

インディアナポリス市の都市経営

～ 公営事業「市場化」による自治体経営の活性化～

日本政策投資銀行

ニューヨーク駐在員事務所

2002年11月

要 旨

1. 米国中西部インディアナ州の州都インディアナポリス市（人口約 80 万人）では、ゴールドスミス前市長の就任（1992 年）以降、10 年間にわたって公営事業の改革を柱とする行財政改革が行われてきた。ゴールドスミス氏は、公営事業の民営化によって市の財政再建を行うことを公約として当選したが、市長就任後は、各事業の実態を分析するとともに市の職員組合など関係者との協議を進める中で、単なる民営化では「官による独占を民による独占」に置き換えるだけで事業の効率化は限られており、また関係者の理解と協力を得ることも困難であることを知る。そして、市の各部局によって担われていた各事業を民間会社にも開放する「市場化（Marketization）」によって、官と民がライバルとして市からの契約獲得を競う手法を導入する。
2. 道路補修事業、下水道料金の徴収事業など、比較的規模が小さく実現可能性の高い事業から、事業コンペをベースにした市場化の実験が始まった。そして、市当局は、国際空港の運営、下水道処理事業、ゴミ処理事業など規模の大きな事業にも順次同様の手法を適用し、同市長 2 期 8 年の任期の中で 70 にも及ぶ公営事業での改革がなされた。道路補修、ゴミ収集、公用車両の維持補修などの事業では、市の職員組合が民間企業を破って市からの契約を獲得した。また、国際空港の運営では英国の空港管理会社、下水道処理事業ではフランス企業が中核の一つとなった企業グループが事業運営を担うなど、最先端の技術と運営ノウハウが公営事業の中に持ち込まれた。
3. 同市長任期中の 8 年間で、これらの公営事業改革によって累計約 500 億円の財政負担が軽減されるとともに、公営事業のサービス水準は大幅に改善し、周辺自治体等からも受注を獲得するセクションも現れた。事業効率化によって節減された財源は、固定資産税などの減税と都市問題解決のための前向きなインフラ投資に当てられた。また、財政健全化が評価されて、インディアナポリス市は米国の大都市で唯一、市の債券で最上級（AAA）の格付けを取得している。
4. インディアナポリス市の取り組みは、公営事業の切り離しによって財政の縮小均衡を目指すものではない。また、職員の解雇や待遇引き下げによって事業コストを削減するものでもない。すぐれた技術、ノウハウ、経験を幅広く公営事業に導入することによって、財政負担の軽減、サービス水準の向上及び職員の処遇改善などを同時に達成するものである。そのためには、単純な民営化ではなく、競争を通じた公営事業の市場化（独占の排除）が最も有効な方法であった。我が国においても、各自治体で PFI や公営事業民営化への取り組みが活発化してきているが、これらの事業スキームを検討するうえにおいても、同市の取り組みは、多くの示唆を与えるものと思われる。

以 上

目 次

はじめに	3
1 インディアナポリス市の概要	4
2 ゴールドスミス前市長の改革	5
3 インディアナポリス国際空港の経営改善	8
4 下水処理場の運営事業	12
5 下水道料金徴収システム	15
6 海軍工廠の民営化	16
7 自動車修理工場の事業コンペ	18
むすびにかえて	20
参考文献、関連機関	23

はじめに

インディアナポリス市は、米国中西部インディアナ州の州都で、人口約 80 万人（都市圏人口約 160 万人）を抱える米国第 12 位の都市である。本報告では、ゴールドスミス前市長が就任した 1992 年 1 月以降約 10 年間に於ける同市における行財政改革について、公営事業の「市場化」を中心に取り上げることにする。同市が推進してきた公営事業の「市場化」は、「民営化」や「アウトソーシング（外注化）」とは異なり、我が国で行われている「事業コンペ」に近い仕組みである。ゴールドスミス政権の考え方は、「単純な民営化は官による独占を民による独占に移行させるだけで、市民の利益にはつながらない」とするもので、ゴミ収集から国際空港の経営に至る約 70 におよぶ公営事業について、市の担当部局と外部の複数の民間企業グループを競争させる事業コンペを実施し、財政健全化と行政サービスの向上を実現させてきた。

本調査では、国際空港の経営体制見直し、下水道処理事業の改革、自動車修理工場の経営改善など 5 つの代表的事例を取り上げながら、具体的な公営事業「市場化」の手法、組合など反対勢力の説得、契約を獲得した運営会社や従業員に対するインセンティブ制度の内容などを整理してみたい。そして、それらの中で、同市が、単に財政支出削減のみを目指すのではなく、長期的な市の繁栄や市民の利益をどのように考えてきたについても触れることにしたい。

図1 インディアナポリス都心部の風景



（出所：市観光局ホームページより）

本報告の作成にあたりインタビューに応じて下さった前市長ステファン・ゴールドスミス氏（現ハーバード大学教授）前副市長スキップ・スティット氏、資料収集などをお手伝い頂いたインディアナ日米協会コザック氏、同ヤーン氏のご協力に対し、この場を借りてお礼を申し上げます。

1 インディアナポリス市の概要

(1) インディアナポリス市の概要

インディアナポリス市は、人口 79 万人（全米第 12 位）を擁する米国中西部インディアナ州の州都である。工業、農業が盛んなインディアナ州の中心であるとともに、自動車レース「インディ 500」などでも、その名が広く知られている。また、良質な労働力を求めて州内には S I A（スバル・いすゞ）を始めとして日本企業の進出も多い。

市の人口は 79 万人（2000 年の国勢調査のベース）で、10 年前の調査に比べて 6.7% の増加となっている。但し、他の米国の大都市と同様に郊外での人口増加が続いていることから、都市圏人口でみると、161 万人で、10 年間で 18% の増加となっている。地域経済が比較的堅調であったことから、都市圏の失業率は、2001 年の平均で 3.6% と非常に低い（州平均 4.4%、米国平均 4.8%）。下の地図（図 1 - 1）で見ると、インディアナポリスは製造業が盛んな米国中西部の中央部に位置するとともに、東海岸や南部へのアクセスも良いことから、物流拠点としても注目されている。

図 1 - 1 インディアナポリスの位置



(2) 空洞化の危機

しかし、インディアナポリス市も、他の米国の大都市と同様に、数十年にわたって空洞化の危機に晒され続けて来た。都市圏を取り巻く環状道路であるインターステート（州際高速道路）465 号線にそって、住宅、商業、オフィスなどの不動産開発が進み、高所得層の住民や企業が郊外へ移転して行った。前市長ゴールドスミス氏が就任した 1992 年頃には、市内からは税金負担力のある個人、企業の移転が続き、市は税収の減少を補うために固定資産税などを値上げし、それが更に企業流出を呼ぶという悪循環に陥っていた。従業員が自動車通勤することが前提となっている米国の地方都市においては、企業は従業員の住居に近く、環境も良い郊外に事業所を移す傾向が強い。税金の引き上げや治安などの環境悪化は、こうした企業流出に更に拍車をかけていたのである。

こうした悪循環を断ち切るには、まず市の行政を効率化し財政の立直しを図る必要がある。前市長ゴールドスミス氏は、公営事業民営化を公約に掲げてインディアナポリス市長に当選、次章以降にみる改革に着手していった。

