

大都市における社会サービスの外部化とその受け皿*

佐々木 伯 朗

1. 問題意識

「平成の大合併」は、それまでの3,200余の市町村数を、1,800程度にまで減少させた。その経済学的根拠は、合併したほうが同じ費用でより多くの住民にサービスを提供することが可能になり、一人当たりの歳出を低くすることができるという点にあるとされた。それはあくまでも多数の自治体の歳出と人口の組み合わせから統計的に得られた結論であった。しかし、合併にともない主として小規模自治体で導入された地域自治区、合併特別区等は、従来の自治体領域とそこにおける意思決定を一部存続させるものであり、いわば合併の「激変緩和措置」ともいえるものである。かかる実態は、合併に伴う行政サービス低下の懸念が存在し、それに応じた対策が行われているものとして捉えられる。

ところで現在、教育、医療、保健、福祉等の対人サービスは、「規模の経済」が生じず、職員数や施設数の減少に伴ってサービスの質の低下が懸念される領域であるにもかかわらず、指定管理者制度を中心とした新たな立法により「外部化」が進行している。しかもその外部化の行き先は、従来の「公の施設」の委託先であった自治体の出資団体のみならず、各種の特別法に基づく法人、株式会社、NPO等多様である。すなわち、現在日本で生じていることは、基礎的自治体の平均面積の拡大と、公共サービスのプロバイダーの「公」から「私」へのシフトである。このうち後者は「昭和の大合併」とは逆の現象であることに留意されたい。なぜなら、「昭和の大合併」は、第二次大戦後に前述の対人サービスに関連する諸々の法律が成立し、補助金や機関委任という縛りを受けつつも、自治体の事務が大幅に増加する時期と重なっていたからである。

* 本稿は、地方自治総合研究所にて運営されている「NEO財政研究会」の成果報告であり、大都市財政をテーマに共同研究した報告のうちの1本である。NEO財政研究会のメンバーは、青木宗明（神奈川大学）、小泉和重（熊本県立大学）、飛田博史（自治総研研究員）、沼尾波子（日本大学）、半谷俊彦（和光大学）、星野菜穂子（和光大学）、佐々木である。

さて、公共サービスの公私分担の決定にあたって考慮されなければならないのは、「ナショナル・ミニマム」（国があらゆる地域の住民に保障する最低のサービス水準）である。これが確定されることによって、その水準までの国家による保障、それを上回る水準の自治体・民間による補完、という分担体制が出来上がるからである⁽¹⁾。その上で現在問題となるのは、上述した基礎的自治体の平均面積が増大していくという動的な状況の中で、公私分担の決定がいかにあるべきか、である。

この点に関して名和田是彦氏は、ドイツ、フランスの農村部市町村は、現在でもコミュニティといってよい程度の規模であるのに対して、日本では明治の合併時から行政村が自然村と乖離してきたと述べる⁽²⁾。

「地方自治法上の最基底である市町村は、合併を通じて、住民に身近な地域的まとまりを置き去りにするかのようになり、大規模化し住民から遠いものとなっていき、その穴埋めをするべく住民は、単位自治会町内会と連合自治会町内会という2層の地域的まとまりを自ら整備してきたのである」⁽³⁾

その上で、現在の地域的自治について、ドイツでは、構成自治体→連合自治体→郡→州→連邦→ヨーロッパ連合、という階層であり、日本では、単位自治会・町内会→連合自治会・町内会（＝小学校区）→都市行政区→市→県→国という階層であると位置づけた上で次のように述べる。

「最基底の地域的まとまりが法律上の制度として位置づけられ制度化されているドイツと、基底部分は制度化されずに民間の力に委ねられるか又は自治体のコミュニティ政策などによって制度化されているにすぎない日本との、対照は際立っている」⁽⁴⁾

(1) 西尾（2005）は、生活困窮者に対する最低生活費の保障を政府が全責任をもって行い私的活動に肩代わりさせないことを「公私分離」原則、その水準を越えた救済・支援は公私両セクターで対処することを「公私協働」原則であるとし、第二次大戦後の日本においては前者のみが強調されてきたことが、「ナショナル・ミニマム」の非貨幣的福祉ニーズの領域への拡張と中央集権化を生んだ、としている。

(2) 実際には、ドイツでも州によって差異はあるものの、合併は進んでいる。しかし、概して日本よりは規模は小さく、合併後の従前自治体区域にも法的根拠づけと権限を与えている。

(3) 名和田（2006）、p. 82。

(4) 同上、p. 91。

以上の名和田氏の論は、「住民自治組織」と自治体との協働という近年の動きを肯定しつつ、「住民自治組織」により権限と財源を与えていくべきという主張をしていると解される。この考え方は、合併後も従来の自治体の領域単位、または、それよりも狭い「地域自治区」単位における住民組織に権限と財源を残すべきという政策的含意を持つことになる。これを「コミュニティによる公共サービスの補完」論と定義しよう。これとは別に、企業やNPO等、領域に依存しない主体による公共サービスの補完を主張する考え方も存在する。こちらは「非領域的主体による公共サービスの補完」論と定義しよう。

