

目 次

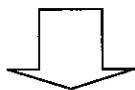
第1章 市場化テストとは	1
1 市場化テストの概念	2
2 海外での官民競争	2
3 NPMに見る海外での公共経営に対する考え方	7
4 日本における取組状況	11
コラム1 すばやい経営判断を実現させる財源・権限の委譲がなされているか？包括予算制度	44
第2章 市場化テストの意義	45
1 公共サービスのあり方	46
2 市場であることの意味	50
3 市場化テストの位置付け	52
4 市場化テストを導入する際の心構え	62
5 市場化テストを導入する際の留意する視点	69
コラム2 余計な仕事を抱えていないか？事業仕分け	72
第3章 市場化テスト実施の制度設計	73
1 市場化テストを導入するには	74
2 行政と民間とのコスト把握の均一化	76
3 市場化テスト実施に係るコスト	82
4 情報開示のあり方	86
5 情報隔壁（ファイアーウォール）	88
6 入札段階での第三者機関のあり方	90
7 市場化テストで官が落札できなかった場合の雇用問題への対応	92
8 市場化テスト制度設計と4つの入札基本モデル	97
コラム3 職員の自律的改善・改革意欲が満たされる体制があるか？アントレプレナーシップ制度	100
第4章 官民競争入札等実施プロセス	101
1 入札を実施する手順の基本的な流れ	102
2 入札基本モデル	104
3 官民競争入札等における実施要項の作成	105
4 入札実施の準備	109
5 官民競争入札等の実施	112
6 落札者の選定	115
7 落札者との契約	116
8 評価の実施	120
コラム4 3つの制度を振幅って	122
第5章 提 言	123
1 2007年問題を契機に	124
2 地域社会を支える人材育成	125
3 市町村の枠を越えて	127
4 市場化テストの可能性	129
5 競争から協奏へ	132
主要参考文献等	134
あとがき	137

本　書　の　構　成

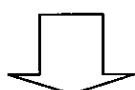
○ 市場化テストの現状 ······ 第1章

○ 市場化テストの流れに沿った検討

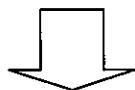
I 公共のあり方の検討 ······ 第2章



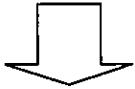
II 行政サービスのあり方・提供手段の検討 ······ 第2章



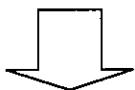
III 市場化テスト実施の制度設計 ······ 第3章



IV 官民競争入札等実施 ······ 第4章



V 事業実施 ······ 第4章



VI 再入札 ······ 第4章

準備プロセス

実施プロセス

○ 提　　言 ······ 第5章

第1章 市場化テストとは

○ 市場化テストの現状

1. 市場化テストの概念
2. 海外での官民競争
3. NPMに見る海外での公共経営に対する考え方
4. 日本における取組状況

第1章 市場化テストとは

1 市場化テストの概念

これまで、公共サービスの大部分である行政サービスの提供主体は、ほとんど行政に限られていた。民間などが提供主体となるには様々な規制があり、たとえ行政からの委託により提供主体となった場合でも、民間のノウハウが活かされにくい仕組みとなっていた。

しかし、行政の内部的な効率化では限界があることや、公共需要の多様化・高度化により、行政のみでは対応出来なくなってきたことにより、さらにはNPOなど行政以外の主体も行政サービスを担うようになってきたことにより、新たな公共の枠組みを再設計することが求められている。このような状況の中で、行政サービスの提供主体は行政であるという考え方によらず、どの主体が提供するのが効率的であるのかを検討しようという仕組みが市場化テストである。

具体的には、市場化テストは、これまで行政が行ってきたサービスにおいて、行政と民間がコストや効率性・質について競争を行い、コストと質の両面で最も優れた主体がそのサービスを提供していくようにする制度（官民競争入札制度）である。

つまり、その競争により、行政の方のコストが高かったり、効率性・質が低かったりした場合、これまで行政が行うこととされていたサービスであっても、民間が行っていくことになる。

もちろん、行政の方がコスト・質の両面で優れた扱い手であれば、引き続きそのサービスの扱い手ということになる。しかし、その場合であっても、これまで独占的・非競争的であった行政サービスに競争原理がもたらされ、行政における仕事の流れが改革されるという効果がある。

また、サービスの扱い手が行政に限定されなくなることから、行政サービスの扱い手としてどの主体が最も適しているかが不斷に見直されていくものと期待されている。サービスの利用者である住民の側から見ても、これまで行政の独占的な供給体制から、受益者としての選択の幅が広がるとともに、よりよいサービスを受けられることになる。

2 海外での官民競争

20世紀の終盤から、先進各国では様々な行政サービスの効率化が行われてきた。その方法は、各国それぞれの歴史的背景で異なるものであるが、官民競争事例として代表的な数か国について、その状況を概観してみる。

(1) イギリス

1973年のオイルショックで経済的に打撃を受けたイギリスは、伝統的な福祉を維持するため増税を行い、英國病と呼ばれた長期不況に陥った。保守党のサッチャー政権が1979

年に誕生し、そこで 1980 年から行われた官民競争入札の制度が C C T (Compulsory Competitive Tendering : 強制競争入札) であり、市場化テストの原型となるものである。これは、地方公共団体が提供するサービスのうち、定められたサービスについて、強制的に官民競争を課し、民間が競争に勝った場合、地方公共団体はそのサービスを提供できなくなるというものであった。C C T では、民間側に自治体と競争できる市場が育っていかなかったこともあり、官側が落札するものが半分以上あったが、その導入により、地方公務員数の抑制、コスト削減効果が見られた。また、行政部門のコストを算出させたと言う点においても、その後の行政経営に役立つこととなっている。

1991 年には、サッチャーと同じ保守党のメジャー政権が誕生した。メジャー政権では、サッチャー政権での 4 つの合理化 (C C T ・ 民営化・外部委託・エージェンシー¹) を引き継ぎながらも、やや軟化した政策が行われた。しかし、C C T については、住民に直接かかわる業務や内部サービス的な業務などの技術職・専門職がたずさわるホワイトカラーの業務にまで対象を広げていった。

そういう改革の中で、1991 年には市民憲章 (The Citizen's Charter – Raising The Standard) を発表し、「すべての公共サービスは、一人ひとりの市民によって直接または税金を通じて賄われている。市民には、自らの要求に応じて、妥当な価格で効率的に、質の高いサービスを期待する資格がある。」という政府の指針を示した。市民憲章においては、「すべての市民は公共サービスに対して 6 つの基本的事項²を期待する権利がある」と明記されており、その中の「サービスを選択する機会の提供及び住民との協議」は、市民のサービス提供者を選択する権利を明記したものであり、官民競争を行うという考え方となっている。この考え方に基づき、中央政府においても、エージェンシー化しにくかった財務関係や法務関係などを対象として 1993 年から Market Testing³ が行われた。また、この Market Testing は、エージェンシーそのものも対象としていくようになり、国家公務員数を減少させることに効果があった。

メジャー政権では、公共事業実施に民間企業の発想を入れるため、P F I⁴ (Private Finance Initiative) を導入するなどの改革も行ったが、C C T への反発や財政状況が好転してきたこともあり、次の労働党政権に道を譲ることとなる。

1997 年には、労働党政権であるブレア政権が誕生した。労働党はもともと大きな政府 (社会民主主義的政府) を目指していたので、サッチャー、メジャー政権の政策を大きく変えるのかとも思われたが、実際には保守党政権で行われた政策を部分的に引き継ぎつつ新た

¹ 行政を施策の企画・立案部門と執行部門とに分け、執行部門を「エージェンシー」として行政から分離し、独立組織として運用する制度。日本の独立行政法人制度の元となったと言われている。

² ① 提供するサービスの基準の公表、② 提供するサービスについての情報公開、③ サービスを選択する機会の提供及び住民との協議、④ 親切で充実したサービスの提供、⑤ サービスに問題があった場合の謝罪と是正、⑥ 効率的・経済的なサービスの提供

³ 省庁やエージェンシーのもとで国家公務員が行っている仕事が、一般市場で通用するかどうかを試すもの

⁴ 公共施設等の建設、維持管理及び運営について、民間の資金やノウハウ等を活用してこれらを行いう社会資本整備の手法

な政策を目指す「第3の道(行政効率化と社会民主主義的要素の両立)」の政策が行われた。ここでは、保守党政権で行われてきた「行政サービスの効率化」に加えて「行政サービスの近代化」がなされている。

ブレア政権での中心的となる概念は、ベスト・バリュー(Best Value)の制度である。ベスト・バリューとは、「投下した資本に対して、最も価値の高い行政サービスを提供するための計画・評価・監査・是正などを総合的に行うシステム」である。

ブレア政権でも引き続きPFI手法がとられたが、ここでのPFIはPPP(Public Private Partnership)という概念に発展した。PFIが、民間資金を行政が活用するという考え方であるのに対して、PPPは、公共サービスを最も効率的・効果的に行う主体とパートナーシップを組んでいくという考え方である。

一方、CCTは、官民ともに価格競争に陥ってしまい、サービスの質がおろそかになるという問題が起こっていたため1997年に廃止された(法律上は、1999年の地方自治法改正で廃止)。

しかし、官民のサービス比較という概念は、引き続き重要なものとして引き継がれており、1997年には「市場化テスト及び外部委託における12の基本原則」が公表されている。

雇用問題については、サッチャー政権発足当時は労働者にほとんど説明がなかつたため、不安がつのり、士気の低下につながったが、現在は、移管引受者雇用保護法(TUPE: Transfer of Undertaking Protection of Employment Regulations 1981)により、雇用は守られている。TUPEは、CCTを行うにあたって制度が作られたのではなく、それ以前にEUの雇用者保護制度(European Council Rights Directive 1977)に基づいて成立したものであった。それをさらに有効に活用することにより、雇用問題の解決を図ろうとしたものである。また、1997年12月のEU指令「UNICE, CRRP及びETUCによって締結されたパートタイム労働に関する枠組み協約に関する指令」により、さらに拡充されている。

TUPEでは、事業の移管がおこなわれ、新たな使用者が従業員の雇用を引き継いだ場合、以前の雇用契約を引継がなければいけないとされている。これにより、移管の結果として賃金・労働条件を低下させることはできず、解雇は自動的に不当であるとみなされることになっている。新たな使用者は、経済的・技術的・組織的に明白な理由がある場合に限り、総合的な人員削減を実施することができる。

年金の保護は、TUPEには含まれていないが、移管前と同様の年金システムを保障できない場合は、法定企業解散命令を要求することができる。したがって、年金をポータブル化することにより、公共事業の入札者は、公共部門とほぼ同じ年金システムを提供していくこととなる。

この制度により、政府部門内での配置転換の規定は特にないにもかかわらず多くの職員が公共部門に留まり、自主退職4%、強制解雇4%程度である。民間企業に異動した職員は、TUPEにより労働条件は変わらないか上昇した。しかし、公務員の年齢構成が高い

傾向があるなどの理由により公務員給料が高かったため、民間企業では給料にアンバランスが生じるという問題もあったと言われている。

(2) アメリカ

アメリカは、その建国以来、民間主体の歴史があり、「民間がやれる事業は官はやらない」との歴史的文化がある。そういった文化的背景の中での公共の役割は、「民間をいかに使うか」と考えられている。

アメリカの官民競争入札制度のきっかけとなったのが、A-76と呼ばれるOMB (Office of Management and Budget: 連邦行政管理予算局) 通達である。この通達は、最初1966年に制定され、幾度の改訂を経て現在にいたっている。この通達では、政府固有の業務を適用対象外としているが、逆にそれ以外のものについては、基本的に官民競争の対象となる商業的活動であるとし、契約になじむ業務としている。適用対象外の業務としては、「主権の行使」と「金銭の取引や給付の管理に関する手続きの制定」の大きく2つの分野としている。

また、A-76通達より以前の1949年にGSA (General Services Administration) が設立されており、連邦政府に共通の調達を担当していた。1984年の契約競争法 (Competition in Contracting Act) により、入札抗告 (Bid Protest) の制度が導入され、入札で落札できなかつた者が、その理由などの開示を求める制度も用意されていた。

しかし、A-76は通達であり、法律的に義務づけられたものではなく、標準競争手続きに手間がかかったことから、国防総省など一部を除いては、それ程利用が進んでいなかつた。

ブッシュ政権では、行政改革のなかでアウトソーシングが促進され、A-76による小さな政府を目指す流れが強調された。1998年には FAIR(Federal Activities Inventory Reform Act: 連邦政府業務棚卸法)が制定された。この法律によって、各省庁は担当業務のうち、民間委託可能な業務をリスト化(リストは公表)し、OMBに提出することが義務付けられた。2001年には、大統領マネジメント・アジェンダ(PMA: President's Management Agenda)という行財政プログラムを発表し、5つの課題のひとつとして、競争的アウトソーシング(Competitive Sourcing)をあげている。また、A-76を2003年度に改訂し、簡易競争の導入や人材アドバイザーの設置など職員雇用にも配慮するなどして利用しやすくし、官民競争を推進している。

その結果、官民競争の件数は増加したが、落札者は官側というケースが多い。それでも、それにより11億ドルのコスト削減が行われたとされている。

しかし、雇用条件については、業務を民間に移管するにあたり民間への転籍を拒否はで
きるが、民間に移管された場合の雇用条件の保証はなく、政府部内での配置転換も一定期

間権利があるのみであり、イギリスの事例と比べてドライな面がある。

地方自治体では、インディアナポリスの事例が有名である。

1992年にアメリカ中西部のインディアナ州の州都インディアナポリスの市長に就任したゴーリドスミスによる改革である。民営化を公約に当選した市長であったが、単純な民営化や民間委託では、「官の独占」から「民の独占」への移行に過ぎず、効果が上がらない問題が指摘された。そこで、市の担当部局も入札に参加させ、民間より優れた提案をした場合は、行政側に事業を行わせた。市長は、その在任中に70以上の事業について市場化を実施し、それにより4億ドル以上の財政支出削減効果があったとされている。

この事例では、再雇用されなかった職員について、市の中で配置転換か、割増退職金による退職を選択できるようにしたり、退職者に職業訓練を受ける機会が与えられたりするなど、雇用問題についても配慮がなされた。

(3) オーストラリア

1980年代から90年代にかけての労働党政権時代には行政改革が進められ、民営化、アウトソーシング、地方への権限移譲などの改革が行われた。1996年に保守党のハワード政権が誕生すると、民営化やアウトソーシングといった政策がさらに本格的に導入されるようになつた。

推進の原動力となつたのが、NCP(National Competition Policy:国家競争戦略)である。NCPは、独占的な行政サービスの構造改革を行うものであり、競争中立原則が導入され、規制を行うベネフィットがコストを上回らない限り法律を改正し規制を緩和する。この政策に基づく官民競争入札の制度が、CTC(Competitive Tendering and Contracting:官民競争と外部委託)と呼ばれるものである。

CTCの範囲に特に制限はなく、広範な行政サービスが対象となっている。各省庁は自分の所管範囲についてCTC導入を検討し予算関係書類等で報告はしなければならないが、官民競争が義務付けられているわけではない。しかし、会計等の管理業務やIT関連業務については、CTCの実施が強く勧告されている。

官民競争の結果は、民間がほとんど落札している状況である。

雇用問題については、「アウトソーシングにより、影響を受けるすべての職員を公平かつ平等に」取り扱うというのが基本的考え方である。具体的方法としては、精算方式と調整方式がある。

精算方式では、すべての職員は配置転換されるか退職制度により退職する。行政側は民間側の落札者と交渉は行わない。年金制度に加入する職員が定年前に退職する場合は、特別の退職金を得ることになる。

調整方式では、落札後契約までの間に、行政側と民間側の落札者の間で調整が行われる。

まず、入札参加者に欠員補充はそれまで業務に携わっていた行政側の職員から行う契約となることが示され、行政側は職員および民間側と雇用条件交渉を行う。そして、雇用条件を受け入れる職員は民間側に再雇用される。再雇用されない職員は、配置転換されるか退職することになる。

TUPEと異なり、民間側に職員の再雇用を義務づけたり、再雇用条件の保証があるものではない。しかし、実際は、調整方式で民間側に再雇用される職員がかなりの割合でいるようである。

以上概観してきたように、官民競争と言っても、各国の歴史的背景によりその方法は様々である。その結果として、行政にサービス提供者としての経営感覚が身についたり、権限が移譲されたり、効率化が図られ組織がスリム化したり、コスト削減といった効果が現れてきている。また、同時に、行政職員の雇用問題などの課題もあり、各国はそれぞれの方法で対応してきた。

行政サービスの効率化やサービスの質の改善の流れは各国共通であるが、どの方法がいいと言うような絶対的な答えは存在しない。過去の諸外国の経験から、どの面を取り入れていくかを考えて行かなければならぬ。

3 NPMに見る海外での公共経営に対する考え方

市場化テストを含む大きな概念であるNPM(ニュー・パブリック・マネジメント)においても国によりその進め方が異なっている。NPMとは、民間企業の経営理念や運営手法を公共部門に適用することにより、公共部門の合理化、コスト削減などを実現するための新しい公共経営理論であり、1970年代から欧米諸国で導入されてきた。その中でも、サッチャーから始まる英国の事例が先行していることが知られているが、他の欧米諸国や、オーストラリア、ニュージーランド、北欧でもその形を変えながら行われてきている。

NPMは大きく分けると、アングロ・サクソン型とスカンジナビア型に分けられると言われている。先に見た英米豪の3国は、アングロ・サクソン型に属する。

NPMには、①業績・成果主義と②市場メカニズムの活用という、大きくは二つの特徴があるが、スカンジナビア型では市場メカニズムの活用には消極的で、組織マネジメント面での現代化を中心とした改革パターンを描いているとされている。このことは、市場メカニズムの積極的な活用による小さな政府を目指すアングロ・サクソン型に対して、小さな政府を必ずしも志向しないスカンジナビア型の特徴である。

政府などの行政主体については、アングロ・サクソン型では、民間企業と同じ一経済主体であると考えるのに対して、スカンジナビア型では、政府という経済主体は統治を行う主体だという複雑な側面をもっており、民間企業という経済主体とはまったく違うという前提に立っている。そのため、アングロ・サクソン型では、民間の経営手法でよいものが

あれば何でも積極的に公的な世界へ取り入れようとするのに対して、スカンジナビア型では、民間企業のマネジメントからどのような点が学び取れるのかを考えていく。また、アングロ・サクソン型では、行政が企業や家計と同様の経済主体となることにより行政がコントロールされるのに対して、スカンジナビア型では、行政は民間とは異なる種類の主体ではあるが、それをコントロールするのはあくまで国民、住民であるということをしっかりと押さえていくというアプローチがとられる。

(1) 北欧（フィンランド・デンマーク・スウェーデン）

スカンジナビア型諸国の特徴としては、業績・成果による統制を核とした行政内部のマネジメント改革を中心としていることである。市場メカニズムの活用はあるものの、マネジメント改革を進める上であくまで補完的な活用に過ぎない。また、分散・分権的改革を推進しているという特徴がある。特に、スウェーデン・ノルウェーなどでは、100年余以前から「エージェンシー」が形成され、現場での分散・分権型の自律的なマネジメントが浸透していた。むしろ、1980年代半ば以降、伝統的な分散・分権的なマネジメント・システムに目標管理型システムが適用されるようになった。業績目標の達成と引き換えにした権限委譲が進められたこともこれ以降の改革の特徴である。

スカンジナビア型では、ソフトな契約モデルを特徴としているが、アングロ・サクソン型に見られるような厳格な契約モデルの考え方も補完的に取り入れている。このことは、アングロ・サクソン型が柔軟な契約モデルに徐々に移行しているのと逆の流れであり、両者は近づきつつあるとも言える。

そういう意味では、NPMは改革モデルとしてはある方向に収斂していくとも考えられる。しかし、国家の伝統、歴史的制度的な背景、制度固有の伝統などの特徴により、その道のりや目指す先は異なる。そのような違いとして、以下に欧州の2国における行政サービスに対する考え方について触れる。

(2) フランス

フランスにおいては、「何を行政サービスとして提供するのか」及び「どの程度の行政サービスを提供するのか」を決めるのは、政府の役割であるという伝統的な考え方がある。しかし、同時に「誰が提供するのか」あるいは「どのような形で提供するのか」ということについては、可能な限り民間で提供するという歴史を持っている。そのため、「行政行為を民間に委託する」といったような考え方に基づき、民間委託は盛んに行われており、公共サービスの提供形態は多様なものとなっている。これは、行政サービスを行うという権利を民間に与えるといった考え方によるものであるが、概ね「単純業務委託（Gerance）」「業績連動型委託（RegieInteressee）」「リスク移転型委託（Affermage）」「コンセッション」

ン (Concession)」の4つの方に分類されている。単純業務委託と業績連動型委託は、日本の運営委託に近いものである。委託料が業績に応じて変動するかどうかで2つに分かれているが、双方ともリスクは公共が負っている。リスク移転型委託とコンセッションは、後者が施設も民間が所有する施設整備が目的であるのに対し、前者は施設は公共が所有するといった違いがある。これらのうち、リスクを移転しながらバリューを生み出す形態としては、「リスク移転型委託 (Affermage)」であると思われる。

(3) ドイツ

ドイツは、英仏と異なり、公物概念がある。このことについては、行政法をドイツ（プロイセン）から学んだ日本に近いものがある。そのため、行政財産の管理は、行政自身が行うべきであるし、行政サービスは行政が提供すべきという考え方があった。そのためNPM手法は導入があまり進まず、民営化を中心に改革が行われてきた。若干、行政財産の枠組みから出ようとする手法としては、高速道路民間資金活用法がある。これは、民間事業者が道路を建設し、それを無償で行政に提供し運営権を民間が取得するという方法が行われている。

それぞれの国でNPMなどの改革モデルが異なっていることは、各国での歴史的背景の違いのみならず、各国の目指す公共像の違いによるものである。市場化テストを導入するにあたっても、単純にどのモデルを参考にすればよいというものではなく、各国の事例などを参考にしながらも自らの使命を明確に理解し、理想を目指すにはどういう行動を起こすのがよいかを考えていく必要がある。

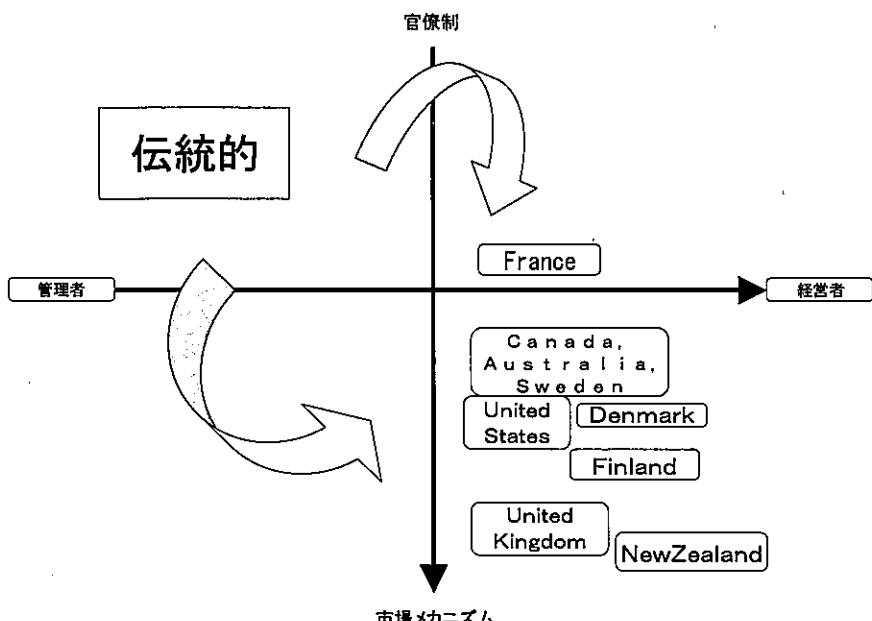


図 1-1 (備考) OECD(1996)による

これまでの法体系を考えれば、ドイツを参考にすることになる。混合経済的体質が強いのであれば、行政に市場原理、競争原理を導入していくイギリスなどの方法が参考になるであろう。また、行政の役割を民間と峻別するというのであれば、スカンジナビア型諸国やフランスの方法が参考になる。また、そもそも公的領域自体が狭いものであるという考え方に基づけば、アメリカが参考になる。どのモデルを参考にし、どういう組み合わせを行っていくかは、それぞれの地域における公共概念や行政の役割の認識により、各地域が判断していくものである。

4 日本における取組状況

(1) 地方行革における民間等との連携

日本においては、旧自治省による地方行革大綱などに沿って、公共部門の縮小を中心に、地方自治体の行政改革が進められてきた。また、国の景気対策や地方に対する様々な地域振興策が行われてきた。地方における民間等との連携関係の法律の経緯を概観しておく。

昭和 40 年代後半から、いわゆる第三セクターが設立されてきた。第三セクターは、法律的な根拠はなく、経営責任や存立基盤が不明確といった問題点が指摘されており、また経営破綻や極端な非効率が見られるなどの実態もある。しかし、民間部門の長所である効率性の発揮と公共部門の長所である利潤一辺倒の利己的目標ではなく、公共の利益に資するような目標を掲げられる面を上手く組み合わせることができれば、効率的に行政目的が達成されることになる。また、行政サービスの提供主体を官主導から民主導へ転換するものとしての意義も大きい。ドイツと同様の公物概念が存在する日本では、民間との連携方法としてなじみやすいものかもしれない。

第三セクターをもっと活用するものとして、昭和 61 年には、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」(民活法) が施行された。技術革新、情報化及び国際化といった経済的環境の変化に対応して、経済社会の基盤の充実に資する各種施設(特定施設、17 分野 33 施設) の整備を民間事業者の能力を活用して促進することを目的としている。

昭和 62 年には、「総合保養地域整備法」(リゾート法) が施行され、地域活性化への期待がなされたが、宮崎のシーガイアの経営破綻に見られるように、バブル経済の崩壊後は各地で行き詰まりを見せている。

平成 10 年に施行された「特定非営利活動促進法」(NPO 法) は、民法の特別法としての位置づけではあるが、公共サービスの担い手の範囲を法律的にも拡大したという意味がある。

平成 11 年には、「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」(PFI 法) が施行された。これにより、従来の第三セクターや外部委託においては、事業の計画や実施、管理を行政が握っていたのに対して、資金調達から事業企画、執行を民間が主体的に行うことができるようになった。しかし、市場化テストと異なり、活用範囲が、公共施設の整備・維持管理に限られている。

平成 15 年には、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)の改正により、「指定管理者制度」が導入された。これにより、公の施設の管理・運営を民間にも認めることとなった。

(2) 国における市場化テスト導入の検討

- ・行政関与の在り方に関する考え方(平成 8 年 12 月 17 日、内閣行政改革委員会)

最も適切な活動を選択するための検討を進めていく場合の、現行の活動主体に関する制

度の在り方の検討をしている。その中で、市場テスト（民間との費用比較によって行政を効率化する効果があると考えられる。）、エージェンシー化（企画立案部門などを除く行政機関の各部門に、より弾力的な運用を認めるとともに、国民のニーズに直接さらすことで、国民本位の行政が実現できる効果があると考えられる。）、雇用形態の多様化などを検討することが望ましいとされている。

この報告では、行政の関与の可否の基準を体系的に整理し、その中の一つとして市場化テスト（市場テスト）を位置付けている。このような検討方法は、今後市場化テストを導入していく際の示唆となると思われる。

(3) 小泉内閣における市場化テスト導入の検討過程

小泉内閣において、「改革なくして成長なし」、「民間にできることは民間に」、「地方にできることは地方に」の基本理念のもとに、金融システム改革、規制改革、税制改革、歳出改革といった構造改革が進められてきた。市場化テストは、その改革の中の民間開放（「民間にできることは民間に」）や規制改革の中で、歳出改革にも絡めて議論がなされてきた。以下に、その経緯を簡単に示すこととする。

①規制改革・民間開放推進3か年計画（平成16年3月19日閣議決定）

平成15年12月22日「規制改革の推進に関する第3次答申」（総合規制改革会議）の答申を受け閣議決定されたものである。この中で、我が国においても、官民間の公平な競争条件を担保するため、海外の事例も参考としながら、国民生活の安全面の確保等に関する行政責任の在り方についての観点にも留意しつつ、「市場化テスト」（官民間の競争入札制度）の導入について調査・研究を行うことを平成16年度に措置することとなった。

②経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004（平成16年6月4日閣議決定）

（いわゆる骨太方針2004）

規制改革・民間開放の積極的推進として、「官でなければできない業務の範囲を明確にするための「市場化テスト」や、民間開放に関する数値目標の設定など、民間開放推進のための制度を早期に導入するため、平成16年度中に制度設計を行うとともに、平成17年度の試行的導入に向けて検討を進める。」とされた。

③規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申（平成16年12月24日）

官製市場の民間開放推進の横断的手法として「市場化テスト」を推進すること、市場化テストの本格的導入に向けた基本方針等を示した「「市場化テスト」に関するガイドライン」が公表された。

④規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）（平成17年3月25日閣議決定）

市場化テスト（官民競争入札制度）の本格的導入に向けた取組として、法的枠組み（「市場化テスト法（仮称）」）も含めた制度の整備を検討する。また、3分野8事業23箇所のモデル事業を、平成17年度において試行的に実施する。前年提出された民間提案のうち、平成17年度に実施するモデル事業の対象とならなかつたものについても、引き続き、制度の本格的導入に向け、「市場化テスト」の対象事業とすることにつき検討を行うこととした。

⑤市場化テスト推進室設置、モデル事業の実施（平成17年度）

平成17年4月1日内閣府に市場化テスト推進室を設置。モデル事業については、ハローワーク（公共職業安定所）関連、社会保険庁関連、行刑施設関連の3分野8事業23箇所のモデル事業を、平成17年度において試行的に実施した。

⑥経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005（平成17年6月21日閣議決定）

（いわゆる骨太方針2005）

「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」を踏まえ、第三者機関の在り方等諸課題を十分に検討し、公共サービスの質の維持向上・経費の削減等に資するよう、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案」（仮称）を平成17年度中に国会に提出すべく、速やかに準備するとした。

⑦公共サービス効率化法（市場化テスト法）案の骨子（平成17年9月27日決定）

規制改革・民間開放推進会議において決定。「市場化テスト」の平成18年度からの本格的導入に向け、速やかに制度の整備を図る必要があるとし、公共サービスの質の維持向上・経費の削減等に資するよう、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案（仮称）」を平成17年度中に策定し、国会に提出すべきであるとした。これにより、法案の閣議決定・提出スケジュールが示された。

⑧規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申（平成17年12月21日）

「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案」（仮称）の次期通常国会への提出、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案」（仮称）に基づく市場化テストの速やかな本格的導入が提言された。

⑨競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案（平成18年2月10日）

「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（公共サービス改革法）案が閣議決定され第164回通常国会に提出された。

小泉内閣における推進体制

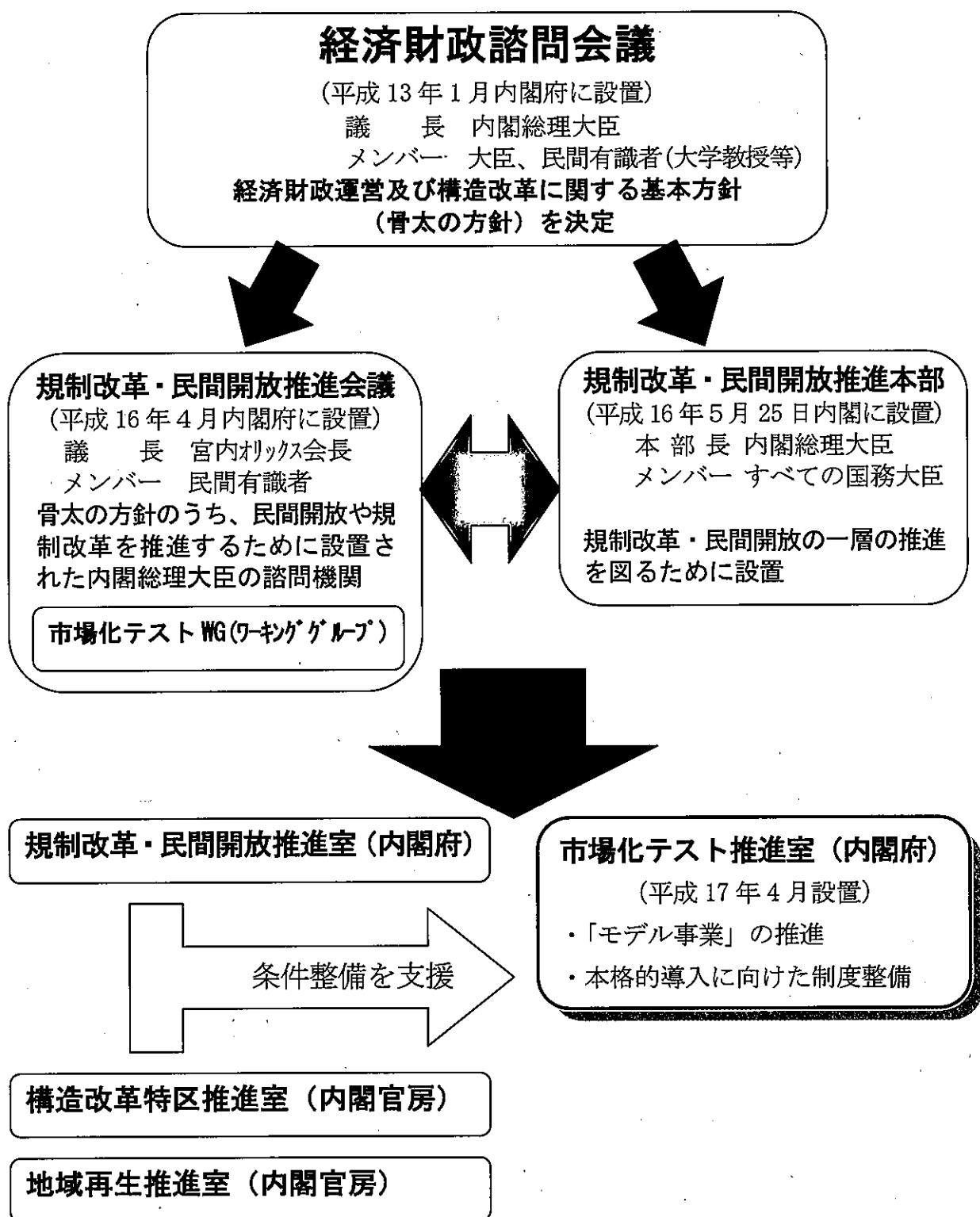


図 1-2

(4) 市場化テストの位置づけ

ア 内容と意義

「小さくて効率的な政府」の実現に向けて—公共サービス効率化法（市場化テスト法）案の骨子等一（平成17年9月27日決定）では、「市場化テスト」の内容と意義を以下のように述べている。

(1) 「市場化テスト」の内容及び意義

経済社会環境の変化の中で、政府が大きな役割を果たしてきた過去の制度を見直し、「民ができるものは民へ」の構造改革の具体化や、限られた財源の中で公共サービスの質の維持向上が求められている。これまで官が独占してきた公共サービス全般について、その必要性や効率性を不斷に見直すための手法として、「市場化テスト」（官民競争入札制度）がある。

「市場化テスト」とは、透明・中立・公正な競争条件の下、公共サービスの提供について、官民競争入札を実施し、価格と質の両面で、より優れた主体が落札し、当該サービスを提供していく制度であり、官の世界に競争原理を初めて導入し、これまでの官における仕事の流れや公共サービスの提供の在り方（官の独占）を改革するものである。

ここで、国は市場化テストを、公共サービスを、「必要性」と「効率性」の観点から不斷に見直す手法として位置づけている。

特徴は公共サービス提供に関して独占的であった官の世界に官民競争入札というかたちで、初めて競争原理を導入し、官と民が公共サービスの提供者として同じ土俵で競争することにある。

また、市場化テスト導入にあたっては、当該公共サービスに関して以下の効果が見込まれる。

第1段階 必要性の検証

必要性の失われた事業などの廃止・民営化等の検討

第2段階 効率性等の検証

直営・包括民間委託・市場化テスト等のサービス提供方法の検討

イ 市場化テストの類型

「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申（平成16年12月24日）」によると、国の市場化テストには①委託型と②譲渡型の2つの類型が存在する。

以下 答申より抜粋

（2）「市場化テスト」の類型

「市場化テスト」は、以下の2つの類型に大別できる。

① 委託先競争型

ある官業の全部又は一部について、その委託を受ける候補先として、官（独立行政法人、特殊法人等）と民との間で競争入札を行うもの。

さらに、委託の内容についても、（ア）サービスの対価たる公共料金の設定等まで含めた包括的な経営全般の管理等委託を受ける場合と、（イ）そうでない業務委託の場合とに細別できる。

② 譲渡先競争型

ある官業の全部又は一部について、これまで当該事業の担い手であった官自身と、譲渡候補先である民との間で、競争入札を行うもの。

この場合であっても、競争入札の結果、（ア）官が落札する場合と、（イ）民が落札する場合が想定され、当該事業の担い手であった官において、民営化・民間譲渡といった措置を講ずることが必要となる場合もある。

「公共サービス効率化法（市場化テスト法）」（仮称）：基本的考え方

1. 「民でできるものは民で」の実現

2. 官の世界に競争原理を初めて導入

官に緊張感を与え、公共サービスの必要性や効率性を不斷に見直すメカニズム

3. いわば、独占に安住してきた「官」に、「民」の力を用いて構造改革を求める『お役所仕事改革法』。

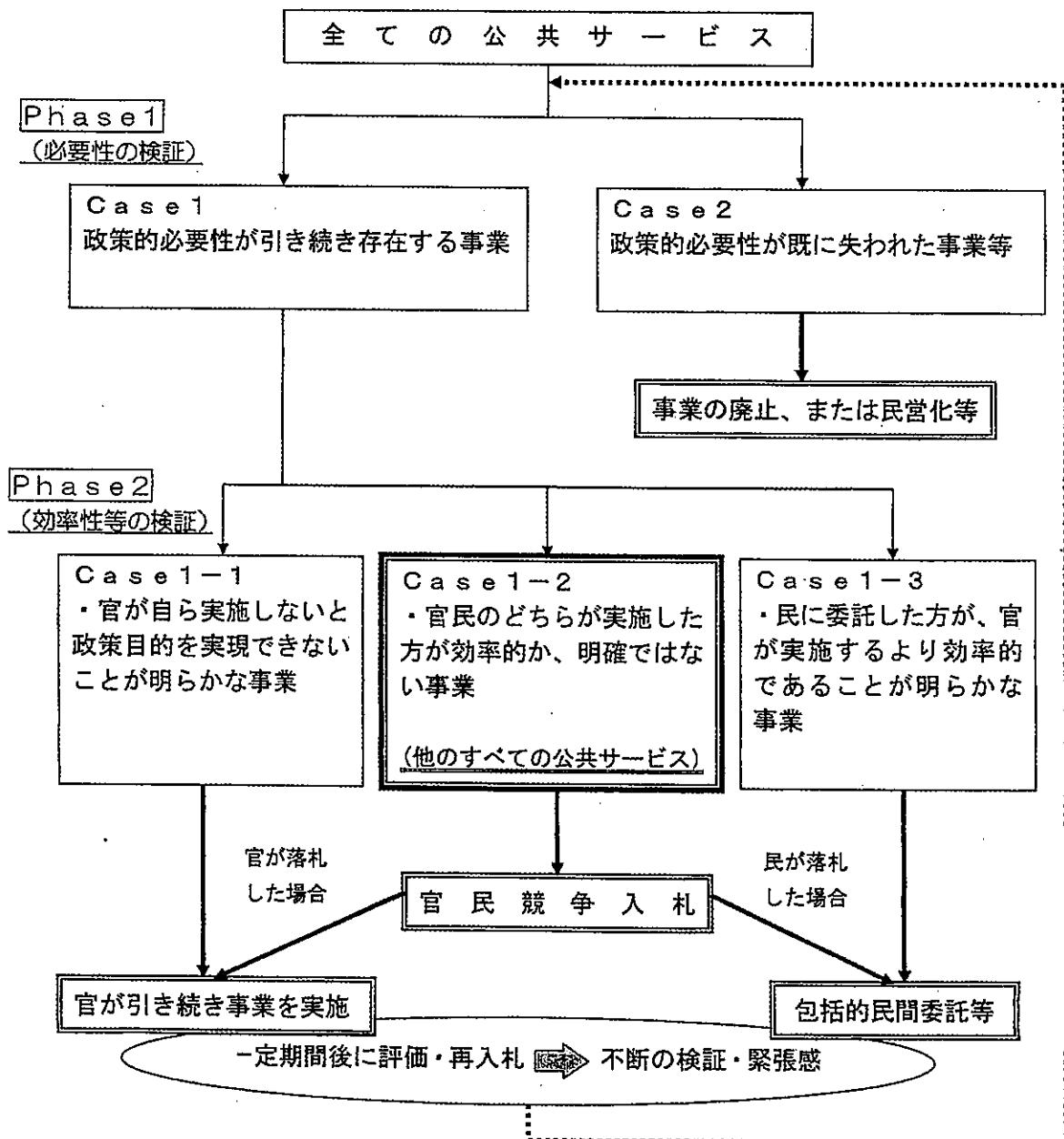


図1-3

市場化テストフォーラム in 足立 内閣府資料

(5) 国の市場化テスト導入の流れ

ア 公共サービス効率化法（市場化テスト法）案の概要（平成17年9月27日決定）

国は、平成16年度より3分野8事業で実施している市場化テストのモデル事業から、制度の本格的導入に向けて以下5点の課題等を抽出した。

- ① 官側のコスト等についての情報開示の徹底
- ② 入札参加者に求める公共サービスの水準（要求水準）を客観的・定量的に表す指標（Key Performance Indicator）の明確化
- ③ コストと質についての評価の適正
- ④ 民間事業者等からの提案に基づく幅広い対象事業の実現
- ⑤ 中立的かつ強力な権能を有する「第三者機関」の設置

そして、「市場化テスト」の本格的導入に向けて、上記の諸課題に適切に対処していくためには、官が行っている公共サービスについて、コスト等の情報開示の徹底、コストと質についての評価の適正化、民間事業者等からの提案に基づく幅広い対象事業を実現する事業選定手続の明確化、民間参入を阻害する規制の特例措置等を規定した法律を、早急に制定する必要があるとし、公共サービス効率化法（市場化テスト法）案の骨子（平成17年9月27日決定）を定めた。