2 ゴールドスミス前市長の改革

(1) 「市場化 (Marketization)」概念の誕生

空洞化や財政の悪化に直面したインディアナポリス市の経済を立て直すため、前市長ゴールドスミス氏は、公営事業の民営化とそれによる財政支出の大幅削減を公約に掲げて 1992 年 1 月に同市の市長に就任した。市長就任後、公営事業の非効率さ、市民のニーズからの乖離、時代遅れの規制の存在を目の当たりにしたゴールドスミス氏は、改めて民営化の必要性を痛感し、市職員組合、市の官僚機構、州・連邦政府など関係者との協議に入った。しかし、市職員組合などによる強硬な反対に合い、また、特定の民間企業の独占となっている分野でのコストの高さを認識するなかで、従来型の単純な民営化の限界に突き当たる。人員削減と賃金引下げをベースにした改革では、職員組合の理解は到底得られない。また、市の一部を単純に民営化する手法や特定の民間業者に外注するだけでは、「官による独占を民による独占」に置き換えただけで、コストの引き下げやサービス水準の向上など市民が求めている改革には繋がらないことを知る。そして、市長室のフタッフとともに市の各公営事業の実態を調査・分析してゆく中で、「官」が事業を行うから非効率になるのではなく、「競争が無い」から非効率が生まれるという結論に至る。彼らは、組織の形態を変えるだけの民営化ではなく、幅広く門戸を開放した「競争」によって、市が行っている公営事業、公益サービスを「市場化」することこそが、本当の改革のために必要であるという考えに到達するのである。市場化にあたっては、当時その事業を担当していた市の各部局や組合にも、事業コンペへの参加を促し、民間企業の提案よりも優れていれば市職員のチームに事業を発注することにした。

(2) 小さな事業から大きなプロジェクトへ

ゴールドスミス前市長と彼のスタッフは、改革に反対する多くの勢力（市職員組合、市の官僚組織、規制当局（州、連邦政府）、公営事業の下請・納入業者、環境団体や市民団体など）に対し、「市場化」政策の有効性を示してゆくため、最初は、小規模でかつ実現可能性の高い事業から着手することにした。

そのうちの 하나가道路の改修事業である。市の公共事業局が独占していた道路改修事業（道路の舗装面の修理など）は、事業コンペによって民間企業にも解放されることになった。市当局は、市職員組合のチームにコンサルタントを付け準備をさせた上で、入札に参加させた。実際の作業を熟知している現場の労働者たちの意見を取り込み事業計画を策定した組合は、民間企業を破って市からの契約を獲得した。組合の提案は、1チームの人員を8名から5名に削減し、使用するトラックを2台から1台に減らすことによってコストを約25%減らすというものであった。過剰な監督者のもとで実態にそぐわない方法を押しかけられてきた組合幹部は、この事業コンペによって「暗闇から助け出された感じがした」と語っている。この道路改修事業、ゴミ収集事業及び自動車修理事業（第7章）などにおいては、組合が民間企業を破って契約を獲得した好事例で、公的部門における労使協調のモデルともされている。そして、これらの成功を通じて、ゴールドスミス政権は、「公営事業における非効率の大半は、組合（現場労働者）ではなく、マネジメントの悪さに起因している」ことを知るのである。

図2-1 道路改修作業



(出所：www.indygov.org)

また、もう一つの実験が下水道料金の徴収事業である（本報告第 5 章参照）。料金徴収にかかっている過大なコストを削減するために、関連の深い上水道会社への一括委託を検討するが、同社からは高い委託手数料を請求される。しかし、市側が他の公益事業会社との競争を示唆すると、同社は手数料を大幅に引き下げたのである。この事例は、単純な事業の外注では「競争的な市場」は生まれず、効率化は殆ど進まないことを示している。

このような小規模な事業での成功を積み重ねることによって、市当局は、具体的な事業改革の進め方や関係者との協議の方法を習得し、組合など関係者の理解を得ながら、次章以降で紹介する国際空港、下水処理事業などより大規模な事業での市場化に取り組んでいったのである。

（ 3 ）インセンティブ（動機付け）とセーフティーネット（雇用対策）

インディアナポリス市で公営事業の改革が進んだ成功要因は、「市場化」というアイデアが優れていただけでなく、市の組合職員やコンペ参加企業等に対するインセンティブ制度や、転職や配置転換を余儀なくされる市職員に対するセーフティーネットが用意されていたところにもある。

インセンティブ制度は、同市の事業コンペにおいて下記の二つの点で重要な意味を持つ。一つは、契約を獲得した事業主体に更なる工夫と効率化のモチベーションを持たせることである。各事業の契約期間は通常 5 年～10 年程度である。定額の委託手数料を毎年受け取る仕組みでは、事業者側にとっては契約で約束した最低額以上のコスト削減を行うインセンティブは無い。これでは、仮に新しい技術や手法によってコスト削減の余地が生まれても事業の中に取込まれない。しかし、コスト削減額に応じて委託料が増える仕組みを導入することによって、事業者はより効率的な方法を求めて常に改善を重ねることになる。もう一つは、現場の職員に対する利益配分の仕組みである。特に、市の職員チームが事業を獲得した場合には、ボーナスなどでの利益配分制度は重要な要素となる。第 7 章（自動車修理事業）で紹介するように、コスト削減の成果を目に見える形で現場の職員に配分する仕組みがモラル維持の上で大切なのである。

セーフティーネット（雇用対策）の整備も、改革を円滑に進めてゆく上での重要な要素であった。当初、公営事業の民営化は市の組合員にとっては、失業、待遇の引き下げ、労働強化につながる脅威であると受け止められた。実際には、事業主体が市当局から民間企業に変わったケースでも、多くの市職員が民間企業に採用されて同じ職場での雇用が継続し、結果的に待遇や労働環境も改善したが、やはり一定数の過剰な職員については配置転換や勧奨退職などの措置が必要となった。市当局は、彼らに対し他のポストへの転換、職業訓練の提供及び優遇退職制度の整備など雇用と生活に関する不安を取り除くためにセーフティーネットを用意し、組合側の同意を取り付けていったのである。

（ 4 ）改革の成果

ゴールドスミス前市長は、2 期 8 年に及ぶ任期の中で、70 に及ぶ市の事業について市場化を実施した。その全ての事業で「市場化」の試みが成功したわけではないが、そうした試みを行うことによって、各事業のコストの実態と非効率の原因が明らかになった。

一連の改革の結果として、市の財政、地域経済などに下記の成果があったとされている。

市の財政支出の削減	ゴールドスミス政権の 8 年間（1991 年～99 年）で 4 億 2 千万ドル（約 5 百億円）。警察・消防等以外の職員を 4 割削減
税金の引き下げ	4 次にわたり市内における固定資産税を引き下げ
前向きなインフラ投資	10 億ドル（約 1,200 億円）のインフラ投資を実施、都市問題に対応
市組織、職員の活性化	各事業の生産性、サービス水準向上、職員の待遇改善、モラル向上
財政の健全化	米国大都市の中で唯一、主要格付機関から市債で最上級 A A A 格付取得
地域経済活性化	米国の経済好況もあり、1999 年には失業率が 2.3% に低下

これらの改革の結果は、各方面から高く評価され、インディアナポリス市は、全米市長会、全米政府部門労働組合協会、ハーバード大学＝フォード財団など数多くの組織からベスト・プラクティス（最も優れた実践例）として表彰されている。税金などビジネスコストの引き下げ努力が評価され、フォーチュン誌のランキングである「最もビジネス環境が改善した都市」（1997年調査実施）のトップ10にも選ばれている。また、ゴールドスミス前市長がブッシュ大統領（現）の大統領選挙において内政問題アドバイザーとして招聘されたのは、彼の改革が高い評価を得た証左でもある。

ゴールドスミス氏の退任後、2000年1月から民主党出身のパターソン市長が就任したが、選挙戦においても前政権の市場化路線を踏襲することを表明し、政策自体は現政権に引き継がれている。

