

# 市場化テストの意義、普及のための課題

八代尚宏 氏 規制改革・民間開放推進会議総括主査 / 国際基督教大学教養学部教授

2005年9月公表の提言「『小さくて効率的な政府』の実現に向けて」などで、市場化テストの推進役となった規制改革・民間開放推進会議。その総括主査ならびに市場化テストワーキンググループ主査を務められている八代尚宏氏に、市場化テスト法の内容、課題についてうかがった。

聞き手 株式会社東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫



point

公共サービスの質の向上と効率化は両立し得る  
市場化テストは、単純な市場万能主義に基づく制度ではない。  
「範囲の利益(経済性)」を活用することによって、公共サービスのコストを下げつつ、同時に質を上げることのできる可能性がある。



Basic

・規制改革・民間開放推進会議ホームページ「市場化テスト(官民競争入札)」<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/market/>  
・八代尚宏『官製市場改革』(編著 / 日本経済新聞社・2005)  
・本間正明(監修・著)市場化テスト研究会(著)『概説 市場化テスト - 官民競争時代の到来』(NTT出版・2005)

## 二段構えの制度

**反町** 「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(以下、市場化テスト法)案」の条文を見ますと、市場化テストに付される業務は、独立行政法人や特殊法人も含め、およそあらゆる行政機関が網羅されています。

**八代** 各省から「公権力の行使にかかわる行政は外すべきだ」という申し入れが山ほどきたわけですが、例外を言い出せばきりがありません。例えば、公的年金等の受給資格の認定のような、法で明確に定められた基準を機械的に適用するような業務でさえ、「国民の権利義務にかかわる」として「公権力の行使」だと言ってきます。実は、公務員が行うべき業務の範囲は基準が明確ではなく、行政法でも明らかにされていません。市場化テストは、まさにそれを明らかにする具体的な手段でもあります。そのため、対象範囲の網羅性がひとつの特徴となっており、概念的には市場化テストを受ける価値のないもの、つまり既に使命を終えたと目されるものまでも含みます。たとえそのような仕事であっても、行革の観点から「意味がないので廃止する」と言えば、それまで担ってきた側は何かしら理屈を持ち出して「意味はある」と反論してくるものです。その結果、水掛け論になり、紛糾するのが一般的です。そのときに、市場化テストを材料に「意味があるなら入札で民間

と競っていただきたい」と言う、「そこまでは」と引き下がる可能性があるということです。そして、もし継続する意義があり、かつ依然として政府が担う価値があるとするなら、サービスの提供者として官と民のどちらが適しているか見極めるため、公正な競争に委ねる。そのような二段構えの構成です。

**反町** 継続するとなれば、当該業務の存在意義を立証しなければなりません。客観的に見れば、根拠が揺らぐ事業も出てくる。官の側から自らの行政について、自発的な整理を促す効果が期待されるわけですね。

**八代** 実は構造改革特別区域(以下、特区)にも同様の機能があり、自治体や企業からいろいろなアイデアが出て、規制の緩和・撤廃が求められたとき、所管各省が「わざわざ特区をつくって時代遅れの規制の実態を世間に明らかにするより、その規制自体をこっそり変えてしまう」となるケースの方が遥かに多いわけです。市場化テストも、時代遅れの官業を民間との競争という「まな板に乗せる」という手法で、その廃止を促進する効果が期待できます。

**反町** 対象の選定手法として民間提案が重視されています。

**八代** これも特区と同じですが、民間事業者の提案を幅広く受け付け、対象事業を決定するというのがポイントのひとつです。民間提案があれば、対象となった各省には官業の実態を示す義務が生じ、それをきっかけに民営化するものが出てく



ることを期待するものです。特区で成功した「民間需要に基づく改革」という手法を、市場化テストでも踏襲したものです。時代遅れの官業が、民間の創意工夫で、全く新しいかたちの公共サービスとして生まれ変わることを期待しています。

**反町** 今回想定されるのは包括委託というかたちですが、譲渡を想定した仕組みも必要ではないでしょうか。委託した後、一定期間何ら問題が生じないまま経過すれば、官の監督を外す。譲渡した官の側は権利義務を失い、譲渡された民の側は自らの努力で補助金に頼らなくても継続できるようにしていく。要するに官業の払い下げですが、そのようなかたちも想定されるのでは。

