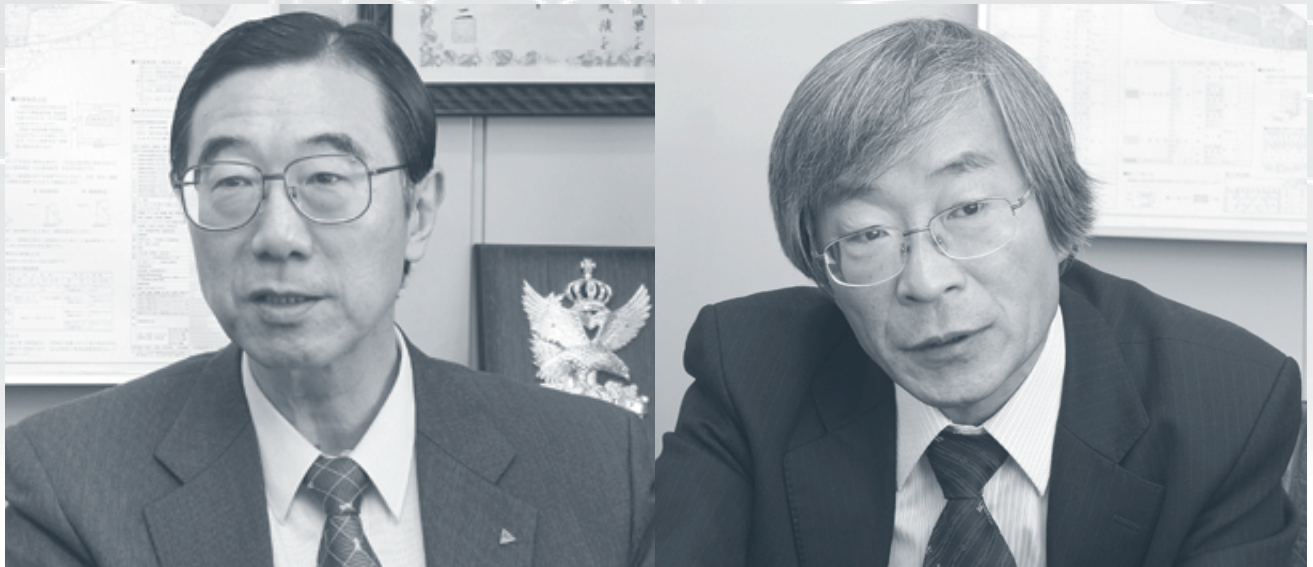


# 協働型、融合型の官民連携を いかに構築するか

既に25年前から官業の民間開放を進めている足立区では、市場化テストという新しい試みにどのように取り組もうとしているのか。政策経営部長・石川義夫氏、区民部長・坂田道夫氏の両氏にうかがった。



石川義夫氏 足立区政策経営部長 坂田道夫氏 足立区区民部長



point

官民が役割分担をしつつ連携する「高度協働型」の試み  
官民の融合がプラスに働けば「協働」でも、マイナスに働けば「癒着」であり、そうならない仕組みづくりが求められる。競争を契機として協働の洗練化・高度化を図れる仕組みをつくれるか、公共サービスの提供主体としての官民それぞれの劣位性を克服できるか、市場化テストはそれを試す包括的な社会実験でもある。



Basic

・足立区ホームページ <http://www.city.adachi.tokyo.jp/>

## 25年間の取り組み

先進的な行政改革で知られる足立区では、公共サービスの提供に民間の力をどのように活用されてきたか、まずこれまでの取り組みについてお聞きしたいと思います。

石川 足立区は既に25年前から民間開放の取り組みを始め、行政の簡素化・効率化を積極的に進めてきたと自負しています。3代前の区長がリーダーシップを発揮して、際立った方法を導入されました。例えば、給食の民間委託も25年前から進めていますが、導入当初はまさに画期的な試みであった

