

佐賀市における「市場化テスト導入検討マニュアル(仮称)」策定等に係る調査(概要版)

平成 20 年 3 月

内閣府 公共サービス改革推進室

(委託先 アビーム コンサルティング株式会社)

● 市場化テストの導入によって期待されていること

各地方自治体には、厳しい財政状況の中においても適切に公共サービスが提供できるような改革が求められています。公共サービスの改革にあたっては、公共サービスの抜本的な見直しが必要であり、事務・事業の再編・整理、廃止・統合をするための様々な手法が活用可能です。なかでも平成 18 年に施行された公共サービス改革法によって、透明かつ公正な競争の下で市場化テストをすることによって公共サービスの質を維持向上させつつ経費を削減することが期待されています。

● 市場化テストの導入実施促進のための標準化マニュアルの策定

ところが、今まで公共が自ら公共サービスの提供を行ってきた背景には、公共自らが行う何らかの理由が存在していたという面もあります。単純に「民間に任せられるものは民間に任せて」という指針を示すだけでは、どのような事業を選定すればよいか分からない、市場化テストによって効果が出るかどうか分からない、どのような形で官民競争もしくは民間競争したらいいのか分からない、という状態から抜け出すことは困難です。そこで、佐賀市において、市場化テスト等公共サービス改革の制度設計に係る調査を行い、こうした状態から抜け出すための指針として市場化テスト導入実施の促進のため、その導入検討業務の標準化マニュアルを策定しました。

● 官民協働で策定した PDCA サイクルに基づいた業務検討プロセス

このマニュアルは、佐賀市とアドバイザーであるアビームコンサルティング(株)の官民協働で策定したもので、PDCA サイクルを活用して策定しました。手順は、まず佐賀市が任意に対象となりうる事業(このような草分け的な事業を「パスファインダー事業」と呼ぶ)を選定し、次にアドバイザーの提示したマニュアル案(PPLAN)に基づいてマニュアルどおりの検討(DO)を市が行い、そして、マニュアルの不具合部分を見つけ(CHECK)、マニュアル案および検討内容を改定する(ACTION)という流れで進めました。

3つの特徴を持つ市場化テスト等の公共サービス改革検討マニュアル

本マニュアルには、標準化、可視化、根拠ある業務評価という3つの特長があります。

(ア) **標準化**：本マニュアルの検討手法は、様々な事業に対して活用可能なものです。公共サービスの改革には、アウトソーシング、指定管理者制度、PFI 等市場化テスト以外にも様々な手法がありますが、検討の結果としてどの手法を用いても活用可能です。

(イ) **可視化**：検討プロセスの作業毎にアウトプットがあり、作業内容が可視化されているため、検討過程及び検討結果を視覚的に共有することができ、共通の理解を得ることが可能です。

(ウ) **根拠ある業務評価**：内部及び外部の環境分析、人件費・物件費を含めたコスト分析、公共が実施すべき機能、民間移転可能な機能等の分析を通じて業務評価に根拠を持たせることが可能です。

1. 市場化テスト等の導入の趣旨、目的及び考え方

1.1. 市場化テスト等の導入の趣旨

わが国の経済状況は緩やかな回復の兆しが見えるものの、依然として行政を取り巻く財政状況は厳しく、あらゆる分野において改善の取り組みが強く求められている。

その改善方策の一つとして、平成 18 年 5 月 26 日に「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「公共サービス改革法」と呼ぶ)」が成立し、これまで国や地方公共団体が行ってきた公共サービスを官と民が対等な立場で競争し、価格とサービスの質の両面で優れた主体がサービスを担う、いわゆる市場化テストへの取り組みが可能となった。

