

中間とりまとめ

官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」

平成16年8月3日

規制改革・民間開放推進会議

．規制改革・民間開放推進会議の発足と当面の重点検討事項

規制改革は、我が国経済の再生にとって不可欠な構造改革の重要な柱である。これを加速化し、国等自らがサービス等を提供している分野及びサービス等の提供主体が一定の法人等に限定されている等公的関与の強い分野（以下「官製市場」という）の民間開放等、より困難な課題に強力かつ本格的に取り組んでいくため、総理の諮問機関として民間人主体の「規制改革・民間開放推進会議」（以下「当会議」という）が本年4月に発足した。

当会議としては、既に決定・公表している「平成16年度規制改革・民間開放推進会議の運営方針」（平成16年4月）にもあるとおり、前身の総合規制改革会議における審議との連続性を確保しつつも、そこでは十分に審議を尽くせなかった、又は実現に至らなかった事項・分野を中心に、新規性の高い視点・手法等により、一層強力に規制改革・民間開放を推進していく方針である。

具体的には、当面の重点検討事項を「官製市場の民間開放」に絞り、宮内議長を委員長とする「官製市場民間開放委員会」の下、「横断的手法」、「官業民営化等」、「主要官製市場改革」の3つのワーキンググループを立ち上げ、シンポジウムの開催、各府省からのヒアリング、公開討論等を含め、精力的に検討を行った。本報告は、その結果を中間的に取りまとめたものである。また別紙として、この中間とりまとめに対する関係府省の見解及び、これに対する当会議の見解を添付し、論点を明らかにすることとした。

．官製市場の民間開放の意義等

1 官製市場の民間開放の重要性

短期的な経済環境は好転しているものの、持続的・安定的な発展を確実なものとするためには、約10年来、政府が重点的に推進してきた規制改革のアクセルを更に強く踏み込むことが不可欠である。その際、これまでの取組の効果が現れつつある産業活動に関係の深い、いわゆる経済的分野の改革に加え、総合規制改革会議が取り組んできた医療・福祉・教育・労働・農業等国民生活に密着したいわゆる社会的分野や公共サービス等に関する改革を一層強力に推進する必要がある。

経済のグローバル化、少子高齢化の進展等経済社会環境の大きな変化に伴い国民のニーズは多様化し、あらゆる規制制度や行政の在り方の抜本的な転換が求められている。既に競争原理に晒されている民間は、そのような環境変化に敏感に対応しつつあり、それが今日の景気回復をもたらした一因でもある。環境変化に対応できず、利用者・消費者から支

持されない民間のサービス・事業者等は競争で淘汰されていく。他方、官製市場では、競争原理が十分機能しないために、経済社会環境の変化に十分適応できておらず、国民の負担と引き換えに非効率なサービス・提供主体が保護・温存されている。また、財政的な制約によりサービス等を質量ともに充実することもままならず、長い待ち行列ができる等の弊害が顕在化しているのが現状である。

したがって、民間が創意工夫を遺憾なく発揮できるよう、規制改革を引き続き推進するとともに、官製市場を民間開放することにより、利用者・消費者の選択肢を広げ、顧客である国民の視点に立って「民主導の経済社会」を実現すべきである。換言すれば、規制改革・民間開放は、官民の役割分担についての既成概念を根底から見直すことにより、利用者・消費者である国民に対して、付加価値の高いサービス等を提供するために最適な経済社会システムの実現を目指すものである。

このような民間開放を行うことの意義は、以下のとおり総括できる。

- (1) 競争原理の導入を通じて民間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。
- (2) 社会環境が複雑化し、行政需要が変化・拡大する中で、官は、真に官が行うべき必然性がある業務に特化し、官内部における人的資源等の適正配分を達成すること等により、行財政改革の実を享受することができる。
- (3) 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て、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。

2 官製市場の民間開放に向けた国会議の取組

(1) 市場化テスト等による官業の民間開放の推進

国等自らがサービス等を提供している分野（以下「官業」という）の民間開放について、総合規制改革会議では、官民の役割分担の再構築という観点から検討し、規制改革の推進に関する第2次答申（平成14年12月12日）において、「民間でできるものは官は行わない」との基本的な姿勢を明確にした。その上で、官業の民間開放の推進に取り組んだ結果、地方公共団体のいわゆる「公の施設」に関して、一般の民間に対して管理委託することを可能とする指定管理者制度が、平成15年6月の地方自治法（昭和22年法律第67号）の改正により創設された（同年9月施行）。また、本年6月

の道路交通法（昭和 35 年法律第 105 号）の改正により、駐車違反对応業務（放置車両の確認及び標章の取付けの事務）を一定の要件を満たす法人に委託することができるようになる等、国や地方公共団体の行っている個々の事業の民間開放が実現した。

当会議としては、4 月の設置以降、上記の成果も踏まえつつ、すべての官業を競争原理に晒す「市場化テスト」（官民競争入札制度）の導入による分野横断的・網羅的アプローチと官業一つ一つについて民間開放を推進していく個別具体的アプローチを車の両輪として、民間開放を強力に推進しているところである。これらについては、今回の中間とりまとめにおいて、以下のように提言している。

民間開放推進の横断的手法としての「市場化テスト」：当会議は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」（平成 16 年 6 月 4 日閣議決定）等に盛り込まれた、欧米において既に導入実績のある「市場化テスト」について、平成 17 年度の試行的導入に向け、基本方針、実施プロセス等の具体的な検討を行った。市場化テストの導入により、PFI を始め民間開放のためにこれまで導入されてきた手法の限界を克服するとともに、現状のままでは市場の競争に晒されない官業に競争原理を導入し、価格と質の両面で官と民とが対等な立場で競争することを通じ、分野横断的・網羅的に民間開放を強力に推進していく。

官業の民間開放：個々の官業を網羅的に洗い出し、それらを国等が引き続き行うことの妥当性について、「民間でできるものは官は行わない」ことを基本に「官で行わなければならない」理由の説明責任を各府省に求めながら、個別具体的に民間開放を推進する。仮に「官で行わなければならない」場合であっても、「それを公務員自ら行わなければならないか」という視点に立って根底から問い直し、民間開放の可能性を徹底的に追求する。給付、徴収業務等当面重点的に民間開放を進めるべき国等の事務・事業を類型化し、それぞれについて、可能な限り多くの事務・事業に関し精力的に検討していく。

なお、当会議としては、以下の基本的な考え方にしたがって、官業の民間開放を推進する。

官民の役割分担に関する基準については、引き続き、「民間でできるものは官は行わない」ことを基本とすべきである。

官が何らかの関与をする必要があると認められる事務・事業であっても、その実

施を公務員に行わせるのではなく、サービスの質等の維持その他必要な要件を定めること等によって、極力民間に行わせるべきである。

公務員が事務・事業の実施を担うことの妥当性については、官がその立証責任を負うべきである。

官業が既に民間に開放されている場合、又は新たに民間開放することになった場合であっても、官との間に特殊な関係を有する外郭団体が肥大化する等、実の上がらない、形だけの「民営化」等になってはならない。また、民間による独占や業界団体等による、いわゆる「民営規制」を排除し、公正な競争環境を確保しなければならない。

(2) 主要官製市場の改革の推進

サービスの提供主体が一定の法人等に限定されている等公的関与の強い分野については、総合規制改革会議において、「構造改革特別区域制度」(以下「構造改革特区」という)という先行的・試行的に規制改革を推進する仕組みを活かしながら、精力的な取組を展開してきた。構造改革特区においては、病院や学校の経営等について、条件付きながら株式会社等の参入が認められる等、徐々にではあるが、民間開放が実現しつつある。しかしながら、それらは限定的なものに止まっており、一段の取組が必要である。

当会議においては、これまで総合規制改革会議が積極的・集中的に取り組んできた「規制改革推進のためのアクションプラン・17の重点検討事項」等を踏まえつつ、医療、介護、教育の各分野について、従来に増して利用者・消費者の視点を重視した規制改革、民間開放を推進する。いずれの分野においても、サービスの利用者・消費者の自由な選択が基本に据えられるべきであり、それを妨げたり、歪めたりしている規制・制度の改革を通じて、官と民との柔軟な組合せや、対等な競争を可能とし、潜在的な需要を掘り起こすとともに、新たな需要を創造していくことが重要である。そうすることにより、民間の創意工夫が発揮される余地が拡大し、それが利用者・消費者の利益につながるという好循環が形成されることを期待する。

以上の主要官製市場の改革は国民生活と密接に関わるだけに、利用者・消費者に対し改革に当たっての論点を明らかにするとともに、改革を選択することが結局は自らの利益につながるなどの社会的なコンセンサスを作り上げていくことが重要である。

「民間開放推進の横断的手法としての「市場化テスト(官民競争入札制度)」

1 「市場化テスト(官民競争入札制度)」とは

(1) 「市場化テスト」の概要

「市場化テスト」とは、官と民とを対等な立場で競争させ、「民でできるものは民へ」を具体化させる仕組みである。すなわち、透明・中立・公正な競争条件の下、公共サービスの提供について、官民競争入札を実施し、価格と質の面で、より優れた主体が落札し、当該サービスを提供していく制度である。

同制度は、多くの先進諸外国(米・英・豪等)において、既に実施されているところである。また、我が国の民間企業でも、社内生産と外注生産とのコスト・ベネフィットを比較考量することで、最適な生産活動を行っている。限られた財源の下で、国民に質の高い公共サービスを提供するためには、官業についても、民と同様の考慮が求められている。

これまで、我が国においては、官業のうち、施設の清掃や警備等の定型的な業務については民間に委託されている場合も多いものの、企画・立案も含めたコアとなる公共サービス分野については、その民間開放はほとんど進展していない。こうした民間委託を超えて、包括的な公共サービスの民営化や民間譲渡等、官から民への事業移管を加速化するための横断的な手法である「市場化テスト」を早急に導入する必要がある。

(2) 「市場化テスト」の類型

我が国において「市場化テスト」を導入した場合、以下の2つの類型に大別できる。

委託先競争型

ある官業の全部又は一部について、その委託を受ける候補先として、官(独立行政法人、特殊法人等)と民との間で競争入札を行うもの。さらに、委託の内容についても、ア サービスの対価たる公共料金の設定等まで含めた包括的な経営全般の管理委託を受ける場合と、イ そうでない業務委託の場合とに細別できる。

