

諸外国における官民の役割分担の状況に関する調査研究

平成 18 年 3 月



三菱UFJリサーチ&コンサルティング

目次

第Ⅰ章 調査研究の概要	1
1. 調査研究の背景・目的	1
2. 調査研究の方法	2
(1) 調査対象	2
(2) 調査研究の実施方法	6
第Ⅱ章 調査対象国における官民の役割分担の実態	7
1. 道路整備・管理	8
2. 港湾・空港整備、管理	27
3. 河川管理	42
4. 山林管理・運営	60
5. 職業紹介の提供	77
6. 病院の建設・管理運営	96
7. 矯正施設（刑務所）の建設・維持管理・運営	112
8. 労災保険	133
第Ⅳ章 まとめ	153
参考 官民の役割分担の見直し（民間開放）における課題とその制度的対応	157
公務員の処遇問題（英国の TUPE 制度の概要を中心に）	158
(1) TUPE 導入の背景・経緯	158
(2) TUPE の内容	161
(3) TUPE の運用上の課題（論点）とその対応	167
(4) TUPE 運用の実態（ケース・スタディと判例）	172
(5) 公務員の労働基本権と「市場化テスト」における同権利の保障に関する制度の整理	183

第 I 章 調査研究の概要

1. 調査研究の背景・目的

1980 年代前半、小さな政府を志向する新保守主義の考え方を背景に、欧米先進諸国では「官から民へ」という流れの中で、主として民営化・規制緩和を中心とする改革が進んだ。NPM の考え方を背景とする改革に移行した 1980 年代半ば以降は、より積極的に市場メカニズムを活用するとともに、民間経営で培われた結果や成果に基づく経営管理手法を公共部門に取り入れる改革へと進化しており、それに対応して公共サービスの提供方法も多様化している。エージェンシー化（独立行政法人化）、市場化テスト、プライベート・ファイナンス・イニシアティブ（PFI）、アウトソーシング、公共サービスバウチャーといった、いわゆる PPP の手法である。いずれも NPM の考え方を背景とする近年の行政改革の改革手法である。

このように欧米先進諸国においては NPM の影響及び PPP の進展により、公共サービスの提供方法は多様化しており、それに応じて公共部門の役割もサービス提供そのもの（“Provider”）から、サービス提供のマネジメント（“Manager of the Service Providers”）に移行している。そのような流れの中、近年、我が国においても政府部門と民間部門における役割分担（官民の役割分担）の在り方に関する議論が進んでいる。

しかしながら同テーマに関する調査研究において我が国では、これら欧米先進諸国の行政実務を通じて形成された様々な改革の手法について、その優良事例を対象に断片的に、また部分的にその取組みを紹介するものが大半で、全体的かつ体系的な視点から整理・分析を試みるものは必ずしも多くはない。また、このような「官民の役割分担」の進展を通じて我が国の公共部門に与えることが想定される影響についても十分な検討がなされていない。

上記のような背景及び問題意識から、本調査研究では我が国において「官民の役割分担」に関する議論が進んでいる行政分野を選定して、同分野における欧米先進諸国における PPP の取組みの実態や主たる成果及び課題などについて、一定の共通基準を設定して国際比較・分析を行い、今後において我が国における PPP の推進、官民の役割分担の見直しのための基礎資料を幅広く収集することを目的とする。

2. 調査研究の方法

(1) 調査対象

① 調査対象国

本調査研究では、欧米先進諸国において PPP を積極的に推進している、米国、英国、独
国、仏国を主たる対象国とした。なお、連邦制を採用している米国、独国においては中央
政府の他、地方政府についても適宜に視野に入れている。

図表 調査対象国における「官民の役割分担の見直し（民間開放）」の取組み概要

国名	取組みの概要
米国	<ul style="list-style-type: none"> ・ 米国では、民間部門が経済活動の中心であるとの考え方が根強く、公共サービスは行政機関が独占的に供給すべきであると言う考え方はと歴史的に乏しいが、1970年以降はアウトソーシングを積極的に進めている。 ・ 前クリントン政権下の1993年には、ゴア副大統領が中心となり「連邦政府の機能向上と経費節減」を目標とする行政改革（NPR）が行われ、財政再建にも寄与する成果を実現した。 ・ 現ブッシュ政権が2001年に発表した「大統領の経営課題」は、行政府の業績改善のために取り組む優先事項との方針を明示した発表したもので、重点的に改革を進めるべき全政府的なマネジメント面の課題と対応方針が明記されている。このうちの一つが「競争的な資源配分／市場化テスト（Competitive Sourcing）」であり、FY2004以降、連邦政府の各省庁における商業的業務を中心に市場化テストの検討・実施が義務付けられている。
英国	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1979年の保守党サッチャー政権発足以降、「小さな政府」の実現を目指して、幅広い分野で民間開放（民営化、エージェンシー化）を推進。また同政権下において地方公共団体が実施する一部業務について強制競争入札（Competitive Contracting Tendering: CCT）の実施が義務付けられた。 ・ 現ブレア政権においては保守党政権下の改革路線を踏襲しつつ、公共サービスの効率性と共に質の向上の実現を目指す政策へと転換が図られている。この新たな政策では、「国民にとって、質の高い公共サービスが安価に提供されることが重要で、提供主体が官であるのか、民であるのかは重要ではない」との考え方を背景としており、官と民とのパートナーシップ（PPP: Public Private Partnership）の推進が重視されている。
独国	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「公的任務の遂行を民間事業者に委託することを内容とした契約（協働契約）」を統制するための規定を、「連邦行政手続法が規律する公法契約規定」の中に創設（新規挿入）すべきことを閣議決定。現在、内務省が立法化の作業中である。個別法では、連邦高速道路の管理・建設を民間開放する「高速道路民間資金法」が施行されている。
仏国	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2001年、2004年に官公庁契約法典（Code des marches publics）を大幅に改定して、民間開放を推進している（背景には「サパン法」）。同法典に規定がある「公役務委任契約」が、公共領域の業務・事業の全体を民間等に開放する契約方法である。同国の事例として、上下水道の分野で広く民間開放が行われている。

(出典) 諸資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

② PPP の定義・範囲

上記調査対象国を含む各国において、PPP: Public-Private Partnership の定義・範囲について統一的なものではなく、一様ではないのが実態である（以降の頁において例示）。PPP という場合、多くにおいて PFI: Private Finance Initiative の手法や考え方を発展させたものという認識が一般的であるが、本調査研究においては、このような PPP の（狭義の）定義ではなく、本調査研究の仕様書（別紙：調査研究内容）において指示があるように「官民の役割分担」という視点、すなわち『行政と民間が公共サービスの提供において相互に役割分担をしている』という実態的な側面に注目して以下のように PPP の範囲（手法）を広義に解釈することとした。

なお、公共部門のうちの執行部門を法人化して分離させる「独立行政法人」も、この趣旨を前提にすると PPP の範囲に含まれるものと解釈できるが、我が国では既に制度が整備されていることから本調査においては対象としない。（その他、PPP を広義に解釈すると例えば「任期付任用」等も範囲に含まれると考えられるが、各国における実態を把握することが極めて困難であるため本調査研究では対象としない。）

図表 本調査研究における PPP の範囲

PPPの手法	内容
民営化 (Privatization)	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府の資本、設備、職員を民間セクターに移管する。
プライベート・ファイナンス・イニシアティブ (Private Finance Initiative)	<ul style="list-style-type: none"> ● 官と民の持つ長所を取り入れてミックスさせ、官民双方がリスクを分担して公共施設の建設及びサービスを提供する。
市場化テスト (Competitive Sourcing)	<ul style="list-style-type: none"> ● 官と民との競争を通じて公共サービスのサービス提供方法を選択する。
アウトソーシング (Outsourcing)	<ul style="list-style-type: none"> ● 一定のまとまりのある業務について、当該業務に特化している事業者等に対して当該委託する（一般的には民間企業を想定）。
その他	<ul style="list-style-type: none"> ● 特定業務に特化した政府の部門が、他の機関或いは民間企業に対して当該業務を提供する「政府の企業化（Government Entrepreneurship）」 ● 一定額のサービス利用のための現金引換券を国民に支給することにより、利用者自らが市場を通じて官民双方から公共サービスを購入することを可能とする「バウチャー（Voucher）」

(出典) Jacques S. Gansler (2003) “Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider”を基に三菱UFJ リサーチ&コンサルティング所が作成

図表 本調査研究における PPP の強み・弱み

サービス調達方法	強み	弱み
民営化 (Privatization)	<ul style="list-style-type: none"> ● 民営化後に適切な競争環境が確保されると、従前の政府独占の時より消費者は恩恵を受けることができる。 ● 民営化による公的資産の売却を通じて歳入を確保できる。 ● 政府の持つ資産のうちの過剰部分を有効に活用できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府が独占しているサービスの場合、民営化後も独占環境が維持される可能性がある。 ● 政府が企業に関与しうる余地が残る。
プライベート・ファイナンス・イニシアティブ (Private Finance Initiative)	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府の資金、リスクのみでは調達できない施設、サービスを調達することができる。 ● 政府資産の有効活用、管理コストの低減等が期待できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 官と民との役割分担が明確ではない。 ● 官の責任が無い訳ではない。(一般的には政府(官)の責任が大きい)
市場化テスト (Competitive Sourcing)	<ul style="list-style-type: none"> ● 競争を通じてパフォーマンスの改善と低価格による公共サービスの調達を実現できる。 ● 伝統的に公共部門の役割であると認識されていた業務を市場環境に晒すことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 前提となる業務棚卸のプロセスは複雑かつ時間を要す。また必ずしもベストの方法を抽出できるとは限らない。 ● 職員の解職、解雇に影響するため、モラルの面で悪影響を与える。
アウトソーシング (Outsourcing)	<ul style="list-style-type: none"> ● 効率的である。 ● 対象サービスを競争的な環境の下に置くことができる。 ● マネージャーは、費用と効果を勘案して、最適なサービス提供方法を選択することができる。 ● 政府内には無い技術を取り入れることが可能。 ● 唯一の方法、資源に頼ることを排除できる。なおかつ常により良いサービス提供を産み出す競争環境を維持・確保できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 緊急の際には、(場合によっては)融通が利かない。 ● 契約プロセスが一般的には複雑かつ時間を要する。また適切にマネジメントが行われない場合も一般的にはコストがかかる。 ● 標準的なプロセスを確立できない。 ● 再配置などの職員問題が生じる。

(出典) Jacques S. Gansler (2003) "Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider"を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

③ 調査対象行政分野

本調査研究では、欧米先進諸国において PPP が進展している行政分野ではなく、我が国において近年に「官民役割分担の再構築」が求められている以下の行政分野を主たる対象とした。なお、調査対象国の上記行政分野において PPP の事例が確認できない場合（行政直営で実施）、当該行政分野の制度概要（基本的な考え方）や近年に取り組んでいる改革に注目し、PPP の導入が進んでいない理由についても可能な限り把握することとした。（第Ⅱ章を参照）

図表 本調査研究の対象行政分野

■ 道路整備・管理	(第Ⅱ章 1.)
■ 空港・港湾整備・管理	(第Ⅱ章 2.)
■ 河川管理	(第Ⅱ章 3.)
■ 山林管理・運営	(第Ⅱ章 4.)
■ 職業紹介の提供	(第Ⅱ章 5.)
■ 病院の建設・管理運営	(第Ⅱ章 6.)
■ 矯正施設（刑務所）の建設・維持管理・運営	(第Ⅱ章 7.)
■ 労災保険	(第Ⅱ章 8.)

また、本報告書の巻末には、調査対象国における官民の役割分担の見直し（民間開放）における課題とその制度的対応の例として「公務員処遇問題」の概要を整理している。

(2) 調査研究の実施方法

本調査研究では、主として「文献調査」「インターネット調査」の方法により実施した。

第Ⅱ章 調査対象国における官民の役割分担の実態

本章では、米国、英国、独国、仏国における官民の役割分担の実態を分析する。

具体的には、「1. 道路整備・管理」「2. 空港・港湾整備・管理」「3. 河川管理」「4. 山林管理・運営」「5. 職業紹介の提供」「6. 病院の建設・管理運営」「7. 矯正施設（刑務所）の建設・維持管理・運営」「8. 労災保険」の各分野において、共通して以下の視点から PPP に関する制度、及び事例を分析する。

図表 事例分析の視点

①制度の概要

- ・ PPP の背景・経緯、制度枠組み（PPP の導入が進んでいない場合は制度概要、及び基本的な考え方、PPP の導入が進んでいない理由等について整理）

②個別事例

- ・ PPP の事例の分析

③主たる成果と課題

- ・ 制度及び個別事例を通じて確認できる成果、課題

1. 道路整備・管理

- ・ 米国では、既存の社会基盤の有効活用を目的として、民間活力を積極的に取り入れるようなシステム構築が検討されている。
- ・ 米国の道路整備・管理システムへの民間活力の導入における大きな弊害の一つは、高速道路の有料化の問題である。
- ・ 交通輸送プログラムは、基本的に州及び地方自治体によって管轄されているため、PPPのポテンシャルも州及び地方自治体の法律や規則に大きく依存している。
- ・ ①高速道路の通行料課金システムの緩和、②交通インフラ資金調達革新法の拡大、③州社会基盤銀行プログラムの拡大、④交通基盤投資に対する私的活動債の利用拡大などが、今後 PPP を推進していく上で解決されるべき課題として指摘されている。

(1) 米国

① 制度の概要

米国において、交通体系は、地域の社会・経済に大きなインパクトを与えるものであり、広域的な交通ネットワークの充実は、地域経済の活性化や生活の質の向上に資する、重要な政策の一つとして位置づけられている。また新たな道路建設のみならず、既存の道路の適切な更新によって交通ネットワークのさらなる充実を図ることも重要な課題となっている。しかしながら現在、既存の社会基盤が有効に活用されていないことから、適正な建設・維持管理システムの導入が急務とされている。このような状況を受け、米国運輸省 (United States Department of Transportation; 以下 DOT) は、交通サービスの充実、社会基盤に対する投資の活性化を主眼に、民間活力を積極的に取り入れるようなシステム構築を検討している。

米国での交通基盤整備における PPP は長い歴史があり、特に高速道路の事業資金融資、建設、管理・運営の分野では、民間セクターは従来から重要な役割を担ってきた。19 世紀半ばにかけて民間セクターの役割はやや縮小したものの、1980 年代後半以降、連邦・州政府の高速道路事業に対する資金調達力の低下、より効率的な輸送体系の充実に対する要請の増大などを背景に、民間セクターの役割は再浮上することになる。

1792 年、米国で最初の有料道路 Philadelphia and Lancaster Turnpike がフィラデルフィア州で建設された。これ以降、全米の各地で民間による有料道路が建設されると同時にコネティカット州やニューヨーク州などを中心に 100 を超える有料道路会社が設立された。

1916 年に制定された連邦補助高速道路法 (Federal-aid Highway Act) では、高速道路建設における連邦・州政府の役割が明確に示されている。この法に基づき、高速道路建設の事業費として 7,500 万ドルの補助が捻出され、さらにすべての州に連邦補助道路プログラム (Federal-aid highway program) を遂行する機関が設置された。続く 1921 年の連邦補助高速道路法によって、連邦・州のパートナーシップはさらに強化され、現在に至っ

ている。またこの一方で、1900年代前半以降、州や連邦政府は高速道路建設の資金調達手法として燃料税による徴収プログラムを導入している。

1956年の連邦補助高速道路法以降、有料高速道路の新規建設に対する連邦補助金の投入が禁止された。このような状況を受けて、連邦道路局（Federal Highway Administration; 以下 FHWA）による特別実験プロジェクト（Special Experiment Project 14; SEP-14）のもとで、1980年代後半以降、州は民間への業務委託を資金調達手法の一つとして、さらには高速道路の効率的な建設・維持管理を実現する手法の一つとして位置づけ、民間セクターとの様々な契約手法を評価・検討することになる。

1991年には、連邦補助により建設された施設の有料化を認める総合陸上輸送効率化法（Inter-modal Surface Transportation and Efficiency Act; 以下 ISTEA）が制定され、これにより、より柔軟な融資、管理・運営システムが実現することになった。

② 個別事例

以下、各事例を PPP 契約手法毎に示す。

図表 民間セクターの関与度別にみる契約手法

契約手法	契約内容の概要	事例
民間プロジェクト Purely Private Project	プロジェクトに関する公共セクターの関与は一切なく、官民の間での契約もしくは公式的な取り決めもない。	Dulles Greenway (Virginia) など。
DBFO Design, Build, Finance, Operate	民間セクターは、事業融資、設計、建設、管理、維持補修などプロジェクトのすべてもしくはその大部分の責務を負う。一般的に契約締結後 25 年（もしくはそれ以上）程度で州へと移管される。民間セクターの収入は、利用料金、官からの給付金などである。契約内容では、競争避止条項（non-compete clauses）、最大収益率（rate of return）、最大通行料などが規定されている。	SR-91 and SR-125 (California) Southern Connector Toll Road (South Carolina) Massachusetts Rt. 3 Las Vegas monorail など。
DBOM Design, Build, Operate, Maintain	プロジェクトファイナンスに関する民間関与は少ないが、DBFO と同様、設計、建設、管理、維持補修などに関しては、大きな責務を有する。官からは事業の運営状況や施設の物理的状況等に応じて給付金が支払われる。	Central Texas Turnpike Project Hudson Bergen Light Rail (New Jersey) I-15 (Utah) Seattle monorail など。
Design, Build, Warrant	施設タイプと期待されるパフォーマンスといった情報に基づき、民間セクターは設計と建設の責務を負う。この手法は革新的な設計と建設期間の短縮を実現するという点で有効である。なお、プロジェクトファイナンスへの参加は、契約者に一任されている。	Pocahontas Parkway (Virginia) San Joaquin Hills Toll Road (California) など。 多くの州では、大規模もしくは複雑なプロジェクトにこの手法を用いている。
資産マネジメント契約 Asset Management Contract	この契約手法は、長期の維持管理を要する既存施設もしくは既存システムに用いられる。民間セクターは改善に要する事業融資に対する責務があり、官は運営状況に応じて契約者に費用を支払う。民間によるマネジメントは、官によるものに比べ、大きなコスト削減を実現している。	Texas Virginia Florida
A+B契約 A+B Contracting	この手法は、DBB 契約を改良した手法であり、民間事業者が事業コスト (A) と工期 (B) の両者について入札するというものである。事業者が規定の工期内に事業を完了できない場合、違約金を支払わなければならないといったリスクを負う。	事業の工期が重要である大規模な高速道路事業においてよく用いられている。
DBB契約 Traditional Design, Bid, Build Contract	公的機関がプロジェクトをデザインし、その建設事業を民間事業者に委託契約する。このため、効率性、革新性はほとんど期待できない。	ほとんどの高速道路事業で用いられる。

(出典) DOT (2004) より抜粋し三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが要約

③ 主たる成果と課題

PPP は、公的機関に対し革新的な設計手法の導入とともに、工期の短縮、資金の削減を実現させたという点で大きな意義を持っている。しかしながら、民間事業者のリスク回避志向や経験不足などによって、公的機関は適切な競争条件の確保や、設計、建設、維持管理といった各段階での適切なリスクの配分といった PPP システムの開発に時間と資本投入を要している。また、契約手続きにおける煩雑さは、民間セクターの柔軟性を制限すると同時に、追加的なコストを要するという点で改善すべき課題の一つとなっている。

PPP による事業では 6~40%程度の建設費の削減が実現されている¹。これは官に比べ、民間セクターの方がコスト削減に対するインセンティブが強いほか、従来の DBB 契約に比べ、設計、建設、及び維持管理の責務を一つの企業が負うことによって、効率的な資金配分・調整が可能であることに起因する。また、民間事業者は資金調達期間の短縮によって全体的な工期短縮を実現している。さらに、施設の質、環境的な配慮などの点についても、PPP の方が他の事業手法に比べ、評価が高い。また事業開始の早期から民間企業を巻き込むことで、事業の効率性においてより一層高い効果が期待されることが指摘されている。

このように PPP の手法が有益であるという評価にも関わらず、PPP 導入については、制度的、財政的、政治的な障害が多い。交通輸送プログラムは、基本的に州及び地方自治体によって管轄されているため、PPP のポテンシャルも州及び地方自治体の法律や規則に大きく依存している。また、地域レベルでは施設の有料化等に対する反発も大きく、これも PPP の導入の阻害要因の一つとなっている。

さらに、連邦レベルでの法律、規則も民間事業者の柔軟性を制限している。例えば、FHWA が州に対して求める新しい設計・建設基準では、プロジェクトのプロポーザルを行う前に環境に対する検査報告書を完成させなければならないとしている。このような規制は、事業の早い段階における民間企業の参加を阻害するものである。

資金的な観点からは、①高速道路の通行料課金システムの緩和、②交通インフラ資金調達革新法 (Transportation Infrastructure Financing and Innovation Act; TIFIA) の拡大、③州社会基盤銀行 (State Infrastructure Bank; SIB) プログラムの拡大、④交通基盤投資に対する私的活動債 (Private Activity Bonds) の利用拡大などが、今後 PPP を推進していく上で解決されるべき課題として指摘されている。

¹ DOT (2004)

(2) 英国

- ・ サッチャー政権は、「エージェンシー政策」や「強制競争入札制度」の導入によって、地方公共団体業務の効率化、民間活力の導入を積極的に進め、続くメージャー政権、ブレア政権においても公共事業に対する市場原理の導入が積極的に行なわれた。
- ・ 英国の高速道路事業は DBFO (Design, Built, Finance, Operate) 手法による。この手法導入は、①環境への負荷を最低限に抑え、道路利用者の便益を最大限に活かすような道路設計、維持管理を実現すること、②民間事業者に対し、適切なリスク移転をすること、③道路事業における、技術的、運営上、財政的な改革を促進させること、④公共セクターからの資金援助を最低限に抑えること、などが目的とされている。
- ・ 官の事業担当者は、PFI 事業による設計や建設、パフォーマンスに満足している。
- ・ 今後の課題としては、①PFI 事業を評価するためのデータの充実、②入札から契約に至るまでのプロセスの簡素化、合理化などが挙げられている。

① 制度の概要

第二次大戦後、英国政府は巨額な資金をインフラ修復のために投入したが、その後、福祉国家体制構築の見地から、その資金は経済的格差の是正のための社会保障制度の整備や財政政策、雇用政策へと充当されることになった。この結果、インフラの維持・補修のための投資が大幅に不足し、劣悪なインフラ・サービスを抱えることになる。一方、1979年に誕生したサッチャー政権は、英国の慢性的な経済衰退を「小さな政府」と「市場原理の導入」によって解決していくという姿勢を掲げ、構造改革を行っていくことになる。

中央省庁の事業実施部門を政策立案、総合調整部門から切り離し、職員の待遇とリンクさせることによって効率追求の徹底化を図る「エージェンシー政策」を導入する一方、地方公共団体では、強制競争入札制度 (Competitive Contracting Tendering; 以下 CCT) を導入している。1980年に法制化されたこの制度は、地方公共団体が実施する業務の一定量について民間企業との競争入札にかけられることを義務づけたものであり、その対象業務はごみ収集や道路清掃等から財務管理に至る。

続くメージャー政権、ブレア政権においても市場原理の導入が積極的に行なわれ、この中で 1992年、官が民間の資金やノウハウを活用しながら質の高いサービスを効率的に提供することを目指す手法として、PFI 手法が導入された。

英国交通省 (Department for Transport; 以下 DfT) の執行機関の一つである高速道路庁 (Highway Agency; 以下 HA) が初めて幹線道路事業に PFI を導入したのは 1994年である。英国の高速道路事業は DBFO (Design, Built, Finance, Operate) 手法による。この手法導入は、①環境への負荷を最低限に抑え、道路利用者の便益を最大限に活かすような道路設計、維持管理を実現すること、②民間事業者に対し、適切なリスク移転をすること、③道路事業における、技術的、運営上、財政的な改革を促進させること、④公共セクターからの資金援助を最低限に抑えること、などが目的とされている²。

² HA ウェブページ (<http://www.highways.gov.uk/roads/3009.aspx>) 参照

英国では、現在進行中もしくは予定されている道路事業のうち、約 25%が DBFO 手法もしくは民間セクターからの資金調達手法が導入されている³。また HA は DBFO に基づいた長期の維持補修契約導入のための新たな手法の確立を目指している。

DBFO 契約の締結期間は 30 年である。このように締結期間が設定されることにより、融資システムの効率化などの利点が生まれている。また、英国では、道路の有料化といった受益者負担の形態は取らず、HA が民間契約者に対し交通量や車両類型等に基づいて shadow toll として一定額の補助金を支給している。

³ HA ウェブページ (<http://www.highways.gov.uk/roads/3009.aspx>) 参照。

② 個別事例

■ダートフォードリバー・クロッシング (Dartford River Crossing (Queen Elizabeth II bridge))

ダートフォードリバー・クロッシングプロジェクト (以下 DRC プロジェクト) は、英国道路庁 (Highways Agency) と Dartford River Crossing 社とのコンセッション (Concession Agreement) 契約のもとで実施された有料高速道路橋 (斜張橋) 事業である。本事業は、既存の第 1・第 2 ダートフォードトンネル (それぞれ 1963 年及び 1980 年に開通) での慢性的な交通渋滞を緩和するとともに、ロンドン環状道路 M25 を完成させるための一連の事業として位置づけられている。

コンセッション契約は 1987 年に締結され、その期間は 20 年であるが、これは契約者がコストの償還を完了した時点で終了する。建設期間は 1988～1991 年、供用開始年は 1991 年である。なお、Dartford-Thurrock Crossing Act 1988 に基づき、2003 年 3 月 31 日、DRC の所有権、運営権は Dartford River Crossing 社から (英国道路庁に代わり) Le Crossing Company 社 (Ringway, Babbie, Cofiroute の共同体) に移管されている。

DRC プロジェクトの事業規模は 2.5 億ポンドである。Dartford River Crossing 社の歳入は、DRC と既存の 2 つのトンネルの通行料金収入による。なお、2003 年 4 月 1 日からは、道路利用の需要コントロールを目的として新料金体系 (Charging Order) が開始された。この料金体系は、そのパフォーマンスに応じて、3～5 年の間の実施が予定されている。

■第 2 セバーン橋 (The Second Severn Bridge)

第 2 セバーン橋プロジェクトは、英国道路庁 (Highways Agency) と Severn River Crossing 社 (以下 SRC 社) とのコンセッション (Concession Agreement) 契約 (BOT 方式)のもとで実施された有料道路橋事業である。本事業は、1966 年に建設された第 1 セバーン橋の補完的役割を担うため建設されており、SRC 社はこの 2 つの橋の管理、運営を行う。

コンセッション契約は 1990 年に締結され、その期間は 30 年であるが、契約者が一定額の累積収入 (1989 年時点で 100 億ポンド) を得た時点で所有権、運営権は政府に移管される。建設期間は 1988～1991 年、供用開始年は 1991 年である。

本プロジェクトの事業規模は 4.71 億ポンドである。SRC 社の歳入は、2 つの橋からの通行料金収入による。また、契約時に SRC 社は第 1 セバーン橋の (約 1.22 億ポンド) の債務を負うことが規定されている。

事業費は 4.71 億ポンドであり、これは、Bank of Amerika を主幹事とする協調融資団⁴からの融資 (1.90 億ポンド)、欧州投資銀行からの融資 (1.50 億ポンド)、無担保社債 Debenture Stock の発行 (1.31 億ポンド) により充当されている。

⁴ Bank of Amerika を主幹事とする協調融資団は 30 以上の銀行から組織されており、仏国の三大銀行である BNP, Credit Lyonnais, Societe Generale も参加。

③ 主たる成果と課題

道路整備・管理事業における PFI 導入の主な成果は、工事費の抑制と工期の短縮である。NAO（2003）では、これまで完成した PFI 事業の建設パフォーマンスを評価している。また、2001 年に NAO が行った **Modernising Construction** 報告書での調査結果と比較すると、工期の遅延や予算超過といった点で PFI 事業が従来の公共事業に比べ有利であることがわかる（表 1-2 参照）。

図表 公共事業と PFI 事業との工期・予算比較

	運輸省もしくは道路庁による事業 (1999 年の政府調査による)	PFI 事業 (2002 年 NAO 調査による)
契約締結時のコストを超過した事業の割合	73%	22%
工期が遅延した事業の割合	70%	24%*

※ PFI 事業のうち 8%が 2 ヶ月以上の遅延が認められた。

(出典) NAO（2003）より抜粋

また、ほとんどの官の事業担当者は、PFI 事業による設計や建設、パフォーマンスに満足しているといった結果も示されている。今後の課題としては、①PFI 事業を評価するためのデータの充実、②入札から契約に至るまでのプロセスの簡素化、合理化などが挙げられる。

(3) 独国

- ・ 独国は、PFI の導入に関して、他の EU 諸国に比べ後進的である。しかしながら、厳しい国家財政と高速道路の改良、維持補修の必要性が高まるなかで国レベルでの PPP の導入体制を構築しつつある。
- ・ 独国での PPP は始動したばかりであるため、PPP 導入に対する法的整備が不十分であり民間の参入は未だ限定的である。

① 制度の概要

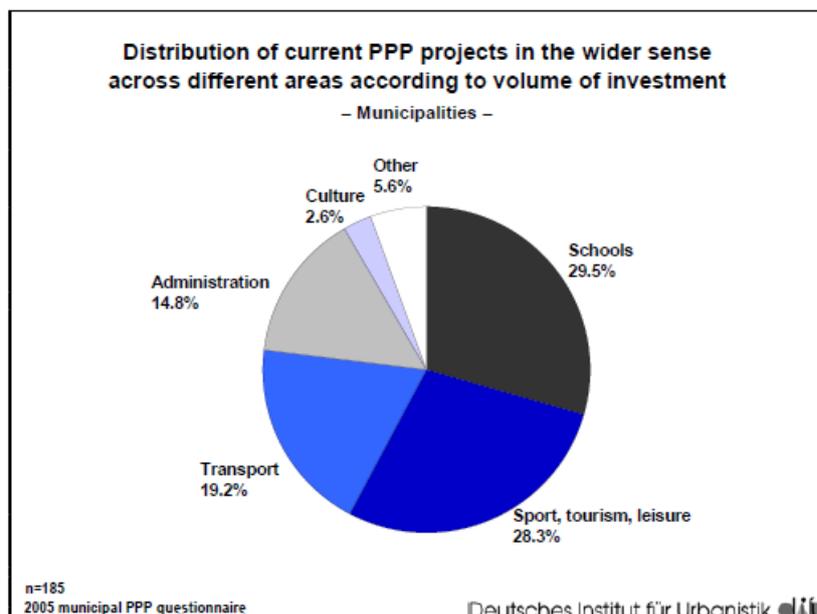
独国は、PFI・PPP (öffentlich private Partnerschaften) の導入に関しては他の EU 諸国の中でも後進国の一つである。しかしながら、厳しい国家財政と高速道路の改良、維持補修の必要性が高まるなかで⁵、1994 年の法改正により国レベルでの PPP の導入体制を構築しつつある。1994 年に制定された高速道路に対する民間融資にかかる法律 (the Act Concerning the Private Financing of the Construction of Certain Parts of Highways) では高速道路に対する民間融資の法的根拠のほか、通行料課金に対する投資者の権利が明記されている。しかしながら、これらのパートナーシップは、橋梁、トンネルなどの建設事業に限定されている。

高速道路事業における PPP は、運輸・建設・住宅省 (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; 以下 BMVBW) によって管轄されている。PPP 事業全体では、2005 年までに 143 のプロジェクトにおける契約締結が行なわれ、57 プロジェクトが PPP の準備段階にある⁶。投資規模では、PPP 事業における交通輸送基盤事業の占める割合は、全体の約 19.2%である。

⁵ 道路改修費として、約 5,000 億ドイツマルクが必要であるにも関わらず、予算は 208 億ドイツマルク程度であった (DOT (2004))。

⁶ Difu (2006)

図表 事業規模別にみる PPP の事業分野



(出典) Difu (2006) より抜粋

② 個別事例

■フェルマン橋 (Fehmarn Belt)

フェルマン橋プロジェクトは、2003年欧州委員会で提議された新規 TENs プロジェクトの一つである、フェルマン海峡を介して独とデンマークを結ぶ鉄道道路併用橋である。鉄道ネットワークを強化するため、Öresund (デンマーク)、ハノーバー (独) との連携のほか、独国の諸都市をつなぐハノーバー～ハンブルグ～ブレーメン間の鉄道事業が計画されている。現在、2014～2015年を目処に事業が進められている。

③ 主たる成果と課題

独国での PPP は始動したばかりである。そのため、PPP 導入に対する法的整備が不十分であり民間の参入は未だ限定的である。

(4) 仏国

- ・ 仏国における公共サービスの概念は非常に厳格に定義されているため、EU 全域における PPP 推進への対応が困難になっている。このような状況のなかで仏国では、新たな PPP スキームを導入している。
- ・ 仏国では PPP の導入が、過度の機能を備えたインフラの整備など、必要性の低い公共事業の実施につながるものが懸念されている。また、国務院、会計検査院などは、PPP 事業の行政管理の煩雑さ、行政業務の縮小化、などの理由により PPP の導入に反対している。

① 制度の概要

仏国における公共サービスの概念は、他の EU に比べ重要な意味を持ち、非常に厳格に定義されている。このため、仏国では EU 全域における PPP 推進への対応が困難になっている。このような状況のなかで仏国では、新たな PPP スキームを導入している。

仏国における「公共サービスの民間委託」は、①コンセッション (Concession)、②アフェルマージュ (Affermage)、③レジ・アンテレッセ (Régie Intéressée) に大別できる⁷。このうち、コンセッションとは、施設の所有権は公共セクターが有し、契約事業者は自己リスクのなかで資金調達から建設、管理・運営まで行うといった手法であり、これが PPP に最も近い手法である⁸。

仏国でのコンセッションの歴史は長い。1963 年には METP (Marché d'Entreprise de Travaux Public) という概念が登場している⁹。その後、2003 年には政令 (ordonnance) が発効され、PPP (PPP: contrats de partenariat public privé) という新たな契約方式が誕生した。ここでの PPP は「公共主体または公共サービスの供給を委任された民間主体が、公共施設の金融、設計、建設・改修及び運営・維持あるいはサービス供給スキームの金融、設計及び実施のために、第三者と協働関係を構築するための複合契約」と定義されている¹⁰。PPP の導入によって、より広範な公共サービスの供給において、民間事業者の関与が認められるようになった。

2006 年 3 月現在、仏国における高速道路の管理・運営状況は、図 1-2 に示すとおりである。これによると、全仏レベルでコンセッション契約に基づいた 13 の企業体が高速道路を運営していることがわかる。

⁷ 金子、岡田 (2003)

⁸ アフェルマージュは、公共施設の管理・運営のみを契約事業者が行う手法、レジ・アンテレッセは、施設運営の業績に応じ、官から給付金が与えられるという手法である。

⁹ 民間事業者が資金調達から設計、建設、維持管理までを行い、公共部門がそれに応じた金額を支払うという契約を意味する。

¹⁰ 金子、岡田 (2003)

図表 仏国における高速道路整備状況

:: Cliquez sur un réseau autoroutier ou sur un logo pour accéder au site web de la société



Les Autoroutes Rhône-Alpes (AREA)



Autoroutes du Sud de la France (ASF)



Autoroutes et Tunnel du Mont Blanc (ATMB)



CCI (Chambre de commerce et d'industrie du Havre, Pont de Tancarville et Pont de Normandie)



Compagnie Financière et Industrielle des Autoroutes (COFIROUTE)



Société des Autoroutes Estérel, Côte d'Azur, Provence, Alpes (ESCOTA)



Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF)



Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN)



Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR)



Société Française du Tunnel Routier du Fréjus (SFTRF manager of the Maurienne motorway - A43)



Société Marseillaise du Tunnel Prado Carénage (SMTPC)



Viaduc de Millau



ALIS

(出典) auteroutes.fr のウェブサイト (<http://www.auteroutes.fr/voyage/reseau.php?lng=2#>) より抜粋

② 個別事例

■ミヨー大橋 (Viaduc de Millau)

ミヨー大橋プロジェクトは、仏国運輸労働省と Eiffage 社とのコンセッション (Concession Agreement) 契約のもとで実施された高速道路高架橋事業である。本事業は、高速道路 A75 の最終区間にあたる橋梁部の建設事業であり、Eiffage 社は本橋の管理、運営を行う。

コンセッション契約は 2001 年に締結され、その期間は 75 年であるが、収入が予想を上回れば、運輸労働省との交渉に基づき、その期間は 50~55 年に短縮される。建設期間は 2001~2004 年、供用開始年は 2004 年である。

本プロジェクトの事業規模は 3.20 億€である Eiffage 社は、国から補助を受けることなく、独自に交通料金を設定し、その徴収金を償還に充当する (20 年間で投資分を回収する予定) というシステムをとる。交通量は季節によりかなり変動するため、通行料は季節に応じて設定している。

③ 主たる成果と課題

仏国では PPP の導入が、過度の機能を備えたインフラの整備など、必要性の低い公共事業の実施につながるものが懸念されている。また、国務院、会計検査院などは、PPP 事業の行政管理の煩雑さ、行政業務の縮小化、などの理由により PPP の導入に反対している。

(4) EUにおけるPPPの状況

交通基盤の整備は、地域間の経済的・社会的格差の是正、安全性の確保、自然環境との共生といった点からも持続的な社会を形成するための大きな課題の一つである。EU レベルでは、EU 交通政策白書（White Paper European Transport Policy for 2010: time to decide）¹¹、都市環境に対する主題的戦略に向けて（Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment）¹²、欧州横断ネットワーク構想（the trans-European Transport Network; 以下 TENs）などにより、交通需要への対応を主眼とし、EU の経済競争力を維持しつつ、自然環境に配慮した、より効率的で質の高い交通ネットワークの実現に向けた包括的な交通計画が打ち出されている。

TENs とは、EU 域内の運輸・エネルギー・通信のインフラネットワーク構築を目指す一連の政策・プログラムである。TENs の法的根拠は欧州共同体設立条約¹³第 154～156 条に規定されており、EU 圏内の経済的、社会的結束力を向上させる一手段として位置づけられている。

1996 年 7 月に欧州議会及び理事会によって採択・承認された TENs ガイドライン（Community Guidelines for the Development of the trans-European Transport Network）¹⁴では、TENs の果たすべき役割として、①交通（人流、物流）の保証、②質の高い交通輸送インフラの提供、③全輸送手段の統合、④現存する施設利用率の向上、⑤TENs プロジェクトの相互運用の推進、⑥EU 域内すべてを対象とすること、さらに⑥ヨーロッパ自由貿易連合（European Free Trade Association; EFTA）加盟国¹⁵、東欧諸国、及び地中海諸国との連携強化、が示されている¹⁶。また、これらの目標に沿った包括的なガイドラインに加え、1994 年のエッセン欧州理事会で決議された EU の相互利益に資する 14 の優先プロジェクト¹⁷が示されている。

続く 2003 年に欧州委員会から提出された TENs ガイドライン修正案（COM (2003) 564）では、EU のさらなる拡大を前提とし、大幅な修正がなされている。目標年次を 2020 年とし、将来的な交通量の大幅な拡大を勘案しつつ、越境プロジェクトや辺境地域へのアクセス向上のためのプロジェクトなど、欧州大陸の結束力の強化に資する主要なネットワークに重点が置かれている。また、さらなる持続可能な社会の実現に向けて、より自然環境への負荷の少ない鉄道、海路等による輸送が重視されていることも特徴の一つとなって

¹¹ European Commission (2001)

¹² COM(2004)60

¹³ 通称はマーストリヒト条約（Maastricht Treaty）。1991 年 12 月、オランダのマーストリヒトで開かれた EC 首脳会議で合意、1992 年 2 月調印、1993 年 11 月発効される。EC の経済・政治統合の推進を目的とし、欧州連合（EU）の創設、経済・通貨同盟の設定、共通の外交・安全保障政策、欧州市民権などが規定されている。

¹⁴ Decision No 1692/96/EC に規定される。

¹⁵ 1958 年のヨーロッパ経済共同体（European Economic Community; EEC）の発足に伴い、EEC の枠外にあった欧州 7 カ国（英国、オーストリア、デンマーク、ノルウェー、ポルトガル、スウェーデン、スイス）によって設立された自由貿易連合。当初の 7 ヶ国に加え、フィンランド、アイスランド、リヒテンシュタインが加盟したが、EU 加盟のため各国が脱退、現在の加盟国は、ノルウェー、リヒテンシュタイン、アイスランド、スイスの 4 ヶ国である。

¹⁶ また「EU 域内の経済競争力の強化」も TENs の目的の一つとして挙げられる（Exel et al.(2002)）。

¹⁷ この 14 の優先プロジェクトはその後 1996 年、2001 年に改訂され、さらに 2003 年には新たなプロジェクトが加わり、現在、29 のプロジェクトが TENs 優先プロジェクトとされている。

いる。さらに、越境プロジェクトでの EU の補助限度額が 30%に引き上げられるなど、民間投資を誘発し、PPP (Public Private Partnership) を推進させるための施策が打ち出されている。なお、本修正案では 29 の TENs 優先プロジェクトが採択されたが、このうちの一部事業についてはクイックスタートプログラム (Quick-start Programme) ¹⁸として重点的に投資が行われている。

TENs プロジェクトに対しては、EU 政府を含め、様々な融資、補助金が捻出されているが、民間投資もまた重要な資金源の一つとされている。このような大規模交通輸送インフラに対する官・民からの安定的な資金調達システムの構築、すなわち PPP プログラムの構築は、経済的な側面からの持続可能な発展を推進するという観点からも注目されている。

TENs プロジェクトにおける PPP の積極的推進は、1990 年代の EU 諸国の逼迫した財政事情が背景にある (Sicheleschmidt (1999))。しかしながら、European Commission (1998b) にあるように、民間投資が当初計画を大幅に下回った¹⁹ため、EIB からの追加融資²⁰や PPP プログラムの基準化など、民間資本を惹きつけるための様々な方策が行なわれている。

欧州委員会は、TENs プログラムの計画当初から民間部門との協力の必要性について言及しているが、COM (2003) 690 では、これまでの経験を踏まえ、以下に掲げる EU と EIB によるより具体的な 4 つのファイナンススキーム、①第三者の株式もしくは準株式の供給、②証券化による資金調達、③ストラクチャード・ファイナンス (Structured Finance Facility、SFF) の活用、④保証制度の導入による初期の運営リスクの軽減、の構築を行っている。これらの手法とともに、EU 予算、EIB 関連予算を有効に活用することによって、民間投資を誘発し、PPP を推進するほか、将来的には PPP の契約締結の法的及び行政的な課題の解決策を提示し、新たな規約を示すことにしている (DLA Group (2004))。

¹⁸ QSP とは、2003 年 11 月に提出された「成長のための欧州イニシアティブ (European Initiative for Growth; COM(2003)690) ; 2000 年 3 月のリスボン欧州理事会での決議事項を実現するための実行計画」の中で早急な実現を要すると判断されたプロジェクト (交通輸送インフラの整備プログラムに限らず、通信、エネルギー関連施設等の整備プログラムも含む) の推進計画である。「成長のための欧州イニシアティブ」では、欧州の経済成長の推進を主眼に置き、欧州の企業成長と競争力の強化、さらには EU 域内市場の拡大に TENs が大きな役割を果たすとした上で、①QSP プログラムの実施、②ファイナンススキームの構築、③投資を誘発する規制と行政措置の導入、を行なっている。QSP は、□プロジェクトの成熟度が十分に高く、2006 年までに建設投資が開始されること、②越境プロジェクトであること、□EU の成長及び技術革新に対するインパクトが高いこと、④自然環境に配慮したものであること、を要件としている (COM(2003)690)。QSP のうち TENs 優先プロジェクトに関連するものは 31 区間、約 €380 億が投資される (QSP 全体では 52 プロジェクトあり、2004~10 年間に総額約 €620 億の投資が行われる)。ほとんどのプロジェクトには、EU 予算からの補助金と構造基金 (Structural Fund) が組み合わせて投入されるほか、欧州政策銀行 (European Investment Bank; EIB) からの融資 (今後 3 年間で €120~130 億程度) が可能である。

¹⁹ TENs プロジェクトに対する民間業者の融資を阻害する要因としては、①大規模プロジェクトのため、一件あたりの債務元利未払い金が莫大であること、②長期間にわたりプロジェクトからの収入が得られない期間があること、③不確実な交通需要 (事業リスクが高い) などが挙げられる。特に越境部にあるプロジェクトについては、関係国家間の行政上、立法上、政治上の違いによって煩雑なプロジェクト契約が必要とされることが民間の投資意欲を減退させる一つの要因となっている (Sicheleschmidt (1999))。

²⁰ EIB は、1994 年以降 PPP に対し、追加的な融資を行ってきた。この動きは 1997 年以降さらに拡大され、鉄道や鉄道といった社会基盤整備の PPP プロジェクトに対してだけでなく、健康、教育分野の PPP に対しても融資を行なっている (Barrett(1999))。

また、2003年2月にはESA-95²¹に基づき、PPPプロジェクトにおける行政の財政負担を各国家予算の中でどのように位置づけるかを検討するため、各加盟国及び新規加盟国の統計局、欧州中央銀行（European Central Bank、ECB）、EIBからの専門家によって構成されたタスクフォースが結成された。ここで協議された結果は最終レポートとして、通貨金融国際収支統計委員会²²（The Committee for Monetary、Financial and Balance of Payments statistics; CMFB）に提出されている。

EUでは、PPP推進のために様々な取組みを行っているが、TENsプロジェクトなどに代表される大規模プロジェクトでは、契約の煩雑さや過度のリスク負担により、民間企業の事業参入が消極的にならざるを得ない状況である。加えて、複数の国家にまたがる事業については、各国における契約基準が統一されていないなど、さらに民間企業を遠ざける結果になっている。今後は、EUレベルでの契約基準等を設定することによって契約の簡素化を推進するとともに、公的主体・民間主体のリスク負担を明確に示し、民間企業に対し、透明度の高い将来ビジョンを提示できるような適切なリスク分析手法を開発する必要がある。

²¹ ESA(European System of Accounts)とは、欧州国民経済計算体系を指す。国連が定めたGDP統計作成の計算ルール(System of National Account of United Nations, SNA)に準拠したEU統計局（ユーロスタット、Eurostat）の公式基準。ESA-95は1996年6月に理事会規則として採択された最新のルールを指す。EUは、ユーロ加盟国が「国内総生産（GDP）比3.0%以内」というマーストリヒト条約の財政赤字基準をクリアしているかを判断するうえでESA-95を適用している。

²² 閣議決定によって1991年設立された、各国の統計局、ユーロスタット、各国の中央銀行、欧州中央銀行の専門家によって構成される評議会。欧州委員会が通貨や財政、収支バランスに関する事業プログラムの策定・実施の際の支援機関である（CMFBウェブサイト <http://www.cmfb.org/>参照）。

道路整備・管理運営事業

当該事例における官民の役割分担の特徴

- ・ 当該分野の PPP 整理ポイントは、インフラ機能としてのネットワーク性を重視する点、さらに新設（整備）と既存（維持管理）バランスが事業化の体系を捉える大きな背景にある。
- ・ EU 系（英国、仏国、独国）と北米系という枠組みに大別され、加えて EU 内部は西欧 3 カ国各々独自の民活手法が代表的なパッケージとなり、北欧、東欧、中欧への波及浸透中であるが、これらの上位に位置づけられる EU 指令が最近明示されたため、体系化の再編が加速している。PPP の枠組みもこの背景での整理が重要となる。

	米国	英国	仏国	独国
制度の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・ 米国では、ブッシュ政権の「大統領の経営課題」（2001 年発表）は、行政府の業績改善のために取り組む優先事項とその方針を明示したもので、重点的に改革を進めるべき全政府的マネジメント面の課題と対応方針整理。 ・ この中で「競争的な資源配分／市場化テスト（Competitive Sourcing）」であり、FY2003 以降、連邦政府の各省庁における商業的業務を中心に市場化テストの検討・実施が義務付けられている。 ・ 道路分野では、これを受けて、各州独自で方針を明確にして推進。大半は、業務委託によるコスト削減がねらいであり、2004 年 2 月時点で全米 23 州の交通インフラ整備で PPP 的な枠組みの活用を担保する法を施行して推進中。 ・ 米国では、既存の社会基盤の有効活用を目的として、民間活力を積極的に取り入れるようなシステム構築が検討されている。 ・ 1991 年に制定された連邦補助により建設された施設の有料化を認める総合陸上輸送効率化法により、道路の運営管理システムのより柔軟な融資、管理・運営システムが実現することになった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ サッチャー政権は、「エージェンシー政策」や「強制競争入札制度」の導入によって、地方公共団体業務の効率化、民間活力の導入を積極的に進め、続くメージャー政権、ブレア政権においても公共事業に対する市場原理の導入が積極的に行なわれた。 ・ 英国での PFI 手法の導入は、①環境への負荷を最低限に抑え、道路利用者の便益を最大限に活かすような道路設計、維持管理を実現すること、②民間事業者に対し、適切なリスク移転をすること、③道路事業における、技術的、運営上、財政的な改革を促進させること、④公共セクターからの資金援助を最低限に抑えること、などが目的とされている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「公的任務の遂行を民間事業者に委託することを内容とした契約（協働契約）」を統制するための規定を、「連邦行政手続法が規律する公法契約規定」の中に創設（新規挿入）すべきことを閣議決定。 ・ 目下のところ、内務省が立法化の作業中である。個別法では、連邦高速道路の管理・建設を民間開放する「高速道路民間資金法」が施行されており、いわゆるこれが、PPP 手法の導入活用の基本になるとされている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2001 年、2004 年に官公庁契約法典（Code des marches publics）を大幅に改定して、民間開放を推進している（背景には「サパン法」）。同法典に規定がある「公役務委任契約」が、公共領域の業務・事業の全体を民間等に開放する契約方法である。 ・ 独国は、PFI の導入に関して、他の EU 諸国に比べ後進的である。しかしながら、厳しい国家財政と高速道路の改良、維持補修の必要性が高まるなかで国レベルでの PPP の導入体制を構築しつつある。
PPP の手法	<ul style="list-style-type: none"> ・ アウトソーシング（維持管理・運営） ・ 民営化（バイパス道路） ・ DBFO (Design, Build, Finance, Operate) ・ DBOM (Design, Build, Operate, Maintain) ・ Design, Build, Warrant ・ 資産マネジメント契約 (Asset Management Contract) ・ A+B 契約 (A+B Contracting) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ DBFO (Design, Built, Finance, Operate) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 仏国における公共サービスの概念は非常に厳格に定義されているため、EU 全域における PPP 推進への対応が困難になっている。このような状況のなかで仏国では、新たな PPP スキームを導入している。 ・ コンセッション（公役務の委任）中心であり、これをもとに仏国独自の PPP 化が推進されている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 建設、維持管理、運営、資金調達を民間企業が担当。行政関与の大小に応じ数タイプ。 ・ コンセッション：費用+利益を国から回収 ・ A モデル：通行料金収入を連邦から収受。連邦から総資金の 50%を融資。 ・ F モデル：民間会社自ら通行料金徴収を実施 ・ 独国での PPP は始動したばかりであるため、PPP 導入に対する法的整備が不十分であり民間の参入は未だ限定的である。

	<ul style="list-style-type: none"> DBB 契約 (Traditional Design, Bid, Build Contract) 			
個別事例	<ul style="list-style-type: none"> DOT 及び FHWA からの DC 地区における市街地道路の維持管理を行う。市街地道路の維持管理についての初の民間へのアウトソーシング例。提案募集によって選定。5年間 69.6m\$ で契約。 Dulles Greenway (Virginia) SR-91 and SR-125 (California) Central Texas Turnpike Project Pocahontas Parkway (Virginia) 	<ul style="list-style-type: none"> Dartford River Crossing (Queen Elizabeth II bridge) The Second Severn Bridge PFI では、バイパス事業、道路の維持管理事業などに実験的に適用 正式に PFI が導入される以前からの独立採算型事業。(81年のライリールール) 	<ul style="list-style-type: none"> ミヨー大橋 (完全民営型：事業権契約) 高速道や橋梁等の利用者から料金を徴収する事業を民間が実施。近年は非収益事業にも拡大。 	<ul style="list-style-type: none"> Fehmarn Belt (TENs プロジェクト) 高速道や幹線道、トンネル、バイパス等建設、維持管理、運営を民間が行う。
主たる成果と課題	<ul style="list-style-type: none"> 行政機関は結果に責任を負う。民間事業者は維持管理の方法論は問われず、目的達成だけが問われる。 米国の道路整備・管理システムへの民間活力の導入における大きな弊害の一つは、高速道路の有料化の問題である。 交通輸送プログラムは、基本的に州及び地方自治体によって管轄されているため、PPP のポテンシャルも州及び地方自治体の法律や規則に大きく依存している。 ①高速道路の通行料課金システムの緩和、②交通インフラ資金調達革新法の拡大、③州社会基盤銀行プログラムの拡大、④交通基盤投資に対する私的活動債の利用拡大などが、今後 PPP を推進していく上で解決されるべき課題として指摘されている。 	<ul style="list-style-type: none"> 官の事業担当者は、PFI 事業による設計や建設、パフォーマンスに満足している。 今後の課題としては、①PFI 事業を評価するためのデータの充実、②入札から契約に至るまでのプロセスの簡素化、合理化などが挙げられている。 	<ul style="list-style-type: none"> PPP の導入が、過度の機能を備えたインフラの整備など、必要性の低い公共事業の実施につながる懸念されている。また、国務院、会計検査院などは、PPP 事業の行政管理の煩雑さ、行政業務の縮小化、などの理由により PPP の導入に反対している。 	<ul style="list-style-type: none"> 独国での PPP は始動したばかりであるため、PPP 導入に対する法的整備が不十分であり民間の参入は未だ限定的である。 大手民間業者しか参画できず、競争制限的。 行政による役務仕様書の詳細記述が困難。 経営期間終了後、行政機関への返還可能性不明瞭。変換後の修繕費用負担区分が不明瞭。

【参考文献】

- COM (2003)564, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council Amending Decision No 1692/96/EC on Community Guidelines for the Development of the trans-European Transport Network, Commission of the European Communities.
- COM (2004) 60, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment, Commission of the European Communities.
- Difu (2006), Public Private Partnership Projects in Germany, German Institute of Urban Affairs.
- DLA Group (2004), European PPP Report 2004, the European Union's Council of Economics and Finance Ministers.
- DOT (2004), Report to Congress on Public-Private Partnership, United States Department of Transportation.
- European Commission (1998b), Report on the Implementation of the Guidelines and Priorities for the Future, Report to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the guidelines for the development of the trans-European transport network (Decision 1692/96/ EC).
- European Commission (2001), White Paper European Transport Policy for 2010: time to decide.
- Exel, Job van, Sytze Rienstra, Michael Gommers, Alan Pearman, Dimitrios Tsamboulas (2002), EU Involvement in TEN Development: Network Effects and European Value Added, Transport policy, vol 9, pp.299-311.
- 金子孝文, 岡田拓也 (2003), 英仏における PPP/PFI 動向調査 (2003 年), 日本政策投資銀行.
- NAO (2003), PFI: Construction Performance, the Comptroller and Auditor General.
- Sicheleschmidt, H. (1999), The EU programme "trans-European networks" -- a Critical Assessment, Transport Policy, vol 6, 169-181.