公共サービスの補完者として、上記二つのいずれが望ましいかについては、中井英雄氏が興味深い議論を展開している⁽⁵⁾。これは大まかに要約すると、ある地域での住民移動の程度によって、自治主体がコミュニティかボランタリー組織かが決まり、その上で、公共サービスのプロバイダーが公か民かの選択、公がプロバイダーになるならばどのレベルの政府か、という選択があり、最後に国と地方の役割分担が決まる、という論理である。たとえば中井氏の議論で「固定社会」とされているドイツでは、コミュニティが複数の公共財を包括的に私的供給している。コミュニティでは不十分な公共財は当該地域における基礎自治体（ゲマインデ）が広範囲の課税権を背景に供給するが、人口移動がないので自治体による所得再分配も可能であるとされる。上級政府は自治体の政策判断の妥当性を後見的に監督（区域別統制）するので、上級政府の地方出先機関は必要ないともされる。これに対して移動社会とされるイギリスでは、コミュニティが崩壊する一方で公共サービスはボランタリー部門が機能別に供給しているとされる。公共サービスのプロバイダーの選択は中央政府によって行われ、そこでは地方自治体も一つのサービス供給団体に過ぎなくなる。国の地方に対する統制は機能別となり、国の地方出先機関によるサービス提供も行われ、直接のサービス提供ができない場合に限定列挙的に基礎自治体に権能付与が行われる、とされる。最後に両者の間で「定住化社会」とされる日本では、コミュニティとボランタリー組織が並存し、国と地方の関係においては、固定社会の包括的権能付与と移動社会の機能別権能付与が融合する「ねじれ現象」が生じているとされる。

上記の中井氏の議論は、ドイツ、イギリスについては論旨が明快であるが、日本の地方における公共サービス提供の現状や、国と地方の関係については、十分に説明できていないように思われる。また、日本が「定住化社会」であるがゆえに、ボランタリー組織およびコミュニティに対する認識度が最低になる⁽⁶⁾、というのはやや無理な論理のように思

(5) 以下の要約については、中井（2007）を参照。

(6) 中井（2007）、pp. 236-238。

われる。むしろ、単に日本では両者共に活動水準が低いということの意味しているのではないだろうか。

このように考えると、「公民協働」が推奨されるもの、コミュニティにしてもNPOのようなボランティア組織にしても、それまで自治体が提供してきた公共サービスの受け皿となり得るのか、という問題が重要であることがわかるであろう。前者は、人口の流動化や職住分離による実質的活動の困難に直面しており、後者には役所からの補助金や委託金以外に有力な財源がない状況が存在する。そして、これらの現象は、大都市において特に顕著であると考えられるのである。本研究では、公共サービスの「外部化」が対人サービスを中心に進行している現状を概観し、政令指定都市において「外部化」の受け皿がいかに機能し得るかを考察する。

2. 業務の「外部化」の概念と現状

まず、公営企業の民営化の現状について検討する。本論における公共サービスの「外部化」とは、主として一般会計により行われてきた事務が、サービス提供に関する最終責任を自治体に残しつつ、管理運営等の業務が外部の団体に委託される動きを意味する語句であるが、民営化が「外部化」の最たるものであり、企業部門まで含めた自治体の動向を知ることにもなるのでこちらの現状から見ていこう。総務省による定義によると、民営化とは「政府部門の出資により設立された法人に事務・事業を引き継がせ、政府部門の出資分を民間に譲渡すること」⁽⁷⁾とあり、段階的な民間譲渡を意味した文章となっている。要するに、「民営化」と、業務委託・指定管理との違いは資本を売却するか否かにあるといえる。

総務省の2009年4月1日現在の調査によると⁽⁸⁾、過去5年間における民営化・民間譲渡された地方公営企業の中で、一貫して最も多いのが介護サービスであり、2005年度には33事業中17事業、06年度には22事業中9事業、07年度には19事業中5事業、08年度には23事業中13事業、09年度には22事業中16事業を占めている。また、病院事業も同じ5年間でそれに次ぐ民営化・民間譲渡が行われている（05年度4事業、06年度2事業、07年度3事業、08年度2事業、09年度5事業）。ちなみに、同調査で指定管理者制度を導入した公営

(7) 総務省（2009 a）、p. 11。

(8) 同上参照。

企業の中でも介護サービスは最も大きな割合を占めている。

次に、2000年度から2008年度までの地方公営企業数の推移を見ると（表1）、全体的に減少傾向があることがわかる。最も大きな割合を占める下水道および水道が2004年度および05年度に企業数を前年度から大幅に減少させていることがわかるが、これは自治体合併の影響によるものであろう。さらに、減少の程度と公営企業の性質との関係を見るために、各事業において、資産全体の中で固定資産が占める比率および経常収支比率と企業数増加率との関係を示したものが表2である。ここからは、弱い相関ではあるが、固定資本比率の高い事業、または経常収支比率が高い事業が維持され、そうではない事業が民営化の対象となる傾向が見られる。

地方公営企業における以上の動向は、2007年に成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（自治体財政健全化法）の下では、公営企業会計や第三セクターが自治体の財政指標に直接影響するようになるため病院や介護といった、収益性の相対的に低い企業を民営化や指定管理の対象にしていく傾向が出てきたことを推察させる。しかし、自治体の規模と社会サービスの提供のあり方との関係が考察対象の本論においては、社会サー

