

「市場化テスト」への対応で官民の綱引き

第二特別調査室 富山哲雄

規制改革は、我が国経済の再生にとって構造改革の重要な柱の一つであるとされている。これを加速化し、国自らがサービス等を提供している分野及びサービス等の提供主体が一定の法人等に限定されている公的関与の強い分野（以下、「官製市場」という。）の民間開放等に本格的に取り組んでいくため、総理の諮問機関として民間人主体の「規制改革・民間開放推進会議」¹（議長：宮内義彦オリックス会長、以下、「推進会議」という。）が2004年4月に発足した。

同会議は前身の総合規制改革会議における審議との連続性を確保しつつも、そこでは十分に審議を尽くせなかった、又は実現に至らなかった事項・分野を中心に、新規性の高い視点・手法等により、一層強力に規制改革・民間開放を推進していくために設置された経緯がある。既に決定・公表されている「2004年度規制改革・民間開放推進会議の運営方針」（2004年4月）にもあるとおり、具体的には、当面の重点検討事項を「官製市場の民間開放」にしぼり、宮内議長を委員長とする「官製市場民間開放委員会」の下、「横断的手法」、「官業民営化等」、「主要官製市場改革」の3つのワーキンググループを立ち上げ、シンポジウムの開催、各府省からのヒアリング、公開討論等を含め、精力的に検討を行ってきた。また、小泉総理も昨年10月に召集された第161回臨時会の所信表明演説の中で「官でなければできない業務の範囲を明確化し、官業の民間開放を進めるため、官民対等な立場で競争入札を行い、価格と質の両面で優れた公共サービスを提供する「市場化テスト」の導入に向けた作業を行う」（2004.10.12）と意欲を示してきたが、省庁側の強い反対もあり、2005年度ではモデル事業としてハローワーク（公共職業安定所）、社会保険庁、刑務所業務の一部が民間開放されるにとどまった。さらに、昨年の「中間とりまとめ」（2004.8.3）においては「市場化テスト法(仮称)」の2005年度中の整備が必要とされていたが、「第一次答申」（2004.12.24）においては、法整備の時期についても明記されるに至らなかった。なお、「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」（2005.3.25閣議決定）においては、市場化テストの本格的

¹ この会議とは別に規制改革・民間開放の一層の推進を図るため、内閣に全閣僚をメンバーとする「規制改革・民間開放推進本部」（本部長：小泉内閣総理大臣）が設けられている。

導入に向けての基本方針が掲げられ、法的な枠組み(「市場化テスト法(仮称)」)も含めた制度の整備を検討することとしたほか、内閣府において、企業経営や具体的事業に通じた民間の人材を積極的に活用することとされている。

1. 官製市場の民間開放に対する推進会議の考え方

経済のグローバル化、少子高齢化の進展等経済社会環境の大きな変化に伴い国民のニーズは多様化し、あらゆる規制制度や行政の在り方の抜本的な改革が求められている。既に競争原理にさらされている民間は、そのような環境変化に敏感に対応しつつあり、それが最近の景気回復をもたらした一因でもあるが、反面、環境変化に対応できず、利用者・消費者から支持されない民間の事業者は競争で淘汰されていくという厳しい側面も持っている。

他方、官製市場では、競争原理が十分機能していないため、経済社会環境の変化に適応できず、非効率なサービス・提供主体が保護・温存されている。また、財政的な制約によりサービス等を充実することもままならず、長い待ち行列ができる等の弊害が顕在化しているのが現状である。

したがって、民間が創意工夫を遺憾なく発揮できるよう、規制改革を引き続き推進するとともに、官製市場を民間に開放することにより、利用者・消費者の選択肢を広げ、顧客である国民の視点に立って「民主導の経済社会」を実現すべきである。換言すれば、規制改革・民間開放は、官民の役割分担についての既成概念を根底から見直すことにより、利用者・消費者である国民に対して、付加価値の高いサービス等を提供するために最適な経済社会システムの実現を目指すものである。

