

市場化テストに関する海外事例調査

報 告 書

規制改革・民間開放推進会議

市場化テスト・ワーキング・グループ

【目次】

市場化テストに関する海外事例調査について

1 . 調査の目的	1
2 . 調査団のメンバー・時期	1
3 . 報告書の構成	2
. 要約 (Executive Summary)	3
. 調査結果	
1 . 諸外国における「市場化テスト」の実践	7
2 . 米国	1 1
3 . 英国	2 9
4 . フランス	3 5
5 . ドイツ	3 8
6 . スウェーデン	4 0
7 . 豪州	4 3
8 . ニュージーランド	5 5
. 結論	
1 . 市場化テストの各国での位置づけ	6 0
2 . 市場化テストの方法の整理	6 2
3 . 市場化テストの成果	6 8
4 . 市場化テストの成功の鍵	6 9
5 . 留意事項	7 2
6 . むすび	7 4
参考文献	7 5

市場化テストに関する海外事例調査について

1. 調査の目的

本調査は、公共サービスの供給における「官から民へ」の世界的な潮流を背景として、市場化テスト（官民競争入札）を実施している米国、英国、スウェーデン、豪州等を対象国とし、現地調査および文献資料の収集・分析を通じ、わが国における市場化テストの制度設計および運営方針に資する情報を整理することを目的として行われた。官と民を競争させて比較するという制度はないものの、そのような方向に向いつつある国（ドイツ、フランス）に関しては、広く公共サービスの委託の現状について、参考情報として、調査を行った。

分析の視点に関しては、各国における民間活力活用手法導入の背景、実施状況、今後の方向性についての理解を深めつつ、我が国の制度設計の要となる第三者機関（あるいは各国においてそれに相当する機能を果たしている機関）の役割、事業選定、プロセスの公平性を担保する為のモニタリング・評価等について、各国がどのように対応しているかという点に重点を置いて、知見を整理する。

2 調査団のメンバー・時期

(1) 欧米班（平成 17 年 9 月 25 日～10 月 6 日）

<メンバー>

規制改革・民間開放推進会議

市場化テスト・ワーキング・グループ 副主査 本田 桂子
専門委員 美原 融

内閣府 市場化テスト推進室 参事官 栗原 一福
参事官補佐 内藤 俊

新日本監査法人 公会計本部 シニア・マネージャー 渡辺 徹

<時期>

日程	訪問国	主な訪問先
9月26、27日	英国	内閣府、財務省、保健省、教育訓練省、NOMS
9月28日	フランス	経済財政産業省、OECD
9月29日	ドイツ	連邦雇用省
9月30日	スウェーデン	保険福祉庁、受託民間企業
10月3、4日	米国	行政予算管理局、会計検査院、保険福祉省 農務省、ヴァージニア州政府 ゴールドスミス元インディアナポリス市長 等

(2) オセアニア班(平成17年9月24日~30日)

<メンバー>

規制改革・民間開放推進会議

市場化テスト・ワーキング・グループ 専門委員

大橋 豊彦

内閣府 市場化テスト推進室 参事官補佐

佐野 正悟

新日本監査法人 公会計本部 シニア・コンサルタント

大塚 淳

<時期>

日程	訪問国	主な訪問先
9月26~28日	豪州	行政予算管理省、雇用省、国防省 受託民間企業、会計検査院 ニュー・サウス・ウェールズ州政府 等
9月29日	ニュージーランド	財務省、会計検査院 等

3. 報告書の構成

本報告書では、要約に続いて、本文において、諸外国における市場化テストの実践について概説した後、米国、英国、フランス、ドイツ、スウェーデン、豪州、ニュージーランドの順で、国別に調査結果を報告する。分析にあたっては、各国共通の枠組として、以下のような観点から調査結果を整理している。

(1) 公共サービスの官から民への進展度合い

(2) 現在の市場化テストの位置づけ

(3) 市場化テストの方法

対象事業の決定

実施方法

モニタリング、評価

(4) 市場化テストの成果

(5) 成功の鍵

(6) 留意点

終章である結論では、わが国における市場化テストの制度設計作業の参考となるよう、主に市場化テストを実際に展開している各国事例から確認された事実を再構成した上で、「成功の鍵」「留意事項」を提示し、本報告書の結びとする。

市場化テストに関する海外事例調査

．要約（Executive Summary）

世界的に「小さな政府」が潮流となる中、先進各国において、高齢化が進み厳しい予算制約の中で公共サービスの効率化、質の向上が図られている。その実現の為の一つの手段として、大統領や首相の強力なリーダーシップの下に、公共サービスの官による独占的供給の見直しを行う施策が既に広く用いられており、市場化テストはこれを具体化する重要な手法となっている。今回調査を行った各国（米、英、仏、独、スウェーデン、豪、ニュージーランド）においては、歴史的、社会的な背景の違いを越えて、以下のように多くの類似的な側面も見られる。

1．市場化テストの位置づけ

公共サービスの効率化、質の向上、担い手の多元化、行政府の生産性向上と規模の最適化をめざし、英・米では省庁横断的に実施しており、豪、ニュージーランド、スウェーデンにおいても、一部公共サービスで官民競争が実施されている。特に米・英では政党間の政権交代を越えて取組みを継続している。また、仏、独においても、一部分野に関し、官民競争入札を試みる動きがある。

健全なる競争の導入に伴う公共サービスの効率化、質の向上、担い手の多元化、行政府の生産性向上と規模の最適化、国民・納税者の立場に立った公共サービスのあり方等、多様な価値観と目的を包含しているが、競争環境に置くことでよりよい公共サービスの実現を目指していることが共通した理念となっている。

2．市場化テストの方法

（1）対象事業の決定

公共サービスの提供に係わる各国の制度的背景や過去の経緯・文化の差異等により国毎に事情は異なり、対象事業の決定方式は3つに大別できる。

具体的判断は事業を担う各省庁が行うが、統一的な規範ないしはガイドラインに基づき実施される（米国¹。但し、民間が省庁の判断に意見・提案できる仕組みもある）。統一的な規範ないしガイドラインは存在しないが、予算的制約もしくは各省庁のトップが契約制でその期間内に成果をあげることが義務づけられているために各省庁は自主的に実施（前者は1980～1990年代の英国、後者は豪、ニュージーランド）。

特定の公共サービス提供に関して一定の基準を設けて、それが達成されない場合（成果テスト）、公的部門のみでは供給制約があると共にサービスの質に課題がある場合、官と民を意識的に競争させることにより官民双方の効率化を図りたい場合等に、官民

¹ 米国では市場化テストの実施を推進するために、各省庁の取組の達成度合いを四半期毎にモニターをし、公表している。この評価が悪くても罰則はないが、大統領はこの進捗度合いを閣僚会議の議題とし、関係閣僚に圧力がかかっている。こういった観点から見ると、米国の方法も「成果テスト」に似た側面があるといえる。

競争に委ねたり、直接、民間委託するモデルを実施している（英国の刑務所、スウェーデンの介護サービス等）。

（２）実施方法

実施に際しては、公共サービスに何が求められているかを分析・把握し、求められる成果を主体にした仕様をもとに、サービスの質と費用効率を評価するための重要成果指標（Key Performance Indicators：KPI）を設定することが通例である。

上記に伴い質と費用効率の双方を落札者選定並びにサービス履行の評価基準とする。なお、例外的ではあるが、一部の国（米国）では、サービス提供者の交代に伴う効率性低下を重視し、この要素を入札に反映させるために、新たな入札者（すなわち、現在のサービス提供者が官の場合は民、民の場合は官）の入札額を補正（現サービス提供者の人員費関連コストの10%又は1000万ドルのどちらか少ない方）して評価している。

情報開示の徹底。具体的には、外部専門家等の第三者を入れて、対象公共サービスの実施状況を詳しく調査し、それを書面にまとめ、開示する。なお、入札者たる官も入札提案書作成にあたり、それまでのやり方を踏襲するだけでなく、外部の意見も聞きつつ、新たなやり方を指向することも行っている。

入札者に対しては、官が現在行っている当該サービスの実施状況を直接見たり、質問したりする機会を与える。また、入札者は計画を書面で提出するのに加えて、必要に応じてプレゼンテーションを行う機会や、官民双方で質疑応答を行う機会を設けて入札提案の相互理解を促進している国が多い。

期間は案件の性格によるが、一般的には5年程度が多く、資産形成を伴う案件の中には10年のものもある。

（３）モニタリング、評価

KPIの達成度を適切に測定・把握する仕組み・体制を整えることにより、モニタリング・評価が迅速かつ容易になる。

3．市場化テストの成果

コスト・質の双方に向上の成果が見られる。

コストについては、米国においては、連邦政府では、2003年度及び2004年度の実施分の合計で25億ドルの削減（官民競争入札実施に伴う追加費用の1.6億ドルを引いた純減）とされている（地方政府実施分は含まない・行政予算管理局データ）。英国については、コスト削減は平均約18%であるが、入札を含む官民競争の実施コスト約3~5%を引くと、ネットでは約13%~15%（英国財務省データ）。これには非価格的效果（サービスの質の向上等）を含まない。

サービスの質については、数値的なデータはないものの、競争導入による向上がみられるとの評価が一般的である。公的部門自体の生産性向上、経営改善、効率化の達成（役

所仕事の改革)などの効果が一般的に顕著である模様。

成果については、市場化テスト導入当初はコスト削減に重点が置かれるケースが多いが、コスト削減に着目した結果、質の低下が問題となり、サービスの質も同様に重視されるようになってきている。現状では、各国とも、コスト削減と質の維持・向上の二つの判断基準を同時に達成しようとしているのが通例。

4 . 成功の鍵

明確な政治的意思(大統領、首相)と強いリーダーシップによる実践(しっかりとしたビジョンとこれを実践する強いリーダーシップの存在)。

公平・公正な競争を担保する官民競争入札体制を第三者も活用して整備。

- ・ 内部的な体制の整備：外部の専門家をヘッドとする官民競争担当部署の設置(英国の保健省では米国人を登用)。
- ・ 発注部門と応札部門の情報隔離。
- ・ 外部専門家による対象事業の費用・内容に係わる分析と評価。
- ・ 官民競争基準の均一化配慮。
- ・ 官側の入札者への予算措置を含めた支援体制。

KPI を適切に設定し、これを基に対象事業の選定・官民競争入札を実施し、また、これをサービス提供の履行基準としてモニタリングすることで、プロセスの公平性・公正性を担保する。

官による徹底した情報開示と市場における健全な競争を喚起する多種多様な手法と仕組みが官民競争の公平性と透明性を担保し、成功に繋がる(入札担当窓口を設置し民が入札に関する情報を入手できる仕組み、入札要綱を草稿段階で開示して意見聴取、各々の段階における質疑応答、必要に応じて対象施設の事前視察)。また、コストと質の両面での成果をより一層あげるため、応札者の創意工夫を生かした企画提案ができるよう対象事業の範囲はできる限り包括的なものとする。

民間入札者が応札、企画書提出の後に、プレゼンテーションや議論を行って、官との間でコミュニケーションを円滑に行うことで、情報の非対称性やギャップを埋め、官民がリスクとコストをより正確に把握し、評価できるようになり、より良い成果に繋がる。

5 . 留意事項

公務員の処遇については、各国において配慮がなされている。官民競争の実施により、官が敗退した場合の公務員への影響を勘案して、政府内での配置転換、民間への移転などの多様な施策が実践されていることが、各国における市場化テスト成功のための重要な要素となっている。

官民競争を含む公共調達一般に係わる不服申し立て制度は、概ね各国に存在する(欧州では欧州最高法院の最近の判例に基づき、落札者決定後一定の静止期間を設け、この期間における敗退者による不服申し立てが可能になるように各国の制度整備がなされつつある)。

民間事業者の債務不履行時の対応は、サービスの性格に応じ、公的主体の介入（ステップイン）、代替事業者への継承等、サービスの継続と公的主体の救済が図られることが基本となるが、潜在的サービス提供者が市場に存在する場合は、過度のセイフティ・ネットは不要との考えが通例。この場合、市場・潜在的民間事業者の育成という観点が必要。官が落札した場合には、民間に委託する場合と同様な契約ないし基準が定められ、成果指標の達成がモニターされる。これが遵守できない場合には、再入札ないしは民間への業務移管がなされることが多い。

．調査結果

1 ．諸外国における市場化テストの実践

公共サービス提供分野における民間活用の歴史は古く、例えば、フランスでは、コンセッションに代表される公共サービスの委託が既に16世紀には見られ、これまで、水道・運河・道路建設・都市暖房・公共交通等のインフラ整備で民間活用が広く行われてきたという事実がある。

他方、第二次世界大戦後は、戦後復興やケインズ理論の影響により政府が公共サービス提供分野に大きく関与し、公的部門の役割を増大してきた。これは「大きな政府」の下で国の責任において国民の生活、福祉を向上させるという動きであり、公的色彩の強い企業（電気・ガス・鉄道・自動車等）の国有化が実施された。

公共サービスの提供と官の役割の増大は、戦後の好景気に支えられて進んだが、経済成長が鈍化し、一方で肥大化した行政組織や公共サービスにかかる財政支出が国家財政を逼迫させるようになると、官による公共サービスの提供の独占と拡大は限界を迎え、各国でさまざまな手法を用いた行財政改革が実施されるに至った。1980年代以降、世界各国でこのような「官から民へ」の流れが本格化した。そこでは、既存事業の見直し、民間委託（アウトソーシング）、民営化、不要事業の廃止等の多様な手法が状況に応じて活用され、公共サービスの提供の民間への開放や民間との競争により官の効率向上も図る「市場化テスト」も有効な手段として発展してきた。

官民競争入札を制度として初めて導入したのはアメリカ連邦政府であり、1966年に出された通達（A-76 通達）で規定された。しかし、この制度は実施に対する強制力がなかったことや、競争実施のための手順が明確でなかったことから、長らく利用されることはなかった。

（英国における市場化テストの発展）

官民競争入札を本格導入したのは、英国のサッチャー政権である。同政権は、肥大化した地方政府のコスト削減を目的に「1980年地方政府計画土地法」で、地方政府による公共サービスの提供に「強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering：CCT）」を導入した。この制度は、地方政府が法により特定された公共サービスを提供する際には官民競争入札を義務付けるという徹底したものであった。CCTは段階的に対象事業を広げたり（現業部門の業務から企画部門の業務へ）、手順を見直したりすること等により、実施の拡大が行われた。他方、サッチャー政権は、中央政府の行財政改革には、徹底した民営化（電気・ガス・水道・郵便・鉄道・電話・航空会社・製鉄等）やアウトソーシングで対応した。

サッチャー政権を引き継いだメージャー政権は、「質の競争（Competing for Quality）」、「市民憲章（Citizen's Charter）」等の政策指針に基づき、中央政府の業務にも市場化テストを導入した。これは各省庁に対して一定割合の所掌業務の効率化を実施する際の5つの手法（「廃止」「リエンジニアリング」「戦略的アウトソーシング」「市場化テスト」「民営化」）のひとつという位置づけで、その実施は強制ではなく、各省庁の任意であった。市場化テ

ストはこの中でも比較的よく利用された方法であり、また、実施結果が予算と連動するシステムであったので、インセンティブが働き、中央省庁の効率性向上に寄与した。

その後、1997年に保守党から労働党のブレア政権に変わり、CCTの強制的側面は「1999年地方政府法」により廃止されたが、競争そのものの価値は否定されたわけではなく、官民競争入札も一つの手法として認知されている。この結果、「官から民へ」の流れや、官と民を比較して最もふさわしい公共サービスの提供者を選択するという手法は保守党、労働党という政党の違いを超えて継続している。ブレア政権においては、中央政府、地方政府ともにサッチャー政権から続く長年の行財政改革の流れを受け、投下したコストに対して最も優れたサービス提供をめざす「バリュー・フォー・マネー」という考えを用いて、公共サービスのコストの削減のみならず、質の維持・向上を図っている。

また、イギリスには、市場化テストを「介入モデル」という形で実施している事例もある。これは、官が直営で公共サービスの提供をする場合に、事前に成果指標を設定し、それが達成されない場合には、民間委託や官民競争入札を行うという仕組みである。これにより、官は、常に公共サービスの提供において、一定の成果を求められ、失敗した場合、民間との競争をしなくてはならないという緊張感から、公共サービスの質、コスト両面での改善のインセンティブとなっている。

（米国における市場化テストの進展）

米国においては、1980年代後半から1990年代にかけて、一部先進自治体で独自に官民競争入札制度を作ったり、既存の公共調達の様式の中で、実務的に公的主体の現業部門も競争入札に参加したりする方法で市場化テストが実施された。インディアナポリス市、シャーロット市、フェニックス市等における事例が有名だが、特に、インディアナポリス市のゴールドスミス市長が、1992年から8年間に実施した一連の改革は大きな効果をあげている。連邦政府では、前述のとおり、1966年に官民競争入札制度（A-76通達）が導入されたが、任意的な手法でもあり、これが積極的に活用されるのは、冷戦後の1990年代に、国防費削減の流れの下で国防総省によって実施されるのを待たなくてはならなかった。

その後のクリントン政権の行政改革の中で、1998年に全省庁が所掌する業務を「政府固有の業務」か「民でも担うことが可能な商業的業務」に分類する「連邦政府業務棚卸改革法（Federal Activities Inventory Reform Act：FAIR法）」が成立した。これは、中核業務と非中核業務を分類して政府で担うべき業務を明らかにし、各省庁の担当業務の棚卸を制度的に規定したもので、小さな政府を実現する行政改革において非常に重要な意味を持つ。

現ブッシュ政権は、2001年に行財政改革プランとして公表した「大統領行革アジェンダ（President's Management Agenda：PMA）」の柱の1つに官民競争入札を取り上げ、本格的に全省庁での導入を図っている。

その仕組みとしては、先のクリントン政権の行政改革の手法を踏襲し、連邦政府業務棚卸改革法に基づき、各省庁の業務の棚卸を「行政予算管理局（Office of Management and Budget：OMB）」に報告することから始まる。OMBでは、各省庁が提出した業務のリストのうち、商業的と分類されたものの半分を市場化テスト等の方法で民間委託することが可能としている。このように分類された業務のうち、「民でも担うことが可能な商業的業務」の中から各省庁の判断で市場化テストを実施するという仕組みである。

また、市場化テストの実施状況を他の「大統領行革アジェンダ」の項目と共に、四半期ごとに、緑、黄、赤の3段階で評価したスコアカード（マネジメント・スコアカード）で公表している。この評価が悪くても罰則はないが、公表されることで担当閣僚へのプレッシャーとなり、改革を進める上での推進力となっている。

さらに、2003年には、市場化テストの制度を規定していたA-76通達を時代にあった利用しやすいものに改定し、制度の浸透を図っている。ちなみに2003年度には92件、2004年度には101件の「標準競争（Standard Competition）」での市場化テストが実施され定着した感がある。

（スウェーデンにおける市場化テストの進捗）

スウェーデンにおいても、1990年前半の深刻な不況から行財政改革が急務となったことや、ベルリンの壁崩壊に端を発した世界的な自由主義経済化の流れの下での民営化の中で、社民党から保守・中道連合に政権が変わったことから、公共サービスの分野にも「競争原理」と「住民の選択の自由概念」を導入するという動きが起こり、福祉サービス分野において、民営委託が実施されるようになった。その後、再び、社民党政権に変わったが、民間委託の流れは変わらず、特にストックホルム市等の都市部では進展している。スウェーデンの場合、市場化テストは国の制度として明示的に位置づけられているわけではないが、ストックホルム市等の地方政府が福祉サービスの市場調達を企図する場合に、分野や内容次第では官側もこの入札に参加することがあり、実務的に官民競争が成立している。また、バウチャー²による擬似的な官民競争や「介入モデル」も存在し、市場化テストは行政の質の向上のための、さまざまな手法のひとつとして有効に活用されている。

（豪州・ニュージーランドにおける市場化テストの進捗）

豪州では、1990年代の行財政改革の中で市場化テストが実施され、ニュージーランドにおいても、1980年～1990年代にかけての行財政改革の中で官民競争入札が行われている。両国とも、1970年代、1980年代からの財政悪化に伴う行財政改革が急務になり、その改革の手法のひとつとして導入されたもので、行政の効率性向上、コスト削減による財政赤字の解消に主眼がおかれていた。豪州を見ると、市場化テストのための法的な制度はなく、政府の委員会の報告書やそれに基づき出されたガイドラインによって運用されている。同国では、市場化テストの実施を担当する執行官庁の長官は公募による契約制となっており、求められる業績を達成しなければ、契約期間を短縮されたり、職を追われたりする一方で大きな裁量を認められているというシステムをとっていることから、市場化テストは事業内容や状況等に応じて弾力的に運用されている。一方、豪州の地方自治体でも、ニューサウスウェールズ州政府、ビクトリア州政府や首都地区であるキャンベラといったところで、独自に制度化されるなどして導入されている。

（フランス、ドイツの状況）

フランス、ドイツの2カ国でも、官と民を競争させて比較するという制度はないものの、そのような方向に向かいつつある。

² 公共サービスの受益者が政府から給付された「切符」を用いて民間のサービスを購入する仕組み。

フランスでは、官と民を対峙させ比較する考えは文化的・歴史的に根付いていないが、2004年に英国のPFIにならった「PPP（官民協働契約）法」が制定される等、制度的にこれが要求される時代が到来したといえる。官民の間で異なった公共サービスの運営・提供のあり方（即ち公共が担うべきか、民間が担うべきかという選択肢ともなる）に関する議論の高まりもあり、直接対峙ではない形での官民競争が今後考慮される機運はある。

この流れの中で、2006年1月から、目的設定・評価を主体にした予算制度の改革が実施され、予算と成果評価を一対一で対応させることを目的として、全ての公共サービスについて「業績評価（Performance Testing）」が導入された。これにより、官が担う事務事業に係わる行政コストのセグメント情報が明らかになり、中央政府が担う事務事業に関しては官民比較が可能になる。またこれに伴い、「対等な競争の可能性（contestability）」が向上すると予想されている。

ドイツでは、フランスと同様に官と民を競争入札で比較するという考えは制度としては存在しないが、職業紹介の分野でのバウチャーを使った擬似的な官民比較が実施されている。また、一部地方自治体の中には、公共サービスの費用と質を自治体間で比較するベンチマーキング³手法と共に、あくまでも試行的に一部業務に関わる市場化テスト（官民競争入札）を実施する動きもある。

このように諸外国の中央政府・地方政府においては、制度に基づき実施されているケース、既存の調達制度の中で実務的に官民競争を実施しているケース、政策評価と連動し業績が達成されない場合に民間委託されるケース等、行財政改革の一つの手法として有効に活用されている。

日本においても「官から民へ」「簡素で効率的な政府の実現」という観点からの公共サービスの不断の改革のためには、このような諸外国の長い経験を踏まえていく必要がある。日本にも、「民間でできることは民間に」の観点から、公共サービスの提供のあり方を本格的に見直す時期が訪れたといえる。

³（経営や業務において、優れた実践方法を探し出して、自社のやり方とのギャップを分析してそのギャップを埋めていくためにプロセス変革を進める、という経営管理手法。現行業務を測定し、それを過去や他社の業務と比較する継続的プロセスであり、数値評価を行うことで、判断に客観性をもたせ、組織に具体的な目標を与えることができる。

