

## 平成 21 年度地方公共団体との研究会 議事要旨

< 地方公共団体との研究会 >

日時：平成 21 年 10 月 28 日（金） 13：30～15：33

議題： 「大阪版市場化テスト」について

出席： 富山県、埼玉県、大阪府、奥州市、南相馬市、浦安市、千代田区、  
杉並区、狛江市、相模原市、大阪市、北九州市  
菊地 端夫 専門委員

オブザーバー：(株)日本経済研究所 宮地 義之 氏

### 【大阪版市場化テストについて】

#### < 大阪府からのプレゼンテーション >

平成 16 年 9 月に、当時の太田知事が第 2 次行革で PPP 改革を提唱する中で市場化テストを初めて発信をしたのがスタートなのではないかと思っている。黎明期を経て、平成 17 年 6 月にガイドラインを策定し、18 年 7 月、公共サービス改革法が成立し、大阪府は 19 年 1 月に実施をしている。これを大きな流れにしようと思えば、具体的な対象業務が必ずセットとして必要であることを強く感じ、対象業務をセットとして実施に踏み切った。対象業務を位置づけることに庁内から非常に反発があった。

平成 19 年 2 月に初めて監理委員会を立ち上げて、検討をスタートしている。第 1 弾対象業務として、職員研修ほか 4 業務を選定し、19 年 8 月にはその方向性を決定している。市場化テストの担当者としては走りながら迷いながらという期間だった。

市場化テストを進めるというのは、明確な理念があるから進めるものではなく、大きな利害がぶつかり合うものなので、現実こそが市場化テストの理念なのかと感じている。

大阪版市場化テストの大切な部分として外部の視点を反映し、公共サービスの質の向上、効率化を実現することがあると思う。外部の視点を反映ということには 3 つある。1 つは論点を明確にして、原則公開の委員会で審議をするということ。2 点目は、徹底した情報開示。3 点目は、民間事業者との対話。

大阪版市場化テストは、官民競争入札によらない、官民比較を含めた市場化テストという意味では広い概念に当たる。まずは、対象業務の詳細な情報を開示して、官民比較のための提案を事業者から募った上で、官民比較を行って、方向性を決め、民間開放で決まったものについて、改めて事業者をプロ

ボーザル、選択する。そのスキーム全般を監理委員会という第三者機関が審議する形になっている。

第1弾対象業務について、各部局に対象業務の球出しを依頼したが、全く上がって来なかった。事務事業評価あるいは経済団体からの提言を参考に、一定の対象業務の種になるような業務群の色付けをし、その中で、大阪版市場化テストの対象として検討している業務・分野の考え方という形で整理をした。

対象業務選定における視点として、1つ目は、民間のアイデア・ノウハウを反映できるような包括的な業務、他の自治体によって外部化の実績がある業務、あるいは民間側から民間開放についての要望が多い分野や、その業務について受け手の存在が想定できる分野であることが大きな視点になるのかと思う。

第1弾対象業務の中でも、建設業許可申請の受付等業務は、許可申請であるため、外部化ということでは跳ね返されるネーミングが付いているが、こういう業務を切り分けることによって、後につながるということで、非常に思いを入れてやった記憶がある。

第1弾対象業務が終わった段階で、次は庁内に呼びかけて、対象業務を抽出していくことは事実上不可能だと感じた。全業務を対象に、まずは対象業務の提案を民間事業者からいただくよう発想を転換した。

掲載した情報としては、府の全てのグループの仕事の概要を、全てのグループ単位で掲げ、事務事業の情報として、事業の概要、事業費、人件費を開示し募集を行った。その結果、窓口業務20件、債権回収業務14件、施設等管理運営業務24件という形で合計106件の提案をいただいた。

いただいた提案106件全てについて、提案の概要と提案に対する考え方を整理して公開をした。

監理委員会では、提案書を担当部局とは違う目線で審査をし、同時に担当部局からヒアリングを実施した。これは民間事業者の提案書のアイデア・ノウハウに関わる部分で、非公開にせざるを得なかった。1日8時間で合計5日、計40時間監理委員会で議論、検討をした。

提案を見て市場化テストの対象と位置づける時の視点として、府民サービスの向上につながるのか、スリム化、効率化につながるのか、財政的側面で意味があるのか、業務の規模がふさわしいのかといった視点があり、規模は線引きする際に非常に重要である。あとは公権力の行使に当たる基幹業務なのか否なのか、切り分けられるのか切り分けられないのか、更には実現性、こういう観点で検討をしていただいた。