と思います。また、単なる民間委託ではなく、住民の方々に委託する手法も展開しています。公民館の代わりに児童館、老人館、学童保育室、地域の集会所の機能を併せ持つ「住区センター」を各地域に設置していますが、それを地域の町会、老人会、PTAなどの方々に運営していただいています。区の職員は一切使わず、地元の管理運営委員会が運営の委託を受け、地域の方々がローテーションを組み、有償ボランティアとして自主管理されているのです。委託する前は、住区センター1館当たり区職員7人で運営しており、現在価値に換算すれば、1館当たり年間5,600万円の運営費がかかっていました

が、現在は1館当たり3,000万円を切っています。区内に46箇所ありますから、かなりの額が軽減されていることとなります。効果はコスト抑制にとどまりません。コミュニティ行政という切り口で言えば、住区センターとして統合したことで児童館、老人館、学童保育室の一貫した管理ができるようになり、子どもからお年寄りまで通えるようになった。なおかつ地域の住民が直接運営しているということで、地域コミュニティの核として機能しています。

**サービスの質の向上ということも実感されていますが、**

石川 委託を受けた事業者には、「もしサービスが駄目なら替えられてしまう」という危機感がありますから、給食サービスにしても「よりニーズに合う食事を提供しよう」という意識が強く働くようで、区民からも「内容がよい」という評価をいただいています。現業部門について、そのような民間委託の流れを引き継いできており、今現在も進めているところです。

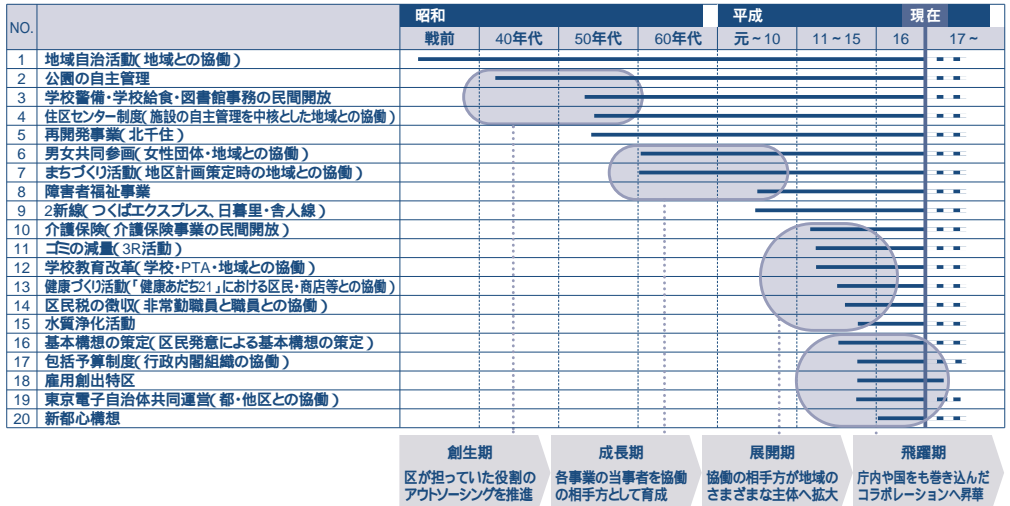
**職員の間に抵抗感はありませんでしたか。**

石川 当初こそ一部の職員の中に、「直営なら安全だが、民間にすれば弊害が生じるかもしれない」という反対がありましたが、実績を重ねることで理解されるようになっていきます。給食について言えば、現在、区立のすべての小学校、中学校に普及していますし、保育園も8割がそのようになっていきます。