表1 地方公営企業数の推移

	2000 (A)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (B)	(B-A)/A
水 道	3,661	3,636	3,629	3,542	2,966	2,334	2,297	2,276	2,243	-0.387
工業用水道	147	148	151	152	148	149	151	152	151	0.027
交 通	125	125	123	120	108	106	102	103	101	-0.192
電 気	115	121	124	130	130	120	102	93	69	-0.400
ガ ス	68	62	61	58	46	36	34	34	34	-0.500
病 院	757	762	758	754	726	672	669	664	665	-0.122
下 水 道	4,669	4,797	4,902	4,956	4,342	3,699	3,709	3,701	3,687	-0.210
港 湾 整 備	123	122	121	119	111	106	105	106	103	-0.163
市 場	196	195	192	190	181	180	179	179	176	-0.102
と 畜 場	111	104	87	83	80	79	78	74	74	-0.333
観 光 施 設	633	602	578	551	489	440	419	400	389	-0.385
宅 地 造 成	718	702	691	675	616	531	519	517	512	-0.287
有 料 道 路	8	6	6	5	5	4	4	4	4	-0.500
駐 車 場	256	255	256	257	250	240	236	236	233	-0.090
介護サービス	949	932	895	845	745	651	678	636	618	-0.349
そ の 他	38	42	39	39	36	32	35	35	37	-0.026
合 計	12,574	12,611	12,613	12,476	10,979	9,379	9,317	9,210	9,096	-0.277

出所) 総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑』各年度版より作成。

ビスに関わる公営企業が、現在の民営化や指定管理の主たる対象となっていることがわかれば十分であろう。

さて、自治体が行う公共サービスの「外部化」に関して大きな影響を与えたのが、2003年9月から始まった「指定管理者制度」である。周知のとおり、これまで公共団体、公共的団体、地方団体が二分の一以上を出資する法人に限られていた「公の施設」の管理委託が、この制度改革によって民間事業者に対しても行うことができるようになった。指定管理者制度が創設された経緯は、1996年12月の行政改革委員会で示された「民間でできるものは民間に委ねる」等の基本原則を掲げた「行政関与の在り方に関する基準」、および上記と同じ文言を盛り込んだ2001年6月の経済財政諮問会議の閣議決定「骨太の方針」に端を発し、その後の総合規制改革会議や総務省内の研究会による検討を経て法制化に至ったとされているが⁽⁹⁾、制度の検討から導入に至る時間が早く、自治体にも十分な情報が伝わらなかったこともあり、指定管理者制度の導入にあたっては混乱も生じたようである⁽¹⁰⁾。

表2 2000年度から2008年度までの地方公営企業における企業数増加率と企業特性との関係 (%)

	企業数増加率	固定資産構成比率 (08年度)	経常収支比率 (08年度)
水道	-38.7	91.5	109.2
工業用水道	2.7	90.7	118.2
交通	-19.2	95	103.2
電気	-40.0	75	110.4
ガス	-50.0	76.3	101.1
病院	-12.1	79.2	95.5
下水道	-21.0	97.6	103.3
港湾整備	-16.3	93.5	138
市場	-10.2	78.5	96.2
と畜場	-33.3	70.2	102.7
観光施設	-38.5	85.5	95.8
宅地造成	-28.7	63.7	91.7
駐車場	-9.0	84.9	141.3
介護サービス	-34.9	75	99.6
その他	-2.6	89.1	112.3
増加率との相関係数		0.40	0.39

出所) 表1に同じ。

(9) 地域協働型マネジメント研究会 (2004)、pp. 2-12。

(10) 指定管理者制度導入時の自治体の対応に関しては三野 (2006)、pp. 91-93参照。

地方自治法によって自治体と一部の団体に限られていた「公の施設」の管理運営が、市場化の波に直面するようになったのである。

なお、後の検討にあたって留意すべき点として、「公の施設」の呼称が用いられるようになった1963年の地方自治法改正当初から、「公共的団体」が管理委託先の一つとされていたことが挙げられる。「公共的団体」の名称が法令上いつから存在したかは不明だが、1949年1月13日の行政実例には「農業協同組合、森林組合、漁業会、林業会、生活協同組合、商工会議所等の産業経済団体、養老院、育児院、赤十字社、司法保護法等の厚生社会事業団体、青年団、婦人会、教育会、体育会等の文化教育事業団体等いやしくも公共的な活動を営むものはすべてこれに含まれる」とされ、法人格の有無は問われないとされていることから、少なくともこの時期には行政用語として存在していたことになる。そして、現在の社会福祉法人に対応する団体がすでにこの時点で「公共的団体」に含まれていることが注目される。また現在町内会等の「地縁的団体」が含まれていることも、法人格の有無が問われないとされていることと平仄が合っている。これらの団体は、2003年の指定管理者制度の導入時はもちろんのこと、1991年の地方団体の出資法人の参加以前から、「公の施設」の管理運営者になることができたのである。

