

・民間開放推進の横断的手法としての「市場化テスト(官民競争入札制度)」

1 「市場化テスト(官民競争入札制度)」とは

(1)「市場化テスト」の概要

「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る。すなわち、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。

同制度は、多くの先進諸外国(米・英・豪等)において、既に実施されているところである。また、我が国の民間企業でも、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いる。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、民と同様の考慮が求められている。

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多いものの、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。こうした民間委託を超えて、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である「市場化テスト」を早急に導入する必要がある。

(2)「市場化テスト」の類型

我が国において「市場化テスト」を導入した場合、以下の2つの類型に大別できる。

委託先競争型

ある官業の全部又は一部について、その委託を受ける候補先として、官(独立行政法人、特殊法人等)と民との間で競争入札を行うもの。さらに、委託の内容についても、ア サービスの対価たる公共料金の設定等まで含めた包括的な経営全般の管理委託を受ける場合と、イ そうでない業務委託の場合とに細別できる。

譲渡先競争型

ある官業の全部又は一部について、これまで当該事業の担い手であった官自身と、譲渡候補先である民との間で、競争入札を行うもの。この場合であっても、競争入札の結果、ア 官が落札する場合と、イ 民が落札する場合が想定され、当該事業

の担い手であった官において、民営化・民間譲渡等の措置を講ずることが必要となる場合もある。

(3) 民間開放に関する既存の制度

これまでも、官業のうち、個々の事業については、その民営化等の取組が行われてきた。また、以下のとおり、民間開放に関する横断的な取組も部分的に行われてきているが、各々の制度については、様々な限界が指摘されている。

ＰＦＩ制度

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（これらに関する企画を含む。）について、民間の資金やノウハウ等を活用してこれらを行う社会資本整備の手法として、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）」（平成 11 年法律第 117 号）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いる。（平成 16 年 7 月末現在）

しかしながら、ア 国や地方公共団体等の公的主体を「管理者」と位置づけた、いわゆる「公物管理法」に基づく道路、河川、空港、港湾、都市公園、下水道等については、ＰＦＩ法に基づく選定事業者であっても、公共施設等の管理運営等のうち行うことができない事務がある、イ 国や地方公共団体による ＰＦＩ 選定事業者の選定手続や選定基準が、ＰＦＩ法の趣旨である民間の創意工夫が発揮できる制度とは必ずしもなっていない、等といった指摘がなされている。

指定管理者制度

平成 15 年 6 月の地方自治法の改正により、同年 9 月から施行されている「指定管理者制度」とは、これまで地方公共団体の有する公の施設の管理・運営については、一定の要件を満たした第 3 セクター等にしか認められていなかったところであるが、平成 14 年度の総合規制改革会議の答申等を受け、「指定管理者」としての民間事業者一般にこれを容認したものである。

同制度については、ア 地方公共団体の施設に限定されており、国等の施設は対象外となっている、イ 公物管理法等との法的整理が行われていないため、すべての地方公共団体の公の施設について管理・運営を行うことができるわけではない、等といった指摘がなされている。

構造改革特区制度

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（平成 14 年法律第 189 号）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、ア 当面の間はあくまで地域における特例措置に止まる、イ 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、等といった指摘がなされている。

これらの限界に対処するため、「市場化テスト」を省庁横断的・網羅的に実施し、官から民への事業移管を徹底していく必要がある。

（４）我が国におけるこれまでの検討経緯

「市場化テスト」の導入については、これまで以下のとおり政府において検討が進められてきている。

「規制改革の推進に関する第 3 次答申」（平成 15 年 12 月 22 日 総合規制改革会議。これを受け、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」（平成 16 年 3 月 19 日）を閣議決定。）

市場化テスト【平成 16 年度中に措置】

「市場化テスト（Market Testing）とは、官が提供しているサービスと同種のサービスを提供する民間事業者が存在する場合に、公平な競争条件の下、官と民とで競争入札を実施し、価格と質の面でより優れた方が落札する制度であり、英、豪、オランダ、デンマーク、スウェーデンといった国々で現に実施されている。我が国においても、官民間の公平な競争条件を担保するため、海外の事例も参考としながら、国民生活の安全面の確保等に関する行政責任の在り方についての観点に留意しつつ、「市場化テスト」（官民間の競争入札制度）の導入について調査・研究を行うべきである。」

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」（平成 16 年 6 月 4 日閣議決定）

「官でなければできない業務の範囲を明確にするための「市場化テスト」や、民間開放に関する数値目標の設定など、民間開放推進のための制度を早期に導入するため、平成 16 年度中に制度設計を行うとともに、平成 17 年度の試行的導入に向けて検討を進める。」

2 「市場化テスト」の導入に向けた基本方針

「市場化テスト」の導入に向けては、以下の点を基本方針とし、法的措置を含めた制度設計を行うべきである。

(1) 国の事業についての先行実施

「市場化テスト」により民間開放される官業のうち、地方公共団体の事業に先行して、当面は国（各府省）が率先し、自ら（各府省の内部部局、外局、地方支分部局に加え、独立行政法人、特殊法人等を含む）の事業を対象とした制度の整備を行う。

