

# ニュー・パブリック・マネジメントと契約理論\*

——自治体業務の外部委託を中心に——

澤 野 孝一朗\*\*

## 1. はじめに

現在、日本の行政部門は、大幅な組織変革に直面している。これら組織改編が行われている最大の理由は、政府や地方自治体が直面している財政状況の悪化とその再建のためである。そしてこれら改革の根本理念となっているのが、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)と呼ばれる改革手法である。大住 [5, 6] は、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)とは「民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図る手法」と定義した。この手段として、(1)業績成果主義、(2)市場メカニズムの活用、(3)顧客主義、(4)組織のフラット化などが示されている。すなわちニュー・パブリック・マネジメント(NPM)とは、行政部門のインセンティブを高め、経済資源の効率化を実現する手段となっている。本稿では、経済学の一分野である契約理論と呼ばれる分析手法を利用し、行政部門のインセンティブとその問題について検討しようと考えている。

契約理論とは、「情報の非対称性が存在する状況において最適なインセンティブを設計する問題」を分析する方法を開発し、その分析手法を、保険市場、金融市場、企業や政府の内部組織、人事慣行、会計制度、規制などの多様な主題に応用する分野と定義されている(伊藤[4])。この契約理論を利用した分析においては、エージェンシー関係が重要な基本的概念となる。エージェンシー関係とは、インセンティブ問題を解消するための仕組みを設計する主体をプリンシ

---

\* この論文は、日本公共政策学会・2003年度研究大会報告論文「ポスト NPM の組織理論——外部委託と政策コントロール関係を中心に——」の一部を大幅に加筆修正したものである。本稿の作成にあたり、市川喜崇(同志社大学)、小佐野広(京都大学)、菊谷達弥(京都大学)、宗前清貞(琉球大学)、水野敬三(関西学院大学)の各氏、学会セミナーの参加者より有益なコメントを頂いた。また本稿の議論の一部は、沖縄県自治研修所及び Contract Theory Workshop(京都大学)での報告内容の一部を含んでいる。ここに記して感謝いたします。なお本稿中の誤りは、すべて筆者の責にあります。

\*\* 名古屋市立大学大学院経済学研究科

〒467-8501 愛知県名古屋市瑞穂区瑞穂町字山の畑1

TEL: 052-872-5754, FAX: 052-871-9429

Email: sawano@econ.nagoya-cu.ac.jp

パル (principal), その主体 (プリンシパル) がインセンティブ設計を通してその行動を制御しようとする対象である主体をエージェント (agent) と呼び、その両者の関係を示している。そして契約理論の研究においては、プリンシパルがエージェントにどのような契約を提示したら良いかを明らかにする分析が行われている。

本稿では、行政部門の組織改編として、地方自治体の業務外部委託に注目し、そのインセンティブ問題の議論を行った。いま日本の多くの地方自治体は財政難に直面しており、その立て直しが急がれている。しかし近年は、従来から採用されてきた経費節減や事業削減の手法では、もはや自治体財政の再建が難しい状況に追い込まれている。このため各地方自治体は、大幅に業務の見直しを行い、財政収支の改善を計ろうとしている。この業務見直しで利用される代表的な手法は、地方公営企業化と業務の民間委託である。本稿では、地方自治体が地方公営企業化や業務の民間委託を行う場合、どのような問題が発生するのかを Holmstrom and Milgrom [1] が示したマルチ・タスク・モデル (Multi Task Model) を利用して議論することを目的としている。

地方公営企業化と業務の民間委託の概要については、次のとおりである。まず日本の地方自治制度のもとでは、地方自治体が特定の公益事業に関して、行政から切り離して企業を運営することが許容されている。これらの企業は地方公営企業と呼ばれ、電気・ガス・上下水道・交通・病院などが代表的である。他方、業務の民間委託は、あまり採用されていない手法であった。これは民間委託には、公有財産を特定の第三者の管理に任せる問題や、安全性や公平性に支障をきたす恐れがあると考えられていたためである。しかし近年では、水道などの地方公営企業が部分的に活用していた民間委託実績を端緒として、地方自治体の業務民間委託が進められてきている。現在、実施されている業務の民間委託としては、ごみ収集・学校管理 (用務員) と学校給食・保育園 (公設民営化) などが代表的である。これらの手法は、企業の自律性と民間の業務効率性を生かして、地方自治体の財政支出を抑制する手段として考えられている。

