

第4回 議事要旨

<地方公共団体との研究会>

日時：平成19年10月26日（水）14:00～16:30

議題：「市場化テスト」の実務的課題

○公共サービスの質の設定と評価について

○官のコスト把握に関する実務的課題について

○モニタリングについて

○市場化テストをめぐるその他実務的課題について

・総合評価における質と価格の点数配分・ウエイト付けについて

出席：北海道、愛知県、和歌山県、横浜市、中野区、多治見市、倉敷市
稲澤克祐専門委員、佐藤徹専門委員、福嶋浩彦教授、岸道雄教授、
宮地義之氏

<報告事項等>

- 新たに参加して頂いた倉敷市、岸道雄教授を紹介
- 日本経済研究所へ研究成果の取りまとめを依頼した旨報告

【公共サービスにおける質の設定と評価について】

各専門委員等からのプレゼンテーション、コメントの後、意見交換を行った。

<佐藤専門委員からのプレゼンテーション>

- 公共サービスの質の設定と評価に関しては、これまで行政現場において本格的な議論があまりなされてこなかったのではないかと。しかし、市場化テストの導入に当たっては、サービスの質の設定と評価は避けて通ることができない重要な課題である。そこで、私からは第1に行政評価、特に事務事業評価の経験、第2にサービス・マーケティングの知見、この2つの活用といった観点からこの問題にアプローチすることを提案したい。
- 公共サービスの質の設定と評価を考える上では、送り手と受け手の2つの視点があり、これらは相互に補完すべきものである。
- 送り手から見たサービスの品質は、供給者である行政が自ら課すサービスの品質、あるいは民間に委託した場合は行政が委託先の民間事業者に要求するサービスの品質であり、さまざまな評価の視点がある。資料では7つほど挙げているが、中でも重要な視点が①の「成果・業績」、いわゆるパフォーマンス

ンスである。

- 行政評価のこれまでの経験から、事業やサービスによってはその成果あるいは業績を数値化、指標化することがなかなか容易ではないということはわかってきており、そういった時に、客観的な指標を導いていく方法としてロジック・モデルが役に立つのではないかと思う。ロジック・モデルを使って、当該事業やサービスの実施によって最終的に地域や住民に対してどのような成果があるのかをインプット、アウトプット、アウトカムと、段階的に仮説的なロジックを組み立てて、それぞれのレベルにおいて適切な評価指標を設定していく。
- 次に、「受益者（住民）からみたサービスの品質」だが、行政評価のスキームではどちらかというと質の評価という視点が希薄だったように思う。そこで、サービス・マーケティングという学問分野の先行研究を紹介しながら、公共サービスの質の評価にアプローチしたい。
- サービス・マーケティングの分野では、品質は顧客によって定義されなければならないと考えられており、どのようにサービスの品質を設定するかに関しては、サブクアル(SERVQUAL)と名付けられた品質の基準があり、信頼性、有形性、反応性、確実性、共感性という5つの要素からなっている。
- 次に、サービスの品質の測定方法だが、顧客がサービスに求める期待と実際にサービスを受けて認識した水準の2つのギャップを分析することによって行う。なお、顧客満足度（住民満足度）とサービスの品質との関係の考え方だが、基本的には分けて考えている。顧客にとってはサービスの品質に関して望ましい水準と、我慢できる最低水準とがあり、望ましい水準より品質が上回れば顧客満足度は大きい、我慢できる最低水準を下回れば当然のごとく満足度は小さくなる。望ましい水準と我慢できる最低水準の間であれば受け入れることができ、満足度はまあまあという水準となる。
- 最後にまとめとして、第1に、公共サービスの質の設定と評価にあたっては、2つの視点からアプローチする必要がある。「受益者（住民）からみたサービスの品質」に関しては、サービスの対象が住民であるような場合不可欠の視点であり、特に住民直結型のサービスが多い市町村においてはこの視点は欠かせない。この品質の設定と評価にはサービス・マーケティングの知見が活用できる。第2に、「供給者からみたサービスの品質」に関しては行政評価、特に事務事業評価とか業績測定の考え方が活用できる。実際に市場化テストの対象事業が事務事業評価の対象事業となっているような場合は、既存の指標データの一部を活用できる可能性が高い。第3に、ロジック・モデルの活用で、なかなか難しいと言われているような業績指標、アウトカム指標が設定しやすくなっていく。第4に、受益者から見たサービスの品質の設定