譲渡先競争型

ある官業の全部又は一部について、これまで当該事業の担い手であった官自身と、譲渡候補先である民との間で、競争入札を行うもの。この場合であっても、競争入札の結果、ア 官が落札する場合と、イ 民が落札する場合が想定され、当該事業

の担い手であった官において、民営化・民間譲渡等の措置を講ずることが必要となる場合もある。

(3) 民間開放に関する既存の制度

これまでも、官業のうち、個々の事業については、その民営化等の取組が行われてきた。また、以下のとおり、民間開放に関する横断的な取組も部分的に行われてきているが、各々の制度については、様々な限界が指摘されている。

P F I 制度

従来、官が行ってきた、公共施設等の建設、維持管理及び運営（これらに関する企画を含む。）について、民間の資金やノウハウ等を活用してこれらを行う社会資本整備の手法として、平成 11 年に、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（P F I 法）」（平成 11 年法律第 117 号）が制定された。以来、国の事業で 16 件、地方公共団体等を含めると 161 件が実施され、一定の効果を挙げてきている。（平成 16 年 7 月末現在）

しかしながら、ア 国や地方公共団体等の公的主体を「管理者」と位置づけた、いわゆる「公物管理法」に基づく道路、河川、空港、港湾、都市公園、下水道等については、P F I 法に基づく選定事業者であっても、公共施設等の管理運営等のうち行うことができない事務がある、イ 国や地方公共団体による P F I 選定事業者の選定手続や選定基準が、P F I 法の趣旨である民間の創意工夫が発揮できる制度とは必ずしもなっていない、等といった指摘がなされている。

指定管理者制度

平成 15 年 6 月の地方自治法の改正により、同年 9 月から施行されている「指定管理者制度」とは、これまで地方公共団体の有する公の施設の管理・運営については、一定の要件を満たした第 3 セクター等にしか認められていなかったところであるが、平成 14 年度の総合規制改革会議の答申等を受け、「指定管理者」としての民間事業者一般にこれを容認したものである。

同制度については、ア 地方公共団体の施設に限定されており、国等の施設は対象外となっている、イ 公物管理法等との法的整理が行われていないため、すべての地方公共団体の公の施設について管理・運営を行うことができるわけではない、等といった指摘がなされている。

構造改革特区制度

構造改革特区制度は、各地域の特性に応じた規制の特例措置を講じ、構造改革の推進や地域の活性化を図る制度である。平成 14 年に構造改革特別区域法（平成 14 年法律第 189 号）が制定され、現在、386 件の特区計画が認定されている。

同制度については、短期間で規制改革が実現する、民間の提案による規制改革が実現できる等といった効果が指摘される一方、ア 当面の間はあくまで地域における特例措置に止まる、イ 民間は、地方公共団体に対し、特区計画の案の作成についての提案は可能であるが、認定申請は、地方公共団体のみで、民間が直接行うことはできない、等といった指摘がなされている。

これらの限界に対処するため、「市場化テスト」を省庁横断的・網羅的に実施し、官から民への事業移管を徹底していく必要がある。

（４）我が国におけるこれまでの検討経緯

「市場化テスト」の導入については、これまで以下のとおり政府において検討が進められてきている。

「規制改革の推進に関する第 3 次答申」（平成 15 年 12 月 22 日 総合規制改革会議。これを受け、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」（平成 16 年 3 月 19 日）を閣議決定。）

市場化テスト【平成 16 年度中に措置】

「市場化テスト（Market Testing）とは、官が提供しているサービスと同種のサービスを提供する民間事業者が存在する場合に、公平な競争条件の下、官と民とで競争入札を実施し、価格と質の面でより優れた方が落札する制度であり、英、豪、オランダ、デンマーク、スウェーデンといった国々で現に実施されている。我が国においても、官民間の公平な競争条件を担保するため、海外の事例も参考としながら、国民生活の安全面の確保等に関する行政責任の在り方についての観点に留意しつつ、「市場化テスト」（官民間の競争入札制度）の導入について調査・研究を行うべきである。」

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」（平成 16 年 6 月 4 日閣議決定）

「官でなければできない業務の範囲を明確にするための「市場化テスト」や、民間開放に関する数値目標の設定など、民間開放推進のための制度を早期に導入する

ため、平成 16 年度中に制度設計を行うとともに、平成 17 年度の試行的導入に向けて検討を進める。」

2 「市場化テスト」の導入に向けた基本方針

「市場化テスト」の導入に向けては、以下の点を基本方針とし、法的措置を含めた制度設計を行うべきである。

(1) 国の事業についての先行実施

「市場化テスト」により民間開放される官業のうち、地方公共団体の事業に先行して、当面は国（各府省）が率先し、自ら（各府省の内部部局、外局、地方支分部局に加え、独立行政法人、特殊法人等を含む）の事業を対象とした制度の整備を行う。

また、国は、先進的な地方公共団体が自発的に「市場化テスト」を導入するために必要な環境整備を行う。

(2) 民間提案等に基づく幅広い対象事業

「市場化テスト」の対象は、すべての官業とする。

毎年の対象事業の決定に当たっては、民間や地方公共団体等からの提案を幅広く受け付け、これらを最大限尊重しつつ、可能な限り幅広い事業を内閣が決定する。

(3) 法的枠組みの構築

「市場化テスト」については、以下の観点から、法的枠組みの構築を行う。

関連する規制改革等

「市場化テスト」の対象となる事業に関して、公物管理法の存在等により、民間参入が困難な場合も多く、その際は、所要の法改正を行う必要がある。また、官民間の競争条件の均一化を確保することが必要となる場合も多い。

したがって、民間からの提案に基づき官業の民間開放をより効率的に実現するため、ア 当該事業の実施を阻害している諸規制の緩和措置や、イ 官民間の競争条件の均一化措置等を伴う「法的枠組み」を構築する必要がある。

官民競争を前提とした入札制度

現行の入札諸手続は、官が民から調達することを念頭に置いており、必ずしも官と民との間の競争を想定しているものではない。官民競争を真に実現するためには、現行の入札諸手続を規定する法令等について特例措置を設けることにつき速やか

に検討し、必要な措置を講ずる必要がある。

(4) 官業のコスト等の包括的な情報開示

官民競争を真に実現するためには、「市場化テスト」の対象となる官業について、正確にコストを捕捉することが必要となる。当該事業に関連する直接的な費用のみならず、間接的な費用や補助金・免税額等、当該事業の運営全般に関する情報を透明化し、公開する必要がある。

(5) 競争条件均一化等の確保のための監視機能の整備

官民間の競争条件の均一性等が継続的に確保されるようにするため、透明性・中立性・公正性の観点から、「市場化テスト」のすべての実施プロセス（対象事業の決定、評価基準の決定、落札者の決定等）に対し、当会議等、民間主体の第三者機関が監視等を行う。

3 「市場化テスト」の実施プロセス

毎年、例えば以下の流れにしたがい、「市場化テスト」を実施していく。

(1) 対象事業の決定

内閣は、一定の判断基準の下、各府省の所管事業（各府省庁の内部部局、外局、地方支分局に加え、独立行政法人、特殊法人等を含む）の中から、毎年、「市場化テスト」の対象とする事業及びこれに伴い構すべき措置（関連する規制改革等）をリスト化し、各府省の意見を聞き、第三者機関の評価を経た上で、これを決定する。

対象事業が限定的にならないよう、当該リストについては、民間等からの提案を幅広く受け付け、追加する。各府省が、これらの民間等からの提案を採用すべきでない旨の意見を述べる場合には、不採用とする論拠を、客観的なデータ等と併せて挙証し、この点についても第三者機関の評価を受けるものとする。

(2) 官民競争入札の実施

評価基準は、客観的なものとし、かつ、事前に公表する。

評価基準を策定する際は、官業と同じ基準を民間に適用するのではなく、その本来の目的にかんがみ、サービスの質・価格等に着眼した総合的な基準を適用する。また、官民間の競争条件の均一化措置が講じられていない場合には、官民間で異なった評価基準を適用する。

(3) 結果評価・落札者の決定

各府省は、評価基準に従い、落札者を決定する。

なお、民間が、官から不利益な取り扱いを受けないようにすべきである。

(4) 継続的なモニタリング

落札者に対しては、定期的に、応札条件・契約内容に基づきサービスが提供されているか否か等をモニタリングする必要がある。落札者が官である場合にも同様とする。

また、一定期間後に再入札を実施する。

(5) 公務員の処遇

民間が落札した場合には、その事業に従事していた公務員の処遇について、各府省横断的な配置転換や、落札した民間の希望等も勘案した民間への移転を図ること等、スムーズな公務員の配置転換・移転が行われる仕組みを検討・構築していく必要がある。

4 検討スケジュール等

「市場化テスト」を真に機能する制度としていくため、当会議の強力なリーダーシップの下、下記のとおり速やかに制度設計等を行うべきである。

推進体制

「市場化テスト」の企画立案・推進のため、内閣（規制改革・民間開放推進室等）において、企業経営や具体的事業に通じた民間の人材を、平成 16 年中から積極的に活用すべきである。

ガイドラインの策定

国等（特殊法人、独立行政法人等を含む。）の事業について「市場化テスト」を実施していくに当たり必要となる具体的な入札手続等について、内閣（規制改革・民間開放推進室等）において、平成 16 年中に速やかにガイドラインを策定する。

「市場化テスト法（仮称）」の検討・整備

内閣（規制改革・民間開放推進室等）において、速やかに「市場化テスト」の制度設計を固め、平成 16 年から平成 17 年度にかけて、「市場化テスト法（仮称）」の検討・整備を行う。また、同法に基づく「市場化テスト」の推進母体の在り方につき検討し、必要な措置を講ずる。

「モデル事業」の選定・実施

平成 17 年度における試行的導入に向け、平成 16 年中にこれに向けた対象事業（モデル事業）の選定を行う。このため、内閣において、民間等からの提案を幅広く受け付ける。

