

**「地方自治体における公共サービスの民間開放に関する提言」建議について
～大阪府・大阪市における「市場化テスト」の早期実施と
経済界参画による推進組織の設置を～**

【問合先】

大阪商工会議所 経済産業部
(近藤・大西)

Tel: 06-6944-6304

【概 要】

- 大阪商工会議所は、11月26日付で、「地方自治体における公共サービスの民間開放に関する提言」を大阪府知事・大阪市長と内閣総理大臣はじめ政府関係機関へ建議する。同時に、**大阪府・大阪市には、「市場化テスト」の導入に関し経済界との具体的な検討の場を持つよう申し入れる**(所管＝経済政策委員会 委員長：長田英機 大阪中小企業投資育成(株)社長)。
- 公共サービスの民間開放は、行財政のスリム化や、利用者の利便性向上はもとより、民間の創意工夫が潜在需要を開拓し、新たなビジネスチャンス創出につながるものと期待されている。これを具体的に進める手段として有効と考えられるのが、官民がともにサービスの質とコストについて競争入札を行う市場化テストである。
- 国においては、モデル事業実施に向けた検討が行われているが、**市場化テストを通じて民間開放を進めるのに相応しい公共サービスは、むしろ直接住民と接する自治体に多い**と思われる。そこで今般、**大阪府・大阪市の事業にスポットを当て、市場化テストの早期実施を働きかけるもの。**

【特徴的な要望項目】

I 地方主導による市場化テスト導入を【地方自治体に対する提言】

1 大阪府・大阪市による市場化テストの早期実施(本文1～2ページ)

- 大阪府・大阪市は、全国の自治体に先駆け、市場化テストに関する制度設計を精力的に行い、「大阪モデル」を構築するとともに早期実施に踏み切るよう要望している。
- 具体的には、**①まずは大阪府・大阪市は市場化テストに相応しい事業を自ら提示すること、②民間からの提案窓口を常設すること**などを求めている。あわせて、**③自治体の直営・監理団体の所管事業について、行政セクターが担うべきものと民間開放が可能なものに分類の上、後者については市場化テストの検討の俎上にのせることを予算要求の前提とするよう主張**している。

2 首長直轄による推進体制の構築（本文2ページ）

- 市場化テストの実施母体として、大阪府・大阪市はそれぞれ条例などで権限を明確に位置づけられた行政・経済界・監査法人・学識経験者などからなる「市場化テスト推進本部（仮称）」を首長直轄で設置し、トップダウンにより強力に進めることを求めている。なお、設置される際は、大商としてもメンバーとして参画する所存。

3 市場化テスト実施に際しての課題（本文2～4ページ）

- 市場化テストの導入に際し、民間が参入を検討するための基本的条件や課題について、企業へのヒアリングにもとづく生の声を列挙している。
- 具体的には、まずは、官民間での競争条件のイコールフットィングを確保するため、現行の行政サービスの質や、実施にかかる直接・間接コストなどの情報が公開されることが不可欠としている。

同時に、市場化テストのプロセスを公表することによる透明性の確保や、単なる価格面での競争だけではなく民間からのアイディアを積極的に評価することなど、8項目を挙げている。

4 市場化テストに適すると考えられる事業分野（本文4ページ）

- 市場化テストに付すべき事業をはじめ、何らかの民間開放が可能と考えられる事業は、大阪府で565事業、大阪市内で344事業は存在すると推察される。
- これは、大阪府・大阪市の事業評価データをもとに本会議所が独自に分析したもので、例えば、企業誘致・病院事業・統計調査・未利用地の活用方針策定などがあると考えられる。

II 市場化テストの環境整備を【国に対する提言】

1 「公共サービス民間開放推進法（仮称）」の制定（本文5ページ）

- 市場化テストを通じた公共サービスの民間開放を推進するにあたって、民間の参入を妨げる規制がある場合には、自動的にその撤廃・緩和がなされるよう、法的整備を進めることを求めている。

