

市場化テストの意義、課題および提言
—自治体の官民競争入札を対象として—

2008/5/29

根本祐二／東洋大学

意義

PPP(Public/Private Partnership)とは、単純な官民の二分論ではなく、あらゆる官民の役割分担の中から社会的な費用対効果を最大化する方法を探すプロセスである。「社会的な費用対効果」とはPFIにおけるVFM(value for money)に近いが、VFMは、現実には、行政が実施した場合(PSC)と提案者が事業を実施するときの事業期間全体の費用(PFILCC)の差によって表される価格概念として用いられていて、価格以外の質の要素(例えば、建築工事、サービスの質、運営計画、事業収支、リスク対応など)は表現できていない。費用と質、さらに、異なる質を比較しているのは、これらを合算する際に用いられる総合評価(値)である。

総合評価(値)は、一般競争入札のみならず、公募プロポーザルでも広がりつつあり、目的に沿った最適な提案を選定するための共通の指標となっている。総合評価方式では、提案者は総合評価値の相対的な順位を最上位に置くよう行動するので、発注者は、提案者からの提案の総合評価値を、単に相対的な最上位であるだけでなく、できるだけ絶対値を高く誘導する必要がある。

この観点からすると、市場化テスト(官民競争入札)は、他のPPP手法に比べてきわめて優れた特徴を有している。

- (1) 官の参加により競争が促進され、提案者側の総合評価値を引き上げようとする意欲がさらに高まる。
- (2) 仮に、民間提案の総合評価値が相対的に低い場合でも、それを上回る官側の提案が採用されるので、以前よりほぼ確実に総合評価値の高いサービスが提供されるようになる(PFIではVFMが出ない場合は従前の公共サービスに戻るだけである)
- (3) 官が競争を体験することで、他の公共サービスを含む自助努力の引き金となる。

本メモは、こうした市場化テスト(官民競争入札)の優れた特徴を発揮するためには何を行うべきかという観点から考察したものである。

課題

まず、こうした特性があるにもかかわらず、官民競争入札の実績が進展していないと

いう自己評価からスタートする必要があると考える。量的な拡大が市場化テストの目的でないことは当然であるが、実績が出ないことに許容できる理由がないのであれば、その打開策について検討を行う必要がある。同様のことは、PFIにおいても言いうるが、市場化テストの実績はさらに少なく、検討の必要性はさらに高いのではないだろうか。

(参考) PPP手法の市場規模 (公民連携白書2007～2008)

市場化テスト << PFI << 指定管理者 << 公共事業

実績が少ない理由は、以下の通りと推測される。

- (1) 官側に、競争に負けたことが明らかになることへの抵抗感があること
- (2) 官側は現在および将来の官民競争入札に参加するまたはしないの複雑なオプションを持つことになるが、予算や人員体制の硬直性から複雑な事態に臨機応変に対応できないこと (一度負けると組織が維持できなくなり将来への参加も困難となる)
- (3) 市場化テストを実施するかどうかの決定権が官側に存在しているためあえて実施する必要がないこと (これはPPP全般に言えることである。冒頭に述べた通り、PPPはあらゆる官民の役割分担の中から社会的な費用対効果を最大化する方法を探すプロセスであるべきだが、現状は当事者の片方である官が一方的に決定する権利を有しているのが実態である。)

上記の理由から、官側は、“将来にわたって民間に移管すると決めた事業”だけを市場化テスト(官民競争入札)にかけようとする方向に傾く。この場合、実は、市場化テストを決断した段階で官の仕事でなくなる(少なくともそうなってもやむを得ない)ことを決めていることになるので、あえて、市場化テスト(官民競争入札)にかけると判断され、業務委託(場合によっては指定管理者、PFI)が選択される。市場化テスト(官民競争入札)が、結果的には、業務委託他のPPP形態の促進剤として機能したことになる。このこと自体は好ましくないわけではないが、市場化テスト(官民競争入札)の有する優れた特徴に比べるとあまりにも小さな効果と言えるであろう。

提言

以上の課題を打開するための対応策を以下に提言する。

(1) 民間提案の導入

何が市場化テスト(官民競争入札)に適しているかを官側のみが発案するのではなく、民からの提案を積極的に誘導すべきである。そのことによって総合評価値の高い公共サービスが実現のできるのであれば、民にとってだけでなく、社会経済的に(あるいは地域にとって)確実にプラスになるであろう。

