

「小さくて効率的な政府」の実現に向けて  
- 公共サービス効率化法(市場化テスト法)案の骨子等 -

平成17年9月27日  
規制改革・民間開放推進会議

## 目 次

はじめに	1
1．「市場化テスト」の本格的導入による官業の 徹底的な民間開放	3
2．官業の民間開放の推進	18
3．規制の見直し基準の策定等	27
(別紙) 関係府省の意見及びこれに対する見解	
(参考資料) 委員名簿	

## はじめに

規制改革・民間開放推進会議（以下「当会議」という）は、「改革なくして成長なし」、「民間にできることは民間に」の基本理念の下で進められている構造改革の一翼を担ってきた。3年の設置期間の折り返し点にさしかかろうとしている中、残された期間で改革の芽を大きく育てていかなばならない。

このため、当会議は、今年度において、「市場化テスト」（官民競争入札制度）の本格的導入等を通じた官業の民間開放、規制の見直し基準、その他官製市場や国民生活、産業活動に密接に関連する分野における国の関与の在り方など、様々な課題について規制改革・民間開放の観点から検討を進めているところである。その中でもとりわけ、行政部門の徹底した効率化・コスト削減を通じた「小さくて効率的な政府」の実現は内閣の喫緊かつ最重要課題であり、当会議としても、「市場化テスト」の早期法制化をはじめ、その実現に向けた重要な課題について精力的に検討を行ってきた。

その結果、今般、「市場化テスト」をはじめとする「小さくて効率的な政府」の実現のために重要な制度の基本的枠組み等について、当会議としての考え方を早期に公開することが有意義であると考え、ここに公表するものである。これにより、「市場化テスト」の対象事業の選定をはじめ「小さくて効率的な政府」の実現に向けて具体的な議論が加速することを期待するものである。

概要は以下のとおりである。

- (1) 「市場化テスト」（官民競争入札制度）の本格的導入による官業の徹底的な民間開放  
公共サービスの質の維持向上・経費の削減等を図るためには、これまで官が独占してきた公共サービス全般について、その必要性や効率性を不断に見直すことが必要であり、それを実現するためのツールとして、既に多くの先進諸国において導入されている「市場化テスト」を我が国でも強力に実施し、官業の徹底的な民間開放を推進していくことが重要である。

具体的には、平成18年度からの本格的導入に向け、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案（仮称）」を平成17年度中に策定し国会に提出するよう提言するとともに、公共サービスの徹底した情報開示と、すべての実施プロセスの監視等を行う中立的かつ強力な権能を有する「第三者機関」の設置を含む右法案の骨子を取りまとめている。今後、当会議としては、これら法案骨子に基づく早期法制化に取り組んでいく所存である。

## ( 2 ) 官業の民間開放の推進

昨年度より「民間でできるものは官は行わない」という原則を基本に個々の官業について民間開放に向けた取組を進めている。本年度は、国が直接実施している事務・事業及び独立行政法人や行政代行法人等が行う事務・事業のうち、給付・徴収業務、施設等管理業務、検査・検定業務、研修・研究業務を取り上げている。

## ( 3 ) 規制の見直し基準の策定等

見直し基準を優先的に策定すべき規制として、通知・通達等法令以外の規定に基づく規制等を取り上げ、それらのうち「行政基準」(私人の法的地位について定め、機能の上で間接的に、法規命令に類似する効果を有するもの)とされるものについては、少なくとも府省令で定めるべき内容が含まれていないか等、「行政指導指針」(私人の法的地位、権利・義務に対し法的効果を持たず、私人に対し法令の運用上望ましい対応を奨励したり、指導、勧告、助言等を行ったりするために発出されるもの)に区分されるものについては、それが「行政指導指針」に該当し私人を拘束するものではない旨を外部に明らかにすること等の基準を示し、分野横断的な見直しのルール化を試みている。

なお、上記以外の課題についても、年末の答申に向け、鋭意検討を進めていくこととしている。その際、各省庁に対する当会議への資料の提出、意見の陳述、説明等の要求、公開討論並びに規制改革・民間開放推進本部との連携による関係閣僚等との審議など、当会議に与えられた、あらゆる権限・機能を最大限に活用する所存である。

# 1 「市場化テスト」の本格的導入による官業の徹底的な民間開放

## (1) 「市場化テスト」の内容及び意義

経済社会環境の変化の中で、政府が大きな役割を果たしてきた過去の制度を見直し、「民でできるものは民へ」の構造改革の具体化や、限られた財源の中で公共サービスの質の維持向上が求められている。これまで官が独占してきた公共サービス全般について、その必要性や効率性を不断に見直すための手法として、「市場化テスト」(官民競争入札制度)がある。

「市場化テスト」とは、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、価格と質の両面で、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り、官の世界に競争原理を初めて導入し、これまでの官における仕事の流れや公共サービスの提供の在り方(官の独占)を改革するものである。

同制度は、積極的に財政改革を進めてきた多くの先進諸国(米・英・豪等)において、既に実施されているところであり、我が国でも制度の本格的導入に向けて、下記(2)のとおり制度設計が進められるとともに、平成17年度から3分野8事業の「モデル事業」が試行的に実施されている。

これまでも、PFI制度、指定管理者制度、構造改革特区制度等、官製市場の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。これら既存制度の限界と「モデル事業」から明らかとなった経験を踏まえ、「市場化テスト」を民間開放の横断的かつ網羅的なツールとして強力に実施していくべきである。

## (参考)

### PFI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(PFI法)」(平成11年法律第117号)が制定された。以来、国の事業で28件、地方公共団体等を含めると210件が実施され、一定の効果をあげてきている。(平成17年8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

については、PFI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PFI選定事業者の選定手続や選定基準が、PFI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(昭和22年法律第67号)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、全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、以来、548件の特区計画が認定されている。(平成17年8月現在)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。

(2) 「市場化テスト」の本格的導入に向けたこれまでの政府における取組

「市場化テスト」の本格導入に向け、これまで以下のとおり検討が進められ、閣議決定等がなされてきている。

「経済財政運営と構造改革に関する 2005」等の閣議決定等

時期	発表事項
H17.6.21	<p>「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」(閣議決定)</p> <p>『公共サービスの効率化を図るため、市場化テストの本格的導入に向けて、制度の整備を図る。</p> <p>そのため、「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」を踏まえ、第三者機関の在り方等諸課題を十分に検討し、公共サービスの質の維持向上・経費の削減等に資するよう、「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)を平成17年度中に国会に提出すべく、速やかに準備する。その際、以下の点に留意する。</p> <p>競争条件の均一化等を図るため、中立的な第三者機関により、対象となる官業の徹底した情報開示や実施プロセスの監視等を行う。</p> <p>地方公共団体における導入を円滑化するため、導入を阻害している法令の改正等、所要の措置を講じる。</p> <p>独立行政法人の業務についても、中期目標の期間の終了時における評価等との連携を含め、導入を適切に進める。』</p>
H17.3.25	<p>「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」(閣議決定)</p> <p>『構造改革の柱である「民でできるものは民へ」を具体化するため、下記1に示す「市場化テストに関するガイドライン」を踏まえつつ、「市場化テスト(官民競争入札制度)」の本格的導入に向け、法的枠組み(「市場化テスト法(仮称)」)も含めた制度の整備を検討する。</p> <p>また、下記2に示すモデル事業を、平成17年において試行的に実施する。</p> <p>なお、規制改革・民間開放推進会議が平成16年10月18日から11月17日にかけて民間からの提案を募集した結果、75の主体から119の提案が寄せられた。その際提出された民間提案のうち、平成17年度に実施するモデル事業の対象とならなかったものについても、引き続き、制度の本格的導入に向け、「市場化テスト」の対象事業とすることにつき検討を行う。</p> <p>1 「市場化テスト」に関するガイドライン  (1) 「市場化テスト」の内容及び意義(略)  (2) 「市場化テスト」の本格的導入に向けた基本方針  国の事業についての先行実施  民間提案等に基づく幅広い対象事業  法的枠組みを含めた制度の検討</p>

