

## 第3章 フランス

## 第1節 序

フランスにおける公役務（service public）の委託管理（gestion déléguée：運営委託とも邦訳される）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、国民の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、ユネスコの世界遺産に登録されている南仏のミディ運河が代表的な例である。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（後述）により提供され、その例としてはガス灯照明や電灯事業があり、フランス全土に数十のコンセッション受託企業が存在した。そのほか有名なところでは、パリのメトロ（地下鉄を中心とする都市内公共鉄道網）の最初の6路線やエッフェル塔がコンセッションにより整備された。

地方公役務に係る民間委託の受け手として代表的な事業者に、上水道の委託管理会社として1853年に設立された「ジェネラル・デ・ゾー社」（フランス以外ではビヴェンディ社という名称を使用していたが、最近ではヴェオリア [Veolia] 社という名称に変更）及び「スエズ・リヨン水社」がある。今日、フランスにおける上水道に関する民間委託は、給水人口の約7割（4,200万人）をカバーしている。

現在、フランスでは以下の分野において公役務の委託管理が適用されている（主なものを記載）。

- ・ 上下水道
- ・ 公共交通（トラム [路面電車]、バス）
- ・ 高速道路（建設、運営）
- ・ 廃棄物（収集、処理など）
- ・ エネルギー関係（地域冷暖房、コージェネレーション）
- ・ 給食（学校、病院）
- ・ 駐車場（建設、運営）

## 第2節 フランスにおける規制行政と給付行政

フランスでは、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が、人の生命身体や財産の安全確保を図る規制行政が、アンシャン・レジーム下にスタートした地方行政の原点であった。今日では、それに加え、社会的関係や経済的關係に係る規制が多くなっている。フランスの場合、規制行政の分野では地方より国の果たす役割が大きい、給付行政の分野では地方の役割が重要となる。

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。有償の地方給付行政は、保健衛生、公共交通、経済活性化、住宅などの分野で実施されている。また無償－有償の区別に近似した区分として、公共サービスを意味する「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。後者の例としては、上水供給、家庭ゴミの収集・処理、電気やガスの供給、地域暖房、都市内・都市間の旅客交通、と畜場、市場、リフトやロープウェイ、葬儀業などが挙げられる。おおまかには、我国で地方団体が広い意味での地方公営企業方式で取り組む業務が、それに相応する。

### 第3節 フランスにおける公役務の供給方式

#### 3-1 地方公役務供給方式の多様性

地方の公役務は、その供給方式が一様でなく、古くからさまざまな工夫がなされてきた。ある役務の提供を地方団体が決定した場合であっても、実際の役務供給方式は、地方団体の直営に限るわけではない。フランスでは、前述のようにかなり早くから、直営によるばかりでなく、独立法人や民間企業を活用することが進められていた。

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。

#### 3-2 管理方式の概要

(1) 直接管理 (*gestion directe* または *régie*) 直接管理は、地方団体自身が自ら担当してその公役務の供給を保証するか、自身と密接に結び付いた独立主体（公施設法人）を支援して供給を確保するか、いずれかである。

①直営方式 地方団体直営は古くからの方式であり、行政的な公役務に適したものとされている。小規模なコミューン (*commune* : フランスにおける基礎レベル自治体) の場合には、しばしば産業活動的な公役務も直営される。行政組織の内部で業務が担当され、予算等も一般分野全体の中に包含されるのが通常である。

②独立採算経営方式 これも地方団体と別の法人により事業経営をするのではなく、ただ、一般の行政組織から分別された所管組織を置き、独立採算制によって管理する方式である。事業経営は、所管組織のほか、議会の任命する経営委員会、および首長が任命する経営管理者の3者が責任分担する。経理は一般行政全体から分別されて特別会計の形をとる。この特別会計は原則として独立採算で収支を均衡させなければならない。おおまかに言えば、この方式は我国の地方公営企業で、公営企業管理者を設置し、それを議会の常任委員会や特別に別途設置される経営審議会がチェックしているようなイメージである。

③独立法人方式 地方団体から法的に分別された法人（地方公施設法人）によって独立採算で経営する方式である。産業活動的な公役務に適した方式とされているが、社会福祉の分野などでは、行政的な公役務についても活用される。経営は、地方団体の議会（フランスでは地方議会の中で互選された議長が当該地方団体の首長となって執行権を担う。）が任命する3人から15人ほどの理事で構成する理事会と、理事会の提案に基づき地方団体の首長が任命する理事長とによる。

(2) 委託管理 (*gestion déléguée*) 公役務の供給において民間企業等を活用する方式は「委託管理」等の表現で呼ばれ、古くから民間活用の仕組みとして普及しているが、その実際の内容はさまざまである。広義には、契約によると否とにかかわらず、地方団体が公役務提供の全部または一部を、民間主体つまり企業等（後記の混合経済会社を含む）に経営管理するよう委ねることを意味する。

①コンセッション (*concession* : 事業特許) 本稿では一応の邦訳として「事業特許」

という訳語を当てて見たが、コンセッション契約においては、地方団体が、民間企業等に一定期間役務の経営管理を委ねる。特許企業は自ら経営リスクを負いつつ、利用者からの料金を自らの収入として収受して利益をあげ、事業報酬とする。企業が施設の建設段階から事業を委ねられる場合もあり、その場合は施設整備と経営管理の両面を含む事業特許契約ということになる。

この方式は、地方旅客交通、上水道、電気・ガス、劇場、公営カジノなどの分野で活用されている。国家的事業では、1998年ワールドカップ・サッカーの主舞台となった競技場が、建設（国負担割合は半分以下で、過半は民間負担）と経営管理両面の事業特許契約（国は施設の基本的枠組みを示し、入札により施設整備と経営管理とにあたる業者を決定）によっている。コンセッション契約の内容については、地方団体と相手方との間で比較的自由に交渉され締結されてきたが、1993年になってから、サパン法によって、一定の公開性と競争原理の導入が進められた。この分野では、例えば「ジェネラル・デ・ゾー社」や「スエズ・リヨン水会社」が大手企業として有名である。

なお、民間イニシアティブによるインフラ整備を「建設・保有・運営」という要素から見れば、近年の英国におけるいわゆる PFI は、フランスでの古くからの「コンセッション契約」に近い形式と考えられる。

②アフェルマージュ（*affermage*：経営委託） 地方団体が企業に公共施設の管理を託し、経営管理リスクを企業が負う。受託者は施設利用者から利用料金を収受し、その収入の中から契約で定められた一定金額を地方団体にロイヤリティとして支払う。残余の手元に残る資金から事業報酬を生む。上水供給や清掃事業などの分野で広く普及している。

③業務委託等 その他に、地方団体が経営管理リスクを保持したままで公役務の提供に必要な一部業務のみを企業に委託する業務委託や、業務を委託するが報酬は成果との関連を持たない管理人方式、さらには、地方団体の公物上に物権的権利の設定を認めて企業に施設を建設させ、企業はそれを担保として資金借り入れを行う行政的永代賃貸借方式（コンセッションの土台をつくるもの）など、さまざまな方式が活用されている。

### 3-3 多様な供給主体

#### （1）地方公施設法人（*établissement public territorial [ local ]*）

地域における公共的活動を担う主体の中で、公法上の法人格と財政的自主権を認められているものが「公施設法人」である。公権力の主体としての特権を持ち、行政契約を締結でき、職員は公務員たる身分を保有、関連する争訟は行政裁判所系統の管轄に属する。我国の地方3公社と地方団体出資の公益法人のイメージに近いが、所管事業の内容は公営企業の分野にも及んでいる。

公施設の種類は多様であるが、類型としては、設立主体により国の公施設と地方公施設とが区分され、また担当業務の性格により「行政的」公施設と「産業活動的」公施設との区分がなされる。前者は一般行政分野にかかる一部事務組合などの広域行政組織、公的病院や福祉施設、文化教育施設などを典型とし、後者は、パリの公共交通を一元的に経営管理するパリ交通公団（RATP）などが代表例である。

地方公施設法人のうちコミュニケーション・レベルで各地に多く見られるものは、まず社会福祉センター（CCAS : centre communal d'action sociale）である。特に大都市では、CCAS は託児所や保育所をはじめとする近隣ベースの公役務供給主体として重要である。他には、学校給食などを行う学校基金、公的病院、低家賃社会住宅（HLM : habitation à loyer modéré）の経営管理主体、地域整備公社、観光振興公社、さらには上下水道、葬儀、電気、ガス、廃棄物処理、市場、公共交通などの地方公役務を供給する事業主体などが広く存在している。

県レベルでは、HLM の経営管理、地域整備、サナトリウム、余暇活動センター、公共交通などに多く採用されてきた。また、中学校（県が施設設備の整備を所管。教員は国家公務員）や特殊教育施設に公施設法人の資格が付与され、乳幼児保護や特定疾患予防など福祉保健、博物館や音楽・舞踊・演劇・造形美術など文化教育の分野で、同方式がより幅広く利用し得るようになっている。

州レベルでは、高等学校（州が施設設備整備。教員は国家公務員）、農業高校などの教育施設が公施設法人化されているほか、河川港が同方式で経営管理されうる。

## （2）地方混合経済会社（SEML : société d'économie mixte locale）

1955年5月20日の命令（décret）により、「地方混合経済会社」（SEML）という概念が法令上で定義された。これが我が国で一般に「第3セクター」と呼ばれる方式のフランス版である。さらに1980年代の地方分権改革の過程で、1983年「地方混合経済会社法」が制定され、この制度に関する基本ルールを設定した。SEMLについて同法の定める基本ルールはおおむね以下のとおりである。

