革の推進

### 【問題意識】

これまで公共サービス分野では、事業を政府が自ら行うか、または公的な関与の下で民間の非営利事業者にゆだねる場合が多かった。こうした公的関与の強い分野である「官製市場」を、一定の条件の下で、経営主体の違いを問わず民間事業者に開放することや、国の権限を地方自治体に委譲することが官製市場の改革の基本的な目的であり、そのための主要な手段の一つが構造改革特区（以下「特区」という。）である。

経済社会環境の変化に対応して、官民の役割分担の再構築を行うことは、過去の行政改革の主要な柱の一つであったが、その重要性は1990年代以降の長期経済停滞の中で一層高まっている。長期デフレの要因の一つとしてマクロ面での需要不足が挙げられるが、その背景として、消費者の潜在的な需要があるにもかかわらず、それが民間のビジネス活動を阻害する様々な規制によって顕在化されないことが大きい。こうした規制を改革することによって、事業者間の市場競争を通じた消費者の多様なサービス選択による質の向上、

新規事業者の参入による雇用機会の拡大、財政の制約無しに専門的なサービス産業の発展、等が期待される。

なお、官製市場に共通した特徴としては、国が関与することにより、サービスの公平性・中立性、事業の継続性・安定性、事業者の職業倫理に基づく消費者保護、等が保障されるとの前提があり、官製市場の改革に関しては、これらの点にも配慮することが必要となる。第一に、公共サービスの公平性確保の手段としては、国が事業者に対する補助金を通じてサービスの供給面を管理する代わりに、その費用を、直接、サービスの利用者に給付することで購買力を保障することも可能である。例えば無償の奨学金や介護保険給付はこうした利用者への公的助成の一種であり、学生数に応じた経常費が補助される私立学校への助成金も一面においてそのように捉えることができる。これらを十分に拡大することができれば、サービス供給面の参入規制を維持する必然性は乏しい。第二に、事業の継続性・安定性の保障に関しては、参入・退出規制ではなく、多様な事業者の参入を可能として利用者の選択を拡大することや、事業者の倒産等に備えたセーフティーネットの構築で対応可能である。第三に、事業者の非営利性に依存するだけでなく、市場競争を通じて劣悪な事業者を淘汰する仕組みが有効である。

今回、取り上げる官製市場改革の項目としては、公共施設・公共サービスの管理・運営業務の民間開放を一層推進し、民間資金を活用した社会資本形成を促進すること、公的保険運営事業への民間参入、警察業務の一部の民間委託、教育行政の規制緩和等であるが、これらは本来の官製市場改革の一部にすぎない。官製市場の更なる改革に向けて、今後、特殊法人や公益法人等の改革とも連携を図っていく必要がある。

昨年度創設された特区制度は、地方公共団体、民間企業の意欲的な発意を尊重し、まず地域を限定した「社会的実験」を行って、一定期間後に改めてその全国展開の可否に関する評価を行うものである。これは概して相当な規模を有する官製市場の改革に当たり、全国規模の措置を講じた場合の効果、弊害に関するいたずらな議論を避け、地域の実情や多様なニーズに即して迅速な対応が可能であるという点、「明確な弊害がないこと」を実証することができるとともに規制の特例措置による効果も評価できるという点において極めて有効な手段である。

当会議は、本年6月に行った「規制改革集中受付月間」における取組等、その推進母体である「構造改革特区推進室」と緊密に連携・協力し、公開討論等を活用して、各省庁に対し「全国規模か特区かの二者択一」を迫りつつ、特区における規制改革と全国規模での規制改革を同時並行的に進めてきた。また、本年7月に設置された「評価委員会」に対しても、これまでに認められた特区の特例措置のすべてについて、これらの可能な限り早急な全国展開を図るため、その立上げ等に関し最大限の協力を行ってきたところである。

特区制度の創設以来、官製市場の各分野において、これまで困難とされていた医療、教育、農業分野への株式会社参入を認める改革など、特区における様々な特例措置が実現を見たところであるが、今なお、累次の、また数多くの提案があるにもかかわらず、その実現を見ないものも多い。時代の変化に対応した地方と民間の喫緊のニーズと、当制度の趣旨にかんがみ、今後、政府における特区制度の更なる活用、推進と、特例措置の早急な全国展開が望まれるところである。

