

市場化テストの事例研究（第2回） 議事要旨

< 地方公共団体との研究会 >

日時：平成 20 年 8 月 25 日（月）13:40～16:10

議題：官のコスト算出方法とコストの官民比較方法について

出席：北海道、岩手県、愛知県、和歌山県、熊本県、

浦安市、中野区、狛江市、横浜市、多治見市、倉敷市

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

< 確認・報告事項 >

参考資料 4 に基づき、大阪、岡山、仙台、高知で開催された国民各層との対話（地方での意見交換会）について、事務局より結果報告。

大雨の影響により、専門委員及びプレゼンテーションする地方公共団体の担当者の到着が遅れているため、次第の順序を変更して進行する旨確認。

【官のコスト算出方法とコストの官民比較方法について】

< 倉敷市によるプレゼンテーション >

倉敷市では平成 19 年度、消防、清掃を除く約 440 台の車両維持管理業務において官民競争入札を実施したが、非常に狭い業務で民間の力を活かすようなところがほとんどない感じになってしまった。

大きく官と民で違っていたのが人件費で、役所側で間接費の部分や退職給付の費用が入っていないということが多くあったので、今回はきちんと見ようということにした。

減価償却費は見えていない。実際にはほとんど減価償却になるようなものは少なく、車も市役所の所有で、事務所も倉敷市の場所を全部使わせているため。内閣府の指針にもある監督費用は、民間が落札する場合には新たに発生するというので費用を見ている。

人件費は職位別に費用を換算して、前年度実績から出した。3年くらいの平均値で考える必要もあったかなという気はしている。

間接費は、倉敷市の場合には内閣府が示した改定配賦方式を活用し、総務課、人事課、情報政策課、会計課、企画課、いわゆるバックオフィスと言われるような部署、それから次長級以上の職員の人件費を改定配賦方式に基づいて計算した。担当となる管財課の職員 1 人当たり 150 万円少々の金額が間接費で計上されている。

退職給与の相当額は、新公会計制度で作成した貸借対照表に基づいて計算し、1人当たり約45万円になった。

間接費を非正規職員の場合は計上しなかった。

費用のコストだけを考えると役所の方が有利な部分が多い。消費税5%というのはやはり埋め難い差がある。倉敷市に納税している応札者については3点を与える仕組みにしたが、結局は管財課が勝った。

複数年の長期契約となるので、費用の方でもいかにして変動リスクをヘッジしていくかというのが課題かと思う。原油がものすごく高くなって、燃料代、タイヤの値段、工賃を上げてくれという話がかかり出てきている。燃料代相当分については昨年の中頃から見込まれていたことなので、それは見込んでいただいて民間のリスクにした。一応、消費者物価指数や最低賃金が10%以上変動したらそれは見直すという条項は入れているが、もう少し考慮することも可能かと思う。

<倉敷市のプレゼンテーションに対するコメント>

消費税の扱いをどうするか、監督費用を民間の費用のみとして調整するというのはいかがなものかという意見はもっともかと思う。これまでのコスト開示情報と実際に官民競争をやった場合の官側の出してきたコストの差というものを、本日発表の資料には「公平性確保のために」という副題を付けていただいたが、その公平性確保の観点から民間事業者のとらえ方というのは若干不公平なのではという考え方もあるのではないか。

<岸専門委員によるプレゼンテーション>

官民でコストを比較し、最善と考えられる主体にサービス業務を任せるとを實現するために、必要な視点はこういったことか。それについてお話をさせていただきたいと思う。

費用、コストといっても官民とでは概念が異なる。企業会計は発生主義だが、公会計は現金主義であるため、有形固定資産の減価償却費、公務員の退職給与引当金といった概念は官にはない。民間だと収益と費用と言うが、どの時点で収入、支出と考えるのかということで、官では認識の基準というものが現金の出入りにある。ここが民間と異なる。