2. 米 国

(1) 公共サービスの官から民への進展度合い

米国においては、1980年代から「新公共経営（New Public Management: NPM）」的な経営手法の導入の一環として、インディアナポリス市のような先進的な地方政府で実務において官民競争によるサービス提供を行うようになった（表1参照）。

表 1 ゴールドスミス・元インディアナポリス市長による「市場化テスト」

経緯と成果
民営化(privatization)でなく市場化(marketization) 1990年代、「民営化」を掲げて選挙キャンペーンを行って市長に当選したが、当選後すぐに高くなっている税の下で、必要とされている社会資本整備などを行うには、英国での例に鑑みて民営化のみが選択肢ではないと判断し、「市場化テスト」による競争へと考えを変更 市のサービス提供について、市当局を民間企業と競争させる(=市場化テスト)という総合的努力を実践した結果、「全米における20世紀最高の市長」と賞されるほどの改革に成功 【改革の成果】 インディアナポリス市は均衡予算を実現。年間約2,760万ドル(1994年)削減削減によって生じた金額は1996年までの累計で1.5億ドル超と推計 剰余を原資に治安改善プランや大規模な市街地インフラ投資を増税なしで実施 企業誘致を通じて雇用増、全米でも有数の失業率の低い都市へと変貌
ゴールドスミス元市長があげる「改革成功のポイント」
1) リーダーシップの重要性 市長としてのゴールドスミス氏の役割は、世論に訴えてその支持を得ること。最初は必ず成功する小さな案件から始めて世論の支持を得た上で、大きな案件を手がけた。 2) 外部の専門家の活用 市の提供していた公共サービスで実際何が行われそのコストを明らかにするために、外部の専門家を活用。外部の専門家は高価であるが、市場化テストによるコスト削減の方が格段に大きい。 3) 公平なプロセス 市長の下に民間の専門家を入れた監査機関を置いて、プロセスの公正性の担保に努めた。 4) 情報開示 市の入札の前に、入札に関心を持っている民間企業が発注先の市の機関と話して必要な情報を得られるようにした他、入札者には現地視察も可能にした。 5) 雇用パッケージ 対象となる事業で働いている公務員が職を失わないようなパッケージ(市政府内での配置転換、早期退職パッケージ、民間への移転)を用意した上で、労働組合の協力を求めた。

【出典】 ゴールドスミス・元インディアナポリス市長へのヒアリング

連邦政府レベルでは、官民競争の概念と手法（A-76 通達）は40年前から存在したが、その手続きの複雑さから、あまり使用されることはなかった。しかし、1990年代に入ると、冷戦後の国防予算削減、軍再編の中で国防総省が積極的に活用するようになった。また、新公共経営（NPM）による行政経営改革の波を受け、1993年のクリントン政権下、ゴア副大統領を中心とした「国家業績レビュー（National Performance Review: NPR）」の開始や、同年の「政府業績評価法（Government Performance and Results Act: GPRA）」の制定による戦略計画及び年次業績計画の策定、それに基づく業績の測定・評価、年次業績報告書の公表など、「結果重視」を旨とした行政改革が推し進められるようになった。この流れの中で、連邦政府業務棚卸改革法（FAIR 法）（1998年）に基づく民間委託可能な業務のリスト化・公表が義務付けられたほか、ブッシュ大統領の「行革アジェンダ（President's Management

Agenda: PMA)」においても、行政の経営改革手法のひとつの柱として位置づけられる等、市場化テストが本格的に活用されるようになった。

(2) 現在の市場化テストの位置づけ

前述の通り、連邦政府業務棚卸改革法 (FAIR 法) と、ブッシュ政権の大統領行革アジェンダにより、政権による明確な政策意思として官業の民間開放が進められるようになったが、市場化テストが全省庁に拡大することを促進したのは、2003 年 5 月の A-76 通達の改定によって、官民競争手続きが簡素化され、あわせて実施要領が標準化されたことによる。

上記 FAIR/PMA に基づいて、年度毎の達成度と進捗状況がモニターされて公表されることで、確実な履行を担保する仕組みが設けられた。地方政府レベルにおいても、市場化テストの慣行は 1990 年代半ばから現在に至るまで段階的に発展、定着しつつある。

(3) 市場化テストの手続き

対象事業の決定

連邦政府の規定する公共サービスについては、FAIR 法及び A-76 通達に基づき、政府職員が実施すべき「政府固有業務」か、民間でも行うことが可能な「商業的業務」かに分類される。その分類に関する判断は、事務事業を担う各省庁に委ねられている。このうち、民間でも担うことが可能な「商業的業務」と分類された業務の中から、各省庁の判断で対象事業を選択する仕組みになっているが、民間による不服申し立て・意見提案の仕組みが存在しており、対象事業の決定における恣意性のリスクを制度的に矯正することが可能である。

しかし、FAIR 法や A-76 通達で定められている「政府固有業務」か「商業的業務」かの判断基準 (表 2 参照) は、抽象的・列挙主義で必ずしも明確ではないという声もある。

また、「商業的業務」と認定された場合においても、

- () 合理的な理由により各省が競争入札にかけない方が望ましいと考えられ、かつ書面によって「行政予算管理局 (Office of Management and Budget : OMB)」の許可を得た場合、
- () 業務の再編、廃止検討が現在進行中である場合、
- () 政府による提供が法律等により規定されている場合

には、競争入札の実施が免除される。

ただし、これらの判定基準は考え方の提示に留まるため、判定上の解釈の余地が残り、何が市場化テストの対象になるか、政府で必ずしも統一的に決められていない。

地方政府 (州、郡、市町村) の場合には、指針となる規範は一般的には存在せず、連邦政府と類似的な規範を設けたり、実務的な慣行に基づき実践している例が多い。例えば、ヴァージニア州の事例では、第三者機関である競争評議会が、政府固有業務・商業的業務という概念区分を準用して、対象事業領域を抽出、州政府当局に競争実施を勧告するとい

う仕組みを採用している。

なお、インディアナポリス市の事例では、入札対象を決定する際、同種の施設やサービス全てを官民競争にかけることをせず、官の直営によるものを確保しておくことで、業務ノウハウ等を官の内部に留保し、不履行時等の不測の事態に対応できるようにするという配慮がなされている。

表2 A-76通達における政府固有業務と商業的業務の概念規定

1. 政府固有業務

政府固有の業務とは、公益に密接な関係を有するため、政府職員による実施が要求される業務。政府権限の行使や政府の意思決定、もしくはその両方に関連し、実質的な裁量行使が求められるもの。政府固有の活動には、次の事項が含まれる。

契約・政策・規制・授権・命令・その他によって、ある業務を合衆国が行う或いは行わないように拘束するもの。
軍事的若しくは外交的な行動・民事若しくは刑事の司法手続き・契約管理行為・その他によって、経済的・政治的・領土的・財産的・その他の権益を、決定・保護・増進するもの
民間人の生命・自由・財産に重大な影響を及ぼすもの
予算その他の連邦資金の徴収・統制・支出のための政策や手続きの制定を含む、合衆国財産の取得・使用・処分に関する最終的な決定権を行使するもの

ただし、裁量の行使はすべて政府固有業務であることの証拠になる、という訳ではない。
省庁は、政府固有の権限が受託者に移転するのを回避するために、次のことを考慮しなくてはならない。
ある業務を政府固有のものとして規定する法的な制限
民間部門等の関与が広範囲におよび、省庁の管理能力が不適切に限定される危険性
損害賠償や受給権の審理、その他関連するサービスにおける(a)措置の最終性、(b)判例法・法的根拠の解釈
(c)事例の反復可能性、特異性 (d)報償や刑罰を決定する裁量、
個人の生命、自由、財産に、重大かつ直接的な影響を及ぼすような行為を実施する、当局の権限。
ただし守衛、護衛保安、検問、施設護衛、刑務所や拘置所施設の運営契約を禁止するものではない。
民間人に代理を命ずる権限のような、特別な省庁権限の利用可能性と適用可能性
業務が民間部門によってすでに提供されているか否か

2. 商業的業務

商業的業務は、反復して発生する業務で、民間部門による実施が可能であり、政府職員による実施・契約・有料サービス協定を通じて、省庁が資金や財の提供・実施・管理を行なう業務
公益に密接に関係しているとはいえないため、政府職員による実施を要求しない業務。
政府固有の業務や機密の仕事を行う組織の一部若しくはその全体に存在している場合もある。

【出典】 OMB “Circular No.A-76(Revised) Attachment-A” May 29, 2003

全体の流れ

連邦政府による市場化テストの場合、政府固有業務と商業的業務の分類作業に引き続き、各省庁は市場化テストにかける業務を特定し、実施実務体制等を整備するための実施計画を立てることが、A-76通達によって求められている（表3参照）。

表 3 市場化テストの実施手順（フェーズ別）

市場化テストの実施作業の概要			
フェーズ 省庁業務の棚卸	フェーズ 事前計画の作成	フェーズ 公告・競争入札の実施	フェーズ 実施・競争入札以後
業務棚卸しの実施、 すべての業務を政府固有 業務か商業的業務に分類	競争に付す商業的業務 および役職(常用雇用者 数換算)を明確化 入札対象とする業務の 適切な単位を検討、統合 仕事量データの利用 可能性を査定。データ 収集方式を構築 ・労働時間データ ・業務と手順の 成果の数量化 ・省庁もしくは産業界の 業績水準 ・データ収集方式の整備 官のサービスの基準 費用を計算 競争種別(簡易、標準) とスケジュールの決定 関係者の役割、責任の 明確化	競争実施の公告 (入札手続きの開始) 入札実施 【簡易競争】 ・省庁と民間業者のコストを比較 【標準競争】 ・業務要求水準書 ・省庁がMEO(最適効率機関＝ 人員配置計画)の作成 ・公募の公布 落札者を決定 落札結果を公表 (入札手続きの終了) 結果を通知し、落札者と 実務協議(民間企業、応札 他省庁、省庁部門)	業績のモニタリング ・品質担保監視計画の実施 ・業績コストおよび関連情報 を、監視、収集、報告 ・契約事項を管理 競争の実施状況記録を データベースで管理 四半期報告書をOMB に報告

【出典】 GAO “GAO-04-367 Competitive Sourcing” (Feb.2004)

市場化テストの実施計画では、A-76 通達の付録 B によると、以下のポイントが検討され
るとされている。

・ 対象範囲の決定

市場化テストにかけるべき対象事業と人員数を確定させる。

・ 事業の統合

対象事業サービスの市場構造をふまえ、類似の対象事業を統合する検討を行う。

・ データの整備

仕事量、仕事の単位、活動やプロセスのアウトプット指標、サービス水準等、各
種データの利用可能性を点検する。必要に応じてデータ収集システムを構築する。

・ 基準費用の算定

現在の部門による業務コストを基準値として算出する。

・ 実施する競争の種類決定

常用雇用者数換算⁴で 65 人を基準として、それを超える場合には標準競争、それ
以下の場合は簡易競争もしくは標準競争を実施する。

・ スケジュール策定

実施予定表を作成する。

・ 関係者の役割と責任の確認

⁴ Full-time Equivalent (FTE)

市場化テスト実施プロセスに関与する関係者の役割と責任を明確化する。

・競争担当官の任命

市場化テストの競争プロセスを実施する担当者を指名する（後述）。

・現職部門への告知

市場化テスト実施の公告日を、対象事業を担当する現職部門に通知する。

実施体制

競争入札の実施体制については、まず各省内に、A-76 通達が規定する市場化テスト関連事務の責任者として「市場化テスト担当官（Competitive Sourcing Official: CSO）」が置かれる。

次に、CSO は、案件ごとに以下の担当官を任命し、入札を実施する。これらの担当官は、官側の入札を担当するもの、入札手続きを管理するもの、落札者を決定するものの、3 種類に大別される。

・官側の入札を担当する役職

（ ）入札担当官 (Agency Tender Official: ATO)

- CSO が、意思決定権を有する政府固有業務の職員であり、直接の利害関係を有する部署から選任する。
- ATO は、官側の入札の策定、取りまとめ、提出を担当するとともに、最適効率機関（MEO）策定チームのメンバーを任命する。

（ ）最適効率機関（Most Efficient Organization: MEO）策定チーム

- 入札公告後、ATO の任命で発足する。
- 「最適効率機関（MEO）」と呼ばれる入札のための職員配置計画の策定、見積額の算定を中心として、官側の入札提案作成作業を行い、ATO を支援する。
- なお、市場化テスト対象事業を実施する部門の職員は、MEO 策定チームに参加できるとされている。

（ ）人事アドバイザー (Human Resource Advisor: HRA)

- CSO が、政府固有業務の職員で、人事問題に専門知識をもつものの中から任命する。
- HRA は、MEO 策定チームに参加し、雇用問題のアドバイスや再雇用・配置転換関連の支援業務を行うとともに、MEO 策定チームにおいて、人件費計算や職員再配置計画策定のための専門的知識や助言を提供する。

・入札手続きを管理する役職

（ ）契約担当官 (Contracting Officer: CO)

- CSO が、政府固有業務の職員から任命する。

- 連邦調達規則および A-76 通達 に従って、入札提案のコスト分析や全入札参加者への結果通知・説明等、調達関連の事務全般を担当する。
- 同時に CO は、業務要求水準書（Performance Work Statement：PWS）作成チームの一員として機能する。

（ ）PWS 策定チーム

- CSO が政府固有業務の職員から、PWS チームの長を任命する。
- PWS チームは、連邦調達規則および A-76 通達に従って、提案公募における仕様を構成する PWS を策定すると同時に、落札者が提供するサービスをモニターするための計画等を作成する。
- PWS チームは、提案公募の作成にあたって契約担当官を補佐する。また、落札者決定に際しても、提案評価委員会に参加することで必要な支援を提供する。

・ 落札先決定に関する役職

（ ）落札者選定官(Source Selection Authority: SSA)

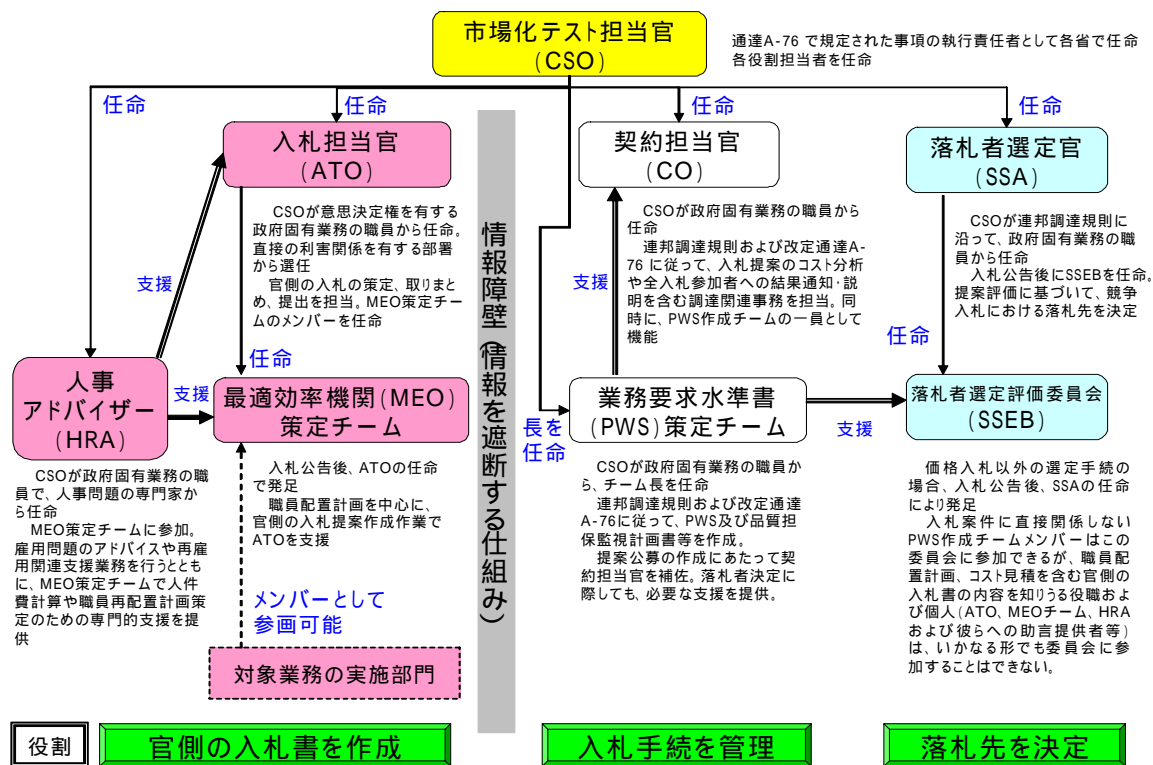
- CSO が連邦調達規則に沿って、政府固有業務の職員から任命する。
- 入札公告後に落札者選定評価委員会（SSEB）を任命・組織し、その提案評価に基づいて、競争入札における落札先を決定する。

（ ）落札者選定評価委員会(Source Selection Evaluation Board: SSEB)

- CSO が連邦調達規則に沿って任命する。
- 入札提案に対する分析、評価を行い、SSA に報告する。

なお、ATO 以下、官側の応札を担当あるいはその支援に関する役職者や職員は、PWS の作成担当者や落札者決定に関する役職とは兼務ができないこと、特に官側の応札担当者のみならず彼らに助言や支援を提供する個人や組織は、いかなる形であっても入札評価、落札者決定の手続きに関与してはならないことなど、省内の利害相反関係を整理し、入札プロセスの公平を期すために情報障壁が設けられている（図 1 参照）。

図 1 A-76 通達による省庁内の市場化テスト実施体制



【出典】 OMB “Circular A-76” May 29, 2003

業務要求水準の決定

アメリカの市場化テストの事例において、競争対象事業の仕様は、PWS によって、文書化される。この文書は、公募の一部となり、競争入札の公募にあたって省庁の要求事項を業務の技術、機能、業績の観点から、明確化するものである。PWS では、当該業務に対する省庁のニーズ、および達成が要求される業績が「重要成果指標 (Key Performance Indicators : KPI)」によって、明記されるが、そのニーズをいかにして実現するかの手法については記述されない。これによって、提案者にサービス提供上の創意工夫の余地が与えられる。また業績に関しては、サービスの量、質、場所、タイミングなどについて、事後的に測定可能な KPI を用いて、達成すべき業績水準が規定される。

実務的には、PWS によって明確化された業績内容および水準は、 応札者に対する要求水準の伝達ツール、 応札者の提案の相互比較の材料、及び 落札者によるサービス提供のモニタリングの基準として機能する。

官民競争入札：「標準競争」と「簡易競争」

A-76 通達 が定める競争入札プロセスには、65 人（常用雇用者数換算）以下の比較的小規模な事業案件に適用できる簡易競争と、それ以上の規模の事業案件に適用される標準競争の二つがある（図 2 および図 3 を参照）。

簡易競争は、官が現在従事している業務を継続した場合のコストと民が実施する場合の推計コストを比較し、官か民かを決定する。民となった場合には、一般の連邦調達規則（FAR）に基づく入札が行われる。

標準競争においては、対象事業の行政コストがフルコストベースで算定され、官民比較のベース情報の一つとして利用される。コスト算定は、COMPARE と呼ばれる簡易コスト計算モデルによるコスト推計に基づいて行われている。ただし、削減効果の推計を含むコスト計算において、適切な会計基準の欠如など、技術的な問題から、正確なコストの把握の困難さを指摘する意見もある。

また、サービス提供者交代に伴う効率性低下を考慮して、新たな入札者（すなわち、現在のサービス提供者が官の場合は民、民の場合は官）の入札額を補正（現サービス提供者の人件費関連コストの 10% 又は 1,000 万ドルのどちらか少ないほうを加算）して評価することとされている⁵。

⁵ OMB “Circular No. A-76” May29, 2003

図 2

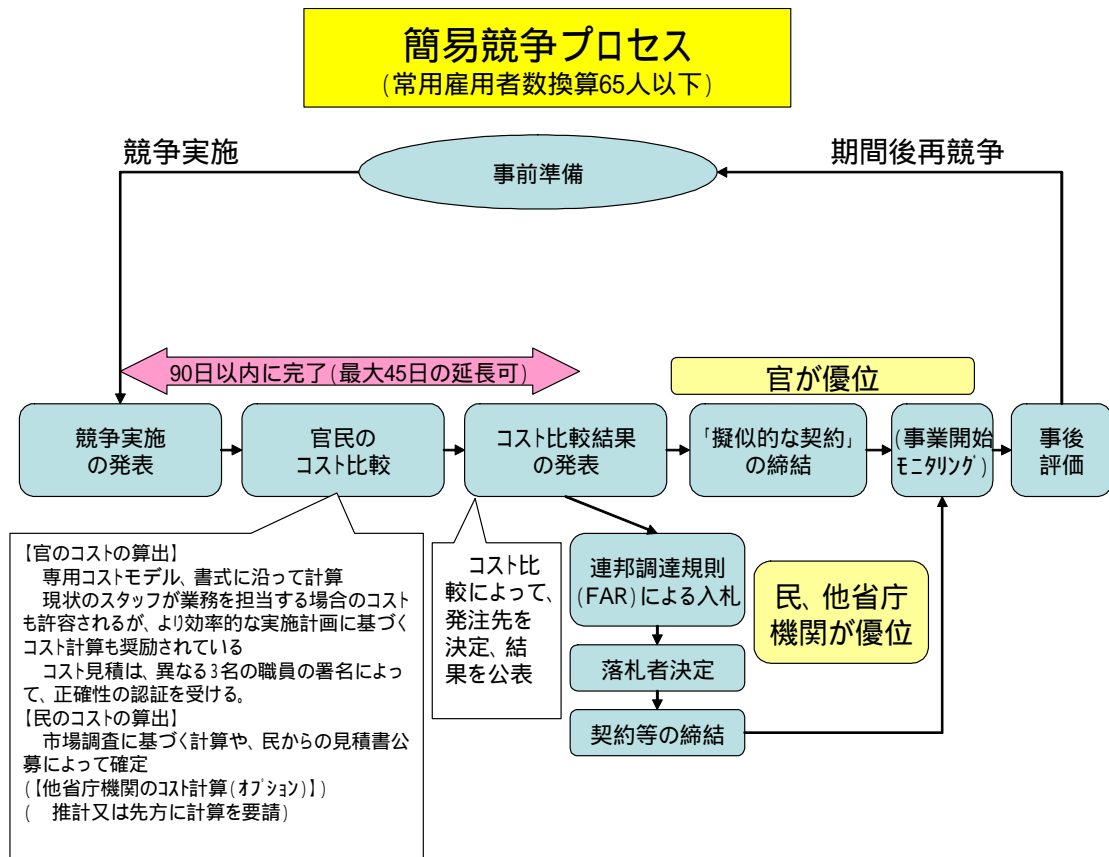
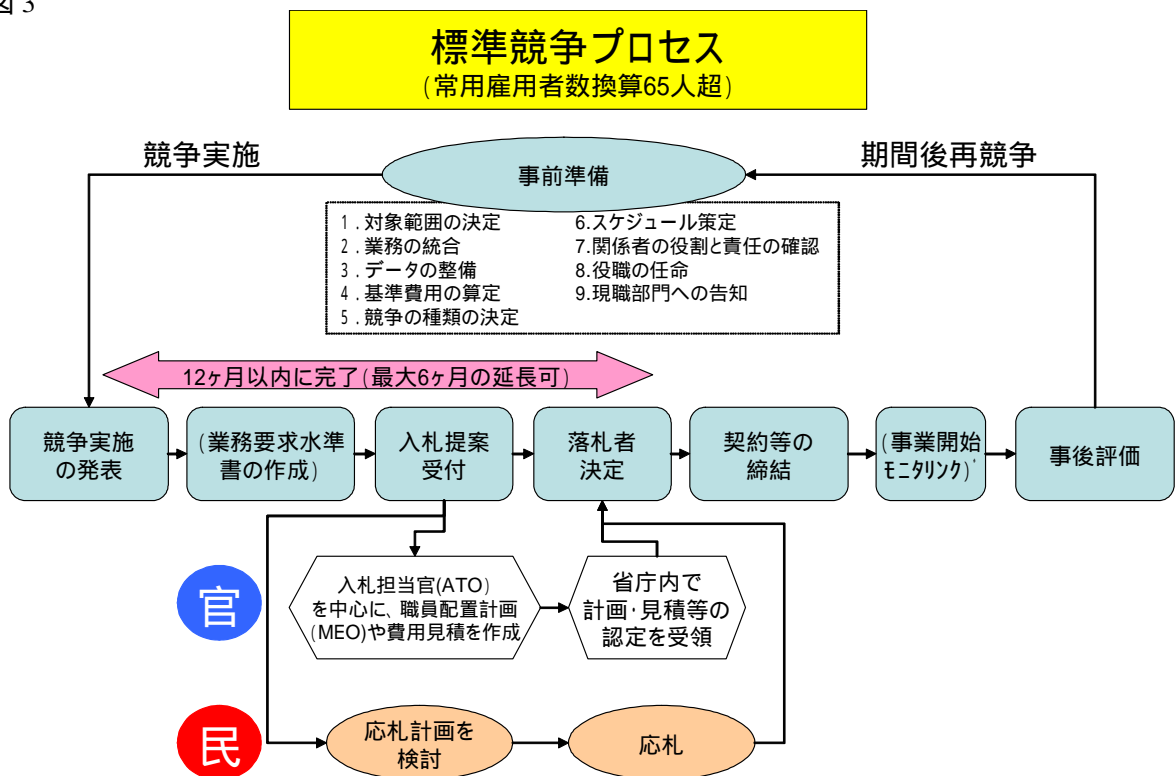


