

英国における行政サービスの アウトソーシング

高村幸治

CONTENTS

PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）

ビジネス・サポートサービスの代表企業「サーク」

ITサポートサービスの代表企業「英国EDS」

日本の行政サービスの効率化

要約

- 1 英国では、1980年代後半にサッチャー政権が進めた行政サービスの民営化の流れを受け、行政サービスのアウトソーシングを請け負うサポートサービスという産業が急拡大した。
- 2 サポートサービス産業のなかでも代表的な企業であるサークは、防衛、交通、民政、科学など幅広い分野に関連した行政サービスのアウトソーシングを受託し、売上高約2500億円の大企業に急成長している。
- 3 サークのビジネスの特徴は、行政のエージェントとしてプライムコントラクター（元請け企業）の機能を担い、プロジェクトマネジメントをコアスキルとしている点にある。適切なプロジェクトマネジメントを行うことで、行政サービスにかかるコストを平均で2～3割は削減している。
- 4 また、IT（情報技術）企業として有名なEDSの英国法人は、情報システムの構築を基本とし、その上で運営管理面での業務受託を行うというビジネスを開いている。
- 5 日本においても、行政サービスの効率化や低コスト化の流れを受けて、サーク型のビジネス・サポートサービスや、EDS型のITサポートサービスに類似した業態が出現する可能性が高い。

PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）

英国サッチャー政権といえば、BT（British Telecom）の民営化を思い浮かべることができる。また、公務員住宅などに対して大規模なPFI（プライベート・ファイナンス・イニシアチブ）が行われたこともあげられる。

しかし、行政サービスを効率化する手段としては、民営化やPFIによる民間資金の導入に加えて、行政サービスのアウトソーシングも考えられる。本稿では、英国における行政サービスの民間企業へのアウトソーシングについて紹介し、日本における行政サービスのアウトソーシングへの示唆を得たい。

行政サービスに市場メカニズム、民間企業の経営手法、資金を導入する戦略は、パブリック・プライベート・パートナーシップ（Public Private Partnership : PPP）と呼ばれている。行政サービスに民間企業の経営ノウハウを活かすことにより、行政サービスの

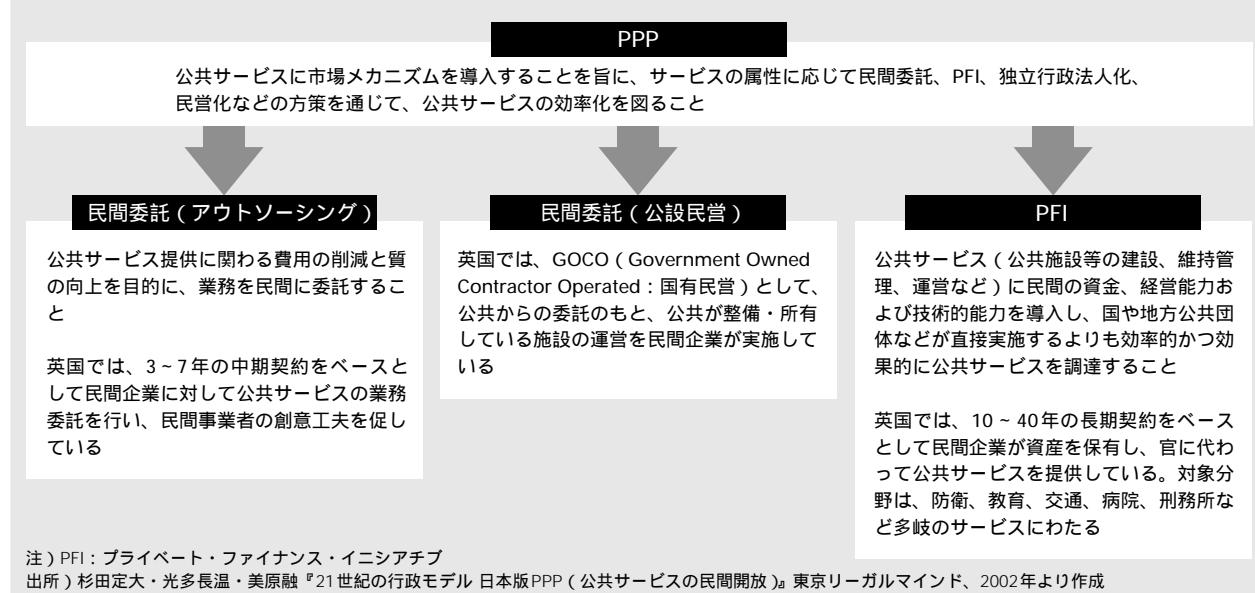
効率化を図るという考え方である。英国では、1980年代後半のサッチャー政権が進めた民営化、さらに90年代初頭からのPFIの導入により、行政サービスの民間企業へのアウトソーシングが拡大してきた。

