

地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会
(第3回)

議 事 次 第

平成25年12月26日(木)
13:30~15:30
総務省8階共用801会議室

(議事次第)

1. 開会
2. 制度改革に伴う行政運営の変容とその課題の把握のための視点
3. 村上委員発表 (ICTの活用と制度改革)
4. 原田委員発表 (民営化と国家の責任)
5. 閉会

(配付資料)

- 資料1 制度改革に伴う行政運営の変容とその課題の把握のための視点
- 資料2 村上委員提出資料
- 資料3 原田委員提出資料
- 資料4 今後の研究会スケジュール(案)

制度改革に伴う行政運営の変容と
その課題の把握のための視点

制度改革に伴う行政運営の変容とその課題の類型

- 制度改革に伴う行政運営の変容とその課題の現れ方に即して、いくつかの類型を抽出できるのではないか。
- それによって、地方自治体の行政運営に関する課題を発見・分析し、さらに解決の指針を見出すのに資するところがあるのではないか。

I. マネジメント改革との摩擦型

地方自治体にも通用性・汎用性のある組織マネジメント手法を導入する際に、現行の地方自治制度と摩擦を生じているもの

(例) ・行政手続の電子化 × 現金を基本とした公金納付制度

II. 改革理念の干渉型

地方自治体の制度や組織運営に関して実施された改革が相互に干渉し、行政運営に新たな負荷や軋みをもたらしているもの

(例) ・行政共通制度の充実 × 地方分権の推進
・条例による独自規制の拡大 × 義務履行確保制度における法律中心主義
・アウトソーシングによる行政効率化 × 行政の透明性確保
・市町村合併による規模拡大 × 規模によらない一律の権限委譲

III. 職場文化の基盤喪失型

職場文化を支える基盤が失われたため、従来の行政運営の継続が困難となっているもの

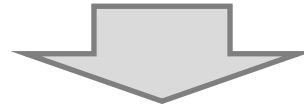
(例) ・稟議制に基づく職場運営 × 職員構成の偏り・庁内LANの導入

I. マネジメント改革との摩擦型

行政手続の電子化 × 現金を基本とした公金納付制度

- 企業においては、B to B のみならず B to C でも電子商取引の領域が大きく拡大。電子マネーや決済機能を提供するオンラインモールなど汎用性の高い基盤の整備により、広範な事業者において、申込みから支払いに至るプロセスを一貫してオンライン上で行えるように。
- 地方自治体でも、行政手続オンライン化法の制定やe-TAX（国税）・eLTAX（地方税）の導入等により、行政手続の電子化をめぐる環境は、申請・申告手続を中心に大きく進展。

一方で、課金・収納に関しては、電子マネーやインターネットバンキングの利活用のための基盤整備は大きく遅れている（地方自治体への公金のクレジットカード納付を可能とする改正を行ったのみ）。




- 住民の利便性を向上させるとともに、課金・収納事務の確実かつ効率的な実施に資する観点からも、行政手続の電子的処理が完結できるよう、電子的な課金・収納を可能とする制度改正が求められているのではないか。

（参考）「地方公共団体の財務制度に関する研究会」（総務省行政課、平成25年7月～）において、民間企業における収入の手法を踏まえ、現在地方公共団体の収入のあり方を検討中。

Ⅱ. 改革理念の干渉型

行政共通制度の充実 × 地方分権の推進

- 平成に入り、行政の透明化の要請に応えるための行政共通制度の整備は着実に進展。
 - (例) ・平成5年 行政手続法制定 ・平成11年 情報公開法制定
 - ・平成15年 個人情報保護法制定 ・平成21年 公文書管理法制定 など
 - これら各法の制定に際しては、地方自治体への義務づけの可否、先行する条例への配慮など地方分権との調整を意識。この結果、根拠法規区分主義（行政手続法）、努力義務化（情報公開法ほか）などの方式が採用され、定着。
 - これに対し、国民の基本的な権利である行政情報へのアクセスが地方自治体ごとに異なる制度・基準で運用されることが妥当かとの見解あり。
 - また、地方自治体における「預け」等の不適正経理が、会計検査により広範に指摘されたことを機に、地方自治体の監査制度が有効に機能していないのではないかと疑念。
 - 行政の透明性に関する制度については、全団体における適切な制度導入や統一的な基準を確保する必要があるのではないかと見解あり。
- 
- 行政共通制度の充実と地方分権の推進との調整のあり方について、体系的に検討・整理する必要はないか。

(参考) 地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書（平成25年3月）「監査結果の信頼性を高めるため、統一された監査基準が必要」

行政共通制度

(異なる行政分野に共通して適用されるべき一般的な諸制度)

《共通制度の根拠》



…法律



…条例等

事務の主体	国	地方		
事務の根拠	法律	法律	条例等	
不服審査、行政訴訟、 代執行、国家賠償	行政不服審査法(S37)、行政事件訴訟法(S37)、行政代執行法(S23)、国家賠償法(S22)			法律において全て規定するもの
行政手続	行政手続法(H5)		行政手続条例(努力義務)	根拠法規や主体によって区分しているもの
<ul style="list-style-type: none"> ┌ 処分、届出 └ 行政指導、命令等を定める行為 				
情報公開、個人情報保護、公文書管理	情報公開法(H11) 個人情報保護法(H15) 公文書管理法(H21)	情報公開条例、個人情報保護条例、公文書管理条例(努力義務)		条例で全て規定するもの
行政評価	行政評価法(H13)	行政評価条例等(独自に対応)		地方に関する規定がないもの


(参考)

	国	地方	
会計検査(国)と 監査(地方)		国が補助金等を交付している地方公共団体等の会計等	
		会計検査院法	
		地方自治法	

Ⅱ．改革理念の干渉型

条例による独自規制の拡大 × 義務履行確保制度における法律中心主義

- 機関委任事務制度の廃止（平成12年）により、地方自治体が条例を制定できる事務が拡大。規制の創設・強化等を伴う独自の政策条例を設ける自治体が増加。
 - （例）・京都府児童ポルノ規制条例：児童ポルノ記録の保管を禁止し、違反した者に対して知事はその消去命令を発することができる」と規定。命令違反には罰則あり。
 - ・空き家対策条例（秋田県大仙市、和歌山県等）：空き家の所有者に対する指導、勧告、命令、氏名等の公表を定める。命令に従わない場合に代執行を行うことを確認的に規定している例もあり。
 - ・千代田区生活環境条例：区長が指定した「路上禁煙地区」での喫煙行為及び道路上に吸い殻を捨てる行為を禁止。違反者には過料が科される。

 - 一方で、行政上の義務履行確保制度は引き続き「法律中心主義」であるため、独自の規制に適した強制手段を採ることが難しく、最終的な義務履行確保が困難。
 - （例）・直接強制（放置自転車の撤去など）、間接強制（強制金の反復徴収など）等の手段を条例で設けることができない。
 - ・行政代執行の手続変更（不明者への戒告に代えて行う公告など）を条例で定めることができない。
- 
- 地方自治体の役割の拡大や条例制定権の拡大に即して、行政上の義務履行確保制度における法律の留保の範囲を見直す必要はないか。

（参考）「地方分権の進展に対応した行政の実効性確保の在り方に関する検討会報告書」（総務省行政経営支援室、平成25年3月）

Ⅱ. 改革理念の干渉型

アウトソーシングによる行政効率化 × 行政の透明性確保

- 民間のノウハウを活用して、行政サービスの効率化と充実を図る見地から、「指定管理者」「市場化テスト」「PFI」「地方独立行政法人」等のアウトソーシング手法を制度化。また、（私法上の）契約手法による外部委託も多用。

