RIETI Policy Discussion Paper Series 13-P-007

自治体における『新しい公共』の法制設計と地域経済活性化

喜多見 富太郎
経済産業研究所

RIETI
Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA
独立行政法人経済産業研究所
http://www.rieti.go.jp/jp/

RIETI Policy Discussion Paper Series 13-P-007
2013 年 5 月

自治体における『新しい公共』の法制設計と地域経済活性化

喜多見富太郎（経済産業研究所／東京大学政策ビジョン研究センター）

要　旨

地域経済活性化において基礎自治体の役割は大きいが、狭域団体による地域経済活性化策としての公共事業は、財政逼迫と相まってその有効性の検証が必要となっている。そこで新たな地域経済活性化策として、『新しい公共』という枠組みを活用した行政アウトソーシングにより多面的な地域経済活性化効果を得ることが考えられる。本稿では、戦後地方行革史でアウトソーシング法制がどのように確立・展開し、調達法制から『新しい公共』の法制へと脱却したのかを通観し、自治体アウトソーシング法制の今日における構造と機能および個々の自治体におけるアウトソーシング政策の制度分岐をモデル化した。そのうえで、市レベルにおける行政活動形式と地域経済活性化の関係を回帰分析によって分析し、行政活動形式（職員直接執行、委託、補助、公共事業、所得再配分）と短期・長期の地域経済活性化との関係を見た。その結果、自治体歳出に占める委託費比率の高さは地域経済活性化指標と強い正の相関を示したが、公共事業費比率は相関が限定的であった。このことは、今後の基礎自治体レベルでの行革と両立する地域経済活性化策の検討に示唆を与える。

キーワード：地方公共団体、新しい公共、アウトソーシング法制、地域経済活性化、市場化テスト
JEL classification: H11, H57, H72,O18,R51

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

本稿は、（独）経済産業研究所（RIETI）における「地域活性化システムの研究」プロジェクトの成果の一部である。本稿を作成するに当たっては、当研究プロジェクトメンバーなどから、多くの有益なコメントを頂いた。

［目次］

序　章　　問題意識と本研究のアプローチ
第１章　　自治体組織モデル：自治体の組織とアウトソーシング法制
第２章　　歴史的制度観察:戦後自治体におけるアウトソーシング法制の確立と展開
第３章　　事例観察：足立区と我孫子市のアウトソーシング政策
第４章　　『新しい公共』法制の静態モデル：自治体アウトソーシング法制の構造と機能
第５章　　『新しい公共』法制の動態モデル：自治体における『新しい公共』の法制分岐
第６章　　定量分析：『新しい公共』の法制設計と地域経済活性化
終　章　　政策提言

序章　問題意識と本研究のアプローチ

地方経済における自治体財政の存在観の大きさについては改めて指摘するまでもないが、一例までに都道府県と市町村の歳出規模をあわせた地方自治体の歳出規模と都道府県内総生産額を対比すると、すべての都道府県で第１次産業を大きく上回り、地方部の県では第２次産業にさえ匹敵する規模になっている。本稿は、地域経済においてこうした巨大な財政規模をもつ自治体の活動形式に着目する。すなわち、地域経済活性化のために、自治体は「どのような政策を行なうべきか（Ｗｈａｔ）」という視点ではなく、「どのように政策を行なうべきか（Ｈｏｗ）」という視点からアプローチする。

図表序―１　地方自治体（都道府県＋市区町村）歳出額／府県内総生産額（H17）

自治体歳出比率上位5県	自治体歳出額／県内総生産額	第1次産業生産額／県内総生産額	第2次産業生産額／県内総生産額	自治体歳出比率下位5都県	自治体歳出額／県内総生産額	第1次産業生産額／県内総生産額	第2次産業生産額／県内総生産額
島根県	16.9%	2.1%	22.3%	栃木県	8.2%	1.9%	42.4%
高知県	16.8%	4.1%	15.2%	滋賀県	8.2%	0.7%	47.1%
長崎県	15.8%	2.8%	17.5%	静岡県	7.5%	1.2%	43.1%
沖縄県	14.9%	1.9%	12.1%	愛知県	6.9%	0.6%	38.8%
鹿児島県	14.7%	4.7%	19.5%	東京都	4.4%	0.1%	14.4%

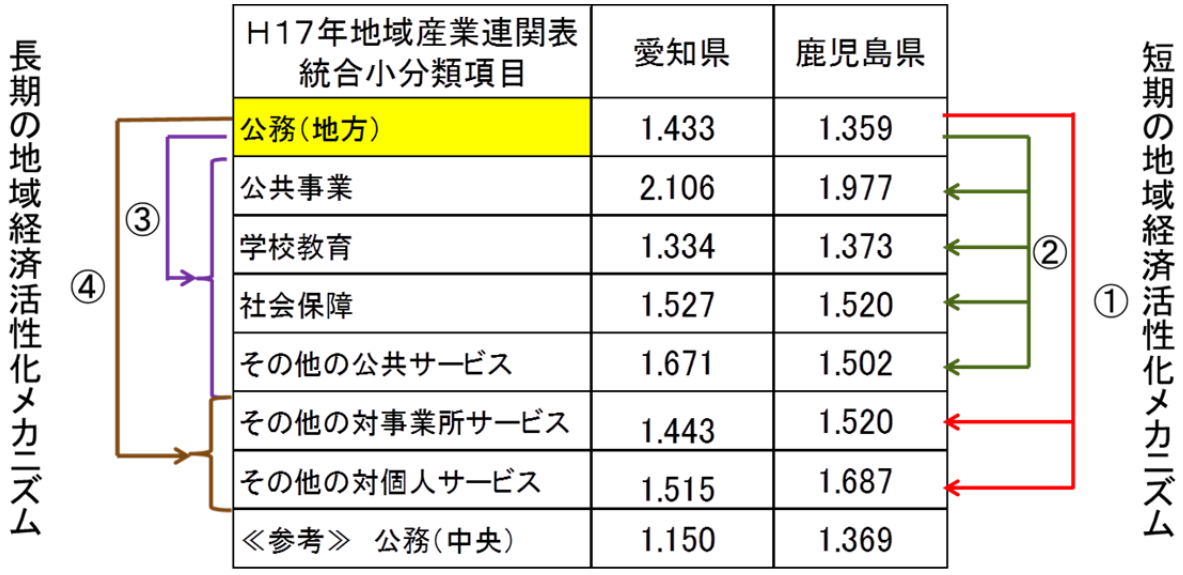
では、自治体の活動形式を再構築することによって、どのようなメカニズムで地域経済活性化の効果が発生するのだろうか。大きく短期・長期の４つのメカニズムが考えられる。地域産業連関表からこれをみてみよう。図表序－２は、自治体財出の県内総生産に対する比率が高い県（愛知県）と低い県（鹿児島県）の地域産業連関表から、自治体の活動に関係する主要な分類項目の生産誘発係数を抜粋したものである。

まず短期的メカニズムについてみると、第１に、アウトソーシングによる官民間の財源再配分による経済活性化効果が考えられる（図表序―２の①）。これは、従来、自治体の職員によって処理されてきた行政事務を民間のサービス業者等にアウトソーシングすることであるが、地域企業に業務・雇用機会を与えること自体が地域活性化に資するものではあるは、仮にそれによって自治体側の業務・雇用が縮小したとしても、生産誘発係数は民間サービス部門の方が高くなっており、地域経済活性化の効果は全体として高められるだろう。第２に、行革による捻出財源の政策部門間の再配分による経済活性化効果が考えられる（図表序―２の②）。政策の内容を捨象して経済誘発効果のみに着目すると、自治体の一般行政部門より公共事業や社会保障などの公共サービス提供部門の方が高い生産誘発効果をもっているからである。

以上は、単年度の財政行動による効果であるが、次に、長期の地域活性化効果を見ると、第３に、地域における社会的インフラ整備による経済活性化効果（図表序―２の③）と、第４に、地域における「新しい公共」の基盤育成による経済活性化効果（図表序―２の④）が考えられる。これらは、長期的な財政行動によ

る地域経済活性化のための経済的・社会的ストックを高めるものであるからである。

図表序―２



H17年地域産業連関表 統合小分類項目	愛知県	鹿児島県
公務(地方)	1.433	1.359
公共事業	2.106	1.977
学校教育	1.334	1.373
社会保障	1.527	1.520
その他の公共サービス	1.671	1.502
その他の対事業所サービス	1.443	1.520
その他の対個人サービス	1.515	1.687
≪参考≫　公務(中央)	1.150	1.369

本稿では、以上のような観点から、自治体のアウトソーシング法制に着目して地域活性化方策に関して政策提言行うが、はじめに、なぜ「アウトソーシング」に着目するのか、なぜその「法制」に着目するのかについて、３つの問題意識を提起したい。

第１は、改めていうまでもないが、地方財政における弾力性の低下、とりわけ地方債費残高の累積である。多くの自治体で、地域経済活性化のための財源は、起債という手法を用いた将来年度の財源からではなく、現年度財源の有効活用から調達せざるをえない財政事情になっている。

第２は、国における包括的・統一的なアウトソーシング法制の不在である。アウトソーシングに関する諸制度は、近年、急速に拡充・発展した法制度分野だが、法制的には体系性を欠いた状態におかれている。それを示す一例として、公務委託がどこまで許容されるのかという、最も根本的な準則が実定法化されておらず、「公権力の行使」論といった一般法原則に委ねられている。そのことにより、どのような政府活動がアウトソーシングの対象として包括されるのかという「アウトソーシング法制の外延」が不明確なものとなっているとともに、アウトソーシングはどのような統一理念・準則のもとに規律されるべきかという「アウトソーシング法制の内包」も不明確なものとなっている。

第３は、地方行政における「新しい公共」という政策概念のインパクトである。とりわけ、少子高齢化の進展を考えると、地方行政へのこの政策概念の含意と可能性は極めて大きい。「新しい公共」については、日本では小泉政権で実定法化されたが、行革の文脈が強く影響力が限定的であった。その後、鳩山政権では、協働の文脈が強調され寄付税制等で進展が見られたが、アウトソーシング法制という面では、協働の理念に基づく制度化はなされなかった。地域の多様な政策環境を抱える自治体では、行革と協働の双方の文脈を充たす実効ある「新しい公共」の制度化が重要となっている。

本稿の構成は、以下のとおりである。

まず、第１章で、自治体組織の特殊性とアウトソーシング法制の行政学的意味について論じる。次に、第２章、第３章で、自治体におけるアウトソーシング法制の位相を通時的、共時的に観察する。そのうえで、第４章、第５章で、包括的・統一的なアウトソーシング法制の立法整備に向けて、国法レベル、自治体法レベルの法制空間に構造を付与する作業を行う。第６章で、定量分析により経済活性化政策としての自治体アウトソーシング政策の可能性を検証し、最後に第７章で立法整備にむけての政策提言を行う。

本稿は、(独) 経済産業研究所 (RIETI) における「地域活性化システムの研究」プロジェクトの成果の一部である。本稿を作成するに当たっては、当研究プロジェクトメンバーなどから、多くの有益なコメントを

頂いた。また本稿で示された見解は筆者個人のものであり、筆者が所属するいかなる組織の見解を示すものではない。

第１章　　自治体組織モデル：自治体の組織とアウトソーシング

（１） 自治体とアウトソーシング

アウトソーシング（outsourcing）とは、「外注」、「外製」、「外部委託」等と訳されるとおり、企業や行政の業務の一部を外部の企業等に委託することをさすが、アウトソーシングという用語が使用される場面では、市場から製品・サービスを調達するという取引活動的な側面だけでなく、自社組織の内製部門を外部化するという組織再編的な側面を同時に表すことが多い。つまりアウトソーシングという活動は、取引活動であるとともに、企業活動の一部を市場化することにより、組織と市場との境界面を変更する活動でもある。

伝統的な行政のあり方では、組織法と作用法の識別は比較的に明確であったが、行政作用を権力的な手法ではなく対等な主体間の契約的手法で実現しようとする近年のＮＰM的な運用のもとでは、両者が相互に浸透的になっている。こうした運用のもとでは、組織を契約の束と考えるならば全ては作用法であるとも言えるし、継続的な関係の存在を前提にすれば全ての作用は組織間関係そのものであるからである。

アウトソーシングに関する自治体の事務は、従来、内部組織管理としての財務・会計事務の中の細区分である契約事務に属する極めて地味で実務的な分野であった。しかし、自治体法務という観点から見ると、契約事務は、自治体の全職場レベルでの法制実務において大きな業務量を占めている。アウトソーシングが、行政のＮＰM的な運用のもとで、羈束的で管理的な事務から地域経済活性化を含めた政策的な活用の対象として光が当てられるに伴い、アウトソーシングに関する法務（以下「アウトソーシング法務」という。）の理論的、実践的な考察を深めることが必要になっている。

企業のアウトソーシングは、上記のように企業組織と市場との境界面を変更する活動であるが、自治体のアウトソーシングでは、自治体の組織との境界面を接するのは、住民、住民団体、ＮＰＯ、公益法人、営利企業など、自治体と対等な関係を通じて行政作用を展開することが可能な主体が集合する空間である。本稿では、この空間を「地域」とよぶ。そして行政のアウトソーシングを、市場取引による契約関係を通じて自治体の組織と地域との境界面の操作を通じて行われるＮＰM的な行政活動と広義に定義し、従来から広く行われている庁舎管理等の民間委託や三セク・外郭団体への政策補完的な事務委託だけでなく、近年のＮＰＯ等への行政委託型協働や契約制度改革による総合評価方式や市場化テストの導入、アウトソーシングに関する特別立法としての指定管理者制度やＰＦＩ制度などの組織と地域の境界の変化などを含めて考察する。

本稿の構成は以下のとおりである。

まず第１章で、企業とは異なる特質をもつ自治体の組織界面の構造をモデル化し、自治体の組織とアウトソーシングの関係を検討する包括的な枠組みを提示する。第２章と第３章では、戦後地方行革史でアウトソーシング法制がどのように確立・展開し、調達法制から「新しい公共」の法制へと脱却したのかを概観したうえで、今日における到達点である「新しい公共」の法制としてのアウトソーシング政策の実践例を先進自治体の事例観察によって具体的に示す。第４章では、アウトソーシング法制の統一的な特質を組織界面、アウトソーシングの機能、立法体系の構造から考察し、「新しい公共空間」の創設・管理に関する法制（「新しい公共」法制）という地域経済活性化を含めた政策的なアウトソーシング法制の概念を提唱し、その構造を示す。これは、いわば「新しい公共」法制の静態モデルである。続いて第５章で、「新しい公共」法制に即して、自治体におけるアウトソーシング法制の制度分岐についてモデル化する。これは、いわば「新しい公共」法制の動態モデルである。以上の定性的考察を踏まえて、第６章で、全国の基礎自治体（市区）における「新しい公共」の法制設計と地域活性化の関係を定量的に分析し、第７章で政策提言を行う。

（２）自治体の組織界面

（ａ）自治体の組織界面という概念

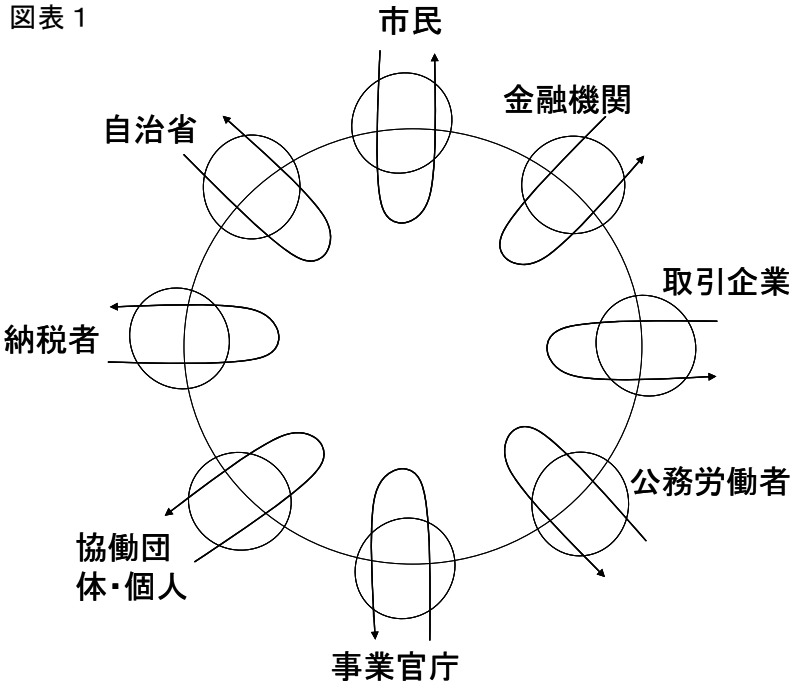
自治体の組織界面は企業組織のそれと大きく異なっている。そこで、はじめに自治体の組織界面を考察する枠組みを提示したい。ここでは、現代組織理論の知見を援用して開放系の自治体組織モデルを考える。現代組織理論は、バーナードによって展開された（バーナード［1968］）。バーナードの組織理論は、組織を協働体系という概念を用いて開放系としてとらえるものである。協働体系とは「少なくとも一つの明確な目的のために二人以上の人間が協働することによって、特殊の体系的関係にある物的、生物的、人的、社会的構成要素の複合体」（バーナード［1968:65］）とされている。この観点から見ると組織とは、何らかの単一の実体ではなく、「協働」という各種のリソースが結合された開放的な関係性の「複合体」とみなされる。また、バーナードの組織理論では、組織と成員との関係は動機と誘因の均衡ととらえられ、協働体系を構成する関係性の複合体は均衡系として把握される。この観点からは、組織は静止した存在物ではなく、関係性の動的な均衡過程、すなわち散逸構造（蔵本[2007]）として把握される。

このようにバーナードは組織を開放均衡系としてとらえるが、自治体組織は、図表１に示すように、多様な協働の「関係の束」によって構成されており、また、それらの「関係の束」は、均衡系という性格をもっている。西尾が指摘するように、自治体は「組織一般のなかでももっとも開放的な社会システムであり、その構造と機能はことに状況依存的」（西尾［1990:71-71］）だからである。

しかし開放系としての自治体組織は、企業などの一般的な組織とは異なり、現実には図表２に示すような「関係の束」を隔離する堅牢な制度的な界面によって内側と外側の境界が設定されていると考える。この制度的な界面構造を地方制度秩序と呼ぶことにする。

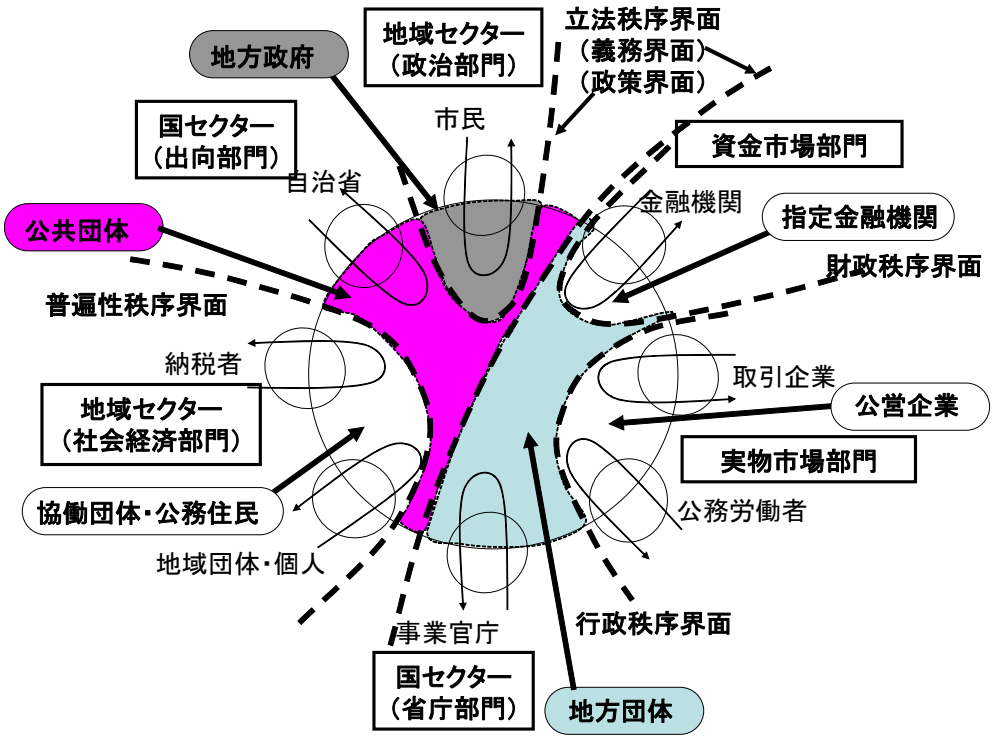
図表１、２のモデルは、自治体の政治団体としての側面や地域共同体としての側面を含めた包括的なものであるが、本稿では市場取引による契約関係であるアウトソーシングに焦点をあてる観点から、モデルにおける実物市場部門（財・サービス市場）と自治体の組織界面に着目する[1]。そしてその境界の「行政秩序」によって構成される界面（行政秩序界面）としてモデル化する。

図表１



[1] 政治団体、地域共同体としての側面を含めた自治体組織の全体像をモデル化については、『地方自治護送船団』（喜多見:2010）を参照いただきたい。このモデルでは、さらに自治体と地域の政治部門の組織界面に関する立法秩序界面を加えて、自治体の組織を、政治組織としての自治体である地方政府、国の諸法令の執行組織としての自治体である地方団体、地域固有の住民サービスの供給組織としての自治体である公共団体という３つの組織に分割されるものとモデル化している。

