



ESRI Research Note No.25

## 公民連携に関する基礎的一考察

—「規制緩和＋民間委託」を中心に見た現状と今後の課題—

市川 正樹

June 2015



内閣府経済社会総合研究所  
Economic and Social Research Institute  
Cabinet Office  
Tokyo, Japan

ESRI Research Note は、すべて研究者個人の責任で執筆されており、内閣府経済社会総合研究所の見解を示すものではありません（問い合わせ先：<https://form.cao.go.jp/esri/opinion-0002.html>）。

ESRI リサーチ・ノート・シリーズは、内閣府経済社会総合研究所内の議論の一端を公開するために取りまとめられた資料であり、学界、研究機関等の関係する方々から幅広くコメントを頂き、今後の研究に役立てることを意図して発表しております。

資料は、すべて研究者個人の責任で執筆されており、内閣府経済社会総合研究所の見解を示すものではありません。

The views expressed in “ESRI Research Note” are those of the authors and not those of the Economic and Social Research Institute, the Cabinet Office, or the Government of Japan.

## 公民連携に関する基礎的一考察

### － 「規制緩和＋民間委託」を中心に見た現状と今後の課題 －

内閣府経済社会総合研究所

総括政策研究官

市川 正樹

#### 要旨

公と民の関わりを鳥瞰した後、「規制緩和＋民間委託」を公民連携の重要なパターンとしてとりあげ、規制緩和の内容、目的・理念、参加者・プレイヤー、関係の規定を概観した。その後、それぞれについて現状を詳しく見た上で、今後の課題や方向などを整理した。規制緩和については、今後も必要な場合もあろうが、民間委託の業務対象が相当の広がりを見せる中、公権力の行使の委託と解釈される場合も減り、単なる通知・広報で十分な場合も多いかもしれない。目的・理念については、最近、厳しい財政事情の中、公民連携がもたらす経費削減のための外注として行われるケースも多いのではないかとみられるが、「安かろう悪かろう」とならないよう、サービスの質の向上も同時に目指すという本来の目的に立ち戻る必要もあるのかもしれない。参加者・プレイヤーについては、委託先としては、従来は、民間事業者が主であったが、今後は、地縁団体や個人も広い意味での公民連携の対象として重要となる可能性がある。関係の規定については、会計法規の規定にもかかわらず様々な工夫が可能であるとともに、相手方が地縁団体や個人にまで拡大していけば、協定や雇用契約なども重要性を増す可能性がある。いずれにせよ、公民連携は、実務のみならず、法律学や経済学などの分野からも、今後、一層研究を深めていくべき領域かもしれない。

#### 目次

1. はじめに
2. 公と民の関わりのひとつの整理
  - (1) 完全民間
  - (2) 完全公共
  - (3) 中間段階
  - (4) 規制緩和等の必要のないアウトソーシング
3. 「規制緩和＋民間委託」における規制緩和の内容、目的・理念、参加者・プ

レイヤー、関係の規定など

- (1)規制緩和の内容：2つのタイプ
- (2)対象、目的、手段
- (3)参加者・プレイヤー
- (4)関係(relation)の規定
- (5)偽装請負と公権力行使の委託可能性
- (6)その他の概念や手法など

4. 規制緩和等の具体的内容

- (1) 公共サービス改革法
  - ① 国の業務に関する規制緩和
  - ② 国に関するその他の特例
  - ③ 地方の業務
  - ④ 国、地方における適切な事業実施のための担保措置
- (2) PFI 法
  - ① 国の施設等に関する規制緩和
  - ② 地方の施設等に関する規制緩和
  - ③ その他
- (3) 指定管理者制度
  - ① 行政財産の貸し付け等
  - ② 旧制度：管理委託制度
  - ③ 指定管理者制度による規制緩和
  - ④ PFI との併用、守秘義務等
- (4) 駐車違反取締り業務の民間委託
- (5) 民間委託のための今後の規制緩和

5. 民間委託の目的・理念：総合評価方式と最低価格方式に対する事業者と公の行動の分析

- (1)総合評価方式における応札者の行動
- (2)総合評価方式における調達者の行動
- (3)公共サービス改革、総合評価、最低価格方式のイメージ
- (4)目指されるべきは何か

6. 参加者・プレイヤー

- (1)考えられる参加者・プレイヤー
- (2)プレイヤーとしての地縁団体
- (3)個人との連携
- (4)新たなプレイヤーの可能性

7. リレーション・関係の規定

- (1)国の会計契約方式
- (2)地方の契約方式
- (3)WTO 政府調達協定、自主的措置等
- (4)会計法規をどうクリアするか
- (5)会計契約以外の行政契約への拡大

## 8. おわりに

### 1. はじめに

公民連携が、様々な場面で注目されているが、語られる内容は論者によって様々であり、今一つ捉えにくいところがある。そこで、本稿では、公と民の関わりのひとつの整理を試みた上で、特に、「規制緩和+民間委託」に焦点を当て、規制緩和の内容、目的・理念、参加者・プレイヤー、関係の規定について概観した後、それぞれについて現状の詳細と今後の方向などについてみていく。

### 2. 公と民の関わりのひとつの整理

公民連携を論じるにあたり、まず、図表1により、公と民の関わりについて、ひとつの整理を試みる。あくまで公民連携とその周辺分野全体を鳥瞰したいとの目的からのひとつのまとめに過ぎず、もちろん、他にも様々な捉え方がありうることをお断りしておく。

図表1. 公と民の関わりの整理例

方式		主な例	
完全民間	参入規制等のない民間事業		多くの民間事業
	株式完全上場による民営化		JR東日本、JR東海、JR西日本
	参入規制	業法等による免許・許可等(個人資格を除く)	金融、警備、古物営業・質屋、風俗、放送、一般信書便、サービサー、酒類製造・販売、通関、興行場、公衆浴場、水道、病院、医薬品製造販売、旅館、労働者派遣、職業紹介、火薬類製造、航空機製造、武器等製造、各種運送、建設、造船、宅地建物取引、浄化槽清掃、汚染土壌処理、廃棄物処理
		地域独占特許	電力、都市ガス
民営化過程	上場・政府が一部株式保有		NTT、JT
	政府が株式全部保有		JR北海道、JR四国、JR九州、JR貨物、日本郵政
民間企業への政府の経常費補助			各種補助金
政府による民間の財・サービスの(一部)購入・国民への提供			医療サービス・介護サービス(公的負担分)
規制緩和+民間委託	個別事業毎緩和方式	公共サービス改革法	年金事務、登記事務、地方窓口業務
		個別法	駐車違反取締り関連業務
	分野別設定方式	PFI法	コンセッション
		指定管理者制度	建設・運用一体
疑似的民間法人創出		独立行政法人	
		国立大学法人	
		特殊法人	
		地方独立行政法人	
		公社	
		公益法人	
完全公共	中央政府		法律制定、司法、外交、防衛、マクロ経済運営
	中央・地方オーバーラップ		警察、財政、社会保障、環境規制
	地方政府		条例制定、義務教育

規制緩和等の必要のないアウトソーシング

### (1)完全民間

まず、完全な民間とは何だろうか。民間には、大きくは法人と個人がありえようが、法人、それもいわゆる企業を考えることにする。

企業も、実は、様々な政府規制がかかっていることが殆どである。政府規制も公と民の関わりの一つの形態と言えようが、とりわけ参入規制の有無が問題になろう。そうした規制がないものをひとまずは完全な民間ととらえることにする。参入規制等がない業種も多々あろう。

参入規制は、業法等による免許・許可等によると考えられるが、図表1では、特に地域独占特許を別にしている。

業法等による免許・許可等を通じた参入規制の例を図表1では多数掲げている。最初の「金融」は、銀行業法、保険業法、金融商品取引法、貸金業法、信託業法、信用金庫法など様々な法律に基づく業種があるがひとまとめにしている。その他については、概ね各府省の所管ごとに主なものをあげている。これらの事業活動は本来は自由に行えるべきものであるが、公益等の観点から参入規制が

設けられているものである。そうした規制を通じて、公によるコントロールはもとより、広い意味での公民連携を行いうるとも考えられなくもない。

地域独占特許の例としては、図表1では電力、都市ガスをあげているが、現在、送発電分離、導管分離、小売参入自由化など様々な改革が進行中である。こうした事業は、政府規制が行われる事業の代表例として取り上げられてきた。

なお、図表1では、株式完全上場による民営化も完全民間に特掲し、例としてJR東日本、JR東海、JR西日本をあげている。株式会社化が民営化として捉えられることも多いが、これらは完全上場を果たしており、完全に民営化されたと考えることができる。完全民間に続くものとして、「民営化過程」をあげ、更に上場したとはいえ政府が一部株式を保有しているものと、政府が株式全部を保有しているものに分けている。例として前者はNTT、JT、後者はJR北海道、JR四国、JR九州、JR貨物、日本郵政をあげている。特に後者は、実質的に完全に政府のコントロール下にあると考えてよかろう。

なお、図表1には明示していないが、更に個人資格の保有も、事実上の参入規制となっている場合もある。例えば、法律事務サービスにおける弁護士資格、医療サービスにおける医師資格などがあげられる。

## (2)完全公共

一方、対極である完全公共を図表1では一番下にあげている。中央政府、地方政府が提供するもの、どちらも提供するものの3つに分けている。また、政府には、行政だけでなく立法や司法機能も含めている。法律制定、司法、外交、防衛、警察などは、財政学や公共経済学では、消費における非競合性と排除不可能性から定義される純粋公共財である。教育などは私的財としても提供されうるが、利益が他の国民にも広く及ぶため、準公共財とされる。これらを合わせた公共財の提供を完全公共と捉えることができよう。

## (3)中間段階

完全民間と完全公共の間には様々な形態が存在しうる。

民営化過程にあるものは、既に述べた。政府が株式を一部・全部保有することは資本面からの補助とも言うことができる。

政府から民間企業への経常費の補助の代表的な例が様々な補助金である。これにより政府は民間企業をコントロールできると捉えることも可能であるし、事実上の公民連携と捉えることができる場合もあろう。

政府が民間の財・サービスを一部購入し、それを国民に提供する形態も考えられる。具体的には医療保険や介護保険によるサービスの提供が例としてあげられる。この場合、国民経済計算(SNA)での扱いのように、本来は民間である企

業の健康保険組合、全国健康保険協会なども政府とみなす<sup>1</sup>。また、自己負担分もあるが、保険や財政投入で負担される分を政府が消費するものとみなす<sup>2</sup>。なお、介護保険は、それまで「措置」であったものがサービス提供者とサービス供給者との契約を通じて提供されることとなり、「措置から契約へ」という政策転換として注目されることもある<sup>3</sup>。