公の施設の管理や内部管理事務（庶務事務）などは民間事業者がこれを実施し、地方公共団体は事業者との折衝やモニタリング等を担う業務スタイルに移行。

- 一方で、アウトソーシングした行政サービスの品質確保上の問題（例：PFI協定に反する工事が竣工後に発覚）、地方自治体とアウトソーシング先との責任分配をめぐる紛争（例：事業者が生じさせた損害に関する国家賠償責任の有無）等が発生。



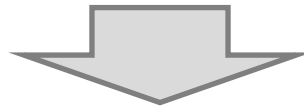
- アウトソーシングにおける地方自治体と民間企業の地位・立場を明らかにするとともに、リスク要素を適切に管理できる仕組みを導入し、アウトソーシングにまつわる不安や不透明感を解消することが必要ではないか。
- たとえば、行政（あるいは民間事業者）が過分なリスク負担を負ったり、業務運営がブラックボックス化することのないよう、次のような事項に関する一般的・通則的なルールの制度化が求められるのではないか。
 - ・ 民間企業の争訟法上・国家賠償法上の位置づけ
 - ・ 民間企業に対する手続面・組織面の義務付け（いわゆる「私行政法」）
 - ・ 法律により統制すべき範囲（「法律の留保」） など

（参考）・「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」（総務省、平成17年3月）において、外部委託の法的な枠組みについて、公法における規定の整備の必要性を指摘。
・宇治市における住民基本台帳漏洩事件（最高裁H14.7.11）
・横浜市における建築基準法上の指定確認検査機関に関する国家賠償法事件（最高裁H17.6.24）

Ⅱ. 改革理念の干渉型

市町村合併による規模拡大 × 規模によらない一律の権限委譲

- 平成11年以降「平成の大合併」を推進し、市町村数は約4割減少。
合併の進展により規模・能力を拡大した都市（とりわけ20団体までに増加した指定都市）は、都道府県からのさらなる自立化を指向。
- 一方で、「平成の大合併」後も小規模町村はなお残存（期限を限った合併の実施や垂直的・水平的な補完の仕組みが提案されたが、制度化されず）。
これら町村は、平均的な市町村の規模・能力を前提として一律に付与される権限・事務の遂行に困難。
県による支援が必須。



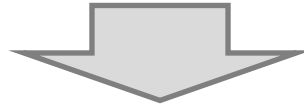
- 残存する小規模市町村において行政運営を可能にする広域連携や補完の仕組みが必要ではないか。

（参考）・「第30次地方制度調査会答申」（平成25年6月25日）で、地方自治体相互の広域連携や都道府県による補完を提言。

Ⅲ. 職場文化の基盤喪失型

稟議制に基づく職場運営 × 職員構成の偏り・庁内LANの導入

- 行政の職場文化の中核にあった稟議制（職制に従って階層的に決裁文書をあげていくスタイル）は、担当者－係長－課長補佐－課長のピラミッド型組織を基盤として、①政策形成機能、②内容のチェック機能、③スキル向上の教育機能を一体的に実現。
- しかし、長年の採用抑制に伴う職員年齢構成の偏りによって、ピラミッド型の組織は維持困難に。また、庁内LAN（電子メール）の導入により、一斉の情報共有が可能となり、組織内のコミュニケーションがフラット化。
稟議制を支えた基盤が失われたことで、職場における②チェック機能及び③教育機能は機能不全に。



- 職場文化を支えた基盤の喪失を直視し、暗黙知的に実現されてきた機能（教育機能やチェック機能など）を他の明示的なマネジメント手法によって代替していく必要があるのではないか。

- (参考) ○教育機能・チェック機能に関するマネジメント手法の例（平成25年度「行政改革の取組状況等に関する調査（未定稿）」等より）
- ・教育機能：他部署の職員を「メンター」として専任し、具体的な項目を記したチェックシートを用いての指導や助言、定期的な面談を行うなど、組織的な教育環境の整備。（岩手県宮古市）
 - ・チェック機能：チェックすべき事項とチェック担当者を明確にした「チェックリスト」を、決裁時に添付することにより、組織的なチェック体制を整備。（山梨県）
- 「地方公共団体の職場における能率向上に関する研究会報告書－ワークスタイルを変革する10のワークプレイス改革－」（総務省行政経営支援室、平成24年3月）



ペーパーレス会議の様子

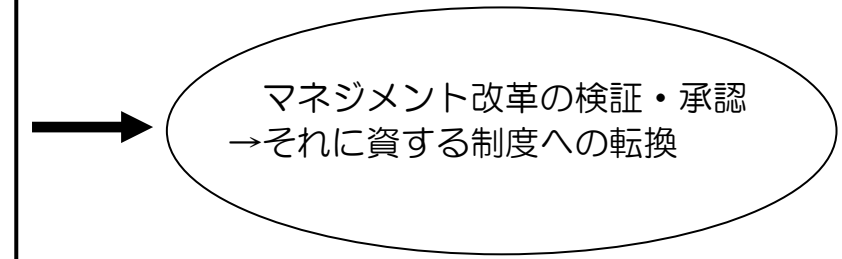


フリーアドレスを導入した執務室

キーワード	関連する制度・施策
地方分権	<ul style="list-style-type: none"> 第1次分権改革 (機関委任事務の廃止等) 第2次分権改革 (義務づけ・枠付けの見直し等)
規模拡大と広域連携	<ul style="list-style-type: none"> 「平成の大合併」 ②⑤新たな広域連携 (第30次地制調)
行政改革	<ul style="list-style-type: none"> ①⑦総務省行政刷新研「新しい『公共空間』の形成」 ①⑦⑱「集中改革プラン」の策定要請 (平成6年、9年にも通知発出) ⑱行革推進法 ⑱給与構造改革
ニューパブリック マネジメント (NPM) / 公民連携 (PPP)	<ul style="list-style-type: none"> ⑪PFI法の制定、⑬政策評価法の制定、⑮指定管理者制度の導入、地方独立行政法人法の制定、⑲市場化テスト法の制定、⑲⑳人事評価の義務づけ (未成立)
行政の透明化	<ul style="list-style-type: none"> ⑤行政手続法の制定、⑨外部監査制度の導入、⑪情報公開法の制定、⑯行政訴訟法の改正、⑳公文書管理法の制定
ICT	<ul style="list-style-type: none"> ⑭住基ネットの導入、②⑤マイナンバー法成立 行政情報化 (⑥1人1台パソコン、⑭LG-WAN等)、⑭行政手続オンライン化法の制定、公的個人認証法の制定 ⑱クレジットカード決済の導入
多様化 (ダイバーシティ)	<ul style="list-style-type: none"> ③地方育休法の制定、⑥介護休暇制度の創設、⑪新任用制度の創設、⑲育児短時間勤務の新設

