

公開シンポジウム

「市場化テストによる官民競争とその評価 ～ 基本的理念について～」

宮内 義彦

オリックス(株)会長・日本評価学会会長

概要

国や官の行う事務・事業については、長年無駄が多いのではないかと指摘されながら、その評価については情報開示の不十分さ等により困難なものとなっている。

規制改革・民間開放推進会議において法制化の準備を進めている「市場化テスト」は、日本社会にとっても大きな影響を与える制度である。「市場化テスト」とは、現在官が事業を行なっている公共サービスについて、官民間で競争入札を行うことにより、民間の知恵を生かして効率化を図ることができる制度である。一方で同時に、官は自ら効率化することができれば、民間より優れていることを証明することもできる。いずれにせよ、質、コストの両面で効率化が実現する制度であると期待されている。もう1つ重要であるのは、官が公共サービスを提供するために、どの程度のコストをかけているかが詳細に開示され、その公共サービスがコストに見合ったものかどうか、国民が評価を下すきっかけになるという点である。

「市場化テスト」を通じ、まず公共サービスのコスト、仕様を明確にする。さらに民間との競争という市場原理に晒すことにより、現在提供されている公共サービスの評価と効率化、質の向上等を同時に実現できると考える。

1. はじめに

日本評価学会設立以来、評価に対する社会のニーズは急速に高まり、学会員の質・数ともに大幅に増加している。また、評価の対象範囲は極めて広く、テーマも多様化している。これらの対象範囲・テーマを刈り取る場として当学会を十分に利用していただき、社会に対する評価の貢献がさらに大きくなることを心から期待している。

2. 「市場化テスト」という考え方が生まれた背景

さて、今回のテーマである「市場化テスト」とは、どのような道筋をもって「官民競争」というところまで到達したのであるか。「市場化テスト」の基本的理念について述べる前に、「市場化テスト」という考え方が生まれた背景について説明したい。



宮内義彦オリックス(株)会長
(日本評価学会会長 / 規制改革・民間開放推進会議議長)

日本経済の変遷 統制経済から市場経済へ

日本の経済活動は元々規制色、統制色が極めて強いものであった。それらを取り払い、より自由で闊達な経済活動を行うことができないだろうかという視点から、経済面における規制の緩和、撤廃、あるいは変化を目指す動きが政府の中に生まれた。

なぜ日本の経済は規制色の強いものとなったのだろうか。1940年（昭和15年）頃、第2次世界大戦という1つの政策目標遂行のため、経済活動を政府の統制下に置くべく多くの法律が制定された。いわゆる「1940年体制」である。第2次世界大戦という政策目標は遂行されなかったが、戦後の復興活動においてはこの統制された経済活動がプラスの効果を及ぼしたとのちに評価されている。この1940年体制以降、日本経済のシステムはほとんど変化しないまま最近まで運営されてきたのである。

一方、世界では市場経済化が進み、グローバルスタンダードが市場原理になりつつあった。市場原理と統制経済は相容れないため、統制色を外していかなければ日本はグローバリズムに負けてしまう。そのような状況から、政府の施策として規制改革が取り上げられたのである。

本格的に規制改革が動き出したのは1995年の行政改革委員会発足以降である。行政改革委員会内に設置された規制緩和小委員会が1年に一度ずつ政府に対して答申を行うという形式で、本年まで会議の名前を変えながら、9年に亘る活動が続けられてきた。過去約10年間を振り返ると、私たちの身の回りにおける経済活動の自由化に気づくことができるのではないだろうか。例えば、株式の売買手数料は従来公定とされていたが、オンライン証券の出現により現在は当時の数十分の1にまでなったケースも見られる。また金融機関等の支店新設にあたっての許認可が不要となったほか、タクシー業が免許事業でなくなり、消防庁により禁止されていたガソリンスタンドでの自動給油が認められるようになった。このように日本では、過去約10年の間に統制経済から市場経済への移行が相当程度行われてきたのである。