地方自治体の指定管理者の導入状況に関しては、総務省による2009年10月公表の調査（2007年4月時点での調査）が最新の資料である。この調査は都道府県、政令指定都市、その他の市区町村それぞれの指定管理者を事務の種類別に示した包括的なものであるが、都道府県を除いて、公の施設の何割が指定管理者制度を導入しているかが不明であり、その限りでの解釈となることをあらかじめ述べておく。

表3は、団体別、施設区分別の指定管理者制度の導入状況を示している。指定都市は、すべての区分の施設において、特例民法法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人、の割合が高く、指定管理者制度導入以前からの自治体出資法人がそのまま指定管理者となった事例が多いと思われる。それ以外には、「3 基盤施設」における株式会社の比率において指定都市が他の団体よりも高くなっている。これに対して、指定都市は、すべての区分において「公共的団体」の比率が一般市区町村に比べて小さくなっている。「5 特定非営利活動法人」においては、指定都市は文教施設を除くすべての区分で一般市区町村よりも低くなっている。大都市は概して人口の流動性が高いことを考えると、指定都市におけるNPOの指定管理者比率の低さは意外である。都市別の差異は、この表からはわからないが、実際には指定都市間でも導入状況には幅がある。その差は施設数で最も多くの割合を占める公営住宅に指定管理者制度を導入しているか否かに影響される。

表3 団体別指定管理制度導入施設の状況

1 都道府県

(単位：施設、%)

区 分	1 株式会社 (A/H%)	2 特例民法 法人、一般 社団・財団 法人、公益 社団・財団 法人(B) (B/H%)	3 公共団体 (C) (C/H%)	4 公共的団 体(D) (D/H%)	うち地縁によ る団体(E) (E/H%)	5 特定非営 利活動法人 (F) (F/H%)	6 1~5以外 の団体(G) (G/H%)	合 計	
								導入数(H) <H/I %>	公の施設数 (I)
1 レクリエーション・ スポーツ施設	98 (19.4%)	181 (35.9%)	92 (18.3%)	43 (8.5%)	6 (1.2%)	13 (2.6%)	77 (15.3%)	504 <89.8%>	561
2 産業振興施設	34 (19.8%)	98 (57.0%)	7 (4.1%)	10 (5.8%)	1 (0.6%)	7 (4.1%)	16 (9.3%)	172 <40.8%>	422
3 基盤施設	575 (10.8%)	2,291 (43.1%)	169 (3.2%)	1,722 (32.4%)	0 (0.0%)	99 (1.9%)	465 (8.7%)	5,321 <59.6%>	8,926
4 文教施設	52 (10.6%)	287 (58.3%)	34 (6.9%)	18 (3.7%)	8 (1.6%)	26 (5.3%)	75 (15.2%)	492 <50.9%>	966
5 社会福祉施設	12 (3.1%)	58 (14.8%)	8 (2.0%)	293 (74.6%)	0 (0.0%)	9 (2.3%)	13 (3.3%)	393 <46.3%>	849
合 計	771 (11.2%)	2,915 (42.4%)	310 (4.5%)	2,086 (30.3%)	15 (0.2%)	154 (2.2%)	646 (9.4%)	6,882 <58.7%>	11,724

2 指定都市

(単位：施設、%)

区 分	1 株式会社	2 特例民法 法人、一般 社団・財団 法人、公益 社団・財団 法人	3 公共団体	4 公共的団 体	うち地縁によ る団体	5 特定非営 利活動法人	6 1~5以外 の団体	合 計	
								導入数	公の施設数
1 レクリエーション・ スポーツ施設	163 (18.4%)	449 (50.7%)	2 (0.2%)	68 (7.7%)	49 (5.5%)	27 (3.0%)	177 (20.0%)	886 (100.0%)	
2 産業振興施設	21 (16.4%)	61 (47.7%)	0 (0.0%)	23 (18.0%)	16 (12.5%)	2 (1.6%)	21 (16.4%)	128 (100.0%)	
3 基盤施設	705 (28.9%)	1,235 (50.6%)	0 (0.0%)	422 (17.3%)	234 (9.6%)	8 (0.3%)	69 (2.8%)	2,439 (100.0%)	
4 文教施設	76 (8.7%)	480 (55.0%)	0 (0.0%)	142 (16.3%)	98 (11.2%)	48 (5.5%)	127 (14.5%)	873 (100.0%)	
5 社会福祉施設	24 (1.2%)	430 (21.5%)	0 (0.0%)	1,451 (72.5%)	297 (14.8%)	31 (1.5%)	65 (3.2%)	2,001 (100.0%)	
合 計	989 (15.6%)	2,655 (42.0%)	0 (0.0%)	2,106 (33.3%)	694 (11.0%)	116 (1.8%)	459 (7.3%)	6,327 (100.0%)	

3 市区町村

(単位：施設、%)

