

大阪府市場化テストガイドライン

平成17年6月

大 阪 府

目 次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	P 1
I . 大阪府における市場化テスト導入の基本的考え方	・・・・・・・・ P 1
1 . 市場化テスト導入の目的 - “ 効率・協働・分権の地域主権改革 ” の実現	
2 . 大阪府における市場化テスト導入の基本原則	
(1) 住民負担最小化・住民便益最大化の原則	
(2) 民からすすめる地域協働の原則	
(3) 地方分権実質化の原則	
(4) 行政責任堅持の原則	
(5) 雇用確保と行政効率化両立の原則	
II . 大阪府における市場化テストの内容と実施するうえでの基本事項	・・ P 4
1 . 大阪府における市場化テストの種類	
(1) 官民競争型	
(2) 提案アウトソーシング型	
2 . 大阪府における市場化テスト実施のための基本的事項	
(1) 対象事業	
(2) 実施体制	
(3) 主要手続	
(4) 職員の処遇	
III . 導入時期等・・・・・・・・・・・・・・・・	P 8

大阪府市場化テストガイドライン

平成17年6月

はじめに

本ガイドラインは、大阪府行財政計画（案）平成16年版に基づき、大阪府におけるPPP（Public Private Partnership）改革の一環として導入する市場化テストを実施するための基本指針を定めるものである。

本ガイドラインでいう市場化テストとは、透明・中立・公正な競争条件の下、府が実施している公共サービスの提供にあたって、官民競争入札の実施及び民間事業者等に対し包括的な委託を前提として提案を公募し競争入札を行うことにより、価格と質の面で、より優れた主体が当該サービスを提供していく制度とする。

本ガイドラインでは、市場化テストを実施するための基本的考え方や検討すべき事項を明らかにし、大阪府における施策との整合を図りつつ、今後の導入にあたって、市場化テストの基本事項を定めようとするものである。

なお、市場化テストの今後の検討・実施状況等を踏まえ、必要に応じ、本ガイドラインを改訂することとする。

1. 大阪府における市場化テスト導入の基本的考え方

1. 市場化テスト導入の目的 - “効率・協働・分権の地域主権改革”の実現

市場化テストは、アメリカ、イギリス、オーストラリアなどの諸国で既に実施されている制度であるが、日本においても、平成16年12月24日に国の規制改革・民間開放推進会議において「『市場化テスト』（官民競争入札制度）に関するガイドライン」（以下「国ガイドライン」という。）が公表されるなど、その導入がすすめられているところである。

国ガイドラインによれば、「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。」とされている。しかしながら、国ガイドラインは、地方行政における特質に十分に配慮された内容とはなっていない。

大阪府においては、行財政計画（案）の府政改革の基本目標の一つに府民・NPOなど民間とのさらなる協働や民間活力の導入を積極的にすすめ、地域全体の資源を活かした「地域全体でのサービスの最適化」をはかるとしているところである。本ガイドラインは、こうした観点から取り組んでいる行財政改革をもとに、行政コストの透明性を高め市場からの評価に応えうる効率的な府政運営をすすめるとともに、地域協働と地方分権に支えられた地域主権改革を実現するための新たな制度として、市場化テストを導入するものである。

2. 大阪府における市場化テスト導入の基本原則

以上のように、大阪府では、“効率・協働・分権の地域主権改革”を実現するために市場化テストを導入するが、その具体化にあたっては、次の5つの基本原則に基づいて行う。

(1) 住民負担最小化・住民便益最大化の原則

大阪府においては、厳しい財政状況の中、歳出削減や歳入の確保という“量の行財政改革”を超えて、創意工夫を凝らして、行政効率化や住民サービスの質を向上させる“質の行財政改革”をすすめている。市場化テストは、こうした“質の行財政改革”の延長上に、限られた財源と人員を、行政が自ら主体となって直接実施し責任を果たすべき分野に選択と集中を行うことにより、より一層の行政サービスの維持・向上を図るとともに、必ずしも行政自らが主体となって直接実施する必要のない事務事業については、民間のベストプラクティス（最も優れた取組み）をベンチマーク（比較標準）として、行政と民間との間で競争等を行うことにより、行政のコストとサービスの質を改善する取組みである。

