

平成19年 第3回 帯広市行財政改革推進市民委員会

■ 日 時 平成19年8月1日(水) 午前9時30分～

■ 場 所 市役所 10F 第5会議室A

■ 会議次第

1 開 会

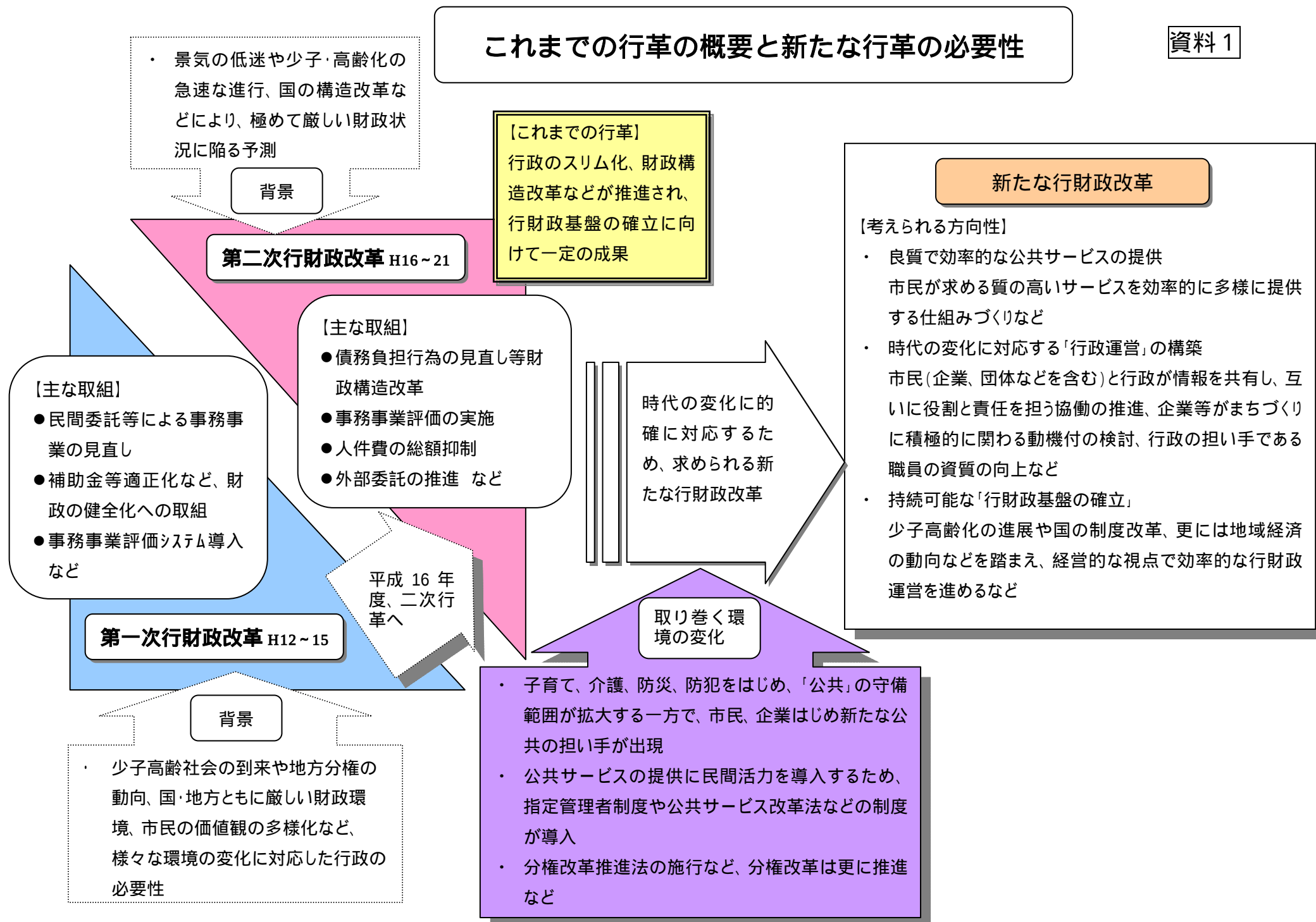
2 協議事項

・行財政改革を推進するための基本的考え方

3 その他

4 閉会

これまでの行革の概要と新たな行革の必要性



新たな行財政改革に関する方向性（原案）

資料 2

I. これまでの行財政改革の検証

- ▶ 一次行革、二次行革では、変革の時代に対応し、市民の信頼を得る自治体運営を目指し、行政のスリム化、財政基盤の確立などに積極的に取り組んでおり、一定の成果をあげている。

・新たな行財政改革取組みの必要性（背景）

- ▶ 自治体を取り巻く環境は、大きく変化を続けており、これまでの改革に加え、新しい視点に立った取組が必要。
1. 「公共」の範囲の拡大と新たな公共空間の形成
 - ・ 少子高齢社会の到来などで「公共」の守備範囲が拡大する中、市民、団体、企業などが、新たな公共サービスの担い手として注目
 - ・ 多元的な主体により担われる「新しい公共空間」の形成に向けた取組の広がり
 2. 社会経済情勢の変化等
 - ・ 地方分権改革推進法の制定など、分権改革の更なる推進
 - ・ 限られた財源で多様化する市民ニーズに対応するため、公共サービス提供に民間活力を導入するため、指定管理者制度や公共サービス改革法をはじめとする制度が導入
 - ・ 公共事業の大幅な減少などによる地域経済、地域活力は停滞
 3. 新しい視点に立った行政運営の必要性
 - ・ 市民ニーズや地域課題に効率的、効果的に対応するため、市民（団体、企業等を含む。）と行政が役割を担い、情報を共有しながら、共に考え行動
 - ・ 行政の担い手である職員の意識改革、資質の向上、適正配置などの取組
 - ・ 依然として厳しい財政状況に対応するため、歳出・歳入の一体改革

・新たな行財政改革に向けての考え方

1. 新たな行財政改革に向けての考え方

- ・ 自治体を取り巻く時代の変化に対応して、財政の健全化はもとより、行財政運営のあり方そのものを変革する必要がある
- ・ 市民や団体、企業などの多様な主体が公共サービスを提供する「新しい公共空間」として形成されつつある中で、財源や人材の有効活用、サービスの質の向上などの観点から、公共サービスを市民（団体、企業等含む。）と行政が連携して推進する必要がある。
- ・ 限られた財源、人的資源を有効に活用し、多様化する市民ニーズに対応するとともに、市民により質の高いサービスを提供するなど、分権時代のまちづくりを着実にすすめるため、新たな行財政改革を策定する必要がある。

2. 新たな行財政改革に向けて考えられる方向性

（1）良質で効率的な公共サービスの提供

- ・ 市民が求める質の高いサービスを効率的かつ多様に提供するしくみづくりを進める（指定管理者、民間委託、公共サービス改革法運用、民間移行など、新たに民間活力の導入を検討など）。

（2）時代の変化に対応する「行政運営」の構築

- ・ 市民（団体、企業等を含む。）と行政が情報を共有し、互いに役割と責任を担う協働の推進や行政の担い手である職員の資質向上をはじめ、時代の変化に対応可能な「行政運営」の構築を図る。

（3）持続可能な「行財政基盤」の確立

- ・ 少子高齢化の進展や国の制度改革、更には地域経済の動向などを踏まえ、経営的な視点を持って効率的な行財政運営を進め、持続可能な行財政基盤の確立を目指すものとする。

取組
期間
・ 策定
と
実施
計

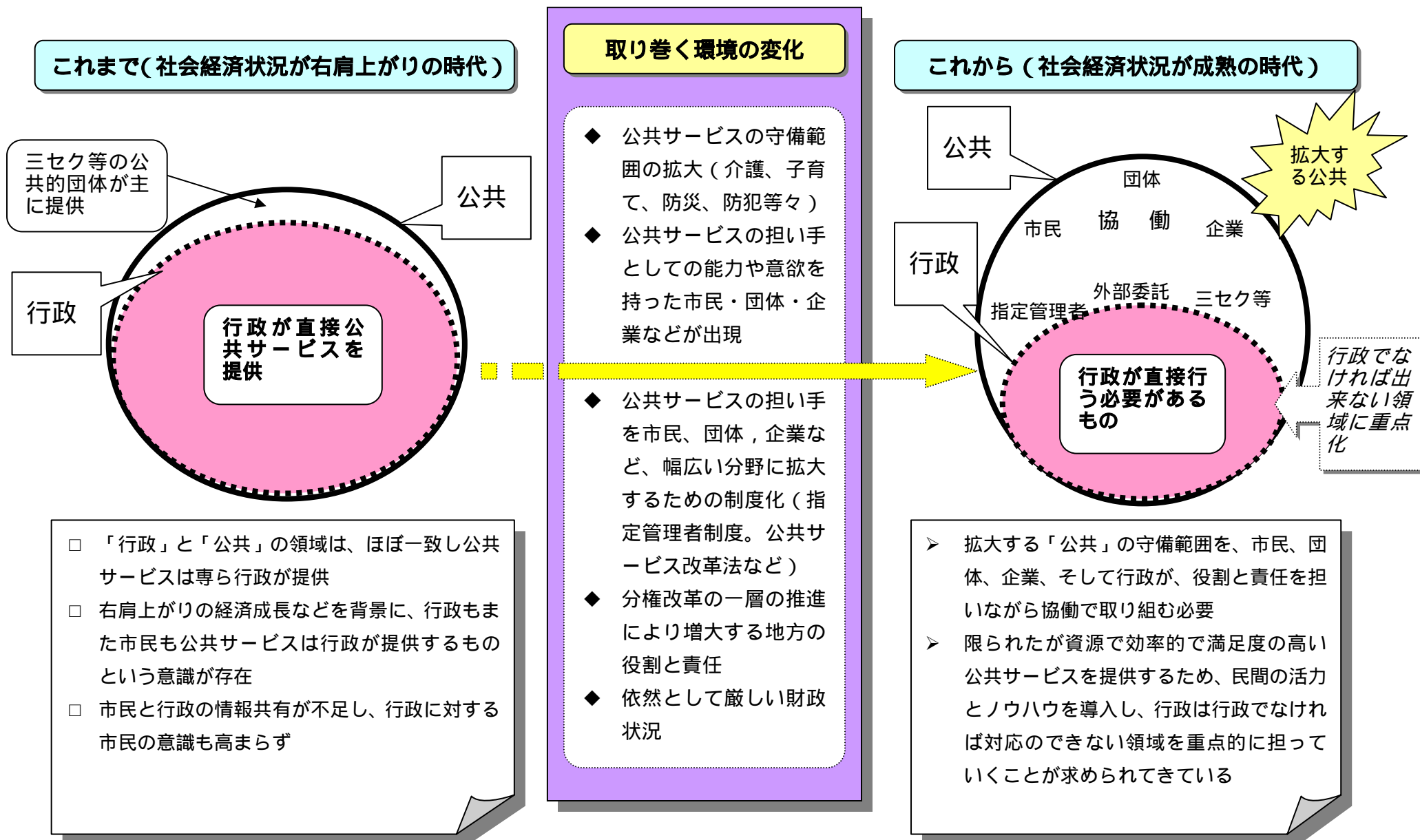
1. 実施計画の策定

- ・ 実効性のある行財政改革の実現に向け実施計画を策定

2. 取組期間

- ・ 平成 20 年度から平成 24 年度までの 5 年間

変革する公共サービスの提供のあり方



行財政改革推進のための基本的 考え方

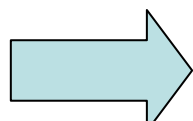
1. 行財政改革の進め方
2. 地域住民にとって、自治体が「安全・安心」であることとは？
3. 行政，財政に関して，市と住民のあいだに認識のギャップはないか？

行財政改革：行政の効率向上のための二つの道

$$\text{行財政効率} = \frac{\text{行政成果}}{\text{行政コスト}}$$

1. 分母を小さくするか, 2. 分子を大きくするか,

1. 分母を小さくする = コスト削減：無駄がないか厳しく監視し、経費をカットする → 監視費用がかかる、悪平等の危険（俺も我慢しているからおまえも我慢しろ）、あまり楽しくない。
2. 分子を大きくする = 同じコストで成果を大きくする：働きやすい環境をつくること（仕事の効率向上）、住民と職員が共通の目標を持てること（住民からの行政評価向上） = 相互理解を図りギャップをなくすこと
3. 信頼関係の向上させると、監視しなくても任せておけばよく（コスト削減）、働きやすい（成果向上）