これに対して、業務の民間委託に対する最大の批判は、自治体業務の公益性や公共性を間違いなく担保できるのかという点である。仮に地方自治体が民間委託する業務に公益性や公共性がないとすれば、それらの業務はそもそも公に担われる必要がないことを意味している。この場合には、業務の民間委託ではなく、民営化が選択されることになる。逆に地方自治体が業務を民営化せずに、業務の管理権を一部手中に収めているのならば、それらの業務には何らかの公益性か公共性があるものと考えなくてはならない。この場合、地方自治体は、委託する団体が公益性や公共性に配慮を払うような外部委託契約を締結する必要がある。他方で、地方自治体が業務の民間委託を採用する理由には、民間活力を利用した業務の効率化を実現し、結果として財政支出を抑制することを目的としている側面がある。この地方自治体の2つの目的は、ある種の相反する特徴を持っており、目的実現にはトレード・オフの関係があると考えられている。つまり地方自治体は、この2つの目的を適切に実現するような外部委託契約を考案しな

ければならない問題に直面している。

この契約問題に取り組んだのが、Holmstrom and Milgrom [1] のマルチ・タスク・モデル (Multi Task Model) である。モデルの分析結果では、このような契約問題においては、成果指標を利用した契約が常に望ましいとは限らないことを明らかにしている。本稿では、このモデルを軸として、地方自治体による公営企業化と業務の民間委託のあり方について考えることを目的としている。以下2節ではマルチ・タスク・モデルの概要について、3節ではその事例として公立保育園の公設民営化を、4節では公立病院の公営企業管理者のあり方について議論している。最後5節は、本稿の要約と今後の課題について述べている。

## 2. マルチ・タスク・モデル (Holmstrom and Milgrom, 1991) の概要

Holmstrom and Milgrom [1] は、教員の賃金設定において、学生の試験成績に基づく成果賃金の導入の是非について、マルチ・タスク・モデル (Multi Task Model) を利用した議論を行った。導入賛成派は、成果賃金の導入によって、教員は教育に熱心となり、学生の学習達成により関心を持つようになるであろうと主張した (基礎的教育技術: basic skill)。他方、反対派は、この改革の最も大きな弊害は、成果 (賃金) に反映されない教員の努力活動が阻害される点にあるとした。そのような努力活動とは、学生の好奇心や独創的発想を促進するような努力や、口頭や記述によるコミュニケーション技術を高めてゆくような努力活動である (高度教育技術: higher order thinking skill)。この理由は、教育成果が標準化された試験のみによって測定されるため、教員の努力が基礎的教育技術に偏ってしまう恐れがあるためであるとしている。このように実現したいと考える目標が複数ある場合 (Multi Task)、どのような賃金契約が望ましいかを検討しようと考えている。

彼らの利用する分析方法は、エージェンシー理論の応用と呼ばれるものである。エージェンシー理論とは、ある仕事を行いたいと考えている主体 (プリンシパル) が、その職務の遂行を他者 (エージェント) に委任する場合、どのような契約を締結すべきかを検討する理論である。上記の教育問題に当てはめるならば、プリンシパルは賃金を支払う教育当局 (教育委員会)、エージェントは教育を行う教員である。このとき重要な役割を果たすのが、エージェントが職務遂行に投入する努力水準である。この努力水準は、プリンシパルには観察不可能かつ立証不可能であるため、契約は努力水準ではなく、両者に観察可能である成果指標について明記されることとなる。しかし努力水準と成果指標は、必ずしも一対一に対応する訳ではないので、プリンシパルはエージェントの努力水準に与える影響を考慮して、締結する契約内容を考えなければならない。このように両者の間で締結される契約内容が重要な役割を果たすため、エージェンシー理論は契約理論と呼ばれることもある。