今後、市場化テストの導入を契機に、改めて全庁的に行政効率化に向けた見直しをすすめるとともに、官民競争等の対象事業については民に劣らないコストパフォーマンスを發揮し、サービスの質の向上が図られるよう、業務改善を通じてコストの最小化と住民便益の最大化を実現することとする。

(2) 民からすすめる地域協働の原則

地方自治の主役は、いうまでもなく地域で活動する住民や団体である。地域協働とは、地域の住民や団体が、積極的に行政に参画し、ともに公共の実現を担う仕組みづくりであるが、これまで行政主導ですすめてきた地域協働の取組みをさらに充実し、民から能動的に行政に参画する制度が求められている。

大阪府における市場化テストにおいては、施策の再構築に活用している施策評価の情報をベースにして、大阪府が行うすべての主要事業について、行政サービスのトータルコストやサービス水準を掘り下げ、詳細な事業情報の開示を行うとともに、大阪府に不足する知恵やノウハウをもって自ら公の機能を担おうとする志を持った企業やNPO、個人などに積極的な提案を求め、その意思による責任ある行政参画と協働の門戸を開くものである。

(3) 地方分権実質化の原則

平成12年の地方分権一括法施行、平成14年の小泉内閣の「骨太の方針」第二弾に盛り込まれた「三位一体の改革」など、地方分権が進められてきた。しかし、地方における事務処理は、たとえ自治事務であっても、国の法律、政令、省令で、事務処理の主体や資格、事務処理の方法や態様についての詳細な規定が従来そのまま存置されており、地方の創意工夫を發揮する余地は限定されたままである。

そのため大阪府では、今後の行政コストやサービス水準の公表を通じて、事業の効率性

向上、民との協働の可能性が明らかとなる場合には、積極的に国その他の関係機関に規制緩和や制度改善を求め、地方行政の効率化や住民サービスの向上を図る考えである。

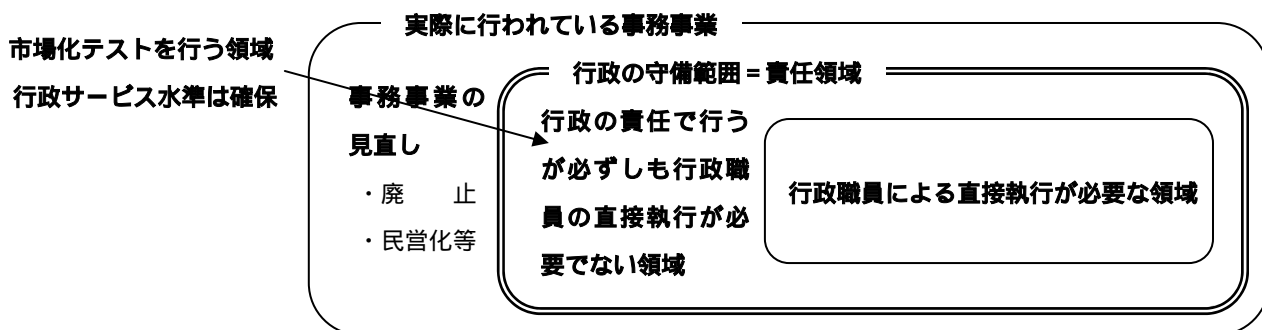
このように市場化テストは、従来の「国による規制と監督」から「市場・住民による評価と自治体の自己革新」へと地方分権改革のさらなる実質化をすすめるものである。

(4) 行政責任堅持の原則

行政サービスは、民間活動では十分に供給されないサービスを中心に、多様化・高度化する住民ニーズを踏まえ、限りある財政資源のもとでその時々の方策判断を行い、行政が責任を持って事業を行う必要がある領域(行政の守備範囲)において行ってきた。

