

平成15年度海外比較調査

# 自治体業務の民間委託



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（「自治体業務の民間委託」）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。

日本の公共サービス分野においては、従来、行政部門が直接自らサービスを提供することが一般的であった。しかしながら、民間の多様なサービス産業が発展してきている今日、公共サービスの提供についても民間事業者にゆだねていくことにより、今まで以上に住民の多様なニーズに対応した良質で安価なサービスを提供することが可能になっていると考えられる。

したがって、我が国においては、公共サービス分野について、時代に即応した官民の役割分担の再構築を行うことにより、民間参入を推進していくことが求められており、地方自治法の改正による指定管理者制度の導入なども行われている。

そこで、諸外国における民間委託の事例について、その業務の内容、民間委託までの手続き、行政と民間の役割分担などを調査することにより、地方自治体において、民間委託の導入を検討することが適当な分野などを明らかにできるものと考え、「自治体業務の民間委託」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 16 年 3 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
第1章 アメリカ	9
第1節 米国における民間委託の背景及び動向	9
1-1 アメリカにおける民間委託の萌芽と発展	9
1-2 行政のスリム化の類型	10
1-3 行政の民間委託の利点及び問題点	11
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	12
2-1 公共水道管理部門	12
2-2 初等・中等教育部門	16
2-3 人事・総務部門	19
2-4 ごみ・廃棄物処理部門	21
第3節 結論と今後の展望	24
第2章 英国	25
第1節 英国におけるPFI事業の背景及び動向	25
1-1 英国における行財政改革の流れとPFI制度	25
1-2 PFI制度推進の背景	25
1-3 国における取組み	26
1-4 地方自治体の取組み	26
1-5 今後の展開と課題	28
第2節 個別事例	32
2-1 PFI制度を活用した小学校の建設事例	32
第3章 フランス	37
第1節 序	37
第2節 フランスにおける規制行政と給付行政	37
第3節 フランスにおける公役務の供給方式	38
3-1 地方公役務供給方式の多様性	38
3-2 管理方式の概要	38
3-3 多様な供給主体	39
第4節 個別事例	42
4-1 アヴィニョン都市圏共同体	42
4-2 受託企業の例：ジェネラル・デ・ゾー社	43
4-3 ナント都市圏共同体	44

第4章	シンガポール	47
	はじめに	47
	第1節 概要	48
	1-1 行政業務民間委託の概念、沿革及び特徴	48
	1-2 行政業務民間委託の関連諸制度	49
	1-3 業者選定	50
	第2節 事例—環境省関連	53
	2-1 一般廃棄物収集及び処理	53
	2-2 道路等清掃	54
	2-3 下水管理	55
	2-4 上水道事業	56
	第3節 事例—その他	59
	3-1 公共住宅施設管理	59
	3-2 道路等維持管理	61
	第4節 まとめ	64
	4-1 主な発見	64
	4-2 課題	65
	おわりに	66
	資料1 「シンガポールの行政組織図」	69
	資料2 「社会開発協議、選挙区及びタウンカウンスルの地域割」	70
第5章	韓国	73
	第1節 自治体業務の民間委託をとりまく最近の動向と今後の課題	73
	1-1 背景	73
	1-2 現状	74
	1-3 今後の展開と課題	75
	第2節 自治体業務の民間委託の具体例「老人福祉施設（ソウル特別市）」	76
	第3節 民間投資による社会間接資本（SOC）整備	82
	3-1 事業概要	82
	3-2 事業成果	83
	3-3 政策の方向性	83
	3-4 課題及び改善法案	84
第6章	オーストラリア	87
	第1節 オーストラリアにおける「プライベート・ファイナンス・プロジェクト」（PFP）の歴史	87
	第2節 PFPの開発背景	87
	第3節 PFPのさらなる展開	89