PPPとは、大まかには民間委託とPFIの2種類に分けられ、さらに民間委託もアウトソーシングと公設民営に分けられる（図1）。なお、PPPには国営企業の民営化は含まれない。

英国では、行政サービスのアウトソーシングを受託し、PPPを実際に推進する民間企業が、他の欧州諸国と比べても非常に多い。PPPを推進する企業はサポートサービス企業と呼ばれ、ロンドン証券取引所には、これらの企業を対象とするビジネス・サポートサービスという産業分類項目が存在している。現在、ビジネス・サポートサービス企業として118社が上場しており、英国ではPPP関連ビジネスは今や一大産業となっている。

PPPやPFIの土壤は、サッチャー政権が作り上げたといえるが、現ブレア政権でも、

図1 PPP（パブリック・プライベート・ファイナンス）の概念



注) PFI : プライベート・ファイナンス・イニシアチブ

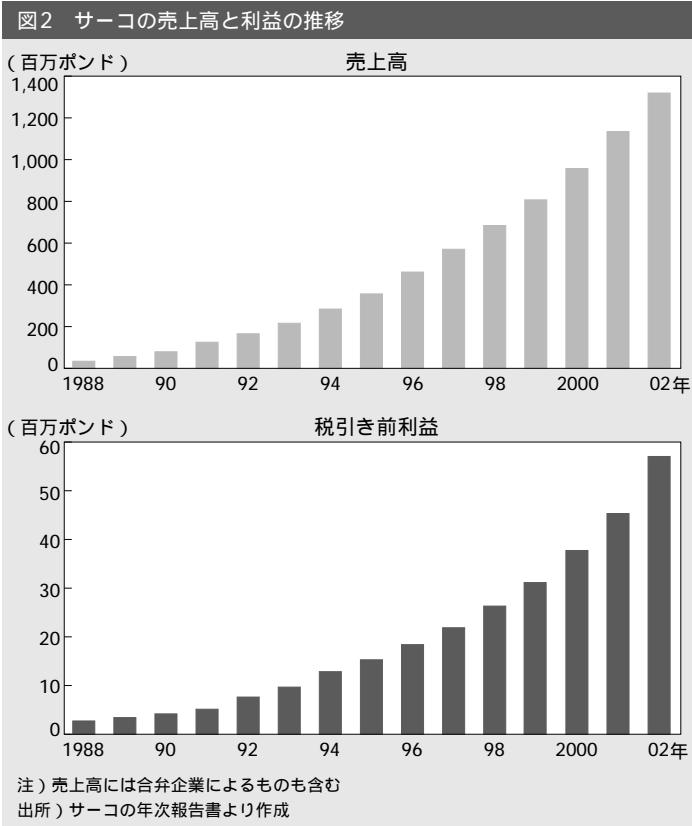
出所) 杉田定大・光多長温・美原融『21世紀の行政モデル 日本版PPP（公共サービスの民間開放）』東京リーガルマインド、2002年より作成

