

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

1-1 民間委託の背景

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ところから始まった。

そのアウトソーシング手法については、政府と地方自治体において差はあるものの、事業対象、規模、内容、目的等に応じ実施されている。

1-2 韓国におけるP P I (Private Participation in Infrastructure)の状況

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、P P I (Private Participation in Infrastructure)手法がとられている。これは主に道路、鉄道、空港、港湾などのインフラ分野を対象とした事業における民間資金の導入を目的としたものである。

これらの大型インフラ整備の公共事業は、P I C K O(韓国社会資本民間投資センター)が手続き全体にわたり支援業務を行っている。

本センターはP P I法(社会間接資本施設に対する民間投資法)第23条に基づき1999年に設立された独立組織であるが、国土研究院(KRIHS)の附属機関としてP P Iについての民間に対するワンストップサービスを提供する役割を担っている。また、主務官庁は新規公共事業の発掘、妥当性分析、民間提案事業の検討、施設事業基本計画の樹立、事業計画の検討評価、実施協約締結関係の業務を支援センターに代行又は支援要請することができる。韓国国内制度および環境に習熟しない外国人投資家らは民間投資支援センターを訪問して必要な資料収集および相談を受けることもできる。

P P I法、P P I法施行令、民間投資事業基本計画及び民間投資事業中長期計画樹立など民間投資事業関連制度および計画の樹立支援、民間投資対象事業の発掘および妥当性分析、民間投資事業施設事業基本計画樹立支援、妥当性調査など事業計画の検討および評価、実施協約締結のための交渉および協約締結業務支援、国内外投資家に対する投資相談、国内外投資誘致説明会開催など広報活動、公務員、金融機関及び民間企業実務担当者対象の教育プログラム運営、民間投資関連各種制度改善研究など官民双方への支援とともに両者の橋渡しの立場の団体でもある。

韓国におけるP P I法自体は1994年に成立したが、1997年の金融危機以前に活用された事例は僅か5プロジェクトにとどまっていた。このため、政府は1998年に非効率な法的枠組みしかなかった法律を、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を改正の柱に全面改定を行った。

これにより、その後 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)の事業が実施されたほか、2002 年以降 10 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 事業は今後も増加するものと見られている。

韓国の P P I システムの特徴とされているのは、①最低収入保障制度、②外国為替リスクに関する政府支援、③明確なバイアウト条項、④PICKO のワンストップショッピング機能であるとされている。

一方、①超長期ファイナンスのリスクヘッジ手段の改善、②補助金など予算面での見通し確保、③利息源泉税の軽減、④リスクシェアリングに対する理解の普及などが課題とされている。

1-3 地方自治体におけるアウトソーシングの状況

政府のみならず地方自治体においても、通貨危機以後の急速な景気低迷の影響を受けた行政の財源不足等の事情により、多くの地方自治体において行政業務の効率化が必須となり、公務員定数の減員や行政業務の見直しが進められた。

韓国では、インフラ整備等の公共事業の多くは政府が主体となって実施しているため、地方自治体レベルではソフト面でのアウトソーシングの活用が多くなるが、小さな行政組織で効率的に住民に行政サービスを提供するという試みは着実に進められている。

1999 年の韓国行政自治部(日本の総務省にあたる省庁)の発表によると、民間委託が可能な施設及び事務が 5,228 件(施設 3,907 件、事務 1,321 件)あり、このうち民間委託された件数は 3,557 件(施設 2,772 件、事務 805 件)である。

民間委託されている事業分類では、社会福祉施設が 1,270(35.5%)、公共施設が 1,030 件(28.8%)、体育青少年が 335 件(10.9%)とつづいている。

第 2 節 個別事例：ソウル特別市江南区

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

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、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)区における行政業務のアウトソーシングの現状について調査した。

ソウル特別市江南区は、2004 年度総予算 3,495 億ウォン(約 349.5 億円: 1 ウォン=0.1 円で計算)の 8.5%、約 297 億ウォン(約 29.7 億円)を行政業務のアウトソーシングに支出している韓国内でも積極的にアウトソーシングに取り組んでいる基礎自治団体であり、ソウル特別市内の他の区よりもより少ない職員数により行政業務を行っている。

また、アウトソーシング事業を実施するだけでなく、住民評価、行政効率性評価の導入によるサービスの質の向上などにも積極的に取り組んでいる団体である。

2-2 江南区の概要

2-2-1 江南区の地域特性

江南区は、首都ソウルの東南部に位置し、特に、都市区画・道路網が整備されており、それぞれの道ごとに特徴を持っている。貿易センター、空港ターミナルと ASEM センターがあるテヘラン路周辺は、既存の貿易・金融に加え、新しくベンチャー・先端産業が集積している。また、狎鷗亭・清潭洞地域は、ファッション・芸術・映像・アニメーション・流通が、そして三成洞、論峴洞一帯には、画廊・陶芸・家具の業種が集積している。

住民の多くが集合マンション、高級ビラ等の共同住宅に居住する地域であり、大型百貨店と文化施設・緑地等が均衡の取れた調和をなし、住民が日常生活を営むにあたり、便利な立地条件を持っている。

一方で福祉の恩恵の持続的供給が必要な低所得密集地域も在している。

2-2-2 基本現況

(1) 人口

2003年12月31日現在、江南区の住民登録人口は、196,637世帯529,018名で、ソウル特別市の5.19%を占め、2000年に比べ、世帯数は2,780世帯増加したが、人数は6,120名減少した。最近の江南区の人口は、1994年の572,311名を最高に、分唐等の首都圏への転出により1995年に大幅に減少した後は、わずかな変化で推移している。

(2) 行政区域

江南区の面積は、ソウル特別市全体の6.53%にあたる39.55K㎡で、行政洞26（法定洞15）と住民組織である1,001統6,447班で構成されている。

区的面積の用途地域別では、住居地域55.1%、緑地地域38.8%、商業地域6.1%となっている。

〈区・洞の環境〉

区分	区全体	洞平均
人口	529,018名	20,346名
世帯数	196,637世帯	7,562世帯
面積	39.55K㎡	1.52K㎡
統・班	1,001統、6,447班	38統、247班

(3) 行政組織

江南区の行政組織は、区庁長、副区庁長、5局、1所、1担当官、26課、26洞で構成されている。また、公務員数は、IMFによる資金提供以前には約1,700名程度であったが、2004年5月31日現在、1,384名で、区庁に865名、保健所に95名、洞事務所に397名、区議会に27名である。職種別では、政務職1名、一般職1,025名、契約職15名、別定職13名、技能職264名、雇用職66名で、一般職が全体の74%を占めている。

(4) 予算

2004年度の江南区の総予算規模は、349,501百万ウォン(約349.5億円)で、一般会計は310,850百万ウォン(約310.9億円)、特別会計は38,651百万ウォン(約38.7億円)である。

総予算のうち、事業別予算規模では、住民サービス分野に6,803百万ウォン(約6.8億円)、

災害のない安全な都市建設分野に 11,030 百万ウォン(約 1.1 億円)、駐車及び交通難解決分野に 31,542 百万ウォン(約 31.5 億円)、快適な生活環境づくり部門に 52,146 百万ウォン(約 52.1 億円)、電算化情報分野に 4,377 百万ウォン(約 4.4 億円)、ベンチャー支援など地域経済活性化分野に 633 百万ウォン(約 0.6 億円)、社会福祉分野に 44,668 百万ウォン(約 44.7 億円)などで、区民の生活に直結する分野に重点的に執行されている。

2-3 アウトソーシング導入の目的

2-3-1 アウトソーシングの概念

江南区が基本とするアウトソーシングは、能率性と専門性、サービスの水準の向上が要求される行政業務を専門民間組織に任せて行う行政方式であり、組織の軽量化を通じて低廉な行政コストにより行政サービスを効率的に提供し、経営マインドで行政業務を管理し、公共部門が直接サービスを提供せずに民間を通じてサービスを提供するものである。

2-3-2 江南区のアウトソーシングの指標

従前は、行政官庁が直接行うことが難しい業務の場合にのみ、アウトソーシングを行ってきた。しかし、行政業務の複雑・多様化により、地方自治体が直接業務を行うよりは、専門技術が豊富な民間に任せ、実施する傾向に移行しつつある。

江南区では、1つ目に行政組織の肥大化を抑制すること、そして2つ目に特殊な専門技術を活用することにより行政事務の能率性を高めコストを削減すること、さらに3つ目には住民の生活に直結する単純行政業務を迅速に処理することを柱に行政業務のアウトソーシングを実施している。

特に、江南区では、1995年の区長の民選以後、重要施策の一つとして次の目的をもって推進している。

1. 質の高い行政サービスの確保
2. 民間部門の専門性の活用
3. 行政の透明性の確保
4. 予算とコストの削減
5. 行政人材の削減による生産性の向上

その他、アウトソーシングを通じて、専門性を行政に反映させるだけでなく、不正腐敗の防止など、多くの効果を目的としている。

また、それと併せアウトソーシングの比較・評価結果に基づき、今後、江南区のアウトソーシングの受託機関や事業(事務)に対してより発展的で未来志向的な方案を探ることにある。

＜江南区のアウトソーシング件数の推移＞

年 度	2000	2001	2002	2003	2004
件 数	45件	50件	57件	62件	70件

2-4 江南区の行政業務アウトソーシングの類型・分類

2004年江南区では、以下の8分野、70業務の行政事務をアウトソーシングしている。

(1) 施設物の維持管理

アウトソーシングの最も一般的な形態で、比較的単純执行的な施設・設備管理を言い、過去の設備運転操作と営繕レベルから脱し、専門的で体系的な管理をアウトソーシングしており、委託形態も個別的から統合的形態に転換している。

この分野では、清掃施設管理、区庁舎無人警備システム管理、区政広報用マルチビジョン運営、文化福祉館施設管理、道路施設物安全点検・維持管理、地下発電施設物維持管理等がこれに該当する。

(2) 文化・福祉・教育プログラム

地域住民（児童、青少年、成人等）を対象に行う専門教養プログラム運営事業としてこれまで公務員が実施してきた断片的で画一的なプログラムではなく、利用者のニーズを踏まえたプログラムを運営しており、毎年、利用者数とプログラム数が増加する傾向にある。特に、家庭福祉センター利用者が委託前の6万名から委託後には10万名に増えている。また、女性センターの場合には、プログラム運営実績を見ると58プログラムから98プログラムに増加しており、利用者中心のオーダーメイド型プログラムに転換していることがわかる。

この分野に該当する事業としては、江南遠隔教育院、生活文化教室、女性センター、家庭福祉センター、民防衛教育、区立図書館、小さな電子図書館の運営などがある。

(3) 行政情報化

95年以後、サイバー地方自治の実現のため、インターネット基盤の構築を始めたが、行政業務を電算化した結果、行政分野でのインターネット革命を主導することとなった。

2001年9月にポータルサイトへの改編で時代に合った行政サービスを提供し、ホームページ会員（E-mailリスト）約16万名を対象に区政の主な政策と事業について、インターネットアンケート調査を実施し、その結果を政策に反映する電子民主主義を定着させている。

各種民願^{*}業務をインターネット化して区民の時間的、経済的負担を軽減するとともに行政の効率化をはかっている。地方税インターネット納付システム、無人民願発給機

（KIOSK）、道路管理統合システム、違反車両牽引後の長期未返還車両インターネット公売、不法駐停車及びバス専用車線違反のインターネット確認及び過怠金納付システム、インターネット土地情報システム等では、導入後インターネットを通じて560万件の民願証明を発給している。

^{*}民願……住民が行政機関に対し、申請や処分等特定の行為を要求する行為

- 1.許認可、特許、指定、認定、推薦、試験、検査等の申請等
- 2.法令・制度・手続等の行政業務に対する質疑・相談を通じた説明や解説の要求
- 3.行政制度や運営の改善に関する意見の建議
- 4.その他行政機関に対し特定の行為を要求する事項 他

(4) 民間参加で専門性を高める機能

住宅、建築、都市計画、法律などの専門性を要する業務を、学界、外部機関などの専門家に任せ、公正で客観的に処理することで、日々専門化、複雑化している行政の能率を高めている。住民意見の集約、現場調査、技術検討、諮問・協議・調整・仲介などを体系的に処理し民願発生を事前に防止している。主な業務としてはアパート等の再建築技術諮問団の運営、都市管理計画技術諮問団の技術委託、一般住居地域計画の樹立委託、顧問弁護団の運営などがある。