図表２



行政秩序界面とは、自治体における取引企業、公務労働者との市場的な「関係の束」に関する組織の内側と外側の境界領域を設定し、自治体組織の外側に公営企業、指定管理者制度、ＰＦＩ、「三セク」、外郭団体、臨時的任用・任期付公務員、みなし公務員、受託企業、行政委託型協働などの営利的な「新しい公共」の領域を隔離する界面である。このような界面によって隔離される自治体組織の「内側」が、狭義の自治体組織である。

（ｂ）行政秩序界面とアウトソーシング法制

行政秩序を構成する地方制度とは、行政処分における行政庁の意思決定権と地域の意思決定権の調整原則を定めた行政事件訴訟法第１４条[2]である。同条は、手続規定の形式で、行政処分によって示された行政庁の意思決定に対して地域の意思決定に優越する効力（公定力）を付与するという準則を定めている。行政秩序とは、この意思決定権の調整原則とそれが体系的に展開された「公権力行使論」という教学（ドグマ）をいう。「公権力行使論」とは、行政処分や公の意思決定に関する事務への従事を「公務員」に独占させるという理論である。すなわち、行政処分等に関する事務の実施について、労働市場から隔離された事務領域を公務員に独占させるとともに、その裏側としてそれ以外の行政事務については実物市場からのアドホックな人的・物的資源の調達を許容するという言説である。この理論は、内閣法制局見解[3]においても当然の前提とされ、強固な教学を形成している。このように行政秩序は、行政庁と地域の意思決定権抵触の調整原則が、「地方行革」などの目的で公務労働領域への民間労働者や外注先企業の参入を促進するという運用を通じて行政事務の性質によって選択的に行政の市場化を調整する教学へと展開されたものである。つまり伝統的な自治

---

2 行政処分の取消訴訟の出訴期間を定める行政事件訴訟法第１４条は次のように規定している。「第１項　取消訴訟は、処分又は裁決があつたことを知つた日から六箇月を経過したときは、提起することができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。
第２項　取消訴訟は、処分又は裁決の日から一年を経過したときは、提起することができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」

3 たとえば１９５３年３月２５日の内閣法制局見解では、外国人の公務就任権に関して「法の明文の規定が存在するわけではないが、公務員に関する「当然の法理」として、公権力の行使または国家意思の形成への参画にたずさわる公務員となるためには、日本国籍を必要とするものと解すべきである」との見解が示されているが、外国人の公務就任権を制限する「当然の法理」には、「公権力の行使または国家意思の形成への参画」が公務員に独占されていることが、さらに当然の前提とされている。

3　たとえば全国町村会の「平成１５年度政府予算編成ならびに施策に関する要望」では、「国・地方間の財政秩序の確立」という項目のもとに、「事務・権限の移譲にあたっては、地方税・地方交付税等の地方一般財源を確保するなど必要な財政措置を的確に講じること。」という要望を掲げている。

体組織の境界とは、行政活動の担い手と行政固有の活動権限と結合させて、公務員という属人的・身分的区分という明確な基準によって組織の内外の境界を画するものである。

しかしその界面は公務員の身分から見ても、その活動から見ても断絶的・固定的ではなく、連続的・流動的なものとなっている。まず、身分から見ると、地方公務員は、その勤務形態によって、常勤職員、非常勤職員・嘱託員（地方公務員法第 3 条 3 項)、臨時的任用職員（地方公務員法第 22 条)、任期付職員（地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律）などが存在する。このうち、常勤職員以外の公務員は、アウトソーシングによる委託先企業等のマンパワー活用と代替的であり、公務員という身分者と非身分者による組織界面の区分は連続的・流動的であるといえよう。他方、活動権限から見ると、例えば指定管理者制度（地方自治法第 244 条の 2）や道路交通法第 51 条の 8 の駐車監視員などは、公の施設の利用許可や放置車両の確認等の公権力の行使あるいはその手続の一環をなす行為をアウトソーシングによって私人に付与するものであり、公権力の行使権限とそれ以外の事務の委託による組織界面の区分も連続的・流動的なものとなっている。

自治体の組織と実物経済部門ないし地域との境界を画する行政秩序界面は、自治体の財政状況や市場における技術革新あるいは関連業界の成熟、官業民間開放への政治的要求などの財政、経済、政治的な環境変化にあわせて操作され、再調整される。それらの操作性を付与するための法制度がアウトソーシング法制であり、アウトソーシング法制が自治体において固有に受容され、執行される法制実務がアウトソーシング法務である。

第２章　　歴史的観察:戦後自治体におけるアウトソーシング法制の確立と展開

次に、以上のようなアウトソーシング法制が自治体においてどのように確立し、展開してきたのかを、戦後の地方行革史に即して概観する。

（ａ）アウトソーシング法制の確立期

戦後改革では、シャウプ勧告による能率の原則の強調などにより民間部門の経営技術革新の自治体組織への導入が、１９４９年（昭和２４年）の東京都における能率部の設置、１９５０年（昭和２５年）の大阪市における会計業務へのＩＢＭ計算機の導入などに見られるように散発的に試みられた（井出［1972:27]）。こうした行政の「近代化」、「合理化」、さらには自治体を「経営体」、その行政を「経営」としてとらえる考え方（磯村、小倉[1955]など）は、戦後の自治体の事務量の増大と財政基盤の脆弱さを補うものとして強く推進され、１９５０年代（昭和２５年から昭和３４年）の終わり頃までには広く喧伝されるにいたった（井出［1972:29]）。しかし、このような動きは、民間の実物経済部門が未発達な経済環境にお

図表３

都道府県行政事務実態調査（昭和41年4月）

		改善したもの	改善中のもの	計画中のもの			改善したもの	改善中のもの	計画中のもの
組織・人事管理	行政組織の改善	9	1	8	事務の機械化	機械室設置	2	2	1
	組織事務の配分	4	3	2		税給与事務	4	1	2
	人事管理	2	1	0		出納事務	1	0	1
	権限委譲	14	3	5		適応事務調査	0	0	2
	許認可事務簡素化	7	11	7	電子計算導入事務		7	3	16
	組織の実態調査	3	2	1	税務事務		2	1	0
文書管理	横書き	3	1	0	出納事務		3	2	0
	文書保存・保留	1	4	1	その他	事務分析	13	1	6
	文書分類	0	0	0		提案制度	3	0	1
	ファイリングシステム	11	13	6		報告制度	0	3	4
	マイクロフィルム	0	0	0		職員相談制度	0	0	0
	気送管装置	0	0	0		ホールソートシステム	1	0	0
	テイクラーシステム	0	0	0		イス机の規格化	10	2	1
	エレファックス導入	0	0	0	行政無線の導入		3	1	0
帳簿管理		6	5	5	資料センター設置		2	1	2
共通事務の集中	浄書	11	2	4	行政考査の制度化		1	0	1
	印刷	3	1	3	重要事業の進行管理		6	0	4
	自動車	8	0	3	行政効果の測定		1	0	0
	給与旅費	14	1	3	りん議の改善		1	3	8
	メールボーイシステム	1	1	1	オフィスレイアウト		0	3	1
	物品購入管理	4	0	1					
	文書事務	1	0	0					
	通信事務・テレタイプ	0	0	0					
	税務事務	4	0	0					
	庶務事務	0	0	0					
	供用備品	1	0	0					

注）1．改善したものとは昭和38年1月以降に改善した都道府県数
2．改善中のものとは昭和41年2月現在改善に着手している都道府県数
3．計画中のものとは改善を予定している都道府県数

（出典）自治省行政局振興課（1966）

いては、あくまで組織の内側における公務員の能率向上などに主眼が置かれ、民間委託や企業の経営技術革新の導入といったアウトソーシングの取組みは、理念的なものにとどまっていたと考えられる。

こうした状況は、昭和４０年代から昭和５０年代（１９６５年から１９７５年）にかけて変化していく。たとえば、１９６６年（昭和４１年）４月に行われた「都道府県行政事務実態調査」を見ると、事務改善の手法については、組織・人事管理や共通事務の集中など公務員の能率向上に主眼を置いた１９５５年（昭和３０年）当時と同様の手法が多く見られるが、①電子計算機の導入が多数の都道府県で導入または計画中であること、②事務分析、提案制度、重要事業の進行管理などの行政管理手法が取り入れられていることなど、組織外部の経営技術革新を自治体組織に導入する動きが広く現れる（図表３）。

さらに１９７５年（昭和５０年）度から１９７７年（昭和５２年）度にかけて都道府県で実施された事務処理の合理化に関する自治省調査を見ると、それまでの地方行革のあり方から大きく変貌し、①電子計算機の導入による業務のシステム化と、②データ処理や庁舎清掃などの単純労務や施設の管理業務などの民間委託が事務改善の大きな流れになる。この時期に民間委託を中心にアウトソーシングが、行政の事務執行の形態を組織内部の公務員による直接執行から解放してその担い手を多様化させ、また電算化という経営技術の導入が職員の手作業の機械化という形で業務を効率化させていたことがわかる（図表４）。またこの時期に、１９６５年（昭和４０年）の大阪府都市開発株式会社などに見られるように、自治体組織の外側で三セクや外郭団体の設立を通じて大規模な地域開発や公的企業経営、各種行政事業の代行や補完などが行われるようになる。

こうした古典的なアウトソーシングは、１９８５年（昭和６０年）に策定された「地方行革大綱」で地方行革の柱として位置づけられる。中曽根内閣による臨時行政調査会（第二臨調）の設置を契機にして、１９８２年（昭和５７年）９月に「行革大綱（今後における行政改革の具体化方策について）」が策定された。それ以来、１９９６年（平成８年）に行政改革プログラムと改称されるまで、毎年、予算編成にあわせて行革大綱が策定された。「地方公共団体における行政改革推進の方針（地方行革大綱）」は、１９８４年（昭和５９年）１２月１８日に策定された行革大綱を受けて、１９８５年（昭和６０年）１月２２日に策定されたものである。

図表４

昭和50年度以降の都道府県における事務処理の合理化(自治省行政課調査)

団体名	事務処理の合理化	団体名	事務処理の合理化
北海道	①消防設備士講習会、余暇世論調査等11件を民間委託(51年度) ②生活必需物資の出回り及び価格動向の調査結果の集計業務を電算化(51年度)	京都府	①伝票会計システム導入による省力化(50年度) ②給与事務の電算化を検討中(53年度から実施予定)
秋田県	中型電算機を導入し、自己処理に切換(52年度)	大阪府	①財務会計システムの改善(51年度計画策定) ②電算パンチ・オペレーション業務、府営住宅入居事務、庁舎清掃・警備の民間委託(50年度、51年度)
宮城県	①身体障害者更生援護施設の管理委託(51年度) ②養護老人ホームの管理委託を検討中(53年度目途)	兵庫県	精神薄弱者更生施設の管理委託等12件を民間委託(50年度)
福島県	中小企業経営懇談会開催等15件を民間委託(50年度)	和歌山県	共済組合家族療養費附加金事務、土木設計事務の電算化(52年度)
茨城県	消費生活展開催等13件を民間委託(51年度)	鳥取県	トータルコピーシステムの設置(検討中)
群馬県	164業務の電算処理委託(51、52年度)	島根県	①心身障害者児療育指導事業、老人スポーツ大会事業、自然公園計画等調査事業等23件を民間委託(51年度) ②44事務を電算化(51～52年度)
埼玉県	電子計算パンチ業務を民間委託(52年度)	岡山県	技能オリンピック派遣事務、少年武道大会開催事務等31件を民間委託
千葉県	電算パンチ業務及び印刷業務を民間委託(51年度、52年度)	広島県	①旅費支給事務の電算化(51年度) ②財務会計事務の電算処理を検討中(55年度予定)
東京都	①データ処理の効率的推進を図るため「電子データ処理総合計画」「電子データ処理規程」を制定(52年度) ②事務委託4件	香川県	自治省統計、恩給事務、生活保護事務、公害関係計算事務の電算化(50年度、51年度)
神奈川県	①電算パンチ業務、庁内清掃、公園の維持管理事務を民間委託(50年度) ②福祉資金貸付金償還事務、法人二税の課税事務の電算化(50年度、52年度)	徳島県	道路交通量の調査、消防施設の定期検査、保育基礎講座等16件を民間委託
石川県	印刷業務を民間委託(51年度)	愛媛県	土木設計事務、電算処理業務を民間委託
福井県	①公害調査分析業務、成人病検診業務、電気工作物管理事務当10件を民間委託(50年度) ②財務管理事務、農林土木工事設計積算事務の電子化	高知県	河川公園の管理等4件を民間委託
長野県	鳥獣保護普及センター管理事務、植物園管理事務等4件を民間委託(52年度)	福岡県	①県営住宅補修業務を民間委託(51年度) ②公の施設の一部について管理委託を検討中
静岡県	清掃、道路補修業務の民間委託の促進(50年度)	佐賀県	電算処理の促進
岐阜県	24事務につき電算化(50～52年度)	熊本県	①県庁受付案内事務、電算オペレーション業務を民間委託(51年度、52年度) ②花木無病苗育成事業の産地育苗組合等への委託を検討中 ③恩給事務、災害統計事務、道路現況調査事務等6事務を電算化(51年度、52年度)
愛知県	①公の施設の管理委託3件(52年度) ②15事務について電算化(50～52年度) ③衛生関係の情報システムを調査研究中	大分県	県営住宅の管理、土木設計事務等15件を民間委託
三重県	東京物産観光あっせん業務、タイプ浄書業務等3件を民間委託(51年度)	鹿児島県	電算オペレーション業務、診療報酬請求事務、身障者授産施設の管理、青少年会館の管理を民間委託(50年度、51年度)
滋賀県	①庁舎清掃・警備、農地移動実態調査等41件を民間委託(51年度) ②まゆ検討業務の機械化		(出典)自治制度調査会(1978)

地方行革大綱では、「地方行革の重点事項」として、①事務事業の見直し、②組織・機構の簡素合理化、③給与の適正化、④定員管理の適正化、⑤民間委託、ＯＡ化等事務改革の推進、⑥会館等公共施設の設置及び管理運営の合理化、⑦地方議会の合理化の５項目の体系が示されている。またこの時期には、国において三公社五現業の民営化が積極的に推進された。地方行革大綱では、戦後の地方行革の手法が集大成され、昭和３０年代から取り組まれてきた組織内部の効率化と並んで、組織外部のマンパワーや経営技術・ノウハウ等を活用するという大きな方針が採用されている。自治体の組織界面という観点からみると、地方行革大綱において、公務員による公権力行使領域の防護、すなわち行政秩序界面の堅持を基本にして、民間委託、ＯＡ化などにより地域のもつ政策資源の柔軟な摂取を可能とする界面操作を実施するという、古典的なアウトソーシング法制が確立されたと見ることができよう。

（ｂ）アウトソーシング法制の展開期

アウトソーシング法制の観点からもう一つの画期をなすのは、アウトソーシング法制が集中的に導入された前世紀末から、それが地方行革指針として確立された２００５年（平成１７年）、２００６年（平成１８年）まで時期である。この時期がアウトソーシング法制の展開期といえよう。

図表５は古典的なアウトソーシング法制と新しいアウトソーシング法制の導入時期をまとめたものである。

図表５

主なアウトソーシング法制		導入年	根拠法
古典的なアウトソーシング法制	委託化	1965年（昭和40年）代から	地方自治法（地方制度調査会昭和41年第2次答申）
	三セク	1965年(昭和40年)	大阪府都市開発株式会社など
	民営化	1985年(昭和60年)	三公社五現業の民営化改革
新しいアウトソーシング法制	PFI	1999年(平成11年)	PFI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)
	契約改革（総合評価一般競争入札）	1999年(平成11年)	地方自治法施行令改正
	人事制度改革（任期付職員）	2002年(平成14年)	地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律
	指定管理者制度	2003年（平成15年）	地方自治法改正（244条の2第3項）
	駐車監視員制度	2006年（平成18年）	道路交通法改正
	市場化テスト	2006年（平成18年）	市場化テスト法(競争の導入による公共サービスの改革に関する法律)

そこに見るように、前世紀の後半から２０００年代の初頭にかけて、アウトソーシングに関する多様な法制度が導入される。こうした動きを受けて、２００５年（平成１７年）に策定された地方行革指針（１７年指針）では、「行政が主として提供してきた公共サービスについても、今後は、地域において住民団体をはじめＮＰＯや企業等の多様な主体が提供する多元的な仕組みを整えていく必要がある」として、「これからの地方公共団体は、地域のさまざまな力を結集し、『新しい公共空間』を形成するための戦略本部」となるというＮＰＭ的な自治体観が示された。これを「行政改革推進上の主要事項」にしたがって見ると、新たに「地方公共団体における行政の担うべき役割の重点化」という柱が設定され、この枠組みの中で、①民間委託等の推進、②指定管理者制度の活用、③ＰＦＩ手法の適切な活用、④地方独立行政法人制度の活用、⑤地方公営企業の経営健全化、⑥第三セクターの抜本的な見直し、⑦地方公社の経営健全化、⑧地域協働の推進、⑨市町村への権限移譲、⑩出先機関の見直し、の１０項目が掲げられている。このうち①から⑦までがアウトソーシング法制に関する事項であることが注目される。ここで掲げられた主要なアウトソーシング法制の概要は以下のとおりである。

まず、指定管理者制度とは、２００３年（平成１５年）の地方自治法改正（地方自治法２４４条の２８項）で導入された制度で、公の施設の管理・運営の主体を、それまで地方公共団体やその外郭団体に限定されていたものを営利企業や財団法人、ＮＰＯ、市民グループなど法人その他の団体に行政処分として包括的に代行させる制度である。指定管理者の指定の手続では、各地方公共団体が定める条例により、個別指定、総合評価方式などで指定管理者候補の団体を選定し、公の施設を有する地方公共団体の議会の議決を経て選ばれ

た管理者に管理運営を委託する。管理者は、施設の利用に関して料金を徴収している場合には、地方公共団体との協定の範囲内で管理者の収入とすることができ、公の施設の運営に市場的な経営規律を導入することができる。また、指定管理者は、公の施設の利用許可という公権力の行使と考えられる権限が授権される。これにより、民間委託でありながら、実質的に行政組織の一部を構成することになる。

次に、ＰＦＩ（Private Finance Initiative）とは、１９９９年（平成９年）のＰＦＩ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）によって導入された制度である。ＰＦＩでは、公共施設の整備にあたって必要となる長期資金を自治体が地方債によって調達するのではなく、民間に資金調達を行わせて施設整備や当該施設での公共サービスの提供を行わせる。これによって、自治体は施設整備や管理運営の資金面でのリスクを民間に負担させ、公共施設整備に金融市場からの規律付けを導入することが可能となる。公共事業の目的の一つが財政資金による世代間・セクター間の資源配分にあるとすれば、ＰＦＩは、こうした政府の役割を民間部門に代行させていると見ることができる。

さらに、地方独立行政法人とは、２００３年（平成１５年）の地方独立行政法人法によって導入された制度で、「住民の生活、地域社会及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務及び事業であって、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、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と地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的」として、「地方公共団体が設立する法人」である。特定地方独立行政法人と一般地方独立行政法人の区分があり、特定地方独立行政法人は、「その業務の停滞が住民の生活、地域社会若しくは地域経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすため、又はその業務運営における中立性及び公正性を特に確保する必要がある」（同法第２条第２項）地方独立行政法人で、役員及び職員は地方公務員の身分となる。また、一般地方独立行政法人は上記以外の法人で、役員及び職員は公務員ではない。このように、独立行政法人が担う事務事業と自治体組織の行政活動の近接性に応じて、職員の身分に違いを設けている。

１７年指針で自治体組織に全面的に導入されたアウトソーシング法制は、さらに２００６年に（平成１８年）に策定された地方行革指針（１８年指針）で理念的にも完成される。１８年指針は、１７年（２００５年）指針を補足するという位置づけであるため、体系は網羅的なものではないが、「公共サービス改革」として、①公共サービスの見直し、②市場化テストの積極的な活用の２項目を導入した。ここでは市場化テストという手法の導入とあわせて、新たに「公共サービス改革」という理念が提示されたことに注目したい。それによって、１７年（２００５年）指針で列挙されたアウトソーシング法制に、調達法制という古い殻から脱却した「新しい公共空間」における公共サービス提供手法の法制という理念的な位置づけが与えられたと考えられる。また公共サービス改革法（市場化テスト法）は、第５章で詳細に検討するように、こうした「新しい公共」の法制に脱却したアウトソーシング法制（以下、「新しい公共」法制という。）における基本法としての位置づけが付与されたと見ることができる。

第３章　　事例観察：足立区と我孫子市のアウトソーシング政策

以上の歴史的制度観察から導かれた『新しい公共』法制としてのアウトソーシング法制の具体像を提示するために、アウトソーシング法制の展開期、特に「新しい公共」法制が理念的にも基本法的にも確立された地方行革 18 年指針当時の先進自治体の事例として、東京都足立区と千葉県我孫子市の２つのアウトソーシング政策を観察する。

足立区は全国で最初に市場化テスト法に基づく条例を制定した自治体であり、典型的な国法活用型[4]の「新しい公共」法制を実現した。また我孫子市は全国で初めて、全ての自治体の事務事業を民間提案型の公募と

[4] 国法活用型の「新しい公共」法制の意義については、第５章を参照。

して実施し徹底した法制執務型[5]の「新しい公共」法制の可能性を最大限にまで展開した。その意味で両者は対照的な事例である。

（１）東京都足立区のアウトソーシング政策

足立区が高度な政策法務のスキルが要求される国法活用型の「新しい公共」法制を全国に先駆けて実現できた背景には、２５年前から民間開放の取組みをすすめ、「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」（石川、坂田（2006）:20-21）と自負されているアウトソーシング法務の蓄積がある。図表６にその概要を示したが、本文で概観した国の地方行革指針と比べても遜色のないアウトソーシングの取組みが行われている。

