

問題解決のための処方箋3：市場化テスト

齋藤 厚美

日本経済研究所調査局 研究員

1. 市場化テストとは

(1) 市場化テストに至る官民競争の流れ

～海外の場合～

① イギリスの場合

イギリスでは、高いインフレと失業率からの脱却を目指し、1979年よりサッチャー首相（当時）の強力な主導の下で行政改革が進められました。この流れの一環として、1980年に民間委託を推進して経費を削減するシステムとして導入されたのが CCT（Compulsory Competitive Tendering：強制競争入札）です。これは、地方自治体の提供する特定の公共サービスを対象とし、文字どおり強制的に官民間で競争入札を行い、落札者が当該サービスを実施するという手法で、地方自治体が落札できなければ担当部局は廃止されるという非常に思い切った制度でした。

当然ながら、地方自治体の CCT への反発は強かったようですが、蓋を開けてみれば、競争にさらされたことで各地方自治体が経費削減やサービス向上に努力することとなり、大半の事業を官側が落札する結果となりました。また、その過程において、地方自治体の内部から、一部業務の民営化や効果的な組織の統合・再編という動きも見られました。

しかしながら、CCT の対象分野が拡大するに従い、賃金削減などの労働者雇用問題や細部まで規定

された入札方式などに対する批判が生じ、1997年にブレア首相が政権につくと CCT は廃止され、「ベスト・バリュー」という新たな制度が導入されました。ベスト・バリューとは、公共サービスの提供にあたり、「コスト削減」と「質の確保」の双方に配慮することが義務付けられた制度です。このベスト・バリュー制度に基づいた運営計画を立てるにあたっては、現行サービスの評価を行う必要がありますが、その評価要素の一つが「競争性」¹となっており、CCT の理念は、その廃止後も引き継がれていることがうかがえます。

② アメリカの場合

アメリカでは、1990年代に入ると冷戦の終結により国防費の削減が可能となり、赤字解消・経費削減を図る行政改革が進み、「小さな政府」が実現されることとなりました²。

アメリカの連邦政府における官民競争は、1996年に制定された OMB（Office of Management and Budget：行政予算管理局）通達 A-76号に基づいています。これは、官民競争の基本方針を示したもので、国防総省では、コスト削減のために積極的に A-76の活用を進めてきました。ただし、法的な強制力がないため、それ以外の省庁での導入はなかなか進まなかったようです。

しかし、現ブッシュ政権になってから、アウトソー

¹ 評価要素は4つあり、4 C's（Challenge:チャレンジ性、Compare:比較の必要性、Consult:協議の必要性、Compete:競争性）と呼ばれる。

² 軍縮は、予算の削減のみならず軍事技術を民間に移転するきっかけともなり、その結果、民間において情報通信分野で新規ビジネスが開拓されるなど民間活力の活用が進められることとなった。木内恵（2001）「レーガノミックス再評価」『ITI 季報 Summer』2001/No. 44

シング促進の動きが強まります。2001年に PMA (The President's Management Agenda：大統領マネジメントアジェンダ) が発表され、課題の一つとして挙げられたのが、「競争的調達 (Competitive Sourcing)」³ という官民競争入札によって公共サービスの提供主体を決める行政改革手法でした。そして、これを受け、官民競争推進がスムーズにいくよう A-76の改訂が進められ、2003年に、具体的な期限の設定⁴や簡易競争 (Streamlined Competition)⁵の導入など、より利用しやすい形の改訂版が公表されました。これにより、官民競争の導入方法が明確化・簡便化されたため、国防総省以外の省庁においても徐々に A-76の活用が進められています。

アメリカでは、このような連邦政府による官民競争だけでなく、地方自治体レベルでの官民競争も進んでいます。特に、後述するインディアナポリス市での取り組みは、公営事業へ「市場化」を導入した事例として有名です。

(2) 市場化テストの概要

「市場化テスト」と呼ばれている手法は、海外の事例に見られる官民競争入札制度のことであり、その名のとおり、様々な公共サービスについて、官と民が競争入札でコストとサービスの質について競い、より優れた方が落札し、その公共サービスを提供していくという制度です。透明性、中立性が担保された条件のもとで、官と民が対等な立場で競争することにより、市場価格に見合ったコストとサービスの質の最大化を実現することが期待されます。