区 分	1 株式会社	2 特例民法 法人、一般 社団・財団 法人、公益 社団・財団 法人	3 公共団体	4 公共的団 体	うち地縁によ る団体	5 特定非営 利活動法人	6 1~5以外 の団体	合 計	
								導入数	公の施設数
1 レクリエーション・ スポーツ施設	3,664 (29.7%)	4,326 (35.0%)	16 (0.1%)	1,925 (15.6%)	1,114 (9.0%)	854 (6.9%)	1,567 (12.7%)	12,352 (100.0%)	
2 産業振興施設	1,559 (22.8%)	878 (12.8%)	22 (0.3%)	3,164 (46.3%)	1,559 (22.8%)	176 (2.6%)	1,039 (15.2%)	6,838 (100.0%)	
3 基盤施設	2,160 (15.1%)	5,822 (40.6%)	8 (0.1%)	3,530 (24.6%)	2,627 (18.3%)	103 (0.7%)	2,718 (19.0%)	14,341 (100.0%)	
4 文教施設	875 (7.1%)	1,610 (13.0%)	6 (0.0%)	8,623 (69.8%)	7,831 (63.4%)	458 (3.7%)	780 (6.3%)	12,352 (100.0%)	
5 社会福祉施設	357 (3.3%)	1,069 (9.8%)	70 (0.6%)	8,390 (76.8%)	2,011 (18.4%)	450 (4.1%)	594 (5.4%)	10,930 (100.0%)	
合 計	8,615 (15.2%)	13,705 (24.1%)	122 (0.2%)	25,632 (45.1%)	15,142 (26.7%)	2,041 (3.6%)	6,698 (11.8%)	56,813 (100.0%)	

4 全体

(単位：施設、%)

区分	1 株式会社	2 特例民法法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人	3 公共団体	4 公共的団体	うち地縁による団体	5 特定非営利活動法人	6 1～5以外の団体	合計
1 レクリエーション・スポーツ施設	3,925 (28.6%)	4,956 (36.1%)	110 (0.8%)	2,036 (14.8%)	1,169 (8.5%)	894 (6.5%)	1,821 (13.3%)	13,742 (100.0%)
2 産業振興施設	1,614 (22.6%)	1,037 (14.5%)	29 (0.4%)	3,197 (44.8%)	1,576 (22.1%)	185 (2.6%)	1,076 (15.1%)	7,138 (100.0%)
3 基盤施設	3,440 (15.6%)	9,348 (42.3%)	177 (0.8%)	5,674 (25.7%)	2,861 (12.9%)	210 (1.0%)	3,252 (14.7%)	22,101 (100.0%)
4 文教施設	1,003 (7.3%)	2,377 (17.3%)	40 (0.3%)	8,783 (64.0%)	7,937 (57.9%)	532 (3.9%)	982 (7.2%)	13,717 (100.0%)
5 社会福祉施設	393 (2.9%)	1,557 (11.7%)	78 (0.6%)	10,134 (76.1%)	2,308 (17.3%)	490 (3.7%)	672 (5.0%)	13,324 (100.0%)
合計	10,375 (14.8%)	19,275 (27.5%)	434 (0.6%)	29,824 (42.6%)	15,851 (22.6%)	2,311 (3.3%)	7,803 (11.1%)	70,022 (100.0%)

(注) ○本調査は、平成21年4月1日現在での指定管理者の導入状況について調査を行ったものである。

○今回の調査では、地方自治法第244条に基づき、地方公共団体が条例により設置及び管理している公の施設(学校・河川・道路を除く)を調査対象としている。

○公営住宅の施設数については、1団地1施設として計上している。

○指定管理者となった団体の種別の例は、以下のとおり。

- 1 株式会社(注：特例有限会社含む)
- 2 特例民法法人(従来の公益法人)、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人
- 3 公共団体(例：地方公共団体、土地改良区等)
- 4 公共的団体(例：農業共同組合、社会福祉法人、森林組合、赤十字社等)
地縁による団体(例：自治会、町内会等)

※ 地方自治法第260条の2第7項に規定する「認可地縁団体」であるか否かは問わない

- 5 特定非営利活動法人(NPO法人)
- 6 1～5以外の団体(例：学校法人、医療法人、共同企業体等)

○公の施設の内容の例は、以下のとおり。

- 1 レクリエーション・スポーツ施設
競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、ゴルフ場、海水浴場、国民宿舎、宿泊休養施設等
- 2 産業振興施設
情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設等
- 3 基盤施設
駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場等
- 4 文教施設
県・市民会館、文化会館、博物館、美術館、自然の家、海・山の家等
- 5 社会福祉施設
病院、老人福祉センター等

○今回の調査における集計・整理の都合上、各都道府県等が個別に公表している数値等と一致しない場合がある。

出所) 総務省(2009b)

なお、地方団体の種類を問わず、「公共的団体」は「社会福祉施設」で特に多いことがわかる。これは、社会福祉法人が特養や保育所等の福祉施設の管理運営を受託することが、「公共的団体」が指定管理者となる典型的事例であることを意味している。ただし、社会福祉施設以外で「公共的団体」が委託先となる場合は「地縁による団体」である場合が多く、特に「文教施設」においてその比率が高くなっている。これは自治会・町内会が公民館等の社会教育施設の指定管理者となるケースが多いからであろう。