制度の全面的導入

モデル事業の実施状況等を踏まえ、平成 18 年度に、「市場化テスト法（仮称）」に基づく「市場化テスト」を全面的に導入する。

その際、制度をより有効に機能させるため、数値目標の適用を行う。

(参考) 諸外国の事例

米国

米国では 1960 年代以降連邦政府による競争調達手続きの中に官民競争が制度として存在（連邦予算管理局 A-76 調達）していたが、州・郡・市長村レベルで本格化したのは 80 年代以降、連邦政府施策として積極的に取り上げられたのは 90 年代以降になる（1998 年連邦調達棚卸改革法、2001 年ブッシュ政権行革アジェンダ）。うち、連邦政府・州政府等では政府が担う業務を政府固有の業務と民間事業者によるサービス提供が可能な業務に定期的に見直し、後者を一定期間内に官民による競争入札の対象とする法的措置が実践されている。政府による独占ではなく、市場にて提供可能なすべての業務は官民競争により最適な供給者を選定するという考えで、具体的な事例としては、飛行場運営、上下水道管理運営、公共輸送システム、行刑施設、車両管理、施設管理等多様な国・地方の業務に採用されている。

英国

英国では、1980 年代以降主に地方政府行政改革の中で、地方政府が担う一定の公共サービスは民間企業との競争入札手順を経て初めて供給できるとする強制競争入札制度が段階的に実施され（1980 年地方政府計画土地法、88 年、92 年地方政府法）公共施設の維持管理運営、道路維持管理、清掃廃棄物収集処理、車両管理や行政事務等の多様な分野に採用され、その後行刑施設等の国のエージェンシー等においても実務的に適用された手法になる。1997 年以降、強制的側面は是正されベスト・バリューストとして、価格のみならずサービスの質をも重視した政策に転換されたが、手法としての官民競争入札は存在し、市場における競争を通じたサービス提供の考えは現在でも有効な手法として認知されている。

豪州

豪州では、従来より民間事業者等を対象とした競争法を発展的に改正し、1995 年連邦政府による国家競争政策改革法を策定した。これに伴い競争中立施策を導入し、官民間の効果的な競争を促進するために、官であるが故の競争上の優位性を排除する考えを方針として取り決めている。国の施策の実践は各州・地方政府に委ねられ、地域ごとに事情は異なるものの、官民間の競争は多様な形で実践されている。国、地方の具体的な事例としては、旅券申請の受領や手数料の徴収、失業者就労支援業務、軍の艦船に対する港における包括的なサービス提供、あるいは公園管理や多種多様な公共施設の維持管理運営等に跨っている。

官業の民間開放の推進

官業の民間開放について、当会議においては、総合規制改革会議での取組を更に推進・深化させるため、官業の民間開放を今後3年間の重点検討課題として設定し、推進するに当たっての基本的な考え方を再整理するとともに、民間開放の対象たり得る官業について、より網羅的に把握した上で検討し、抜本的に民間開放を進めることとする。

また、公共施設の民間による利活用範囲の一層の拡大は、国民生活の利便性の向上に資することから、この課題についても、今後鋭意取り組んでいくこととする。

1 官業の民間開放を進めるに当たっての基本的な考え方

総合規制改革会議等における、これまでの民間開放についての議論の中で、各府省から民間開放できないとする理由が種々示されてきたが、その主なものに対する当会議の考え方は以下の(1)～(6)のとおりである。

(1) 「公権力の行使」は公務員が行う必要があるという議論について

「公権力の行使」は公務員が行う必要があるとの見解がしばしば示されてきたが、「公権力の行使」であっても、これを公務員以外の者に行わせるか否かは、一般には立法政策上の問題であり、したがって、少なくとも法律上民間に授権すれば、民間開放は可能である。

法律による授権に際しては、当然、「公権力の行使」の程度・様態により、公平性、中立性、継続・安定性等の面から必要な措置（守秘義務、みなし公務員規定等）が講ぜられることとなるのであり、それとは別個に「公務員であること」を求める合理性はない。

現実に、指定管理者による公の施設の使用許可、土地区画整理組合が行う換地処分、市街地再開発組合による建築物等への立入調査、健康保険組合による強制徴収、地方公営企業の行う水道事業に係る料金の徴収及び収納の民間委託等の例に見られるように、「公権力の行使」に該当する行為であっても既に民間に開放されている事例は少なくない。

また、以下のように制度の仕組みを変えることにより、「公権力の行使」の問題に立ち入ることなく民間開放を進めることができる場合もあることから、個別の事務・事業の検討に当たっては、このような可能性についても併せて検討すべきである。

例 1：駐車違反对応業務

従来は「運転者責任」の追及として行われた駐車違反对応業務については、「使用者責任」の追及という観点を加えたことにより、民間による駐車違反確認業務が可能となった。

例 2：介護保険

介護保険法（平成 9 年法律第 123 号）上、高齢者福祉を行政処分（措置制度）から対等な契約に基づくものへと転換したことから、企業の介護サービス市場への参入が可能となった。

（ 2 ） 憲法上、行政権は内閣に属するため、行政権の行使は公務員が行う必要があるという議論について

行政権が内閣に属するという意味は、行政権の行使についてはその発動・結果に対して内閣が責任を負うという理を示すものであり、そのことの故に個々の行政権の行使に当たる事務・事業を必ず公務員が遂行しなければならないということにはならない。内閣が行政権の行使たる事務・事業の実施を、民間に委ねたとしても、その結果に対して内閣が責任を負う措置を講ずるときは、この関係で何らの問題も生じない。

（ 3 ） 裁量性がある行政権の行使については、公務員の裁量に委ねるべきであるという議論について

行政裁量については、そもそも、その妥当性を検証し、マニュアル化・ガイドライン化することにより裁量性を極力減少させるのが本来である。

その結果、判断に至るプロセスが根拠に基づき、かつ、透明なものとなり、それが外部から検証可能なものになるならば、その事務・事業を民間開放することは可能となる。

なお、民間人よりも公務員に裁量権を行使させた方がなぜより望ましい結果が得られるのかという根本的な問題については、これまで説得的な説明はなされていない。

（ 4 ） 公平性、中立性、継続・安定性、高度な守秘義務等が求められているものについては公務員が行う必要があるという議論について

公平性、中立性、継続・安定性、守秘義務等については、上記（ 1 ）において指摘したとおり、授権する際に、必要な措置を講ずることにより、また、そのような先例

は数多く存在する。

特に守秘義務については、民間事業者が違反した場合、損害賠償の責を負うばかりでなく、ブランドイメージも著しく傷つけられ、場合によっては市場から退場を余儀なくされることもある。したがって、民間事業者については、自ずと守秘義務を最大限遵守するような緊張が働くことが期待できることから、この点では、むしろ公務員よりも民間事業者の方が優れているとの指摘さえある。

(5) 条約により公務員が行うことが求められている事務・事業があるという議論について

条約により公務員のみが行うこととされている事務・事業があるという見解については、例えば、検疫のように条約で「Authority」と記されているものであっても、「Government Official」といった公務員による実施を求める記述まではなされていないことから、最終判断権が行政に留保されておれば足りるものと解すべきであり、実際の業務を公務員に行わせる必要はない。

(6) 当該事務・事業を切り出して民間に行わせても、それを行う民間がない(市場性がない)場合がある、又は、民間に行わせるよりも、官が行った方が効率的な場合もあるという議論について

理論的に民間開放可能な事務・事業であっても、市場性・効率性の観点から民間が行うよりも官が行う方が適当である事務・事業があるとの立証責任は、官が負うべきである。

そもそも、これまで官が独占してきた事務・事業については、現時点において市場性がないのは当然であり、当該事務・事業を開放すれば、そこに市場が創出される余地は十分にあるため、立証する際、事務・事業を官に留保する必然性若しくは明確な理由が示せない限りは、民間において行う方が適当であると考えべきである。

また、類似の複数の事務・事業をまとめた場合、市場性・効率性の観点からも民間が行う方が適当になるものはある。

こうした観点からも、競争規律の下、当該事務・事業の市場性・効率性等を客観的に測ることができるようになる「市場化テスト」を早期に導入することが重要である点は前章で述べたとおりである。

また、上記の意味で市場性・効率性の観点から官が行うべきと主張される事務・事業については、そもそもそのような事務・事業を継続させるべきかという視点からの吟味も必要となる。

以上のように、これまで各府省から示された民間開放ができないとする理由は、いずれも、それだけでは民間開放できないという理由にはならないものである。

したがって、各府省において更に民間開放ができない旨主張するのであれば、上記の考え方を踏まえた上でもなお議論に耐え得る、データに基づく説得的な理由を示すことが必要である。

2 官業の民間開放の抜本的な推進

(1) 民間開放の検討対象となり得る官業の洗い出し

当会議では、政策の企画立案事務を除く事務・事業を、広く民間開放の対象として捉えるべきとの観点から、官業について、民間開放の検討対象となり得るものを網羅的に抽出することを目的として、各府省に対し調査を実施し、回答を得た。

調査方法は以下のとおりであり、当面、全体で 812 項目の回答を得ている。

実施日：平成 16 年 6 月 3 日付けで各府省に調査を委嘱し、同年 7 月 2 日調査票提出完了

調査対象：各府省が所管する、国の法令に基づき行う事務・事業であって、ア 国若しくは地方公共団体又は独立行政法人若しくは国立大学法人が行っているもの、イ 特殊法人若しくは特別認可法人が独占的に行っているもの又は指定法人が当該指定に基づき行っているもののうち、民間開放をし得るのではないかと考えられる以下の類型に該当する事務・事業

a : 許認可等のための審査であって、当該審査を主たる業務とする職員がいるもの（一又は複数の審査業務が当該職員の業務量の大半を占めるもの）	f : 給付、徴収等
b : 検査・検定・鑑定等（いわゆる検査検定制度及びその他の検査・検定・鑑定）	g : 研究業務
c : 試験、講習、推薦その他の資格付与等に関する事務・事業	h : 研修に関する事務・事業
d : 登録、交付等（a同様に専従職員を要しているもの）	i : 統計調査
e : 監視のための事務・事業	j : 測定・測量
	k : 製造、調製
	l : 情報通信システムの整備・管理・運用
	m : 財の直接的な提供によるサービス
	n : その他サービス等の提供

調査内容： 事務・事業の名称、概要、根拠法令、実施主体、会計区分、民間開放の可否、法人要件の有無、民間開放できない理由等

(2) 当会議として当面重点的に民間開放を進めるべきと考える官業

この洗い出しの結果を踏まえ、当会議は、重点的に民間開放について検討すべき官業を、当面、以下の ~ のとおりに区分・整理し、これらについて抜本的に民間開放を推進していくこととする。