PFI、民間委託、民営化など類似の行政改革手法はいくつかありますが、これらと市場化テストは、その仕組み自体が根本的に異なると言ってよいでしょう。

PFI や民間委託では、管理主体はあくまで官であり、あらかじめ業務範囲や責任などが官によって決められています。そして、その官の構築した枠組みの中で、より効率的・効果的なサービス提供が可能となる方法を民に提案してもらい、落札者を決めるというものです。また、民営化は、行政組織全体 (一部分の場合もある) を株式会社などの民間組織に変更することです。つまり、それまで公共が担ってきた業務やサービスをそのまま民間組織が引継ぎ、民間市場のルールのもとに実施するというものです。

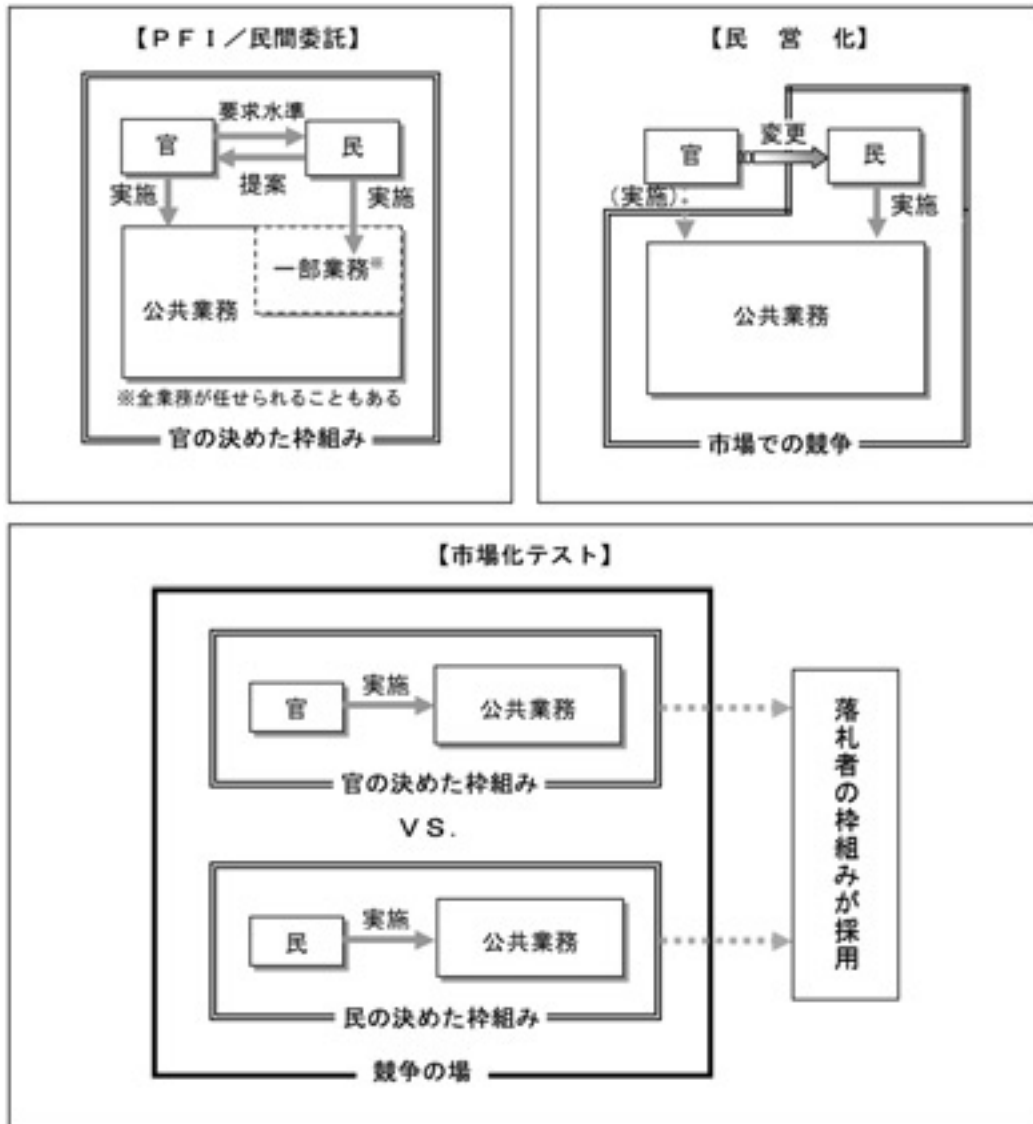
一方、市場化テストは、業務を担う主体が官とも民とも決められておらず、これまで官が行ってきた公共サービス提供の枠組み自体を競争の対象とします。競争入札の結果次第では、官が引き続き業務を実施することもあり、また反対に、官は一切手を引いて、民が業務を引き継ぐということもあり得るのです。そして、どちらの場合も競争がもたらされることで、従来と比べてより効率的・効果的な公共サービスの提供が実現されることとなります。市場化テストは「民にできるものは民へ」を具体化するだけでなく、官側にとっても、住民や納税者へのより望ましい公共サービスについて改めて考え直す有効なツールであると言えるでしょう。

