



2009年11月30日

No.002

地方自治体の公共サービスの包括委託と 地方財政の弾力性に関する一考察

本稿では、公民連携による地方自治体の公共サービスの包括委託の実施が、地方財政の弾力性に与える影響について考察を行った。2008年度に本学が実施した「加西型PPP可能性調査」に基づき、アメリカの先進的なPPP都市であるサンディ・スプリングス市の事例を参考にしながら、公共サービスの範囲・考え方を整理し、効果的・効率的な提供手法を検討した。

藏田幸三 東洋大学大学院・修士課程

1. 地方自治体の公共サービスの範囲の考え方

地方自治体の公共サービスは、国民から徴収された税金によって行われるサービスとするのが、最も単純・明快な定義であり、国会の法律、地方議会の条例等の立法の枠組みを逸脱しない範囲において提供されるサービス全体を指すと考えられる。

国会の法律としては地方自治法、地方財政法、地方公務員法、地方財政健全化法等があり、地方議会の条例としては、自治基本条例、指定管理者条例、市民協働条例など多様なものがある。また、個別に法定受託事務を規定する法律等も地方自治体の公共サービスを規定するものと言える。しかし、構造改革特区等の導入によって、現在の法令・制度の枠組みを超えるようなものであっても、社会的・地域的な価値が認められれば、その範囲を拡大することも可能となっていることから、固定的・硬直的に現状を捉えることは適切ではないと思われる。事実、多くの構造改革特区の取り組みは、そのような現行制度の非妥当性・非効率性を克服するために実施されており、これまでも多数の実績が蓄積されている。

さて、あらためて地方自治体の公共サービスの範囲について、少し踏み込んで検討してみる。税金によって賄われるサービス全体が公共サービスであるが、そのうち「地方公共団体の」ものは何であるかを考える必要がある。

その考察の視点として、大きく3つの問題がある。第一点がサービスの「エリア」の問題であり、第二点はサービスの「主体」の問題であり、第三点はサービスの「性質」の問題である。後の2つは排他的なものではなく、相互に関連しているものであることに留意いただきたい。

最初の公共サービスの「エリア」であるが、これは単純で「地方自治体の」公共サービスは地方自治体の行政区域を範囲としたものである。例外としては、観光・集客のためのシティー・セールスとして行われる広報・宣伝活動や当該地域を含む広域的な政策の協力(例:県や国の事業への参加・協力など)がある。この点については大きな問題にはならないと考えられる。

つぎに、公共サービスの「主体」の問題であるが、これは法律等に実施主体もしくは所管機関を地方自治体と定められている場合には、基本的には実施主体は地方自治体・公務員でなければ

ならない。しかし、美祿の刑務所 PFI 事業や地方自治体における給食事業の献立編成、税金等の徴収業務等においても、実施主体を国や地方自治体の公務員と定めていても、その業務の中身を細分化することによって、「地方自治体・公務員でなければならない」部分を特定・限定することが可能である。それによって、最終的な職権の行使・法令適用の判断等は地方自治体・公務員が行うとしても、それに以外の大部分に関しては、それ以外の者が公共サービスを実施することができると考えられる。

最後に、公共サービスの「性質」の問題がある。従来は公共財の定義・範囲の問題として議論されてきた。公共サービスの内容を非競争性と排除の不可能性の 2 つの基準で評価し、それぞれの性質が強い場合には、市場メカニズムによる民間事業者の競争・供給が十分に行われない「市場の失敗」が起こるために、地方自治体の財政によるサービス供給が必要となると考えられてきた。また、価値財やクラブ財のような公共財に準ずるようなサービスについても、公共的な目的から地方自治体が提供する合理性があるとの主張もなされてきた。さらに、財政における負担と受益の適合という観点から、利用料金制や公共サービス購入型の事業形態の妥当性を判断することが重要であるとの指摘もなされている。

しかし、これらの議論は「公共サービスとして供給されているもの」の正当性を示すための分析であって、限られた財政規模の中でどの公共サービスを優先的に実施していくのか、選択していくのかを考えるにあたっては十分な説明力を持っていない。この背景には、日本の地方財政の歴史を振り返れば、そのような公共サービスの「性質」を精査・判定して、それに基づく政策判断・公共選択を行う意識が希薄であったと考えられる。地方財政健全化法が施行されることによって、地方自治体の財務指標が公表され、ようやく国民から地方自治体の懐具合の一部が分かるようになったが、北海道・夕張市のような財政破綻への危機意識は広く共有されているとは言えないと思われる。現実には地方自治体の多くが何らかの財政的な課題を抱えており、それが近い将来に表面化・顕在化することで、社会的には「選択するための公共サービスの判定・評価基準」を検討する必要があると考えられる。