次章以降では、各事業の具体的な「市場化」への移行について、ケーススタディに基づいて見てゆくことにしたい。

（参考）

前市長ゴールドスミス氏の経歴（Stephen Goldsmith）

1946年生まれ

ロースクール（法科大学院）卒業後、弁護士、検察官などの主として法律家としての経歴を経て、1991年共和党からインディアナポリス市長選挙に立候補し当選。1991年1月～1999年12月まで2期8年市長を務める。公営事業の改革のほか、教育改革、インナーシティ問題への対応、市の予算・会計制度の見直しなどに力を注ぐ。3選目には立候補せず、ブッシュ大統領（現）の選挙キャンペーンに内政問題特別顧問として参画。現在は、ハーバード大学行政学大学院（ケネディスクール）教授、マンハッタン・インスティテュート上級研究員などを勤める。

3 インディアナポリス国際空港の経営改善

米国の空港は、ポートオーソリティ（港湾局）などの政府機関が、建設、管理及び運営を一体的に行っているケースが多い。インディアナポリス国際空港でも、市と郡からなる公営企業であるインディアナポリス空港公社（Indianapolis Airport Authority）が一体運営を行ってきたが、コスト上昇を抑えて航空会社の利用を促進するため、1995年から公社が所有したまま運営を民間会社へ委託する方式に切り替えている。公設民営方式と同じ発想であるが、このケースでは運営会社選定のプロセスと、インセンティブをベースにした契約方式に特徴がある。

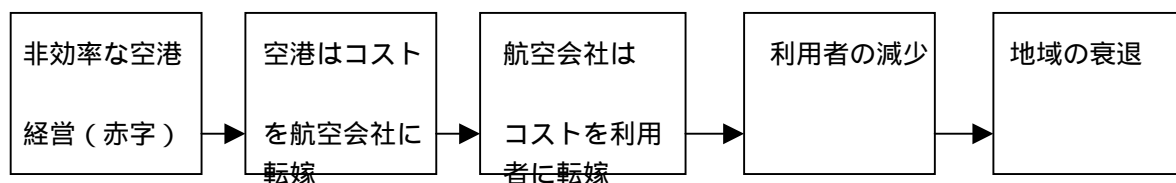
（1）空港の概要

インディアナポリス国際空港は、環状高速道路であるインターステート 465 号線沿いの市の南西部に位置し、約 3,000ha の広大な敷地の中に、3本の滑走路（3,900m、3,000m、2,300m）を有する。特定の航空会社のハブ空港にはなっていないが、米国の大手航空会社の全てが乗り入れており、一日に約 310 便の出発便数がある。昨年度は、テロの影響はあったものの約 720 万人の乗客が利用した。

（2）問題点、課題

インディアナポリス空港は、中西部における物流の要衝の一つであるインディアナポリスに位置し、また比較的広い敷地と高い輸送能力を持つことから、1990年代に入り、ユナイテッド航空が8億ドル（約960億円）をかけて機体の整備場を整備した他、フェデラル・エクスプレス社が物流拠点を（事業費3億5千万ドル＝約420億円）、郵政公社も配送拠点（同6千万ドル＝約72億円）を整備するなど、貨物輸送の面では発展を遂げてきた。しかし、インディアナポリス空港公社が、空港の建設・管理を一体的に行っている体制では、空港の管理コストは上昇しがちであった。そして、空港公社は、自らの経営努力不足が招いたコスト上昇を航空会社に転嫁し、さらに航空会社はその負担を利用客に再転嫁するという悪循環に陥りかけていた。

図3 - 1 非効率な空港経営がもたらす悪循環



ゴールドスミス前市長と市当局は、「効率的に運営されているコストの安い空港は、地域経済振興のために重要なインフラである。」という認識のもと、空港に経営体制の見直しに着手した。当初の案の中には、空港の施設を民間に売却するという案もあった。売却案では、市にとっては売却収入が得られるメリットがあるが、（1）公営企業による独占から民間企業による独占に変わることになること、（2）民間企業の所有となると、地域経済にとって必要な設備拡張投資が行われなくなる可能性が高いことなどの問題も生じる。こうした問題点を踏まえ、公営企業であるインディアナポリス空港公社が空港施設の所有を継続したまま、運営については民間会社に委託する方法がとられることとなった。

このスキームは、我が国の「公設民営」と類似のものであるが、具体的な空港公社と民間会社の役割分担は次の通りである。空港公社は、空港施設の設置者・所有者として、長期的な空港整備計画の策定、設

備投資にかかる意思決定、債務の支払い、連邦政府等の規制への対応及び運営会社の監督に責任を持つ。一方、運営会社は、従業員の雇用、空港施設の管理・運営、商業施設・駐車場等の経営及び運営収支の管理など日常のオペレーションを行う。このような分担のもと、空港会社が公共的な社会インフラである空港の整備を進めつつ、運営の面では、民間企業の経験とインセンティブを活用し利用者の満足度を高め収支改善を図る方法がとられたのである。

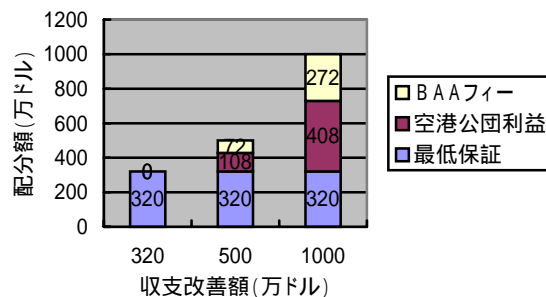
(3) 運営会社決定のプロセスと経営改善策

運営会社選定のプロセスは、次のように進められた。まず、市当局は、空港公社職員チームと民間会社4社の計5者に事業計画の作成を求めた。公団職員チームからの提案も、経営効率を抜本的に高める優秀なものであったが、民間会社からの提案は、経費節減の額を市に対して保証する点でより優れており、最終的には民間2社に絞って選考が行われることとなった。この段階では、民間会社は、一定の委託手数料(固定)と収支改善に見合う歩合を組み合わせたフィーの体系を主張していたが、市当局は、2社との協議の中で、固定手数料部分を廃止し歩合部分のみとすることを認めさせた。

選考の結果、運営会社に決まったのは、英国の空港管理会社BAA-USAであった。BAAは、公営企業であったBritish Airport Authority(英国空港公社)がサッチャー政権の政策によって1987年に民営化されたもので、ロンドンのヒースロー国際空港など英国国内で7つの空港を運営し、その経営改善に優れた実績を上げていた。BAA-USAは、BAAの持つ経験、良好な財務状態、乗客サービスの質の高さ、長期的な視点にたった運営計画などが評価されて事業主体に選ばれた。

BAA-USAは、運営コストの削減と航空会社以外(商業施設、駐車場など)からの増収によって、10年間で1億ドル(約120億円)の収支改善を図る案を提案した。そして、運営委託契約の中で、3千2百万ドル(約38億円)の収支改善についてはBAA側が最低保証することとし、収支改善額が年間320万ドル(3億8千万円)に達しなければ、委託料は払われないこととなった。そして、年額320万ドルの収支改善額を超えた部分については、初年度はその40%、2年度は35%、3年目以降は30%の割合で、BAA側にインセンティブが支払われることとなった。

図3-2 収支改善の利益配分(初年度)



BAAは、このコスト削減を従業員の解雇や給与の引き下げによって実現するのではなく、経営方法の改善によって達成した。1995年10月に運営を引き継いだ時点で、すべての空港従業員を再雇用し、従来に引けを取らない給与、福利厚生水準を維持した。

具体的な経営改善策の一つとしては、

- (1) 商業施設の充実、サービス改善による収入の増加(新たな店舗を誘致して商業施設を充実させるとともに、「高い」、「サービスが悪い」という評判を改善して商業施設の利用者を増やすため、