	<p>官業に関する情報開示 競争条件均一化等の確保のための監視機能の整備</p> <p>(3) 「市場化テスト」の実施プロセス及び留意点 対象事業の決定 官民競争入札の実施に向けた方針の決定・公表等 官民競争入札の実施、結果評価・落札者の決定 契約の締結、事業の開始等 継続的なモニタリング 公務員等の処遇等</p> <p>(4) 「市場化テスト」のモデル事業（平成17年度における試行的導入）について（略）</p> <p>2 平成17年度に試行的に導入するモデル事業 (1) ハローワーク（公共職業安定所）関連（4事業） (2) 社会保険庁関連（3事業） (3) 行刑施設関連（1事業）』</p>
H16.12.24	<p>「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申 - 官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」 - 」(規制改革・民間開放推進会議)</p> <p>『(略)～、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として、市場化テストを適切に導入し、平成18年度から本格的に実施していく必要がある。』と提言。 (「市場化テスト」に関するガイドライン)及び平成17年度に実施する「モデル事業」等については、上記「3か年計画(改定)」で閣議決定。)</p>
H16.10.18 ～ H16.11.17	<p>「市場化テスト(官民競争入札制度)に関する民間提案の募集について」(規制改革・民間開放推進会議)</p> <p>平成17年度に実施する「モデル事業」の対象事業について、民間事業者等から提案を募集。 (75主体から119の提案提出がなされた。)</p>
H16.8.3	<p>「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」 - 」(規制改革・民間開放推進会議)</p> <p>「市場化テスト」の導入に向けた基本方針、実施プロセス、検討スケジュール等について提言。(上記「3か年計画(改定)」として結実)</p>
H16.6.4	<p>「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」(閣議決定)</p> <p>『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急に導入するため、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。』</p>
H16.3.19	<p>「規制改革・民間開放推進3か年計画」(閣議決定)</p> <p>『「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、</p>



	<p>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も留意しつつ、「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。』</p>
H15.12.22	<p>「規制改革の推進に関する第3次答申」(総合規制改革会議)</p> <p>『「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も留意しつつ、「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。』と提言。</p>

### 「モデル事業」の評価

上記1(1)のとおり、平成17年度から、国(独立行政法人を含む。)の事業を対象として、「市場化テスト」の本格的導入に向けた制度設計に資するため、3分野8事業にわたる「モデル事業」が導入されている(下表参照)。これは平成16年10月からの1ヶ月間に民間事業者等から寄せられた119の提案に基づくものであった。こうした民のニーズを反映する分野から、個々の事業の政策目的も踏まえ、具体的な事業を優先して実施することが望ましい。

分野	事業	対象箇所	事業開始
ハローワーク (公共職業安定所) 関連	キャリア交流プラザ事業の「公営民営」	5箇所/全国15箇所	H17.6~
	若年者版キャリア交流プラザ事業の「公設民営」	1箇所/全国1箇所	H17.6~
	求人開拓事業の民間開放	3地域/全国77地域	H17.6~
	アビリティガーデンにおける職業訓練の民間開放	1箇所/全国1箇所	H17.6~
社会保険庁関連	厚生年金保険、政府管掌健康保険の未適用事業所に対する適用促進事業	5箇所(2地区)/全国312箇所	H17.6~
	国民年金保険料の収納事業	5箇所/全国312箇所	H17.10~ (予定)
	年金電話相談センター事業	2箇所/全国23箇所	H17.10~ (予定)
行刑施設関連	施設の警備や受刑者の処遇に係わる補助事務	2箇所/全国59箇所	H17.8~

「市場化テスト」の趣旨を踏まえた場合、本来、官も民も競争入札に参加することが望ましいが、「モデル事業」は制度の本格的導入前の試行でもあり、官・民の本格的な参入のための法制度が整備されていないため、官がいわば「不戦敗」の形で競争入札に参加せず、民の間だけの競争入札という形式となっている。

他方、「モデル事業」の対象事業として、民間事業者等から募集した提案(H16.10.18~11.17)には、75主体から119の提案が寄せられた。

「モデル事業」(3分野8事業)に関しては、延べ127社(平成17年8月末現在)がその入札手続きに参加しており、「市場化テスト」への高い関心が示された。

「モデル事業」への応札金額ベースでは、従来の事業実施コストを30%以上下回るケースも報告されており、公共サービスを民間事業者等が提供することによる効率化の効果が期待される。加えて、このようなコスト面の効率化のみならず、民間事業者等のノウハウの活用による公共サービスの質の向上効果についても期待されるところである。

また、「モデル事業」を通じて、以下のとおり、制度の本格的導入に向けた課題等が明らかとなった。

#### ア 官側のコスト等についての情報開示の徹底

官民間の競争条件の均一化を図るとともに、民間事業者等がその創意工夫をいかした入札提案を行うことを可能とするためには、官における事業の実施に係る間接費をも含めた総費用（フルコスト）等の基本的・具体的データが把握・開示されることが重要である。このため、制度の本格的導入に際しては、このような基本的・具体的データを確実に捕捉する体制とともに、これを中立・公正・的確に情報開示するシステムが、後述する「第三者機関」の機能等を通じ、制度的に担保されることが必要である。

#### イ 入札参加者に求める公共サービスの水準（要求水準）を客観的・定量的に表す指標（Key Performance Indicator）の明確化

公共サービスの要求水準は、本来であれば、可能な限り定量的かつ客観的な指標（Key Performance Indicator、以下「KPI」という。）を用いて、明確に示されることが望ましい。他方、今回の「モデル事業」では、公共サービスの要求水準が不明確であるケースが見受けられた。その結果、いわゆる「性能発注」の考え方をとり、具体的な仕様等を民の創意工夫に委ね切れなかった例もあった。このため、制度の本格的導入に際しては、個々の事業毎に、中長期的な目標と整合的に、可能な限り定量的かつ客観的な KPI を用いて公共サービスの要求水準を明確化していくことが必要である。

#### ウ コストと質についての評価の適正化

「モデル事業」においては、価格だけでなく、提供されるサービスの質も同時に評価する総合評価落札方式を基本的に採用したところである。他方、サービスの質は、落札後も KPI に即してその遵守が確保されるべきであり、制度の本格的導入に際しては、後述する「第三者機関」の機能等を通じ、透明・中立・公正で、かつ、サービスの質やコスト効率の向上を確保できる入札手法を制度的に担保し、

適切な KPI を活用したモニタリング等を実施することが必要である。

## エ 民間事業者等からの提案に基づく幅広い対象事業の実現

「モデル事業」においては、民間参入を阻害している現行法令についての特例措置（規制改革）は原則として講じられず、民間提案に比べて限定的な、法律改正を要しない部分的な事業が民間開放の対象とされたにすぎない。民間事業者等のノウハウ・創意工夫を活かすためには、「市場化テスト」の対象となる公共サービスは極力包括的・全体的な範囲とすることが望ましく、そのためには、後述する「第三者機関」の機能等を通じ、透明・中立・公正な対象事業の選定等の手続が明確化され、制度的に担保されることが必要である。

## オ 中立的かつ強力な権能を有する「第三者機関」の設置

「モデル事業」ではなく、「市場化テスト」の本格的導入に当たっては、官も民も競争入札に参加することが前提となることから、「官民競争入札の実施に関する方針」（下記参照）や落札者の選定等に際し、透明性・中立性・公正性を確保する必要が一層高まるものと考えられる。このため、制度の本格的導入に当たっては、中立的かつ強力な「第三者機関」を設置し、公共サービスの徹底した情報開示とすべての実施プロセスの監視等を行う点が、制度的に担保されることが必要である。

今後、「市場化テスト」の本格的導入に向けて、上記の諸課題に適切に対処していくためには、官が行っている公共サービスについて、コスト等の情報開示の徹底、コストと質についての評価の適正化、民間事業者等からの提案に基づく幅広い対象事業を実現する事業選定手続の明確化、民間参入を阻害する規制の特例措置等を規定した法律を、下記のとおり早急に制定する必要がある。

(3) 「市場化テスト」の本格的導入に向けた今後の取組

「市場化テスト」の平成 18 年度からの本格的導入に向け、速やかに制度の整備を図る必要がある。

このため、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（改定）」（平成 17 年 3 月 25 日閣議決定）及び「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」（平成 17 年 6 月 21 日閣議決定）を踏まえ、公共サービスの質の維持向上・経費の削減等に資するよう、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案（仮称）」を平成 17 年度中に策定し、国会に提出すべきである。

