

第4章 地方自治体における民間委託の規定要因

——情報システムの民間委託を例として——

岡本 哲和

目次

- 一 はじめに
- 二 地方自治体における民間委託の経緯
- 三 民間委託の現況
- 四 情報システムの民間委託をめぐる議論
- 五 情報システムに関わる民間委託の現況
- 六 民間委託に影響を及ぼす要因
- 七 データと分析の方法
- 八 おわりに

一 はじめに

ニューパブリックマネジメント(New Public Management)の考えに基づく行政改革が進行する中で、民間委託への流れが進みつつある。ここでいう民間委託とは、「政府及び地方自治体が行政責任を果たす上で必要な監督権を留保した上で、行政事務を民間企業などに委託すること」を意味する(古谷野 1982: 1)¹⁾。あらゆる政策が推進すべき価値を内包しているとするならば(山川 1984)、民間

1) 本稿では、「民間委託」「外部委託」「アウトソーシング」の3つの語を、同等の意味で用いる。主として「民間委託」を採用するが、引用などの関係から、「外部委託」あるいは「アウトソーシング」が用いられている場合があることについて、あらかじめことわっておく。

委託の進展は「市場重視」という価値が特に推進されつつあることを表している。

民間委託の重要性が増すにつれて、それを対象とする政策研究も行われてきている。それらは、次の2つに大別できる。第1は、規範的な関心に基づく研究である。その多くは、民間委託を実施した場合に予想される効果を取り上げた上で、民間委託がいかにか望ましい——あるいは望ましくない——政策オプションであるかを論じるものである(地方自治経営学会 1985)。第2は、より実証的な研究である。このタイプの研究では、中央政府や地方政府が行う民間委託の導入に対して、どのような要因が影響を及ぼしているのかを、データに基づいて明らかにすることに主眼が置かれる(Nicholson-Crotty 2004; Hayakawa and Simard 2001; シマー 2000)。わが国についてのデータを用いて行われたこの種の研究は、まだまだ数少ない。

そこで、本稿ではわが国の地方自治体における情報システムの民間委託をケースとした実証分析を行う。目的は、地方自治体における情報システムの民間委託を例として、委託の度合いを規定する要因を数量分析によって検証することである。ここでの「地方自治体における情報システム」とは、情報の創出、処理、提供、使用、保存、廃棄といった一連のプロセスから成る情報のライフサイクルを、地方自治体が扱う総合的な仕組みを意味している(岡本 1998: 14)。それゆえ、地方自治体の情報システムに関わる委託とは、広い意味での情報処理活動が民間に委ねられることを指している。

情報システムの委託を特に取り上げる理由は、以下のとおりである。第1は、情報システム関連の業務は、民間委託が特に積極的に進められていると見なされる分野だからである。これは、先進諸国に共通する流れといえる(経済協力開発機構 2006: 175)。

第2は、情報システムに関わる業務自体が、自治体において重要性を増しているからである。住民に対して質の高い行政サービスを提供するための手段として、情報技術の重要性は広く認識されるようになってきている。1990年代以降における電子自治体化の推進は、それをよく示している。ごみ収集や清掃などの単純労務だ

けではなく、今後もさらに重要性を増すと予想されるこのような業務の民間委託をも分析対象とすることは、これからの民間委託の在り方を考える上で有効な示唆を与えるだろう。

第3は、政策における価値の問題について検証を行う上で、情報システムに関する業務が適切なケースだからである。すでに述べたように、民間委託は市場重視という価値を推進する政策である。その一方で、情報システムに関する業務において民間委託を進めていこうとすれば、「プライバシーの保護」という価値が損なわれる可能性がある。地方自治体を取り扱う情報の多くは住民の個人情報を含んでいるため、民間への業務の委託はそれらの個人情報外部に流出する危険性を高めるからである。このように異なる価値が1つの政策において対立するケースを取り上げることによって、一方の価値が他方の価値とどのような関係に置かれているのかを検証する。

本章の構成は以下のとおりである。まず、わが国の自治体においてどのように民間委託が進められてきたかについて全体の流れを概観した上で、情報システムの民間委託について、これまでの経緯と現況を明らかにする。次に、民間委託に対して影響を及ぼすと予想される諸要因を紹介して、それぞれの影響について予想を行う。続いて、それらの要因が及ぼしている影響を検証するためのデータ分析についての説明を行い、最後にその結果について議論を行う。

