

第1章 アメリカ

第1節 米国における民間委託の背景及び動向

1-1 アメリカにおける民間委託の萌芽と発展

アメリカ州政府及び地方団体において、行政の主要部分についての外部委託が見られるようになったのは、1980年代初期のレーガン政権時からと考えることができる。それまでも物品調達等の分野においては外部委託が見られたが、「小さな政府」を標榜するレーガン政権の登場によって、その加速度が増しただけでなく、委託内容についても見直しが行われ、効率性の向上、行政サービスの質の向上、政府支出の削減、税負担の軽減そして市場経済の活性化が企図された¹。

時を同じくして、各州で「納税者の反乱 (Tax Revolt)」と呼ばれる、拡大を続ける政府支出に歯止めをかける住民投票が見られるようになった。1978年6月にはカリフォルニア州でイニシアチブ「プロポジション13」が圧倒的多数で可決され²、当時米国において主流であった「大きな政府」志向に、納税者自身がNoを打ち出し始めた³。少ない予算で最大限の行政サービスを提供するために、民間委託が一つの解決方法として模索された。

民間委託を加速させたもう一つの原因は、増大する行政サービスへの対応である。特に1987年の株式大暴落及びそれから派生した景気後退等により、メディケイド（低所得者医療扶助制度）の受給資格者が91年から10年間で約150%増加率した⁴。また、その他の社会保障プログラムを含む連邦政府からのマンデイト⁵も増え、州政府は追加的な財政支出を余儀なくされた。

最近では、2001年の米同時多発テロ事件以降、各州においてテロ対策等国土安全のための予算を措置する必要性が、それ以前に比して増大していることから、これも財政を逼迫している原因と言える。

このようなレーガン政権時代からの複合的な原因によって、上下水道管理といった基礎的な行政運営から、公教育の運営等、高度化・専門化した行政サービスについても民間委託される潮流が生まれた。この傾向はクリントン政権、現ブッシュ政権にも受け継がれ、とりわけブッシュ政権においては後述するように「官民パートナーシップ」や「競争的アウトソーシング」が強調され、一層の民間委託が推進されつつある。

¹ *Contracting Out Government Services*, Paul Seidenstat 1999

² CLAIR REPORT 61号『米国固定資産税制度概要とプロポジション13にかかる連邦最高裁憲法審理』（財）自治体国際化協会 1993

³ それに呼応し、州、地方団体、非営利団体等への連邦補助金プログラム数が、1981年の534件から84年の392件に減少したことも、当時の背景を知る資料となる。*Forces Behind Centralization In the United States*, Department of Political Science, Northeastern University 2001

⁴ National Conference of State Legislatures（全米州議会連盟）の調査によると、メディケア予算が州全体で、1991年の915億ドルから2001年は2,280億ドルまで拡大した。参照 *State Spending in the 1990s*, 2003

⁵ 上位政府からの権威的な行政活動の強制とそれに伴う財政支出のこと。『アメリカ行政のパラダイム』新藤宗幸 1986

1-2 行政のスリム化の類型

アメリカ州政府及び地方団体における行政の事務軽減の方法については大きく、次のように分類できる⁶。

(1) 行政による住民サービスの廃止 (Service Shedding)

政府による住民サービスの提供を廃止し、直営による財政負担、生産行為等を完全に民間部門に引き継ぐもの。(例) 地方団体主催によるレクリエーションの休止、公営スポーツ施設の建設中止

(2) 行政財産売却 (Asset Sale)

行政が所有する財産・資産及び公営企業、行政機能を民間部門に売却すること。通常民間部門に移管された財産について、行政は制限を設けないが、公共水道施設等のように著しく公共的要素を含む場合には、その使用料等について一定の制限を設ける場合がある。

(3) 許可制 (Franchising)

特定の地区、市場においてサービスを提供する際に、民間企業に対し一定の許可を与えることで営業させる手段。行政はサービスの質、提供価格等について一定の制限を設けることができる。(例) 国立公園内の売店 (Concession Stand)、準公営宿泊施設。

(4) 行政サービス引替券 (Vouchers)

行政が提供していた住民サービスを民間企業が提供する際に、行政が住民に行政サービス引替券を渡すことで、行政が全額または一部の費用を負担し、行政が直接提供していたものと同じ効果を期待する制度。供給する民間企業への補助金・助成金 (Grants, Subsidies) と違い、住民に引替券を渡すことで、住民の選択の自由度が広がり、供給側の競争も促進される。(例) 義務教育バウチャー

(5) 行政の民間委託 (Contracting out)

民間企業及び非営利団体等との契約により、当該民間企業が行政サービス又は物品調達を行政に代わって提供するもの。この場合、行政は提供されるサービス等に対し一定の統制力を持つ。行政に統制権があることから、運営が非効率であったり、サービスの悪い民間企業に対しては、契約を破棄又は更新をやめることで、他のより優良な民間企業に再委託するなど柔軟性を持つ。委託後、場合によっては政府直営に戻すこともある。

(6) 官民パートナーシップ (Public Private Partnership)

行政機関が行ってきたサービスを、民間企業、住民、NPO等と協働して提供することで、行政のスリム化を図るとともにサービスの向上を実現させる。明確な契約関係に基づく役割、責任分担、達成すべき目標とメリットの明確化、評価制度の導入等が前提となる⁷。

(7) 競争的アウトソーシング (Competitive sourcing)

官民双方による競合で決定する方式で、民間への委託を前提とせず、特定業務の受注をめぐり、官民双方が応札して競い合い、その結果民間の受注が決定すれば、当然に民間委

⁶ 以下の記述は、主に前掲 *Contracting Out Government Services* を参照した。

⁷ 『PPP用語集No1』 PPPnews 2003

託される方法⁸。現ブッシュ政権において推進されている。

1-3 行政の民間委託の利点及び問題点

このような流れの中で行政の事務軽減のために、民間委託という方法が選択されるようになった理由はどのようなものだろうか。またそれによってデメリットはどう発生するのだろうか。以下に簡潔に表にまとめてみた。

《利点》

経費削減	新規事業又は連邦政府からのマンドイト等により新たな事業が発生した場合に、政府職員を増員させるのではなく、民間委託させることで経費削減を図る。
外部専門職の活用	行政の高度化・専門化に伴い、従来の職員では対応できない業務が増えた際に、直営で専門職員を雇用・養成するのではなく、既に高度の知識を有している民間企業に委託することで、人件費をかけずに対応できる。
柔軟な対応	政府が直営でより効果的な方法で行政運営を行う場合、各種の法令により柔軟な対応が制限される場合がある。そこで民間企業に事実上の運営を任せ、より柔軟な対応を図る。
素早い対応	政府が直営で行政運営をする場合、意志決定その他変更等についてはかなりの時間を要する場合がある。民間に委ねることで素早い対応を行い、住民の利便性を図る。
サービスの向上	当該分野における専門性を有する企業に委託することで、質の高いサービスを提供できると考えられる。(後述するように失敗例もある)

《問題点》

政府職員の再配置・解雇	外部委託することで余剰人員が発生した場合、再配置のための再教育や、委託した民間企業への配置換えが行われる。委託契約に当該職員の再雇用を盛り込むこともある。結果的に解雇も選択肢としてありうる。
間接コストの存在	民間委託することで、表面上のコストは抑制されても、隠れた間接コストが存在すると主張する者もいる。例えば、入札までの準備、契約交渉、委託期間中の委託業者に対する監視・監督、委託後の評価等があげられる。また、委託業者は落札するために、自社の社員の給与等を削減することで全体コストを下げる傾向もあるので、これがひいては行政サービスの低下につながると主張する。
贈収賄等腐敗	民間委託をする場合、入札の段階で政治的腐敗が発生する可能性がある。とりわけ、アメリカでは産廃処理の民間委託においてこの現象が見られた。これは入札のみならず、その後の評価・監督においても影響が見られる。

⁸ Washington Topics 日本政策投資銀行 2003年11月

第2節 アメリカ州政府及び地方団体における民間委託の事例

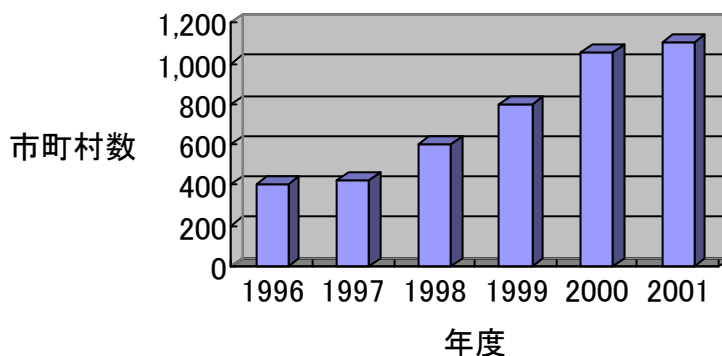
2-1 公共水道管理部門 (Water Management)

(1) アメリカにおける公共水道の概要

アメリカにおける公共水道は、カウnty、タウンシップ、市町村、上水道特別区等が所有する地域社会給水システム (Community Water System: 最低15カ所の年間定住者へ供給しているシステム) によって供給されていることが多い。この他にも、学校、工場、病院など独自の上水道システムを所有し、年に半年以上最低25人以上の非居住者に供給する非短期滞在者向け用水システム (Non-Transient Non-Community Water System)、ガソリンスタンド、キャンプ場など長期間滞在しない人向けに供給する短期滞在者向け用水システム (Transient Non-Community Water System) が存在するが、環境保護庁 (Environmental Protection Agency) の調査によるとこれら3つの供給団体の合計は約160,000団体にのぼり、米国人の約90%は地域社会供給システム (54,000団体) によって供給された公共水道を利用している⁹。

地域社会供給システムのうち、公営による供給が約49%、民間による供給が約51%を占めており、ほぼ半数を分け合っている¹⁰ (民間による供給は、大半が供給人口500人以下の小規模なものに限られており、大規模な水道供給は専ら公共セクターが供給している)。しかし、多くの公共セクターでは水道供給を民間委託する方向にあり、水道施設を民間委託した市町村の数は、1996年の約400団体から2001年には1,100団体以上に増加した¹¹。