この公共サービス効率化法の構成は以下の6つの柱からなる。

- ① 基本的構成・目的等に関する事項
- ② 「基本方針」に関する事項
- ③ 官民競争入札の実施に関する事項
- ④ 規制の特例措置に関する事項
- ⑤ 「第三者機関」に関する事項
- ⑥ その他

また、法の制定後も、毎年度、民間事業者等からの提案を幅広く受け付け、「基本方針」の改定を行うとともに、必要な法令等の改正を行うこととしている。

<6つの柱の内容>

① 基本的構成・目的等に関する事項

「公共サービス効率化法（市場化テスト法）（仮称）」は、民間提案等を勘案した公共サービスを対象に、内閣主導による一定の手続に則って、「市場化テスト（官民競争入札）」及び関連する規制改革等を行うことを法的に担保するもの。

・目的：「市場化テスト（官民競争入札）」及び関連する規制改革や官民間の競争条件の均一化措置の実施等による公共サービスの不断の革新、公共サービスの効率化・質の維持向上

・対象事業：想定される公共サービスすべてとし、これは、各府省の内部部局、外局、地方支分部局に加え、独立行政法人等が実施するすべての事業とする。

・特に以下の点についても制度的に担保

(ア) 民間事業者等からの提案の最大限尊重

(イ) 中立的かつ強力な「第三者機関」による監視等

(ウ) 公共サービスに関する情報開示の徹底

(エ) 先進的な地方公共団体による自発的な取組を可能とする環境の整備

② 「基本方針」に関する事項

内閣総理大臣は、毎年度、必要十分な情報開示の下、民間提案を最大限尊重し、以下を主な内容とする「基本方針」の案を作成し、「第三者機関」の議を経て、閣議決定・公表する。

(ア) 「市場化テスト（官民競争入札）」の対象とする公共サービス及びこれに伴い講ずべき措置（関連する規制改革等）

(イ) 不要な公共サービスの廃止

(ウ) 公共サービスの不断の革新を実現するためのその他の措置

③ 官民競争入札の実施に関する事項

«「官民競争入札の実施に関する方針（「実施方針」）」の決定»

官民競争入札の対象となる個々の公共サービスについて、必要十分な情報開示の下、「第三者機関」の議を経て、以下を主な内容とする「実施方針」を決定。

・対象となる公共サービスの範囲、契約期間等

・関連する規制改革等の内容

・落札者選定に関する事項（評価基準、選定スケジュール等）

・モニタリングに関する事項 等

«落札者の決定»

公共サービスの質及び価格に着目した総合的な評価基準を原則として適用し、「第三者機関」の議を経て、落札者を決定。

《モニタリングの実施》

継続的なモニタリング（監督・検査等）を措置。

《再入札の実施》

契約期間の終了の際に、再入札を実施。

ただし、モニタリングの結果等を踏まえ、当該公共サービスを廃止等することが適當と評価される場合は、「基本方針」において廃止等の措置を決定。

④ 規制の特例措置に関する事項

- ・落札した民間事業者等について、必要に応じ、規制の特例措置を適用。
- ・特例措置の内容は、法律による規制については「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案（仮称）」で、政省令による規制については「基本方針」に則してそれぞれ政省令で規定。
- ・なお、先進的な地方公共団体が自発的に「市場化テスト」を導入・実施する場合に必要な規制の特例措置についても、所要の措置。

⑤ 「第三者機関」に関する事項

- ・公共サービスの徹底した情報開示とすべての実施プロセスの監視等を行う中立的かつ強力な権能を有する「第三者機関」を内閣府に設置。
- ・「第三者機関」の具体的権能（事業内容）については、すべての実施プロセスの監視等を行う。
- ・透明性・中立性・公正性を確保する観点から、民間人を中心とした専門性の高い優秀なスタッフを一定程度有する。

⑥ その他

官民競争入札の実施に当たっては、その円滑な実施に向けて、公務員制度関連、財政法関連、国有財産法関連等、既往の横断的法制度との関係を整理し、所要の措置を講ずるものとする。

イ 競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案(公共サービス改革法案)（仮称）の概要（平成18年2月10日閣議決定 第164通常国会提出）

平成18年2月10日に第164回通常国会に提出された、市場化テスト法案はその名称を「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案（公共サービス改革法案）」としている。公開資料や新聞報道等で得られる情報をもとに、その概要をたどると以下のような内容である。

- ① 法律制定の主旨
- ② 国の行政機関等の責務
- ③ 地方公共団体の責務
- ④ 民間事業者の責務
- ⑤ 公共サービス改革基本方針等
- ⑥ 官民競争入札及び民間競争入札
- ⑦ 民間事業者が落札者になった場合における公共サービスの実施等
- ⑧ 法令の特例
- ⑨ 国の行政機関等が自ら実施することになった場合における公共サービスの実施等
- ⑩ 地方公共団体が国に準じること
- ⑪ 官民競争入札等監理委員会等
- ⑫ その他 民間事業者が落札した場合の国家公務員の配置転換等

また、法案の中で留意しておきたいのは、

- ① 「特定退職制度」の設立：民間事業者が落札した場合の公務員の扱いに関連して、退職して落札した民間企業に移籍し、後に復職した場合は在職が続いたものとみなして退職手当を計算する制度
- ② 地方公共団体が特定公共事業について官民競争入札等を実施する場合の国に準じた規定の整備（実施方針・官民競争入札等を監理する審議会等の設置等）

が明確にされたことである。

明らかにされた資料より国の市場化テスト導入の流れを図示すると次のような。

**競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案（公共サービス改革法案）（仮称）
に見る市場化テストの流れ**

官民競争入札等監理委員会によるチェック

1 公共のサービスに関する情報の公表（内閣）

- 民間事業者・地方公共団体は官民競争入札の対象とする業務等につき意見を聴取

2 「公共サービス改革基本方針」の閣議決定（内閣）

- ①政府が講ずべき措置についての計画
②地方公共団体の取組を可能とする環境整備のために政府が講ずべき措置についての計画
③官民競争入札等の対象として選定した公共サービスの内容及びこれに伴い講ずべき措置
④廃止の対象とする公共サービスの内容及びこれに伴い講ずべき措置

等を主な内容とする基本方針を閣議決定

※基本方針は毎年度見直し、対象業務を追加

3 実施要項の作成（国の行政機関等の長等）

基本方針において選定された対象公共サービスについて

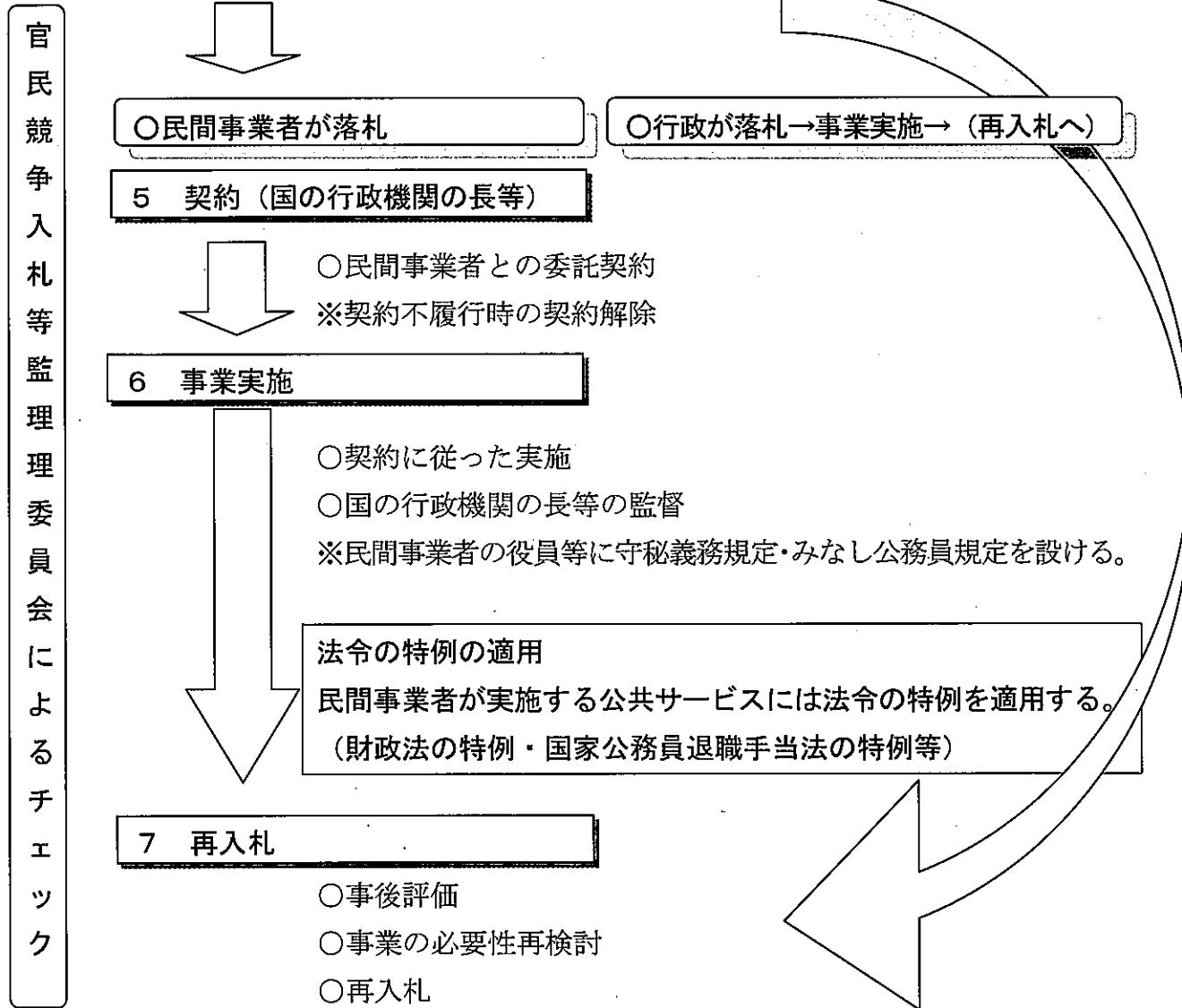
- ①詳細な内容・確保されるべき質に関する事項
②官民競争入札等に参加する者の資格に関する事項
③実施する者を決定するための評価の基準に関する事項
等を内容とする実施要項の作成

4 官民競争入札等の実施（国の行政機関の長等）

- ①行政機関の長等に書類提出

- ・入札参加民間事業者・・・対象公共サービスの質の維持向上に関する措置を含む具体的な実施方法等及び入札金額を記載した書類
- ・入札参加行政機関の長等・・・対象公共サービスの質の維持向上に関する措置を含む具体的な実施方法等及び実施に要する経費の金額を記載した書類

- ②評価基準に従い評価→維持向上・経費の削減に最も有利な者を実施者として決定



その他の事項

- ① 内閣府に官民競争入札等監理委員会を設置
- ② 特定退職制度
- ③ 国家公務員の配置転換（府省をまたぐ配置転換を含む）等の措置に努める。

地方にかかる記載 一国との相違点

- ① 実施方針の作成（特定公共サービス*の内容を記載）
 - ② 国に準じた規定による処理
 - ③ 官民競争入札等の公正な実施の監理等を行う機関を条例で審議会その他の合議制の機関として設ける（以下、「合議制の機関」という。）
- *市町村民窓口サービス（住民票の写し交付等）が対象事業として実施可能

図 1-4

* 法の特例が適用される対象公共サービス

ウ 国の事業選定の特徴

(ア) 民間提案主体の事業選定

市場化テストの対象業務の絞込みは主に民間からの提案によるところが大きく、規制改革要望集中受付期間を通じて民間提案を広く吸い上げ、行政の民間開放を検討していく手法がとられている。この民間提案重視の姿勢は「規制改革・民間開放推進3か年計画」に示され「経済運営と構造改革に関する基本方針2005」(いわゆる「骨太の方針」)の柱である「民ができるものは民へ」の流れに沿ったものである。

この手法のメリットは、民間事業者が実行可能な事業の拾い出しを効率よく行うことができ、なおかつ、今まで官が担っていた事業に優れた民間のノウハウを取り入れることができることや、今まで気づかれなかった視点から事業の切り出しを検討すること等が挙げられる。

(イ) 官民競争入札等監理委員会等の設置

国の市場化テスト運用の中で重要な役割を期待されるのが官民競争入札等監理委員会である。この委員会は国の官民競争入札等の実施過程にかかるその透明性、中立性及び公正性を確保するため内閣府に置かれるものである。

この官民競争入札等監理委員会とは、法律案に先立ち、平成17年9月に公表された「公共サービス効率化法(市場化テスト法)(仮称)」の骨子等の中で、「第三者機関」と表現され

- ① 強力な権能(基本方針の策定・官民競争入札の実施に関する事項をはじめとする全ての実施プロセスの監視等を行う)を有すること。
- ② 民間人を中心とした専門性の高い優秀なスタッフを一定程度有すること。
- ③ 自らが実態調査等を行うことも可能であること。

を特徴とした市場化テスト実施にかかる中心的な役割を担う位置付けの機関である。

法案における官民競争入札等監理委員会についても、官民競争入札等の実施にかかる重要な役割を担うものと考えられる。その概要は以下のとおりである。

1 目的

国の行政機関等の公共サービスに係る官民競争入札の実施その他の競争の導入による公共サービスの改革の実施の過程について、その透明性、中立性及び公正性を確保すること。

2 組織

(設置)

内閣府

(委員会)

公共サービスに関して優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する非常勤の委員十三人以内をもって組織。委員の任期は三年。（委員は再任可能）

(専門委員)

専門の事項を調査審議させるため、学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣が任命する非常勤の専門委員を置くことができる。

(事務局)

委員会の事務を処理させるため、委員会に事務局を置く。

3 主な役割等

公共サービス改革基本方針、官民競争入札実施要項、落札者等の決定、契約の変更・解除等、官民競争入札等の各プロセスに関与し、透明性、中立性及び公正性の確保する。

(勧告)

法律の規定によりその権限に属させられた事項に関し、内閣総理大臣又は内閣総理大臣を通じて関係する国の行政機関等の長等に対し、必要な勧告をすることができる。

(報告の徴収等)

所掌事務を遂行するため必要な限度において、官民競争入札若しくは民間競争入札を実施する国の行政機関等又は公共サービス実施民間事業者に対して、報告又は資料の提出を求めることができる。

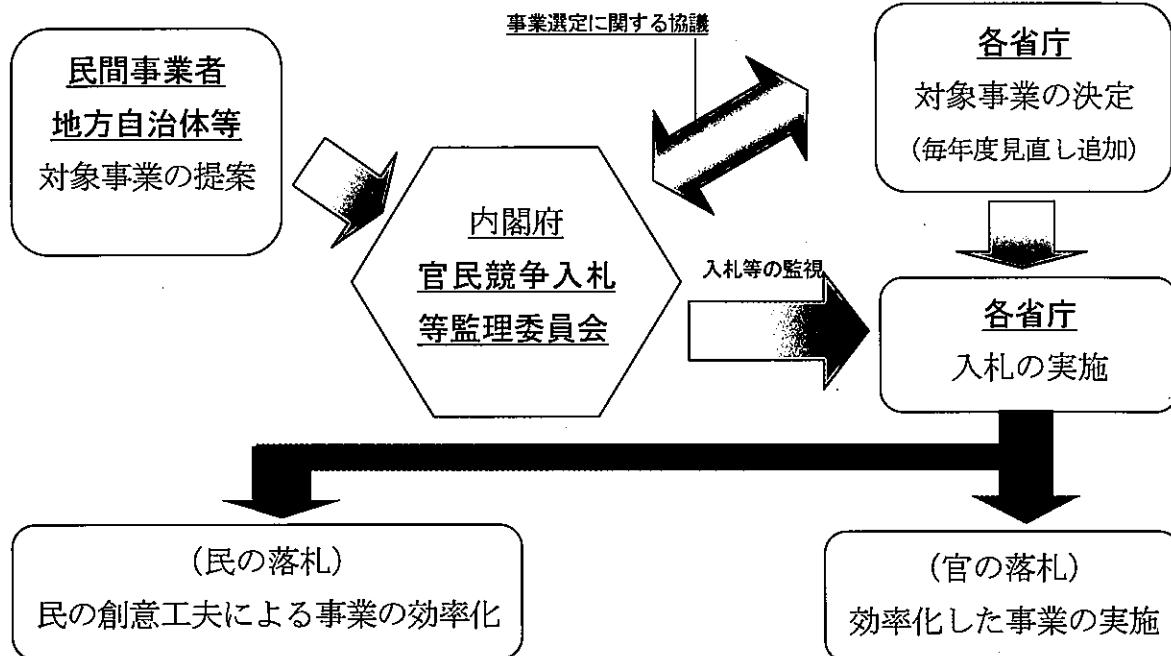


図1-5 官民競争入札等監理委員会の位置付け

(ウ) 事務棚卸し機能

国の市場化テストでは、各府省の内部部局、外局、地方支分部局に加え、独立行政法人等が実施するすべての事業にいたるまでの、想定される公共サービス全てが対象となっている。そして、基本方針の中で定める内容として、不要なサービスの廃止を盛り込んでいる。このことは、市場化テストを実施することにより、国全体の事業の総棚卸しを実施し、公共サービスの必要性の検証を行なった結果、政策的必要性の無くなった事業は廃止若しくは民営化等をしていくことを意味している。

このことは、市場化テストの推進と同時に、必要以上に拡大した官業の範囲を見直し、公共における国の守備範囲を明確化し、官業の民間開放を推進するものである。

(エ) 規制改革推進機能

現在、実施している「全国規模の規制改革及び市場化テストを含む民間開放要望」は、自治体・民間等広くから規制改革の要望を受け付け、市場化テストの対象事業を探っているものである。また、法案では、落札した民間事業者等について、必要に応じ、規制の特例措置を適用することになっている。これは、対象事業提案後の実施前段階でも規制改革が進むことを表している。また、先進的な地方自治体が自発的に市場化テストを導入・実施する場合の必要となる規制改革の特例措置についても所要の措置を講ずるものとし、国が実施主体ではない、地方自治体レベルでの市場化テストにおいても規制改革を推進することを明らかにしている。今後、市場化テストの動きが広がるにつれて、規制改革も同時に推進されていくことは明らかである。

(6) 地方における状況

ア 規制改革要望集中受付期間における提案・要望

内閣官房（構造改革特区推進室、地域再生推進室）、内閣府（規制改革・民間開放推進室、市場化テスト推進室）では、年2回「集中受付月間」を設定し、特区、地域再生、全国で実施すべき規制改革・民間開放に関する提案・要望を、広く国民・経済界等から集中的に受け付け、政府の対応方針として決定している。また、平成17年度からは市場化テストを含む民間開放要望の募集を行っている。（政府の平成17年度の市場テストモデル事業実施に係る提案受付は、平成16年10月に実施）

平成17年6月の集中受付月間では、「市場化テスト」を含む民間開放要望の提案を募集しており、延べ239項目の提案がなされている。その中で、自治体提案としては、足立区が6件の提案をしており、市場化テスト推進協議会（地方公共団体を中心とした市場化テストを研究し、その導入推進を目指す団体）からは、23件の提案がされている。

（足立区）

- ① 戸籍事務及び外国人登録事務の委託範囲の拡大
- ② 地方税徴収等の委託範囲の拡大
- ③ 区民事務所窓口に関する委託範囲の拡大
- ④ 多機能型コールセンターの設置
- ⑤ 市場化テストによる委託事業者への指揮命令権の付与
- ⑥ 市場化テストによる委託事業者への複数年契約期間の付与

（市場化テスト推進協議会）

- ① 国における市場化テストの対象事業を第一号法定受託事務も含めること
- ② 法定受託事務に関する注意規定の新設
- ③ 市場化テスト民間提案における官の側のジョイントベンチャー応諾義務付け規定新設
- ④ 公益法人などとの随意契約による業務委託への市場化テスト的手法の導入
- ⑤ 条例による政省令上書き規定の新設
- ⑥ 国立大学への財務・経営指導、資金の貸付・交付事業
- ⑦ 会議室等管理・貸出業務
- ⑧ 国立競技場の運営及びスポーツの普及・振興に関する業務
- ⑨ 助成金交付業務
- ⑩ 共済事業・学校安全の調査・学校給食の普及充実・刊行物の発行業務
- ⑪ 奨学金貸与事業
- ⑫ 学生支援事業・留学生支援事業
- ⑬ 労務管理、給与、福利厚生に関する業務
- ⑭ 助成金交付先決定を除く基金運用と、公園管理業務

- ⑯ 大学情報の提供に関する業務
- ⑰ 総務・経理・労務等の管理部門業務のシェアードサービスによる受託
- ⑱ 登記情報のインターネットによる提供に関する業務
- ⑲ 総務・経理・労務等の管理部門業務のシェアードサービスによる受託
- ⑳ 中小企業の事業活動の支援育成業務の受託
- ㉑ 講習業務・適性検査業務の包括受託
- ㉒ 貸付業務等の受託
- ㉓ 再開発・造成等の業務の包括受託
- ㉔ 広報活動の受託

平成17年10月からの集中受付月間では、全国規模の規制改革及び市場化テストを含む民間開放要望という形で募集しており、延べ727項目の要望が寄せられた。その中で、市場化テストに関連すると思われる自治体の提案としては、葛飾区が1件、足立区が4件、志木市が1件の提案をしており、市場化テスト推進協議会からは、1件の提案がされている。

(葛飾区)

- ① 区民事務所・区民サービスコーナー窓口業務の委託化

(足立区)

- ① 地方税の徴収事業（督促状の発行）
- ② 地方税の徴収事業（収納の補助的業務）
- ③ 税務に関する窓口事務事業（課税・納税証明書の交付申請から発行）
- ④ 税務に関する窓口事務事業（軽自動車税に係る一連の窓口業務）

(志木市)

- ① 窓口業務の委託契約措置の導入

(市場化テスト推進協議会)

- ① 区民窓口／市民窓口業務に関する民間委託領域の拡大

イ 大阪府～独自に市場化テストのガイドラインを策定～

(ア) 地域主権改革をめざすための新制度と位置づけ

「大阪府市場化テストガイドライン」（以下「府ガイドライン」）は、2005年2月に素案が発表され、パブリック・コメントを踏まえて若干の修正を行った後、同年6月に決定された。

まず、市場化テストの定義を、「透明・中立・公正な競争条件の下、府が実施している公共サービスの提供にあたって、官民競争入札の実施及び民間事業者等に対し包括的な委託を前提として提案を公募し競争入札を行うことにより、価格と質の面で、より優れた主体が当該サービスを提供していく制度」としている。

そして、市場化テストを「行政コストの透明性を高め市場からの評価に応えうる効率的な府政運営をすすめるとともに、地域協働と地方分権に支えられた地域主権改革を実現するための新たな制度」と位置づける。

次に、導入にあたっての基本原則を、下記に示す。

① 住民負担最小化・住民便益最大化の原則

市場化テストは、民間の最も優れた取り組みを比較標準として官民競争を行うことで、行政のコストとサービスの質を改善するもの。

② 民からすすめる地域協働の原則

大阪府に不足する知恵やノウハウをもって自ら公の機能を担おうとする企業やNPO、個人などに積極的な提案を求め、その意思による責任ある行政参画と協働の門戸を開く。

③ 地方分権実質化の原則

民との協働の可能性が明らかになる場合は、積極的に国その他の関係機関に対して規制緩和や制度改善を求める。

④ 行政責任堅持の原則

市場化テストは行政の守備範囲において行うものであり、行政責任が全うされるよう、委託者の選定から指導監督までの全過程においてサービス水準の確保を図る。

⑤ 雇用確保と行政効率化両立の原則

職員の雇用確保を前提としつつ、適切な定数管理や配置転換を行うとともに、民間における雇用機会の創出を図る。

(イ) 提案アウトソーシング型を独自の類型として設定

「府ガイドライン」は続いて、市場化テストの類型として次の二つを挙げている。

① 官民競争型

知事または民間事業者等の提案に基づき、知事部局等が直接事業執行している事務事業の全部または一部を入札により委託するに当たって、行政と民間事業者が同一条件の下で競争を行う。国ガイドラインの「委託先競争型」が概ねこれに当たる。

② 提案アウトソーシング型

行政の業務改革の一環として行うもので、現行の行政コストやサービス水準を上回る効果が期待される事業について、知事が民間事業者等に向けて提案を公募し、一定の範囲内で経営判断や創意工夫を含めて包括的に委託する。

市場化テストの対象事業については、知事部局等が実施する主要な事務事業及び内

部管理事務のうち、

- ① 法令により民間委託が禁止されているもの
- ② 除外事業

の2点に該当するものを除く事業から選定する。除外事業については、基幹的意思決定業務、公権力の行使に当たる業務、民間委託事業の指導・監督業務などが原則として該当するとしている。実施体制については、市場化テストの実施プロセスを評価する第三者機関の設置、市場化テストを前提とした調達の制度などを課題として挙げている。

(ウ) 行政責任の範疇にある事務事業が対象

府は2004年12月に発表された国のガイドラインとは別に独自のガイドラインを策定した趣旨について、次の3点を示している。

第1は、基本原則をきちんと掲げることで、市場化テストへの誤解と認識不足を払拭すること。海外の制度を直訳した市場化テストという名前自体がわかりにくく、「行政サービスを市場で売り切りするようなイメージを持たれかねない」のが現状である。

第2は、市場化テストの定義に関わる問題で、「大阪府では、あくまで行政責任ではあるが、必ずしも行政職員の直接執行が必要のない事務事業を、市場化テストを行う領域」としている。したがって、当該事業については行政サービス水準確保の責務を負うことになる。この点で、行政の守備範囲の外側に出して民間に任せる民営化も市場化テストの範疇と捉える国の方針とは異なる。

第3は、前述のように「提案アウトソーシング型」という、府独自の類型を設けた点である。国のモデル事業がそうであったように、行政と民間が同一条件で競争する典型的な市場化テストは、調達プロセスの整備、民間が落札した場合の職員の処遇などの課題が解決されない限り現実には難しい。新たな類型を設けることで、市場化テストのハードルを下げることが可能になる。

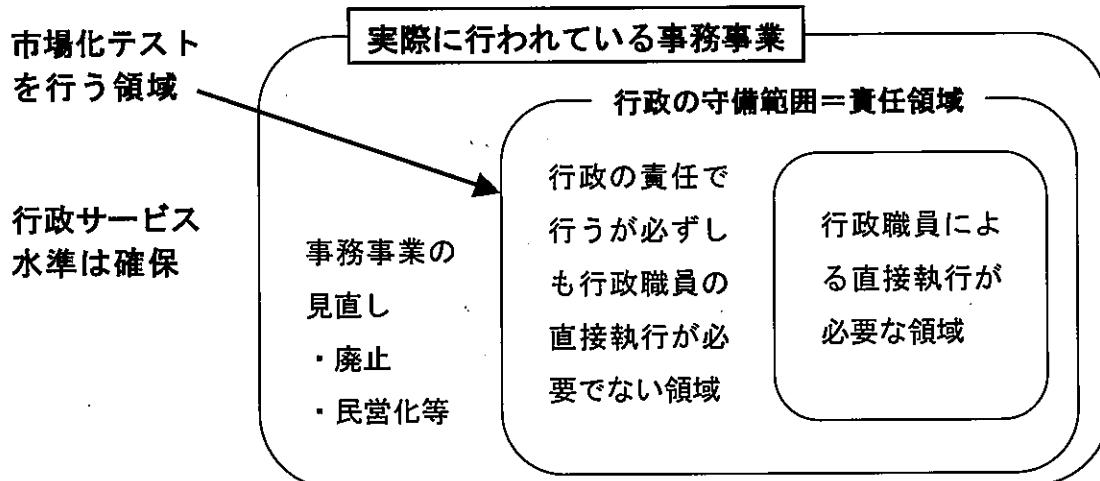


図1-6

(エ) P P P⁵の推進により府政の質的改革をめざす

大阪府における市場化テストの取り組みは、2004年9月の府行財政計画改定に端を発している。新たな計画では、量の改革とともに質の改革を打ち出し、その柱の一つとしてP P P改革、つまり民間との協働手法の積極導入を掲げた。太田房江知事は、計画改定に際して府民に向けたメッセージの中で、「P F IやE S C O (Energy Service Company)⁶事業の拡大に加え、新たに『市場化テスト』の手法についても導入を検討します」と明言している。

府のP P P改革は、行政と民間が多様な形で連携することにより効率的で質の高い公共サービスを提供することと同時に、民間の経営感覚を取り入れながら職員の意識改革を促すことを大きなねらいとするものだ。また、官民協働の推進により、地域のことは地域が責任を持って決定する地域主権の確立をめざす、という理念がその背景にある。

P P P改革の内容は幅広く、次の4項目に分けて整理されている。

① 協 働

府民・地域との協働（アドプトプログラム⁷ほか）、N P Oとの協働（コミュニティビジネスほか）、民間事業者との協働

② 新しい公共サービスの創造

市場開拓、調達政策（ベンチャー調達ほか）、規制緩和等による誘導（構造改革特区ほか）、官庁財務の新展開（公金のカード決済ほか）

③ 民間開放

E S C O事業、P F I、アウトソーシング、官民協働のシェアードサービス、指定管理者制度、市場化テスト

④ 民間経営手法の導入など

民間手法による経営改善、民間経験を通じた資質向上、独立行政法人化、I T の活用

府は、「市場化テストはあくまでアウトソーシングへ結びつけるためのツール。
官業の民間開放という大きな流れの中で、サービスの向上とコスト縮減を図れるの
であれば最終的にはどの手法に行き着いてもいい」と、市場化テストのみを特に重

⁵ 第1章2(1) 参照

⁶ ビルや工場の省エネルギー改善に必要な「技術」「設備」「人材」「資金」などを包括的に提供し、それまでの環境を損なうことなく省エネルギーを実現し、その効果を保証する事業

⁷ 市民と行政が協働で進める、新しい「まち美化プログラム」アドプト（ADOPT）とは英語で「〇〇を養子にする」の意味。一定期間の公共の場所を養子にみたて、市民が里親となって養子の美化等を行い、行政がこれを支援する。

視して推進していく考え方ではないことを強調している。

(オ) 大阪商工会議所の動き

大阪商工会議所は平成18年2月6日、「大阪府の公共サービス効率化に関する提言」を大阪府知事に建議した。この提言には公共サービスの民間開放にあたって留意すべき点として情報開示の徹底など13項目が挙げられ、民間企業が関心をもつと考えられる6つの事業分野が明示されている。大阪商工会議所の後押しにより大阪府の市場化テストは更に弾みがつくと予想される。

民間事業が関心をもつと考えられる6つの事業分野

- | | | |
|------------|-------------|--------------|
| ①債権等の管理・回収 | ②公的施設の管理・運営 | ③統計・調査 |
| ④研修教育 | ⑤検査・監査 | ⑥府有資産の売却・利活用 |

ウ 東京都足立区～市場化テストで全体最適の官民協働をめざす～

(ア) 市場化テスト導入へ始動

足立区は、学識経験者や民間企業を中心となって2005年4月に結成した「市場化テスト推進協議会」に連携・協力自治体として参加し、自治体版市場化テスト導入へ向けた活動を開始した。

区は1980年代以降、住区センター（公民館）の住民自主運営をはじめ、学校給食調理や障害者施設運営等の民間委託など、技能系職種を中心とした業務委託を積極的に推進。その結果、1982年の5,853人の職員は現在3,915人となり、2,000人近くの職員削減を実現した。

2004年10月策定の「基本構想」やそれを受けた「基本計画」（2005年3月策定）では「協働」を基本理念に据え、平成17年度から「自己進化する協働型自治体」の施策達成に向けた考え方と重点的な取り組みを明確化した「第2次構造改革戦略」をスタートさせるなど、協働化の一層の推進に取り組んでいる。市場化テスト導入は、これまでの官民協働の蓄積を検証し、協働の動きを加速させて新たな段階に進んでいこうという意欲の現れといえる。

(イ) 規制改革要望を国に提案

区は、2005年6月の「特区、地域再生、規制改革・民間開放集中受付月間」（あじさい月間）・同11月の「特区、規制改革・民間開放集中受付月間」（もみじ月間）において内閣府に対し、計10項目（あじさい6・もみじ4）の市場化テストに向けた事業提案と規制改革要望を提出した。（10項目については前述のとおり）

個人情報保護法との関連で、戸籍・住民記録関係事務は大きな変革期を迎えており。

また、地方税賦課徴収については、税制改革や住民税フラット化などにより、課税対象者の大幅増加とそれに伴う徴収困難化が予測され、業務の構造改革が求められてくる。これら法定受託事務や法的拘束を受けた事務の分野で、本格的な市場化テストとそれによる協働型業務改革が行われれば、他分野への拡大も比較的スムーズに進む、と区ではみる。

この市場化テストに関する提案のバックボーンを整理し、市場化テスト導入を推進していくため、区は7月に「(仮称) 市場化テスト推進戦略(検討素材)」(以下推進戦略)を策定した。

(ウ) 市場化テストの対象を明示

「推進戦略」は、市場化テスト実施のための基本的な考え方や検討すべき事項を明らかにし、区における既存施策との整合性を図りつつ、当面の導入に当たっての市場化テストの基本事項を定めたものである。

まず、市場化テストの範囲について、区の機能を事業所機能、事務所機能に大別、さらに事務所機能をフロントオフィス、ミドルオフィス、バックオフィスの三つに分けて分析しているのが特徴といえる。

市場化テストの対象とならない直営業務として、

- ① 生活保護、人権等基本的人権に係る業務
- ② 住民本人のプライバシーに深く関わる業務
- ③ 災害・救命救急等、生命の防衛に関わる業務
- ④ 審議会、委員会、専門家など、深度の深い協働体制が必要な業務
- ⑤ 内外の調整業務(ミドルオフィス)

などを挙げ、

- ① 事業所機能(施設の維持管理業務や管理運営業務)
- ② フロントオフィス(窓口事務、対面サービス業務)
- ③ バックオフィス(庶務事務)

を市場化テストの対象とした。

事業所機能の市場化テストとしては、幼保園をにらんだ私立幼稚園と公立保育園の統合、株式会社による特別養護老人ホームの経営、保養所など公の施設の管理運営の

民営化・民間譲渡等を実施検討事項に掲げ、公物管理規制、吏員規制、業法⁸、管理法等についての規制改革要望を検討するとしている。

フロントオフィスの市場化テストの実施検討事項と規制改革要望は、「あじさい月間」で内閣府に提案したものが中心。それに対し、公権力の行使に当たらない業務や補助的業務を除き、提案に応じることは困難というのが国の大筋の回答で、それを踏まえ、さらに検討を進めていくこととした。

バックオフィスの市場化テストの実施検討事項としては、先進都道府県型の総務サービスセンターの設置、人事・給与・福利厚生・研修・予算決算等への新しいタイプのアウトソーシングなどを掲げている。

なお、ミドルオフィスは、「新たな公共」に対応する「新たな行政」を確立する分野と捉えて民活、官活との協働を追求し、行政単独ではできない協働分野の開拓と公共サービスの水準アップを図るとしている。

(エ) 官民双方の優位性の結合に期待

公共サービスに民間の優位性を活用できるのが市場化テストの利点だが、一方で民間の劣位性を認識しておく必要もある。具体的には、

- ① 収支の関係で業務継続性の保証がない
- ② 顧客の囲い込みや排除の可能性がある
- ③ 議会等の強力なモニタリング機関がない

などが挙げられる。

「推進戦略」では、これらについては、市場化テストに関する条例等や契約、協定で補正のルールを定めておく必要があるとともに、市場化テスト最大の目的は、「公共サービスのコストダウン以上に、裏腹の関係にある官と民の優位性を結合させること」にあると指摘する。

市場化テストでもたらされる効果としては、

- ① C R M（顧客満足度経営）の視点からのサービスの向上効果
 - ② 雇用移転・発生効果（雇用の促進）
 - ③ 職員定数削減・コスト効果（人件費抑制）
 - ④ 官民双方の業務改革効果（全体最適の業務改革と企業の社会的責任の豊富化）
- が期待できるという。

⁸ 行政庁に個別事業を育成・監督する権限を与える法律のこと。例 不動産業→宅地建物取引業法、割賦販売業→割賦販売業法

(才) 利益至上主義では市場化テストは広がらない

一方、いかに官民双方の優位性を引き出し、劣位性を抑えるかが市場化テストの課題となる。

特に官の劣位性の克服では、

- ① 情報隠しや曖昧化を行わない
- ② 市場化テストの総体のプロセス、個別のプロセスに期限を設け、先送りしない
- ③ 業務そのものの根本的意味を問いただす
- ④ 独占の積極的な打破により、生産性の向上を図る

努力が必要だとしている。

また、行政の内部基準だけで外部化のターゲットを決めるものではなく、第三者評価と市場化の選択の仕組みを結びつけ、いかに区民の意見を反映していくのかも課題といえる。

(力) 部分最適から全体最適へ

区は9月20日、市場化テスト推進協議会との共催で「市場化テストフォーラム in 足立」を開催し、区の市場化テストに対する取り組み姿勢を内外にアピール。行政サービス受益者である区民の市場化テストへの理解促進とともに、新たな公共サービスの担い手として期待される民間事業者への意欲喚起を図った。

区は現在、徴税や区民事務所関係の事務のABC（活動基準原価計算）分析を含むコスト分析を進めており、また、府内体制づくりの一環として、助役を委員長とする市場化テスト等推進委員会を設置し検討を進めていく予定である。

さらには、国の法制化もにらみながら、手續面を含めた市場化テストに関する条例の制定をめざしたいと意欲をみせる。

「市場化テストは、同じ成果を低いコストで獲得する経済性と、同じコストで高い成果を獲得する効率性の双方を含んでおり、公共サービスに関する官民双方の劣位性を克服し、優位性をリンクしようとする社会的ツール」と「推進戦略」では位置づけている。

事務職、技術職の分野、いわゆるフロントオフィスやバックオフィスの積極的な民間活用に着手して、既存ルールで可能なアウトソーシングに新たな規制改革を組み合わせて次の段階に移行し、「フルセットの市場化テスト」を実施することで部分最適から全体最適の「官民協働」システムを構築する。それが区のシナリオである。

区は、市場化テスト推進協議会などとともに国への積極的な働きかけを行いながら、2007年度からの市場化テストの本格実施をめざしている。

エ 北海道

国の法制化をにらみ、「北海道版市場化テスト（仮称）」導入に向けて、民間提案を踏まえた道の業務の協働化の試行を検討している。平成17年10月から、対象業務・制度のあり方について、民間からの意見募集を行い、モデル事業のスキームの検討、枠組み取りまとめを行うとしている。条件が整い次第、平成18年度にモデル事業を実施し、国の法制化の動向を見据ながら制度設計の検討を行うとしている。

オ 考 察（大阪府と足立区の市場化テストから）

ここまで、国と先進自治体の市場化テストの取組や、市場化テスト推進のための環境整備についてみてきたが、先進自治体（大阪府、足立区）の取組には、2つの共通点がある。

まず第1に市場化テスト対象事業の明確な提示である。

両団体とも適用対象事業と適用除外事業を明らかにし、市場化テストの実施範囲を事前に周知している。このことは、原則全ての公共サービスを市場化テストの対象とする国のスタンスとは異なるが、事前に対象範囲を明確化することにより、対象事業特定化にかかる時間的ロスの発生を未然に防止することができるメリットがある。

また、民間開放提案をする側も、当該自治体の市場化テストに対する方針が明確にわかるので、対策がとりやすくなるのではないだろうか。

表1－1 市場化テスト対象範囲の定義

	大阪府	足立区
対象事業	行政責任の範疇にある事務事業が対象 (知事部局等が実施する主要な事務事業及び内部管理事務のうち除外事業を除くもの。)	①事業所機能（施設の維持管理業務や管理運営業務） ②フロントオフィス（窓口事務、対面サービス業務） ③バックオフィス（庶務事務）
除外事業	①法令により民間委託が禁止されているもの ②除外事業 (基幹的意思決定業務・公権力の行使に当たる業務・民間委託事業の指導・監督業務などが原則として該当するもの。)	①生活保護、人権等基本的人権に係る業務 ②住民本人のプライバシーに深く関わる業務 ③災害・救命救急等、生命の防衛に関わる業務 ④審議会、委員会、専門家など、深度の深い協働体制が必要な業務 ⑤内外の調整業務（ミドルオフィス）

第2に「協働の視点」である。大阪府、足立区ともに市場化テストをアウトソーシングの手段と捉えるだけでなく、民との協働ツールとして位置づけ、PPP推進の手立てとし

ていることである。この点は、地域住民等と距離の近い地方自治体にとって重要な視点ではないであろうか。

表 1-2 官民協働の方針

団体名	協働への姿勢
大阪府	・基本原則「民からすすめる地域協働の原則」 ・府行財政計画（PPP改革（民間との協働手法の積極導入））
足立区	・基本構想や基本計画等でPPP理論を基本理念に据える。 ・第2次構造改革戦略「自己進化する協働型自治体」

力 規制改革・民間開放推進会議 第2次答申（平成17年12月21日）

地方公共団体が市場化テストを含む民間開放に積極的に取り組むことができるよう、「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案」（仮称）に現行法に関する特例措置を整備する等、必要な環境整備を講じていくとしている。

特に、窓口業務については、住民にとっての利便性の向上とコストの効率化等を実現するため、地方公共団体が市場化テストを自発的に実施する場合に、これを可能とするため、関係法律に関する特例措置を「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案」（仮称）において整備する。その際、個人情報の保護にも十分に配慮した仕組みとする。

具体的には下記の窓口業務である。

- ① 戸籍法に基づく戸籍謄本等の交付の請求の受付及びその引渡し
- ② 外国人登録法に基づく登録原票の写し等の交付の請求の受付及びその引渡し
- ③ 地方税法に基づく納税証明書の交付の請求の受付及びその引渡し
- ④ 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及びその引渡し
- ⑤ 住民基本台帳法に基づく戸籍の附票の写しの交付の請求の受付及びその引渡し
- ⑥ 印鑑登録証明書の交付の請求の受付及びその引渡し