ここでは試論として、筆者の考える公共サービスの「性質」の評価基準を示しておきたい。ひとつの基準は、国におけるナショナル・ミニマムと同様に、地域住民が合意して地域において共通に保証すべき公共サービスの種類・量・質を「コミュニティ・ミニマム」として定める基準である。これは地域公共財・公共サービスの妥当性を考える上で、最も基底的な要素であると思われる。もうひとつの基準は、提供されるサービスの費用対効果である。地方自治体の公共サービスを実施するための資源（財源・労働力・社会資本等）が、中長期的に減少傾向にある中で、現行の公共サービスに関する限界費用を明らかにするとともに、新たに示される公共サービスの選択肢の費用と効果（外部効果も含む）に関する情報を提供し、それに基づいて市民が判断することが重要となる。

そのような基準を適用したケースを想定してみると、現在の地方自治体の地方公務員が行う公共サービスのすべてが、新しい基準を満たす公共サービスであるとは考えられない。大部分はその基準からははずれ、より合理的な方法によって市民に提供されることになると思われる。結果として、既存の地方自治体の公共サービスの範囲は限定的なものとなり、これまで行政により独占され続け

てきた広範なサービス・事業等が、民間事業者 (Private Sector) との連携によって実施されていくことが予想される。

2. 包括委託の前提としての地方自治体の業務プロセス改革 (BPR) の必要性

地方自治体の公共サービスが民間事業者との連携で実施される前提として、地方自治体の業務プロセスの改革が必要不可欠である。

これまで行われてきている様々な個別・部分の委託業務であっても、発注者である地方自治体と受託者である民間事業者の役割分担が明確でないために、十分な効率性を実現することができない場合が散見される。それらを改善するために制度化されてきている PFI 事業や市場化テスト事業、指定管理者等においても、地方自治体と民間事業者の役割分担と成果配分の基準が、適切に設定できない事例も見られる。

広範なサービスを委託するにあたって、その前提として、どの範囲・領域までは地方自治体の役割・責任として職員を配置し、政策判断・権力行使・事務処理を担っていくのかを整理した上でなければ、それ以外の部分を担う民間事業者の効率化は中途半端なものとならざるを得ない。

これに関して学ぶべき先行事例として、アメリカのサンディ・スプリングス市の事例が参考になる。同市では、数人の市役所職員 (公務員) が数百人の民間事業者に包括委託することによって、市の運営を行っている。2008 年 8 月に東洋大学で PPP 視察調査を行い、関係者からのヒアリングを行った。その中で、同市は公共サービスの包括委託を始めるにあたって、市の設立と同時にそれを行う必要があったため、明確な業務範囲の特定が困難であり、高いリスクを民間事業者に負担させることになったことが明らかとなった。それを踏まえ、日本では既存自治体のコンバージョン (刷新) が主要なテーマとなるため、十分な業務分析と役割分担、想定外の事案に対する対処方法、成果分配等を事前に検討し、事前に関係者の合意を得る必要がある。

現行の地方自治体の業務内容は、必ずしも規程や文書、ルール等に基づいて明確化されているわけではない。その多くが地方公務員の裁量と判断・良識に基づいて、現場・実務的な明文化されない慣行・習慣等によっていると思われる。

業務プロセス分析を行うことで、ひとつは業務内容の明確化が行われる。もうひとつは、ある程度の公共サービスの人件費に関する限界費用を推計できる。それらによって、現行の地方公務員による公共サービスの実態を詳らかにするとともに、部門間・個人間の重複業務や冗長性の解消などの業務改善を行うことができるようになる。このことは同時に、公共サービスの範囲や内容を客観的に定義することにもつながり、それによって初めて行政が独占して続けてきた公共サービスに関する情報の非対称性が解消され、民間事業者が参入可能となる。