二 地方自治体における民間委託の経緯

地方自治体において民間委託の必要性が活発に議論されるようになったのは、1960年代に入ってからのことである。そのきっかけとなったのは、病院や水道、交通などに関わる公営企業の経営悪化であった。このような状況の中で、自治大臣の諮問機関である地方公営企業制度調査会が1965年10月に提出した「地方公営企業の改善に関する答申」は、地方自治体の公共サービス供給に関わるコストの節減手法として民間委託が論じられた最初の例であったとされている。1960年代

後半からは、地方自治体による民間委託は、その種類および規模において拡大していった(宮崎 2004: 42)。

1960年代後半から70年代前半の時期には、各地で革新自治体が成立した。それによって、給食業務や保育所などが再び直営化される動きも見られはしたが、結局のところ、それらは一時的な動きであった。自治体による民間委託をいっそう押し進めることになったのは、1980年代に入ってから新自由主義を旗印とする行政改革の推進である(稲継 1998: 138)。地方自治体において民間委託を推進していく必要は、1980年代以降に発表された行政改革関連の答申や報告書の多くで指摘されている。たとえば、臨時行政調査会による1982年7月30日付けの「行政改革に関する第3次答申—基本答申—」では、地方行政の減量化や効率化を押し進めていくためには計画的な民間委託の推進が必要であるとされている²⁾。

1990年代以降は、ニューパブリックマネジメント(NPM)改革が進められる中で、民間委託の流れはさらに加速された。たとえば、2003年9月から、公の施設の管理に民間事業者の参入を認める指定管理者制度が施行されている。これは、NPMの考え方に基づく改革の一つである(原田 2005: 43)。また、「官」と「民」が対等の立場で入札に参加した上で、最も優れたものが公共サービスを提供できるようにする「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(市場化テスト法)」が2006年5月26日に成立している。

2005年3月には、地方公共団体がより積極的に行政改革を推進していくための指針として、「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(新地方行政指針)」が総務省によって公表された³⁾。そこでは、「これまで行政が主として提供してきた公共サービスについても、今後は、地域において住民団体をはじめNPOや企業等の多様な主体が提供する多面的な仕組みを整えていく必要がある」との認識が示されている。さらに、行政改革推進上の主要事項の一つとして、

地方公共団体における行政の担うべき役割の重点化があげられた上で、そのための具体的な施策の一つとして、指定管理者制度やPFI手法の活用などとともに民間委託の推進があげられている。具体的には、あらゆる事務・業務について点検を行って、メリットが生じるような委託の可能性があるかどうかを検証することや、民間委託の実施時期などを示した具体的な指針もしくは計画を策定することなどを自治体に対して求めている。

三 民間委託の現況

上に述べたような状況の中で、地方自治体はどれだけ民間委託を導入しているのか。内閣府が2003年10月に都道府県、政令指定都市、その他の市および特別区を対象として実施した調査では、2001年以降に新たに行政サービスの民間委託を実施した自治体は全体の75.6パーセント(回答した全自治体487のうちの368)のほる⁴⁾。地方自治体が民間委託に、より積極的となってきていることを示す調査結果も示されている。総務省が行った都道府県と政令指定都市の民間委託状況に関する調査では、1998年から2002年にかけて、多くの一般事務において民間委託の導入割合は増加している(武藤 2003: 108-110)。また、日経産業消費研究所が都道府県および政令指定都市に対して2005年11月に行った業務の外部委託に関する調査の結果によれば、都道府県および政令指定都市のうちの62.3パーセントが、外部委託(アウトソーシング)についての指針あるいはガイドラインを策定済みであり、13.1パーセントが策定を予定していた(日経産業消費研究所 2006: 11)⁵⁾。

個別の業務分野における民間委託の導入状況についても概観しておきたい。上

2) 地方自治制度研究会編『地方行政改革関係資料集』(ぎょうせい、1985年)、85ページ。

3) <http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/050328_8_1.pdf> 2007年3月16日にアクセス。なお、以下に引用するすべてのURLについても、同日にアクセスを確認している。

4) 内閣府「行政サービスの民間委託(アウトソーシング)に関する調査」<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2003/1126/item12.pdf>>。

5) ただし、この調査では、民営化、PFI、指定管理者制度などを除いた狭い意味における「外部委託」が対象となっている。

述の日経産業消費研究所による調査では、庁内の清掃や庁内警備、そして広報誌や広報番組の作成といった業務については、「全部実施」と「一部実施」を合わせれば、都道府県および政令指定都市のほぼ100パーセントが外部委託を行っている。財務会計システム、庁内案内・受付、給与・旅費計算事務についても、約70パーセントの都道府県および政令指定都市が委託していた(日経産業消費研究所 2006:10-11)⁶⁾。