また、その他の地方公共団体の業務についても、今後、地方公共団体や民間事業者の提案等も踏まえつつ、市場化テストが可能な業務があるかについて検討を進め、結論が得られたものについて、逐次、必要な措置を講じることとしている。

キ 地方における市場化テスト

市場化テスト法は、基本的に国の事業への市場化テスト適用のためのものと思われていたが、平成18年2月に提出された法案では地方公共団体の市場化テスト実施を可能にする規定が盛り込まれ、住民票の写しの請求受付などを対象業務とすることが可能となっている。よって法案成立後は地方での市場化テスト実施も進むものと思われる。

また、市場化テストそのものも、地方自治体の方が業務としての標準性からみればその適用が容易で大きな成果が期待できるものである。

しかし、国と地方ではその役割、行っている事業の性質、住民に対する距離の違いもあるので、その適用の方法は異なるものと思われる。

国の事業においては、全国均一のサービスの提供が期待され、そこでは地域ごとの価値判断の差異は捨象されるので、効率性が重要な要素となる。つまり、「民ができるものは民に」ということが重要な意味を持つようになる。

地方では、地域ごとの公共サービスへの価値観が異なることから、「民ができるものは民に」の前段階として、地域としてどのような公共空間を創造していくか、その上で行政が担うべきサービスは何かという議論がなされるものと思われる。

地方において市場化テストを適用していくにも、市場化テスト法その他の規制緩和などの措置が必要であり、国の動向に従うことにはなる。しかし、地方においては強制的に国と同様の方法で市場化テストを行うこととされるものではなく、その環境整備を行っていくという予定になっている。そのため、地方では各自治体が、〇〇版市場化テストを地域の特性を見据えながら策定していくものと思われる。

(7) これまでの官製市場の民間開放に関する制度（PFI・指定管理者制度・構造改革特区制度）

「小さくて効率的な政府」の実現に向けて—公共サービス効率化法（市場化テスト法）案の骨子等一（平成17年9月27日決定）では既存制度に関して以下の指摘がなされている。

これまでも、PFI制度、指定管理者制度、構造改革特区制度等、官製市場の民間開放に関する横断的な取組も部分的に行われてきているが、各々の制度については、様々な限界が指摘されている。これら既存制度の限界と「モデル事業」から明らかとなった経験を踏まえ、「市場化テスト」を民間開放の横断的かつ網羅的なツールとして強力に実施していくべきである。

（参考）

① PFI制度

従来、官が行ってきた、公共施設等の建設、維持管理及び運営（これらに関する企画を含む。）について、民間の資金やノウハウ等を活用してこれらを行う社会資本整備の手法として、平成11年に、「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（PFI法）」（平成11年法律第117号）が制定された。以来、国の事業で28件、地方公共団体等を含めると210件が実施され、一定の効果をあげてきている。（平成17年8月末現在）しかしながら、（ア）国や地方公共団体等の公的主体を「管理者」と位置づけた、いわゆる「公物管理法」に基づく道路、河川、空港、港湾、都市公園、下水道等については、PFI法に基づく選定事業者であっても、公共施設等の管理運営等のうち行うことができない事務がある、（イ）国や地方公共団体によるPFI選定事業者の選定手続や選定基準が、PFI法の趣旨である民間の創意工夫が發揮できる制度とは必ずしもなっていない、等といった指摘がなされている。

② 指定管理者制度

平成15年6月の地方自治法（昭和22年法律第67号）の改正により、同年9月から施行されている「指定管理者制度」とは、これまで地方公共団体の有する公の施設の管理・運営については、一定の要件を満たした第3セクター等にしか認められていなかったところであるが、平成14年度の総合規制改革会議の答申等を受け、「指定管理者」としての民間事業者一般にこれを容認したものである。

同制度については、（ア）地方公共団体の施設に限定されており、国等の施設は対象外となっている、（イ）公物管理法等との法的整理が行われていないため、全ての地方公共団体の公の施設について管理・運営を行うことができるわけではない、等といった指摘がなされている。

③ 構造改革特区制度

構造改革特区制度は、各地域の特性に応じた規制の特例措置を講じ、構造改革の推進や地域の活性化を図る制度である。平成14年に構造改革特別区域法（平成14年法律第189号）が制定され、以来、548件の特区計画が認定されている。（平成17年8月現在）同制度については、短期間で規制改革が実現する、民間の提案による規制改革が実現できる等といった効果が指摘される一方、（ア）当面の間はあくまで地域における特例措置に止まる、（イ）民間は、地方公共団体に対し、特区計画の案の作成についての提案は可能であるが、認定申請は、地方公共団体のみで、民間が直接行うこととはできない、等といった指摘がなされている。

国においては以上のような指摘がなされているが、先行する諸制度において市場化テストの参考になる点はないものであろうか？

ア PFI (Private Finance Initiative)

「公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に民間のノウハウを活用することにより、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図る」手法がPFIである。

PFIを採用した場合、民間による資金調達が加わることになるので、施設建設に係る資金調達の選択肢がひろがるメリットがある。

市場化テストとの違いは、行政サービス全般を対象とする市場化テストに対しPFIの対象は公共施設等に限定されていること、サービス提供というソフト面までカバーする市場化テストに対し、日本におけるPFIではハード整備に主眼が置かれていること、そして、契約期間面では、3年～5年になると予想される市場化テストに対し、PFIは15年～30年の長期に及ぶものが多いことなどが挙げられる。

PFIの基本理念は「民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫を充分に發揮すること」であり、施設の設計・建設・維持管理において、民間に手法の選択を委ね「民の創意工夫を引き出す」仕組みづくりが求められる手法である。また、施設整備の担い手を従来どおり行政が行うべきか、PFIを選択すべきかという判断に際しては、官民のコスト比較が必要であり、仕組みづくり・コスト比較の面において今後の市場化テスト制度設計に参考になる。

PFIにおける官民コスト比較手順（例）

1 前提条件の設定

施設概要・建設費・使用期間・修繕計画などの前提条件を設定する。



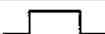
2 PSC (Public Sector Comparator)⁹の算定

自治体が事業主体になった場合の事業期間全体にわたるコスト算定



3 PFI事業のLCC (Life Cycle Cost)¹⁰の算定

PFI事業の期間全体のコスト把握



4 官民コスト比較

PSCとLCCを比較し官民コスト比較を行う。

図1-7

イ 指定管理者制度

市場化テストと指定管理者制度の一番の相違は、市場化テストが行政との契約に基づく関係になることに対し、指定管理者制度は議会の議決を経たうえで当該地方公共団体にかわり公の施設を管理する行政処分であり、地方自治法234条の契約の規定の適用が無いところである。また、市場化テストが広く、行政サービス一般をその対象にし得るのに対し、指定管理者制度は地方公共団体の公の施設の管理のみに対象が限定されており、国の施設などは対象にならない。現在、地方自治体だけで実施されているものである。

留意すべき点は、指定管理者制度によって、地方自治体の公の施設では、これまで施設管理をしてきた公社等の官と民間事業者の間で官民競争が既にはじまっているということである。対象サービス範囲や受託者選定範囲の違いはあるものの、受託者選定方法や契約（協定）での留意点、事業評価に関しては共通項も多く、市場化テスト実施にあたり参考になる点も多々あると思われる。

⁹ 公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値をいう。提案されたPFI事業が従来型の公共事業に比べ、VFMが得られるかの評価を行う際に使用される。（内閣府 民間資金等活用事業推進室（PFI推進室）ホームページより）

¹⁰ プロジェクトにおいて、計画から、施設の設計、建設、維持管理、運営、修繕、事業終了までの事業全体にわたり必要なコストのこと。（内閣府 民間資金等活用事業推進室（PFI推進室）ホームページより）

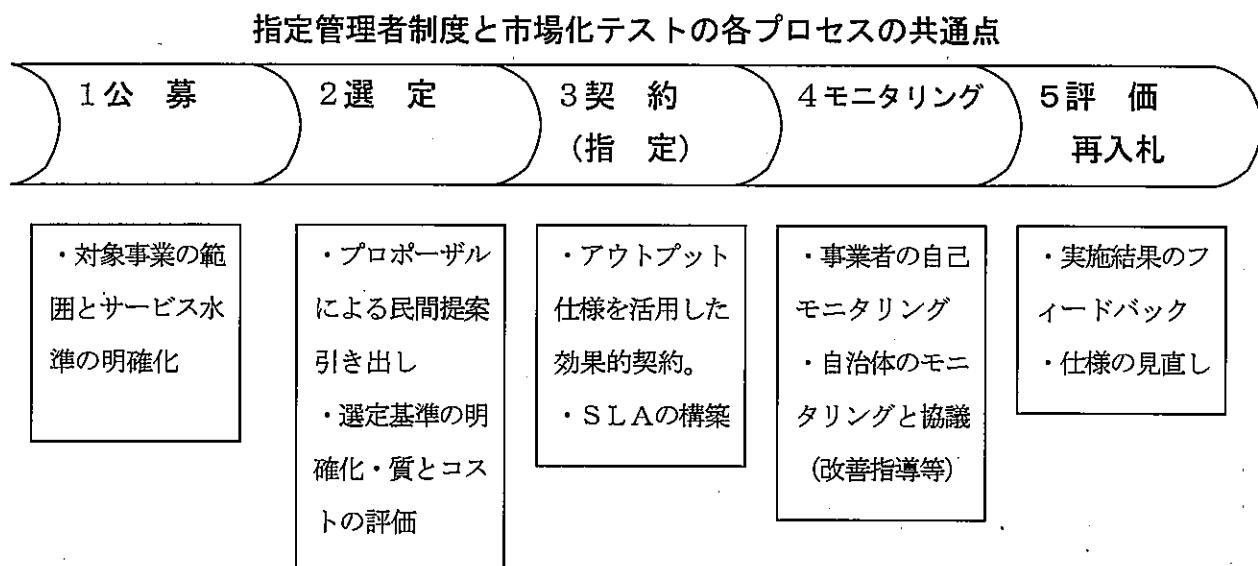


図 1-8

ウ 構造改革特区制度

特定の地域や場所に限って規制を緩めたり、無くしたりすることで、地域や会社が地域の特性に応じてより自由な活動や事業を行えるようになるのが「構造改革特別区域制度」、いわゆる特区である。全国規模の規制改革・民間開放と並び、「官から民へ」、そして「国から地方へ」という流れの「規制改革・民間開放の推進」を図る手段となっている。

市場化テスト・P F I・指定管理者制度は行政サービス提供において官と民を比較し優れた主体を選択するという考えに立脚する制度であるのに対し、構造改革特区は必ずしも行政の既存事業の存在を前提とせず、経済社会の構造改革の推進と地域の活性化を目的にしている。地方において、官業を民間開放するさいに、何らかの規制が存在し障害となる場合、その障害を取り除く手段となる1つの選択肢である。

エ 考 察

先行実施されている指定管理者制度・P F I・構造改革特区制度から以下2点について学び得るのではなかろうか。

第1に、P P P手法としての指定管理者制度・P F Iの特徴の共通点である「民間手法活用の視点」である。両制度とも民間の事業運営ノウハウを最大限に活用し効率的な事業実施をはかるため、その契約方法等を工夫することが求められている。

具体的には、契約等の官民の取決めの際には、事業実施目標を具体的な数値として明確に示し、その目標達成のための手法については原則として民間に委ねることである。民間活用のねらいは、事業実施手法を受注者に一任することにより効率的な事業実施を実現することである。そのためには、事業実施にあたり行政直営と同じプロセスを事細かに定め実施を求めるよりも、事業実施結果の測定・評価方法を明らかにするとともに、提供しな

ければならないサービスレベルを一定以上に保つことを契約等で締結する必要がある。

第2に構造改革特区の特徴である、「規制改革の視点」である。受託者である民間事業者にとって事業実施の障害になる規制が存在する場合、規制の廃止によって重大な影響が懸念される場合を除いては、その規制は取り除かれるべきである。また、従来からの規制の本質を再考し実施主体が官民どちらになろうとも合理的な規制であるべきよう検討しなおす必要がある。

そして、この2つの視点を取り入れた制度が市場化テストである。加えて、市場化テストでは、今までの制度以上に対象となる行政サービスの範囲が広範となり、公共サービス全般を網羅している。そのため、事業実施主体の選択にあたっては、行政自身が民間事業者等と競い合うこともありうる制度となる。

以上のことから、市場化テストは今後の行政サービスを広範的に見直し、再構築するための強力な手段となりうるものといえる。

表1-3 市場化テスト・指定管理者制度・PFIについての比較

	市場化テスト (官民競争入札)	指定管理者制度	PFI
対象	公共サービス全般	公の施設の管理	公共施設等の整備・運営
受託者選定方法	官と民の競争	民(官) ¹¹ と民の競争	民と民の競争
対象事業の選定	行政主導と民間提案	行政(地方自治体) 主導 ¹²	行政主導
経営判断	受託者	受託者	受託者
根拠法令	競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(市場化テスト法)※予定	地方自治法	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

※市場化テスト(官民競争入札)と他制度の大きな違いは、受託者に行政自身が含まれるか否かという点である。市場化テストは、官が事業主体として初めて競争に晒されることにおいて、他制度と決定的に違いを有する制度である。

¹¹ 外部団体を官と見なす場合は官民競争といえる。

¹² 指定管理者制度は対象が地方公共団体の施設に限定されており、国等の施設は対象外となっている。



コラム1 すばやい経営判断を実現させる財源・権限の委譲がなされているか？

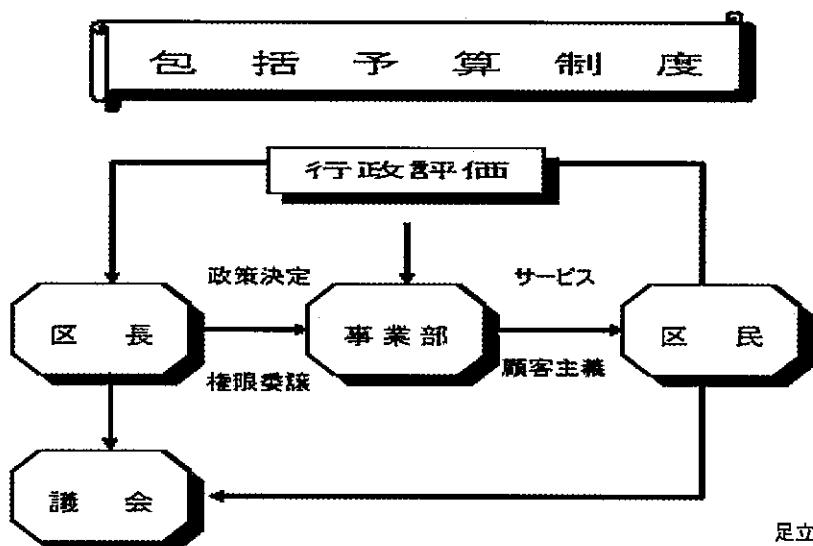
○包括予算制度

市場化テストが実施される場合、擬似的に官は事業実施主体を分離し1つの独立した事業主体として取り扱う必要がある。そのためには対象となる事業部門が独立した事業主体として存続できるように、事業主体内部に当該事業に関しての企画・財政等の権限を有し、常に状況変化に柔軟に対応可能な組織体制がとられていることが望ましい。そのためには、一定の権限と財源を事業部門に委ね、各部門の裁量権を拡大することが重要である。

このような観点から参考となる取組み例としては足立区が実施している包括予算制度が挙げられよう。

この包括予算制度とは、予算査定や執行などの権限を大幅に各部の長に委譲するものである。この制度の特徴は歳出予算の上限枠を決めるのではなく、財源の80%以上を配分し、その財源の中で人件費をも賄うことにある。更には行政評価をフィードバック回路として区民の評価を反映する仕組みを設け、制度が効果的に運用される工夫がなされている。これにより、「部」は、部長を中心とした自律的組織へと転換し、創意工夫による区民サービスの更なる向上をめざすことが可能となる。制度の導入により、各部運営方針や行政評価などに基づく弾力的な予算執行が部内で行われ、顧客である区民により近い「部」が、事業の効果性や有効性を検証してスクラップした財源を、より早くより効率的に予算化、執行することができる制度である。

また、予算の編成だけでなく、予算の執行段階における流用、執行委任についてもその権限を各部の長に委譲し、従来は、財政課への協議、承認申請が必要であったものを各部長の判断で省略することを認めることにより、予算反映までの時間を短縮している。更には契約権限の一部についても、各部長に委譲すること、加えて、予算執行に関する権限の委譲に伴い、実質収支の黒字部分について、全額、翌年度以降の予算枠に加算、もしくはそれ以降の出費に備え基金に積み立てることを可能にすることにし、「部」に対するインセンティブを付与していることである。この制度によって「部」は、事業部として、ますます自律的に機能することが可能となる。



足立区ホームページより

第2章 市場化テストの意義

市場化テストの流れに沿った検討

I 公共のあり方の検討

第2章

- 1 公共サービスのあり方
- 2 市場であることの意味

II 行政サービスのあり方・提供手段の検討

- 3 市場化テストの位置付け
- 4 市場化テストを導入する際の心構え
- 5 市場化テストを導入する際の留意する視点

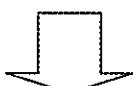
III 市場化テスト実施の制度設計

第3章



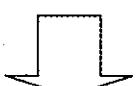
IV 官民競争入札等実施

第4章



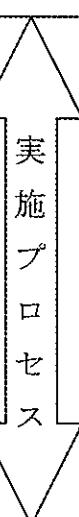
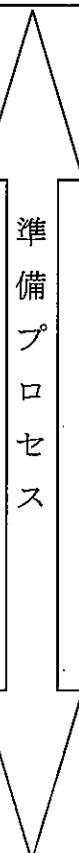
V 事業実施

第4章



VI 再入札

第4章



第2章 市場化テストの意義

1 公共サービスのあり方

(1) 「公」の領域と「行政」の守備範囲

住民をとりまく様々な活動の領域を「公」と「私」に分けるとするならば、「公」の領域は、「行政」が主に担うものであったし、住民の側からもそう思われ、そう期待されてきた。つまり、「公」の領域は主に「官」(行政)が担い、「私」の領域は「民」(民間)が担うものとされてきた。それどころか、住民ニーズの多様化・高度化に対応して、「私」の領域でも「官」が担っているものがあるような状態である。公権力の範囲の及ぶ領域が「官」の範囲であるとする見方もあるが、その範囲についても委託が不可能なものではない。また、その範囲は伝統的に広く捉えられている傾向がある。

このことについては、「官」による民業圧迫と見ることもできるし、住民ニーズに対応するために「官」の領域が必然的に広まったと見ることもできる。

公共とその担い手の旧来イメージ

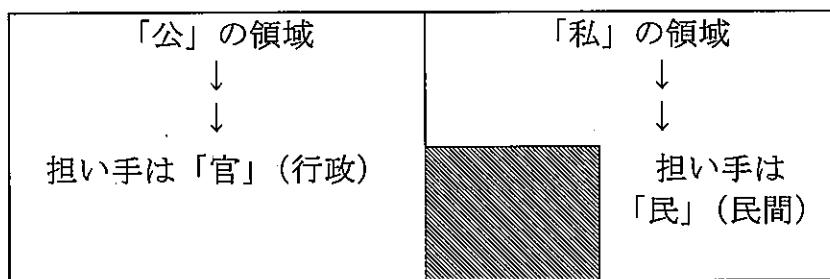


図2-1

この部分は「民」が担ってもいいのでは?
民業圧迫? 住民ニーズの拡大?

しかし、「官」の領域の拡大にもかかわらず、「公」の領域を「官」がすべてカバーできているかというと、当然のことながらそうではない。「官」の領域のみで、すべての公的需要を満たすことは、もともと地域でしか供給し得ないサービスの存在があることからも不可能であり、住民ニーズの多様化・高度化した社会では、さらに「官」がカバーできる「公」の領域は相対的に小さくなっている。

すなわち、「公」の領域は、「官」のみで担ってはいないし、担えるものではない。そうは言っても、「公」の領域の多くはやはり「官」が担っているという事実は疑いようもなく、イメージ的には「「公」を担うのは「官」である」ということになっている。

この考え方に基づくと、「官」が担っている「私」の部分は、少なくとも民間開放してもよいということになる。しかし、構造改革で言うところの「民にできるものは民

に」というのは、それだけではなく、「公」の部分でも民ができるものはできるだけ民間に開放していこうという趣旨であると考えられる。そうであるなら、「官」で担うべき領域は、「公」のうち民が担えないあるいは担うべきでない部分のみということになる。

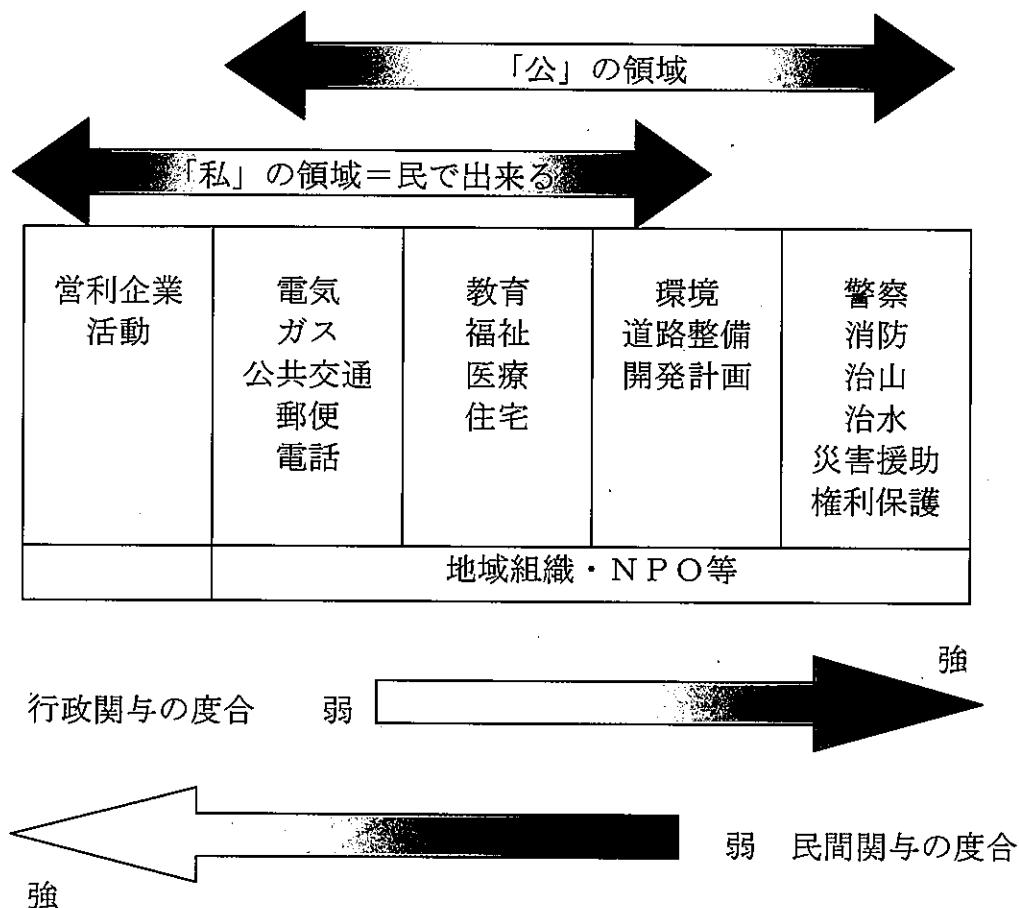


図2-2

この領域を明確にするのが、市場化テストであるという考え方がある。もちろん、「民ができるものは民に」の趣旨のみに添うとそうなるであろうし、「行政」の守備範囲を明確にすると言う意味で一定の意義はあるであろう。

しかし、この考え方では、「公」の部分は「官」が担うものという主張から、「民」は「公」の部分も含めて担うものという主張への転換に過ぎず、なぜ「公」あるいは「民」がその部分を担うのかという議論がなされていない。

その議論のためのツールの一つとして役に立つことが、「市場化テスト」導入の第1の意義として考えられる。

ア 主体論から関係論へ

「官」はこれまで、「公」の大部分と「私」の一部を担ってきた。また、「民」は、

主に「私」の部分を担ってきた。これは、「官は公を担うもの」「民は私を担うもの」という主体論に基づくものである。つまり、「官」「民」といった主語で、すべてが決定されるという主体論によるところが大きかったと言える。(図2-3)

「民にできるものは民に」という主張も、民は「私」と「公」の一部を担うものという主体論的主張に過ぎず、なぜ「民」なかあるいは「公」なかかという疑問には答えていない。(図2-4)

市場化テストは、それぞれの事業を「官」、「企業」及び「住民」の中に放り込んで、それぞれの関係の中で、どの主体が他との関係の中でどのようにその事業を担っていくかを議論する機会を提供するものと考えられる。(図2-5)

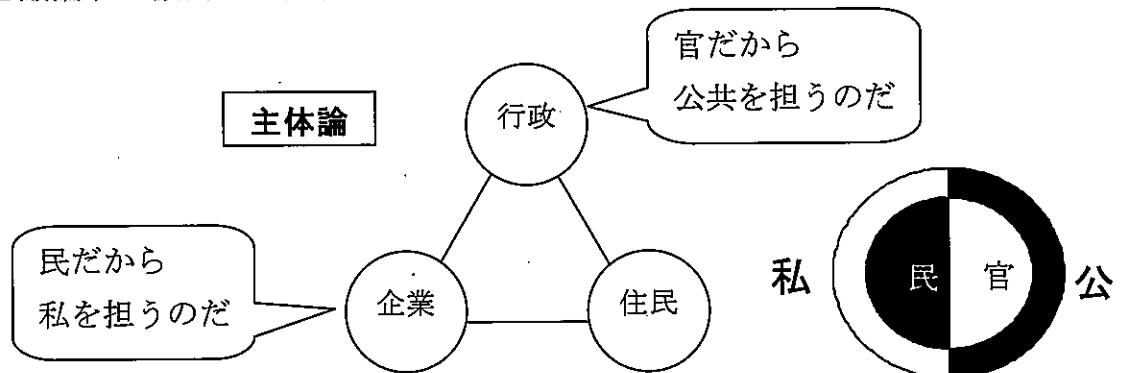


図2-3

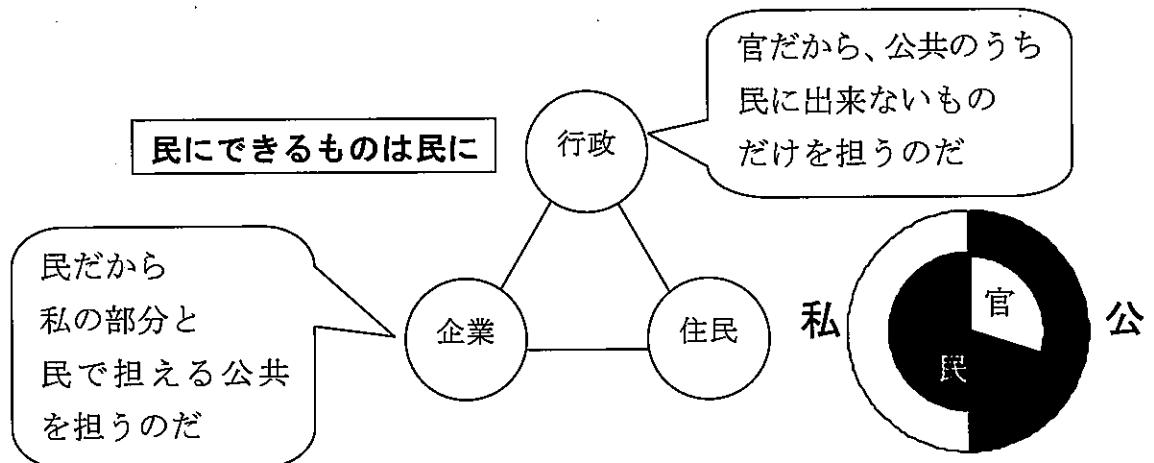
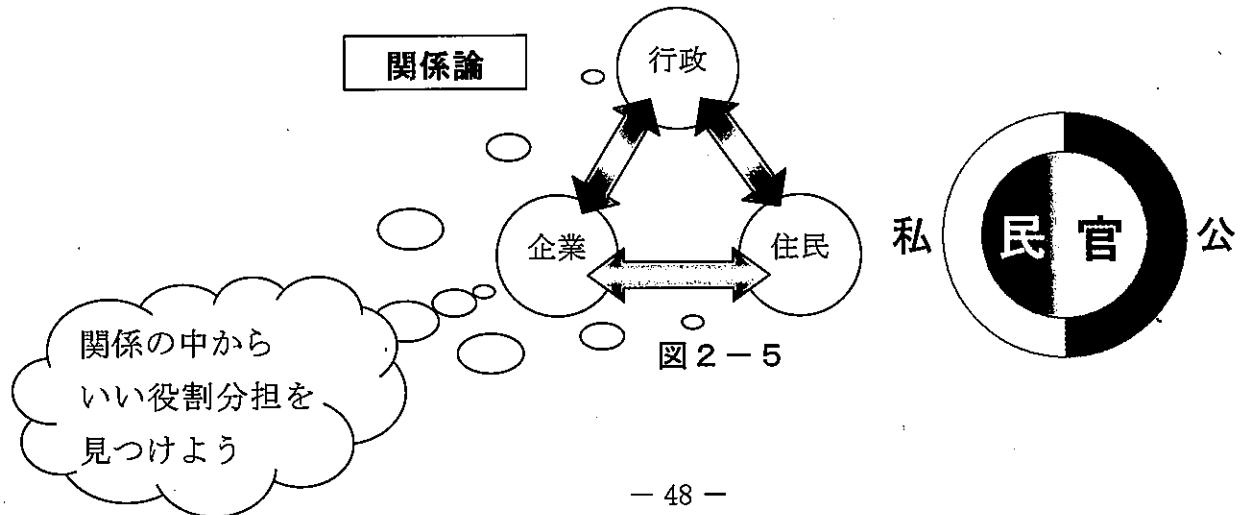


図2-4



イ 不断のチェック

主体論的に考えると、ある事業は、「官」が担うべきものであるか、「民」が担うべきものであるかという議論になり、一度結論が出てしまうと、見直しが難しくなるものである。

しかし、市場化テストは、定期的に入札を繰り返すことにより、あるいは常に地域の関係のなかにビルトインされることにより、不断にその位置付けをチェックされることになり、議論の機会が常に提供される。

ウ 事業の意味

「官」が担うべきものであるという考え方では、その事業が地域の中でどういった位置付けであるかということについては、あまり議論されないが、市場化テストによりその位置が明確になる。また、事業の必要性・重要性の判断が、行政内部だけでなく、地域全体の視点で判断されるようになる。

このことにより、事業はアウトカムで判断されるようになり、公共サービスの価値設定が、地域の様々な利害関係者に委ねられるようになる。

(2) 行政の地域としての役割の認識

行政の守備範囲は、これまで見てきたように、地域の中で他の主体との関係の中で認識されるものである。したがって、横並びの行政運営では地域の需要に応えられなくなるばかりではなく、その地域の利点も活かされなくなる。

市場化テストが広く行われるようになれば、地域としての強み弱みや、優先順位の高低が市場を通じて測定されることになり、地域全体としての向かうべき姿がみえやすくなる。

しかし、公共サービスは、市場的な価格比較のみでその価値が決定されるものではないので、必ずしも市場化テストのみで地域の将来像を決定すべきではないことに注意しなければならない。SWOT分析¹などの手法により、自治体の役割を明確にし、地域の将来像（ビジョン）づくりをすすめることにより、初めて個々の事業の分析が可能となる。このことが、「市場化テスト」導入の第2の意義である。

(3) 非効率の洗い出し

組織には、認識されていない非効率が存在する。それらは、組織の規模、独占性、歴史的経緯などによるものであり、単独の組織改革では認識されにくいものが多い。

特に独占的市場の場合は、その認識が乏しくなりがちであるが、他の組織との競争にさらすことにより、何が非効率かが認識されやすくなる。また、何が非効率かが認識されないまでも、非効率であることだけは認識されるようになるであろう。

¹ 戦略策定等で使われる分析手法、組織の強み（Strength）、弱み（Weakness）、機会（Opportunity）、脅威（Threat）の4つの軸から分析評価する手法。

他の組織との競争により、それまでの組織内部での効率性のチェックのみならず、組織自体の運営方法を変えるという契機にもなる。

これまでと同様のサービスが、効率的に最適化されることにより、コスト的にも質的にもこれまで以上のものが供給できるようになる。

このように、内部的な検討のみでは認識されない非効率を洗い出せることが、「市場化テスト」導入の第3の意義である。

2 市場であることの意味

市場化テストを導入することにより、これまで競争とは無縁であった行政サービスに競争原理が持ち込まれることにより、質と価格の両面で優れた事業者が選定されると言われている。

(1) 市場とは

ア 自由市場経済

市場では、生産者は自己の持つ生産技術の制約内で最大利潤をもたらすように行動し、消費者は所得の範囲で最も望ましい財を購入する。それぞれの財の需要と価格は、各経済主体が、自発的に最大化動機（利潤最大化、満足最大化）によって財を交換することで自然と決まってくる。この状態での政府等の役割は、所有権を確定・保護することや、契約履行を確実なものとするなどの強制力を発揮するにとどまるところ。

このような状態では、経済全体の資源配分は何ら望ましいものではないように思われるが、実は「パレート最適」という1つの望ましい基準になっている。「パレート最適」とは、現在の資源配分をどのように変更しても、すべての経済主体に同時に今より大きな満足を与える事はできないという状態である。

簡単にするため、A・Bの2人しかいない世界で、ある財が100存在する場合を考えてみる。Aが50、Bが50という資源配分はパレート最適である。A・Bどちらも、さらに大きな満足を得ようとすれば、他方の満足度は小さくなるからである。また、Aが20、Bが80という資源配分も、Aが100、Bが0という資源配分もパレート最適である。なぜなら、A・Bどちらも、さらに大きな満足を得ようとすれば、他方の満足度は小さくなるからである。

つまり、パレート最適の状態でも、一般的に言われるような公平性は発揮されない場合も多い。しかし、「パレート最適」状態にある資源配分を異なる状態にするには、なんらかの価値判断が必要となる。現実においては、その価値判断は、ある程度自然と常識的になされると考えられることから、その調整を信じて、市場に最適な価格と取引量の決定を委ねるのが効率的であるとの主張がよく見られる。

市場において「パレート最適」な資源配分がなされるには、次のような条件が必要

と言われている。

- ・完全情報 取引の当事者が取引される財の性質と価格について完全な情報を持っている。
- ・広範性 各経済主体の状態は市場で取引されている財のみによって決まる。
- ・完全競争 市場に参加する経済主体はすべて価格受容者である。

完全情報については、もちろん完全というには不十分であるが、できるだけ正しい情報を得ようと各自が行動するものと思われる所以、それ程大きな問題とはならない。しかし、官民競争入札においては、情報の非対称性が顕著にならないような配慮は必要である。

広範性については、阻害要因として「公共財」の存在や「外部効果」が挙げられる。通常の財については、ある人が消費すると他の人が消費できなくなるという「競合性」や対価を支払わない人が利用できない「排除可能性」を備えている。そういった私的財と異なり公共財は、例えば一般道路などに見られるように、ある人が使用したからと言って他の人が使用できなくなるということもなく、使用の対価を求めるものも多い。また、公害などのように、市場で取引されていないものにより他の人に影響を及ぼすのが「外部効果」である。

完全競争については、通常は適正な市場価格よりも高い価格で財が供給されていれば、新たな企業が参入するはずであり、自然と適正な価格と取引量が決定される。しかし、固定費用（初期投資）に大きな費用が必要となる産業においては、市場に委ねていても独占企業が出現しやすい状況にあることが知られている。これは、電気などのインフラ産業が顕著な例であり、これらの産業においては、民間主体で行われてはいるものの価格・供給量は一定の監視下におかれている。

イ 現実の市場

このように、現実の市場では、完全な自由市場（完全情報・広範性・完全競争）の状態であることはむしろ珍しく、その一部が不十分であることが自然である。たとえ完全な自由市場が存在する場合であっても、所得や資産の不平等が起こったり、景気の悪化や停滞が発生したりする。

ウ 政府等の役割

以上のような諸問題がある現実の市場での政府等の役割を考えてみると、直接的な経済活動（公共サービスの提供）や民間部門の経済活動への直接的・間接的介入が考えられる。その活動は、問題の発生を抑止する範囲においては必要なものではあるが、その範囲は、住民の価値基準の変化や市場の状況により変化していくものであるため、常に見直されなければならないものである。

エ サービスの性質の区分

そこで必要になるのが、行政が提供している各サービスがどのような判断や基準で

提供されているかの区分けである。

行政が提供しているサービスの中でも、私的財と言えるものも多数存在しているが、それはどのような基準や判断により提供されているかを検証しなければならない。このようなサービスは、それが提供されてきた基準や判断に問題がなければ、基本的に民営化あるいは市場化テスト等が検討されるべきサービスであると考えられる。

また、公共財は、公共財の持つ性質（非排除性・非競合性）により、市場では価値判断がされないものである。市場では、販売者と購入者が取引を行うことにより財・サービスの価値と価格が決まるが、行政サービスにおいては、租税等を受け取った行政機関が住民の必要や要望を判断してサービスを提供している。ここでは、民主主義の原理を通じて価値判断が行われることとなる。

このように見ると公共財の提供者は行政しかないように思われるが必ずしもそうではない。その判断基準としては2つの基準がある。

一つは、公共財と言っても、非排除性・非競合性を完全に持つわけではないので、その性質の強弱によって判断する方法である。

もう一つは、行政サービスを提供すべきという判断が、住民の必要性（N E E D S）によるものか、要望（W A N T S）によってなされたものかによって区分する方法である。N E E D Sによるものであれば、そのサービスは行政が提供すべきという住民の意思を反映して提供されているものであるから、行政が提供すべきものということになる。逆にW A N T Sであれば、それは行政が提供しなくてもよいものではあるが出来れば行政に提供して欲しいという価値判断によって提供されているものであるから、民営化その他の方法が検討されるべきものであると言える。そのどちらかの判断がつきにくいものについて市場化テスト等の方法により再検討されることになる。

3 市場化テストの位置付け

市場化テストを実施すると、その競争のなかから自ずと効率化が図られるものと考えられがちである。しかし、やみくもにすべての行政サービスを市場化テストにかけるような方法では、その効果が十分でないばかりでなく、住民にとっても行政にとってもメリットが得られないこともあります。

自治体における市場化テストは地域の公共サービスをどう担っていくかを検討していくものである。地域の公共概念は、効率的な視点よりむしろ感覚的な観点で形成されることが多いのではないだろうか。また先に見たように、市場では価格は決まっても地域における価値は決まらないのが公共財の特徴である。

それ故に、まず地域としての公共概念により対象事業を絞り込み、その後地域としての役割や効率性の検証としてどの事業を市場化テストの対象とするかを行政経営の視点から戦略をもって作成していくことになる。

市場化テストの位置付け

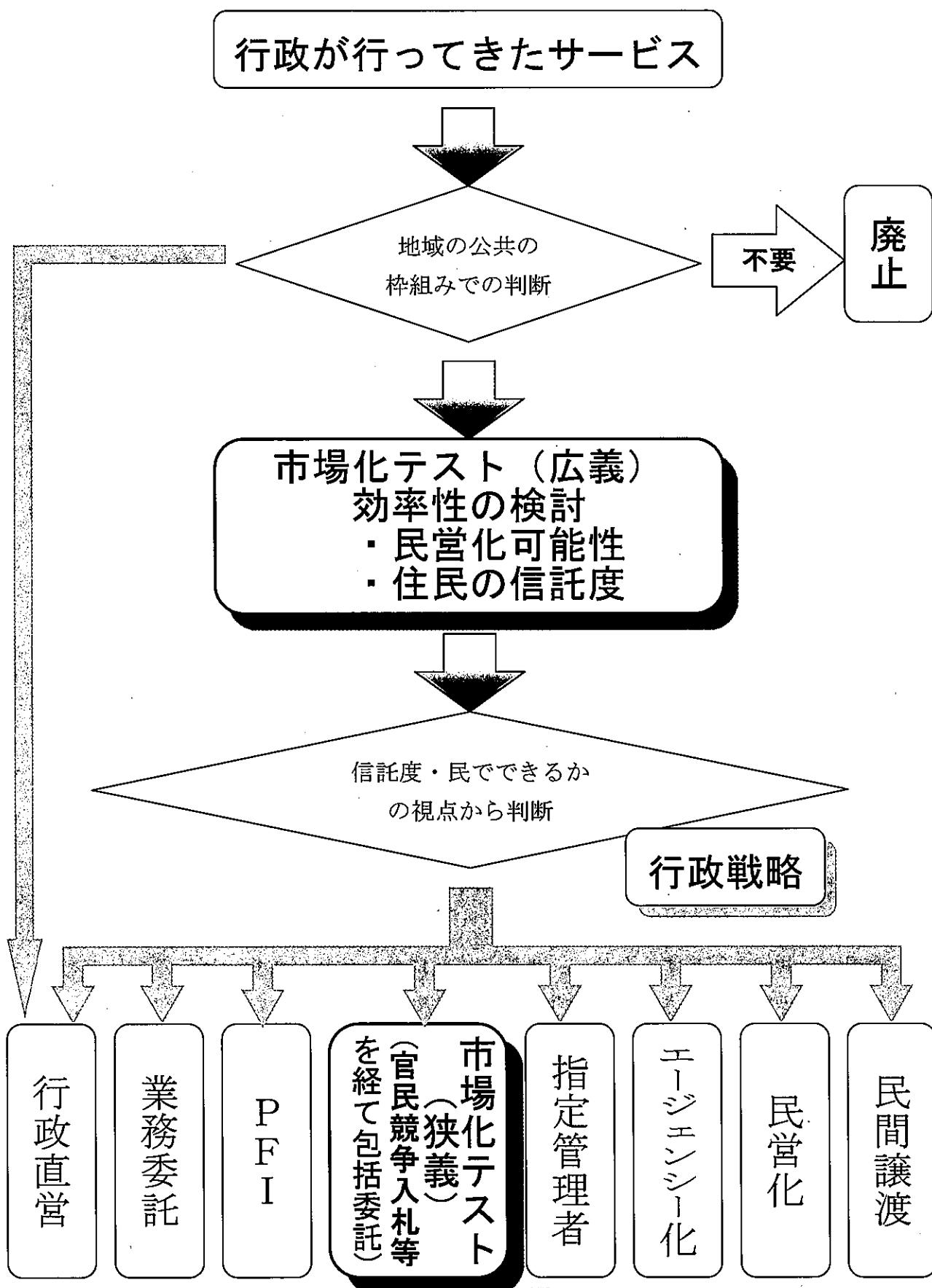


図2-6

(1) 公共の見直し

市場化テスト対象事業の特定にあたっては、「既存の行政サービスの提供主体の選定方法を変更する」という目先の手段変更ではなく、今までの公共のあり方を抜本的に見直し、官民協働を主軸に置いた公共の再設計からのスタートが望ましい。人々の意識やライフスタイルは時代と共に変化し、近年では多様な価値観に基づいた様々な公共サービスが望まれている。同時に、自らが地域サービス提供主体となり、地域づくりに参画していきたいという住民欲求も強くなってきた。また、企業においてもCSR²の概念のもと社会貢献活動が盛んになってきている。企業以外にはNPOやコミュニティービジネス(CB)³等が台頭し、行き届いた公共サービスを提供するようになってきている。この様に、社会には多くの公共サービスの担い手が存在するようになり、公共サービスは行政が必然的に行う領域では無くなっている。今後、住民の視点に立った最良の公共サービス提供を検討するにあたっては、今までの公共の枠組みに囚われること無く、新しい公共の枠組みを構築し、行政・住民・企業等の地域関係者が役割分担していくことが必要である。また、市場化テストの概念自体が、効率的・効果的に行政サービスが提供できるのであれば、行政サービスの提供主体は問わないという考え方に基づくものである。

