

論文 / 著書情報  
Article / Book Information

題目(和文)	行政アウトソーシングを活用した行政マネジメントモデルの提案と実証に関する研究
Title(English)	Development and A Field Study of Administrative Management Model with Outsourcing
著者(和文)	中西穂高
Author(English)	HODAKA NAKANISHI
出典(和文)	学位:博士(学術), 学位授与機関:東京工業大学, 報告番号:甲第8120号, 授与年月日:2010年3月26日, 学位の種別:課程博士, 審査員:比嘉 邦彦
Citation(English)	Degree:Doctor (Academic), Conferring organization: Tokyo Institute of Technology, Report number:甲第8120号, Conferred date:2010/3/26, Degree Type:Course doctor, Examiner:
学位種別(和文)	博士論文
Type(English)	Doctoral Thesis

博士学位論文

行政アウトソーシングを活用した  
行政マネジメントモデルの提案と実証に関する研究

Development and A Field Study of Administrative  
Management Model with Outsourcing

2010年3月

東京工業大学大学院  
イノベーションマネジメント研究科イノベーション専攻

指導教員 比嘉邦彦

中西穂高

## 要 旨

わが国の地方自治体は、厳しい財政状況のもと行政の効率化が求められている。同時に、地域活性化を進めることも重要な課題である。しかしながら、行政効率化を進め財政支出を削減すると地域経済は悪化し、地域経済対策として産業振興を行おうにも財政的余力がない。今日の地方自治体は地域活性化と行政効率化という、両立困難な目標を同時達成することが求められている。

本論文は、地方自治体が直面している行政効率化と地域活性化の課題を行政アウトソーシングの活用により同時に解決する実践モデルを提案してこれを行政の現場において実践し、モデルの有効性を検証するとともにマネジメント要因を抽出、整理して一般化することにより、実効性のある「行政マネジメントモデル」を構築するものである。

近年の地域活性化政策は、従来の成長産業の誘致から地域資源を活用する方向に転換している。また、行政アウトソーシングは従来のコスト削減を目的とした現業や情報システムのアウトソーシングから、総務事務全体など幅広い行政事務事業を対象とするように変化している。提案した実践モデルはこうした政策の方向性と一致するものであるが、制度自体、具体的実施面、行政効率化効果、経済活性化効果に課題がある。

筆者はまず、行政アウトソーシングにより地域活性化と行政効率化を同時に達成するという基本概念に基づいた実践モデルを提案した。このモデルは、行政効率化と地域活性化の二つのサブモデルに分かれ、両サブモデルは行政アウトソーシングがリンクしている。また、3つの発展段階（準備期、成育期、発展期）ごとの取り組み内容を想定し、実現性を意識したものとなっている。

高知県は、2004年度から県庁の自発的なスリム化や県民サービスの質の向上等の行政の効率化、人材育成や雇用創出による地域活性化等を目的に行政アウトソーシングに取り組んだ。筆者は、行政事務の責任者である副知事としてアウトソーシングの推進に携わりながら、この実践モデルを実施し、アクションリサーチ、インタビュー等のフィールド調査、コスト分析、産業連関分析を行った。アクションリサーチからは、実践モデルの課題を解決し汎用的なモデルを構築するために必要なマネジメント要因が抽出された。フィールド調査からはアウトソーシングの受け皿が地域活性化に貢献している状況が明らかになった。コスト分析からは、行政アウトソーシングが人件費の削減に効果のあることが明らかになった。産業連関分析からは、行政アウトソーシングの経済波及効果、雇用効果が定量的に明らかになった。

実践モデルの実施から得られたマネジメント要因を一般化するとともに、サブモデルごと、発展段階ごとのユニットに整理して実践モデルに組み込むことにより、新たな行政マネジメントモデルを構築した。この行政マネジメントモデルは、実用性、有効性が検証された汎用性のあるモデルで、行政効率化と地域活性化に取り組む全国の地方自治体にとり政策的意義の大きなモデルである。

## Abstract

Many of local governments are badly in need of administrative reform to solve their severe financial problems and to vitalize their local economy at the same time. The purpose of this study is to construct a practical administrative management model which makes local governments efficient and region vitalized.

For the first step, this study proposes a government reform model which intends to improve the efficiency of local government administration and to activate the local economy as well by outsourcing administrative affairs to local companies, SOHO agents, etc. The model is composed of two sub-models, those are, the administrative sub-model and the regional sub-model, and these two sub-models are connected by the activities of administration outsourcing. Each sub-model has three stages (the preparation stage, the extension stage and the expansion stage).

Starting from 2004, the proposed model was implemented at the Kochi prefectural government where the author worked as the vice-governor who is responsible for all of the administrative affairs of the prefecture. Kochi prefectural government intended to contract out 30% of its administrative work to local companies for the purposes of administrative reform, improvement of collaboration between public and private sectors, vitalization of regional activities, improvement of the quality of public service, and so on.

The efficacy of the model was analyzed with action research, field study, cost analysis and input-output analysis. Through the action research, management factors to solve the problems of government reform are determined. By the field study, local contractors, especially newly established contractors, are found to play an important roll for the activation of local community. By the cost analysis, administration outsourcing is confirmed to be effective for the reduction of personnel expenses. Lastly the input-output analysis shows the quantitative impact of the model to local economy.

Management factors determined through the implementation of the government reform model were organized into the innovative administrative management model. This model is proved to be practical and effective as its validity was verified in the actual local government. This model is general and is expected to be applicable to any local government as there is no special condition setup peculiar to Kochi prefecture in the process. The efficacy of this model needs to be confirmed through additional implementation at other local governments.

# 目 次

第1章	はじめに.....	1
1.1	研究の背景.....	1
1.2	研究目的.....	3
1.3	本研究の意義.....	3
1.4	言葉の定義.....	4
1.5	本論文の構成.....	6
第2章	既存研究と政策的背景.....	7
2.1	モデルの政策的背景.....	7
2.2	行政アウトソーシングに関する既存研究.....	15
第3章	「自治体改革実践モデル」の提案.....	20
3.1	「自治体改革実践モデル」の概要.....	20
3.2	「自治体改革実践モデル」の期待効果.....	22
第4章	「自治体改革実践モデル」の有効性検証の方法.....	24
4.1	アクションリサーチ.....	25
4.2	フィールド調査.....	26
4.3	コスト分析.....	28
4.4	産業連関分析.....	28
第5章	自治体改革実践モデル（行政効率化サブモデル）の実施.....	30
5.1	行政効率化サブモデルの実施プロセス.....	31
5.2	行政効率化効果の検証（高知県におけるコスト分析）.....	56
第6章	自治体改革実践モデル（地域活性化サブモデル）の実施.....	65
6.1	地域活性化サブモデルの実施プロセス.....	65
6.2	地域活動活発化効果の検証（高知県におけるフィールド調査）.....	71
6.3	地域経済効果の検証（高知県における産業連関分析）.....	84
第7章	「行政マネジメントモデル」の構築とまとめ.....	92
7.1	「自治体改革実践モデル」の実施結果.....	92
7.2	課題解決に向けてのPDCAの取り組み.....	93
7.3	課題解決のための対策.....	94
7.4	「行政マネジメントモデル」の構築.....	98
7.5	まとめ.....	107
7.6	今後の展開.....	107
参考資料1	委託先からの報告書の様式.....	109
参考資料2	アウトソーシング検討対象第1次選定課の業務.....	112

参考資料3 主要なアウトソーシング業務の小分類への具体的な割り当て方法 .....	113
付録 戦後から1990年代に至る地域活性化政策の推移 .....	115
参考文献.....	119
謝辞 .....	124

## 第1章 はじめに

本章では、地方自治体を取り巻く厳しい経済状況や財政状況といった本研究の背景を説明した上で、研究の地方自治体にとっての意義、本研究の目的を説明する。また、行政アウトソーシング等、本論文で使用されている言葉の定義を行う。

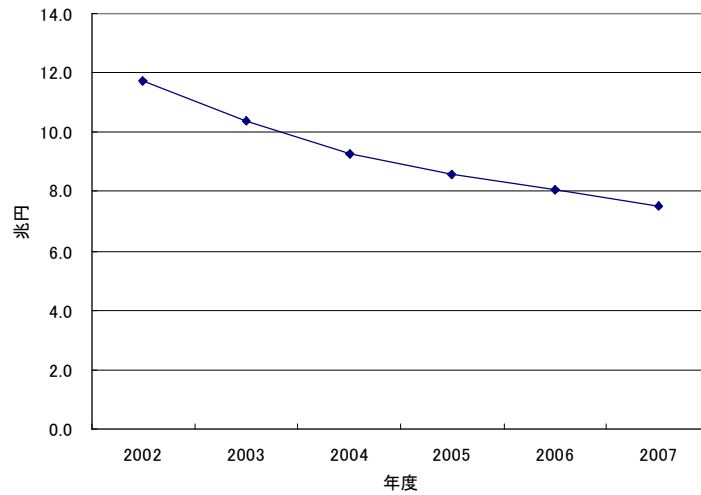
### 1.1 研究の背景

わが国の経済は、戦後最長を記録した景気の拡大が止まると、今度は一転して米国のサブプライムローン問題を契機とした世界的な金融危機の影響を受けて急激に悪化するなど、このところ大きく変動している。しかしながら、そうした中であって北海道、東北、四国等、立地環境に恵まれない地域の経済は長期間にわたり低迷が続いている。

これらの地域は、製造業やサービス業を中心とする民間需要の集積が乏しく、地域経済は公共事業に大きく依存している。ところが、近年は公共事業の削減が続いており（図 1-1）、公共事業依存度が高い都道府県ほど経済状況が悪いという状況にある（内閣府、2008）。

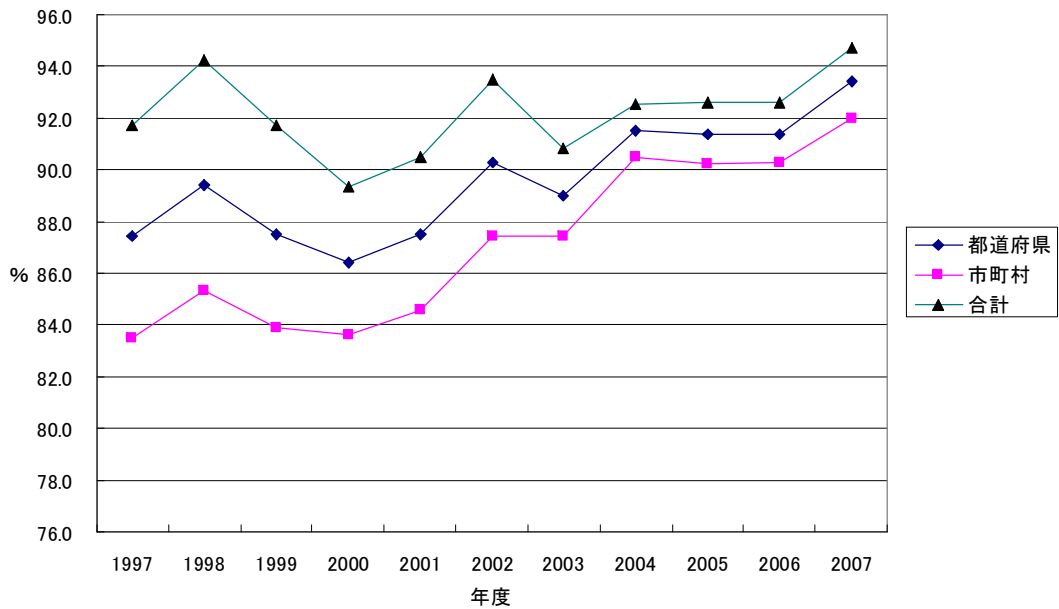
地方自治体は、こうした景気の低迷により税収が伸び悩み、財政が悪化しているが、さらに2002年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」が示した、国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討するいわゆる「三位一体の改革」の実施による地方交付税の削減のため、地方自治体の財政状況は一層悪化し、経常収支比率が上昇するなど（図 1-2）、財政状況は非常に厳しい状況となっている。

こうした厳しい地方財政状況のもと、国では、行政効率化関係省庁連絡会議がアウトソーシングの推進等を内容とする「行政効率化推進計画」を2004年6月に決定した。2004年12月24日には「民間活力を最大限活用した民間委託等の推進」を盛り込んだ「今後の行政改革の方針」を閣議決定した。また、総務省が2005年3月に策定した「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（総務省、2005）は、「厳しい財政や地域経済の状況等を背景に、地方公共団体の行政改革の進捗状況に対する国民の視線は厳しい」と指摘しつつ、民間委託等の推進(指定管理者制度の活用を含む)等の事項を盛り込んだ集中改革プランの策定、公表を地方自治体に求めている。このように地方自治体は、国から行政効率化のためにアウトソーシングの積極的推進を繰り返し求められている。さらに、2006年の夕張市の財政破綻の表面化を契機として2007年6月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）では、財政状況が悪化した自治体については2008年度決算から財政健全化計画の策定が義務づけられている。こうした行政改革に向けての圧力の高まりの中、行政アウトソーシングの推進は地方自治体にとって喫緊の課題となっている。



(出所：総務省 (2009a) より作成)

図 1-1 普通建設事業費 (決算額) の推移



(出所：総務省 (2009b) )

図 1-2 地方自治体の経常収支比率の推移

このように、各地方自治体は現在、厳しい財政状況に対応して行財政改革を進め大幅に行政コストの削減に努めることが迫られているが、このことが更なる公共事業の削減を招き、地域経済の悪化要因となっている。こうした地域経済と財政の悪循環を断ち切り、アウトソーシングの推進など行政の

効率化による財政支出の削減と、公共事業に代わる新しい産業を創出して地域の活性化を同時に図ることは、今後、地方自治体が中央政府への依存体質を変革し、自立した地域経営を行っていくために極めて重要な課題となっている。

こうした状況に対する解決策として、比嘉・大野（2004）は、県庁業務のアウトソーシングを活用して地域活性化を進めるという基本概念（以下、「自治体改革概念モデル」という）を示しているが、この基本概念が地方自治体において実施された事例はなくその実現方策も明らかではないため、地方自治体が抱える課題は未解決のままとなっている。

## 1.2 研究目的

本研究は、地方自治体が発行している事務事業を地域の企業等にアウトソーシングすることにより行政の効率化と同時に地域活性化を実現するという概念を、行政の現場における実践を通じて具体化させ、その有効性を検証しながら、実効性のある「行政マネジメントモデル」を構築することを目的としている。

地方自治体にとって、地域活性化と行政の効率化を実現することは重要な課題である。筆者は、高知県において行政改革と地域活性化の実施責任者である副知事としてその同時達成が求められた。本研究は、比嘉・大野（2004）が示した基本概念をもとに、その概念に示された自治体のスリム化と地域経済の活性化により持続可能な地域社会の実現を図る「行政マネジメントモデル」を構築するものである。そのために、まず実行可能性を意識した行政マネジメントモデルの実践モデル（以下、「自治体改革実践モデル」という）を提案する。その上で、筆者が高知県において実践した行政アウトソーシングの取り組みや各種分析を通じて、「自治体改革実践モデル」の基本概念が抱えている課題を解決してモデルの有効性を検証するとともに、「自治体改革実践モデル」を実施するために必要なマネジメント要因を抽出し整理する。さらにこれらのマネジメント要因を一般化することで、全国の自治体が抱える地域活性化と行政の効率化という課題の同時解決を可能とする、実効性と汎用性のある革新的な「行政マネジメントモデル」を構築する（図 1-3）。

## 1.3 本研究の意義

前述のとおり、地方自治体は、厳しい財政状況の中で財政支出を今以上に削減していくと同時に、公共事業削減などに伴う地域経済低迷への対策を実施していかなくてはならないという、いわば相反する 2 つの課題を同時に解決することが求められており、これまでの行政手法とは異なる革新的な行政運営モデルの確立が喫緊の課題となっている。本論文は、そうした状況にある全国の地方自治体に対して、現実的な課題解決手法を提示するものである。このモデルを実施することにより、地方自治体の経営責任者である首長あるいは政策担当者は、行政の効率化と地域活性化を図ることが可能となり、自立した地域運営を実現することができるようになる。

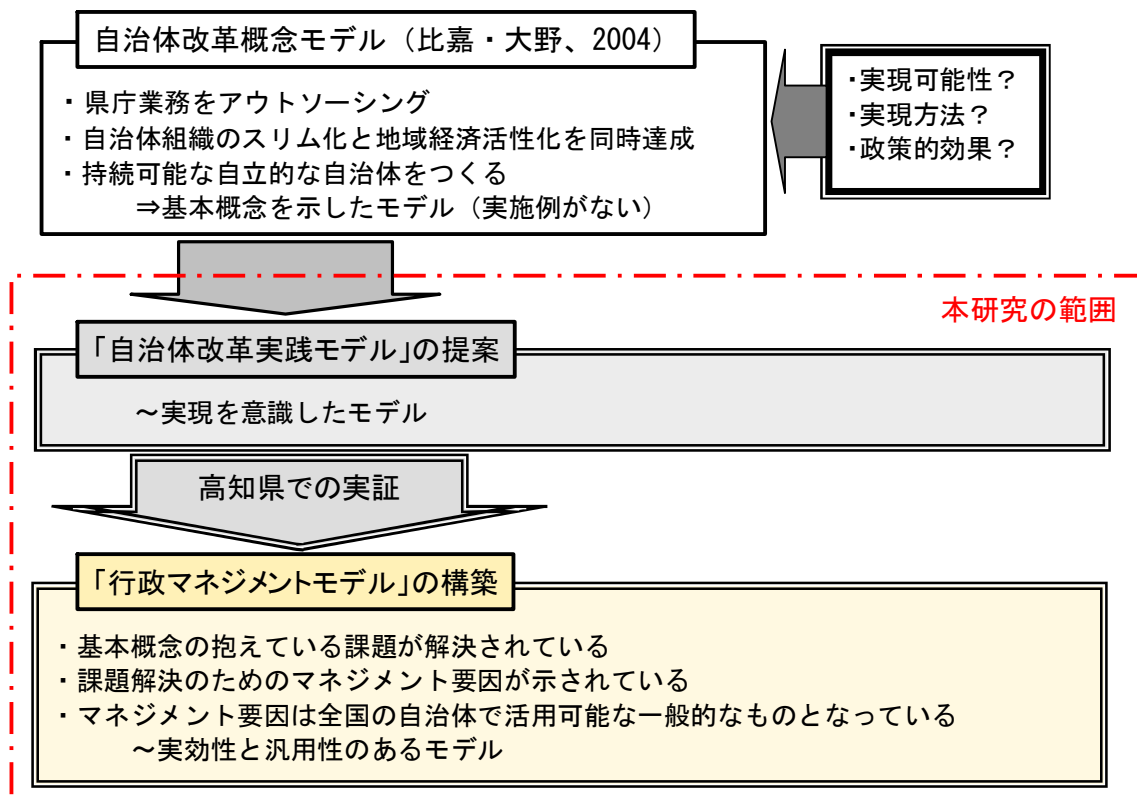


図 1-3 行政マネジメントモデルの構築

## 1.4 言葉の定義

### (1) 行政アウトソーシング

行政が行政効率化のためにその業務を民間企業や団体などに委ねることについて、国の通知文書や審議会等では、従来は「民間委託」という用語が多く用いられてきた。一方、アウトソーシングと言う用語は、民間で情報システムの委託の際に用いられていたということもあり、行政情報化に伴う場合には以前から使用されてきたが、1997年の行政改革会議中間報告（行政改革会議、1997）が行政減量化のために民間の活力を利用していくという意味で「アウトソーシング」と言う言葉を利用して以来、「アウトソーシング」という言葉は行政の分野で広く使用されるようになった。しかし、2004年の行政効率化推進計画（行政効率化関係省庁連絡会議、2004）では民間委託の意味で「アウトソーシング」という言葉を使用する一方で、2004年の閣議決定「今後の行政改革の方針」（内閣、2004）では「民間委託」という言葉を同じ意味で使用するなど、政府においても必ずしも用語の使い方に統一性はない。

島田(2000)は、単なる効率化やコスト削減でなく組織戦略の意味合いを含めた場合にアウトソーシングと言う用語を用いており、行政情報システム研究所(2000)も同様な意味合いでアウトソーシングと外注を区別して議論している。また、自治体でも民間委託とアウトソーシングを使い分けているところがあり、たとえば高知県では、アウトソーシングについて「従来の県庁の業務を単に代行して

もらうというだけでなく、県庁外部（民間企業やNPO、SOHOなど）の方々が持っている優れた知恵や技術を取り入れて、より良いサービスを実現するという意味も含んでいます。」と説明しており（高知県、2005a）、行政改革の意味合いを含めた場合に「アウトソーシング」という用語を用いている。

本論文では、行政業務を行政組織の外の組織が行うことによる地域経済への効果について着目して議論を進めるため、業務の実施形態や目的について細かな分類を行うことはせず、行政が自ら実施していた業務を行政の外部にある民間企業等（NPO、個人、グループ、その他の団体を含む）に委ねること全体を「行政アウトソーシング」として議論を進める。2003年の地方自治法の改正で導入された指定管理者制度は、公園や体育館などの公の施設の管理を、企業やNPOなど行政以外の機関に代行させることができる制度であり、行政アウトソーシングのひとつの形態である。

## **(2) 行政**

本論文では、行政アウトソーシングの実施主体となる「行政」は地方自治体を想定している。地方自治体には人口198人の東京都青ヶ島村から1290万人の東京都まで様々な規模があるが、本論文が提案するモデルは、自治体が行う広範な行政事務事業を対象としてアウトソーシングを行い、地域内にその受け皿を育成するものであり、人口規模や基礎自治体であるか都道府県であるかは問わない。また、道州制が施行された場合には、道州における実施も考えられる。

## **(3) 地域活性化**

地域活性化という言葉は、政策的には二通りの意味で使用されている。一つは雇用の創出や所得の向上といった地域経済の活性化である。これは、伝統的な地域活性化対策が目的としていたもので、具体的な施策としては地域の雇用や所得を増加する効果のある工場や新産業の誘致がその中心となっている。もう一つは、地域おこしやコミュニティビジネスなど地域住民の活動の活性化である。たとえば阿部(1998)は、地域経済のあり方が自治体経営から地域経営に重点が移っていると述べているが、地域経営においては住民活動が大きな役割を担っているとしている。また、下平尾(1995)は、産業振興や基盤整備と並んで、住民パワーを引き出すことが地域振興の柱であるとしている。このように、近年は、地域住民の活動を活性化する取り組みや、行政と地域住民との協働が注目されている。新しい地域活性化モデルにもそうした効果が期待される。

なお、地域活性化と同じような意味で用いられる用語として「地域振興」という言葉がある。法令用語としては、1961年制定の産炭地域振興臨時措置法など、以前は地域振興という言葉が多く使われたが、1990年に、それまでの過疎地域振興特別措置法が改正され、過疎地域活性化特別措置法となった以降、地域活性化という用語が多く用いられるようになってきている。本論文では、地域活性化という言葉を用いることにする。

## 1.5 本論文の構成

本論文は、全部で7章よりなる（図 1-4）。まず第2章では既存研究および関連政策のレビューを行う。特に本論文が提案するモデルのベースとなる地域活性化政策と行政改革に関するこれまでの議論を総括するとともに、行政アウトソーシングを巡る課題を整理する。第3章では行政アウトソーシングにより地域活性化と行政効率化を同時に達成するという基本概念に基づき、実現を意識した「自治体改革実践モデル」を提案する。第4章ではモデルの有効性を検証するために本論文で用いる手法について解説する。第5章では高知県が実施した行政アウトソーシングにおける「自治体改革実践モデル」の実践のうち、行政効率化サブモデルの実施と課題解決の取り組み状況について説明する。第6章では同じく地域活性化サブモデルの実施と課題解決の取り組み状況について説明する。第7章では第5章、第6章における有効性の検証結果をもとに新たな「行政マネジメントモデル」を提示し、今後の研究の方向性について論じる。

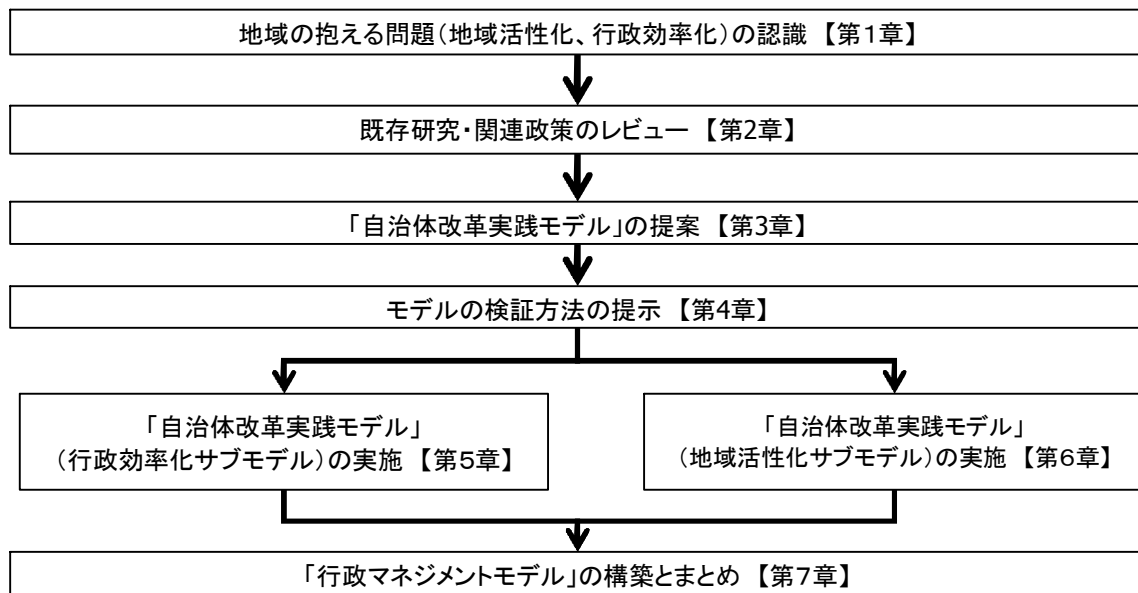


図 1-4 本論文のフレームワーク

## 第2章 既存研究と政策的背景

本章では、行政アウトソーシングを活用して行政効率化と地域活性化の同時達成を可能とするモデルの政策的背景を概観するとともに、行政アウトソーシングに関する既存研究のレビューを行い、行政アウトソーシングに関して指摘されている問題点を整理する。

### 2.1 モデルの政策的背景

本節では、まず、戦後の地域活性化政策の変遷をレビューすることにより、近年の地域活性化政策が地域資源を活用する方向へと変化していることを示すとともに、行政ニーズは地域活性化に貢献する可能性の高い地域資源の一つであることを示す。次いで行政アウトソーシングが行政改革の取り組みの中で果たしてきた役割の変化をレビューすることにより、近年、行政アウトソーシングの規模が拡大し、地域経済に与える影響が大きくなっていることを示す。

#### 2.1.1 地域活性化政策

戦後のわが国の地域活性化政策を概観すると、一貫して国土の均衡ある発展を目指し、工業、ハイテク産業、サービス業と時代とともに対象を変えながら成長産業の地方分散を図ってきた（詳しくは補論参照）。しかしながら、1990年代後半になると、地域活性化政策のパラダイムが2つの点で大きく変化した。

パラダイム変化の一つは、政策手法の変化である。それまでの企業や産業を外部から誘致するという政策から、地域の資源を生かした内発的、自立的な地域活性化政策へと変化した。1990年代後半になると、従来のような地域の外部からの企業誘致に頼る地域振興は成果をあげることが難しくなり、代わって、地域経済の活性化の起爆剤として地域に存在する産業技術の集積が注目されるようになった。1995年には、通商産業省環境立地局長の私的研究会である「新産業立地政策研究会」が、国土の均衡ある発展から国際的に魅力ある立地環境整備への転換を示唆する指摘を行っている（通商産業省環境立地局立地政策課、1995）。1997年には地域の基盤的な製造業の技術に着目した「特定産業の集積の活性化に関する臨時措置法」（地域産業集積活性化法）が制定され、1998年には地域の高度な技術集積に着目した「新事業創出促進法」が制定された。同法の制定にともない、テクノポリス法と頭脳立地法は、その役目を終えたとして廃止された。こうした流れは、2000年の国土審議会地方産業開発特別委員会最終報告「新産業都市の建設及び工業整備特別地域の整備の今後の在り方について」においてより明確になっている。同報告では、地方の産業活性化のあり方として、「従来のように工場を誘致するだけでなく、地域資源を活用しながら地域産業の競争力強化や新事業の創出を促進し、地域経済の自立的発展を図ることが求められている」として、地方の独自性を生かした内発的な産業発展に重点を移すべきとしている。この報告を受け、2001年には「新産業都市建設促進法」と「工業整備特別地域整備促進法」が廃止された。地域資源の概念としては、地域の農林水産物、地域で伝承され

ている職人の技や独自技術を持った地元企業などの技術、豊かな自然や文化財等の観光資源、地域の人材など幅広いものが考えられている。例えば、2005年には「地域再生法」が制定され内閣に地域再生本部が設置されたが、同法は、地域における創意工夫を生かすとともに、地域の特性、文化的資産、人材などの地域資源を生かすことにより就業機会を創出することを目指し、地域再生計画に基づき地方公共団体が実施する事業を支援するものである。さらに2007年には、地域の中小企業がそうした地域資源を活用して行う新たな事業展開を支援するために、「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律」（中小企業地域資源活用促進法）も制定されている。このように、1990年代後半以降、外部からの企業誘致による地域活性化ではなく、地域の資源を生かした地域活性化が推進されるようになった。

パラダイム変化の第二は、政策主体の多様化である。それまでの国が計画を策定し主導的に進めていくという手法から、地方自治体、あるいは地域住民、地域のグループ、NPOなどが主体的に地域の活性化に取り組むという手法へと変化した。1990年代後半になると、地域活性化の担い手に変化が現れた。この時期、バブル崩壊後の経済的不安定の中で人々の意識が大きく変化し、これが地域活性化のあり方にも大きな影響を与えた。人々の価値観は量的なものから質的なものへと変化し、自己責任の下での自由な選択を求めるようになった。また、地方においては地方分権に向けての流れが生じ、NPOなどの活動も活発化した（国土庁、1998）。このような流れを背景として、多軸型国土構造の形成をめざした「21世紀の国土のグランドデザイン」（以下、五全総という）が1998年に策定された。五全総では、国や地方公共団体だけでなく、地域住民、ボランティア団体、民間企業など多くの主体が参加し連携しながら、自立的に地域づくりをすすめていくことを重視しており、地域住民等の多様な主体が、価値観の多様化の中で従来の行政では十分に対応できていない分野を、行政に代わって提供していく可能性を指摘している。また、高度情報化社会の到来の中で、テレワークの意義について全国総合開発計画の中ではじめて触れるとともに、テレワークによる地域活性化を地域づくりのための戦略の一つに位置づけている。

なお、五全総では地方分権が進められる中での国土計画策定手法の見直しも提言している。その結果、2005年には、国土総合開発法が改正され、国土形成計画法となるとともに、同法のもとで圏域ごとに国と地方が連携して広域地方計画を策定することとなり、東北開発促進法、北陸地方開発促進法、中国地方開発促進法、四国地方開発促進法、九州地方開発促進法は廃止された。

こうした、地域資源の活用、地域主体の地域づくりが一体となった取り組みが近年の地域活性化の流れとなっている。例えば、2002年には「構造改革特別区域法」が制定されたが、この法律は、地方自治体が地域活性化のために独自の工夫で特区を設定し、国がその特区について規制緩和を行うものである。例えば、高知県三原村は、地元で昔から伝わるどぶろくを復活して地域活性化に用いようと、酒税法に基づく規制を緩和する「どぶろく特区」を申請して認定され、7件の農家食堂、農家レストランで提供するなど地域活性化の取り組みにつなげている（三原村商工会、2008）。また、地域の住民が地域の課題をビジネスの手法で解決する取り組みであるコミュニティビジネスといった活動も注目さ

れており、国による支援も行われている。コミュニティビジネスは、「地域資源を活かしながら地域課題の解決を「ビジネス」の手法で取り組むものであり、地域の人材やノウハウ、施設、資金を活用することにより、地域における新たな創業や雇用の創出、働きがい、生きがいを生み出し、地域コミュニティの活性化に寄与するものと期待されている」取り組みである（関東経済産業局、2009）。2003年には広域関東圏コミュニティビジネス推進協議会が設立され、経済産業省によるコミュニティビジネスの立ち上げ支援が行われるなどの動きが出ている。さらに2008年には、農林漁業者と商工業との連携を図る「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律」が制定されたが、その仕組みの中で補助事業として「村おこしに燃える若者等創出事業」が実施され、農山漁村地域の産品や資源と都市部のニーズをつなぐことにより地域起こしを行っている人材の育成を支援している。

このように、近年は地域活性化対策の内容が、産業誘致型から地域資源活用型に変化しており、施策の内容も誘致企業への支援から幅広い地域の活動を支援する方向へと支援対象を広げている（表2-1）。従って、新たな地域活性化政策を考えていく際には、地域にあった適切な「地域資源」を見出し、その育成を図っていくことが重要である。

表 2-1 地域活性化政策の推移

時期	産業	手法	政策主体	方向	キーワード
戦後～1950年代	工業	企業誘致	国	集中	太平洋ベルト地帯
1960～70年代	工業	企業誘致	国	分散	国土の均衡ある発展、新産業都市
1980～90年代前半	成長産業	企業誘致	国	分散	国土の均衡ある発展、テクノポリス
1990年代後半～	地域資源	地域活動支援	地方	分散	地域主体の地域づくり

## 2.1.2 行政アウトソーシング

### (a) 行政アウトソーシングの推移

行政アウトソーシングの歴史的経緯を見ると、その目的や規模が大きく変化しながら今日に至っている。その変化は大きく3つのフェーズに分けることができる。

#### 1) 現業業務のアウトソーシング

行政アウトソーシングの第1フェーズは、行政コスト削減を目的に、給食、清掃等の現業業務において進められた。

地方自治体が、業務の効率化や経費の節減のために行政事務の一部を業者に委託しようとする動きは1960年代から始まったと言われており（島田、1997）、1965年には、愛知県犬山市が可燃ごみの収集業務の業者への委託を開始している（総務省、2004）。1970年代に入ると、埼玉県戸田市が1974

年4月から水道メーター検針業務を外部委託し、熊本県八代市が1979年から公園や広場の維持管理業務を外部委託する（総務省、2004）など、外部委託の動きは次第に拡大してきた。

1980年代に入ると、1981年から82年にかけて臨時行政調査会（以下、第二臨調という）が行政分野の民間委託を答申で打ち出した。1981年7月に出された1次答申においては、地方行政の減量化を指摘する中で、公共施設の運営、学校給食業務、清掃業務について民間委託を積極的に推進すべきものとしている。また、1982年7月に出された3次答申では、公務員の範囲について指摘する中で、「国家公務員の中には、たとえば技能・労務職員のように、民間と同様の業務を行うものが含まれているが、特別の必要がある場合を除き、当該業務について事務・事業の整理、民間委託等を積極的に推進する。」として、国の事業の中でも給食、清掃業務等技能職員の業務については民間委託を進めるべきとするとともに、「地方公共団体においても、国に準じた措置を講ずるべき」として、地方自治体にも民間委託の推進を求めている。さらに同答申では、地方行政の減量化、効率化を求めると、「民間委託等により実施することが可能な事務・事業については、計画的に民間委託等を推進することとし、地方財政計画にもこれを反映させる。」として、地方財政計画により地方自治体による民間委託の推進を義務化すべきとしている。こうした動きを受け、東京都が第一次行政改革（1979年度～83年度）において民間活力の活用として民間委託を推進するなど、地方自治体でも業務の民間委託が加速化された。なお、第二臨調の最終答申が1983年3月に出された後、同答申で示された行政改革の実現を監視するための機関として、総理大臣の私的諮問機関として臨時行政改革推進審議会（行革審）が1983年に設置された。この臨時行政改革推進審議会は、その後、行政改革委員会に引き継がれている。

第二臨調の答申を受け、1985年1月には、「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）の策定について」（昭和60年1月22日付自治事務次官通知）が各都道府県知事、各政令指定都市市長宛に出され、各地方自治体に対して行政改革大綱の策定を求めるとともに、外部委託の推進が求められた。行政改革大綱の策定を求める通知は、その後も繰り返し出されている(表2-2)。

表2-2 地方行革大綱の策定を求める自治省事務次官通知

年月	通知の表題	背景
1985年1月	「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)の策定について」	第二臨調答申(1983年3月)
1994年10月	「地方公共団体における行政改革推進のための指針の策定について」	
1997年11月	「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針の策定について」	行政改革会議中間報告(1996年9月)

総務省(2006)が、自治体の行政改革の具体策として定数人員削減、給与の適正化、事務事業の再編・整理とならびアウトソーシングの実施をあげているように、行政業務の民間企業等へのアウトソーシングは、競争原理や規模の経済性を活用でき行政コストの削減を図ることが期待されるため(Stein,

1990)、1980年代以降、多くの自治体がアウトソーシングを進めている(島田、1997)。

アウトソーシングの対象となった業務は、第二臨調において指摘されている技能職員が担っていた給食や警備業務などのいわゆる現業業務や施設運営業務が中心であった。この現業業務は、「地方公務員法(昭和25年法律第261号)」第57条でいう「単純な労務」にあたり、地方圏の多くの自治体においても、地元の民間企業等に対応可能な業務であった。このため、市町村を中心とする多くの地方自治体においてアウトソーシングが進められた。

都道府県におけるアウトソーシングは近年進展しつつある(表2-3)。さらに市町村におけるアウトソーシングの状況についての2004年3月の調査(総務省、2004)では、一般事務では配食サービス、ホームヘルパー派遣、庁舎清掃などの業務の委託が、施設運営では、下水終末処理施設、都市公園、病院・コミュニティセンターなどの運営事務の委託が進んでいることが明らかになっている。

表2-3 都道府県におけるアウトソーシングの実施状況(一般事務)

事務事業名	委託率	
	1998年4月	2002年12月
本庁舎の清掃	100%	100%
本庁舎の夜間警備	74%	81%
案内・受付業務	53%	53%
電話交換業務	24%	42%
公用車運転	20%	21%
学校給食	68%	72%
学校用務員事務	21%	23%
水道メーター検針	40%	50%
道路維持補修・清掃等	89%	94%
情報処理・庁内情報システム維持	—	100%
ホームページ作成、運営	—	85%
給与計算事務	—	53%

(出所：総務省(2003))

## 2) 情報システムのアウトソーシング

1994年12月の「行政情報化推進基本計画」の閣議決定を受けて、自治省が1995年5月に「地方公共団体における行政情報化の推進に関する指針」を示した。これにより、全国の地方自治体において行政情報化が求められることとなった。しかしながら、情報システムの維持管理は高度な専門性を必要とする一方で、厳しい財政状況のもと、地方自治体では情報システムの導入に必要な職員の育成、確保が困難であったため、情報化の推進に際してはアウトソーシングが活用されるようになった(行

政情報システム研究所、2000)。その後も、政府による「e-Japan 重点計画」の策定（2001年3月）などの動きの中で地方自治体における情報化は進展し、多くの自治体が情報システムのアウトソーシングを行っている（表2-3）。また、2002年4月に開催された政府の平成14年第11回経済財政諮問会議では、電子自治体の実現を目指して、共同化を伴うアウトソーシングを積極的に活用することを議論している。

### 3) 広範な事務事業のアウトソーシング

1990年代以降、単なるコスト削減だけでなく、行政のあり方を見直すことを念頭に置いたアウトソーシングが進められるようになり、それまでの現業業務や情報システム以外の広範な行政分野でアウトソーシングが進められるようになった。

