

わが国における政府調達制度改革の在り方

～英国事例にみる公共サービスのアウトソーシング推進策～

The Government Procurement System in Japan: Lessons from the UK's Measures to Promote the Outsourcing of Public Services

政府調達に関する改革については、従来より適正化の観点から競争入札の徹底等を中心として取り組まれており、民主党政権においても取り組みが継続されているが、新たな政府調達の方式について検討したり、物品や単純な役務の調達だけでなく、PFI、指定管理者制度、市場化テストといった公共サービスのアウトソーシングも総合的に検討する、等といった動きが見られるようになってきている。

このような方向性の議論は、状況に応じてより効率的な政府調達手法が選択できるようになる、という観点から望ましいと考えられる。しかしながら、日本の状況を鑑みると、法制度として整備されても、必ずしも新たな政府調達手法が活用されていないのが現状である。

そこで本論文では、政府調達の中でも特に課題が多いと考えられる市場化テストといった公共サービスのアウトソーシングを中心に、政府調達方式の柔軟な選択の障害となっている課題を提起したうえで、英国での取り組みを参考に、その解決策について検討した。

その結果、以下のような対応策を提案している。

まず、各省庁による自発的な取り組みを促進するため、トップダウンによる効率性向上に関する目標を設定するとともに、英国の総合予算方式のように適切な政府調達を選択し、効率化を高めることのインセンティブを与えることが有効と考えられる。また、余剰人材の措置やサービスの質の確保のため、TUPEやERSPを参考にして、従来のサービスを担当してきた余剰人材の受け手を拡大するとともに、こうした人材を有効活用するといったことが考えられる。さらに、新しい政府調達手法の活用にとまなう各府省の負担を軽減するため、政府調達室を設置し、各府省の支援、各府省の連携を促進することも考えられる。

本論文では、現在の政府調達における問題を提起することに主眼を置いている。引き続きこうしたテーマに取り組み、次回ではより具体的な対応策について検討することとしたい。

Reforms for proper government procurement have been made mainly with a thorough implementation of competitive bidding. While the Democratic administration in Japan maintains this trend, a comprehensive review of the outsourcing of public services, including the private financing initiative (PFI), designated management system, and marketization experiments, has started, alongside the procurement of goods and simple services and investigations into new methods of government procurement. Such comprehensive review is deemed desirable from the standpoint of the ability to select an efficient government procurement method depending on the situation. However, in Japan, new procurement methods are not necessarily utilized even though relevant legal frameworks are in place.

In this context, this paper focuses on the outsourcing of public services through, for example, marketization experiments, which is considered to involve a particularly high number of issues in government procurement, and then points out problems hindering flexible selection of government procurement methods, and examines their solutions, referring to measures taken in the UK.

The following measures are proposed: (1) the provision of incentives to increase efficiency by choosing an appropriate government procurement method as seen in the UK's comprehensive budgeting, along with the setting up of objectives regarding "top-down" efficiency improvement to promote voluntary actions by each government agency; (2) the expansion of the recipients of excess human resources that were involved in traditional services in order to secure the quality of services as well as to deal with excess human resources (based on the Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations (TUPE) and the Efficiency and Relocation Support Programme (ERSP)); and (3) the provision of support to government agencies and promotion of their cooperation through establishing an office of government procurement in order to reduce the burden that they bear in using new procurement methods.

The purpose of this paper is to point out problems with the current system of government procurement. The author intends to continue studying such topics and examine more concrete measures in the next research project [[alternatively, "upcoming research" / "future work"]].



1 | はじめに

政府調達に関する改革については、従来では政府調達の適正化の観点から、競争入札の徹底等を中心として取り組まれてきており、随意契約件数の削減等、一定の成果を出している。こうした取り組みは民主党政権においても引き継がれており、民主党のマニフェストでも政府調達について盛り込まれている。具体的な取り組みとしては、たとえば、2009年に総務省行政評価局競争契約適正化プロジェクトチームによって取りまとめられた「契約における実質的な競争性確保に関する緊急実態調査～物品調達を中心として～の結果概要¹」がある。

これは、入札・契約の適正についての調査で、調達物品の性能、仕様が適切に決定されなかったために、ひとつのメーカーの複数代理店のみが応札し、実質的な競争性が確保されていない恐れがある例、政府調達における仕様書案に対する意見聴取の手続きが遵守されていない例、予定価格が適切に設定されていない例等があった課題が指摘されており、一社応札の見直し等の対策に向け、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会では、法務省を除く全府省に対して、入札参加の阻害要因について検討するよう求めている。

さらに、このように単に入札・契約の適正化に向けて形式的に競争性を確保するだけではなく、政府調達の効率化のために、より柔軟に入札・契約方式を選択できるようにする必要があるといった指摘もなされるようになってきている。

たとえば、内閣府の古川副大臣は、2010年5月14日の記者会見²において、「物品の調達については、形式的に競争というだけでなく、随意契約の方が安くなる場合もある」といった発言をしている。また、「例えば物品は今各省庁がそれぞればらばらに管理をしていて、では全体でどこに、例えば机とか椅子が何脚あって、使っていないのがあるとか、そういうことが把握されているわけでもないですし、また調達についてもそれぞれがばらばらでやっているわけでありまして」と共同調達の必要性に

についても言及している。この他にも、物品や資材を調達するための入札時に複数の業者がインターネット上等で安値を競り合う「競り下げ方式」を導入する方針も打ち出されている³。このように、政府調達の入札・契約において、取りうる方式を増やす方向性の議論がなされている。

他方で、物品や単純な役務の調達だけでなく、PFI、指定管理者制度、市場化テストといった、従来では官が担っていた公共サービスについても、必ずしも官が実施する必要がないものは、アウトソーシングによってまかなうといった動きもある。こうしたアウトソーシングも政府調達の枠組みの中で総合的に検討されている。たとえば、内閣府の政務三役会議（2010年4月16日）⁴では、政府調達改革にあたっては、公共サービス改革法も含め広く対象とすべきであり、体制についても監理委やPFI推進委と行政刷新会議で連携する必要があるとの考えが示された。なお、その後の行政刷新会議第10回（2010年6月15日）⁵では、行政刷新会議の下に政府調達の在り方全般について議論するための体制が必要であるとの考え方が示されている。

このように、政府調達を広く捉え、それらを総合的に考慮し検討するといった方向性は望ましいものであり、今後の推進が期待される。というのも、政府調達の在り方として、必要となる物品・役務（公共サービス等を含む）の特性や、その時々状況に合わせて、官自身がそれらを担う場合も含め、さまざまな調達手法の中から、最も適した手法を柔軟に選択し、利用できるようになることが望ましいからである。しかしながら、日本の政府調達の現状を見ると、政府調達手法として法制度上整備されているにも関わらず、十分に活用されていない等、必ずしも調達手法が柔軟に選択されている状況にはない。

そこで本論文では、政府調達手法の柔軟な選択の障害となっている課題を特定し、英国の事例を参考にその解決策について検討することとしたい。特に、市場化テストといった公共サービスのアウトソーシングについては、法制度としてすでに整備されているにもかかわらず、十

分に活用されていない状況であり、こうした手法は単に入札・契約手続きを変更するだけでなく、組織の体制等を大きく変更する必要があり、課題も多いと考えられるため、本論文ではこうした分野を中心に考えていくこととしたい。

2 | 日本における公共サービスのアウトソーシングの課題

本章では、政府調達を効率的に実施するために、調達手法を柔軟に選択し活用するにあたって障害となっている課題について検討する。特に、法制度としてはすでに整備されているにも関わらず十分に活用されていない市場化テスト等、公共サービスのアウトソーシングを中心として検討していく。

なお、市場化テストの進捗としては、官民競争入札等管理委員会の報告書によれば、2006年7月から2009年6月までの3年間で、82事業が対象として選定され、そのうち49事業は入札が実施されており、入札が済んだ事業については、従来の経費総額が年間約210億円であったところ、約110億円に削減されているといった状況である。しかし、事業規模が小さいものばかりで、民間競争入札がほとんどである等、市場化テストの拡大余地はまだ十二分にある。

以下、市場化テスト等、公共サービスのアウトソーシングといった手法が活用されるにあたっての課題を挙げていく。

(1) 各省庁による自発的な取り組みの不在

市場化テスト等、官の業務のアウトソーシングといっ

た手法が十分活用されていないそもその原因として、各府省がそうした手法を自発的に活用しようとする状況になっていないことが挙げられる。民間からの市場化テストを含む民間開放要望に対する各省庁の回答を見ても、各省庁の消極的な姿勢がうかがえる。こうした問題については、官民競争入札等監理委員会の「公共サービス改革報告書（2006～2009年）」でも事業選定における主要な課題として指摘しており、各府省自らが事業選定を行った事例は極めて例外的であり、ほとんどの事例では監理委員会からの度重なる指摘・要請に応じる形で、公共サービス改革基本方針への記載にようやく応じるといふパターンであったと指摘している。