2. 港湾・空港整備、管理

- ・ ここでは、港湾の整備、管理運営での PPP 事例を中心に、一部に空港の整備、管理運営の事例も交えて紹介する。
- ・ 米国の港湾における PPP では、港湾局が子会社を設立する場合も含め、上物施設の民間委託の形態をとる場合が多い。一つの港湾で複数の民間委託形態をとることも多く、契約は従量式のインセンティブ契約を採用することもある。
- ・ 英国の港湾管理では、1980 年代以降、私有化が進展し、現在では大規模港湾の大半が民家間部門によって、保有・運営されている。小規模港湾の多くは信託港であり、ごく一部の小規模港湾が地方自治体所有となっている。
- ・ 独国では、伝統的に下物のインフラ整備を公共サイド、上物の荷役機械や建物の整備運営を民間会社が実施するという形態を採っている。（公的部門の家主（landlord）型管理運営）
- ・ 仏国では、重要港湾である自治港については、自治港公団が専属的に管理する形態を採ってきたが、1999 年以降「港湾埠頭管理協定」を結んでの民間資本に埠頭管理が可能となった。但し、契約の内容によって、国の統制が依然として強く残っている、と言われている。

(1) 米国

① 制度の概要

a-1. 港湾

米国における PPP とは、基本的には、民間委託を指すことが多い。港湾についても、運営の民営化や民間の運営手法を導入したり、港湾施設を民間にリースする形での PPP が進みつつある。米国の港湾は民間港湾を公共港湾に変更してきた歴史があるため、英国のような港湾民営化の議論にはなりにくい。

米国では、港湾の管理運営は、州の港湾局（Port Authority）にあるが、港湾の管理運営を港湾管理者（港湾局）から切り離すため、港湾管理者（港湾局）が運営子会社を設立する場合がある。

また、米国では従来から、港湾局は組合とターミナル運営者、船社代理店との協議には参加せず、州によっては、法律でこれを禁止しているところもある。

民間の参加方法については、一つの港においても数形態が混在しており、ポートランド港では、第 1 ターミナルは長期リース、第 2 ターミナルは運営契約、第 4 ターミナルはテナント 6 社に土地をリース、第 5 ターミナルは民間施設、第 6 ターミナルはコンテナターミナルであるが、港湾局が運営している。但し、船舶荷役やコンテナ運搬は民間会社が行

っており、港湾局はサービスを提供していない。

a-2. 空港

空港における PPP としては、インディアナポリス国際空港の例が名高い。インディアナポリス空港公社が運営を行っていたが、95 年以降、所有権は公社のままで、入札により選定された主体に運営を委託する方式に変更した。

英国の航空管理会社 BAA-USA は、運営コスト削減と空港管理会社以外の事業（商業施設、駐車場等）からの増収によって、10 年間で 1 億ドルの収支改善を提案し、結果的に事業を落札した。

また、運営委託契約の中で 3,200 万ドルの収支改善については BAA-USA 側が最低保証することとし、これが達成できなければ委託料は支払われないこととした。

BAA-USA は子会社 BAA Indianapolis LLC を設立し、95 年から運営を実施している。

② 個別事例

b-1. 港湾

アメリカ港湾協会に所属する主要港の調査²³によれば、米国主要港 72 港のうち、自ら管理運営を行っているもの 31 港、管理運営をすべて民間事業者に任せているもの 34 港、一部オペレーションを行っているもの 7 港となっている。米国では、船舶への積み卸しはすべて組合員が行う必要があるため、船舶の荷役業務は民間会社が行っている。したがって、港湾管理者による管理運営とは、岸壁から背後への運搬または岸壁への輸送である。

港湾管理者（港湾局）が運営子会社を設立した例としては、ハンプトンローズ港（バージニア港湾公社；VPA）、メリーランド港湾局が設立した Maryland International Terminals Inc.、タンパ港湾局が設立した Tampa Bay International Terminals Inc. などがある。

民間とのリース契約の場合、NY/NJ 港での 30 年間のリース契約の例のように、ターミナルを固定料金でリースし、埠頭の維持は港湾局、クレーンの維持は委託民間事業者というものが多い。シアトル港においてもターミナルのリース料は取り扱い貨物量に係わらず固定料金としている。

オークランド港においても、古いリース契約は固定料金方式であるが、それ以外は固定料金に加え貨物取り扱いに応じた埠頭通過料を支払う契約となっている。一定以上の取り扱いについては割引されるようになっており、委託民間事業者にとっては、個あたり単価を下げるインセンティブが働くようになってきている。従来、固定料金でリース契約を結んだ NY/NJ 港、シアトル港等でも、契約更新時にはある程度、従量制料金となるよう検討している。

²³ Privatization and Its Implications for US Public Seaport Agencies, R.B. Sherman, AAPA, 1995

b-2.空港

米国における PPP は、連邦レベルにおいてよりも、主に地方自治体レベルにおいて進められてきた。上記で紹介したインディアナポリス国際空港における空港運営方式も、1990年代のゴールドスミス市政下で、市場化テスト²⁴で同種事業を行う民間事業者を競わせた結果、下水道や道路整備等と共に実現したものである。

入札により選定された主体に運営を委託する方式に変更した。

③ 主たる成果と課題

c-1.港湾

米国においては、港湾管理者の意思決定が、政治に影響されやすいことが問題となる。例えば、NY/NJ 港ボードの決定に対して、両州の知事が拒否権を持っている。また、ロサンゼルス港では、市議会がボードの決定に対して拒否権をもつため、すべてのボードの決定は、一定の猶予期間（2-3 週間）が過ぎるまで最終決定とならない。

最近では、ニューヨーク、ニューアーク、ボルティモア、マイアミ、ニューオリンズ、フィラデルフィアの港湾管理会社に出資していた英国 P&O 社（Peninsular and Oriental Steam Navigation Company）の UAE ドバイポーツワールド社（Dubai Ports World : DPW）による買収不成立が上げられる。これは、議会が同時テロ組織と UAE との関連性を懸念し、DPW 社が港湾管理をするようになると、港湾施設情報や機密情報が漏洩したり、不審者の潜入が助長されることを恐れ、激しく抵抗したため、DPW 社が買収を断念したものである。議会は、英国の会社に対して持ち得た寛容さを、アラブ諸国の中では友好的関係にある UAE（の会社）に対してさえ、持ち得なかったのである。

c-2.空港

インディアナポリス空港の管理運営については、PPP 実施の前後として 94 年と 96 年を比較すると、乗客一人当たりの運営コストは 6.70 ドルから 3.87 ドルに低下した。同じく乗客一人当たりの商業施設の賃貸料や駐車場収入等は 2.14 ドルから 3.32 ドルに増加した。

利用実績について乗客数と航空貨物取扱量が 94 年には約 650 万人と約 41 万トン、04 年には約 802 万人と約 106 万トンへとそれぞれ増加した。

この結果、BAA Indianapolis LLC は航空各社に対して、離発着料を 7 割引き下げることができた。

²⁴ 「イエローページテスト」と呼ばれている。

(2) 英国

① 制度の概要

a-1. 港湾

英国における港湾は、伝統的には公設民営型であり、港湾用地は公共部門が所有するが、港湾労働や建物の運営などは民間部門が行う管理形態を取っていた。しかし、1967年に港湾労働者の常用雇用が義務付けられ、いったん、港湾は公共部門の直営方式となった。1980年代に入ると、ストライキが頻発するようになり、財政効率の向上と港湾の競争力の強化が求められるようになると、1980年代半ば以降、株式の公開が進み、1990年代前半にかけて民営化が進展した。大規模港湾の運営を入札にかけることによって民間に売却し、民営化が推進された。現在では、大規模港湾は、ほぼすべて、民間部門によって運営されている。

a-2. 空港

英国の空港運営については、民営化、官民共同出資、民間委託など多様な方式が存在する。中でも、1986年にヒースロー空港やガトウィック空港を運営するBAAが公社から株式会社化し、1987年にロンドン証券市場に全株を上場し民営化した例や、1998年のルートン空港の民間委託などがある。

② 個別事例

b-1. 港湾

英国には、約120の商業港が存在（多目的港、フェリーやコンテナ専用港を含む）し、年間5.7億トンの貨物と3千万人の国際旅客を取り扱っている。うち、貨物については、上位16港で重量ベースの80%を取り扱うなど、少数の拠点港に港湾荷物は集中する傾向にある。

英国の港湾は、大別すると3つのタイプに分けられる。大部分の大規模港は民間所有の港である。リバプール港や、ハートルプール港などがその代表例である。大規模港湾の中には、ABP (Associated British Ports) が所有する21港湾が含まれている。ABPは、かつては、国営のイギリス交通埠頭局 (British Transport Docks Board) であったが、1980年に民営化されている。他の大多数の民間港は、以前は信託港 (trust port) であり、1990年代前半に民営化された。現在では、政府所有の株式は無く、資金はすべて民間市場から調達しなければならない以上のグループで、英国の港湾貨物の64%を取り扱っている。

小規模港湾（及び例外的な1、2の大規模港湾）は信託港である。信託港は、株主を持たない独立法的機関 (independent statutory institution) である。準商業ベースで運営が行われるが、株主が存在しないので、配当は行わず、利益は企業内に留保される。大

部分の港湾は、現在では政府から完全に独立しているが、ロンドン港湾社（Port of London Authority）等のように、所管大臣が役員メンバーを任命する港湾も存在する。このグループは、英国の港湾貨物の 24%を取り扱っている。

残る少数の小規模港湾は、ポーツマス港のように、地方自治体所有である。小規模港湾全体で英国の港湾貨物の 12%を取り扱っている。

図表 英国における講和のタイプ及び貨物取扱シェア

港湾タイプ	主な港湾名	貨物取扱シェア
民間所有港	Hartlepool Tees Liverpool など	64%
ABP 所有港	Cardiff Newport Plymouth Southampton など 21 港	
信託港	Belfast London など	24%
地方自治体所有港	Portsmouth Orkney (oil terminal) Shetland (oil terminal)	12%

(出典) 諸資料より

港湾産業は、英国全体の国際貿易貨物の 95%を取り扱い、約 25,000 人の労働者が雇用されている。近年は大型船化が進み、交通量も毎年約 2%の割合で増加している。港湾施設についても新たなニーズが発生しており、これに応えることによって、英国及び地域経済の国際競争力の強化を目指している。

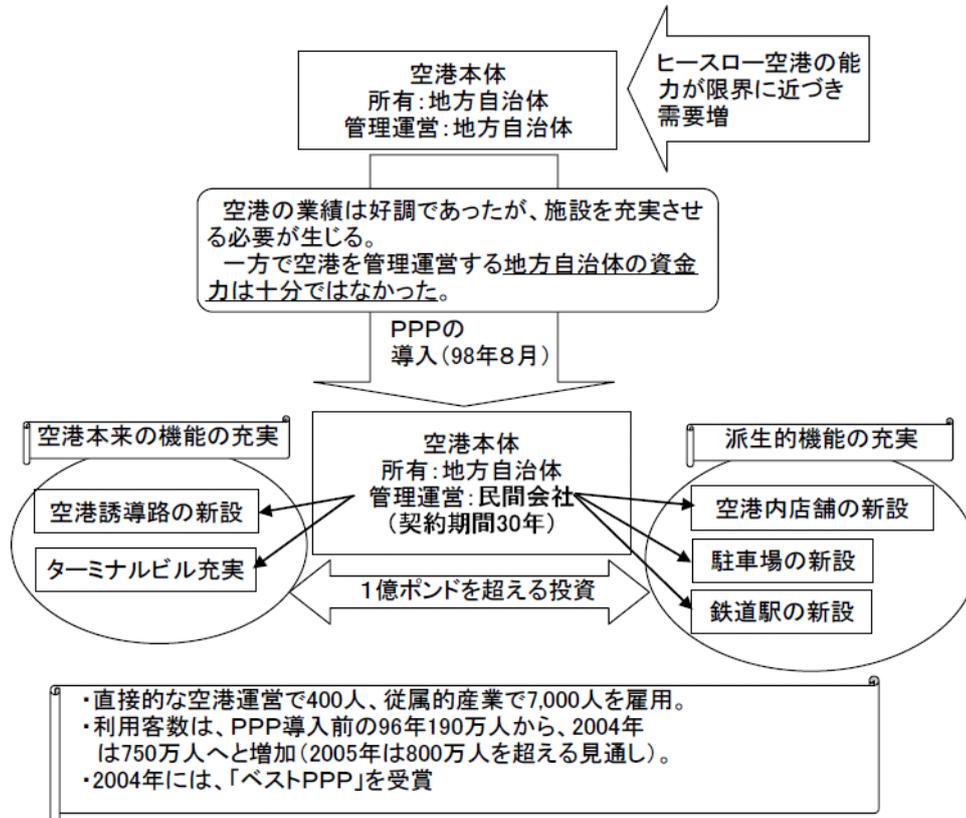
b-2. 空港

ここでは、ルートン空港における管理運営の民間委託事例について紹介する。

1990 年代以降、ヒースロー空港の処理能力が限界に近づき、同じロンドンに位置するルートン空港の役割が重視され始めた。そのためルートン空港では施設の増設が求められるようになったが、同空港を管理していた Luton Borough Council は資金力不足のため、新たな資金調達手法として PPP の活用を試みた。

1998 年 8 月、所有権は地方公共団体に残したまま、空港施設の整備、維持管理、運営等の実施を民間企業連合である London Luton Airport Operations Ltd.社に向こう 30 年間にわたって委ねることにした。London Luton Airport Operations Ltd.社は 99 年秋に 1 億ポンドを超える投資を行い、空港誘導路、空港内の店舗や駐車場、鉄道駅などの施設の拡充を実施している。

図表 ルートン空港における PPP 方式



(備考) 野田(2004)、Luton Borough Council HP等より作成。

(出典) 内閣府『世界経済の潮流 2005年春』2005年6月より

③ 主たる成果と課題

c-1. 港湾

港湾の国際競争力の強化につながったとの評価がある一方、港湾の運営を入札にかけ、民間に売却する際、ベンチマーク以下の価格で売却された例が多数あった。また、PAC(Public Accounts Committee)レポートによれば、転売益が納税者利益を大幅に上回る例があったとも報告されている。このほか、労働者の離職率が高いことも指摘されている。

c-2. 空港

空港誘導路の増設・拡張、店舗や駐車場、鉄道駅の整備等、多額の投資により、ルートン空港の年間乗客数は、乗り入れ航空会社の増加を背景に、1996年の190万人から2004年には750万人へと大幅に増加した。

利用客の増加に伴う観光業、小売業、貿易産業、交通機関などの空港に関わるビジネス

の活性化し、航空産業で約 400 人、その従属的産業で約 7,000 という新たな雇用機会の創出した、と試算されている。

(3) 独国

① 制度の概要

独国では、1993 年の「連邦計画規定」により、地方公共団体と民間事業者が協定に基づき、用地所有・整備、手続等の整備の権能を民間に移管することが可能となっている。

a-1. 港湾

独国では、従来から、港湾の用地確保やインフラの建設維持費用は公共側が負担し、上物（荷役機械や建物）については、民間が負担することを原則としている。民間部門は、利潤動機によって行動するので、独占による公益の侵害が起こる可能性もある。したがって、多くの国々と同様に、独国においても港湾は、公的部門は家主（landlord）型管理運営を行っている。同時に、民間部門の所有する効率的な荷捌き技術を利用できるようにしている。

a-2. 空港

独国では、2000 年から 2009 年までの地方公共団体の公共投資需要見通しが 680 億ユーロ（うち、交通分野は 26.1%）であるのに対して、地方財政は資金需要の 60%程度しか賄えないとの見通しが示され、民間資金を活用する必要性が高まっていた。中でも州政府としては、ノルトライン・ヴェストファーレン州（州都デュッセルドルフ）が PPP 作業部会によるガイドラインの作成を進めている。

公共投資の先細りに懸念を抱く建設業界が新たな公共投資メカニズムとして、PPP に積極的であり、特にゼネコンの Hochtief 社は、その代表格である。空港が PPP の対象となるのは、民間企業にとって、

- ・ 空港は、相対的に経済成長を上回る乗降客数の伸びが見られること、
- ・ テロなどの外的ショックからの回復が早いこと
- ・ 長期の資産管理に馴染みやすいこと
- ・ ターミナルビル等における長期的な商業機会が存在すること
- ・ 収益機会は高く、変動は小さいこと
- ・ 世界的にも空港管理における PPP が進展していること

等が挙げられる。

② 個別事例

b-1. 港湾

・伝統的に、ほとんどの港湾では、下物のインフラ整備を公共サイド、上物の荷役機械や建物の整備運営を民間企業が行っている。

b-2. 空港

PPP の方式としては、民間委託、官民共同出資会社によるコンセッション方式が用いられている。

近年では、年間 1000 万人の利用客のある独国で 5 番目の規模のハンブルグ空港新ターミナルビルが 2005 年 5 月にオープンし、空港の運営及び投資、営業権、空港資産管理は、ハンブルグ市や Hochtief 社等から出資される民間会社が受託することとなった。

同様のスキームは、デュッセルドルフ空港にも用いられている。

図表 独国の空港における PPP の事例

空港名	空港運営者	出資構成
ハンブルグ空港	官民共同出資会社	ハンブルグ市：51% 民間企業：39.2% ダブリン空港子会社：9.8%
デュッセルドルフ空港	官民共同出資会社	デュッセルドルフ市：50% 民間企業：30% ダブリン空港子会社：20%

(出典) 諸資料より

③ 主たる成果と課題

c-1. 港湾

インフラ整備は公共、管理運営（及びそれに伴う収益）は民間という考え方が確立されている。公的部門は、家主型管理を行うことによって、民間部門の独占による弊害の除去と同時に、民間部門の効率的な運営技術の活用を図っている。

c-2. 空港

公共サイドから見ると、運営の効率化という VFM の追求よりも、今後資金が不足する公的インフラ整備分野への民間資金の取り込みに狙いがある、と言われている。一方、民間企業サイドは、長期安定的な新たな収益機会を獲得し、さらには、世界的に PPP が進む空港運営において、運営ノウハウを蓄積し、第三者に提供できる可能性が高まった、とされる。

(4) 仏国

① 制度の概要

2001、2004年に改訂された公共契約法典（CMP）の規定にある「公役務委任契約」により、公的分野における民間開放が可能となっている。また、2004年の公私協働契約に関する法令（オルドナンス）により、PPP的手法が促進されている。

港湾については、アーヴル、マルセイユなど主要6港は、それぞれの自治港公団によって管理されていたが、港湾の国際競争力を強化するために、全国的な統一規定「港湾法典」が1999年に改正され、港湾埠頭管理協定を結んで民間資本による埠頭管理が可能となった。協定の対象は、岸壁等のインフラ整備、上物の整備、運営であるが、特にコンテナ埠頭や重量物埠頭が念頭に置かれている。

空港については、地方空港を中心に、主要国際空港（例えば、リヨンのサンテクジュペリ空港）も含め、不動産部分は官保有であっても、管理運営については、設置地域の商工会議所が行うのが通常とされている。

仏国における商工会議所（*chambre de commerce et d'industrie*）は、基本的な団体活動の他に、商工業学校の経営、工業団地、国際会議場、港湾（主に河川港）、地方空港などの整備・運営を行う公施設法人としての性格を与えられている。

a-1. 港湾

仏国の港湾は、重要性に応じて自治港（*port autonome*）、重要港（*port d'intérêt national*）、地方港（*port décentralisé*）に分類される。最も重要とされる自治港には、ルーアーヴル、マルセイユ、ダンケルク、ボルドー、ルーアン、ナントの6港があり、その管理は、伝統的には独立の公施設法人（*établissement public*）である自治港公団が専属的に管理するものであった。但し、全国統一の規定「港湾法典（*Code des ports maritimes*）」に基づき、用地利用形態や会計制度、理事会における運営決定方式などの点に、現実的には、運輸省や財務省など国の省庁からの統制の効いた中央集権的な制度となっていた。

これに対して、重要港は、国が各都市の商工会議所などに管理を委ねる方式である。地方港については、地方公共団体が管理する。

従来は、港湾施設が公物（*domaine public*）であるという前提があり、自治港の用地（国有財産）を私企業に貸与する場合でも、仮の占有（*occupation temporaire*）が認められるにとどまっていた。企業としては、自ら設置した工作物について物権的権利を設定できず、抵当権の設定もできないので、投資リスクが大きかった。近年は、制度改正にあわせ、港湾ごとの個別の裁量が認められる傾向にある。具体的には国との間で事業計画上の契約が締結されること、他の港湾との間での協定が重視されている。

a-2. 空港

上述の通り、多くの空港では、伝統的には国とのコンセッション契約を結んだ地元の商工会議所が運営を行っている。この場合、利用者からの収益状況に依っては、会議所の一般勘定や地方公共団体からの財政支援を受けている。

② 個別事例

b-1. 港湾

1994年7月25日の国有財産改正法により、私企業にも70年未満の物権占有が認められるようになった。これにより、ルアーヴル港では、ノルマンディ・ターミナルについて、50年の占有許可を与えている。

また、1999年の港湾法典改正により、自治港公団自らが行ってきた上物等の整備・運営を管理協定書の締結により、民間事業者などに包括的に委託することが可能となった。

2000年7月19日には、政令により埠頭管理の標準協定書（convention d'exploitation de terminal）が定められている。なお、埠頭管理協定を締結するには、自治港公団の理事会に提出されたうえ、運輸大臣と財務大臣の承認を得なければならない。

これらの制度改正等によって、港湾の国際競争力を高めることを目的として、同一の事業主体によって、施設の設置から管理に至るまで、一貫した効率的な運営が可能となった。例えば、ルアーヴル港では事業者との間で運営協定を結び、国内の会社（DPAMグループ）だけではなく、ベルギーの浚渫事業会社も参入を果たしている。

なお、埠頭管理協定の標準協定書では、以下の諸点を定めることとしている。

- ・港湾用地の一部のみを対象とするという港湾法典を受け、管轄下の他の埠頭について別の事業者と協定を結ぶことができる。すなわち、事業者の独占的地位は制限されている。
- ・管理協定締結の条件としては、当該埠頭の目標輸送量を設定することとなっている。数年続けて目標を下回った場合には、自治港公団は契約を解除することができる。目標値の設定については、経済情勢や港湾需要の変動を考慮して修正することも可能である。
- ・契約解除に際しては、事業者には、投資の残存価値に見合う保障を受ける可能性が認められている半面、自治港公団には、事業者の財産についての先買権がある。したがって、基本的にはBOOまたはBOT形式を取ることによって港湾事業を継続させることになっている。

図表 仏国の港湾におけるPPPの事例

港湾名	埠頭管理協定の対象	契約事業者
・ダンケルク港 ・ボルドー港	・ターミナル (重量物埠頭) (コンテナ埠頭)	自治港公団の子会社(ダンケルクの場合、子会社2社への出資比率は、それぞれ50%と80%)
・マルセイユ港 ・ルアーヴル港	・ターミナル	民間会社

(出典) 諸資料より

b-2. 空港

伝統的には、コンセッション方式（民間委託）により地元の商工会議所が管理運営に当たっていたが、近年では、民間会社が受託するケースが現れ始めている。

■シャンベリー空港

1960年代に開港したシャンベリー空港も、従来は地元の商工会議所が運営にあたっていた。しかし、2000年代に入ると経済停滞やTGVの延伸等の影響により、運行路線の撤退が目立ち、ローコスト航空会社の就航が中心となった。このような背景の下、2004年7月1日、Savoie Departmental councilはシャンベリー空港の向こう7年間のコンセッション（管理、運営、建設）を、民間2社のJVに与えている。

■ヴァトリー空港

元々は、NATOの軍専用滑走路を活用し、チャーター便を飛ばしていたシャロン・アン・シャンパーニュ郊外に、1992年から空港建設が開始され、官民共同出資の混合経済会社（société d'économie mixte）が建設にあたった。当初は、空港の管理・運営も引き続き混合経済会社へ委託することが想定されていたが、県議会から混合経済会社の運営能力に対する懸念の声上がり、公役務の委託を行うこととなった。3社からの見積もりに対し、個別に交渉を行った結果、1998年12月に、にS.E.V.E.社と20年間の契約を結ぶこととなった。役務の範囲は、飛行場の運営であり、滑走路の管理や管制塔ターミナルの運営、空港内の安全対策に関する管理も含まれている。

通常、公役務の委託は受託者がリスクを負うことになっているが、ヴァトリー空港の例では、ほとんどのリスクを県が負っている。当初計画では、民間会社への委託を行うことで公役務にかかる費用の補償額は限度額を下回るはずであったが、もともとパリに近接しているために需要が問題視されていた上に、2001年に発生した米同時テロによって空港運営が悪化し、財政補助の要請がより強まることとなった。

外部監査報告書に依れば、契約内容が受託側に有利になり過ぎ、公役務の委託メリットが少ないことが指摘されている。これを受け、現在、県ではS.E.V.E.社に対する業務改善指導を行っている状況にある。

図表 仏国の空港におけるPPPの事例

空港名	管理・運営主体	PPPの方式
マルセイユ空港 シェルブール空港	商工会議所	コンセッション方式による民間委託
シャンベリー空港	商工会議所→民間JV	
ヴァトリー空港	民間会社	

（出典）諸資料より

③ 主たる成果と課題

c-1. 港湾

上記の改革等により、制度上は、中央集権的な体制から個別事情に即した利用を可能とするものではあるが、契約内容や交渉、事業執行の過程では、国の統制が有効に働く余地を残している、と言われている。

国としては、あくまでも効率的な財政管理や、成果主義的な要請を満たすことに主たる関心があるようである。

c-2. 空港

伝統的に、商工会議所による管理・運営が行われている。より大きなコスト削減と効率的運営、空港利用者からの収入増加を通じた地域活性化を目指し、民間企業への委託も始まっているが、ヴァトリー空港の例に見られるように、必ずしも思惑通りには進んでいるとは限らないようである。

港湾・空港

当該事例における官民の役割分担の特徴

- ・ 米国の港湾におけるPPPでは、港湾局が子会社を設立する場合も含め、上物施設の民間委託の形態をとる場合が多い。一つの港湾で複数の民間委託形態をとることも多く、契約は従量式のインセンティブ契約を採用することもある。
- ・ 英国の港湾管理では、1980年代以降、民有化が進展し、現在では大規模港湾の大半が民家間部門によって、保有・運営されている。小規模港湾の多くは信託港であり、ごく一部の小規模港湾が地方自治体所有となっている。
- ・ 独国では、伝統的に下物のインフラ整備を公共サイド、上物の荷役機械や建物の整備運営を民間会社が実施するという形態を採っている。(公的部門の家主(landlord)型管理運営)
- ・ 仏国では、重要港湾である自治港については、自治港公団が専属的に管理する形態を採ってきたが、1999年以降「港湾埠頭管理協定」を結んでの民間資本に埠頭管理が可能となった。但し、契約の内容によって、国の統制が依然として強く残っている、と言われている。
- ・ 空港の管理運営についてのPPPは欧州を中心に、民営化、民間委託、コンセッション方式が進んでいる。一方、米国では市場化テストの例がある。

	米国	英国	独国	仏国
制度の概要	<p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 港湾の管理運営は、州の港湾局 (Port Authority) にあるが、港湾の管理運営を港湾管理者 (港湾局) から切り離すため、港湾管理者 (港湾局) が運営子会社を設立する場合がある。 ・ 運営の民営化や民間の運営手法を導入したり、港湾施設を民間にリースする形での PPP が進みつつある。 <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ インディアナポリス国際空港では、インディアナポリス空港公社が運営を行っていたが、95年以降、所有権は公社のままで、入札により選定された主体に運営を委託する方式に変更した。 ・ 1990年代のゴールドスミス市政下で、市場化テストで同種事業を行う民間事業者を競わせた結果、下水道や道路整備等と共に実現したものである。 	<p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 1980年代に入り、財政効率の向上と港湾の競争力の強化が求められていた。 ・ 時期的には1990年代前半に民営化が実施された。 <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ヒースロー空港やガトウィック空港を管理運営するBAAは、1986年に公社から株式会社化。87年にロンドン証券市場に全株を上場し民営化。 ・ ルートン空港では、同空港を管理していた Luton Borough Council は資金力不足のため、新たな資金調達手法としてPPPを活用。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 独国では、1993年の「連邦計画規定」により、地方公共団体と民間事業者が協定に基づき、用地所有・整備、手続等の整備の権能を民間に移管することが可能となっている。 <p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 従来から、港湾の用地確保やインフラの建設維持費用は公共側が負担し、上物(荷役機械や建物)については、民間が負担する家主(landlord)型管理運営が行われている。同時に、民間部門の所有する効率的な荷捌き技術を利用できるようにしている。 <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 特に、州政府として、ノルトライン・ヴェストファーレン州(州都デュッセルドルフ)がPPP作業部会によるガイドラインの作成を進めている。 ・ 公共投資の先細りに懸念を抱く建設業界が新たな公共投資メカニズムとして、PPPに積極的であり、特にゼネコンのHochtief社は、その代表格。 ・ 空港の運営及び投資、営業権、空港資産管理は、市や民間会社等から出資される民間会社が受託しているケースがある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2001、2004年に改訂された公共契約法典(CMP)の規定にある「公役務委任契約」により、公的分野における民間開放が可能。 ・ 2004年の公私協働契約に関する法令(オールドナンス)により、PPP的手法が促進されている。 <p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ルアーヴル、マルセイユなど主要6港は、それぞれの自治港公団によって管理されていたが、港湾の国際競争力を強化するために、全国的な統一規定「港湾法典」が1999年に改正され、港湾埠頭管理協定を結んで民間資本による埠頭管理が可能となった。 ・ 協定の対象は、岸壁等のインフラ整備、上物の整備、運営であるが、特にコンテナ埠頭や重量物埠頭が念頭に置かれている。 <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 多くの空港では、国とのコンセッション契約を結んだ地元の商工会議所が運営を行っている。収益状況に依っては、会議所の一般勘定や地方公共団体からの財政支援を受けている。 ・ 近年では、民間会社が受託するケースが出現。
PPPの手法	<p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ アウトソーシング(民間委託、リース) <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市場化テスト 	<p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 運営の民営化(大規模港湾):入札による売却。民営化の形態としては、Port of London Authority等のように株主を持たない independent statutory institution の例もある。 <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 民営化、官民共同出資、民間委託など多様。 	<p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 民間委託、官民共同出資会社によるコンセッション方式 <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 民間委託、官民共同出資会社によるコンセッション方式 	<p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ コンセッション方式、包括的民間委託 <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ コンセッション方式、民間委託

<p>個別事例</p>	<p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> 米国港湾協会の1995年の調査に依れば、主要港72港のうち、自ら管理運営実施は31港、管理運営をすべて民間事業者に残しているもの34港、一部オペレーションを行っているもの7港。 港湾管理者（港湾局）が運営子会社を設立した例としては、ハンプトンローズ港（バージニア港湾公社；VPA）、メリーランド港湾局が設立したMaryland International Terminals Inc.、タンパ港湾局が設立した Tampa Bay International Terminals Inc.などがある。 民間とのリース契約の場合、NY/NJ港での30年間のリース契約の例のように、ターミナルを固定料金でリースし、埠頭の維持は港湾局、クレーンの維持は委託民間事業者というものが多い。シアトル港においてもターミナルのリース料は取り扱い貨物量に係わらず固定料金としている。 <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> インディアナポリス空港 	<p><港湾></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>港湾タイプ</th> <th>主な港湾名</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>民間所有港</td> <td>Hartlepool Tees Liverpool など</td> </tr> <tr> <td>ABP 所有港</td> <td>Cardiff Newport Plymouth Southampton など 21 港</td> </tr> <tr> <td>信託港</td> <td>Belfast London など</td> </tr> <tr> <td>地方自治体所有港</td> <td>Portsmouth Orkney (oil terminal) Shetland (oil terminal)</td> </tr> </tbody> </table> <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ヒースロー空港、ガトウィック空港（民営化） ○ルートン空港（民間委託） ・98年8月、所有権は地方公共団体に残したまま、空港施設の整備、維持管理、運営等の実施を民間企業連合 London Luton Airport Operations Ltd.社に向こう30年間にわたって委託。 	港湾タイプ	主な港湾名	民間所有港	Hartlepool Tees Liverpool など	ABP 所有港	Cardiff Newport Plymouth Southampton など 21 港	信託港	Belfast London など	地方自治体所有港	Portsmouth Orkney (oil terminal) Shetland (oil terminal)	<p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> 伝統的に、ほとんどの港湾では、下物のインフラ整備を公共サイド、上物の荷役機械や建物の整備運営を民間企業が行っている。 <p><空港></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>空港名</th> <th>空港運営者</th> <th>出資構成</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ハンブルグ空港</td> <td>官民共同出資会社</td> <td>ハンブルグ市：51% 民間企業：39.2% ダブリン空港子会社：9.8%</td> </tr> <tr> <td>デュッセルドルフ空港</td> <td>官民共同出資会社</td> <td>デュッセルドルフ市：50% 民間企業：30% ダブリン空港子会社：20%</td> </tr> </tbody> </table>	空港名	空港運営者	出資構成	ハンブルグ空港	官民共同出資会社	ハンブルグ市：51% 民間企業：39.2% ダブリン空港子会社：9.8%	デュッセルドルフ空港	官民共同出資会社	デュッセルドルフ市：50% 民間企業：30% ダブリン空港子会社：20%	<p><港湾></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>港湾名</th> <th>埠頭管理協定の対象</th> <th>契約事業者</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>・ダンケルク港 ・ボルドー港</td> <td>・ターミナル（重量物埠頭） （コンテナ埠頭）</td> <td>自治港公団の子会社（ダンケルクの場合、子会社2社への出資比率は、それぞれ50%と80%）</td> </tr> <tr> <td>・マルセイユ港 ・ルアーヴル港</td> <td>・ターミナル</td> <td>民間会社</td> </tr> </tbody> </table> <p><空港></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>空港名</th> <th>管理・運営主体</th> <th>PPPの方式</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>マルセイユ空港 シェルブール空港</td> <td>商工会議所</td> <td rowspan="2">コンセッション方式による民間委託</td> </tr> <tr> <td>シャンベリー空港</td> <td>商工会議所 →民間JV</td> </tr> <tr> <td>ヴァトリー空港</td> <td>民間会社</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	港湾名	埠頭管理協定の対象	契約事業者	・ダンケルク港 ・ボルドー港	・ターミナル（重量物埠頭） （コンテナ埠頭）	自治港公団の子会社（ダンケルクの場合、子会社2社への出資比率は、それぞれ50%と80%）	・マルセイユ港 ・ルアーヴル港	・ターミナル	民間会社	空港名	管理・運営主体	PPPの方式	マルセイユ空港 シェルブール空港	商工会議所	コンセッション方式による民間委託	シャンベリー空港	商工会議所 →民間JV	ヴァトリー空港	民間会社	
港湾タイプ	主な港湾名																																										
民間所有港	Hartlepool Tees Liverpool など																																										
ABP 所有港	Cardiff Newport Plymouth Southampton など 21 港																																										
信託港	Belfast London など																																										
地方自治体所有港	Portsmouth Orkney (oil terminal) Shetland (oil terminal)																																										
空港名	空港運営者	出資構成																																									
ハンブルグ空港	官民共同出資会社	ハンブルグ市：51% 民間企業：39.2% ダブリン空港子会社：9.8%																																									
デュッセルドルフ空港	官民共同出資会社	デュッセルドルフ市：50% 民間企業：30% ダブリン空港子会社：20%																																									
港湾名	埠頭管理協定の対象	契約事業者																																									
・ダンケルク港 ・ボルドー港	・ターミナル（重量物埠頭） （コンテナ埠頭）	自治港公団の子会社（ダンケルクの場合、子会社2社への出資比率は、それぞれ50%と80%）																																									
・マルセイユ港 ・ルアーヴル港	・ターミナル	民間会社																																									
空港名	管理・運営主体	PPPの方式																																									
マルセイユ空港 シェルブール空港	商工会議所	コンセッション方式による民間委託																																									
シャンベリー空港	商工会議所 →民間JV																																										
ヴァトリー空港	民間会社																																										
<p>主たる成果と課題</p>	<p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> 港湾管理者の意思決定が、政治に影響されやすい。例えば、NY/NJ港ボードの決定に対して、両州の知事が拒否権を持っている。 <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> インディアナポリス空港では、PPP実施前後として94年と96年を比較すると、乗客一人当たりの運営コストは6.70ドルから3.87ドルに低下。 同じく乗客一人当たりの商業施設の賃貸料や駐車場収入等は2.14ドルから3.32ドルに増加した 利用実績について乗客数と航空貨物取扱量が94年には約650万人と約41万トン、04年には約802万人と約106万トンへとそれぞれ増加した 管理運営を実施するBAAの子会社は、航空会社に対して離発着料を7割引き下げた。 	<p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> ベンチマーク以下の価格での売却多数。 PAC(Public Accounts Committee)レポートによれば、転売益が納税者利益を大幅に上回る例があった。 ➢労働者の離職率が高い。 <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> ルートン空港の場合、年間乗客数は96年の190万人から04年には750万人に増加した 利用客の増加に伴う観光業、小売業、貿易産業、交通機関などの空港に関わるビジネスの活性化 航空産業で約400人、その従属的産業で約7,000という新たな雇用機会の創出 	<p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> 公的部門は、家主型管理を行うことによって、民間部門の独占による弊害の除去と同時に、民間部門の効率的な運営技術の活用を図っている。 <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> 公的部門にとっては、VFMの追求よりも、公的分野への民間資金の取り込み 民間企業サイドは、長期安定的な新たな収益機会を獲得し、運営ノウハウを蓄積し、第三者に提供できる可能性が高まった。 	<p><港湾></p> <ul style="list-style-type: none"> 国としては、効率的な財政管理や成果主義的な要請を満たすことに主たる関心があるようである。 契約内容や交渉、事業執行の過程で、国の統制が有効に働く余地を残している、と言われている。 <p><空港></p> <ul style="list-style-type: none"> 空港利用者からの収入増加を通じた地域活性化を目指し、民間企業への委託も始まっているが、ヴァトリー空港の例に見られるように、必ずしも思惑通りには進んでいるとは限らない。 																																							

【参考文献】

- ・ 国際臨海開発研究センター『開発途上国の港湾管理運営に関する調査研究報告書』1996年度
- ・ 木村琢麿「フランスの港湾管理の分権化」(社)日本港湾協会『港湾』2003年9月号
- ・ 木村琢麿「フランスにおけるPFI的な港湾管理」(社)日本港湾協会『港湾』2005年6月号
- ・ 木村琢麿「フランスにおけるPFI型行政の動向」(財)行政管理研究センター『季刊行政管理研究』第110号、2005年6月
- ・ 財団法人自治体国際化協会『自治体業務のアウトソーシング』2005年5月
- ・ 独立行政法人国際協力機構『PPP(Public-Private Partnership)』2005年4月
- ・ 野田由美子編著『民営化の戦略と手法－PFIからPPPへー』日本経済新聞、2004年
- ・ 亘理格「フランスのPFI的手法」会計検査院『会計検査研究』第25号、2002年3月

3. 河川管理

- ・ 米国では、陸軍工兵隊が流域単位毎に洪水防御の役割を担っており、2005 年度に全米各地の『ダム・ロックゲートの管理運営・メンテナンス業務』に関する『市場化テスト』が実施される予定だったが、洪水時の放水等、行政判断を伴う水門管理者を市場化テストの対象にすることについて、超党派議員から反対の声明が発表され、現在、陸軍工兵隊は市場化テストの実施を 2007 年度まで延期している。
- ・ 英国では、環境庁が水管理・環境保全の枠割りを担っており、2001 年に特定地域の『洪水防御施設の整備』を『PFI』形式で実施している。
- ・ 独国では、河川毎（一級河川、二級河川等）に州政府・郡及び市町村が、仏国では流域毎（6 つ）に国（出先）・県・自治体で構成される水管理庁や流域管理委員会が、それぞれ河川管理を行っている。

(1) 米国

①制度の概要

米国連邦政府における河川管理施策は、ダムや堤防などの構造物による治水と、氾濫原の管理、土地利用の制限、警報システムや避難プログラムなどの洪水管理が挙げられる。米国連邦政府において、ダムや堤防などの構造物による治水を担う河川管理機関は、内務省開墾局、テネシー川流域開発公社（TVA）、陸軍工兵隊等である。このうち陸軍工兵隊は、軍事部門と民間業務部門によって構成されており、民間業務部門は軍事部門をはるかにしのぐ規模（約 3 万 6,400 人の民間人と 650 人の軍人が在籍）となっており、上記の内務省開墾局、TVA と並ぶ連邦政府における主要な河川管理機関である。

陸軍工兵隊（民間業務部門）の主要な業務は、治水と水運のための河川改修（ダムや堤防の建設、河床の浚渫、舟運のための航路改善、湿地の保護など）である。但し、民間業務部門の戦略計画（2004 年度-09 年度）によると、この民間業務部門のミッションは、水環境に係る“建設”から“管理・保護”に変容しているという。

②個別事例

以下では、陸軍工兵隊による『ダム及びロックゲートの運営・メンテナンス業務の市場化テスト』事例について整理する。

米国連邦政府では、連邦政府棚卸法に基づき、連邦政府省庁内のすべての活動を「民でもできる活動（Commercial Activities）」と「政府本来の活動（Inherently Governmental Activities）」とに分類し、その目録を行政管理予算省（OMB：Office of

Management and Budget) に提出することが義務付けられている。ダム及びロックゲート²⁵の運営・メンテナンス業務は、この連邦政府棚卸法において「民でもできる業務」の1つに分類されており、陸軍工兵隊は、ダム及びロックゲートの運営・メンテナンス業務について市場化テストを実施することを機関決定した（なお、当初は2005年度に実施する予定であったが、その後大幅に予定を変更している。詳細については以下を参照）。

²⁵ ロックゲートとは、水面の高さが違う2つの川のあいだを船が通行できるようにするための施設。

【市場化テストの実施期間】

- ・ 公示 2005年 6月 29日
- ・ 関心表明 2005年 8月 31日 対象職員：約 7,500名²⁶
- ・ 再公示 2005年 10月 27日 対象職員：約 2,000名²⁷