**そのような試みを先駆的に進められるとき、憲法をはじめ公物管理規制や業法など、法律の定めから生じる問題に直面されたことも多かったのでは。**

坂田 この25年間、そのような問題はたくさんありました。一つは図書館の民間委託をしたとき、図書館の司書は公務員であるのかどうか、いわゆる吏員規制の問題がありました。また、業務を民間に委託するとき、実際には単なる作業だけではなく相当程度を委託しているにもかかわらず、法律上は直営業務の作業のみを委託するかたちになる、という制度と実態の乖離もありました。構造改革特別区域のときは、憲法第89条の「公の財産の支出又は利用の制限」との関係で、株式会社に補助金は出せない云々という議論をかなりしています。そのような中で指定管理者制度ができ、一般の公の施設についても料金の決定などを含めた全般的な委託ができるようになったわけです。さらに、今回の市場化テストは、過去にわれわれが直面してきたさまざまな法律上の問題を解決し

**資料 足立区における協働事業の歴史と類型**



出所：『足立区基本計画(平成17年3月策定)』

得るものと期待しています。

**画期的な制度が抱える課題**

今回の市場化テストを肯定的に評価されているわけですね。

坂田 公の仕事は、決して公務員だけがやるものではない。民が担うことも当然あり得る。そのような立場に立ち、それに必要な法的な改正などを想定した法律ということで、われわれが25年間やってきた上でのさまざまな矛盾点を、万能ではないにしても相当程度包括的に解決するかたちでつくられたことを歓迎しています。

石川 足立区は、単純労務・技能系の分野で考えられる事業は既にほとんど民間委託を進めていますし、それに伴う職員定数の削減もかなり進めています。ただ、これまでは個別の事業について担当者が「民間に優位性がある」と判断したものについて開放してきたわけですが、市場化テストは事業全体を再編するきっかけになる点において、大きな意義があるかとらえています。

**具体的には、法案のどの辺りを評価されていますか。**

坂田 実務面で言えば、特定退職制度、みなし公務員規定、この2つが盛り込まれたことが極めて画期的です。昨年、政府が広く提案を求めた「あじさい月間」、「もみじ月間」でも、われわれはその2点について要求しました。

石川 特定退職制度は必須です。ただし、仕事と共に公務員が移るとき、同じ処遇を維持したまま移ることが果たして可能なのか、という課題は残されています。

**民間サイドにすれば、官民の事業費の差によって収益を出そうとしているのに、従前の給与の保証を求められ**

ばペイしない、ということになるのでは。

石川 それまで仕事をしてきた全員が移るなら、給料が下がることを覚悟する。その中で成果を上げる、という意識がなければ難しいでしょう。それを受け入れず、あくまでも公務員時代と同水準の処遇を求めるとなれば、全員が移れないのではないかとことです。

坂田 民間の側も、「この人がいなければ業務が成り立たない」というキーパーソンを一人だけ、スーパーバイザーのようなかたちで招聘しようとして、大量の公務員はとも引き受けられない、というケースが多いのではないのでしょうか。取りも直さず行政にすれば、職員が余ってしまうということです。余剰人員を抱え、なおかつ委託費を払わなければならないとなると、ダブルコストになってしまいます。今回、特定退職の制度ができたことは画期的ですが、この制度を自治体側がうまく活用できるかという、当初はなかなか辛いらしく見えています。

**特定退職制度について、国に望まれることは。**

坂田 例えばイギリスにはTUPE制度があり、年金を含めたトータルな仕組みがあります。国にはそれらを参考に使いやすい仕組みにしていきたいと思います。今回、突破口はできたが、さらに議論を重ねることでより効果的な制度として改良されていくことを期待しています。そのときの理念としては、官民の相互交流が自由にできる社会を目指すべきであろうと思います。

**みなし公務員の制度について、国に望まれることは。**

坂田 「小さな政府」をさらに圧縮して「極小の政府」とは何かと考えたとき、自治体の仕事として最後まで残るのは何か。戸籍と税関、高齢社会ということで国民健康保険(以下、国保)と年金などが考えられます。このような発想も含め、足立区は内閣府に対して、規制緩和の提案をしました。現在、区民部では、納税、課税、国保、年金、戸籍などの業務を委託の対象にしようとしていますが、これらは文字通り個人情報の塊であり、しかも公権力の行使の吏員規制そのものです。ここをうまく突破したいのですが、個人情報の扱いを巡ってはいろいろな議論が出てくるでしょう。それらを受託するとき、民間事業者には何が要求されるのか。個人情報に関してプライバシーマークを取得するか、ISMS(情報セキュリティマネジメントシステム)を取得するか、特別な訓練の仕組みを用意するか、具体的な詰めをしていくことで、みなし公務員の内容は何かを明確にしていきたいと思います。