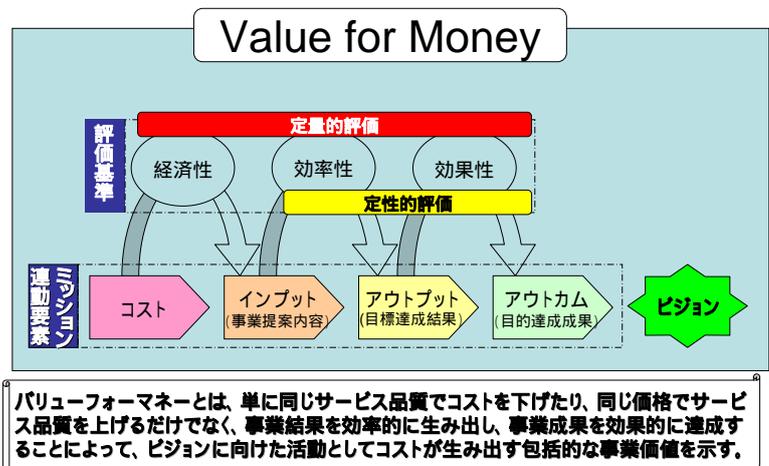
佐賀市においても、かねてより、行政改革に積極的に取り組んできているが、平成 19 年 3 月に、新たに「佐賀市行政改革大綱」及びその実施計画としての「集中改革プラン」を策定し、更なる行政改革の取り組みを推し進めている。公共サービス改革法が求める市場化テストについても、行政サービスの内容に照らして制度の導入が有効な事業については、最も適した方法での導入の検討を行っていくこととしている。

この具体的な検討を行うに当たり、法規制のある業務及び官民競争の対象となる業務のみならず、法規制がなく一般の入札やプロポーザルとして民間競争入札の対象となる業務についても、その対象として業務の見直しを行うことがより効果的であるとの考えのもと、この市場化テスト等の公共サービス改革検討マニュアルを策定するものである。

厳しい財政状況を改善するために、公共サービス改革は不可欠なものであり、当該改革において、今までのプロセスを見直して今までと同等、もしくは今以上のサービス品質を確保しつつ、しかもコストを削減する方法を見つけ出していく必要がある。そして、プロセスの見直しによって、従来官がとっていたリスクを民に移転できるようになれば、新たな VFM を生み出すという考え方も適用できるようになる。

図表 1 のように、コスト削減と優れた事業提案と効率的な事業結果と、効果的な成果をバランスよく達成し、事業ミッションに連動したビジョンに近づくことができた時に、バリューフォーマネーを最適化したとすることができる。佐賀市においても、この VFM の最適化を求める考え方は、「佐賀市行政改革大綱」の目的として掲げている「市民満足度の向上」というビジョンに向けて、「市民との協働によるまちづくりの推進」、「行政経営の見直し」、「健全な財政基盤の確立」、「組織、機構の見直し」、「人材の育成」という 5 つの改革の柱を示し、17 の推進項目に取り組んでいくことと合致している。

【図表 1】 VFM を最適化する要素



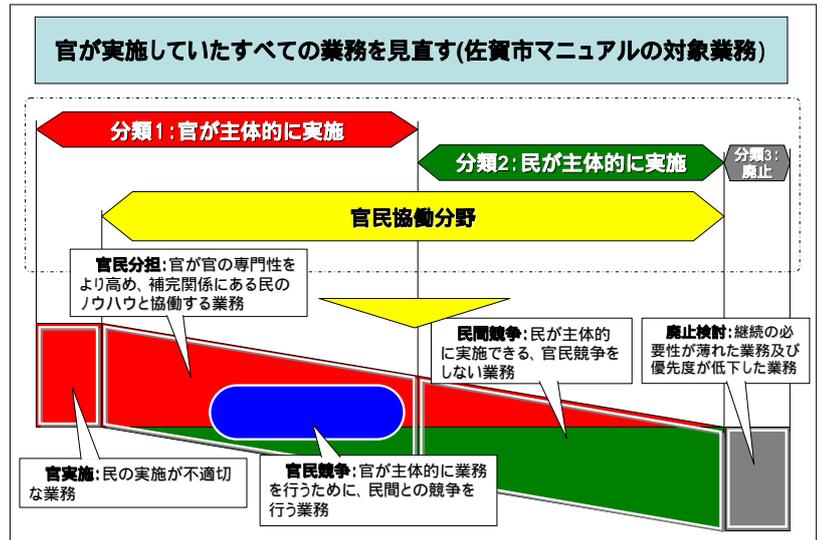
1.2 佐賀市の市場化テスト等の公共サービス改革への取り組み方

このマニュアルは、公共サービス改革法の趣旨を踏まえ、法規制がなく、一般の入札やプロポーザルとして民間競争入札となるものも、公共サービス改革の対象となるとして検討を行った。