- ・1966年商事会社法に規定する株式会社（匿名会社）の形態をとるべきこと。
- ・出資者は7人（法人も可）以上で少なくとも1人は私人（企業も可）たること。
- ・資本の51%以上は地方団体が出資すること。
- ・地方団体以外の株主の株式保有割合は20%を下回らないこと。
- ・取締役の過半数は出資地方団体の代表たるべきこと。
- ・地方団体はSEMLを監督し、年1回以上は業務報告を受けるべきこと。
- ・SEMLと株主たる地方団体との関係は協約によって規定すべきこと。

SEMLは商事会社であるから、定款が定められ、株主総会や取締役会によって運営管理され、監査役の監査を受ける。公会計を律する各種のルール自体には拘束されず柔軟な運営管理が可能であるが、一方で公的企業ではあるため、公的立場からのチェックも受ける。それにはア）地方議会による業務報告審査、イ）国の地方長官による適法性審査、さらにウ）州会計検査院（地方団体の会計監査を行う各州ごとの組織）による任意監査がある。

SEMLは、アソシアシオン（association : 1901年法に基づく非営利社団。我が国でのNPOに類似）よりも、地方団体等との関係や財務内容について明確なルールが設定されているという意味では、地方における公共サービスの継続的供給主体として適している場合が多い。また、地方団体直営や公施設法人と較べると、設立・運営に柔軟性があるほか、公共－民間パートナーシップの形成、環境関連や情報通信など新分野への取り組み、地方団体間協力の促進、既存の行政区域に拘束されない効率的事業展開などの面で利点が発揮さ

れやすい。

2000年現在のデータでは合計1255件のSEMLが活動中とされるが、その業務内容に応じて3つの類型に区分することもできる。

①役務（産業活動的公役務）提供型SEML……会議場、展示場、産業育成施設、先端技術拠点、卸売市場、と畜場、文化施設、観光施設、ゴルフ場、スキー・リフト、都市交通、駐車場、ケーブル・ネットワーク、上下水道、廃棄物処理など多様な分野を含むが、総体的には観光関係が多い。SEMLの半分がこの類型に属する。都市交通などでは、全国的企業が資本参加する場合もある。

②地域整備型SEML……住宅地区整備、産業開発、衰退工業地区の再整備、観光振興、地域遺産の保護や活用などを目的として地域整備を進めるもの。総数の4分の1。預金供託公庫など公的・私的な各種金融機関の子会社が地方団体と共同出資している場合も多い。

③不動産型SEML……HLMの経営管理などだが、コミューンが筆頭株主であることが多い。総数の4分の1。

地域別に見ると、3大都市たるパリ、リヨン、マルセイユを囲む首都圏等3州に4割が集中しており、他の地域では1州平均40社程度である。また、SEMLの設立は、どのレベルの地方団体でも可能で、特定の地方行政区域に縛られるわけでもないから、事業活動区域の地理的な広さは多様である。SEMLと地方行政との関わりを財務面から見ると、地域整備にかかる協約で地方団体がリスクを負うもの、地方公役務のコンセッション、地方団体からの委託管理でSEML側には経営リスクの生じないものなど、ケースによって契約形態が異なり、双方の経営リスク負担ルールには大きな差異が見られる。

### （3）商工会議所（chambre de commerce et d'industrie）

フランスの商工会議所は、法律に基づき、国から独立した公的機関として位置付けられることは我国と同様であるが、さまざまな特権が付与されるとともに、事業活動の範囲が幅広いことが特徴である。基本的な団体活動に加え、それぞれの地域事情に応じて、企業の管理職や専門職の養成まで含めた経営管理・商工業教育やデザイン工芸学校・語学学校の経営、港湾（河川港を含む）、地方空港、大型倉庫、工業団地、国際会議場などの開発整備や管理運営、見本市の開催などまで行っている。そのための財源は、地方税たる営業税（職業税とも訳される）に付加されて徴収される会議所税と会議所が管理運営する施設・事業から得られる事業収入とに大半を依存するなど、地方行政と関連するところが多い。例えば地方空港は、リヨン都市圏（サンテクジュペリ空港＝『星の王子様』の作者名[地元出身]を付けている）などの主要国際空港まで含めて、不動産部分は官公有でありつつ、運営管理は設置地域の商工会議所が行うのが通常とされ、利用者からあがる収益の状況によっては会議所の一般勘定や地方団体からの財政支援を受けている。15ある河川港の場合も、それぞれ欧州規模での物流に重要な役割を果たしているが、パリやストラスブールの国直轄港以外は、会議所独自又は地方団体との共同管理である。フランスの地方行政とそれを取り囲む公共活動の全体像を理解するうえでは、商工会議所に代表される公共的組織のありかたを知ることは、不可欠とも言ってよい重要性を持つ。

商工会議所は公施設法人とされ、独自の公的な性格を与えられている。理事と職員は公

務員の資格を、また資産は公金的な性格を持ち、強制執行の対象とはなりえない。専門活動領域は経済的領域に限定されてはいるが、実際の活動は広範囲に及んでいる。活動の基本部分は非営利的な性格を持ち、公施設法人のうちでも「行政的」公施設法人の範疇に入り、会議所の活動が越権行為だとする訴訟は行政裁判所が管轄する。

## 第4節 個別事例

### 4-1 アヴィニョン都市圏共同体（Communauté d'Agglomération du Grand Avignon：略称 COGA）

#### （1）圏内の概要

Provence-Alpes-Côte d'Azur 州 Vaucluse 県内の 8 つのコミューンと、Languedoc-Roussillon 州 Gard 県内の 3 つのコミューンで構成された都市圏共同体（広域行政組織）。圏内人口約 16 万人。中心都市はアヴィニョン（約 9 万人）。

#### （2）COGA の概要

2001 年 1 月設立。2003 年度の予算規模は約 124 百万ユーロ。主な収入としては営業税（職業税）、公共交通税（公共交通負担金）等がある。

業務としては経済開発、圏内交通機関の整備、環境関係（主に上下水道とゴミ処理）などを所管している。

共同体議会の議員数は 85 名。また職員数は約 30 名であるが、2004 年 1 月から各コミューンの所属になっている清掃関係の職員約 120 名が移管される。

#### （3）上下水道業務について

①フランスにおける上下水道業務 フランスでは、上下水道はコミューンの所管であるが、コミューン間広域行政公施設法人（EPCI:établissement public de coopération intercommunale すなわち広域行政組織）の設置により、その供給責任を同広域行政組織に移転させることが可能。

②COGA における上下水道業務 COGA へは 2001 年に各コミューンから権限が委譲された。以前の各コミューンでのアフェルマージュ契約がそのまま引き継がれている。なお、ジャンコレット（JONQUERETTES）というコミューンでは、上下水道事業は直営であったため、現在も COGA が直営で管理している。

(作成：COGA)

コミューン名	受託企業名	契約方式	契約開始 年月日	契約終了予 定日※	人口	契約数
AVIGNON	SAE	Affermage	1986.01.01	2020.12.31	85,935	45,360
VILLENEUVE LES AVIGNON	CISE	Affermage	1967.01.01	2007.12.21	11,600	5,699
CAUMONT SUR DURANCE	SDEI	Affermage	1994.01.01	2003.12.21	4,253	1,403
MORIERES LES AVIGNON	SADE	Affermage	1992.01.01	2003.12.21	6,641	2,845
LE PONTET	SDEI	Affermage	1993.07.01	2010.06.30	15,594	6,202
SAINT SATURNIN LES AVIGNON	SDEI	Affermage	1993.07.01	2010.06.30	3,835	1,726
VEDENE	SDEI	Affermage	1993.07.01	2010.06.30	8,673	3,411
LES ANGLES	SAUR	Affermage	1993.01.01	2008.01.01	8,450	4,095
ROCHEFORT DU GARD	SAUR	Affermage	不明	不明	6,500	2,410
VELLERON	SDEI	Affermage	1994.01.01	2004.01.01	2,829	1,171
JONQUERETTES	直営	—	—	—	1,300	(483)

※契約終了予定日については最初の契約における期間終了日ではなく、直近の契約更新時における終了予定日である。

③職員の身分（アヴィニョン市役所の事例） アヴィニョン市の水道事業は以前は直営であった。民間への委託時に職員は委託先企業に出向の形をとった。身分的には公務員身分のままであるが、企業から給与が支払われており、また企業固有の特別手当も受給している。なお会社の社命に背いたときはコミューンの規律委員会で裁かれる。

#### ④官民の役割分担

- |               |   |
|---------------|---|
| (ア) リスク配分     | 運営費の高騰や天災等のリスクについては、契約書上特に配分はしていない。   |
| (イ) 受託会社の業務監督 | 年次報告書を参考にして、各受託企業の動向を行政側が監視している。  |
| (ウ) 今後の料金変更決定 | 契約変更時にコストを計算して、単純に値上げをするか、工事規模を縮小して値上げ幅を縮小、もしくは契約期間を長くして料金を上げない、という3パターンが考えられる。 |
| (エ) 投資        | 通常は地方団体が実施する（アフェルマージュ方式）。   |
| (オ) 事業損益      | 受託企業が利潤を生むか損失を出すかのどちらかである。  |

## 4-2 受託企業の例：ジェネラル・デ・ゾー（Générale des Eaux）社

### (1) 訪問先：Région Centre-Est 支社



Région Centre-Est 支社は 10 州で営業している（州内 19 県の約 1 千万人に上水を供給）。

970 のコミューン（またはコミューン共同体等の広域行政組織）がジェネラル・デ・ゾー社と契約を締結している（契約のひな型はあるが、各コミューン等の契約の細部はそれぞれ差異があるため、極論すれば 970 通りの契約書が存在する）。

1997 年 12 月にコール・センターが完成し、70 人のオペレーターで 1 日約 4,000 件の通話を処理する。内容としては、登録（給水の申込み）、支払い関係、技術問題（例えば皿洗い機の設置）等。2002 年からインターネットによる情報提供（例えば前月の水道使用量）も始めた。請求書は年に 2 回発行（一回目は見積もりによる予想使用量、二回目は精算。毎月の分割払いも可能）。メーター検針は年 1 回が基本。リヨン近郊に 2 万種類のバクテリアを検出する研究所がある。

