

「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回議事概要

日 時：平成25年12月26日（木）13：30～15：30

場 所：総務省 8階 共用801会議室

出席者：宇賀座長、伊藤座長代理、大杉委員、片岡委員、北村喜宣委員、高橋委員、
伊達委員、西村委員、原田委員、村上委員

事務局：門山自治行政局長、山崎大臣官房審議官、時澤行政課長、篠原住民制度課長、
望月外国人住民基本台帳室長、小川行政経営支援室長 ほか

【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

【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】

- 事務局より、配付資料に基づき説明。
- 行政運営の変容の要因の一つとして、職員の高学歴化もあるのではないかと。新規採用者の多くが大学院・大学卒となっており、さらに公認会計士等の有資格者や銀行等での民間経験がある職員も採用しているため、上司が部下を指導・教育するうえでの困難が生じている。
- 課題の類型のうち「改革理念の干渉型」とはどのようなものか。

行政共通制度の例でいえば、各法の制定に際して「地方分権」の要請が意識され、根拠法規区分主義（行政手続法）や努力義務化（情報公開法ほか）などの方式が定着したが、そのことが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・基準で運用されて良いのかという「行政の透明性」に関する疑念を生んでいる。このように、それぞれの改革理念を追求するうえで、相互に干渉が生じるときに、その折り合いのつけ方が適切であったかが問われているものを「改革理念の干渉型」と

名付けたもの。

【ICTの活用と制度改革】

- 地方自治体におけるICTについては、新たな市民ニーズや様々な制度改革への対応が求められる一方、行政コストの一層の縮減も求められている現状。これを実現する上での課題は、①専門スキル保有職員の減少（団塊世代の大量退職、人事異動の短期化など）、②標準化阻害要因の存在（国施策・法改正に伴う毎年のパッケージ改修、自治体単位の独自仕様やユーザカスタマイズの多さなど）、③調達スキルの不足（調達内容の高度化、調達仕様の複雑化など）である。

それぞれの解決策として、①人事制度の見直しによる専門スキル保有職員の育成、②報告書仕様の統一や運用のパターン化によるシステムの標準化推進、③目指すべき目標を提示し庁内の合意形成ができる企画調整スキルを持った職員の育成などが考えられる。

- 地方自治体や大学等ではシステム更新時に競争入札を行わなければならないが、その都度、業者やシステムが一変するのは非効率。業者間で共通仕様化を進めるべきではないか。

データ継続性はある程度標準化されているが、民間企業の性格上、機能や操作性は独自の開発を行い、他社との差別化を図っている。そのため業者主導での、横一線の標準化は難しい。

- 京都府では課税業務について市町村とのシステム共同化を進めているが、全国の都道府県ではどのような状況か。また、海外で参考にできる事例はあるか。

県税と市町村税では制度自体が異なり、業務内容も異なるため、システムの共同化が難しい。京都府では共通化した方が効率のいい業務について分析がなされており、かなり先進的な取組。

海外では、韓国が行政電子化において先進的。住民登録や戸籍等の制度が日本と似通っており、学ぶべきことがある。韓国やアメリカでは国民全てにIDを付番しているが、日本でも番号法により電子自治体や行政の効率化が進展するのではないか。

- 京都府では業務プロセスをシステムに従わせる方針で行政電子化を強力的に推進してい

たが、その課題や成果は。

新システムを導入した当初は、従前の決裁や財務などの手続が変わり、戸惑うことが多かったが、若い世代の職員は新システムを当然視しており、負担感はない。上の世代はシステムを理解しきれず、決裁等の細かなチェックができない問題があるが、時間の経過とともに、ある程度うまく回るようになった。

内部での説明資料の様式統一など、簡略化・合理化できる部分はまだあると考えている。

- 情報システムについては、地方自治体における調達の基本である競争入札方式がふさわしくない場合があるのではないか。

安価で受注した業者が自らの利益を確保するために保守サービスの質を落とすなどする可能性があり、安定的に稼働させなければならない行政システムの調達においては、競争入札方式はそぐわない場合がある。各地方自治体において人口規模等に応じた調達仕様標準を作成し、それに対してベンダーがプロポーザルを行う方式にできると良いのではないか。

- 制度改正に伴うシステム改修に当たり、複数のベンダーでコンソーシアムを構成して標準的な仕様を作成するとしたとき、参加していないベンダーから不満が出ると予想されるが、解決策はあるか。

コンソーシアムの主体を地方自治体とし、ベンダーをアドバイザーとして位置づける、あるいはベンダーを持ち回りにするなどの方法が考えられる。国家の中核を担う行政システムの開発については、国が主体的に体系化すべきという思いがある。

- 自治体でシステム構築の知識や経験のある民間人材を採用するなど、官民の人事交流を進めれば良いのではないか。ただし、現行の法制度では、官民の人事交流が進みにくい部分がある。
- 契約期間中に生じた制度改正によるシステム改修の費用は、地方自治体とベンダーのどちらが負担するのか。ベンダー負担の場合、制度改正が頻繁に行われたときは持ち出しが発生するという事か。

余程大きな制度改正でない限り、地方自治体における新たな予算措置は困難であるため、ベンダーが負担するのが一般的。

- 法案成立後間もない時期に施行日が設定されるものがあるのか。

税法が典型。3月末に成立して4月から施行するものが多い。

番号法のような大規模なシステム改修を要する法律については、改修に要する期間を予め関係部門に確認して施行日を決めている。

- 地方自治体が共同センターに情報管理を行わせる場合、サーバーの配置場所やデータの所有権はどのようになっているのか。

データの所有権は地方自治体である。サーバーの設置場所は、民間のデータセンターであったり庁舎内であったりと自治体によって多種多様である。

【民営化と国家の責任】

- 70年代以降、行政法学では民営化の許容条件について様々な議論がなされてきたが、考え方は大きく①領域的アプローチ、②機能的アプローチの2つに整理することができる。