改善の対象となりうる業務を選定するために、VFM を最適化するための官の関与度合いに応じて業務を3つに分類した。分類1は、官が主体的に実施する分野、分類2は、民が主体的に実施する分野、分類3は廃止の方向で検討することにした。

以上の業務分類の内、分類1の、及び分類2に該当する業務が、前述した、“官が枠組みをつくり、民が提案を示すという官民協働によって VFM を最適化できる公共サービスの改革“の可能性がある業務(図中の「官民協働分野」と考えられ、このような分類を行うことによって、公共サービス改革の対象業務を選定することが可能となる。

【図表2】 官民競争・民間競争と官民協働の関係



1.3 検討フェーズにおける検討の考え方

検討フェーズにおける検討のポイントは下記の2点。

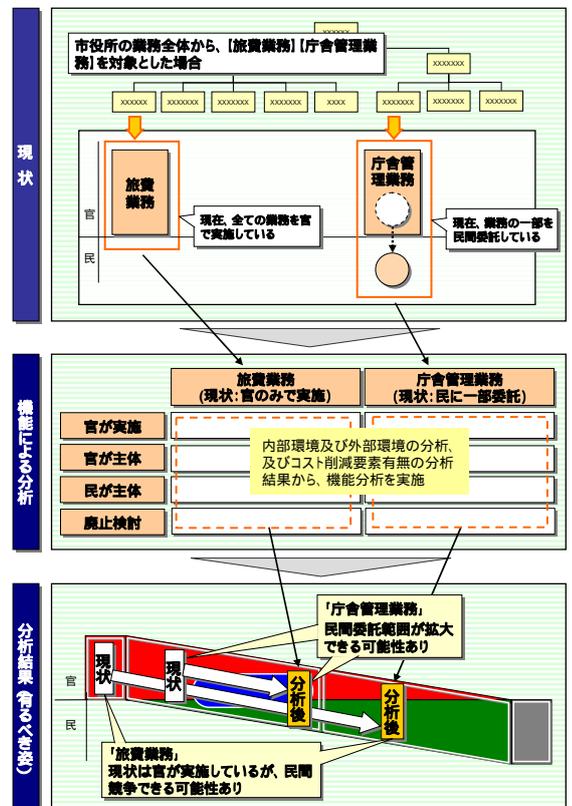
検討対象となった業務は、官民協働となる事業枠組の構築が可能な業務であるか

検討対象となった業務は VFM の最適化が可能な業務であるか

については、対象業務を機能レベルに詳細化し、その機能毎の官の関与度合いを分析(「官が実施」「官が主体」「民が主体」「廃止を検討」の機能分解)を行い、この分析結果に内部環境および外部環境の分析およびコスト削減要素の分析結果を考慮して、官民の役割分担について望ましいと考えられる方法を検討した。また、の VFM を最適化できる可能性については、の評価で官民協働に分類された業務について、官の実施コスト試算、事業リスク評価、及び民間事業者ヒアリングを実施して総合的に評価を行った。

上記の結果、市場化テスト等の公共サービス改革を実施できる可能性があると判断された業務は、その具体的な手法(市場化テスト、PFI、指定管理者制度、等)を決定し、調達フェーズに移る。

