

2-3-2 民営化・民間委託と境界領域組織・NPO/NGO・独立行政法人

2-3-2-1 境界領域組織 (特殊法人、認可法人等) cf. グレーゾーン組織 (真淵)

(0) 営団→公団→公社→公団 cf. 魚住 (@第 12 回) cf. 表-特殊法人等数の推移

(1) 政府現業=最も一般行政と区別されず自立性が与えられていない cf. 特別会計に指定法人格なし、労働法の適用 (4 現業: 国営企業労働関係法→2002 年: 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律)

4 現業 (造幣局、印刷局、国有林、郵便事業)

その後の改革: 独立行政法人化 (造幣局、国立印刷局)、公社化・民営化 (郵便事業)

(2) 特殊法人

法人格あり、労働法、人事制度等は通常の私企業と同じ扱い

予算・事業計画・資金計画・決算の許可権、各法人の長の任命権は主務大臣

予算・事業計画・資金計画については財務大臣との協議も

会計検査院の検査、総務省の新設改廃に関する審査の対象でもある

かつての国鉄等 3 公社は特殊: 予算、総裁人事に国会議決必要

特殊法人数の推移-1955 年 33、70 年代以来抑制 (最大 1967 年 113、2000 年 78、2008 年 31-国土交通省主管が多い)

その後の改革: 独立行政法人化、民営化

特殊会社: 特殊法人の一部であり、政府が設置法に基づいて設立した株式会社 (株式未公開のものもあれば多くを民間に売却したものもある) - 例: 日本郵政株式会社、JR 北海道等-事業計画、取締役等の人事は主管官庁の許認可の対象

(3) 認可法人

特別法に基づき数を限定して設立される公法人

民間の発意 (設立委員) による点で政府により強制設立される特殊法人と異なる

政府の出資ないし補助金を受ける場合が多い

役員の選任に主務大臣の認可を要する-従来、主務官庁 OB の天下り先であった

会計検査院の検査、総務省の審査対象ではない

昭和 40 年代から設立され始めたが、行革で 80 年代以降抑制

諸類型: 強い独立性 (日銀、日本赤十字社)、行政活動補佐 (検査・検定業務等: 高圧ガス保安協会等)、共済組合、業界団体 (日本商工会議所、全国農業協同組合中央会、日本公認会計士協会等)

近年、再活用-エネルギー分野: 使用済燃料再処理機構 (2016 年)、電力広域的運営推進機関 (2015 年)、原子力賠償・廃炉等支援機構 (2011 年)

(4) 公益法人 cf. 林・入山

公益法人 (財団法人と社団法人): 祭祀・宗教・慈善・学術・技芸その他の公益を目的として設立される民法上の法人であるが、その一部が事実上外郭団体

民法 34 条: 要件-公益に関する=不特定多数の利益、非営利、主務官庁の許可

その他公益法人: 学校教育法、医療法、社会福祉事業法、宗教法人法

規模: 年間支出総額 8 兆円 (GNP2.7%)、補助金約 9000 億円、事務局人数約 20 万人

法人数: 中央所管約 5000 団体、地方所管約 15000 団体

1996 年総理府公益法人概況調査閣議報告: 支出総額 20 兆円-大規模支出団体含む

2 カテゴリー: 非政府・行政 (30-39 年ピーク)、政府・行政業務代行 (昭和 40 年以降増加)

分業: 自治体が公益法人を支援し、国は特殊法人等を支援

退職公務員を行政代行業務財団で再雇用すると人件費節減

非営利法人の量的側面

問題: 縦割り、一度許可されると温存-解散事由解散命令明確化、事業目的変更判断必要
公益法人の設立許可及び指導監督基準: 1996 年-不特定多数性強く要求すると多様性失う

検査・認定・資格付与等につき見直した上、国・独法への事務移管検討

公益法人改革 (2006 年) - 設立準則主義、省庁と切離された公益性判断 (一般社団法人、

一般財団法人、公益社団法人、公益財団法人) - 2008年実施 (5年間移行期間)

(5) 業界団体=事業者団体

事業者団体「事業者としての共通の利益を増進することを主たる目的とする 2以上の事業者の結合体又はその連合体」(独禁法 2条 2項)

1992年時点: 2617の全国団体が届出: 任意団体 1520、特別法に基づく団体 366、公益法人 731 (社団法人 652、財団法人 79)

業界団体の役割-自己規制と自己利益保全

内向き役割: 倫理綱領策定、会員相互親睦、業界内情報交換・連絡調整、技能訓練等
外向きの役割: 族議員との交渉、経団連を通じて割当てられた政治献金徴収、業界独自の政治献金や集票マシンとしての活動など政治活動、行政省庁との互惠関係の構築
Cf. 医師会と弁護士会の比較