給付、徴収業務	統計調査、製造等
公的施設等の整備・管理・運営	検査、検定等
登録等に係る業務	その他の事務・事業

給付、徴収業務

ア 民間開放の状況

(ア) 給付業務

年金等の支払事務については、既に金融機関に対する委託が実施されており、

政管健保の支払事務についても、社会保険診療報酬支払基金に対して委託が実施されている。

また、電波法（昭和 25 年法律第 131 号）では、登録周波数終了対策機関に対して給付金の支払事務を委託している。

（イ）徴収業務

納付者が自発的に支払いを行う場合には、その利便性の観点から金融機関に口座振替業務等を委託している例が一般的であり、地方税や地方公営企業の業務に係る料金、国民年金については、コンビニエンスストア等の民間に対しても徴収や収納に係る業務を委託している。

また、強制徴収についても、民間の健康保険組合が国税滞納処分と同様の強制徴収を行うことが認められている。

イ 今後民間開放を推進するに当たっての考え方

（ア）給付業務

給付業務は、基本的には、給付基準に基づき機械的に決定される個々の給付の処理であり、一般的には政策判断や裁量の余地はなく、民間開放は可能であると考えられる。

これに対し、民間開放できないとする立場からは、給付事務について財政責任を負わない主体が行う仕組みにすることは、濫給防止の観点から問題があるとの意見がある。

しかしながら、給付の基準について明確に規定すれば、裁量判断の余地はなくなり、濫給は防止できるはずである。

加えて、必ずしも十分な濫給防止が図られていない現状にかんがみれば、監督主体である官自らが実施するより、監督主体と実施主体を分離し、適切な動機付けを与えた上で民間に行わせるという仕組みとした方がむしろモラルハザードは防げるのではないかとの指摘もある。

（イ）徴収業務

徴収業務は、基本的には、政策的に決定された税率等に基づき機械的に決定される個々の税等の処理であり、一般的に政策判断や裁量の余地はなく、民間開放は可能であると考える。

これに対し、民間開放できないとする立場からは、a 賦課処分は公権力の行使であるため民間開放できない、b 滞納処分等強制力を伴う事務についても公権力の行使であり民間開放できない、c 民間では公平・中立な徴収が行われない可能性があるといった意見がある。

しかしながら、aについては、そもそも個々の賦課額は、上述のとおり基本的には機械的に決定されるべきものであり、そこに大きな裁量の余地があるとするれば、そのこと自体が問題である。したがって、裁量の余地が極力なくなるように十分なガイドライン化、マニュアル化等を図ることこそが必要であり、このような措置を行えば、民間が行うことは可能である。

bについては、徴収の実効性を向上させるためには、滞納処分等を公務員に行わせるよりは債権回収のノウハウを持った民間の優良事業者等に行わせる方が効果的である。

cについては、制度の仕組み方で対処可能である。そもそも、要員不足等により未納者を放置している現状こそが公平性・中立性の観点で問題であり、この状態を改善するための有効な手段が民間開放なのである。

これらにかんがみれば、徴収業務については、強制徴収を含め、守秘義務やみなし公務員規定等一定の条件を付した上で民間が行えるようにすべきである。

(ウ) 検討事項例

国税・地方税その他公金の徴収、若年退職給付、国際文化交流に係る助成金の交付、生活保護の決定・実施、厚生年金業務、国民年金業務、政府管掌健康保険業務、介護保険業務、雇用保険業務 等

公的施設等の整備・管理・運営

ア 民間開放の状況

公的施設等の整備・管理・運営については、不特定多数の者が利用し得る施設

で民間と競合するものの新設・増築が禁止される等、そもそも官が行う必要が乏しいものや事業性が高いものについては、順次、独立行政法人化、民営化、民間委託等の民間開放が図られてきたところである。

また、近年、PFI法の施行、地方自治法改正による指定管理者制度の導入等により民間開放に向けた制度的な基盤が整備され、さらにそれぞれの施設等においてPFI選定事業者や指定管理者が行い得る業務の明確化が図られる等民間開放の推進に向けた取組が見られるところである。

イ 今後民間開放を推進するに当たっての考え方

いまだに国、独立行政法人等が管理・運営する既存の公的宿泊施設等については、民間との競合を一刻も早く解消すべく、廃止、又は民営化を速やかに図るべきである。

その他の公的施設についても、PFIや指定管理者制度のより一層の活用を推進するため、PFI選定事業者や指定管理者が行い得ないとされた業務についてもその理由等について厳しく検証し、可能な限りPFI選定事業者等が行い得る業務の範囲を広げるべきである。

また、指定管理者制度の対象は地方公共団体の管理する公の施設に限定されていることから、国や独立行政法人等の管理する施設の維持管理についても同様の措置を講じていくべきである。

あわせて、庁舎、宿舍を含め施設については、国際的に見れば、国自らが所有するのではなく、リースとしている例が多数あり、また、行政財産については、単年度ごとの経常経費の中でその管理をする方が、より民主的な管理と言えるのではないかとの指摘もある。

したがって、国等の所有する施設については、所有せずに賃借とすることについて、短期的な行政需要を満たすもの等に限らず、今後広く検討を進めていくべきである。特に、職員用の宿舍については、転勤が頻繁である等住宅を確保しないと公務の円滑な遂行に支障を生ずるという説明がまま聞かれるが、そうであるならば、宿舍を所有することはもちろんのこと、国自ら賃借する必要はなく、個々の職員に住宅手当を支給することによって対処すべきである。

ウ 検討事項例

宿泊施設等（森林管理局保養所、船員保険保養所、政府管掌健康保険保養所、厚生年金基金センター、国立少年自然の家、国立青年の家、国立オリンピック記念青少年総合センター、国立女性教育会館）、庁舎、宿舍、会議施設、情報通信システム、防衛施設、行刑施設、港湾、国立公文書館、万博記念公園 等

登録等に係る業務

ア 民間開放の状況

登録等に係る業務（登録のための審査等を含む。）については、これまでもデータの入力作業といった定型的な作業については民間委託が実施されてきた。

また、工業所有権については、調査業務についても指定調査機関という形で民間開放を行っている。

イ 今後民間開放を推進するに当たっての考え方

審査等の業務を含め、登録等に係る業務については、基本的にその事務・事業の中に政策判断が入り込む余地はないことから民間開放は可能であると考えられる。公務員により行われる必要があるという見解の主要な根拠は、a 厳正・公平・中立性、b 誤った判断をした場合の影響の重大性であるが、aについては、私人間の権利関係を形成する登録業務であっても、「プログラム著作物に係る登録」等、民間の指定登録機関に行わせている例があるように、可能であると考えられる。さらに、「厳正・公平・中立性」は公務員の属性から直ちにもたらされるものではなく、むしろ、守秘義務等の法的規律によってもたらされるものであるということを銘記すべきである。

また、bについても、求められるのは公務員であることではなく、豊富な経験であることから、相応の経験を積んだ民間事業者に対して開放することは可能である。

むしろ、登録等業務は、利便性の向上、迅速な処理、安価なサービス提供等が求められている事務・事業であることから、可能な限り民間開放により競争原理を導入することが必要である。特に、特許については、現在既に数十万件に及ぶ審査待ち案件（いわゆる「滞貨」）が積み上がっており、審査官の増員といった従来型システム内部での対応では到底処理できない事態が生じていることから、「知

財立国」の実現のためにも、特許登録事務の大幅な民間開放が望まれる。

ウ 検討事項例

自動車保管場所証明手続、登記事務、公証事務、著作権に係る登録、品種登録、農薬の登録、肥料の銘柄登録、工業所有権の登録、鉱業権登録、租鉱権登録、自動車登録、測量業の登録、電気工事士免状交付 等

統計調査、製造等

ア 民間開放の状況

統計調査、製造、損害保険、鑑定、測定、研究、研修といった、必ずしも官で行われる必然性はないが、これまで同内容・同水準のサービスが民間により供給されてこなかった等の理由により、官が行ってきた事務・事業については、民営化・包括的な委託も含め民間開放が推進されるとともに、必ずしも民間により担保され得ないものについては独立行政法人化が進められてきた。

また、統計調査については、平成 16 年度中に各府省間においてガイドラインを作成し、一層の民間開放を進めることとしている。

イ 今後民間開放を推進するに当たっての考え方

これらの事務・事業は、いずれも本質的には官以外においても行い得る事務・事業であるが、規模の大きさ、業務が高度あるいは特殊である等の理由により、市場における十分な供給が必ずしも期待できず、これまで主として官が行ってきたものであることから、基本的には、一定の要求水準を示した上で当該水準を最も満たす者が行うべきものである。

例えば、紙幣や旅券については、「偽造されない」という要求水準を満たすものである限りは、必ずしも官によって製造される必要はないものである。

したがって、これらの事務・事業については、そもそも国等により行われる必要があるかという点を厳しく検証し、国等が行う必然性がないものについては民間に移管するとともに、国等が行う必要があるものについても、市場により提供される可能性のある部分については、積極的に民間開放を推進すべきである。

ウ 検討事項例

統計業務、貨幣の製造、日本銀行券の製造、勲章・金属工芸品等の製造、証券・印刷物・白書その他の刊行物の製造、貿易保険業務、公売物件の鑑定、気象等の観測、測量業務、日本人船員の育成、酒類の研究その他独立行政法人により行われている研究・研修 等

検査、検定等

ア 許認可等に係る審査・検査・検定、資格試験等

(ア) 民間開放の状況

許認可等に係る審査等については、主として、いわゆる指定機関制度という形で事務の民間開放が進められてきた。近年では、主務大臣による指定から、民間事業者による登録という形で、更には自己認証という形で一層の民間開放が推進されている。

この結果、例えば、液化石油ガスメーター等の正確性確保に関する適合性検査については、平成4年の計量法改正により、指定製造事業者制度による自主検査を導入したことから、企業においてはジャストインタイムの生産方式が可能となり、大幅に生産効率が向上()するとともに、モノの流れが整流化されたことにより従来以上にトレーサビリティ(物流の追跡・把握)が向上した。

生産効率の向上事例(A社の事例)