1996年に総理府に設置された「行政改革会議」は橋本内閣の重要政策である6つの改革のうち、行政の改革を担うものであったが、「民間でできるものは民間に委ねる」との考えのもとに議論を進め、1996年9月の中間報告で、アウトソーシングを行うことにより国家行政の減量化を行うとの方針を示した。1997年12月の最終報告では、国家行政が行うべき事務の範囲を企画・立案業務と実施業務に分け、後者を原則的にアウトソーシングする、これにより国家行政の減量を実現する、との方針が示された。これにより、従来の単なるコスト削減のためのアウトソーシング(外部委託)が目的を広げ、行政のあり方を見直すための一つの手段としてアウトソーシングが示されることになった。また、規制改革の観点からも同様の議論が行われており、2001年12月の総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第1次答申」では、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」との基本原則の下、公的主体が行っている業務について、可能な限り株式会社を含む民間事業者が主体的に担い得るよう、参入を妨げる規制の撤廃を行う旨の答申を行った。また、イギリスで始まった、行政に民間の経営手法を取り入れるNPM (New Public Management)(Hood, 1991)という手法が2000年ごろから我が国でも注目されるようになってきたが、NPMにおいては契約型システムの一つの類型としてアウトソーシングがあげられている(大住 2002)。このように、国や自治体が求められる行政改革の内容は、単なる行政コストの削減の取り組みから行政に民間の経営手法を導入し行政のあり方を変える取り組みへと変化している。さらに近年は、NPMをさらに進化させ新しい行政のあり方として住民と企業と行政が協働で公共サービスに取り組むPPP (Public Private Partnership)の動きが広がりつつあり、アウトソーシングを含めたPPPの推進による地域活性化への取り組み事例も報告されている(宮脇、2005; 日本政策投資銀行地域企画チーム、2004)。こうした国のアウトソーシングによる減量化の方針は地方自治体にも求められ、1997(平成9)年11月には、自治事務次官通知「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針の策定について」が出された。この通知では、「行政運営の効率化、住民サービスの向上等を図るため、民間委託等の実施が適当な事務事業については、地域の実情に応じ、積極的かつ計画的に民間委託等を推進すること」として、地方公共団体に対して、民間委託を積極的かつ計画的に推進することを盛り込んだ地方行政推進のための新たな指針を策定す

るとともに、新たな指針に沿って行政改革の一層の推進を図るよう指示した。また政府は、2004年に「今後の行政改革の方針」を閣議決定したが、その中でも地方自治体に対して地方行革を進めるために民間活力を最大限活用した民間委託の推進を求めた。

このようにアウトソーシングの推進が求められる中で、政府は、国や地方の行政事務・事業に民間の力を活用できるよう、一連の制度改正を行っている。1999年には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（PFI法）が施行され、公共事業等に民間事業者の手法が取り入れられるようになった。2003年には地方自治法が改正され、自治体の持つ「公の施設」を民間に管理委託することを可能とする指定管理者制度が導入された。さらに、2006年には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）の制定により国において市場化テストが導入されたが、これをきっかけに地方自治体でも市場化テストに取り組む動きが生じている。

こうした動きのもとで、地方自治体における行政アウトソーシングの範囲は、以前からアウトソーシングが行われていた現業や情報分野だけでなく、総務事務や旅費事務など従来は行政内部で行われていた行政事務にまで範囲が広がりつつある。例えば、2002年には、静岡県が全国で初めて総務事務センターを設置し2004年度以降その業務を外部委託している。大阪府では総務事務センターを設立して、給与関係事務、会計事務、物品調達などの業務をアウトソーシングしている（大阪府総務サービスセンター、2004）。同様の動きは千葉県等全国の自治体でもみられる。このように、行政改革に先進的に取り組む自治体では行政業務全体を対象に大規模なアウトソーシングが行われるようになってきている。2005年には総務省も「行政運営の効率化、住民サービスの向上を図るため、地方公共団体に対し、民間委託等の実施が適当な事務事業については、地域の実情に応じ、積極的かつ計画的に民間委託等を推進するよう要請」（総務省、2005）している。

OECD(2005)は、行政サービスの提供方法として、アウトソーシング、官民パートナーシップ(PPP)、バウチャーの3種類をあげ、そのうちアウトソーシング対象となる業務として、次の3種類をあげている。

- ・清掃、ごみ処理、警備、給食等「ブルーカラーのサポート活動」、
- ・情報処理、法務、財務等「政府機関の中核的な任務に付属する活動」、
- ・刑務所、消防、食品監視、監査等「従来は政府によって行われていた主要機能」

その分類に従えば、地方自治体のアウトソーシングは従来の「ブルーカラーのサポート活動」から「政府機関の中核的な任務に付属する活動」へと範囲を広げている。

しかしながら、こうしたアウトソーシングの大規模化は、特に地方圏の自治体で地域経済との関係で新たな課題を生じている。従来の現業業務を中心とするアウトソーシングが地元の企業を受け皿とするケースが多いのに対し、これらの行政事務全般の受け皿となる「対事業所サービス業」は大都市圏に集中する傾向にあり、地方圏の立地が少ない（中小企業庁、1990）。その結果、地方圏の自治体がアウトソーシングを進めると、大都市圏に立地する「県外」企業がアウトソーシング先となる傾向にある（表2-4）。行政の効率化に伴い必然的に発生する地域における公的支出の減少に加え、こうした

地域外への資金の流出により、自治体業務のアウトソーシングの拡大は地域経済にマイナスの影響を与えることが懸念されている。実際、高知県が旅費事務のアウトソーシングを実施しようとした際には、県議会で「県の金が県外の手旅行業者に流れる。」と県外企業にアウトソーシングを行うことに疑問を投げかける議論が行われた（中西、2005）。

表 2-4 事務事業の大規模アウトソーシング事例

府県名	アウトソーシング対象業務	アウトソーシング先（本社所在地）
静岡県	総務事務センター	パソナ（東京都）
大阪府	総務サービスセンター	松下電器（大阪府門真市）、富士通（東京都）、NTT 西日本（大阪市）
千葉県	総務ワークステーション	パソナ（東京都）、アデコ（東京都）、ちばぎんアカウンティングサービス（千葉市）
鳥取県	共通庶務業務	パソナ（東京都）
高知県	旅費事務センター	近畿日本ツーリスト（東京都）
愛知県	総務事務センター	NTT 西日本（大阪市）、NTT 西日本－東海（名古屋市）、パソナ（東京都）
富山県	総務事務	パソナ（東京都）

（データの出所：パソナ（2003、2005、2007a、2007b）、大阪府総務サービスセンター（2004）、宮脇(2005)）

そうした中、アウトソーシングの経済効果に着目し、地域経済活性化や地域の雇用創出をアウトソーシング実施の目的にあげる自治体も出てきている（大野、2004）。特に、これまで地域の経済を公共事業に依存していた地方圏では、近年公共事業が大幅に削減されているため景気の低迷が続いているが、こうした地域においては行政アウトソーシングが公共事業に代わって地域経済の活性化に貢献することが期待される。しかし、地域活性化を目的の一つとしてアウトソーシングを実施した自治体においても、多くは地域外の業者に委託しているため、アウトソーシングの成果は行政コストの削減にとどまり、地域の活性化に結びついた例は見られない（比嘉・大野、2004）。

#### (b) 「自治体改革概念モデル」の提唱

こうしたことを背景に、比嘉・大野（2004）は、テレワークを活用して地域の SOHO などに外部委託することにより地域活性化と行政のスリム化を同時に実現するという概念を提唱している。以下、この概念を「自治体改革概念モデル」と呼ぶ。

この「自治体改革概念モデル」は、自治体はその業務を SOHO、NPO、市民団体等にアウトソーシングすることで、行政のスリム化を進めると同時に地域に新規事業を創出するもので、これにより持続可能な地域社会を目指すものである（図 2-1）。自治体内部では人員、予算ともにスリム化が進む一

方で、地域では SOHO やマイクロビジネス、企業、NPO、市民団体が行政から移行された業務を実施し、それに対して行政が支援する。このモデルのポイントは、行政が行う業務を地域の企業、SOHO、NPO 等に委託することにより行政組織のスリム化や地域との協働を実現するとともに、最初の 3 年間程度は受託先を地元の企業等に限定するなど地元のビジネスを育成し、地域の経済規模を拡大しようとするところにある。

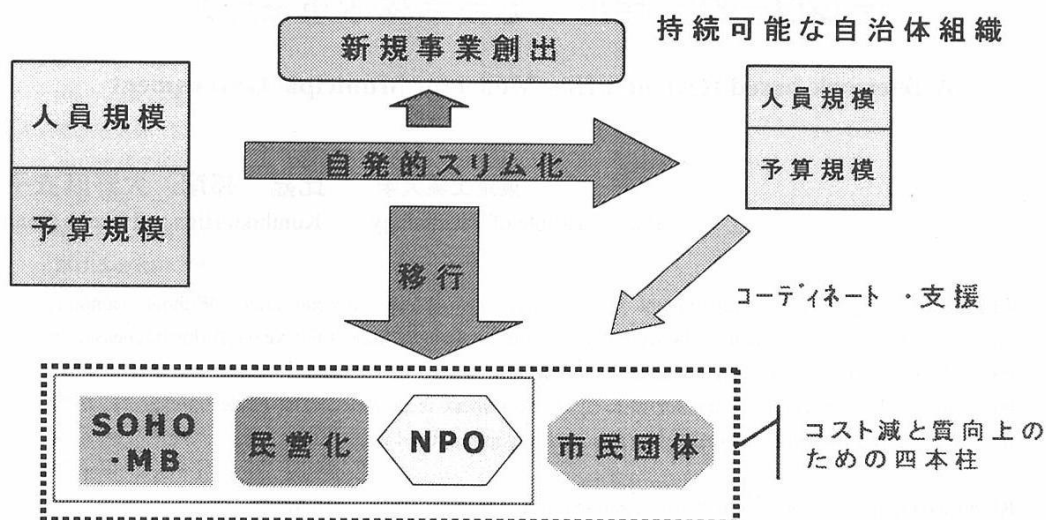


図 2-1 「自治体改革概念モデル」のフレームワーク（比嘉・大野、2004）

このモデルは行政改革と地域活性化という異なる政策課題を同時に解決しようとする意欲的なものであるが、実際の自治体における実践事例がない。このため、政府による市場化テストの取り組みにおいて見られるような行政サイドの抵抗（齋藤、2006）のなかでの職員意識改革の推進、アウトソーシング対象業務の選定を進めていくための具体的方法、アウトソーシング実施に伴う一時的なコスト増に対して説明がつかだけの定量的な行政コスト削減効果や経済波及効果などの諸課題をどのように解決していくか、ということについては明らかになっていない。

## 2.2 行政アウトソーシングに関する既存研究

これまでの行政アウトソーシングについての研究は、大別すると、アウトソーシングの意義や役割などアウトソーシングの制度自体について論じたもの、契約方法や委託先との関係などアウトソーシング実施上の課題について論じたもの、コスト削減効果や提供サービス水準など行政効率化効果について論じたもの、市場規模や雇用効果など経済活性化効果について論じたものがある。

### 2.2.1 制度の議論

行政アウトソーシングの意義や役割については、行政アウトソーシングが単なる行政コスト削減の手段から行政改革の手段へと変化してきたことを背景に、行政のあり方と絡めた議論が行われている。

企業が実施するアウトソーシングについて、花田（2000）が、業務の運営とともに業務の企画・設計も外部に出すことにより価値創造につながるようなアウトソーシングは、従来の単なるコスト削減を目的とするアウトソーシングとは異なる「戦略的アウトソーシング」であるとする「花田モデル」を提示しその意義について議論している。島田（2000）は地方自治体のアウトソーシングに関して同様の議論を行い、自治体戦略実現の手段としてアウトソーシングを位置づけている。また、近年の新しい行政のあり方を議論する中でもアウトソーシングの役割は論じられており、大住（2002）は、行政に民間の手法を取り入れるニュー・パブリック・マネジメント理論を踏まえて外部委託の役割と意義付けを論じ、今井（2006）は、市民自治の観点から行政の事務事業をアウトソーシングする意義を論じている。市民と行政との関係では、原田（2005）が指定管理者制度の実施に絡めて、市民の評価を組み込んだアウトソーシングの運営管理手法について議論している。

一方で、行政分野でアウトソーシングを行うことに伴う課題も指摘されている。アウトソーシングの実施により行政として事業実施の主体性が失われる、あるいは行政の持つ技術的能力が次第に失われ委託先に技術が囲い込まれるのではないかという懸念が指摘され（島田、2000；行政システム研究所、2000）、実際、業務内容のモニタリングが困難になった水道業務の事例も報告されている（宮脇、2005）。

アウトソーシングの個別事例からアウトソーシング制度について論じた研究は、現業業務や情報システムなど従来型のアウトソーシングが多い。例えば、ごみ処理に関して板橋（2000）が、学校給食に関して山崎（2000）が事例研究を行っている。統計調査・行政評価等に関しては、梅田（2000）や竹内・高比良（2005）の研究がある。行政情報化に関わるアウトソーシングについては、杉浦（2000）や近藤・島田（2000）が具体事例をもとにアウトソーシングの進め方について議論している。さらに、行政情報システム研究所（2000）やニューメディア開発協会（2002）は情報システムのアウトソーシングを取り上げながら電子自治体など行政アウトソーシング全体の意義や課題について検討を行っている。これに対し、総務事務をはじめとする幅広い行政分野のアウトソーシングに関しては、取り組みの本格化からまだあまり時間がたっていないこともあって研究は少なく、大阪府の総務事務のアウトソーシングに関して、日本政策投資銀行地域企画チーム（2004）の研究や大阪府総務サービスセンター（2004）が自らの事例を詳細に取りまとめているほかは、中西（2005）が、高知県の旅費システムのアウトソーシングについての議論を分析している例がある程度である。

## 2.2.2 アウトソーシング実施上の議論

アウトソーシングを実施する際に考慮すべき要素として、アウトソーシングを含めた行政改革による利害得失が明らかでないと改革に対して支持が得られないとするとの研究（Fernandez and Rodrik, 1991）や、民営化が実際に実施されるかどうかはその効果よりも政治的な要因が左右するとの研究（Lopez-de-Silances et al, 1995）があり、アウトソーシングを進めていく際には、知事等政治家である首長のリーダーシップや情報発信を通じて住民や職員から改革への支持を得るといふ、いわば政治的

要因が重要であることが指摘されている。

事務手続きの観点からは、委託先の体制整備を考えると複数年契約が望ましいが、予算制度の制約や技術進歩の観点から複数年契約が困難であるという契約方法の問題が指摘されており（行政システム研究所、2000；ニューメディア開発協会、2002）、アウトソーシングの実施に際しては行政内部の事務手続きの整備が必要であることが示されている。

委託先に関する課題としては、委託先の事業運営のリスクを考えると適切な委託先を選定することは困難ではないかとの指摘がある（島田、2000；行政システム研究所、2000；関西情報・産業活性化センター、2005）。また、委託先がNPOや任意団体の場合の経営に対する不安も指摘されている（日本政策投資銀行地域企画チーム、2004；宮脇、2005）。さらに、技術力の監督や情報漏洩防止など委託先の管理が適切にできるのかなどの懸念も指摘されている（島田、2000；行政システム研究所、2000）。アウトソーシングによる公益確保の懸念や受託企業における労働基準法などの法令順守に対する懸念（自治体アウトソーシング研究会、2004）も指摘されている。このように、アウトソーシングを進める際には、委託先の体制整備が重要な課題となっている。

### 2.2.3 行政効率化効果に関する議論

行政効率化のために導入が図られているアウトソーシングであるが、アウトソーシングが実際に行政効率化に結びつくかどうかと言う議論がある。行政効率を  $B/C$ （B:便益、C:コスト）とすると、便益（B）は行政サービスの水準の増大や雇用増などの効果であり、コストは人件費等の行政コストである。効率向上のためには、行政サービスの水準等を増大させるか、行政コストを低減させることが必要となる。

関西情報・産業活性化センター（2005）は、コールセンターや公民館運営などについて、ニュー・パブリック・マネジメントの観点から分析し、事例ごとにそのコスト節減効果と雇用効果を示すとともに課題解決方法について提案を行っている。サービス水準に関しては、受託企業がコスト削減を進める結果、契約形態によっては住民へのサービス低下懸念を生じるとの指摘があり（Hart et al, 1997）、実際、保育園のアウトソーシングやバス事業や児童福祉施設の民営化で利用者の不安を生じている例（日本政策投資銀行地域企画チーム、2004）や、水道事業のアウトソーシングでサービスに問題が出た例（宮脇、2005）が報告されている

行政コストについても多くの議論がある。一般的にアウトソーシングはコスト削減を目的にしておりコスト削減効果についての報告は多いが、必ずしもその目的は達せられないとする研究もある。例えば、Alexandre and Charreaux（2002）は、フランスで民営化された企業の統計的分析から業務の担い手を官から民へと移行しても効率向上するとは限らないと指摘し、南（2004、2006）はABC分析による地方自治体の官民のコスト比較から、アウトソーシングの実施方法によってはアウトソーシングが必ずしも経費節減につながらないことを指摘している。また、アウトソーシングの推進による職員の業務量の減少に比べて退職者数が少ないため、アウトソーシング実施後一定期間は人件費が二

重に必要となるダブルコストの発生も懸念されているほか、アウトソーシングに要する手間やコストが大きいため、アウトソーシングによりかえってコストが増加するとの指摘もある（行政システム研究所、2000；水田、2005）。

今後、大規模なアウトソーシングを実施していくためには、アウトソーシングの実践の中でこれらの課題についての解決策を見つけていくことが必要となっている。

#### 2.2.4 経済効果に関する議論

行政アウトソーシングの経済効果についても近年注目されている。政府の総合規制改革会議が2002年に出した中間とりまとめは、規制改革による経済活性化を論じる際に、多様化する行政ニーズへの対応手法の一つとして民間委託をあげ、その推進を提言している。また、経済財政諮問会議もその議論の中で、経済活性化メリットについて論じている（2002年4月の第11回会議における片山議員提出資料）。

具体的な経済効果については、社団法人ニュービジネス協議会（1997）が「ニュービジネス白書1998年度版」において自治体が行っている学校給食や福祉サービスなどの業務についてコスト比較を行うとともに、市場規模について自治体の歳出額をベースに簡単な試算を行い、ビジネスとしての可能性について言及している。また、野村総合研究所（2008）は、地方自治体からアウトソーシングされる事務事業をパブリックサポートサービスとして、個別事業ごとに市場規模を積み上げ、2012年には全体で5.4兆円に達すると試算している。

このように経済効果が期待される一方で、総務事務や旅費事務など今後アウトソーシングの増大が期待される業務は地方に受け皿となる企業や団体が少ない（中小企業庁、1990）。このため従来は表2-4に示すように大都市に多く立地する事業所サービス業に属する企業が受託しており、アウトソーシングが進んでも地域の活性化には貢献しないことが懸念される。この懸念を解決するには地域への経済波及効果や雇用効果を定量的に示すことが求められる。また、アウトソーシングの実施で業務の実施主体が県庁から地域の企業等に移ることにより経済波及効果が拡大し、新たな雇用効果や所得効果が生じ、地域経済活性化のあることも示す必要がある。さらに、地域活性化効果のうち、地域の活動が活発化するという効果については、これまでのところ具体的な実施例が乏しいため、具体的事例を示していくことが求められる。

#### 2.2.5 課題の整理

以上のように、これまでの研究で指摘されている行政アウトソーシングによる地域活性化を行う際の課題は、表2-5に示すように、制度自体の議論、実施上の課題、行政効率化効果、経済活性化効果の4つに大きく整理され、さらに8つの具体的なポイントに分けることができる。これらの課題は本論文において提案する「自治体改革実践モデル」の実現可能性を示して「行政マネジメントモデル」を構築するために解決すべき課題であり、第5章、第6章でその課題解決方法について論じる。

表 2-5 行政アウトソーシングによる地域活性化を行う際の課題の整理

課題	ポイント	具体的指摘内容
制度自体の議論	行政の役割	行政の主体性確保の必要性
実施上の課題	政治的課題	改革に支持を得ることの重要性
	手続き面の課題	契約方法改善の必要性
	委託先の問題	経営上の不安、情報漏洩、法令順守等の解決
行政効率化効果	サービス水準	サービス水準低下の懸念の解消
	行政コスト	ダブルコスト発生への対応、人件費比較
経済活性化効果	具体的経済効果	地域への経済波及効果や雇用効果の提示の必要性
	活動活性化効果	具体的な活性化の提示の必要性

### 第3章 「自治体改革実践モデル」の提案

#### 3.1 「自治体改革実践モデル」の概要

今日の地域の抱える課題を解決し、行政効率化と地域活性化を同時に達成するためには、前章で紹介した「自治体改革概念モデル」の基本概念を具体化するためのモデルを示すとともに、その実効性を実証する必要がある。

そこで本研究では、まず、この「自治体改革概念モデル」が示している基本概念をベースに、実際の自治体の運営状況や地域の現状を踏まえ、実施手順や実行可能性を考慮した「自治体改革実践モデル」を提案する。

この「自治体改革実践モデル」は、行政効率化を実現する「行政効率化サブモデル」と地域活性化を実現する「地域活性化サブモデル」の2つのサブモデルから構成され、両サブモデルは行政アウトソーシングがリンクしている（図3-1）。また、このモデルはそれぞれのサブモデルの発展過程を内包する動学的なモデルとなっている。

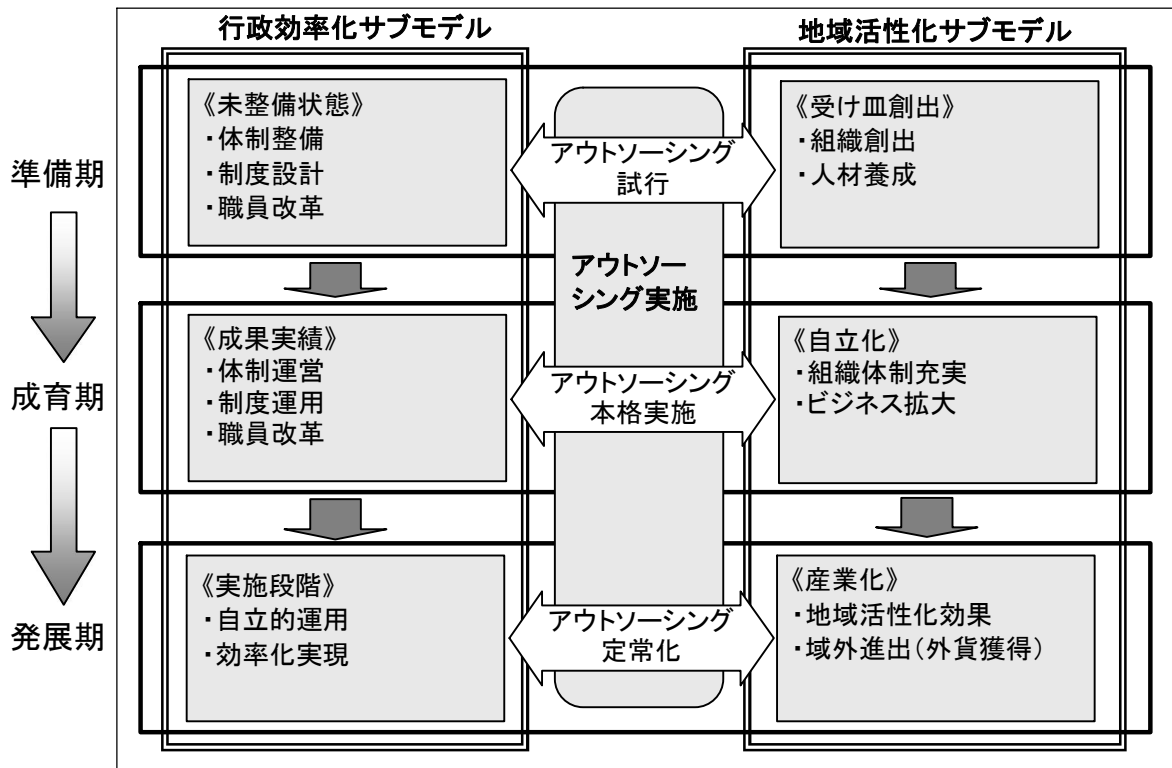


図3-1 自治体改革実践モデル

行政効率化サブモデルからは行政アウトソーシングを通じて地域に対し需要を創出し、地域活性化の原動力となる。逆に、地域活性化サブモデルからは行政に対して行政アウトソーシングを通じて安価で良質なサービスを提供し、行政効率化の原動力となる。

## ・行政効率化サブモデル

行政効率化サブモデルにおいては、行政アウトソーシングを進めることにより、段階的に行政内部の改革を進める。改革プロセスは、「準備期」、「成育期」、「発展期」の3段階に分けることができる。

「準備期」は、改革実施体制の整備、仕事の進め方の改革、職員の意識改革など、アウトソーシングを本格的に進めるための準備作業を行う時期である。例えば、行政組織内に改革本部や改革推進室といった改革をリードしていく担当部署を整備するとともに、外部委員会を設置して外部の意見や評価を常に取り入れることができるような体制を整備する。また、アウトソーシングを実施する際には仕様書の作成や経費の見積もりが求められるが、行政は自らの業務分析やコスト管理ができていないため（官民競争入札等監理委員会、2009）、アウトソーシングの前段階として、ABC分析等により業務の可視化やコストの把握を行う。さらに、改革内容を十分説明することによりアウトソーシングの実施に対する職員の不安感の解消に努める。

「成育期」は、具体的な事業でアウトソーシングを開始し、アウトソーシングの効果を職員や住民に実感させるとともに、アウトソーシング実施に伴う諸問題の解決に努める時期である。例えば、競争的な入札で発注を行うことにより、少ない委託費で業務が行えることを職員に対して示していく。また、民間の工夫を業務に取り入れることで住民へのサービスが向上することを示していく。さらに業務の品質管理体制を整備し、アウトソーシングの信頼性向上に努める。こうした取り組みを通じて、職員にアウトソーシングの効果を実感させ、職員のアウトソーシングに対する抵抗感を減らすことにより次期へとつなげていく。

「発展期」は、行政の幅広い分野でアウトソーシングを実施し、効率的でスリムな行政組織を実現する時期である。そのために、各職員が行政事務の広い分野で自発的にアウトソーシングに取り組むように職員の改革意識の向上に努める。また事業の実施に際しては、常に行政が実施する場合と民間が実施する場合のコスト比較を行い、アウトソーシングの可能性を探るような仕組みを整備する。

## ・地域活性化サブモデル

地域活性化サブモデルでは、地域の企業等に行政事務事業をアウトソーシングすることにより、地域に「行政サービス産業」を育成する。その際に、自治体が実施している各種産業振興政策の手法を活用する。育成プロセスは、「準備期」、「成育期」、「発展期」の3段階に分けることができる。

「準備期」は、地域に行政事務事業のアウトソーシングの受け皿となるような企業やグループがないため、受け皿企業等を新たに地元に創出する時期である。このために例えば、期間を限定してアウトソーシング先を地元の企業等に限定して地元の企業等の受注機会を確保することや、受け皿となる企業等に対する技術移転など、個別企業等のスタートアップ支援を行う。

「成育期」は、そうして創出された企業等に行政事務を本格的にアウトソーシングすることにより、事業組織として育成を行う時期である。この時期には企業等が営業体制や運営体制を確立するなど事

業組織を整備できるよう、県の事務事業に関する情報を積極的に発信していくほか、アウトソーシングを継続し、安定的な事業環境を整える。

「発展期」は、受け皿として育成された企業等の成長を支援することにより、行政サービスを地域の産業として育成し地域活性化を実現していく時期である。例えば、テレワークの活用により県外進出・外貨獲得可能性の創出に努めるほか、自治体が持つ各種産業支援ツールを十分に活用していく。

### 3.2 「自治体改革実践モデル」の期待効果

この「自治体改革実践モデル」の特徴の第一は、アウトソーシングの受け皿となる企業や団体などを積極的に育成するプロセスが組み込まれている点である。近年、行政アウトソーシングは多くの自治体を実施している。しかし、アウトソーシングの受け皿は、東京等の大都市圏に多く立地し地方での立地が少ないサービス産業に属する企業等が多い。また地方は、行政サービスの担い手として活動できる人材も不足している。この結果、行政コストの削減だけを目指してコストの安いところに発注する従来型のアウトソーシングでは地元の雇用にはつながらず、むしろ地域経済に悪影響を与えるおそれがある。そうした不安を残したまま大規模にアウトソーシングを進めようとする、地域の反対を招くことになる(中西、2005)。そこでモデル実施の初期段階では、まず地元で企業等アウトソーシングの受け皿を育成し、雇用の創出や所得の向上を図ることとしている。この手法は、地域資源として地域の人材を行政サービスの担い手として活用するものであり、近年の地域活性化の特徴である地域資源の活用にも合致している。また、一定の成育期間を設定することで、企業等が時間的目標をもって成長のための努力を行うよう促している。さらに、行政が業務をアウトソーシングすること自体が受け皿の育成になっている。仕事を出すことにより、行政サービスを受注する際に必要な技術、ノウハウが身につくという、OJT 的效果が期待できる。また、自治体から業務を受託したという実績が受け皿企業等の信用獲得につながり、業務の拡大、地域外への進出の役に立つことになる。同時に、行政側においても、この準備期間のうちに業務改革の必要性についての職員の意識の醸成、具体的な業務の見直し、アウトソーシング手続きに対する習熟等を行う。

第二の特徴は、全国で活用可能な汎用性のあるモデルであるという点である。特定の産業を誘致するようなモデルの場合には、モデルが成立するためにはその地域がその産業の立地条件に合致しているかどうか重要な要素となり、立地条件に合わない地域での適用はできない。しかし行政サービスは、全国各地に需要が存在する地方分散型の「産業」である。現時点では行政サービスを受託できる企業が大都市に多く立地しているため、地域活性化効果があるのは大都市の自治体に限られるが、受け皿となる企業等を育てることにより行政サービス供給体制が整備されれば、行政効率化と地域活性化を図る可能性が全国の自治体に広がることになる。特に、サービス提供にテレワークを活用することにより、経済効果を県庁所在地だけでなく、中山間地を含む地域全体に広げ、さらに地域外から「外貨」収入を得ることも可能となる。

第三の特徴は、本モデルにより達成した地域活性化には持続性があるという点である。従来型の地

域活性化策である公共事業には、費用対便益を比較すると経済性がないと指摘されているものが多い。そうした事業の経済効果は工事に伴う需要の発生に限られ、工事期間だけの一過性に終わることも多い。これに対し、行政サービスに対するニーズは継続的なものであり、行政サービス産業を新たな「地場産業」として育成することにより、その地域への経済効果は持続的なものとなる。したがって、本モデルの効果には持続性が期待できる。

第四の特徴は、本モデルの実施が仕事の進め方の改革になっているという点である。近年、行政においても民間の「経営」手法の導入が求められている（上山、1999）。政府が進める行政改革でも、今後は単なるコスト削減だけでなく BPR (Business Process Re-engineering)を進め、「質の行政改革」に取り組むべきとの考えが打ち出されている（業務改革推進協議会、2009）。しかしながら行政事務を一から見直し、BPRを進めることは容易ではない。本モデルでは、アウトソーシングの実施を契機として行政の BPR を進めることができる。行政事務事業をアウトソーシングするには、当該事業に関して予算を見積もり、仕様書を作成し、委託先に示すことになるが、予算や仕様書を作成するには各業務について内容の再確認、ABC 分析等によるコスト把握、事業効果の見直し等の作業が必要となる。こうした作業を通じて行政の BPR が行われ、結果として業務の効率化が図られる。同時にこれまで行政に欠けていたコスト管理も進む。行政の現場には人件費や固定費の観念がないため、民間との間でコスト比較が困難である。このことが市場化テストの阻害要因の一つと言われているが（官民競争入札等監視委員会、2009）、こうした問題点はアウトソーシングの実施により解決することが期待される。さらに、アウトソーシングの取り組みの中で、トップのリーダーシップの重要性の認識、成功体験を持たせることなどによる職員の意識改革、PDCA サイクルの活用による継続的な業務改善の取り組みなどが行われ、仕事の進め方の改革が進展することも期待される。

以上、4つの特徴を十分に発揮させることにより、本モデルの有効性を高めることが期待される。

## 第4章 「自治体改革実践モデル」の有効性検証の方法

本章では、「自治体改革実践モデル」の課題を解決し、有効性を検証するための手法を解説する。

「自治体改革実践モデル」の有効性を検証するために、サブモデルごとに有効性を検証する。まず、行政効率化サブモデルが実際の行政の現場で有効に機能するかどうかを検証するためには、第2章で示された行政アウトソーシングの課題（表2-5）のうち、制度自体の議論、実施上の課題、行政効率化効果を解決していく必要がある。これらの課題の具体的指摘内容は次のとおりである。

- ・ 行政の役割の議論の中で行政の主体性確保ができるかどうか
- ・ 業務改革に対し県庁内外の支持をどのように得ていくか
- ・ 行政の諸手続きをどのように改善していくか
- ・ 委託先の問題をどのように解決していくか
- ・ サービス水準低下を招かないためにはどうするか
- ・ かえって行政コストの増加を招くことはないか

以上の点について解決策を得るためには、アウトソーシング対象事業の選定等による行政の役割の明確化、実施体制の構築、職員の意識改革、実施手法の決定等の行政内部の体制整備やアウトソーシングの受け皿の確保、サービス内容の明示、利用者の納得等の外部との調整が必要である。このため、アクションリサーチを行うことにより行政内部の改革を進めながらモデル改善のための知見を得るとともに、フィールド調査によりアウトソーシングの受け皿となる組織の状況を把握する。また、アウトソーシングの現場にいる職員に対する調査により、アウトソーシングにより提供されるサービス水準や利用者の反応も把握する。行政コストに関しては、コスト削減の中心となる人件費削減効果を中心に、民間による工夫効果、ダブルコストのインパクトを把握するため、アウトソーシング予算の構成要素の分析、民間の合理化努力の試算等アウトソーシング経費のコスト分析を行い、モデルが有効に機能してコスト削減が行われていることの検証を行う。

地域活性化サブモデルが有効に機能し、地域活性化を実現するかどうかを検証するためには、表2-5のうち、実施上の課題のうち委託先の課題、行政効率化効果のうちサービス水準の問題を解決するとともに具体的経済効果と住民の活動活性化効果の二つの側面から把握することが必要である。地域経済への波及効果については、高知県産業連関表を用いて分析を行い生産誘発額、雇用創出数、税収への効果等を試算するとともに、県が実施した雇用効果調査等を用いて、雇用の増加効果及び企業の新分野開拓効果を把握する。また、委託先に対するインタビュー調査により、地域における住民活動の活性化状況を評価する。

以上の点をまとめたサブモデルごとの課題と検証方法の関係を表4-1に示す。

表 4-1 モデルの課題と対応する検証方法

課題	ポイント	検証の方法
《行政効率化サブモデル》		
制度自体の議論	行政の役割	アクションリサーチ
実施上の課題	政治的課題	アクションリサーチ
	手続き面の課題	アクションリサーチ
	委託先の問題	アクションリサーチ、フィールド調査
行政効率化効果	サービス水準	アクションリサーチ、フィールド調査、県実施調査
	行政コスト	コスト分析、県実施調査
《地域活性化サブモデル》		
実施上の課題	委託先の問題	アクションリサーチ、フィールド調査
行政効率化効果	サービス水準	アクションリサーチ、フィールド調査、県実施調査
経済活性化効果	具体的経済効果	産業連関分析、県実施調査
	活動活性化効果	フィールド調査

なお、モデル実施の過程で自治体を実施している、アウトソーシング担当職員に対するアンケート調査とアウトソーシングの委託先企業等を対象とした雇用調査の結果も補足的に使用する。

#### 4.1 アクションリサーチ

モデルの実効性に対する行政の現場における多岐にわたる疑問に対して説得力のある回答を示すためには、実際にモデルを実施し、その中で発生する課題を一つ一つ解決していくことが必要である。このため、アクションリサーチが有効な手法となる。

アクションリサーチは、社会心理学者である Kurt Lewin の活動等をもとにした研究方法で、研究者が研究対象に関与しながら問題解決を図るとともに、そこから新たな知見を生み出していくという研究方法である (Coghlan & Brannick, 2005)。アクションリサーチにおいては、対象となる事象について、診断(diagnosing)、計画(Planning action)、行動(Taking action)、評価(Evaluating action)を繰り返して研究を進めていくことになる。

本研究では、第 3 章で提案した「自治体改革実践モデル」に、行政や地域の現場において見出した課題解決のための施策を付加することにより、有効性の実証された「行政マネジメントモデル」を構築する。筆者は、高知県庁という地方政府の組織の事務部門の責任者として行政組織改革や地域活性化政策を実施し、日々その改善に努めていた。高知県における筆者のこの業務は、「自治体改革実践モデル」のアクションリサーチとなっている。具体的には、県庁外部の有識者よりなる委員会による定期的な実施状況の点検・報告や県庁内に設置された担当部局による実施状況や問題点の報告を通じて、「自治体改革実践モデル」である行政アウトソーシングの実施状況を常時把握するとともに、問題点

の認識、改善方策の立案・実施を繰り返すことにより関与することでアクションリサーチを実施する。

## 4.2 フィールド調査

地域活性化には、地域における雇用を確保し、その地域の所得を増大させる政策と、地域住民の活動を活発にする政策がある。このうち前者については、多くの自治体が企業誘致や企業育成策を通じてこうした地域活性化策を講じている。その成果は、雇用の数や売上高などの量的なデータを用いて把握することができる。一方、後者については、「恵まれた自然環境のもとで働きがいのある仕事」（経済産業省、2006）に従事するというように、地域の住民やそこで働く人の地域への意識や満足度を向上させ、彼らの活動を活発化させることが中心となるが、そうした意識や満足度を把握するには、関係者へのインタビュー等を通じて質的なデータを集めることが必要となる。

量的データとしては、委託事業者からの報告書（参考資料1）及び委託事業者等を対象とするアウトソーシングの効果や実績等についてのアンケート調査を活用する（表4-2）。

表4-2 委託事業者アンケート調査項目

調査の項目	調査内容
受注実績	・受注業務数 ・受注業務の種類
テレワーカー育成実績	・当該年度育成のテレワーカー数 ・テレワーカーへの効果
就労実績	・当該年度事業参加テレワーカー数 ・就労機会についてのコメント

一方、質的データを収集するために、アウトソーシング先である地域エージェントに対してインタビューを実施する。インタビューは、単発的な効果だけでなく継続的な効果も把握するため、アウトソーシング初年度の終了後及びその1年後の2回実施し、初期段階における成果とその後の経過をフォローする。

インタビュー時間は十分に内容を聞き取れるよう各地域エージェントごとに2時間程度の時間をとり、またインタビュー場所は気軽な雰囲気でも本音が引き出せるよう現地に出向き、地域エージェントのある市町村の会議室などを使用する。インタビューは、それぞれの地域エージェントからリーダー及び数人のワーカーが参加するグループインタビュー形式で行うこととする。また、以下の理由から、地域エージェントに対するインタビュー方法としては半構成的面接法（原田等、2001；戈木グレイグヒル、2005）を採用する。

- ・地域エージェントが県に提出した報告書により地域エージェントの基本的な数値データは把握している。

- ・ 地域活性化効果として、雇用者数や売上額のような数値データだけでなく、アウトソーシングを通じて地域エージェントや地域住民の活動が活発になり「地域が元気になる」状況を把握する。そのために、エージェントとワーカーの関係、業務フロー、仕事に対する意識、今後の戦略をはじめ苦労した点や効果など広範囲なデータを得る。
- ・ 対象となるエージェントの数が8団体と少ない。

質問項目としては、地域版アウトソーシングを実施したことによる地域活性化効果やエージェント活動の課題を把握するために、各地域エージェントが県に提出した報告書、事前の予備的インタビューを参考に7項目を設定する（表4-3）。

表4-3 インタビュー調査における質問項目

1. 仕事を進める体制について	地域エージェントの概要、仕事を始めた経緯、メンバーの人数・経歴・技術力、仕事場所、テレワークになっているか、など
2. 仕事について	仕事の内容、仕事の流れ（受注から納品までの流れ）、など
3. スキルについて	メンバーやリーダーの技術力、その育成方法など
4. 通信環境	テレワークの課題、通信インフラの問題、など
5. 経済性	単価、向上のための戦略
6. 今後の展開	地域エージェントとしてどうしていくか、目標、テープ起こし以外の取り組み、など
7. 感想、その他	仕事をしてよかったこと、効果、行政への要望、など

インタビューでは、導入として地域エージェントの概要から聞き始め、その後はアウトソーシングに対する本音が出やすいよう、できるだけ自由に相手に話してもらうようにするが、最終的には全ての質問項目への回答が得られるように会話の進め方を工夫する。

なお、インタビューの分析の際には、地域エージェントが県に提出する報告書のデータを併せて使用する。地域エージェントの報告書には、地域版アウトソーシングの地域活性化効果を把握するためのデータとして、業務の受注実績（件数、作業日数、人数）、業務内容、テレワーカー育成人数等の数値が記載されることになっているほか、事業実施の課題と対応、事業実施の効果、今後の提案などの自由記述も行われることになっている。

このように、フィールド調査では、雇用者数や業務量等の量的データを中心とする報告書の分析に加え、地域エージェントリーダーやテレワーカーへのインタビューを中心とする質的データの分析を

行い、行政アウトソーシングの地域振興効果を二つの観点から把握する。また質的データからはアウトソーシングによる官民協働の取り組み成果についても把握する。

### 4.3 コスト分析

多くの自治体が実施しているアウトソーシングの主要な目的は行政コスト削減である。コスト削減効果を測定するために、既存の事例研究では事業のコスト分析が行われ、本当にコストが下がるのか、コストのうち、どの項目が下がるのか(人件費削減になるのか)、表面上の価格は低下してもサービス低下があるのではないか(契約方法の工夫が必要)などの検討が行われている。