市町村における水道事業の民間委託の推移



出典: Public Works Financing 2002 March

(2) 委託にいたる経緯

第一に、人口増加に伴うインフラ整備及び老朽施設の代替があげられる。ジョージア州アトランタ市では、人口が1960年の131万人から2000年の411万人まで膨れ

⁹ FACTOIDS: Drinking Water and Ground Water Statistics for 2002, 環境保護庁

¹⁰ Community Water System Survey 2000 環境保護庁

¹¹ Frequently Asked Questions About Water/Wastewater Privatization, Reason Public Policy Institute 2003

あがり、それまで主要供給媒体であったインフラも1875年に設置された142,000世帯向けの施設に頼っていたため、その代替及び新設が望まれたが、地方団体でそのコストを賄うのは容易でなかったために、コスト削減を目的として民間委託が模索された¹²。

第二は政府による規制の強化である。飲料水安全法¹³(Safe Drinking Water Act)や水質汚濁防止法¹⁴(Clean Water Act)といった規制により、公共水道管理は厳しい連邦及び州法によって規制されることになった。さらに、2001年の米同時多発テロ以降、生物兵器テロを未然に防ぐための危機管理費に、膨大な費用がかかることも拍車をかけた¹⁵。連邦政府は規制強化に伴うインフラ整備のための補助金制度を新設したものの¹⁶、多くの地方団体では、施設の改善を含め、前述した法令及び規則を遵守できる十分な費用を負担することは難しく、このような状況の変化のために、官民共同経営方式や運営の外部委託へシフトされた。

第三は、民間企業のノウハウである。民間企業はともすれば財政運営が厳しい地方政府には導入が不可能な、あるいは連邦調達法により取得が困難な最新の技術や運営技法を取り入れることによって効率性をあげ得る。民間委託会社は他の地方団体において同様の施設を管理していることが多いので専門性を有するだけでなく、他の州や地域でいくつかの地方団体等と契約することでスケールメリットを利用し、運用コストを削減できる。さらに行政に比して柔軟で革新的な財政運営、工業技術で施工できるため、設備改善の費用も縮小できる可能性を持つ。

第四は、内国歳入庁 (Internal Revenue Service) によるインセンティブ強化である。同庁によると委託された民間企業が債権を発行する場合、免税を受けるための委託期間は最長5年であったが、その期間を20年に延長したことで、民間企業が安定した経営を行える環境に近づいたことから¹⁷、民間企業による参入が促されたと言える。

(3) 民間委託と法令遵守

米公益研究団体(US Public Interest Research Group = US PIRG)の調査によると、調査対象となった6,300の公営上水道施設のうち、約80%が年に1回以上連邦が規制する許容量を超え、また250の施設においては、年に10回以上許容量を超えたと報告された。

しかし、1999年の調査では、外部委託する前に飲料水安全法の基準に達していなか

¹² 議会予算局 (Congressional Budget Office) は2002年5月、上下水道インフラの増設・修繕のため、今後20年間で、最低でも4,920億ドル、最高で8,200億ドル必要になると発表した。参考 *The Atlanta Water Privatization: What Can We Learn?* Geoffrey F. Segal 2003

¹³ 1974年に施行された法律で、環境保護庁は水質基準の設定及び州、地方団体、上水道特別区等水道供給団体に対する監督権を持つ。

¹⁴ 1972年に施行された法律で、米国内での排水を管理する。

¹⁵ *State And Local Government Outsourcing in the United States*, Global Policy Group 2003

¹⁶ 連邦政府は厳しい規制をクリアさせるよう3,000億ドルの補助金を用意した。

¹⁷ *Bonded to Privatization*, Mackinac Center for Public Policy 1998

った公営の施設は41億だったが、その後外部委託を行った施設は全て、1年以内に法令を遵守するまでに改善された¹⁸。環境保護庁によると民間企業による管理・運営は、サービスの向上と環境規制の遵守という二つの面からも重要な要因となっているとしている¹⁹。

(4) 事例研究

i ニュージャージー州ジャージーシティー

(i) 同市の民間委託の概要

ジャージーシティー市²⁰は、1995年夏、民営化志向の市長のイニシアティブにより、収益改善を目指して、民間シンクタンクであるRaftelis Environmental Consulting Group社と協同して²¹ 民間委託を模索した²²。6社参加のいわゆるプロポーザル方式²³をとり、公共水道の維持・供給に関する技術的特徴、運営方法、維持管理の方法、実績、対応状況、基準の適合性、そして請負価格等総合的観点から審査され、96年ユナイテッド・ウォーター(United Water)社と3年間の委託契約を締結し²⁴、公共水道の民間委託を行った。

(ii) 委託内容と官民の役割分担

官民の役割分担として、市が水道価格の設定、水道行政にかかる企画立案部門の権限を留保し、同社が水道供給、処理、利用者の水道メーターの管理、請求書作成及び料金徴収、研究開発部門の一部等、現場での作業全般を担うことで委託契約を締結した²⁵。

また、水の無許可使用や水道漏れ等の理由で66億と料金回収率の低かった市は、次のようなインセンティブを同社に与え、双方が利益につながるようにした。

- ・ 回収率が70～75億になれば、同社は増加した分の5億を収入として得る。
- ・ 回収率が75～80億になれば、同様に10億。
- ・ 回収率が80億以上になれば、同様に25億。

(iii) 費用分析

この契約により契約1年目で900万ドルから590万ドルに経費が削減し、35億のコスト面でのメリットが見られた。契約5年間で、合計3,850万ドルの費用削減につながった。

¹⁸ 前掲*State And Local Government Outsourcing in the United States*

¹⁹ 同庁はまた、官民双方の利益につながる(creating the classic “win-win” situation)と述べている。参照前掲*The Atlanta Water Privatization: What Can We learn?*

²⁰ ニュージャージー州北東部の都市。人口232,000人。

²¹ 委託業者決定までの1年間で、同社へのコンサルタント料も含め、300,000ドルから350,000ドルの費用がかかったとしている。

²² 95年にニュージャージー州公共水道民間委託法(New Jersey Water Supply Public-Private Contracting Act)が施行されたことも民間委託への弾みをつけた。

²³ A comprehensive Request For Proposals (RFP)

²⁴ *Case Studies About Water/Wastewater Privatization*, Geoffrey F. Segal 2002

²⁵ 同社はこの他、環境保護庁による水質基準責任義務も負い、違反した場合の責任も負担することとなった。

United Water 社からの設備使用料収入	2.5
運営費用の削減	17.5
水道利用者からの収入増	18.5
合計	38.5

表 1 コスト削減の内容（単位百万ドル）

（iv）委託された業務に従事していた職員の処遇

委託後の市職員についても独特な契約を締結した。138人いた水道担当職員は契約後1年間は、市職員としてとどまり、同社が市から職員を賃貸するという方法を使った²⁶。その間、他の市町村への配置換え、同社からの推薦等により徐々に人数を減らし、従事する職員の数を80までに削減させた。

ii インディアナ州インディアナポリス市（下水道の民間委託事例）

インディアナポリス市²⁷は、1993年、5社競争入札を行い、公共下水道管理の民間委託を試みた。入札の結果、ホワイトリバー・エンバイロメンタル・パートナーシップ（White River Environmental Partnership）社²⁸が落札、同社は下水道計画の一本化、下水道維持作業のコンピューター化、修理までの所要時間等を短縮することによって、5年間で6,500万ドルのコスト削減を実現した。また同社は使用する電気量を徹底的に管理することで年間100万ドルのコスト削減に成功した。

民間委託後、市に勤務していた下水道処理作業員は、解雇、退職、転職、市の他の業務への配置転換、同社による吸収等により328人から168人まで減少し²⁹、第一期契約終了後、当初予想された削減額を上回る7,800万ドルのコスト減となり、10年間の契約延長の締結を行った。

iii ジョージア州アトランタ市（公共水道の民間委託失敗事例）³⁰

（i）同市の民間委託の概要

②でも記述したように同市は過去40年間で人口が急増し、それに対応した上水道のインフラ整備が必要になっただけでなく、老朽化した下水道施設によって水質汚濁防止法違反で告発されたため、1998年9月、市は同意判決（Consent Decree）³¹に合意し、2007年9月までに改善するよう求められた。市は下水道施設改善にかかる費用を捻出す

²⁶ シームレスな委託への移行とするために、公共水道民間委託委員会に労働組合を積極的に参加させ、労組の理解を求めた。その結果、委託後1年間は、同社に賃貸（leased）されていた元市職員の年金、各種手当等々は保持された。

²⁷ インディアナ州の州都。人口741,000人。

²⁸ United Water社、Suez Lyonnaise Des Eaux社、IWC Resources社の合弁会社。

²⁹ 『インディアナポリス市の行政改革』横浜市ニューヨーク事務所 2002年11月

³⁰ 以下の説明は、主に前掲 *The Atlanta Water Privatization: What Can We learn?* を参照した。

³¹ 当事者の同意のみにもとづいて下される判決

るために、上水道を民間委託することでコストを削減し、その剰余金を産み出そうと目論んだ。

(ii) 委託内容

市は1997年、ユナイテッド・ウォーター（United Water）社と年間2,200万ドル、99年から20年間の委託契約（総額4億4,000万ドル）を締結し、委託内容として、水道施設の運営、維持補修及び検針、請求、料金徴収等の顧客サービスを盛り込んだ。上水道の委託前は、およそ年間4,200万ドルの費用を計上していたので、年間2,000万ドルが削減されることとなった。

(iii) 委託後の経過

だが、契約後事態は改善されなかった。老朽化した水道管の破損が原因で、茶色い水が出て、各家庭では使用前に煮沸するよう警告が出されるなど、サービスの低下が相次いだ³²。フランクリン市長は同社に対し、契約どおりに施行されていないとして、公式文書を出し、同社の社員のレベルの向上、料金回収の改善、不良水道メーターの代替等を求めたものの、その後も目立った改善が見られなかった。一方のユナイテッド・ウォーター社も、予想以上の水道施設の老朽化のため、初年度で1,000万ドルの損失を出した。同社は8,000万ドルの追加予算を要求したが、市は拒否し、双方はこれ以上提携しても改善が見られないと判断し、2003年1月に委託契約は解除された。