(5) 規制・取締り

公共道路や土地などに各種不法施設が設置されることにより発生する住民の苦情を解消するため、取締り補助業務を警備専門企業に委託運営し、民願発生の事前防止、透明性の確保など住民の行政に対する信頼を回復している。主な業務としては、露天商取締り、不法広告物撤去、無許可建築物取締り、不法駐車車両の牽引等があり、特に多くの監視要員が必要な無許可建築物への規制や不法行為取締りの件数はアウトソーシング後の実績では、1.5倍近い数に増加している。また、アウトソーシングにより余剰となった人員を民願業務に配置することで、行政サービスの水準をより高いレベルに引き上げることに寄与している。

(6) 環境・清掃

住民の快適な都市生活のため、生ゴミ関連事業、街路清掃、路地清掃などを専門企業に委託し、美しく気持ちのよい江南の環境を創り出し、この成果が他の自治体からも注目されている。

アウトソーシング前後の効果を見ると、生ゴミ資源化施設の一日平均処理能力は、委託前の28トンから委託後には60トンに増加しているものの、経費的には、年間4億ウォン近い予算を節減する効果をもたらしている。騒音関連民願処理の時間も、1日当たり60分から40分に時間短縮されるなど、低コスト高効率高品質の行政サービスを実現している。

(7) 保健衛生

管内の衛生業者数は、ソウル市の平均より2.09倍も多いが、担当する職員数は他の自治区と同じかそれ以下であり、一人当たりの業務量が過重である。特に衛生業者関連訴訟業務、衛生業者の事後管理等に関する業務は、効率的な取締り、公正な行政処分後の管理活動の遂行が必要とされる事業である。民間委託前に職員が行政処分履行確認をした件数は年約1,200件であったが、委託後には年18,970件と15.8倍に増加し、行政の執行力が強化されている。

(8) 学術委託等

より確実に未来に対処するため、学界や専門家に交通、公園、福祉業務等の長期的な計画を樹立してもらい、未来の行政需要を予測しつつ備えることで、計画的な行政を推進することを目的に、専門分野別の学術委託が進められた。

江南区長期発展計画樹立研究委託、地方財政拡充に関する研究委託、江南区保健福祉基本計画樹立委託、水西先端産業センター建設妥当性検討委託等が該当する。

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）

2-5-1 受託企業選定に係る審査体制

江南区では、アウトソーシングの制度を支えるため、人的・制度的不正や腐敗を事前に遮断し、公務員が審査・判断する部門を最小化する「クリーン審査制」を運営している。これを支える方式として、「審査委員プール制」と「アイスダンシング審査方式」を採用している。

受託企業の選定や民間資本を誘致する事業者選定時に公正性を維持するため、専門家、地域住民などの審査委員(9名)を5～10倍数の範囲で登録・運営しておき、審査当日はその中から9名の審査委員を選出する審査委員プール制を採用している。

また、採点方式はアイスダンシング方式と呼ばれる9名の審査委員の評価で、最も高い点数を与えた審査委員と最も低い点数を与えた審査委員を除き、7名の委員が与えた点数を平均する採点方式で進行される。

2-5-2 事業実施中の住民評価

アウトソーシング業務を活性化させるため、対象業務に対する客観的な評価体制を制度的に設け、新しいアウトソーシングの課題の調査を行っている。

その一つとして、行政サービスの質の向上のため、住民評価制度を確立し、半期に1回(年度に2回)住民に対し、満足度のアンケートを行った上で、その結果をインターネットに公開するとともに、優秀受託企業にはインセンティブを、不振企業にはペナルティーを与えている。

具体的には、江南区居住のE-mail会員(約50,000名)及び施設等のサービスの利用者の中から5,000名程度を抽出し、計量的評価が可能な業務に係るアンケート調査を実施している。

サービス内容を分野別にグループ化し、体感満足度及び要素満足度についてアンケート回答者が5点満点で評価し、総合満足度として評価するものである。

<体感満足度>

行政サービス全般に対する体感満足度を意味する。

<要素満足度>

行政サービスの供給者の見方を反映し、行政サービスの内容要素毎に評価を行った上、当該細部項目の満足度を合計した後、平均化し算出。

<総合満足度算出システム>

総合満足度(100%)=体感満足度(50%)+要素満足度(50%)により積算。

2-5-3 受託事業者へのインセンティブ及びペナルティーの付与

江南区では、行政側の主観的な評価を排除し、2-6-2の方法により集計された住民満足度の結果だけで優秀業者及び不振業者を選定し、それぞれに対し、インセンティブとペナルティーを付与している。

アウトソーシング業務を以下の5分野に区分けし、各分野別に評価結果が一番良かった

業者(5業者)及び各分野で一番得点が悪くかつ平均以下であった業者を選定している。

- ①施設物管理分野
- ②福祉／プログラム分野
- ③規制取締分野
- ④道路清掃分野
- ⑤生ゴミ回収分野

優秀業者にはインセンティブの付与として賞金を授与し、不振業者にはペナルティーとして報告書の提出を義務づけている。

これにより本格的な行政業務アウトソーシングの実施以後、行政サービスが形式的・供給者中心のプログラムから住民のための実質的なオーダーメイド型サービスに転換するなど、量だけでなく質の面でも効率性が大きく向上する傾向を見せている。

○優秀業者へのインセンティブの付与

- 時 期：年半期に一度実施(年2回)
- 対 象：住民アンケートの結果により各分野において一番高評価を得た業者
- 内 容：賞金 300 万ウォン／1 業者を授与

※500 万ウォンへの増額の動きがある

○不振業者へのペナルティーの付与

- 時 期：年半期に一度実施(年2回)
- 対 象：住民アンケートの結果により各分野において一番低評価を受け、かつその分野での平均評価点以下であった業者
- 内 容：住民評価結果における徹底した原因分析及びサービス向上のための方案報告書の提出及び発表

※改善が見られない場合には、次期委託契約の解除も視野。

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

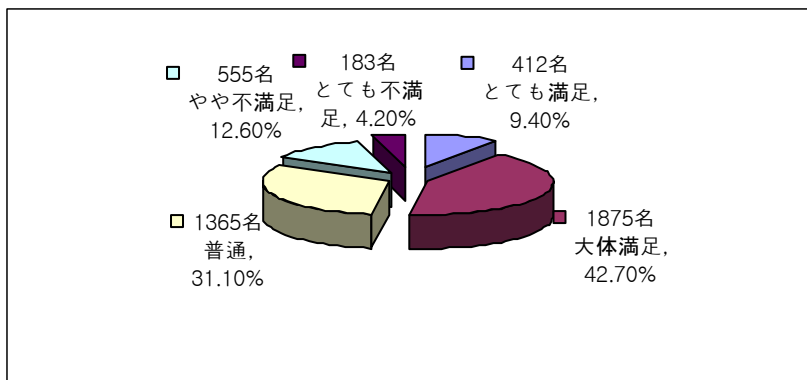
2-6-1 総評

○アウトソーシング業務の効率的な管理システムを維持し、類似したアウトソーシング受託業者に対するグループ別評価を実施したところ、回答者 4,390 名のうち 3,652 名(83.2%)がアウトソーシング受託業者のサービスに大体満足していることが判明した。

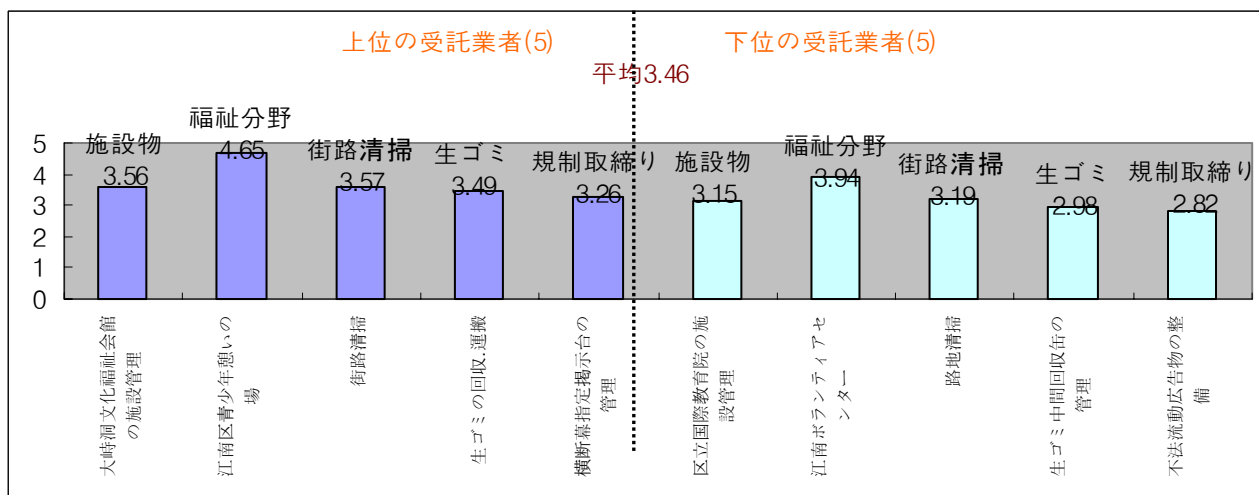
○このアンケート結果に基づき、受託業者間の「市場競争原理」を誘発させるため、上位 5 社にはインセンティブを、一方、満足度が平均より低い下位 4 社(2 社にはサービス向上のための方案報告書の提出を求め、2 社には書面警告)にはペナルティーを与えている。

2-6-2 住民満足度の調査結果

ア. 住民満足度の分布

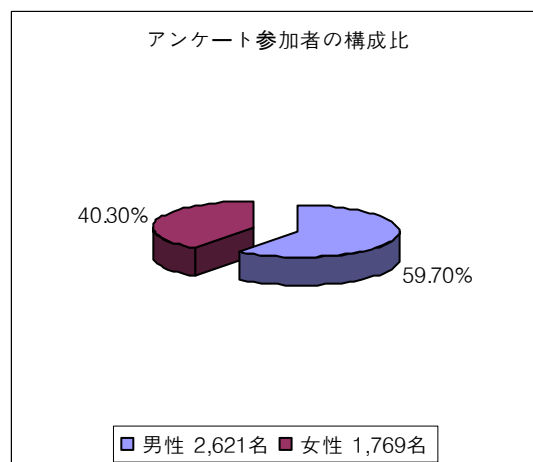
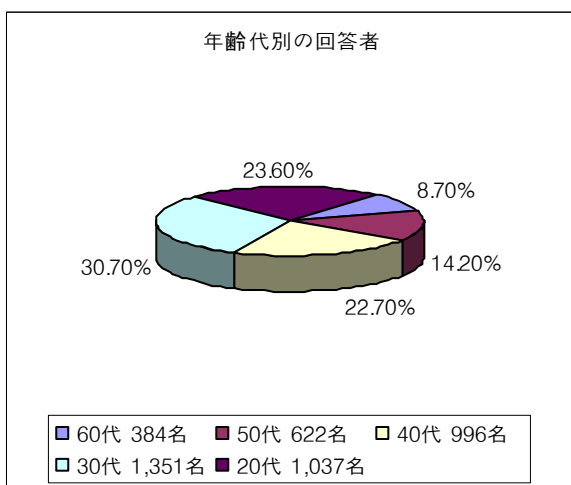


イ. グループ別最上・下位の受託業者



2-6-3 アンケート評価の概要

ア. アンケート調査期間：2003.11.28~12.7 (10日間)



イ. 回答者：江南区の E-mail 会員及び施設利用者のうち、4,390 名

ウ. 評価対象：57 のアウトソーシング業務のうち計量的な評価が可能な 21 の業務を地域別の受託事務チーム別に細分化（45 業者）
施設物(8 業者)、福祉・プログラム(10 業者)、規制取締り(8 業者)、道路清掃(10 業者)、生ゴミ(9 業者)