彼らの導き出した主な結論は、次の3つである。第1は、ベンチマーク・ケースと呼ばれる

もので、教員の基礎的教育技術と高度教育技術の実現に関する努力の間に相関がなく、かつ各々の努力投入に対する正確な成果指標が存在するならば、ある成果賃金契約を提示することができることを示した。この成果賃金は、各々の成果指標（金額換算）に対する一定割合（出来高率）を賃金として教員に支払うというものである。そして出来高率は、教員の賃金変動に対するリスク態度と、成果指標の正確さに依存していることを明らかにしている。

第2は、教員の基礎的教育技術と高度教育技術の実現に関する努力の間に相関があり、かつ高度教育技術の実現に関する努力水準を測定する成果指標がない場合についてである。このとき彼らは、以下なる2つの特徴を導き出した。ひとつは、教員の基礎的教育技術と高度教育技術の実現に関する努力投入が補完的な関係にある場合、基礎的教育技術に関する出来高率を引上げることで、教員の高度教育技術の実現に関する努力を引出せることである（成果賃金化）。もうひとつは、両者の技術が代替的な関係にある場合、前者とは逆に基礎的教育技術に関する出来高率を引下げることによって、教員の高度教育技術の実現に関する努力を引出せることである（固定給化）。

第3は、成果賃金のようにインセンティブに依存した契約を利用しない方が良いケースがあることである。彼らは、このようなケースが発生するのは、以下の2つの場合であると主張した。ひとつは、教員（エージェント）の努力水準を完全に反映する成果指標が利用できたとしても、教員（エージェント）が全くコストをかけずに成果指標を操作できる場合には、固定給を支払うべきであるとした。もうひとつは、2つの努力が完全に代替してしまう場合であり、教員の高度教育技術に関する努力を引出すためには、全く成果賃金を利用すべきでないことを主張している。

このように彼らのモデルは、ある主体（プリンシパル）が実現したいと考える目標が複数ある職務について、その遂行を他者（エージェント）に委任する場合、正確な成果指標があったとしても、その情報は利用せずに固定給を支払うことも良さを示した興味深い分析となっている。彼らの提示したマルチ・タスク・モデルは、応用の余地が非常に広く、現在では契約理論の標準的な分析方法となっている。最近では、Preyra and Pink [2] が非営利病院 (Non profit hospital) における報酬契約について分析を行っている。彼らの分析では、プリンシパルが病院理事会 (board)、エージェントが経営責任者 (CEOs) であり、非営利病院には利潤追求 (profit motive) と社会救済 (mission) の2つの実現すべき目標があると議論した。そしてこのマルチ・タスクを実現するような報酬契約とはどのようなものかを分析している<sup>1)</sup>。

---

1) これらの分析とは別の研究として、村松 [19] では、プリンシパルを政治、エージェントを行政に設定して、そのエージェンシー間における成果主義の意義について興味深い議論を行っている。

### 3. 公立保育所の公設民営化

保育所とは、児童福祉法（昭和 22 年 12 月 12 日法律第 164 号）における「日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設」である（第 39 条第 1 項）。従来の保育所は、都道府県の設置する施設（第 35 条第 2 項）と市町村の設置する施設（第 35 条第 3 項）、社会福祉法人が都道府県知事の認可を得て設立する施設（第 35 条第 4 項）の 2 つのタイプが存在した。しかし最近では、保育希望者が大幅に増加して、多くの児童が入園待機となっている。このため都道府県知事の認可を得ずに、届出（第 59 条の 2）のみによって保育所が設立され、その待機児の保育を担うこととなっている。一般に都道府県や市町村が設置する保育所を公立保育所、認可を得て設立される保育所を認可保育所、そして届出のみによって設立される保育所を認可外保育所と呼んでいる<sup>2)</sup>。