市場化テストは、このような行政の守備範囲において、行政と民間が価格と質の面で競い合い、より優れた主体を決めるものである。この点で、行政の守備範囲の外側に出して民間に任せる民営化と、行政の守備範囲において行う市場化テストとはまったく異なるものである。

したがって、市場化テストは、民間に創意工夫を発揮させるだけでなく行政責任が全うされるよう、委託者の選定から委託後の指導監督までの全過程においてサービス水準が確保されるよう管理に万全を期し、行政責任を堅持して実施するとともに、行政職員による直接執行が必要な領域については、限られたリソースの集中により、より一層の行政責任を果たしていく。また、取り扱う個人情報についてもその保護に万全を期する必要がある。



(5) 雇用確保と行政効率化両立の原則

市場化テストの目的は、府職員の雇用を不安定にすることでも、民間雇用者に低賃金労働や不安定雇用を強いることでもない。逆に、市場化テストの導入を通じて、府職員には業務改善への意識改革を促し組織活性化を図るとともに、民間には新たな雇用機会を創出し就労機会の拡大を図ることができるよう制度を運営していく必要がある。

そのため、市場化テストの導入にあたっては、職員の雇用確保を前提としつつ「団塊の世代」職員の大量退職を見通し、適切な定数管理や配置転換を行うものとする。また、民間事業者等が過度な低賃金労働などによってコスト面での優位性を追求することがないよう、必要な行政サービス水準を量的・質的両面から明確に定義することとする。

なお、この「公務員の雇用確保と行政効率化両立の原則」は、イギリス労働党のブレア政権が市場化テストの実施に当たって採用している方針である。

II．大阪府における市場化テストの内容と実施するうえでの基本事項

1．大阪府における市場化テストの種類

大阪府における市場化テスト導入にあたっては、“効率・協働・分権の地域主権改革”の実現に資するものとして導入を検討することとするが、その具体的な類型としては官民競争型と提案アウトソーシング型の2つの類型を設定する。

なお、国ガイドラインでは、市場化テストは官民が競争する制度という点で、PFI制度、指定管理者制度、構造改革特区制度などの既存制度とは異なるものと整理されており^注、本ガイドラインにおいても市場化テストは、PFI制度、指定管理者制度などとは異なる制度として整理する。

(1) 官民競争型

国ガイドラインに示された委託先競争型がおおむねこれにあたる。

官民競争型とは、知事又は民間事業者等の提案に基づき、知事部局等が直接事業執行に当たっている事務事業について、当該事務事業の全部または一部について入札により委託をするにあたり、行政部門と民間事業者等が同一の条件の下に競争を行うものをいう。

(2) 提案アウトソーシング型

大阪府では、全庁の総務事務を包括的にアウトソーシングするものとして総務サービスセンター事業を実施している。

提案アウトソーシング型は、このように行政の業務改革（BPR）の一環として行うもので、現行の行政コストやサービス水準を上回る効果が期待される事業について、知事が民間事業者等に対し提案を公募し、一定の範囲内で経営判断や創意工夫を含めて包括的に委託するアウトソーシングをいい、市場化テストの類型として位置づける。

注)大阪府行財政計画(案)平成16年版の中におけるPPP改革の一環として、民間活力の活用を図る意味からは、PFI制度や指定管理者制度、市場化テストはそれぞれ考え方に共通したところがあり、いずれもが、行政の責任で行うが必ずしも行政職員の直接執行が必要でない領域に属する業務である。

しかし、PFI制度は対象を公共施設等に限定して、一般的に建設、維持管理及び運営を一体的に行う制度であり、その点で市場化テストとは異なる。

また、指定管理者制度は地方自治法上の制度であり、「公の施設」の効果的な管理運営に目的が限定されるほか、条例の制定、指定管理者の指定について議会の議決が必要であること、加えて、施設の管理運営上の許認可など行政の権限を代わって行うことができる点で、市場化テストとは異なる。