図 3



入札に要することができる期間は、A-76 通達によって定められており、競争の実施が各省庁によって公表された日を基点、落札者決定の日を終点として、簡易競争の場合は 90 日間、標準競争の場合は 1 年間である。ただし、案件により慎重な検討を要する場合などは、OMB に対して許可申請することにより、簡易競争で最大 45 日、標準競争で 6 ヶ月の猶予期間が与えられる。実際には、2004 年の実績で、簡易競争の平均所要期間は 3 ヶ月、標準競争の場合は 9 ヶ月である（表 4 参照）。

表 4 競争手続きの平均所要期間

2004年度における「競争手続き」の平均所要期間

競争の種別	競争手続きにかかる 平均所要期間
簡易競争	3ヶ月
標準競争	9ヶ月

(注)ここでいう競争手続き期間の開始および終了の定義は以下の通り

「開始」…競争の実施が各省庁によって公表された日
「終了」…落札者決定の日

【出典】 OMB “Competitive Sourcing” May 2005

対象事業の成果を測定、評価するためには、業務の結果（アウトプット）による仕様が詳細に策定される。策定にあたっては専門のコンサルタント等を起用し、達成が要求される KPI などを明らかにするが多い。また、入札内容が民間にとって魅力のあるものになるよう、原案段階の PWS に対して民間から意見聴取や照会に応じるなどの努力も行われている。

標準競争における落札者の決定では、KPI の達成を前提とし、これを実現する為のサービス提供に係わる費用削減とサービスの質の維持・向上の両側面を評価判断の基準として落札者を決定する。なお、各案件の評価基準は、入札公示において公表されなければならないが、官民を問わず、特定の応札者の有利となるような基準を掲げることを禁止する旨が、A-76 通達に規定されている。それと共に、「品質担保監視計画（Quality Assurance Surveillance Plan: QASP）」に基づいてその実施をモニターすることが基本となる。

契約期間は複数年が基本で、稀に 10 年もあるが、案件の性格によって異なる。なお、複数年度契約とするか否かは予算措置上の問題もあり、基本は各調達主体の判断に委ねられることが通例である。ちなみに、先駆的なインディアナポリス市の事例では、道路・廃棄物管理事業については 10 年という長期の契約を与え、民間企業が投資をするに十分なインセンティブとして、複数年契約が活用された。

モニタリング、評価

落札主体が提供する業務については、入札提案仕様における PWS に対応するものとして省庁によって策定される QASP に基づいて、報告およびモニタリングが実施される。

さらに、市場化テストの取り組みそのものの進展を管理する観点から、OMB が、官民競争導入にかかる各省庁の目標値や達成度、進捗状況、取り組みを四半期毎にモニターし、その結果を緑、黄、赤という分かりやすいスコアにして公表している（表 5、表 6 参照）。目標の未達成に関する罰則は無いが、大統領がこの進捗状況を閣僚会議の議題とし、関係閣僚に圧力がかかるため、市場化テストの適用・履行は確実に拡大している。

なお、インディアナポリス市の事例では、落札後の民間企業のサービス提供に対して、以前にその業務を担当していた職員を監督役につけることによって、民間部門の柔軟性、業務革新を制約してしまう危険性に留意したとのことである。また、内部の癒着によって事業の評価が不正に高く出されるリスクを排除するために、市長の下に外部監査の機関を置いて、評価の公正性を担保した。

表5 米連邦政府「マネジメント・スコアカード(2005年9月30日)」(抄)

	2005年9月30日時点の評価				
	人材管理	市場化テスト	適切な予算執行	電子政府	成果に基づく予算
農務省	○	●	○	○	○
教育省	○	●↑	○	○	○
エネルギー省	○	●↓	○	○	○
保健福祉省	○	●	○	○	○
国際開発庁	○	●	○	○	○

(1) 行政予算管理局(OMB)による市場化テストについての評価

- 2001年以降、少なくとも10の官民競争入札を実施 等
- 2001年以降、少なくとも1つの官民競争入札を実施 等
- 2001年以降、1つも官民競争入札を実施していない

(2) 前期からの変化

- ↑ 改善を示す(例えば ● → ●)
- ↓ 後退を示す(例えば ● → ●)

【出典】米国大統領府 HP

表 6 スコアカードにおける実施状況の評価基準

マネジメント・スコアカードの評価基準：競争調達関連部分

「緑」として評価される基準	「黄」として評価される基準	「赤」として評価される基準
<p>各省庁は： 省庁による市場化テスト導入計画を、OMBが適正な計画（「緑」プラン）として認定している。 省庁の市場化テスト導入計画に沿って、標準競争の実施を公表している。</p> <p>2001年1月までに、少なくとも10件（ただし、その規模は問わない）の市場化テストを実施している。もしくは市場化テストを十分に活用しているとみなしうる十分な数の市場化テストを実施している。</p> <p>過去4四半期で、90%以上の標準競争が1年以内あるいは通達で認められた期間内で完了している</p> <p>過去4四半期で、95%以上の簡易競争が90日以内あるいは通達で認められた期間内で完了している</p> <p>前年度、実施を公表したものの取りやめた標準競争と簡易競争が10%未満である。</p> <p>省庁が市場化テストに適合しないと判定した商業的活動について、その根拠の説明文をOMBが承認している。</p> <p>複数の主体からの応札や市場調査の実施等を典型的な形態とした、官民の主体による競争への参加が促進されるようなやり方で、市場化テストが運営されている。</p> <p>及び</p> <p>成果水準に関する契約や協定が遵守されるとともに、サービスの品質が不十分な場合、必要な矯正措置がとられるよう、落札後のサービス提供を定期的に点検している。</p> <p>さらに主要な「緑」の基準として、省庁は： OMBによって結果が議会に正式に報告された過去1年分、あるいは過去3四半期分の実施済み市場化テスト案件から、コストの純減が成果の大きな改善、もしくはその両方が認識できる</p> <p>サンプリング調査を通じ、過年度に実施された市場化テストからコストの純減が実現できていることを、第三者的に確認している。</p>	<p>各省庁は： 省庁による市場化テスト導入計画を、OMBが概ね適正な計画（「黄」プラン）として認定している。</p> <p>標準競争案件を1件完了、もしくは省庁による市場化テスト導入計画に示した案件よりも、大きな規模の標準競争案件の実施を公表した。</p> <p>過去2四半期で、75%の簡易競争が90日以内あるいは通達で認められた期間内で完了している</p> <p>過去2四半期で、実施を公表したものの取りやめられた標準競争と簡易競争が20%未満である。</p> <p>及び</p> <p>OMBによって結果が議会に正式に報告された過去1年分、過去2四半期分、のいずれかの期間で実施済み市場化テスト案件から、コストの純減が成果の大きな改善、もしくはその両方が認識できる。あるいは、明らかになっている問題点に対して、改善措置が取られている。</p>	<p>各省庁は： OMBが適正と認める市場化テスト導入計画が存在しない。</p> <p>標準競争案件を1件完了、省庁による市場化テスト導入計画に示した案件よりも人数ベースで大きな規模の標準競争案件の実施の公表のいずれも実現できていない。</p> <p>過去2四半期で、25%以上の簡易競争において、通達で定められている実施期間制限を守れていない。</p> <p>もしくは</p> <p>過去2四半期で、20%以上の簡易競争、標準競争を取りやめている。</p>

【出典】米国大統領府 HP

異議申し立て

政府調達における異議申し立て制度の一環として、標準競争における入札案件の設定及び落札結果のいずれかに関して不服を有する関係者（2005年4月から官も含む）は、「会計検査院（Government Accountability Office: GAO）」に対して異議を申し立てることができる。GAOの判断及び勧告には、法的拘束力はないものの、GAOによる連邦議会への報告義務を背景として、通常、不服審査の決定どおりに事態の收拾が図られる（表7参照）。

表 7 GAO に対する異議申立制度の概要と実績

市場化テストに関連するGAOの異議申立制度

歴史的沿革

GAO(米国会計検査院)は、1984年競争契約法を根拠として、政府調達手続きにおける異議申立・勧告機能を担当。現在、改定通達A-76に基づく、市場化テストの実施手続きに関しても異議申し立てを受け付けている

不服申し立て審査の概要

A-76 改定以前は、費用見積と手続き上の過誤に異議申立の余地が限定されていたものの通達改定に伴い、落札決定に至るプロセス全般での異議申立へと範囲を拡大

- ・視点 落札決定以前： 省庁による競争実施手続きが、不当に競争を制限していないかどうか
- ・視点 落札決定： 選定結果が合理的か、手続き上の基準と整合的か

異議申立対象は、すべての連邦政府機関の入札案件
応札者は、誰でも異議申立が可能(現在では、官の応札者も異議申し立てが可能)
審査中は、競争入札手続きは中断。省庁は、GAOに対して報告義務を負う。異議申立者は、省庁からの報告書に対して、反論することが可能。GAOは、必要に応じて、公聴会を開催
GAOによる不服申し立て審査の期間は、100日間

審査結果

2004年では、365件の調達案件への異議申立のうち、75件(21%)について手続違反を認め、異議申し立てを支持
異議申立が支持された場合、各省庁に是正を勧告。各省庁には遵守義務はないものの、通常是正措置がとられる

【出典】 GAO資料およびヒアリング

(4) 市場化テストの成果

連邦政府によるコスト削減は、2003 年度及び 2004 年度の実施分合計で 25 億ドル(官民競争入札実施に伴う追加費用の 1.6 億ドルを引いた純減)とされている(地方政府実施分は含まない)⁶。

対象事業の職員一人当たりのコスト削減は、民間入札者が多いほど高い(民間 2 社以上が入札した場合の 32,000 ドルに対して、入札無しの場合は 18,000 ドル。全体の平均は 22,000 万ドル)ことからいえるように、健全な競争環境が存在する場合、効果は高くなる。

競争導入を通じて実現されたコスト削減および成果の向上は、業務の区切りの合理化、業務プロセスの再設計、労働力の再配置、IT技術の活用等、経営改善の結果であると分析されている⁷(表 8 参照)。

⁶ OMB “Competitive Sourcing” May 2005

⁷ 同上

表 8 米国：競争導入による改善事例

省庁	主な改善事項	コスト削減(推計)
運輸省(連邦航空局) 自動化した飛行サービス ステーションの近代化	・ステーションを 58 箇所から 20 箇所に統合。 ・設備と技術の近代化。	10 年で 17 億ドル
財務省(内国歳入庁) 支援業務の再構築	・配送センターを 3 箇所から 1 箇所に統合。 ・技術の向上。 ・人件費の削減。	5 年で 2 億 700 万ドル
農務省(森林局) IT 支援の改善	・業務拠点を 150 箇所から 10 箇所に統合。 ・人件費の削減。	5 年で 1 億 4700 万ドル
国防総省(海軍) 施設管理業務の効率化	・技術の向上。 ・一般的な商業慣行の採用による仕事の流れの再構築。	5 年余で 7300 万ドル
社会保険庁 IT 業務の効率化	・ヘルプデスクと管理支援業務の統合と合理化。 ・人員不足の IT 関係部署への職員の再配置。	5 年で 3600 万ドル
教育省 支払業務の向上	・支払勘定業務の統合。 ・技術の向上。 ・支払業務にかかる人件費の削減。 ・顧客重視の業務基準。	5 年で 3400 万ドル
エネルギー省 財務業務の効率化	・財務業務の拠点を 15 箇所から 2 箇所に統合。 ・仕事の組み合わせの再構築。 ・通信技術の向上。	5 年で 3100 万ドル
連邦調達庁(営繕局) 管理業務のコスト削減	・一連の地域ごとの競争を通じて明らかにされる連邦政府と 契約者のより効率的な組み合わせ。	5 年で 1400 万ドル
司法省(連邦捜査局) 車両管理のコスト削減	・新しい業務要求水準。 ・業務の統合。 ・人件費の削減。 ・資源の有効活用。	5 年で 1150 万ドル
人事局 試験運営業務の再構築	・試験計画と資料発注を自動化するための技術向上。 ・人件費の削減。 ・顧客重視のプロセスへ再構築。	5 年で 1000 万ドル
内務省(土地管理局) 道路等の維持管理業務の 改善	・業務運営の再構築。 ・資源の有効活用(道路保守要員の地域間での共有化)。 ・柔軟な労働力運用を可能とする臨時・短期職員の使用。	5 年で 900 万ドル
国家保安省(沿岸警備隊) 養成所業務の効率化	・業務命令・手続と報告の簡素化。 ・事務管理職員の削減。 ・明確かつ顧客重視の業務基準。	5 年で 600 万ドル

【出典】 OMB “Competitive Sourcing” May 2005

2004年度の実績(終了分と実施予定分の合計)では、簡易競争が143件、標準競争が150件であったが、常用雇用者数換算で見た場合、前者は1,597人、後者が20,527人となり、人員規模は標準簡易競争の方が圧倒的に多くなっている。

表9 市場化テストの実施実績(2004年度)

案件数ベース(単位:件)

	簡易競争	標準競争	直接転換*	合計
実施済み	116	101	12	229
実施予定	27	49	0	76
合計	143	150	12	305

常用雇用者数換算(単位:人)

	簡易競争	標準競争	直接転換	合計
実施済み	1,201	11,372	750	13,323
実施予定	396	9,255	0	9,651
合計	1,597	20,627	750	22,974

*直接転換 …… 競争手続きを経ずに民間委託するもの

【出典】 OMB “Competitive Sourcing” May 2005

(5) 成功の鍵

大統領の強力なリーダーシップ

競争導入は、ブッシュ大統領の行革アジェンダの一つとして位置づけられ、大統領の強い政策的意思、および実施に係わる閣僚を含めた政権首脳のリダーシップの下に推進されている。

官民競争入札を実施するための体制整備

官民競争入札を公平に実施するための体制が、下記の点にわたって、詳細に設計されている。

- ・各省に新たに官民競争推進担当部署（調整・監視・推進）を設置し、利害関係のない人員配置（政治的任命）。
- ・上記に伴う行政府内における推進部署、調達部署と入札に参加する部署の役割分担の明確化と公平性を担保する為の情報隔離の設定。
- ・外部専門家（コンサルタント）の活用による対象サービスに係わる行政総費用や業務内容・仕様策定等の精査・策定、詳細な情報開示など（必要に応じ、デューデリジェンスを含む）
- ・官側の入札部署に対し、入札企画書作成等の作業において外部の専門家の補助をつけるための予算手当て。人事関連内部専門家による敗退した場合の対応措置を予め検討する体制の具備等。
- ・官民とも必要に応じ、応札後のプレゼンテーションを実施。質疑応答、明確化等によって、誤解の余地をなくし、理解を促進。
- ・案件の性格に応じ、官から民に移管するために十分な業務移行期間を設定（3～6ヶ月）。
- ・官が勝った場合にも担当部署の長とサービスの質、コストについて擬似的な契約を結び、応札条件の確実な履行を担保。その際、成果次第では職員に対するインセンティブ支払いも可能（節約部分の当該職員報酬への反映）。

民間の関心の喚起による競争環境の醸成

複雑な案件は、募集要綱の草稿段階でこれを開示し、民からの意見をとりいれて是正するなど、できる限り募集要項が民間事業者の魅力なものになるように心がけ、競争を喚起する。

中立機関への異議申し立て制度

入札に敗退した民間事業者、並びに公的部門の現業に従事し、応札に参加する職員⁸は、中立的な機関（会計検査院：GAO）に異議申し立てができる制度がある。これによって、参加者間の公平性、利害関係者の緊張感が確保される。

⁸ 2005年4月から官の応札者も異議申し立てが可能となった。

職員の処遇

官民競争入札の実施を決定した場合、組合・職員に早期にこれを情報として開示し、職員の処遇に対する影響を勘案して、政府内での配置転換、民間への移転等の多様な施策が実施されている（なお、連邦政府の場合、本人の意思に反して公務員たる職を離れる者は対象者の約5%以下というデータもある⁹）。

米国では、市場化テストの対象となった事業の公務員が民間に移ることは、一つの選択肢である。一般的に市場化テストで落札した民間事業者はそこで働いていた公務員を採用することを希望するが、市場化テストを行うと決めたら、PWS を作成する以前の早い段階で民間への移籍を希望する人がいるかどうか把握し、情報を事前に広く提供することが円滑な移籍のために重要となる。

また、米国では、官民競争で以前の職を失った職員は、連邦政府内で空位のポストができた場合には、最初にその職を考慮する権利が与えられる(Right of First Refusal)他、早期退職の枠組みなどが準備されており、軟着陸のための方策がとられている。

その他、農務省の事例として、一部で余剰の人員が存在したため、その職員たちが“Acquisition Technology”というフランチャイズを作り、他の政府機関の IT 関連業務も請け負うことで雇用を確保するという、政府職員による起業という方法がある。

(6) 留意点

行政コストの把握には簡便法を用いているが、もっと手間と費用をかけても「真の行政コスト」を把握すべきだという意見もある。行政コストの把握は米国の連邦政府・地方政府にとっても実務上の課題となっており、現在、一定の規範・ガイドライン・行政費用算定モデルが活用されているが、適格性・正確性の観点からは、まだ課題がある。

連邦政府の場合、対象事業の範囲の設定は、類似業務をグループ化したり、規模の経済や民間の創意工夫を發揮できるように配慮したりする裁量が関係省庁に委ねられている。この際、実際上の問題としては、効率・効果が上がるように、広すぎず、かつ狭すぎない、適切な所掌範囲にすることが好ましい。しかし、その設定は難しく、単純ではないと受け止められている。

⁹ IBM Center for the Business of Government, “Competitive Sourcing: What Happens to Federal Employees?” (2004)

3. 英 国

(1) 公共サービスの官から民への進展度合い

1970年代、英国は、オイルショック等を契機とした深刻な景気後退、さらにはインフレ、高失業率という、いわゆる「英国病」に苦しんでいた。政府の財政赤字の増大、官僚機構の硬直化、ストライキの多発、政府の業務の非効率性などが社会問題となり、国民の政府不信を招くとともに、従来の福祉国家的な国家運営は大きな行き詰まりに直面した。

このような背景の下、1979年、新保守主義を掲げるサッチャー保守党政権が成立し、肥大化した福祉国家を解体して「小さな政府」を実現するため、市場メカニズムの導入を基本とした様々な改革を開始した。

その最も顕著な業績が、民営化政策である。1979年の英国石油（British Petroleum）の民営化を皮切りに、電子機器、航空宇宙、航空機といった領域で国营企業の民営化を推進し、1980年代以降、電気・ガス・水道・郵便・鉄道といった自然独占的な公共サービスへとその領域を拡大した。

さらに、サッチャー政権は、肥大化した地方政府のコスト削減を目的に「1980年地方政府計画土地法」により、地方行政による公共サービスの提供に「強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering：CCT）」を導入した。この制度は、地方政府が法により特定された公共サービスを提供する際には官民競争入札を義務付けるという徹底したものである。

CCTは、1980年の導入時には、道路管理等を対象として限定的に実施されたが、1988年の地方政府法改正により、清掃、ゴミ処理、除雪、庁舎の維持管理、給食配達等、幅広い現業部門に適用範囲が拡大された。さらに、1992年の地方政府法改正には、財務などのホワイトカラー業務にも分野が拡大した。

その後、1997年に保守党から労働党のブレア政権に変わり、CCTの強制的側面は「1999年地方政府法」により廃止されたが、競争そのものの価値は否定されたわけではなく、官民競争入札も一つの手法として認知されている。この結果、「官から民へ」の流れや、官と民を比較して最もふさわしい公共サービスの提供者を選択するという手法は、保守党、労働党という政党の違いを超えて継続している。

ブレア政権においては、中央政府、地方政府ともにサッチャー政権から続く長年の行財政改革の流れを受け、投下したコストにもっとも見合うサービス提供をめざす「ベストバリュー」という考えを用いて、コストと質の両面からの公共サービスの質の維持・向上、効率性向上を図り、市場化テストはその中に位置づけられている。

このように英国では、1980年代以降、民営化、施設を伴う公共サービスへの民間活力の導入を可能にした「PFI（Private Finance Initiative）」や、公共サービスの民間委託等、様々な形態をもって官業の民間開放が進展してきており、地方自治体での強制実施を端緒として導入された市場化テストも、取り組みの歴史を経て、現在では費用対効果の向上を実現する改革方策の一つとして認知、実践されている。

(2) 現在の市場化テストの位置づけ

英国における行政改革は、顧客志向・結果重視の行政サービス提供という哲学を軸に、保守党から労働党への政権交代を越えて引き継がれ、「官から民へ」の流れは現在に至るまで継続している。