両方のバランスが大事

たとえば：食の「安全と安心」とは言うけれど、

食品を供給する側

「安全」は食品を販売する側が保証しなければならない。その「安全性」を確認するのは専門的な知識を持った検査官など。一般人の知識レベルとは異なる。さらに、食品に関する情報は、安心してもらえるように提供しなければならない。



一般の人がわかる言葉でわかるように説明しないと安心して消費してもらえない。

食品を消費する側

「安心」するのは消費者。一般人。いくら「安全だ」と言われても、一般人の知識で「安心」できなければ買わない。

- かつては「安全だ」と言われれば買っていた。理由の一つは、販売する側と消費する側のあいだに強固な信頼関係が成り立っていたこと。
- 理由の二つ目は、食べるものがなかったということ。現在は、「飽食の時代」と言われ、ほかに食べるものがある。
- 現在の「食の安全と安心」を脅かす状態は、「安全性」が低下している面と、偽装事件などの結果、「信頼関係」が低下している面の両方がある。

自治体の「安全と安心」とは言うけれど、

自治体の安全を保証する側(行政)
「安全」は行政が保証しなければならない。その「安全性」を確認するのは専門的な知識を持った行政マンなど。一般の住民の知識レベルとは異なる。さらに、自治体財政に関する情報は、安心してもらえるように提供しなければならない。

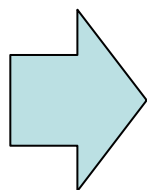


一般の人がわかる言葉でわかるように説明しないと安心して住んでももらえない。

地域に暮らす側

「安心」するのは地域住民。いくら「安全だ」と行政にいわれても、一般住民の知識で「安心」できなければ住み続けない。

- かつては「安全だ」と言われれば住み続けていた。理由の一つは、行政と住民との間に強固な信頼関係が成り立っていたこと。
- 理由の二つ目は、引っ越しはそれほど簡単ではなかったということ。現在は、ほかに住みやすそうなところがあれば、簡単に引っ越ししてしまう。
- 現在の「自治体の安全と安心」を脅かす状態は、「安全性」が低下している面(破綻自治体の存在、借金の増加)と、「信頼関係」が低下している面(説明がよく分からない、スキャンダルが多い)の両方がある。

行政，財政に対する，市
と住民の認識のギャップ  信頼関係
の崩れ

- 市は，「返済金額は減少にあるから心配ない」という。しかし市民の中に増え続ける借入金という漠然とした不安は存在する。そのギャップ
- ギャップの原因の一つは，危機的な道財政，国の財政への依存

受益者負担（借金をする人，返す人）

- 借金のお金を使う人，使ったお金で便益を受ける人（現在世代）と，借金を返済する人（将来世代）：個人であれば一致
- 借金の使い道として，社会的インフラ(道路，水道など)は将来的にも便益を享受できるが，退職金への借金は説明困難(便益を受ける人（退職した人がサービスしていた住民）と負担する人（将来の帯広市住民）が完全に異なる)。
- このような点に関する認識に，市民と市の間に認識のズレがあるのではないかと。負担が少ないから良い，悪い，という問題ではない。

[資料の性格]

- ・ 意見を出していただくための、参考としていただくための資料です。
- ・ 意見には、その必要性や配慮する点などもあれば、併せて述べてください。
- ・ 論点以外のご意見も、この資料にとらわれずご自由にお出してください。

□ 新たな行財政改革に求められるものは

【考えられる論点】

1 . 財政基盤の確立に必要な取組みは

- ・ 依然として厳しい財政状況に対応するため、これまでの行政のスリム化や予算編成手法の見直しや自主財源の確保などの取組を継続することが重要でないか
- ・ 市民に財政状況を分かりやすく説明するための指標づくりを進めるなど、市民理解を深める必要性があるのではないか
- ・ その他、財政基盤の確立に必要な取組みは

2 . 時代の変化に対応可能な行政運営を進めるために重要なものは

- ・ 地方分権改革の進展や公共サービス改革法などの国の制度改革などに対応する必要性は
- ・ 専ら行政が行ってきた事務について、民間活力を導入した方が効率的なものを見直す必要性は
- ・ 団塊の世代の大量退職、行政のスリム化などにより、行政の担い手である職員個々の意識改革、資質の向上は一層重要か

3 . 質の高い公共サービスが効率的に提供されるために必要な仕組みは

- ・ 介護、子育て、防災など、公共サービスの範囲が拡大する中で、公共サービス提供のあり方をどのように考えるか
- ・ 市民、団体、企業、行政などがそれぞれのもつ能力や特徴を活かし、役割を分担することの必要性は
- ・ 市民と行政が互いに役割と責任を分担し、協働のまちづくりをすすめるために、大切なもの（足りないもの）は何か（情報の共有、説明責任などの現状はどうか）
- ・ 市民と行政が理解と信頼を深めていくために必要なものは何か

道内他都市（概ね人口10万人以上、札幌市を除く）との比較

□ 財政力指数

	H10		H11		H12		H13		H14		H15		H16		H17	
1	苫小牧市	0.91	苫小牧市	0.88	苫小牧市	0.84	苫小牧市	0.81	苫小牧市	0.80	苫小牧市	0.79	苫小牧市	0.79	苫小牧市	0.79
2	室蘭市	0.65	室蘭市	0.62	室蘭市	0.59	室蘭市	0.58	室蘭市	0.60	室蘭市	0.61	室蘭市	0.61	室蘭市	0.60
3	釧路市	0.57	釧路市	0.55	帯広市	0.53	帯広市	0.53	帯広市	0.54	帯広市	0.56	帯広市	0.57	帯広市	0.57
4	函館市	0.56	函館市	0.55	釧路市	0.52	釧路市	0.51	釧路市	0.51	釧路市	0.51	釧路市	0.51	旭川市	0.51
5	旭川市	0.56	旭川市	0.55	旭川市	0.52	函館市	0.51	北見市	0.51	旭川市	0.51	旭川市	0.51	江別市	0.50
6	帯広市	0.55	帯広市	0.54	函館市	0.50	旭川市	0.51	函館市	0.50	北見市	0.51	北見市	0.51	釧路市	0.48
7	北見市	0.53	北見市	0.52	北見市	0.50	北見市	0.50	旭川市	0.50	函館市	0.50	江別市	0.49	函館市	0.46
8	江別市	0.51	江別市	0.50	江別市	0.48	江別市	0.47	江別市	0.48	江別市	0.49	函館市	0.46	小樽市	0.46
9	小樽市	0.50	小樽市	0.48	小樽市	0.47	小樽市	0.46	小樽市	0.47	小樽市	0.46	小樽市	0.46	北見市	0.44

□ 経常収支比率

	H10		H11		H12		H13		H14		H15		H16		H17	
1	旭川市	80.4	旭川市	79.0	江別市	82.3	江別市	83.4	帯広市	84.4	帯広市	84.6	帯広市	86.8	帯広市	85.4
2	帯広市	82.6	江別市	83.3	旭川市	83.5	帯広市	84.3	江別市	84.9	江別市	85.0	室蘭市	89.6	室蘭市	87.4
3	江別市	83.5	帯広市	83.7	帯広市	83.5	旭川市	85.8	函館市	85.6	旭川市	85.7	函館市	89.8	江別市	88.5
4	函館市	87.1	函館市	84.7	釧路市	84.7	函館市	86.4	旭川市	87.9	函館市	86.3	江別市	89.9	函館市	88.9
5	苫小牧市	88.1	苫小牧市	88.4	函館市	84.7	苫小牧市	87.9	釧路市	89.7	釧路市	90.1	釧路市	90.2	旭川市	89.9
6	北見市	89.5	釧路市	89.6	苫小牧市	86.3	釧路市	88.8	苫小牧市	89.8	苫小牧市	91.6	旭川市	90.3	苫小牧市	93.3
7	釧路市	89.7	北見市	89.7	室蘭市	88.6	室蘭市	89.8	室蘭市	91.2	室蘭市	92.8	苫小牧市	94.3	北見市	94.4
8	室蘭市	92.7	室蘭市	90.1	北見市	90.0	北見市	90.4	北見市	92.8	北見市	93.9	北見市	96.6	釧路市	95.1
9	小樽市	94.5	小樽市	92.8	小樽市	94.3	小樽市	97.3	小樽市	99.3	小樽市	97.4	小樽市	102.4	小樽市	99.1

□ 起債制限比率

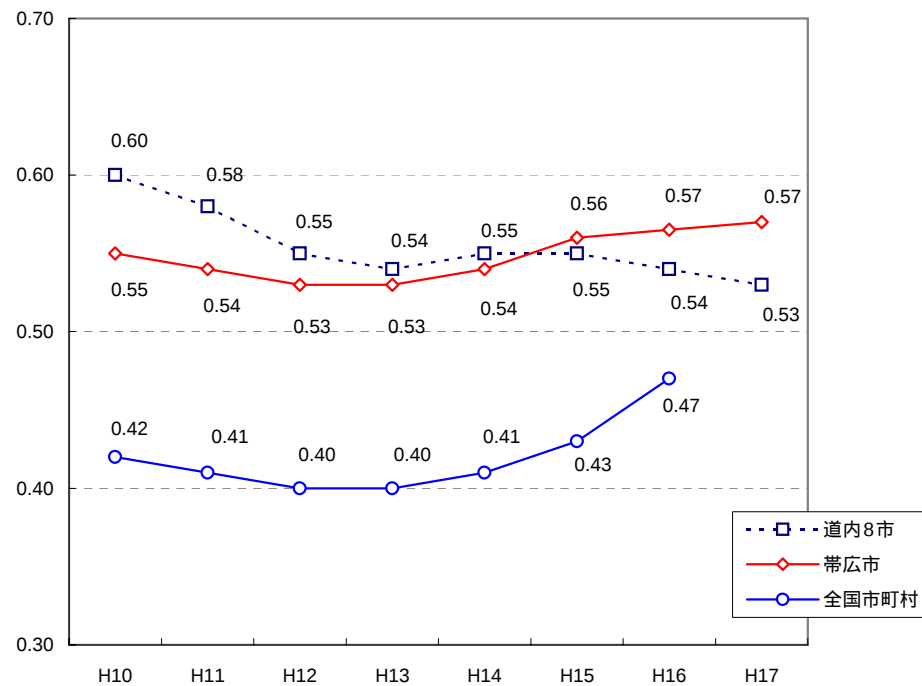
	H10		H11		H12		H13		H14		H15		H16		H17	
1	苫小牧市	11.1	江別市	11.6	室蘭市	11.2	室蘭市	10.6	室蘭市	10.3	室蘭市	10.4	室蘭市	10.0	室蘭市	9.5
2	江別市	11.5	函館市	12.0	江別市	11.5	江別市	11.9	函館市	11.9	函館市	11.6	函館市	11.6	函館市	11.3
3	函館市	12.0	室蘭市	12.0	函館市	12.1	函館市	12.0	江別市	12.5	釧路市	12.6	釧路市	11.8	釧路市	11.4
4	室蘭市	12.4	苫小牧市	12.0	苫小牧市	13.0	帯広市	13.3	帯広市	13.3	北見市	13.1	旭川市	13.1	旭川市	12.9
5	小樽市	13.0	小樽市	13.1	小樽市	13.3	旭川市	13.5	旭川市	13.4	江別市	13.2	北見市	13.5	北見市	13.5
6	旭川市	13.0	旭川市	13.3	旭川市	13.4	小樽市	13.6	北見市	13.4	旭川市	13.4	江別市	13.7	帯広市	13.6
7	帯広市	13.3	帯広市	13.5	帯広市	13.5	苫小牧市	13.8	釧路市	13.5	帯広市	13.4	帯広市	13.7	江別市	13.8
8	釧路市	13.9	釧路市	14.2	釧路市	14.3	釧路市	13.9	小樽市	14.0	小樽市	14.6	小樽市	15.1	苫小牧市	14.9
9	北見市	14.8	北見市	14.7	北見市	14.6	北見市	14.0	苫小牧市	14.5	苫小牧市	15.0	苫小牧市	15.3	小樽市	15.9

