

市場化テストの本格的導入に向けて

～競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案～

内閣委員会調査室 おざわ たかし
小澤 隆

1. 法案提出の経緯

小泉内閣が掲げる「小さくて効率的な政府」を実現するには、「民間にできることは民間に」の具体化や、限られた財源の中での公共サービスの質の維持向上が不可欠である。これまで官が独占していた公共サービス全般について、その必要性や効率性を不断に見直し、「小さくて効率的な政府」を実現するための手法として、今、市場化テストが注目されている。

市場化テストとは、「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、官と民が対等の立場で参加する競争入札を実施し、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」¹とされ、総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第3次答申」(平成15年12月)に盛り込まれて以来、その導入は、同会議の後継組織である規制改革・民間開放推進会議の主要課題とされてきた。平成17年3月の「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」では、平成17年度に八ローワーク関連、社会保険庁関連及び行刑施設関連の3分野8事業でモデル事業を実施すること、市場化テストの本格的導入に向け法的枠組みも含めた制度の整備を検討することが決定され、同年4月には内閣府に市場化テスト推進室が設置された。その後、「骨太の方針2005」(平成17年6月)では、関連法案を平成17年度中に国会に提出するべく速やかに準備することとされ、9月には規制改革・民間開放推進会議が公共サービス効率化法(市場化テスト法)案の骨子を公表した。実際に市場化テストの対象とする公共サービスの選定等をめぐって、同会議と各省等との間で調整が進められた結果、平成17年12月の「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」には、地方公共団体の窓口業務等が新たに盛り込まれ、本年2月10日、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案」が国会に提出された。

2. 法案の概要

(1) 競争の導入による公共サービスの改革

法案の第1条は、本法により実施される「競争の導入による公共サービスの改革」(以下「公共サービス改革」という。)とは、国の行政機関等又は地方公共団体が自ら実施する公共サービスに関し、その実施を民間が担うことができるものは民間にゆだねる観点から見直しを行い、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(以下「官民競争入札等」という。)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改革であるとしている。

(2) 対象となり得る公共サービス

国の行政機関等（人事院及び会計検査院を除く国の行政機関、独立行政法人、国立大学法人等及び特殊会社を除く特殊法人）のすべての業務が公共サービス改革の対象となり得る。地方公共団体については、本法に定める法律の特例が適用される業務（以下「特定公共サービス」という。）のみを本法による規律の対象とする。実際に官民競争入札等の対象とする公共サービス（以下「対象公共サービス」という。）は、公共サービス改革基本方針で決定される。

(3) 官民競争入札及び民間競争入札

公共サービス改革のための入札制度として、官民競争入札及び民間競争入札の2種類の手続を設ける。官民競争入札は、対象公共サービスの実施主体を決める入札に国の行政機関等と民間事業者とが参加するものであり、冒頭に紹介した「市場化テスト」に相当する。一方、民間競争入札は、民間事業者のみが入札に参加して公共サービスを実施する者を決定する手続である。法案は、地方公共団体が特定公共サービスに関して行う官民競争入札等についても国の行政機関等に準じたスキームを設けているが、以下では、国の行政機関等の公共サービス改革を中心に紹介する。

(4) 官民競争入札等監理委員会

公共サービス改革の実施過程における透明性、中立性及び公正性の確保のため、内閣府に審議会等（いわゆる「8条機関」）として官民競争入札等監理委員会（以下「委員会」という。）が置かれ、内閣総理大臣が公共サービスに関する有識者から任命する非常勤委員13人以内で組織される。公共サービス改革の過程の節目ごとに委員会の議を経る等とされているほか、委員会には内閣総理大臣等への勧告権も付与されている。

