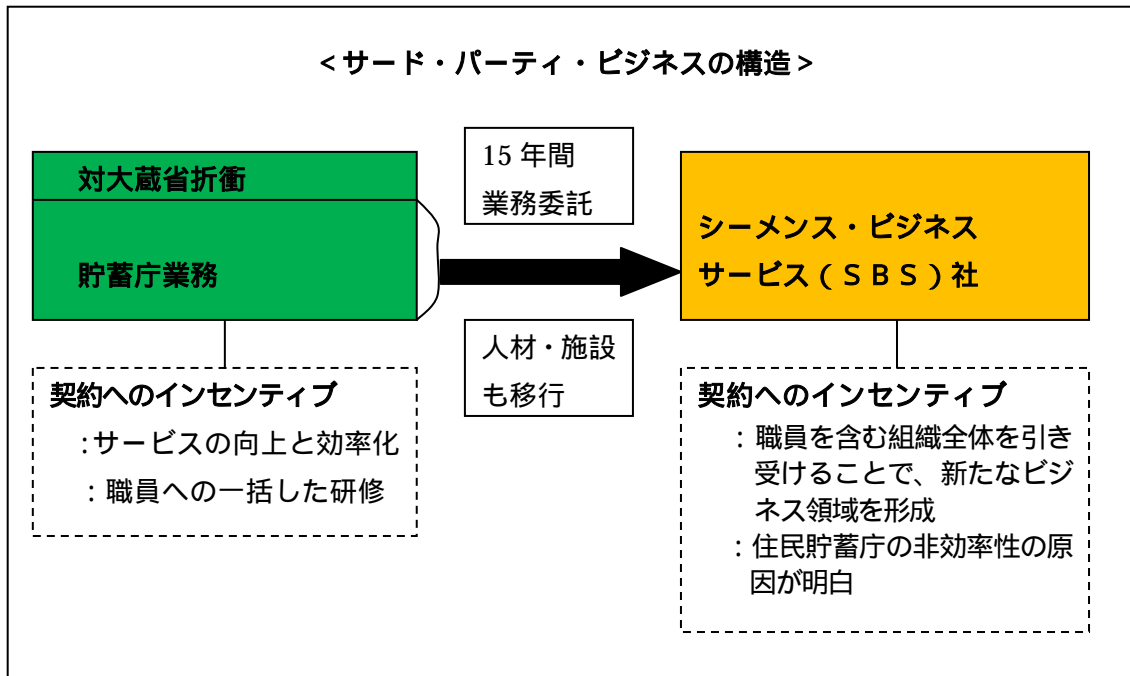


【PPP2007 : No.21】

公共サービス提供の基本類型と市場化テスト、サード・パーティ(1)



パートナーシップの大きな特徴は、単なる「官から民へ」の流れを思考することではなく、公共部門と民間部門の協働によって新たなネットワークを形成し、それぞれが持つ異なる資源を組み合わせ、効率化と質的改善を進めると同時に新たな「第三の活動モデル」の形成を目的とする点にある。こうした新しいモデルの形成に対して重要な例示となるのが、イギリスの貯蓄庁を事例とする「サード・パーティ・ビジネス」の形態とそこで展開されるリスク・コスト分担の構図である。日本においてサード・パーティ・ビジネスを単純に模倣することに意味があるのではない。また、イギリスのサード・パーティ・ビジネス自体も多くの課題を生じさせている。サード・パーティ・ビジネスから学び取るべきことは、新たなモデルを形成する理念とそれを実践するにあたって展開された思考プロセスにある。この思考プロセスについて本ニュースで二度に分けて紹介することにしたい。

まず、モデルの基本構造から整理することにした。貯蓄庁は、イギリス大蔵省のエイジェンシー機関として位置付けられていた。その業務内容は、国民に貯蓄商品を提供し、そこで調達した資金を大蔵省を通じて財政に運用する仕組みである。日本の民営化前の郵便貯金・簡保保険事業と類似の位置づけとなっている。この貯蓄庁の業務を 15 年間にわたり民間事業者に委託するための入札が行われ、SBS社(シーメンス・ビジネス・サービス社)が落札した。これによって、15年間にわたりSBS社は貯蓄庁の業務を「貯蓄庁」の名で行うことになったのである。ここで特徴的なことは、業務執行のために貯蓄庁の施設・人材が15年間に限定されるとはいえSBS社に移行されたことである。貯蓄庁全職員4200人のうち対大蔵省折衝業務を担う数百人を残し、約4000人がSBS社の社員として貯蓄庁の業務を担うことになったのである。公務員の私的雇用形態がとられたわけである。労務管理に関してSBS社は、これらの社員に対する解雇権限は持たないものの、減給や解雇を除く懲罰権を有する内容となっている。