官のコストは費目別であり、アウトプット別ではない。例えば、ごみ収集のコストが1世帯あたりどのくらいかをすぐに答えられる自治体は多くはないだろう。

官民コストを比較する際には、経済主体の違いによるコスト概念の差というものを修正する必要がある。

行政コスト計算書やバランスシートを作成している自治体も多いかと思うが、過去の現金支出の統計に基づいて事後的に算出されているため、厳密な意味での発生主義ではない。経済資源が増加したり、減少するということが発生した場合に記録をするというのが発生主義と言われる所以であるが、官のコストもこのような民間のコスト概念に近付ける修正が必要である。

アウトプットの全部のコストはフル・コストという言葉を使うが、それを算出するために直接費と間接費に分けて計算することが必要になってくる。市場化テストにおける官のコストというものをきちんと算出しようとした場合には結局、新たなコスト情報をアウトプットに割り振るツールが必要になる。したがって、ただ単に財務会計における行政コスト計算書やバランスシートがあればすぐにできるというわけではない。つまり、サービスの種類、大きさ、対象になるコストの種類、数といったものの規模が大きくなるにつれて何らかの原価計算といったようなものも必要になってくる。

直接費、間接費は、相対的なもので、例えば係、課、部、局といった組織階層があるが、組織階層がより高いところで、多くの人員で、大掛かりに取り組めば取り組むほど、直接費の割合は高くなる。小さな単位で提供するサービスほど間接費の計算が複雑になる。したがって、単純に直接費、間接費といった場合に、人によって様々なコスト項目を思い浮かべると思うが、実はコスト項目ごとに決まっているものではないという認識が必要だということが言える。

官民のコスト比較には2つの方法がある。1つが「フル・コスト・アプローチ」と呼ばれるもので、アウトプットの全部の費用を計算し、民間へ委託した場合の費用と比較する方法である。アウトプットのフル・コストは直接費と当該サービスに関わる間接費を足したものである。イギリスにおける市場化テストも基本的にはこの方法を採用していた。

2つ目は「可避コスト・アプローチ」と言い、官が提供しているサービス(アウトプット)のフル・コストのうち、民間へ委託した場合に官の負担から回避できるコスト、つまり委託費に含まれることになり、官のコストとしてみえなくなる費用という意味での削減可能なコスト(可避コスト)と、民間に委託する場合のコストを比較する方法である。可避コストというのはフル・コストを一度計算し、そこから民間に委託しても官として負担し続けなければならない不可避コストを差し引いたものである。

フル・コストを計算し、官民コスト比較の結果、仮に民間に委託したとしても、官に残る不可避コストがある限り、フル・コストと民間委託費との差がそのまま節減額として実現できるわけではない。この点から可避コストと、民間に委託した場合のコストを比較した方がいいのではないかという考え方が

一定の説得力を持つ。そうすることによって、官にとって真のコスト削減額というものを計算することができる。

民間に委託する場合の総コストをどう考えるのかという大事な論点がある。民間事業者の入札価格のみでなく、たとえば、契約管理の費用をどの程度見積もる必要があるのか。民間事業者への支払いの手続き費用や官民間で紛争が起きた場合に解決するための弁護士費用が発生することもありうる。また、契約通りにサービスが提供されているかどうかについてモニタリングを行うための費用がある。さらに、アウトプットやアウトカムなどの業績測定・評価の費用も考慮する必要があるだろう。また、民間に委託する場合の移行費用ということで、組織再編に伴う費用、早期退職制度による退職金割増費用などが発生する場合もある。

「フル・コスト・アプローチ」は、サービス供給における官と民の効率性を比較するのに適しているが、上で述べたように、実際のコスト節減の実現という観点からは疑問が残る。例えば先ほどのごみの収集の話だが、自治体が今まで行っていたコストは、仮に1世帯当たり5,000円だとする。それを、A社に任せたら1世帯当たり3,000円かかるということであれば、ある自治体にとっては5,000円、A社は3,000円で、どちらが効率的に業務を行えるかという判断は可能である。ただし、民間のA社に任せれば2,000円分コストが削減できるかということと必ずしもそうではない。効率性の判断は可能だが、コスト節減ということに関しては、もし不可避コストがあれば必ずしも実現できるということにはならない。