←その後、2007年度まで実施時期を延期することを発表。

なお2005年9月には、60名の超党派議員が水門管理者(lockmaster)を当該市場化テストの対象とすることに反対する声明を陸軍工兵隊に対して発表しており(理由については後述)、現在、陸軍工兵隊は市場化テストの実施を2007年度まで延期することを発表している。

【対象業務】

ロック及びダム
ロック及びダムの運営・メンテナンス
・ ロックの操作
・ 船舶の通行許可のための河川の監視
・ 船舶入港手続 (例：船舶の照合)
・ ロックの円滑な運営についての評価 (例：安全性・環境要件に関する評価)
・ ロックの整備 (例：安全性・環境性要件を満たすように整備)
・ 船舶の入港管理 (例：水門の開門、船舶通行の指示)
・ 洪水被害の復旧のための準備、緊急時の準備
・ ロックの停止、障害への対処
・ 情報システムへのデータ入力 (Lock Performance Monitoring System /Omni への入力)
・ ダムの操作
・ ダム水位の管理
・ 魚の保全
・ ロックのメンテナンス
・ ロックの修繕
・ 緊急時のロックのメンテナンス及び修繕
・ ロックのメンテナンスに関する書類作成
・ ダムのメンテナンス及び修繕 (例：ダムの検査)
・ 緊急時のダムのメンテナンス及び修繕
・ ダムのメンテナンスに関する書類作成
ロック及びダムの運営・メンテナンスに関わる事務
・ ロック及びダムに関連する資源、資産の管理 (例：人事管理、資金管理)
・ ロック及びダムの管理運営に従事する職員の管理監督
・ 年間のロック及びダムの管理運営、メンテナンスにかかる予算の作成
・ データ及び情報管理
・ 必需品及び機材の管理
・ 事務用品の購入、管理、維持 (例：パソコン、電話の購入)
・ ロック及びダムの警備
・ (必要な場合) 公共関係の活動の実施

²⁶ http://www.govexec.com/story_page.cfm?articleid=32098&sid=6

²⁷ American Federation of Government Employee, AFL-CIO “Army Corps of Engineers: Locks and Dams Operations and Mechanics”

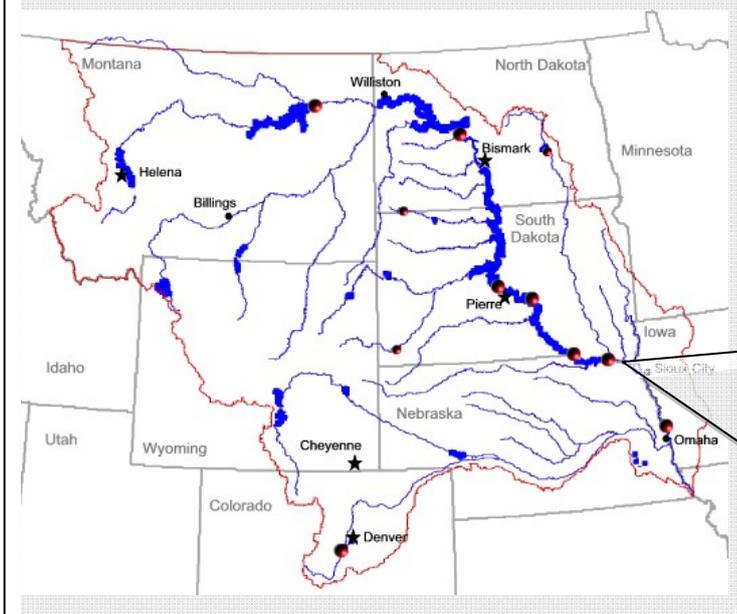
米国におけるダムの運営・メンテナンス業務の市場化テストにおいては、洪水時のダムの放水といった行政判断を伴う業務も、市場化テストの対象として含まれている。

【対象地域】

オハイオ川からコロンビア川に至る主な水路の 230 のロック及びダム
 陸軍工兵隊の河川管理は、8つの流域毎に実施されており、この組織単位は行政区分（州や郡）と異なっていることから、全米の幅広い地域が対象となっている。



【例】オマハ地域におけるロック及びダムの配置図



(出典) US Army and Corps of Engineers <http://www.usace.army.mil/>

③主たる成果と課題

○行政判断を伴う行為について

公務員法では、水門管理は、水門管理者の直接の監督の下、実施されると規定されており、この水門管理者は、『(台風や自然災害の際に航路沿岸の市民や家屋を保護するために推移を規制する)洪水管理等のための放水』業務等を実施し、特別に権限が付与された職員である。しかし、米国におけるダム運営・メンテナンス業務の市場化テストにおいては、洪水時のダムの放水といった行政判断を伴う業務も、市場化テストの対象として含まれており、違法行為となるという指摘がなされている²⁸。上述した超党派議員の反対表明の理由はこの水門管理者を市場化テストの対象とすることに起因している。

○受け皿となる民間企業の有無

市場化テストの対象業務を決定する際、OMB A-76 のプロセスである市場調査を実施し、市場化テストの規模を検討した結果、受け皿となる民間企業が存在すると判断されたが、受け手となる企業が存在するかについて、疑問の声も上がっている²⁹。

²⁸ http://www.govexec.com/story_page.cfm?articleid=32098&sid=6

²⁹ 同上

(2) 英国

①制度の概要³⁰

英国における河川管理等、治水対策に対する義務は、基本的には沿岸土地所有者に課せられており、国の機関である環境・食料・地域問題省（DEFRA：Department for Environment, Food and Rural Affairs）や、同省が所管するエージェンシーである環境庁（Environmental Agency）には、治水対策に関する義務が一元・一律的に課せられているわけではない。但し、水法（Water Act）では、国内主要河川の管理については環境庁が治水事業を実施できる権限が与えられているとともに、同じく中小河川の管理については、各地の治水組合（Internal Drainage Board）や地方自治体が治水事業を実施できる権限が与えられている。英国では河川の氾濫源内に人口・資産があまり集積していないこともあり、これまで高潮防護事業を除いて、洪水防御目的のみで大規模な公共事業が行われることはそれほど多くの事例がなく、近年では環境保全事業の一部という考え方に沿って、水質、水資源、漁業、レクリエーション等も視野に入れつつ、流域内関係者と一体となった流域管理計画の策定と、各関係機関の共同形態での資本整備、維持管理事業が進められてきている。環境・食料・地域問題省では、環境庁、各地の治水組合、地方自治体に対してこうした事業実施のための補助金を交付してきているが、取り分け環境庁に対しては洪水防御・治水対策を目的とした資本整備・維持のための補助金を集中的に交付してきている。特に、2000年前後に頻発した洪水被害の増加を受けて、その後、洪水防御のための予算（補助金）が飛躍的に増加したとしている。

英国では1991年に水に関する既存の各種法律が水法として統合されると同時に、上下水道事業の民営化や河川局が創設された。その後、1995年環境保護法の制定に伴い、河川局は廃止されることとなり、翌1996年に現在の環境庁が設立されている。環境庁は、イングランド及びウェールズにおける水の管理（洪水防御、水資源計画、取排水規制、漁業、航行、レクリエーション、水質環境保全）の他、土壌や大気などの環境保全に関わる業務を担っており、前述のように、国内各地域における洪水防御事業・環境保全事業等の複合的な河川管理において主要な役割を果たしている。

³⁰ 湧川勝己・柳澤修「欧米諸国における治水事業実施システム」財団法人国土技術研究センター『JICE REPORT』2002年創刊号を基に整理。

②個別事例

英国環境庁が過去に実施した河川管理に関連する PPP の事例として、以下の 2 つが報告されている³¹。いずれも、洪水防御を目的とした PFI 事業であると同時に、当該地域における環境保全（野生動植物の保護、湿地帯の維持）をも目的としたパイロット事業的な性格を帯びている。ここでは、このうち『ブロードランド湖沼地帯洪水軽減プロジェクト (PFI 事業)』事例について整理する。

図表 英国における河川管理分野での PPP (PFI) 事例

1. ペベンシー湾洪水防御サービス契約 (Flood Defense Services Agreement for Pevensey)

25 年間にわたるサセックス地域・ペベンシー湾の沿岸部延長 9km の砂利浜の保護・維持事業を行う、英国における初めての河川管理（洪水防御）分野での PFI 事例であり、ペベンシー沿岸保護社が受託している。同社は、ウェストミンスター浚渫社、ディーン&ダイボール建設会社、JT マッケイ建設会社、モーセルコンサルティング社で構成されるコンソーシアムであり、2000 年 6 月に総額 30 百万ポンドの契約を環境庁と締結している。

2. ブロードランド湖沼地帯洪水軽減プロジェクト (Broadland Flood Alleviation Project)

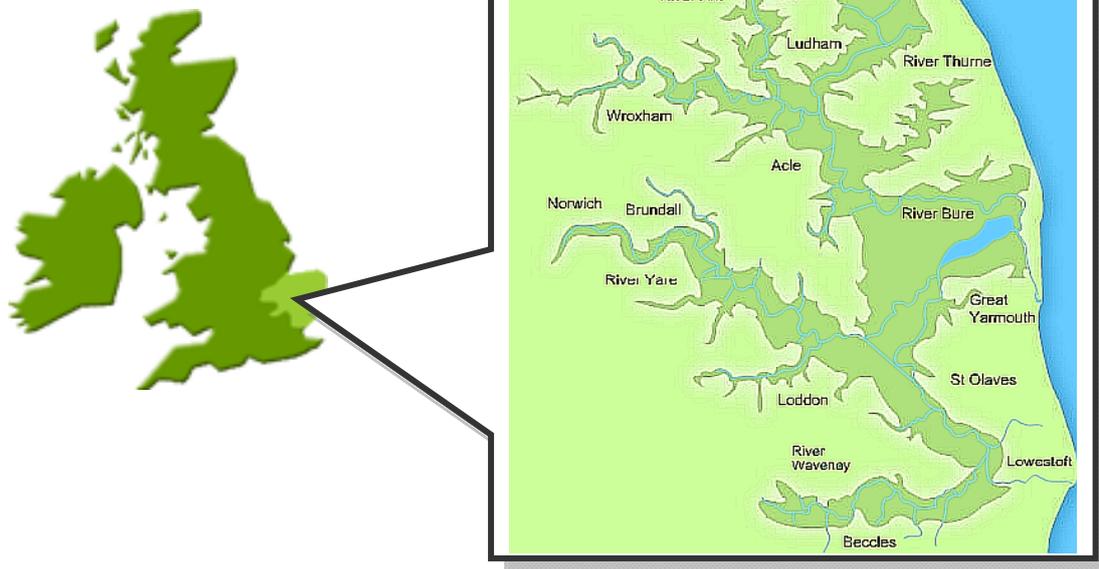
20 年にわたり、ノーフォーク地域当部の湖沼地帯 (240 キロ) における洪水防御のための各種資本整備、施設等の更新・維持管理等を行う PFI 事例であり、3 社間での競争入札の末、ブロードランド環境サービス社が 2001 年に受託している。同社は、エドモント・ナットール社が 90%、ハルクローグループ (建設コンサルタント) が 10% 出資する形で構成されたコンソーシアムである。本契約には、同地域における洪水時の緊急対応も含まれている。

(出典) 諸資料より

Yare 川・Bure 川・Wevency 川及びこれらの支流によって構成されるブロードランド湖沼地帯は国立公園に位置づけられており、21,300 ヘクタールの土地の中には、1,700 の所有財産が存在する。環境・自然保護という観点から国際的にも重要性の高い湿地帯であり、特別保護区、ラムサール保護区に指定されている部分も多い。農業や観光業等、経済的にも重要な地域で、特に旅行者はボート、散策、釣りなどを楽しんでいる。ブロードランド湖沼地帯周辺約 240 キロは、周辺河川が満潮時を迎えると影響を受けやすい海拔 0 メートル地帯でもあり、洪水防御のための取組みを継続的に行うことが不可避であった。これまでは 1993 年に実施された調査結果に基づき策定された洪水防御戦略計画が存在していたが、沿岸部の浸食や海水位の上昇等の環境変化に伴い、それまでの戦略計画を見直す必要

³¹ 同庁の年次報告書によれば、排水施設等整備に関する PFI 事業の事例は複数存在するものの、洪水管理という観点から実施された PFI 事業はこの 2 つのみであると説明している。

に迫られていた。

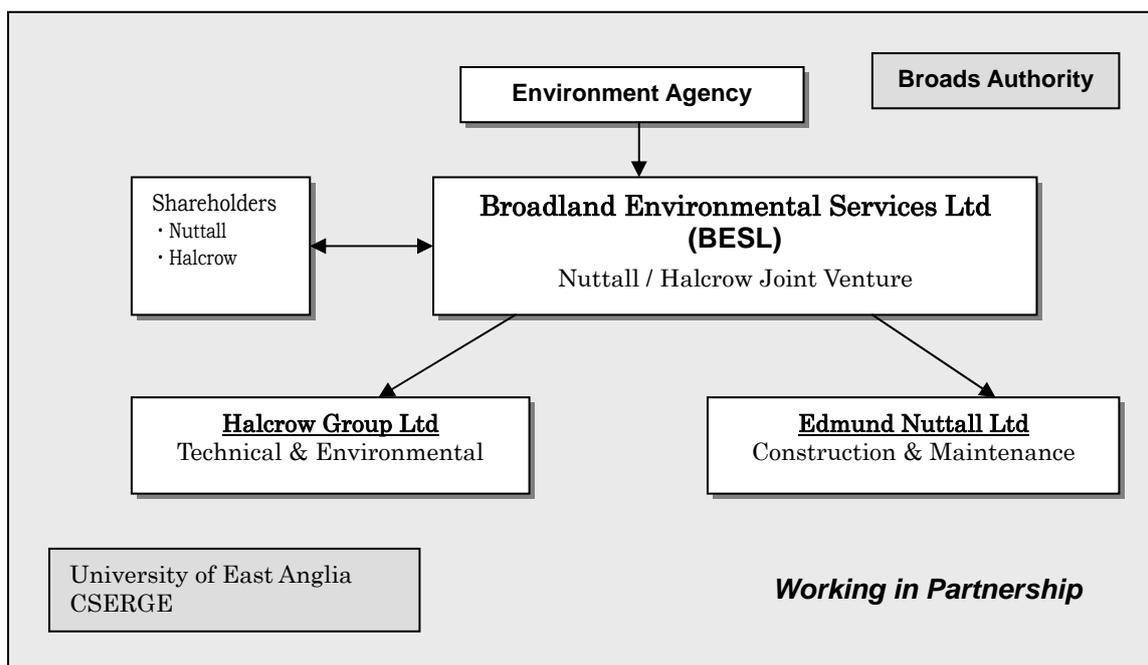


もう一つの背景として、1996年に環境庁が発足した当時から、洪水防御事業関連の年間総予算 250 百万ポンドのうちの 130 百万ポンドを占める資本整備・維持管理事業のコストを削減するための手法として、PPP の適用可能性が模索されていたという経緯がある。従来型の補助金を前提とした事業運営では、a) 複数年にわたって大規模な整備事業を計画的に進める必要があるにも関わらず、どうしても毎年度の事業予算（上限）に制約が課されるため、結果的に事業の全体進捗が遅くなりがちであったこと、b) 整備事業の委託先として比較的小規模な企業が主体となることが多く、同一地区の整備事業を複数の契約相手先で進めなければならないため、その管理のためのコストがかかること、及び c) その当時頻発していた洪水被害（リスク）への迅速かつ総合的な対策を講じる必要があったこと、などが背景としてあった。そのため、96年に複数の有識者によって構成される検討委員会を設置し、PFI 形式による洪水防御プロジェクトの実施可能性を検討した。この過程では、PFI 形式による資本整備・維持管理の実績の多い病院、道路、刑務所等との比較の観点から実施可能性が検討されており、その中から、整備・改良事業と維持管理事業とのバランスに配慮すること、従来の調達方法よりも費用対効果が高いこと、民間事業者との間での適切なリスク管理を行うこと、等の事業コンセプトが改めて確認された。その結果、長期にわたる民間契約をベースにして、契約相手先への財政上の保証を与えつつ事業を進めることができるスキームとして、1997年に環境庁は同地帯の洪水防御機能を一体的に高めるための維持管理業務全般を PFI 形式で推し進めることを機関決定している。

事業者選定の過程は、97年4月の公示以降、同年7月までに最初の関心表明、98年8月までに正式申請が行われている。当初は60社が関心表明を行い、正式申請を行った企業

コンソーシアムが 15 社、そのうち 7 社に対して詳細なインタビュー調査がなされた。最終専攻に至った 3 社の間で価格・品質双方を加味した入札が行われ、結果的にブロードランド環境サービス (BESL) 社が落札した。2001 年 2 月に契約調印、同年 5 月から発行している。BSEL 社の出資している 2 社のうち、ハルクローグループ (建設コンサルタント) が技術面・環境面での品質管理を行い、エドモント・ナットール社が建設事業を行うという役割分担となっている。

図表 コンソーシアムの全体像



(出典) BERNARD AYLING, JAMES ROWNTREE, BOB LANCASTLE (2005), PFI for Flood Defense: Broadland Flood Alleviation Project

事業内容は、直接的には当該地域における、①既存堤防の強化、②既存堤防の移設 (後退) と緩衝地の設定、③浸食防止のための整備事業を一体的に実施することであるが、これに加え契約内容には、当該地域における資本整備についての戦略策定、設計、実施、モニタリング、及び関係各者とのコンサルテーション業務も含まれている。取り分け、環境的な価値も高い当該地区における整備事業の実施に際しては、利害関係者との調整も重視されており、洪水防御戦略計画の改定時には、1,400 人の利害関係者に対して文書を送付、コメントを得ると共に、大規模なフォーラムを開催する等、コンサルテーション業務に要する時間的・金銭的資源も一定程度要することが前提となっている。契約上でのそれぞれの事業に対する費用支払の形態は以下のようにになっている。

図表 各事業に対する費用支払の形態

事業内容	事業名	費用支払の形態
1	従来のサービスレベルの維持・向上	月次ベースでの費用支払
2	補助的なサービス	
3	その他のサービスの維持・更新	
4	緊急時の対応	
5	破損箇所の修繕等の回復事業	金額は事前に設定されておらず、リスク規模によって支払額を決定
6	資本整備に関する戦略策定	戦略策定時、及び1～2年毎の更新時に単発で費用支払
7	計画・コンサルテーション業務	個別の地区プロジェクト毎に単発で費用支払
8	改善のための取組	想定所要費用の70%がその都度支払われ、残りの30%はプールされ、契約終了時に一括支払

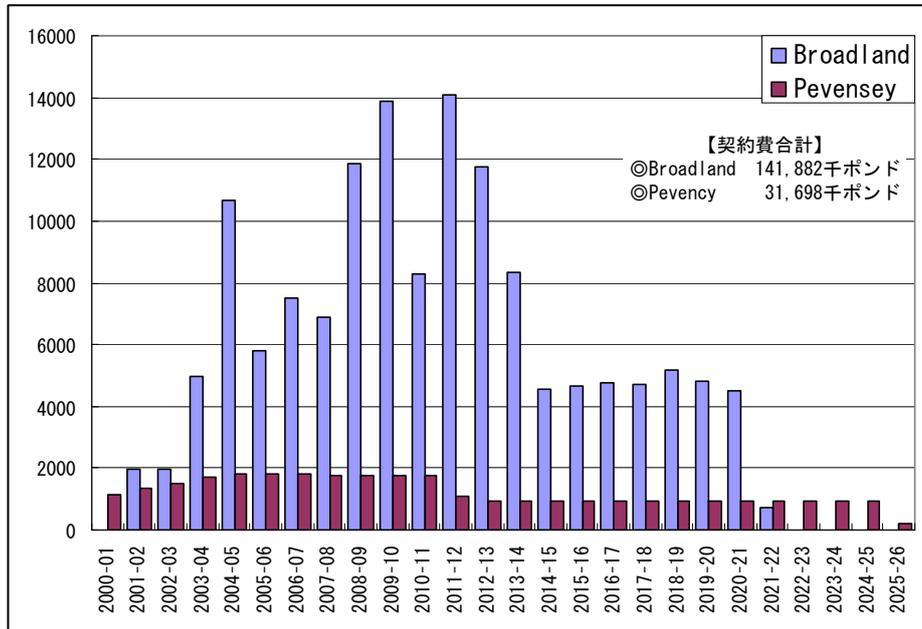
(出典) BERNARD AYLING, JAMES ROWNTREE, BOB LANCASTLE (2005), PFI for Flood Defense: Broadland Flood Alleviation Project

③主たる成果と課題

プロジェクトが開始された当時のエリオット・モーリー洪水・侵食防止担当大臣のコメントによれば、総額約1億ポンド³²のプロジェクト経費のうち、約6,300万ポンドを環境・食料・地域問題省（契約主体は環境庁）が契約費として提供する計画になっており、これによって、長期計画期間50年で2億5,500万ポンドという投資計画のうち、初めの20年分が確保されることとなった。なお、当該事業をPFIで実施することによるコスト削減額は、プロジェクト期間全体で540～2,000万ポンドとの試算が行われている。契約が締結された2001年から2003年の2年間にかけて、90以上の洪水防御に関する個別プロジェクトが、当該地域で実施されている。

³² その後の試算（国会答弁資料）により、20年間で総額1.4億ドルと修正。

図表 環境庁による2つのPFI事業の契約費試算



(出典) They Work For You.com <http://www.theyworkforyou.com>

環境庁の報告によれば、洪水防御事業に要するトータルコストを現在価値換算すると、インフラ整備（例えば、コンクリート防護堤の整備）部分でのコストと、整備したインフラの維持管理とそれに付随する業務に要するコストがほぼ拮抗するとしている。前者についてのコスト削減は困難であり、むしろライフサイクルコストの半分を占める維持管理事業でのコスト削減が期待できるという予想が、当該 PFI 事業に先行して実施されたペベンジー湾洪水防御サービス契約での経験から明らかになっていったという。

また、期待できるコスト削減は概ね2つに収斂されるとしており、1つは長期的視野にたった事業計画とそのため予算を契約ベースで保証することによって、民間事業者側でのサービス提供上でのイノベーションが産み出されることによるコスト削減、もう1つは、契約に基づき事前に事業リスクを明らかにしておくことで、リスク対処に要するコストを肩代わりさせることによるコスト削減であるとしている。

(3) 独国

①制度の概要

独国では、連邦政府及び州政府の法的枠組として、連邦の水管理法と州の水管理法が定められている。連邦法は、治水・利水・水質保全等の水循環を一体にとらえた法律枠組み法であるため、規制の具体的な内容については州法で詳細に定められており、河航水路（連邦水路：河道の中央部分）を除いて、河川管理は基本的に州が担っている。そのため、我が国のような水系一貫の河川管理は実施されていない。

○連邦政府の取組

- ・ 環境・自然保護・原子炉安全省（Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit）が水管理の中心官庁。
- ・ 連邦政府が治水に果たす主な役割を挙げると
 - (a) 洪水被害に対する救援
 - (b) 洪水被災者への経済支援
 - (c) 連邦水路における流域国際間の調整
- ・ また交通・建設・住宅省（Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung）は連邦水路の維持・管理を管轄。

○州政府の取組

- ・ 上記、連邦環境・自然保護・原子炉安全省の取組みを除いた全ての治水事業のうち、連邦水路と一級河川に係る治水事業は、州が行う。また、二級河川及び三級河川の治水事業の計画、実施は郡や市町村が実施。

○財政制度

- ・ 州政府が、原則として連邦水路と一級河川の管理に係る費用（堤防の改修等）を負担し、市町村が二級河川、三級河川に係る費用を負担しているが、財政能力に配慮して、州政府が市町村に約 70%までの補助を与えている。

◆例：ライン川	連邦水路であるため、連邦政府は仏国・オランダ・スイス等の関係国と共に国際ライン川委員会代表として上下流各国との調整を図る役割を担う。州は洪水対策を実施。
◆例：エルベ川	可航水路であるため、水路の維持管理において連邦政府が河道の低水路を管理し、州政府が高水敷から堤防を管理。

②個別事例

適切な事例は発見できなかった。

③主たる成果と課題

適切な事例は発見できなかった。

(4) 仏国

①制度の概要

a) 管理方針の決定

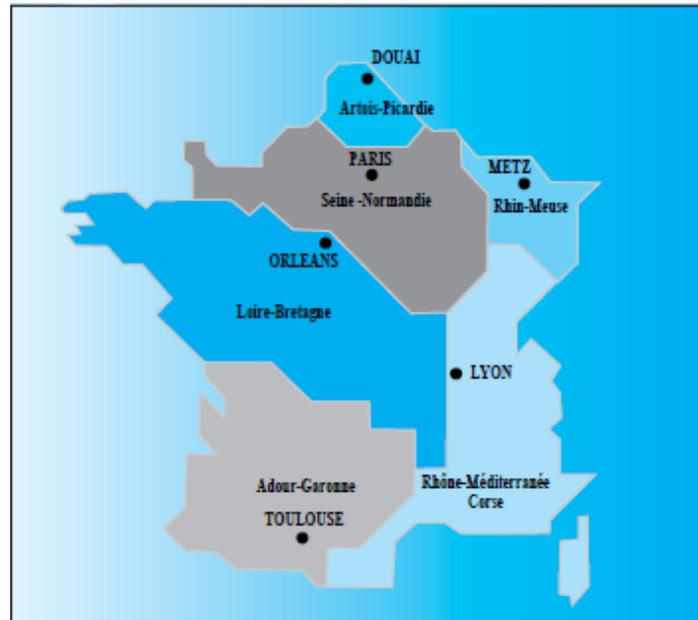
1807年の民法典において「河岸所有者の洪水防御責任」の原則が定められ、基本的に国は洪水防御に対する責任を有していない。また、1964年に施行された水法（1992年に改定）では、以下の6つの基本原則に基づき、地表水及び地下水は「国民の共有財産」として認識されている。

図表 6つの基本原則

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">● 大河川の流域については、「水に行政上の境界はなじまない」ことから、地理的な状況を考慮する。● 水生生態系に配慮し、すべての水利用者のニーズに応えるために総合的に取り組む。● 6つの河川流域委員会ならびに県に設置されている国の出先機関及び流域調整担当者が公的機関と開発関係者間の協力関係を確立し、それらの活動を調整する。● 特定財源の準備は6つの水管理庁の任務である。● 複数年度にわたる計画の立案により、水管理庁の第6次計画及び河川リース契約の枠内における投資の優先順位を明確にする。● 法の規定する枠組の範囲内で、民間または公共の契約主体それぞれの特定分野における能力を尊重する。 |
|--|

(出典) 国土交通省／滋賀県(2004)都市再生の流域管理に関する国際ワークショップ～第3回世界水フォーラム フォローアップ企画～

図表 河川流域委員会



(出典) Water Forum “Water for the 21st century”

なお、仏国における水に関わる基本政策は、地方自治体及び利用者との様々なレベルの協力の下、国が策定することとなっている。連邦政府の取組みとして、環境省は、水資源管理、水質管理、洪水を主管すると共に、定期的に水に関する関係各省間会議を主催し、各省間の調整を行っている。また設備省は、可航水路の管理を担っている。

そのような中央省庁では、以下の地域圏レベル（一部を除く）、県レベルの地方組織を有し、各レベル間の意見交換を踏まえて、管理方針が決定されている。

○国レベル

国家水委員会は、国会議員が議長を務め、国民会議（下院）、上院、主要機関、関係する全国団体の代表者で構成される。この組織は、国の水政策の方向性や法律及び規制の原案について助言・勧告を行う。

○6つの河川流域委員会レベル

河川流域委員会では、地方選出の公務員が議長を務め、州会議、県会議、市町村議会の助言、勧告を踏まえ、流域単位の水管理基本構想（SDAGE）を準備・採択し、水管理の基本的な方向性を示している。そして、その SDAGE の中で、水の質的、量的目標を設定すると共に、目標を達成するために実施すべき整備・改善計画を策定し、各流域における支流の境界も定めている。さらに、河川流域委員会では、後述する水管理庁の 5 ヶ年計画における優先順位や水管理庁への種々の助言・勧告を行うと共に、流域において取水、排

水に課される賦課金のレートや賦課基準を設定している。

○流域単位または帯水層に対応した支流及び支流域レベル

地方水源委員会は、自治体市町村の代表者（1/2）、利用者の代表（1/4）、国の代表者（1/4）から構成され、地域単位の水管理計画（SAGE）を作成すると共に、計画の実施状況を監視している。その SAGE は、法律が規定する原則に適合した方法で、水生生態系の保全や湿地の保存、地表及び地下の水資源の利用等についての目標を定めている。

○国の出先機関

なお、河川流域委員会が設置された県に置かれた国の出先機関（州産業研究局（DRIRE）、県農林局（DDAF）、県建設局（DDE））は、地表水、地下水に関わらず、水法の履行と水資源の管理について、国の政策との調整を行うと共に、以下の申請を審査している。

図表 申請審査

- 特に小規模発電所を対象とする流路及び滝の使用免許
- 河川、湖水及び水域の開発
- 砂利及び資材の採集
- 各種の利用のための取水
- 汚泥や液体肥料の拡散を伴う下水の法流
- 廃棄物投機用地の設置
- 危険または健康に有害と分類された施設の運営

（出典）国土交通省／滋賀県（2004）都市再生の流域管理に関する国際ワークショップ～第3回世界水フォーラム フォローアップ企画～

b) 管理主体

1964年（1992年に改定）に施行された水法の枠組の中では、流域管理主体として、6つの流域毎に、民間的な地位及び財政的な自主性を付与された水管理庁を設置している。水管理庁は、以下から構成される役員会により指揮運営され、役員会の議長と水管理庁長官は政府により指名される。

- | | |
|--------------|---------------|
| (a) 自治市町村の代表 | (b) 様々な利用者の代表 |
| (c) 国の代表 | (d) 管理庁の職員代表 |

また、その設置目的は、規則の定める目標の達成、洪水の防止等、流域における共通利益の実現のための様々な施策の促進である。施策手段としては、a) 河川流域委員会の定めた基準に合致する施設の建設や運転管理のための財政支援、b) 水に関する調査研究である。

◆例：ガール川等の支川 県や自治体等から構成される管理組合が、国や県から補助金を支給され、堤防の浚渫等を実施するケースが多い。

②個別事例

適切な事例は発見できなかった。

③主たる成果と課題

適切な事例は発見できなかった。

河川管理

当該事例における官民の役割分担の特徴

- ・ ①陸軍工兵隊が流域単位毎に洪水防御の役割を担っており、2005 年度に全米各地の『ダム・ロックゲートの管理運営・メンテナンス業務』に関する『市場化テスト』が実施される予定だったが、洪水時の放水等、行政判断を伴う水門管理者を市場化テストの対象にすることについて、超党派議員から反対の声明が発表され、現在、陸軍工兵隊は市場化テストの実施を 2007 年度まで延期している。
- ・ ②英国では、環境庁が水管理・環境保全の枠割りを担っており、2001 年に特定地域の『洪水防御施設の整備』を『PFI』形式で実施している。
- ・ ③独国では、河川毎（一級河川、二級河川等）に州政府・郡及び市町村が、④仏国では流域毎（6 つ）に国（出先）・県・自治体で構成される水管理庁や流域管理委員会が、それぞれ河川管理を行っている。

	米国	英国	独国	仏国
制度の概要	<p>＜連邦政府の取組＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 米国連邦政府における河川管理施策は、ダムや堤防などの構造物による治水と、氾濫原の管理、土地利用の制限、警報システムや避難プログラムなどの洪水管理が挙げられる。米国連邦政府において、ダムや堤防などの構造物による治水を担う河川管理機関は、内務省開墾局、テネシー川流域開発公社（TVA）、陸軍工兵隊等である。このうち陸軍工兵隊は、軍事部門と民間業務部門によって構成されており、民間業務部門は軍事部門をはるかにしのぐ規模（約 3 万 6,400 人の民間人と 650 人の軍人が在籍）となっており、上記の内務省開墾局、TVA と並ぶ連邦政府における主要な河川管理機関である。 ・ 陸軍工兵隊（民間業務部門）の主要な業務は、治水と水運のための河川改修（ダムや堤防の建設、河床の浚渫、舟運のための航路改善、湿地の保護など）である。但し、民間業務部門の戦略計画（2004 年度-09 年度）によると、この民間業務部門のミッションは、水環境に係る“建設”から“管理・保護”に変容しているという。 	<p>＜法的枠組＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 英国における河川管理等、治水対策に対する義務は、基本的には沿岸土地所有者に課せられており、国の機関である環境・食料・地域問題省（DEFRA：Department for Environment, Food and Rural Affairs）や、同省が所管するエージェンシーである環境庁（Environmental Agency）には、治水対策に関する義務が一元・一律的に課せられているわけではない。 ・ 但し、水法（Water Act）では、国内主要河川の管理については環境庁が治水事業を実施できる権限が与えられているとともに、同じく中小河川の管理については、各地の治水組合（Internal Drainage Board）や地方自治体が治水事業を実施できる権限が与えられている。 ・ 英国では河川の氾濫源内に人口・資産があまり集積していないこともあり、これまで高潮防護事業を除いて、洪水防御目的のみで大規模な公共事業が行われることはそれほど多くの事例がなく、近年では環境保全事業の一部という考え方に沿って、水質、水資源、漁業、レクリエーション等も視野に入れつつ、流域内関係者と一体となった流域管理計画の策定と、各関係機関の共同形態での資本整備、維持管理事業が進められてきている。 ・ 環境・食料・地域問題省では、環境庁、各地の治水組合、地方自治体に対してこうした事業実施のための補助金を交付してきているが、取り分け環境庁に対しては洪水防御・治水対策を目的とした資本整備・維持のための補助金を集中的に交付してきている。特に、2000 年前後に頻発した洪水被害の増加を受けて、その後、洪水防御のための予算（補助金）が飛躍的に増加したとしている。 	<p>＜法的枠組＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 独国では、連邦の水管理法と州の水管理法が定められており、連邦法では、治水・利水・水質保全等の水循環を一体にとらえた法律であるが、枠組み法であるため、規制の具体的な内容については州法で詳細に定められている。 ・ 環境・自然保護・原子炉安全省（Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit）が水管理の中心官庁。 ・ 連邦政府が治水に果たす主な役割を挙げると <ul style="list-style-type: none"> (a) 洪水被害に対する救援 (b) 洪水被災者への経済支援 (c) 連邦水路における流域国際間の調整 ・ また交通・建設・住宅省（Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung）は連邦水路の維持・管理を管轄。 ・ 州政府の取組＞ <ul style="list-style-type: none"> ・ 上記、連邦環境・自然保護・原子炉安全省の取組みを除いた全ての治水事業のうち、連邦水路と一級河川に係る治水事業は、州が行う。また、二級河川及び三級河川の治水事業の計画、実施は郡や市町村が実施。 ・ 州政府が、原則として連邦水路と一級河川の管理に係る費用（堤防の改修等）を負担し、市町村が二級河川、三級河川に係る費用を負担しているが、財政能力に配慮して、州政府が市町村に約 70%までの補助を与えている。 ◆例：ライン川 連邦水路であるため、連邦政府は仏国・オランダ・スイス等の関係国と共に国際ライン川委員会代表として上下流各国との調整を図る役割を担う。州は洪水対策を実施。 ◆例：エルベ川 可航水路であるため、水路の維持管理において連邦政府が河道の低水路を管理し、州政府が高水敷から堤防を管理。 	<p>＜法的枠組＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 1807 年の民法典において、「河岸所有者の洪水防御責任」の原則が定められ、基本的に国は洪水防御に対する責任を有していない。 ・ 1964 年の水法の枠組の中で、6 つの流域毎に、民間的地位及び財政的な自主性を付与された公的な監督機関として水管理庁を設置。同庁の財源は、「汚染者・利用者負担」の原則に基づき、取水と排水に関する賦課金である。 ・ それぞれの水管理庁は、以下から構成される役員会により運営され、役員会の議長と水管理庁長官は政府により指名。 <ul style="list-style-type: none"> (a) 自治市町村の代表 (b) 様々な利用者の代表 (c) 国の代表 (d) 管理庁の職員代表 ・ 1992 年の水法の改正により、河川流域委員会（議長は地方選出の公務員）が流域基本計画を定め、それを上位計画として、小流域毎におおまかな河川整備の方向を示す個別計画が定められている。 ・ 環境省は、水資源管理、水質管理、洪水を主管すると共に、定期的に水に関する関係各省間会議を主催し、各省間の調整を行っている。設備省は、可航水路の管理を担っている。 ・ これら各中央省庁は（一部を除き）、地域圏レベル、県レベルで地方組織を有しているため、河川流域委員会が設置された県にある国の出先機関は、水資源の管理や水法の施行について、国の政策と一致するよう調整している。 ◆例：ガール川等の支川 県や自治体等から構成される管理組合が、国や県から補助金を支給され、堤防の浚渫等を実施するケースが多い。
PPP の手法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市場化テスト、アウトソーシング等 	<ul style="list-style-type: none"> ・ PFI 		
個別事例	<ul style="list-style-type: none"> ・ FY2004 には、情報通信関連サービスの市場化テスト（職員 1,400 名が対象）が公表され、FY2005 にはダム及びロックゲート（水面の高さが違う 2 つの川のあいだを船が通行できるようにするための施設）の管理運営・メンテナンス業務に関する市場化テストが公表されている 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1993 年、環境庁はノーフォーク地方における洪水防御施設を評価。同地方の洪水防御施設が、侵食や海面上昇等により劣化していることを指摘。2001 年 PFI プロジェクトとして洪水防御施設の設計からコンサルテーション、戦略立案、メンテナンス等について 20 年契約を締結 	<ul style="list-style-type: none"> ◆EU 指令（2000 年発効） <ul style="list-style-type: none"> ・ 流域単位での統合管理を明記 ・ 独国においては、a) 連邦法については国内法適用済。b) 州法は未適用状態。 ◆日本における治水事業の事業者 <ul style="list-style-type: none"> ・ 一級河川：国（指定区間は都道府県） ・ 二級河川：都道府県 ・ 準用河川：市町村 	
主たる成果と課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ コスト削減、定数削減 	<ul style="list-style-type: none"> ・ リスク分担の明確化 		

【参考文献】

- ・ American Federation of Government Employee, AFL-CIO (2005) “Army Corps of Engineers: Locks and Dams Operations and Mechanics”
- ・ the Commerce Business Daily <http://www.cbd-net.com/index.php/doc/home>
- ・ Department of Defense (2003) “DOD Function Code Definitions”
- ・ Gov.Exec.com <http://www.govexec.com/>
- ・ 関健志 (2000) 「アメリカ合衆国環境に配慮した河川管理政策調査団」報告 RIVER FRONT Vol.37
- ・ リバーポリシーネットワーク <http://www.mm289.com/RPN/1192/RPN05.html>
- ・ Department for Environment, Flood and Rural Affairs <http://www.defra.gov.uk/>
- ・ 湧川勝己・柳澤修「欧米諸国における治水事業実施システム」財団法人国土技術研究センター『JICE REPORT』2002年創刊号
- ・ BERNARD AYLING, JAMES ROWNTREE, BOB LANCASTLE (2005) , PFI for Flood Defense: Broadland Flood Alleviation Project
- ・ 国土交通省／滋賀県 (2004) 都市再生と流域管理に関する国際ワークショップ
- ・ 財団法人リバーフロント整備センター (2000) 流域権における施策の総合化に向けた体制整備についての事例調査
- ・ Water Forum (1998) “Water for the 21st century”

4. 山林管理・運営

- ・ 米国連邦政府では「市場化テスト」を通じて民間開放が開始されているが、国有林を管理する連邦農務省森林局は、これまで可能性調査には取組むものの、本格的に市場化テスト、民間委託を実施していない。その消極的な姿勢が議会、OMB に批判され、それを受けて新たな市場化テストの計画を策定・公表している。他方、州政府の一部では山林管理を包括的に委託している事例がある。
- ・ 英国中央政府では、森林委員会が国有林を管轄しており、政府の資金難を背景に近年、PPP に取組んでいる。
- ・ 直営（公社）管理により森林管理を行っている独国、仏国では、近年、経営合理化を目的に、組織再編、人員削減、或いは地方分権（移譲）などの改革を進めている。

(1) 米国

① 制度の概要

米国連邦政府では、ブッシュ大統領の経営課題（PMA）により、FY2004 年以降、本格的に市場化テスト（Competitive Sourcing）に取り組んでいる。各省庁は、毎年、業務の棚卸を行い、結果を OMB に提出し、商業的業務に該当するものについて競争（入札）単位を調整し、市場化テストを実施すること求められている。米国連邦政府において国有林の管理³³を行っている農務省森林局（Forest Service）においても PMA を受けて、FY2004 以降、市場化テストを実施している。

以下、本調査研究では、連邦森林局における「市場化テスト」の実施状況を整理する³⁴。

② 個別事例

連邦農務省森林局では³⁵、2003 年、PMA に従い市場化テストの実施計画を策定した。この当初の計画では、PMA の要求事項を満たすため、2007 年までに 44,000 名の職員のうち 10,000 名の削減を見込む内容のものであった。

³³ 連邦内務省（Department of Interior）は、国立公園の管理を所掌している。

³⁴ 州政府における森林管理では、主にアウトソーシングの事例が多く確認できる。例えば、ヴァージニア州では、特定地区（332.5 エーカー）における森林管理の企画運営（Forest Tree Planting Contract）を包括的にアウトソーシングしている。また、ペンシルバニア州では、業務のアウトソーシングを積極的に進めており、植林事業の一部を民間委託している。

³⁵ 以降の内容は、主に“FOREST SERVICE EYES OUTSOURCING TWO-THIRDS OF WORKFORCE”を参考にした。http://www.peer.org/news/news_id.php?row_id=651

図表 連邦農務省森林局の市場化テスト計画（2003年）の概要

2004年：	法執行（650名）、天然資源データ観測（300名）、消防（150名）の各業務への市場化テストの導入検討
2005年：	財務マネジメント（2,000名）、人事管理（900名）への市場化テストの実施
2006年：	5,000名～10,000名の消防業務の民間委託

（出典）Public Employees for Environmental Responsibility（PEER）資料より

上記計画を実行するため、2003年に連邦農務省森林局は、\$3億6千万を投じて可能性調査を実施した。しかしながら、結果として市場化テストの対象になったのは小規模な内容の案件のみで、投じた資金に値する内容の市場化テスト、民間委託は実施されず、共和党が多数を占めている委員会からも批判を受けた。また、「連邦農務省森林局は、森林の防火及び消化業務の大半を民間委託しているが、委託コストが高く、かえって非効率で予算を硬直化している」との批判が議会から提起されていた³⁶。OMBも「連邦農務省森林局は、市場化テストに取り組む姿勢は見せているが、競争環境に置かれていない」と同局の市場化テストに対する消極的な姿勢を批判している。

このような状況から、議会は連邦農務省森林局に対して市場化テスト実施に係る追加的予算の支出を認めず、結果的に上記の計画は実行されなかった。

その後、ブッシュ政権は、FY2006 予算編成に際して、連邦農務省森林局が所有する300,000 エーカーの土地の売却を決定するとともに、同局の運営費も縮減するとの方針を示したことを契機に、再度、本格的な市場化テストの実施計画の策定に着手した。この計画は、2006年2月に発表され、連邦農務省森林局の職員の2/3に相当する職員が競争環境に置かれる可能性がある、という内容である³⁷。

図表 連邦農務省森林局の市場化テスト計画（2006年）の概要

2006年：	消防業務（150名）への市場化テストの導入検討
2007年：	法執行・レンジャーの半数（600名）、地理専門家（500名）、森林管理に携わる生態学専門家（1,100名）の各業務への市場化テストの実施
2008年：	科学者、研究者のネットワーク（2,000名）、森林管理官（3,000名）に係る業務の民間委託の可能性調査

（出典）Public Employees for Environmental Responsibility（PEER）資料より

以下は、2006年2月に発表された連邦農務省森林局の計画（抜粋）である。

³⁶ FY2003年の年次報告書より。

³⁷ 抜粋した計画においても大半は、可能性調査（Feas）である。

図表 2006年2月に発表された連邦農務省森林局の計画

実施年	対象	実施区分	定員	調査課医師	調査終了	定員に係る追加調査の要否
FY 2005	Communication. Study communication, public affairs, and related activities. (Y515, Y620, Y000)	Feas.	750	04/05	06/05	Low
FY 2006	Aviation and other airborne activities. Study the entire aviation program with the exception of aviation safety. Includes smokejumpers, helitack, and similar activities. Should consider joint study with DOI. (S440, T810, J515)	Feas.	500	10/05	03/06	Low
FY 2006	Fleet Management. Study the acquisition, coordination, monitoring, and disposal of fleet equipment. (S744, C700, others)	Feas.	135	10/05	03/06	High
FY 2006	Geospatial Service & Tech Center. Study all commercial activities at GSTC. (F100, F200, F400, G102, T000, T700, 7806, U300, W000, W310, W430, W826, W829, and Y815)	Feas.	95	10/05	03/06	Low
FY 2006	Communication. Study selected tasks and activities, e.g. writing, editing, and creating other materials. (Y515, Y620, Y000)	A-76	130	04/05	06/05	Competition currently planned
FY 2007	Computer Application Development. Study the development and support to computer and web applications. (W220, W310, W430, W440, others)	Feas.	750	09/06	03/07	High
FY 2007	NEPA information collection & analysis. Study the collection and analysis of information related to NEPA plans. (E600)	Feas.	1100	09/06	05/07	Medium
FY 2007	Dispatch/Coordination System. Study the work conducted by dispatch/coordination personnel. Should consider joint study with DOI. (S440)	Feas.	300	09/06	03/07	Medium
FY 2007	Fire and Aviation Training. Study the entire Fire/Aviation Training program including management, course development, and delivery. Consider joint study with DOI. (S440, T810)	Feas.	300	03/07	09/07	High
FY 2007	International Programs and IITF	Feas	100	06/07	10/07	Low
FY 2007	Law Enforcement (I000, I200, I520, others)	Feas	600	06/07	10/07	Low
FY 2007	ECM Activities (other than NEPA data collection) (E000, E100, E120, E600, others)	Feas	2000	06/07	10/07	Medium

実施年	対象	実施区分	定員	調査課医師	調査終了	定員に係る追加調査の要否
FY 2007	Lands (Z120, T000, W829, others)	Feas	500	03/07	07/07	Medium
FY 2007	Minerals and Geology (E120, others)	Feas	500	03/07	07/07	Low
FY 2007	Strategic Planning and Policy Analysis (Y210, others)	Feas	100	06/07	10/07	Low
FY 2007	All State and Private Forestry activities excluding Fire & Aviation (T851, others)	Feas	350	03/07	07/07	Low
FY 2008	Fuels Management Program. Conduct a feasibility study of the Agency fuels management program. Consider joint study with DOI. (S440)	Feas.	500	09/07	03/08	Medium
FY 2008	Technology or Service Centers. Study the work conducted at the various FS technology and service centers. Excludes GSTC and ASC. (R400, T000, T700, T840, others)	Feas.	200	04/08	09/08	Low
FY 2008	Procurement (F200, F300, F320, others)	Feas	1000	06/08	10/08	Medium
FY 2008	Forest and Rangelands (T851, others)	Feas	3000	09/08	01/09	Medium
FY 2008	Research Program (excluding Business Operations) (T851, R120, R140, R660, others)	Feas	2000	03/08	09/08	Low
FY 2009	Safety and Occupational Health. Study all safety management work activities including fire and aviation safety. (A300, E503, D712, T810, S440)	Feas.	150	09/08	03/09	Low
FY 2009	Engineering Design & Development. Study engineering design, development and other engineering activities such as landscape architecture. (T804, T831, T833, T834, T836, T839, T840, E100, W430, others)	Feas.	900	09/08	05/09	High
FY 2009	Fire Preparedness Program. Study the commercial activities involved with the Fire Preparedness Program to determine if any are appropriate for A-76 study. Includes initial attack. (S440)	Feas.	500	11/08	05/09	Low
FY 2009	Other Business Operations (CSPO, ORMS, CR, SYVP excluding JCCC) (B910, D500, D701, G102, G000, L100, L101, L102, L200, L000 others)	Feas	350	09/09	05/10	Low
FY 2009	Recreation, Heritage, and Wilderness (T851, Y210, others)	Feas	2500	03/09	10/09	Medium
FY 2009	Watershed, Fish, Wildlife, Air and Rare Plants (Y210, C400, Y815, others)	Feas	2000	06/09	12/09	Medium

(出典) 連邦農務省

③主たる成果と課題

連邦農務省森林局は、FY2004以降、市場化テストの実施に着手しているが、可能性調査の結果、市場化テストの対象になったのは小規模な内容の案件のみで、投じた資金に値する内容の市場化テスト、民間委託は実施されず、議会、OMBから批判を受けている。現在、新たな計画を策定して、今後、本格的に市場化テストに取り組む予定である。

