



官業の民間開放と 業績測定

市場化テストは行政を変えるか

名古屋大学大学院法学研究科教授

後 房 雄

うしろ・ふさお 1954年岡山県生まれ。京都大学法学部卒業。名古屋大学大学院博士課程単位取得退学。99年から現職。日本行政学会理事、日本NPO学会理事。97年から2004年まで市民フォーラム21・NPOセンター代表理事。著書に、『政権交代のある民主主義』（憲社）、『行政の新展開』（共著、法律文化社）、『事業委託におけるNPO-行政関係の実態と成熟への課題』（市民フォーラム21・NPOセンター）など。

面で、より優れた主体が落札し、当該サービスを提供していく制度であり、官の世界に競争原理を初めて導入し、これまでの官における仕事の流れや公共サービスの提供の在り方（官の独上）を改革するものである。同報告の提案によれば、中央行政組織や独立行政法人等が実施するすべての事業を対象とするほか、「先進的な地方公共団体による自発的な取組を可能とする環境の整備」も強調されているので、すでに03年から実施されている「公の施設」に関する指定管理者制度と相まって、自治体業務の民間開放もさらに加速することが予想される。

行政を変える横からの圧力

こうした官業の民間開放が公共サービスの実施主体としての行政の役割を縮小して「小さな政府」へ向かう方向を進めることはもちろんであるが、ここで強調しておきたいのは、それが同時に、行政そのものを質的に変化させることになる可能性である。その変化の内容を推測するうえで、推進会議の9月報告で、モデル事業を通じて明らかとなった「制度の本格的導入に向けた課題」として指摘されている5点が示唆的である。

ア 官側のコスト等についての情報開示の徹底（間接費も含めたフルコスト）
イ 入札参加者に求める公共サービスの水準（要求水準）を客観的・定量的に表す指標（Key Performance Indicator）の明確化
ウ コストと質についての評価の適正化
エ 民間事業者等からの提案に基づく幅広い対象事業の実現
オ 中立的かつ強力な権能を有する「第三者機関」の設置
カ 公共施設等の整備（PFI）や公の施設の管理運営（指定管理者制度）に続いて、中央・地方の行政のすべての業務が潜在的に民間事業者との競争に晒されることによって、これまで遅々として進まなかった公的事業の間接費も含めたフルコストの把握・公表や、公的事業の成果目標の明確化、それに照らした業績の測定などが一気に行政全体に浸透するだろうことが、以上から予想できる。

本連載のテーマである行政評価が最も実質的になるのは、政治主導の行政経営の導入の一環として推進された場合であることはすでに指摘してきたが、それに市場化テストという横からの圧力が強力な推進力として傾斜せざるをえないという事情も否定しがたい面がある。万能の解決策はないだろうが、最も有効な方策の一つは、推進会議も指摘していたように、「入札参加者に求める公共サービスの水準（要求水準）を客観的・定量的に表す指標（Key Performance Indicator）の明確化」である。

市場化テストとは

「市場化テスト」(Market Testing)については、総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第3次答申」(2003年12月22日)が導入について調査・研究を行うべきだと提言したのを出発点に、閣議決定や規制改革・民間開放推進会議の答申などを経て今年度からモデル事業の

試行が行われていたが、05年9月総選挙における小泉自民党の大勝を経て、06年初めの通常国会での法案成立がほぼ確実となっている。推進会議の05年9月27日の報告では市場化テストを次のように解説している。「透明・中立・公正な競争条件下、公共サービスの提供について、官民競争入札を実施し、価格と質の

何を委託するのか

変化への兆候は、特殊な事業委託制度(拙稿、本誌05年4月号23ページ参照)ともいうべき指定管理者制度の運用事例のなかですでに現れ始めている。

指定管理者制度の導入が急速に増加するなかで、従来、行政や外部団体によって管理運営されてきた公の施設のひとつにおいて、施設の目的や成果目標があまりに抽象的ないし不明確だったことが内外で再認識されはじめている。指定管理者の公募に当たって、委託金に見合ったどのような成果目標を要求するのか、そもそも、明確な成果目標の設定を可能にするような明確な目的やミッションがその施設に存在するのか、などを誠実な行政担当者なら問いたださざるをえない。また、公募に応じようとする民間事業者も、事業計画書の作成にあたって、どのような成果目標に向けて工夫すればいいのかをつかみかねる場合が多い。筆者自身、「大過なく運営してもらえればいい」という行政担当者の本音を聞いた経験がある。

「発注者が明確に定義し評価できないものを外部に委託することは不可能」だからである。もちろん、受託も不可能である(片山泰輔「公立文化施設の民営化と公共性の確保」文化政策提言ネットワーク編「指定管理者制度で何が変わるのか」水曜社、04年、55ページ)。

市場化テストのスタートを目前にして、事業の目的や成果目標の明確化は、行政が直営で実施し続けるものも含めてすべての業務に求められている。市場化テスト(官民競争入札)を経て直営方式が選択される場合にも、その選択の基準としての目的や成果目標が不可欠だからである。

民間事業者の自律性

今後、民間企業やNPOが公的資金を受け取って公共サービスの提供

を担う事例が増加すること予想されるが、そこでの最大の課題は、公的資金に関するアカウンタビリティを確保する必要性と、民間事業者によるメリットを活かせるような自律性を保障する必要性とをいかに両立させるかということである(後房雄編著「事業委託におけるNPO-行政関係の実態と成熟への課題」市民フォーラム21・NPOセンター、03年)。

従来は、そもそも公的事业においては成果目標は明確に設定し難いものだという理由から、そして、事業目的や成果目標が実際に不明確だという実態から、民間事業者の実施過程を過度にコントロールしたり過剰な手続きや書類作成を課したりする方法でアカウンタビリティを確保しようとする傾向がみられた。

アカウンタビリティの確保自体は必須の課題であるが、理想をいえば、事前に契約によって合意した成果目標を基準にした事後チェックを中心とし、実施過程においてはなるべく民間事業者の裁量の余地を拡大することが望ましい。

とはいえ、公的事业においては、事後的な評価が本来的に難しいため行政側としては実施過程のチェッ

クに傾斜せざるをえないという事情も否定しがたい面がある。万能の解決策はないだろうが、最も有効な方策の一つは、推進会議も指摘していたように、「入札参加者に求める公共サービスの水準（要求水準）を客観的・定量的に表す指標（Key Performance Indicator）の明確化」である。

成果指標は英米に比べて日本では大きく立ち遅れているのが現状であるが、指標には国や分野の違いを超えて有効性をもつものも多いので、他国からの吸収や国内での相互学習を通じて、指標の開発を急速に進めることは可能である。

日本における先進的な事例の一つとして、静岡県立美術館評価委員会「提言・評価と経営の確立に向けて」(05年3月)の提案を受けて05年4月から導入された静岡県立美術館の「ミッションナビ(使命)戦略目標」戦略「評価指標」アクションプランの体系がある。それぞれの戦略ごとに、定量的評価指標と定性的評価指標が設定されており、性格上難しい公共サービスに関する成果指標の先駆的事例であるだけでなく、戦略計画に基づく経営システムと結合されている点が注目値する(*)。

*静岡県立美術館HP (<http://www.spmoa.shizuoka.shizuoka.jp/>) 参照