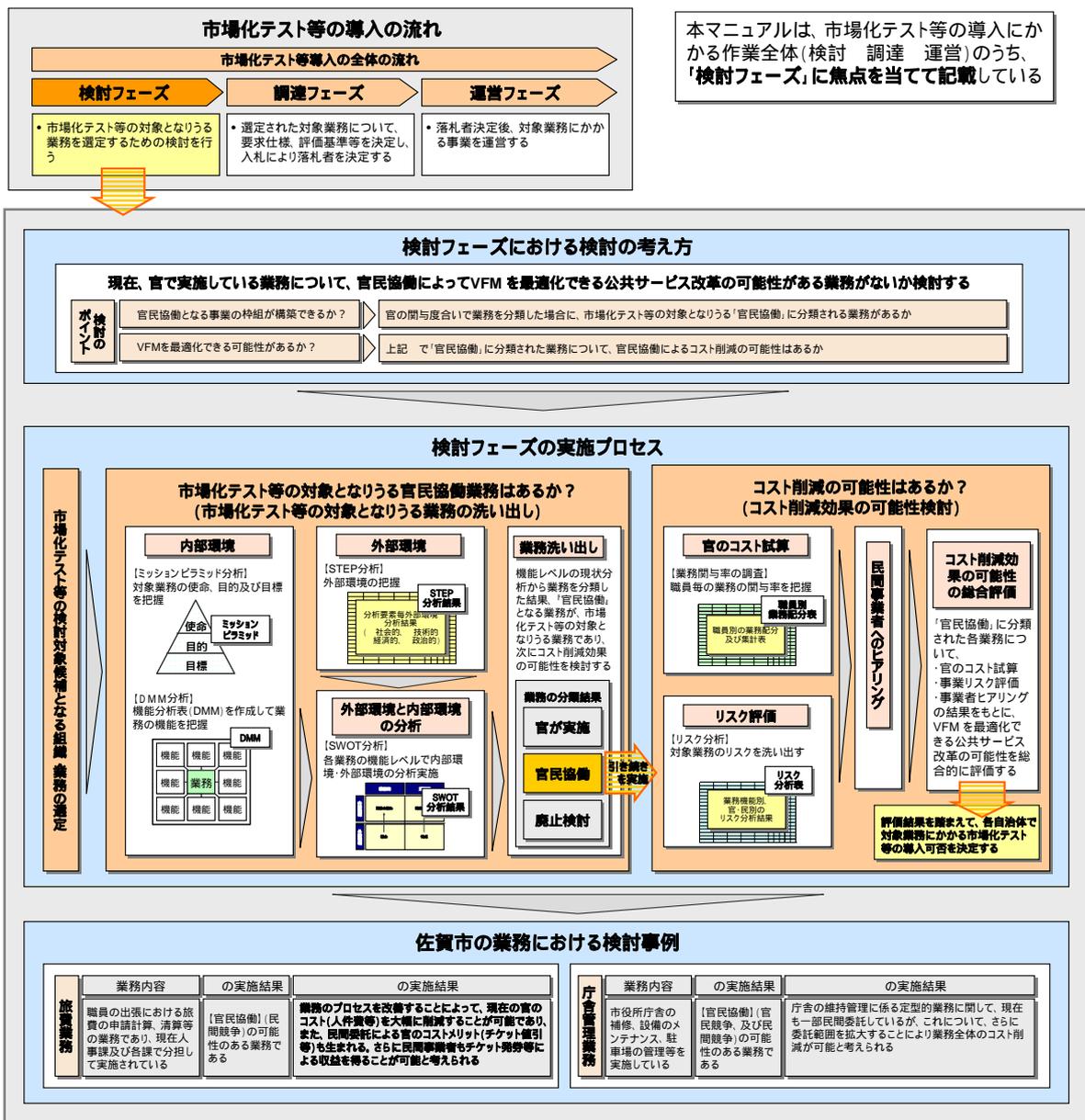
【図表3】 機能の分類結果から業務の分類を行うイメージ例



2. 本マニュアルの概要

- 本マニュアルは、市場化テスト導入における検討フェーズ・調達フェーズ、運営フェーズの内、最初のフェーズである検討フェーズを中心に記載したものである。
- 官民協働事業においてVFMを最適化することが検討フェーズにおける検討の目的である。
- 民間の業務改善で活用するツール(ミッションピラミッド、DMM、STEP、SWOT、コスト分析、リスク分析等)を活用し、業務改善の具体的な要素とコスト削減可能性の根拠を洗い出す方法を標準化した。
- 異なった特性を持つ事業の業務改善においては、標準化分析手法の結果を分析した上で、その事業の特性を考慮した合理的な算定根拠による事例を提示した。