## （2）コミューンから委託される理由

- ①品質管理（水質）の技術が高度化し、コミューンでは対応が困難になってきた。
- ②コミューンの責任分野が多くなってきたので、政策意味の大きい重点分野以外は外注するようになった。
- ③資金面（特に設備投資）での対応が難しくなってきた。

## （3）契約について

### ①契約締結の流れ

- （ア）コミューンから委託条件をジェネラル・デ・ゾー社等の民間会社へ提示する。
- （イ）数社からのプロポーザルがコミューンに提案される。
- （ウ）審査により 1 社に絞られる。
- （エ）決定された会社の（提案）条件をコミューンが再確認する。
- （オ）契約を締結。

### ②契約方式

上水道におけるジェネラル・デ・ゾー社のフランス国内での契約パターンは、85%がアフエルマージュ（経営委託）方式、15%がコンセッション方式である。

## 4-3 ナント都市圏共同体（Communauté Urbaine de Nantes）

### （1）圏内の概要

Pays-de-la-Loire 州 Loire-Atlantique 県内の 24 のコミューンで構成された都市圏共同体（広域行政組織）。圏内人口約 55 万人。中心都市はナント（人口約 27 万人）。

### （2）同都市圏共同体の概要

2001 年 1 月設立（広域行政体制を改める法改正に伴い、従前の広域組織から交通行政等を引継ぎつつ、新体制へ移行）。2003 年度の予算規模は約 726 百万ユーロ。主な収入としては営業税（職業税）、公共交通税（公共交通負担金）等がある。共同体議会の議員数は

113名。

業務としては圏内交通機関の整備（後述のとおり、トラム、バスについてはコンセッション方式で SEMITAN へ委託）、環境関係（主に上下水道とゴミ処理）、経済政策、都市計画関係などを所管している。

### （3）同都市圏共同体の公共交通

#### ①フランス及びナントにおけるトラム（路面電車）

19世紀末に電気による路面電車がフランスに初めて現れた。1930年にはフランス国内で70路線3,400kmのトラムが走り、年間延べ16億人の利用があったが、35年頃より少しずつ減少してきた。37年にパリからトラムが消え、50年頃から道路空間を車に明け渡し、ついに66年にヴァレンシエンヌで廃止された。以降残っていたのはリール、マルセイユ、サン・テティエンヌの3都市だけであった。

ところが、都心部での慢性渋滞、バス走行速度の低下、騒音、大気汚染等によりトラムのもつ快適性、安全性、弱者対応などが見直されて、ここ10数年間で新規導入が相継ぎ、現在15都市で運行されるようになった。

1897年に圧縮空気を利用したトラムを走らせたナントであったが、1958年に車社会の到来によりいったん線路を全て埋めてしまった。しかし1985年に新しい形でのトラムを復活させ今に至っており、フランスにおける現代版トラム導入の先駆け都市として知られている。

#### ②第三セクターSEMITAN 混合経済会社（Société d'Economie Mixte des Transports en commun de l'Agglomération Nantaise）

1979年1月設立。ナント都市圏共同体が65%出資、ほか民間会社等が出資。ナント都市圏共同体からコンセッション方式で、①都市圏内の住民に、公共輸送網の経営と維持管理において、最もよいサービスの提供、②都市圏内におけるトラム、バスによる交通網の整備、発展に係る業務を受託している。

職員1,200人のうち公共交通に携わっているのは、800人の運転手、200の技術者・営業職員・事務職員。圏内に60のバス路線、3路線のトラムをもつ。

#### ③SEMITANを中心とする都市交通総合勘定<sup>※</sup>の収入と支出（94年）

##### （ア）収入

公共交通税（公共交通負担金）51.7%、営業収益29.2%、分担金16.1%ほか

##### （イ）支出

営業費用65.8%、支払利息等16.8%、減価償却16.5%ほか

---

※同勘定は、旅客運送事業者である SEMITAN の事業会計と、都市交通の企画・組織化について権限を持つ交通行政企画組織当局（autorité organisatrice）の経常・投資両勘定のうち都市交通に関する収支とを連結したものである。

(参考文献、資料)

「フランスの地方自治」財団法人自治体国際化協会（平成 14 年 1 月）

「**Institut de la gestion déléguée**」のウェブサイト

「フランス国会上院」のウェブサイト

「路面電車が街をつくる 21 世紀フランスの都市づくり」望月真一（平成 13 年 1 月）

## 第4章 シンガポール

## はじめに

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。

このように各省庁に導入の是非に係る判断を委ねられたことにより、民間委託の普及具合は省庁によって様々である。即ち、ある省庁においては一定のサービス業務を自ら実施する一方で、別の省庁はサービス業務を完全に民間委託している。ごみ処理においては、単に業務を民間委託するにとどまらず、そもそも業務実施部門そのものが民営化された。今日においては、道路清掃・維持、一般廃棄物収集・処理、公共住宅管理、及び水道事業といった分野において毎年複数の委託契約案件が入札に供されている。

政府省庁を動かした主な誘因は、人員や予算の制約、サービス水準向上への要求、そして費用対効果の最大化であった。各省庁担当者はいずれも、私達のインタビューにおいて行政業務の民間委託には利点が多いことを強調していたが、その利点を裏付ける確かなデータを持ち合わせていなかった。したがって、このように根拠が不十分であるため、シンガポールにおける行政業務民間委託の利点を評価する決定的な材料を見出すに至っていない。

他方、私達は一般廃棄物収集・処理や道路維持といった事例調査から、契約の規模、期間及び時期といった点において、過去数年間に著しい改善があったことを見出した。例えば、道路管理に係る契約は当初の24本から現在の4本に減らされている。これはおそらく、担当部署が委託管理における非効率性を把握した結果、再考し、改善したことを指し示すものと思われる。さらに、民間委託が進められたことにより政府部局の役割が変化したことも発見した。

このほか、この調査報告書では、公共住宅管理や、道路等の清掃、水道管理といったシンガポールにおける行政業務民間委託の数事例を取り上げている。

なお、本稿は JAC Singapore Pte Ltd に委託した調査の成果を自治体国際化協会シンガポール事務所が翻訳及び編集したものであることを予めお断りしておく。

## 第1節 概要

本章では、シンガポールにおける行政業務民間委託の概要を述べることにしたい。

### 1-1 行政業務民間委託の概念、沿革及び特徴

#### (1) 概念

この報告書は、シンガポールにおける公共サービス実施を政府から民間業者に委任することの実情についてまとめたものであり、一般に **contracting out / tendering out** (=委託) と称されるものである。この用語はまた、対市民の物資・サービスに限らず、対政府の物資・サービスが民間業者によって供給される場合にも用いられる。これは政府が物資やサービスを調達するための形態として見なされており、政府調達法に規定されている。業務を任命された民間業者は、定められた期間に契約に基づいて、物資やサービスを供給する。

日本においては、行政業務民間委託の概念は主に公共サービス実施の民間業者への委任であるが、シンガポールにおいては、この概念 (= **contracting out / tendering out**) は政府による物資・サービスの調達、あるいは入札及び契約を含むものとして広く認識されている。

ともあれ、この調査報告書の目的に沿って、**contracting out / tendering out** または業務を外部に委任もしくは移譲することを広く意味する **outsourcing** の用語は、ともに公共サービスを供給するために政府が民間業者を利用することを意味するものとし、本稿では区別することなく使用することとする。

民間委託を行うにあたって政府は、根本的責任は政府に所在するとの立場を明らかにしている。

#### (2) 沿革

前述のとおり、行政業務民間委託の実施は、1980年代に始まった。1980年代後半の深刻な不景気を契機として、政府は業務効率性の追求並びに政府規模及び支出の適正化といった観点から再考を求められた。当時、欧米諸国における先進事例が、民営化や法人化、民間委託といった新しい政策構想の枠組となった。政府は米国やオーストラリア、ニュージーランドにおける競争入札システムを参考とした。

その結果、政府は、現業部門の民営化や法人化、民間委託といった施策を開始した。現業を民間委託する傾向は1990年代を通して著しく増大の勢いを示したが、最近に至るまで、民間委託の大部分は各政府機関の判断に委ねられていた。そういう事情もあってか、民間委託によってもたらされた費用対効果及び長所を表す公式統計は存在しない。

#### (3) 特徴

この民間委託施策は、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、いくつかの具体的な手段のうちの1つと考えられる。他の手段としては例えば、財政の健全化、政府需要の集約、政府業務の電子化といったものが挙げられるが、これらの手段はいずれも相互に関連性を有するのであり、別個の要素としては捉えられないことを確

認しておかなければならない。例えば、GeBIZ<sup>1</sup>は、政府が情報通信技術を利用することにより物資・サービス調達行為において費用節減効果を上げようとしていることの表れであるが、これはまた、調達業務の集中化を表すものでもある。

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。多くの場合、政府機関は業者とともに公的責任補償保険に加入し、時には労働災害補償保険にも加入する。

民間委託による政府内人員配置に対する影響を政府機関が最小限に留めようとする場合、他の政府部門への再配置や再訓練が行われる。それでも止むを得ない時、最後の手段として特別退職計画（**Special Resignation Scheme: SRS**）という余剰人員整理事業が実施される。特別退職計画は専門職であるかないかを問わず適用され、基本的には25年を上限とした業務従事年数に1年当たり給与1ヶ月分の額を乗じて得た額の補償を行う。また、政府機関は義務としてではないが誠意を表して、求人説明会を開催するなど、整理対象となる従業員が求職するための支援を行うように努めている。