一例として、2008 年度に東洋大学大学院が一年をかけて調査を行った兵庫県・加西市を取り上げて検討してみたい。人口 5 万人の加西市の行政組織を示したものが、表 1 である。その所掌事務の内容から、包括民間委託により都市経営を行っているサンディ・スプリングス市の行政組織と類似する部署については、青色で着色している。加西市の行政組織は、他の自治体とほぼ共通している。同市では、直営の病院、幼稚園、保育園、クリーンセンター、斎場などを有している。

加西市の行政組織の部門は大きく15に分けられる。具体的には、経営戦略室、総務部、市民福祉部、地域振興部、都市開発部、生活環境部、消防、教育委員会、議会事務局、監査・公平委員会、選挙管理委員会、農業委員会、会計室、病院、特別職となっている。それぞれの部門に所属する職員数(正職員・嘱託員・アルバイト)の人数を示したものが、表2である。記載された数字は、各部門を各課、各所掌事務にまで細分化し、それぞれの事務にどのくらいの割合の時間等を掛けているかを調査し、各部の配置人員等を按分して算出している。

2008年4月現在で、総職員1,097人、うち正職員が716人・66%、嘱託員が127人・11%、アルバイトが254人・23%となっている。特に人員が多いところとしては、病院が359人(正職員292人・嘱託員127人・アルバイト44人)・33%を占めている。また、幼稚園・保育園を所管する教育委員会が334人(正職員110人、嘱託員67人、アルバイト157人)・30%、消防署を運営する消防本部が65人・6%が続いている。

さらに、それぞれの組織ごとに所掌する事務事業が割り振られており、その一例として「財務部」「財政課」が所掌する事務事業をリストアップしたものが、表3である。非常に多岐にわたる事務処理が行われていることがわかる。これと同じような多数の事務が部門の数だけあると考えると、市役所業務の領域の広さとともに、それぞれの重複等が相当あることが推定される。

表1 兵庫県・加西市の組織一覧(2008年)と類似業務

サンデイスプリングス市との類似業務	部 課
1	特別職
2	経営戦略室
3	経営戦略室 秘書課
	財務部
	財政課 税務課 収納課
4	総務部
	総務課 情報政策課 市民参画課
	市民福祉部
5	市民課 国保健康課 長寿介護課 社会福祉課 善防園 人権推進課
	地域振興部
	地域産業課 ふるさと営業課 農政課
	都市開発部
	施設管理課 土木課 都市計画課
6	生活環境部
	業務管理課・上水道課 環境創造課 斎場 衛生センター 資源リサイクル課
	病院
	会計室
7	消防本部
8	教育委員会
9	教育総務課 学校給食 市史・文化財室 学校教育課 青少年センター 教育研修所 こども未来課 市民交流課 オークタウン 公民館 図書館
	議会事務局
	選挙・監査・公平委員会
	農業委員会
	類似業務あり
	類似業務あり
	類似業務あり
	類似業務あり
	類似業務あり
	類似業務あり
類似業務あり	

(出典) 加西市現地調査より筆者作成

表2 兵庫県加西市の人事配置
 (正職員・嘱託員・アルバイト)2008年

	部 課	職員数	嘱託員数	アルバイト数
1	特別職	3		
2	経営戦略室	11		1
	秘書課	8.0		1.0
3	財務部	30	7	3
	財政課	7.0	1.0	
	税務課	15.0	3.0	3.0
	収納課	8.0	3.0	
4	総務部	21	4	5
	総務課	8.7	1.0	2.0
	情報政策課	4.1		
	市民参画課	8.2	3.0	3.0
5	市民福祉部	58	10	32
	市民課	10.0	1.0	5.0
	国保健康課	16.0	3.0	10.0
	長寿介護課	19.0	2.0	11.0
	社会福祉課	9.8	2.0	3.0
	善防園	0.2	1.0	1.0
	人権推進課	3.0	1.0	2.0
6	地域振興部	24	4	3
	地域産業課	4.3	1.0	
	ふるさと営業課	5.3		
	農政課	14.4	3.0	3.0
7	都市開発部	26	4	2
	施設管理課	5.3	2.0	
	土木課	13.3	1.0	2.0
	都市計画課	7.4	1.0	
8	生活環境部	65	3	7
	業務管理課・水道課	20.0	2.0	1.0
	環境創造課	7.0	1.0	
	斎場	3.0		
	衛生センター	11.0		2.0
	資源リサイクル課	5.2		
9	病院	292	23	44
10	会計室	4	1	
11	消防本部	64	1	
12	教育委員会	110	67	157
	教育総務課	9.4		1.0
	学校給食	9.8	24.0	6.0
	市史・文化財室	4.2	2.0	3.0
	学校教育課	4.9	7.0	14.0
	青少年センター	0.6	2.0	1.0
	教育研修所	0.3	1.0	4.0
	こども未来課	67.2	27.0	86.0
	市民交流課	4.3	2.8	18.0
	オークタウン		1.0	
	公民館	3.1	0.2	12.0
	図書館	6.0		12.0
13	議会事務局	4	1	
14	選挙・監査・公平委員会	2	1	
15	農業委員会	2	1	
	合 計	716	127	254