□ 財政力指数

財政力指数は、必要な財源（＝基準財政需要額）のうち自前で準備できる財源（＝基準財政収入額）の割合を示し、地方自治体の財政力を測るものです。

これが1を超えると地方交付税は交付されません。

財政力指数の推移



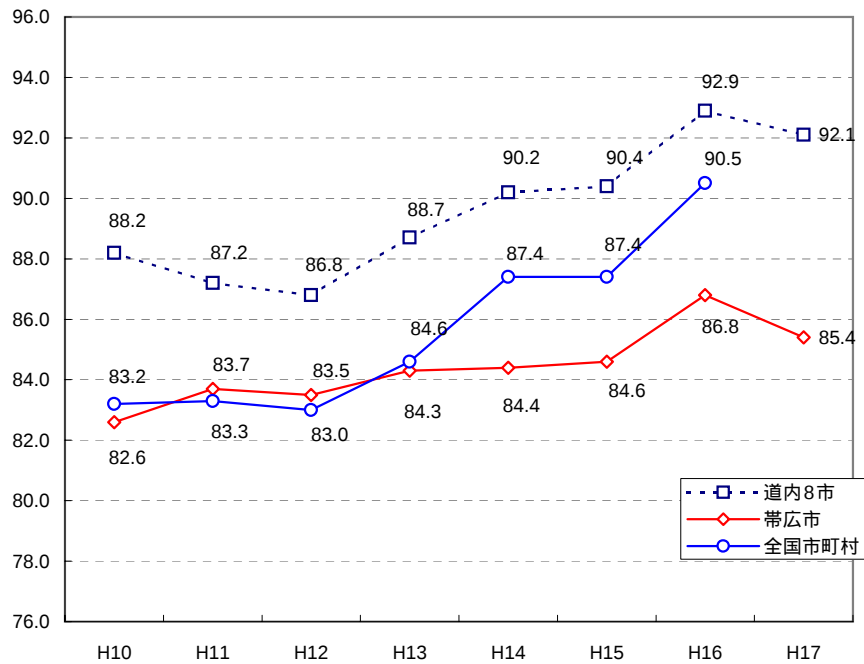
	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
函館市	0.56	0.55	0.50	0.51	0.50	0.50	0.46	0.46
小樽市	0.50	0.48	0.47	0.46	0.47	0.46	0.46	0.46
旭川市	0.56	0.55	0.52	0.51	0.50	0.51	0.51	0.51
室蘭市	0.65	0.62	0.59	0.58	0.60	0.61	0.61	0.60
釧路市	0.57	0.55	0.52	0.51	0.51	0.51	0.51	0.48
北見市	0.53	0.52	0.50	0.50	0.51	0.51	0.51	0.44
苫小牧市	0.91	0.88	0.84	0.81	0.80	0.79	0.79	0.79
江別市	0.51	0.50	0.48	0.47	0.48	0.49	0.49	0.50
8市平均	0.60	0.58	0.55	0.54	0.55	0.55	0.54	0.53
帯広市	0.55	0.54	0.53	0.53	0.54	0.56	0.57	0.57
全国市町村	0.42	0.41	0.40	0.40	0.41	0.43	0.47	

最近の帯広市の財政力指数は、基準財政需要額が減少しているのに対し、基準財政収入額はそれほど減っていないため、平成12～13年度を底に年々上昇し、15年度には道内8市の平均を上回っています。

□ 経常収支比率

経常収支比率は、毎年決まって収入される一般財源（＝経常一般財源収入）のうち、毎年決まって支出される経費（＝経常的経費）に充てられた割合を示し、比率が高いほど政策的な経費にまわすことができる金額が減ることから、財政の硬直化が進んでいるといえることができます。

経常収支比率の推移（単位：％）



（単位：％）

	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
函館市	87.1	84.7	84.7	86.4	85.6	86.3	89.8	88.9
小樽市	94.5	92.8	94.3	97.3	99.3	97.4	102.4	99.1
旭川市	80.4	79.0	83.5	85.8	87.9	85.7	90.3	89.9
室蘭市	92.7	90.1	88.6	89.8	91.2	92.8	89.6	87.4
釧路市	89.7	89.6	84.7	88.8	89.7	90.1	90.2	95.1
北見市	89.5	89.7	90.0	90.4	92.8	93.9	96.6	94.4
苫小牧市	88.1	88.4	86.3	87.9	89.8	91.6	94.3	93.3
江別市	83.5	83.3	82.3	83.4	84.9	85.0	89.9	88.5
8市平均	88.2	87.2	86.8	88.7	90.2	90.4	92.9	92.1
帯広市	82.6	83.7	83.5	84.3	84.4	84.6	86.8	85.4
全国市町村	83.2	83.3	83.0	84.6	87.4	87.4	90.5	

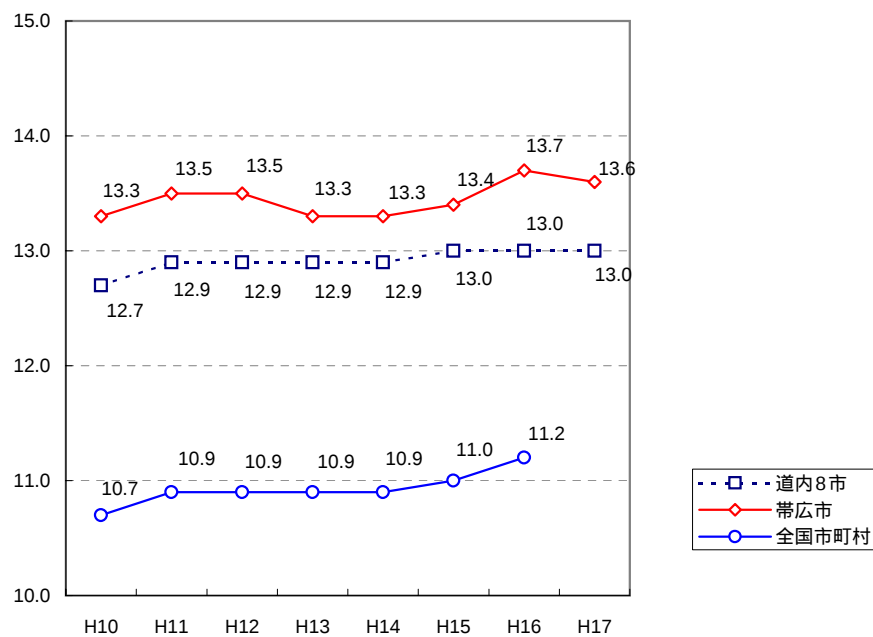
帯広市の経常収支比率は従来から他都市よりも率が低く、比較的、財政の弾力性を保っているといえることができます。また、過去は、一貫して上昇傾向にありましたが、他の都市と同様に17年度には低下しています。

□ 起債制限比率

起債制限比率の計算は複雑ですが、簡単に言えば、理論上計算される一般財源規模に占める市債元利償還金の割合で算出します。

つまり、市の財政における借金返済の割合を示すものです。

起債制限比率の推移（単位：％）



（単位：％）

	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
函館市	12.0	12.0	12.1	12.0	11.9	11.6	11.6	11.3
小樽市	13.0	13.1	13.3	13.6	14.0	14.6	15.1	15.9
旭川市	13.0	13.3	13.4	13.5	13.4	13.4	13.1	12.9
室蘭市	12.4	12.0	11.2	10.6	10.3	10.4	10.0	9.5
釧路市	13.9	14.2	14.3	13.9	13.5	12.6	11.8	11.4
北見市	14.8	14.7	14.6	14.0	13.4	13.1	13.5	13.5
苫小牧市	11.1	12.0	13.0	13.8	14.5	15.0	15.3	14.9
江別市	11.5	11.6	11.5	11.9	12.5	13.2	13.7	13.8
8市平均	12.7	12.9	12.9	12.9	12.9	13.0	13.0	13.0
帯広市	13.3	13.5	13.5	13.3	13.3	13.4	13.7	13.6
全国市町村	10.7	10.9	10.9	10.9	10.9	11.0	11.2	-

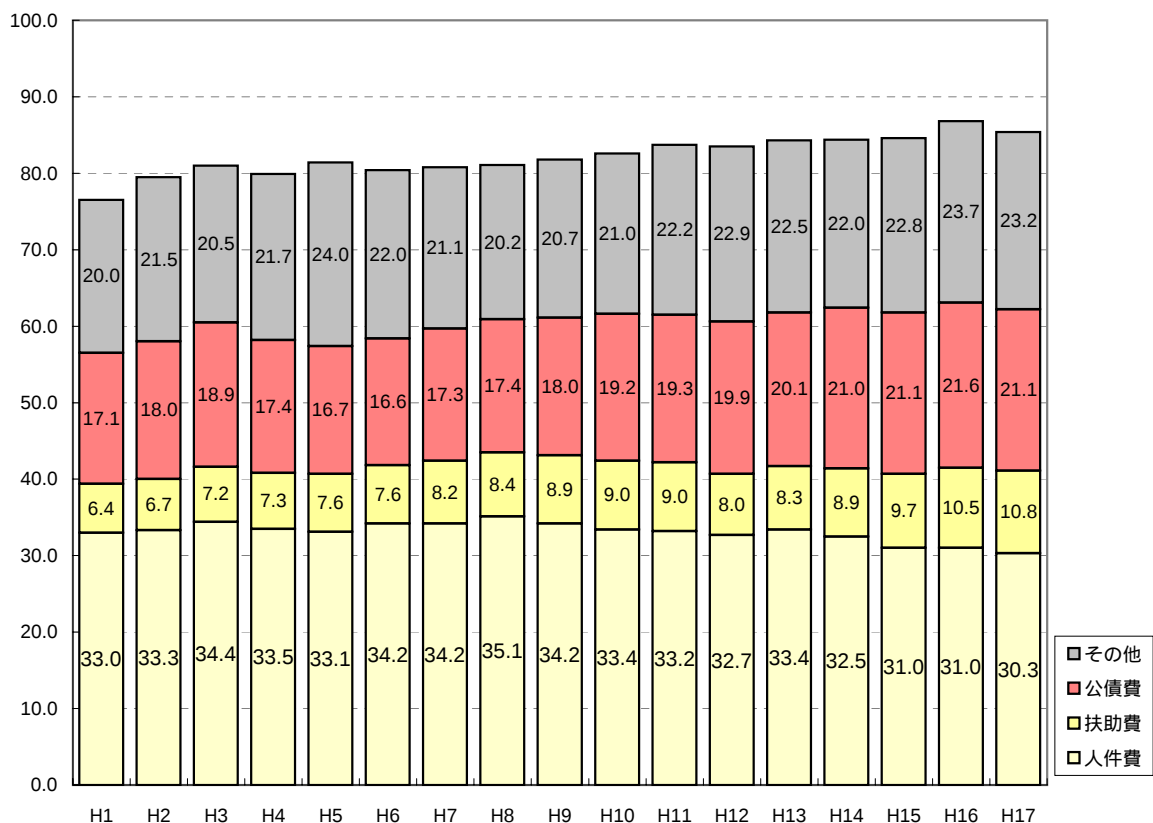
帯広市の状況を見ると、過去において積極的な都市基盤整備を行ったことなどにより、他都市に比べ高い水準にあります。

□ 経常収支比率の推移

本市の経常収支比率を構成する費目ごとの数値を見ると、人件費は平成8年度の35.1%をピークに減少傾向にあり、17年度には30.3%と、4.8ポイント低下しています。