業界団体と管轄課の関係: 行政指導、行政活動代替、新規政策・法令作成に影響力行使

業界団体の機能: 政策形成実施の円滑化-ネットワーク論

問題点: 特殊利益の擁護に墮する危険 (市場における自由競争阻害、「民規制」)、行政当局の省益・課益の擁護者に墮する危険、行政機関と業界団体が結託して両者が特殊利益の増進に走る危険 (官製談合)

cf. 独禁法 8条: 事業者団体の競争制限的行為禁止、公正取引委員会に成立解散等届出義務

2-3-2-2 民営化・民間委託の理論

(1) 原因-政府の失敗 cf. 田辺、フッド

① 私的な目標の組織への挿入 cf. 政治的トラブルに巻き込まれる可能性

② X 非効率性-組織内部における生産やサービスの提供効率化の誘因が存在しない

③ 予期せざる結果 cf. 規模による管理コストの上昇、決定のタイムラグ

④ 権力の偏在とその再生産=キャプチャー cf. レントシーキング (規制により生じる追加的利得を得ようとする陳情活動)

⑤ 政治的景気循環

(2) 対応 1: 民営化=公的な責任の範囲の移行

民営化諸形態: 特殊会社化 (政府が持ち株を一定割合保有-多くを民間売却: NTT、株式未公開: JR北海道等、成田国際空港、高速道路 6社、JT)、民間保有の認可法人、私企業=完全民営化 (JR本州 3社、日本航空)

民営化の効果: 私的利益の挿入可能性減少、インセンティブ効果

民営化の 2つの波-1980年代中ごろ JR、NTT、JT、JAL; 2000年代初め-NTT分割、道路公団民営化、郵政事業民営化

(3) 対応 2: 民間委託=財・サービスの生産主体の移行

メリット

経費節減

専門技術・知識活用

業務量の変動への柔軟対応

少数公務員での事業実施

デメリット

労働条件切り下げ

行政責任曖昧化、民主的コントロール弱体化

サービスの質低下 cf. 追加的政策意図の埋め込み-例: 地球環境保全のためのゴミ分別セキュリティ (秘密が漏れる可能性)

調達メカニズム設計-独占利益の吸い上げ意図

調達方法

一般競争入札

指名競争入札

随意契約

競争入札の機能する条件: 複数の危険中立的企業の存在、価格の情報集約性

- 問題①入札企業のリスク回避度が異なる場合
- ②十分な競争が確保されぬ場合 cf.特殊技術
- ③信頼性等価格以外の条件が重要な場合

民間委託を困難にする追加的条件

- ①契約コストが著しく高くなる場合－偶発事が多い場合＝環境の不確実性
 - ②契約履行の問題－産出に関して不完全な測定
- cf.近年までの民間委託の実態－随意契約の多さ

2－3－2－3 日本における最近の特殊法人等改革・民営化・民間委託の実際

(1) 特殊法人等改革

2001年6月：特殊法人等改革基本法

2001年12月：163の特殊法人、認可法人整理合理化計画

2009年まで：21法人廃止・統合、43法人民営化、39法人独立行政法人化、45法人共済組合として整理

特殊法人の独法への移行例

2003年：国際協力機構

2004年：都市再生機構

(2) 民間委託

1999年：PFI法（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）

2009年までに366事業実施

2003年地方自治法改正－指定管理者制度

管理委託先の拡大：地方自治体が50%以上出資している外郭団体、国の定める公共団体
→NPO、地域団体、株式会社

2006年公共サービス改革法－市場化テスト

国民年金保険料収納、登記所での証明書交付、刑事施設運營業務等

(3) 小泉政権における2つの民営化

<道路公団民営化>

2002年6月：道路関係四公団民営化推進委員会設置法

組織形態と新規建設問題の混交→推進委員会分裂→与党調整：9324キロ建設（←通行料1割下げ、償還期間45年に延長、建設コスト低下）、上下分離

2004年6月：高速道路株式会社法など関係四法案成立

<郵政民営化>

1997年：橋本行革中間報告：郵政民営化（←財投原資として特殊法人を金銭的に支えていることを問題視）→最終的には、公務員身分を維持した公社形式の運営に

2001年：省庁再編：郵政事業庁

2003年4月：日本郵政公社

2003年9月：竹中経済財政政策担当大臣が民営化基本方針の検討開始－3事業（郵便、郵便貯金、簡易保険）分社化、銀行と保険の一般法人化、監視組織の設置

2004年9月：閣議決定

2005年8月：参議院否決、衆議院総選挙

2005年10月：関連法案成立

2012年4月：郵政民営化見直し法案成立：窓口会社と郵便事業会社合併、金融2社の完全民営化を努力目標に

2－3－2－4 NGO・NPO cf. 新しいグレーゾーン組織（真淵）

(1) 概念・特色 cf.藤田

3つのセクター：第1セクター、第2セクター、第3セクター

独自行動規範：強制力、平等公平；利潤追求；共有価値観に訴え、サービス多様＝柔軟性

NPOの2カテゴリー－通常は後者＝米国連邦歳入庁による税法上の特典、日本の公益法人
共益団体：組織所属メンバーへの恩恵付与－社交クラブ、同業者組合、労組等

公益団体：社会的奉仕を活動の目的

NGO の概念－国連から使用されたという経緯か国際的活動団体を指す傾向

(2) 日本－1998年3月25日「特定非営利活動促進法」(12月1日施行)

