

# 地方公共団体における業務仕分けの在り方について

室伏謙一

パブリックビジネス推進チーム  
シニアプロジェクトマネージャー



## 1. はじめに

多くの地方公共団体（以下、「地公体」という。）においては、行財政改革の推進に関する取組の一環として、当該地公体の行う業務について行政評価等を活用した業務の見直し、業務仕分けが行われ又は行うことが検討されている。特に、先進的な地公体においては様々な手法を用いた取組が行われており、これから行財政改革を加速化させる地公体にとっては参考とすべきものが多いと考えられる。しかし、そうした取組を行う多くの地公体においては、業務仕分けについては、その手法、基準等に関し、詳細な方法論を中心に議論が行われる傾向が見られ、その結果として議論が各論に終始してしまい、改革等によって何をしたいのか、業務仕分けの目的や方向性は何かといった全体的かつ本質的な議論があるそかにされているようである。そこで、本稿においては、パブリックの在り方、公益目的のサービスの在り方という視点から、これからの地方公共団体の位置付け及び機能の在るべき姿について検討を行い、行財政改革に関する基本的な考え方を転換するとともに、業務仕分けの在るべき方向性について述べることにする。

## 2. 課題の整理

構造改革や地方分権改革の推進は、「地方にできることは地方に」という言葉に象徴されるように、一方で地公体が自らの責任と判断で実施できる分野は拡大したが、他方でそれを実施するための予算措置については自ら手当しなければならず、また、急速な少子・高齢化に伴う税収減と行政需要の増加もあって、財政負担は増加傾向にあると言える。加えて、住民の生活スタイルの変化や働くスタイルの変化の兆候も見られ、地公体をめぐる状況は大きく変化してきている。こうした状況に対応するためには、地公体はこれまでの地公体の区域を管理するのではなく、地域を経営するという視点を持って、地公体自体の在り方及び機能を検証し、見直すことが必要である。これは、行政機関から市民まで全てを包含する地公体をパブリックとして捉え、その在り方をビジネスという観点から考えるということでもあり、その点において地域経営はパブリックビジネスであると言える。

## 3. 望ましい方向性

拙稿「Public Private Partnership について」<sup>1</sup>においても述べたとおり、まず、地公体の事務事業を公益目的サービスとして捉え直し、当該サービスの現在の供給主体が「主」や「上」であるという考え方をなくし、その供給主体は誰であるべきかを検討し、次にどのような手法で供給されるべきかを検討する。次に、そのための手段として、公共サービス改革的な発想又は手法の活用を検討する。ただし、国における公共サービス改革法と同じものとした場合、あくまでも行政が主導してそこに民間企業等を関与させるということになりがちであるので、市民団体やNPO等を過剰に重視せず、可能な限り多くのアクターと共に、地公体の全事務について例外なく図1の順番で、その在り方を検証していくべきである。

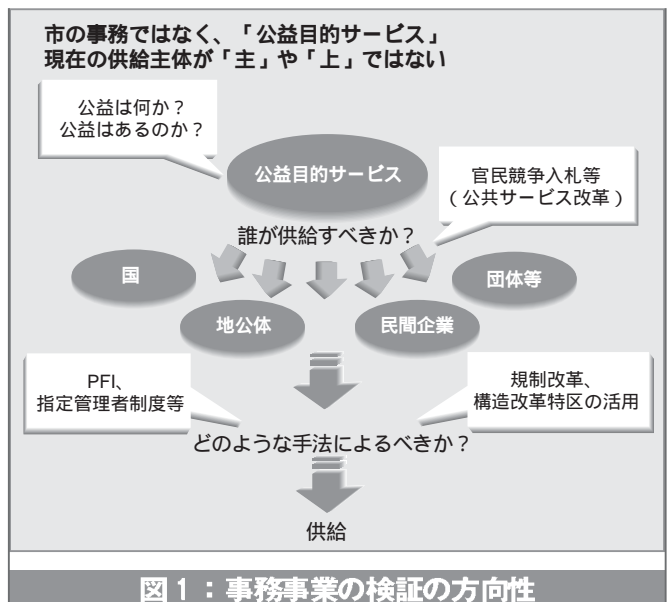


図1：事務事業の検証の方向性

また、地公体の役割・機能は所与のものではなく、社会経済の変化に応じた不断の見直しを行う視点が必要である。ただし、公益目的サービスの供給を効率化することは、当該サービスの供給を行う組織や当該サービスに係る制度をどのように効率的に運営していくかの問題であって、事業性の問題ではない。つまり、民間開放等と組織・業務の合理化は必ずしもつながらないという点に留意すべきである。逆に、事業性が