上記を踏まえ、「市場化テスト」の本格的導入を実現する制度の基本的枠組みは、以下の方針で作成すべきである。

以下を主な内容とする、「市場化テスト」を推進するための一本の法律（以下「公共サービス効率化法（市場化テスト法）（仮称）」という。）の制定を図るべきである。

ア 基本的構成・目的等に関する事項

「公共サービス効率化法（市場化テスト法）（仮称）」は、民間提案等を勘案した公共サービスを対象に、内閣主導による一定の手續に則って、官民が対等に競争入札を行うことを法的に担保するものとすべきである。

その際、構造改革特別区域法と同様に、関連する規制改革や官民間の競争条件の均一化措置についても、併せて内閣主導で包括的・一体的に実現できるものとすべきである。

このため、関連する規制改革や官民間の競争条件の均一化措置を含め、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画（改定）」（閣議決定）における「『市場化テスト』に関するガイドライン」に規定されている一連のプロセスを法案の骨子の一部とすべきであり、これらが、内閣総理大臣の強力なリーダーシップにより実現される法制度とすべきである。

上記を踏まえ、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）（仮称）」の目的は、「市場化テスト（官民競争入札）」及び関連する規制改革や官民間の競争条件の均一化措置の実施等による公共サービスの不断の革新、公共サービスの効率化・質の維持向上とする。

同法の対象事業については、想定される公共サービスすべてとし、これは、各府省の内部部局、外局、地方支分部局に加え、独立行政法人等が実施するすべて

の事業とする。

また、同法においては、特に以下の点についても制度的に担保する。

- (ア) 民間事業者等からの提案の最大限尊重
- (イ) 中立的かつ強力な「第三者機関」による監視等
- (ウ) 公共サービスに関する情報開示の徹底
- (エ) 先進的な地方公共団体による自発的な取組を可能とする環境の整備

#### イ 「基本方針」に関する事項

内閣総理大臣は、毎年度、公共サービスに関する必要十分な情報開示の下、民間事業者等からの提案を幅広く受け付け、以下を主な内容とする「基本方針」の案を作成し、「第三者機関」の議を経て、閣議の決定を求め、決定後速やかに公表する。

- (ア) 官民競争入札の対象とする公共サービス及びこれに伴い講ずべき措置（関連する規制改革等）
- (イ) 不要な公共サービスの廃止
- (ウ) 公共サービスの不断の革新を実現するためのその他の措置

#### ウ 官民競争入札の実施に関する事項

(ア) 官民競争入札の実施に当たっては、個々の対象となる公共サービスについて「基本方針」を踏まえ、以下を主な内容とする「官民競争入札の実施に関する方針」を策定し、公表するものとする。

右方針の策定に当たっては、透明性・中立性・公正性の確保の観点から、当該公共サービスの所管府省は、必要十分な情報開示の下、民間事業者等からの改善提案を幅広く受け付け、これらを最大限尊重し、「第三者機関」の議を経て、当該方針を決定し、公表するものとする。

- a 対象となる公共サービスに関する事項（具体的な対象の範囲、要求水準、契約期間等）
- b 関連する規制改革及び官民間の競争条件均一化措置の内容
- c 落札者選定に関する事項（公共サービスのコスト削減及び質向上を実現し得る評価基準の具体的な内容、入札参加者の具体的な要件、選定スケジュール等）

- d 事業実施に関する事項（契約条件の具体的な内容等）
- e モニタリング（監督・検査等）に関する事項（時期、頻度、具体的事項等）
- f 公共サービスの確実な提供の担保に関する事項
- g 民間事業者等に開示する情報の具体的な内容
- h 官内部における競争上不公正な情報交換を遮断するための措置に関する事項

（イ） 官民競争入札を実施し、落札者を選定するに当たっては、公共サービスの質及び価格に着目した総合的な評価基準を適用することを原則とする。

また、透明性・中立性・公正性の確保の観点から、当該公共サービスの所管府省は、「官民競争入札の実施に関する方針」に従い、「第三者機関」の議を経て、落札者を選定し、公表するものとする。

（ウ） 選定された落札者が、当該公共サービスを落札条件・契約条件に従って適切に提供していくことを確保するため、継続的なモニタリング（監督・検査等）が実施されるよう措置する。

また、透明性・中立性・公正性の確保の観点から、「第三者機関」が、継続的なモニタリング（監督・検査等）を行うことを可能とするものとする。

（エ） 当該公共サービスに係る契約期間の終了にあわせて、再入札を実施するものとする。

ただし、上記（ウ）に規定するモニタリング（監督・検査等）の結果等を踏まえ、当該公共サービスを廃止等することが適当と評価される場合には、再入札は実施しないこととし、「基本方針」において、当該公共サービスの廃止等の措置を決定するものとする。

（オ） なお、官民競争入札の対象となる公共サービスの選定の結果、対象とならなかった事業（モデル事業の例にみる官がいわゆる「不戦敗」によって競争入札に参加しない事業）についても、必要と判断される場合は、官民競争入札の対象とする公共サービスに準ずる事業として、上記及び下記の一連の手続に沿って、規制の特例措置の適用、「第三者機関」の監視等の必要な措置を講ずる。

## エ 規制の特例措置に関する事項

- (ア) 官民競争入札の結果、落札者として選定された民間事業者等（地方公共団体を含む）は、「官民競争入札の実施に関する方針」を踏まえ、またその落札条件に従い、当該公共サービスの具体的な提供手法及び当該公共サービスを提供するために必要な規制の特例措置を記載した「規制の特例措置の適用に関する計画」を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる。
- (イ) 内閣総理大臣は、「規制の特例措置の適用に関する計画」が公共サービスの不断の革新に資するものである等と認められるときは、当該計画を認定する。
- 内閣総理大臣は、当該計画の認定に当たっては、当該計画に記載されている規制の特例措置に関する事項について、関係行政機関の長の同意を求める。
- 関係行政機関の長は、規制の特例措置の内容が「公共サービス効率化法(市場化テスト法)(仮称)」又は「基本方針」に則して定められた政省令上の内容に適合する場合には、これに同意する。
- (ウ) 関係行政機関の長の同意を得て内閣総理大臣が認定した場合、「規制の特例措置の適用に関する計画」に定める規制の特例措置が、落札者として選定された民間事業者等による当該公共サービスの提供について適用される。
- (エ) 規制の特例措置の内容は、法律による規制については「公共サービス効率化法(市場化テスト法)(仮称)」で、政省令による規制については「基本方針」に則してそれぞれ政省令で定める。
- (オ) 内閣総理大臣は、「規制の特例措置の適用に関する計画」が認定基準を満たさなくなった場合には、認定を取り消すことができる。
- (カ) 内閣総理大臣の認定を受けた「規制の特例措置の適用に関する計画」に定める規制の特例措置については、一定の期間後に評価を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。
- (キ) なお、先進的な地方公共団体が自発的に「市場化テスト」を導入・実施する場合に必要な規制の特例措置についても、所要の措置を講ずるものとする。



## オ 「第三者機関」に関する事項

公共サービスの徹底した情報開示とすべての実施プロセスの監視等を行う中立的かつ強力な権能を有する「第三者機関」を内閣府に設置する。

なお、「第三者機関」の具体的権能（事業内容）については、すべての実施プロセスの監視等の一環として、上記「官民競争入札の実施に関する方針」の策定に際し、官業の徹底した情報開示を図るため、自らが実態調査等を行うことも可能とすべきである。

また、「第三者機関」の体制については、公共サービスの不断の革新、公共サービスの効率化・質の維持向上という「公共サービス効率化法（市場化テスト法）（仮称）」の目的を実現するという前提の下で求められる上記の透明性・中立性・公正性を確保する観点から、上記の権能を実際に果たし得るものとするべく、民間人を中心とした専門性の高い優秀なスタッフを一定程度有するものとするべきである。

なお、「市場化テスト」における「中立性」の概念とは、「第三者機関」に関わるものも含め、上記の前提の下で、「市場でできることは市場で行わせる」、「官業に対して民業の効率性との対比で費用対効果を厳格に検証する」という基本的な立場に立ち、それを特定の府省や民間事業者との関係でバイアスをかけることなく実際の法の運用に当てはめることができるという性質を意味するものである。

