

行政サービスを外部化する場合の課題

法政大学大学院公共政策研究科教授
武藤博己

本稿では、行政サービスを外部化する際に注意すべき事項を3点ほど指摘する。はじめにでは、第31次地方制度調査会の答申から「外部資源の活用」について述べられていることから、外部化が今後も推進されることを前提として、まずは本稿における公共サービスの概念を説明する。特に、行政サービスと公共サービスの違いを理解した上で、行政サービスの外部化に関する戦後の歴史を、民間委託、地方公営企業、第三セクター、PFI、指定管理者制度、地方独立行政法人、市場化テスト、協働の導入経緯等を通じて概観した。その後、公共サービスの重要性がますます高まっていることを指摘して、公共サービスの管理についても自治体が関わる必要性を指摘した。以上の考察を踏まえて、最後に、3点の外部化をめぐって留意すべき事項を指摘した。

はじめに

第31次地方制度調査会の答申（2016年3月）では、「民間委託」という語も使われているが、「外部資源の活用」という言葉が使われている。確かに、前者は外部資源の活用の一部であり、後者の概念の方が広く、民間委託のみならず、多様な民営化¹を含む概念となる。

答申で問題としていることは、「窓口業務のように、一部に審査や交付決定等の公権力の行使が含まれる場合には、一連の事務の一括した民間委託等、効果的な委託が困難である」という点であり、したがって「市町村による強い関与が担保されていれば」という条件付であるが、「公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用して処理できるようにすることが必要である」と述べられている。

また、「市町村間の広域連携が困難な地域においては、事務量が少ないことから、単独で外部資源を活用しては外部資源の確保が困難であることを踏まえ、共同で外部資源を活用する必要がある」として、外部化を共同で行う仕組みの必要性を指摘している。

こうした外部化の受け皿として、「地方独立行政法人の活用」が提案されている。すなわち、「市町村が業務や組織に対して強く関与することができ、かつ、具体的な業務執行は法

¹ 指定管理者制度のような一部民間化から国鉄からJRへの完全民営化までを含む多様な民営化を想定できよう。

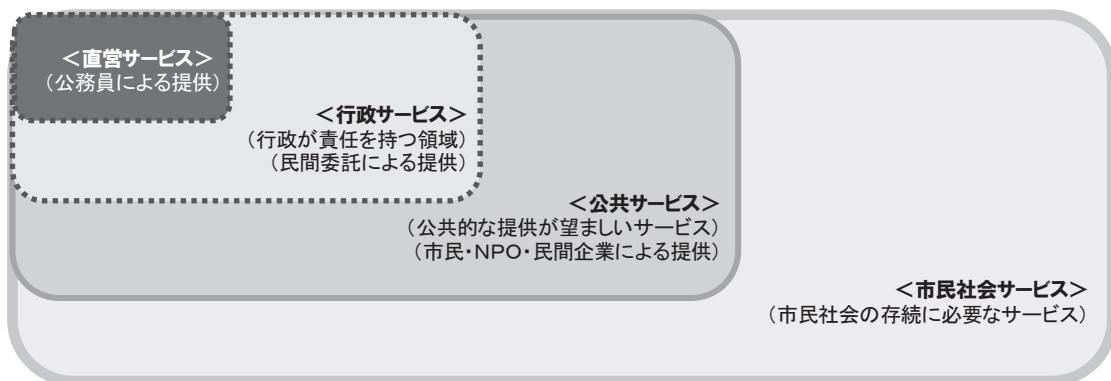
人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリットが期待できる地方独立行政法人の活用を制度上可能とすることも、選択肢の一つとして考えられる」としている。また、この地方独立行政法人を共同で活用することも提案されている。

以上のような地方制度調査会の答申は、今後ますます外部化を進めることが前提となっているようであるが、振り返って考えてみると、地方独立行政法人は行政機関と位置づけられることから、民間化の範疇に入るかどうかという疑問も生じてくる。もちろん、自治体本体からみれば、外部であるから、外部化といえるが、民間化ではないように考えられる。そこで、本稿のタイトルは、「行政サービスを外部化する場合の課題」とすることにした。