I. マネジメント改革との摩擦型

行政手続の電子化
×
現金を基本とした収納制度



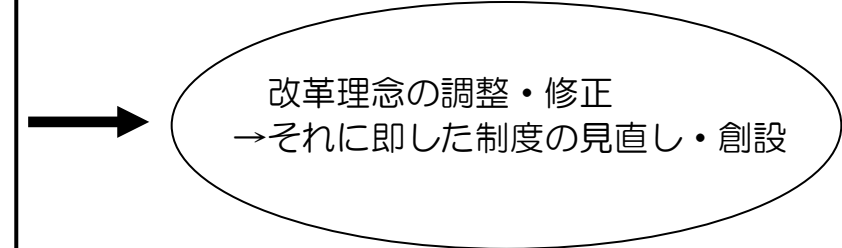
II. 改革理念の干渉型

行政共通制度の充実
×
地方分権の推進

条例による独自規制の拡大
×
義務履行確保制度における法律中心主義

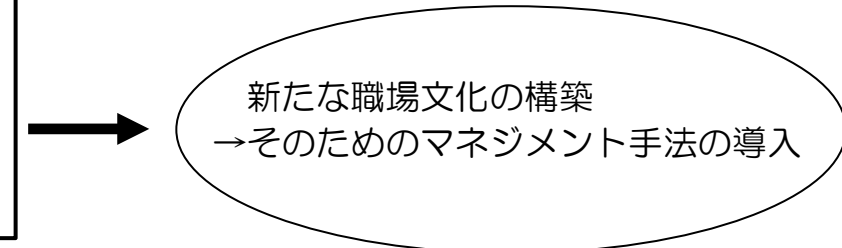
アウトソーシングによる行政効率化
×
行政の透明性確保

市町村合併による規模拡大
×
規模によらない一律の権限委譲



III. 職場文化の基盤喪失型

稟議制に基づく職場運営
×
職員構成の偏り・庁内LANの導入



・この類型に照らして、どのような課題が見出せるか。
・また、他に設けるべき類型があるか。

ICTの活用と制度改革

平成25年12月26日
日本電気株式会社
公共ソリューション事業部
村上 敦

地方自治体を取り巻く環境の変化

(1) 住民や企業の地方行政に対するニーズの質的な高度化・多様化

- ◆ 少子・高齢化、家族形態・就労形態の多様化
 - ・ 福祉サービス等に対する市民要望の多様化
 - ・ 顧客志向のサービス形態への転換
 - ・ 職員による、きめ細かいサービスへの要望
- ◆ IT社会の展開、家庭へのITの浸透・普及
 - ・ パソコン、スマートフォン携帯電話、街頭端末、電話、FAX等を利用したマルチアクセスサービスへの要望
 - ・ デジタルデバイドへの対応
- ◆ 電子自治体への期待
 - ・ ノンストップサービス(24時間365日)
 - ・ ワンストップサービス(一ヶ所で一度に)、プッシュ型サービス
- ◆ 個人情報保護意識の高まり
- ◆ 災害時のサービス継続
 - ・ 被災者の早期把握

(2) 財政事情の悪化や地方分権が進む中での抜本的行政改革推進の必要性の高まり

- ◆ 三位一体改革による財政状況の悪化
 - ・ 地方公共団体への権限・財源委譲に伴う、行財政基盤強化への対応
 - ・ 多方面にわたるコスト削減への取り組み
 - ・ 業務プロセスの改革
 - ・ 市町村合併による行政エリアの拡大

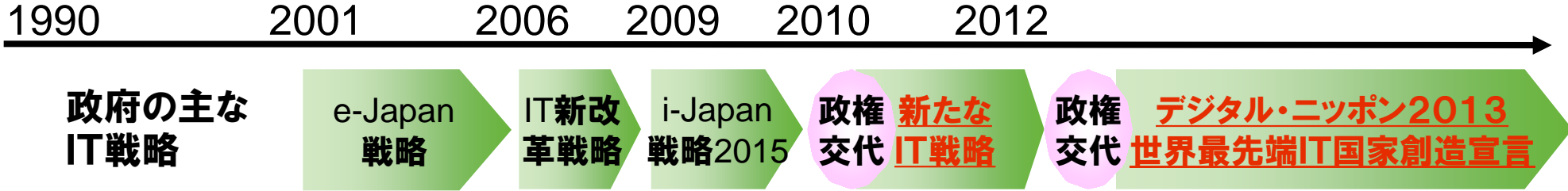
地方自治体を取り巻く環境の変化

- ◆ 電子自治体への取り組み加速
 - ・ e-Japan戦略II(IT利用促進)、u-Japan構想(ユビキタス社会の実現)
 - ・ 総合行政ネットワーク(LGWAN)、住民基本台帳ネットワーク、組織認証基盤、公的個人認証基盤の整備完了
 - ・ 地方税電子申告等の本格運用開始
- ◆ 職員専門性の低下
 - ・ 2007年以降の団塊世代職員の退職によるベテラン職員の減少
 - ・ 人事ローテーションの短サイクル化
 - ・ 外部リソースの活用

(3)情報公開法等の成立を契機とするセキュリティ重要度の増大

- ◆ 情報公開法の制定
 - ・ 開示請求があった日から30日以内に情報の開示を実施
- ◆ 個人情報保護法の施行
 - ・ 情報流出被害が社会問題化
 - ・ 市民のプライバシー意識向上
- ◆ 特定秘密保護法の制定
 - ・ 公務員に対する罰則規定
- ◆ セキュリティ対策
 - ・ 個人情報漏洩防止策の徹底
 - ・ 万全なセキュリティ管理措置についての市民への説明責任
 - ・ 番号法における地方自治体システムへのPIA義務化

地方自治体を取り巻く環境の変化【情報システム関連】



情報データ化の推進
事務処理の電算化

標準化の推進
共同アウトソーシング実証事業
地域情報プラットフォーム
情報ネットワーク化の推進
電子自治体基盤の整備
自治体クラウドの推進

国・自治体間連携、民間連携の推進
国民ID(番号制度)の整備
国民IDによる行政ビッグデータの活用

レガシー刷新の動き

大規模自治体:
BPR・基盤化・OPENソース
中小自治体:
パッケージ化

クラウド化・アウトソーシング
共同利用化・広域化

BPR【 Business Process Re-engineering】業務プロセス最適化

ご参考：IT社会におけるこれからの地方行政サービス

社会環境

●多様化する住民の生活環境

- －共働き世帯の増加
(1980年614万世帯→2004年961万世帯)
- －少子高齢化の進行
- －団塊世代の一斉退職(2007年～)

●住民ニーズの変化

- －地域の安心・安全の確保
- －サービス提供窓口ニーズの変化

ITの進展

●インターネットの家庭への浸透

(2010年には2625万世帯に普及)

