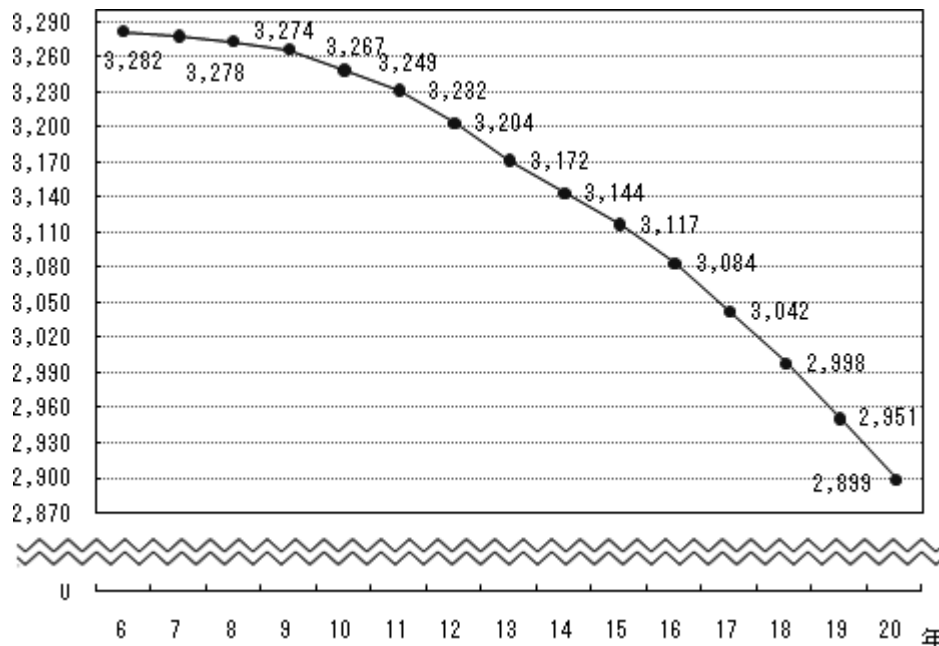


③地方公共団体の職員数削減

総務省によると、地方公務員数は、平成20年4月1日現在で、2,899,378人（前年比1.8%減）で、平成7年から14年連続して純減が続いている。

図表1-5 地方公務員数の推移（平成6年～平成20年）

（単位：千人）



出典：総務省HP 地方公務員数の状況

<http://www.soumu.go.jp/iken/kazu2.html>

減少要因としては、地方自治体の行政改革による定数削減、団塊世代の職員の大量退職と採用抑制、市町村の合併などがあげられる。公務員数は、経済財政改革の基本方針に則り、今後も定員管理により一定のレベルで推移するものと考えられ、増加の可能性は低い。このための対策として、従来公務員が行っていた業務を民間委託や住民との協働といった手段により実施するなどの取り組みが進められており、今後も新たな公共サービスの担い手や提供方法の工夫などが必要とされている。

④住民ニーズの多様化と多様な担い手の活用

国や地方が危機的な財政状況に直面するとともに、少子高齢化や公務員の減少等これまでと異なる社会環境を迎える中で、地方公共団体は、地域の自主性や個性を發揮した政策の展開を求められるようになってきている。

また、インターネット等の情報技術の普及により情報化が進展することで、多様な価値観が生まれ、これに伴い住民のニーズも多様化する傾向にある。地方公共団体の行政運営においても、このような状況に対応した取り組みが要求されている。

このような複雑化する諸課題に対し、NPOやNGOのような自主的な個人が集まって組織された団体、専門技術やノウハウを持った民間企業等が、地方公共団体

と協働して対応する取り組みが増加している。

従来公共サービスの担い手とされていた行政に変わり、新たな公共サービスの担い手が望ましい公共サービスのあり方を模索し提供し始める中で、住民と行政の役割分担、国や都道府県と市町村の役割分担も改めて見直しが求められるものと考えられる。