足立区の公共サービス改革で特に注目されるのは、地域との協働が市場化テストと連結して一体のものとして推進される仕組みとなっていることである。このような体制は、２００６年（平成１８年）９月市議会に提出され９月２９日に成立した「足立区における公共サービス改革の推進に関する条例」において条例上の制度として具体化された。この条例の特色は、公共サービス改革法に基づく市場的テストを自治体で導入した全国初の条例であるだけでなく[6]、地域との多様な協働も条例の仕組みの中に組み込まれている点で、足立区独自の創造的な政策法務の実践となっていることである。

具体的には、条例第２２条は合議制の機関である公共サービス改革委員会について規定しているが、委員会の職務を規定した同条第１項は、「区の公共サービスに係る官民競争入札又は民間競争入札の実施その他の競争の導入による公共サービスの改革の実施の過程について、その透明性、中立性及び公共性を確保するため、区長の附属機関として、公共サービス改革委員会（以下「委員会」という。）を設置する。」（下線は筆者による。）と規定している。つまり、委員会の所管する対象事業が公共サービス改革法で規定する市場化テストにとどまらず、広く「競争の導入による公共サービスの改革の実施」に広げられていることが重要である。

特に注目されるのは、下線部の文言が公共サービス改革法第４７条とまったく同じ文言が使用されていることである。そのため、一見すると公共サービス改革法の条文を忠実に引用しただけで、条例で新規の事項を追加したようには見えない。しかし、公共サービス改革法では、第１条において「競争の導入による公共サービスの改革」という概念が定義されており、この概念は同法で定義された官民競争入札等を活用した改革という特殊な意味に限定されているのに対し、足立区の条例では「競争の導入による公共サービスの改革」という概念が条文上、定義されていないため、条例上の官民競争入札等を活用した改革以外の幅広い協働の取組みが含まれることになる。すなわち、外観は国法に準拠した改革のように見えながら、実際は、自治体の独自の判断で各種の地域との協働の形態を広範に規制・監督の対象にする条項に変質しているのである。足立区の担当者によると、このような高度な立法技術的な条文の操作により法律の対象を大幅に超えた規制条例とすることは意図的になされたとのことである。

ここでは、国が示した「新しい公共」改革が、すでに広範な民間委託や地域との協働などに取り組まれている自治体の現実的な課題に即して、高度な政策法務技術のもとで見事に変容されている。

足立区の条例は、幅広い企業や地域団体との協働の形態をカバーする仕組みとなっているが、どのような協働形態がカバーされているのかについては、まず、条例第６条に基づく「公共サービス改革実施方針」では、「公共サービス改革の視点」として、次の３つのタイプの公共サービス改革があることが示されている。

(ｱ) 市場化テストによる改革

競争の導入、仕様及び評価基準、選定、入札、契約、事後評価等、市場化テスト（官民競争入札または民間競争入札）の手法を全面的に適用する公共サービス改革

(ｲ) 委託後のモニタリングや評価によりサービス水準の維持向上を図る改革

一般的な民間委託や派遣等などで、事後評価等、市場化テストの一部の規定を適用した簡略型公共サ

---

[5] 法制執務型の「新しい公共」法制の意義については、第５章参照。

[6] ただし、法に基づく官民競争入札が最初に実施されたのは、平成２０年（２００９年）の長野県南牧村である。

ービス改革

(ｳ) 既存の基準等に基づく適切な競争の導入による改革

ＰＦＩや指定管理者制度など、市場化テストの手続と共通する制度を適用した、みなし公共サービス改革

このような広範な協働形態に対して、「足立区における公共サービス改革の推進に関する条例」では、規制・監督のための規定が強化されている。

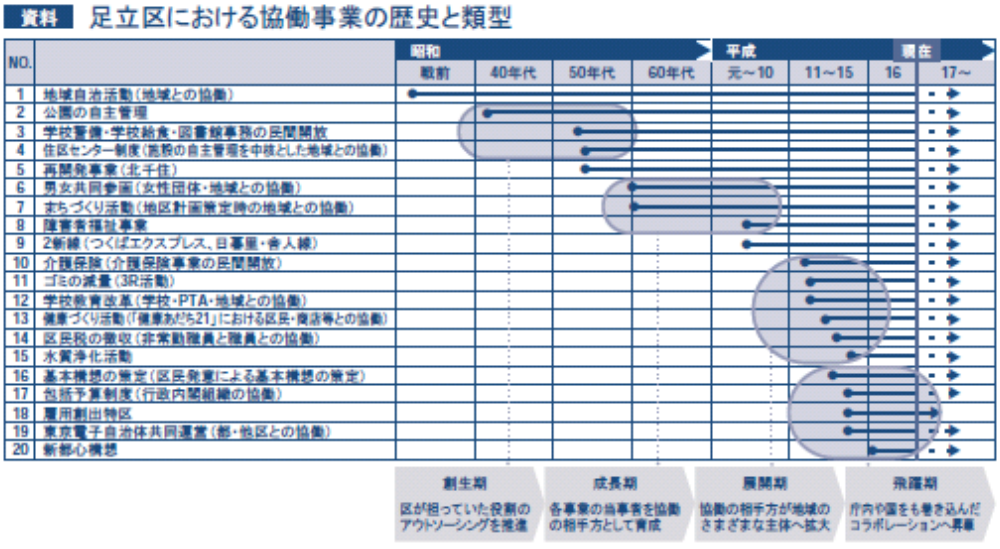
まず、官民競争入札によって民間事業者が落札者となった場合および民間競争入札による落札者（公共サービス実施民間事業者（条例第２条第４項））に対して、公共サービス改革法と同様に、契約の変更（条例第１５条）・解除等（条例第１６条）を置き、契約上の監督権限を担保している。

次に、対象公共サービスの実施義務（条例第１７条）、秘密保持義務（条例第１８条）、報告徴収・立入検査（条例第１９条）、区長の指示等（条例第１９条）を規定し、公共サービス改革法第４７条の合議制の機関としての性格を兼ねる公共サービス改革委員会が実施の過程での透明性、中立性、公正性を確保するとともに（条例第２２条）、これらの規定を担保するために罰則を設けている。

罰則については、条例第１８条違反には１年以下の懲役又は５０万円以下の罰金（条例第２４条）、条例第１９条又は第２０条違反には３０万円以下の罰金（条例第２５条）と事業主等への両罰規定（条例第２６条）が規定されている。条例では、上記のように特定公共サービス以外の公共サービスであっても、条例に基づく官民競争入札または民間競争入札として実施すればこれらの効果を付与することができるように規定されている。すなわち、公共サービス改革法並みの強力な実施の監理を行う対象公共サービスを区の判断で拡大できるのである。２５年間のアウトソーシングの活用経験がある足立区だからこそ、その弊害をも知り尽くして包括的な統制型の法規範を整備したのではないかと思われる。

（２）千葉県我孫子市のアウトソーシング政策

図表６



石川、坂田(2006） p.21より抜粋。原資料は足立区役所作成

我孫子市では、２００５年（平成１７年）に全ての事務事業を例外なく検討対象にする提案型の民営化・民間委託化を行った。民間委託等の対象として公表された事務事業のリストを見ると、たとえば「組合交渉」、「人事考課」といった行政組織の核心領域に属し、これまでおよそアウトソーシングが想定されなかった事務や、法令の規制によって民間委託や民営化が行なえない事務まで掲げられている（図表７はその一部）。

我孫子市の「提案型公共サービス民営化制度」は、市議会議員３期、市長３期を務めた強いリーダーシップを持つ市長のトップダウンで導入が決まったといわれる。市長のトップダウンによる例外なき事業見直しという手法については、過去に成功体験があった。１９９６年（平成８年）に行われた市単独の補助金をいったん全廃して、補助金を求める団体から改めて公募を求める事業であり、「一切の聖域、例外を認めず、すべての補助金を対象に、断固としてやる、という姿勢で臨んだこと、そして審査員に恵まれたこと」によって「既得権益で続いてきた補助金を廃止することができた」（福嶋［2006:18］）という。我孫子市の「提案型公共サービス民営化制度」は、法律や条例に基づかない法制執務型の「新しい公共」法制であるが、そこには実務的なノウハウの下地があったと見ることができる。

ただし、トップダウンを可能にした背景には、それまでの長年の行革計画の取組みや、我孫子市の地理的特性や団塊世代の退職という社会経済環境がある。我孫子市は１９７０年（昭和４５年）代に東京都心のサラリーマンを中心に人口流入が続き、市の人口は５万人から１３万人に増加した。これらの住民が退職して地域に帰ることで個人住民税が主体の市税の減収が見込まれるが、他方でこれらの退職者は、企業などでのキャリアや専門知識の豊富な住民が多く、公共サービスの受け手から担い手に転換していく必要があると考えられた。また、我孫子市では手賀沼浄化から市民運動が発展し、市内に３１のＮＰＯと３００の市民活動団体が活動していた。こうした社会的状況から、我孫子市においては、市民を中心とする公共サービスの担い手の多様化が見込まれたのである。

「提案型公共サービス民営化制度」は、「新しい公共」法制として独自の設計がある。

第１に、対象事業については、市の全業務が対象とされており、市の側で予め対象事業の選定を行なっていないのが大きな特色である。

第２に、提案方法については、提案者が、市の事業担当課や「提案型公共サービス民営化事業」の所管課である総務部総務課と協議しながら最終提案をまとめていくという対話型・官民協働型の提案プロセスが行なわれている点が特色となっている。

第３に、審査方法については、担当課による予備審査、分科会による審査、審査委員会による審査の３段階で行なわれるが、分科会では業務内容に沿った審査基準を設定した審査が行なわれ、審査委員会では、官民の役割分担、提案団体の適格性等の見極めを中心に審査が行なわれ、提案の採否および事業者の選定方法の決定が行なわれる。このように事業担当課と外部の第三者機関が共同して審査し、それぞれの意見が柔軟に反映された点に特色がみられる。

第４に、事業者の選定方法については、①提案者を事業者として選定する方法と、②提案を受けて改めて事業者を公募等で選定する方法の２つの選定方法が定められている。①の方法は、募集要領では、「提案内容に提案者独自の工夫・アイデアが盛り込まれ、競争入札では提案者の利益を大きく損なう恐れがあると判断した場合は、提案者の適格性などを審査した上で、提案者を事業者として選定します。」と説明されている。この場合には、随意契約によって契約が行なわれる。②の方法は、同じく「提案内容を審査した結果、提案者以外にも複数の事業者がいると判断した場合は、競争入札等を実施し、事業者を選定します。」と説明されている。このように提案者と事業者の関係が提案の内容や性質によって整理されており、随意契約と競争入札の手法が柔軟に使い分けられる点に特色がみられる。

図表７

委託化・民営化等の提案を受ける事務事業リスト（総務部）

単位：千円

NO	個別事業	事業内容	事業費	(内)担当職員人件費	達成目標・達成すべき水準	実施主体等に関する法的制度	担当部課
41	職員の人事異動	職員の個性と能力を最大限発揮できるよう適材適所に職員を配置する。	5,170	5,170	必要とする部署に適切な人員を配置する。		総務部総務課
42	管理職登用	能力と意欲のある職員を試験により選考し、合格者を職種毎に管理職昇格資格者名簿に登載する。	2,600	2,350	意欲と能力のある職員を管理職に登用できるようにする。		総務部総務課
43	嘱託職員等の任用管理	効率的で効果的な行政サービスを提供するとともに、人件費総額を削減するため、臨時職員・嘱託職員を採用する。	2,878	2,538	各種業務に必要とする嘱託職員等を確保する。		総務部総務課
44	組合交渉	職員団体からの勤務条件維持改善要求に適法に応じ、円滑に公務を運営できるよう労使双方が納得する勤務条件を協議する。	1,222	1,222	円滑に公務を運営できるよう労使双方が納得する勤務条件を協議し合意する。		総務部総務課
45	人事考課	職員の能力、知識、職務上の実績等を把握評価し、任用昇給や人材育成などに生かす。	3,102	3,102	人事考課により、人材育成を進め、組織全体の能率を高める。		総務部総務課
46	新規職員採用	公務に対する明確な目的意識と改革思考を持った個性豊な人材を確保するため職員採用試験を実施する。	6,830	5,170	採用を予定している人材を確保する。		総務部総務課

（出典）我孫子市公募関係資料より抜粋

事業では、２００６年（平成１８年）３月３０日から提案を募集し、募集期間の終了した８月３１日までに７９件の提案が提出された。提案者の内訳は、企業６２件、ＮＰＯ法人１２件、団体・組合４件、企業・ＮＰＯ法人共同１件であり、企業が最も多いがＮＰＯ法人も相当数の提案を行なっていることが特色となっている。また、募集期間の中間段では、締め切り１か月前の７月末時点で提案数が２７件、問合せ数が９５件あり、問合せの８割が民間企業、残りがＮＰＯ・市民団体などであったという。この時点では、提案のあった２７件のうち、２１件が「協議中」という状態であり、協議による官民協働による提案の練り上げ作業などの柔軟な調整作業が主体となっていたことがうかがわれる。

以上のようにベッドタウンでありＮＰＯ活動などの盛んな我孫子市では、アウトソーシングの入口の制度設計としては一見すると極めて大胆な枠組みに見えるが、その実施プロセスにおいて、中間や出口のプロセスで、地域との対話や協議、実施後の地域との柔軟な協力関係の形成に重点を置いて、「新しい公共空間」が形成される法制設計であったと考えられる。

第4章　　『新しい公共』法制の静態モデル：自治体アウトソーシング法制の構造と機能

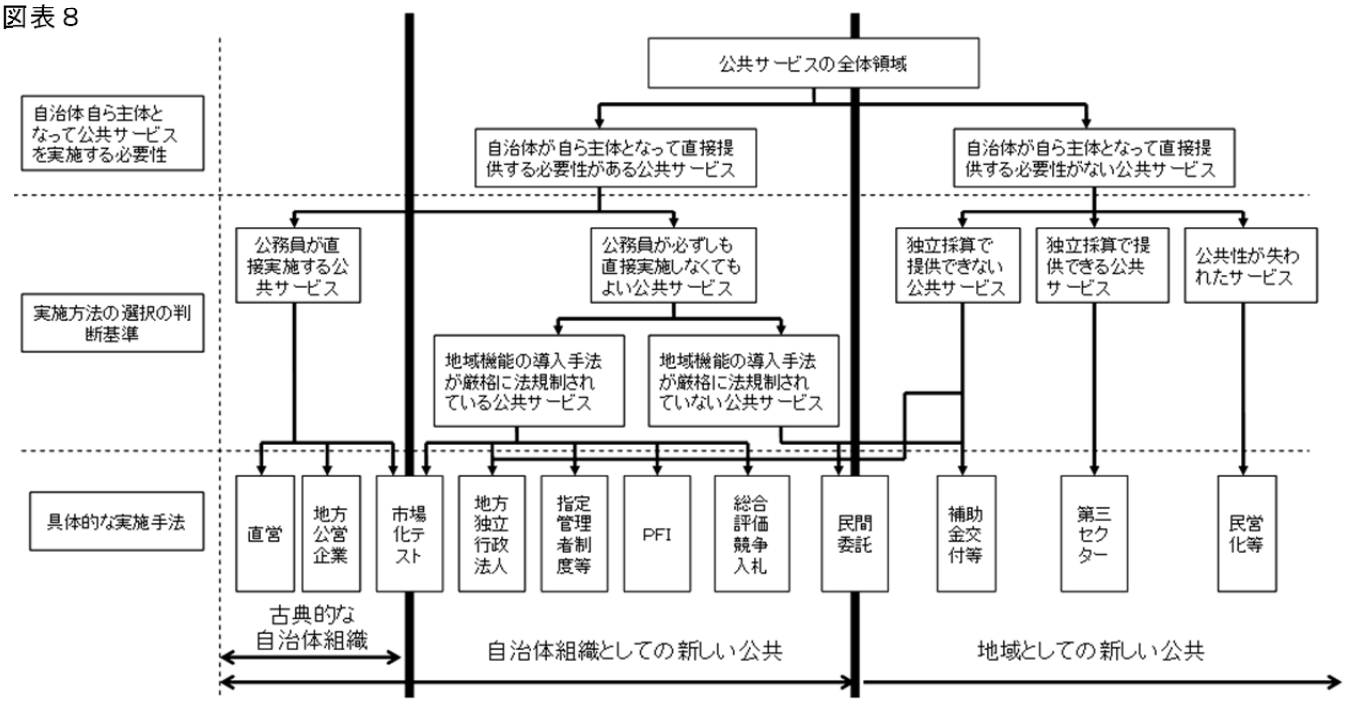
（１）組織界面から見たアウトソーシング法制の構造

前章までの観察を踏まえて、ここで古典的な民間委託が行政手法として確立して以降、多様に展開したアウトソーシング法制の全体像を統一的な構造として把握することを試みる。これはいわば「新しい公共」法制の静態モデルというべきものであるが、第５章の動態モデルと相まって、現在、まとまった法体系を形成していないアウトソーシング法制の今後の統一的な立法整備に向けた基礎作業となるものである。

まず、図表１、図表２で示した自治体の組織界面のモデルと具体的なアウトソーシング法制との関係を示すために、組織界面という観点からアウトソーシング法制の構造を見てみたい。図表８は、アウトソーシング法制によって創出される公共サービスがカバーする全体領域、すなわち１７年指針でいう「新しい公共空間」において、主要なアウトソーシング法制がどのような位置を占めているかを、自治体の組織界面の観点から体系化したものである。主要なアウトソーシング法制のメニューが樹形図の最下段に列挙されているが、そこでは、左から右にいくほど組織性の高いものから地域性の高いものへと排列されている。

図表８の樹形図では、いくつかの分岐のメルクマールがあるが、「自治体自ら主体となって公共サービスを

図表８



実施する必要があるかどうか」というメルクマールと「実施方法に関して公務員が直接実施する必要があるかどうか」というメルクマールが重要である。

前者のメルクマールに関して、民間委託というアウトソーシング法制を境に一つの太い境界線が引かれている。民間委託は地方行革大綱で確立されたアウトソーシング法制の古典的な形態であるが、そこでの設計思想は、前節で見たように、公務員による公権力行使を防護する行政秩序界面の堅持を基本としたものであった。そのため、民間委託の外側（図表８の右側）は、外形的にも自治体組織との差異が明瞭な地域であり、そこに「新しい公共空間」が生まれても、それは「地域としての新しい公共空間」なのである。

これに対し、後者のメルクマールに関しては、市場化テストを境にもう一つの太い境界線が引かれている。市場化テスト（官民競争入札制度）は、古典的な自治体組織（図表８の左側）を強制的に抉り取って図表８の中間領域に放出する法制であり、行政秩序界面が後退可能な組織の最奥部を管理している。そのため、民間委託より内側（図表８の左側）、市場化テストより外側（図表８の右側）にある中間領域は、自治体組織に特有の規範を含んだ「自治体組織としての新しい公共空間」というべきものである。

以上のように、民間委託、市場化テストという２つの基本的なアウトソーシング法制によって、境界周辺の自治体組織は、左側から「古典的な自治体組織」、「自治体組織としての新しい公共空間」、「地域としての新しい公共空間」という３つの領域に区画される。そして、図表８に列挙された多数のアウトソーシング法制は、三区画された自治体組織あるいは新しい公共空間の各領域を、事案に応じてさらに細密に境界設定するために導入された法制と見ることができる。

（２）機能から見たアウトソーシング法制の構造

（ａ）アウトソーシング法制の規範類型

次に、アウトソーシング法制の機能という観点からその構造を考察する。組織界面の操作には２つの作用がある。それまで地域の資源や活動であったものを自治体組織の内部に摂取する作用と、それまで自治体組織の資源や活動であったものを地域に放出する作用である。

例えば、指定管理者制度は公の施設の管理委託契約であるが、指定管理者には地方議会の議決による指定という行為を通じて特殊な公法上の地位や権限が付与される。この側面を見ると、民間企業等の活動を行政組織の一部門として摂取するための制度と見ることができる。他方、いわゆる「三セク」や外郭団体などは、それがなければ行政組織が担っていたであろう事務や事業を、行政自らが委託先団体の設立等に関与したうえで当該団体に委託や補助、出資等を行い、行政目的を実現する制度である。この側面を見ると、行政組織の資源や活動を地域に放出する制度と見ることができる。アウトソーシング法制とはこうした組織界面の操作のための法制度であり、アウトソーシング法制によって操作可能な領域が、前節でみた地方行革１７年指針でいう「新しい公共空間」である[7]。

アウトソーシング法制をその機能から見ると、組織界面の操作が持つ上記の２つの作用に対応して、組織内に摂取された地域機能を活用する規範と組織外に放出された行政機能を統制する規範、あるいはアウトソーシングを活用する規範とアウトソーシングを統制する規範という２種類の規範が考えられる。

アウトソーシングを活用する規範はその機能から見ると、さらに地域のもつ機能（地域機能）を組織内に摂取する規範と行政のもつ機能を組織外に放出する規範、あるいはアウトソーシングを行革的に活用する規範とアウトソーシングを政策的に活用する規範という２種類の規範が考えられる。

また、アウトソーシングを統制する規範についてもその機能から見ると、自治体組織としての新しい公共を統制する規範と地域としての新しい公共を統制する規範、あるいはアウトソーシングを内在的・制度的に統制する規範とアウトソーシングを外在的・非制度的に統制する規範という２種類の規範が考えられる。

---

7 なお、１７年指針がいう「新しい公共空間」には、市場取引による契約関係であるアウトソーシング法制を通じて操作される自治体の組織界面によって創出される組織空間以外に、地域共同体としての自治体の組織界面の操作によって創出される組織空間もある。この後者の側面については本稿では触れない（詳細については[喜多見:2010]参照）。