推進会議は、以上のような基本的な考え方を踏まえつつ、官製市場の民間開放を行うことの意義について以下のようにとりまとめている。

- (1) 競争原理の導入を通じて民間の知恵と努力が発揮されることにより、当該事業の効率性・創造性が向上し、より多様で真に国民の求めるサービスの提供等が可能となる。
- (2) 社会環境が複雑化し、行政需要が変化・拡大する中で、官は、真に官が行うべき必然性がある業務に特化し、官内部における人的資源等の適正配分を達成すること等により、行財政改革の実を享受することができる。
- (3) 以上の過程で、民間の新しい知恵により、新たなビジネスチャンスを創出して、需要と雇用の拡大等、経済の一層の活性化を図ることができる。

2. 市場化テスト(官民競争入札)の導入

「市場化テスト」とは、官と民とを対等な立場で競争させ、「民でできるも

のは民へ」を具体化させる仕組みであり、官民競争入札とも呼ばれている。透明・中立・公正な競争条件の下、公共サービスの提供について、官民競争入札を実施し、価格と質の両面で、より優れた主体が落札し、当該サービスを提供していく制度である。また、我が国の民間企業では、社内生産と外注生産とのコスト・ベネフィットを比較考量することで、最適な生産活動を行っており、限られた財源の下で、国民に質の高い公共サービスを提供するためには、官業についても、民間と同様の手法が求められている。

これまで、我が国においては、官業のうち、施設の清掃や警備等の定型的な業務については民間に委託されている場合もあったが、企画・立案も含めたコアとなる公共サービス分野については、その民間開放はほとんど進展していない状態にあった。これまでの民間委託を超えて、包括的な公共サービスの民営化や民間譲渡等、官から民への事業移管を加速化するための横断的な手法が「市場化テスト」ともいえる。なお、宮内推進会議議長は、「市場化テスト」について「市場でテストすることで、官にもコストダウンや質の向上へのインセンティブが働き、民が落札すれば、よりよい公共サービスが国民に提供されるだけでなく、民間需要の創造にもつながる。いずれにしても、官業の改革が進み、国民は効率的で良質の公共サービスが受けられ、多くの利益を享受することができる」と述べている。

日本経団連も規制改革の柱の一つとして「市場化テスト」を位置づけ、大企業も参入意欲がわくような制度設計を要望している。具体的には 特別法に基づく第三者機関を設置し、実施プロセスを監視する 地方自治体の事務・事業も早期に対象とする 標準処理期間を設定し、迅速な手続きを進める等であり、政府の事務・事業を一覧にして公表し、民間企業がどの事業に参入できるのか、具体的に検討できるようにすることが重要であると指摘している。経済財政諮問会議の民間議員でもある奥田日本経団連会長は同会議において「「市場化テスト法案」を 2005 年度の早期に策定し、包括的な法整備を行うべきであり、そのための準備室を早期に創設し、法律案の骨格を「骨太方針 2005」に明記すべきである。また、サービスの質とコストに関する公正・中立な判定や継続的なモニタリングを実施するための評価・監視体制の在り方を検討して民間人からなる第三者機関を設置するとともに公務員の配置転換、出向といった処遇についても検討すべきである」（経済財政諮問会議 2004.11.25）と一歩踏み込んだ発言を行っている。しかし、「市場化テスト」とはいつでも、我が国においては、まだまだなじみの薄い行革手法である。確かに官が独占してきた公的サービス、いわゆる官業サービス分野に民間が参入する方式としてこれまでも民

営化や民間委託の方法がとられてきているし、最近ではPFI方式²や構造改革特区制度³が注目されている。しかし、それぞれの制度にも一定の限界があることから、「市場化テスト」という新たなツールを導入しようとするのが推進会議の狙いである。