「可避コスト・アプローチ」は、実際のコスト節減を実現するのに適している。ただし、官側が有利となる傾向がある。これは、フル・コスト、つまりその業務の全体のコストを把握した上で、回避可能なコストだけを民間のコストと比較しているためである。つまり、全体のコストの一部だけを民間のコストと比較しているので、フェアかどうかということがある。民間の立場からすると、それは比較するコストのカバーする範囲が異なるので、民間が不利ではないかと当然思うだろう。

そこで、官側はフル・コストをまず計算し、民間に委託した場合においても回避できないコスト、すなわち不可避コストがあれば、民間事業者からの入札価格にこの不可避コストを足して、官側のフル・コストと比較すれば、中立になるという「修正フル・コスト・アプローチ」が公平性の観点から、アメリカのマーチン教授から提案された。

これも実質的には「可避コスト・アプローチ」ではないかと思われる方もおられると思うが、コスト削減率を計算する場合やコスト削減率を基準にして民間へ委託するかどうか判断する場合に、純粋な可避コスト・アプローチと

比較して、その値や結果が異なりうる。

間接費の範囲にも注意が必要である。官と民とでどの程度までを間接費として含めるかというのは、ある程度事前にすり合わせが必要ではないかと思う。あと、比較的長い複数年契約において割引率をどう考えるかという問題もある。

対象サービスによっては民間に委託した方がコスト削減となると判断された場合でも、実際は支出増となるケースが出てくる。コスト計算上、現実には現金として支出していないコストを含めて計算している場合は、予算の金額と一致しない。

消費税の取り扱いをどうすべきかという問題もある。民間事業者の立場からすればサービスを売る行為なので、当然、消費税が発生する。消費税が発生するのであれば、やはり消費税を考慮せざるを得ない。消費税を含めた上で、民間へ委託するコストを考えざるを得ないのではないかと現時点では私はそう考えている。

<多治見市によるプレゼンテーション>

平成19年度に取り組んだコスト計算についての報告をしたいと思う。市場化テストに向けて、契約で言う設計額の算定と仕様書の作成が大きな課題で、まず各課の概算費用を試算してみることにした。ただ、細かい業務単位ごとに出すと、それは市場化テストではなく民間委託でやっていくことと本市では考えていることから、ある程度塊で考えた方がいいだろうということで(係よりももう少し大きな)グループ単位で考えた。

グループごとにどういった費用が要るだろうかということで、予算にかかっている費用(事業費)は把握しているが、それ以外の人件費、退職手当の取扱い、間接部分にかかる費用、共通経費というものをどういうふうに見ていくかが一番の大きな問題になった。

各課のグループについては、概算コスト調査票により、実際にどんな仕事があるかということと、グループ構成員を級(役職)ごとに分けて、実際に配置人数を入れ、それぞれの級(役職)の平均給を乗じて人件費相当額を算出した。

間接部門の費用全体をグループ数で割って、グループごとの共通経費を算出することとしたが、特に課題になったことは、間接部門の部署をどうするかという点で、人事、財政、契約、総務の関係、あとは市長の秘書の関係を間接部門とし、委託すると経費削減につながるかどうか判断基準とした。要するに、人事であれば職員が減ればそれだけ業務が減るだろうということで、そういった部門は間接部門に入れてもいいのではないかと考えた。

部長の人件費については、所管するグループで案分してはどうかとも考えたが、ここでは部長の人件費については間接部門に入れた。

人件費の考え方でもう一つ大きな課題があり、実際の人員配置でいくのか、あるべき職員配置でいくのか。長期間市場化テストに出す場合、職員の異動をどこまで考慮しなければいけないか。級別の平均給で計算したが、全体の平均給でもいいのではないか。

