

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリートピック (2012年9月)

【政府が推進する公共サービスの外部委託の現状 ～ 「失敗例」多く大臣からは現方針に疑問の声】

オリンピックでは警備員足りず軍が出動 ～ 業務委託巡りリーダーが解任された自治体も

英国は、公共サービスの民営化や外部委託(アウトソーシング)の試みにおいて、しばしば世界の先駆者的な存在であると見なされている。公共サービスの外部委託については、中央政府や自治体との契約の多くが、サーコ(Serco)社やキャピタ(Capita)社などの少数の企業と締結されている。サーコ社は、多岐にわたる公共サービスの提供を受託しており、それらには、様々な自治体業務や公共交通関連の事業のみならず、刑務所や軍関係施設の運営なども含まれる。また、一部の地域で、労働・年金省(Department for Work and Pensions, DWP)による失業者の就労支援プログラムである「ワーク・プログラム(Work Programme)」の提供主体になっている。公共交通分野では、ロンドンを走るライトレールである「ドックランズ・ライト・レールウェイ」やロンドンの自転車レンタルサービスを運営しているほか、中東のドバイでも、無人鉄道「ドバイメトロ」の運営を担っている(サーコ社は、このように様々な公共サービスの提供を請け負っているが、一般の人々にはあまりその名前が知られていないことから、マスコミなどでは、「恐らく誰もその名を聞いたことがない最も大きな企業」などと呼ばれている)。一方、キャピタ社は、自治体や消防・緊急サービスの事務・管理業務のほか、最近までロンドンの混雑料金制度(Congestion Charge)の運営を請け負っていた。また、政府職員の採用事務(応募者の犯罪歴等の調査も含む)も手掛けている。

これら2社以外の公共サービスの委託先には、軍事企業なども含まれている。例えば、大手軍事企業のバブコック・インターナショナル(Babcock International)及びその子会社のVTグループ(VT Group)は、中核事業である防衛・核関連以外に事業を多様化する試みとして、英国の複数の自治体に対し、教育支援サービスを提供している。また、軍事企業ではないが、バージン・グループ(Virgin Group)の一企業であるバージン・ケア(Virgin Care)は、イングランドの様々な地域で医療サービスを提供しており、イングランド南西部デボン県では、来春から小児医療及び児童福祉サービスを供給することが決まっている。

また、イングランド北西部グレーター・マンチェスター地域のロッチデール市には、民間企業運営の児童養護施設が数多くあり、これらの施設は、英全土の自治体から、保護対象児童への居住施設提供業務を請け負っている。近年、児童養護施設への入居が必要と判断される子供が増えているが、多くの自治体が、管轄地域内の児童養護施設に保護対象児童を預けた場合、業務委託料が高額に上るという問題に直面している。そのため、これらの自治体の多くが、より委託料が安いロッチデール市の施設を利用しており、英国の様々な地域の保護対象児童が同市に集まるという現

象が生じている(ただし、ロッチデール市が法的に保護責任を負うのは、もともと同市内に居住し、保護対象となった児童のみであり、他地域から同市内の児童保護施設へ送られた児童はこのうちに含まれない)。

* * *

このように、英国で活発に行われている公共サービスの外部委託であるが、時に様々な困難にも直面している。例えば、2012年8月には、幾つかの自治体から業務を請け負っていたムーシェル(Mouchel)社が、多額の負債を抱えて破産管財人の管理下に入った。その結果、複数の自治体が、同社との業務委託契約を早期に解除したり、委託していた公共サービスを再び自治体内に戻すことになった(一度外部に委託した業務を再び組織内に戻すことを、「アウトソーシング」に対して「インソーシング(in-sourcing)」と呼ぶ)。現在、ムーシェル社は、前述のVTグループに買収される可能性があると報道されている。また、2011年には、自治体の委託で多数の高齢者ケア施設を運営していたサザン・クロス(Southern Cross)社が財政難に陥り、それら施設が閉鎖の危機に直面するという事態が生じた。現在までに、サザン・クロス社が運営していた高齢者ケア施設は全て他企業の運営下に移っており、同社は現在、倒産の手続きを進めているところである。