●厳格な情報管理の要請

- －厳格な個人情報保護の要請
- －災害時等の事業継続の検討

●IT新改革戦略

世界一便利で効率的な電子行政

行財政環境

●三位一体改革と地方分権

- －地方交付税の減少
- －医療費増加

●更なるコスト削減要請

- －職員数の削減
(地方公務員全体で今後5年間で4.6%以上の削減を目標)
- －業務プロセスの改善・改革
- －民間活力の活用 等

住民サービスの向上

- ・住民ニーズにあったサービスの提供
- ・窓口サービスの見直し
- ・デジタルデバイド解消

IT・NWの利活用

- ・ITを使った業務改革
- ・セキュリティの確保
- ・経費の削減

行政経営の効率化

- ・企画・経營業務への集中
- ・意思決定の合理化
- ・機構改革
- ・事務分掌の見直し

住民が求めるサービスを、
いつでも、どこでも、誰もが、
安全・簡単に享受できる社会へ

住民に愛される郷土作り

IT活用による地域ガバナンス

行政の全体最適によるスリム化

ご参考：ITを使った新たな地方行政サービスの姿

住民に愛される郷土づくり

住民接遇窓口の拡張

- ★窓口時間の拡大、窓口の追加対応
- ★インターネット、携帯による電子窓口
- ★自動交付機による無人窓口
- ★公共キオスク端末など



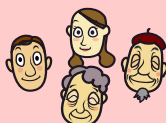
少子高齢化への対応

- ★医療機関情報ネットワーク
- ★遠隔医療システム
- ★子育て支援ネットワークなど



市民参加と市民との協働強化

- ★地域SNSの設立
- ★情報交換ネットワークなど



住民

外部活用業務領域

職員コア
業務領域

企画 政策等

業務プロセス改革

ガバナンス

窓口業務 実施運営

IT運営など

IT活用による地域ガバナンス

市民ニーズの政策・施策・事業への反映

- ★市民アンケート収集
- ★オピニオンサーベイ
- ★行政評価
- ★公会計制度対応など



安心・安全な地域づくり

- ★災害情報提供
- ★防犯情報ネットワーク
- ★ハザードマップ作成など



市民からの信頼確保

- ★ナレッジ情報共有
- ★情報公開
- ★個人情報保護対応
- ★セキュリティ対策など



行政の全体最適とスリム化

地域企業の活性化

業務の
外部委託



データセンター



コールセンター



インターネット
受付センター



先進技術導入による全体最適

- ★シンクライアントの導入によるIT管理工数の大幅削減
- ★職員ポータルによる情報の一元化
- ★情報システムの運用一元管理システムなど



行財政改革の推進 ⇒ 全体最適を実現するためのITの活用と外部活用領域へのアウトソースの実現

地方自治体を取り巻く環境の変化【情報システム関連】

1990 2001 2006 2009 2010 2012

政府の主な
IT戦略

e-Japan
戦略

IT新改
革戦略

i-Japan
戦略2015

政権交代
新たな
IT戦略

政権交代
デジタル・ニッポン2013
世界最先端IT国家創造宣言

情報データ化の推進
事務処理の電算化

いまだ残る
現業事務へのこだわり
県単位の報告書等

標準化の推進

共同アウトソーシング実証事業
地域情報プラットフォーム
情報ネットワーク化の推進
電子自治体基盤の整備
自治体クラウドの推進

基盤の保守が高コスト
過当競争による事業継続性リスク
地域PF等標準化の有効性

国・自治体間連携、民間連携の推進

国民ID(番号制度)の整備
国民IDによる行政ビッグデータの活用

法解釈の曖昧性
制度改正の
システム化要件遅延

レガシー刷新の動き

大規模自治体:
BPR・基盤化・OPENソース
中小自治体:
パッケージ化

外字管理コスト
OS・DB依存コスト等

OPENソースの課題
脆弱性・保守等

クラウド化・アウトソーシング
共同利用化・広域化

セキュリティ対策の
重要度UP
過度な要求レベル

地方自治体の情報システムにおける現状と課題

地方自治体の現状



- ◆ **新たな市民ニーズ・制度改正への対応**
 - －電子自治体関連システムと住民情報システムとの連携によるワンストップ・ノンストップ化
 - －市民一人ひとりへのきめの細かいプッシュ型サービスの拡充
 - －セキュリティ、個人情報保護の徹底、大規模制度改正への対応
- ◆ **行政コストの一層の縮減**
 - －業務システムの改修、保守・運用にかかる経費(ランニングコスト)の低減
 - －新たなニーズ(サービス、機能、電子自治体)・大規模制度改正へ対応するための経費低減
 - －最新の情報通信技術の活用(システムの拡張性、変化への対応力確保)



- ◆ **行政事務の効率化における主な課題**
 - －職員数の削減、新制度対応等の業務量増加 ⇒ **専門スキル保有職員の減少**
 - －職員による情報の利活用 ⇒ **情報リテラシー・プライバシー保護**
 - －合併による庁舎の統廃合 ⇒ **サービス低下**
- ◆ **情報システムによる効率化における主な課題**
 - －BPRによる現行業務プロセスの標準化 ⇒ **標準化阻害要因の存在**
 - －共同利用・広域化による業務効率化促進 ⇒ **通信回線不足・セキュリティ対策**
 - －民間活用の促進、調達作業の効率化 ⇒ **調達スキルの不足**

専門スキル保有職員の減少

2007年以降 団塊世代引退

- ・専門知識を保有する職員の大量離脱によりスキル低下が発生

歪な職員ピラミット

- ・専門知識の属人化とスキル移管の担い手不足が発生

人事制度の効率化

- ・短期間の人事異動により専門知識習得に時間の掛かる業務のスキルが低下



大規模自治体

中小規模自治体



人材教育・人事制度
組織の見直し

民間人採用等
民活内部利用

アウトソーシング等
民活外部利用・共同事務化

共通基盤採用による
開発標準化

パッケージシステム採用

共同利用化・クラウド化

標準化阻害要因の存在

(1) 国施策・法制度改正への対応

国施策や法制度改正によって**毎年パッケージ改修**が発生する。



審議の度に変わる仕様

可決の遅い法案

リスク

法律が難解で不明朗だから仕様を決められない！

課題：決定が遅く難解な仕様

施行日が迫っているのに開発着手できない！

課題：短納期での開発

リスク

なんで、こんなに費用と時間がかかるんだ

自治体職員

通知内容が違うじゃないか！

住民




提言1：法案時点で仕様化を意識



難解で曖昧な表現からロジカルな仕様を意識した表現へ

提言2：効率的な仕様検討と結果の展開



関係部門を横断した代表者による会議体での仕様検討と検討結果の早期展開
(県、市区町村、ITベンダー)



改修範囲が少なくてコストと時間が短縮できた！

仕様の根拠が明確だし、事前の情報で対応済み！

標準化阻害要因の存在

(2) ユーザカスタマイズの抑制

県・自治体単位の**独自仕様**や職員の**“こだわり”**による、ユーザカスタマイズの多さである。



県や自治体単位で仕様が違うから開発規模が膨らむ!

課題: 独自性の存在

低コストでオーダーメイドみたいに対応出来ない!

課題: 職員のこだわり

リスク

この印字位置はもう少し上が良いな!

OPEN化すればコストが下がるはずだ!

今まで通りの事務処理じゃないと出来ない!

自治体職員

提言1: 報告書仕様の統一

- 電子データでの報告(外字の正字化)
- 帳票のレイアウト統一

提言2: 運用のパターン化

- 標準事務運用の人口規模別でのパターン化
- 一般的な市区町村独自サービスのパターン化



対応1: パラメータ化、アセット化

仕様差が想定される機能はパラメータや部品だからカスタマイズがいらない!

県仕様が事例で展開されてSIが削減できた!

マスタ及びパラメータ設定画面数	約370画面
マスタ及びパラメータ項目数	約2100画面

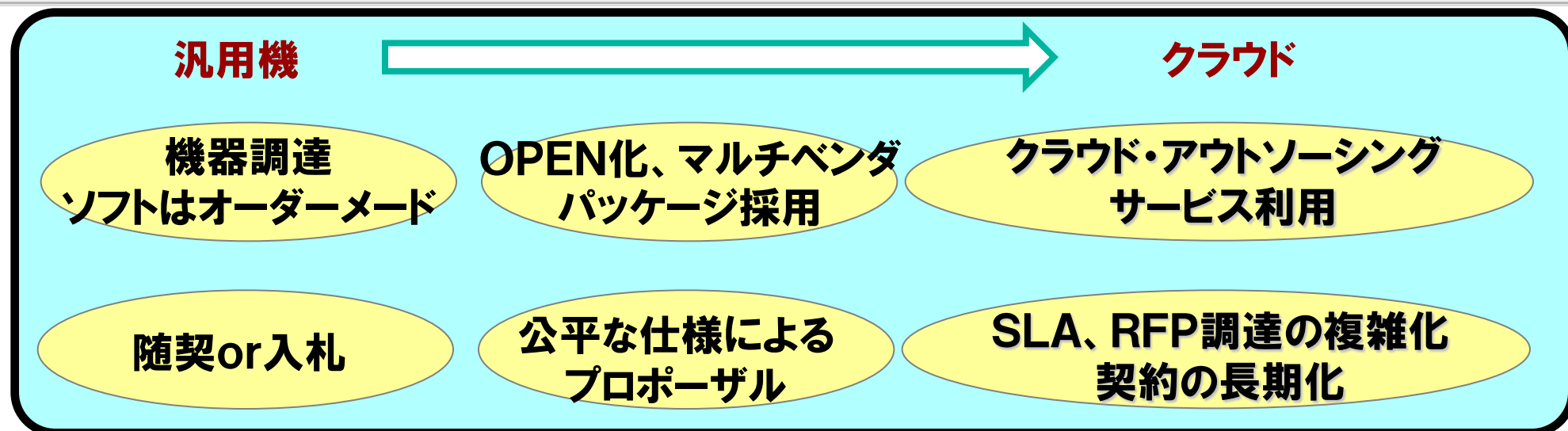
対応2: EUC、簡易帳票ツール

自分が気に入る印字位置に変更できる!