本研究では、コスト分析としてコスト削減の中心と考えられる人件費削減額及び削減努力効果について試算を行う。また、既存研究等において指摘されているコスト増要因の一つである「ダブルコスト」の量を試算する。これにより、コストに関する懸念がモデル実施上の障害にならないことを明らかにする。

具体的な分析方法は、人件費の削減効果については県の試算を活用して検討する。県では、2006年度から2008年度の3年間に実施したアウトソーシング推進関連事業について、県庁職員が直接業務を実施した場合と、当該業務をアウトソーシングするための予算に占める人件費相当額との差額を人件費削減額として事業ごとに計算しており、この金額をもとに人件費削減額を算出する。また、事業ごとの予算額、契約額のデータから、民間の合理化努力によるコスト削減額を推計する。また、ダブルコストについては、ダブルコストが発生するメカニズムを解説するとともに、県が実施した雇用調査結果と職員数の推移からダブルコストの量を試算する。

### 4.4 産業連関分析

地域産業連関表は、1年間に当該地域の中で行われた財やサービスの産業間の投入や産出の関係を表にしたものである。産業連関表に附属している逆行列表を用いると、特定の財やサービスの生産水準の増減が、各産業の生産水準に与える波及効果を計算することができる。

本論文では、平成12年版高知県産業連関表を用いて、高知県が実施した行政アウトソーシングが地域経済に与える影響を試算する。高知県が2006年度、2007年度、2008年度の3ヵ年に行ったアウトソーシング推進関連事業支出を高知県産業連関表の統合小分類別に分類し、県庁が3年間に実施した県内企業に対する業務のアウトソーシングが県内生産を誘発する金額を計算する。また、その生産誘発額から就業者所得の誘発額、営業余剰の誘発額、粗付加価値の誘発額を算出し、その額をもとに県税収入の増加額を算出する。さらに、就業者所得誘発額から県内の就業者の増加人数を算出する(図4-1)。

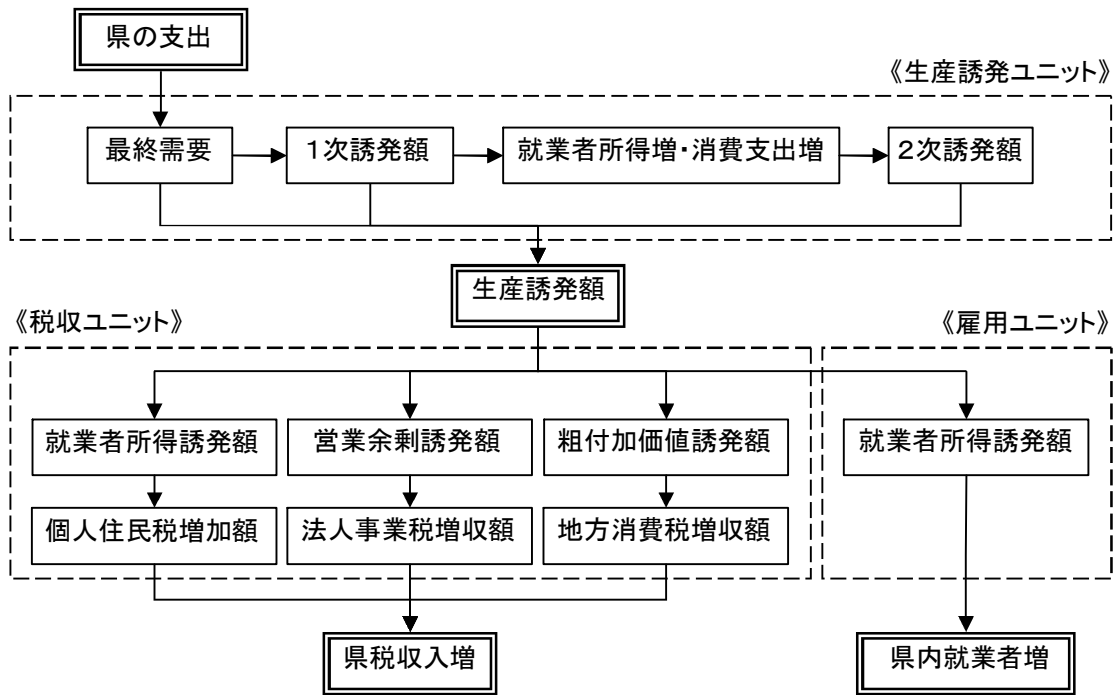


図 4-1 産業連関分析のフレームワーク

## 第5章 自治体改革実践モデル（行政効率化サブモデル）の実施

高知県は、2004年度から県庁の自発的なスリム化や県民サービスの質の向上等の行政の効率化、人材育成や雇用創出による地域活性化、県民の参画による官民協働の実現を目的に（表 5-1）、県が実施している行政事務事業のアウトソーシングに取り組んだ。筆者は、2004年度は県が設置した有識者よりなる外部委員会の委員として県のアウトソーシングの取り組みに深く関与していたが、2005年6月以降2007年12月末までは行政事務部門の最高責任者である副知事としてアウトソーシングの実施に関わることにより、実際の行政の現場で「自治体改革実践モデル」を実施した。そして第2章で指摘されている諸課題を解決するための諸施策を実施するとともにモデルの改善を行った。このプロセスはモデルに対するアクションリサーチとなっている。高知県におけるアウトソーシングの取り組みは、従来の単にコスト削減を目的とするアウトソーシングとは異なり、仕事のやりかたを変えて行政効率化を図る同時に雇用の創出や地域の活性化を重点的に実施するもので、「自治体改革実践モデル」を実際に実行したものである。

表 5-1 県が示したアウトソーシングがもたらす効果

効果	具体的内容
県民サービスの質の向上	県民・民間と県庁が、それぞれの強みを生かすとともに、民間の技術力や蓄積されたノウハウを取り入れることで、県民サービスの質の向上を図ることができます。
民間との協働による人材育成、雇用の創出	民間との協働による職員の意識改革とともに、地域や民間に新たな就業やビジネスチャンスを生み出し、専門的能力を備えた人材の育成と雇用の拡大を図ることができます。
県民の参画、地域の活性化	それぞれの目的に応じて柔軟で多彩な活動を行っているNPOや県民によるボランティア活動などの主体的な活動が活発化しつつあり、目的を共有して協働を図ることにより、多様化する県民ニーズに機動的、効率的に対応することができます。
県庁の自発的なスリム化	多様な民間の技術力やノウハウを活用することによりコストの縮減とともに、人員のスリム化や業務の効率化も図ることができます。

（出所：高知県、2006a）

本章では、「自治体改革実践モデル」のうち、行政側の改革を目指す「行政効率化サブモデル」の実施過程において段階ごとに実施された施策の内容や手順について記述するとともに、表 2-5 で示した課題解決の取り組みやその成果について明らかにする。

## 5.1 行政効率化サブモデルの実施プロセス

高知県が実施したアウトソーシングのプロセスをみると、第1期から第5期までの期間に分けることができる。それぞれの期間ごとに、制度の実施、トラブルの発生、トラブル解決策の提示、解決策の実施が進められている。その一連のサイクルの進展とともに、アウトソーシングの実施環境が整備され、県庁職員の意識やアウトソーシングへの取り組み姿勢も向上している。またアウトソーシングの成果も次第に広がっている。

### 5.1.1 第1期（2003年11月～2004年2月）

第1期は知事がアウトソーシングの推進を公約にして当選して4期目の任期が始まった2003年11月から、第1回高知県アウトソーシング検討委員会が開催された2004年2月までの期間である。この時期はアウトソーシング推進のための準備期間となっている。県庁内はアウトソーシングを実施する体制になかったため、まずは体制整備およびアウトソーシングに関わる制度づくりから開始した。

#### (1) 基本概念の導入

##### a) 体制整備

###### ・アウトソーシング検討委員会の設置

高知県が事務事業のアウトソーシングに積極的に取り組むことになったのは、2003年11月の高知県知事選挙で、県庁業務の30%から50%をアウトソーシングすることを公約にした橋本大二郎知事が4選を果たしたことに端を発する。選挙後、公約実現のために知事が事務方に対してアウトソーシングの実施の検討を求めたところ、事務方からは、事前調査、計画策定に2年間をかけ、3年目から実施するという「公務員的発想」による仕事の進め方の案が示された。このため知事は、県庁職員を中心とする実施体制ではなく県庁の外部に民間人からなる委員会を設置し、委員会主導でアウトソーシングの推進を行うこととした。筆者はその段階で知事から相談を受け、委員会の開催に向け県庁の事務方とともに委員の人選、議論の方向性の提案等を行った。

2004年2月、2004年度のアウトソーシングの開始に先立ち、アウトソーシングを進める際の具体的な方策について検討を行うために、2004年2月に8名の外部委員よりなる「高知県アウトソーシング検討委員会」が設置された。同委員会の委員長には、「自治体改革概念モデル」（比嘉・大野、2004）を提唱した比嘉氏が就任し、知事が委嘱する委員には、学識経験者、アウトソーシング受託企業・団体等のメンバー、県内の経済団体の役員などが選任された。筆者も学識経験者の一員として同委員会に参加した。

委員会では、アウトソーシング対象業務の選定、受託者の確保・育成方法、発注要件等、アウトソーシング実施の基本的な枠組みなど、「自治体改革概念モデル」の実施のための議論が行われた。第1回会合には知事も出席してアウトソーシング推進の理由を説明した。知事は、アウトソーシング推進を公約に掲げた理由として、「大きな視点から言えば従来からあります公のサービス、公共サービスは

全て行政が担っていく、官庁が担っていくという考え方を改めて、官と民との役割分担を見直していく、新しい民間とのパートナーシップを作っていく、そんなことが背景にございました。」と述べ、高知県では、従来行われていたような単なるコスト削減のためのアウトソーシングではなく、「自治体改革概念モデル」に沿ったアウトソーシングを進めていきたいとの考えを示している。

## **b) 制度設計**

### **・アウトソーシング目標の設定**

県では、行政アウトソーシングに向けての取り組みを開始した2004年2月に、アウトソーシング目標として知事部局を対象に2004年度から2006年度までの3年間で業務の3割から5割をアウトソーシングすることを示した。この目標数値は、知事が知事選において公約としていたものと一致している。ただしこの目標は幅を持った数値となっていること、業務量の定義が明確でないなどの曖昧さがある。

## **c) 職員意識改革**

この段階では、県職員にアウトソーシングの必要性に対する認識はなく、現状維持で十分との考えが多数を占めていた。このため、アウトソーシング検討委員会の委員で、アウトソーシングの専門家である学識経験者から職員に対して、県行政が現在おかれている状況や行政の役割について解説したうえでアウトソーシングの必要性や目的などの説明を行うなど、職員意識改革のための教育がスタートした。

## **(2) 課題との関係**

本項では、第1期における取り組みと表2-5で示した課題との関係を整理する。

第1期は、アウトソーシングの準備のための体制整備段階であるが、この時期においてはトップである知事のリーダーシップが重要な役割を占めている。知事が、事務方が作成したアウトソーシングの準備に時間をかける案を退け、速やかに改革に着手する案を実施した背景には、知事選においてアウトソーシングの推進を公約として当選したことが大きく影響しており、政治的課題である改革に支持を得ることの重要性が満たされていたことがアウトソーシングに向けて動き出した要因となっている。同時に、準備期間である第1期中に学識経験者による職員研修が行われており、アウトソーシングの必要性など行政の役割についての議論が行われている。また、改革に対する県庁職員の支持を得る努力も行われている。

このように、「行政の役割」についての議論を行うことにより、行政アウトソーシングという制度自体についての理解を深めるとともに、改革に支持を得ることにより「政治的課題」を克服するための努力がこの段階では行われている。

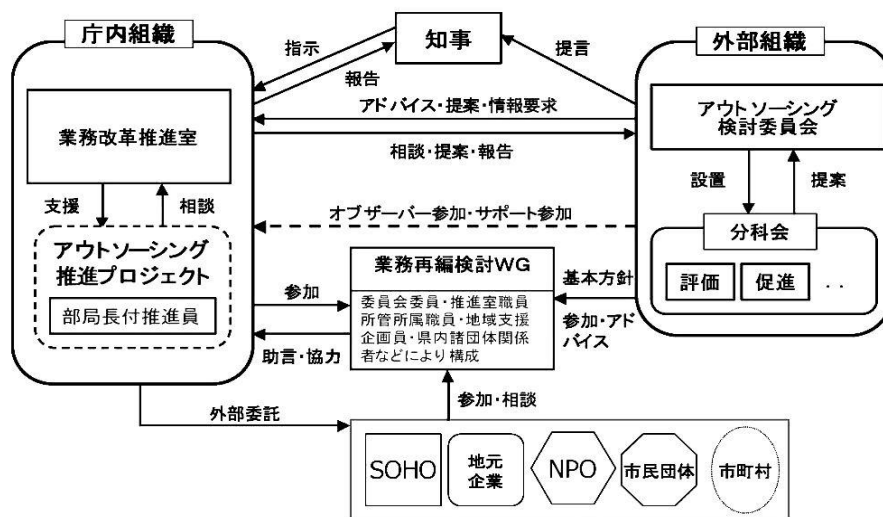
### (3) 県庁内外の状況

この時期の県庁は、アウトソーシングを担当する専門の部署は設置されておらず、行政アウトソーシングの意義について職員の理解は出来ていなかった。このため、アウトソーシング検討委員会では、アウトソーシングの意義から職員に説明していく必要があった。

県議会では、知事が進めようとするアウトソーシングに対して反対意見が相次いでいた。県では、従来職員が行っていた出張に伴う旅費の積算、切符の手配、精算等の業務をアウトソーシングする新旅費システムの構築を2004年度から実施しようとしていたが、この業務を県外の業者に委託することとしていたため、県議会では「どう見ても、県民のため、県民を向いた改革と言えない」（2003年12月定例会、12月15日T議員質問）との質問がなされるなど否定的な声が多く、結果的には2004年2月定例会において、旅費システムのアウトソーシングのための予算は否決された。また、2004年2月のアウトソーシング検討委員会の設置に関しても、委員の人選に疑問があるとの質問や謝金が高すぎるとの質問が2004年3月の県議会総務委員会の場で行われた。このように、県庁の内外ともアウトソーシングに否定的な雰囲気の中で、行政アウトソーシングの取り組みが始まった。

#### 5.1.2 第2期（2004年2月～2005年5月）

第2期は、アウトソーシング推進に向けて内外の体制が整備されるとともに、具体的なアウトソーシングに向けての活動が始まった時期である。県庁では、前述の「自治体改革概念モデル」に示された基本概念に沿ってアウトソーシングを行うため、第1期に引き続き体制整備が実施された。具体的には、アウトソーシング推進の担当部署として総務部に業務改革推進室が設置されたほか、庁内各部を取り込んだ横断的な組織も設置された。また、県庁外部の有識者の助言を受けるために設置された高知県アウトソーシング検討委員会の活動が本格化した（図5-1）。しかしながら、第2期の活動においては、アウトソーシングを実施するための具体的な制度設計が不十分であるとともに、職員の意識改革も十分に行われていなかったため、具体的な実績をあげることはできなかった。



(出所：高知県アウトソーシング検討委員会(2007))

図 5-1 2004 年度のアウトソーシング推進体制

## (1) 「自治体改革概念モデル」の導入

### a) 体制整備

#### ・業務改革推進室の設置

県がアウトソーシングを進めていくための組織として、2004年4月に総務部に業務改革推進室が設置された。設置時の職員数は室長以下8名である。業務改革推進室の業務は、「対象となる各部局課室に成り代わりアウトソーシングを行うのではなく、各部局課室がアウトソーシングを行う際の諸準備を整え、各部局課室によるアウトソーシングの実施を結果として実現する事がミッション（使命）」となっており、アウトソーシングの実施に向けての環境整備が重要な役割であった。具体的には、庁内各課室に対して発注仕様書の作成指導、雇用効果調査の実施等アウトソーシング推進にむけて指導・助言を行うとともに、アウトソーシングの実施に際して必要な予算積算基準等を策定した。また、庁内に改革の必要性を説明するなど職員の意識改革に取り組むことも求められた。事務分掌は表 5-2 のようになっており、アウトソーシングだけにとどまらず、県業務のあり方自体を見直すことが所管事務となっている。同室は、全国のさきがけとなる旅費事務のアウトソーシングも実施するなど、県の事務事業の改革に関して幅広く担当するように位置づけられた。

表 5-2 総務部業務改革推進室の事務分掌

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 県業務のあり方の見直し及びアウトソーシングの推進に関すること</li> <li>2. 電子通信技術を活用した県業務の改善及び最適化に関すること</li> <li>3. 旅費業務の改善に関すること。</li> </ol>
---

2004年4月にアウトソーシング検討委員会がアウトソーシング検討対象課室を提示すると、検討対

象となった課から業務改革推進室に対し、「アウトソーシング検討の作業手順がわからない」、「アウトソーシングの可否や業務の切り分け方がわからない」、といった作業上の具体的な質問が寄せられた。こうした質問に対して、業務改革推進室は、作業項目とスケジュールを提示する、業務洗い出しのためのフォーマットである業務一覧表を提示するなどの対応を行った。

#### ・県庁横断的体制の整備

県の業務のコアコンピタンスやアウトソーシングの進め方の全体像を庁内全体で議論して職員の意識変革を促すため、2004年4月に県庁の各部局にまたがる中堅職員で構成する「アウトソーシング検討プロジェクトチーム」が設置された。

2004年4月以降、アウトソーシングの実施に向けての取り組みが開始すると、職員からは、県のコアコンピタンスに関する全庁での統一的な考え方がない、アウトソーシング後の姿がわからないなどといったアウトソーシング全体についての質問も業務改革推進室に対して寄せられた。これらの質問に対しては、庁内の共通理解を醸成するため、業務改革推進室が作成した原案をもとに、本プロジェクトチームが県のコアコンピタンスの考え方やアウトソーシング後の姿について整理し、庁内に提示した。本プロジェクトチームはさらに、アウトソーシング対象となる業務の選定プロセスの提案、「品質管理ガイドライン」の素案等も策定した。

本プロジェクトチームは、2005年1月に、その業務を各部局の企画担当課の主任企画員（課長補佐級）よりなるアウトソーシング推進員会議に引き継いだ。また、各部局のアウトソーシング推進の責任体制を明確にするため、各部局の副部長をそれぞれの部局のアウトソーシング総括責任者とした。

#### ・アウトソーシング検討委員会の活動本格化

2004年4月に開催された第2回アウトソーシング検討委員会では、2004年度にアウトソーシング対象とする第1次選定課室として職員厚生課、管財課、建築課の3課を提示するとともに、県としてのコアコンピタンス以外は全てアウトソーシングするように提言が行われた。この3課が対象となったのは、これらの課がいずれも県庁の内部管理業務を担当しており（参考資料2）、アウトソーシングの実施により県民サービスに直接影響を与えないということが理由となっている。その後、対象課室が追加され、2004年度は11課室を対象に業務のアウトソーシングの実施を検討した（表5-3）。

アウトソーシングを実施するかどうかを検討する際には、検討委員会の委員が業務改革推進室とともに対象課室に対してヒアリングを実施した。ヒアリングの中で、申請書類の単純なチェック作業についてはアウトソーシングしてはどうか、と委員が指摘した際に、対象となる業務を担当している職員が、「私はこの書類のチェックに生きがいを感じています」と涙ながらに反論するなど、この時点では一般職員のアウトソーシングに対する抵抗感は大きかった。

アウトソーシング検討委のもとには分科会が設置され、アウトソーシング対象業務の選定、受発注の手法の検討、県庁各課室の業務選定の評価等を実施した。

表 5-3 2004 年度のアウトソーシング検討対象 11 課室

検討経緯	アウトソーシング検討対象課室
検討委（第 2 回）提言	職員厚生課、管財課、建築課
県庁の提案・検討委（第 3 回）承認	福祉指導課、海岸課
県庁が自発的に検討対象に追加	県政情報課、財政課、鳥獣対策課、エコプロジェクト推進課、計量検定所、栽培漁業センター

（出所：高知県アウトソーシング検討委員会(2006、2007)）

## b) 制度設計

### ・アウトソーシング対象業務の選定

高知県がアウトソーシング対象業務を選定する際には、機密性、危機管理、専門性など県が実施する必要性や公権力の行使、権利の制限など法的問題を検討した上で、出来るだけ幅広く対象業務を選定するように務めている（図 5-2）。その結果、県がアウトソーシングを実施した業務の範囲は、多くの自治体が委託をしている庁舎管理、公用車運転業務、給食業務等の現業業務や情報システム管理のほか、旅費システム、職員研修事業、広報誌作成業務、各種会議開催事務など幅広い業務に及んでいる。

## c) 職員改革

職員に対して改革の必要性を業務改革推進室が説明したが、この時点では業務改革推進室のメンバー自体の意識改革も未だ十分ではなかった。たとえば検討委員会から、業務改革推進室が作成した県のコアコンピタンスの基準案は必要以上に広範囲であり、そのままでは県の業務の大部分がアウトソーシングの対象外となってしまう、との指摘を受けることもあった。このため、この時期においては、アウトソーシング検討委員会、あるいは同委員会のもとに設置された選定分科会と受発注分科会のメンバーである外部の委員が県庁のアウトソーシングの方向付けに指導的役割を果たした。

## d) 情報発信

県庁の行政事務事業の情報を、外部の受け皿となりうる企業等に提供するために説明会等を実施すべきであるとの意見がアウトソーシング検討委員会からあったが、あらかじめその内容や効果について確認しておきたいとの理由で、実際には情報発信は行われなかった。

## (2) 課題との関係

第 2 章で示したとおり、「行政の役割」を認識した上でアウトソーシングを実施しないと、行政の主体性が失われることとなる。行政アウトソーシングを開始した早い時期に、業務改革推進室と、庁内の部局横断的組織であるアウトソーシング検討プロジェクトチームが、協働して県のコアコンピタン

スについて考え方を整理したことにより、庁内で県の業務に関する共通的な理解が深まった。また、職員の意識改革の努力は継続的に行われており、「政治的課題」の解決に向けての取り組みが行われている。

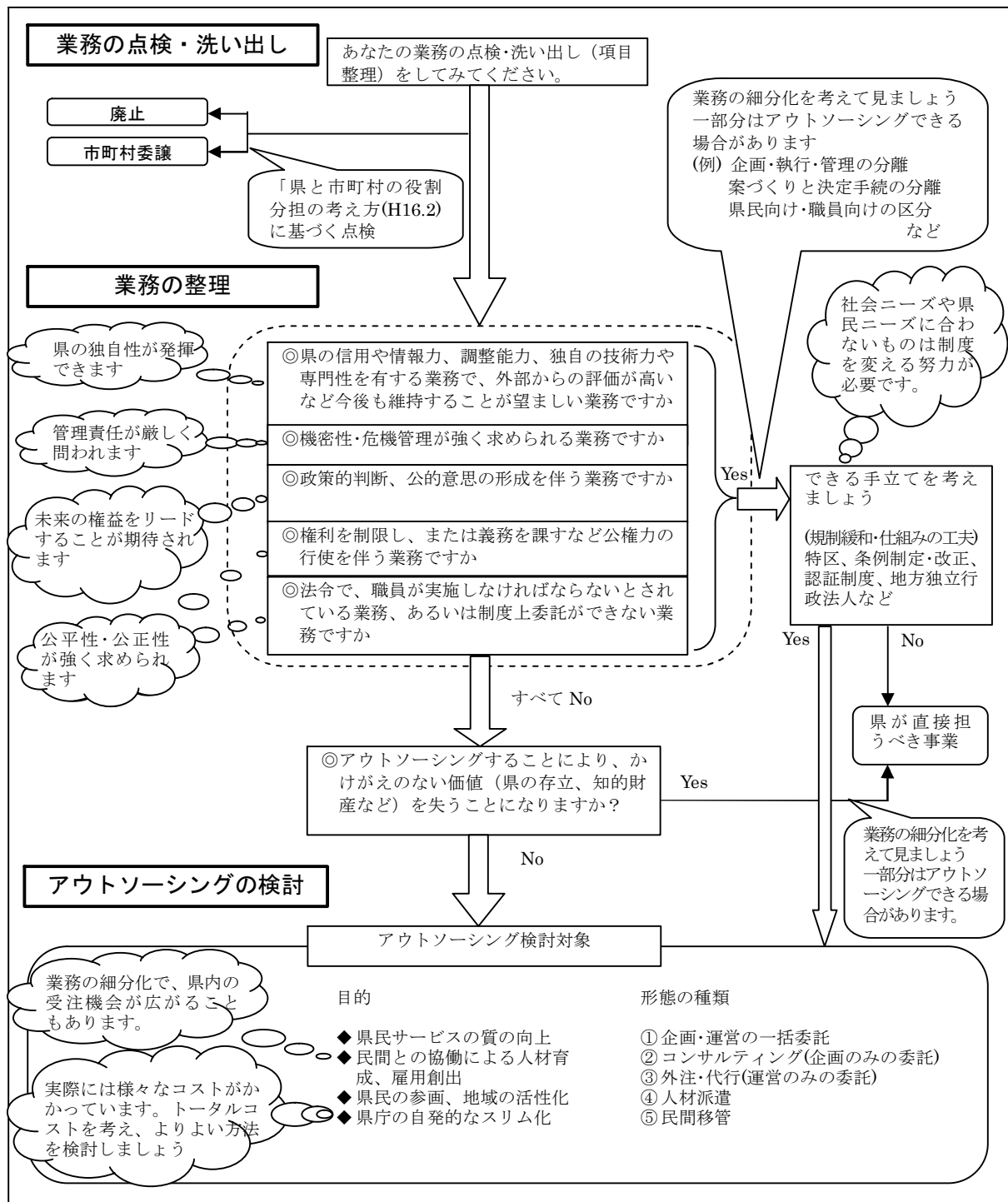


図 5-2 アウトソーシング対象業務選定プロセス

### (3) 県庁内外の状況

実質的にアウトソーシング初年度となるこの時期は、前述のとおり庁内で様々な取り組みが始まると同時に、様々な形での抵抗が行われた時期であった。第1期にはアウトソーシングに無理解、無関心な職員が多かったが、アウトソーシングの取り組みが始まるにつれて、より明確に反発する職員や意識的にサボタージュする職員が見られた。

アウトソーシングの推進に対する抵抗としては、アウトソーシングに協力をしないことで全体の動きを鈍らせる幹部が複数見られた。アウトソーシング担当部署である業務改革推進室の責任者は、アウトソーシングの取り組み内容を慎重に精査するというかたちで、結果として担当者によるアウトソーシングの取り組みを阻害した。また、庁内調整に時間が必要との理由をあげてアウトソーシング検討委員会の活動に制約を加えた。この結果、たとえばアウトソーシング検討委員会と県職員が協力して地域に出かけて行き、県のアウトソーシングの取り組みについて説明を行うという地域キャラバンの取り組みは、アウトソーシング検討委員会がその実施について提言したにもかかわらず崩壊的に延期され、結局2004年度中には行われなかった。また、受け皿となる企業等に対して県の業務内容について説明するアウトソーシング説明会も開催が引き伸ばされ、第3期終了間近の2006年2月になってようやく開催された。さらに、アウトソーシングに抵抗する各部局に対しては、本来はアウトソーシング推進の担当部である総務部の幹部職員が必要性和意義を積極的に説明し説得すべきであったが、そうした行動も取られなかった。こうした職員、特に幹部職員の抵抗や非協力がこの時期は大きかった。

### (4) アウトソーシングの取り組みの検証と問題点の把握

2005年9月に、高知県アウトソーシング検討委員会が2004年度のアウトソーシングの取り組みの評価を発表した。その内容は極めて厳しいもので、対象課室数は、当初10課室程度とした方針に沿って11課室を選定したが、実際にアウトソーシングできた業務は1件もなく、3割から5割という数値目標には全く達成できなかった。

検討委員会はその要因として、業務改革推進室の問題点と全庁的な取り組みの欠陥を指摘した。このうち、業務改革推進室の課題としては、行政アウトソーシングは県職員にとって未経験な事業であるにもかかわらず検討委員会と相談をせず試行錯誤を繰り返したこと、目標に向けての業務改革推進室のマネジメントが欠けていたことが指摘された。全庁的な取り組みの欠陥としては、業務改革推進室に庁内各課室の業務をチェックする権限が与えられていないこと、予算査定との連携がとられていないことなど全庁的な合意形成が欠けていたことが指摘された。また職員の意識改革が不十分であることも指摘された。特に、各部の部長を中心に、アウトソーシングを単なるコスト削減のための手段として考えているものが多く、知事がアウトソーシングの目標とした、「持続的な地域社会づくり」(高知県アウトソーシング検討委員会、2005)という理念が理解されていなかった。

### 5.1.3 第3期（2005年6月～2006年4月）

第3期は、筆者が副知事に就任して県庁内部において「自治体改革実践モデル」の取り組みを始めるとともに、その実績が出始めた時期である（図5-3は、図3-2で示した「自治体改革実践モデル」のうちの行政効率化サブモデルの部分。第3期の状態を二重枠で示す。以下同じ）。第2期にあたる2004年度は、組織体制、アウトソーシング制度、職員意識のいずれも未整備であったため、アウトソーシングの実績ゼロという結果に終わった。第3期の前半も引き続き県庁のアウトソーシング体制は整備されておらず「準備期」にあっていた。しかし、2005年10月に知事が全庁に対してアウトソーシングの積極的推進を指示したのを契機に県庁内の体制が整備されはじめ、第3期後半になるとアウトソーシングが本格的に動き始めて成果の実績も観察できるようになり「成育期」に移行した。

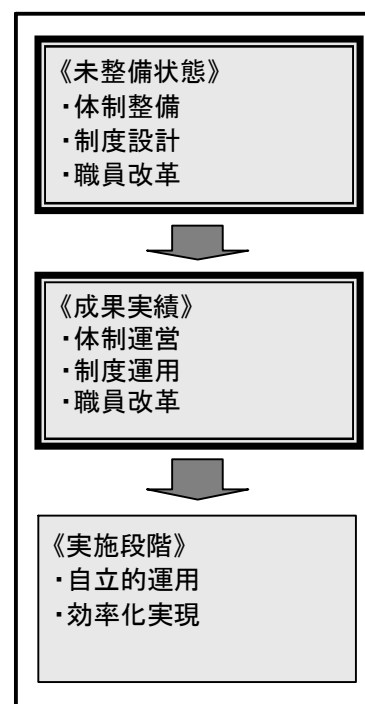


図5-3 行政効率化サブモデルにおける位置づけ(第3期)

#### (1) 「自治体改革実践モデル」の実施

##### a) 体制運営

###### ・アウトソーシング推進体制の増強

アウトソーシング推進の責任部署として2004年度に8名でスタートした業務改革推進室を、2005年4月に13名に増強した。また、アウトソーシングを専管で担当する副部長を配置した。2005年6月には筆者が事務部門の責任者である副知事に就任しアウトソーシング推進を統括することとなった。

###### ・アウトソーシング検討委員会と県庁との協働

2004年度は県庁の自主的活動を重視した結果、「現場の推進体制が従来型の根回しを中心とした調整型の方法で行われ」（高知県アウトソーシング検討委員会、2006）改革が進まなかったとの反省から、2005年度にはアウトソーシング検討委員会は2つの分科会を設置し、県職員と委員会委員が合同で「平成16年度アウトソーシングの取り組み報告書」で指摘された問題点の解決に取り組んだ。

###### ・アウトソーシングへの支持獲得活動

県が実施するアウトソーシングに対する県民の理解を得るため、新聞を通じた広報活動を展開した。アウトソーシング検討委員会のメンバーの一人が、地元紙である高知新聞のコラム欄へ投稿し、県が実施しているアウトソーシングの意義について全国的視点から論じた。また、促進分科会委員の一人は、アウトソーシングを受注した立場から、アウトソーシングの意義や効果について高知新聞に投稿した。さらに、県の広報紙でもアウトソーシングの特集記事や地域で仕事を受託している人のインタビュー記事を載せる等積極的にPRを実施した。

## b) 制度運用

### ・目標数値設定

2005年度には、アウトソーシングの進捗が遅れている状況を踏まえて目標年次を遅らせるとともに、アウトソーシングの数値目標を明確に定めることとなった。そこで2005年10月に、庁議申し合わせ事項として「アウトソーシングの積極的な推進について」を決定し、その中で数値目標として、2008年4月までに2005年4月現在の知事部局の業務の30%（人役としては27%）をアウトソーシングすることとした。具体的には、2008年4月1日までに、2003年11月時点の正職員数に2005年4月現在の臨時職員と非常勤職員の数を加えた4,697人の27%となる1,260人分の定数を削減し、2008年度までに1,260人役に相当する業務をアウトソーシングすることとした（表5-4）。各年度の目標人役は、2006年4月には総業務量の8%（人役としてはその90%、以下同じ）にあたる338人役（うち150人役は2005年4月までに対応済み）、2007年4月には総業務量の10%にあたる422人役、2008年4月には総業務量の12%にあたる500人役をアウトソーシングすることとした。各年度の数字は、年度当初の4月1日の定数とすることで、年度が始まる段階で先行して定数が削減され、その削減された人役数に見合う業務を当該年度内にアウトソーシングする、ということになっている。なお、この数字はアウトソーシングの推進をより積極的に行うため、2006年度予算編成のタイミングに合わせて計画を前倒しにして変更された（高知県、2006a）。

表5-4 アウトソーシングによる業務量（人役）削減計画

年度	2005	2006	2007	2008	合計
アウトソーシング業務量 [当初計画] (2005年10月)	150	188	422	500	1,260
アウトソーシング業務量 [変更計画] (2006年3月)	150	425	365	329	1,269

(単位：人役)

### ・業務発注書の作成

2005年6月の筆者の副知事就任直後、副知事は各部長に対して業務発注書の作成を指示した。この業務発注書は、各部の部長が部下である課長に対して手渡すもので、業務の目的、具体的内容、目標数値、進め方、期限等、業務に関する指示を具体的に記載した指示書である。この業務発注書の作成を通じて、アウトソーシングの前段階となる各部各課室の業務の「見える化」を行い、業務内容を整理し、対外的に説明できるようにすることを狙ったものである。

日常の業務の中で、業務の「見える化」を経験してこなかった部長にとっては大変な作業であったが、この作業により業務の必要性、進め方の妥当性を改めて見直すきっかけとなった。

### ・アウトソーシング実施環境整備

実際にアウトソーシングを進めるにあたっては、その内容を評価し、品質管理を徹底していくことが重要であるとの認識のもと、アウトソーシングの成果をあげるための品質管理ガイドライン、品質管理の規定を盛り込んだアウトソーシング用標準契約書、職員が業務の品質を左右する仕様書を的確に作成できるようなモデル仕様書についてその内容の検討が始められることとなった。

### ・業務のパターン化

2005年度は、県の業務のパターン化を行った。これは、県庁の業務をいくつかのパターンに分け、それぞれのパターンについてアウトソーシングの方法を示すもので、職員が自分の担当する業務を、施設管理などの財産管理、許認可関連業務、広報業務、補助金業務など70種類に分類し、アウトソーシングする際の参考となるようにしたものである。これにより、アウトソーシングの検討手順が定式化されるとともに、異なる業務の間の共通課題が抽出され、アウトソーシングに伴う課題の解決が容易に行われるようになった。例えば、公用車のアウトソーシングについてコストを検討し、運転手付きの公用車のコストは1kmあたり3,840円で民間タクシーの料金330円の約11.6倍のコストが発生していることを明らかにすることにより、各部署で使用している運転手付公用車のアウトソーシングはコスト削減効果の大きな課題であり、各部署で取り組むべき共通的な課題であることを庁内に示すことができた。このように、業務のパターン化はアウトソーシング推進の判断材料として大きな効果があった。しかしながら、その一方で業務改革推進室が県庁の全ての業務を精緻に類型化しようとしたため、膨大な作業量が発生し、庁内各課室のアウトソーシングの取り組み支援など他の業務に支障をきたすことにもなった。

## c) 職員改革

### ・庁内体制改革の取り組み

2005年9月に出された「平成16年度アウトソーシングの取り組み報告書」が指摘した2004年度実績の厳しい内容を受けて、知事は2005年10月11日の庁議においてあらためてアウトソーシングの積極的推進を指示し、庁議メンバー（各部署の部長・局長）はアウトソーシングの実施を申し合わせた。また、2005年10月17日付の文書「アウトソーシングの積極的な推進について」（17高業改第51号）でも知事はその内容を全庁に徹底し、庁内体制及び職員意識の改革を図った。

表 5-5 問題点に対応した知事指示のポイント

第 2 期で指摘された問題点	問題点に対応した知事指示のポイント
業務改革推進室のマネジメント欠如	数値目標の明確化（削減総数、年次展開）
業務改革推進室の権限欠如	財政課、行政管理課と合同チームを編成し実施計画のヒアリングを実施 合同チームに予算査定権、定数査定権付与
予算査定との連携不足	アウトソーシング委託費について予算査定で配慮
意識改革が不十分	人員対策について全庁的対応（改革への本気度を示す）

知事の指示のポイントは5点あり、それぞれアウトソーシング検討委員会が指摘した問題点に対応したものとなっている（表 5-5）。第1点目は、「平成 20 年 4 月までに知事部局の業務の 30%（人役として 27%）をアウトソーシングする」と、具体的な数値目標を示したことである。それまで、「3割から 5割」という表現であいまいだった数値目標が明確になった。ここで人役として 27%となっているのは、アウトソーシングを行うために必要な人員を 1割と見込み、削減人数は 27%としたものである。あえて高い目標でなく低い目標設定を行ったのは、計画の実現性、確実性を高めることを狙ったものである。また、目標期間を 2年延長して 2008 年度（2008 年 4 月 1 日に削減する定数を新たな目標値として定め、削減された定数に見合う業務のアウトソーシングを 2008 年度中に実施する。）としているが、これも実績がゼロであった初年度の影響を目標に織り込むことで目標の実現性を確かなものにしようとしたものである。

第 2 点目は各年度ごとの人員削減数を明示したことにある。2005 年度 338 人、2006 年度 422 人、2007 年度 500 人という数字を示すとともに、この人数を各部局に割り当て、各部局からアウトソーシング対象事業が出てくることを促した。

第 3 点目は、各部局長がアウトソーシング実施計画を策定し、業務改革推進室に提出することにしたことである。またその実施計画書については業務改革推進室を中心に、行政管理課、財政課の合同チームでヒアリングを行うこととした。それまでアウトソーシングの推進は、業務改革推進室が単独で推進していたが、庁内に対する権限があいまいで、そのことが具体的なアウトソーシングの推進に結びつかなかったとの反省から、合同チームに行政管理課を入れることによりアウトソーシング実施に伴い変動する定数配置決定についての権限を、財政課を入れることによりアウトソーシング実施に伴う予算面での権限を合同チームに持たせることにした。

第 4 点目は、アウトソーシングのための委託費を予算査定の場合において配慮する旨を明示したことである。県庁職員にとって予算の確保は重要なインセンティブである。委託費を配慮することにより、予算面からもアウトソーシングの実施が促進されることを期待したものである。

第 5 点目はアウトソーシングを行うことにより余剰となる人員活用策を総務部が中心となり考えていくことを明示したことによる。高知県庁では、各部局で人員削減が行われた場合の人員対策は各部

局が責任を持って行うことになっていた。そのため、各部局は大規模な人員削減を躊躇するとともにその実現性に疑問を持っていた。アウトソーシングは全庁的な取り組みであることを明確にして人員削減に対応する部署を総務部と指定することで各部局は躊躇することなくアウトソーシングの実施計画を作成できることとなった。また、取り組みの本気度を各部局に示すこととなった。

知事の指示に対して、庁議メンバーである各部の部長の中には不満を持つものも多かったが、指示が明確になったことで実施に向けての覚悟を固めることとなった。また、県庁の最高決定機関である庁議で知事自らが指示を行い、部局長自らがアウトソーシングの実施について申し合わせたことにより、その指示は県庁内の各課に伝わり、具体的なアウトソーシングの実施に向けて動き出すこととなった。

さらに2005年12月には知事が、直接各部長からアウトソーシングの取り組み状況についてヒアリングを行い、部局長の意識改革を促した。部局長の中にはヒアリングの場で、「悪いところがないから変える必要はない」と発言し、アウトソーシングの推進にきわめて消極的な部長もいたが、2005年10月に知事から強い指示が出されたことを受け、部局長の多くは、少なくとも表面的にはアウトソーシングの推進に向けて前向きに取り組む姿勢を示した。