1 公共サービスの概念

まず、本稿における公共サービスの概念について、整理しておきたい。

図1 直営サービス、行政サービス、公共サービス、市民社会サービスの関係



出典：筆者作成

図1で示した公共サービスの枠の内側を＜公共サービス＞と呼ぶことにしたい。この図の一番外側にあるのは、＜市民社会サービス＞と名づけているが、「市民社会の存続に必要なサービス」という意味である。あるサービスが市民社会にとって必要か否かの判断は人によって分かれるであろうが、分かれたとしても問題はない。市場で提供されているサービスであり、必要だと考える人がいなくなり、購入されなくなれば供給者は市場から退出すればよいからである。しかしながら、都市型社会が進展し、自給自足力が低下し、地域社会における互助・共助が低下している今日の状況において、＜市民社会サービス＞への依存度がますます高まっている。

市民社会に必要なサービスのうち、市場に委ねるだけでは不足しがちになるサービスやなくなつては困るサービスなど、何らかの意味で支える必要のあるサービスが存在する。換言すれば、「公共的な提供が望ましいサービス」ともいえるが、これを本稿では＜公共

サービス>と呼んでいる。

福祉サービスの多くが<公共サービス>に含まれるが、介護保険や医療保険などの社会保険の仕組みによって、サービスを必要とする人々の購入力を高めた結果、市場で提供されている。だが、それは市場ではなく、疑似市場である。すなわち、社会保険や補助金、助成金、寄付金、労働の寄付である「ボランティア」等の仕組みや活動など、公共的に支えられている疑似市場サービスである。

この場合も、あるサービスが公共的に提供されることが望ましいか否かについての判断は人によって分かれる場合がある。あるサービスについて寄付やボランティア活動によって支える必要があると考える人は、そのサービスを<公共サービス>と判断しているのである。他方、支える必要はないと判断する場合には、個人として支援は行わないであろう。また、個人ではなく、例えば民間の財団が資金を提供している場合は、少なくともその資金を出した団体は支援が必要なサービスと考えているわけであるから、その団体にとっては<公共サービス>と位置づけられているといえる。

重要なことは、政府（国と自治体）がどのように判断するかである。政府の判断によって、公的資金が入るか否かの違いが出てくることになる。公的資金とは、税金からの補助金、助成金、負担金、委託金、出資金等、名称は多様である。保育について、認可外保育施設²は自治体によって認可されていない保育サービスであるから、補助金が出ることはほとんどなく、<市民社会サービス>と位置づけられるが、<公共サービス>には該当しないことになる。補助金が出ることになった認証保育所³の場合には<公共サービス>となる。公的資金を出す以上、自治体は公的資金の拠出の根拠・行政手続・監査が必要となる。

<公共サービス>のうち、行政が責任をもって提供しているサービスが、<行政サービス>である。保育でいえば認可保育所によるサービスである。認可保育所の経費については、親の負担や国からの補助金も含まれるが、行政が100%の責任を負っている。サービスの担い手は、公務員以外の市民であり、<行政サービス>の供給への市民参加という側面をもつことになる。民間委託された業務は、本来、行政が責任を持つサービスであるが、

² 認可外保育施設とは、児童福祉法上の保育所に該当しない保育施設である。設置に当たって、一定の要件を満たす場合には児童福祉法59条の2による届出が必要とされる施設である。ベビーホテル、事業所内保育施設等と呼ばれる施設である。一部を除き公費は投入されず、すべて親の負担で運営されることが多い。自治体によっては利用者に助成するところもある。

³ 認可保育所に準じた中間的な施設として、認証保育所がある。東京都が独自に始めた認証保育所は、従来の認可保育所では、設置基準などから大都市では設置が困難で、また0歳児保育を行わない保育所があるなど、都民の保育ニーズに必ずしも応えられていなかったため、東京の特性に着目した独自の基準を設定して、多くの企業の参入を促し事業者間の競争を促進することにより、多様化する保育ニーズに応えることができる新しい方式の保育所として、認証保育所制度、創設された（東京都福祉保健局ホームページ <http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/ninso/>、2017年1月13日アクセス）。

現在では、東京都にとどまらず、多くの自治体で独自基準による認証保育所が認証されている。例えば、横浜市では横浜保育室という名称を用いているが、名古屋市では託児室、川崎市ではおなかも保育室・認定保育園・かわさき保育室などの名称を用いている。また、堺市や浜松市では認証保育所の名称を用いている。

実施について民間に委託しているだけであるから、〈行政サービス〉に含まれることになる。指定管理者制度による公共施設の管理、また請負による業務や工事、PFIによる建設維持管理、特殊法人に対する委託業務、市場化テストによる委託業務等についても、行政が責任を持つサービスであるため、ここに含まれることになる。