欲しい情報がプログラム知らなくても自分で資料化できる!

- 印字位置等主観的なカスタマイズをツール化
- EUC機能充実による現場自由度の確保

調達スキルの不足



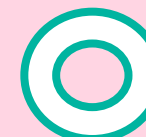
SLA【 Service Level Agreement 】サービスレベルアグリーメント / サービスレベル合意書
RFP【 Request For Proposal 】提案依頼書

調達内容の高度化

- ・IT技術の加速度的進化に対応しベンダーと対等に交渉できるITスキル

調達範囲の拡大

- ・目指すべき目標を提示し庁内の合意形成できる企画調整スキル

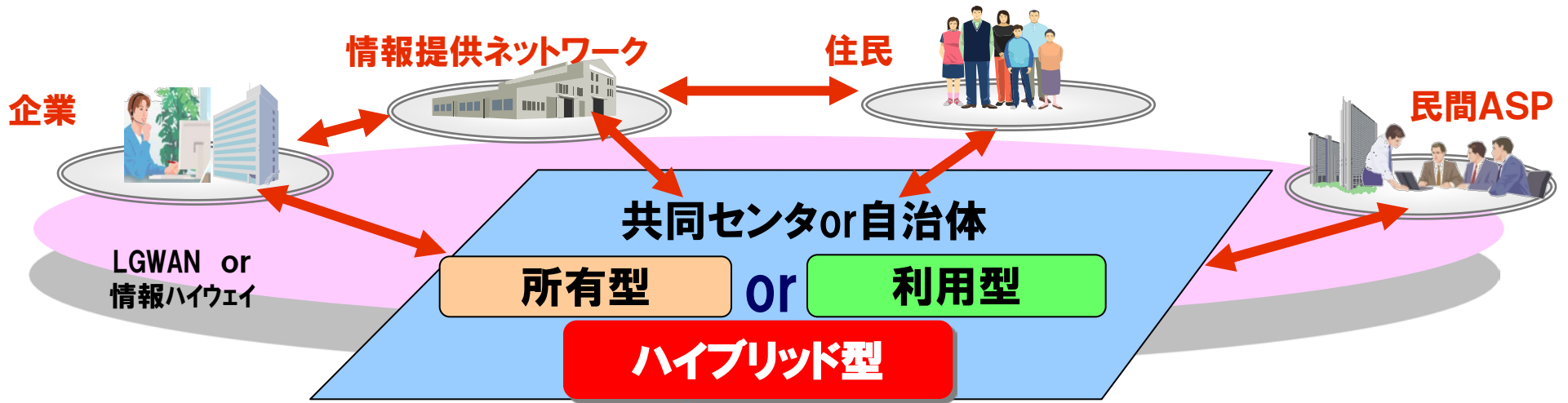


調達仕様の複雑化

- ・契約形態の多様化に対応できる法律スキル

企画調整の例1 システム導入形態の検討

◆ 実現したいことは何か？(目的の明確化) どのように実現するか？(仕様の明確化)



SI

他のシステムやサービスと連携する、より有効かつ高度なASP・SaaS利用を支援

所有型システムのSOA化を支援	システムおよびサービスの相互連携を支援
-----------------	---------------------

サービス

自治体様の業務を支援するASP・SaaSを幅広くラインアップ

SaaS提供	SaaS事業者へサービス提供
--------	----------------

自治体の規模、システム化範囲によって実装方式については「所有」と「利用」のバランスを考慮しながら適用すべきと想定

企画調整の例2 コスト削減の検討

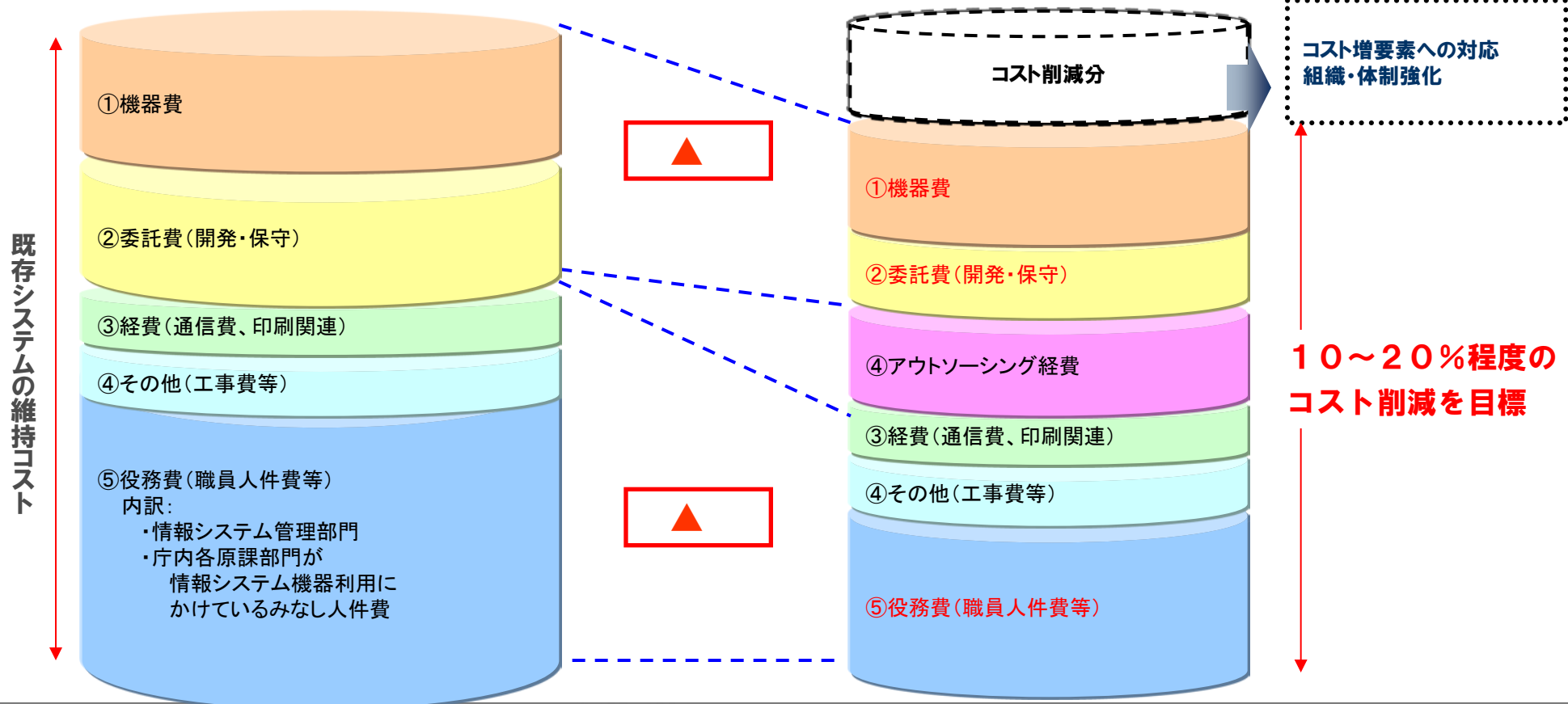
どのコストをどの程度削減するのかという目標の明確化、そのためにどう取り組めば最大限のTCO削減効果を発揮できるかを見極める

TCO【Total Cost of Ownership】 総保有コスト

全体最適実施による情報化投資状況の費用構造(一例)

