

平成16年度海外比較調査

# 自治体業務のアウトソーシング



財団法人 自治体国際化協会

## はじめに

当協会では各海外事務所を通じ、海外の地方行財政制度や地域活性化方策等を調査研究し、その結果を各種刊行物やホーム・ページを通して地方公共団体等に紹介している。本書は、同一テーマ「自治体業務のアウトソーシング」により7つの海外事務所（ニューヨーク、ロンドン、パリ、シンガポール、ソウル、シドニー、北京）と本部において横断的に調査を行い、比較しうるようにしたものである。

我が国の自治体業務のアウトソーシングについては、平成15年度に地方自治法が改正され、指定管理者制度が導入されるなど地方公共団体の事業のアウトソーシングに関する手法が整えられ、地方公共団体においてもその検討が進められている。

一方、世界各国においては、現にPPPやPFIの形をとって、従来政府部門が直接行っていた事務事業をアウトソーシングする事例が増加している。

そこで、諸外国におけるアウトソーシング手法の導入事例について、その業務の内容、行政と民間の役割分担・リスク分担、運用の実態などを調査することにより、地方自治体におけるアウトソーシング手法の運用の参考となるものと考え、「自治体業務のアウトソーシング」をテーマに設定した。

本書が、各地方公共団体や地方自治関係者によってご活用いただけることを心から祈念している。

平成17年5月

財団法人 自治体国際化協会  
理事長 紀内 隆宏

# 目次

概要	1
<b>第1章 アメリカ</b>	
第1節 米国における公的部門と民間部門の関係について	7
1-1 米国における民営化とは	7
1-2 米国におけるPPP及びPFI	7
1-3 アウトソーシングを成功させるための条件	8
第2節 米国におけるアウトソーシングの事例報告	13
2-1 緊急時医療サービスにおけるアウトソーシング	13
2-2 電子政府におけるアウトソーシング	15
2-3 政策立案のアウトソーシング	17
<b>第2章 英国</b>	
第1節 事例研究	19
1-1 PFIの概要	19
1-2 PFI手法導入の背景・経過	19
1-3 PFI手法導入の目的	20
1-4 PFI手法の方式	21
1-5 PFI手法の制度	23
1-6 PFI方式の運用の実態	28
1-7 今後の課題	30
1-8 参考資料	31
第2節 公的部門と民間部門の関係のあり方についての考え方	32
<b>第3章 フランス</b>	
序	35
第1節 公役務の委託の範囲と契約方法	36
1-1 公役務の対象	36
1-2 公役務の委託方式	36
1-3 公役務に関するその他の契約	38
1-4 公役務の事業報酬	38
第2節 公役務の委託の契約手続き	39
2-1 管理方式の選択	39
2-2 公示と候補者の事前選抜	39
2-3 見積書の選定	40
2-4 交渉(négociation)及び契約計画の承認	40
2-5 契約書の署名	41
第3節 公役務の委託の監視・監督	41
第4節 PPP(partenariat privé-public:官民パートナーシップ)の導入	42

第5節 事例研究	43
5-1 ゴミ処理～ガール (Gard) 県ニーム (Nimes) 周辺	43
5-2 プール・スケート施設～ブーローニュ・ビヤンクール (Boulogne-Billancourt)	45
5-3 学校給食～ディーニュ・レ・バン (Dignes- Les- Bains)	47
5-4 空港～マルヌ (Marne) 県	50

## 第4章 シンガポール

第1節 シンガポールにおけるPPP (Public Private Partnership) 事業の概要	
1-1 はじめに	53
1-2 ベストソーシング	53
1-3 PPPの形態	53
1-4 PPPプロジェクトにおける官民の役割	54
1-5 調達プロセス	56
1-6 今後のPPPプロジェクト	57
第2節 個別事例：海水淡水化プラント	58
2-1 背景	58
2-2 事業者選定の経緯	58
2-3 プロジェクトの構造	60
2-4 水購入契約	60
2-5 資金調達	60
2-6 給水開始目標	60
2-7 課題	61
第3節 おわりに	61

## 第5章 韓国

第1節 韓国における民間委託の背景及び動向	63
1-1 民間委託の背景	63
1-2 韓国におけるPPI (Private Participation in Infrastructure)の状況	63
1-3 地方自治体におけるアウトソーシングの状況	64
第2節 個別事例：ソウル特別市江南区	64
2-1 ソウル特別市江南区の行政業務のアウトソーシングについて	64
2-2 江南区の概要	65
2-3 アウトソーシング導入の目的	66
2-4 江南区の行政業務アウトソーシングの類型・分類	67
2-5 アウトソーシングの運用について (導入～評価～賞罰の付与)	69
2-6 2003年下半期の江南区アウトソーシングに対する住民満足度の調査結果	70
2-7 アウトソーシング事業を効果的に進める方策に対する考察	77
第3節 おわりに	79