近年、公立保育所の最大の問題は、その運営費用の高さと財政負担の大きさである。例えば、那覇市（沖縄県）の安謝保育園における年間管理運営費は 1 億 3,400 万円であり、その約 8 割は人件費であるとされている（沖縄タイムス、2001 年 9 月 25 日、朝刊、琉球新報、2002 年 3 月 19 日、朝刊）。内閣府 [13] では、独自に保育所に対する調査を実施して、公立保育所は保育サービスの質や保育児年齢を考慮しても、認可保育所よりも約 2～3 割コスト高であるとしている。また内閣府 [14]、清水谷・野口 [9, 10] では、内閣府 [13] と同様の調査を沖縄県の保育所に対して実施し、公立保育所は認可保育所や認可外保育所よりもコスト高であることを明らかにしている。現在、地方自治体は財政難に直面しており、公立保育所の運営経費は非常に重い財政負担となっている。このため多くの市町村では、急速に公立保育所の改革を進めている<sup>3)</sup>。

市町村が実施する公立保育所改革は、公設民営化と呼ばれる手法である。公設民営化とは、保育所施設は市町村で整備する一方、その運営は第三者に委託する方法である。従来、この方法は公有財産を特定の第三者に貸与する方法を取るため、地方自治法上で違法となる恐れがあった（保育行財政研究会 [17]）。このため公設民営化の推進にあたって、公有財産の貸付その他必要な措置を積極的に講ずる規定が児童福祉法に盛り込まれている（第 56 条の 7）。この方法は、那覇市（沖縄県）をはじめ、堺市・大東市・高石市（大阪府）、中野区（東京都）など多くの市町村が採用しており、2001 年 10 月末において全国 1 万 2,000 ヶ所の保育園のうち 261 件の民間委託が実現している（日本経済新聞、2002 年 3 月 28 日、朝刊。12 月 17 日、夕刊）。

これら公立保育所の公設民営化において、近年の大幅な変化は委託先団体であると指摘され

---

2) 保育サービスの財政構造や措置制度については林 [15]、経済学的分析は駒村 [8]、民間保育所（認可・認可外）の設置については横山 [22] を参照。

3) 公立保育所のコスト構造については地方自治経営学会 [11]、保育所の規制緩和の動向については上枝 [7]、八代 [20] を参照。



ている（保育行財政研究会 [16]）。公設民営化の手法は、公立保育所を廃止して、社会福祉法人が管理運営する認可保育所に移行することが一般的であった。これは児童福祉法とその通達によって、都道府県知事により保育所設立の認可を受けることができる主体が、事実上社会福祉法人に限定されていたためである。しかし厚生労働省は、従来の方針を撤回し、2000年3月より企業による保育所設立の認可を行うこととした（保育所への企業参入）。この認可団体の拡大措置により、ピジョンやベネッセコーポレーションなどの民間企業が認可保育所の運営に乗り出している（日本経済新聞、2002年3月28日、朝刊）。特にベネッセコーポレーションは、2001年4月に三鷹市（東京都）の東台保育所の運営受託に成功し、2002年4月からは横須賀市（神奈川県）の公立保育所の運営を受託している<sup>4)</sup>。このように保育所の認可団体が民間企業まで拡大されたことによって、公設民営化による委託先が社会福祉法人から民間企業に拡大している。

これらの公立保育所改革は、市町村と費用負担を行っている国の財政負担を圧縮することを主な目的としている。公立保育所に対する財政負担の軽減には、保育所の収入を増やすか支出を抑制する2つ方法しかない。近年、保育サービスの対価である保育料について裁量的な設定の余地（第56条第3項）が許容されたが、保育の実施は福祉措置的側面もあるため、大幅な増額は難しい。他方、公立保育所の運営費用の大半は人件費であり、かつ保育士の平均勤続年数の長さから発生する相対的賃金高が存在していると指摘されている（保育行財政研究会 [16]）。このため平均勤続年数が短い社会福祉法人や民間企業に運営を委託することで、その運営費用の圧縮と財政負担の軽減が実現できるものと考えられている。事実、那覇市（沖縄県）の安謝保育園では、社会福祉法人への委託によって、年間管理運営費1億3,400万円が9,300万円に軽減されると報じられている（琉球新報、2002年3月19日、朝刊）。