全体最適実施前：一般会計の約10%

全体最適実施後：

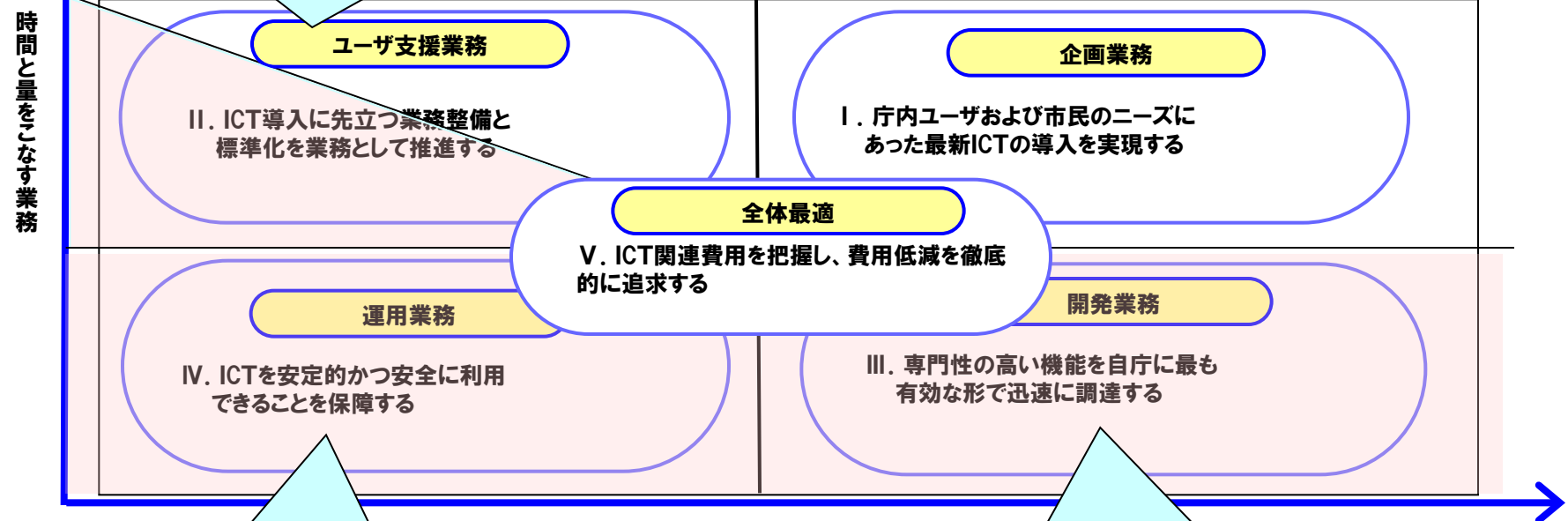


企画調整の例3 アウトソーシングの検討

自治体の規模・組織体制からどの部分をどのようにアウトソースすることで、最大限の事務効率化が実現できるかを見極める

サービスレベル
個人情報保護
透明性確保

< 外部活用モデル >



- ⑦外部委託
(帳票印刷、仕分、封入封緘作業など)
- ⑧ヘルプデスク
(問い合わせの受付、調査、回答)

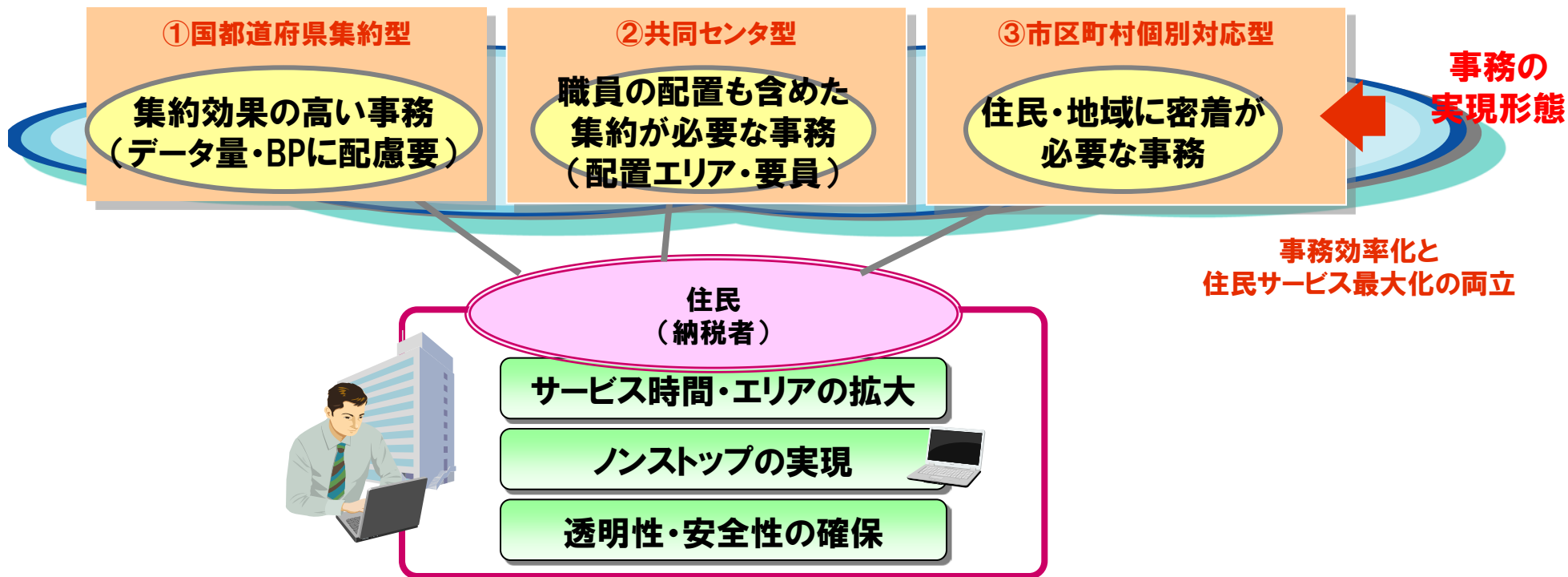
- ⑤要員派遣
(人材派遣、オペレーターなど)
- ⑥情報機器の外部設置と保守
(ホスティングサービスなど)

- ①プロジェクトマネジメント
- ②テクニカル技術
(基盤技術(NW構築、HW設定、OA管理)など)
- ③プログラム開発技術(Java、VB など)
- ④業務システムノウハウ

企画調整の例4 広域化・共同化の検討

単独の自治体で対応が不可能な業務、非効率な業務を整理しどのレベルで対応することが効果的か検討する。

- ▶ 集約・一元化した方が効率的な又はサービス拡大につながる事務の集約方法
- ▶ 各自治体においてサービス提供体制・要員の強化すべき事務の効率化策
- ▶ 共同センタ等サービス提供の方法