3. 諸外国で行われている市場化テスト

「市場化テスト」すなわち官民競争入札については、米国、英国、豪州をはじめオランダ、デンマーク、スウェーデン等で広く導入されている。しばしば引用される米国インディアナポリスの例では下水処理施設の運営、ごみ収集、市道維持補修、車両保守・維持、建物管理（警察・消防、刑務所）等多くの事業・サービスに官民競争入札が導入され、成果を上げている（図表1及び2参照）。注目されるのは結果として官が落札した場合でも職員数の削減、コストの削減等行政の効率化が行われたということであり、民が落札しても官が落札しても行政のスリム化・効率化が期待されるメリットは注目される。

図表1 市場化テストの事例（米国インディアナポリス）

実施領域	落札者	受注者の概要	効果
下水処理施設運営	民	大手下水処理企業など5社が入札に参加	<ul style="list-style-type: none"> ・職員数の削減(328人 168人) ・コストの削減(5年間で6,500万ドル) ・水質基準違反件数が約6割減少
ごみ収集	官・民	市内を11区に区分。1区は市直轄、残り10区のうち4区を民間が落札	<ul style="list-style-type: none"> ・職員数の約2割削減 ・コストの削減(5年間で1,500万ドル) ・ごみ収集量がほぼ倍増

² 従来、官が行ってきた公共施設等の建設、維持管理及び運営について、民間の資金やノウハウ等を活用するため、社会資本整備の一つの手法として、平成11年に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）」が制定された。以来、国の事業で16件、地方公共団体等を含めると161件が実施され、一定の効果を挙げてきている（2004年7月末現在）。しかし、ハコモノ整備的な分野に限定される、PFI法の趣旨である民間の創意工夫が必ずしも発揮されていないとの指摘がある。

³ 構造改革特区制度は、各地域の特性に応じた規制の特例措置を講じ、構造改革の推進や地域の活性化を図る制度である。平成14年に構造改革特別区域法が制定され、現在、386件の特区計画が認定されている。同制度については、短期間で規制改革が実現する、民間の提案による規制改革が実現できる等といった効果が指摘される一方、当面の間はあくまで地域における特例措置に止まる、民間は、地方公共団体に対し、特区計画の案の作成についての提案は可能であるが、認定申請は、地方公共団体のみで、民間が直接行うことはできないとの指摘がある。

市道維持補修	官	市の公共事業部門が落札	・職員数の削減 ・コストの削減 ・生産性の向上
車両保守・維持	官	市の車両維持サービス部門が落札	・職員数の削減(119人 84人) ・コストの削減(4年間で200万ドル)
建物管理(警察・消防・刑務所等)	官	郡のビル管理公団が落札	・コストの削減

(出所)経済財政諮問会議提出資料等より作成

図表2 市場化テストにかかる米国、英国、豪州の事例

<p>米国</p> <p>米国では1960年代以降連邦政府による競争調達手続きの中に官民競争が制度として存在(連邦予算管理局A-76 調達)していたが、州・郡・市町村レベルで本格化したのは80年代以降、連邦政府の施策として積極的に取り上げられたのは90年代以降になる(1998年連邦調達棚卸改革法、2001年ブッシュ政権行革アジェンダ)。うち、連邦政府・州政府等では政府が担う業務を政府固有の業務と民間事業者によるサービス提供が可能な業務に定期的に見直し、後者を一定期間内に官民による競争入札の対象とする法的措置が実践されている。政府による独占ではなく、市場において提供可能なすべての業務は官民競争により最適な供給者を選定するという考えで、具体的な事例としては、飛行場運営、上下水道管理運営、公共輸送システム、行刑施設、車両管理、施設管理等多様な国・地方の業務に採用されている。</p> <p>英国</p> <p>英国では、1980年代以降主に地方政府の行政改革の中で、地方政府が担う一定の公共サービスは民間企業との競争入札手順を経て初めて供給できるとする強制競争入札制度が段階的に実施され(1980年地方政府計画土地法、88年、92年地方政府法)、公共施設の維持管理運営、道路維持管理、清掃廃棄物収集処理、車両管理や行政事務等の多様な分野に採用され、その後行刑施設等の国のエージェンシー等においても実務的に適用された手法になる。1997年以降、強制的側面は是正されベスト・バリュースト・バリュー施策として、価格のみならずサービスの質をも重視した政策に転換されたが、手法としての官民競争入札は存在し、市場における競争を通じたサービス提供の考えは現在でも有効な手法として認知されている。</p> <p>豪州</p> <p>豪州では、民間事業者等を対象とした競争法を発展的に改正し、1995年連邦政府による国家競争政策改革法を策定した。これに伴い競争中立施策を導入し、官民間の効果的な競争を促進するために、官であるが故の競争上の優位性を排除する考えを方針として取り決</p>