ヒアリングにおいては、総じて業務のスリム化による人員削減については抵抗感が少なかった。これは行政改革の推進による人員削減は以前から行われており、各部長ともスリム化は行政改革の方法として慣れてきたためと思われる。これに対し、アウトソーシングの効果にはスリム化以外に県民との協働や地域活性化もあり、行政の仕事の仕方を変えることに意味がある、という点まで理解している部局長は少なかった。知事ヒアリングにはアウトソーシング検討委員会のメンバーも参加して知事をサポートした。

また知事のヒアリングをきっかけに全庁的にアウトソーシングに取り組む機運が高まり、アウトソーシングについての知識への関心が高まったことを受け、2006年3月には「アウトソーシング推進方針～新しい公共の形を目指して～」を策定し、職員に対して、あらためてアウトソーシングの意義、効果、取り組みの目標などを提示した。また、アウトソーシングに関するQ&Aを作成し、職員の知識を高める工夫を行った。あわせてアウトソーシング対象業務のABC(Activity Based Costing)分析の結果を提示することにより、アウトソーシングの定量的効果についての職員からの疑問に答えられるようにした。このように、第3期では行政アウトソーシングの県庁内部の理解の醸成に力が注がれた。

#### ・アウトソーシング説明会の開催

第3期の終了が近い2006年2月にアウトソーシング説明会が開催された。アウトソーシング検討委員会は、民間企業、NPO、SOHO、個人事業者等がアウトソーシングに応募したり事業提案を行ったりすることを促すよう、2004年度より説明の機会を設けることを提言していたが（高知県アウトソーシング検討委員会、2005）、2005年度末になってようやく業務改革推進室がアウトソーシング説明会を実施し、実施予定のアウトソーシングの内容を担当課室より説明した。

第1回の説明会は277人が参加して2006年2月に開催され、その後、2008年末までに合計10回の説明会が開催された。県庁が県民に対して実施する説明会は100人程度の参加者となるが多かったため、県では最大200名程度を収容できる会場を用意していたが、当日には予想をはるかに上回る277名が参加し、アウトソーシングに対する県民の関心の高さが伺われた。

しかしながら、第1回目の説明会では、職員のアウトソーシングに対する抵抗感や職員にとって自分たちが行っている業務の説明を県民に対して行うことに慣れていないことを反映して、県職員の説明や対応の悪いケースが多く見られた。アウトソーシング対象事業を担当しているにもかかわらず説明会に参加しない課室があり、配布資料に公募期間の終了した業務が掲載されているなどのミスも見られた。さらに、本来説明会開催を推進すべき立場の業務改革推進室においても、幹部が説明会と同じタイミングで別の会議を設定したために説明会を運営すべき職員が参加できないという事態も生じた。これらの問題は、アウトソーシングに対する県職員の後ろ向きの姿勢を反映したものと見える。

こうした職員の姿勢に対して、「待たされたのに説明会場に担当課の職員がいない」、「話を聞きに行っても、名刺も渡してくれない」、「この事業については知りません、と言われた」、「すでに発注先募集を締め切っている事業が説明対象となっている。説明会は単なるセレモニーではないか」など、参加者から多くのクレームが寄せられた。しかしながら第1回説明会に寄せられたクレームはすべて各課の担当者にフィードバックされるとともに、業務改革推進室が対応方法について指導を行った。その結果、説明会の回数を重ねるにしたがい説明内容、職員の対応方法ともに向上した。また、前述のように説明会を運営する職員が別の会議に拘束されたことについても、NPOメンバーがボランティアで説明会の設営に協力した結果、説明会自体が官民協働の実践の場となり、かえって民間の参加意識を高めることに貢献した。

こうした取り組みの結果、民間側においても、県庁のアウトソーシングに対する本気度を感じ取り、説明会アンケートにおける感想欄に、「これからともに取り組んでいく意欲となった。」「自社で検討し、提案したい。」との記載があるなど、県のアウトソーシングに参加しようという意識が高まった。また、参加者に大人数が集まった結果マスコミも注目し、アウトソーシングに対する県民の関心を高めるきっかけともなった。

## (2) 課題との関係

第3期においては、アウトソーシングに向けての職員の意識改革や県庁外からの支持を得るための活動がすすめられ、「政治的課題」の解決が図られた。

2005年10月の知事の文書（「アウトソーシングの積極的な推進について」）と2006年3月のアウトソーシング推進方針の策定は、アウトソーシングの目標と効果を具体的に職員に示すもので、アウトソーシングに対する職員の支持を高めることに貢献している。また、この時点においても幹部を中心に改革に対する県庁内部に抵抗があるため、知事がリーダーシップを発揮して、庁議の場において改革に向けて直接指示を出すとともに、知事自身が各部長から取り組み状況のヒアリングを行って

る。こうした改革に向けての知事の強い意志を職員に示すことで、改革にむけて動き出す職員が増え、県庁全体としてアウトソーシングの取り組みが動き出すこととなった。また、説明会の開始により、アウトソーシングに対する県民の理解も広がり始めた。

アウトソーシング開始時は受け皿企業側も制度に不案内で、入札手続きで書類ミスがあったため期限内に間に合わず結果的に県外業者が落札するという事態も生じた。こうした事態を解消するため、契約方法の改善等「手続き面の課題」についてもアウトソーシング検討委員会と業務改革推進室が共同で検討が始められ、品質管理ガイドラインや標準契約書の検討が始まった。

副知事指示で作成した業務発注書は、アウトソーシング対象事業の選別を容易にするとともに、業務内容が明示されることによりアウトソーシング先との間で発注内容の曖昧さを排除した契約が可能となり、「手続き上の課題」解決の一助となった。

### (3) 県庁内外の状況

第3期の2005年度はアウトソーシングへの取り組み2年目であるが、幹部を中心に依然として抵抗勢力は多く見られた。たとえば、副知事が6月に、アウトソーシングの推進の前段階として各部長に指示した業務発注書の作成に対しては、「私は、報告、連絡、相談は嫌いだ。仕事は以心伝心で行うもので、見える形で指示をするのには反対である」と発言し、業務発注書の作成に抵抗する部長がいた。

より巧妙にアウトソーシングの効果を減ずる動きも出ていた。当初3割から5割とされたアウトソーシングの目標は、下限の30%とされ、さらにアウトソーシングに必要な事務作業がその1割を占めるとの考えから、実際の目標値は27%とされた。加えて、アウトソーシングの中に単なる業務のスリム化を含むこととされた。これは、現在の県庁業務を純粋に30%削減することは不可能である、スリム化分を目標値に含ませることで業務の効率化が進む、と強く主張したアウトソーシングを担当する部長の考えを受け入れたものである。この時点においては、まずはアウトソーシングに取り組む機運を高めることを重視して、スリム化を含み27%の業務量削減によりアウトソーシングを行うことに了承した。しかし、このことは第4期の活動に問題を残すこととなった。

県庁の外部もアウトソーシングに対して否定的な動きが多かった。例えば、業務発注書に関して地元紙（2005年6月21日付高知新聞）は「物議醸す『業務発注書』」と皮肉交じりの見出しで報道している。また、県議会では「雇用不安などの面で労働行政に影響を及ぼし、県民生活にもはね返ってくるものが考えられ、慎重な対応が必要」（2005年6月定例会、7月1日Y議員質問）、「（アウトソーシングは）これまでも利益を追求し続けてきた企業の利益対象となり、受け皿は民ではなく私という私企業になっていく」（2005年12月定例会、12月12日S議員質問）、「比嘉教授の（中略）実験台に高知県がされているのではないか」（同）、と言った質問がなされている。

一方、第3期の後半になると、2005年10月の知事の指示を受けてようやく職員の意識に変化がおき始めた。地域と県庁との橋渡しを担う地域支援企画員として地域に常駐している県職員の中には、地域キャラバンに現地で参加することでアウトソーシングに関心を持ち、情報をほしいとの積極的な

対応を示すものも見られた。また、2006年2月に開催されたアウトソーシング説明会に対するクレームをきっかけに、アウトソーシングに前向きに取り組む職員も出てきた。

このように、第3期後半にはアウトソーシングに対してその意義や役割を理解しようとする職員が出始めており、アウトソーシングの成果も徐々に上がりつつある。しかし県行政に影響の大きい幹部職員については相変わらず意識改革の進んでいないものが多い。

#### (4) モデルの検証と問題点の把握

2006年5月には高知県アウトソーシング検討委員会が、2005年度のアウトソーシングの実施状況を取りまとめた「平成17年度アウトソーシングの取り組み報告書」を策定した。この報告によると、2005年度には16件、金額にして2億4,600万円の外部委託が行われた。この金額は決して多いとはいえないが、2004年度の実績がゼロであったのに対し、2005年度にはアウトソーシングが全庁的な動きへと広がったことから、アウトソーシング検討委員会からは「知事部局全てがスタートラインについたことは大きな前進である」との評価を得ている。

一方で、地域振興のためのアウトソーシングとの認識に欠けていること、事業評価のための検討が出来ていないこと、が指摘されている。また、「手続き面での課題」解決についてはアウトソーシング実施環境の整備に向け検討を開始した段階であり、具体的成果は出していない。

#### 5.1.4 第4期（2006年4月～2007年3月）

第4期はアウトソーシングの実績が上がり、さらに本格化した時期で、アウトソーシングの発展レベルとしては成育期にあると考えられる（図5-4の二重枠）。第4期にはアウトソーシング実施に必要な環境整備が進む一方で、職員の意識改革は引き続き進められた。

##### (1) 「自治体改革実践モデル」の実施

###### a) 体制運営

###### ・ 自主的運営に向けての準備

2006年度には、県庁内各部局が主体的にアウトソーシングを進めていくよう実施体制を変更し、アウトソーシング検討委員会が前面に出て活動することを控えた。代わりに、県職員、委員会委員、委託先等によって組織された業務再編検討ワーキンググループが県庁に協力しながらアウトソーシングの推進に努めた（図5-5）。

2007年3月には、「平成18年度アウトソーシングの取り組み報告書～3年間の取り組み総括～」を出して、高知県アウトソーシング検討委員会はその活動を終了した。報告書では、アウトソーシングの実績は大幅に改善したものの、

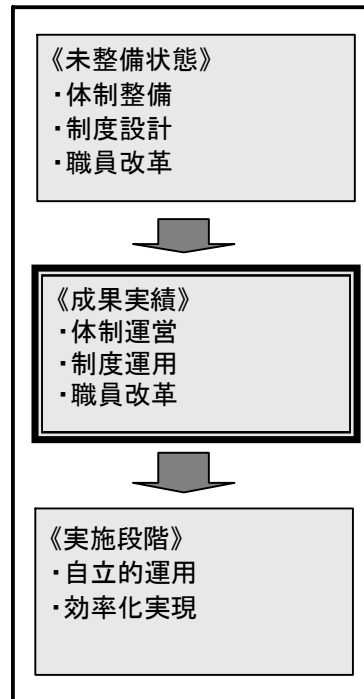


図5-4 行政効率化サブモデルにおける位置づけ(第4期)

当初計画に比べると初年度目標に達した程度であるとされている。しかしながら、業務改革推進室の職員を中心に、改革意識を持った職員が着実に成長をしているため、今後はアウトソーシング検討委員会という外部からの刺激がなくても、自律的に成果を上げていくことを期待し、アウトソーシング検討委員会はその役目を終えることとなった。

## b) 制度運用

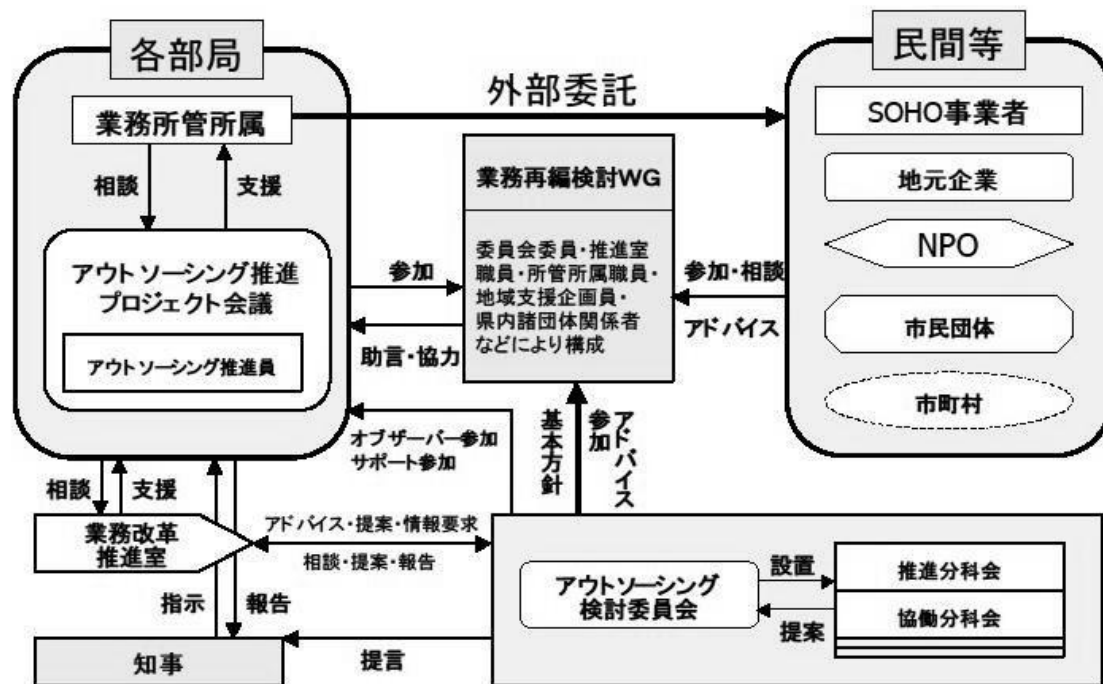
### ・アウトソーシング実施環境の整備

アウトソーシング実施の効果を高めるため、業務改革推進室が、ABC分析の実施等による業務の可視化を行い、受け皿となる企業等への行政事務事業についての情報提供を実施した。ABC分析は他の自治体でも行われ、行政コストの算出に用いられている。しかし高知県では、全ての業務についてABC分析を行うことはしなかった。これは、新たな事業を行う度に分析を委託するのは多額の経費を要することと、今後、アウトソーシングを行うかどうかを判断できるよう、ABC分析手法を職員が身につけることが重要であると考えたことによる。このため、コンサルタントへの委託内容としては、分析を委託するのではなく職員の分析手法の研修を委託した。このように、ABC分析はアウトソーシングに向けての環境整備を行う一環として、職員のコスト意識を高める取り組みとして行われた。前述の公用車の例のように具体的なコストの差を提示することにより、職員にとって行政コスト把握の重要性を実感させ、アウトソーシングを進めることの意義を認識させることに役立った。

また、契約に関わる県庁の内部規定やアウトソーシングの実施に必要な細則の整備を行った。サービス水準の確保を図るために、庁内のアウトソーシング検討プロジェクトチームとアウトソーシング検討委員会促進分科会が協働で品質管理ガイドラインを作成した（表 5-6）。このガイドラインは、知事部局で実際の業務に活用しての検証、修正、庁内への説明等を経て 2007 年 4 月に施行された（表 5-7）。またあわせて、品質管理の具体的進めかたを説明した品質管理マニュアルも作成した。

表 5-6 品質管理ガイドラインの概要

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 品質管理の目的を説明</li><li>2. 品質管理の進め方を解説<ul style="list-style-type: none"><li>・品質管理者の設定（担当者、上席者）</li><li>・品質管理計画書の作成方法（時期、項目、場所を事前に確認）</li><li>・品質管理項目の内容（企画品質、設計品質、作業品質、出来栄えと有効度）</li><li>・品質管理の時期（企画段階、設計段階、履行段階、完了段階）</li></ul>について記載</li><li>3. 評価結果の活用方法を記載</li><li>4. 品質管理に必要な事項の決め方を記載（品質管理マニュアルにおいて例示）</li></ol> |
|--|



(出所：高知県アウトソーシング検討委員会(2007))

図 5-5 2006 年度のアウトソーシング推進体制

表 5-7 アウトソーシング実施環境整備の推移

年月	制度制定等の取り組み
2005年12月	優良な発注仕様書の庁内への公開
2006年 2月	アウトソーシング説明会の開催 (毎年実施)
2006年 3月	アウトソーシングする際のコスト削減効果の検証方法の設定
2006年 6月	アウトソーシング推進関連事業の入札・契約に関する基本方針 〔県内事業者への優先的な発注〕
2006年10月	アウトソーシング予算の積算基準の確立
2006年11月	アウトソーシング推進関連事業における複数年契約の活用方法の明示
2007年 3月	プロポーザル方式の実施に関するガイドラインの策定
2007年 4月	品質管理ガイドラインの施行
2008年 4月	アウトソーシングによる雇用の効果調査の実施
2008年 5月	適正な請負に関する点検の実施

### c) 職員改革

#### ・アウトソーシング説明会の継続

2005 年度に第 1 回会合が高知市内で開催された以降は、毎年 2 回アウトソーシング説明会を開催している。説明会には県の行政アウトソーシングに対する企業等の関心を高める効果があり、2006 年 2

月の説明会アンケートでは役に立ったと回答したのは57.1%であったものが、2007年2月の説明会では81.2%が役に立ったと回答している（高知県総務部業務改革推進室、2006、2007）。この外部からの関心の高まりが職員の意識の向上に寄与している。アウトソーシング検討委員会の場でも、委員より「(県庁の)説明会への関心が非常に高く、ようやく本格スタートの緒についたと感じている」、「2月の説明会は大きなきっかけになった。(中略)各部局が自分達の業務や取り組みを、責任を持って企業の皆様方に説明をすることが、意識を前向きにしていく大きなエネルギーになるのではないか」といった発言があり、県職員の意識改革に対して説明会の果たした役割は大きいとの評価を得ている。

説明会はまた、単に実施するのではなくその結果をフィードバックすることで、職員にとって県民の要望を直接聞き意識変革を行うよい機会となっている。職員教育や情報の共有が図られるとともに、受け皿企業等が翌年度の事業の受注準備を行うための期間を確保するため2006年度の説明会は8月に開催することを決めるなど、説明会開催のノウハウが県職員の間蓄積されていった。

さらに、説明会は、単なる業務の説明だけでなく、企業等から県の業務に関する提案をもらう場ともなっており、企業等にとっても行政への参加意欲を引き起こすものとなっている。こうした行政側からの積極的な働きかけは、企業や団体等の行政アウトソーシングへの参加を大きく促している。

このように、アウトソーシング説明会は、単なる情報提供や情報交換の場となるだけでなく、アウトソーシング業務の受け皿側企業等、発注者側の県庁の双方にとって意識の変革のきっかけとなっており、その後のアウトソーシングの進展に大きな影響を与えている。実際、2008年10月に開催した説明会の参加者アンケートでは、70%の参加者がアウトソーシングへの関心が高まったと回答している。また、80%の参加者が行政アウトソーシングにより業務を受注している、あるいは受注したいと回答しており、アウトソーシングへの積極的な参加姿勢がうかがえる（高知県総務部行政管理課、2008）。このように、説明会の実施は、アウトソーシングに対する、受け皿企業等の意識醸成効果に大きく貢献している。

## (2) 課題との関係

第4期では、アウトソーシングの実施に伴うサービス水準の低下を防ぐため、品質管理ガイドラインの策定を行った。また、手続き面での課題の改善のため、複数年契約の実施、プロポーザル方式の導入、積算内容の公表等の契約方法の改善を図った。さらに、委託先の経営安定化のために、県内業者への優先的な発注を実施することにより地元の受け皿の育成を図った。このように、行政アウトソーシングの実施上の諸課題や行政効率化効果確保の課題の解決策が次々と実施された。このほか、県の業務の受注をきっかけに新たにITを活用したビジネスを始めるグループの誕生や新規事業を展開する工務店やタクシー業者等、県内で新たなビジネスが創出され、経済活性化効果も生まれている。

## (3) 県庁内外の状況

第4期になると、アウトソーシングの本格化に伴い、業務をアウトソーシングするために法令上の

課題を解決しようと仕事の進め方の改革に取り組む職員や、アウトソーシング先に技術やノウハウの移転に努力する職員など、積極的にアウトソーシングに取り組む職員が増えてきた。

例えば小動物管理センターの業務のアウトソーシングでは、健康福祉部食品・衛生課の担当職員の努力により法律上の制限への対応を工夫した。狂犬病予防法により、野犬を保護する際には獣医である狂犬病予防員の立会いが必要であるため、従来は保健所が野犬の保護、収容に関わるすべての業務を実施していた。これを、業務を分類して予防員が必要な業務を特定するとともに、電話等による遠隔指示を活用することにより、保健所の予防員が関わる作業を極力小さくする工夫を行った。そうした条件整備を行った上でアウトソーシングを実施した。

また、地震対策研修のアウトソーシングでは、研修技術、資料、研修ノウハウをアウトソーシング先に移転すべく、危機管理課の職員が1ヶ月かけてアウトソーシング先の教育訓練を行った。その結果、受託先に研修ノウハウが蓄積された。県職員のノウハウは人事異動により途切れることがあるが、アウトソーシング先に蓄積されることにより、ノウハウの連続性が維持できることとなった。

#### **(4) モデルの検証と問題点の把握**

2006年度には、アウトソーシング実績が76業務と2005年度の11業務に比べ大幅に増加し、契約額でも7.8億円と2005年度の2.8億円の2.5倍以上と大幅に増加するなど、本格的なアウトソーシング実施へと動き出した。また、アウトソーシング契約81契約のうち、71契約が県内業者と結ばれており、県内での雇用創出効果も生まれている。さらに、テレワークを活用して県庁から離れた地域に立地する業者へのアウトソーシングも28業務行われており、モデルの効果は県内各地で生まれている。

一方、実質的なアウトソーシングの進展についての懸念も生じている。2006年3月に定めた「アウトソーシング推進方針」においては、アウトソーシング目標の業務量（人役数）に、事務事業の廃止などによるスリム化を含むこととした。このため、2006年度のアウトソーシング実績は408人役であったが、そのうち約3分の2の269人役が単なるスリム化であった。もともと県職員にとり、定数の削減は1994年以来毎年継続している慣れた作業であるが、アウトソーシングは、業務の選定、委託先の選定、契約等新たな作業が伴う。このため、人役数の削減を求められた際には、慣れた手法である、「単なる人員削減」を選択しがちである。スリム化による人員削減の場合、行政コストは低減するので、行政改革としては効果があるが、アウトソーシングが行われないので地域活性化にはつながらない。このため、実質的なアウトソーシングが進むよう、2007年5月には再び知事が各部長に対してヒアリングを行いながら、実質的なアウトソーシングの推進を指示した。

### 5.1.5 第5期（2007年4月～2007年12月）

第5期は2007年3月末をもってアウトソーシング検討委員会が活動を終了した後、県庁が主体的にアウトソーシングを実施した期間で、筆者が副知事を退任する2007年12月末までの期間である。職員の意識改革はまだ不十分で、引き続き意識改革努力を継続していく必要があるが、外部委員会による後押しがなくても自立的運用が始まるとともに行政効率化の成果も確認されており、アウトソーシングの発展レベルとしては成育期から発展期に差しかかったところと考えられる（図5-6の二重枠）。

#### (1) 「自治体改革実践モデル」の実施

##### ・知事の再ヒアリング

前年度に顕在化した、スリム化を除いた実質的アウトソーシングの停滞状況を打破するため、新年度に入り各部の部長が新体制になった2007年5月に、知事は各部長に対して、スリム化を含まない実質的なアウトソーシングの推進をミッションとして指示し、さらにその点を各部長との面談の場で直接指示した。こうして、2007年度も引き続きアウトソーシングは強力に推進された。

##### ・計画期間の終了

2006年度末をもって検討委員会は終了したものの、2007年度以降も主要な委員はアドバイザーに委嘱され、必要に応じアウトソーシングの推進に関して指導、助言を行っている。

その後、2007年12月6日に橋本知事が退任、12月31日には筆者が副知事を退任した。さらに、目標年度の2007年度が終了した2008年3月末には業務改革推進室も廃止され、その業務は行政管理課に統合された。ただし、2008年度も県の業務のアウトソーシングは進められており、2008年度には総額12.9億円のアウトソーシング関連予算が計上された。しかしながら、2009年度になると、知事交代の影響が顕在化してアウトソーシングは単なるコスト削減の手段として活用され、地域活性化や県民との協働に結びつける動きは見えない。また、アウトソーシングのための特別な予算措置も行われていない。ただ、これまでに培われた職員の改革意識は県の財産として残っており、地域との連携を図りながら県の業務のアウトソーシングが進められている。

#### (2) 課題との関係

2007年度には、人材派遣と業務請負の関係を整理するとともに適切な請負がなされているかどうかの点検を行うなど、労働関係の法令遵守等の行政アウトソーシング実施上の課題の解決が図られてい

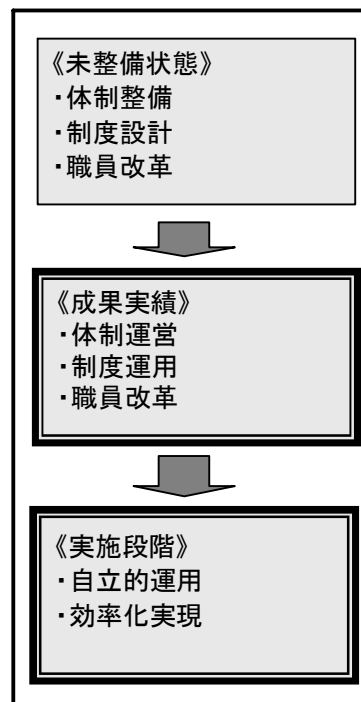


図5-6 行政効率化サブモデルにおける位置づけ(第5期)

る。(表 5-7)。

### (3) 県庁内外の状況

第5期に当たる2007年度には、アウトソーシングの実施のために9億8000万円の予算が計上され、さらに2008年度予算として13億円近い金額が計上されるなど、庁内でのアウトソーシングへの取り組みの機運はかなり高まってきた。

一方、アウトソーシングの本格化に伴い、運転業務や守衛業務などの現業職を廃止することとしたため、労働組合の反発が強まった。労働組合によるアウトソーシング取りやめに向けての要求は副知事交渉まで行われたが、平行線のまま推移し最終的に決裂した。しかし、県民の支持を背景にアウトソーシングのための予算は成立し、アウトソーシングは引き続き推進された。

### (4) モデルの検証と問題点の把握

行政アウトソーシングの取り組みを総括し、成果と課題を把握するため、県はアウトソーシング推進関連事業に携わった職員に対してアンケートを実施し(表 5-8)、県民サービスの向上に対する利用者の反応、品質管理ガイドラインの評価、雇用状況、仕事のやり方の変化等について調査を行っている(表 5-9)(高知県総務部行政管理課、2009)。

#### ・品質管理ガイドラインの効果

このアンケート結果からは、2007年4月に施行された品質管理ガイドラインの効果がこの職員調査により確認された。品質管理ガイドラインが施行された2007年4月から2008年4月までに発注した96事業のうち98%にあたる94事業で県民サービスの質が向上、あるいは維持されていると職員が評価していることが明らかになった(図 5-7)。これには表 5-6 に示したように品質管理ガイドラインの策定により品質評価項目が明確になったことにより品質向上に向けて受注者が努力すべき内容が明確になるとともに、品質管理の時期や評価方法が示されたことで発注者である行政側の品質管理能力が高まったことが貢献している。

表 5-8 品質管理ガイドラインに対する職員アンケートの概要

<実施時期> 2008年5月～6月
<アンケート対象事業> 品質管理ガイドラインを施行した2007年4月から2008年4月までに発注したアウトソーシング推進関連事業(96事業)
<実施対象職員> 上記96事業を担当した職員141名

(出所：高知県総務部行政管理課、2009)

表 5-9 職員アンケートの調査項目

調査の項目	調査の視点
県民サービスの質の向上について	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 仕事のやり方</li> <li>・ 民間のノウハウや技術力の活用</li> <li>・ 利用者の反応（満足度）</li> <li>・ 品質管理ガイドラインの評価結果</li> </ul>
その他の成果について	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 雇用の場の拡大</li> <li>・ 県内（地域）事業者の活用</li> <li>・ 地域コミュニティの活発化</li> <li>・ 民間との協働</li> </ul>
アウトソーシング後の県庁の姿について	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本来（コア）業務への集中</li> <li>・ 公の役割分担の見直し</li> <li>・ 仕事のやり方が変わった</li> </ul>
課題とその対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 工夫している点</li> <li>・ 発生した課題やその対応</li> </ul>

（出所：高知県総務部行政管理課、2009）



図 5-7 品質管理ガイドラインの効果

（出所：高知県総務部行政管理課、2009）

また、品質向上の具体例としては、職員研修では、受講生から研修への理解度が向上したとの報告があり、また給食業務については、献立の充実により「食事がおいしくなった」との評価が寄せられた。旅券発給業務はアウトソーシングにより日曜日交付と金曜日夜間交付が開始されたほか、窓口での写真撮影や印紙・証紙販売が可能になるなど、利用者の利便性が向上した。このように、研修・イベント、審査・点検、給食分野において多くの事業でアウトソーシングに伴うサービス向上が見られた。これらの分野はいずれも民間の創意工夫が生かされる事業や高い専門性を必要とする事業であり、アウトソーシングによる民間の能力の活用が効果をあげていることがわかる。

#### ・発注方式改革の効果

プロポーザル方式や複数年契約による発注方式がサービスの質の向上に影響を与えていることも明らかになった。サービスが向上した事業の多い研修・イベントでは半数以上の事業がプロポーザル方

式で発注されており、競争入札や随意契約による発注よりも民間の創意工夫が活かされる発注方式が取られている。また、複数年契約された事業は半数以上でサービスの質が向上しており、民間が長期的視点でサービス向上を図ることを可能とする複数年契約も効果の大きいことが明らかになった。

#### ・雇用創出効果

雇用効果を把握するため、2008年度予算に計上した112事業のうち2008年9月末時点で県と契約している102事業（契約総額：8億5,800万円）を対象に、「アウトソーシングによる雇用の効果調査」を実施した（高知県総務部行政管理課、2009）。この調査では、雇用の形態別人数（正社員、非正規社員）、業務に関わった人数、新規雇用者数の把握を行うために、受注者からの報告を求めた（表5-10）。その結果、上記102事業において、約750人が当該事業に従事し、新規正社員の雇用62名を生み出していることが明らかになった。

表5-10 「アウトソーシングによる雇用の効果調査」の概要

<実施時期>
2008年10月
<調査対象事業>
2008年度当初予算に計上したアウトソーシング推進関連事業（112事業）のうち、2008年9月末時点で契約済みの102事業
<調査対象>
上記102事業を受託した企業等
<調査方法>
実施対象企業から、2009上半期実績と下半期見込みについて報告を受ける
<調査項目>
・雇用の形態別人数（正社員、非正規社員）
・業務に関わった人数
・新規雇用者数

（出所：高知県総務部行政管理課、2009）

なお、2009年度以降は、2008年度までのように数値目標を決めてアウトソーシングを進めていくという方法ではなく、必要に応じ、コスト削減につながるものについてアウトソーシングを進めることとしている。このため、受け皿の育成や地域活性化の取り組みは明らかではない。また、アウトソーシング関連予算という形での予算措置は行われておらず、アウトソーシングに関する県の活動をフォローすることは困難になっている。

#### 5.1.6 まとめ

行政効率化と地域活性化の同時達成を目指したモデルの有効性を確認するため、高知県において行

行政アウトソーシングを進める中で実施したアクションリサーチでは、時間的な段階ごとに、行政アウトソーシングの抱えている共通的な課題の解決が図られてきた。

アウトソーシングの取り組み開始前の第1期、取り組み開始直後の第2期においては、制度自体の議論を通じて行政の役割についての共通認識を深めるとともに、改革に対する職員の理解と支持を得る努力が行われた。特に、知事の政治的な基盤の強さが制度の立ち上げには貢献した。筆者が副知事に就任し「行政効率化実践モデル」に着手してアウトソーシングが実質的に開始した第3期においても当初は、職員の意識改革を継続して「政治的課題」の解決が図られるとともに、契約方法の改善等の「手続き面での課題」についての取り組みが開始した。この時期の県庁の活動は職員の意識改革等が中心である。

第3期の後半からアウトソーシングが本格化した第4期においては、契約方法の改善等の「手続き面の課題」、県内発注による委託先の育成等の「委託先の問題」といったアウトソーシング実施上の課題の解決が図られるとともに、品質管理ガイドラインの策定等「サービス水準の確保」のための対策も講じられた。この時期になると、具体的な経済活性化効果についても確認できるようになっている。計画終了を迎えた第5期においては、労働関係の法令順守の問題等「実施上の課題」のうち残された課題の解決が図られるとともに、県が実施した調査等から経済活性化効果についても確認された。いずれのプロセスにおいても、トップである知事のコミットメントは課題解決に大きな役割を果たしている。知事が先頭に立って各部局長からヒアリングを行いアウトソーシングの必要性を説くことで、現場の指揮官である部局長もトップの本気度とアウトソーシングの必要性を強く認識し、部内の抵抗勢力に対しても毅然たる態度で臨むことができた。

このように、一連のアクションリサーチを通じて、表2-5で示された行政アウトソーシングを巡り提起されている諸課題を解決するための様々な手法が実践された。第3章で提案した「自治体改革実践モデル」に、本アクションリサーチのなかで実践された具体的な手法を組み合わせることにより、全国の自治体において広く適用可能な、新たな「行政マネジメントモデル」を構築することができる。

高知県庁は、第5期までの取り組みを通じて以下のような状況に到達している。

- ・ 課室によって程度の差はあるもののアウトソーシングの意義や効果について職員が認識し、職員の意識改革が進むことによりアウトソーシングに対する抵抗感が少ない。
- ・ 人件費などの行政コストと比較した上でアウトソーシング対象を選んでおり、行政経費の削減にもつながっていることを職員も意識している。
- ・ 対象となる業務が広がりを見せている。

従って、県庁全体としては「自治体改革実践モデル」の「成育期」から「発展期」のレベルに移行するところまで達したと考えられる。

## 5.2 行政効率化効果の検証（高知県におけるコスト分析）

第2章に示したとおり、アウトソーシングに伴い、行政コストが削減されるかどうかについては議論がある。本節では、高知県が実施した行政アウトソーシングにおいて、行政コストがどのように変化したか、また、ダブルコストがどの程度の規模で発生したかを推計し、本モデルの行政効率化効果とその制約条件を明らかにする。

### 5.2.1 官民のコスト比較

行政コストを構成する経費に分解し、それぞれについてアウトソーシングによるコスト削減効果について検討する。

アウトソーシング対象となる業務について、アウトソーシングする前のコストを  $C_0$ 、アウトソーシング後のコストを  $C_1$  とすると（ $m$ :当該業務の件数、 $f$ :件数を除く固定費、 $a$ :当該業務実施のための経費、 $b$ :アウトソーシングに伴う行政経費とし、添え字は、行政を  $g$ 、民間を  $p$  とする。）、

$$C_0 = m_g + f_g + a_g$$

$$C_1 = m_p + f_p + a_p + b_g$$

となり、アウトソーシング前後のコストの変化  $\Delta C (= C_1 - C_0)$  は

$$\Delta C = (m_p - m_g) + (f_p - f_g) + (a_p - a_g) + b_g \quad (1)$$

となる。このとき、 $\Delta C < 0$  の場合、コスト削減効果があると言える。

#### (1) 人件費の検討

式(1)第1項の  $(m_p - m_g)$  は官民の人件費の差を示している。1997年12月に出席された行政改革会議の最終報告に行政機能の減量（アウトソーシング）が定員の減量に結びつくとしているように、人件費の削減はアウトソーシングの効果の主要な要素の一つである（行政改革会議、1997）。

地方では、公務員の方が民間に比べ給与が高いとよく言われる。地方公務員の給与は、各自治体の人事委員会の勧告に基づくので、本来、官民の給与水準は同等のはずであるが、人事委員会が公務員と比較する民間企業の給与水準が、従業員50人以上の企業のものであり、地方でアウトソーシング先になるような中小企業等と比べたとき、公務員のほうが給与水準が高いとの議論がある。このようなこともあり、2000年12月に閣議決定された行政改革大綱の地方行革の項では、「組織・事務の減量・効率化」と並んで「給与の適正化」の必要性が指摘されている（内閣、2000）。

こうした指摘のように、行政の人件費が高い場合には式(1)の中に占める人件費の官民差  $(m_p - m_g)$  が大きくなり、アウトソーシングに伴うコスト削減（ $\Delta C$ ）の大きな要素となる。

人件費については、単価（給与）と数量（人数）の要素があるが、このうち、給与（ $w$ ）の官民比較で、行政が非常勤職員のように人件費単価が民間企業と比べても低い職員を活用している場合には、民間委託をするとコストが増加する可能性があるとの指摘がある（南、2006）。一方、民間の場合には同じ作業を少ない人数で行う工夫が行われることにより人件費が抑えられているとの指摘もあり（Ferris,

1988)、人件費の削減は、賃金の差だけではなく業務に従事する人数の差によって生じている可能性もある。

高知県においては、各業務についてアウトソーシングに要する経費と県が実施するのに要する経費を比較検討し、コスト削減効果が見込める場合にアウトソーシングを実施した（高知県総務部行政管理課、2009）。具体的には次のような手順でアウトソーシングを進めた。

- ・ アウトソーシング対象事業を決めると事業担当課が予算の見積を行う。
- ・ その際に、まず事業実施に必要な人役を計算し、事業実施体制や内容などを定めた仕様書を作成する。
- ・ この仕様書を基に民間企業等に参考見積の依頼を行う。
- ・ 県が算出した事業実施に必要な人役数に県庁の人件費単価を乗じた県庁人件費を、民間企業が見積もった人件費が下回っていた場合にアウトソーシングする

この過程の中で官民の人件費の差額が算出されており（表 5-11）、これが人件費削減効果となっている。こうして得られた事業ごとの削減効果を集計したものを表 5-12 に示す。

表 5-11 人件費差額算出方法

[人件費削減効果] = [県の人件費] - [アウトソーシング人件費]	
ただし	
[県の人件費] = [県職員一人当たり人件費] × [必要人役] × [1 + 諸経費率]	
[アウトソーシング人件費] = [民間企業見積人件費] × (1 + [諸経費率]) × [消費税]	
注：アウトソーシング経費は委託費であり、消費税が課せられる	
[諸経費率] = 20% または 30% (業務により異なる)	
[県職員一人当たり人件費] = 5,760 千円 (正職員)、	
1,777 千円 (非常勤職員)	
1,751 千円 (臨時職員)	

表 5-12 人件費削減効果

	2006 年度	2007 年度	2008 年度	2009 年度
2006 年度開始事業	146	166	142	142
2007 年度開始事業		154	218	178
2008 年度開始事業			37	37
2009 年度開始事業				4
年度計	146	320	397	361
累計	146	466	863	1,224

(単位：百万円)

本モデルの実施により、アウトソーシング実績初年度である 2006 年度に約 1.5 億円の人件費削減効果をあげた以降、毎年順調に人件費削減効果を達成し、2008 年度には 4 億円近い人件費が削減できたことがわかる。2009 年度（予算ベース）までの累計では、12 億円を越す人件費の削減が達成できており、本モデルの人件費削減効果が明らかになった。

## (2) 固定費の検討

式(1)第 2 項の  $(f_p - f_g)$  は官民の固定費の差を示している。一般に行政においては減価償却費を含め固定費の概念がないため、人件費  $(m_g)$  を含めた固定費  $(f_g)$  のデータがない。このため、自治体が個別の事業予算を作成する際に、当該事業に係る固定費は積算されていない。すなわち、行政側にとっての表面上のコストは  $(a_g)$  のみとなっている。これに対し、受託側（民間側）では通常は固定費もコストに算入するため、アウトソーシングを受託するためのコスト  $(Y)$  は、 $(m_p + f_p + a_p)$  となる。このように官民ではコスト算出のベースが異なるため官民比較は容易ではない。官民のコスト比較を行うためには官の固定費を明示する必要があり、そのためには地方財政法の改正など自治体の会計制度を抜本的に改革していくことが求められる。

なお、アウトソーシングを行うとコストが高くなる、との議論が行われることがあるが、これはコスト比較の際に行政側の固定費・人件費を無視して

$$\Delta C = (m_p + f_p + a_p) - a_g + b_g > 0$$

であると言うのと同じであり、そのような形での官民のコスト比較は適切ではない。こうした問題に対し、南 (2004) は、固定費、人件費を可視化して比較することが必要で、そのための手法として ABC 分析が効果的であると指摘している。県では 2005 年度に業務の一部について ABC 分析をコンサルタント企業に委託したが、これは前節で述べたように、職員にコスト意識を持たせるための研修として実施したものである。この研修成果を踏まえ、アウトソーシングの実施に際して、職員が事業ごとに人役計算を行い民間企業等との人件費比較を行っている。