「空港内でも市内と同じ価格（Street Price）」を目指す）

（ 2 ） 本部マネジメントコストの削減（施設や従業員の管理監督に要していたコストを削減）

（ 3 ） 利用客を増やすための、サービス水準のモニタリング実施（従業員の接客態度、清掃の状態、混雑度合いなどをチェックし、利用者側の満足度を高める）

などの方策がとられた。

図 3 3 空港内の物販、飲食施設



（出所：www.indianapolisairport.com）

（ 4 ） 市場化の成果

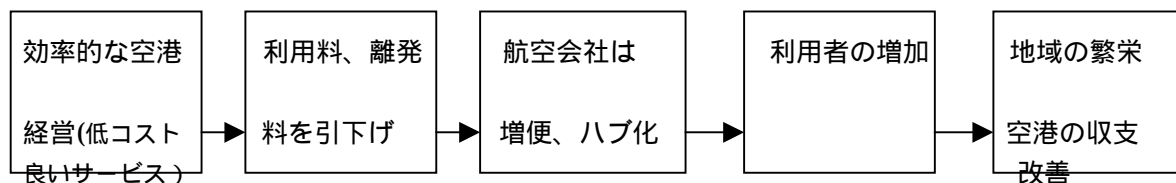
従前の運営体制であった 1994 年度と、通期で B A A が運営を行った 1996 年度を比較すると、乗客一人あたりの空港運営コストは、6.70 ドルから 3.87 ドルに低下し、商業施設の賃貸料や駐車場収入などは、乗客一人あたり 2.14 ドルから 3.32 ドルに増加した。一方で、B A A は、航空会社に対して離発着料を 7 割引き下げた。自らの経営努力によって空港運営コストの削減を図り、航空会社と利用者の負担を軽減する事によって、空港の利用（乗客、貨物）が増えれば最終的には空港の収支改善につながる。2000 年度の実績を 1994 年度（委託前）と比較すると、貨物、郵便輸送の面では約 2 倍以上の増加を示すと共に、乗客数も着実な増加を示している。

表 3-1 インディアナポリス空港の利用実績

項目	1994 年度（委託前）	2000 年度
乗客数	約 650 万人	約 760 万人
航空郵便取扱数	約 20 万件	約 45 万件
航空貨物取扱量	約 41 万トン	約 88 万トン

（出所：インディアナポリス空港年次報告書 2001 年）

図 3 - 4 空港の経営改善が及ぼす効果



(参考) 2001年度の決算(空港公社、B A A連結ベース)

貸借対照表 (単位:百万ドル)

資産		負債及び資本	
流動資産	29	流動負債	3
固定資産	1,363	長期負債	976
有形固定資産	1,165	債券等	890
その他固定資産	198	その他	86
		資本金	416
資産合計	1,392	負債・資本合計	1,392

損益計算書 (単位:百万ドル)

運営収入	121
運営経費(含償却)	84
運営損益	37
当期損益	37

(出所: インディアナポリス空港年次報告書 2001年)

4 下水処理場の運営事業

下水処理やゴミ収集は、その公益的な性格と環境基準への対応などから多くの自治体で公営事業となっている。本章では、下水処理場の運営を海外の企業も含むコンソーシアムに委託することで進んだ技術と優れたマネジメントを導入し、環境基準の遵守や安全対策を十分に講じながら大幅なコスト削減を実現したケースを紹介する。

(1) 下水道事業が抱えていた課題

インディアナポリス市には、市内を流れるホワイトリバー沿いに、ベルモントプラント(Belmont Plant、1924年操業開始) サウスポートプラント(South Port Plant、1966年操業開始)二ヶ所の下水処理場があり、一日あたり9億5千リットルの下水を処理していた。ゴールドスミス前市長が就任した時点で、市当局によって運営されていたこれらの処理場の安全性や処理効率は、全米の下水処理場の中でも非常に良いとされ、関連団体(大都市圏下水道局協会)からの表彰も受けていた。

しかし一方で、市内の下水道管は、長い間十分な補修工事がなされてこなかったために老朽化が進んでおり、このままではその更新工事のために近い将来多額の費用が必要となり(インディアナポリス市商工会議所の試算では1億4千万ドル(約168億円))、ひいては下水道料金の大幅値上げ(約37%)も検討せざるを得ない状況となっていた。また、連邦政府環境局が排水処理基準を強化する動きもあり、その際には下水処理場においても何らかの技術的な対応、設備投資が必要となる見通しであった。こうした状況下、市当局は下水道事業の一層の効率化に着手した。その一つが、下水処理場のオペレーションの見直しであり、もう一つが次章で述べる料金徴収システムの見直しであった。

図4-1 WREPが運営する下水処理場



(出所: www.unitedwater.com)

(2) 事業見直しに対する抵抗

他の公益事業の見直しと同様に、下水処理場においても、そのオペレーションを「官による独占」から、民間企業を含む事業コンペに移してゆくことが検討された。公営としては高い評価を得ていた事業に民間企業を含む競争を導入することで、一層の合理化をめざしたのである。

しかし、市当局がこうした動きを見せた途端に、様々な反対の声が上がった。環境保護団体は、民間企業が処理事業を行うことで、排水の水質が落ちる可能性があるとして反対した。また、これまで下水処理事業にかかわり、その改善に努力してきた市や州政府の関係者にとっては、自分たちが行ってきたことを否定されると受け止められ、協力は得られなかった。既定の路線を否定することを恐れる余り何も改革が進まないのは、我が国の多くの組織でも見られるが、米国の自治体においても全く同様の問題が起こっ

たのである。

当然の事であるが、最も強硬に反対したのは、下水処理場に働く市職員の労働組合である。彼らは、進んだ技術を持つ民間会社が合理化な運営を行うことで、自分たちの雇用が奪われ、待遇悪化につながることを恐れた。さらには、化学薬品から消耗品にいたる幅広い納入業者も、納入価格が引き下げられることを懸念して反対に加わった。

(3) 事業形態の決定

1993年の春、市当局は下水処理場の経営方式について、3つの案を発表した。第一のオプションは、下水処理場の施設を民間に売却し、民間会社に所有と運営を一体的に任せる案である。第二の選択肢は、施設の所有権は市が維持したまま運営のみをアウトソースする考え方である。最後の選択肢は、現状どおり施設の所有と運営を市が一体的に行うというものである。これらの案を比較検討するために、市は、大手コンサルティング会社のアーンスト&ヤング社及びエンジニアリング会社のキャンブ・ドレッサー&マッキー社と契約し専門の見地からの評価を求めた。コンサルティング会社の評価は、第二案のアウトソーシングによっても、コスト削減効果は5%程度にとどまるというものであった。しかし、市長側は、他の市営事業市場化の経験から独占の排除によって大幅なコスト削減が実現できるはずであるという確信のもと、アウトソーシングを行う案を採用し、事業コンペの準備を進めた。第一案であった施設売却を断念したのは、市が将来の設備投資負担から開放されるメリットがあるものの、税法上の問題点、連邦政府への補助金返済の問題、契約期間が5年と短いこと等の課題があったためである。

民間企業との競争を行うにあたり、市当局は、市の下水道担当セクションもコンペに参加できるように、法律、会計、経営に関するコンサルタントをつけ、事業計画作成などの準備をさせた。

(4) 事業主体の選定とセーフティーネット

世界的な企業を含め7社からコンペ参加申し出があったが、市はそのうち5社に対して事業計画の提出を求めた。コンペを進めてゆくにあたり、反対勢力とどのように折り合いをつけてゆかが重要な課題となった。利潤を追求する民間企業が経営を行うことで水質が悪化するのではないかという連邦政府等の懸念に対しては、市は、運営会社との契約の中で環境基準の遵守を義務付けることを説明した。