（b）アウトソーシングを活用する規範

まず、アウトソーシングを行革的に活用する規範について見てみよう。アウトソーシングの行革的な活用とは、人件費や行政コストを節減するために民間委託する場合やＰＦＩなどに見られるように資金調達や事業運営上のリスクを分散させるためにアウトソーシングを活用することである。しかし、アウトソーシングの行革的な活用の手法は、経費やリスクの節減だけにとどまらない。前節で見たようにアウトソーシング法制は「新しい公共空間」における公共サービス提供手法の基本法制とされているが、こうした理念のもとではアウトソーシングの行革的な活用の手法についても包括的な考察が必要である。図表９は、市場経済との類比を用いて、アウトソーシングの行革的な活用の一般化を試みたものである。

図表９

市場機能	地域機能への転換	対応する地域機能
技術革新性	民間から知恵や提案を求める	地域提案性
競争性	民間と直執行との比較考量を行う	地域競争性
採算性	民間と協働して効率的に執行する	地域協働性

「新しい公共空間」は疑似的な市場であるため、市場経済のもつ技術革新性や競争性、採算性といった、いわゆる市場機能は直接には流入せず、図表９に示すように、地域のもつ地域提案性、地域競争性、地域協働性という３つの地域機能に転換されて活用される。

地域提案性とは、自治体が地域に知恵や提案といった情報資源の提供を求め、それを政策実施に反映することによって導入される地域機能である。これによって、企業が市場から技術革新を引き出すように、自治体は地域の知的・情報的資源を引き出すことができる（地域提案性)。そのための代表的な規範としては、総合評価一般競争入札における公募プロポーザル方式をあげることができる。

また、地域競争性とは、自治体が、政策を自ら直接執行する場合と地域が実施する場合とのコストやサービス水準等を比較考量し、地域による実施の方が優れていると判断する場合には、その実施を地域に委ねることによって導入される地域機能である。これによって、企業が市場で競争力を鍛え上げるように、自治体は地域との比較において政策実施上の競争力を鍛え上げることができる（地域競争性)。そのための代表的な規範としては、市場化テスト法における官民競争入札制度をあげることができる。

最後に、地域協働性とは、企業が発注先企業と長期的・安定的なサプライチェーンを形成して競争優位性を作り出すように、自治体が地域に政策の実施を委ねたのちも、モニタリングや指導助言、職員派遣などの特別の関係性を維持し、ガバナンス的な政策ネットワークを形成することである。これによって、自治体は政策執行のコスト面や品質面での優位性を作り出すことができる（地域協働性)。そのための代表的な規範としては、指定管理者制度やＰＦＩをあげることができる。

次に、アウトソーシングを政策的に活用する規範について見てみよう。古典的な調達法制では、競争入札を原則的な調達方式として、落札者は最も有利な入札価格を提示した者に機械的に決定される。ここでは、調達行為の公平性や経済的有利性の実現が政策的価値とされている。しかし、こうした古典的な調達法制を修正し、本来ならば他の政策手法で実現されるべき価値を、調達法制を通じて実現する法制がある。たとえば、福祉目的で授産施設からの調達や障害者団体への事務委託を行う福祉目的調達や地域経済の振興のためにベンチャー企業や地元企業、下請企業等に優先発注を行う産業振興目的の調達、さらにＮＰＯや地域団体の活動を助成し､行政との協働を実現するために関連事務を委託する行政委託型協働などがある。これらは、行政のもつ財政資源や雇用機会、活動情報などをアウトソーシングという手法を使って地域に放出して、政策的に活用するものといえよう。そのための代表的な法制としては、地方自治法施行令第１６７条の２第３項、第４項の政策目的随意契約や「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律（官公需法)」な

どがある。

（C）アウトソーシングを統制する規範

次に、アウトソーシングを統制する規範について見てみよう。自治体組織の組織界面の変更は、行政統制の規範を変化させる。なぜなら、ヒエラルキーとしての組織の統制規範とガバナンスとしての地域の統制規範は異なる規範のタイプに属するからである。アウトソーシング法制では、組織界面の変更による組織の地域化、あるいは地域の組織化に応じて、従来とは異なる新しい統制規範が必要となる。

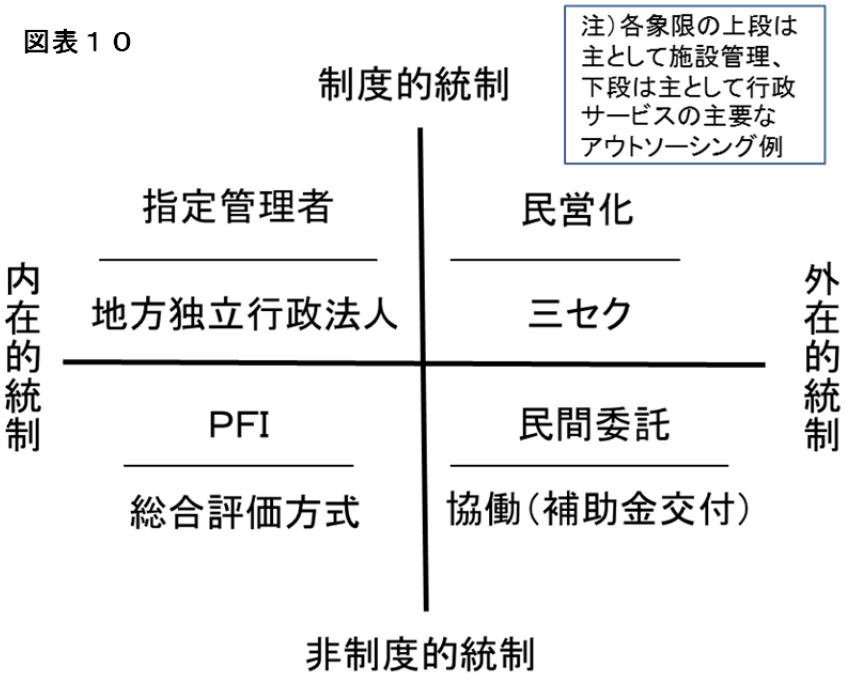
図表１０はギルバートの行政統制の図式を参考にして、アウトソーシング法制における行政統制の類型を図式化したものである。

まず、内在的統制－外在的統制という軸で見よう。アウトソーシング法制における統制規範は、「新しい公共空間」における古典的な自治体組織からの距離に応じて統制手法の重点移動が生じると考えられる。すなわち、図表８に対応させると、「民間委託」を境にして、より古典的な自治体組織に近い「自治体組織としての新しい公共」におけるアウトソーシング法制は内在的統制の比重ないし統制の実効性が高く、より地域に近い「地域としての新しい公共」のアウトソーシング法制群では外在的統制の比重ないし統制の実効性が高くなると考えられる。

内在的統制とはヒエラルキーによる職務監督的な統制であり、代表的な規範としては、公務員身分の付与（特定地方独立行政法人に関する地方独立行政法人法第２条）や公務員と同様の刑事法上の保護やコンプライアンスが求められるみなし公務員制度の導入（一般地方独立行政法人に関する地方独立行政法人法第５８条）、あるいは第三者機関等による厳格な監督（総合評価一般競争入札に関する地方自治法施行令第１６７条の１０の２第４項）などがある。他方、外在的統制とは、住民による監視や金融機関のモニタリング、競争的な市場環境による選別などによる統制であり、代表的な規範としては、情報公開制度の適用（出資法人に関する「大阪府の出資法人等への関与事項を定める条例」第３４条第１項）や独立採算制の導入などがある。

そのため、図表１０では、内在的統制の象限には、指定管理者、地方独立行政法人、ＰＦＩ、総合評価方式などの図表８の「自治体組織としての新しい公共」の領域に属するアウトソーシング法制を配している。また、外在的統制の象限委は、三セク、民間委託、民営化など図表８の「地域としての新しい公共」の領域に属するアウトソーシング法制を配している[8]。

図表１０



次に、制度的統制－非制度的統制という軸で見ると、民主制的な統治構造をもつ自治体組織において最も制度的な統制手法は議会による承認であると考えられる。その観点から見ると、議会において個別案件として審議や議決を経ることが必要な制度的統制の程度が高い規範と、予算審議等において一括的に審議や議決を経ることで足りる制度的統制の程度が低い規範が区別される。図表１０では、前者として、指定管理者制度（個別案件ごとに条例制定を求める地方自治法第２４

[8] なお、図表１０の「協働」とは、行政からの補助金や委託などの資金的関与を必ずしも伴わない地域共同体としての自治体の組織界面に関する協働形態であり、図表８の民営化よりさらに地域としての性格が近い新しい公共の形態である。なお、注４参照。

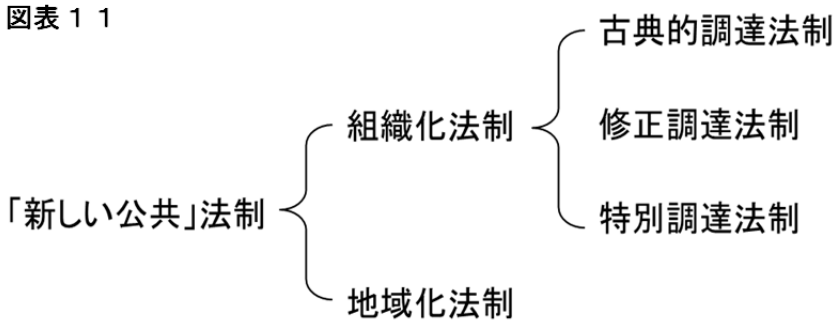
４の２条)、地方独立行政法人（個別案件の設立を議決事項とする地方独立行政法人法第７条)、あるいは法人設立時に通常、議会の個別審議が予定される三セクの設立、施設等の民営化などが配されている。また、後者としては、議会との関係では通常予算審議を通じて統制されるＰＦＩ、総合評価方式、民間委託、協働などが配されている。図表８との対応で見れば、民間委託という古典的な調達法制とその修正形態のアウトソーシング法制などが非制度的統制な規範に服している。

（３）立法体系から見たアウトソーシング法制の構造

最後に、立法体系から見たアウトソーシング法制の構造を整理したものが図表１１である。立法体系から見たアウトソーシング法制は、図表１１に示すように三段階の構造になっていると考えることができる。このうち組織化法制とは、地域機能の自治体組織への摂取を目的とした法制であり、地域化法制とはその反対に自治体組織を地域に放出することを目的とした法制である。そして組織化法制は、さらに古典的調達法制、修正調達法制、特別調達法制という三つのグループに分かれる。組織化法制と地域化法制の上位の層には、アウトソーシングによる組織化や地域化によって形成される「新しい公共空間」の制度設計に関する法制がある。以下、下位のアウトソーシング法制から順次、説明する。

まず古典的調達法制とは、地方自治法２３４条に規定する一般競争入札を原則とする調達法制である。同条第１項は、「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。」 と定め、アウトソーシングで用いられる請負や委託を含めた契約の方法として４つの方式を定めるが、同条第２項は、「前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。」とし、一般競争入札を原則としている。一般競争入札では、幅広く入札機会を与えられた入札者のうち、発注者に最も有利な入札価格を提示した入札者を自動的に落札者として契約の相手方とする点で、参加機会の面でも落札者決定の面でも発注者側の裁量性を排除し、公平性の確保が徹底されている。このように古典的な調達法制では、組織界面の政策的な活用を禁止し、組織界面の堅牢性の維持に重点が置かれている。なお、価格競争に限定した一般競争入札によるのでは、調達成果が可視化されにくい情報システム構築等の請負契約（ＩＴ調達）など品質の確保が重要な調達や１円入札などの競争入札制度の弊害を防止するための調達に関する特別法制（乳差う契約適正化法、公共工事品質確保法、独占禁止法等）は、アウトソーシング法制の体系のもとでは古典的調達法制に属する。

図表１１



次に、修正調達法制とは、先に述べた福祉目的や地域経済振興目的、地域協働促進目的の政策調達である。これらは古典的な調達法制の観点からみれば、他の政策目的のために調達制度を転用したものとなるが、アウトソーシング法制という包括的な枠組みから見れば、イレギュラーなものではなく組織界面の操作の一形態である。またＰＦＩも、前述のように公共事業の目的の一つである財政資金による世代間・セクター間の資源配分という政府の役割を民間部門に代行させる制度と見るならば、修正調達法制と位置づけることができる。

次に、特別調達法制とは、自治体の組織界面の操作というアウトソーシングの特質を正面からとらえて、行政特有の権限を委託先に付与し、法制的にも行政組織の拡大を図る調達法制である。その代表例は、指定管理者制度や駐車監視員制度である。これらでは、古典的調達法制や修正調達法制では付与されない行政権限が得られない特別のアウトソーシングの効果の導入が図られている。例えば指定管理者制度では公の施設の利用許可という公権力の行使と考えられる権限が授権される。また、道路交通法の駐車監視員制度では、

駐車監視員は「みなし公務員」として放置車両確認機関に従事し、警察による放置車両の摘発手続の重要な一部を担う。さらに、こうした委託に類した形態だけでなく、臨時的任用職員（地方自治法第１７２条３項、地方公務員法２２条２項等)、短時間勤務職員（地方公務員法第２８条の５)、任期付採用職員（地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律第３条）などの公務員法制も、実質的には行政権限を付与して民間のマンパワーを活用するアウトソーシング法制であると考えられるため特別調達法制に属する。

以上に対し、地域化法制とは、自治体組織の地域化を行うための法制である。これには、三セクの設立・運営に関する会社法、外郭団体の設立・運営に関する「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」(一般社団・財団法人法)、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」(公益法人認定法)、地方独立行政法人の設立・運営に関する「地方独立行政法人法」などが含まれる。ここでは、アウトソーシング法制としての独自の法制度は希薄となり、個別組織法制における自治体との組織間関係を定める規定や組織構成員や従事者の身分規定、情報公開法令の適用に関する調整規定などに分散して規範化されることになる。

最後に、組織化法制と地域化法制を統合する上位のアウトソーシング法制として「新しい公共」法制という範疇を考える。「新しい公共」法制は、自治体の組織界面の設定やそれによって創出される「新しい公共空間」の創設、管理に関する法制である。この法制の範疇には、２００６年（平成１８年）に制定された「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」(公共サービス改革法／市場化テスト法) を基本法として、個別自治体ごとに自治体立法である条例や規則、要綱、ガイドラインなどの行政規範などの集合規範として成立している自治体の法制である。これは、自治体が地域経済・社会の実情に応じて、政策的かつ動態的に形成するアウトソーシング法制であり、地域経済活性化政策を含めたの新たな政策手段としてアウトソーシングを活用するためのあるべき法制度の提唱というべき概念であるため、項を改めて説明したい。

第５章　　『新しい公共』法制の動態モデル：自治体における『新しい公共』の法制分岐

（１）「新しい公共」法制の構造

第３章の事例で観察されたように、自治体においては地域の政策課題に応じて「新しい公共」に関する多様なアウトソーシング制度が展開されている。ここでは、多様に制度分岐する自治体の政策法務実践を包摂する法制的な概念枠組みを考察し、今後の立法整備のための基礎としたい。ここでは前章までの検討を踏まえ、公共サービス改革法のスキームを用いて「新しい公共」法制の構造を図表１２のように概念化する。

図表１２では、縦軸で「新しい公共」法制のパターンを示している。「新しい公共」法制のパターンは、公共サービス改革法と自治体の条例、規則・ガイドライン等の全てを活用した国法活用型、条例と規則・ガイドライン等などの自治体法規だけで構成する自治体法活用型、さらに規則・ガイドライン等の行政規範だけで構成する法制執務型の３つに大別される。

また、横軸では「新しい公共」法制が適用される「新しい公共空間」の領域が示されている。そこでは、「新しい公共」法制の規範領域を「地域サイド」、「組織界面」、「組織サイド」の３つに区分しているが、この区分は具体的な調達プロセスにおいては「入口（地域からの申込み)」、「中間（落札者の選定)」、「出口（組織による履行の監督)」の法規範となる。この３つの規範領域は、図表９で整理したアウトソーシング法制による地域機能の活用手法にも対応している。すなわち、「地域サイド」においては、自治体が地域からアイデアや技術・ノウハウ等の提供を受ける地域提案性が自治体において「新しい公共」法制を設計する場合の指導理念となる。また、「組織界面」においては、自治体が地域と事務執行の主体としての効率性に関する比較情報を取得する外部競争性が自治体において「新しい公共」法制を設計する場合の指導理念となる。また、「組織サイド」においては自治体が地域と事務執行のリソースやコスト、リスクなどを適切に分担管理する外部協働性が自治体において「新しい公共」法制を設計する場合の指導理念となる。

「新しい公共」法制には、２つの内部構造がある。第１は、それが三層構造になっていることである。すなわち、中心部に公共サービス改革法の領域を持ち、それを包含する形で「条例」の領域と「規則・ガイド

ライン等」の領域が層を成している。

第２は、公共サービス改革法と「条例」との間が、「合議制の機関」という架橋構造によって連結されていることである。また、「新しい公共」法制は、上記の３つの層がそれぞれ横軸の規範領域の各区分によって９つの小領域に分割されている。

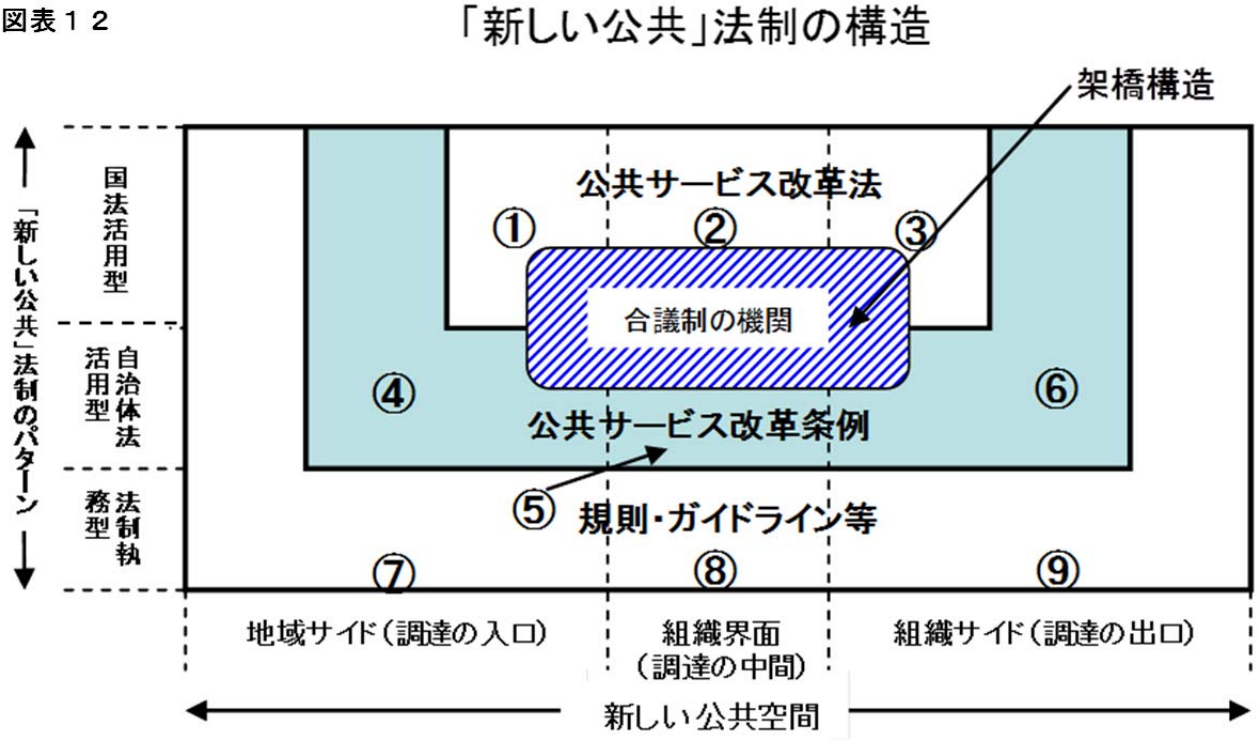
公共サービス改革法は、次に見るように、行政秩序界面の操作性を自治体の立法や法制執務に付与し、自治体における政策法務の実践を広く期待した法制度となっている。

第１に、「地域サイド」の規範では、公共サービス改革法では、長が市場化テストの実施方針を定めるにあたり、民間事業者からの意見聴取やインターネット等を利用した情報公開を定めているが（第８条第３項、第４項)、その詳細については規定されていない。これは、自治体において多様な民間公募方式や情報公開方式が可能となるよう法律では最小限の要求のみを掲げ、内容は自治体の裁量に委ねたものと考えられる。

第２に、「組織界面」の規範では、公共サービス改革法では、事業者の選定方法は随意契約が排除され、総合評価による入札方式だけしか選択肢がなく（内閣府[2006:36])、手続が硬直的である。これは、自治体での市場化テスト法の適用範囲をあえて「特定公共サービス」に狭く限定することで、「特定公共サービス」以外の事務事業に関しては、自治体の柔軟な選定プロセスを確保したものと考えられる。

第３に、「組織サイド」の規範では、公共サービス改革法では、法に基づく報告徴収や立入検査、秘密保持

図表１２



義務、みなし公務員規定などが特定公共サービスを対象にした官民競争入札等にしか適用されず（第２８条)、監督規定の適用範囲が国の官民競争入札等の場合以上に限定的である。これは、みなし公務員規定以外の報告徴収や立入検査、秘密保持義務などの監督規定については、自治体が条例によって罰則を設けて担保できることから、あえて法律の直接適用の領域を限定しいわゆる法令の規律密度を下げたものと考えられる。