行政向けのサポートサービスを提供する民間企業を育てていこうという意向は強い。この点、ブレア政権は、サッチャー政権の考え方を継承しているといえ、労働党は、必ずしも民営化に逆行する考えをもっているわけではない。行政サービスに市場メカニズムを導入するという基本の流れに逆行することは、政策的な混乱を招くというのが、大多数の考え方である。

ビジネス・サポートサービスの代表企業「サーコ」

1 行政サービス民営化の流れに乗り高成長

さて、サポートサービス産業のなかでも代表的な企業として知られるのが、サーコ (Serco Group Plc) である。



サーコは元来、1929年に米国RCA (Radio Corporation of America) が、英国に設立した映画産業向けサービス提供法人であった。その後、1987年にSercoと改名した後、MBO (親会社からの経営権買い取り) によりRCAから独立した。ロンドン証券取引所への上場は1988年である。

サポートサービス事業の出発は、1964年、英国空軍の弾道ミサイル早期警戒システムのメンテナンスを開始した時点にさかのぼる。そのために、防衛関連設備のサポートサービスが主軸ではあったが、サッチャー政権下での行政サービス民営化の流れのなかで、さまざまな行政サービス分野でのサポートサービス事業に進出することとなった。

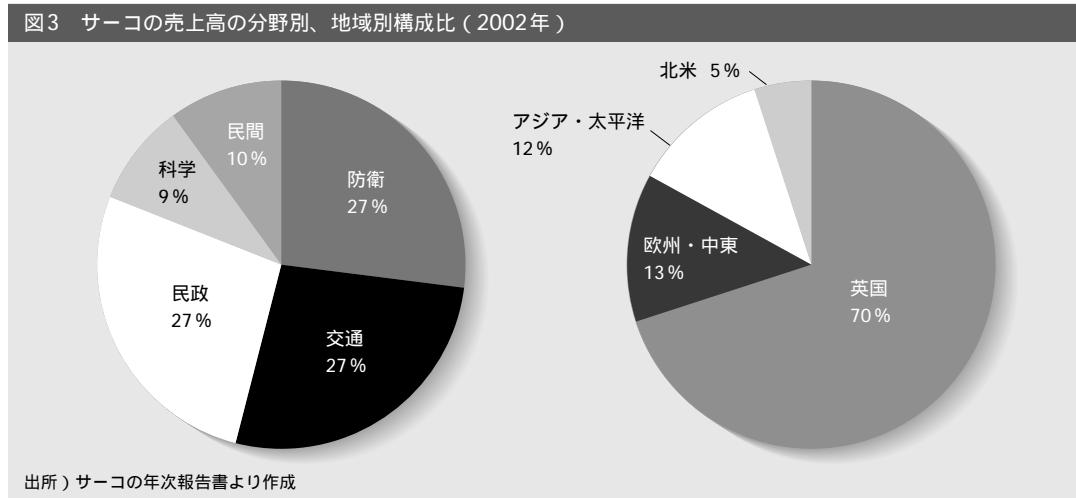
サーコは、弾道ミサイル関連設備、病院、学校、道路、鉄道、空港、刑務所などさまざまな分野における行政サービスに対して、設備メンテナンス、プロジェクトマネジメント、システムサポート、ビジネスデザイン、建設、ファイナンス、業務オペレーションなど、多様なサポートサービスを提供する。

サーコの2002年末時点の企業規模は、売上高が約13.2億ポンド (約2519億円: 1ポンド190円で計算) 税引き前利益は5700万ポンド (約108億円) であり、従業員数は約3万人である。今までの売上高と利益の成長性は高く、ほぼ年率20%程度の伸びを一貫して示している (図2)。英国における行政サービスの民営化の流れと歩調を合わせ、順調に業務を拡大してきたことがわかるだろう。

2 多岐にわたるビジネス内容

サーコが行っているサポートサービス事業の内容を詳しく見てみよう。行政サービスに

図3 サーコの売上高の分野別、地域別構成比（2002年）



市場メカニズムの導入を図る際に、PFIにより民間資金の導入を伴わせる試みも普及しているが、サーコの全体のビジネスの中で、PFIによる売り上げは10%以下しか占めていない。つまり、民間委託の占める割合が大半であり、これが英国における公共サービス・サポートサービスの標準的な姿のようである。