英国中央政府において、市場化テストはメジャー政権時に導入された。この際、市場化テストは、各省庁に対して一定割合の所掌業務の効率化を実施する際の5つの手法（「廃止」「リエンジニアリング」「戦略的アウトソーシング」「市場化テスト」「民営化」）のひとつという位置づけであった。その実施は強制ではなく各省庁の任意であったが、この中でも比較的良好に利用された方法であった。

その後、ブレア政権において、投下したコストに対して最も優れたサービス提供をめざす「バリュー・フォー・マネー」考えの下、成果を継続的に測定（成果テスト）し、不十分な成果しか上がらない施設等において民間との競争導入を改革圧力とする「介入モデル」として、市場化テストが有効に活用されている。

具体的には、公的部門が非効率でサービスの供給自体が不足しているような分野（一部医療行為）の改善手法、さらには優良なサービスであるものの、一層の生産性向上をねらった取り組み（行刑施設）として、市場化テストが活用されている。

地方政府においては、市場化テスト（官民競争入札）も、「1999年地方政府法」で地方政府に対する強制的側面は無くなったが、「ベストバリュー施策¹⁰」の中の概念・改革手法としては継続して存在しており、競争の価値や官民競争入札自体が否定されたわけではない。1980年初頭以来の行財政改革により、民間委託が大きく進んでいる地方政府においては、市場化テストは、その実施は稀ではあるものの、ベストバリュー施策の一環として位置づけられている。

なお、現在、地方政府における実践が少ないのは、1980年代から地方政府に導入されたCCTにより多くの事業が対象となり、外注化可能なものが残っていないとの指摘もある。

(3) 市場化テストの方法

対象事業の決定

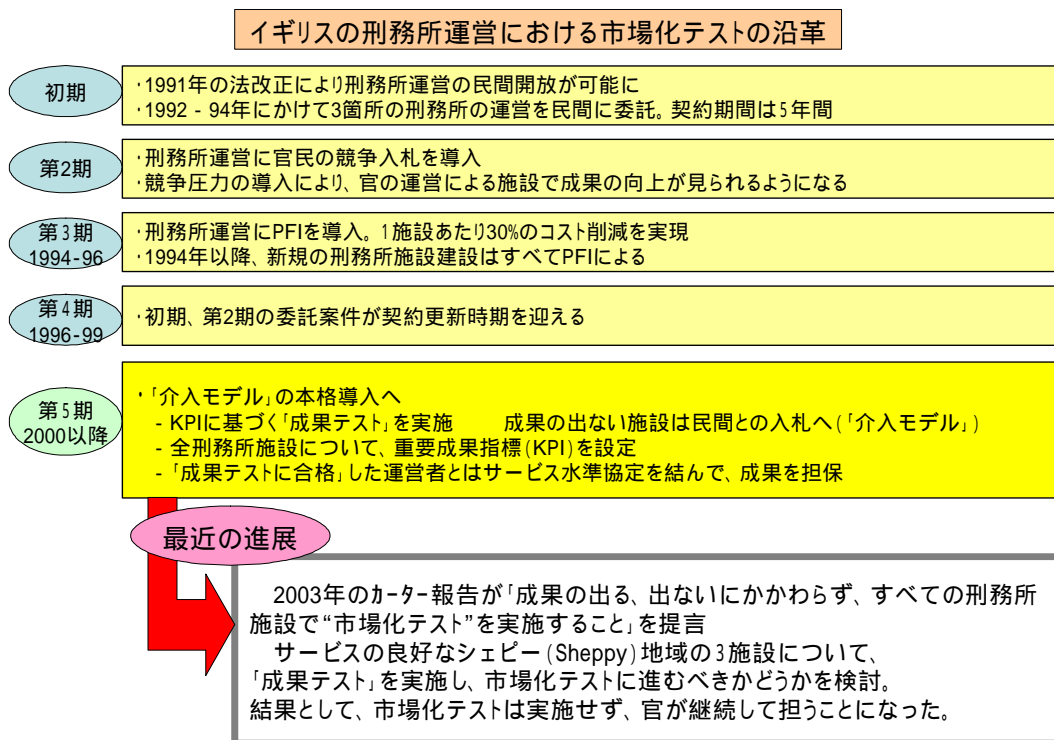
1980年代から90年代にかけて地方政府を対象に実施されたCCTでは、対象となる事業を法律により特定し、官民競争に付すやり方であったが、現在ではこのような強制的な手法は存在しない。

ベストバリュー政策の下での市場化テストは、この政策自体が中央政府・地方政府を問わず、全公共サービス分野を対象とする為、対象は制限されていない。

現在の対象事業は、労働党が重点としている分野（医療、教育、刑務所等）に集中しており（図4参照）、政権トップの政策的意思の影響を強く受けている。具体的には、そのような政策のもと、各省庁・エージェンシーの所管大臣が決定している。

¹⁰ 4つのC： Challenge（挑戦）、Compare（比較）、Consult（相談）、Compete（競争）を基本とする費用対効果（バリュー・フォー・マネー）最大化に向けた取り組む指針。

図 4



【出典】 UK Prison Service 提供資料

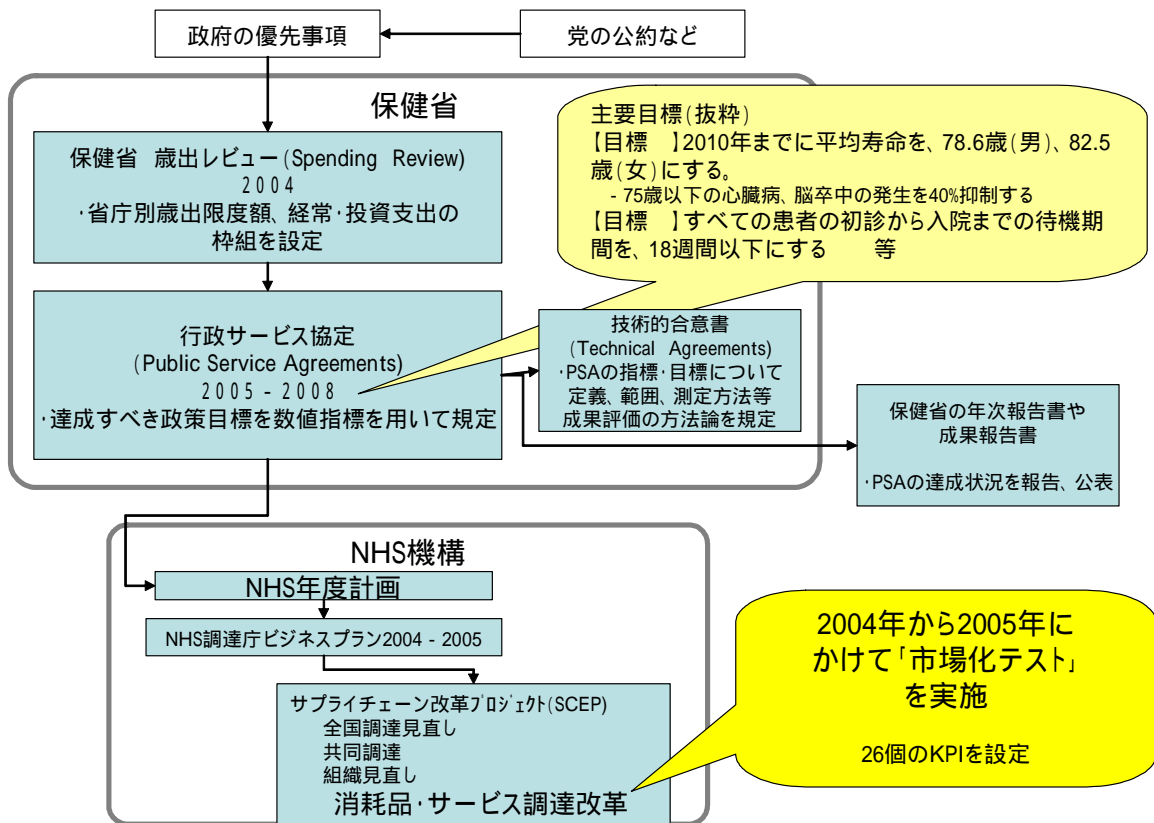
実施方法

WTO 公共調達手続き、EU 統合公共調達指令、国内公共調達規則に基づく交渉手続きによる調達手法が採用されている。

1980年代から1990年代にかけての強制競争入札は、1987年法制に基づき価格のみを対象とした評価でもあったが、現在ではこの考えは是正され、落札者決定に際しては、「重要成果指標（Key Performance Indicator：KPI）」に基づき、費用とともにサービスの質など、KPI全体をみるのが一般化している。

成果テストおよび市場化テストにおけるKPIは、政府の優先事項に沿って、向こう3年間の各省の歳出枠組みを定める「歳出レビュー（Spending Review）」の一部として提示される「行政サービス協約（Public Service Agreement: PSA）」に対応しており、行政サービス協約が掲げる数値目標と整合的に分解する過程を通じて、設定される（図5参照）。

図5 英国保健省における計画、予算、評価と KPI



【出典】 保健省歳出レビュー、PSA、年次報告書等

モニタリング、評価

事業ごとに、サービス水準・効率を詳細に検討し、KPIを設定することで、モニタリング・評価を可能にしている。KPIは、管理ユニットごとに、整合的に分解されるなかで、各職分における成果目標が明確化される。

「国立医療サービス (National Health Service : NHS)」の実施する事業における市場化テストでは、サービス提供を認められた民間病院について、診療内容および経営状況に関する26個のKPIが設定されている。これにより業績がモニターされ、診療面で問題がある場合、保健省は、即時に介入して改善のための措置を取ることができる。また、業績データの把握において、まもなくリアルタイムでのデータ取得により、時間差を発生させないモニタリングが可能になる見込みである。

また、刑務所運営の例では、KPIの設定およびそれに基づくサービス水準の明確化は、従来、委託先が発生する案件に限って設定されていたが、2006年4月からは、成果管理の一環として、全施設で適用された。また、その指標は民間運営、公的運営の区別を問わず共通であり、その結果、成果水準の施設間での相互比較が可能になり、官と民での統一基準による評価が実施された。

評価組織に関しては、教育訓練省の事例では、「官民パートナーシップ (Building Schools for the Future : BSF)」の枠組の中でKPIの達成状況がモニターされるのに加えて、この枠組の外から第三者機関が費用対効果の最も優れたものを選択するという観点から評価を行うこと

が予定されている¹¹。同様に、刑務所運営の事例では、市場化テストおよび成果テストの評価は、刑務所長経験者と外部から招いた金融・法律・保険・会計等の専門家を含む内部のチームが行っている。

なお、NHS の事例では、医療事故等、サービス提供の失敗リスクが予め検討されており、医療事故に関する損害賠償等をカバーする民間保険の仕組みが存在している。

(4) 市場化テストの成果

英国財務省のデータによると、コスト削減は平均約 18%であるが、入札を含む官民競争の実施コスト約 3~5%を引くと、ネットでは約 13~15%である¹²。

サービスの質については、数値的なデータはないものの、競争導入による向上がみられるとの評価が一般的である。また行政府による生産性向上や効率化に向けての顕著な前進や、当該公務員の職務に対する姿勢の是正、より民間的な考え方による業務改善等があったといわれている。

(5) 成功の鍵

経験の蓄積と市場の成熟化

英国では、数十年にわたる民営化、民間委託、PFI、官民競争入札等の手法の実践を通じて、市場自体が成熟化するとともに、官民双方で経験が蓄積されてきた。具体的には、市場の成熟により、民間企業が破産等でサービス提供を継続できなくなっても、代替的な供給主体を確保することは必ずしも困難ではないという状況が生まれている。これらを背景として、常に競争環境を保持するという考えと具体的施策が一体化して、官民競争が着実に実践されている。

リーダーシップ

行政改革並びに公共サービスの質向上に対し、政権トップが強く関与し、その実践に関して強力なリーダーシップを発揮するなど、改革に力強い後押しが与えられている。また、英国保健省のように、既存組織とのしがらみのない米国人を官民競争担当部局のトップに登用し、市場化テストの推進を進めている例もある。

適切な KPI の設定

競争導入の対象事業には、予め適切な KPI が設定されている。この指標が、入札および業績評価において一貫して活用されることでサービスの質が規範化され、これによって透明性の向上が実現されている。

¹¹ 教育訓練省へのヒアリングによる。

¹² 英国財務省へのヒアリングによる。

(6) 留意点

「事業譲渡等の場合の雇用保護規制 (Transfer of Undertakings, Protection of Employment : TUPE)」は、市場化テストに伴う公務員処遇雇用問題にも当然適用されており、雇用に関連する問題の先鋭化を防ぎ、軟着陸を図るための一手法として機能している。

民間の公共サービス提供主体が第三者に損害を与えた場合には、国も責任を負う。ただし、国と当該民間会社との求償関係は、個別の事情に依存する別問題である。

市場化テストの安定的運用には、代替業者を競争的な市場の中で育成するという視点も重要である。民間企業が破産等でサービス提供を続けられない場合が発生しても、市場における代替性が存在する限りにおいて、公的部門がサービスの継続性に係わるセイフティ・ネットを考慮する必要性は無いと考えられている。

4. フランス

(1) 公共サービスの「官から民へ」の進展度合い

フランスにおける公共サービスの民間への管理・運営委託は古くから独特の歴史を持っている。民間主導によるインフラ整備が古くは16世紀中頃から既に行われており、19世紀には、多くのインフラ整備や公共サービスがコンセッション¹³により提供された。第一次世界大戦以降には、国民の社会資本整備に対するニーズが拡大したことにあわせて、コンセッションによるインフラ整備が盛んに行われた。

フランスにおける公共サービスの委託には、コンセッションのほか、アフェルマージュ、レジー・アンテレセの3種類がある(表10参照)。

表10 フランスにおける公共サービスの委託の種類

方式	特性
コンセッション	委託者が、施設等の建設、管理および運営、並びに公共サービスの提供を受託者に行わせる方式 受託者は、委託者との契約において、事業に必要な建物や施設を自ら建設・設置し、一定期間において公共サービスの提供を行い、利用者から直接徴収する利用料金を事業報酬とする 上下水道、電力、ガス等の供給や、鉄道、空港、橋梁、劇場等、歴史的に事例が多数存在する
アフェルマージュ	委託者が施設等の建設を行い、受託者が施設等の運営および管理、並びに公共サービスの提供を行う方式 施設等を委託者が設置するという点で、コンセッション方式とは異なる 一般的にコンセッション方式より契約時間は短い フランスにおける最近の公共サービスの委託の多くがこの方式による
レジー・アンテレセ	受託者が施設等の運営及び管理、並びに公共サービスの提供を行う方式。施設の整備、更新等は委託者の責任において行われる。 受託者が得る事業報酬が委託者から支払われ、事業活動に伴う収入および支出も委託者の会計に帰属する点で、コンセッション方式やアフェルマージュ方式と異なる ただし、事業成績に応じて報酬が得られるようにする仕組みも存在する

(注) グランズ方式については、1999年国務院判例により、公共サービスの委託の概念の範疇からはずされたことから、ここに含めていない。

【出典】自治体国際化協会「自治体業務の民間委託」(2004)

フランスでは、第2次大戦後の1945年から46年にかけて主要産業の国有化を実施したため、国営企業が多く存在していた。また、1960年代後半から70年代にかけて政府主導の合併・買収により産業集中化が実施され、国営企業の多くも大企業となった。さらに、社会党政権となった1981年には、多くの企業と銀行が国有化され、公共部門は最大規模となっていた。

その後、保守連合政権下の1986年、1993年の2度、多くの国営企業の民営化が実施され

¹³ 事業に必要な設備や投資を民間事業者が自らの負担で整備・所有し、利用者からの利用料をもとに独立採算で事業運営するもの。民間事業者が事業運営のみならず、建設・所有に関する全てのリスクを負う。

た。その目的は、1986年の場合、国営企業の改革、競争分野の優良国営企業の民営化であり、1993年の場合、財政収入の確保、欧州統合に伴う競争強化への対応（政府の特定企業に対する援助の原則禁止）であった。

また、1990年代後半には、EU通貨統合への参加基準を満たすため、財政赤字の削減に向けて財政改革に取り組んだ結果、社会保障制度の改革、公務員人件費の削減、フランステレコムの民営化が実施されている。

フランスにおける公共サービスは、憲法上の公共サービス（国防・司法・警察・教育）、法律で認められる公共サービス、地方レベルで公益性が保障される公共サービスの3つに分類され、「レガリアンの公共サービス（国権行為で国民が無条件に従う義務があるもの）」である。管理・運営委託を実施しない。ただし、レガリアンの公共サービスは、憲法や法令で規定されている訳ではなく、該当するかどうか判例によって決定している。

こういった長い歴史から、フランスでは、公共サービスの民間への管理・運営委託は、法的枠組みが厳密に整備されている。

しかしながら、法的枠組みが厳格すぎるため、世界的に広がりつつある一層広範囲な官民パートナーシップへの柔軟な適用が困難になってきたので、2003年以降、新たに「PPP（官民協働契約）法」の制度的枠組みが整備されている。

（2）市場化テストの導入の現状、可能性

官と民が対峙し、競争入札に参加するという考え方は、現代フランス法には制度的に存在せず、市場化テストは実施されていない。

また、フランスでは、官と民を対峙させ比較する考えは文化的・歴史的に根付かなかったが、「PPP（官民協働契約）法」の制定に伴い、制度的にこれが要求される時代が到来したといえる。本来、民間委託（DSP）の全域で考慮されるべき課題でもあり、官民間の間で異なった公共サービスの運営・提供のあり方（即ち公共が担うべきか、民間が担うべきかという選択肢ともなる）に関する議論の高まりもあり、直接対峙ではない形での官民競争が今後考慮される機運はある。

なお、2006年1月に目的設定・評価を主体にした予算制度の改革が実施され、予算と成果評価を一対一対応させることを目的として、全ての公共サービスについて「業績評価（Performance Testing）」が導入された。これにより、官が担う事務事業に係わる行政コストの部門別情報が明らかになり、中央政府が担う事務事業に関しては官民比較が可能になる。またこれに伴い、「対等な競争の可能性（contestability）」が向上すると予想される。

（3）業績評価（Performance Testing）の実施方法

中央政府の全サービスは、そのミッション毎に分類され、約100のプログラムに再構成される。これをもとに省庁に対する予算措置を図る。

プログラムごとに「重要成果指標（Key Performance Indicators：KPI）」を抽出し、ターゲット

ットを設定、その実践と進捗に対する評価が行われる。

(4)「官から民へ」の課題

フランス固有の事情により、民の利活用が優れて進んだ分野と進んでいない分野が混在している。後者に関しては、公共サービスの民委託に関する制度的制約や伝統的な公物管理の考え方が障害になっているとする声もある。なお、公物管理に関しては、より実務的な考えをとりつつあり、趨勢は規制緩和の方向にある。

業績評価における KPI の選択と数値目標の設定を適切に行うまでには、公的部門の職員能力の蓄積を要するため、公務員の能力開発も課題となっている

また、フランスにおいては、国・地方・外郭団体を合わせた公務員は多く（全労働力人口の約 20%という一大勢力）民営化や民間委託あるいは公的部門のスリム化に伴う公務員処遇に関する潜在的懸念や反対が強い。政府のリーダーシップで乗り切ることができるかどうかは将来の課題になる。その他、高い失業率のため、公務員削減の悪影響を恐れて、他の労働者からも賛同が必ずしも得られない可能性もある。

(5)留意点

民間事業者の行為により、第三者に対し損害が発生させた場合の賠償責任については、官と民の 2 つの主体が同時に被害者に対して責任を負うことはない。一方、受託者である民が第三者に対し損害が発生させた場合、一義的な責任は当然民間が担うことが基本となるが、当該行為が公的な命令に基づき実施されている場合には、損害を被った第三者は官にも同様に補償を求めることが出来る。なお、国の責任とされている行為（例えば、教育）に関し、類似的な事象が生じた場合、国が損害の賠償にあたる。

5．ドイツ

(1) 公共サービスの「官から民へ」の進展度合い

ドイツでは、1990年代から、東西統一による旧東ドイツに対する財政支援の必要性、及びEU発足によるEU通貨統合参加基準への対応を背景として、さまざまな行政改革に取り組んできた。具体的には、省庁統合、再編等による行政のスリム化、公務員制度改革、財政・税制改革、社会保障制度改革、民営化・規制緩和である。

民営化・規制緩和に関しては、国が主体として担ってきた事業・ネットワーク型公共事業（郵便《ドイツポスト》、航空《ルフトハンザ》、電信電話《ドイツテレコム》、鉄道、電気、ガス、水道）において民営化が志向され、実践されている。

しかしながら、住民に密着する公共サービスに関しては伝統的に非利益団体や官民共同によるサービス提供のあり方が多く、この分野における民間委託は、必ずしも進展しているとは言い難い。

一方、PFIについては資産のリース方法等を活用し、施設整備とともに地方政府の事務事業委託等に活用されているほか、特別立法措置に基づいた有料高速道路等の案件で実施されている。

また、国レベルでの行刑施設の一部業務の民間委託、地方政府レベルでの地方政府が出資する公益事業体の民間への売却・譲渡（病院、下水道等）なども実践されつつある。

なお、民間への業務委託の一環として、職業紹介のバウチャー制が中央政府・地方政府の双方で実施されている事例などもある。

(2) 市場化テストの現状および導入の可能性

官と民を競争入札で比較するという市場化テストの考えは制度としては存在せず、かつ中央政府全体は政策として志向していない。1980年代から1990年代にかけてのドイツの行政改革は行政内部組織の改革が主体で、行政組織や行政府の担う公共サービスの提供に競争や市場化概念を導入することは国全体としては進んでいない。

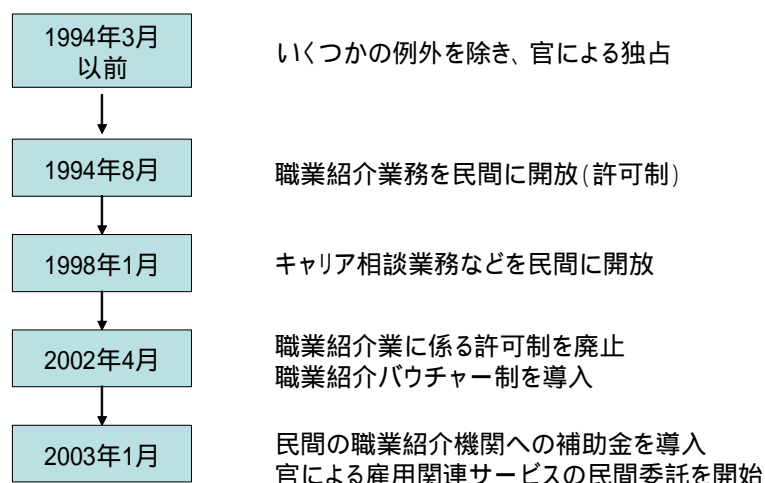
一部地方自治体の中には、公共サービスの費用と質を自治体間で比較するベンチマーキング手法と共に、あくまでも試行的に一部業務に関わる市場化テスト（官民競争入札）を実施する動きがある。中央官庁（国防省）でも、防衛調達合理化を図るために「順次的な（sequential）」官民競争入札により官民の費用を比較しようとする動きもある模様。