(出典) 加西市現地調査資料

表3 兵庫県加西市の所掌事務事業(財務課)

財務部
財政課
市有財産の管理費
市財産台帳管理
保有財産の管理・売却
庁舎維持管理
公用車の集中管理
市有物件共済
石油類の単価契約事務
入札参加資格審査
入札・契約業務
印刷一括発注業務
物品購入、修理、処分
指定物品の調達
基金台帳
行政財産の使用許可
加西市地形図の作成
財政事務費
財政情報の提供
財政計画の進行管理
予算編成
地方債事務
地方交付税等財政事務
決算事務
他会計への補助
病院事業への補助
水道事業への補助
下水道事業への補助
元利償還
地方債の償還
基金積立
土地開発公社への貸付
土地開発公社事務
予備費用

(出典) 加西市現地調査資料

3. 包括委託業務の受け皿となる民間事業者(Private Sector)の組織・業務体制

包括的な民間委託によって市の公共サービス全般を運営しているアメリカのサンディ・スプリングス市は、委託契約をとりまとめた責任を担うひとつの企業と締結した。その選択は、現実の問題を克服するためであったと考えられる。しかし、結果としてその契約相手となった会社(CH2M HILL OMI 社)が交わした契約形態は、地方自治体にとっても民間事業者にとっても合理性があったと考えられる。

地方自治体のメリットを明らかにするために、仮にサンディ・スプリングス市の業務委託を、個別委託で行った場合を考えてみよう。サンディ・スプリングスの設立のために必要な公共サービスを領域ごとに切り分けて分割委託をしたとすると、十数回にわたる事業者募集と選定、契約手続きを行わなければならない。また、契約締結後は委託事業者ごとに、その進捗管理や打ち合わせ協議を個別に行わなければならない、それだけで膨大な人員・時間を費やさなければならない。また、新しい市の予算編成に当たっては、ある程度の幅の中で予算編成・事業実施を行いたいとの意図を設立者側は持っていたが、個別の業務で競争入札や企画競争、随意契約等を行って、複数の事業者が十分な競争を行ったとすると、その契約額の変動幅は大きくなり、それを予想することは一層困難となる。また、実際の公共サービスの提供の段階になっても、旧来と同様の部門ごとの縦割りでの業務委託となると、市民からみた対応や迅速性などにばらつきがでるだけでなく、それを管理し、改善を指示し、それを確認するためにも多くのコストが必要となる。実際には個別委託ではなく、包括委託にすることによって、そのような膨大な管理コストを削減することができ、迅速な事業の立ちあげとサービスの品質向上、モニタリング等のスリム化が可能となった。設立者が実現したいと考えていた市民ニーズを実現する、という政策目的も実現することができた。

一方で、それを受託した民間事業者にとっても、規模の経済性を最大化することができたと考えられる。市役所業務の包括的な業務受託によって、適正な人員配置と業務プロセスの改善による効率化、IT システムによる一元管理など、民間事業者の持つ経営手法を活用して、広範囲に細分化された事務事業を効率的・効果的に維持しながら、事業継続に必要な収益をあげることができる。もしこの業務が部門ごとに分割されていたとすれば、そのような効率化の範囲は限られたものになったと思われる。

また、包括委託という契約方法をとることによって、業務全体を統括する企業にとっては一定規模の契約金額を確保できる。そのため、市民ニーズに対応するために必要なサービス提供を協力企業と連携して提供する体制を構築できるとともに、地方自治体・市民に対して専属の業務管理者を配置することが可能となり、結果として包括業務全体の責任の明確化・コミュニケーションの円滑化・業務間の調整・対応の迅速化などの効果を創出することにつながったと思われる。具体的には、それぞれの部門ごとに統括責任者を置き、それらを束ねる全体管理者としてプログラム・ディレクターを配置し、そこが地方自治体の業務責任者であるシティー・マネージャーとやり取りしながら、業務指示・管理・モニタリングを行う仕組みを構築した。市とCH2M HILL OMI 社との包括業務委託の契約では、シティー・マネージャーは受託企業のスタッフを直接解雇することはできないが、プログラム・ディレクターを通じて人材の配置変更やサービス内容・品質等の改善を求めることができるよ