また、保守党が支配政党になっているロンドン北部のバーネット区では、他の自治体よりさらに一歩踏み込んだ業務委託計画が進められているが、住民からは強い反対の声が上がっている。同区は、「一つのバーネット区(One Barnet)」と銘打った経費削減計画のもと、区職員を、少人数の「業務委託担当官」を除いて削減し、外部委託以外の全ての業務を、キャピタ社やBT社などの民間部門の「パートナー」に委託することを計画している¹。この計画は、かねてから同区が構想しているものであり、以前は、単一の企業に複数の業務を一括して委託することが計画されていたが、現在は、バーネット区が民間企業と共同でジョイントベンチャーを設置し、この新会社に同区の業務を委託するという案が進められている。ジョイントベンチャーの設置によって、区が委託業務に関してより多くのコントロール権を保持できると考えられている。しかし、バーネット区の一部の住民は、2010年の同区の区議会選挙でこの計画が保守党のマニフェストに盛り込まれていなかったことを指摘し、「一つのバーネット区」構想への賛否を問う住民投票の実施を求めている。また、バーネット区の障害者の住民とその父親が、この計画について同区が区民の意見を聞く機会を設けなかったのは違法であるなどとして、司法審査(judicial review)²の実施を求める法的手続きを開始したこ

¹ バーネット区のこの計画については2009年9月及び2010年6月の月例報告も参照のこと。なお、「一つのバーネット区」の実行に責任を有していた同区のニック・ウォークリー事務総長は、1998年に自治体国際化協会ロンドン事務所の調査員を務めていた経歴がある。ウォークリー氏は、2012年10月にバーネット区を辞め、ロンドン東部ハリンゲー区の事務総長に就任した。

² 中央政府、地方自治体、その他の公的機関の決定または行為の合法性を裁判所が審査し、判断する手続き。

とも報じられている。このようにバーネット区の計画は住民の強い反発を招いているが、同区と同じく保守党が支配政党であるイングランド北東部のノース・タインサイド市は最近、同様に市の業務の多くを外部委託する計画を発表している。

さらに、イングランド南西部コーンウォール市では、2012年10月、公共サービスの外部委託案を市の内閣が承認したことを受け、市議会が、同市のリーダー³の不信任決議案を可決するという事態が発生した。コーンウォール市の計画は、同市と同市の国営医療サービス(NHS)の機関及び民間企業がジョイントベンチャーを設置し、同市の主要な公共サービスを受託・提供するというものであった。しかし、市議会が不信任案を可決し、リーダーが交代したことで計画の見直しが行われ、2012年12月、当初より規模を縮小した案が市議会で承認された。

* * *

このように、近年、行政業務の外部委託に関して様々な困難が発生していることは、公共サービス提供における民間部門の役割拡大を構想する政府の大臣などにとっては不都合な事実である。特に、現政府が、2011年7月に発表した「開かれた公共サービス白書(Open Public Services White Paper)」⁴の中で、あらゆる分野の公共サービスを地域の住民グループ等を含む外部組織に委託するとの方針を明らかにしていることを考えると、これまで述べたような状況は、政府にとってなおさら好ましくない事態である。しかし、公共サービスの外部委託の「失敗事例」は、既に説明したものに留まらず、2012年5月には、冒頭で触れた失業者の就労支援プログラムである「ワーク・プログラム」の提供を受託しているA4e(エー・フォー・イー)社が、契約の一部を解除された。その理由は、A4e社による同プログラムの実施において大規模な不正が発生していることが疑われ、警察が捜査を行ったことなどであった(この件を受け、A4e社の会長は、家族政策に関するキャメロン首相のアドバイザーの職を辞した)。

また、ロンドン・オリンピックの開催直前の2012年7月中旬には、オリンピックの警備を委託されていたG4S(ジー・フォー・エス)社⁵が、契約で定められていた人数の警備員を雇用できない見通しであることが判明した。同社は、契約で義務付けられていた警備業務の83%しか遂行することができず、そのため急きょ、英軍が3500人の兵士を警備要員として投入する事態になった。ロンドン外のオリンピック会場には、地域の警備会社の警備員や警察官が派遣された。G4S社のニック・バックルス最高経営責任者は、下院の内務特別委員会の聴聞会で、この件が同社にとって「恥ずべき大惨事」であったことを認めた。