## 第6章 オーストラリア

第1節	はじめに	81
第2節	オーストラリアにおけるアウトソーシングの原則	82
第3節	NSW 州におけるアウトソーシング	84
3-1	ニュー・サウス・ウェールズ (NSW) 州	84
3-2	地方自治体	84
第4節	NSW 州モスマン市における公園・庭園管理業務のアウトソーシング	87
4-1	概要	87
4-2	アウトソーシングによる変化	87
4-3	アウトソーシングプロジェクトの確率	88
4-4	アウトソーシングプロジェクトの主な特徴	89
4-5	アウトソーシングプロジェクトの評価	90
第5節	NSW 州政府による清掃サービスのアウトソーシング	92
5-1	概要	92
5-2	アウトソーシングプロジェクトの確率	92
5-3	アウトソーシングされた清掃サービスの主な特徴	94
5-4	アウトソーシングプロジェクトの評価	95
第6節	高齢者介護施設サービス	96
6-1	概要	96
6-2	アウトソーシングの過程	96
6-3	主な特徴	97
6-4	審査	98
第7節	おわりに	99

## 第7章 中国

第1節	はじめに	101
第2節	公立病院の改革事例	101
2-1	「政企分離」、「企社分離」とアウトソーシング	101
2-2	出資者代表制度	102
第3節	中国における P F I	107
第4節	おわりに	111

## 第8章 日本

第1節	日本におけるアウトソーシングに関する最近の動向	113
1-1	アウトソーシングにおける公的部門と民間部門の関係	113
1-2	指定管理者制度の創設	113
1-3	日本版 P P P の実現に向けて	115
第2節	水道事業におけるアウトソーシング事例	115
第3節	病院運営事業におけるアウトソーシング事例	119

# 概 要

## 第1章 アメリカの事例

民営化という言葉は、米国にとって新しい言葉では全くない。いわゆる民間企業はこれまで公共サービスの提供に対して多くの役割を果たしてきた。米国民はその民間企業信奉から、行政機関よりは民間企業によるサービス提供を選択する傾向にあった。1955年の連邦政府の予算局の発した指示では、民間企業から調達可能なサービスや物品は連邦政府機関では供給しないこととしており、この方針は定期的に言い換えられ強調されてきた。

米国におけるこのような民間企業信奉が今日までの米国における民営化を他の諸外国における民営化とは異なるものにしてきた。諸外国におけるこれまでの民営化のほとんどは様々な政府財産（電話通信・鉄道・電力・ガス等、公共に対するサービスとされるもの）の一部を民間企業に売り払うものであったが、米国における民営化はこのような形態をとってこなかった。それらは最初から民間企業の手によって提供されてきた。このような歴史的背景の中で、政府が民間部門に目を向けるときというのは、一般的に低コストで良質なサービスを住民に提供するということを意味していた。

米国内の各州は、調達及び契約実務において非常に高い自立性を持っている。また、各州とも官民の関係に独自のスタンスを持っている。このため、なにをアウトソーシングするか、あるいは官民パートナーシップをどのように位置づけるかといったことを各州に指示する民間資金導入のための連邦組織は存在しない。各州や都市はそれぞれの関係法令に従いながら、独自の官民パートナーシップを模索している。しかも、政権が変わり、新たな政権が新たな政策を推し進めれば、その法律自体も変更される可能性がある。数十年にわたり、米国内におけるアウトソーシングは、はやり廃りを繰り返してきており、各自治体は、ほとんどあらゆる分野での行政サービスのアウトソーシングを行ってきた。その成功の度合いは様々で、そのアウトソーシングが失敗したとなれば行政による直営サービスに戻し、失敗に対する自治体の記憶が色あせたころ、再びアウトソーシングが行われてきた。

本章では、米国内における行政と民間企業の在り方についてアウトソーシングを成功させるための条件という観点から記述し、併せて米国内におけるアウトソーシングの事例についていくつか紹介することとする。

## 第2章 英国の事例

英国において、アウトソーシングといえば、1992年に初めて英国で導入されたPFI (Private Finance Initiative) が有名であり、この導入後英国のPFIは世界的な注目を集めることとなり、その結果先進国を中心とした各諸国でPFIが導入されている。日本でも2000年9月から「PFI推進法」が施行され、全国的にPFIによる事業が実施されている。