【図表4】 本マニュアルの概要



3. 検討結果

市場化テスト等の検討を行うための対象業務として、佐賀市が任意に選定した業務は、統計業務、人事課の旅費業務、管財課の庁舎管理業務の3種類であり、この3種類の業務について、本マニュアルで記載したプロセスに基づいて検討を実施した。

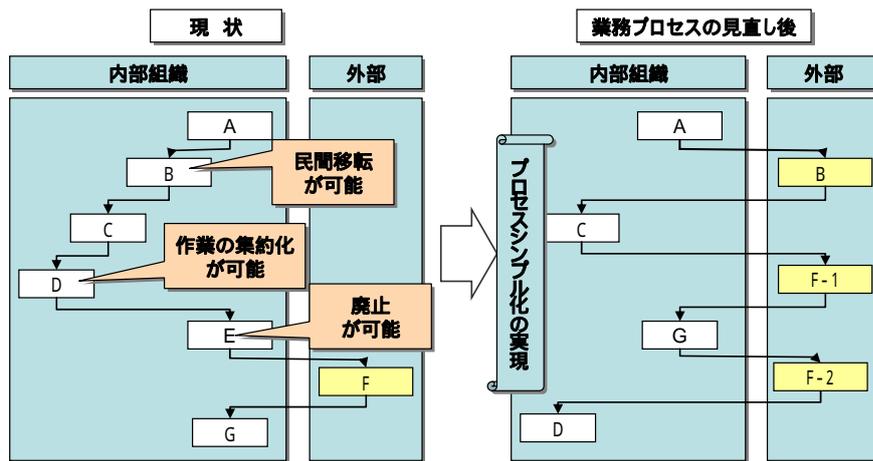
3.1 企画課統計業務

統計業務については、内部環境の分析におけるヒアリングにおいて、必要最小限の人員費で運用されており、調査手法が詳細に規定されているため、市場化テスト等の対象となりうる業務が存在しないと判断した

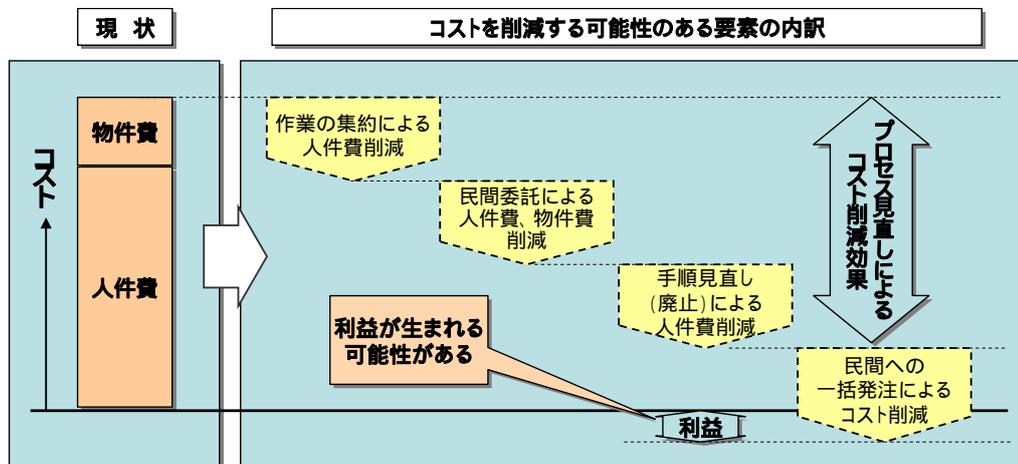
3.2 人事課旅費業務

旅費業務は人事課と各事業部(各課)に機能が存在しており、双方の業務について、現状分析を行った結果、本業務は「プロセスの改善による事務処理の効率化によるコスト削減効果」と、これらの事務を民間に「一括発注することによる旅費割引等のコスト削減効果」があると考えられる。