公共の見直しを行うためには、まず地域における理想の公共像を明らかにしなければならない。その地域において目指すべき理想の公共のあり方を十分に議論し地域として目指していく共通の公共概念を形成すべきである。

その議論の中では、地域の行政に求める役割が明確にされていく。その地域の住民は行政に対し、「ゆりかごから墓場まで」的な、手厚く細やかな行政サービスの提供を望むのか？必要最小限のサービス提供を行う、費用のかからない行政を望むのか？いわゆる大きな政府・小さな政府の選択論的な議論もしなければならない。大きな政府を望んだ場合はそのサービスに見合った負担が生じるわけであり、選択した行政のあり方によっては大きく負担が増えることも十分に認識した上で判断が求められる。

理想の公共像を実現するために、地域の実状に合わせた公共サービスのあり方を議論し、当該地域で提供される公共サービスの範囲を定めていかなければならない。このことは、今までの、全国画一的であった行政サービスを、地域の特性と財政状況を勘案し取捨選択すると共に、地域の必要とする公共サービスを新たに生み出していくということである。この過程において、現在提供されている公共サービスは全て洗い出されることになるので、行政サービスも全面的に見直されることになるだろう。

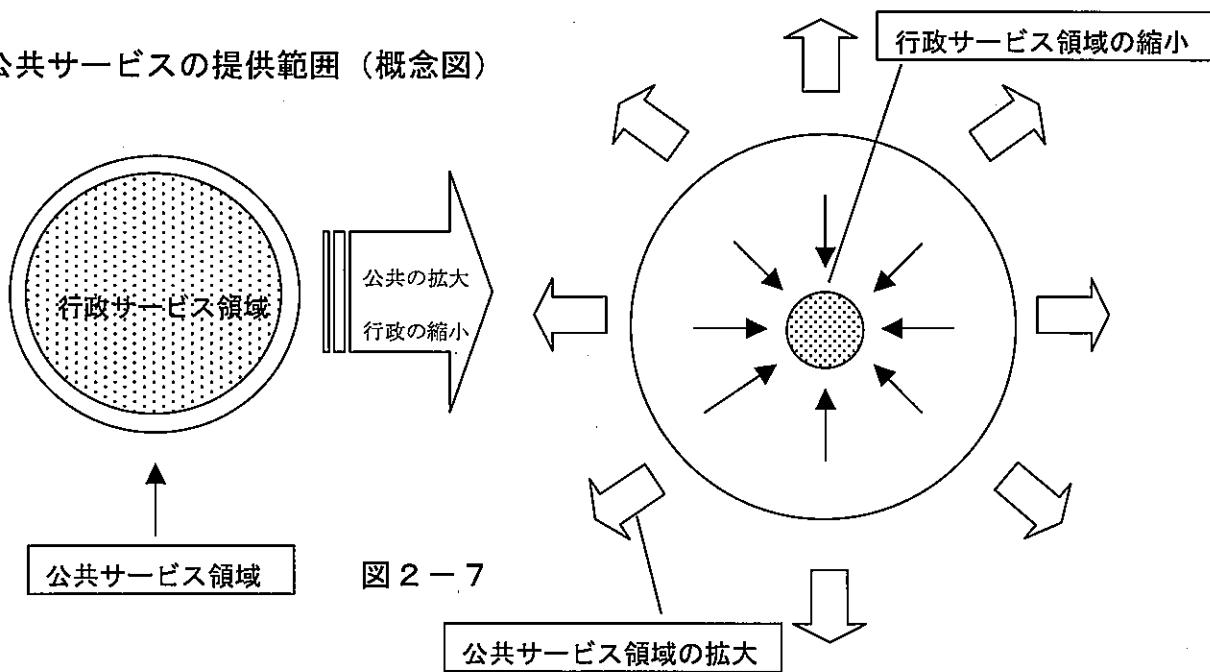
² Corporate Social Responsibilityの頭文字をとった表現で、日本語では「企業の社会的責任」と一般的に言われている。

³ NPO等同様、地域の抱える課題を、地域住民（市民）が主体となって解決するもののうち、ビジネスの手法を活用して解決するもの

近年、地方財政の逼迫から、各種行政サービスを見直し、縮小化する流れは見られるが、それ以上に、日々高まる新たな行政需要に対応するために、行政の受持つ公共サービス（行政サービス）は拡大せざる得ない。今後の傾向としては、公共サービスへの需要は多様化し、その範囲は広がっていくであろう。結果としてトータル的な地域公共サービスの見直しが行い難い状況にあると考えられる。市場化テストの検討は、地域における公共サービスのあり方を再構築していく絶好のチャンスとなるものである。

その結果、行政サービスとして提供される行政主体の公共サービスは少なくなる可能性は高い。これは、地方分権に伴い、行政の本質が事業主体の事業官庁から、地域をコーディネートする企画・立案・調整型の企画官庁へ脱却していくからであり、結果として、公共における行政サービス規模は小さくなり、地方においても小さな政府が実現されることも考えられる。

図2-7 公共サービスの提供範囲（概念図）



この公共サービスの見直しに際しては第1にサービス提供範囲（メニューとレベル）の検討、第2にサービスの担い手の検討の2段階を経る必要があると考えられる。そしてこのなかで、当該地域において行政が責任をもって提供すべき公共サービスの領域を明確にすべきである。

第1のサービス提供範囲の検討に際しては、サービスを享受する主体である住民の必要性を判断基準とすべきである。住民の合意としての必要性の観点から、公共サービスとして、どのメニューが必要で、どのメニューが不要であるかを峻別し、公共サービスとして不要という住民の合意が得られたものについては廃止をすることになる。

また、事業の経営判断のみならず作業の段階まで行政が直接担って行くべきだという住民の合意があった事業については行政直営とすることになる。

このかたちは、地域特性を反映したものであるから、全国統一的なものではなく様々なものが生まれてくるだろう。

(2) 広義の市場化テスト

次に必要なサービスのうち、行政直営でなければならぬとされなかつたものについては、どの程度のレベルまでのものを提供していくか、行政がどの程度経営判断をするのか、どの範囲まで責任を持つのか、あるいはどの程度まで保証をするのかということを決めるべきである。

行政が広範囲に公共を請け負う地域もあれば、住民による部分が大きな地域、地元企業が大きく貢献する地域など多種多様であることが本来の自治の姿である。ここでは、先に述べたように、どの主体がどの事業を担っていくかという主体論的議論ではなく、互いの関係の中でどの主体がどの役割を分担していくかという関係論的検討が必要である。事業には、事業の実施、経営判断、責任の所在など様々な側面がある。そのうち行政がどの部分を担い、行政以外がどの部分を担うかを検討することになるのである。

その関係を検討するにあたり、2つのアプローチが考えられる。

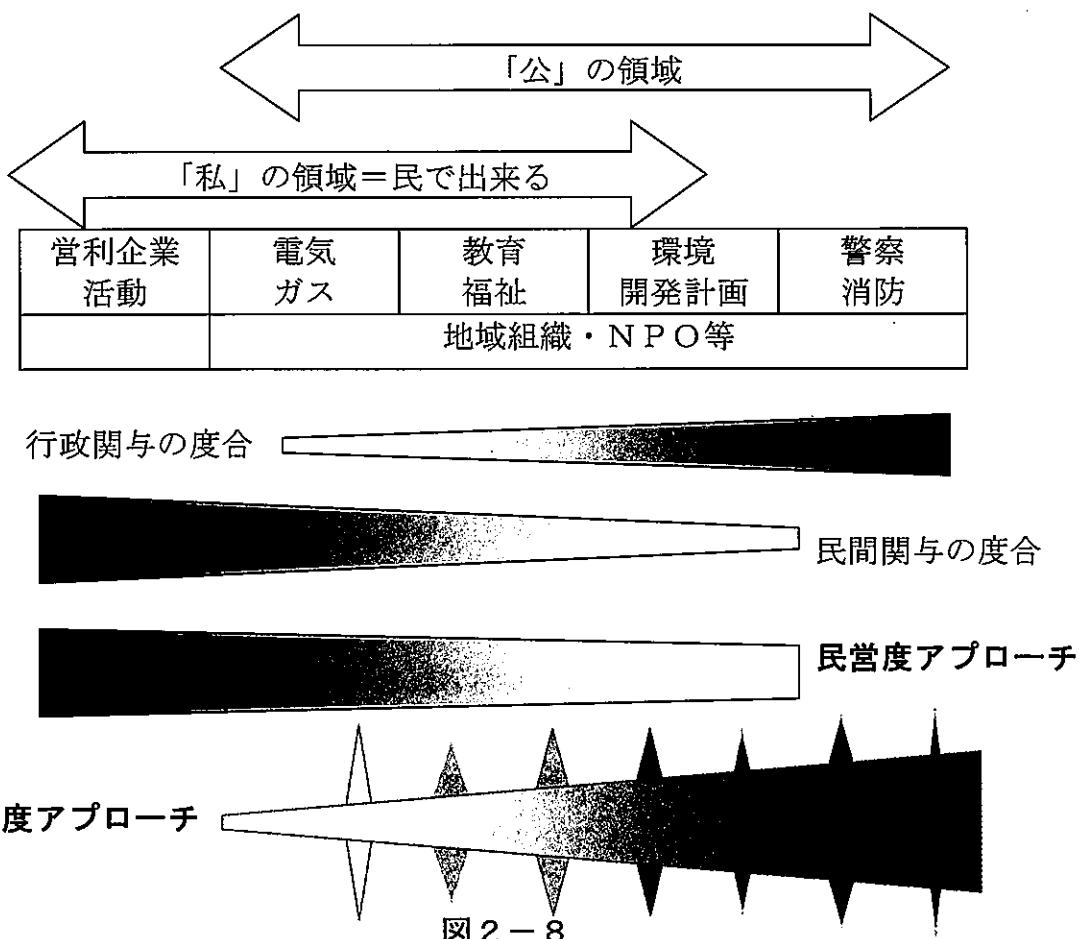
①民営度アプローチ

行政が提供してきたサービスを民営化可能性から判断するアプローチである。いわゆる「民にできるものは民に」の言葉のイメージに近いものである。つまり、「できる」かどうかの視点である。ここでは、民間企業、住民、NPO等の行政以外の主体が事業を行うことの可能性の程度が検討される。つまり、サービス提供が可能な民間主体が存在していることや、事業のノウハウ、今後の成長可能性、安定性などの程度を検討することになるだろう。従来から民間関与の度合いが強い分野ほど、民営化可能性は強くなるが、その差はそれ程大きくないと考えられる。つまり、これまで行政の関与が強い分野でも、行政以外ができないということは少ないと考えられる。しかし、地域によって多少の差は出てくるであろう。

②信託度アプローチ

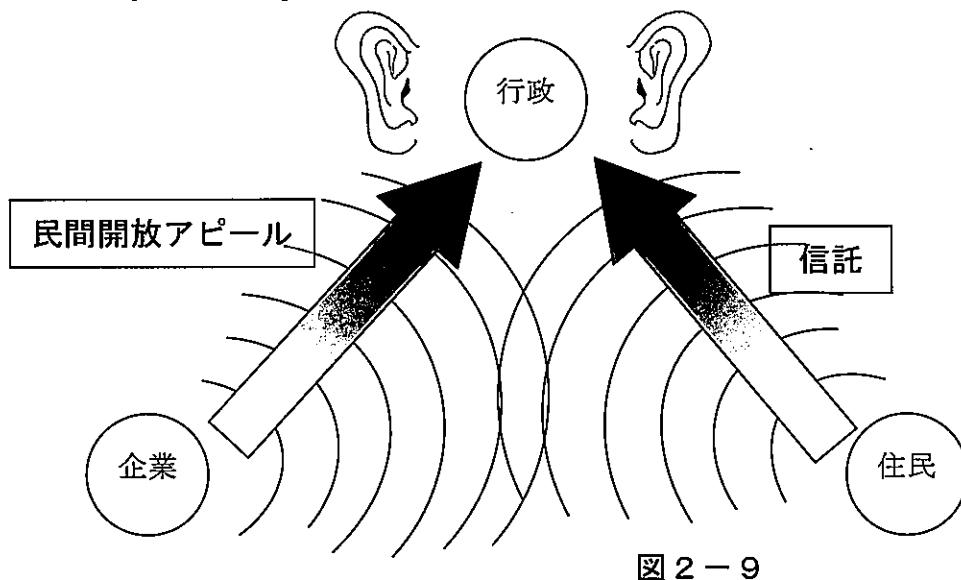
引き続きあるいは新たに、行政がサービスの担い手になるべきかどうかから判断するアプローチである。①が民間の視点からのアプローチであるのに対して、こちらは住民の視点からのアプローチということになる。また、ここでの視点は、行政が「やるべき」であるとか、行政に「やって欲しい」という度合いとなる。このアプローチにおいては、従来行政関与の度合いが強い分野ほど信託度が高くなりやすいが、必ずしも行政関与の強さの順がそのまま信託度の高さとなるとは限らない。また、地域に

よっての違いは、①よりも大きくなるであろう。



この2つのアプローチにより、民営度が高く信託度が低いものについては、民営化等の手法が検討されることになり、民営度はそれ程低くなくとも信託度が高い事業については、直営・業務委託等の方法が検討されることになる。

ここでの行政の役割は、それぞれのアプローチを結びつけ調和させるコーディネーターとしてのものとなる。



以上の結果、地域ごとの公共サービスのかたちが明確になり、今後の公共経営を考えるうえでの大前提が出来上がることになる。

ここまで的过程、または民営化や業務委託の選択過程を含む民間開放全体の検討過程全体が、広義の市場化テストである。

市場化テストの本来の目的は、何が行政以外でも可能か、あるいは効率的かを見極めるためだけのものではなく、どういう役割分担をして地域を創っていくのが効率的・効果的かを地域全体で考えようとするものである。つまり、その答えを導き出す手順が、広義の市場化テストなのである。

具体的な方法としては、官民競争入札（いわゆる市場化テスト）、行政以外の主体からの行政サービス開放提案、住民提案、行政による行政以外の意見の聴取、市場調査（コスト把握）等が考えられる。これらの方法の違いは、民営度アプローチと信託度アプローチをどの割合で重視するかの違いである。

そのため、これらの方法のうちどの方法を用いるかは、そのサービスの価値が市場で決まる価格とどの程度連動しているかによって異なる。その連動の度合いは、そのサービスの公共財的要素の強弱によって左右されると考えられる。しかし、その度合いを最も左右するのは、住民の行政への信託度である。

信託度が低ければ、市場で決まる価格と価値は近いものになりやすい。信託度が高いと言うことは、行政が行った方がよいとは思うが、市場で決まる価格と乖離がある場合には安い方でいいと考えやすいということである。つまり、住民にとっての価値が市場で決まる価格に連動して変化しやすいのである。逆に信託度の高いサービスであれば、市場での価格に関わりなく価値はほとんど変化しない。

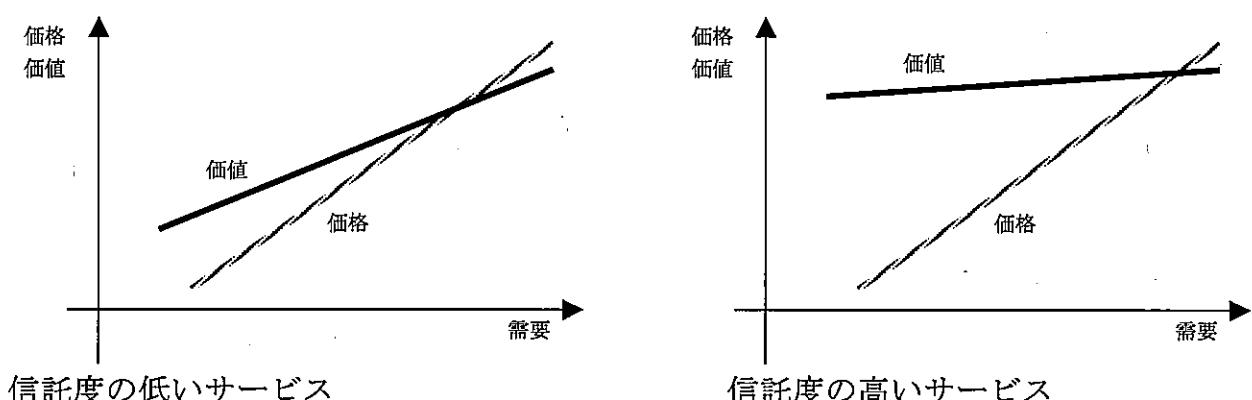


図 2-10

価格は、いわゆる市場原理によって決まるものであり、地域による差は少ないが、価値は地域の環境や考え方により大きく変化するものである。

例えば、戸籍事務を考えてみると、このようなことである。戸籍事務の費用を市場原理に委ねた場合、その価格は需要と供給のバランスによって定まる。これが、市場で決まる価格である。一方、住民にとっての戸籍の価値は、人によっても異なるが、地域によっても異なると考えられる。その地域が、行政以外でも十分信頼でき戸籍業務を任せてもよいと考えれば信託度は低くなり、住民にとっての価値は市場で決まる価格に近づく。逆に、個人情報を取り扱うのだから行政でなければ任せられないと考えるのであれば、その地域の住民にとっての価値は、市場で決まるであろう価格に関わらずほぼ一定となるであろう。

民ができるかどうかの視点（民営度アプローチ）は分かりやすく説得力はあるが、価値の視点（信託度アプローチ）からも考えてみると整理しやすい。その上で、民営度が高いサービスであれば、民営化等の方法を検討することになるし、信託度が高いサービスであれば行政直営や業務委託等の方法を検討することになるのである。

また、どちらのアプローチを重視するかは、地域の規模によっても異なる。比較的小さな地域であれば、信託度は一定の合意が得られやすいが、地域が（面積的・人口的に）大きくなればなるほど、合意が得られにくくなる。また、地域の特徴も現れにくくなりやすい。つまり、地域の規模が大きくなればその分、民営度アプローチの視点を重視していくことになる。

この関係は、国と地方における市場化テストの違いにもつながるのではないだろうか。国であれば、世論やナショナルミニマムの視点からのアプローチをせざるを得ず、その結果はある一定の場所に収斂していくこととなるので、その結果を外れさえしなければ、民営度アプローチが重要な意味を持つようになる。逆に地方は、国と比較して地域の特性が出やすいので、信託度アプローチの視点が重視されることとなるのである。

（3）行政の関与の判断基準

行政サービスを見直すための判断基準を定めるにあたっては、地域の実情に応じて各自治体で判断していくこととなる。

判断基準作成にあたっては、平成8年に橋本内閣のもと行政改革委員会が作成した「行政関与のあり方に関する基準」が参考になる。この基準は、行政関与の見直しを検討する基本原則の下、全般的基準・行政関与の可否に関する基準・行政の関与の仕方に関する基準を定めたものである。

<参考>

行政関与の在り方に関する基準（平成8年12月16日）

○基本原則

- A 「民間でできるものは民間に委ねる」という考え方に基づき、行政の活動を必要最小限にとどめる。
- B 「国民本位の効率的な行政」を実現するため、行政サービスの需要者たる国民が必要とする行政を最小の費用で行う。
- C 行政の関与が必要な場合、行政活動を行っている各機関は国民に対する「説明責任(アカウンタビリティ)」を果たさなければならない。

○判断基準

1. 全般的な基準

- (1) 民間活動の優先
- (2) 行政活動の効率化
- (3) 行政による説明責任の遂行と透明性の確保
- (4) 定期的な見直しの実施

2. 行政の関与の可否に関する基準

- (1) 公共財的性格を持つ財・サービスの供給
- (2) 外部性
- (3) 市場の不完全性
- (4) 独占力
- (5) 自然（地域）独占
- (6) 公平の確保

3. 行政の関与の仕方に関する基準

- (1) 政策手段・形態に関する基準
- (2) 行政による利害調整等の活動
- (3) サンセット制⁴

⁴ あらかじめ期間を設け、その期間が終了すると共に制度が終わる仕組み。

この基準にも、「民間でできるものは民間に委ねる」という民営度アプローチと「国民本位の効率的な行政」という信託度アプローチが見てとれる。また、「説明責任(アカウンタビリティ)」を果たすことにより、行政がどのようにコーディネートしたかを示すこととしているのが分かる。しかし、その説明は、行政の関与が必要な場合に行わなければならないとしており、行政の関与が不要と判断した場合の説明責任について触れられていない。

また、判断基準としても、民間活動の優先が1番目に上げられており、住民意見の重視の視点が、行政による説明責任の遂行と透明性の確保という行政からの流れのみで示されている点などは少し物足りない。

しかし、市場の失敗の場合に行政が関与するという基準も示されており参考になる点も多い。

このような判断基準を各自治体で作成することにより、行政サービスをどういう役割分担で担っていくべきなのかを判断することになる。

(4) 行政サービスの役割分担

広義の市場化テストにより、行政と行政以外の主体で、どの割合で行政サービスの経営判断、責任、事業実施等を分担していくかの大枠が定まっている。そこで、その後は、その分担をどの主体が担って行くかを検討することになる。

これは、公共サービスは行政が専属的に独占し提供するものではなく、地域全体で支えていくものという考え方に基づき、行政・住民・企業等の地域における全ての関係者の中で、どの主体が、当該公共サービスを担っていくことが最良であるかを判断することである。単一の主体が首尾一貫してサービスを担う場合もあるし、複数の主体の役割分担の中で、サービスを支えていくケースも考えられる。その様な場合は行政には調整役としての期待が更に求められるのではないかだろうか。いずれにしても、この議論の中で行政が責任をもって関与して行く公共サービスの領域を明確にする必要がある。

(5) 狹義の市場化テスト

これまでの議論により、行政が最終的な責任は負担する分野ではあるが、包括的な委託により経営判断は行政以外が行うようなサービスであるとされたものについて、官民競争入札（形式的な意味での民民競争入札含む）を行うものが、狭義の市場化テストであり、一般的に言われる市場化テストである。

狭義の市場化テストの準備から実施にかけての流れと留意点については、第3章、第4章に述べることとする。

4 市場化テストを導入する際の心構え

(1) 行政戦略の必要性

ア 誰のための市場化テストか

市場化テストが、行政がこれまで提供してきた行政サービスを対象としていることから明らかのように、当然それは、住民のために行われなければならない。しかし、それは目先の聞こえの良いサービスを提供することではない。

特に、地方自治体においては、住民生活に直結したサービスを提供していることから、単純な効率化による判断のみでは、将来的な公共経営に支障をきたす場合もある。また、それによって、組織としての役割を十分果たせないような事態にならないよう配慮すべきである。

民間からの解放要求も行政内部の反対意見も、それが住民利益にどうつながるかを十分考慮しなければならない。

官民コストの比較を例にとれば、市場化テストの目的が民間開放であるなら、減価償却費などの間接費をすべて含む形で行政側のコストを算出し民間と比較することになる。住民の利益と自治体の効率化に重点をおくのであれば、民間に委託する場合に行政側が節約できるコストと民間側のコスト（行政の管理費用や委託に係る費用をプラスしたもの）を比較することになる。

イ 自治体使命（ミッション）の再定義

地方分権の進展により、地方自治体がその地域特性を考慮しながらその役割を再設定することができるようになってきている。また、様々な社会環境の変化により、それに対応する行政組織の使命を再設定せざるを得ない。

また、公共の担い手も、必ずしも行政に限られなくなってきた。行政だけでは多様化・高度化する公共の需要に応えられなくなってきた。逆に地域によっては、これまで全国的に画一的に供給されていた行政サービスについて、それ程必要性を感じられないものも出てくるであろう。

そのため、地域の在り方を地域全体で見つめ直すとともに、それに基づく行政の使命を再定義しなければならない。

ウ 将来像（ビジョン）の設定

上記の再定義を経た上で、地域として成長・発展していくためには、どのような戦略を持てばよいのかを検討する。その上で、地方自治体としてどのようなサービスをどのような形でどの程度提供すればよいのか、また将来はどのようになればよいのかを設定する。その上で、市場化テストを含む手法をどのように活用していくべきかを検討する。

ここでの重要な点は、すべきこととできること、理想像と現実を明確に区別することである。例えば、ある自治体の事務が現在よりかなり少なくてよいとされた場合、組織の縮小と職員の削減をすべきではあるが、退職金や訴訟の問題が発生することや、余剰職員により人件費の削減が進まないことなどによりかえって事態を悪化させる場合もある。また、多くの地域住民が職員である自治体の場合、地域経済への影響も考えられる。そう考えると、自治体内部での問題を顕在化させない方法がよいようにも思われるが、財政状況がすでに悪化している自治体ではその余裕もないし、そうでない自治体でも将来的に見て組織を維持しながら行政サービスを提供できるよう戦略を練らなければならない。

(2) 意思決定

ア　自治体内外での合意形成

使命や将来像を地域の意見を聞きながら設定し、それを内外に示しながら合意形成を行っていく。最終的に行政サービスの提供に責任を持つ立場である自治体が、地域にとって何が最適であるかということを示しながら外部に説明し同意を得るとともに、内部に対してもどのように行動していく必要があるかを示していく必要がある。

イ　意思決定

合意形成がある程度なされたところで、その範囲の中で最終的に自治体として将来的にどのように行動していくかの意思決定を行うことになる。

ウ　計画への位置付け

将来のビジョンが設定され、内外の同意を経て自治体の意思決定がなされたところで、それが確実になされるように長期計画に位置付ける必要がある。これは、将来的な行動を内外に明確にするとともに、その行動を確保するためである。そのためには、総務省によって進められている「行政改革大綱及び集中改革プラン(行政改革大綱等)」などの基本的計画に市場化テストを盛り込むなどして、組織の将来像や定数管理などのビジョンを示すべきである。

また、それと同時に市場化テスト推進の基本方針を示し、推進体制を整備していくことになる。

(3) 市場化テスト対象事業の整備

市場化テスト対象事業の整備に際しては、市場化テストの特性を十分理解しておく必要がある。市場化テストは、民間に事業を請け負わせることを主眼においた制度ではなく、官民競争の結果、優れた主体が受託者になる制度である。その目的は、競争

を通じて、従来からの直営手法では期待しえない効率化・質の向上の実現であり、市場化テスト法の名称が「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(以下この章において「市場化テスト法」という。)案」とされていることにも、その目的が垣間見える。

そして競争の結果、官が事業主体として引き続きサービス主体となることもありうることに留意すべきである。見方を変えれば、市場化テストで官が受託者となった場合は引き続き官の雇用を続けなければならない。この点において受託者決定まで官・民のいずれが受託者になっても対応できる準備を発注者である官は用意しておかなければならぬ。

以上を踏まえた上、市場化テストの実現性についての判断が重要になる。

判断にあたっては、次の事項がポイントである。

- ① サービス提供が可能な民間主体の存在
- ② 効率化と質の向上、コスト面における外部化の優位性
- ③ 障害となる規制の解消
- ④ 公務員の雇用問題の解決

行政は、以上の点と民間からの提案を参考に市場化テスト対象事業を整備すべきである。また、最終的な判断は、民間からの要望のみによるものではなく、行政が責任をもって総合的に判断すべきものである。

ア サービス提供が可能な民間主体の存在

市場化テストを導入する事業について、民間で同様のサービスを提供している事業者の存在の有無が判定条件の重要なポイントである。提供可能な主体が皆無な場合は、市場化テストの実施は難しいと思われるが、ここでは一步踏み込んで、何故、提供主体が存在しないのか考える必要もある。単に今まで市場が存在しなかつたため、そのサービス提供を生業とした事業主体がなかつただけであり、市場が存在した場合容易に類似のサービスを提供していたものが進出可能な事業もありうるからである。

また、この様な、民間企業が未開拓な事業分野においては、N P Oやコミュニティービジネス（C B）等の比較的小規模な事業主体が地元に根ざした細やかなサービスを提供することにより、大企業と伍して競争に勝ちうることもあるので、民間参入の可能性を十分に調査する必要がある。また、公共サービスの今後のあり方を考えた場合に住民主体のN P O等に担ってもらうべきものに関しては事業者を育成していく必要があることも考慮しなければならない。その他、今後の地域社会を考えた場合、いわゆる2007年問題が想起される。退職し地域に社会に戻ってくる団塊の世代の地域における活躍の場を提供する機会として捉えることもできるのではないだろうか。その中には退職する公務員も多く含まれ、そういった方々はすぐさま公共サービスを

担える主体となるのではないだろうか。

上記のいずれの可能性も無く、サービス提供主体が存在しない場合は、引き続き行政が主体となりサービスを提供していくことになる。

以上のことから、サービス提供が可能な民間主体がどのレベルで存在するかにより様々な事業スキームが考えられることになる。以下にその主なものを簡単に示す。

①包括業務委託

市場化テストでの本来の形であるが、サービスを提供することが可能な民間主体の存在が必要である。また、その企業に公共サービスを安定的・継続的に提供していく素養が必要となる。

②特定目的会社（S P C : Special Purpose Company）

提供するサービス内容が多岐に渡る能力を必要とする場合などに、複数の異業種企業等とコンソーシアム（企業連合）を組む方法。コンソーシアムに参加する企業の経営状態が事業に悪影響を与えないように、それぞれが出資して特定目的会社をつくることにより、安定性・継続性が担保される。

ここまで①②の方法は、民間企業主体で行う方法である。

③第3セクター

②の方法に、行政が出資者として加わるような方法である。民間にノウハウが乏しく、①②の方法では提供者として不十分な場合などに、行政のノウハウを民間が得られやすく、行政と責任を分散しやすい特徴がある。

④行政と民間の連携

行政は業務を民間にある程度移しながらも、引き続き民間企業等と連携して業務を行う方法である。民間としては、新規参入への不安定要素が少なく、行政としては、民間ノウハウを得られるという特徴がある。

⑤行政へ民間から職員派遣

事業主体は行政のままであるが、民間からの職員を受け入れることにより、コスト削減とノウハウを得ようとするものである。民間としては、責任の大半が行政に残るため参入はしやすいが、経営への参加が少なく、メリットが得られにくい。

イ 効率化と質の向上、コスト面における外部化の優位性

市場化テストは行政サービスの効率化と質の向上を同時に目指す手法である。市場化テストを通じて、民間事業者・N P O等をはじめとする多くの公共サービスの担い手の中から最も効率よくかつ上質の行政サービスを提供できる主体を選択できるかということが、最大の目的であるが、ここで検証されるべきことは、行政がサービスの担い手となった場合と比較してトータルとして市場化テストを採用することが優位で

あるということである。言い換えれば、行政全体のサービスの中で部分的である当該サービスのコスト比較ではなく、行政サービスを外部化し民間事業者に委ねる場合の事務的経費や破綻時のバックアップ体制維持にかかる費用、そして関連サービスの連続性という観点から当該行政サービスを外部化した場合の影響を勘案しなければならない。

ウ 障害となる規制の解消

市場化テスト対象事業抽出の過程では、民間の事業参入を阻害する規制の問題も表面化してくる。事業実施に係る法的規制は、民間によって行政サービスが提供されていない大きな理由の1つである。規制を解消することによって重大な社会的影響が生じないのであれば、民間開放を阻害する規制は解消すべきである。解消の手立てとしては、全国規模の規制改革及び市場化テストを含む民間開放要望や構造改革特区制度を活用することができる。本来の規制は、事業主体が官民であるかを問わず、必要であるから存在するものである。市場化テストが議論の入り口にはなるが、本質的な必要性の観点から規制については見直し、官・民共に必要最小限の規制のもと活動できる環境を整えるべきである。現在、考えられる規制の例として以下のものがあげられる。

(ア) 公物管理

a 公物管理制度

「公物管理条例」に基づく、道路、河川、空港、港湾、都市公園、下水道などに関する業務

b 行政財産に関する制限

行政財産上では私権の設定が原則禁止されている。

しかしこの規定は、公共セクターが直営でサービスを提供することが前提となっているため、公共サービスを多様化する上では弊害となっている。

(イ) 予算・会計制度に関する課題

会計年度独立の原則により、例外的にしか複数年契約を認めていない。

サービスの複数年契約については、国及び地方公共団体において適切なルール化・制度設計を前提とした契約期間の弾力的な運用が求められる。

市場化テスト法案の概要によると、国の事業については財政法の特例が適用され、債務負担行為の年限を10年以内とし、地方公共団体の特定公共サービスについても、準じた規定を設けることとなっている。

また、地方自治体では、債務負担行為の設定に特に年限の法的規制がないことか

ら、自治法に基づき議会により債務負担行為を設定することになる。・

(ウ) 補助金・税制

a 補助金

官の事業に対して補助金が支給されている場合は、その補助金は、官が落札しても民が落札しても平等に交付されなければ、官民の競争上、不公平となる。

制度上は、どちらが落札しても同様に補助金が交付されるよう配慮すべきである。

b 税 制

官が事業を行う場合は非課税となるのに、同じ仕事を民が落札して行う場合は課税の対象となるとすると、民は応札額の中に租税負担分を含めて計算した額を算出しなければならないのに、官は応札額の中に租税負担分を含めないこととなり、官民の競争上、官が有利になってしまふ。

(エ) 定数規制（警察・教職員）による制限

教職員や警察官については国の法令により職員定数が定められているため、これらの定数規制が市場化テスト導入の妨げになるとして、民間側から定数規制の緩和を求める声がある。しかし、教職員や警察官に定数規制が制度上必要なのであれば、それは、市場化テスト導入にかかわらず必要なのであり、官が行おうと民が行おうと同じ規制をせざるを得ない。定数規制の目的に照らして判断すべきである。

(オ) 必須資格による制限

法令により、保健所長、環境衛生指導員、児童福祉司などは特別の資格を要することが求められているため、必須資格が市場化テスト導入の妨げになるとして、民間側から必須資格の緩和を求める声がある。

しかし、必須資格を求める法の趣旨に照らし必要な資格であれば、それは官が行おうと民が行おうと必須資格であることに変わりはなく、同様の資格要件を求ることになる。

ただし、資格の保有を法律で一律に定めなくとも、法令の目的を達成することができる場合もあるので、法の目的に照らして資格要件を見直すことを検討する余地はある。市場化テスト法案によると、職業紹介事業、国民年金保険料の納付請求業務及び戸籍謄本等の交付の請求の受付及びその引渡し等の特定公共サービスについては、民間事業者等でも事業を行えるように規制が緩和されている。

エ 公務員の雇用問題の解決

市場化テストを導入した場合に一番懸念される問題が行政サービスに従事してきた

公務員の雇用問題である。雇用を維持したまま、市場化テストを導入した場合、民が落札した場合、敗れた官の公務員を引き続き雇用するとなると、行政全体でのコストは増加することになる。今後、自治体によっては2007年問題と称される団塊の世代の大量退職にあわせたペースで市場化テストを計画的に導入し雇用問題を解決する手段も考えられなくはないが、官民競争入札の結果が行政の随意でコントロールできるわけではないので根本的な解決策を用意しておく必要がある。市場化テスト対象業務を選定する際は、雇用にどの程度の影響があるか、その対策は考えられているかを考慮すべきである。

(4) 市場化テスト実施の基本方針

以上のような判断のもと、行政戦略の具体的な形が明らかになってきたところで、その内容を内外に示すため実施の基本方針を定めるとよい。

また、市場化テストへの取組は、一過性のものであってはならず、絶えず行政サービスを見直していく姿勢が必要である。そのためには、定期的に市場化テスト実施の基本方針を公表していくことが有効である。

市場化テスト法案によると、次のように書かれている。

国の場合、内閣総理大臣が、あらかじめ国の行政機関の長等と協議して公共サービス改革基本方針の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。(法案第7条)

また、地方の場合は、長が官民競争入札又は民間競争入札を実施する場合には、官民競争入札又は民間競争入札の実施に関する方針(実施方針)を作成する。(法案第8条)

実施方針には、次の事項を定めることとしている。

- ① 競争の導入による公共サービスの改革の意義及び目標に関する事項
- ② 官民競争入札の対象として選定した地方公共団体の特定公共サービスの内容
- ③ 民間競争入札の対象として選定した地方公共団体の特定公共サービスの内容
- ④ 前三号に掲げるもののほか、競争の導入による公共サービスの改革の実施に関し必要な事項

実施方針作成にあたっては、特定公共サービスについて、民間事業者が担うことのできる業務の範囲について民間事業者の意見を聴くことや、その意見聴取が適切に行われるよう情報をインターネット等で公表することとしている。特定公共サービスについては、法の規定によることとなるが、それ以外のサービスも含めて以下のような視点を考慮しておくことが望ましいと思われる。

5 市場化テストを導入する際の留意する視点

(1) 民間提案の受け入れの視点

この対象事業選定プロセスの中に、民間提案の募集等を行ない、民間のアイディアを受入れ、参考にする仕組みを組み込むべきである。また、この仕組みの中には、官と民が対話しながら対象業務の枠組みを組み立てていく作業も組み込まれると更に効果的である。例えば、市場化テストの対象として行政内部で検討している事業についてリストを公開し、それに対して民間からの提案を受け付ける等の仕組みをつくっていくべきである。

提案に対しては第三者機関等を設立して、透明性・中立性・公正性を確保した判断を担保する仕組みを構築すべきである。しかしながら、判断の主体はあくまでも行政であり、民間提案については検討材料として用い、必ずしも採用されるわけではないことを明示すべきである。

さらには、住民からの信託度を十分に考慮し、民間提案の採用の可否についての判断材料とするべきである。その上で、判断の結果を公開し、説明責任を果たすようにしなければならない。

(2) 対象事業のまとめの視点

市場化テスト対象事業を切り出すとき、2つの視点が必要である。

1つは全体を取りまとめる行政からの視点である、事業を切り出す際には行政サービス全体の統合性を重視しなければならない。対象業務に限った部分的な最適性を求める以外にも、関連事業との連携をはじめ行政サービス全体を提供していく際に障害が生じてはいけない。行政サービス全体として最適な結果を導くように考慮しなければならない。

もう1つは事業受託者からの視点である。対象業務は事業として経営の成り立つ枠組みでなければならない。量的に受託事業として十分であるか。質的には事業改善効果が見込めるものであるか。また、突然の事業廃止・変更について安定性が担保されているか等の面を検討する必要がある。

以上2つの視点から対象事業を切り出す必要があるが、最も気をつけなければいけないのは、行政が民間提案に引きずられるかたちで、商業ベースに乗る分野だけを無計画に市場化し、行政サービスのかたちが無秩序に虫食い状になって、地域全体を見渡した状況変化に柔軟に対応できる戦略的な行政サービス体系がとれなくなることである。将来の行政サービスのあるべき姿を念頭に置いたバランスの取れた体系を構築していくことを目的に事業切り出しあは行うべきである。

(3) 第三者機関のあり方

市場化テスト法案は、地方公共団体が特定公共サービスについて、官民競争入札等を実施する際には、条例で官民競争入札等の公正な実施の監理等を行う審議会その他の合議制の機関を置くことを定めている。

特定公共サービスに限らず、地方公共サービスを市場化テストのような手法を用いて実施していく際には、各利害関係者へのアカウンタビリティーを確保するため、行政の透明性・中立性・公正性の維持につきチェックする機能を有する第三者機関を置くことが望ましい。

地方における第三者機関は当該地域における公共経営の主旨にのっとり、市場化テストが、その実現に資する形で導入・実施されるように、各プロセスごとに行行政を監視し、適時、専門的見地から助言を行うことに主眼をおいた、行政に対するアドバイザー的役割を担うものとするべきである。そのためには、行政情報へのアクセス権を確保し、地域住民のために市場化テスト実施時の状態を常に把握できる機能を持つべきである。

しかしながら、対象事業や実施主体についての最終決定権は持つべきではないだろう。第三者機関は、行政により選出された委員により構成されるものである。そのため、地域を代表する意見であるとは限らないのである。地域の代表となるためには、様々な主体の代表で構成されていなければならないが、そういったものは議会である。

しかし、行政も様々な主体の意見を集約できる機関である。また、地域の行政サービスについて必然的に責任を負う立場でもある。

そのことから、対象事業や実施主体についての決定については、当該地域の公共経営について最終的な責任を負うべき行政が行うべきであり、最終決定に関しては第三者機関は行政が的確な判断を下せるように助言する役割に専念すべきである。