本来であれば、公共サービス改革法の第4条にも明記されている通り、官自らが公共サービスの見直しを行うことを基本理念としているが、上記で指摘している通り、自発的に取り組まれているとは言い難いのが現状である。こうした状況の背景要因について、監理委⁶では、官の現状維持を優先する改革意識の欠如、公共サービス改革によって得られるものへの官の理解不足があるとしている。さらに新日本監査法人⁷では、市場化テストを実施する省庁等にとって積極的に市場化テストを実施するインセンティブがない、また市場化テストを実施した結果、雇用がなくなったり、予算が削減されたりするリスクがある一方で、実施部署や担当職員には何のメリットもないといった意見もあるとしている。

こうした状況を踏まえると、各省庁の自主的な取り組みだけに委ねるのではなく、各省庁に対して効率化に向

図表1 監理委により指摘された官民競争入札等対象事業の事業選定における課題

①各府省による自発的取組の不在

この点は、公共サービス改革がもたらしうる便益を著しく減退させ、具体的には②～⑤に挙げるような状況を生じさせている

②低調な事業選定件数

③規模の小さな事業が多い

④官民競争入札件数が少ない

⑤国民目線で見たとときの公共サービスの硬直性・不便性

資料：官民競争入札等監理委員会（2008）「公共サービス改革報告書（2006～2009年）」

けた目標を設定して強制力を働かせることや、各省庁にとって市場化テスト等に取り組むことによるメリットを与えることが必要であると考えられる。

(2) 余剰人材の措置に関する各省庁への負担

各府省が公共サービスのアウトソーシングに消極的な理由として、従来担ってきた業務を民間に委託することで生じる余剰人員の措置が課題となっていることが挙げられる。このことは、アウトソーシングの対象が新規事業が対象となるケースが多く、また、余剰人員が問題となりにくいPFIの方が市場化テストに比べ進展していることからもうかがうことができる⁸⁾。

たとえば、官が担ってきた業務の民間への委託によって余剰人員が問題となった事例として、農林水産省の農林水産統計がある。農林水産統計は、平成18年6月に閣議決定された「国の行政機関の定員の純減について」に基づき、平成22年度までに約1,900人の職員を純減（総人員4,132人を平成22年度時点で2,228人までに削減）することになった。この純減目標は、採用抑制だけでは対応できないため、職員の配置転換等の異動も実施する必要があるということになった。行革推進法第45条2項では、このように業務改革により余剰人員が生じた場合には、府省間を含む配置転換やそのための研修、採用抑制の仕組みを構築すること、その他の人事管理上の

措置を講ずることを求めている（図表2）。

実際にこの法律に沿って、農林水産統計の改変で生じた余剰職員についても、配置転換やそのための研修、採用抑制措置がとられた。農林統計関係の人員の配置転換策については、「国家公務員の配置転換、採用抑制等に関する全体計画」（平成18年6月30日閣議決定）に基づき行われた。配置転換実績、また配置転換の受入先については、図表3、4の通りである。これらの配置転換にあたっては、国家公務員雇用調整本部によって支援された。この機関は、配置転換等の国家公務員の雇用調整を着実に実施し、円滑に進むよう各府省に対して必要な助言、調整、支援等を行うため、内閣に設置された組織である。

しかし、このように公共サービスのアウトソーシングによって生じる余剰人員の措置として、配置転換等の制度はある程度整備されているが、未だ十分であるとはいえない状況である。配置転換については、国家公務員雇用調整本部等の支援体制が整備されているが、府省間での配置転換には限界があり、地方公共団体や民間への配置転換の仕組みについても整備していく必要がある。「国家公務員の配置転換、採用抑制等に関する全体計画⁹⁾」においても、配置転換対象部門に属する職員が地方公共団体、民間等に移籍すること等も可能になるよう、関係者への情報提供その他必要な取り組みを行うものとする、

図表2 行革推進法第45条第2項

前項の国の事務及び事業の合理化及び効率化に伴う定員の改廃に当たっては、その対象となる事務及び事業に従事する職員の異動を円滑に行うため、府省横断的な配置の転換及び職員の研修を行う仕組みの構築並びに職員の採用の抑制その他の人事管理上の措置を講ずるものとする。

資料：http://www.gyokaku.go.jp/news/h18/news0602-1.html

図表3 配置転換対象部門別の配置転換数

配置転換対象部門	平成19年度実績	平成20年度実績	平成21年度内定数	平成22年度見込み数	合計
農林統計等関係	450人	461人	434人	218人	1,345人
食糧管理等関係	280人	292人	271人	134人	843人
北海道開発関係	18人	30人	—	—	48人
合計	748人	783人	705人	352人	2,236人

資料：国家公務員雇用調整本部「平成22年度の配置転換、採用抑制等に関する実施計画」
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuin/090306keikaku.pdf>
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuin/080229keikaku.pdf>

図表4 各府省における配置転換受入れ目標数・内定数および見込み数

受入先	平成21年度		平成22年度
	目標数	内定数	目標数
内閣府	1人	1人	—
宮内庁	2人	2人	—
公正取引委員会	2人	3人	—
国家公安委員会	1人	3人	1人
金融庁	1人	1人	—
総務省	12人	14人	—
法務省	161人	142人	82人
外務省	1人	1人	—
財務省	155人	152人	115人
文部科学省	1人	1人	—
厚生労働省	70人	63人	28人
農林水産省	25人	60人	18人
経済産業省	14人	22人	—
国土交通省	107人	95人	36人
環境省	1人	1人	1人
防衛省	124人	115人	66人
合 計	678人	676人	347人

資料：内閣官房行政改革推進室（国家公務員雇用調整本部）「平成21年度における国家公務員の配置転換の内定状況」
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuin/081222joukyou.pdf>
 国家公務員雇用調整本部（平成20年）「平成21年度の配置転換、採用抑制等に関する実施計画」
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuin/080229keikaku.pdf>

今後の発展について言及している。

また、配置転換の制度を恒常的な取り組みとすることも必要であると考えられる。上記で示している配置転換措置は、農林統計等関係、食糧管理等関係、北海道開発関係の余剰人員を受け入れるためだけの対処療法にしかかかっていない。今後の新たなる公共サービスがアウトソーシングされる場合にも、対応できるようにしていく必要があると考えられる。

（3）公共サービスの質の低下に対する懸念

各府省が公共サービスのアウトソーシング化に消極的な理由として、民間に委託することで、民間が営利目的に走り、公共サービスの質が低下することへの懸念を抱いていることも挙げられる。

たとえば、国立大学図書館業務への市場化テストについては、その反対を表明する要望書¹⁰が東京大学職員組合図書館職員部会によって2010年の3月に提出されている。この要望書では、市場化テスト導入に反対する理由として、民間に委託することで、大学の重要な役割を

担う図書館業務のサービスの質が低下する恐れがあることを挙げている。具体的な理由項目は図表5の通りである。

なお、PFIや指定管理者制度においても、同様に民間に委託するにあたって、民間に対する不信感が課題となっている。日本総研の「公共サービスの質を決めるのは何か～運営重視のPFI・指定管理者制度導入を成功させる3つのポイント¹¹」では、公共サービスの民間委託における課題のひとつとして、行政の民間サイドに対する不信感を挙げている。具体的には、「行政の世界に『民間に任せて本当に大丈夫なのか』『民間は見張っていないとズルをするのではないか』など、一種の民間不信ともいえる空気がますます広まっているようである。また、『営利目的の民間企業が公的なサービスについてあれこれ提案してくるとはとても思えない、最低限で済ませようとするのではないか』といった意見もよく聞こえてくる」としている。

上記で挙げたように民間に委託することに対して、公

図表5 国立大学図書館業務への官民競争入札導入に反対の理由

- ①業務の側面から
 - ・図書館は大学の心臓である
 - ・図書館業務に見識も経験もない業者・企業が参入する危険
 - ・「官民競争入札」で図書館の質の保持と向上は不可能
 - ・安い労働力では図書館の質は保持できない
 - ・大学の図書館の業務は全てが有機的につながっている
 - ・「官民競争入札」導入は、全国大学図書館サービス、世界における日本の学術情報サービスの質の低下につながる
- ②雇用と労働条件の側面から
 - ・官製ワーキングプアを生み出す危険
- ③国立大学の他の業務への影響
 - ・大学崩壊と社会の不安定化に拍車