- ① 全事務事業を対象にすること(提案の幅を狭くすることで事実上提案の余地をなく

すような官側の恣意を排除することも目的としている。我孫子市が導入。現在他の自治体もおおむねこれになっている。）

- ② PFI、指定管理者になりうるものも対象にする（ソフトだけでなくハード系、さらに新設の公共投資にも適用可能とする。東京都が導入。）
- ③ 期間を限らず多頻度または継続的に募集する（各自治体）

また、現状民間提案制度を有する PFI においてまったく実例が出ていないことには注意する必要がある。提案には、保護すべき知的所有権が含まれる場合がある。そのアイデアを発注者が窃取し自ら公共サービスとして行う、または、総合評価一般競争入札となって提案者が優遇されないという状況では、民側は安心して提案を行うことができない。提案者にとってのインセンティブとするために、随意契約（基礎自治体）または提案者加点方式の採用が望まれる。例は異なるが、提案によるノウハウの漏出保護は、PFI における競争的対話の導入にも通じるものである。

- ④ 随意契約を導入すること（我孫子市では、知的所有権を持つ提案には特別に競争を免除して特命で随意契約できる条項を入れている。競争性は優れた提案を誘導する手法であり、提案募集時点で十分な競争性があれば良いとの考え方と推測できる。WTO ルールから基礎自治体のみを導入可能と推測される。）
- ⑤ 客観的審査を導入すること（提案を導入するかどうかの是非は官側が決めるにしても、そのプロセスには第三者による監視機能が介在し、説明責任を果たすよう努める必要がある。「〇〇は重要な仕事であり官が担うべきである」というような漠然とした説明により公共事業を維持する姿勢は厳に慎むべきである。）
- ⑥ 提案者加点方式を導入すること。（事業提案を行った提案者には、総合評価一般競争入札の総合評価において予め開示された加点を行う。加点は、提案費用に敗北リスクを上乗せしたものが目安となる。これにより、提案することのインセンティブが確保される。実務的には非常に要望が強い。WTO ルールには抵触しないため、国、都道府県、政令市でも導入可能である。）

（2） 市民参加の充実

民間提案同様、市民にも公共サービスを自ら担うべき意志は十分に存在する。むしろ、市民自らが新たな公の担い手として積極的に参画すべきであり、その門戸はできるだけ広く開放すべきであろう。具体的な提言は、上記①と同様である。

（3） 官民競争入札を他手法と組み合わせ

現状、PFI や指定管理者の対象となりうるものは、それぞれの手法により実施されるべきものと一般的には認識されており、結果的に市場化テストの形態は業務委託にとどま

っている。前述の官民競争入札の利点は、業務委託に限らずすべての PPP 手法に導入される価値のあるものである。そこで、PFI や指定管理者に官民競争入札を導入することを提案する。

- ① PFI において官民競争入札を導入すること（PFI で官民それぞれが応札する。当然ながら官が落札した場合は応札した提案を実施する義務が生じ、以前よりほぼ確実に総合評価値の高いサービスが提供される。現在の PFI では架空の数値である PSC を計算するプロセス（導入可能性調査）を必要としているが、官民競争入札の実施でそのステップは不要となる。）
- ② 指定管理者制度で官民競争入札を導入すること（指定管理者制度でそれぞれが応札する。上記同様、官が落札した場合は応札した提案を実施する義務が生じ、以前よりほぼ確実に総合評価値の高いサービスが提供される。）
- ③ PFI、指定管理者制度と組み合わせること（指定管理者制度は行政処分であることから、PFI のプロセスにおいて、落札した PFI 事業者を指定管理者として指定することが認められている。さらに進めて、このプロセスに官民競争入札を加えることで、三つの手法利点を組み合わせることが可能になる（PFI：施設所有や資金調達を含む民間へのリスク移転、指定管理者制度：利用料金制度、市場化テスト：官民競争入札）

（４） PPP 担当部局の一元化

上記にも相通じるが、現状、国の制度の所管が分かれていることで、非常に使いにくい制度となっている。制度を利用する地域の現場の目的は、制度を利用すること自体ではなく、利用してもたらされる社会的効果である。国の PPP 担当部局を一元化し、きめ細かな対応ができる体制の構築が必要である。

根本祐二

東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻

専攻主任／教授

nemoto@toyonet.toyo.ac.jp

<http://www.pppschoo.jp>