市場化テスト対象事業の決定までの流れ

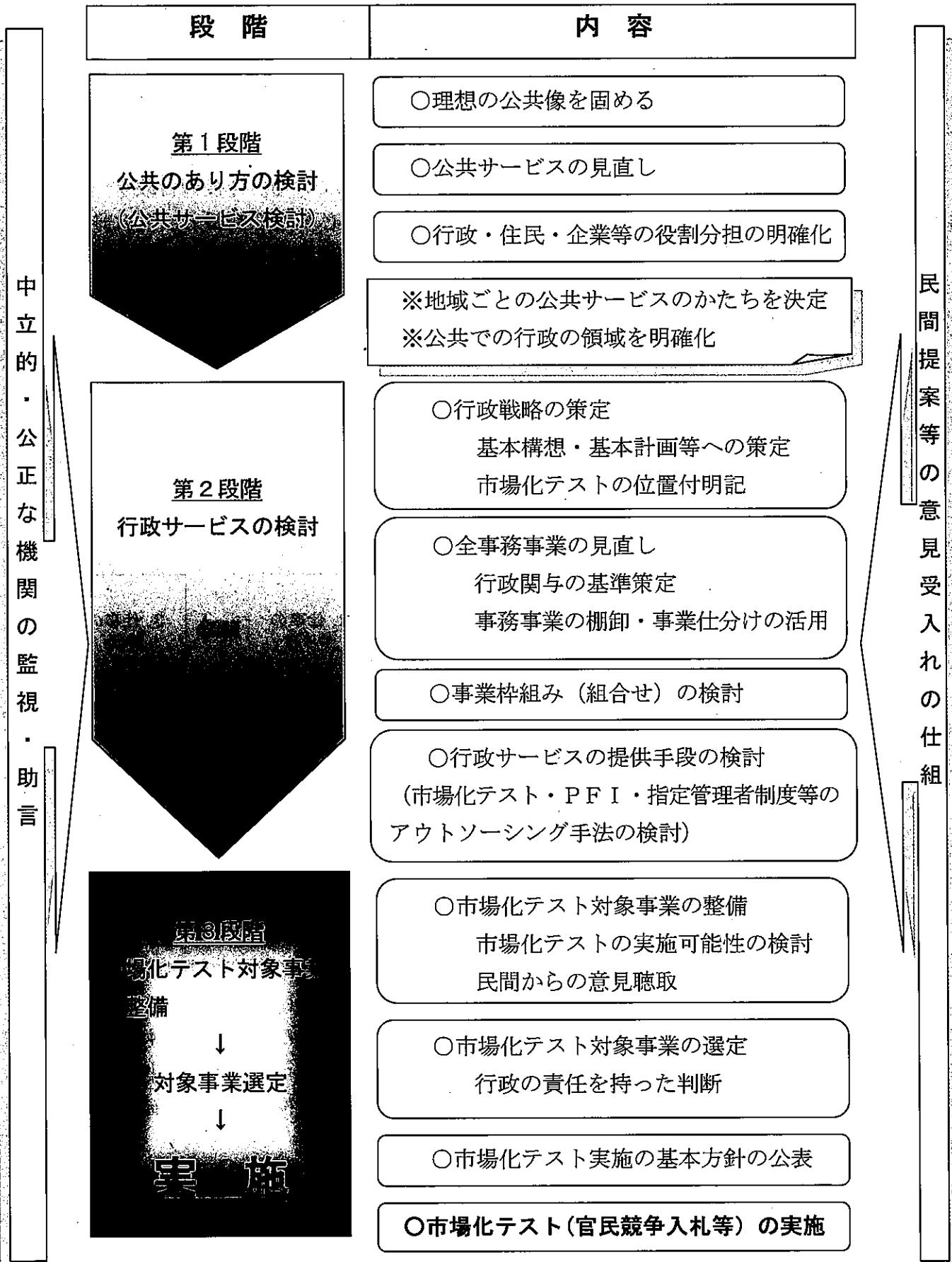


図2-11

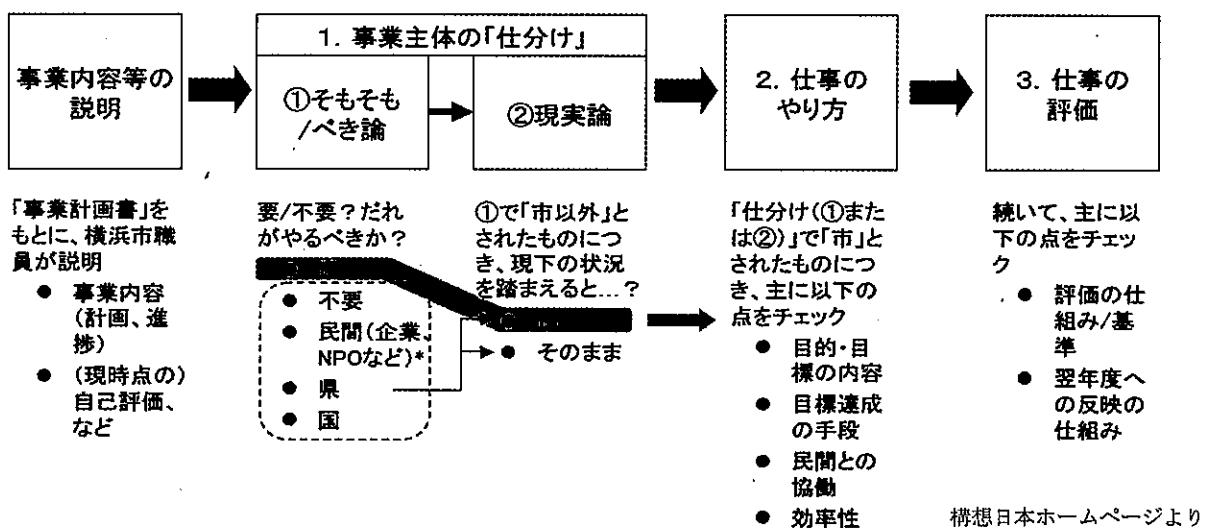


コラム2 余計な仕事は抱えていないか？

○事業仕分け

今までの事業を見直し、行政のスリム化と効率化を図ることは、行政改革のツールである市場化テストの目的のひとつである。行政改革の重要方針の中では、総論で「これまで以上に事業の仕分け・見直しなどを行いつつ、行政のスリム化、効率化を一層徹底することが必要である。」との方針が示され、総人件費改革・特別会計改革などで「透明性の確保に配慮しつつ民間関係者の意見を聴く場を活用しながら、事業の要否及び主体について仕分けを行い効率化を図る」とされている。今後の行政サービスについては、「本来そのサービスは必要か？」という、必要性の判断と「では誰がそのサービスを責任をもって実施するか？」という事業主体の判断を今まで以上に厳しく行っていく必要がある。このような視点からの取組例として、構想日本が9県5市¹と行ってきた「事業仕分け」が注目される。透明性を確保するために公開で実施されるこの事業仕分けは、事業の要・不要の判断→必要な事業については実施主体につき「そもそも／べき論」で仕分け→自治体本来の事業でないものについて現実論で再判断の事業の仕分けをしていくものである。そして、当該自治体の事業として仕分けされたものについては、「仕事のやり方」と「仕事の評価」についても検討するものとなっている。

見直しの手順



今日、個々における地方自治体内での事業見直しはかなりの程度で進捗し、明らかに不要と断定できる事業は少なくなってきた。今後、更に事業を見直し、行政のスリム化を図るのであれば、「事業仕分け」のような考え方のもとに、そもそも、その事業が国・県・市町村・民間のいずれが責任をもって担うべきなのかを判断することが望ましい。今まで判断が甘くなりがちであった団体での役割分担を明確にすることによって、無駄を省いていく視点も必要なのである。

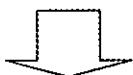
¹ 9県：岐阜・岩手・宮城・秋田・高知・三重・長野・新潟・滋賀県高島（平成18年01月31日現在）

第3章 市場化テスト実施の制度設計

市場化テストの流れに沿った検討

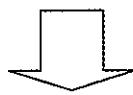
I 公共のあり方の検討

第2章



II 行政サービスのあり方・提供手段の検討

第2章



III 市場化テスト実施の制度設計

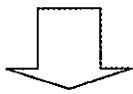
第3章

- 1 市場化テストを導入するには
- 2 行政と民間とのコスト把握の均一化
- 3 市場化テスト実施に係るコスト
- 4 情報開示のあり方
- 5 情報隔壁（ファイアーウォール）
- 6 入札段階での第三者機関のあり方
- 7 市場化テストで官が落札できなかった場合の雇用問題への対応
- 8 市場化テスト制度設計と4つの入札基本モデル

準備プロセス

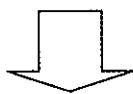
IV 官民競争入札等実施

第4章



V 事業実施

第4章



VI 再入札

第4章

実施プロセス

第3章 市場化テスト実施の制度設計

1 市場化テストを導入するには

(1) 市場化テストの4つの入札基本モデル

市場化テストには、主に4つの入札基本モデルが想定されており、モデルごとに、条件整備や制度設計に当たっての課題や問題点が異なる。そこでこの4つの入札基本モデルの特徴について述べ、市場化テストの条件整備や制度設計についても4つのモデルを念頭に考察していきたい。

①行政と民間が同一手順で入札する方式（同一手順型）

一定の行政サービスについて行政と民間が同一手順で入札する方式である。あらかじめ公表された一定の評価基準により評価を行い、価格及び質を総合的に評価し、優れた提案を行った主体に事業を委ねる。

【課題】

- ・ 発注者と入札者が同じ行政となるため、行政組織内での評価部門と実施部門との情報隔壁（ファイアーウォール）構築が必要となる。
- ・ サービスの質等を評価する必要があるため、評価機関の中立性・専門性が重要となる。

②行政のコスト・質をベースに民間が入札する方式（行政提示型）

行政部門のコスト、質を総合的に評価し、これをベースに民間が応札する方式である。応札された民間の中で、あらかじめ定められた行政側のサービスレベルの質及びコストよりも上回ったものがあれば、その中で最も優れた提案を行った民間が落札し、事業者となる。

【課題】

- ・ 行政側の数値が公表されれば、民間にとっては応札しやすい環境であるが、行政側が不利となる構造である。
- ・ 具体的な実施形態として、行政側の提示を公表しない方法で入札する方法なども検討する必要がある。

③最も優秀な事業者を選定し、行政との比較により入札する方法（民間提示型）

市場化テスト対象事業につき、まず民間からの入札を募り、最も優秀な提案を行った事業者を選定し、次に行政内部で同じ業務を行った場合のコスト及び質との比較が行われる方式である。

【課題】

- ・ 民間から手間と入札コストがかかりすぎるとの批判がある。
- ・ 民間側の負担が相対的に大きくなる。
- ・ 結果的に価格の差で決まり、質的な面の評価ウエイトが低いとの批判がある。

④民間だけで入札する方式（民民競争型）

事前調査によって、明らかに民間部門に任せることが明白な場合、または新規事業や行政では対応しきれない事業、あるいは民間からの提案があり事前調査により民間に任せることが適当と認められた場合等に適用される方式である。この場合、行政側の入札は原則として認められず、民間からの提案のみにより入札が行われ、総合的に最も優れた提案を行った民間に事業が委ねられる。

【課題】

- ・ 徹底した事前調査により民間に任せるのが明白な場合に適用できる。
- ・ この場合の事前調査はコスト及び質について厳密に行い、その結果、明らかに民間が優れている場合に、民に任せていくことになる。

(2) 市場化テスト導入に当たっての配慮事項

市場化テストの4つの入札基本モデルのうちどれを選ぶかによって、市場化テストの制度設計をどのように行うか、制度を作る上での留意点、問題点、課題等が異なってくる。

また逆に、市場化テストの制度設計に当たり、どの要素を重視するか、どの問題点をクリア一するかによって、4つの入札基本モデルのうちどれを選ぶかが決まってくる。

そこで、以下、市場化テストの4つの入札基本モデルを考慮しながら、市場化テスト実施の制度設計に当たって配慮しなければならない点を、次の項目ごとに述べることとする。

- 行政と民間とのコスト把握の均一化
- 市場化テスト実施に係るコスト
- 情報開示のあり方（ファイアーウォール）
- 情報隔壁
- 第三者機関のあり方
- 市場化テストで官が負けた場合の雇用問題への対応

このうち、雇用問題への対応は、市場化テスト導入に当たって最大限配慮しなくてはならない問題であり、雇用問題への適切な対応ができない場合は、制度そのものの導入を検討し直す必要が生じる場合がある。

また、情報隔壁についても、しっかりした対策が立てられないようであれば、制度そのものを検討し直す必要が生じる場合がある。

2 行政と民間とのコスト把握の均一化

市場化テストを導入し、官民競争を実施するためには、行政と民間とが市場において対等な競争相手となりうるか、また、対等な競争環境にあるかが重要となる。

市場化テスト導入以前には、行政は当該対象事業を独占して行い、情報も握っていたため、コスト把握の面及びサービスの質向上の面で、民との関係で優位に立つことになる。

しかも、コスト把握の面では、民間が発生主義会計原則に基づいて、間接費用及び減価償却費等も把握するのに対し、行政は現金主義会計原則に基づき現金の出し入れに着目しているという違いがあり、現行の会計制度による予算額等をそのまま行政の応札額とするとき、最初から行政が有利になる可能性が高い。

官民が同じ条件で価格競争するためには、行政のコスト計算に発生主義的な要素を盛り込むなどしてコストを把握するようにし、官民の競争条件を対等な状態にすること、つまり競争条件の均一化を図らなくてはならない。

行政のコスト計算に発生主義的な要素を盛り込むことになると、職員の退職給与引当金や資産の減価償却費といった非現金費用は、内部留保される（外部に対して支出されないが、減価償却費は資産の耐用年数が終わり更新されるときまで積み立てられ、退職給与引当金も従業員の退職時まで積み立てられる）。

これに対して、現行での行政の会計は、現金として外部に支出されるものにしか予算が計上されない現金主義予算を採用している。そのため、官民競争入札時に限り、行政のコスト計算を発生主義的に行うと、職員の退職給与引当金や資産の減価償却費が、予算に計上され、従前よりも予算が増加したような見かけとなる。

そこで、公平な官民競争が行われるために、行政のコスト計算に当たってはどのような点を配慮すればよいのかについて、検討することとする。

（1）行政と民間とのコスト把握の均一化及び4つの入札基本モデルとの関係

行政と民間とのコスト把握の均一化及び4つの入札基本モデルとの関係は、次のようになる。

④民民競争型は、競争を実施する前段階において、官民のコストを比較してみたところ、行政が行う場合のコストの方が民が行う場合のコストよりも明らかに上回っていて、民に行わせた方が現状のサービスの質を維持しながらもコスト削減となることが明らかであり、あえて官民競争をするまでもない場合に行われるものである。

そうすると、この方式は、競争の前段階で、今まで行政がどれだけのコストでその事業を行っていたか及び官民競争になった場合にはどれくらいのコストで事業を行えるかについて厳密に計算して、本当に民の方が安くなるのか検証することが重要となる。

これに対し、①同一手順型②行政提示型③民間提示型の3つは、官民競争となるため、行政のコスト計算は、民との競争上公平になるように配慮して行うこととなる。

(2) 行政のコスト把握の方法

行政がそれまで事業を行っていた場合、どの程度のコストでどのように行っていたのかを、正確に捉えることが、市場化テストを導入する際に必要となる。

行政のコスト把握は、公会計が単年度現金主義に基づいているため、予算や直接費用は把握しているが、間接費用を含めた全費用を管理しているわけではない。

間接費用として当該業務に従事している公務員の給与のみならず退職給与引当金、人事・経理などに係わる職員の人事費、施設整備に伴う減価償却費なども、サービス提供に必要な費用として把握する必要がある。

現状の現金主義会計において、退職給与引当金は退職した年度に¹、減価償却費は建て替えた年度に、支出した金額全部が計上される。

これに対し民間主体が一定の業務やサービスを提供する場合、発生主義・企業会計原則に基づき、全ての費用を把握し、競争市場でサービス提供を應札する場合には、必要となる直接費用・間接費用を推定し、これに利益を付してサービス対価を決定する。民間主体によるサービス対価は、フルコストを反映した価格となる。

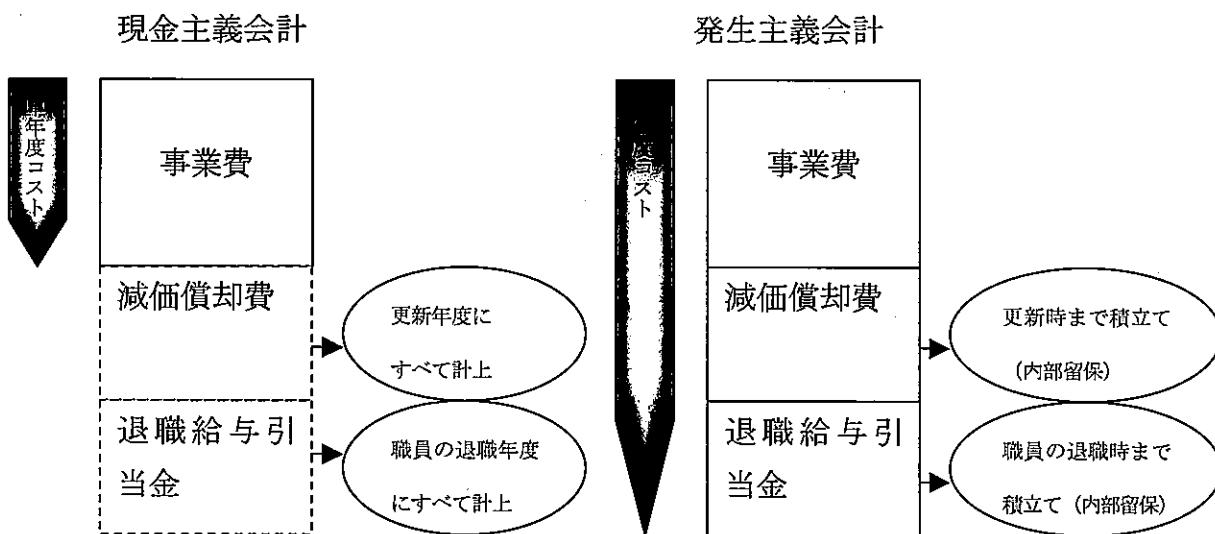


図3-1 現金主義会計と発生主義会計

行政のコスト把握に当たり、退職金引当金や施設整備に伴う減価償却費などの間接費用も含めて把握しようとすると、実際の予算上の事業費よりも、市場化テストにあたって算出した事業費の方が間接費の分だけ増加することになる。

行政のコスト把握の方法として、ABC(Activity-Based Costing:活動基準原価計算)によるコスト分析を導入する自治体もある。

¹ 市町村については、団体が市町村職員退職手当組合に加入している場合は、職員の在職時から退職金が負担金として積み立てられる。

A B C (Activity-Based Costing:活動基準原価計算)について

製品やサービスを提供するための活動を詳細に分割して、個々の活動で必要とされたコストを算出し、原価計算を行う管理会計手法。活動単位にコストの視点から分析することで、プロセスのムダ（非付加価値活動）を明らかにできる。

従来の原価計算では、直接費の管理を重視したため、間接費は、一定の配賦基準で割り振られ正確な把握がされてこなかった。製造技術の進展や事業規模の拡大が進み、直接費よりも間接費の管理が重視されるようになってきたことで、注目されるようになった。もともと企業のコスト管理に利用されていたABC分析だが、行政サービスのコストを分析する手段として官公庁・自治体への導入が進んでいる。限られた財源・人材で行政サービスを提供するには、行政内の業務改善が必要であるが、行政サービスは市場に提供される商品とは異なるため、それがどのくらいの価格をもつのか、提供に際しどのくらいのコストがかかっているのか、不透明な部分がある。そこで、企業で用いられているABC分析を導入することで、トータルコストを算出し、効果的な業務改善につなげようとする自治体もある。

（3）行政のコスト把握はどこまで必要か

それでは、官民が対等な競争を行うためには、一定のサービスを提供するための行政費用をどこまで把握すればよいのか。

行政が当該事業に費やしているコストを把握する必要があるのは、主に次の3つである。

まず第1に、市場化テストを実施するかどうかを検討する段階において必要である。行政がいくらで業務を提供しているのか把握した上で、民の提供価格と比較して、本当に民が行うことによってコストが安くなるのか検証し、検証の結果、民の方が安ければ市場化テストなどの方法で委託を行うか検討する材料とするためのコスト把握である。

次に第2に、民が市場化テストに参入することを検討する場合に、これまで行政がこの事業を行うのにどの程度のコストをかけてきたのかを把握する目的で、今までの行政のコストを把握したい場合である。

さらに第3に、官民競争入札の場面で、官民の応札額をいくらにするのか、それぞれの応札額決定の目的で把握する場合である。

それぞれの目的ごとに、コスト把握について考察する。

ア 市場化テスト導入を検討する段階

この場合は、直接費及び間接費の両方、つまりフルコストが必要となる。

また、この計算は、過去に行政がいくらで事業を行っていたかという観点のみならず、

行政が民との競争下に置かれた状況で行政がコスト削減努力をした場合には、いくらで事業を行うかについても配慮する必要がある。

イ 民が市場化テスト対象事業に参入することを検討する段階

この場合、民の発生主義会計原則に対応するため、行政の直接費及び間接費の両方、つまりフルコストが必要となる。

ウ 官民の応札額決定の目的

官民の応札額をどのように決定して、官民競争を行うべきか。

官民の入札価格を比較する場合のアプローチの方法として「可避コスト（Avoidable Cost）アプローチ」と「フルコスト（Full Cost）アプローチ」の2つがある。

官民の応札額決定に当たっては、どのようなアプローチをするべきだろうか。

（ア）可避コストアプローチ

可避コストとは、自治体があるアウトプット供給を民間事業者に委託した場合に回避できる費用を指す（例えば、ゴミ収集における人件費やトラックの燃料費）。

これに対し、アウトプット供給を民間に委託した場合でも、その事業に従事していた職員が余剰職員として自治体内にとどまる場合の人件費や、間接部門全体に係る費用（総務部門や建物）はそのまま自治体内のコストとして残ることになり、これらは不可避コスト（Unavoidable Cost）と呼ばれる。

可避コストアプローチは、民間委託をした場合に自治体が回避可能なコストと民間事業者の入札価格と比較し、受託先を決める方法である。

（イ）フルコストアプローチ

フルコストアプローチは、アウトプット供給に係るすべての直接費・間接費をコストの中に含めて民間のコストと比較する方法である。

（ウ）可避コストアプローチとフルコストアプローチの違い

フルコストアプローチは官の費用が大きくなつて民を安く見せるが、可避コストアプローチは官のコストを小さく見せることになり、仕事を行政内部にとどめる方向に働く。

ところで、職員が余剰職員として自治体内にとどまる場合の人件費のような不可避コストは、行政の執行部門であれ民間事業者であれどちらが行政サービスを供給しようとも発生し、行政が負わなければならないコストである。このため、民間事業者への委託コストに不可避コストを含めない場合、地方自治体にとっては、発生しているにもかかわらず、そのコストを考慮しないことになるので、民間事業者への委託コストは、民の入札額に

不可避コストを上乗せして検討するべきである。

行政の応札額を決定する場合、基本的にはフルコストアプローチによるべきであるが、不可避コストが発生する場合は、民間事業者への委託コストに不可避コストを含めた上でコスト比較を行うべきである。

ただし、雇用調整コストのような不可避コストは、行政側の努力によってできるだけ小さくすることが求められる。

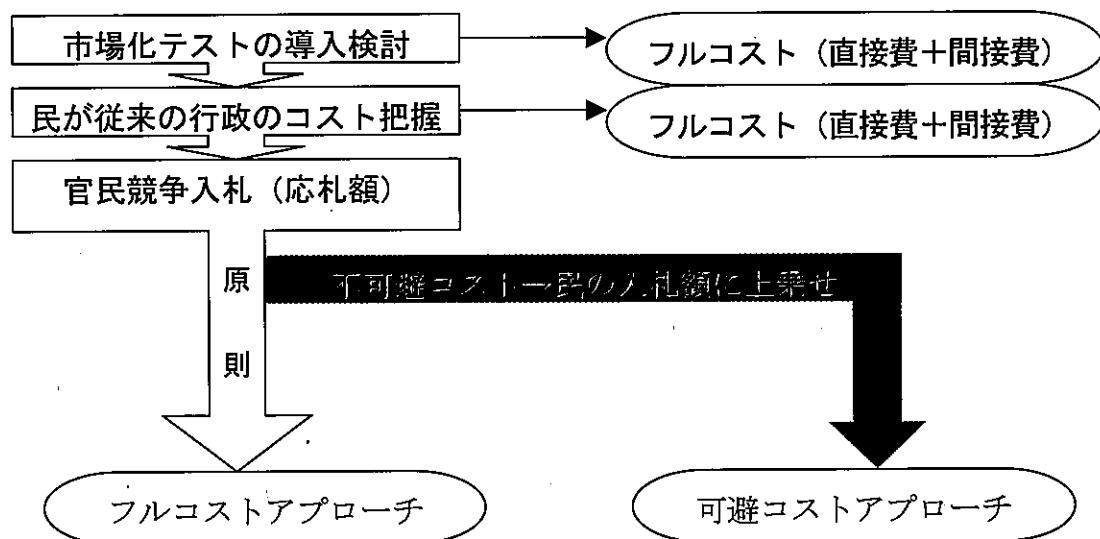


図3-2 応札額決定

(4) 行政のフルコスト把握を簡易に行うことについて

それでは、行政のフルコストを把握するには、どのようにするのが合理的であろうか。もともと発生主義ではない行政機関において、民間との比較のために行政のフルコストを把握しようとすると、予算で把握できる金額の他に間接費等を把握しなければならず、フルコスト把握のための時間・費用が新たに発生する。数値の厳密さを求めるれば求めるほど時間・費用がかかり、これが市場化テスト実施に係る新たなコスト増となる。実施のコストが上がってしまえば、市場化テストを導入して行政のコスト削減を行う目的が達成できないおそれがある。したがって、民のコスト計算との競争上、不平等にならないよう配慮しながらも、最小限の作業で行政のフルコストを把握できるように配慮することが必要となってくる。

また、行政のフルコスト把握のための時間・費用が多くなれば、それは官民どちらが行政サービスを供給しようと発生する行政の費用となり、不可避コストとなる。そのため、民間事業者にとっても、行政のフルコスト把握が簡易にできた方が、不可避コストの増大を避けられ、民間に上乗せされるコストを抑えられることとなる。

そうすると、民との競争条件の均一化を重視して厳密に行政のフルコストを計算することよりも、むしろ行政のフルコスト把握に係る時間と費用を考慮し、行政のフルコスト計算を簡易に行うために、次のような方法で計算することが必要と考える。

ア 行政のフルコスト計算の範囲

行政のフルコスト把握を簡易に行うといつても、民との競争上不公平にならないためには、フルコスト計算をどの範囲まで行えばよいだろうか。

行政のフルコスト把握の対象としては、以下のとおり、直接人件費、法定福利・退職金給与引当金、物件費、減価償却費、間接費（管理経費）、資金調達コスト及びその他を挙げることができる。

そこで、行政のフルコストを簡易に把握するための一つの方法を、ここで示す。

(ア) 直接人件費

必要業務量（何人分の仕事）に平均給与額を掛けて算出する

(イ) 法定福利・退職金給与引当金

法定福利は直接人件費に一定割合を掛けて算出する。退職金給与引当金は、前年度の退職金支給総額 ÷ (退職者数 × 平均在職年数) で算出する。

法定福利及び退職給与引当金いずれも必要業務量を基に計算する。

(ウ) 物件費（消耗品等）

物件費（消耗品等）は、予算又は決算のデータを利用して必要業務量を基に算出する。

(エ) 減価償却費

減価償却費²は、資産の取得価格 ÷ 耐用年数で算出する（定額法）。

(オ) 間接費（管理経費）

人事・経理・財務などに関わる職員の人件費のような間接的経費に関しては、まず、組織全体のこれらの間接的経費を算出する。次に、組織全体に占める対象事業の割合を必要業務量を基に計算し、全体の間接的経費に掛けて算出する。

(カ) 資金調達コスト

地方債の調達コストのような資金調達コストについては、その把握が困難であるため、

² 減価償却費

減価償却とは、建物・車両等の資産（減価償却資産）についてその使用可能期間（耐用年数）わたり、その資産の価値減少相当額（減価償却費）を費用計上する方法である。

建物などの資産は、使用したり、あるいは時間が経過することによって陳腐化し、最終的には取壊したり廃棄することになるが、このような資産を減価償却資産といい、土地など時の経過や使用により価値が下がらないものは非償却資産として扱われる。減価償却とは、建物などの資産（減価償却資産）についてその使用可能期間（耐用年数）を見積り、各事業年度に、建物などの取得価額を割り当てようとするものである。このような方法によって、割当てられた費用を、減価償却費という。

フルコスト把握の対象として算入しなくてよいと考える。

(キ) その他

予算編成コストや議会運営費用、首長や部局長の費用などが考えられるが、業務を外部化してもこれらの費用を削減することはできないため、フルコスト把握の対象として算入しなくてよいと考える。

フルコストの把握

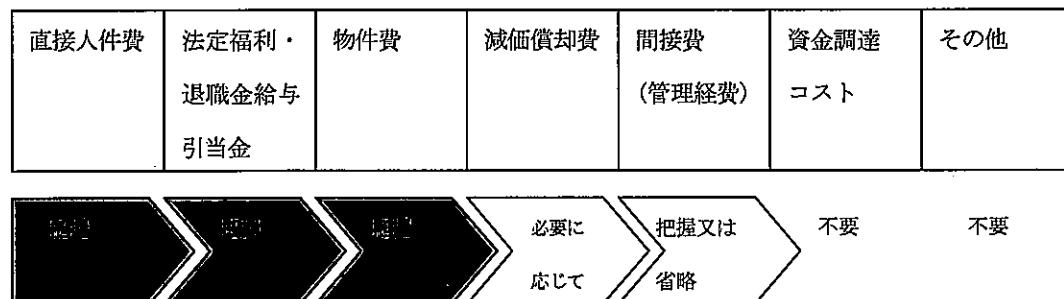


図3-3

これらのうち、(ア) 直接人件費、(イ) 法定福利・退職金給与引当金、(ウ) 物件費、(エ) 減価償却費、(オ) 間接費（管理経費）までのコストを把握できれば、行政のフルコスト把握としては十分であると考える。

(エ) 減価償却費については、建物などの資産を使うかどうかで、必要に応じてコスト把握を行う。

フルコスト計算の費用と時間を配慮して、(オ) 間接費（管理経費）は、官のフルコスト計算の対象としないという方法もあり得る。

また、簡易にフルコスト計算を行う方法として、間接費を把握する場合に、直接費に一定の率を掛けて算出するなどの方法も、検討の余地がある。

フルコストの把握（別の方法）

$$\begin{array}{l}
 \boxed{\text{フルコスト}} = \boxed{\text{直接費}} + \boxed{\text{間接費}} \\
 = \boxed{\text{直接費} \times \text{一定の割合}}
 \end{array}$$

図3-4

3 市場化テスト実施に係るコスト

ここでは、市場化テストを実施することによって行政側に新たに発生するコストについて検討することとする。

市場化テストを実施の目的として、今まで独占的に事業を行ってきて競争のなかつた官業のコスト削減を図る目的が挙げられるが、果たして、市場化テストを導入すると、行政が直営で事業を行うよりも本当に安くなるのか、検討しておく必要がある。

これは、市場化テストを実施すると、そのことによって行政側に新たに発生するコストがあるため、これらを検討し、実施のコストを費やしてもなお、全体としてのコスト削減・サービスの質の向上につながるかどうかを検討する必要があるためである。また、行政は、市場化テスト導入によって、コスト削減及びサービスの質向上効果を生むにはどうしたらよいかについても検討する必要がある。

市場化テスト実施に係るコストと市場化テスト4つの入札基本モデルとの関係であるが、④民民競争型とそれ以外の①同一手順型②行政提示型③民間提示型の3つの官民競争の方式とを比べると、④民民競争型によった場合には、雇用調整コストや情報隔壁設置コストが発生しないため、市場化テスト実施コストも少なくなる傾向にある。

(1) 市場化テスト導入・実施・運用のコスト

ア 総合評価落札方式³導入のコスト

市場化テスト実施過程で落札者を選定するには、価格とサービスの質との総合評価を行うことになる。総合評価落札方式を行う場合、価格評価が重視されている現行制度をそのまま適用できない面がある。

そのため、市場化テストを導入するには、入札前に評価基準を公表して価格とサービスの質との公正な競争を担保すること、落札者決定を透明・中立・公正に行うための制度的担保を設けることが必要である。

透明・中立・公正に競争した上、落札者を決定するためには、第三者機関を設け、行政外部の目を入れることによって担保する方法が考えられる。しかし、第三者機関を設置した場合には、その設置・運用コストが市場化テスト実施コストとして新たに発生する。

イ サービスの質のモニタリング

市場化テストにおいては、落札後もサービスの質をモニタリングし、かつ、事後評価することが必要となる。これも、第三者機関を設置して行うことにはすれば、その設置・運用コストが市場化テスト実施コストとして新たに発生することになる。

ウ 民が失敗したときのリスク負担（バックアップコスト）

民が落札して事業を行っていたが、その後、事業者の能力の欠如や倒産などによって事業を遂行することができなくなったとき、その事業失敗のリスクは発注者たる行政が負わ

³ 総合評価落札方式は、従来の価格のみによる自動落札方式とは異なり、価格と価格以外の要素を総合的に評価する落札方式であり、具体的には入札者が示す価格と提案の内容を総合的に評価し、落札者を決定する落札方式をいう。

なくてはならない。

行政が失敗した民間事業者に対して事後的に求償を求めるることはできても、ひとまず空白となった官の仕事をそのままに放置するわけにはいかず、その穴埋めは発注者たる官が行わなくてはならない。

このように、民が失敗して事業が継続できなくなったときは、行政が代わってその仕事を行わなければならないという、失敗時のリスク負担のコストを行政は負っている。

もちろん、このような事態はなるべく避けるべきであり、民が失敗した場合のリスク分担については事前の取り決めや保険を掛けるなどして回避しておくのは当然である。

エ 民が第三者に損害を与えた場合のリスク負担

民が行政から委託を受けて事業を行っていたが、第三者に対して故意又は過失による損害を与えたとか、公物管理の瑕疵により第三者に損害を与えた場合に、行政はその損害賠償の責任を逃れることはできない⁴。事後的に官が事業者に対して求償を求めるることはできても、第一義的責任を逃れることはできない。

ただし、第三者への損害賠償責任は、行政が自らその事業を行っていた場合にも、同様に発生し得るものである。民へ外部委託する場合には、契約の中で第三者損害賠償責任発生時のリスク分担を明確に行い、民に対し保険を掛けることを義務づけるなどの対策をとることにより、求償権の行使によって行政のリスクを低減することが可能となる。

なお、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（以下「市場化テスト法」という。）案においては、地方自治体は、公共サービス実施民間事業者がサービスを実施するに当たり第三者に損害を加えた場合において、その損害の賠償に関し民間事業者が負うべき責任（求償に応ずる責任を含む。）に関する事項を実施要項で定めた上、委託契約を締結するものとしている（官民競争入札について、第16条第2項第12号、第20条第1項、第23条。民間競争入札について、第18条第2項第10号、第20条第1項、第23条。）。

オ 雇用調整コスト

官民が競争して民が落札した場合でも、行政の被雇用者をすぐさま減らすことはできないので、雇用調整コストが官に発生する。この雇用調整コストも、市場化テスト実施に伴って新たに行政に発生するコストである。

カ 情報隔壁（ファイアーウォール）設置コスト

官民競争入札において、行政の実施部門と民間事業者との競争を透明・中立・公正に行

⁴ 国家賠償法第1条にいう「公務員」とは、公務員法上の公務員に限定されず、法令により公権力の行使（非権力的作用に属する行為を含む。）の権限を与えられていれば、身分上の私人も含むとされている。また、同法第2条の公の施設の設置又は管理において、通常有すべき安全性が欠けていたことが原因で、利用者に損害が生じた場合は、業者に施設管理を代行させたとしても、行政が公の施設の設置者であることになりはなく、行政が責任を負うことになる。

うためには、同じ行政であっても実施部門と企画部門との間に情報隔壁を設ける必要がある。この情報隔壁設置コストも、市場化テスト実施に伴って新たに行政に発生するコストである。

(2) コスト削減効果や質の向上効果をいかにして生み出すか

ア 従来の行政サービスの枠組みの見直し

市場化テスト導入によって行政側に発生するコストを費やしてもなお、市場化テスト導入によるコスト削減効果や質の向上効果が見込めなければ、行政全体としてのコスト削減にならない。

また、市場化テストを導入しても、その効果が、単に公務員給与と業務に対応した賃金相場の差額による人件費分の削減に終わってしまう可能性もある。

さらに、競争入札を行うといつても、民間事業者がメリットを感じるのは一定規模以上の継続的な業務である。業務を細分化して入札しても、規模のメリットがなければ民間事業者は参入をしないし、継続性のない事業においてコスト削減効果は見込めない。

したがって、市場化テストを実施するに当たっては、従来の行政サービスの枠組みを取り払い、規模のメリット・継続性のメリットによって、コスト削減・創意工夫を引き出すような事業形態を検討することが必要である。

イ 規模のメリットを生むための工夫

行政にとって、市場化テスト導入のコストを費やしてもなお、導入による効果が大きくなるためには、対象事業が量的・質的な規模をもつ方がその効果が大きいし、第三者機関設置コストやモニタリング機関設置コスト等を考えると、同一自治体内で行われる市場化テストが多いほど、一件あたりのコスト負担が軽くなる。

したがって、規模の大きい自治体ほど、市場化テスト導入によるコスト削減効果が現れやすいし、小規模の自治体であるほど、コスト削減効果が小さくなる傾向がある。

そうすると、小規模の自治体であるほど、第三者機関等の設置コストが重くなる傾向があるため、小規模自治体は近隣の自治体と共同で第三者機関を設けるなどの方法で、コスト負担を軽くすることも考えられる。

各自治体において、市場化テスト導入・運用自体のコストを費やしてもなお、市場コスト削減効果や質の向上効果が現れるかどうか見極め、またこれらの効果が出るためにどのような形態で市場化テストの対象事業を切り出すかなどを検討し、自治体ごとの個別の事情を配慮した上で、制度導入の可否を慎重に検討する必要があるだろう。

ウ 継続性のメリットを生むための工夫

市場化テスト導入による経費削減効果を生むためには、対象事業の事業期間が長くなる

ほど、民間事業者が参入することのメリットを感じて、創意工夫の余地が生まれ、ひいてはコスト削減につながることとなる。

地方公共団体の予算・会計制度は、会計年度独立の原則により契約期間は単年度が原則になっているが、議会の承認を得れば、複数年にわたる債務の履行に関して債務負担行為を設定することができる。地方自治法上、債務負担行為の設定に、期限の定めはない。

したがって、市場化テスト導入により経費削減効果を生むためには、複数年の債務負担行為を設定し、継続性のメリットを生むようにすべきである。

ちなみに、国に関しては、市場化テスト法案によると、市場化テストにおける財政法の特例として、国の債務負担行為の年限を10年以内としている（第30条）。

エ リスク分担

行政が行っていた業務を民に行わせるに当たっては、業務に伴って発生するリスクまで民に移転できる場合がある。

例えば、民が契約上求められていたサービスを提供できなかつた場合のリスクをどちらが負うのか、事前の契約で明確にしておくなどである。民がサービスを提供できなかつた場合のうち、決められたサービス水準を守れなかつた、サービスの質が低下した、などのリスクは民に移転しておくべきである。

リスクを事前の契約によって、明確に民に移転しておくことができれば、行政はリスクを負担せずに済み、そのことがコストの削減にもつながるのである。

これに対し、民が事業途中で倒産して空白になった事業の穴埋めを行わなくてはならない場合のリスクや、予測不可能な事態が発生した場合のリスクなどは、民に移転することはできず、行政が負担することになる。

4 情報開示のあり方

行政が市場化テストによってコスト削減とサービスの質の向上とを意図するのであれば、民間事業者が入札への参加を検討するに足りる必要十分な情報、特に行政コスト情報や、業務の内容についての情報を積極的に開示することが求められている。また、事業の目的や内容が、応札を検討する者に正しく伝わっていなかつた場合には、落札者が事業を執行する段階になって、行き違いや思い違いによるトラブルが発生するおそれがある。このようなトラブル防止のためにも、必要かつ十分な情報が、応札を検討している者に開示されている必要がある。ここでは、市場化テストにおける情報開示のあり方を検討する。

情報開示のあり方は、市場化テスト4つの入札基本モデルとの関係では、④民民競争型とそれ以外の①同一手順型②行政提示型③民間提示型の3つの官民競争の方式と比べると、④民民競争型による場合には、入札に参加する民間事業者間での情報の不平等が発生しないよう注意すれば足りるが、官民競争の場合には、民民での公平のみならず、行政の

実施部門と民間事業者との情報の不平等が発生しないように制度設計する必要がある。

(1) 情報開示の目的

それまで行政が独占していたこともある、民間事業者にとって行政サービスの内容やコストについては、不透明でわかりにくい。

民間事業者が行政サービスに参入しようとしても、対象事業の業務内容情報やコスト情報がなければ、参入の可能性を検討することもできない。市場化テストを導入する目的は、競争によって行政サービスの質を向上させコストを削減することにあるが、民は、サービス提供のあり方の情報が開示されてはじめて競争の対象を把握し、どこに創意工夫の余地があるかを検討することになる。情報が正確に提供されないと、民の参加意欲を削いだり、結果的に行政が競争上優位に立つということも起こり得るため、情報開示により、情報把握上の公平性を担保しなくてはならない。

そのためには業務情報の開示のあり方が重要となってくる。

(2) 情報開示の方法

ア　自治体からの広報活動・仕様公開・業務説明

行政の業務情報の開示は、自治体からの広報活動や、通常の入札における仕様公開・業務説明で行われる。

市場化テストを実施する場合には、民間事業者がより良いプランを策定できるよう、民間のニーズに基づいた業務情報をわかりやすく提供することが求められる。

ちなみに市場化テスト法案では、地方公共団体による官民競争入札及び民間競争入札対象公共サービスに関し、従来の実施に要した①経費②人員③施設及び設備④目的達成の程度を情報として開示することを実施要項で定めるものとしている（第16条第2項第6号、同条第4項、第18条第2項第6号、同条第4項）。

イ　民からの要求に基づく情報開示

自治体による広報活動や、入札における仕様公開・業務説明では、自治体により広報対象が決定される。しかし、民間事業者がより良いプランを策定するためには、自治体が開示すると決めた情報だけでは不十分であることが予想され、民間事業者によるリクエストに基づいて、自治体が新たに情報を開示することが求められる。