同社は、成功しなかった理由として、市側の契約前の水道インフラに対する認識の甘さ³³を指摘した³⁴。

2-2 初等・中等教育部門（Primary and Secondary Education Services）

(1) アメリカにおける教育行政の概要

アメリカでは長年に渡り様々な教育改革にもかかわらず、生徒の学力低迷や学校区の深刻な財政赤字に悩まされてきた。とりわけ都市部では貧困や人種分離等の社会的経済的問題を抱え、膨張した官僚機構や硬直化した教員組合契約等により、期待される成果を上げられない学校も多い。また、アメリカにおける初等・中等教育はカウnty、市、タウンなどをカバーする各学校区によって運営されており、通常財産税によって財政措置されていることから、富裕地区と貧困地区での教育水準の差が大きくなりやすく、富裕層はさらに高度の教育水準を求めて移動するため、その差はますます広がる傾向にあった。

³² “As Cities Move to Privatize Water, Atlanta Steps Back” New York Times February 10, 2003

³³ 市は委託説明会時に、水道メーターの破損・修繕は年間1,171件、水道管破損は101件、消火栓修繕は734件と説明したが、同社は、実際にはそれぞれ11,108件、279件、1,633件発生したと報告している。

³⁴ だが、一方でユナイテッド・ウォーター社は他の地方団体からも受託しており、アトランタ市よりも老朽化が進んでいるところや、供給延長も長い地方団体での施行経験もあるため、同社は容易に予測できたとして、同社にも責任があるとする声もある。

そこで各州政府により、抜本的な教育改革を図るため、教育バウチャー（教育現金引替券）、チャータースクール、授業料税額控除（tuition tax credit）等と並んで考え出されたのが教育運営機関（EMO: Educational Management Organization）による民間委託である。

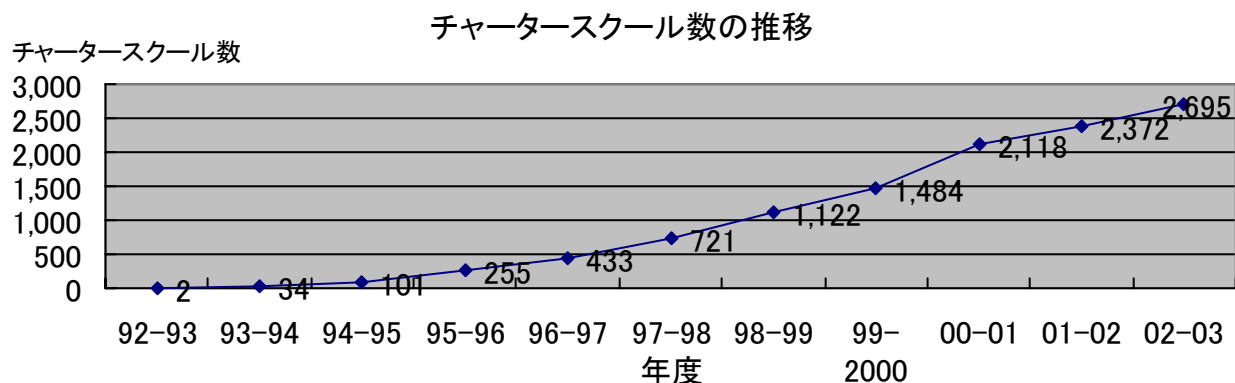
（２）民間委託されている内容

厳しい財政事情から効率的な運営を行うために、学校の施設維持、清掃、給食、スクールバスの運行などのいわゆる「教育補助サービス分野」における民間委託は古くから見られ、給食事業においては、８０年代前後に財政難でコスト削減を目指す学校側と子供市場をねらう外食産業との利害が一致し、食堂の外部委託が多くの学校で行われた³⁵。

だが、EMOはそのような枠を超え、財政運営、人事、カリキュラム編成といった「学校経営分野」においても幅広く受託している。今回取り上げるのは後者の外部委託であり、教育の根幹に関わる学校経営の分野における主要部分の委託について考察する。

（３）委託にいたる経緯

教育運営機関による民間委託が見られるようになったのは、１９９０年代のチャータースクール³⁶数の増加と軌を一にしている。公立学校の枠の中で、生徒のニーズに沿った教育内容や教育方法によって運営されるチャータースクールは、１９９２年のミネソタ州セントポールに開設されたCity Academyを皮切りに、２００３年現在、全米で２，６９５校、生徒数は約６８５，０００人まで増加している。



グラフ 1 Education Management Organizations: Growing a For-profit Education Industry with Choice, Competition, and Innovation 及び The Center for Education Reform 2003

拡大を続けるチャータースクールを背景に、同スクールの開設を希望する生徒の親・地元PTA等が依拠したのが教育運営機関である。彼らは教育運営機関と契約することで、多額の初期投資額³⁷を減額することができるほか、運営機関の持つ教育ノウハウを活用す

³⁵ 日本経済新聞 2003年10月13日朝刊

³⁶ 州教育機関から交付されるチャーター（契約・特許）に基づき法令規則の適用免除を受け、学校区から離れて自立的に運営される公立学校。

³⁷ チャータースクールも公立学校として、州補助金等を利用することができるが、一般校と同じ立場でこれらの資金を利用できるわけではないので、財政確保は重大な問題である。

ることで、学校運営を容易にできるというメリットがある。2002年現在、全米で大手20の教育運営機関が全米公立学校約92,000校のうち368校以上を運営しているが³⁸、その中でも最大手は、運営学校数136校、生徒数約57,000人を擁するEdison Schools社をあげることができる³⁹。

(4) 事例研究

2001年現在、ワシントンDCでは3社の教育運営機関が、合計10校にて「学校経営分野」について委託を受け運営を行っている。委託内容は、教員給与計算・支払い、校内施設の維持管理といった「教育補助サービス分野」から、生徒のカリキュラム編成、財政運営、人事等にまで及んでいる。また、多くの場合、生徒の学業追跡システムの構築、コンピュータの常設、生徒の親を積極的に参加させたミーティングを行っているほか、マイノリティーの多い学校では、英語の読み・書きといった基礎的な学習に重点を置いている。委託費については明らかにされていないが、学区の生徒一人あたりにかかる費用の平均に、同社が受け持つこととなった学校に通う生徒数を掛け合わせたもので、それぞれの委託機関の利益はこの委託費から実際の運営費用を差し引いた額となり、効率的な運営のためのインセンティブが働くシステムとしているようである。

	Edison 社	Mosaica 社	Chancellor Beacon社 ⁴⁰
設立年度	1992	1997	2001
運営されている州の数 (2001-02年度)	24	8	11
全米で運営されている学校数 (同)	136	21	82
ワシントンDC内で運営されている学校数 (同)	6	2	2

表 2 ワシントンDCにおいて「学校経営分野」で民会委託が行われている数⁴¹

(5) 教育運営機関の持続可能性と問題点

明確な教育方針、カリキュラム等により生徒の成績向上を企図した教育運営機関であるが、その実績については議論の余地がある。生徒の成績に関し、教育運営機関の公表する報告書と第三者機関が調査・公表するそれとは乖離が見られる⁴²ほか、教育運営機関と契

1995年度にアリゾナ州はチャータースクール向けに、総額100万ドルの立ち上げ資金 (start-up funds) を交付したが、十分な金額ではなかった。

³⁸ 2001-2002 Profiles of For-profit Education Management Companies, Arizona State University Education Policy Research Unit, 2002

³⁹ 同社の運営する学校の半数は、チャータースクールであり、残りの半数は学区と直接契約か、あるいは、パートナーシップの形態をとっている。

⁴⁰ Chancellor Academies社 (設立1999年) とBeacon Education Management社 (同1993年) の合併年度。

⁴¹ PUBLIC Schools Insufficient Research to Determine Effectiveness of Selected Private Education Companies, GAO 2002

⁴² Edison Schools社の運営する学校の学業成績を第三者の観点から行ったThe Evaluation Center Western Michigan Universityの報告書によると、同社が公表した学業成績とは乖離が見られ、同社が主張するほど成績は向上していないとしている。参照 “An Evaluation

約を締結した学校が契約を解除することもあり、その要因として学業の向上が期待されたほどではなかったとするところも多い。

またビジネスの面からも、その収益性に問題があると主張するものもいる⁴³。その理由として、(1) 政府による規制・監督及び、生徒の親などから寄せられる様々な要請・要望 (2) 一般の公立学校にはない広報宣伝等の市場開拓コストの存在 (3) 契約期間の短さ (通常は3-5年であるため、短期間での成績向上・費用回収などは難しい。) (4) 他の分野に見られるほどのスケールメリットは見られない (5) 教育に画一的な運営方法・水準等をあてはめることの難しさ、という面から多くの教育運営機関では黒字経営が困難であり、ビジネスモデルとして成り立たないとする声もある⁴⁴。

さらに、公立学校の外部委託について、教育運営機関は生徒・学校・地域社会の利益よりも自社の利潤を追求する傾向にあるとし、財政状況の苦しい学校は税金で集められた教育関係費を、民間の利害関係者に向けるべきではないという意見もある。米連邦会計監査院 (General Accounting Office) は、公立学校の民間委託について現段階では十分な研究や適切なデータが提供されていないので、生徒の学業成績、親の満足度、親の積極的参加、学校環境に対して同機関の与える影響については結論を下すのは時期尚早としている⁴⁵。

「落ちこぼれをつくらないための初等中等教育法(No Child Left Behind Act)」の施行により、全体的に州及び学区が直営で行う公教育のレベルを上げようという機運が盛り上がってきている中で、今後の教育運営機関の存在意義についてはさらに検討する必要があると言える⁴⁶。

2-3 人事・総務部門 (Human Resources)

(1) 人事・総務部門の民間委託の概要

アメリカにおける常勤公務員の総数は、1999年現在、州政府及び地方団体併せて約1,700万人を数え⁴⁷、それらの給与・年金その他総務事務は大変複雑さを極めており、長年担当者を悩ませてきた。