## カ その他

官民競争入札の実施に当たっては、その円滑な実施に向けて、公務員制度関連、財政法関連、国有財産法関連等、既往の横断的法制度との関係を整理し、所要の措置を講ずるものとする。

「公共サービス効率化法（市場化テスト法）（仮称）」の制定後も、毎年度、民間事業者等からの提案を幅広く受け付け、「基本方針」の改定を行うとともに、必要な法令等の改正を行う。

( 4 ) 今後のスケジュール

時期	内容
10月	
11月	
12月	規制改革・民間開放推進会議 第二次答申(予定)
2006年 1月	
2月	規制改革・民間開放推進本部 決定(予定) 法案閣議決定(予定)

( 5 ) これまでに提出された民間提案の主な内容

規制改革・民間開放推進会議が平成 16 年度に実施した民間提案の募集の結果、75 の提案主体から、119 の提案が寄せられた。

また、平成 17 年度においては、6月1日から30日までの間、「特区、地域再生、規制改革・民間開放集中受付月間」の一環として、市場化テストを含む民間開放要望を募集したところ、「市場化テストを含む民間開放要望」全体で、245 件(45 主体)、うち、「市場化テスト」と明記されたものは、141 件(26 主体)の要望が寄せられた。

本要望については、今後、規制改革・民間開放推進会議が各府省との間で、「市場化テスト」の対象事業として選定すべく、協議を進めていく予定である。

主な提案項目	主な内容
ハローワーク関連	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公設民営型でハローワーク事務所を実施</li> <li>● 職業紹介と職業訓練をセットで実施</li> </ul>
社会保険関連	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 社会保険事務所が実施している業務全般(健康保険・国民年金・厚生年金等事業にかかる適用・徴収・給付手続業務及びそれに付随する相談業務)を施設単位で委託</li> <li>● サービサーによる国民年金保険料徴収業務</li> <li>● サービサーによる雇用保険料の徴収業務</li> </ul>
行刑施設関連	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行刑施設の運営にかかる業務</li> </ul>
統計調査関連	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 内閣府所轄の承認統計</li> <li>● 総務省所轄の指定・承認統計</li> <li>● 経済産業省所轄の指定・承認統計</li> <li>● その他</li> </ul>

<p>国有施設の維持管理等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 河川、砂防、ダム等の施設管理業務</li> <li>● 道路の維持管理業務</li> <li>● 公園の管理業務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ (独)日本万国博覧会記念機構が管理する万博記念公園</li> <li>・ 財団法人等が管理する国営公園等</li> </ul> </li> <li>● 国立博物館等の整備・管理・運営事業 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国立劇場、国立博物館、筑波宇宙センター、琵琶湖展示ホール等、独法が運営する施設</li> </ul> </li> <li>● 社団法人が運営している厚生年金病院、社会保険病院</li> </ul>
<p>独立行政法人の事業</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● (独)日本貿易保険の貿易保険事業</li> <li>● (独)国立印刷局の刊行物に関する編集・印刷等業務</li> <li>● (独)雇用・能力開発機構が運営する各種職業教育訓練施設等の運営</li> <li>● (独)国立美術館、(独)国立博物館等の管理運営</li> <li>● (独)中小企業基盤整備機構の運営する中小企業大学校における人材育成支援事業</li> </ul>
<p>バックオフィス関連</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● (独)国民生活センターにおけるPIO-NET(パイオネット：全国消費生活情報ネットワーク・システム)の運営業務</li> <li>● 公共職業安定所内の給与計算業務、経理業務などの内部事務に関する業務</li> <li>● (独)国立公文書館所蔵の公文書の管理・運用・保管業務</li> <li>● 税務署等の申請者、来所者、納税者の持参資料とデータベースの照合作業</li> <li>● 現在社会保険庁の庶務課等が実施している職員の勤怠管理・給与計算・保険・税金関係処理等の事務</li> <li>● 政府調達(公共事業を除く)対応の電子モール(e-Market Place)の開設・運用・管理事業(対象は経産省)等</li> </ul>
<p>自治体関連事務</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方税、国民健康保険・介護保険料の徴収・回収業務支援</li> <li>● 各種使用料等の公金徴収業務</li> <li>● 水道事業、下水道事業</li> <li>● 地下鉄、鉄道、バス事業</li> <li>● パスポート発行業務 等</li> </ul>
<p>その他</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 各府省と公益法人等との間で随意契約により委託されている業務</li> <li>● 交通違反反則金及び罰金徴収事務関係</li> <li>● 国立大学等の債権回収関係</li> <li>● 国家資格試験関係</li> <li>● 運転免許関係</li> <li>● その他</li> </ul>

## 2 官業の民間開放の推進

### 【問題意識】

#### (1) 基本的考え方

当会議は、「民間でできるものは官は行わない」という原則を基本に、官業の民間開放の推進を重点検討課題と位置付け、個々の官業について民間開放に向けた取り組みを進めている。

対象となるのは、国が直接実施している事務事業及び独立行政法人、行政代行法人等（特別の法律により設立される法人、国からの指定等に基づき特定の事務・事業を実施する法人、基金等を保有する法人）が行う事務・事業であり、それらを網羅的に洗い出し、当該事務事業の必要性や、国の事務事業を当該法人で行わせる妥当性等を個別具体的に検証することで、抜本的な民間開放を推進している。

ここで「民間開放」とは、a 民間委譲（民営化、譲渡）、b 民間への包括的業務委託、を指す。民間委譲のうち、「民営化」は、従来その業務を行ってきた官の組織体が一体として民間となることを意味し、「譲渡」は、当該業務を民間に譲り渡すことを意味する。民間への包括的業務委託とは、業務を発注する官側が委託に係る業務の内容・範囲、求める成果の程度・水準等について、委託契約の内容として受託者である民間と取り決めを行って委託をするものであるが、受託をした民間がその創意・工夫を発揮し、より効率的で合目的な成果を提出できるよう、官の関与を可能な限り少なくすることにより「一つのまとまりとしての業務」を委託することを意味する。

民間開放の精神にかんがみて最も望ましいのは、民間委譲を行うことであり、民間委譲が当面可能でないものについては、包括的な業務委託を図るべきであると考え。なお、部分的な業務委託（例、印刷業務、配達業務のみの外部委託等）は、従来も行われてきたところであり、これを今後とも推進すべきことは言うまでもない。これらの事務・事業については、官以外において行なってはならないという既成の観念から離れ、今後、「民間でできるものは官は行わない」という原則を基本に、官業の民間開放を積極的に推進すべきである。

なお、このような民間開放を積極的に推進するためにも、各事務・事業について、その内容及びコスト構造を開示し、参入を希望するものが適正な判断を行えるようにすべきである。

#### (2) 平成16年度の取り組み

当会議では、以上のような基本的考え方に立ち、平成16年度に以下の取り組みを行った。

### 民間開放の検討対象となり得る官業の網羅的な洗い出し

当会議では、平成 16 年度に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、民間開放の検討対象となり得る官業を網羅的に抽出することを目的として、各府省に対し事務・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について調査を実施した。その結果、全体で 812 項目の回答を得た。

なお、調査対象は、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・事業である。

- 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）
- b 検査・検定・鑑定等
- c 試験、講習、推薦その他の資格付与等に関する事務・事業
- d 登録、交付等（a 同様に専従職員を要しているもの）
- e 監視のための事務・事業
- f 給付、徴収等
- g 研究業務
- h 研修に関する事務・事業
- i 統計調査
- 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

### 民間開放を提言した官業

以上の洗い出しの結果を踏まえて、平成 16 年度においては、その中から 81 の事務・事業を選び出し、民間開放の検討を進めた。その結果、給付、徴収業務、公的施設等の整備・管理・運営、統計調査、製造等、検査・登録、資格試験等の 4 分野から計 36 項目の民間開放を提言した。

### (3) 平成 17 年度の取り組み

#### 平成 17 年度の官業の民間開放に関連する動き

独立行政法人については、3 年以上 5 年以下の期間において中期目標期間を設け、達成すべき業務運営に関する目標を定めることが独立行政法人通則法により求められており、その中期目標期間の終了時には、当該独立行政法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方その他その組織及び業務の全般にわたる検討を行うこととされている。17 年度に中期目標期間が終了する独立行政法人は 53 法人あり、うち 29 法人は既に 16 年度に見直しの結論を得ている状況にある。