めている。国の施策の実践は各州・地方政府に委ねられ、地域ごとに事情は異なるものの、官民間の競争は多様な形で実践されている。国、地方の具体的な事例としては、旅券申請の受領や手数料の徴収、失業者就労支援業務、軍の艦船に対する港における包括的なサービス提供、あるいは公園管理や多種多様な公共施設の維持管理運営等にまたがっている。現在、我が国でも注目されている職業紹介事業についても1998年に官民競争入札が行われ、公共の職業紹介所が廃止された経緯がある。これにより行政コストも約15%削減されたといわれている。

(出所) 「規制改革・民間開放推進会議」中間とりまとめ等から作成

4．民間から119の提案、注目されるハローワークと社会保険庁

推進会議は、昨年の10～11月にかけて、民間から「市場化テスト」にかかる提案公募を行った。推進会議は「市場化テスト」について、2006年度からの本格的な導入をめざしているが、今回の公募を本格的な導入に先立ついわばモデル事業として位置づけている。2004年内に入札事業を決定し、2005年度中に入札を実施し、問題点の洗い出し、必要な法整備を進め、2006年度以降、入札対象事業を順次拡大していきたいとのスケジュールを描いている。

公募の結果、75の民間主体から119件の提案が寄せられたが、約半数に当たる54件の提案がハローワーク及び社会保険庁関連であり、両事業に対する民間からの参入意欲が非常に強いことが判明した。

ハローワーク関連の事業は、18事業者から27件の提案があった。提案の中心は公設民営方式と呼ばれるもので全国に約500か所近くあるハローワーク施設のうち一定の施設運営全般を包括的に行うとの提案である。定型的な業務の一部を民間にアウトソーシングするのではなく、組織単位の運営全般を民に任せるという点に特徴がある。官直営の施設と、民間が運営する施設が併存することで、官民の事業の効率性や利用者満足度などの比較もできるという大きな効果が期待できる。さらに特区制度のように、先行して社会実験を行う観点からもモデル事業にふさわしいとの判断を推進会議は固めた。また、職業紹介と職業訓練を一体化したサービスや、失業者対策が遅れている中高年、若年者層に特化した職業紹介など、民間ならではのノウハウとアイデアを活かした提案も行われている(図表3参照)。

一方、社会保険庁関連の事業は、23事業者から同じく27件の提案があった。ハローワークと同様に、全国の社会保険事務所のうち、一定の施設を公設民営方式で包括的に運営したいとの提案を始め、年金保険料の徴収、年金相談などを行わせてほしいという提案もあった。推進会議では、未納率が40%近くまで上昇している国民年金、未加入の実態さえ十分把握されていない厚生年金、国

民のニーズに対応し切れていない年金相談など、社会保険庁の業務は効率性に問題があり、「市場化テスト」によって早急に改善を図ることが必要だとの認識を示している。その他には、貿易保険、印刷局による出版、雇用・能力開発機構の行う職業訓練事業の公設民営、刑務所などの行刑施設への参入等と幅広い提案が寄せられている。

「制度の導入前で、「市場化テスト」の認知度が必ずしも高くない状況にもかかわらず短期間に多様な提案が寄せられた。制度が本格導入された際には、更に多くの提案・アイデアが民間から出てくることが期待できる」と宮内推進会議議長も発言しているが、こうした民間の活力を生かし、その期待を裏切らないためにもモデル事業の選定は民間からの提案を最大限に尊重すべきで、少なくとも提案数の多かったハローワーク及び社会保険庁関連事業をモデル事業とする方向で調整に入った。この点については、経済財政諮問会議でも「この2つの事業を「市場化テスト」のモデル事業にすべきである」との意見が相次いで出されたところである。