- ・リードタイム…… 1 / 30 に削減
- ・在庫数…… 1 / 10 に削減
- ・生産スペース…… 1 / 4 に削減
- ・検定設備…… 5 / 7 に削減

(イ) 今後民間開放を推進するに当たっての考え方

許認可のための審査等については、当該審査項目に政策判断の余地がないものについては民間開放の対象とすべきである。

仮に政策判断の余地があるものであったとしても、当該政策判断について、可能な限りマニュアル化、ガイドライン化を行うことにより民間開放することができないかという観点から検討する。

また、そもそも当該審査等が本当に必要なのかということについても併せて検証し、十分に必要性を立証できないものについては廃止する。

なお、各種国家試験等については、国等において実施することが適当であるものについても、答案用紙の印刷や受験申込手続等、可能な限り民間委託を行うべきである。

(ウ) 検討事項例

医薬品等の製造等に係る承認審査業務、鉱業権設定許可のための審査、宅地建物取引業者免許の審査、農機具の検査、基準器検査、運転免許試験、公認会計士試験、製菓衛生師試験、砂利採取業務主任者試験、採石業務管理者試験、航空工場検査員国家試験、計量士試験、司書資格講習 等

イ その他の検査・検定、監視等

(ア) 民間開放の状況

その他の検査・検定、監視業務についても、判断や権力的行為を伴わない確認行為等については、業務の効率性等の観点から順次民間開放が行われてきた。

(イ) 今後民間開放を推進するに当たっての考え方

検査、検定、監視業務といった監督・監視機能は、「事後チェック型社会」において、競争を効果的に機能させるために必要不可欠な機能である。

しかしながら、過剰な又は時代即応性を欠くこれらの業務が行われていないのかという視点で、たえず見直しを行っていく必要がある。それとともに、不可欠な機能であっても、それが全て公務員によって行われるべきという理由にはならず、また、その必要がない業務もある。さらに、現状においても、人的リソース等の制約により官では必ずしも十分にその機能を果たしているとは言えないものも多い。

したがって、より少ないコストでより高い機能を得るためには、可能な限り競争原理を導入することが必要であり、その観点から民間開放を推進する。

(ウ) 検討事項例

在外公館等に対する監査、国有資産の实地検査、食品表示に係る立入検査等、

動植物検疫、検疫、社会福祉法人の業務及び財産の状況の検査、自動車道等の検査、電波監視、家庭用品監視、医療監視、食品等の監視指導、環境衛生監視指導 等

その他の事務・事業

ア 今後民間開放を推進するに当たっての考え方

当会議が目指しているのは、官に求められている機能を含め、可能な限り競争原理を導入することにより、我が国の国民が低廉かつ良質なサービスを楽しむことができるようにすることである。この観点から、上記分類以外の事務・事業であっても、可能な限り民間開放を推進することとする。

その際、ある事務・事業について民間開放が行われた場合は、類似の事務・事業についても同様の観点から民間開放が可能であると考えられるため、そのような類似の事務・事業については特に重点的に民間開放を推進することとする。

また、独立行政法人の行う事務・事業については、その中期目標期間終了時までには、主務大臣、総務省評価委員会等が、当該独立行政法人の事務・事業の見直しを行うこととしているが、当会議としても、独立行政法人の行う事務・事業については、遅くともその最初の中期目標期間終了時までには、必要な検討を加えることとする。

イ 検討事項例

物損事故の処理、救急業務、競売手続、職業紹介業務、航空管制業務、その他独立行政法人により行われている事務・事業 等

以上の ~ において指摘した「考え方」に基づき民間開放を推進するに当たり、民間の実施主体を指定法人とするような場合においては、従来の指定法人にとかく見受けられたような、指定が定着し官業の延長としての実態を備えるといったことがないよう、指定期間の明定、指定の定期的な見直し、複数の指定機関の導入等を行い、目的とする競争原理が有効に発揮できるようにすべきである。

(3) 官業の民間開放に関する今後の検討の進め方

今後、先に述べた基本的な考え方及び分類ごとの考え方を踏まえ、例示の事務・事

業を含め可能な限り多くの事務・事業について更なる検討を鋭意行い、官業の民間開放に関する今年度の結論を得ることとする。

さらに、今年度結論を得られなかったものについても、次年度以降精力的に取り組む、民間開放を強力に推進することとする。

3 国公有財産管理制度の見直し

国有財産法（昭和 23 年法律第 73 号）及び地方自治法上、行政財産に対する私権の設定は原則として認められていない。

近年の法改正により P F I 選定事業者に貸し付ける場合については私権の設定が認められるようになり、また、本年 6 月には「国の庁舎等の使用又は収益を許可する場合の取扱の基準について（昭和 33 年 1 月 7 日大蔵省管財局長通知）」が改正され、民間が国有財産を使用することができる場合が従前に比して柔軟に解釈、運用できるようになった。

これらの見直しは、一定程度評価できるが、行政財産の貸付け等を行えばその用途又は目的を妨げることとなるというこれまでの基本認識を変えておらず、あくまで「例外」の範囲を拡大しているに過ぎない。

しかしながら、官業の民間開放と行政財産の用途・目的の阻害防止等を比較考量した上で前者を優先させるべき場合には、民間が行政財産を利用して適切に活用するという場面が生じることとなるのであり、その場合、現行の基準のままでは、国公有財産管理制度が民間開放に抑制的に働きかねない。また、国公有財産の利活用についても、必ずしも十分に行われているとは言えない。

したがって、官業の民間開放及び国公有財産の利活用を一層進める上での条件整備の一つとして、行政財産であっても貸付けその他の私権の設定が認められることを P F I 事業に限らず一般原則化し、本来の用途又は目的を著しく妨げる場合のみ例外的に私権の設定を認めないこととすべきである。

あわせて国公有財産管理制度については、今後の官業の民間開放後の利活用の一層の促進を図る観点から、昨今の民間開放や多様な金融手法の出現等も踏まえ、行政財産、普通財産という従来の区分を見直す等、その在り方を見直していくべきである。

．主要官製市場の改革の推進

当会議は、4月の設置からこれまでの間、総合規制改革会議の「規制改革推進のためのアクションプラン・17の重点検討事項」等を踏まえつつ、国民生活と関わりの深い医療、介護、教育の3分野における残された問題のうち、官と民との柔軟な組合せを認めることや、官と民との対等な競争条件を確保することにより、利用者・消費者の選択肢が広がり、需要の顕在化・拡大が期待される7事項について、重点的・集中的に審議を行ってきた。

官が独占的にサービス等を提供あるいは全面的に管理しなければならないという従来の発想から脱却し、以下に提言する各措置により、「提供者本位」の医療、介護、教育等の主要官製市場が、「利用者・消費者本位」の市場へ速やかに転換される必要がある。

1 医療分野

経済社会環境が大きく変化する中で、患者のニーズに対応した良質で多様な医療サービスの提供が求められている。そのためには、医療機関相互の競争を通じて医療サービスの質の向上を促すとともに、医療機関及び提供されるサービスに関する情報開示を徹底することにより、患者自らが必要な医療を自由に選択できる環境を整備する必要がある。

具体的には、以下に掲げるような諸規制を速やかに緩和・撤廃すべきである。

(1) いわゆる「混合診療」(保険診療と保険外診療の併用)の解禁

【現状認識】

現在、我が国においては、それを禁止する明確な法律上の規定はないにもかかわらず、保険診療と保険外診療の併用(いわゆる「混合診療」)は認められておらず、一連の診療行為の中で一部でも保険外診療を行うと、本来の保険診療部分についても保険が適用されず、診療すべてについて患者が費用を支弁しなければならない。

(資料 医療1 参照)

そもそも医療保険は疾病や傷害というリスクを加入者間で分散する仕組みであり、保険対象となる診療行為は診療方法の普遍性、副作用のリスク、モラルハザードの防止、保険財政の均衡等によって決定されるのであって、それを超える診療行

為を禁止することを意味する訳ではない。したがって、保険外の付加的な診療行為について、他の保険加入者に一切負担を強いることなく患者の自己負担によって選択する限りにおいて、これに伴う保険診療は認めないといった不利益を患者に課してまで抑制する合理性は全く見当たらない。

混合診療の禁止によって、患者と医師との自由な契約による多様な診療の選択肢が否定され、患者の利益に反する様々な弊害が生じている。例えば、総合規制改革会議は、「規制改革推進のためのアクションプラン・12 の重点検討事項に関する答申 - 消費者・利用者本位の社会を目指して - 」(平成 15 年 7 月 15 日)等において、以下の点等を指摘している。

ア いわゆる「混合診療」を避けるため、例えば本来 1 回の入院・手術で済むところを保険診療部分と保険外診療部分とに分けて行う等、あえて診療行為の分断等を行うことにより、患者の身体的・経済的負担を増大させるとともに、こうした非効率な行為が、医療費を増大させているとの事実もあること

イ 海外では広く認められているにもかかわらず、我が国では公的保険の適用外となっている新しい医療技術・サービスに対する医師の積極的取組を阻害したり、患者の受診機会を狭め、医療サービスの質の向上を妨げているといった弊害が大きいこと

ウ 「混合診療」が解禁されれば、患者がこれまで全額自己負担しなければならなかった高額な高度・先端的医療が、一定の公的保険による手当ての下で受けられるようになるため、「金持ち優遇」どころか、むしろ逆に、受診機会の裾野を拡大し、国民間の所得格差に基づく不公平感は是正されること(資料 医療 2 参照)

なお、混合診療を認めない現状にあっては、民(たみ)が家族の「いのち」を救うべく大きな経済的支出を決意した場合、保険が適用されないために、更に重い経済的圧迫を加えることになる。これはもはや「人道」にもとるものと言わざるを得ない。

エ 現行の特定療養費制度(注 1)に基づき、中央社会保険医療協議会等の審議を経て個別技術ごとに承認することで混合診療を限定的に認める方法では、医療現場の創意工夫と医療技術の競争を促すことはできないこと

これらの理由から、総合規制改革会議の上記答申等は、結論として、以下の提言を行ってきたところである。

「高度・先進的な医療サービスなどを患者が選択しやすくするため、以下の理由などから、例えば、特定承認保険医療機関など、質の高いサービスを提供することができる医療機関においては、現行の特定療養費制度における高度先進医療のみならず、新しい医療技術（海外では広く認められているにもかかわらず、我が国では公的保険の適用外となっているものなどを含む。）についても、個別の承認を必要とせず、いわゆる「混合診療」（保険診療と保険外診療の併用）を包括的に認める制度の導入を図るべきである。」