(5) 法令の特例

構造改革特別区域法に、特区に適用される法律の特例規定が置かれているのと同様に、本法案には、民間事業者が対象公共サービスを実施する際に適用される法律の特例規定が置かれている（下位法令で規定する事項に関する特例は、構造改革特区制度と同様に当該下位法令で定める）。本法案に規定する法律の特例のうち、（ア）対象公共サービスに係る国庫債務負担行為の支出年限を10箇年度以内とする財政法の特例及び（イ）落札した民間事業者に雇用されるため退職した国家公務員が対象公共サービスに従事後再び国家公務員となった場合の退職手当算定に係る国家公務員退職手当法の特例については、対象公共サービスのいかにかわらず適用される。その他個別の特定公共サービスに関する特例として、（ウ）民間事業者による職業紹介事業の取扱い範囲を制限する職業安定法の規定を適用除外する特例、（エ）国民年金保険料の納付請求業務を弁護士以外の者も実施できるようにする国民年金法等の特例及び（オ）地方公共団体による戸籍謄本等の交付請求の受付等の窓口業務を官民競争入札等の対象にできるものとする戸籍法等の特例が設けられている（特定公共サービスに関する特例は、公共サービス改革基本方針の見直し及び本法の

改正等を通じて追加される予定とされ、この点も構造改革特区制度に類似する）。

(6) 公共サービス改革のスキーム

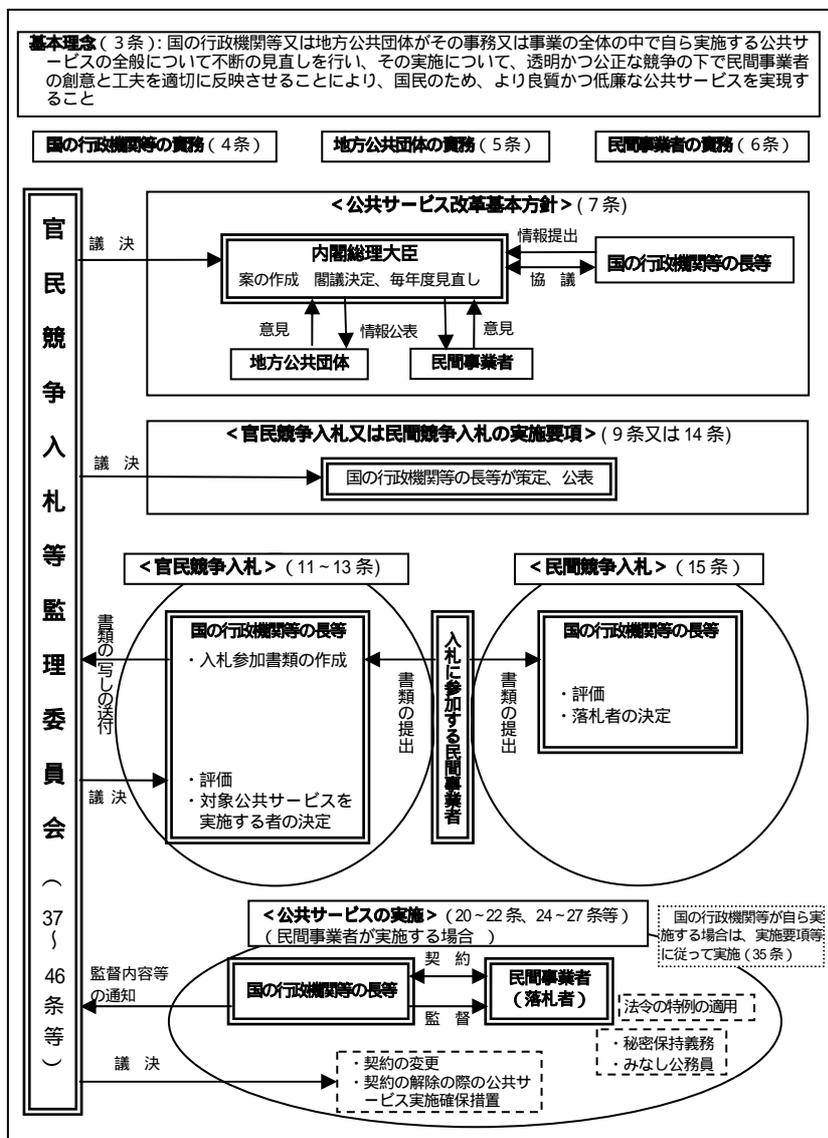
公共サービス改革のスキームは、次のとおりである(図1参照)。内閣総理大臣は、国の行政機関等の長等と協議し、委員会の議を経て、政府が公共サービス改革を実施する上での共通指針や対象公共サービスの内容等を示す「公共サービス改革基本方針」(以下「基本方針」という。)の案を作成し、閣議決定する。基本方針は、毎年度見直し、必要があれば、策定の際と同様の手続を経て変更する。国の行政機関等の長等は、基本方針で選定された対象公共サービスごとに、委員会の議を経て、「入札実施要項」を定める。同要項には、対象公共サービスの詳細内容及び確保されるべき質、実施期間、落札者決定の評価基準、従来要した経費・人員等、適用される法令の特例、民間事業者が第三者に損害を加えた場合に負うべき責任等