と評価は、サービス・マーケティングの知見を活用できるのではないか。ただし、サービスの種類によってサービスの質を構成する要素は異なるので、サービスの種類ごとに今後、実務上の事例を積み重ね、ケーススタディをしていくということが必要になる。

- 最後に、一般的に行政評価とか事務事業評価に関しては、私もいろいろな自治体でお手伝いさせていただき中で、どうも閉塞感というか、やらされ感が多いのかなと感じている。市場化テストにおける公共サービスの質の評価活動は、行政評価における業績測定やモニタリングの在り方などを見直したり、通常の外部委託のあり方を再検討する良い機会になるのではないかと期待している。

< (財) 日本経済研究所 宮地氏からのプレゼンテーション >

- P F Iにおける質の設定と評価について、実務面からコメントすると、まず、施設整備面での質の設定に関しては性能発注が基本であり、評価に関しては施設の要求水準書の基準が守られているかを確認することにより行われている。維持管理・運営面での質の設定に関しては、施設の内容が具体化した段階で要求水準を協議し、物によっては加点・減点の基準も設定しており、評価に関しては、報告書のチェックに加え、定期検査、抜き打ち検査の実施、更に進んでいるところでは住民によるモニタリング、アンケートを取り入れている例もある。
- P F Iにおける質の設定に関しては、依然手探りの状態が続いていると感じている。また、P F Iでは施設の整備にウエイトが置かれているためか、質の議論があまり顕在化していないのではないか。
- 指定管理者制度における質の設定と評価については、自治体によって様々であり、この問題があまり顕在化していないと感じる。
- そこで、市場化テストで質の設定と評価を考える際には、公共サービスの実施とその効果に関する整理や議論が必要である。例えば、対象業務を公共サービスの質から議論をしていくのか、民間にゆだねられる範囲から議論するかで、質の設定が異なってくる。切り出しによっては、従来の公共サービスでは余り意識されていなかったような質の設定が必要になってくる。
- 官側が質を設定する際、共通的な軸となり得る大きな指標のようなものが必要になってくるが、余りこれにとらわれ過ぎてしまうと、このために無理やり質や軸、評価の指標を作ることになるので適切ではない。大きな軸を定めた上で詳細な設定については実施主体によって考えていく必要がある。
- 評価については、質の設定に対する達成度を確認することが評価であり、質の設定のところで書かれていない部分について評価が行われることは問題

である。

- モニタリングについては、質の設定と評価の部分でしっかりと整理したうえで、基本は通常の地方自治法、自治体の会計規則等に基づく監督検査があり、加えて質の設定について具体的に見ていくということではないか。結局は自治体での事例を積み重ね、情報を共有化することが必要。
- 質の設定のところによく追加的に議論されるインセンティブ、ディスインセンティブの話については、質の設定に関する応用部分であると考えており、もう少し質の議論をきっちりした上で考えていく必要がある。