図表1の「規制緩和＋民間委託」は、公共サービス改革法、PFI(Private Finance Initiative)、指定管理者制度など通常、公民連携の典型とされるものを、共通する特徴が規制緩和とそれに伴う民間委託であるとして、大きくひとつにまとめてみたものである。これらについては、次章以降で詳述する。

中間段階の最後のものとして、図表1では、「疑似的民間法人創出」をあげている。具体的例としては、独立行政法人、国立大学法人、特殊法人、地方独立行政法人、公社、公益法人、第3セクターをあげている。これらは、完全民間でもなく、完全公共でもない、中間的な組織として作られたものである。様々な行政改革の試みなどから生まれ、公と民の良いところを取り入れようとしたものではある。しかしながら、結局、公と民の悪いところが目立つこととなる場合もあり、公民連携の手法としては最近はあまり注目されなくなっているのではないかと思われる。

#### (4)規制緩和等の必要のないアウトソーシング

図表1では、一番右側に、全ての方式に共通して適用可能なものとして、規制緩和等の必要のないアウトソーシングをあげている。

完全公共であっても、後述する「公権力の行使」部分でなければ、特に規制緩和等を行わなくともアウトソーシングは可能である。例えば、庁舎の清掃、警備などについては、殆どの完全公共分野でも行われている。

一方、完全民間であっても、アウトソーシングは多用されている。ただし、免許や許可等の参入規制のある場合は、「公権力の行使」と同じく、免許等の本質にかかわる部分をアウトソーシングすることはできないという問題があるのではないかと考えられる。例えば、銀行などでも、警備や清掃はもちろん、一定の

---

<sup>1</sup> まず、国民経済計算では、政府を「一般政府」とし、更に、「中央政府」、「地方政府」、「社会保障基金」に分割する。そして、社会保障基金には、国の特別会計、地方の国民健康保険事業・介護保険事業、社会保険診療報酬支払基金、各種共済組合などのほか、本来は民間である健康保険組合、国民健康保険組合、全国健康保険協会なども含まれる。詳細については、内閣府経済社会総合研究所「平成23年度国民経済計算における政府諸機関の分類」を参照。

<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/reference1/h17/pdf/bunrui23.pdf>

<sup>2</sup> GDPの一項目である政府最終消費支出には、現物社会給付として医療や介護の政府負担分が含まれる。

<sup>3</sup> 例えば、内田(2006)を参照。

窓口業務に類することもアウトソーシングすることは可能な場合はあるかもしれないものの、貸出判断や資金管理など銀行業務の本質的部分は、アウトソーシングできないものと思われる。

いずれにしても、規制緩和等の必要のない単なるアウトソーシングと、規制緩和等が必要なものは区別して考えるべきであろう。

### 3. 「規制緩和＋民間委託」における規制緩和の内容、目的・理念、参加者・プレイヤー、関係の規定など

#### (1) 規制緩和の内容：2つのタイプ

公共サービス改革法（競争の導入による公共サービスの改革に関する法律）、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）、指定管理者制度（地方自治法第244条の2第3項）などは、通常、公民連携の典型として捉えられている。それらに共通する特徴を、規制緩和とそれに伴う民間委託であるとして、大きくひとつにまとめることができよう。なお、民間委託には、いわゆる委託契約によるものだけでなく、幅広い民間事業者との契約や行政処分としての民間事業者の指定なども含ませることにする。

更に、これらは2つのタイプに分けることができる。民間委託に当たっての規制緩和を事業ごとに個別具体的に行うタイプと、分野は特定するが包括的に規制緩和を行うタイプである。

前者を、個別事業毎設定方式と呼ぶことにすれば、これに該当するのは、公共サービス改革法や道路交通法における駐車違反取締り関連業務などである。

後者を、分野設定方式と呼ぶことにすれば、PFI法は公共施設等を対象とし、法令では個別の施設の種類ごとの規制緩和を行わない。以前は建設・運営一体のものだけであったが、最近、運営権だけを民間事業者に設定するコンセッションも導入された。また、地方自治法の指定管理者制度は、公の施設、すなわち普通地方公共団体が、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（地方自治法第244条第1項）の管理を対象としている。これも、法令では、個別の施設ごとの規制緩和は行わない。

それぞれの規制緩和等の詳細については、4. でみる。

#### (2) 対象、目的、手段

次に、対象、目的、手段について、公共サービス改革法、PFI法、指定管理者制度についてみて、共通する点をまとめることにする。

まず、公共サービス改革法第1条には、「国の行政機関等又は地方公共団体が自ら実施する公共サービスに関し、その実施を民間が担うことができるものは

民間にゆだねる観点から、これを見直し、民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して官民競争入札又は民間競争入札に付することにより、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る改革（以下「競争の導入による公共サービスの改革」という。）を実施」とある。次に、PFI法第1条には、「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保」とあり、更に第2条第2項に公共施設等の整備として、「公共施設等の建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む」とある。最後に、指定管理者制度については法律の条文ではないが、「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（都道府県知事あて総務省自治行政局長通知、2003年7月17日）に、「多用化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図る」とある。

これらを以下のようにまとめることができる。

- ・ 公共サービス改革法

対象：公共サービス

目的：公共サービスの質の維持向上、経費の削減

手段：民間事業者の創意と工夫が反映される競争の導入

- ・ PFI法

対象：公共施設の整備等（建設、製造、改修、維持管理、運営、企画、国民に対するサービスの提供）

目的：効率的かつ効果的な社会資本の整備、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供

手段：民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用

- ・ 指定管理者制度

対象：公の施設の管理

目的：住民サービスの向上、経費の節減

手段：民間の能力の活用

対象はそれぞれ異なるものの、目的については、ともにサービス向上とコスト削減が並立している点は一致している。手段については、何らかの形で民間の力を導入しようという点は共通である。

重要なのは、目的として、コスト削減だけではなく、同時にサービス向上があることである。民間委託というと、得てして、コスト削減だけを追求する場合が多くみられるが、少なくとも、上記の三法・制度では、サービス向上も並列で追及されている。基本的には、コスト削減とサービス向上は、トレードオフの関係にある。一方のみを追求すれば、他方はおそそかになる。これらの点については、5. で詳しくみることにする。

### (3)参加者・プレイヤー

行政による民間委託は、委託する側と受託する側に分かれる。

委託側は、中央政府と地方政府である。

受託側には、政府、疑似公共、民間事業者、NPO、地縁団体、個人といったものが考えられる。

受託側に、政府の側も入ってくるのが、公共サービス改革法による官民競争入札、いわゆる市場化テストの一部で、政府と民間法人が競争するものである。

疑似公共は、先にみたもので、商工会、組合など各種団体等も含まれうる。政府から独立行政法人への直接の交付金等とは別に、形式的には競争により受託するといった形で、政府から資金が流れる場合もある。

民間事業者は、民間委託の中心と考えられるものである。

これに対し、NPO、地縁団体、個人は、これまで民間委託の受託先としてはあまり意識されてこなかったと思われるが、今後、重要になる可能性もある。なお、個人については、自治体の任期付職員としての採用や、顧問や嘱託の依頼なども含まれうる。こうした点については、6. でみる。

### (4)関係(relation)の規定

このような参加者・プレイヤーの間で、どういった関係 (relation) を規定するかは、様々な形態がありうる。会計法等に基づく公共契約、行政処分、協定、雇用契約、などが考えられる。大きくは、基本的には公と民が対等の関係である公共契約や協定と、必ずしも対等ではない行政処分に分けられる。雇用契約は、民法上は対等であるが、雇用される側が弱い立場に置かれるケースが多いため、労働法制などで立場が強化されている。

公共契約は、最も典型的な形態である。碓井 (2005) に倣い、「公共契約」としているが、「政府契約」、「官庁契約」と呼ばれることも多く、更に財や役務の調達であれば「政府調達」、「公共調達」などと呼ばれる場合もある。対等の関係とはいいながら、財政資金が投入されるため経済性、公正性、透明性の観点から一定の手続き等に従う必要がある。国の場合であれば会計法、地方の場合であれば地方自治法第9章「財務」第6節「契約」に基づくものである。このほか、金

額が大きいなど一定の場合には、WTO 政府調達協定、二国間協定、我が国の自主的措置等が適用される場合もある。

協定も基本的には対等の立場で結ばれるものであるが、公共契約のように会計法等の適用はない。

なお、碓井(2011)では、公共契約と協定を合わせて「行政契約」と呼び、包括的な分析を試みている。

これに対し、行政処分は対等の関係ではない。例としては、指定管理者の指定がある。しかし、法律上の義務ではないものの公募が推奨されるとともに、並行して協定等が結ばれる場合も多く、公共契約に似ている面もある。このため、本稿では、指定管理者制度も民間委託に含めている。

雇用契約は、民として個人を想定した場合、必要となる場合がある。個人として民間の能力を発揮してもらうことが有用な場合も多かろう。大きくは、国家公務員法や地方公務員法の対象となる公務員として採用する場合と、そうでない非公務員の場合がある。公務員となるためには、常勤の場合は通常は公務員試験に合格していることが前提であるが、近年は、任期付き採用制度や中途採用制度なども広まっており、そうした場合は公務員試験に合格している必要はない。非常勤の公務員も、顧問など様々な形態がありうる。

以上のような、関係の規定については、7. で詳細にみる。

#### (5)偽装請負と公権力行使の委託可能性

ここで、特に自治体の民間委託で問題となることが多い、偽装請負や公権力行使の委託可能性についてみておく。

まず、偽装請負であるが、請負という名称でなくとも委託等であっても対象となりうる。問題のない業務処理請負は、図表2の左上のように注文者（公民連携では公）と請負事業主（公民連携では民間事業者）の間でまず、業務請負契約を結ぶ。そして、請負事業主が労働契約を締結して雇用した労働者を使用して業務を遂行する。ここで重要なのは、注文者は労働者に対して指揮命令を行ってはならないことである。図表2の右上のように、指揮命令関係にあれば、偽装請負となる。具体的には、職業安定法に「何人も、次条に規定する場合を除くほか、労働者供給事業を行い、又はその労働者供給事業を行う者から供給される労働者を自らの指揮命令の下に労働させてはならない。」（第44条）とある。「次条に規定する場合」とは、第45条「労働組合等が、厚生労働大臣の許可を受けた場合は、無料の労働者供給事業を行うことができる。」というものであり、極めて例外的である。「労働者供給」とは第4条第6項で「供給契約に基づいて労働者を他人の指揮命令を受けて労働に従事させること」とされている。第44条の規定に違反した場合は、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処するとされ

