

博士學位論文審査要旨

2009年2月6日

論文題目： 公共サービス改革に関する研究
—徳島県内における PFI、指定管理者制度、
市場化テストの検討を通じて—

学位申請者： 永井 真也

審査委員：

主 査： 総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

副 査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副 査： 経済学研究科 教授 西村 理

要 旨：

永井真也氏の学位申請論文は、公共部門の縮減と民間部門の拡大という現在の改革潮流への研究を試みており、公共サービスの供給のあり方を模索している。そこでは、①わが国の公共サービス改革の現状と問題点を指摘し、②公共部門による公共サービス供給の限界を示し、③新しい公共サービス供給手法の問題点を指摘し、④公共サービスへのモニタリングの必要性和今後の課題を提示している。

論文は7章からなっており、第1章では、行財政改革の先駆的取り組みと、フッドのNPM研究を、そして、わが国の取り組みの現状を示した。第2章では、先行研究もしくは理論的な背景を提示し、ライベンシュタインの研究とウィリアムソンの研究から、組織内部の問題と市場との関係、さらには、地域資源の最適化問題、最後に、モニタリングの理論について紹介した。第3章では、NPM改革の進展の背景として、国と地方の政府が財政的に追い込まれている状況について論及している。第4章では、民間活力の活用方法としてのPFIについて、徳島市の事例から、かえって無駄な公共事業を実施させる手法となっていたことを示した。第5章では、指定管理者制度について、徳島県と徳島市の事例から、指定管理者を選ぶ際の選定プロセスの市場性、公正性と透明性の欠如を指摘した。第6章では、市場化テストに関連させて、徳島市の現業部門のコスト分析と公営企業のコスト面の問題点を検討した。第7章では、PFI、指定管理者制度、市場化テストという新しい公共サービスの供給手法の導入の経緯と、そのモニタリングの問題を提示し、住民の選考を満たす方法として、住民によるモニタリングが最も安くて最も効果的だと結論付けている。

以上のようにこの論文は、近年の行政改革におけるNPM理論の有効性とその限界について実証的に分析を行い、今後の政府改革における重要な示唆を与えている。行財政改革にかかる体系的な理論構築とその検証には必ずしも成功しているとはいえないが、NPM理論の限界を明らかにし、その実証的な修正モデルを示した点は、理論と実務の双方において高く評価されるところである。よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいものであると認められる。

総合試験結果の要旨

2009年2月6日

論文題目： 公共サービス改革に関する研究
—徳島県内における PFI、指定管理者制度、
市場化テストの検討を通じて—

学位申請者： 永井 真也

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

副査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 経済学研究科 教授 西村 理

要 旨：

学位申請者に対して、審査委員は、2009年1月24日午後1時より約1時間にわたって公聴会を開催し、総合試験を行った。行財政改革に関する経済学や行政学の諸理論、また NPM 理論とその実践に関する実証分析について、質疑を行った。学位申請者は審査委員の疑問に的確に答えるとともに、当該分野に関する広い学識を有することを示した。また、当該専門分野の先行研究が英語文献を中心としていることから、語学（英語）の運用能力についても確認することができた。よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目： 公共サービス改革に関する研究

ー徳島県内における PFI、指定管理者制度、市場化テストの検討を通じてー

氏 名： 永井 真也

要 旨：

わが国では、バブル崩壊後の「失われた 10 年」から立ち直るきっかけをつかめないまま、デフレスパイラルといわれる負の連鎖の中で、経済は失速を続けていた。この状況を打破するために、構造改革を公約とした小泉内閣が誕生した。小泉内閣の誕生以降、わが国は構造改革路線を強硬に進めている。

小泉内閣では規制緩和と民営化による改革が進められ、民間部門に対する競争政策が強化された。これまで規制に守られていた分野（電力、通信、郵便）において、規制の撤廃が行われた。また国立大学は独立行政法人となり、大学も生き残りをかけて競争を行っている。構造改革の本質は、競争の活性化による経済の回復である。そのため経済政策を大きく転換させており、競争の活性化を行うサプライサイドの経済へと移行している。

こうした改革は、イギリスならびに多くの先進諸国で取り組まれている NPM (New Public Management) 改革を手本にしている。NPM 改革では、「小さな政府」を推進しており、行政組織のスリム化に取り組み、イギリスではネクスト・ステップスの手順に沿って改革を進めた。NPM に取り組む背景には財政難による改革のはじまりがあるのだが、非効率なまま肥大化した公共部門を民営化によって縮小し、社会全体を効率化しようとするものである。

本稿は、公共部門の縮減と業務を引受ける民間部門の拡大という現在の潮流に対して研究を試みており、公共サービスの供給のあり方の模索を行っている。これを地域における資源配分の問題として扱っており、配分の対象となる住民の選好を反映することが公共サービス改革の目的である。

NPM によって民間部門から公共サービスを調達するにあたっては、民間部門の活力（ノウハウ）を用いて、より良いサービスをより安く提供させようとする。総合評価方式によって価格だけでなく計画全体を評価して、住民の納めた税に対して最も価値のあるサービスを選定しなくてはならない。そして、そうすることが、地域の限りある資源を、最適な状態で住民に配分するという公共サービスそもそもの目的を達成することになるのである。

しかし、これまで行政によって提供されてきた公共サービスを、民間事業者との契約によって提供しようとする公共サービス改革に伴って、契約の内容及、契約履行の管理の問題としてのモニタリング、民間事業者の選定方法などが、新しい問題点である。