<福嶋教授からのプレゼンテーション>

- 従来の民営化、アウトソーシングは、結局は行政の都合、コストの観点から行われてきた。それに対する住民あるいはサービスの受け手の側の不信、不満が積み重なり、いろいろな形で批判として出てくることもある。このようなものをつくりだしたことを反省した上で、市場化テストを含めた新たな取り組みに進まなければならない。少し極論かもしれないが、これからは民営化を進める上では、コストではなくて質でアウトソーシングしていくと割り切り、はっきりさせた方がいいと思う。
- だからまず、官と民とどちらが市民、サービスの受け手に質の高いサービスを提供できるかを評価することが重要で、その時にサービスの受け手である市民が参加するということが必須になると思う。もし質が高いがコストも高いということになれば、そのコスト高をどのくらい許容できるのかを全市民的な立場できちんと判断する。民営化という総論で賛成されるだけでなく、サービスの受け手の市民から、各論でも納得をしてもらうというのが必要なことであり、そのためには徹底した情報公開と市民参加がその過程において必要である。
- 我孫子市における保育園の民間委託の事例を説明すると、事業者選考委員会で募集要領策定から事業者選考までを行う際、保護者の代表3人が参加して質の設定や評価を行い、公開できる部分は全て公開した。その結果、例えば募集要領に、応募事業者の保育士の勤続年数を明記することや引継ぎ保育の強化などが加わり、サービスの受け手である市民の意見が反映された。
- 行政の側だけが質の設定をしてしまうと、コストの競争になる傾向があるのではないかと。あるいは、質の競争のところでは一定の枠の中での競争しか生まれないということが懸念される。だから、質の設定についても民間側から自由に提案してもらうことが有効だと考える。

＜稲澤専門委員からのプレゼンテーション＞

- 本日提出した資料は、一連の話題の中で全てに関わってくるので、どういう資料を用意したかを簡単に説明する。
- まず、公共サービスの質については、事業者選定の評価、モニタリング、事後の評価というフェイズで質が出てくる。その質をどう定義していくかについて1頁目にまとめたが、佐藤先生の発表と重なるので説明は省略したい。
- 2頁目の最初では、質を抽出する作業をした後で総合評価ということになった時に、自治体がインプットからプロセス、アウトプット、アウトカムというロジックの逆順をたどる過程において、重みづけをすればしたらどう考えるとよいかを示した。
- 次に、モニタリングのフェイズで質がどのように関わってくるのだが、資料ではイギリス自治体の事例を取り上げた。民間事業者が落札した際の契約書及びその中に含まれているサービス・レベル・アグリーメント（SLA）の業績指標、要求目標値、モニタリングの事例は、参考にできるのではないか。
- 次に、5頁にモニタリングとSLAについて、指定管理者制度における協定書を基に、市場化テストに応用するとどうなるか、SLAにどうつなげていくことができるかを提示した。この後の議論で、この資料が使えればと思う。

＜岸教授からのコメント＞

- サービスの質をどのように定義するかは大きな課題である。どのように質の設定と評価をするかに関して、一番大きな枠組みとしては、日本に限らず他の国でも進んでいない。公共サービスである限りは、公共サービスに対して包括的な業績評価、いわゆる日本で言う行政評価の体系というものが必要だと思う。
- 市場化テストに出す事業は、あくまでも税金を使って提供するサービスであり、完全な民営化ではない。すべて公共サービスの提供という枠組みの中に入るわけで、それをとらえる各パフォーマンスメジャーメント、いわゆる行政評価という体系があってしかるべき。まず指標を設定して、すべて表に出すべきで、住民に明らかにするためには選択的な指標、わかりやすい指標を設定しなければならない。
- 業績指標の考え方としては、佐藤先生から説明のあったロジック・モデルが基本となると思う。
- 目標、目的に対してどれだけサービスの提供に影響を与えられるかという目的達成度の観点と、サービスを提供するそのもののアウトプットの属性に関する観点の2つの観点を柱に、サービスの質を定義していく必要があると考えている。