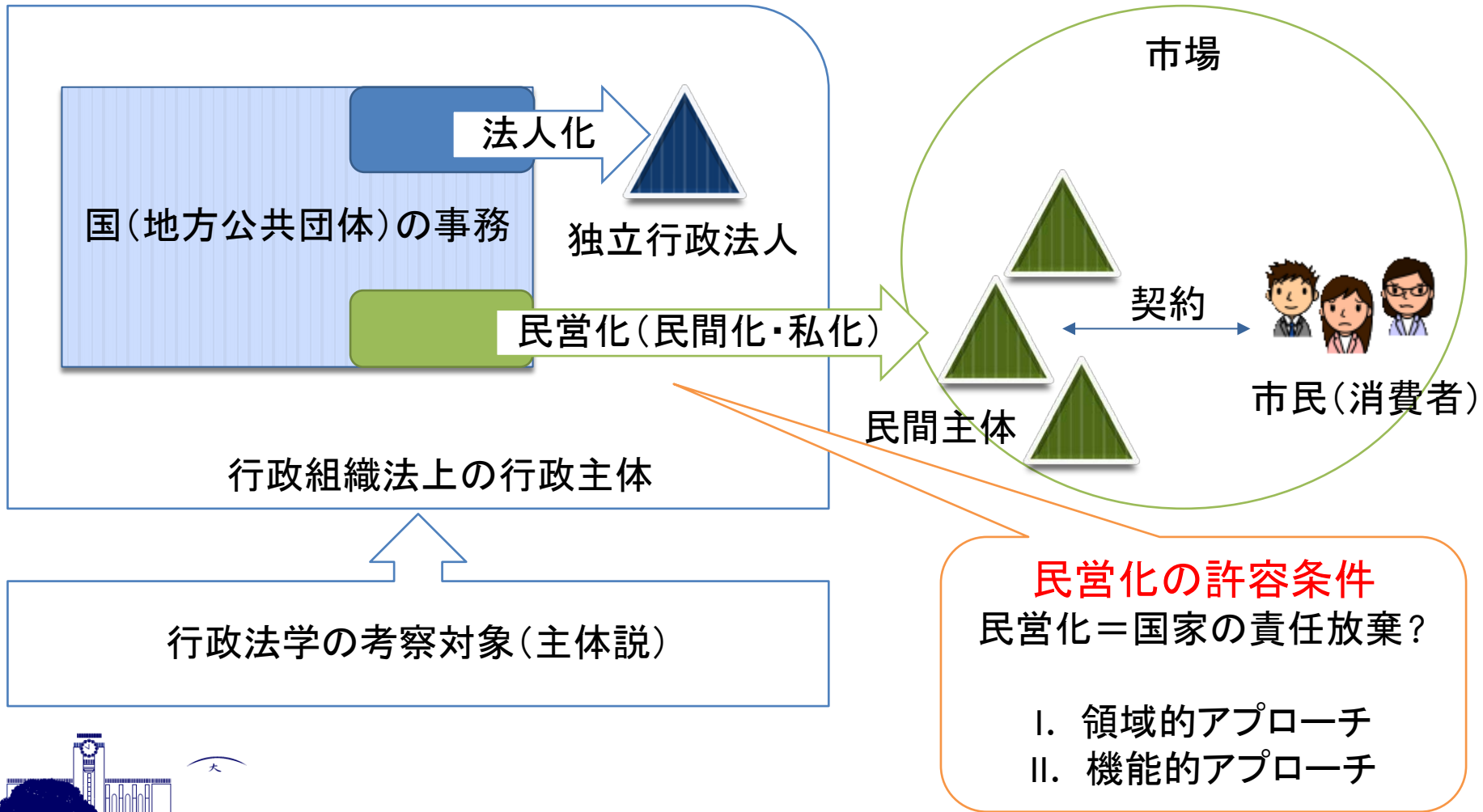
第3回 地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会

民営化と国家の責任

原田大樹(京都大学大学院法学研究科)



はじめに

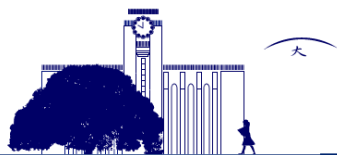


I. 領域的アプローチ (1) 権力的作用①

領域的アプローチ：作用の性質から見て、**一定の領域**の任務遂行が国家（行政組織法上の行政主体を含む）に留保されているという考え方

Die Ausübung **hoheitsrechtlicher Befugnisse** ist als ständige Aufgabe **in der Regel** Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. (ドイツ基本法33条4項)

「日本国憲法のもとでは、国民にその意思に基づく自力執行を禁止し、緊急避難などの例外的場面を除き実力の発動を禁止する一方で、国家およびその司法組織及び行政組織が公権力の行使を行う統治構造となっているとすることができる。」「このような**権力の国家独占原則**との関係では、**私人による権力的な活動は、原則的に排除されることとなる**。権力の国家独占原則は、まさしく実力の発動のみならず、**法的な公権力の行使にも基本的には妥当**することになる。」(米丸恒治「指定機関による行政の法律問題」同『私人による行政』(日本評論社・1999年)325-375(357)頁[初出1994年])



I. 領域的アプローチ (1) 権力的作用②

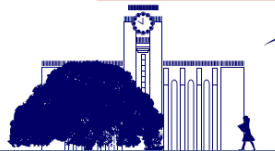
機能留保論に対する批判

- ドイツ基本法33条4項の文言は、例外を許さない趣旨ではない
（「権力的権限」「通常は」の解釈には幅がありうる）
- 行政手続法・行政救済法の対象を画する概念として用いられている我が国の「公権力の行使」を、公的組織が自ら処理せねばならない事務の範囲の確定に用いるのは不適切（山本隆司・後掲196頁）
- 公務員法制に相応する法的規制（中立性・専門性確保）を行えば、民間に権力的権限を行使させることも排除されない（原田大樹・後掲287頁）

機能留保論に代わる基準？

「人権保障および民主制原理の要請から、重大な人権侵害効果を持つ作用や、政策的裁量の行使を伴う決定を私人に委ねることが、許されないのではないか。」（山本隆司・後掲197頁）

「基本的な政策の形成決定」（手島・後掲86頁）



I. 領域的アプローチ (2) 公共事務①

領域的アプローチ：作用の性質から見て、**一定の領域**の任務遂行が国家（行政組織法上の行政主体を含む）に留保されているという考え方

- 公企業の特許（美濃部・後掲652頁，宇賀・行政法概説 I [第5版]84頁も参照）
「公企業は国家事業であるから，其の特許を受けた者は，其の国家事業たることの性質上，当然に国家に対し公共の目的に適するやうに其の事業を遂行すべき義務を負ふものでなければならぬ。」＝**廃業の自由**の有無に注目
- 公共性分析論（室井・後掲）
憲法の諸規定を手がかりに「公共性」の内容を導出（実体的・手続的公共性）
任務の公共性があれば行政が直接行うべきと考える立場
- パブリック・サービス・エートス（榊原・後掲）
公務員が公平で誠実に活動し，住民の信頼を得て平等なアクセスを保障し，政治部門に責任を負い公益のために尽くす（**責任・透明性・労働条件保障**）
公的サービスを民間営利企業が担当することはその侵害にあたるとの主張



I. 領域的アプローチ (2) 公共事務②

領域的アプローチの変容?

- 立法者による公共事務の決定(手島・後掲)
行政＝本来的および擬制的公共事務の管理および実施
- 民事契約の規制原理としての外部性(≡公共性)(内田・制度的契約論)
common callingsの法理: 合理的価格で差別なく給付を提供すべき義務