一方、扶助費は高齢化や経済の停滞により上昇しており、公債費も8年度の17.4%と比較すると17年度には21.1%と3.7ポイント上昇しています。

性質別経費ごとの経常収支比率（単位：％）



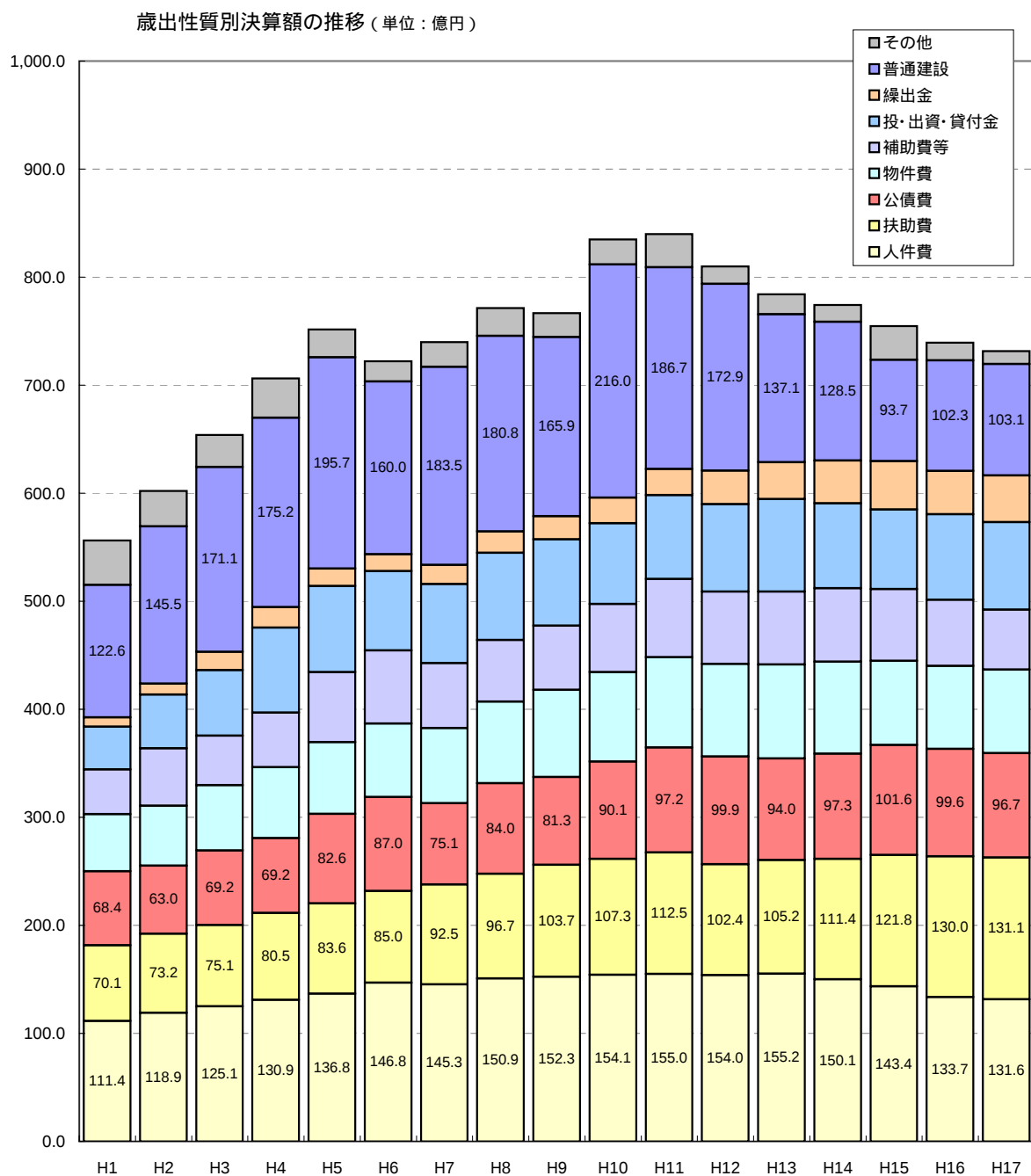
（単位：％）

	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
人件費	33.0	33.3	34.4	33.5	33.1	34.2	34.2	35.1	34.2	33.4	33.2	32.7	33.4	32.5	31.0	31.0	30.3
扶助費	6.4	6.7	7.2	7.3	7.6	7.6	8.2	8.4	8.9	9.0	9.0	8.0	8.3	8.9	9.7	10.5	10.8
公債費	17.1	18.0	18.9	17.4	16.7	16.6	17.3	17.4	18.0	19.2	19.3	19.9	20.1	21.0	21.1	21.6	21.1
その他	20.0	21.5	20.5	21.7	24.0	22.0	21.1	20.2	20.7	21.0	22.2	22.9	22.5	22.0	22.8	23.7	23.2
物件費	9.7	10.3	11.0	11.3	11.5	11.3	11.0	10.1	10.1	10.1	10.2	10.2	9.3	8.3	7.9	8.4	8.7
維持補修費	0.7	1.4	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	1.5	1.7	2.7	1.9	2.0	2.4	2.7	2.7	2.4
補助費等	8.2	8.4	6.5	6.9	8.6	6.7	5.9	6.2	6.9	7.0	7.1	7.2	7.1	6.9	7.3	7.0	6.1
繰出金	1.4	1.4	1.3	1.8	2.2	2.4	2.6	2.3	2.2	2.2	2.2	3.6	4.1	4.4	4.9	5.6	6.0
合 計	76.5	79.4	81.1	79.9	81.4	80.4	80.8	81.1	81.8	82.6	83.7	83.5	84.3	84.4	84.6	86.8	85.4

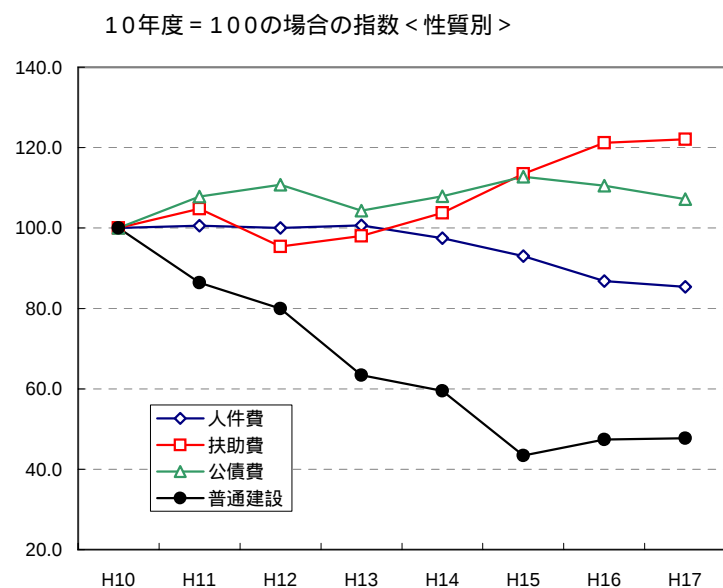
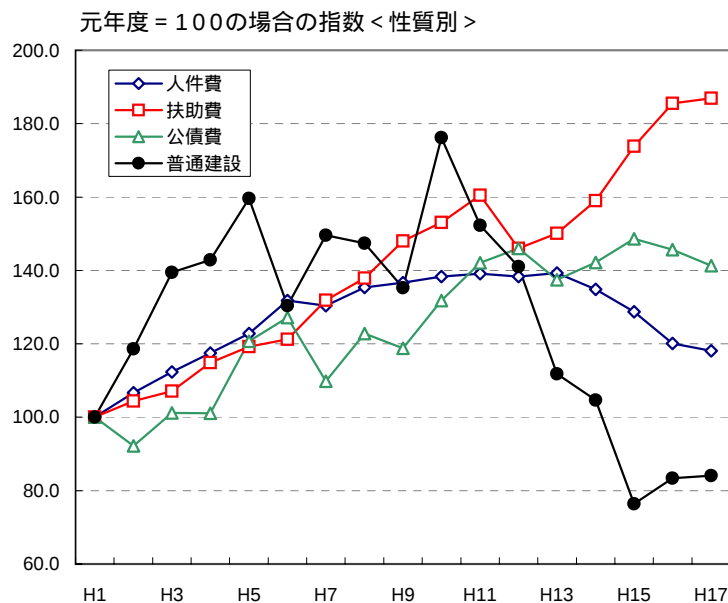
□ 歳出性質別決算額の推移

性質別区分により決算額の推移を見ると、人件費は平成11年度の155億円から17年度には131.6億円と23.4億円減少し、同じ期間で扶助費を見ると18.6億円増となっていますが、公債費のうち建設事業に充てるために借り入れた市債の返済分は減少に転じており、臨時財政対策債（地方交付税の肩代わりとして発行した市債）の返済が増加していることなどから、公債費全体としては05億円の減とほぼ横ばいで推移しています。

一方、普通建設事業費は、平成10年度の216億円から大きく減少し、17年度には103.1億円と、半分以下になっていることから、公債費（特に建設事業分）は今後も減少傾向にあるものと推計しています。



□ 性質別決算額の伸び



平成10年度を100とした場合の各経費の推移は左のとおりで、扶助費は大きく増加し、公債費は横這い、人件費は大きく減少しており、普通建設事業は半減しています。

(平成元年度=100)

	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
人件費	100.0	106.7	112.3	117.5	122.8	131.8	130.4	135.4	136.7	138.3	139.1	138.3	139.3	134.8	128.7	120.1	118.1
扶助費	100.0	104.4	107.1	114.9	119.2	121.2	131.9	137.9	148.0	153.1	160.5	146.0	150.1	159.0	173.8	185.5	186.9
公債費	100.0	92.2	101.2	101.1	120.7	127.2	109.8	122.8	118.8	131.8	142.1	146.0	137.5	142.2	148.6	145.7	141.3
普通建設	100.0	118.6	139.5	142.9	159.6	130.4	149.6	147.4	135.3	176.2	152.3	141.0	111.8	104.7	76.4	83.4	84.1

(平成10年度=100)

	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
人件費	100.0	100.6	100.0	100.7	97.5	93.0	86.8	85.4
扶助費	100.0	104.8	95.4	98.0	103.8	113.5	121.2	122.1
公債費	100.0	107.8	110.8	104.3	107.9	112.8	110.5	107.2
普通建設	100.0	86.4	80.0	63.4	59.5	43.4	47.4	47.7

e-Reiki CLUB フォーラム パネルディスカッション

自治体市場化テストと これからの自治体のあり方

前号に引き続き、「市場化テストフォーラム」（2007年3月9日開催）についてご紹介します。

今回はパネルディスカッション「自治体市場化テストとこれからの自治体のあり方」です。

市場化テスト法について研究され、又は実務で取り組まれている6名の方々に、

本制度の導入や執行の留意点について、自身の経験を交えつつお話しいただきました。

前半は、いわゆる「市場化テスト法」の概要や佐賀県、千葉県木更津市の取組みを、

後半は会場からの質問についてお答えいただきました。

はじめに

鈴木 本日は様々な方がおいでになっているかと思いますが、市場化テスト法に関しては、皆さんは次の3つのグループのいずれかに入っているのではないかと思います。ひとつは、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（以下「公共サービス改革法」という）いわゆる市場化テスト法とは一体何なのかという疑問を持っている方、2つ目は、市場化テスト法自体に非常に懐疑的である方、さらに3つ目は、現在の日本の財政状態又は自治体の財政状態から見て、市場化テストを推進していかなければならないと考えている方でしょうか。そこで、議論の前提として、市場化テスト法の概要について寺田さんからお話ししたいと思います。

市場化テスト法制定の目的と背景

寺田 総務省の寺田（開催日当時）です。公共サービス改革法は、競争の導入による公共サービスの改革ということで、その実施を民間が担うことができるものは民間

にゆだねるといった観点から、公共サービスの実施について見直し、民間事業者の創意や工夫が反映されることが期待されるような一体の業務を選定して、これを官民で、あるいは官が入らない場合は民間で競争入札に付することによって、公共サービスの質の維持の向上と経費の削減を図ることを目的としており、2006年に法律が通り、現在に至っています。

その目的からお分かりいただけたと思いますが、政府部門全体の改革にかかわるものであることから、内閣府で所管されている法律です。もともと、国の業務について、公務員が直接行わなくても、民間でできるものは民間にゆだねていこうという流れの中、官民で競争入札をしてはどうかという議論があり、一方で、例えば公務員であれば課せられる守秘義務等が民間に課せられないのはいかがなものか、あるいは個人情報保護の法制として足りないところがあるのではないかと、といった指摘がありました。こうした議論を踏まえて、仮に競争入札に付して民間企業が行うことになった場合には、秘密保持義務や刑法上のみなし公務員の規定等が民間にも適用されるようにする仕組みを導入する法律をつくることになりました。最初は国の行政サービスと改革に主眼が置かれていましたが、国と地方を通じて行政改革を進めてい



なければならないことから、地方についても同じように議論がなされたわけです。

しかし、地方公共団体については、自治体の判断で民間にゆだねることができるものについては、あえて法律で規律する必要はないのではないかという議論もあり、これを踏まえて、地方公共団体が市場化テストのようなものを行おうとしたときに、国の法律等が障害になるようなことがあれば、それを直していこうという議論がなされたという経緯があります。

自治体の業務に関連しては、現在の公共サービス改革法では、特定公共サービスと呼ばれる法律の特例が必要な6つの業務があります。「窓口6業務」と呼んでいます。具体的には、窓口で交付する戸籍謄・抄本と税金関係の納税証明書、外国人登録原票の写し、住民票の写しや戸籍の附票の写し、印鑑登録証明書です。このような証明書を発行する業務は、窓口での受け付けと引渡しに限っていますが、市町村長名で行われる業務であることから、その交付決定業務そのものまで民間事業者に一体としてゆだねることができるのかという議論がある中で、差し当たって受け付けと引渡しという取次ぎ的な業務に関しては、守秘義務等の規定が適用された上で行うのであれば、国民の理解も十分得られるだろうということ