<意見交換>

- 市場化テストに関する評価について、指定管理者制度を参考に作ってみたところだが、今日話を聞いて改めて、利用する側の視点が重要であることに気づき、利用者、市民の立場に立った評価の在り方という視点が抜けていると感じた。
- 窓口業務の質について、官がやっている場合に、職員はどういった質が必要なのかということについてほとんど意識がなかったのが現状である。お待たせしてはいけないというような、利用者の視点についての意識は比較的あるが、実際、質をどう定義するのか大変に苦労をされており、委員の方からのお知恵もいただいている。研修業務については、発注者としての視点から質を一度設定してみるが、事業者から質について提案してもらうことも考えている。しかし、行政側の状況が事業者にはわからないので、質について事業者が提案することは、意外と難しいことであると最近感じている。
- 佐藤先生から、効率性と公平性はトレードオフ関係にあるのではないかとのご指摘があった。また、福嶋先生からは、前回、自治体がどう捉えるかによって質が変わってくるのではないかとのお話があった。効率性、公平性という点も含め、質の定義は地域によって相対的なものであるため、利用者側からの視点が非常に強く出てくるのではないかと。
- 宮地先生からは、P F Iにおいて競争的対話が欧米などで進められているとの話が紹介された。これは、事業者と発注側との間で、できる限り質を高め、コストを削減する仕組みをつくるにはどうしたらよいか、常に対話をし続けつつ詰めていくというスキームである。日本では恐らく随意契約になってしまうのだろうが、何らかの工夫ができると、利用者側や民間側からの提案が更に伸びるような印象も受けた。
- 福嶋先生からは、保育園の民営化に関してお話をいただいた。やはり、サービスの受け手の市民が入ることにより、いろいろな視点が出てきた。市民が主導したという言葉が非常に印象に残っている。
- 気づきということで述べると、これまで各自治体が市場化テストを実施してきた業務は、住民を対象にしない、要するにその質をあまり問題にしない業務であった。実は、そういう業務の方が、市場化テストをするには手っ取り早いという感じを受けた。
- 福嶋先生のお話を聞いて、質の向上という中でコスト高をどこまで許容できるのかということに気付かされた。質を上げていけば、コストも高くなると感じるどころであり、質の設定を行う委員の方々にコスト意識が仮にないとすると、行政側として不安なところもある。コストと質のバランスも考えて

いかなければいけないと感じた。

- おっしゃるとおりで、要望を取り入れて質を向上させると当然コストに跳ね返るとい面はある。やはり委員会の中で、予算の議論も含めてコスト増をどこまで許容するのか、全体的な判断をしっかりと行うことが大切だと思う。我孫子市の場合は、保護者と市側が、一番良いモデルの保育園をつくろうという同じ土俵で議論したことが大きかった。とことん情報公開し、とことん参加してもらうことで、保護者と同じ土俵につけたと思う。

【官のコスト把握に関する実務的課題について】

事務局からの説明の後、意見交換を行った。

＜事務局からの説明＞

- 間接部門は範囲をどう確定するかが重要なポイント。行政機関によって組織構造がかなり異なるので一概に言えないが、一般的な話として会計課であれば出納、契約、物品管理、予算執行、決算、人事課であれば給与係、総務課であれば文書係、その他、情報システム課で言うと整備管理係などといったもの。その部門の中で間接部門費に含めるべき費目は人件費、物件費、委託費、退職給付費用といったもの。
- 間接部門費の算定にあたっては、間接部門の範囲の設定、確定した範囲についてのコストを集計し、最後に集計したコストを配賦計算する。この3つのフローが算定の柱になる。
- コスト計算を事業所管課自体が行うと公正性が問題になるのではないかとことだが、どうしても所管課自体で計算しないとわからない部分がある。計算するのはあくまでも所管課の役割だが、それについて第三者機関がチェックするという機能が重要になってきて、第三者機関の存在によって公平な入札が十分に確保される。
- 人件費の算定の詳細は「情報の開示に関する指針」を見ていただければと思うが、官民競争入札における官の入札額を算定する局面においては、基本的には実際に配置が予定される人員に関する人件費で策定する。
- 起債償還金の考え方については、官民いずれが落札した場合においても、資金調達に関する費用を負担するのは官であり、資金調達費用に関して官民間の競争条件の不均一は生じない。したがって、起債償還金等の資本調達のコストは、この官民競争入札の中でのコストには含み得ないものとする。
- 人件費の範囲については、事業実施部門において入札の対象となる事務・事業に直接従事している職員に関する人件費を算定の対象とする。ポイントと