(2) 英国

① 制度の概要

英国における森林管理は、1967年に設立された森林委員会（Forestry Commission）が行っている³⁸。

2001年規制改革法（Regulatory Reform Act 2001）及び1967年森林法（the Forestry Act 1967）が改定され、森林管理の分野における民間開放が実施され、森林委員会は、次の事項を実施することが認められるようになった。

図表 民間開放による森林委員会の権限見直し

- 公的所有森林において娯楽施設を提供するために、民間部門とジョイントベンチャーを形成すること
- 政府以外の機関を計画に参画させること
- 森林に関する調査結果を商業的に利用すること
- 職員を解雇するための要件が緩和されたこと、また、賃借人及び使用権の取得者に対して強制的に行動を許されることとなったこと

（出典）森林委員会資料より

上記の改定を経て、2004年、森林委員会における初めてのPPPの取組として、民間資金を活用したキャンプ場の再生、整備・運営を中核とする“PPP in Holiday Sector”が実施されることとなった。

② 個別事例

“PPP in Holiday Sector”は、森林委員会における初のPPP事例であり、好況である休暇ビジネスを視野に入れ、予算が制約されている状況において民間資本を参画させることで、資本の近代を図るために実施された事例である。このように、本事例におけるPPP活用の意図は事業への民間資本の注入である。

森林委員会内部組織であるForest Holidaysは、国営森林内において商業ベースで休日宿泊施設を提供する組織である。Forest Holidaysは、現在、3つのキャビンサイト（簡易宿泊施設サイト）と21のキャンプサイトを運営している。

2001年規制改革法の改正を受けて、ジョイントベンチャーによる管理が可能となり、森林委員会は、イングランド地域の事業について、Partnerships UK: PUKと協議し、2003年に、PUKとの間で施設整備と運営に関するPPP形成協定、Development Partnership Agreement: DPAを締結した。

この締結により、森林委員会とPUKによる運営組織を組成し、新規のキャビンサイトの建設や、キャンプサイトの近代化、恒久的宿泊施設の建設、主要なキャンプサイトの整備に、総額2500万ポンドの投資を行うことを決定した。そして、次の段階として、追加的に

³⁸ 以下、Forestry Commissionの資料より

2500万ポンドの民間からの資金調達と民間の事業参加が計画され、100のキャビンをもつキャビンサイトの新設、現在のキャンプサイト・ネットワークを近代化、運営組織の形成が計画されている。

③ 主たる成果と課題

現時点において当該事例に関する成果に関する報告はなされていない模様である。

しかしながら、政府の資金のみでは設備の近代化が行えず、また「公的所有森林において娯楽施設を提供するために、民間部門とジョイントベンチャーを形成すること」が規制（禁止）されていた状況において、規制が緩和されたことで PPP を通じて大規模な資本投資とそれに伴う事業の近代化が実現されるようになったこと、そのものが成果と考えられる。

(3) 独国

① 制度の概要

連邦国家である独国では³⁹、州政府が各々森林法を定め、州有林を管理している。

1970 年以降、環境重視の視点（環境問題の顕在化）、森林諸機能の再認識によって、連邦が財政支援を行う必要性が指摘され、1975 年、森林の諸機能を増進する目的の一環として林業の振興を図る政策として連邦政府が州政府に対して財政支援を行う制度として森林法が制定されている。

<森林行政制度の概要>

独国の各州における森林行政は、「主権作用的行政事務（森林基本計画制度、開発転用許可制度、伐採許可制度など）」、「サービスの行政事務（民有林に対する助言等）」、「国有林の管理経営を任務」を主たる任務として、上級機関（省）－森林担当部局（中級地方機関）－下級地方機関の 3 層構造の組織体制で行われてきた。

上級機関は、1970 年代まではほぼ全州で食料・農業・森林省が所管省であったが、1970 年代以降、環境問題に対する関心の高まりから、各州で所管省が変化し、現在では環境関連の省が所管している。

中級及び下級の地方機関については、行政事務及び国有林の管理経営を同一機関で行う州（統一型森林行政システム）、別々の機関で行う州（分担型森林行政システム）、基本的には統一森林行政システムに属するが、地域の森林所有構造の特性に応じて州の機関と農業会議所組織が任務を分担する州（重点型森林行政システム）の 3 タイプに分けられる。

下級の地方出先機関については、統一型森林行政システムの場合は森林署（独立した専門官庁）を設けている（これを、統一森林署方式という）。分担型森林行政システムの場合は、森林署は国有林の管理経営を行い、行政事務は管区総合行政庁、市もしくは農業会議所の出先機関が行う。重点型行政システムでは国有林の多い地域には森林署が置かれて国有林経営と一般行政事務を行い、民有林の多い地域では農業会議所の事務所がその双方を行う。

なお、いずれの形態をとる州でも、国有林の管理経営は、日本のように特別会計制度のもとで行なわれるのではなく、森林行政の一般歳出歳入予算のなかで執行される。

<改革の概要>

1990 年代に入って独国各州で森林行政改革の必要性が指摘されるようになった背景は、1980 年代の行政改革にも関わらず莫大な費用を要した東西統一に伴う国家財政の悪化、及び国有林経営の長期にわたる悪化とこれに伴う森林行政経費の硬直化、環境・公益的機能面での森林行政ニーズの変化等が挙げられる。

森林行政改革は、1994 年 6 月のノルトライン・ヴェストファーレン州政府の閣議決定を皮切りに、1998 年までに概ね各州で具体的な計画ができ上がった。これらのなかで共通す

³⁹ 石井・神沼（2005）「ヨーロッパの森林管理」、日本林業調査会（1999）「諸外国の森林・林業」より

るのは、高まる公益的ニーズも踏まえた国有林経営の改善と、森林行政の効率化及び強化をその中心に据えていることである。また、改革の検討過程では、従来の森林行政の任務分野の全面的な見直しとその一部の他行政庁への移管、国有林経営管理の会社形態などへの移行、統一型行政システムの州における一般森林行政所管組織と国有林経営管理組織の分離など、様々である。

以下、主な改革事例について整理する。

② 個別事例

■ 州有林管理の公社化

ザールラント州

ザールラント州の森林法は、1975年の連邦森林法の制定を受けて、1977年に制定された。その当時の森林行政組織は統一森林署方式であり、州有林の管理を行う州森林行政組織は、団体有林に対して厳しい管理を行い、自治体に対して自律的な管理を一切認めていなかった。その法的根拠として、州森林法第33条第1項で、団体有林の林業技術的管理は州の森林署の指導と監督の下で行われなければならないとしていた。

こうした森林行政の有り方が、1999年2月の州森林行政秩序法の制定によって大きく変化した。同法では、森林行政と州有林管理を組織的に分離し、森林行政は環境省の農村地域・農業・森林部に配置されている12人の森林官が専属的に実行する一方、州有林の管理は州企業体（SaarForst）が企業的に行うこととなった。さらに、同年には森林法を改正し、団体有林の管理について規定した第33条の内容を、自治体は自ら森林の管理を行うか、それともSaarForstに森林管理を委託するかの選択を可能となった。

この改革によって設立された企業体であるSaarForstは現在、州有林45000ha、団体有林22,000haの64%に当たる14000haと私有林の一部を管理している。SaarForstの本部には50人の職員が配置され、4つの森林署と38の森林管轄区が設置されている。森林署と森林管轄区には77人の職員と96人の労働者が配置され、SaarForstによって雇用されている。

ヘッセン州

ヘッセン州は、ザールラント州と同様に統一森林署方式を採用してきた。2000年時点の森林行政組織は、3段階構成（「環境農林省林業部—州政府行政区庁林業課—85森林署+664森林管轄区」）であった。しかし1999年の州議会選挙で連立の州政府が組織され州の行政改革に本格的に取り組んだことから、統一森林所署方式が見直されるに至った。

法律的には2000年の州森林法改正と同年の農業・森林・自然保護・景観保育・地方開発・耕地新整備改革法の制定によって、森林行政と州有林管理の分離、州企業体（Hessen-Forst）による州有林管理、そして自治体による自由な管理形態の選択などを内容とする森林行政改革が2001年1月から実施されることになった。

さらに改正森林法の第5条では、郡の権限を規定し、森林開発と農地造林の許可、森林に関わる計画などの業務は郡に委ねられることになった。また、改革によって自治体は申し出により、州の林業技術上の管理から離れることができるし、その申し出から2年以内

に離脱が行われるようになっている。

このような森林行政改革の結果、2001年から、州有林管理は環境農林省林業部のもとで Hessen-Forst が行う一方で、森林行政は、州政府行政区庁の農林・自然保護課、郡と市のもとの農林業・自然保護係が担当することになった。

Hessen-Forst が管理する森林は州有林 34 万 8000ha、団体有林 29 万 4000ha、私有林 11 万 9,000ha、総面積 76 万 1000ha である。ヘッセン州の団体有林は 30 万 4,000ha であるので、Hessen-Forst は団体有林の約 97%を管理している。この Hessen-Forst の森林署数は 85、森林管轄区数は 664 である。2002 年時点の職員数は 1648 人、労働者数は 1469 人である。また、年間の伐採量は 181 万 m³、その収入額は 1 億 6300 万ユーロである。なお、Hessen-Forst の会計方式は、2001 年からの試行を経て、2003 年から企業会計方式が採用されている。

このように Hessen-Forst では、管理形態が州の一般会計による管理から企業体管理に変化したものの、州有林経営の赤字が減少しないことから（州有林：2001 年 32 ユーロ/ha、2002 年 23 ユーロ/ha の赤字）、独国林業協議会（DFWR）はヘッセン州の委託を受けて、2004 年 4 月に次のような Hessen-Forst 合理化案を提起した。その内容は次の通りで、2005 年からの実施が予定されている。

- ・ 森林署の数を 85 から 41 に減らし、1 森林署当たりの平均管理面積を 1 万 9,000ha とする。
- ・ 森林管轄区の数 664 から 444 に減らし、1 森林管轄区当たりの平均 1750ha とする。
- ・ 労働者の目安として 1000ha 当たり 2 人を配置する。
- ・ 職員を約 300 人、労働者を 600 人減らす。

■森林管理を地方分権化

バーデン・ヴュルテンベルク州

2003 年 3 月に公表されたバーデン・ヴュルテンベルク州における行政改革は、次のような内容で、2004 年 6 月の州議会において可決成立した。

- ・ 州行政の 3 段階構成の維持
- ・ 省レベルの組織の縮小
- ・ 州政府行政区庁、都庁と特別市の機能の拡大
- ・ 州の中級官庁と特別官庁は州政府行政区庁へ統合
- ・ 下級特別官庁は都庁或いは特別市に統合
- ・ 郡と特別市は業務の遂行では、総経費の 20%節減を目標とする。その中に人件費が含まれ、5 年から 7 年の間に削減する。
- ・ 中級官庁に属する（地方配属の）職員は州の職員として留まる

改革が実施される前の 2004 年におけるバーデン・ヴュルテンベルク州の森林行政組織は、最上位官庁として食料・農山村地域省に森林行政担当の部署があり、中級の官庁としてフライブルクとチュービンゲンの地方森林管理局、下級の官庁として 163 の州森林署と 4 つの団体有林森林署があった。また州が雇用している職員は 2234 人であり、労働者は 1650 人であった。一方自治体が雇用している職員は 175 人であり、労働者は 3200 人であった。したがって州と自治体が雇用している職員と労働者の合計は 7259 人であった。

先の行政改革方針による改革により、食料・農山村地域省の森林担当部署はポストが削減されるとともに、地方森林管理局は解体され、その業務はフライブルクとチュービンゲンにある州政府行政区庁に移管された。さらに森林署も解体され、業務は 34 の郡と 9 つの特別市に移管された。2004 年までの森林署の平均規模は 7,500ha であったが、新たな森林署の面積は 1,300ha から 86300ha まで、平均規模は 27300ha となった。

なお、このように、163 の州森林署と 4 つの団体有林森林署が 34 の郡と 9 つの特別市に森林管理業務の一部が移管されたことで、新たな問題が生じている、と指摘されている。従来は、森林の分布状況を踏まえて森林署が設置されていたが、郡と特別市の区域は人口や過去の経緯によって区画されており、森林の分布が全く考慮されていない。そのため境界設定が不合理で、その結果、飛び地が発生するなど、森林管理上の様々な問題が発生している。また、郡長や市長の権限が強まり、行政に対して政治的影響力を持つ人物の存在によって森林管理の方針が左右される度合いが高まることも懸念されている。

他州における森林行政改革の動き

バイエルン州は 2004 年 3 月に森林行政と州有林管理を分離し、州有林は企業的に経営するという州政府の方針を明らかにした。さらにザクセン州も、2004 年 5 月に州有林を 2006 年 1 月から州企業体 (Sachsenforst) によって管理するという方針を公表した。これに加えて、ラインランド・プファルツ州は現在、州有林管理のあり方を見なおしており、州企業体による管理方式を採用する可能性が高いとのことである。

③ 主たる成果と課題

1990 年代前半以降、独国の州政府では森林管理の改革が行われている。改革は主に、政策と実施の分離を機会とする公社化、及び地方自治体への権限委譲による分権化により整理される。一連の改革では、組織・定員についても大幅に縮小されている。

(4) 仏国

① 制度の概要

<制度の概要>

仏国における森林・林業政策は⁴⁰、国公有林と私有林とで別々になされており、両者の間には整合性がなかった。国家森林管理制度の枠組みで中央政府の強力な主導のもとに管理されるのは、国有林及び県やコミューンが所有する公有林である。公的な所有にかかる森林の保全と持続収穫がこの制度の目的であり、十分な管理を自前で行うことができる例外的な自治体を除いて、多くの公有林及び国有林の管理は森林公社に任されている。これに対し、国家森林管理制度から外れる私有林においては、基本的に森林の管理方法は所有者の意思に任される。但し、第2次世界大戦後の流れとしては、政府はそれまでの開発規制を中心とする私有林政策から木材生産を奨励する政策へと転換しており、国家林業基金による融資や地域森林所有者センターの活動などを通して、森林資源の充実と木材生産の拡大が推進されてきた。

森林・林業政策にかかわる省庁は、農水省を中核として、環境省及び産業省があり、それぞれに全国レベル、地域レベル、場合によっては県もしくはコミューンレベルという階層構造による政策遂行機関を有している。省と省との間の連携は概してそれ程緊密ではなく、したがって森林・林業政策の基本姿勢としては、農水省の政策目標である林業の活性化による地域振興という色合いが濃くなりがちである。

林業や林産業に関係する民間側の組織として代表的なものは、森林所有者全国組合、素材生産・製材業組合、木材加工業組合、紙パルプ業組合などである。国公有林に関する政策方針が固定的で安定しているのに対し、私有林に関する政策は比較的柔軟である。それは、行政組織の各レベルにおける民間団体との意見交換や調整が頻繁に行われており、国公有林に見られる上意下達式の政策展開プロセスが強固には存在しないためである。

森林国家管理制度下にある森林は、従来は農業省で一般会計によって経営を管理されていた。1964年の森林公社法に基づいて同省治水森林局の中の国・公有林経営部門を森林公社（Office National des Forêts : ONF）として独立させることになり、1966年に公社が設立された。さらに、1986年の機構改革では、森林局は農林及び森林整備局として統合され、森林、林産の二つの課へと縮小され、現在、森林課がONFを所管している。

ONFは、森林法典によって定められた企業的な性格を持つ公的機関（商工業的公施設法人）であり、国家森林管理制度の適用を受ける国有林及び公有林の管理を行っている。森林公社の前身は、農業省治水局内の国公有林管理経営部門である。公施設法人化される以前の組織では、職員は公務員であり、予算は国の一般会計によって賄われる組織であったが、法人となった現在は、国家予算とは分離された独自の経営体であり、国や自治体との契約によって森林管理業務を行っている。

⁴⁰石井・神沼（2005）「ヨーロッパの森林管理」、日本林業調査会（1999）「諸外国の森林・林業」より

② 個別事例

以下、森林公社（ONF）における改革の概要を整理する。

<改革の背景>

1999年6月、ONFの新総裁にペルーナ・グーリーが就任し、ONFの改革が着手された。この改革における3つの重要なポイントは、「組織（硬直的な組織体制のヒエラルキーを崩し、風通しのよい組織構造に再編すること）」「文化（未だに残る甘い組織文化と掘り崩すこと）」「変化の管理（様々な条件変化に十分対応できるような体制を築くこと）」である。

改革を進める中、1999年12月、2つの大きな暴風雨が発生し、ここ200年間で最も大きな森林被害をもたらした。この暴風雨によって仏国全土が被った風倒木被害は、材積にして1億3958万 m^3 と公表されているが、これは自家消費用薪炭材の生産量を除いた年間素材生産量の3.25倍に相当する。また、それに伴いONFが被った収入減少額は、今後10年間で4億6,000万ユーロに上がると見積もられ、これによりONFは破産同然の危機的な状況に追いこまれた。

このような状況において政府は、不可抗力的な自然災害への補償として大幅な予算増額を認めたが、同時にONFの業務効率の向上を柱とする経営の改善を要求した。今後の国有林改革をめぐって、国とONFは財政的にも作業活動的にも等しく努力を担うことが確認された。

ここで確認された国が行う措置は、i) 公有林管理への財政援助の確保、ii) 木材販売における市場価格の下落補填、iii) 森林再生への補助金支出、iv) ONF職員への社会的措置、である。このうち、i) は従来通りの公有林ファンド（年間約1億5000万ユーロ）の確保の確約であり、ii) は木材販売事業における風倒被害の影響にかかる損失分の年度末における補填である。iii) については、風倒被害の復旧造林費用は土地所有者が出すべきものであるが、大きな被害ゆえに財政が破綻もしくは危機的状況にある自治体に対して、国が補助金を交付してONFが作業を受け持つという取り決めである。また、iv) は、改革に伴って公務員身分のONF職員にできるだけ不利な条件が課されないよう、業務責任の明確化、資格の取得、報酬の向上などの労務的な措置の改善を約束するものである。

一方、ONFは、i) 業務効率の30%アップ、ii) 2006年までの財政バランスの回復、iii) 森林再生の完遂、iv) 立木販売以外の商業的事業の拡大、v) 人事管理の近代化、の各事項が義務付けられた。i) の業務効率の改善は、今回のONF改革の最重要課題である。ONFが行う各種活動結果を数値化し、これを担当した人員の数で割り算したものを指標として、2001年度に比べて2006年度において30%の効率アップを図るというのが目標である。ii) の財政バランスは、2006年度以降黒字経営に転換することであり、iii) の森林再生は国公有林における被害林地の再生活動を計画通りに実行することである。iv) の商業的事業の拡大の内容としては、専門知識を活かしたコンサルティング業務やバイオマス発電などが上げられており、ここでも年率10%の収益アップが目標とされている。v) の人事管理問題は、従来の静的な雇用体制をより動的にし、職員への教育研修や技能向上の支援を積極的に行うことが想定されている。

一連の組織改革は暴風雨の事件以前から動き出していたものではあるが、風倒被害を経

験することによって極めて具体的なものになった、と指摘されている。

<改革の内容>

これまで、ONF の地方行政区は地域圏を基本として構成されており、24 の地方局 (Direction Regionale) が存在した。このうち、海外圏及びコルシカ島を除く仏国本土にあった 19 の地方局が、森林法典の改正後の 2002 年 9 月をもって、10 の国土管理局 (Direction Territoriale) に統合再編された。

ONF 管理下の国有林面積が大きく生産活動も盛んなアルザス、ロレーヌ、フランシュ・コンテ、ローヌ・アルプの 4 地方局はそのまま国土管理局へと格上げになったが、パリを含む仏国北西部の地域では 5 地方局、オルレアンを含む中部及び西部地域では 4 地方局が統合している。その他では、ブルゴーニュ、シャンパーニュ、アルデンヌの 3 地方局が統合し、オーベルニュはリムーザンと統合した。また、アキテーヌはミディピレネーと統合して南西部国土管理局となり、プロヴァンス・アルプ・コートダジュールはラングドック・ルシヨンと統合して地中海国土管理局となった。

なお、海外県 (グアドループ、ギアナ、マルチニーク、レユニオン) とコルシカ島の 5 箇所については、これまで通りの地方局という組織として存続することとなっている。

この ONF の組織変更は、こうした外枠の形式的な統合だけではなく、ピラミッド型組織構成の破壊という点に特徴がある。これまでの組織では、パリの本部の下に 24 の地方局があり、それぞれの地方局の中にはサービス部 (Departementaux : 全国に 123) と営林署 (Divisions : 全国に 220) があり、営林署の下には担当区 (Groupes Techniques : 全国に 2200) が置かれていた。組織のピラミッド構成は 1987 年の組織改革等で簡略化されてきてはいたものの、上意下達による統制を基本とする典型的な中央集権機構であった。今回の改革により、10 ヶ所の国土管理局の下には、支所 (Agences) と呼ばれる中間組織が置かれ (全国に 66 ヶ所)、そのもとに地区作業ユニット (Unites Operarionelles Territoriales) と専門作業ユニット (Unites Operationnelles Specialisees) という 2 種類のグループがネットワークを作りつつ入ることになる。専門作業ユニットは特別の専門性を持つ職員の集まりで、支所や地区作業ユニットと連携しながらプロジェクト的な仕事をこなすように配慮されている。支所の役割は、人的な横の連携を重視しつつユニット活動の支援と調整を行うことである。

さらに、各国土管理局及び支所には、新規事業促進担当者 (アニメーター) と呼ばれる連携調査役の職員が配置される。これは、支所やユニット間さらには外部の関連機関や業者との連携を通して要求度の高い仕事や必要な情報を発掘・推進するポストで、効率的な事業運営の推進役として考案されたものである。組織改革全体の方針として貫かれているのは、中間管理職を削減して専門性に特化した職種を増やし、現場担当者の判断に委ねる部分を多くするなど機動性のある業務態勢を整備することである。

ONF は、組織改革だけでなく事業の効率化を求める国からの要求に対し、職員の削減によって辻褄だけを合わせるのではなく、実質的な業務効率の向上によって応えようとしている。具体的には、組織改革後の ONF の職員数は、今後 5 年間で現状 (2005 年 2 月発行) の 12,000 人体制から 11000 人程度まで緩やかに減少させる計画であるが、それ以上の人員削減は想定されていない。しかし、業務効率の向上については、30%という高い目標数

値が設定されており、ピラミッド型からネットワーク型へと組織の柔軟性を目指す再編を通して職員の意識改革を進め、業務の効率化を達成するとしている。人員は削減しても、生産量は維持あるいは向上させることが前提とされており、無駄をなくし適材適所で職員の能力を最大限に発揮させることによって、30%の効率化を実現することを意図している。

③ 主たる成果と課題

仏国では、不可抗力的な自然災害の発生を機会に、国から ONF に対する支援が提供される一方、同時に ONF の業務効率の向上を柱とする経営の改善が要求され、人員削減及び組織再編が行われるなど、質を低下させず、コストを縮減する改革が進められている。

山林管理・運営

当該事例における官民の役割分担の特徴

- ・ 米国連邦政府では2004年以降、本格的に「市場化テスト」を通じて民間開放が開始されているが、連邦農務省・森林局では「市場化テスト」に消極的であった。現在、その姿勢に対する批判を受けて、本格的な実施に向けての計画を策定している。他方、州政府では山林管理を包括的に委託している事例がある。
- ・ 英国中央政府の森林委員会が取り組んでいるPPPは、民間資本を取入れることで既存設備の近代化、及びそれを通じての観光産業の活性化を目的としたものである。
- ・ 直営（公社）で森林管理を行っている独国、仏国では、近年、経営合理化を目的に、地方局を中心に組織再編、人員削減、或いは地方分権（移譲）などの改革を進めている。

	米国	英国	独国	仏国
制度の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・ 米国の国有林の管理は、連邦農務省森林局（USDA, Forest Service）が所管している。また、連邦国家である米国では、各州政府が所管する公有林もあり、その所管は州政府の権限となっている。 <p><連邦政府の取組></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2001年にブッシュ大統領が発表した「大統領の経営課題（PMA）」により、連邦政府の各省庁において、市場化テスト（Competitive Sourcing）の実施が義務付けられている。 ・ 連邦農務省森林局は、FY2004以降、市場化テストの実施に着手しているが、可能性調査の結果、市場化テストの対象になったのは小規模な内容の案件のみで、投じた資金に値する内容の市場化テスト、民間委託は実施されず、議会、OMBから批判を受けている。現在、新たな計画を策定して、今後、本格的に市場化テストに取り組む予定である。 <p><州政府の取組み></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ヴァージニア州では、特定地区（332.5 エーカー）における森林管理の企画運営（Forest Tree Planting Contract）を包括的にアウトソーシングしている。 ・ ペンシルバニア州では、業務のアウトソーシングを積極的に進めており、植林事業の一部を民間委託している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1996年の改革において国の森林管理機能をエージェンシー化。現在は森林委員会（Forest Commission）が同国の森林管理を所管している。 <p><中央政府の取組></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 1997年5月に発足した労働党ブレア政権は、保守党政権下における民営化やPFIを検証し、PPPという概念を打ち出した。このPPPは、2000年に政府が公表した Public Private Partnerships- the Government's Approach（2002）によると、次の三つに定義されている。 <ul style="list-style-type: none"> (a) 官業に民間所有や経営手法を導入すること。 (b) PFI等の手法を活用し、公共が民間から長期にわたり多様なサービスを購入する手法を開発及び推進すること。 (c) 民間の資金や活力によって政府の資産・サービスに商業的価値を与え、より広い市場においてサービスを提供すること。 ・ 森林委員会（Forest Commission）における初めてのPPPの取組は、民間資金を活用した、キャンプ場の再生、整備・運営を中核とする“PPP in Holiday Sector”である（2004年6月）。この事例では、政府のみでは調達できない資金を根幹から調達することで、観光、ツーリズムの再生、活性化を目指している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦国家である独国では、「連邦森林法」が規定されているが、各州政府が公有林の多くを所有しており、そのため森林管理の所管は州政府の権限が中心となっている。 <p><州政府の取組></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 独国では、近年、州の財政状況の悪化を背景にして地方局の統廃合を進める過程において森林管理の方法を見直して、公的企業体による管理・運営に移行している州が多い。（バーデン・ヴェルテンベルク州、バイエルン州、ザクセン州、ラインランド・プファルツ州、ザールランド州、ヘッセン州等） ・ 中でもバイエルン州で行われた組織・制度全般に亘る改革では、主として人員削減を中核とする組織のスリム化施策が実施され、成果を実現している。 <ul style="list-style-type: none"> ◆バーデン・ヴェルテンベルク州：2005年1月か2つの森林管理局が州政府の組織に編入。また、163の森林事務所を、群、市に移譲。職員数と経費について20%の削減を実現 ◆ザクセン州：州の47の森林署を全て公社化。 ◆ラインランド・プファルツ州：州有林の管理のあり方を全面的に見直して、2004年に88の森林書の内、43箇所を廃止・統合した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1966年以降、企業性格を持つ国の機関である森林公社が仏国における森林管理を所管。（一部の例外的地域を除いて、国が管理。） ・ 1996年、ベルナル・グーリーが森林公社の総裁に就任後、同公社において改革に着手。組織体制、風土改革とともに、新たにマーケティング・ビジネス部門が創設された。 ・ しかし、1999年の大規模災害を契機に同公社の経営が悪化し、近年、組織・人員の改革に着手している。この改革では、職員の公務員としての身分や労働条件について一定の保障が確保される一方で業務責任の範囲の明確、職員の資質向上、経営全般の効率化（30%）の責務が公社に課された。 ・ また、1996年に創設した商業部門においてもコンサルティング業務、バイオマス発電などのノウハウを通じて収益を確保することが義務付けられた。 ・ 他方で、企業とのパートナーシップに基づくサービス事業（市民の啓発事業）や、サプライヤー契約（遊歩道、トレッキング道の舗装など）、共同研究なども併せて実施している。
PPPの手法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市場化テスト、スチュワードシップ、アウトソーシング等 	<ul style="list-style-type: none"> ・ PPP 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公社化（民営化）、組織改革（分権化） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公社化、組織改革（分権化）
個別事例	<ul style="list-style-type: none"> ○ 連邦農務省の市場化テスト ○ 連邦農務省森林局の Stewardship Contracting ○ ヴァージニア州の森林管理企画運営の包括委託 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 森林委員会“PPP in Holiday Sector” 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ザールランド州、ヘッセン州、バイエルン州、ザクセン州等における公的企業体による管理・運営に移行の事理（民営化） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 仏国森林公社の改革
主たる成果と課題	<p>—</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 観光、ツーリズムの再生、活性化 ・ 資金調達の円滑化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ コスト削減、定数削減 	<ul style="list-style-type: none"> ・ コスト削減、定数削減

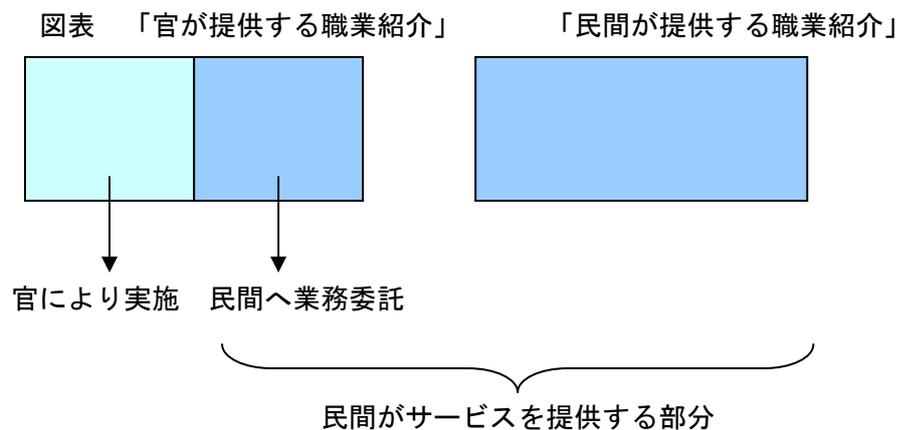
【参考文献】

- “FOREST SERVICE EYES OUTSOURCING TWO-THIRDS OF WORKFORCE —”
http://www.peer.org/news/news_id.php?row_id=651
- 英国 Forestry Commission の資料 (Partnerships UK)
<http://www.partnershipsuk.org.uk/information/viewNews.asp?newsType=3&newsID=53>
- 石井・神沼 (2005) 「ヨーロッパの森林管理」
- 日本林業調査会 (1999) 「諸外国の森林・林業」より

5. 職業紹介の提供

- ・ この職業紹介分野は、サービス市場そのものが、「官民共存」である。「官が提供するサービス」と、「民が提供するサービス」の双方がある。（官の独占性が高い仏国でも、そのような状況）
- ・ 「官が提供するサービス」部分については、その一部が、民間（営利・非営利）に業務委託されている。
- ・ このような「官民共存」及び「(官の部分の)民間への業務委託」が、PPPの一形態であると考えられる。

「職業紹介」分野の PPP は、国により濃淡はあるものの対象国に共通して、2層構造となっている点が特徴である。すなわち、サービス市場そのものが官民共存であり、「官が提供する職業紹介」と「民が提供する職業紹介」とが共存してきていることに加えて、その内の「官が提供する職業紹介」の一部が民間に業務委託されている。



(出典) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング

(1) 米国

① 制度の概要

米国の職業紹介においても、上記のように市場全体の PPP と、「官」部分の PPP との双方が存在している。

<市場全体の PPP>

○ 官民共存

米国においては、官が提供する職業紹介と民間が提供する職業紹介とが存在している。具体的な民間による職業紹介事業の規制は、州法の規定によるが、これを禁止することは合衆国憲法違反となる（リクルートワークス研究所資料より）。

若干古いデータであるが、民間による職業紹介の利用シェアは、失業者の 6.9%（1998 年）である。なお米国では、提供主体が官民のどちらであるかを問わず、職業紹介機関を経由するのは求職者の 25%程度である。（1998 年）（リクルートワークス研究所資料より）

なお、その後の研究により、米国における転職者（1998 年 1 月～2002 年 3 月）の入職経路の内、職業紹介機関を経由した入職は全体の 11.9%である、との分析も公表されている。11.9%のうち、8.1%が公共機関、3.8%が民間機関である。（樋口・児玉・阿部、2004 年）

<「官」部分の PPP>

○ 業務委託、共同参加

米国における公共職業安定機関は、「州」の機関である。連邦政府の基準に基づき、具体的なサービス、運営組織等の決定・実施は各州に委ねられる。労働力投資法（WIA、後述）の規定により、各州において、必要な情報とサービス（カウンセリング、職業訓練、等）とを一箇所にて得ることができる公共職業安定機関のワン・ストップ化が進められており、各州にて「ワン・ストップ・センター」が設立されている（名称は各州により異なる）。そして、同センターにおいて、関連機関がサービスを提供することとなる。

WIA によって設立されるワン・ストップ・センターは、公共職業紹介と公共職業訓練とが統一的に提供され、職業訓練の紹介、キャリア・カウンセリングの実施、職業リストの提供、その他の雇用関連のサービスが提供される。

図表 ワン・ストップ・センターにて提供される主なサービス

- ◆ 基本的サービス： 職業紹介、労働市場情報、スキルの評価、などの提供。
- ◆ 重点的サービス： 基本的サービスによっては雇用が確保されない者に対する、個人別雇用計画の開発カウンセリング、短期の職業準備サービスなどの提供。
- ◆ 訓練実施： 重点的サービスを受けてもなお雇用を見いだせない場合に初めてその地域に直接関係した訓練サービスを提供。当該サービスは、公的扶助受給者や低所得者が優先的に受けることが可能。

(出典) 財団法人海外職業訓練協会の資料を基に作成

このワン・ストップ・センターにおける「センター全体の管理運営」及び「職業紹介業務そのものの提供」の双方において、PPPが存在している。

前者に関しては、ワン・ストップ・センターにおける「管理運営業務」が、民間（営利・非営利）や公共機関（公立大学等）へ業務委託されるケースがある。民間事業者の参加も、WIAにより認められている。（この管理運営業務の担当者を、オペレーターという。詳細は後述。）

また後者に関しては、ワン・ストップ・センターの「職業紹介業務」を、民間（営利・非営利）や公共機関（公立大学等）などが提供するケースがある。民間事業者の参加も、WIAにより認められている。いずれも、提供主体は、WIAにより設立される地域労働力投資委員会（Local Workforce Investment Board）との間で覚書（Memorandum of Understandings: MOU）を締結して、当該職業紹介サービスを提供する。（ワン・ストップ・センターにおける業務提供者を、パートナーという。詳細は後述。）

<根拠等>

○ 「労働力投資法」(WIA) (1998)

米国連邦政府における「1998年労働力投資法」(Workforce Investment Act of 1998 : WIA, Public Law 105-220, Aug. 7, 1998)は、職業訓練パートナーシップ法(Job Training Partnership Act: JTPA)にとって変わるものであり、また、公共職業紹介に関するそれまでのワグナー・ペイサー法(Wagner-Peyser Act)を修正するものである。

WIAは、米国連邦政府の職業訓練プログラムを改変して、労働力に投資するための新しいかつ包括的な仕組みを構築している。改変された仕組みは、1)顧客志向(customer-focused)であること、2)情報と高質のサービスを提供して、米国民が自らのキャリアをマネジメントするのに必要となるツールにアクセスできるようにすること、3)そして米国企業が能力ある労働者を雇用できるようにすること、を意図している。

図表 WIA の関連規定

CHAPTER 3 – WORKFORCE INVESTMENT ACTIVITIES PROVIDERS

Sec. 121. ESTABLISHMENT OF ONE-STOP DELIVERY SYSTEMS.

(b) ONE-STOP PARTNERS.

(1) REQUIRED PARTNERS.

(2) ADDITIONAL PARTNERS.

(A) IN GENERAL. – In addition to the entities described in paragraph (1), other entities that carry out a human resource programs described in subparagraph (B) may-

(i) make available to participants, through the one-stop delivery system, the services described in section 134(d)(2) that are applicable to such program; and

(ii) participate in the operation of such system consistent with the terms of the memorandum described in subsection (c), and with the requirements of the Federal law in which the program is authorized; if the local board and chief elected official involved approve such participation.

(B) PROGRAMS.

(v) other appropriate Federal, State, or local programs, including programs in the private sector.

(d) ONE-STOP OPERATORS.

(2) ELIGIBILITY. - To be eligible to receive funds made available under this subtitle to operate a one-stop center referred to in section 134(c), an entity (which may be a consortium of entities) -

(B) may be a public or private entity, or consortium of entities, of demonstrated effectiveness, located in the local area, which may include-

(i) a postsecondary educational institution;

(ii) an employment service agency established under the Wagner-Peyser Act (29 U.S.C. 49 et seq.), on behalf of the local office of the agency);

(iii) a private nonprofit organization (including a community-based organization);

(iv) a private for-profit entity;

(v) a government agency; and

(vi) another interested organization or entity, which may include a local chamber of commerce or other business organization.

② 個別事例

○ 「ワン・ストップ・センター」

「ワン・ストップ・センター」は、既述のように WIA により創設されたものであり、既存の公共職業安定所から変化したもので、政府機関・教育機関・非営利団体などの組織が、雇用や訓練に関する多種多様なサービスを提供し、他方、市民は必要な情報・サービスを一箇所で受けることができる施設である。

職業紹介は、上記のようにこのワン・ストップ・センターの「基本サービス」として位置付けられている。

ワン・ストップ・センターにおける PPP には、2 段階が存在する。まず、1)センターの管理運営を巡って、その管理運営者であるオペレーターに民間事業者がなるという段階と、2)ワン・ストップ・センターにおける職業紹介業務を担うという段階である。

- ・ **オペレーター：** ワン・ストップ・キャリア・センターの管理運営を行うのが、「ワン・ストップ・オペレーター」である。WIA の規定により、政府機関、民間企業、地域の非営利団体、大学、商工会議所等が、それに従事することができる。少なくともワシントン州、ヴァージニア州、ウェストバージニア州、カリフォルニア州などにおいて、実際に民間企業による管理運営の事例がある。（また、民間企業が自社社員の再就職支援センターとしてワン・ストップ・キャリア・センターを管理運営することも認められる。カリフォルニア州におけるボーイング社にて、そのような事例が存在する。）
- ・ **パートナー：** ワン・ストップ・キャリア・センターに参加して情報提供等を実施するのが、ワン・ストップ・キャリア・センターのパートナーである。パートナーは、政府機関・教育機関・非営利団体、民間企業などである（WIA の規定により）。少なくともニューヨーク州、ヴァージニア州などで職業紹介が民間企業により提供されており、またコロラド州、マサチューセッツ州などでも実施されている模様である。

（カリフォルニア州サン・ディエゴの事例）

カリフォルニア州には、約 400 のワン・ストップ・センターが存在する。その内、例えば、サン・ディエゴ地区では、地区内に 6 箇所あるワン・ストップ・キャリア・センターの内、3 センターが、民間企業によりオペレート（管理運営）されている。これら 3 センターをオペレートしているのは、米国全土で雇用・職業能力関連のサービスを提供している同一の民間企業（Arbor E&T）である。

各センターにおいては、各地域のニーズに適合したサービスを提供するために、様々なパートナーとの覚書が締結され、それに基づいて、サービスが提供されている。パートナーは、公的機関、民間企業、など様々である。

(ヴァージニア州ハンプトン・ロードの事例)

ヴァージニア州ハンプトン・ロードのワン・ストップ・センターも、上記の民間企業(Arbor E&T)がオペレーターとなっている。そしてここでは、職業紹介を含む全てのサービスがオペレーターのみにより提供されている。

(オハイオ州シンシナティ・ハミルトン郡の事例)

オハイオ州シンシナティ・ハミルトン郡におけるワン・ストップ・センターでも、上記の民間企業(Arbor E&T)により管理運営(オペレート)がなされている。管理運営の契約により、27か月で7.9百万ドル(約9億円弱)が同社に支払われている。このセンターでは、年間7,500名へのサービス提供が実施される。ここでは、公的機関に加えて、民間企業(Mature Services)がパートナーとして参加しており、この会社により高齢者に向けた職業紹介やマッチングなどのサービスが提供されている。

(2) 英国

① 制度の概要

英国の職業紹介においても、米国と同様に、市場全体の PPP と、「官」部分の PPP との双方が存在している。

<市場全体の PPP>

○ 官民共存

英国においては、官が提供する職業紹介と民間が提供する職業紹介とが存在している。同国においては、これまでに民間による職業紹介が禁止されたことはなく、また、1994 年には、民間職業紹介所の営業許可制も廃止された。(リクルートワークス研究所資料より) 英国においては、一般に、民間の職業紹介所はある程度の能力・技術を有する者、公共の職業紹介所は未熟練やブルーカラー、と棲み分けられる模様である。また、民間職業紹介所は、特に都市部にて活動が盛んである。

英国における公共職業紹介所のシェア(採用件数に占める割合)は、28.2%(1997)(なお、別途のデータでは、16%(1999)である。(何れもリクルートワークス研究所資料より)なお、その後の研究により、英国における転職者(1997年～2002年)の入職経路の内、職業紹介機関を経由した入職は全体の 18.7%である、との分析も公表されている。そのうち、9.9%が公共機関経由、8.8%が民間機関経由である。(樋口・児玉・阿部、2004年)

また、古いデータ(1992年)であるが、職業紹介の成功率に関しては、公共職業紹介所が 39%であり、他方、民間職業紹介所が 83%である。(リクルートワークス研究所資料より)

<「官」部分の PPP>

○ 業務委託

英国における公共職業紹介所における公共職業紹介業務の一部が、民間(営利・非営利)に業務委託されている。その規模に関しては、登録求職者の 5%程度とするデータもある(リクルートワークス研究所資料より)。

<根拠等>

- ・ 「職業紹介所法」
- ・ 「規制緩和及び外部委託法」(1994)

② 個別事例

○ 「ジョブ・センター・プラス」における PPP

英国における公共職業安定所は、職業年金省（Department for Work and Pensions）のエージェンシー（Executive Agency）である「ジョブ・センター・プラス（Jobcentre Plus）」が、それに該当する。全国に約 1,500 の「ジョブ・センター」が存在する。英国のブレア政権においては、「福祉から就業へ（Welfare to work）」の考えの下、就業支援と社会保障とを組み合わせた失業者支援プログラムである「ニュー・ディール（New Deal）」政策が実施されている。それにより、英国の公共職業安定所「Jobcentre」も、従前は雇用サービス庁により所管されていたが、2002年4月に、社会保険給付を行う機関と統合され、自らエージェンシーとなった。各センターは、平均で 1,250 人の登録失業者に対応する（リクルートワークス研究所資料より）。

このジョブ・センター・プラスにおける公共職業紹介業務の一部が、民間（営利・非営利）にも業務委託されている（登録求職者の 5%程度か）。

同機関の Web において、委託事業者によるサービス提供に関する詳細なガイダンスが提供され随時アップデートされると共に、特に、ニュー・ディール政策にかかる若年層に対するサービス提供に関して、そのサービス受給者の就業率に関する詳細なデータが、サービス提供者毎に講評されている。

○ 「エンプロイメント・ゾーン」プログラムにおける PPP

ブレア政権のニュー・ディール政策の下、2000年に、当時の雇用サービス庁は、特に失業率の高い 15 地域を選定して、各地域における長期失業者に対して、各地域特性に特化したサービスである「エンプロイメント・ゾーン」プログラムを開始した。このプログラムにおいては、その成果を高めるために、各対象地域におけるプログラムの実施を民間企業等の外部に委託している点、また受託機関の裁量性（予算の用途など）を高めている点、各失業者の状況に合わせたきめ細かなサービスを提供している点、受託機関に対しては対応件数を基礎とした手数料に加えて成功報酬が支払われている点、などが特徴となっている。

図表 エンプロイメント・ゾーンにおける民間委託の事例

… (略) … 現在、4社の民間企業が受託している。… (略) … 15のエンプロイメント・ゾーンのうち、9つを受託した企業がワーキングリンクスである。同社は2000年3月に設立された民間の営利目的の株式会社 (limited company) である。同社のサービスの特徴は、公共職業紹介所とは全く異なったアットホームな雰囲気、マンツーマンの対応によるきめ細かなサービス提供を行っていることにある。… (略) … 同社は初年度 (2000-2001年) において、4,000人以上の長期失業者を職に就かせることに成功した。

(資料) 「労働市場サービス産業の活性化のための提言 (民間の活力と創意を活かした労働市場サービスに関する研究会)」 社団法人全国求人情報誌協会、社団法人日本人材紹介事業協会、社団法人日本人材派遣協会

(注) ワーキングリンクスは、官民共同出資の事業体。

(3) 独国

独国においても、米国・英国と同様に、市場全体の PPP と、「官」部分の PPP との双方が存在している。但し何れの場合にも、前 2 国と比較すると限定的であり、また現在、改革の途上にある。

① 制度の概要

<市場全体の PPP>

○ 官民共存

独国においては、官が提供する職業紹介と、民間が提供する職業紹介とが存在している。

この内、民間による職業紹介事業は、1994 年から、「連邦雇用庁」（現在は「連邦雇用機関」）による許可制で認められるようになっている（許可期間は初回は最長 3 年、更新後は無期限）。それと同時に、公共職業安定所（現在は「ジョブ・センター」）のサービス向上策が講じられた。

他方、現在の独国における公共職業安定機関は、連邦雇用機関の出先機関である「ジョブ・センター」およびその出張所が該当する。

民間職業紹介所の実績（紹介による就業件数）としては、以下のように、年間数万件の規模である。（リクルートワークス研究所資料より）

－1998 年： 約 62,000 件

－1997 年： 約 20,000 件

独国における転職者（1994 年～99 年）の入職経路の内、職業紹介機関を経由した入職は全体の 10.8%である、との分析が公表されている（樋口・児玉・阿部、2004 年）。また、別の分析によると就業者の内約 5%が、民間の職業紹介所を経由するものである（リクルートワークス研究所資料より）。

<「官」部分の PPP>

○ 共有・業務委託

独国においては、連邦雇用機関と民間事業所の相互協定により、マッチング機会の増加のために求職者／求人データベースの「共有」、職業紹介業務の民間職業紹介所への「業務委託」が行われる。

<根拠等>

- ・ 「民間職業紹介事業に関する法律」(1994)
- ・ 「ハルツ法」(第3法律： 連邦雇用庁改革)

独国のシュレーダー前政権は、雇用失業対策として取り組んできた労働市場改革に関して、ハルツ委員会(首相の諮問機関)の最終答申(連邦雇用庁改革のための雇用政策改革案、通称ハルツ案、2002年8月16日)の結果を踏まえた何本かの改革法(通称、ハルツ法)を2002年に成立させている。

② 個別事例

○ 「連邦雇用機関」における PPP

独国における雇用・失業改革の大枠は、連邦経済・労働省が担当している。

上記、2002年のハルツ法（第3法律）によって、同省の政策の実施を担当するのは、これまでの連邦雇用庁から、同庁を改組した独立行政法人である連邦雇用機関（及び各州労働関係省庁）となった。同機関には目標設定・成果管理の制度が導入され、主体的なサービスの改善が可能となった。それと同時に、活動の有効性がより強く問われるようになった。（なお、連邦雇用機関は、連邦雇用庁の時代より、企業負担金、労働者負担金で賄われていた。また、その運営において一定の自治権を有していた。）

また、同機関傘下の公共職業安定所に関しては、同じくハルツ法により、ジョブ・センターとして改組されることとなった。このジョブ・センターは、公共職業安定所と福祉関連サービスを行う社会事務所の一部とを統合させたものである。全国にある181の公共職業安定所をジョブ・センターとして改組して、就業希望者に対する総合的なサービスが提供されることとなる。（なお、ジョブ・センターは、公共職業安定所の時代より、政労使の三者構成による管理委員会が置かれ、一定の自立的な運営がなされていた。）

この連邦雇用機関において、既述のように、前身の連邦雇用庁の頃より、民間事業所との相互協定により、マッチング機会の増加のために求職者／求人データベースの「共有」や、職業紹介業務の民間職業紹介所への「業務委託」が行われてきている。

③ 主たる成果と課題

公共職業紹介業務の委託に関しては、まだ十分に行われておらずその成果の発生が十分ではないとの指摘がある。

まず、近年における欧米諸国の職業紹介制度の改革に関して、「職業紹介への民間事業者の参入と委託先としての活用（独、仏は緒についたところ）が促進されている。」との指摘がなされている。（児玉・樋口、2005）また、上記ハルツ法による改革に関して、機構改革面は成果をあげているが、職業紹介の第三者への委託等については、いまだに成果が家訓出来ないとの指摘もある。