図3にサーコが手がけるビジネスの分野別売上構成比を示す。防衛、交通、民政関連がそれぞれ27%、科学関連が9%、民間向けが10%である。もともと防衛関連分野のサポートサービスに強かったが、現時点では、交通、民政（教育、医療、裁判所など）関連の分野の比率が極めて大きくなっている。

また、地域別に見ると、英国（70%）を中心として、北欧諸国、フランス、ドイツ、イタリア、オランダなどを中心とした欧州・中東（13%）、オーストラリア、ニュージーランド、香港、シンガポールなどのアジア・太平洋（12%）、米国、カナダの北米（5%）が成長しており、地域的にも拡大を図っていることがわかる。

次ページの表1と71ページの表2に、地域別、分野別に、具体的にどのようなサポートサービスを行っているかをまとめた。業務範囲が極めて多岐に広がっていることが理解できよう。

3 行政エージェントとしての機能

サーコのビジネスを第一に特徴づけるのは、サーコが行政のエージェントとしてプライムコントラクター（元請け企業）の機能を担うという点にある。

サーコは、行政に向けて、メンテナンス業務の労働力を提供するだけでなく、行政の窓口となり、資金徴収、投資管理、購買など種々の機能を提供するエージェントとなるという点に特徴がある。

例えば、学校に対するサポートサービスでは、サーコは、教室の修復を行う建設会社との交渉、試験の運営管理、教材の購入など、種々の業務をすべて、学校側のエージェントとして、取り仕切っている。また、医療機関向けサポートサービスの例では、看護婦の採用について、サーコが採用業務を取り仕切つ

て行う場合もある。つまり、サーコは、行政側を代表して、調達業務や必要な人材の採用業務など、種々の交渉ごとの窓口となる。

このようなエージェントとしての位置付けを獲得できる点が、サーコの強みであるともいえる。サーコや、同様にサポートサービス

事業で成功している企業に共通して見られる特徴は、行政側との関係の構築、特にプライベートなレベルまで含めた行政側との関係の作り方が秀でているという点にある。無論、公共調達のあり方について、英国では明確なルールの確立が進んでいる。しかし、実際には、行政側との関係の構築を常に行ってることが重要である、との認識が広く行き渡っている。

4 公務員の継承

サポートサービスでは、サポートを行う業務にもともと関わっていた公務員を、サポートサービス提供企業が、自社の従業員として継承する仕組みをとることが一般的である。サーコでは、従業員数約3万5000人のうち、公務員だった者が約2万人存在する。

公務員の継承をどのように行うかは場合によって異なるが、最も基本的なアウトソーシングの場合では、対象とするサポート業務に関わっていた公務員のすべてをサーコが雇用することになる。

例えば、清掃業務のように業務内容が明確で切り離しやすいものであれば、清掃業務を行っていた公務員すべてをサーコが雇用するのが一般的である。また、弾道ミサイル施設のサポートサービスの契約では、非常に技術的なサポートを行うことが必要であるために、専門家をサーコに移転することが必要であるということと、そもそもそのような専門家が抱えている業務は対象範囲が限定的であるということから、サーコへの移転も容易に行うことができた。