各グループからの提案内容は、市の期待を上回るものであった。コンペに参加した市職員グループも、一週間前には3千万ドル(36億円)のコストが最低限度だと主張していたが、翌週の入札では、それを1割も引き下げて提示してきた。審査の結果、事業主体に選ばれたのは、ホワイトリバー環境パートナーシップ(White River Environmental partnership, 以下WREP)というコンソーシアムであった。このコンソーシアムは、地元の水道会社に加えて、フランスの下水処理会社スエズ社と米国コロラド州の環境対策会社JMM社からなる共同事業体で、スエズ社は汚水処理について高い技術力を持ち、JMM社も環境対策について高い評価を得ていた。WREPは、従来以上の水質を保ちながら、従業員とコストを約4割削減し、契約期間である5年間で6千5百万ドル(約78億円)を節約することを約束した。市の担当部局と異なり、民間企業は契約で「結果」を約束することが出来る。コスト削減を生むためには従業員の削減が必要で、WREPは、321人の従業員を200人以下に減らしたいとしていた。同社は、再雇用者に対しては現在の給与水準を保証し、離職者に対しては再就職の斡旋を行うことで組合の同意を求めようとしたが、組合側は猛反発し、市当局を提訴するとともに連邦政府環境庁に仲裁を求めた。市当局、WREP及び組合は再度雇用問題についての協議を行い、次の雇用のセーフティーネットをつくることを条件に事業形態を変更することに合意した。その骨子は、(1)再雇用されなかった者に対しては、市の他部局での仕事が割増退職金のどちらかを選べるようにする、(2)退職を選んだ場合にも再就職訓練などのサポートが与えられるというものであった。WREPは、結局196人を再雇用し、離職者は125人であった。

(5) 改革の成果

1994年から市とWREPの5年間の委託契約が開始された。WREPは、オペレーションの改善によって、光熱費を2割、メンテナンス費用を3割削減した。また、早めに点検整備を行うことで、故障や機械の停止を減らし部品の交換なども減少した。これらの経営努力により、当初2年の成果は、当初計画を上回る2,260万ドル(約27億円)に達した。こうした高い実績が評価され、WREPは、1996年7月には下水処理場だけでなく、下水管ネットワークの管理も任されるようになった。1997年10月には、市当局はWREPとの契約(下水処理場及び下水管ネットワーク)を10年間延長することに合意した。これらの契約は、2007年12月までの間に全体で約2億5千万ドル(約3百億円)の節減をめざすというものである。

WREPでは、当初の契約期間であった5年間(1994~99)についてその実績をまとめているが、下水処理事業について7,280万ドル(約87億円、従来のコストに比して約4割減少)のコスト削減を達成した。そして、下水管の管理事業でも、最初の3年で520万ドル(約6億円)のコスト削減を果たした。これらの改革によって、市は下水道料金の値上げを回避することが出来、インフレにも関わらず、市の下水道料金は1985年以来値上げされていない。

また、事務処理の迅速化も図られ、納入業者などに対する支払いも非常に早くなった。大手信用調査会社であるダン&ブラッドストリート社の調査でも、WREPは支払いが迅速に行われている上位1%の会社の中にランクされている。支払いを早く行うことは、マイノリティ(少数民族)や女性が経営する会社など地元の零細な業者にとって資金繰りの上で大きな助けとなっている。

経営形態が変更されて以降、従業員に対しても十分な訓練が施され、より高い報酬が支払われた。1996年までに市の組合員に対する給与上昇は2.65%であったのに対し、WREPは4.1%の給与引き上げを行っている。また、従業員の労災事故の大幅な減少、それに伴う保険費負担の引き下げ、従業員からの不満の激減など、労使関係にも大きな改善がみられた。従業員との対話を重視し、労使一体となって職場の改善を積み上げる方法によって、職員の意識改革が進み生産性が大幅に向上したことが事故防止など安全対策にもつながったのである。こうした協力の積み重ねによって、組合労働者も、1997年の第二回入札の際には、WREPとパートナーを組んで参加することを選択した。

なお、WREPは、インディアナポリス市での実績が評価され、近隣にあるGary市(地域人口12万人)とも1998年に同様の下水処理場請負契約を結んでいる。

図4-2 従業員からの苦情件数推移

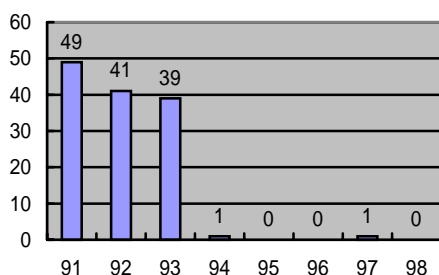
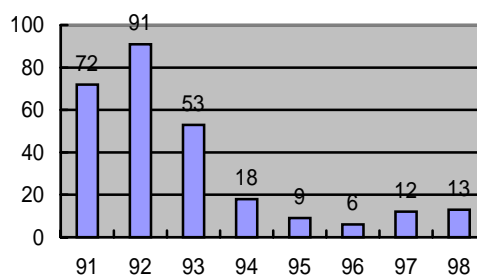


図4-3 事故件数の推移



(出所: WREP Summary of Activities)

5 下水道料金徴収システム

外注によって単純に仕事を官から民に移しただけでは、十分な合理化効果は生まれない。このケーススタディは、競争によってはじめてコスト引き下げが可能となったことを物語る事例である。

(1) 過大な料金徴収コスト

市営下水道料金の徴収システムは、市が最初に手がけた公共サービス改革の一つである。インディアナポリス市では、前章で述べたように、下水道事業は市の公共事業局(Department of Public Works)の担当であり、請求書の発送、料金の受取等の仕事は市の職員が行っていた。しかし、1992年には、4千万ドル(約48億円)の料金を集めるために、3百万ドル(約3.6億円)のコストがかかっていた。ゴールドスミス前市長は、これはコストがかかりすぎていると判断し改革に着手した。

(2) 水道会社への一括委託案

一方、同市の上水道事業は、民間会社である Indianapolis Water Company が担当していた。個々のユーザーの下水道料金は上水道使用量によって計算され、また、下水道料金を滞納した場合には上水道を止める契約になっているなど、両者の事業には強い関連があった。従って、下水道料金の徴収についても、市は水道会社に委託することによって、合理化を図れる可能性が大きい考えたのである。

市当局が水道会社に料金徴収業務の委託を打診したところ、水道会社は非常に前向きであった。しかし、水道会社が要求した事務手数料は、当時の市の徴収コストであった3百万ドル(約3.6億円)に対しわずか5%低だけのものであった。市当局は、「公共による独占」を業務委託によって「民間企業による独占」に替えただけではコスト削減につながらないと判断し、電気会社など他の公益事業会社にも参入を打診し、複数の会社による競争入札の導入を検討した。

(3) 競争によるコスト引き下げとインセンティブづけ

他の公益事業会社にも事業コンペ参加を要請したことをきっかけに、水道会社は大幅な委託手数料引き下げを含む事業計画を再提出した。新しい計画書では、従来に比べて30%のコスト引き下げを行う事が確約された。また、水道会社は、市当局が請求書の発送を忘れていたケースや、誤って過少な請求を行っている場合には、市に代わってその分についても料金徴収を行うことを提案した。そして、追加徴収した最初の50万ドル(約6千万円)は、すべて市当局に納めるが、それを超えた部分については、市当局と水道会社が折半することにした。市当局からみれば、追加的に何らコストをかけることなく、徴収漏れの料金の回収を図ることが出来、また、水道会社からみても、一定の実績を上げた後は、自社にも大きなインセンティブが付与されることになった。