〈行政サービス〉の更に内側には、〈直営サービス〉がある。公務員によって提供されるサービスであり、保育サービスでいえば、公立の保育所による保育サービスの提供である。サービスの担い手はいうまでもなく公務員であるが、非正規雇用の公務員による場合も多い。業務によっては、こうした非正規職員によって実質的に担われているものもある。独立行政法人は外部化された組織として位置づけられるが、公務員型の独立行政法人は〈直営サービス〉に含めることが適切であろう。非公員型は〈行政サービス〉となるが、実態は公務員型とほとんど同じである。

なぜ公務員による直接的な提供が必要なのかについては、確実なサービス提供が求められるというサービスの性質を考える上で重要であるが、明確な説明はない。かつて「公権力の行使」については、公務員によることが必要だという議論があったが、既に建築確認（指定検査機関）や公の施設の使用許可（指定管理者制度）など、民間人に公権力の行使を委ねている事例が存在しているため、この議論ではもはや説明がつかない。どの業務を民間に委ねることができるかという問題は、きわめて政治的に解決する以外に方法はないといえる。

2 行政サービスの外部化

行政サービスの外部化については、総務省が毎年資料⁴を公表しており、ここでは詳しく論じないが、多くの自治体で外部化が進められている。総務省も外部化を推進していることに間違いなく、2015（平成27）年8月に総務大臣通知「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」を発出し、「地方財政が依然として厳しい状況にある中で、効率的・効果的に行政サービスを提供する観点から、民間委託やクラウド化等の業務改革の推進に努めるよう、各地方公共団体に要請したところ」と述べられている。

ここでの調査では、民間委託の推進状況、指定管理者の導入状況、窓口業務改革、総務事務センター（窓口業務の民間委託、総合窓口化、庶務業務の集約化等の業務を含む）の導入状況、クラウド化、公共施設等総合管理計画の策定取組状況、地方公会計の整備（統一的な基準による財務書類の作成予定）、地方公共団体における行政改革の取組事例がホームページの項目としてあがっている。

⁴ 『地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査』（2016年3月25日公表）
<http://www.soumu.go.jp/iken/102617.html>（2017年1月13日アクセス）

戦後の外部化の歴史を概観してみると、1951（昭和26）年に社会福祉事業法による社会福祉法人を設置して、そこに多くの福祉サービスを委託した。戦後の憲法89条には、「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」という規定があり、安易に外部に依存することはできなくなったため、それをクリアするための手法として導入された⁵。

その後、1952年には、地方公営企業という手法が導入された。企業的な管理手法と会計制度を導入して独立採算性を強化して効率性を高めることが目的とされた。2014（平成26）年度末における団体数は、1,785団体（47都道府県、20指定市、1,718市区町村）であり、事業数は8,662事業である。前年度に比べ、41事業減少している⁶。

1970年代に入ると、第三セクターという方式が導入され、新たに多様な組織形態による行政サービスの外部化が進展した。自治体にも広く普及したものの、不祥事が発覚し、2009（平成21）年には「第三セクター等の抜本的改革の推進等について」（総務省自治財政局長通知）が出され、統廃合が進められた。総務省の資料によれば、平成27年3月31日現在の第三セクター等の数は7,604法人であるが、ここには、①第三セクター：地方公共団体が出資又は出せん（以下「出資」という。）を行っている社団法人・財団法人及び特例民法法人（以下「社団法人・財団法人」という。）並びに会社法法人、②地方住宅供給公社、地方道路公社及び土地開発公社（いわゆる「地方三公社」）、③地方独立行政法人、が含まれている⁷。

1999年にはPFIという新しい手法（正式な法律名は、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」）が導入された。バブル崩壊後の財政難の時代に、イギリスの方法を参考にして導入された手法である。国が積極的に進めたにもかかわらず、2010（平成22）年12月31日現在で、国の事業は62件、地方公共団体の事業は278件、その他公共法人の事業は35件であり、合計375件の事業について、実施方針が策定・公表されている⁸。

21世紀に入ってからの2003年になって、指定管理者制度が導入され、公共サービスを民間が実施するという観念が私たちの生活の上でも感覚的に高められた。指定管理者制度については、7万を超える公共施設が指定管理者制度によって運営されてきており、身近な存在になっている。