次に、行政代行人等であるが、うち特別の法律により設立される民間法人（平成 17 年 4 月 1 日現在：37 法人）については、「特別の法律により設立される民間法人に関する指導監督基準」（平成 14 年 4 月 26 日閣議決定）において、17 年度末までに見直しを行うこととされている。

#### 平成 17 年度の取り組みに向けた考え方

これらの動きを踏まえて、17 年度の官業の民間開放の対象としては、以下ア～ウの 3 類型を取り上げることとする。

#### ア 国が直接実施している事務・事業

16 年度に調査した合計 812 項目の国の事務・事業の中から、引き続き民間開放の対象となり得る国が直接実施している事務・事業を選び出し、個別具体的に民間開放の可能性を追求することとする。

#### イ 独立行政法人

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。

#### ウ 行政代行人等

行政代行人等については、先に述べた特別の法律により設立される民間法人の他、その他の特別の法律により設立される法人、国からの指定等に基づき特定の事務・事業を実施する法人（いわゆる指定法人）等が対象となってくるが、17 年度においては、年度末までに見直しを行うこととされている特別の法律により設立される民間法人を重点的に取り上げ、民間開放の可能性を検討することとす

る。

以上の3類型の中から選び出した項目を、事務・事業の内容から以下4つの分野に区分・整理した上で、各分野の民間開放について検討を進めることとする。

- ア 給付・徴収業務
- イ 施設等管理業務
- ウ 検査・検定業務
- エ 研修・研究業務

## 1. 各分野における民間開放に向けた取り組み

### (1) 給付・徴収業務

#### 【検討の方向性】

##### 民間開放の状況

社会保険庁関連業務については、平成17年度に「市場化テスト(官民競争入札制度)」のモデル事業が実施されている。

また、貿易保険業務については、民間保険会社等による貿易保険事業への参入が、法的にも実質的にも自由であることが明確にされているほか、年金や恩給等の支払事務については、既に民間金融機関や日本郵政公社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。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が委託されている。

さらに、徴収については、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が委託されている。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ほか、地方公営企業の業務に係るものについては民間に委託することが可能である。

##### 民間開放を推進するに当たっての考え方

給付・徴収業務については、基本的には、一定の基準に基づき決定される個々の給付・徴収事務の処理であり、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る。

給付業務については、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、給付基準について明確化し、適切な監督を行うことにより、裁量判断の余地はなくなり、また、濫給は防止できると考えられ、民間開放を行う上での支障とはなり得ないと考える。

徴収業務については、(a) 強制徴収権の行使はいわゆる「公権力の行使」であり、公務員でなければ行えない、(b) 民間では公平・中立な徴収が行われない可能性がある、(c) 徴収業務に際しては個人情報扱うことになり、厳格な守秘義務を負う公務員が扱うことが適当との意見がある。

(a) 強制徴収権の行使はいわゆる「公権力の行使」であり、公務員でなければ行えないとの意見に対しては、公権力の行使の権限をいかなる主体に付与すべきかについては立法政策上の問題であり、必ずしも公務員でなければ行えないものではないことから、制度の仕組みにより民間開放が可能であると考える。

(b) 民間では公平・中立な徴収が行われない可能性があるとの意見に対しては、必要に応じ、法令や契約で担保することにより公平性・中立性を確保することが可能であり、主たる問題点とはなり得ないと考える。

(c) 徴収業務に際しては個人情報扱うことになり、厳格な守秘義務を負う公務員が扱うことが適当であるとの意見に対しては、現在公務員に課せられている守秘義務と同等の守秘義務を法令又は契約で課せばよいと考えられ、これをもって民間開放できないとする論拠にはなり得ないと考える。

上記以外の意見についても、民間開放を否定する定量的かつ具体的な論拠があるとは言えず、給付・徴収業務について民間開放できないとする根拠は存在しないと考える。民間開放によって給付・徴収業務の効率性の向上等が期待できることから、積極的に民間開放を推進すべきである。

#### 検討事項例

ハローワーク関連事業、社会保険関連事業、公金の徴収・収納、ベンチャーキャピタル業務 等

## (2) 施設等管理業務

### 【検討の方向性】

#### 民間開放の状況

公的施設について、民間と競合する施設の新設・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り組みが見られるところである。

個別事例では、行刑施設について、PFI手法を活用した刑務所の新設が進められるとともに、平成17年度に「市場化テスト（官民競争入札制度）」のモデル事業が実施されている。

また、保養所については、これら施設の運営を国で行うべき理由は乏しく、廃止・売却が進められているところである。

#### 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、民間との競合や非効率性を一刻も早く解消すべく、廃止、売却等の民間委譲、又は包括的な民間委託を速やかに図るべきである。また、類似施設に関しては、再編・統合に向けた検討を行うべきである。

その他の公的施設についても、PFIのより一層の活用を推進するため、PFI選定事業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選定事業者が行い得る業務の範囲を拡大すべきである。

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に民間法人その他の団体への管理委託に関する措置を講じていくべきである。

あわせて、国等の所有する施設については、国際的に見れば、国自らが所有するのではなく、リースを受けている事例が多数ある。したがって、短期的な行政需要を満たすもの等に限らず、長期的に行政の用に供する財産についても個別に採算性を正確に試算した上で、調達の方法を所有に限ることなく、賃借も視野に入れて推進すべきである。

なお、国の事務・事業の民間委託の場合に、受託した民間においても、それまでに国の機関が当該国有財産を行政財産として利使用していたと同一の考え方の下で、委託契約の約定に基づき、そのまま利使用することが可能であることや、また、国の事務・事業を民間移譲する場合に、委譲を受けた民間が当該財産を利用する必要があるれば、速やかに行政財産から普通財産への区分変更をし売却又は賃貸することが可能であることは、昨年度の当会議の答申で明らかになったところである。

## 検討事項例

行刑施設、青少年関連施設、美術館、博物館、飛行場、放置駐車違反車両の移動・保管、信号機・道路標識・パーキングメーター等の保守管理 等

### (3) 検査・検定業務

#### 【検討の方向性】

##### 民間開放の状況

検査・検定についてはこれまで、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、更には自主検査・自主検定という形で一層の民間開放が推進されている。検査・検定の民間開放に当たっては、その業務を民間の検査・検定機関に移管又は包括的委託をする前に、その検査・検定が、当事者による自主検査・検定に適しないかを、まず判断して、可能なものは自主検査・検定に移行することが肝要である。

この結果、例えば、自動車関連では、自動車保管場所証明手続の事務の委託先拡大が進められているほか、運転免許関係事務についても、外部委託が進められている。

一方、保安4法関連では、高圧ガス関連の検査は自主検査に委ねられてきているが、ボイラー関係の検査は、依然として第三者機関による検査となっている。このような検査・検定における、所管官庁による異なった取り扱いも、これを統一的な視点で捉えて均等な扱いとすることが重要である。

##### 民間開放を推進するに当たっての考え方

検査・検定業務については、当該検査・検定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、ガイドライン化し、場合によっては必要最小限の判断業務だけを官に留保すれば民間開放が可能である分野が多いと考えられる。検査・検定に係る業務は、利便性の向上、迅速な処理、効率的・低廉なサービスの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。

また、そもそも当該検査・検定業務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べきである。

さらに、これらの業務が過剰な又は時代即応性を欠く形で実施されていないのか

という視点でも、たえず見直しを行っていく必要がある。社会的に不可欠な機能であったとしても、それが全て公務員によって行われるべきという必然性はなく、民間により適した業務もあり、現状において、人的リソース等の制約により官が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、その観点からも民間開放を推進すべきである。

#### 検討事項例

自動車の検査、船舶の検査、高圧ガスの検査、電気計器の検査・検定、石油等の屋外タンクに関する審査、消防機器の検査、診療報酬の審査、ボイラー等の検査、農薬の検査、肥飼料の検査 等

### (4) 研修・研究業務

#### 【検討の方向性】

##### 民間開放の状況

研修・研究等については、国と民間企業等との間で共同研究、委託研究、受託研究等の契約に基づき共同して研究が進められるといった取り組みも見られるが、いまだに官が関与している部分は大きい。