図表 1－6 特定非営利活動の種類(複数回答)

| 号数 | 活動の種類 | 法人数 | 割合(%) <注> | (参考) H20.06 月末比 増加数 |
|----|---------------------------------------|--------|--------------|---------------------------|
| 1 | 保健・医療又は福祉の増進を図る活動 | 20,670 | 58 | 363 |
| 2 | 社会教育の推進を図る活動 | 16,391 | 46 | 352 |
| 3 | まちづくりの推進を図る活動 | 14,496 | 40.7 | 308 |
| 4 | 学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動 | 11,654 | 32.7 | 285 |
| 5 | 環境の保全を図る活動 | 10,102 | 28.3 | 218 |
| 6 | 災害救援活動 | 2,295 | 6.4 | 4 |
| 7 | 地域安全活動 | 3,526 | 9.9 | 114 |
| 8 | 人権の擁護又は平和の推進を図る活動 | 5,551 | 15.6 | 116 |
| 9 | 国際協力の活動 | 6,998 | 19.6 | 153 |
| 10 | 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動 | 3,008 | 8.4 | 48 |
| 11 | 子どもの健全育成を図る活動 | 14,401 | 40.4 | 322 |
| 12 | 情報化社会の発展を図る活動 | 3,081 | 8.6 | 99 |
| 13 | 科学技術の振興を図る活動 | 1,653 | 4.6 | 49 |
| 14 | 経済活動の活性化を図る活動 | 4,556 | 12.8 | 163 |
| 15 | 職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動 | 6,405 | 18 | 225 |
| 16 | 消費者の保護を図る活動 | 1,929 | 5.4 | 66 |
| 17 | 前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動 | 16,274 | 45.6 | 348 |

出典：内閣府特定非営利活動法人の活動分野について（平成 20 年 9 月 30 日現在）

<注>複数回答により合計は 100%とはならない。

また、民間企業においても、行政の事務事業などの外部委託先として、公共サービスへの参入が進んでいる。総務省の平成 20 年 4 月現在の調査データによると、下記の図表 1－7 のとおり、政令指定都市を中心に、完全外部委託となっている事務事業も多く見られる。

現状においては、NPO/NGO、民間企業ともに、公共サービス事業に参入することにおいては、契約のあり方などの面から一般的に長期にわたって継続的に事業を遂行し、財政基盤を築くことが難しいなどの課題もあるが、新たな公共サービスの担い手が増加することにより、従来の画一的な公共サービスの提供にも変化が生じ、公共サービスの範囲やその質についての見直しや検討が行われるものと期待される。

図表 1-7 事務事業における委託実施団体の比率

(単位：%)

| 事務事業名 | 都道府県 | 政令指定都市 | 市町村 |
|-----------------|------|--------|-----|
| 本庁者の清掃 | 100 | 100 | 87 |
| 本庁者の夜間警備 | 91 | 100 | 78 |
| 案内・受付 | 72 | 88 | 24 |
| 電話交換 | 79 | 82 | 37 |
| 公用車運転 | 63 | 65 | 41 |
| し尿収集 | - | 82 | 94 |
| 一般ごみ収集 | - | 82 | 91 |
| 学校給食（調理） | 89 | 100 | 47 |
| 学校給食（運搬） | 95 | 100 | 69 |
| 学校用務員事務 | 38 | 29 | 27 |
| 水道メーター検針 | 83 | 100 | 90 |
| 道路維持補修・清掃など | 100 | 100 | 81 |
| ホームヘルパー派遣 | - | 100 | 97 |
| 在宅配食サービス | - | 100 | 99 |
| 情報処理・庁内情報システム維持 | 100 | 100 | 94 |
| ホームページ作成・運営 | 98 | 100 | 52 |
| 調査・集計 | 100 | 100 | 54 |
| 総務関係事務 | 70 | 88 | 27 |

参考：総務省 「集中改革プラン」及び「18年指針」の取り組み状況について（平成20年10月より作成 データは平成20年4月現在（なお、比率は事務事業の一部を委託している団体数を含む。）

⑤ 地方分権に伴う地方公共団体への権限移譲

公共サービスに対する地域住民のニーズ多様化に加え、各地域の抱える課題はそれぞれ異なることから地方公共団体の自主的な判断と取り組みは一層重要性を増してきている。そこで、住民に身近な公共サービスは、出来る限り身近な自治体において処理することが望ましいという考えが基本となった地方分権の流れが急速になり、平成7年5月には、地方分権推進法が成立した。

その後、地方分権を推進するため、様々な法的な動きが進む。平成 11 年 7 月に地方分権一括法が成立した。地方分権を進める前提として、改正地方自治法内で、国と地方公共団体の役割分担を明確化した。国の役割としては、「1. 国際社会における国家としての存立にかかわる事務」、「2. 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務」、「3. 全国的な規模で若しくは全国的な視点にたって行わなければならない施策及び事業の実施」などとしている。