また、公共サービス改革法のもう一つの特色は、法律と条例が「合議制の機関」を架橋構造として連結されていることである。公共サービス改革法は第４７条で「合議制の機関」の設置を条例事項と定めている。公共サービス改革法が条例制定を求めているのは「合議制の機関」の設置だけであり、「合議制の機関」が法律と条例の間を架橋している。公共サービス改革法が「合議制の機関」を条例事項としたことの最大のメリットは、これまで契約等による弱い監督権限しかなかった「新しい公共」法制に、条例に基づく罰則で担保された強力な監督権限を与えるための手掛りを創設した点にあると考える。これによって条例によって行政秩序界面の操作性が自治体に付与されている。

以上のように、公共サービス改革法は、「新しい公共」法制の基本法として、条例や規則・ガイドラインなどの法制執務によって補充されることを予定して、法律による適用範囲を抑制した分権的な法制度となっている。このように「新しい公共」法制は、市場化テスト法と個別自治体の条例や法制執務によって独自に制度設計される政策法務の実践領域なのである。

（２） 自治体における「新しい公共」法制の制度分岐

以上の枠組みのもとで自治体における「新しい公共」法制の設計がどのように分岐するのか、すなわち法制設計の動態構造をモデル化する。法制設計の動態は政策課題に対する個々の自治体における法制度的な対応、すなわち政策法務の実践によって担われる。そこでモデル化に当っては、図表１２の小領域に従って、まず公共サービス改革法の法制構造を概観して政策法務を実践する上でのポイントを論じ、次にそうした法制のもとで自治体の条例や法制執務によってどのような政策法務の実践が可能かの選択肢を考察するという方法をとった。

(a)「地域サイド（調達の入口）」

(ｱ) 公共サービス改革法における「地域サイド」(小領域①)の法制構造

まず、図表１２で示した小領域①、すなわち「地域サイド」における公共サービス改革法の内容を見ると、公共サービス改革法では、国・自治体ともに、①対象事業に関する情報のインターネット等による公表、②民間からの対象事業についての意見聴取、②基本方針における対象事業の設定、というプロセスで行われる。これらを前提にすると、小領域①の自治体による政策法務の実践に関しては、次の２点が重要である。

第１は、民間事業者の意見聴取は、民間事業者がその実施を自ら担うことができると考える業務の範囲に関し、内閣総理大臣または自治体の長による対象事業の選定の際の参考として意見を提出することである[9]。民間事業者は、この手続で意見を提出したとしても自らがその実施を行なうものではなく、民間事業者が実際にその事業を実施するための手続は、これとは別に規定されている。すなわち、対象事業の選定についての民間事業者の意見提出の手続と対象事業の実施についての民間事業者の入札申込の手続は別の手続として区別されている。活用される地域機能が異なるからである。

第２は、公共サービス改革法上、国と自治体の対象事業の範囲は同じではないことである。すなわち、自治体の市場化テストに関しては、法は特定公共サービスについてしか規定しておらず、それ以外の公共サービスについては地方自治法、地方自治法施行令、条例、規則等に手続を規定することによって行なうものとされている（内閣府[2006:93]）。

(ｲ) 「地域サイド」における政策法務（小領域④と⑦での政策法務の法制設計）

それでは、図表１２で示した小領域④と⑦、すなわち条例、規則・ガイドライン等の自治体規範で形成される「地域サイド（調達の入口）」の領域における政策法務を実践の可能性を検討しよう。この領域での自治体の政策法務の実践では、地域提案性を自治体がどのように活用するのかが制度設計の指導理念となり、次の３点がそのための検討項目になる。

第１に、アウトソーシングする事業の切出しを誰が行なうかという点である（対象設定の主体の問題)。

第２に、地域の持つ知識や提案をどのような方法で収集するかという点である（提案収集の方法の問題)。

第３に、提案を組織に反映させるのに既存の法制度をどの程度まで改革するかという点である（提案反映の程度の問題)。

---

[9] この点、内閣府[2006]は「民間事業者がその実施を自ら担うことができると考える業務の範囲について要望を受け付け、民間事業者の創意と工夫の発揮の効果が高いと見込まれる業務について、重点的に、官民競争入札等の対象を選定していくことにしています。」と説明し、法７条、８条の民間事業者からの意見聴取が、市場化テストの対象事業の選定にあたっての「要望」であることが明らかにされている（内閣府[2006:53]）。

以上の検討項目について、以下ではコラムで紹介する足立区と我孫子市の先駆事例などを参考にしながら政策法務の展開の可能性を検討してみたい。

まず、対象設定の主体の問題については、アウトソーシングの活用に重点を置いた設計として、我孫子市の「提案型公共サービス民営化制度」のように、全事業を提案対象にして、どのような事業を民間に委ねるのかといった判断についても基本的に市場に期待する政策法務の法制設計（民間切り出し型）がある。また、これとは逆に、アウトソーシングの統制に重点を置いた設計として、対象事業は基本的に行政側で設定する政策法務の法制設計（行政切り出し型）も考えられる。足立区の「公共サービス改革」では、「代替事業者がすでに存在し市場化がなされているサービスでは民間提案が期待できるが、そうでない行政特有の事務事業については民間からの提案はあまり期待できない[10]」との判断から、行政切り出し型が想定されている。このように、対象設定の主体の問題については、２つの展開可能性が考えられる。

次に、提案収集の手法の問題については、アウトソーシングの活用に重点を置いた設計として、我孫子市の「提案型公共サービス民営化制度」のように、提案様式の簡素化や「いきなり全てを提案するのではなく、市と協議しながら提案内容を確定していくことも可能[11]」とする柔軟な対応により、提案の敷居やコストを引き下げて幅広く提案を受入れるという政策法務の法制設計（オープン提案型）がある。また、これとは逆に、アウトソーシングの統制に重点を置いた設計として、公共建築物の設計提案コンペなどに見られるように、適切に提案を行いうる少数の者（ライトパーソン）を念頭において密度の高い情報提供やコミュニケーションプロセスを用意するという政策法務の法制設計（クローズド提案型）も考えられる。このように、提案収集の手法の問題については、２つの展開可能性が考えられる。

最後に、提案反映の程度に関する問題については、アウトソーシングの活用に重点を置いた設計として、我孫子市の「提案型公共サービス民営化制度」や足立区の「公共サービス改革」のように、構造改革特区制度を積極的に活用して現行の法規制の変更までを視野にいれて提案を行政に反映させる政策法務の法制設計（規制改革型）がある。この点、足立区の事例では、「足立区における公共サービス改革の推進に関する条例」第４条４項で「区は、公共サービスに関し見直しを行うなかで、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（略）第２条第５項に定める特定公共サービスの範囲の変更その他法の改正等が必要と認めるとき、国に対して必要な措置を講ずるよう要望するものとする。」（下線は筆者による。）と規定し、幅広く規制改革要望を行なうことを条例で規定している。これとは逆に、アウトソーシングの統制に重点を置いた設計として、あらかじめ行政側で民間委託等が可能な事務事業について基準などを設け、民間委託可能なものについて提案を求めるという政策法務の法制設計（事前調査型）も考えられる。たとえば、大阪府は２００５年（平成１７年）６月に国の市場化テスト法制定に先駆けて「市場化テストガイドライン」を作成したが、そのガイドラインでは、「行政責任の中心をなすもの」については、一般的に対象事業の「除外事業」としており、具体的には①基幹的意思決定業務、②私人の権利義務に直接かつ強度の制限等を及ぼす公権力の行使に当たる事務・事業、③その性質上、大阪府が自らの名において行なわなければ成立しない事務・事業、④災害等の重大な危機管理に直結し、直接大阪府の責任において実施することが必要な事業、⑤民間委託に係る業務の指導・監督業務の５つが除外されている。このように提案反映の程度の問題については、２つの展開可能性が考えられる。

図表１３－１は以上を整理したものである。図表１３－１の検討項目の展開可能性の型の組合せは８通り考えられるが、図表１３－２に示すように各類型の間には一定の実践的な親和性があると考えられる。すなわち、対象事業の設定まで民間から提案を求める民間切り出し型をとる場合には、多くの場合、提案収集の手法についてはオープン提案型を採用すると考えられるし、提案収集の方法で提案者の範囲を一定程度に限定するクローズド提案型をとる場合には、提案反映の程度は予め民間委託可能性について障害の有無を調査する事前調査型を採用すると考えられる。したがって、図表１３－１の展開可能性の各型を総合した「地域

10 足立区の担当者ヒアリングによる。

11 我孫子市の「提案型公共サービス民営化制度に関する補足・追加事項（１）」（平成１８年５月２４日）による。

サイド」の領域での政策法務としては、実務的には図表１３－３に示すような５つの政策法務の実践に展開するのではないかと考えられる。なお、これら５つの政策法務の実践は、図表１３－３に示すように、すでに実例や検討例が存在する。

(b)「組織界面（調達の中間)」

(ｱ) 公共サービス改革法における「組織界面」(小領域②) の法制構造

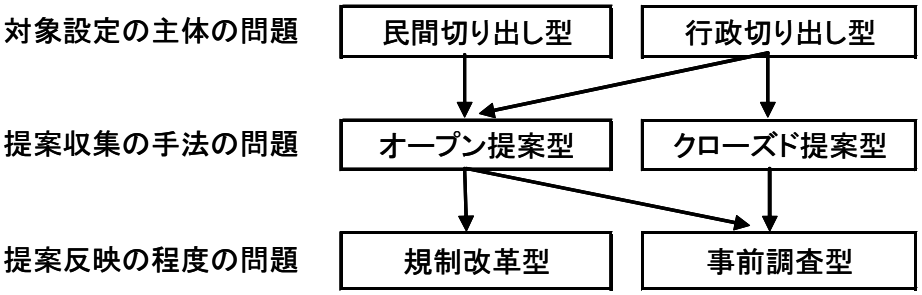
次に、図表１２で示した小領域②、すなわち「組織界面」における公共サービス改革法の内容を見ると、公共サービス改革法では、小領域②に関する規定は、主として第３章に規定されている。第３章では、「官民競争入札及び民間競争入札」と題して、第１節で国の行政機関等による官民競争入札の実施等、第２節で国の行政機関等による民間競争入札の実施等、第３節で地方公共団体による官民競争入札の実施等、第４節で地方公共団体による民間競争入札の実施等という順に整理されている。

これらを前提にすると、小領域②の自治体による政策法務の実践に関しては、次の２点が重要である。

図表１３－１

検討項目	展開方向	
対象設定の主体	民間切り出し型	行政切り出し型
提案収集の手法	オープン提案型	クローズド提案型
提案反映の程度	規制改革型	事前調査型

図表１３－３



図表１３－３

タイプ	対象設定の主体	提案収集の手法	提案反映の程度	各タイプに属すると考えられる制度設計例
Ⅰ	民間切り出し型	オープン提案型	規制改革型	我孫子市の提案型公共サービス民営化制度
Ⅱ	民間切り出し型	オープン提案型	事前調査型	大阪府市場化テストガイドライン
Ⅲ	行政切り出し型	オープン提案型	規制改革型	足立区の公共サービス改革
Ⅳ	行政切り出し型	オープン提案型	事前調査型	総合評価競争入札
Ⅴ	行政切り出し型	クローズド提案型	事前調査型	プロポーザル型民間委託

第１に、国と自治体の官民競争入札、民間競争入札は基本的にパラレルに考えられていることである。そして、そのベースは総合評価競争入札という形式になっており、随意契約などの手法が排除されていることが重要である。

第２に、自治体の官民競争入札、民間競争入札は、特定公共サービス、すなわち公共サービス改革法第５章第２節に列挙された法律の特例が適用されるサービスについてのみ公共サービス改革法が適用され、それ以外のサービスについては、現行の地方自治法等によって官民競争入札、民間競争入札を行なうと整理されていることである（内閣府[2006:92])。すなわち、特定公共サービス以外のサービスについての官民競争入札や民間競争入札では、契約方法や入札手続について自治体に大幅な制度設計上の裁量が認められている。

(ｲ)「組織界面」領域における政策法務（小領域⑤と⑧での政策法務の法制設計）

次に、図表１２で示した小領域⑤と⑧、すなわち条例、規則・ガイドライン等の自治体規範で形成される

「組織界面（調達の中間)」の領域における政策法務を実践の可能性を見てみよう。この領域での自治体の政策法務の実践では、地域競争性を自治体がどのように活用するのかが制度設計の指導理念となり、次の３点がそのための検討項目になる。

第１に､官民間の実施主体としての適格性の比較をどう行なうかという点である(官民比較の方法の問題)。

第２に､提案者の選定をどのような契約法制上の手法で行なうかという点である(契約法制の選択の問題)。

第３に、提案者の提案過程にどの程度行政が関与するかという点である（提案過程の弾力性の問題)。

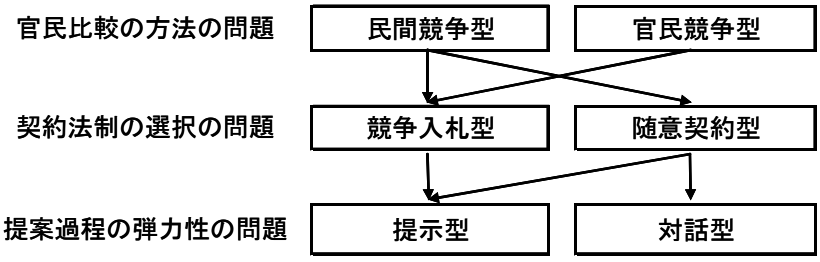
以上の検討項目について、ここでも政策法務の展開可能性を検討したい。

まず、官民比較の方法の問題については、アウトソーシングの活用に重点を置いた設計として､「和歌山県版市場化テスト」のように官民競争入札の手続を通じてコストや質を比較する政策法務の法制設計（官民競争型）がある。和歌山県では、和歌山県では２００６年（平成１８年）度に全国初の官民競争入札制度による庁舎施設管理の委託を行ったが､「和歌山県版市場化テスト」は対象事業を新規に発生する事務にすることで、公務労働への影響を最小限に抑えつつ官民競争のメリットを取り入れている。また、これとは異なり、アウトソーシングの統制に重点を置いた設計として、公共サービス改革法の「民間競争入札」のように事前に行政内部で官民の実施コスト等を比較検討し、民間が担う方が効率的な事業だけを公募する政策法務の法制設計（民間競争型）がある。いうまでもなく、従来の民間委託等はすべて「民間競争型」であり、公共サービス改革法によって「官民競争型」が制度化されたところであるが、翻って考えると、従来の民間委託等においても行政内部で直営にするか外部化するかをコストや質の確保可能性等を比較検証していたはずである。「民間競争型」とは、この行政内部での官民比較を、たとえば第三者機関などが関与してより厳格に行なうような政策法務の法制設計である。「民間競争型」の事例ではないが、我孫子市の事例で紹介する第三者委員会による補助金のゼロベースからの再審査などが「民間競争型」の政策法務の法制設計が参考になると思われる。このように、官民比較の方法の問題については、２つの展開可能性が考えられる。

図表１４－１

検討項目	展開方向	
官民比較の方法	民間競争型	官民競争型
契約法制の選択	競争入札型	随意契約型
提案過程の弾力性	提示型	対話型

図表１４－２



図表１４－３

タイプ	官民比較の方法	契約法制の選択	提案過程の弾力性	各タイプに属すると考えられる制度設計例
Ⅰ	民間競争型	競争入札型	提示型	公共サービス改革法に基づく民間競争入札、我孫子市の提案型公共サービス民営化制度(提案者以外が実施する場合)
Ⅱ	民間競争型	随意契約型	提示型	プロポーザル型民間委託
Ⅲ	民間競争型	随意契約型	対話型	我孫子市の提案型公共サービス民営化制度(提案者が実施する場合)
Ⅳ	官民競争型	競争入札型	提示型	公共サービス改革法に基づく官民競争入札

次に、契約法制の選択の問題については、アウトソーシングの統制に重点を置いた設計として競争入札手続で行う政策法務の法制設計（競争入札型）と、アウトソーシングの活用に重点を置いた設計として随意契約手続で行う政策法務の法制設計（随意契約型）が考えられる。官民競争入札を行う場合は、上記の和歌山県の事例では、公共サービス改革法に基づく官民競争入札でなくとも当然に総合評価競争入札が採用されている。また、我孫子市の「提案公募型公共サービス民営化制度」では、提案者が事業実施者になる場合は随意契約、提案者以外の者から改めて事業者を公募する場合には競争入札としている。一般のプロポーザル型民間委託などでは、提案段階は競争的に実施されるが、契約法制としては随意契約が採用されることが多いと思われる。このように、契約法制の選択の問題については、２つの展開可能性が考えられる。

最後に、提案過程の弾力性については、アウトソーシングの統制に重点を置いた設計として、公共サービス改革法における官民競争入札や民間競争入札のように応募提案の適格性を民間事業者からの一回的、一方的な提示内容で判断する硬直的な政策法務の法制設計（提示型）がある。また、これとは逆に、アウトソーシングの活用に重点を置いた設計として、我孫子市の「提案型公共サービス民営化制度」のように、提案者と行政が協議して提案内容を確定していく対話的な手続で判断する柔軟な政策法務の法制設計（対話型）がある。このように、提案評価の弾力性の問題については、２つの展開可能性が考えられる。

図表１４－１は以上を整理したものである。図表１４－１の展開可能性の類型の組合せは８通り考えられるが、これも「地域サイド」での議論と同様に各類型の実践的な親和性を考えると、図表１４－２のような関連が見られる。すなわち、官民競争型は公共サービス改革法では一般競争入札とされており、自治体が特定公共サービス以外の事務を官民競争型によって行う場合もこれに準じて行われると考えられるので、基本的に「競争入札型」になると考えられる。また、「競争入札型」によって事業者を選定する場合は、欧米のような競争的交渉方式（competitive proposal）を持たない日本の「新しい公共」法制のもとでは、事業内容も事業者の選定と同時に決定するので必然的に「提示型」になると考えられる。したがって、図表１４－１の展開可能性の各類型を総合した「組織界面」での政策法務の法制設計は、実務的には図表１４－３に示すような４つの政策法務の実践に展開するのではないかと考えられる。

なお、これら４つの政策法務の実践は、図表１４－３に示すように、すでに実施例や検討例が存在するが、我孫子市の事例がⅠとⅢにまたがっていることに示されるように、組み合わせて制度化することも可能である。ただし、公共サービス改革法は、すでに見たように特定公共サービスについて厳格な方式規制を行なっているほか、地方自治法等が自治体の契約法制について規律密度の高い規制を置いているため、小領域⑤と⑧における政策法務の実践は比較的限定されたものになると思われる。

(c)「組織サイド（調達の出口）」

(7) 公共サービス改革法における「組織サイド」（小領域③）の法制構造

最後に、図表１２の小領域③、すなわち「組織サイド」における公共サービス改革法の内容を見ると、公共サービス改革法では、小領域③に関する規定は、主として第４章および第９章に規定されている。これらは主としてアウトソーシングの統制に関する規範である。

まず、第４章では、「民間事業者が落札者となった場合における公共サービスの実施等」と題して、第１節で契約の締結（第２０条、第２３条）、変更（第２１条、第２３条）、解除等（第２２条、第２３条）について規定している。第２節では「公共サービスの実施」と題して、民間事業者の契約内容に従った実施義務（第２４条）と秘密保持義務等（第２５条）を規定し、第２５条第１項では秘密保持義務を規定して罰則（第５４条）によって担保するとともに、第２項ではみなし公務員規定を設け、公共サービス実施民間事業者の行為を刑法の財路罪や公務執行妨害罪などの対象としている（内閣府[2006:25]）。第３節では「監督」と題して、公共サービス実施民間事業者に対する報告徴収や立入検査（第２６条）、必要な措置をとるべきことの指示（第２７条）などを定めている。また第９章では、以上を罰則によって担保している（第５５条、第５６条）。自治体が公共サービス改革法に基づいて行なう、特定公共サービスに関する官民競争入札および民間競争入札についても第２６条と第２７条の規定が準用され（第２８条）、罰則についても、第２５条第１項の秘

密保持義務違反に関する第５４条以外については、準用されている。

以上を前提にすると、小領域③の自治体による政策法務の実践に関しては、次の２点が重要である。

第１は、公共サービス改革法上の監督手法のうち、ほとんどのものは条例によっても規定できるが、第２５条第２項の「みなし公務員」規定については、地方自治法による法定刑の上限制限などの問題があり、条例では規定できないと解されることである。また、当然のことながら、法律または条例によらなければ立入検査や罰則などの公権力の行使による民間委託等の監督はできないが、自治体の官民競争入札等への公共サービス改革法の適用は特定公共サービスに限定されているので、条例による適用対象の拡大を検討する必要性が高いものとなっている。なお、自治体の多くは個人情報保護条例を有しているが、公共サービス改革法第２５条第１項の秘密保持義務は個人情報に限定されておらず、公共サービス改革法はより強力な監督手段になっていることが注目される。

第２は、「合議制の機関」の「組織サイド」の政策法務の法制設計における重要性である。「組織界面」については、現行制度でも地方自治法施行令第１６７条の１０の２第４項等により総合評価競争入札の手続の一環として第三者の意見聴取の手続が存在するのに対し、「組織サイド」の部分についてはそのような制度は法定されていなかった。公共サービス改革法第４７条の「合議制の機関」は、公共サービス改革法上の全プロセスに関与するが、特に「組織サイド」の部分について法的な監督体制が創設された意義は大きい。