本分野については、民間企業、民間研究機関、国公私立の大学等も一定の調査・分析能力や実務能力を有していることが多く、そのような場合には「民間でできるものは官は行わない」という原則に沿って、民間開放を積極的に推進すべきである。

このような観点から、当会議としては平成16年度に、酒類に関する研究や日本人船員の育成について民間開放を提言してきたところである。

##### 民間開放を推進するに当たっての考え方

研修・研究等の業務は、いずれも官以外において行い得る事務・事業であり、ほとんどのものが民間開放に馴染む業務である。したがって、市場性や効率性等の観点から、民間が行うよりも官が行う方が適当であるとの立証責任は官の側で負うべきである。

これまで、規模の大きさや内容が高度あるいは特殊である等の理由により、民間では十分な内容が必ずしも期待できないとして、主として官が行ってきた研修・研究等の業務もあるが、その場合でも、科学技術の進展や社会経済の状況変化等に伴い、その役割及び業務範囲の見直しを常に行わなければならないことは言うまでも

ない。

国は当該研修及び研究が、そもそも国等により行われる必要があるかという点を常に厳しく検証し、既にその役割を終えている等の理由から国等が行う必要性がないと判断されるものについては、民営化・民間譲渡等により可及的速やかに撤退するとともに、国等が行う必要があるものについても、民間により提供される可能性のある部分については、民間が持つ資源・能力の活用を図るという観点から、民間開放を積極的に推進すべきである。

#### 検討事項例

職業能力開発業務の研修、工業所有権に関する研修、安全運転研修、労働災害防止に関する情報提供・研修、文化財に関する調査・研究 等

## 2．今後の進め方について

今後、先に述べた基本的な考え方及び各分野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。

なお、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み、民間開放をさらに推進することとする。

### 3 規制の見直し基準の策定等

#### 【問題意識】

規制に関する基本ルールについては、当会議の前身に当たる総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第3次答申」(平成15年12月22日)において言及したとおり、「行政手続法」(平成5年法律第88号)「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」(平成11年3月23日閣議決定)や「行政機関による法令適用事前確認手続の導入について」(平成13年3月27日閣議決定)等により行政手続の透明性の向上や規制の質の向上が図られてきたところである。

しかしながら、規制改革を一層進展させるためには、従来の個別分野・事項に着目した「規制改革」という手法に加え、規制そのものの性質・制定形式などに着目してこれを分野横断的に見直しをする基準(以下「見直し基準」という。)を策定して、これに基づいた見直しを推進していくことが必要である。

規制は、その導入時には、社会的なニーズを背景として、相応の検討を経て設けられるものであるが、その後の社会経済情勢の変化の中で、その意義や必要性が低下したにもかかわらず見直しが行われないような場合には、多くの問題・弊害を引き起こすことは、上記第3次答申においても言及されている。

当会議は、「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申」(平成16年12月24日)において言及したとおり、上記の問題意識の下、規制の必要性・合理性等を迅速かつ客観的に議論・判断していくため、あらゆる規制についての分野横断的な見直し基準を策定し、これによる抜本的な見直しを推進する必要があると考える。この見直し基準は、個別分野ごとのものではなく分野横断的なものとし、その意味で規制の性格により一律の処理を求めるものとして制度設計をすることを目的としている。

我が国の構造改革にとって規制改革の実施は急務であることから、見直し基準の策定は、全部の完成を待つことなく、可能な一部の基準から優先的に順次策定することとし、必要に応じその速やかな政府決定を経た上で、早急に実際の見直し作業を開始すべきである。

また、規制影響分析(RIA:Regulatory Impact Analysis)については、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)にて言及されているとおり、その導入を推進することとされているが、当会議としては、RIAの導入が円滑になされるよう、その検討状況等についてフォローしていく必要があると考えている。

さらに、資格制度については、業務独占資格である法曹資格に関し、当該業務分野における競争の活性化を通じたサービス内容の向上、価格の低廉化、国民生活の利便向上等を図る必要があることから、司法試験の合格者数の拡大等、すなわち法曹人口の拡大等の検討状況等についてフォローしていく必要があると考えている。

## 1. 規制の見直し基準の策定

### 【検討の方向性】

#### (1) 優先的に策定すべき見直し基準について

上記の問題意識にかんがみれば、優先的に策定されるべき見直し基準としては、以下のものが考えられる。

##### 通知・通達等法令以外の規定に基づく規制の見直し基準

通知・通達等法令以外の規定は、一般的には私人を法的に規律する効力を有しないものと理解されているが、当会議及び前身の総合規制改革会議等の規制改革推進機関において審議してきた事項（集中受付月間における構造改革特区や全国規模の規制改革に関する民間提案事項を含む。以下同じ。）の中には、私人にとって当該通知・通達等が規制であると認識されている例が少なくない。

当会議としては、このようなかたちの規制の中には、法令に類似する効果を間接的に有することにより実質的には規制として作用するようなものや、関係する法令の趣旨、内容を超えた過剰な規制が存在するものと考えており、また、通知、通達等様々なかたちで制定・発出されていることから、国民の側からみて、それが法的効果を持つものなのかどうかわかりにくい等、規制の透明性確保の観点からも問題があると考えている。

##### 制度創設以来一定の年限が経過した規定に基づく規制の見直し基準

規制は、その導入時には、社会的なニーズを背景として、相応の検討を経て設けられるものであるが、その後の社会経済情勢の変化の中で、その意義や必要性が低下したにもかかわらず見直しが行われないような場合には、多くの問題・弊害を引き起こすことがあると考えられることは前述したとおりである。

当会議としては、このような制定後一定の年限が経過した規制の中には、期間経過のゆえに、積極的に見直しを図るべき規制が存在するものと考えている。これはいわば規制に関する「時のアセスメント」に相当するものである。

当会議は、当会議及び前身の総合規制改革会議等の規制改革推進機関において審議してきた事項の中から具体的事例を選定し、当該事例を検証しつつ、見直し基準を策定するとともに、規制の見直しを推進するものとする。その際、当面の最優先課題として、まず、通知・通達等法令以外の規定に基づく規制の見直し基準についての検討を行うものとする。

- (2) 見直し基準の策定に当たっての検討 規制に関わる行政立法の整理・分類について 通知・通達等法令以外の規定に基づく規制の見直し基準の策定に当たり、当会議としては、まず行政機関が定める不特定多数の事案に適用されるルール、いわゆる「行政立法」について整理・分類することが必要と考え、有識者との意見交換や過去に審議してきた事項の中から抽出した具体的事例についての所管省庁との意見交換を通じて検討を行った。検討の結果、いわゆる「行政立法」のうち規制に関わるものは、その意義・目的・効果等の観点から、便宜上「法規命令」、「行政基準」、「行政指導指針」の3つに整理して考えていく。

#### 「法規命令」と「行政規則」

行政機関が定める不特定多数の事案に適用されるルールは、講学上、「法規命令」と「行政規則」の2つに大きく整理・分類できる。ここでいう「法規命令」とは、行政機関が私人に対し私人の権利・義務に関して定める一般的規律であり、権限の所在に着目した分類として、政令、内閣府令・省令、外局規則等がある。「法規命令」は、私人に対して法的拘束力を有するものであり、法律の根拠が必要となる。ここでいう法律の根拠としては、政令や省令等により、個別具体的な法律の委任があるもの（委任命令）と、個別具体的な法律の明文上の委任はないが法律を執行するために必要になる技術的な細則（執行命令）に分けられる。

この「法規命令」に対応する概念として「行政規則」があり、私人の権利・義務を直接規律しない定めと整理されており、通知・通達等法令以外の規定とはこの「行政規則」に該当するものと考えられる。「行政規則」は、私人に対して法的拘束力を有しないものであり、法律の根拠は必要ないもの（但し、国が地方公共団体の事務に関して示すものは、法律又はこれに基づく政令の根拠が必要）と考えられているが、当会議及び前身の総合規制改革会議において審議してきた事項のうち、平成15年度及び16年度において、全国規模の規制改革要望事項として取り上げられた通知・通達等法令以外の規定に関するものは、約170項目あり、これらは法令に類似した法的効果が間接的にはあるもの又はあると認識されているものである。これらのうちの相当部分は後述する「行政基準」として整理できる。なお、「行政規則」の形式・名称は必ずしも一定しておらず、訓令、通達、要綱など様々なかたちで制定・発出されている。