問題となるのは、例えば、ある公共サービス部門全体を行政がアウトソーシングしよう

表1 サーコの地域別、分野別サポートサービスの概要（その1）

英国（売上高9億3050万ポンド、売上構成比70%）	
防衛	<ul style="list-style-type: none">• 英国空軍の弾道弾早期警戒システムのメンテナンス• ヘリコプター操縦訓練用システムから、原子核兵器施設のマネジメントまで、幅広いサポートサービスを提供• 国防関連のタスクマネジメント、オペレーションサポート、ロジスティクスサポートなどを提供
民政	<ul style="list-style-type: none">• 裁判所、教育、医療、地方自治体向けサポートサービスを提供
交通	<ul style="list-style-type: none">• 道路、鉄道に関するメンテナンスサービスを提供• 道路トラフィックマネジメント・システム、乗降客情報メンテナンス、鉄道インフラメンテナンスなどを提供• 高速道路エージェンシーの新しい交通コントロールセンターを設立中• ドックランド・ライト鉄道、マンチェスター・メトロリンクに対してサポートサービスを行い、1800kmの路線を含む各種鉄道関連設備のメンテナンス、コールセンターを用いた旅客向け情報サービスなどを提供
科学技術	<ul style="list-style-type: none">• 国立物理学研究所などの科学技術研究施設の運営管理• 英国で最大の、原子力施設の安全管理のサービスプロバイダー
欧州・中東（売上高1億7060万ポンド、売上構成比13%）	
防衛	<ul style="list-style-type: none">• ドイツ国防省、オランダ空軍向けサービスを提供
民政	<ul style="list-style-type: none">• ビルメンテナンスから、原子核施設の安全管理などの技術的サービスまでIT（情報技術）サポート• 欧州委員会のIT設備へのサポートサービスを提供• ESA（欧州宇宙機関）・欧州議会、イタリア中央・地方政府などのIT設備へのサポートサービスを提供
交通	<ul style="list-style-type: none">• 欧州大陸諸国向けに、鉄道および交通関連のメンテナンスサービスを拡大中• 北欧諸国では、契約件数が特に増えている。新設されたコペンハーゲンの地下鉄およびストックホルムの中央技術システムを運用。交通管理、交通情報や旅行情報を地域住民に提供
航空交通	<ul style="list-style-type: none">• バーレーンの航空交通コントロールなど、空港関連サービスを提供• その他の地域で、航空交通コントロールに加え、エンジニアリング、気象関連サービス、飛行情報サービス、航空交通コントロール訓練サービスを提供。航空システムを開発
科学技術	<ul style="list-style-type: none">• 欧州委員会（ESA）に、宇宙探査機エンジニアリングやIT設備管理などのサービスを提供• CERN（欧州素粒子物理学研究所）などへのサポートサービスも提供

とした場合、もしこの部門に関わっていた公務員のすべてをサーコに移してしまおうとしても、役所内のミドルマネジメントは複数の業務に関わっていることが一般的であるため、移転すべき人材と移転すべきではない人材の選別が必要となることである。

実際には、サービスの前面に出ていたような最前線スタッフの公務員（清掃係やエンジニアなど）はそのままサーコに移転するが、ミドルマネジメント層については、移転する者と公務員にとどまる者が生じるようである。結果として、当該業務に関わる人員の削減が、ミドルマネジメントのレベルまで行われることになり、この分が人件費の削減に寄与することになる。

ちなみに、公務員が、サポートサービス企業の従業員として継承される場合、彼らの雇用条件については、欧州の規制（英国ではTUPE制度：Transfer of Undertaking Protection of Employment：事業譲渡の場合の被雇用者雇用保護に関する制度）により、行政側に所属した時点でもっていた雇用条件が完全に保護されなければならないことになっている。したがって、サポートサービス企業が雇用する場合、元の給与、年金、有給休暇などを含む雇用条件を保障しなければならない。

サポートサービス企業によっては、公務員の継承時に、公務員当時と同じ雇用条件と、民間企業としての雇用条件の2つを提示し、どちらかを選択させるという方法をとる場合もあるようである。