## (3) 直接経費の検討

式(1)第 3 項の  $(a_p - a_g)$  は官民の直接経費の差を示している。この直接経費とは、事業の履行に直接必要な経費のことをいう。民間の方が経費の節減に努めているとすればこの項目にも官民差は生じ、人件費と同様にアウトソーシングに伴うコスト削減に寄与すると考えられる。民間の努力を測定するため、2007 年度に実施されたアウトソーシング対象事業について予算額と実際の契約額の差を比較すると、債務負担を除いた 2007 年度内に執行される予算額が 9 億 8200 万円であったのに対し契約額は 9 億 1000 万円と予算額の 92.7% であり 7.3% 削減されている。予算額には民間が受託することによる人件費の削減は織り込み済みであることから、予算額と契約額の差は民間企業のコスト削減努力が反映されているものと考えられる。

#### (4) アウトソーシング実施経費の検討

式(1)第4項の  $b_g$  は、アウトソーシングを実施するために行政内部で要する費用である。これには、たとえば委託先選定のために開催する審査委員会や入札の実施のための経費、さらには、アウトソーシングの評価のための経費、委託先への引継ぎのためのコストなどが含まれる。こうした経費は、一般的な事務経費の中に紛れ込んで計上されておりその把握が困難であることから、アウトソーシング推進に際しては実施作業に過大な手間やコストを要していないかどうか、十分留意する必要がある。この費用が大きい場合にはアウトソーシングのコスト削減効果は低下する。実際、委託の初年度には、受託業者への引継ぎや技術移転に手間がかかったとの声も聞かれたが、受託業者が慣れるに従いそうした問題は減少しており、引継ぎのために措置した職員の削減が可能になっている。

#### 5.2.2 アウトソーシングに伴うコスト増の可能性

アウトソーシングを実施すると逆にコストが増えるのではないかとの議論に対応するため、本項ではアウトソーシング前後の県庁全体のコスト変化について検討し、アウトソーシングに伴うコスト増の可能性について考察する。ただし、アウトソーシングに伴うコスト変化は、人件費の変化による影響が大きいと考えられることから、ここではコストとして人件費についてのみ取り上げる。また、官民の人件費を比較した場合民間の給与の方が高い、民間の方が利益を追求するので高コストであるとの議論もあるが、県がアウトソーシングをする際には、当該業務に係る人件費を比較して、人件費が低くなる場合についてアウトソーシングをしていることから、ここではアウトソーシング対象業務に係る人件費については、行政が実施する場合よりもアウトソーシング先が実施する場合の方が低いものとする。ここで、アウトソーシング実施前の職員人件費を  $CB$ 、アウトソーシング実施後の職員人件費を  $CA$  とすると。

$$CB = MBoutg + MBing$$

$$CA = MAoutg + MAing + MAp + MAadg$$

となる。ただし、各変数は表 5-13 のとおりとする。

表 5-13 アウトソーシングに係る人件費の変数一覧

変数	内容
MBoutg	アウトソーシング実施前の、アウトソーシング対象業務に係る職員人件費
MBing	アウトソーシング実施前の、アウトソーシング対象業務以外の業務に係る職員人件費
MAoutg	アウトソーシング実施後に、アウトソーシング対象業務に余剰人員として残っている職員の人件費
MAing	アウトソーシング実施後のアウトソーシング対象業務以外の業務に係る職員人件費
MAp	アウトソーシングの実施により、アウトソーシング先で発生する人件費
MAadg	アウトソーシングの実施により行政内部で新たに発生する、アウトソーシング実施のために必要な職員人件費 例えば、アウトソーシング手続きを行うための職員の人件費、サービス水準の低下を防ぐため技術指導等を行うために一時的に配置される職員の人件費など

ここで、アウトソーシングに伴う県庁全体のコストの変化を $\Delta C (= CA - CB)$  とおくと、

$$\begin{aligned} \Delta C &= (MAoutg + MAing + MAp + MAadg) - (MBoutg + MBing) \\ &= (MAoutg - MBoutg) + (MAing - MBing) + MAp + MAadg \end{aligned} \quad (2)$$

となる。ここで、第1項の $(MAoutg - MBoutg)$ は、アウトソーシング実施に伴う、アウトソーシング対象業務に係る職員の人件費削減額となる。第2項の $(MAing - MBing)$ は、アウトソーシング実施に伴い人事異動が行われた場合の、アウトソーシング対象業務以外の職員人件費の変化となる。

#### (a) アウトソーシングの基本形

アウトソーシングに伴うコストの変化を考えるにあたり、上記の式(2)に3つの条件を加えることにより、アウトソーシングの持つコスト削減効果の根拠を検証する。

条件1： アウトソーシングが実施される際に、アウトソーシング対象業務に係る職員は全員削減される。すなわち第1項において、 $MAoutg = 0$ となる。

条件2： 削減されたアウトソーシング対象業務に係る職員は他の部署へは異動しない。すなわち第2項において、アウトソーシング対象業務以外の業務に係る職員の数はアウトソーシングの前後で変化せず、 $MAing = MBing$ となる。

条件3： アウトソーシング手続き等に係る人件費などの新たなコストが発生しない。すなわち第3項において、 $MAadg = 0$ となる。

以上の3つの条件のもとでは、式(2)は

$$\begin{aligned} \Delta C &= -MBoutg + MAp \\ &= MAp - MBoutg \end{aligned}$$

となる。ここで、アウトソーシングを実施する際の前提として、アウトソーシング対象業務を行政が実施する場合よりもアウトソーシング先の民間企業等が実施する場合の方が、人件費が低くなってい

る。すなわち、

$$MAp \leq MBoutg$$

である。従って、

$$\Delta C \leq 0$$

となり、コスト削減効果が発現する。

非常勤職員や臨時職員が担当していてアウトソーシングに伴い職員の削減が可能で、業務内容も単純で技術移転のための措置が必要でなく、アウトソーシングに伴う手続きも通常の契約手続きの一環で行えるような業務がこれにあたる。具体的には清掃業務などで、こうした業務の多くはアウトソーシングの効果が見えやすく、以前からアウトソーシングが実施されているケースが多い。

### (b) 現実のアウトソーシングコスト

実際にアウトソーシングを進める際には、前述の条件1、条件2、条件3は必ずしも成立しない。以下、これらの条件が成立しない場合にアウトソーシングのコスト削減効果がどのように変化するかについて検討を行う。

#### ・条件1が成立しない場合

条件1が成立しない場合とは、アウトソーシングを実施したにもかかわらず、当該業務を担当する職員が残る場合である。多くの場合、行政において急速なアウトソーシングを進めると、アウトソーシングのための委託費が発生する一方で、当該事業に従事していた公務員をすぐに削減することはできない。これは、公務員の雇用が法律で手厚く守られており、公務員をアウトソーシング先へ派遣する際にも、「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」により本人の同意が必要となるなどの法律上の制限があることなどのためである。その結果アウトソーシング先に支払う人件費と重複して、残った職員の人件費（MAoutg）が一定期間必要となり、この職員人件費が県議会などで一般的に言われている「ダブルコスト」にあたる。第2章で述べたとおり、このダブルコストの発生はアウトソーシングを巡る課題のひとつとして指摘されている。

ダブルコストが発生する場合、式(2)は

$$\Delta C = MAoutg + (MAp - MBoutg)$$

となり、人件費削減効果（MAp - MBoutg）がダブルコスト（MAoutg）を上回らなければコスト削減効果は発現しない。

このダブルコストは、職員の減少に見合う形でアウトソーシングを進める場合には発生しないので、自治体職員の年齢構成からみて大量の退職者が見込まれる場合には、ダブルコスト問題は回避することができる。実際、高知県が2008年度に実施したアウトソーシングでは、「アウトソーシングによる雇用の効果調査」（高知県総務部行政管理課、2009）によると、行政が実施すると242人役の仕事を民間では221人で実施しており、人件費単価を同じとすれば21人分の人件費削減効果を生じている。

一方、2008年度のアウトソーシング業務量は242人役であるのに対し、2008年度の県庁全体の一般行政部門の職員数は、団塊世代の大量退職等により243人減少しているのではほぼ見合った形になっている。すなわちダブルコストは発生しておらず、アウトソーシングのコスト削減効果が発現していると考えられる。

#### ・条件2が成立しない場合

条件2が成立しない場合とは、アウトソーシングにより削減された職員が、他の業務に移動して活用される場合である。自治体内部で職員が不足している状態であればこうした状況が生じる。高知県が実施したアウトソーシングにおいては、県はアウトソーシング実施課室で発生した余剰人員はすべて県庁内で新たに発生した業務や集中して取り組むべき政策課題に充てることで有効に活用されており県庁全体として余剰人員は発生していないと説明している。すなわち、式(2)の第2項は、

$$MAing - MBing > 0$$

であるものの、これはアウトソーシングの実施とは無関係の本来必要なコスト増加であり、アウトソーシングのコスト削減効果を減じるものではないとしている。

しかしながら、人事異動により他の業務の中で潜在的に余剰人員が増加している可能性がある。高知県では、2008年度までの業務削減量の70%以上がスリム化による削減で対応できたことを考えると、県庁は相当量の余剰人員を潜在的に抱えていると考えられる。県庁のこうした潜在的な余剰人員構造を考慮すると、アウトソーシングに起因する人事異動にともない、異動先の課室で新たな余剰人員が発生し、これがダブルコストとなっている可能性は否定できない。アウトソーシングのコスト削減効果を明らかにするためには、今後、こうした潜在的な余剰人員の数を把握していくことが必要である。

#### ・条件3が成立しない場合

条件3が成立しない場合は、アウトソーシング手続きや技術移転のための対応等、アウトソーシングに係る新たな人件費が発生する場合である。アウトソーシングに伴い新たに発生するコストとしては、契約や入札などのアウトソーシング手続きのために要する職員の人件費のほか、アウトソーシング先の企業等が業務に習熟するまでの間、住民へのサービス水準が低下しないように職員が対応するために必要な人件費が考えられる。

アウトソーシングを実施すると、コストが低下すると同時に、アウトソーシング先が業務に習熟するまでの一定期間はサービスの低下が予想される(図5-8)。このサービスの低下は、アウトソーシングに対する住民の不満に直結するので、改革への支持を得るためにも行政としてはサービス低下を防ぐための対策が求められる。そこでサービス低下防止対策のためのコスト(MAadg)が新たに必要となる(図5-9)。このコストは、条件1や条件2のように退職者の有無や人事異動の容易性など自治体固有の条件で解決の成否が左右されるコストとは異なり、アウトソーシングの実施に際して必然的に生じるものである。実際、高知県ではアウトソーシング先への技術移転のためにアウトソーシング先

の研修などの取り組みが実施された。また、アウトソーシングに伴う、発注、入札等の事務作業にも一定の職員が必要であり、これらのコストを合わせて、アウトソーシングの実施により行政内部で新たなコスト (MAAdg) が発生する。

ここで、行政サービス水準の時間変化を  $S(t)$ 、アウトソーシング前のサービス水準を  $SB$ 、アウトソーシング後のサービス水準を  $g(t)$  とし、 $g(t)$  はアウトソーシング先が業務に習熟するにつれて上昇し、時間の経過とともに一定のサービス水準  $SA$  に収束するような習熟関数とする。

アウトソーシングにより、最終的なサービス水準が低下しないためには、

$$SB \leq SA$$

となっていることが必要である (図 5-8)。また、一時的にサービス水準が低下しないためには  $MAAdg$  が必要となる。アウトソーシング実施後 ( $t_0 \leq t$ ) の、期待されるサービス水準と比較したサービスの低下量を  $h(t)$  とおくと、

$$h(t) = SA - g(t)$$

となるが、コストとサービス水準が 1 次の関係にあるとすると、一時的にサービスを低下させないために必要なコスト ( $MAAdg(t)$ ) は

$$MAAdg(t) = \alpha \cdot \{SA - g(t)\} + \beta$$

となる。この  $MAAdg(t)$  は時間の経過とともに減少し、最終的に  $\beta$  となる。ここで  $\alpha$  は官民のサービス生産性の比になる。  $\beta$  は時間の経過と関係なくアウトソーシング実施時に必要となるコストで、アウトソーシング手続きのためのコストに相当する。

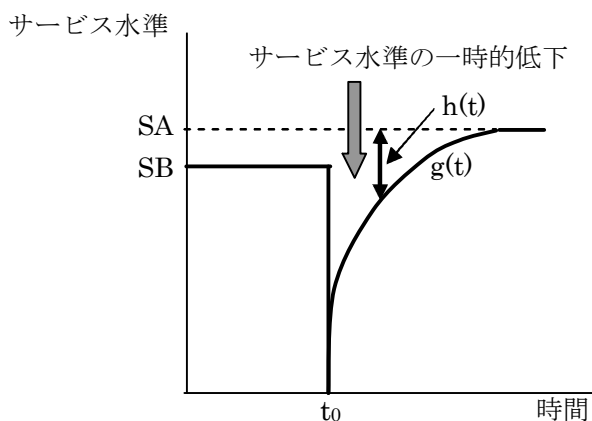


図 5-8 アウトソーシング時に対応を取らなかった場合のサービス水準の変化

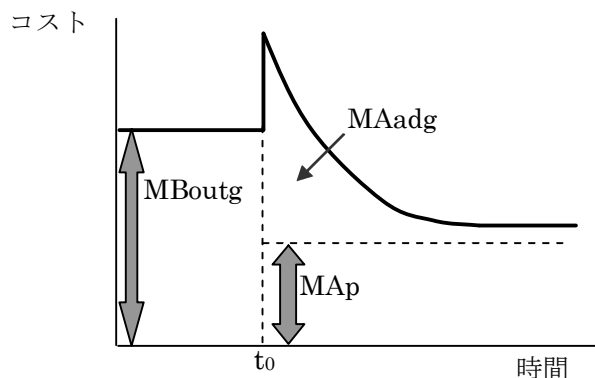


図 5-9 アウトソーシング時にサービス水準低下防止策を取った場合のコストの変化

### (c) コスト変化式による課題の解釈

前述の式(2)の中で、 $MA_{outg}$ 、 $MA_{ing}$ 、 $MA_{adg}$ がアウトソーシング後に自治体内部で発生するコストである。このうち、 $MA_{outg}$ と $MA_{ing}$ の時間的変化は各自治体の職員構成等の状況に大きく左右されるが、 $MA_{adg}$ は各自治体固有の状況によらない時間の関数 $MA_{adg}(t)$ となっている。従って、式(2)に時間の要素を加えると、アウトソーシングに伴う県庁のコスト変化の時間的推移 $\Delta C(t)$ は

$$\Delta C(t) = (MA_{outg} - MB_{outg}) + (MA_{ing} - MB_{ing}) + MA_p + MA_{adg}(t) \quad (3)$$

$$= (MA_{outg} - MB_{outg}) + (MA_{ing} - MB_{ing}) + MA_p + \alpha \cdot \{SA - g(t)\} + \beta \quad (4)$$

となる。

表 2-5 に示した課題解決の条件を、この式(3)、式(4)と前述のコストとサービス水準の関係を用いて説明すると、以下のようになる。

実施上の課題のうち、政治的課題は、アウトソーシングが住民の支持を得ることにより解決されるが、そのためには、アウトソーシングの実施時に一時的にでもサービスが低下しないことが必要である。従って、アウトソーシング実施時にサービス低下を補うのに必要な $MA_{adg}$ を確保することが求められる。その条件の下でも $\Delta C$ をマイナスにすることが求められる。手続き面の課題を解決するためには、アウトソーシング実施手続きに必要なコスト $\beta$ を低く抑えることが必要である。委託先の問題は、 $SB \leq SA$ を満たす中で $MA_p$ が十分低い委託先を確保するために必要な課題であるといえる。

行政効率化効果のうち、サービス水準の問題は、最終的に $SB \leq SA$ となっているかどうかの問題である。また、コストの問題は、 $\Delta C \leq 0$ となっているかどうかの問題である。

経済活性化効果のうち、具体的な経済効果は、 $MA_p$ の波及効果と $MB_{outg}$ の波及効果の差に帰着される。

以上のように、式(3)をはじめとするコスト分析の考え方をを用いることにより、アウトソーシングの課題を統一的に解釈することができる。

## 第6章 自治体改革実践モデル（地域活性化サブモデル）の実施

高知県の取り組んだ「自治体改革実践モデル」では、行政効率化と同時に地域活性化の取り組みも行われた。本章では、「自治体改革実践モデル」の中の「地域活性化サブモデル」について、アウトソーシングの実施過程ごとに施策内容や地域活性化効果について明らかにする。具体的施策についてはアクションリサーチを通じて改善が進められた。地域活性化効果については、地域活動の活発化効果を見るためにフィールド調査を実施するとともに、経済活性化効果を定量的に推計するために産業連関表を用いた分析を行った。

### 6.1 地域活性化サブモデルの実施プロセス

本節では、前章で示したアウトソーシングのプロセスに従い、地域活性化効果および地域活性化サブモデルにおける進展状況を検証する。

#### 6.1.1 第1期（2003年11月～2004年2月）

第1期はアウトソーシング開始前の準備段階となっている。この段階では県のアウトソーシングの取り組みに関して、地域活性化のための具体的な動きはまだ開始していない。

しかしながら、数値目標は設定されていないものの、県が県民向けに作成した説明資料（高知県、2006a）では、県がアウトソーシングで目指すものとして「民間との協働による人財育成、雇用創出」、「県民の参画、地域の活性化」をあげており（表 5-1）、県はアウトソーシングの目標として雇用創出や地域活性化を設定していることを県民に対して公表している。

#### 6.1.2 第2期（2004年2月～2005年5月）

第2期である2004年度は、県庁内のアウトソーシング体制の整備に重点が置かれ、地域に向けての取り組みはあまり行われていない。

そうした中で、アウトソーシング検討委員会の受発注分科会が中心となって、県のアウトソーシングについて地域に情報発信を行う「地域キャラバン」の準備が行われている。この地域キャラバンは、地域に駐在している県職員に対してアウトソーシングの取り組みについて説明を行い現地の職員の理解度を高めるとともに、現地の職員が各種会合を利用して地域に対して県のアウトソーシングのPRを行おうとするものであるが、2004年度はその実施方法について市町村と検討を行った。さらに、市町村と共同で行政アウトソーシングについての勉強会を実施したり、県業務の受注に関する教育プログラムを作成したりすることについても検討されたが、業務改革推進室幹部はこの取り組みに対して積極的ではなかったため、いずれも検討段階で終り、実施には移されなかった。

したがって、第2期も地域活性化の取り組み状況としては準備期の入り口段階となっている。

### 6.1.3 第3期（2005年6月～2006年4月）

県のアウトソーシングの取り組みが第3期に入り、筆者が副知事に着任して「自治体改革実践モデル」の取り組みが始まった。ここから受け皿育成が本格化し、地域活性化サブモデルが機能し始めた（図6-1は、図3-2で示した「自治体改革実践モデル」のうちの地域活性化サブモデルの部分。第3期の状態を二重枠で示す。以下同じ）。第3期は、地域において受け皿組織の育成と人材育成が行われている段階であり、受け皿企業等はビジネスとして自立できる段階には至っていない。地域活性化サブモデルとしては、ようやく準備期の状態になったところである。

#### a) 組織創出

##### ・地域キャラバンの開始による情報発信

アウトソーシング担当室幹部の地域への情報発信に対する消極的な姿勢により、準備期間として2004年度1年間を費やすこととなったが、ようやく2005年7月から地域キャラバンが始まった。この地域キャラバンの実施により、県から地域で活動するグループ等に対して県の業務に関する情報発信を行うと同時に各地域の要望を聞くことができた。地域キャラバンの活動に際しては、市町村の協力を得て進めたケースもあり、地域との連携を図るきっかけともなった。また、この地域キャラバンは2006年度に開始したテレワークを活用した地域版アウトソーシングの実施へとつながっている。

##### ・地域OJTの実施

2005年度には、地域OJT（On the Job Training）と称して、SOHO事業者に対してテレワークを活用して試験的に県の業務をアウトソーシングする実験を行った。従来は県職員が自ら行っていたテープ起こしやホームページ作成などの業務を県庁から離れた地域のSOHO事業者に発注し、業務の発注方法、受託に必要な情報インフラ、テレワーカーに対する効果などを検証した。

テープ起こし作業では、高知市内で行われた県の会議の録音を音声ファイルに落とし、これを高知市から100km離れたところにある受け皿のNPOやSOHOのグループで実際に作業を行う実験を行った。その結果、データ圧縮方法、送信方法、音声録音方法に工夫の余地はあるが、遠隔地においても実際に業務として受託できることが実証され、アウトソーシングが中山間地域においても収入を得る貴重な手段となることが確認された。実際に業務を受託したTさんは、「（県の業務を）受けた主婦がアイデンティティを持ち、生き活きと活動し始めることで、親子や夫婦関係が変わり、そこから地域の活性化が始まっていくことを、県職員は意識して欲しい。」と述べている（高知県アウトソーシ

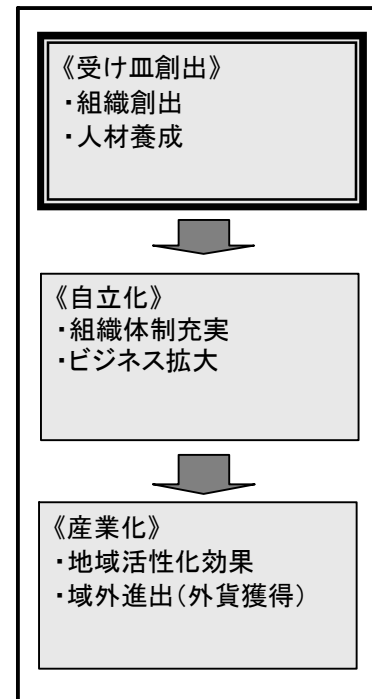


図6-1 地域活性化サブモデルにおける位置づけ(第3期)

グ検討委員会促進分科会、2005)。一方、ホームページ作成作業のアウトソーシングでは、成果物の修正の際の意思疎通に課題のあることが明らかになった。

このように、地域 OJT の活動を通じて、いくつか技術的な課題はあるものの、アウトソーシングを活用した地域活性化が十分可能であることが確認された。

#### ・説明会の開催

民間企業、NPO、SOHO、個人事業者等がアウトソーシングの受け皿となる準備を行えるよう、2006年2月にアウトソーシング説明会が開催された。詳細は前章に記載したとおりであるが、参加者の約85%が、「アウトソーシング業務にぜひ参加したい」、「参加を検討したい」、と考えており、民間における関心の高さが伺えた。

#### 6.1.4 第4期（2006年4月～2007年3月）

第3期までに県庁内のアウトソーシングに向かう体制はかなり整備されてきたため、第4期は県庁外への働きかけが増加し、アウトソーシングの受け皿の育成が積極的に行われた。

なお、第4期（2006年度）と第5期（2007年度）の地域における成果を確認するために、フィールド調査を実施している。また、第4期（2006年度）、第5期（2007年度）、その後（2008年度）の経済活性化効果を定量的に試算するため、産業連関表をもちいた分析も実施している。

#### a) 組織創出・人材養成

##### ・受け皿創出の本格化

県内の受託企業の育成を本格化させるため、2006年6月には副知事が「アウトソーシング推進関連事業の入札・契約に関する基本方針について」を出し、県内事業者への優先的発注等を通達した。通達を出す際には、弁護士とも相談のうえ法的に問題のない形にするとともに、優先的取り扱いの期間を3年間に限定し、競争環境が失われることにより企業等の育成に障害とならないような工夫を講じた。

また、稚魚の生産のように特別な技術を要する業務については1年間程度の技術移転の期間を設けて、本格的にアウトソーシングを実施する前に企業の技術力向上を図った。こうした県独自の取り組みとともに、国による地域活性化に資する施策を活用して受け皿の育成を図っている。例えば、経済産業省のサービス産業創出支援事業（育児支援関連サービス分野）、厚生労働省の地域提案型雇用創造促進事業（パッケージ事業）等の国による施策を導入し、地域が主体となって県の業務の受け皿とな

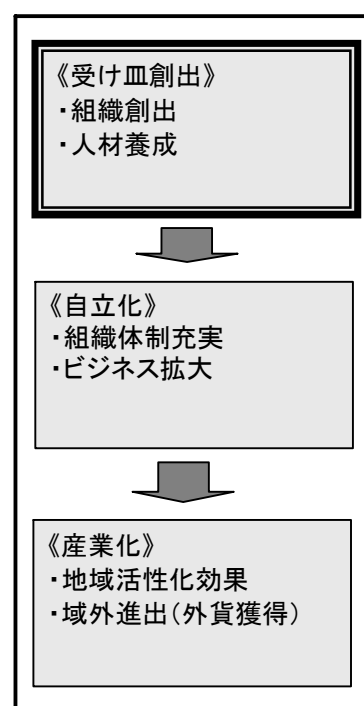


図 6-2 地域活性化サブモデルにおける位置づけ(第4期)

る組織を育成するよう、職員が直接地域を回って指導、相談を行っている。こうしたかたちで、県独自の予算だけでなく、地域の企業等に国の制度等についての情報提供を行うというかたちで地域活性化支援を行っている。

さらに、アウトソーシングの取り組みに参加しやすいよう、実際に県の業務を受託した事業者の体験談や企業にとっての効果について映像資料としてインターネットで発信し、あるいはアウトソーシングを受託するために必要な手続きや書類の作成方法について映像と資料でわかりやすく説明した eラーニング教材を作成し、インターネット上で学習できるようにした。こうした工夫により、県の入札手続きに不慣れな業者であってもアウトソーシング事業に参加しやすいようにしている。

### ・地域版アウトソーシング

第3期で実施した地域 OJT の成果を踏まえ、高知県では、地域版アウトソーシング推進事業として、テレワークを活用して県庁所在地の高知市から離れた地域でも本格的に県の仕事を受託できるよう、地域の SOHO 事業者等の育成・活動支援を行った。県内のテレワーカーをとりまとめて組織化し、その組織に参加したテレワーカーに対して仕事を提供する SOHO エージェントと呼ばれる団体を「地域エージェント」として登録し、この地域エージェントに対して、従来は県職員が実施していた県庁内の会議のテープ起こしやデータ入力などの作業を、テレワークを活用して委託した。この「地域版アウトソーシング」は、金額的には小さいが、モデルの持つ地域活性化効果の中でも特に住民活動の活発化、行政と県民の協働に重点を置いた取り組みであり、行政の事務事業のアウトソーシングをきっかけとして地域の活動組織を育成し、地域の活動を活性化する効果が期待される。

### ・SOHO エージェントの設立

地域版アウトソーシングをきっかけに、県内では複数の SOHO エージェントが新たに設立され、地域エージェントとして登録された。2006 年度にアウトソーシングの委託先となった地域エージェントは 8 団体あり、その内訳は、任意団体が 4 団体、中小企業等協同組合法に基づく企業組合が 2 団体、特定非営利活動法人（NPO）が 1 団体、公的団体が 1 団体である。地域エージェントには、業務の受注、テレワーカーへの割り振り、成果品のチェック、納品等のエージェント機能を担うリーダーが 1～2 名いる。また、各地域エージェントから仕事を受けているテレワーカーのうち地域版アウトソーシング業務に従事した人数は、最も少ない地域エージェントが 3 人、最も多い地域エージェントが 15 人、平均は 11 人となっている（表 6-1）。

表 6-1 地域エージェントとなった団体の概要

	設立年	県事業との関係	団体の形式	高知市からの距離	テレワーカー数
グループ A	2006	新設	公的団体	163 km	12 人
グループ B	2004	既存	任意団体	56 km	9 人
グループ C	2005	新設	任意団体	73 km	15 人
グループ D	2005	新規拡大	N P O	103 km	15 人
グループ E	2006	新設	任意団体	39 km	12 人
グループ F	2005	既存	任意団体	140 km	15 人
グループ G	2006	新規拡大	企業組合	39 km	3 人
グループ H	2000	既存	企業組合	124 km	10 人

### 6.1.5 第 5 期（2007 年 4 月～2007 年 12 月）

第 5 期になると地域で県の業務を受注できる企業等が増加し、地域活性化が進展した。

実際、2006 年度から 2008 年度の間に発注された 148 事業 26 億円のうち、138 事業 22 億円が県内事業者に優先的に発注されている。これは、発注事業数で 94%、発注額で 85%に相当しており、それまでの県の受け皿育成努力により、特殊な技術力を要する事業などどうしても県外の業者に委託せざるを得ない事業を除き、行政アウトソーシングの大半を県内業者が担うことができるようになったことがわかる。

また、アウトソーシングの受注をきっかけに新規ビジネスを展開する事例も出始めた。例えば、啓発事業の企画運営を受注した情報企業は、「新しい専門性やノウハウが習得できて、専門業務の幅が広がった。」と述べ、研修会の業務を受注した建設コンサルタントは、「新たなビジネス展開で専門外の知識が蓄積された。また、知名度の向上もあって、新しい事業分野へ進出することが出来た。」と述べている。

テープ起こしを受注したグループの中には、県庁からの発注をきっかけに地元の議会からの議事録作成を受注し、さらに、国（四国経済産業局）からテープ起こしの業務を受注しているところもあり、一部には域外進出の動きが見えるところもある。こうしたことから、第 5 期になると地元企業の自立化が進展しており、全体的には成育期に達したところと見られるが、県内各地で行政サービスを積極的に受注していきことする雰囲気生まれており、行政サービスが地域産業となっていく兆しも見える。

なお、2008 年度になると地域版アウトソーシングに参加する地域エージェントは増加し、活動もさ

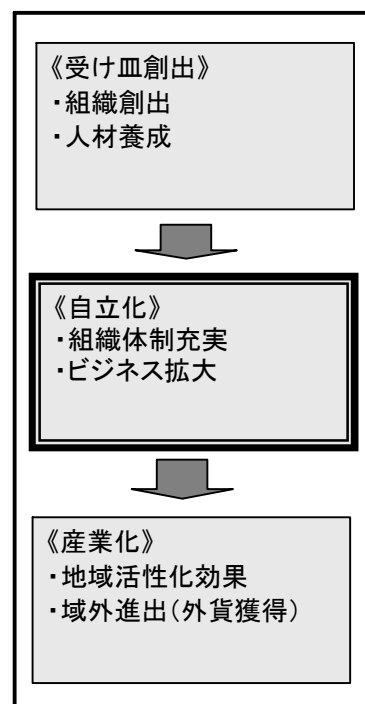


図 6-3 地域活性化サブモデルにおける位置づけ(第 5 期)

らに活発化している。県外からの受注も拡大しており、2008年度の県庁から地域エージェントへの発注件数は139件であったが、県外企業等からの受注は971件に達している。こうしたことから、高知県全体として、行政サービスが地域の地場産業として着実に成長しつつあると考えられ、発展期に入らんとしている時期であると期待される。

## 6.2 地域活動活発化効果の検証（高知県におけるフィールド調査）

行政アウトソーシングに期待される地域活性化効果のうち、住民の地域での活動への効果を検証するため、地域版アウトソーシングの委託先となった地域エージェントにインタビューを行った。インタビューは、2006年度と2007年度の2年間の活動に対して、それぞれ2007年4月から6月及び2008年7月に実施した。また委託先に関する量的データを把握するため、地域エージェントが県に提出した活動報告書のデータを併せて分析に用いた。

### 6.2.1 地域エージェントの設立経緯

インタビュー対象となった各地域エージェントは、次のような経緯で設立され、活動を行っていることが、インタビューを通じて明らかになった。

グループAは、高知市から163km離れたA町にあり、商工会青年部を母体に地域版アウトソーシングを受託するために2006年に設立されたグループである。実質的リーダーが2人いて、1名（男性）は経営指導員として地域の活性化を業務として活動をしている。もう1名（女性）はUターンで、県外で地域コンサルタント会社勤務の経験を持つ。

グループBは高知市から56kmのB町にあり、2004年にIターンの情報化関係の仕事の経験を持つリーダー（男性）が設立した。現在はそのリーダーを中心に地域ビジネスに取り組んでいる。

グループCは、高知市から73kmのC町を中心とした地域においてSOHO希望者が集まってできたグループで、2005年に県が実施した地域版アウトソーシングの試行に合わせて設立された。地域のテレワーク人材育成を行うNPOのメンバー（県が2002年度に実施したSOHO人材育成事業卒業生、女性）が実質的リーダーを努め、地元でSOHOとして企業からの委託を受けて仕事を行っていた人（女性）がリーダー見習いとして活動を行っている。

グループDは高知市から103kmのところにあるD町で地域のイベント開催などを通じて活性化に取り組んでいるNPO（代表は男性）であり、地域エージェントとしての活動は、それまでの事業を拡大する形で2005年の地域版アウトソーシングの試行時に開始した。実質的なリーダー（男性）はD町雇用促進協議会の職員で、地域活性化の活動を行っている。

グループEは、高知市から39kmのところにあるE市において、代表（女性）を中心に地域の気の合う母親が集まってパソコンを使った仕事をしていたグループが母体となって、地域版アウトソーシングを受注するために2006年に設立された。テレワーク活動のリーダー（女性）は代表がテレワーカーの中から選び活動を行っている。

グループFは、高知市から140kmのところにあるF村（現在は合併によりG市と合併）に拠点を持つグループで、2005年にパソコン講習会の講師であったリーダー（女性）を中心に講習会の受講生が集まって設立された。リーダーは外資系企業勤務経験を持つUターンで、エージェント活動とは別に、SOHOとしての活動も行っている。

グループGは、E市において企業組合として様々な活動を行っているが、地域版アウトソーシング

の受託に伴い 2006 年に開始したテレワーク事業は SOHO でパソコンのインストラクターなどの経験を持つリーダー（男性）が行っている。

グループ H は以前（2000 年）から全国的規模で障害者支援の活動を行っている企業組合であるが、高知での拠点が高知市から 124km のところにある G 市にある。リーダー（女性）は企業組合の代表として、情報関係を中心に各種事業を展開している。

このように、地域エージェント 8 団体のうちグループ B、グループ F、グループ H を除く 5 団体が地域版アウトソーシング事業を契機に設立され、各エージェントとも高知市から離れた地域で活動を行いその地域の活性化に寄与している。地域エージェントのリーダーは、企業勤務経験者、ビジネス経験者、U ターン、I ターンなどが多く、IT 関係の技術力を有するほか、事業展開による地域活性化の意欲の高いという共通点がある。一方、地域エージェントから仕事を受けているテレワーカーは、地域エージェントが実施したテープ起こしなどの講習会の受講生やリーダーがインストラクターとなって実施した講習会の受講生が多く（グループ A、グループ D、グループ F、グループ H）、次いでリーダーが持っていたネットワークで集まったテレワーカーが多い（グループ B、グループ E、グループ G）（表 6-2-1）。各テレワーカーともそれぞれの地域エージェントのリーダーに誘われるかたちで地域エージェントの活動に参加している。各テレワーカーは地域エージェントと雇用契約はないものの、受注する仕事は地域エージェントにほぼ全面的に依存しており、地域エージェントが活動を行うことにより新たな就業機会を得たといえる。

地域エージェントは県庁所在地である高知市から離れた場所に立地しているため、テレワーカーの中にはブロードバンドが利用できないものもいる。しかしブロードバンドのない地域では、リーダーがデータの入った CD を直接テレワーカーに届ける（グループ A）、ブロードバンドが利用可能な役場内の拠点施設にテレワーカーが集まる（グループ F）といったかたちでリーダーとテレワーカー、あるいはテレワーカー同士の情報交換や相談が face to face で行われている。地域エージェントは通信環境の悪さを克服する努力を講じながら地域のテレワーカーに仕事を提供している。

以上のように、受け皿育成の取り組みを受けて誕生した地域エージェントは、地域のテレワーカーに県から受託した仕事を割り振って提供する役割を担うだけでなく、地域のテレワーク人材の掘り起こしや貧弱な通信環境のもとでの工夫により、地域におけるテレワーカーの活動の活性化に大きな影響を与えている。

表 6-2-1 地域エージェントへの参加の経緯

	参加経緯
グループ A	地元商工会青年部メンバーおよびロコミで集めた人 パソコン講習会に応募した人 《県事業をきっかけに設立》
グループ B	地域活動を行っている大学生グループ 地域の雇用促進協議会が実施した講習会等の参加者
グループ C	リーダーを中心に県内各地域に点在していた在宅ワーカーが集合 《県事業をきっかけに設立》
グループ D	地域の雇用促進協議会が実施した講習会の卒業生が中心 《県事業を契機に事業拡大》
グループ E	代表を中心に地域で活動していた気の合う母親同士の集まりが発展 《県事業をきっかけに設立》
グループ F	地域の雇用促進協議会が実施した講習会の卒業生が中心
グループ G	リーダーが個人的つながりで依頼 《県事業を契機に事業拡大》
グループ H	グループ H が実施した講習会卒業生 グループ H に参加を希望した在宅ワーカー

## 6.2.2 SOHO エージェントの活動の活発化

地域版アウトソーシングの実施により県内の SOHO エージェントの活動は活発化し、県内での就業機会の増大による地域活性化効果が生まれた。また、地域エージェントとして登録された SOHO エージェントは地域でテレワーカーの育成にも努め、地域での人材の増加という活性化効果も生まれた。地域エージェントの報告書に示された数値データから見た活動内容はエージェントによって異なるが、大きく 3 つの類型に分けることができる。なお、各類型の特徴はインタビュー結果と整合的である。

### 6.2.2.1 就業機会の増大

地域版アウトソーシングは地域エージェントの業務量を増やすことにより地域のテレワーカーの就業機会を大きく増やした。

地域版アウトソーシングに参加した地域エージェントが 2006 年度に実施したテレワーク業務は合計 97 件（契約件数ベース）、延べ人数で 464 人であった。このうち、県庁からの委託業務（地域版アウトソーシング）は 54 件、253 人となっており、全体の業務の半分以上を占めている（表 6-2-2）。これは、県が実施した地域版アウトソーシングにより、地域エージェントの仕事量が倍以上に増えたことを示している。2006 年度の高知県の就職件数は 14,917 件であるが（高知労働局、2008）、その過半は高知市内のもので、地域エージェントが存在する地域の就職件数はその半数以下であると考えられることを踏まえると、それぞれの地域にとっては地域版アウトソーシングの就業機会の創出効果は大きいことがわかる。県庁以外の発注元としては、民間企業の他に、国の出先機関、市町村議会、公的団体などとなっている。しかしながら、地域エージェントが 2006 年度に県からの受注した金額は、制度スタートの年度ということもあって総額で 4 百万円にとどまっており、金額面では地域版アウトソ

ーシングが地域経済に与えた影響は限定的なものとなっている。

表 6-2-2 2006 年度の発注元別業務量

	県庁からの業務	県庁以外からの業務	合計
受託業務数 (比率)	54 件 (56%)	43 件 (44%)	97 件 (100%)
業務に従事した延べ人数 (比率)	253 人 (55%)	211 人 (45%)	464 人 (100%)
受託金額	4 百万円	n.a.	n.a.