図表3 市場化テストへの主な提案の概要

分野	提案企業	提案内容
ハローワークの業務全般	東京リーガルマインド、パソナほか	職業紹介などサービス業務から人事・経理等管理部門まで一括して請け負う。
職業紹介事業	エム・シー・アイほか	若年層の職業紹介事業と職業訓練事業をセットで実施する。
社会保険事務所の業務全般	東京リーガルマインド・山田債権回収管理総合事務所	国民年金保険料の徴収や相談業務から人事までを一括して請け負い、サービス向上とコスト削減を図る。
国民年金保険料の徴収	日本債権回収ほか	督促方法の見直しなどで徴収率を引き上げる。
公金のカード決済、収納代行	クレディセゾン・富士通総研	クレジットカードによる公金支払いを可能にする。
統計調査業務	社名非公表	指定統計等の統計調査を行う。
刑務所業務	社名非公表	既存の刑務所等の一部運営事業を実施する。
会計検査業務	新日本監査法人ほか	会計検査院が実施する検査の一部を実施する。

(出所)経済財政諮問会議提出資料等より作成

5. 省庁は市場化テスト導入に抵抗の構え

推進会議が打ち出した「市場化テスト」について、省庁側は警戒感を募らせた。もし仮に官民競争入札が実施され、民間企業が落札すれば業務を失うこととなるため、権限や人員の削減を迫られる官側の抵抗には強いものがあると見られる。

2005年度のモデル事業の候補としては先に指摘したようにハローワークと社会保険庁業務が焦点となった。しかし、厚生労働省は業務のいわゆる丸ごと委任方針には極めて強い反発を示した。例えば、ハローワーク業務については「無料の職業紹介は国の責務だと国際労働機関の条約に定められている」「ネットワークの問題があり国が直接行うことが適当である」「厚生労働省の指揮命令系統が直接及ばなくなるため災害等の緊急事態発生時に支障が出る」等の反論を、また、社会保険庁業務については「財産の差し押さえなどの公権力の執行を民間企業に任すことはできない」「民間が業務を行う場合に市町村から個人の所得情報の提供を受けられなくなる可能性がある」等の反論を行った。これに対して推進会議側からは「緊急事態に際しては指揮命令系統を厚生労働省にする契約とすれば問題はない」「公務員の守秘義務等については「みなし公務員」の規定を整備すれば支障はない」との立場が繰り返され、議論は平行線のまま推移した。厚生労働省としても「職業紹介事業については規制緩和を進め、民間の活躍範囲を拡大してきているし、社会保険庁業務についてもコア(中核)業務以外については民間委託を進めており、今後も増やしていきたい」としているが、業務の一括委託については強い難色を示した。

結局、2005年度のモデル事業については、昨年12月の村上規制改革担当相と尾辻厚生労働相の折衝で決まった。今回、社会保険庁の業務で対象になることが決まったのは、社会保険事務所5か所での年金保険料の納付督促や2か所の年金電話相談センターにおける年金相談などが中心である。ハローワーク関連の業務ではキャリア交流プラザ(中高年管理職の就職支援施設)5か所と新設する若者向け就職支援施設1か所の包括的な運営を全面的に民間委託することが実現した(図表4参照)。しかし、官側は入札には参加しない方針を示しており、「官民競争入札」までには至らない方向である⁴。

厚生労働省側は入札に参加しない理由として「法律の整備が間に合わない」としているが、事前に民間開放する分野が確定していた方が職員の配置転換が

⁴ このため、推進会議は対象となる省庁に事業にかかるコストの開示を求める意向とされ、各省もコスト開示を行うこととしている。また、民間に業務を開放するに際して成果報酬制度を導入することが伝えられている。これは民間事業者の運営成果が予定された数値目標を上回った場合に委託費に報酬を上乗せするものである(2005.3.20日経ほか)。