資料：東京大学職員組合図書館職員部会（2010年）「国立大学図書館業務への「官民競争入札」（市場化テスト）導入の動きに関する要望書」
<http://www.ne.jp/asahi/tousyoku/hp/kokudaikyoku20100302.pdf>

図表6 公共サービスの質の維持向上のための法制度（公共サービス改革法）

- ①適切な入札参加資格の設定
 - ・直近五年間に公共サービスの実施について契約解除を受けた者など、各公共サービスに共通する欠格事由に該当する者は、そもそも官民競争入札等に参加することを認めない（法10条）。
 - ・対象公共サービスごとに策定される入札の実施要項の中で、i) 知識及び能力、ii) 経理的基礎、iii) 技術的基礎といった事項を考慮して、公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するために必要最小限の入札参加資格を個別具体的に設定（法9条3項）。
- ②公共サービス実施に当たり確保されるべき質の明確化・これを前提とする落札者決定
 - ・対象公共サービスごとに策定される入札の実施要項の中で、当該公共サービスの実施に当たり確保されるべき質（要求水準）を、具体的に明らかにする（法9条2項1号）。
 - ・官民競争入札等の実施に当たっては、官も民も、上記の要求水準を満たすことを前提に、i) 対象公共サービスの質の維持向上を実現するための具体的な実施方法等と、ii) これに要する経費を記載して官民競争入札等に参加することとしている（法11条）。
 - ・対象公共サービスの質の維持向上と経費の削減を実現するうえで、最も優れた条件を提示した者を、当該公共サービスを実施する者として決定（法12条および13条）。
- ③契約の締結・解除
 - ・上記のとおり、経費だけでなく、サービスの質を十分評価したうえで公共サービスを実施する者を決定し、国は、民間事業者が落札した場合には、当該落札者との間で、公共サービスの実施についての契約を締結することとしています（法20条）。
 - ・落札者は、当該契約に従って公共サービスを実施することが義務付けられます（法24条）。
 - ・落札者には、守秘義務（罰則担保）および「みなし公務員」規定を適用（法25条および54条）。
 - ・契約に従って適正かつ確実に公共サービスを実施できない場合等には、国の行政機関等は、当該契約を解除できます（法22条）。
- ④国による監督等
 - ・国の行政機関等の長等は、公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するために必要があると認めるときは、落札者に対し、報告を求め、必要に応じ立入検査を行うことができることとしています（法26条）。
 - ・国の行政機関等の長等は、落札者に対し、必要な措置をとるべきことを指示することができます（法27条）。
 - ・これらの報告徴収や指示に従わない場合等には、国の行政機関等の長等は、契約を解除できるほか（法22条）、このような落札者等には罰則が適用されます（法55条および56条）。

資料：内閣府市場化テスト推進室「公共サービス改革法（入門）」<http://www5.cao.go.jp/koukyo/hourei/nyumon/nyumon.html>

共サービスの質について懸念が抱かれている状況を考慮すると、公共サービス改革法で、公共サービスの質を維持向上させるための規定を設けているものの、法制度上の規定だけでは不十分であり、より運用上の措置が必要であると考えられる。

たとえば、市場化テストを実施するうえでの公共サービスの質の定義および設定方法の問題について、新日本監査法人の「公共サービスの質の設定と市場化テストの対象事業の選定に関する調査」では、日本の市場化テストの実施例では、海外諸国に比べると設定されたKPI (Key Performance Indicator) の数が少ない例やKPIが設定されていない例も見られるとしている。

(4) 各省庁の連携体制、支援体制の未整備

公共サービスのアウトソーシング化を推進するにあたって、省庁間の連携体制が十分にとられていないことも課題として挙げられる。その障害となっている受託企業の監視体制等について、情報共有等を推進していくことが必要であると考えられる。

一定の効果を出している随意契約の見直し等の契約・入札の適正化については、各省庁間の緊密な連携を確保し、施策の円滑な実施を図るため、「公共調達適正化に関する関係省庁連絡会議」が設置され、各省庁の大臣官房長等が参加することになっている。しかし、公共サービスのアウトソーシング推進については、「官民連携手法に関する関係省庁連絡協議会」が設置されているものの、

平成20年7月に、報告書（「PFI、指定管理者制度、市場化テスト等の官民連携手法の効果的な活用と適切な選定等について」）を公表した後の動きがなく、参加者についても総務省自治行政局の課長等や内閣府の民間資金等活用事業推進室参事官、公共サービス改革推進室参事官のみとなっている。また、官民競争入札等監理委員会についても、第三者機関として位置づけられており、その役割も各省庁の取り組みを支援することが主となっているわけではない。

なお、行政刷新会議の下に、公共サービスのアウトソーシングも含めた政府調達全般について検討するための分科会を設置することが検討されているが、この分科会には各省庁の政務三役の参加を求めていることになっており、関連省庁の連携の必要性が考慮されている。

3 | 英国にみる課題解決の方向性

(1) 英国における政府調達に関する改革に向けた取り組み

ここでは、上記で整理した日本における政府調達の課題に対する解決策について、参考となると考えられる英国における取り組みを概観する。英国においては、①トップダウンによる効率性向上に係る目標設定、②総合予算方式への転換、③余剰人材の処遇支援制度の強化、④政府調達室の設置、以上4点の解決策それぞれに対応する取り組みがこれまでも行われている。

図表7 官民競争入札等監理委員会の役割・権能

公共サービス改革法においては、競争の導入による公共サービスの改革の実施過程について、その透明性、中立性および公正性を確保するため、第三者として関与する官民競争入札等監理委員会を内閣府に設置しています。

<権能>

- 公共サービス改革法により、監理委員会は、その役割を果たすため、以下の権能を持つとされています。
- ・官民競争入札等または廃止の対象とする公共サービスを定め閣議決定する「公共サービス改革基本方針」の審議
- ・官民競争入札等の対象公共サービスごとに国の行政機関等の長等が決定する実施要項の審議
- ・国の行政機関等の長等が、公共サービス実施民間事業者との間の契約の変更、解除等の措置を講じた時は、監理委員会に通知
- ・これらの事項を処理するにあたり、内閣総理大臣又は内閣総理大臣を通じて関係する行政機関等の長等に対し、必要な勧告

資料：内閣府公共サービス改革法推進室ウェブページ（<http://www5.cao.go.jp/koukyo/kanmin/yakuwari/yakuwari.html>）より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

1) トップダウンによる効率性向上に係る目標設定

英国においては、行政改革や公共サービスの質の向上について、首相や財務大臣等政権トップが強く関与し、その実践に関して強力なリーダーシップを発揮する等、改革に力強い後押しが与えられており、これが公共サービスの官から民への進展を進めている成功のカギであると認識されている¹²。

具体的には、政治主導により、行政機関における効率性向上のための基本方針が示され、それに基づいて各省庁は具体的な目標を設定している。各省庁では、この目標に基づき改革に向けた取り組みを実施している。個別に具体的な目標が各省庁に対して設定されていることが、各省庁が効率性向上に積極的に取り組まざるを得ない理由になっていると考えられる。トップダウンによって課せられた効率性向上の目標を達成するためには、投入資源（インプット）を削減する必要があり、その手段のひとつとして市場化テスト等アウトソーシングの手法が用いられている。

効率性向上に係る目標を設定しているのが、首相の指示の下に実施される「独立調査（Independent Review）」であり、近年における代表的な独立調査が「ガーション・レビュー（Gershon Review）」であり、現在に至る効率性向上に係る取り組みの拠り所としての位置づけを有するものである。

英国においては、2000年代に入ってから、サッチャー政権以降、保守党政権下で取り組まれてきた政府本体の規模を縮小するための改革は継承され、発展的に実施されている。ブレア元首相は、2003年にピーター・ガーション（Peter Gershon）を主査とする「公共部門

の効率性に関する独立調査（Independent Review of Public Sector Efficiency）」を設置し、政府の業務見直しを実施した。この調査の報告書「政府の資源をフロントラインへ（Releasing resources to the front Line）」（以下「ガーション・レビュー」）は2004年7月に公表された。

ガーション・レビューに示された基本的な改革方針は、政府の後方支援的な業務をできるだけ簡素化し、国民サービスのフロントラインを増強することにある。効率性向上を通じて経費削減と公務員削減が可能であるとしており、「小さな政府」を実現するための基本的な方針を示しているものと言える。ガーション・レビューは、後述する2004年歳出レビューにおける行政の効率性向上に係る提案の根拠となった¹³。ガーション・レビューでは、効率性について以下の定義をしており、この定義に沿った実績のみが各省庁における実績として認められている。