で、現在の条文ができ上がっています。

つまり、地方公共団体の業務の中で特定公共サービスと定義付けられて法律で対象としている業務は、窓口6業務の受け付け・引渡しという部分に限定しており、それ以外の施設管理などの業務について官民競争で行う場合には、必ずしもこの法律に束縛されるものではないという構成になっています。

鈴木 非常に手短に、公共サービス改革法の概要について説明をしていただきました。

続いて、佐賀県で行政改革に携わっておられる川島さんから、佐賀県の民営化の問題も含めたイノベーションについてお話ししたいと思っています。

佐賀県の協働化テスト

川島 佐賀県最高情報統括監の川島です。業務改革や県庁の情報化を担当しています。これまで佐賀県で行ってきたことで、市場化テスト法がなければできなかったというものは、実はひとつもありません。今後、市場化テスト法を活用する場面が出てくるかもしれませんが、私どもとしては、行政としてやるべきことを淡々と進めて

います。また、市場化テストのように、行政が民間かという公共サービスの主体の線引きには、それほどこだわっていません。公共サービスの担い手をできるだけ増やすことによって、サービスの受け手である住民の満足度を上げていこうというアプローチをとっています。

協働化テストの特徴をひと言で言うと、まず行政側から、行政がどのようなサービスを行っているかということから率先して徹底した情報開示をすることです。それに対して民間から広く提案を求めて提案者対話を重ね、県民満足度が高まるように公共サービスの担い手の多様化を図っていくプロセス全体を、協働化テストと呼んでいます。

この場合の民間には、民間企業、大学、NPOのみならず、法人化されていない、例えば地域の婦人会や様々なグループも含めた多くの市民社会組織も含まれます。そういった人々から提案をいただいて対話を続けています。

基本的には、行政から情報を徹底的に開示することによって、民間側からの創意工夫に満ちた提案を受けます。提案に当たっては、「行政よりもうまくできます」「このように受け手の満足度を高めることができます」という視点から提案をしてもらいます。また、民間企業のみならず多様な方々に呼びかけて、予断を排して民間参入の可能性を議論していますが、そうした対話の中から行政側の様々な気づきや新しいアイデアが生まれてきます。公共サービスの提供のあり方というものは、行政が民間かではなく、企画段階ではアイデアを出し合い、実施段階では役割分担をするなど、多様な協働形態をもってコストを下げてサービス水準を上げることが可能だという考えでいます。

また、職員が主体で行わないと持続できないため、予算過程（PDCAサイクル）とも連動させています。具体的な行政行為は、やはり予算あるいは条例などになると思いますが、その決定過程とも連動させることで、検討の成果を具体的なアクションに着地させることを常に意識しています。

協働化テストのプロセスは全部で8工程ありますが、昨年の8月から始めて、今ちょうど工程6の「提案書への回答」を行いました。寄せられた様々な提案について、「これは一緒に行う」「これはできません」と回答し、

2007年度の1年間をかけて、4月から契約、品質管理に入っていきます。それから最終的には評価も行っていますが、途中でもサービスの受け手側の評価にさらすことにしています。

情報の開示に当たっては、最初の段階で、今まで行ってきた県の業務を自ら続けるべきかどうかについて、職員にも点検してもらった上で開示しています。ですから、外部から指摘を受けて検討するのではなくて、あくまでも行政自身で自己点検し、その業務を外部に委託するかどうかという自覚を持った上で委託するというプロセスを踏んでいるのです。

これまでの行政改革は、行政があらかじめ民間への業務開放を考える特定の部分について公開し、その他は非開示ということが多かったと思いますが、私どもの場合には、公立学校や警察業務など、本来的に行政がやるべきものを除いたすべての業務の情報を公開するのが大原則と考えています。できるだけ業務の内容を詳細に出さないと分からないので、単なる事業名ではなく、業務の内容を具体的に書き、かつ当該業務を自らやり続けるべきなのかどうかという判断も含めて行っています。最初は、民間の反応も少なかったのですが、意見交換会を重ねるごとに多くの方々に参加してもらうことができました。十分な情報交換過程がないと、行政が行っていることの本当の意味やサービスの難しさについてはなかなか理解してもらえないので、この過程は不可欠だろうと思っています。

寄せられた提案は、行政の内部コストを削減するもの、あるいは行政の対外的なサービスの質を上げるものなど、非常に多様なものがありました。私どもはその提案一つひとつに対して、単にコメントだけのものから、真剣に考えてもらったものまで、それが私ども行政が行う以上に受け手側の満足を得られるかどうかという視点で整理しています。

いろいろ取り組んできた結果、公共サービスの担い手として相談できる相手が多数出現してきました。提案者と行政職員とが意見交換を深めていくと、民間のサービスの価値と行政側の限界が次第に分かってくるので、そこから多様な協働的関係をつくり出せるようになってきています。また、行政内部の組織単位で横断的に業務改

革を行おうと思っても相当の力が必要となりますが、民間からの横断的な業務改革アイデアが出されると、民間の物差しで集約的に改革していくことができます。これは、提案型の対話を深めることによって初めて可能になったと理解しています。

私どもが協働化テストのターゲットとしている公共サービス分野については、まず今まで自らが行っていた行政領域を企業や市民社会組織に出しています。この部分がこれまでの公共サービス改革の議論の対象とされてきたと思いますが、実は企業が社会的責任(コーポレート・ソーシャル・リスポンシビリティ)を果たすための活動として公共的な空間領域に入ってきているのです。例えばニートやフリーター対策など、行政ニーズは様々な分野に広がっていますが、これらを全部受け止めると、行財政制約の問題も含めて限界があります。しかし、この部分についての企業や市民社会組織等からの提案があれば、積極的に議論していきます。今回の提案の8割は行政が自らアウトソーシングが可能だと特定した以外の領域に対して出てきています。

さらに、最終的に採用された提案の6割は、行政内部で外部に委託しようと考えた部分以外に対する提案として採択されています。ですから、行政側があらかじめアウトソーシング可能と判断した分野だけを対象として民間委託などを検討していくという考え方には、やはり限界があると思っています。

様々な過程を踏む中で、委託の契約のあり方や仕様書設計をしているところですが、早急にやらなければならないと思っているのは、職員の人件費コストを、委託する際のコストにどこまで正確に盛り込めるかの算定です。また、外部に業務を委託するに当たって県の外郭団体と県から何の支援も受けていない純粋なNPOとでは競争条件が平等にならないという指摘をNPO側から受けており、外郭団体に対する人件費補助的なものを徹底的に見直す必要があると考えています。

ところで、職員の反応について非常におもしろいことがあります。始めに、詳細に業務を記述する、それを自己判断する、オープンにする、対話をするといった大きな時間コストを行政内部にかけたのです。当初、「こんなに時間をかけて何になるのか」という議論はあったのです

パネリスト

福井 秀夫 Hideo Fukui

政策研究大学院大学教授

1981年東京大学法学部卒業。同年建設省入省。1996年法政大学社会学部教授、ミネソタ大学客員教授などを経て、2001年より現職。専門は行政法、法と経済学。内閣府の規制改革・民間開放推進会議専門委員として市場化テスト法(公共サービス改革法)の制定に参加。

川島 宏一 Hiroichi Kawashima

佐賀県最高情報統括監(CIO)

1984年筑波大学大学院修了、同年建設省入省。インドネシア住宅大臣アドバイザー、住宅局建築指導課課長補佐、北九州市都市計画局開発部長、世界銀行上席都市開発専門官などを歴任。この間、MITで日本のODA戦略を研究。専門は戦略的自治体経営。2006年4月から、佐賀県CIO。

喜多見 富太郎 Tomitaro Kitami

大阪府政策企画部企画室統括参事

東京大学法学部、ハーバード大学ケネディ行政大学院、ボストン大学ロースクール卒業。ニューヨーク州弁護士。1982年大阪府庁入庁、経済産業研究所で地方ガバナンス改革を研究の後、2004年に大阪府にて市場化テストガイドラインの策定に従事。

寺田 雅一 Masakazu Terada

総務省自治行政局行政体制整備室課長補佐(当時)

1996年東京大学法学部卒業、同年自治省(現:総務省)入省。茨城県総務部地方課・財政課、(財)自治体国際化協会・ニューヨーク事務所、自治省行政局行政課主査、総務省自治行政局行政課主査、福岡市総務企画局企画調整部企画課長、総務省自治行政局行政体制整備室課長補佐を担当。

星野 治雄 Haruo Hoshino

木更津市企画部経営推進課

木更津市総務部行政改革推進室副主幹(当時)

1980年木更津市に入庁。公害対策、職員研修、千葉県地方課・文書課研修生、防災、財政、市議会事務局、市税滞納整理担当、行政改革推進室副主幹を経て2007年より現職。行政経営アドバンスプラン、PPP(官民連携手法)導入指針の策定に従事。

コーディネーター

鈴木 庸夫 Tsuneco Suzuki

千葉大学大学院専門法務研究科教授

千葉大学法経学部助教授、同教授を経て、2004年から現職。多数の自治体で、政策法務に深くかわり、条例制定に寄与する一方、自主研究グループの指導育成に尽力してきた。全国自治体の研修講師とともに、人事院、自治大学校、市町村アカデミーの講師を歴任。

が、次第にそういったことを行うことによって、実際の行政サービスの質を上げていくことの意義を職員に強く感じてもらえるようになりました。最終的に、協働化テストを進めていくことについて職員と提案者にアンケートをとったところ、提案者側は「大変満足」「満足」というものがほとんどだったのですが、職員側でも半数以上は「意義がある」「やるべきだ」という結果でした。様々な批判もありましたが、協働化テストを実施する中で職員には多くの発見や気づきをもたらされたと考えています。

それから最後に、ひとつだけポイントを言うと、やはりリーダーシップの強さが欠かせません。私どもの場合、提案に対してノーと言わざるを得ない業務については、すべて知事が見ています。なぜノーと言わないといけないのかということについて、その判断をしている本部長と知事が、全部1対1で議論をしています。そういったことを経て、本当に説明力のあるノーについてだけノーとして外に出しているということがあります。

鈴木 大きな論点としては、市場化テスト法そのものをどうとらえるかという非常に原理的な問題があります。もうひとつの大きな論点は、市場化テスト法をどう使うかという問題です。このような市場化テスト法を取り巻く様々な民営化の波を行政改革との関係で、どのようにとらえていくかということが川島さんの話につながるわけですね。

では次に、千葉県木更津市の星野さんから、PPP（官民連携手法：Public Private Partnership）の原則を使った行政改革のあり方を紹介していただきます。木更津市は、住民基本台帳の単なる受渡しや受付け、交付だけではなく、作成そのものも民営化すべきだという、強い要望を規制改革会議に対して出しています。

PPPを使った行政改革のあり方

星野 木更津市総務部行政改革推進室の星野です。私からは本市が昨年6月に経営型の行政運営への転換を目指した際の具体的な取組みを示した木更津市行政経営アドバンスプランと、同プランの中でパートナーシップに基づく行政経営を推進していくための新たな公共サービス

の提供手法であるPPPの導入に向けた基本的な考え方を示した指針について紹介したいと思います。また、昨年7月に施行された公共サービス改革法への本市のかかわりについても若干お話しいたします。

夕張市の財政破綻^{はたん}のニュースは非常に衝撃的でした。本市においても、2004年度当初に試算した財政収支見通しでは、今後何ら改革を実施しなければ、2009年度には45億円を超える赤字が見込まれることが明らかとなり、財政再建団体への転落が現実味を帯びてきました。