①領域的アプローチは、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。

②機能的アプローチは、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の考え方。

自身は、公的任務遂行主体の自主性の発揮と、名宛人・利害関係のある市民の権利利益の保護とを両立するため、各種の行政法理論を段階的に及ぼす「公共部門法論」と、制度設計責任、監督・改善責任からなる「枠組設定責任」の2つを重視。

最近の議論は、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する傾向。典型的な領域として、建築基準法（指定確認検査機関）、地方自治法（指定管理者）が挙げられる。

- 資料8ページの「枠組設定責任」とは、国や地方自治体の役割に係る業務を民間に委託する場合を射程とした議論か。あるいは、元来民間が担っている業務であっても、国

等には制度の設計をし、監督・改善する「枠組設定責任」があると理解すべきか。

ここでは国家の事務を民営化する場合に限定して議論しているが、垣根は曖昧で、ドイツでは議論の射程が広がってきており、国家が市場をコントロールする責任とほぼ同議に至っている。

- 行政が完全に手を退く形式以外のものも「民営化」といえるのか。

様々な考え方があるが、ここでは元々国が直接行っていた業務を民間の組織が行うことも「民営化」の一種と整理している。

- 電電公社がNTTに変わったが、これは元々公務員ではないため民営化ではないと理解すべきか。

NTTやJRなどは組織の属性を民間法人に変えた「組織の民営化」と呼ばれるもので、民営化の類型の一つとしている。

- 「国家」とは、国と都道府県と市町村を含む高次の概念と理解して良いか。

そのとおり。国と地方自治体双方を含む広い意味で使っており、場合によっては民間法人化されているものも広い意味での行政組織に含めている。

- 「民営化と国家の責任」の見地から、現行の指定管理者制度や指定確認検査機関制度に不足している要素はなにか。

指定確認検査機関制度については、検査の中立性の確保に問題があったが、制度改正によりある程度改善されている。

指定管理者制度については、指定管理者が行う施設の使用許可の中立性がどの程度確保されているかが不明瞭。また、指定管理者の指定の手続は各地方自治体の条例に委ねられており、競争による選定が法的に担保されていない。保証責任等の考え方からすると、地方自治法に何らかの規定を設けた方が良いのではないか。

- 資料4ページの「パブリック・サービス・エートス」はかなり情緒的な考え方だが、

地方自治体の現場においてはこれに近い感覚があるように感じる。こうした発想にどのような形を与えるかが重要。

- 行政学における「新しい公共空間」と行政法における民営化の関係についてご教示いただきたい。

民間でも公共サービスを担うことができるという出発点は共有しているが、関心を持つ局面が異なっていると思われる。行政法においては、公共サービスを受託した民間主体が事故を起こした際、国がどう責任を取るかということ念頭に議論が多い。

- 暴力団排除条例に基づいて公の施設の使用にも制限がかけられているが、民間の指定管理者が県警等に該当の有無を照会しても回答をもらえないことがあるのではないか。

また、指定管理者が特定の団体等に施設の優先利用を認めている場合があるが、その内容が必ずしも利用者にオープンになっておらず、地方自治体でも把握していないことがあるのではないか。

暴排条例は警察が主導して全国に広まったという経緯もあり、現場では、照会すれば指定管理者でも回答を得られる運用がなされていると聞く。

優先利用については、「長期かつ独占的な利用」となると議会の議決を要するが、そこに至らないものが多いのではないか。

指定管理者の透明性の確保という観点においては、地方自治体ごとに取扱いが大きく異なっており、指定管理者を情報公開条例の実施機関に含めている自治体や、開示請求対象になる公文書の定義に指定管理者の職員等が職務上作成・取得した文書を含めている自治体などもある。多くは、情報公開条例の中で指定管理者に対して情報公開に努めるよう努力義務を規定している。

- 指定管理者は利用料金を自ら決めることはできないのか。

地方自治法に定める利用料金制度では、条例で料金の上限等を定めつつ、具体的な設定は指定管理者が行うことができることとして、バランスを取っている。

- 事業を継続していくために、利用料金による利益を内部留保しておくという発想もあるのではないか。

指定管理者は公の施設の管理・運営を行うものであり、大規模更新は地方自治体が行うため、指定管理者が施設の更新のために内部留保するという発想はないのではないかと。

地方財政の厳しさから更新が困難になっており、現実には内部留保的な積立てを認めて、更新まで行わせるような制度を検討する必要があるかもしれない。

大都市に比べ、地方都市の図書館等の役割は非常に大きいと思うが、このままでは朽ち果てるのを待って放棄することになる。指定管理者制度を公の施設を永続的に維持するスキームとして利用することも可能ではないか。

- 完全に私法領域に移行する民営化の類型にはどのような例があるか。

JRが該当する。鉄道やバス等、現在でも民間が提供しているものは完全に民営化することができる。

- ある地方自治体ではアウトソーシングが進んだことにより、業務実態の把握や説明がコンサルタント会社でないとできない状況が現出している。一種のモニタリング機能として、業務の一部は内部に残しておいた方が良い。トヨタでは、原価等の感覚を把握するため、一部の部品を今でも内製している。

- 業務を安価で委託すると、コスト削減のため下請けに再委託、再々委託と回され、結局、最初の受注業者が業務の実態を把握できなくなってしまうことがある。再委託の回数について規制する必要があるのではないかと。

番号法においては再々委託まで認めているが、業務を行う際は必ず最初の受注者の承諾を得なければならない旨を規定し、業務の質を確保できるようにしている。

以上