効率化の削減目標の対象として、インプットを削減する「現金支出の削減を通じた効率化（Cashable Efficiency Gain）」と、インプットを一定にしてアウトプットやサービスの質を高める「現金支出の削減を伴わない効率化（Non-Cashable Efficiency Gain）」の双方が認められている。

ガーション・レビューでは、効率性向上のための重点項目として、「バックオフィス（Back Office / Corporate Service）」、「調達（Procurement）」、「取引サービス（Transactional Services）」、「政策・資源配分・規制（Policy, funding and regulation : PFR）／公共セクター」 「政策・資源配分・規制（Policy, funding and regulation : PFR）／民間セクター」 「生産時間

図表 8 ガーション・レビューにおける効率性向上の定義

- サービス提供レベルを維持しながらインプット（投入資源）を削減
- インプット（投入資源）への投入費用の削減
- インプット（投入資源）を維持しながらアウトプットを追加
- 単位あたりの投入の削減
- インプット（投入資源）レベルを維持しながらアウトプット構成の見直し

資料：NAO（2006）“Progress in improving government efficiency”より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

図表9 ガーション・レビュー効率性向上のための重点6項目

○バックオフィス（Back Office / Corporate Service）：

公共部門のバックオフィス機能は、フロントラインでのサービス提供をサポートする上で、非常に重要な役割を果たすものである。バックオフィス機能の例としては、財務、人事、ITサポート、調達、法務、施設管理、交通、マーケティング・通信などが挙げられる

○調達（Procurement）：

公共部門は、経済における最大の財・サービスの買い手の1つである。2003年から2004年にかけて、公共部門は1,000億ポンド以上の買い付けを行っている。こうした調達の例としては、公共施設やICTシステムサービスのほかに、専門的業務、臨時雇用者、建築物、ソーシャル・ハウジング、環境サービスなどが挙げられる。

○取引サービス（Transactional Services）：

多くの市民及び企業にとって、公共部門の取引業務は最も一般的な行政との関わり場面となっている。政府によって行われる取引業務には、年金・保険などの給付、徴税、課税（所得税、テレビライセンス、通行税）が含まれる。また、出生届、死亡届の受理や、各種給付金の受給資格者の算出も取引業務に含まれる。

○政策・資源配分・規制（Policy, funding and regulation：PFR）／公共セクター：

効果的な戦略と根拠に基づく政策、適切な監査と規制は公共サービスの質を向上させるためには、非常に重要な要素である。このため、一部の政府組織では政策の改善、基金の創設、他の公共部門の監査や規制を行うといった取り組みが見受けられる。例えば教育省（DfES）では、教育部門への政策を高め基金を創設するとともに教育標準局（Office for Standard Education：OFSTED）によって、学校のパフォーマンスの調査を行っている。しかしながら、こうした取り組みに要する費用は、その付加価値に見合ったものとなるよう留意すべきである。また、フロントラインで公共サービスに従事する職員には必要な支援が行き渡るよう留意しなければならない。

○政策・資源配分・規制（Policy, funding and regulation：PFR）／民間セクター：

一部の政府活動は、民間セクターに対して意図的に影響を与えることや、干渉することがある。例えば、政府は消費者の利益を守るために、特定産業へ規制をかけることがある。そのほかにも、労働状況や環境保護などの規制へのコンプライアンスを強化することがある。あるいは、生産性の向上や雇用創出などの目的のために、民間セクターを支援する政策を定め財務支援を行うこともある。政府の民間企業への干渉は、企業へ課せられるコンプライアンスの費用を考慮し、注意深く行われる必要がある。また、これらの干渉により効率性が失われぬよう考慮しなければならない。

○生産時間（Productive Time）：

これまで、フロントラインの職員が直接的なサービス提供に携わるための時間を阻んでいた時間を削減していくことが重要である。本報告書では、まず学校、病院、警察のフロントラインの職員に焦点を当て、その結果をその他の公共部門の職員へと応用する。（学校・病院・警察などの広義での公共部門、及び、政府省庁やNDPB、エージェンシーなどの狭義での公共部門の両方を含む）

資料：Peter Gershon（2004）“Releasing resources to the front Line”より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

（Productive Time）」の6つの分野を挙げている。それぞれ効率化に向けた重点項目について、図表9に概要を示す。

さらに、図表9の6分野について政府の状況を調査したうえで、それぞれについて効率性向上のためのモデルを示し、このモデルに従い、各省庁において取り組みを実施することを推奨した。

図表10のような取り組み分野およびモデルを踏まえ、ガーション・レビューでは、2008年までに中央政府全体で「215億ポンドの効率化基準の達成」「実質70,000人規模の職員削減（84,150の職務を削減、

20,028の職務を再配備）」「14,000人の職員のフロントラインへの配置転換」を実現することを明記している。特に、公務員の実数削減目標と再配置については、省庁別に具体的な目標数値を示している。

図表11のようにガーション・レビューでは、公務員の削減に加え、配置転換についても各省ごとに目標を掲げている。また、配置転換については、マイケル・ライアンズが主査を務めた「公共部門の再配置に関する独立調査（Independent Review of Public Sector Relocation）」により、約20,000人の公務員をロンドンおよびその周辺地域から地方へ配置転換すべきとの指

図表10 ガーション・レビュー効率性向上のためのモデル

- バックオフィス（Back Office / Corporate Service）：
手続きの標準化と共通サービスの統合、本来業務とそれ以外の業務の区分、専門業務の統合、各省庁に「改革エージェント」を設置する。
- 調達（Procurement）：
各分野における市場の状況、省庁間の調達手続きのバラツキ、調達担当者の専門能力の欠如、調達マネジメントの問題に対しベストプラクティスを提示、共通調達モデルの利用を利用する。
- 取引サービス（Transactional Services）：
各省庁に「取引改革エージェント」を設置する。
- 政策・資源配分・規制（Policy, funding and regulation：PFR）／公共セクター：
学校、地方自治体、病院、警察、ボランティア部門等地方機関と中央機関は協力する。
- 政策・資源配分・規制（Policy, funding and regulation：PFR）／民間セクター：
より総合的なリスクベースのアプローチをとり、規模の経済を追及する。
- 生産時間（Productive Time）：
警察、学校、保健業務における担当者を本来業務以外の業務から解放する。

資料：Peter Gershon（2004）“Releasing resources to the front Line”、小池治（2007）「英国における行政効率改善と政府モダニゼーション」『横浜国際社会科学研究所第12巻第3号』より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

図表11 ガーション・レビュー公務員削減および配置転換の目標

省庁名	削減数	実施削減数	配置転換 （～2010年）
教育技能省（Education and Skills）	-1,960	-1,960	800
保健省（Health）	-720	-720	1,110
交通省（Transport）	-700	-650	60
コミュニティ地方政府省（Communities and Local Government）	-400	-400	240
内務省（Home Office）	-2,700	-2,700	2,200
憲法問題省（Constitutional Affairs）	-1,100	-1,100	200
司法省（Law Officers' Departments）	-50	-50	-
防衛省（Defence）	-15,000	-15,000	3,900
外交コモンウェルス省（Foreign and Commonwealth Office）	-310	-310	450
国際開発省（International Development）	-170	-170	85
貿易産業省（Trade and Industry）	-1,280	-1,280	685
環境食糧地方省（Environment, Food and Rural Affairs）	-2,400	-2,400	390
文化・メディア・スポーツ省（Culture, Media and Sport）	-30	-30	600
労働年金省（Work and Pensions）	-40,000	-30,000	4,000
北部アイルランド局（Northern Ireland Office）	-130	-130	8
財務省（Chancellor's Departments）	-16,850	-13,350	5,050
内閣府（Cabinet Office）	-150	-150	250
英国貿易投資局（UK trade and Investment）	-200	-200	-
Total	-84,150	-70,600	20,028

資料：Peter Gershon（2004）“Releasing resources to the front Line”、より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

摘がなされている。ライアンズ・レビューでは、中央政府の機能・業務の地方への再配置は、長期的に多額の予算の削減に寄与するとした。これは、公共サービスの効率性向上に加え、地方分権の観点から中央行政機能の地