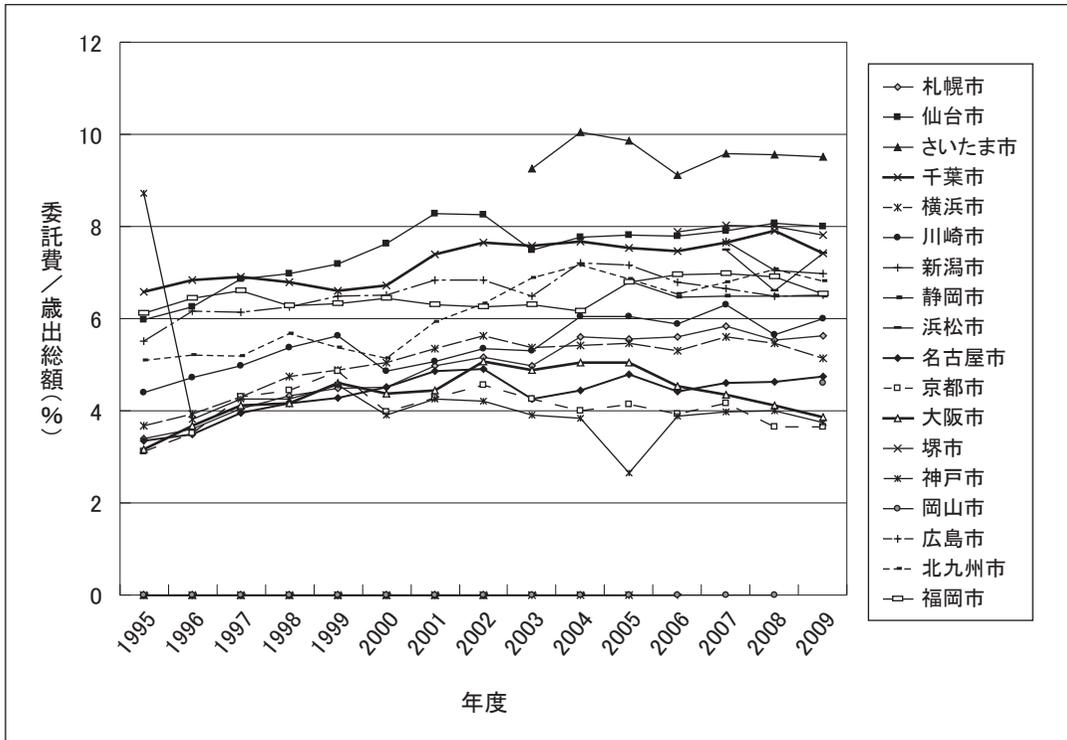
3. 政令指定都市における業務の外部化の現状と「受け皿」団体の問題点

インターネットから入手できる、政令指定都市別の公の施設の状況としては、総務省作成の「民間委託等の取組状況（政令指定都市）」なる資料があり、そこでは2005年度から2009年度の目標・2005年度および06年度の実績が、岡山を除く17指定都市別に記載してある⁽¹¹⁾。これを見ると、ほぼすべての指定都市にわたって、いくつかの保育所、養護老人ホーム、スポーツ・レクリエーション施設に関して、「廃止」または「指定管理者制度を導入」を目標としていることがわかる。実績については2箇年度のみ記載ではあるが、大体において、目標は達成されているようである。よって、政令指定都市においても、公営企業における一般的傾向と同様に、収益性の点では小さい対人サービスが「外部化」の主たる対象となっているといえる。

これまで見てきた、公共サービスの「外部化」が指定都市の財政一般とどのような関係にあるか考察するために、普通会計歳出の「物件費」中にある「委託費」が、歳出全体に対して占める比率を示したものが図1である。全体的な傾向として、2003年度の指定管理者制度導入後のほうが導入前よりも委託費比率の伸びは低下していることがわかるが、このことは、指定管理者制度が公共サービス提供に係る自治体の負担費用を低下させていることを示している。興味深いことに、神戸、京都、大阪、名古屋、横浜の旧5大市の比率は、その他の指定都市よりも小さい。恐らく、委託対象サービスには「規模の経済」を発生させるものが含まれているので、人口規模が大きな指定都市ほど、普通会計で提供されるサービスの費用に比べて委託費の比率が低くなるのであろう。もう一点、考慮すべきは

(11) http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/070921_1_18.pdf (2011年7月24日参照)。

図1 政令指定都市における委託費の歳出総額に対する比率の推移



出所) 『地方財政統計年報』各年度版より作成。

横浜、大阪、京都等では外郭団体の多さと、それらに対する補助・委託金が一般会計歳出を圧迫する要因として問題視されてきたことである。それらの「大規模指定都市」では2000年頃から外郭団体の統廃合が実行され、それが指定管理者制度導入後も継続してきたことも理由として指摘されよう。

これまで見てきた公共サービスの「外部化」に伴って、それらを正当化するさまざまな報告書や提言が公表されてきた。多様化した住民ニーズに行政のみで対応するのは困難であるとの認識の下に、さまざまな団体の「地域協働」によるサービスの提供が期待されている。たとえば、総務省内の研究会による報告書「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」では、地域協働を「行政、住民、地域団体が公共的目的を共有し、相互に連携・分担」することであるとし、その具体的なあり方として、公共サービスの実施のみならず、

計画、決定、執行、評価・改善の各段階が行政と相互に連携して行われるものとしている⁽¹²⁾。一般的には、特別な法律に基づいて設立された法人を除けば、こうした協働の主体として考えられるのは、伝統的な地縁団体か、NPOに代表される非営利団体である。実際、平成16年版『国民生活白書』では、地域協働の担い手である具体的団体として、地縁団体すなわち町内会・自治会と、特定問題に関心のある市民が主体的に活動するボランティア団体や市民団体たるNPOを想定している⁽¹³⁾。