## 【具体的施策】

1 公共施設・サービスの民間開放の促進<『『規制改革推進のためのアクションプラン』の適切な実行>追加5の重点検討事項> 1に前掲>

2 国民年金の徴収事務等の見直し

国民年金制度は、国民皆年金を目指して、既に制度化されていた厚生年金等の公的年金制度の対象とならない自営業者等の老後における所得保障を主な目的として昭和36年に創設された。しかし、保険料が賃金から源泉徴収される厚生年金や共済年金等の被用者年金とは異なり、被保険者が自主的に納付する仕組みであり、公的に強制することの費用も大きなことから、法律の建前にもかかわらず、事実上の任意加入制度となっていた。昭和61年には、本格的な高齢化社会の到来に備え、公的年金制度の長期的な安定と各制度間の整合性を図るため、国民年金と被用者年金の一部が統合された基礎年金制度が設けられたが、現行の賦課方式（世代間扶養の考え方により、給付に要する費用を現在の保険料で賄う方式）では、国民年金の未加入者・未納者が増加すれば、既に確

定した国民年金給付を賄うための被用者保険の被保険者負担が高まり、さらには公的年金制度全体の被保険者負担が高まるという問題が生じている。

特に最近では、失業率の悪化等に伴い第1号被保険者（無職、自営業者、20歳以上の学生等）が増加するとともに、これら被保険者の未納は増加の一途をたどっており、平成14年度における納付率は62.8%を記録するなど、過去最悪の水準にまで低下した。これは年金制度の長期的な安定と、国民年金と被用者年金間の被保険者の公平性を確保していく上で大きな問題となっている。

#### （1）強制徴収の強化【平成16年度中に措置】

現在の国民年金制度では、国民年金保険料を滞納している者に対して、職権による差押え等の強制徴収を行うことができるとされている。しかしながら、この権限は実際にはほとんど行使されないため、保険料納付者と未納者との公平性等が確保されず、納付者の納付意欲を阻害するなどの弊害が指摘されている。

現在未納者に対して行われている催告状の送付、電話等による納付奨励を引き続き実施するとともに、徴収の効率性、公平性等に留意しつつ、必ずしも高所得者層に限定せず、職権による強制徴収を的確に実施すべきである。

#### （2）徴収事務効率化に向けた民間委託等の推進【平成16年度以降逐次実施】

職員を対人サービス業務に特化させるため、また、国民の利便性向上等に資するためには、国民年金の徴収事務等を効率的に行う必要がある。

例えば、インターネットやコンビニエンスストア等を利用した保険料収納の実施に加え、民間事業者等に保険料の直接集金を行わせることを検討する等、徴収事務等の民間委託を一層推進すべきである。

### 3 労災保険及び雇用保険事業の民間開放の促進など<『規制改革推進のためのアクションプラン』の適切な実行> <追加5の重点検討事項> 2に前掲>

#### 4 駐車違反对応業務の民間委託の推進【次期通常国会法案提出】

都市部における交通渋滞は慢性的なものとなっており、その原因の一つとして駐車違反の問題が挙げられている。駐車違反は、交通渋滞のみならず交通事故や通行妨害を引き起こすなど国民生活に多大な影響を及ぼしている。

従来、駐車違反の取締りについては、政府部門が直接行うことが常識とされ、政府が行うことを前提とした法制度となっている。しかし、駐車違反の取締りは、違反した運転者の特定が困難なことなどから、多大な人員、時間、コストを費やしている。都市における交通渋滞緩和と経済活動の効率化に資するよう効果的に駐車違反の取締りを行

うためには、駐車違反に対する責任追及の実効性を確保するとともに、業務に関する官民の役割分担を再構築する必要がある。

したがって、駐車違反の取締りについては、その実効性と効率の向上のため、運転者への刑事責任追及に加えて、車両の運行を管理している使用者に対し、その権利保護に留意しつつ行政制裁としての金銭納付を課す等、駐車違反に対する責任追及の在り方を見直すとともに、大量の駐車違反を処理することから、制裁の実効性を担保するための方策を講ずるべきである。また、駐車違反对応業務の民間委託については、委託先選定プロセスの透明性を確保しつつ、不正防止等の観点から受託者の法的位置付けを明確化した上で、駐車違反の事実確認や警察への報告、書類作成等の業務を対象とする等、その大幅な拡充を図るべきである。