ている（第 64 条）。

これをある意味で規制緩和したのが、労働者派遣法（労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律）である。労働者派遣を「自己の雇用する労働者を、当該雇用関係の下に、かつ、他人の指揮命令を受けて、当該他人のために労働に従事させること」とし（第 2 条第 1 号）、これを業として行う労働者派遣事業を、様々な規制の下、厚生労働大臣の許可あるいは届出制度の下、認めるものである。これであれば、図表 2 の下のように、派遣された労働者に対して、受け入れ側が指揮命令を行うことが可能である。

しかしながら、労働者派遣事業を利用した場合は様々な制約があるため、請負契約とする場合が多くみられるが、契約先の労働者に指揮命令を行った場合には、違法となることに十分、注意する必要がある<sup>4</sup>。

次に、公権力行使の委託可能性である。昔からある議論であるが、かつては民間委託は全く想定しないまま法制度が作られていたこともあり、近年の民間委託の増加に伴い、混乱が生ずることもある。こうしたことから、担当省庁が、民間委託できる業務の範囲について技術的助言を行うケースも多い。

公務員の行為に際し身分証明証の携帯や提示が求められる場合には、明らかに公権力の行使と解釈でき、また、4. でみるように公務員が行うと明示されている場合は解釈の相違なども生じにくい。こうした場合は、政策的見地から民間委託が必要と認められれば、法改正などにより民間委託が可能となるようにすればよい。

問題は、解釈が分かれうる場合であり、そうした場合には、民間委託が可能であることを法改正により明確にすることが必要となる場合もあろう。

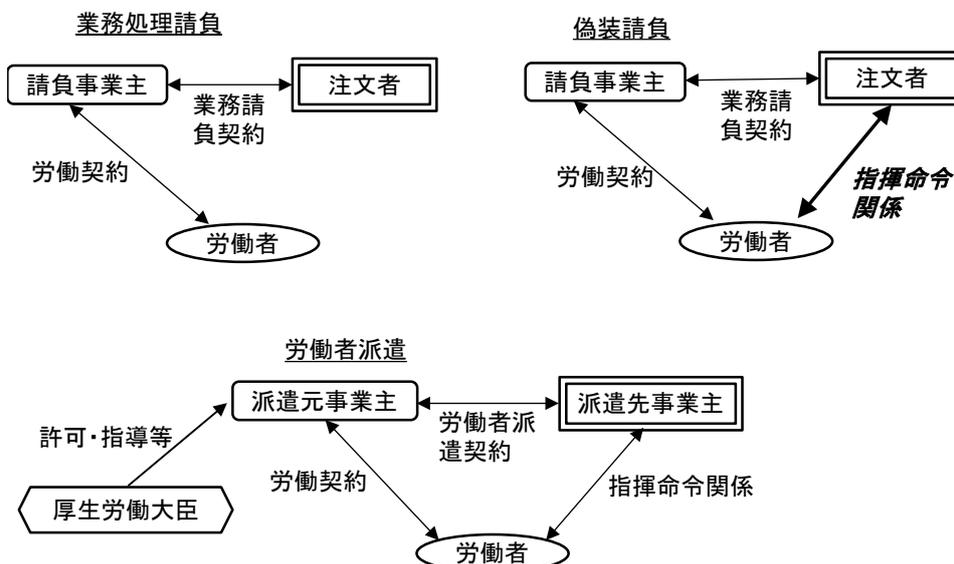
なお、現実には、偽装請負とならないよう、委託先労働者に公の側が指揮命令を行わないことが求められるが、これを守れば、自然に、法令上認められないと解釈されうる公権力の行使の委託とはならなくなるケースが多いと考えられる。これは、公権力の行使に近いと委託先に認識される場合は、公の側の職員に相談し、事実上の指揮命令が行われることとなるが、そうした事態が偽装請負防止の観点から避けられれば、公権力の行使を権限なしに委託先が行うことはないか

---

<sup>4</sup> 職業安定法第 2 条第 1 項では、労働者派遣法第 2 条第 1 号に規定する労働者派遣に該当するものを含まないものとするとき、労働者派遣法では、許可を受けずに一般労働者派遣事業を行った者は一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処するとされている（第 59 条第 2 項）。これは、職業安定法における労働者供給違反の罰則と同じである。偽装請負が生じた場合、職業安定法違反で罰するのか、労働者派遣法違反で罰するのかという問題がある。両様の学説があるが、最高裁判例では、請負事業主と労働者の間に労働契約があった場合には、労働者派遣法違反で処理している（松下プラズマディスプレイ事件：最二小判平成 21・12・18）。ただし、労働契約がなく、出向や多重派遣などの場合は、職業安定法違反で、労働局は処理しているようである。この場合、労働者派遣法違反とは異なり、受け入れ側にも同様の罰則が適用される。

らである。公権力行使の委託可能性問題は、時として解釈が分かれ、地方公共団体の担当者が悩むケースも見られるが、現実的には偽装請負の防止策をとればおのずと公権力行使の委託可能性問題も解決される場合も多いのではないかと考えられる。

図表2. 業務処理請負、偽装請負、労働者派遣の違い



(6) その他の概念や手法など

このほか、公民連携が論じられる際には、さまざまな概念や手法などがある。

公側に関わるものとしては、VFM、基本方針の策定、特区、補助金、税制優遇措置（固定資産税等）、公的金融（金融支援組織新設、債務保証等含む）、性能発注か仕様発注か、命名権（ネーミングライツ）の付与、定期借地権の設定、など様々である。

一方、民側に関わるものとしては、SPC、プロジェクト・ファイナンスなど、多様なものがある。

公民双方に関わるものとしては、リスク分担、サービス購入型か独立採算型か混合型か、BOT・BTO・BOOなどである。

これらも重要ではあるが、公民連携を全体的に理解するという本稿の目的には必ずしも必要ではないと考え、あえて言及はしない。

4. 規制緩和等の具体的内容

具体的にどのような規制緩和等が行われているかを、法律・制度別にみていく。

## (1)公共サービス改革法

公共サービス改革法では、特定サービスとして、具体的業務ごとに何らかの規制緩和を行っている。ただし、法律の対象とされた事業には、こうした規制緩和なくとも民間委託できるものも非常に多い。

### ①国の業務に関する規制緩和

規制緩和が必要になるものの例として、最初に国の業務をみるが、まず、ハローワーク関連の人材銀行事業とキャリア交流プラザ事業がある。有料職業紹介事業者の受託を想定しているが、職業安定法において、有料職業紹介事業者は、港湾運送業務に就く職業、建設業務に就く職業を求職者に紹介してはならないこととされている（第 32 条の 11）。そこで、公共サービス改革法（第 32 条）において、受託者が「国以外の者から手数料又は報酬を受けないときは、当該職業紹介事業については、職業安定法第 32 条の 11 の規定は適用しない」とし、港湾運送・建設業務の職業紹介についても一体的に取り扱えるようにされている。

次に、国民年金保険料収納業務であるが、保険料の納付に関する事務を受託するためには厚生労働大臣の指定を受ける必要がある（国民年金法第 92 条の 3 第 1 項第 2 号）。そこで、公共サービス改革法では、受託者をその規定による指定を受けた者とみなすこととした（第 33 条第 3 項）。更に、弁護士法の規定により、非弁護士の法律事務の取扱い等が禁止されている（第 72 条）。そこで、公共サービス改革法では、保険料の納付の請求の業務についてはその規定は適用しないとしている（第 33 条第 4 項）。

更に、登記事務に関しては、登記所における事務は登記官（登記所に勤務する法務事務官のうちから、法務局又は地方法務局の長が指定する者）が取り扱うこととされている（不動産登記法第 9 条、商業登記法第 4 条）。公共サービス改革法では、受託者が、登記事項証明書の交付、図面の交付、印鑑の証明書の交付、などに係る事務を事業者が受託できる対象とした（第 33 条の 2）。

### ②国に関するその他の特例

こうした規制緩和に加えて、国の事業の場合、法律が適用されると国庫債務負担行為の年限が 5 年から 10 年にまで延長されており（第 30 条）、民間事業者が受託しやすくなるような措置もとられている。更に、民間事業者が受託した場合、事業の円滑な実施等のため、それまで公務に従事していた国家公務員の受け入れを希望する場合も考えられる。このため、民間事業者に出向した前と後とで、その公務員の退職金の算定を通算できる特例も設けられている（第 31 条）。

### ③地方の業務

地方の業務については、特定サービスとして、a)戸籍法に基づく戸籍謄本等の交付の請求の受付と引渡し、b)地方税法に基づく納税証明書の交付の請求の受付と引渡し、c)住民基本台帳法に基づく住民票の写し等の交付の請求の受付と引渡し、d)住民基本台帳法に基づく戸籍の附票写しの交付の請求の受付と引渡し、e)印鑑登録証明書の交付の請求の受付と引渡し、の 5 業務があげられている（第 34 条）。こうした業務を民間委託することを具体的に禁止する法律はないが、民間委託を行うことが可能であることを法律で明示したものと考えることができる。公共サービス改革法の適用対象とせず民間委託しているケースも多いが、適用対象とした場合、法律に基づく委託であることが明確になるとともに、後に述べるような適切な実施のための担保措置が適用される。

ただし、公共サービス改革法の適用対象とする場合には、実施方針や入札実施要領を作成する必要があるが、参考となる多くの事例もありそれほどの手間とは考えにくい。更に、契約の際には議会の議決が必要となるが、他の手法を使った場合でも何らかの議会の関与が必要となる場合が多いと考えられるので、事務負担はそれほど変わりがないのではないかと考えられる。最後に、有識者による審議会等を設置することが必要になる。地域によっては、そもそも有識者の確保が困難であること、運営の事務負担を限られた少数の職員で賄うことが困難なこと、なども考えられ、この義務が制約となり法適用対象事業とはしない場合も多いのではないかと考えられる。しかしながら、国において官民競争入札等監理委員会が改革の推進等において大きな役割を果たしていること、改革過程の透明性・中立性・公正性の確保が必要なこと、などから法適用対象ではなくても、有識者による審議会等の設置は本来は望ましいことではあると考えられる。