³ 効率的・効果的な官民競争の実現のために、以下の手法を具体的に提言している。①競争入札の手続きを簡素化・改善すること、②競争の対象となる業務を適切に公表すること、③各省庁の上層部に競争を促進するよう働きかけること。

⁴ それまでは検討期間の期限の設定がなされておらず、検討期間が長くなってしまい競争まで漕ぎ着けることができないという状況が発生していた。

⁵ 職員数が65人以下の組織の場合、官側のコストと民間側のコストを概算の上比較し、民間に任せることが有利な場合、入札を行わず直接民間事業者を公募するという簡単な手続きを採ることができる。

PFI/民間委託・民営化・官民競争のイメージ図



(3) 日本における市場化テストの導入

① 導入の背景

日本では、公共サービスの民間開放として、本シリーズにおいてもご紹介してきたPFIや指定管理者制度などが進められてきました。両手法とも公共サービスのより効率的・効果的な提供を実現する有効な手法であると認識されていますが、一部では様々な限界が指摘されているのも事実です。具体的には、PFIでは地方自治法による運営領域の限界や価格重視の選定基準による民間の創意工夫の制限などが、また、指定管理者制度では、国の施設の除外や法制

面の不備による対象施設の制限などが挙げられます。

このような既存制度の限界をカバーし、また、官から民への事業移管をさらに拡大するために、より横断的・網羅的な新しい行政改革手法として「市場化テスト」（官民競争入札制度）の導入が日本でも検討されることとなりました。昨年の4月に発足した政府の規制改革・民間開放推進会議の主導の下、具体的な導入に向けて検討が重ねられ、平成15年12月24日に「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申」が閣議決定されました。

第1次答申では、「市場化テストに関するガイド

規制改革・民間開放推進会議による市場化テストの検討経緯

時 期	発 表 事 項	内 容
H16.3.19	「規制改革・民間開放推進3か年計画」	海外の事例も参考としながら、「市場化テスト」（官民競争入札制度）の導入について調査・研究を行うべきであるとの提言。
H16.6.4	「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」	「市場化テスト」など民間開放推進制度の早期導入のため、平成16年度中に制度設計を行い、平成17年度に試行的導入を実施するための検討を進めると発表。
H16.8.3	「中間とりまとめ」	「市場化テスト」導入に向けた基本方針、実施プロセス、今後の検討スケジュール等に関する提言。
H16.10.18 ） H16.11.17	「市場化テスト（官民競争入札制度）に関する民間提案の募集について」	平成17年度に実施するモデル事業の対象事業について、民間事業者等から提案を募集。
H16.12.24	「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申－官製市場の民間開放による『民主導の経済社会の実現』－」	「市場化テスト」に関するガイドライン、基本方針、民間事業者等からの提案の中から決定したモデル事業の公表。

ライン」（市場化テストの内容及び意義、本格導入へ向けての基本方針）と実施プロセス、具体的なモデル事業が示されました。平成17年度にはモデル事業が試行的に導入され、平成18年度から法整備を含めた本格的な導入が始まる予定となっています。

2. 市場化テスト導入事例

(1) 海外の事例

① イギリスの事例⁶

イギリスでは、CCT導入にあたり、官側の組織を強化して民間企業に対抗できるように改革した事例として、ロンドン33区の1つであるルイシャム区の取り組みが挙げられます。

民間企業との競争に勝つため、ルイシャム区では、1988年に住民へのサービスを直接提供する新しい組織であるダイレクティブーム（DIRECTeam）を設立し、民間企業出身の人材をトップに迎えました。これは、もともと環境部（Directorate of Environ-

ment）の内部組織としてスタートしたのですが、その後拡大が進み、1992年に独立した組織となったものです。

CCTの規制により、公共サービスを受託した官側は、民間が受託した場合とは異なり、事業ごとの会計において一定の利益を常に生み出さなければなりません。しかし、ルイシャム区のダイレクティブームは、創意工夫の発揮により、自動車整備、ごみの収集、道路清掃、給食サービスの提供など、労働サービスの大部分を担当することになりました。