第4節	個別事例	89
4-1	イースタン・ディストリビューター	89
4-2	ウェントワース地区保険医療サービス	93
4-3	シドニー・スーパードーム	96
第5節	PPPに関する最近の流れ	99
第7章	中国	101
第1節	中国における「公共部門」と「民間部門」について	101
第2節	「北京市都市インフラ特許経営弁法」策定の背景と目的	102
第3節	弁法の主な内容	103
3-1	特許経営の内容、適用範囲及びその方式	103
3-2	特許プロジェクト確定とその実施方法	103
3-3	政府の承諾と監督	104
3-4	経営者の行為の規制とその合法的権益の実現の保障	104
第4節	「弁法」に基づく汚水処理場の建設について	105
第8章	日本	113
第1節	日本における民間委託の背景及び動向	113
1-1	地方自治体の行政改革と民間委託	113
1-2	民間委託推進の背景	113
1-3	国におけるとりくみ	113
1-4	地方自治体のとりくみ	114
1-5	今後の展開と課題	114
第2節	個別事例	117
2-1	PFI手法を導入した駐車場整備	117
2-2	「管理の受委託」を導入したバス事業	122
2-3	浄水場維持管理業務の民間委託	125

## 概要

## 第1章 アメリカの事例

アメリカ州政府及び地方団体において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られる。「小さな政府」を標榜するレーガン政権の登場により、外部委託への加速度が増ただけでなく、委託内容についても見直しが図られ、効率性の向上、行政サービスの質の向上、政府支出の削減、税負担の軽減と市場経済の活性化が企図された。

時を同じくして、カリフォルニア州をはじめとして各州で「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り、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、メディケイド（低所得者医療扶助制度）や連邦政府からのマンデイト等増大する行政サービスへの対応である。

最近では、テロ対策等国土安全のための予算を措置する必要性が増していることから、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り、上下水道管理といった基礎的な行政運営から、公教育の運営など、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、一層の民間委託が推進されつつある。

本章では、行政の民間委託を含め、行政サービス引換券、競争的アウトソーシング等アメリカ州政府及び地方政府で一般に見られる行政の事務軽減方法を簡単にまとめたほか、メリット・デメリットも記述している。

個別事例では、公共水道管理部門、初等・中等教育部門、人事・総務部門、ごみ・廃棄物処理部門におけるそれぞれの事例を紹介している。特に、公共水道管理部門では、民間委託の成功例とともに、アトランタ市における委託後の再直営化までの流れについても述べている。フロリダ州における人事・総務部門の民間委託の事例については、アウトソーシングコンサルタント **MEVATEC** 社の協力を得て、州政府直営の場合の経費と民間委託後の経費の詳細なデータ解析を掲載した。ごみ・廃棄物処理部門では、全米地方政府においても有名なフェニックス市の競争的アウトソーシングの手法の概要を説明し、その効果的なプロセスについても触れている。

## 第2章 英国の事例

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、行財政改革に着手し、国営企業の民営化、公共サービスの民間委託を推進した。この延長として、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。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。

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は、第1に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、第2に英国行財政改革の基本理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。

PFI という政策手法は、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、地方自治体においては 1997 年まで実施されない状況が続いた。地方自治体が積極的に PFI 制度を活用できなかった理由として、地方自治体の有する権限という問題があったが、政府では、PFI 制度の問題点の把握と改善に努め、「1997 年地方自治（契約）法（Local Government (Contracts) Acts 1997）」を成立させ、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。

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 月に、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 4 Ps（Public Private Partnership Programmes）という組織を設立した。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いる。

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おり、今後も大きな発展の可能性を秘めた PFI であるが、克服すべき課題も多い。PFI 推進の最大の課題は、コストの縮減である。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、第3の課題は、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である。

個別事例では、PFI 制度を活用した小学校建設の事例を紹介している。

### 第3章 フランスの事例

フランスにおける公役務の委託管理は古くからの歴史を持っているが、特に第一次世界大戦以降に国民ニーズが拡大したと並行して大きな発展を遂げた。

歴史的には、民間イニシアティブによるインフラ整備が16世紀中頃から既に行われており、更に19世紀には、多くのインフラ整備や公共サービスがコンセッション方式により提供された。

フランスにおける地方団体の行政活動は、規制行政と給付行政とに区分しうる。人の生命身体や財産の安全確保を図る規制行政が地方行政の原点であったが、今日ではそれに加え、社会的関係や経済的関係に係る規制が多くなっている。