#### ④国、地方における適切な事業実施のための担保措置

公共サービス改革法の適用対象となった場合には、更に、国、地方を問わず、適切な事業の実施を確保するために、様々な担保措置が適用される。

まず、委託先には、罰則付で守秘義務がかかる（第 25 条第 1 項）。委託先が業務上知りえた秘密を漏らすなどした場合には、1 年以下の懲役又は 50 万円以下の罰金となる（第 54 条）。こうした罰則は、国の場合には、このように法律で具体的に規定する必要があるが、公共サービス改革法でこれが行われている。一方、地方の場合は、個人情報保護条例に、委託先の守秘義務を罰則付きで盛り込んでいることも多く、その場合は、公共サービス改革法の適用がなくても守秘義務が担保できる。

次に、委託先は、刑法その他の罰則の適用については、いわゆるみなし公務員となり、受託先が収賄などを行った場合には、罰則が適用される（第 25 条第 2 項）。国の場合は、公共サービス改革法などで明確に規定しないと罰則は設ける

ことができない。一方、地方の場合は、地方自治法第 14 条第 3 項により、条例に 2 年以下の懲役若しくは禁錮、100 万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は 5 万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができることになっている。しかし、この罰則の上限は、例えば、刑法第 197 条では、「公務員が、その職務に関し、賄賂を收受し、又はその要求若しくは約束をしたときは、5 年以下の懲役に処する。この場合において、請託を受けたときは、7 年以下の懲役に処する」とされているのに比べ、かなり軽いものである。

このほか、国や地方公共団体は、必要な場合には、委託先に報告を求め、立入検査を行うことができ、更に必要な措置をとるべきことを指示できる（第 26 条から第 28 条）。また、これらに従わない者には、罰則が適用される（30 万円以下の罰金。第 54 条）。

## (2)PFI 法

PFI 法においても、民間事業者が公共施設の整備や運営などを行えるようにするため、一定の規制緩和が行われている。

### ①国の施設等に関する規制緩和

国の場合、民間事業者が公共施設の維持管理や運営等を行う場合には、まず、国有財産法の「行政財産は、貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、信託し、若しくは出資の目的とし、又は私権を設定することができない」（第 18 条第 1 項）との規定が問題となる。PFI 法では、第 11 条の 2 第 1 項以下で、選定事業について、この規定を適用しない旨を規定している（正確には、国有財産法第 18 条第 1 項の規定にかかわらず、行政財産を選定事業者へ貸し付けることができる、といった書き方である）。

一方、民間事業者の受託しやすさの増大等の観点から、公共サービス改革基本法では、国庫債務負担行為の年限を 5 年から 10 年に延長していたが、PFI 法では公共施設の整備等といった対象事業の性格から、30 年となっている（第 11 条）。

また、民法では賃貸借の存続期間は 20 年を超えることができず（第 604 条）、借地借家法では借地権の存続期間は 30 年と決められている（ただし、契約でこれより長い期間を定めたときは、その期間。第 3 条。延長についても第 4 条に規定がある）。これらについて、PFI 法では、第 11 条の 2 第 11 項で、選定事業者に対する貸し付けについては適用しない、と規制緩和されている。

なお、公共サービス改革法にあった、国家公務員が受託先に出向等した場合の退職金の通算の特例は、PFI 法にはなかった。しかし、現在、コンセッション事業者に派遣される国家公務員又は地方公務員については、3 年を限度とし、終了

後は公務員に復帰することを前提に、退職派遣をした場合、その期間を退職手当の算出に全て通算する改正法案が国会に提出されている(2015年5月末現在)。

#### ②地方の施設等に関する規制緩和

地方の場合は、地方自治法の「行政財産は、次項から第四項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない」(第238条の4)との規定が問題になる。PFI法では、第11条の2第6項以下で、地方公共団体は行政財産を選定事業者へ貸し付けることができるとし、規制緩和を行っている。

また、民法第604条による賃貸借の存続期間の制限や、借地借家法第3条や4条による借地権の存続期間の制限も、国と全く同様に適用されない。

地方公務員のコンセッション事業者への派遣に関する退職金の算定の特例についても、国家公務員と同様である。

#### ③その他

PFI法には、公共サービス改革法とは異なり、守秘義務やみなし公務員の規定はなく、そもそも罰則の規定は一切ない。

### (3)指定管理者制度

次に指定管理者制度による規制緩和であるが、PFIと関連して行政財産の貸し付けに関する規制緩和や、PFIとの関係についてもみる。

#### ①行政財産の貸し付け等

PFI法で規制緩和された国有財産の貸し付けであるが、地方自治法ではどうなっているであろうか。第238条の4第1項では、「行政財産は、次項から第四項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。」とされており、原則貸し付け等禁止である。更に、第2項では、「行政財産は、次に掲げる場合には、その用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は私権を設定することができる。」とされ、貸し付け等は行政財産の用途や目的を妨げない限度において可能とされている。

行政財産における土地について、上記のように、その用途又は目的を妨げない限度において、国、他の地方公共団体その他政令で定めるものに対し、政令で定める特定の用途のために、貸し付けや地上権の設定が認められたのは、1974年の改正によってである(松本2013)。更に、地方からの要望もあり、2006年改正では、新たに一定の場合には建物の一部を貸し付けることができること、土地

の貸し付けができる場合の拡大、一定の場合に地役権を設定できること、などが導入された。貸付先には、民間事業者が含まれる場合もある。

#### ②旧制度：管理委託制度

一方、公共サービス改革法タイプの業務の委託については、2006年改正前は、公の施設の管理業務を委託する制度が存在した。しかしながら、委託先は、地方公共団体が出資している法人であって政令で定めるもの（2分の1以上出資等）、公共団体（自治体等）・公共的団体（農協、商工会、自治会等）に限定されていた（松本 2013）。なお、この「地方公共団体が出資している法人」は、いわゆる第3セクターであるが、1988年の改正で加えられたものである（成田 2009）。利用料金も1991年の改正により、受託者の収入として収受させることができる制度として創設された。なお、委託は委託契約によってなされるので、入札等が必要であった。

#### ③指定管理者制度による規制緩和

こうした中、2003年に指定管理者制度が導入された。具体的には、第244条の2第3項に、「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第244条の4において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。」と規定された。この「法人その他の団体」には、当然ながら、民間事業者も含まれる。また、従来の管理業務を委託する方式ではなく、法律を根拠として管理権限を委任する方式に変更されている。このため、行政処分と考えられる使用・利用許可なども指定管理者が行うことができる。ただし、不正使用者を強制的に排除する公物警察権、使用料の強制徴収（第231条の3）、不服申し立てに対する決定（第244条の4）、行政財産の目的外使用許可（238条の4第4項）などはできない（成田 2009）。また、指定管理者の指定は、行政処分であり、会計上の契約ではないので、入札等は不要である。総務省は、公募を推奨するものの、法律上の義務ではない。

なお、個別の公物管理法が定められていて、指定管理者に全面的に管理を行わせることができない場合がある。学校教育法における学校、道路法における道路、河川法における河川などである。ただし、これらの場合でも、警備や清掃などの一部を指定管理者に行わせることは可能である（成田 2009）。

#### ④PFIとの併用、守秘義務等

例えば、PFI事業によって整備された施設を、民間事業者たるPFI事業者が

管理するなど、指定管理者制度と PFI との併用は可能である。ただし、それぞれに求められる手続き等は異なるので、両者とも満足させる必要はある。

守秘義務については、地方自治法上は指定管理者に対して義務付けは行っていないので、必要があれば個人情報保護条例などで指定管理者にも守秘義務を課す必要がある。

#### (4) 駐車違反取締り業務の民間委託

公権力の行使そのものと見られていた警察官による駐車違反取締り業務の一部が 2006 年の道路交通法改正により民間委託が可能となり、現実には民間人が駐車違反の取締り業務を行っているところを見かけることも多くなった。

ただし、民間委託が可能であるのは違法駐車 of 放置車両の確認と標章の取付けである。具体的には、「警察署長は、第 51 条の 4 第 1 項に規定する放置車両の確認及び標章の取付け（以下「放置車両の確認等」という。）に関する事務（以下「確認事務」という。）の全部又は一部を、公安委員会の登録を受けた法人に委託することができる」（第 51 条の 8）とされている。放置車両の確認と標章の取付けとは、違法駐車を確認し、その旨と 30 日以内に反則金を納付しない等の場合は放置違反金の納付を命ぜられることがある旨を告知する標章を取り付けることである。

一方、違法駐車車両の駐車方法の変更や場所の移動などを命ずること、必要な場合に自身で駐車方法の変更や場所の移動を行うこと、などは警察官等にしかできない（第 51 条第 1 項から第 4 項）。なお、「警察官等」とは、警察官及び交通巡視員であり（第 6 条）、交通巡視員は、警察官を除く都道府県警察職員の中から所要の要件を満たした者を警察本部長が任命するものであり警察の職員である。また、警察官等が移動した車両の再移動・保管・告知・公示・売却・売却代金の保管、などは警察署長が行う（第 51 条第 5 項以下）。違法駐車車両への車輪止め装置の取付けなども警察署長が行う（第 51 条の 2）。放置違反金の納付を命ずることができるのは公安委員会である（第 51 条の 4 第 4 項）。

このように、駐車違反取締り業務に関しては、公権力の行使としないと考えられる部分が明示的に外部に委託可能であるとされ、公権力の行使については、警察官などが行うことになっている。

なお公安委員会の登録を受けた法人は、放置車両確認機関と呼ばれるが、委託を受けていない機関などが業務を行っているように見せかけることなどを回避するなどのため、機関は、後で説明する駐車監視員資格者証の交付を受けている者のうちから選任した駐車監視員以外の者に放置車両の確認等を行わせてはならず、駐車監視員に制服や記章を着用させたりしなければ放置車両の確認等を行わせてはならない（第 51 条の 12 第 3 項、第 4 項）。駐車監視員は、公安委員

会が国家公安委員会規則で定めるところにより放置車両の確認等に関する技能及び知識に関して行う講習を受けその課程を修了した者、または同等以上の技能及び知識を有すると認める者で、公安委員会から、駐車監視員資格者証を交付されている（第 51 条の 13 第 1 項）。駐車監視員は、放置車両の確認等を行うときは、この駐車監視員資格者証を携帯し、警察官等から提示を求められたときは、これを提示しなければならない（第 51 条の 12 第 5 項）。

秘密保持規定も設けられており、放置車両確認機関の役員や職員（駐車監視員を含む）、またはこれらの職にあつた者は、確認事務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない、とされる（第 51 条の 12 第 6 項）。