しかし、「外部化」した公共サービスの受け皿として期待されるNPOと地縁団体にはそれぞれ日本特有の問題があることを指摘したい。まずNPOに関しては表3で見たように、指定管理者の内訳では、NPOはわずかな割合に留まり、かつ指定都市では一般都市より受託割合が低くなっている。NPOと地方団体の「地域協働」についても、日本経済新聞社調査によれば⁽¹⁴⁾、調査時の2008年まで全体数は増加しつつも、直近の07年から08年の間では、協働事業件数を増やした自治体と減らした自治体がほぼ拮抗するとしている。政令指定都市では、札幌、さいたま、広島、北九州が直近の1年間で協働事業件数が減少している。その理由として、自治体に対して行ったアンケートによると、行政とNPOの意思疎通が難しい、信頼して仕事を任せられるNPO団体かどうかの見極めが困難だ、行政とNPOとの間で事務処理感覚のズレがある、が上位に挙がっている。

日本でNPOの側からの行政に対する注文としては、委託にあたっての仕様書が硬直的であることや、業務の専門性が考慮されず自治体が負担する委託料の積算上の人件費や管理費がNPOにとって不十分であること等がよく挙げられる。委託事業以外の収益に乏しいNPOの場合、これらの点によって、「行政の下請け」的性格が生じるとされる。しかし、これまで見たNPOの委託事業への参入の少なさや、参入した場合でも行政への資金的依存が生じることは、制度の問題ではなく、阪神・淡路大震災や今般の東日本大震災のような非常時は別として、各種の非営利団体に対する継続的な寄付が少ない、日本社会の特性に起因していると考えられる。

地縁団体、すなわち「町内会」・「自治会」が自治体活動の一部を補完するのは明治の「市制町村制」以来の制度的根柢を持っている。戦時体制の下で、多数の地縁団体が「町内会」として統合され、市町村行政の末端機構としての役割が徹底された。第二次大戦後GHQによって一時的に禁止されるものの、その後は戦前と同じ形で復活し、現在に至っ

(12) 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（2005）、pp. 16-17。

(13) 内閣府（2004）、p. 104。

(14) 日本経済新聞社の調査結果については若杉（2009）、pp. 9-11参照。

ている。平成16年版の『国民生活白書』によると、町内会の仕事の多くは、区域の清掃活動、市・区の広報の回付、募金の集金、防災、生活道路・街路灯等の維持管理、等となっており、地域福祉・介護・保健・医療活動は低い割合となっている⁽¹⁵⁾。これは、現在でも町内会・自治会の役割が自治体行政の補完、中でも「まちづくり」が中心であることを示している。しかし、こうした地縁団体は「認可地縁団体」を別とすれば、法人格を持たず、組織化されていない。同時に近年では大都市を中心に加入率が低下していることから、新しい社会問題には能動的に対処しにくい性格を持っている。行政から与えられた課題に受動的に対処する、というのがこれまでの町内会・自治会の基本的性格であったといえる。

町内会・自治体が、専門性を欠いた組織であるという点は、これらの団体が現在の日本における社会サービスの供給体制からは隔絶されていることを意味する。なぜなら、第二次大戦後の日本では、GHQ以来の福祉の「公私分離」、「国家責任」という基本方針が、「公の支配」の名の下での、社会福祉法人を中心とした専門事業者による独占的な供給体制をもたらしてきたからである⁽¹⁶⁾。それゆえに、福祉を中心とした自治体の社会サービスが「外部化」したとしても、地縁的団体がその受け皿となる可能性は小さいであろう。

以上述べてきたNPOと町内会・自治体が、政令指定都市でどのような活動状況にあるか見てみよう。表4からは、都市化の程度に対して、町内会加入率およびNPO法人数は特段の関係を持っていないように見える。都市による町内会加入率の差異は、戦後の都市規模の拡大時に行政の補完として町内会が利用された経緯の有無が影響していると思われる。ただし、京都、大阪に関してはNPO法人数が突出して高く、町内会活動規模の小ささを埋め合わせているようにも見える。

表5は、仙台、さいたま、新潟における最近の指定管理者の種類別の公の施設数を示したものである。総務省調査で「公共的団体」に含まれていた社会福祉法人は、法的には学校法人同様の「特別法に基づく法人」となるので、そちらに統合してある。仙台市における「特別民法法人」の数の多さは、同市においては公営住宅が指定管理の対象となっており、その管理代行機関に市の建設公社となっているためである。この表からは、近年合併によって指定都市となった新潟市において比較的地縁団体が指定管理対象者となることが多いことがわかる。逆にいうと、仙台のような地方圏に属する指定都市であっても、大都市において地縁団体が指定管理対象になっていることはまれであることがわかる。都市部