下水道料金徴収の事業は、額的にも小規模なケースであるが、その後のゴールドスミス政権が数々の改革を実施してゆくうえで、多くの示唆を与える事になった。第一点は、単純な民営化では、大きな収支の改善は期待できないということである。民間企業の方が市役所に比べて多少は柔軟でコスト意識が高いとしても、競争がない状態では事業方式の抜本的な見直しやコストの大幅削減は生まれにくいのである。市当局は、水道会社を電力等他の公益事業会社との競争に引き込むことによって、大幅なコスト削減を引き出した。第二の点は、民間企業が十分な成果をあげた場合には、相応の利益配分を行うインセンティブの仕組みである。徴収漏れの下水道料金を上水道会社が代わって徴収する場合でも、最初の一定の額までは、すべて市に収めるものの、その額を超えれば半分は水道会社のものになる。こうした方式によったほうが、金額にかかわらず一定の割合での手数料を払うより、成果達成のための大きなインセンティブが働く。この手法は、空港の管理など他の事業にも生かされてゆくことになる。

6 海軍工廠 (Naval Air Warfare Center) の民営化

地元で多くの雇用を抱える国営事業所が閉鎖になる。失業や下請・関連産業への打撃などその影響は計り知れない。インディアナポリス市の海軍工廠閉鎖では、市が仲立ちとなって民間企業を誘致し、国営施設から民間事業をスピンアウトさせる形が取られた。地元、国そして運営を請け負う民間企業にもメリットのあるスキームの構築。数々の公営事業改革を通じて蓄積されたノウハウが活かされ雇用は守られた。

(1) 事業所閉鎖の衝撃

インディアナポリスには、米国海軍の戦闘機や衛星などの機器の設計、製造、メンテナンスを行う工廠があり (Naval Air Warfare Center, 以下 NAWC。1942 年開設、敷地面積 163 エーカー (約 65 ヘクタール))。90 年代の前半には 2,400 人の従業員が勤務していた。そして、NAWC は、雇用や購買などを通じて、インディアナポリス市の経済に年間 10 億ドル (約 1,200 億円) の経済効果をもたらしていた。

しかし、冷戦終結、国防予算削減の流れを受け、連邦政府は軍事関連施設の閉鎖、縮小の方針を打ち出した。1991 年に、連邦政府が第一次の縮小計画を発表した時には、幸いにもインディアナポリスの施設は閉鎖対象とはならなかった。しかし、第二次以降の閉鎖対象となる可能性も充分あることから、市当局は閉鎖が決定される前から対策をとることとした。

市当局が検討した連邦政府への提案 (施設が閉鎖となる場合の代替案) は下記の通りである。

- ・ 国際的な軍事物資物流センターへの変更
- ・ 軍事関連の電子機器の購買センターへの変更
- ・ 近隣の施設 (州内 1 箇所、ケンタッキー州 1 箇所) とともに組織・機能を再編し、コストを下げる。

しかし、国防総省の施設閉鎖に対する考え方は硬く、州選出の議員たちのロビー活動にも関わらず交渉は難航した。

(2) 民営化 (官から民へのスピンオフ) の提案

1994 年、ゴールドスミス前市長及び市長局は 4 番目の選択肢を持って、海軍の幹部と面談した。4 番目の選択肢とは施設の「民営化」であった。NAWC を海軍からスピンオフさせ民間企業にしたのち、この民間企業は海軍に対してサービスを提供するビジネスを行うというものである。市は、この案によって、「国防総省としても「施設閉鎖」の名と「コスト削減」の実を取った上に、「NAWC に蓄積された経験、ノウハウを散逸させることなく引き続き利用できる。」と主張した。しかし、海軍側は、施設の単純閉鎖が唯一の方策で、その後の活用方法は施設閉鎖後に考えて欲しいと回答した。しかし、市当局は諦めず、コンサルタント会社等からなる専門チームを組成し民営化の検討を続けた。

1995 年 2 月末、市当局の恐れは現実のものとなり、NAWC は閉鎖が決まった。市当局は直ちに連邦政府が発表した閉鎖理由を検討し対応策を練った。市当局は、単純閉鎖ではなく民営化をすることで、(1) 国防総省は 1 億 8 千万ドル (約 216 億円) と見積もられた閉鎖コストを支払わずに済む、(2) NAWC に蓄積された人材、ノウハウ、技術などを引き続き活用できることなどのメリットを公聴会などの場で主張した。

市が作成した民営スキームの骨子は次のようなものである。

- (1) NAWC は連邦政府の軍事施設としては閉鎖される。そして一定人数の政府職員の削減が行われる。
- (2) インディアナポリス市は、施設の所有権を引き継ぎ、運営コスト、メンテナンスコストの負担を負う。
- (3) 民間会社 (一社または複数) は、軍当局との契約のもと、この施設を使って事業を行う。

クリントン大統領（当時）も、市の提案を支持し連邦議会に対して市の案を詳細に検討するよう要請した。但し、不安要素もあった。この時点では、民間会社が手を挙げる確たる自信はなかった。運営を希望する民間会社がなければ、このスキームは根底から崩れる恐れもあった。

1995年8月から、地元企業役員などのサポートも得ながら、市当局は連邦政府との交渉と事業スキームを詰める作業を続けた。NAWCの従業員に対する意向調査の結果、施設が閉鎖された場合、海軍の他の施設への転勤を希望するものは僅か26%で、残りの74%は経営主体が民間企業に変わっても現在の職場で働きつづけることを希望した。この調査は、軍当局にも大きな影響を与えた。多くの従業員が転勤に同意すると見ていた当局は、施設閉鎖が技術者や熟練工などの大規模な人材流出につながることを認識したのである。技術の散逸、巨額の閉鎖コスト、大統領の意見、市の熱意などの要因によって、軍当局はついに市の案に賛成するとともに、市に事業会社選定の権限を与えた。市は、連邦政府の規制に過度に制約されずに迅速に運営体制の立ち上げを進めることが出来た。

（3）事業化スキームと事業者の選定

施設の運営を実際に行う主体として、民間企業7社から提案があったが、市当局はヒューズ・テクニカル・サービス社（Hughes Technical Services Company, ヒューズ・エレクトロニクス社(Hughes Electronics)の子会社）を事業主体として選定した。同社は、現状の従業員を基本的に引き継いだ上に、2002年までに地域から少なくとも3千人の新規雇用を行うことを表明した。また、同社は資産の管理維持に責任を負うと同時に、従業員の訓練、研究開発、設備投資などに2億ドル（約240億円）を投じることを約束した。そして、同社は、少なくとも3百万ドル（約3.6億円）の税金を市に支払うものと見込まれた。

1996年の9月、海軍はヒューズ社と1年の契約を結んだ（4回の延長オプション付き）。また、この契約では、ヒューズ社は海軍以外の連邦政府各部門とも取引することが可能で、NAWCの事業拡大を図ることが出来る画期的なものであった。資産の保有形態は、海軍が資産を保有するが、これを年間1ドルで市が借り受け、市は同じ年間1ドルでこれをヒューズ社にサブリースするというものである。それぞれの賃貸期間は10年で契約満了時の延長も可能となっている。また、市は、ヒューズ社が使用していない土地については、開発権を持っている。

（4）増加した雇用

この民営化スキームにおける各主体のメリットを整理すると下記の通りとなる。

- ・海軍 = コストの低下、品質・サービス水準の向上
- ・従業員 = 就業機会の確保、待遇の改善
- ・民間会社 = ビジネスチャンスの獲得、事業拡大、熟練工などの採用
- ・市・地域 = 事業所喪失の阻止、失業防止、技術の保持、新たな課税対象（民間施設）の誕生