更に、みなし公務員規定もあり、確認事務に従事する放置車両確認機関の役員又は職員は、刑法その他の罰則の適用に関しては、法令により公務に従事する職員とみなす、とされている（第 51 条の 12 第 7 項）。

なお、放置違反金関係事務の委託（第 51 条の 15）、車両移動保管関係事務の委託（第 51 条の 3）なども委託できるとされているが、通常のアウトソーシングであるものが明示されているものと考えることができよう。

#### (5)民間委託のための今後の規制緩和

以上、民間委託のための規制緩和の事例をいくつかみた。

今後については、民間委託を行いたいのがそれが公権力の行使の委託となることに解釈の違いが生ずる余地のない場合は、規制緩和が必要であろう。

その他の場合についても、解釈の違いが生じうる場合には法改正等による規制緩和が必要な場合があるかもしれない。しかしながら、民間委託の業務対象が相当の広がりを見せている中、そうした公権力の行使の委託とならないことに解釈の違いが生ずる範囲は狭まっているのではないかとみられ、その場合は敢えて法改正等により規制緩和することは求められず、必要があれば民間委託が可能であることを通知・広報すればよいとも考えられる。

### 5. 民間委託の目的・理念：総合評価方式と最低価格方式に対する事業者と公の行動の分析

以上、3. 「『規制緩和＋民間委託』における規制緩和の内容、目的・理念、参加者・プレイヤー、関係の規定など」で概観した、規制緩和の内容についてみた。次に、「規制緩和＋民間委託」の目的・理念について、詳しくみる。3. では民間委託の目的・理念について、コスト削減だけではなく同時にサービス向上があること、更にこれらはトレードオフの関係にあることを指摘した。そこで、両者を視野におく総合評価方式を取り上げ、応札者の行動、調達者の行動を分析し、

何が目指されるべきかをみることにする。

#### (1)総合評価方式における応札者の行動

総合評価方式は、入札価格だけでなく、提示された性能・機能・技術などの技術的要件の両者を考慮し、通常、両者を総合的な指標にまとめて評価し、一番優れているものを落札者とする方式である。なお、総合評価においても、入札価格が予定価格より低いことが前提となる。技術的要件は、例えば、スーパーコンピュータの場合であれば、演算処理能力などである。通常は、評価項目をいくつか設定し、それぞれの項目にウェイトを付与して、入札されたものについて各評価項目を採点して、ウェイトをかけた上で技術点を算出する。価格との総合は、技術点を価格で割って総合評価点を算出するケースが多いので、本稿ではこのケースを想定する。総合評価点が一番高い者が落札者となる。

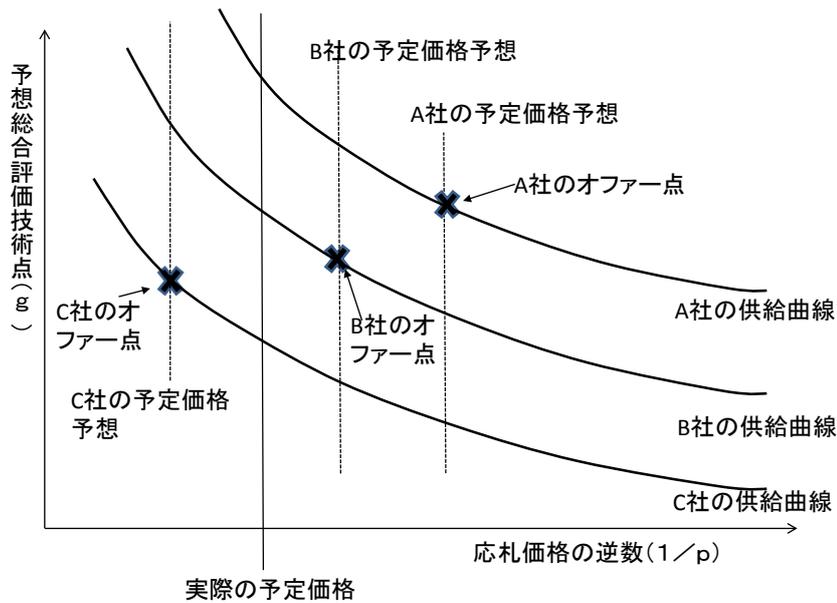
入札価格と技術点との関係は、一種の生産関数となる。コストをかけるほど技術点は上昇すると考えられるので、この生産関数は、価格を横軸、技術点を縦軸にとれば右肩上がりの曲線となる。この生産関数は、応札者の有する技術等により異なる。図表3は、価格の逆数を横軸にとっている。こうする理由は後で説明する（総合評価点が原点に向かって凸の曲線となり右上にあるほど評価が高くなるという調達者の決定原理が図の上で理解しやすくなるからである）。図表3では、生産関数を供給曲線と呼んでいるが、右下がりの曲線となる。

さて、入札者のオファー決定原理を図表3によってみる。入札価格は、予定価格以下でなければいけないが、予定価格は事前には決して公表されない（漏えいした場合、調達者に罰則が適用される場合もある）、入札者は予定価格を予想するしかない。各入札者は、入札予定価格予想が決まると、自らの供給曲線とクロスする点をオファーする。もちろん、入札価格は、予定価格より低ければよいだけで、入札価格が高いほど落札者の利益が増えるのでその方が良いわけであるが、競争が激しくギリギリの価格でないと落札できないといった状況を仮定し、予定価格予想と一致する点で入札するとした。

図表3では、C社の予定価格予想は、実際の予定価格より高いため、前提条件が満たされず、これだけで敗退することとなる。これをクリアしたA社とB社では、予定価格予想と供給曲線がそれぞれ異なるため、オファー点も異なることとなる。

以上が、入札者のオファー原理の説明である。

図表3. 応札者のオファー原理



(2) 総合評価方式における調達者の行動

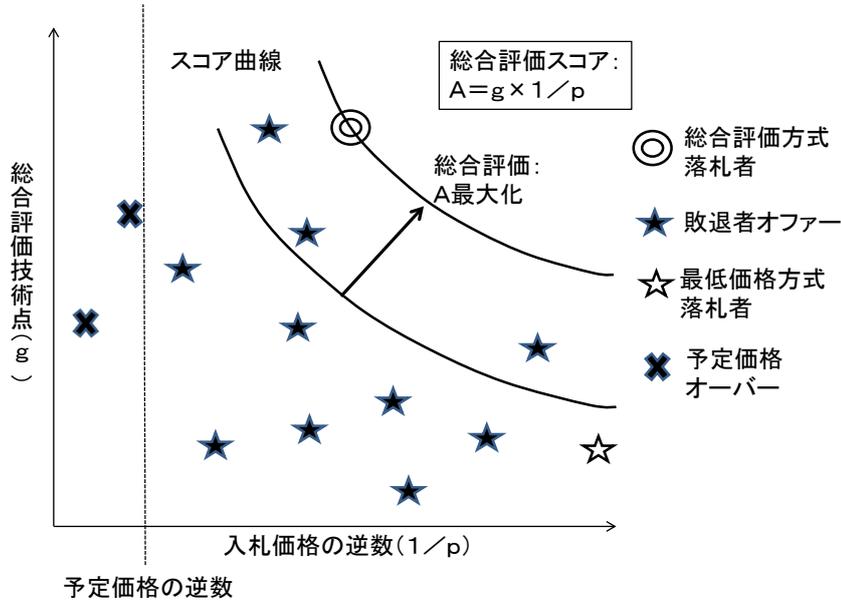
調達者は、各入札者のオファーを総合評価して、一番総合評価点が高い者を落札者とする。

総合評価スコア  $A$  は、本稿では、技術点  $g$  を価格  $p$  で割ったものとしているので、 $A = g \times 1/p$  となる。図表4では、縦軸を  $g$ 、横軸を価格  $p$  の逆数としているので、 $A$  を一定とした場合、 $A = g \times 1/p$  は、原点に向かって凸の曲線となり、この曲線が右上にあればあるほど、 $A$  の値は高くなる。

総合評価方式における調達者の行動原理は、 $A$  を最大化することである。このため、図表4では、一番右上の方にある、◎のついた者が落札者となる。この落札者は、必ずしも、最低の価格をオファーしてはいないことに留意されたい。入札価格が最低なのは、☆のついた者であるが、総合評価点  $A$  は最大ではない。なお、図で予定価格の逆数の左側（横軸は価格の逆数であることに注意）にある×がついた者は、予定価格を上回った入札価格であるので前提を満たさず排除される。

以上が、総合評価方式における調達者の行動の説明である。

図表4. 調達者による落札者決定



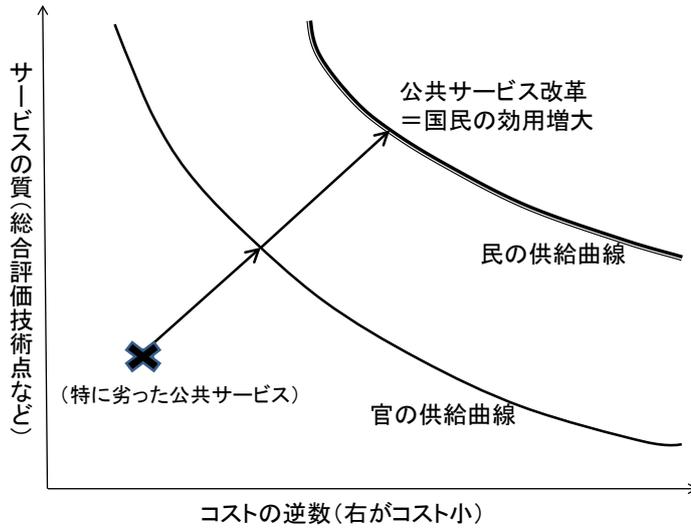
(3) 公共サービス改革、総合評価、最低価格方式のイメージ

入札者と調達者の行動原理をみたところで、公共サービス改革、総合評価、最低価格方式のイメージを図でみることにしよう。

まず、公共サービス改革法の目的は、3. (2)でみたように、公共サービスの質の維持向上と経費の削減の両方である。総合評価方式による調達の場合には、この両者を追及した最善の調達がなされることが考えられる。