<意見交換>

- 実際に配置が予定される人員にかかる人件費というのは、人事異動もにらんだ人件費ということか。
 - (事務局) 可能な限り、人事異動をにらんだものと考えている。
- 例えば、異動があって当初は30代の職員3人で実施していたが、3年後に異動で50代がそろってしまったというケースも想定されるのだが。
 - (事務局) 人事異動によって人員構成の影響がコストに出てくる部分は避けられない。しかし階層別の人員構成は、ある程度一定だと思うので、その範囲でできる限り予想し得るもので計算せざるを得ない。
- 「第三者機関によってチェックされる」という、この第三者機関というのは法律で言うところの監理委員会をイメージしているのか。
 - (事務局) お見込みのとおり。
- 間接部門に徴税部門は入らないのか。
 - (事務局) 徴税部門は自治体でいうところの「収入」部門になり、管理とは離れたものと考えているので含まれないと考えている。
- 「情報開示に関する指針」というのは、法に基づいて実施する場合、自治体はこれで行うようにという指針なのか。
 - (事務局) 指針はあくまでもガイドラインなので、自治体がそれに縛られるものではない。
- コストというと直接人件費、直接事業費、それから間接の人件費、事業費、そして発生主義的費用というように分けられると思うが、所管課が行うコスト計算というのは直接人件費と直接事業費までで、残る間接事業費、人件費と発生主義的費用については、官民競争入札を進めていく部局で一元的にデータを収集して、配賦基準を決めて計算して、双方足したものが官のコストとなる。だから、官の応札価格として出てくるのはあくまでも直接人件費と直接事業費までという理解でよいか。
 - (事務局) 所管課でないとわからないことについては所管課で計算して、あとはどうしても所管課だけではなくて会計課の協力を得なければならぬとか、一元的な方法でやらなければならない部分はもちろん会計課が一番取り仕切っているので、そこは一元的に会計課の協力でやってい

くというのがベストな方法。実際に、国でも所管課と会計課が協力しながら行っている。

＜岸教授からのコメント＞

- 官のコストを把握し、民間と比較する際、一番大きな課題は会計基準が違う点である。特に、減価償却費といわゆる公務員の退職給付の部分について、現実に今、支払っていないものをコストと認識するかどうか。これらを含めるかどうかで大きく数字が変わってくる。
- 官のコストを把握して、民間と比較すると言っても単純ではない。ある業務を民間に委託したからといって、完全に回避できるコストと回避できないコストがあるという考え方がある。このアボイダブルコスト（回避できるコスト）という考え方を入れるのかどうかということと、そうではなくてやはり業務に関わる総てのコストを把握して比較し、更に契約管理という観点から民間事業者をモニタリングするのに必要なコストをも考慮した上で比較しなければいけないという考え方もある。
- 官のコストを把握するためには、当然のことながら原価計算が必要である。最近ではアクティビティ・ベースド・コストイング（ABC）という言葉が使われており、間接費を計算する時によく用いられている。中央政府や地方自治体で、ABCを使ってどのようにコストを算出するかというレポートは過去にもあるので参考になるのではないか。

【モニタリングについて】

事務局からモニタリングに関する法律等での位置付けについて資料により説明、宮地氏からのプレゼンテーションの後、専門委員等からコメント。

＜（財）日本経済研究所 宮地氏からのプレゼンテーション＞

- 市場化テストを行うにあたってモニタリングにおいて特にクローズアップされる課題、問題として何があるかについて、5つ観点からまとめた。
- 第1に、実施主体が変わる点。これについては委託なので、従来の事業の委託と市場化テストの委託は基本的には変わらない。よって会計法や自治法で規定されている委託をする場合の監督・検査というもので対応していくということに加えて、市場化テストに特に書かれている監督・検査に基づいてやっていくのが一般的である。チェックの不徹底、検査の形骸化を問題視されることもあるが、それは市場化テスト特有の問題ではなく、全体の委託事業の監督・検査ということで見直し、改善を図っていくべき事柄ではないか。