スムーズに進むとの思惑もあるようだ。しかし、最初から官側が入札を見送れば「官民競争入札」の趣旨から逸脱してしまい、モデル事業としての意味合いも後退した感は拭えない。

推進会議や参入をめざす民間企業は、すでに指摘してきたとおり、ハローワーク及び社会保険事務所本体の仕事を丸ごと入札にかけようことを求めてきた。これに対し、厚労省側はコア業務への民間参入については難色を示してきた経緯がある。このため、推進会議と村上規制改革相は尾辻厚労相との折衝を通じて「大幅開放」を断念したものとされる。官民競争入札が法制化されていない現段階でのモデル事業では「省庁側の同意を得て進めるしかない」(推進会議関係者)との判断も働いたものと見られる。まずは「制度の導入」という実利をとる方を選んだことになる。しかも、ハローワークの本体業務ではないものの、キャリア交流プラザや若年者向けキャリア交流プラザについては、民間への包括的・全面開放が実現したことは推進会議側の主張が半歩前進したとの見方もできよう。

図表4 市場化テストにかかるモデル事業(2005年度)

対 象 事 業	箇所数
キャリア交流プラザ(中高年管理職向け就職支援施設)の運営	5
若年者向け就職支援施設の運営	1
ハローワークの求人企業の開拓	3
中高年管理職向け職業訓練	1
国民年金保険料の収納	5
厚生年金等の未適用事務所への適用促進	5
年金電話相談センターの運営	2
刑務所の警備、受刑者のカウンセリングなど	1

(出所)「規制改革・民間開放推進会議」資料等より作成

6. 市場化テストと今後の課題

「市場化テスト」が本格的に実現するには依然として大きな課題が山積している。

第一に「市場化テスト」の対象分野をどこまで認めていくのかという問題である。推進会議の「中間とりまとめ」で提案された対象範囲は国税・地方税などの徴収業務から航空管制まで広範囲に及んでいたが、基本的に省庁側は抵抗

の構えを崩していない。省庁側からの強い抵抗に配慮すれば、対象範囲が縮小され、民間が競争入札して勝算のある事業に限定される懸念がある。去る3月25日に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」においては、推進会議の「第一次答申」を踏まえ、36の事務・事業を民間開放の検討対象としたが、「中間とりまとめ」の81事務・事業からは大きく後退している。いずれにしても諸外国の実例も精査しつつ、我が国の国情に即した官の役割を見直していくことが求められる。

第二に官民の事業コストをどのように把握するのかという問題も残されたままである。民間側が安値で受注した結果、いわゆる「安かろう、悪かろう」では「市場化テスト」構想がめざしているものと相容れないものとなる懸念がある。英国では当初、強制的な官民競争入札の導入によってサービス水準が低下したとの指摘もなされており、サービスの内容、価格をどのように担保していくのかという問題にもつながる。また、官民が共通の土俵でコストを算出することは行政コストの透明化にもつながるという大きな意味もある。これらの問題については、透明性、中立性、公共性の観点からすべての実施プロセス（対象事業の決定、評価基準の決定、落札者の決定）において査定、監視、フォローアップ等を行う第三者機関の設置が検討されなければならない。

最大の課題は何といても公務員の処遇問題である。仮に官民競争入札により民間企業が落札した場合には、公務員を当該落札企業に出向させるのか、あるいは配置転換で対応するのも未定であり、給料面等処遇についても不明確である。この公務員の雇用問題こそが「市場化テスト」実現にとっての大きな課題になることは間違いない。

「市場化テスト」というツールを用いて行政の効率化を図ることは新たな試みであり、その意味で2005年度から実施される市場化テストのモデル事業は注目されるものである。さらに、経済財政諮問会議において民間議員4人が「市場化テスト法案（仮称）」を2005年度中に国会に提出するよう提案するという動きも出てきている（経済財政諮問会議2005.3.25）。しかし、省庁側の強い抵抗も予想されるだけに、本格的な官製市場の民間開放が進むにはまだまだ時間がかかるものと思われ、当面、官民の綱引きから目が離せない状況にある。

（内線 3161）