2 首相直轄による推進体制の構築（本文5ページ）

- 地方自治体や民間から、推進の妨げになる規制などについて相談・要望を受け付け、関係省庁への照会・調整を一元的に行う、首相直轄による組織の設置を要望している。

以 上

平成16年11月

地方自治体における公共サービスの民間開放に関する提言

～大阪府・大阪市における「市場化テスト」の早期実施と 経済界参画による推進組織の設置を～

大阪商工会議所

公共サービスの民間開放は、行財政のスリム化や利用者の利便性向上に資することはもとより、民間の創意工夫が潜在需要を開拓し、新たなビジネスチャンス創出につながるものと考えられる。

国においては、「規制改革・民間開放推進会議」が本年4月に設置され、「民間でできるものは官は行わない」ことを基本として、国の所管する事業に関し「市場化テスト」(官民競争入札制度)の導入を柱とした議論が進められている。

今後、公共サービスの民間開放を実効あるものとするためには、より住民に近い地方自治体の事業に関し、競争を通じてコストパフォーマンスを高めるべく市場化テストを積極的に取り入れていく必要があると考える。大阪府・大阪市においては、既に指定管理者制度など民間開放への取り組みが順次進められているが、さらなる行財政の効率化や新しい民需を創出する必要に迫られており、公務員雇用には十分な注意を払いつつ、全国に先駆けて自ら主体的に市場化テストを導入していくことが望まれる。

かかる観点から、本会議所は、市場化テストを通じた公共サービスの民間開放が、当地におけるダイナミックな経済活性化の切り札になるものと期待し、下記のとおり提言する。

記

I 地方主導による市場化テスト導入を【地方自治体に対する提言】

1 大阪府・大阪市による市場化テストの早期実施

- 市場化テストを通じて民間開放を進めるのに相応しい公共サービスは、直接住民と接する地方自治体に多いと考えられる。大阪府・大阪市は、全国の自治体に先んじて市場化テストに相応しい事業を自ら提示するとともに、制度設計や運用に関する検討を精力的に行い、「大阪モデル」を構築されたい。
- これと平行して、自治体の直営・監理団体の所管事業について、事業自体の必要性を検証するとともに、行政セクターが担うべきものと民間開放が可能なものに分類の上、後者については、市場化テストの検討の

俎上にのせることを予算要求の前提とされたい（検討の結果、市場化テストに付すべきもの、指定管理者制度の対象とすべきもの、従来型委託が相応しいものなどに分けられると思われる）。

- 同時に、市場化テストに付するのが適当と考えられる事業について、民間からの提案窓口を常設されたい。

2 首長直轄による推進体制の構築

- 市場化テストの実施母体として、大阪府・大阪市はそれぞれ条例などで権限を明確に位置づけられた行政・経済界・監査法人・学識経験者などからなる「市場化テスト推進本部（仮称）」を首長直轄で設置されたい。
- ここでは、市場化テスト実施に不可欠な情報公開のあり方はもとより、対象事業の選定・入札条件・審査基準・落札者の決定・契約条件・事業実施後の検証など制度の設計・運用を行うこととされたい。

3 市場化テスト実施に際しての課題

- 市場化テストの導入に際し、企業が参入を検討するための基本的条件として、以下の諸課題をクリアされたい。
 - ① まずは、市場化テスト実施の大前提として、官民間で競争条件のイコールフットィングを確保するため、現行の行政サービス実施にかかるコストと質に関する情報公開（コストについては、直接・間接費用、補助金、課税された場合の税額相当分も勘案）がなされること。
 - ② 市場化テストの対象事業の選定から審査・落札者決定・事後検証に至る全プロセスを公表することにより、透明性・公平性が確保されること。
 - ③ 事業の特性に応じ、「一般競争入札」（価格競争）ではなく、「総合評価方式」や「性能発注方式」などを取り入れること。
 - 一注・「総合評価方式」とは、価格のみならず技術・ノウハウ面での提案内容を総合的に評価し落札者を決める方式。民間の新しい技術・ノウハウを積極的に取り入れ、公共サービスの質を向上させる上で有効とされる。
 - ・「性能発注方式」とは、予め定めた仕様の遵守を求めるのではなく、一定の性能（パフォーマンス）の確保を条件とし、その実施方法詳細については民間に委ねる方式。民間の創意工夫を引き出す上で有効とされる。
 - ④ 民間の落札者が、事業実施に際し、安心して組織体制の整備や投資を行えるよう、5年程度の契約期間を確保すること。また、必要に応じ複数年度会計を導入すること。
 - 一他方、5年程度毎に市場化テストを行い、競争に付すことにより、コストパフォーマンスの維持・向上や、時々々の最も優れたアイデア・技術・ノウハウを公共サービスに取り入れることが必要。