(15) 内閣府(2004)、p.107参照。

(16) 第二次大戦後の、福祉における「公の支配」概念と措置制度等の具体的な福祉提供体制との関係については、北場(2005)を参照。

表4 政令指定都市における町内会、NPOの活動規模

	人口集中地区（D I D）内人口 ／総人口（％）	町内会加入率（％）	人口10万人当りNPO法人数
札幌	96.4	74.5	31.0
仙台	88.3	89.5	28.6
さいたま	91.8	72.3	21.9
千葉	89.8	75.0	27.6
川崎	99.2	70.1	18.1
横浜	97.4	80.3	27.3
静岡	87.1	88.4	29.3
名古屋	97.5	84.6	26.6
京都	94.1	—	41.0
大阪	100.0	67.8	44.8
神戸	92.4	—	31.6
広島	87.0	69.2	20.5
北九州	89.4	78.5	23.6
福岡	95.9	—	29.7

出所) 仙台市「指標による政令指定都市比較」

<http://www.city.sendai.jp/kikaku/sougou/sougou/pdf/211120/08.pdf>

表5 三政令指定都市における指定管理者別の公の施設数

	新潟市	さいたま市	仙台市
株式会社	24(14.7)	15(6.5)	21(6.8)
共同企業体・事業体	10(6.1)	5(2.2)	12(3.9)
特別民法法人	20(12.3)	71(30.9)	227(73.2)
公共団体	9(5.5)	2(0.9)	0(0.0)
特別法による法人	35(21.5)	134(58.3)	28(9.0)
NPO法人	6(3.7)	1(0.4)	18(5.8)
協同組合	0(0.0)	1(0.4)	1(0.3)
地縁団体	26(16.0)	0(0.0)	3(1.0)
その他	33(20.2)	1(0.4)	0(0.0)
合計	163(100.0)	230(100.0)	310(100.0)

注) 1. カッコ内は構成比（％）

2. 仙台、新潟は2010年7月時点、さいたまは2009年4月時点での状況。

3. 仙台は市営住宅含む。

出所) 各市ホームページより作成。

においては、施設運営を任せるに足る活動をしている町内会・自治会が少なくなることを意味するのではないだろうか。逆に、NPO法人の指定管理業者数では仙台が比較的多くなっているのが、NPOの「参加度」は都市によって異なることが予想されるが、他の指定都市の状況も検討しなければ結論は得られない。

なお、上記の「公の施設」とは別に、大都市にはさまざまな行政需要が発生する。現在であれば、ワーキングプアやホームレスの問題が代表であろうが、日本においては、NPOであっても地縁団体であっても委託先団体は単なる「ベンダー」であって、課題発見、解決策の企画立案、政策提言といったアドボカシー機能はほとんどないといってよい。市民活動団体に対する政府からの資金提供は外国でも一般に見られる現象であることを考えれば、補助金や委託金に依存することが問題なのではなく、意思決定への参加機会が与えられないことが日本におけるこれらの団体が直面する大きな問題といえる。

4. 考 察

これまで述べてきたように、大都市においては行政サービスの「外部化」の受け皿となる可能性は、NPOにしても地縁団体にしても、現状では小さいといわざるを得ない。地縁団体は、長所、短所を含めて日本社会における伝統的な性格を持っているが、それは戦後確立した専門事業者による社会サービスの提供体制とは相容れない。これは産業化が進行し地縁団体が商工業者を主たる構成員とするようになった現在でも変わらないものと考ええる。

かりに、合併の進行によって「行政密度」が希薄化し、地域自治組織がその代行をせざるを得なくなった場合、従来の行政サービス維持のための、自治体による人的、資金的な支援は不可避であると思われる。他方で、社会サービスの受け皿が地縁団体には望めない以上、社会福祉協議会や地域包括支援センター等の従来の地域福祉団体が重要な役目を果たす必要があるが、これには自治体さらには国による十分な財政支援が必要となろう。しかし、元々「平成の大合併」が国および自治体の財政事情によって生じたことを考えると、大都市における社会サービスは「市場化」の一途をたどることが懸念されるのである。

(ささき のりお 東北大学准教授)

【参考文献】

- 北場勉（2005）『戦後「措置制度」の成立と変容』法律文化社
- 総務省（2009 a）「地方公営企業の経営の総点検の実施状況（平成21年4月1日現在調査）」
- 総務省（2009 b）「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」
- 地域協働型マネジメント研究会（2004）『指定管理者制度ハンドブック』ぎょうせい
- 内閣府（2004）『国民生活白書（平成16年版）』
- 西尾勝（2005）「分権改革は『ナショナル・ミニマム』の全面的な見直しを要求する」『都市問題』第96巻第5号、pp. 25-29
- 中井英雄（2007）『地方財政学：公民連携の限界責任』有斐閣
- 名和田是彦（2006）「コミュニティ組織の役割と現在」辻山幸宣編著『新しい自治のしくみづくり』ぎょうせい、pp. 79-108
- 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（2005）「分権型社会における自治体経営の刷新戦略——新しい公共空間の形成を目指して——」
- 三野靖（2006）「指定管理者制度の現状と課題」武藤博巳編『自治総研ブックレット3 自治体行政の「市場化」——行革と指定管理者』公人社、pp. 91-105
- 若杉敏也（2009）「NPOと行政の協働に壁——都道府県、政令市、県庁所在都市調査」『日経グローバル』No.122、pp. 8-21