さらに、例えばごみ収集部門のように業務実施部門そのものが民営化されると、その影響は小さくない。つまり、政府が業務実施を民間委託するとともに、その業務を政府内で司っていた部門をも民営化するという方法が採られた場合、当該業務に従事していた人員はすべて民営化された企業に移籍することとなり、よって当該職員は政府との労使関係から外れてしまう。

## 1-2 行政業務民間委託の関連諸制度

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い。各政府機関は、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する。本節では、契約の一般的な過程に係る政府の主な指示事項に言及することとする。

### （1）政府契約法（**Government Contracts Act**; 1966年制定、1985年改正）

政府契約法は、契約の署名権限者、即ち政府の代理として契約を交わす権限が与えられている政府職員を定めたものである。

### （2）政府調達法（**Government Procurement Act**; 1997年制定）

シンガポール政府による民間業者からの物資・サービスの調達については、政府調達法に規定されており、これには契約価格とその対価としての業務水準の相関関係に係る重要事項が記されている。この法制定に先立つ1994年に、シンガポールは世界貿易機関の政府調達協定（**Agreement on Government Procurement: GPA**）に署名しており、これは政府が物資・サービスを調達するにあたっての公開入札、公平性、競争、透明性、差別禁止を根本原則として規定している。

### （3）指導手引3B－調達（**Instruction Manual 3B: IM3B – Procurement**）

財務省歳出・調達政策班(Expenditure and Procurement Policies Unit: EPPU, Ministry of Finance)<sup>2</sup>が定める指導手引—セクション 3 B は、政府調達行為に係る基本指針を示すものであり、外注や収入代行業務等、委託に係る主な指標を示している。

すべての政府機関はこの指針に従わなければならない。この指針は、後述する GeBIZ にも適用される。これは、省庁、部局、その他の国家機関、法定機関といった政府機関が、自らのため、あるいは他の政府機関のために物資・サービスや建設工事を調達・発注するにあたって従わなければならない原則、政策、手続きを定めている。

政府が物資やサービスを調達するにあたって、その手続きは予定価格に応じて、小価格購入、見積徴収、入札に区分される。小価格購入は予定価格が 2,000 S ドル<sup>3</sup>未満の場合である。

#### (4) 公共部門契約要綱 (Public Sector Conditions of Contract: PSCOC)

公共部門契約要綱という文書には、建設発注過程に係る基本的な手続きが規定されている。これは、法ではないが、入札に関して財務省によって示された指針である。元来は、政府に法的助言をする立場にある法務局が建築建設庁のために起草し、発行されたものである。各政府機関はそれぞれの特有の事情に応じてこの文書を柔軟に運用することができる。

この要綱は、世界貿易機関の指針に沿ったものである。手続きは必要に応じて改正される。

### 1-3 業者選定

#### (1) 基本手順

ここでは、上記の指導手引 3 B に定められている業者選定手順を概観することとしたい。

##### i 見積徴収

予定価格が 2,000 S ドル以上 50,000 S ドル未満の物資やサービスに対しては、見積徴収が実施される。この業務は 2 人の職員が担当し、一方は見積提出の依頼、受取、評価、落札者決定案の作成を行うとともに、他方はその決定案の是非を判断する。

##### ii 入札

入札は、公開、指名、限定の 3 通りの手続きに分類される。

##### (i) 公開入札

予定価格が 50,000 S ドル以上の政府による物資・サービス調達はすべて入札に供されなければならない。公開入札の場合、入札の公示を受けてどの業者でも参加することができる。



(ii) 指名入札

指名入札を行う場合はまず、入札参加の見込まれる業者が有する業務遂行能力等の資質を計って、最低限の要件を満たさない業者を排除する。この査定の結果、資格があると認められた業者に応札が依頼される。

(iii) 限定入札

限定入札においては、若干もしくは1つの業者にのみ応札が依頼される。この限定入札を実施するにあたっては、省においては事務次官の、法定機関においては最高経営責任者の、それぞれ承認が求められる。限定入札が実施される例としては、先立って行われた公開もしくは指名入札において応札がなかった場合、国家の保安に関わる場合、あるいは知的財産権や芸術性に係る事柄であるために公開入札には馴染まず現実的でない場合などが挙げられる。

(2) オンライン政府調達ポータル

GeBIZ(Government Electronic Business; [www.gebiz.gov.sg](http://www.gebiz.gov.sg))は、登録された業者が政府と電子上の取引ができる総合オンラインビジネスセンターである。このGeBIZは、防衛科学技術庁、財務省及び情報通信開発庁の協同作業により開発運営されており、情報通信技術の利用により物資・サービスの調達において経費節減を図る政府の意向を表すとともに、調達行為の集約化を具現するものである。このオンライン入札は、当初は政府インターネット入札情報システムという名により、1997年に初めて導入された。

GeBIZは、政府との取引を考える業者にとっては、政府関連ビジネスの機会を広範囲に知ることのできるインターネット上の窓口である。そして、その機会を知り得た業者は、見積の案内・依頼や入札公示を受けて政府と電子上の商取引を行う。

業者は随時、入札に係る書類をダウンロードし、補完書類を添えてオンライン上で見積書を提出することができる。

**GeBIZ 実績**

参加政府機関数	140
GeBIZ 対政府供給者数	8,800 余
2002 年度購入件数	50,000
2001 年から現在までの GeBIZ による取引総額	6 億 2,500 万 S ドル
2002 年度入札件数	3,800 余
2002 年度見積件数 (GeBIZ に限る)	6,500
2002 年度応札総額	70 億 S ドル超
2002 年度落札見積総額	3,100 万 S ドル
2002 年度電子商取引購入総額	2 億 6,100 万 S ドル

出所：GeBIZ Service Centre Presentation (2003 年 10 月 10 日)

2003年10月から、対政府供給者はすべて、GeBIZにおいて無料で政府機関調達計画を見られるようになった。調達計画には、政府機関が示す当該年の購入予定物一覧が掲載されている。

## 第2節 事例—環境省関連

本章では、環境省（Ministry of the Environment: ENV）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る。

### 2-1 一般廃棄物収集及び処理

一般廃棄物収集及び処理については、環境省傘下の国家環境庁（National Environment Agency: NEA）が所管している。

1996年以來今日まで8年間、現在の一般廃棄物収集・処理組織は、環境省内の1部署から完全な民営化に至るまで様々な変遷を経てきた。2002年7月1日には、環境政策の実施に焦点を絞って、環境省の傘下に国家環境庁が設置された。

国家環境庁の廃棄物収集・処理に関する主な役割は、ごみ収集・処理施設の建設・開発、それらの管理及び関連規則の制定である。また、必要性や有益性が認められるものであれば、国家環境庁はその機能・業務を外部に委任する契約を結ぶことができる。

関連法として環境公衆衛生法（Environment Public Health Act）があり、その第3部においては「公共空間の浄化—廃棄物の除去」という表題の下、ごみ収集の処方が定められている。一般的に、環境公衆衛生法は環境公衆衛生に関連する諸法を総括する性格を持つ法である。

#### 一般廃棄物収集・処理担当機関及び関連法令等

主管省	環境省
主管・関連部局	国家環境庁
実行機関	一般廃棄・埋立部
関連法令等	国家環境庁法（National Environment Agency Act; 2002年制定） 環境公衆衛生法（1987年制定、2002年改正） 契約及び購入手続（IM3B）

#### （1）一般廃棄物収集

環境省内で一般廃棄物収集を担当していた部署が、1996年に SEMAC という会社に法人化された。後に、政府関連企業である SembCorp が1億2,000万 S ドルでこの SEMAC を買収し、1999年に民営化の過程は終了した。現在、この会社は SembWaste として知られる。

この民営化の際には、それまで当該部署で従事していた職員が、民営化された企業に移籍したため、政府との労使関係から外れることになった。

そして、パシルリス、タンピネス及びイーストコースト選挙区の3地区を対象とした一般廃棄物収集業務委託のために、1999年に行われた最初の公開国際入札において、ドイツに本社を置く廃棄物取扱会社である Jakob Altvater が落札した。この契約期間は5年間である。

一般廃棄物収集業務の民間委託による経費削減の有無については、ごみ収集料金が過去

3年間上昇していないということが指摘されたものの、関連する統計が公表されていないため、その効果を表す確かな根拠を把握することはできなかった<sup>4</sup>。

## (2) 一般廃棄物処理

4箇所にあるごみ焼却場の稼働及び沖合ごみ処分場の埋め立てについては、国家環境庁が直接責任を負っている。これらに関しては、現在のところ委託業務はない。

## 2-2 道路等清掃

道路等、公共区間の清掃についても、環境省傘下の国家環境庁が責任を有する。

これに係る国家環境庁の主な役割は、清掃業務の監督及びごみの不法投棄防止を行うことにより公共区間を清潔に保つことである。これは、歩道、車道及び道路脇の側溝に及ぶ。大きく深い排水路の清掃は、同じく環境省傘下の法定機関である公益事業庁<sup>5</sup>の所管である。関連法には環境公衆衛生法があり、この第3部には「公衆衛生—街路清掃」に関する概要が定められている。

### 道路等清掃担当機関及び関連法令等

主管省	環境省
主管・関連部局	国家環境庁
実行機関	環境衛生部
関連法令等	国家環境庁法（2002年制定） 環境公衆衛生法（1987年制定、2002年改正） 契約及び購入手続き（IM3B）

## (1) 沿革

4年前までは国家環境庁環境衛生部内の1課がこの清掃業務を自ら行っていたが、1999年に環境衛生部がこの業務を民間企業に委託することを決定した。その主な理由の1つは労働力の不足であった。当時、清掃作業員の多くが高齢化して退職を間近に控えていた。

その頃、清掃業務部門においては、シンガポールは3つの地域、即ち、西部、中部及び東部に区分されていた。そして1999年、環境衛生部は西部地域において清掃業務の委託を始めた。委託先企業は Altvater であった。最近では、2002年に中部地域の清掃業務を FME Onyx に委託する契約を締結している。なお、東部地域の清掃業務は現在も環境衛生部によって行われている。