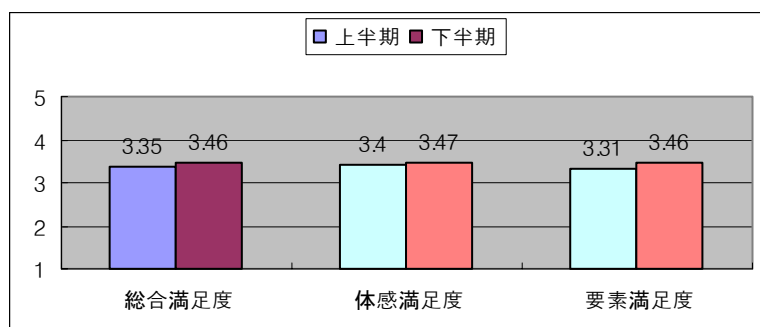
エ. 評価方法：住民満足度の調査

- 分野別にグループ化し、5 点尺度方法で分野別受益対象者を中心にアンケート調査を実施
 - ー一般業務及び規制取締り業務はインターネットでの E-mail でアンケート調査
 - ー特に、福祉・プログラム業務は専門調査機関((株)リサーチ Lab) 受益者及び施設利用者を中心にアンケート調査を実施
- ☞総合満足度の算出システム：総合満足度（100%）＝体感満足度（50%）＋要素満足度（50%）

2-6-4 総合評価

○2003 年下半期の行政業務のアウトソーシングに対する区民の総合満足度は 3.4 点(普通以上)で、上半期より 0.11 点上がり、区民の行政事務に対する満足度が次第に上がっていることが分かった。

< 2003 年度下半期行政業務満足度 >



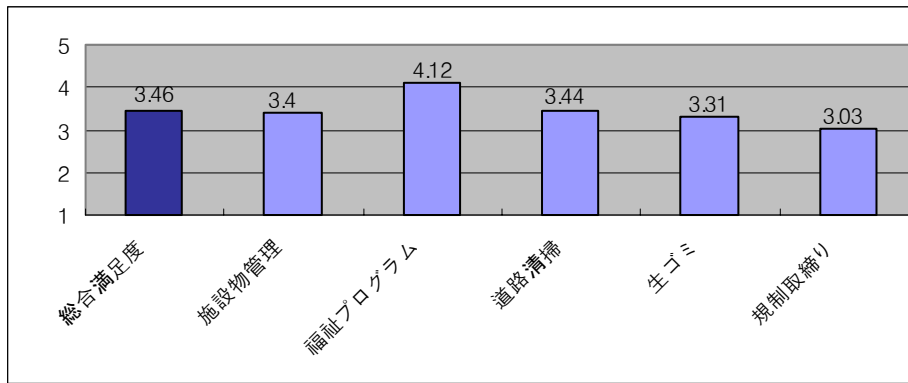
○また、行政サービス全体を表す体感満足度と施設、プログラムなどの項目を表す要素満足度を数値で比較してみると、要素満足度が大きく上がったことから需要者中心の行政サービスシステムに改善されていることが分かる。

2-6-5 行政業務の類型別の評価

○行政業務のアウトソーシング（21 業務）を 5 つの形態に分類し比較してみると、「福祉・プログラム業務」の総合満足度が 4.12 点で最も高く「民願・規制業務」が 3.03 点で相対的に低かった。

○特に、福祉・プログラム業務を上半期と比べてみると、総合満足度が 0.75 点(上半期 3.37)、体感満足度が 0.04 点(上半期 4.05)、要素満足度が 0.11 点(上半期 4.03)で全体的に上がったことが分かる。

< 2003年度下半期総合満足度 >



< 2003年度下半期行政業務別満足度 >

行政業務の種類	総合満足度(上半期)	体感満足度(上半期)	要素満足度(上半期)
施設物の管理	3.4(3.52)	3.37(3.49)	3.44(3.55)
福祉・プログラムの運営	4.12(3.37)	4.09(3.42)	4.14(3.32)
道路清掃	3.44(3.45)	3.45(3.49)	3.43(3.40)
生ゴミ	3.31(3.34)	3.40(3.44)	3.24(3.24)
民願・規制取締り業務	3.03(3.07)	3.03(3.10)	3.03(3.04)

2-6-6 業務のグループ別の評価

ア. 施設物管理の分野 (2事務、8業者)

○区役所庁舎・教育院・区民会館の施設管理

－アンケートに参加した 356 名を中心に掃除及び施設維持の状態を調査した結果、89.6%が全般的に満足していると回答したが、特に、教育院庁舎の施設管理は相対的に満足度が低かった。

☞とても満足:8.7%、大体満足:47.5%、普通:33.4%、やや不満足:8.7%、とても不満足:1.7%

○文化福祉会館の施設管理 (新沙洞、論峴 1・2 洞、清潭洞、大峙洞)

－アンケートに参加した 291 名を中心に清掃及び施設維持の状態を調査した結果、87.6%が全般的に満足しており、特に大峙洞文化福祉会館の施設管理は相対的に満足度が高かった。

☞とても満足:6.5%、大体満足:42.6%、普通:38.5%、やや不満足:9.3%、とても不満足:3.1%

○施設物別受託業者の評価結果 (5点満点)

順位	業務名	総合満足度			備考 (受託業者)
		合計	体感	要素	
1	大峙洞文化福祉館の施設管理	3.56	3.54	3.58	(株) ○○土建
2	区民会館の施設管理	3.53	3.53	3.53	(株) ○○サービス
3	論峴 1 洞文化福祉館の施設管理	3.50	3.45	3.56	○○総合開発
4	区役所庁舎の施設管理	3.38	3.32	3.44	(株) ○○サービス
	新沙洞文化福祉館の施設管理	3.38	3.32	3.44	○○管理公社
6	論峴 2 洞文化福祉館の施設管理	3.36	3.36	3.37	○○保安システム
7	清潭洞文化福祉館の施設管理	3.34	3.30	3.39	○○美化(株)
8	区立国際教育院の施設管理	3.15	3.11	3.18	(株) ○○サービス

イ. 福祉・プログラム運営の分野 (8事務、10業者)

○江南区ボランティアセンター

ー需要者、ボランティア希望者 556 名のうち、79 名を標本・抽出し、プログラムの運営、利用手続き、相談員の親切さの程度などを電話調査した結果、96.2%（普通以上）が全般的に満足していた。

要素別満足度では、特に、周辺環境の快適さ、施設利用者の便利さなどでは改善が必要であることが分かった。

☞とても満足:15.2%、大体満足:62%、普通:19%、やや不満足:3.8%、とても不満足:0%

○区立図書館（論峴洞文化情報広場、大峙洞）

ー施設利用者 360 名のうち、115 名を標本・抽出し資料及び閲覧室の運営、施設維持の状態を電話調査した結果、94.3%（普通以上）が全般的に満足した。

☞とても満足 19.8%、大体満足 62.7%、普通 11.8%、やや不満足 5.7%、とても不満足 0%

○生活文化教室（新沙洞、論峴洞 1 洞）

ー施設利用者 377 名のうち 120 名を標本・抽出し運営のプログラム、講師のレベル、利用手続きを電話で調査した結果、99.3%（普通以上）が全般的に満足した。

☞とても満足 24.2%、大体満足 60.9%、普通 14.2%、やや不満足 0.7%、とても不満足 0%

○江南青少年会館

ー成人及び青少年の施設利用者 173 名のうち、50 名を標本・抽出し運営のプログラム、講師のレベル、利用手続きを電話調査した結果、100%（普通以上）が全般的に満足していた。

☞とても満足:20.0%、大体満足:66%、普通:14%、やや不満足:0%、とても不満足:0%

○江南青少年憩いの場

ー入・退所生 26 名のうち、21 名を標本・抽出し運営のプログラム、講師のレベル、施設状態を訪問及び電話調査した結果、100%（普通以上）が全般的に満足しており、ほとんどの回答者が「助けようとする積極性と問題解決」という項目で満足度が高かった。

☞とても満足:77.3%、大体満足:18.2%、普通:4.5%、やや不満足:0%、とても不満足:0%

○江南区家庭福祉センター

ー施設利用者 190 名のうち、60 名を標本・抽出し運営のプログラム、講師のレベル、施設状態などを電話調査した結果、95%（普通以上）が全般的に満足していた。

☞とても満足:23.3%、大体満足:56.7%、普通:15%、やや不満足:5%、とても不満足:0%

○江南区女性センター

ー施設利用者 1,049 名のうち、130 名を標本・抽出し運営のプログラム、講師のレベル、利用の便利さを調査した結果、98.5%（普通以上）が全般的に満足していた。

☞とても満足:14.6%、大体満足:69.2%、普通:14.6%、やや不満足:1.5%、とても不満足:0%

○江南リハビリリ昼間保護センター

ー施設利用者 16 名全員の保護者を中心に医療スタッフ、リハビリ治療プログラム、親切さの程度などを中心に調査した結果、100%（普通以上）が全般的に満足していた。

☞とても満足:25%、大体満足:56.3%、普通:18.8%、やや不満足:0%、とても不満足:0%

○施設物別受託業者の評価結果（5点満点）

順位	業 務 名	総合満足度			備考 (受託業者)
		計	体感	要素	
1	江南青少年憩いの場	4.65	4.73	4.58	〇〇社会福祉館
2	新沙洞生活文化教室	4.21	4.15	4.27	(社)〇〇協会
3	讒覲洞文化情報場	4.19	4.06	4.33	(社)〇〇家族集
4	江南区家庭福祉センター	4.09	3.98	4.20	(社)〇〇財団
5	讒覲1洞生活文化教室	4.05	4.02	4.09	(社)〇〇協会
	江南区リハビリリ昼間保護センター	4.05	4.06	4.04	(社)〇〇財団
7	江南青少年会館	4.03	4.06	3.99	大韓〇〇
8	江南区女性センター	3.99	3.97	4.01	(社)〇〇母の会
9	大峙洞区立図書館	3.96	3.97	3.95	(社)〇〇〇家族集
10	江南区ボランティアセンター	3.94	3.89	4.00	社会福祉〇〇財団

ウ. 道路清掃分野（2事務、10業者）

○道路清掃

－アンケートに参加した 164 名を中心に幹線沿い、車道、歩道などの清掃状態を調査した結果、91.5%が全般的に満足しており、特にテヘラン路の北側地域の住民満足度が相対的に高かった。

☞とても満足:6.1%、大体満足:50%、普通:35.4%、やや不満足:6.7%、とても不満足:1.8%

○路地清掃

－アンケートに参加した 786 名を中心に清掃及び指定ゴミ袋の回収状態を調査した結果、86.7%が全般的に満足しており、特に逸院洞地域を担当する受託業者に対する満足度が相対的に高かった。

☞とても満足:8.3%、大体満足:44.3%、普通:34.1%、やや不満足:10.9%、とても不満足:2.45%

○施設物別の受託業者の評価結果（5点満点）

順位	業 務 名	総合満足度			備考 (受託業者)
		合計	体感	要素	
1	街路清掃（テヘラン路の北側）	3.57	3.53	3.61	(株) 〇〇環境
2	路地清掃（逸院洞全体）	3.55	3.57	3.54	(株) 〇〇環境
3	（開浦洞、水西洞）	3.52	3.54	3.49	(株) 〇〇企業
	（道谷洞全体）	3.52	3.52	3.52	(株) 〇〇美化
5	（大峙1,4洞、驛三洞）	3.48	3.52	3.45	(株) 〇〇用役
6	街路清掃（テヘラン路の南側）	3.46	3.51	3.41	(株) 〇〇企業
7	路地清掃（大峙2,3洞）	3.42	3.42	3.42	(株) 〇〇環境
8	（三成洞 清潭洞）	3.39	3.39	3.39	(株) 〇〇用役
9	（讒覲2洞 開浦2洞）	3.34	3.40	3.28	(株) 〇〇用役
10	路地清掃（新沙洞、讒覲1洞）	3.19	3.21	3.18	(株) 〇〇企業

エ. 生ゴミの分野（2分野、9業者）

○生ゴミの回収・運搬

－アンケートに参加した 839 名を中心に生ゴミの回収遵守の可否、回収後の後片付け、回収作業時の清潔状態を調査した結果、86.1%（普通以上）が全般的に満足していた。