州政府及び地方団体において、これらの部門に関する民間委託が見られるようになって

of Student Achievement in Edison Schools Opened in 1995 and 1996”

⁴³ 以下の記述は主に、*Potential of For-profit Schools For Educational Reform*, National Center for the Study of Privatization in Educationによる。

⁴⁴ ちなみにEdison Schools社については、粉飾決算疑惑が持ち上がったことから、米証券取引委員会 (SEC: Securities and Exchange Commission) の査察を受け、さらに不適切な会計処理が見られたとされている。

⁴⁵ 前掲 *PUBLIC Schools Insufficient Research to Determine Effectiveness of Selected Private Education Companies*

⁴⁶ 筆者がマサチューセッツ州教育局次長 Kristin E. McIntosh氏に『公教育の民間委託について』をテーマとしてインタビューをしたときに、このような回答を得た。2003年9月3日。

⁴⁷ *Statistic Abstract of the United States 2001* 米商務省統計局

きたのは 1990 年代初頭からである⁴⁸。本部門における民間委託は職員の健康保険・年金計算といった職員の福利厚生部門に限られていたが、現在では民間企業と同様、人事政策といった基幹部門以外全ての分野における委託が見られる。その理由として、人事部局における効率性の向上、昨今の厳しい財政状況、各地方団体レベルではコスト的に導入の難しい最新技術の利用促進といった面が指摘できるが、最大の目的は、州及び地方団体の職員が政策管理的部門に集中できるよう、その他の付随的な部門を減らすことが指摘できる。

(2) 事例研究

i フロリダ州政府⁴⁹

(i) 委託にいたる経緯

同政府の総職員数は 172,511 人で⁵⁰、給与、年金計算その他庶務の処理システムとして、Cooperative Personnel Employment Subsystem (COPES)を採用してきたが、約 20 年使用しており、インターネットにアクセスできない、利用できる職員数が限られている等の問題が生じていたため、多額の費用がかかる同システムのアップグレードを中止させ、同時に政府直営の業務を削減させるために、民間委託が選択肢として考え出された⁵¹。

(ii) 委託発注仕様の特徴

人事管理等政策的業務を除く業務。出勤・欠勤・有給管理、職員採用事務、新規採用職員研修、職員人事管理、給与支払、福利厚生管理、支出事務、退職、州で義務づけられている研修等の履行が盛り込まれた。

(iii) 事業者選定方式

2001 年、州人事局は委託説明会を開催し、人事・総務アウトソーシング会社 49 社が参加した。12 社が概要説明資料の提出に応じ、5 社が口頭によるプレゼンテーションに選ばれ、最終的に 4 社が応札した。この結果、2002 年、8 月に Convergys 社が 7 年契約、2 億 7,860 万ドルで落札した。入札結果は以下のとおりである。

⁴⁸ いわゆる公的セクターにおいて、当該分野に関する民間委託の総合的なデータは入手できていないが、人事・雇用関係者の NPO 米人事管理協会 (Society for Human Resource Management) 及び The Bureau of National Affairs 社との合同調査によると、回答した 5 団体のうち 1 団体は人事・給与関連のうち少なくとも 1 部署については調査前年度にアウトソーシングを行ったと回答した。

⁴⁹ これはブッシュ・フロリダ州知事の提唱する People First プロジェクトの一つで、全米の州政府における人事・総務部門のなかで最大の民間委託であると言われている。

⁵⁰ 当業務委託前の 2001 年 12 月 31 日現在のデータ。

⁵¹ 委託の前段階として、同州政府はデータの解析、委託のメリット・デメリットの判断等を行うために、アウトソーシングコンサルタント MEVATEC 社と提携した。

	5年契約		7年契約	
	見積総額	年間平均コスト	見積総額	年間平均コスト
Convergys 社	205.0	41.0	278.6	39
CSC 社	277.5	55.5	381.5	54
EPIX 社	345.0	69.0	493.3	70
IBM 社	219.0	43.8	299.3	42

表 3 応札 4 社最終見積額 *Business Plan-Human Resources Outsourcing Initiative*
MEVATEC 社 2001 (単位百万ドル)

(iv) 費用分析

州人事局は MEVATEC 社の協力を得て、直営の場合と、委託した場合の詳細な費用分析を行った。予定契約期間 2002 年度から 09 年度までの 7 カ年で総額 1 億 7,300 万ドル、年間平均 2,470 万ドルのコスト削減につながるとした。

《州人事局が直営で行う場合の推計費用》

年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	合計
人事局職員の給与・福利厚生	55.6	57.0	58.4	59.9	61.4	62.9	64.5	21.5	441.1
諸費用	17.8	17.8	17.8	17.8	17.8	17.8	17.8	5.9	130.5
旧システム COPEs の改良	80.0	0	0	0	0	0	0	0	80.0
合計	153.4	74.8	76.2	77.7	79.2	80.7	82.3	27.4	651.6

《Convergys社に委託した場合の推計費用⁵²⁾》

年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	合計
同社への委託費	14.0	41.8	41.8	41.8	41.8	41.8	41.8	13.8	278.6
人事局が直営で行う業務及び激変緩和期間の費用 ⁵³⁾	59.1	32.0	19.6	20.1	20.6	21.1	21.6	5.9	200.0
合計	73.1	73.8	61.4	61.9	62.4	62.9	63.4	19.7	478.6

表 4 年度別コスト比較表 *Business Plan-Human Resources Outsourcing Initiative*
MEVATEC 社 2001 (単位百万ドル)

(v) 委託された業務に従事していた職員の処遇

同部門に勤務していた職員約 1,300 人については、Convergys 社が雇用し、引き続き業務を行えるようにしたほか、他の部署へ配置転換を行った。

2-4 ごみ・廃棄物処理部門 (Solid Waste Collection and Disposal)

(1) ごみ・廃棄物処理部門における民間委託の概要

⁵²⁾ 同社が契約どおりに履行しているかどうか確認するための監督費用は含まれていないが、MEVATEC社は、たいした額にはならない (relatively insignificant) としている。

⁵³⁾ 州人事局は激変緩和年度を 2002、03 年度と 2 カ年設定した。

1997年の調査によると⁵⁴、全米の市町村で許可制を含む家庭用ごみ収集に関する民間委託を行っている割合は、1987年は30%、90年は38%、97年では50%以上と毎年上昇し、最近のICMA⁵⁵による調査では、2003年度には調査対象市町村の55%が民間委託を行っている。

廃棄物処理に関しては、2003年度において47.8%の市町村が民間委託を行っているが、その中でも人口50万人～100万人の大規模地方団体においては、63.6%が民間委託を行っており、規模が大きい団体ほど委託している傾向にある。

	調査市町村数	政府直営		他の地方団体・特別区等への委託	民間委託		非営利組織への委託
		完全直営	一部直営		営利団体への委託	許可制	
一般ごみ収集	620市町村	44.5%	10.5%	3.5%	55%		0.6%
					39.4%	15.6%	
廃棄物処分	504市町村	32.7%	17.7%	18.1%	47.8%		1.4%
					38.1%	9.7%	
産業廃棄物収集	408市町村	33.3%	18.1%	3.9%	63%		0.2%
					43.1%	19.9%	

表 5 ごみ・廃棄物処理における行政サービスの提供方法⁵⁶

(2) 事例研究

i アリゾナ州フェニックス市

(i) 委託にいたる経緯

フェニックス市では、1970年代後半から、競争的アウトソーシングの手法を積極的に取り入れており、ごみ収集・処理、空港運営、消防、公共水道等の分野でこの手法を採用してきた。特にごみ収集・処理においては、増大する人口、適切な処理施設の建設・運営コストが市財政を圧迫してきており、78年から競争的アウトソーシングが用いられた。

(ii) 委託発注仕様の特徴

委託契約には、収集時間、収集ルート of 提出等基本的な業務内容から、回収されなかったごみ等についての市民からの苦情処理方法、作業員の応対方法、債券発行・保険、債務不履行時の賠償額といった財務関係、さらに市が決定した評価基準に達しない場合の罰則金等の項目も記載された⁵⁷。

委託費については、期間あたりの固定費とし、市が求める基準を満たしながらも、企業努力によって収益を増加させることができるようにした。

⁵⁴ Reason Public Policy Instituteによる。

http://www.privatization.org/database/policyissues/solidwaste_local.html

⁵⁵ 国際市・カウnty支配人協会

⁵⁶ *SPECIAL DATA ISSUE Public Works Services: Local Government Delivery Choices*, ICMA 2003

⁵⁷ *A Survey of State of the Art Contracting in Arizona*, Goldwater Institute 2000

(iii) 事業者選定方式

総論でも述べたとおり、競争的アウトソーシングのため、市側の見積価格と、民間会社からの見積もりを競合させ、より廉価で提供できる事業者に決定した。

年度	収集地区	入札事業者数 ⁵⁸	落札事業者	応札事業者
1979	北東部	3	民間会社	SCA、Universal
1983	南西部	6	民間会社	National Servall、SCA、Waste Management、BFI、Edso Sunset Goldengate
1984	北部	6	市	Laidlaw、SCA、National Servall、BFI、Waste Management
1987	南東部	4	市	Waste Management、BFI、Laidlaw
1988	南西部	4	市	Waste Management、BFI、Laidlaw
1992	北部	4	民間会社	Waste Management、BFI、Laidlaw

表 6 フェニックス市におけるごみ収集の競争的アウトソーシング結果⁵⁹

(iv) 費用・効果分析

トンあたりの回収コストは、競争的アウトソーシング採用前の1975年の\$67.88から94年の\$41.96まで約38%の削減に成功し⁶⁰、過去20年間の累計削減額は約2,500万ドルとなり、市の全分野における競争的アウトソーシングの中で、約83%を占めるに至っている。

環境部門に従事する市職員数も70年代後半（当時市人口約70万人）の、480人から、98年（人口約110万人）の330人まで減少し、行政改革の一翼を担った。

⁵⁸ 市側の応札を含む。

⁵⁹ *An examination of Private/Public competition By the City of Phoenix*, Goldwater Institute 1998