ルイシャム区は、CCTが廃止された現在もベスト・バリュー制度の実験自治体として、住宅助成金や地方教育の水準向上などの分野において先進的な取り組みを行っています。

② アメリカの事例⁷

地方自治体への市場化テスト導入成功事例として知られているのは、アメリカ中西部インディアナ州

⁶ 財団法人自治体国際協会（1993）「英国の公共サービスと強制競争入札」『CRAIR REPORT』第60号、同協会（2000）「英国におけるベストバリュー」『CRAIR REPORT』第206号及び同協会（2003）「英国の地方自治」p. 164-191を参照。

⁷ 半田容章（2002）「インディアナポリス市の都市経営－公営事業『市場化』による自治体経営の活性化」日本政策投資銀行ニューヨーク駐在員事務所を参照。

の州都であるインディアナポリス市の取り組みです。

インディアナポリス市では、ゴールドスミス市長の就任期間中（1992年からの2期8年間）、行政改革の中心事業として公営事業の「市場化」が進められました。これは、単なる民営化や民間委託では、官が独占していたものを民が独占するようスライドするだけで、求められている公共サービスの最適化が実現するわけではない、という考えから競争原理を導入することにしたものです。

しかし、当初は市職員組合などの強い抵抗があったため、まず、道路補修事業や下水道料金の徴収事業といった小規模ながら市場化導入の実現性が高いと思われる事業を対象として、試行的に取り組みました。これらの事業コンペでは、市職員組合のチームもコンサルタントと共に準備を進め、民間企業よりも優れた提案で事業コンペに勝つことができました。

その後、国際空港の運営、下水道処理事業やごみ収集事業などの大規模事業にもこの手法を取り入れることに成功し、最終的には70以上もの事業へ「市場化」を導入し、累計で約500億円の財政削減が達成されました。公営事業のサービス水準の向上が実現されたのはもちろんのこと、周辺自治体等から仕事を受注するようになった部署もあるといます。

インディアナポリス市の成功は、単純に公営事業の切り離しやコスト削減を行うのではなく、何よりもまず公共サービス水準の最大化を実現しようとしたことです。また、他にも「市場化」に当たっての課題の一つである行政職員の処遇に関して、民間のもとでの再雇用や他のポストへの転換、職業訓練の提供や優遇退職制度など、対策をしっかりと講じたことも効を奏しました。

(2) 日本の事例（第一次答申モデル事業）

① 具体的事例

日本では、平成17年度実施予定のモデル事業を選出するにあたり、幅広く民間事業者意見提案を求め、75の提案主体から119の提案が寄せられました。しかしながら、関係省庁の強い抵抗により、最終的にモデル事業として選ばれた対象事業は、元々委託や臨時職員に任されていた業務など限定的であり、十分に民間提案を反映したものとはなりませんでした⁸。

対象事業は、ハローワーク（公共職業安定所）関連業務、社会保険庁関連業務、行刑施設関連業務となっていますが、先陣を切る予定の社会保険庁では、入札自体に参加せず、“不戦敗”を選ぶ方針を取っており、市場化テストを行う趣旨自体が問われかねない状況です。

各省庁が抵抗を感じるのは、①現職員の雇用問題、②公共サービスに求められる中立性・安定性への懸念、③コスト削減によりサービスの質が低下することへの懸念、という理由があるためと考えられます。課題があるのは事実ですが、だからといって、市場化テストを否定するのは早計でしょう。市場化テストの目的は、公共サービスを単に官から民へ移管するということではなく、あくまでも「住民・納税者へ提供する公共サービス水準の最大化」なのです。これまで行われてきた官によるサービスのコストとその効果をきちんと評価し明らかにすることは、官側にとっても、これまで行われてきたサービスにおける非効率性などを明らかにし、今後のサービス向上に向けて何ができるかを検討する契機となり、メリットのあることだと思われます。もちろん、先述した問題に関しては、今後、対応・改善していく必

⁸ ただし、規制改革・民間開放推進会議では、今回の検討で対象とならなかった事業に関しても、平成17年度に再度事業化を検討することが予定されている。また、同じく平成17年度中に、地方事業も含めた対象事業について、再度民間提案を求めることを検討している。

