

自治体現場業務から展望する道州制

— 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果 —

みなみ まなぶ
南 学

PHP総合研究所 客員研究員
公立大学法人横浜市立大学 理事・教授

Talking Points

1. 道州制への移行に関しての基礎自治体(市町村)における議論が低調にみえる。それは、基礎自治体の機能はあまり変わらない、という認識が底辺にあるからではないか。
2. 韓国では住民票のフォーマットが全国自治体で統一されているので、家庭でプリントアウトすることもできる。図書館やスポーツ会館などは指定管理者制度によって、広域的、専門的な管理も可能になる。道州制への移行を機会に、基礎自治体の業務を根本から見直さなければ、サービス向上と経費削減に結びつかない。
3. 窓口手続きのフォーマット・マニュアル統一は画一化とは違う。また、施設管理の専門化と個性化とは矛盾しない。基礎自治体の主要業務には見直しの余地が大きく、公務員制度・役所組織のリセットを道州制導入における大きな論点にすべきである。市民生活に密着した自治体の業務・サービスが効率化する方向が見えることで、道州制移行への関心も大きくなる。

PHP 総合研究所

〒102-0075 東京都千代田区三番町 5-7 3F
Tel:03-3239-6222 Fax:03-3239-6273 e-mail:think2@php.co.jp

1. 人口30万強を想定した基礎自治体の方向

我が国における道州制の制度設計に関する議論が活発になってきている。成長型社会にあつては効率的であった中央集権型、縦割り型行政組織を、成熟型社会への構造変化に対応させるために、地域主権を明確にした行政制度が必要であることは一定の共通認識になっている。そして、全国を10程度の道州に分割し、300程度の基礎自治体に再編成するというデザインは、制度設計に関する議論の出発点になっているとも言える。

北海道から沖縄まで、北東から南西に弓なりに連なった3000キロに及ぶ国土は、気候風土の違いもあり、地域特性を考慮した10程度の道州で構成することは自然な発想である。また、明治2年の版籍奉還時に約300あったとされる「藩」の意識は、未だに地域文化を反映した住民意識に根強く残っていることから、300の基礎自治体という構成も客観的な根拠があるだろう（当時の人口は、3千5百万程度と言われているので、人口規模よりも地域文化のまとまりとして考える）。また、基礎自治体の人口規模を30万程度とすれば（人口30万強の自治体が300あれば、総人口は約1億となる）、平成大合併を進めるにあたって、「効率的な自治体の人口規模は2, 30万人」と言われたように、行政サービスの効率化の観点からも一定の根拠がある。

道州制の基本的構造デザインは、政界、経済界において推進役を担っている有識者にとってもほぼ共通していることもあり、今後の議論の焦点は、いかに霞ヶ関に集中している現行府省庁の機能と権限を、将来の国と道州、さらに基礎自治体に仕分けするのかということになると考えら

れる。

2. 道州制移行を契機にした窓口サービス改善の可能性

ところが、現行の基礎自治体といわれる市町村の段階では、道州制への移行に関する議論は意外と低調なのが気になる。都道府県に関しては、その存在がなくなり、あるいはいくつかの県の区域がまたがって州になるという「実感」があり、その機能は大幅に変わることもあつて、首長、議会はもちろん、県職員にも一定の関心が高まっている。これに比較すると、市町村における関心は非常に低い。

道州制の制度設計上で、大きな問題になるのは、現在の府省庁の権限をどれだけ限定し、道州に移行するのかという点と、基礎自治体がどれだけの住民サービス機能を果たせるのかという点にある。都道府県の機能に関しては、国（府省庁）と基礎自治体の機能が確定した段階で、「自然死」を迎えるに過ぎないが、基礎自治体は大幅に再編成され、住民生活の最前線に位置することになるのである。それにもかかわらず、国（府省庁）が頑強に抵抗し、都道府県がそのあり方に関心をもつという議論の構造になっているのは、基礎自治体の機能に関する問題提起が遅れている状況があるためではないだろうか。

地域住民の生活に密着している市町村の現場から見ると、道州制という制度設計の議論は一見、遠い存在であり、基礎自治体の業務はあまり変わらないと感ぜられているが、住民サービスの質と効率性の向上にとっては大きな改革のチャンスであることをもっと具体的に課題提起することで、道州制への移行議論が活発になるのではないかと期待している。