一方、地方公共団体の役割は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」ものとしている。

さらに、平成 18 年 12 月には、地方分権改革推進法が成立した。基本的な考え方として、「地方が主役の国づくり」を掲げ、自治行政権・自治財政権・自治立法権を有する完全自治体を目指す取り組みなど、地方自治体がより重要な役割を担うことを推進している。

図表 1－8 地方分権関係の法と関連する動き

| 成立年月 | 法律名称 | 関連する動き |
|--------------|----------|--|
| 平成 7 年 5 月 | 地方分権推進法 | (同年 7 月) 地方分権推進委員会発足 |
| 平成 11 年 7 月 | 地方分権一括法 | (同年 3 月) 第二次地方分権推進計画閣議決定 |
| 平成 16 年 5 月 | 合併関連 3 法 | (同年 5 月) 地方分権推進会議意見 |
| 平成 18 年 12 月 | 地方分権改革推進 | (平成 19 年 4 月) 地方分権改革推進委員会発足 |
| | | (平成 19 年 5 月) 地方分権改革推進本部発足 |
| | | (平成 19 年 5 月) 地方分権改革推進委員会「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」 |
| | | (平成 19 年 11 月) 地方分権改革推進委員会「中間的な取りまとめ」 |
| | | (平成 20 年 5 月) 地方分権改革推進委員会第一次勧告「生活者の視点に立つ「地方政府」の確立」 |

資料：内閣府 地方分権の歩み 地方分権関係の主要な経緯（最近 20 年間）
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/index.html> より作成

地方分権の流れが進む中で、今後も地方公共団体の担う役割は増大し、かつ重要性が増すことになるが、その実施にあたっては行政のみが担うのではなく、官民が連携することの重要性も一層増すものと考えられる。

⑥地方公共団体における行革の推進

地方分権一括法が施行されたことにより、地方分権が実行の段階を迎えている現在、地方公共団体は、住民が分権のもたらす効果を実感できるような行政運営を行っていくことが求められている。前段でみてきたように限られた行財政資源のもとますます高度化・多様化する住民のニーズに適切に対処していくためにも、様々な手法を活用して不断に行政改革に取り組み、簡素で効率的・効果的な行政体制を確立することが必要とされている。

平成 17 年には、総務省から地方公共団体に対し、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」が通知された。これを受けて、地方公共団体においては、多様化する住民ニーズを踏まえて拡大してきた行政業務の量と質の両面から見直すとともに、限られた経営資源を効率的かつ効果的に活用するため、事務事業の廃止・整理等、民間委託の推進、定員管理や給与の適正化など具体的な取り組みを内容とする「集中改革プラン」を策定し、平成 22 年 4 月における数値目標を明確化し、行政改革の推進に取り組んでいる。