海軍は、閉鎖コスト支出を回避でき、引き続きNAWCに蓄積された技術、ノウハウを活用することが出来た。従業員は、地元で引き続き勤務が可能となっただけでなく、給与水準も引き上げられた。ヒューズ社は、海軍および他の連邦政府機関とのビジネスチャンスを得たほか、熟練労働力を手に入れた。そしてインディアナポリス市は、大規模な失業を回避しただけでなく、先端技術を持つ企業を誘致でき、また税収も増加した。その後ヒューズ社は、事業再編の一環として航空・防衛部門をレイセオン社（Raytheon Company）に譲渡したが、インディアナポリスの施設については、レイセオン社によって引き続き運営がなされている。

7 自動車修理工場の事業コンペ（民を破った官の組合）

インディアナポリス市の取り組みは、単純に民営化するのではなく、既存の市の担当部局と外部の民間企業を競争させるところに特色がある。本章では、外部との競争に晒されることで、官業事業の現場がビジネスを再編し民間との競争に打ち勝った事例を紹介したい。

（１）お役所仕事に対する不満

インディアナポリス市では、ゴミ収集車、道路工事車両、パトカーなど約 2,500 両の車両を保有しており、公用車両は、インディアナポリス市車両サービス部（Indianapolis Fleet Services, 以下 I F S）によって、一元的に所有、管理されていた。しかし、1990 年代の初めには、I F S は、典型的なお役所仕事の様相を呈していた。サービスの水準は極めて低く、通常の修理を行うのに 5 営業日もかかる有様であった。また、車両や重機械が何ヶ月も行方不明になることさえあった。I F S にとって「顧客」とも言える、警察、ごみ収集、道路整備など市の他の部局はサービス水準の低さについて大きな不満を持っていた。また、I F S の運営コストは非常に高いと見られていたが、民間事業とのコスト比較などのデータもなく、どれだけ割高なのか市の財政当局も判らない状態であった。

（２）民間会社を破った市の職員組合

ゴールドスミス前市長は、I F S のメンテナンス事業をコンペにかけ外注することとした。但し、I F S のスタッフにも時間的猶予を与え、準備がととのったところで官民競争のコンペを行うことにした。I F S は、初めて外部との競争に晒されることになり、そのオペレーションを大幅に見直した。具体的には、I F S は、自主管理チームによる新しいマネジメント体制（管理職などの人員削減）、部品などの在庫圧縮、従業員が掃除を交代で行うことによる清掃外注の廃止などのコスト節減を実施したのである。この結果、1991 年度から 1994 年度にかけて、職員数は 119 人から 84 人へ、経費は 1,100 万ドル（約 13.3 億円）から 910 万ドル（約 10.9 億円）に減少した。

1995 年に事業コンペが行われ I F S も参加したが、組合からの提案には職員の給与システムの変更も含まれていた。これは、契約期間内に、一定以上のコスト削減を達成した場合には、その成果を市と職員で分け、職員の給与引き上げを行うというものであった（配分比率は、最初の 2 年は、市 75%、I F S 25%、次の 2 年は市 70%、I F S 30%）。

コンペ実施以前から地道な業務改善の努力を積み重ねてきた I F S は、民間会社 3 社を破って市からの契約を獲得することができた。I F S が既に行ってきた合理化と新たな事業計画に盛り込まれた改善計画をあわせると、5 年間で 800 万ドル（約 9.6 億円）ものコスト削減となった。

（３）モラルと生産性の大幅な向上

従業員に対するインセンティブ制度も職場のモラルを維持する上で効果があった。契約の初年度、市との契約額を上回るコスト節減を達成したことから、I F S に約 76,000 ドル（約 9 百万円）、従業員一人当たり平均で約 800 ドル（約 9 万 6 千円）が配分された。また、職場の規律が保たれたことで安全面でも顕著な進歩がみられ、労災などによって失われている労働時間は、改革が実施される前の 1988 年度には、一人あたり年間 139 時間であったが、新体制の初年度である 1995 年には、22 時間に減少した。また、マネジメントの体制を大幅に変え、労使対話型、ボトムアップ型にしたことで、職員の意欲やモラルが非常に高くなった。職員からの苦情が大幅に減少しただけでなく、従業員の退職に伴って人員が減っても、「業務の工夫を行うことで補充をせずに賄える」という提案が組合側から出てくるようになったのだ。わずか 3 年足らずに間に、「極めて非効率」と呼ばれていた同じ I F S の職員が見違えるように生産性を高めた。何

が変わったのであろうか。まず、競争に晒されることによって生産性や効率性に対する意識が現場に浸透したことが挙げられる。また、仕事の成果を定量的に測り（コスト節減額、サービス水準などの具体的な目標）その成果を配分するメカニズム、現場に裁量を与えた管理システム、職員からの改善提案を汲み上げる仕組みなども職場のモラルを高め組織を蘇らせる上で大きな役割を果たした。

そして、IFSは、その評価を次第に固めてゆき、周辺の市町村や病院など市役所以外からも自動車メンテナンスの受注をとれるまでに成長したのである。

図7 - 1 IFSが管理する市所有車両の例



（出所：www.indygov.org）

むすびにかえて

(1) 民営化議論における「常識」と「事実」

公営事業のあり方やその民営化を議論する際に、前提となっているいくつかの考え方がある。インディアナポリス市においても、民営化を推進しようとしたゴールドスミス政権、それに反対した職員組合・官僚機構の双方とも、当初は誤った常識をベースに議論を進めていた。

議論のベースとなった「常識」とインディアナポリス市における「市場化の実験」によって証明された「事実」について整理すると下記の通りである。

(民営化に反対する側の「常識」)

1) 「民営化によって、環境対策、安全対策などが不十分となる。コスト削減のためサービスの水準も下がるため、市民の利益が損なわれる。」

この議論は、職員組合、官僚機構だけでなく、環境保護団体や市民団体の間にも広まっていた考え方である。しかし、実際には、民間会社の安全対策が官営事業に決して劣らないことは、民間航空会社の安全管理をみても明らかである。むしろ、モラルが低下し規律の緩んだ官営の事業所の方がミスや事故が頻発する。政府部門が民間会社と契約を結ぶ際には、安全基準や環境基準など遵守すべき事項が明記される。民間会社が契約に違反した場合、契約の解除や次の契約更改が出来ないなど厳しいペナルティが課せられることになる。そのため、民間会社は基準の遵守に全力を傾ける。一方、官営事業においてはどうか。環境基準に違反しても関係者の処分程度で済まされることが多く、抜本的な対策は先送りされることもある。また、チェック体制の面でも、民間会社が日常の運営を行い、それを政府部門が監視する仕組みの方が、政府部門内部で牽制機能を働かせるより有効に機能するのは自明の理である。インディアナポリス市のケーススタディで見たように、例えば下水処理事業においては、W R E P が事業を請け負って以降、事故や故障は激減し、処理水の水質も従前より向上している。また、自動車修理事業においても、労災事故は大幅に減少した。これらの事例は労使一体となって、生産性の向上と安全対策、環境対策の強化に取り組んだ努力が結実したことを示している。

また、市民に対するサービス水準についても、同様に考えることが出来る。例えば市営バス事業を例にとると、行政は市民に対して路線や便数の維持など公益サービスの水準自体については一定の責任を負っているが、そのことと市が直接事業主体となることは別である。インディアナポリス市のバス事業については、都市構造が大きく変わったにも関わらず路線は旧来のまま放置され乗客離れが続いていた。また、大型バスから小型バスに代えた方が効率的であるにも関わらず連邦政府からの補助制度の規定によりそれも出来なかった。これらは、公営であるが故に顧客のニーズを捉えられなかった典型的な事例である。