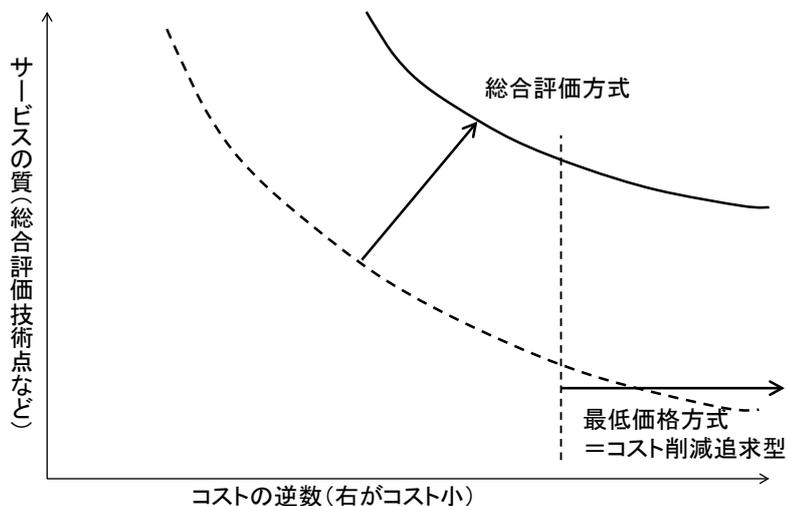
図表5は公共サービス改革をイメージ化したものである。一般に民の供給曲線は、公の供給曲線より右上にある、つまりサービスの質とコストの両面で全般的に優れていると見られるケースが殆どであるとう想定されている。更に、公共サービスの中には、×をつけたもののように特に劣ったサービス、いわば「お役所仕事」の極致とみなされているものもあろう。公共サービス改革は、こうした公共サービスを、質、コストの両面で総合的に引き上げようとするものであると考えられる。

図表5. 公共サービス改革のイメージ



一方、従来の最低価格方式はどうであろうか。図表6は、最低価格方式と総合評価方式のイメージ図であるが、最低価格方式は、単に右側であればあるほど（横軸は価格の逆数であることに注意）良いことになる。一方、総合評価方式では右上の方が良い。この結果、入札価格が同じ、例えば図中のたての点線のどこかであっても、総合評価の観点からはもっと上のものがありうることになる。

図表6. 総合評価方式と最低価格方式のイメージ



#### (4) 目指されるべきは何か

最近、厳しい財政事情の中、公民連携がもたらす経費削減のための外注と捉えられ実行されているケースも多いのではないかとみられる。特に、地方においてその傾向が強いのではないかとと思われる。

しかしながら、「安かろう悪かろう」といった事態が起きているとの声も聞かれるところである。安だけでサービスが低下すれば、悪影響を受けるのは結局は国民・住民である。単に経費節減だけを目指すのではなく、サービスの質の向上も同時に目指すという公共サービス改革の本来の目的に立ち戻る必要もあるのかもしれない。

## 6. 参加者・プレイヤー

### (1) 考えられる参加者・プレイヤー

公民連携への参加者・プレイヤーとして、3.(3)では、委託側として中央政府と地方政府、受託側として政府、疑似公共、民間事業者、NPO、地縁団体、個人を上げたところである。

従来の公民連携の考察では、受託側としては政府（市場化テスト関連）、疑似公共、民間事業者が主として対象とされてきて、せいぜいNPOが時たま対象となる程度であったと思われる。地縁団体、個人はそもそも公民連携の対象としては、意識されてこなかったのではないかと考えられる。

しかし、受託側としての地縁団体や個人は、もっと公民連携の対象として検討の瀬上りにのせても良いのではないかとと思われる。

### (2) プレイヤーとしての地縁団体

まず、地縁団体との連携の例を見てみる。都市部では、都市公園の維持管理を住民が行う例がある。例えば、2015年4月12日に開催された規制改革会議地域活性化ワーキング・グループでは、住民参加で公園の維持管理を行った成功例が報告されている<sup>5</sup>。まず、行政では十分な維持管理・運営ができないとされており、それは住民からのクレームにより禁止事項が非常に多くなって使えないためとされている。これに対して、住民参加で利活用・維持管理を行い、自らの好みにカスタマイズして自分たちの公園にすることによりオープン・スペース

---

<sup>5</sup> 資料は、以下のサイトに掲載されており、議事録も公開されている。なお、後半では規制改革に言及されているが、規制の内容等につき一部誤解がある。

<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg3/chiki/150402/agenda.html>

を作れば維持管理も円滑に進み、更に町が賑わい、シャッター街に店舗が戻ってくる効果も紹介されている。このほか、住民自ら維持管理を行った成功例は数多くあるようである。

一方、山間部における住民参加の成功例としては、「やねだん」がある。「やねだん」は、鹿児島県鹿屋市の柳谷集落の通称であり、行政に頼らず、高齢者の力を生かした地域再生の例となっている（豊重 2012）。具体的には、共同作業によるサツマイモ作りと結果としての自主財源確保、特定の日全戸へのメッセージ放送、集落の人たちによる資材提供と土地造成と建設による「わくわく運動遊園施設」の建設、土着菌を利用した地域ブランド焼酎の製造、全戸への一万円ボーナスの給付、古民家の迎賓館としての再利用、地域リーダー養成のための「やねだん故郷創生塾」の開講、などが行われてきた。この結果、高齢者も健康を維持増進することが可能となり、後期高齢者一人当たりの医療費や介護給付費も周辺に比べて格段に低いものとなっている。

このように行政が全て行うのではなく、住民自らが主体となって事業等を行うとかえって結果が良好なものになる成功例の存在は、地縁団体も、全て行政が行うのではないという広い意味での公民連携のパートナーとして重要であることを物語っている。ちなみに、こうした住民が一体となった状況は、かつてのわが国では広くみられ、これが社会保障負担の増大にあえぐ欧州にも知られており、「社会的一体性」なる言葉まで国際的な場で語られていた（市川 2000）。しかし、こうした住民の一体性は、今や失われつつある一方、わが国の財政状況はますます悪化しており、この面からも住民参加は求められよう。

### (3)個人との連携

次に個人との連携である。行政職員の持つノウハウ・経験等だけでは、事業等がうまく遂行されず、民間人に行政の側に入ってもらい、持てる知恵などを提供してもらうことによりうまく行くケースも多いのではないかとみられる。「補助金」より「補助人」が有効との指摘もある（小田切 2014）。個人としての民間人との連携も、広い意味での公民連携の重要な分野である可能性がある。

形式としては、嘱託など非常勤職員として行政の側に迎える方法、任期付採用で正規職員として迎える方法など、様々な人事面での手法がありうる。また、具体的な人材としては、地元のみならず、Iターン、Uターンといった形で、他の地域から迎えることもありえよう。更に、「元気な」高齢者が増える中、公民のOBに活躍していただくことも、天下りなどとみられるおそれがなければ、地域と本人の双方にとって好ましい結果をもたらす可能性がある。

### (4)新たなプレイヤーの可能性

以上のように、地縁団体や個人も、今後は広い意味での公民連携の対象として重要となる可能性がある。これまでのように、公民連携のパートナーとして民間事業者を中心にとらえるのではなく、地縁団体や個人も含めて総合的に検討していく必要があるだろう。

## 7. リレーション・関係の規定

このような参加者・プレイヤーの間関係の規定としては、会計法等に基づく公共契約、行政処分、協定、雇用契約、などがあることは3.(4)でみた。ここでは、最も典型的な形態である公共契約について国の会計契約、地方の会計契約、国際協定等に分けて制度を詳細にみた後、それらの制度をどう使うべきかをみるとともに、最後に他の形態である協定や雇用契約について言及する。

### (1) 国の会計契約方式

国の契約は、会計法、その下位法令としての予算決算会計令等に基づき行われる。図表7は、国の様々な契約形態が、根拠法令においてどのように規定されているかをみたものである。

大きくは、一般競争入札、指名競争入札、随意契約に分かれる。

一般競争入札が通常の方式である。最低価格方式が基本であり、総合評価方式も許容する形となっている。最低価格方式が基本であることは、会計法の「最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする」(第29条の6第1項)という規定にみられる。なお、「最低」は、財産の売却などを想定した場合であり、民間委託契約には関係がない。総合評価方式については、「その他その性質又は目的から前項の規定により難い契約については、同項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、価格及びその他の条件が国にとって最も有利なもの・・・をもって申込みをした者を契約の相手方とすることができる」(第29条の6第2項)と例外的な形で規定されている。なお、総合評価方式による場合には、各省各庁の長(衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長並びに内閣総理大臣及び各省大臣。会計法第2条、財政法第20条第2項)は財務大臣に協議することが必要である(予算決算及び会計令第91条第2項)。この協議は、個別契約ごとではなく、類型別に包括的に行われるのが通常であり、財務大臣から各省各庁の長あての回答の通達が法令集等に掲載されている場合もある。

指名競争入札は、予定価格が少額の場合(会計法第29条の3第5項)、契約の性質又は目的により競争に加わるべき者が少数で競争に付する必要がない場合、競争に付することが不利と認められる場合(第29条の3第3項)などに認められる。

最後が随意契約であるが、企画競争、公募、コンペ、(公募型)プロポーザルなどといった名称であっても、最終的な契約は随意契約であるものも多い。単純な随意契約は、契約に係る予定価格が少額である場合など(第29条の3第5項)に認められる。なお、競争に付しても入札者がいないとき、再度の入札をしても予定価格を上回り落札者がいないときは、随意契約によることができるが、これらは不落随契と呼ばれる(予算決算会計令第99条の2)。企画競争、公募、コンペ、(公募型)プロポーザルなどは、一般競争入札ではないが何らかの競争が透明・公正な形で行われて契約相手方を確定した上で、「契約の性質又は目的が競争を許さない場合」(会計法第29条の3第4項)に当たるとして随意契約が行われることが通例である。