既存文書については、民間事業者が自治体に対し情報提供を求めた場合、自治体は可能な限りこれに応じることによって、情報把握上の公平性を確保するべきであろう。

また、民間事業者がより良いプランを策定するためには、既存文書のみならず、リクエストに基づき自治体が新たに文書・資料を作成して開示することも必要となる場合があるだろう。

というのは、行政は、民間がどのような情報を欲しているかがわからない場合があり、民間から質問を受け、分析してはじめて民の欲している情報を把握できることもある。このような場合、行政は意図的に情報を開示しないわけではないので、民からの働きかけを契機として、文書等を作成することもあり得る。

そして、競争の透明性・中立性・公正性を確保するためには、事業者のリクエストに応じた情報開示は、競争に参加する当事者すべてに対し、平等になされなければならない。

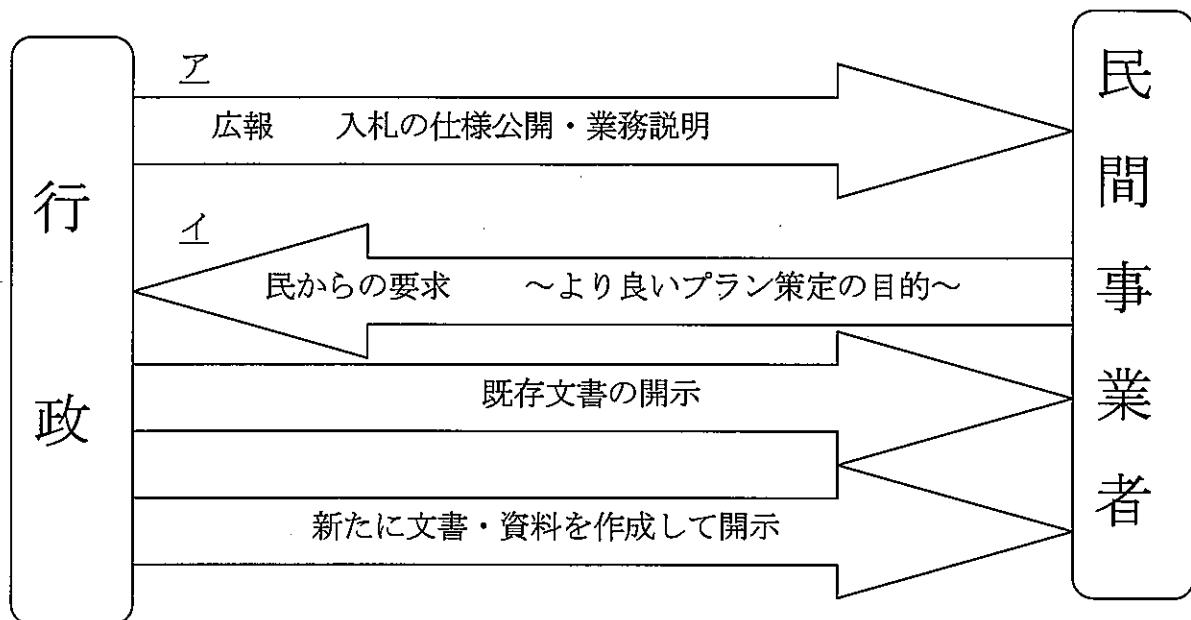


図3-5 情報開示のあり方

(3) 市場化テスト実施プロセス全体で必要とされる情報開示

官民競争入札は、それまで事業も情報も独占していた行政が、民と対等に競争するものであるが、競争の透明性・中立性・公正性の確保が非常に重要であり、これらの確保のためにも情報開示は重要な意味を持つ。

競争入札の制度設計においても実施プロセスにおいても徹底した情報開示を行うことが、競争自体の透明性・中立性・公正性を確保することになるし、もし、事業者や住民が、公正な競争が行われているか疑問を持ったときは、いつでも情報開示に応じる体制ができていることがやはり、公正性を担保することになる。競争を実施する行政側も、住民や事業者からの開示請求にいつでも応じ、説明責任を果たさなければならない状態にあるという緊張感によって、市場化テスト手続全般の透明性が確保できるのである。

5 情報隔壁（ファイアーウォール）

(1) 情報隔壁（ファイアーウォール）がなぜ必要か

競争に参加する行政と、競争の結果を評価し落札を判断する行政とが、同一の当事者であっては、競争当事者と判定者が同じになってしまう。そうすると、中立的な判断がなさ

れず、評価に恣意性が入ってしまい、競争の公正性は確保できない。

官民競争が公正に行われるためには、自治体内部で、入札を企画し、評価・判断する企画立案部門と、実際のサービスを提供する執行部門とを組織的に峻別し、情報隔壁を設定する必要が生じる。

市場化テスト4つの入札基本モデルと情報隔壁との関係では、④民民競争型の場合には、行政内部で情報隔壁を設ける必要はないが、それ以外の①同一手順型②行政提示型③民間提示型の3つの官民競争の方式においては、官民の公平性確保のため、情報隔壁が必要不可欠となる。

(2) 情報隔壁をどのように設けるか

情報隔壁を作る方法としては、本庁の企画立案部門と出先機関の執行部門というように、情報が漏れにくい組織にすることが考えられる。

あるいは、本庁の組織の中に企画立案部門を設け、本庁の組織の中の執行部門との間で、情報を遮断する方法なども考えられる。

ちなみに、市場化テスト法案では、地方公共団体の長は、「官民競争入札の実施に関する事務を担当する職員と官民競争入札に参加する事務を担当する職員との間での官民競争入札の公正性を阻害するおそれがある情報の交換を遮断するための措置に関する事項」を実施要項に定めるものとしている（第16条第2項第6号）。民間競争入札については情報遮断のための措置に関する規定は設けられていない。

(3) 地方自治体の情報隔壁

地方自治体では、職員は人事異動を繰り返しており、同じ職員がある時期には企画部門に在籍していたり、またある時期には執行部門に在籍していたりする。人事異動があるため、長く勤めるほど職員も、かつての同僚や先輩後輩というつながりが多くなる。

このような状況で、本庁と出先機関、あるいは本庁の中に企画部門を設けて、情報隔壁を設けようとしても、本当に厳格な情報隔壁になるのか疑問が残る。

情報隔壁を厳格に構築する目的で、職員の人事異動を制限し、企画部門の職員はずつと企画部門に、執行部門の職員はずつと執行部門に在籍させるという方法も考えられるが、地方自治体の職員は特定の仕事のために雇われたわけではないため、現実的には難しい。

地方自治体は、市場化テスト法案に基づき、入札の公正性を阻害するおそれがある職員間での情報の交換を遮断するための措置を定める義務がある。

この義務に基づき、厳重な情報隔壁を設けることができたとしても、事業者又は住民に、その情報隔壁は、本当に信頼性のある厳格なものなのか疑問を抱かせる可能性もある。

地方自治体が、情報の交換を遮断するための措置を定めることができない場合、それは、官民競争の根本にかかわることであり、そもそも市場化テスト導入自体を見直さなくては

ならないこともあるだろうし、導入するとしても厳格な情報隔壁が要求されない「民間だけで入札する方式」を試験的に導入してみるなどの対応策が要求されることになる。

6 入札段階での第三者機関のあり方

官民競争の透明性・中立性・公正性を担保するためには、行政が入札・審査・モニタリング等の実施プロセスをすべて仕切るのではなく、中立的な第三者機関を設置する方法がある。

市場化テスト4つの入札基本モデルと第三者機関のあり方との関係では、④民民競争型の場合には、特に第三者機関を設置しなくとも行政内部による対応でも競争の透明性・中立性・公正性の担保に問題はないが、それ以外の①同一手順型②公共提示型③民間企業提示型の3つの官民競争の方式においては、透明性・中立性・公正性の確保のため、第三者機関の設置・活用を検討する必要がある。

(1) 国の市場化テストにおける第三者機関の考え方（市場化テスト法案）

国が市場化テストを本格的に導入するに当たっては、官民競争入札及び民間競争入札の手続等に際し、透明性・中立性・公正性を確保する必要が高まるため、内閣府に「官民競争入札等監理委員会」を設置することとしている（第37条）。

官民競争入札等監理委員会の権限は、①入札の対象サービスなどを盛り込んだ「公共サービス改革基本方針」の案を定めるには官民競争入札等監理委員会の議を経なければならないとされていること（第7条第6項）、②国の行政機関等が対象事業として選定した公共サービスごとに官民競争入札実施要項又は民間競争入札実施要項を定めなければならないが、要項を定めるには官民競争入札等監理委員会の議を経なければならないとされていること（第9条第5項、第14条第5項）、③入札参加者がサービス提供の実施体制及び実施方法並びに入札金額を記載した書面を提出した場合に行政機関等が要項に従ってその評価を行うが、官民競争入札等監理委員会の議を経なければならないこと（第12条、第15条）、④契約の変更や契約の解除等の場合に官民競争入札等監理委員会の議を経ること（第22条第3項）、などがある。

国においては、官民競争入札及び民間競争入札の手続等に際し、公共サービスに関して優れた識見を有する委員で組織される官民競争入札等監理委員会の議を経た上で、行政機関等の長等が決定し、透明性・中立性・公正性を確保しようとしている。

(2) 地方公共団体における第三者機関のあり方

ア 意思決定の主体は地方自治体

地方公共団体が市場化テストを実施する場合に、第三者機関をどのように位置づけるべきだろうか。

地方自治体は、地域の行政サービスのあり方を決める責任を負っており、この責任に基づき、市場化テスト対象事業の落札者の選定等の意思決定を行わなくてはならない。地方自治体は、市場化テストが失敗した場合の責任を負っており、その意思決定は、行政が責任を持って行うべきであり、第三者機関に委ねることはできない。

イ 地方自治体の第三者機関の役割

それでは、地方自治体の市場化テストにおいて、第三者機関はどのような機能を果たすべきなのだろうか。

第三者機関の役割は、市場化テストが当該地域のあるべき公共の実現に資する形で導入・実施されているか、行政が透明性・中立性・公正性の原則を逸脱した行為をしていないかを監視し、適時、行政に対する助言を行うことによって、地域の利益を守ることにあると考える。

また、第三者機関が行政への監視機能及び行政へのアドバイザー的役割を果たすことによって、各利害関係者に対する説明責任を確保することが可能になる。

市場化テスト法案では、地方公共団体が官民競争入札又は民間競争入札を実施するには、実施過程の透明性、中立性及び公正性を確保するため、条例で定めるところにより、公共サービスに関して優れた識見を有する者により構成される審議会その他の合議制の機関を置くものとされている（第47条）。

合議制の機関の構成員は、公共サービスに関して優れた識見を有する者とされており、優れた識見に基づいて、監視機能を果たし、かつ行政に対するアドバイスを期待することができる。

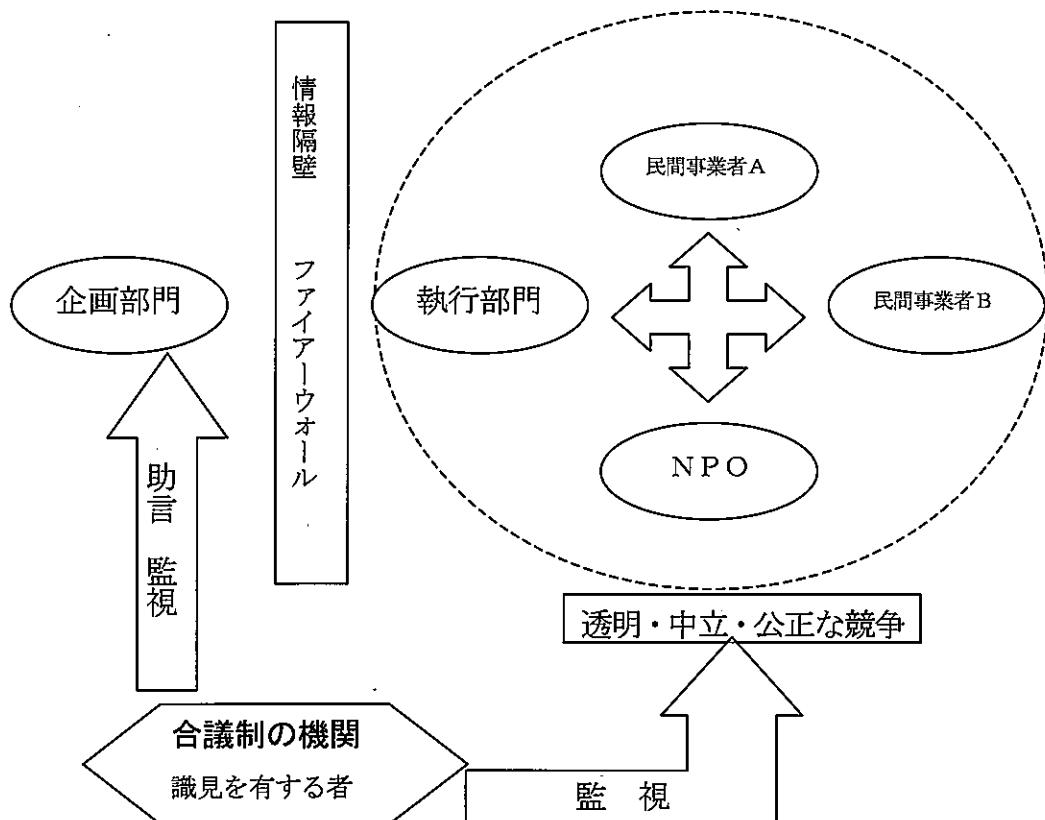


図3－6 第三者機関の役割

7 市場化テストで官が落札できなかった場合の雇用問題への対応

官民競争型の市場化テストを実施した結果、官の執行部門が落札できなかった場合に、執行部門で働いていた公務員の雇用問題が発生する。

また、執行部門が落札した場合でも、事務効率化のため定員が削減されたり、手当をカットされるなど賃金削減などが起こりうる。

今後、地方自治体でも、行政の効率化を図るために市場化テストを導入した場合、公務員の雇用問題をどうするかが最重要課題となる。

市場化テスト4つの入札基本モデルと雇用問題との関係では、④民民競争型の場合には、予め想定した範囲での雇用問題となるが、それ以外の①同一手順型②行政提示型③民間提示型の3つの官民競争の方式においては、行政の執行部門が落札できない場合には雇用問題が必ず発生するため、その対策を講じる必要がある。

以下、雇用問題への対応策として考えられるものを検討していく。

(1) 退職者数の範囲で（2007年問題との関係）

市場化テストの実施範囲について、退職者数の範囲程度に絞って市場化テストを行うという考え方がある。

地方自治体は、2007年問題を抱えており、団塊の世代の職員が大量に退職すること

によって、職員数の減少が見込まれている。しかし、地方自治体は、財政難もあって退職者に見合った新規採用を行わず、業務を外部委託したりアウトソーシングすることによって、職員が減少した分に対応する予定であるところが多い。

そして、2007年問題に対応する業務の外部化の手段として、自治体による市場化テストの実施も検討されているところである。

雇用問題に対応するためにも、今は、市場化テスト導入を検討する好機ということができる。

しかし、退職による職員数の減少に見合った市場化テストを実施する場合、④民民競争型では、職員数減数に見合った業務の外部化がなされるが、それ以外の①②③の官民競争の方式では、競争の結果、行政が落札することがあり、この場合にはサービスを提供する行政側の人員が不足するため、不足した職員を採用で補填する必要が生じる。

(2) 自治体内での異動

官民競争で行政が落札できなかつた場合に、事業部門に所属していた職員を、自治体の組織全体の中で、配置転換、吸収等を行う。

自治体全体の中で、定員不足になっている職があれば、その職に当該事業部門の職員を配置転換することや、全体としての人事異動の中で吸収する方法などがある。

また、地方自治体職員は専門職を除き、採用時からジェネラリストとして育成されているため、組織全体での吸収は比較的容易に行えるものと考える。

ただし、自治体内に、配置転換の受け皿となる部課所が必要となる。

ちなみに、市場化テスト法案では、競争の導入による公共サービスの改革を円滑に推進するための措置として、国は、民間事業者が落札した場合における公務員の配置転換（府省をまたぐ配置転換を含む。）等の措置を講ずるよう努めるものとするとしている（第48条）。

(3) 他の自治体への移籍

自治体の組織の中での配置転換は、組織が小さいほどその吸収は困難になる。

そうすると、小規模自治体ほど、組織内での配置転換による雇用問題への対応が困難となる。自治体が、広域的に近隣の他の自治体と雇用問題をシェアすることができれば、雇用問題への対応の柔軟性が高まる。また、特定の業務に精通した職員を、当該自治体内で異動させるよりも、その方面の人材が不足する自治体へ移籍する方が、人材の有効活用となる場合も多い。

現在では、地方自治法第252条の17に基づく職員の派遣制度に基づき、県から市町村へ管理職を一時的に派遣するなど、他団体との人事交流が行われている。この場合、職員は、派遣元及び派遣先の身分をあわせ有することになる。

しかし、一時的な人事交流でなく、他自治体への移籍（退職した上、新規に採用される）は、現在、ほとんど行われていない。職員を他自治体へ移籍させるに当たっては、相手方自治体との間で、給与、年金の通算、退職金通算等をどのようにするかについて、協議・調整が必要である。

今後、他自治体への移籍を伴うような人材の融通が、スムーズに行われるためには、給与規定、年金の通算規定、退職金通算などを自治体相互で協議する必要がある。また、職員を他自治体へ移籍させるに当たっては、本人の同意が必要であることは言うまでもない。

(4) 引継ぎの職員として残す（当該事業部門職員）

官民競争の結果、落札できなかった行政の職員を、引継ぎ要員として事業部門内に残す方法が考えられる。

官民競争の結果、民が行うことになった場合に、官から民への適切な引継ぎは必要不可欠であり、以前からの仕事の流れを知っている職員が引継ぎするのがもっとも合理的である。

ただし、引継ぎのための職員は、それほど人数を必要としない上、民がノウハウを取得した後は不要となる。

(5) モニタリング等の職員として残す（当該事業部門職員）

官民競争の結果、落札できなかった行政の職員をモニタリング等の職員として残す方法が考えられる。

官民競争の結果、民が行うことになった場合であっても、行政は継続してその執行状況等のモニタリングを行わなくてはならないが、もともとその仕事を担当していた職員は最もその職務に精通しているので、適任とも考えられる。

しかし、民との競争の結果、落札できなかった行政の職員が、その民をモニタリングするのは、感情的なしこりが残るなど、お互いやりにくい面があるため、実施に当たっては充分な配慮が必要となる。

(6) 民間事業者への出向

市場化テストを実施すると、地方自治体において、今後職員が民間事業者へ出向する必要性が増えると考えられるため、そのための制度について法整備も含め、検討しておく必要がある。

ア 国家公務員の場合

国家公務員の場合には「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」による派遣制度があるため、職員をその身分を保有させたまま民間事業者に派遣することができる。

また、市場化テスト法案では、特定退職制度を設け、民間業者が落札した場合の特例措

置として、公務員が公共サービス実施民間事業者に使用される者となるための退職をし、対象公共サービス実施期間の末日の翌日までに再び職員となった再任用職員について、退職手当に係る在職期間の計算について、先の職員としての在職期間は、後の職員としての在職期間に引き続いたものとみなしている（第30条第1項）。特定退職制度の創設により、職員が民間事業者へ退職出向し、その後再任用職員となった場合における退職手当に関する法制度が整備されるところである。

イ 地方自治体職員の場合

地方公共団体の場合、「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」の規定に従い、公的団体（特殊法人、公益法人等）への出向派遣（第2条）及び特定法人⁵への退職派遣（再任用されることを前提にした退職）が可能である（第10条）。なお、任命権者は、出向派遣及び退職派遣ともに職員の同意を得なければならない。

しかし、この法律に基づく場合には、出向派遣先及び退職派遣先が限定されるため、純粹の民間主体でかつ営利事業体である株式会社に対する公務員派遣の制度的枠組みは存在しない。民間事業者との人事交流により公務員の利活用を図る手法は、現状では制度的に認められないことになる。

自治体は、市場化テストを実施するに当たり、ノウハウの伝授やスムーズな引継ぎを行う目的で、職員を民間部門で活用する必要が生じた場合には、現状では、そのための選択肢が限定されている。管理者にとっても職員にとっても、もっと幅広く民間事業者に対し職員を出向派遣または退職派遣させることのできる制度があれば、職員を利活用できる選択肢が広がることになる。

地方公務員においては、民間企業への出向に関する法制度が未整備であり、今後、その整備を検討する必要が生じるが、職員が民間事業者に出向する場合に、公務員の身分はどうなるのか、公務員の身分保障との関係はどうか、出向した後、戻ってこられるのかどうか、退職手当・年金制度との関係等に配慮することになる。

（7）希望退職等を募る

市場化テスト実施によって職員の雇用問題が発生した場合、自治体全体で配置転換をしたり、他の自治体に出向させたり、最大限の努力をして自治体はこれを解決すべきであることは言うまでもない。これは、行政が分限免職（地方公務員法第28条第1項第4号）を行う場合に、民間企業と同様に整理解雇の4要件を充足する必要があり、解雇を避けるための努力義務を果たすものとされているためである。

しかし、最大限の努力をしても、人員の余剰を吸収しきれない場合に、自治体が職員の

⁵ 当該地方公共団体が出資している株式会社又は有限会社のうち、その業務の全部又は一部が地域の振興、住民の生活の向上その他公益の増進に寄与するとともに当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるものをいう。

希望退職を募ることは、不可能ではない。希望退職であるからもちろん、職員本人の意思に基づくことが大前提となる。

自治体は希望退職を募る場合、退職手当割増金を支払わなくてはならない場合もある。また、退職手当・年金をポータブルにできるのかなど、退職手当・年金制度との関係等に配慮しなければ、職員は安心して希望退職に応じることができない。

(8) 分限処分について

自治体が、過員整理を目的として免職を行うことは、法律上、可能なのだろうか。

「職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、若しくは免職されず」（地方公務員法第27条第2項）とされ、法定事由のない限り職員としての身分が保障される分限制度が設けられている。

そしてこの法定事由として4つの類型が掲げられているが（同法第28条第1条第1号～第4号）、このうち第4号には「職制若しくは定員の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合」が挙げられている。

過員整理を目的とした免職を行う場合にはこの第4号の規定を根拠とした免職が可能であるとの説が多いが⁶、これについては、今後十分な検討が必要となる。

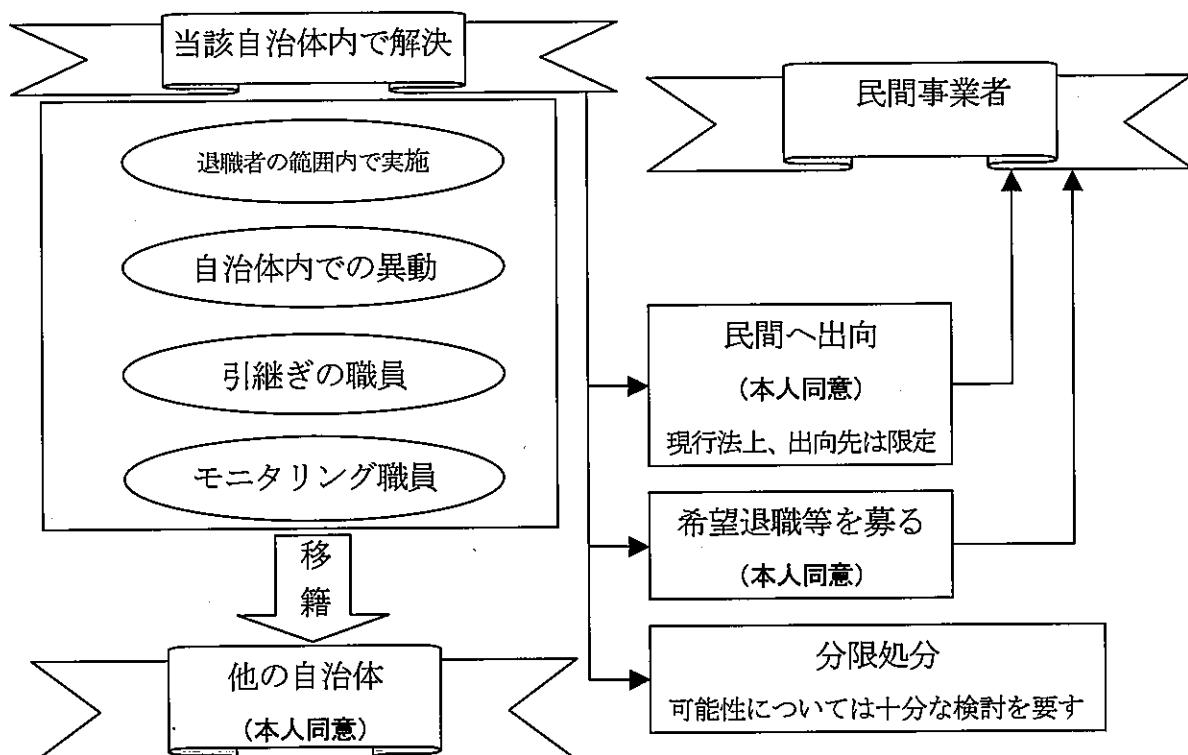


図3-7 雇用問題への対応

⁶ 分限免職とは地方公務員法第28条第1項第4号に規定された考え方で、民間部門でいう整理解雇の考え方になる。民間部門の整理解雇は、判例が定立した次の4要件①企業経営上人員整理の必要性があること、②解雇を避けるために努力する義務を果たしていること、③解雇対象者を選定する基準が合理的なものであること、④労働組合に対し、整理解雇の必要性を説明し、交渉するなど整理解雇のための手続が妥当なものであること、が充足される必要がある。この整理解雇の4要件は、公務員を分限免職する場合にも同様に充足される必要があると考えられている。

(9) 雇用問題について（まとめ）

官民競争型（①②③型）の市場化テストを行った結果、行政がコスト削減努力等により落札できた場合でも、その実施部門職員の雇用は、次回の競争入札まで保障されるに過ぎず、職員は数年後の次回競争入札において再び厳しい競争にさらされることとなる。

地方自治体の職員は、常に人事異動を繰り返している実態があり、たまたま市場化テスト実施の際に、対象事業の実施部門に所属していたばかりに、このような不安定な身分になるのは、自治体職員間の不公平感を招くおそれがある。

職員間の不公平を避けるためには、対象事業の実施部門の職員を固定化しないで異動させる、出向派遣・退職派遣・希望退職等を募る場合は、対象事業に従事している職員に限定せず職員全体から募集する、などの対策を検討してもよいだろう。

官民競争型市場化テストにおいて行政の実施部門が落札できなかった場合には、職員の雇用問題が避けられず、職員からの反発・反対が予想されるため、自治体は、その実施に当たっては十分な対応策を講じ、労使間での説明を果たす覚悟が必要である。

そして、職員の雇用問題に適切に対応できないのであれば、自治体は官民競争による市場化テスト導入自体を見直さざるを得なくなる。自治体は、財政状況など自治体が置かれている状況と雇用問題とを勘案して、市場化テストの導入を検討することになる。

自治体は、雇用問題の発生を避けるためには、退職者の範囲で市場化テストを実施するなどの対策を立てることが求められることになる。

8 市場化テスト制度設計と4つの入札基本モデル

市場化テストを実施するに当たって、配慮すべき問題点・課題を挙げてきたが、これらをクリアーするために、自治体はどのような制度設計を行うべきであろうか。4つの入札基本モデルとの関係で検討する。

①行政と民間が同一手順で入札する方式（同一手順型）

ア 情報隔壁

この方式によると、官民が透明・中立・公正な競争を行うためには、情報隔壁が必要不可欠であり、市場化テスト法案でも情報遮断措置を講じることが求められている。自治体が市場化テストを行うに当たり、情報隔壁の構築ができないのであれば、同一手順型の入札基本モデルでの市場化テストを行うのは困難であると考える。

イ 第三者機関の関与と情報開示

この方式は、落札者決定の手続が透明・中立・公正であることが求められるため、入札手続過程への第三者機関の関与及び手続透明化のための情報開示が、重要となる。

手続の透明性・中立性・公正性が担保されていないと、官民競争の結果、特に行政が落

札した場合に、その決定に対して事業者や住民から疑惑の目を向けられかねない。そのため、第三者機関が入札手続の過程に関与し、かつ、徹底した情報開示によって手続を透明化するような制度設計が求められる。

ウ 雇用問題への対応

この方式の最大の問題点は、行政が落札できなかつた場合の雇用問題への対応である。

この方式では、落札者が決まるまでは行政が落札する可能性があるので、事前に雇用対策を行うことができず、行政が落札することができなかつた場合に、実施部門で働いていた公務員は、その仕事を継続して続けることができなくなつて、雇用主である行政は、急遽、対策を講ずる必要に迫られる。

雇用問題への対応策として、退職者数の範囲程度に絞って順次市場化テストを導入していく、ということが考えられる。

また、落札できなかつた実施部門の職員を、自治体内の他の組織に異動・配置転換させる方法、他の自治体への移籍、引継要員やモニタリング要員として自治体内に残す、民間事業者への出向派遣・退職派遣、希望退職を募るなどの方法で、雇用問題を回避することが考えられる。

いずれにしても、雇用問題への十分な対策・配慮をしないと、同一手順型の入札基本モデルによる市場化テスト実施は困難となる。

②行政のコスト・質をベースに民間企業が入札する方法（行政提示型）

行政部門のコスト、質を総合的に評価し、これをベースに民間が応札する方式であるため、行政側の数値が事前に公表された場合は、民間事業者はその金額をめどにそれより安い金額で応札してくることになるので、行政が不利となる。

行政が不利になる状況が不公平であれば、事前に算出した官の応札額は非公開にしておいて、民間事業者が応札した段階で、初めて一緒に応札額を開示することによって官民の不平等を回避する方法が考えられる。

この方式においても、同一手順型と同様、情報隔壁、第三者機関の関与及び雇用問題への十分な対策・配慮をしないと、市場化テスト実施は困難となる。

③最も優秀な事業者を選定し、行政との比較により入札する方法（民間提示型）

市場化テスト対象事業につき、まず民間からの入札を募り、最も優秀な提案を行った事業者を選定し、次に行政内部で同じ業務を行つた場合のコスト・質との比較が行われる方によると、民間は手間と入札コストがかかるなど負担が大きく、しかも結果的に価格の差で決まり、質的な面の評価ウエイトが低いとの批判がある。

この方式によると、行政は、優れた民間提案との比較によって、従来行ってきた仕事の

枠を見直し、コスト削減とサービスの質向上のための方策を考えることができるため、仕事のあり方を見直す絶好のチャンスとなる。

外部委託という側面よりも、行政による仕事の見直しという側面を重視するならこの方式を採用することになる。

この方式においても、同一手順型と同様、情報隔壁、第三者機関の関与及び雇用問題への十分な対策・配慮をしないと、市場化テスト実施は困難となる。

④民間だけで入札する方式（民民競争型）

ア 事前審査

民間だけによる入札は、最初から行政が競争に加わらないのであるが、本当に民間が行政よりもコスト安になるのか、民間に任せた方がサービスの質が上がるのか、ということを事前に実証しなくてはならない。その実証は、実際の入札手続を経て行うわけではないため、公正に行うべきである。

イ 雇用問題

この民民競争型の入札基本モデルによった場合は、市場化テストの入札時点では、行政の人員削減数が確定していて、その人数の範囲内で外部委託するための民民の競争を行うため、入札結果によって行政が落札できるかどうかという不安定な状態にならず、想定の範囲内でしか雇用問題が発生しない。

自治体が、雇用問題の発生を、当初からの想定の範囲内に止めたいのであれば、民民競争型の入札基本モデルが導入しやすい。

市場化テストの制度設計をするに当たり、以上検討した4つの入札基本モデルのうちどれを選択するかは、各自治体に委ねられている。どの入札基本モデルを選ぶかは、各自治体の自由だが、その実情（財政状況、職員の人員構成、住民のニーズ等）や、その自治体としてのあるべき姿に応じて、最適と考える制度を選択するべきである。

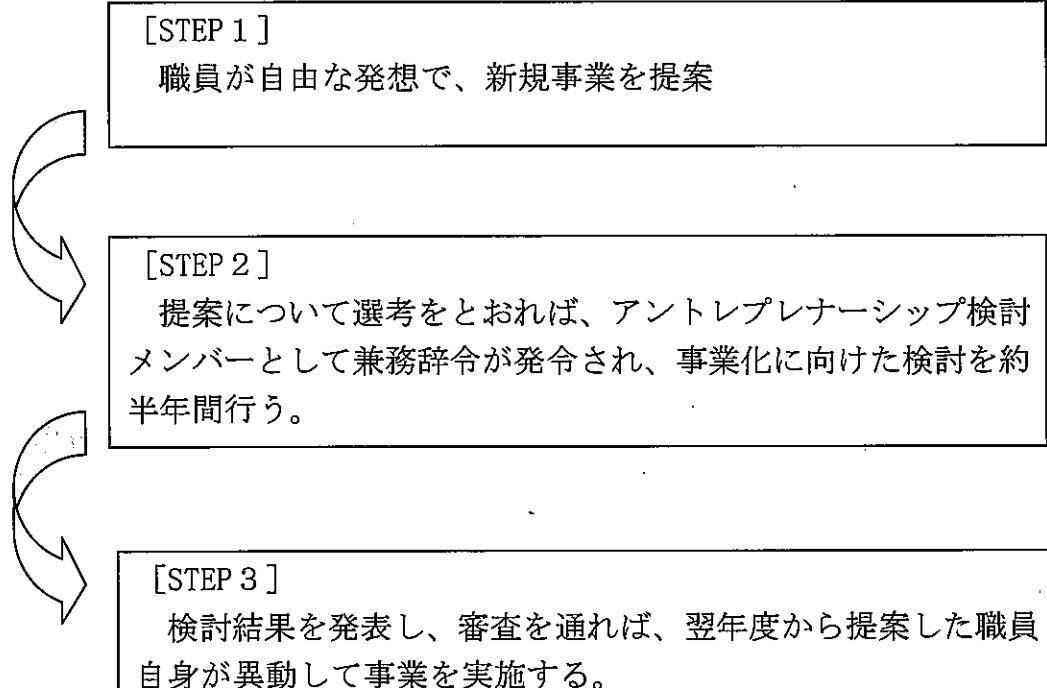
コラム3 職員の自律的改善・改革意欲が満たされる体制があるか？

○アントレプレナーシップ制度

近年、多くの自治体で、職員のアイディアを広く募集する職員提案制度を設け事務改善の手段としたり、職場単位の自発的改善運動を全庁的にバックアップしていくことにより、改善から改革へつながる職場風土の醸成と意識改革を図る取組みがなされている。これらの取組みは職員の内発的な改善・改革への欲求をたくみに汲み取り、そのエネルギーを活かしてゆくものである。そして、組織と個人の目標を合致させ、自発的改善・改革運動に結びつけ、行政改革へ反映させるものである。

そのような手法の中に、横浜市で行われているアントレプレナーシップ制度がある。アントレプレナー（Entrepreneur）とは起業家のことであり、アントレプレナーシップ（Entrepreneur-Ship）とは旺盛な起業家精神を指す。この制度は、職員の仕事への前向きな提案を事業として実現する1つの方法であり、職員が「起業家精神」を持って新規事業を自ら企画立案して事業化までを行うものである。特徴としては、事業提案した職員が事業を企画・実施できるように人事体制や予算組みを整えている点にある。提案者自身が事業実施に携わるということでは、多くの自治体で行われている提案制度より一步踏み込んだものになっている。

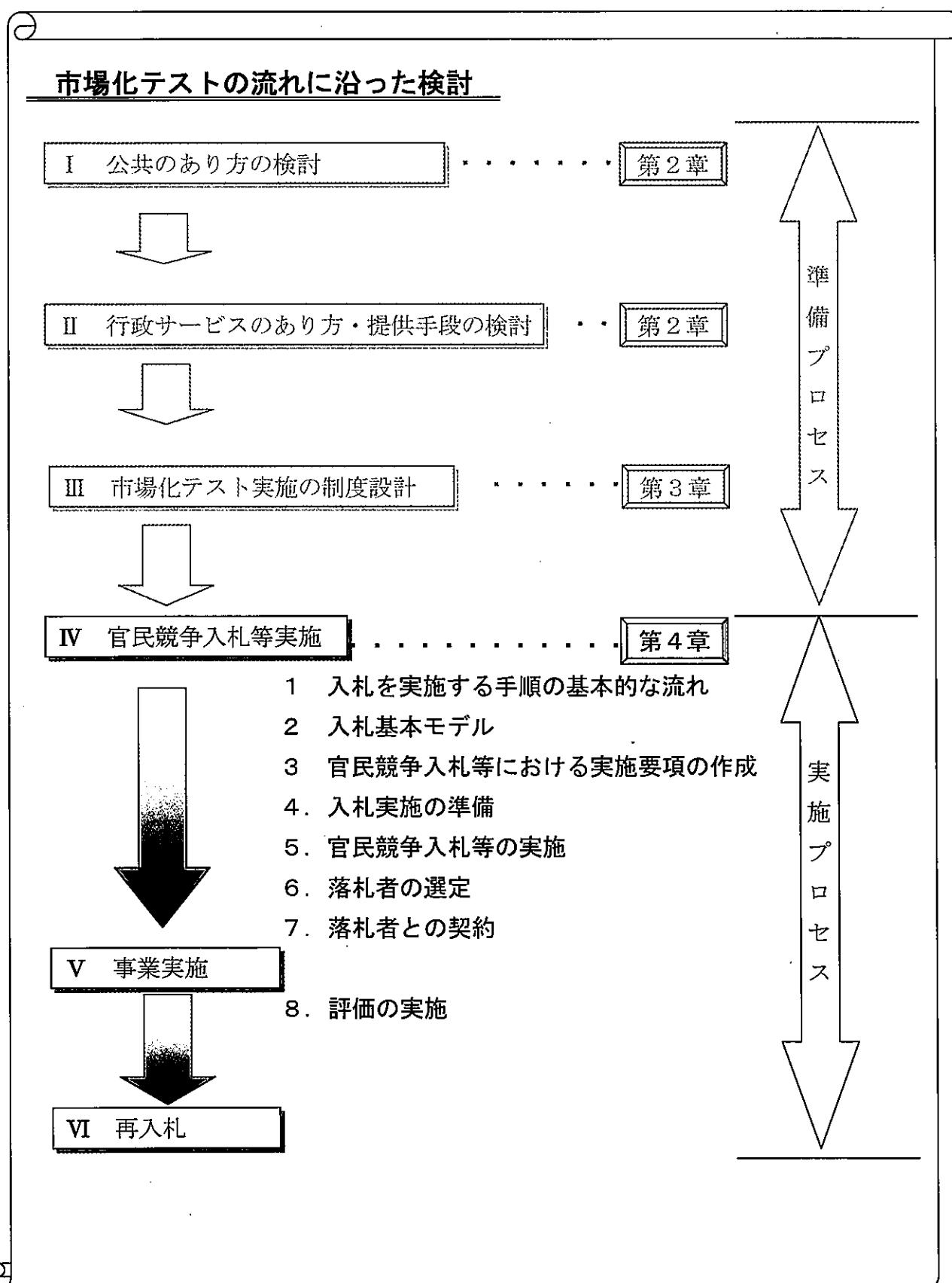
アントレプレナーシップ事業の流れ



参考：横浜市ホームページ

市場化テスト実施に際しては、このように意欲を持った職員のアイディアやチャレンジ精神を活かし事業を設定・実施していく仕組みも必要ではないだろうか？

第4章 官民競争入札等実施プロセス



第4章 官民競争入札等実施プロセス

1 入札を実施する手順の基本的な流れ

(1) 市場化テスト全体プロセス

市場化テストの基本的な手順は、

- ア 競争の対象を特定化するプロセス（対象の特定化）
- イ 特定化された対象にかかる官民競争入札等を実施するプロセス（入札実施プロセス）の2つに分けて捉えることができる。考慮されるべき要素が異なるため、2つに分けた方が理解しやすいためである。

この2つのプロセスは全体の流れの中で位置づけることにより、より正確にその内容を把握することができる。この手順の基本的な流れは図4-1のとおりとなる。

第2章において「対象の特定化」について述べているため、本章においては「入札実施プロセス」について検証していきたい。

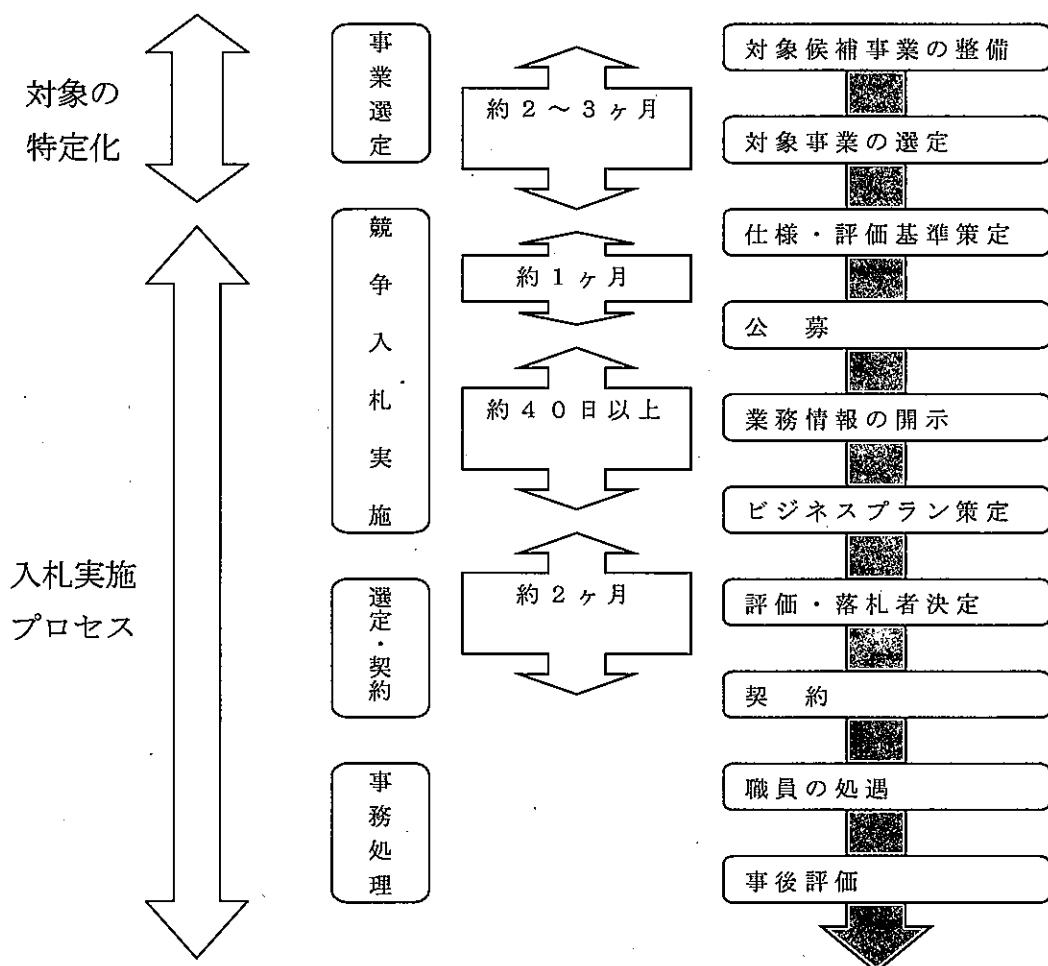


図4-1 入札を実施する手順の基本的な流れ

(参考：自治体版市場化テスト研究会 中間とりまとめ（案） 市場化テスト推進協議会)