また、国は、先進的な地方公共団体が自発的に「市場化テスト」を導入するために必要な環境整備を行う。

(2) 民間提案等に基づく幅広い対象事業

「市場化テスト」の対象は、すべての官業とする。

毎年の対象事業の決定に当たっては、民間や地方公共団体等からの提案を幅広く受け付け、これらを最大限尊重しつつ、可能な限り幅広い事業を内閣が決定する。

(3) 法的枠組みの構築

「市場化テスト」については、以下の観点から、法的枠組みの構築を行う。

関連する規制改革等

「市場化テスト」の対象となる事業に関して、公物管理法の存在等により、民間参入が困難な場合も多く、その際は、所要の法改正を行う必要がある。また、官民間の競争条件の均一化を確保することが必要となる場合も多い。

したがって、民間からの提案に基づき官業の民間開放をより効率的に実現するため、ア 当該事業の実施を阻害している諸規制の緩和措置や、イ 官民間の競争条件の均一化措置等を伴う「法的枠組み」を構築する必要がある。

官民競争を前提とした入札制度

現行の入札諸手続は、官が民から調達することを念頭に置いており、必ずしも官と民との間の競争を想定しているものではない。官民競争を真に実現するためには、現行の入札諸手続を規定する法令等について特例措置を設けることにつき速やか

に検討し、必要な措置を講ずる必要がある。

(4) 官業のコスト等の包括的な情報開示

官民競争を真に実現するためには、「市場化テスト」の対象となる官業について、正確にコストを捕捉することが必要となる。当該事業に関連する直接的な費用のみならず、間接的な費用や補助金・免税額等、当該事業の運営全般に関する情報を透明化し、公開する必要がある。

(5) 競争条件均一化等の確保のための監視機能の整備

官民間の競争条件の均一性等が継続的に確保されるようにするため、透明性・中立性・公正性の観点から、「市場化テスト」のすべての実施プロセス(対象事業の決定、評価基準の決定、落札者の決定等)に対し、当会議等、民間主体の第三者機関が監視等を行う。

3 「市場化テスト」の実施プロセス

毎年、例えば以下の流れにしたがい、「市場化テスト」を実施していく。

(1) 対象事業の決定

内閣は、一定の判断基準の下、各府省の所管事業(各府省庁の内部部局、外局、地方支分局に加え、独立行政法人、特殊法人等を含む)の中から、毎年、「市場化テスト」の対象とする事業及びこれに伴い構すべき措置(関連する規制改革等)をリスト化し、各府省の意見を聞き、第三者機関の評価を経た上で、これを決定する。

対象事業が限定的にならないよう、当該リストについては、民間等からの提案を幅広く受け付け、追加する。各府省が、これらの民間等からの提案を採用すべきでない旨の意見を述べる場合には、不採用とする論拠を、客観的なデータ等と併せて挙証し、この点についても第三者機関の評価を受けるものとする。

(2) 官民競争入札の実施

評価基準は、客観的なものとし、かつ、事前に公表する。

評価基準を策定する際は、官業と同じ基準を民間に適用するのではなく、その本来の目的にかんがみ、サービスの質・価格等に着目した総合的な基準を適用する。また、官民間の競争条件の均一化措置が講じられていない場合には、官民間で異なった評価基準を適用する。

(3) 結果評価・落札者の決定

各府省は、評価基準に従い、落札者を決定する。

なお、民間が、官から不利益な取り扱いを受けないようにすべきである。

(4) 継続的なモニタリング

落札者に対しては、定期的に、応札条件・契約内容に基づきサービスが提供されているか否か等をモニタリングする必要がある。落札者が官である場合にも同様とする。

また、一定期間後に再入札を実施する。

(5) 公務員の処遇

民間が落札した場合には、その事業に従事していた公務員の処遇について、各府省横断的な配置転換や、落札した民間の希望等も勘案した民間への移転を図ること等、スムーズな公務員の配置転換・移転が行われる仕組みを検討・構築していく必要がある。

4 検討スケジュール等

「市場化テスト」を真に機能する制度としていくため、当会議の強力なリーダーシップの下、下記のとおり速やかに制度設計等を行うべきである。

推進体制

「市場化テスト」の企画立案・推進のため、内閣（規制改革・民間開放推進室等）において、企業経営や具体的事業に通じた民間の人材を、平成 16 年中から積極的に活用すべきである。

ガイドラインの策定

国等（特殊法人、独立行政法人等を含む。）の事業について「市場化テスト」を実施していくに当たり必要となる具体的な入札手続等について、内閣（規制改革・民間開放推進室等）において、平成 16 年中に速やかにガイドラインを策定する。

「市場化テスト法（仮称）」の検討・整備

内閣（規制改革・民間開放推進室等）において、速やかに「市場化テスト」の制度設計を固め、平成 16 年から平成 17 年度にかけて、「市場化テスト法（仮称）」の検討・整備を行う。また、同法に基づく「市場化テスト」の推進母体の在り方につき検討し、必要な措置を講ずる。

「モデル事業」の選定・実施

平成 17 年度における試行的導入に向け、平成 16 年中にこれに向けた対象事業（モデル事業）の選定を行う。このため、内閣において、民間等からの提案を幅広く受け付ける。

制度の全面的導入

モデル事業の実施状況等を踏まえ、平成 18 年度に、「市場化テスト法（仮称）」に基づく「市場化テスト」を全面的に導入する。

その際、制度をより有効に機能させるため、数値目標の適用を行う。

(参考) 諸外国の事例

米国

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・市長村レベルで本格化したのは 80 年代以降、連邦政府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。

英国

英国では、1980 年代以降主に地方政府行政改革の中で、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。

豪州

豪州では、従来より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跨っている。