公務員当時と同じ雇用条件は、被雇用者にとっては、将来の収入や年金が予測しやすいという利点があるが、その一方で、民間企業としての雇用条件はインセンティブボーナス

表2 サーコの地域別、分野別サポートサービスの概要（その2）

アジア・太平洋（売上高1億5510万ポンド、売上構成比12%）

防衛	<ul style="list-style-type: none"> オーストラリアでは、駐屯地全体の50%に対してサポートサービスを提供 ニュージーランドでは、防衛関連向けで、最大のサービスプロバイダー
民政	<ul style="list-style-type: none"> ビルメンテナンス、倉庫流通設備メンテナンス、医療機関向けサポート、水道汚水関連設備サポートなどを実施 主要契約は、メルボルンの水道局向け技術サポートサービス。26万にものぼる施設に対するサポートサービスを提供 香港およびオーストラリアでは、医療機関向けサポートサービスを提供
交通	<ul style="list-style-type: none"> オーストラリアでは、バスの運行、道路インフラのメンテナンス、交通管理システムのサポート、空港関連サポートなどのサービスを提供 オーストラリア政府からグレートサザン鉄道を購入し保有 香港では、トンネル道路や駐車場などを管理

北米（売上高6990万ポンド、売上構成比5%）

防衛	<ul style="list-style-type: none"> 基地向けサポートサービスを主として提供 米国では、ライトパーソン空軍基地で、2万3000人の基地内住民および数千人の訪問者向けに、車両オペレーションと車両メンテナンスを提供 カナダでは、300人以上のスタッフを雇用し、グース基地の国防部向けに、種々のサポートサービスを提供
民政	<ul style="list-style-type: none"> 連邦政府、地方政府向けにサポートサービスを提供 駐車場の管理、施工サービス、地方自治体が保有する車両の管理、環境調査の実施、余暇施設の運営
交通	<ul style="list-style-type: none"> 米国では、民間航空交通管制のオペレーションを提供。現在、58の航空管制塔を運営 米国、カナダ、バミューダで、民間空港、軍用空港の気象サービスなどを提供 防衛関連施設や地方自治体で、車両メンテナンスを提供

が手厚いなどの利点もある。あるサポートサービス企業の例では、年齢が高い公務員は、公務員と同等の雇用条件を選択し、年齢の若い層（45歳以下）は、民間企業としての雇用条件を選択する傾向にあった。

TUPE制度の存在は、一面では、アウトソーシングにおける労務コストの制約条件になっており、PPPによる効率性改善の足かせとなっているようにも考えられる。しかし、逆にTUPE制度がなかった場合には、行政

サービスの民間へのアウトソーシング時における公務員の雇用が問題となり、実際には、アウトソーシングを進めることが政治的に困難になることも予想される。英国において、PPPが進んだ1つの要因として、TUPE制度により公務員の雇用条件が保護された点は無視できない。

ちなみに、同じ条件で公務員を継承する場合、人件費の制約条件を抱えることになるが、その条件下であっても、サーコでは、業務プロセスマネジメントの改善などにより、業務の効率性を高め、結果的には、およそ2~3割程度のコスト削減が、一般的には可能とのことである。

5 チェンジマネジメント・スキル

サーコは、自らのコアスキルをチェンジマネジメント・スキルであると捉えている。防衛施設、学校、刑務所といった個別の業務分野に関する業務知識がコアスキルであるという捉え方はしておらず、行政から委託された業務のプロセスを改善し、業務に関わる組織を管理するスキルこそが、最も重要なスキルであると捉えている。

チェンジマネジメントを実際に発揮する際には、シニアマネジャーの役割が重要である。このためサーコは、「サーコ・インスティテュート（サーコ・ベストプラクティス・センター）」という組織をもっている。これは、マネジメントスキルの蓄積とプロジェクトチーム間でのベストプラクティス（最先端の事例）の情報共有を推進する組織である。シニアマネジャーは、ここからベストプラクティスのケースを学ぶことができる。また、ベストプラクティスに関する学習が日々の業

務を通じて行われるよう、サーコ・インスティテュートがシニアマネジャーに指針を与えるような活動を行っている。

シニアマネジャーは、ひとつのプロジェクトが終わると、別のプロジェクトのマネジャーとして移っていく。このことで、前のプロジェクトで獲得したマネジメントスキルを別のプロジェクトに展開していくという、組織内でのスキルの展開が図られることになる。