石川 大企業しか市場化テストに参加できないようではまずいわけです。広く門戸を開くには、何かしら資格制度のようなものが必要かもしれません。国の方でリードして、どのような条件をクリアすれば入札に参加できるのか、公的認証について議論を進めていただきたいと思います。併せて、みなし公

務員については罰則まで踏み込んだ制度が求められるのではないのでしょうか。

## 官民の「融合」というかたち

**実務の面でもとらえたとき、市場化テストは旧来の委託の手法とどこが大きく異なるのでしょうか。**

石川 委託は行政が業者を選定する。それに対して、市場化テストは民間同士の入札でも第三者機関が判断する。やはりそこが大きく違います。ポイントはコストだけではなく、サービスの質を含めた判断であるということです。

**言い換えれば、その判断は主観性を帯びるということですね。**

石川 官民の競争で公平性を担保するのも難しいですが、民間同士の競争入札の場合でも、そこに恣意性や癒着があるのではないかと疑われる可能性を払拭しなければならない。足立区としては、その制度設計をきちんとしようとしています。

**入札でコスト削減に比重が置かれれば、継続性の面で問題が生じかねないのでは。**

坂田 指定管理者制度でも問題になっていることですが、低過ぎる金額で仕事を発注するケースが全国的にかなり出ています。介護保険については実施に当たって厚生労働省が価格体系を用意したので、民間が参入できるようになりましたが、指定管理者制度にはそれがなく、各自治体に任せているためです。市場化テストも、国はまだ価格体系を定めていません。各自治体の方で持続的にサービスを提供できる水準を想定しないと、制度がうまく回らないはずですよ。

**とは言え、一般的には、コスト削減が期待される部分は大いいわけですね。**

坂田 足立区について試算すれば、ある業務を民間に出せば、平均して公務員による直営の約70%の人員費にすることができます。これまで人員削減の努力を続けてきた結果、職員の平均年齢が高くなっているわけです。役所の給与体系は典型的な年功賃金型ですから、民間に出せば、より若い世代が仕事をできるようになり、必然的に人員費が圧縮されるわけです。役所という組織には、内発的な効率化のメカニズムがない。そこに競争を入れることで改革が進む、ということは確かにあります。ただし、市場化テストをコスト中心に運用すれば、価格体系がないため、結果として「とにかく安くやれ」ということになりかねません。足立区として期待する意義は、むしろ民間の雇用の創出です。現に、介護保険だけで4,300人分の雇用が生まれています。

石川 市場化テストのような試みは、官の側に危機感をもたらすことを通して、公務員の意識改革が進むことが大きい。

TUPE[ Transfer, Undertaking and Protection of Employment ]制度：イギリスで制定された制度。政府のアウトソーシングに伴って公務員が民間へ移転する場合、公務員のときの雇用条件が移転先の民間企業によっても維持される仕組み。

職員の資質を向上させるという効果も期待されます。

**有効に機能させるための官民のあり方とは、どのようなものでしょうか。**

坂田 市場化テストは、端的に表現すれば「官民で土俵に上って戦い、官が負けたら相撲部屋を解散せよ」というような制度ですから、官が負けたときの公務員の処遇を考えなければできません。一つは、官民の「融合」というパターンが想定できるはず。今、区民部で納税、課税、国保、年金、戸籍などの委託を考えていると申しましたが、「それらの業務を公務員が皆無のまま、すべて民間人でできるか」というとすぐにそこまでいかないだろう。そこで「官民が役割分担をしつつ連携してはどうか」ということで、われわれはそのようなかたちを「高度協働型」と呼んでいます。