<sup>1</sup> 『THE WORLD COMPASS』、三井物産戦略研究所、2007年3月。

あるサービスについては、利潤の概念を入れることができるということであり、民間資金の導入が可能と考えられることから、積極的に民間開放、民営化等を検討すべきであると思われる。

さらに、サービスの供給主体について、当該事務の権力性、サービスの排他性、サービス供給者数等を考慮してもなお、供給に係る事務を行うのは公務員である必要はないものと考えられ、任期付任用の拡大等により人材の流動性を高め、より適切な人材によるサービスの供給を可能とすることが望ましいものと思われる。同時に、特に団塊の世代の職員の大量退職に関し、彼らのノウハウの継承が問題とされ、業務仕分けについてもノウハウがメルクマールの一つとなっているようであるが、継承が困難又は継承しなければならないノウハウはほとんどないものと考えられる。したがって、団塊の世代の大量退職は今後の地公体の運営やサービスの供給にとって負の影響は及ぼさないものと思われ、サービスの供給の在り方の見直し、行政機関以外の新たなサービスの供給の担い手の創出等、むしろ正の要因となるものと思われる。

#### 4. 業務仕分けに関する具体的な事例

##### 杉並区行政サービス民営化提案制度

本制度は、区民サービスの質の向上及び区民参加の機会の拡大を通じて行政の機能の強化及び効率化を図るため、同区の事務事業を全て公表し、各事務事業の民営化に関し民間から自由な提案を受けることができるようにするとともに、そうした事務事業の新たな担い手の育成を行うという考え方に基づき設置されたものである。

対象事務事業は、平成18年度に行政評価を実施した869の事務事業であり、全対象事務事業を「全事務事業一覧」及び「事務事業詳細シート」により公表し、自由提案型、共同検討型（提案事業者と区による共同の検討）及び先行実施型の類型に従って、民間企業、法人（NPO等）、法人格を有しない任意団体から提案の募集が行われた。

提案の審査の基準は、事業内容に関しては、ア）地域のニーズや事務事業を取り巻く環境の変化の把握、イ）現状より

も効果的で質の高いサービスが提供できるか、ウ）事業者の独自の発想や工夫に基づく付加的価値及びエ）事務事業全体の経費削減効果であり、事業者に関しては、ア）サービスの水準を維持又は向上できる体制の有無及びイ）事故等の発生の防止及び発生時の対応体制の有無である。

本制度においては、行政機関と民間企業等との役割の区分けの基準を次のとおりとしている。

- ・基本的な政策の立案及び決定
- ・公平性に配慮したルール作り、計画の決定
- ・法律の定めるところにより行政機関が行うこととされているもの
- ・私人等の権利義務を確定し又は形成に関する業務
- ・民間において供給が不可能な業務
- ・行政が自らの名において行う業務

つまり、まず行政機関の機能を規定した上で民間企業等の関与の可能性を検討するという考え方を採っている。その他、マトリクスによるメルクマールとして、事務事業の性格を、縦軸に公権力の行使、横軸に裁量の余地・政策判断をとり、民間企業等の関与の可能性について次の4つの理念型に類型化している。

「権力・判断型」：民間の関与は困難

「権力・ルーティーン型」：法律の規定に基づき部分的な関与のみ可能

「支援・サービス型、判断型」：基本的な方向性の決定後可能

「支援・サービス型、ルーティーン型」：民営化も含め可能  
なお、権力型については、行政機関が独占的に行ってきたため民間にノウハウはないとしている。

また、民間事業化に当たっての評価の指標は、ア）将来性（事業者の育成及び協働の可能性）、イ）地域性（地域のニーズへの対応及び地域活性化）、ウ）競争性（一部の事業者による独占の排除）、エ）採算性、オ）安定性（事業継続の保障のための経営基盤、複数事業者の存在）及びカ）効率性・効果性であるとしている。

##### 志木市 ゼロベースでの全事務事業の見直し

志木市では、平成14年度に市の全ての事務事業927についてゼロベースによる検証が行われた。見直しに当たっての基準

は、事前評価（新規事業）の場合は、事業実施の必要性、市関与の必要性、事業内容の妥当性、事業成果の妥当性及びコストの適合性とされ、事後評価（継続事業）の場合は、市関与の必要性、目標の達成度、効率性及び今後の成果の期待度とされた。この見直しの結果、430の事業について廃止、縮減又は見直しが行われている。