1995年以來論議

これ自体NPOが場等を設定しつつ議員立法

民法34条公益法人の特別法－如何に形式的に限定し、かつ事実上の準則主義にするのか

名称：「特定非営利活動」cf.「市民」の名称は消える、ただし目的規定に「市民」残る

限定のための案：地域活動に限定(会員の一定比率が一定地域に居住)、分野列挙、加入脱

退要件(市民に開かれた自由な社会貢献活動)－後2者が残る

約3万法人(2007年3月)

(3) 国際比較 cf. サラモン

主要分野：教育・調査研究、保健・医療、社会サービス、文化・リクリエーション

＋業界団体・職業組織(会員の利益優先)、地域開発・住宅

cf. 各国の特色－図表

民間寄付は非営利セクター収入のわずか10%に過ぎない－図表

会費・事業収入平均47%、公的セクター支払い43%

cf. 国別収入源、分野別－図表

全雇用における非営利セクター割合－各国差は通常考えるより小さい

(4) 課題

行政の下請け機関化する可能性－ある調査によると補助金は約8%、ただし事業収入(収入の74%)の約80%は中央省庁、自治体、特殊法人、独立行政法人から委託された事業

2-2-2-5 独立行政法人 cf. 新しいグリーゼン組織 cf. 山本

(1) 制度

独立行政法人制度＝独立の法人格を持っていない国の行政機関を切り出して法人格付与

国家行政組織法8条の2施設等機関(当初特に試験研究機関、検査検定機関等対象に)

特殊法人等既に法人格を持つ組織－存続の場合、独立行政法人化等の可否検討

組織的特徴

主務大臣の監督が業績・成果を基準に行われ、個別の事務処理に対する監督制限

法令違反については、主務大臣は独立行政法人に是正措置もとめることできる

合目的性については、主務大臣による監督は定型化

業務方法書主務大臣認可、主務大臣中期目標指示、中期計画を策定・主務大臣の認可

中期目標の期間における業務実績について評価委員会の評価を受ける

主務大臣は中期目標期間終了時に業務継続の必要性、組織のあり方検討、所要の措置

予算コントロール－年度単位・支出項目単位ではなく中期計画基準

私的事業者の合理性基準・行動原理を組み込んでいる

特殊法人との差異：資金調達に国の保証なし、法人所得税や固定資産税等の納税義務

特定独立行政法人：「業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるもの」－役員・職員に国家公務員の身分を付与

(2) 設立理由

従来の特特殊法人等での公的性格と独立性の機能攪乱的な縫合を反省し明確に規定

コントロール回復のための減量、企画機能と実施機能の分離

包括的予算施行

(3) 課題

異なる独立性の根拠を政治的に接合させるという危惧－実際減量のために大学括り出し

中期目標策定・評価の能力問題

(4) 修正

2004-2005年：独立行政法人に関する有識者会議：2006年に中期目標期間を終える56法

人見直し-32法人を22法人に再編

類型化－独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針(2012年1月20日閣議決定)

ー成果目標達成法人（その中の類型としての研究開発型法人）、行政執行法人（造幣局、駐留軍等労働者労務管理機構等ー主務大臣が責任を持って単年度の業務運営）→独立行政法人改革等に関する基本的な方針（2013年12月）→2015年：新制度に移行（国立研究開発法人、中期目標管理法人、行政執行法人（単年度管理型法人）

2015年：各省独立行政法人評価委員会→独立行政法人評価制度委員会@総務省

2-2-2-6 補論：保険の役割ーUL

①UL 設立の経緯・歴史

1894年に創立された電気器具試験調査の独立組織に由来

博覧会で配線と展示物を調査して安全性を保証し、必要な火災保険が引き受けられた

1901年 Underwriters Laboratories Inc.と会社名が改称

1916年まで火災保険業界に運営資金を頼っていた

現在は「公共の安全」を目的とする非営利法人として、火災予防、盗難防止、人命や財産を保護するための試験、検査等を行っており、約500のULの試験基準（UL規格）は国際的規格として、建築材料、防火用機器、耐火製品、電気機器、防爆電気機器等の10分野について安全規格を制定

職員は約2,500名、技術部門は電気（最大部門で全体の約60%）、火災予防、防犯、傷害・化学危険、空調、海上の6部門に分かれている

②UL の目的・業務

製品安全規格を作成し、規格に従い試験を行い、UL安全マークの使用を認める認証機関

1) UL安全規格作成

2) 製品試験認証サービス

3) ISO品質審査登録サービス

田辺国昭「民営化・民間委託・規制緩和」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第5巻：業務の執行』有斐閣（1994年）

松並潤「国家と社会の境界領域の諸問題」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第5巻：業務の執行』有斐閣（1994年）

笠京子「省庁の外郭団体・業界団体・諮問機関」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第4巻：政策と管理』有斐閣（1995年）

藤田由紀子「NPO」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店（1998年）

山本隆司「独立行政法人」『ジュリスト』1161号（1999年8月）

林知己夫・入山映『公益法人の実像』ダイヤモンド社（1997年）

L.サラモン、H. アンハイアー『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社（1996年）