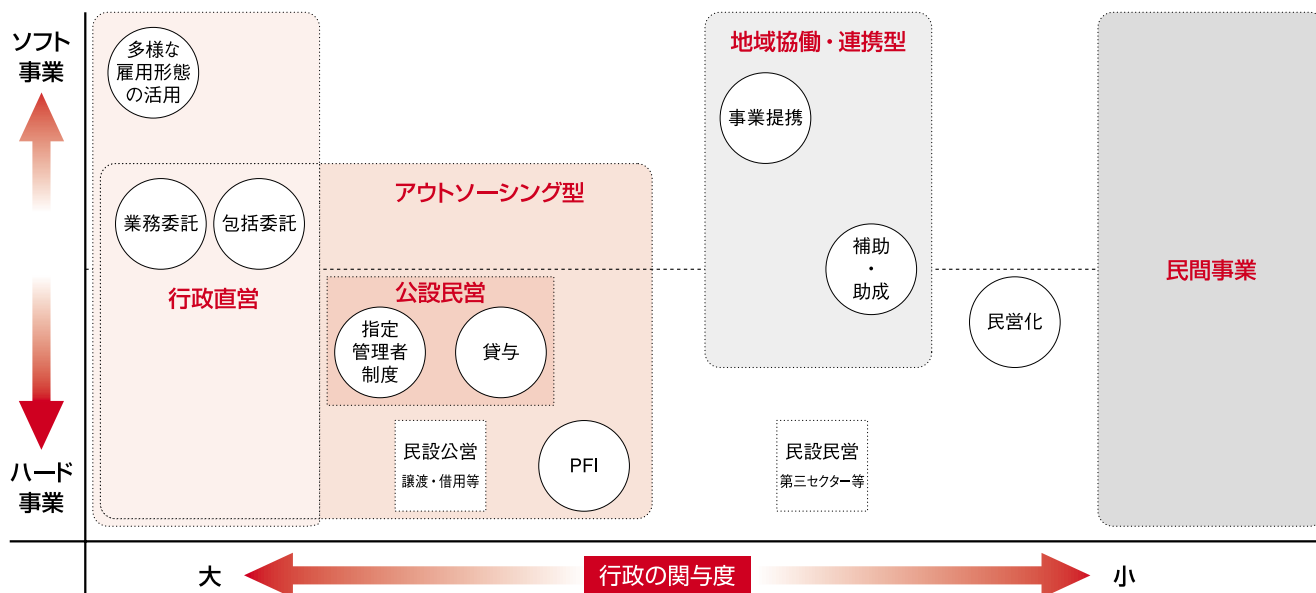
このため、総務省から新地方行革指針が示される3か月前の2004年12月に、財政硬直化の要因である総人件費の削減をはじめとして、特に財政面に重点を置いた2005年度を初年度とする木更津市行財政改革5か年プランを策定して、財政再建団体への転落を回避し、将来に耐え得る財政構造への転換を図ることとし、行財政改革を強力に推進してきました。

しかし、地方分権の進展や社会経済情勢の変化に対応し、より市民ニーズに適合した行政運営を進めていくためには、これまでの行財政改革の推進だけでは不十分であり、新たな考え方に立った行政運営を行っていくことが必要となってきました。このため、2004年度に策定した5か年プランを見直し、行政を経営するという新しい視点に立った行政運営を進めるための具体的な取組みとして、木更津市行政経営アドバンスプランを昨年6月に策定しました。

このプランによってNPM（新公共経営）理論を積極的に取り入れ、限られた経営資源である人材、モノ、資金、情報を最大限活用して、行政サービスの効率的、効果的な提供が可能となるような仕組みづくりと、市民本位の施策を展開していくこととし、またPPPの導入による公共サービスの提供、市民との情報共有の推進、市民参加の拡大と市民意見の政策反映、これらによるパートナーシップに基づく行政経営を推進し、市民満足度の向上を目指すことを基本的な考え方とした経営型行政運営への転換を図ることとしました。

また、本市ではこのプランに掲げたPPPによる公共サービスの提供の推進に当たっての基本的な考え方を示すとともに、それぞれの取組みを支援するため、昨年6月、行政経営アドバンスプラン策定と同時期に、木更津

図1：PPPの概念図



※行政の関与度とは、公共サービスの提供に係る行政の関与の大きさを表す。関与度が大きいほど、法令等により行政の直接の実施が求められるものに対する手法となる。逆に関与度が小さいほど、民間の資源や経営・技術的能力等の活用が可能な手法となる。

市PPP（官民連携手法）導入指針を併せて策定しました。PPPとは、これまでの行政主体による公共サービスについて、誰が最も有効性のある効率的なサービスの担い手になり得るのかとの観点から、行政と多様な構成主体との連携により公共サービスを提供していく新たな考え方で、民間委託、PFI、指定管理者制度、民営化、地域協働、産学官連携などを含めた官民連携手法の総称です。

本市では、この手法を官民連携に基づく新たなまちづくりの手法ととらえ、積極的にPPPの導入検討を進めることとしました。本指針では、PPP導入の基本理念として、地域活力あふれる元気なまちづくりを掲げ、また導入の視点としては、市民サービスの向上、トータルコストの縮減、民間の事業機会創出による地域活性化、地域協働の推進、スリムな行政システムの推進の5点を重視しています。

さらに本市におけるPPP導入検討に向けた取組みの推進方策として、推進体制の整備、官民連携の強化、モニタリングの実施、市民への周知及びPRの実施を、またPPP導入に向けた基盤の整備として、ICTの活用、多様な職制の検討について提示しています。具体的なPPP導入の検討に当たっては、PPP導入の効果を意識し、PPP導入検討フローを活用しながら、受け手となる民間等や

適切な事業手法の方向性を検証、検討していくこととしています。

期待される効果としては、専門性を有する民間のノウハウを活用することによるサービスの質及び生産性の向上、経費の削減、今後の地域活力の維持拡大に向けた多様な担い手の育成、地域コミュニティの活性化、自治意識の高揚などを見込んでいます。

なお、市場化テストについては、このPPPの指針の中で体系的な整理をしていないので、これから導入を検討していく中で、広義の市場化テストを含め、本市としてどのように位置付けをしていくのか、検討していきたいと考えています。

次に、公共サービス改革法への本市のかかわりについて紹介します。いわゆる市場化テストについては、行政経営アドバンスプランの中で、これまで市が直接提供してきた公共サービスについて、法の特例によって民間委託への道が開かれるととらえています。そのため、国の動向に注視しながら、導入に向けて検討を進めていくと位置付けました。

このような中で昨年8月、公共サービス改革法に基づく公共サービス改革基本方針の策定に関する意見要望の聴取に際して、公共サービス改革法34条に規定する窓口

6業務について、交付の請求の受付け及びその引渡し業務に限定されている法律の特例をさらに拡大して、請求内容の確認、作成業務についても、一連の窓口業務として官民競争入札等の対象とすることによって、当該窓口業務の民間委託への道が開かれることとなり、行財政改革の推進に寄与できるということから、要望書を内閣府へ提出しました。所管の総務省、法務省からは、本市の要望内容に対して、基本的には民間事業者が原簿やデータベースへのアクセス等を行うことについては、身分事項等のプライバシー性が高い事項が記載されているため、実現は困難であるという回答がありました。その後、内閣府公共サービス改革推進室に招かれ、地方公共団体からの要望に係る研究会で本市の状況等を説明しました。さらに昨年10月末に、内閣府の官民競争入札等管理委員会公共サービス改革小委員会に参考人として出席し、窓口関連業務について本市が要望に至った趣旨や当該窓口業務の実情等について、地方自治体側の声を伝えるとともに、当該委員会に対して、純粋に法制度の中で引き続いて特定公共サービスの対象範囲の拡大に向けた検討を進めてもらいたいと希望したところです。

鈴木 ありがとうございます。もう1点だけ、今までの報告のバックグラウンドとなっている新地方行革指針について寺田さんから説明いただきたいと思います。

新地方行革指針・地方行革新指針

寺田 「新地方行革指針」と「地方行革新指針」の概要について説明します。市場化テスト法とも呼ばれる公共サービス改革法ができて、今後、地方公共団体が市場化テストのようなものにどう取り組んでいくかということについて、全体の地方行政改革の中で、これをどう位置付けていけばよいか、総務省の認識について整理しています。

「新地方行革指針」とは、2005年3月に総務省から全地方公共団体に通知した、いわゆる集中改革プランです。これにより、2005年を起点として2009年度までの具体的な行政改革の取組みを示したものをつくって公表してほしいということを総務省から要請しています。

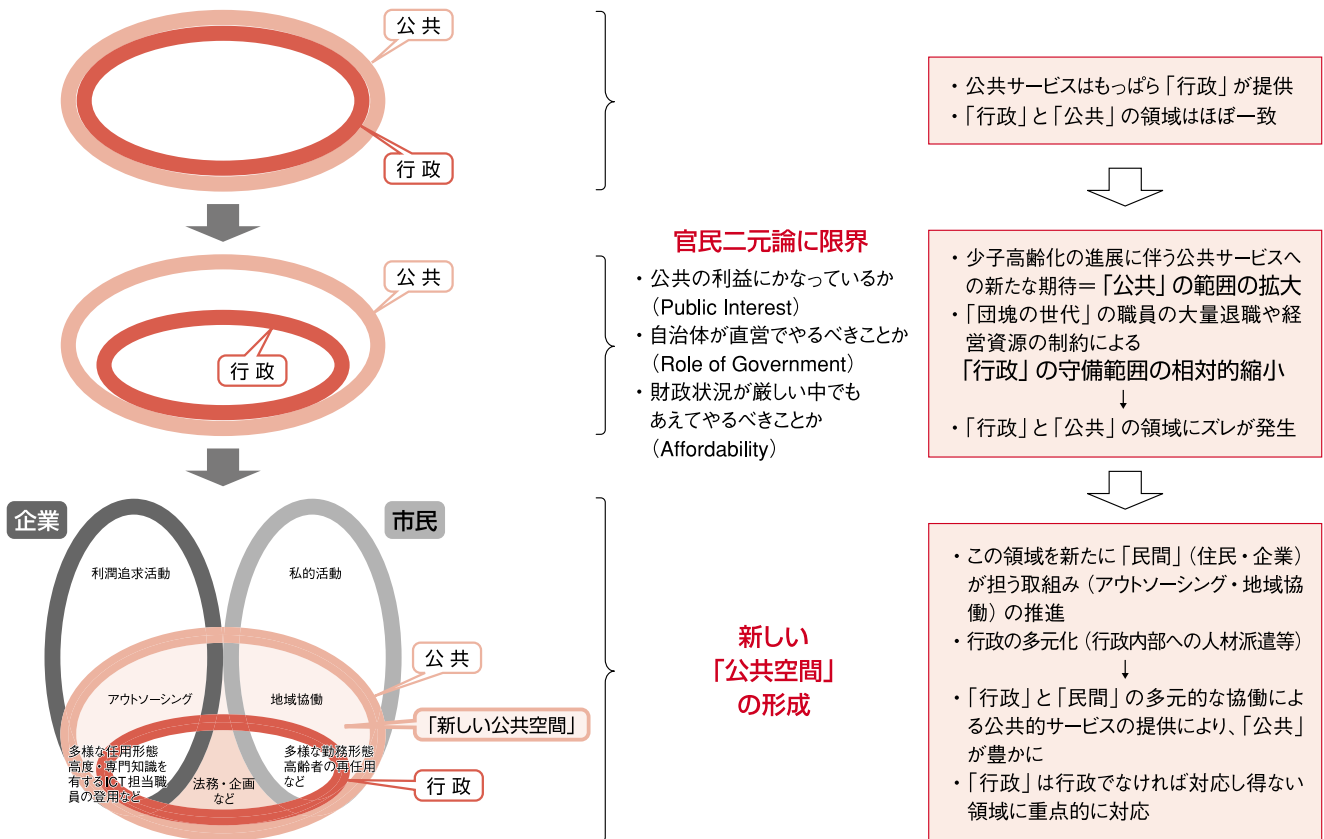
その内容は、事務・事業の再編整理、民間委託等の推進、定員管理の適正化です。地方公共団体の総定員の4.6%以上の純減を目指すことが内容になっており、この要請に応じるような形で、都道府県であれば47団体中45団体、市区町村でも9割以上で公表がなされているところです。

基本的にこれが網羅的な行革の指針となっていますが、さらにその後、2005年から2006年の間に国の行革推進法や公共サービス改革法ができたため、さらなる追加という位置付けで、2006年8月に「地方行革新指針」が定められました。この新指針でプラスアルファというようなイメージで付け加えられた項目が3つあります。

ひとつが総人件費の改革です。国家公務員も定員純減マイナス5.7%が示されたので、これを踏まえ一層の定員減に努力してもらいたいということがあります。しかし、単なる人員削減ということではなくて、どのように人件費改革等、あるいは定員減を行っていくかということの中身として、今回できた公共サービス改革法も踏まえて公共サービス改革を行うということが2つ目の柱として位置付けられています。3つ目は、地方公会計改革、いわゆる発生主義の会計の考え方を導入して財務状況を改善していこうということです。これら3つの柱は、いずれもすべてどのように進めていくのかということと全部公表して、住民に見てもらおう中で改革を進めてほしいということを述べています。

