

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年 6月 5日現在

機関番号：13901

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2010 ～ 2012

課題番号：22530122

研究課題名（和文）

公共サービス供給における事業委託契約とバウチャー制度－制度設計とルール

研究課題名（英文）

Contract and Voucher in Public Service Delivery: Institutional Design and Rule Making

研究代表者

後 房雄 (USHIRO FUSAO)

名古屋大学・法学研究科・教授

研究者番号：20151855

研究成果の概要（和文）：日本における公共サービスの方式として、直営以外に、事業委託契約、指定管理者制度、バウチャー（準市場）があることを確認したうえで、効率的で質の高い公共サービスを実現するうえでのその現状と課題を明らかにした。また、公共サービスの重要な担い手として注目されるサードセクター組織の現状と課題についても明らかにした。

そこで指摘したのは、事業委託や指定管理者制度において、依然として競争を排除した随意契約が多く用いられていること、バウチャー制度において特定の法人形態だけに参入を限定していること、などの問題点であった。その解決策として、事業委託や指定管理者制度においては、公的資金に関するアカウンタビリティの確保と民間団体の自律性の保障を両立させるような業績契約を導入すること、また、可能な分野においては利用者の選択と多様な事業者の競争を導入するバウチャー（準市場）を導入することを提案したい。

そうした制度設計上の工夫に加えて、制度運用にあたっての行政側、民間団体側の双方が守るべきルールを紳士協定するイギリスのコンパクトのような協定書の締結や、間接費も含めた事業の総費用（フルコスト）を算出する方式の確立などのようなルール形成も必要であることを指摘した。

研究成果の概要（英文）：In this research, the current situation and the issues in providing efficient and quality public services were clarified, having considered the possible methods of public service delivery in Japan: by means of contract, the designated manager system and voucher (quasi-market), in addition to direct delivery by Public Administration. Moreover, the present state and the challenges faced by third sector organizations, which are viewed as one of significant providers of public services, were also identified.

The problems that were indicated included: that sole source contracts where competition is eliminated remain frequently employed in contracting and in the designated manager system, and that market entry is restricted to specific judicial personalities in the voucher system. We suggest possible solutions to these problems such as introducing performance-based contracting to ensure accountability for the use of public funds, while protecting autonomy of private organizations at the same time, in the cases of contracting and the designated manager system. In the fields where possible, a voucher system should be introduced to allow user choice and competition among diverse service providers.

In addition to improving the institutional designs as above, structuring of certain rules is also required, such as concluding an agreement similar to Compact in the UK, which sets out rules of operation to be followed by both the Government and the voluntary sector based on a gentlemen's agreement. Establishing a method of calculating the full costs of projects, including the overhead costs, is another.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2011年度	900,000	270,000	1,170,000
2012年度	800,000	240,000	1,040,000
総計	2,800,000	840,000	3,640,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：公共サービス、事業委託契約、バウチャー、準市場、指定管理者制度、サードセクター、NPO

1. 研究開始当初の背景

「官から民へ」という基本方針に基づいて、福祉、医療、教育などの公共サービスの供給において直営方式から事業委託、指定管理者制度、バウチャーなどのような民間団体を活用する方式が広範に導入されるようになっていた。

ただし、深刻な財政危機を背景にして、そうした新しい方式の導入においてはもっぱら経費削減が主目的とされ、公共サービスの質の向上がなおざりにされるという問題点が顕著であった。

また、事業委託契約や指定管理者制度においては、特定の外郭団体を優遇する随意契約も依然として多く、天下りの温床としても批判の対象とされていた。

バウチャー制度について言えば、医療保険制度、公的介護保険、障害者総合支援法など、日本においても早くから採用されてきているにもかかわらず、それらがバウチャー制度（準市場）という同一の制度であること自体が十分認識されてこなかったという重大な問題があった。そのため、バウチャー制度を分野の特質に応じて適用すると同時に、そのメリットを最大限に発揮させるための工夫もきわめて不十分な状況であった。

それに加えて、日本におけるバウチャー制度においては、医療における医療法人、福祉における社会福祉法人、教育における学校法人などのように、特定の法人形態だけに参入を制限するという独特の方式が取られ、競争が著しく阻害されてきた。

また、そうした特定の法人格に対しては、主務官庁制によって各省庁による厳しい監督、統制が加えられることで、それらの団体の自律的な経営が阻害されてきた。これらは同時に、利用者の選択権を実質的に大きく阻害するという弊害を伴っていた。

これらは、戦後直後の状況において、行政の資源不足を民間団体によって補完するために取られたやむをえない方式だったという意味で、ある時点までは許容されうるもの

だったかもしれないが、民間団体が成熟し多様化してきている現状においては、効率的で質の高い公共サービスの供給という点からとても放置できない障害となっているといわざるをえない。