2. 大阪府における市場化テスト実施のための基本的事項

(1) 対象事業

市場化テストの対象事業は、行政責任堅持の原則のもとに、知事部局等が実施する主要な事務事業及び内部管理事務のうち、

(イ) 法令の規定により民間への委託が禁止されているもの、

(ロ) 以下に掲げる除外事業に該当するもの

を除く事業の中から選定する。

その前提として、大阪府では、知事部局等の主要事業については、施策評価等を通じて、その事業概要、間接経費を含めたトータルコストその他の情報を公開することとする。

[除外事業]

行政責任の中心をなすもの

(i) 基幹的意思決定業務

基幹的意思決定業務とは、予算調製、条例・規則等の制定、重要な計画・指針等の策定を伴って、どのような施策を、いつ、どの程度のリソース（予算・人員）を投入して行うかなど、基本的な行政としての意思決定を行う事務である。これらの業務については、大阪府が府民から付託された権限を自ら行使し、住民への説明責任を果たす必要があるため、基本的に行政が行う必要がある。

ただし、基幹的意思決定の補助業務として調査等を行わせる業務または基幹的意思決定を経た予算や条例・規則、計画・指針等に基づき、個々の事務執行上の意思決定を民間に任せるとは、市場化テストの対象となる。

(ii) 事務・事業の執行業務

事務・事業の執行業務については、業務の性質上府が自ら主体となって直接に実施することが必要とされる以下の3つの要件^注のいずれかに該当する業務として、知事が市場化テストの実施状況を評価する第三者機関の意見を踏まえ、市場化テスト実施計画において特に定めたものを、市場化テストの対象から除外する。

(a) 私人の権利義務に直接かつ強度の制限等を及ぼす公権力の行使に当たる事務・事業

具体的には、身体や財産に対して、(イ)直接的に相手方の抵抗を排してまで実力を行使することができ、(ロ)制限等される権利が重大なものであり、かつ、(ハ)制限等を受ける者の範囲が広いものをいう。

(b) その性質上、大阪府が自らの名において行わなければ成立しない事務・事業

具体的には、大阪府自身の権威等が不可欠なものをいい、当該事務・事業が現在大阪府の名で行われているというだけでこれに該当するものではない。

(c) 災害等の重大な危機管理に直結し、直接大阪府の責任において実施することが必要な事業

具体的には、府民の生命・身体・財産への極めて深刻な地域レベルの危機等に対し、府民の生命・身体・財産の保護活動に実際に従事することを専ら目的とする事務・事業をいう。

注) この3要件は、独立行政法人通則法(平成11年法律第103号)第1条に規定する「国が自ら主体となって直接に実施する必要」という要件に関する、平成9年12月3日の行政改革会議最終報告に基本的に準拠している。

(iii) 民間委託に係る業務の指導・監督業務

民間委託する事務・事業の執行を指導・監督する業務は、実施された事務・事業の結果に対する行政責任を担保するため、原則として行政自ら行う必要がある。

ただし、指導・監督業務のうち、行政が一定の方針を定めて、民間にその方針に従った指導・監督を行わせる場合には市場化テストの対象となる。

個別判断項目

なお、行政サービスの安定的・継続的な提供に重大な支障が生じるなど、行政責任を全うし得ないおそれがある事務・事業などについては、個別事業ごとにアセスメントを行い、市場化テストの対象とすることがどうかを判断するものとする。

(2) 実施体制

(イ) 市場化テストの実施状況を評価する第三者機関の設置

行政と民間の競争条件の均一化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、学識経験者等による第三者機関が評価を行うことが望ましい。

(ロ) 市場化テストを前提とした調達制度の整備

現行の調達手続は、行政が民間から調達することを念頭に置いており、必ずしも行政と民間の間の競争を想定しているものではない。行政と民間の競争を実現するため、現行の調達手続の特例措置を設けること等の検討が必要である。

(3) 主要手続

市場化テストの主要手続の骨子は以下のとおりである。今後、本格実施に向け、モデル事業の検討などを通じて手続の確定を行うこととする。

(イ) コスト等情報の公開

施策評価の情報を活用してコスト等の事業情報をインターネット等により広く公開することが必要である。また、民間事業者等が独自の分析や経営判断を行うために必要とする情報については、情報公開制度を基礎にして積極的な対応を行うことが望ましい。