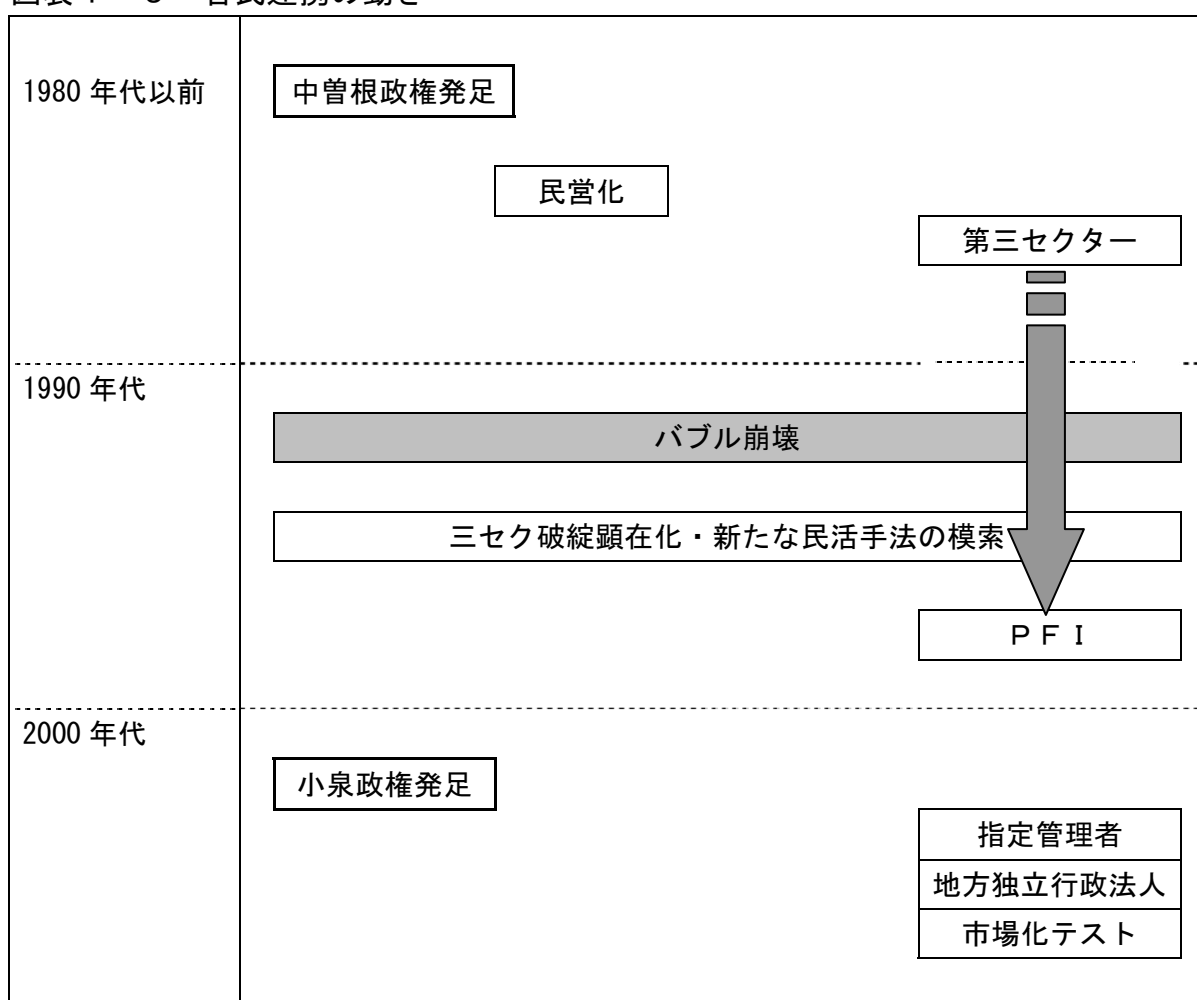
また、平成 18 年には、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（以下「行政改革推進法」という）」及び「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」が施行されるとともに、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」が閣議決定された。

これを受けて、平成 18 年 8 月には総務省から地方公共団体に対し、「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」がそれぞれ通知された。この指針では、第 1 に「総人件費改革」が掲げられ地方公務員の職員数の一層の純減や給与構造の見直し等について言及し、第 2 に「公共サービス改革」が掲げられ、その具体的な手法として、行政改革推進法に基づき事務・事業の必要性や実施主体のあり方について整理し、廃止・民営化・民間委託等を進めることとし、さらに、市場化テストを積極的に導入・活用していくことが明記されている。

(3) 既存の民活手法の現状と課題

今日、公共サービスの提供にあたっては、官が直接実施する以外に様々な民間活用の制度や手法が用意されている。時系列に見ると、1980年代には、公共事業の民営化や第三セクターによる実施が行われてきた。1990年代のバブル崩壊後は、各地で第三セクターの破綻が報告されるなかで、公共事業への新たな民活手法としてPFIの導入が図られてきた。2000年代になると、地方自治法の一部改正による指定管理者制度が導入されるとともに、新たに競争の導入による公共サービスの改革に関する法律の施行により「市場化テスト」が実施されるようになった。