(ｲ) 「組織サイド」における政策法務（小領域⑥と⑨での政策法務の法制設計）

最後に、図表１２で示した小領域⑥と⑨、すなわち条例、規則・ガイドライン等の自治体規範で形成される「組織サイド（調達の出口）」の領域における政策法務を実践の可能性を検討しよう。この領域での自治体の政策法務の実践では、地域協働性を自治体がどのように活用するのかが制度設計の指導理念となり、次の３点がそのための検討項目になる。

第１に、民間に公共サービス等を担わせる目的の設定という点である（政策目的の設定の問題）。

第２に、民間事業者による公共サービス等の実施への行政の関与という点である（行政関与の選択の問題）。

第３に、公共サービス等の担い手となる民間事業者の属性という点である（担い手の属性の問題）。

まず、政策目的の設定の問題については、アウトソーシングの活用に重点を置いた設計として、我孫子市のようにコミュニティビジネスの振興といった地域活性化策などの政策を重視する政策法務の法制設計（政策重視型）がある一方、アウトソーシングの統制に重点を置いた設計として、公共サービス改革法のように行政の経費や質の改革を重視する政策法務の法制設計（効率重視型）がある。このように、政策目的の設定の問題については、２つの展開可能性が考えられる。

次に、行政関与の選択の問題については、アウトソーシングの統制に重点を置いた設計として、足立区のように、市場化テストを民間委託の規制強化の手法として活用し、モニタリングとその裏付けとしての各種の義務づけや罰則による担保などを重視する政策法務の法制設計（監督型）がある。また、これとは別の方法として、アウトソーシングの活用に重点を置いた設計として、担い手を行政が育成し、指導や共同事業などを重視する政策法務の法制設計（協働型）が考えられる。このように、行政関与の選択の問題については、２つの展開可能性が考えられる。

最後に、担い手の属性の問題については、アウトソーシングの活用に重点を置いた設計として、ＮＰＯや地域団体、地域住民などの地域性を持つ担い手を想定した政策法務の法制設計（地域団体型）がある。我孫子市の制度がこれに該当する。これとは逆に、アウトソーシングの統制に重点を置いた設計として、専門性や規模の利益などを持つ企業を想定した政策法務の法制設計（企業型）がある。このように、担い手の属性の問題については、２つの展開可能性が考えられる。

図表１５－１は以上を整理したものである。図表１５－１の検討項目の展開可能性の型の組合せは８通り考えられるが、ここでも図表１５－２に示すように一定の実践的な親和性がある。すなわち、効率重視型では、担い手を地域団体に限定せず広く一般に求めるため、基本的に「企業型」になると考えられる。また、担い手の属性の選択を「地域団体型」とする場合には行政関与の選択はＮＰＯなどの脆弱な基盤を考慮して

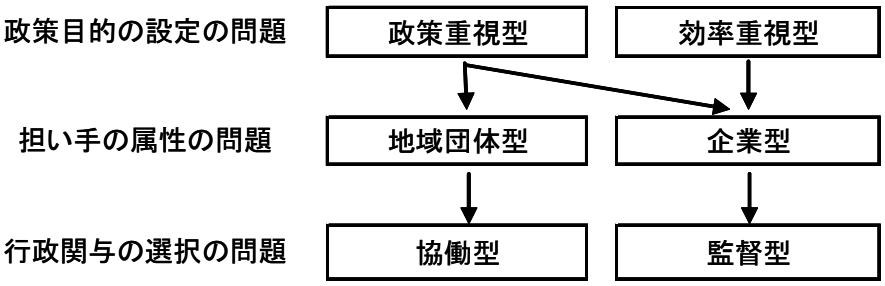
「協働型」になり、また担い手の属性の選択を「企業型」とする場合には行政関与は原則として「監督型」になるものと考えられる。したがって、図表１５－１の展開可能性を総合した「組織サイド」での政策法務の法制設計の選択肢としては、実務的には図表１５－３に示すような３つの政策法務の実践に展開するのではないかと考えられる。

なお、これら３つの政策法務は、図表１５－３に示すように、すでに実施例や検討例が存在する。ⅡまたはⅢの監督型を含むタイプは、今後、Ⅰのタイプの協働型の要素をどの程度組み込んでいくかが、重要になると思われる。

図表１５－１

検討項目	展開方向	
政策目的の設定	政策重視型	効率重視型
担い手の属性	地域団体型	企業型
行政関与の選択	協働型	監督型

図表１５－２



図表１５－３

タイプ	政策目的の設定	担い手の属性	行政関与の選択	各タイプに属すると考えられる制度設計例
Ⅰ	政策重視型	地域団体型	協働型	我孫子市の提案型公共サービス民営化制度
Ⅱ	政策重視型	企業型	監督型	足立区の公共サービス改革
Ⅲ	効率重視型	企業型	監督型	公共サービス改革法に基づく官民競争入札

第6章　　定量分析:『新しい公共』の法制設計と地域経済活性化

（１）自治体における行政活動形式の規模と相互関係

ここでは、自治体の地域活性化政策を、「何を行うか(What)」ではなく、「どのように行うか(How)」に着目して、その行政活動形式を類型化した。自治体の行政活動形式については、委託型アウトソーシング、補助型アウトソーシング、公共事業型アウトソーシングという３つのタイプのアウトソーシングと、職員直接執行および社会福祉としての所得再配分として類型化し、歳出決算費目（図表１６－１参照）を用いて、以下のように指標化した。分析対象とする自治体としては、アウトソーシング政策に関して自律的な政策選択が可能であることを考慮して、全国の市及び特別区８１２団体（平成２２年度現在）を対象とした。

・委託型アウトソーシング：委託料比率（平成２２年度歳出決算の「物件費中、委託料」と「物件費中、賃金」の和が歳出総額に占める比率）
・補助型アウトソーシング：補助費等比率（平成２２年度歳出決算の「補助費等」が歳出総額に占める比率）
・公共事業型アウトソーシング：公共事業比率（平成２２年度歳出決算の「普通建設事業費」が歳出総額に占める比率）

・所得再配分：扶助費比率（平成２２年度歳出決算の「扶助費」が歳出総額に占める比率）
・職員直接執行：人件費等比率（平成２２年度歳出決算の「人件費」と「物件費（委託料、賃金を除く）」の和が歳出総額に占める比率）

図表１６－１

人件費	議員報酬手当	普通建設事業費	補助事業費
	委員等報酬		単独事業費
	市町村長等特別職の給与		国直轄事業負担金
	職員給		県営事業
	地方公務員共済組合等負担金		同級他団体施行事業負担金
	退職金		受託事業費
	恩給及び退職年金	災害復旧事業費	補助事業費
	災害補償費		単独事業費
	その他		県営事業負担金
物件費	賃金		同級他団体施行事業負担金
	旅費		受託事業費
	交際費	失業対策事業費	補助事業費
	需用費		単独事業費
	役務費	公債費	地方債元利償還金
	備品購入費		一時借入金利子
	委託料	積立金	
	その他	投資及び出資金	
維持補修費		貸付金	
扶助費		繰出金	
補助費等	負担金･寄附金	前年度繰上充用	
	補助交付金		
	その他		

（ａ）行政活動形式の規模

各行政活動形式が自治体財政で占める比率は、委託費比率は平均7.8%（最大30%）、補助金比率は平均9.4%、最大 37%、公共事業費比率は平均 13.6%（最大 37%）、扶助費比率は平均 18.1%（最大 41%）、人件費等比率は平均 22.1%（最大 40%）となっている（別表１～５）。

行政活動形式でみると、委託型アウトソーシングの財政ベースの比重は最も小さいが、それでも財政面でみると職員直接執行の約３分の１と占めている。一般に委託型アウトソーシングは、職員直接執行の人件費負担削減のために行われるものであることから、財政ベースに比べて活動ベースで見た委託型アウトソーシングの比率はさらに高いものと考えられ、自治体の行政活動形式として十分なウエイトを占めるまでにいたっていると評価できる。さらに、補助型アウトソーシング、公共事業型アウトソーシングを含めた３つのタイプのアウトソーシング全体で見ると 30.8%の歳出比率となり、職員直接執行を大きく上回る規模になる。

（ｂ）行政活動形式の相互関係

各行政活動形式の相互関係を相関係数によって見ると、職員直接執行（人件費等比率）は、委託型アウトソーシング（委託費比率）と正の有意な相関が見られ、補助型アウトソーシング（補助費等比率）と公共事業型アウトソーシング（公共事業費率）と負の有意な相関が認められる。

図表１６－２

相関係数

		委託費比率	補助費等比率	公共事業費比率	扶助費比率	人件費等比率
委託費比率	Pearson の相関係数	1	-.170**	-.297**	.101**	.376**
	有意確率（両側）		.000	.000	.004	.000
	N	808	808	808	808	808
補助費等比率	Pearson の相関係数	-.170**	1	-.030	-.235**	-.318**
	有意確率（両側）	.000		.387	.000	.000
	N	808	808	808	808	808
公共事業費比率	Pearson の相関係数	-.297**	-.030	1	-.316**	-.263**
	有意確率（両側）	.000	.387		.000	.000
	N	808	808	808	808	808
扶助費比率	Pearson の相関係数	.101**	-.235**	-.316**	1	.057
	有意確率（両側）	.004	.000	.000		.108
	N	808	808	808	808	808
人件費等比率	Pearson の相関係数	.376**	-.318**	-.263**	.057	1
	有意確率（両側）	.000	.000	.000	.108	
	N	808	808	808	808	808

**. 相関係数は 1% 水準で有意（両側）

（２）自治体の行政活動形式と地域経済活性化の相互関係

次に、自治体の行政活動形式と地域活性化の関係を回帰分析によって検証する。地域経済活性化については、活性化のスパンを短期と長期に区分する。短期の地域経済活性化については、地域において雇用機会が確保・創出されていること、すなわち「生業の場としての地域」が実現されていることと定義した。また、長期の地域経済活性化については、地域経済の活性化の効果として住民所得が向上していること、すなわち「豊かな地域」が実現されていること、及び地域社会の活性化の効果として人口の定着・流入・出生により域内人口が増加していること、すなわち「にぎわいのある地域」が実現されていることという２つの側面から定義した。

それらの指標としては、以下のものを用いた。

・「生業の場としての地域」の実現：域内失業率（平成２２年の当該自治体の労働力人口に占める失業者の比率）

・「豊かな地域」の実現：一人当り個人住民税額（平成２２年度歳入決算の個人住民税額総額を住民数で除したもの）

・「にぎわいのある地域」の実現：人口増加率（平成２２年対平成１７年比）

検証モデルでは、自治体の活動と地域経済活性化の関係について、回帰分析を行った。目的変数としては、地域経済活性化に関する指標をとり、説明変数には、自治体のアウトソーシング政策に基づく直接的な操作変数である５つの自治体の行政活動形式に関する指標をとり、どのような行政活動形式の比重を政策的に高めることが地域経済活性化により強く相関するかを検証した。

（ａ）モデル１：短期の地域経済活性化と自治体の行政活動形式の相互関係

域内失業率と有意な相関をもつ行政活動形式は、委託型アウトソーシング比率、扶助費比率、公共事

業費比率の３つである。委託型アウトソーシング比率は、域内失業率と負の相関がみられ、公共事業費比率は弱い負の相関、扶助費比率は強い正の相関がみられる。なお、説明変数間の相関係数は別表６のとおりであり、最大で 0.376(人件費比率と委託費比率)と強い相関は見られない。説明変数の多重共線性についても、VIF は最大で１．３程度にとどまっている。

扶助費比率が域内失業率と正の相関をもつ理由としては、失業率等で示される地域の経済的疲弊が生活保護費等の財政負担を高めるためであると考えられる。

また、委託費比率が域内失業率と負の相関を持つのに対し、公共事業費比率が域内失業率と正の相関を持つことが注目される。従来から公共事業は景気対策の主要な手段として用いられているが、この結果からは、少なくとも市レベルの基礎自治体が行う狭域的な公共事業では、財政支出における公共事業費の比重の高さと低い域内失業率とは結びついていないことが示されている。各行政活動形式と従属変数の偏残差プロットは、別表６－１を参照いただきたい。

モデル要約[b]

図表１６－３

モデル	R	R2 乗	調整済み R2 乗	推定値の標準誤差
1	.608[a]	.370	.366	.01244

a. 予測値:（定数)、人件費等比率，扶助費比率，委託費比率，補助費等比率，公共事業費比率。

b. 従属変数 域内失業率

分散分析[a]

モデル		平方和	自由度	平均平方	F 値	有意確率
1	回帰	.073	5	.015	94.227	.000[b]
	残差	.124	802	.000		
	合計	.197	807			

a. 従属変数 域内失業率

b. 予測値:（定数)、人件費等比率，扶助費比率，委託費比率，補助費等比率，公共事業費比率。

係数[a]

モデル		標準化されていない係数		標準化係数	t 値	有意確率	B の 95.0% 信頼区間		共線性の統計量	
		B	標準誤差	ベータ			下限	上限	許容度	VIF
1	(定数)	.047	.005		10.003	.000	.038	.057		
	委託費比率	-.230	.023	-.309	-9.932	.000	-.275	-.185	.810	1.235
	補助費等比率	-.005	.012	-.013	-.405	.685	-.029	.019	.807	1.239
	公共事業費比率	.048	.014	.111	3.457	.001	.021	.076	.763	1.310
	扶助費比率	.154	.009	.556	18.023	.000	.138	.171	.826	1.210
	人件費等比率	-.008	.014	-.018	-.567	.571	-.036	.020	.748	1.337

a. 従属変数 域内失業率

(b) モデル２：長期の地域経済の活性化と自治体の行政活動形式の相互関係

ここでは、一人当たり個人住民税額という地域の経済的な豊かさを示す指標と行政活動形式の関係を回帰分析によって検証した。説明変数は、モデル１と同じである。公共事業費比率を除く変数が有意であり、すべて正の相関を有する。

行政活動形式別にみると、委託費比率が、他の行政活動形式と比べてやや強い正の相関を示しており、行政活動形式の中では最も高い相関係数であることが注目される。各行政活動形式と従属変数の偏残差

プロットは、別表６－２を参照いただきたい。

図表１６－４

モデル要約[b]

モデル	R	R2 乗	調整済み R2 乗	推定値の標準誤差
2	.630[a]	.397	.393	14.43771

a. 予測値：(定数)、人件費等比率，扶助費比率，委託費比率，補助費等比率，公共事業費比率。

b. 従属変数 一人当り個人住民税額

分散分析[a]

モデル		平方和	自由度	平均平方	F 値	有意確率
2	回帰	110120.915	5	22024.183	105.658	.000[b]
	残差	167174.872	802	208.447		
	合計	277295.786	807			

a. 従属変数 一人当り個人住民税額

b. 予測値：(定数)、人件費等比率，扶助費比率，委託費比率，補助費等比率，公共事業費比率。

係数[a]

モデル		標準化されていない係数		標準化係数	t 値	有意確率	B の 95.0% 信頼区間		共線性の統計量	
		B	標準誤差	ベータ			下限	上限	許容度	VIF
2	(定数)	-31.635	5.508		-5.743	.000	-42.447	-20.822		
	委託費比率	405.599	26.891	.460	15.083	.000	352.815	458.384	.810	1.235
	補助費等比率	37.744	14.199	.081	2.658	.008	9.872	65.616	.807	1.239
	公共事業費比率	8.861	16.272	.017	.545	.586	-23.079	40.800	.763	1.310
	扶助費比率	73.182	9.940	.222	7.362	.000	53.669	92.694	.826	1.210
	人件費等比率	127.383	16.366	.247	7.783	.000	95.257	159.509	.748	1.337

a. 従属変数 一人当り個人住民税額

(c) モデル３：長期の地域社会の活性化と自治体の行政活動形式の相互関係

次に、人口増減率という地域の社会的なにぎわいを示す指標と行政活動形式の関係を回帰分析によって検証した。説明変数は、モデル１と同じである。行政活動形式別にみると、委託費比率、公共事業費比率、扶助費比率の３つが有意な正の相関を示している。ただし行政活動形式別にみると、委託費比率扶助費比率がやや強い正の相関を示しているのに対し、公共事業費比率の相関はきわめて弱いことが注目される。各行政活動形式と従属変数の偏残差プロットは、別表６－３を参照いただきたい。

図表１６－５

モデル要約[b]

モデル	R	R2 乗	調整済み R2 乗	推定値の標準誤差
3	.618[a]	.382	.378	3.39200

a. 予測値：(定数)、人件費等比率，扶助費比率，補助費等比率，委託費比率，公共事業費比率。

b. 従属変数 人口増加率

分散分析[a]

モデル		平方和	自由度	平均平方	F 値	有意確率
3	回帰	5650.625	5	1130.125	98.224	.000[b]
	残差	9146.990	795	11.506		
	合計	14797.616	800			

a. 従属変数 人口増加率

b. 予測値：(定数)、人件費等比率，扶助費比率，補助費等比率，委託費比率，公共事業費比率。

係数[a]

モデル		標準化されていない係数		標準化係数	t 値	有意確率	B の 95.0% 信頼区間		共線性の統計量	
		B	標準誤差	ベータ			下限	上限	許容度	VIF
3	(定数)	-17.721	1.297		-13.664	.000	-20.267	-15.175		
	委託費比率	88.179	6.372	.430	13.838	.000	75.671	100.687	.806	1.241
	補助費等比率	7.503	3.351	.069	2.239	.025	.926	14.080	.809	1.237
	公共事業費比率	11.578	3.827	.097	3.026	.003	4.066	19.090	.763	1.311
	扶助費比率	33.724	2.344	.441	14.389	.000	29.124	38.325	.826	1.210
	人件費等比率	8.425	3.867	.070	2.179	.030	.835	16.016	.747	1.339

a. 従属変数 人口増加率

（ｄ）小括

自治体の行政活動形式と地域経済活性化の関係をみると、委託費比率は、短期、長期のすべての地域経済活性化指標で、地域経済活性化の方向に正の相関を示しており、相関係数も強いものとなっている。

これに対し公共事業費比率は、長期の経済的な地域経済活性化（一人当たり個人事業税額）についてのみ、地域活性化の方向に有意の正相関を示すが相関係数は極めて小さなものにとどまっており、逆に短期の地域活性化について見ると負の相関を示している。補助費等比率は、いずれの地域経済活性化指標とも有意な相関を示していない。人件費等比率は、長期の経済的な地域経済活性化についてのみ、活性化の方向で相関をもつ。扶助費比率は、短期の地域経済活性化指標では地域経済活性化と反対の方向に強い相関をもち、長期の地域経済活性化指標では、経済的、社会的双方で経済活性化の方向に強い相関をもつ。

（３）自治体の行政活動形式と行財政改革の相互関係

次に、自治体の行政活動形式と行政改革効果の関連について検証する。行政改革効果としては、職員一人当たりの執行効率化効果と財政健全化効果の２つを考え、以下のように指標化した。

・執行効率化効果：一般職員一人当たり基準財政需要額（平成２２年度決算）

・財政健全化効果：経常収支費比率、公債費負担比率（平成２２年度決算）

基準財政需要額は、地方交付税の自治体別の交付額算定にあたり指標とされる数値であり、人口、面積、施策対象者など自治体における標準的な施策の行政需要を表す客観的な指標から算出される当該自治体での標準的な財政需要額であり、その値は、基本的に具体的な個別自治体の歳出額や職員数に左右されない。したがって、同一の基準財政需要額を持つ自治体であっても、現実には職員数や歳出額がこれと異なることがある。そこで、行革効果により、職員当りの執務効率が上昇することで、職員一人当たりの基準財政需要額は増加すると考えられる。なお、対象となる職員は、上記の行革効果という趣旨から、法令等による定数の制約がない一般職の職員数とした。

また、経常費比率とは、下式で示される経常経費の状況から、短期的な財政構造の弾力性を判断する指標であり、比率が低いほど財政運営の弾力性が大きいことを示す。

経常収支比率=経常経費充当一般財源×100/（経常一般財源+減税補填債+臨時財政対策債）

公債費負担比率は、下式で示される公債費の状況から、長期的な財政運営の弾力性を測定する指標で。比率が低いほど財政運営の弾力性が大きいことを示す。

公債費に充当する一般財源の額）/（一般財源総額）×100

分析ではこれらの指標を従属変数とし、各行政活動形式を表す指標を説明変数として回帰分析した。

（ａ）モデル１：執行効率化効果と行政活動形式の相互関係

一般職員一人当たり基準財政需要額は、扶助費比率以外の行政活動形式が有意な相関となっており、これらのうち、補助費比率が正の相関、公共事業費比率と人件費等比率が強い負の相関を示している。委託費比率については、弱い負の相関となっている。

図表１７－１

モデル要約[b]

モデル	R	R2 乗	調整済み R2 乗	推定値の標準誤差
1	.720[a]	.519	.516	2906.50420

a. 予測値：（定数）、人件費等比率，扶助費比率，委託費比率，補助費等比率，公共事業費比率。

b. 従属変数 一般職職員一人当り基準財政需要額

分散分析[a]

モデル		平方和	自由度	平均平方	F 値	有意確率
1	回帰	7090429620.816	5	1418085924.163	167.865	.000[b]
	残差	6572362487.068	778	8447766.693		
	合計	13662792107.884	783			

a. 従属変数 一般職職員一人当り基準財政需要額

b. 予測値：（定数）、人件費等比率，扶助費比率，委託費比率，補助費等比率，公共事業費比率。

係数[a]