³ 「リーダー」とは、自治体の政治面でのトップの役職であり、内閣を率いる。

⁴ 「開かれた公共サービス白書」については、2011年8月の月例報告書も参照のこと。

⁵ G4S社は世界最大の警備会社であり、かつての社名は「Group 4 and Securicor」であった。

既に見てきたように、行政による業務委託の失敗例は数々あるが、特に G4S 社の件は、オリンピックのような大規模イベントに関わる業務を含め、公共部門の事業を民間部門に委託することの妥当性が改めて問われるきっかけとなった。政府の大臣などからも、G4S 社の件から 1 ヶ月ほどの間に、公共サービスの外部委託推進の方針を改めて見直す必要があるとの考えを示唆する発言が聞かれた。まず、イングランドの自治体の代表組織である「地方自治体協議会 (Local Government Association, LGA)」のメリック・コッケル議長 (保守党)⁶は、2012 年 8 月 9 日付の「フアイナンシャル・タイムズ」紙掲載のインタビューで、自治体による業務の外部委託について考えを述べた。コッケル議長は、英国では、「(公共サービスの提供者として) 公共部門は劣るが、民間部門は良い (public bad, private good)」という考え方が人々の間に「殆ど呪文のように」広まっていた時期があり、「自治体が物事を行う正しい方法は、全てを外部に委託することである」という見方が一般的になってきたと指摘した。その上で、「我々は、自治体内部で行う公共サービスの質の高さを過小評価してきた」と述べ、自治体自らが業務を行うことの利点として、何らかの状況が変わった場合に対応し易いことなどを挙げた。

また、コッケル議長と保守党所属のフィリップ・ハモンド国防相も、2012 年 8 月 14 日付の「インディペンデント」紙掲載のインタビューで、同議長に共通する考えを示唆する発言を行った。ハモンド国防相は、「私は、政府がいかに物事を行うべきかを知るためには、民間部門の手法を検討しなければならないという先入観を持って国防省での仕事を始めた。しかし、G4S 社の件で軍の支援が必要とされたことは、非常に学ぶところの多い出来事であった」などと述べた。ハモンド国防相は、国会議員に当選する以前は、民間部門で働いていた。

さらに、同じく 8 月 14 日、当時ロンドン・オリンピックの担当大臣であったジェレミー・ハント文化・メディア・スポーツ相⁷は、BBC ラジオの番組に出演し、G4S 社の件から得られた教訓について問われた際、「(公共部門の業務の外部委託について、) 我々がオープンな姿勢を持たなければならないということだ。この状況での G4S 社の業務を見ると、特定の状況における民間企業の利用について再考せざるを得ない」などと述べた。加えて、「我々は、このこと(公共部門の事業の外部委託)について、現実的な見方をしなければならない」と発言した。

しかし、この 2 人の大臣の発言を報じた BBC のニュースサイト掲載の記事の中で、BBC の政治記者は、両人の発言を、公共サービスの外部委託に関する政府の今後の方向性を示すものとして過剰に分析するべきではないと警告している。しかし同時に、これらの発言は、効率性を最大化するために「必要なものを、必要な時に、必要な数だけ調達・生産する (just-in-time model)」という民

⁶ LGA のコッケル議長は、ロンドンのケンジントン・アンド・チェルシー区のリーダーでもある。

⁷ ハント文化・メディア・スポーツ相は、2012 年 9 月上旬の内閣改造で、保健相に就任した。

間部門の手法⁸が、公共サービスの提供において適切であるかどうかを疑問視する姿勢を大臣が持っていることを示したとも指摘していた。

公共サービスの外部委託に関する問題点は、「国家監査事務局 (National Audit Office、NAO)」⁹が最近実施した調査でも指摘されていた。同局は、労働党のトム・グレートレックス議員の依頼で、労働・年金省とアトス (Atos) 社との間の契約について調査を行った。アトス社は、労働・年金省から、福祉手当受給者が就労できる健康状態にあるかどうかを調べる検査業務を委託されている。同局は、2012 年 8 月中旬にグレートレックス議員に送付した書簡で、労働・年金省とアトス社の間で締結された契約に重大な欠点があるなどとする調査結果を明らかにし、アトス社に対して十分に高い達成目標が設定されていないことや、同社が決められた期間内に業務を完了していない場合に罰金が科されていないことなどを指摘した。

また、公共サービスの外部委託に伴う問題として指摘されているもう一つの点は、政府の幹部職員が、行政業務の委託先になっている民間企業に転職するケースが見受けられることである。特に、労働・年金省の職員が福祉サービスを提供する民間会社に転職するケースなどが目立ち、2012 年 10 月には、同省で「ワーク・プログラム」の監督業務を行っていた幹部職員がサーコ社に転職するため同省を退職したことが報じられたばかりである。こうしたケースが発生することによって、職員が蓄積した専門的知識が公共部門から失われるとの懸念の声が聞かれている。

少数の企業が独占する巨大な英国の「公共サービス市場」

英国の社会的企業 (social enterprises) をメンバーとする団体である「英国社会的企業連盟 (Social Enterprise UK)」は 2012 年 12 月、公共部門による業務の外部委託に関する調査の報告書を発表した。「影の国家 (The Shadow State)」と題された同報告書は、調査の主な結果として下記を挙げている。