☞とても満足:7.4%、大体満足:45.2%、普通:33.5%、やや不満足:11.4%、とても不満足:2.5%

○生ゴミの中間回収箱の管理

－アンケートに参加した 146 名を中心に中間回収箱の洗浄及び消毒周期の遵守、洗浄後の後片付け状態を調査した結果、普通以上が 66.5%で平均より低かった。

－特に、回答者の多くが中間回収箱の回収・運搬、洗浄及び消毒後の後片付けや周辺の清潔状態

に不満を持っていることが分かり、受託業者に改善するように指示・勧告した。

☞とても満足:4.4%、大体満足:46.2%、普通:31.2%、やや不満足:14%、とても不満足:4.2%

○施設物別の受託業者の評価結果（5点満点）

順位	業務名	総合満足度			備考 (受託業者)
		合計	体感	要素	
1	回収・運搬（道谷洞全体）	3.55	3.62	3.48	(株) ○○美化
2	（逸院洞全体）	3.52	3.61	3.43	(株) ○○環境
3	（開浦洞、水西洞）	3.42	3.52	3.31	(株) ○○企業
4	（大崎2・3洞）	3.38	3.51	3.26	(株) ○○環境
5	（譚観2洞、開浦2洞）	3.30	3.38	3.23	(株) ○○用役
6	（大崎1・4洞、驛三洞）	3.29	3.42	3.16	(株) ○○用役
7	（三成洞、清潭洞）	3.26	3.26	3.28	(株) ○○企業
8	（新寺洞、譚観1洞）	3.13	3.23	3.03	(株) ○○企業
9	中間回収桶の管理(全地域)	2.98	3.03	2.93	(株) ○○開発

オ. 民願・規制取締り業務（7業務、8業者）

○騒音の民願予防・取締り

－アンケートに参加した162名を中心に取締り担当職員の出勤速度、親切さ、透明性を調査した結果、普通以上が69.8%で民願・規制取締り事務の中で満足度が最も低かった。

☞とても満足:6.8%、大体満足:24.7%、普通:38.3%、やや不満足:20.4%、とても不満足:9.8%

○九龍マウル(村)の無許可建物の管理

－アンケートに参加した95名を中心に無許可建物の予防取締りや予防措置活動を調査した結果、普通以上が70.6%で民願・規制取締り事務平均よりも低かった。

☞とても満足:5.3%、大体満足:23.2%、普通:42.1%、やや不満足:17.9%、とても不満足:11.5%

○開発制限区域及びタルト近隣公園の管理

－アンケートに参加した91名を中心に管理職員の勤務態度、公定な業務の遂行、清廉性を調査した結果、80.3%が全般的に満足していた。

☞とても満足:4.4%、大体満足:34.1%、普通:41.8%、やや不満足:13.2%、とても不満足:6.5%

○露店商及び路上占有物の取締り

－アンケートに参加した243名を中心に担当職員の取締り方、透明性、取締りの適時性を調査した結果、普通以上が72%で民願・規制取締り事務平均よりも低かった。

－特に、上半期に比べ、厳しく取り締まった結果、住民満足度が大きく上がったことが分かる。

☞とても満足:11.9%(上半期3.7%)、大体満足:35%(上半期30.4%)、普通:25.1%(上半期36.7%)、やや不満足:18.5%(上半期20.7%)、とても不満足:9.5%(上半期8.4%)

○不法広告物の取締り（流動、固定）

－アンケートに参加した780名を中心に取締り業者担当職員の勤務態度、透明性を調査した結果、普通以上が67.8%で全般的に満足度が民願・規制取締り事務平均よりも低かった。特に、不法広告物の取締りの際、受託業者職員の透明性に不満を持っており、特別な勤務指導が必要とされる。

☞とても満足:4.7%、大体満足:28%、普通:42.2%、やや不満足:20.6%、とても不満足:4.5%

○横断幕指定掲示台の管理

－アンケートに参加した125名を中心に透明性、処理速度、管理状態を調査した結果、76.8%が

全般的に満足していた。特に、透明性に対する満足度が高かった。

☞とても満足:8%、大体満足:36%、普通:32.8%、やや不満足:18.4%、とても不満足:4.8%

○常習不法駐停車地域の秩序の維持・啓発の管理

－アンケートに参加した 167 名を中心に業務処理の公平性及び透明性を調査した結果、普通以上が 84.5%で全般的に満足度が平均より低かった。

－特に、常習不法駐停車地域の秩序啓発の際、区民の多くが透明性に満足していないことから、受託業者の担当職員への特別な勤務教育及び指導が必要とされる。

☞とても満足 7.2%、大体満足:28.2%、普通:22.2%、やや不満足:26.9%、とても不満足:15.5%

○施設物別の受託業者の評価結果 (5 点満点)

順位	業務名	総合満足度			備考 (受託業者)
		合計	体感	要素	
1	横断幕指定掲示台の管理	3.26	3.24	3.28	(株)〇〇江南支部
2	開発制限区域、タルト近隣公園	3.17	3.18	3.15	(株)〇〇システム
3	露天商、路上占有物の取締り	3.05	3.21	2.87	(株)〇〇システム
4	騒音の民願予防・取締り	3.04	2.97	3.12	(株)〇〇システム
5	九龍マウル(村)の無許可建物の管理	2.98	2.92	3.05	(株)〇〇システム
6	不法固定広告物の取締り	2.97	3.05	2.88	(株)〇〇システム
7	常習不法駐・停車地域の秩序の維持・啓発	2.95	2.86	3.04	(株)〇〇システム
8	不法流動広告物の取締り	2.82	2.78	2.85	(株)〇〇システム

2-6-7 インセンティブ及びペナルティーの付与

ア. 優秀業者へインセンティブ付与 (受賞)

○受賞時期: 2003.12.30 (拡大幹部会議の際)

○対象: 5 業者 (グループ別 1 位の業者を選定)

○選定方法: グループ別で満足度が最も高い上位 1 位の業者を選定

○受賞金: 合計 15,000 千ウォン (優秀業者 3,000 千ウォン×5 の業者)

イ. 不振業者へのペナルティー付与

○対象: 4 業者

○ペナルティーの内容

－1 次警告の業者 (2 業者): サービス向上のための方案報告書の提出など

生ゴミの中間回収箱の管理チーム (〇〇開発)、不法流動広告物の整備 (〇〇システム)

－2 次警告の業者 (2 業者): 書面警告措置

教育院庁舎の施設管理チーム (〇〇システム)、路地清掃 (〇〇企業)

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

2-7-1 アウトソーシング業務の体系的な管理システムの構築

①アウトソーシング業務の体系的な管理のためには開始段階から満了及び再契約段階まで大きく 4 段階に分けて管理する必要がある。

②第 1 段階はアウトソーシングのための準備及びサーチ段階で、第 2 段階は対象業務の業者を選定し契約を結ぶ段階である。第 3 段階はアウトソーシングの業務がうまく行われているかを点検・管理するモニタリング段階である。第 4 段階は アウトソーシング対

象業務が契約満了になった場合、再契約の可否及び再契約の条件、持続的なサービスレベル向上のための方案などを探る段階である。

2-7-2 アウトソーシング業務に対する評価システムの構築

アウトソーシングの効果は継続的に保たれる必要があるため、アウトソーシングした業務に対して持続的に評価できるシステムの構築が不可欠である。

それは、例えばそれぞれの業務の特性に合う評価指標の開発、評価方法、評価主体、評価周期、feed-back システムである。

2-7-3 アウトソーシング業務のための評価団の構成

アウトソーシングの評価体制については、①公務員中心の内部評価をする方法、②外部からの専門家を中心に評価する方法、そして③内部公務員及び外部評価専門家が合同で評価を実施する方法が考えられるが、①の方法では客観的な評価に限界が生じる。また、②の方法では行政の実状に対する把握が充分でない状態で評価されるおそれがある。それらの長所と短所をともに補完できるシステムとして③の方法が採択されている。

それとともに、評価団の構成については内部公務員より外部専門家グループの割合を相対的に多くすることでより公定かつ客観的な評価ができるようにしている。

2-7-4 持続的なサービスレベルの向上のための方案づくり

アウトソーシングに対して持続的に評価を実施する理由は、基本的に評価結果に基づき、よりよいサービスを提供するための方案を探るためである。

評価結果に基づき、サービスレベルの向上方案をつくらなければならない。というのは、評価結果を基準として当該部課内でサービスレベルの向上のため、可能なことは部課内で解決できるようにする。

場合によっては深層的な分析が必要であり、外部専門家や外部機関の協力を得てサービスレベルの向上のための方案を作ることも考えられる。

2-7-5 周期的なレポートの作成及び公示

アウトソーシング業務に対して評価が行われ、評価結果が効果的に生かされるためには、毎年、評価結果を公開する必要がある。つまり、毎年、年末または一定周期別に評価結果報告書を作成し、内部公務員にだけでなく地域住民にも公開しなければならない。

このような Annual Report には評価に対する結果だけではなく、できる限り翌年における改善案までも盛り込み、アウトソーシングの効率的運営を図る必要がある。

第3節 おわりに

日本で実施されている民間委託事業では、業者選定までに多くの時間と人力を使い、事業実施中及び実施後の評価については、受託業者から提出される事業終了報告書を行政側が内部で判断し事業を終えていることが多い。

また、契約方式、事務、内容等のシステムにこだわりすぎる一方で、公共サービスを受ける側の意見が阻害されがちである。

一方、今回取り上げたソウル特別市江南区では、業者選定時はもとより事業実施から完了に至るまで住民の声を聞きながら目を配っている点や受益者である住民に事業の質を評価させ、次年度以降の契約にまで影響を持たせている点が非常に斬新的であると感じられた。

なお、江南区のアウトソーシング担当課では、ここ数年間、区のアウトソーシング目的に従って、全庁的にアウトソーシングが有効である事業の選定作業を進めてきた結果、現在の70の事業数に至っている経過もあることから、今後、委託事業数をやみくもに増やす予定は無いという。

今後は、この70の業務の事業運営をしっかりと管理し、評価(住民評価・行政効率指標)結果を公表するとともに、インセンティブとペナルティーを付加し、次年度以降の再契約に反映させることで、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も図る狙いである。

(参考文献、資料等)

- ・「사회간접자본시설에대한민간투자법」(1994.8.3)
社会間接資本施設に対する民間投資法(1994.8.3)
- ・「강남구 행정업무 아웃소싱 백서」강남구(2004년 7월)
「江南区行政業務のアウトソーシング白書」江南区(2004年7月)
- ・「研究所だより No.182」財団法人建設経済研究所(2004年4月)
- ・「インフラ整備を伴う PFI 事業経営のための課題の明確化とその解決策の提言」
土木学会建設マネジメント委員会 研究小委員会発表会 PFI 研究小委員会
(2004.5.24)
- ・「PFI 国際セミナー」世界銀行、日本政策投資銀行、日本経済研究所共催
(2002年11月14日～15日)会議録

第6章 オーストラリア

第1節 はじめに

本章では、オーストラリアにおける各種行政サービスのアウトソーシングの現状について紹介する。

アウトソーシングにより、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。1996年に発表されたある研究では、「州政府におけるアウトソーシングの初期段階では、受注競争が激しく、支出を従来よりも年間約20%削減できた。」と述べられている¹。

ここでは、アウトソーシングの具体的事例として3例を取り上げた。

まず、モスマン市² (Mosman Council) では、広範囲のインフラ維持管理サービスをアウトソーシングすることにより、コスト削減を実現した。同時に、契約内容およびモニタリング方法を改善することにより、サービスの質が高められた。

NSW 州政府での清掃事業では、アウトソーシングによりコストを大きく削減することに成功した。また、高齢者介護施設サービスに関しては、モニタリングを徹底することにより良質な介護を実現した。しかし、業者間の競争が十分に行われず、コストは依然として高く、サービスが提供されている地域も限られている。

アウトソーシングには、しばしば組織の大規模な構造再編が必要となるが、それは発注者側の内部組織で長期にわたってサービスを提供してきた場合に、特にその傾向が強い。また、アウトソーシングを成功させるためには、できるだけ成果主義に基づく契約の策定、入札の透明性の確保、そして継続したモニタリングも必要となる。さらに、過去のアウトソーシングの経験を生かすことも大切である。

特に、NSW 州政府に関して当てはまるのだが、政府や自治体が構造再編に対して消極的であったり、あるいは、契約手続きの策定を急ぐあまりに事前の検討が十分になされなければ、アウトソーシングのメリットは極めて小さなものとなる。

なお、本稿は、Applied Economics に委託した調査結果を元に、自治体国際化協会シドニー事務所が翻訳および編集したものであることをあらかじめお断りしておく。

¹ Domberger, S. and Hall, C. 1996, Contracting for Public Services: a Review of Antipodean Experience, Public Administration Vol. 74 Spring 1996, 129-147.