市場経済とは

それでは市場経済とはどのような経済をいうのだろうか。市場 = マーケット = 市場（いちば）である。市場とはつまり、市場（いちば）の取引である。市場（いちば）には、売り手が様々な商品を思い思いの値段で並べる。そこに買い手があらわれる。買い手は気に入った商品を買ひ、気に入らない商品は買わない。よって売り手は買い手に選んでもらえるようなものを何としても作りこの市場（いちば）に並べなくてはならない。つまり買い手が様々な意味で自分にとって気に入るものを買うのが市場原理といえよう。市場経済とは、この市場原理に基づいて国中の経済取引が連鎖して行われている経済を指す。したがって経済的な財を提供する側は、買い手が財布を開けたいと思うような財を提供しない限り生き残れない。このように市場経済においては、すべてを決めるのは買い手であり、市場原理は買い手中心の経済活動であるといえる。

統制経済とは

これに対し統制経済あるいは社会主義経済は、買い手でなく作り手の論理で物事が決まる。例えば旧ソ連では、中央政府があらゆる経済活動を精緻に企画し、その企画に基づいて物あるいはサービスを生産し成果物として配給することにより財を生み出していた。そのような中央コントロールによる計画経済は、作り手にとってインセンティブがない。何とか良いものを作り買い手の財布を開いてもらおうというインセンティブの有無から、市場経済と社会主義経済の質の面における差が生まれ、約70年間の後、現在では社会主義経済は地上からほとんど消えてしまったのである。

日本の統制経済の市場化

日本の統制経済は市場経済と社会主義経済の中間にあり、政府が民間経済活動に大きく関与していた。自由経済においては、神の見えざる手により市場で決まると言われていた需要と供給との関係を、日本の

経済においては、担当省庁が恣意的とは言わないまでも全てコントロールしていたのである。しかし前述のとおり、規制改革の動きが本格化して以降、日本の民間経済活動の市場化は進んでいる。その一つのあらわれを、昨今の上場企業の大幅な収益増に見ることができよう。

3. 「市場化テスト」の導入

国が関与する経済活動・社会制度

さて、日本の経済の特徴として統制色の強い民間経済活動について述べたが、もう1つ日本において特徴的な点として挙げられるのは、国が大いに関与している経済活動、そして国自身が行っている経済活動である。医療、教育、福祉、農業、労働慣行、これら社会制度と化しているものは規制色が強く官の関与も強い。現在、規制改革・民間開放推進会議では、そのような制度的な分野に市場経済と同じような民間活力を入れる試みをしている。医療制度を例にすると、日本の医療制度は30兆円超のマーケットであり、それがほとんど国民皆保険制度によってカバーされている。国民皆保険は、だれでもアクセスでき同じ治療を受けられるという素晴らしい面を持つと同時に、中央で企画・生産・配給される医療行為である。しかし今日、患者のニーズと配給される医療が本当に合致しているかについては問題が生じている。こうした実情を受け、医療制度にさらに民間の創意工夫を加えていくにはどうすればよいか、患者の真のニーズを吸い上げることができないか等、現在様々な議論を行っている。

敗戦後60年の間、このような制度のもとに成り立ってきた社会を変えるのは大変困難なことであり、そのためには多大な時間が必要であろう。現在、規制改革・民間開放推進会議が最も力を入れているのが、ここに述べたように官が大いに関与している制度全体の見直しなのである。

RIAと「市場化テスト」

官が実施している事業あるいは経済活動は日本には実に多く、ホテル業から金融業まで行っているのが実情である。官業が日本経済の中で占める部分は非常に大きいと言える。この官業をどのような形で評価するかという発想から生まれたのが、評価の方法についての議論である。現在、「市場化テスト」あるいはRIAという方法が議論されている。

RIA (Regulatory Impact Analysis) とはすなわち規制のインパクトをアナリシス (分析) するということである。経済活動への政府介入によるコストをできる限り計量化できないか。政策決定の理由をできる限り透明化できないか。政府の介入によって得た便益を計量化できないか。RIAとはそのように、政府の介入あるいは規制によるコストと便益を計量化し比較してみようという考え方である。これは学問的な考え方としては納得のいく考え方である。しかし政府の介入あるいは規制について一つ一つ計量的に評価するためには、非常に複雑な学問的検証が必要である。今日、諸外国でもRIAの研究が進んでおり、日本においても当学会にとって非常に大きなテーマとなることは間違いないと考えている。しかし規制改革・民間開放推進会議等が実際に適用するにはツールが十分に整っていないという点から、RIAの適用は数年先まで待たなくてはならないであろう。