ドイツにおいても、厳格な公物管理や公共調達規定などの制度的な制約要因が、大胆な民間委託を実施するための大きな課題となっているという指摘もある。かかる事情があるために、民に対する委託ではなく、民に対する官業の譲渡・売却が国・地方レベルでも先行しているとのことである。

(3) 職業紹介における民の力の活用(分野事例)

職業紹介の分野では、1990年代中頃から段階的に民間活用が進展している(表11参照)。官はこの分野における独占をやめ、一例として、求人情報のデータベースを民(含む個人)に広く公開、共有(自宅からインターネットで閲覧可能)していることがあげられる。

表11 ドイツにおける職業紹介の民間開放の流れ



【出典】独・連邦労働市場・職業研究所資料

職業紹介バウチャー制度では、一定の水準を満たす求職者に官がバウチャーを渡し、民間の紹介所を活用する仕組みとなっている。求職者が就職すると成果報酬を民間に支払うもので、これまでに10万人程度がこの仕組みで就職している。

一方、公的な紹介機関も同時に存在し、求職者の就職率で間接的な官民競争が実施されている。

公的紹介機関とバウチャーが並列して存在すると、政府の二重負担になるという指摘もあるが、ドイツにおいては、失業問題の解決が大きな政治的課題となっており、政府としては、バウチャー制度を継続・改善する方向であるとのこと。

(4) 留意点

ドイツでは、バウチャー制の導入等により職業紹介での民間開放を進めているが、日本と同様に批准しているILO88号条約にある、「公的機関が全国規模での職業紹介ネットワークを維持しなくてはならない」という事項に違反しているとは認識していない¹⁴とのことであった。

¹⁴ 連邦労働市場・職業研究所へのヒアリングによる。

6 . スウェーデン

(1) 公共サービスの「官から民へ」の進展度合い

スウェーデンでは、第二次大戦後、福祉国家が営々と築き上げられてきたが、1980年代後半に発生した金融の自由化による経済の過熱が1990年に終焉した結果として、深刻な財政危機に陥った。そのため、政府に対して公共部門を縮小する圧力、中央主導の行政運営に対する批判が加えられた。

そういった背景から、スウェーデンにおいては1990年代に、中央行政庁の再編、社会保障制度改革、補助金制度の見直し、民営化・規制改革が実施された。

民営化については、1991年に35の国営企業を民営化し、1993、94年に国営事業であった電信電話、郵便を株式会社化した。規制改革については、同じく1993、94年に電気通信事業、郵便事業への参入規制が緩和された。

また、1990年代初めの財政危機への対応のひとつとして、当時の保守・中道連合政権は、公共サービスの分野にも「競争原理」と「住民の選択の自由概念」を導入し、福祉サービス分野においても民間委託が実施されるようになった。このように、保守党政権下で市場化テストを含む「官から民」への流れが作られ、その後の社会民主党政権下でも継続された。

スウェーデンでは、市場化テストは制度として明示的に位置づけられているわけではないが、官が担うサービスで市場からの調達を企図する場合、分野や内容次第では官側もこの入札に参加することがある（介護サービス等）。

(2) 福祉サービス部門における市場化テストの位置づけ

高齢者ケアサービスは、自治体が担う業務としてサービスが提供されていたが、約10%程度が民間委託され、今後も拡大する可能性が高い。大都市およびその近郊の一部では、民間委託も数多く、この中には官側供給主体が入札に参加し、市場化テストが成立している案件もある。

その他の地域で民間委託がさほど進展しないのは、規模が小さく、民間業者が参入するだけのスケールメリットがないこと、地方では社民党が強く民間委託に慎重であることが挙げられる。

ストックホルム市など一部の大都市では、バウチャー制度により利用者にケア事業者を選択させており、結果的に官と民のケアサービス提供者間に競争をもたらしている。

(3) 市場化テストの方法

対象事業の決定

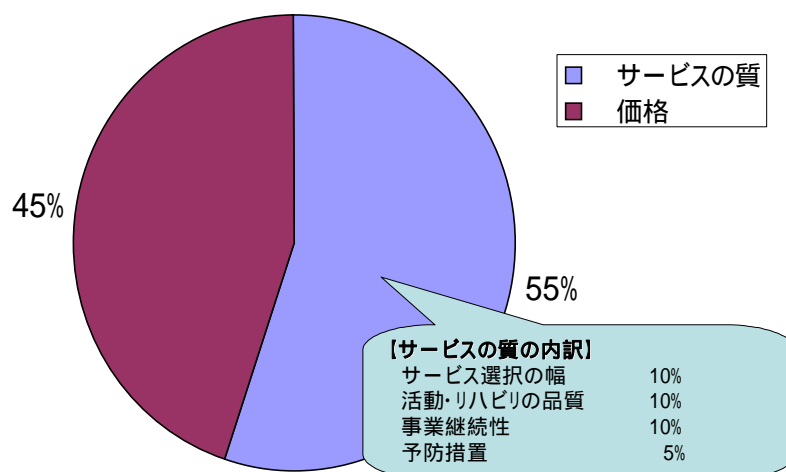
財政逼迫、高いコストの是正と合理的な費用縮減の志向などが、自治体がケアサービスを市場からの入札により選択する理由である。また、自治体直営の現業サービス部門が当該業務を担っていた場合、現業部門が入札に参加することもあり、結果的に市場化テストが実施される。

実施方法

市場化テストの導入当初は、コスト重視であったが、コスト削減が進展した結果、最近では価格を固定し、提供する質を競わせる「企画提案競争」タイプの入札に移行しつつある。

老人等向けの介護サービスの入札事例では、以下のような落札者評価の基準が一例としてある（図6参照）。また、その他の事例で、サービスの質、価格・コストの他、これまで事業者が他で行ってきた事業運営の実績・評価を発注先選定において考慮したケースもある。

図6 提案評価の基準の事例



【出典】カレマ社へのヒアリング

さらに、受託事業者が固定されてしまうことの回避、受益者の選択の幅の拡大といった観点から、近年、ストックホルム市等の一部の都市地域では、サービス提供におけるバウチャー制度が導入されている。

なお、ストックホルム市の社会福祉サービスの官民競争入札では、市の部局ではなく、議会が議席の構成比率に応じて推薦する社会福祉委員会の委員が落札者を決定することで公平性を担保している。

評価・モニタリング

サービスの発注部門と実際の公的主体のサービス提供部門は組織の中で異なっており、公平かつ中立的な競争は可能となっている。

また、事業のモニタリング・評価については、各自治体の福祉サービスの提供に全般的な責任を持つ社会福祉委員会が、事業のモニタリングおよび事業終了後の評価を実施している。

その他、ストックホルム市では、事業評価の結果、優良な成果を出した業者に契約期間延長の優先交渉権がオプションとして与えられる事例がある。

(4) 成功の鍵

徹底した情報開示

正確な情報に基づく事業の実施が、受益者・自治体・落札者の全ての関係者にとって利益になるという観点から、入札に際しては、徹底的な情報開示が行われている。

具体的には、入札を検討する事業者は、対象事業の詳細について、必要な情報について納得できるまで官に質問することが出来る。対象施設の事前調査も可能である。

(5) 留意点

官民競争導入の当初の目的はコスト削減であったが、それが一定程度達成され、現在では質の維持・向上に焦点が移ってきている。また、受益者に多様なサービス機会の選択肢を与えつつ、受託業者が固定することによる弊害を防ぐという観点から、ストックホルム市等では、一部福祉サービスについてバウチャー制度が導入、実施されている。

雇用に関しては、官民ともに同じ法律が適用されており、官から民に移るものの障害にはなっていない。落札した民間事業者は、そこで働いていた公務員が合意する場合、当該職員を引き取る義務がある（ただし、事業の運営がより少ない人数で行えるのであれば、余った公務員を官に返還することは可能）。また、当該職員が民への移行を拒否する場合、民へ移ることは強制されず、自治体には職を探して提供する義務があるが、同じ業務となるとは限らず、事情次第では失職する可能性もある。

民間事業者が受託事業で第三者に損害を与えた場合には、自治体は責任を問われない。被害者への補償は民間保険によって担保されている。

7. 豪州

(1) 公共サービスの「官から民へ」の進展度合い

豪州は、1990年代初頭からの景気後退を受けて、ニュージーランドやスウェーデンほどではないものの、厳しい経済・財政状況となった。当時の労働党政権は、財政改革に取り組んだが黒字転換は果たせなかった。

1996年からの自由党・国民党連立政権は、基本的な路線は引き継ぎ、財政改革を続け、厳しい歳出削減等により1998年から2003年まで安定して財政黒字を達成した。また、より競争原理を重視して推進し、特に民営化、アウトソーシング、労働市場の規制緩和に重点を置いた。

その具体的根拠になったのが、「国家競争政策合意 (National Competition Policy Agreement, 1995)」、及び、「競争入札・外部委託に関する産業委員会報告 (Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agency, 1995)」であった。前者は、民間企業が政府企業と同じ条件のもとで競争できるようにするために「競争中立性」原理を導入する、あるいは規制による利益が全体として費用を上回らない限り、競争を制限する全ての法律を見直し改正する、といった競争を促進する為の様々な改革について連邦及び全州政府が合意したものである。後者は、公共部門における競争入札・民間委託の積極的活用を提言したものである。なお、その後、予算行政管理省が、競争入札・外部委託に関する産業委員会報告を踏まえて、政策を具体化した。

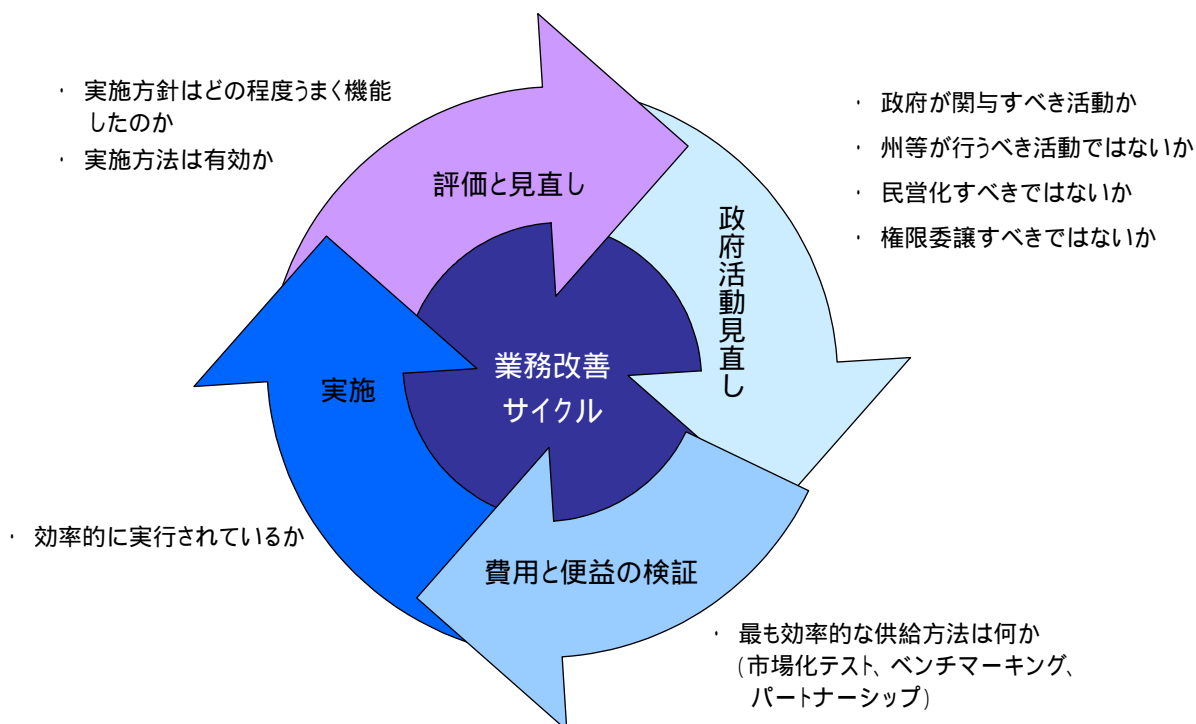
こうした流れを受けて、エージェンシーの民営化や業務のアウトソーシング、ジョイントベンチャー等が数多く行われている。また、市場化テストについては、競争入札・外部委託に関する産業委員会報告において市場化テストの実施が推奨されたことから、連邦政府から始まり、州政府、自治体へと広がっていった。

事例として、民営化については、空港、職業安定所や土地・建物等の資産管理において実施されており、市場化テストやアウトソーシングについては、主にバックオフィス業務 (IT関係、給与計算等) において実施されている。

(2) 現在の市場化テストの位置づけ

連邦政府にとっての市場化テストは、政府全体の改革指針である「業務改善サイクル (Performance Improvement Cycle : PIC)」(図7参照)の一環であり、業務改善をする際のサービスの効率的な供給方法の手段として位置づけられている。その他の手段としては、「ベンチマーキング」「パートナーシップ」等があり、状況に応じて選択される(表12参照)。このように、市場化テストは、唯一の選択肢ではなく、各省内部のマネジメント手法の一つとして位置づけられているものである。よって、各省に実施を強制するものではなく、各々が自発的に検討し実行する方法を取っている。

図7 業務改善サイクル (Performance Improvement Cycle) 概要



【出典】 予算行政管理省 "The Outcomes & Outputs Framework" (2000年11月)

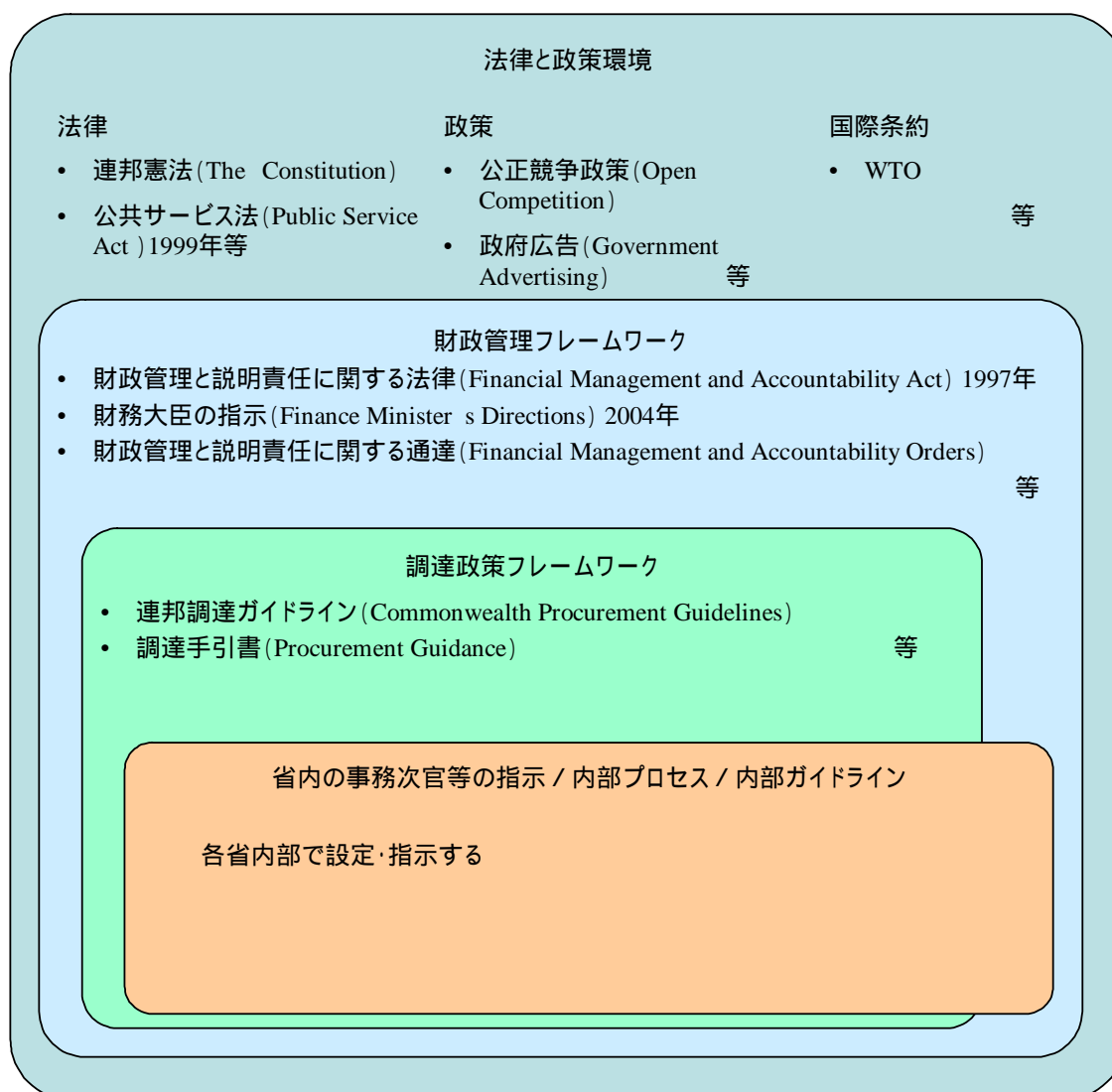
表12 サービスの供給手段

手法	手法の概要
市場化テスト	<ul style="list-style-type: none"> ・ 官が財・サービスの供給を行っていた業務を、民間企業にも入札に参加する機会を与える。 ・ 競争原理を働かせることにより、コスト削減や質の向上を狙った制度。
ベンチマーキング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民間企業における業績と比較し、その業務のベストプラクティスを活用することで、業務効率化を行う。
パートナーシップ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 他の供給者や企業などとの間で、戦略的なパートナーシップを締結し、資金や業務ノウハウ等の面から相互の強みを活かして事業・業務を行う。

【出典】 予算行政管理省 "The Outcomes & Outputs Framework" (2000年11月)を基に編集

制度的にも市場化テストや強制競争入札を直接規定した法律は無く、「財政管理と説明責任に関する法律 (Financial Management and Accountability Act 1997)」を根拠として、「連邦調達ガイドライン (Commonwealth Procurement Guidelines)」が策定(このガイドラインの中で、一般的な政府調達に関する規定を設けている)されており、市場化テストもこの範疇の中で実施することを求めているものである(図8参照)。

図8 政府調達に関する制度的な体系



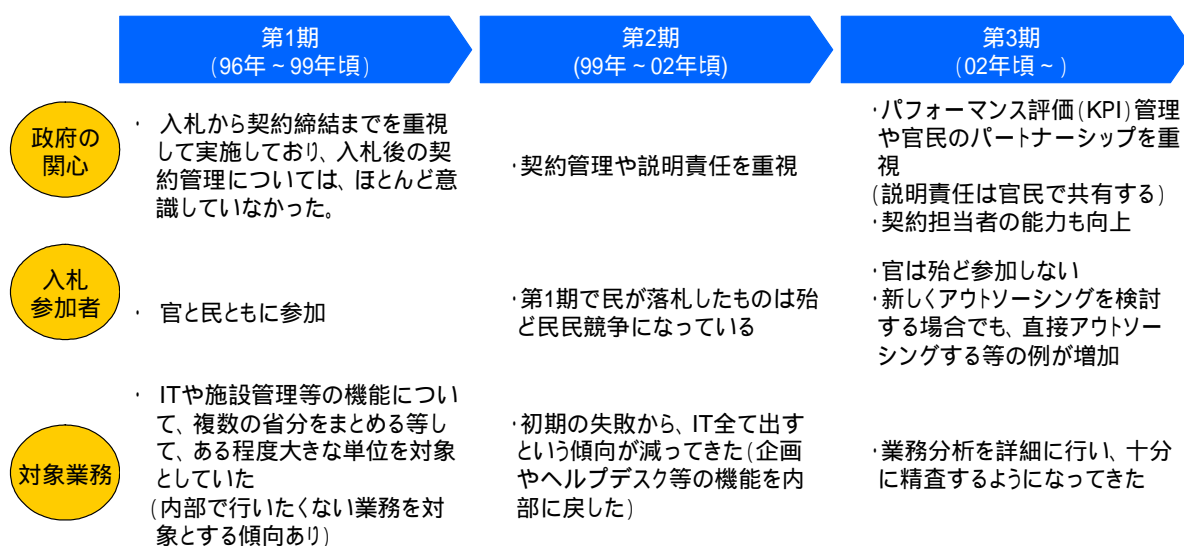
【出典】 予算行政管理省 "Commonwealth Procurement Guidelines"

最近の市場化テストは、90年代後半に始まった時とは方法が変わってきている(図9参照)。

市場化テスト開始初期には、市場化テストはコスト削減の一手段として広く活用されてきた。特に国の予算の4割を占めていた国防省において積極的な活用が行われた。その結果、市場化テストの対象事業の多くを民間事業者が落札した。連邦政府や州政府においても、ITや給与計算等のバックオフィス業務の分野で市場化テストを活用し、かなりの部分を民が落札してきた。そのため、最近では官民競争入札ではなく民間企業同士で競争入札を行う民間競争入札が主流になっている。

また、対象事業の選定に関しては、これまでは、広範囲・大規模に一度にアウトソーシングするという手法が主流であったが、近年では、内部にノウハウを残すべき部分とそうでない部分を中核業務か否かという視点から分類し、対象事業をさらに絞り込む動きが始めている。

図9 市場化テストの変化



【出典】United Group¹⁵社へのヒアリング

15 施設の設備管理等の資産管理サービスを提供する大手企業。豪州連邦政府の各省の資産管理部門を統合後、エージェンシー化を経て民営化された。現在では、政府だけでなく、ナショナル・オーストラリア銀行等の民間企業相手のビジネスも多数手掛けている。

(3) 市場化テストの方法

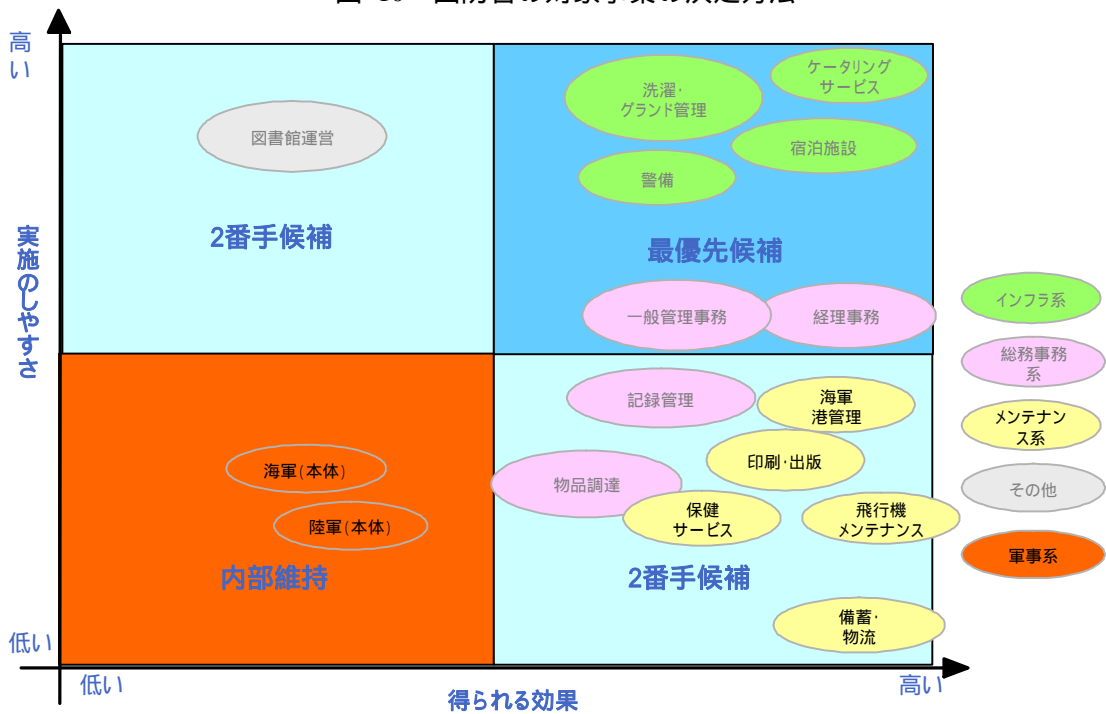
対象事業の決定

市場化テストの対象事業については、特に政府として規定を行っておらず、各省庁や州政府、自治体に対象事業の決定を委ねている。各省庁は、最終的には各省の事務次官が意思決定を行っている。