- ⑤民間の落札者が、その後、官から不当に不利益な扱いを受けた場合には申し立ての機会が設けられること。
- ⑥応札条件にもとづいてサービスが提供されているか否かについて、コストと質双方から、「市場化テスト推進本部（仮称）」による継続的なモニタリングが行われること。
- ⑦一括して受注する方が事業効率の向上が期待できるサービスについては、行政の複数部署に所管がまたがる場合でも、まとめて市場化テストに付されること。
 - －例：幼稚園と保育所の運営／福祉施設と健康増進施設の運営／企業誘致／地方税と水道料金の徴収など
 - －将来的には、複数の省庁や自治体が所管する類似事業を一括して市場化テストに付すことも検討課題。
 - （例：給食＝府・市所管の学校・保育園給食、厚生労働省所管の病院給食、防衛庁所管の自衛隊給食を一括して委託）
- ⑧経営努力により予算に比べ収支が改善した場合、受注者側に帰属するよう制度設計されること。さらに、企業誘致事業の場合などは成功報酬方式を採るなど、より柔軟な民間活力導入の方法を検討すること。
- また、市場化テストの結果、民が受注した場合、①事業ノウハウ継承などのため、一定期間公務員の受注者側への移行や、②事業内容に応じ、従業員へのみなし公務員規定の適用なども検討課題と考えられる。

【現在の委託事業に関し企業から寄せられている主な声】

- 現在でも、定型的な事業を中心に、民間に委託されている公共サービスは見られる。但し、事業の仕様の詳細まで予め官が決定し、予算内でのオペレーションのみが民に委託されていることが多いため、創意工夫の余地が乏しく、本来民間に任せることにより期待されるコストパフォーマンス向上へのインセンティブが十分働かないとの指摘がなされている。
 - ①歳入・歳出の予算が別個に決められているため、歳入を増やすためとはいえ歳出増は認められない。
 - －例・販売促進活動の弾力的な実施が困難。例えば、施設の利用促進のため付属駐車場を無料化しようとしても、駐車料金という歳入費目があるため認められない。
 - ・最新設備に機動的に更新することが難しく、競争力低下を招く。
 - ・突発的な施設の修繕が困難で顧客サービスの低下を招く。
 - ②経営の自由度が低い。
 - －例・施設の利用料金・営業時間などを弾力的に運用したい。
 - ・施設のテナントについて、顧客のニーズに合わせて弾力的に入れ替えを行いたい。

- ③入札は数年単位で行われるが、契約は単年度であり、現実には入札条件を下回る委託費しかつかない場合がある。
- ④現状では、予算に比べ費用が増大した場合は、受注企業の負担になるケースが多い。逆に、コストパフォーマンスを高め、予算より業績が好転しても、予め決められた委託料しか受注企業の収入にはならないため、経営効率向上のインセンティブに欠ける。