1960年代に経済的な絶頂期を迎えた英国は、この時期に福祉大国へと転換し、「ゆりかごから墓場まで」と形容されるほどの最も福祉政策が充実した時代を迎えた。しかし、絶頂期を迎えた英国経済も70年代に入り陰りが見え始め、次第に金銭的負担の大きい福祉は大きな荷物となり、それに伴う急激な増税は国民のやる気を奪い、社会全体から活力が失われた。これが「英国病」と呼ばれる英国経済の長期不況を招く結果となり、財政難と巨額の財政赤字を抱えることとなった。

この状況下に登場したのが1979年5月の総選挙で圧勝した保守党政権のサッチャー首相であり、サッチャーは「市場原理と小さな政府への回帰」を目標に大胆な行財政改革を実施した。具体的には財政難と公共サービスの質の低下に対処するため、財政支出の削減、国有企業の民営化、規制緩和による政府の役割縮小と民間活力の発揮を掲げ、公共サービスの一部を民間部門に委託するアウトソーシング、行政のエージェンシー化にも取り組み、民間部門主導による公共サービス提供という路線を明確にした。

1990年にサッチャー政権を引き継いだ保守党のメジャー首相は「市民憲章 (Citizen's Charter)」を公表し、従来公的部門が提供してきたサービスや公共施設の建設、運営を民間企業に委ね、政府はサービスの購入者になるという方向を示し、エージェンシー化やマーケット・テストを実施した。この流れの中で1992年11月にラモント財務大臣より提唱されたのがPFIと呼ばれる考え方であった。

その後1997年5月に誕生したブレア労働党政権はPFIの問題点の把握と改善を進め、PFIを公的部門と民間部門とのパートナーシップに基づくパブリック・プライベート・パートナーシップ (Public Private Partnership) というコンセプトに置き換えてはいるものの、基本的にはPFIの考え方はほぼ踏襲し、PFIをますます積極的に活用するようになっており、PFIによる事業は年々増加している。

1992年に保守党政権によって導入されたPFIは、1997年に誕生した労働党政権でも積極的に活用されているが、このレポートではまずPFI制度についての概略を全体的に紹介した後に、これまで指摘されている課題等を病院や学校といった事例を交えて紹介している。



### 第3章 フランスの事例

フランスにおける公役務の委託（*délégation de service public*）の歴史は古く、民間主導によるインフラ整備が既に16世紀中頃から行われており、19世紀には、鉄道の建設やガス灯照明、電灯事業など多くのインフラ整備や公共サービスの提供が必要になるとコンセッション（後述）と呼ばれる方式が発展するようになった。しかし、その概念の確立及び法制度の整備が行われたのは最近になってからのことである。

フランスにおける公役務の委託は、伝統的に産業活動的公役務が優先的な対象であったのだが、社会福祉や家庭ゴミの収集、文化会館、学校給食などのより行政的な性質を帯びた公役務への委託も行われている。しかし、公権力の特権行使（行政命令権の行使、行政警察など）や戸籍管理や保健衛生予防など役務の特別な性質により委託できないものも存在する。

また、これまでフランスにおける地方団体等と民間企業等との契約方法としては、「公役務の委託」か「公共契約」でしかなかったのだが、2004年6月17日に発布された行政令（*Ordonnance*）により新たにPPPが導入された。既にPPPを利用したプロジェクトが進められており、今後様々な分野での活用が期待されている。

個別事例では、ガール県内のゴミ処理業務、ブローニュ・ブヤンクールのパール・スケート業務、ディーニュ・レ・バンの学校給食業務、マルヌ県の空港運營業務の事例を紹介している。

### 第4章 シンガポールの事例

#### シンガポールにおけるPPP（Public Private Partnership）事業の概要

シンガポール政府はPPPを活用して、公共事業のうち非中核的な事業については、積極的に民間部門に外部委託していく方針を打ち出した。PPPの対象となるのは5,000万S\$以上の事業で、今後3～5年の間にスポーツハブ施設などの公共事業が民間に開放される計画であり、事業総額は13億S\$になるものと思われる。

対象となる事業は国立競技場の跡地に建設されるスポーツハブ施設、ごみ焼却施設、ニューウォーター（下水再処理水）施設、シンガポール国立大学の教育施設と学生寮、情報インフラ施設及び海水淡水化施設などである。

シンガポールにおけるPPPへの取り組みはまだまだ初期段階であり、財務省が公的機関や民間部門を対象としたPPPに関する周知啓発を行うとともに、各公的機関間の連絡調整を行うことになっている。

個別事例ではシンガポールで最初のPPPプロジェクトである海水淡水化プラントの事例を紹介している。

## 第5章 韓国の事例

韓国における行政業務のアウトソーシングの流れは1997年の通貨危機に伴うIMF管理体制以後、急速に波及したと言われる。

通貨危機による急速な景気の低迷により行政の財源不足が表面化する一方で、従来の住民サービスの供給体制の見直しにより市場競争を導入した予算の節減、業務の効率化、専門性を活かした行政サービスの向上などの改革を余儀なくされたからである。