例えば、国防省（連邦政府）では、ボトムアップで対象事業の選定を行っており、まず財務部門が市場化テストの対象になり得る業務を持つ部門を調査する。その調査結果に基づき、その部門に対象事業の洗い出しを指示する。指示を受けた部門は、対象事業を整理したうえで財務部門に対して提案を行う。この提案に対して財務部門が確認を行い、最終的に事務次官が意思決定を行っている。

国防省の例では、中核業務か否かという視点とともに、民間事業者の能力という視点から対象事業を選定している（図 10 参照）。

図 10 国防省の対象事業の決定方法

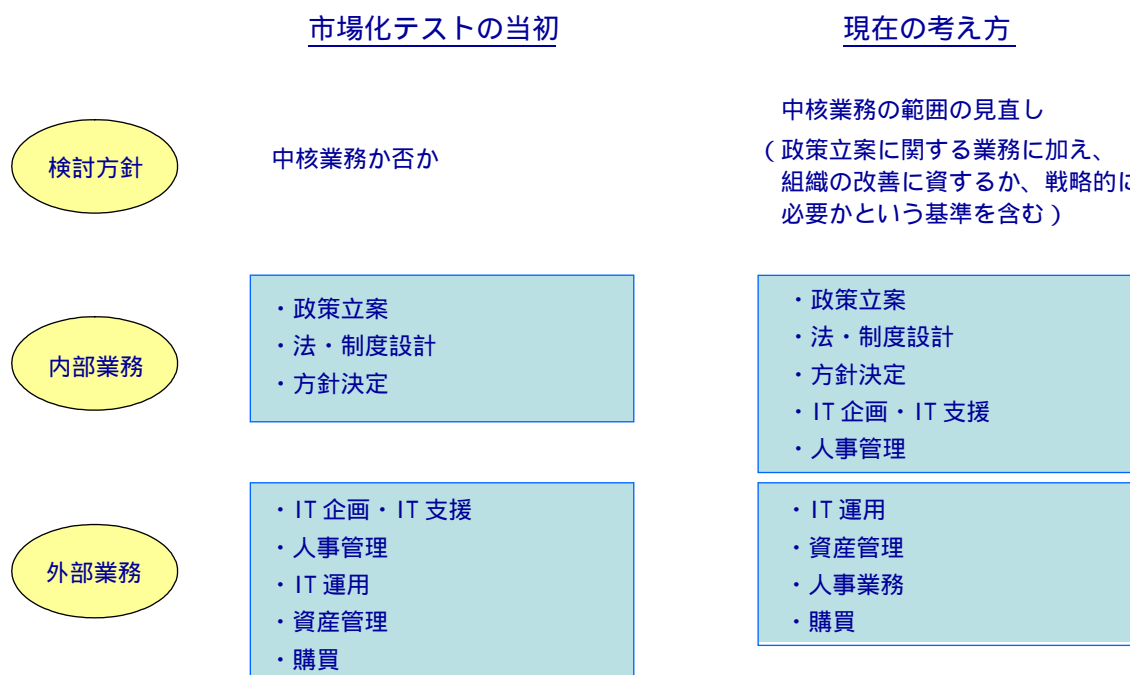


【出典】国防省のコンサルタント会社に対するヒアリング

前項で記述している通り、以前は、広範囲・大規模に一度にアウトソーシングするという手法が主流であったが、最近では対象事業をさらに絞り込む動きが出始めている。

予算行政管理省では、「選択的委託 (Selective Sourcing) 」と呼ばれる選定方法を採用している。これは、市場化テストの対象事業を選定する際に、従来の中核業務の基準を、戦略的に必要な業務か、あるいは組織の改善に資するか、といった観点から改めて整理し、特定した業務を内部に残す方法である (図 11 参照) 。他省においてもこのようなやり方が広がっている。

図 11 予算行政管理省の選択的委託



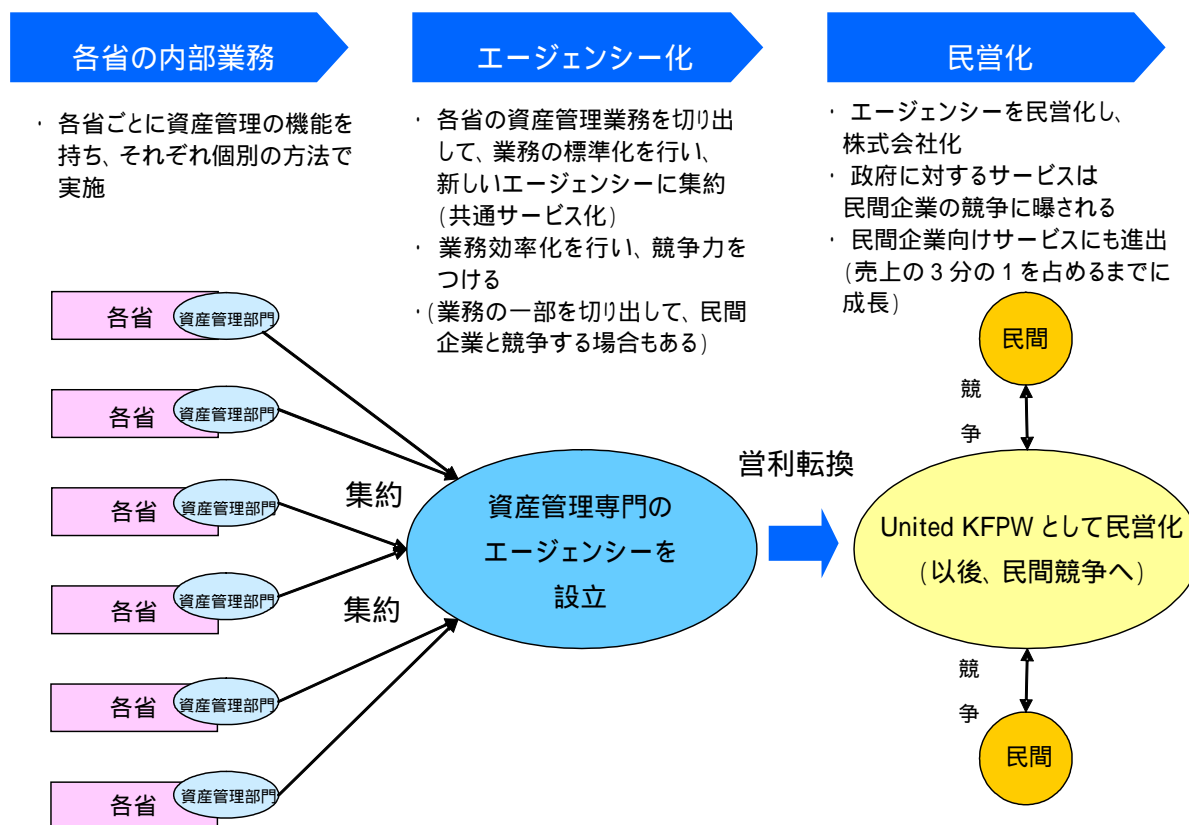
【出典】予算行政管理省へのヒアリング

また、豪州で特徴的な市場化テストの実施方法としては、各省の共通部門を切り出した上で、それを「共通サービス (Shared Service) ¹⁶」としてエージェンシー化した上で、このエージェンシーを民営化して民間と競争を行っていくやり方である (図 12 参照) 。この方法の利点は、共通サービス化する際に、各省によって異なる方法で実施していた業務を標準化することである。この手順を踏むことで、業務の非効率性を改善することができると共にスケールメリットを享受することができる。さらに、一般市場 (民間部門) が十分に成熟している場合、競争までに一定の猶予期間を与えることで¹⁷エージェンシーの競争力を向上させる機会を与え、競争環境を築き上げることができる。

¹⁶ 経理、資材調達、労務サービス等の間接業務を集約し、一元的に提供するサービスを指す。グループ組織で行う場合と外部を活用する場合がある。

¹⁷ UNITED GROUP社のヒアリングによる。

図 12 市場化テストの実施方法（例）



【出典】 United Group 社へのヒアリング

決定主体

入札の評価に当たっては、入札評価委員会が立ち上げられ、その委員により評価が実施される。この委員会の役割は、適切な事業者を提案により評価するところまでである（表 13 参照）。

表 13 入札評価委員会の要件

1	委員会は少なくとも3人の個人から成る。その一人は議長の役割を引き受ける。
2	委員会の各メンバーは、利益相反が無いということを明確に表明するべきである。もし、利益相反がある場合には予め明確にしておく。
3	メンバーには、評価を行うために、必要な技術的・専門的技能が必要。
4	各メンバーは、公正・公平なプロセスに沿った運営と秘匿性・高潔の維持のために、何が必要とされるのかを正確に理解しておくことが必要。
5	メンバーには外部の専門家を含めることも可能である。その場合には機密保持に同意する必要があり、入札事業者と利害関係がないことを確認する必要がある。

【出典】 予算行政管理省 ”Guidance on the Mandatory Procurement Procedures”

この入札評価委員会の提案を受けて、最終的にはセクレタリー¹⁸(日本における事務次官)が意思決定を行う。豪州では、セクレタリーに「最高経営責任者(Chief Executive Officer)」として大きな権限が与えられており、その一環として市場化テストの実施やその対象事業の決定等についての権限を持っている。

入札の公正性を保つために、「連邦調達ガイドライン(Commonwealth Procurement Guidelines)」において入札における不服について適正に対処することを各省に求めている。¹⁹入札の実施結果等についても、記録を残すことを規定している。

実施方法

(2)に述べたとおり、市場化テストは一般的な調達プロセス(表14参照)に基づいて実施される。このプロセスの中では、官側と民側が参加する官民競争や民間事業者同士で行う民間競争入札等の選択を行う。前述の通り、官民競争入札の割合が減ってきている。

表14 豪州における市場化テストの実施プロセス

ステップ	意思決定・活動の例
1. 調達の計画	<ul style="list-style-type: none"> 達成されるべき成果の定義 仕様書の作成 調達するサービスの市場調査 リスク調査・分析 費用対効果の検討
2. 調達方法の選定	<ul style="list-style-type: none"> 官民競争入札・直接のアウトソーシング・内部活用の選択
3. 入札の準備	<ul style="list-style-type: none"> 調達計画の策定 業務要求水準文書の策定 法律上の適正性の確認(弁護士等によるアドバイス) 入札評価計画の策定 評価委員会の設計
4. 市場へのコンタクト	<ul style="list-style-type: none"> 市場への告知 要求文書の修正 質問の受付と回答
5. 入札評価	<ul style="list-style-type: none"> 公正・公平な評価 適切な決定の文書化 入札参加者に対する意思決定の通知
6. 契約締結	<ul style="list-style-type: none"> 契約交渉及び署名 契約の公表 調達に関する不服申し立ての受付・対応 契約にあたっての必要条件の通知 全ての記録の保存

【出典】 予算行政管理省” Guidance on the Mandatory: Procurement Procedures”

¹⁸ セクレタリーは、公共サービス法(Australian Public Service Act)において契約制であることが定められており、契約財政管理と説明責任に関する法律(Financial Management and Accountability Act)において、セクレタリーは大臣に対して達成されるべき成果(アウトカム)を明示し、その達成について責任を負っている。その達成されるべき成果の達成状況において評価され報奨が決まることから、これが市場化テストを含めた改革を進める大きなインセンティブになっている。

¹⁹ “The Commonwealth’s Administrative Appeals Act”において入札者の訴える権利を認めている。

競争入札においては、原則として「費用対効果（Value for Money：VFM）」の観点から効果が最大になるように価格と質の両面から評価する工夫がなされている。実務的な評価方法としては、統一的な方法は存在しないが、一つの例では、予め決められた評価基準によってつけられた得点を、入札価格で除することで評価している例も見られる。

連邦政府では、入札において特に第三者機関は設置せず、各省で自発的に委員会等を設置し、市場化テスト対象部門との情報の遮断等、中立性を担保している。

モニタリング、評価

モニタリングに関しては、事業毎にサービスレベルや効率を検討し、「重要成果指標（Key Performance Indicator：KPI）」を設定する。この KPI の達成状況によって、事業者に対する報奨の提供や委託費の減額等の措置を取っている。報奨にはいくつか種類があり、契約を延長するものや金銭の提供・利益のシェアなどがある（表 15 参照）。また、実施状況が著しく悪い場合には契約解除に至る場合もある。

表 15 事業者に対する報奨（インセンティブ）の種類

インセンティブの種類	方法及び基準
契約の延長	当初の契約が例えば3年である場合に、さらに1～3年契約を延ばす。
時間目標に応じた報酬の提供	質の評価が為されることを前提として、終了時間の速さに応じて、金銭的な報奨が支払われる。
コスト削減分の供与	目標の達成状況に基づいて、コスト削減できた額に応じて報奨を事業者を支払う。
利益の供与	一定以上の利益を上げた場合には、その剰余部分に応じて報奨を事業者を支払う。

【出典】会計検査院“Contract Management Better Practice Guide”（2001年）

また、前述のとおり、官民における公平性を担保するために、市場化テストの入札管理部門と現業部門とが分けられており、情報の遮断が図られている。市場化テストの対象事業を所管する各現業部門には、契約担当マネージャーが配置される。契約担当マネージャーは、極めて重要な役割であり、事業者の管理に責任を持ち定期的な委託先のチェックやそれに基づく改善指示を行っている。そのため、契約担当マネージャーには、様々な経験や技術や経営能力等が求められる（表 16 参照）。

表 16 契約担当マネジャーに求められる能力

能力	概要
経験	<ul style="list-style-type: none"> ・組織や業務全体に関する知識と経験 ・組織を掌握できる力
技術的能力	<ul style="list-style-type: none"> ・業務の重要要素の理解 ・改革内容を具体的にすることができる ・サービス供給のパフォーマンスの査定能力
経営能力	<ul style="list-style-type: none"> ・契約管理の実務経験と訓練経験 ・人材管理 ・コスト管理や責任の明確化
コミュニケーション能力	<ul style="list-style-type: none"> ・記述及び口述による現状の表現能力 ・交渉能力 ・コミュニケーション促進能力 ・利害対立の解決能力 ・組織内外に対するネットワークを持つ
個人の資質	<ul style="list-style-type: none"> ・適切な人間関係を構築する能力 ・柔軟性 ・尊敬の獲得・維持

【出典】会計検査院 “ Contract Management Better Practice Guide ” (2001 年)

(4) 市場化テストの成果

コストという観点からは、予算行政管理省の例ではITの外部委託により 15%程度の削減がなされている。国防省においても、前述の通り、20～30%程度の削減が実現されている。しかし、他方で入札の一連のプロセスを実施するコストや委託後の管理コストなどが把握されておらず、それらのコストを除いたコストの削減がどれほどかは把握されていない²⁰。

また、予算の削減を主目的として市場化テストを導入した経緯から、その初期には業務の質という観点からは、特に評価が行われておらず、業務によっては問題が発生し、官に戻した業務もある。

他方で、市場化テストの実施以前は業務の実績の測定やコストの算定などは行われていなかったため、市場化テストの実施により業務の評価が行われるようになったことやコストが明確化されるようになったことも成果として認識されている。

²⁰ アーンスト・アンド・ヤング社によれば、一般的に 20～25%のコスト削減が達成されている。ただし、外部専門家の活用で官側の準備等を含む市場化テストの実施コストは、別途予算計上されており、実施コストを除いたネットでのコスト削減がどれほどかは明らかではない。

(5) 成功の鍵

首相の積極的関与と側近を含めた強力なリーダーシップ

市場化テストの開始当時の首相は当選したばかりのジョン・ハワードであり、その側近のジョン・フェイと共に市場化テストを含めた行政改革にリーダーシップを発揮した。

行政側のモチベーション維持を図るための体制整備

豪州では、各省庁やエージェンシーの事務次官は公募による契約制となっており、契約期間は5年程度になっている。その間において、求められる業績を達成しなければ、契約期間を短縮されたり、職を追われたりすることになる。一方で、実施に関しては自由な裁量が認められている。

また、自由な意思決定権が与えられているため、内製・外部調達の意味決定や実行を迅速に行うことができる。

そのため、各省の事務次官は、市場化テストを含めた省内の改革に対して積極的に取り組む仕組みとなっている。

重要成果指標（KPI）と透明性の向上

市場化テストにより、外部に出された事業を管理するのは容易ではない。そのため、KPIを設定することで業務の実施状況を把握できるようにしている。このため、透明性が高く状況に応じた適切な意思決定が可能になっている。

官側の対象事業に対するオーナーシップ（当事者意識）

市場化テストによって、外部に業務を委託するようになったとしても、官側はその業務に関するオーナーシップ（当事者意識）は維持する必要がある。そうしなければ、委託先の質が低下しても分からず、管理することができなくなる。

対象事業の十分な見極め（中核業務は何か）

コスト削減等の視点にとらわれてどんな業務でも市場化テストの対象とすべきではない。外部委託することでノウハウの流出やそのことによる組織力の低下の可能性があるため、十分にこのことを考慮したうえで実施する必要がある。

対象事業に関する民間の能力

市場化テストを実施するにあたっては、その対象事業における民間市場の能力を十分に把握する必要がある。政府にとっていくら非中核の業務だとしても、民間市場にその能力が無ければ実行できないからである。豪州ではこの点を重視しており、「連邦調達ガイドライン（Commonwealth Procurement Guidelines）」においても、この方法について、市場調査の実施や市場化テスト実施前に予告通知を提示することで民間事業者の参加意思を探るなどの活動を指示している。

なお、一旦民間事業者が受託した場合でも、その後倒産等により、事業を継続していくことが困難となった場合には、政府が当該事業に介入できる権利を有する旨契約時に規定

しておき、サービス提供を引き継ぐといった方法が採られている。

(6) 留意点

雇用の問題

雇用に関しては十分に配慮する必要がある。実施の際には、民間移転や配置転換などに対する考慮をしたうえで実施することが望ましい。特に、地方では民間の雇用が少ないことが考えられるため、より慎重に検討する必要がある。

制度のあり方

市場化テストの実施方法は、その時々状況に応じて適切な方法が異なる。そのため、過度に制度で決めすぎないほうが良い。また、市場化テストの検討にあたっては、直接的なアウトソーシングや内部組織の改革等を十分に検討した上で判断する必要がある。

管理コストの認識

市場化テストの入札のプロセスやアウトソーシング後の管理コスト等、実施に当たっては大きなコストが発生することを認識する必要がある。

8 . ニュージーランド

(1) 公共サービスの「官から民へ」の進展度合い

ニュージーランドは、「英国の海外農園」として、農産物輸出による豊かな経済を享受してきたが、英国のヨーロッパ共同体（EC）加盟（1973年）による伝統的輸出市場の喪失、二度の石油ショック（1973年、1979年）を契機として、経常収支が大幅に悪化し、経済成長率の低下と高インフレという状況に陥った。

このような状況下、1984年に発足したロンギ労働党政権は、ダグラス蔵相主導の下に、インフレ抑制を最重点課題として金融を厳しく引き締める政策をとるとともに、税制改革、経済活動への各種規制の緩和、国営事業の国有企業化（株式会社化）・民営化等、市場原理を活用した大胆な行財政改革を推進した。また、1990年に政権に返り咲いた国民党政権も同じ路線を踏襲し、改革の最右翼として、世界的にも注目を集めるようになった。

民間活力、競争原理の導入策として、政府組織の大胆な再編・民営化のほか、アウトソーシングも積極的に活用され、給与計算やITなどの業務において実施されている。（ただし、不採算事業に関しては、一部政府側に戻している事業もある）

ニュージーランドでは、各省庁の「事務次官（Chief Executive）」は、公募により3～5年の雇用契約に基づき採用される。事務次官は、大臣との間で達成すべき目標を契約により定め、業績の達成について大臣に対し責任を負うが、一方で目標達成に必要な予算・人事・財務等（インプット）について大幅な権限が委譲され、事務次官が自らの責任においてインプットを自由にコントロールすることにより、与えられた業績の達成を目指すことができる。また、説明責任と透明性を図るため、事務次官は業績について大臣に対し報告を行い、契約内容に沿って評価がなされるが、その業績に対し、事務次官にはインセンティブ（業績に応じたボーナスの支給や契約の非延長・罷免等）が与えられているため、改革の推進力となっている。

(2) 現在の市場化テストの位置づけ

ニュージーランドにおいては、「民営化 (Privatization)」を中心とした包括的な行政改革・規制緩和を急激に推し進めた。その改革の一環として各省庁において改革を進める中で官民競争入札も一手法として行われており、特に市場化テストの実施やそれを支える規定などは存在しない。最近では、資産管理 (土地や建物の管理) 等のバックオフィス業務が民間に委託されており、官民競争入札ではなく民間同士の競争が主流になっている。

また、積極的に官民競争入札が進められた監査業務に関しては、政府に一定程度の「知見 (knowledge)」を残すとの観点から、今後の方向性としては、内製化や特定企業への指名契約を志向している。

