

研究機構・研究と報告 NO. 110

Jichiroren Institute of Local Government 2016-7-29

自治労連・地方自治問題研究機構:FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>
〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

第 31 次地制調答申と地方独立行政法人

— 窓口業務の包括委託を中心に —

村上 博（広島修道大学教授）

はじめに

地方独立行政法人に地方自治体の窓口業務を包括的に処理させること等を内容とする第 31 次地方制度調査会の「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」が 2016 年 3 月 16 日に出されました。この答申を踏まえ、総務省は早ければ今年秋の臨時国会にも地方自治法等の改正法案を提出すると言われていています。そこで答申の内容を概説し、地方独立行政法人問題について検討します。

I. 答申の内容

答申の内容は、大きくは人口減少社会に的確に対応する①地方行政体制及び②ガバナンスのあり方の 2 つから構成されています。これは、都知事選挙に立候補している増田さんのレポートを使って近年意図的に支配層が煽っている「消滅可能性都市」についての危機意識を利用したものです。

1. 地方行政体制のあり方

行政サービスの持続可能な提供を確立することが喫緊の課題であるとして、①現在進められている「広域連携等による行政サービスの提供」、②今回新たに提言された「外部資源の活用による行政サービスの提供」及び③「各主体の役割」が挙げられています。

1) 広域連携等による行政サービス

地方分権を担う総合行政体である「基礎自治体」の創設を目指した平成の市町村合併の失敗により、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的ではないと判断しています。そこで①地方圏では、連携中枢都市圏等を推進していくことを基本と

し、「都道府県の権限に属する事務について、連携中枢都市等に移譲されているが、近隣市町村には移譲されていない事務について、連携中枢都市等と近隣市町村が合意しているときは、都道府県は条例による事務処理特例制度を活用して積極的に権限を移譲する」という都道府県の一層の空洞化が提起されています。②三大都市圏では、公共施設等総合管理計画の策定や市町村の境界における福祉サービスのあり方等の議論をきっかけに、市町村間の広域連携について検討すべき、としています。

2) 外部資源の活用による行政サービスの提供

「窓口業務のように、一部に審査や交付決定等の公権力の行使が含まれる場合には、…市町村による強い関与が担保されていれば、市町村が直接執行する必要は必ずしもなく、…公権力の行使にわたるものを含めた包括的な業務について外部資源を活用して処理できるようにすることが必要」としています。その選択肢の1つとして、「市町村が業務や組織に対して強く関与することができ、かつ具体的な業務執行は法人の自主性・自律性に委ねられ、迅速な意思決定や、業務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等のメリットが期待できる地方独立行政法人の活用を制度上可能とする」ことが提言されています。さらに①市町村間の広域連携が可能な地域では、「連携中枢都市等が設立した地方独立行政法人に、近隣市町村が特定の事務を処理させる方法」や、②市町村間の広域連携が困難な地域では、「地方公共団体が共同して設立した地方独立行政法人に、特定の事務を処理させる方法」が選択肢、とされています。

3) 各主体の役割

(1) 市町村の役割

これからの市町村に求められる役割として、「地域経営の主体」が重視され、「市町村は、他の主体と連携して行政サービスを提供することを進めていくこと等により節約される資源を、地域が持つ潜在的な力を高める分野に投入し、地域づくりの政策や企画を行い、他の主体との調整を行う」ことが求められています。

(2) 都道府県の役割

「都道府県の役割については、国民健康保険事業の見直しのように、これまで市町村が担ってきた役割であっても、さらに議論する必要も出てくる」と、社会保障行政の更なる改悪が想定されています。

(3) 地域コミュニティを支える主体の役割

「公共サービスの担い手としては、地域コミュニティも有力な主体」と、自助・共助の推進が提案されています。

2. ガバナンスのあり方

1)長

ガバナンスについて明確な定義はされていませんが、内部統制体制（「地方公共団体における事務が適切に実施され、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、事務を執行する主体である長自らが、行政サービスの提供等の事務上のリスク

を評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制)の整備・運用における首長、監査委員等、議会、住民という全体のバランスを踏まえた各主体の役割分担が提言されています。最低限評価すべきリスクは財務に関する事務の執行におけるリスクであり、情報の管理に関するリスク等も内部統制のリスクの対象にする、とされています。制度化についてはまず、大規模な地方公共団体が、内部統制体制の整備及び運用の標準となるモデルを確立することになっています。

2)監査委員等

全国統一的な監査基準が必要であること、監査委員等の専門性を高める方策として研修制度を設けること、議選監査委員を置かないことを選択肢として設けるべきこと、地方自治体の監査を支援する全国的な共同組織の構築の必要性が指摘されています。

なお、日弁連「地方公共団体の監査制度の見直しに関する意見」(2016年6月16日)は、①監査の実効性確保のために「統一的な」監査基準を策定すること、②監査の専門性を高める方法として、研修の修了要件を明確化した研修制度を設けること及び③監査の適正な資源配分のため、監査基準の策定や研修実施、人材のあっせん、監査実務の情報の蓄積・助言等を行う全国的な共同組織の構築に反対しています。

3)議会

議会が決算認定をせず、その理由を示した場合、議会が長に対し理由の中で指摘した問題点について、長が説明責任を果たす仕組みを設けること等が提言されています。

4)住民

住民のイニシアティブによる地方財政統制の手段である住民訴訟制度(地方自治法242条の2以下)の見直しが提言されています。4号訴訟(同条1項4号)における長や職員の損害賠償責任について、「長や職員への萎縮効果を低減させるため、軽過失の場合における損害賠償責任の長や職員個人への追及のあり方を見直す」、「4号訴訟の対象となる損害賠償請求権の訴訟係属中の放棄を禁止する」、「4号訴訟において長や職員個人に損害賠償請求を認める判決が確定した後は、……損害賠償請求権を放棄する場合に監査委員等の意見の聴取を行う」ことが必要である等、と提言されています。