4 市場化テストに適すると考えられる事業分野

- 市場化テストに付すべき事業は、幅広く検討されることが重要である。民間開放（市場化テストに付すべきもの・指定管理者制度の対象とすべきもの・従来型の委託が相応しいものを含む）が可能と考えられる事業は、少なくとも大阪府で565事業・大阪市で344事業存在すると思われる。**<図表1・2参照>**
 - －具体的事業例：企業誘致／病院事業／統計調査／街路樹の保全・育成／未利用地の活用方針策定など
 - －注・ここで挙げた事業の中には、国の規制緩和や補助金制度の改善が必要なものも含む。
 - ・実際に、市場化テストに付す場合は、テストになじむ単位に、複数の事業を括ることが必要なものもある。
- これは、大阪府・大阪市の事業（各々事業評価データを使用＝大阪府：15年度・1850事業／大阪市：14年度・1422事業）から、以下を除外したもの。
 - ①条例などにもとづく事業（各種許認可・指導・補助金の交付など）
 - ②行政が行うことに意味がある事業（住民や企業の表彰など）
 - ③政策の意思決定に関わる事業（審議会・委員会の運営など）
 - ④行政内部に関わる事業（各種調達業務など）
 - ⑤住民の基本的な人権に関わる事業（生活保護・人権問題など）
 - ⑥住民のプライバシーに関わる事業（苦情・相談対応など）
 - ⑦住民の生命を守るための事業（大規模災害対策・救急業務など）
 - ⑧休止・廃止が予定されている事業

Ⅱ 市場化テストの環境整備を【国に対する提言】

1 「公共サービス民間開放推進法（仮称）」の制定

- 国・地方自治体が、市場化テストに付すことを決定した事業に関し、民間の参入を妨げる規制がある場合は（公物管理規制・吏員規制など）、自動的に当該規制を撤廃・緩和する「公共サービス民間開放推進法（仮称）」を制定されたい。
 - －例・道路・河川など公物については、民間に包括的な管理運営を委託できない。
 - ・学校教育法により小中学校の管理は設置者（行政）が行うと規定されているため、管理運営を民間に委託できない。
 - ・地方自治法により、地方税の徴収・国民健康保険事務などは民間に委託できない（吏員に限定）。
- 公共サービスの民間開放とあわせて、民が創意工夫を遺憾なく発揮できるよう、関連規制の緩和に最大限配慮されたい。
 - －例・徴収事務（国税・地方税・社会保険料）の一元化。
 - ・小中学校経営への株式会社参入の認可（特区以外）。

2 首相直轄による推進体制の構築

- 国自身の事業に関し、市場化テストを通じた民間開放を積極的に進めるとともに、その主役となるべき地方自治体や民間から、推進の妨げになる規制などについて相談・要望を受け付け、関係省庁への照会・調整を一元的に行う、首相直轄による組織を設置されたい。

以 上

提言基礎資料

1 公共サービスの民間開放のメリット

公共サービスの担い手を民間に開放し、競争原理を導入するメリットとしては、次の諸点が考えられる。

①民間企業の新たなビジネスチャンスの創出

- ・ 民間による自由闊達な競争により、官製市場下では抑制されていた潜在的な需要を開拓し、質の高いサービス産業の発展を促進する。これにより、新たな雇用を創出するなど、経済全体の活性化に資する。

②利用者の利益最大化

- ・ 十分に情報公開された中で、多様な主体による競争が行われることにより、サービスの価格低下と質の向上が期待でき、利用者の利益が最大化される。

③行財政のスリム化

- ・ 公共サービスの担い手を民間に移管することにより、行政のスリム化や財政需要の軽減が期待される。

2 市場化テストの有用性

- 公共サービスのコストパフォーマンスを高める鍵は、競争原理の導入である。この点、定期的に（５年程度毎）官と複数の民とがコストとサービスの質について競争しつつ、その時々のも最も優れた担い手に事業を移管する市場化テストは有効な手法と考えられる。
- 従来の委託事業との大きな差は以下の点である。
 - ①これまでの委託事業の多くは、予め仕様の詳細が決められていることが多いが、市場化テストは、民の豊富なアイディア・技術・ノウハウを公共サービスに活かし、コストダウンと質の向上を図ろうという点。
 - ②官自らが競争入札に参加することにより、行政全体にコストパフォーマンスを重視する意識が高まり、自治体運営の効率化が期待できる点。従って、市場化テストの結果、官が引き続き所管することになった場合でも、入札過程において公共サービスのコストが明らかとなり、事業運営の効率化が図られるものと考えられる。
- 市場化テストの結果、公共サービスの担い手が民間に移管される分野が生ずるものと予想される。こうした市場化テストの積み重ねにより、各公共サービスについて、官民のいずれが担うのが相応しいのか一定の線引きがなされ（行政本来の役割が明確化され）、小さな政府の実現につながるものと考えられる。