**八代** ご指摘の「譲渡」は、つまり段階を踏む「民営化」ということになるでしょう。確かに、譲渡対象について手数料等の対価が取れるサービスについては、可能であると思われます。ただし、民営化は経営主体の交替となりますから、また別の政治判断が必要です。今回の市場化テスト法は、あくまでも行政改革推進法の一環で、所得再分配など、公益的なかたちで官が補助をしなければならないものなどについて委託した上で、その運営に必要な補助金を出す「包括委託」を想定したものです。しかし、申し上げたように「市場化テストにかける」と迫ることで、各省が自発的に民間に譲渡し、ときには民営化の方向に進む。そのような可能性が組み込まれた制度でもあ

るわけです。

## 監理委員会の機能

**反町** 官民の競争入札だけでなく、民間同士の入札も想定されていますね。

**八代** 2005年に、3分野8事業を対象とする市場化テストのモデル事業が導入されましたが、その折に官が入札に参加しない「不戦敗」が多く見られました。そのようなケースを想定した規定です。官側が参加せず、民と民の競争入札になっても、官民競争と同じ厳密な競争入札の方法を適用することで、いい加減な談合のシステムを排除しようとするものです。

**反町** 本来であれば、官民の競争をすることが望ましいのではないかと思います。初めから官は競争から降りて、民々だけに競わせることになりますと、コストに関する官の情報開示が不徹底になり、結果として民間同士で過当競争により不当な低額で受けざるを得なくなるケースが出てくるのではないのでしょうか。現に1円入札の例があります。その点、官が入札に参加すれば、落札したとき、その金額、つまり1円でやらざるを得ないというリスクがありますから、真剣な数字、すなわち利用者が満足できるサービスを提供できる価額が出てくるものと思われま

**八代** 貴重なご意見だと思います。問題は、そもそも官業に企業会計の概念自体がないことで、どれだけのコストをかけているかを把握していない。情報を隠しているのではなく、情報自体が存在しないのです。

**反町** 現在、政府の資産・債務のバランスシートの作成が急がれていますが、公会計へ会計基準を導入することは、イギリス、フランス、アメリカ、オーストラリアなど先進国の常識になっています。テストにかけられる行政が、企業会計で計算して幾らなのかが出ないのでは、民間では判断のしようがない、と言わねばなりません。この点で第37条で、透明性、中立性、公正性を確保することを目的として内閣府に置かれる「官民競争入札等監理委員会(以下、監理委員会)」について定められており、この監理委員会が「報告又は資料の提出を求められることができる」とされています。ここにどのような人材が配られるかが重要になってきますね。

**八代** われわれは産業再生機構に倣って監理委員会を「行政再生機構」と呼んでいます。官の事業をリストラして採算の合う事業にするという、非常にやりがいがあり、また公益性のある仕事でもあります。ぜひ、有能な方に参集していただきたいと思

**反町** 監理委員会は、どの程度の権限が付与された組織な

のでしょうか。

八代 審議会としては最も強力なものとされ、独自の事務局を持ちます。当初、われわれは監視委員会というイメージでしたが、内閣法制局の「監視委員会ではなく、監理委員会に」というアドバイスを受けて決まったものです。既に電波監理委員会という組織がありますが、ほぼそれに匹敵するという位置付けです。これ以上権限の強い国家行政組織法に基づく3条委員会<sup>1</sup>を目指せば、人事に国会の同意が必要となります。今回の監理委員会は組織としてかなり強力ですし、また実施段階の有効性ということでは、むしろ組織を活用する総理以下のリーダーシップにかかってくるところが大きいものと思われま

す。

反町 今後、市場化テストの活用が広がっていくとき、監理委員会の権限のあり方は極めて重要ですね。

八代 事業者の選定、事業の評価について所管官庁が一次的にフォローする。そのフォローのための基準を含めて、監理委員会がチェックする。そのような整理ですが、監理委員会の機能については評価手法など検討課題がかなり残っています。

反町 市場化テストは地方公共団体においても活用されることが望まれますが、先行した指定管理者制度は、多くの場合、社会福祉法人などが受託者になっているのが実情のようです。

八代 今回、国の制度に倣うかたちとなりましたが、これは公平な入札が大前提になるということです。従来の指定管理者制度のように「何となく企業よりも公益法人の方が安心だから」といった曖昧な基準では通用しなくなります。「仏つくて魂入れず」というかたちになりがちで、現在の指定管理者制度の運営方法に対する一種のチェック機能を果たし得るものだと思います。

## サービスの質の担保

反町 入札では、安易な落札を排除することが大切です。そうでなければ、「とにかく落札して、あとで手をあげればよい」という業者が現れ、結局それが発覚し、「民に任せてもろくなことにならない」という事態に陥る恐れがあります。