### 佐賀県の協働化テスト

本制度は、ア) 地域組織でできることは地域で、民間企業でできることは民間で、イ) 身内ではなく「社会の物差し」及びウ) 財務体質の健全化という視点から、市民社会活動の勃興に着目し、成熟化時代・分権時代の新たな行財政をとりまく状況に対応するとともに、県民満足度を高めるためには、そうしたNPO<sup>2</sup>、民間企業等との対話を通じた連携が必要であることから設置された制度である。

同制度は、県の業務を対象にCSO<sup>3</sup>、民間、大学、行政等が建設的対話を行いながら、それぞれの得意とするところを持ち寄り、公共サービスの受益者・負担者である県民の満足度を高めるように、公共サービスの量と質の確保・向上を図っていくプロセスである。「市場化テスト」の利点である「公共サービスに関する官民の切磋琢磨をオープンに行うプロセス」とともに、「事業仕分け」の利点である「業務の在り方及び担い手についてゼロベースで見直していく手法」が導入された。昨年11月末までに371件の提案があり、このうち197件が採択されている。

同県による行政機関と民間企業等との役割の区分けの考え方については、図2のとおりである。

なお、同県における協働とは、「県民協働指針」によると、異種・異質の組織が、共通の社会的な目的を果たすために、それぞれのリソース（資源や特性）を持ち寄り、対等の立場で協力して共に働くことであるとしている。

2 佐賀県においては、NPOを利益拡大のためではなく、社会的使命・社会をよくしようとする志を実現するために活動する組織として位置付け、「非営利」とは利益を得ることが目的ではなく、使命実現を第一に考えることであって、使命の実現のための活動には利益を上げる取組も含まれるとしている。  
3 CSOとはCivil Society Organisationsの略称であり、志縁組織（市民団体、NPO等）地縁組織（自治会、町内会、婦人会、PTA等）等の市民社会の一翼を担う組織又は市民社会の実現を目指す組織。新たな公共サービスの担い手として期待されている。

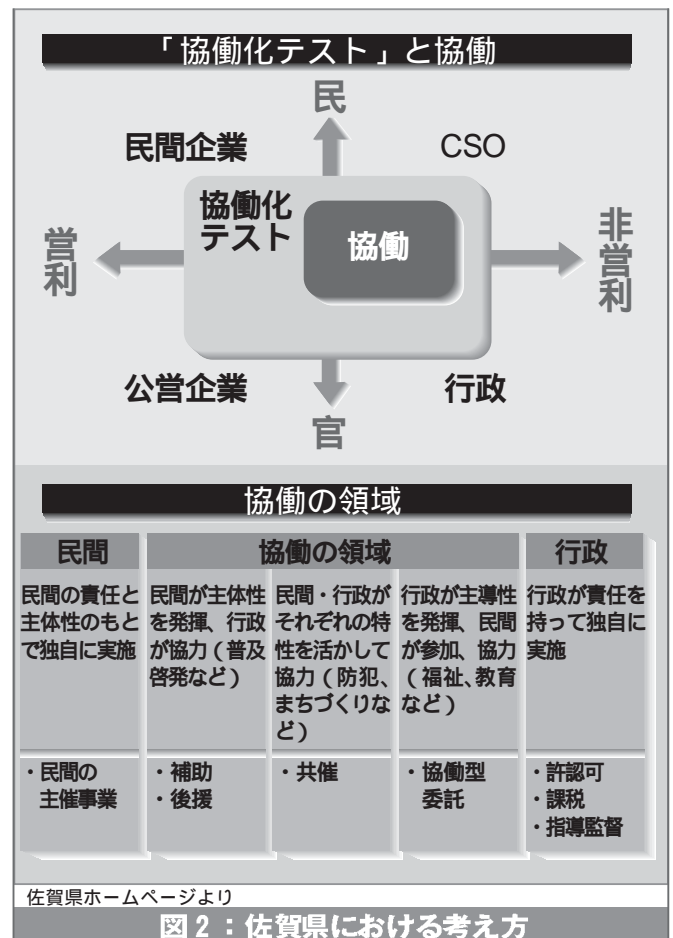


図2：佐賀県における考え方

## 5. これらの事例の課題と解決の方向性

以上、3つの事例について概観したが、これらの課題としては、まず、地域のニーズ、創意工夫、独創性、サービスの質等を評価、審査等の基準としているが、基準が多すぎるのみならず、そもそも明確に切り分けができるのか甚だ疑問である。次に、権力性をメルクマールにしたり、まず行政機関の機能を決めた上で民間企業等の関与を検討したりする等、上からの民間開放となっていて、行政の性格に対する検証が行われていない。そして、非営利性を過剰に強調し、NPO等の役割が必要以上に重視される傾向が見られる。