清掃業務委託の契約期間はすべて5年間である。入札過程は、次節の下水管理に係るものと基本的に同様である。入札案内は GeBIZ に公示される。応札に対する審査及び評価のために委員会が国家環境庁内に設置されている。

今後、清掃業務の地域区分は、社会開発協議会（Community Development Councils: CDC）<sup>6</sup>の区分に倣って、中部、北東部、北西部、南東部及び南西部という区割に変更さ

れる見通しである。

## (2) 民間委託の費用及び利点

国家環境庁関係者によれば、使用される清掃機具の違いに端的に表れているように、民間企業への業務委託はより能率的で効果的である。また、これらの企業は業務遂行のための十分な人材・技量を備えているとのことである<sup>7</sup>。

## 2-3 下水管理

2001年以來、下水に係る業務は、環境省傘下の公益事業庁(Public Utilities Board: PUB)<sup>8</sup>が所管している。下水に関する法律としては下水・排水法(Sewerage and Drainage Act)があり、これは下水・排水システムの建設、維持及び改良について規定している法律であり、下水や事業所廃水の排出方法、その他関連事項を定めている。

公益事業庁は2001年に制定された公益事業法(Public Utilities Act)の下に再編成され、広範囲に亘る水道管理局となった。これによって、同庁は、水の収集・供給を行うための施設を建設・維持することにより、水を安定して確保し、安価に提供するとともに、公共下水道システムや雨水排水システムを建設・管理・維持する公的機関としても機能することになった。さらに、事業所廃水が排水路や下水路に入り込むことを防ぐ方策も講じている。

### 下水管理担当機関及び関連法令等

主管省	環境省
主管・関連部局	公益事業庁
実行機関	下水部運転維持課
関連法令等	公益事業法(2001年制定) 下水・排水法(1999年制定) 契約及び購入手続き(IM3B)

## (1) 沿革

1980年代半ばより、労働力及び予算の制約のため、下水・排水システムの維持管理業務は民間企業に委託されるようになった。

維持管理業務は、一定部分が公益事業庁内部で行われる一方、それを補う形で一部は民間委託される。今日、半数近くの業務が民間委託に回されている。

## (2) 入札

各担当部署は、公益事業庁内で入札の管理調整に責任を有する入札契約部とともに入札業務を行う。入札業務の大半は各担当部署において行われるため、契約期間や契約条項は様々である。

各担当部署が手掛ける維持管理業務委託契約は、調達する物品・サービスについて最低限の条件を定めた財務省の指針に則るものの、各々の要求を反映した様々な契約条件を有する。この契約条件は、常に各業務担当者により見直される。

契約期間は2年間ないし3年間であり、契約金額は20万ないし30万Sドルを下限とする。すべての契約案件は原則として公開入札に供される。入札依頼は部長から庁内の入札委員会（Tenders Committee）に提出される。その後、この委員会がその依頼を受けて、契約締結に向けて動くことになる。なお、入札委員会は、公益事業庁内の幹部を除く職員、あるいは当該入札の実施を求める部署を除く他の部署の長によって構成される。

### （3）補償責任

維持管理業務委託契約を締結するにあたって、受託業者には、第三者に損害を及ぼした場合に補償するための公的責任保険に加入することが求められる。さらに、受託業者による維持管理業務から生じた損失や被害、第三者からの苦情を公益事業庁が被った場合、受託業者には同庁に補償することも求められる。

### （4）民間委託の費用及び利点

公益事業庁関係者によれば、民間企業に業務委託することにより、庁内人員配置がより適切なものになる。また、入札は業者間の競争を促進するため、費用対効果を上昇させる。ただし、同庁は経費節減効果を計る統計を作成していないため、これに係る情報資料を提供することは不可能であるとのことであった。

業務を民間委託することは、限られた人員や予算の効率的活用を主な利点とするものであり、各部署が縮小しつつある労働力で増大する業務をこなすうえで役に立った、というのが各担当部署からの反応である。なお、業務の民間委託により、従事職員は、システム修理や工程分析、保安、安全制御などといったより高付加価値の業務に再配置された<sup>9</sup>。

## 2-4 上水道事業

### （1）沿革

人員及び予算の制約から、貯水池及び水道設備の維持管理業務は、1980年代半ば以降、民間企業に委託された。主な内容は、貯水池の水草除去、並びに水道設備のうちの浄化槽やろ過装置、その他の処理施設の清掃である。毎回、担当技師または管理者の依頼に基づいた入札を執行する前に、契約の条件及び条項が検討される。

## 上水道事業担当機関及び関連法令等

主管省	環境省
主管・関連部局	公益事業庁
実行機関	水道部生産課の所管は、次の業務である。 一 飲料水生産、配水機能及びシステム稼動、貯水池及び収水地管理
関連法令等	公益事業法（2001年制定） 契約及び購入手続(IM3B)

飲用水槽は水道設備及び貯水池の双方にあり、水質検査が手動及びオンライン（電動監視装置）の両方によって毎日行われる。

これらの水槽は、5年ないし9年に1度、厳格な衛生管理基準に基づいて清掃及び点検される。この作業はすべて、それを専門にする会社に委託される。

清掃は、噴出水を使用し手作業で行われる。水槽は完全に消毒された後、塩素が添加されて、一晩放置される。そして、細菌検査が行われ、水質に全く問題がないことが確認されてから、公共上水道に配水される。公益事業庁は、この清掃・点検業務の受託業者を、作業工程及び衛生管理の両面から厳格に監視する。

### （2）契約

貯水池・水道設備維持管理業務委託の入札に参加しようとする会社は、建築建設庁<sup>10</sup>に登録することが求められる。

委託契約においては、水道部の要望に沿うように条項が定められており、これは、物品・サービスの調達に係る最低限の契約条件を示した財務省の指針に基づいている。

契約期間は通常2年間である。契約金額は数十万\$ドルを下限とする。すべての契約案件は公開入札に供され、契約締結には公益事業庁内に設けられた入札委員会<sup>11</sup>の承認を要する。

最近では、貯水池水草除去業務委託契約が2003年7月に締結される一方、浄化槽やろ過装置、その他の設備の清掃業務委託契約は2003年5月に締結された。

### （3）補償責任

業務委託にあたっては、受託業者は第三者に損害を及ぼした場合に補償するための公的責任保険に加入することが求められる。さらに、受託業者による維持管理業務から生じた損失や被害、第三者からの苦情を公益事業庁が被った場合には、受託業者は同庁にも補償しなければならない。

### （4）民間委託の費用及び利点

公益事業庁関係者によれば、委託の主な利点は、限られた人員や予算をより効率的に活用できることである。つまり、委託は担当部署が縮小しつつある労働力で増大する業務をこなすうえで役に立った。それまで当該業務に従事していた職員は、システム修理や工程

分析、保安、安全制御などといったより高付加価値の業務に再配置されたとのことである。



### 第3節 事例—その他

本章では、国家開発省（Ministry of National Development: MND）<sup>12</sup>及び運輸省（Ministry of Transport: MOT）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る。

#### 3-1 公共住宅施設管理

これは、公共住宅内の個人所有家屋部分を除いた廊下の電灯や階段、集会室、広場といった共同使用部分の施設管理を指すものである。

#### 公共住宅施設管理担当機関及び関連法令等

主管省	国家開発省
主管・関連部局	住宅部の所管は、次の分野である。 1 公共住宅政策及び事業 2 タウンカウンスル（Town Council） <sup>13</sup> の政策及び財務管理、住宅開発庁（Housing and Development Board: HDB）の商工業地政策、定住政策、地域改良事業委員会
実行機関	タウンカウンスル
関連法令等	タウンカウンスル法（Town Council Act; 1988年制定、1990年、1992年、1996年及び1999年に改正） 契約・購入手続(IM3B) 各地タウンカウンスル内規—各地区内において法的拘束力有り

#### (1) 沿革

1988年以前は、公共住宅管理については住宅開発庁が直接責任を負っていた。そして、各地区には末端業務を行う住宅開発庁地区事務所が置かれていた。

1988年にタウンカウンスル法が公布された。その目的は、タウンカウンスルに法人格を付与するとともに、住宅開発庁が建設した公共住宅の共用部分やその他を監督・管理・維持・改良するための機能や管理機構について定めることであった（タウンカウンスル法—タウンカウンスルの機能—第18条）。また、この法には、タウンカウンスルがその機能を代行業者に委任することができる定められている（タウンカウンスル法—タウンカウンスルの権限）。

シンガポールには16のタウンカウンスルが存在する。それぞれのタウンカウンスルは、各地区の実情に応じた政策や内規を有する。これはタウンカウンスル法第24条を根拠として付与された権限である。

タウンカウンスルの公共住宅管理方法には2つの形態がある。即ち、管理代行業者を利用する方法、及びタウンカウンスルが直接住宅を管理する方法である。現在、14のタウンカウンスルが代行業者による管理方法を採用している。

## (2) 法的責任

タウンカウンスルは公共住宅管理に係る根本的な法的責任を有する。そのような公的責任を負うため、損害が生じた場合の標準的な補償内容を定めた条項を盛り込む契約を管理代行業者と交わすとともに、公的責任補償保険に加入している。

## (3) 代行業者による業務

代行業者への管理業務委託は、タウンカウンスルの設置とともに始まったものである。契約期間は一般的には3年間であり、さらに3年間の更新ができる。しかし、これは一律的なものではなく、代行業者とタウンカウンスルの関係により左右される。この方法では、代行業者が自ら人員を導入してタウンカウンスルの運営に当たり、会計や財務、広報、住宅の維持管理といった業務を行う。