同じく2003年から地方独立行政法人制度も導入された。地方独立行政法人は、2016（平

⁵ 拙著『公共サービス改革の本質——比較の視点から』敬文堂、2014年、8頁参照。

⁶ 総務省『地方公営企業年鑑』2014年

⁷ 総務省報道資料「第三セクター等の状況に関する調査結果の概要」

⁸ 総務省地域力創造グループ地域振興室『地方公共団体におけるPFI実施状況調査報告書』2011年

成 28) 年 4 月 1 日現在の設立状況は、大学 68、公営企業 51、試験研究機関 10、社会福祉 1、合計で 130 団体となっている。

2006 年には市場化テスト法（正式名称は、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」）が導入された。この法に基づく事例としては、由仁町（北海道）、丸森町（宮城県）、守谷市（茨城県）、南牧村（長野県）、箕面市（大阪府）、神河町（兵庫県）の 5 事例のみである。ただし、法に基づかない事例として、官民競争型「市場化テスト」の事例 1 都 4 県 2 市、民間提案型「市場化テスト」の事例 3 道府県、その他「市場化テスト」の事例 1 区 4 市があり、これらを含めると、もう少し数は増える。

最後に、「協働」も外部化に含めるかどうかは問題であるが、外部資源の活用という意味では含まれることになる。なぜ問題かという、協働の場合、行政が行っていないことを NPO や市民活動団体が行うことが多いため、外部化とはいいがたいことになる。朝日新聞の記事データベースで調べると、協働という概念は、1980 年代から使われはじめ、1990 年代に普及し、2000 年代以降は毎年 500~600 程度で推移している⁹。

以上のように、戦後、日本では様々な外部化手法が用いられてきた。民間委託が福祉サービスからはじまった経緯については、既に触れた。地方公営企業の導入は、自治体におけるサービスのうち、水道事業、交通事業、病院事業、下水道事業等々、戦後の豊かな社会を形成するために自治体が様々な事業を行ってきたことから、独立採算制と企業経営的な効率化を迫り、普及したと考えられる。

第三セクターについては、1970 年代に地域開発や観光事業・情報処理などの分野で、行政が直接行わなくてもよい分野で、出資法人に事業をさせるという手法である。リゾート開発では、第三セクターが推奨され、補助金を受けるための手法としても用いられた。しかしながら、倒産が相次ぎ、自由度が高かったため、逆に放漫経営に陥り、統廃合の対象とされた。

それに替わる仕組みとしては、2003 年の指定管理者制度と地方独立行政法人である。どちらも行政からの距離が近く、行政が統制し易い仕組みとなっている。第三セクターの統制が難しいという欠点を補っているといえる。しかしながら、第三セクターはその業務運営や財政運営の柔軟性故に普及したと考えられることから、行政の統制がし易いということは、柔軟性が減じられることを意味しており、行政からの距離をどの程度に保つか、すなわち統制と柔軟な運営の間に、業務に応じて様々な解答があると考えられる。

先に引用した第 31 次地方制度調査会の答申にも、「市町村が業務や組織に対して強く関与することができ、かつ、具体的な業務執行は法人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリット

⁹ 拙著『公共サービス改革の本質——比較の視点から』敬文堂、2014 年、280-281 頁参照。

が期待できる」ような、外部組織に業務を委託するのが望ましいということになる。

3 公共サービスの管理

さて、外部化が一方で進むと同時に、民間が公共サービスに参入することが多くなった。例えば、介護保険であるが、民間企業が介護保険の事業者として参加しており、官民による公共サービスの提供が今日の特徴の一つである。もっとも、民間企業が公共サービスの供給に関わってきたのは、新しいことではなく、既に触れたように、福祉サービスについては、1950年代から進められているし、もっと古くは、官業払い下げは一種の民間化であった。

既に触れたように、公共サービスは拡大している。例えば、交通についても、かつては民間企業が市場で運行していたバス路線が採算性から撤退し、自治体や地域団体に運行するミニバスに代替されている。鉄道についても、企業的な運営では採算がとれず、上下分離などの方法により、自治体の負担が求められるようになってきている。また、タクシーについても、助成が出るようになり、公共サービス化が進んでいる。高齢者の運転が危険であるという認識から免許証を返上する高齢者が増えているが、都市以外の地域ではマイカーが不可欠であることが多く、タクシー利用者への助成が行われている。

