

市場化テストにおける公共サービスの質の設定と  
評価に関する理論的枠組み

Theoretical Framework for Setting and Evaluating  
the Quality of Public Services in Market Testing

佐藤 徹

Toru SATO

国際公共政策研究 第12巻 第2号 抜刷

2008年3月

# 市場化テストにおける公共サービスの質の設定と 評価に関する理論的枠組み\*

## Theoretical Framework for Setting and Evaluating the Quality of Public Services in Market Testing\*

佐藤 徹\*\*

Toru SATO\*\*

### Abstract

In this paper, the author provided a theoretical framework for setting and evaluating the quality of public services at the time of the introduction of market testing by approaching it from both the supply-side and demand-side.

From the above-mentioned consideration, the author confirmed two points of the next.

- 1) In setting and evaluating the quality of public services from viewpoint of the supplier, we can arrive at performance indicators by using the logic model.
- 2) In setting and evaluating the quality of public services from viewpoint of the beneficiary, we can utilize knowledge of the service marketing.

キーワード：市場化テスト、公共サービスの質、ロジック・モデル、サービス・マーケティング

Keywords : market testing, the quality of public services, logic model, service marketing

---

\* 本稿は2007年10月26日に内閣府で開催された官民競争入札等監理委員会第4回地方公共サービス部会での報告に加筆修正したものである。なお本稿はすべて筆者の個人的見解であり、内閣府及び官民競争入札等監理委員会の公式見解を示すものではない。

\*\* 高崎経済大学地域政策学部地域政策学科准教授。2007年4月より内閣府官民競争入札等監理委員会専門委員。

## 1. 問題意識

「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」とする)が平成18(2006)年5月26日に成立、同年6月2日に公布され、同年7月7日に施行された。これにより官民競争入札や民間競争入札が導入されることとなり、官の世界においても健全な競争による公共サービスの改革が進められることとなった。

既に諸外国においては「市場化テスト」(Market Testing)として知られているが、英国の市場化テストの事情に詳しい稲澤(2007)は、公共サービス改革法が「市場化テスト法」や「官民競争に関する法律」などと銘打ってはいないことから<sup>1)</sup>、同法が公共サービスの改革を進めるための環境整備と手法の整理を行っているものとし、その意義を次の5つに整理している。

- (1) 国の行政機関等又は地方公共団体がその事務又は事業の中で自ら実施する公共サービス全般において不断の見直しを行うこと
- (2) 行政主体による「一体の」事務事業を「公共サービス」として括りだして、委託対象となる単位とした上で、当該単位について、質の維持向上と経費の削減を図り説明責任を果たしていくこと
- (3) 公権力の行使について、「特定公共サービス」<sup>2)</sup>とすることで、上記(1)、(2)に述べた公共サービス改革を進めること
- (4) 「官民競争入札」と「民間競争入札」という手法を創出することで、これまで競争原理の働かにくかった事務事業について、競争原理の導入を図っていくこと
- (5) (1)から(4)の意義を包摂するものとして、廃止、官民競争入札、民間競争入札の仕分けをするプロセス、あるいは質の維持向上と経費の削減を確認し説明責任を果たすプロセス、あるいは民間開放を図っていくプロセス、あるいは官民の競争を推進するプロセス、こうした全てのプロセスにおいて主権者、利用者の側から公平性、公正性、中立性を確保していく仕組みを整備すること

これらのうち、(1)、(2)の「質の維持向上」を図るうえでは、公共サービスの質の設定と評価が不可欠である。しかしながら、これまで行政現場における公共サービスの議論は、行政の事務量・業務量の把握、コスト計算、行政の守備範囲、官民の役割分担や市民協働などが中心であり、公共サービスの質とは何かを明確にした上で、その質を評価する方法について本格的な論議が十分にな

1) 先進的に取り組んでいる諸外国、特に英国でMarket Testingという名称が使われていたことから、当初は「市場化テスト法案(仮称)」とされていたが、国会に提出するにあたって、「中立・公正な競争により、公共サービスの質の維持向上と経費削減をめざす」という法案の趣旨が明確になるようにするため、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」とされた(内閣府公共サービス改革推進室編 2006)。