その検討の結果、全106件の提案を18件12業務に絞り込んだ。監理委員会

で議論をして、最終的に 13 件 9 業務を選定した。

次に、対象業務の中から対象範囲を絞り込む段階に入り、業務分析を実施した。例えば税務業務の場合、税務業務の大項目を設定して、大項目ごとに複数の中項目、更に中項目ごとに複数の小項目とブレークダウンをしていき、小項目ごとに作業内容、発生回数、処理者、年間処理件数、外部化困難な理由があれば業務を進める上でのポイント、それを踏まえて対象範囲の区分という形で整理をした。

業務分析をした上で、対象範囲の色分けをしていった。白が民間が力を発揮できるだろうと考える領域、網掛け部分が行政が直接に行うべき領域。全ての業務にはこのような概念があると考えている。ここで市場化テストの対象範囲とする領域は、定例的な業務であったり、あるいは民間の専門的な能力を活用した方が効率的になるような業務である。一方、網掛け部分は、法令の規制とか公権力の行使とか、府が判断する業務でなかなか外にはいかない。問題は、この両方の交点にあるグレーゾーンである。

対象範囲の切り分けの議論を公開の監理委員会で行った。担当課の主張と、もっと市場化テストの対象にできるのではないかという監理委員会の考え方が真っ向からぶつかり、軒並みこのグレーゾーンが白に変わっていった。それでも抵抗する担当部局とは延長戦という形で 2 回監理委員会を公開で開催し、対象範囲を絞り込んだ。

第 1 弾対象業務の実施方針ではなかったものとして、提案に対するインセンティブの設定、提案者との調整、対象業務ごとに直接民間事業者と担当部局が意見交換をする場を設定した。これがうまくいった。

可能な限りの情報開示が重要で、庁内的にはストレスがあったが、1つの情報で全て説明が付くので、情報開示をすればするほど逆に楽になる。具体的には、対象範囲の明確化とコスト表示である。

実支給ベースで直接人件費をあぶり出し、職階ごとに平均値を出した。退職引当金も直接人件費を基に、実際の支給ベースを基に推計費だが、整理して開示をした。間接部門費については、人事セクションと総務サービスのセクションの人件費を間接人件費相当と見込んで推計を出している。

実際に提案をいただかないと官民比較に持ち込めないなので、説明会を東京、大阪で積極的に開催し、質問も当然受け付け、回答している。更には、民間事業者が提案をするという前提で、その対象業務の担当課と意見交換をさせていただいた。その結果、官民比較の提案書が 48 件出てきたが、今度はいただいた提案書を把握させていただくという趣旨で、民間事業者によるプレゼンテーションの場を設けさせていただいた。この 2 つの取組みで、官と民双方で相手を知るといった意味での対話ができたのではないかと考えている。

監理委員会での官民比較の検討の中で、委員による現場視察を行った。それらを踏まえて、集大成として公開の監理委員会を開催した。

官民比較の基準としては、基礎評価項目として、サービス水準が維持できるのか、個人情報保護、法令遵守ができているのか、官民比較の審査で重視すべき事項の提案があるのか。もう一つは、大阪版市場化テストの趣旨に合致しているのかという観点で基礎審査をさせていただいた。大阪版市場化テストの趣旨に合致しているのかは、非常にシンプルで、具体的な提案内容であるかということと、絞り込んだ市場化テストの対象範囲を守っていただくという2点に尽きるのかと思う。

提案の審査結果を民間事業者にお伝えする場を1企業ずつ設け、その中で聞いたが、提案でどこまで具体的に書くのかということについては、非常に企業戦略が働いた。なぜかということ、民間事業者の本番は、官民比較後の事業者選定のプロポーザルである。ただ、今回の官民比較の中で、次のプロポーザルに関わるインセンティブを設定したので、このインセンティブをどう民間事業者としては評価して使っていくのかが分かれ目になったが、戦略通りの民間事業者もあれば非常に後悔をしていた民間事業者もあった。

今回、医薬品承認申請の受付業務は民間開放しない。なぜなら、市場化テストの対象範囲としては非常に小さかった。この業務の対象範囲がコストで約1,400万であった。この規模では民の提案が今の官の現状を上回るような提案がなかった。