この3つの柱のうちの2つ目が、公共サービス改革になります。公共サービスの見直しということで、事業の仕分けを踏まえた検討を実施し、公共サービスとして行う必要のないもの、その実施を民間が担うことができるものについては、厳しく事業の内容を見直して、事業を廃止したり、事業そのものを民営化する、あるいは資産を民間に譲渡するケースもありますが、そうではなくあくまで行政の責任として行うけれども、その実施を担うのは公務員でなくてもよいのではないかという考えに基づいて行われるのが民間委託です。この民間委託を行うべきかどうかを考えていく上で、市場化テスト的な手法というものがあるのではないかとこの柱の持つ位置付けです。そのようなものの中で、法律の特例が特段必要ないものは、地方公共団体の創意工夫で進めても

図2：新しい「公共空間」の形成のイメージ



「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」(2005年3月分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会)より

られればよいのですが、法律の特例が必要なものについては、公共サービス改革法の中で手当てをしていくという位置付けになっています。

窓口業務に限らず、地方公社や地方独立行政法人、第三セクターが実施しているような公共サービスも含めて、本当にその公共関係の者、公務員又はそれに近い身分の者が行わなければいけないのかということ、よく見直していただきたいと思います。いわゆる市場化テストの実施に当たっては、あくまで公共サービスの質の維持向上が最終目標なので、成果指標や経費の削減について、分かりやすい目標を設定して行っていきたいと思います。

それからもうひとつ、ぜひ各地方公共団体において検討していただきたいのは、公共サービスの提供そのものの担い手となる可能性がある民間事業者からの意見の聴取です。これは必ずしも提案者自身が行うわけではなくても、このようなやり方があるという提案を受け付けて

いくことにより、違った切り口での行政改革の可能性を探るという効果が期待できます。このような意味で、民間事業者等からの積極的な意見の聴取をぜひ進めてもらいたいと考えています。

また、民間委託という手法は、あくまで地方公共団体が行政サービスとして提供するものについて、その実施を民間の事業者にゆだねるものです。地方公共団体としては、最終的にこの公共サービスを適切かつ確実に実施できるように、契約に基づいて監督等、必要な措置をとる必要があります。

この背景には、市営プールの運営を民間に委託していたところ、基準等が十分に守られない状態で供用され、結果として利用者である住民を巻き込んだ事故が起きてしまったという痛ましい事件があったことなども踏まえて、民間委託がともすればそのような問題につながるという議論がありました。この点については、一律に民間委託が悪いということではなく、委託先とその後どう

やって業務が進められているかということについてのモニタリングをしっかりと行っていくことを考えていこうということです。

また、地方公共団体の自発的な取組みを阻害する法令があれば、ぜひ意見聴取手続を使ってもらいたいということも通知に書かれています。総務省が公に出している通知としては以上です。

なお、公共分野は行政が担うという考え方が伝統的にあったかもしれませんが、そうではなくて、公共とはもっと広いものであり、行政が直接担う部分はそのうちの一部分になります。そうすると、その間に行政自身が行うわけではない新しい公共空間というものがあり、これを担うプレーヤーとしては、企業もいれば市民もいるということを申し上げておきます。

質疑応答

鈴木 それでは後半は、会場からの質問についてお答えいただきたいと思います。

質問 責任は行政、担い手はその他の主体としたときに、行政がその担い手を監督することが必要になります。耐震強度偽装事件に象徴されるように、その担い手の自由度を制限する必要があると、非効率的なものになることが危惧されます。行政の監督権の内容と程度について見通しを知りたいのですが。

福井 これは非常に重要な指摘です。行政の仕事でなくなった途端に行政が管理責任を放棄することが起きるのでは、本末転倒です。あくまでも一定の品質、あるいは行政が法令で義務付けられた責務を全うしながら、一方でその方法を効率化して、より安くより高品質なものにするのが市場化テストの本旨であり、根幹的な課題です。

行政と民間との関係について、民間が行うから事故が増える、無責任がはびこるということは、原理的にはあり得ないわけです。誰が行っても事故は起こり得るのだけれども、要するに官民の誰が実際の担い手になるうとも、事故や問題が発生しにくいような、業務を担う人間の行動様式をわきまえたインセンティブ・コントロール

の仕組みを、制度の中にインプットしておくことが大変重要です。したがって、民間の自由度を増しつつ、民間が行うのであれ、官僚が行うのであれ、それが失敗しにくいような安全装置をできるだけ備えておく必要があります。

注意しなければいけないのは、行政と民間とが一種の分業を行うことになったときに、分業に伴うお互いの調整費用が発生する可能性があることです。費用というのはお金のやりとりというわけではなく、例えば連絡ミスが起こりやすいとか、報告が放置されやすいとか、当たり前ですが、関係する人、主体や組織が複雑になればなるほど、連絡調整の失敗確率も高くなります。それが起きにくいような仕組みを用意しておくこと、責任と権限ができるだけ乖離^{かいり}しないようにしておくことが重要な留意点だと思いました。

行政の監督権にも、難しい問題があります。市場化テストの立法のときにも、民間に市場化テストで委託したものについては、国や自治体が国家賠償法上の賠償責任を負わないようにできないか、という議論を提起しました。私や委員の安念潤司先生(成蹊大学法科大学院教授)は、民間に業務を投げかけた以上、民間にすべて責任をとってもらい、自治体はいっさい国家賠償責任を負わないというのが、本来の市場化テストの趣旨に沿うことになるという持論でした。ただこの点については、私は憲法上問題があるとは思っていませんが、法制上まだ詰める点があるということで、今のところそこまではいいません。しかし、原理的には正しいと確信しています。

なぜならば、耐震強度偽装事件も同じなのですが、民間の検査機関が犯した誤りも必ず特定行政庁がしりぬぐいをしてくれるというのが今の法制であり、市場化テストでも同じようなことが起こり得るわけです。そうすると、民間には与えられた責任を十分に全うできない可能性があります。要するに、必ず官がしりぬぐいをしてくれるという前提の下での民の行動というのは、それ自体インセンティブが変わってしまいますから、安全管理義務などが弛緩^{しかん}します。より業務を厳格に行うことで自分自身を律するというインセンティブが、少なからず損なわれるのは間違いありません。

では、官が全く賠償責任を負わなくて、国民や住民は

どうなるのだ、という批判がありますが、今回、建築基準法改正で^{ほうが}萌芽が出ているように、だからこそ保険制度があるわけです。賠償責任保険への加入を民間事業者に義務付けることによって、国家賠償責任という、いわば打ち出の小づちで、納税者が必ず誰の失敗の面倒をも見るという無責任体制がはびこらないようにすることができます。将来の立法論はその方向に向かうべきなのです。

国家賠償法1条、2条を含めて賠償責任は、公務員に重過失があるときに自治体なり国は求償できるのですが、ほとんど行われたことがありません。未来^{えいどう}永劫その事情は変わらないと思います。当たり前でしょう、求償するということ自体、組織に過失があったことを自白することになるわけですから。無責任な行為をなくすためには、自らの誤りを自白しろというような制度をつくっているのがそもそも間違いであり、このような制度の下では公務員個人の法令遵守精神も弛緩しやすいのです。これと民間との関係も実はパラレルだということも、併せて考慮すべき将来的課題だと思います。

質問 自治制度の講師に市場化テストについて聞いたところ、イギリスでは失敗して、もう行っていないと言われました。イギリスではどのように失敗したのか、また日本は同じ失敗を繰り返さないために、どのように見直しをして取り入れたのか教えてください。

福井 内閣府でイギリスやニュージーランドなどの市場化に関して先行的な国に調査団を派遣して詳細に調べていますが、私はイギリスで市場化テストが失敗したとは考えていません。

必ずしもイギリスがベストの例だったというわけではありませんが、イギリス、アメリカ、ニュージーランドなど、どちらかというとき英米法系の国は民営化の先進国であり、官が当然に担うとされていた領域でも民が行って成功している例が多いのです。もちろん失敗した例もありますが、成功例の蓄積が多い点では、イギリスも共通しているというのが私の理解です。

民営化して失敗したものはあります。これはアメリカでもニュージーランドでも、あるいは日本でもあります。耐震強度偽装事件はまさにその例です。しかし、それは

因果関係として、民営化ゆえに失敗したのか、たまたま民営化したことについて、民営化とは無関係の要因で何か手当てし忘れたとか、制度設計が不十分だったために失敗したのか。これらは要因として全く違うわけです。

物事が同時に起こったから片方が原因だということには決してならないわけであり、その意味でイギリスの失敗も、個別の事例を検証しないと、民営化のせいであるとは言えません。さらに言えば、官業にも数限りなく不祥事や不適正支出は見られるのです。民間の失敗がより程度が悪いという証明はなされていません。各国のできるだけ良い例を踏まえ、改良を重ねて日本に取り入れた制度が、今の市場化テスト法案ではないかと理解しています。

質問 今後、全国の各自治体では広義の市場化テストに対してどのように取り組んでいくのか、先進事例とは異なるこれからの具体例について教えてほしいのですが。

喜多見 前述のとおり、2006年8月に総務省から公共サービス改革についての地方行革新指針が出されていますが、私がレポートを書いたのもちょうどその時点で、8月31日の段階で25都道府県が行革計画の中に「市場化テスト」という言葉を使ってその実施ないし検討を位置付けていました。つまり、国の新指針が出る前に、すでに自治体では独自の取り組みが表明されており、そこには広義の市場化テストも含まれていました。今後、新指針を受けて市場化テストの取り組みはより広がるでしょうが、それにつれてバリエーションも増えると思います。具体的には3つの方向があるように思います。

ひとつは、和歌山県や東京都などで先進的に取り組まれています。公共サービス改革法で想定している狭義の市場化テストを比較的忠実に実施していく中で自治体独自の工夫を盛り込んでいくパターンです。2つ目は、住民や地域団体との協働に軸足を置いて、効率化よりむしろ行政への参加や、それを通じた新しい公づくりを進める方向です。そして最後に、足立区の取り組みにもあったように、アウトソーシングの委託先を効果的に監督する手法として公共サービス改革法を活用していくという方向です。この3つくらいの方向で、広義の市場化テス

トは多様化していくのではないかと考えています。

質問 広義の市場化テストの先進事例に触れた民間企業からは、民間のアイデア、あるいは提案を盗むための制度のようだという意見が出されていますが、それに対してはどのように思われますか。

喜多見 行政が市場原理を活用するというこの中には、市場経済が生み出す、民間企業が持っているイノベーション(技術革新性)の力を活用することも含まれると考えていますが、それに見合った対価の支払いなど、発明者の利益や知的財産権をきちんと保護していく視点行政には特に求められるのではないのでしょうか。

現実の運用の中でどのように配慮されているかについては、公募される提案の中には当然、オリジナリティの高いアイデアを含む提案もあれば、そうでないものもあるわけですので、我孫子市の取組みでは、オリジナリティの高い提案を出した人については、原則として随意契約でその人に発注をし、一般的な提案の場合は、その提案を改めて競争入札にかけるといった制度をとっているとお聞きしました。それはひとつの有効な手法だと思います。この部分については、自治体ごとの制度設計の部分ですので、今後、自治体で多様な制度設計が行われる中で、逆に提案する側の民間企業が自治体を選択することで、市場による淘汰とうたが図られ、一定のあり方に収束していくかもしれません。

質問のように自治体が民間のアイデアを盗むといったケースがあるとすれば、当面、民間の側からそういった自治体への応募を控えることで対応していくしかないのではないのでしょうか。

質問 指定管理者制度のあまりの恣意的な運用、特に出来レースと選定の申請に対して、民間企業側はPPP全体に対する失望感を持っていると思いますが、それに対する今後のパートナーシップのあり方について、何か意見があれば聞かせてください。

喜多見 これは私からお答えするにはあまりに大きい問題ですが、例として挙げられている指定管理者制度というのは、PFI法に基づくPFIと同じように、地方自治法でひとつの完結した制度として確立している官民協働の方

式です。これらについては法律に基づいて決まった形があるわけですが、それに比べると今回の公共サービス改革法は、もう少し自治体側の制度設計が緩やかになっているのではないかと考えています。

私は、広義の市場化テストは、かなり以前から様々な自治体で行われてきたと思っています。今回、公共サービス改革法ができた意義は、そういったものに対して法律あるいは条例という強力な法的バックボーンができたことではないかと考えます。従来の官民協働方式で弊害になるような部分があったとしたら、これを是正するような使い方が市場化テストでは必要ではないかと思っており、そのような観点から見ると、この法律をもっと自治体に使いやすいような法律に改善する余地も残っているのではないかと思います。