モデル		標準化されていない係数		標準化係数	t 値	有意確率	共線性の統計量	
		B	標準誤差	ベータ			許容度	VIF
1	(定数)	42230.867	1139.692		37.055	.000		
	委託費比率	-20374.152	5568.281	-.100	-3.659	.000	.831	1.203
	補助費等比率	16175.363	2867.645	.155	5.641	.000	.821	1.218
	公共事業費比率	-15263.938	3292.782	-.131	-4.636	.000	.777	1.288
	扶助費比率	2975.092	2087.007	.039	1.426	.154	.843	1.186
	人件費等比率	-76668.837	3404.324	-.637	-22.521	.000	.773	1.294

a. 従属変数 一般職職員一人当り基準財政需要額

(b) モデル２：短期的な財政健全化効果と行政活動形式の相互関係

経常収支比率は、委託費比率と公共事業費比率との間で有意な負の相関を示している。また、扶助費比率とは、強い正の相関を示している。

図表１７－２

モデル要約[b]

モデル	R	R2 乗	調整済み R2 乗	推定値の標準誤差
2	.402[a]	.161	.156	4.44926

a. 予測値: (定数)、人件費等比率, 扶助費比率, 委託費比率, 補助費等比率, 公共事業費比率。

b. 従属変数 経常収支比率

分散分析[a]

モデル		平方和	自由度	平均平方	F 値	有意確率
2	回帰	3052.520	5	610.504	30.840	.000[b]
	残差	15876.298	802	19.796		
	合計	18928.818	807			

a. 従属変数 経常収支比率

b. 予測値: (定数)、人件費等比率, 扶助費比率, 委託費比率, 補助費等比率, 公共事業費比率。

係数[a]

モデル		標準化されていない係数		標準化係数	t 値	有意確率	共線性の統計量	
		B	標準誤差	ベータ			許容度	VIF
2	(定数)	81.115	1.697		47.786	.000		
	委託費比率	-24.162	8.287	-.105	-2.916	.004	.810	1.235
	補助費等比率	7.402	4.376	.061	1.692	.091	.807	1.239
	公共事業費比率	-7.349	5.014	-.054	-1.466	.143	.763	1.310
	扶助費比率	32.976	3.063	.383	10.765	.000	.826	1.210
	人件費等比率	12.063	5.044	.089	2.392	.017	.748	1.337

a. 従属変数 経常収支比率

(c) モデル３：長期的な財政健全化効果と行政活動形式の相互関係

公債費負担比率は、すべての行政活動形式と有意な強い負の相関を示している。

図表１７－３

モデル要約[b]

モデル	R	R2 乗	調整済み R2 乗	推定値の標準誤差
3	.637[a]	.406	.402	3.68003

a. 予測値：(定数)、人件費等比率，扶助費比率，委託費比率，補助費等比率，公共事業費比率。

b. 従属変数 公債費負担比率

分散分析[a]

モデル		平方和	自由度	平均平方	F 値	有意確率
3	回帰	7413.952	5	1482.790	109.491	.000[b]
	残差	10861.168	802	13.543		
	合計	18275.119	807			

a. 従属変数 公債費負担比率

b. 予測値：(定数)、人件費等比率，扶助費比率，委託費比率，補助費等比率，公共事業費比率。

係数[a]

モデル		標準化されていない係数		標準化係数	t 値	有意確率	共線性の統計量	
		B	標準誤差	ベータ			許容度	VIF
3	(定数)	43.790	1.404		31.190	.000		
	委託費比率	-88.911	6.854	-.392	-12.972	.000	.810	1.235
	補助費等比率	-39.004	3.619	-.327	-10.777	.000	.807	1.239
	公共事業費比率	-25.851	4.147	-.194	-6.233	.000	.763	1.310
	扶助費比率	-32.534	2.534	-.385	-12.840	.000	.826	1.210
	人件費等比率	-45.541	4.172	-.344	-10.917	.000	.748	1.337

a. 従属変数 公債費負担比率

（ｄ）小括

自治体の行政活動形式と自治体の行政改革の関係をみると、執行効率化効果については補助型アウトソーシングのみが行革に正の相関を示しているが、委託型アウトソーシングの行革効果については、予想されるような行革効果は見いだせない。その理由としては、補助型アウトソーシングの場合には、行政の外郭団体として設立された受け皿団体の存在が自治体の職員数の削減を促しやすい反面、委託型アウトソーシングの場合には、それによる行政事務の効率化は職員数の削減に結び付きにくいことが考えられる。市場化テスト法で導入された官民競争入札のモデルである英国のＣＣＴでは、委託型アウトソーシングによる執行効率化効果が職員数の削減に結び付けられる制度であるが、わが国では官民競争型の市場化テストがほとんど導入されていない。したがって、委託型アウトソーシングによって執行効率化効果があったとしても、一般職員一人当たり基準財政需要額という指標には反映されていない可能性がある。これに対して財政健全化効果については、委託型アウトソーシングが正の相関を示していることが注目される。

（４）定量分析の総括

自治体の政策活動をその活動形式の側面から見ると、従来型の事務アウトソーシングである委託型アウトソーシングは、財政ベースですでに職員直接執行の 3 分の 1 の規模になっており、補助型アウトソーシング

や公共事業型アウトソーシングといった「新しい公共」法制の対象となる広義のアウトソーシングでみると、職員直接執行を大きく上回っている。

こうした委託型アウトソーシングは地域経済活性化指標と強い正の相関を示す一方、公共事業費比率は、効果が限定的である。一方、委託型アウトソーシングは財政健全化を通じた自治体の行財政改革に、補助型アウトソーシングは執行効率化を通じた自治体の行財政改革に正の相関を示している。このことは、今後の基礎自治体レベルでの行革と両立する地域経済活性化策としての委託型アウトソーシング、補助型アウトソーシングの活用への強い示唆を与える。委託型アウトソーシングと補助型アウトソーシングは、「新しい公共」法制の法制設計においては行革・統制と協働・活用という異なる文脈からのアプローチといえるが、地域における「新しい公共」の受け皿環境の成熟などに応じて、自治体において選択的に活用されているのではないかと考えられる。

終章　　政策提言

以上、「新しい公共」による地域経済活性化という問題意識から、統一的なアウトソーシング法制の立法整備という新しい課題について、理論的、体系的に考察した。「新しい公共」という政策については、小泉構造改革以後、鳩山民主党政権に引き継がれた。しかしながら、小泉構造改革における「新しい公共」の概念が、官民競争入札制度を実定法化した公共サービス改革法と一体であることに示されるように、市場との競争促進を中心とした行革的色彩の強いものであったのに対し、鳩山民主党政権での「新しい公共」では、寄付税制改革など社会的な連帯と協働を理念とする協働的色彩の強いものとなっている。

こうした状況の中で、自治体においては引き続き多様な「新しい公共」の政策実践が行われているものの、小泉構造改革期以後、公共サービス改革法の自治体における導入事例は極めて限られたものとなっており、同法は、本稿で提示したような包括的なアウトソーシング法制の基本法となりえていない。

その理由として、以下の点が考えられる。

第１に、公共サービス改革法が理念的に行革的文脈の「新しい公共」に特化していることである。これに対し自治体の実践では、鳩山民主党政権で強調された協働的文脈の「新しい公共」が主流であり、このことが公共サービス改革法の基本法としての意義を大きく減殺している。

第２に、公共サービス改革法が事務委託という旧来型のアウトソーシングを念頭において設計されており、補助金交付や公共事業といった「新しい公共」に包括して総合的に取組むべき広義のアウトソーシングに対応できていないことである。特に協働的文脈の「新しい公共」は、委託だけでなく、補助金交付を伴う有形無形の協働という手法により実現されることが多い。また、委託型のアウトソーシングは、都市部に親和的であるなど地域経済活性化策として活用するうえでの地域的制約がある。しかし、公共サービス改革法のスキームは、このような地域特性に応じた「新しい公共」の実践に必ずしも対応できているとはいえない。

以上の点を踏まえると、形骸化しつつある公共サービス改革法を抜本的に改正し、「新しい公共」の理念を明示し、広義のアウトソーシングにも対応した基本法の整備を行うことが求められている。本稿が、そうした法整備の検討の一助となれば幸いである。

以上

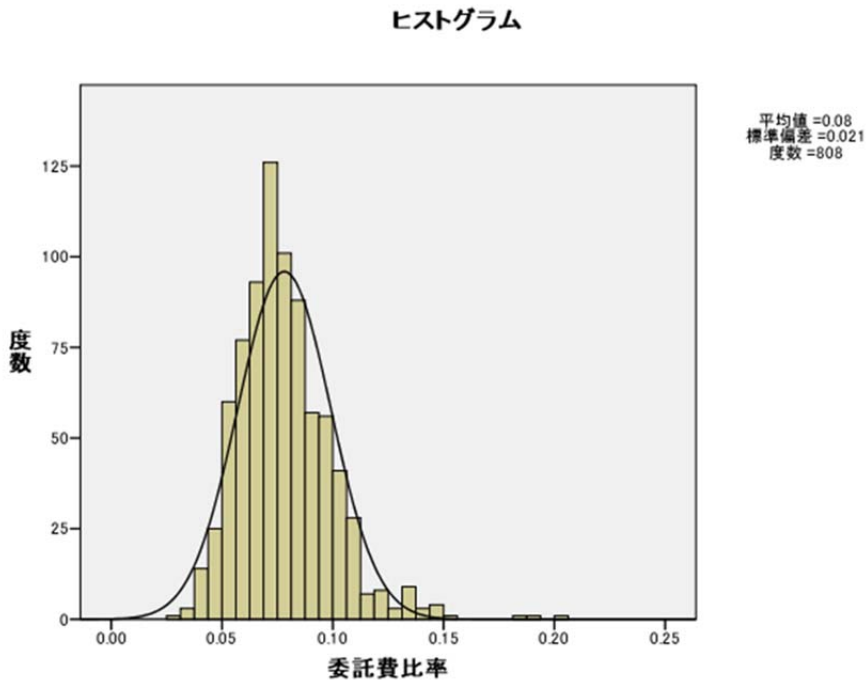
［引用文献］

Coarse, R. “the Nature of the Firm,” Economica, 4, pp386-405
Gilbert, Charles E., 1959, “The Framework of Administrative Responsibility,” The Journal of Politics, Vol.21, No. 3
石川義夫、坂田道夫　「協働型、融合型の官民協働をいかに構築するか（インタビュー）」『法律文化 263 号』(2006 年 5 月、東京リーガルマインド)
磯村英一、小倉庫次　『都市経営』　1955　誠信書房
井出嘉憲　『地方自治の政治学』　1972　東京大学出版会
稲沢克祐　『自治体の市場化テスト』　2006　学陽書房
今井照　　『自治体のアウトソーシング』 2006　学陽書房
上林陽治　「政策目的型入札と公契約条例（上)」　『自治総研』394 号　2011
小笠原春夫、河野正一　『最新地方自治法講座８　財務（２)』　2003　ぎょうせい
金井利之　「自治体経営」　『特別区職員ハンドブック』　2004　ぎょうせい
金井利之　『自治制度』　2007　東京大学出版会
喜多見富太郎　『地方自治護送船団』　2010　慈学社
蔵本由紀　『非線形科学』　2007　集英社新書
ロナルド・H・コース　「企業の本質」『企業・市場・法』　1992　東洋経済新報社
自治省行政局振興課　『都道府県行政事務実態調査（昭和４１年 4 月)』
自治体アウトソーシング研究会　『改訂Ｑ＆Ａ　自治体アウトソーシング』　2004　自治体研究社
自治体アウトソーシング研究会　『Ｑ＆Ａ　自治体アウトソーシングの新段階』　2007　自治体研究社
自治体学会　『年俸自治体学第２１号　自治体のコンプライアンス』　2008　第一法規
自治庁編著　『地方財政再建の状況－記録編－』　1958　第一法規
地方公務員任用制度研究会　『自治体の新臨時・非常勤職員の身分取扱』　2002　学陽書房
内閣府公共サービス推進室編　『よくわかる！改革法（市場化テスト法)入門』　2006　ぎょうせい
Ｃ．バーナード　『新訳経営者の役割』　1968　ダイヤモンド社
晴山一穂・自治体問題研究所　『資料と解説　自治体民営化』　2005　自治体研究社
福嶋浩彦　「小さな政府による大きな公共の実現を目指す『提案型公共サービス民営化制度』(インタビュー)」『法律文化 263 号』　2006 年　東京リーガルマインド
南学　『自治体アウトソーシングの事業者評価』　2008　学陽書房
三野靖　『指定管理者制度』　2005　公人社

別表１

統計量		
委託費比率		
度数	有効	808
	欠損値	4
平均値		.0781
平均値の標準誤差		.00074
中央値		.0755
最頻値		.03[a]
標準偏差		.02100
分散		.000
範囲		.17
最小値		.03
最大値		.20
合計		63.10
パーセンタイル	10	.0541
	20	.0610
	30	.0671
	40	.0711
	50	.0755
	60	.0800
	70	.0858
	80	.0938
	90	.1034

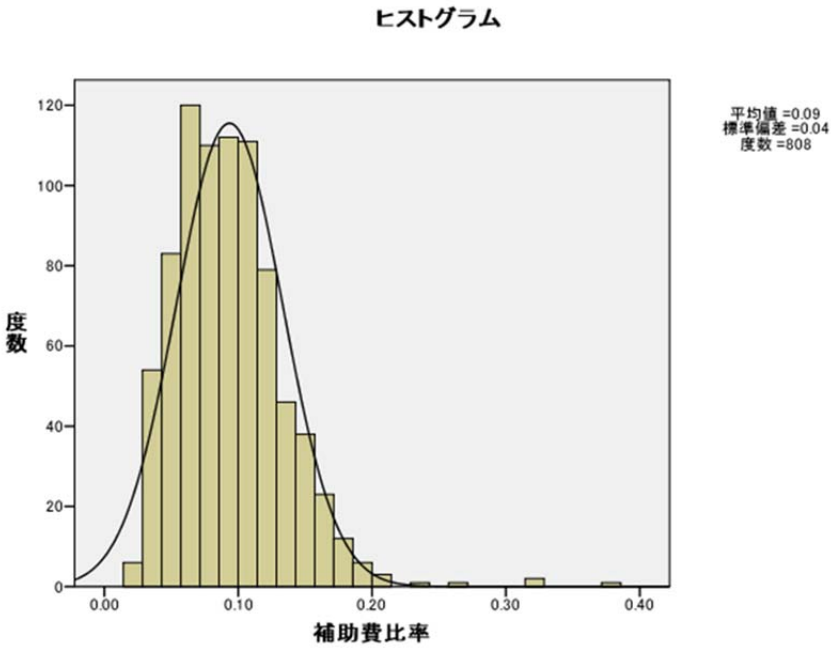
a. 最頻値が複数あります。そのうちの最小値が表示



別表２

統計量		
補助費比率		
度数	有効	808
	欠損値	4
平均値		.0935
平均値の標準誤差		.00140
中央値		.0898
最頻値		.02[a]
標準偏差		.03985
分散		.002
範囲		.35
最小値		.02
最大値		.37
合計		75.53
パーセンタイル	10	.0463
	20	.0601
	30	.0697
	40	.0789
	50	.0898
	60	.0999
	70	.1080
	80	.1213
	90	.1442

a. 最頻値が複数あります。そのうちの最小値が表示

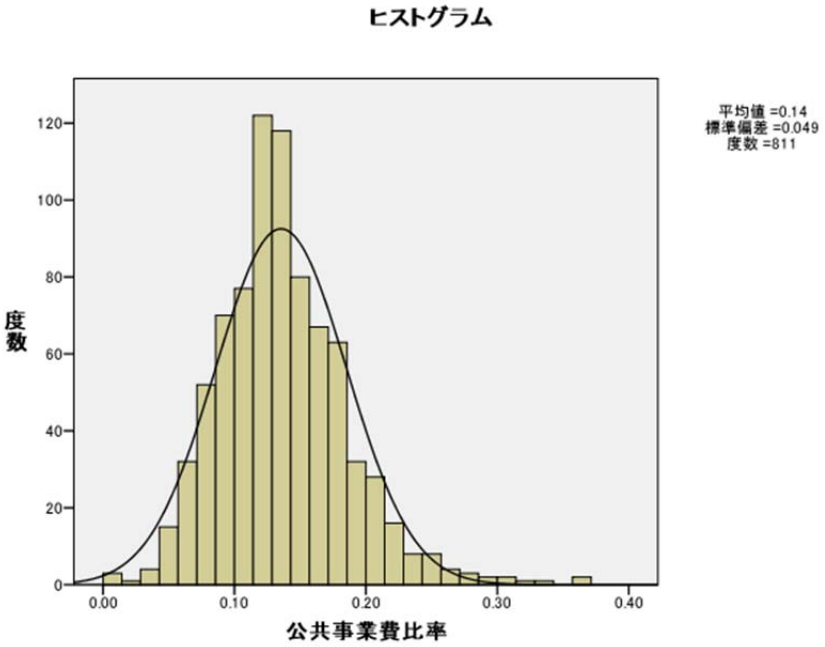


別表３

統計量

公共事業費比率

度数	有効	811
	欠損値	1
平均値		.1364
平均値の標準誤差		.00171
中央値		.1316
最頻値		.00
標準偏差		.04875
分散		.002
範囲		.37
最小値		.00
最大値		.37
合計		110.65
パーセンタイル	10	.0788
	20	.0971
	30	.1128
	40	.1220
	50	.1316
	60	.1412
	70	.1552
	80	.1731
	90	.1979

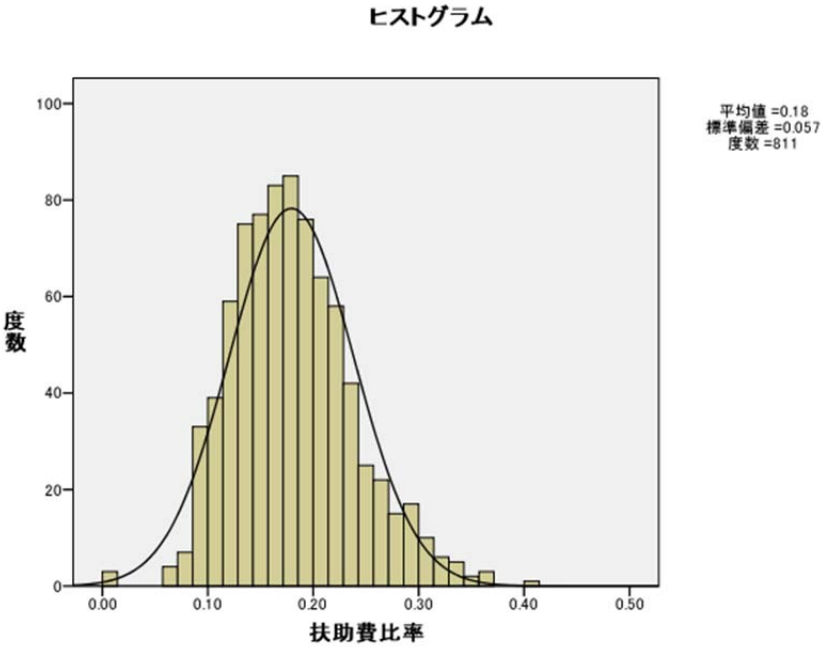


別表４

統計量

扶助費比率

度数	有効	811
	欠損値	1
平均値		.1806
平均値の標準誤差		.00201
中央値		.1755
最頻値		.00
標準偏差		.05721
分散		.003
範囲		.41
最小値		.00
最大値		.41
合計		146.46
パーセンタイル	10	.1132
	20	.1322
	30	.1466
	40	.1609
	50	.1755
	60	.1904
	70	.2054
	80	.2248
	90	.2572