地域エージェントが実施した業務の具体的内容としてはテープ起こしが多い。テレワーク業務全体の 72%にあたる 69 件がテープ起こしで、すべての地域エージェントが何らかの形で実施している。次いでホームページ作成や更新等のホームページ関連業務が 12 件 (12%)、データ入力 が 11 件 (11%) となっており、それぞれ 8 団体中 4 団体が実施している。これを、発注元で分けてみると、県庁以外から受託した業務では半数近くはテープ起こし以外の業務となっているのに対して、県庁から受託した業務は 9 割近くがテープ起こしとなっている (表 6-2-3)。これは、テープ起こしが市町村議会や役場内の会議など市町村でもニーズがあり、中山間地域の仕事のきっかけとして適していることから、地域版アウトソーシングの推進を担当する県の業務改革推進室がテープ起こしのアウトソーシングを庁内で特に強く推進したことによる。

表 6-2-3 発注元別業務内容

	県庁からの業務	県庁以外からの業務	合計
テープ起こし	47 件 (87%)	22 件 (51%)	69 件 (72%)
データ入力	4 件 (7%)	7 件 (16%)	11 件 (11%)
HP 作成	3 件 (6%)	9 件 (21%)	12 件 (12%)
その他	0 件 (0%)	5 件 (12%)	5 件 (5%)
合計	54 件 (100%)	43 件 (100%)	97 件 (100%)

実際、グループ E やグループ D に対しては、県からの受託実績のあることをみて地元の市議会や町議会が議会議事録のテープ起こしの発注を行い、また、グループ C も受託を予定するなど、県のアウトソーシングは、直接地域エージェントの業務量を増やして地域の働く場を増やすとともに、地域エージェントの事業拡大のきっかけを作っている。

一方、地域エージェント及びテレワーカーへのインタビューからは、地域のテレワーカーがテープ起こしを主たる収入源とするには多くの課題のあることも明らかになった。

地域エージェントから仕事を受けているテレワーカーには、技術力が十分でないために、テープ起こしから十分な収入を得ることができないものが多い。「30 分の録音を起こすのに 8、9 時間かかっ

た」(グループ A)、「12 分の発言を起こすのに 4 時間もかかった」(グループ C)、「133 分のテープを起こすのに全部で 20 日間かかった」(グループ G) など、多くのテレワーカーは作業に長時間をかけていた。テープ起こしの単価は通常、会議等のテープの録音時間あたりで設定されている。このため、技術力が低く作業時間が長くなると時間単価が低くなる。たとえば、前述のグループ C のケースでは、録音時間 1 分当たりの単価を 200 円とした場合には時給 600 円相当の収入となる。テレワーカーの多くは、時間当たりの収入でみると高知県の最低賃金、時給 622 円 (2007 年 10 月現在) を下回る水準の収入になっていると考えられる。このように、地域のテレワーカーにとって、テレワーク事業は働く場の少ない地方における貴重な収入源ではあるが、技術力の向上を図らないと生計の中心とするのは困難である。

活動実態や各テレワーカーの業務経験、取得資格から見ると、ヒアリングに参加した合計 20 名のテレワーカーのうち、自立して SOHO として仕事を行うだけの技術力があると見られるものはグループ D で 2 名、グループ F で 3 名の合計 5 名だけであった。残り 15 名は、テープ起こしの講習などは受けているものの受講後の実務経験が少ない在宅ワーク初心者が多く、技術的にはビジネスとして自立できるレベルには達していない。ヒアリングにおける地域エージェン트리ダーの話では、他のテレワーカーの技術レベルも概ね同様の状況である (表 6-2-4)。

表 6-2-4 各テレワーカーの技術レベル

	技術レベル
グループ A	1 名がワード、エクセルを使える程度、残りはパソコンを使える程度
グループ B	パソコンは打てるがテープ起こしは素人の大学生
グループ C	テープ起こし初心者
グループ D	初心者と経験者が混在
グループ E	初心者と経験者が混在
グループ F	マイクロソフトのライセンス取得者が多い
グループ G	テープ起こし初心者
グループ H	初心者 (テープ起こしは断念、データ入力のみ実施)

こうしたテレワーカーの状況を踏まえ、地域エージェンツの活動の方向は、業務としてテープ起こしに重点を置こうとするエージェンツと、テープ起こし以外を目指すエージェンツに分かれている。テープ起こしに重点を置くエージェンツとしては、技術の向上を図り、テープ起こし専業で活動を続けようとしているグループ C およびグループ D、他の業務にも展開しているがテープ起こしを主要な柱としているグループ E がある。テープ起こし以外を目指すエージェンツとしては、業務の多角化を図るグループ A、単価やテレワーカーの技術力を考慮してホームページ作成やデータ入力に力を入れるグループ F およびグループ H がある。こうした地域エージェンツの方向性の違いは、各エージェン

トのリーダーの方針により生じている。

#### 6.2.2.2 テレワーク人材の育成

各地域エージェントは、パソコン利用やテープ起こしの講習会等を開催することにより、地域においてテレワークを利用した活動を行うことができる人材の育成を行っている。育成されたテレワーカーは、地域エージェントのメンバーとして地域版アウトソーシングで受注したテープ起こし等の業務を実施している。2006年度は、地域エージェント8団体合計で183名のテレワーカーの育成を行った（表6-2-4）。育成人数は、エージェントによりばらつきがあるが、公的な団体（グループA）やNPO（グループD）は育成人数が多く、人材育成に力を入れていることがわかる。

リーダーの能力は業務量に大きな影響を与えており、テレワーカーが初心者であるにも関わらずリーダーがテープ起こしの指導を行わなかったグループBや、リーダーが受身の営業に終始していたグループGの業務量は低い水準にとどまっている。これに対して、業務量の最も多いグループEでは、充実したマニュアルを整備するなど、リーダーの指導の下で効率的に業務が行われている。リーダーの役割の重要性を踏まえ、地域エージェントによっては、テレワーカーの中から地域エージェントを引っ張っていくことができるリーダーの養成も行っている（グループC、グループH）。

こうした育成努力の結果、地域において仕事に対する意欲や向上心の高いテレワーカーが育ってきている。たとえば「継続する機会があればいいと思う。」（グループC）、「もっと仕事がしたい。」（グループD）など、より多くの仕事がしたいという意欲を持ったテレワーカーや、「スキルアップをしたい」（グループC）・（グループD）、「マイクロソフトオフィスのマスターを狙っている」（グループF）、「力をつける練習をしたい」（グループH）など、仕事の質を高めていこうとする向上心のあるテレワーカーの意見が数多く聞かれた。

在宅ワーカーに対しては仕事への意識に欠けるとの指摘がある（花田、2002）。確かに地域のテレワーカーの中にはそうした指摘に当てはまる事例のあることを、地域エージェントのリーダーも指摘しており、たとえば、「2つの業務で、子供さんの病気などの理由から途中リタイヤが発生した」（グループH）、「パソコンを持っていたが古くてだめだった人もいた」（グループC）という事例があった。しかしながら、全体的には向上心の高いテレワーカーが多く、在宅ワークは戦力として期待できない、とのステレオタイプは地域のテレワーカーの正しい姿を捉えていない。地域版アウトソーシングを通じて育成されたテレワーカーは、着実に地域活性化に寄与する人材に育ってきている。

表 6-2-5 業務量、人材育成及びグループ内協議の実績

	テレワーク業務量 (従事延べ人数)	テレワーカー育成人数	グループ内協議日数 (組織運営活動)
グループ A	46 人	40 人	9 日
グループ B	29 人	15 人	22 日
グループ C	40 人	8 人	39 日
グループ D	55 人	37 人	7 日
グループ E	179 人	6 人	40 日
グループ F	52 人	20 人	65 日
グループ G	7 人	23 人	33 日
グループ H	56 人	34 人	46 日
合計	464 人	183 人	261 日

### 6.2.2.3 地域エージェントの活動分類

前述のとおり、テレワーク業務の実施や人材育成などの地域エージェントの活動内容はエージェントによって異なることから、地域活性化効果にも違いがある。地域エージェントによる活性化効果の違いを把握するため、定量的データをもとに地域エージェントを分類した。地域エージェント8団体について、一般的にSOHOエージェントが行う機能のうち地域エージェントが実施している仕事支援業務と人材育成業務、そしてSOHOエージェント自体の組織運営の3業務の実施状況をもとにクラスター分析を行った。仕事支援業務の実施を示すデータとしては、各地域エージェントのテレワークを行った延べ人数を用いた。人材育成業務については、テレワーカー育成人数を用いた。組織運営については、リーダーとテレワーカーとの打ち合わせ、事業終了後の反省会、新しい参加者への説明会などのグループ内協議に要した日数（表 6-2-5）を用いた。

これら3種類のデータを用い、それぞれ単位が異なるので正規化した上でクラスター分析を行った。クラスター間の距離としてはユークリッド平方距離を用い、クラスターの状況が明確でない場合の分析によく用いられるウォード法を用いてデンドログラムを作成した（図 6-4）。

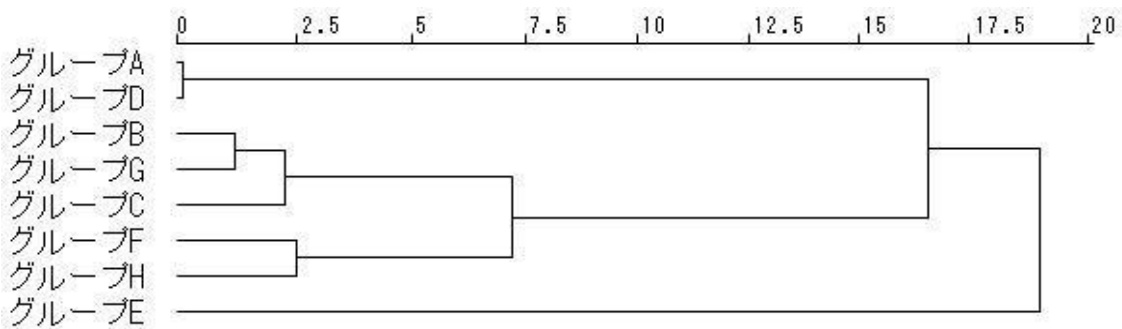


図 6-4 地域エージェントの業務内容による分類のデンドログラム

クラスター分析をもとに地域エージェントを分類すると、(1) グループ A・D、(2) グループ B・G・C・F・H、(3) グループ E の 3 つに分けることができる。

第 1 分類のグループ A とグループ D は、いずれも仕事支援業務に積極的に取り組むと同時に特に地域のテレワーカーの育成に取り組んでいる。地域への活動の広がり重点を置いていることから、地域育成型と呼ぶことができる。これらのグループは、それぞれ商工会や NPO が母体であり、その運営には地元自治体や雇用促進協議会が深く関与している。こうした母体となった組織の影響で、活動は県からのアウトソーシングを受託するだけでなく、地域の様々な地域活性化の取り組みに積極的に関与している。

第 2 分類のグループ B・G・C・F・H は、地域のテレワーカーを SOHO 事業者がとりまとめて組織化し、仕事を提供している。同時に、エージェントメンバーとの協議時間を長くとりその指導にも積極的に取り組んでいる。地域のテレワーカーの活動支援や育成に関わっていることから、テレワーカー支援型と呼ぶことができる。地域活性化効果としては、テレワーク業務の実施によりテレワーカーに仕事の機会を提供することがその中心となっている。

第 3 分類のグループ E は他のエージェントとは異なり、エージェント業務の中では仕事支援業務に特化し、仕事に対する組織的な対応も整っており、ビジネス指向型といえる。業務量が地域エージェントの中で最も多く、地域での業務の拡大による働く場の提供を通して地域活性化に貢献している。またエージェントとしての活動とあわせて防災グッズの開発なども行うなど、コミュニティビジネスのグループとしての性格を強く持っている。ただし既存の人材を活用しており新たな人材育成はあまり行っていない。

以上のように、地域活性化への取り組み内容は地域エージェントの分類によってそれぞれ特色がある。従って、分類によって異なる支援方法を取ることが効果的であると考えられる。地域育成型に対しては、地域での活動を広げるために、行政が一体となって参加者や活動メニューの拡大に取り組むことが有効であろう。テレワーカー支援型に対しては、自治体が安定的に業務のアウトソーシングを継続することが最大の支援となる。ビジネス指向型に対しては、ベンチャー企業や小規模事業者に対する経営支援や金融支援などの各種支援制度を活用していくことが有効であると考えられる。

### 6.2.3 住民活動の高まり

地域のテレワーカーには、収入へのこだわりが小さく、仕事自体を楽しんでいる人が多い。また、地域とのつながりをもつことに意義を感じている人が多い。地域エージェントの中にはメンバーの地域コミュニティへの参加意識が高まり、組織的に地域活性化に取り組むところも出てきている。

インタビューでは、「テープ起こしは楽しい。大変だが、完成した時に達成感がある。家で出来るのがいい。」(グループ A)、「お金を得るためとそれほど思っているわけではない。楽しいからやっている。」(グループ D)、「単に起こすのではなく、内容がわかりたいと思う。」(グループ E) というように、仕事を楽しんでいるとの発言が多く聞かれた。「地域には仕事をやりたい人がたくさんいる」(グループ C) という声があるように、地域で仕事を求める声は多い。地域のテレワーカーたちの多くは、仕事を単に収入を得るための手段としてだけ考えるのではなく、仕事の少ない中山間地域において仕事ができることに満足感を感じている。

仕事を通じて自分たちが住んでいる地域に目を向ける動きも出てきている。たとえば、地元議会の会議のテープ起こしを行う中で、その会議の内容そのものに関心を持ち、その結果、「(テープ起こしにより) 地域の人が行政に目が向くようになった。」(グループ D) という例や、「地域で開いたコンサートを皆でボランティアで手伝ったりして、(グループが) 地域グループにもなっている」(グループ A) との例もある。

さらに、地域エージェントの中には、地域特産品の開発やコミュニティビジネスの創出などの地域活性化につながる具体的な活動に取り組むところが出てきている。グループ A は、地域版アウトソーシングをきっかけとしてできたグループであるが、地域で開催されたコンサートをメンバーがボランティアで手伝うなど、グループが地域活動を行うようになってきている。そうした活動を続けるなかで、ボランティアの域を超えて新規ビジネスにも進出しつつある。具体的には、地域特産品であるサンゴを活用した製品の開発を手がけており、インタビューでは、グループリーダーより「サンゴを使ったストラップやビーズのアクセサリなどを開発して臨時収入になっている。安くてもお金になるように、経済的な活動にしたい。」との発言があった。グループ E は、地域版アウトソーシングで実施した南海地震条例づくり検討会のテープ起こしや地域でのボランティア活動をきっかけに防災への意識が高まり、その結果、メンバーの手で防災頭巾の開発を行い、インターネットを活用して販売も行っている。

このように地域エージェントの中には、積極的なリーダーを中心に、テレワーク業務をきっかけとしてその活動範囲を発展させ、色々な活動に取り組んでいるところがある。また、規模は小さいながらも新規ビジネスに取り組む動きも出始めている。ヒアリング結果はクラスター分析の結果とも一致しており(表 6-2-6)、エージェントの活動を地域での活動へと発展させているグループはクラスター分析の地域育成型に、新規ビジネスに取り組むグループはビジネス志向型に属している。地域エージェントは、行政が進めるテレワークを活用したアウトソーシングの受け皿として就業の場を作るだけ

でなく、住民との協働という点からも地域活性化の担い手となりつつある。

表 6-2-6 ヒアリング結果からみた特徴的な活動内容とグループ分類

グループ分類		特徴的な活動内容
地域育成型	グループ A	・地域特産品の開発 ・地域イベントの手伝い等地域グループとしての活動
	グループ D	・地域の雇用協議会が人材育成を実施 ・地元議会の仕事受注をきっかけに行政に関心
テレワーカー支援型	グループ B	・大学生をテレワーカーとして活用
	グループ C	・全県的 NPO がリーダー養成を支援 ・意欲のあるテレワーカーの集団
	グループ F	・各メンバーが、マイクロソフトオフィスの資格取得に向けトレーニング
	グループ G	・リーダーが仕事を割り振り
	グループ H	・障害者、高齢者を中心とした活動
ビジネス指向型	グループ E	・県外（四国経済産業局）の仕事を受注 ・メンバー手作りの防災頭巾のインターネット販売を実施

#### 6.2.4 地域エージェントの成長

地域エージェントの成長段階を、第3章の地域活性化サブモデルの項で示した定義に従い分類すると、地域エージェントの多くは成立後2～3年ではあるが、受注量の安定性、県庁への依存度、組織体制を総合的に見たとき、設立経緯により成長段階や成長量に差が出てきていることがわかる(図6-5)。ここで矢印の始点はアウトソーシング開始時の位置、終点は到達点である。

成立経緯	グループ名	準備期	成育期	発展期
既存	グループ B	■		
	グループ F	■	→	
	グループ H	■	→	
新規拡大	グループ D	■	→	
	グループ G	■	→	
新設	グループ A	■	→	
	グループ C	■	→	
	グループ E	■	→	

図 6-5 県内の地域エージェントの成長段階（成立経緯ごと）

##### (1) 新設グループ

アウトソーシング開始時の成長段階と2008年7月の2回目のヒアリング時の成長段階の差を各グループの成長量と考えると、成長量の大きいのは、いずれも県の地域版アウトソーシング事業をきっかけに新たに設立されたグループである。新設グループのうち、グループ A は地域育成型、グループ C はテレワーカー支援型、グループ E はビジネス指向型と、それぞれ活動内容は異なるが、いずれのグループも、リーダーの意欲が旺盛で、グループ全体としてもまとまりがよい。

このうち、グループ A は、県の事業を受託するためにリーダーの女性が地元の商工会青年部に呼びかけてできたグループで、ゼロからのスタートであった。県からの受託については業務量を多く確保することができなかつたため、必ずしも収入は安定せず成長段階としては「準備期」にとどまっているものの、特産品の開発など業務の多角化を図ることにより地域住民との活動を活性化させているなど地域活性化効果は大きく、「成育期」に近づきつつある。

グループ C は、県の事業開始に呼応してリーダーが地域に点在していた在宅ワーカーに声をかけて設立したグループで、リーダーを中心に組織としてのまとまりがある。組織としてはゼロからのスタートであったが、全県的に起業支援を行っている NPO の協力を得ながら成長を遂げ、リーダーの人脈と積極的な営業活動により県庁を中心に受注量も比較的安定的に確保するようになった。したがって、活動としては「成育期」に入っていると考えられる。

グループ E は最も成長している地域エージェントで、活動分類もビジネス指向型となっている。仕事に取り組む中で独自に工夫しながら業務マニュアルを整備するとともに、報酬分配ルールを定めるなど組織体制を固めて仕事量を増やし、四国経済産業局など県外の組織からも仕事を受注し始めている。県からのアウトソーシングをきっかけに出来たグループではあるが、リーダーの営業力や企画力により大きく成長し、新規ビジネスにも取り組んでいる。成長プロセスの「発展期」にまで達している。

## (2) 新規拡大グループ

組織として本来の活動を持ちながら、県の地域版アウトソーシング事業をきっかけに行政サービスの受託に事業展開を行ったグループにはグループ D とグループ G があるが、いずれも苦戦している。

グループ D は、県からの仕事を受注しながら民間企業や地元自治体への認知度を高めるとともに、グループ運営のノウハウの蓄積、体制整備、人材の育成を図った。しかし、組織本来の仕事（文化活動）との関係で活動に限界があり、2007 年のインタビューから 2008 年のインタビューの間にリーダー格の指導者の一人が退職した。このため、グループの活動としては準備期にとどまっている。そうした中で、障害を持ちながら活動を行っていた主要メンバーの一人は実質的に新しい地域エージェントを立ち上げて新たな活動を開始している。その活動は全国紙（2009 年 5 月 19 日付朝日新聞、23 面）にも取り上げられるなど、今後の活動が期待される。

グループ G は、最も成長の遅れているグループの一つである。リーダーの営業力が欠けているため受注量が少なくかつ断続的で、テレワーク業務量の実績では地域エージェント 8 グループの中で最低水準である（表 6-2-4）。組織的な活動を行っているとはいえず、独り立ちが困難な状態で、準備期もごく初期の段階にあると言える。

## (3) 既存グループ

既存グループは従来よりテープ起こしやデータ入力などの業務を行っている中で県の事業にも参加

したグループで、グループ B、グループ F、グループ H がこれにあたる。ただし、組織的には不安定なところが多く、地域版アウトソーシングに参加しても、組織としての事業内容に大きな変化は生じていない。

グループ B は最も成長の遅れているグループの一つである。リーダーによるメンバー指導や教育が不十分なため、グループ全体の技術力に難がある。その結果、品質や作業効率が低下し、そのフォローのためにリーダーの負担が増えていた。このため準備期の中でもごく初期段階にある。

グループ F は以前からあるグループではあるが、2007 年度に報酬の分配方法や組織運営方針に関してリーダーとメンバーの意見対立がおき、主要メンバーが脱退して多くのメンバーが入れ替わるという事態が発生している。こうした組織の不安定性から成長段階としては「準備期」にあるといえる。

グループ H は設立後の期間の長いグループである。メンバーの出入りが激しく組織は不安定ながらも以前から県庁以外からも継続的に仕事を受注しており業務量的には一定の状態にある。元々成育期にあったが、調査時点でも「成育期」にあると考えられる。

#### 6.2.5 まとめ

高知県が実施したテレワークを活用したアウトソーシングを契機として、県内では地域エージェントと呼ばれる SOHO エージェントが複数設立され、また、既存の SOHO エージェントもその活動が活発化した。これにより、県庁から離れた地域も含めた県内の色々な地域で就業機会を得る可能性のあることが明らかになり、モデルの立地条件や地域特性によらない地域活性化効果が検証された。

地域エージェントが実施している業務の中では、テープ起こしの占める比率が高くなっている。テープ起こしは、地元の町村議会から議事録作成を受託したり、国の機関から会議の議事録作成を受託したりするなど、実際に県庁以外からの発注も始まっており、地方における需要が大きい。テープ起こしは地域エージェントが事業を本格化するに際してのきっかけに向けた業務であり地域の就業機会の創出を通じた地域の活性化に一定の効果を上げている。その一方で、高い技術力が求められ、技術力がないと時間単価が低くなるため、地域エージェントの中にはテープ起こし以外の業務を模索しているところもある。

したがって、本モデルが有効に機能するためにはテレワーカーの技術力の向上が大きな課題となる。一方、地域エージェントにはノウハウの蓄積、組織体制の整備、営業力の向上、収益性の高い業務の開拓、人材育成等の課題がある。なお、地域のテレワーカーを見ると、プロ意識にかける人が一部にいるものの、単価が低くても仕事の内容を楽しむ気持ちを持ちながら向上心を持って仕事に取り組む人も多い。仕事を通じて社会参加を意識し、更なるコミュニティ活動へと発展する例も見られ、こうした活動が地域活性化につながっている。小森谷（2003）は、営利志向が弱く、自己実現や地域への貢献といった志向の強い事業者を「サイドワークタイプの SOHO 事業者」と呼んでいるが、地域エージェントのメンバーにはそうしたタイプのテレワーカーが多いように思われる。

本モデルの実践を通じて、県庁の外部に SOHO エージェントが育成され、テレワークを活用して地

域で仕事を行っていく体制を構築することができた。特に、技術力は低いが多数の多い在宅ワーカーを、技術力はあるが地域には少ないSOHOレベルのリーダーがとりまとめて仕事を行うという地域エージェントという体制は、技術力を持った人材に乏しい地域では、地域活性化のための組織として有効に機能している。

地域エージェントを活動内容で分類すると、地域活動型、仕事支援型、ビジネス指向型に分かれ、それぞれ地域活性化効果の内容は異なるが、活性化効果自体はいずれの類型でも期待される。ヒアリングを実施した2006年度から2007年度にかけては、多くの地域エージェントは「準備期」にあり育成を進めていくべき段階であるが、中には県庁の仕事への依存度を下げて自立的に活動を行おうとする「成育期」に達しているところもある。さらには県外からの業務を受注するとともに自立的に業務範囲の拡大を図り、「発展期」に達している地域エージェントもある。

また、地域エージェントの成立と成長の関係を見ると、県の地域版アウトソーシングをきっかけに設立されたグループは成長の幅が大きい傾向にある。これは、新しくできた組織ということでリーダーの意欲が高いこと、グループのメンバーもアウトソーシングされてきた仕事をやり遂げるといった共通の目標を持って活動していることがグループとしての成長に反映しているのではないかと考えられる。これに対し、既存のグループにとっては地域版アウトソーシングの業務はそれまでの活動に追加された業務となるため、リーダー、メンバーともに取り組み意欲がグループにより差を生じており、これがグループによる成長格差につながったと考えられる。

このように、本モデルは地域活性化に効果のあることが明らかになった。特に、テレワークを活用することによりモデルの地理的制約が少なくなり、全国各地での応用が期待される。この方法が有効に機能するためには、地域エージェントリーダーの果たす役割が大きい。リーダーには単なるITに関する技術力だけでなく、組織のマネジメント力や営業力が求められる。また、テレワーカーには更なる技術力の向上が求められる。具体的には、地域エージェントリーダーについては次の内容の教育を行うことが必要である。

- ・ メンバーの技術指導、業務進捗管理等の組織マネジメント手法
- ・ 地域エージェントの活動をビジネスとして成立させていく際に必要な営業力 等

また、地域エージェントのメンバーであるテレワーカーに対しては次の内容の教育を行うことが必要である。

- ・ 技術力の向上
- ・ プロ意識の醸成、ビジネスマナー 等

地域エージェントが地域活性化の担い手として機能し、本モデルの導入により地域活性化が実現するには、こうした地域エージェントリーダー、テレワーカー両方の人材育成が重要な鍵を握っている。このため地域活性化を担うべき自治体には、各種研修の実施、成功事例の紹介等地域エージェント等が行う人材育成を積極的に支援していくことが求められる。

### 6.3 地域経済効果の検証（高知県における産業連関分析）

産業連関分析を行うことにより、行政アウトソーシングが地域経済に与えた波及効果や雇用効果、  
税収増効果等を試算し、アウトソーシングの経済波及効果に対する疑問に答える。

#### 6.3.1 高知県産業連関表について

本稿では、2005（平成 17）年 3 月に高知県企画振興部統計課が取りまとめた「平成 12 年高知県産業連関表」を使用している。高知県産業連関表は 5 年ごとに作成されている。現時点では「平成 12 年表」が最新の高知県産業連関表である。

高知県産業連関表の「平成 12 年表」は、国の産業連関部局長会議が取りまとめた「平成 12 年(2000 年)産業連関表作成基本要綱」及び経済産業省経済産業政策局調査統計部統計企画解析課が作成した「平成 12 年(2000 年)地域産業連関表作成基本要綱」に準じて作成されており、2000 年（暦年）1 年間に高知県内で発生した財・サービスの産業間の取引を対象としている。これらの財・サービスは、全国ベースの産業連関表に準じて生産活動単位ごとに記録されており、部門分類はアクティビティベースの表となっている。また、この「平成 12 年表」には競争移輸入型の逆行列表が付属している。

#### 6.3.2 生産額への波及効果の算出

都道府県が作成している地域産業連関表で多く用いられる競争移輸入型の産業連関表においては、需給均衡式は

$$X = A X + F + E - M (A X + F) \quad (5)$$

と表される。ここで、 $X$  は県内生産額列ベクトル、 $A$  は投入係数行列、 $F$  は県内最終需要額列ベクトル、 $E$  は移輸出額の列ベクトル、 $M$  は移輸入率の対角行列を示す。式(5)を  $X$  について解くと、

$$X = [I - (I - M) A]^{-1} [(I - M) F + E] \quad (6)$$

となる。ここで、 $I$  は単位行列である。式(6)において、 $(I - M) F$  は、一定の移輸入率で財が生産されていると仮定した場合の県内最終需要となることから、行政アウトソーシングの実施に伴い県内に発生した最終需要額の列ベクトルを  $\Delta F_D (= [f_1, \dots, f_{104}]^T)$  とすると、最終需要額を含む県内生産額への 1 次波及効果  $\Delta X_1$  は

$$\Delta X_1 = [I - (I - M) A]^{-1} \cdot \Delta F_D \quad (7)$$

と表される。この式(7)の中で、 $[I - (I - M) A]^{-1}$  はレオンチェフの逆行列と呼ばれ、平成 12 年高知県産業連関表の中では逆行列係数表 104 部門（統合小分類）ベースで示されている。

#### 6.3.3 最終需要額の算出方法

高知県が実施した行政アウトソーシングは、単一の産業のみに需要が発生するものではない。従来の現業を中心とする行政アウトソーシングとは異なり広範な行政分野が対象となっていることから、対事業所サービスや情報サービス等の各種サービス事業分野を含め、食料品、医療・保健等多くの産

業分野に需要が発生する。このため、式(7)において104部門ベースで $\Delta F_D$ の各要素( $f_1, \dots, f_{104}$ )を決定するためには、アウトソーシング対象となる事業内容を一件ずつ検討して最終需要が発生する産業分類を決めていくことが必要となる。

そこで、2006年度、2007年度、2008年度に高知県が県庁業務のアウトソーシングとして実施した事業のうち、県内の企業、団体等に委託した金額(契約金額)を、高知県産業連関表の各部門分類(統合小分類)に割り当てた。高知県が実施した行政業務のアウトソーシングは、事業ごとに企業、公益法人、NPO等の委託先と契約を締結して実施している。通常、産業連関表の各部門分類は、事業所ベースではなく生産活動単位(アクティビティベース)となっていることから、委託先企業名からだけでは分類が出来ない。このため、契約ごとにアウトソーシングの内容を精査して、その内容に相当する部門分類で当該事業の委託額が発生したものとした。具体的には、以下の方法で委託額を各部門に割り振った。

- ・ 1 契約ごとに、その内容、契約先の業務内容からみて該当すると考えられる高知県産業連関表基本分類にあてはめる。
- ・ 基本分類にあてはめることが困難な事業は、日本標準分類細分類(第11回改訂)もしくは国際標準産業分類(ISIC, Rev.3)にあてはめた上で、これを、経済産業研究所が作成した「産業連関表基本分類(1995年)、JIP分類、日本標準産業分類細分類(第11回改訂)、国際標準産業分類(Rev.3)、EU KLEMS分類との対応表」(以下、産業コード対応表)(経済産業研究所、2007)を参考に、高知県産業連関表基本分類にあてはめる
- ・ 基本分類が決まると、その基本分類が属する統合小分類にあてはめる

ここで、経済産業研究所の産業コード対応表は、経済産業研究所が日本産業生産性(JIP)データベースの部門分類を決定する際に作成したもので、産業連関表の基本分類と日本標準産業分類の対応関係が示されているので、本稿での部門分類の決定に使用した。

表 6-3-1 アウトソーシングに伴う最終需要額 $\Delta F_D$ の各要素（千円）

産業連関表統合小分類（104 部門）	最終需要額		
	2006 年度	2007 年度	2008 年度
001 耕種農業	0	150	42,663
002 畜産	0	1,716	17,270
003 農業サービス	0	749	22,902
005 漁業	14,335	11,436	15,265
010 食料品	48,364	88,355	93,917
020 出版・印刷	0	698	1,030
066 建設補修	23,385	232,695	258,870
068 その他の土木建設	8,592	7,560	7,560
074 金融・保険	3,981	3,144	3,120
075 不動産仲介および賃貸	58,554	57,956	55,923
085 運輸付帯サービス	2,415	309	243
089 教育	29,867	18,413	41,265
091 医療・保健	46,697	88,004	84,072
094 その他の公共サービス	0	20,968	44,171
095 広告・調査・情報サービス	160,107	20,005	27,531
098 その他の対事業所サービス	205,884	187,780	236,457
099 娯楽サービス	6,056	6,020	6,015
102 その他の対個人サービス	6,829	6,791	8,307
合計	615,066	752,749	966,581

本稿の分析における、主要なアウトソーシング業務の小分類への具体的な割り当て方法は参考資料 3 に示す。こうして算出した 2006 年度、2007 年度、2008 年度の $\Delta F_D$ の各要素を表 6-3-1 に示す。

#### 6.3.4 2次波及効果の算出方法

表 5-15 に示された $\Delta F_D$ を(7)式にあてはめることにより、1次波及効果 $\Delta X_1$ が算出される。こうして求めた1次波及効果額に、高知県産業連関表の投入係数表（38部門）に示されている各部門の雇用者所得の投入係数(y)を乗じることにより、部門別の雇用者所得の増加額（ $\Delta Y=[I_1, \dots, I_{38}]^T$ ）が算出される。

$$\Delta Y = \Delta X_1 \cdot y \quad (8)$$

この雇用者所得の部門別の増加額の合計額に、高知県民の消費性向(j)（近似データとして、総務省統計局「家計調査年報」の高知市の勤労者世帯の消費性向を使用）を乗じることにより、行政アウトソーシングの実施による最終需要の増加に伴う消費支出の増加額を計算する。この増加額に高知県産業連関表に示されている民間消費支出生産誘発係数(C)を乗じて2次波及効果 $\Delta X_2$ を算出する。

$$\Delta X_2 = \Sigma(\Delta I) \cdot j \cdot C \quad (9)$$

波及効果は無限に続くがその効果は減衰していくため、通常は2次波及効果までを合計する。そこで、本稿においても、最終需要額を含む1次波及効果と2次波及効果を合計してアウトソーシングによる県内への生産誘発額 $\Delta X_D$ を求める。

$$\Delta X_D = \Delta X_1 + \Delta X_2 \quad (10)$$

### 6.3.5 就業者創出効果の算出

生産額と就業者数の関係を示す総合就業係数(w)は、高知県産業連関表では統合中分類（38部門表）で示されている。このため、行政アウトソーシングの就業者創出効果を算出する際には、まず、アウトソーシングの直接効果に1次波及効果、2次波及効果を加えた104部門ベースの生産誘発額 $\Delta X_D$ を38部門に統合する。その上で、この値を高知県産業連関表の総合就業係数に乗じて就業者の増加人数（ $\Delta W$ ）を算出する。

$$\Delta W = \Delta X_D \cdot w \quad (11)$$

### 6.3.6 税収の計算

行政アウトソーシングが高知県の税収に与える効果を試算する。県税のうち、高知県の県税全体に占めるシェアが10%以上を占める主要税目としては、個人県民税、法人事業税、自動車税、地方消費税がある。このうち経済活動に直接関係する個人県民税、法人事業税、地方消費税の3税の増収効果を算定する。この3税で県税の約3分の2（2007年度予算ベースでは63.6%）を占めている。算出に際しては、アウトソーシングの直接効果に1次波及効果、2次波及効果を加えた経済波及効果合計額を104部門で算出し、これを38部門に統合した上で、高知県産業連関表統合中分類（38部門表）で提供されている就業者所得投入係数（y）、営業余剰投入係数（p）、粗付加価値部門計投入係数（v）をそれぞれに乗じて算出する。

個人県民税には所得割と均等割があるが、均等割は雇用者所得の変動に影響を受けないので、税収への影響としては所得割だけを試算する。個人県民税の増収効果は、経済波及効果合計額に雇用者所得投入係数に乗じて得た雇用者所得に、個人県民税の税率を乗じて算出する。なお、この税率は2006年度と2007年度以降では異なっている。2006年度は、課税所得金額が700万円以下については税率が2%であったが、2007年度以降については、国から地方への税源委譲が行われた結果、税率が4%となっている。しかしながら本稿では、税収効果の推移を見るために、2006年度についても税率4%として計算している。

法人事業税の税率は法人の所得金額によって異なるが、アウトソーシング先としては県内の中小事業者が想定されることから、所得適応区分のうち最も低い区分の税率5%をベースに算出した実効税率は4.76%となる。従って、法人事業税の増収効果は、経済波及効果合計額に営業余剰投入係数に乗じて得た営業余剰に、法人事業税の実効税率（4.76%）を乗じて算出した。

地方消費税の税率は、国の消費税率（4%）の25%である1%となっている。消費税は付加価値税であることから、地方消費税の増収効果は、経済波及効果合計額に粗付加価値部門計投入係数に乗じて得た付加価値額に、地方消費税の税率（1%）を乗じて算出した。

### 6.3.7 分析結果

前章に示した方法で算出した 2008 年度に高知県が実施した行政アウトソーシングの経済波及効果を統合大分類（16 部門）にまとめた結果を表 6-3-2 に示す。県内へのアウトソーシングによる発注額（最終需要）が約 9 億 6700 万円であるのに対し、間接 2 次効果まで含めた生産誘発額合計を見ると、最終需要額の 1.56 倍の乗数効果があり約 15 億 800 万円の経済波及効果を生じている。この値は、公共事業と比べて小さいが、公務よりは大きい（表 6-3-3）。アウトソーシングの乗数効果は、2006 年以降 1.6 前後で推移しているが、2008 年度には 1.56 に低下している。これは、2008 年度に経済波及効果の小さい農業関係事業のアウトソーシング事業量が増加したことが原因となっている。経済波及効果全体の 1 割を超えるウエイトを持つ産業は、「その他のサービス」、「建設」、「公共サービス」、「製造業」となっている。このうち、「その他のサービス」の金額が最も多いが、これは高知県が実施したアウトソーシングの内容が、各種事務作業の委託、情報システム構築、各種調査など、「その他のサービス」に分類される業務が多いことによる。次に多い「建設」は、道路の保守点検整備が民間に委託され、その金額が大きいことによる。また、「公共サービス」は、教育研修や健康診断に関するアウトソーシングが多いことが金額の大きな原因となっている。また、「製造業」への波及効果は、産業連関表統合小分類では「食料品」に、大分類では「製造業」に分類される給食業務のアウトソーシングが積極的に進められたことが大きな要因となっている。

表 6-3-2 2008 年度のアウトソーシングの経済波及効果（千円）

産業連関表統合大分類	最終需要額	直接+1次効果 (A)	2次効果 (B)	生産誘発額合計 (A+B)
農業	82,835	103,203	4,287	107,490
林業	0	1,212	338	1,550
漁業	15,265	12,790	2,719	15,508
鉱業	0	1,192	90	1,282
製造業	94,947	146,618	16,753	163,371
建設	266,430	272,953	3,644	276,597
電力・ガス・水道	0	13,442	9,358	22,801
商業	0	41,648	42,340	83,988
金融・保険	3,120	35,030	20,460	55,490
不動産	55,923	62,490	46,473	108,963
運輸・通信・放送	243	57,778	24,071	81,849
公務	0	0	2,083	2,083
公共サービス	169,508	176,135	19,396	195,531
その他のサービス	278,310	340,757	39,072	379,829
事務用品	0	2,964	747	3,711
分類不明	0	6,516	1,155	7,671
合計	966,581	1,274,728	208,336	1,507,715

表 6-3-3 乗数効果と就業効果

	2006 年度	2007 年度	2008 年度	公共事業（土木）	公務
乗数効果	1.61	1.63	1.56	1.75	1.51
就業効果*	0.228	0.230	0.249	0.220	0.134

\*支出額 100 万円当たりの就業者創出数

雇用効果としては、経済波及効果と同様に「その他のサービス」での就業者が多く、次いで、「公共サービス」、「建設」、「製造業」が多くなっている（表 6-3-4）。また、各産業からの需要の影響で、商業における就業者増加効果も大きい。2008 年度のアウトソーシング事業予算に伴い県内で増加する就業者は 241 人に達することが見込まれる。この数字は表 5-2 の 2008 年度の実質的アウトソーシングの人役数 119 人を大きく超えており、県庁の実施するアウトソーシングは、県庁内の人員減効果を差し引いても県内の多くの産業分野に波及効果を生み、県全体としては雇用を増加させる効果のあることを示している。就業効果は微増傾向にあり、労働集約的な業務が多くアウトソーシングされるようになっていることがわかる（表 6-3-3）。

表 6-3-4 雇用効果（人）

産業	2006 年度	2007 年度	2008 年度
農業	5	9	44
漁業	3	4	2
製造業	13	23	25
建設	4	27	30
電力・ガス・水道	1	1	1
商業	12	18	21
金融・保険	4	5	6
不動産	2	2	2
運輸・通信・放送	5	6	7
公共サービス	14	27	37
その他のサービス	75	51	64
全体	140	173	241

アウトソーシングの実施は、経済活動への活発化を通じて、個人所得や企業等の利益の増加、地域経済における付加価値の増大をもたらすことから、県税のうちでも大きな割合を占める個人県民税、法人事業税、地方消費税の増収が期待される。アウトソーシングの規模の拡大に伴い、毎年税収効果は増大し、2008 年度には 3 税の合計で約 3,500 万円の県税収入の増加が見込まれている（表 6-3-5）。

表 6-3-5 税収効果 (千円)

	2006 年度	2007 年度	2008 年度
個人県民税	10,730	14,405	17,944
法人事業税	4,587	7,059	8,814
地方消費税	4,882	6,807	8,417
合計	20,199	28,271	35,185

### 6.3.8 まとめと考察

高知県は、従来県職員が実施していた事業について積極的にアウトソーシングを実施した。2008 年度には、職員数で 119 人役、人件費削減額として 3 億 9700 万円の効果を見込み総額 12 億 8600 万円のアウトソーシング予算を計上した。本研究では、一般に言われているこうした行政コストの削減効果に加え、アウトソーシング先を原則として県内の企業等に限定し、同時に受託先となる企業等の育成を行うことにより、生産額、就業者数両面において相当規模の地域経済の活性化効果のあることが明らかになった。2008 年度には実績ベースで、行政アウトソーシングに総額 11 億 3900 万円の支出があり、このうち県内企業等にアウトソーシングされた金額は 9 億 6700 万円であった。これによりアウトソーシング先となった県内の企業等には新たな需要が創出され、さらにその需要は他産業からの中間財の投入を通じて産業全体に波及することで、最終的には県内で新たに 15 億 800 万円の生産額を生み出した。これは、支出額の 1.56 倍の乗数効果となっている。また、同時に 241 人の就業者を創出しているが、この人数は職員削減効果 119 人を大きく上回っている。

行政アウトソーシングの経済活性化効果を、従来の景気対策の柱である公共事業と比較すると、産業への生産誘発効果としては小さいが、雇用創出の点では有利となっていることがわかる(表 6-3-4)。

公共事業は、産業連関表では「土木」にまとめられているため、正確な比較はできないが、各産業への波及と言う点では行政アウトソーシングは公共事業に比べて効果は小さい。しかしながら、就業者数はアウトソーシングが公共事業を上回っており、地方圏で特に大きな問題となっている雇用対策としては、同じ金額であれば公共事業よりもアウトソーシングを実施する方が効果の大きいことがわかる。これは、行政アウトソーシングの対象となる公共サービスが労働集約的な傾向にあるためと考えられる。