一般にフランスの給付行政は、社会扶助、富の再配分、無償または有償での役務提供などに細分される。また「公役務」を「行政的」公役務と「産業活動的」公役務とに分けて論じることが多い。

地方公役務の供給方式は、地方団体の直接管理と委託管理とに区分される。前者の範疇には直営、独立採算経営、独立法人の3方式が含まれ、後者の範疇には、さまざまな形での民間委託に加え、フランス独特と言える「コンセッション」すなわち「事業特許」契約とでも邦訳すべき方式がある。

地方公役務の供給主体の主なものとしては、地方公施設法人、地方混合経済会社、商工会議所がある。

個別事例では、アヴィニョン都市圏共同体における上下水道業務、受託企業であるジェネラル・デ・ゾー社の事例、ナント都市圏共同体における公共交通で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行政業務の民間委託は、1980年代に始まり、徐々にその件数及び規模を拡大してきた。当初は、1980年代後半の深刻な不景気を契機として、政府が業務の効率性、政府規模や支出の適正化といった点を再考したことから始まった。しかしながら、民営化とは異なり、民間委託は政府の計画的政策としては一般化せず、実施の如何は個々の省庁の判断に委ねられたため、その普及具合は省庁によって様々である。

シンガポールにおける民間委託施策は、政府が効率性をより追求し、費用対効果を高めようと試みるうえでの、いくつかの具体的な手段のうちの1つと考えられている。

品質・サービス水準の保障については、競争入札を経て政府と業者の間に交わされる契約に盛り込まれる。

シンガポールにおいては民間委託のあり方について規定された公式文書はなく、各政府機関が、財務省が定める指針の枠内で、物資・サービス調達について相当程度の自主権を有している。

個別事例では、環境省・国家開発省・運輸省傘下の各政府機関による行政業務民間委託の事例を取り上げている。

## 第5章 韓国の事例

韓国の地方自治団体が概して財政的に脆弱な中、急速な都市化、産業化及び情報化に伴い、住民の行政需要が急激に増大するとともに質的な面でも多様化してきている。

このような状況の中、従来の住民に対する公共サービスの直接供給形態を見直さざるをえない状況となり、市場原理を通じた経費の節減、業務の能率的な遂行、専門性を活かした住民サービスの向上を図るための構造改革が必要となった。そのための代表的かつ有効な手法の一つとして民間委託が注目され、急速に推進されているところである。

韓国の地方自治体で行われている施設及び事務の民間委託の背景としては、1 点目として、住民側の行政機能の民営化に対するニーズの高まり、2 点目として、行政機能の肥大化と低効率性に対する自省的批判、3 点目として、地方自治団体の財政的脆弱性をあげることができる。

1999 年現在、韓国の地方自治団体に民間委託を実施中あるいは民間委託が可能な施設及び事務は全部で 5,228 件であり、その内訳は、施設 3,907 件、事務が 1,321 件である。

韓国の地方自治団体では、各種施設管理及び一般事務分野で地域実態に合わせて民間委託を推進しており、今後も委託件数、委託率とも増加していくものと思われる。このような民間委託拡大の結果、肯定的な効果をもたらしているものの、少なからず課題も存在している。

第 1 の課題としては市場原理の確保及びそのための受託事業者の開拓・育成、第 2 の課題としては業務の効率性を考慮した上での指導監督体制の充実及び利用者の権利、プライバシーの侵害に対する救済制度の確立及び契約書等への明文化、第 3 の課題としては第三者による徹底したサービス評価を含む監視システム及びその活用方法の確立、第 4 の課題としては、地方分権の流れを踏まえた国から地方自治団体への権限移譲があげられる。

個別事例では、老人福祉施設の民間委託の事例、民間投資による社会間接資本整備の概要を紹介している。

## 第6章 オーストラリアの事例

オーストラリアにおける「プライベート・ファイナンス・プロジェクト」(PFP)の歴史は1980年代後半からであり、公共部門のインフラ設備と管理に民間部門が参加してきた。公共と民間部門の連携は、単純な請負業務から期間を定めた重要資産の獲得まで、さまざまな分野に及ぶ。