(4) 仏国

仏国においても、他の3ヶ国と同様に、市場全体のPPPと、「官」部分のPPPとの双方が存在している。但し何れの場合にも、他国と比較すると限定的であり、また現在、改革の途上にある。

① 制度の概要

<市場全体のPPP>

○ 官民共存

仏国においては、民間職業紹介所の活動に対する不信感、特に労働組合の反対により、営利目的の職業紹介は従前禁止されてきた。それが、1986年法（87年政令）により、限定的に民間（営利・非営利）への開放が実施された（大機業務向けの技術者・管理職など）。1996年の民間職業紹介機関数は、1,200機関程度存在するとのデータもある（リクルートワークス研究所資料より）。しかし、全体としては、「(緩やかな)官の独占」が続いてきた。

なお、仏国における転職者（1994年～99年）の入職経路の内、職業紹介機関を経由した入職は全体の9.7%である、との分析が公表されている（樋口・児玉・阿部、2004年）

<「官」部分のPPP>

○ 業務委託

公共職業紹介所（ANPE）における業務の一部（情報提供サービス等）が、民間に業務委託されている。（リクルートワークス研究所資料より）

<根拠等>

- ・ 「労働法典 312 条」
- ・ 「(公共職業紹介所に関する規制)」（1986年独立行政立法、1987年政令）
- ・ 「雇用対策法」（2004年）

② 個別事例

○ 「公共職業紹介所」(ANPE)

雇用連帯省の管轄下にある 4 実務機関のひとつとして、雇用代表部 (Employment Delegation) が存在する。雇用代表部が、「公共職業紹介所 (ANPE)」の主要業務を運営する。

公共職業安定所 (ANPE) は、雇用・労働・社会統合省が監督する公法人であり、政労使の三者構成による管理委員会が置かれ、閣議によって任命される長官と、5 名ずつの代表により自立的な運営がなされる。

ANPE は、22 箇所の地方事務局 (DRA)、120 箇所の代表事務局 (DDA)、850 箇所の地域職業紹介所 (DALE) によって構成されている、中央集権型の全国組織である。

ANPE の予算は、財政法により議会で決定される政府予算により賄われる。72 億 1310 万フラン (1999 年) ANPE の職員数 17,766 名 (1999 年) で、その内の 85% が、職業紹介業務に携わる。また、職業紹介数は 2,638 千件 (1999 年) であった。(リクルートワークス研究所資料より)

既述のように、緩い独占状況を続けていた ANPE による職業紹介業務は、この 2~3 年において、大きく変革を遂げることとなった。

2004 年 1 月、公的雇用サービスの改善に関する「マランベール報告書」と、労働規制の緩和に関する「ビルビル報告書」が政府に提出され、政府はこれを基に、「雇用対策法案」を策定した。これは、企業倒産やリストラが増加して失業率が悪化を続ける中で、対策を迫られたラファラン政権が雇用対策を 2004 年の最優先課題として位置付け、改革を実施しようとするものである。これに先立つ 2003 年 9 月に、政府は、労働市場をより流動的、開放的、かつ効率的にするため、公共職業安定所 (ANPE) による職業紹介の独占を見直すこととして、公共職業安定所と、(失業保険を管理運営する) 全国商工業雇用協会 (UNEDIC) における、民間職業紹介機関との業務連携に向けた調査を諮問していた。(厚生労働省資料より)

マランベール報告書においては、公共職業安定所と UNEDIC は統合せずに、その代わり、関係機関間の戦略的かつ永続的な協調関係を追求していくこと、両機関を同一建物内に設置すること、などが推奨されている。そして公共職業安定所の職業紹介事業の独占廃止にあたり、両組織が民間事業者への委託方法に関して検討するように提案され、1 年間で求職者リストの信頼性を高めるように要請されている。(厚生労働省資料より)

2004 年 12 月に、雇用対策法案は成立して、実態的に公共に独占されてきた職業紹介業務に民間事業者の参入が認められ、また ANPE は、競争環境におかれたことになる。

なお、このような動きの中で、UNEDIC は、オランダの民間職業紹介機関と提携し、パ

り地方の長期失業者 150 名を対象とした職業紹介を行う試みを担っている。このように他国の民間職業紹介機関が、仏国の職業紹介業務に参加するのは画期的なこととされている。(厚生労働省資料より)

③ 主たる成果と課題

公共職業紹介業務の委託に関しては、独国と同様に、近年における欧米諸国の職業紹介制度の改革に関する記述の中で、「職業紹介への民間事業者の参入と委託先としての活用(独、仏は緒についたところ)が促進されている。」との指摘がなされている(児玉・樋口、2005)。

職業紹介の提供（公共職業紹介）

（当該事例における官民の役割分担の特徴）

- この分野は、サービス市場そのものが、「官民共存」である。「官が提供するサービス」と、「民が提供するサービス」の双方がある。（官の独占性が高い仏国でも、そのような状況）
- 「官が提供するサービス」部分については、その一部が、民間（営利・非営利）に業務委託されている。
- このような「官民共存」及び「（官の部分の）民間への業務委託」が、PPPの一形態であるとする。

事 項	米 国	英 国	独 国	仏 国
制度の概要	<p><市場全体の PPP></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 官民共存 <ul style="list-style-type: none"> ・ 民間職業紹介事業の規制は州法によるが、これを禁止することは憲法違反となる。 ・ 民間職業紹介の利用シェア： 6.9% (1998年) (なお米国では、官民を問わず、職業紹介機関を経由するのは求職者の 25%程度である。(1998年)) <p><「官」部分の PPP></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 業務委託、共同参加 <ul style="list-style-type: none"> ・ ワン・ストップ・センターの「管理運營業務」が、民間（営利・非営利）や公共機関（公立大学等）へ業務委託されるケースがある。 ・ ワン・ストップ・センターの「職業紹介業務」を、民間（営利・非営利）や公共機関（公立大学等）などが実施するケースがある。契約形態は確認中。 <p><根拠等></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「労働力投資法」(WIA) (1998) ・ ワグナー・ペイサー法（公共職業紹介） ・ 公共職業安定機関は、「州」の機関である。連邦政府の基準に基づき、具体的なサービス、運営組織等の決定・実施は各州に委ねられる。 ・ 公共職業安定機関は、必要な情報とサービスを 1 箇所にて受けられる「ワン・ストップ・キャリア・センター」への移行中。(WIA法により、州に設置及びその中での関連機関の活動を義務付けている) 	<p><市場全体の PPP></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 官民共存 <ul style="list-style-type: none"> ・ 1994 年に民間職業紹介所の営業許可制が廃止された。（なお、これまでに禁止されたことはない。） ・ 一般に、民間職業紹介所はある程度の能力・技術を有する者、公共職業紹介所は未熟練やブルーカラー、と棲み分けられる。 ・ また、民間職業紹介所は、特に都市部にて活動が盛んである。 ・ 公共職業紹介所のシェア（採用件数に占める割合）： 29.0% (1997) (なお、別途のデータでは、16%(1999)) ・ 経路利用率 (1992) : <ul style="list-style-type: none"> －公共職業紹介所：31% －民間職業紹介所：6% ・ 紹介成功率 (1992) : <ul style="list-style-type: none"> －公共職業紹介所：40% －民間職業紹介所：82% <p><「官」部分の PPP></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 業務委託 <ul style="list-style-type: none"> ・ 公共職業紹介所における公共職業紹介業務の一部が、民間（営利・非営利）に業務委託されている（登録求職者の 5%程度か） <p><根拠等></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「職業紹介所法」 ・ 「規制緩和及び外部委託法」(1994) 	<p><市場全体の PPP></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 官民共存 <ul style="list-style-type: none"> ・ 1994 年から、民間職業紹介事業を、「連邦雇用庁」による許可制で認める（許可期間は初回は最長 3 年、更新後は無期限）。それと同時に、公共職業安定所のサービス向上策が講じられた。 ・ 公共職業安定機関は、連邦雇用庁の出先機関である「公共職業安定所及び同出張所」。 ・ 民間職業紹介所の実績 <ul style="list-style-type: none"> －1998 年： 約 62,000 件 －1997 年： 約 20,000 件 ・ 民間職業紹介所のシェア： 5% <p><「官」部分の PPP></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 共有・業務委託 <ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦雇用庁と民間事業所の相互協定により、マッチング機会の増加のために求職者／求人データベースの「共有」、職業紹介業務の民間職業紹介所への「業務委託」が行われる。 <p><根拠等></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「民間職業紹介事業に関する法律」(1994) ・ 公共職業安定機関に対する法律の所管は「労働社会省」、職業紹介の実務は「連邦雇用庁」が行う。 	<p><市場全体の PPP></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 官民共存 <ul style="list-style-type: none"> ・ 民間職業紹介所の活動に対する不信感、特に労働組合の反対により、営利目的の職業紹介は従前禁止されてきた。 ・ 1986 年法 (87 年政令) により、限定的に民間（営利・非営利）への開放が実施された。（大機業務向けの技術者・管理職など） ・ 「(緩やかな) 官の独占」 <ul style="list-style-type: none"> …現在は、更に開放が進展している可能性があり、確認中。 ・ 民間職業紹介機関数：120 (1996 年) <p><「官」部分の PPP></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 業務委託 <ul style="list-style-type: none"> ・ 公共職業紹介所におけり業務の一部が、民間に業務委託されている。（情報提供サービス等） <p><根拠等></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「労働法典 312 条」 ・ 「(公共職業紹介所に関する規制)」(1986 年独立行政立法、1987 年政令) ・ 公共職業安定機関は、「公共職業紹介所」(ANPE)。全国規模の組織である。
PPP の手法	<ul style="list-style-type: none"> ○ 共存 ○ 業務委託 ○ 共同参加 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 共存 ○ アウトソーシング 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 共存 ○ アウトソーシング ○ 共有（データの共有） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 共存 ○ アウトソーシング

事 項	米 国	英 国	独 国	仏 国
個別事例	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「ワン・ストップ・キャリア・センター」(カリフォルニア州等の事例) ・ 「ワン・ストップ・キャリア・センター」は、既存の公共職業安定所から変化したもので、政府機関・教育機関・非営利団体などの組織が、雇用や訓練に関する多種多様なサービスを提供し、他方、市民は必要な情報・サービスを一箇所で受けることができる施設である。名称は統一されていない。 ・ すべての州の公共職業安定所が、ワン・ストップ・センターのシステムを取り入れる必要がある(WIA法上の義務)。 ・ カリフォルニア州には、約400のワン・ストップ・センターが存在する。 ・ 職業紹介は、ワン・ストップ・センターの「基本サービス」として位置付けられている。 ・ オペレーター： ワン・ストップ・センターの管理運営を行うのが、「ワン・ストップ・オペレーター」である。政府機関、民間企業、地域の非営利団体、大学が、それに従事することができる。(加州サン・ディエゴ等で民間企業による管理運営の事例がある。また、民間企業が自社社員の再就職支援センターとしてワン・ストップ・センターを管理運営することも認められる。) ・ パートナー： ワン・ストップ・センターに参加して情報提供等を実施するのが、ワン・ストップ・センターのパートナーである。パートナーは、政府機関・教育機関・非営利団体であることが多いが、コロラド州、マサチューセッツ州などで、職業紹介が民間企業により提供されている。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「ジョブ・センター」 ・ 公共職業安定所は、教育雇用省のエージェンシー(Executive Agency)である「雇用サービス庁(Employment Service: ES)」が所管する「ジョブ・センター(Jobcentre)」が、それに該当する。 ・ 全国に約1,000箇所の「ジョブ・センター」が存在しており、平均で1,250人の登録失業者に対応する。 ・ 求職者とジョブ・センターとの間で、求職者協定を締結する。求職者は一定期間毎にカウンセリングを受け、就職支援措置を受ける。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「公共職業安定所」 ・ 連邦雇用庁は、企業負担金、労働者負担金で賄われている。また、その運営において自治権を有している。 ・ 公共職業安定所の組織 <ul style="list-style-type: none"> －本部<ニュルンベルグ> －地方雇用事務局(10箇所) －地域雇用事務局(181箇所)とその出張事務局(600箇所) ・ 職員約26,000名が職業紹介に従事している。 ・ 公共職業安定所は、政労使の三者構成による管理委員会が置かれ、自立的な運営がなされる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「公共職業紹介所」(ANPE) ・ 雇用連帯省の管轄下にある4実務機関のひとつとして、雇用代表部(Employment Delegation)が存在する。雇用代表部が、「公共職業紹介所」の主要業務を運営する。 ・ 公共職業安定所は、政労使の三者構成による管理委員会が置かれ、自立的な運営がなされる。 ・ ANPEは、22箇所の地方事務局(DRA)、120箇所の代表事務局(DDA)、850箇所の地域職業紹介所(DALE)によって構成されている。中央集権型の組織。 ・ 予算は、財政法により議会で決定される政府予算により賄われる。72億1310万フラン(1999年) ・ 職員数17,766名(1999年)で、その内の85%が、職業紹介業務に携わる。 ・ 職業紹介数は2,638千件(1999年)
主たる成果と課題	—	・ 公共職業紹介所と民間職業紹介所の協力	・ 規制緩和、民間との協力拡大	—

【参考文献】

- ・ リクルートワークス研究所「欧米諸国の公共職業安定所」
- ・ リクルートワークス研究所「主要諸国の公共職業紹介」
- ・ リクルートワークス研究所「ヨーロッパにおける職業紹介 変化のトレンドとその影響」
- ・ リクルートワークス研究所「アメリカカリフォルニア州の労働市場サービス」
- ・ 内閣官房資料
- ・ 厚生労働省資料
- ・ JETRO「ユーロトレンド」
- ・ 独立行政法人労働政策研究・研修機構「海外労働情報」等
- ・ 財団法人海外職業訓練協会「各国・地域情報」
- ・ 米国 DOL 資料
- ・ 英国 Jobcentre Plus 資料
- ・ 米国サン・ディエゴ労働力パートナーシップ資料 (Web 等)
- ・ 米国個別企業資料 (Web、Annual Report 等)
- ・ ペーター・ユーリッヒャー「ドイツにおける最近の労働市場改革」
- ・ 児玉俊洋、樋口美雄「労働移動研究よりー入職経路の日米欧比較から我が国への示唆ー」(2005 年)
- ・ 樋口美雄、児玉俊洋、阿部正浩「入職経路の日米欧比較」(2004 年)
- ・ 社団法人全国求人情報誌協会、社団法人日本人材紹介事業協会、社団法人日本人材派遣協会「労働市場サービス産業の活性化のための提言 (民間の活力と創意を活かした労働市場サービスに関する研究会)」

6. 病院の建設・管理運営

- ・ 米国連邦政府では、退役軍人省において 2003 年に市場化テストが実施されることとなっていたが、合衆国法律集の規定により、市場化テストは一時中断され、現在は限定的に市場化テストが実施されている。
- ・ 英国中央政府では、1997 年の病院建設プログラム開始後、新規大病院整備の約 85%は PFI 方式が採用されている。
- ・ 独国においては、主に地方政府が公立病院を管理、運営しており、近年、地方政府の財政悪化に伴い、公立病院の民営化プロジェクトが組成されている。
- ・ 仏国では「Hospital2007 年計画」にもとづき、病院の建設、管理運営の PPP が始めて実施されている。

(1) 米国

① 制度の概要

米国における医療保障制度では、高齢者を対象とした公的保険制度と高齢者以外の世代を対象とした民間医療保険が存在し、医療費の内訳を見ると、対国民医療費の 45.5% (2001 年) が公的セクター、34.8% (同年) が民間の医療費と、公的セクターが民間医療費を上回っている。

図表 財源の内訳

財源	2001 年
保険料 (民間)	4,961 億ドル (34.8%)
患者の自己負担	2,055 億ドル (14.4%)
政府支出 (連邦・州)	6,467 億ドル (45.4%)

(出典) 医療経済研究機構 (2005) アメリカ医療関連データ集-2003 年版-

その公的セクターの病院数の内訳を見ると、日本の国立病院にあたる連邦政府の病院は退役軍人省所管の病院等、200 強の施設が存在する一方、州や地方自治体が管掌する病院は約 1,000 施設以上存在する⁴¹。

⁴¹ 米国では、営利企業の医療サービスへの参入が可能であるため、民間病院は営利病院と教会や慈善団体により開設される非営利病院に分類され、民間病院のうち非営利病院が約 7 割を占めている。

図表 病院数の内訳と推移

項目	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
全病院	6,965	6,649	6,291	6,201	6,097	6,021	5,890	5,810	5,801
うち病床数 100 以上	3,755	3,620	3,376	3,347	3,267	3,216	3,140	3,102	3,084
連邦管掌外	6,606	6,312	5,992	5,911	5,812	5,746	5,626	5,565	5,558
非政府管掌・非営利病院	3,322	3,191	3,092	3,045	3,000	3,026	3,012	3,003	2,998
営利病院	730	749	752	759	797	771	747	749	754
州・地方自治体管掌	1,778	1,444	1,350	1,330	1,260	1,218	1,197	1,163	1,156
連邦管掌	359	337	299	290	285	275	264	245	243

(出典) 医療経済研究機構 (2005) アメリカ医療関連データ集-2003 年版-

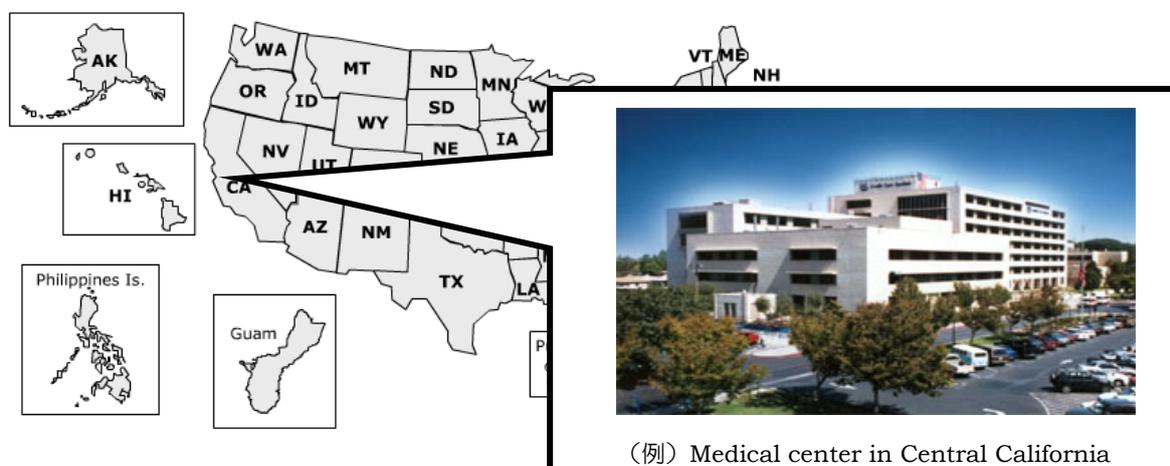
上記のように、公的セクターの大部分を占める州・地方政府管掌の病院においては、古くから民間委託が実施されており、例えば、南フロリダ州立精神病院においては、施設建設・管理運営の民間委託の実績があり、フロリダ州パイネラスカウンティでは、カウンティ内の救急車両サービスについて、カウンティと救急車両運営専門会社である **American Medical Response** 社と独占契約を結んでいる。但し、近年では、そのような州政府の取組み以外に、連邦政府においても、退役軍人省所管の病院で市場化テストが実施されることが発表された。そこで、ここでは退役軍人省所管の病院における市場化テストの事例を取り上げることとする。

② 個別事例

■ 退役軍人省の市場化テスト

退役軍人省 (Veteran Affairs) では、各州に退役軍人のための医療施設を設置している。

図表



(例) Medical center in Central California

(出典) Department of Veterans Affairs <http://www.va.gov/>

退役軍人省では、これまでも、フルタイム職員の削減や外部委託等によるコスト削減に取り組んできたが、連邦政府業務棚卸の結果、省全体の約 8 割⁴²が「民間でも出来る業務」として分類されたことや、大統領の経営課題の一つに市場化テストが位置づけられたこと等を背景として、市場化テスト⁴³の導入が決定した。

その市場化テストの対象業務となったのは、退役軍人省の「民間でも出来る業務」の約 97%を占める省内の医療部門（Veterans Affairs Administrations）の業務であり、2002 年には、医療部門のうち 4,061FTEs の業務を対象として 1,626 件の市場化テストが実施され、その結果、3,189FTEs の業務が外部に委託されることとなった。特に、地域に設置されている外来患者用の治療センターの運営が外部委託される傾向⁴⁴にあるという。

上記のように退役軍人省では、積極的に市場化テストが推進されているが、2003 年 4 月、省の法律顧問（General Counsel）から、「医療部門における市場化テストの実施は、合衆国法律集（U.S.C.）第 38 章 8100 項(5)に抵触する」と指摘を受けている。

図表 合衆国法律集第38章8100項(5)の要約

民間でも出来る業務（製品）についての官民コスト比較の費用は、官民コスト比較を担当する職員の給与も含めて、コスト比較のための特別財源から拠出しなければならない。医療ケアや、医療・補綴研究、医療に関連する業務、その他業務費用のための財源から拠出してはならない。
※1994 年法改定時に上記の条文が盛り込まれた。

（出典）合衆国法律集第 38 章 8100 項(5)

それに対して、退役軍人省は、市場化テストは、民間企業の入札を伴わない“省内のコスト分析（market research）”（以下の②の方法に該当）であるため、合衆国法律集第 38 章で禁止している官民のコスト比較には該当せず、加えて、この省内でのコスト分析を採用することについては、事前に OMB から了承を得ていたと弁明した。

⁴² 2003 年時点の医療部門における「民間でも出来る業務」は 190,000 ポスト。

⁴³ 退役軍人省においては、後述する合衆国法律集第 38 章 8100 項(5)の規定により、OMB 通達 A-76 ではなく独自の市場化テストプロセスを策定し、策定したプロセスに基づいて市場化テストを実施している。

⁴⁴ 入院治療患者に対して地域を拠点とした外来治療へと転換する傾向にあるという。

図表 退役軍人省の市場化テスト

退役軍人省では、合衆国法律集第 38 章 8100 項を踏まえて、以下のような 3 つの市場化テストの方法を考案し、OMB からそれらの方法を採用することについて了承を得ていた。

- ① 対象となった職員数が 10FTEs 以下の場合、民間企業の入札を伴わずに、省内のコスト分析（market research）を実施する。
- ② 対象となった職員数が 11FTEs 以上の場合、民間企業の入札を伴わずに、①より詳細な省内のコスト分析（market research）を実施する。
- ③ 通常の OMB A-76 プロセスを実施する

※OMB 通達 A-76 のプロセスは、a) 市場化テストの対象職員が 65FTEs 未満の場合、民間企業の入札を伴わずに省内のコスト分析のみで落札者を決定する（簡略競争）、b) 65FTEs 以上の場合、民間企業との競争入札により落札者を決定する（標準競争）である。

（出典）Department of Veterans Affairs（2002）“Performance and Accountability Report”

そのような退役軍人省に対する法律顧問の指摘を受けて、会計検査院においても、医療部門の市場化テストについて以下のようなレポートが発表されている。

図表 GAO レポートの要約

退役軍人省の市場化テスト（省内のコスト分析）と合衆国法律集第 38 章 8100 項の官民コスト比較について検討した結果、市場化テストは官民コスト比較に該当するため、退役軍人省の市場化テストは一般財源ではなく、市場化テストのための財源により実施されなければならない。

（出典）GAO（2004）“Veterans Health Administration-Appropriations for CARES Cost Comparison Studies”

退役軍人省と法律顧問の交渉の結果、2003 年 8 月、医療部門で実施されている全ての市場化テストは中断されることとなった。それを受けて、退役軍人省では、市場化テスト以外の方法でコスト削減目標を達成するため、自ら市場化テストの対象業務の一部をリスト化する等、省内のビジネスプロセスエンジニアリングを通じた業務の効率化に取り組んでおり、そうすることで以前と同様の 10 億ドルのコスト削減目標を目指していると発表した。（但し、その後 2006 年 1 月に、上院は 1,500 万ドルを上限として退役軍人省の市場化テストの実施を容認したため、限定的に市場化テストが再開されることとなっている。）

③ 主たる成果と課題

OMB 通達 A-76 では、市場化テストの対象事業を決定するために、「民でも出来る業務」に分類された事業を、各省と OMB が協議し、決定することが規定されている。それに対して、退役軍人省では、官民コスト比較の対象事業を各省及び OMB ではなく、議会が決定する仕組みが導入されており、具体的な方法としては、官民コスト比較を実施するための費用を一般財源ではなく、特別財源から手当てする必要がある内容が法律に明記されている。

(2) 英国

① 制度の概要

1964年に制定されたNHS法（National Health Care Service Act of 1946）により、英国内のほぼ全ての病院は国有国営化され、地区保健当局（District Health Authority）により直営管理されることとなった。

図表 NHS法の概要

- ・保健医療サービスの供給が、国の責任で行われ、費用の大部分が一般財源で賄われている
- ・保健医療サービスの提供は、国民に対して原則、無料で行われる
- ・狭義の医療のみならず、予防やリハビリテーション等を含む包括的な医療保障である
- ・保健医療サービスの供給は予算の範囲で計画的に実施される

（出典）医療経済研究機構（2005）イギリス医療関連データ集-2003年版-

しかし、1980年代半ばになると、厳しい医療費抑制を進めたことで、入院待機者の急増や予算不足による病院閉鎖など、医療サービスの水準が低下したため、当時の保守党サッチャー政権は、地区保健当局の直営管理から、地区保健当局が予算内で病院を選択し契約できるような契約方式へと切り替えた。これにより、地区保健当局は、NHS病院だけでなく、民間病院と契約を結び、医療サービスを提供することが可能になった。また、そのNHS改革の一環として、NHS病院のうち一定の要件を満たし、保健大臣の承認を得た病院については、保健当局から独立した公営企業体（NHSトラスト）として、独立採算により病院を運営することが可能になり、2003年度時点で、このNHSトラストは全国に372ヶ所設置されている。以下では、そのNHSトラストのPFIによる病院整備の事例を取り上げる。

②個別事例

■ダードフォード・グレイブシャム NHS トラスト (PFI)

1997年、ダードフォード・グレイブシャム NHS トラストは3つの老朽化した病院を一つに統合し、PFIによりベッド数400の病院を設計、建設、管理（業務内容は以下の通り）する契約を結んだ。契約金額は約177百万ポンド（約300億円、1ポンド=170円換算）、契約期間は最低28年間（60年間までの契約延長オプションあり）であり、BOT方式が採用され、2000年に開業を迎えた。

図表 維持管理業務

(a) 建物外部（庭等）のメンテナンス	(b) 建物内部のメンテナンス（窓清掃、害虫駆除等）
(c) 搬送サービス、建物内部の警備	(d) ランドリー
(e) ケータリング	(f) 電気通信の管理
(g) 建物外部の警備	(h) 駐車場管理

※医療行為は引き続き NHS トラスト（公共部門）が行うこととなった。

（出典）National Audit Office（2005）“Darent Valley Hospital: The PFI Contract in Action”

開業にあたり、施設の維持管理に従事していた職員の雇用については、全職員が、TUPEの規定の下、委託先の企業に移管され、TUPEによる移管に際して、頻繁に論点となる、a) 労働組合については、事前に PFI 契約の中で、委託先企業が労働組合を容認する内容が盛り込まれ、b) 移管された職員の年金については、従前の NHS スキームと同様のスキームが保障されることとなった。

また、開業後の運営においては、PFI 契約の下、NHS トラストが委託先企業に対して、年間17.2百万ポンド（約29億円、設計、建設について10.6百万ポンド（約18億円）、維持管理業務について6.6百万ポンド（約11億円）：1ポンド=170円）を支払うこととなった。但し、契約には委託先企業の業務（治療データの記録等、患者の治療に多大な影響を及ぼす業務については対象外）が要求水準に満たない場合、減額される内容も盛り込まれており、例えば、2002年に電気システムの故障により2つの手術室がそれぞれ48時間、72時間使用できなくなり、患者は別の手術室で手術を受けることとなったため、4,448ポンド（約75万円）が減額されたという。

図表 サービス毎の業績評価結果（月毎）

	Oct00	Nov00	Dec00	Jan01	Feb01	Mar01	Apr01	May01	Jun01	Jul01	Aug01	Sep01	Oct01	Nov01	Dec01	Jan02	Feb02	Mar02	Apr02	May02	Jun02	Jul02	Aug02	Sep02	Oct02	Nov02	Dec02	Jan03	Feb03	Mar03	Apr03	May03	Jun03	Jul03	Aug03	Sep03	Oct03	Nov03	Dec03	Jan04	Feb04	Mar04	Apr04	May04	Jun04	Jul04								
a	95	95	96	96	96	96	96	96	96	95	96	96	96	95	96	94	95	95	95	96	96	95	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	95	95	94	94	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	96	96			
b	95	96	96	96	96	96	97	97	95	96	97	97	98	97	98	97	97	97	98	97	95	95	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	95	95	94	94	94	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	96	96	
c	98	98	98	98	98	98	98	98	98	97	98	98	98	98	98	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	96	94	93	94	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	
d	97	96	96	96	95	94	95	95	96	96	97	97	97	97	97	97	97	97	98	97	95	95	96	96	96	96	96	96	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	95	
e	97	96	96	96	97	96	96	96	95	96	97	97	97	97	97	97	97	97	98	98	97	97	97	97	97	97	97	96	95	95	96	96	96	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	
f	100	96	96	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97		
g	96	96	96	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	97	97	97	97	97	97	96	97	97	97	97	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96		
h																																																						

(出典) NAO(2005)Darent Valley Hospital: The PFI Contract in Action

注 1) 建物外部（庭等）のメンテナンス、(b) 建物内部のメンテナンス（窓清掃、害虫駆除等）(c) 搬送サービス、建物内部の警備、(d) ランドリー、(e) ケータリング、(f) 電気通信の管理、(g) 建物外部の警備、(h) 駐車場管理

注 2) 上記数字は各サービスの業績（95 が要求水準）

(出典) National Audit Office (2005) “Darent Valley Hospital: The PFI Contract in Action”

さらに、開業からの病院管理、運営に関する評価を見ると、開業当初の評価は低いが、2002年に病院のフランチャイズマネジメントが導入され、CHI (Commission for Health Improvement) から高評価を受けている他の NHS トラストとパートナーシップを結んだことで、ベストプラクティスの共有や経営責任者の交代が実現し、2002年度以降は、高評価が続いている。

図表 業績評価結果（開業-2003年度）

Years to 31 March	2000-01 ¹	2001-02	2002-03	2003-04
Bed occupancy rate	90.46%	94.13%	94.4%	92.8%
National average	84.0%	85.1%	85.4%	85.8%
Number of attendances to A&E	50,634	48,330	49,443	56,729
% of admissions to A&E seen within NHS target time; see footnotes 6 & 7	Trolley wait target achieved	Trolley wait target achieved	90% (target achieved)	90.7% (target achieved)
National average	Not available	Not available	Not available	90.6%
% of patients with hospital acquired infection ²	Not available	Not available	7.0%	4.4%
CHI Star rating	No stars ³	1 star	3 stars	3 stars
Reported Waiting List (inpatient and Day Case)	3,284	3,346	2,680	2,543
Reported Waiting List (6 months and above)	921	1,046	557	266
Non-elective admissions	10,060	10,572	13,032	14,732

Source: The Trust, the Department and CHI

(出典) National Audit Office (2005) “Darent Valley Hospital: The PFI Contract in Action”

また、2003年には、1997年時点の契約の再融資（refinance）に関する規定が適用されることで、a) 年間契約額の減額と b) 契約期間の延長（28年から35年に延長）について THC Dartford と契約変更がなされた。

③ 主たる成果と課題

PFI方式を導入したことにより、官民間のリスクシェアリングが実現した。また、PFI方式を導入した病院では、2002年度以降の業績評価で、（病院間のパートナーシップ制度が推進されたこともあり）高い評価を得ることとなった。

(3) 独国

① 制度の概要

独国の医療保障制度では、連邦と州の権限が明確に分かれており、連邦政府の主な役割が、医療保険の支払方式や医薬品業界の規制等、法律枠組や政令等を制定するのに対して、州政府の主な役割は、公立病院の運営や、16州内それぞれの病床数を調整するための地域医療計画の策定等、州政府が医療行政の実務を担っている。加えて、国の法令を決定する際、州の代表者から構成される連邦参議院の許可が必要な場合が多いといったように、連邦政府に比べ、州政府の医療全般に対する影響力は大きいといわれている。

また、独国の病院は大きく分けて、公立病院、公益病院（財団、宗教法人により経営されている病院）及び市立病院の3種類があり、2001年時点の一般病院に占める公立病院、公益病院、市立病院それぞれの割合は、36.2%、40.3%、23.5%と、公益病院の割合が最も高くなっている。

図表 病院数の内訳

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
合計	2,411	2,381	2,354	2,337	2,325	2,269	2,258	2,263	2,252	2,242	2,240
一般病院合計	2,164	2,145	2,112	2,089	2,081	2,040	2,070	2,030	2,014	2,003	1,995
公立病院	996	959	917	876	863	831	818	788	753	744	723
公益病院	838	845	847	848	845	835	820	823	832	813	804
市立病院	330	341	348	365	373	374	382	419	429	446	468
精神病院	221	210	213	216	207	-	-	-	-	-	196

(出典) 医療経済研究機構 (2005) ドイツ医療関連データ集-2003年版-

上記のように独国では、公益病院の割合が最も高くなっているが、JETRO (2002) によると、「公的な提供主体も慈善団体もその施設を民事法上の法律形態に変換して、民間のパートナーを探している傾向があり、そのような傾向についての統計や総合的調査などは存在しないが、近年新聞や専門誌でも紹介された公立・公益病院の民営化の予定や実現したケースから、この傾向は明らかに読み取れる。また、アーンスト&ヤング会計事務所パブリックセクター部門も最近いくつかの公立病院の民営化プロジェクトに関わっている」と、病院の民営化の動きについて指摘されている。次項は、市立病院の民間委託の事例である。

② 個別事例

■ シュトゥットガルト市立病院（民間委託）

シュトゥットガルト（Stuttgart）市の市立病院は、慢性的な赤字経営に陥っており、市は財政負担の原因となっている病院の経営を立て直すため、病院そのものは行政が所有しつつも、その経営を民間企業に委託することにより、経営状況の改善を図ることとした。その経営状況の改善を図る方法として、シュトゥットガルト市では、経営状況の改善度に応じて、報奨金を支払うというインセンティブ制度を導入し、その結果、報奨金に関心を示した民間企業のうち、民間の電話会社との間で契約が成立した。同社との契約では、電話会社により選出された病院長に対して、病院の機構、組織、人事制度、財政制度に関する決定権限が委ねられた。

図表 シュトゥットガルト市



（出典） Stuttgart Information

③ 主たる成果と課題

独国では、公益病院の割合が最も高くなっており、その公的提供主体や慈善団体の中には、施設を民事法上の法律形態に変換し、民間のパートナーを探す動きも見られるという。実際、地方自治体等では、財政悪化を背景として、赤字経営の病院を民間委託し、コスト削減を実現している。

(4) 仏国

① 制度の概要

仏国の医療保障制度は、日本と同様、国民皆保険の原則のもと、医師や医療機関の選択の自由、医師への出来高払いによる診療報酬と自由開業制による医療活動の自由が認められている。また、仏国の病院は、公的病院と民間病院に分けられ、公的病院は、診断能力と規模により地方病院センター（大学病院センター）、一般病院センター、セクター病院センター、地区病院、特殊病院センター、中期療養施設、長期療養施設に区分されている。そして、これらの病院は24時間、全ての患者を受け入れる場合、公的病院サービス参加病院として認定され、総括給付により運営される。

一方、民間病院は、Clinique、Polyclinique と称される平均80病床ほどの私的病院であり、その設置主体は個人、私法人、企業等さまざまである。医療費に関して公的病院と私的病院とを比較すると、医療費全体の増加率は私的病院の方が公的病院を上回っており、この理由として、私的病院は主として中流階級以上の富裕層に対して外来手術等、比較的成本パフォーマンスの高い医療を提供する一方、公的病院は、生活保護を受けている患者や複雑な症例の患者が集中していると言われている。

図表 総医療消費の推移

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
病院医療	43,878	45,525	47,722	49,098	49,691	50,723	51,534	53,139	55,254	58,212	61,505
公的病院	33,536	34,991	36,841	37,929	38,292	40,009	41,112	42,587	44,433	46,746	49,300
私的病院	10,342	10,534	10,881	11,169	11,399	10,714	10,422	10,551	10,821	11,466	12,205

(出典) 医療経済研究機構 (2004) フランス医療関連データ集-2002年版-

上記のような仏国医療制度におけるPPPの導入契機といわれているのは、2003年9月に制定された「病院設立等を目的とした2003年9月4日政令」（2004年8月施行）である。2002年5月に発足したラファラン内閣は、多大な負債を抱える中で、インフラ整備を進めるため、民間資金による事業の実施を可能にする複合的な契約（設計、建設、管理・運営が一体となった契約）を結ぶため、医療分野における公共調達契約の例外措置として、「病院設立等を目的とした2003年9月4日政令」を制定した。具体的には、条例により、民間部門と公的病院に新しい公共調達契約が導入され、PPPの枠組による病院建設や改修、運営、維持のための長期のプロジェクトファイナンスやリースが可能になった。なお、この条例は2002年に発表された政府の「Hospital 2007年計画」の一環として制定されており、「Hospital2007計画」（PPPの導入を促進する5年間の計画、予算規模約60億ユーロ）では、予算規模14億ユーロの35のPPPプロジェクトが計画されている。また、そのようなPPPの取組みを推進する機関として、政府の医療分野に関するPPPタスクフォースも設立され、

医療分野のPPPが推進されている。但し、上記政令には、医療行為は含まれていない。

図表 Hospital2007 計画

仏国では、過去 2 回、保健医療計画に関する改革が行われており、Hospital2007 計画は第 3 次改革にあたる。第 1 次保健医療計画（1994～1999 年）は施設間の医療協力を推進するものであり、地方病院庁は各施設と施設間の連携推進計画の実現について契約を結び、それに財政的な縛りをかけることで計画の実効性を担保する仕組みを導入した。また、第二次保健医療計画（1999～2004 年）は、さらなる施設間連携として、公的病院と民間病院の連携強化（施設や機器の共同利用等）や病診連携が推進された。

そして、第 3 次計画（2004～2007 年）では、医療地図（病床基準）の廃止、従来以上の施設間連携の推進（2003 年 9 月の政令により、施設間協力の対象を公的病院、民間病院、自由開業医、社会医療施設など多様な組織間連携が可能になった。またオープンクリニックとして公的病院の中で私的ベッドの設定を行い、医師が私的治療を行うことも可能になった）等が盛り込まれている。

（出典）医療経済研究機構（2004）フランス医療関連データ集-2002 年版-

② 個別事例

■ 仏国北部カーンの病院建設（PPP）

カルバドス県カーン市では「女性、子供を対象とした血液内科 (Women, Children's and Haematology teaching hospital)」施設の設計、建設、運営、長期メンテナンス、ファイナンスについて、カーン市と民間企業（金融機関の ABN アムロ (ABN Amro)、建設会社のブーイング社 (Bouygues Construction) 等）が長期リース契約を結ぶ PPP の枠組が導入されている。なお、リース料の支払いは、業績に基づく支払方式が採用されている。

図表 契約要件

- ・ ベッド数 345 の施設の設計
- ・ 敷地面積 34,000 平方メートル
- ・ 契約期間 25 年間
- ・ ファシリティマネジメントの提供、冷暖房空調設備、清掃、セキュリティ、廃棄物関連の設備の改修、運営
- ・ ABN アムロによるプロジェクトファイナンス（約 1 億円ユーロ）

（出典）Bouygues HP <http://www.bouygues-construction.com/>

プロジェクトの計画は1年間かけて策定され、実際の業務は2006年の第二四半期に開始され、4年1ヶ月で完了する予定である。

③ 主たる成果と課題

これまでの保健計画において推進されてきた民間病院との連携に加え、初めて病院管理のPPPが導入された。また、Hospital2007計画において大規模な病院管理のPPPが導入されることが決定している。

病院の建設・管理運営

当該事例における官民の役割分担の特徴

- ①退役軍人省では、所管する病院について市場化テストを実施することが発表されたが、退役軍人省では、官民コスト比較の対象事業を各省及び OMB ではなく、議会在議院が決定する仕組が導入されているため、市場化テストが延期されることとなった。具体的には、官民コスト比較を実施するための費用を一般財源ではなく、議会の承認が必要な特別財源から手当てする内容が法律に明記されているため、対象事業を議会在議院が決定する仕組となっている。
- ②英国では PFI 方式により多くの病院が建設・管理されている。③独国では、地方政府においては、病院管理の PPP の取組みが確認されている。④仏国では、Hospital2007 計画の一環として施行された政令により、PPP の枠組による病院建設や改修、運営、維持のための長期のプロジェクトファイナンスやリースが可能になり、病院建設・管理の PPP の取組みが始まっているが、医療行為は民間開放されていない。

	米国	英国	独国	仏国
制度の概要	<p><制度枠組></p> <ul style="list-style-type: none"> 米国における医療保障制度では、高齢者を対象とした公的保険制度と高齢者以外の世代を対象とした民間医療保険が存在し、医療費の内訳を見ると、対国民医療費の 45.5% (2001 年) が公的セクター、34.8% (同年) が民間の医療費と、公的セクターが民間医療費を上回っている。 <p><連邦政府の取組></p> <ul style="list-style-type: none"> 米国連邦政府のうち退役軍人省は、2005 年度中に病院の管理運営について市場化テストを実施している。 なお、市場化テストでは、対象となる業務を決定する際、連邦政府棚卸法に基づき、省庁内の全活動を「民でも出来る活動 (Commercial Activities)」と「政府本来の活動 (Inherently Governmental Activities)」に分類し、その目録を OMB に提出することを義務付けている。病院の管理運営 (“Management Headquarter Health Service” “Hospital Care” 等)は連邦政府棚卸法において、「民でも出来る業務」に分類されている。 退役軍人省は、FY2003 の業務棚卸後に、FY2008 年までに 55,000 職について市場化テストを実施し、5 年間で 13 億円のコスト削減を見込むと発表した。しかし、その後、当該業務の受託先について市場調査等を行った結果、対象業務の範囲を見直すことになり、結果的には市場化テスト実施により、4 年半で 4,500 万ドルのコスト削減を見込むと発表している。 それにも関わらず、この市場化テストは、立法上の制約を理由に、その後中断され、FY2006 年に再開されることとなった。 	<p><制度枠組></p> <ul style="list-style-type: none"> 英国の医療制度は、税金を財源とする国営サービス (NHS) である。 1964 年に制定された NHS 法 (National Health Care Service Act of 1946) により、英国内のほぼ全ての病院は国有国営化され、地区保健当局 (District Health Authority) により直営管理されることとなった。 しかし、1980 年代半ばになると、厳しい医療費抑制を進めたことで、入院待機者の急増や予算不足による病院閉鎖など、医療サービスの水準が低下したため、当時の保守党サッチャー政権は、地区保健当局の直営管理から、地区保健当局が予算内で病院を選択し契約できるような契約方式へと切り替えた。これにより、地区保健当局は、NHS 病院だけでなく、民間病院と契約を結び、医療サービスを提供することが可能になった。また、その NHS 改革の一環として、NHS 病院のうち一定の要件を満たし、保健大臣の承認を得た病院については、保健当局から独立した公営企業体 (NHS トラスト) として、独立採算により病院を運営することが可能になり、2003 年度時点で、この NHS トラストは全国に 372 ヶ所設置されている。 	<p><制度枠組></p> <ul style="list-style-type: none"> 独国の医療保障制度では、連邦と州の権限が明確に分かれており、連邦政府の主な役割が、医療保険の支払方式や医薬品業界の規制等、法律枠組や政令等を制定するのに対して、州政府の主な役割は、公立病院の運営や、16 州内それぞれの病床数を調整するための地域医療計画の策定等、州政府が医療行政の実務を担っている。加えて、国の法令を決定する際、州の代表者から構成される連邦参議院の許可が必要な場合が多いといったように、連邦政府に比べ、州政府の医療全般に対する影響力は大きいといわれている。 また、独国の病院は大きく分けて、公立病院、公益病院 (財団、宗教法人により経営されている病院) 及び市立病院の 3 種類があり、2001 年時点の一般病院に占める公立病院、公益病院、市立病院それぞれの割合は、36.2%、40.3%、23.5%と、公益病院の割合が最も高くなっている。 独国では、公益病院の割合が最も高くなっているが、公的提供主体や慈善団体がその施設を民事法上の法律形態に変換して、民間のパートナーを探す傾向もあるという。 	<p><制度枠組></p> <ul style="list-style-type: none"> 仏国の医療保障制度は、医師や医療機関の選択の自由、医師への出来高払いによる診療報酬と自由開業制による医療活動の自由が認められている。 仏国医療制度における PPP の導入契機といわれているのは、2003 年 9 月に制定された「病院設立等を目的とした 2003 年 9 月 4 日政令」(2004 年 8 月施行) である。 2002 年 5 月に発足したラファラン内閣は、多大な負債を抱える中で、インフラ整備を進めるため、民間資金による事業の実施を可能にする複合的な契約 (設計、建設、管理・運営が一体となった契約) を結ぶため、医療分野における公共調達契約の例外措置として、「病院設立等を目的とした 2003 年 9 月 4 日政令」を制定した。具体的には、条例により、民間部門と公的病院に新しい公共調達契約が導入され、PPP の枠組による病院建設や改修、運営、維持のための長期のプロジェクトファイナンスやリースが可能になった。なお、この条例は 2002 年に発表された政府の「Hospital 2007 年計画」の一環として制定されており、「Hospital2007 計画」(PPP の導入を促進する 5 年間の計画、予算規模約 60 億ユーロ) では、予算規模 14 億ユーロの 35 の PPP プロジェクトが計画されている。 また、そのような PPP の取組みを推進する機関として、政府の医療分野に関する PPP タスクフォースも設立され、医療分野の PPP が推進されている。但し、上記政令には、医療行為は含まれていない。
PPP の手法	<ul style="list-style-type: none"> 民営化、市場化テスト 等 	<ul style="list-style-type: none"> PFI 	<ul style="list-style-type: none"> アウトソーシング 	<ul style="list-style-type: none"> PFI
個別事例	<ul style="list-style-type: none"> 退役軍人省の市場化テスト 南フロリダ州立精神病院の施設建設・管理運営の民営化 ヴァージニア州リッチモンドの緊急医療サービスの民営化 	<ul style="list-style-type: none"> ダードフォード・グレイブシャム NHS トラスト病院 	<ul style="list-style-type: none"> シュトゥツガルト市立病院 	<ul style="list-style-type: none"> 仏国北部カーンの病院建設
主たる成果と課題	<ul style="list-style-type: none"> コスト削減、定員削減 	<ul style="list-style-type: none"> リスク分担の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> コスト削減 	<ul style="list-style-type: none"> 仏国初の病院管理の PPP が導入

【参考文献】

- Department of Veterans Affairs (2001-2004) “Performance and Accountability Report”
- Department of Veterans Affairs <http://www.va.gov/>
- GAO (2004) “Veterans Health Administration-Appropriations for CARES Cost Comparison Studies”
- GOV EXEC.COM <http://www.govexec.com/>
- 医療経済研究機構 (2005) アメリカ医療関連データ集-2003年版-
- 自治体国際化協会 (2005) 自治体業務のアウトソーシング
- National Audit Office (2005) “Darent Valley Hospital: The PFI Contract in Action”
- 日本経済研究所 (2002) 医療関係 PFI 導入効果調査
- 医療経済研究機構 (2005) イギリス医療関連データ集-2003年版-
- 岸本 (2005) 公的任務の共同遂行 (公私協働) と行政上の契約—ドイツ連邦行政手続法第四部「公法契約」規定の改正論議における協働契約論— (1) 自治研究第 81 巻第 3 号
- 医療経済研究機構 (2005) ドイツ医療関連データ集-2003年版-
- JETRO (2002) ドイツの医療・福祉サービス
- Stuttgart Information
- 医療経済研究機構 (2005) フランス医療関連データ集-2002年版-
- Bouygues HP