方への分散を推進すべきとの考えをベースとしている。図表12に、ライアンズ・レビューが示す移管のための方針を示す。

ガーション・レビューやライアンズ・レビューにより

図表12 ライアンス・レビュー移管のための方針

- 2010年までに20,000の職務をロンドンおよび南東部から地方へ分散する
- 地方への職務移転のインセンティブを付与する
- （中央・地方における）柔軟性の高い給与体制を構築する
- ロンドンの本部組織のスリム化
- ロンドンおよび南東部へ立地することへの明確な根拠
- 立地に関する決定権の明確化
- 一貫したビジネスプランの一部として立地問題を位置づける
- 立地に関する全責任を政府が負う
- ポートフォリオ管理の徹底
- 再配置と解雇のコーディネート

資料：Michael Lyons (2004) “Well Placed to Deliver ? - Shaping the Pattern of Government Service”

設定された目標は、「政府効率化テクニカル・ノート (Efficiency Technical Notes : ETNs、以下「ETNs」)」により、各省庁に対する強制力が担保されている。ETNsとは、ガーション・レビューにおいて検討・確認された各省庁の見直し目標を予算編成の際の合意事項として確認するものであり、ガーション・レビューとETNsは、整合した内容になっている。ETNsの進捗状況は、政府調達室¹⁴ (Office of Government Commerce : OGC、以下「OGC」)の長官が、首相及び財務大臣に報告することとされている。OGCは、ETNsの実施に際して、各省庁へ効率性向上のためのノウハウ提供等の支援を行う役割を果たしている。

各省庁では、2004年以降、OGCを通じて省庁ごとに設定された効率性向上に係る目標であるETNsの達成に向けて、業務改善および公務員削減を進めている。なお、ETNsにおいては、設定された目標について、施策・事業の具体的な見直し方針がセットとなっており、目標設定において各省庁が自主的に改善取り組みを提案するボトムアップの手順が採用されたことにより、実施の円滑化が図られた。

2) 総合予算方式への転換

英国では、政策目標達成を前提として予算執行の裁量権限が各省庁に与えられる仕組みが存在する。ブレア政権発足後の1998年、「包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review : CSR、以下「CSR」)¹⁵が導入され、

英国中央政府の予算の仕組みとして、複数年度予算方式が導入された。CSRとは、中長期の財政収支安定化を目的として導入された、複数年度で予算を管理する枠組みであり、各省庁では、向こう3ヵ年の歳出予算の上限が設定されることとなった。併せて複数年度予算と同じ期間において達成すべき省庁の政策目標として、「目的(Aims)」「目標(Objectives)」「業績目標(Performance Target)」および「資源(Resource)」で構成される「公共サービス合意(Public Service Agreement : PSA、以下「PSA」)」が導入された。これは、財務省(H.M. Treasury)と各省庁における合意で、予算年度中に各省庁が達成する目標として位置づけられている。これにより、政策目標達成を前提にして予算執行の裁量権限が各省庁に与えられる仕組みが構築された。

英国中央政府の複数年度予算制度における「歳出予算総額 (Total Managed Expenditure : TME)」は、a) 社会保障関係経費のように毎年度、歳出額が変動するために、その都度決定する必要がある「各年管理歳出 (Annually Managed Expenditure : AME)」と、b) 3ヵ年間の歳出総額 (経常経費、資本支出) が固定される一方で、予算執行に際しては各省庁の裁量性が優先される「省庁別歳出限度額 (Departmental Expenditure Limit : DEL)」によって構成されており、人件費が含まれる省庁管理経費 (Administration Budget) は、このうちb) のDELに含まれている。各省庁は、3年間のDEL

図表13 各年管理歳出と省庁別歳出限度額の内容

<p>a) 各年管理歳出 (AME) : 社会保障関係経費やEUへの支出金、各種の利払い等</p> <p>これらの経費は、政策とは別の要因 (景気動向やインフレ率等) で歳出規模が決まるため、将来3ヵ年の歳出を事前に見通して決定することが困難である。また、各省庁にとっても、支出に裁量があるわけでもなく、また、歳出額の算定の際に財務省と折衝する性質のものでもない。そのため、このような経費は、3ヵ年ではなく、毎年、歳出額が決定される。</p> <p>b) 省庁別歳出限度額 (DEL) : 人件費や物件費等の経常経費や資本支出経費</p> <p>PSAの達成を前提にして、財務省から各省庁に総額配分される。各省庁は、人件費や物件費等の区分や、省庁歳出限度額の支出に際しての流用や繰越といった裁量が一定の範囲で認められている。歳出総額は3ヵ年の間固定されるが、逆にその額の予算が保証されている。CSRの導入により、財務省と各省庁との折衝は、主にこの省庁歳出限度額の総額の決定に費やされている。</p>

資料：財務総合政策研究所 (2001) 「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政マネジメントの改革」より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

図表14 2004年SRおよび2007年CSRの概要

表題	概要
2004年SR	<ul style="list-style-type: none"> ・中央政府の職員84,150人を削減し、それにより生じた余剰を行政の現場に投資する。 ・スコットランド・ウェールズおよび北アイルランドの政府もイングランドと同様に思い切った効率改善のための歳出レビューに着手した。 ・毎年2.5%の効率化をイングランドの地方政府に適用し、さらに20,000のポストを削減する ・内国歳入庁と関税局の統合により16,000人を削減する。 ・中央各省の公務員のうち20,030人を地方に再配置する。その主な内訳は、財務省が5,000人、雇用年金局が4千人、国防省が3,900人、厚生省・教育技能省・産業省が各1,000人である。なお、すでに具体的な配置転換先が決まっているものとして、国家統計局の600人がサウスウェールズないしブリストルに移り、そして国際開発局の100人ほどがイースト・ケルプライドに移る予定である。 ・病気休職について、厳格な審査を実施する。 ・政府調達の改善により、2008年までに総額で60億ポンドを削減する。 ・毎年2.5%の効率化により達成される行政経費の削減総額は、ガーション・レビューが当初見積もった200億ポンドを上回る215億ポンドになる見通しである。 ・さらに、政府資産の売却により、2010年までに300億ポンドの収入が見込まれる。
2007年CSR	<ul style="list-style-type: none"> ・2004年SRに基づいて、2010~2011年までに300億ポンドの追加的なVFMを遂行する。 ・ガーション・レビューによって設定されたオペレーションに係る分野における政府横断的な効率性プログラムを深化させる。 ・省庁におけるベースラインとなる歳出について、ゼロ・ベースによる査定 (review) を実施する。 ・省庁に対し、10億ポンド以上のモダナイゼーションのためのファンドを設立する。 ・報酬および人員計画を統合する。 ・ライアンス・レビューの勧告に沿うよう、公共セクターの資産 (asset) の管理を改善する。 ・CSR期間中、中央および地方政府について、少なくとも年3%のVFMの向上。 ・省庁横断的に、管理予算の年5%の削減。 ・2004~2005年と2010~2011年の間で、資産価値300億ポンドを削減。

資料：2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review、小池治 (2007) 「英国における行政効率改善と政府モダニゼーション」『横浜国際社会科学研究第12巻第3号』より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

の総額範囲内での細区分変更や、次年度への繰越や流用を一定範囲において認められている。

人件費、アウトソーシング費用、施設維持管理費、オフィス運営経費等は省庁管理経費に含まれる支出内容である。

このように、政策目標達成を前提にして予算執行の裁量権限が各省庁に与えられる仕組みの下で、ガーショ

ン・レビューはCSRおよびSRにおける効率性向上に係る取り組みに反映され、効率性向上に係る取り組みが実行されてきた。2004年SRおよび2007年CSRの概要を図表14に示す。

ガーション・レビューにおいて示された効率性向上に関する方針は、2004年SRおよび2007年CSRに盛り込まれており、トップダウンにより設定された目標が、

各省庁の予算執行における裁量権限が担保されながらも、強制力を有して実行される制度が構築されている。

3) 余剰人材の処遇支援制度の強化

英国では、公共サービスのアウトソーシングにより発生する余剰人材の処遇支援制度が整備されている。英国では、公務員の人員削減および配置転換を前提とし、公共サービスのアウトソーシングに係る改革が進められていることが、余剰人材に対する手当がなされてきた背景として考えられる。また、中央政府において余剰人材が生じた際の措置は大きく2段階に分かれている。第1段階では、中央政府における既存の人事異動・転職の枠組みを活用して、余剰人材の吸収を図る。そうした中央政府における吸収では不十分である場合、第2段階として、民間への配置転換の措置が取られている。

こうした英国における余剰人材に対する措置に対する考え方を踏まえ、以下では、英国における特徴的な取り組みである「効率化及び再配置支援プログラム (Efficiency & Relocation Support Programme : ERSP、以下「ERSP」)」と、「事業譲渡等の場合の雇用保護規制 (Transfer of Undertaking, Protection of Employment : TUPE、以下「TUPE」)」について概観する。