こうした状況であるにもかかわらず、事業委託契約やバウチャー制度についての制度設計に関する研究は依然として乏しく、また、各種公益法人や協同組合などサードセクター組織に関する包括的な研究も乏しいというのが研究の状況であったので、本研究の意義はきわめて高いと考えられた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、まずは、事業委託契約（指定管理者制度はこれに準ずるものと位置付ける）とバウチャー制度という制度に着目して、多様な分野において行われている民間団体による公共サービス供給の現状と課題と具体的に明らかにすることである。

そのうえで、効率的で質の高い公共サービスを実現すること、そして、そのための重要な条件として、公的資金に関するアカウントビリティの確保と民間団体の自律性の保障を両立させることを目的として、現在の制度の設計上の改善点と運用上確立すべきルールについての検討を行う。

これによって、医療、福祉、教育などを中心にして広い範囲の公共サービスの提供において採用されている事業委託契約とバウチャー制度の改革の課題を明らかにすることが本研究の目的であった。

これに付随して、公共サービスの担い手の一つであるサードセクター組織の実態を検討して、それらの組織の経営上の自己改革の課題を明らかにすることも研究目的の一つと位置付けた。

3. 研究の方法

研究の方法としては、行政と民間団体との関係をプリンシパル・エージェントの枠組みを用いて把握しながら、効率的で質の高い公

共サービスを実現するうえで、行政側がどのような制度設計とルール形成を行うべきかという課題に接近するという方法を基本とした。

そのうえで、日本において公共サービスの提供に関わっている行政担当者、サードセクター組織役員、関連する政治家や専門家などへのインタビュー調査によって現状を把握するための情報を広く収集することを試みた。

さらに、イギリス、アメリカを中心として、事業委託契約およびバウチャー制度における経験を蓄積している諸外国でのヒアリング調査も行う。合わせて、それらの国における関連する研究蓄積に関する文献調査を行う。

以上を前提にして、レスター・サラモンらの「政府の道具」研究などをはじめとする事業委託契約やバウチャー制度に関する制度研究、ジュリアン・ルグランらの準市場研究、政府-NPO 関係研究などの理論蓄積を参照しながら、日本における現状と改革課題を明らかにするとともに、効率的で質の高い公共サービスを実現するための制度設計とルール形成上の提案をまとめる。

合わせて、サービス提供の担い手であるサードセクター組織の側の実態を研究することにより、それらの組織の経営における自己改革の課題をも明らかにする。その際、私自身が関わっているサードセクターの経営実態に関するアンケート調査のデータを活用する。

4. 研究成果

第一に、日本における事業委託契約（および指定管理者制度）、バウチャー制度の運用実態を医療、福祉、施設管理分野を中心に明らかにすることができた。

事業委託に関しては、従来は、単純労務を中心とした「民間委託」と施設管理、調査などに関する外郭団体への随意契約が多かったが、1990年代以降、委託する公共サービスの範囲が大幅に拡大されていることが指摘できる。また、依然として不十分ながら、委託先の選定に当たって、随意契約ではなく競争を通じて選定する方式が拡大しつつあることも明らかになった。

ただし、効率的で質の高い公共サービスの実現という観点からみると、仕様書において民間団体に要求する達成目標が具体性に欠ける場合がほとんどで、他方、事業の実施プロセスに関しては過剰な記述がみられ、民間団体が創意工夫によって成果を上げるために必要な自律性を阻害している場合が多いことが明らかになった。

また、経費の算定においては、そもそも行政において、間接費も含めた事業の総費用

（フルコスト）を算定する仕組みがないため、過剰に経費削減を目的にした契約が行われる一因ともなっている。

さらに、バウチャー制度に関しては、医療、福祉、教育などすでに日本においても広く導入されているが、今回は特に公的介護保険を中心として検討した結果、利用者の選択と事業者間の競争を実現することによって効率的で質の高い公共サービスの実現において大きな成果が上がっていることが確認できた。ただし、その競争においては価格は一律に統制されているため、熟練した質の高い介護サービスもそうでないサービスも同じ価格でしか評価されないため、サービスの質的向上へのインセンティブが弱く、また、ヘルパーの報酬が低く、人材確保が難しいなどの問題を生み出していることが明らかになった。

それに加えて、在宅介護サービスに関しては法人格に関わらずすべての民間団体に参入の機会が開かれているのに対し、特別養護老人ホームなどの施設介護に関しては、依然として社会福祉法人だけに参入が制限されていることが、重大な競争制限になっている。

第二に、こうした実態の把握を前提に、制度設計とルール形成の両面において、事業委託契約とバウチャー制度の今後の改革方向についての提案を提出した。

事業委託に関しては、特に理由のある場合の例外を除いて原則としてすべての法人格に開いた公正で透明な競争によって委託先を選定すべきである。

そして、効率的で質の高い公共サービスを実現するうえで民間団体に創意工夫を發揮する余地を提供するために、仕様書においては要求する成果目標については明確に記載したうえで、事業の実施過程についてはなるべく規制を緩めるような「業績契約」の方式を採用すべきである。