例えば、入口部分で法令の特例を設けるかどうかで特定公共サービスになるかどうかが決まるわけですが、事業委託の受け皿となる民間企業や団体は、対事業所サービス業が集積している都市部と地方部では事情が違うと思いますので、構造改革特区のように地域によって法令の特例のあり方を弾力的に認めるような仕組みが導入されれば使いやすいのではないのでしょうか。あるいは、中間部分の選定段階で、特定公共サービスについての法律に基づく市場化テストとそれに関連する特定公共サービス以外のサービスについての条例に基づく市場化テストを一緒に実施したときに、法律上の市場化テストについては競争入札と決まっているため事業者の選定手続が条例のものになってしまう可能性があります。そういった場合、条例があるときは条例の手続を優先する旨の規定を法律に置けないかといったことが考えられます。さらに、出口の部分で見ると、みなし公務員規定を広義の市場化テストについても適用したいというケースがあるのではないかと思いますので、それが可能になるような法制上の手当てなども必要ではないかと思います。

これらについては、今後、法改正の機会があればまた検討いただき、とりあえずは公共サービス改革法をベースにして、広義の市場化テストに活用していくべきかなと思っています。

質問 公権力の行使だから公務員が行わなければな

らないというのは間違った概念であり、責任権力主体とその人の属性身分は全く関係ないという福井氏の考え方に基くと、公務員が行わなければならない仕事は何だと思われますか。公務員は、身分は守られている代わりに権利も制限されていますが、いわゆる公益のために働けと言われている公務員は何をすべきなのでしょう。また、これからの自治体の目指すべき姿についても、考えを聞かせてください。

福井 公務員がやるべき仕事は限られたもののはずです。民間にノウハウがあることや、あるいは定型的業務、単純業務に近いことを公務員がやるのは本来もったいないと思うのです。一般的には国、地方を問わず、公務員は、しかるべき難しい試験を通して、政策を立案したり、住民のために自治体経営の先導役をやりたいという人が、もちろん例外はあると思いますが、なされているはず。まさに企画業務こそ本来の業務です。その自治体でどういうことをやれば住民に本当に喜んでもらえるのか、幸せになってもらえるのかということに集中して取り組んでもらう必要があります。公務員は、根幹的企画業務の部分にできるだけ特化してもらうのがふさわしいと思うのです。

それ以外の事実行為にわたる部分や定型的業務は、公務員でなくてもできるわけです。しかも民間人に業務を行ってもらうための法令の手当ては、非権力的な業務のみならず権力的処分であったとしても可能ですし、みなし公務員規定さえ置けば、守秘義務についても政治的中立性についても問題ないわけですから、できるだけその業務自体が得意な人を広く各界から探して担ってもらうべきです。専門技術の高い人に担ってもらうことは自治体の仕事の質を高めることになり、それが住民サービスの質を高め、住民の負託にこたえるための基本的な方向ではないかと考えます。

公務員という職種は必要です。みんなが民間人になったら、自治体の住民に誰が責任を負うのかということになりますから、行政として住民に責任を負う部分のうち、首長と議会のコントロールを受けながら、行政官として自治体の経営戦略を練るという部分、つまりコア中のコ

アの部分について公務員に専念してもらう。一方で、専門的で処理マニュアルが明確なものは民間のより優位性の高い人たちに行ってもら。これが適切な分業ではないかというイメージです。

公務員の権利が制限されているという点も、例えば争議権がない、団結権はあっても政治的活動ができないなど、そのような権利の制限を本来の役割を發揮する良い方向に生かしてもらうことが重要ではないかと思います。

自治体の目指すべき姿も、要するに住民が喜んでくれて、住民や企業がそこに集まってきたくるような魅力を高める自治体経営をする、ということに尽きるはず。公務員はそのために、公務員である職員として何ができるのか。それを考えることに専念することが組織として効率的であるし、逆に言えば、それ以外のことはほかの人に行ってもら。このような分業が目的達成のための最も合理的な手段ではないかと思います。

官民競争入札と分限処分

鈴木 ありがとうございます。私からの質問なのですが、官民競争入札を行って仮に官が負けた場合、その職員はどうなるのでしょうか。

福井 その点については、公共サービス改革法の立案過程でも大きな論点として議論がありました。形式的に言うと、現在の国家公務員法、地方公務員法には分限処分というのがあり、行っていた職務が消滅したときには、当然に分限免職にできるとなっています。したがって、仮に官民競争入札で官が敗れてその仕事なくなったときには、自治体にせよ、国にせよ、現在の国家公務員法と地方公務員法上、分限免職は有効だというのが法的解釈の出発点です。

後は政治的判断ですが、官が負けたからといって関係者全員が路頭に迷う法律を国会で通すことは至難のわざですから、実際上はいろいろな配慮があります。具体的には、官民競争入札で官が負けたときに職種として似ている業務を民間に委託することを念頭に置いている事態なので、似たようなことをやるのであったら、その公務員も民間会社に出向してもらえばよいのではないかと

うのが、一番標準的な考え方でした。

要するに官が負けたときには、もちろん無能な人はだめでしょうが、ある程度の能力がある公務員であれば、勝った民間会社に、出向者として受け入れてもらう。その場合、例えば退職金の通算期間、年金の通算期間などについて、当人に不利益が被らないように手当てをすることで、人材の流動化ができるのではないかという配慮があります。

それから民間に移籍してしまうという方法もあります。公務員を辞めて民間会社に移籍するということについても、できるだけ積極的に自治体も国も応援できるようにしようとしています。そのような手当てを今の法律の中で一応行っており、公務員を辞めさせることが前提の法律ではないという整理でできていると思います。

鈴木 そのあたりが一番肝心なところだと思います。官民の入札をどのように行ったらよいのかということについて、法律には非常に大枠の規定しかありません。先ほど川島さんから事業のコストをどう計算するかが大変難しいという話がありましたが、この問題をもう少しお話しいただけますか。

川島 実際の入札の仕方、調達の仕方というのは、それぞれのサービスの性格によると思います。ですから私も、基本は総合評価型の一般競争入札方式であると言っていますが、当然ものによっては随意契約、あるいは最低価格方式の競争入札があり得ると思っています。

ただそのときに、従来の行政が行っていた業務をどこまで正確かつ具体的に記述して出せるかという問題と、行政職員が行ってきた今までの人件費コストをどこまで正確に測定して、それを外部に出すときのコストとして出せるか、加えて間接費をどうやってカウントするかという問題があります。これら2つの難しさがあると思います。私もはトータルコストを厳格に県庁全体で把握しない限り、やはり厳密な議論ができないと考えていますので、来年度、トータルコストの把握を行おうと思っています。

また、発注する際の具体的な仕様、業務内容の書き方についても、やはりモデル的なものをつくっていかうと考えています。特に総合評価型については、技術点をどうやって評価するかということについて、外部専門家も

交えて、その審査の方法、具体的な基準の内容を考えていこうと思っています。

鈴木 入札に際してのコスト計算や評価の仕方をどうするかという問題について、喜多見さんはどのようにお考えでしょうか。

喜多見 官と民のコスト比較では、退職金の積立方法や減価償却の方法、納税処理などバックグラウンドの会計制度などが違うだけでなく、民間に同種の業務がないような事務を委託する場合や民間にはない複雑な法令上の規律がある事務を委託する場合などに、目に見えないコストが民間に発生することもありますので、間接費をどう見積もるかといったことも含めて、厳密に比較するのは難しいと思います。

ではどうするのかということですが、昨年の夏に、和歌山県でヒアリングを行って、非常に感銘を受けたのですが、和歌山県ではひとつの割り切りとして、徹底した情報公開をするという話がありました。徹底した情報公開をして、自分たちはこのような制度の下でこのようなコストで行っているの、それに照らして実際に行うときにはどのくらいかかるかを算出してくださいという建前をとり、見えないコストについてはコミュニケーションの中で明らかにしていくという方法があるのではないかと、この話を聞いて、それはひとつの方法ではないかと思いました。

鈴木 そうすると、お見合いをする場所のような場を数多く設けることになるのでしょうか。

喜多見 先ほどの報告で提示型と対話型ということの説明しましたが、ひとつの制度設計として、対話型の方向の中での展開として、ブラックボックスになっているところは積極的に開示し、一緒に練り上げていくことで競争上のイコールフットINGを図る場を設けるような手続を工夫する余地があるのではないのでしょうか。ただこうなると、狭義の市場化テストとはスキームが相当に異なってきますので、まだまだ試行錯誤がいるのかなと思っています。

鈴木 市場化テストは、分限処分までつながるような非常に鋭い矛先を持ったものですが、自治体でこれを適用することになると、もう少し幅広の、民間委託というのでしょうか、民営化というような文脈の中でとらえていく

ことが必要です。つまり、民営化のひとつの手法として市場化テストをやることになると思います。しかし、おそらく官民競争入札がどこまでできるかということになると、なかなか難しいところがあるのではないかと思います。その点は、総務省では何か考えていらっしゃるでしょうか。

寺田 先ほど総務省としてどのような行革の通知を出しているかについてお話ししましたが、市場化テスト法とも呼ばれている公共サービス改革法も、積極的に活用してくださいという通知は出していますが、ほかにいくつかもある行革のツールがさらにひとつ増えたと、せっかくつくった法律なので積極的に検討してほしいという意味であって、地域の実情に応じて、例えば職員が大量に退職される時期がいつであるとか、あるいは担い手となる民間事業者がその地域にどのくらいいて、競争環境がどのくらい保たれるかといったことがいろいろあるかと思っています。

総務省としても今、民間委託に関する研究会を立ち上げて検討しており、近々その研究発表を出せるのではないかとこのところまでできています。

民間委託を進めていく上で、種々問題点も指摘されてきているので、民間委託を進める際にどのような点に気をつければよいか、例えばモニタリングの方法や、競争関係を維持していくためにどのような形で発注を行えばよいかというようなことも含めて検討をしています。

つまり、今回の法律ができたからといって、ぜひともその法律の枠にはめ込んでくださいということを求めているわけでは決してありません。実情に応じて、ツールとして使えるものは使ってもらい、使い勝手が悪いということであれば、議論もしていただければよいのですが、むしろそのような法律面の議論以上に、地域の実情に合わせて創意工夫でできるものがあれば、皆さんの判断で行っていただくことが重要であると思います。

一方で法律に反しているかどうかという議論になると、各省庁との間で厳しい議論もあろうかと思いますが、そのあたりの調整があれば、我々としても相談に応じていきたいと思います。

鈴木 ありがとうございます。

おわりに

鈴木 今日のパネルディスカッションをまとめたいと思います。市場化テスト法については、先ほど寺田さんにまとめていただきましたが、広い意味での民営化、効率化の手法を、ひとつのツールとして開発したものであるということが、第1点だろうと思います。そのような意味で市場化テスト法は、まだ第一歩にすぎないということも、福井さんから説明いただきました。今後、もう少し厳しい公権力にかかわるような市場化テスト法が進展していくという可能性も、ないわけではないと思います。

また他方で、自治体は民営化のツールを独自に開発していかなければいけないという課題が見えてきたのではないのでしょうか。その際、入札の方法、入札に際しての評価方法をどう開発していったらよいのかということが非常に大きな課題になってきているのではないかと思います。

3つ目は、第三者機関の問題です。民営化した場合には行政が監督をしなければなりません。第三者機関については、時間の関係で十分に触れることができませんでしたが、指定管理者の場合は第三者機関というものがなかったのですが、市場化テスト法の場合は合議制機関を設けることになっています。この第三者機関をどのように活用していくのかということが課題だと思います。

全体としては民営化の手法、ツールを国が着々と準備をしつつある中で、自治体がこういったツールをどのように組み合わせ、またどのように効率化するか、あるいは住民の参画を得ていくのか、協働をしていくのかということが、課題として浮かび上がってきたのではないかと思います。

いずれにしても、これはひとつのツールであるということです。あまり怖がって指定管理者のときのように走り回る必要はないということが分かっただけでもよいのではないかと思います。決して放っておける問題ではありません。今後こういった市場化テスト法などを使った合理的な民営化の手法をどう開発していくか、どう条例化していくかということが、非常に大きな課題だろうと思います。まだ議論すべきところはたくさんありますが、今日はこれで終わりにしたいと思います。ご清聴ありがとうございました。