(2) 地方公共団体における官民競争入札等の実施プロセス

地方公共団体における官民競争入札等の実施プロセスは以下のとおりである。

(図4-2)

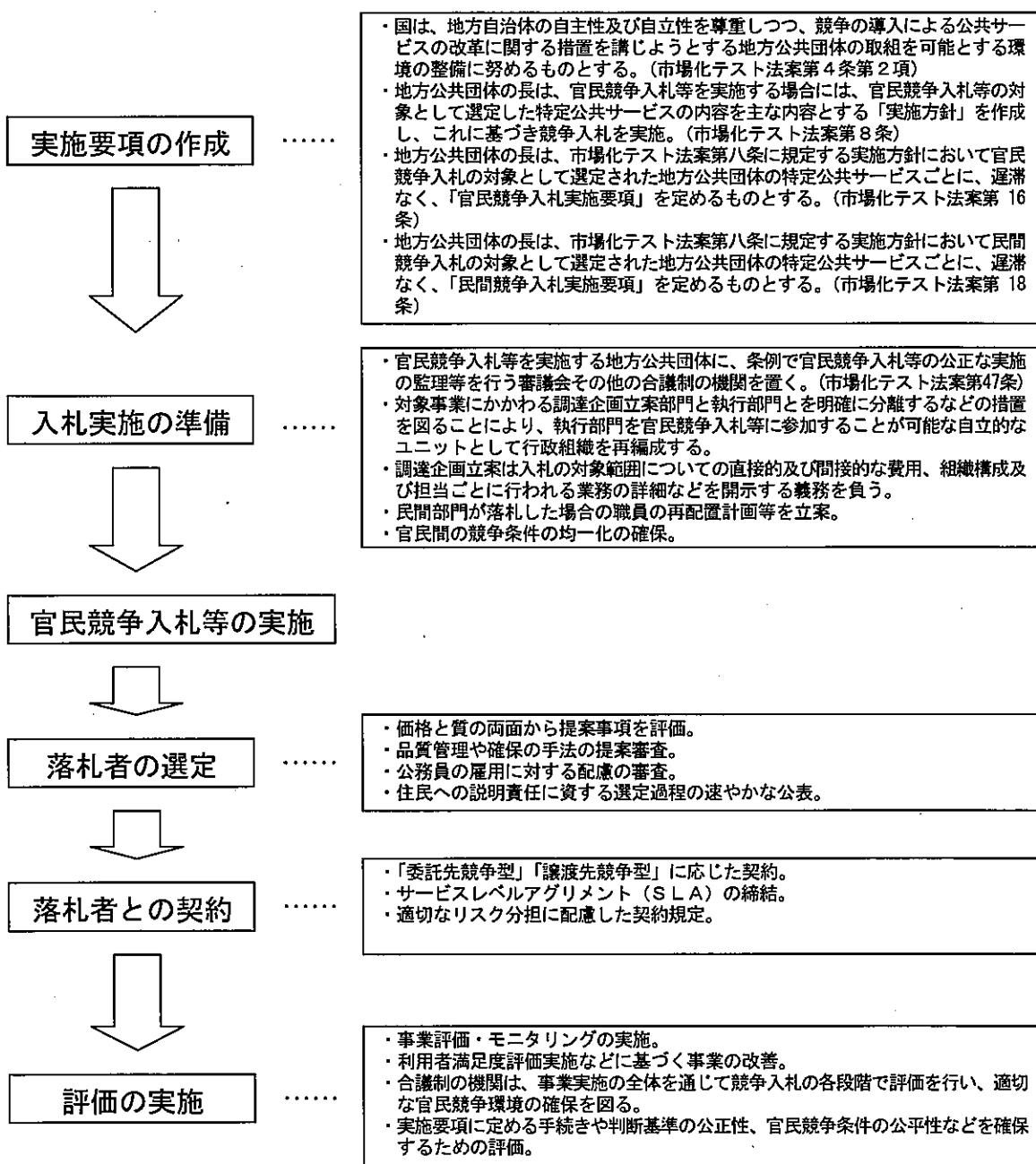


図4-2 地方公共団体における官民競争入札等の実施プロセス

地方公共団体が官民競争入札等実施プロセスを実践するに当たり、各段階において、特に配慮を要する項目を以下に取り上げる。

2 入札基本モデル

最近の公共事業や防衛調達の談合事案にみられるように、公共調達において、競争条件が十分確保されず、透明性や公正性に欠けるところがあると考えられる。

さらに、現状の会計法及び地方自治法に基づく事業者選定手法は、物品の納入や施設の整備を行う民間事業者を選定することを前提としており、サービスの調達やマネジメントを伴う役務の調達には適応してこなかった。これまでも、民間のノウハウを期待する設計業務の調達では、一般競争入札の手続きだけではなく、プロポーザル方式といわれる事業者選定手法が取り入れられてきた。市場化テストの対象となるようなサービスの調達やマネジメントを伴う役務の調達では、民間のノウハウを活用することが効率性の向上を図るうえで不可欠な要素である。

前章でも述べているが、以下に市場化テストの入札基本モデルを想定する。

①行政と民間が同一手順で入札する方式（同一手順型）

一定の行政サービスについて行政と民間が同一手順で入札する方式である。あらかじめ公表された一定の評価基準により、評価を行い、価格・質総合で優れた提案を行った主体に事業を委ねる。

②行政のコスト・質をベースに民間が入札する方式（行政提示型）

行政部門のコスト、質を総合的に評価し、これをベースに民間が応札する方式である。応札された民間の中で、あらかじめ定められた行政のサービスレベルの質、コストよりも上回ったものがあれば、その中で最も優れた提案を行った民間が落札し、事業者となる。

③最も優秀な事業者を選定し、行政との比較により入札する方式（民間提示型）

市場化テスト対象事業につき、まず民間からの入札を募り、最も優秀な提案を行った事業者を選定し、次に行政内部で同じ業務を行った場合のコスト・質との比較が行われる方式である。

④民間だけで入札する方式（民民競争型）

事前調査により明らかに民間部門に任せることが明白な場合、または新規事業や行政では対応しきれない事業、あるいは民間からの提案があり事前調査により民間に任せることが適當と認められた場合等に適用される方式である。この場合、官サイドの入札は原則として認められず、民間からの提案のみにより入札が行われ、もっとも総合的に優れた提案を行った民間に事業が委ねられる。

以上、4つの入札基本モデルを提示したが、官民競争入札等実施に至る条件整備等の「難易度」と本来の目的である「官民競争度」については、以下の関係を示すことができる。

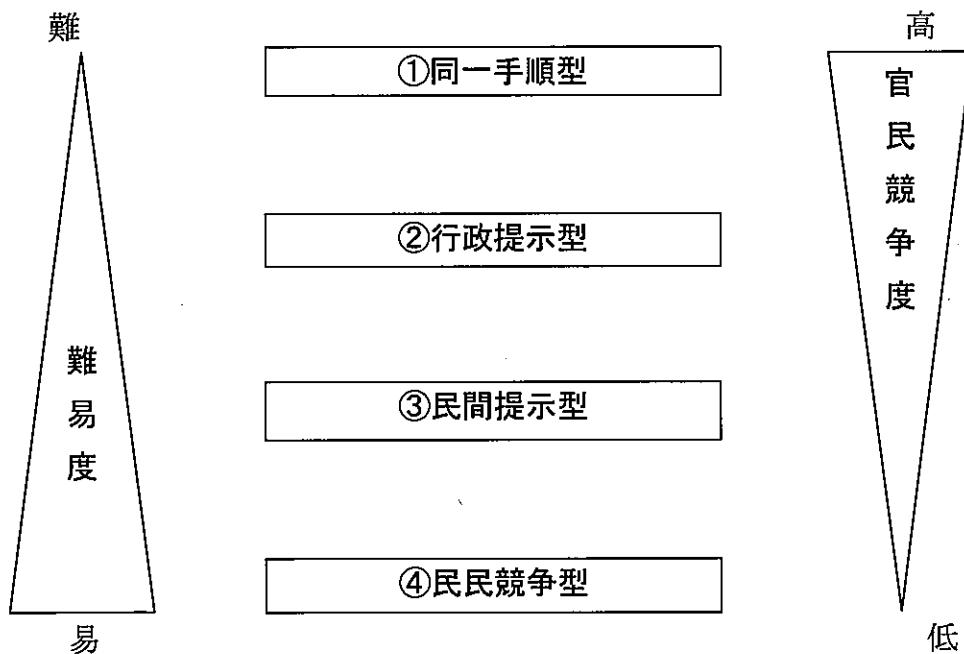


図4-3 「難易度」と「官民競争度」

入札実施プロセスにおいては、各入札基本モデルで取扱いが異なる場合があるので、各過程で説明していきたい。

3 官民競争入札等における実施要項の作成

(1) 実施要項の原則

競争入札の実施に当たっては、手続きの全体を通じて、信頼性、透明性、公平性、経済性及び効率性などを確保することを原則としなければならない。各自治体においては、実施要項の作成に当たり、それらの原則に基づく官民競争入札等が可能となるよう、適宜規制の見直しを実施することが必要となる。

当然、これは全ての入札基本モデルにおいて必要である。

【① ② ③ ④】

(2) 官民競争入札実施要項の作成

「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(以下「市場化テスト法」という。)案」第16条において、地方公共団体の長は、第8条に規定する実施方針において官民競争入札の対象として選定された地方公共団体の特定公共サービス(以下「官民競争入札対象公共サービス」という。)ごとに、遅滞なく、官民競争入札実施要項を定めるものとしている。

また、実施要項には、次に掲げる事項を定めるものとされている。

- ① 官民競争入札対象公共サービスの詳細な内容及びその実施に当たり確保されるべき官民競争入札対象公共サービスの質に関する事項
- ② 官民競争入札対象公共サービスの実施期間に関する事項
- ③ 官民競争入札に参加する者に必要な資格に関する事項
- ④ 官民競争入札に参加する者の募集に関する事項
- ⑤ 官民競争入札対象公共サービスを実施する者を決定するための評価の基準、その他の官民競争入札対象公共サービスを実施する者の決定に関する事項
- ⑥ 官民競争入札の実施に関する事務を担当する職員と官民競争入札に参加する事務を担当する職員との間での官民競争入札の公正性を阻害するおそれがある情報の交換を遮断するための措置に関する事項
- ⑦ 官民競争入札対象公共サービスに関する従来の実施状況に関する情報の開示に関する事項
- ⑧ 公共サービス実施民間事業者に使用させることができる公有財産に関する事項
- ⑨ 地方公共団体の職員のうち、公共サービス実施民間事業者に使用される者であつて当該官民競争入札対象公共サービスに係る業務に従事する者となることを希望する者に関する事項
- ⑩ 公共サービス実施民間事業者が官民競争入札対象公共サービスを実施する場合において適用される法令の特例に関する事項
- ⑪ 公共サービス実施民間事業者が、官民競争入札対象公共サービスを実施するに当たり、地方公共団体の長に対して報告すべき事項、秘密を適正に取り扱うために必要な措置、その他の官民競争入札対象公共サービスの適正かつ確実な実施の確保のために公共サービス実施民間事業者が講ずべき措置に関する事項
- ⑫ 公共サービス実施民間事業者が官民競争入札対象公共サービスを実施するに当たり第三者に損害を加えた場合において、その損害の賠償に関し当該公共サービス実施民間事業者が負うべき責任に関する事項
- ⑬ その他官民競争入札対象公共サービスの実施に関し必要な事項

これらは①同一手順型、②行政提示型、③民間提示型における官民競争入札モデルにおいて必要である。

【 ① ② ③ ④ 】

(3) 民間競争入札実施要項の作成

「市場化テスト法案」第18条において、地方公共団体の長は、第8条に規定する実施方針において民間競争入札の対象として選定された地方公共団体の特定公共サービス（以下「民間競争入札対象公共サービス」という。）ごとに、遅滞なく、民間競争入札実施要項を定めるものとしている。

また、実施要項には、次に掲げる事項を定めるものとされている。

- ① 民間競争入札対象公共サービスの詳細な内容及びその実施に当たり確保されるべき民間競争入札対象公共サービスの質に関する事項
- ② 民間競争入札対象公共サービスの実施期間に関する事項
- ③ 民間競争入札に参加する者に必要な資格に関する事項
- ④ 民間競争入札に参加する者の募集に関する事項
- ⑤ 落札者を決定するための評価の基準、その他の落札者の決定に関する事項
- ⑥ 民間競争入札対象公共サービスに関する従来の実施状況に関する情報の開示に関する事項
- ⑦ 公共サービス実施民間事業者に使用させることができる公有財産に関する事項
- ⑧ 公共サービス実施民間事業者が民間競争入札対象公共サービスを実施する場合において適用される法令の特例に関する事項
- ⑨ 公共サービス実施民間事業者が、民間競争入札対象公共サービスを実施するに当たり、地方公共団体の長に対して報告すべき事項、秘密を適正に取り扱うために必要な措置、その他の民間競争入札対象公共サービスの適正かつ確実な実施の確保のために公共サービス実施民間事業者が講ずべき措置に関する事項
- ⑩ 公共サービス実施民間事業者が民間競争入札対象公共サービスを実施するに当たり第三者に損害を加えた場合において、その損害の賠償に関し当該公共サービス実施民間事業者が負うべき責任に関する事項
- ⑪ その他民間競争入札対象公共サービスの実施に関し必要な事項

これらは④民民競争型における民間競争入札モデルにおいて必要である。

【 ① ② ③ ④ 】

【参考】モデル事業

平成17年度において、国(独立行政法人を含む。)の事業を対象として、「市場化テスト」の本格的導入に向けた制度設計に資するため、3分野8事業にわたる「モデル事業」を実施しているが、それらの実施に関する方針の内容を下記に総括する。

- ① 趣旨・目的
- ② 基本的な考え方
- ③ 事業概要(実施箇所、実施期間、サービス対象者、サービス内容、サービス水準、人員体制、その他の契約条件)
- ④ 市場化テスト評価委員会の設置
- ⑤ 入札に関する事項(入札方法、落札決定方法、入札参加要件、適切・適正な入札機会の確保、委託費の支払い、区分経理)
- ⑥ リスク分担に関する事項
- ⑦ 事業の実績評価
- ⑧ 競争条件均一化のための措置
- ⑨ 公共サービスの確実な提供の担保に関する事項
- ⑩ モニタリングに関する事項

ただ、「モデル事業」では国は入札に参加していないため、具体的な「官内部における競争上不公正な情報交換を遮断するための措置に関する事項」のあり方については示されていなかった。これらのモデル事業は民間競争入札実施要項の作成に参考となるであろう。

(4) 評価のあり方

誰が評価を実施するのか、またいかなる判断基準で何をどう評価し、落札者を選定するのかということは競争入札に参加する主体にとって大きな関心事である。この手続や考え方には透明性や中立性、公正性がないかぎり、競争に参加する主体は競争自体を信用しなくなるであろう。この場合、考慮されるべき事項は以下になる。

ア あらかじめ評価判断基準を定め、公表することが競争の原点になる。何が求められているか、かつ提案のいかなる項目がいかに評価されるかは競争に参加する主体に対するメッセージでもあり、提案を提出する主体の行動も、競争の焦点も当然評価される項目に集中する。これが明確でない場合、焦点がぼけ、期待する提案を得られないということもあります。

イ サービスの提供が競争の対象となる市場化テストでは、価格のみを重視した伝統的な評価手法では機能しない。価格とともに、サービスの質やサービス供給に伴う多様な側面をも評価判断基準にすることが好ましいといえる。基本的には総合評価の考えになるが、必ずしも実務的に公的部門内において経験が蓄積されている分野ではないため、案件の内容に則して工夫が必要となる。

これらは全ての入札基本モデルにおいて必要である。

【① ② ③ ④ 】

(5) 評価基準の作成

官民競争入札等を行う場合には、あらかじめ落札者を決定するための評価基準を、実施要項に定めなければならない。

評価基準を作成する場合には、行政サービスがもつ本来の目的に鑑み、サービスの質・価格等に着目した総合的な基準を適用する。官民間の競争条件の均一化の措置が講じられていない場合には、必要に応じて官民間で異なった評価基準を適用する。

また、官民競争入札等による落札者の決定後、落札者の事業期間中の創意工夫を促すために、次回の競争入札は、例えば、5年後を目途に実施することを想定した募集条件を設定するなど、落札者が事業実施時における業務の改善を促すための仕組みとして、一定の規律を維持しながら成果に応じた誘引を与える手法を検討し、評価基準を作成しなければならない。

しかし、企画提案内容よりも価格の安さが重視されてしまう評価方式では「一円落札」が問題となるなど、技術点（提案内容）を重視した評価方式の導入が不可欠である。

これは全ての入札基本モデルにおいて必要である。

【① ② ③ ④ 】

4 入札実施の準備

(1) 行政組織内での自立的ユニットの編成

市場化テストを実施するために、現在のところ対象事業を直接実施している行政部門の入札参加を可能とする体制とするために、自立的なユニット（執行部門）としてそれぞれ事前に再編成する必要がある。このとき、必要に応じて法令等の改正などの措置を図るものとする。

入札基本モデルにおける①同一手順型、②行政提示型、③民間提示型において必要である。

【① ② ③ ④ 】

(2) 入札参加に資する情報の開示義務

行政における調達企画立案部門は、対象事業に要する費用、人員配置の現状、詳細化された業務内容などについて、民間事業者等による入札参加に資する情報を開示する義務を負うことになる。

これは全ての入札基本モデルにおいて必要である。

【① ② ③ ④ 】

(3) コスト情報の取扱い

市場化テストは行政サービスの効率性向上も目的とするものである以上、市場化テストにおいてはコスト情報も不可欠な役割を果たすこととなる。

こうした点を鑑み、コスト情報をどのように取り扱うべきであるか、コスト情報が必要とされる場面と利用目的を照らし合わせつつ以下で検討する。

ア 業務情報の開示

民間事業者が対象事業への参入可能性を検討する場合、あるいはビジネスプランを策定する場合には、その対象事業の業務情報が必要である。民間事業者が必要とする業務情報は様々であるが、コスト情報もその一つとして不可欠なものである。

ただし、情報の利用目的が、参入可能性の検討とビジネスプラン策定の参考である以上、コストの厳密さよりもむしろコスト構造が分かることの方が有用であろう。

このため、発生主義による事業費の把握と簡易なABC（活動基準原価計算）によりコストを把握するなど、民間事業者が必要とするコスト情報を提示することが必要である。

イ ビジネスプラン策定

市場化テストにおいては自治体も民間同様に入札を行う。当然のことであるが、そこでは現在の業務運営を改善し、より良質で、より効率的な事業スキームを立案してビジネスプランとして入札することとなる。

このビジネスプランにおいては、現状のコストではなく、改善後の業務運営案に基づいた見積コストが提示されることとなる。見積コストの算定にあたっては、発生主義による事業費の把握が必要となるであろう。

ウ 評価・落札者決定

より良質で、より効率的な事業運営主体を選定するため、応募されたビジネスプランの比較検討が実施されることとなる。ここでは当然ながら見積コストを比較することになる。

エ 事業評価・モニタリング

市場化テストに限らないことであるが、いかに良質で効率的なビジネスプランが選定されようとも、その内容が遵守されなければ、より良質で、より効率的な事業運営は実現されない。したがって契約内容が遵守されているか否かをチェックする必要がある。これは事業運営コストについても当てはまることがある。

これらは全ての入札基本モデルにおいて必要である。

【① ② ③ ④ 】

(4) 雇用問題への対応

表4-1は、英国の中央省庁において、1992年4月から1995年3月までの間に、「質への競争」プログラムにおいて市場化テストを行った結果、公務員がどのような影響を受けたかを示したものである（政府機関の部署が入れで受注者として選定されたケースも含まれている）。

表4-1 英国の市場化テストによる公務員への影響

結果	人 数	割 合
現職にとどまった	34,518	50%
以前の所属と異なる公務職	14,579	21%
民間事業者に転籍	11,924	17%
自然退職	2,773	4%
早期退職／自主退職	2,572	4%
強制解雇	2,917	4%
合計	69,283	100%

(出典：Efficiency Unit(1996) Competing for Quality Policy Review, Figure 14.)

公務員の処遇については、各国において配慮がなされている。官民競争の実施により、官が落札できなかった場合の公務員への影響を勘案して、政府内での配置転換、民間への移転などの多様な施策が実践されていることが、各国における市場化テスト成功のための重要な要素となっている。

雇用問題の対応は全ての入札基本モデルにおいて必要となるが、①同一手順型、②行政提示型、③民間提示型では、入札後早急な対応が求められる。

【① ② ③ ④ 】

5 官民競争入札等の実施

(1) サービスレベルの設定

民間事業者等の創意工夫が極力発揮されるよう、提供されるべき公共サービスの水準を必要な限度で示すことを基本とし、具体的な仕様等の特定については必要最小限に止める必要がある。

提供されるべき公共サービスの水準（要求水準）を、「実施要項」及び入札仕様書等において、客観的かつ可能な限り定量的な指標（KPI : Key Performance Indicator）を用い、明確に規定すべきである。

事業実施の具体的な活動内容やプロセスまで詳細に規定するのは望ましくない。むしろ、事業に係るインプットやプロセスには自由度を与え、提供されるサービスの質と量という成果の部分において、アウトプット指標を管理するサービスレベルアグリーメント（SLA : Service Level Agreement）の手法等を用いて、受託者に求める点を定義すべきである。

実際に、平成17年度に国の市場化テストモデル事業の対象となったハローワーク関連事業における指標と目標値の設定状況について、表4-2に示す。いずれの場合にも、客観的に評価可能で、かつ定量的な指標及び目標値が設定されていることが分かる。

表4-2 市場化テスト（ハローワーク関連モデル事業）の事例における評価指標と目標値

キャリア交流事業	若年者版キャリア交流事業	障害職業能力開発促進センターにおける職業訓練事業
<p>3. 事業概要 (5) 提供されるべきサービスの水準 就職支援開始後6か月時点における就職率（支援対象者のうち雇用保険比保険者資格を取得した者及び自営を開始した者の割合）55%以上を目標とし、併せて、支援対象者にとって適切な就職が実現されることが望まれる（実績評価に当たっては、6(1)に定める指標により比較を行う）。 ※ トライアル雇用を活用した場合は常時雇用に移行した段階で就職とみなす。</p>	同左	<p>6. 離職者訓練の入札に関する事項 (2) 離職者訓練事業の要求水準及び実績評価の指標 ① 本事業において、受託者は、次の水準を超える事業を行わなければならない。 受託者が実施する事業において、就職率が50%以上となることを最低水準とし、就職率が70%以上となることを目標とすること。 ② 実績評価の指標は、10.(2)①に掲げるものとする。</p>
<p>6. 事業の実績評価 (1) 実績評価は、支援開始後6か月時点における就職（＊）件数、就職率、定着状況、利用者の満足度並びに事業の運営に要した経費により行う。 * 就職経路別内訳（安定所紹介、事業受託者紹介、その他など）</p>	同左	<p>10. 訓練実施結果の評価等 (2) 機構は、事業終了後、AGが直接実施した職業訓練及びAGにおいて民間が実施した訓練について評価を行い、市場化テスト評価委員会の意見を附して、厚生労働省に報告するものとする。 厚生労働省への報告に当たっては、以下の資料を添付するものとする。 ① 離職者訓練に係る指標 イ 訓練コースの定員 ロ 応募者数 ハ 入校者数 ニ 中退者数 ホ 就職を理由とする中退者数 ヘ 訓練終了者数 ド 訓練受講者数と訓練日数の乗（延べ訓練日数） チ 訓練終了後3か月時点での就職者数 リ 訓練受講者に対する受講後アンケート集計結果 ヌ 訓練実施経費に係る支出額及び収入額</p>

（資料：厚生労働省）

今回の「モデル事業」の一部では、公共サービスの要求水準が不明確であるケースが見受けられた。その結果、いわゆる「性能発注」の考え方をとり、具体的な仕様等を民の創意工夫に委ねきれなかった例もあった。このため、制度の本格的導入に際しては、個々の事業毎に、中長期的な目標と整合的に、可能な限り定量的かつ客観的なKPIを用いて公共サービスの要求水準を明確化していくことが必要である。

これは全ての入札基本モデルにおいて必要である。

【① ② ③ ④ 】

【参考】極端な2タイプの要求水準書

官民の役割分担の検討が充分でないため、PFI事業の仕様書が二つの極端に異なったタイプに偏る傾向がある。一つ目は、極めて枚数の少ない要求水準書に、漠然としたサービスの要望を記載したタイプであり「いわゆるアウトプット仕様発注」とよぶことが出来る。そして、二つ目は、極めて枚数の多い要求水準書であり、建物の内装や外装の材料まで指定することもあるので「いわゆる性能仕様発注」とよぶことができる。

「いわゆるアウトプット仕様発注」では、サービスの機能や成果への要求が十分に示されないため、事業者からの提案を比較することが困難である。そして、「いわゆる性能仕様発注」では、特定の技術手法を取ることが前提となっているため、各事業提案を比較することはできるが、事業者のノウハウを活かした画期的な事業提案を妨げてしまう。このような理由から、これらの仕様書はどちらも「最適な仕様書」ではない。

「地方行政」(2004年8月26日号／時事通信社)より転載

(2) 情報ニーズのギャップの解消

業務情報を開示する自治体側と業務情報を必要とする民間事業者とでは、開示すべき情報項目について認識のズレが生じている可能性も高い。

また、市場化テスト対象となる業務は多様であり、提案されるビジネスプランもそれぞれ内容が異なる以上、民間が必要とする業務情報も多種多様である。より良いビジネスプランの策定を促すためには、多様な情報ニーズに対しても適切に対応することが必要となる。

こうした問題に対処するため、開示すべき情報項目に関するガイドライン的なものを作成し、これを参考に自治体が公募要領時の情報公開を行うことも一つの方法である。

また、従来も説明会などで非公式になされてきたところではあるが、公募時期を通じて業務情報開示のリクエストを受け付けるものとし、業務情報の補足を積極的かつ適切に行っていくべきである。

これは全ての入札基本モデルにおいて必要である。

【① ② ③ ④ 】

【参考】受注者側が望んでいる情報

経済産業省の「行政サービスの外部委託に関するビジネスプラン研究会」では、研究会に参加した民間事業者を対象に「行政業務のアウトソーシング（公募時）の必要情報項目調査」を行った。その結果を参考として以下に示す。

必要情報項目調査の結果（全体）

項目	項目概要	有効回答数中の割合（%）					
		入札時に必要			契約までに必要		
○	△	×	○	△	×		
事業概要	アウトソーシングする事業の目的、概要	96	4	0	24	4	0
事業予算	事業予算総額・入札上限価格	88	12	0	28	0	0
業務内容	アウトソーシング対象の業務内容（大枠）	100	0	0	28	0	0
	業務内容の業務フロー（活動別）	84	8	4	32	0	0
	現状（もしくは類似業務）の活動別コスト	68	20	0	16	12	0
	現状（もしくは類似業務）の活動別業務量	84	4	4	20	4	0
リスク	リスク一覧表（発注・受注両者の役割分担記入なし、提案用）	76	12	0	32	0	0
	リスク分担一覧表（発注・受注両者の役割分担記入済み）	68	20	0	48	0	0
	問題発生時のペナルティ規程・基準	56	12	0	56	0	0
	要求される管理・監督体制水準	60	16	0	48	0	0
S L A	業務ごとに要求されるS L A水準	64	20	0	24	4	0
関係法令	事業運営に関する関連法規・規制一覧	64	24	0	28	0	0

入札仕様書に盛り込んで欲しいその他の情報

①内部規程	資格制度	③現状データ	社員数
	給与制度		異動実績（入退社数など）
	厚生制度		現行システムの概要
	退職金制度		サービス量（ベースライン）
	内規の取扱い		事業所数
②評価基準 ・リスク	評価基準	④個別論点	既存システムの保守・運用体制
	情報管理基準		作業場所情報
	サービス範囲		専用設備（ハード、ソフト）の有無
	サービススコープ		専用要員の必要性の有無
	サービスレベル		取扱書類、データなどの保管機関
	委託現状		取扱書類、データなどの保管量
	ドキュメント資産の有無		アウトソーシングに際する研修内容
	アプリケーション資産の規模		コア業務とノンコア業務の区別
	受託以前からの問題への対応方法と責任		発行物フォーマット
	委託期間中の保守内容		発行物ページ数
⑤その他	委託期間中の保守サービスレベル	⑤その他	発行物印刷条件
	サービス評価基準		発行物納品条件
	サービス評価結果の反映方法		支払サイト
	リスク分担一覧表		標準契約書案
	契約期間（試験期間～契約更新条件など）		損害賠償保険への加入条件
	セキュリティ上の考慮範囲		委託側管理者を含めた総合管理組織図
	S L Aにおける評価基準		画像などの著作権買取の必要性有無
	—		デジタルデータ提供の必要性有無
	—		実現手段についての許容範囲

6 落札者の選定

(1) 評価・落札者選定のあり方

誰が評価を実施するのか、またいかなる判断基準で何をどう評価し、落札者を選定するのかということは競争入札に参加する主体にとって大きな関心事である。この手続や考え方には透明性や中立性、公正性がないかぎり、競争に参加する主体は競争自体を信用しなくなるであろう。この場合、考慮されるべき事項は以下になる。

ア 誰がいかに評価し、判断するかはきわめて重要な考え方になる。優れて中立性と独立性が求められるからであり、制度的な工夫が必要な要素もある。このために、行政の組織を工夫したり、中立的な合議制の機関を関与させたりすることが好ましいといえる。

イ 評価と結果にかかわる情報公開のあり方も透明性や中立性、公正性を担保するために必須の要素となる。競合する主体が官と民である場合(①同一手順型、②行政提示型、③民間提示型)、特に配慮が必要となる。

たとえばアメリカ州政府による市場化テストは、その実施のために民間有識者からなる行政委員会としての評価・審査委員会を設置し、現業を担う行政部門との情報隔壁を設定し、この行政委員会が入札の実施・評価を行い、首長に対し最優秀者を推薦するという考え方をとっていることが多い(発注権限は行政府にとどめるが、評価・選定のすべての手順を外部化している)。

地方公共団体にとっては、独自の最適なシステムを選定し、構築することが重要であると考える。

【① ② ③ ④ 】

(2) 落札者の決定

公共サービスの質及び価格に着目した総合的な評価基準を原則として適用し、「合議制の機関」の議を経て、落札者を決定することになる。

「合議制の機関」の議を経ることにより、中立的な手続の公平性や評価の中立性が担保され、最終的に自治体が決定する。

この場合の決定する機関としては、市場化テスト対象分野となる担当部局の評価部門が担うべきである。契約締結後に発生し得る問題に迅速に対応し、行政サービスの空白期間を設けないためには、日頃から業務に精通している担当部局が適切である。

【① ② ③ ④ 】

(3) 入札結果の公表

入札結果を公表する際には、選定に至った経緯、各応札者の評価されるべき点などを明らかにし、選定の透明性を確保する。落札できなかつた応札者に対しては、非選定理由ができるかぎり開示すべきであろう。

さらに、透明性、中立性、公正性の確保の観点からも、落札できなかつた応札者による不服申立て及び不服審査については制度化しておくべきであろう。

海外事例では、イギリスでは調達官庁、高等裁判所に申立てができる、フランスでは経済財政産業省または裁判所に不服申立てができるとともに、損害賠償請求も認められている。また、ドイツでは連邦カルテル庁の委託発注審査部が審査を行うことになっている。

【① ② ③ ④ 】

7 落札者との契約

(1) 契約書作成の留意点

契約書は、発注者と受注者の間のリスク分担を明確化したものである。その基本原則は、当該リスクを最も管理し得る者が当該リスクを分担することにある。民間（受注者）に移転するリスクのみを特定し、残りを自治体（発注者）のリスクとして整理するのが実務的であろう。

また、行政サービスの受託という一定の利幅しか見込めない事業において、民間がリスクを無制限に負うことはできない。民間の責任については、一定の限度額を設けることが、民間事業者等の参加を促すことになる。

契約に盛り込むべき項目として、岐阜県アウトソーシングのチェックポイント集などからまとめると下記のとおりである。

- ① 達成すべきサービス水準
- ② 守秘義務の担保
- ③ 事業進捗状況の報告義務
- ④ 支払い方法
- ⑤ 契約を終了するときの手続
- ⑥ 契約外の業務が発生した場合の追加業務の取扱い
- ⑦ 事務処理マニュアルの提出義務
- ⑧ サービス水準が達成されない場合の損害賠償など
- ⑨ トラブル発生時の対応方法と責任の所在の明確化
- ⑩ 一般的な取決め（定義、解釈、書面主義、適用順序、契約上の地位の譲渡、紛争解決

手続、準拠法、管轄裁判所など)

【① ② ③ ④ 】

(2) サービスレベルアグリメント (S L A)

ア サービスレベルアグリメントとは？

情報システムなどIT関連の政府調達においては、サービスの範囲と水準が不透明なことから発生する問題が存在していた。具体的には、

- (ア) 具体的な業務の中で、どこまでが外部委託の対象範囲であるかについて、委託者とサービス提供者との間で意見が食い違う。
- (イ) 委託者が期待するサービスの水準とサービス提供者が想定している水準とが異なる。
- (ウ) 委託者は、費用を支払うことによって何がどれだけ提供されるのか、実際にサービスが提供されるまで正確には分からぬ。
- (エ) サービス提供者は契約通りのサービスを提供していると考えているにもかかわらず、委託者からサービスの追加や想定以上の品質を求められる。

などの問題である。

そこで、委託者とサービス提供者の間でこれら問題が発生する原因である範囲と水準の不透明さを排除して、契約時に、双方の間で「提供するサービスの品質の水準」について明確にする契約書の導入の一つとして「サービスレベルアグリメント(S L A)」の締結が、求められるようになってきた。

イ サービスレベルアグリメントの構成

サービスレベルアグリメントは、「前提条件」「委託業務の範囲」「役割と責任の分担」「サービスレベルの評価項目」「結果対応」「運営ルール」により構成されるとしている。

表4-3 サービスレベルアグリメントの構成

項目	作業内容
前提条件	サービスレベルに影響を及ぼす業務量、端末数、拠点数などの前提条件を明確にする。
業務委託の範囲	外部委託する業務の分析を行い、具体的にどのような業務を委託するのかを整理する。
役割と責任の分担	サービスを構成する個々の業務プロセスに関して、委託者と提供者のどちらがどのような役割を果たし、その実施に対して責任を持つのかを明確化した表を作成する。
サービスレベルの評価項目	サービス管理の対象となるサービスを決定し、サービスの水準を評価するための客観的で測定可能なサービスレベル評価項目と要求水準を設定する。数値や算定式などを用いた評価項目の定量的な測定方法を定義する。
結果対応	サービスレベルが達成されなかった場合の委託者、提供者それぞれの具体的な対応方法を設定する。
運営ルール	年度・月次の報告ルール、S L Aを適切に維持するための会議体運営のルールを設定する。

(資料) 独立行政法人情報処理推進機構「情報システムに係る政府調達へのS L A導入ガイドライン」(平成16年3月)

これらの構成要素のうち、「サービスレベルの評価項目」については、「曖昧な言葉で表現するのではなく、委託者と提供者の間で認識の相違が起こらないように、『客観的』で『測定可能』な形で決めておくこと」が重要としている。そして、これらの項目に対する要求水準については、「要求水準を高く設定すれば、費用が高くなる可能性も高いため、必要以上に高い要求をするのではなく、必要性と費用とのバランスを考慮した上で決定することが望ましい」としている。

このような項目と要求水準により評価された結果、規定された水準のサービスレベルが達成されなかつた場合には提供者の努力を促すことや、場合によってはペナルティが検討されることとなる。他方、これらの水準を上回った場合（特に連続してそのような結果を達成した場合）には、何らかのインセンティブ（追加報酬等）が検討されることがある。

ウ サービスレベルアグリメントの利点

民間事業者への外部委託に際して、このようなサービスの質についての要求水準を明記したサービスレベルアグリメントを締結することは、委託者である行政とサービス提供者である民間事業者の双方にとってメリットがあり、結果として、情報システムなどIT関連の政府調達に係る問題を解決することにつながる。

表4-4 サービスレベルアグリメントの利点

委託者（政府）にとって	<ul style="list-style-type: none">・委託者としての権利の確保が容易になり、期待通りのサービスが享受できる。・委託金の合理性が説明しやすくなる。・（継続的なマネジメントにより）サービス水準を向上させることができる。
サービス提供者側（民間事業者）にとって	<ul style="list-style-type: none">・提供するサービスの責任範囲が明確になる。・責任を全うしたことを証明できる。
委託者・サービス提供者の双方にとって	<ul style="list-style-type: none">・サービスの内容・提供範囲・要求水準に関して、「共通認識」が形成される。

（資料）独立行政法人情報処理推進機構「情報システムに係る政府調達へのSLA導入ガイドライン」（平成16年3月）

エ 評価項目と要求水準

評価項目と要求水準とは、下表のようなものである。これらには「アウトプット」（サービス提供者の努力工夫によりコントロール可能なものの）と、「アウトカム」（コントロール不可能なもの）の双方が含まれられている。「アウトカム」は、例えば、「顧客満足度調査結果」や「問題解決率」などである。

表4-5 サービスレベル評価項目及び要求水準の設定例

サービスレベル評価項目の例	サービスレベル要求水準の例
利用可能性	○○%以上
基準応答時間達成率	○○%以上（基準時間：○分）
処理完了時間遵守率	○○%以上
定時率	100%
顧客への通知率	100%（障害発生後、○分以内）
重大障害の件数	○回／年以内
障害復旧時間	○時間以内
顧客満足度調査結果	平均○ポイント以上
電話放棄率（呼損率）	○%以内
電話応答待ち時間	平均○秒以内
電話保留待ち時間	平均○秒以内
回答時間	平均○分以内
問題解決率	○%以上（1日以内）

(資料) 独立行政法人情報処理推進機構「情報システムに係る政府調達へのSLA導入ガイドライン」(平成16年3月)

【① ② ③ ④ 】

(3) 事業引継

ほとんどの地方公共団体職員は、定期的な人事異動により様々な職種を経験している。そして人事異動に伴い、前任者から後任者に対し事務事業引継を行い、事務の内容や懸案事項等を確実に行なうことが一般的であろう。しかし、あまりにも短期間であり定例的な引継ぎであるために、その間で全てを把握できる方は少ないのではないか？また、把握できないために事務に支障がでる場面も多いのではないか？それでもそれが問題とならないのは、完璧な引継ぎができなかったとしても、同じ職場には異動をしなかった職員がいるだろうし、前任者にも容易に連絡が取れ、隨時引継ぎが行える担保があるからである。

市場化テストが導入され民間が落札した場合、官から民への事業引継が発生する。住民に対するサービスの停止や支障とならぬよう短期間で確実に行なうための措置を講じる必要がある。

さらに問題となるのは、契約期間終了に伴う入札時の引継ぎである。その際には民から官、民から民のケースとなるため、確実に引継ぎが行われるための担保を確保する必要がある。

例えば、埼玉県は指定管理者制度の導入にあたり、「指定管理者制度導入の手続に係る基本方針」の中で、協定書に、指定期間満了時及び指定処分取消に伴う管理業務終了時の原状回復義務とともに、前の指定期間における指定管理者が次の指定期間における指定管理者に対して引継ぎを行うことを規定している。

また、次期引継時における対応方法について提案させ、入札時の審査項目として求めていくことも効果的ではないかと考える。

契約時における「サービスレベルアグリメント（S L A）」の締結までの過程で、確実に引継ぎを行う担保を得ておきたい。

【① ② ③ ④ 】

（4）債務不履行時の対応

民間事業者の債務不履行時の対応は、サービスの性格に応じ、公的主体の介入、代替事業者への継承等、サービスの継続と公的主体の救済が図られることが基本となるが、潜在的サービス提供者が市場に存在する場合は、過度のセーフティ・ネットは不要との考え方が諸外国における市場化テストでは通例である。この場合、市場・潜在的民間事業者の育成が不可欠である。

官が落札した場合には、民間に委託する場合と同様な契約ないし基準が定められ、成果指標の達成がモニターされる。これが遵守できない場合には、再入札ないしは民間への業務移管がなされることが多い。

【① ② ③ ④ 】

8 評価の実施

（1）事業評価の考え方

民間事業者等が選定され、官に代わって行政サービスを提供する場合には、単なる利益追求事業とは異なり、行政から委託料等が支払われることもあり、契約において官民間で明確な取決めを行っておく必要がある。ただし、サービス提供という性質から、契約はやや簡素かつ弾力的なものとなるであろう。

事業実施段階においては、官民間で公平なモニタリングを行いつつ、弾力的に運営していくことが望ましい。

発注者としての官は、事業が当初契約どおりに進められているか、また利用者の利害が損なわれていないか等、個々の事業についてモニタリングを行うこととなる。その際、落札者が官である場合にも、同様のモニタリングを受けるものとする。そして、一定期間（例えば5年）後に、その間の実施状況を評価したうえで再入札の体制を構築することとなる。