八代 「1円入札」というのも、落札してしまえば、後から回収できる余地があるからこそ可能なわけです。今回、契約を交わしたら、契約期間中は基本的にその金額で実施するということを明記しており、これが無謀なダンピングを抑制するものと期待しています。

反町 サービスというのは手間やコストをかけようとするれば、限りなくかけられ、逆に手抜きをすれば、消費者から表立った不満が出ないところまで低下させられるものです。また、建築

物など有体物の場合、一定の水準を満たした品質の物が納入されればよいのですが、サービスの場合、初めはよかったが、次第に手を抜くということも考えられます。さらに、悪意ではないにしても、不測の事態でサービスの質を維持することができなくなるかもしれません。落札後、質をいかにモニターしていくか、そこが要点ですね。

八代 総合評価方式ということで、入札のとき、金額だけでなくサービスの質も見ますが、それを企画書ベースだけで判断しなければならない、という限界があります。しかし、他方で事業者の過去の実績を見ることにすると、今度は新規参入を阻害しかねない。その兼ね合いが難しいのですが、一つは競争性の確保です。例えば、契約に交替の可能性を組み込んでおく。当初のコミットメントと著しく異なった場合、契約期間の途中で換える。その際、入札で次点になった事業者に換えるようお願いするかたちでもよいかもしれません。

反町 いずれにせよ、官民の信頼関係の醸成が不可欠だと思います。サービスというのは、難をあげつらえばきりがないものです。官民間でうまく信頼関係が形成できないと、不要な摩擦を生じ、継続的な提供が難しくなり、サービス利用者に不利益をかけることになりかねません。コストとサービスの質の維持をめぐる二律背反を克服するには、何よりも官が委託する行政の経費を会計基準により、できるだけきちんと出すことが出発点ではないでしょうか。

八代 官のコストを包括的に示すことで、質のよい民間事業者がやっていけるような制度にする、という発想ですね。

反町 運用の継続ということでは、第9条に損害賠償規定がありますが、危険負担をどうするか、ここが制度設計上の重要な部分のひとつですね。

八代 先日、国立博物館、国立美術館の民間開放を文化庁と議論したとき、先方が興味深い発言をしました。「民営化したら莫大な保険料が必要になり、とても成り立たない」と言うわけです。「では今、盗難が起きたり、損傷が発生したりしたらどうするのか」と訊くと、「国家賠償法<sup>2</sup>が適用される」と言う。すなわち、現在でも官が暗黙のうちに損害を補償する保険会社の役割を果たしているわけです。郵政公社も「国が経営しているのだから絶対に倒産しない」というのが、大きな非価格競争力になっていました。

反町 例のマンション耐震強度偽装の一件でも、国民は、何かあれば官の責任を厳しく追求する意識が強いようです。条文がない場合、受託側が責任を負うのが民法の体系ですが、わが国ではあたかも官が責任を負うのが不文律になっているかのようです。リスクを民に移し換えるなら、契約にきちんと危険分散の規定を入れるべきでしょう。官が落札したケース

1 3条委員会：国家行政組織法第3条に基づき設置される機関で、省や庁、委員会がある。委員会は府や省の外局として置かれ、公正性・中立性や専門性が必要な問題を扱う。具体的には、公正取引委員会、国家公安委員会、中央労働委員会などがある。なお、同法第8条で設置される「8条

委員会」もあり、行政機関に必要な対応を勧告することができるが、基本的に処分権限を持たない。8条委員会に比べ、3条委員会は意思決定などの面で行政機関からの独立性が強い。



でも、損害の規定は明確にしておくべきであろうと思われます。  
**八代** 官業の隠れたリスクを国が負担する仕組みをいかに民間ベースに移せるか。ある程度の範囲内のものであれば、民間の保険会社に任せられるでしょう。耐震偽装の問題も、検査を官から民へと与えたこと自体が問題なのではなく、その場合のリスクを民間で負担する仕組みが同時に設けられなかったことに真の原因があります。仮に、そのリスクが著しく大きなものであれば、何らかのかたちで国が再保険のようなものを引き受ける仕組みが必要だと思われます。

**反町** みなし公務員の制度が入りましたが、事柄上、それほど高い公共性のある職務とは考えられないのに、歴史的経緯からたまたま公務員が担当していたものがある。それを民間に出すからといってみなし公務員規定をかけると、仕事がやりにくくなるかあるかと思われませんが。

**八代** いずれにせよ、守秘義務等は契約で担保されるわけです。問題は罰則規定だと思いますが、よほどのことがない限り公務員でも適用されるのはまあれではないでしょうか。公務員が負っている権利・義務と同じ条件を民間人にも適用することが大事なのです。