² 以下、Council は「市」と表記する。オーストラリアの行政は、連邦、州及び特別地域、地方自治体の3層構造になっている。このうち、住民に最も身近な政府である地方自治体 (Local Government) は連邦憲法にその規定がなく、各州ごとの憲法あるいは地方自治体法 (Local Government Act) により設置された団体である。名称は州により異なるが、一般に都市部の自治体は、シティ (City)、ミュニシパリティ (Municipality) またはタウン (Town)、農村部の地方自治体は、シャイア (Shire) またはディストリクト (District) と称される。行政組織としての地方自治体を示す場合、地域名にカウンシル (Council) を付けて、「〇〇〇カウンシル」と呼ばれることが多い。日本の市町村と比した場合、オーストラリアの地方自治体の事務は、しばしば『3つのR』—道路 (Road)、資産税徴収 (Rate)、ごみ処理 (Rubbish)—に例えられるようになり限定されたものとなっている。これは、かつて地方自治体が資産税を徴収し、納税者への対価サービスとして道路建設やごみ処理などの日常生活関連の事業を行うために設置された団体であったことに由来している。

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

アウトソーシングとは、従来組織内部で調達していた物品あるいはサービスを外部から購入することをいう。

従来、公共サービスの組織内調達に関して、規模の経済と取引費用の最小化という2つのことについて検討しなければならない。しかしながら、公共サービスを提供する場合に明らかになったのは、価格競争および透明性のある価格形成がなされない状況では、必ずしも規模の経済は働かず、費用も割高となるなど、実際のところ効率がよいとは言えないということである。

アウトソーシングを行なう主な目的は、主に次のとおりである。

- 競争により、最大限の費用対効果を実現すること
- 提供されるサービスに関する明確な仕様書や成果に関する客観的なモニタリングを通じて地域住民の要望に応えること
- サービスに対する要望の変化への対応や専門知識の手軽な利用など柔軟性の高い対応ができること

NSW 州政府が 1993 年に公共サービスのアウトソーシングのための入札を決定したとき、以下に挙げる主要原則が採択された。

1. 活動の継続または委託に関する段階的評価

組織の目的を効率よく、効果的かつ適切に達成するために最適な業務遂行方法を確立するため、全ての活動は段階的に評価されなければならない。

2. 委託サービスの提供における品質と公平性

透明性が高い、説明可能なサービスの提供基準を設定し、契約の際にサービスを受けるさまざまな団体もつ特有のニーズを契約に盛り込むよう注意しなければならない。

3. スタッフとの協議

立案および実施段階においては、スタッフとの十分な協議が必要である。協議には、計画内容に関する適時な職員との連携、必要な資源提供の機会、決定事項およびその理由に関する明確な情報伝達等が含まれる³。

4. 職場の安全と平等

職場における安全と平等の推進と維持が確保されなければならない。法的責任を無視した委託業者は、政府関連事業から排除されるというリスクだけでなく、州法および連邦法に基づく制裁措置を受けるリスクも負うことになる。

5. 役割と責任の明確化

自治体は、入札にあたり、以下の事項を明確に規定しなければならない。

- サービス・業務活動の目的

³ ただし、職員の方針決定への参加、商業的にデリケートな資料へのアクセス、あるいはスタッフの拒否権等に関しては、原則の中には言及されていない。

- 各団体の義務
- サービスの形式、量および品質
- 監視と実施の手順

6. 成果を重視した契約方法への転換

入札にあたっては、サービスの提供方法（how）ではなく、提供されるサービスの内容（what）を、細かく規定しなければならない。これにより、入札者がサービス提供要件に対して柔軟かつ画期的な方法で対応することが可能となる。

7. 公正かつ効果的な競争

公正かつ効果的な競争を行うには、原則として以下の事項が必要とされる。

効果的な競争の促進：

委託要件の市場への通達、入札過程における透明性の促進、実施条件での業務の明確化、実施状況の効果的なモニタリング、並びに委託業者の適宜交代を容易とする契約および業務実施条件の確保等が含まれる。

競争における中立性の確保：

行政組織（自治体）内のグループが外部の業者と競争する場合、外部の業者が入札を思い止まることがないように、両者の比較は類似した基準で行なわれなければならない。

適正な入札過程の確保：

入札の受付、審査、および委託業者選定の過程では、客観的な選定がなされ、不正行為、買収行為を防止するため、監視され、公平が確保されなければならない。

8. 十分なリスク評価および効率的なリスク配分

全てのリスクは、特定され、評価されなければならない。

効率的なリスク配分の基本原則は、特定のリスクに対して最も影響力を持ち、最も効果的に対処できる団体に、そのリスクの責務を割り当てることである。

9. 委託実施状況の効率的な監視および評価

委託を成功させるためには、それが行政組織（自治体）内のものであれ外部のものであれ、委託実施状況を効率的に監視し、評価することが極めて重要である。これにより、委託条件の遵守が保証され、パフォーマンスが向上する。

10. 政府機関の受託範囲制限

公共部門の機関は、その核的（core）な役割に専念し、民間企業が競争市場で提供するサービスには手を出すべきではない。

第3節 NSW州におけるアウトソーシング

オーストラリアでは、労働党政府よりも自由党（保守派）の方がアウトソーシングを奨励する傾向にある。アウトソーシングが成功すれば、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が失職したり、賃金が低下したりする恐れがある。

3-1 ニュー・サウス・ウェールズ (NSW) 州

(1) 沿革

NSW州では、公共サービスのアウトソーシングは、1980年代後期に大規模な公共部門改革の一環として始まった。1988年に自由党と国民党の連立政権が誕生し、公共部門の管理改善と生産性および能率向上を目的とした改革が実施された。

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、財務効率を効果的に上げる手段を十分に持たない政府機関にとって、アウトソーシングはこの改革の中核であった。特に、NSW州の公営企業（GTE: Government Trading Enterprise）は、毎年、財務省から財務的な達成目標を与えられる一方で、提供するサービスの価格の上限を政府協定により決められているため、結果として効率的な運営を目指さざるを得ず、外部委託を効率的に実施するであろうと期待されていた⁴。

NSW州政府は、委託に関して省庁間において一貫した姿勢を取るため、委託政策の枠組みを策定した。その計画の一環として、業者は市場化テストおよび委託に対する適性を評価する必要がある。委託によるコスト削減分は全て、優先分野への充当分として各機関が留保した。トレーニング・セミナーが開かれ、年次調査において委託の進捗状況およびコスト削減目標をモニタリングした。その結果は、原価計算ガイドラインとして発行され、事例研究が報告され、結果の評価および改善すべき分野を特定するための調査が依頼された。

贈収賄を防止するための独立委員会は『誘惑と高潔』（Pitfalls and Probity）を刊行した。同書は、頻発する問題点の例を挙げ、それらに対する可能な解決策を示唆した刊行物である。

NSW州政府は、この政策の実施に対し助言を与えるべく、財務大臣を議長とする運営委員会を設立。民間企業を招待し、公共部門のニーズに応える革新的な取り組みを提案する場を設けた。

1995年、新たに選出された労働党政府は、サービス競争政策に引き続き取り組んでいくことを1995年6月の決算報告書⁵の中で発表した。この新しい労働党政府は、旧連立政権のアウトソーシング政策および以下に挙げる2つの条項を含む原則を採用した。

⁴ NSW州の公営企業は、職員数に余裕があった1990年代には、財務目標を到達できていたが、現在の労働党政権は、外部委託にあまり熱心ではなく、財務目標達成に関する公営企業への締め付けも厳しくなくなっている。

⁵ NSW Treasury, 1995, Financial Statement, June.

- 目的達成のために特定の手法等にこだわることなく、費用対効果を追求することが必要不可欠である。
- 市場化テストには、民間市場が提供できるサービスと組織内部のパフォーマンスに関する比較テストが含まなければならない。委託のための入札は、まず組織内部の業務を改善する努力をし、それでも十分な利益を得られる見込みがないと判断した場合にのみ、実施されなければならない。

新政府は、各省に調査および情報を提供するため、政府費用協議室 (Office of the Council of the Cost of Government) を設置した。1997年、同協議室は、労働評議会及び公共部門連合の協力の下、サービス競争ガイドライン (Service Competition Guideline) を発行した。同ガイドラインは、公共部門における雇用の保護を最優先事項とし、州政府は、アウトソーシングされる分野においては、同政策により解雇された職員を同等の条件で雇用してくれる業者に優先的に委託業務を与えたとした。

しかし、州政府は、アウトソーシングおよび市場化テストを推進せず、最初の調査 (1996年調査所見) 以降、進捗状況および関連コスト削減状況のモニタリングも中止してしまった。さらに、かつてアウトソーシングされていたサービスの中には、再び組織内供給に戻るものも出てきた。

州政府は現在、生産性の向上とコスト削減を実現するため、特に企業支援およびITサービスの分野において、政府機関間でのサービスの相互供給に重点を置いている。政府機関は、政府系サービス提供者からサービスを購入するよう指示されている。さらに、公共部門組織の中にはこの目的のために特別に創設されたものまであり、省庁横断的なサービス調達契約が奨励されている。

(2) 特徴

1993年から1996年の間にNSW州で実施されたアウトソーシングに関する調査⁶により、以下のことが明らかとなった。

- 予算部門におけるアウトソーシングの歳出額は、1994-95年度の9億6,600万豪ドルから1995-96年度の17億6,200万豪ドルまで増加し、同時期のアウトソーシング件数は13,852件から2倍以上の28,479件まで増加した。
- アウトソーシングによる平均コスト削減率は、約19.6パーセントであった。
- アウトソーシングに関する歳出の総額および実施中のアウトソーシング件数のうち、政府機関10団体によるものが90パーセント以上を占めていた。
- アウトソーシングによる歳出額が最も多かったサービスは、保健福祉、輸送、不動産、研修・教育およびITであり、これらの分野に関するものが、1995-96年度のアウトソーシングによる歳出額全体の80パーセント以上を占めていた。
- 多くの政府機関が、アウトソーシングを行なう主な理由として、効率性 (90%) および有効性 (92%) を挙げた。もう一つの重要な理由としては、内部資源の欠如 (72%)

⁶ 例として、NSW州によって行われた調査 (NSW Treasury, 1997, Contracting for Services in the NSW Public Sector, 1996 Survey Findings, TRP 97-2, Sydney) や 前掲注1の調査がある。

が挙げられた。

- 委託の約 63 パーセントは、その継続期間が 1 年以上 5 年未満のものであり、15 パーセントは期間が決められていないものだった。アウトソーシングの早期終了は極めて少なく (34 件または 0.12 パーセント)、関連する歳出額は 570 万豪ドル (0.32%) であった。
- アウトソーシングによる影響を受けた機関職員の約半数は、アウトソーシングが始まった後も同機関内に留まった。それ以外の職員の中には、委託業者に転籍あるいは公共部門内で転属させられる者や、解雇を受け容れる者もいた。

NSW 州のアウトソーシング政策実施を再検討した際、主な論点となったのは、競争における中立性・公正かつ効果的な競争・金額に見合う価値・入札過程およびアウトソーシングに対する透明かつ効果的な管理等の必要性であった⁷。

3-2 地方自治体

1993 年、NSW 州政府は、地方自治法の改正により、従来より管理的な体制を地方自治体に導入した。同法により、従来の市政記録係 (カウンシル・クラーク等) の職務はなくなり、代わりに主席行政職員 (CEO) あるいはゼネラル・マネージャーのような、より実務的な役職が出現した。このような管理体制の変化は、地方自治体内におけるアウトソーシングへの移行傾向とも一致していたが、一部には財政的な圧力によるものでもあった⁸。

NSW 州では、シドニー市⁹において、特に 2000 年のオリンピック以前におけるアウトソーシングサービスの重要な役割の一例を見ることができる。市はスイミングセンター、レクリエーションセンターおよび保育サービスをそれまで常にアウトソーシングしてきた。しかし、1996 年、ゼネラル・マネージャーは、2000 年のオリンピックに備えた公園等の公有財産の整備のための「都市改善プログラム」には 5,000 万豪ドルの資金が必要になると推定し、この大半を、企業支援コストの削減および競争入札により達成しようとした。