これに関連して、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」（平成 15 年 6 月 27 日閣議決定）（注 2）を受け、本年 3 月、厚生労働省は、特定療養費制度における高度先進医療について、一定の基準を満たした場合には、医療技術及び病院ごとの個別の承認を必要とせず、届出のみにより迅速に認めるとの「承認手続きの簡素化」を行ったところである（注 3）。しかしながら、当該簡素化の対象となった高度先進医療は、71 技術のうちインプラント義歯等の 17 技術（平成 16 年 8 月現在 77 技術のうち 20 技術）のみであり、極めて不十分なものとどまっている。よって本制度については、その抜本的見直し（審議の迅速化、透明性の確保、利用者志向への転換等）が行われない限り是認し難い。

注 1：特定療養費制度の概要

昭和 59 年に創設された「特定療養費制度」については、健康保険法（大正 11 年法律第 70 号）第 86 条に基づき、告示で 13 種類が規定されている差額ベッド等の「選定療養」に加え、厚生労働大臣の承認を受けた特定承認保険医療機関において、患者の選択に基づいて「高度先進医療」を受けた場合にも、「特定療養費」が支給されるものとされ、また、特定承認保険医療機関は、厚生労働大臣の承認を受けた療養等に関し、一部負担金相当額以外の追加負担を求めることができるとされている。現時点における本制度の対象医療技術数は 77、対象医療施設数は 124 となっている。

注 2：「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」閣議決定事項

< 保険診療と保険外診療の併用の拡大 >

特定療養費制度における高度先進医療について、一定の基準を満たした場合には、医療技術及び病院ごとの個別の承認を必要とせず、迅速に認める仕組みについて検討し、結論を得て、平成 15 年度中に措置する。また、医療技術の向上の観点から、高度先進医療への新技術の導入の迅速化を図ることにより、対象技術の範囲の拡大を促進する。

注3：特定療養費制度における高度先進医療の承認手続き簡素化の概要

高度先進医療として承認されている技術のうち、高度先進医療専門家会議において選定された医療技術について、既に特定承認保険医療機関として承認されている医療機関においては、届出をもって承認とみなすよう承認手続きの簡素化が行われた。

また、これらの高度先進医療に限らず、これまでの当会議における有識者ヒアリング等を通じて、例えば、a 専門医の間で効果が認知されている新しい検査法、薬、治療法、b 一連の診療行為の中で行う予防的処置・保険適用回数等に制限がある検査、c 患者の価値観により左右される診療行為、d 診療行為に付帯するサービス等（あくまでも例示であって、これら以外も当然考えられる）、混合診療の禁止が障害となる様々な事例が指摘されているところである。（別添参照）

【具体的施策：平成16年度中に措置】

以上の理由から、保険外診療の内容、料金等に関する適切な情報に基づいて、患者自らが保険診療に加えて当該保険外診療の提供を選択する場合には、「患者本位の医療」を実現する観点から、通常の保険内診療分の保険による費用負担を認める、いわゆる「混合診療」を全面解禁すべきである。

その際、以下の措置から早急に講ずべきである。

ア 一連の診療行為の中で行う予防的処置・保険適用回数等に制限がある検査、患者の価値観により左右される診療行為、診療行為に付帯するサービス（別添具体例のb～d）を直ちに全面解禁する。

イ これまで総合規制改革会議が提言してきたとおり、まず、質の高いサービスを提供することができる一定水準以上の医療機関において、新しい検査法、薬、治療法（別添具体例のaを含む）等を、十分な情報開示の原則の下で、利用者との契約に基づき、当該医療機関の判断により、「混合診療」として行うことを包括的に認める。

さらに、社会的ニーズが高い分野（不妊治療等）についても解禁することを検討し、早急に結論を得るべきである。

混合診療が容認されるべき具体例

- a 専門医の間で効果が認知されている新しい検査法、薬、治療法
- ・有効性が認められる抗癌剤など医薬品の保険適応外の症例への使用
 - ・保険未記載の確立された治療法の実施
 - ・保険未記載（未承認）の医療材料の術中使用 等
- b 一連の診療行為の中で行う予防的な処置、保険適用回数等に制限がある検査
- ・入院中患者が行う検査・検診（心臓病患者の希望する胃検診等）
 - ・高齢者に対する肺炎球菌ワクチン予防接種（疾病治療時に患者が希望した場合）
 - ・分娩前の脊椎二分症等予防のための葉酸服用（疾病で入院中の妊婦に対する予防的処置）
 - ・ピロリ菌の除菌（3クール目以降の除菌）
 - ・腫瘍マーカー（月1回を超える腫瘍マーカー検査）
- c 患者の価値観により左右される診療行為
- ・乳癌治療により摘出された乳房の再建術（同時手術／一連の手術の乳房再建部分）
 - ・舌癌摘除後の形成術（同時手術／一連の手術の再建部分）
 - ・PPH法による痔治療[自動縫合機による直腸粘膜切除術]
（早期退院／保険適用するまでの避難的な措置）
 - ・子宮筋腫の動脈閉栓療法（早期退院／保険適用するまでの避難的な措置）
 - ・盲腸ポート手術（保険適用するまでの避難的な措置）
- d 診療行為に付帯するサービス
- ・外国人患者のための通訳（病院が用意した場合の通訳）
 - ・国の基準を超える医師・看護師等の手厚い配置（基準を超える部分の人員サービス分）

(2) 医療法人を通じた株式会社等の医療機関経営への参入

【現状認識】

近代的な経営の担い手であり、効率的に良質なサービスを提供するノウハウに長けた株式会社等が医療機関経営に参入することは、医療機関間の競争の促進、患者の選択肢の拡大、資金調達手段の多様化等を促し、患者本位の医療サービスの提供を実現しやすくする。

こうした観点から、総合規制改革会議では、官製市場改革の重要検討課題の一つとして株式会社等による医療機関経営の解禁を求めてきた。その結果、構造改革特区において株式会社等に対する参入が認められたが、参入が可能とされる対象は、自由診療（保険外診療）で、しかも「高度な医療等」と、極めて限定的なものにとどまっている。

現行の医療法人間の合併という手法に加えて、例えば、質の高い医療機関等が出資を通じて質の低い医療機関を健全化させることができれば、質の高い医療機関間の競争を通じて良質の医療サービスの提供や患者の選択肢の拡大につながるものと考えられる。

また、こうした方法により、医療機関の大規模化やネットワーク化が進めば、従業員の採用や教育訓練、医療資材の共同購入に当たって規模の経済性を追求することが可能になるとともに、医療事故防止等のノウハウを普及させることも容易になり、医療法人の経営の近代化が促される。

さらに、医療法人においては、患者に対し多様で良質な医療サービスを提供するために必要な病院施設の建て替えや医療設備の更新、カルテの電子化等の情報化等が不可欠となっており、そのために必要な資金調達の円滑化が課題である。診療報酬債権の証券化等資金調達手段は多様化しつつあるが、依然として銀行借入等間接金融が大部分を占めているのが現状である。

なお、医療法人の大宗を占める「持分の定めのある社団医療法人」は、持分のない社会福祉法人とは異なり、出資者の財産権が保全される法人格であるため、個人企業に近く、現に、税制上も営利法人と同じ扱いを受けている。また、医療法人への個人の出資分は個人財産であることに伴い当然に相続税の課税対象となっているが、

出資者の高齢化に伴い、医療法人に対する個人出資分の返還請求訴訟も起きている。
(資料 医療 3 参照)

こうした中で、厚生労働省は、特別医療法人制度・特定医療法人制度(いずれも財団又は持分の定めのない社団)について要件を緩和するとともに、「出資額限度法人」を制度化することにより、持分の定めのある社団医療法人に対し、財団や持分の定めのない社団へ移行することを奨励しようとしている。しかしながら、これは個人の財産権に拘る多くの医療法人経営者の意思に反するものであり、それだけが医療法人問題を解決する唯一の対応策とは言えない。現に持分の定めのない社団医療法人の比率は低下傾向にあり、最近時点でも医療法人全体の1%未満にとどまっている。(資料 医療 4 参照)

【具体的施策：平成 16 年中に措置】

医療分野における株式会社等の参入により、医療法人が、いわば家族経営から脱し、民主的な手続に基づく透明性の高い経営、個々の法人をまたがるグループ経営、規模の経済性の追求、さらには資金調達が多様化・円滑化等を通じ経営の近代化を進められるようにするため、早急に以下の措置を講ずべきである。その際、下記の規制はいずれも法令に根拠を置くものではなく、事業者に対して法的には何ら拘束力がないことを、厚生労働省も含め早急に認識し、政府全体として、その旨を周知徹底すべきである。

通達は、いわゆる行政指導であって、行政指導にはそれ固有では私人に義務を賦課し、又は権利を制限する効果は存在しないことは、行政手続法においても前提とされているところである。当会議としては、医療法人への出資や議決権に関する以下の通達に拘束される理由は一切存在しないと考える。

ア 現在、株式会社については、医療法人に出資することはできるものの、社員にはなれないとされているが、これに社員としての地位を与え、社員総会における議決権を取得することを容認する。

厚生労働省が反対の根拠として提示している「株式会社は、医療法人に出資は可能であるが、それに伴っての社員としての社員総会における議決権を取得することや役員として医療法人の経営に参画することはできない」旨の見解(平成 3 年 1 月 17 日指第 1 号 東京弁護士会会長宛 厚生省健康政策局指導課長回答)には、法的根拠はない。

イ 現在、医療法人は医療法人に出資することはできないとされているが、これを可能とする。

厚生労働省が反対の論拠として提示している「医療法人の現金は、郵便官署、銀行、信託会社に預け入れ若しくは信託し、又は国公債若しくは確実な有価証券に換え保管するものとする」旨の見解(「病院又は老人保険施設等を開設する医療法人の運営管理指導要綱の制定について」(平成2年3月1日 各都道府県知事宛 厚生省健康政策局長通知の別添医療法人運営管理指導要綱)は、医療法人の資産管理方法を規定したものであって、出資禁止の根拠と解することは困難である。