図表7. 国の契約の諸方式

一般的な名称	参加者数	参加機会の 公告方式	会計法の規定	予算決算及び会計令の規定	(参考)WTO政府調達協定
一般競争入札	・複数者 応札	・庁舎掲示板 ・府省HP掲載 ・官報掲載 ・新聞広告 ・その他	「…売買、賃借、請負その他の契約を締結する場合においては、第二項及び第四項に規定する場合を除き、公告して申し込みをさせることにより競争に付さなければならない。」(第29条の3第1項) 「…最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。」(第29条の6第1項)	「…会計法第29条の3第1項の競争(以下『一般競争』という。)…」(第70条)	公開入札 (open tendering)
一般競争入札(総合評価方式)	・一者 応札	・官報掲載 ・新聞広告 ・その他	「…その他その性質又は目的から前項の規定により難しい契約については、同項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、価格及びその他の条件が国にとって最も有利なものをもって申込みをした者を契約の相手方とすることができる。」(第29条の6第2項)	「…各省各庁の長が財務大臣に協議して定めるところにより、価格その他の条件が国にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができる。」(第91条第2項)	
指名競争入札	・複数者 応札  ・一者 応札	・庁舎掲示板 ・府省HP掲載 ・官報掲載 ・新聞広告 ・その他	「契約に係る予定価格が少額である場合その他政令で定める場合においては、第1項及び第3項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、指名競争に付し又は随意契約によることができる。」(第29条の3第5項) 「契約の性質又は目的により競争に加わるべき者が少数で第1項の競争に付する必要がある場合及び同項の競争に付することが不利と認められる場合においては、政令の定めるところにより、指名競争に付するものとする。」(第29条の3第3項)	(第94条に具体的な例示あり)	選択入札 (selective tendering)
随意契約(見積書は1者のみから取る) 「特命随意契約」と言う場合もあり)			「契約に係る予定価格が少額である場合その他政令で定める場合においては、第1項及び第3項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、指名競争に付し又は随意契約によることができる。」(第29条の3第5項)	(第99条に具体的な例示あり)	
不落随契等				「…競争に付しても入札者がいないとき、又は再度の入札をしても落札者がいないときは、随意契約によることができる。」(第99条の2) 「…落札者が契約を結ばないときは、その落札金額の制限内で随意契約によることができる。」(第99条の3)	
競争的見積(複数者から見積書を取る)				「…随意契約しようとするときは、なるべく二人以上の者から見積書を徴さなければならない。」(第99条の6)	
企画競争(財務省統計: 複数の者に企画書等の提出を求め、その内容について審査) 公募(財務省統計: 行政目的達成のため、どのような設備又は技術等が必要であるかをホームページ等で具体的に明らかにした上で、参加者を募る) コンペ(建物の設計等: 複数の業者から企画の提案を募り、その優劣を判断する) プロポーザル(調査や設計等・国土交通省: まず技術提案書の提出者を選定の上、業務内容の説明や評価基準などを提示して、提出された技術提案書を審査) 公募型プロポーザル(国土交通省: 技術提案書の提出者を公募) 競争性のある随意契約(上記混合) その他の名称	・一者参加  ・複数者参加	・庁舎掲示板 ・府省HP掲載 ・官報掲載 ・新聞広告 ・その他	「契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合においては、政令の定めるところにより、随意契約によるものとする。」(第29条の3第4項)		限定入札 (limited tendering)

## (2)地方の契約方式

地方の契約は、地方自治法（第2編「普通公共団体」第9章「財務」第6節「契約」）、その下位法令としての地方自治法施行令等、更には条例等に基づき行われる。図表8では、地方様々な契約形態が、根拠法令においてどのように規定されているかをみたものである。基本的には、国と同様の内容であるが、地方独自の工夫のためなどから、国ほど細かいところまでは規定していないと思われる。

大きくは、国と同じく、一般競争入札、指名競争入札、随意契約に分かれる（地方自治法第234条第2項）。せり売りもあるが、公民連携で対象となるケースは少ないのではないと思われるので、本稿では対象としない。

一般競争入札が国と同じく、通常の方式である。最低価格方式が基本であり、総合評価方式も許容する形となっている。最低価格方式が基本であることは、地方自治法の「最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする」（第234条第3項）という規定にみられる。総合評価方式については、「予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者以外の者を契約の相手方とすることができる。」（第234条第3項）と例外的な形で規定されている。更に、地方自治法施行令では、「当該契約がその性質又は目的から地方自治法第二百三十四条第三項 本文又は前条の規定により難しいものであるときは、これらの規定にかかわらず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができる。」（第167条の10の2第1項）とされている。なお、総合評価方式による場合には、「落札者決定基準」（価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものを決定するための基準）を定める必要がある（施行令第167条の10の2第3項）。更に、落札者決定基準を定めようとするときは、学識経験を有する者の意見を聞く必要がある（施行令第167条の10の2第4項）。

指名競争入札は、政令で定める場合に該当するときに限り認められており（地方自治法234条第2項）、施行令では、その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である契約をするときなどとされている（第167条）。

最後が随意契約であるが、これも、政令で定める場合に該当するときに限り認められており（地方自治法234条第2項）、施行令では、まず、「予定価格・・・が別表第五上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内におい

て普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき」(施行令第167条の2第1項)などが認められている。額は、例えば、財産の買入れであれば、都道府県・指定都市では160万円、市町村では80万円である。競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないときなどの不落随契も認められる(施行令第167条の2第8項、9項)。企画競争、プロポーザル方式、公募、コンペなどは、一般競争入札ではないが何らかの競争が透明・公正な形で行われて契約相手方を確定した上で、「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」(施行令第167条の2第2項)に当たるとして随意契約が行われることが通例である。

図表8. 地方の契約の諸方式

名称	地方自治法の規定	地方自治法施行令の規定
(分類の規定)	「…契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。」(第234条第2項)	
一般競争入札(最低価格方式)	「…政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とするものとする。…」(第234条第3項)	
総合評価一般競争入札	「…普通地方公共団体の支出の原因となる契約については、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした者のうち最低の価格をもつて申込みをした者以外の者を契約の相手方とすることができる。」(第234条第3項)	「…当該契約がその性質又は目的から地方自治法第二百三十四条第三項本文又は前条の規定により難いものであるときは、これらの規定にかかわらず、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとつて最も有利なものをもつて申込みをした者を落札者とするることができる。」(第167条の10の2第1項) 「…前二項の規定により落札者を決定する一般競争入札(以下「総合評価一般競争入札」という。)を行おうとするときは、あらかじめ、当該総合評価一般競争入札に係る申込みのうち価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとつて最も有利なものを選定するための基準(以下「落札者決定基準」という。)を定めなければならない。」(第167条の10の2第3項) 「…落札者決定基準を定めようとするときは、総務省令で定めるところにより、あらかじめ、学識経験を有する者…の意見を聴かなければならない。」(第167条の10の2第4項)
指名競争入札	「…指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。」(第234条第2項)	「…指名競争入札によることができる場合は、次の各号に掲げる場合とする。…その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要があると認められる程度に少数である契約をするとき…」(第167条)
単純な随意契約	(同上)	「地方自治法第二百三十四条第二項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。」(第167条の2) 「予定価格…が別表第五上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき。」(第167条の2第1項) 「緊急の必要により競争入札に付することができないとき」(第167条の2第5項)
不落随契等	(同上)	「競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき」、「落札者が契約を締結しないとき」(第167条の2第8項、9項)
企画競争、プロポーザル方式、公募、コンペ、など	(同上)	「…その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」(第167条の2第2項)
せり売り	(同上)	「…せり売りによることができる場合は、動産の売払いで当該契約の性質がせり売りに適しているものをする場合とする」(第167条の3)

### (3)WTO 政府調達協定、自主的措置等

会計法や地方自治法などの規定に加えて、国、地方とも WTO 政府調達協定の

適用を受けたり、国では自主的な措置の適用を受ける場合がある。WTO 政府調達協定は、直接、個別契約に適用されるわけではなく、国の場合、予算決算及び会計令の特例として定められた「国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」等が適用され、地方の場合は、地方自治法施行令の特例として定められた「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」等が適用される。

国については、適用対象となる調達は、対象によって下限額が決まっている。例えば、物品の場合は WTO 協定では 13 万 SDR とされているが、為替レートは常時変動するので、特例政令では「予定価格が財務大臣の定める区分に応じ財務大臣の定める額以上の額であるものに関する事務について適用する」(第 3 条)とし、財務省告示によって 2 年間(現在は 2014 年 4 月 1 日から 2016 年 3 月 31 日)は 1,300 万円と固定されている。この額は、現実の SDR レートによる換算よりも低めであるが、後述の自主的な措置により 13 万 SDR が更に 10 万 SDR に強化されていることも考慮したものである。また、防衛省による武器、弾薬等の安全保障にかかわる調達は、適用除外である(WTO 協定第 23 条の 1、特例政令第 2 条第 1 項)。ただし、防衛省の調達であっても、重油、事務用品など一般的な物品等の調達は適用対象となる。更に、入札公告の期間は予算決算会計令では 10 日であるが、40 日に延長される(特例政令第 5 条第 1 項)。自主的な措置により、更に 50 日に延長されるが後述する。公告の方法も、官報に限定され、新聞紙や掲示などの方法は使えない。更に、苦情処理員会等の苦情処理体制<sup>6</sup>を整備するとともに、苦情が提出された場合は、委員会での審議を経て、報告書がまとめられる。ただし、司法権との関係から、この報告書には強制力はない。このように、WTO 協定の適用対象となれば、入札公告の期間、公示の方法、苦情処理体制などが強化されることになる。

地方については、全ての都道府県及び指定都市が対象となる(WTO 協定付属書 I 付表 2)が、それ以外は対象外である。適用対象となる調達は、対象によって下限額が決まっている。例えば、物品の場合は WTO 協定では 20 万 SDR とされているが、為替レートは常時変動するので、特例政令では「予定価格が総務大臣の定める区分に応じ総務大臣の定める額以上の額であるものに関する事務について適用する」(第 3 条)とし、総務省告示によって 2 年間(現在は 2014 年 4 月 1 日から 2016 年 3 月 31 日)は 2,700 万円と固定されている。なお、地方公共団体の経営する鉄道事業及び軌道事業における運行上の安全に関連する調達契約や、地方公共団体の経営する電気事業に係る調達契約」などは適用除外

---

<sup>6</sup> 国の苦情処理体制については、以下の内閣府サイトを参照。  
[http://www5.cao.go.jp/access/japan/chans\\_main\\_j.html](http://www5.cao.go.jp/access/japan/chans_main_j.html)

である（特例政令第2条第1項）。入札公告の期間は、特例政令には規定はないが、WTO協定の規定から40日以上と考えられる。公告の方法は、県報、市報又はこれらに相当するものというだけである。更に、各地方自治体に苦情受付窓口が整備される。このように、適用対象となれば、入札公告の期間、公示の方法、苦情処理体制などが強化されることになる。

更に、国の場合には、貿易摩擦を反映して、いくつかの自主的措置がとられている<sup>7</sup>。一般的措置としては、「政府調達に関する申し合わせ」（平成3年11月19日アクション・プログラム実行推進委員会決定）があり、これにより、対象調達は物品の場合は13万SDR以上から10万SDR以上に拡大されるとともに、入札公告期間は特例政令の40日から、更に50日に延長されている。更に、スーパーコンピューター、非研究開発衛星、コンピューター製品・サービス、電気通信機器・サービス、医療技術製品・サービスについては、分野別の特別の措置がとられている。