⁶⁰ インフレ等の調整のため、1983年現在のドルで計算したもの。

第3節 結論と今後の展望

2003年5月現ブッシュ政権は、競争的アウトソーシング（Competitive sourcing）の手続きを定めた「行政管理予算局指針(Circular)A-76」を10年ぶりに改訂した。このA-76は1966年に採用された政府調達を規定するもので、民間によるサービス提供が可能な職種については極力民間委託することを具現化した文書である。今回の改訂では、調達計画の発表から最終審査までに2～3年かかっていたものを、原則12ヶ月以内で終わることとするなどして、競争的アウトソーシングのプロセスをより簡略化し、公平性を高めたことで、民間委託への一層の転換が図られるようになった⁶¹。

クリントン政権時にも、行政改革（Reinventing Government）を掲げ、連邦政府職員の数を削減した事実があるが、その多くは冷戦終結に伴う国防関係職員であったのに対し⁶²、現政権の際立った点は、連邦政府文民職員約164万人のうち、政府固有の業務に従事している人数（inherently governmental）を約76万人、民間に委託できると考える業務に従事している人数（commercial activity）を残り約88万人と定め、後者のうち、約43万人を競争的アウトソーシングの対象になりうるとして⁶³、連邦政府におけるあらゆる業種を含め民間委託対象人数を具体的に明示したことである。

前章の事例研究でも述べたように、民間委託した場合にコスト的なメリットが見られる一方で、果たして費用削減につながるのか、疑問視する声もある。民間委託されても、契約どおりに履行されているかどうか、不備はないかどうか監視・監督する職員の費用も間接コストとして計上されるし、競争的アウトソーシングの対象部署は、競争条件を公平にするという観点から、官側応札グループが民間コンサルタントを雇い、応札準備を進めることが認められているので⁶⁴、そのような側面を含めても、費用削減効果があるかどうか言い切れないとする。

またモラルの問題も発生する。民間委託の危機にさらされている公園局(Park Service)の職員は、「我々は単に野外小屋のペンキの塗り替えや、公衆トイレの修復、その他の施設の維持管理だけではなく、公園に遊びに来る人が満足できるよう最大限の努力を込めている。場合によっては、遭難した人の救助のため、警察・消防等と協力することもある。我々は自分たちの仕事に大変誇りを持っているが、民間委託になるかどうかの不安が職員のモチベーションを奪っている」と指摘している⁶⁵。

元来政府が行ってきた業務を民間委託する場合、本当に費用削減につながるのか見極めるためのデータの蓄積を欠かさず、さらに職員のモラル等を含めた間接コストを総合的に勘案しながら、行政の一翼を担う民間企業との連携が必要になってくるだろう。

⁶¹ “House Passes Raise For Federal Workers-4.1% Gain Approved; Outsourcing Killed” Washington Post September 1, 2003

⁶² “Congress Builds a Barrier To Bush Privatization Plan” Congressional Quarterly October 11, 2003

⁶³ Washington Topics 日本政策投資銀行 2003年11月

⁶⁴ 前掲Washington Topics

⁶⁵ 前掲Congressional Quarterly誌において、同局の広報担当Bob Miller氏、Mount Rainier国立公園・公園管理者Dave Uberuaga氏がインタビューで回答している。

第2章 英国

第1節 英国におけるPFI(Public Finance Initiative)事業の背景及び動向

1-1 英国における行財政改革の流れとPFI制度

英国において1979年に誕生したサッチャー保守党政権は、国及び地方自治体の財政難と公共サービスの質的低下という問題を克服するため、小さな政府の実現を目標に掲げ、行財政改革に着手した。まず、国営企業の民営化に取り組み、1980年代半ば以降、公共サービスの民間委託を推進した。更に1980年代末からは、エージェンシー化を柱とする行政組織改革が行われ、これらの延長として、公共事業についても事業毎に質的水準や効率性の観点から検証する手法が始められた中でPFI制度が考案された。つまりPFI制度は、英国保守党政権が小さな政府への転換を図るために推進した一連の行財政改革の流れの中で、最後に登場した政策手法である。

1997年に発足したブレア労働党政権は、PFI制度を継承し、更に推進する立場から公民パートナーシップ(Public Private Partnership、以下PPPと略称)という新たな政策概念を打ち出している。PPPは、事業の責任やリスクの民間移転を主な目的とするのではなく、公的部門と民間部門のそれぞれの長所をより効果的に引き出しながら両者の連携を強めて事業価値を高めようとする、より包括的な考え方であり、PFI、民営化(Privatization)、自治体業務の外部委託(Outsourcing)、ジョイント・ベンチャー等多様な政策手法がPPPに包含される。

1-2 PFI制度推進の背景

英国の地方自治体においてPFI制度が推進されている背景として、まず国及び地方自治体の厳しい財政状況と公共支出抑制の必要性が挙げられる。英国ではほぼ全ての公的サービス分野において、過去の投資不足に起因すると見られる問題が頻発しており、インフラ部門の近代化は国、地方自治体の双方にとって急務の課題となっている。しかしながら、英国の地方自治体は、歳入の70%以上が国からの移転財源で占められることから分かる通り、自主財源が極めて少ないのが特徴である。資本収入に限って見ても、借入金及び政府等補助金の合計が60%近くを占め、起債が制限された厳しい財政統制下でインフラ整備を伴う公的サービスを推進するためには、PFI制度を除いて他に有効な手段がないというのが実状である。PFI事業が事業評価グループ(財務省内に設置)で承認されると、原則として資本投資部分が所管官庁から地方自治体への補助金の対象となるが、この補助金は地方交付金の追加分として、長期分割の形で措置される。政府としても一度に巨額の予算を用意する必要がなく、単年度当たりの財政支出が少なくすむメリットがある。

PFI推進の第2の背景として、英国行財政改革の基本概念であるバリューフォーマネー(Value For Money、以下VFMと略称)の要請が挙げられる。ここでは公的部門と民間部門の適切なリスク配分、民間部門の技術力や創意工夫、業績に応じた利用料の支払体系などの仕組みを確保することにより、PFI導入に伴い付加される経費(外部専門家へのコンサルタント費用、民間部門の収益部分)を凌駕するVFMを獲得することが期待されている。そこでは、民間部門は公的部門よりも経営管理において優れており、相当な効率性が確保され得るという考え方が前提とされている。しかしながら、民間部門が公共部門よりも効率的な経営管理を行うことが可能であると無条件に言えるのか、また民間部門が効率的な経営を行うとしても、それがどの程度であるのかという点は、PFI制度における最も論争的なテーマのひとつである(「1-5 今後の展開と課題」参照)。

1-3 国における取組み

PFIという政策手法は、1992年に保守党ノーマン・ラモント財務大臣により提唱され、国レベルでは保健医療、交通、刑務所などの分野を中心に展開されたが、他方、地方自治体においては1997年までPFI事業が実施されない状況が続いた。このように地方自治体が積極的にPFI制度を活用できなかった大きな理由として、地方自治体の有する権限という問題があった。英国の地方自治体は、原則的に英国議会が制定する法律により個別的に授権された事務についてのみ処理できるとされており、授権の範囲を超える行政行為は、権限逸脱の法理(Ultra Vires)に基づき、違法性が問われる恐れがある。したがって、地方自治体のPFI導入に先立ち、本来は公共部門が行わなければならないと考えられていた公共サービスを民間部門が提供し、地方自治体がサービスを購入する方式が認められるのか、更には、通常20年以上に及ぶ長期契約を地方自治体が締結することが可能であるのかといった権限上の疑義を政府が法律上明確化する必要があった。また、地方自治体が締結した契約の違法性が認定された場合、投資コストに対する適正な補償が得られるのかといった点について確証の得られない段階では、民間部門の積極的参入も期待できなかった。

こうした状況を受け、政府ではPFI制度の問題点の把握と改善に努め、次に掲げる内容を柱とする「1997年地方自治(契約)法(Local Government (Contracts) Act 1997)」を成立させており、これを契機に地方自治体のPFI導入が大きく進展する結果となった。

- ア 地方自治体が民間部門とPFI契約を締結する権限を有することを明確化
- イ 地方自治体が事業出資者と介入権等に関する直接合意を締結することが可能になったこと
- ウ 民間部門と長期契約を締結できる点について、地方自治体自らが書面で証明できるようになったこと
- エ 民間部門に損害が発生した場合、裁判や監査を通じて損害賠償を請求できるようになったこと
- オ 裁判で違法性が認定された場合でも、地方自治体が作成する書面による証明手続き(Certification Procedure)により、当該契約を継続することが可能になったこと

1-4 地方自治体の取組み

1-3で説明した国レベルの法整備と並行する形で、地方自治体側でもPFI推進体制の整備が図られた。1996年4月、地方自治体におけるPFI事業を支援する目的で、地方自治体協議会(Local Government Association)が4Ps(Public Private Partnership Programmes)という組織を設立したが、その主な業務は、地方自治体が実施するPFI事業の中から、モデル事業を認定し、計画から契約に至るまで支援すること、手引書や事例報告書などの情報提供、補助金獲得のために地方自治体が政府に提出する書面の作成支援など、PFI事業の実施に当たって必要な地方自治体への支援活動である。

こうした法律及び支援組織の整備により、地方自治体のPFI事業数は着実に増加しており、図表1-4-1に掲げるとおり2003年7月までの合計事業件数は236件に達している。また事業件数の増加に伴い、PFIクレジットと呼ばれる政府から地方自治体への補助金額も急増しており、2002年度のPFIクレジットは、1997年度の約20倍の規模に達することも、図表1-4-2に見られるとおり明らかである。

行政サービス別の内訳を見ると、図表1-4-3に示したとおり、教育分野が PFI クレジット総額の約 50%を占める点が注目される。これは、現在使用されている学校施設の大半が 19 世紀末又は第 2 次世界大戦後 30 年間の 2 つの時期に集中的に建設されており、過去 25 年間に建設された学校は全体の約 14%に過ぎないという教育分野におけるインフラ整備の極端な立ち後れを反映した結果でもある。他方、同時期に実施された PFI によらない従来型のインフラ整備の内訳では、教育分野の占める割合が全体の 20%に満たない点(図表1-4-4参照)を考慮すれば、地方自治体による PFI 事業の急速な拡大だけでなく、特に教育分野において積極的に活用されている現状が分かる。