7. 矯正施設（刑務所）の建設・維持管理・運営

- ・ 1980年代前半にはアングロ・サクソン系の国々で、矯正施設管理者が民間企業に対し、施設管理・運営業務権限のほとんどを委譲するという傾向が顕著にみられるようになる。このような傾向は、①犯罪者・受刑者数の急激な増加によって、収容施設の新規需要に対する迅速な対応が急務であったこと、②国家財政の逼迫により、行政コストの削減が余儀なくされたこと、③公共サービスの解体、民営化の風潮が徐々に進展していたこと、などに起因する。
- ・ 米国や英国では、矯正施設の管理・運営業務権限のほとんどが民間に委譲されている。
- ・ 従来から優先されるべき公的責務として矯正施設の運営に従事してきた仏国、ベルギーやオランダなどにおいても、英国における矯正施設管理・運営システムの民営化の流れを受けて、セミ・プライベート（semi-private）方式による刑務所運営が導入されつつある。
- ・ EUレベルにおける行刑に関わる業務への民間活力の導入については、道徳上、倫理上の見地からEU内でのコンセンサスの形成は難しい一方で、欧州行刑憲章の早期達成のためにも、今後矯正施設分野におけるPPPの導入が積極的に推進されるべきであるという風潮が強い。
- ・ 民間事業者には、費用対効果の高い矯正施設の管理・運営システムと、これまでにない新たなサービスが期待される一方で、利益追求を目的とした過度なコスト削減によるセキュリティ、サービスの質の低下が懸念されている。

米国での矯正施設管理・運営システムの民営化の動きは19世紀にまでさかのぼる。当時、矯正施設管理者と民間企業の間では、受刑者移送の委託とともに、民間企業が被収容者を安価な労働力として利用できることなどが契約された。その後、矯正施設の管理・運営における民間企業の役割は徐々に進展し、1980年代前半にはアングロ・サクソン系の国々で、矯正施設管理者が民間企業に対し、施設管理・運営業務権限のほとんどを委譲するという傾向が顕著にみられるようになる。このような傾向は、①犯罪者・受刑者数の急激な増加によって、収容施設の新規需要に対する迅速な対応が急務であったこと、②国家財政の逼迫により、行政コストの削減が余儀なくされたこと、③公共サービスの解体、民営化の風潮が徐々に進展していたこと、などに起因する。さらに英国におけるサッチャー、メージャー政権、米国のレーガン、ブッシュ政権などの保守政権の下で、矯正施設の管理・運営システムに対する民間活力の導入はさらに加速化していくことになる。

英国における矯正施設管理・運営システムの民営化の動向は、EU諸国の中でも特異である。しかしながら、英国での民営化の流れは徐々に他国にも影響を及ぼしつつある。従来から優先されるべき公的責務として矯正施設の運営に従事してきた仏国、ベルギーやオランダなどにおいても、セミ・プライベート（semi-private）方式による刑務所運営が導入されつつある。この方式は、米国や英国にみられるような施設管理・運営業務権限のほとんどが民間に委譲されるといったものではなく、施設建設時の資金調達の一選択肢として民間資本が導入されたり、受刑者の移送や被収容者の厚生支援サービス（建物管理、

配膳業、食品売店、受刑者の教育訓練、健康管理等)の提供といった業務について、施設管理主体と契約を結ぶという形が取られている。

独国は、施設管理・運営システムにおける民営化の導入に消極的であったが、EU 全域での PPP の積極的推進が進むなかで、現在大きな転換期にある。一方 EU は、①加盟各国間の裁判水準等の格差の是正や、②刑務所や移民拘留施設での収容、抑留状況の改善、を解決すべき重要課題として掲げており、欧州行刑憲章 (European Prisons Charter) の制定により、刑罰内容や収容施設等における EU スタンドの設置を検討しているところである⁴⁵。行刑に関わる業務への民間活力の導入については、道徳上、倫理上の見地から EU 内でのコンセンサスの形成は難しい一方で、欧州行刑憲章の早期達成のためにも、今後矯正施設分野における PPP の導入が積極的に推進されるべきであるという流れとなっている。

矯正施設の管理・運営システムへの民間活力の導入は、総じて既存の公営施設を含め、施設全体の管理・運営システムの向上・刷新に大きく貢献している。その一方で、利益追求を目的とした過度なコスト削減によって、安全性の低下が懸念される場合もあり、管理・運営基準を民に明確に示し、これを評価・監視する確固とした体制を構築することが、官の果たすべき大きな役割であると考えられる。

⁴⁵ PPRI (2005)

(1) 米国

① 制度の概要

犯罪者・受刑者数の拡大、施設運営費の増大、さらに国家財政の逼迫、公共サービスの民営化といった社会情勢のもとに、米国では1980年代半ばから矯正施設管理・運営システムにも積極的に民営化が導入された。

被収容者数の拡大は、刑務所の物理的かつ資金的な問題だけではなく、連邦政府、州政府、地方政府が供給する刑務所サービスの質の低下をもたらすことになる。さらに、政府が実施する刑罰プログラムは、犯罪率や再犯率の低下に有効に機能しないことも指摘され、プログラムの抜本的な改革の必要性が高まりつつあった。また、矯正施設を効率的に管理・運営するため、諸機能の充実化を図るためのコストが大幅に増大したことも、矯正施設管理・運営システムの転換を推進する原動力となっている。

矯正施設管理・運営システムにおける民営化の手法として最も一般的なものは、刑務所における諸サービスを一般競争入札によって外部委託するというものである。1980年代以降、州や地方の矯正施設の所轄機関は、医療業務、メンタルケアサービス、教育訓練、給食サービス、建物の維持・補修業務及び管理オフィスのセキュリティ業務等について、民間企業と外部委託の契約を結んできた。この場合、所轄機関は、業務受託者に対し、サービス提供の対価として資金提供を行うとともに、受託者が提供するサービスの種類や質を管理する。

一方で、所轄機関が、資産の所有権、管理・運営の責務をすべて民間企業に委譲するという手法もある。これは資産売却 (asset sale) 方式と呼ばれるものであり、この契約では、所轄機関は施設に対する財政支援、管理・運営、さらに将来的な資本売却の扱いについても責務を負わないことになる。

連邦レベルの矯正施設の運営・管理を統括するのは、司法省の機関の一つである連邦刑務局 (Federal Bureau of Prisons; 以下 BOP) である。BOP は、中央本部及び6つの地域支部を介して、連邦犯罪者の処遇確保、矯正局 (community corrections office) の統括等を行っている。なお、矯正局は、矯正センター (community corrections center; 以下 CCC) と在宅更正プログラム (home confinement program) ⁴⁶を統括している。

BOP が所轄する連邦犯罪者は、約18.5万人である⁴⁷。このうち約85%は、BOP が管理・運営する矯正施設もしくは拘留施設に、残りは州・地域政府の施設または民間セクターが管理・運営している CCC や拘留施設、刑務所、少年院 (juvenile facility) ⁴⁸等に収容されている。

また、司法支援局 (Bureau of Justice Assistance; 以下 BJA) は、1979年に導入された刑務作業拡大プログラム (Prison Industry Enhancement; 以下 PIE) を統括してい

⁴⁶ 刑期満了までの数ヶ月間、受刑者を自宅に戻し、有給の仕事に就かせることなどによって社会復帰を促すプログラム。

⁴⁷ BOP ウェブサイト (<http://www.bop.gov/about/index.jsp>, 2006年3月15日アクセス) 参照。

⁴⁸ juvenile facility には、日本の少年院のような隔離型矯正施設だけではなく、地域から隔離されない矯正施設を含む。

る。これは、受刑者に一般と同様の雇用機会を与え、スキルを身につけさせることで、出所後の就職率を上げ、再犯率を抑制させようとするプログラムである。

米国における民間の刑務所管理会社は 6 社ある⁴⁹。このうち、全米最大の Corrections Corporation of America (CCA) は、現在、63 施設、約 6.9 万床を所有する⁵⁰、刑務所、拘置所、拘留施設等の設計、建設、マネジメントの専門家集団であり、政府の関係機関と連携しながら、収容施設、被収容者に対するサービスの提供や囚人の移送サービス等を行っている。被収容者に対するサービスとしては、基礎教育プログラム、技能・就業訓練プログラム、薬物乱用治療等のリハビリテーションプログラムや、医療業務、給食サービス、レクリエーションプログラムなど多岐にわたる。

2002 年 1 月現在、州及び連邦政府の所有する 144 の矯正施設において、被収容者のための給食サービスの、447 の施設でメディカルケアサービスの外部委託契約が結ばれている。さらに 229 の刑務所で民間企業によるメンタルヘルスサービスが、190 の刑務所で薬物乱用のカウンセリングが行なわれている⁵¹。

施設の所轄機関と民間との契約内容を施設別にみると、刑務所等の隔離収容施設については、給食サービス、レクリエーションプログラム、自動モニタリングシステム等のサービスであり、社会復帰や更生訓練、職業訓練を目的とした施設といった非隔離収容施設については、教育・就業訓練プログラム、薬物乱用カウンセリング等のプログラム等となっている。

次に米国における成人矯正施設数をその所轄機関別に概観する（表 7-1 参照）。

ここでいう成人対象の矯正施設は、①刑務所、医療刑務所、農園刑務所、訓練所 (boot camp)、アルコール、薬物依存症者を対象とした社会矯正施設などの隔離収容施設 (confinement) と、②社会復帰や更生訓練を目的とした施設 (halfway house)、グループホームや職業訓練施設などの非隔離収容施設 (Community-based) に大別される。

2000 年における成人対象の矯正施設総数は、1,668 施設であり、うち、隔離収容施設が 1,208 施設、非隔離収容施設が 304 施設である。経年的にみると施設総数は 1995 年に比べ 1.14 倍増加しており、隔離・非隔離収容施設ともに増加傾向にある。これを受けて、収容可能人員数も 1.31 倍に増加している。セキュリティ・レベルで見ると、低レベルの施設が全体の 48.0% を占め最も高い。

所轄機関別にみると、民間管轄施設は 264 施設、施設総数の 15.8% を占めている。ここで示す民間管轄施設とは、州もしくは連邦政府の受刑者を半数以上収容する、民間によって所有もしくは運営されている施設を指す。連邦政府や州政府管轄施設とは異なり、民間管轄施設では、非隔離収容施設の割合が高いことが特徴的である。また、1995 年からの民間管轄施設数の伸びは 2.40 倍と他の管轄分に比べ、非常に高い増加率を示しており、特に隔離収容施設数の伸びが顕著にみられる。

⁴⁹ Corrections Corporation of America, Avalon Community Services, Cornell Corrections, Correctional Services Corporation, Prison Realty Trust, Wackenhut Corrections の 6 社である (European Parliament, 2000)。

⁵⁰ CCA ウェブサイト (<http://www.correctionscorp.com/aboutcca.html>, 2006 年 3 月 15 日アクセス) 参照。

⁵¹ Seiter(2005)

民間管轄施設の収容可能人員数は、10.5 万人と施設全体の約 8.2%を占める。施設の収容率をみると、民間管轄施設以外では、施設の収容人数の許容量を超えていることが分かる。特に連邦政府管轄の施設では、収容許容量を大きく上回っている。さらに、民間管轄の施設はセキュリティ・レベルでみるとより低レベルで、100 人未満の小規模な施設が多いことがうかがえる。

図表 米国における成人矯正施設数

	矯正施設総数		連邦政府管轄		州政府管轄		民間管轄 ^{*1}	
	1995年	2000年	1995年	2000年	1995年	2000年	1995年	2000年
矯正施設総数	1,464	1,668	77	84	1,277	1,320	110	264
Confinement	1,160	1,208	75	84	1,056	1,023	29	101
Community-based	304	460	2	0	221	297	81	163
収容可能人員数	975,719	1,278,471	64,500	83,113	891,826	1,090,225	19,294	105,133
収容率	105%	102%	125%	134%	104%	101%	86%	89%
セキュリティ・レベル								
高レベル	298	332	9	11	286	317	3	4
中レベル	463	522	25	29	432	428	6	65
低レベル	703	814	43	44	559	575	101	195
施設規模 ^{*2}								
100人未満	325	357	2	0	239	225	84	132
100～250人未満	290	289	2	2	279	244	9	43
250～750人未満	349	360	20	10	317	304	12	46
750～1,500人未満	345	421	41	49	299	339	5	33
1,500～2,500人未満	100	176	10	22	90	144	0	10
2,500人以上	55	65	2	1	53	64	0	0

*1 本調査では、州もしくは連邦政府の受刑者を半数以上収容する、民間によって所有もしくは運営されている施設を指す。地方自治体の受刑者を半数以上収容する施設については、拘留所 (jail) と判断し、調査対象から除外している。

*2 1999年7月1日から2000年6月30日における一日あたりの平均収容人数。

(出典) Bureau of Justice Statistics (2000), Census of State and Federal Correctional Facilities.

成人矯正施設の従業員数をその所轄機関別に概観する (表 7-2 参照)。

矯正施設における従業員数も、矯正施設数と同様、増加傾向にある。矯正施設全体では、1995年の34.7万人から、2000年には43.0万人と1.24倍になっている。特に民間管轄の施設については、総従業員数、警護員数ともに1995年に比べ、それぞれ4.64倍、4.56倍と増加が著しい。

従業員一人あたりの被収容者数を経年的にみると、ほぼすべての施設で増加傾向にある。すなわち、各スタッフがより多くの被収容者を統括する傾向にあることがわかる。従業員一人あたりの収容可能人員数を示す「一人あたり被収容者数 (規定)」をみると、総従業員については、各施設間でさほど違いはみられないが、民間管轄施設の警護員については、一人あたり7.21人となっており、連邦政府の6.72人、州政府の4.48人に比して大きな値となっている。しかしながら、従業員一人あたりの入所者数を示す「一人あたり被収容者数 (実数)」をみると、民間管轄施設の警護員は、一人あたり6.38人と、連邦政府の8.97

人を下回る結果となっている。このように、州政府管轄施設では、実際の入所者数が施設の収容人数の許容量を大幅に上回っているため、スタッフの負担が実際よりも大きくなっていることがうかがえる。

図表 米国における成人矯正施設の従業員数

	1995年			2000年		
	従業員数	一人あたり 被収容者数 (実数値) [※]	一人あたり 被収容者数 (規定値) [※]	従業員数	一人あたり 被収容者数 (実数値)	一人あたり 被収容者数 (規定値)
総従業員	347,320	2.95	2.81	430,033	3.04	2.97
総警護員	220,892	4.63	4.42	270,317	4.83	4.73
連邦政府管轄						
総従業員	24,836	3.26	2.60	32,700	3.39	2.54
警護員	10,048	8.06	6.42	12,376	8.97	6.72
州政府管轄						
総従業員	317,236	2.92	2.81	372,976	2.95	2.92
警護員	207,647	4.46	4.29	243,352	4.53	4.48
民間管轄						
総従業員	5,248	3.18	3.68	24,357	3.82	4.32
警護員	3,197	5.21	6.04	14,589	6.38	7.21

※ 一人あたり被収容者数（実数）は、入所者数を従業員数で除したものとする。一人あたり被収容者数（規定）は、収容可能人員数（表 7-1 参照）を従業員数で除したものとする。

（出典） Bureau of Justice Statistics（2000）, Census of State and Federal Correctional Facilities より作成。

② 個別事例

■サウスベイ矯正施設 (South Bay Correctional Facility)

フロリダ州にあるサウスベイ矯正施設は、GEO Group が運営する 100%民間運営の刑務所である。セキュリティ・レベルは低～中程度であり、職員数は 36 名、収容人数は約 1,300 人である。契約は、フロリダ州政府の運営サービス局 (Department of Management Services) の管轄する矯正施設民営化委員会 (Correctional Privatization Commission: CPC) と GEO Group との間で締結されている。ここでは、米国矯正施設協会 (American Correctional Association: ACA) から出された運営基準を 100%満たした質の高い運営が実現されている。本施設では、以下のような特徴が挙げられる。

- ・ 民間の刑務官は、州の刑務官と同じアカデミーで学び、同一の資格及び権限を有する。
- ・ 当矯正施設の刑務官の行動規約は、州の運営基準及び ACA 基準に加え、GEO Group の独自規定及びサウスベイ矯正施設規約による。
- ・ 当矯正施設は 100%民間の刑務所であるが、受刑者の等級や仮釈放等、処遇に関する決定については、州政府が実施する。
- ・ 矯正局による抜き打ちの監査が定期的に (年 1 回) 実施される。
- ・ 受刑者の逃走や暴動等、重大な事件が発生した場合、その解決に係る費用はすべて GEO Group の負担となる。
- ・ 一受刑者あたりの委託料は、収容人数が施設の収容可能人員数の 90%を超えた時点で、追加の受刑者の委託料が 1/5 となる。
- ・ フロリダ州では、民間施設の運営コストは公営施設に比べ 7%下回ることが州法により規定されている。

③ 主たる成果と課題

以上のように米国では、矯正施設の管理・運営システムにおいて先駆的に民営化が進められてきたが、その一方で、近年矯正施設の民営化の賛否を問う論争が激化している。賛成論者は、公共セクターの非効率性等の観点から今後もより民営化を進めるべきであるとする一方で、反対論者は、利益追求による刑務所運営は、安全性やサービスの質を低下させると唱えている。具体的には矯正施設管理・運営システムにおける民営化の利点として、以下の4点が挙げられる。

- ・ 民間セクターは、公共セクターに比べ、施設の新規需要に即座かつ安価に対応可能である。例えば新たに施設を建設する場合、5～6年かかる事業を民間事業者は2～3年で完了させるなど、工期短縮、コスト削減が可能である⁵²。また、柔軟性の高い対応が可能であることも利点の一つとして挙げられる。
- ・ ランニングコストの大幅な削減が期待できる。矯正施設の場合、そのランニングコストの約65～70%が人件費である⁵³。民間セクターはスタッフ数、賃金、給与以外の諸手当を適宜調整することによって、人件費を抑え、公営施設に比べ10～20%のランニングコストの削減を実現している。
- ・ 民間矯正施設の方が公営矯正施設に比べ、良質なサービスを提供している。この点については賛否両論あるが、現時点では官・民が提供するサービスの質を完全に比較するには、もう少しデータの蓄積を待つ必要がある⁵⁴。
- ・ 民間矯正施設の存在は、官が運営する施設を含めた矯正施設全体での管理・運営システム（特に運営コストの削減）の向上、刷新に寄与している。

このような利点がある一方、米国では、矯正施設管理・運営システムにおける民営化の短所として、以下の3点が指摘されている。

- ・ 矯正施設の管理・運営に対する民間企業の経験知の低さやスタッフの教育不足に加え、施設内の主要エリアにおける有能なスタッフの配置不足が指摘されている。
- ・ 公営施設に比べ、民営施設ではクリティカル・インシデント（危機的事例）の発生率、すなわち、施設内におけるスタッフもしくは受刑者に対する暴力等の発生率が非常に高くなっている。
- ・ 近年の急激な民営化の動きによって、刑務所の収容状況を勘案しながら、受刑者を適切な施設に移送させる「prisoner placement consultant」という新たな知的産業が生まれた。しかし、この移送には家族や弁護士の意向がまったく反映されないこと、さらに受入れ施設が所在する州には基本的に移送者の情報が伝えられないことから、脱走者が出た場合などの有事の際の安全性が低いことが指摘されている。

⁵² BJA (2001)

⁵³ BJA(2001)

⁵⁴ BJA(2001)

これらの問題は、関連機関と民間との契約時における契約内容の不備、関連機関の将来展望の欠如などに起因するところが大きい。

今後の動向として、民間管轄の矯正施設は、今後も緩やかに増加するものと考えられている。その一方で、民間施設を管理・運営する企業数は、競争市場の激化やコストの上昇により、企業間での吸収・合併が行われ、徐々に減少するものと考えられている。

(2) 英国

① 制度の概要

英国では、中世には既に民間所有もしくは民間運営の拘置所 (jail) は存在していた⁵⁵。未決・既決の受刑者の拘留については、内務省 (Home Office) 内の執行機関の一つである刑務局 (Prison Service) が最高権限を有し、現在 137 の施設を統括している⁵⁶。

2003 年現在、何らかの形で民間が関与している刑務所は、英国・ウェールズ地方を含め、12 施設ある (図 7-1 参照)。このうち、Doncaster と Wolds の刑務所は、刑務局によって融資、建設され、民間企業によって運営される施設である。また、Blakenhurst, Manchester 及び Buckley Hall の 3 施設は、刑務局によって建設されたが、市場化テストの結果、官側の組織によって管理・運営されているものである。これらの管理・運営契約は、サービス基準協定 (Service Level Agreement; 以下 SLA) に準じている。SLA では、施設の収容人数やパフォーマンスに関する基準が規定されている。1995 年以降、刑務局は 9 つの施設について PFI 契約を行っており、このうち、2 施設は建設中、7 施設は供用中である。

2004 年に発足した国家犯罪者管理サービス (National Offenders Management Service; 以下 NOMS) は、受刑者の監視システムの統合化と市場化テストにおける官民競争の更なる公平性を目的としたものである。この背景には、2004 年の刑事司法法 (Criminal Justice Act) の制定によって、隔離／非隔離といった受刑者の処遇に関わらず、より効果的な矯正・更生プログラムを実施するための受刑者に対する包括的なマネジメントシステムが導入されたことが挙げられる。さらに、刑務所の諸サービス委託に対する競争入札を活発化させることで、費用対効果の高い刑務所の管理・運営システムと、これまでにない新たなサービスを柔軟かつ迅速に導入できるシステムの構築を目指している。

② 個別事例

■ ダブゲート刑務所 (Dovegate)

ダブゲート刑務所は、カテゴリー B に区分された成人男性受刑者のための収容施設である。この施設は Premier Prison Services 社によって運営されている。2006 年 1 月末現在、860 人を収容している。

⁵⁵ Seiter (2005)

⁵⁶ House of Commons (2003)

図表 英国の PFI、民間マネジメント、SLA による刑務所所在地

1 Doncaster Marshgate, Doncaster

Contractor: Premier
 Date opened: 20 June 1994
 Certified Normal Accommodation: 771
 Average Population 2001-2002: 1085
 Type of Prison: Category A/B local male adult prison and Young Offender Institution.

5 Forest Bank Salford, Greater Manchester

Contractor: UKDS
 Date opened: 20 January 2000
 Certified Normal Accommodation: 800
 Average Population 2001-2002: 840
 Type of Prison: Adults and Young Offenders.

2 Blakenhurst Redditch, Worcestershire

Contractor: Service Level Agreement
 Date opened: 26 May 1993
 Certified Normal Accommodation: 647
 Type of Prison: Category B local male prison.

6 Manchester Manchester

Contractor: Service Level Agreement
 Date opened: 1988 (refurbished 1990)
 Certified Normal Accommodation: 950
 Type of Prison: Category B local male prison.

3 Wolds Eventhorpe, Brough, East Yorkshire

Contractor: Group 4
 Date opened: 6 April 1992
 Certified Normal Accommodation: 400
 Average Population 2001-2002: 400
 Type of Prison: Category C local/training prison.

7 Lowdham Grange Nottingham

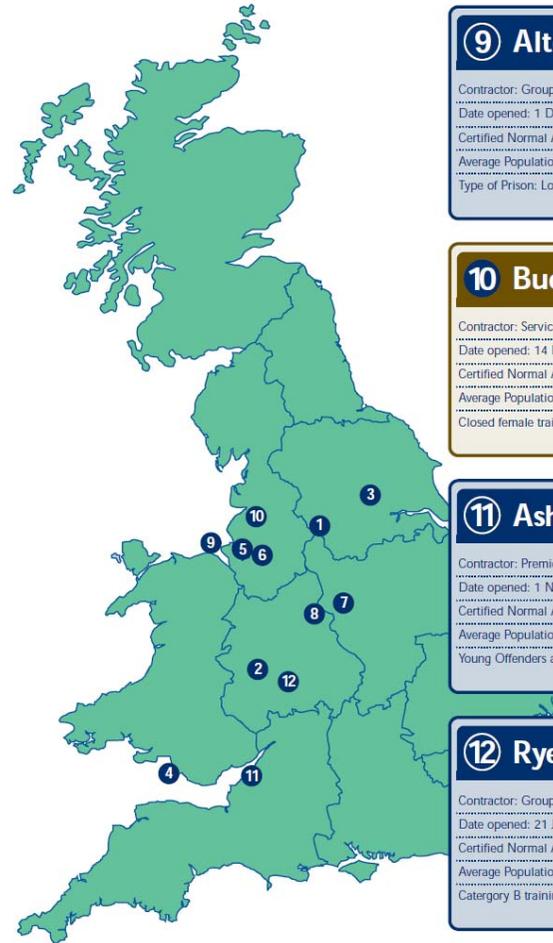
Contractor: Premier
 Date opened: 16 February 1998
 Certified Normal Accommodation: 504
 Average Population 2001-2002: 840
 Type of Prison: Category B training prison for convicted adult prisoners.

4 Parc Bridgend, South Wales

Contractor: Securicor
 Date opened: 17 November 1997
 Certified Normal Accommodation: 844
 Average Population 2001-2002: 890
 Type of Prison: Category B local prison with some Young Offenders.

8 Dovegate Marchington nr Uttoxeter, Staffordshire

Contractor: Premier
 Date opened: 9 July 2001
 Certified Normal Accommodation: 800
 Average Population 2001-2002: *Not operational for the full year*
 Type of Prison: Category B training prison with a therapeutic community.



9 Altcourse Fazakerley, Merseyside

Contractor: Group 4
 Date opened: 1 December 1997
 Certified Normal Accommodation: 614
 Average Population 2001-2002: 830
 Type of Prison: Local male adult prison.

10 Buckley Hall Rochdale

Contractor: Service Level Agreement
 Date opened: 14 December 1994
 Certified Normal Accommodation: 350
 Average Population 2001-2002: 1120
 Closed female training prison.

11 Ashfield Puckchurch, near Bristol

Contractor: Premier
 Date opened: 1 November 1999
 Certified Normal Accommodation: 400
 Average Population 2001-2002: 380
 Young Offenders and Juveniles

12 Rye Hill Onley, near Rugby, Warwickshire

Contractor: Group 4
 Date opened: 21 January 2001
 Certified Normal Accommodation: 600
 Average Population 2001-2002: 590
 Category B training prison for adults.

■ PFI Prisons ■ Privately managed Prisons ■ Public SLA Prisons

(出典) House of Commons (2003) より抜粋

③ 主たる成果と課題

英国では、PFI が導入された刑務所では看守の被収容者に対する扱いが大幅に改善され、人員配置の効率化やサービスの質が向上するなど、評価の高い管理・運営がなされている。さらにこれは、公営施設を含めた刑務所全体での管理・運営システムの改善にも影響を及ぼしている。また 1994 年に導入された市場化テストによって、刑務所サービス産業が活性化し、より費用対効果の高い施設運営が実現されている。しかし一方で、House of Commons (2003) は今後の刑務所事業における PFI において、大きく 2 つの課題を指摘している。

課題その 1 パフォーマンス評価手法・指標の合理化

現在、PFI の契約には 30~40 種類のパフォーマンス評価手法が規定されている。また公営施設向けに刑務局が定めた評価手法・指標は、48 の Key Performance Targets (KPTs) 及び 61 の Prison Service Standards があり、これらの幾つかは PFI 事業にも関連する評価・指標である。現在、これらのどの指標によって評価するのかは、各刑務所の管理責任者に一任されている。このような評価システムは、各施設のパフォーマンス評価を煩雑にし、客観的な評価・分析を困難にするだけでなく、施設の管理責任者の問題意識が希薄化する恐れがある。このためにも評価手法・指標を精査し、より包括的な評価システムを構築する必要があると考えられる。

課題その 2 PFI 契約によるマネジメントの改善

PFI 契約時においては、施設運営パフォーマンスと赤字額との関連性など、これまでの経験値に基づいた事業運営リスクをより明確に示すことが必要である。また PFI 契約における評価指標の内容も、それぞれの時代に応じたものに柔軟に対応させていく必要があると考えられる。さらに評価指標の合理化なども PFI 事業を円滑かつ効果的に展開する上で重要であるとしている。

また、現在、市場化テストにおいては、官民の競争によって官が負けた場合、官のチームのすべての職員を民が引き受けることが義務付けられている。これは民にとってかなりの負担増であり、大きな課題の一つとなっている。

(3) 独国

① 制度の概要

独国では、現在矯正施設のほとんどが連邦政府によって管理・運営されており、まだ PFI 方式の導入については発展途上にあるといえる。

刑務所の所轄機関は、司法省である。しかし、実際の統括は各州政府（Länder）に任されている。1977年に制定された連邦法（Strafvollzugsgesetz）では、刑務所の監理は各州の担当局に一任されることが規定されている。このため、州政府はそれぞれ独自の調査手法で管轄施設の状況を把握しており、法務省に対し定期的に提出される報告書についても統一化されていない。

民間が受託可能な業務は「公権業務」及び「実務的に民間による運営が困難とされる業務」以外のすべてとなっている。「公権業務」とは受刑者の拘禁・武力の行使等を指す。

ドイツ基本法では、民間に委譲できる刑務所運営（建物の維持管理や、医療・教育・セラピー・給食・清掃等の被収容者の日常管理業務など）は、最大 45%に規定されている。

② 個別事例

■ハンヘルド（Hunfeld）刑務所（ヘッセン州）

ハンヘルド刑務所は、フランクフルトから 130km 北東に位置する、2005 年 12 月に完成した独国初の官民協働による「混合運営（mixed management）」による刑務所である。民間企業は英国を基盤とする Serco 社であり、運営の約 43%が民間委託されている。契約期間は、当初 5 年、その後は 2 年後との契約となる。本施設では、以下のような特徴が挙げられる。

- ・ 事故発生時の責任は、民間事業者の過失・故意によって発生した事故を除き、官が負担する。
- ・ 刑務作業は民間事業者の独立採算事業であり、得られた収益の 70%が政府に還元される。
- ・ 民間事業者は州政府に対し、人的・物的損害が発生した場合に備え、2,000 万€の保証を行っている。
- ・ 民間事業者が管理能力を喪失したとみなされた場合、即時の契約解除が可能となっている。
- ・ 民間職員は、公権に関わる部分については一切関与しない。

③ 主たる成果と課題

独国では、これまで PFI 方式の導入に消極的であったが、EU 全域での PPP の積極的推進という潮流や国家財政の逼迫などにより、民間活力の導入に対し徐々にではあるが、制度面を含めて転換を図ろうとしている。また欧州行刑憲章の早期達成に向けても、矯正施設の管理・運営システムへの PFI 方式の導入は、加速化するものと考えられる。

(4) 仏国

① 制度の概要

仏国で現在の刑務所体系が確立されたのは、「1791年法」以降である。その後1987年には、刑務所サービスの目的が明確化され、このうちの幾つかの業務が民間に委託可能となった。現在、約半数の施設でPPPによる管理・運営が行なわれている。矯正施設の運営・管理については、司法省（Le Ministère de la Justice）矯正局（Direction de l'administration pénitentiaire）が担当している。

仏国は、そのセキュリティ・レベルに応じて多様な矯正施設を有している。これらは受刑者の処遇別に大きく①閉鎖的処遇、②開放的処遇に分けられる。閉鎖的処遇の場合、受刑者は隔離収容施設に収容されるが、就業を始め、教育、訓練、スポーツなどの様々な活動機会を与えられる。2005年1月現在における被収容者の数は58,231人である⁵⁷。この数は過去40年で倍増している。拘置所（remand prison）では、未決もしくは1年未満の既決受刑者が収容されているが、収容人数は現在、施設の許容量を超えている状況である。一方、開放的処遇とは、執行猶予及び仮釈放の受刑者が、監視下に置かれつつも一定の生活の自由を与えられる施設を指す。2005年1月現在、125,437人がこの監視下に置かれている⁵⁸。

スタッフ数は、約27,700人であり、うち21,000人が巡視員、380人が運営責任者、2,300人がソーシャル・ワーカー、残りが技術者となっている⁵⁹。

2005年1月現在、仏国には188の矯正施設がある（表7-3参照）。このうち、拘置所が115と最も多く、全体の約6割を占めている。次いで刑務所が60施設、受刑者に開放的処遇が与えられる更生センターは13施設である。

図表 仏国における矯正施設数（2005年1月1日現在）

矯正施設の種類	施設数
拘置所（reman prisons）	115
刑務所（prisons）	60
拘留センター（detention centres）	24
刑務センター（penitentiary centres）	31*
刑務所（重罪人対象）（high security prisons）	5
更生センター（independent partial release centres）	13
総施設数	188

※ このうち8施設はセキュリティ・レベルが高程度の施設である。

（出典）Le Ministère de la Justice のウェブサイト

（<http://www.justice.gouv.fr/minister/DAP/persogb.htm>, 2006年3月15日アクセス）より作成。

⁵⁷ Le Ministère de la Justice のウェブサイト

（<http://www.justice.gouv.fr/minister/DAP/persogb.htm>, 2006年3月15日アクセス）参照。

⁵⁸ Le Ministère de la Justice のウェブサイト

（<http://www.justice.gouv.fr/minister/DAP/persogb.htm>, 2006年3月15日アクセス）参照。

⁵⁹ McGinty (2002)

仏国での刑務所の課題は、建物の老朽化と若年層のための矯正施設の不足である。2001年に現存する施設の改善を目的として公的資金が投入されたが、矯正施設の更新事業は、今後も優先的に解決すべき課題の一つとして位置づけられている。このような状況を受けて、2002年司法省は仏国の大都市に点在する矯正施設の改善を目的として、27の新規矯正施設⁶⁰の建設プログラムを立ち上げた（図7-2参照）。このプログラムでは、海外の先進事例を取り入れた、若年層にも対応した矯正施設を建設することに主眼が置かれている。具体的には、受刑者の安全性の確保、施設内の衛生基準の確保、火災対策、施設内の就労の場の確保などが、新規建設における重要項目として挙げられている。

図表 仏国の矯正施設新規建設プログラム



(出典) Le Ministère de la Justice のウェブサイト
 (<http://www.justice.gouv.fr/minister/DAP/strucgb.htm>、2006年3月15日アクセス)より抜粋。

⁶⁰ 総収容人員数は、13,200人。内訳は重罪人対象の刑務所（27施設）、刑務センター（18施設）、若年層を対象とした矯正施設（7施設）である。

② 個別事例

■オニー（Osny）拘置所

オニー拘置所では、1990年から官民協働による「混合運営（mixed management）」が行なわれている。民間企業は GEPSA 社であり、1990～2001年までの第一回契約（10年契約、1年更新）及び2002年からの契約を行っている。業務体制としては、警備業務については官が、その他、受刑者の移送や被収容者の厚生支援サービス（建物維持管理、配膳業、食品売店、清掃作業、受刑者の教育訓練、健康管理等）については、民間企業が担当している。収容人員数は740名、職員数は官220名、民20名程度である。本施設では、以下のような特徴が挙げられる。

- ・ 官の職員と民の職員とのコミュニケーションが不十分である。
- ・ 契約違反の場合、違約金による解決よりも、違反箇所の改善・補足が優先的に行なわれる。
- ・ 厚生省と法務省との連携により、効果的な医療体制が実現されている。
- ・ 施設内における事故は、明かな「官」「民」の過失でない限り、各受刑者が責任を持つ。
- ・ 委託料の支払いは施設の収容率により変動する（月間予定数の120%を超過すると、固定費部分が5%割増される）。

③ 主たる成果と課題

仏国では、矯正施設の管理・運営システムに「官民協働システム」を導入したことで、政府運営の施設でも官民協働施設と同水準のサービスを提供するよう目標設定が行なわれるなど、施設の全体的なサービスが向上している。しかしながら、同施設内における官・民の職員間のコミュニケーションは、それぞれの立場の違いから十分に図られているとは言えない。

現在、地方分権化という状況下で、施設運営に係る委託金の支払いについては、その権限が中央から地方総局へと移行される予定である。また官民協働の施設運営では、基本的に官は民間を監視する立場に留まる。さらに現在、民間事業者の評価を行うための指標の導入が検討されている。

矯正施設（刑務所）整備・管理運営事業

当該事例における官民の役割分担の特徴

- ・ 当該分野の PPP 整理ポイントは、各国関係業法の思想・体系の違いが背景にあり、・北米系（民間が囚人まで触れる）と仏国・独国系（民間には囚人を触れさせない）の相違があり、我が国は後者拠り。
- ・ さらに EU 内では、EU 全体への適用として被収容者の人権保護基準が規定化されたため、EU 諸国での各矯正施設の基準化が順次進行しつつある。これを受け、既存施設の再整備や新設整備・管理運営のあり方について、総じて PPP という枠組みでの導入が本格化している。

	米国	英国	仏国	独国
制度の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・ 犯罪者・受刑者数の拡大、施設運営費の増大、さらに国家財政の逼迫、公共サービスの民営化といった社会情勢のもとに、米国では 1980 年代半ばから矯正施設管理・運営システムにも積極的に民営化が導入された。 ・ 矯正施設管理・運営システムにおける民営化の手法として最も一般的なものは、刑務所における諸サービスを一般競争入札によって外部委託するというものである。 ・ 一方で、所轄機関が、資産の所有権、管理・運営の責務をすべて民間企業に委譲するという資産売却方式と呼ばれる手法もある。 ・ フロリダ州ベイ・カウンティと CCA 社との間に締結されたカウンティ・ジェイルの運営契約が、矯正施設における最初の PFI の取組みとして注目される。 ・ 1979 年、連邦政府は、受刑者の再犯率を抑制させるための新たなプログラム（刑務作業拡大プログラム）を導入、これに基づき各州が施設運営を行っている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1991 年より市場化テストにより刑務所運営を民営化していくことが推進される。 ・ 2004 年の刑事司法法の制定によって、隔離／非隔離といった受刑者の処遇に関わらず、より効果的な矯正・更生プログラムを実施するための受刑者に対する包括的なマネジメントシステムが導入され、その後の「国家犯罪者管理サービス」では、受刑者の監視システムの統合化と市場化テストにおける官民競争の更なる公平性が保証される。 ・ 刑務所の諸サービス委託に対する競争入札を活発化させることで、費用対効果の高い刑務所の管理・運営システムと、これまでにない新たなサービスを柔軟かつ迅速に導入できるシステムの構築を目指している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 仏国では「1791 年法」以降、現在の刑務所体系が確立され、その後 1987 年には、刑務所サービスの目的が明確化され、このうちの幾つかの業務が民間に委託可能となった。 ・ 現在、約半数の施設で PPP による管理・運営が行なわれている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1977 年に制定された連邦法では、刑務所の監理は各州の担当局に一任されることが規定されている。このため、州政府はそれぞれ独自の調査手法で管轄施設の状況を把握している。 ・ ドイツ基本法では、民に委託できる刑務所運営は上限 45%に規定されている（建物の維持管理、受刑者の日常管理業務等）。 ・ 「公権業務」、「実務的に民間による運営が困難」とされる部分を除くすべての業務を民間へ委託。 ・ 2005 年 12 月、独国初の官民協働による混合運営の Hunfelt 刑務所が整備され、モデル的に推進されている。
PPP の手法	<ul style="list-style-type: none"> ・ フロリダ州では民営施設の運営コストは公営施設の 7%以上低いことが条件となる目標設定を持ち、基本的に完全民営型でシフト。 ・ アメリカモデル：基本形としては、民間事業者が受刑者の処遇を含め、すべての責任を負うという形態。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ PFI 方式 ・ 市場化テスト ・ 英国モデル：民間事業者は、施設の建設及び被収容者の権利保障を含めたすべての監視システムの管理・運営を行う。国は、唯一受刑者の処遇についての責任を負っており、各施設に管理官を配することによってその管理統制を担う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ セミ・プライベート方式 ・ 仏国モデル：施設の建設、被収容者の移送、被収容者の厚生支援サービス（建物管理、配膳業、食品売店、受刑者の教育訓練、健康管理等）については民間事業者が行うが、受刑者の監視、施設警備等については国が担う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 運営分野限定での民間独立採算委託が主流。 ・ 刑務作業は民間事業者の独立採算事業で、利益の 70%を政府に還元。 ・ 民間事業者は政府に対し、2,000 万ユーロの保証を明記。 ・ PFI 化は発展途上中。
個別事例	<ul style="list-style-type: none"> ・ South Bay Correctional Facility 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ダブゲート刑務所 	<ul style="list-style-type: none"> ・ オニー拘置所 	<ul style="list-style-type: none"> ・ Hunfelt 刑務所
主たる成果と課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民間セクターは、公共セクターに比べ、施設の新規需要に即座かつ安価に対応可能。 ・ ランニングコストの大幅な削減が期待。 ・ 民間矯正施設の方が公営矯正施設に比べ、良質なサービスを提供。 ・ 官が運営する施設を含めた矯正施設全体での管理・運営システム（特に運営コストの削減）の向上、刷新に寄与。 ・ 矯正施設の管理・運営に対する民間企業の経 	<ul style="list-style-type: none"> ・ パフォーマンス評価手法・指標の合理化 ・ PFI 契約によるマネジメントの改善 ・ 10 年以上の実績をふまえ、ガイドラインの制定や入札・運営評価基準の明確化などの改善が進められている。 ・ 結果的には市場化テストは、民間業者にとっては PFI 方式よりも参入しやすいという評価がなされておられるものの、現状では、市場化テストにより官が敗退すると、民間事業者は官の一部の人員を吸収しなくてはならな 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 仏国では、矯正施設の管理・運営システムに「官民協働システム」が導入されたことで、施設の全体的なサービスが向上している。 ・ しかしながら、同施設内における官・民の職員間のコミュニケーションは、それぞれの立場の違いから十分に図られているとは言えない。 ・ 現在、地方分権化という状況下で、施設運営に係る委託金の支払いについては、その権限が中央から地方総局へと移行される予定で 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 独国の PPP は総じて発展途上にあり、当該分野においても、法規制などの背景から仏国モデルに近づく方向になるとされている。

	<p>験知の低さやスタッフの教育不足に加え、施設内の主要エリアにおける有能なスタッフの配置不足。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 公営施設に比べ、民営施設ではクリティカル・インシデント（危機的事例）の発生率が非常に高い。 ・ 脱走者が出た場合などの有事の際の安全性が低い。 ・ 完全民営化にシフトして取り組んだものの、いくつかの先行事例では、人権問題などが顕在化。 ・ さらに、運営等に関する適用基準を政府サイドが規定したものの、運用の現場ではやはり民営化の弊害が指摘されるようになり、行政の役割の見直し（英国タイプといわれている）が進行中。 ・ 補完的措置として施設損害に対し、政府が民間事業者への補填を目的としたファンドを積み立てている。 	<p>いという対応が必要であり、受け皿の課題解決も重要。</p>	<p>ある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 現在、民間事業者の評価を行うための指標の導入が検討されている。 ・ また、民間事業者の導入による政府運営施設のサービス水準の向上のみに限定して実施するケースも存在。 	
--	---	----------------------------------	--	--

【参考文献】

- BJA (2001) , Emerging Issues on Privatized Prisons, U.S. Department of Justice Office of Justice Program.
- European Parliament (2000) , Prison Technologies, final study working document for the STOA panel, (written by Luc Mampaey, Jean-Philippe Renaud and GRIP) .
- House of Commons (2003) , The Operational Performance of PFI Prisons, Report by the Comptroller and Auditor General.
- McGinty, Jim (2002) , Reducing Re-offending -focusing on re-entry to the community-, Report to the Director General Office of the Premier and Cabinet.
- PPRI (2005) , The European Market for Privatised Correctional Services: Developments and Implications, Workshop at the EPSU Standing Committee on National and European Administration on Prison Services.
- Seiter, Richard P. (2005) , Public and Private Correctional Partnerships: Deflating Myths and Promoting Reality Testimony before, the Commission on Safety and Abuse in America's Prisons.