2) 特定公共サービスとは、国の行政機関等又は地方公共団体の事務又は事業として行われる国民に対するサービスの提供その他の公共の利益の増進に資する業務であって、公共サービス改革法の第5章(法令の特例)第2節(特定公共サービス)の規定により、法律の特例が適用されるものとして、その範囲が定められているものをいう(同法第2条5項)。具体的には、①第32条第1項各号、②第33条第1項各号、及び③第34条第1項各号に掲げる業務を指す。

されてこなかった<sup>3)</sup>。

こうした背景には、第1にそもそもサービスはモノ（製品）とは異なり、「質」の客観的評価や事前の確認が難しいこと<sup>4)</sup>、第2にそれがゆえに通常の民間委託においてもコスト面が重視される傾向があること、第3にわが国では公共サービスの質の設定と評価に関する学術的な研究もさほど行われてこなかったことなどが挙げられる。

したがって、市場化テストにあたり公共サービスの質を設定・評価しようとしても、現在のところ何らかの標準的な考え方や確立された手法があるわけではなく、また実務上直ちに活用できる手引きやガイドラインといったものも存在しない。しかし、市場化テストの導入にあたっては、公共サービスの質の設定と評価は避けては通ることができないテーマであり、実務上直面する最も大きな課題のひとつとなっている。

そこで本稿では、こうした実践的課題に応えるため、第1に行政評価（主に事務事業評価）における実務的経験、第2にサービス・マーケティングにおける学術的知見、これらの2つの活用といった観点から当該問題にアプローチし、公共サービスの質の設定と評価に関する理論的枠組みについて論考することとしたい。なお本稿では、主として地方公共団体における市場化テストを想定対象として検討する。

## 2. 公共サービス改革法における公共サービスの「質」

公共サービス改革法において、公共サービスの「質」はどのように規定されているのだろうか。まず第1条において、「民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して、官民競争入札又は民間競争入札に付することにより、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る」と、法の趣旨が規定されている。

ここでは公共サービスの質の維持向上と経費の削減を車の両輪として位置づけている。つまり、経費の削減を進めるにあっても、公共サービスの質については、最低でも従来の水準を維持することが大前提となる。むしろ民間の創意工夫を生かすことにより、限られた財源の中で、公共サービスの質の向上を実現することを目的とする法制度である（内閣府公共サービス改革推進室編2006）。

つぎに第3条で、基本理念として「公共サービスによる利益を享受する国民の立場に立って、国の行政機関等又は地方公共団体がその事務又は事業の全体の中で自ら実施する公共サービスの全

3) 本来、市場化テストに限らず通常の民間委託の場合にもサービスの質の評価が必要であるが、あまり十分ではない。またPFIや指定管理者制度においてもサービスの質の設定・評価にまで踏み込んだものは稀である。

4) John L.Crompton & Charles W.Lamb, Jr (1986)によれば、サービスの質を客観的に評価したり管理したりすることが有形の製品よりも困難である理由として、①サービスは流れ作業の途中でそれを取り上げて検査やテストを実施することができないこと、②サービスの質はサービスを提供したり享受する個人によって変化すること（たとえ同一の個人によって提供されたサービスであっても、その質は日によって変化することがある）、③たいていの製品は購入前（例えば品物の色）や使用中（防臭剤が液体状かどうか）に製品自体を評価できる性質が備わっているが、フィットネス・プログラムや学習体験といったサービスの便益にはそのような性質が備わっていないことなどを挙げている。

般について不断の見直しを行い、その実施について、透明かつ公正な競争の下で民間事業者の創意と工夫を適切に反映させることにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現することが定められている。

そして公共サービスの質は、同法に基づく各実施プロセス、すなわち(1)事業選定段階、(2)実施要項策定段階、(3)落札者決定段階、(4)契約段階、(5)事業実施段階、(6)事業終了段階において問題となる。