① 効率化および再配置支援プログラム (ERSP)

ERSPは、内閣府により実施されている。このプログ

ラムでは、余剰人員を扱ううえでの手続き、当該人員がキャリア変更を行う際のアドバイスおよび訓練等についてのガイドラインが示されている。このプログラムは、基本的には中央政府における既存の人事異動・転職の枠組みを活用し、以下のような3つの段階を通じて削減・見直しの対象になった部門の余剰人員の雇用調整を行うもので、内閣次官から各省庁への通知により各省庁単位で実施されている。

ERSPの取り組みのひとつとして、2000年に内閣府は、「STAFF TRANSFERS IN THE PUBLIC SECTOR STATEMENT OF PRACTICE」を公表した。この文書は、ガイドラインとしての位置づけを有し、公務員の民間セクターへの移管に際し、公共セクターが従うべき方針を示している。移管の対象となった公務員の権利を保護し、雇用や雇用条件について保証するものとなっている。なお、COSOPは、2006年に改定されたTUPEに応じて2007年11月に改定された。

その後、2008年4月にCOSOPにおいて網羅されていない論点について言及するため、内閣府によって、「アウトソーシング及び民営化による人員管理のためのグッドプラクティス (Good practice for managing the people consequences of outsourcing & privatisation)」が公表された。同文書では、人員管理におけるグッドプラクティスを示している。

図表15 再配置支援プログラムの流れ

- Step 1 : まず、省内の空席ポストを探して、余剰人員になった職員を再配置する。
余剰人員となった職員には、省内の空席ポストから以前の職場と同等の職務内容のポストを紹介すること。
- Step 2 : 次に、政府全体における空席ポストを探して、余剰人員になった職員を再配置する。
省内の空席ポストに適当なものが見つからない場合、次に政府全体の空席ポストを参照する。その際には、公務員の再就職支援及び空席ポストの募集を行っているジョブセンター・プラス (Jobcentre Plus) を通じて、3週間以内に回答が得られるようにするよう、内閣府が支持・支援する。
また、重要ポストや至急に配置が必要なポストについては、余剰対象者に対して最短で5日以内に通知されるよう、内閣府とジョブセンター・プラスで合意されている。
- Step 3 : 政府内外において広く募集されている職を斡旋する。
上記プロセスを経ても職が見つからない場合には、政府内外において広く募集されている職の斡旋 (支援の提供) が行われる。

資料 : “Implications of the Cabinet Office Efficiency and Support Programme for HA Recruitment” より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

②事業譲渡等の場合の雇用保護規制（TUPE）

<制度>

政府事業の譲渡等にもなう公務員処遇問題を軟着陸させるための一手法として、「事業譲渡等の場合の雇用保護規制（Transfer of Undertaking, Protection of Employment：TUPE、以下「TUPE」と言う。）」が存在する。TUPEは、EUの既得権益令（Acquired Right Directive）を英国国内において施行するために1981年に制定された規制であり、近年では2006年に改定され現在に至っている。

TUPEでは、事業部門が他の組織に譲渡されるときに、その事業に従事していた職員も同時に引き継がれる場合、前雇用者も新雇用者も当該職員を解雇することが禁じられている。また、新しい雇用主の下でも同じ条件の雇用契約が維持されることが規定されている。TUPEは公共部門、民間部門の違いを問わず同様に適用される。

<運用>

英国では、これまでPFIの実施にともない民間企業への事業譲渡が行われており、その際にTUPEが適用されている。1995年から2004年11月の間に、PPPおよびPFIが実施された結果、パブリック・セクターからプライベート・セクターへ移管された人はおよそ35,000人になると推計されている¹⁶。英国会計検査院が2008年に公表した報告書「PPP及びPFIにおけるスタッフの保護（Protecting staff in PPP/PFI Deals）」は、公共部門から民間部門へ移管され、TUPEの対象となった人材の雇用条件について調査を行っている。これによると、新たな雇用者がサービスの提供を引き継いだ場合、当該サービスを担ってきたスタッフはTUPEにより保護され、雇用条件に関するあらゆる変更は交渉により行われることが保証されている。

TUPEが適用されるためには、「事業譲渡による移管」が実施されたとみなされる必要がある。しかしながら、新たな雇用者へ譲渡された業務が、以前の雇用者による業務と異なると議論されることで、「事業譲渡による移管」が行われたと必ずしもされない場合があり、TUPEが適

用されない場合につながっていた。2000年1月に、内閣府は、「パブリック・セクターにおけるスタッフの移管の実務（Statement of Practice on Staff Transfers in the public sector）」を公表し、上記のような運用を改め、TUPEが常に適用されるように定めた。これにより、サービスあるいは機能がアウトソースされる場合にはTUPEは必ず適用されることとなった。

とはいうものの、TUPEは、年金に関する権利等すべての条件を保護するわけではなく、年金の受給権は保護していない。1999年に、財務省はプライベート・セクターに移管されるパブリック・セクターのスタッフの年金の取り扱いに関するガイドラインを出し、当該スタッフは「概して同程度」の年金スキームを利用する権利が与えられなければならないとし、「概して同程度」のスキームであるか否かは、年金数理庁（Government Actuaries Department：GAD）が判断を下すこととした。

TUPEの運用の際に問題となるのは、TUPEはあくまで移管の対象となった被雇用者の雇用条件を保護するものであり、事業譲渡の実施後に採用された被雇用者については、その対象とならない点である。すなわち、それ以降に雇用されたスタッフが契約を行う際には、一般的な市場価値に基づいた給与が適用される。2001年に政府調達室はこの点について調査を実施し、移管の対象となった被雇用者と、事業場との実施後に採用された被雇用者の雇用条件の差は、地域の労働市場の状況により異なることを明らかにしている。

以上のように、TUPEは運用段階において多少の修正を行いながらも、英国における公務員処遇の問題に対し、これまでのところ一定の役割を果たしてきたと考えられる。

4）政府調達室（Office of Government Commerce：OGC）の設置

英国においても調達に関する省庁間の連携体制については課題があると認識されてきた。英国における省庁間における調達に関する連携体制については、政府横断的

に調達制度に取り組む機関として、政府調達室（Office of Government Commerce : OGC）を設置して対応している。政府調達室設置の発端となったのが、ピーター・ガーシオンにより1999年に公表された「中央政府における調達制度に関するレビュー（REVIEW OF CIVIL PROCUREMENT IN CENTRAL GOVERNMENT）」である。同レビューは、「調達（procurement）」を「財、サービス及び建設プロジェクトについて、第三者から取得するためのプロセス全体」と定義づけし、PFIやPPPのような革新的なタイプの調達制度を含むものとしたうえで、調達における下記の問題点を挙げ、対応の必要性を指摘している。

これによると英国中央政府における調達制度の問題点として、政府横断的な調達体制が存在しておらず、各省庁における調達活動に対する統制が不十分であること、また、省庁間の連携が不十分であること等が指摘された。このような課題への対策としてガーシオンは調達に係る

中央機関の設置を勧め、2000年に財務省に政府調達室が設置された¹⁷。財務省が公表した報告書「政府調達を変革する（Transforming government procurement）」では、政府調達室が担うべき役割について、「政府調達室が強化していく業務」として、以下のように整理している。

これによると、政府調達室は、中央政府の調達における「ワンストップショップ（one-stop shop）」として、それまで統一されていなかった各省庁が調達において従うべき基準の策定を行う等、省庁間の連携を促進する役割を担う機関としての位置づけを有し、その役割を強化していくものとされている。政府調達室は、各省庁における調達部署とは異なる客観的な体制として、調達に係る制度や基準等の設定を通じ、調達されるサービスの質を保つ目的を有していると考えられる。

政府調達室が行っている取り組みは多数あるが、以下では代表的な取り組みである「ゲートウェイ・レビュー

図表16 中央政府における調達制度に関するレビュー

- 前政権は、調整するための一般的な枠組なしに、各省庁に調達における責任を与えていた。これは、一貫性の欠如、ベスト及びワースト・プラクティスにおける格差につながっていた。
- 省庁は同じ物品を全く異なる価格で購入している。
- 中央政府における調達活動は、脆弱であり、統制がなされていない。
- 大規模で複雑な調達を管理する一般的なプロセスが存在しない。
- 政府横断的に取引を行う納入業者が、異なる価格で販売することを管理する取り決めが存在しない。
- 購入物、価格、購入先、納入業者の評価及びVFMによる目標あるいは業績測定についての政府横断的な仕組みが存在しない。
- 政府調達サービス（Government Procurement Service : GPS）。
- 英国政府の調達は公正で開かれたものであるという一般的な合意があり、他国と比較すると好ましいものの、入札費用に対する懸念が存在する。