仕様書の課題については、各部で研究用にモデル事業を選んで実際に仕様書を作成してみた上でどんな課題があるか意見聴取をしてまとめた。

官民比較では、質を比較して優位なところを選ぶという考え方であるが、実際にその質の指標をどう設定するかというのが難しい。その質指標の設定がうまくいかないと、その後の評価ができないだろうということが、実際に仕様書を作成してみて分かった。指定管理者制度や民間委託を既に実施しているので、そういったもののノウハウを使ってできないかと考えている。

今年度は、市役所の中の費用がどの程度かかっているかということを市民に公表しようと考えている。

<愛知県によるプレゼンテーション>

昨年度、愛知県では、旅券申請受付業務と職員研修業務の2つの事業について市場化テストによる官民競争入札を行った。本日は、民が勝った旅券申請受付業務を中心に説明したい。

この4月からは、愛知県旅券センターの中に県の職員と、交付申請の受付をする事業者と、旅券を作成し交付する事業者の三者が同じフロアで作業を一緒に行っている状況である。

実際のフル・コストのどんな事業費を計算したかということだが、「従来の実施に要した経費」ということで、愛知県は平成16、17、18年度と3か年分の経費について実施要項の中で提示をしている。

直接経費の人件費については実際の人員を個別に積み上げている。物件費は直接にかかった事業費の部分の決算額を持ってきている。委託費等についても実際にかかった部分を持ってきている。

間接費用としては退職給付費用があるが、内閣府の指針と少し違っており、愛知県は実際に人件費の積算をした時の人員を特定し、それについてその年度に退職した時の退職金と、その1年前の退職金との差額を引当金という形で実際に計算したものを載せている。行政コスト計算書で引当金を確認していく方法もあるので、昨年度は実績額で積算したが、理論値で積算する方法もあるので、どうしていくか検討課題としている。

間接部門の人件費は、昨年度は旅券センターの同じグループの中の管理部分

の職員の人件費を案分して載せているが、内閣府の指針等で出ている部の主管課といったところまでさかのぼっていない。部局の主管課の管理部門、総務・人事・会計等の人件費についてどのように扱っていくかについて今年度は昨年度を踏まえながら少し検討を加えたい。

総合評価は1000点満点で、価格点を250点、質の部分の技術点を750点ということで、価格と技術を1対3の割合で、比較的技術点に重きを置いている。そして、価格点については一番低い入札をし、一番経費を抑えたところが250点になる計算式を使っている。技術点はそれぞれ評価項目を合わせて750点に積み上がるような形となっている。加算式で行っている。

イコールフットィングの観点からということで、愛知県の実施要項の特徴としては予定価格を公開している。民間事業者の方に大体愛知県の対象業務における経費がどれくらいで推移しているかということが、より直近まで分かるようにということで平成16、17、18年度の経費も出している。

愛知県では予定価格の中には消費税額を含めた形で提示をしているが、昨年度実際に官民比較を実施した時には民間事業者から消費税を抜いた形で比較をした。税込み同士、税抜き同士で実施するべきだというような内部での議論もあったが、民にはやはり消費税額は含めた形でやっていくべきではないかと切り換えていかなければならないと思っている。

対象業務が非常に技術的なものになってきた場合、第三者委員会の委員だけでは評価がしづらくなってくるといようなこともあり、そういった場合には専門委員を入れなければというような問題意識も持っている。

<意見交換>

官民競争入札で民と官のコストを比較するとき、可避コストとだけ比較するとか、あるいは民の方に不可避コストを加えて比較するという話になると、不可避コストの大小は官の経営手腕に関わるところが大きい。官がきちんとやっていないと、民間にプラスされる不可避コストが大きくなるという話になると、これは官民競争入札の官民のコスト比較には使えないのではないかと。不可避コストの大小という部分は官側に裁量がある。自治体の立場からすると、不可避コストが全体に占める割合が大きく、実際に民間に委託をした場合に回避できるコストが小さければ小さいほど、民間にとって不利になるという点はある。