図表 1-9 官民連携の動き



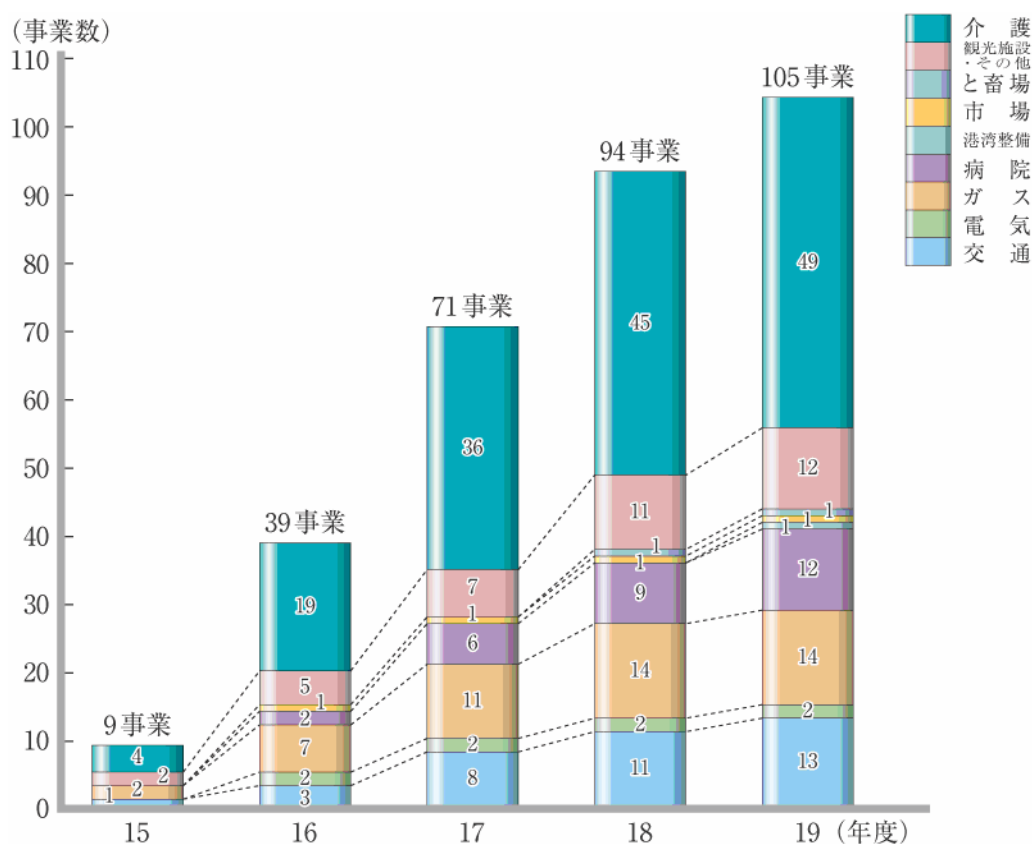
参考：公民連携白書 2006～2007「図表 I-1-6 イギリスと日本の公民連携の対比」

①民営化

1980年代の中曽根政権下では、国営の公共サービスの民営化が進んだ。具体的には、1985年4月に日本電信電話公社、1985年4月に日本専売公社、1987年4月に日本国有鉄道がそれぞれ民営化された。結果として、これらの分野においては、民間企業が定着し、今日までサービスの提供が行われている。

上記の民営化については、事業主体が民間に移管され、一部の許認可事項を除き民間の自主的な運営に委ねられるため、厳密に言えば、「官民連携」とは呼べないものの、現在では、地方公共団体レベルにおいても、公共サービスへの民間活用のひとつの手段として導入が進んできている。総務省自治財政局の平成19年の調査によると、これまで行政によって経営されてきた公立病院、ガス事業などを民間企業へ事業譲渡、売却する動きも進んでいる。平成15年の累計では、9事業であった民営化・民間譲渡が、平成19年度には、105事業と大幅に拡大している。特に、介護事業は、外部委託と同様に、民営化・民間譲渡においても進んでいる。