組織内文化を必要に応じて変容させるため、市は、変容の枠組みとなる二年間の産業協定の範囲内で活動し、市場化テストへの参加、業績および特定の成果の測定に重点を置いた。市は、契約管理等に関する職員訓練に着手し、組織内入札が成功するようにビジネス支援を行い、IT への投資を行った。これにより、市は購買部門と供給部門とに分けて再編成された。

1996 年、13 の主要サービスに関する開発計画を含む実施計画が作成され、市は再編成され、市場化テスト計画は 1997 年 6 月末までに合意に至った。市職員は広範にわたって

⁷ なお、近年、州政府では、全組織的な内部効率の向上が図られたため、サービス競争による効率改善分が維持されているのかどうかは不明である。政府からの結果報告はなく、比較することは難しい状況である。

⁸ 1994 年、VIC 州は、強制競争入札を地方自治法の要件として導入した。同法は、全地方自治体に 5 年以内に運営予算の 50% 以上を組んで市場化テストに参加することを義務付けるものであった。さらに、同法は地方自治体の境界線を変更し、いくつかの自治体を合併させた。しかし、1999 年に州政府が代わった後はその強制的側面は緩和され、各自治体はサービス提供におけるベスト・バリュー (最大効果) の達成を実証できるような一連の措置を講じるよう義務付けられた。

⁹ シドニーの中心部に位置する約 6.2 平方キロメートルの狭い行政区域。人口は約 2 万 5000 人。その後、2004 年のサウス・シドニー市との合併により、面積は約 24 平方キロメートル、人口は約 12 万人となった。

その過程に参加した。競争入札の結果、不動産管理、公園管理および軽車両管理等のサービスはアウトソーシングされ、道路清掃は同市組織内のチームによって落札された。

しかし、2000年のオリンピック以降は、一部の契約は更新されず、再び市の組織内で行われる業務も出てきた。また、2004年にシドニー市とサウス・シドニー市¹⁰が合併され、新市長が選出された後は、元の2つの市の行政機構を統合することに重きが置かれ、外部委託は優先すべき事項ではなくなってしまう。現在のところ、どの程度のサービスが継続してアウトソーシングされているのか、あるいはどの程度が組織内グループによって供給されているのかということは、明らかにされていない。

シドニー市の報告によると、アウトソーシングは成功を収めており、年間700万豪ドルのコスト削減目標は達成され、職員数も減少したとのことである。業務活動の見直し、提供サービスの定義付けおよび市場化テストは、同市にとって、活動の成果を判断するよい指標となったと思われる。

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

4-1 概要

モスマン市は、シドニー市街から北へ約5キロメートルの位置にあり、その面積は約850ヘクタール、人口は約2万8,500人である。モスマン市は公共サービスのアウトソーシングにおいて、NSW州の地方自治体の中でも最先端の存在となっている。

モスマン市は、1990年より、道路・歩道整備、海岸・保護区の清掃、ブッシュランド（低木林地）再生、公園・庭園整備、草刈、樹木管理、競技場整備、除草剤噴霧、灌漑設備整備、児童公園点検・整備、ゴミやリサイクル廃棄物の収集、道路清掃、公衆トイレ清掃、建造物の管理等を含む実質上全ての業務およびサービスを民間市場に開放しているが、その間、委託契約には更新の度に改善や強化が加えられ、種々の委託業務に対する市の取り組み方法は大幅に変化してきた。

モスマン地区におけるアウトソーシング契約は、外部委託開始当初に行われていた、極めて指示的な「業務単位契約」から、成果および業務実施状況に関する測定法が指定された「資産単位契約」へと変化を遂げてきた。資産単位契約の委託においては、望ましい成果を上げるための最善と思われる業務方法を委託業者が自由に決定できる。

多くの場合、このような資産単位契約への移行により、市は、より高水準のサービスを従来と同じ、あるいはそれ以下のコストで地域社会へ提供できるようになった。

以下、市が提供しているサービスの中から、一番効果が上がったと思われる空地管理に関するアウトソーシングについて紹介する。

4-2 アウトソーシングによる変化

モスマン市が業務およびサービスのアウトソーシングを決定した当初は、草刈・ブッシ

¹⁰ シドニー・カウンシルの南部に隣接する行政区域。面積は約17.8平方キロメートル。人口は約9万3,000人。

ユランド（低木林地）再生・除草剤噴霧・樹木剪定・クリケット競技場の芝の整備・庭園整備等に関する業務単位の契約が結ばれた。この種の契約においては、委託契約業者は、モスマン地区内の公共エリアの各所において、それぞれにそれぞれの業務を別個に担当していた。例えば、草刈担当の委託業者は、保護区、競技場および未整備道等の広い空地の草刈を担当し、別の委託業者は同じ場所の除草剤噴霧を担当するという状態であった。

しかし、現行の資産単位契約においては、特定資産の管理を担当した委託業者が、管理に必要な全ての業務を行なうこととなっている。例えば、競技場整備を担当する委託業者は、クリケット競技場の芝の整備・外野の草刈・除草剤噴霧・季節ごとのゴールポストの設置／除去・芝の再生等、管理に必要とされる全ての業務を行なう。この方法により、契約業者の管轄する業務の範囲は広がり、同じ公共資産内で業者間の責任所在が曖昧になるといった問題も解消され、市の監督・管理運営義務は軽減された。その結果、大幅なコスト削減が実現された。

4-3 アウトソーシングプロジェクトの確立

1970年代前期に156名であった市の日雇い労働者の定員数は、1989年までには69名にまで削減され、日雇い労働者とアウトソーシングの適度な均衡が保たれたかのように思われた。しかし、1990年代前期におけるモスマン市の運営予算は1,200万豪ドル、対する負債は620万豪ドルにも上り、資産税収入の20%以上が負債返済に充てられているという、財政的に不健全な状態にあった。

モスマン市は、日雇い労働者の数を削減することには成功したが、労働者の確保・維持に伴う経費および賃金の支払いは、市の規模から考えると依然として多すぎた。さらに、市は、労働者が携わる業務について、十分に把握できていないことすらあった。また、これらの業務は、政治的圧力によって左右されることも多く、議員の発言力が強ければ強いほど、その議員の担当区域に関する業務は優先される傾向があった。また、モスマンおよび周辺地区の物価水準は高く、野外労働者を安定して募集・確保することは容易ではなかった。

そのため、市は、サービスの質の向上およびコスト削減のため、市のほとんどの業務およびサービスのアウトソーシングに関する市場化テストの実施を決定した。アウトソーシングによるコスト削減分は、市の負債返済および将来的な安定した財政基盤作りに充てられることになっていた。

さらに、ゼネラル・マネージャーは、市の管理体制の再編において全責任を負い、専門分野を持つ何人かの職員と共に業務の運営にあたり、彼らの専門知識は市役所内に蓄積された。市の技術部門は、外部委託サービスの購入担当部門（Contracting Section）とサービスの供給担当部門（In-house Supply Section）に分割された¹¹。

¹¹ モスマン市は、職員を、外部委託サービスの購入担当部門（価格的に折り合う場合は、市の組織内からもサービスを購入する）とサービスの供給担当部門とに分割していたが、その後、1990年代後半ごろから、市のサービス供給担当部門からのサービスの提供が価格的に民間に対抗できなくなり、当該部門からの入札参加が途絶えたため、部門を分割するのをやめ、購入担当部門に一本化した。

4-4 アウトソーシングプロジェクトの主な特徴

従来、市は、ほとんどのサービス供給において、適格な職員を雇用して必要な業務を遂行させていた。業務およびサービスのアウトソーシングに際しては、この方法を見直す必要があった。そして、サービスの内容および標準に関する設定は、従来どおり市の管轄となる一方、業務の実施は民間業者に委託されることになった。

現在、モスマン地区では、提供されるべきサービスの水準の決定、サービスが要求される水準で提供されているかの測定、民間委託業者の業務実施状況の監督および監査がより円滑に実施されるようになっている。

個々の委託契約においては、委託業者が契約内容をどれだけ遵守しているかを測定する「業績評価指標」を設定する。例えば、ブッシュランド（低木林地）管理の委託契約においては、委託地の随所にカメラが常設され、その改善度合いを確認するための写真が撮影されている。また、報告書提出の義務付けや、原生植物分布密度の年次調査¹²の実施も盛り込んでいる。

アウトソーシング・プロジェクトのリスク管理に関しては、いくつかの重要なポイントが決められている。まず、委託業務に関する直接的なリスクの管理は、委託業者に一任される。そして、この一任に伴う要件は契約の中に含まれる。しかしその一方で、市には、委託業者が委託契約に伴うリスクを適切に管理するよう確認する義務がある。2000年労働安全衛生法（Occupational Health and Safety Act 2000）によると、委託業者が保安システムの設置や実施の確認を怠った場合、市が委託業務で生じた事故や事件に関する責任を負うことになる。このように、市のリスクは、業務遂行に伴う直接的なものから、委託業者の業務システムおよびその実施状況の監査に伴うものへと変化した。

委託契約監督官は定期監査を実施し、委託業者が契約内容を遵守しているかどうかを確認する。監査官は、契約で定められた全ての公共エリアを少なくとも一年に一回、使用頻度の高いエリアはより高い頻度で監査する。

委託業者の業務実行状況を査定するため、独立機関による業務効率の測定も実施されている。例えば、クリケット競技場の場合、NSW州クリケット・アンパイア協会（NSW Cricket Umpires Association）による査定を受けている。また、業者が整備したクリケット競技場は、個々のアンパイアによる査定において、最低でも10点中7点を取得しなければならない。

ブッシュランド（低木林地）管理の委託契約においては、地区の原生植物分布密度は、まず委託業者が調査した。この調査結果は、委託契約の内容の作成において貴重な参考資料となった。そして今後、十年間の委託契約の中間期には、特に原生植物の分布密度を測定するために、再び野生動物植物調査が行なわれることになっている。調査結果は、市による委託業者の進捗状況査定に対する独立機関による検証（反証）に活用されることになっている。

委託業者は、業務実行状況に関するフィードバックを、報告書・定期会合・委託地視察・委託契約条件の下で発行される通知等の形で受け取る。委託業者が水準を満たさないサー

¹² 契約水準を満たすような改善が図られているかを確認するために行われる年次調査。

ビスを提供することが度重なり、それに対する改善が見られない場合、市は、委託料の支払留保や委託業者の負担による欠陥箇所修復、委託契約の中途解約、作業員の業務解雇等の対策を講ずることが可能となる。

一方、委託業者は、月次報告書の中で、彼らがサービスを提供する上での問題点を市に申し出ることができる。市は報告内容を吟味し、現存の契約でその問題が解決可能であるか、あるいは新たに契約の改定を行なうべきかを検討する。

個々の委託契約には定期的な再検討プロセスが付随しており、そのなかで、市は委託契約の中途解約あるいは更新を決定することができる。例えば、ブッシュランド（低木林地）管理の委託契約においては、契約の1年目・4年目・7年目のそれぞれの年度末に再検討が行なわれる。

しかしながら、委託契約管理において最も重要なことは、委託業者との間に緊張感を保った良好な関係を構築することである。

4-5 アウトソーシングプロジェクトの評価

モスマン市では、1990年代前期の同地区における委託契約によるコスト削減率は、内部供給時と比較すると、全体として約20%であった。コスト削減の内訳は、次のとおりである。

- 除草剤噴霧 8%
- 草刈 16%
- ブッシュランド（低木林地）管理 25%
- 樹木剪定 35%

これらのコスト削減は、サービスの体制が「対応型」のものから「事前計画型」のものへと切り替えられたことにより達成されたものであり、より多くの公共エリアにおけるさらに高い水準での管理の実現可能性を示していた。

1990年代中後期に実施された委託契約においてもコスト削減は達成され、市は委託契約管理の質を向上させることができた。同期の委託契約の契約内容は前回のものとはほぼ変わらなかったが、コスト削減効果は若干少なくなった（1～2%減）。この減少は、消費者物価指数の例年の増加により、コストが徐々に増加したために生じたものであった。

しかしながら、最近の委託契約においてアウトソーシングされたサービスの一部は、以前の委託契約よりも大幅に少ないコストで提供されている。現行の街路樹管理委託契約（Street Tree Management Contract）においては以前のものよりも高水準のサービスが提供されており、しかも契約初年で年間1万8,000豪ドル（19%減）、2年目で2万6,000豪ドル（26%減）、3年目で3万8,000豪ドル（39%減）のコスト削減が達成されている。また、高水準のサービスが提供されるようになったことにより、住民からの苦情および問い合わせが大幅に減り（約80%減）、職員がこれらに対応・処理するための時間も減少した。