資料：Peter Gershon（1999）REVIEW OF CIVIL PROCUREMENT IN CENTRAL GOVERNMENT

図表17 政府調達室の役割

- 各省庁が従うべき調達基準を策定する
- 各省庁の調達に対する業績をモニタリングし、必要な是正措置が取られることを保証する
- 適切なスキルを持つ人材が、適切なインセンティブを有し、適切な職務につくことを保証する
- 共通の財やサービスを購入する際に、省庁間の協力を要請する
- 入札および契約手続に至る前に、主要なプロジェクト・レビューグループと密接に協力し、複雑なプロジェクトが厳密な監視基準に従っているかを保証する

資料：HM TREASURY（2007）Transforming government procurement

(Gateway review)」「政府調達サービス (Government Procurement Service : GPS)」「共同調達 (collaborative procurement)」について概要を述べる。

<ゲートウェイ・レビュー>

政府調達室は具体的な取り組みとして、「ゲートウェイ・レビュー (Gateway review)」を2001年に設立した。ゲートウェイ・レビューは、いわゆるピア・レビューであり、公共調達の質を保証する仕組みのひとつである。また、省庁がプロジェクトの記録を残すための一助となるものである。およそ700のプロジェクトおよびプログラムについて、2001年に設立されてから1500以上のゲートウェイ・レビューが実施され、250億ポンド以上のVFMの削減につながったとNAOは報告している。

<政府調達サービス>

政府調達室は、調達に係る人材育成についても、主導的な役割を果たしている。政府調達室は、調達に関わる人材育成の仕組みとして、2007年に「政府調達サービス (Government Procurement Service : GPS)」を立ち上げた¹⁸。政府調達サービスは、公共調達の専門家を育成し、公共調達の質を向上させることを目的としており、そのトップは政府調達室のCEOが務める¹⁹。政府調達サービスは、政府横断的に「調達専門家 (procurement professional)」および組織を援助している。調達専門家とは、物品、サービス、資産および労働の調達／購入の質および費用対効果に追加的な価値を与える役割、調達サイクルにおける関係へ影響を与える役割に勤務時間の大半を費やす人を指す。政府調達サービスは、調達専門

家および政府機関が自身の調達能力向上を達成するために、包括的な取り組みを導入している。図表18にその概要を示す。

上記の取り組みにより、政府調達を担う専門家を、省庁の枠組みにとらわれずに育成する仕組みが整いつつあり、ひいては、省庁間の連携促進に寄与するものと考えられているようである²⁰。

<共同調達>

さらに、政府調達室は、政府における共同調達 (collaborative procurement) の実施についても一定の役割を果たしている。英国においても長期に渡り、政府横断的に省庁が共同で調達を実施することは、コスト削減に有効な手段であると考えられてきた。2004年には、ガーション・レビューにおいて、政府の効率性向上に対して、最も貢献する可能性を持つ手段であると指摘されている。政府調達室は2007年に「物品やサービスの9カテゴリーの下で支払われる180億ポンド以上の管理を行う共同調達プログラム (Collaborative Procurement Programme)」を設置した²¹。共同調達プログラムは、図表19の主要な業務を含んでいる。

共同調達プログラムにより、たとえば、エネルギー分野においては、契約におけるベスト・プラクティスを用いることを増加させた実績がある。とは言うものの、NAOが2010年に公表した共同調達についての報告書において、省庁間の連携と調達活動における枠組みについて、改善の余地があることが指摘されており、上記の取り組みは必ずしも十分とは言えない状況もうかがわれる²²。

図表18 政府調達サービスの取り組み (2007-2009年)

- 特定分野グループ (Special interest groups : SIGs) により、政府横断的な基礎部分において、
- 実務者レベルおよびリーダーレベルにおける政府調達専門家のスキルを枠組化
- 調達専門家のキャリアの統一化
- 政府調達のための新しく柔軟なキャリア・ルートの設定
- 政府における調達専門家の育成についての戦略の作成
- 中央政府における調達専門家の中で、知見やベスト・プラクティスについて情報交換するためのオンライン・コミュニティの設置

資料：GPSウェブサイトより三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

図表19 共同調達プログラムの内容

- 調達を管理する情報の改善
- 9つの調達カテゴリー
- 現在の共同調達の改善
- 納入業者との関係およびパフォーマンスの管理
- 電子オークション

資料：NAO（2010）A review of collaborative procurement across the public sectorより三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

政府調達室は、上記のような取り組みを通じ、個別の省庁におけるベスト・プラクティスを他の省庁においても主流化させ、プロフェッショナリズムを改善し、電子調達技術の利用によりプロセスの改善とコスト削減を促進し、共同調達を実現することで、上記のガーションによる「中央政府における調達制度に関するレビュー」に示されたビジョンに向けて進展してきた。

実績については、公的な調達において、80億ポンド以上の効率性向上に重要な役割を果たしたとされる²³。2000年に設置されて以来の政府調達室の実績については図表20のように挙げられている。

これまでの政府調達室の実績について、財務省は特筆すべき成果を得ていると評価している。特に、政府調達室は各省庁および地方公共団体が効率性向上を果たすことに寄与したとしている。

（2）英国における改革の進捗状況

上記に示した解決策は、効率性向上において一定の成

果を収めている。HM Treasuryが2008年に公表した2004 Spending Review：Final report on the efficiency programmeでは、2004年SRの実施結果について、図表21のようにまとめている。

これによると、ガーション・レビューにおいて設定された当初目標を上回る実績を達成、あるいは達成見込みであるとされる。効率性向上により得られた資源（gains）は、省庁内で再度利用され、重点的に取り組むべき分野に再配分されている²⁴。

また、省庁別に見た予算削減目標についての進捗状況は図表22の通りである。

省庁別に見た公務員削減目標についての進捗状況は図表23の通りである。

上記のように、効率性向上に係る取り組みが着実に進展している状況がうかがえる。

4 | おわりに

本論文では、さまざまな政府調達手法のうち、その特性等にあった手法を柔軟に選択できるようになることが望ましいと考え、市場化テスト等の公共サービスのアウトソーシングといった政府調達手法が十分に活用されていない原因、その解決策について検討してきた。市場化テストは、法制度としては整備されているものの十分活用されておらず、またこうした手法は単に入札・契約手

図表20 政府調達室の実績

- 8億ポンドのVFMの獲得
- プロジェクトの期限内実施率を1998年の30%から2006年の61%へ向上
- 共同調達（collaborative procurement）の実現
- 10,000人以上の公務員のロンドンおよびサウス・イースト地区からの配置転換を実施したプログラムを管理

資料：HM TREASURY（2007）Transforming government procurement

図表21 2004年SRの結果概要

- 215億ポンドの節減目標に対して、265億ポンドの効率化を達成
- 70,600人分の定員削減目標に対して、86,700人を達成
- 2010年までに、20,000ポストを配置転換するという目標について、17,118ポストを達成

資料：HM Treasury（2008）2004 Spending Review：Final report on the efficiency programmeより三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

図表22 予算削減目標の進捗状況（2008年3月）

	2007-08年度の目標 (£ million)	2008年3月末の状況 (£ million)
教育技能省	4,350	4,460
保健省	6,470	7,057
交通省	785	973
コミュニティ地方政府省	620	1,444
内務省	1,970	2,645
憲法問題省	290	455
司法省	34	99
防衛省	2,830	3,045
外交コモンウェルス省	120	132
国際開発省	310	561
貿易産業省	380	721
環境食糧地方省	610	752
文化・メディア・スポーツ省	260	298
労働・年金省	960	1,446
北部アイルランド局	90	93
財務省	550	680
内閣府	25	35
その他省庁	31	51
地方政府	6,450	8,203
計	21,480	26,512

資料：HM Treasury（2008）2004 Spending Review：Final report on the efficiency programmeより三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