【図表1-4-1 PRG(Project Review Group)の承認を受けた地方自治体の PFI 事業件数(2003年7月現在)】

事業の段階	事業件数
事業実施済	97
契約済—事業未実施	22
承認済—事業契約未締結	113
新規承認	4
合計	236

(出所) 4Ps <http://www.local.dtlr.gov.uk/pfi/endorsed.htm>を基に作成。

【図表1-4-2 地方自治体に対する PFI クレジット額の推移】

(単位:100 万ポンド)

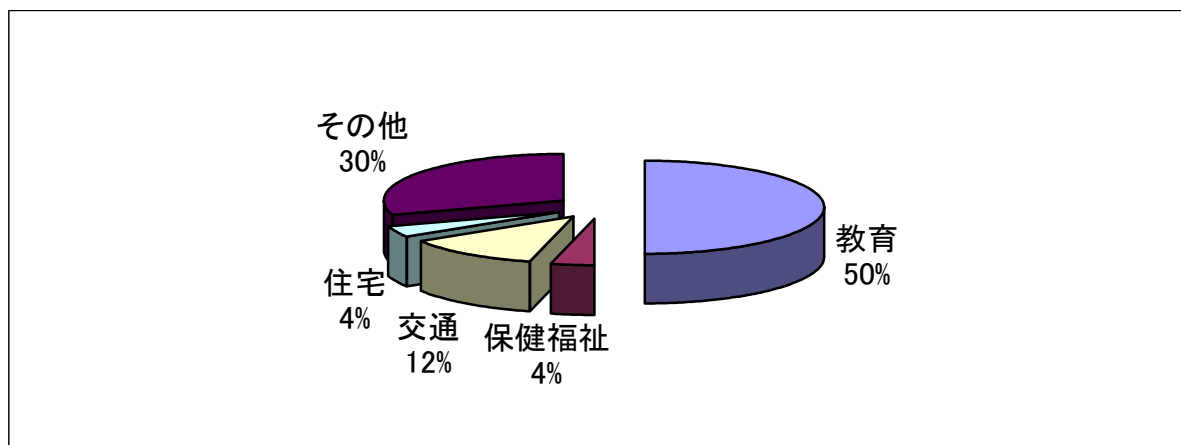
行政分野 \ 年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	合計
教育	16	79	198	510	461	721	1,985
保健福祉	29	8	1	10	63	50	161
交通	0	8	124	174	19	145	470
住宅	0	4	2	3	0	163	172
警察・刑務所	7	36	61	19	60	122	305
裁判	0	0	60	36	40	31	167
消防	0	5	0	81	0	40	126
廃棄物	13	91	86	34	0	123	347
その他	11	57	26	52	32	93	271
合計	76	288	558	919	675	1,488	4,004

(出所) Office of the Deputy Prime Minister (2003) *Local Government Finance Statistics (England) 2002*を基に作成。

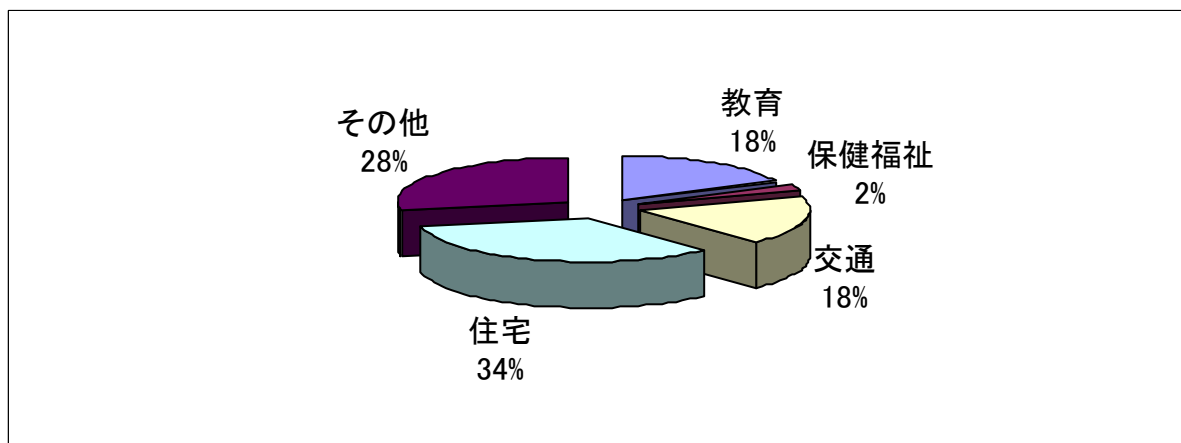
(注1) 上表はイングランドの地方自治体のみを取り扱っている。

(注2) 裁判に関する事業が含まれているのは、英国の地方自治体が簡易な裁判を実施する裁判所(Magistrates' Court)を所管しているためである。

【図表1-4-3 行政分野別 PFI クレジットの内訳(1997年度～2002年度)】



【図表1-4-4 行政分野別従来型資本支出の内訳(1997年度～2002年度)】



(出所) 図表1-4-3、1-4-4ともに、Office of the Deputy Prime Minister(2003) *Local Government Financial Statistics(England) 2002* p91 Table4.5C を基に作成。

(注) 図表1-4-3、1-4-4ともにイングランドの地方自治体のみを取り扱っている。

1-5 今後の展開と課題

1998年に公表された政策報告書「地方自治の近代化—住民との連携 (Modern Local Government: In Touch with the People)」の中で明確にされているとおり、政府は地方自治体によるPFI事業への取組みを最重要課題のひとつと認識している。また、地方自治体が提供するサービスにおいてVFMを追求する上で、PFI制度の活用が重要な選択肢であると考えており、今後もPFI事業は着実に増加すると思われる。

また、現在欧州連合(EU)において域内市場統一に向け、大規模な交通網整備計画の実施が検討されており、プロジェクト推進に当たりPFI制度を積極的に活用する方針を盛り込んだ草案が2003年6月末に欧州委員会に提出されるなど、PFI事業の国境を越えた一層の拡がりも予想される。

このように今後も大きな発展の可能性を秘めた PFI であるが、他の全ての制度と同様に万能の制度という訳ではなく、克服すべき課題も多い。通常 20 年以上の長期契約を伴う PFI 事業に対して包括的評価を下すには時期尚早であるが、これまでに英国内で指摘されている課題や問題点のうち、制度の根幹に関係すると思われる次の 3 点について、簡単な事例を交えて報告する。

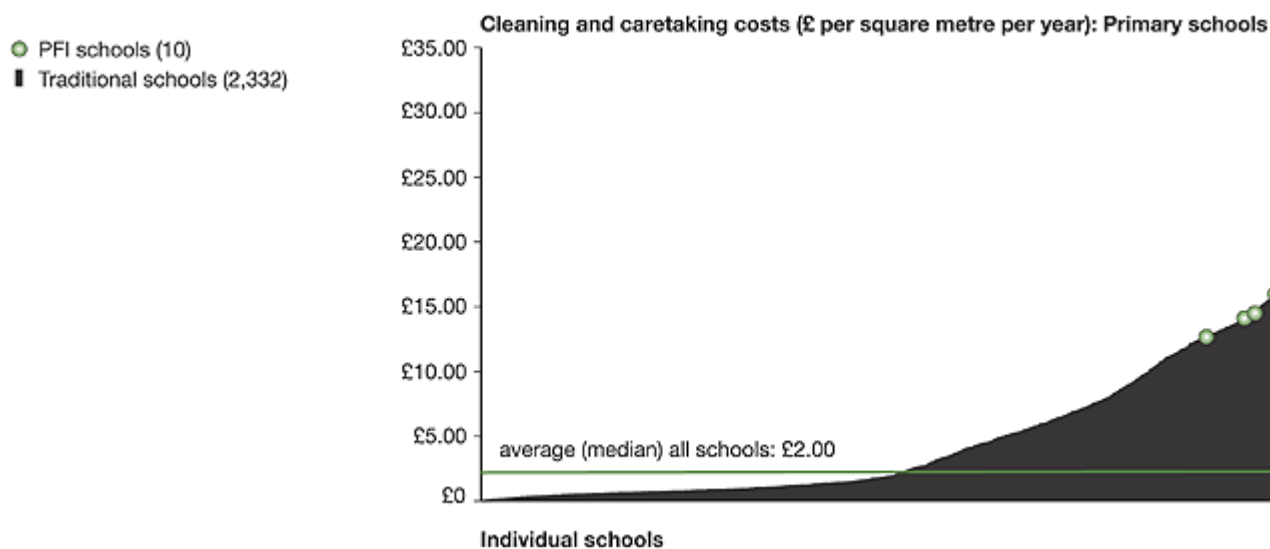
PFI 推進の最大の課題は、コストの縮減である。投資的経費に充てる十分な財政力を持たない公的部門が、事業を推進する上で大きな役割を果たしている PFI 制度であるが、高度な会計技術を駆使して歳出時期の先延ばしを図る便法に過ぎないという厳しい批判が一部にある。PFI 事業の性質上、一般的に初期段階、すなわち調査、分析、意思決定に要する時間的、金銭的成本は従来型の調達方法と比較して割高になる欠点があるが、ライフサイクル(設計、資金調達、建設、管理運営など)を一括管理するメリットを生かして工事期間の短縮やコストを抑制した管理運営方法を実現することで初期段階のコスト増を吸収し、全体経費を節減することが期待されている。しかしながら、主に次に掲げる要素が利用料を含む公的部門の支出に反映されることにより、PFI 事業は地方自治体による直営事業と比較した場合、全体費用としても割高になるという懸念が指摘されており、前記の PFI 批判における最大の論拠となっている。