四 情報システムの民間委託をめぐる議論

民間委託が進められる中で、情報システム関連業務についても、その民間委託をさらに推進すべきであるとの議論も行われてきた。行政の情報化を総合的かつ計画的に推進していくために策定された初めてのマスタープランである「行政情報化推進基本計画」(1994年12月25日に閣議決定。1997年12月20日に改定。)では、「情報通信技術の活用による事務・事業の簡素化・効率化及び行政運営の高度化」を実現するための方策の一つとして「民間へのアウトソーシング等の推進」の項目が設けられている。そこには、既存および新規の情報システムについては積極的に民間委託を行って、運営の簡素化・効率化・高度化を推進することが必要である、との旨の文言が見られる⁷⁾。より最近では、2004年12月24日に閣議決定された「今後の行政改革の方針」において、電子政府の推進にあたっては、職員による判断を必要としない業務を積極的に外部に委託すべきであるとの主張がなされている。そこではまた、電子自治体の推進に関しては、複数の自治体で電子自

治体業務の共同処理センターを設立して、その運用を民間に委託する「共同アウトソーシング」方式を積極的に進めるべきであるとの考えが示されている⁸⁾。電子自治体を推進していく上での共同アウトソーシングの重要性については、2005年2月24日にIT戦略本部が決定した「2005年のIT政策パッケージ2005」の中でも指摘されている⁹⁾。

五 情報システムに関わる民間委託の現況

情報システムの委託について、その実態はどうなっているのか。先述の日経産業消費研究所による都道府県および政令指定都市を対象とする調査では、電子文書管理の民間委託を全部実施あるいは一部実施している自治体の割合は71.2パーセント、電子申請については81.3パーセント、電子決済については67.8パーセント、電子調達・入札については65.0パーセント、インターネットによる行政情報の提供については86.6パーセントとなっている(日経産業消費研究所 2006:10)。前出の総務省が行った都道府県と政令指定都市の民間委託状況に関する調査では、「情報処理・庁内情報システム維持」については2002年の時点で都道府県の100パーセント、そして政令指定都市の92パーセントが委託を行っているとの結果が示されている(武藤 2003:110)。

今井(2006:14)は、電算処理関係の業務は専門性が高いがゆえに、自治体の組織の限界に由来する理由で委託せざるを得ないことが多いと指摘している。また、武藤(2003:108-109)は、情報システムに関わる業務の重要性自体が広く認識

6) 日本経済新聞社と日経産業消費研究所が2004年2月から3月にかけて全国の市と東京23区を対象として行った調査では、民間委託(全面委託と一部委託のいずれか)を実施している自治体の割合が特に高かったのは、本庁舎清掃(97.7パーセント)、道路測量・現況地図作製(90.2パーセント)、本庁舎警備(80.6パーセント)、可燃ごみ収集(77.5パーセント)などであった(日経産業消費研究所 2004:5)。

7) <<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/kaitei9.htm>>。

8) <<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/houshin.html>> 共同アウトソーシングは片山虎之助総務大臣(当時)によって、2002年5月にはじめて提案された(ASPインダストリ・コンソーシアム・ジャパン2006:17-18)。

9) <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/050224/050224pac.html>> 「2005年のIT政策パッケージ2005」では、「2005年度のできる限り早期にすべての都道府県において共同化の取組に向けた体制を構築するとともに、各地方公共団体においては共同アウトソーシングの推進等による効率的な電子自治体の構築を推進する」ことが目標として掲げられている。

されるようになったのが比較的最近であることを、委託の度合いが高い理由の一つとしている。なぜならば、新規の業務であるほど、部署を新設して人員を配置するよりも一括して民間に委託する方式がとられるからである。

もっとも、情報システム関連業務の委託の度合いは全体的に高めているものの、庁内の清掃や庁内警備、あるいは財務会計システムなどの他の業務と比較して、それらが突出しているというわけではない。多様な業務が民間委託されていくことは全体としての流れであり、情報システム関連業務についてもまた、その流れに沿って委託が進められているというのが現状であろう。

六 民間委託に影響を及ぼす要因

全体的に民間委託の流れが推し進められているといっても、その積極性の度合いについては地方自治体ごとに違いがあると予想される。その違いに対しては、次の5つの要因が主たる影響を及ぼしていると考えられる。