したがって、現在具体論として俎上に載せて実施を検討しているのが「市場化テスト」という方法である。「市場化テスト」とは、官が実施している事業について官民間で競争入札を行うことにより、民間が安く行える場合は民間に切り出し、官が効果的に行える場合は官が継続して実施するという極めて簡単な考え方である。本年度よりモデル事業として、ハローワーク (公共職業安定所) 関連事業や社会保険庁の国民年金保険料徴収事務等を選定し、市場化テストを試行的に実施することとなった。

「市場化テスト」の基本は、官民競争においていかにイコールフットINGを確保した上で官民を比較するかということである。つまり官業を仮に民間企業が実施した場合のコストを計算し、競争条件を均一化したうえで官民間の比較を行うということである。

4. 「市場化テスト」実施上の課題

現在「市場化テスト」の本格実施に向けて大いに研究を進めているところだが、次のようないくつかの課題が挙げられる。

イコールフットिंगの確保

第一に、本当に正しいイコールフットिंगを確保できるのだろうか。郵政事業である郵便貯金（郵貯）の民営化を例に挙げよう。郵貯は黒字を保っており優良な組織ではないかという議論がある一方、郵政事業を1つの金融業として見る場合に、政府保証の存在、資本金や納税義務がなく、銀行に課せられる日本銀行への預託金がない、貸倒引当金を計上していないといった民間金融機関とは異なる点が多々挙げられる。したがって一概に郵貯が黒字を保っているという議論には与しえないのである。仮に郵貯を「市場化テスト」にかける場合、民間金融機関との競争条件を均一化するためにこれらの諸負担を計上した結果、郵貯が赤字になるということが大いにあり得るわけである。このように、全ての官業における「市場化テスト」の実施は、各々の事業内容についていかにイコールフットिंगを確保し納得性をもたせられるかにかかっているのである。

公務員制度への影響

第二に、公務員制度への影響である。「市場化テスト」の結果、価格・質ともに民が優れていればその事業は民間に切り出される。すると官業がなくなるため公務員が失業する恐れがある。諸外国ではその事業を担当していた公務員を民間に出向させる等のケースがあった。日本のように官が極めて多くの事業を実施している国において「市場化テスト」を適用した場合、最終的には公務員制度改革まで到達し、極めて大きな行政改革につながるものと思われる。

また、日本では国だけでなく地方自治体が実施する官業も多数ある。地方自治体にもこの「市場化テスト」を導入することにより、大いに官業が効率化し、あるいは民のできるものは民に任せるという理念で民間に切り出し、日本の官業の肥大化を止めるツールになるであろう。そのような意味で各地方自治体が「市場化テスト」を積極的に導入していく必要がある。

モニタリング機能としての第三者機関の設置

第三の課題としてモニタリング機能としての第三者機関の設置が挙げられる。「市場化テスト」によって選定された官または民によって、事業が実際にどのように実行されたかをモニタリングすることが非常に大切である。国民から見て十分に信頼の置ける評価というものが存在しなければ、この「市場化テスト」も絵にかいた餅になってしまう危険性があるのではないか。「市場化テスト」におけるモニタリング機能として、有識者による強力な第三者機関を設置する必要があると考えている。

公共性の担保

第四の問題として、官が行う事業活動、経済活動は公共的な目的を持つために、その公共性を担保するためには公務員あるいは官が行わなければならないという考え方がある。日本では「公」と「官」が同じと考えられがちであるが、公は英語で言い換えればパブリックであり、官はパブリックではなくガバメントである。両者はイコールではない。公的な目的を持つものについてはそれを担保するということさえ確実にしてあれば、実施するのは官であっても民であっても構わないのではないだろうか。株式会社が病院を経営することはできない。しかし一方で、薬品業界は全て株式会社で成り立っている。これは公的な目標、目的について厚生労働省が基準を設けそれを担保しているため、その上で民間が行っても問題は起きないという例である。