イギリス政府がこのような戦略をとった理由としては、公共サービスの質の向上とコストの削減に向けた効率化を実現すること、職員に対して組織全体を一括した研修を実現すること、があげられる。とくに に関しては、日本でも公務員を民間企業に派遣し、新たな発想と行動様式を持たせようとする取り組みが展開されている。しかし、当該公務員が新たな能力を身につけたとしても、組織全体に新たなあるいは異質な能力を個人の力で浸透させるには大きな限界がある。そのため、新たな能力などを得ても組織内で活用することが出来ず、結果として自ら得た能力も風化してしまう状況に陥る。こうした状況を克服するため、一定の公務員のまとまりである組織全体を民間活動の中に投入し組織の行動様式を変革するために発想されたモデルである。このような発想は、今後大量退職を迎える地方自治体等の公共サービス提供の質の維持のための組織づくり、そして地域と一体となった官民連携などを活用した公共サービスの展開のうえで極めて重要な視点といえる。

一方、民間企業である S B S 社がこのモデルを積極的に受け入れた理由はどこにあったのか。S B S 社にとってこのモデルは極めてリスクが高い。その最も大きなリスクは、自ら 15 年間抱えることになる貯蓄庁職員の存在である。S B S 社が受け入れた職員が当初から S B S 社が期待するような役割を果たすことは望むべくもない。それが期待できるならば、そもそもこうしたモデルを必要とはしなかったはずである。それゆえ、求められる能力を職員が身につけるまで、S B S 社自身の職員の動員や時間的投入による組織的コストも大きくならざるを得ない。こうしたリスクを抱えながらも S B S 社がこのプログラムに挑戦した理由としては、貯蓄庁の職員を組織全体として引き受けること民間企業にはない公的部門でのノウハウを吸収し新たなビジネス領域の形成に挑戦すること、貯蓄庁の組織の非効率、非適応な構造の原因が民間企業の視点からは明確であり、取り組み方を間違えなければリスクやコストのマネジメントが十分可能であると判断したことにある。

の点については、イギリス政府側も民間企業側のインセンティブとして認識しており、そのインセンティブを高めるたるイギリス政府側も次の二つの規定を S B S 社との契約に盛り込んでいる。第一は、公共サービスの質の改善等に関する貯蓄庁との契約事項に違反しない限り、貯蓄庁職員が持っている知識や経験を活用して、新しい金融商品の開発・販売を容認するということである。第二は、そのような新しいビジネス領域で収益を上げた場合、貯蓄庁がこれまで形成したノウハウを活用したものとみなし、貯蓄庁に対しても収益の一定割合の分配を求めることである。ただし、この新しいビジネスの領域で損失が発生しても貯蓄庁側は一切の負担行為は行わない旨も明記している。

また、民間企業側発生するリスクに関してイギリス政府自身認識を持ち、移管した貯蓄庁職員が当初は業務改善に役立たないことを明確にし、そのリスクを過剰に S B S 社に負担させない仕組みを導入している。それは、当初において一定の出資金を提供し、移管した職員の非効率や意欲不足等によるコストはこの出資金の取り崩しで負担するというものである。ただし、この負担金は 10 年に限定されたものであり、かつ期間経過後に残金がある場合には貯蓄庁に返還しなければならない内容となっている。しかし、このままの規定では S B S 社は 10 年間で出資金を使いきる方を選択し、移管した職員の改善がスピーディに実現しない結果となるため、できるだけ出資金を取り崩さないというインセンティブを持たせる工夫も行っている。具体的には、10 年間で使い残した額の初期の出資額に対する比率が高いほど、貯蓄庁に返還せず S B S 社に残額として残す割合を高くする規定を設けている。この場合、出資金が取り崩されていない比率が高いほど、職員の効率性等の質的改善が進んでいることになり、貯蓄庁そして民間企業側双方にとって大きなメリットになる。

以上の点でまず整理すべき事項は、パートナーシップの充実のためには、行政、民間双方がコストやリスクを押し付け合うのではなく、双方の長所と短所を明確に共有し、相互に長所はさらに伸ばし、短所は相互に補い合う仕組みを形成することである。お互いの長所・短所を共有し合うことで、初めて両者の信頼感に支えられた自由な関係を形成することが可能となる。