また、オーストラリア政府の競争政策の導入により、政府による契約のマネージメントに対する取り組みを見直して改善しようという各政府レベルの動きと、コミュニティーへのサービスの供給を民間部門を活用して行うための審査も始まった。

十分な経験を重ねるにつれて州政府機関は、インフラだけでなくコミュニティー・サービスも含めたさまざまなパートナーシップを遂行した。

公共部門と民間部門の商業的な関係に関する概念は、多くの政府機関にとって比較的新しいコンセプトである。

各州内でPFPの利用に関連して幾つかの技術的困難が発生している。それは報告書に適用できる課税および会計基準の措置に関する問題である。当初は民間部門の参加を利用して、リース協定を経て金融勘定から資産を除去することができたが、現在では公共と民間部門のパートナーシップがさらに複雑になっているため、このようなベンチャー事業に適用できる会計基準について大規模な再検討が必要となっている。

また、リスクに関する問題は、提案されたPPPとPFPの全てにおいて、何度も現れる重要な問題となっている。

ニュー・サウス・ウェールズ州政府による1億豪ドル以上の価値のある重要なプロジェクトの提案により、民間部門は、将来の公共部門のイニシアティブを評価し、パートナーや企業共同体とともに民間部門自身の位置を特定し、必要な民間財政や専門知識、適切なリスク分担を考慮することができるようになった。

個別事例では、イースタン・ディストリビューター、ウェントワース地区保険医療サービス、シドニー・スーパードームにおけるそれぞれの事例について紹介している。

## 第7章 中国の事例

1978年以前の改革開放以前の中国経済は、計画経済体制のもとにあり、全ての生産手段が公有とされていた。このため、「民間部門」はほとんど存在しなかった。

しかし、国有企業の改革により多くの企業が「民営化」の方向に向かいつつあり、その方法は民間企業による企業買収や国有企業の株式上場による株売却などである。

中国においては、未だに国有企業等の公有部門が経済に占める割合が大きく、公的部門と民間部門の区別も曖昧であり、日本でいう「民間委託」や「民営化」の概念をそのまま当てはめられる事例がほとんど見当たらない。

そこで、今回の比較調査では、公共事業への民間資金の活用という観点から、平成15年10月に施行された「北京市都市インフラ特許経営弁法」を取り上げ、中国式PFIとも言うべき、特許経営方式によるインフラ整備を紹介する。

## 第 8 章 日本の事例

我が国の厳しい財政状況のなか、地方自治体が増大する行政需要や地方分権化の動きに対応していくためには、限られた財源の重点的配分や経費支出の低減を図るなど地方自治体での行政改革（地方行革）を進め、簡素で効率的な行政システムを構築していくことが欠かせない。

多くの自治体では行政改革の大綱を策定し、組織・機構の見直しや事務の整理合理化、民間企業への業務委託、職員の能力開発などに取り組んでいるが、民間企業への業務委託の推進は地方行革における重点項目の 1 つと考えられており、また、行革の効果があらわれやすい項目の 1 つとも考えられている。

地方自治体において民間委託が進められている背景には、行政と民間企業間のコスト差、住民ニーズの多様化、業務委託先の民間企業等の成熟があげられる。

日本で地方自治体の行政改革の一環として民間委託の推進が世論レベルで求められるようになったのは、自治省が 1985 年に地方行革大綱策定を地方自治体に義務づける次官通知を出して以降と思われる。

地方自治体においては、これまであたかも法律により規制があるかのように考えられていたにもかかわらず、すでに多くの業務において民間企業等への業務委託が行われている。

なお、PFI 事業については、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」が 1999 年 9 月 24 日に施行され、総務省の調査結果によれば、2002 年 10 月 17 日現在で、63 の実施方針策定済みの事業例がある。

個別事例では、PFI 手法を導入した駐車場整備、バス事業における「管理の受委託」方式の導入、浄水場維持管理業務の民間委託の事例を紹介している。