公権力の発動に関する問題

第五の問題として、公権力の発動に関する問題がある。例えば、国民年金保険料徴収事務にあたっては年金未納者に督促を行う程度のことは民間が行っても問題ないが、差押えといった公権力の行使は官にしかできないことなのではないか、という理屈である。現在、このような理由で「市場化テスト」に対して官の抵抗に合っているが、公権力についての委任契約を交わすことにより問題は起きないのではないかと考えている。

5. おわりに

官が実施する全ての事業に対して「市場化テスト」を実施しようとすることに對して、今後、全省庁を挙げた反対運動を迎えることが予想される。メディアを賑わす場合がでてくるかと思うが、「市場化テスト」の基本的理念についてご理解いただき、当学会の支援を受けつつ今後も進めていきたいと思う。と同時に、「市場化テスト」あるいはRIAの実施方法については、当学会の研究、提言が何にも増して必要であると認識している。会員各位にぜひご協力いただきたくお願い申し上げる次第である。

質疑応答

Q1 「株式会社が医療機関経営に参入すると、悪質な業者による不正請求、医療事故等といった問題が起こるのではないか」といったことを理由に、株式会社の医療機関経営解禁に対する反対が強まり国民感情にブレーキがかかるのではないかと懸念についてはどのように考えているか？

A1 日本の医療においては厚生労働省が品質管理を行っている。社会が要求する品質を満たした上であれば、経営主体は株式会社であっても医療法人であっても問題はないと考える。株式会社の医療機関経営参入が解禁されても、日本中の病院全てが株式会社になるとは思っていない。おそらく株式会社は全体の5~10%程度を占めることとなり、それが日本の医療に大きなインパクトをもたらすであろう。医療制度が配給思想から市場メカニズムの思想へと変化し、その変化は受益者である日本国民、患者にとってプラスとなるであろう。

Q2 「環境問題は市場化によってクリアできるのだろうか」という議論があるが、それについてはどのように考えているか？

A2 社会を守るための環境基準は、企業が決めたり動かしたりするのではなく、国あるいは世界が地球の問題として決めるべきことである。社会が設定した環境基準を守って企業が活動することにより市場経済が動く。したがって環境問題を市場化すると環境が守られないかという議論は意味を持たないと考える。市場の中で環境問題を内部化することで、企業活動による環境整備は可能であると考えている。しかし社会が地球の環境保護に真剣に取り組まないのであれば、企業が環境破壊の方向に拍車をかける危険性もある。



Q3 「市場化テスト」には「公正な競争の保証」と「適正な競争」という2つの前提が必要であると考ええる。官民競争が公正に行われない場合、あるいは過剰な競争のために消費者が犠牲になる事態が起こった場合に、再び官が介入するのではないかという懸念があるが、その点についてはどのように考えているか？

A3 市場経済においては、市場のルールを設定したうえで自由な競争をするというのが基本である。しかし日本では主要市場のルールがまだできていない。公正かつ適正な競争を保証するためには、独占禁止法の適用を厳しくし、また大きな市場ごとに監視機関を設置する必要がある。情報通信、証券取引、薬品等の市場には監視機関があり、市場のルールに基づき自由な競争が行われている。そこには公正で透明性の高い競争、まさに適正な競争というものが求められるのである。過剰な競争は官民の共倒れを、またその逆は独占力の強い競争を引き起こす。そうした独占力の強いものを排除するのが市場原理の基本ではないだろうか。

Q4 「市場化テスト」は公務員制度に影響を及ぼすという話があったが、「市場化テスト」を実施することにより公務員制度の改革が自動的に進むと考えているか？

A4 公務員制度改革は非常に大きな事業である。「市場化テスト」の導入はこれに対して横からパンチを突き出す程度の力しか持たないであろう。したがって、公務員制度には「市場化テスト」だけでなく様々な形でアプローチしていかなければならない。また公務員の抵抗が非常に大きな圧力として存在することも認識しており、公務員制度改革については決して楽観視していない。

以上