そして、代行業者は公共住宅管理のみならず周囲地区のコミュニティ関連も含め、次のような業務を行う。

- ① 駐車場、飲食店街、市場、運動場といった地区内公共施設の維持管理
- ② 公的機関または自治会の業務を行うこと
- ③ 公共住宅の定期的維持管理、改築、共用部分修繕、及び私有部分修繕。ただし、改築については常に住宅開発庁の指揮下にあり、タウンカウンスル及び代行業者の役割は補佐的業務に留まる。一方、昇降機や集会室等、老朽化した共用施設の修繕や塗装については、タウンカウンスルが指揮し、管理する。しかしながら、時には共用部分修繕が施設の改築に及ぶ場合もある。そのような場合には、住宅開発庁が業務を主導する。
- ④ 各種料金徴収及び基金管理
- ⑤ 地区広報活動の活性化

以前は、住宅開発庁が独自の公共住宅管理要員を抱えていた。しかし、タウンカウンスルの設置とともに、住宅開発庁の担当部署を民営化し、ケッペルランドとの合弁によりEMサービスを設立することが決定された。住宅開発庁はこの合弁会社資本金の75%を提供する一方、ケッペルランドは残りの25%を提供した。EMサービスは現在、9つのタウンカウンスルを運営している。

さらに、代行業者間の競争を促進するため、Pidemco（出資51%）と住宅開発庁（出資49%）の合弁により、Esmacoが設立された。他には、Pidemcoの直系会社であるPremasも存在する。これらは5つのタウンカウンスルを運営している。

なお、タウンカウンスルには、これら代行業者等を選定するための入札及び契約を監督する入札契約委員会（Tenders and Contracts Committee: TCC）が置かれている。

## (4) 関連下請

公共住宅の住人有志からなる入札契約委員会は、管理代行業者と密接に連携しながら住宅を管理する。ある1つの業務を行うにあたって、30もの下請業者を抱えることもあるが、

下請業者を選定するにあたり、まず、管理代行業者は入札を公示し、応札を収集、内容を点検・確認したうえで、入札契約委員会による審査及び決定のための資料として推薦報告を提出する。これには、業績、業務遂行能力及び見積金額等の情報が記載される。機械類や建設といった特別な技術・技量が求められる分野においては、下請業者は財務省歳出・調達政策班または建築建設庁に登録される必要がある。

入札契約委員会は管理代行業者による推薦に基づいて審査した後、最終決定のためにタウンカウンシル理事会（Town Councillors' meeting）<sup>14</sup>に落札者を提案する。契約締結の決定がなされると、管理代行業者はタウンカウンシルに代わって落札者を任命する。

#### （５）民間委託の費用及び利点

タウンカウンシル関係者によれば、業者は専門知識・技能に優れており、管理費用においては著しく削減効果があったとのことである<sup>15</sup>。

### ３－２ 道路等維持管理

既述したように国家環境庁は道路等の清掃を担当するが、他方で、道路の照明・修繕のような維持管理は、運輸省傘下の陸上交通庁（Land Transport Authority: LTA）の所管に属する。陸上交通庁は、シンガポール陸上交通庁法（Land Transport Authority of Singapore Act）や街路作業法（Street Works Act）、その他の法に則って、歩行者用通路やバス停、避難所、バスターミナル、タクシー乗り場、その他の通勤通学者関連施設を、計画・設計・建設・維持・改良することを主な任務とする。なお、街路作業法は、街路、裏通り及び関連施設を建設・改良・修繕・維持管理することや歩道上の障害物除去を定めた法律である。

これらの法令に基づき、陸上交通庁には必要に応じてその任務や機能を外部に委任する契約を結ぶ権限が与えられている。

#### 道路等維持管理担当機関及び関連法令等

主管省	運輸省
主管・関連部局	陸上交通庁
実行機関	道路管理部
関連法令等	シンガポール陸上交通庁法（1995年制定） 街路作業法（1995年制定） 契約及び購入手続き（IM3B）

#### （１）沿革

陸上交通庁は、道路維持管理業務を、同庁による直接的な管理方法から完全な現業の民間委託へと、過去20年間に著しく発展させる一方、庁内に設計の専門家を保有している。現在の庁内担当は、主に設計士と技工から成る。

1980年代に道路管理部が徐々に直接業務を減らし、小規模の特定業務を外部に委託し始めた。1990年代半ばには、道路維持に係る23の小規模な契約があった。この当時、シンガポール内の7地域をそれぞれ担当する7課が道路管理部内にあった。課が提示する価格表を基に、業者は自身の見積金額がその提示価格からどれだけ上下するかを示す。その結果、当該業務の委託費が決定された。

1996年に、道路管理部は契約方針を大きく転換することとし、多数の小規模契約を交わすことから、6つの地域ごとに広範囲に亘る維持管理業務を委託することへと、契約の仕組みを変更した。その結果、既存の23の契約は6に減った。

この主な理由は合理化であり、様々な業務を委託するうえでより費用対効果を上げることであった。また、この背景には受託業者からの意見もあった。

この新しく広範囲な維持管理業務委託契約には2つの要素、即ち、経常的なものと臨時的なものがある。経常的なものについては、道路管理部は翌年度の予定業務を開示する。業者にとっては、これは契約規模をより正確に予想できることを意味するものであり、よって各業者が見積金額を算出するうえでより競争原理が働くことにつながるものである。対照的に以前の方法では、業者は実際にどれだけ業務が委託されることになるのか十分に把握しないまま、示される予定金額よりどれだけ低い見積金額を提示できるかを表すだけであった。臨時的なものは、通常は予期されていないが、事情に応じて行われる維持管理業務である。

道路等維持管理業務の地域区分については、2000年にシンガポールは東部及び西部の2つの地域に再区分され、それぞれの地域において業務が経常及び臨時の2種類に振り分けられた。現在、経常業務は通常、契約期間を1年間とする一方、臨時業務は2年間の契約期間であることが多いが、すべての業務委託の入札時期を標準化し、2年ごととする計画がある。この計画は、陸上交通庁次官以下によって構成される事業監督委員会（Projects Supervisory Committee）によるものである。なお、この委員会は、陸上交通庁の全事業を管理監督する。

## （2）契約

道路管理部は入札・契約過程において契約部と密接な関係にある。すべての契約案件は契約部を経て公開入札にかけられることになり、GeBIZに公示される。道路管理部による業者の推薦及び評価を土台として、金額が1,000万Sドルを超える契約は陸上交通庁理事会（LTA Board of Directors）によって検討及び決定される。理事会は、執行部役員を除く理事によって構成された機関である。

陸上交通庁の様々な部課長からなる執行部会（Executive Committee）は、金額が500万ないし1,000万Sドルの契約を評価・審査・是認する。金額が500万Sドル未満の契約は、上述の事業監督委員会によって決定される。

## （3）法的責任

民間委託される業務に係る根本的な責任は、陸上交通庁が負う。受託業者は、「契約当事

者の全危険に対する保険」である陸上交通庁保険及び労働者災害補償保険に加入する。さらに受託業者は必要に応じ、これらを補う形で独自に保険に加入することさえある。

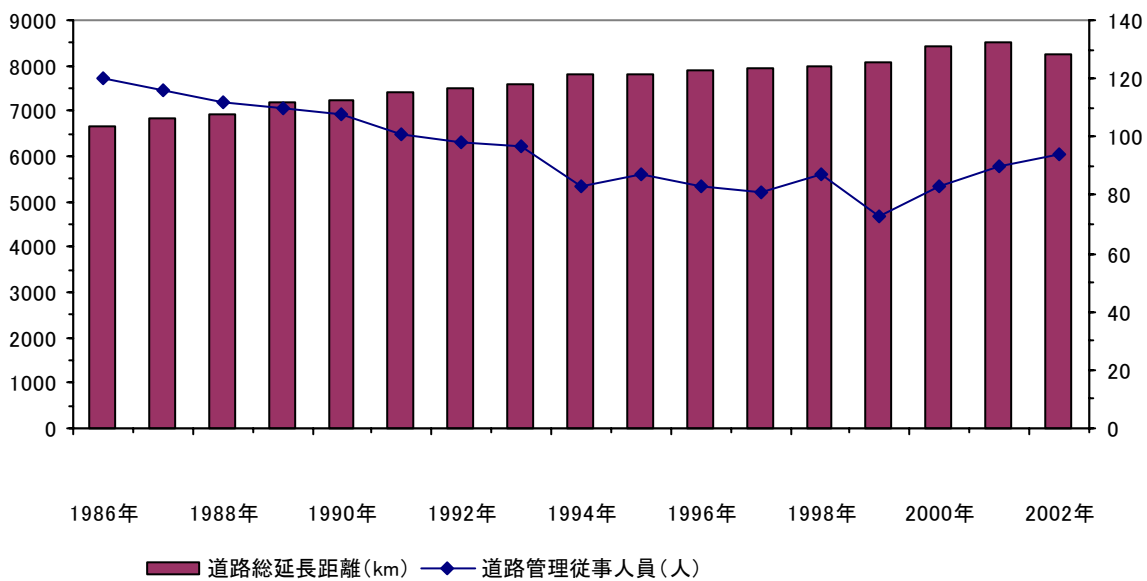
(4) 民間委託の費用及び利点

過去3年間、陸上交通庁は道路維持管理業務のために約4,100万Sドルという一定の予算を維持してきた。

一方、次頁の図は、1986年から2002年にかけてのシンガポールの道路総延長距離及び道路維持管理業務従事人員の推移を表している。1986年に比べて現在は、道路の総延長距離が約20%伸びたにもかかわらず、道路維持管理部署に配置された人員の数は約20%減少した。このことが民間委託による業務効率の上昇を端的に表している、と陸上交通庁関係者は主張している。

なお、民間委託実施の影響により、それまで道路維持管理業務に従事していた職員の少なからぬ部分は配置転換された。これには、主に高技能職を対象として訓練を施し、再編された庁内で彼等に監督的役割を担わせることも含まれる<sup>16</sup>。