---

<sup>7</sup> どのような措置があるかは、以下の内閣官房の政府調達の自主的措置に関する関係省庁等会議サイトを参照されたい。

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/chotatsu/>

図表9. WTO政府調達協定と国内法、自主的措置のまとめ

	中央・地方・その他機関 対象	中央政府対象				地方政府対象			
		国の物品等又は特定 役務の調達手続の特 例を定める政令	政府調達に関する 申し合わせ(平成 3年11月19日 アクション・プログ ラム実行推進委 員会決定)	財務省告示 第22号(26 年4月1日か ら28年3月31 日締結契約 に適用)	その他	地方公共団体の 物品等又は特定 役務の調達手続 の特例を定める政 令	総務省告示第 11号(26年4 月1日から28 年3月31日締 結契約に適用)	その他	
適用 調達 機関	中央政府	衆議院、参議院、最高裁 判所、会計検査院、各府 省(付属書1付表1)	/						
	地方政府	全ての都道府県及び指 定都市(付属書1付表 2)							
	その他の機関	国の主な独立行政法人・ 特殊会社、各高速道路 株式会社、JR各社、日本 郵政など(付属書1付表 3)							
適用 基準 額	物品等	中央政府:13万SDR 地方政府:20万SDR その他の機関:13万SDR (付属書1)	中央政府、その 他機関:13万 SDR→10万SDR	1,300万円	/	「...予定価格が 総務大臣の定める 区分に応じ総務大 臣の定める額以上 の額であるものに 関する事務につい て適用する...」 (第3条)	2,700万円	/	
	特定役務のうち 建設工事	中央政府:450万SDR 地方政府:1,500万SDR その他の機関:1,500万 SDR (付属書1)	/	6億円	/	/	20億2千万円	/	
	特定役務のうち 建築のための サービス、エンジ ニアリング・サー ビスその他の 技術的サービス の調達契約	中央政府:45万SDR 地方政府:150万SDR その他の機関:45万SDR (付属書1)	/	6千万円	/	「特定役務 改正 協定の付属書1日 本国の付表5に掲 げるサービス又は 同付属書1日本国 の付表6に掲げる 建設サービス(以 下「建設工事」と いう。)に係る役務 をいう。」(第2条第 3項)	2億円	/	
	上記以外の特定 役務	中央政府:13万SDR 地方政府:20万SDR その他の機関:13万SDR (付属書1)	中央政府、その 他機関:13万 SDR→10万SDR	1,300万円	/	/	2,700万円	/	
主な適用除外		「この協定のいかなる規 定も、締約国が自国の安 全保障上の重大な利益 の保護のために必要と 認める措置又は情報で あって武器、弾薬若し は軍需品の調達又は国 家の安全保障のため若 しくは国家の防衛上の 目的のために不可欠の 調達に関するものにつ きその措置をとること 又はその情報を公表し ないことを妨げるもの と解してはならない」 (第23条1)	「防衛省に関する経 費による物品等の調 達契約(改正協定の 付属書1日本国の付 表4の2に掲げる物 品等の調達契約にあ つては、当該調達契 約に係る国の行為を 秘密にする必要があ るものに限る。)(第 2条第1項)	/			「特定地方公共団 体の経営する鉄道 事業及び軌道事 業における運行上 の安全に関する調 達契約」、「特定 地方公共団体の 経営する電気事業 に係る調達契約」 など(第2条第1 項)	/	
主な 強化 内容	入札公告の期 間	40日以上(第11条2)	10日前→40日前(第 5条第1項)	40日前→50日前	/			(40日 以上)	
	入札公告の方 法	中央政府・その他の機 関:官報 地方政府:県報、市報又 はこれらに相当するもの (付属書2)	官報、新聞紙、掲示 その他の方法→官報 (第5条第1項)	/			(県報、 市報又 はこれ らに相 当する もの)		
	苦情処理体制 の整備	2各締約国は、供給者が 関心を有し又は有してい た調達に関するこの協 定に対する違反の疑い につき苦情を申し立て ることを可能とする、無 差別な、時宜を得た、透 明性のある、かつ、効 果的な手続を定める。 (第20条 2)	/			学識経験 者からなる 政府調達 苦情検討 委員会を 整備(開議 決定)	(各地方 自治体 に苦情 受付窓 口整備)		

(注) 1. 中央政府には、「政府調達に関する申し合わせ」のほか、コンピューター、非研究開発衛星、コンピューター製品・サービス、電気通信機器・サービス、医療技術製品・サービスの各分野において、上乘せの自主的措置がある。  
2. 各経済連携協定においても政府調達に関する規定がある。  
3. 各特例政令においては、随意契約ができるケースとして、WTO政府調達協定の条文に基づくものも挙げられている。

#### (4)会計法規をどうクリアするか

公民連携において、以上のような会計法規をクリアしながら、どうやって民間

の知恵を取り込むかが課題となる。具体的には、「競争」をどこに入れるか、民間からの提案等をどう入れるか、である。

「競争」については、公平性・透明性等の観点から、基本的に全ての者にオープンなものをどこかの段階で1回は入れることが必要である。例えば、最終的には随意契約にするとしても、プロポーザル等を募集して競争を行い、最良の提案を一つ確定し、競争を許さないとして随意契約を締結する方法がある。また、指名競争入札についても、広くプロポーザル等を競争で募り、2、3者に絞った上で、詳細なヒアリング等を行い、最後に指名競争入札を行うことも考えられる。2、3者に絞ることは、EUにおける競争的対話方式でも行われているが、応募する側も2、3回に一回、契約を獲得できるのであれば、資料作成やヒアリング等の事務的コストを負担できる一方、調達側の事務負担も減るためなどからである。一般競争入札であれば、通常の競争である。

どのような提案を入れるかであるが、まず、基本構想などを有識者委員会等も活用しながら固める段階で、提案を募ることが考えられる。なお、以下も同様であるが、提案する民間事業者においては、競争相手には秘匿したいノウハウ・アイデアがあるので、どのような文書等がまとめられてオープンにされるかを念頭に置きながら提案することになる。次に、上記の随意契約前のプロポーザル等、指名競争入札前のプロポーザル等、一般競争入札の前に、公募要領や仕様書等作成に反映させるために、提案を受けることが考えられる。これは、調達側がとりあえず作った公募要領や仕様書等の案を作成し、これらに対するコメントを受け付けるといった形でも可能かもしれない。また、一般競争入札における総合評価方式は、民間の様々な提案を評価し良いものを選択できる機会である。最後に、競争によって契約相手が決定された後に、基本的な契約の骨格は変えずに、細部を微修正することも考えられる。

いずれにせよ、様々な形態が考えられ、工夫の余地は大きい。会計法規には様々な規定があるが、逆に、縛られるのはそれしかないと捉えて、様々な試みる必要があるであろう。特に、地方自治法は、国の会計法に比べ自由度は大きい。また、WTO政府調達協定は、入札公告期間や方法、苦情処理制度などが強化されるのみで、民間の知恵をどう入れるかには、直接影響しないものと思われる。

#### (5)会計契約以外の行政契約への拡大

会計契約以外の行政契約としては、協定、個人対象の場合の雇用契約などが考えられる。今後、相手方が民間事業者だけではなく、地縁団体や個人にまで拡大していけば、こうした関係の規定も重要性を増すものと思われる。

地縁団体との関係の規定については、協定といったものだけでなく、様々な形が考えられよう。広く参加を呼びかけるという観点から、公募類似の形態も必要

かもしれない。

個人との雇用契約については、公募が望ましい場合が多いのではないかと考えられる。制度としては、任期付き採用など様々なものが整ってきていると思われる。

いずれにせよ、今後、研究を深めていくべき領域かもしれない。

## 8. おわりに

本稿では、公と民の関わりを、完全民間、完全公共、中間段階、規制緩和等の必要のないアウトソーシングに分けてまず鳥瞰し、「規制緩和+民間委託」をひとつの重要なパターンとしてとりあげた。「規制緩和+民間委託」については、規制緩和の内容、目的・理念、参加者・プレイヤー、関係の規定について概観した後、それぞれについて現状と今後の課題・方向等についてみた。

規制緩和については、今後、民間委託を行いたいのがそれが公権力の行使の委託となることに解釈の違いが生ずる余地のない場合は、規制緩和が必要であろう。解釈の違いが生じる場合には法改正等による規制緩和が必要な場合があるかもしれないが、民間委託の業務対象が相当の広がりを見せている中、そうした場合は少なくなっている可能性があり、単なる通知・広報で十分かもしれない。

次に、目的・理念については、最近では、厳しい財政事情の中、公民連携がもたらばら経費削減のための外注と捉えられ実行されているケースも多いのではないかとみられる。しかし、「安かろう悪かろう」になっているとの指摘もみられ、経費節減だけでなく、サービスの質の向上も同時に目指すという本来の目的に立ち戻る必要もあるのかもしれない。

参加者・プレイヤーについては、委託先としては、従来は、民間事業者が主であったが、今後は、地縁団体や個人も広い意味での公民連携の対象として重要となる可能性がある。

関係の規定については、会計法規には様々な規定があるが、特に、地方自治法は自由度は大きく、様々な工夫が可能であろう。更に、今後、相手方が地縁団体や個人にまで拡大していけば、協定や雇用契約といった関係の規定も重要性を増す可能性がある。

本稿では、規制緩和+民間委託という形態に絞り、いくつかの観点に限定して現状や今後の課題等を見たが、いずれにせよ、公民連携は、実務のみならず、法学や経済学などの分野からも、今後、一層研究を深めていくべき領域かもしれない。

## 参考文献

市川正樹（2000）、「国際社会から見た日本のボランティア・エコノミーと実際の姿」、下河辺淳監修・香西泰編『ボランティア経済学への招待』、pp.239-259、実業之日本社

碓井光明（2005）、「公共契約法精義」、信山社

碓井光明（2011）、「行政契約精義」、信山社

内田貴（2006）、「民営化(privatization)と契約 制度的契約論の試み(1)～(6)」、ジュリスト、No.1305(2006.2.1) pp.118-127～No.1311(2006.5.1-15) pp118-149

小田切徳美(2014)、「農山村は消滅しない」、岩波新書（赤版）1519

豊重哲郎(2012)、「“やねだん”の地域再生」、OT ジャーナル、46(2), pp.108-113

成田頼明（2009）、「指定管理者制度のすべて 制度詳解と実務の手引き」、第一法規

松本英昭（2013）、「要説 地方自治法（第八次改訂版）—新地方自治制度の全容—」、ぎょうせい