こうした問題を研究していくために、本稿での作業は、①わが国の公共サービス改革の現状と問題点を指摘すること、②民間委託について理論的背景を考察すること、③公共部門による公共サービス供給の限界を示すこと、④PFI (Private Finance Initiative)、指定管理者制度、市場化テストと新しい公共サービス供給手法について分析すること、⑤公共サービスの今後の課題を提示することである。

第 1 章では、行財政改革の先駆的取り組みを、フッドの NPM 研究をもとに説明した。そして、わが国における小泉内閣誕生による NPM への取り組みの現状を示した。民間部門の規制緩和、法律等の制度改革、行政部門のスリム化などの取り組みが行われた。

第2章では、本稿での議論を進めていく上での先行研究もしくは理論的な背景を紹介している。ライベンシュタインの組織に内在するX非効率の研究と、ウィリアムソンの組織と市場との関係による外部委託についての研究である。さらに、地域の資源配分の最適化問題として経済学的な分析を提示し、VFM (Value for Money) のイギリスにおける公共サービスの価値基準を示した。VFM は、国民の納めた税金に対して最も価値のあるサービスの提供である。最後に、契約による外部委託に伴う課題としてモニタリング理論について紹介している。

第3章では、NPM 改革の進展の背景には、他の国同様に政府が財政的に追い込まれている状況がある。わが国においても、公共サービス供給を担う地方公共団体の財政状況が逼迫しており、特に三位一体の改革による地方交付税の削減が地方財政に大きな影響を与えている。地方公共団体が行財政改革を進める中で、集中改革プランにおける外郭団体の整理が行われている。公務員の高い賃金体系による人件費問題から、公共サービスが提供するとコスト高になるという公共部門の問題点に論及している。

第4章では、民間活力の活用方法としてPFIについて述べている。主に徳島市立高校の改築計画を事例として、地方公共団体でのPFIの導入状況を調査した。この事例では、PFIの形式を無視したPFIありきの公共事業の推進姿勢を明らかにし、さらには人口動態から将来的な生徒の減少を示して、この事例に計画性が欠如していることを示した。行財政改革の中で、公共サービス供給の効率化を目指すものであったが、その意図は計画に反映されていなかった。結果的に、計画性に欠けた無駄な公共事業を実施しており、地域における資源配分に失敗していた。

第5章では、指定管理者制度について述べている。徳島県と徳島市の事例から、全国的な問題点を検討した。指定管理者制度への移行が行われたにも関わらず、実際に業務委託を受けていたのは、従来からの外郭団体が多かった。全国的な結果からも偏りが明らかであったので、選定方法を検証することにした。その結果、指定管理者を選ぶ際の選定プロセスが問題になり、公正性と透明性が欠如していることを指摘した。最適な担い手が選定されることは、地域での資源配分の最適化の条件である。

第6章では、市場化テストについて分析を行った。市場化テスト法案が2006年に成立したばかりであるが、先取りとして徳島市の現業部門（学校給食、保育所）と公営企業（水道、バス、病院）のコスト分析を行い、非効率な公共サービスの事例として5つの事例を挙げることができた。市場化テストに期待されることは、イギリスのCCT (Compulsory Competitive Tendering) のようにコスト意識を持って、公共サービス改革に取り組むことである。

第7章では、PFI、指定管理者制度、市場化テストの新しい公共サービスの供給手法の導入に至るまでの制度の変化を取りまとめた。外部委託による行政の責任論から、民間事業者との適正な契約を結んでいることを示す以外にも、契約履行を管理する責任があり、管理責任からモニタリングのあり方を検証した。コストの面からも、住民の選好を満すためにも、住民の目によるモニタリングが最も安く最も効果的である。

以上のように展開する本稿を、問題意識から議論を整理すると以下ようになる。

①わが国の公共サービス改革の現状と問題点については、三位一体改革の進捗と地方財政の問題、公共サービスのコストと公務員改革、3つの新しい公共サービス供給手法（PFI、指定管理者制度、市場化テスト）から論及することができた。

②理論の紹介は、組織内部のX非効率性、組織と市場に関する議論、本稿で求めている住民の選好への対応と価値基準の提示、モニタリングの理論である。

③公共部門の限界は、集中改革プランでの審議内容から現状分析を行う中で考察した。地方財政は逼迫しており、公共事業の削減、外郭団体の整理と改革を進め、ついには公務員給与の削減を行っている。これ以上の削減は不可能であり、民間事業者やNPO等とのパートナーシップの下に公共サービス改革を行っていくしかないのである。

④新しい公共サービスの供給手法の問題点は、PFI では計画性の欠如があり、指定管理者制度では入札・選定プロセスに公正性と透明性の欠如があった。市場化テストについては未だ徳島県内の事例はない。

⑤公共サービス改革の目的は、住民の選好に対応するためのものであり、VFM の達成には住民の選好に応じた公共サービス供給が求められている。モニタリングに「住民の目」を持ち込むことは非常に有効であり、モニタリング・コストの面からも、住民の選好からも望ましい。

以上のように、わが国の NPM 改革の一環として行われている公共サービス改革について研究した。VFM と同様、公共サービスの目的は、住民の選好に合わせて最も安いコストでサービスを提供することである。そのための改革であるが、民間事業者に契約で委託した結果、モニタリング等の新しい負担が発生し、その問題点を解決していかななくてはならない。