また、各行政機関が適正に市場化テストを実施しているか、個々の事業についても適正に運営しているかについて中立的な「合議制の機関」がすべての実施プロセスを監視、評価を行うことが必要である。そこで、十分に市場化テストの効果が発揮できていないとき

には、「合議制の機関」は当該行政機関に対して是正勧告を行うことになる。なお、市場化テストにおいて官が落札したときにも、「合議制の機関」が官の提案内容に沿った事業の実施について監視を行う体制を構築することが必要となる。

このような「市場化テストの対象となる行政サービス事業の検証、フルコストの把握、市場化テストの実施、評価、再入札」という膨大な事務を行う実施体制を構築する必要がある。

【① ② ③ ④ 】

(2) モニタリングの内容

市場化テストに限らないことであるが、いかに良質で効率的なビジネスプランが選定されようとも、その内容が遵守されなければより良質でより効率的な事業運営は実現されない。したがって、契約内容が遵守されているか否かをチェックする必要がある。

一般的には、落札者が、自ら業務履行状況をチェックし、発注部局に報告し、これを確認する手法があるが、発注部局が、利用者満足度調査や利用者からの苦情などを分析して、サービス水準を査定する手法等も考えられる。

【① ② ③ ④ 】

(3) 再入札への対応

契約期間の終了に伴い、再入札を実施することになる。

ただし、モニタリングの結果等を踏まえ、当該公共サービスを廃止等することが適当と評価される場合は、「実施要項」において廃止等の措置を決定し公表する必要がある。

前回の官民競争入札等により行政の現業部門が落札できなかつた場合における組織は、

ア 現業部門の所掌事務の内容を変更して組織を残す。

イ 所掌事務がなくなったものとしていったんは組織を廃止し、数年後の官民競争入札時に再度組織を組成する。

ウ 落札と同時に組織が廃止される。

などのケースになっているはずである。

よって、官民競争入札等に伴う行政の現業部門を再編成しなければならない。

その際には、極めて柔軟な人事対応が求められることになる。すでに落札した民間企業等に派遣されている自治体職員を再配置するケースであれば、迅速に競争入札に対応できるであろう。

しかし、人事異動等により新規に現業部門の組織を立ち上げる場合には、果たして民間企業等に対抗し得るのか疑問が残る。

その課題について自治体内部で対応ができない場合は、市場の醸成を見極めながら、官が無理に再入札を行う必要はないのではないかだろうか。

重要なことは、市場化テストの目的を「実施要項」において、どう位置づけたかということである。官業の民間開放という大きな流れの中で、サービスの向上とコスト縮減を図れるのであれば最終的にはどの行政改革手法に行き着いてもよいという割り切りも必要であろう。

【① ② ③ ④ 】



コラム4 3つの制度を振り返って

○三つの制度の意義

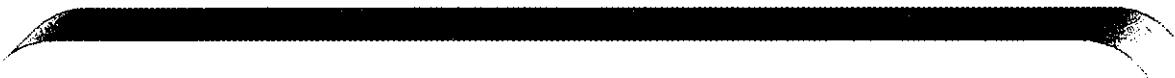
コラムで取り上げた3つの制度（事業仕分け・包括予算制度・アントレプレーナーシップ制度）は、①行政サービスの守備範囲の再検討、②柔軟な状況対応を可能とするための財源・権限移譲、③職員の自発的行動に光をあて能力を最大限に發揮しうる環境づくりの好例といえる。

市場化テスト実施にともない実現が期待される競争に強い行政体制の構築とは、単に民間とのサービス合戦に勝つということではなく、行政改革に即した自治体の組織変革を実現することであろう。

そのためには、本来の行政あり方に照らし合わせ「そもそもこの事業は必要か？必要でないか？」という見方のもと「どの事業を残し、どの事業を廃止するのか？」を明確にして行政のスリム化を図らなければならない。また、「今、行政にどのような事業が求められているのか？いかなる事業を行えば地域ニーズを効率的・効果的に満たすか？」という、起業家精神をもって新たな事業を立ち上げていく必要がある。そして人員配置・事業予算に関する権限を現場により近いところに移し、状況変化に迅速・柔軟に対応した事業展開を行えるようにするべきである。

今回取り上げた3例以外にも全国ではNPMの考え方等に基づいた様々な改善・改革手法が実施されている。市場化テスト導入を検討し、事業を民間との競争に晒す前に、もう一度その事業の存在意義と、今までの事業実施体制及び方法の再検討を上記のような方法を用いて図ることが重要であり、それが市場化テストを検討する大きな意義であるといえよう。

第5章 提 言

- 
- 1 2007年問題を契機に
 - 2 地域社会を支える人材育成
 - 3 市町村の枠を越えて
 - 4 市場化テストの可能性
 - 5 競争から協奏へ
- 

第5章 提 言

1 2007年問題を契機に

(1) 地方公務員数の減少

地方公務員総数は、平成7年から11年連続して純減し、平成17年度には過去最大の純減となった（平成17年地方公共団体定員管理調査結果の概要）。

これに加えて、「団塊の世代」が大量に定年退職を迎える2007（平成19）年には、地方公務員数はさらに減少することが予測される。

しかし、地方自治体の財政状況は逼迫状態にあり、減少した職員数を埋めるだけの新規採用は、難しい状況にある。

これから的地方自治体は、より少ない職員数及び予算で、少子高齢社会等により増加する行政需要に応えていかなければならない厳しい状況に置かれている。

(2) 2007年問題にどのように対応するか

職員数が大幅に減り、予算を削減せざるを得ないにもかかわらず、行政需要が増加する状況に、地方自治体として、いかに対応するべきだろうか。

ア 行政サービスのあり方の見直し～住民との協働の推進～

地方自治体は、これまでの行政サービスのあり方を見直し、当該行政サービスが本当に必要であるかを精査し、民間に任せた方がよい事業は民営化等を検討する。次に、行政が担うべきサービスである場合でも、その実施に民間のノウハウ等を取り入れることによって効率化できる事業は、外部委託・民間委託を進める。自治体はそのための手段として、市場化テストなどの導入を検討する。さらに、自治体はサービスの受け手である住民の側にも意識改革を求め、地域に必要なサービスをすべて行政に任せるのでなく、住民自らが必要に応じてサービスの提供に参画し、行政と協働して地域の行政サービスを担っていくことを求めていくべきである。

住民と行政との協働を進めていくという面では、定年を迎えた「団塊の世代」が、各職場を離れ、地域社会に戻ってきて、しかも現役時代より時間的な余裕ができることから、このパワーを地域の財産として、ぜひとも活用していくようにすべきである。

イ 定年後の公務員のマンパワー活用

地方自治体は、職員数減に対応するため、定年後の公務員のマンパワーを活用する必要に迫られる。

定年を迎えた公務員の知識・経験・仕事遂行能力は現役職員と比べて遜色がなく、自治体は、その活用を望むところである。他方、定年を迎えた公務員にも、長年のキャリアを

生かして、社会の役に立ちたいというニーズがある。両者のニーズをマッチさせる形で、自治体は今後、地域に戻ってきた定年後の公務員のマンパワーを積極的に活用し、職員数の減少による人材不足にも対応していくべきである。

また、今後、自治体での市場化テストの本格導入を進めるためには、行政サービスを受託することのできる民間事業者が育ってきて、ノウハウを蓄積し、行政側のニーズに柔軟に応えられるようでなければならない。民間事業者にとって、行政サービスには未知の部分があるが、これを埋めるための手段として、定年後の公務員を活用し、そのノウハウを吸収していくことが考えられる。定年後の公務員にとっても、引き続き行政サービスに従事することができ、しかも民間事業者に自分の知識・経験等を伝えることで、地域社会の役に立つことができるメリットがある。

さらには、定年後の公務員が自ら、行政サービス分野の担い手として、会社を立ち上げたり、NPOを設立して、市場化テストによる行政サービスを受注することも考えられる。

（3）2007年問題を契機にした業務の見直し

地方自治体の2007年問題は、この問題の発生を契機として、自治体の業務全般・行政サービスのあり方を見直し、かつ精査し、抜本的な改革を行うための絶好のチャンスとなる。

自治体は、民営化する、外部委託する、不足した行政の担い手を、定年後の地域のマンパワーで補うなどの見直しはもちろん、今まで通りの仕事のやり方でよいのか、さらなる効率化を図る方法はないのか、思い切った見直しはできないのか等を真剣に検討する必要があると考える。

そのような業務の見直しの過程で、自治体は、業務外部化のための手段の一つとして、市場化テストの導入を検討することになるだろう。

2 地域社会を支える人材育成

市場化テストが実施されると、今まで行政が直接実施してきた事業を地域の民間事業者や住民等が担う機会が増えることが予想される。そうなった場合、2つの大きな変化が起こりうる。まず第1に、自治体業務内容の変化である。自治体職員の仕事のウェートが直接の事業実施から企画や地域関係者のコーディネートなどへ移行して質的に変化する。第2に人材の流動化である。事業を円滑に実施するために自治体職員が民間企業等に移籍することや、逆に専門的能力等を見込まれて民間職員が自治体へ移籍することが頻繁に起こり官民の人材交流が促進される。更に雇用形態が、市場化テストの特徴である定期的な競争実施に対応した3～5年の有期雇用や人材交流に配慮したものなどに多様化する。その結果、地域の多様な人材が公共サービス提供に関わるようになる。

このような状態になったとき、各自治体における既存の人材育成方針や研修体系は十分に対応できるものであろうか。

市場化テストを実施するにあたっては、官民双方の業務内容を深く理解するための知識・能力と、地域社会に対する貢献意欲等の資質を兼ね備えた人材を育成する必要がある。自治体職員には民との協働を実現するために民間事業に対する見識を深め、行政の“言葉”を民間事業者等が理解し得る“言葉”に置き換えられるだけの知識と能力の獲得が必要である。また逆に、公共サービスに参加する民間職員等に対しては、地域行政を支えていくための地域社会に対する貢献意識の醸成や地域行政のミッションを理解することが求められる。そのためには長期安定的に雇用される自治体職員が公共サービスを担うことを前提に策定してきた自治体の人材育成方針を再構築して、多様な人材が公共サービスに関与することを前提とした「地域社会を支える人材育成方針」へと昇華させるべきである。そのためには、今後の公共のあるべき姿を地域関係者とともに検討し、その担い手である「地域社会を支える理想の人材像」を明らかにしたうえで、必要な人材を育成する方針を定めるべきである。

方針に基づいて構築される研修体系は、前述した人材の流動化を念頭に、必ずしも自治体職員のみが公共サービスに関与するのではなく、多くの関係者との官民協働が実施されることを前提にしたものでなければならない。仮に、市場化テストが実施された場合の自治体職員の姿を、①行政全体をプロデュースする管理者としての職員、②事業監理者として専門的指導をする職員、③事業に携わり官民を行き来する職員とするならば、自ずと今までの研修体系とは違ったプロフェショナル育成のための知識付与が必要になるであろう。また、民間からの移籍等により自治体内部で働くことになった職員に対しては、地域の目指す公共像と職員の役割・責務を深く理解させると同時に、自治体が蓄積してきた地域経営についてのノウハウを伝授し、即戦力として従来から在籍する自治体職員との連携を可能にする研修が必要になるであろう。

自治体が市場化テストを導入する場合、とかく制度設計や条件整備に目を向けがちであるが、大前提として、市場化テストは公共の枠組みに変化をもたらすものであり、官民協働を円滑になし得る人材が必要不可欠なことを忘れてはならない。市場化テストを導入するのであれば、自治体はまず初めに市場化テスト導入を可能にするための人材育成に取り掛かかる必要がある。そして、この取組により、官民の垣根を越えて、公共に携わる全職員の意識改革を促し、「より良い地域社会構築」という共通理念を持った、地域社会を支える人材を一人でも多く育成すべきである。

3 市町村の枠を越えて

市場テストの導入を検討するにあたり、「まずは国、他の自治体の動向を見てからだ。」、「うちには小規模自治体だから検討するにも至らない。」と他人事に感じる自治体もあるのではないか。

確かに地方自治体にとって、特定公共サービスに関し見直しを行い、官民競争入札又は民間競争入札を実施し、民に委ねたものの、失敗し、住民サービスに混乱を来すことは絶対に許されない。従って、必ずしも強制的に急いで導入すべきものではないし、導入するにしても前述の市場化テストのプロセスを十分に検討する必要がある。

しかし、行政サービスの現状を振り返っていただきたい。財政難による職員の純減。住民ニーズの高度化・多様化による事務量の増大。職員一人当たりに対する負担は確実に増えていることであろう。では、このまま職員への負担が増加の一途を辿ることを前提とし、これから行政サービスはどう変わるべきであろうか。サービスに見合った職員数の増加を行うのか、それとも住民サービスの切り捨てを行うのか。どちらも非現実的な方策である。

そのような現状において、「市場化テスト」は我々にヒントを与えてくれるように思うのである。

大規模自治体にとっては、行政サービスに対する財政や人員等の問題の限界点がまだ高いところにあるだろうが、小規模自治体にとっては、早急に解決しなければならない深刻な問題となっている。

その解決策として、これまで検討されてきた代表的なものに「市町村合併」が挙げられる。今後の財政状況や地方分権時代を担う行政体制の整備を図る観点から、市町村合併が積極的に検討されてきたところである。

本県においても、平成12年度では92あった市町村が平成18年2月1日現在、71市町村になり、着々と基礎自治体としての体制を構築しているところで、こうした市町村再編成の動きは、今後も一定期間継続するものと思われる。

市町村合併は、特に小規模自治体において、「行政力」つまり事務を執行する行政体制の整備という面で、十分に期待できるという最大のメリットがある。しかし、市町村合併を選択するか否かは、当該市町村が住民と共に自主的・主体的に決定すべきという大原則があり、市町村合併が理想通りに進まないのは過去の例からも明らかとなっている。

では、合併の検討をしていない市町村や合併協議の中で破談してしまい合併しない（できない）市町村はどのようにして「行政力」を整備していくことになるのか。

まさに「市場化テスト」は、それらの課題解決の方策に成り得るのではないか。

「市町村合併」とは、基礎自治体としての行政体制を整備するための、それぞれの地域に認められるべき適切な人口・面積規模を決定する、いわゆる「自治体にとっての人口・面積規模の最適化」の手法である。

一方、「市場化テスト」は、地域にとって最もふさわしい公共サービスの効率性・質を選び出す、「地域にとっての公共サービス規模の最適化」の手法と言えるのではないか。当然、ここでいう「地域」とは、個別市町村自治体ではなく、市町村の枠を越えたものである。

基礎自治体としての体制が十分ではない小規模自治体が、単独で「市場化テスト」の導入を検討することは、容易ではない。

「市場化テスト」とは、これまで行政が行ってきたサービスにおいて、官民間で競争を行い、コストと質の両面で最も優れた主体がサービス提供者となる制度である。民にとって魅力のある市場でなければ、民の参入は見込めず、官民競争は成立しないことになる。

つまり、官民協働やPPP手法などの民間活力を活かして事業を成功させるためには、民の活動範囲を事業として成り立つ規模に設定する必要が不可欠となる。多くの場合、民の事業規模は、採算と利用者ニーズを満たす量を確保する観点から設定されるので、現在の市町村単位による行政サービス提供規模とは、自ずと異なるものが多くなることが容易に想像できるのである。この民の事業規模の観点は、効率性や住民ニーズを鑑みず設定されている現在の自治体規模のは正に資するものと言えるのではないか。

のことから「市場化テスト」では、市町村合併等による自治体規模の広域化ではなく、自治体事務の広域化が重要なポイントとなるのである。

以上のように、「市場化テスト」は、今までの行政の枠を乗り越え、今後の地域社会にとって最適な新しい行政の枠組みを構築する手段となるべき可能性を秘めている。つまり「地域にとっての公共サービス規模の最適化」が図られることにより、「市場化テスト」の目的とする、地域にとって最も優れた主体が公共を担う社会を実現することができるのである。

従って、小規模自治体こそ、「市場化テスト」について周辺市町村も含めた地域の住民と共に検討し、これから公共サービスのあり方について議論すべきなのである。

4 市場化テストの可能性

市場テストの目的は、今までの行政サービスを見直し、社会にとって最もふさわしい公共サービスの担い手を選び出し、地方における「小さくて効率的な政府」を実現することである。そして、そのための手段として定期的な「競争」を行うことに特徴がある。この「競争」を成り立たせるためには、競争させる当事者同士を比較可能にする必要がある。そのために条件の整備や規制の解消等を行い、今まで隔絶されてきた官と民に同じ基準を設けるものである。

また、市場化テストの本質は「理想の公共像の実現のための最良の公共サービス実施主体の選択」である。よって、市場化テストのプロセス上で重視されるべきものは、第1に「理想の公共像の構築」であり、第2に手段としての「競争による比較」ではなかろうか。

されど、「理想の公共像の構築」については地域関係者それぞれの多様な意見が存在し容易には成しがたい。結果として、市場化テストの導入に際しては「競争による比較」が先行してしまうだろう。確かにそのことによって市場化テストは各自治体における実務上の行政改革ツールとして、事業の見直しと効率化に余すところ無く威力を発揮するであろう。そのプロセスでは、事業の必要性の検討による取捨選択や、官民競争入札等による事業実施の効率化がなされ、「個々の自治体のスリム化」という意味での行政改革に活用されるであろう。また、行政サービスの規模の適正化にも寄与し、市町村合併や国・県等の行政機関の統廃合等の同一行政レベルでの広域化が促進されるであろう。

しかしながら、以上の成果をもって、市場化テストの命題、地方における「小さな政府の実現」は果されたといえるのであろうか？

地方における「小さな政府の実現」とは、「地域における理想の公共」が実現された結果得られるものであると考えると、ここまで得られた成果は各自治体、若しくは国・県・市町村等それぞれのレベルの行政機関等が所掌する範疇での行政改革としては完成しているものの、「地域における理想の公共」実現には至っていないのではなかろうか。なぜならば、地域における各行政機関の総体が当該地域の行政であり、総体として今までの地域における公共を担ってきたものであるならば、個々の行政機関の事業をいくら見直しても部分としての最適化が進むだけであって、行政機関相互の役割分担や当該地域の行政機関総体としての公共でのあり方の見直しにはならないからである。これでは、地域における公共での行政の最適化は図ることが出来ない。

それでは、どのようにすれば、地方における小さな政府・地域における理想の公共は実現するのであろうか。

そこで、市場化テストの意味を噛み砕き再度考察したい。

市場化テストとは「競争」という手段をもって公共にかかわる全ての者を比較できるようにしたものである。このことは、「競争」を介して、全ての関係者に共通の基準がもたらされたということである。そして、市場化テストを実施するということは、今まで隔絶されていた行政・住民・民間事業者等の地域関係者が、対等な立場で、これからは公共を考え、構築していくことに他ならないであろう。

現に報告書で取り上げた先進自治体では、市場化テストは官民協働やPPP手法による改革等の一部として組み込まれている。また、多くの場合、市場化テスト導入を検討する自治体は、その前段階として事務事業棚卸や、そもそも論に基づき公開の場で行政サービスのあり方について議論していく事業仕分け等を実施し、その結果を公開するだろう。これらは、今後の地域社会の公共サービスの枠組み見直しを大いに後押し、「理想の公共像の構築」を推し進めていくことになるだろう。

なぜならば、官民協働等により関係者間のコミュニケーションが活性化されると、相互理解が深まり良好な協力関係が構築されることが期待できるからである。事業の枠組みによっては、官から民へ、民から官への人材交流が活発になり、今まで外部からはあまり理解されなかつた行政サービスの長所短所が指摘され明らかになってくるだろう。また、対象事業見直しの過程で、各行政機関において、事業仕分け等が実施された場合は、地域における各行政機関の事業仕分け結果を照合することにより、各行政機関の相互の本来あるべき役割分担を明確にできるだろう。

市場化テストは国・県・市町村等の個々の行政機関ごとに実施されることになるが、民間事業者等は資格制限等に抵触しなければ、それぞれの市場化テストに参加可能である。そして、多くの市場化テストに参加することにより公共サービスに関する情報を蓄積し分析することが可能になる。このことにより、公共サービス事業の効率化に関しては民間事業者等の見識が行政機関よりも卓越したものとなる可能性がある。その結果、民間事業者等が各行政機関等相互での事業の重複や組織が分かれているために生じる無駄等を鋭く指摘し、国・県・市町村等の行政サービスの包括的な効率化についての提案をすることも十分に考えられる。

市場化テストの優れた点は以上のように、その実施を介して行政の理解と分析が進み、公共サービスに関して今までの行政からの視点では考えられなかつた新たな発想が提示され検討されることにある。また、新たな視点から見ると、現在の国・県・市町村等の既存の行政枠組みの先入観に囚われない地域に最適な行政枠組み構築の発想が可能になるであろう。

そして市場化テストを推し進めることは、今までの既存概念を取り払い、地域の公共を再構築し、市場化テストの目的とする、地方における小さな政府・地域における理想の公共を実現することになるであろう。

このように考えると、市場化テストは、国・県・市町村等の個々の行政機関単位での改革ツールではなく、地域における全ての行政のあり方を見直し、総体として最適化する真の行政改革ツールであり、地域公共再構築ツールとしての可能性を秘めたものと言えよう。そして、我々は、その真価を十分理解して活用していくべきである。

地域行政最適化プロセスイメージ

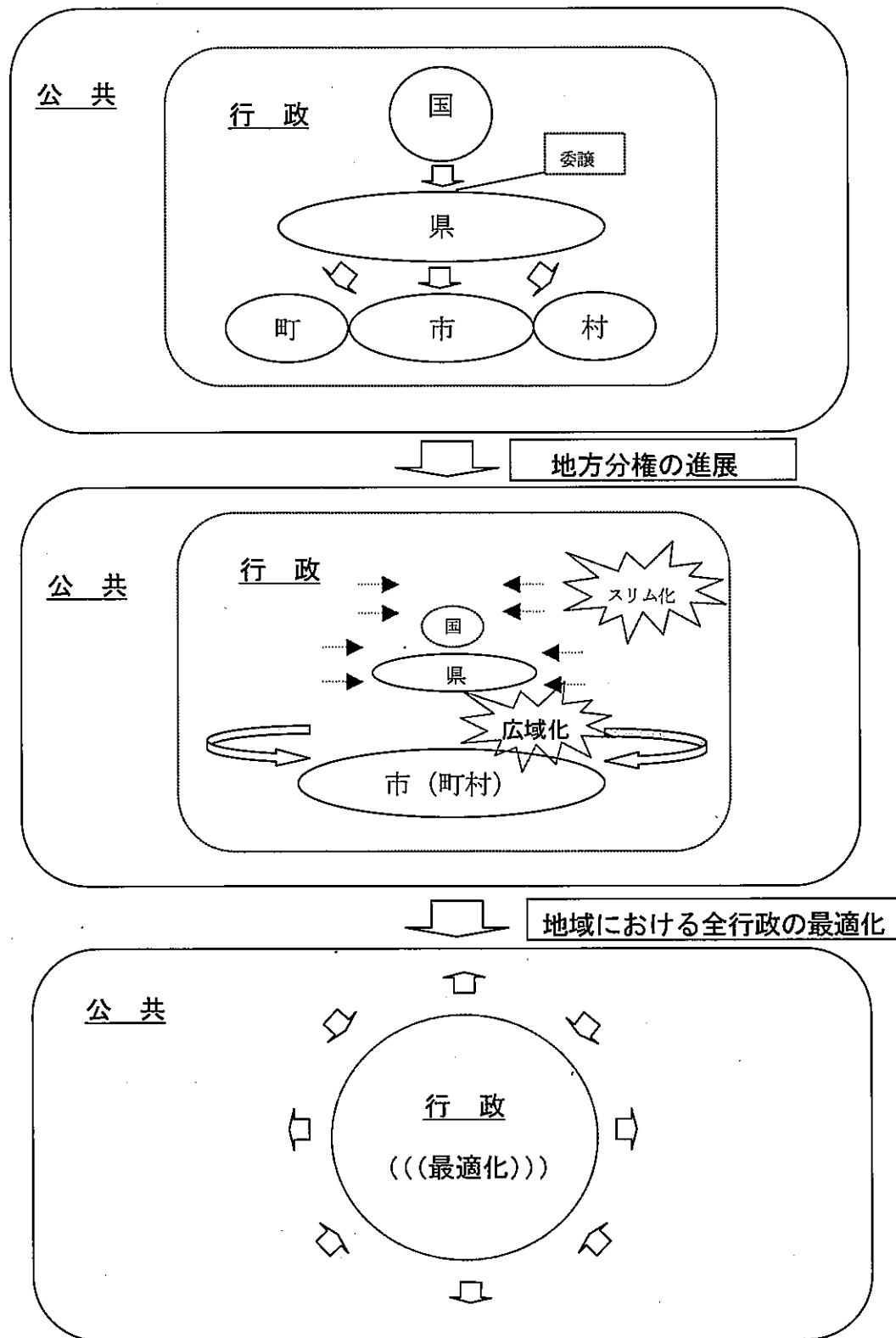


図5-1

5 競争から協奏へ

市場化テストは、競争の導入による公共サービスの改革である。官民が競争により、コストと質の両面から比較して、最も優れた主体がサービスの提供者となる制度と説明されている。この説明から考えると、行政と民間は対立するものであるように感じられる。

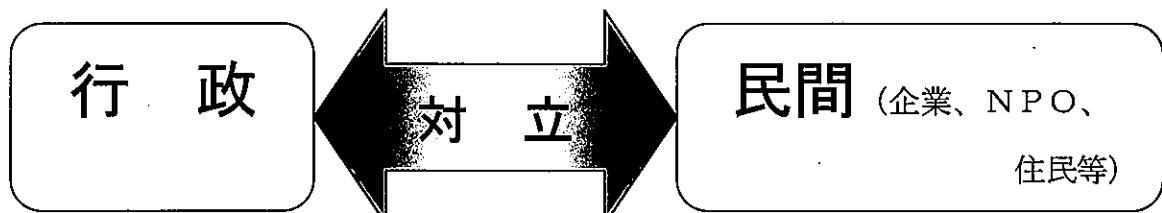
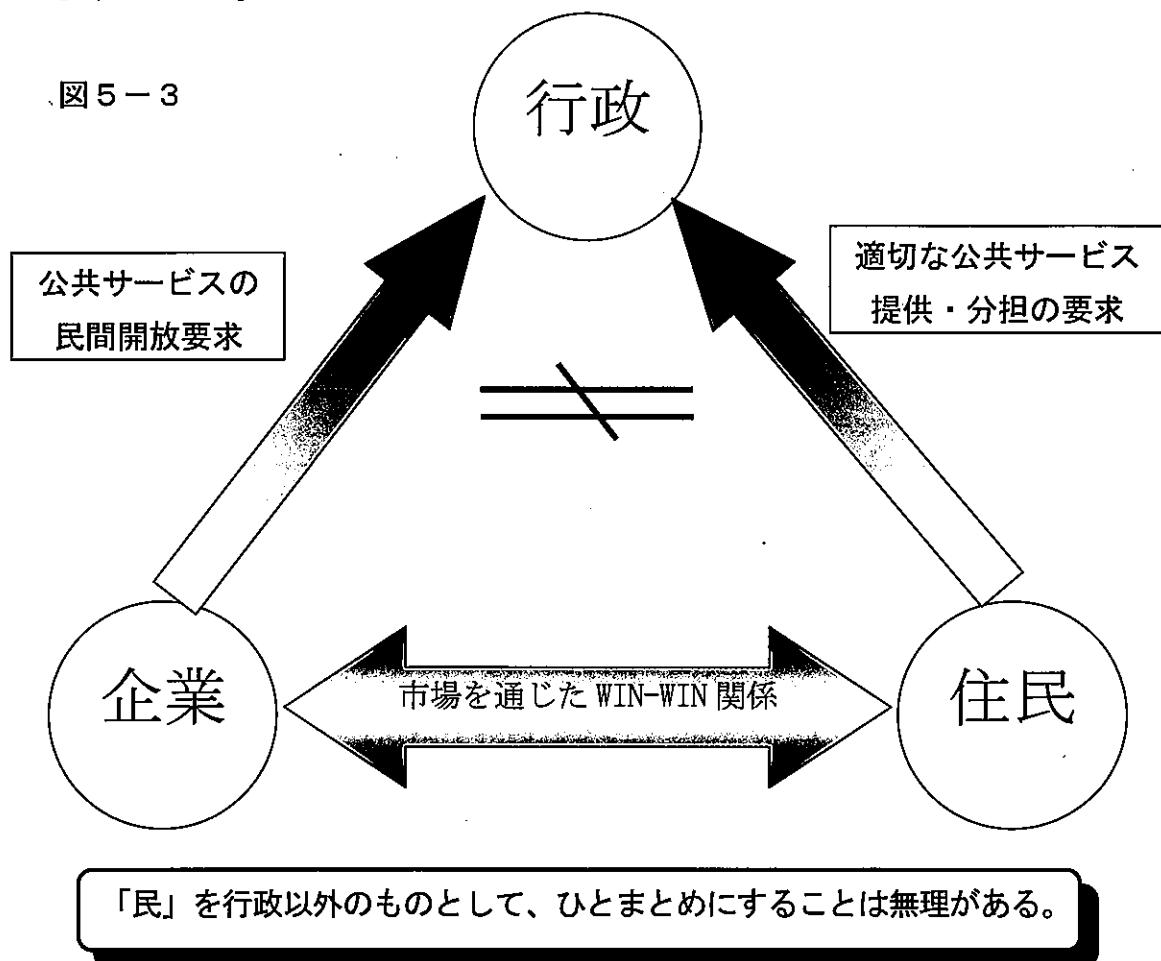


図5-2

行政以外の公共サービスの担い手は、企業、NPO、個人等であるが、官民競争といった場合、民の中には行政以外のすべての主体が含まれている。それぞれの主体は、地域での役割や、地域に求める価値も異なり、民と言ってもそれをひとまとめにすることはできない。例えば、企業は、地域を構成する要素ではあるが、自治体レベルで考えた場合、必ずしも地域に根ざしているとは限らず、住民が地域に対して有する役割や期待とは異なることも考えられる。

図5-3



また、市場化テストは、それぞれ主体が「競って」よりよい地域を創っていくという性質のものであるが、それは「争い」によるものではない。勝ち負けによりどちらかに軍配を上げようとするものではないのである。

市場は、各主体の関係が、相互に利益を得、円満な関係で良い結果を得るという関係、すなわちWIN-WIN関係でなければ、持続していかない。地域も同様であり、お互いが競い合うという緊張感を持ちつつも、相互理解と協力がなければ、よりよい地域は創れない。そのためには、各主体が対等に話し合う必要があり、そのコミュニケーションの場を提供するのが市場化テストなのである。

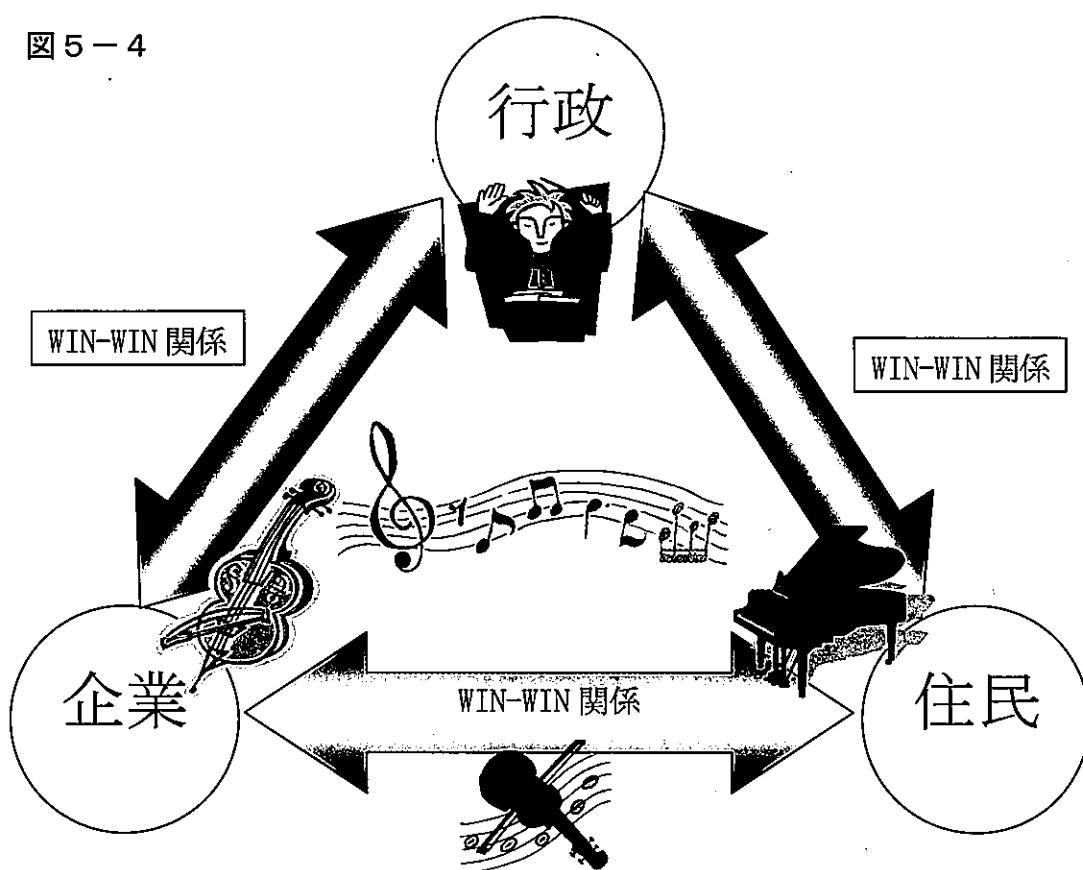
市場化テストは、地域の公共の役割分担を見直そうとするものでなければならない。つまり、地域の公共を「協同で」再構築しようとするものである。

それは、行政が指揮者となり、地域の公共を担う「奏者」をまとめていくオーケストラのようなものではないだろうか。指揮者は、奏者の能力や特性を知り、奏者との合意の上で、全体のまとまりを考慮して指揮を行わなければならない。奏者は、指揮者との合意に基づいて演奏を行うだけでなく、他の奏者との関係も考慮しながら演奏を行わなければならない。そして観客も含めて、息があつたとき初めて、よい交響曲となるのである。

「競争から協奏へ」

これが、本報告書の提言である。

図5-4



主要参考文献等

主要参考文献等

1 書籍

番号	著者（編者）名等	書名	出版社	発行年月
1-1	本間 正明 市場化テスト研究会	概説 市場化テスト 官民競争時代の到来	NTT出版	平成17年1月
1-2	櫻井 通晴 南 学 小島 卓弥	地方自治体の2007年問題 —大量退職時代のアウトソーシング・市場化テスト—	公官庁通信社	平成17年8月
1-3	南 学 上山 信一	横浜市改革エンジンフル稼働	東洋経済新報社	平成17年1月
1-4	稻継 裕昭	人事・給与と地方自治	東洋経済新報社	平成12年12月

2 論文

番号	著者（編者）名	論文名等	雑誌名	発行年月
2-1	あづさ監査法人パブリック セクター部 公認会計士 坂邊 淳也	指定管理者制度はコスト削減につながるのか？	地域政策研究第31号	平成17年6月
2-2	荒川 潤 左近 靖博	指定管理者制度における適正なモニタリング・評価手法のあり方	地域政策研究第31号	平成17年6月
2-3	ぎょうせい	特集「市場化テスト」のインパクト	月間ガバナンス 12月号	平成17年12月
2-4	PHP総合研究所	市場化テストの意義	PHP政策研究レポート (VOL.8 NO.94)	平成17年7月
2-5	PHP総合研究所	【論説II】シリーズ論説「市場化テストとは何か」=第2回=	PHP政策研究レポート (VOL.8 NO.96)	平成17年9月

3 報告書及び資料等

番号	発行元	書名	発行年
3-1	総務省	平成16年地方公務員給与の実態 —平成16年度4月1日地方公務員給与実態調査結果—	平成17年3月
3-2	国土交通省 土国交通政策研究所	国土交通政策研究第8号 客員研究官（大住莊四郎）論文 北欧型NPM モデル：分権型から集権的システム改革へ	平成14年8月
3-3	八尾市	行財政改革に関する提言報告書	平成12年3月

3-4	株式会社三井物産戦略研究所	厚生労働省平成16年民間資金活用等経済政策推進事業 医療関係PFIにおける公務員の利活用・移籍等に関する検討 調査報告書	平成17年3月
-----	---------------	--------------------------------------------------------------------	---------

4 ホームページ (H18.2.1現在)

番号	サイト名	URL
4-1	経済産業省(行政サービスの外部委託に関するビジネスプラン研究会報告書)	http://www.meti.go.jp/report/data/g40617aj.html
4-2	規制改革・民間開放推進本部	http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kiseikaikaku/
4-3	規制改革・民間開放推進会議	http://www.kisei-kaikaku.go.jp/market/index.html
4-4	経済財政諮問会議	http://www.keizai-shimon.go.jp/
4-5	内閣官房行政改革推進事務局	http://www.gyoukaku.go.jp/index.html
4-6	大阪府(市場化テストガイドライン)	http://www.pref.osaka.pref/kikaku/sijohka/
4-7	横浜市(アントレプレナーシップ事業)	http://www.city.yokohama.jp/me/keiei/seisaku/entre/index.html
4-8	足立区(包括予算制度)	http://www.city.adachi.tokyo.jp/012/d00300007.html
4-9	構想日本(事業仕分け)	http://www.kosonippon.org/doc/?no=234
4-10	内閣府PFI推進室(PFI事業導入の手引き)	http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/index.html
4-11	独立行政法人情報処理推進機構(情報システムに係る政府調達へのSLA導入ガイドライン)	http://www.ipa.go.jp/software/spi/pdf/sla_report.pdf
4-12	総務省(行政関与のあり方に関する考え方)	http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/b_35.htm
4-13	イギリス政府機構の変貌	http://www.jcca.or.jp/achievement/riim_report/vol_01/5Takeshita.pdf

5 参加講演会・セミナー等

番号	講演会・セミナー名	主催者	開催日
5-1	市場化テスト推進協議会設立総会・記念講演	市場化テスト推進協議会	平成17年4月4日
5-2	PFI・PPPシンポジウム 第3回日本版PPPセミナー	PPP推進会議	平成17年6月10日
5-3	「あじさいキャラバン」(「特区、地域再生、規制改革・民間開放集中受付月期間」相談会)	内閣官房構造改革特区推進室、内閣官房地域再生推進室、内閣府規制改革・民間開放推進室、内閣府市場化テスト推進室	平成17年6月13日
5-4	自治体総合フェア2005	(社)日本経営協会	平成17年7月14日

主要参考文献等

5-5	アウトソーシング2005	日経BP社	平成17年7月27日
5-6	第23回ESRI経済政策フォーラム「市場化テストによる公共サービス効率化」	内閣府経済社会総合研究所	平成17年7月28日
5-7	市場化テストフォーラムin足立	足立区	平成17年9月20日
5-8	平成17年度 連続講座「自治体改革」第4講 「持続可能な自治体経営」	彩の国さいたま人づくり広域連合自治人材開発センター	平成17年10月21日
5-9	「もみじキャラバン」(「特区、規制改革・民間開放集中受付月期間」相談会)	内閣官房構造改革特区推進室、内閣府規制改革・民間開放推進室、内閣府市場化テスト推進室	平成17年11月1日
5-10	国・地方の行革コンペ	内閣官房行政改革推進事務局、内閣府、総務省	平成17年11月18日

6 基調講義・講座等

番号	講義・講座名等	講 師	開催日
6-1	平成16年度政策形成研修講師研究会	規制改革・民間開放推進会議 専門委員 美原 融	平成16年1月21日
6-2	平成17年度 第1回すべてあつあつ講座	規制改革・民間開放推進会議 専門委員 美原 融 内閣府 市場化テスト推進室 参事官補佐 井上 博雄	平成17年8月12日
6-3	基礎講義 市場化テスト・ABC・ABM	ウッドランド㈱ コンサルティング事業部 チーフコンサルタント 小島 順弥	平成17年11月8日
6-4	基礎講義 市場化テスト・PFI・指定管理者制度	KPMGビジネスアシュアランス㈱ パブリック・セクター事業部 ディレクター 熊谷 弘志	平成17年11月22日

7 報告書作成における助言者等

○報告書作成にかかる全体的アドバイスをいただいた先生

鳥取大学 地域学部 教授 光多 長温

○報告書作成過程での助言等でお世話になった先生

㈱三井物産戦略研究所 プロジェクトエンジニアリング室 室長

規制改革・民間開放推進会議 専門委員 美原 融

関東学院大学 経済学部 教授 大住 莊四郎

北海道大学公共政策大学院 院長 宮脇 淳

あとがき

この研究は自治人材開発センター政策研究部の行政課題研究として平成17年7月から本年2月初旬まで概ね7か月をかけて行ったものです。研究当初、私たちは「市場化テスト」をPFIや指定管理者制度をより強化した行政経営ツールと認識していました。そして市場化テストにより、官と民が行政サービスを互いに奪い合う真剣勝負の世界が地方自治体にもたらされることを予想し、民間に劣らぬ効率的・効果的な自治体経営を実現する必要性を感じていました。しかし、研究を進めるうちに、市場化テストの本質は、単なるビジネスチャンスの提供や、白黒をはっきりつける天秤がけの世界ではなく、より良い地域社会を築いていくための地域関係者の協働関係の構築であることがわかりました。これから理想的な公共を築くために必要なのは、官民競争に象徴される優勝劣敗の仕組みではなく、行政・住民・企業等の全ての地域関係者の責任をもった助け合いなのです。

市場化テストの見かけ上の特徴は官民競争ですが、導入の意義は、それぞれの主体の関係のあり方を見直し最適化することにあるのではないでしょうか。私たちは、その想いを最終提言「競争から協奏へ」の言葉に表しました。

巻末になりましたが研究活動に際し、御指導、御協力いただきました方々に深く感謝し御礼申し上げます。

本書が構成団体の職員の方々や、市場化テスト導入を検討している自治体に、ひとつの考え方を提示し参考になるものであれば幸いです。

平成18年2月

彩の国さいたま人づくり広域連合
自治人材開発センター 政策研究部

執筆担当

主査	石田 勝
主査	江森 昌子
主査	天野 圭太
主任	小熊 孝一