(ロ) 市場化テスト実施計画の策定検討

知事の市場化テスト実施計画策定に向け、基本方針や数値目標の設定、知事提案による市場化テスト実施候補事業などの検討をすすめることが重要である。

(ハ) 市場化テスト実施候補事業についての知事提案

知事が、市場化テスト実施計画にしたがい、第三者機関に市場化テスト実施候補事業を提案することが必要である。

(ニ) 市場化テスト実施候補事業についての民間提案

民間事業者等が、自らが受託者となった場合は行政よりも低廉かつより高いサービス水準で事業実施が可能と思料する事務事業につき、理由を添えて第三者機関に提案することができる仕組みの検討が必要である。第三者機関は、当該提案に係る事務・事業につき、行政責任を堅持すべき行政の守備範囲であるかどうか、行政の守備範囲であるが府職員による直接執行の必要のない事業であるかどうか、法的・物理的制約等の有無についてのアセスメントを知事に要請する仕組みの検討が必要である。

(ホ) 対象事業についての第三者機関による評価

第三者機関は、知事提案に係る市場化テスト実施候補事業および知事によるアセスメントの結果を踏まえた民間提案事業に係る市場化テスト実施候補事業につき、市場化テスト実施の可否、対象事業の範囲・規模などを評価し、大阪府がその結果を踏まえて対象事業等を決定する仕組みの検討が必要である。

(ヘ) 市場化テスト実施事業の業務改善計画の作成

大阪府は、市場化テスト実施事業について業務改善計画を策定し、次年度以降の必要コスト、サービス水準その他の事項を定め、この業務改善計画を基準点として入札を行うことが望ましい。ただし、大阪府は、官民競争型において業務改善を行ってもなお民間事業者等の提案がコスト面およびサービス水準の面でもともに有利であると判断する場合または提案アウトソーシング型の市場化テストを行う場合には、業務改善計画を策定せず、民間事業者等のみの競争入札に委ねることも検討する必要がある。

(ト) 落札者決定基準の設定と入札審査部会の設置

市場化テスト対象事業の落札者の決定は、原則として総合評価競争入札方式によって行うことが望ましい。知事は、落札者決定基準を策定し、第三者機関が入札を審査する仕組みの検討も必要である。

(チ) 落札者の決定と契約

民間事業者等が基準点を上回る者のうち、最も高い評価点を得たものを落札者とする。基準点を上回る民間事業者等がない場合は、大阪府が競争に勝ったものとして処理し、大阪府が業務改善計画にしたがって当該業務を引き続き実施する仕組みを検討する。民間事業者等が基準点を上回る場合、契約条件には必要な行政サービス水準を量的・質的な面からできるだけ明確にするとともに、複数年度の契約期間や大阪府と民間のリスク分担などについても具体的な内容を盛り込むことが必要である。

(リ) 事業執行のモニタリング

市場化テストによって行われる事業について、大阪府が継続実施する場合でも、民間事業者等に委託して実施する場合でも、ともに客観的評価基準によってモニタリングを行うことが重要である。また、民間事業者等が落札した場合には、一定期間の事業移行習熟期間を設け、大阪府による事務引継ぎ、実務指導、研修等の場を設けるほか、落札した民間の要請や職員の希望を勘案して、一定期間、民間事業者等に大阪府職員を派遣する法制度を含めて検討する必要がある。

(4) 職員の処遇

民間事業者等が落札した場合には、その事業に従事していた職員の処遇について、配置転換などにより対応し、職員に不必要な雇用不安や勤労意欲の低下を招かないよう十分に配慮することが必要である。

III. 導入時期等

大阪府においては、平成 16 年度から平成 17 年度において、市場化テスト導入に関する実施体制、実施手続等について検討を行うとともに、既存あるいは計画中の事業における市場化テストの実行可能性等を検証する。その際には、まず、行政の業務改革（BPR）の一環として行う提案アウトソーシング型を中心に検証を行うこととし、それらの成果を踏まえて平成 18 年度以降、官民競争型を含めた導入を検討するものとする。