(3) 市場化テストの方法

対象事業の決定

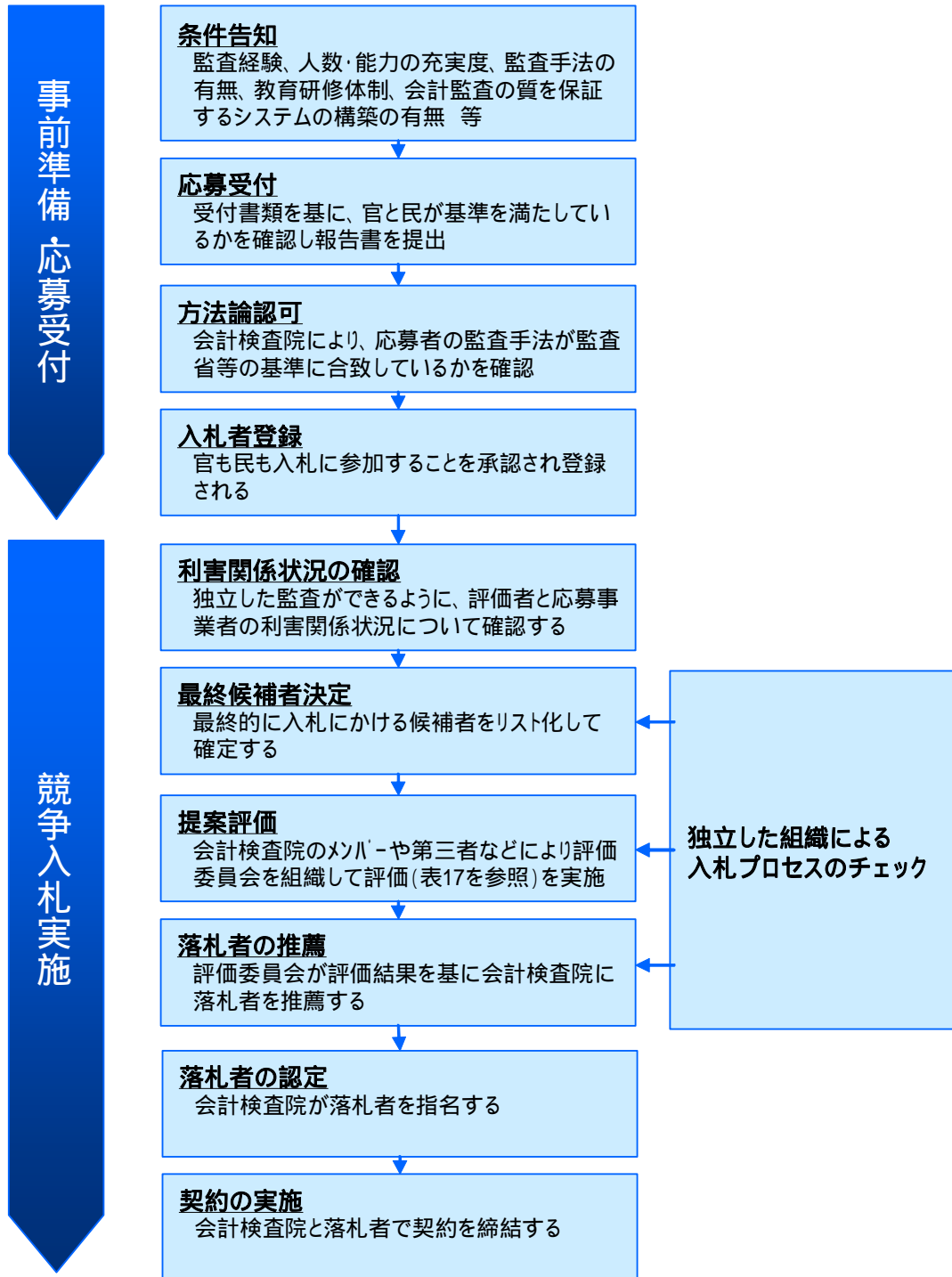
事業の対象に特に制限は無い。各省庁の判断に委ねられている。

実施方法

官民競争入札も民間競争入札もあるが、現在は、市場化テストを活用するよりも、直接、民間にアウトソーシングを行うのが主流となっている。

会計検査院の例では、入札に参加する条件を、経験や人的資源 (人数・能力等) やノウハウなどにより設定しており、この段階である程度絞込みを行う。入札段階においては、評価委員会を設置して中立性を担保している。さらに、これを独立した外部専門家により入札プロセスをチェックさせている。(詳細は図 13 を参照)

図 13 会計検査院における入札プロセス



【出典】会計検査院に対するヒアリング

モニタリング、評価

「費用対効果(Value for Money : VFM)」や設定された評価指標により評価を行っている。各省庁が依頼をした場合には、会計検査院が当該省庁の監査を行うこともある。

会計検査院の例では、以下のような評価項目により評価が行われている(表 17 参照)。

表 17 評価項目

項目	点数	基準
法人(入札参加者)の監査の準備状況	10点	・法人(入札参加者)の過去の監査実施経験(官公庁、政府系組織、その他の重要な経験等) ・法人(入札参加者)の監査の準備状況(会計基準の理解と整備、方法論の整備、研修の実施など)
チームの経験と能力	20点	・チームメンバーの過去の監査経験(政府系組織、その他の重要な経験等) ・チームメンバーの過去の実施能力(過去の評価等)
重大なリスクとその影響の理解	30点	・監査対象に対する理解(監査において重要な影響を与える課題の認識・監査の実施における課題に対する考え方)
監査対象組織とのコミュニケーション	5点	・適切な会議の設定(回数、日程、メンバー等)及び報告の仕方
業務に対する関与時間と時間配分	20点	・関与時間の総計 ・活動ごとの時間配分 ・上級の管理職の関与割合
チームのデューデリジェンス ¹ におけるプロフェッショナル意識	5点	・チームのデューデリジェンスにおけるプロフェッショナル意識の監査対象組織による評価
その他	10点	

¹資産の適正評価手続き。資産や買収対象企業の価値、収益力、リスクなどを詳細に調査し評価する。特に不動産の場合は物件内容、法的関係、地盤や土壌汚染などを精査し、実際の市場価格を査定する。

【出典】会計検査院に対するヒアリング

(4) 市場化テストの成果

ニュージーランドにおいては、対象となり得る事業の殆どは既に市場化テストを実施して外部委託されているため、最近では市場化テストはあまり行われていない。その中で、会計検査院における監査業務は、市場化テストが積極的に実施されている例の一つである。

ただ、この監査業務においては、市場化テストの実施理由は、政府による独占状態の解消、民間への会計システムの知見の提供や能力の向上であり、英国や豪州の事例とは趣旨が異なる。

なお、市場化テストの実施によって、会計システムの知見や能力を民間が十分に取得したのか疑問視する声もあることから、現在、見直しが行われており、今後の方向性としては、内製や協力的な企業への随意契約を志向している。

監査以外の分野では、研究開発等において、各国の研究所などによるコンペ方式で実施している。

(5) 成功の鍵

行政側のモチベーション維持を図るための体制整備

大臣が事務次官に事業の明確な成果達成を求め、自立経営をさせる上で達成度合いに応じたインセンティブを与えたことが挙げられる。

(6) 留意点

会計検査院の事例では、監査業務に関して官民競争入札を行ってきた。上記の通り、市場化テストの実施理由のひとつが、民間への会計システムの知見の提供や能力の向上にあることから、受託事業者が当該事業によって官から得たノウハウや情報を会計検査院と共有することを期待していたが、実際はそれらのノウハウや情報を共有しようとしぬ受託事業者も存在するため、期待通りの効果が得られていないとの指摘もある。

また、明確に民間の方がコストや質において、効果が出ると思われる事業については(例えばゴミ収集など) 官は入札には参加せず、民間競争入札により実施している。官側の入札参加コストやそのための措置等が不要となる効果があると言われている。

・結論

報告を締め括るにあたり、主に市場化テストを実際に展開している各国の事例から確認された事実を以下の視点から整理、再構成し、本調査の結論とする。

- 1．市場化テストの各国での位置づけ
- 2．市場化テストの方法の整理
- 3．市場化テストの成果
- 4．市場化テストの成功の鍵
- 5．留意事項

1．市場化テストの各国での位置づけ

市場化テストは、従来、官が独占してきた公共サービスを官と民が競争入札を行い、その担い手を決定する制度であり、「官から民へ」「簡素で効率的な政府」を具体化する重要な手法として我が国への導入を進めているところである。

そもそも、市場化テストは、民間委託、民間譲渡、民営化といったものとは異なり、「官と民が競争を行う」というところに主眼が置かれ、単純に公共サービスを民に任せるといったものではない。官の側も努力して効率化を行えば、継続して公共サービスの担い手となりうる。すなわち、市場化テストの目的は、競争環境を作り出すことで、公共サービスの質の向上とコスト削減をめざし、その担い手は官民間わず、最も適した者に任せるということにある。したがって、仮に市場化テストで民が落札した場合でも、一企業の独占になり、競争がなくなることを避けなくてはならない。

このような「競争の重要性」という考え方が、市場化テストの根本にはあり、諸外国においても、歴史的・社会的背景を越えて、多くの共通点がみられる。そこでは、健全なる競争の導入に伴う公共サービスの効率化、質の向上、担い手の多元化、行政の生産性向上と規模の最適化、国民・納税者の立場に立った公共サービスのあり方等、多様な価値観と目的を包含しているが、競争環境に置くことでより良い公共サービスの実現を目指していることが共通した理念となっている。

各国を見てみると、米国及び英国では省庁横断的に実施し、豪州等その他の国でも省庁横断的な法制上の措置はないものの、各省の判断により幅広く実施している。

米国においては、冷戦後に国防分野においてまず採用されるようになり、ブッシュ政権では「大統領改革アジェンダ」で重要課題に据えられ、全省庁で活用されている。また、官民競争入札の手続きを規定した通達も使用しやすいものに改定するなどの措置も講じ、活用を促進する他、年度毎の達成度と進捗状況もモニターされている。

英国においては、1980年代に強制的に地方自治体において実施された市場化テストが、コスト削減重視で公共サービスの質が低下したとの反省から、1990年代に中央政府におい

て導入された際には、質にも配慮するようになり、現政権でも重要施策としている分野（医療等）での改革の手法として、有効に活用されている。

豪州においては、制度的に規定されていないもののガイドラインにより実施され、最近では、バックオフィスなどの分野で実施されている。

スウェーデンにおいても、全国的な制度はないものの、高齢者介護サービスなどの福祉部門で実務的に実施されている。各国とも、このような取り組みは政党間の政権交代を越えて継続している。

また、フランス、ドイツにおいても、官と民を競争させて比較するという制度はないものの、官民に一定の競争環境を創出することで、公共サービスの効率化、質の向上をめざすという視点から、以下のような取り組みがなされている。

フランスにおいては、英国型の「官民パートナーシップ（Public Private Partnership：PPP）」の実現をめざした公共サービスの効率化の動きや公物管理の規制緩和、さらに、2006年1月からは、目的設定・評価を主体にした予算制度の改革を実施している。予算と成果評価を一対一対応させることを目的として、全ての公共サービスについて「業績評価（Performance Testing）」が導入され、直接対峙ではない形での官民競争が今後考慮される機運にある。

同様にドイツにおいても、特別立法措置に基づく有料高速道路の民間委託事業やリース手法を採用したPFI等の事例、国レベルの行刑施設の一部業務の民間委託、地方政府レベルでの地方政府が出資する公益事業体の民間への売却・譲渡（病院、下水道等）などの民間開放、職業紹介バウチャーの導入等が進展している。

このように、世界的に「小さな政府」「官から民へ」が潮流となる中、官民比較、官民競争は各国において共通にみられるものである。市場化テストは、導入当初にコスト削減に重点が置かれて公共サービスの質の低下を招いたとの反省から、コストのみならず、質も重視するとの考えに立ちつつ、行財政改革の有効な手法のひとつとして各国の制度の中に位置づけられている。

2. 市場化テストの方法の整理

(1) 対象事業の決定

類型

諸外国の市場化テストの対象事業の決定方法は、大きく分けると以下の3つの類型がある。

具体的判断は事業を担う各省庁が行うが、統一的な規範ないしはガイドラインに基づき実施されるケース（米国。但し、民間が省庁の判断に意見・提案できる仕組みもある）。

統一的な規範ないしガイドラインは存在しないが、予算的制約もしくは各省庁のトップが契約制でその期間内に成果をあげることが義務づけられているために各省庁は自主的に実施。

特定の公共サービス提供に関して一定の基準を設けて、それが達成されない場合（成果テスト）、公的部門のみでは供給制約があると共にサービスの質に課題がある場合、官と民を意識的に競争させることにより官民双方の効率化を図りたい場合等に、官民競争に委ねたり、民間委託したりするモデル。

について見てみると、米国では、市場化テストを法制度として体系的に整備した上で実践している。1998年の「連邦政府業務棚卸改革法（Federal Activities Inventory Reform Act : FAIR）」、および2003年に改訂されたA-76通達によって、政府の業務を市場化テストの対象とならない業務（政府固有業務）と対象になりうる業務（商業的業務）とに切り分け、その上で、常用雇用者数換算の人員数で測定される業務の規模に応じて実施する官民競争の手続きが義務として定められている。

なお、米国では市場化テストの実施を推進するために、各省庁の取組の達成度合いを四半期毎にモニターをし、公表している。この評価が悪くても罰則はないが、大統領はこの進捗度合いを閣僚会議の議題とし、関係閣僚に圧力がかかっている。こういった観点から見ると、米国でも のような成果テストに似た側面があるといえる。

については、1980～1990年代の英国、豪州、ニュージーランドが挙げられる。これらの国々では、米国のように公共サービスを先験的に規定する法的枠組みは存在せず、ガイドラインや政府への諮問会議の報告書等をもとに実施している。そのため、対象事業や手法は各国で様々であるが、その実施目的は、英国の地方政府で実施された「強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering : CCT）」において、コスト削減が強調されすぎたあまりにサービスの質が犠牲になったことへの反省にみられるように、質とコスト削減の両方を重視するようになってきている。このようなコスト削減から質、コスト削減の両方を追及していく方向性は各国ともに共通である。

については、英国（刑務所）やスウェーデン（介護サービス）等が挙げられ、英国では、「ベストバリュ政策」に基づく成果の目標管理手法（成果テスト）の実践と並行して、成果が上がらない領域やサービス供給者に対する「政策介入」として、市場化テストが実

施される例がある。

また、この「介入モデル」は成果が上がらない領域だけでなく、成功している場合でも、民間の力を活用してさらなる向上が可能と思われる分野で実施されるようになっている。

このように、官が担うサービスであっても、一定の成果目標を設定し、それが達成されない場合は、民との競争が待っているという制度で、実施主体に緊張感が生まれ、サービスに質の向上や各種改善を実施する動機付けになっている。

いずれにしても、市場化テストは、「費用対効果 (Value for Money : VFM)」の最大化という観点から、誰が公共サービスの提供者として最もふさわしいかを定めるための手法として位置づけられている。

スウェーデンでは、市場化テストは、福祉予算の削減の必要性を背景として、当時の政権与党による公共サービス提供への競争導入、選択の自由の拡大のための方策の一つとして導入された。政権交代後も継承されたが、実務的に行われており、市場化テストの全国統一的な法的枠組みはなく、義務化もされていない。主に高齢者・障害者ケア施設、保育所、ホームヘルパー等の福祉サービスの領域において、地方自治体の議会の議決で対象分野や実施を決定し、サービスの質の向上と運営の効率性の追求を目的として官民競争入札が実施されている。

対象事業の選定方法および主体

次に官民競争の対象事業は、誰がどのような基準、手続きによって定めるか、各国を比較してみる。

米国の場合、連邦政府レベルでは、行政予算管理局 (Office of Management and Budget : OMB) の A-76 通達が、各省庁に対し、政府固有業務 (市場化テストにかけられない業務) および商業的業務 (市場化テストの対象になりうる業務) への仕分け作業の実施、対象事業の選定と OMB への報告を義務付けている。政府固有業務と商業業務との仕分けの判定基準は、A-76 通達に規定されており、省庁はこれを参照しながら判定を行う。さらに、商業的業務と認定された場合においても、

合理的な理由により各省が競争入札にかけない方が望ましいと考えられ、かつ書面によって OMB の許可を得た場合、

業務の再編、廃止検討が現在進行中である場合、

政府による提供が法律等により規定されている場合

には、競争入札の実施が免除される。

米国の地方政府レベル (ヴァージニア州) では、議会の要請にもとづいて第三者機関が「商業的業務」の一覧表を作成し、省庁に競争的調達の実施を勧告するという方法も採用されている。

英国では、現在、達成すべき成果水準が数値指標によって規定され、その実現が達成されないと認められる (成果テスト) 場合、官民の競争入札によってサービス提供者を選択する「介入モデル」という方式が一般的である。この場合、市場化テスト対象事業および施設の選定は、省庁が行う。英国におけるそのような実践事例では、「国立医療サービス

(National Health Service : NHS)」における医療サービス提供や刑務所運営が典型である。

なお、英国における新しい展開として、必ずしも運営が「失敗」していない優良施設のうち、地理的に近接する施設の運営を一括して市場化テストにかけ、規模の経済によるコスト削減効果の実現を企図した事例もある(結果は、官が継続して業務を担うこととなり、市場化テストは実施されなかったが、政府の設定した要求水準をもとに、今後、運営がなされることとなった)。

豪州では、省庁の使命に照らして各省の業務を「中核業務」と「非中核業務」とに仕分けた上で、民間供給業者の確保可能性を勘案して、市場化テストの対象領域を選定するという方法が採用されている。

(2) 実施方法

重要成果指標の設定

対象事業が決定し、実際に官民競争入札を実施するにあたっては、まず、対象となった公共サービスについて細かく分析し、「公共サービスとして何が求められているのか」「どのぐらいの費用対効果が望ましいのか」ということが検討される。諸外国では、これらを明らかにした上で、サービスの質と費用効率を評価するための、「重要成果指標 (Key Performance Indicators : KPI)」を設定し、これをもとに、落札者の選定や落札後のサービスの履行状況の評価基準としている。この KPI が適切なものでないと、その後の公共サービスの質が低下してしまう恐れがあり、実施の中で最も重要な要素となる。

米国連邦政府での対象事業の仕様決定について見てみると、競争対象事業の仕様は、「業務要求水準書 (Performance Work Statement : PWS)」によって、文書化される。この文書は、公募の一部となり、競争入札の公募にあたって省庁の要求事項を業務の技術、機能、業績の観点から明確化するものである。PWS では、当該業務に対する省庁のニーズ、および達成が要求される業績が KPI によって、明記されるが、そのニーズをいかにして実現するかの手法については記述されない。これによって、提案者にサービス提供上の創意工夫の余地が与えられる。また業績に関しては、サービスの量、質、場所、タイミングなどについて、事後的に測定可能な数値的な指標を用いて、達成すべき業績水準が規定される。

実務的には、PWS によって明確化された業績内容および水準は、 応札者に対する要求水準の伝達方法、 応札者の提案の相互比較の材料、および 落札者によるサービス提供のモニタリングの基準として機能する。

PWS は、業務要求水準書作成チーム (PWS チーム) と呼ばれる、省庁の内部的検討グループによって作成される。ただし、公平性担保の観点から、PWS チームのリーダーは、省庁の職員であり、かつ入札実施担当官、人事担当者、および官の入札チームである最適効率機関 (Most Efficient Organization : MEO) チームの職員から独立していることが、A-76 通達 によって要求されている。PWS 作成チームのリーダーは、PWS の作成とともに、落札者のモニタリングのための「品質担保監視計画 (Quality Assurance Surveillance Plan: QASP)」の作成にも責任を負う。

ちなみに、官側のサービス業務担当部門は、PWS の要求水準を満たすよう、MEO と呼ばれる職員配置および業務執行計画を策定する。このため、MEO は、単に従前の業務内容を

従来通りに実施することを前提とはしておらず、一定の業務プロセス再検討やコスト分析・改善案を含めて検討することが奨励されている。

英国についてみると、「サービス水準合意書 (Service Level Agreement: SLA)」の KPI のように、数値指標 (アウトプットおよびアウトカム指標) によって、達成が要求される目標水準とともに、明示される。英国の KPI の場合、業務の KPI が、上位の政策目標と整合的に多段 (カスケード) 構造をなすよう、体系的に整備する努力が行われてきている。また、KPI は、業務が適切に実施されていない場合に、当局によるサービス主体の交代など「介入措置」を促す合図としても機能している。

市場化テストが実施されていないフランスにおいても、2006 年 1 月からすべての公共サービスについて「業績評価 (Performance Testing)」を行うことが制度化されたり、官の業務コストを計算する試行が行われたりするなど、サービスの質の検証を行う仕組みの導入が検討されている。また、このことにより、将来的に官民比較が可能になると思われる。

なお、米国の PWS のような仕様の策定、特に測定可能な成果の特定に際し、外部の専門家が活用されているのが通例であり、米国以外の事例においても、官民競争入札の執行プロセスにおいて、外部の専門家の活用が確認されている。そのため、米国では、市場化テストの運営のための予算は、各省庁の一般的な予算から支出されていたが、2005 年度の予算要求から、外部の専門家を雇うための費用やその他必要経費等、市場化テストの執行に必要な予算の計上が、各省庁に認められるようになっている。

入札の評価基準

次に入札提案はどのような基準および項目に基づいて評価されるか。特に、評価項目におけるサービスの質とコストはどのように規定され、評価されるか。諸外国の事例をしてみる。

一般に、各省庁の市場化テストの対象が、ブルーカラーの仕事からホワイトカラーの仕事に移るにしたがって、落札者の決定にあたっては質がより重要になる。サービスの質については、前述の KPI を明確に設定し、これをおかつ、定量的に表すことで評価が明確になる。

コストについては、米国のインディアナポリス市の事例では、外部の専門家を動員し、「活動基準原価計算 (Activity Based Costing : ABC)」による行政コストを算出する努力が行われた。他方、連邦政府では、簡易コスト計算モデル (COMPARE) による推計に基づいて、フルコストによるコスト算定が行われている。ただし、削減効果の推計を含むコスト計算において、適切な会計基準の欠如など、技術的な問題から、正確なコストの把握の困難性を指摘する意見もある。

提案評価の基準については、米国連邦政府の市場化テストにおいて、常用雇用者数換算 65 人以下の簡易競争ではコストが落札者決定の基準であるが、それ以上の標準競争においては、コストの他、運営方法の改善の可能性など他の要因を考慮して、総合的に落札者が決定される。各案件の評価基準は、入札公示において公表されなければならないが、官民を問わず、特定の応札者の有利となるような基準を掲げることを禁止する旨が、A-76 通達 に規定されている。

英国の市場化テストにおいては、地方政府レベルで CCT を実施した際に、コスト削減に

重点がおかれ公共サービスの質が低下したという経験等から、現在では、コストだけでなく、質にも重きを置いた評価を行っている。特に最近では、一定のサービスレベルが満たされない場合に市場化テストを行う「介入モデル」が実施され、求められるべき公共サービスの質を KPI で明確にし、評価を行っている。

スウェーデンの市場化テストにおいては、サービスの質、価格・コスト及びこれまで事業者が他で行ってきた事業運営に対する実績・評価が落札者選定で考慮された事例がある。スウェーデンでも、導入当初はコスト重視の入札であったが、繰り返し実施したことで事業の効率性が向上し、現在は、委託価格を決定した上でサービス内容の提案で競争する「企画競争」スタイルに移行しつつある。

入札実務の運営

次に、入札実務について、入札期間、入札情報の遮断と情報障壁、落札者決定主体の公平性の3点から見てみる。

入札期間については、米国の場合、A-76 通達手続きにおける簡易競争では、入札公告から落札決定までの期間として原則 90 日以内、標準競争の場合には同じく 1 年以内が通達で定められている。案件により慎重な検討を要する場合などは、OMB に対して許可を申請することにより、簡易競争で最大 45 日、標準競争で 6 ヶ月の猶予が許される。また、A-76 通達では、現在サービスを提供している官側の部門には、入札公告の日に先立って、その日付が連絡されることが定められている。

なお、米国、英国ともに、KPI の設定や PWS の作成に時間をかけ、公共サービスがより良い形で実施されるようにしており、拙速な実施はその後のサービスの質の低下を招きかねないとの指摘もある。

入札情報の遮断と情報障壁については、米国連邦政府の市場化テストでは、省内に落札者決定のための組織が置かれる。しかし、そのメンバーには、官側の応札部門が含まれないことが A-76 通達によって規定されているなどの情報障壁措置が取られている。

