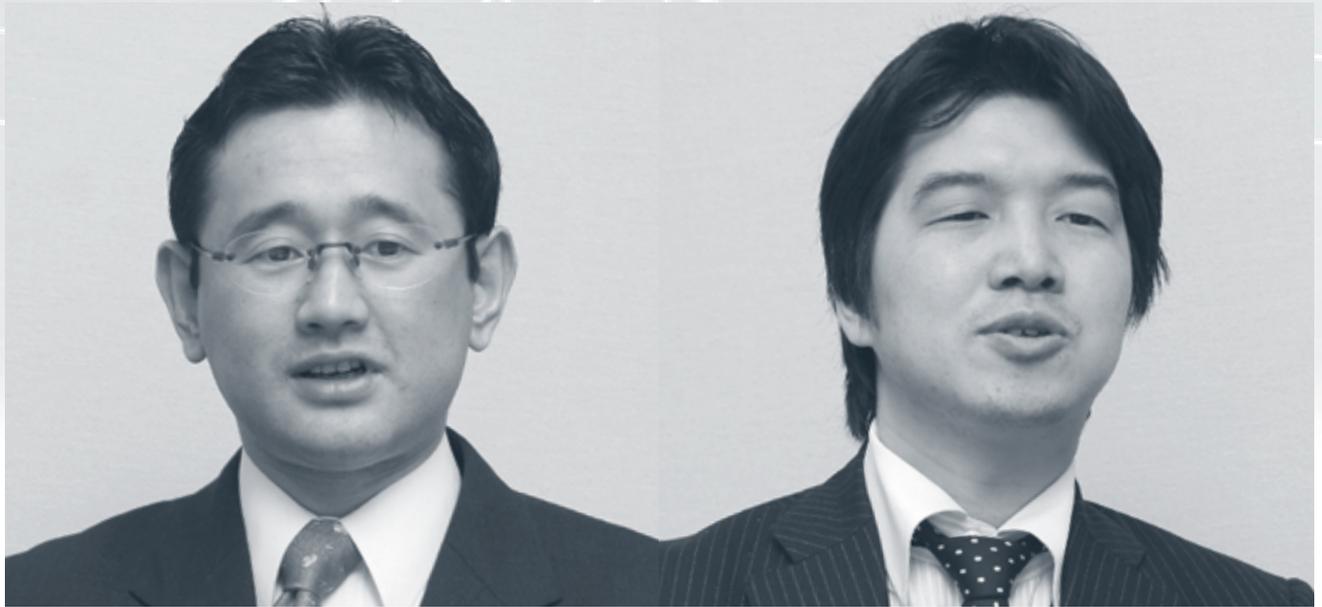


イギリス、アメリカ、オーストラリア、 海外の先行事例のどこに学ぶか

イギリス、アメリカ、オーストラリアで現地調査を行うなど、市場化テストの実務について研究されている新日本監査法人の渡辺徹氏、大塚淳氏に、海外における市場化テストの取り組みについて、また日本で実務を動かすためにどのようなことが必要なのかをうかがった。



渡辺 徹 氏

新日本パブリック・アフェアーズ株式会社ディレクター

大塚 淳 氏

新日本パブリック・アフェアーズ株式会社シニア・コンサルタント



point

市場化テストは「官と民でいかに公を創出するか」という改革
市場化テストは「官から民へ」ではなく「官と民でいかに公を創出するか」という改革。
「求められる公共サービスをどのように表現し、定式化するか」という点は、先行事例に学びながら、
わが国でも知恵を出さなければいけない実務面の課題である。



Basic

規制改革・民間開放推進会議ホームページ「『世界経済の潮流』について」 <http://www.kisei-kaikaku.go.jp/market/2005/0629/>

英米における取り組み

海外における市場化テストの事例について、うかがってまいりたいと思います。

渡辺 まずイギリスですが、同国は今日に至るまで試行錯誤を繰り返しながら制度の活用を進めています。市場化テスト

は、保守党のサッチャー政権の時代、公共サービスの提供について官民の競争を義務付ける強制競争入札に端を発するわけですが、当初はもっぱらコストの削減を目的とするものでした。あまりに肥大化した公的部門の贅肉をそぎ落とすという歴史的意義はあったものの、効率性の追求が行き過ぎた結果、やがてサービスの質の低下という事態に直面することに

なります。1997年に政権を執った労働党は、その反省に立ち、ベストバリュー、つまり最良のサービスをできるだけ低コストで提供するところに焦点を当てようというギアを入れ替えます。その結果、強制競争入札の「強制」の部分が払拭され、それとともに市場化テストは次の段階に進化しました。現在では、コストを適正に抑制しつつ、公的部門のサービスの質を向上させる行政改革手法のひとつとして市民権を得た、と評価しています。

具体的にはどのように活用されているのでしょうか。

渡辺 例えば、イギリス政府は行刑施設で先進的な試みを行っていますが、改革手法の一つとして市場化テストを導入しています。新規の施設建設は原則PFIによるとされているように、既に民間の運営主体が育っていることに加えて、官側の取り組みとしても成果をもとにサービス提供主体を比較できるような仕組み、具体的には施設ごとに数値指標で成果を計測しながら、成果を管理し、その上でサービス提供主体を比較、選択することができるようになってきました。イギリスのアプローチは、その柔軟さに特徴があり、地理的に近接している施設があれば、それは事業者にとっては規模の経済を發揮しやすいということを意味しますから、成果が優良であっても、それら施設をまとめて市場化テストにかけたりするなどというような発想が検討されたりしています。このように、改革手法としての市場化テストの採否は柔軟に行われており、その手続は必ずしも杓子定規ではありません。

アメリカではどのように活用されているのでしょうか。

渡辺 イギリスの市場化テストがその柔軟なアプローチに特徴があるとすれば、それに対して、厳格なルール指向です。アメリカの連邦政府による取り組みでは、市場化テストの運用に関するルールを明確に定め、きちんと一連の手続きを制度化しています。アメリカにおける市場化テストの背景としては、まず行政改革をアジェンダとして正面から据えたのは民主党のクリントン政権で、ゴア副大統領のタスクフォースの下、改革の流れが生まれ、その一貫として1998年に、官がなすべき仕事を仕分けしようというFAIR(連邦政府業務棚卸法)¹が制定されています。つまり、民主党が行政改革の枠組みを用意し、政府の業務を数値指標で管理できるようにする取り組みのお膳立てをした。そこにブッシュ候補が登場して、「連邦政府のスリム化のため、政府の商業的業務の半分は市場に回す」と公約して当選する。そこから官業の民間開放が本格化したという流れです。連邦政府は市場化テストの制度を整備し、今まさに推進しているところです。

連邦政府の市場化テストの制度の内容についてご説明ください。

渡辺 アメリカの連邦政府による市場化テストは、2003年5月

の通達A 76²の改訂によって手続がきちんと文書化されています。これは全省庁に対する通達であり、拘束力を持ったかたちで市場化テストが運用されているわけです。プロセスとしては、まず各省庁に己が業務について政府固有の業務か商業的業務か切り分けさせる手続を実施させます。一定の基準に基づいて切り分けたのち、商業的業務のうち、市場化テストに馴染むもの、馴染まないものを分類して、OMB(連邦予算管理局)に報告し、その承認を得る。商業的業務の範囲が決まったら、それをもとに市場化テストの実施計画を立てる。これもOMBの承認事項です。業務の規模ごと標準競争と簡易競争という2種類の手続が用意されており、それに基づいて官民を比較して、優れた方に発注するという形式です。

一連のプロセスにおいて、民間事業者は関与する機会を与えられるのでしょうか。

渡辺 実務的には、対象業務の特定、仕様書における業務の切り出し等に関して省庁と民間事業者とが意見交換をして、その中から、より良いサービスに求められる要件を考えていくといった作業が行われています。また、仕様書や落札者決定の手続において疑義がある場合、GAO(会計検査院)への異議申立が認められる手続を定めるなど、公平性の観点から、官民双方が納得できるよう、よく工夫されたプロセスとなっています。ちなみに入札の結果、官が仕事を獲得することもあるわけですが、官の側も応札の際、「われわれはこういう条件で、こういう体制でいく」と宣言する。「落札後、それを守ろうとするため官の組織に変化が生じ、結果としてかなり民間企業に似た運営形態になっていく」というエピソードを、アメリカの政府関係者から聞きました。市場化テストは、官の組織風土の変革を可能にする改革手法でもあるわけです。

アメリカにおける民間開放の進捗度は。

渡辺 大統領の選挙公約では、「商業的業務の半分を民間に開放する」とされたわけですが、実務に落とし込もうとしたとき、「形式的な数値目標は馴染まない」という声が出たため、OMBは50%という数値を公式に取り下げ、その代わり各省庁に対して4半期ごとに進捗度を評価させて、その結果を赤、黄、青の3色で公表させるようになっています。進捗度が悪いとその組織の長は納得の行く説明が求められるため、今、管理職の間で3色のスコアカードを定期的にチェックするのが流行になっているようです。

オーストラリアの制度

ニュージーランドとオーストラリアは先進的な行政改

1 FAIR(連邦政府業務棚卸法): 正式名称Federal Activities Inventory Reform Act. 1998年施行。連邦政府の各省庁の全活動を「民でもできる活動」と「政府本来の活動」に分類するためのプロセスを明記している。本法により、各行政機関は、実施している業務のうち、民間委託可能な業務をリスト化し、公表することを義務付けられている。

2 通達A-76: 1996年に行政管理予算局(Office of Management and Budget)が発出した通達。政府による民間委託の手続を定めた規則。政府の業務の大半がアウトソーシングの対象とされ、政府が業務を自営する場合は、民間がその業務を実施した場合(アウトソーシング)を上回る効率や効果を証明しなければならない、としている。

革の例としてよく取り上げられますが、両国で市場化テストはどのように利用されているのでしょうか。

大塚 ニューゼalandは、おそらく世界でも民間開放を最も急進的に行った国です。市場化テストにかけられるまでないとはかりに、それまで国有だった空港や鉄道、銀行などをどんどん民営化していった。市場化テストの扱いは、「各省が行政改革を進める上でツールとして使うのであれば止めはしない」という程度のものでした。そのような急進的な取り組みには、イギリスの強制競争入札と同様、行き過ぎた面があり、結局、民営化したポスト・オフィス・バンクが隣国オーストラリア資本の銀行に買収されてしまい、その後、再び国営銀行を立ち上げるといった揺り戻しが起きることになります。イギリスとニューゼalandという二つの事例を学んだところから始まったのが、現在、オーストラリアで進められているジョン・ハワードの行政改革で、もう少し慎重なアプローチがとられており、その中で市場化テストが利用されています。

それは、どのような制度になっているのでしょうか。

大塚 市場化テストに大きな役割を果たしている制度が二つあります。一つはCPG(連邦調達ガイドライン)という公共サービスの適正な調達方法を規定するガイドラインであり、その中で市場化テストもひとつのツールとして手法が明確に規定されています。

もう一つは、ファイナンシャル・マネジメント・アクトという、財政に関して各省庁に明確に責任を持たせるための法律です。この法律で重要なのは、日本の次官にあたる各省の事務方の最高責任者が、年間の予算に対して出すアウトカム、アウトプットについて大臣と契約を交わすことを定めている点です。責任者は、その達成に自らの存在意義が問われるわけです。

そのポストは、ポリティカル・アポインティ³です。

大塚 基本的に公募で選出され、民間から来る人もいれば、役所の中から上がっていく人もいます。また、次官だけでなく、日本の課長に当たるマネージャークラスまで、すべてポリティカル・アポインティとなっていて、そのクラスまでそのようなかたちで責任を負われています。市場化テストで民に委託したとき、成果を上げられなければ給料を減額され、ときには首になることもあるというように、パフォーマンスが厳しく問われるため、財政規律が働くわけです。市場化テストの契約管理でも、アウトプット、アウトカムが重視されます。よって、発注した官の側は、民間に委託した後も、いかに成果を上げさせるかを一生懸命考えることになり、モニタリングをしっかりと行うことになります。

市場化テストで有効な結果の出た事例は。

大塚 当初、国防省で多く実施されましたが、施設管理やITの運用でかなりの成果が上がり、15%から20%のコストカットが達成できた、とのこと。イギリスやニューゼalandに学んだオーストラリアも、やはり最初はコストに焦点が当てられる面がありましたが、ここ数年で、コストと質の両面で見ているということになり、丸投げではなく、官民のパートナーシップでパフォーマンスを達成していくところに重点が置かれるようになっていきます。

丸投げの弊害が生じたということでしょうか。

大塚 これは地方政府の例ですが、ニューサウスウェールズ州で、ITに関する業務において、企画まで民間に出してしまったというケースがあります。企画は、業務を運営する上でどのような要求事項があるか、いかに業務を運営していくか考え、それをシステム開発に落とし込んでいく役割ですが、その企画まで外部に出してしまったため、委託を受けたベンダーも何をどう構築すればよいのか迷うことになり、逆に業務が非効率になって、仕方なく外部に出した人材を戻しています。

官と民で公を考え直す

それらの国々の試行錯誤に、いかに学ぶべきでしょうか。

渡辺 日本は、後発の利を享受できるはず。アメリカの通達は公開されていますし、イギリスでも市場化テストの方法はハンドブックのかたちで提供されています。特にイギリス、アメリカで共通しているのは「官がどのようなサービスを求めているのか、それをしっかりと表現・定式化するための取り組みが行われている」という点です。わが国でも、そこが知恵を出さなければならない実務面の課題です。端的に言えば、サービス水準協定書をどのように書けばよいのか。近年、日本でも政策評価、行政評価の文化が醸成されてきたと思われませんが、それが真に実務に耐え得るかたちで運用・執行できるか否か、いよいよそのような段階に入ってきた、という印象があります。

前提となる官民の関係性についてですが、マンションの耐震強度偽装問題などを機に、民間開放に対する否定的な言説が見受けられます。

渡辺 市場化テストは不断の行政改革の一環、その横断的手法のひとつであるとしてとらえるべきで、「官から民へ渡すとろくなことがない」といったことは違った文脈で理解されるべきものでしょう。肝心なのは、公共サービスの調達で、いかにガバナンスを効かせるか。つまり「誰がやるべきか」ではなく、「いかに責任を分担し、いかにモニターしていくか」です。私

3 ポリティカル・アポインティ[Political Appointee]: 政権の交代に伴い異動する者で、その在職が任命権者(大統領や各省長官)の随意による者のこと。行政府の長が官僚機構の主要幹部を指名し、任命する「政治

任用[Political Appointment]はアメリカの例が有名で、大統領が交代すると、大統領府や各省庁の主要スタッフ約3,000人が入れ替わるとされる。

は、件の構造計算の偽装について、そのシステムの欠如、もしくは責任の所在の曖昧さが端的に露呈した事例と理解しています。

市場化テストを広める上での課題として、それまでその業務を担ってきた公務員の処遇の問題が重大かと思われます。
大塚 各国とも、法体系、制度体系は違いますが、再配置や早期退職、民間に移る際の制度、条件などは共通して丁寧に整備しています。当然、日本も仕組みを整備すべきです。またマインドの問題ですが、役所の中で規定に縛られていた人たちが、自分たちの自由な発想で仕事ができるようになる。それを自己実現ととらえる姿勢が望まれます。

ポリティカル・アポイントのように、官民間の移動が流動的という背景があるにせよ、英米などでは市場化テストをめぐる官民の関係が、対立ではなく、よりこなれたかたちになっているということなのでしょう。

渡辺 イギリスの保守党、アメリカの共和党を中心に、「民ができることを官がしてはいけない」という理念があることは事実ですが、サービス提供の設計段階では、何よりそのサービスの内容そのものに理解を深める必要があり、衆知を結集しなければなりません。そのためには、官民の情報交流が不可欠です。実務レベルでは、官民は対立概念ではなくなっていると言えるでしょう。