「行政基準」

「行政規則」は私人に対して法的拘束力を有しない定めと整理されているが、その中には、いわゆる許認可基準、解釈基準、裁量基準、給付規則等、行政機関が自らの権限を行使するに当たっての基準があり、行政機関の行為はこの基準にしたがってなされることによって（その意味で間接的に）機能の上で「法規命令」に類似する効果をもつものが存在する（本文において、便宜上「行政基準」という表現を用いる。）

「行政基準」は、裁判所や私人を直接に法的に拘束する効力を一般的には持たない。しかし、処分などを行う行政庁に裁量が認められる場合、当該処分などに関する「行政基準」は、裁判所による処分の適法性の審査過程を一定程度拘束し、またそうでない場合も含めて、平等原則や信義則（信頼保護、禁反言の原則）を介して、私人は行政機関が「行政基準」に従うよう求めることができると解されている。

このように、「行政基準」が私人に対する法的効果を間接的に持つのであれば、「行政基準」を制定するためには「法規命令」との適切な役割分担及び適切な手続が必要となると考えられる。

#### ア 行政手続法上の審査基準・処分基準、その他の行政基準

行政手続法第5条及び第12条には審査基準・処分基準に関する定めがある。これらは、審査基準・処分基準の定義及び制定・公開義務等を定めたものであり、かかる基準を定めることには、行政機関が有する権限の行使の判断過程を明示して、行政機関の決定の予測可能性を向上させ、恣意を抑制し、合理性を担保するといった意義を有すると考えられるが、かかる基準が、行政実務として通知・通達等のかたちにより制定・発出されている例がある。国会議は、国会議及び前身の総合規制改革会議等の規制改革推進機関において審議してきた事項の中から典型例と思われる事例を抽出し、所管省庁にヒアリングを行ったが、ここでいう「行政基準」が通知・通達等のかたちにより制定・発出されている例として、厚生労働省が所管する「健康保険法第76条第3項の認可基準等について（平成15年5月20日保発第0520001号）」や「健康保険組合における診療報酬の審査及び支払いに関する事務の取扱いについて（平成14年12月25日保発第1225001号）」が挙げられるほか、金融庁が所管する事務ガイドラインの中には、審査基準に該当するような規定が含まれている。

一方、行政手続法の対象となっているものは、申請に対する処分、不利益処分であり、これらに関係のないものについての基準は、行政手続法には規定されていない。例えば、許認可の要否に関する基準、不利益処分の要件や行政刑罰の構成要件になる私人の義務に関する解釈基準などであり、これらについても、通知・通達等



のかたちにより、定められている例もある。当会議が所管省庁にヒアリングを行った典型例としては、経済産業省が所管する「輸出者等が「明らかなとき」を判断するためのガイドライン（平成 15 年 4 月 1 日貿局第 2 号）」が挙げられるほか、金融庁が所管する事務ガイドラインの中には、行政手続法上の審査基準・処分基準には当たらないが処分と関係する基準に該当するような規定が含まれている。

また、複数の処分庁が統一的に判断を行うよう、上級行政機関が処分庁の拠るべき基準を定めることもある。典型は、本省が地方支分部局の拠るべき基準を定める場合であり、例えば、国土交通省が所管する「車両の通行の制限について（昭和 53 年 12 月 1 日建設省道交発第 96 号）」は、このような基準の定めを含んでいる。こうした基準の定めは、下級行政機関に対する上級行政機関の指揮命令である通達としての性格を持つが、処分庁は私人に対して処分を行う際に上級行政機関の定める基準に拘束されることになるので、やはり間接的には私人に対して法的効果を有し、ここでいう「行政基準」としての性格も持つと言える（内閣府設置法（平成 11 年法律第 89 号）第 7 条第 5 項・第 6 項、第 58 条第 6 項・第 7 項、国家行政組織法（昭和 23 年法律第 120 号）第 14 条において、所掌事務について公示を必要とする場合において発せられる「告示」と、所掌事務について命令又は示達するため所管の諸機関及び職員に対し発せられる「訓令又は通達」が定められているが、法令上それらの目的・機能が明確に定まっているとは言い難い。）。

#### イ 地方自治法上の処理基準、技術的助言・勧告

さらに、地方自治法第 245 条の 9 には法定受託事務の処理基準に関する定めがある。各大臣は、所管法令に係る法定受託事務について都道府県が法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができ、また特に必要がある場合に市町村における処理基準を定めることができるが、これらは、その目的を達成するために必要最小限度のものでなければならないとされている。このように地方公共団体は、法定受託事務に関する処理基準が定められた場合は、それに基づいて事務を処理することが法律上予定されているものである。地方公共団体の行う行政処分に関する処理基準は、処分と関係する私人に対して間接的には法的効果を有する「行政基準」の性格を持つことになる。

これに対して自治事務については、地方自治法上処理基準に関して定めがないため、法律又はこれに基づく政令によらなければ、各大臣が地方公共団体によるべき基準を定めることはできないと解されている。ただ、地方自治法第 245 条の 4 において、各大臣はその担任する事務に関し、普通地方公共団体の事務の運営その他の

事項について適切と認める技術的な助言又は勧告を行うことができるとされており、この技術的助言又は勧告として、各大臣が地方公共団体が客観的に妥当性のある行為又は措置を行うよう促したり、又はそれを実施するために必要な事項を示すことがある。こうした事項の提示は、処分を行う地方公共団体を拘束しないので、それだけでは処分に関係する私人に対して法的効果を持たず、「行政基準」とは言えない。しかし、国土交通省が所管する「床面積の算定方法について（昭和61年4月30日建設省住指発第115号）」等、処分に関する技術的助言・勧告としての事項の提示は、「法規命令」との適切な役割分担など、「行政基準」と同様に扱うべき点が多いと考えられる。

「行政基準」以外の「行政規則」（いわゆる「行政指導指針」）

行政手続法第2条第6号において、行政指導は、行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものと定義されており、同法第32条は、行政指導はあくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならないとしている。さらに、同法第36条は、同一の行政目的を実現するため一定の条件に該当する複数の者に対し行政指導をしようとするときは、行政機関は、あらかじめ、事案に応じ、これらの行政指導に共通してその内容となるべき事項を定め、かつ、行政上特別の支障がない限り、これを公表しなければならない、と規定しているが、このような行政指導に共通してその内容となるべき事項は「行政指導指針」と言える。

こうした「行政指導指針」は、告示や訓令・通達のほか、通知、ガイドライン、指針、技術的助言・勧告、要領、要綱等、様々なかたちで制定・発出されている。当会議が所管省庁にヒアリングを行った典型例としては、厚生労働省が所管する「過重労働による健康障害防止のための総合対策について（平成14年2月12日基発第0212001号）」が挙げられる。

### （3）見直し基準の策定に向けた検討の方向性について

通知・通達等の外形の類型的整理の必要性

ここでいう「行政規則」、すなわち通知・通達等法令以外の規定については、制定される規定の外形と、関係する私人にとっての規定の意義・目的が必ずしも対応しておらず、このことが私人をして通知・通達等に拘束力があるものと認識させる原因のひとつになっていると考えられる。このことから考えると、通知・通達等に定められた内容がどのような性格を有するものであるのかを明らかにすることにより、改革すべ

き「規制」の範囲が明確になるとともに、行政機関の定める規律の仕組みの合理性、透明性の確保に資するものと考えられる。性格の類型としては、例えば以下のような整理が考えられる。

行政機関の定める規律の性格（規制に関するもの）

{ 「法規命令」(政令、内閣府令・省令、外局規則等)  
「行政規則」 { 「行政基準」(機能の上で間接的に、「法規命令」に類似する効果を有するもの)  
                  { 「行政指導指針」(相手方の任意の協力により実現される行政指導を行う際に、共通して内容となるべきものを定めるもの)

国が地方公共団体の事務について定める規律は、以上のような関係私人にとっての法的性格と同時に、「処理基準」「技術的助言・勧告」など、事務を処理する主体にとっての法的性格も明示すべきである。