- ア 資金調達を民間部門が実施する場合、公的部門と比較して調達金利が高利率となること
- イ 公的部門と異なり、株主への配当を考慮しなければならない民間部門は一定の利潤追求が不可避であること
- ウ 公的部門から外部専門家(弁護士、会計士、コンサルタントなど)に支払う経費が多額になる恐れがあること
- エ リスク移転を引き受ける民間部門は、リスクに見合う高額の見返りを求めざるを得ないこと
- オ 契約期間終了期に行われる交渉において、サービスを提供する民間部門が独占的・排他的地位にある場合、コストの増大につながる恐れがあること

このうち、ウの問題点については地方自治体の PFI 契約事例が増加し、政府が PFI に関する指針において標準的な契約文書の雛型(standardised PFI contract documentation)を事業分野別に示し、契約時にはそれを参考にするよう奨励するようになったため、かなり緩和されつつある。

2003 年 1 月に、英国の監査委員会(Audit Commission)がこれまでに教育分野で導入された PFI 事業に対する初めての包括的評価を公表している。「PFI in Schools」と題されたこの報告書では、2001 年までに整備された学校のうち、PFI 制度を活用した 17 校と従来型の調達手法による 25 校を調査、比較した結果、PFI 事業は公共部門が当初期待していた程の利益をもたらしていないと結論付けている。同報告書では、PFI 事業を活用したことにより、デザインの斬新性は向上したものの、空間利用、暖房、照明及び音響の状況など児童、生徒にとって不可欠な部分のレベルはむしろ低下していると厳しく批判されている。更に、前記のコスト面の問題に関しても、同報告書では清掃業務及び施設の維持管理に係る平均コストを比較した場合、PFI 事業による学校運営の方が地方自治体直営のケースよりも割高になる傾向があると指摘されている(図表 1-5-1 参照)。

【図表1-5-1 小学校の清掃・施設維持管理に要する年間コスト(1㎡当たりのポンド額)】



(出所) Audit Commission (2003) *PFI in Schools* より抜粋。

(注1) ○印はPFI事業の場合のコスト(10 事例)、黒色部分は地方自治体直営の場合のコスト(2,332 事例)をそれぞれ表す。

(注2) 全小学校における平均コストは、1㎡当たり年間2ポンドである。

PFI 推進にとって第2の課題は、入札から契約に至るまでのプロセスが複雑かつ期間が長いことである。また、事業内容によっては適切な民間部門のパートナーを得ることが難しく、契約交渉が難航し契約締結に至らない事態が生じる恐れがある。この問題に関しては、ブレント・ロンドン・バラ・カウンシル(Brent London Borough Council)が、10校以上の校舎の修繕及び再築事業について、ショートリスト(「2 個別事例 ⑤事業者選定方式」参照)に記載された2社と4年間に亘り交渉を継続したにもかかわらず、合意に達することができず、契約締結を断念した事例が挙げられる。これにより4年間に同カウンシルが契約締結に向けた調査等に投入した 100 万ポンド(約2億円)が無駄になったことになる。同カウンシルでは、教育技能省の指導を受け、契約対象の学校数を一挙に4校まで減らす事業計画を新たに作成し、契約を締結する準備を進めている。前回の事業計画において、交渉難航の一因となっていた十分な余裕スペースを確保できない学校を計画から除外したほか、当初は計画に含まれていなかった校舎の新設を事業計画に盛り込んだ点が大きな特徴である。この事例が示すとおり、学校関連 PFI 事業への参入企業は、一般的に校舎の修繕や改築を敬遠し、コスト計算やリスクの予測が容易な校舎新設を歓迎する傾向にあることが問題点として指摘されている。

PFI 推進の第3の課題として、サービスを提供する民間部門や資金調達に携わった金融機関が経営破綻又は経営難に陥るなどして、事業から撤退する可能性がある点が挙げられる。サザーク・ロンドン・バラ・カウンシル(Southwark London Borough Council)は、2001年4月、Ws Atkins という民間企業と5年間で総額1億ポンド(約 200 億円)の PFI 契約を締結し、学校施設の維持管理、清掃業務、給与支給業務、教員の雇用及び備品の調達など、ほぼ全ての学校運営業務を委ねていたが、同社は契約締結後わずか2年程で事業からの撤退方針を決め、2003年夏の学期終了時を機にサービスの提供を終了してしまった。事業撤退の背景として、①ロンドン地下鉄の PPP 事業の共同企

業体に参加している同社は、エンジニアリング分野を基盤として成長した企業であり、必ずしも学校運営業務に精通していなかったこと、②社内の IT(情報通信)サービス提供部門のリストラ策が失敗したほか、業績の急速な悪化と株価の急落という深刻な財務上の問題を抱えていたこと、③学校に対する同社の投資や改善策が外部から分かりにくく、毎年行われる契約更新時にカウンシルが強い態度で交渉に臨んでいたことなど、幾つかの複合的な要因が重なった結果と見られているが、こうした状況を踏まえて、カウンシルとの契約続行が財政的に困難になったと同社では説明している。教育技能省及びカウンシルでは同社に移管されている 300 名の元職員をカウンシルに引き取り、学校運営が支障なく継続されるよう万全の措置を講ずる旨を公表したが、この事例は、①民間部門は利潤追求の有効な手段として PFI 事業に参入しており、十分な見返りが得られないと判断した場合、又は経営状況が著しく不利になった場合などには、即時撤退する恐れがあること、②民間部門に適切なリスク移転を行う制度ではあっても、民間部門の財務状況や行動によっては当該サービス継続の判断を含め、住民に対する最終的な責任は行政が負わなければならないこと、③安易な PFI 事業への依存が地方自治体にとり、いかに危険で代償の大きいものであるかという点などを地方自治体側が改めて認識する必要があることを示唆している。

第2節 個別事例

2-1 PFI 制度を活用した小学校 (Spring Bank Primary School) の建設事例 (リーズ市)

①事業概要

「Leeds 7 Schools PFI Project」は、1998 年 10 月に PRG (Project Review Group) の承認を受けている。この事業はその名称が示すとおり、高等学校2校及び小学校5校(1校は新設)の建設を包含する事業であるが、Spring Bank Primary School に限定した単独の契約を締結することも理論上可能ではあった。しかしながら、地方自治体による PFI 事業は一般に小規模であり、個別事業毎に契約を締結する方法では、外部専門家(弁護士やコンサルタント)への手数料や保険料支払いが割高になるだけでなく、入札に要する時間及びコストが膨大なものとなる。こうした問題点を避けるため、当事業のように複数の小規模同種事業をグループ化し、一事業として遂行することにより、一定の事業規模を確保するとともに、時間コストの削減を図る手法が取られるケースは多い。この点は、英国の PFI 事業の特徴のひとつである。また、政府も PFI 事業を導入する地方自治体に対し、同種事業をグループ化するよう指導している。

②PFI 導入に至る経緯

リーズ市中心部から自動車で約 15 分程度の郊外にある Spring Bank Primary School は、児童数約 200 名の小規模な小学校である。現在は 2002 年9月に完成した新校舎で授業が行われているが、それまで使用されていた旧校舎は、老朽化による損傷の程度が著しく、屋根の一部が崩れ、雨漏りがするなど学校設備として不十分かつ危険な状況にあった。児童の一部はプレハブの仮設校舎で授業を受けるなど不便な状態が続いていたため、市では PFI 事業のひとつである「Leeds Seven Schools PFI Project」に新校舎の建設を中心とする当校の環境改善を位置付け、その実現を図った。なお、旧校舎は新校舎の存する敷地と道路を隔てた反対側敷地に現存している。旧校舎が登録建築物 (listed building) の指定を受けており、解体が不可能なことから、市ではこれを民間不動産会社に売却し、損傷部分が修繕された後、アパートとして再利用されることを希望している。

③目的

狭小な敷地というマイナス面を克服する斬新な設計とライフサイクルを一括管理することによる全体経費の節減

④PFI 発注仕様の特徴

発注者であるリーズ市は、提供される各サービス(主なサービス項目については「2-⑥官民の役割分担」参照)の基準を具体的に定めたアウトプット仕様書 (Output Specification) を契約先に提示している。更に、サービスの基準をより詳細かつ明確に指示するため、次に掲げる仕様書をアウトプット仕様書に別途添付している。

ア External Area Sheets (校内駐車場、通路、倉庫、運動場などに関する基準)

イ Hights Schedule (児童が使用する机及び椅子、教室内の洗面台、トイレ、鏡などの高さ、設置位置)

ウ Internal Room Data Sheets (教室、体育館、図書室など屋内施設に関する基準(素材に関する留意事項を含む))

- エ Power Schedule(教室等に設置するソケット数、テレビ用アンテナ端子数、電話機台数)
- オ Water Schedule(トイレ等に設置する水道水用蛇口数、校庭散水用スプリンクラーの設置数)
- カ Furniture Schedule(教室等に設置する黒板、書棚、カーテン等)

⑤事業者選定方式

当 PFI 事業は、1998 年 10 月 21 日付けで教育雇用省(当時)の承認を受け、1999 年初頭に事業者選定手続きが開始された。

事業者選定の第1段階として、PFI 方式により事業実施するという事実を含む事業概要が欧州共同体公報(The Official Journal of the European Communities)に掲載、公示されている。この手続きは、EC(当時)域内の当事業に関心のある民間企業(共同事業体)を募集する目的で行われるもので、当事業に対しては 103 の民間企業が関心を示した。

第2段階では、欧州共同体公報における公示に応募した民間企業に対する事前資格審査が実施されている。この段階では、応募した民間企業の技術水準、実績、財務内容及び信用力などが審査され、事業者の候補が8社に絞り込まれた。ここで作成された第一次候補者リストは、ロングリスト(longlist)と呼ばれる。

第3段階として、1999 年春に 事業者候補の8社が、リーズ市地域サービス担当部長を委員長とする審査委員会(panel)の面接を受けている。この段階では、当事業の実現可能性を探るため、資金調達方法、事業意欲、リスク負担能力などが詳細に検証されているが、この面接を通過し、実際に入札資格が付与されたのは半数の4社である。この段階で作成される第二次候補者リストは、ショートリスト(shortlist)と呼ばれる。