(官民競争入札の場合は、これに加えて、入札実施事務と入札参加事務の担当職員間での情報交換遮断措置等)を定める。

入札に参加する民間事業者は、対象公共サービスの実施体制等と入札金額を記した書類を国の行政機関等の長等に提出する。官民競争入札の場合は、国の行政機関等の長等も対象公共サービスの実施体制等と実施に要する経費を記した書類を作成し、その写しと民間事業者の書類の写しを委員会に送付する。

国の行政機関等の長等は、実施要項に定める評価基準に従って上記の書類を評価し(官民競争入札の場合は委員会の議を経る)、対

図1 公共サービス改革のスキーム



(出所) 法案より作成

対象公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を実現する上で最も有利な提案をした者を落札者として決定する。国の行政機関等が自ら落札した場合は、実施要項と自ら作成した書類に従って対象公共サービスを実施し、民間事業者が落札した場合は、実施要項と申込み書類に従って民間事業者と契約を締結し、対象公共サービスの実施を委託する。

対象公共サービスの適正かつ確実な実施の確保のため、民間事業者やその職員、下請業者等の公共サービスに従事する者又はこれらの者であった者には、秘密保持義務が課せられ、みなし公務員規定により刑罰法規の適用について公務員と同様の扱いがなされるほか、国の行政機関等の長等は、民間事業者に対し必要な監督を行うことができる。また、民間事業者が契約に従って対象公共サービスを実施できなかった場合等には、契約を解除することができ、委員会の議を経て、対象公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するために必要な措置を講ずるものとしている。

3. 若干の論点

市場化テストのモデル事業は、官が参加しない「不戦敗」の形で行われた。規制改革・民間開放推進会議は、これを「官・民の本格的な参入のための法制度が整備されていないため」²としていたが、民間競争入札の手続は、不戦敗をいわば制度化するものである。法案上、官民競争入札と民間競争入札の振り分け基準は明らかでなく、官側は、民間への委託も不可避と判断した場合には、官民競争入札への参加に要するコスト・労力を忌避して民間競争入札を選好するのではないかと指摘もある³。

次に委員会の権能についてであるが、当初、落札者決定の評価基準は第三者機関が策定するものとされ⁴、また、第三者機関は、民間人中心のいわば「官業再生機構」として、官業の詳細な実態調査・査定と情報開示を担うものとされていた⁵。しかし、法案を見る限り、委員会の権限は当初の想定より限定された感がある。この点が、「官から民へ」を実現するための横断的・網羅的手法とされる市場化テストの運用に与える影響についても留意が求められよう。

最後に、建築確認・検査業務の民間開放を背景とした「耐震強度偽装事件」のように、公共サービスを民間に委託した結果国民の安全を脅かす深刻な被害が発生し、その回復に莫大な費用を要するようでは、法案の目指す公共サービスの質の維持向上及び経費の削減に逆行することになる。対象公共サービスの適正かつ確実な実施が本法によって本当に十分確保されるのかどうか、国会審議を通じて明らかにされる必要があると考えられる。

¹ 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」(平17.12.21)

² 規制改革・民間開放推進会議「『小さくて効率的な政府』の実現に向けて」(平17.9.27)

³ 『読売新聞』(平17.2.14)

⁴ 「規制改革・民間開放推進会議の主要検討課題について」(平16.5.19 経済財政諮問会議提出資料)

⁵ 「市場化テストの本格導入による官製市場・官業の抜本改革」(平17.6.7 経済財政諮問会議提出資料)