ここで問題となるのが、民間委託による保育サービスの質の確保である（保育行財政研究会、2002）。従来の児童福祉の考え方は、児童福祉施設最低基準（昭和23年12月29日厚生省令第63号）によって保育所の最低施設基準を規制し、その運営費用の大半を財政補助によって賄うことで、児童福祉サービス供給を利潤動機から切り離し、その質を確保しようとするものであった。しかし民間企業による保育所参入を許容した背景には、利潤動機を活用して保育所の効率的運用を実現し、財政負担を軽減しようとする側面がある。このことは、民間企業が公立保育所の受注競争において、あまりにも安価な受注を行い、結果として保育サービスの質を犠牲にする可能性があると言える。このように公立保育所改革には、費用削減と保育サービスの質の確保の相反する2つの目的があると言え、そのインセンティブをどのように適切に調整してゆくかは重要な問題となっている。

先のマルチ・タスク・モデルは、市町村（プリンシパル）が委託する社会福祉法人や民間企

---

4) 三鷹市（東京都）の経過と契約内容については、賃金と社会保障編集部 [12] において詳細に説明されている。

業（エージェント）に、どのようなインセンティブ契約を提示すべきかのヒントを与えている。特に他人に話すことのできない乳幼児に対する保育サービスの質については、外部から正確に観察できる成果指標は乏しく、その評価には難しさが伴うものと考えられる<sup>5)</sup>。このことは保育所の公設民営化において、地方自治体は成果（保育サービスの質）に依存しない委託費を支払う必要がある場合もあることを念頭において置かなければならない（固定給的側面）。実際、三鷹市（東京都）のケースでは、委託費は7,800万円で、金額は数年間固定されるものとされている（賃金と社会保障編集部，2001）。今後、公設民営化の進展において、児童福祉法にうたわれる「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う（第2条）」をどのように実現してゆくかは、多くの議論が必要であると考えられる<sup>6)</sup>。

#### 4. 公立病院と公営企業管理者

公立病院とは、公共機関がその開設者となり、管理運営する医療機関のことである。日本では医療法（昭和23年7月30日法律第205号）により、公的医療機関として分類されている。日本の公立病院には、都道府県立・市町村立・組合立（国保・社会保険・一部事務組合）の3つの設置形体がある。これらの公立病院は、一部の組合立を除いて、すべて地方公営企業法（昭和27年8月1日法律第292号）の適用下に置かれている。地方公営企業法は、地方自治体が担う企業活動を規定する法律である。この法律は、地方公営企業を管理する公営企業管理者の設置を義務づけ、その管理者に人事や予算の裁量権を与える一方、企業経営の責任を負わせる一般原則を採用している。しかし公立病院に関しては、地方公営企業法のうち財務規定のみ適用とする一部適用を選択する余地を与えられている。このため公立病院では、病院事業としての公営企業管理者を置かず、行政の一部門として医療サービスを提供することができる。現在の日本における公立病院の大半は、地方公営企業法の一部適用を選択しており、病院事業の責任関係が曖昧になっている側面があるとされている。

近年、公立病院における最大の問題は、赤字経営と多額の補助金支出である。都道府県が経営する自治体病院の9割は赤字となっており、赤字補填のために投入された税金は7,200億円（2000年度）にものぼっている（日本経済新聞，2002年2月27日，朝刊.）。また公立病院会計には不明瞭な点があるとされ、その改善も求められている（日本経済新聞，2002年11月21日，朝刊.）。現在、地方自治体が財政難に直面しており、もはや公立病院の赤字に対して、追加的な