サーコの組織は、行政との個別契約単位の部署が、複数並列で存在しているような、非常にフラットな構造となっている。プロジェクト（個別契約）間でベストプラクティスの共有を図るために、シニアマネジャーの能力が高いことが必要である。防衛、医療、教育、交通など非常に幅広い技術分野にまたがり、業務を拡大してきた背景には、このような、マネジメントスキルをコアスキルとし、技術的専門性は外部から調達（公務員の継承）可能な二次的要素であるとみなす基本思想があったと考えられる。

サポートサービス事業を成立させる要因として、サポートの対象となる個別の業務分野に関する知識以上に、サポート組織の運営管理ノウハウ、業務プロセスの改善に関する提案力などが必要であるという点は、日本において同種のサービスを展開する場合にも重視すべき点であろう。

ITサポートサービスの 代表企業「英国EDS」

1 情報システムを核とした サポートサービス

サーコが、チェンジマネジメントのスキル

をコアスキルとして、多様な技術分野でのサポートサービスに事業を展開していった事例であったのに対して、IT（情報技術）という技術をコアに、IT企業としての機能は維持しつつ、PPP市場で成功してきた事例が英国EDSである。

EDS (Electronic Data Systems) は、米国に本社のある有力なIT企業だが、EDSの英国法人では、社会保障分野を中心に、さまざまな行政サービス分野におけるIT関連のアウトソーシングの受託を成功させてきた。表3に、英国EDSの過去のアウトソーシング受託実績の概要を示す。

英国EDSは、サッチャー政権時代にビジネス上の提案を行う場合、サッチャーのアドバイザーであった大学教授に最初に提案を試み、そのうえで、大学教授からサッチャーやその他の政治的リーダーに話を通してもらうよう働きかけていたといわれる。PPPのビ

ジネスの仕組み自体は複雑なものであるため、理解力のある大学教授への説明を重視したのである。

というのも、サッチャー自身にPPPによるビジネスの仕組みを説明するのに十分な時間をとることは实际上不可能だったし、サッチャー自身は英国EDSを単なるIT企業とみなしており、EDSが行おうとしているPPPビジネスモデルが、PFIなどの金融に関わる仕組みと絡んだものと認識しているわけでもなかったからである。

英国EDSの行政サービスアウトソーシングの特徴は、情報システムの構築が基本にあって、その上で運営管理面の業務受託を行うというものである。その意味で、英国EDSはサークのような企業とは直接的には競合の関係はない。EDSでは、もともとのIT企業の位置付けから、情報システムを中心としつつも、その周辺の業務プロセス全体を受託す

表3 英国EDSのビジネス展開

年度	ビジネス	備考
1989	●最初の社会保障データセンター	●英国の社会保障関連のデータ処理を行うデータセンターの運営管理。 5年間の長期契約。IT関連サポートサービス契約としては英国初
1990	●2番目の社会保障データセンター	
1992	●育児給付関連情報システム ●運転免許機関情報システム	●育児給付とは、父親が、子供と母親に養育費を支払わない場合に、母親が政府を通じて、父親に養育費の支払いを請求し、実際に振り込みを行わせることができる制度
1994	●内国税収入情報システム	●10年間の長期契約
1995	●2つの社会保障データセンターの契約更新 ●住宅手当の運営管理	●EDSを含め数社でコンペを実施 ●低所得者層向けに、政府が住居費用を提供する住宅手当の運営管理
1996	●裁判所の情報システム	●すべての訴訟事件の情報や証拠情報、タイムテーブル、判決情報などを管理。裁判所の情報システムに基づくすべての業務管理
1997	●公務員年金	
1998	●雇用サービスの情報システム ●ロンドン地下鉄の発券業務 ●防衛職員向け給与関連システム	●雇用サービスとは、求職者向けのジョブマッチング ●チケット発券サービスなどの業務の請負。現在では、スマートカード（ICカード）を、約1000万人に発行
2000	●刑務所の情報システム	

