

平成20年度研究会のまとめ 議事要旨

< 地方公共団体との研究会 >

日時：平成21年2月19日（木） 13：30～16：00

議題：地方公共団体との研究会報告書（案）について

出席：山形県、愛知県、浦安市、千代田区、足立区、狛江市、

石川 敏行 専門委員、稲澤 克祐 専門委員

菊地 端夫 専門委員、岸 道雄 専門委員

佐藤 徹 専門委員、福嶋 浩彦 専門委員

和田 明子 専門委員

【地方公共団体との研究会報告書（案）について】

佐久間室長の挨拶の後、事務局より今年度の報告書のまとめ方について説明。

< 稲澤専門委員からの説明 >

全事務事業を棚卸する方法は、効果は大きいですが、事務量が大きくなる。事務事業評価シートが元になるが、市場化テストを目的として開示するように作成された資料ではないという矛盾がどうしても生じる。

地方公共団体が特定の公共サービスを選定する場合、なぜ、この事業を特定したのかという説明責任に堪えられるように、全事務事業の棚卸をする必要が当然出てくる。

民間提案型の手法が非常に広がりを見せてきているのはそのとおりだと思う。どのようなノウハウが民間側にあって、実際に応札が必ずあるであろうという蓋然性を持って臨めるという点では、非常に強みの発揮できる手法であると思う。ただ、一口に民間提案型と言っても、提案をどう活用するかについては、いくつかの類型があり、議論の整理が必要などところだと思う。

活動基準原価計算においてそれぞれの活動を分けて、活動ごとにコスト、仕事の内容を明示していくような詳細な情報開示が民間事業者には有効なのではないか。

< 佐藤専門委員からの説明 >

行革志向でいくと、コスト削減が重視・優先されていくので、質の部分

をどう意識的に見ていくのかということが重要になってくる。
供給者の視点だけでなく、受益者の観点から見たサービスの質を取り入れていくことが重要である。

行政評価でもそうだが、評価指標の設定が一番難しい。サービスの成果を的確に表し得るような評価指標になり得ているかどうかを検証する意味においても、このロジックモデルを活用することが有効ではないかと考えている。

市場化テストの導入前に、質の設定と、その質に関する指標の実績値を調べておくと、導入後に実際にどうだったかが分かりやすくなる。

< 岸専門委員からの説明 >

官民コスト比較には2つのアプローチあり、その一つがフルコスト・アプローチと呼ばれる方法である。現金主義会計において、いわゆる費用として認識されないが、発生主義的な観点から、固定資産の減価償却費、公務員の退職給付費用を計算し、対象公共サービスの直接部門費と間接部門費を全て含めたものをフルコスト（全部費用）とし、このフルコストと民間に委託した場合の総コストを比較する。民間からの入札価格プラス民間事業者を監督するモニタリングコスト等を含めた民間に委託した場合の総コストと官のフルコストを比較した場合、「コスト削減額 = 官のフルコスト - 民間に委託した場合の総コスト」となる。

一方で、可避コスト・アプローチというのがあり、これは官が提供している公共サービスのフルコストのうち、民間に委託した場合に官が回避（削減）可能なコストと民間へ委託した場合の総コストとを比較する方法である。「コスト削減額 = 官の回避（削減）可能なコスト - 民間に委託した場合の総コスト」となる。

それぞれの方式によって官民コスト比較を行い、民間事業者に公共サービスの提供を委託することになった場合、必ずしもコスト削減額が予算の減少に直結しない、すなわち、現金支出額の減少に直接つながらないことに留意する必要がある。官側の退職給与引当金、減価償却費といった発生主義的なコストは現在の現金主義の予算制度の中では手当てされていないからである。

< 福嶋専門委員からの説明 >

市場化テストで言う「市場」と本来の「市場」は別のものである。本来の市場だと、商品の質と価格をめぐる「競争」の判定者は消費者であるが、市場化テストの場合は行政（供給側）である。市場化テストの「市