また、経費については、間接費も含めた総費用を算出する仕組みを行政側においても確立し、その額を基準として競争を行うべきことを指摘し、示唆に富む事例として、イギリスのサードセクター経営者協会が開発した総費用の算定方式を紹介した。

バウチャー制度に関しては、まず実現すべきことは、すでに導入されている医療、高齢者福祉、障害者福祉の分野においては、参入を特定の法人格以外にも広く開放すること、さらに、他国の経験からみても当然導入すべき保育や義務教育の分野にも早急にバウチャー制度を導入すべきことを提案した。

そのうえで、バウチャー制度の想定されるデメリットを可能な限り解消するような制度設計上の工夫についても検討した。

ルグランによれば、バウチャー制度（準市場）の想定される問題点は、①事業者間の競

争が阻害されること、②利用者の選択に当たって情報が不十分であること、③事業者側が利用者の受け入れにあたって「いいとこ取り」を行うこと、の3点が主要なものである。しかし、これらはバウチャー制度の不可避免的な欠点なのではなく、制度設計上の工夫によってかなりの程度解決可能だというのがルグランの主張であり、分野に即した具体的な提案も行われており、日本においても有効だと考えられる。

第三に、事業委託契約やバウチャー制度を第二で指摘したように適切に活用して効率的で質の高い公共サービスを実現するためには、政府のトップの姿勢が明確に示されることが重要な前提条件であることが、イギリスやアメリカの事例からも明らかになった。特に、イギリスのブレア政権時代の政府とサードセクターの間の「コンパクト（協約）」のように、政府とサードセクター組織との間で、制度運用上の双方の遵守事項を紳士協定の形でルール化することは、制度の適切な運用においてきわめて効果的であることを指摘した。

第四に、事業委託契約やバウチャー制度が適切に改革され、他の分野へも広く適用されることは、日本におけるサードセクターの構築にあたっても決定的に重要であることを指摘した。日本のサードセクターは、随意契約や参入規制によって保護されつつ主務官庁によって分断的に統制されていることが最大の特徴であるが、多様なサードセクター組織が構成で透明な競争によって公共サービスが担えるようになることは、自律性を確保しつつ財政的、人的な力量を高めるうえで大きな可能性を開くことになる。

また、従来の各種公益法人に加えて、特定非営利活動法人（1998年）や一般社団法人・財団法人（2008年）のように従来の主務官庁制から脱却した法人格が創設されて急速に団体数を増加させていることを踏まえて、これらの団体にも公共サービス提供を担う機会を保障することは、公共サービスの改善にとってもサードセクターの構築にとっても不可欠の課題である。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計7件）

- ① 後房雄、「行政改革と市民参加 — 協働型マネジメント・サイクルを目指して」、『地方自

治職員研修』2013年3月号増刊、査読無、pp. 30-44.

- ② 後房雄、「日本におけるサードセクターの構築と協同組合」、『生活協同組合研究』2012年12月号、査読無、pp.14-23.
- ③ 後房雄、「NPOからサードセクターへ」、『東海社会学会年報』第4号、2012年6月、査読無、pp.7-21.
- ④ 後房雄、「日本におけるサードセクター組織の現状と課題—法人形態ごとの組織、ガバナンス、財政の比較」、RIETI ディスカッション・ペーパー・シリーズ J-12-012、2012年5月、査読無、pp. 1-31.
- ⑤ 後房雄、「福祉システムの日中韓比較のための予備的考察—『東アジアレジーム』論は有効か」、名古屋大学『法政論集』第239号、2011年4月、査読無、pp. 227-246.
- ⑥ 後房雄、「日本におけるサードセクターの範囲と経営実態」、RIETI ディスカッション・ペーパー・シリーズ 11-J-027、2011年3月、査読無、pp. 1-16.
- ⑦ 後房雄、「都市の危機管理と協働・参画—NPO、地縁組織、自治体内分権」、全国市長会『第72回全国都市問題会議文献集』、2010年9月、査読無、pp. 184-189

〔学会発表〕（計1件）

- ① 後房雄、「NPO からサードセクターへ」、東海社会学会第4回大会、シンポジウム報告、2011年7月2日、中京大学。

〔図書〕（計2件）

- ① 後房雄、『フルコスト・リカバリー（総費用の回収）—サードセクターが公共サービスを担うために』（編著）、日本サードセクター経営者協会、2011年9月、pp. 1-176.
- ② 後房雄、『準市場 もうひとつの見えざる手』（ジュリアン・ルグラン原著、翻訳）、法律文化社、2010年12月、pp. 1-179.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

後房雄 (USHIRO FUSAO)
名古屋大学・法学研究科・教授
研究者番号：20151855

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし