



## 市場化テストとは？

制度調査部

齋藤 純

### 2005年度中にも関連法案を国会に提出

#### 【要約】

国又は地方公共団体が独占してきた事業の民間開放の手段として、「市場化テスト」の本格的導入が検討されている。

「市場化テスト」とは、国や地方公共団体が行っている公共サービスを対象に、官と民が対等な条件の下で競争入札を行い、より優良なサービスを提供できる主体が落札者となり、公共サービスを提供していく仕組みである。公共サービスの効率化や民間のビジネスチャンスの拡大に寄与するものとして期待されている。

現在、市場化テストの本格導入に先立って、ハローワーク(公共職業安定所)等の関連事業を対象に「モデル事業」が実施されている。本格導入に向けては、2005年度中の法案提出も視野に検討が進められている。

#### 1. 市場化テストとは

これまで国などが独占して行ってきた公共サービスであっても、民間への開放という選択肢を設けることにより、より効率的なサービスの提供が促進されるものもある。「民でできるものは民へ」という考え方の下、構造改革を促進するための一手段として導入が検討されているのが「市場化テスト」である。

「市場化テスト」とは、国や地方公共団体が行っている公共サービスを、官と民による競争入札を行うものである。サービスの質及び価格の面でより優良なサービスを提供できる主体が落札し、その落札者が公共サービスを提供していくことになる。官民競争入札制度とも呼ばれ、要するに、官と民を対等な条件の下で競わせることにより、公共サービスの効率化の実現を目的とするものである。

市場化テスト導入によるメリットとしては、次のような点が挙げられている。

- ・ 公共サービスの質の向上
- ・ 公共サービスのコスト削減
- ・ 民間企業のビジネスチャンスの拡大

低コストで公共サービスが提供されれば、国や地方公共団体の歳出削減につながる。また、落札した民間事業者等が公共サービスの提供により利益を生み、その利益から法人税が生じることとなれば、歳入面からの国及び地方公共団体の財政再建も期待される。

#### 他の民間開放手段との比較

これまで、「PFI 制度<sup>1</sup>」や「指定管理者制度<sup>2</sup>」等により、公共施設の整備及び管理などの民間

<sup>1</sup> 民間の資金及び経営能力・技術力(ノウハウ)を活用して、公共施設等の建設、改修、維持管理、運営、又は公共サービスの提供を行う仕組みである。民間の資金及びノウハウを活用することで、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業を対象に行われる。

開放は進められてきた。しかし、PFI 制度は公共施設等の建設や整備も民間が行う点などで市場化テストとは異なり、指定管理者制度はその対象が地方公共団体の施設等を対象としている点で市場化テストとは異なる。また、PFI 制度及び指定管理者制度とも、民間への開放を前提としたものである点も市場化テストとの相違点である(市場化テストでは、官民による競争入札を行った結果、官が落札し、公共サービスの提供を継続することもある)。

図表 1 市場化テスト・PFI・指定管理者制度の比較

	市場化テスト	PFI	指定管理者制度
事業内容	公共サービスの提供	公共施設等の建設、改修、維持管理又は運営等	公の施設の管理
対象となる事業又は施設の範囲	国及び地方公共団体のすべての事業。 独立行政法人の業務についても対象とする方向	国(独立行政法人を含む)及び地方公共団体等が管理する、次に掲げる公共施設等 公共施設(道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等) 公用施設(庁舎、宿舍等) 公益的施設(公営住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等) 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設(廃棄物処理施設を除く)、観光施設及び研究施設 その他 ~ に準ずる施設として政令で定めるもの	地方公共団体が管理する施設(住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設)
民間開放の条件	官民による競争入札により民間が落札すること	民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより、公共施設等の整備等が効果的かつ効果的に実施されること	地方公共団体が、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めること
根拠法	「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)を、2005年度中にも国会提出	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	地方自治法(第 244 条)

(出所)大和総研制度調査部作成

### 市場化テストの検討経緯

市場化テスト導入に関しては、2003 年 12 月に総合規制改革会議が発表した「規制改革の推進に関する第 3 次答申」において、市場化テストの調査・研究を行うべきであると盛り込まれた。その後も、導入に向けた検討の必要性が指摘され、本年 6 月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」では、「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)を 2005 年度中に国会提出すべく、市場化テストの本格導入に向けた制度整備を図ることとされている。

公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営等を包括的に発注する「一括発注」と、公共施設等の細かな仕様は民間事業者等に委ね、公共施設等が充たすべき水準のみを定める「性能発注」が特徴とされている。1999 年の「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」により導入された。PFI とは、Private Finance Initiative の略。

<sup>2</sup> 地方公共団体の公の施設の管理・運営について、地方公共団体が指定する民間事業者等(指定管理者)に代行させることを可能とする制度。従来は、一定の第 3 セクターへの委託に限定されていたが、2003 年の地方自治法の改正により、可能とされた。地方公共団体が、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときに、指定管理者に公の施設の管理・運営を行わせることができる。

## &lt; 市場化テストに関する検討の経緯 &gt;

総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申」(2003年12月22日)

(4) 公共サービス等の民間開放促進のための「手段」としての「市場化テスト」の実施と「数値目標」の設定

公共サービス等の民間開放を促進する横断的手段となり得るのが、世界各国で実施されている「市場化テスト」と、米国で実施されている民間委託に関する「数値目標」の設定であり、我が国においてもこれらを参考とした制度の導入について検討する必要がある。

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も留意しつつ、「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。

「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」(2005年3月25日閣議決定)

(分野横断的な取組)

1 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)」

構造改革の柱である「民でできるものは民へ」を具体化するため、下記1に示す「市場化テストに関するガイドライン」を踏まえつつ、「市場化テスト(官民競争入札制度)」の本格的導入に向け、法的枠組み(「市場化テスト法(仮称)」)も含めた制度の整備を検討する。

また、下記2に示すモデル事業を、平成17年度において試行的に実施する。

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」(2005年6月21日閣議決定)

(2) 公共サービスの効率化を図るため、市場化テストの本格的導入等による官業の徹底的な民間開放

公共サービスの効率化を図るため、市場化テストの本格的導入に向けて、制度の整備を図る。

そのため、「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」を踏まえ、第三者機関の在り方等諸課題を十分に検討し、公共サービスの質の維持向上・経費の削減等に資するよう、「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)を平成17年度中に国会に提出するべく、速やかに準備する。

## 2. 市場化テスト導入の基本方針

「市場化テスト」に関するガイドライン<sup>3</sup>では、「市場化テストの本格的導入に向けた基本方針」が示されている。

市場化テストにおいて競争入札を行う場合、官民間の均一な競争条件が確保されることが不可欠となる。また、そもそも民間参入が困難となる規制が存在することも考えられる。そのため、基本方針では、事業の実施を阻害している諸規制の緩和措置や、官民間の競争条件の均一化措置等の整備を進めることを謳っている。なお、これらの措置を進めるにあたっては、法的枠組みを含めた制度

<sup>3</sup> 「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」(2005年3月25日)に盛り込まれている。

整備を検討するとされている<sup>4</sup>。

また、民間事業者等が入札に参加する上で必要十分な官業の情報開示や、市場化テストの透明性・中立性・公平性を担保するために中立的な「第三者機関」を設置し、市場化テストの実施プロセスの監視等を行うことも、基本方針に盛り込まれている。

基本方針の項目は、以下の通り。

< 「市場化テスト」の本格導入に向けた基本方針 >

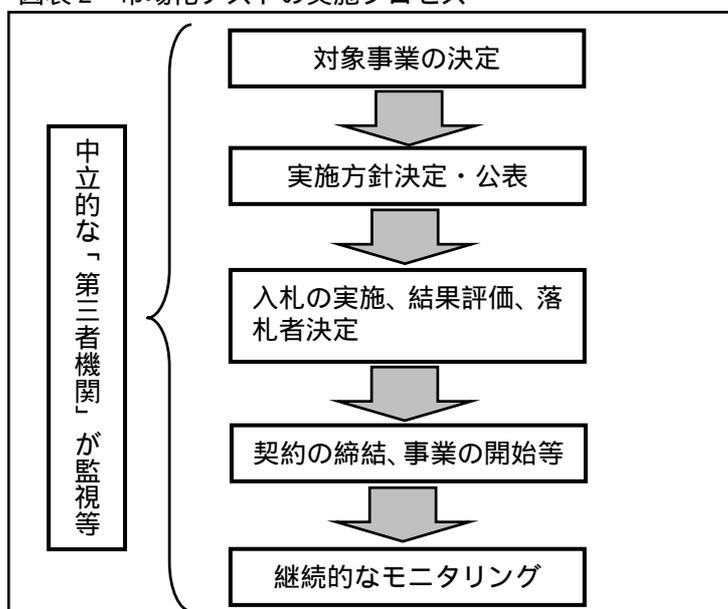
国の事業についての先行実施 民間提案等に基づく幅広い対象事業 法的枠組みを含めた制度の検討 官業に関する情報開示 競争条件均一化等の確保のための監視機能の整備
---

### 3. 市場化テストの実施プロセス

市場化テストは、対象となる事業の決定に始まり、対象事業が決定すると官民競争入札の実施方針が決定され、当該実施方針に基づき入札が実施される。落札した事業者は、契約締結(落札者が民の場合)後、公共サービスの提供を行うが、その間、公共サービスが適切に実施されているか継続的にモニタリングが実施される。一定期間後には、再度入札が実施される。

なお、一連のプロセスは、透明性・中立性・公正性確保の観点から、今後設立される予定の中立的な「第三者機関」により、監視等が行われる予定となっている<sup>5</sup>。

図表2 市場化テストの実施プロセス



(出所)規制改革・民間開放推進会議「市場化テスト(官業の民間開放)」

<sup>4</sup> 前述したように、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」では、2005 年度中の「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案」(仮称)の国会提出を目的に準備を行うとしている。

<sup>5</sup> 現在行われているモデル事業においては、「第三者機関」に代わり、規制改革・民間開放推進会議が監視等の役割を行うこととされている。

## 対象事業の決定

対象事業の決定にあたっては、毎年、民間事業者等から市場化テストの対象とすべき事業の提案を受け付け、それを踏まえ政府が決定する。対象事業には国及び地方公共団体のすべての事業が含まれ、独立行政法人の業務も対象とする方向で検討されている。

市場化テストの対象となる事業に関しては、民間参入が困難となる規制が存在する場合がある。また、対象事業の決定とともに、事業の実施を阻害している諸規制の緩和措置及び競争条件均一化措置等があわせて決定・公表される。

## 入札の実施方針の決定及び公表等

入札の実施方針では、民間事業者等の入札参加に資するよう、評価基準の具体的な内容、入札参加者の要件、市場化テストの対象となることに伴い講じられる規制改革及び競争条件均一化措置等、契約条件の具体的な内容等及びモニタリングの時期・頻度などの事項が明らかにされる。なお、実施方針は、個々の事業ごとに決定・公表される。

### < 実施方針で明らかにされる主な事項 >

- (ア) 対象事業に関する事項（具体的な対象事業の範囲、契約期間等）
- (イ) 関連する規制改革及び官民間の競争条件均一化措置の内容
- (ウ) 落札者選定に関する事項（サービスのコスト削減及び質向上を実現し得る評価基準の具体的な内容、入札参加者の具体的な要件、選定スケジュール等）
- (エ) 事業実施に関する事項（契約条件の具体的な内容等）
- (オ) モニタリングに関する事項（時期、頻度、具体的な事項等）
- (カ) 公共サービスの確実な提供の担保に関する事項
- (キ) 民間事業者等へ開示する情報の具体的な内容
- (ク) 官内部における競争上不正な情報交換を遮断するための措置に関する事項

(出所)「規制改革・民間開放推進3か年計画(改訂)」(2005年3月25日閣議決定)

## 入札の実施、落札者の決定

落札者の決定は、あらかじめ定められた評価基準に基づき行われる。この際、サービスのコストだけでなく、質の向上を含めて、総合的に評価される。

## 契約の締結・事業の開始等

落札者が民間事業者等である場合には、各府省と落札者とが契約を締結する。

## 継続的なモニタリング

落札者は契約等に基づき公共サービスの提供を開始するが、サービスが落札条件及び契約条件に基づき提供されているかなどについて、定期的にモニタリングを受けることとなる。落札者が官の場合であっても、同様に、モニタリングが実施される。

#### 4. モデル事業

市場化テストの試行的導入として、2005 年度において、モデル事業が実施されている。モデル事業に関しては、2004 年 10 月 18 日から 11 月 17 日にかけて、対象とすべき事業の民間提案を受け付けた。民間提案を踏まえ、次の事業(3 分野 8 事業 23 箇所)がモデル事業の対象とされた。

- ハローワーク(公共職業安定所)関連
  - ・キャリア交流プラザの「公設民営」
  - ・若年者版キャリア交流プラザの「公設民営」
  - ・求人開拓事業の民間開放
  - ・アビリティガーデン(生涯職業能力開発促進センター)における職業訓練の民間開放
- 社会保険庁関連
  - ・国民年金保険料の収納事業
  - ・厚生年金保険、政府管掌健康保険の未適用事業所に対する適用促進事業
  - ・年金電話相談センター事業
- 行刑施設関連
  - ・行刑施設(刑務所等)の一部運営事業