そのかたちを日本に導入するとき、談合とは一線を画すかたちが求められますね。

渡辺 とすれば、ある特定の民間事業者とだけ意見交換する。情報交換すると不公平だ、というナイーブな批判が出かねないと思いますが、だからこそ手続をできる限りオープンしておくことです。パブリックコメント、情報開示の手続、異議申し立ての仕組みをきちんと設計しておけば、情報交換を促進しつつ、癒着と疑われかねないような取引を排除できるはずです。

日本においては、官民の仕事の切り分けをいかに進めていくべきでしょうか。

渡辺 アメリカ連邦政府の市場化テストの取り組みには、成功した先行事例があります。1990年代のインディアナポリス市を代表例とした、地方レベルにおける官民の競争によるサービス調達です。インディアナポリス市におけるゴールドスミス市長の取り組みが有名ですが、そこでは役所の仕事についてコアとノンコア、政策判断とサービス提供という二つの軸での整理が行われました。そして、「ノンコアかつサービス提供という部分は歴史的経緯で官がやっていたが、官が担い手になる必要は全くない」という判断を下して、市場化テストにかける。そのような体系的な行政サービスの特質を検討するプロセス

があったのです。アメリカ連邦政府もそれに倣い、業務棚卸法をつくり、政府固有の業務と商業的業務を切り分けたわけです。日本の今回の法案では、業務棚卸のような手続は規定されておらず、何を市場化テストの対象とするかは民間からの提案などに負うところが大きい仕組みです。つまり、鍵は民間の側にあるということです。これをきっかけとして、公的サービスはいかにあるべきか、そのことを官に考えさせるチャレンジが起きることを期待しています。

一方、官の側はどのような姿勢が求められるでしょうか。

渡辺 民間からの要望を真剣に検討し、最終的に自分たちで果たさなければならない機能は何かを絞り込むことです。その結果として、スリムで効率的かつ機能的な政府ができるのですから。また、競争条件の設定の主導権は発注者たる官の側にあります。その際、情報の開示に熱心ではなかったり、不合理な条件を付したり、民間の意欲をそぐような運用は止めていただきたいと思います。また、公共サービスの設計という作業は、限定された情報しか与えられていない主体にはできず、官民の情報、知恵を集めて行わなければなりません。それを通じて、「官民の意見交流によって競争環境を醸成する」ということが具体的に実践できると思います。行政改革の真のテーマは「官から民へ」ではありません。「官と民でいかに公を創出するか」であるはずで、公的サービスをどう再設計するか。そのために官と民は何をなすべきか。市場化テストは、それを再考し、実践する貴重な契機となるはずで

新日本パブリック・アフェアーズ株式会社ディレクター

渡辺 徹(わたなべ とおる)

慶應義塾大学法学部政治学科卒業、米国ミネソタ大学公共政策大学院公共政策学修士。専門は行政経営論、政策分析・評価論。米国スタンフォード研究所インターナショナルフェロー、国会議員政策担当秘書、外資系コンサルティング会社勤務を経て、現職。新日本パブリック・アフェアーズ株式会社の市場化テスト・PPPのリーダー。公共政策の有効性評価、行政評価導入アドバイザー、政策コミュニケーション、公的組織のガバナンス改革、公共サービスの民間開放等の業務に従事。論文に「1991: American Perceptions of the Pearl Harbour Raid」(Journal of American-East Asian Relations Vol.3 No.3 Fall 1994 CA, U.S.A.)、「野党大連合と『オリーブの木』」(共著/『自由』1998年3月号・自由社)などがある。

新日本パブリック・アフェアーズ株式会社シニア・コンサルタント

大塚 淳(おおつか じゅん)

立命館大学法学部卒業。専門は行政経営論、PPP。外資系コンサルティング会社を経て、現職。新日本パブリック・アフェアーズ株式会社の市場化テスト・PPPのコアメンバー。官公庁に対する各種制度設計や調査研究、行政評価導入や外郭団体改革のアドバイザーに従事。市場化テストに関する調査研究や公的機関(独立行政法人・地方自治体)の市場化テスト導入の支援を行っている。



- ・八代尚宏(編)『官製市場改革』(日本経済新聞社・2005)
- ・ハリー・P・ハトレー(著)上野宏、上野真城子(訳)『政策評価入門・結果重視の業績測定』(東洋経済新報社・2004)

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