ウ 現在、医療法人の社員総会における議決権は出資額にかかわらず各社員1個とされているが、出資額に応じた個数とすることを容認する。

医療法(昭和23年法律第205号)第68条で準用されている民法(明治29年法律第89号)第65条第3項に基づき、医療法人についても、定款により議決権に差を設けることが本来認められている。

厚生労働省が反対の根拠として提示している「社員は、社員総会において1個の議決権及び選挙権を有する」(「医療法人制度の改正及び都道府県医療審議会について」(昭和61年6月26日 各都道府県知事宛 厚生省健康政策局長通知)には、法的根拠はない。

(3) 医療分野における価格決定メカニズムの見直し

診療報酬、薬価、医療材料価格は、中央社会保険医療協議会で決定されているが、決定の根拠や決定のプロセス等について、予ねて不透明性が指摘されているところである。公正性、中立性、透明性を確保する観点から、以下の措置を講ずべきである。

【速やかに措置】

ア 従来の供給者側に偏った運営方針を抜本的に改め、委員構成についても直接の利害当事者である供給者代表が意思決定の権限をもつ形で中央社会保険医療協議会に参画することの是非も含めて公平性を堅持するよう見直す。

イ 同一委員の在任期間を短縮する。

ウ 診療報酬等の改定理由を客観的・科学的に示すとともに、改定結果の事後評価を行う。

エ 患者、医師個人等医療の現場の声や、医療の潜在的な消費者である一般国民の声を反映する仕組みを設ける。

オ 審議の過程は、議事録等全て公開する（議事録については、ホームページ上で公開する）。

なお、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」（平成 16 年 6 月 4 日閣議決定）においては、「診療報酬体系の見直しに当たっては、利用者の立場が反映され、また審議の透明化が図られるよう、中央社会保険医療協議会等の在り方を見直す」とされているところである。

また、規制改革の推進に関する第 1 次答申（平成 13 年 12 月 11 日）は、次の提言を行っている。

「診療報酬、薬価、医療材料価格は、中央社会保険医療協議会で決定されているが、価格の根拠、決定プロセスなど、決定方法について問題点が指摘されている。薬価については先発品と後発品の算定価格、画期的新薬の算定価格などに関して、開発のインセンティブが働くような適正な算定を行うなど、算定ルールの抜本的な改革が必要であり、また、既存薬の効能について、一定の基準に基づいた再評価を実施し、効能が認められなくなったものの承認を取消すなどの措置を講ずるべきである。また、現在、薬価 205 円以下（内服 1 日分、頓服 1 回分等）の薬剤に関しては、薬剤名などの内訳を省略して薬剤費請求ができる「205 円ルール」が存在するが、これを廃止し、内訳を明示した請求とし、医療の透明性を図るべきである。医療材料については、薬価算定の場合と同様に外国価格参照制度を導入するなど、価格の適正化や流通全体を通じた抜本的な改革による競争政策の徹底など、内外価格差を是正するための所要の措置を講じるべきである。なお、医療が広く国民にかかわる事柄であることから、価格決定や保険導入の過程の透明化・中立化・公正化を図る観点から、中央社会保険医療協議会等の在り方を見直すべきである。」

(4) 地域医療計画(病床規制)の見直し

「規制改革・民間開放推進3か年計画」(平成16年3月19日閣議決定)では、急性期、慢性期、特殊診療などの病床の機能について、地域の実情・ニーズを適切に踏まえた基準病床数の算定基準を公正かつ厳格に設定した上で、適正な病床数に収斂するように管理が徹底されるように措置する。医療内容の標準化と平均在院日数の短縮化など医療の質の面での医療機関相互の競争を促進することを通じ、適正な医療提供体制の確保を図る観点から、診断群別定額報酬払い制度の導入に向けた検討と併せ、病床規制の在り方を含め医療計画について検討し、措置する(平成16年度検討、平成17年度早期に措置)とされている。

これについて、情報開示の促進と患者の選択に基づく病院間の競争を促進する観点から、実施時期の前倒しを行うべきである。

【平成16年度中に検討・措置】

2 介護分野

(1) 施設サービスと在宅サービスの一元化

【現状認識】

平成12年4月の介護保険制度の施行により、高齢者介護は、行政が介護を必要とする者を選定し、措置する行政処分の制度から、利用者自らが必要なサービスを選択し、その提供主体と対等な立場で契約を結ぶ利用者本位の制度へと転換した。施行後、要介護認定者数は218万人から377万人へ、給付費は3.2兆円から4.8兆円へと大幅に増加しており(いずれも平成12年度と15年度の実績比較)、高齢化の一層の進展に伴い、介護サービスに対するニーズは、今後、ますます増加、多様化するものと予想される。このような中、利用者が真に必要とするサービスを適切に選択できるような環境を引き続き整備することが重要である。

現在、特別養護老人ホーム(以下「特養」という)等施設サービスでは、家賃、光熱水費、食事提供費(いわゆるホテルコスト等)が介護保険の給付対象となっている一方、特養とほぼ同様の機能を持つグループホームや特定施設(民間有料老人ホーム等)は在宅サービスと同様、ホテルコスト等は利用者の自己負担となってい

る。(資料 介護 1 参照) このため、利用者の施設サービス志向が高まり、必ずしも施設サービスを必要としない利用者までもが入所を申し込み、長い行列待ちの状態が生じている。中でも特養の利用料は、実質的に月額約 4 万円、すなわち 3 食 24 時間介護付きで 1 泊千円強という低価格となっており、利用者の負担が極端に少ない。そもそも介護保険は要介護状態となることへのリスクに対応するためのものであり、要介護状態にあると否とにかかわらず発生するホテルコスト等は、本来、介護保険でカバーすべきでない。

なお、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」(平成 16 年 6 月 4 日閣議決定)においては、「在宅と施設の給付範囲の不均衡の是正及び年金との重複給付の調整等を図る観点から『ホテルコスト』、食費等の利用者負担の見直し」を行うとされている。

【具体的施策】

介護保険 3 施設のホテルコスト等の利用者による負担等

【平成 17 年度中に措置】

措置制度時代の残滓とも言える「施設と在宅」という二元的なサービス体系を改め、介護保険 3 施設のホテルコスト等は基本的に利用者負担とすることで、施設をいわば「介護ケア付き賃貸住宅」とみなし、介護保険の対象をケアサービスに限定すべきである。

そうすることにより、介護される場所に関わりなく、同等のケアサービスには同等の保険給付が行われ、利用者負担の均衡化が図られ、真に施設サービスを必要とする利用者の入所が可能となる。なお、利用者が支払ったホテルコスト等に見合う居住環境、食事内容が確保される必要があり、このうち居住環境に関しては、将来的には個室利用が原則とされるべきである。

また、従来、社会福祉法人への施設整備費補助を通じて、地域の介護施設の新設が抑制されていた状況と比べて、ホテルコスト等を利用者負担とすることにより、多様な施設ケア(介護ケア付き住宅)間の競争条件の均等化が図られることになる。それにより民間企業等の新規参入が促され、競争を通じて質量両面で介護サービスの充実が期待できる。

ホテルコスト等を利用者負担にすることに伴い、通所介護での食事の提供やホーム

ヘルパーによる調理に対する保険給付も利用者負担とすることが合理的である。また、ホテルコスト等の自己負担に耐えられない低所得者については、リスクに対処するための介護保険に拠るのではなく、家賃補助制度、住宅扶助等生活保護制度の弾力的な対応を図ることが適当である。

施設か在宅かという二元的なサービス体系を改めることは、ケアサービスと居住サービスを組合せた多様なサービスの提供につながることを期待される。それによって、利用者が家族形態や心身の状況変化に応じて住居を住み替えたとしても、また、自宅以外の場所においても、要介護度に応じた真に必要なケアサービスを継続して利用しながら生活をおくることが可能になる。

社会福祉法人への施設整備補助の廃止

【平成 16 年度中に結論、平成 17 年度中に措置】

ホテルコスト等を利用者負担とすることにより、特養の主たる運営主体である社会福祉法人とそれ以外の経営主体との間の競争条件は現状に比べ対等なものに近づくと考えられるが、依然として社会福祉法人に対しては国・地方公共団体による施設整備補助（費用の4分の3）が行われていることから、上記のような措置を講じてもおお完全に対等とは言えない。そこで、ホテルコスト等を利用者負担とすることを前提に現行の施設整備補助についても廃止すべきである。そうすることにより、競争を通じた選択肢の拡大とサービスの充実が期待される。なお、その際、社会福祉法人の効率的な運営に寄与する規制緩和を併せて検討する必要がある。また、老人保健施設への補助金、療養型病床群の施設建設費用償還分の介護保険給付についても、同様の観点から廃止すべきである。

サービス内容等に係る情報の開示【平成 16 年度中に措置】

介護サービスの利用者による適正な選択に資するため、保険給付の対象となるケアサービス、保険給付の対象とならないケアサービスならびに居住サービスの内容、料金等について、サービス提供主体による情報開示を徹底すべきである。その際、公正中立的な第三者が確認等を行うことが重要である。

また、民間有料老人ホーム等の特定施設についても、ア 居室の利用、保険給付対象のケアサービス、食事の提供その他日常生活上必要なサービス等の費用を明確に区分するとともに、イ 中途解約で利用者が著しく不利となることがないように、利用者に対する契約内容の明示（例えば要介護状態となった場合の個室での利用条件、入居一時金の返還金に関する規定等）を徹底すべきである。

3 教育分野

少子化の進展、雇用慣行の変化等経済社会環境の変化に伴って国民の価値観が多様化する中で、既存の画一的な教育システムでは、国民のニーズに質量両面で十分に対応できなくなっている。

国民一人一人が希望する教育サービスを楽しむようにするためには、多様な主体の教育サービスへの参入を促すとともに、経営形態が異なるサービス提供主体(国立・公立・私立・株式会社立等)の間の競争条件を同一化することにより、競争を通じた多様で良質なサービスの提供を促進する必要がある。

(1) 経営形態の異なる学校間の競争条件の同一化

【現状認識】

現在、初等中等教育段階の教育サービスの提供は、圧倒的シェアを持つ公立学校と、都市部等では一定のシェアを獲得しつつある私立学校によって主に担われている。(資料 教育1 参照) 公立学校と私立学校は、学校教育法(昭和22年法律第26号)に基づく同一の規制を受けており、教育条件や教育内容等基本的な部分において、両者の間に大きな違いはない。