図表1-10 平成15年度以降の民営化・民間譲渡の状況（累計）



出典：地方財政白書 4. 行政改革の推進（ア）民営化・民間譲渡

http://www.soumu.go.jp/menu_05/hakusyo/chihou/20data/20czb3-4.html

このように、増加傾向にある民営化であるが、次のような問題も指摘されている。

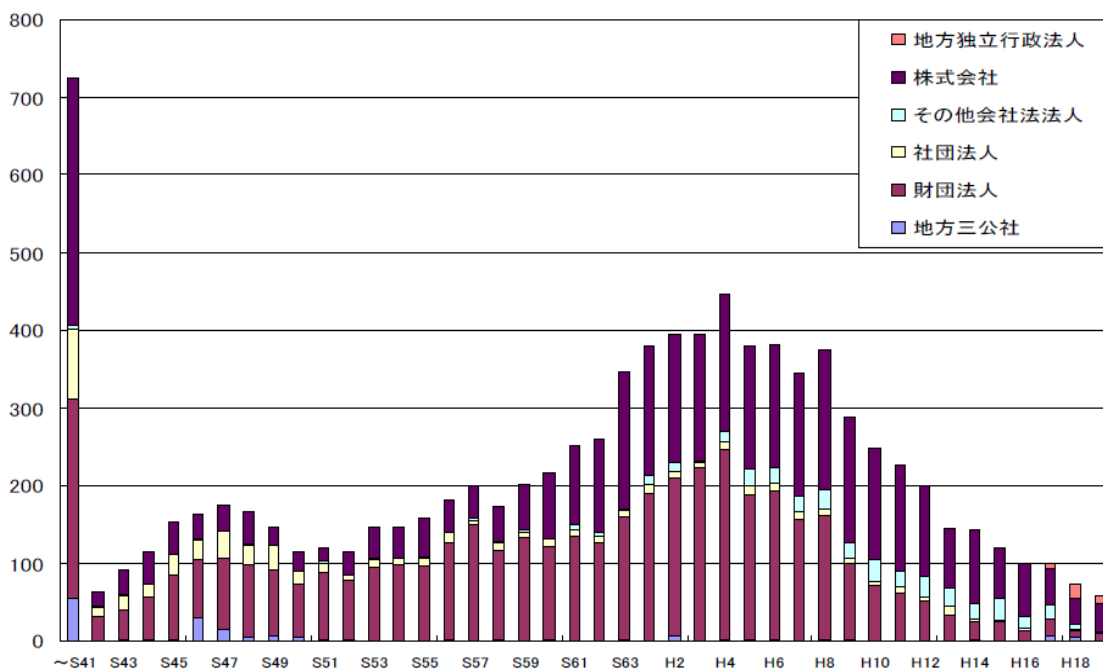
- 法律による民営化の限界
- 公務員の雇用問題
- 住民の理解（ex. 保育園の民営化における問題）
- 担い手の問題（官の独占市場）

②第三セクター

第三セクターの大きな特徴としては、公共と民間の共同出資によって設立された法人ということがあげられる。民活法（昭和 61 年「民間事業者の能力の活用による指定施設の整備の促進に関する臨時措置法」）やリゾート法（昭和 62 年「総合保養地域整備法」）の成立以来、公共サービスへの積極的な導入に対しての優遇措置などから、第三セクターは、様々な事業に参入した。そして、第三セクターは、まちづくりや地域おこしなどの地域活性化などを推進するために積極的に取り入れられた。が、近年では、平成 4 年をピークに、平成 8 年に前年増ではあったものの、その後、減少傾向が続いている。総務省の調査によると、平成 20 年 3 月 31 日現在の第三セクターなどの数は、8,899 法人で、平成 19 年 3 月 31 日現在の 9,007 法人に比べて、108 法人減（1.2%減）となっている。また、平成 19 年度中に新設された法人数も前年の 72 法人から 58 法人へと減少している。

図表 1-11 第三セクター等の年次別設立数の推移

（単位：法人）



出典：総務省 第三セクター等の状況に関する調査結果（平成 20 年 12 月）

総務省は、平成 15 年 12 月に「第三セクターに関する指針（平成 11 年 5 月）」を改定し、下記表のように、経済情勢の変化における第三セクターの経営改善に関する指針を示した。これを踏まえ、第三セクターは、財務状況などを含め、積極的な情報公開を行うと同時に、委員会などによる定期的な経営の点検評価を実施しているが、依然として財政状況が厳しい第三セクターは少なくない。総務省の調査によると、平成 19 年度の第三セクターは、5.7%が債務超過であった。そこで、第三セクターの経営改善策として、地方独立行政法人制度を利用することも考えられるが、第三セクターに関する指針の改定に、「第三セクターの経営再建や清算等に際

し、地方独立行政法人制度を活用することは厳に慎むこと」とされていることから、第三セクターの経営や事業存続には、依然重大な課題が残されている。

図表 1-12 第三セクターに関する指針の改定の概要（平成 15 年 12 月）

| | |
|---------|--|
| 改定の背景 | <p>(1) 第三セクターを取り巻く社会経済情勢が大きく変化していること。 ア. 不良債権問題の解決、企業及び産業の再生、規制改革の推進 イ. 国及び地方公共団体における財政状況が一段と悪化</p> <p>(2) 既存の第三セクターの経営が一段と厳しさを増していること。</p> |
| 改定のポイント | <p>(1) 外部の専門家による監査を活用する等監査体制の強化を図ること。 (2) 政策評価の視点も踏まえ、点検評価の充実、強化を図ること。 (3) 情報公開様式例を参考に積極的かつ分かりやすい情報公開に努めること。 (4) 完全民営化を含めた既存団体の見直しを一層積極的に進めること。</p> |