- i) 経済問題に関するシンクタンクである「オックスフォード・エコノミクス (Oxford Economics)」の推計によると、公共サービスの受託業務の英国全体での市場規模は年間 820 億ポンドに達している。これは、公共部門による商品・サービスへの支出総額の約 24 パーセントである。

⁸ 無駄を排除し、効率性を向上するための経営方式で、日本語では「ジャストインタイム生産方式」などと訳される。G4S 社は、人件費抑制を狙い、オリンピックの開催直前に警備員を採用する方法を取っていたため、必要な数の警備員を確保できなかった。

⁹ 「国家監査事務局」とは、英国議会及び英国政府の監査を行う機関である。

- ii) 投資銀行「シーモア・ピアース(Seymour Pierce)」は、2010年に、公共サービスの受託業務の英国全体での市場規模が、2014年までに、年間1400億ポンドに拡大すると予測した。しかし、最近の法令や政府の政策(特に「2012年保健・高齢者ケア法(Health and Social Care Act 2012)」や「ワーク・プログラム」、「2012年福祉改革法(Welfare Reform Act 2012)」)の影響で、この数字は、この予測を遥かに超える可能性がある。
- iii) 「公共サービス業界(public services industry)」¹⁰で直接雇用されている人の数は120万人に上る。これは、英国の「公共サービス業界」が世界で10番目の規模を持つ雇用主であることを意味する。
- iv) 公共サービスの委託契約書は公的文書として扱われるべきであるが、通常、委託先企業の収益見込みなど、契約の主な詳細を第三者が知ることは不可能である。
- v) 英国企業の株主に海外の投資家が占める割合は増えている。2010年時点では、英国の上場企業の株の40%以上を海外の投資家が所有していた。
- vi) 現在、アトス社が英国政府と締結している業務委託契約の契約金額は総額30億ポンドである。
- vii) 「英国国境局(UK Border Agency)」は、2012年3月、難民申請者関連の様々なサービスを委託するため、総額17億ポンドの業務委託契約を民間企業と締結した。合わせて8つの契約が締結されたが、契約の相手先企業は、G4S社、サーコ社、クリアレル(Clearel)社の3社のみであった。委託されたサービスは、大半が難民申請者への宿泊先の提供を含むものであった。
- viii) 労働・年金省が総額33億ポンドに上る「ワーク・プログラム」の業務委託契約を民間企業と締結した際、契約の約4分の1(契約金額で換算)は、単一の企業(インジラス社、Ingeus)が獲得した。

情報源：英国社会的企業連盟(Social Enterprise UK)

欧州で活発化する公共サービス再公営化の動き ～ 政府職員の「スキル不足」を指摘も

公共サービスの外部委託については、上に挙げた「英国社会的企業連盟」によるもの以外にも、

¹⁰ 公共部門の外注業務を受託し、提供する民間企業や第三セクターの組織を総称して使われる言葉。

民間のシンクタンク等が様々な調査報告書を発表している。例えば、グリニッジ大学の「公共サービス国際研究所(Public Services International Research Unit)」は、2012年5月、「欧州における自治体サービスの再公営化(Re-municipalising municipal services in Europe)」と題する短い報告書を発表した。これは、「欧州公共サービス労働組合連合(European Federation of Public Service Unions)」の依頼で、欧州での行政サービスの再公営化の傾向について行った調査の結果をまとめたものである。報告書はまず、これまでの背景として、「1980年以降、欧州における公共部門による公共サービスの提供は、エネルギー関連等の公的企業の民間部門への完全な売却、または水道や廃棄物処理、清掃、ケータリング等を含む幅広いサービスの外部委託などの様々な形での民営化¹¹によって影響を受けてきた」と説明している。その上で、「現在、特に水道やエネルギーなどを含む自治体サービスに関して、外部に委託していたサービスを再び公共部門に戻す再公営化の動きが進んでいる」と指摘している。

報告書で掲げられた調査結果の要点は下記の通りである。

- ・2011年にドイツのライプツィヒ大学がドイツの100ヶ所以上の自治体を対象に実施した調査では、公共サービスの再公営化が進んでいるとの結論が得られた。
- ・世界の他の国に先駆けて水道事業を民営化したフランスでは、現在、益々多くの自治体が、水道及び公共交通サービスの再公営化を進めている。
- ・英国では、中央政府が依然として医療サービスや刑務所運営などの分野で民営化を推進し、自治体予算の削減を要求している。しかし、そうした状況にある英国でさえ、自治体はしばしば、経費削減策として地域の公共サービスの再公営化を進めている。ロンドンの公共交通の一部のサービスについては、これまでに、「パブリック・プライベート・パートナーシップ(PPP)」¹²を利用した委託事業が、委託業者の財政難のため破たんし、事実上の再公営化が行われたことがある。この際は、委託契約に盛り込まれていた解約条項(break clauses)を利用して契約が途中で解除され、外部に委託していた事業を公的部門が直接提供する形に戻した。