道路総延長距離及び道路維持管理業務従事人員



出所：「過去・現在・未来」（陸上交通庁道路管理部，2003年）

## 第4節 まとめ

本章では、第1章における概観並びに第2章及び第3章における事例調査から得られたシンガポールにおける行政業務民間委託の特徴及び課題をまとめてみることにしたい。

### 4-1 主な発見

関係政府機関へのインタビューから、私達は次のようなことを把握した。既に本稿の中で述べたことと重複する部分が多いが、改めて整理してみたい。

#### (1) 民間委託の根本理由

民間委託は、政府が業務の効率性及び費用対効果の向上を目指して試みる一連の手法のうちの1つである。この民間委託は、1980年代後半の景気後退期に、政府が業務の効率性や政府規模及び支出のあり方について再考を迫られた際に端を発する。当時、シンガポール政府が法人化や民営化、民間委託といった新しい施策を探るうえで、欧米諸国の先進事例がその土台となった。

#### (2) 法的枠組及びサービス水準の保障

民間委託時において政府は、業務の根本的責任は政府に所在するとの明確な立場を取っている。委託の対象となるサービスの水準保障については、政府と受託業者の間で交わされる契約に規定されている。また、多くの場合、委託者である政府機関は受託業者とともに公的責任補償保険に加入するとともに、労働者災害補償保険に加入することもある。

#### (3) 民間委託の費用及び利点、とりわけ能率・効果の計測

この費用や利点を計測した統計は存在しない。委託契約の規模・金額や民間委託による政府予算への影響を表す数値の推移を政府は発表していない。

また、政府の物資・サービス調達に関する政策や概要を記した文書は、一般に公開されていない。私達は、事例調査のためにインタビューした各政府機関から「そのような資料は存在しない」と告げられるばかりであった。シンガポールにおける行政業務の民間委託の成否を計るうえで、このことが著しい制約をもたらしたことは言うまでもないであろう。

#### (4) 民間委託によって影響を受ける職員の問題

民間委託による政府内人員配置に対する影響を政府機関が最小限に留めようとする場合、他の政府部門への再配置や再訓練が行われる。それでも止むを得ない時、最後の手段として特別退職計画により余剰雇用者解雇が実施される。この特別退職計画は専門職及び非専門職のいずれにも適用され、基本的には25年を上限として業務に従事した年数を月給に乗じて得た補償金が対象者に支給される。また、政府機関は、義務付けられているわけではないが誠意の表れとして求人説明会を開催し、削減対象となった人々が求職するための支援を行う。

さらに、ごみ収集部門の民営化のように業務実施部署そのものが民営化されると、職員への影響は小さくない。これには、政府が単に業務を民間委託するにとどまらず、現業部門の民営化をも進めていることが背景にある。所属部署が民営化されることに伴い、従業員は政府職員の身分を失い、民営化された企業の職員となる。その結果、それら従業員は政府との労使関係から外れることになる。

#### 4-2 課題

繰り返しになるが、行政業務の民間委託は、大部分が各政府機関の裁量に委ねられていることもあってか、現在に至るまでの進展や効果を計る公式統計は存在しない。ましてや、今後の民間委託の規模や意義、影響を予測することは困難と言わざるを得ないであろう。

このほか、本調査から次のような課題が挙げられるものと思われる。

##### (1) 需給調査

委託することが適正かどうかを計るうえで、政府機関がどのように需給調査し評価するか、という点について明確に記載した指針は存在しない。

けれども、最適業務配置 (best sourcing)<sup>17</sup>を推進するにあたっては、全政府機関が需給調査を実施し、公共サービスの供給を民間に委託するか、あるいは政府職員による直接的な業務実施がより望ましいか、長短を天秤にかけることがまず求められよう。

##### (2) 契約の最適化

委託を決定するにあたり、政府機関は費用対効果を最大にするために、契約数や契約金額等、最適な契約のあり方を追求しなければならない。また、契約に至る過程に要する費用や委託先の業績・能力、対象となる事業の性質等を考慮したうえで、費用対効果や利点を弾き出す必要があるだろう。

##### (3) 雇用者への考慮

現在の枠組では、余剰人員に対する再訓練、他の政府部門への配置換え、民間企業求人説明会の企画といったものが規定されており、最後の手段としては既述のとおり特別退職計画があるが、これが労働基本権の保護という観点から過誤のないものであるかどうか、再考することは決して無駄ではないものと思われる。

## おわりに

近年、シンガポール政府において業務民間委託の内容や方法等が改善されていることは注目に値しよう。つまり、当初、民間委託については、各政府機関の裁量に委ねられており、財務省が購入・委託手続きにあたっての大まかな指針を示すほかは、一本化した指示はほとんどなかったが、近年採用されている最適業務配置政策は、政府機関が需給調査を行って当該業務執行方法の的確性を診断するものであり、より体系的な方法の確立を求めたものである。そして、政府は GeBIZ を開発し、これを通じて各種調達を行うよう全政府機関に求めるとともに、政府全体において委託を評価するためのより体系的で功率的な方法を探っている。

2003 年 3 月に、政府は財政最適化事業 (civil-service-wide economy drive programme) に着手し、主要事業経費から経常経費に至るまでの財政支出を調査した。この事業の一環として上記の最適業務配置があり、これはつまるところ、委託及び組織内業務遂行能力保持それぞれの的確性及び利点を評価するためのあらゆる試みを指す。そして、委託・提携班というこの最適業務配置を推進する班が財務省経営管理局 (Managing For Excellence Directorate: MFE, Ministry of Finance)<sup>18</sup>内に設置された。この班の活動には、民間企業と政府機関が協力分担する方法の追究や、政府機関が需給調査を行うことの促進、政府機関が業務を民間委託する際の支援が含まれる。

さらに、政府は PFI (Private Finance Initiative) にも視点を向けており、英国や豪州、ニュージーランドといった他国政府の経験から学びつつ導入を進めようとしている。2003 年 1 月には、民間企業が自己資本で海水淡水化施設を建設及び運営し、造水した水を公益事業庁に売る、BOO (Build-Own-Operate) という PFI の 1 類型に基づく契約が公益事業庁と Sing Spring という合弁企業の間で交わされた<sup>19</sup>。が、シンガポールにおける PFI の実情については不明確な部分が未だ少なくなく、また、これに関して詳述することは本稿の趣旨から逸れることもあり、ここでは差し控えることとしたい。

## 注

---

<sup>1</sup> GeBIZについては、本章第3節を参照されたい。

<sup>2</sup> 財務省歳出・調達政策班は、政府の物資・サービス調達に係る政策を規則化し、管理する責任を有する。

政府機関、即ち政府各省や内・外部局、機構、法定機関、その他の公的組織に物資・サービスを提供するために入札に参加することを希望する企業は、歳出・調達政策班に登録し、財務状態や業績に関する審査を受けなければならない。

政府全体の電子化を推進する政府の姿勢にしたがって、歳出・調達政策班は電子商取引を促進することとし、2002年9月に GeBIZ (本章第3節参照) により電子供給者登録システム (Electronic Suppliers Registration: ESR) を開始した。業者が歳出・調達政策班への供給者として新規に登録されるには、変更、更新、供給案件の追加登録の場合も含めて、



---

まず GeBIZ 取引先として登録されなければならない。

シンガポールには政府登録機関が 2 箇所あり、1 つはこの歳出・調達政策班であって、ここには各種物品やサービスの供給者が登録される。もう 1 つは建築建設庁 (Building and Construction Authority: BCA) であり、これはすべての建築・技術分野における業者を評価し、認可・登録する機関である。

<sup>3</sup> 2004 年 2 月現在、1 S ドル≒63 円

<sup>4</sup> 国家環境庁主任技師チョン・ホクライ氏へのインタビューによる。

<sup>5</sup> 公益事業庁については、次節を参照されたい。

<sup>6</sup> 社会開発協議会は 1997 年に発足した組織であり、社会開発スポーツ省 (Ministry of Community Development and Sports: MCDS) 傘下の法定機関である人民協会 (People's Association: PA) の中に置かれている。社会開発協議会の組織化は、地域コミュニティの形成による民族融和や地域の結びつき、さらには住民としての意識強化を目的として、ゴー・チョクトン首相によって提唱されたものである。

同協議会は当初、選挙区や住民数に基づいて分割された全国 9 地区に設置されていたが、2001 年 11 月の総選挙後、人口 50 万人から 85 万人規模の 5 地区に再編された。新組織としての運営は 2002 年 1 月 5 日に始まっている。

社会開発協議会の設置に伴い、人民協会はそれぞれの協議会を所管する部局を中心に再編成されており、同協議会は都市国家シンガポールの地域住民サービス推進に係る重要な使命を担っていると言えよう。

<sup>7</sup> 国家環境庁環境衛生部対策計画課長タン・ブンテン氏へのインタビューによる。

<sup>8</sup> 2001 年 4 月 1 日の旧公益事業法 (法第 261 号) の廃止及び新公益事業法の制定によって、公益事業庁は広範囲に亘って水道を管理する機関になった。これに伴い、同庁は、通商産業省傘下から環境省傘下に移管され、法定機関として再組織された。この再編された公益事業庁には、それまで環境省に置かれていた排水・下水部が統合された。さらに、地下水システム部が加わるとともに、高度処理再生水を担当する水再生部が設置されて、公益事業庁は 10 の部局を有する大きな組織になった。同庁はまた、以前は環境省所管であった下水・排水法を直接所管することになった。一方、それまで公益事業庁が有していた電力・ガス供給事業者としての機能は、通商産業省 (Ministry of Trade and Industry: MTI) 傘下にあるエネルギー市場庁 (Energy Market Authority: EMA) という新しい法定機関に移行された。