2) 「民営化は、職員の待遇引き下げ、労働条件悪化につながる」

民営化を議論する際に、公営事業の職員組合が本能的に反発を示すのは、給与引き下げ、労働強化などの脅威を感じるためである。インディアナポリス市の例においても、公営事業を改革する際に、過剰雇用の整理は行われたが、残った従業員に対しては、殆どの職場で給与の引き上げが行われた。仕事のやり方を変え生産性が向上すれば、従業員も当然その恩恵を受けられるのである。また、モラルの面でも、時代遅れのやり方を押し付けられるのではなく、各職員からの改善提案を受け入れ、成果が出れば配分するシステムは、職員の士気を大いに高めた。「暗闇から助け出されたように感じた。」というインディアナポリス市職員組合幹部の感想は、職員の気持ちを率直に代弁している。

(民営化を推進する側の「常識」)

3) 「民営化 = 効率化」

米国においても、我が国においても、組織形態を官営から民営に変えれば問題は解決するという考え方は根強い。確かに、民間企業には利潤動機があり倒産のリスクもあるため、若干の効率化が進む面は否定できない。しかし、下水道料金徴収システム(第五章)の事例で見たように、単なる外注化や政府部門の民間会社への組織形態の変更では、その効率化は極めて限られたものであった。インディアナポリス市は、「民による独占は官による独占と大差ない」と判断し、民営化の公約を取り下げ、「市場化」の道を探ることになる。

4) 「財政負担を減らすため、公営事業や公有財産の売却を進めなければならない。」

公営事業民営化の動きの多くは、政府部門の財政難が背景にある。従って、当座の歳入確保や将来の財政負担軽減のため、公営事業や公有財産の売却が俎上に上ることになる。しかし、実際には、各事業ごとに性格が異なり、売却の是非を判断するには、その事業に対する公的関与のあり方を含めて慎重な検討が必要となる。インディアナポリス国際空港の事例(第三章)で見たように、空港の売却案も検討されたが、公的関与の必要性と将来の拡張工事に備えて、資産は引き続き空港公団が所有し運営のみを民間会社に任せることになった。民間会社が資産を保有すると、空港が地域経済にとって重要な「公共財」であるにもかかわらず、社会的見て十分な投資が行われない恐れがあったためである。

(2) 独占の弊害

インディアナポリス市当局は、市場化の実験を通じて、民営化に関する常識(推進、反対の双方の考え方)がいかに実態と異なるかを痛感する。そして、官営だから非効率なのではなく、独占だから非効率になるという結論に至り、「民営化ではなく競争の導入(市場化)、**Competition, Not Privatization**」を公営事業改革の基本方針に据えることになった。

独占の弊害について、ゴールドスミス前市長は、次の問題点を指摘している。

- ・ 新しい技術やノウハウの導入が難しくなる
- ・ 利用者や顧客のニーズに対応出来なくなる
- ・ 中間管理職が増えて現場と意思決定者の距離が遠くなり、現場のことが判らないまま的外れな意思決定がなされる。
- ・ 労働者のモラルが低下し、生産性の低下や労災の頻発、欠勤の増加につながり、これらが一層のコスト増加を招く。

これに対し、定期的に事業コンペを行い、公営事業を市場の競争に晒すことによって、常にその時代における最も優れた技術、マネジメント及びノウハウを持ち込むことができる。そして、この「市場化」の継続によって、財政負担の軽減、サービス水準の向上及び従業員の待遇改善の三つを同時が達成されたのである。

米国の地方都市においても、公共事業の発注や公共部門からの仕事の請負について、地元企業への優先的な取り扱いを求める声は強い。しかし、事業コンペの参加者を地元企業に限定する方法や事業者選定の際に地元にも有利な取り計らいを行ったのでは、外部から優れた技術やマネジメントを導入することが難しくなる。インディアナポリス市では、地元からの雇用、地元下請け業者への配慮を条件としながらも、広く海外からも事業者を募って事業コンペを実施し、国際空港の管理や下水処理事業では外国企業などが契約を獲得した。市当局は、「公営事業の生産性を上げることで財政負担が減る。これを減税や本当に必要な事業に振り向ける。これによって市全体の経済が活性化し、地域の長期的な繁栄と市民の利益につながる。」という論理で市民や関係者を説得した。

(3) 公営事業改革の本来の「目的」=地域の長期的な発展

最後に、インディアナポリス市の取り組みの中で、もう一つ学ぶべき点は、長期的な地域経済の発展や市民の利益などは、政策本来の「目的」を忘れなかったことである。財政支出の削減や公営事業の見直しは、政府部門にとって「手段」であって「目的」ではない。しかし、こうした政治的な公約は、往々にして本来の目的を離れて一人歩きを始め、財政支出削減や民営化それ自体が「目的」となってしまう。例えば、見かけの財政規模を圧縮するためなら、インフラの維持補修を先送りし、新しい投資を控えれば即効性が有る。しかし、「こうした政策は、支出の先延ばしに過ぎず、将来に「隠れ負債」を残すことになる。」とゴールドスミス前市長は述べている。

インディアナポリス市では、公営事業の効率化によって節減された資金を長期的観点に立ったインフラの維持補修事業に振り向けた。適切なタイミングで維持補修を行うことが、インフラを最も長持ちさせる方法だからである。また、インナーシティ問題解決のため、貧困など多くの問題を抱える地域においても道路、公園、公共施設整備など積極的に投資を行った。

ゴールドスミス前市長は、著書の中で政府部門の役割の一つについて、「富の「再配分」ではなく、富の「創造」にある。」と述べている。市民にとって、地域経済にとっての「富」とは何か？これは、公営事業の改革を検討する上において、常に念頭に置いておかなければならない課題であろう。

(担当：日本政策投資銀行ニューヨーク事務所 半田容章)

参考文献及び関連機関

(参考文献)

The Twenty-First Century City: Resurrecting Urban America (Steven Goldsmith)
The Indianapolis Experience 1992-1999 (City of Indianapolis)
Moving Municipal Services Into the Marketplace (Carnegie Council Privatization Project)
Labor-Management partnerships (Barry Rubin & Richard Rubin)
Competition's Coming to Town (Rich Lowry, The Reader's Digest May 1997)
The Best Cities (Fortune November 24, 1997)
American's New Budget Math (U.S. News & World Report, April 24, 1995)
官が民のよきライバル～自治体リストラ、財政危機が問うもの～ (日本経済新聞特集、ゆれる「公益」)
Indianapolis is now Nation's Biggest City with AAA (Bond Buyer online Regional News 2/12/1998)
Innovator in the Heartland (Bettie Cadou, City Journal Spring 1994)
Can-Do Unions (Policy Review, March/April 1998)
In Privatizing City Service, It's Now Indy-a-Fist-Place (The New York Times March 2, 1995)
Local governments discover competition is key to reducing costs (USA TODAY, June 22, 1995)
Partner for Change (AFSCME Council 62 and the City of Indianapolis, 1998)
The Bush team brings very corporate values (Christian Science Monitor, 2001/01/09)
Indianapolis International Airport 2001 Annual Report
City of Indianapolis Contract Operation of the AWT Facilities and Collection System 5th Year
Summary of Activities (White River Environmental Partnership)

(関連機関)

The City of Indianapolis (www.indygov.org)
Indianapolis Airport Authority (www.indianapolisairport.com)
BAA British Airport Authority (www.baa.co.uk)
United Water (www.unitedwater.com)
John F. Kennedy School of Government, Harvard University (www.ksg.harvard.edu)
Innovations in American Government (www.innovations.harvard.edu)
Manhattan Institute for policy research (www.manhattan-institute.org)
The United States Conference of Mayors (www.usmayors.org)