官民競争入札又は民間競争入札の実施要項<sup>5)</sup>において、入札対象公共サービスの詳細な内容及びその実施に当たり確保されるべき入札対象公共サービスの質に関する事項を定めなければならないため(国の場合は第9条・第14条、地方公共団体の場合は第16条・第18条)、特に(2)の実施要項策定段階における十分な検討が要求される。具体的には、公共サービス改革基本方針において、以下の点に留意の上、対象公共サービスの実施に当たり確保すべきサービスの質を設定するものとされている。

- ① 対象公共サービスの政策目的を明確にし、従来の実施におけるこの目的の達成の程度やこれに要した費用を正確に把握した上で、望ましい費用対効果や社会経済情勢の変化にも留意しつつ、確保すべきサービスの質について検証し、設定すること
- ② その際、対象公共サービスの政策目的を具体化し、サービスの質を適切に表す指標を用いて定量的に規定することが望ましいこと
- ③ また、サービスの質を確保しつつ、対象公共サービスを担うこととなる者の創意工夫が最大限発揮されるよう、具体的な業務の実施手順等の仕様の特定は必要最小限に止めること

また「このような形で、対象公共サービスの実施に当たり確保すべきサービスの質を設定することは落札者等の決定のためのサービスの質の評価基準の設定や、実施期間中の監督、実施期間終了後の実施の在り方に関する評価を実施するためにも非常に重要である」と考えられている(同基本方針)。

以上のように、公共サービス改革法及び公共サービス改革基本方針において、「公共サービスの質の維持向上」が重要な要素と位置付けてられているものの、公共サービスの質の設定や評価に関する具体的な方法論を明記した規定は設けられていない。

### 3. 公共サービスの質の設定・評価における2つの視点

それでは、どのように公共サービスの質を設定・評価すればよいのだろうか。

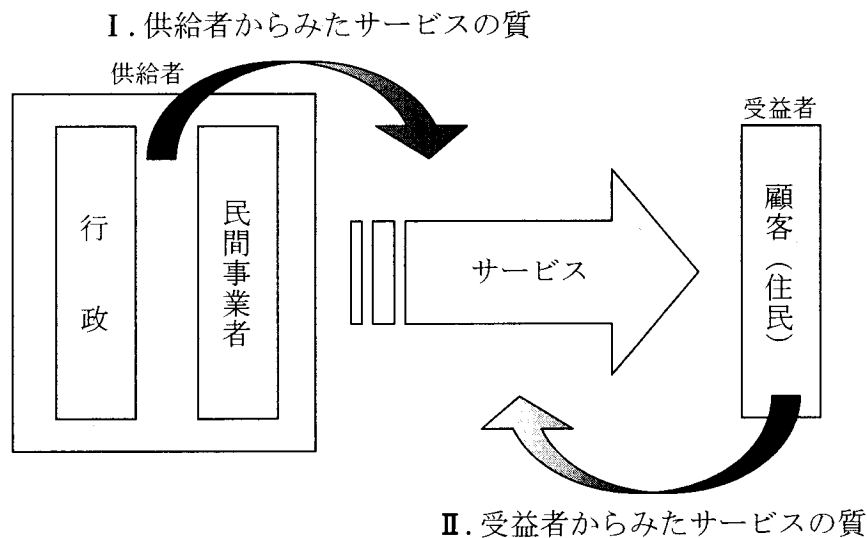
図1は、公共サービスの質を設定・評価する際の2つの視点を示したものである。

5) 実施要項は、求められる対象公共サービスの質等、入札の結果対象公共サービスを担うこととなった者が遵守すべき重要事項を定めるものであるとともに、民間事業者等により良質な提案を促すために、事前に公表する入札に関する募集情報の説明書である。この内容は、対象公共サービスを国民のためにどのように提供することが適切かという、いわば対象公共サービスの在り方を示すものである(「公共サービス改革基本方針」)。

1つは、「供給者からみたサービスの質」であり、公共サービスのサプライサイドからの視点である。もう1つは「受益者からみたサービスの質」であり、公共サービスのデマンドサイドからの視点である。

これらは二者択一的ではなく、相互補完的な視点である。なぜならば、評価する者の立場によって、自ずと視点も異なるからである。次節では、それぞれの視点から公共サービスの質の設定・評価について検討する。