るという考え方（ビジネスプロセス・アウトソーシング）に基づき、事業領域を拡張している。

英国EDSがビジネスプロセス・アウトソーシングの主要事例としてあげているのが、以下に述べる1994年の内国税収入情報システムと、98年の防衛職員向け給与関連業務である。これら2つの事例では、情報システムの構築と同時に、情報システムのメンテナンスやコールセンターの運営に関わっていた公務員をEDS内に継承し、行政が担っていた業務全体をEDSが請け負っている点が特徴的である。

2 内国税収入情報システム

1994年に、英国EDSが獲得した内国税関連の業務受託は、EDSとしては、初めてのPPPとしての契約であった。つまり、内国税収入関連の情報システムの構築や管理をEDSが行うのと同時に、税金の徴収に関する業務を行っている公務員をEDSが継承して、EDSが行政の代わりに業務の運営を行うというものである。

当時、珍しく10年という長期間の契約が締結された。情報システムを提供するだけではなく、実際の徴収業務も英国EDSが請け負う点が、当時としては先駆的な契約形態であった。

英国EDSでは、住民向けのサービスレベルを向上したいという行政の意向を受けて、住民向けサービスチャネルとして、対面による対応に加えて、インターネットやコールセンターによる対応も可能にしている。これら複数チャネルによる住民向け対応を、すべてEDSの職員（元公務員）が行っている点が

興味深い。現在では、内国税関連のサービスは、40%が電子的に処理されているという。

3 防衛職員向け給与関連業務

英国EDSは、1998年に、英国防衛省の直轄団体であるAFPAA（Armed Forces Personnel Administration Agency：英国防衛職員管理機関）から業務を受託し、防衛関連の現職職員および退職職員向けの給与、各種手当に關わる管理を一切引き受けた。EDSは、英国防衛省がもともと保有していた職員および退職職員向けの給与や手当を処理する情報システムを引き受けた後、これらの情報システムを新しいものへと更新した。

英国EDSが引き受けた情報システムは、もともと、空軍、陸軍、海軍などにまたがって、約260種類の異なる職員管理システムから成り立っており、これらはそれぞれが異なるプラットフォーム上で構築されているというものであった。EDSは、統一した情報システムを構築すると同時に、1350人の防衛省職員を継承した。

情報システムは、34万人以上の給与レコードの処理、57万人以上の職員データ、72万5000人以上の退職者のデータを扱っている。運用に關わるコストは、英国EDSへの業務委託によって、約30%削減された。また、現職職員や退職職員からの問い合わせを処理するコールセンターも、EDSによって運営されている。

以上、2つの事例が示すように、英国では、行政が本来担うサービスを、英国EDSのようなIT企業が、情報システムの構築・運用と同時に、インターネットやコールセンター

による住民向けサービスをも担っている点が興味深い。

日本の行政サービスの効率化

英国では前述のように、サッチャー政権下で行政サービスの民営化が進み、行政サービスのアウトソーシングを受託するサポートサービスが産業として急拡大した。

サポートサービス産業のなかでも代表的な企業であるサークは、防衛、交通、民政、科学など幅広い分野に関連した行政サービスのアウトソーシングを受託し、売上高約2500億円の大企業に急成長している。また、IT企業として有名なEDSの英国法人は、ITサービスをベースにしたサポートサービス事業を拡大している。

サークのビジネスの特徴は、行政のエージ

ェントとしてプライムコントラクターの機能を担い、プロジェクトマネジメントをコアスキルとしている点にある。適切なプロジェクトマネジメントを行うことで、行政サービスにかかるコストを平均で2～3割は削減している。

日本でも、行政サービスの効率化や低コスト化の流れを受けて、同様の業態が出現する可能性が高い。このような行政サービスの民営化の進展は、地方自治体における地域住民向けサービスの業務の効率化と質の向上を図るうえで、示唆に富むのではないだろうか。

著者

高村幸治（たかむらこうじ）
サービス事業コンサルティング部上級コンサルタント
専門はマーケティング、事業戦略立案