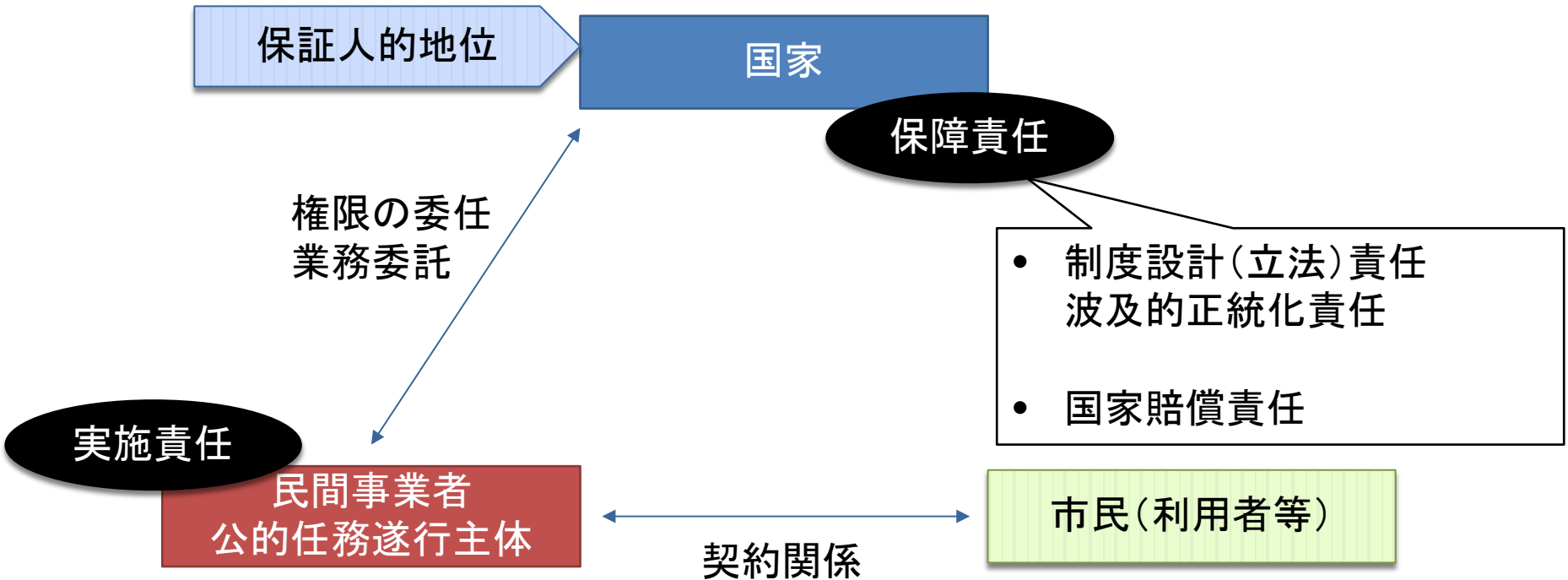
「public utilitiesの提供が民営化された場合に、それによってそれまで国が追っていた公法的制約が排除されるのは不当であるから、同様な規範が私法上の契約に対しても及ぶべきだとの議論は説得的であるが、実はこの種の契約に対して、契約自由を制限するような一定の制約が課されるのは、歴史的にみても比較法的に見ても、提供主体の公私とはかかわりがない。つまり、**財やサービスの給付の性質による**、ということである。」(内田・後掲51頁)

- 公法規範と私法規範の共通性(北島・後掲1489頁)
主体の活動の実質に注目するfunctionalなアプローチを提唱



II. 機能的アプローチ (1) 機能的アプローチの考え方

機能的アプローチ：国家事務の実施を民間に委ねた場合でも、国家に何らかの責任が残るという考え方(責任の分有モデル・民営化の許容条件論(大脇・後掲334頁))

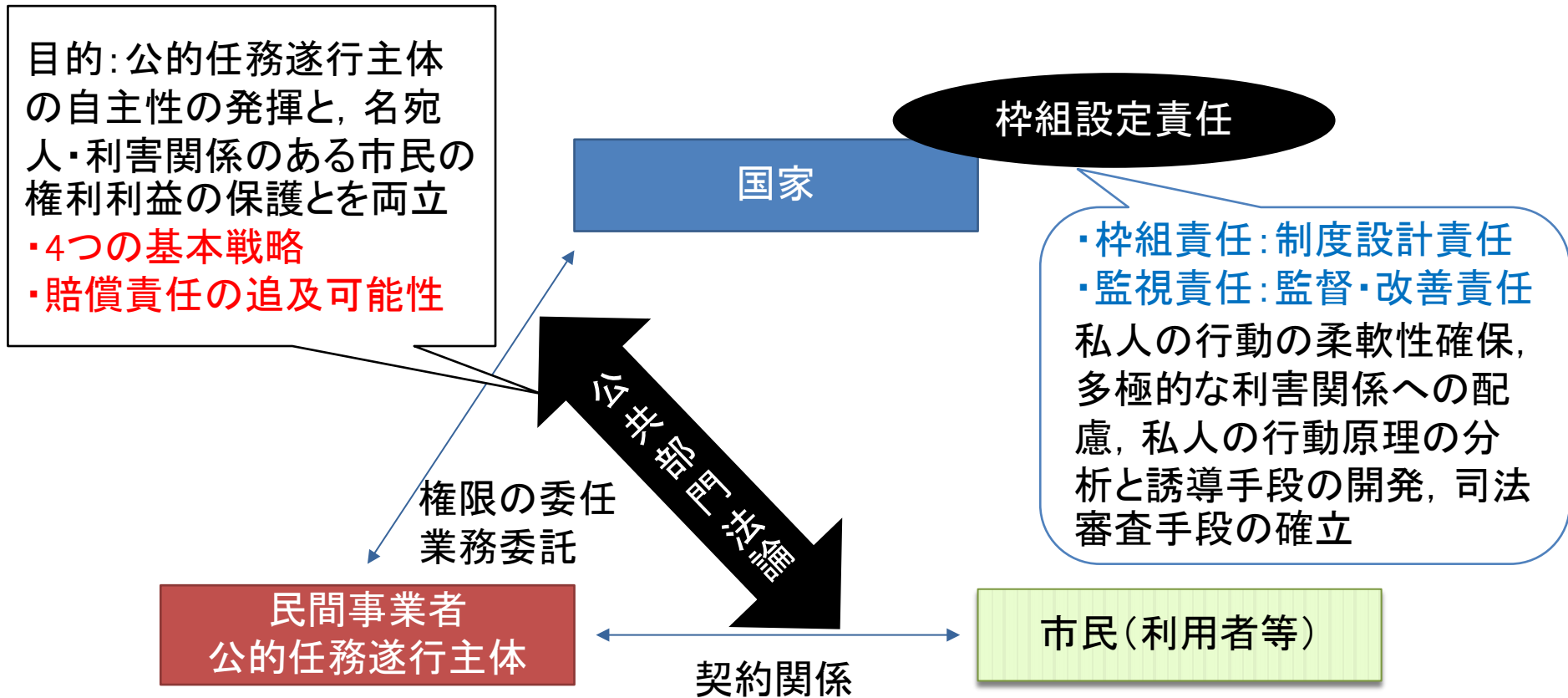


II. 機能的アプローチ (2) 民営化と国家の責任①

- 保証人的地位論(角松・後掲770頁)
国・公共団体がその任務を私人によって遂行させても、国・公共団体は市民に対して**保証人的地位**にある←具体的内容は不明確
制度構築の立法指針、国家補償法分野においては道具概念の性格
- 波及的正統化責任(山本隆司・後掲556頁)
民間組織に行政任務を委ねる場合に、民間組織に対して一定の組織・手続的規律(**私行政法**)の遵守を要求←法治国原理・民主政
事理に適った任務の遂行、十分な中立性の確保、諸利益の同等考慮
- 保障行政(板垣・後掲508頁以下)
生存配慮に必要な財・サービスの民営化(公企業の民営化)に対して**ユニバーサル・サービスの保障**を要求し、権力的任務の行使・手続の遂行を私人に委ねる手続私化に対して**指示・監督・内容の適正性判断(最終決定)権**を国家に留保することで公共善の実現を保障



II. 機能的アプローチ (2) 民営化と国家の責任②



おわりに

- ・領域的アプローチ

一定の事務領域の国家留保から、共通の規制原理の抽出へと転換する傾向

- ・機能的アプローチ

制度設計責任の強調, 国家賠償法による対応可能性の模索

- ・議論の傾向

民営化の可否よりも民営化後の法制度の設計(再規制)や責任分配のあり方に議論の中心が移行

典型的な領域: 建築基準法(指定確認検査機関), 介護保険法・障害者総合支援法(福祉・介護サービス提供にかかる指定事業者), 地方自治法(指定管理者)