参考：総務省 報道資料 第三セクターに関する指針の改定

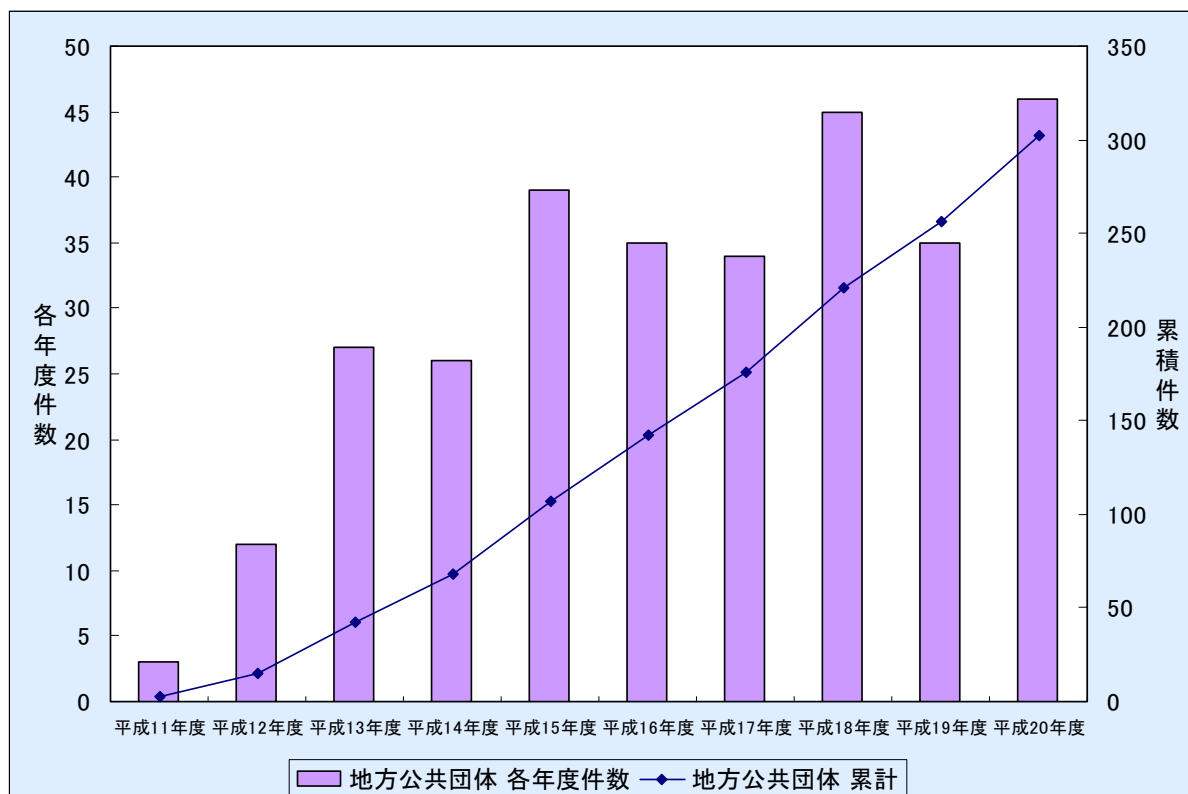
第三セクターの問題としては、次のような点が指摘されている。

- 事業計画の見通しの甘さ
- 経営責任の所在が不明確
- 悪いイメージ（三セク＝破綻）の定着

③ P F I

平成 11 年に P F I 法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）が制定された。財団法人地域総合整備財団 自治体 PFI 推進センターの調査によると、地方公共団体の P F I 実施方針公表件数は増加傾向にある。平成 20 年度には累積で 302 件となっており、年度毎の件数では若干の増減はあるものの平成 20 年度はこれまでで最も多い 46 件の実施方針が公表されている。

図表 1 - 1 3 地方公共団体の PFI 事業数（実施方針公表数）の推移



資料：財団法人地域総合整備財団 自治体 PFI 推進センター資料より作成

このように、民間活用の手法として、積極的に活用されている P F I であるが、実務上の課題も多く存在している。制度の課題については、国、地方公共団体、民間事業者等で様々な検討や提案が行われており、実務上のガイドライン等が充実している点は P F I 制度の大きな特徴と言える。