---

5) この点は以前より指摘されていた保育サービス固有の問題である。駒村[8]では、保育所運営者の行動をすべて契約することができない「契約の失敗」が隠れた行動（hidden action）を生む可能性と、保育の質それ自体の定義と測定の困難さを指摘している（p. 222，脚注17）。

6) 公立保育所以外の業務外部委託の動きについては「官業開放——自治体経営の新しい流れ——（上）」（日本経済新聞，2003年8月18日，朝刊.）を参照。また公営バス事業についても、近年急速に民間委託が進められている（日本経済新聞，2003年8月16日，夕刊.）。

財政負担を行う余裕がない状況に追い込まれている。このため公立病院を抱える地方自治体は、急ピッチで公立病院改革を進めている<sup>7)</sup>。

地方自治体が進めている公立病院改革は、大きくわけて3つの方法が採用されている。第1は、公立病院を廃止して、民営化を進める方法である。この方法は、福岡県が採用しており、朝倉（甘木市）・柳川（柳川市）・嘉穂（穂波町）・遠賀（岡垣町）の4病院を他の医療機関に移譲、精神医療を行っている太宰府病院（太宰府市）は公設民営化を予定している（日本経済新聞（九州版）、2002年2月27日、朝刊.、（全国版）2003年1月20日、朝刊.）。この改革が実現した場合には、全国初の県直営病院の廃止が実現することとなる。第2は、現状の公立病院体制のままで、経営的センスを持つ病院長の招聘を行い、その再建を目指す方法である。この方法は、香川県の坂出市立病院（塩谷泰一院長）のケース（日本経済新聞、2002年1月27日、朝刊.）や、高知県の高知医療センター（瀬戸山元一院長）のケース（日本経済新聞、2002年5月23日、朝刊.）が有名となっている。特に高知県の高知医療センターでは、PFI活用（民間資金を活用した社会資本整備）によって、医療に付随する大半の業務を民間企業に任せ、医師や看護師が本来の医療業務に専念できるようにしていることが特徴として挙げられている。第3は、地方公営企業法の全部適用によって、病院事業に関する公営企業管理者を設置し、その管理者の裁量権と責任負担の付与によって、公立病院経営を立て直す方法である。この方法は、2001年春に岡山市が3つの市立病院を病院事業として集約し、病院事業管理者を設置し、経営手腕に定評がある地元民間病院の理事長をスカウトしたことが報じられている（日本経済新聞、2002年1月27日、朝刊.）。

これらの公立病院改革は、収支改善と地方自治体の財政補助の圧縮を主な目的としている。病院事業においても収支を改善させるには、収入（歳入）を増加させるか、支出（歳出）を抑制するかの2つの方法しかない。一般に医療サービス供給においては、収入を増加させる方法はあまりないと考えられている。これは、医療機関の収入の大半は診療報酬によって規定されているため、仮に公立病院が収入増加を企図したとするならば、患者を病院に呼び込んだり、過剰な検査や投薬を行なわざるを得ないためである。明らかにこの方法は社会的に望ましくなく、事実上その手段はないものと考えられている。このため病院事業における収支改善を行う手段としては、支出の抑制しかないものと考えられている。そして上記の公立病院改革は、主に支出抑制によって経営再建を目指している。

ここで問題となるのが、公立病院の役割とその使命である。仮に公立病院が民間医療機関と同じ医療サービスしか提供しないのであれば、地方自治体が税金を投入して、その経営を支え

---

7) この種の追加的財政投入現象は、契約理論ではソフト・バジェット問題と呼ばれている。そのサーベイとしては赤井 [3]、地方公営企業の分析に関しては山下 [21] を参照。また厚生労働省は、全病院に共通する新しい会計基準を2004年度から導入することを検討している。このような病院会計基準の見直しは、公立病院再編のための目安になると報じられている（日本経済新聞、2003年2月12日、朝刊.）。