場」は、そのサービスを誰が独占的に供給するのかを供給者の中で競争して決める構造であるので、本質的に消費者不在の市場である。

市場化テストは、行政の制度・予算によるサービスの実施主体を誰にするか決めるということであり、市場化テストとは言っているが、本来の「市場」に移すということではない。消費者が商品の購入を通して判断をしていく、勝者を決めていく構造ではない。

市場化テストは、行政の政策目標に応じて質の設定をし、管理もしていきけるという良さはあるが、消費者が不在の市場で実施するので、結果として、供給者側の都合が優先し、質の劣化が起こりやすい。だからこそ、質の設定、事業者選定、モニタリング、評価の過程に住民参加が必須である。

全てのアウトソーシングにおいて、競争を導入し公共サービスを改革していくことは重要な視点である。質の設定、質を十分に踏まえた総合型の入札、モニタリング、事業の評価は、市場化テストのみに特別に必要なことではなく、公共サービスを民間の主体に任せるものについては、全部に必要なものである。だから、市場化テストの一般化がとても大きな課題ではないか。

< 石川専門委員からのコメント >

市場化テスト法だけを見ていても発展性がないので、PFI、指定管理者制度、特区等の制度を統合した形でうまく組み合わせていき、世の中の閉塞状況を打破する方向へとつながっていけばと感じている。

< 菊地専門委員からのコメント >

市場化テストのキーワードである民間の創意工夫の反映方法を、我々は少し限定して考えてきたのではないかと感じている。市場化テストの対象となり得る部分に対して、自分たちだったらできるという形で、その対象範囲を提案する形で民間の考え方が反映されるのが1つあり、その次のステップとしては、対象業務範囲が決められて、それに対する入札時の競争を通じて、さらに民間の創意工夫が反映される。2つ目の部分が基本的には我々が議論してきたところだと思う。

もう1つとして、民間が対象業務を超えた官の業務について、受益者の視点から、このように事業を改善した方がいいという提案も、実は十分活用すべき民間の創意工夫なのかと思う。

民間の創意工夫をフルに活用するためには、何らかのインセンティブの仕組みが必要である。市場化テストの範囲のみで最適化が行なわれるの

ではなく、それ以外の官の業務に対しても何らかの波及効果があるような仕組みが考えられないか。

< 和田専門委員からのコメント >

質の評価、質とコストの配分をどうするのかといった部分に関心を持っている。

< 意見交換 >

山形県では平成 19 年度から県民参画型公共サービス改革モデル事業ということで、県内の事業の一部を公表し、それに対して広く県民から提案をいただき、それを県の施策に反映していくモデル事業を始めており、平成 20 年度は 42 事業を絞り、昨年度と違って、予算書に載っている事務事業の他に、概算の人件費（給与費）を 100 万を超えた事業だけ公表する形で事業提案の方法を変えた。未収金対策、未利用県有地、遊休資産の活用等も含めて事業を公表したが、いただいた意見が全部で 26 意見だった。公共サービスの改革に関する意見とは違った意見も多く、意見提案の手法、モデル事業後の手法について検討している。公共サービス改革は、市場化テストに特化したものではなく、各部局分断的に実施しているところをうまくリンクさせる方法があればいいのかと思う。市場化テストだけに議論がとどまるのではなくて、その他これまで長年行なわれてきたアウトソーシングについての振り返りがなされていなかったのではないか。官から民へという流れ自体が少し揺り戻しが来ている時代でもある中で、民間委託、市場化テストといったキーワードを公共サービスを改善するツールとして、役所内、住民に対してどう伝えていくかをきっちり詰めていくことが重要である。

A B C 分析の結果、行政 B P R を進めていくところで、総合窓口が非常に効果的であるとの認識を持っている。総合窓口を実現する上で市場化テストが役に立ちそうだという動機で参加している。対象事業の選定で、非常に悩んでいる。事務事業評価のデータを示して、民間側が受けてくれるか。業務の内容、その他をかなりきっちり示していかないと、コスト削減に結びつくような提案がもらえないというのが幾つか出てきている。A B C 分析なりでどこまで詰めるのかが課題である。