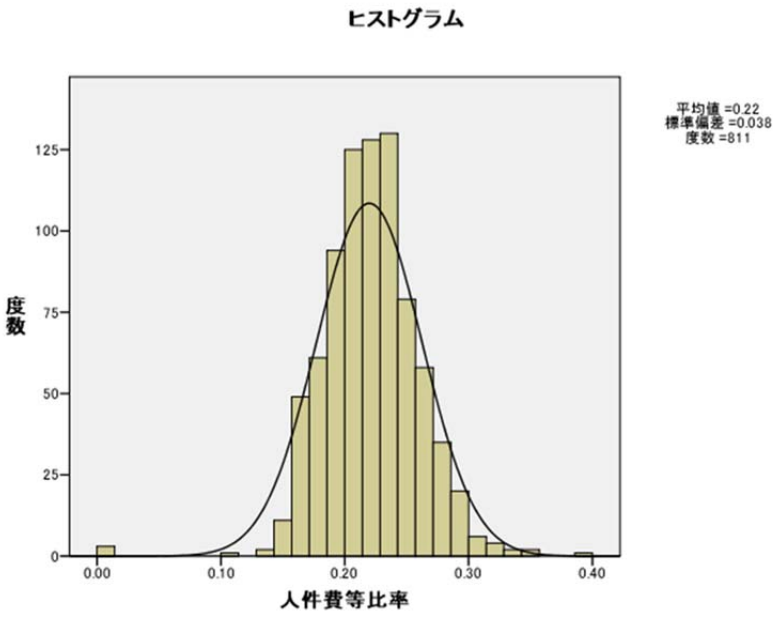


別表５

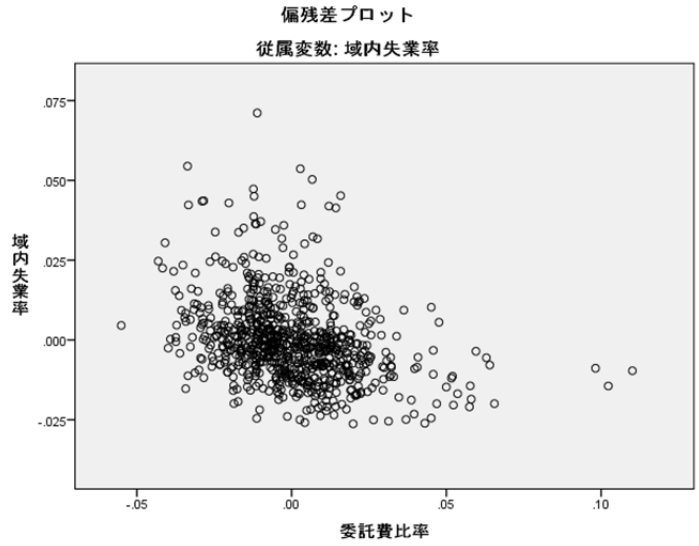
統計量

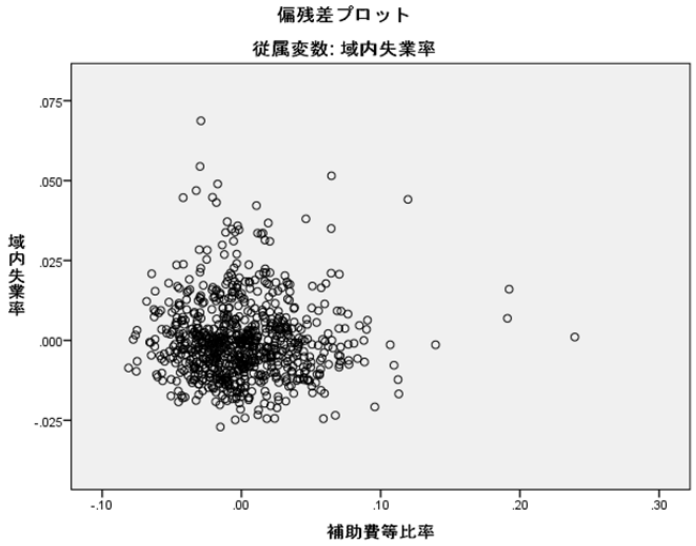
人件費等比率

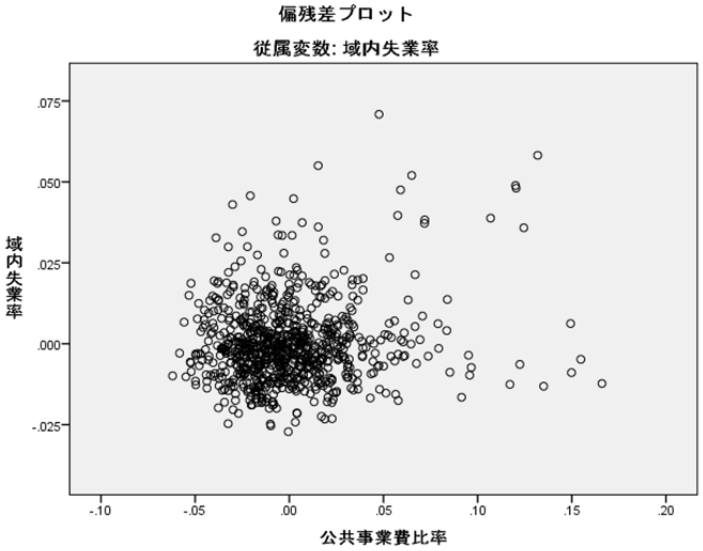
度数	有効	811
	欠損値	1
平均値		.2214
平均値の標準誤差		.00134
中央値		.2214
最頻値		.00
標準偏差		.03830
分散		.001
範囲		.40
最小値		.00
最大値		.40
合計		179.56
パーセンタイル	10	.1754
	20	.1906
	30	.2029
	40	.2111
	50	.2214
	60	.2299
	70	.2385
	80	.2502
	90	.2696

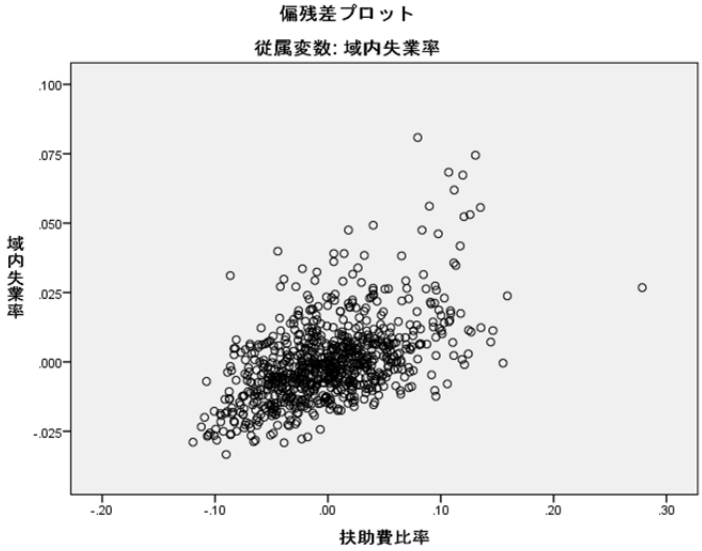


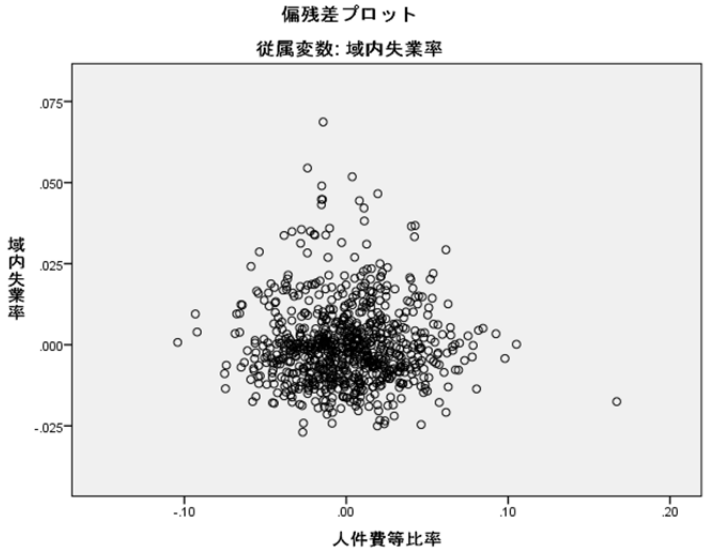
別表６－１


偏残差プロット
従属変数: 域内失業率
域内失業率
.075
.050
.025
.000
-.025
-.05
.00
.05
.10
委託費比率

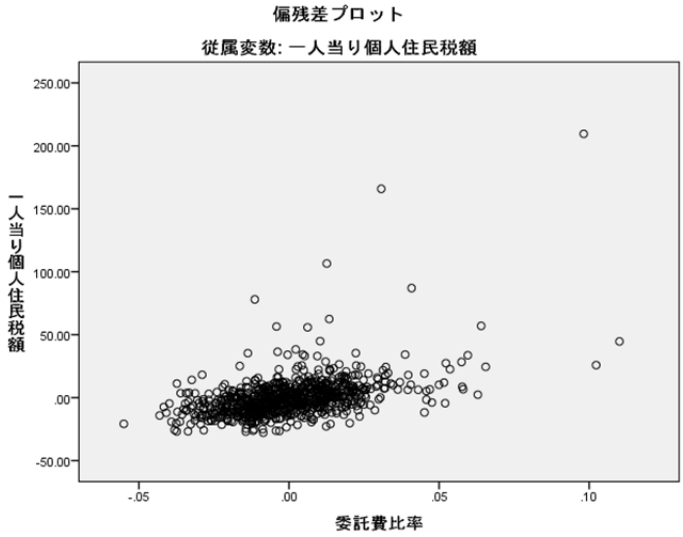

偏残差プロット
従属変数: 域内失業率
域内失業率
.075
.050
.025
.000
-.025
-.10
.00
.10
.20
.30
補助費等比率

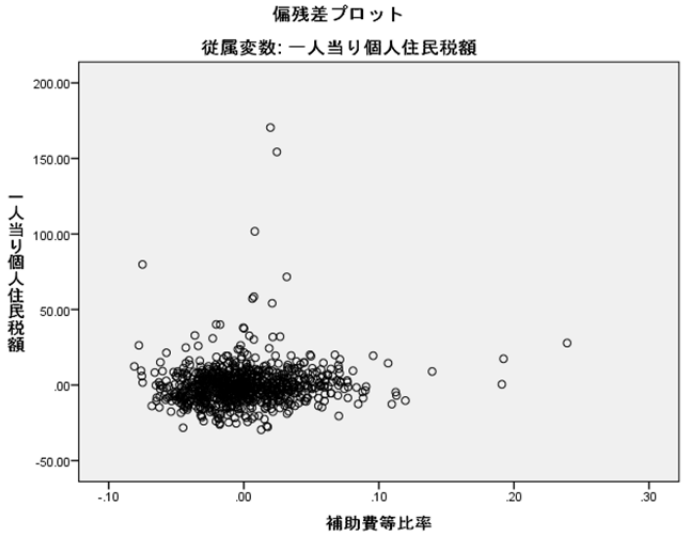

偏残差プロット
従属変数: 域内失業率
域内失業率
.075
.050
.025
.000
-.025
-.10
-.05
.00
.05
.10
.15
.20
公共事業費比率

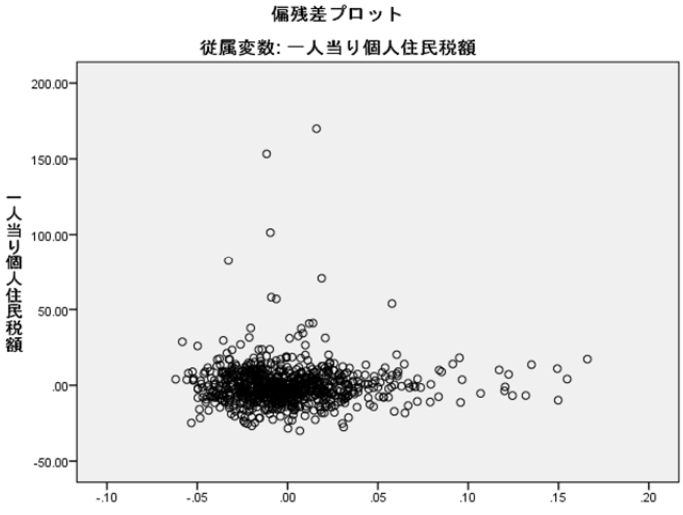

偏残差プロット
従属変数: 域内失業率
域内失業率
.100
.075
.050
.025
.000
-.025
-.20
-.10
.00
.10
.20
.30
扶助費比率

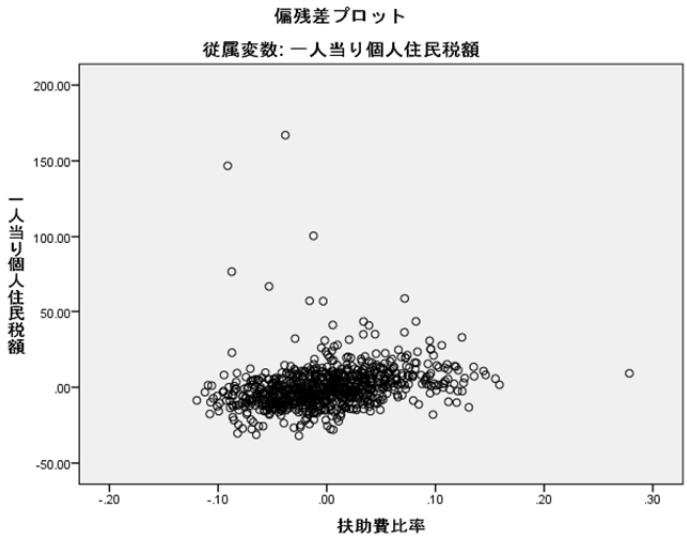

偏残差プロット
従属変数: 域内失業率
域内失業率
.075
.050
.025
.000
-.025
-.10
.00
.10
.20
人件費等比率

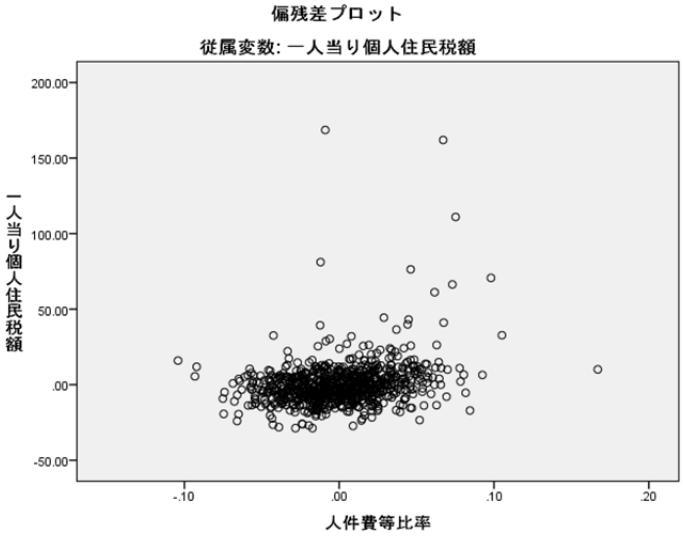
別表６－２


偏残差プロット
従属変数: 一人当り個人住民税額
一人当り個人住民税額
250.00
200.00
150.00
100.00
50.00
.00
-50.00
-.05
.00
.05
.10
委託費比率

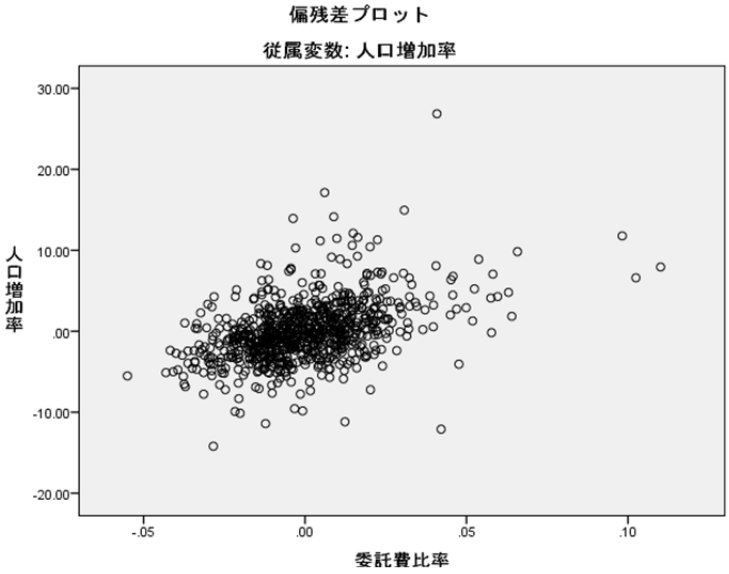

偏残差プロット
従属変数: 一人当り個人住民税額
一人当り個人住民税額
200.00
150.00
100.00
50.00
.00
-50.00
-.10
.00
.10
.20
.30
補助費等比率

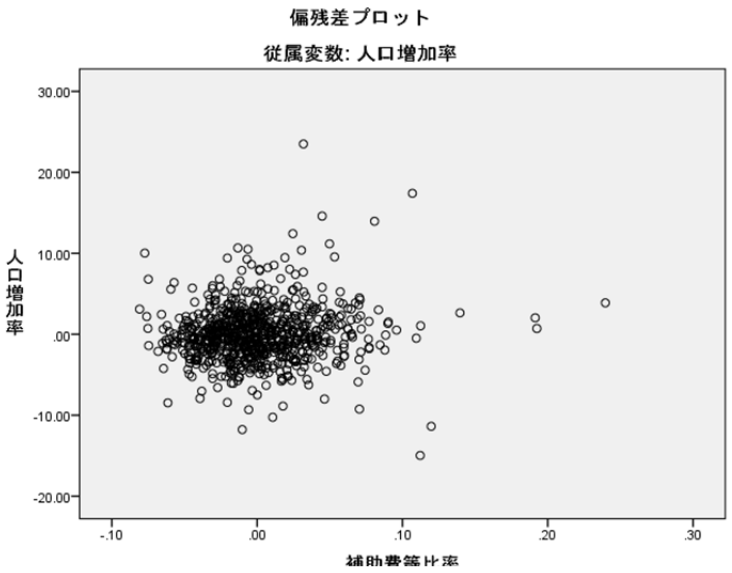

偏残差プロット
従属変数: 一人当り個人住民税額
一人当り個人住民税額
200.00
150.00
100.00
50.00
.00
-50.00
-.10
-.05
.00
.05
.10
.15
.20

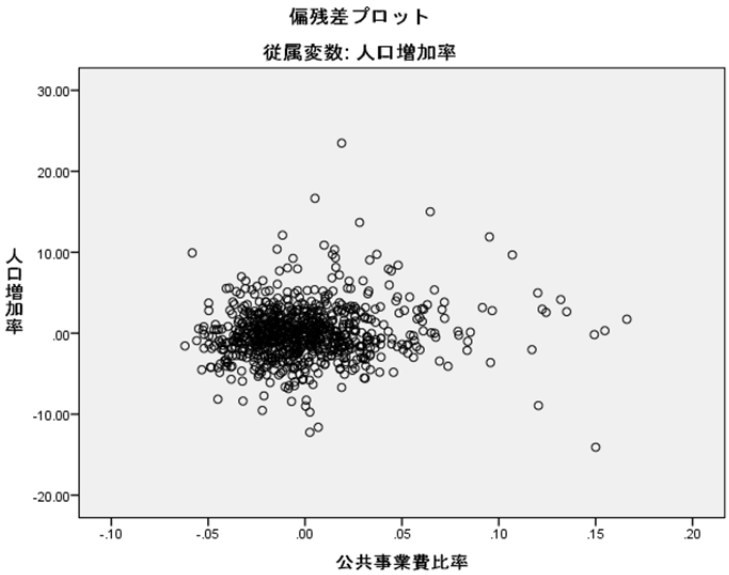

偏残差プロット
従属変数: 一人当り個人住民税額
一人当り個人住民税額
200.00
150.00
100.00
50.00
.00
-50.00
-.20
-.10
.00
.10
.20
.30
扶助費比率

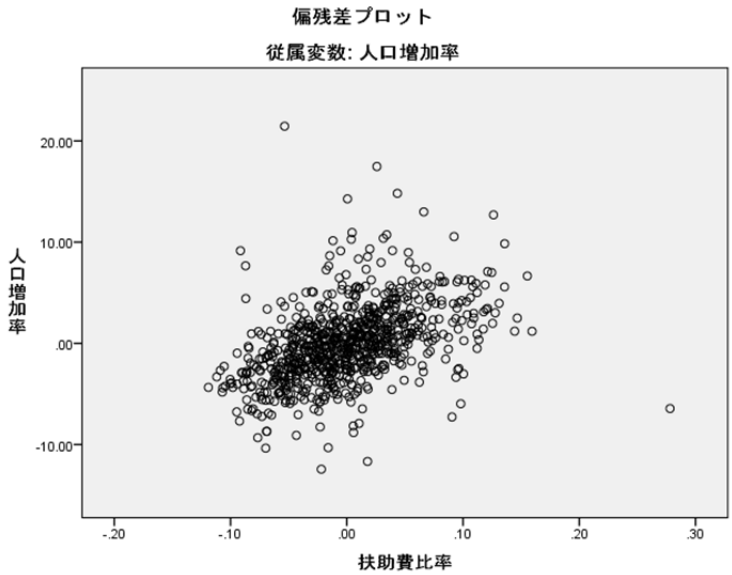

偏残差プロット
従属変数: 一人当り個人住民税額
一人当り個人住民税額
200.00
150.00
100.00
50.00
.00
-50.00
-.10
.00
.10
.20
人件費等比率

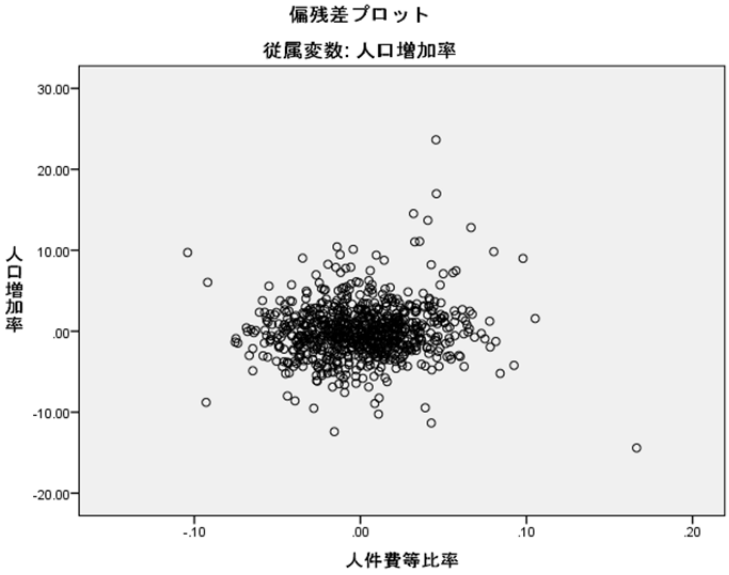
別表６－３


偏残差プロット
従属変数: 人口増加率
人口増加率
30.00
20.00
10.00
.00
-10.00
-20.00
-.05
.00
.05
.10
委託費比率


偏残差プロット
従属変数: 人口増加率
人口増加率
30.00
20.00
10.00
.00
-10.00
-20.00
-.10
.00
.10
.20
.30


偏残差プロット
従属変数: 人口増加率
人口増加率
30.00
20.00
10.00
.00
-10.00
-20.00
-.10
-.05
.00
.05
.10
.15
.20
公共事業費比率


偏残差プロット
従属変数: 人口増加率
人口増加率
20.00
10.00
.00
-10.00
-.20
-.10
.00
.10
.20
.30
扶助費比率


偏残差プロット
従属変数: 人口増加率
人口増加率
30.00
20.00
10.00
.00
-10.00
-20.00
-.10
.00
.10
.20
人件費等比率