今年1月に、韓国における e-ガバメントに関

する視察ツアーに参加する機会があった。全省庁のサーバーを一カ所に統合・管理し、数百カ所の情報化村を整備して都市と農村の格差を是正するなど、政府主導の電子化は予想以上に進んでいたが、もっとも印象的だったのは、住民票や土地台帳が全国統一のフォーマットで交付されていることであった。フォーマットが同じために、役所での自動交付機はもちろん、CATV経由で、自宅でも住民票などがプリントアウトできる（プリンターは一定の印刷水準をもった機種を政府が認定している）。日本では、全ての市町村が独自のシステムとフォーマットを持っていて、それぞれの窓口に行かなければ住民票の交付を受けられない。「住基ネット」の第2次稼働から住民票の写しの広域交付は可能になったものの、直接に窓口に行かなければならないことは同じである。フォーマットが統一されれば、韓国のように、家庭でのプリントアウトも可能になるであろう。このような、自治体が発行する各種証明書に関して、フォーマットを統一する絶好の機会が道州制の導入によって訪れる。システム設計や維持管理の統一化によっても相当の経費削減に結びつくことは間違いない。電子政府化を画期的に進める準備は今から始める必要があるだろう。それによる住民の利便性向上と行政コスト削減効果は、基礎自治体にとっても道州制移行への大きなインセンティブとなる。画一化は地域主権を阻害するというのが基本であるが、住民基本台帳や戸籍という全国画一的な情報管理においては、フォーマットとマニュアルの統一がサービス向上と経費削減に結びつくという発想も必要である。

3. 専門性を高めた公の施設の管理運営に向けて

フォーマットやシステムの統一による住民情報の効率的な管理以上に、自治体におけるサービス向上と経費削減に結びつくことが予想されるのが、公の施設の管理運営である。自治体の公の施設における指定管理者制度の導入が急速に進んでいる。平成15年の地方自治法の改正によって創設された制度であり、法改正後3年以内に外郭団体等に委託している公の施設の管理運営を、民間事業者も含めた「指定管理者」へ委託（指定）するかどうかを決定しなければならない規定があったために急速に進んだものである。

当初は、文化施設を中心に「経費削減のための民間委託を強引に進める手法」として批判されることもあったが、制度が定着した現在においては、単なる経費削減の手法と言うよりも、公の施設の運営は何を目的とするのか、その目的達成のための最適な管理運営方式とは何か、その管理運営を行うための専門性とは何か、そして、その専門性を確保するための公務員、ないしは財団等の職員の専門性とは何か、さらには、指定期間毎のモニタリング（評価）をどのように行うのか、というように、公の施設管理運営の目的と成果モニタリングに注目が集まるようになってきている。

指定管理者制度では、議会の議決によって指定管理者が決定することから、管理運営の質の向上とサービスの向上に関するチェックに関する情報公開の機会が増え、地域住民の関心を集めるようになったことは確実である。これまでの施設管理と運営は、役所の直営か外郭・関係団体に限定されていた。指定管理者制度によって、設置目的と稼働状況がチェックされるようになると、役所が公的組織ゆえに管理運営をするのが当然であるという発想は否定され、民間事業者も含めて、目的（サービス向上）とコストのバ

ランスから、もっともふさわしい管理者を選定するのが基本となる。

公の施設の管理運営に関しては、道州制のもとでの基礎自治体(おそらくは人口30万以上が基本となるであろう)の役割が重要なものとなる可能性がある。典型的な公の施設である公民館や図書館、公会堂などを考えてみる。現行の小規模自治体にとっては、図書館や公会堂では1館あるかないか、身近な公民館でも数館存在する程度、という状況である。社会教育主事や司書が配置されている場合がほとんどであるが、施設数が少ないために、この種の専門職である職員数は非常に少なく、一カ所に何十年も勤務することになる。マンネリ化する可能性もあるし、それを防ぐための研修も、小規模自治体単独ではほとんど実施が不可能であり、当然のことながら、都道府県などが主催する共同の研修制度に頼らざるを得ない。

道州制のもとでの基礎自治体であれば、住民生活に密着したサービス提供を行う公の施設を複数もつのが一般的な規模であるから、施設相互の管理運営状況を比較することによって、ベンチマーキングを設定することもでき、それによって、質とコストの比較から、もっとも相応しい管理運営者を指定することができる。

さらに、施設運営に関するモニタリングに関しても、同じような機能を持った施設が多いので、複数の基礎自治体が共同で評価基準を策定することで、モニタリング機能に関しても民間評価機関を活用することもできる。現在でも、横浜市では地域住民が利用する身近な施設のモニタリングに関しては、独自の民間評価者研修・認定制度を整備し、指定管理者のモニタリングを民間(第三者)評価機関に委ねる方式をとっている。福祉分野のケア施設や地区センター、スポーツ会館などで、指定管理者の業務を横浜市の認