なお、日本弁護士連合会は「地方公共団体の長等の責任追及について、軽過失を免責する方向での住民訴訟制度の見直しに反対する意見書」(2016年1月21日)を提出しています。

II. 地方独立行政法人の問題点

「経済財政運営と改善の基本方針2015」(6月30日)では、「地方においても、効率的で質の高いサービスを提供するため、民間の大胆な活用の観点から、市町村で取組が遅れている分野や窓口業務などの専門性は高いが定型的な業務の適正な民間委託の取組の加速をはじめ、公共サービスの広域化、共助社会づくりなど幅広い取組を自ら進める。その際、窓口業務のアウトソーシングなど汎用性のある先進的な改革に取り組む市町村数を平成32

年度までに倍増させる」との方針が示されています。

これは行政の守備範囲論、公務のアウトソーシング論、公務員制度改革論を3つの柱とするNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の具体化です。近年の足立区における戸籍等窓口業務の民間委託に対する東京法務局や東京都労働局の指摘から明らかなように、専門定型業務の外部化には、①民間事業者に委託することのできない公権力の行使、②偽装請負のリスク及び③分割損（コストメリット）等の問題があります。

そこで、これらの問題を克服する切り札として、公務のアウトソーシングのための方式の1つである地方独立行政法人への外部化が推し進められようとしています。しかしこの外部化には以下のように様々な問題点があります。

1. 専門定型業務

行政特有の専門性が求められるものの、定型的な処理を繰り返す業務を専門定型業務と位置付け、外部化を進めようとしています。地方自治体の窓口職員は、他の部署とも連携しながら地方自治体全体の行政の専門家として住民の要求に応えています。したがって窓口業務は専門定型業務として他の業務から切り分け外部化できる業務ではなく、地方自治体職員が直接責任をもって実施すべき事務です。

2. 地方独立行政法人

地方独立行政法人は、民間における企業経営の手法によって促された行政機能の減量（アウトソーシング）や効率化等を目指す内部的民営化として、企画立案機能（業務）と区別された意味での実施機能（業務）に当たるものを実施する組織部分を国家行政組織の外に置き、国の行政の「垂直的減量」を実現する独立行政法人の地方版です。独立行政法人は「民営化の次善の策」と位置付けられているので、経済的効率性が向上すれば民営化し、業績評価次第では廃止も予定されています。しかしそもそも独立行政法人の業績を測ることそれ自体が非常に困難です。

地方独立行政法人は、住民生活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必要のある事務事業のうち、地方自治体自身が直接実施する必要はないものの、民間の主体に委ねては確実な実施が確保できないおそれがあるものを効率的・効果的に行わせるため、地方独立行政法人法に基づき、各地方自治体の判断で設立する法人です（法2条1項）。この規定は、①地方自治体が直接実施する事務、②地方自治体が自ら実施する必要性に乏しく、民間に委託して実施するほうが効率的であるとして民間への委託が推進されるもの、及び③地方自治体が自ら主体となって実施する必要はないが、民間の主体に委ねた場合必ずしも実施されないおそれがあるもの、という3分類を前提にしています。

しかし分類の基準は定められていないので、どのような事務が地方独立行政法人に馴染むかは明確ではありません。そこで法21条は、独立行政法人通則法と異なり、地方独立行政法人が行える業務の範囲を限定列挙していますが、地方自治体の専門定型業務は規定されていません。したがって立法当時は独立行政法人が行うことを想定していなかった事務です。

地方独立行政法人によって実施されれば、本来一体的であるべき行政が断片化し、かえって行政の総合性や効率性を妨げることとなります。また設立団体の長が定める中期目標、これに基づいて法人が定める中期計画・年度計画による効率性を追求する統制手法は、住民のプライバシー権等に係る窓口業務にもなじみません。

おわりに

第31次地制調答申は、前述したように地方独立行政法人という外部資源の活用以外にも地方自治法の改正を必要とする重要な問題を提起しています。その1つである地方自治体のガバナンスの仕組みのうちの内部統制（地方自治法には根拠条文がありません。）も、安倍政権が企業の「稼ぐ力」を高めるために成長戦略として推進する、理想化された民間企業における企業統治を地方自治体に持ち込もうとする内部的民営化の1つの表れです。しかし東芝の事件で不正決算を見抜けなかったように、民間企業における企業統治は地方自治体のモデルになるようなものではありません。

以上から明らかなように、この答申が前提とする「この国のかたち」は、今日の日本資本主義のあり方によってもたらされた人口減少社会における格差と貧困問題を「個性を活かし自立した地方をつくる観点から」（諮問事項）新自由主義的に解決しようとする、現行憲法原理を否定する「小さな国家」です。そこで憲法の保障する社会保障を受給する権利をはじめとする基本的人権を地方自治体の公務員が具体化し、地方自治の核心である住民自治とその実現手段である団体自治を保障する地方自治体像を対峙することが求められています。

参考文献

編集部「自治体窓口事務は地方独立行政法人に一括委託されるのか」東京375号（2016年）、季刊自治と分権57号（2014年）掲載の二宮厚美「公務の市場化・民営化路線に対する反撃視点」、久保貴裕「自治体の窓口業務の外部化と『限界』」及び平井哲史「独立行政法人通則法の『改正』と地方独立行政法人への影響」、福家・浜川・晴山編『独立行政法人』日本評論社、1999年参照。