第4段階として、2000 年1月、ショートリストに選ばれた4社から条件交渉用書類が提出された。審査委員会では、2000 年1月、2月の2か月間集中的に審査を行い、このうち2社が最善最終提案書(Best and Final Offers)の提出を求められている。

最終的には、前記の最善最終提案書に基づき、市では 2000 年夏、優先交渉権者(Preferred Bidder)として John Mowlem Consortium を選出した。その後実施された同社との契約交渉は、当初市が予想した以上に時間を要し、正式契約が締結されたのは、2001 年 10 月 31 日である。なお、審査委員会が民間企業に対し実施した面接及び審査の具体的内容については、商業上の機密事項に該当することから、一切外部に公開されることはない。

⑥官民の役割分担

当該契約に基づき事業者が提供する(市が購入する)主なサービスの概要は次のとおりである。

(i) 契約に含まれる主なサービス

- ア 校舎の設計・建設及び関連設備の提供
- イ 校舎の内装及び外装の維持管理
- ウ 関連設備の維持管理及び交換
- エ IT(情報通信)機器の接続設備
- オ 校内の清掃、給食、警備及び校庭等の維持管理
- カ 電気・ガス・水道等の供給及び一定のリスクに関する保険加入
- キ 24 時間体制で苦情等を受け付ける「ヘルプ・デスク」の設置

ク サービスの提供が不十分であった場合、契約に定めるところにより支払われる利用料が減額されるシステム

(ii) 契約に含まれない(市又は学校が自ら提供する)主なサービス

- ア 授業及び研究に携わる教員
- イ 学校運営に携わる教職員
- ウ コンピューター・ハードウェア
- エ 消耗品の調達
- オ 小学校の所有する物品等に対する保険

授業など教育的サービスの提供、権限、責任は学校長(Head Teacher)及び学校理事(School Governors)に留保されているが、それ以外の一般的、付随的なサービスはほぼ全て民間部門が提供する役割分担となっている。

PFI 事業の契約においては、契約期間中に提供されるサービス内容が不十分である場合、ペナルティとして地方自治体から事業者を支払われる利用料(Unitary Charge)が減額される仕組みが必ず備わっている。サービスに何らかの不備が見つかった場合には、早急に情報を共有するとともに、必要な対策が講じられる仕組みは事業者、学校の双方にとって重要であるが、当校の場合には、24 時間連絡可能なヘルプ・デスクがその役割を担っている。ペナルティを課している状態自体は望ましいものではないが、サービス提供に関する日常的な小さなトラブルの発生は不可避であり、市及び学校側もその点は了解している。むしろトラブルが生じた場合にヘルプ・デスクが十分に機能し、事業者が適切な対応をするか否かを重視したいというのが市の基本姿勢である。学校からヘルプ・デスクへの連絡日時及び内容は全て記録され、苦情に対する事業者側の対応状況がペナルティの大きさに反映されるため、事業者側にとってはトラブルを早期に改善するための動機付けともなっている。なお、利用料の減額により生じた資金は、市でプールし、何らかの学校経費に充当される。

また、IT(情報通信)機器の接続設備が契約に含まれているのに対し、パソコン等のハードウェアは市が直接調達していることも当契約内容の特徴のひとつである。コンピュータ・ハードウェアを契約内容に含めた場合、ソフトウェアの更新費用を盛り込んだ利用料を支払う必要が生じる。技術進歩の著しい分野であり、28 年間という長期の契約期間であることから、民間企業としてはどうしても高頻度の更新を見込みたがる傾向があり、利用料の高額化を避けようとする市側の姿勢と工夫の跡が感じられる。なお、この点に関連して、財務省が PFI プロジェクトに関する調査を実施した結果、コンピュータ・システムの入替えなど、IT プロジェクトにおいて成功率が低い実態が判明したことから、財務省は今後 IT 関連の PFI 事業を中止することを 2003 年 7 月 15 日に発表した。

⑦委託された業務に従事していた職員の処遇

当プロジェクトにおいては、Spring Bank Primary School を含む 6 つの学校で、給食、清掃業務等に従事していた職員約 75 名が雇用上の影響を受けることとなったが、これらの職員は、現在 John Mowlem Group に所属するサービス提供会社 Aquamen Services に移管され、市職員当時と同一の雇用条件で業務に従事している。地方自治体職員を加入者とする年金制度は、Local Government Pension Scheme(以下 LGPS 略称)と呼ばれ、地方自治体(雇用者)、職員(被雇用者)双方からの拠出金で運営されている。以前は、地方自治体職員以外を加入者とするのが認め

られなかったが、現在では法律が改正されたことにより、PFI 事業に伴い民間企業に身分が移管された地方自治体職員にまで LGPS を適用することが認められている。

現在、リーズ市職員は、West Yorkshire Pension Scheme と呼ばれる LGPS に加入している。これは、リーズ市を含む West Yorkshire 地域の地方自治体職員を対象とした LGPS であり、ブラッドフォード市 (Bradford City Council) が近隣の地方自治体を代表して管理運営を行っている。したがって、リーズ市から Aquamen Services に移管された職員も、West Yorkshire Pension Scheme に止まるか、新たに個人年金に加入するかは本人が選択できる。

PFI の仕組みにおいて、サービスの提供者が公的部門から民間部門へ移管される際に大きな問題になるのはこうした被雇用者の処遇である。事業の移管に伴い民間部門へ身分が移管される被雇用者の権利を守るため、英国政府は継続的に一定の規則を定めており、これらの規則は集合的に「TUPE (Transfer of Undertaking-Protection of employment-Regulations 1981 の略称)」として知られている。元々は、EC (当時) の法規定を英国内で実施するために導入された後、頻繁に改正が加えられており、最近では 1999 年に改正が行われている。この規則により PFI 事業の実施に伴い、公的部門の職員の身分が民間部門へ移管されても、年金を含む公的部門の雇用条件、待遇が引き続き保証されている。しかしながら、民間事業者が新たに雇用する職員について、公的部門から移ってきた職員と同条件で雇用することは、現時点では民間部門の自主的な努力目標に止まっているため、同一企業内で職員の待遇が二層化する問題点がこれまでも指摘されている。

⑧PFI 推進のための法的措置

「1-3 国における取組み」において説明したとおり、「1997 年地方自治 (契約) 法 (Local Government (Contracts) Act 1997)」の成立により、地方自治体が民間部門と PFI 契約を締結する権限が明確化されるとともに、民間部門に損害が発生した場合の法的措置、裁判において違法性が認定された場合の取扱い等が定められている。

⑨成果と課題

当事業において最も PFI 方式の成果が感じられるのは、校舎の設計 (デザイン) に関する点である。表面に人工芝を張った運動場は、天然芝ほどの維持管理コストがかからず、また人口芝の下に砂を敷き詰めているため水捌けが良く、かつ、児童の身体に対する負担も少ない。市直営で建設する従来の手法では、地面をアスファルト舗装した運動場が一般的であったことと比較すれば、その差は歴然としている。加えて、敷地面積が狭小であることを考慮し校舎の屋上を利用した運動スペースが確保されていることや、階下の図書室に自然光を取り込む工夫が施されていることなども、事業者側の提案により実現している。このような事業者の経験から生まれた提案は PFI 事業のメリットのひとつであり、市でもこれを高く評価している。

一方、当校が抱える課題として、図書室の暖房設備が不十分な点が挙げられる。関連設備の設置が不十分なことが影響し、そのままであれば室温が約 10℃程度までしか上がらない問題があり、改善を求められた事業者は応急処置として小型の簡易ヒーターを新たに設置しているものの、抜本的な改善策は講じられていない。契約書には、仕様書の一部として Internal Room Data Sheets と呼ばれる各部屋に関する要求、指示事項を記載した書類が含まれているが、当図書室に関しては、収容可能冊数を指示したのみで、それ以外の詳細基準を特に明示していなかったという事情も現

在の状況を招いた一因であるという。しかしながら、「1-5今後の展開と課題」において指摘した全体費用の節減という観点に基づけば「性能発注」が望ましく、あまりに詳細な仕様書を添付することは避けなければならない。民間部門にコスト削減のインセンティブが働きにくく、斬新な設計を阻害する結果につながる恐れがあるためである。このため、事業発注者である地方自治体側の課題として、必要最小限度の要求事項を明確化し、併せてコスト削減を促進する、バランスの取れた適正な仕様書をいかにして作成するかがより重要となってきた。

(参考文献、資料)

- ・竹下譲、横田光雄、稲沢克祐、松井真理子共著「イギリスの政治行政システムーサッチャー、メジャー、ブレア政権の行財政改革ー」ぎょうせい(2002年)
- ・第一勧業銀行国際金融部編「PFIとプロジェクトファイナンス」東洋経済新報社(1999年)
- ・通商産業省産業政策局新規産業課、新エネルギー・リサイクル等 PFI 推進協議会監修、民間主導型インフラ研究会編「PFI 入門ー「日本版 PFI」の実現のためにー」社団法人商事法務研究会(1998年)
- ・福島直樹著「英国における PFI の現状」日刊建設工業新聞社(1999年)
- ・「英国の地方自治」財団法人自治体国際化協会(2003年)
- ・「イギリスの地方自治体をめぐる最近の動向」財団法人自治体国際化協会発行自治体国際化フォーラム第 164 号(2003年6月)
- ・The Daily NNA 英国&EU 版 873 号(2003年7月2日), NNA EUROPE Ltd.
- ・The Daily NNA 英国&EU 版 884 号(2003年7月17日), NNA EUROPE Ltd.
- ・David Wilson and Chris Game(2002) *Local Government in the United Kingdom Third Edition*, palgrave macmillan
- ・Christian Wolmar(2002) *Down The Tube*, Aurum Press Ltd.
- ・Office of the Deputy Prime Minister(2003) *Local Government Financial Statistics(England) 2002*
- ・Audit Commission(2003) *PFI in Schools*
- ・The MJ, *Education PFI blow for Southwark*, 10/04/2003
- ・PUBLIC TREASURER, *Stuck in the middle with PFI*, 03/2003
- ・Local Government Chronicle, *Private good?*, 31/01/2003
- ・4Psウェブサイト: <http://www.4ps.co.uk/>