平成17年度に試行的に導入される市場化テストモデル事業

業 務	対 象	内 容
ハローワーク関連		
キャリア交流プラザ事業の「公設民営」	5 箇所	無料の職業紹介事業を含む一連の幅広い就職支援に関わる事業を行う施設
若年版キャリア交流プラザ事業の「公設民営」	1 箇所	若年者である求職者を対象に、職業紹介事業を含む一連の幅広い就職支援に関わる事業を行う施設
求人開拓事業の民間開放	3 地域	各ハローワークの求職動向を含めた求人開拓事業
アビリティガーデンにおける職業訓練の民間開放	—	土日・夜間の施設・設備を活用した職業訓練事業
社会保険庁関連		
国民年金保険料の収納事業	5 箇所	納付督促から滞納の処分までの一連の事務の包括的实施
厚生年金保険、政府管掌健康保険の未適用事業者に対する適用促進事業	5 箇所	個人事業所における厚生年金保険、政府管掌健康保険の未加入の実態把握、適用の促進業務実施
年金電話相談センター事業	2 箇所	電話での年金相談対応
行刑施設関係	1 施設	施設警備や非収容者の処遇に関わる補助事務の包括的实施

要があり、例えば、公共サービスの中立性、安定性、質の確保に関しては、第三者機関による監視等を含め、市場化テストの制度設計の中に含めていくことが考えられます。

② 市場化テストの実施プロセス

社会保険庁事業のうち、厚生年金保険、政府管掌健康保険の未適用事業者に対する適用促進事業に関しては、平成17年4月より実施されます。また、他の事業に関しても、6月頃には実施される予定です。第1次答申によれば、市場化テストの制度設計は下図のような実施プロセスに基づいて進められること

になります。

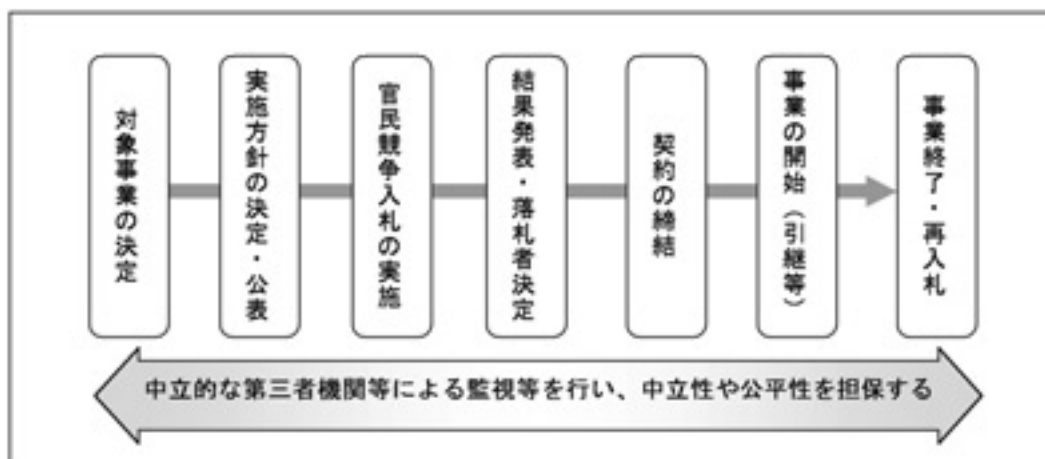
③ 市場化テスト導入の課題

実際の導入に当たっては、様々な課題をクリアしていく必要があります。具体的には、以下のような課題等へ対応していくことが想定されます。

・制度的課題

「公物管理法」等による制約のため、サービス提供主体が公共に限定される場合があります。また、現在の予算・会計制度では、複数年契約は5年以内という制限があり、長期契約に向けての対応が望まれます。

市場化テストの実施プロセス



・詳細な官業コストの把握と開示

現在の官業コストの把握は、歳入と歳出のみを管理する現金主義が中心であるため、官民のコストを同じ基準で比較することができません。競争入札に当たっては、官業コストの詳細な把握とその開示が求められます。

・第三者機関による外部評価システムの確立

競争入札の実施プロセスにおける公正な競争環境を整備し、コストや質を中立性・公平性・透明性を担保しながら審査・評価するために、第三者機関等による評価システムを確立することが求められます。

・行政職員の雇用対策

モデル事業策定においても問題となったように、事業の主体が民となった場合の行政職員の処遇について何らかの対応を行うことが求められます。

3. 自治体の今後の方向性

(1) 国との連携による環境整備

今後、地方自治体において市場化テストの導入を検討していく上で、最もネックとなる課題は、「公物管理法」などの国による法規制であると考えられます。国は、地方自治体が市場化テストを進めるにあたり、法規制でつまづくことのないよう、市場化テストに関する法整備と規制改革等を進めることを明らかにしています。このうち市場化テストの法的枠組みに関しては、平成17年度中の整備を目指し、準備が進められているようです。