これらの課題を解決するためには、単純で誰にでも分かる明確な基準による切り分けを行うとともに、行政機関の性格、機能を所与のものとして、それも含めてゼロベースで検証するこ

とが必要である。また、公共サービスと非営利性を結びつける考え方をやめるとともに、NPOを主な委託等の対象としないことが必要である。

権力性に関しては、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申 - さらなる飛躍を目指して - 」(平成18年12月25日規制改革・民間開放推進会議)において、規制改革・民間開放推進会議(当時)の考え方が次のとおり示されている。

すなわち、これまで国が直接実施している事務・事業について民間開放が行えない理由として、関係行政機関側は、ア)いわゆる「公権力の行使」であり、公務員でなければ行えない、イ)民間では公平・中立な事務・事業が行われぬ及びウ)厳格な守秘義務を負う公務員が行うことが適当である、が挙げられていたが、ア)については、公権力の行使の権限をいかなる主体に付与すべきかについては立法政策上の問題であり、必ずしも公務員でなければ行えないものではなく、イ)については、必要に応じて法令や契約で担保することにより公平性・中立性を確保することが可能であり、ウ)については、公務員と同等の守秘義務を法令又は契約で課せばよいことから、いわゆる公権力の行使に係る業務について、これを民間開放することに何ら支障は認められないとしている。

したがって、地公体によるサービスの供給について、権力性の有無に関わらず、これを民間に開放することは可能であると言えることができる。

## 6. 業務仕分けの在り方

以上を踏まえ、地公体における業務仕分けの在り方について考えると、地公体の役割は所与のものではなく不断の見直しが必要であり、サービス供給の効率化は組織や制度の運営に関する問題であること等から様々な基準が考えられるが、そうした基準を全て列挙し、それに基づき仕分けを行うことは不可能であるか、可能であったとしても多大な費用と時間を要し、また瑣末な検討に陥る可能性があることから、単純明快な基準によることが妥当であると考えられる。そこで、まず、仕分けのポイントを考えると、図3に示すとおり、対象となるサービスの公益性の有無、当該サービスの供給者とすべきであると思われる。

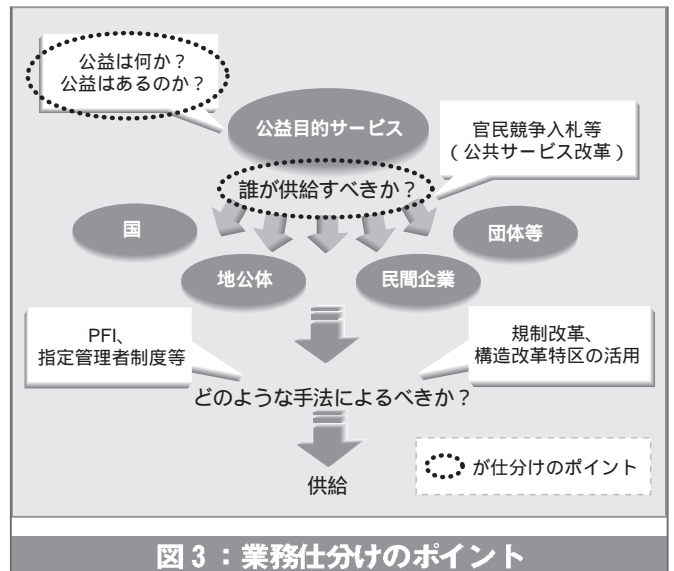


図3：業務仕分けのポイント

その上で、仕分けの基準については、当該事務事業と類似の業務を民間企業等が実施しているか否かとすべきである。さらに、民間企業等が類似の業務を実施していない場合についても、コスト負担が行政機関による財政支出のみか受益者負担があるのか、言い換えれば、利潤の概念を入れることができるかを別の基準として用いて、財政支出のみの場合にあっては効率性の検討を、受益者負担を伴う場合にあっては事業性の検討を行うべきである。そして、そうした効率性や事業性の検討に当たっては、行政機関の内部ではなく、民間事業者等からの提案を募集する等、外部の視点を導入して行うべきであると考えられる。

## 7. おわりに

地公体を取り巻く状況は絶えず変化しており、住民の需要も一定ではないことから、こうした取組は継続して行うことが必要である。また、業務仕分けの作業についてもそうした変化に対応すべく、定式化せず、不断の改善が必要である。したがって、自分たちは当該地公体をどうしたいのかという明確な方向性、青写真を常に持ち、現状を所与のものとし、大胆な発想の転換が必要であると思われる。