P F I の問題としては、以下のような点があげられている。

- 限定的な運営範囲
- 中小企業の参入が困難
- 事業着手までのスケジュールの長期化
- 行政サイドのスキル不足

④指定管理者制度

平成 15 年の地方自治法の改正により、従来の管理委託制度に代わって、指定管理者制度が導入された。これにより、地方公共団体は、平成 18 年 9 月までに公共施設の管理運営を指定管理者か、直営化のどちらかに決定することが義務付けられた。平成 19 年 1 月末現在で、全国の 61,565 の施設が指定された。その内訳は、約 8 割が外郭団体などで、民間企業は 11%（6,762 件）に留まっている。

図表 1－14 指定管理者制度導入施設の状況（平成 19 年 1 月末現在）

| 指定管理者組織 | 導入施設数（割合） |
|--------------|---------------|
| 1. 株式会社・有限会社 | 6,762（11.0%） |
| 2. 財団法人・社団法人 | 22,264（36.2%） |
| 3. 公共団体 | 331（0.5%） |
| 4. 公共的団体 | 27,718（45.0%） |
| 5. NPO 法人 | 1,043（1.7%） |
| 6. 1～5 以外の団体 | 3,447（5.6%） |
| 合計 | 61,565（100%） |

参考：総務省 公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果 平成 19 年 1 月

指定管理者制度の特徴は、従来の外部委託と比較して、私企業やNPO/NGOなどの民間事業者を指定することが可能になったことや、管理範囲の拡大があげられる。管理対象は、使用許可の権限及び料金收受まで広がった。これにより、民間事業者などが持つノウハウをさらに活かすことが可能であると考えられている。

指定管理者制度の問題としては、次のような点があげられている。

- 業務の包括的な委託
- 要求水準等の明確化
- 事業者選定の透明性の確保

⑤地方独立行政法人

地方独立行政法人制度は、国レベルでの特殊改革法人のひとつとして独立行政法人制度が先行して創設されたことに対応し、平成 16 年 4 月に地方公共団体への適用がはじまった。

地方独立行政法人とは、①「住民の生活、地域社会および地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事業であって」、②「地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち」③「民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの」の 3 つの条件を満たすと地方公共団体が認める事業について、効率的かつ効果的に実施するために地方公共団体が設立する法人（地方独立行政法人法第 2 条）をいう。

現時点での設立件数は多くないが、公立大学を中心に、試験研究機関や病院事業についても地方独立行政法人化が進んでいる。

P F I や指定管理者制度と異なり、担い手自体が民間に変わるのではなく、組織の運営方法等を独立して実施できるようにし、より自由度、質の高い行政サービスの提供を可能とする手法である。

今後も地方公共団体の病院や水道事業についての適用が全国で予定されている。

地方独立行政法人の問題としては、次のような点があげられている。

- 設立に伴う経費の増大
- 法人運営を担う組織や人材の確保
- 採算性重視によるサービスの低下

(4) 公共サービス分野における民間参入の可能性

公共サービスの実施にあたり、民間事業者のノウハウや活力を導入し、住民ニーズにマッチしたより質の高い公共サービスの提供を実施しようとする行政サイドのニーズは引き続き高まるものと考えられる。

このようなニーズの高まりは、パブリックサポートサービスとして、民間の市場においても関心の高まりつつある分野である。地方の財政状況が逼迫する中で、現状の改革にあたっては、規模や金額の削減を目標とした「量」の行革が先行する傾向にあるが、今後はより利用者ニーズにマッチした「質」の改革に向けた取り組みを行うことが、このような市場の拡大育成にとって重要である。こうした市場が形成され、成果をあげることで、官民双方の業務の標準化、効率化、人の交流・移動が進められ、官民双方が公共サービスの担い手となる可能性が一層高まるとともに、新たな公共サービス提供の可能性が生ずるものといえる。

また、このような市場が形成されることで、住民の公共サービスに関する意識も高まり、より適正な公共サービスが選択され、官・民双方がより望ましいサービスの提供についてサービス内容とコストのバランスの取れた提供に向け努力するとともに、その財源である税負担の必要性等についてもより透明でわかりやすいものになると考えられる。

このような取り組みは、短期的なコスト削減効果や人員削減効果だけで評価するのではなく、一定の PDCA サイクルを経て長期的な視点で評価される必要がある。