- 2つ目の提供方法が変わることについては、実施要項の「質の設定と評価」という部分で考えていくべきことだと思う。事前に予測できない事態への対処の仕方としては、官民双方で事前に協定するか、契約で明記しておくことが大切ではないか。
- 3つ目の業務範囲が変わる点については、従来、官は一連の事務手続の中でどういうチェック体制を働かせたのかということを確認に情報開示していく必要がある。また、民間はどのようにセルフチェック働かせるのか提案を求めるとともに、入札時に官のチェック体制と民間のチェック体制を確認していったらどうか。また、民間のセルフチェックに関して、行政がモニタリングの観点からどのように連携あるいは関与していくかという議論については、「質の設定と評価」できちんと整理すること、そして契約書の中で協議事項と整理することも必要となってくると思う。なお、モニタリングを実施することによって新たにコストが発生するというのであれば、事業の切り出しの時やコストの算定の時に明確化していくことになるが、コストが膨大にかかるのであれば、その切り出し方が本当にいいのかどうかということまで戻って議論をしていかななくてはいけない。
- 4つ目の官民競争入札にかかる論点については、官が勝った場合におけるモニタリングの方法についても検討していく必要があるのではないかとということ。別途、従来とは違う特別な枠組みが必要かは、検討が必要と思う。
- 5つ目として、自治体ならではの論点もあるのかどうか。自治体の皆様に御指摘をいただきたい。
- モニタリングについて、一度きちんと定義するなり概念整理なりをする必要がある。PFIなどの実務を踏まえてやっている感覚では、複数年委託するというので、発注者にとっても受注者にとっても良好なサービスを継続して提供していくことが重要になってくる。発注者側は監督責任といったようなスタンスで、また受注者側、これも発注者側のスタンスではあるが、モラルハザードが起きないようにしていく観点からモニタリングが必要と考える。
- 参考事例として資料にあるとおり、モニタリングを日常モニタリングと定期モニタリングに分類して行ったり、物によっては随時モニタリングということで抜き打ち的にチェックやアンケートをやったりするケースがある。また、応用問題的な話になるが、ペナルティをモニタリングの規定の中で設定することもある。
- 資料6頁にあるとおり、地方自治体のアンケート結果から、指定管理者制度のモニタリング・評価についての課題として一番多かったのは、モニタリング・評価を行うための評価基準や評価指標の作成が難しいということ。これ

もモニタリングだから難しいということではなくて、事前に「質の設定と評価」というところできちんと定めておかないと、結局評価する段階で同じ問題に当たることになる。市場化テストの場合であれ、他の指定管理者、PFIの場合であれ、「質の設定と評価」というところを事前にきちんと確認し、詰めておかななくてはいけないのではないか。

<専門委員等からのコメント>

- 臨席の自治体の方々をお願いしたいのは、論点としてもれている点があれば出していただきたい。
- 前回プレゼンされたある事例が大変参考になったという話も聞いている。モニタリングについての各自治体の取組み事例が、今後共有されていくという事も大切な点である。

【市場化テストをめぐるその他実務的課題について】

事務局からの説明の後、専門委員等からコメント。

<事務局からの説明>

- 除算方式は、ある程度入札価格が低いと過大に評価点が評価されてしまうという問題点がある。メリットとしては、1円に対する技術点の評価というものがわかりやすい。
- 加算方式は、技術点に対する価格点の割合をここで設定することができる。価格点に対する得点配分と、技術点に対する得点配分をどれぐらい重視するかによって調整ができる。
- 国では現在加算方式、総合評価の落札方式ができる事業というものが限られている。中でも加算方式でできるのが研究開発、調査、広報、情報システムという4種類。新しくほかの事業で実施したいというときには財務省との協議が必要になっている。幾ら技術点に重みを置くと言っても、過度に価格点を低く評価するということは、コストを低くするという観点からも適切ではないという観点から、技術点の「価格と同等に評価できる項目」の評価の得点と価格点が一緒になるようにしている。
- 地方公共団体においてはそれぞれの判断で、まず加算方式をとられるのか、除算方式をとられるのか。そして、その価格点、技術点をどうするかということはいろいろな考え方がある。参考までに地方公共団体の事例を紹介する。

<専門委員等からのコメント>

- 加算か除算か、それから技術点の項目は何を選ぶか、ウエイト付けはどうするのかなど、大切な論点があると思う。
- この他に今年度の研究会として挙げておくべき論点についてのご意見があれば後ほどいただきたい。

(文責：内閣府 公共サービス改革推進室)