定を受けて第三者が評価しているが、他の自治体でも横浜市の実施した評価者研修・認定を受けた第三者評価機関を「認定」することで、同じ制度を導入することができる。研修・認定制度を共同化することで、コストを削減することができるし、民間(第三者)評価機関も他の自治体に評価業務を拡張することができ、専門評価者を雇用し、評価技術を高めることにも結びつく。

地域住民に直接サービス提供をする公の施設の管理と運営は、基礎自治体の業務としても大きなウエイトを占めているが、指定管理者制度の導入によって、専門性の強化と広域的な連携が進み、サービスの質的向上と経費削減に結びつく可能性が高くなった。このような効果を最大限に発揮するために、道州が基本的なガイドラインを策定し、一定規模の行政運営能力をもつ基礎自治体が連携して、行政サービスの展開を行うという、道州制への移行のスケールメリットが具体的に提起されることになる。通常管理運営ノウハウや人材育成は複数の施設によるスケールメリットを活かしつつ、それぞれの施設は地域ニーズに応えるきめ細かな企画を競うというモデルが基本となるであろう。広域的な管理上のメリットと、企画立案という専門性が指定管理者に要求されることになる。

4. 公務員の専門性を問う契機に

窓口業務の改革や公の施設の管理運営における指定管理者制度の導入、さらには介護保険制度を考えると、公務員、特に基礎自治体の公務員とは何のために存在するのか、ということであらためて問いかける必要性が生じていることに気付く。それは、公務とそれ以外の業務との差異が不明確になってきているからである。

2000年に導入された介護保険制度が典型

的である。これまで、「措置行政」として、公的な福祉サービスを役所が認定し、措置（提供）するというモデルが、高齢化に伴う財政負担に耐えられなくなったことから、介護保険制度を導入することとなった。保険制度の運営管理と介護が必要な状態（介護度）の認定は役所が責任を持つて行う一方で、実際の福祉サービスの提供は、介護度に応じて「契約方式」により行政機関とその関連団体、民間事業者のいずれかが提供するという仕組みである。

福祉サービス提供者として、行政は「独占的な」立場を失い、民間事業者との競争環境におかれ、現在では、民間事業者がサービス提供としての主たる位置を確保している。もともと、介護費用とサービスの質との関連では、民間事業者の管理監督も含めて、課題が多い段階であるが、「契約方式」が「措置行政」に戻ることがあり得ないのは共通認識となっている。

窓口業務では公正な業務と公的（特に個人情報）の守秘義務のために、公務員が配置されていたが、現在では、嘱託職員などの配置が多くなっている。そうすると、公務員の従事する業務と嘱託職員などが従事する業務との「切り分け」が必要となってくる。また、指定管理者制度のもとでは、施設管理運営の特徴としての勤務時間の柔軟性、専門業務と定型業務の区別などから、公務員による管理運営から民間事業者の管理運営への移行は確実に進む傾向にある。さらに、施設管理運営に関するモニタリングの領域にも、民間（第三者）評価が幅広く導入される可能性も広がっている。

このように、従来は公務員が従事していた職域に、民間事業者が進出する場合が増えると、公務員とは、身分上の立場であり、特定の職域に従事するための職業ではないことにあらためて気付く。公務員の身分が意味しているのは、

一般的には「厚い身分保障」「給与表による年功序列型給与」が代表的なものである。特に、基礎自治体においては、ほとんどの業務は公務員でなくとも、法律的な必置規定を除いては、仕事上は支障がない。

むしろ、前述のように、住民サービスを基本に考えれば、いわゆる「9時から5時」を基本とした勤務時間、ピラミッド型組織による意志決定・事務手続きの煩雑さという公務員制度と役所組織原則は、マイナスにしか働かない。公務員制度の根本的な見直しは、地域住民に対するサービス提供を軸にすることで、議論を展開すべきであろう。

5. 公務員制度、役所組織原則をリセットする道州制議論に

これまでの道州制導入の議論は、時代に対応できない中央主権型統治制度、権限を手放さない国（府省庁）の解体、自己責任原則によって特性を活かした地域づくり（東京だけが繁栄する仕組みの転換）などを目的とした、「制度論」が主流であった。しかし、「地域主権型道州制」の議論が具体化しつつある現在において、基礎自治体の現場から、窓口や施設管理・運営、公務員制度を問い直し、時代に合わなくなった公務員の特権的部分にメスを入れる必要性が高まっている。国と地方の行政組織と機能、公務員制度をリセットして、これからの時代に相応しい地域づくりのために、基礎自治体のあり方を議論しながらの道州制導入を期待したい。