第1は、労働組合の影響力である。小原(1995)は、地方自治体が事務事業を委託するにあたって、もっとも重要で避けて通ることのできないものの一つとして、職員団体あるいは労働組合との協議をあげている。労働組合の主たる目的の一つは、職員の勤務条件を維持し、それを改善することにある。民間委託は当該事務事業に従事する職員の仕事を失わせ、配置転換を生じさせる可能性があるために、労働組合は多くの場合、外部委託に反対する(小原 1995: 124-125)。

前出の内閣府が2003年10月に実施した調査では、回答した487の都道府県・政令指定都市、市町村のうちの31.8パーセントにあたる155の自治体が、行政サービスのアウトソーシングを行おうとする場合には阻害要因が存在すると回答している。多くの自治体が阻害要因として指摘したのものの中には、「適当な委託先がない」(のべ613の回答件数のうちの34.3パーセントにあたる210件)、「職員の処遇の問題」(同25.4パーセントにあたる156件)とともに、「組合の問題」(同19.2パ

ーセントにあたる118件)が含まれている¹⁰⁾。日本経済新聞社と日経産業消費研究所が2004年に市と東京23区を対象として行った調査でも、46.1パーセントの自治体が、労働組合の理解が得られないことを民間委託の障害としてあげている(日経産業消費研究所 2004: 12)¹¹⁾。

一般的に労働組合が民間委託に反対する姿勢を示すならば、労働組合の影響力が強いほど、自治体は民間委託に消極的な態度をとるようになると予想される。Hayakawa and Simard (2001)は、日本の地方自治体における民間委託への姿勢に対して、労働組合がどのような影響を及ぼしているかについての分析を行った。そこで明らかにされたのは、自治体における組合の組織率と、民間委託の推進度とが負の関係にある、との結果である。労働組合の組織率の高さがその影響力の強さにつながっているとの前提を置けば、組合の影響力が強いほど、その抵抗によって自治体は民間委託を進めにくくなっていることになる¹²⁾。

第2は、個人情報保護への配慮である。民間委託が抱える問題の一つとして、公務員と同様の法令上の守秘義務を委託先は負っていないので、プライバシーの保護がおろそかになりやすいことが指摘される(岡本 1998: 29)。前出の日本経済新聞社と日経産業消費研究所が市と東京23区を対象として行った調査では、民間委託を進めるときの障害として「守秘義務に対する問題」をあげた市もしくは東京23区の割合は46.6パーセントに上っている(日経産業消費研究所 2004: 12)。また、日経産業消費研究所による調査でも、「情報漏洩など情報管理上の問題点」を民間委託を実施する際の問題点としてあげた都道府県は全体の52.2パーセン

10) アウトソーシングに対する阻害要因として、これ以外に指摘された主なものとしては、「委託資金不足」(のべ613の回答件数のうちの6.2パーセントにあたる38件)、「守秘義務の問題」(同4.6パーセントにあたる28件)、「コスト面でのメリットがない」(同3.9パーセントにあたる24件)などがあげられる。(http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2003/1126/item12.pdf)

11) 複数回答による結果である。

12) ただし、組合員数に占める日本自治体労働組合総連合(自治労連)の割合で測った労働組合の総健度、そして自治体ごとの労働組合数はいずれも民間委託の推進度に有意な影響を及ぼしていなかった(Hayakawa and Simard 2001: 91)。

ト、政令指定都市は57.1パーセントとの結果が示されている(日経産業消費研究所 2006:16)。このような個人情報保護に関わる問題に対処するために、委託の内容が個人情報の取り扱いに関わっている場合には、委託先との契約内容に個人情報の取り扱いについての特記事項を含めている自治体もある。地方自治体が取扱う情報には、個人情報を含むものが多く含まれている。それゆえ、情報システム関連の委託を検討する際には、個人情報保護の重要性はいっそう増すものと考えられる。

第3は、首長の民間委託に対する態度である。地方自治法は、予算の提出権や議会の議決に対する再議請求権などを含めて首長に強い権限を与えている。政策形成において強い影響力を及ぼしうる首長が民間委託に対してどのような態度をとるかは、当該自治体におけるその推進状況を、かなりの程度規定すると考えられるだろう。

第4は、地方議会からの影響である。二元代表制をとっている地方自治体では、首長と地方議会の構成員たる地方議員が、それぞれ別々に選出される。このため、首長の態度とは別に、地方議会が民間委託に対して独立した影響力を及ぼしている可能性がある。

これに関連して Hayakawa and Simard (2001:86-87)は、地方議員は次の3つの理由によって、一般的に民間委託を推進しようとする傾向があると論じている。第1は、旧自治省(現総務省)や行政改革関連の審議会などが、これまで地方自治体における民間委託を推進する立場をとってきたからである。第2は、石油ショック以降多くの自治体が財政問題を抱えるようになっており、それを改善するための有力な手段の一つとして民間委託が認識されているからである。第3は、職員数の削減を含めて、よりいっそうの行政改革を求める圧力がマスメディアから地方自治体にかかっているからである。