将来的には公共事業との比較においても効果が期待される。高知県の公共事業費は近年大幅に削減され、普通建設事業費の 2008 年度決算額は 702 億円であった(高知県総務部財政課、2009)。一方、2008 年度の高知県のアウトソーシングへの支出額は 11 億 3900 万円であり、公共事業費と比較すると絶対額としては、まだはるかに小さな額である。しかし、今後行政の幅広い分野でアウトソーシングが進んだ場合にはかなりの経済活性化効果が期待される。高知県の一般行政部門の職員人件費は、2008 年度決算ベースで 332 億円であるが(高知県、2009)、仮にその 30%がアウトソーシング予算に振替えられるとすると、そのときのアウトソーシング予算額は約 100 億円となり、その場合には、減少を続ける公共事業をある程度補うことのできる規模といえる。

また、こうした経済活動活性化の副次的効果として、個人の所得の増加による個人県民税の増収、営業余剰の増加による法人事業税の増収、県内の付加価値額の増加による消費税の増収が期待される。行政アウトソーシングの実施による主要県税 3 税の増収見込額は約 3,500 万円であるが、この額は 3 税の合計額 345 億円（個人県民税 196 億円、法人事業税 85 億円、地方消費税 64 億円：2009 年度当初予算ベース）を 0.1%押し上げる効果を持っている。

上述のとおり、産業連関分析を行うことにより、行政アウトソーシングは公共事業に匹敵する経済効果を持つことがわかった。特に、昨今の厳しい雇用環境のもとでは、労働集約的な事業が多い公共サービス分野をアウトソーシングすることにより、公共事業以上の雇用対策効果が期待できる。また、高知県の取り組みのように、アウトソーシングの実施に合わせてアウトソーシングの受け皿となる企業を育成することにより、持続的な経済活性化効果が期待できる。公共事業による景気浮揚効果が、事業の完了とともに終息することを考えると、行政アウトソーシングの地域活性化効果は継続性の点でも非常に大きい。さらに、行政アウトソーシングの際にテレワークを活用することにより、県内各地で行政事務事業を実施することが可能となり、その効果は県内全域に広めることができる。

これまで地方自治体では、行財政改革を目的に行政アウトソーシングを実施してきた。しかしながら、行政アウトソーシングは地域経済活性化効果や雇用創出効果も大きい。近年の公共事業予算の大幅削減や 100 年に一度と言われる全国的な景気の悪化のもと、経済環境の厳しい地方にとっては、行政アウトソーシングは公共事業に代わる新たな経済活性化対策としての役割が大いに期待される。

## 第7章 「行政マネジメントモデル」の構築とまとめ

本章においては、本モデルの課題をあらためて整理するとともに、第3章で提案した「自治体改革実践モデル」に、第5章及び第6章で実施したアクションリサーチ、フィールド調査、コスト分析、産業連関分析等から得られた課題の解決結果及びマネジメント要因を整理し、統合する。これにより実用性と有効性が検証された汎用性のある革新的な「行政マネジメントモデル」を構築する。

### 7.1 「自治体改革実践モデル」の実施結果

高知県が2005年度から2008年度までに実施したアウトソーシングの結果、2008年4月時点のアウトソーシングによる人役削減数は1,162人役で、2005年比で25%の削減となり、表面的には目標をほぼ達成している(表7-1)。しかしながら、その多くは業務のスリム化による削減で対応され業務のアウトソーシングには結びつかなかった。このことが顕在化したのは2006年度であるが、2007年度にはさらに深刻化し、アウトソーシング全体(282人役)の4分の3近くの207人役がスリム化で、実質的なアウトソーシングは4分の1の75人役にとどまった。こうした事態を受けて2007年5月に知事が実質的なアウトソーシングの推進を指示した結果、2008年度には実質的なアウトソーシングが全体(313人役)の4割近い119人役にまで進展した。このように、毎年の取り組みに対する検証とその結果に対する対策の実施が効果をあげている。

表7-1 アウトソーシングによる業務量(人役)削減の計画と実績

年度	2005	2006	2007	2008	合計
アウトソーシング業務量[当初計画](2005年10月)	150	188	422	500	1,260
アウトソーシング業務量[変更計画](2006年3月)	150	425	365	329	1,269
アウトソーシング業務量[スリム化を含む実績]	159	408	282	313	1,162
(うち業務のスリム化による削減)[実績]	(158)	(269)	(207)	(194)	(828)
(うち実質的なアウトソーシングによる削減)[実績]	(1)	(139)	(75)	(119)	(334)

(単位：人役)

なお、この間の一般行政部門の職員数の推移は表7-2のとおりとなっており、アウトソーシング計画期間の2005年度から2008年度の間、一般行政部門の正職員は312人、非常勤職員が153人、臨時職員が144人、合計で609人減少している。毎年度の職員数は、県庁全体の業務量の変動、人事政策、採用環境、退職者数等の状況によって変化するものであり、当該年度に実施されたアウトソーシングやスリム化の進展に伴う業務量の変化と一致するものではない。

表 7-2 県職員数（一般行政部門職員）の推移

年度	2005	2006	2007	2008	削減合計
一般行政部門職員数	4,043	3,900	3,762	3,631	—
前年度増減	△87	△143	△138	△131	△312
非常勤職員	337	275	251	184	—
前年度増減	n.a.	△62	△24	△67	△153
臨時職員	236	163	137	92	—
前年度増減	n.a.	△73	△26	△45	△144
合計	4,616	4,338	4,150	3,907	—
前年度増減	n.a.	△278	△188	△243	△609

（高知県、2005b, 2006b, 2007, 2008 より作成）（単位：人）

アウトソーシング推進に必要な予算については、アウトソーシングの取り組みが本格化した 2005 年度以降、毎年アウトソーシングの対象となる事業を特掲し、アウトソーシング推進関連事業として予算化している（表 7-3）。アウトソーシングの規模は毎年拡大しており、2008 年度当初予算に盛り込まれたアウトソーシングのための経費は、2005 年度の予算額に比べ 3.0 倍の 12 億 9 千万円と大幅に増加している。

表 7-3 アウトソーシング推進関連事業予算の推移

	予算額
2005 年度	424,546
2006 年度	833,205
2007 年度	981,777
2008 年度	1,286,333

（単位：千円）

## 7.2 課題解決に向けての PDCA の取り組み

一連の行政アウトソーシングの取り組みを通じて、表 7-4 に示すような PDCA の取り組みが見られた。具体的な取り組み内容を見ると、3 回の PDCA サイクルが行われたことがわかる。

第 1 回目の PDCA は、第 1 期の開始時である 2004 年 2 月にアウトソーシング検討委員会が設立され、3 年間で業務の 3 割から 5 割をアウトソーシングするという計画が示されたところから始まる。この計画に沿って体制整備、職員意識改革等が実施されたが、職員の抵抗が大きく実質的には 1 年間停滞し、2004 年度のアウトソーシング実績はゼロに終わった。この段階で筆者が副知事に就任し、停滞していた PDCA サイクルを次の Check 段階に進めた。その結果、2004 年度の実績が外部委員会によって報告され問題点が明らかになった。さらにこの報告を受けて 2005 年 10 月には幹部職員に対す

る知事の指示、ヒアリングを行った。

第2回目のPDCAは、知事の指示の中で具体的な数値目標を設定したアウトソーシングの計画を示したところから始まる。Do段階では組織体制の強化、業務の可視化、品質管理のための手法の検討、意識改革の推進、外部への情報提供等、多様な施策を実施した。その結果、アウトソーシングの実績は上がったが、アウトソーシング検討委員会の評価により、地域振興のために地域発注を行おうという職員の意識が低いこと、実質的アウトソーシングが少ないことなどの問題点も明らかになった。こうした評価を受けて、再度知事によるヒアリングを実施した。

第3回目のPDCAは、知事が各部長に対して、アウトソーシングの推進を含め各部の業務について具体的なミッションを指示したところから始まる。その結果アウトソーシングは大きく進展した。また地域活性化に向けての働きかけも積極的に行った。そうした結果は報告書として取りまとめられ、アウトソーシングの成果は広く県民とも共有した。しかしながらこの段階で知事は退任し、筆者も副知事を退任した。このため、Checkを受けてのActは行われておらず、PDCAサイクルは現在止まっている。

このように、高知県の行政アウトソーシングは、筆者の積極的な関与によりPDCAサイクルを進めながら進展した。現在はそうした推進力はなくなっているが、そのような状況で今後どのようにアウトソーシングが進展していくか引き続き観察していきたい。

表 7-4 行政アウトソーシングにおけるPDCA

Plan		Do		Check		Act	
業務の30%~50%をアウトソーシングする [2004.2]		体制整備 職員意識改革等 ◆実績ゼロ [2004年度]		アウトソーシング検討委員会が実績ゼロを報告 [2005.9]		知事の指示・ヒアリング [2005.10]	
第1期	第2期		第3期				
具体的数値目標(27%)設定 [2005.10]		多様な施策の実施 組織体制強化 業務の可視化 品質管理手法の検討 情報提供 等 ◆実績が出始める [2005~2006年度]		委員会がアウトソーシング実績を報告 地域振興の意識が低い 実質的アウトソーシングの実施が必要		知事ヒアリング [2007.5]	
第3期(つづき)			第4期				
知事による各部長へのミッションの指示 [2007.5]		アウトソーシングの進展		3年間の総括(報告書作成)		(なし)	
第5期							

### 7.3 課題解決のための対策

「行政マネジメントモデル」の中心をなす行政アウトソーシングの実施に対しては、既存文献等で種々の課題が指摘されていた(表 2-5)。行政への適用可能性の観点からは以下の6点が指摘されてい

た。

- ・アウトソーシング対象となる行政事務の選定を行う際には「行政の役割」を明確にすべきである
- ・アウトソーシングを推進するためには、職員の意識改革を進めアウトソーシングのメリットを県民に周知するなど、職員や県民の支持を獲得して「政治的課題」を克服することが重要である
- ・契約方法の改善など「手続き面の課題」を解決することが必要である
- ・委託先の情報管理がきちんと行われているか、委託先の経営は安定しているか、などの「委託先の課題」が解決されていることが必要である
- ・アウトソーシングを行っても県民に対する「サービス水準」は確保されていることが必要である。
- ・アウトソーシングの実施により「行政コスト」が削減していることを確認する必要がある

また、地域活性化の観点からは次の点が指摘されていた。

- ・「具体的経済効果」を定量的に示すことが必要である
- ・地域における「活動活性化効果」について具体的事例で示すことが必要である

これらの課題を解決するために、高知県のアウトソーシングの取り組みの中で実施されていた「自治体改革実践モデル」に関してアクションリサーチを実施したほか、フィールド調査、コスト分析、産業連関分析を実施した。その過程で課題解決のために実施した対策を課題ごとにまとめると以下のようになる。

#### ・行政の役割

行政の役割については、行政アウトソーシングの取り組みが開始する際に、アウトソーシング検討委員会の委員が職員に対して、県行政の置かれている現状、行政の役割、アウトソーシングの必要性等について説明を行った。また、県の業務を点検し、アウトソーシングできるかどうかを判断するためのフロー図も作成した。こうした努力の結果、小動物管理センターのアウトソーシングの事例のように、法律上の制限のある中でアウトソーシングを実施するための工夫を行った職員のように、行政の役割を過度に広く捉えることなく、アウトソーシングの推進に努力する職員もでてきた。

#### ・政治的課題

アウトソーシングの推進には職員の支持を得ることが重要であり、そのために取り組みの全期間にわたって職員の意識改革の努力が続けられた。職員意識改革を行うために、知事が全職員に対してアウトソーシングの意義や進め方に関するメッセージを発信するとともに、2回にわたり各部からアウトソーシングの実施状況についてヒアリングを行った。こうしたアウトソーシングの推進に向けての知事の強い決意は、職員の意識の変化に貢献した。また、アウトソーシング説明会や地域キャラバンを実施して、県庁から受け皿企業やグループに向けて積極的に情報発信を行うことにより、アウトソーシングに対する県民の支持を広げた。こうした県民の声が逆に職員の意識を変える原動力となり、職員の外部への説明能力の向上につながった。アウトソーシングの推進に対してさらに幅広い支持を得

るために、アウトソーシング検討委員会委員や受託先企業の職員が地元紙に投稿するなど、マスコミを通じた県民の理解を得る活動も行った。

#### ・手続き面の課題

庁内の予算策定プロセスにおいて、業務改革推進室と財政課および行政管理課の連携を強めることにより、行政の縦割りによるアウトソーシングの阻害要因を排除した。また、業務の「見える化」の推進により業務改革が進展するとともに、ABC分析の考え方を研修することにより、職員がコスト意識をもって予算策定を行うようになった。一方、対外的には複数年契約を導入することで、企業等がアウトソーシングに手を上げやすくするとともに、入札にプロポーザル方式を採用して民間の工夫が活かされるような仕組みをとった。

さらに、外部向けに、実際に業務を受託した事業者の声や仕事を受けるために必要な手続きについて映像と資料でわかりやすく説明したeラーニング教材を作成して公表しており、県の入札手続きに不慣れな業者も参加しやすいような工夫が取られている。

#### ・委託先の課題

アクションリサーチを通じて、受け皿育成のために実施された諸施策の効果が検証された。地域キャラバンや説明会の実施により県の業務情報を公開することで、民間のビジネス意欲を刺激し、アウトソーシングに参加意欲のある企業を増やすこととなっている。複数年契約の導入や期間を限定した県内優先発注の制度は民間にとって初期の事業の安定性につながり、受け皿企業等の経営力向上に寄与している。また、SOHO 育成事業等の研修、講習は、受け皿の技術力向上につながっており、講習会の修了生が地域のリーダーとして業務を受注する例も見られた。

フィールド調査では、テレワークを活用してテープ起こしやデータ入力などの県の業務をアウトソーシングした SOHO エージェントを中心にヒアリングおよびアンケート調査を行った。このヒアリングからは、人材育成を中心とした委託先の育成が重要であることや、組織運営ノウハウの蓄積、営業力の向上など仕事を出すことを通じて委託先が育成されていく状況が確認され、委託先の課題を中心とする実施上の具体的課題に対応できていることが明らかになった。

#### ・サービス水準

アウトソーシングの実施により県民サービスの質が向上していることが明らかになった。アウトソーシングの取り組みの中で企画・立案した品質管理ガイドラインが施行された 2007 年 4 月以降に発注したアウトソーシング関連事業 96 事業のうち、98%にあたる 94 事業で、アウトソーシング実施前に比べてサービスの質が向上または維持したことが明らかになった。中でも、研修・イベント事業など民間の創意工夫の活かしやすい事業で特にサービスが向上していることが明らかになった。また、プロポーザル方式や複数年契約などの発注方式の工夫がサービス向上に寄与していることが明らかにな

った。さらに、地域の SOHO エージェントへのヒアリングでは、向上心を持ったテレワーカー県の事業に数多く参加して仕事の質の維持に努めている様子も確認された。このように、アウトソーシングを実施してもサービス水準は維持あるいは向上しており、アウトカムの上昇と言う形での行政効率化効果も明らかになった。

#### ・行政コスト

行政コストについては、人件費、固定費、直接経費、アウトソーシング実施経費に分けて官民比較した。その結果、人件費については 2006 年度から 2009 年度までの累計で 12 億円を超す額が削減されたことが明らかになった。また、同じ仕事を民間では少ない人数で実施していることも確認された。直接経費については、入札等の契約手続きを通じて人件費の官民差を考慮して積算した予算額の約 93% で契約できており、その分は民間企業等の努力による直接経費の削減が行われたと考えられる。一方、固定費およびアウトソーシング実施経費については他の経費等の中に紛れ込んでおり、官民比較はできなかった。全体として、アウトソーシングの実施により行政コストは削減されており、本モデルの行政効率化効果が明らかになった。また、2008 年度実施事業に関しては、当該事業で生じた過剰人員はすべて県庁内の他の業務に有効活用され、業務量の減少は県庁全体の人員削減の中で吸収されており、いわゆるダブルコストは発生していないことが明らかになった。

#### ・具体的経済効果

具体的な経済効果については、産業連関分析により 2008 年度の実績で 9 億 6700 万円の県内企業等への支出に対して、15 億 800 万円の生産誘発効果と 241 人の就業者創出効果のあることが明らかになった。2006 年度から 2008 年度にかけての変化をみると、生産額の乗数効果は毎年 1.6 前後で推移し、就業効果は年とともに微増していることが明らかになった。従来の経済活性化対策の中心であった公共事業との比較では、生産額の乗数効果では下回るものの、就業効果では上回っており、今後のアウトソーシングの規模の拡大があれば、公共事業に匹敵する経済活性化効果を期待できることがわかった。税収増加効果が期待できることも明らかになった。

ヒアリング調査を通じて、アウトソーシングが中山間地域の貴重な収入源となっている実態も明らかになった。

#### ・活動活性化効果

県のアウトソーシングがきっかけで誕生したグループが特産品の開発に取り組んだり、アウトソーシングの活動により獲得したノウハウを活用して新商品開発を行うなど、アウトソーシング受け皿となった組織が地域での活動を積極的に行っている様子がインタビュー調査の中で確認された。このように、アウトソーシングを行うことにより地域の住民活動が活性化する効果が明らかになった。

以上のように、「行政マネジメントモデル」に関して指摘されていた課題については、「自治体改革実践モデル」を実践する中で、いずれも適切な対策を講じれば解決可能であることが確認された（表7-5）。

表 7-5 課題と調査結果との関係

課題	ポイント	課題に対する対応結果
制度自体の議論	行政の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 研修を実施し、行政の役割に関する職員の理解と支持を広げた</li> <li>・ 業務改革推進室が県庁内各課と議論し、アウトソーシングの意義を広めた</li> </ul>
実施上の課題	政治的課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2度にわたる知事ヒアリングにより、職員の意識を改革した</li> <li>・ 説明会の実施により、企業等の声を直接聞くことにより職員の意識が向上した</li> </ul>
	手続き面の課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ プロポーザル方式、複数年契約を採用し、その効果を確認した</li> <li>・ 手続きを解説したe-ラーニング教材を作成した</li> </ul>
	委託先の問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 説明会を実施し県の業務について広報し、受け皿企業等の対応を促進した。その結果、多くの説明会参加者が受注を希望した</li> <li>・ 適切な請負が実施されているかどうか等を点検した</li> </ul>
行政効率化効果	サービス水準	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 品質管理ガイドラインの施行により、実施した96事業のうち94事業で県民サービス向上を確認した</li> <li>・ フィールド調査から、テレワークを活用した事業では、現場のテレワーカーの努力でサービス水準が確保されていることが確認された</li> </ul>
	行政コスト	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ コスト分析からアウトソーシングによる人件費削減効果を確認した</li> <li>・ 委託先調査を実施し、同じ仕事を民間では少ない人数で実施していることを確認した</li> <li>・ 2008年度事業についてはダブルコストが発生していないことが明らかになった</li> </ul>
経済活性化効果	具体的経済効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 産業連関分析により、公共事業を上回る雇用効果を確認した。生産額の乗数効果は1.6、税収効果も期待されることが明らかになった</li> </ul>
	活動活性化効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ フィールド調査で、受け皿による地域での活動が活発化している事例を確認した</li> </ul>

#### 7.4 「行政マネジメントモデル」の構築

「自治体改革実践モデル」（図3-2）を実践する中で行われたアクションリサーチ等の結果を通じ、「自治体改革実践モデル」に対して指摘された課題を解決するための一連の対策が示された。これらの対策は高知県の取り組みにおいて有効性が検証されているが、全国で活用が可能な一般的な手法で

あり、モデル実施の際のマネジメント要因となっている。

課題の認識、解決に際しての障害の発生、障害克服のためのマネジメント要因の実施、という一連のプロセスを「自治体改革実践モデル」に組み込むことにより、有効性が検証された新しい「行政マネジメントモデル」を構築する。「行政マネジメントモデル」は、行政内部で実施される行政効率化サブモデルと地域で実施される地域活性化サブモデルからなり、二つのサブモデルは行政アウトソーシングの実施により相互に連携しながら、準備期、成育期、発展期と推移していく（図 7-1）。そして、前述の「課題の認識」、「障害の発生」、「障害克服の取り組み（マネジメント要因の実施）」という一連のプロセスは、一つのユニットとして、各サブモデル及びサブモデルの連携という3つの発展段階の合計9組の組み合わせに組み込まれている。行政マネジメントモデルを構成する各ユニットは、図 7-2 のような形となっている。各ユニットの内容を以下に記す。

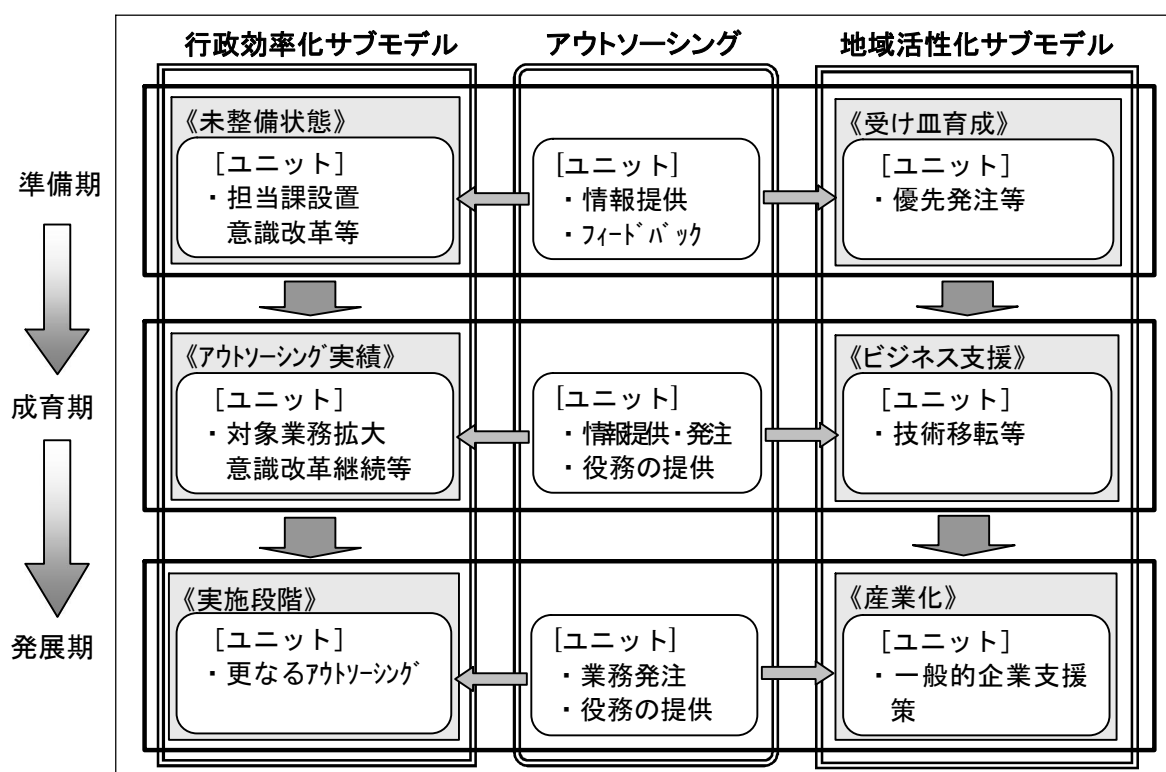


図 7-1 行政マネジメントモデルの全体像

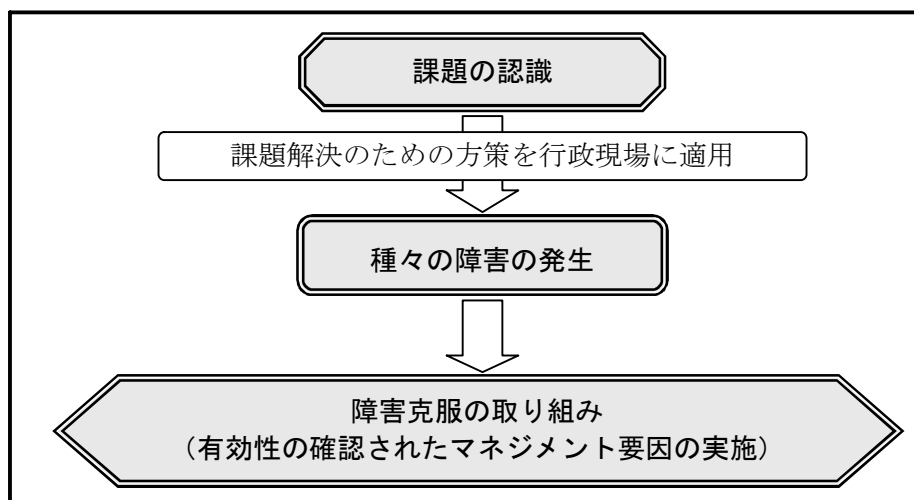


図 7-2 行政マネジメントモデルを構成するユニット

### (1) 行政効率化－準備期ユニット

アウトソーシングの初期段階では、職員のアウトソーシングに対する理解が欠如している。このため、職員の意識改革が重要である。そのために最初は職員研修を通じて自治体を取り巻く状況、財政状況等について危機意識を持たせることから始める。その上で、改革が目指すべき方向性について自ら気づかせることが必要である。特に幹部職員は過去の成功体験や長年にわたり染み付いた仕事の進め方が災いして意識改革を行うことが極めて困難で、しばしば改革の抵抗勢力になる。彼らが意欲に燃えた職員の改革への努力を阻害しないよう、トップが自らの声で改革への意欲を継続的に示すことが、職員の意識を変えていくことにつながる。また、制度設計を行う際には、制度の利用者であるアウトソーシングの受け皿や、行政サービスの受益者である県民、市民の側に立った制度としていくことが重要である。このため、行政の行うべき業務の設定も、まずは民間に任せることを基本にゼロベースで検討を行うことが求められる。

庁内の抵抗勢力をおさえ、庁内仕事の進め方の改革を主導していくための組織を庁内に設置し、そこに、予算、組織、人事の権限を持たせることが必要である。これは、アウトソーシングの実施には予算の配分が重要な課題であり、また、組織変更を伴うために人事や組織改廃の権限を与えることも必要であるためである。この組織を効果的に機能させるには、旧来の組織の考えにとらわれない若手職員や女性職員、あるいは外部の人材を登用し活用することが望ましい。また、行政の仕事の仕方に染まっていない外部人材の考えを取り入れるため、外部に委員会を設置し、定期的に進捗状況をチェックすることも抵抗勢力のなかで改革を進めるために必要である。

さらに、県内企業等が受託しやすいよう標準契約書やモデル仕様書等のガイドラインの設定といった手続き面の整備も必要となる。以上をまとめて表 7-6 に示す。

表 7-6 行政効率化－準備期ユニットの内容

課題	障害	マネジメント要因	備考
行政の役割	アウトソーシングの必要性を認識しない 職員の存在	<ul style="list-style-type: none"> <li>職員研修の実施</li> <li>外部委員会設置</li> <li>民間視線の制度設計</li> </ul>	危機的状況の認識、アウトソーシングの意義の理解 外部の見方、業務チェック コアコンピタンスの整理
	アウトソーシング対象業務がわからない	<ul style="list-style-type: none"> <li>アウトソーシング選定基準の策定（業務選定フロー図作成）</li> </ul>	
政治的課題	改革に抵抗する職員の存在（幹部、一般職員）	<ul style="list-style-type: none"> <li>アウトソーシング担当課設置</li> <li>横断的組織の設置</li> <li>外部委員会の活動</li> <li>首長による改革意欲の提示（知事ヒアリングの実施、方針提示）</li> </ul>	アウトソーシングについての庁内説明 職員への制度説明 職員の指導等
	アウトソーシングに対する庁外の反対（議会、マスコミ等）	<ul style="list-style-type: none"> <li>マスコミを通じた制度の紹介</li> </ul>	
手続き面の課題	アウトソーシングの予算がつかない	<ul style="list-style-type: none"> <li>アウトソーシング担当課への権限付与</li> </ul>	予算、組織、人事権限
	業務内容が不明確	<ul style="list-style-type: none"> <li>業務発注書の作成</li> </ul>	業務の可視化
	発注方法がわからない	<ul style="list-style-type: none"> <li>標準契約書の制定</li> <li>モデル仕様書の制定</li> </ul>	

## (2) 行政効率化－成育期ユニット

成育期に入り実際にアウトソーシングを進めようとする、幹部を含め職員の抵抗は大きくなる。このため、トップの改革に対する強い意志を示すことが重要になる。また、業務内容がはっきりしないので仕様書が書けない、コスト（特に人件費）がわからないので発注価格が設定できずアウトソーシングの人件費削減効果もわからない、といった問題も生じる。このため、業務の可視化やコスト測定方法の習得が必要になる。さらに、アウトソーシングを行わない言い訳として、法律上の規制によりアウトソーシングができないとの議論が発生する。しかし、そのような場合でも業務を限定することや、法律上の権限を持った人がテレワークを活用して遠隔指示を行うことなどによりアウトソーシングが可能となる場合がある。

アウトソーシングの導入によりサービス水準低下を懸念する声が住民から発生するが、サービス水準確保のために、入札においてプロポーザル方式を取り入れて民間の工夫が行政の現場に反映できるようにすることや品質管理ガイドラインのような品質管理システムの構築が必要になる。以上をまとめて表 7-7 に示す。

表 7-7 行政効率化－成育期ユニットの内容

課題	障害	マネジメント要因	備考
政治的課題	職員の抵抗	・ 首長の指導（ヒアリングの実施、方針提示等）	
手続き面の課題	業務の仕様書が書けない	・ 業務の可視化	サービス向上効果もある
	アウトソーシングがコスト削減になるかどうかわからない	・ 行政コスト測定手法（ABC分析）の研修	
委託先の問題	法規制がありアウトソーシングできない	・ 業務の限定、テレワークの活用による指示で対応	
サービス水準	民間の工夫が活かされない	・ プロポーザル方式による入札	
	サービス水準低下に対する懸念	・ 品質確保ガイドライン制定	

### (3) 行政効率化－発展期ユニット

発展期になり、アウトソーシング対象範囲をさらに拡大するためには、法律改正や条例改正など大規模な制度改正が必要となる。そうした場合には、各自治体が共同して国に対して働きかけることも必要となる。また、アウトソーシングが日常化する中で、マンネリ化に伴う改革意欲の低下も懸念される。トップによる改革意欲の継続が重要である。以上をまとめて表 7-8 に示す。

表 7-8 行政効率化－発展期ユニットの内容

課題	障害	マネジメント要因	備考
行政の役割	法律による過剰な規制がありアウトソーシングできない	・ アウトソーシング対象範囲の拡大のための法律改正、条例改正	
政治的課題	マンネリ化による改革意欲の低下	・ 首長による改革意欲の継続	

### (4) 地域活性化－準備期ユニット

アウトソーシングの開始時には、地域に受け皿となる適当な企業等がない。このことがアウトソーシングを実施できない言い訳にもなる。このため、期間を限定して地元の企業等に優先的に業務の発注を行う。また、地域エージェントを育てるには、地域の SOHO を組織化できるようなリーダー養成が重要になる。

企業等から見ると行政の仕事の内容がわからず、このことが受注意欲の高まらない原因となっている。このため、試行的にアウトソーシングを行い、業務を実施する中で技術やノウハウの移転、育成を行ういわば OJT 的な取り組みが有効である。

地域には仕事をほしい人はいても技術力を持った人材が不足しており、このこともアウトソーシ

グの障害となっている。このため、IT 講習、SOHO 講習等を通じて行政事務を実施できるだけの技術力を持った人材を育成することが必要である。以上をまとめて表 7-9 に示す。

表 7-9 地域活性化－準備期ユニットの内容

課題	障害	マネジメント要因	備考
委託先の問題	アウトソーシング先が地域にない	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地元優先発注の実施による受け皿の育成</li> <li>・ 地域エージェントのリーダー養成</li> </ul>	期間を限定
	行政事務の仕事の進め方がわからない	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ OJT の実施</li> </ul>	
	業務を実施できる人がいない	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ IT 講習、SOHO 講習によるワーカーの育成</li> </ul>	

### (5) 地域活性化－成育期ユニット

受け皿を育成するには、業務を安定的に提供することが必要である。役所が通常行う単年度契約では、機器整備、施設整備など受託準備のためのコストを回収できるかどうか不安であり、また人材育成も本格的に行うことができないため、受け皿企業等が育たないという問題がある。このため契約システムを改め、複数年契約を導入することが必要である。

また、アウトソーシングを円滑に実施するには、業務移行に伴うサービス低下を極力抑えることが必要である。このため県庁から受け皿企業等に対して、技術移転、ノウハウ移転を積極的に行う。ブロードバンドの整備などテレワーク環境の充実により地域版アウトソーシングの実施環境の改善にも努めることが必要である。以上をまとめて表 7-10 に示す。

表 7-10 地域活性化－成育期ユニットの内容

課題	障害	マネジメント要因	備考
委託先の問題	継続できるかどうかわからないので投資できない	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 複数年契約の実施</li> </ul>	サービス水準向上効果も期待できる
	業務移行時にサービス低下が発生する	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 技術移転、ノウハウ移転</li> </ul>	
	遠隔地との情報交換時に通信速度が障害	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ テレワーク環境の充実</li> <li>・ 仕事の進め方の工夫</li> </ul>	ブロードバンド整備

### (6) 地域活性化－発展期ユニット

発展期になると、地元の企業や団体等はそれまでの活動の結果、県外企業に対抗できるだけの技術力や営業力がつき、地域の外からの受注を積極的にこなせるようになる。こうして行政サービス産業が地場産業として育っていく。しかしながら、受け皿企業等はまだまだ地方の零細企業、中小企業であり、地域外に進出するためには信用力がない、資金力がないなどの障害が多い。この段階の支援策としては、自治体からの受注実績づくりを通しての信用力の供与や、新規事業支援やベンチャー育成

支援として行われている低利融資制度や経営相談などの一般的な企業支援策を積極的に活用する。以上をまとめて表 7-11 に示す。

表 7-11 地域活性化－発展期ユニットの内容

課題	障害	マネジメント要因	備考
委託先の問題	受け皿に企業としての信用がない	・ 信用力供与	実績を与えることが効果的
	経営力が不足している	・ 産業振興策としての企業支援策、ベンチャー支援、コミュニティビジネス支援	金融支援、経営相談など

### (7) サブモデル間連携－準備期ユニット

行政がアウトソーシングを実施しようとした際に受け皿側が対応できない理由として、アウトソーシングの内容が開示されていないために対応できないという問題がある。また、行政が本気でアウトソーシングを実施するかどうかについて不信感があり、受け皿側は本格対応に踏み切れないという問題もある。そこで、アウトソーシングする業務の内容、具体的なスペック、期待される効果等について情報提供を行うとともに、首長のコミットメントなど行政としての本気度を示すことが重要である。説明会や現地駐在職員による情報発信はそのための有効な手段であるが、説明会は情報提供と同時に、職員にとって自分たちの業務がどのように見られているかをチェックするいい機会であり、職員の意識改革にも大きく貢献する。また、e-ラーニングなどを活用して制度の説明を常時ネット上で行うことにより、受け皿企業等が具体的な受注方法のイメージを持つことができ、対応準備を促進することができる。以上をまとめて表 7-12 に示す。

表 7-12 サブモデル間連携－準備期ユニットの内容

課題	障害	マネジメント要因	備考
委託先の問題	アウトソーシングの内容がわからないので対応できない	・ 説明会の実施 ・ 現地駐在職員を活用した地域への発信	職員意識改革にも効果
	受注方法がわからない	・ e-ラーニング活用による制度の説明	

### (8) サブモデル間連携－成育期ユニット

地域の受け皿からは、仕事がないので人が育たないという課題が指摘されている。仕事が継続的にあるということが受け皿育成の大きなインセンティブになる。一過性でなく、県の方針として継続的にアウトソーシングを行うことで人も組織も育つ。逆に、安定的な受け皿が育つことにより、継続的にアウトソーシングを行うことができる。

地域からはアウトソーシングが継続的に実施されるかどうかの不安がある。複数年契約の導入や対象事業の拡大により、行政アウトソーシングが将来性のあるビジネスシーズであることを示すことが

求められる。また、県庁の業務に関する情報を継続的に地域に提供することで、アウトソーシング先の一層の拡大を図る。以上をまとめて表 7-13 に示す。

表 7-13 サブモデル間連携－成育期ユニットの内容

課題	障害	マネジメント要因	備考
委託先の問題	仕事がないので人が育たない	・ アウトソーシングの継続	
	業務継続への不安がある	・ 複数年契約の実施 ・ 対象事業の拡大	
	アウトソーシングの内容がわからない	・ 説明会の継続	

### (9) サブモデル間連携－発展期ユニット

アウトソーシングが定常化して、官民の協働の下で行政サービスが実施される。民間からは常に行政事務事業の改善提案が行われる。アウトソーシングの推進に際して特に大きな障害は発生しない(表 7-14)。

表 7-14 サブモデル間連携－発展期ユニットの内容

課題	障害	マネジメント要因	備考
	大きな障害はない	(行政からは継続的情報発信) (地域からは事業提案)	

以上のように、行政マネジメントモデルを構成する各ユニットでは、行政マネジメントモデルの持つ課題ごとに、課題解決策を行政現場に適用する際に生じる種々の障害を認識し、次にその障害を克服するための取り組みとして、有効性の確認されたマネジメント要因を提示している。各ユニットで示したマネジメント要因の「行政マネジメントモデル」における位置づけを図 7-3 に示す。

モデルを活用しようとする自治体は、行政内部、地域の現場、アウトソーシングの過程のそれぞれにおいて、準備期、成育期、発展期というステージの状況に合わせて、ユニットで示した障害に留意しながらマネジメント要因を実施することにより、行政効率化と地域活性化という各自自治体が抱える大きな目標の同時達成が可能になる。

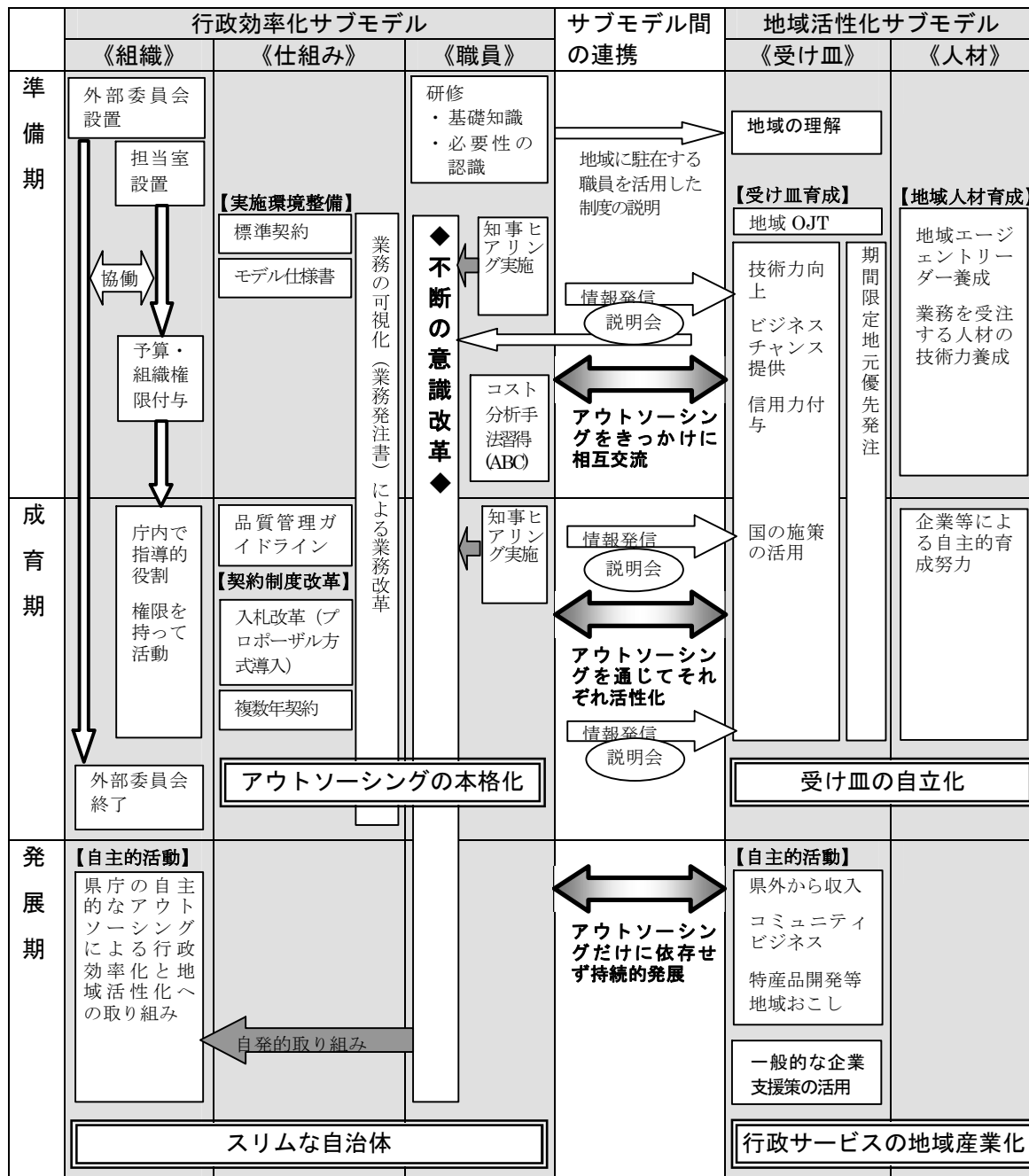


図 7-3 行政マネジメントモデルの全体イメージ

## 7.5 まとめ

本研究は、行政アウトソーシングにより行政の効率化と地域活性化を同時に達成するという基本概念の有効性を検証するとともに、実効性のある新たな行政マネジメントモデルを構築することを目的としている。