12月上旬に第1弾対象業務のモニタリングを公開の監理委員会で実施したいと考えている。民間事業者にとっては、公開の場で評価をされるので非常にストレスにさらされると思うが、公開の場で行うことが大切だと考えている。大阪版市場化テストは、組織の刷新という言葉が適切かどうか分からないが、自治体の組織はどうあるべきか、どれぐらいの規模でやるべきか、どういう仕事をしていくべきかという議論をする上での道具として、恐らく大切なのではないと思う。

市場化テストを使って、業務改革、行政改革をなさっていくと考えていらっしゃる方は、非常にハードルの高い部分があると思う。経験則を偉そうに言うつもりはないが、まずはスタートを切ることから、100点満点のスキームでなくてもいいと思う。

### < 意見交換 >

浦安市 事務事業の棚卸しのような形で対象業務の検討を行うつもりだが、大阪府の指摘のとおりなかなか出てこないことが想定される。棚卸しも十分にできない可能性がある。そういう意味では全ての対象業務について詳細な

情報を開示して民間から提案を求めることを実施しないと解決にならないだろうと感じている。何件ぐらいの対象業務に対してどんな詳細な情報を公開しているのか。また、概要と事務事業評価はどのようなものを提示いただいたのか。実施した上での課題についても教えていただければと思う。

大阪府 府の事務事業数としては1,800ほど。一番末端のグループ単位の業務の非常に雑駁な概要を府のホームページに掲載した。10~15行ぐらいの箇条書きの内容と人件費を含む事務事業評価の情報を掲載した。この情報にない業務についても御提案くださいという形で提案を募らせていただいた。

3か月間募集をして106件の提案をいただいた。課題としては、当初の情報量だと思っている。数年かかっても厚い情報を作った上で開示するのか、既存の情報を活用して、スピーディにやるのかは判断なのかなと思っている。我々は後者で、既存の情報を最大限活用して、まず始めることとした。1次情報としては必ずしも満足ではないが、質問を受け付けたり、説明会を積極的に開催することによって、一次情報の薄さを少しはリカバーできたのかと考えている。

埼玉県 ガイドラインを策定し始めてから、何人ぐらいの担当で業務を行ってきたのかをご教示いただきたい。

大阪府 私自身は18年4月から担当させていただいており、ガイドラインの策定から18年度ぐらいまで、第1弾対象業務のメインは2人程度だった。新たな対象業務という形で、完全な事業拡大をして提案募集を実施し、106件の提案を受け入れた段階で、最終的に現在は4人体制でやらせていただいている。106件の提案をいただいて、提案の概要とそれに対する府の考え方を公表した段階が業務量としては一番多かったかも知れない。

富山県 対話をして、こういったところがやはり官と民は違うと感じられたことはあるか。

大阪府 コストに対する意識は違っていたと思う。民間事業者は常にこれを行ってどれだけペイするかが明らかでないとなかなかアクションを起こさない。役所は、業務量見合いで、上限で人員を配置するが、企業はそれをしてこないので、業務量の繁閑が大きい業務については、非常に市場化テストで実施する意味は大きいと思う。人員を弾力的に企業が配置できることは大きく違うと感じる。

北九州市 大阪府は非常に提案者の側に立った詳細で分かりやすい資料づくりがされていて参考になった。資料では業務分析シートに特徴があると思う。マニュアルを作成し、どの職場でも作るような形をとったのか。

大阪府 このフォーマットは、我々市場化テスト担当の方で整理をさせていただいて、中身を対象業務の担当が作成した。担当課に説明に行き、やりと

りをし、1回出してもらって、やりとりをする中で整理をし、担当課に作っていただく形になっている。

菊地専門委員 契約年数はどれぐらいで設定しているのか。なぜかと言うと、競争ゲームの中で戦略を組み立てて、最終的に勝つには、非常に長い投資が必要な中で、民間事業者が投資をペイするには恐らく長期の契約が必要だと思う。実施方針の中でインセンティブも与えるという話もあったが、その点も含めてお聞きしたい。