うになっている。

さらに、地方自治体の公共サービスの業務内容を把握し、最初の受託実績を獲得することによって、他の自治体への業務拡大が容易になるだけでなく、新しい包括委託に対する追加の限界費用を圧縮することができるようになった。具体的には、地方自治体のバックオフィス業務やコールセンター業務、情報システムの構築・運用等では、人材・ノウハウ・機材の共用化をはかることで、単一自治体での業務に比較して安価で高品質なサービスを提供可能となった。

4. 地方自治体の公共サービスの包括委託による地方財政の弾力性への影響

最後に地方自治体の公共サービスの包括委託によって得られる、地方財政への影響について述べて本稿のまとめとしたい。

最も重要な影響のひとつは、地方自治体における公共サービスに係る包括委託によって、それにかかる社会的なコストを「固定費」から「変動費」にすることが可能となる。現行制度では地方公務員の強固な身分保障と手厚い福利厚生によって、それに係る人件費および年金等の長期的な債務は大きな負担となっており、それを社会状況の変化によって調整することができないという問題を抱えている。地方自治体の包括業務委託は、これまで地方公務員が担っていた公共サービスの提供に必要な人事・労務管理等をまとめて、民間事業者へ移転することができる。結果として、包括委託契約の内容に盛り込まれる公共サービスの範囲や評価基準と全体としての契約金額の調整を通じて、その時点の状況に応じて公共サービスの量・質と費用を変動させることが可能となる。

また、従来の行政組織から民間事業者へ公共サービスの担い手が変わることによって、既存のサービスにおける効率性が高まり、公共サービスの VFM は向上することが期待される。これまでの経験・実績として、単純な業務委託・民間企業の経営手法・ノウハウの活用によって、数十%の効率化が可能であると考えられる。具体的には間接業務の効率化や人材の適正配置、複数業務の組み合わせによる能率向上、業務処理方法の改善等、いわゆる民間経営のノウハウを導入することによって、現行の硬直化・画一化・官僚化した業務プロセスに比較して、大きな生産性の向上を達成することができると思われる。

さらに、民間事業者特有の新しい発想に基づく公共サービスの開発やそれらと既存サービスとの融合・連携による付加価値の創出、民間事業者の収益機会の顕在化による新しい財源の確保なども期待される。例えば、アメリカ・バージニア州の PPEA 法のような民間提案型事業による VFM の高い事業手法の採用や公共資産の有効活用 (PRE) 戦略の導入等による資産効率の向上がはかられることが期待される。

もう一步踏み込んで言えば、例えば現在保有する地方自治体の長期債務や社会資本の維持・更新等についても、従来からの公共サービスの手法・考え方ではどうすることもできなかったものが、公民連携のコンセプトやスキームによって解決に向けた道筋が見えてくることも大いに期待される。

例えば、2008 年度の東洋大学大学院による調査・試算によれば、兵庫県・加西市の全事業の 7 割が包括委託の対象となると考えられ、人件費、事業費の削減効果 (病院・消防を除く) の総額は年間 23.8 億円になるとの結果が示されている。人口 5 万人、年間予算 184 億円、職員数 1,097 人

の都市において、20 億円以上の効率化できる可能性がある、ということである。しかも単年度の効果ではなく、包括委託を継続する期間は、この効果は継続して発揮されることになり、その財源は地方自治体の政策課題に充当することができるようになる。

地方自治体の財政状況が今後厳しさを増していく中、地域の合意に基づく公共サービスの組み合わせと効率的な実施が必要であり、その市民の選択肢を広げて満足度を高めていくためにも、地方財政の弾力性はより一層重要な要素になっていくと思われる。これまで検討を行ってきた通り、地方自治体の財政の中で多くの割合を占める公共サービスにおいて、費用の変動費化と既存サービスの効率化、新規サービスの開発等の効果によって、適切な地方財政の弾力性を確保することが可能となると考えられる。🍀