## さまざまな効用

**反町** この制度を広めるためには、民間事業者のインセンティブと効率化とのバランスをいかにとるかがポイントですね。

**八代** 委託費が限りなく下がっていくようなことになっては困りますが、基本的には官民競争入札で官が提示した費用が一種の委託費となり、あとはその中で民に効率的にやっていくということになるでしょう。また、事業者のインセンティブとして個人的に考えているのは、公共料金のプライスカップ制<sup>3</sup>のように、事業者が努力してコストを下げたらその半分くらいは報奨とする、という仕組みです。そのあたりも今後、実施方針などで詰めるべき点でしょう。

**反町** 当然ながら、独占事業であった官業の非効率性は是正は求められますが、同時にコストカットだけに偏らない視点が大切かと思われまして。

**八代** 公共サービスの質の向上という点は重要です。そして、それは効率化と両立し得るものでもあります。一部に誤解があるようですが、市場化テストは、「公務員はサボる」、「民間はよく働く」というような認識で単純な市場万能主義に基づく制度ではありません。見なければならぬのは、公務員の仕事の窮屈さです。公務員が公共サービスを提供するときは、法に基づくあまたの制約があり、本来の政策目標に限定される。よって、公務員は単機能となり、例えば社会保険庁は社会

保険料しか集められません。その点、民間は兼業ができるわけです。社会保険料の徴収事務であれば、地方税や電気・ガス・水道料金などの集金作業と一体に行える。それを「範囲の利益(経済性)」と言いますが、それによってサービスのコストを下げつつ、同時に質を上げられる可能性があるわけです。

**反町** うまく運用されれば、大いに期待できる制度ですね。

**八代** もちろん、競争を通じた行政の効率化ということも重要です。入札で官が落札しても、競争にさらされることで、事業の効率化が期待できます。さらに、財政再建に寄与するという点も大きい。官業は課税が免除され、あるいは税制上の優遇措置を受けますが、担い手として民が替われば法人税が入ります。これまで補助金に依存していた官業を民業に替えて納税してもらうのですから、財政面では二重のプラスになるわけです。

**反町** 地域の雇用という面でも期待されます。地方は生産拠点の海外移転が進み、働く場がますます減少していくのが現状です。官の仕事はすべからずサービス産業で労働集約型ですから、雇用吸収力が大きい。政策の意義をとらえるとき、官製市場を開放することで若年者の雇用を吸収する、という視点も大切だと思われまして。政府目標のGDPの向上に対しても有効な効果が期待されます。政府の場合、第一次支出で終わりでも、民間なら乗数効果が働き、関連部門が成長する可能性がある。そういったさまざまな効用が期待され、ぜひ発展させていくべき制度であると確信しております。

規制改革・民間開放推進会議総括主査 / 国際基督教大学教養学部教授

### 八代 尚宏(やしろうおひろ)

1946年生まれ。国際基督教大学教養学部、東京大学経済学部卒業。米国メリーランド大学経済学Ph.D.取得。経済企画庁、OECD経済統計局主任エコノミスト、上智大学国際関係研究所教授等を経て、2000年社団法人日本経済研究センター理事長。2005年国際基督教大学教授(現職)。規制改革・民間開放推進会議、構造改革特区評価委員会、男女共同参画会議など数々の委員を歴任。著書に『官製市場改革』(編著/日本経済新聞社・2005)、『新市場創造への総合戦略』(共編/日本経済新聞社・2004)、『規制改革 - 法と経済学からの提言』(有斐閣・2003)、『社会的規制の経済分析』(編著/日本経済新聞社・2000)など多数。



- ・ 八代尚宏『新市場創造への総合戦略 - 規制改革で産業活性化を』(共編/日本経済新聞社・2004)
- ・ 同『規制改革 - 法と経済学からの提言』(有斐閣・2003)
- ・ 同『社会的規制の経済分析』(編著/日本経済新聞社・2000)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 [h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

2 国家賠償法：昭和22年10月27日公布、同日施行。日本国憲法第17条「何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求むることができる。」の規定を受けて制定された行政救済法のひとつ。同法第1条で公権力の行使についての賠償責任を、同第2条では公の営造物の設置管理に関する損害

賠償の責任を規定している。

3 プライスカップ制：上限価格制とも言う。物価の決定方法のひとつで、政府が定める価格を上限として、各社で自由に価格を決められる制度のこと。従来、価格が国の許可制であった電話料金や鉄道運賃などにおいて、規制緩和の一環として採用されている。