韓国において特に政府主導で進められている公共事業のアウトソーシングは、主に道路、鉄道、空港、港湾などのインフラ整備分野を対象としたP P I (Private Participation in Infrastructure)手法がとられており、P I C K O(韓国社会資本民間投資センター)が官民双方への支援とともに両者の橋渡しを行っている。

1994年に成立したP P I法は1998年の①公共主導から民間主導への明確な切り替え②創意工夫の促進による効率の向上を目的とした民間活用、③金融危機後の国際標準に沿った制度構築による外資導入などを盛り込んだ全面改定により息を吹き返した。法改正前5プロジェクトであった事業実績は、改正後2000年までに25プロジェクト10.8兆ウォン(約1兆800億円: 1ウォン=0.1円で計算)にまで急増した。また、2002年以降10カ年計画でインフラ投資計画198.9兆ウォン(約19兆8,900億円)のうち約22パーセントをP P I事業へ投入することを政府が発表しており、政府主導の公共事業によるP P I事業は今後増加するものと見られている。

個別事例では、韓国地方自治体でもいち早く行政業務のアウトソーシングに取り組み、小さな行政組織で効率的にサービスを提供するという行政業務のアウトソーシング先進自治団体に成長したソウル特別市江南(カンナム)区の現状について紹介している。

ここで取り上げるソウル特別市江南区では、受益者である住民に事業自体の質の評価を任せ、その結果により受託業者にインセンティブやペナルティーを与えるほか、次年度以降の契約更新にまで影響を持たせることによりアウトソーシング事業の質の向上、ひいては住民サービス全体の質の向上を図っている点が斬新的である。

## 第6章 オーストラリアの事例

オーストラリアでは、アウトソーシング（自治体業務の外部委託）により、政府の各種行政サービスの生産性は全体的に上がったと考えられているが、労働党政府よりも自由党（保守派）の方が外部委託を奨励する傾向にある。外部委託が成功すれば、民間企業や消費者に利益がもたらされる一方、現在公共サービスの提供に従事している職員達が失職や賃金低下という被害を被るおそれがあるためである。

全土の人口の約3分の1が居住するニュー・サウス・ウェールズ州では、政府サービスの外部委託は、1980年代後期に始まった大幅な公共部門改革の一環として始められた。1988年に自由党と国民党の連合政府が誕生し、公共部門の管理改善と生産性及び能率向上を目的とした一連の改革を導入した。この改革により、政府の規模は縮小され、従来独占的であった公共サービスは民間競争市場に開放され、委託業者の自立性と責任は増大した。特に、財務パフォーマンスの効果的な対策を十分に持たない政府機関にとって、外部委託はこの改革の中核であった。

このような背景を踏まえ、今回の調査では、個別事例として、日本の市町村に相当する地方自治体の一つであるモスマン市の例やNSW州政府における例について紹介している。

## 第7章 中国の事例

中国では、民営化をはじめとする国有企業の改革が積極的に進められていたところであるが、この改革に伴い、国有企業の中に設けられていた学校や病院などの公共施設を、株式会社化するなどの取り組みが行われている。

また、社会インフラの整備ニーズの急速な高まりに比して、建設資金等の確保が大きな課題となっている。特に、初期投資が多額で、高度な技術を要する施設の建設などを政府負担で行うことは難しい点がある。そこで、民間資本の活用が行われ、PFI (Private Finance Initiative) の手法も取り入れられるようになってきている。

ここでは、公立医院出資人制度を利用した公立病院の株式会社化の事例と、汚水処理場建設運営事業におけるPFIの手法を利用した事例2を紹介する。

## 第8章 日本の事例

日本においては、政府の主導により、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」との原則のもと、公共サービスの属性に応じて、民営化、民間委託、PFI、指定管理者制度等の様々な手法の導入が進められてきた。

また、各地方自治体においても、公共サービスの質の向上、コスト削減、民間部門での新たなビジネスチャンスの創造、雇用創出を目的として、アウトソーシングに関する様々な手法の導入が積極的に検討されている。

こうしたアウトソーシングに関する最近の動向として、平成15年6月の地方自治法改正による指定管理者制度と、日本版PPP研究会の報告書から公共サービスのための基本原則を紹介する。

また、具体的事例として、群馬県太田市水道局における浄水場維持管理業務の民間委託と大阪府八尾市立病院維持管理・運営事業PFI事業を取りあげ、紹介する。