地方自治体では、こうした国の動きに注意しつつ、国への要望を積極的に発信していくなど、国との連携を取りながら導入を進めていくことが効率的であると思われます⁹。

(2) 強い主導力の発揮

海外での市場化テスト導入の経緯を見ると、国や地方自治体の強いリーダーシップに導かれて推し進められてきたことがわかります。市場化テストは、これまでの行政改革手法と比べて適用範囲が広く、民へ事業が移った場合の行政職員の処遇対応が求められるなど、課題が多く残されています。そのため、実際の導入に当たっては、各自自治体が強い主導力をもって全庁をあげて導入を進めなければ、実現は困難であると考えられます。

ただし、課題は多くとも、地方自治体では市場化テストの対象となり得る公共サービスを提供する機会が国に比べて多いため、市場化テストのメリットは地方自治体においてこそ発揮されるのではないのでしょうか。

既に、大阪府と愛知県が、行政改革の一手法として市場化テストを導入することを発表しています。両者とも国の動向を踏まえながら検討するということですが、大阪府では、平成17年2月22日に府における市場化テスト導入の基本原則、対象事業、実施体制手続きなどを示した「大阪府市場化テストガイドライン（素案）」を発表し、地方行政の特質に配慮した導入を進めていくことを明らかにしており、今後、その動向が注目されます。

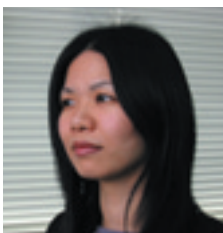
日本における市場化テストは、まだまだ端緒にいたばかりであり、暗中模索の感があるのは否めません。現状では、そもそも日本における市場化テストとは何か、制度の枠組みはどうなるのかといった基本的な部分が明確になっていない段階です。しかし、海外の事例にもありましたように、試行錯誤しながらでも、とにかく進むことが一番の近道なのかもしれません。第1次答申におけるモデル事業は残

⁹ 規制改革・民間開放推進室 HP：http://www.kisei-kaikaku.go.jp/

念ながら批判にさらされてしまいましたが、しかし、少なくとも第一歩であることは間違いありません。幸い、規制改革・民間開放推進会議だけでなく、一部の省庁・自治体においても積極的な動きが見られ始めています。これからの地域経営において、新たな処方箋となり得るストラクチャーづくりが果たして実現するのか、今後の検討に期待がかかっています。

〈参考文献〉

- 本間正明監修・著、市場化テスト研究会（2005）『概説 市場化テスト 官民競争時代の到来』NTT 出版
- 木内恵（2001）「レーガノミックス再評価」『ITI 季報 Summer』2001/No. 44
- 財団法人自治体国際協会（1993）「英国の公共サービスと強制競争入札」『CRAIR REPORT』第60号
- 財団法人自治体国際協会（2000）「英国におけるベストバリュー」『CRAIR REPORT』第206号
- 財団法人自治体国際協会（2003）「英国の地方自治」p. 164-191
- 半田容章（2002）「インディアナポリス市の都市経営－公営事業『市場化』による自治体経営の活性化」日本政策投資銀行ニューヨーク駐在員事務所、2002年11月
- 規制改革・民間開放推進会議「中間とりまとめ」2004年8月3日
- 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申－官製市場の民間開放による『民主導の経済社会の実現』－」2004年12月24日
- 大阪府「大阪府市場化テストガイドライン（素案）」2005年2月26日
- 『日刊建設工業新聞』2005年1月26日版「愛知県／新行革大綱に市場化テスト導入へ、国の動向踏まえ検討」
- 「株式会社日本ナレッジセンターセミナー 市場化テストへの取り組みと課題」配布資料『規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申の概要（市場化テスト部分）』（2005年2月25日開催、講師：内閣府規制改革・民間開放推進室 井上博雄 参事官補佐、同室 杉本勝参事官補佐）
- OMB, “The President’s Management Agenda”, 2002.
〈<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>〉
- OMB, “OMB Circular No. A-76 (REVISED) May29, 2003 (including technical correction made by OMB Memorandum M-03-20)”, May 29 2003.
〈http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_incl_tech_correction.pdf〉



【齋藤厚美のプロフィール】

2001年英国ヨーク大学大学院環境学部環境経済・環境マネジメント学専攻修士課程修了。2002年当研究所入所。
専門分野は、PFI・PPP、環境マネジメントなど。