タクシー業者が存在しない地域では、マイカーの活用による運転代行や運転ボランティア、あるいはマイカーの乗合などの仕組みもやがて普及することになるだろう。さらには、自動運転技術の進展に応じて、中山間地での交通需要も充足される可能性がある。とはいえ、今日の段階では、公共サービスに対する自治体の関与が求められることに異論はない。

また、保育について考えてみると、先の図1で示した図式からいえば、公立保育園は直営サービス、認可保育所は行政サービス、認可外保育施設のうち、認証保育所は公共サービス、それ以外の無認可保育所は市民社会サービスと位置づけられる。事業者が誰かによって直営サービスか、行政サービス、公共サービス、市民社会サービスに区分けされている。しかしながら、保育は公共的な支援が必要であるという保育の性格からいえば、保育は公共サービスである。事業者が誰かにかかわらず、保育は公共サービスであるといえる。現在、待機児童は実質的には認可外保育施設で保育サービスを受けているのであるから、認可保育所と同じ役割を担っているのである。そうであるなら、すべての認可外保育施設に認証保育所並の助成をすべきではないだろうか。それによって、行政の統制も及ぶことになり、質の向上が図られることとなる。

このように今日の公共サービスは、都市生活を支えるために必要不可欠なサービスである。しかしながら、自治体は直営サービス・行政サービスに対して責任を負うものの、公共サービスについては十分な対応ができていないと考えられる。今後は、公共サービスの全体についても一定の管理を自治体がすべきではないだろうか。それが現代の要請である。

おわりに——外部化の課題

以上に述べてきたことを踏まえて、行政サービスの外部化をめぐる課題として、3点ほど指摘しておきたい。

第1に、行政サービスを外部化しても、行政が責任を負うことに変わりはない。本稿で指摘したように、現在の市民生活を支えているのは、行政サービスのみならず、公共サービスである。認可外保育施設のように、公共サービスに含まれない保育サービスも含めて、すべての保育サービスが公共サービスであるという対応が必要である。それによって自治体の区域内の保育サービスの全体状況が把握できることになり、保育サービスの質の管理が可能となるのである。行政の責任範囲が広がることになるが、供給責任は各事業者に委ねるとしても、サービス量と質の管理は自治体の責任と考えるべきであろう。

第2に、何を外部化するか、という問題である。単純な業務だから外部化するとか、一連の業務の一部だけを取り出して外部化するとか、あるいは人件費を安くするだけの目的で外部化するという方法は、引き受けた側の従事者のやる気を引き出すことはできないであろう。引き受けた側も人間の労働であり、仕事のやりがいや効率的に行おうとするインセンティブが働くような業務を取り出して、委託すべきであろう。現在、窓口業務の申請書類の受取りだけを委託する場合があるようだが、ただ単に書類を受け取るだけで人間味溢れる対応ができるわけではない。ロボットにさせるような作業だけを取り出して外部化することは避けなければならない。地方公務員としてしたくない仕事を外部化するのではなく、引き受けた側の従事者のことを考えつつ、外部化する業務を選択すべきである。

外部化がコスト削減に役立つ理由として、人件費の安さのみを考えるとすれば、地方公務員の給与と引き受けた側の従事者の給与の差にすぎないのであるから、それは市民を安く使うだけの話である。それは効率化ではない。人事や財務の柔軟性によって無駄な業務を省き、業務運営上の工夫やICTの活用によって、従事者1人当たりの生産性を高めることが効率化であり、それによってコスト削減が実現されるのである。その意味では、行政組織内部の生産性を阻害している要因を探し出し、効率化を進め、民間並みの生産性をあげコスト削減ができれば、外部化は不要になる。

第3に、共同で外部化する提案が地方制度調査会であったが、共同設置の場合には責任の所在が不明確となる可能性が高い。参加する各自治体の統制が及びにくくなることが予想されるが、逆に複数の自治体からの統制が効き過ぎると「命令一元化の法則」の反することになり、また引き受けた側の柔軟な運営に支障がでることにもなる。この論点は、統制（自治体と引き受け側の距離）と柔軟性との間に解答を見つける問題であるが、業務の性質や法的拘束性の多寡などのケースによって様々であろう。いずれにせよ、共同設置となると、この問題が更に複雑になることを理解しておく必要がある。そのため、しっかりとした役割分担・リスク分担を仕様書・協定書によって明確にし、経験を積んで改善していく必要がある。