**日本社会、特に地域社会では官民の対立関係をベースにする制度は馴染まない、というお考えも根底にあるのでしょうか。**

坂田 過去を振り返っても、日本で官民が鋭く対立したのはレアケースです。競争の文化に欠ける風土があることからすれば、あまり対立概念を前面に押し出した制度は定着しないかもしれません。ただし、官民の融合がプラスに働けば「協働」でも、マイナスに働けば「癒着」であり、そうならない仕組みづくりが求められます。競争を契機として協働の洗練化・高度化を図れる仕組みをつくれるか、公共サービスの提供主体としての官民それぞれの劣位性を克服できるか、市場化テストはそれを試す包括的な社会実験でもあります。

**市場化テストを契機として、官のコントロールを外すケースもあり得るわけですね。**

石川 行政が体育館を運営したり、市民講座を開いたり、民間と競合している事業があるわけです。かつて民間のスポーツクラブやカルチャーセンターがさほどなかった時代には、それらを住民福祉と位置付け、公共が担う正当性を主張できたかもしれないが、今はどうなのか。文化、体育、そのあたりまで公共サービスと呼べるのか。市場化テストを契機に、今後「行政の全業務を仕分けせよ」「棚卸をせよ」というような議論が出てくるかもしれません。

**公共サービスの主体の外部化が進むとき、公に求められる機能は。**

坂田 市場化テストは、あくまで公共サービスが前提です。つまり、広い意味の公共財であり、ノーチェックということにはならない。事故が起きたり、サービスが停止したりすれば、最終的な責任はコントロールすべき官の側にあると考えています。だからこそ、きちんと協定を結び、履行過程ではきちんとモニタリングをする。事業がうまくいくようインセンティブの仕組みをつくり、同時にペナルティの仕組みもつくる。そのような公共財



のコントロールの仕組みを、官の責任において確立しなければなりません。社会問題化した構造計算書を巡る事件は、そのようなシステムの機能不全が引き起こした事例でしょう。

**外部に出して年月が経つうちに、行政内部から知識やノウハウが失われ、管理が難しくなる可能性があるのでは。**

坂田 すべて民間に任せた上で官がコントロールの機能を保とうとしても、現場のことが分からなくなりますから、恐らく難しいでしょう。そこでわれわれは、中核施設や民間でできない分野は公務員の方できちんと責任を持つ体制にしたいと考えています。ある分野で、規格型のサービスとして展開しにくい事業、高度かつ困難な事業、実験的なため採算が合うかどうか分からない事業、それらを官が担う。そのようなコアの部分の担い続けることで、行政内部にノウハウをとどめるといことです。付言すれば、本来行政としてやるべき行政サービスでありながら、これまで十分できていなかったこと、成果を上げられなかったことがあるに違いない。それらのうち、ニートやフリーター、児童虐待など民間の採算ベースに乗りにくい課題に対処できる「新しい行政」が存在するはずであり、その機能を開発していこうという議論をしているところです。

足立区政策経営部長

**石川 義夫 (いしかわ よしお)**

1949年東京都足立区生まれ。1968年東京都庁、足立区国保課勤務。足立区地域振興部コミュニティ推進課長、同都市環境部まちづくり課長、同福祉部福祉管理課長等を経て、2002年足立区福祉部長。2005年足立区政策経営部長(現職)。

足立区区民部長

**坂田 道夫 (さかた みちお)**

1948年北海道生まれ。1971年東北大学法学部卒業、同年東京都庁採用。1984年足立区東部福祉事務所長。2002年足立区政策経営部長。2005年足立区区民部長(現職)。



- ・坂田道夫「多分野の公的サービスの民間開放という社会実験」(インタビュー/『法律文化』2002年12月号)
- ・鈴木恒年「地方の時代の自治体公務員の在り方」(インタビュー/『法律文化』2001年10月号)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 [h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)