行政機関の定める規律の外形の統一的ルールは、国が定める規律に限らず、地方公共団体が定める規律についても策定することが望ましいと考える。

各類型における見直しの考え方

見直し基準の策定に当たっては、通知・通達等の外形の類型的整理がなされていることが理想であるが、規制改革推進の観点からすれば、当該整理を待たずに現時点で可能な範囲の見直し基準を策定して、見直しを推進していく必要があると考える。よって、通知・通達等法令以外の規定（いわゆる「行政規則」）を、「行政基準」（私人に対して間接的に法的効果を有するものとして整理されるもの）と「行政指導指針」（私人に対して法的効果を有しないものとして整理されるもの）の大きく2つの類型に分けて、それぞれについて、以下のように見直し基準を策定する。

ア 「行政基準」（私人に対して間接的に法的効果を有するものとして整理されるもの）

この類型の対象となる通知・通達等法令以外の規定は、私人に間接的に法的効果が及ぶものとして整理されるものであり、この「行政基準」の在り方につき更に精査をしていく必要があると考える。現時点で考えられるものとしては、いわゆる解釈基準、裁量基準、給付規則等であり、当会議が所管省庁にヒアリングを行った典型例としては、前述の健康保険法第76条第3項の認可基準等について（平成15年5月20日保発第0520001号）や金融庁の事務ガイドラインの一部の規定がこれに当たると考える。

(ア)「行政基準」の内容の在り方

「行政基準」は、法令の趣旨の範囲内において、行政機関が判断するための基準であるべきであり、法令が定めていること及び法令の趣旨に反する規制を設けることが論外であるのはいうまでもないが、法令が定めていないことについて、法令において定めたのと実質的に同様な効果を生じる新たな規制を設けるようなものであってはならない。したがって、「行政基準」と認定するに当たっては、法律の根拠に基づき少なくとも府省令で定めるべき内容の事柄ではないかといった観点での見定めを行うべきである。

「行政基準」の内容としては、例えば、処分などの際の考慮要素を具体的に定めたもの、標準の定め(=その時点における個別の事情を勘案して逸脱することが許容ないし要請される定め)、法令の定める要件を特定の類型の事案に適用した例の提示などについて、合理性があるものに限定されるべきである。

なお、地方公共団体に対し助言等を行うために発出されるものについては、拘束力がないがゆえに地方公共団体によって個別の対応がなされることにより、規制改革の実効が挙がらないといった問題が指摘されている。国民の不便を払拭する観点から、全国的に統一して定めるべき規律については法律又はこれに基づく政令等の「法規命令」で定めることにより、地方公共団体に対して法的拘束力を持たせることが必要な場合があり、「法規命令」と技術的助言との適切な役割分担が必要と考える。

(イ)「行政基準」制定の手續の透明性の確保

「行政基準」は私人に対し間接的に法的効果を有するものと整理されることから、その制定に当たっては、行政機関内部における適切な手續を経るべきであると考えられる。そのため、決定権者の判断により、審議会や研究会による検討を求めたり、意見公募(パブリックコメント)等の手續を経ることにより、基準の内容を事前に検証し、基準の合理性、透明性を確保すべきである。また、法律であれば国会の議決、「法規命令」のうち政令であれば閣議決定、府省令であれば所管大臣の決裁等、規律の制定方式が明確であるが、「行政基準」の場合は制定方式について明らかにされていないものもある。よって、「行政基準」の制定に当たっては、制定の根拠・方式を明確にすべきである。

(ウ)「行政基準」を内容としていることの明確化

いわゆる「通達」は、上級行政機関が下級行政機関に一定の事項を伝達するものであるが、その内容は多様であり、「行政基準」を内容として含むものも存在する一方、単なる事務処理要領や訓示的な内容のものなども存在する。そのため、仮に通達等が公表されていても、その性格が判然としないことが多く、誤解等を招く要因となっている。したがって、「行政基準」については、名称を統一するとともに、「行政基準」である旨が外部の者にとっても明らかになるように明示する必要がある。

イ 「行政指導指針」(私人に対して法的効果を有しないものとして整理されるもの)

「行政指導指針」は、一般的には規制として私人を拘束するものではなく、対外的な法的効果を有しないものと理解されているものであるが、私人を拘束するものと認識されているという現状がある。その原因の一つとして、「行政指導指針」が様々な形式により定められていることが考えられ、結果として国民の目からすると、「行政指導指針」かどうか判然としない点がある。そのため、「行政指導指針」であるものについては、名称を統一するとともに、拘束力がない旨が外部の者にとっても明らかになるように明示する必要がある。

(4) 今後の検討の進め方について

以上述べてきた見直し基準をまとめると、次のようになる。

ア 「行政基準」(私人に対して間接的に法的効果を有するものとして整理されるもの)

- ・法律の根拠に基づき少なくとも府省令で定めるべき内容が「行政基準」に含まれていないか。また、「行政基準」の内容が適切か。
- ・「行政基準」の制定に当たって、透明性のある手続がとられているかどうか。
- ・「行政基準」であることが、外部の者にとっても明らかになっているか。

イ 「行政指導指針」(私人に対して法的効果を有しないものとして整理されるもの)

- ・「行政指導指針」であることが、外部の者にとっても明らかになっているか。

この見直し基準は、分野横断的に一律な見直しを行うための基準であり、当該基準に基づき見直しがなされた規制について無条件に是認するものではなく、廃止、緩和等の改革が必要と考えられる個々の規制については、従来どおり積極的に規制改革を推進していくものとする。当会議は、この見直し基準に基づき見直しを推進していくこととするが、今後は、個々の通知・通達等が上記各類型のいずれに該当するか、見直し基準により見直すべき規制は何かということについて、典型的事例を検証する等

の方法により明確化を図っていくものとする。

また、今後の検討課題として、見直し基準を何らかの法的枠組みの下でルール化を図り、それに基づき見直しを推進していくことが望まれることから、通知・通達等の外形の類型的整理と併せて、いかなる枠組みが適切かについて検討する必要があると考える。さらに、見直しを推進するに当たって、既存の通知・通達等及び新規に制定・発出される通知・通達等がいずれの類型に該当すべきかをチェック、判断する仕組みを構築する必要があると考える。また、制度創設以来一定の年限が経過した規定に基づく規制の見直し基準についても、策定のための具体的な事例の検証等を行う必要があると考える。これらについては、引き続き検討を行っていくものとする。

## 2．規制影響分析（R I A）の義務付けに向けた取組の推進

### 【検討の方向性】

R I Aについては、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）にて言及されているとおり、その導入を推進することとされている。当会議においては、3か年計画を受けて、総務省と連携してこれを推進しており、平成16年8月には、「規制影響分析（R I A）の試行的実施に関する実施要領」を策定し、各府省の取組の促進を図っている。

各府省においては、平成16年10月よりR I Aを試行的に実施しており、当会議の知限り、平成17年6月10日現在、法令等の制定・改廃時において合計79件の規制についてR I A手法による分析を行っている。また、物価安定政策会議においては、公共料金分野におけるR I Aガイドラインの策定に取り組んでいるところである。

総務省においては、R I Aに関する調査研究を行い、政策評価の観点からその評価手法の開発の推進に努めるとともに、各府省が試行的に実施しているR I Aの実施状況の把握・分析及びその結果得られた知見・情報等の各府省への提供や調査研究等に一層積極的に取り組んでいるところである。具体的には、平成15年9月以降、計6回開催した「規制に関する政策評価の手法に関する研究会」の検討結果を取りまとめ、「規制に関する政策評価の手法に関する調査研究」として、平成16年7月22日に公表し、平成16年11月以降「諸外国における政策効果等の定量的把握の方法等に関する調査研究」を実施し、平成17年3月に公表したところである。

当会議としては、規制制定過程における客観性や透明性の向上や、横断的な規制改革の推進にとってR I Aの手法を活用することが重要と考えることから、各府省のR I Aの実施状況についてフォローアップする。また、総務省は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年法律第86号）の枠組みの下での規制の事前評価の早期義務付けに向け、各府省の協力を得つつ、本年6月に公表した「規制影響分析（R I A）の試行的実施状況」についてより詳細に分析を行い、評価手法の開発の推進状況について検証するとともに、事前評価の義務付け範囲、評価のタイミングなど義務付けの具体的な枠組みの検討を行うべきである。