なお、モデル事業の入札には官側は参加しておらず、民のみの入札として行われた。ほとんどの事業で落札者が決定し、既に事業が開始されている。

#### < 2004 年 10～11 月の民間募集により寄せられた主な提案 >

1. ハローワーク(公共職業紹介所)関連 18 事業者、27 提案
  - (例 1) 公設民営型で一つのハローワーク事務所を実施
  - (例 2) 職業紹介事業と職業訓練事業をセットで実施
  - (例 3) 中高年者、若年者、管理職等に限定した職業紹介事業等を実施
2. 社会保険関連 23 事業者、27 提案
  - (例 1) 公設民営方式で一つの社会保険事務所を実施
  - (例 2) 国民年金保険料等の徴収・適用業務を実施
  - (例 3) 年金相談業務、受付業務を実施
  - (例 4) データエントリー事務等バックオフィス業務を実施
3. 行刑施設関連 1 事業者、1 提案
  - (例) 既存の行刑施設(刑務所等)の一部運営事業を実施
4. 統計調査関連 2 事業者、2 提案
  - (例) 指定統計・承認統計に係る統計調査を実施
5. 会計検査関連 2 事業者、4 提案
  - (例) 会計検査院が実施する検査の一部を実施
6. 施設維持管理関連 8 事業者、12 提案
  - (例 1) 河川、砂防、ダム等の施設管理業務を実施
  - (例 2) 道路の維持管理事業を実施
  - (例 3) 国立美術館、博物館等の整備・管理・運営事業を実施
7. 独立行政法人の執行等業務関連 3 事業者、3 提案
  - (例 1) (独)日本貿易保険の貿易保険業務を実施
  - (例 2) (独)国立印刷局の刊行物に関する編集・印刷等業務を実施
  - (例 3) (独)雇用・能力開発機構が実施している公共職業訓練事業等(アビリティガーデン(生涯職業能力開発促進センター))を公設民営方式で実施
8. 中央省庁等のバックオフィス事務関連 11 事業者、13 提案
  - (例 1) 中央省庁の人事・給与関連事務を実施
  - (例 2) 公共工事発注機関における図面・文書の保管・検索事務を実施

(例3) 物品調達に関する電子モールの開設・運用・管理事業の実施

9. その他

(例1) 国税の徴収に関わる事務を実施

(例2) 請負工事における監督事務の一部を実施

(例3) 総務省行政評価局の事業の一部を実施

(注) 単一の事業者から複数の提案がなされている場合もあるため、提案例の事業者数の合計と本資料冒頭の事業者数は一致しない。

(出所) 「規制改革・民間開放推進3か年計画(改訂)」(2005年3月25日閣議決定)

## 5. 市場化テストの本格的導入に向けた課題

### (1) 公務員の処遇

市場化テストの導入による課題として最も懸念されているのが、民間事業者等が落札した場合に、それまで公共サービスの提供に従事していた公務員の処遇はどうすべきかという問題である。対応策としては、各府省間での横断的な配置転換や、落札した民間事業者等への移転などが提案されているが、市場化テストの本格導入までに解決しなければならない。

その際、民間事業者等が公共サービスを提供する場合の行政責任のあり方や、官による再入札への参加の可能性なども踏まえ、官側にどの程度の専門性を残すべきかも論点となるのではないかと。

### (2) 第三者機関のあり方

市場化テストを実施する上では、市場化テストの透明性・中立性・公正性の確保にあたる「第三者機関」のあり方もポイントとなる。

市場化テストでは、官民間での対等な条件の確保が不可欠となるため、市場化テストの本格導入後は、中立的な存在として設置される「第三者機関」が市場化テストの一連のプロセスの監視等を行うこととされている。こうした第三者機関については、中立性・独立性の維持や高度な専門性が求められるとともに、民間事業者等への十分な情報開示や、官民間でのコスト等の比較が公正に行われるための基準の整備・運用などが期待されることである。

### (3) その他

市場化テストの導入がコスト削減競争につながり、公共サービスの質の低下をもたらすのではないかと懸念もある。公共サービスの質の低下を回避するためには、サービスのコスト削減とともに、サービスの質の維持・向上を確保するための具体的な評価基準も必要となるのではないかと。