落札者の決定の公平性については、英国の刑務所運営の事例では、市場化テストおよび成果テストの評価は、刑務所長経験者と外部から招いた金融・法律・保険・会計等の専門家を含む内部のチームで行われている。スウェーデンの社会福祉サービスの市場化テストでも、市当局ではなく、議会が構成比率に応じて推薦する社会福祉委員会の委員が落札者を決定することで公平性を担保している。このように、各国とも、入札実務における不正防止のための手段を講じて、透明性、公平性を担保している。

契約期間

契約期間については、米国連邦政府による市場化テストでは、契約期間は複数年が基本である。ただし、予算措置上の問題もあり、複数年契約とするか否かは、各調達主体の判断に委ねられることが多い。

他方、先駆的なインディアナポリス市の市場化テストにおいて、10 年という長期の契約を与えることで、民間企業が投資をするインセンティブとして複数年契約を活用した事例もある。

また、スウェーデンでは、優良な成果を出した業者には、契約期間延長の交渉権がオプ

ションとして与えられる事例がある。豪州でも、優良な成果を出した業者には契約延長するというインセンティブを与える一方、業績が著しく悪い場合は、契約解除に至る場合がある。

(3) モニタリング・評価

対象事業の成果のモニターと評価については、KPIによって求められる公共サービスの内容及び水準を明らかにした上で、それに基づいたモニタリング・評価を行っているケースが多い。

米国連邦政府による市場化テストの場合、PWSの作成チームが、発注業務の成果を把握、評価するための、品質保証監視計画を策定し、それに基づいたモニタリングが行われる。

米国のインディアナポリス市の元市長からは、民間会社が落札した場合、以前にその仕事をしてきた公務員を監督役につけると、民間部門の柔軟性、業務革新を制約してしまう危険があるので注意したほうがよいとの指摘があった。また、インディアナポリス市の事例では、政府内部の癒着によって事業の評価が不正に高く出されるリスクを排除するため、市長の下に外部監査の機関を置いて評価の公正性を担保した。

英国のNHS事例では、サービス提供を認められた民間病院について、診療内容および経営状況に関する26種のKPIによって、業績がモニターされており、診療面で問題がある場合、保健省は、即時に介入して改善のための措置を取ることが出来る。また、業績データの把握において、まもなくリアルタイムでのデータ取得により、時間差を発生させないモニタリングが可能になる見込みである。

スウェーデンの福祉サービスの競争入札の事例では、各自治体の福祉サービスの提供に全般的な責任を持つ社会福祉委員会が、事業のモニタリングおよび事業終了後の評価を実施している。

豪州では、市場化テストの対象事業を所管する各現業部門に契約担当マネジャーが設置される。契約担当マネジャーは様々な経験や技術、経営能力等を有しており、定期的な委託先のチェックやそれに基づく改善指示を行い、事業者が適切に事業を実施するよう管理を行っている。

3 . 市場化テストの成果

市場化テストによる成果については、コスト削減だけでなく、質の向上にも成果があったと報告されている。

(1) コストについて

米国では、OMB によると連邦政府レベルで、2003 年度及び 2004 年度の実施分の合計で約 25 億ドルの削減（官民競争入札実施に伴う追加費用の 1.6 億ドルを引いた純減）とされている。

英国でも、コスト削減は平均約 18%、入札を含む官民競争の実施コスト約 3～5%を引くと、ネットでは約 13～15%になる（これにはサービスの質の向上等の非価格的要素を含まない）とのことである。

豪州では、ある省庁（予算行政管理省）の場合、約 15%のコスト削減があったといわれており、その他諸国でも、コスト削減を集計した推計はないものの、個別の省庁や案件ベースで、コスト削減の実現が認識されている。

官民競争によるコスト削減は、労働力の再編成、業務プロセスの再設計、技術投資、業務の統合、その他の効率性向上から生み出されている。また、コスト削減は、米国の経験では、民間からの入札者が多いほど（競争性が増すほど）、大きくなっている。

(2) 質について

サービスの質の面では、競争入札に由来する質の向上を論証する包括的な定量的データは確認できなかったものの、個別事業でのサービス改善など、競争導入によるサービスの質の改善が一般に認められている。

米国のインディアナポリス市の空港運営の事例では、コスト削減と同時に、乗客数、貨物取扱量の増加といった質の向上が見られ、地域経済の向上に貢献している。

豪州では、市場化テストの実施以前においては、業務の成果測定やコスト算定が実践されておらず、市場化テストの導入により業務の成果が評価されたり、コストが認識されたりするようになった事実そのものを、「成果」として受止めているとの指摘がある。

(3) 成果の内容の変化

市場化テストの導入当初は、英国の強制競争入札（CCT）やスウェーデンの高齢者福祉サービスのよう、コスト削減に重点がおかれた事例が多いが、サービスの低下が認識されるようになってからは、コスト削減だけでなく、質の評価が重視されるようになっている。さらに、スウェーデンでは、価格を一定にして、サービスの質で競争する、いわゆる「企画競争」のような形態の市場化テストも行われている。

このように、現状では、各国とも、コスト削減と質の維持・向上の二つの判断基準を同時に達成しようとしているといえる。

4 . 市場化テストの成功の鍵

諸外国では、市場化テストの実施にあたって、その国の歴史的、社会的背景にあわせて様々な工夫をしているが、その中から、我が国が官民競争入札（市場化テスト）を導入する上での成功の鍵を挙げる。

（1）明確な政治的意思と強いリーダーシップ

各国において市場化テストを成功に導くために重要なのは、トップ（大統領や首相）の明確な政治的意思と強いリーダーシップによる実践（しっかりとしたビジョンとこれを実践する強い指導力の発揮）である。公共サービスの改革という官が自らを正すということには、抵抗も多く、政権トップが強い推進力をもって、継続的に実施しなくては、前に進まない。このことは、米国、英国においても、大統領や首相の強いリーダーシップの下で改革が実施され、さらに、その考え方は政権の枠を越えて継続していることから明らかである。

実践におけるリーダーシップの発揮の方法としては、米国や豪州に見られるように、市場化テストの実施および成果の達成を、マネジメント層の評価において活用するのが有効である。米国の四半期ごとのマネジメント・スコアカードは、大統領以下、多くの人が政府の業績に関心をもって注視する中、これらの省庁の大臣や幹部は、マネジメント・スコアカードで赤をもらうことを回避しようと努力する。また、非常に優れた業績であった場合には、報酬の上昇がインセンティブになる。

我が国で市場化テストを推進する際も、このような明確な政治的意思と強いリーダーシップによる実践が必要になる。その背景としての世論の支持も重要であり、これによってさまざまな障害を乗り越えて取り組みを展開することが可能になる。

（2）情報開示の徹底

市場化テストを成功させるためには、民間事業者が進んで入札に参加できるよう、一連のプロセスで公正性を担保することが極めて重要になる。そのためには、民間事業者が官と同等の情報を入手し、応札できるようにするための情報開示の徹底が不可欠である。

特に、情報の開示方法については、米国のほか各国において、市場化テストの公正な運営、当初の狙いである費用対効果の向上のために、市場化テストの実施プロセスの各段階における情報開示が極めて重要であるということが指摘されている。

情報開示の徹底について、具体的には、以下の事項が考えられる。

入札担当窓口を設置し民が入札に関する情報を入手できる仕組み

サービスの成果を基準とする仕様の場合、募集要項の公表後及び応札の後、入札者によるプレゼンテーションや官民双方の質疑応答等による提案の明確化・交渉の活用

等、官民双方が入札の意図を正確に理解できるよう、コミュニケーションの円滑化を図ることが成功に繋がる。

入札要綱を草稿段階で開示して意見聴取、あらゆる段階における質疑応答を行う仕組み
米国では、PWS の草稿段階で照会に応じるほか、民間から意見を求める等、入札内容がより民間にとって魅力のあるものになるように努めている。

必要に応じ対象施設の事前精査・事業実施部局・管理者とのインタビューを可能とする枠組み

米国連邦政府及びインディアナポリス市、スウェーデンでは、すべての案件で必ず行われるわけではないものの、応札を検討している民間業者に対して、現地訪問、現場視察の機会が提供されている。

外部専門家等の第三者を入れた対象事業の実施状況の詳細な調査と開示

PWS を作成する部局の担当者は、外部専門家等の第三者を入れて、対象サービスの実施状況を詳しく調査し、それを書面にまとめて開示している。これは、良い公共サービスの提供を行うためには、現状を正確に把握し、応札者に詳細な情報開示を行うことが重要であるという信念に基づいている。

このような詳細かつ正確な情報開示を行い、応札者の創意工夫が発揮された企画提案が出されるようにすることが、公共サービスの質の維持・向上には不可欠である。

(3) 重要成果指標 (KPI) の設定と入札プロセスの整備

市場化テストの目的は、公共サービスの質の向上とコスト削減の両立にあるということから、質の向上のためには、まず、「どういった質のサービスを提供すべきか」ということを明らかにすることが重要である。そして、あるべきサービスの姿を客観的、数値的に把握できるようにした KPI は、公共サービスの成果を左右するものであるため、諸外国ではここに重点がおかれ、時間をかけて過去のデータや、今後必要となるサービスの質を検討し、KPI を作成している。また、発注部局たる官の知識だけでなく、広く民間の専門家の知識を活用して KPI を作成しているところもある。

市場化テストの成功には、KPI を基に官民競争入札を実施するとともに、これをサービス提供の履行基準としてモニタリングできる体制を具備することが、適切な評価・選定・履行を担保し、公共サービスの質を向上させるために不可欠である。

また、このような理念により設定された KPI を基に、入札が実施されるわけであるが、この入札プロセスを確実なものにするためには、中立的な第三者機関の設置をはじめとして以下のような点が求められる。

第三者機関による公平性の担保

官と民が公平に競争するといっても、民の側から見れば、官の中に発注部局と応札部局があるわけで、官に有利に働くのではとの懸念もある。よって、成功のためには、その実施プロセスの公平性、透明性を担保するための措置が必要であり、外部の第三者的立場を有する機関によるチェックが求められる。各国における市場化テストにおいては、第三者的立場を有する機関が市場化テストの運営において、以下のような機能を果たしている例が見られる。

対象事業の範囲の設定

米国ヴァージニア州の競争力協議会は、州政府の各部局に対して、州政府の業務のうちから商業的業務を認定し、官民競争を導入することを勧告している。

対象事業の指定・落札者決定

スウェーデンの事例では、市の社会福祉委員会が、福祉サービスの官民競争入札の対象箇所を決定するとともに、入札の落札者を決定している。

業績のモニタリングと評価

米国インディアナポリス市では、市長の下の外部監査機関が、業績評価の公正性を担保した。同様に、英国の教育訓練省の事例では、教育訓練省が「官民パートナーシップ (Building Schools for the Future: BSF)」の枠組みの中で KPI の達成をモニターすると同時に、この枠組みの外で第三者機関が費用対効果の達成状況を評価することが予定されている。

我が国においても、対象事業の決定から、具体的な入札のプロセス、その後のサービスの質のチェックにおいて、外部機関によるチェックの仕組みを設けることが望ましい。

「発注部門」と「入札参加部門」の情報隔離

官民競争入札においては、「発注者たる官」と「入札者たる官」の二つの主体が同一の省庁内に存在し、両者の間で入札に関する情報交換が行われると、民間事業者が不利になってしまう。そのため、入札プロセスが公平に実施されるためには、これら二つの主体間に情報障壁を設けることが求められる。

米国においては、官民競争入札を規定する A-76 通達でこのような情報障壁の設定が規定されている。

官民競争基準の均一化配慮、官側の入札者への予算措置を含めた支援体制具備

これまで競争を前提として仕事をしてこなかった政府職員が、準備なく、市場化テストの実施実務に対応することは困難である。実務の円滑な実施に対しては、内部的な計画策定時における外部的支援の提供、そのための予算の確保、各種の研修や情報共有の仕組みの整備が課題となる。

内部的な体制（官民競争担当部署）の整備

市場化テストの確実な実施には、 にあげた第三者機関による外部監視に加え、各省庁内部においても、トップの明確な政策意図の下、強力な推進組織を置くことが重要である。官民競争入札には業務を熟知した既存の職員の知見が必要である一方、これらの職員は同時に多くの利害関係、人間関係をもち、どうしても思い切った施策を実施するには障害が多い。そこで、既存組織からは独立した推進組織の設置や、入札や外部委託等に知見のある外部の人材登用も一案である。

米国保険福祉省では、国防省で市場化テストを担当していた人物を推進組織のトップに据え、それに複数名の外部の専門知識を持った人材を加えた既存の組織とはしがらみのない組織構成となっている。

英国保健省でも、米国人を推進組織のトップに据え、その他も殆どが民間からの人材で構成された組織で市場化テストを推進している。

5 . 留意事項

次に、市場化テストを実施する上で、諸外国で留意されている事項について、記述する。

（1）市場化テストで官が敗退した場合の公務員の処遇

官民競争の実施により官が敗退した場合の公務員の処遇については、各国とも配慮がなされており、具体的には、政府内で配置転換、民間への移籍等がケースに応じて選択されている。

米国においては、落札企業への移籍を希望する場合、官民競争入札で落札した企業の空きポストへの優先交渉権が付与される。落札企業への移籍を希望しない場合には、政府部内で配置転換が行われる。なお、そのポストがない場合、一時解雇（layoff）を前提とするものの、職業訓練を受けさせる等、政府内に留まれるよう配慮されている。

英国においては、落札企業への移籍を希望する場合、一般法である「事業譲渡等の場合の雇用保護規制（TUPE）」により、移籍した当初は従前の雇用条件が保護される。しかし、これは、いわば激変緩和のための措置という位置づけであり、その後どうなるかは個々のケースによって異なる。落札企業への移籍を希望しない場合、政府部内で配置転換等が行われる。

スウェーデンにおいては、民間企業が落札した場合、当該事業者が必要とする公務員は、本人の同意を前提として、その事業者の下で働くこととされている。なお、落札企業で働かない場合は、政府部内で配置転換等が行われるとされている。

(2) 官民競争実施における不服申し立て制度

官民競争に関する不服申し立て制度は、一般的な制度の利用も含め、概ね各国に存在する。

米国の市場化テストでは、標準競争における入札案件の設定および落札結果の両方について、関係者（2005年4月から官も含む）は会計検査院（GAO）に対して不服を申し立てることができるようになってきている。GAOは、異議申し立てに基づいて、競争が適正に行われているかどうかを審査し、調達官庁に是正を求める。もし是正がなされない場合には、議会に報告することになっている。

なお、入札一般に関して GAO は、競争条件が公平か否か、入札の結果が適正な手続きによって決められたかについて審査するものであり、判断の焦点は、入札に関するさまざまな判断がルールに則ってなされたかであって、判断の内容自体を検証するものではない。

(3) 民間事業者の債務不履行や倒産の場合の措置

民間事業者の債務不履行時の対応は、サービスの性格に応じ、公的主体の介入（ステップイン）、代替事業者への継承等、サービスの継続と公的主体の救済が図られることが基本となるが、潜在的サービス提供者が市場に存在する場合は、過度のセイフティ・ネットは不要との考えが通例である。この場合、市場・潜在的民間事業者の育成という観点が必要となろう。官が落札した場合には、民間に委託する場合と同様な契約ないし基準が定められ、成果指標の達成がモニターされる。これが遵守できない場合には、再入札ないしは民間への業務移管がなされることが多い。

英国では、民間企業が破産等でサービス提供を継続できなくなっても、既に市場が発達しているため、他の提供主体を探すことは困難ではなく、むしろ代替業者が確保されるような市場の成熟化が重要であるとの指摘を受けた。

米国インディアナポリス市の事例では、入札対象を決定する際、同種の施設のすべてを官民競争にかけられることをせず、官の直営によるものを一部に残しておくことで業務ノウハウ等を官の内部に留保し、不履行時等の不測の事態に対応できるようにするという配慮がなされている。

豪州では、受託企業が倒産した場合には政府が当該事業に介入できる権利を有する旨契約時に規定しておき、サービス提供を引き継ぐといった方法が採られる。

また、損害賠償については、一般的に各国とも、サービス提供において何らかの瑕疵があった場合、補償の提供等、直接の責任は民間事業者が負う。発注者である国等も、賠償責任を負うことも有りうるが、その程度は事案の性質による。民間事業者と国等との求償関係も、別問題となる。

フランスでは、官と民の2つの主体が同時に民に対して責任を負うことはなく、受託者である民が損害を発生させた場合、民が責任を負うのが基本であるが、公的な命令によってなされている場合、民は官に補償を求めることが出来る。他方、国の責任とされている教育等については、国家賠

償法により、国が損害の賠償にあたる。

英国の NHS の事例では、医療事故に関する損害賠償等のリスクが予め検討されており、それをカバーする保険の仕組みが存在する。

なお、スウェーデンでは、民間事業者が受託事業で第三者に損害を与えた場合には、官の責任は問われず、被害者への補償は保険によって担保されている。

6 . むすび

これまで、諸外国の市場化テストを検討し、我が国への成功の鍵、留意事項について、記述してきた。諸外国における市場化テストの経験は、各国の歴史的背景や制度的差異等を考慮しなければならないものの、我が国の制度設計に有益な事項が多く、今後、我が国で官民競争入札（市場化テスト）を導入する上での参考となれば幸いである。

最後に、本調査にご協力いただいた各国政府担当者の方をはじめ、関係各位に感謝を申し上げ、むすびの言葉としたい。

【参考文献】

- Australian National Audit Office, Contract Management February 2001
- Edwards, Meredith, Competitive Tendering and Contracting, Canberra Bulletin of Public Administration, Australia, No.81 October 1996
- Department of Defense, Australian Government, COMMERCIAL SUPPORT PROGRAM (CSP) MANUAL Version 5
- Commonwealth Competition Council, Commonwealth of Virginia, 2004 Annual Report to the Governor, General Assembly, and Small Business Commission, December 1, 2004
- Department of Finance and Administration, Australian Government, Commonwealth Procurement Guidelines, Financial Management Guidance No.1, January 2005
- Department of Finance and Administration, Australian Government, Guidance on the Mandatory Procurement Procedures, Financial Management Guidance No.13, January 2005
- Department of Health, U.K., Autumn Performance Report 2004, Dec. 2004
- Gershon, Sir Peter, CBE, Releasing resources to the front line : Independent Review of Public Sector Efficiency, 2003
- Government Accountability Office, U.S. COMPETITIVE SOURCING: Greater Emphasis Needed on Increasing Efficiency and Improving Performance, GAO-04-367, Feb. 2004
- DOD COMPETITIVE SOURCING, Effects of A-76 Studies on Federal Employee's Employment, Pay, and Benefits Vary. GAO-01-388, March 2001
- Privatization : Lessons Learned by State and Local Governments, 1997
- HM Treasury, U.K., Spending Review 2004: report, <http://www.hm-treasury.gov.uk/>
- IBM Center for The Business of Government, Competitive Sourcing: What Happens to Federal Employees?, Market-Based Government Series, October 2004
- Implementing Alternative Sourcing Strategies: Four Case Studies, Market-Based Government Series, October 2004
- Kennedy School of Government, Harvard University, Organizing Competition in Indianapolis: Mayor Stephen Goldsmith and the Quest for Lower Costs, C18-95-1269.0, 1995
- Martin, Lawrence L., Determining a Level Playing Field for Public-Private Competition, 1999
- Public-Private Competition in the UK: Lessons for U.S. Local Government, 1997
- NAO (The Comptroller and Auditor General) , The Operational Performance of PFI Prisons, 2003
- NHS, Supply Chain Excellence Programme Website, <http://scep.nhs.uk/>
- OECD, Modernizing Government: The Way Forward, 2005
- Office of Management and Budget, U.S., Circular No. A-76(Revised) May 29, 2003
- Circular A-76 Revised Supplemental Handbook, 1996
- Competitive Sourcing: Conducting Public-Private Competition in a Reasoned and Responsible Manner, July 2003
- Competitive Sourcing: Reasoned and Responsible Public-Private Competition, Sep 2003
- Competitive Sourcing: Report on Competitive Sourcing Results Fiscal Year 2004, May 2005

- Competitive Sourcing: Report on Competitive Sourcing Results Fiscal Year 2003, May 2004
- Federal Activities Inventory Reform Act of 1998, 1998
- M-05-01 MEMORANDUM FOR HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES, Subject: Report to Congress FY 2004 Competitive Sourcing Efforts, Oct. 15, 2004
- The President's Management Agenda, 2002
- Office of Personnel Management, U.S., Downsizing in the Federal Government, Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness, August 1998
- Reichard, Christoph, Marketisation of Public Services in Germany, H. Wollman et.al., Public Sector Modernization in Britain and Germany, 2000.
- Sparke, Andrew, The Compulsory Competitive Tendering Guide, second ed., 1996
- Williams, Bob, Lynn Harsh, Amanda Jarrett, Competitive Bidding and Privatization , 2000
- 井上誠一 「高福祉・高負担国家スウェーデンの分析」2003年
- 国土交通省国土交通政策研究所 「NPMの展開及びアングロ・サクソン諸国における政策評価制度の最新状況に関する研究」国土交通政策研究第7号 2001年12月
- 財務省（財務総合政策研究所研究部）『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革』報告書」2001年
- 「 . ニューゼaland～経済理論を实践する NPMの旗手」
- 「 . 豪州～アウトカムを重視する英国・NZの改良モデル」
- 自治体国際化協会 「英国における公共サービスと強制競争入札」1993年
- 「特集1：オーストラリアの自治体改革」1999年
- 「英国におけるベストバリュー」2000年
- 「平成16年度海外比較調査 自治体業務のアウトソーシング（第3章 フランス、第6章 オーストラリア）」2005年
- ジャン・イブ ペロ、ゴージェエ シャトリユス編集 「インフラと公共サービスの財政～官民パートナーシップ～ フランスの世界各国における経験からの教訓」2001年
- 白川一郎・富士通総研経済研究所 「行政改革をどう進めるか」1998年
- 田中秀明 「ニューパブリックマネジメントと予算改革 ～第8回 アウトソーシング～」
- 地方財務 2003年3月号
- 「ニューパブリックマネジメントと予算改革 ～第9回 アウトソーシング～」
- 地方財務 2003年5月号
- 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）「世界経済の潮流」2005年6月
- 野田由美子 「民営化の戦略と手法（第5章 主要各国における民営化の動き）」
- 2004年8月
- 半田容章 「インディアナポリス市の都市経営 ～公営事業『市場化』による自治体経営の活性化（日本政策投資銀行ニューヨーク駐在員事務所報告）」2002年
- 日高昇治 「概説 市場化テスト（第4章 海外における官民競争）」2005年1月
- 丸尾直美 「スウェーデン・ナッカ市の介護サービス」Life Design Report, 2004年1月

美原融 「『官製市場』改革（第9章 海外での官製市場改革の事例研究 ～市場化テストを中心に～）」2005年6月

横浜市ニューヨーク事務所 「インディアナポリス市の行政改革～ABC手法の実際」2002年
外務省ホームページ 「最近のニュージーランド情勢と日本との関係」 2005年12月

（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nz/kankei.html>）