大阪府 市場化テストの対象業務は、定型的な業務ではなしに、包括的な、いわゆる民間企業のアイデア・ノウハウを基に提案いただいているので、複数年契約は基本で最低3年というイメージでやっている。大阪版市場化テストは最高3回の提案の可能性があるという中で、どこで提案するのか、提案を見送って最終の事業選定の段階で初めて出てくるのかは企業の思惑があると思う。今回、募集要項で掲げさせていただいたのは、官民比較の提案を監理委員会で審査して、官よりも優れている提案には、プロポーザルの審査基準の中で最大5%インセンティブを付与することとした。この5%が多いか少ないかというのは色々議論があったと思うが、本気度が高い提案をいただけたのも、このインセンティブが一定の効果があったのではないかと思う。大阪版市場化テストの経験を踏まえて全国展開をしていくというリーディングケースとして位置づけることによって、一定の効果は後で残るかと思う。

浦安市 可能な限り情報開示をした方が楽という結論をいただき、非常に意を強くしているが、開示した方が楽というところを説得する材料がないが、是非そのノウハウを教えていただければと思う。

大阪府 官民比較に持ち込めるような具体的ないい提案をいただけるかが非常に大きなポイントである。そのためには、情報開示に尽きると思うし、そういう観点で上司にも説明をし、理解をいただいた。この情報開示というのは、庁内的には相当ストレスを伴うものなので、関係部局に配慮することもあると思う。

北九州市 提案件数が106件というのは、非常に多いと思ったが、周知方法として特別に工夫されことはあるか。

大阪府 是非提案をいただきたいということで積極的に色々な場所で説明会をさせていただいた。それが功を奏し、質問についてもある程度迅速に、大体1週間ぐらいで答えさせていただいた。特に決定打というのではないと思う。ただ1点言えることは、ホームページに掲げているだけでは1件も出てこないかも分からない。こちらから働きかけることで相手の提案を呼び込むという部分もある。

狛江市 法特例が伴わない部分で、市場化テストという手法が使われた考え

方をお聞きしたいのと、人員削減との関係の2点について教えていただきたい。

大阪府 まず1点目のなぜ市場化テストという道を選択したのか。府の非常に財政状況が悪いところで、リストラをしていかなければいけないという部分で、人員削減の担保が外部委託だったが、当時財政悪化に伴って異様なスピードで外部委託をして、庁内的にはこれ以上切るところはないだろうという発想がまずあった。ただ、庁内の職員はそう思いつつも、一步引いてみれば、もう一段の行政改革をしていくべきなのかなど。大阪版市場化テストを導入して、外圧ではないが、公開で議論して、官からの考え方ではなしに、やはり双方意見を聞いて、それを決定していくというプロセスの選択をさせていただいた。踏み込む余地はまだあるかと思うが、庁内からの対象業務の抽出は限界があり、そういう意味で市場化テストを選択した。2点目の人員削減については、市場化テストは人員削減効果だけではないと思う。情報開示による一番大きな効果は、もう一度その担当職員が業務フローを置き直して、業務の効率化を考えるという職員の意識あるいは組織の意識改革に非常に大きな部分があると思う。ただ、担当部局に理屈なしに50人落としてくれという世界ではもはやない。そうすると、人員削減をするために一定のアイデア、考え方、企画が要る中で、この市場化テストは全庁での唯一の企画になる。我々の企画をじっと人事セクションは見ている。その結果が出た瞬間に、これは余すところなくきれいに、その人員は削減されると想定している。

日本経済研究所宮地氏 色々な部局が色々な抵抗をされるということだと思うが、何を理由にこれは民間に出せないと言っているのか、何を理由に抵抗しているのかというところを教えていただきたいのと、もう既に業務を民間に引き継いでいる場合、どういう形で業務を引き継いだか、うまく引き継げたかどうかを教えていただきたい。

大阪府 抵抗の段階が時期によって変遷し、当初は無視による抵抗と言うか市場化テストとは何だという部分での抵抗から始まる。次の段階では、これ以上対象となる部分はないという抵抗に変わっていき、対象業務位置づけの時というのは相当な抵抗があり、長年の経験の専門性で業務ができるのであって、それは民間企業にはないという主張があった。象徴的だったのが、4月の公開の監理委員会で議論した図書館だった。図書館のレファレンス業務は、一部でも対象範囲にできないというのが担当課の主張だった。監理委員会の議論としては、当然レファレンスの色々な段階があって、全ては現時点ですぐに出せるとは言えないものも、今はインターネットとかグーグルとかが発達した中で、簡易なものについては当然民も見られるし、当然指定管理者などの経験もあるので、その辺は十分できるのではないかというような議