3 海外における市場化テスト導入事例

市場化テストは、公共サービスの民間開放のツールとして、既に、米国・英国・オーストラリアなどで導入され、一定の効果が生まれている。

(1) 米 国

- 市場化テストが本格化したのは、州政府では80年代初期、連邦政府では90年以降。政府が担っている業務のうち、政府固有のものと民間事業者でも可能な業務とに分類し、後者については市場化テストの対象とすることとなっている。公共サービスは政府による独占ではなく、市場で提供可能な事業は市場化テストにより最適な供給者を選定するというのが基本的考え方。
- 市場化テストを契機に、官の事業効率化が急速に進む効果も見られる。成功例とされるインディアナポリス市では、市場化テストに付された事業の25%を官が受注、官民による共同受注も20%となっている。この例のように、受注者が結果的に官になるか民になるかによらず、公共サービスを市場競争に晒し、コストパフォーマンスを高めることが肝要。
一例：空港運営／上下水道管理運営／公共交通機関の運営／行刑施設の運営／車両管理／各種公共施設管理

(2) 英 国

- 80年に、主として地方政府が担う一定の公共サービスは市場化テストを経ねばならないとする強制競争入札制度を導入。その後、国においても一部適用。97年以降価格のみならずサービスの質も重視した政策に是正。
一例：公営住宅など公共施設の管理運営／道路管理／廃棄物収集処理／車両管理／行刑施設の運営

(3) 豪 州

- 95年に国家競争政策改革法を制定。特に、官民間の公平な競争条件の確保に留意。
一例：旅券申請受け付け／失業者就労支援／公園など各種公共施設管理／バスの運行／上下水道の管理運営／観光プロモーション／港での軍艦に対する各種サービス提供

4 地方自治体における公共サービスの民間開放進捗状況

- 大阪府・大阪市における事業の委託状況は＜図表3・4＞のとおりである。また、平成15年6月の地方自治法の改正を受け、公の施設を民間に管理委託する指定管理者制度の導入も進んでいるが、今後はより広範な公共サービスについて、競争原理を取り入れた市場化テストの対象としていくことが肝要である。
- 大阪府では、市場化テストの導入に向けた検討が進められている。

以 上

図表 1 民間開放が可能と考えられる事業（大阪府）

No.	事業種類	件数
1	住民向け啓発・広報・PR	76
2	住民向けセミナー・研修・イベント	69
3	情報発信・ホームページ	12
4	住民相談・指導	21
5	住民健康指導・健診・保健・福祉・介護	64
6	ゴミ収集・処理・リサイクル・廃棄物処理・対策	6
7	緑化・修景・街路樹・森林	9
8	環境問題	26
9	衛生（規制・狂犬病・食品）	10
10	産業支援・技術支援・指導・企業金融	26
11	検査・監視・測量	26
12	統計・府史	2
13	職員研修	16
14	計画策定・評価	21
15	研究開発・調査	41
16	施設の建設・維持・管理（道路・橋梁・街路）	6
17	施設の建設・維持・管理（河川）	19
18	施設の建設・維持・管理（港湾・漁港）	8
19	施設の建設・維持（高速鉄道）	2
20	施設の建設・維持（府営住宅）	7
21	施設の建設・維持・管理（庁舎・他公有建築物）	13
22	施設の建設・維持（公園）	4
23	施設の建設・維持（教育・学校）	10
24	施設の建設・維持（福祉・医療・保健）	2
25	施設の管理・運営（公園）	3
26	施設の管理・運営（スポーツ・体育）	1
27	施設の管理・運営（教育・学校）	25
28	施設の管理・運営（福祉・医療・保健）	29
29	埋立・土地造成・再開発・区画整理	2
30	府営駐車場の管理	1
31	流域下水道の事務	1
32	施設の建設・維持・管理（農村）	2
33	施設の建設・維持・管理（土砂災害対策）	5
		565