専門委員 愛知県では、対象事業の選定において、行政評価シートだけでは、民間事業者を読み取っていただけないだろうということで、2 年目は独自に県でマーケティング調査を実施している。県内外の幾つかの事業者から話を聞いてみると、大きく広げる風呂敷と丹念に話を聞いて

いくフェース・ツー・フェースの試みが求められていると感じている。千代田区では、一昨年5月に新庁舎に移転したのを機に、総合窓口課に変わった。戸籍、住民票、税証明、収納金等以外にも、区役所はどこに行ったらいいかわからないという方もいるので、何でも一回そこで受け、相談も受けることになっている。市場化テストをどう総合窓口に反映していくのか、そうでなくとも民間委託の方向を探っていかなければいけないと思っている。

専門委員 法に基づかない市場化テストは、地方自治法等の規定を適用して実施可能である。市場化テスト法に盛り込まれた幾つかのメリットである監督規定、秘密保持義務規定などを各地方公共団体が行う時に盛り込んでいってはどうかという説明の仕方はある。民間競争入札においても、プロポーザル型においても、市場化テストという言葉を使って実施する場合、官が擬似的にでも質とコストを提示して、比較対照となることを明示しておくことが市場化テストの1つの意義になると思う。大阪府の場合には、官の提案、民の提案をまず潜在的に市場化テスト、官民競争を行った上で、民間側の提案がよいということになれば、民間側の提案に基づいた入札を行っていく方法である。擬似的な官民競争が盛り込まれるがゆえに、市場化テストの名を冠して然るべきではないかということだと私は整理している。

事務局 法律の特例のない業務についても、官民競争入札ができる。これがマーケットテストと言っている本当の意味での市場化テストではある。ただ、日本における市場化テストは広く捉えているので、民間競争入札も含めて「市場化テスト」と呼んでいることもあって混同されがちだが、プロポーザル的なものも実は可能である。それから、窓口業務では、公権力の行使ということで、公務員でないといけないような判断行為の部分については、「適切な管理下」にあるかないかというのは非常に重要な部分であるが、それ以外の、例えば、車両管理業務、職員研修といった一体的に出せる業務について言うと、公務員がすぐそばにいるかないかが、市場化テストをできるできないという要件にはならない。

事務局 窓口業務、それも単なる受付案内程度のものなら構わないが、公務員の判断が必要な部分は、「適切な管理下」で実施する必要がある。そうでないと公権力の行使の部分で引っかかり法特例が要る。それから、市場化テストの特徴、優れている点として、質の維持向上及び経費の削減、行政職員の意識改革、官の業務改革、民間事業者の創意工夫の反映、競争性の確保、情報開示、第三者機関によるチェック、この中に住民

参加も広い意味では入ってくるかもしれない。

今までは、コスト削減、人員削減が頭に出たが、その前に、業務を見直すことが前提であるということが分かった。

対象業務の選定から質の設定、コストについて、それから住民参加について、まだまだ努力が足りない、工夫の余地があるという思いを新たにしている。足立区は、現在、外部の委員に入っただいて公共サービス改革委員会という附属機関を設けているが、そこで現在、今後の足立区の公共サービス改革の方針を議論しており、今年度、その考え方が一定程度出るので、それを受けて来年度、住民サービスを向上させるための方策、委託対象業務などを打ち出していく考えである。また、公権力の行使も外に出す余地があるのではないかと書いてあるので、何かその点の進展があるとうれしいと思っている。

私は企画法制担当をしているが、行政改革とそれの裏づけとなる質の維持、それを踏まえる行政評価、その業務を抱える枠を作るという意味での法制執務を一体としてやっているのは、考え方としては間違っていないかと思った次第である。今後、委託を進めていかなければならない状況であるが、行政が責任を負う中で、しっかりと品質の設定をし実施していくことがしっかりと説明できればいいのではないかと。それを裏づけるものとして、モニタリング、市民参加が必要だという整理をしていたので、今回の報告書は非常に参考になった。