る積極的な理由はあまりない。福岡県の公立病院の廃止は、県立である必然性がないことを理由に提案されており、公立病院の役割とその使命が問われるものともなっている。これに対して公立病院は、民間医療機関が不採算を理由に供給できていない医療サービスの担い手であるとする主張がある。日本では、救急医療・小児医療・へき地医療・災害医療・精神医療・救貧医療など、民間医療機関では不十分にしか供給されていない特定の医療サービスが数多くあり、これらの担い手として公立病院は重要な役割を果たしている。このように住民福祉に多大な貢献を行う医療サービスの供給は、ある意味で公立病院の使命であると言え、その不採算性に対して地方自治体が財政補助を行うことには、一定の合理性があるものと考えられる。

しかしこれらの公立病院改革で難しい点は、上記2つの目的が相反することである。仮に支出抑制によって病院経営を立て直そうとすると、不採算性を持つ特定医療サービスの供給を縮小して行かなければならない。この改革の方向性は、確かに公立病院の収支を改善させ、地方自治体の財政補助を圧縮する効果を持つが、公立病院としての役割やその使命が低下してゆく効果も持っている。逆に特定医療サービス供給の拡充を目指し、公立病院の役割を強化したとする。このときは、不採算な医療サービス供給の増加を意味するため、公立病院の経営は悪化し、追加的な財政支援が必要になるかも知れない。このように公立病院改革には、相反する2つの目的が存在し、そのインセンティブをどのように適切な調整を行ってゆくかが重要な問題となっている。

ここで最も重要になるのは、首長（プリンシパル）が改革を担う院長や公営事業管理者（エージェント）に、どのようなインセンティブ契約を提示するかである。首長（プリンシパル）は、改革を担う院長や公営事業管理者（エージェント）が支出抑制に努力するようなインセンティブを与える一方で、公立病院の役割やその使命を実現する努力も引き出さなければならない。この場合にどのような契約が望ましいは、先のマルチ・タスク・モデルで議論した特性に依存している。「地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない（第3条）」と、地方公営企業法に明記されているように、今後の公立病院改革において、その住民福祉の向上と経済性のトレード・オフは、一層重要なテーマとして現れてくるものと考えられる。

## 5. 結 論

この論文の目的は、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）と呼ばれる行政部門の組織改編に注目して、その問題点を契約理論の観点から検討することである。ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）とは、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図る手法とされている。この手段として、(1)業績成果主義、(2)市場メカニズムの活用、(3)顧客主義、(4)組織のフラット

化などが示されている（大住 [5, 6]）。すなわち NPM とは、行政部門のインセンティブを高め、経済資源の効率化を実現しようとする改革手法と言える。これらインセンティブに関する問題は、経済学の一分野である契約理論を利用して、その研究が行われている。本稿では、地方自治体の業務外部委託問題に注目して、どのようなインセンティブ問題が発生するかを検討した。地方自治体の業務外部委託では、効率性と公益性のトレード・オフが重要な問題であり、Holmstrom and Milgrom [1] が示したマルチ・タスク・モデルによる検討を行った。そしてこの問題の事例研究として、公立保育園の公設民営化と、公立病院と公営企業管理者のあり方を議論している。

最後は、今後の課題についてである。現在、日本の行政部門は、制度改革によってインセンティブを引出し、組織や業務の効率化を実現しようと試みている。これら効率化の実現は、財政負担の軽減という意味で、行政部門には望ましい側面があることは事実である。しかし契約理論の研究においては、一律に成果指標を利用した契約を採用することや、外部委託（分社化）することは、必ずしも望ましい結果を生むとは限らないことが知られている。今後、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の手法を利用した行政部門改革を進めるにあたって、行政が実現したいと考える公益性とはなにか、そしてインセンティブ体系を採用することの弊害はなにかを明らかにした後、その改革手段の採択を決定する政策プロセスが重要になってくるものと考えられる。