2004年には、これまでの5つの委託契約が統合された新しい公園管理委託契約（Parks Management Contract）が開始された。この委託契約では、年間6万6,000豪ドル（20%

減)、委託契約期間全体を通して33万豪ドルのコスト削減が達成されている¹³。

現在では、市は、これらの管理作業を実施するための作業職員を雇用しなくなったので、労災補償および保険料にかかる費用が大幅に節減された。保険料はさまざまな要因に左右されるため、アウトソーシングによるコスト削減額は算定が困難となっているが、労災保険料に関しては、1991年には13万1,000豪ドルであったのに対し、一部公共サービスのアウトソーシングが始まった1993年には9万豪ドルにまで減少している。

公園および庭園管理に関する最近の委託契約においても、1990年代の委託契約と比べると遥かに高水準のサービスが提供されている。この達成は、毎回の契約更新における契約内容の改善によるところが大きい。しかし、一番大きな進歩は、前回の契約更新において、契約が「いつ、どのように行なうのか」といった指示的なものから、業務として「どのようなこと」を実施するかといった内容に変わったということだろう。これにより、委託業者は、委託業務の日程計画・業務遂行方法・業務資材／用具の使用において、大きな裁量を持つこととなり、より手ごろな価格で従来以上のサービスを提供することが可能となった。

また、コストが削減できた分の経費は、サービスを提供する地域を広げるために使われた。例えば、市が1990年代に管理していたブッシュランド（低木林地）は10～12地域（全体面積で19.8ヘクタール）であったが、当時の資金額では現状維持が精一杯であり、その状態を大幅に改善することはできなかった。

そこでモスマン市は、2000年度におけるブッシュランド（低木林地）管理プログラムの包括的な見直しを開始し、ブッシュランド（低木林地）管理および委託契約について豪州でも初めてとなる新しい取り組みを始めた。

従来、市のブッシュランド（低木林地）管理に関する委託契約のほとんどは、予算枠に沿って計画されていた。入札に際しては、委託業者は、その予算枠内で提供可能な労働時間に基いた提案書を提出するよう要請されることが多かった。

一方、モスマン市の新しい形の委託契約は、「主要業績評価指標」（key performance indicators）を協議により確立し、それらの指標を、それぞれのブッシュランド（低木林地）の管理業務における実施されるべきサービスの水準および改善事項として契約に組み込むというものであった。また、市内の主なブッシュランド（低木林地）の全てが委託管理の対象に含められるよう、充当資金も増額されることになった。この結果、モスマン市が委託管理するブッシュランド（低木林地）は、全面積で28.5ヘクタールまで増加した。

1990年代前期の市の人員削減には多くの問題が伴ったが、それらの大半は公共エリアの管理プログラムの開発や委託契約に関する管理運営を行なう職員の養成等に関する問題であった。モスマン市は、「要望事項は全て契約内容に加える」という方針で行動し、委託業者に契約の遵守を要請すると同時に、契約には記載されていない業務に関しても従来を上回るサービス水準を求めるようになった。そして、新しい契約の作成においては、過去からの教訓が契約内容に組み入れられた。

モスマン市は、公共サービスのアウトソーシングに関して、概して大きな成功を収めた

¹³ この委託契約には、一部の公共エリアにおけるサービスの水準を現在より上げることも定められている。

といえる。市はコスト削減とサービス水準の向上を進めていき、人員削減の結果、余剰人員は減少した。そして、コスト削減により得られた利益は負債返済の一助とされた。業務およびサービスの調達に関する市場を意識した取り組みは、市の計画性および連携性を増し、議員による運営への個人的な介入を阻止することとなった。そして、何らかの問題が生じた場合、それらの問題には優先順位が付けられ、既存の計画の適切な箇所に組み込まれる。このようにして、モスマン市はコスト削減を達成し、現在、同地区で提供される公共サービスの水準は、1980～90年代の水準よりもかなり高くなっている。

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

5-1 概要

この節では、NSW 州政府（以下、州政府）による政府清掃サービス（Government Cleaning Service: GCS）改革の決定と、それに伴う政治的、法的および経済的波及効果に関して述べる。この決定は、NSW 州の政府業務を再構築する上で、重大な契機となった。

1915 年、州政府は、「学校の清掃」および「既存の社会保障制度では十分に保障されていなかった戦争寡婦に対する援助」という 2 つの目的を持って政府清掃サービス（GCS）を創設した。労働力の大半は、英語が話せない高齢の女性であった。その業務の依頼主は、主に教育省、TAFE（公立専門学校）、警察、裁判所等の政府機関であった。提携協定により、これらの政府機関には GCS の利用が義務付けられていた。

1980 年代後期、州政府は、民間部門に対抗するため、政府機関への一般的なサービスの供給を担う商業サービスグループ（Commercial Service Group）を政府内に設け、サービスの質の改善とコスト削減を図った。同グループの一部であった GCS は、物品サービス税（GST：消費税）および法人税（notional corporate tax）のいずれの支払い義務も免除されていたにも関わらず、1989 年までの支出は、収入をはるかに上回っていた。

その後の 3 年間に、GCS は、労働組合総連合（Federated Miscellaneous Workers Union：FMWU）と協定し、業務実施における制限の撤廃および自主退職制度を導入することにより、業務効率を 40% も引き上げた。その結果、GCS の清掃作業員数は 12,500 人から 7,500 人に削減された。

その後、州政府は清掃サービスのアウトソーシングを決定し、NSW 州を 5 つの地域に分割した。入札の結果、委託業者 3 社が清掃業務を落札したが、後述のとおり、このアウトソーシングにより、サービスの質を損なうことなく清掃コストを大幅に削減することができた。

5-2 アウトソーシングプロジェクトの確立

サービス提携協定の期限は 1992 年 6 月 30 日に終了することになっていたが、州政府は清掃サービスのアウトソーシングに関する計画の策定と協議を行なう時間を確保するため、同協定をさらに 2 年間延長した。この間に州政府はコンサルタントを雇い入れ、GCS 内で

効率を大幅に上げるための比較案を提出させた。労働組合総連合（FMWU）は、同調査への参加を要請されてはいなかったが、提携協定が1994年6月以降更新されないであろうと予想して、同組合は州政府内での入札の実行可能性に関する調査を行った。

コンサルタントによって州政府に提示された比較案は、次のとおりである。

1. 1994年6月の提携協定の期間満了まで既存のGCS組織を維持し、民間部門と競合させる。（推定費用：2億9,600万豪ドル）
2. 州政府の管轄機関のまま、GCSの価格決定および生産性を業界水準に合わせる。（推定費用：9,400万豪ドル～1億2,000万豪ドル）
3. 1994年6月まで提携協定が継続する清掃区域と共に、継続中の清掃業務としてGCSを売却する。（推定費用：1億500万豪ドル～1億2,300万豪ドル）
4. 清掃作業員および彼らの公的年金受給資格を購入企業に譲渡するという条件でGCSを売却する。清掃サービスは購入企業により5年間提供されることとなる。（推定費用：1億3,000万豪ドル）

第2案は、費用面では魅力的であったものの、GCSが州政府の管轄機関のまま、組織改変や生産性の向上を達成できない場合のリスクを伴っていた。州政府は清掃事業への関与を望んでいなかったため、この案が実施されることはなかった。

1993年7月、州政府は「条件付売却」（第4案）を実施すると発表した。州政府は、清掃サービスをアウトソーシングすることで、20%程度のコスト削減と15%の生産性の向上を達成できるという独自の分析結果を発表した。

労働組合総連合（FMWU）は、この決定を覆そうと、産業界や法曹界、政界を舞台に論争した。同組合は7,500人の清掃職員の雇用が継続されるかという点を懸念し、委託清掃業者が清掃時間の短縮を許可された場合、公立学校における衛生基準が低下することになると主張した。

一方、政府は、地方紙および全国紙で入札を公募した。過去に清掃サービス事業の経験を持たない海外企業および大手サービス会社も、必要な専門知識・技術を確保できることを示せば、入札することができた。

入札に際して、受託業者は、政府清掃サービス（GCS）から転籍してきた従業員に対する、未消化の有給休暇に関する支払い義務、退職年金受給資格の保証義務および前雇用時とほぼ同じ条件での18か月間の雇用を保証する義務等を考慮せねばならなかった。落札した業者への従業員の転籍は、受託業者にとって十分な清掃作業員数を確保する上でも必要不可欠であったため問題なく行われ、転籍後に作業員が転属されたり、解雇されることもなかった。

入札過程では、GCSが5つの独立した地域ビジネス班として再編成され、それぞれがNSW州の各地域を担当することとなった。各地域の売却条件には、GCS施設・設備の予め設定された価格購入することや雇用義務の譲渡、5年間の清掃サービス委託契約の締結等が含まれていた。

公募締め切り時には、12社が応札の意思を示していた。このうちの10社が、事業規模

および財政能力の審査により事前資格基準を満たし、最終的には7社が応札した¹⁴。

入札の審査は、中立的な立場にあるコンサルタントを雇って、長期に渡り入念に行われた。州政府は、一業者による市場の独占を防止し業者間の競争を促すため、一業者に対して2つ以上の地域を受注させない方針であったが、一方で、近接する地域を一業者に受注させることが運営効率を高めることも理解していた。

各入札では、清掃コストに直接関連する基準と、作業の実施および企業の存続可能性に関する5つの基準からなる、計6つの基準により審査が行われた。入札評価委員会は清掃地域委託に関して、4億200万豪ドル、4億300万豪ドル、4億500万豪ドルという3つの最終案を提示した。これらの価格間の違いは僅少であったので、質的な指標を用いて最終結果の決定を行った。入札価格と、これに相当するGCSの価格とを比較したところ、清掃サービスのアウトソーシングにより、政府は3年目までに年間6,000万豪ドル（約30%）のコスト削減を実現できることがわかった。こうして、同委託契約は1993年12月に締結された。

5-3 アウトソーシングされた清掃サービスの主な特徴

各落札業者により、GCS出身の清掃作業員には、従来以上の雇用条件が提示された。

生産性を高めるため、委託業者は清掃業務の実施基準を修正した¹⁵。GCSでの雇用時は、各清掃作業員は定められた区域を清掃する義務を負っていたが、新しい委託契約により、清掃員は定められた業務（ゴミ掃除等）をチームごとに実施した。業務内容に変化を加えたり、リハビリテーションを受けている作業員には軽い作業を担当させたりするために、チームの構成員は週ごとに業務を変更できた。また、新規設備の使用および業務実施にあたっての制限の撤廃等により、生産性も向上された。

労働組合総連合（FMWU）の委員長によると、委託業者の業務実施基準を政府清掃サービス（GCS）出身の清掃作業員に適用することで生産性が向上したが、受託業者は清掃作業員に対し過度の労働を強いており、労働効率が改善したわけではない、と主張した。その後、FMWUは労使関係委員会（Industrial Relations Commission）において、清掃作業員が自らの将来の選択肢を検討する場に参加していないこと、転属・解雇を提示されなかったこと、雇用条件がGCSでの雇用条件と著しく異なっていること等を主張した。

本訴訟の審理に当たった裁判官は、GCSは解雇の決定を行っており、しかもこの決定が業務遂行能力とは関係がなかったことから、GCSの元職員には、相応の賠償金が支払われるべきであると判定した。この結果、政府は解雇した職員に対して約2,500万豪ドルを支払うこととなった。

清掃業務基準の評価・記録、体系的な問題点の特定および清掃サービス利用者の満足度を調査するため、独立した清掃点検調査プログラムが導入された。点検調査は無作為に行われ、苦情調査およびフォローアップ・サービスが設けられた。

各区域における点検調査は、その区域の代表者あるいは清掃委託業者の代表者のいずれ

¹⁴ 政府機関内のグループは十分な財政援助が得られなかったことから、入札を取り止めた。

¹⁵ 売却条件には、委託清掃業者が独自の生産性基準を導入できることとされていた。

も立ち会うことなく実施され、清掃業務が不十分であるとされた場合、点検調査報告書の写しが清掃業者およびその依頼主に送付された¹⁶。

NSW 州教職員組合 (Teachers Federation) は、アウトソーシングされた清掃サービスの質に関して、NSW 州内の全ての公立学校を調査した。1994 年 2 月、教職員組合は、清掃業務に要する時間および清掃作業員数に関して、学校長から寄せられた苦情を根拠に、委託業者の清掃サービスが十分でないと抗議し、サービスの低下は学生の健康を損ねる恐れがあると訴えた。