使用データ：大阪府施策評価結果（平成15年度）

図表２ 民間開放が可能と考えられる事業（大阪市）

No.	事業種類名	件数
1	市民向け啓発・広報・PR	29
2	市民向けセミナー・研修・イベント	11
3	情報発信・ホームページ	12
4	市民相談・指導	8
5	市民健康指導・健診・保健	6
6	ゴミ収集・処理・リサイクル・廃棄物処理・対策	12
7	緑化・修景	8
8	環境問題	8
9	衛生（規制・狂犬病・食品）	5
10	技術支援・指導・企業金融	2
11	検査・監視・測量	6
12	統計・市史	3
13	市立大学運営	6
14	市立病院	1
15	職員研修	8
16	計画策定・事業評価	9
17	研究開発（消防・水質・ヒートアイランド）	4
18	施設の建設・維持・管理（道路・橋梁）	36
19	施設の建設・維持・管理（河川）	11
20	施設の建設・維持・管理（上水施設）	8
21	施設の建設・維持・管理（下水施設）	13
22	施設の建設・維持・管理（港湾）	28
23	施設の建設・維持（高速鉄道）	4
24	施設の建設・維持（消防）	9
25	施設の建設・維持（市営住宅）	5
26	施設の建設・維持・管理（庁舎・区役所・他市有建築物）	7
27	施設の建設・維持（公園）	8
28	施設の建設・維持（教育・学校）	16
29	施設の建設・維持（文化・交流）	6
30	施設の建設・維持（福祉）	2
31	施設の管理・運営（公園）	7
32	施設の管理・運営（スポーツ・体育）	4
33	施設の管理・運営（教育・学校）	13
34	施設の管理・運営（文化・交流）	17
35	施設の管理・運営（福祉）	8
36	埋立・土地造成・再開発・区画整理	2
37	水道・工業用水道・下水道の営業事務	2
		344

使用データ：大阪市事業評価結果（平成14年度）

図表３ 大阪府における外部委託の状況（平成１４年１２月現在）（大阪府資料）

事 務 事 業 ・ 施 設 名		全 部 委 託	一 部 委 託	委託先	
				民 間 企 業	そ の 他
管理事務	本庁舎の清掃	○		○	
	本庁舎の夜間警備	○		○	
	案内・受付業務	○		○	
その他事務	学校給食		○	○	
	道路維持補修・清掃等		○	○	
	情報処理・庁内情報システム維持		○	○	
	ホームページ作成・運営		○	○	
	給与計算事務		○	○	
施設運営事務	児童館	○			○
	養護老人ホーム	○			○
	体育館	○			○
	プール	○			○
	図書館		○	○	
	公園		○		○
	病院		○	○	
	駐車場・駐輪場		○		○

図表４ 大阪市における外部委託の状況（平成１５年４月現在）（大阪市資料）

事 務 事 業 ・ 施 設 名		全 部 委 託	一 部 委 託	委託先	
				民 間 企 業	そ の 他
管理事務	本庁舎の清掃	○		○	
	本庁舎の夜間警備	○		○	
	案内・受付業務		○	○	
	電話交換業務		○	○	
	公用車運転		○		○
清掃事務	し尿収集	○		○	
その他事務	学校給食		○		○
	水道メーター検針	○			○
	道路維持補修・清掃等		○	○	
	在宅配食サービス	○			○
	情報処理・庁内情報システム維持		○	○	
	ホームページ作成・運営		○		○
	給与計算事務		○	○	
	地下鉄駅業務		○		○
	地下鉄保守業務		○		○
施設運営事務	保育所		○		○
	児童館	○			○
	養護老人ホーム		○	○	○
	温泉健康センター	○			○
	ごみ処理施設		○		○
	下水終末処理施設		○	○	○
	体育館	○			○
	陸上競技場	○			○
	プール	○			○
	図書館		○		○
	公園		○		○
	公会堂		○		○
	病院		○	○	○
	診療所	○			○
	駐車場・駐輪場	○	○		○
	コミュニティセンター	○	○	○	○