【図表5】 人事課旅費業務におけるプロセス見直しのイメージ



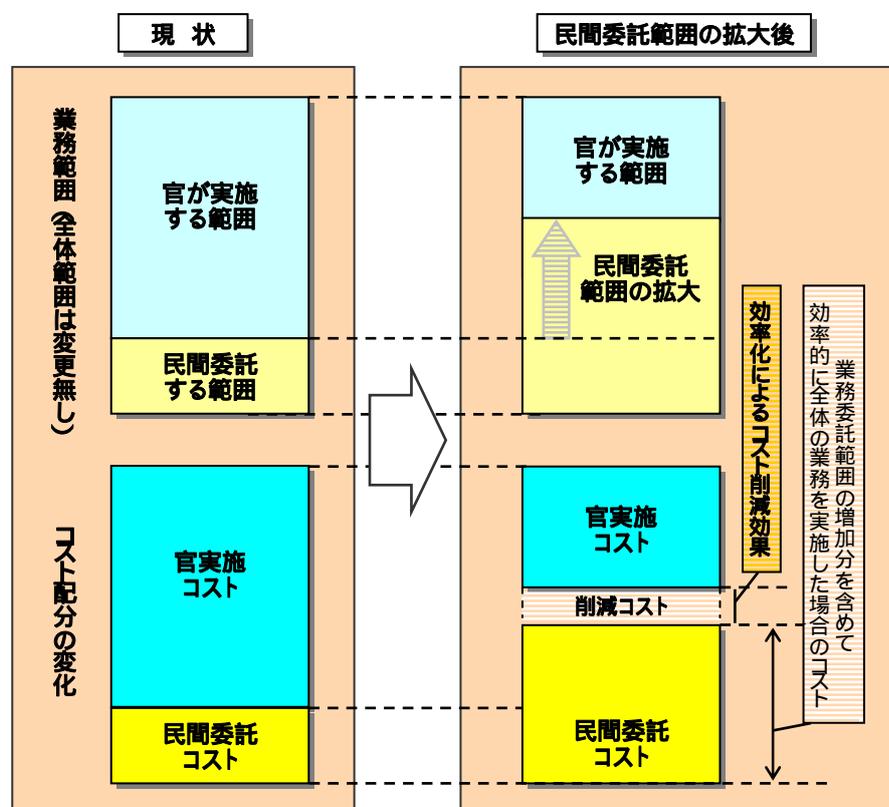
【図表6】 人事課旅費業務におけるプロセス見直しのコスト削減効果



3.3 官財課庁舎管理業務

庁舎管理業務は、現在、既に一部の業務を民間事業者に委託しているが、この業務委託範囲を一定の条件のもとに拡大することが可能である。民間委託範囲を拡大することによって、佐賀市は職員が実施する業務量を民間に移転することが可能となり、その分の時間を他の業務に振り分けることが可能になる。一方、民間事業者は業務委託範囲が拡大した部分を、佐賀市の職員よりも専門性の高いスタッフを配置し、増えた人数で全体の業務の効率性を上げることが可能になることから、従来の佐賀市の職員の人件費以下で業務を受託しても利益を生み出すことが可能になる。ただし、民間事業者に対する業務範囲の拡大量は、一人もしくは、二人がこなすことが可能な業務量を適切に判断しなければ、効果は生まれないことに留意する必要がある。

【図表7】 官財課庁舎管理業務における民間委託範囲拡大のコスト削減効果



3.4 手法の標準化と業務特性を反映させた根拠あるプロセス改善評価

以上のように、業務改善の要素を洗い出すための分析手法を標準化して、どのような公共サービス改革の効果が生まれるかを可視化することが可能である。このように、事業分析に標準化されたツールを使うことも、市場化テストにおいて活用される民間の創意工夫のひとつであるが、これらの業務は、官が主体的に実施しなければならないものである。それぞれの公共サービスの現状を適切に分析し、根拠ある改善評価を行うことができるように、適切な検討を行ったうえで調達プロセスに移ることが重要である。

¹ VFM(バリューフォーマネー):バリューフォーマネーとは、支払いに対して最も価値の高いサービスを提供するという考え方である。コスト削減と優れた事業提案と 効率的な事業結果と、 効果的な成果をバランスよく達成し、事業ミッションに連動したビジョンに近づくことができたときに、支払いから最も高い価値を生み出すことができ、このときバリューフォーマネーを最適化した)といえる。