その後、政府は独自で基準の見直しを実施した。教職員組合から寄せられた苦情の焦点は、清掃業務の質ではなく清掃作業時間の長さにあり、清掃業務が十分に行われていないという根拠はほとんど認められなかったが、政府は学校清掃事業のために年間 2,000 万豪ドルを追加支給した。

5-4 アウトソーシングプロジェクトの評価

政府にとって、GCS の改革は複雑な政策問題を伴っていた。委託以前の年間運営予算は 1 億 8,000 万豪ドルであったので、アウトソーシングによって大幅なコスト削減が達成できるのであれば、それは政府にとって魅力的だった。一方、GCS は NSW 州において大規模な職員を有していたので、職員の転属に関しては、問題が生じないようにする必要があった。

生産性の向上は、新規設備の導入、チーム制による清掃業務および業務実施における制限の撤廃により達成された。しかし、先に指摘したように、FMWU はこれらの主張に異を唱えており、生産性の向上は過重な労働と労働条件の変更によってもたらされたものだと主張した。

3 年目までに年間 6,000 万豪ドルのコストを削減するという当初の見込みは、労働問題上の理由から達成には至らなかったが、継続的に大幅なコスト削減が達成された。ただ、結果として、州政府が清掃事業を全般的に取り止めてしまったため、清掃業務の質が低下したかどうかの検証は困難である¹⁷。

しかしながら、「解雇された GCS の元職員に、相応の賠償金が支払われるべきである」と判定した労使関係委員会の意見は、今後の改革に対してかなりの影響力を及ぼすことが予想され、場合によっては委託契約による財政的な節減効果がもたらされない可能性がある。また、雇用保証をアウトソーシング契約に盛り込むことは、人材効率の向上および財政的節減の可能性を狭めることになる。

¹⁶ 依頼主に対しては、是正措置がなされたかどうかを確認する連絡が 14 日以内に行われた。

¹⁷ 地元紙の最近の報道によると、NSW 州の学校清掃作業員達は、政府が新規委託契約の下での彼らの雇用を保証する文書に同意するまで、ストライキを行なったということである。(The Sydney Morning Herald, Schools shut as cleaners reject new contract, 8 September 2004)

第6節 高齢者介護施設サービス

6-1 概要

オーストラリアでは、連邦政府が高齢者介護施設サービス（老人ホームおよび療養所）を運営している。連邦政府は、このような介護施設サービスを非営利団体（65%）、営利団体（25%）、地方自治体および州政府（10%）などにアウトソーシングし、施設入居者の介護のニーズを踏まえてサービス提供業者に補助金を支払っている。また、支払能力に応じて、入居者にも支払いを要求している。

オーストラリアにおけるこの分野での非営利部門の市場占有率の高さは、寄付やボランティアの活用等によって、非営利団体が競争力のある低コストを実現している現状を反映している。また、非営利団体はしばしば福祉団体であると認識されるが、中には限られた管理技術しか持たない小規模の機関や限定的な受け入れを行なっている非営利団体もある。

要介護度の低い入居者および追加の高額サービスを受ける入居者は、介護業者に対して入居保証金を支払うことになっている。また、他の入居者等は、それぞれの家庭の家計調査に基づく金額を週ごとに支払う。支払い能力がない居住者には、政府から住宅補助金が支給される。

公平に介護を受ける権利および介護の質を保証するため、また入居者を搾取から守るため、そして政府出資金の占める割合が大きいという理由から、この分野における規制は厳しくなっている。

例えば、連邦政府は、施設サービスの量、質、場所および価格を規制している。高齢者介護法（The Aged Care Act 1997）には、高齢者介護サービスの提供方法に関する規制の枠組みが規定されている。

介護の質は、政府の高齢者介護基準・認定機関（the Aged Care Standards and Accreditation Agency）による認可過程を通じて監督される。認可が下りない場合、介護資格は無効となる。

高齢者介護は、高齢者介護法により柔軟性が高くなったが、最近行われた再調査（Hogan, 2004）によると、「政府は現行の需要に基づく計画法ではなく、市場に基づく問題解決法を進めるべき」であり、「政府の代わりに価格や入居条件を交渉する委託請負機関の設立の必要性がある」とされている。

6-2 アウトソーシングの過程

オーストラリアの保健・高齢者担当省は、高齢者介護の実施権者を、公募入札により選定する。当初（1997年）、同省は介護業者に2年間の暫定認可を交付した。2年という期間にした理由は、規定された基準を達成するか、あるいは介護産業からの撤退を判断するにはそれくらいの期間で充分であると考えられたためであった。1999年から、規制基準を満たすことを条件として永久的な認可が発給されるようになった。ただし、基準を遵守しない場合には認可を取り消されることもある。

1997年には、介護の質の原則（Quality of Care Principles 1997）に関連する高齢者介

護法の条項に基づく一般的な枠組みが制定され、申請書の審査および順位付けに用いられるようになった。また、同条項は、審査過程で用いられるさまざまな重要事項（申請者が適切な水準で継続的に介護を供給する能力、経営陣およびスタッフの専門知識および経験、特殊介護を必要とする入居者への介護体制、高齢者介護サービス業者としての過去の実績等）を明示している。

入札者は書類選考により選定され、面接は行われない。落札者は同省の審査により決定される。また、同省は、規定基準の遵守度並びに統計および財務報告書の完成度・正確性に関する管理表を作成している¹⁸。

政府補助金の申請は、競争原理に基づいて審査される。考慮される事項には、火災および労働衛生・安全等、基本的な建築基準を満たすための建設工事の必要性、特定地域にて提供可能なサービスの種類、他の出資を受ける能力がないことの証明等がある。

6-3 主な特徴

高齢者介護評価査定チーム（Aged Care Assessment Team: ACAT）は、補助金を支給されている高齢者介護サービスを指導監督し、初めてサービスを受ける人に適切なレベルの介護が提供され、補助金の受給が介護ニーズに基づき公正に行なわれるようにする役割を果たしている。

高齢者介護法に従い、高齢者介護基準・認定機関および保健・高齢者担当省は、共同で高齢者介護施設の監督を担当している。同機関は、連邦政府出資による高齢者介護施設サービスを認可するために設立された機関である。同機関の機能には、認可過程の管理、質の高い介護の促進、実施方法の改善および情報・教育・訓練の提供による業界のサービス水準の向上等がある。また、同機関は認可取得を望む団体のサービスを評価し、それらを統合的に管理する。

同省は、施設が高齢者介護法の下に定められた全ての義務を満たすよう指導監督しなければならず、認可されたサービス供給業者がその責任を放棄した場合には制裁措置を科す。このような取り決めの目的は、入居者が質の高い介護を受け、サービス利用者としての権利を尊重されるよう、入居者およびその家族に保証することである。

高齢者介護施設としての認可の有効期限は3年間であり、その間、年に1度の視察、窓口でのサポート、従業員適性の現場チェック等が実施される。再認可が下りなかった場合、介護資格は無効となる。

認可は、介護の質の原則に詳述されている次の4つの基準に基づき交付される。

1. 管理システム、職員配置、組織構築
2. 健康および日常生活の介護
3. 入居者の生活様式
4. 物理的環境および安全システム

¹⁸ 同省は、独立機関による財務情報の査定結果の提出を要請することもあり、高齢者介護基準・認定機関を通じて入手できる情報を検討することもある。

各基準の審査において指針となる原則に関しては、明確に規定されている。また、上記の4基準には44の成果指標（期待される成果に関する指標）が含まれている。

例えば基準2「健康および日常生活の介護」に関しては、以下の3つの成果指標がある。

原 則	
各入居者（またはその代理人）と医療チーム間の連携により、入居者の身体的・精神的健康を促進し、最大限の結果を達成する。	
指 標	期待される成果
① 臨床介護	入居者が適切な臨床介護を受ける
② 特別看護の必要性	入居者に必要な特別看護が特定され、適切な有資格看護師が看護に当たる
③ その他の健康および関連サービス	入居者のニーズと希望に合わせて適切な専門医を紹介する

高齢者介護基準・認定機関は、再監査が必要だという根拠（規準が遵守されていない、所有者または主要職員が交替した等）がある場合には、再度現場監査を行なうこともある。監査の実施は予告される場合もあるが、抜き打ちで行われる場合もある。高齢者介護評価査定チーム（ACAT）の監査官は、書類の審査、職員・入居者・親戚・その他（往診の医師および薬剤師等）の面接、施設的环境および活動の観察等を基に、施設における介護の質を評価する。

同機関は、監査報告書を受け取り、サービス供給業者からの具申を検討してから14日以内に、認可取り消しの是非および認可期間の変更を決定する¹⁹。

施設において基準が遵守されていない場合、改善が行われ入居者が保護されていることが確認されるまで、同機関は施設を厳しく監視し続ける。同機関は介護施設に対し、定期的な自己審査を実施することを奨励している。

高齢者介護法における介護の質の原則には、品質管理に対する体系的な取り組み方法が詳述されており、各施設でのサービスの質に関する最終的な責任は、専門職員および経営者に課されている。

6-4 審査

高齢者介護法の施行により、居住型介護に高い柔軟性がもたらされた。認可および認証を通じて介護および施設の高水準が保証され、介護の質も改善された。また、これらの基準により、サービス提供業者の合理化も達成された。

現在の厳しく規制された施設配置システムおよび監視要件は、全般的に質の高い介護を保証し、入居者に利益をもたらしている。

¹⁹ ただし、同機関は必ずしも調査チームの提案に従うわけではない。

しかしながら、規制システムには高いコストがかかり、また、個々の顧客のニーズの管理・審査にも多大なコストがかかっている。また、この規制システムにより、サービス提供者間の競争は減少し、新規業者の高齢者介護市場への参入は一層困難となっている。現行のシステムでは、政府とサービス供給業者の関係だけが重視されており、消費者には選択の余地がない。結果として、同市場では料金が固定され、ベッド利用率は96%と高くなっている。

高齢者介護施設部門をより効率的にし、かつ、長期に渡る安定した財政を確保するためには、部門内の構造再編が必要であるということが、最近の報告書（Hogan, 2004）により明らかにされ²⁰、次のような指摘が行われている。

1. 高齢者介護施設の計画作りと配置計画をより柔軟なものとする
2. 効率向上を目的とした入居者介護度（Resident Classification Scale）活用の合理化
3. 政府の高齢者介護専門看護師や介護福祉士の教育および訓練に関する支援拡大

また、同報告書は、サービス利用者の選択肢を増やし、ベッドの割当数からより競争力のあるシステム創設へと焦点を移すために、政府に代わって料金や入居条件を交渉する委託機関や、サービス供給業者の配置場所を競売する制度を設立する必要性について詳しく調査している。政府は、現在、同報告書の提案を検討中である。

第7節 おわりに

オーストラリアにおいて公共部門の生産性向上を目的として開始された公共サービスのアウトソーシングは、総体的には成功を収めていると言える。ある報告書²¹によれば、NSW州の州営サービスの民間委託において初期に達成されたコスト削減額は、年間で前期比20%であった。しかしながら、現在においては同州の政権は労働党が握っており、公共サービスのアウトソーシングはそれほど注目されていない上、関連報告も行なわれていないため、現在も同じコスト削減額が維持されているのかについては確かではない。

NSW州政府は、現在、公共部門内での提供サービスの統合化・州全体にわたる調達契約・公務員の雇用保護等に力を入れている。公共事業への民間部門の参加については、業務提携に最も重きが置かれている。業務提携では、公共部門と民間部門の両者が互いに共通議題を共有し、発展させていくことが要求される。つまり、それぞれの団体のプロジェクトへの貢献度に見合うリスクと成果を分かち合うことが求められるのである。このような流れの中でも、アウトソーシングは社会経済的に重要な役割を担い続けると思われる。

²⁰ Hogan, W., 2004, Review of Pricing Arrangements in Residential Aged Care, Australian Department of Health and Ageing, Canberra.

²¹ 前掲注1を参照のこと。