## 5 構造改革特区提案に対する政府の基本方針において「全国において実施する」とされた規制改革事項の深堀り等

本答申にあたり、「構造改革特区の第2次提案に対する政府の対応方針」(平成15年2月27日構造改革特別区域推進本部決定)及び「構造改革特区の第3次提案に対する政府の対応方針」(平成15年9月12日構造改革特別区域推進本部決定)に基づき、当会議としてこれまで検討・深堀り等を行った規制改革事項については、それぞれ本答申末尾の別表1及び別表2において、その結果を記載しているところである。

### 【今後の課題】

#### 1 基礎年金の将来の負担の在り方についての検討

自営業者等の国民年金保険料については、被用者のように給与からの源泉徴収ができないため、自営業者等についての所得税と同様に、自主的に納付する仕組みとなっている。

国民年金保険料の未納が増加の一途をたどってきていることや、少子高齢化が更に進行していく中で、今後、保険料の一層の引き上げが避けられないことから、基礎年金の仕組みを安定的に運営していくためにも、現在の社会保険を基本とする方式の他、目的税方式なども含めて幅広く検討していくべきである。

#### 2 教育委員会必置規制の廃止

教育行政の執行機関として、住民から選挙された首長ではなく、合議制の教育委員会が置かれているのは、首長への権力の集中を排除し、教育行政の中立性、安定性、継続性を確保するためとされている。

しかしながら、全国一律に設置が義務付けられている教育委員会制度に関しては、教

育現場において実情に即した迅速かつ柔軟な取組みが可能となるよう、学校や首長との関係の在り方などについて、更なる見直しが求められているおり、また、多様な教育の在り方を積極的に模索する地方公共団体から、構造改革特区における特例措置として、首長や学校長に対して教職員の人事権など幅広い権限を委譲するよう提案もなされているところである。

したがって、以下の措置を講ずるとともに、今後の構造改革特区提案について、これらの措置に限定されることなく更なる検討を行うべきである。

#### (1) 教育委員会制度の改革

教育委員会制度の改革について、市町村合併の進展など地方行政体制の再編に併せて、教職員人事に関する権限も含め、学校・首長と教育委員会との関係や都道府県教育委員会と市町村教育委員会との関係の在り方などを検討すべきである。

#### (2) 特区における教育委員会の権限委譲

特区において、利用者の学校選択や適切な学校評価が可能となるという前提で、教育の中立性を担保するため必要に応じて条例による審議会を設置する等の方策を講じた上で教育委員会の必置規制を廃止し、市町村長や学校長が教職員に関する人事権や学校の管理・運営等に関する一定の権限を行使すること等を可能とすべきである。

### 3 教育・福祉分野における経営主体への公的助成の均一化・バウチャーによる利用者補助制度の導入

公共サービス分野において、利用者の選択肢を拡大し、その満足度を高めるためには、運営形態の多様化を図るとともに、運営主体間の競争条件を極力均一化することにより当該市場における競争を促進し、各運営主体の創意工夫を導き出すことが必要である。

しかし、政府部門のほか、多様な運営主体が同一市場においてサービスを提供している場合でも、公的助成や税制等の点で、その競争条件は大きく異なっているのが現状である。特に、教育・福祉分野においては、憲法第 89 条後段(「公金その他の公の財産は、(中略) 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、これを支出し、又はその利用に供してはならない」)の解釈により株式会社等に対する公的助成は容認されておらず、競争条件の均一化が阻害されている。たとえば教育分野では、同じく文部科学省所管の「学校教育法」の規制に服する学校であっても、学校法人ではなく、「私立学校法」の規制が及ばない株式会社が経営する学校は、「公の支配」に属さないとして、私学助成を受けられないというように、経営主体の差のみによって競争条件に差異が生じているのが現状である。

したがって、教育・福祉分野での公的助成について、株式会社等の民間事業者と国・

地方公共団体・学校法人・社会福祉法人とのイコールフットイングを図るため、「憲法第 89 条」の解釈について、憲法第 26 条（教育を受ける権利と受けさせる義務）との関連も含め、更なる検討を行うべきである。

また、教育、福祉など、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。しかし、特定の機関に限定した補助方式では、利用の実態に応じた補助は行いにくく、また利用者の運営主体選択がもたらす競争の結果としての運営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。

したがって、このような問題を解決し、併せて、利用者の選択肢拡大、自由な競争を促進する観点からも、海外事例などを勘案しつつ、機関補助から利用者補助（バウチャー制度）への転換について検討を行うべきである。