

行政学第15回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

2-3-3 現代日本における政府・社会関係の変容 2-3-3-1 理論的前提－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
- ②X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

（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（追加的政策意図埋め込み困難－例：地球環境保全のためのゴミ分別）、セキュリティー（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

2-3-3-2 現代日本における最近の境界領域組織改革

（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、刑事施設運営業務等

（３）小泉政権における2つの民営化

1) 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

2) 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

（４）公益法人改革

- 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）

2-3-3-3 サードセクター－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
 - ファーストセクター（政府非営利）
 - セカンドセクター（民間営利）
 - サードセクター（民間非営利）
- 独自行動規範
 - ファースト：強制力、平等公平
 - セカンド：利潤追求
 - サード：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
 - 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が国際的活動団体を指す傾向

(2) 日本－1998年3月「特定非営利活動促進法」(12月施行)

- 1995年以来論議
- 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
- NPO数の変化：図14－5（曽我368）

(3) 国際比較 cf.サラムン

- 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

- 非階統制行政としてのNPOマネジメント
- 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

2-3-3-4 独立行政法人 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 cf. 真淵
- 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 cf. 真淵

(2) 設立理由

- 従来の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）
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 – 主務大臣が責任持ち単年度業務運営
- 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
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

2-3-3-5 転換期の課題－現在の位相：ガバナンス化と政府規制強化の並存 cf. NWS

（１）行政ネットワークの変容

- 接触頻度 cf. 表
- 1980年代から90年代：階統型、資金型→情報型（辻中）
- 政策共同体→イシューネットワーク？：農業（農商工連携、6次産業化）、エネルギー（分散型電源、スマートグリッド）

（２）金融行政の強化？

- 金融行政における政府の強さ・賢さ問題－小林・加藤 cf. 従来の仕切りによる歪み
能力問題：「当時の政策当局者は、バブル崩壊の影響を軽く見積もっていたのではなく、むしろバブル崩壊が日本経済にどのような影響を与えるのかまったく判断できなかった」
- 金融行政における相互依存ネットワーク管理問題
市場・企業問題－債権者のモラルハザード：経営者は目先の利益追求のために企業存続土地処分の方法について担保権者の合意が取れないという問題
政府・制度問題－財政投資による建設業・不動産業延命効果、企業会計・監査の問題
- システム間での優先順位付け？－真淵
不良債権処理を進める公的資金投入決定は先送り
しかし背後に財政政策の「先取り」も存在＝1996年の消費税引き上げ決定：3%から5%
1989年消費税導入の影でも公定歩合引き上げが犠牲に
- システム間の相互作用－住専処理（銀行、農林系、国民負担分担）：村松・柳川
護送船団方式の動揺
農林族議員の意を受けて農水省経済局長は主計局、次官との間で「落とし所」探る
－農林系金融機関の負担分担を介した政治家の個別的介入、銀行局長バイパス
－首相、蔵相もバイパス

- 金融行政の強化

- ① 監督当局が独自の判断で迅速機敏に資本注入や厳しい経営改善命令等の行政措置を発動
- ② 金融庁において厳格な検査を迅速かつ十分に行う体制
cf. 米国監督当局は3000人の検査官、日本の金融庁は財務局入れて1000人（2001年度）
- ③ 権利調整の迅速化－債権者委員会創設
- ④ 新たなシステム間連携←従来の仕切りの問題
担保資産が市場で投売りされないようなバッファーとしての資産管理機関
整理回収機構と住宅都市整備公団の提携

（3）安全規制の強化？

- 1) 原子力安全規制の強化 cf. 城山
 - 契機：東電問題－技術基準の改定の遅れ－告示501号維持基準の欠如、不十分なモニタリング－技術基準モニタリングの自主検査への依存
 - 原子力安全・保安院、原子力安全基盤機構創設－メーカーからの人員確保
 - 福島原発事故→原子力規制委員会（事務局：原子力規制庁－1000人規模）創設－安全に加えて、セキュリティ、保障措置、放射線防護機能も統合
cf. ただし、自主規制的機能が重要な局面も－アメリカのINPOの役割
- 2) 医薬品安全審査の強化
 - 初期条件 cf. 石原昭夫
 - 課題としてのドラッグラグ：治験あるいは審査の段階で時間がかかること
 - 2004年：医薬品医療機器総合機構（PMDA）発足－2007年より2012年にかけて相談審査業務改善のための新プランを実施。米国のような審査のスピードアップを目標にかけ新薬担当審査官を増員した（新薬担当審査官は2004年に154人だったものが2010年には381人。PMDAの総職員数も、同期間に256人から605人に増員）
 - 2009年：PMDA国際部設立－諸外国との連携強化、およびICHなどにおけるガイドライン作成等の国際調和活動

参考文献

- 村松岐夫・奥野正寛編『平成バブルの研究（下）』東洋経済新報社（2002年）－村松岐夫・柳川範之「戦後日本における政策実施：政党と官僚－住専処理から」、真淵勝「財政政策の成功と金融政策の失敗－「先取り」と「先送り」の政治経済学」
- 石原昭夫『F D A 巨大化と近代化への道』葉事日報社（1999年）
- 小林慶一郎・加藤創太『日本経済の罫』日本経済新聞社（2001年）
- 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）
- 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）
- 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）
- 城山英明『科学技術と政治』ミネルヴァ書房（2018年）