行政のできが悪ければ悪いほど民間が不利になるという官民競争入札になってしまう。官民競争入札のコスト比較と、実際に委託した方がコストが下がるのかどうかということを判断する比較と、少し変えないといけないという話なのかと思う。

結局自治体側にとってコスト削減できるかどうかということは、可避コストを考えない限りは、本当の金額ベースでのコスト削減には結び付かない。フル・コスト、可避コストの両方を見ながら考えていくということが非常に大事になってくる。

実際にフル・コストではこれだけのメリットが出るんだということと、実際のコストのところではどれだけの差ができるのかということとは、両方ともきちんと説明しないと上層部に納得してもらえないのではないかと。投資コストとしてフル・コストではなくて、本当に予算額としても減少するような形を示せるようになったと理解してもよいか。

この旅券センターは、極めて間接経費が少ない。なぜかということ、もともとこの受付業務の部分は嘱託職員がやっており、退職費用の引当金の部分、管理部門の管理の部分も極めて小さくなっている。そういったことからすると、予算額とこの旅券センターの場合はかなり近い金額になっており、そういった意味では担当部局または財政当局も比較的理解がしやすかったかと思う。自治体で実際の予算をこの取組みで減らせるかどうか、不可避コストを減らせるかどうかというのは、首長や経営陣の理事者の手腕にかかっている話で、全体の自治体経営の中でやらないと、一部局でやれることではないように思う。

市場化テストを導入するに当たって、例えば検討段階でかかるコスト、研究会への参加費用、あるいはコンサルに委託をする時にかかるコスト等は、このスキームでは考えないのか。あるいは、間接費としてとらえるのか。全く別のものなのか。

市場化テスト導入を検討した場合で、追加的にかかったコストは何らかの形で認識することが必要だと思う。何%かかったうちの何%を付加しようという判断とか、あるいは今回の場合はしないとするのかといったような形で、そこは判断の世界であり、客観的にどのようにすればいいかというのはなかなか難しい面があると思う。

市場化テスト導入の段階では、これは追加費用というように考えられると思うが、例えば契約期間を経過した後に、その次の契約において比較する時にこれが乗ってこないのか。

その時々に応じてコスト計算をした上でコスト比較をするということになると思う。

簡単に私の感想を述べると、コストの問題は、消費税、監督費用、BPRをする時にその削減額をどうとらえるかといった個別論点の問題、これはそれぞれについて何らかの指針あるいは方向性が出ているべき話だろうと思う。一方で、現金支出が本当に減ったのかどうかも大切なポイントである。現金

支出の場合、時間軸は単年度の話で、一方で不可避コストの話になると時間軸は比較的長期になってくる。官と民とを比較する時に、公共サービスというものを単年度の現金支出の削減だけを見ていくのか、それとも、人件費は固定費であるということであれば、それが委託という形で物件費として変動費化されることによって、より業務量に応じた費用の支出が可能になるではないか。そうした点を考えると、単に単年度の支出額だけではなくて固定費から変動費に移行させることによる自治体経営におけるメリットの大きさというのはどのようなものなのだろうか、といった議論も考える必要があるのかと思う。

<佐久間室長のコメント>

今日のコストの話は、私にとっては10年ほど前にPFIに関わったときにバリュー・フォー・マネーということで慣れ親しんだ部分ではあるが、サービスとなると非常に難しいものを感じる。やはり経営というところが非常に大きくて、独占市場にいた企業が競争市場に入っていく時に、コストの変動に応じて供給量を決定するやり方が変わるといったことに類似した面があると思う。求められているのは経営判断の材料をきちんと提供することであり、首長や市民に納得してもらうに足る情報が出せるということが大事であるかと思う。

(文責 内閣府 公共サービス改革推進室)