<sup>9</sup> 公益事業庁下水部運転維持課課長補佐リム・エンチュアン氏、同庁広報部サリー・トー氏へのインタビューによる。

<sup>10</sup> 上記注 2 参照。

<sup>11</sup> 入札委員会については、前節を参照されたい。

<sup>12</sup> 国家開発省の担当業務は以下のとおりである。

①シンガポールの自然開発を主導し、限られた国土を最大限に活用するための国土利用開発に係る計画

---

②安価な公共住宅の提供

③急速な開発と建築財産の保護を調和させるための都市再開発及び保全

④シンガポールにおける需要に対応できる優れた建設業の育成

⑤公園及び公共空間の建設管理、並びに自然保護地域の保全

⑥シンガポールにおける一般食品の安全性及び動植物の衛生水準の確保

13 シンガポールが1965年に独立した後、経済成長が進み国民生活が向上するに伴い、よりきめ細かな住環境の整備が必要になってきた。こうした中で住民が直接地域コミュニティの運営に参加できるように1988年にタウンカウンシル法(Town Councils Acts)が制定されることになった。ゴー・チョクトン副首相(当時)は同法の制定目的について、「国民に地域社会に対して参加意識を持たせ、地域生活に根ざしたニーズを政治に反映させるためである。」と述べている。同法制定以降、住宅開発庁が建設した住宅団地の維持管理を目的にタウンカウンシルが段階的に設置され、現在、国会議員選挙区の1つまたは複数の区にまたがる16か所に設置されている。

14 タウンカウンシルではタウンカウンシラー(Town Councillor)と呼ばれる理事で構成される理事会が最高意思決定機関である。タウンカウンシル法第9条によりタウンカウンシルが属する選挙区から選出された国会議員全員が自動的に理事に選任される。この内1名の理事が総選挙後7日以内に、互選によりタウンカウンシルの議長に選ばれる。タウンカウンシルが1人区選挙区に属する場合には、当該選挙区の国会議員が自動的に議長になる。また、議長は国会議員以外の理事を指名する。理事会は予算、事業計画を始め、タウンカウンシルに関するすべてのことを決定する。その議決は、多数決によって行われ、同数の場合は、議長が決定できるとされている。理事会の下には、監査委員会、入札契約委員会などの専門委員会が設置されている。

15 イーストコーストタウンカウンシル公共部長タン・ポーキアット氏、EMサービス総支配人チャン・キムムン氏、ポトンパシルタウンカウンシル不動産管理担当ジョン氏へのインタビューによる。

16 陸上交通庁道路管理部次長ホ・トゥクワイ氏へのインタビューによる。

17 **Best sourcing**は、ある業務をどこが主体となってどのように実施することが望ましく、その責任はどこに帰属するか、等を探る一連の姿勢・行為を指す一種の造語であり、本稿では最適業務配置と訳した。文献によっては、この意味で**smart sourcing**という語が用いられている例もある。この**best sourcing**の結果、ある業務は**out sourcing**(外部化)される一方、別の業務は**in-house provision**(内部化)されるとともに、**joint venture**(共同事業)で行われる業務もある、とイメージすれば理解しやすいであろう。

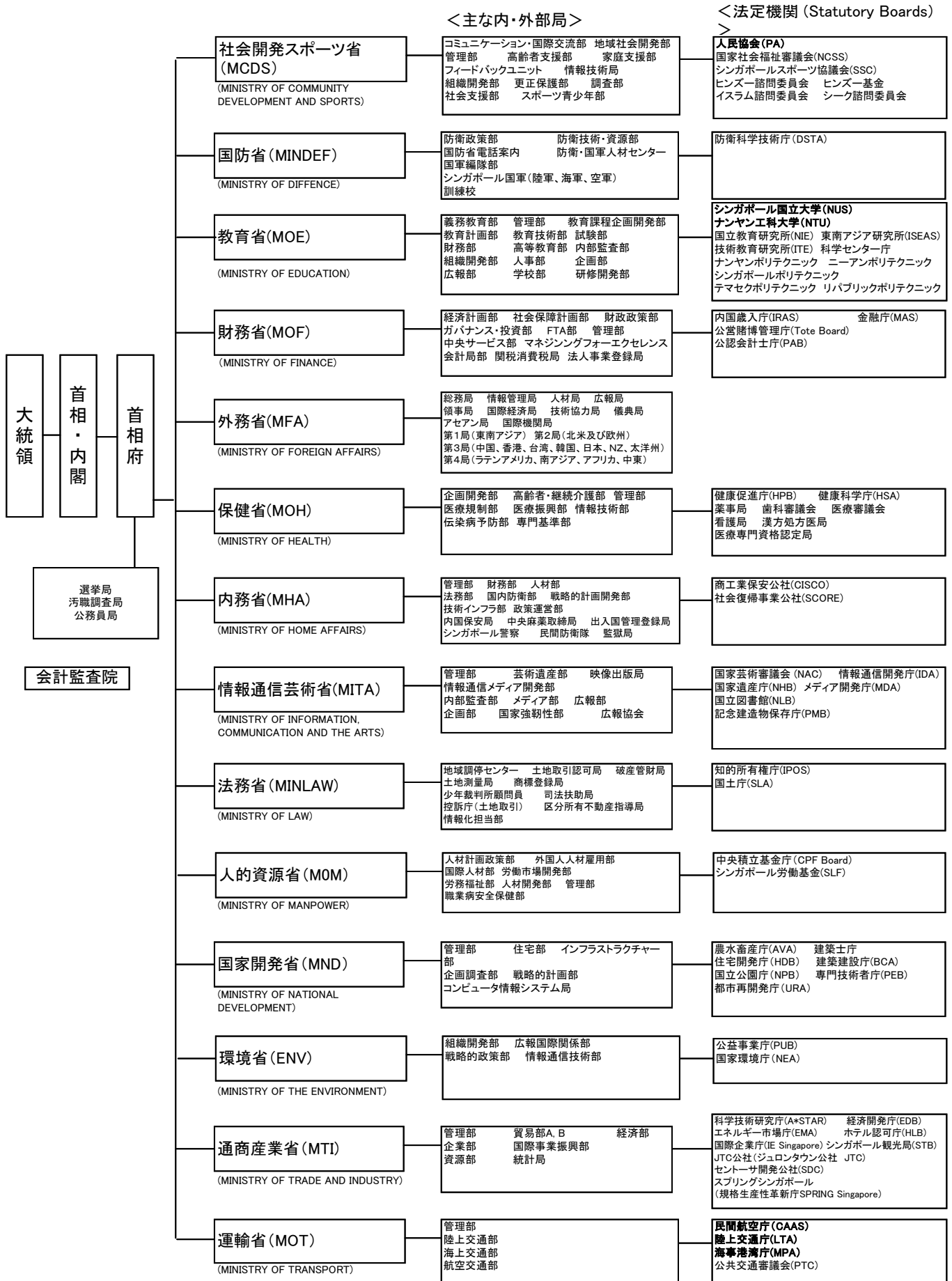
18 財務省経営管理局は各政府機関に対して、優れた公共サービスを提供するため、人々の創造性を活用し、与えられた人的・財的資源を効果的に運用し、情報通信技術を利用するように案内している。そして、組織経営、委託、電子政府、予算執行、物資・サービスの調達に係る政策及び原則を作成することにより、政府機関組織運営のための手段・技術を提供し支援している。また、同局は、財政運営及び資源調達において費用対効果、予算

---

節約、最適施策、説明責任といった観点から効果を上げるように各政府機関を指導している。さらに、同局の電子政府部門は、各政府機関に対して、情報通信技術を利用して業務の効率性を向上させ、政府による各種サービス実施を極力民間企業に委任するよう指示している。

19 『自治体国際化フォーラム』2003年4月号（自治体国際化協会、2003年3月）、10頁。

資料1「シンガポール行政組織図」(2003年8月現在) (出所:シンガポール政府Website)



立法組織

国会(一院制)

司法組織

最高法院

下級法院

資料2 「社会開発協議会、選挙区及びタウンカウンシルの地域割」(2003年)

(出所: Community Development Councils Website)

	社会開発協議会名 住民数(概算)	グループ選挙区(GRC)名	小選挙区(SMC)名	タウンカウンシル名
1	南東部 South-east 558,000	イーストコースト East Coast	ジューチヤート Joo Chiat	イーストコースト East Coast
		マリーナパレード Marine Parade	マクファーソン MacPherson	マリーナパレード Marine Parade
			ポトンパシル Potong Pasir	ポトンパシル Potong Pasir
2	南西部 South-west 800,000	ホンカー Hong Kah	チュアチューカン Chua Chu Kang	ホンカー Hong Kah
		ウェストコースト West Coast	ブキティマ Bukit Timah	ウェストコースト - アヤラジャ West Coast - Ayer Rajah
		ジュロン Jurong	アヤラジャ Ayer Rajah	ジュロン Jurong
3	中央部 Central 830,000	アンモキオ Ang Mo Kio		アンモキオ Ang Mo Kio
		ビシャンートアパヨ Bishan-Toa Payoh		ビシャンートアパヨ Bishan-Toa Payoh
		タンジョンパガー Tanjong Pagar		タンジョンパガー Tanjong Pagar
		ジャランベサル Jalan Besar		ジャランベサル Jalan Besar
4	北東部 North-east 650,000	パシリスーブンゴル Pasir Ris - Punggol	ホーガン Hougang	パシリスーブンゴル Pasir Ris - Punggol
		アルジュニド Aljunied		アルジュニド Aljunied
		タンピニス Tampines		タンピニス Tampines
				ホーガン Hougang
5	北西部 North-west 560,000	センバワン Sembawang	ニースンセントラル Nee Soon Central	センバワン Sembawang
		ホランドブキパンジャン Holland Bukit Panjang	ニースンイースト Nee Soon East	ホランドブキパンジャン Holland - Bukit Panjang