8. 労災保険

- ・ 米国では、官による保険基金運営、官民の共存、民間基金の運営など、州によって制度が異なる。州政府が運営する基金は運営の非効率性などから、保険料が高く設定されている例が多く、1990年以降、改革が進められている。しかし他方、規制緩和を積極的に進めたカリフォルニア州のように、過当競争の結果、民間保険会社が倒産するなど、市場に混乱が生じているケースもある。
- ・ 他方、欧州の3か国では、いずれも労災は社会保障制度の枠組みに位置付けられている。英国では、医療制度である国民保険サービスを通じて労災を保障する仕組みになっている。独国、仏国では、社会保障制度の枠組みの下、職能組合の単位で基金を創設して、保険が運営されている。現在、独国では一部の組合において民営化が検討されている。

(1) 米国

① 制度の概要

米国の労災補償法は、一般的に州法に委ねられているが⁶¹、州のの労災補償制度は、その適用が当事者の選択に委ねられているのではなく、強制適用である点が特徴である。それぞれの週報において、使用者が、雇用の過程において雇用から生じた災害につき、労働者に対し保証責任を負うことが明確に定められている。

また、労災保険制度への加入に関しては、民間保険、州保険（小企業向け）、自家保険（企業独立積み立て）のいずれかに加入すればよいことになっているが、ノースダコタ州、オハイオ州、ウェストバージニア州等の制度では、州政府が運営する労災保険にのみ加入することが認められているなど、官が市場を独占している。

日本労働研究機構（2002）「労災補償制度の国際比較」によると、民間会社の保険に加入している使用者が支払う給付が全体の2/3を占め、州政府が運営する保険基金に加入している使用者が支払っている給付が全体の約23%、そして使用者の自己保険を利用している使用者が支払っている給付額が残る11%を占めている。

以下、米国の労災保険の状況を整理する。

適用範囲

- ・ 大半の州の労災補償法は、民間の会社・使用者の全てと公的機関を適用範囲としている。
- ・ 但し、従業員数3人未満の会社・使用者を除外している州が7州、4人未満を除外している州が3州、5人未満を除外している州が4州ある。
- ・ なお、週報が規定する労災保険の適用範囲外にあるものとしては、連邦公務員、複数の州を横断する鉄道の職員、船員、海洋港湾関連従事者、等が挙げられる。

⁶¹ 以下、概要は、日本労働研究機構（2002）「労災補償制度の国際比較」より。

補償責任履行担保方法

- ・ 各州の労災補償法では、補償責任の履行を担保するために、使用者に対して保険加入を義務付けている。方法は、州の基金による保険制度が包括的に掌握している州もあるが、州の基金による保険制度を設けていない州や、民間の保険会社や使用者（グループ）の保険運営を認めている州が大半である。

図表 米国の州における保険基金の状況

州の基金が包括的に把握している州

- ・ ノースダコタ、オハイオ、プエルトリコ、バージンアイランド、ワシントン、ウェストバージニア、ワイオミング

州の基金と民間保険の並存が認められている州

- ・ アリゾナ、カリフォルニア、コロラド、ハワイ、アイダホ、ケンタッキー、ルイジアナ、メイン、メリーランド、ミシガン、ミネソタ、ミズーリ、モンタナ、ニューメキシコ、ニューヨーク、オクラホマ、オレゴン、ペンシルバニア、ロードアイランド、テキサス、ユタ、ネバダ

州の保険基金が設けられていない州

- ・ アラバマ、アラスカ、アーカンサス、コネティカット、デラウェア、ワシントン D.C.、フロリダ、ジョージア、イリノイ、インディアナ、アイオワ、カンザス、マサチューセッツ、ミシSSIP、ネブラスカ、ニューハンプシャー、ニュージャージー、ノースカロライナ、サウスカロライナ、サウスダコタ、テネシー、バーモント、ヴァージニア、ウイスコンシン

(出典) 日本労働研究機構 (2002) 「労災補償制度の国際比較」

給付内容

- ・ 各州の労災補償制度では、使用者に対して、業務遂行性・業務起因性のある労災により傷病を負った労働者に対して、「労働不能給付」「医療給付」「リハビリテーションサービス（医療的リハビリに加えて職業的リハビリのサービスを認める州が相当数ある）」を提供することが要求されている。
- ・ また、加入者が死亡した場合には、葬祭料と遺族補償給付が義務付けられているが、給付内容の詳細は州によって異なっている。

費用負担

- ・ 各州とも、労災補償の費用は、使用者に課される保険料によって賄われるなど、労災コストは主に使用者が負担する仕組みになっている。

他の社会保障制度との併給調整

- ・ 他の社会保険給付などとの間でのいわゆる「二重取り」はできない仕組みになっている。
- ・ 多くの週報では、労働不能になった場合における労災補償給付と、失業給付、連邦の障害者給付、老齢・退職給付、遺族給付などの調整について詳細に規定されている。

② 個別事例

以下では、「州の基金と民間保険の並存が認められている州」の例としてカリフォルニア州を、「州の基金が包括的に把握している州」の例としてネバダ州を取上げる。

■カリフォルニア州

制度概要

カリフォルニア州では、州が運営する基金による保険、民間保険会社、使用者による自家保険が並存している。

給付内容は、医療費給付（Medical Care Benefits）、一時的全面就労不能（後遺症）給付（Temporary Total Disability）、永久的就労不能（後遺症）給付（Permanent Disability）、死亡給付（Death Benefit）、回復・職業訓練給付（Vocational Rehabilitation Benefits）である⁶²。

改革の背景・内容

カリフォルニア州では、1993年の労災保険の自由化以降、保険料が大幅に低下した。しかし、その後、保険会社間における過度な競争が生じ、保険料が原価を割り込むなどの結果、一部の保険会社が破綻するなどの状況に置かれていた。保険会社間における過度競争の結果、少なくとも25の民間の保険者が倒産している。また、多くの保険会社の経営が困難になり、カリフォルニア州から撤退、もしくは労災保険の引受を制限するなどの状況に陥っていた。このような労災保険制度が機能不全に陥っている状況は、経済成長と雇用創造にとって大きな障害になる指摘されていた⁶³。

これらの結果、州が運営する保険基金は拡大することとなり、州の基金のマーケットシェアは保険市場の50%ほどとなった。

また、1999年末時点で保険会社の準備金不足は43億ドルに達したこともあり、カリフォルニア州保険庁は保険料の値上げを各保険会社に勧告するとともに、2000年には、経営が悪化した保険会社に対して業務停止命令を出した。この時点で、カリフォルニア州において適正な労災保険業務運営を継続するためには、保険料を平均して30%以上を値上げする必要がある、と保険格付け会社により指摘されていた⁶⁴。続く、2000年度上半期の同州の労災保険引受保険料は、44億ドルと報告されており、これは、1999年上半期分保険料を26%上回るものであった。

⁶² Aegis Risk Management Insurance Services, Inc.資料より。<http://www.aegism.com/files/WC-CA.pdf>

⁶³ CalTrade Report “Worker’s Compensation Legislation Passes”
<http://www.caltradereport.com/eWebPages/front-page-1082291603.html>

⁶⁴ 長岡・中村(2000)「米国損害保険市場の最新動向—1999年を中心として—」より

労災制度改革の結果

このように、カリフォルニア州では、自由化を機会に保険コストが劇的に低下したが、その後の過当競争の結果、保険コストは上昇する結果となった。

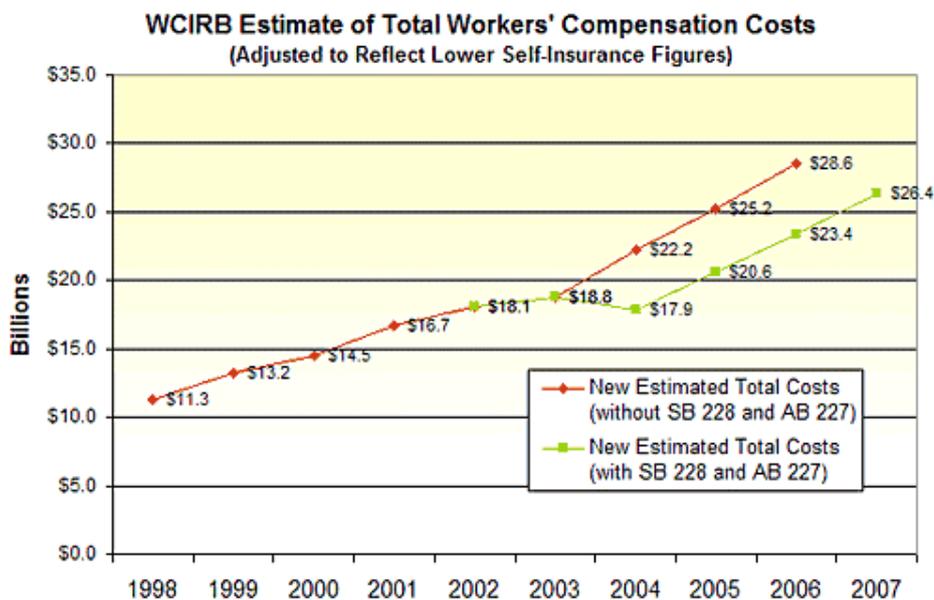
図表 カリフォルニア州の労災保険のコスト



(出典) カリフォルニア州 <http://www.dir.ca.gov/CHSWC/CalEconomy/CalEconomy.html>

また、数度の改革が行われた以降も保険料率、保険費用ともに上昇する、との見込みである。

図表 労災費用総額の見積もり推計



(出典) カリフォルニア州

■ネバダ州

<概要>

ネバダ州では州法により雇用主は、同州政府保険局が認可した保険会社、代理店と契約を結び、労災保険に入ることが義務づけられている。2000年1月、同州では規制緩和政策を背景とする労災保険の改革が行われ、民間による労災保険基金の設立・運用が認められるようになった。

<改革の背景・内容>

1984年から1988年にかけて、ネバダ州の労災保険運営は好調で、州営の独占的な保険者である **SIIS: State Industrial Insurance System** は、5千万ドル以上もの利益配当金を支払っており、また補償給付は米国西部のなかで最も高く、他方で純保険率は最も低い水準であった。

しかし、1988年以降、**SIIS** の純保険率は上昇し始め、労災制度の運営が徐々に苦境に立たされるようになった。州政府の監査報告によると、1992年6月の **SIIS** の負債額は14億ドルで、この時点で **SIIS** は事実上の破産状態にあり、純保険率の上昇、もしくは労働者保険に関する州法の改正なしには運営できない水準になっていた。このような状況を改善するため、州法が改正され、1995年に民間保険会社の一部参入が認められ、続く1999年以降は、州の保険と民間保険が競合する制度に変更されるとともに、公社化されている。

図表 ネバダ州における労災制度改革の流れ

1991年	クレーム処理、給付、被災者への支払いの迅速化
1993年	ヘルスケアの実施と事業主控除の付加と給付レベルの低下または凍結
1995年	民間保険会社の参入規制緩和
1999年	SIIS との競争の許可 SIIS の公社化（相互保険会社 EICON: Employers Insurance Company of Nevada へと改変）

（出典）諸資料より

<労災制度改革の結果>

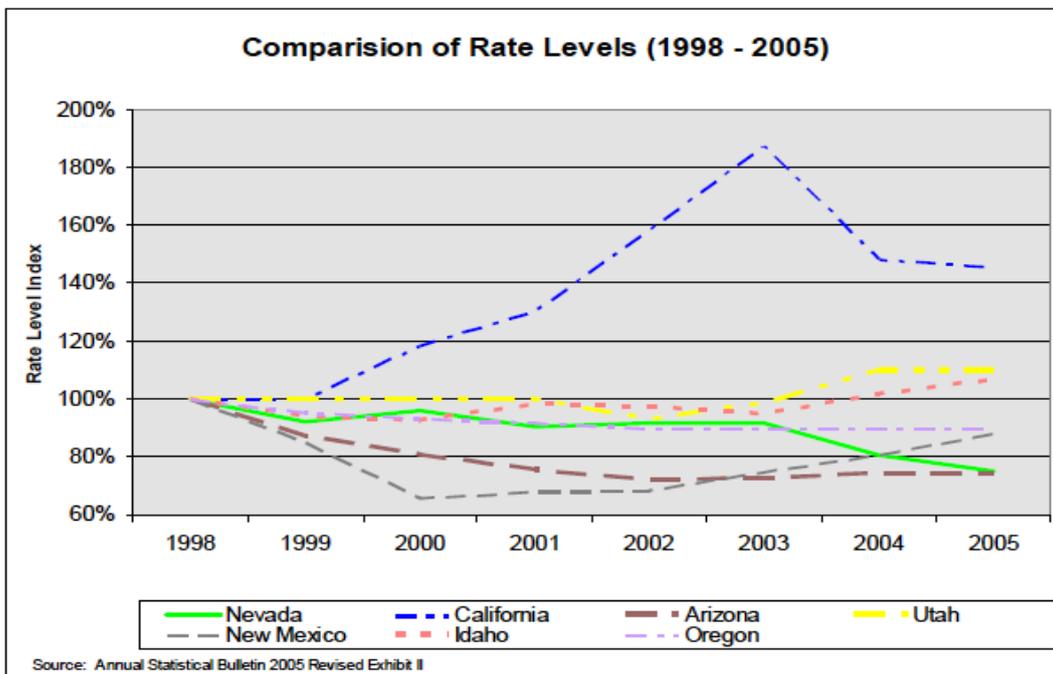
ネバダ州では、上記のような労災制度により、以下のような効果があらわれた。

図表 ネバダ州の改革の成果

- 保険率が SIIS 公社化前より 23%減少し、それまで最も保険率の高かった州であったのが、平均値に達した。
- 改革による保険率は減少し、被災者への給付は増額し、1999 年以降ネバダの給付水準は全体で 14.6%増加している。
- 1997 年～2001 年の各労働者単位での労災費用が、全国的に年率 7%で上昇しているのに対し、ネバダでは 2%ずつ減少している。
- 1997 年～2001 年の労災クレーム頻度は、全国平均が +5%であるのに対し、ネバダでは年率 8.5%で減少している。
- クレームの重傷度に関しては、全国平均は年率 +12-13%であるのに対し、ネバダでは 7.2%ずつの上昇である。

(出典) 諸資料より

図表 労災保険料水準の変遷



(出典) ネバダ州政府資料

③ 主たる成果と課題

カリフォルニア州では、民間による保険基金の設立・運営の自由化を機会に、保険コスト、保険料金が低下したが、その後、保険原価を下回る水準の過当競争が生じた結果、保険基金の破綻が生じるなど、市場が混乱する結果となった。現在、数度の州法の改正を経て、保険料は上昇に転じている。

他方、ネバダ州では、州政府直営の保険運営から 1990 年以降、民間開放を進め、現在、政府が運営する保険基金は公社化され、市場において民間保険会社と競合する環境に置かれている。結果、保険料金は米国内において平均的な水準になっている。

(2) 英国

英国では、国民保健サービス（NHS）が全国民を対象として原則として無料で提供している。したがって、業務災害を被った被用者に対する治療、リハビリは、労災補償（医療給付）としてではなく、国民保健サービスとして行われている。

その他、労働災害及び疾病に対する従業員からの損害賠償請求に備えて事業者自らに保険をかけるシステム「事業者責任強制保険」が存在している。

以下では、英国の労災保険制度の概要について、主に国民保健サービスを中心に整理する。（なお、同国では PPP の事例が確認できないため、②個別事例、③主たる成果と課題、は省略する。）

① 制度の概要

<背景・概要>

英国では⁶⁵、1897年に労働者災害補償法が制定され、使用者の無過失責任に基づく業務災害に対する補償制度が導入されることとなった。その後、労災補償制度は、1946年国民保険（業務災害）法によって社会保険制度の枠組みに位置付けられることになり、さらに1975年の社会保障法の制定により「社会保障」制度の中に位置付けられることとなった。そのため、治療・リハビリテーションに関しては、国民保険サービス（National Health Service, NHS）が全国民を対象として原則無料で提供しているため、業務災害を被った被用者に対する治療・リハビリテーションは、労災補償としてでなく（日本では、療養（補償）給付）、国民保険サービスとして実施されることとなっており、労災予防に関しては、環境食料地域省（労働安全委員会）がそれぞれ管轄することになっている。

<適用対象者>

労災補償の適用対象は、国民保険の第1種の保険料を拠出する被用者であるが、労災補償給付に関しては、第1種の保険料の拠出は要件となっておらず、賃金が低いために第1種の保険料を拠出する義務を免れている被用者も、労災補償給付に関しては受給資格を有している。

なお、国民保険の保険料に関しては、被用者の資格の種別により、第1種から4種までの4つの区分がある。第1種の保険料は、被用者に課せられる保険料で労働者・使用者が折半して負担する。第1種保険料を納めた被用者には、国民保険の全ての保険給付の受給資格が与えられる。第2種の保険料は、自営業者の保険料で、第3種の保険料は任意の保険料、そして第4種の保険料は、高所得の自営業者の保険料になっている。

⁶⁵ 以下、概要は、日本労働研究機構（2002）「労災補償制度の国際比較」より。

<管理運営機関>

英国では労災補償（保険）制度は国により管理運営されており、労災保険に関する別個の組織は存在せず、保険給付に関しては、労働年金省が、治療・リハビリテーションに関しては保健省（国民保険サービス）、労災予防に関しては環境食料地域省（労働安全省）がそれぞれ管轄している。

<保護対象>

労災補償の給付は、被用者が、業務に起因して、かつその遂行過程で生じた事故による身体的障害を被った場合、通勤災害ならびに指定疾病（指定職業病）に罹患した場合に支給される。

事故による身体的負傷に関しては、業務起因性が業務遂行性の要件を満たすことが必要となるが、日本のように統一した因果関係テストの基準が用いられているわけではなく、当該事故、業務などに合わせて基準が採用されており、労働者の業務の遂行過程で生じた事故は、「反対の証拠のない限り」、当該業務に起因して生じたものをみなされる。

職業病に関しては、指定疾病規則の別表に特定疾病リストが作成されており、一定の要件の下で疾病が補償の対象とされている。

<給付内容>

1946年国民保険（業務災害）法が制定された当時、労災補償給付としては、「短期の労働不能に対する業務障害給付（injury benefit）」「長期的な労働不能に対する業務障害給付（disablement benefit）」「障害により将来的にも労働不能となった場合に年金を増額する就業能力補足給付（unemployment supplement）」「障害により従来職業やそれと同等の職業に就くことが不可能な場合に対する所得保障としての特別困難手当（special hardship allowance）」「被用者の遺族に対して支給される業務死亡給付（death benefit）」が存在していた。

しかし、1982年以降、受給者が少ない割に労災補償給付の管理運営費用が高つくこと、より重度の障害者に対する給付を手厚くすることなどを理由に、政府は「長期的な労働不能に対する業務障害給付」以外の労災補償独自の給付を段階的に次々と廃止し、一般の社会保障給付に統合したため、現在、労災補償給付としては障害年金とその手当が存在するのみである。

障害年金（disablement pension）は、業務上の負傷または疾病（指定疾病）として残った身体・精神の機能喪失について、被災者に生じた障害の程度を障害評価表に照らして判断・支給されるもので、14%以上の障害が残ればその生涯の程度に応じて支払われる。また、障害年金の受給者には、その障害の程度に応じて、常時付添手当（constant

attendance allowance) と、特別重度障害手当 (exceptionally severe disablement allowance) が支払われることになっている。

<費用負担>

国民保険の保険料は、被保険者の資格により 4 種類に分類されるが、労災補償の受給が可能な者は、第 1 種の保険料の支払い義務を負う被用者である。この第 1 種保険料は、使用者と被用者が折半し、国庫が残額を負担しているが、1990 年以降、労災給付は国庫（統合基金）より支払われるようになるなど、補償給付は保険料に依拠しない無拠出給付となっている。

<保険給付以外の便益の提供>

英国では、労災補償制度独自の事業は存在せず、疾病予防やリハビリテーションなどの医療保障は、全額国が負担する国民保険サービス (NHS) を通じて全国民に提供されている。

<予防対策>

英国では、労災補償制度独自の事業は存在しない。産業医や健康診断などは法定されていないが、疾病予防については、国民保険サービスを通じて行なわれているものと考えられる。また、労働災害の防止については、1974 年労働安全衛生法 (Health and Safety at Work) に基づき、安全衛生委員会 (Health and Safety Commission) と安全衛生執行部 (Health and Safety Executive) という 2 つの行政機関を通じて実施している。

② 個別事例

—省略—

③ 主たる成果と課題

—省略—

(3) 独国

独国の労災補償制度は、創設期以降、各事業主の個別責任に代わって、全事業主の全体責任を問うことにより、同一業種の事業主を強制加入者とする職業組合（Berufsgenossenschaft）を組織し、この組合を保険運営機関（保険者）として、業務上の災害に対する補償を行うことになっている。すなわち、産業部門別に保険が形成され、保険金は全額事業主負担している。現在、1997年1月施行の社会法典（Sozialgesetzbuch：SGB）第7編・労災保険が現行制度の根拠規定になっており、基金運用は、国の監督下において、自治運営の権利を持つ公益法人が所管している。

以下、産業別に組成・運営されている独国の労災保険制度の概要を整理する。（なお、同国ではPPPの事例が確認できないため、②個別事例、③主たる成果と課題、は省略する。）

① 制度の概要

<経緯>

独国では⁶⁶、ビスマルクの社会保険三部作の一つとして1884年に労災保険法が成立した。同法は、各事業主の個別責任に代わって、全事業主の全体責任を問うことにより、同一業種の事業主を強制加入者とする職業組合を組織し、この組合が保険者として業務上の災害に対する補償を行うこととした。この1884年労災保険法は、1911年に成立したライヒ保険法の第3編に編入され、商工業労災保険（一般労災保険）、農業労災保険、開示労災保険の3部門から成っていた。

1925年、これまで金銭給付による補償のみを行ってきた労災保険に、実際に介護支援を行うとした現物給付という補償方法が導入されるとともに、通勤災害が補償範囲に含まれることとなった。また、初めて職業病令が出されるに至り、労災保険によって補償される職業上の疾病が規定された。

1942年の改正では、労災保険の適用対象者について変更が加えられ、労災保険の被保険者をこれまでの適用事業において使用されるものから、見習いを含む労働関係にある者とする事で、被用者が就労している事業に関係なく労災保険の保護を与えることとした。

また、1971年には学生・生徒、幼稚園児が労災保険の保護対象に加えられ、続く1974年にはリハビリテーション給付に関して、他の社会保障制度との間で措置の統一・調整を図ることを目的とした法律が成立し、現在、労災保険は1997年1月1日より施行されている社会法典第7編・労災保険によって規制されている。

⁶⁶ 以下、概要は、日本労働研究機構（2002）「労災補償制度の国際比較」より。

<被保険者>

被保険者は、「強制被保険者」「保険者の定款による被保険者」「任意被保険者」に大別される。このうち、「保険者の定款による被保険者」は、事業主やその事業でともに働く配偶者などを、労災保険組合が定款によって被保険者として規定する場合で、「任意被保険者」とは、事業主及びその事業で共に働く配偶者などが書面による申し込みによって任意に保険に加入するということである。

また、強制被保険者については、法律に 17 項目にわたる詳細な規定がなされており、就業者、見習い、その配偶者、学生、等がこれに含まれる。強制被保険者には災害などの救助活動に従事するものや、無償で保険事業に従事するものなど、日本ではボランティアに該当するような人も保護対象となるほか、「被保険者と同様に就業するもの」という規定により、現に雇用されていない者にも保険保護が与えられる。また、強制被保険者に学生・生徒などが含まれることで、独国の労災保険は純粋な意味での労働災害補償に限らず、広く社会的被害に対する補償制度に対する補償制度として利用されている。

図表 強制被保険者

就業者、職業訓練者、障害者、農業事業者、家内工業者、独立沿岸猟師、幼稚園児、児童、学生、非営利団体活動者、公法上の団体職員、災害・救護活動従事者 / 等

(出典) 日本労働研究機構 (2002) 「労災補償制度の国際比較」

<保険者>

労災運営機関は、業種（産業）別及び地域別に組織された同業組合たる労災保険組合によって自治的に運営されており、法律では、商工業労災保険組合をはじめとした 9 つの組合等が労災保険者として規定されている。労災保険組合、市町村労災保険団体、消防労災保険金庫は自治運営の権利を有した公法上の法人であり、これらの保険者は、国家の監督の下に置かれている。連邦及び州が保険者である場合、その任務は特別の実施のための部局によって所管される。⁶⁷

図表 主な保険者

商工業労災保険組合、農業労災保険組合、連邦政府保険組合、鉄道災害金庫、郵便電信電話災害金庫、州政府災害金庫、市町村労災保険連盟及び町村災害金庫、消防災害金庫、州及び自治領域のための協働災害金庫 / 等

(出典) 日本労働研究機構 (2002) 「労災補償制度の国際比較」

⁶⁷ ドイツ連邦労働社会省「ドイツ社会保障総覧」p.341

<保険対象>

労使保険の保護対象となる保護事故は、「労働災害及び職業病」であると規定されている。「労働災害」とは、保険される活動による被保険者の災害のことで、いわゆる通勤災害も所定の要件の下で労働災害とされている。

「職業病」とは、連邦政府が連邦参議院の同意をもって政令により職業病と指定する疾病で、原則として職業病リストによる列举主義を採用している。しかし、その一方で、このリストに挙げられていない疾病であっても、一定の要件を満たすものについては補償が与えられることになっている。

<給付内容>

被保険者に対する給付には、「治療とそれに関連する薬剤などの支給、在宅看護などの療養給付」「障害のため必要となる職業準備などのリハビリテーション職業促進給付」「社会生活を営む上でのハンディキャップを克服するための自動車援助などの社会的リハビリテーション及び補足的給付」「介護給付」「療養中及び職業リハビリテーション中の金銭給付（療養給付が行なわれている間には被災者手当が、職業促進給付を受けている間には経過給付が支給される）」がある。

さらに、事故の結果として生じた稼得能力の減少ないし損失に関しては、障害年金により補償される。また、被保険者が保険事故によって死亡した場合には、遺族に対する死亡手当、遺族年金、遺児年金が支給される。

<費用負担>

労災保険の財政は、専ら事業主によってのみ負担されている保険料によって実質的に賄われている。保険料は、労災保険組合毎に決定されており、保険料の決定方法は事業規模に関係なく適用されるが、定款によって、不可抗力による事故、通勤災害、職業病などを危険率から除外することが可能となっている。

<保険給付以外の便益の提供>

独国では、近年、労働災害防止対策などの労働衛生事業に特に力点が置かれており、各労災保険組合は、災害予防規則を制定し、それに基づいた多様な活動を実施することで、成果をあげている。

<その他の社会補償制度との併給調整>

疾病保険との関係では、労災保険が費用を負担する。労働者は、労災保険が認められない場合に疾病保険による保護を受ける。

年金保険との関係では、労災保険による給付は規定どおりに支給し、年金による給付において減額措置などの調整を実施している。そのため、労災保険側での調整は一切行なわれない。これは、労働保険の給付は、使用者の補償義務に根拠を置くこと、また、年金保険の財政が労働者の保険料及び国庫負担によって賄われていることなどによる。加えて、年金保険の財政が労災保険のものと比較すると、常に困窮していることなどにもよる。

< 民営化の動向 >

独国では、社会保険（医療、年金、介護、労災、失業）の中で労災保険の経済パフォーマンスが最も高いと評価されている⁶⁸。その労災保険について、独国の中産階級の経済団体から労災保険組合による「独占」に意義が出され、民営化とそれによる経営コストの引き下げが提起されている。この点についてニーダーザクセン州の経済団体の研究所長であるエーベルト・ハマー氏によると、「古くなって高くつき、官僚的に運営されている労災保険制度にも私保険の参入、市場競争を認めることにより、賃金付随コストの引き下げを行う必要」とのことである。また、同氏によると、2002年において、労災保険の保険に関係する職員は全国で2万人、総費用は90億ユーロに達している、とのことである。

② 個別事例

—省略—

③ 主たる成果と課題

—省略—

⁶⁸ 西村健一郎（2004）『ドイツの労災保険と民営化の議論』「週間社会保障」より

(4) 仏国

第2次世界大戦後以降、仏国の労災補償制度は社会保障制度に統合され、強制保険（社会保険）による労災保険制度として運営されている。この仏国の労災保険は大別すると、「労働者を適用対象とする保険」と「自営業者を対象とする保険」に区分され、それぞれ運営主体、保障内容が異なる。この労働災害補償に関する基本的施策や立法は国の所管であるが、制度の管理・運用は国ではなく、国から法制上独立した労使が参加する当事者自治組織（全国被用者疾病保障金庫）が担っている。他方、独立性と引き換えに、独自採算性が基金運営に義務付けられている。

以下、社会保障制度に位置づけられている仏国の労災保険制度の概要を整理する。（なお、同国ではPPPの事例が確認できないため、②個別事例、③主たる成果と課題、は省略する。）

① 制度の概要

<概要⁶⁹>

仏国の労災補償制度は1898年に制定された法律に始まる。当時、労災補償制度は、適用対象事業を建設業・炭鉱行に限定し、当該事業における労働災害、職業病に関する使用者の直接補償責任を定めたにとどまり、また強制保険制度でなく、使用者が補償責任に対する責任保険に任意に加入するにとどまっていた。その後、適用対象事業が農業、商業などへと範囲を拡大させ、1905年には、労働災害の被災者が、使用者の契約している保険会社に対して保険金の支払いを直接請求することが認められるようになったが、この時点で使用者は責任保険加入を強制されるのではなく、あくまで保険加入は保険者の任意に委ねられていた。

このような過程を経て、第二次大戦後、労災補償制度が新たに創設された社会保障制度へと統合されたことにより、使用者は保険料支払い義務のみを負い、給付の支給は新たに設けられた社会保障金庫の責任とされた。つまり、使用者は原則として労災補償責任の直接の担い手ではなくなり、労働災害の危険は、社会保障制度によってカバーされるべき社会危険（risque social）の一つとして理解されるようになった。一方、農業に関しては、これを別立てとする立法政策が社会保障制度創設時にも採用され、農業労働者に適用される労災補償制度は、社会保障制度には統合されず、使用者の直接責任負担・任意保険制度が存続した。その後1972年に、農業分野に社会保障制度の一環として農業福祉共済金庫を保険者とする強制保険制度が導入されている。

補償対象となる危険に関しては、1898年法では、業務中に発生した事故による負傷・死

⁶⁹ 以下、概要は、日本労働研究機構（2002）「労災補償制度の国際比較」、藤井良治・塩野谷祐二「先進諸国の社会保障⑥フランス」pp.145-152より。

亡のみで、疾病は、事故と同視しうるものを除き、たとえ業務との間に因果関係があっても、補償の対象とはならなかったのだが、1919年の法律により、職業病に限って労災補償の対象内とされ、これを期に、補償の対象となる職業の範囲は拡大された。そして、1993年の法改正によって、職業病限定列举主義は改められ、諸条件を満たしていれば職業であるとの推定がなされ、要件を満たさない場合でも、労務との直接的な関係が証明されれば、職業として認定されうるようになった。また、通勤災害に関しては、1989年法では認められなかったものの、その後、労働災害の危険を社会保険として捉えるようになると、労働災害概念の拡大が可能となり、1946年の法律により、いわゆる通勤災害も労働災害に含まれることとなった。

<被保険者>

仏国の労災保険を含む社会保障の各部門は、国の直営事業ではなく、制度の管理運営は国からは法制上独立した各種社会保険実施機関が行うこととされており、労災保険も、適用対象者を異にする複数の組織によって運営される、複数の制度の集合体である。適用対象者の類型は以下の通りである。

図表 労災保険の対象

①労働者：a. 商工業部門に民間労働者（強制加入の社会保険） b. 国鉄・銀行など特定の工事業の労働者（特別制度） c. 農業部者の労働者（強制加入） d. 国外で就労する労働者
②自営業者：a. 商工業部門の自営業者（任意加入） b. 農業部門の自営業者の私生活上の事故、労働災害・職業病（強制加入） c. 農業部門の自営業者の労働災害・職業病（任意上積み保険制度）

（出典）日本労働研究機構（2002）「労災補償制度の国際比較」より

<保険運営機関>

仏国の労災補償制度に係る基本的施策や立法は国の所管であるが、制度の管理・運営は国からは法制上独立した当事者参加の自治組織、社会保障金庫が行っている。正確には、上記図表中、被保険者の①a、dの一部を被用者疾病保険金庫が、①cを農業社会共済金庫事業運営し、②b、cについては農業共済保険会社等との保険によることとなっている。

このように、一般制度の労災保険は全国被用者疾病保険金庫（La Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés）が運営を行っている。ただ、労災保険部門は、疾病保険部門からは財政管理上独立しており、労災保険部門だけで財政均衡を維持することになっている。そのため、労災保険部門の管理運営は、全国被用者疾病保険金庫の理事会に変わって、同金庫内に設置される労働災害職業病委員会が担当している。

このように、労災保険の管理運営は国と別個の機関によって行われており、行政（国）の役割は、法令上は、これらの機関による制度の管理運営の監督である。

<保険対象>

労災補償制度によってカバーされる危険は、労働災害、通勤災害、職業病である。労働災害とは、原因の移管を問わず、労働することによって、または労働に際して発生した事故のことをいう。また、職業病とは、基本的には社会保障法典の別表に定められたものであるが、要件を満たさない場合でも、労務との直接的な関係が証明されれば、職業として認定されうる。なお、通勤災害に関しては、社会保障法典上、その定義を広く定められている。

<給付内容>

社会保険の医療保険給付・障害保険給付などを受給するためには、被保険者は、所定期間内に一定の労働時間数就労したことと、所定の期間、被保険者として登録されていたこと、という要件を満たさねばならない。これに対して、労災補償給付では、このような要件はなく、就労開始日であっても給付は支給される。

「被保険者に対する給付には、「休業手当」「労働災害の結果として生涯が残った場合に支給される障害給付（障害が軽度の場合は一時金、重度の場合は年金）」「労働災害・職業病による傷病の治療や入院などに関する医療給付」がある。労働災害の結果として被害者が死亡した場合には、遺族に（配偶者とその子供、一定の要件を満たす直系尊属）遺族年金が支給される。

なお、仏国の労災保険制度では、被災労働者にリハビリテーションや職業再訓練を強いるという考え方は採用されていない。

<費用負担>

仏国の労災補償制度は、社会保障制度に統合されているとはいえ、社会保険制度などの他の部門との関係で独自性を有している。労災補償制度は、被用者医療保険金庫の管掌下にあるので、医療・出産保険制度と労災補償精度の管理・運営の主体は同一であるが、労災補償部門は、医療・出産保険制度とは財政管理上別個であるとされ、全国被用者医療金庫が労災補償部門の財政管理を行っている。

財源に関しては、他の社会保険が被保険者及び使用者の支払う保険料と、自動車税からの分配金や、国の補助金などから成り立っているのに対し、労災補償制度の財源は、主として使用者の保険料によって賄われ、労働者に支払義務はなく、その他、雇用対策の一環としての保険料減免に対応する国などからによる補填がある以外には、税金からの分配や補助はなされていない。

＜保険給付以外の便益の提供＞

仏国の労災保険は、損害の補償に力点が置かれており、法定給付として行なわれているものを除けば、福祉事業的なものはない。

＜予防対策＞

仏国では、労災補償制度の管理・運営の主体は、社会保障金庫等の自治組織であるが、労働災害の予防のための安全衛生法令の制定とその適用・監督の主体は国である。

＜他の社会保険給付との併給調整＞

社会保険の老齢年金と労災保険年金は完全に併給されており、社会保険の一部である死亡保険から支給される死亡一時金では、労災保険から支払われる葬祭費は控除される仕組みになっている。

社会保険である障害年金と労災保険年金との併給は認められていないが、障害年金の受給者が、就労中に労災にあった際には、被害者と同じ範疇にある労働者の賃金の程度を想定し、両者が併給される。なお、企業などが独自に提供する障害年金・老齢年金と労災保険年金との併給は認められている。

② 個別事例

—省略—

③ 主たる成果と課題

—省略—

労災保険

当該事例における官民の役割分担の特徴

- ・ 米国では、官による保険基金運営、官民の共存、民間基金の運営など、州によって制度が異なる。州政府が運営する基金は運営の非効率化などから、保険料が高く設定されている例が多く、1990年以降、改革が進められている。しかし他方、規制緩和を積極的に進めたカリフォルニアでは、過当競争の結果、民間保険会社の倒産したケースもある。
- ・ 英国は、国民保険サービスを通じて労災を保障する仕組みである。独国、仏国は、社会保障制度の枠組みの下、職業別の組合の単位で基金を創設して、保険を運営しているが、現在、独国では一部組合において民営化が検討されている模様である。

	米国	英国	独国	独国
a. 制度の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・ 米国の労働基準監督は、我が国の例えば労働基準法のように労働条件について全国一律の労働条件を定める法制度とは異なり、州ごとに特別の基準を設けることのできる法制度となっている。 ・ 米国の労災補償については、労災補償法は州法に委ねられており、各州の労災補償法により、使用者が労働災害につき労働者に対し補償責任を負うこと、及び、その履行を担保するために使用者に保険に加入することを義務づけている。その方法については、①州の基金による保険制度、②民間保険または自己保険のいずれかへの加入を義務づけている制度、③民間による運営のみによる制度など、官・民の双方が市場を形成している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 英国の労災補償制度は、1946年国民保険法によって社会保険法の枠組みに組み入れられている。 ・ 英国では、国民保健サービス（NHS）が全国民を対象として原則として無料で提供している。したがって、業務災害を被った被用者に対する治療、リハビリは、労災補償（医療給付）としてではなく、国民保健サービスとして行われている。 ・ その他、労働災害及び疾病に対する従業員からの損害賠償請求に備えて事業者自らに保険をかけるシステム「事業者責任強制保険」が存在している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 独国の労災補償制度は、創設期以降、各事業主の個別責任に代わって、全事業主の全体責任を問うことにより、同一業種の事業主を強制加入者とする職業組合（Berufsgenossenschaft）を組織し、この組合を保険運営機関（保険者）として、業務上の災害に対する補償を行うことになっている（産業部門別に保険を形成）1997年1月施行の社会法典（Sozialgesetzbuch：SGB）第7編・労災保険が現行制度の根拠規定になっている。なお、保険金は全額事業主負担が原則。 ・ 基金運用は、自治運営の権利を持つ公益法人が所管。（但し、国の監督下に置かれている。） ・ 現在、厳しい基金運用状況を背景に、独国労災保険制度全般を見直して、一部に民営化することを検討している模様。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第2次世界大戦後以降、仏国の労災補償制度は社会保障制度に統合され、強制保険（社会保険）による労災保険制度として運営されている。この仏国の労災保険は大別すると、「労働者を適用対象とする保険」と「自営業者を対象とする保険」に区分され、それぞれ運給主体、保障内容が異なる。 ・ 労働災害補償に関する基本的施策や立法は国の所管であるが、制度の管理・運用は国ではなく、国から法制上独立した労使が参加する当事者自治組織（全国被用者疾病保障金庫）が担っている。 ・ 他方、独立性と引き換えに、独自採算性が基金運営に義務付けられている。
PPPの手法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民営化、官民並存による市場 	—	一部において民営化検討中	—
b. 個別事例	<ul style="list-style-type: none"> ○ネバダ州 <ul style="list-style-type: none"> ・ 2000年1月より規制緩和が行われ、民間に労災保険基金の設立・運用が民間市場に開放された。 ・ 同州では、労災保険加入は義務となっており、雇用主は、同州政府保険局が認可した保険会社、代理店と契約を結び、労災保険に入ることが義務づけられている。また、同業者組合を通じて保険会社と契約を結ぶことも可能。 ○カリフォルニア州 <ul style="list-style-type: none"> ・ 1993年、保険料に関する規制を撤廃。多くの民間保険会社は掛け金引き下げを実施。結果、自由化前は全米で一番高かった同州の保険料が、自由化後に最低となっている。しかし、その結果、経営不振に陥った企業も少なくない。労災を専門とする大手保険会社12社のうち負債払い戻し不能となったり、州の監督下で営業処分となったり、同州市場から手を引くことになった会社は8社に及ぶ。 	—	<ul style="list-style-type: none"> ○独国の労災保険と民営化の議論 <ul style="list-style-type: none"> ・ 西村健一郎「ドイツの労災保険と民営化の議論」によると、独国の中産階級の経済団体から労災保険組合による「独占」に意義が出され、民営化とそれによる経営コストの引き下げが提起されている、とのことである。 	—
c. 主たる成果と課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市場開放、保険料の低下 ・ 民間保険会社の倒産 	—	—	—

【参考文献】

- ・ 米国カリフォルニア州 <http://www.dir.ca.gov/CHSWC/CalEconomy/CalEconomy.html>
- ・ ネバダ州資料 <http://dirweb.state.nv.us/WCS/wcs.htm>
- ・ 長岡・中村（2000）「米国損害保険市場の最新動向—1999年を中心として—」
- ・ 日本労働研究機構（2002）「労災補償制度の国際比較」
- ・ 藤井良治・塩野谷祐二「先進諸国の社会保障⑥フランス」

第IV章 まとめ

本章では、本調査研究のまとめを整理する。

本調査研究では、米国、英国、独国、仏国を対象に、我が国において民間開放の検討が進められている 8 つの行政分野を取り上げて、官民の役割分担の状況の現状を整理した。以下では、これら整理を踏まえて、本調査研究のまとめとして、各国・各分野における改革の実態を通じて得られた官民の役割分担の見直しを進める際の要点を提示する。

◆総論では「官から民へ」という方針が示されているが、現実には各論ベースでの検討及び実施により改革が進展

- 本調査研究の対象である各国においては、1990 年代後半から 2000 年以降にかけて、「官民の役割分担の見直し」を進める改革を本格的に進めており、「官から民へ」という政策方針を提示して改革を実践している（米国「大統領の経営課題」、英国「官と民とのパートナーシップ PPP」、独国「協働契約」、仏国「公役務委任契約」、欧州連合「公共契約とコンセッションについての PPP とコミュニティ法に関する緑書(討議資料)」)。実際に、本調査研究で取り上げた各行政分野においても、「官から民へ」という方針に沿った改革が実践されていることを確認した。
- しかしながら、本調査研究で取り上げた行政分野における改革では、同分野であっても国によって改革に対する考え方や実施方針、その進展の度合い、その他に歴史的な経緯が異なるなど、各行政分野における改革の実態は一様ではないことが確認できた。これら行政分野における実態を整理すると、この違いは主に「政策に対する基本的な考え方」「省庁の姿勢」「個別法との調整（規制改革）」などによると考えられる。
- このように、「官民の役割分担の見直し」に関する改革では、総論が示される中、各行政分野において、改革の考え方と上記論点との調整を行うことが必要であり、改革は、諸外国においても、実情を踏まえて各論ベースで検討及び実施がなされている実態の存在がうかがえる。

◆各国の改革は「官から民へ」という流れの中で、行政直営であっても見直しを実施

- 上記のように、本調査研究で取り上げた行政分野における改革では、「官から民へ」という方針に沿った改革が実践されていることを確認したが、行政直営で政策を実施する場合であっても、内容や実施方法の見直しが進められていることが確認できた。

- 例えば、独国の森林管理では、各州政府において直営による管理運営の方法を前提に、「公社化（独立採算制への以降）」「業務内容の見直しと定数削減」「市町村等への権限・業務の移譲」などの改革を実践している。また、我が国と同様に社会保障の枠組みの中に位置づけられている独国の労災保険制度では、保険料を原資に独立採算制の維持が求められている中、厳しい基金運営の状況を踏まえて、民間委託や民営化も視野に入れた運営の効率化のための業務見直しの検討が進められている。その他、税を原資とする英国の医療分野では、大規模の資金を要する病院の大規模修繕、建替えにおいて積極的に PFI 方式を導入し、効率化を実現している。
- このように、調査対象国では、行政直営による実施の場合であっても、厳しい財政状況を背景にした、業務の見直しや PPP の手法の一部導入が進められている。

◆行政が関与すべき範囲、内容は、相対的であることが実情

- 「官民の役割分担の見直し」が実施され、民間開放が実施されている行政分野であっても、民間に業務が委ねられている範囲、内容は、各国によって異なる。
- 例えば、民間への業務委託が進んでいる「矯正施設」の分野では、「民間が囚人の身体に触れることができる」という考え方の米国と、「民間には囚人に触れさせない」という考え方の欧州では、民間委託の範囲、内容が大きく異なる。また、米国の労災保険の分野では、参入規制、価格規制を全面的に撤廃しているカリフォルニア州、州政府直営による基金運営と並存する形で民間参入を新たに認めることとしたネバダ州など、民間の役割は州によって異なる。その他、米国の河川管理における市場化テストの事例（陸軍工兵隊による「ダム及びロックゲートの運営・メンテナンス業務」）では、「洪水時にダムの放水」が行政判断を伴う業務であるかどうかについての判断が、実施を検討する際の重要な論点となり、結果的には行政が「洪水時にダムの放水は、行政判断を伴わない業務である」と判断して、当該業務の市場化テストが実施された。
- このように、官民の役割分担の範囲、内容については、各国・各行政分野における考え方の他、個別の事情や時代背景によって大きく異なるなど、概念としては、いわゆる「白か黒か」という絶対的なものではなく、全体として「グレー」であるような相対的なものと捉えることが実情的ではないか、と考えられる。

◆政府の資金（予算）不足を背景に民間開放が進展

- 民間開放を実施している事例の中には、政府における資金（予算）不足を背景にして、その進展が見られる事例がある。
- 「道路」「空港・港湾」の整備などのように、施設・設備の投資に多額の資金が必要となるような公的インフラの分野では、民間市場から資金を導入することが民間開放の主要な目的になっており、近年の厳しい財政状況を背景とする政府側の資金不足そのものが民間開放の進展に寄与している、という状況がうかがえる。英国環境庁が実施した河川管理における PFI の事例、英国の森林員会が実施した森林管理における PPP の事例なども、政府の資金不足が実施に強く影響している。同様に、米国の「矯正施設」のように、受刑者の拡大と厳しい財政事情の双方が、民間開放の推進の背景になっている例もある。
- このように、民間開放が進展している行政分野、事例では、厳しい財政事情という制約のもと、民間からの資金調達に活路を見出す以外に公共サービスの実施を維持・継続（拡大）できなかつた、という必然的な状況の存在があつたことがうかがえる。

◆政治部門からも強く影響

- 本調査研究で取り上げた事例の中には、民間開放を進める過程において、政治部門の影響を受けた例が確認できた。
- 例えば、米国の「港湾」の事例では、港湾管理者の権限が政治側の拒否権などによって、一部制約されることで、管理者の運営に際して大きな影響を受けることがある。最近では、ニューヨーク、ニューアーク、ボルティモア、マイアミ、ニューオリンズ、フィラデルフィアの港湾管理会社に出資をしていた英国の P&O 社 (Peninsular and Oriental Steam Navigation Company) が、UAE ドバイポーツワールド社 (Dubai Ports World) によって買収されることが判明した際、連邦・州の議会が同時テロ組織と UAE との関連性を懸念して買収そのものに対して反体声明を出し、結果的には買収そのものが流れってしまった例等が挙げられる。また、前出の米国の河川管理における市場化テストの事例では、「洪水時にダム放水は、行政判断を伴わない業務である」との行政判断に対して、議会が強く反対して、結果的には実施の検討（議会との調整）のために多くの時間が費やされた。反対に、米国の「森林管理」の事例では、議会が行政に対して、適切な市場化テストの実施を強く要求して、その影響を受けて、民間開放に関する実施方針（市場化テストに関する実施計画）が策定された例もある。
- このように、民間開放を進める過程では、政治部門からの影響によって、その実施が妨げられたり、或いは逆に進展したりすることがある。

◆民間開放を推進したことによる弊害も一部において発生

- 本調査研究で取り上げた事例の中には、民間開放が進んだことでかえって弊害が生じたという例が確認できた。
- 例えば、米国カリフォルニア州の「労災保険」では、参入規制と価格規制の双方を撤廃して、広く民間事業者の参入が認められ、当初は事業者が負担する保険料が全米で最低の水準にまで低下したが、民間開放から数年を経て、倒産、或いは市場から撤退する事業者が増えたことで、保険財政が悪化するなど、大きな社会問題になっている。また、仏国の「道路」の分野では、PPPの導入によって、過度の機能を備えたインフラの整備が進展する傾向が一部に指摘されているなど、必要性の低い公共事業の実施につながる懸念されている。その他、民間委託・民営化を先駆的に進めた米国の「矯正施設」の例では、その短所として「民間企業の知識や能力の低さ」「施設内でのクリティカル・インシデント（危機的事例）の発生率が高い」「有事の際の安全性の低下（運営効率化に伴う脱走リスクの上昇等）」などが指摘されている。
- このように、民間開放を進める過程では、「サービスを調達する市場（ルール）に起因する弊害」と「受け手である民間事業者の能力・経験」「リスク対応」といった点において、弊害が発生する可能性があると考えられる。

参考 官民の役割分担の見直し（民間開放）における課題とその制度的対応

本章では、官民の役割分担の見直し（民間開放）における課題とその制度的対応について、「公務員処遇問題（英国の TUPE 制度の概要を中心に）」を整理する。

- (1) TUPE 導入の背景・経緯
- (2) TUPE の内容
- (3) TUPE の運用上の課題（論点）とその対応
- (4) TUPE 運用の実態（ケース・スタディと判例）

公務員の処遇問題（英国の TUPE 制度の概要を中心に）

（1）TUPE 導入の背景・経緯

① TUPE 導入の背景

政府・企業の事業譲渡に際しての従業員の権利保護を定めた英国の TUPE: Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations は、1981年に、1977年の EC 指令 Acquired Rights Directive 77/187/EC の規定を国内法に適用する形式で施行された。この EC 指令 Acquired Rights Directive 77/187/EC は、企業の吸収や合併、事業譲渡などにより、他の企業が事業の全部や一部を引き継ぐ際、従前の企業において従業員に認められていた雇用上の権利や身分の保障を規定している。当該指令の制定当時、欧州では、労働・資本の移動の活発化に向けて、加盟国が一体となって市場統合に関連する諸問題に対応する必要性があり、そのような事情が当該指令の制定の背景にあった。

② EU 指令と英国の国内法との関係

EU の規則・指令の体系は以下のとおりである。英国の TUPE の根拠になっている指令 (Acquired Rights Directive) は、各国の国内法の改正によって施行される位置づけになっている。

図表 EU の法・指令の体系

区分	概要
規則 Regulation	<ul style="list-style-type: none">・ EU 閣僚理事会で制定され、全加盟国を拘束する。・ 各国内での立法措置を待たずに、当該加盟国において効力を発生する。・ 当該規則に反する各国の法令は、反する範囲において無効となる。
指令 Directive	<ul style="list-style-type: none">・ 一定期間内に指令の内容が加盟国において達成されるよう義務付けられる。・ 加盟国の国内法の制定によって、効力を発生する。・ 枠組みのみを規定する内容が多く、各国の状況に応じて立法化が可能になっている。
決定 Decision	<ul style="list-style-type: none">・ 対象（国、企業、個人）を特定して、具体的な行為の実施や廃止などを求めるもので、直接的に拘束力を持っている。
勧告 Recommendation	<ul style="list-style-type: none">・ 加盟国や、企業、個人などを対象に、一定の行為などの実施を期待することを表明もので、拘束力はない。
意見 Opinion	<ul style="list-style-type: none">・ 加盟国や、企業、個人などを対象に、具体的な行為の実施や廃止などに関する意見を表明するもので、拘束力はない。

（出典）諸資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

③ TUPE の主要な改定内容

上記のように英国の TUPE は、EU 指令を根拠にして国内法 (Regulation) として制定及び改定が行なわれてきた。下表は英国の TUPE の根拠になっている指令 (Acquired Rights Directive) の改定の概要と、それに対応した TUPE 改定の経緯を整理したものである。

図表 EU 指令の改定の概要と TUPE 改定の変遷

EU 指令 (主要な規定・改定内容)	英国の TUPE
<p>Acquired Rights Directive 77/187/EC</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 解雇の禁止。経済的、技術的、組織的 (“Economic, Technical or Organizational”, ETO) な理由以外による解雇を認めない。 ・ 従前給与・条件の保障。雇用主が変更する以前の条件を維持する。(老齢に関する優遇措置、職業年金については適用外。) 	<p>The Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 1981 (SI 1794)</p>
<p>Acquired Rights Directive 98/50/EC</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 労働時間、長期雇用等の条件の違いを考慮した例外規定の追加。 ・ 雇用主と従業員との権利義務関係は、雇用主移管後の時点から継続する、との内容の規定追加。 ・ 従前給与・条件の変更に関する従業員への通知義務の追加。 ・ 年金の保障。 ・ 旧来の雇用主が債務超過に陥った場合に雇用主移管、解雇禁止が適用される条件。 	<p style="text-align: center;">↓</p> <p>The Collective Redundancies and Transfer of Undertakings (Protection of Employment) (Amendment) Regulations 1999 (SI 1925)</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Transfers of Undertakings (PL699 Rev 6)</p>
<p>Acquired Rights Directive 2001/23/EC</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 労働集約的な職務 (オフィスの清掃、ケータリング、警備、廃棄物処理) に係る公務員についても保護の対象とする。 ・ 新たな雇用主は、雇用主の変更によって変化する労働者の権利義務について、労働者に事前に通知する。 ・ 経済的、技術的、組織的な理由が適用される場合の状況説明が必要である。 ・ 債務超過に陥った事業については、その債務を労働者に帰属させない。 	<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">DRAFT REVISED REGULATIONS PUBLIC CONSULTATION DOCUMENT (2005 年 7 月試行予定)</p>

(出典) 各種資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

Acquired Rights Directive 2001/23/EC を反映した TUPE 改定のポイント

- 現在、Acquired Rights Directive 2001/23/EC の規定を反映した TUPE 改定作業が
すめられている（コンサルテーション）。
- この改定のポイントは以下のとおりである。（Acquired Rights Directive
2001/23/EC と同様）

- 現状の多様な調達形態を反映して、移管を広義に定義すると共に、詳細かつ具体的に定義している。
- 旧雇用主が、移管対象職員の名前及び関連する権利義務について、新雇用主に事前に通知することを義務付けた。
- TUPEの適用対象となる解雇の定義（特にETOが当てはまるケースの説明）を詳細に示した。
- 旧雇用主が債務超過に陥っている場合、当該債務を移管職員に帰属させないことを原則とした。

（出典）新TUPE（改訂版の原案は付属資料A） <http://www.dti.gov.uk/er/tupeconsultation.pdf>

(2) TUPE の内容

以下では、主に“*Transfers of Undertakings (PL699 Rev 6) a guide to the regulations*”及び関連資料を基に (1) TUPE の内容、(2) TUPE の運用上の課題 (論点) とその対応、について整理する。

① TUPE の内容

(上述のように)TUPE の内容は、EU 指令の改定に対応する形での改定が行われている。ここでは、2003 年 9 月に発表された TUPE の運用に関する最新の実務指針である“*Transfers of Undertakings (PL699 Rev 6) a guide to the regulations*”を基に TUPE の内容を整理する。なお、英国中央政府では、貿易産業省 (Department of Trade and Industry, DTI) が年金を除く労働者に関連する諸問題を所掌しており、上記ガイドラインも同省が策定・改定を行っている。

“*Transfers of Undertakings (PL699 Rev 6) a guide to the regulations*” の構成

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">a. TUPE の目的 (Purpose)b. TUPE の適用対象 (Transfers covered by the Regulations)c. TUPE の適用対象外 (Transfers not covered by the Regulations)d. 移管に際しての雇用主の処遇 (Employer's position in a transfer)e. 移管に際しての従業員の処遇 (Employees' position in a transfer)f. 解雇手当 (Redundancy)g. 労働組合の承認 (Trade union recognition)h. 情報提供とコンサルテーション (Information and consultation)i. 雇用審判所への申し立て (Complaining to an employment tribunal)j. 斡旋 (Conciliation)k. 審判所の聴取と裁定 (Tribunal hearing and awards) |
|--|

以下では、「TUPE の目的」から「審判所の聴取と裁定 (Tribunal hearing and awards)」の順に、同ガイドラインの内容を整理する。

a. TUPE の目的

TUPE では、企業全体や事業の一部などが他の雇用主に移管される際、従前の雇用条件が保障されることを規定している。但し、TUPE では職域年金制度⁷⁰ (occupational pensions scheme) の継続保障について直接規定しておらず、年金に関する権利については、別法に規定されている。

The Regulations preserve employees' terms and conditions when a business or undertaking, or part of one, is transferred to a new employer. Any provision of any agreement (whether a contract of employment or not) is void so far as it would exclude or limit the rights granted under the Regulations. The Regulations have the effect that:

- Employees employed by the previous employer when the undertaking changes hands automatically become employees of the new employer on the same terms and conditions. It is as if their contracts of employment had originally been made with the new employer. Thus employees' continuity of employment is preserved, as are their terms and conditions of employment under their contracts of employment (except for certain occupational pension rights).

b. TUPE の適用対象

TUPE は、事業移管の形態や移管される事業の規模や性質、また官業、民業であるかに関わらず、事業の売却・移管、統合の際に適用される。

The Regulations apply when an undertaking or part of an undertaking is transferred from one employer to another. Some examples of transfers are:

- where all or part of a sole trader's business or partnership is sold or otherwise transferred;
- where a company, or part of it, is bought or acquired by another, provided this is done by the second company buying or acquiring the assets and then running the business and not acquiring the shares only;
- where two companies cease to exist and combine to form a third;
- where a contract to provide goods or services is transferred in circumstances which amount to the transfer of a business or undertaking to a new employer.