報告書は、欧州で公共サービスの再公営化が進んでいる理由として、下記を挙げている。

¹¹ ここでは、「民営化(privatization)」という言葉が、公有企業・事業の民間部門への転換のみならず、公的機関による民間部門への業務委託も含む広い意味で使われている。

¹² PPPとは、公共サービスの提供に民間部門が参画する手法を幅広く捉えた概念である。民間の資本と専門的知識、活力を利用して、行政サービスの質の向上やスリム化を目指すものであり、公共部門と民間部門の緩やかなパートナーシップから、官民のジョイントベンチャー、公共サービスの民間企業への外部委託、行政財産の商業利用、完全な民営化までをも含む概念である。

- ・これまでに行われた公共サービスの委託事業の失敗
- ・再公営化によって、効率性の向上と経費削減が期待できること
- ・再公営化によって、公共サービス提供に関する目標のより効率的な達成が期待できること
- ・再公営化によって、委託先決定のための入札作業や、民間企業による事業の実施状況の監視に要する経費を節減できること
- ・再公営化によって、資金調達に要する経費を削減できること¹³
- ・再公営化された事業から公的部門が収益を得ることが期待できること
- ・雇用関連の諸々の問題のため

* * *

また、ロンドンにあるシンクタンクの「政府政策研究所(Institute for Government)」は、2012年8月、「成功する業務委託 — 開かれた公共サービスに伴う落とし穴を回避する方法(Commissioning for Success: how to avoid the pitfalls of open public services)」と題する報告書を発表した。この報告書は、同研究所が、政府職員や公共サービスの委託先である民間業者などとワークショップ(研究会)を開催した結果をまとめたものである。報告書は、ワークショップの結果至った結論の一つとして、「中央政府は、公共サービスの外部委託を推進しているが、政府の職員は、納税者を代表して効率的に公共サービスを外部に委託するための商業的スキル(commercial skills)¹⁴に欠けている」ことを挙げている。報告書によると、政府の幹部職員数人から、重要な公共サービスを担う外部組織の選択において最良の判断ができるほど政府の職員は十分に訓練を受けていないとの声が聞かれた。報告書はまた、公共サービスの外部委託に関する最大の問題の一つは、政府職員が、業務委託によって長期的に公共サービスの効率性を向上させることよりも、短期的な経費削減を重視していることであると指摘した。さらに、民間企業に公共サービス事業への参入を奨励する政府の手法に欠陥があるとの複数の専門家の声を紹介すると共に、抜本的な措置によって政府職員による意思決定を改善しなければ、G4S社の件のような問題が今後も起きると警告している。

¹³ 公的機関は、民間企業より低い利率で融資を受けることができるため。

¹⁴ 報告書によると、プロジェクト管理、財務管理、契約管理等のスキルを意味する。

「政府政策研究所」のプログラムダイレクターで、この報告書の共同執筆者であるトム・ガッシュ氏は、報告書の発表時、「ファイナンシャル・タイムズ」紙に対し、「(公共サービスの外部委託に関する)問題に政府が迅速に取り組まなければ、過去の間違いが繰り返される危険性がある」と述べた。また、「(民間部門の参入を拡大するという)政府の公共サービス改革に係る政府職員は、懸命に仕事に取り組んでいるが、彼らの多くは、改革によって、公共サービスの質の低下ではなく、改善を確保できるということにまだ自信が持てないでいる」とコメントしていた。また、労働・年金省の元事務次官であるリー・ルイス卿は、この報告書の発表を受けて、同紙に対し、「公共サービスを公共部門が提供する方式に比べて、民間部門を使った方がより良い結果が出ることを絶対的に証明できるかどうかについては、まだ結論は出ていない」とのコメントを寄せていた。

最後に、中道右派のシンクタンク「ローカリス(Localis)」が2012年9月に発表した報告書「変化を促す自治体 — 地域公共サービス提供の新しい未来(Catalyst Councils: a new future for local service delivery)」は、地域の公共サービスの提供について、自治体は「伝統的な」方法ではなく、より「多様な」アプローチを採用すべきであると主張した。加えて、「自治体は、公共サービス提供の方法について取り得る選択肢を、それぞれの利点に基づいて評価すべきであり、政治的思想に基づいて決定を行うことは避けるべきである」などと指摘した。