論をしていった。当然、公権力の行使か否かという部分においては、ここはきれいにすみ分けられる。窓口業務とか税という意味ではある程度理屈で経験できるが、そうではない業務については長年の経験、専門性を盾にとると言うか、この辺りが1つのポイントだったと思う。もう一点、引継ぎは業務を円滑に実施していく上では、不可欠な要素かと思う。例えば選考している3業務では、実際に事業を開始する大体3か月ぐらい前に契約を結び、3か月ぐらいは一緒に業務をするという意味での引き継ぎをした上で、円滑に実施をするという形をとっている。今のところ、公共サービスが急にがた落ちになるといったことは聞いておらず、まさにその辺をしっかりとチェックするのが12月に予定しているモニタリングの委員会であると考えている。

北九州市 官と民の競争というところだが、原則は平成20年度決算額を基準にして行うとなっている。民間は当然それより低い金額で札を入れてくると思うが、官側が職員数を減らすなどして提案できるようになっているのか。

大阪府 官側の提案を渴望するほど待っているが、定性的な提案に留まっている。定量的な提案に踏み込むということは、官自ら担当セクションを自ら何人減らして、これだけ安いコストでやりますよという相当の内部でのストレスがあるので、定量的な提案はなかなかできないのかと思う。官の改革案で掲げられるのは、あくまでも定性的な提案内容で、この辺りは課題であるかと思う。担当課は、現時点での業務が100点で、これ以上改革する余地がどこにあるのだと主張するので、そういう意味では現状と民の提案を比較するというのが実際の現実的な行政になっているのかと思う。

菊地専門委員 官の改革案が民間提案より上回っており、官に実施させるという判断をした場合、市場化テストの対象として積極的に官と民との競争に打って出ていく官の側のインセンティブになるのかという印象を受けた。

大阪府 官側のインセンティブは難しい。我々が担当部局と話す時に、切り離せる業務は切り離して、特化できる範囲に力を重点配分すべきではないかという感じで説明したり議論をするが、一方で組織全体としての行革、人員削減をする中で、積極的に進めていくインセンティブがない中で、監理委員会の複数の委員から市場化テストを進める上での官側のインセンティブを明確に設定していくべきで、そこまでいかなくても、市場化テストで揉まれた対象業務の所属については一定の配慮をすべきではという意見出しはされている。官側のインセンティブを本当に設けることができれば、恐らく市場化テストという仕組みは自然に進むのではないかと思う。そういう意味では、それを見つけることが我々から市場化テストの業務を切り離す大きなインセンティブになるかもしれないが、そこは非常に深い話、大きな課題だと考えている。



菊地専門委員 更に一步先を考えると、対象となる官の側が民とのアライアンスを組んで競争に挑んでくる。対象となる側が自らパートナーを探してきて勝ち抜くというような、民対官民連合のような競争が将来的に起きるのではないのかと思う。

大阪府 そうなってくると、恐らくコアの市場化テストから一步拡大して、公共サービスをどう考えていくか。PPPは少しぼやっとしているところがあるかもしれないが、市場化テストを中心とした事業の考え方の再編は恐らく遠からず起こって来るのかと思う。発展的解消ということなのか分からないが、もっと間口を広げて、逆に民とのコラボレートも含めたような発想である。それは官側にもある程度インセンティブを設定しないといけないと思うが、そのような動きは必ず起こってくるだろうし、ある程度そのような動きを見据えた上で、次の展開を考えていかなければならないと思っている。

奥州市 受託者の自己評価、担当課の評価の上、12月ぐらいに第1弾対象業務のモニタリングをされるという話だったが、例えば受託者の方の出席を求める等具体的に検討されている部分があればお教えいただきたい。奥州市でも昨年度に1回目のモニタリングをしているが、試行錯誤の段階であり、御指導いただければと思う。

大阪府 モニタリングの監理委員会をどう運営していくかは走りながら考えているところだが、事業者の方に公開の監理委員会に出席していただくことはあり得ると思っている。モニタリングを何のために実施するのかと言うと、事業者に緊張感を持っていただくことによって、公共サービスの水準を維持していくことにある。事業者が監理委員会に出て、委員の質問に受け答えし、資料も公開することが究極の姿かと思っている。それを含めて、今、整理をしているが、少なくとも公開の委員会では担当課が一定のフォーマットのモニタリング項目で評価をし、具体的な資料で説明することを考えている。オプションでは受託者が出てきて説明をすることもあり得ると思っている。

(文責 内閣府公共サービス改革推進室)