## 参考文献

- [1] Holmstrom, B. and P. R. Milgrom., Mutitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contract, Asset Ownership and Job Design, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Special Issue, Vol. 7, 1991, pp. 24-52.
- [2] Preyra, C. and G. Pink., Balancing Incentive in the compensation contracts of nonprofit hospital CEOs, *Journal of Health Economics*, Vol. 20, 2001, pp. 509-525.
- [3] 赤井伸郎, 「第 12 章 公的部門におけるソフトな予算制約問題」, 伊藤秀史・小佐野広編著『インセンティブ設計の経済学』, 頸草書房, 2003 年, pp. 325-356.
- [4] 伊藤秀史, 『契約の経済理論』, 有斐閣, 2003 年.
- [5] 大住莊四郎, 『ニュー・パブリック マネジメント理念・ビジョン・戦略』, 日本評論社, 1999 年.
- [6] 大住莊四郎, 『NPM による行政革命—経営改革モデルの構築と実践』, 日本評論社, 2003 年.
- [7] 上枝朱美, 「保育コストの現状と規制緩和——保育所運営費と保育料について——」, 『季刊家計経済研究』, 第 58 号, 2003 年, pp. 97-105.
- [8] 駒村康平, 「保育需要の経済分析」, 『季刊社会保障研究』, 第 32 巻 2 号, 1996 年, pp. 210-223.
- [9] 清水谷論・野口晴子, 「沖縄県における保育サービスの質及び供給効率性の経営主体別比較：マイクロデータによる検証」, ESRI Discussion Paper Series, No. 98, 2004 年.
- [10] 清水谷論・野口晴子, 「沖縄県における保育士賃金の決定要因：経営主体別の賃金プロファイルと非営利賃金プレミアムのマイクロデータによる検証」, ESRI Discussion Paper Series, No. 99, 2004 年.
- [11] 地方自治経営学会, 「「高コストの公」から「コストの低い民」へ」, 『賃金と社会保障』, 第 1279

- 号, 2000 年, pp. 62-73.
- [12] 賃金と社会保障編集部, 「自治体保育事業への民間企業の参入——東京三鷹市の保育園民営化関係資料——」, 『賃金と社会保障』, 第 1308 号, 2001 年, pp. 158-166.
- [13] 内閣府国民生活局物価政策課, 『保育サービス市場の現状と課題——「保育サービス価格に関する研究会」報告書——』, 内閣府, 2003 年.
- [14] 内閣府経済社会総合研究所, 『沖縄県における保育サービス供給の実証分析——「沖縄県における保育サービス市場研究会」報告書——』, 内閣府, 2004 年.
- [15] 林宜嗣, 「保育サービス事業の現状と課題」, 『季刊社会保障研究』, 第 32 巻 2 号, 1996 年, pp. 158-166.
- [16] 保育行財政研究会, 『公立保育所の民営化——どこが問題か——』, 自治体研究社, 2000 年.
- [17] 保育行財政研究会, 『保育園への企業参入——どこが問題か——』, 自治体研究社, 2001 年.
- [18] 保育行財政研究会, 『市場化と保育所の未来——保育制度改革どこが問題か——』, 自治体研究社, 2002 年.
- [19] 村松岐夫, 「政策評価における政治と行政——成果主義という観点から——」, 『都市問題研究』, 第 53 号 10 巻, 2001 年, pp. 3-15.
- [20] 八代尚宏, 「第 7 章 福祉サービスの規制改革」, 八代尚宏著『規制改革——「法と経済学」からの提言——』, 有斐閣, 2003 年, pp. 157-181.
- [21] 山下耕治, 「地方公共サービスの非効率性と財源補填——地方公営企業に対するソフトな予算制約問題の検証——」, 『日本経済研究』, 第 47 号, : 2003 年, pp. 118-133.
- [22] 横山由紀子, 「保育における規制緩和と民営化」, 『季刊社会保障研究』, 第 34 巻 4 号, 1999 年, pp. 413-420.

(2004 年 11 月 11 日受領)