このために、この基本概念をもとにした「自治体改革実践モデル」を提案し、高知県の行政アウトソーシングの取り組みのなかで、アクションリサーチ、フィールド調査、コスト分析、産業連関分析等を行った。この一連の調査、分析を通じて、本モデルに関して指摘されていた課題を解決するための対策を提示しその効果を検証するとともに、そこからマネジメント要因を抽出・整理し、一般化して「自治体改革実践モデル」に付加することにより「行政マネジメントモデル」を構築した。この行政マネジメントモデルは、行政効率化効果と地域活性化効果を同時に実現するモデルであり、実効性が検証されたモデルとなっている。

本モデルの実証過程において実施された手法はいずれも一般的な行政手法の組み合わせであり、職員の年齢構成等、高知県固有の特殊な条件を用いたものではない。したがって基本的には全国の自治体で実施可能である。地域内でアウトソーシングの受け皿を育成することは、人材に限界のある規模の小さな自治体では困難なこともあるが、テレワークを活用することにより地域外から仕事を受注することにより、そうした限界は克服される。実際、テレワークを活用して地域外から受注している実績も上がっている事例も見られた。また、テレワークは中山間地域に居住する子育て中の女性や障害者など、地方圏では仕事を求めるのが困難な人たちに行政アウトソーシングを通じて収入の機会を提供している。そうした経験をもとに、行政以外のアウトソーシング業務を受注することにより、地域の雇用の幅が広がりつつある。

本モデルのような自治体職員、受け皿企業やグループ、地域住民等関係するアクターの意識改革が必要となる取り組みには、自治体トップの強い意志とリーダーシップが求められる。その点で、高知県は条件が恵まれていたともいえる。しかしながら、改革意欲を持った首長を選ぶのは住民自身であり、それもまた地域が自ら選択できる条件である。

## 7.6 今後の展開

本研究が有効性を検証したモデルは、財政問題の解決と地域活性化に苦しむ地方自治体にとって、今後の行政運営方法を示すもので、政策的意義が大きい。現在の高知県は、本モデルの発展期にさしかかったところであるが、今後は、高知県において行政、地域のそれぞれのアクターが、更なる発展段階へと成長していくことができるかどうか、フォローアップの研究が必要である。特に、高知県においては知事が交代し、本モデルに対するトップの関心が大きく変化した。そうしたトップの意欲の変化が、意識改革を求められる政策実施に与える変化を明らかにしていくことは、住民が首長を選ぶことの意義を示す上でも重要である。高知における取り組みを今後もフォローしていくことにより、

モデルの発展段階について検証を進め、モデルの政策的効果を高めていきたい。また、高知県以外の規模、立地条件等の異なる自治体において本モデルに沿った取り組みが導入されるよう本モデルの考え方を広く示すとともに、他の自治体における実施例を分析することにより、本モデルの効果を幅広いフィールドにおいて検証していきたい。さらに、本モデルが提示したマネジメント要因相互の関連や時間的推移に伴うマネジメント要因の変化についても多様な事例をもとに研究を深めることにより、より汎用性の高いマネジメントモデルを構築していきたい。本マネジメントモデルの活用により、全国の地方自治体において組織の効率化が進められ、同時に地域活性化が実現することを期待する。

参考資料1 委託先からの報告書の様式

<p>「地域版アウトソーシング推進委託事業」報告書</p> <p style="text-align: right;">年 月 日</p> <p style="text-align: right;">住所 団体・グループ名称 代表者氏名</p>
<p>事業実績</p>
<p>(1) - 1 推進体制</p> <p>&lt;応募時&gt;</p>  <p>&lt;実績&gt;</p>  <p>(1) - 2 事業実施状況 (別紙)</p> <p>(2) 本事業実施における課題と対応状況</p> <p>&lt;課題&gt;</p>  <p>&lt;実施状況&gt;</p>  <p>(3) 本事業実施における効果</p>

今後に向けた提案

(4) 今後の地域版アウトソーシングへの意見と提案

① (2) での課題への対応状況以外に、課題への対応策として必要なことはありますか。

( ) ある

<地域エージェントとして>

<県（行政）に対して>

<地域に対して>

( ) 特にない

② (3) の効果を今後も創出していくために、必要なしくみや取り組み、役割などがありますか。

( ) ある

<地域エージェントとして>

<県（行政）に対して>

<地域に対して>

( ) 特にない

③その他に、今後の「地域版アウトソーシング」に対してどのような意向をお持ちですか。

( ) 今後も引き続き参加を希望する

( ) 以下の条件により参加を希望する

(

)

( ) 以下の理由により参加を希望しない

(

)

(別紙)

(1) - 2 本事業実施状況

本事業の契約日（平成 18 年 5 月 16 日）以降における以下 A と B の実施状況について記載してください。

「A 地域エージェント活動実績」と「B 業務の受注等の実績」

A 地域エージェント活動実績				
実施期間 または時期	実施内容	日数	参加または育成人数	備考
①関係機関との連携				
②事業のPR、広報活動				
③地域人材の育成				
④グループ内協議				

B 業務の受注等の実績			
業務受注期間 (発注から納品までの期間)	業務の内容	テレワークを行ったテレワーカー人数	備考
	合計		

	延べ人数	実人員(実日数)
地域エージェント活動日数 (Aの合計日数)		日
育成したテレワーカーの人数	人	人
テレワークを行ったテレワーカーの人数	人	人

参考資料2 アウトソーシング検討対象第1次選定課の業務

課名	事務分掌
職員厚生課	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 職員の福利厚生に関すること。</li> <li>2. 職員の退職手当に関すること。</li> <li>3. 恩給、扶助料、退隠料、遺族扶助料等に関すること。</li> <li>4. 知事の事務部局の所掌に属する公務員宿舎(高知女子大学学長の所掌に属する公務員宿舎を除く。)の貸与の承認に関すること。</li> <li>5. 職員の健康管理の総合的推進及び指導に関すること。</li> <li>6. 職員の労働安全衛生に関すること。</li> <li>7. 地方職員共済組合の所有に係る公務員宿舎の借上げに関すること。</li> <li>8. 地方職員共済組合に関すること。</li> <li>9. 地方公務員災害補償基金に関すること。</li> <li>10. 議会の議員その他非常勤の職員の公務災害に関すること。</li> <li>11. 高知県職員互助会に関すること。</li> <li>12. 再任用職員の雇用保険に関すること。</li> </ol>
管財課	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 文書の収受及び発送に関すること。</li> <li>2. 総合行政ネットワーク認証局の運営に関すること。</li> <li>3. 清掃等の業務の契約に係る競争入札に参加する者に必要な資格審査に関すること。</li> <li>4. 県有自動車の点検及び整備に関すること。</li> <li>5. 財産(県税及びこれに附帯する債権を除く。)の総括に関すること。</li> <li>6. 普通財産の取得、管理及び処分に関すること(他の課の主管に属するものを除く。)</li> <li>7. 高知県土地開発基金及び他の課及び室の主管に属しない基金に関すること。</li> <li>8. 高知県土地取得事業特別会計に関すること(公共事業に関するものを除く。)</li> <li>9. 知事部局に属する公務員宿舎の設置に関すること。</li> <li>10. 動産及び不動産の借上げの総括に関すること。</li> <li>11. 県有資産の所在市町村交付金に関すること。</li> <li>12. 財産(立木を除く。)及び借上げ建物に係る災害共済及び損害保険に関すること。</li> <li>13. 契約事務の総括に関すること。</li> <li>14. 庁舎整備の連絡調整に関すること。</li> <li>15. 本庁舎(西庁舎及び北庁舎並びにこれらに附属する施設を含む。)の維持管理及び各室等の配置に関すること。</li> <li>16. 庁内取締りに関すること。</li> </ol>
建築課	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 県有施設(借上げ等によるものを含む。)の営繕に関すること。</li> <li>2. 県の所掌に属する宿舎の営繕に関すること。</li> <li>3. 国又は県の補助を受けて市町村等が施工する建築工事の技術援助に関すること。</li> <li>4. 前各号に掲げるもののほか、営繕に関することで他の課の主管に属しない事務の処理に関すること。</li> </ol>

(高知県行政組織規則(平成15年4月1日規則第43号)より抜粋)

### 参考資料3 主要なアウトソーシング業務の小分類への具体的な割り当て方法

#### <事務作業>

- ・ 会議開催業務等の単純な事務作業の委託については、基本分類では「その他の対事業所サービス[8519099]（注：[ ]内の数字は産業コード。以下同じ）」、小分類では「その他の対事業所サービス[098]」とした。
- ・ データ入力、データの取りまとめ業務については、国際標準産業分類の「データ処理業[7230]」に該当するものとみなし、基本分類では「情報処理・提供サービス[8512012]」、小分類では「広告・調査・情報サービス[095]」とした。
- ・ サポートセンター業務については、標準産業分類の「情報提供サービス業」に該当するものとみなし、基本分類では「情報処理・提供サービス[8512012]」、小分類では「広告・調査・情報サービス[095]」とした。
- ・ 広報誌の編集業務については、業務内容、受託業者から見て標準産業分類ではデザイン業に該当するものとみなし、基本分類では「その他の対事業所サービス[8519099]」、小分類では「その他の対事業所サービス[098]」とした。
- ・ 職員録の作成のように、デザイン的な要素はなく、印刷が主たる内容となっている業務は標準産業分類では「印刷関連サービス業」に該当するものとし、基本分類では「出版・印刷」、小分類では「出版印刷[020]」とした。

#### <現業業務>

- ・ 給食業務については、受託業者が標準産業分類の「惣菜製造業[0996]」に属していること、業務内容としては基本分類「学校給食(国公立)[1119041]」に最も近いことから、小分類では、この基本分類を包含する分類である「食料品[010]」とした。
- ・ 建物警備業務については、標準産業分類の「警備業[9061]」に該当するので、基本分類では「その他の対事業所サービス[8519099]」、小分類では「その他の対事業所サービス[098]」とした。
- ・ 建物の清掃業務については、国際標準産業分類の「建物清掃業[7493]」に該当するものとみなし、基本分類では「その他の対事業所サービス[8519099]」、小分類では「その他の対事業所サービス[098]」とした。

#### <情報関連業務>

- ・ システム開発、システムの保守管理業務については、標準産業分類の「受託開発ソフトウェア業[3911]」に該当するので、基本分類では「ソフトウェア業[8512011]」、小分類では「広告・調査・情報サービス[095]」とした。
- ・ システム運用業務については、標準産業分類の「情報処理サービス業[3921]」に該当するので、基本分類では「情報処理・提供サービス[8512012]」、小分類では「広告・調査・情報サービス[095]」とした。

#### <調査委託>

- ・ 市場調査や統計調査のようにアンケート、調査票等を配布して幅広くデータを集めるような調査や、防災対策現況調査のように現況のデータを幅広く集めるような調査を実施した場合には、国際標準産業分類 (ISIC, Rev.3) の「市場調査・世論調査業(Market research and public opinion polling)[7413]」に該当するものとみなし、基本分類では「情報処理・提供サービス[8512012]」、小分類では「広告・調査・情報サービス[095]」とした。
- ・ 都市計画区域の基礎調査のように、技術的内容を伴うような調査の場合は、国際標準産業分類の「建築・エンジニアリング業及び関連技術コンサルタント業(Architectural and engineering activities and related technical activities [7421])」に該当するものとみなし、基本分類では「土木建築サービス[8519031]」または「その他の対事業所サービス[8519099]」、小分類では「その他の対事業所サービス[098]」とした。

#### <研修事業>

- ・ 各種研修事業については、国際標準産業分類の「成人及びその他の教育(Adult and other

education)[8090]」に該当するものとみなし、基本分類では「その他の教育訓練機関(産業)[8213041]」、小分類では「教育[089]」とした。

- ・ 「こうち体験ツーリズム大学実施委託」のように、農家民宿の経営指導等を実施する事業については、日本標準産業分類細分類(第 11 回改訂)の「経営コンサルタント業[8093]」に該当するものとみなし、基本分類では「法務・財務・会計サービス[8519021]」、小分類では「その他の対事業所サービス[098]」とした。

#### <住宅管理業務>

- ・ 職員住宅管理業務については、標準産業分類の「不動産管理業[6941]」に該当するので、基本分類では「不動産仲介・管理業[6411011]」、小分類では「不動産仲介及び賃貸[075]」とした。

#### <森林関係業務>

- ・ 森林関係の業務は、森林組合や山林協会に委託している場合が多いが、具体的内容に応じて分類は異なる。治山計画作成、保安林選定調査、保安林標識設置等の業務については、森林組合の業務に沿ったものであることから、標準産業分類の「森林組合」に該当するものとし、基本分類では「対企業民間非営利団体」、小分類では「その他の公共サービス[094]」とした。
- ・ 治山施設の点検は、林道や砂防ダムの現場での点検作業であり、国際標準産業分類の「建築・エンジニアリング業及び関連技術コンサルタント業 [7421]」が行う業務がその内容に近いことから、基本分類では「土木建築サービス[8519031]」、小分類では「その他の対事業所サービス[098]」とした。
- ・ 保安林台帳異動状況調査は、その内容及び委託先が建設技術コンサルタント企業であることを踏まえ、国際標準産業分類の「建築・エンジニアリング業及び関連技術コンサルタント業 [7421]」に該当するものとみなし、基本分類では「土木建築サービス[8519031]」、小分類では「その他の対事業所サービス[098]」とした。

## 付録 戦後から 1990 年代に至る地域活性化政策の推移

戦後から 1990 年代に至る地域活性化政策の変遷を見ると、その内容により 3 つの時期に分けることができる。

### 1) 戦後～1950 年代

第 1 期は、戦後から 1950 年代にかけての、戦後復興を経て集中的に太平洋ベルト地帯において工業地帯の整備が行われた時期である。

戦後の地域活性化の取り組みは、戦時中に荒廃した国土を復興することから始まった。その第一歩として、1950 年に国土総合開発法が制定された。国土総合開発法は、その後、5 次にわたり策定された全国総合開発計画の根拠法である。同法においては、全国総合開発計画、都府県総合開発計画、地方総合開発計画及び特定地域総合開発計画を策定することになっているが、同法制定当初は、戦後復興を早期に実現するため、河川を中心とする自然資源の緊急総合開発に重点がおかれた。このため、北上川流域、只見川流域等全国 22 地域が地域制定され、このうち 21 地域で米国の TVA(Tennessee Valley Authority)の手法を取り入れた特定地域総合開発計画が策定された(大西、2001)。この計画をもとに水力発電所や工業用水等の水資源を中心とした産業インフラの開発が行われ、こうして得られた電力や工業用水によりわが国の工業の復興が進められた。

1950 年代後半に入り、我が国経済を支える基礎的な生産体制が充実してくると、産業基盤の整備、特に、既存の大工業地帯の整備に地域振興の重点が置かれた。まず 1955 年には、通商産業省の産業合理化審議会が「産業立地条件整備に関する決議及び報告書」を発表し、輸送施設、用水施設等の産業インフラの整備施策と鉱工業地帯における立地条件の改善を求めた。1959 年には、「工業立地の調査等に関する法律」が制定され、国が行う立地指導に法的根拠が与えられた。そして、1960 年には、経済審議会が「国民所得倍増計画」を池田総理に答申したが、その中で、産業立地のあり方として「太平洋ベルト構想」が示された。その内容は、

- ・ 四大工業地帯を連ねるベルト状の地域の中間地点に中規模の工業地帯を新たに造成整備する、
- ・ 四大工業地帯の密集部への新たな工業集中は原則として廃止する、
- ・ 北海道、東北、裏日本の地域は計画期間の後期に開発に着手する、

というものであり、大都市への過度の集中は抑制しつつも太平洋ベルト地帯の工業を集中的に振興するものであった。この構想は、経済界からは強い支持を得たものの、太平洋ベルト地帯以外の地域は当分の間工業振興が行われないことになるため、地域間格差を拡大させるものであるとの批判もあった(飯島&三輪、1989)。

### 2) 1960 年代～1970 年代

第 2 期は、1960 年代から 1970 年代にかけての、国土の均衡ある発展を基本理念として工業の地方

分散を図った時期である。

太平洋ベルト地帯の産業基盤の整備が進み、大都市への工業と人口の集中が激しくなると、「集積の利益」以上に「密集の弊害」が見られるようになり、特に東京と大阪では過密都市の問題を引き起こすようになった。また、既存の大工業地帯以外の地域は相対的に生産性の低い産業を受け持つことになった結果、地域間格差の拡大が見られるようになった(経済企画庁、1962)。こうした状況を受け、地域振興政策の方向性は、既存工業地帯の基盤整備を目指すものから、「国土の均衡ある発展」を基本理念とする地方の振興を重視する方向へと転換した。

1961年には雇用の増大を図り地域間の経済的格差を縮小することを目的に「低開発地域工業開発促進法」が制定された。同法では、「産業の開発の程度が低く、かつ、経済の発展の停滞的地域」を低開発地域として指定し、税制上の優遇措置等がとられた。また、1959年に、「首都圏の既成市街地における工場等の制限に関する法律」が、1964年には、「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」が制定された。この2つの法律は、まとめて「工場等制限法」と呼ばれるが、この工場等制限法では、都市部における一定面積以上の大規模工場と大学の新設を制限し、大都市への工業の集中を抑制した。

こうした既存の大工業地帯への集中、地域間格差の拡大を受けて、政府は1962年に「全国総合開発計画」を策定した。この全国総合開発計画では、地域間の均衡ある発展を目標に掲げ、その目標達成のために拠点開発方式がとられた。拠点開発方式の具体策として、1962年に「新産業都市建設促進法」が制定された。この法律は、大都市の人口・産業の過度の集中を防止し、地域格差の是正を図るために、国が産業インフラを整備し、地方の開発発展の拠点となる新産業都市の建設を行うものである。その後の地域振興を目的とする多くの法律において目的の一つとされている「国土の均衡ある開発発展」を法律の目的としている。新産業都市の指定にあたっては、各地からの激しい陳情が行われ、その結果、当初10地域程度を指定する予定が最終的には13地域が新産業都市に指定された。さらに、1964年には「工業整備特別地域整備促進法」が議員立法で制定され、工業整備特別地域として6地域が指定された(飯島&三輪、1989)。

全国ベースの総合開発計画とは別に、北海道、東北、北陸、中国、四国、九州の地方圏6圏域については、国が圏域ごとに資源の総合開発を目的として開発促進法を制定し、開発促進計画を策定した。1950年に、国土総合開発法と同時に「北海道開発法」が制定され、その後1957年に「東北開発促進法」が、1959年に「九州地方開発促進法」が制定された。そして、1960年に「四国地方開発促進法」、「中国地方開発促進法」、「北陸地方開発促進法」が制定されることにより、地方圏6圏域全てに開発促進法が制定された。

一方、首都圏、中部圏、近畿圏の大都市圏3圏域では人口と産業の過度な集中を防止し各圏域の秩序ある発展を図ることを目的に整備法が制定され、それぞれ整備計画が策定された。1956年に、東京及びその周辺地区への人口、産業の集中を排除し、わが国の政治、経済、文化の中心としての首都圏の建設と秩序ある発展を目的として、「首都圏整備法」が制定された。1963年に「近畿圏整備法」が、

1966年に「中部圏開発整備法」が制定されることにより、大都市圏3圏域全てに整備法が制定された。

これらの国土計画に沿った地域振興対策とは別に、個別に課題を抱えた地域の振興のための法律も整備された。こうした制度としては、特殊土壌地帯災害防除及び振興臨時措置法（1952年制定）、離島振興法（1953年制定）、奄美群島振興開発特別措置法（1954年制定）、台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法（1958年）、産炭地域振興臨時措置法（1961年制定）、豪雪地帯対策特別措置法（1962年制定）、山村振興法（1965年制定）等がある。

全国総合開発計画策定後、わが国は年率10%を超える高度成長を続け、それにともない過密・過疎現象はますます深刻化した。また、環境問題の高まり、情報化の進展など、地域を取り巻く状況も大きく変化した。こうした変化に対応して、1969年に「新全国総合開発計画」（新全総）が策定された。この計画は、「全国総合開発計画」の拠点開発方式の成果を踏まえつつ、全国的なネットワークを整備し、大規模開発プロジェクトを計画して実施することにより、国土の均衡ある発展を促進しようとするものである。新全総の策定を受けて、1971年には「農村地域工業等導入促進法」が、1972年には、「工業再配置促進法」が制定された。この工業再配置促進法は、全国を移転促進地域、白地地域、誘導地域に分け、大都市周辺の工場を地方の誘導地域に移転させようとするもので、同法に基づき、工業再配置補助金等の財政上の措置、工業再配置・産炭地域振興財団による融資、中核工業団地の造成などの対策が総合的に実施された。また、1970年には「過疎地域対策緊急措置法」が10年間の時限立法として制定され、過疎地域の振興対策が実施されている。この過疎地域対策緊急措置法はその後10年ごとに延長され、1980年には「過疎地域振興特別措置法」、1990年には「過疎地域活性化特別措置法」、2000年には「過疎地域自立促進特別措置法」となり今日に至っている。

1973年に勃発した第4次中東戦争を契機とした第1次オイルショックにより高度成長が終わり安定経済成長時代に入ると、地域をめぐる状況は大きく変化した。それまでの、工場の地方移転促進などの施策の効果もあり、1970年代前半には大都市圏への人口流入は沈静化し地域間格差も減少した（梶、2006）。こうした状況の下で1977年に、安定感のある居住環境の整備を目標に、定住構想を掲げる「第三次全国総合開発計画」が策定された。同計画は、自由時間の増大、居住環境に対するニーズの高まりといった国民の生活環境の変化や意識の変化に対応したものとなっている。同計画では、生活の基本的圏域として、全国に200から300箇所の「定住圏」を設定している。

### 3) 1980年代～90年代前半（成長産業の多様化）

第3期は、1980年代から1990年代前半にかけての、地域の成長を牽引する産業が多様化した時期である。

1980年代に入ると、東京圏への人口の集中が再び起こるとともに、産業構造が急激に転換した。それまでの工場誘致中心の対策では地域振興を図ることが困難になり、工場（製造業）に代わる、地域の成長につながる多様な成長産業や機能の誘致を支援することが必要となった（通商産業省、1980）。このため、1983年には、先端技術と大学を連携させた都市をつくることにより地域振興を図ることを狙っ

て「高度技術工業集積地域開発促進法」（テクノポリス法）が制定された。1987年には、自由時間の増大にともない需要が増えることが予想されるリゾート施設を核に地域振興を図るために「総合保養地域整備法」（リゾート法）が制定された。1988年には、サービス産業の成長に着目して、ソフトウェア産業、総合リース業、デザイン業等の集積を図ることにより地域振興を目指す「地域産業の高度化に寄与する特定産業の集積の促進に関する法律」（頭脳立地法）が制定された。また、こうした状況を踏まえ、1987年には多極分散型の国土形成をめざす「第四次全国総合開発計画」が策定され、翌1988年には、同計画の具体化のために「多極分散型国土形成促進法」が制定された。さらに1992年には、オフィスや業務機能の全国への分散を図るために「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」（地方拠点法）が制定され、全国に拠点施設としてオフィスアルカディアが建設された。このように、この時期には誘致対象となる産業や機能を次々と変え、新たな地域振興対策が講じられたものの、オフィスの地方分散による人口分散策は有効には機能しなかったとの指摘がある（大西、2001）など、地域活性化は必ずしも成果をあげたとはいえ、地域間格差は拡大を続けた。

上述のとおり、これまでに実施されてきた地域活性化政策を概観すると、1950年代の太平洋ベルト地帯への工業の集中による高度成長の促進、1960年代から70年代にかけての国土の均衡ある発展を目指した工業の地方分散、1980年代以降の成長産業の多様化に対応した誘致産業の多様化、といった流れを経て、1990年代後半の地域活性化政策の大転換へとつながっていることがわかる。

## 参考文献

- 阿部孝男（1998）、「政策形成と地域経営」、学陽書房
- 飯島貞一・三輪公夫(1989)、工業立地政策の変遷と課題、「新工業再配置計画の解説」、第4章、通商産業省立地公害局編、財団法人通商産業調査会
- 板橋昭寿（2000）、ごみ処理業務のアウトソーシング、「自治体のアウトソーシング戦略」（島田達巳編著）、ぎょうせい、第7章、p.173-192
- 今井照（2006）、「自治体のアウトソーシング」、学陽書房
- 上山信一（1999）、「『行政経営』の時代－評価から実践へ－」、NTT出版
- 大阪府総務サービスセンター（2004）、「大阪府庁の総務事務改革」、東京リーガルマインド
- 大住荘一郎（2002）、「パブリック・マネジメント－戦略行政への理論と実践」、日本評論社
- 大西隆（2001）、地域活性化に向けた地域計画・政策、「『地方経済の自立と公共投資に関する研究会』報告書」、第3章、財務省財務総合政策研究所
- 大野麻衣子（2004）、「官業民間開放による持続可能な地域社会づくりのモデル提案についての研究」、東京工業大学大学院社会理工学研究科経営工学専攻平成16年度修士論文
- 梶善登（2006）、地域間格差の推移とその背景、「レファレンス」、平成18年4月号、国立国会図書館、[http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200604\\_663/066304.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200604_663/066304.pdf)（2008年12月6日検索）
- 片山虎之助（2002）、電子自治体とアウトソーシングの推進がもたらす民間ビジネスの活性化、経済財政諮問会議（平成14年第11回）配布資料、<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2002/0424/item1.pdf>（2009年10月25日検索）
- 関西情報・産業活性化センター（2005）、「NPMの視点に基づく地方公共団体の効果的なアウトソーシング調査報告書」
- 関東経済産業局（2009）、「コミュニティビジネス」、<http://www.kanto.meti.go.jp/seisaku/community/index.html>（2009年8月20日検索）
- 官民競争入札等監理委員会（2009）、「お役所仕事」から「国民本位の公共サービス」へ－公共サービス改革報告書（2006～2009年）、<http://www5.cao.go.jp/koukyo/kanmin/service/pdf/houkoku1.pdf>、（2009年10月8日検索）
- 行政改革会議（1997）、「中間報告」（平成9年9月3日）、<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0905nakaho-01.html>（2009年11月8日検索）
- 行政改革会議（1997）、「最終報告」（平成9年12月3日）、<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>（2009年11月8日検索）
- 行政効率化関係省庁連絡会議（2004）、「行政効率化推進計画」、2004年6月、<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyouseikouritu/040615keikaku.html>（2009年10月18日検索）

行政情報システム研究所（2000）、「新たな行政情報化におけるアウトソーシングの活用に関する調査研究報告書」

業務改革推進協議会（2009）、「質の行政改革」に関する取り組み方針、

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyoumu/pdf/090630/siryous3.pdf>、（2009年10月8日検索）

経済企画庁（1962）、「全国総合開発計画」

経済産業研究所（2007）、「産業連関表基本分類(1995年)、JIP分類、日本標準産業分類細分類(第11回改訂)、国際標準産業分類(Rev.3)、EU KLEMS分類との対応表」、

[http://www.rieti.go.jp/jp/database/d05\\_data/03-6.pdf](http://www.rieti.go.jp/jp/database/d05_data/03-6.pdf)、（2009年1月2日検索）

経済産業省（2006）、「新経済成長戦略」、経済産業調査会

通商産業省・産業構造審議会（1980）、「80年代の通産政策ビジョン」

高知県（2005a）、「アウトソーシングに関する「よくある質問と回答」、

<http://www.pref.kochi.lg.jp/~gyoukai/faq/index.html#q1-1>（2009年7月17日検索）

高知県（2005b）、「高知県人事行政の運営等の状況」、平成17年9月

高知県（2006a）、「アウトソーシング推進方針～新しい公共の形を目指して～」、平成18年3月

高知県（2006b）、「高知県人事行政の運営等の状況」、平成18年9月

高知県（2007）、「高知県人事行政の運営等の状況」、平成19年9月

高知県（2008）、「高知県人事行政の運営等の状況」、平成20年9月

高知県（2009）、「高知県人事行政の運営等の状況」、平成21年9月

高知県アウトソーシング検討委員会（2005）、「平成16年度アウトソーシングの取り組み報告書」

高知県アウトソーシング検討委員会（2006）、「平成17年度アウトソーシングの取り組み報告書」

高知県アウトソーシング検討委員会（2007）、「平成18年度アウトソーシングの取り組み報告書」

高知県アウトソーシング検討委員会促進分科会（2005）、「促進分科会の取り組み報告書（中間）」、平成17年9月30日

高知県企画振興部統計課（2005）、「平成12年高知県産業連関表－高知県経済の構造－」

高知県総務部行政管理課（2008）、「説明会アンケート」、「アウトソーシング説明会」、

<http://www.pref.kochi.lg.jp/~gyoukai/gyoukai/setsumeikai/081016/081016.pdf>（2009年11月20日検索）

高知県総務部行政管理課（2009）、「高知県版アウトソーシングの総括 ～3年間の取り組みの検証～」

高知県総務部業務改革推進室（2006）、「平成17年度におけるアウトソーシングの取り組み結果」

高知県総務部業務改革推進室（2007）、「平成18年度におけるアウトソーシングの取り組み結果」

高知県総務部財政課（2007）、「平成19年度当初予算編成の概要」

高知労働局（2008）、「最近の雇用失業情勢について」、職業紹介状況

<http://www.kochi.plb.go.jp/toukei/koyou/jyousei01.pdf>（2008年3月14日検索）

国土庁（1998）、「21世紀の国土のランドデザイン」

- 小森谷久美 (2003)、「SOHO 事業者をめぐるコミュニティ形成」、日本テレワーク学会誌、Vol.2、No.1、pp.45-63
- 近藤宙時&島田達巳 (2000)、情報システムの戦略的アウトソーシングー岐阜県の試みー、「自治体のアウトソーシング戦略」(島田達巳編著)、ぎょうせい、第 5 章、p.129-152
- 戈木グレイグヒル滋子 (2005)、「質的研究ゼミナール」、医学書院
- 齋藤厚美 (2006)、市場化テスト、「地域経営改革!」、第 3 章、日本経済研究所調査局編著、ぎょうせい
- 自治体アウトソーシング研究会 (2004)、改訂版 Q&A 自治体アウトソーシング、自治体研究社
- 島田達巳 (1997)、民と官との新しいパートナーシップー民間企業による行政サービスへの参画、「行政サービス・ビジネス ニュービジネス白書 1998 年版」、第二章、p.76、ニュービジネス協議会&ニュービジネス研究所編、東洋経済新聞社
- 下平尾勲 (1995)、「地域づくり 発想と政策ー21 世紀の地域論ー」、新評論
- 島田達巳 (2000)、「自治体のアウトソーシング戦略」、ぎょうせい
- 杉浦和史 (2000)、情報システムのアウトソーシング、「自治体のアウトソーシング戦略」(島田達巳編著)、ぎょうせい、第 4 章、p.97-128
- 総合規制改革会議 (2002)、「中間取りまとめー経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革ー」、<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/020723/> (2009 年 10 月 25 日検索)
- 総務省 (2003)、「都道府県・政令指定都市における事務の外部委託の状況」、<http://www.soumu.go.jp/news/990313.html> (2007 年 6 月 2 日検索)
- 総務省 (2004)、「市区町村における事務の外部委託の実施状況」、[http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/gai\\_itaku02\\_bt10.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/gai_itaku02_bt10.pdf) (2009 年 10 月 18 日検索)
- 総務省 (2005)、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」(2005 年 3 月)、<http://www.soumu.go.jp/news/050329.html> (2009 年 10 月 18 日検索)
- 総務省 (2006)、「都道府県、政令指定都市の「集中改革プラン」の取り組み状況」(平成 18 年 8 月 31 日)、[http://www.soumu.go.jp/iken/060828\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/iken/060828_1.html) (2008 年 2 月 24 日検索)
- 総務省 (2009a)、「都道府県決算状況調 (平成 14~19 年度決算)」、[http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo\\_chousa\\_shiryu.html](http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryu.html) (2009 年 10 月 25 日検索)
- 総務省 (2009b)、「平成 21 年版 地方財政白書」  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/21data/index.html](http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/21data/index.html) (2009 年 10 月 18 日検索)
- 総務省統計局 (2007)、「家計調査年報 平成 18 年」, 第 2 表 都市階級・地方・都道府県庁所在市別 1 世帯当たり 1 か月間の収入と支出 (勤労者世帯)
- 総務省統計局 (2008)、「家計調査年報 平成 19 年」, 第 2 表 都市階級・地方・都道府県庁所在市別 1 世帯当たり 1 か月間の収入と支出 (勤労者世帯)

総務省統計局（2009）、「家計調査年報 平成 20 年」、第 2 表 都市階級・地方・都道府県庁所在市別  
1 世帯当たり 1 か月間の収入と支出（勤労者世帯）

竹内直人&高比良孝範（2005）、自治体における官業の民間開放に関する一考察－福井県における労働  
状況調査の民間委託を題材に、地方財務、2005 年 8 月号、p.35-51

中小企業庁（1990）、「中小企業白書（平成 2 年版）」、第 2 部第 2 章第 3 節、  
<http://www.meti.go.jp/hakusho/chusyo/H02/02-02-03.html>（2008 年 2 月 25 日検索）

通商産業省環境立地局立地政策課（1995）、新産業立地政策研究会報告書について～グローバル経済化  
での魅力ある産業立地環境の整備に向けて～、  
<http://www.meti.go.jp/press/past/b50728f1.html>（2009 年 10 月 18 日検索）

内閣（2000）、「行政改革大綱」、2000 年 12 月 1 日閣議決定  
<http://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html>（2009 年 11 月 8 日検索）

内閣（2004）、「今後の行政改革の方針」、2004 年 12 月 24 日閣議決定  
<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0905nakaho-01.html>（2009 年 10 月 18 日検索）

内閣府（2008）、「平成 20 年度年次経済財政報告」、  
<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je08/08b03040.html#342>（2009 年 11 月 13 日検索）

中西穂高（2005）、「行政アウトソーシング実施に際しての課題－高知県新旅費システム導入を巡る議  
論の分析から－」、第 7 回日本テレワーク学会研究発表大会予稿集、pp.65-70

日本政策投資銀行地域企画チーム（2004）、「PPP で始める'地域再生」、ぎょうせい

ニュービジネス協議会&ニュービジネス研究所（1997）、「ニュービジネス白書 1998 年版」、東洋経済  
新聞社

ニューメディア開発協会（2002）、「地方公共団体のアウトソーシングに関する研究調査報告書

野村総合研究所パブリックサポートサービス研究会（2008）、「パブリックサポートサービス市場ナビ  
ゲーター」、東洋経済新報社

パソナ（2003）、「パソナ『千葉県の給与支給関連業務』の人材派遣を一括受注」、News Release、  
2003/12/25

パソナ（2005）、「鳥取県の『共通庶務業務』の人材派遣を一括受注」、PASONA NEWS、2005/04/26

パソナ（2007a）、「『愛知県の総務事務業務』受託」、PASONA NEWS、2007/01/10

パソナ（2007b）、「富山県総務事務業務の人材派遣を一括受注」、PASONA NEWS、2007/02/21

花田啓一（2002）、「SOHO 新時代が始まった」、岩波アクティブ新書 7、岩波書店

花田光世（2000）、「戦略アウトソーシングの意義と役割、STRATEGY21 えすぷり、Vol.82, pp.4-11,  
<http://www.unisys.co.jp/PDF/ESPRIT/82/esp82.pdf>（2009 年 11 月 13 日検索）

原田勝弘、水谷史男、和気康太（2001）、「社会調査論」、学文社、p.110

原田久（2005）、「アウトソーシングの組織間管理－公の施設管理を素材として－、地方財務、2005 年  
8 月号、p.2-9

- 比嘉邦彦・大野麻衣子 (2004)、テレワーク活用による自治体改革モデル、日本テレワーク学会誌、Vol.3, No.1, pp.61-64
- 水田健輔 (2005)、行政コストの診断にもとづく外部委託の検討、地方財務、2005年8月号、pp.22-34
- 三原村商工会 (2008)、「幡多の米どころ 三原村の幻のどぶろく」、  
<http://www.kochi-shokokai.jp/mihara/doc/doburoku.html> (2008年12月21日検索)
- 南学 (2004)、「業務改革はコスト構造の把握から」、地方財務、2004年9月号、p.257-266
- 南学 (2006)、「実践！「自治体ABC」によるコスト削減～成果を出す行政経営」、ぎょうせい
- 宮脇淳 (2005)、「PPP が地域を変える アウトソーシングを超えて～官民協働の進化型」、ぎょうせい
- 山崎康夫 (2000)、自治アウトソーシングの計画、移行、運用、「自治体のアウトソーシング戦略」(島田達巳編著)、ぎょうせい、第2章、p.41-74
- Alexandre, Herve and Gerand Charreaux (2002), "Efficiency of French privatizations: a dynamic vision," *Journal of Corporate Finance*, Vol.10, pp.467-494
- Coghlan, David and Tresa Brannick (2005), *Doing Action Research In Your Own Organization*, Second Edition, SAGE Publications
- Fernandez, Raquel and Dani Rodrik (1991), "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty," *The American Economic Review*, Vol.81, No.5, pp.1146-1155
- Ferris, James M. (1988), "The public spending and employment effects of local service contracting," *National Tax Journal*, Vol.41, No.2, (June, 1988), pp.209-217
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny (1997), "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons," *The Quarterly Journal of Economics*, No.112, pp.1127-1161
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?," *Public Administration*, Vol.69, pp.3-192
- Lopez-de-Silanes, Florencio, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny (1995), "Privatization in the United States," *NBBR Working paper series* No.5113, National Bureau of Economic research
- Organization for Economic Co-operation and Development (2005), "Modernising Government: The Way Forward," (邦訳：「世界の行政改革 21世紀型政府のグローバル・スタンダード」、明石書店)
- Stein, Robert M. (1990), "The Budgetary Effects of Municipal Service Contracting: A Principal-Agent Explanation," *American Journal of Political Science*, Vol.34, No.2, pp.471-502

## 謝 辞

本論文の作成に際し、指導教員の比嘉邦彦教授には、研究の進め方、研究テーマの設定から論文のまとめ方にいたるまで、長い間にわたり熱心にご指導ご鞭撻をいただきました。ここに深く感謝いたします。

また、論文の内容や構成に関して様々な観点から貴重なご意見をいただいた、論文審査員の尾形わかか准教授、長田洋教授、田辺孝二教授、藤村修三教授に深く感謝をいたします。

論文をまとめるにあたり、多くの意見をいただくとともに応援していただいたイノベーションマネジメント研究科比嘉研究室の皆さんに心から感謝いたします。

高知県庁で一緒に仕事をした岡林秀典氏、川村晶子氏をはじめ多くの仲間たちとは、仕事だけでなくプライベートでも、時には酒を酌みかわしながら、熱く語り合うことができました。県庁内の雰囲気や地域の実情など、そこから得られたものには大きなものがありました。また、そうしたお付き合いを梃子にして人とのつながりが広がったおかげで、2年7ヶ月間の高知県での生活を楽しく有意義に過ごすことができました。あらためて感謝いたします。特に、データ収集にご協力いただいた高知県総務部行政管理課の大石佳代氏、森實一宏氏をはじめ、旧業務改革推進室の職員には大変お世話になりました。あらためて感謝の意を表します。

本研究のきっかけをいただくとともに、高知県での活動を支えていただいた、前高知県知事橋本大二郎氏に深く感謝を申し上げます。

最後に、研究の継続を様々な面から支え、応援してくれた妻と二人の子どもたちに心から感謝をいたします。

2010年3月 中西穂高