図1 公共サービスの質の設定・評価における2つの視点



#### 4. 供給者からみたサービスの質

##### 4. 1. 主要な評価基準

まず、供給者からみたサービスの質であるが、これは公共サービスの送り手である行政が自らに課すサービスの品質（官民競争入札の結果、官が落札した場合）、あるいは行政が委託先の民間事業者に要求するサービスの質（官民競争入札の結果、民が落札した場合又は民間競争入札の場合）である。

供給者からみたサービスの質を設定・評価する際の視点としては、まず有効性（Effectiveness）がある。これは当該公共サービスの政策目的から「成果」（Performance）を明らかにし、サービスの供給量との対比により、当該公共サービスがいかに有効であるかを評価する基準である。

つぎに「効率性」（Efficiency）がある。これは当該公共サービスへの投入コストとサービス供給量との対比により、当該公共サービスがいかにコスト効率的であるかを評価する基準である。

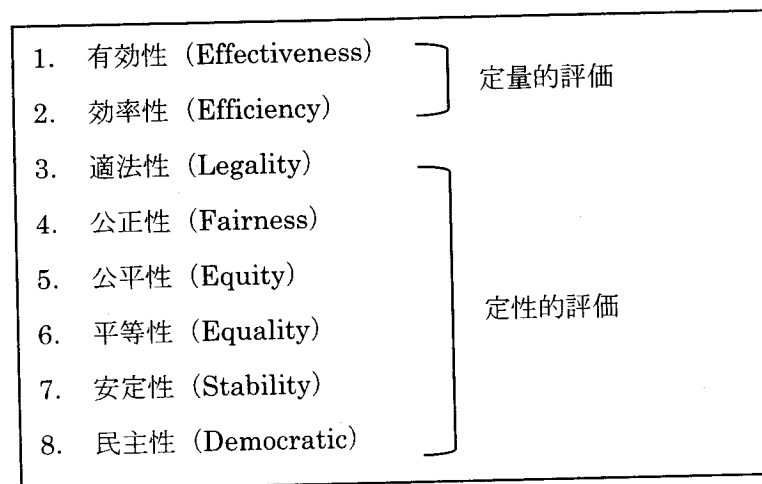
さらに当然具備すべき視点として「適法性」（Legality）、また特に公共サービスに求められる視

点として、「公正性」(Fairness)、「公平性」(Equity)、「平等性」(Equality) などがある<sup>6)</sup>。ただし、「効率性」と「公平性」はトレードオフの関係にあることが多いため、民間事業者に委託することとなった場合に、行政はこれらの両立についても注意を払う必要がある。

その他、公共サービスの継続的供給や柔軟な供給といった「安定性」(Stability)、公共サービスの決定過程における市民の参加を確保するといった「民主性」(Democratic) という視点も見逃せない。

以上、主要な評価基準について述べたが、「適法性」「公正性」「公平性」「平等性」「安定性」「民主性」については多くが定性的評価に頼らざるを得ないが、「有効性」と「効率性」に関してはできる限り定量的評価を行うことが望ましい。

図2 供給者からみたサービスの質の評価基準



#### 4. 2. ロジック・モデル (Logic Model) の活用

前節で述べた評価基準のうち、最も重要なものは有効性 (Effectiveness) であろう。なぜなら、公共サービスの供給には一定の公金が投入されている以上、どのような成果 (Performance) が得られるのか (あるいは得られたのか) を情報公開するとともに、これにより透明性 (Transparency) を高め、公共サービスの受益者だけでなく、それ以外の一般市民も含めた納税者に対しても説明責任 (accountability) を果たす必要があるためである。

また有効性 (Effectiveness) は、公共サービスが支出コストに見合った価値 (Value for Money :VFM) を達成しているかどうかを見極める評価基準でもある。

ただし前述の公共サービス改革基本方針にもあるように、対象公共サービスの政策目的を具体化し、サービスの質を適切に表す指標を用いて定量的に規定することが望ましい。

それでは、有効性を測定するための評価指標<sup>7)</sup> はどのように設定すればよいのだろうか。この点

6) 宮嶋 (1988) によれば、「公正性」(Fairness) は「明白で正しいこと」、「公平性」(Equity) は「偏りがないこと」、「平等性」(Equality) は「偏ることなく一様なこと (量的・質的に等しく分配されていること)」をさす。