他方、高等教育を含めて学生1人あたりで見た場合に国公立学校に対して私立学校を大きく上回る運営費の助成が行われているのが現状である。(資料 教育2 参照) それに授業料の格差にも反映され、私立学校を選択した場合は、国公立学校の費用の一部と合わせ二重の負担を強いられることになっている。

また、学校の設置主体が株式会社等であるということのみをもって、私学助成や優遇税制の対象とされず、その分授業料が高くなるとすれば、教育サービスを受ける国民の法の下での平等に反するという点で問題がある。

さらに、構造改革特区における規制の特例措置として、昨年2月に株式会社・NPO法人(Non-Profit Organization: 特定非営利活動法人)が学校設置主体となることが認められ、本年4月に株式会社立の学校3校が開校しており、それら学校設置会社等と学校法人との間の競争条件の同一化が課題となっている。本年6月の構造改革特区に関する第5次提案募集には、学校設置会社等に対する私学助成等の適

用を求める提案が 15 件寄せられている。

【具体的施策】

株式会社、NPO等により設置された学校に対する私学助成等の適用

【少なくとも構造改革特区において直ちに措置】

経営形態の異なる学校（国立・公立・私立・株式会社立等）の間の競争条件の完全な同一化に向け、当面の措置として、構造改革特区によって認められた、株式会社等により設置される学校については、学校法人と同様に私学助成、優遇税制の対象とすべきである。

また、株式会社等による学校の設置を全国規模でも解禁すべきである。その場合には、全国一律に私学助成等が適用されるべきである。

なお、文部科学省は、株式会社等により設置された学校への私学助成等の適用について、次の 2 点を問題点として指摘している。

ア 憲法第 89 条が、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こと

イ 「公の支配」に属しているか否かは、学校教育法、私立学校法（昭和 24 年法律第 270 号）私立学校振興助成法（昭和 50 年法律第 61 号）の 3 つの法律の規制を総合的に勘案して判断されるのであり、それらのいずれかが欠けると違憲となること

これに対し、当会議としては、以下のように考える。なお、これらについては、総合規制改革会議が、「規制改革推進のためのアクションプラン・12 の重点検討事項に関する答申 - 消費者・利用者本位の社会を目指して - 」(平成 15 年 7 月 15 日)等において、概ね同様の主張を行ってきたところである。

まず、アについてであるが、憲法第 89 条後段の立法の趣旨・目的として、これまで一般に、(ア)教育等の事業の自主性の確保、(イ)公費の濫用の防止、(ウ)教育等の事業からの宗教性の排除等が上げられている。しかしながら、(ア)の説については、教育等以外の事業は自主性が確保されなくても良いということになってしまうこと、また、公金等の受入れを拒否する自由は否定されないはずであること、(イ)の説については、公費の濫用防止は教育等の事業に限ったことではないことから、当会議とし

ては、(ウ)の教育等の事業から宗教性を排除することを趣旨・目的とした規定であると解するのが最も合理的であると考えらる。

以上から、憲法第 89 条後段の趣旨は政教分離の徹底にあるのであるから、仮に憲法第 89 条後段が問題となるにしても、教育等の事業に宗教色が浸透しないよう、公金が宗教関係の事業に使用されないよう担保する措置がなされていれば十分であると考えらる。

次にイに関してであるが、文部科学省の主張は、同省自らが、私立学校振興助成法附則第 2 条に基づき、盲学校・聾学校・養護学校・幼稚園について、学校法人を目指す当分の間(5年間)たとえ過渡的措置とはいえ、個人を含む学校法人以外の者にも助成すること(いわゆる「学校教育法第 102 条校」に対する助成)を許容している事実とは、明らかに矛盾するものと考えらる。実際に、「学校法人以外の個人」等に対しても都道府県が助成金を交付し、さらに期限内に学校法人化できなかった場合でも、当該助成金が返還されていない等の事例も存在する。

したがって、「公の支配」に属さない教育事業への公金の支出禁止については、支出先が学校法人であるか否かという形式的な「主体規制」ではなく、特区における株式会社立等学校が既に課されている学校教育法上の行為規制で十分担保されるものと考えらる。

なお、本年 5 月 20 日の参議院内閣委員会において、「公の支配」に属する教育事業について、内閣法制局は、「私立学校法による学校法人の解散命令という制度はないものの、それに代わる何らかの代替措置があるということであれば、諸般の事情等も加えて、それは十分に検討の余地がある」旨答弁している。また、構造改革特別区域法を改正して株式会社立等学校を私立学校振興助成法の対象にすることを含めて私学助成の対象にする方法を検討してはどうかとの質問に対し、当時の文部科学副大臣は、「検討の余地は相当ある。ただ、併せて、その際には学校法人と同程度の実際上の規制、縛りが必要と考えている」旨答弁している。

バウチャー制度の検討【平成 16 年度中に検討・結論】

教育サービスに対する消費者の選択を完全に自由なものとするためには、教育への公的助成の手法として、国公立と私立等、経営形態の異なる学校間で大きな格差のある現行の機関補助に代えて、米国等で実施の例がある学生への直接補助方式である、バウチャー制度の導入を検討すべきである。(資料 教育 3 参照) そうすることにより、現行の

教育サービス分野における官民学校間の公的助成の格差が是正され、公的な補助を受けた個人が、教育サービスの質とコストを自由に選択できるようになる。また、経営形態の異なる教育サービス提供主体間の競争が促進されることにより、民間による一層多様な教育サービスの供給を促すことが重要である。

なお、多数の教育サービス供給者の参入を促進することによって、バウチャー制度を一層効果的なものとすることができる。この観点からも、既に述べた株式会社等による学校の設置を全国規模で解禁することや、後に述べる公設民営方式を解禁することが非常に重要である。

「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(平成13年6月26日閣議決定)においては、「大学教育に関する公的支援については、機関補助に世界最高水準の大学を作るための競争という観点を反映させる。また、個人支援を重視する方向で、公的支援全体を見直す中で、教育を受ける意欲と能力がある人が確実にこれを受けられるよう、奨学金の充実や教育を受ける個人の自助努力を支援する施策を検討する」とされているところである。その後、既に3年以上が経過しており、バウチャー制度の導入について早急に検討を進め、結論を得るべきである。

(2) 学校に関する「公設民営方式」の解禁

【現状認識】

学校については、小・中・高等学校の各段階において、公立学校が大きなシェアを占めている官製市場であり、特に義務教育段階においては、私立学校のシェアが約3%と極端に低いため、公立学校に対する有効な競争圧力として機能せず、多様な消費者ニーズに応えられていない。こうした中、個性豊かで多様な教育サービスを提供する私立学校の設置を促進することは、競争を通じて既設の学校における教育サービスの質の向上にも寄与することになる。「公設民営方式」の解禁は、そのような私立学校の設置が容易でない地域等において民間の創意工夫を活かし、消費者のニーズに柔軟に対応した特色ある学校経営を実現する施策として極めて有効と考えられる。

本年6月の構造改革特区に関する第5次提案募集には、義務教育を含めた「公設民営方式」の解禁を求める提案が14件寄せられている。

なお、本件については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」(平成 15 年 6 月 27 日閣議決定)において、「公立学校の民間への包括的な管理・運営委託について、早急に中央教育審議会で検討を開始する(以下略)」とされ、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」(平成 16 年 3 月 19 日閣議決定)にも同様の記述が盛り込まれている。また、昨年 9 月の構造改革特別区域推進本部決定において、構造改革特区における規制の特例措置として、「公立学校の民間への包括的な管理・運営委託については、高等学校及び幼稚園を対象として検討し、今年中に結論を得た上で、必要な措置を講ずる」とされている。文部科学省では、これを受けて中央教育審議会において検討を行い、平成 16 年 3 月に答申を得ているが、いまだ実現に至っていない。

【具体的施策：平成 16 年中に措置】

多様な主体の教育サービスへの参入を促す一つの方策として、福祉・保育等他の分野においても広く認められている、いわゆる「公設民営方式」(地方公共団体等の設置した施設について、これを株式会社・NPO 等に対し包括的に管理・運営委託させる方式)を高等学校、幼稚園のみならず義務教育を含めた学校一般について、速やかに解禁すべく、必要な措置を講ずべきである。

なお、「公設民営方式」については、上記政府決定でも明らかとなっており、地方公共団体の指定を受けた「指定管理者」が公の施設の管理を代行するスキームである「指定管理者制度」を、必ずしも前提にしたものではなく、当該制度を活用しない方法による実現も図るべきである。

文部科学省等は、学校の「公設民営」について、本来、公が行うべき処分性のある行為(退学処分、停学処分、入学の許可、卒業の認定等)や、それと密接不可分な日常的な教育活動を私人に委託して、なお引き続き公立学校と位置づけることについては、法制上整理すべき課題があると主張している。しかし、そうした処分性のある行為は、行政組織法上の行政庁のみがなし得るものとは現行法上位置付けられておらず、現実に私企業、民間団体による「処分」に関して処分性を前提とした取消訴訟等の抗告訴訟を提起し得ることは、実例に照らし明らかである。民間団体は行政訴訟法上の「公権力の行使」をなし得ないという主張は、「現に官が行っている事業は、その故に民には委ねられない」という同義反復の表明に過ぎない。

したがって、当会議としては、ア「公設民営方式」を公立学校と私立学校の間隔的な形

態と位置付けた場合は、退学処分等処分性のある行為については、その責任を地方公共団体等が負う方法、あるいは、イ「公設民営方式」を私立学校の一類型として捉えた場合は、例えば公立学校における退学処分に相当する行為を契約の解除として整理する方法、等により、実現することは十分可能と考える。

．年末の答申に向けて

当会議としては、年末の答申に向けて、官製市場の民間開放について、総理を本部長とする内閣の規制改革・民間開放推進本部はもちろんのこと、経済財政諮問会議、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部等、関連する機関と連携し、精力的な調査審議を進める所存である。

「規制改革・民間開放推進3か年計画」に対応した分野別検討事項については、計画の実施状況の監視・深堀・前倒し等のフォローアップ、新規課題への取組、規制改革・民間開放集中受付月間に寄せられた個別要望への対応等を行い、年末の答申にそれらの成果を反映する予定である。