専門委員 先ほど市場化テストの市場と本来の市場が違うから、住民参加を意識的に実施する必要があるという話をしたが、もう1つのキーワードとして、行政側が民に出したいものと、民がやりたいものは違うということがある。だから、事業選定の過程に必ず提案型を入れていく。これは必須なのではないかと思う。

専門委員 行政がやってほしいことと、民間がやりたいこととのミスマッチということであれば、この市場化テストをうまく機能させるためにも、民間の方々の意見、ニーズを把握する機会を設けてみてもよいのではないかと。また、市場化テストを1つの突破口にしながら、他の行政活動も見直していくきっかけ作りになっていくと、市場化テストの意義が浸透していく。しかし、行政も一枚岩ではないので、担当課からの反発もあるかとは思いますが、粘り強くやっていくしかないと感じている。

専門委員 市場化テストは、先ほどBPRの話が出たが、民であろうと、官であろうと、ベストのところ任せるという発想であるならば、結局、今までどおりのやり方で本当にいいのかということが問われていると思う。これまでのやり方でなく、もっと官の方でも工夫できるのではない

か。そこを自治体内で検討して、民間と比較し、官の方がよければ引き続き実施してもよいことになるが、その検討体制がどこまでできるかということが1つの大きな鍵になるかと思う。

専門委員 官民競争入札の中で、他の自治体がある自治体に対して事業を取りに来るといふ官官民競争のような形は今後十分考えられるのではないか。あとは、市場化テストに則ったプロセスは非常にいいプロセスで、これを、他の民間委託のプロセスにも埋め込んでいくべきだと思っている。ただ、この市場化テストの考え方自体は、単に官から民へではなく、むしろ民から官へというベクトルがあって、それは、実施方法だとか、民間のノウハウを、先ほど官のBPRが1つの特徴という話が出たように、市場化テストの固有の考え方なのかと思うので、今後色々な議論、事例が出てくる中で膨らませていければいいと考えている。

専門委員 19年度、20年度を通じて、市場化テストの名のもとで実施される行政改革がかなり拡大してきたところで、アウトソーシング、指定管理者制度など一つ一つの改革の中に市場化テストから得られる知見、例えばコストの算定をどうするのか、質をどう設定して、どうモニタリングしていくのかといったところが明らかに生かされていくべきだろうと思う。加えて、モニタリングについて私なりの愛知県の経験で言えば、3つの事業を官民競争したところ、官が2つ落札している。そうすると、官は、民が落札したのと同じ立場に置かれてモニタリングの対象になる。それから、コスト削減を確実にしなければならない対象になる。では、今まで官は自らの仕事をモニタリングしていなかったのか。コストについては、どのように追求していたのかという問題に今ちょうど突き当たったところである。即ち、市場化テストの一般化という概念をしっかりと埋め込み、アウトソーシングに対して、加えて官の中にも自分たちの仕事をどうモニタリングしていけばよいのかなどの点も強く意識されるべきことだろうと思う。また、その他にも、この研究会ではなかなか議論の俎上に乗せるのは難しかったが、官から切り出された仕事によって民間事業者が今どういう状態に置かれているのかという意識も持たないとならない時代に来ているのではないか。また、これも技術的に非常に難しい部分であるが、愛知県では、政策的な部分、環境対策と障害者福祉について、応札する事業者がどれだけ取り組んでいるのかということ点数化している。こうした政策入札についてはどのように考えを整理していったらよいか。そして最後に、官が行おうが民が行おうが、それが独占状態にあれば、結局コストが高まり、質は劣化する可能性が潜んでいるので、擬似的であれ、明示的であれ、常に競争とい

う概念を持つことによって、比較対照するコストや質が明示されてきて、改善されていくのではないか。「競争の蓋然性」をこの市場化テストでは目指しているのではないかという問題提起をさせていただき、私の話を締め括らせていただく。

(文責 内閣府 公共サービス改革推進室)