The Regulations can apply regardless of the size of the transferred undertaking. Thus the Regulations equally apply to the transfer of a large business with many thousand employees or of a very small one (such as a shop, pub or garage). The Regulations apply equally to public or private sector undertakings.

⁷⁰ 職域年金とは、従業員のために事業主によって設立される年金であり、公務員も含む被用者が給付対象になっている。英国の年金制度は大別して、基礎年金、職域年金、個人年金に分類され、職域年金は日本における共済年金及び企業年金に相当する概念である。(参考資料：厚生年金基金連合「イギリスにおける年金制度改革の方向と見通し」他)

c. TUPE の適用対象外

TUPE は事業の移管を伴わない株式売却や資本（例：設備資本）の移転、契約の移転、英国国外における事業移管については適用されない。

The Regulations do not apply to the following:

- transfers by share take-over because, when a company's shares are sold to new shareholders, there is no transfer of the business - the same company continues to be the employer;
- transfers of assets only (for example, the sale of equipment alone would not be covered, but the sale of a going concern including equipment would be covered);
- transfers of a contract to provide goods or services where this does not involve the transfer of a business or part of a business;
- transfers of undertakings situated outside the United Kingdom.

d. 移管に際しての雇用主の処遇

TUPE は、従前の雇用主と新たな雇用主に対して次の点を要請している。

- 移管対象となった全従業員の雇用条件は、新たな雇用主においても引き継がれる。移管に際して、雇用主は従業員を選別することはできない。
- 移管及び移管に付随する理由によって従業員を解雇することはできないが、経済的・技術的・組織的な理由（Economic, Technical or Organization Reason）がある場合には、解雇が認められている。
- 移管に関連する解雇の理由が、経済的・技術的・組織的な理由に該当するかどうかは、雇用審判所によって決定される。
- 従前の雇用主、新たな雇用主ともに、移管対象の従業員の代表者に対して、移管に関する情報を提供し、コンサルテーションを行わなければならない。

The new employer takes over the contracts of employment of all employees who were employed in the undertaking immediately before the transfer, or who would have been so employed if they had not been unfairly dismissed for a reason connected with the transfer. An employer cannot just pick and choose which employees to take on. The new employer takes over all rights and obligations arising from those contracts of employment, except criminal liabilities and rights and obligations relating to provisions about benefits for old age, invalidity or survivors in employees' occupational pension schemes. The new employer takes over any collective agreements made on behalf of the employees and in force immediately before the transfer (see also Trade union recognition). Neither the new employer nor the previous one may fairly dismiss an employee because of the transfer or a reason connected with it, unless the reason for the dismissal is an economic, technical or organizational reason entailing changes in the workforce. If there is no such reason, the dismissal will be unfair. If there is such a reason, and it is the cause or main cause of the dismissal, the dismissal will be fair provided an employment tribunal decides that the employer acted reasonably in the circumstances in treating that reason as sufficient to justify dismissal. If, in this case, there is a redundancy situation, the usual redundancy procedures will apply (see Redundancy). The new employer may not unless the contract of employment so provides unilaterally worsen the terms and conditions of employment of any transferred employee. The previous and new employers must inform and consult representatives of the employees (see Information and consultation).

e. 移管に際しての従業員の処遇

TUPE では、従前及び新たな雇用主の下での従業員の処遇について次のように規定している。

- ・ 移管を理由に不公正に解雇された場合、従業員は雇用審判所に申し立てることができる。
- ・ 移管に伴い雇用契約を不当に変更された場合、従業員は契約を破棄し、雇用裁判所に不公正な解雇について申し立てる権利がある。

移管された従業員の継続就業期間は、当該移管により断絶されない。

移管以前に獲得した職域年金の権利は、社会保障関連法や年金基金に関する協約などによって保障される。

When an undertaking is transferred the position of the employees of the previous or new employers is as follows:

- An employee claiming to have been unfairly dismissed because of a transfer has the right to complain to an employment tribunal.
- Transferred employees who find that there has been a fundamental change for the worse in their terms and conditions of employment as a result of the transfer generally have the right to terminate their contract and claim unfair dismissal before an employment tribunal, on the grounds that actions of the employer have forced them to resign. Employees may not make this type of claim solely on the grounds that the identity of their employer has changed unless the circumstances of an individual case change and that change is significant and to the employee's detriment. (中略)

An employee's period of continuous employment is not broken by a transfer, and, for the purposes of calculating entitlement to statutory employment rights, the date on which the period of continuous employment started is the date on which the employee started work with the old employer. (中略)

Occupational pension rights earned up to the time of the transfer are protected by social security legislation and pension trust arrangements.

f. 解雇手当

解雇された従業員は、解雇手当を受け取る権利を有している。

雇用主は、従業員の代表者に対して解雇についてのコンサルテーションを行わなければならない。

次の場合、従業員は、従前と新たな雇用主の双方を被告として、雇用審判所に申し立てることができる。

- ・ 従業員の解雇に際して、TUPE の規定が適用されるのかが明確でない場合。
- ・ 解雇手当の負担者が、従前の雇用主であるか新たな雇用主であるか明確ではない場合。

Dismissed employees may be entitled to redundancy payments. Employers must also ensure that the required period for consultation with employees' representatives is allowed. (中略) Entitlement to redundancy payments will not be affected by the failure of any claim which an employee may make for unfair dismissal compensation. Where there are redundancies and it is unclear whether the Regulations apply, it will also be unclear whether the previous or the new employer is responsible for making redundancy payments. In such cases employees should consider whether to make any claims against both employers.

g. 労働組合の承認

新たな雇用主は、移管された従業員が（何らかの形で）労働組合に加入できることを保障することが求められている。

If the transferred undertaking maintains an identity distinct from the remainder of the new employer's business, the new employer will be considered to recognize an independent trade union, in respect of employees transferred, to the same extent that it was recognized by the previous employer. If the undertaking does not keep its separate identity, the previous trade union recognition lapses, and it will then be up to the union and the employer to renegotiate recognition.

h. 情報提供とコンサルテーション

新たな雇用主は、コンサルテーションを通じて、移管の対象になっている従業員の代表者に対して次の情報を提供しなければならない。

- ・ 移管される時期と移管の理由。
- ・ 移管による従業員への法的、経済的、社会的影響。
- ・ 組織再編など、移管に伴って従業員に影響を与える雇用主の行動。
- ・ 従業員に影響を与える雇用主の行動の実現可能性。（従前の雇用主が、実現可能性について情報公開するよう要請されていた場合）

The employer of any employee who may be affected must tell their representatives:

- that the transfer is going to take place, approximately when, and why;
- the legal, economic and social implications of the transfer for the affected employees;
- whether the employer envisages taking any action (reorganization for example) in connection with the transfer which will affect the employees, and if so, what action is envisaged;
- where the previous employer is required to give the information, he or she must disclose whether the prospective new employer envisages carrying out any action which will affect the employees, and if so, what.

If action is envisaged which will affect the employees, the employer must consult the representatives of the employees affected about that action. The consultation must be undertaken with a view to seeking agreement.

i. 雇用審判所への申し立て

次のような従業員は、雇用審判所に申し立てることができる。

- ・ 解雇された従業員、及び事業の移管を理由に辞職の対象とされて辞職した従業員。その際、雇用審判所への申し立ては、雇用終了後 3 ヶ月以内に行わなければならない。また、従前及び新たな雇用主のどちらに申し立てを行うか明確でない場合、従業員は両方の雇用主に対して申し立てを行うことができる。
- ・ 新たな雇用主が情報提供やコンサルテーションを行わない場合、移管対象となった従業員の代表者。その場合、雇用裁判所への申し立ては、移管された日から 3 ヶ月以内に行わなければならない。

The following may complain to an employment tribunal:

- An employee who has been dismissed or who has resigned in circumstances in which they consider they were entitled to resign because of the consequences of the transfer (see Employees' position in a transfer) . An employee must complain within three months of the date when their employment ended. (中略) It may be unclear whether claims should be made against the previous or the new employer. In such cases, employees should consider whether to claim against both employers.
- An elected or trade union representative, if the employer does not comply with the information or consultation requirements A representative must complain within three months of the date of the transfer;

j. 斡旋

雇用審判所は、紛争解決の申し出があった場合、同所が聴取を行う前に、“Employment Protection 1975”により貿易産業省内に設置された「斡旋・調停・裁定機関 (Advisory, Conciliation and Arbitration Service, ACAS)」の斡旋官に対して紛争を付託することになっている⁷¹。

The tribunal will send a copy of the completed form to a conciliator of the Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS) , who will try to promote a settlement of the complaint without a tribunal hearing. The services of a conciliator will also be available in the absence of a formal complaint, if the employee or either employer requests them. In such a case the employee or employer can get in touch with a conciliator through an office of ACAS.

k. 雇用審判所の聴取と裁定

上記の斡旋が不調に終わった場合、雇用審判所の聴取が行なわれる。仮に、移管の影響を受けた従業員からの申し出が支持された場合、次のような裁定が下される。

- **不当解雇の認定**： 不当な解雇についての申し立てが認められた場合、解雇された従業員の再雇用を命じる。
- **損害の認定**： 移管による損害についての申し立てが認められた場合、雇用主に対して従業員が負担した損害額を支払うよう命じる。
- **情報提供とコンサルテーションの認定**： 雇用主による情報提供やコンサルテーションの不足についての申し立てが認められた場合、雇用主に対して、最大で 13 週間分の給与を各従業員に支払うよう命じる。

⁷¹ 雇用審判所は、制定法規に関する訴訟が提起されると、自動的に事件を ACAS の斡旋官に事件を付託する。(参考資料：労働政策研究・研修機構「諸外国における集团的労使紛争処理の制度と実態」2004)

If no settlement is reached, the employment tribunal will hear the case. If complaints are upheld, awards may be made against the previous or new employer, depending on the circumstances of the transfer.

Unfair dismissal awards - Employment tribunals may order reinstatement or re-engagement of the dismissed employee if the complaint is upheld, and/or make an award of compensation.

Detriment awards - The employer may be ordered to pay compensation to the person(s) concerned. The compensation will be whatever amount the tribunal considers just and equitable in all the circumstances having regard for any loss incurred by the employee.

Information and consultation awards - The employer who is at fault may be ordered to pay compensation to each affected employee, up to 13 weeks' pay. If employees are not paid the compensation, they may present individual complaints to the tribunal, which may order payment of the amount due to them.

(3) TUPE の運用上の課題（論点）とその対応

以下では、TUPE⁷²の運用上の課題（論点）として、次の3点について関連法規などを基に整理する。

- ①経済的・技術的・組織的理由による解雇とは何か。
- ②移管対象の従業員が移管を拒否した場合の処遇はどうなるのか。
- ③年金の継続・保障の実態はどうか。

① 経済的・技術的・組織的理由による解雇とは何か。

経済的・技術的・組織的理由（Economic, Technical or Organizational Reason）による解雇について、副首相府（Office of the Deputy Prime Minister, ODPM）のガイドライン“*Employment and Partnerships-Technical Note*”では、以下のように記述している。

- ・ **経済的理由**： 従業員の解雇なしには当該企業や事業の収益性を維持することが不可能な場合。
- ・ **技術的理由**： 雇用主が望む水準のスキルを従業員が有していない場合。
- ・ **組織的理由**： 事業移管に伴い生産拠点が移動されるため、従業員の再配置が現実的に困難な場合。

Examples of circumstances in which a dismissal might be regarded as fair are:

- ・ where demand for an employer's output has fallen to such an extent that profitability could not be sustained unless staff were dismissed (economic reasons) ;
- ・ where an employer wishes to use new technology and the employees of the previous employer do not have the necessary skills (technical reason) ;
- ・ where the new employer operates at a different location from the previous employer and it is not practical to relocate the staff (organizational reason) .

⁷² ここで言う TUPE とは、“*Transfers of Undertakings (PL699 Rev 6) a guide to the regulations*”を意味している。以下、同じ。

また、公正な解雇と不公正な解雇についての DTI のガイドライン “*Dismissal-Fair and Unfair: A Guide for Employers*” (PL714 REV11) では、「公正な解雇として認められるためには、正当な理由が必要である」と規定すると共に、解雇が公正か不公正かを判断する基準として、以下の点を挙げている。

- 従業員の行動。
- 職務遂行上の能力。
- 定数削減。
- 法律違反（運転手が免許を失効し、運転手以外に適切な職がないため解雇された場合、正当な解雇となる）。
- その他の理由（休職した従業員に代わって、一時的に採用されていた従業員が解雇された場合、正当な解雇となる）。

This guide explains in what circumstances a dismissal may be considered 'fair' or 'unfair' and what kind of procedures an employer should adopt to conform with the legal requirements. (中略) The law on unfair dismissal does no more than give employees a legal right to be treated in the way in which a fair and reasonable employer would treat them anyway. For an employer to dismiss an employee fairly, he or she must both: (中略) Legislation lists five specific types of reason which can justify dismissal. They are as follows;

- Conduct:
- Capability
- Redundancy
- A statutory requirement

This may prevent the employment continuing, for example where a chauffeur has lost his driving licence and there is no other suitable job available.

- Some other substantial reason:

An example would be the dismissal of an employee who was taken on as a temporary replacement for a worker who was returning after being suspended for medical reasons (provided, of course, that it had been clearly explained to the employee concerned that the job was only temporary) . For such a reason as this, described in legislation as 'some other substantial reason', the dismissal may also be fair.

(中略) Not only must the employer have a valid reason for the dismissal, but also he or she must have acted reasonably in all the circumstances in dismissing the employee for that particular reason. The question whether the employer acted reasonably not only involves consideration of the way in which the dismissal was carried out, but also whether he or she acted reasonably in relation to the situation leading up to the decision to dismiss the employee.

なお、同ガイドラインでは、当該解雇が「公正である」と認められるために、雇用主は解雇の決定以前に、従業員の能力改善や他の職務への転換等、従業員に対して適切な対応をとる必要がある、と規定されている。

② 移管対象の従業員が移管を拒否した場合の処遇の処遇はどうなるのか。

TUPE では、移管対象の従業員が移管先においても従前の水準・内容の雇用が保障されること（雇用主は選択的に従業員を雇用できない）、また、従業員が移管を理由に不公正に解雇された場合には、当該従業員は雇用審判所に申し立てることができる権利を有していることを規定しているが、「移管対象の従業員が移管を拒否した場合の処遇」について明確に規定していない。

この点に関して、解雇手当に関するガイドライン “*Redundancy Entitlement -Statutory Rights a Guide for Employees-*” (PL808 Rev6) では、TUPE が適用される際、従業員は、移管を希望しない旨を従前及び新たな雇用主に伝える権利を有しているが、移管を受け入れなかった場合、自主的な退職として扱われ、解雇手当は支給されない、と規定している。

This document gives general information about the redundancy payments scheme under the Employment Rights Act 1996 (referred to as 'the Act' in this document). It outlines provisions relating to time off to look for work or to make arrangements for training when facing redundancy and explains how a complaint is settled. (中略)

If your employer changes in circumstances covered by the Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 1981, your contract of employment will be transferred automatically to the new employer. You have the right to tell the new or previous employer that you do not want to be transferred. However, this will be treated as a resignation, and you will not be entitled to a redundancy payment.

上記規定を基にすると、移管対象の従業員が移管を拒否した場合、新・旧の雇用主との協議・コンサルテーションなどを経て、最終的には「自主退職」として扱われるものと考えられる。なお、そのプロセスにおいて研修（職業訓練）などが実施されるかどうかについて、「解雇手当の支給に関する一般的なスキーム (redundancy payments scheme)」において雇用主は、従業員に対して研修（職業訓練）を実施することが要求されているが、このように移管対象の従業員が移管を拒否した場合に研修などの支援が提供されるのかどうかに関する規定は、上記のスキームには規定されていない。

③ 年金の継続・保障の実態はどうか。

TUPE では、新たな雇用主の下での年金に関する規定が無く、この点については、年金法 (Pension Act) などに規定されている。事業移管などに際しての年金制度の保障に関する現行制度は以下のとおりである。

- 新たな雇用主は、移管された従業員に対して、「職域年金制度」か「新型私的年金制度 (ステイクホルダー制度⁷³)」のどちらかの年金制度を提供することが求められる。なお、この「新型私的年金制度 (ステイクホルダー制度)」とは政府が年金の枠組みや最低基準を設定し、民間部門が資金運用する年金制度で、2001 年に新たに導入された年金の枠組みである。
- 「職域年金制度」か「新型私的年金制度 (ステイクホルダー制度)」の選択は、新たな雇用主が自由に選択できることになっている。
- 新たな雇用主が「新型私的年金制度 (ステイクホルダー制度)」を選択した場合、雇用主は、従業員の負担に応じて最大で給与の 6% 相当分を負担することが義務付けられている⁷⁴。

Pension protection on transfer of employment

- Subject to passage of the relevant legislation, for the first time transferee employers will be required to offer employees transferred to them a minimum level of pension provision, if they had access to an occupational pension scheme with an employer contribution pre-transfer.
- Transferee employers will be free to choose between an occupational pension scheme and a stakeholder pension scheme.
- If the transferee employer opts for a defined contribution scheme or a stakeholder pension arrangement, he must match the employee's contributions up to 6%, with more from either party at their discretion.

(出典) Department for Work and Pensions の HP を基に UFJ 総合研究所が作成

⁷³ 確定拠出型の年金制度で最低保険料金が月 20 ポンドと低料金に設定されている。

⁷⁴ 従前の雇用主の下で職域年金制度に加入していた従業員が、事業の移管の後、雇用主からステイクホルダー年金への加入を新たな指定された場合、「職域年金制度」において保障された場合に比べて、年金の受給額が減少することがあった。そこで、Pension Act 2004 の改正では、従前の雇用主が職域年金制度を導入し、新たな雇用主がステイクホルダー年金を選択する場合、当該雇用主は、従業員の負担に応じて最大で給与の 6% 相当分を負担することが義務付けられることとなった。

④ TUPE-plus⁷⁵

TUPE-plus とは、移管される従業員以外に新たに雇用される従業員に対しても TUPE を通じて保障される雇用条件を適用する契約の総称を言う。一般的には PFI を通じた学校運営のような比較的小規模で且つ特定のプロジェクトに適用される場合が多い。この TUPE-plus は個々の業務ごとに締結される契約によって内容は異なるが、共通して以下のような特徴がある。

- ・ 移管される従業員と新たに雇用される従業員は、賃金、雇用条件、年金は同一
- ・ 公共部門に対して直接サービスを提供する場合は、同一の賃金上昇率を適用

TUPE-plus 導入は、公共・民間における調達方法の多様化が多様化する一方で、以下のような TUPE の規定のみでは実務に十分に対応できない課題の存在があり、特に PFI プロジェクトを中心に TUPE-plus が取り入れられている。

- ・ TUPE では雇用条件などの保障期間が明記されていない。
- ・ TUPE では年金保障に関する規定が明記されていない。
- ・ TUPE では保障の対象となる従業員の範囲が明記されていない。

TUPE-plus は通常は契約 (TUPE-plus Agreement) を通じて内容が確認されるが、通常は労働組合が元の雇用主 (発注者) と交渉する場合と、新たな雇用主 (実施主体) と交渉する場合の 2 つの方法がある。どちらの方法によるのかは個別の業務による。

以下は、TUPE-plus を採用したプロジェクトの例である。

■Newcastle City Council Schools, PFI Project

- ・ ニューキャッスル市における学校建設の PFI では、TUPE-plus を適用することにより、移管される行政職員と建設・運営を請け負う民間事業者の職員の賃金、雇用条件の同一化が実現した。
- ・ PFI の入札審査を担当する市議会は、市の職員に対して、PFI による移管後も従前の賃金を保障したが、労働組合の進言に基づいて交わされた TUPE-plus 契約のなかで、それらの移管職員と同水準の賃金を受注した会社の職員も享受できるものとした。

■Dudley Hospitals PFI

- ・ ダッドレー病院建設の PFI では、関係者によって構成される組合と、建設・運営を請け負う Summit Healthcare との間で、雇用・労働条件 (年金を除く) 及び配置転換に関して合意するに到った。
- ・ その結果、移管される職員と新規に雇用される職員の雇用・労働条件は同一となった。

⁷⁵ 以下は UNISON、IPPR の資料を基に作成した。

■Haringey Secondary Schools PFI

- ・ ハリンゲイ中学校の PFI では、関係者によって構成される組合と、建設・運営を請け負う受注企業である Jarvis 社との間で、雇用・労働条件、年金、団体交渉権に関して合意するに到った。また以後において、労働組合の許可なしに自社の従業員の処遇を変更できないという点についても合意した。
- ・ これらの合意の結果、移管される職員と新規に雇用される職員の雇用・労働条件は同一となった。

(4) TUPE 運用の実態（ケース・スタディと判例）

以下では、TUPE の運用上の実態を整理するため、①ケース・スタディ（中央政府・地方政府）、②雇用控訴審判所の判例の概要を整理する。

①ケース・スタディ

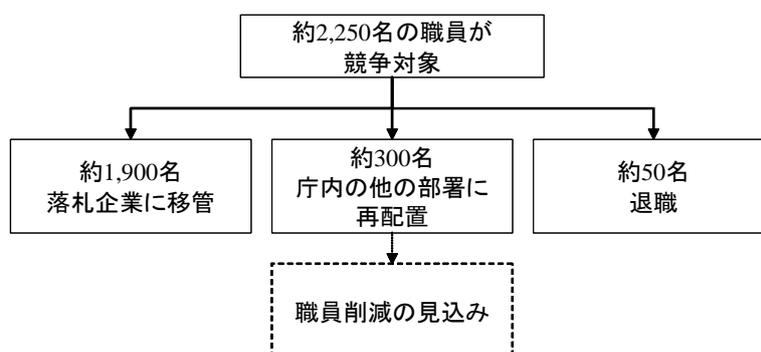
事例 1 内国歳入庁「庁内電子化に関する業務」の事例

- ・ 民間企業への業務委託の結果、約 2,250 名の職員のうち約 1,900 名が民間企業に移管され、約 300 名が配置転換、約 50 名が退職した。
- ・ 移管職員の雇用内容変更にあたっては、労使交渉が必要であることが将来にわたって確約された他、移管職員のうち、希望者に対しては従前の年金の継続加入も認められた。解雇された職員に対する解雇手当は、民間企業が負担した。

- ・ 内国歳入庁は、1994 年、庁内の電子化に関する業務（information technology solutions）について市場化テストを実施した。入札には民間企業 6 社が参加し、まず、①事業の継続性、②顧客志向性、③業務の質という 3 つの観点から第一次審査が行われ、この審査を通過した EDS 社及び庁内チームが正式なプロポーザルを提出した。最終審査は内部コストの削減率、事業の継続性、顧客志向性、守秘義務の遵守（納税者に関する個人情報管理）能力、（他の）入札全般に与える効果（impact of any innovative bid）という 6 つの評価基準によって実施され、将来にわたっての内部コスト削減率を高く見積もっていた EDS 社の受注が決まった。
- ・ EDS 社への業務移管に伴い、全職員約 2,250 名超のうち、約 1,900 名の従業員が EDS 社に移管された。職員の移管は 1994 年と 1996 年の 2 回に分けて実施され、1994 年に約 1,100 名、1996 年に約 800 名が移管された。業務の移管に際して、内国歳入庁は、対象となる従業員に対して事前にコンサルテーションを実施した。このコンサルテーションは、電話照会の設置、ニューズレターや情報誌の発行、移管に関する FAQ 集の作成・提供、内国歳入庁及び EDS 社のマネジメント層による従業員移管に関する説明会、EDS 社マネジメント層による個別面談等を通じて行われた。EDS 社に移管され

た従業員には、TUPE の規定に従って、従前の雇用内容が保障されるとともに、将来その保障内容を変更する場合には、労使交渉が必要であることが確約された。また、移管された従業員の年金について、EDS 社は、公務員年金制度と同等の保障を与える新年金制度を提供したが、希望者には従前の年金の継続加入も認められた。

- ・ 移管されなかった職員については、約 300 名は庁内に残った関連部門に再配置され、残り約 50 名は退職した。業務の移管に際して人員の整理を見込んでいた EDS 社に対して、内国歳入庁は、同社に対して事前に、余剰人員整理にかかる費用負担を見積書に含めることを求めている。その結果、解雇された従業員に支払われた解雇手当は、EDS 社が負担した。
- ・ 配置転換されずに庁内に残った約 300 名の職員は、EDS 社との契約の執行状況のモニタリング等の業務に従事しているが、その職員規模は将来的に削減されることを見込まれている。

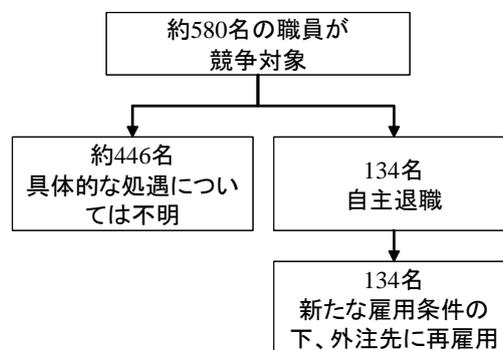


(資料) National Audit Office (1995) “Inland Revenue: Market Testing the Information Technology Office” を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成。

事例 2 内務省「IT サービス事業」の事例

- ・ 民間企業への業務委託の結果、約 580 名の職員のうち、一部の職員は民間企業に移管され、134 名が自主退職した。自主退職した職員はその後、業務委託先である民間企業の外注先の従業員となった。
- ・ 移管された職員の年金については、公務員の職域年金と同等の内容を保障した企業年金が提供された。

- ・ 内務省（Home Office）は、1994 年に IT サービス事業（IT facility management）を対象に市場化テストを実施した。入札の際、当初民間企業 15 社と省内のインハウスチームが関心表明を提出したが、その後、省内チームは民間企業とのパートナーシップを形成し、最終段階ではこのパートナーシップを含む 6 機関が正式なプロポーザルを提出した。省内に設置された市場化テストの評価委員会は、これらの 6 機関について、サービスの供給体制及びサービスの質、資産状況、業務管理能力、従業員に対する対応等の観点から最終審査を実施した結果、民間企業の Sema Group 社への移管を決定した。
- ・ Sema Group 社は、事業移管後に余剰人員が発生することを見込んでおり、契約の最終調整の段階で、事業の一部の外注を基本に不採算部門の人員整理を行うことを提案し、自主退職者を募集した。交渉の結果、内務省の職員約 580 名のうち、134 名が自主退職し、新たな雇用条件の下で Sema Group 社の外注先の従業員となった。
- ・ 人員削減に関する費用（redundancy costs）については、内務省と Sema Group 社の双方が負担したが、内務省の負担額には上限が設定されており、それを超過した額は Sema Group 社の負担となった。
- ・ なお、Sema Group 社に移管された職員の年金については、公務員の職域年金と同等の内容を保障した企業年金が提供された。移管される以前の積み立て分については、新たに加入する企業年金に上乗せするか、公務員の払済職域年金として維持するかのどちらかの形態を職員が選択する仕組みとなった。

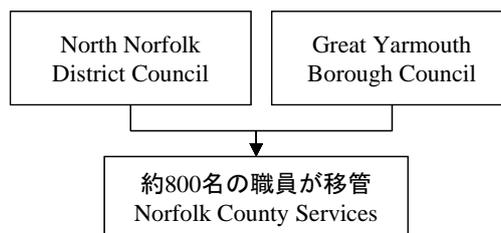


(資料) National Audit Office (1996) “The Market Test of ED5”を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

事例3 North Norfolk District Council と Great Yarmouth Borough Council 「ビルメンテナンス、車両管理、ごみ収集、リサイクリング、道路清掃に関する業務」の事例

- ・ 2つの自治体の業務統合による民営化の結果、約800名の職員が民間に移管された。
- ・ 移管の対象となった職員に対して、様々なコンサルテーションが実施された。また、移管された職員の処遇については、43通りの処遇内容が適用された。

- ・ North Norfolk District Council と Great Yarmouth Borough Council は、2002年に、ビルメンテナンス、車両管理、ごみ収集、リサイクリング、道路清掃に関する業務を統合させる内容の民営化を行い、この民営化によって設立した Norfolk County Services Ltd 社に、両自治体に勤務していた約800名の職員を移管した。
- ・ 移管の対象となる職員に対しては、全体ミーティング、個別ミーティングのほか、キャリア開発の成功モデルを紹介するワークショップを実施するなど、様々な形態のコンサルテーションが行われた。
- ・ 移管された職員の処遇については、それぞれ移管当時の役職や出身元の自治体における保障レベルに応じて設定された結果、43通りの処遇内容が継続的に保障された。しかしこれらの処遇の継続性が疑問視されている。
- ・ 新たな Norfolk County Services Ltd 社は、その後、North Norfolk District Council 以外の自治体のブルーカラーサービス業務を受注するまでに成長し、現在は全業務の60～65%以上を他の自治体からの受注が占めている。また、職員規模も4,300名に拡大している。

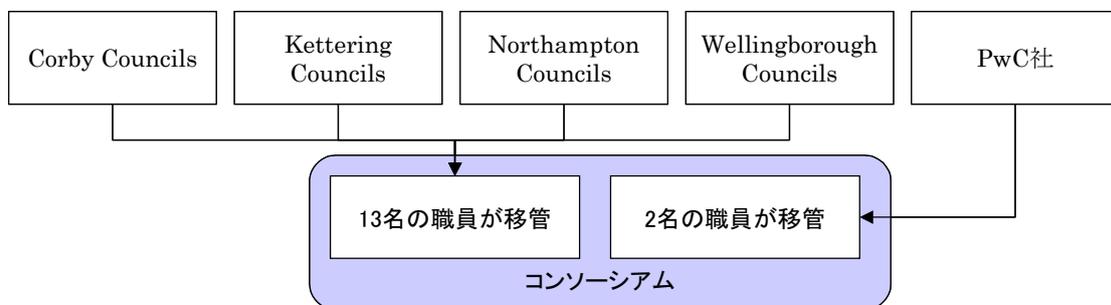


(資料) ODPM (2004) “Joint Working Case Studies” を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

事例 4 Corby, Kettering, Northampton, Wellingborough Councils の「内部監査に関する業務」の事例

- ・ 4 つの自治体内の類似業務統合後、民間企業と合同で形成されたコンソーシアムにおいて、自治体の職員計 13 名がコンソーシアムに移管された。
- ・ 移管された職員の処遇については、4 種類の処遇内容が適用された。

- ・ Corby, Kettering, Northampton, Wellingborough Councils の 4 つの自治体は、2002 年に各自自治体の内部監査に関する類似業務を統合し、民間企業（PwC 社）と合同でコンソーシアムを形成した。コンソーシアムには 15 名分の正社員の定員が用意されたが、うち 2 名は PwC 社の職員が就き、残りの 13 名は 4 つの自治体から移管された職員によって構成された。
- ・ コンソーシアムに移管された職員の処遇は、現在、それぞれ出身元の自治体及び民間企業の状況に応じて 4 種類の処遇が適用されているが、これらの処遇に関して、将来、従業員が別の機関に移管される場合に、いかにして条件の刷り合せを行うべきかについて検討されておらず、今後の課題として認識されている。
- ・ 2003 年度以降、コンソーシアムは財務管理に関連する新たなサービスを開発し、現在、4 つの自治体以外の自治体向けサービスも受注している。



(資料) ODPM (2004) “Joint Working Case Studies” を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

②雇用審判所の判例

a) 英国における労使紛争処理の仕組み

- 英国では、労働関係の民事紛争は、普通裁判所と「雇用審判所 (Employment Tribunal: ET)」が管轄している。普通裁判所の管轄事項が労働者の集団的権利に関する紛争であるのに対し、雇用審判所は労働者の個別的権利をめぐる紛争を管轄し⁷⁶、TUPE の適用をめぐる労使紛争の多くは雇用審判所において紛争処理の手続きがとられる。
- 雇用審判所で判決が下された係争について、その判決の法律解釈に関する不服申し立てがある場合、Employment Protection Act 1975 に基づいて設置されている「雇用控訴審判所 (Employment Appeal Tribunal: EAT)」に控訴され、EAT において改めて判決が下される仕組みになっている。⁷⁷
- 以下、本資料では、この「雇用控訴審判所 (EAT)」における TUPE の適用に関する判例を中心に整理する。

図表 EAT に付託された係争の分類別判例件数 (括弧内は官が関与している判例の数)

判例の分類	1999 年 ～2003 年	2004 年
a. ARD の適用 (Acquired rights directive)	5 (1)	7 (2)
b. コンサルテーション及びその他の情報提供 (Consultation and other information)	5	3 (1)
c. 雇用の継続 (Continuity of employment)	0	2 (1)
d. 解雇 (Dismissal)	22 (2)	2
e. 経済的・技術的・組織的理由 (Economic technical or organisational reason)	6 (1)	1
f. 異議申立て (Objection)	0	0
g. 年金その他 (Pensions and other terms)	1 (1)	1
h. 移管 (Transfer)	48 (4)	13 (2)

(出典) 雇用審判所ホームページより三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成。

⁷⁶労働政策研究・研修機構「諸外国における集団的労使紛争処理の制度と実態」2004 を参考した。

⁷⁷なお、「雇用審判所の決定には強制力はなく、最終的には、金銭の支払いについて県裁判所の執行命令により執行される」。(厚生労働省労働政策審議会資料、首相官邸司法制度改革推進本部労働検討会資料) また、雇用控訴審判所の判決について不服申し立てがある場合は、更に司法機関である控訴院 (Court of Appeal) に上訴することが出来る。(EAT の HP)

欧州共同体司法裁判所（ECJ）の機能及び TUPE に関する判例

<裁判所の概要>

欧州共同体司法裁判所は、欧州議会とともに 1958 年に設立された機関で、EU の基本条約が法に従って解釈され、適用される役割を担っている。

1989 年には訴訟件数の増加を背景に第一審裁判所が設置され、主に個人・法人が欧州諸機関に対して提起する訴訟を取り扱っている。第一審裁判所に不服がある場合には上訴できるが、その場合は事実審査を再び行うのではなく、法律問題についてのみ判決を下すことになっている。

また、構成国の国内裁判所は、基本条約を含めた EU 法に関わる解釈については、「先行判決」の手続きによって、EU 共同司法裁判所の判断を仰ぐことが可能となっている。この判断は、構成国の国内裁判所を拘束するなど、最終的な解釈として扱われる⁷⁸。

先行判決（先決的判決） References for a preliminary ruling（EC 条約第 234 条）

欧州司法裁判所が共同体法体系の最終的な番人としての役割を果たしており、先行判決制度は、欧州共同体に固有なものとなっている。

共同体法、特に各種（設立）条約や下位法（理事会規則、（欧州）指令、決定等）については、加盟国の市民に直接に関わるものであり、右を管轄する個別の加盟各国裁判所も共同体法の番人であると言える。しかしながら、共同体法の効果的かつ統一的な適用の観点から、時として加盟国の国内裁判所は共同体法の解釈の確認、明確化の観点から欧州司法裁判所に照会し、当該加盟国の国内法が共同体法に適合しているかを確認することが必要となる。

同観点から国内裁判所が欧州司法裁判所に対して共同体法との関係で照会を行い、同意見を下すことを先行判決（先決的判決）と呼ばれている⁷⁹[15]。

なお、欧州裁判所によって、ある事項に対して判決（先行判決）がなされた場合には、照会を行った当該国裁判所が右に従うだけでなく、他の加盟国においても同様の事項については拘束されることとなる。

（出典）<http://www.lu.emb-japan.go.jp/Japanese/EU/courjustice.htm> より抜粋

<TUPE に関する判断>

事例 a 職員の移管及び組織再編を理由とした職員解雇が実施される際、ARD の保障が職業年金の特約条項に及ぶかどうかについて争われた。国民保健サービス（以下、NHS という）に勤務していた職員は、Dynamco Whicheloe Macfarlane Ltd（以下、DWM）社への移管に際して早期退職したが、当該職員が年金の特約条項として契約していた非自発的な早期退職にかかる早期退職手当は支払われなかった。DWM 社は、当該手当は年金に付随して保障されるものであり、TUPE の保障対象ではないと主張したが、ECJ は、組織再編に伴って実施された早期退職に関する手当の支給は、解雇に伴って請求できる職員の権

⁷⁸ 田中俊郎（1998）『EU の政治』を参考に作成

利であると解釈すべきであり、従って、当該職員の早期退職手当は雇用者であった SGI 社に対して請求することができるかと判断した。(2002 年 6 月)

事例 b NHS に勤務していた職員の South Bank University (SBU) への移管に際し、支払われた早期退職手当の金額が TUPE の保障内容に即したものであるかをめぐって争われた。SBU への移管後に早期退職した職員が、NHS で保障されていた早期退職手当の支払いを求めたが、SBU は職員が移管後に加入した職業年金が保障する早期退職手当 (NHS が保障していた手当よりも不利な水準であった) のみを支給し、NHS が保障していた早期退職手当には TUPE の効力は及ばないと主張していた。ECJ は、職員が移管に伴って新たに加入する年金制度は、従前の保障内容に照らして不利にならないように設計されるべきであるとし、雇用者に対して、NHS が保障していた早期退職手当と同額の支払いを求めた。(2003 年 11 月)

b) TUPE の適用に関する判例

TUPE の適用をめぐる雇用控訴審判所に持ち込まれた係争に関する判例について、雇用控訴審判所のホームページでは、以下の構成によって整理されている。

Transfer of Undertakings

- ・ a. ARD の適用 (Acquired rights directive)
- ・ b. コンサルテーション及びその他の情報提供 (Consultation and other information)
- ・ c. 雇用の継続 (Continuity of employment)
- ・ d. 解雇 (Dismissal)
- ・ e. 経済的・技術的・組織的理由 (Economic technical or organisational reason)
- ・ f. 異議申立て (Objection)
- ・ g. 年金その他 (Pensions and other terms)
- ・ h. 移管 (Transfer)

上記のうち、ここでは、雇用上訴審判所に持ち込まれた近年の係争の一例として、b、e、h に関する判例の概要を紹介する。

b. コンサルテーション及びその他の情報提供に関する判例

○係争の背景

- ・ 国防省 (Ministry of Defense: MOD) は、West Freugh 地域において、Messrs Brechin Tindal Oatts 社 (MBTO 社) に業務委託をしていますが、2001 年、委託先を Messrs McVey Murrricane 社 (MMM 社) に変更した。このことに伴い、従来の委託先である MBTO 社の従業員の一部が Messrs McVey Murrricane 社に移管されることとなった。移管当時 MBTO 社の従業員であった原告は、TUPE に関する適切なコンサルテーションが提供されなかったと主張し、同社を告訴した。

○議論の争点

- ・ TUPE が保障する処遇に関するコンサルテーションは「適切なタイミング」 (in good time) で実施しなければならないとされている。この「適切なタイミング」の解釈について、原告は「移管の検討が開始された時期」と主張し、被告である MBTO 社は「移管が施行される時期」と捉え、契約の発効日の前に同社が実施したコンサルテーションは TUPE が保障したコンサルテーションに該当すると主張した。

○判決の概要

- ・ 雇用上訴審判所は、TUPE の規定はコンサルテーション実施のタイミングについては言及しておらず、従って MBTO 社の企業が実施したコンサルテーションは TUPE の内容に則したものと解釈できると判断した。

e. 経済的・技術的・組織的理由に関する判例

○係争の背景

- ・ 1998年、財務危機に瀕していたカナダのソフトウェア会社（被告）が同社の子会社を英国の同業者に売却した。被告は、同社子会社の売却価格の決定に伴い、同社の人員整理を余儀なくされ、当時子会社に勤務していた従業員（原告）を解雇したが、解雇を「不当解雇」と主張する原告と、解雇理由は「経済的・技術的・組織的理由」に該当し、TUPEの適用を逃れるとする被告の間の係争となった。
- ・ 原告は、解雇がTUPEの定める「経済的理由」に基づく正当な理由であるとした雇用審判所の判決を不服とし、被告を告訴した。

○議論の争点

- ・ 原告の主張は、TUPEが定める「経済的理由」は、従業員の解雇なくしては組織の存続が維持できない場合にのみ認められる解雇理由であり、組織存続の可能性がありながら、売却価格及び将来の事業収益を維持するために実施されたと考えられる解雇は不当解雇であるとした。
- ・ 一方、被告は、売却が実現しなければ会社存続が危ぶまれる状況下において、将来的に労働コストを圧縮させるための従業員解雇はやむを得ない措置であり、解雇は「経済的理由」に基づくものであると主張した。

○判決の概要

- ・ 雇用上訴審判所は、被告による解雇がTUPE8条第1項で規定される「不当解雇」(unfair dismissal)に基づいて解釈されるべきか、あるいはTUPE8条第2項で規定される「経済的・技術的・組織的理由」に基づいて解釈されるべきかについて、前者について検討する余地もあるという付託意見を付した。
- ・ 更に、本件が「不当解雇」であるか否かについては、売却当時、被告側に余剰人員が存在しており、従業員の解雇によって労働コストの圧縮が実現されることが証明された段階でのみ判断できるものとし、この点についての審査が行われない段階で原告の主張を棄却する判決は道理に反するとした。
- ・ その上で、「経済的理由」に関しては、雇用主である組織の存続性は従業員が移管される時点のみならず、将来にわたって確保される必要があり、売却交渉の条件であった将来収益の確保のために被告が実施した従業員解雇は実情に照らして正当であるとした。
- ・ なお、経済的理由に基づく従業員解雇に関連する費用は、被告を買収した会社側が支払うべきであるとした。

h.移管に関する判例

○係争の背景

- ・ 原告は、Birmingham City Council で配管工として勤務していたが、2001年に配管工事を所管する部署（the Housing Repairs Division）が他の自治体に移管されるのに伴い、解雇された。原告は、これを Birmingham City Council による不当解雇（unfair dismissal）であると主張し告訴した。

○議論の争点

- ・ 原告と被告の間で交わされた雇用契約が「特定業務への任命」（assigned to the undertaking）に該当するか、それとも「移管された部署での勤務」（part of the undertaking, which was transferred）となるかについて争われた。
- ・ なお、原告は、解雇前の 20 数年余りは別のフルタイムの職務に就いており、実質的には配管工の業務を実施していなかった。

○判決の概要

- ・ 雇用上訴審判所は、雇用契約上、原告は当初から「特定業務」に従事するものとして任命されており、移管の対象となった従業員には相当しないと解釈して、「組織再編によって業務を引き継いだ雇用主による原告の解雇は、TUPE が規定している従業員移管による解雇には該当しない」と判断した。

(5) 公務員の労働基本権と「市場化テスト」における同権利の保障に関する制度の整理

以下では⁸⁰、英国中央政府における「団結権」「団体交渉権」「争議権」に関する規定を整理する。なお以下の記載内容に関しては主として、(財)社会経済生産性本部(1997)『欧米公務員制度の概要—米英独仏の現状—』から引用したものである。

◆団結権

- 職員は、労働組合に自由に加入できる。さらに、十分に代表された組合の存在は良好な労使関係を促すとの趣旨もあり、職員は組合に加入することが推奨されている。

◆団体交渉権

- 承認された労働組合は団体交渉権が保障されている。一般に承認労働組合は、その組合員に影響のある問題について直接交渉することができることになっている。
- 労働組合の承認は、全国承認(財務省による)と省別承認とがある。承認組合は、組合が代表する職階層、つまり承認の対象となった職階層に影響を与える問題について協議する権利、管理側と協約を締結する権利及び公務員仲裁裁判所を利用する権利が与えられると共に、締結された協約の履行義務を負う。

◆争議権

- 公務員のストライキを禁止する法律はないので、一般にストライキは違法ではない。通常はストに対する処分も行われない。
- 近年では2002年11月、英国消防士組合(約5,900名)が25年ぶりに賃上げ要求のためのストを実施。この間は軍が消防活動に従事した。

◆市場化テストに係る労働基本権の保障に関する規定

- TUPEでは以下のように(新たな組織における)団結権、団体交渉権の規定が明記されている。
 - ・ 従前の雇用主、新たな雇用主ともに、移管対象の従業員の代表者に対して、移管に関する情報を提供し、コンサルテーションを行わなければならない。
 - ・ 新たな雇用主は、移管された従業員が(何らかの形で)労働組合に加入できることを保障することが求められている。
 - ・ 新たな雇用主は、コンサルテーションを通じて、移管の対象になっている従業員の代表者に対して次の情報を提供しなければならない。

⁸⁰ 人事行政上準拠すべき各種の基準を収録した便覧である「国家公務員管理コード(Estacode)」には職員団体に関する規定は無く、慣行上の制度によって運用されている模様である。(財)社会経済生産性本部(1997)『欧米公務員制度の概要—米英独仏の現状—』より。

- 移管される時期と移管の理由。
- 移管による従業員への法的、経済的、社会的影響。
- 組織再編など、移管に伴って従業員に影響を与える雇用主の行動。
- 従業員に影響を与える雇用主の行動の実現可能性。(従前の雇用主が、実現可能性について情報公開するよう要請されていた場合)
- ・ 新たな雇用主が情報提供やコンサルテーションを行わない場合、移管対象となった従業員の代表者。その場合、雇用裁判所への申し立ては、移管された日から3ヶ月以内に行わなければならない。

総務省行政管理局 委託調査

諸外国における官民の役割分担の状況に関する調査研究 報告書

平成 18 年 3 月

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社

公共経営・公共政策部 公共経営グループ

〒108-8248 東京都港区港南 2-16-4 品川グランドセントラルタワー

電話 : 03-6711-1242

FAX : 03-6711-1290