7) 斎藤 (2001) によれば、有効性指標には、サービス成果指標、社会成果指標、住民満足度指標の3つがあるとしている。ここでは、比較的導出が難しいと思われるサービス成果指標と社会成果指標に焦点を当てて検討する。

につき、自治体の行政評価（事務事業評価等）においては活動指標や成果指標等を設定することがもはや標準的となっているが、これまでの経験から事業やサービスの種類によってはその成果を指標化することが容易ではないことが明らかとなっている<sup>8)</sup>。だが、そのような場合にこそ、ロジック・モデル（Logic Model）の活用が効果的である<sup>9)</sup>。

ロジック・モデルは、事業の活動内容とその最終目標との間に存在する論理的連鎖をフローチャートなどで表現したものであり、欧米諸国で取り組まれているプログラム評価など様々な方面で活用されている<sup>10)</sup>。また投入（Inputs）-活動（Activities）-産出（Outputs）-成果（Outcomes）というロジカル・フレームの中で、事業の成果の発現プロセスに焦点をあて、それらをどのように展開すべきかといった観点からの論理展開をビジュアルに表現したものであり、いわば因果関係に基づき描いた仮説的シナリオともいえる。

このとき、投入（Inputs）は、事業の実施に費やされた資源、すなわち資金、人、時間等をさす。また活動（Activities）は望んだ成果を達成するために、投入した資源（Inputs）を用いておこなった行為をさす。さらに、産出（Outputs）は活動（Activities）の直接的な所産であり、通常は量的に測定することが可能である。また成果（Outcomes）は事前に意図した目標水準あるいは事中や事後に生じる便益や変化をさす。

図3は、職業訓練事業のロジック・モデルを示したものである。

まずは行政又は行政によって委託された民間事業者がコストや人員を投じて、職業訓練事業を実施する。その直接的な成果（Initial Outcome）として、市民が職業訓練を受講する。そして、中間的な成果（Intermediate Outcome）としては職業訓練の受講者が技能を修得し修了する。さらに、職業訓練の修了者がXヵ月後に就職する。最終的な成果（Long-term Outcome）としては市内の失業率が低下する。このように原因と結果の論理的連鎖を構築する。

特にここでのポイントは成果を一括りにせず、事業の実施によってどのような成果が住民や地域にもたらされるのかについて、「直接」「中間」「最終」といった時間軸に沿った複数の段階に分けて考えるところにある。

こうしてロジック・モデルが構築できたら、それぞれのレベルに相応しい評価指標とそれらに影響を及ぼす要因を設定することになる。

まず投入指標であるが、これは基本的には事業に要する費用（円）、人員（人）、時間（日）などである。つぎに活動指標であるが、「開催日数（日）」や「カリキュラム数（種類）」などが考えら

8) この点に関しては、例えば『行政評価指標設定の課題と考え方』（総務省、平成14年3月発行）などに詳しい。

9) 筆者が独自に行った調査によれば、青森県、川崎市、越谷市、相模原市などでは行政評価における評価指標の設定等に活用されている。また稲澤（2006）によれば、市場化テストにおける契約において、サービスの質と水準をいかに提示するかについては、イギリスの先例を見る限りでは、経済性、効率性、有効性の視点から業績指標を設定して目標値を示す「VFMによるサービスの可視化」が代表的なアプローチであるという。

10) 国際開発分野ではコンセプチュアル・フレームワーク（Conceptual Framework）と呼ばれるが、論者によってプログラム・モデル（Program Model）、コーザル・リンケージ（Casual Linkage）、アクション・セオリー（Action Theory）などともいわれる。プログラム評価と業績測定的第一人者として知られる米国アーバン・インスティテュート（Urban Institute）のハリー・ハトリー（Harry P.Hatry）によれば、ジョセフ・ホーリー（Joseph S.Wholey）が1979年に著したEvaluation: promise and performanceにおいて初めて用いたとしている。