図表23 公務員削減目標の進捗状況（2008年3月）

	2004年4月－2008年4月の目標 (£ million)		2008年3月末の状況	
	総削減ポスト数	再配置後の純削減 ポスト数	総削減ポスト数	再配置後の純削減 ポスト数
教育技能省	-1,960	-1,960	-2,208	-2,208
保健省	-720	-720	-805	-805
交通省	-700	-650	-850	-850
コミュニティ地方政府省	-400	-400	-1,170	-1,170
内務省	-2,327	-2,327	-2,406	-2,406
憲法問題省	-1,473	-1,473	-1,880	-1,880
司法省	-50	-50	-60	-60
防衛省	-15,000	-15,000	-24,107	-24,107
外交コモンウェルス省	-310	-310	-512	-512
国際開発省	-170	-170	-295	-295
貿易産業省	-1,280	-1,280	-1,762	-1,762
環境食糧地方省	-2,400	-2,400	-2,122	-2,122
文化・メディア・スポーツ省	-30	-30	-76	-76
労働・年金省	-40,000	-30,000	-40,153	-31,101
北部アイルランド局	-130	-130	-668	-668
財務省	-16,850	-13,350	-19,718	-16,218
内閣府	-150	-150	-190	-190
英国貿易投資省	-200	-200	-200	-200
計	-84,150	-70,600	-99,291	-86,739

資料：HM Treasury（2008）2004 Spending Review：Final report on the efficiency programmeより三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成。

続きを変更するだけでなく、組織の体制等を大きく変更する必要があり、課題も多いと考えられるため対象として選定した。

以下に、本論文で明らかになった日本における公共サービスのアウトソーシングの推進に向けた課題と、その解決にあたって参考となると考えられる英国の事例の対応について改めて整理する。

(1) 各省庁による自発的な取り組みの不在

市場化テスト等、官の業務のアウトソーシングといった手法が十分に活用されないそもその原因として、各省庁がそうした手法を自発的に活用しようとする状況になっていないことがあげられた。

こうした課題に対しては、英国の事例で取り上げたトップダウンによる効率性向上に係る目標設定が有効であるとする。各省庁の現状維持を優先する改革意識の欠如、公共サービス改革によって得られるものへの理解不足が指摘されているが、目標が課されることで、こうした手法に取り組むようになると考えられる。実際、農林水産統計の事例では、人員削減目標が課され、それに対応するため、市場化テスト等のアウトソーシングの手法が活用された。

また、英国の総合予算方式についても、こうした手法を活用すれば、各省庁に効率化を高めることのメリットを与えることができ、有効であるとする。市場化テストの課題として、市場化テストを実施することで雇用がなくなったり、予算が削減されたりするリスクがある一方で、実施部署や職員には何のメリットもない点が挙げられている。

(2) 余剰人材の措置に関する各省庁への負担

各省庁が公共サービスのアウトソーシングに消極的である原因として、アウトソーシングによって生じる余剰人員の措置が挙げられた。日本においても配置転換等の一定の規定はあるものの、ほとんどが省庁間の配置転換のみであったり、恒常的な措置になっていなかったりするという課題がある。

こうした課題に対しては、英国の「効率化及び再配置

支援プログラム (ERSP)」や「事業譲渡等の場合の雇用保護規制 (TUPE)」が参考となると考えられる。特にTUPEについては、民間への移籍について規定しており、今後余剰人員の受け手を拡大するにあたって参考になると考えられる。

(3) 公共サービスの質の低下に対する懸念

各省庁が公共サービスのアウトソーシングに消極的であるもうひとつの原因として、アウトソーシングにより、公共サービスの質が低下することに対する懸念も挙げられた。公共サービス改革法においても、公共サービスの質の維持向上のための規定が設けられているが、法制度だけでは不十分であり、依然として質の低下に対し、懸念している場合がある。

こうした課題に対しては、英国事例のTUPEのように、従来当該公共サービスを担当してきた人材を受託機関に移籍し、サービスについて管理するといった対策が有効であるとする。また、英国事例の政府調達室 (Office of Government Commerce : OGC) では、調達に携われ人材の育成において主導的な役割を果たしているが、こうした専門人材の育成についても有効な策になると考える。

(4) 各省庁の連携体制、支援体制の未整備

前述のように、公共サービスのアウトソーシングを活用するにあたって、さまざまな障害があるにもかかわらず、各省庁の連携体制や支援体制が未整備であることも課題として挙げられた。

こうした課題に対しては、英国のOGCのような政府調達室の設置が有効であるとする。政府調達室において、先に挙げたような専門人材の育成を行ったり、入札・契約の手続き等を統一的に管理したりすることによって、政府調達を改革していくうえでの各省庁の負担を軽減することができる。さらに、共同調達等、各省庁の連携を促すといった効果も期待できる。なお、政府調達室の設置については、必ずしも物理的に機関を組成する必要はなく、関係省庁連絡会のような形で各省庁の連携体制を強化するといったことでもよいと考えている。

最後に、今後の方向性としては、本論文で検討してきた、公共サービスのアウトソーシング手法が活用されるようになることが期待されるが、従来から取り組まれてきた、調達にあたっての入札・契約方式の見直しについてもさらに進展することが望ましいと考える。昨今議論され始めている共同調達や競り下げ方式等、新しい入札・契約方式が導入され、政府調達手法の選択肢が増えることが期待される。また、本論文でも検討してきたよ

うに、そうした手法が法制度として整備されるだけでなく、実際に活用されるような制度・体制等が整備されることも必要と考える。特に、公共サービスのアウトソーシングの十分な活用に向けての有効な策として取り上げた、共同調達室の設置や目標の設定については、新たな調達方式の導入とその活用に向けた取り組みにも有効であると考えられる。

【注】

- ¹ 第4回行政刷新会議 (<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/pdf/giji-yoshi4.pdf>)
(<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d4/pdf/s4.pdf>)
- ² 古川副大臣記者会見 (<http://www.cao.go.jp/kaiken/kako/0909furukawa/2010/0514kaiken.html>)
- ³ 日経新聞 (2010年7月5日)
- ⁴ http://www.cao.go.jp/sanyaku/edano_kako/20100416/100416gaiyo.pdf
- ⁵ 第10回行政刷新会議 (<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/pdf/giji-yoshi10.pdf>)
- ⁶ 官民競争入札等監視委員会 (2009) 「公共サービス改革報告書 (2006～2009年)」
- ⁷ 新日本監査法人 (2008) 「公共サービスの質の設定と市場化テストの対象事業の選定に関する調査」
- ⁸ 民連携手法に関する関係省庁連絡協議会 「PFI、指定管理者制度、市場化テスト等の官民連携手法の効果的な活用と適切な選定等について」
<http://www8.cao.go.jp/pfi/publicprivate.html>
- ⁹ 国家公務院雇用調整本部 (平成18年) 「国家公務員の配置転換、採用抑制等に関する全体計画」
(http://www.gyokaku.go.jp/soujinkenhi/pdf/180630_haiten.pdf)
- ¹⁰ 東京大学職員組合図書館職員部会 (2010年3月) 「国立大学図書館業務への『官民競争入札』(市場化テスト) 導入の動きに関する要望書」
- ¹¹ 株式会社日本総合研究所 (2006) 「公共サービスの質を決めるのは何か～運営重視のPFI・指定管理者制度導入を成功させる3つのポイント～」(<http://www.jri.co.jp/page.jsp?id=5642>)
- ¹² 規制改革・民間開放推進会議市場化テスト・ワーキング・グループ (2005) 「市場化テストに関する海外事例調査報告書」。なお、同報告書では、成功の鍵として、「リーダーシップ」以外にも、「経験の蓄積と市場の成熟化」と「適切なKPIの設定」を挙げている。
- ¹³ 小池治 (2007) 「英国における行政効率改善と政府モダニゼーション」『横浜国際社会科学研究所第12巻第3号』
- ¹⁴ 政府調達室の詳細については後述する。
- ¹⁵ 1998年に導入されたCSRは、その後、2000年、2002年、2004年と計4回実施されている。ただし1998年度以降は「歳出見直しSR」に名称変更されている。そして2007年に再度、CSRが行われている。
- ¹⁶ NAO (2008) Protecting staff in PPP/PFI Deals
- ¹⁷ HM TREASURY (2007) Transforming government procurement
- ¹⁸ NTTデータ (2008) 「英国公共機関におけるレガシーシステムマイグレーション」『欧州マンスリーニュース2008年11月号』
- ¹⁹ GPSウェブサイト (http://www.ogc.gov.uk/introduction_to_the_gps_about_gps.asp)
- ²⁰ NTTデータ (2008) 「英国公共機関におけるレガシーシステムマイグレーション」『欧州マンスリーニュース2008年11月号』
- ²¹ NAO (2010) A review of collaborative procurement across the public sector
- ²² NAO (2010) A review of collaborative procurement across the public sector
- ²³ HM TREASURY (2007) Transforming government procurement
- ²⁴ HM Treasury (2008) 2004 Spending Review: Final report on the efficiency programme