しかしながら、すべての地方議員が上のような理由によって民間委託を支持するわけではないだろう。個々の地方議員が民間委託に対して示す態度は、議員個人のイデオロギーや支持基盤などによっても異なる。たとえば、労働組合を主た

る支持基盤とする議員は、それ以外の議員と比べて、民間委託に対して相対的に消極的な態度をとる可能性が高くなると予想される。それゆえ、地方議会が民間委託に及ぼす影響の強さは、地方議会において民間委託を推進しようとする議員がどれぐらいの割合を占めるか、あるいはそれに対して批判的な態度を示す議員がどれぐらいいるかに依存していると考えられる。

第5は、自治体の財政状況である。民間委託から期待される最大の効果の一つは、コストの削減である。日経産業消費研究所の調査結果では、アウトソーシングがコストの削減に非常に効果があると回答した都道府県・政令指定都市は全体の49.2パーセント、やや効果があると回答したのは47.5パーセントであった(日経産業消費研究所 2006:16)。100パーセントに近い自治体が、コスト削減に何らかの効果があると認識していることになる。そうであるならば、財政状況が悪化している自治体ほど、より積極的に民間委託を導入していると考えられるだろう。あるいはその逆に、民間委託を積極的に導入したことの帰結として財政状況の改善がもたらされていることも考えられ得る。その場合には、財政状況が良好な自治体ほど、積極的に民間委託を導入しているとの結果が得られるだろう。

七 データと分析の方法

本章では、民間委託に対して上で検討した5つの要因が実際にどのような影響を及ぼしているかを明らかにするために、数量データを用いた分析を行う。用いるのは、都道府県のデータである。

都道府県に焦点を合わせる理由は、民間委託に対して政治的要因が与える影響を検討したいからである。民間委託を行うかどうかは単に技術的な問題ではなく、地方政府が行う政治的な決定の問題でもある(Ferris and Graddy 1986)。政治的な要因と民間委託との関連を扱った研究は、行われてはいるがその数は多くない(Brudney et al. 2005)。わが国を対象とした分析については、ほとんど行われていない状態である。そこで、たとえば市町村レベルを対象として分析を進めよう

とすると、首長や地方議会の党派性といった政治的な要因を計測するのがきわめて困難であるという問題に突き当たる。特に、市議会レベルでは、会派名だけでその性格(たとえば、保守系か革新系か、あるいはどの政党と密接なつながりを持つのか、など)を判別することはむずかしい。それに対して、都道府県議会レベルでは、党派別の構成を会派名から判断することは相対的に容易である¹³⁾。その一方で、都道府県を分析対象とする場合には市町村を対象にする時よりもケース数が極端に少なくなり、分析に影響が及ぼされるおそれがある。この問題に対しては、2003年、2004年、2005年の3期にわたる複数年データを用いることによって対処する。

1 従属変数

地方自治体の民間委託に対する態度を測る基本的な指標としては、まず特定の業務を委託しているかどうか、があげられる(Nicholson-Crotty 2004)。しかし、本章が対象とする情報システムについては、すべての都道府県が何らかの委託を実施している。それゆえ、ここでは委託をしているかどうかではなく、「どのぐらい」委託を実施しているか、すなわち民間委託の程度を従属変数とする¹⁴⁾。具体的には、都道府県の情報システムにかかわる以下の9つの項目、すなわち、「機

器購入費」、「レンタル・リース料」、「回線使用料」、「機器・ソフトの保守料」、「派遣要員人件費」、「安全対策費」、「各種研修費用」、「委託費」、「その他」の経費を各年度で合計し、それを自治体の情報システムに関する総経費と見なした上で、その総経費の中で「委託費」が占める割合を委託の度合いを示す指標として取り扱う。その値が大きくなるほど、情報システム関連の委託に都道府県が積極的であることになる。データは、平成15年度版から17年度版までの『地方自治コンピュータ総覧』(丸井工文社刊)から入手した¹⁵⁾。

2 独立変数とその影響についての予想

上で取り上げた情報システムの民間委託に影響を及ぼすと考えられる5つの要因、すなわち、労働組合の影響力、個人情報保護への配慮、首長の民間委託に対する態度、地方議会の民間委託に対する態度、自治体の財政状況を独立変数とする。各変数の操作化の手順、そしてその影響についての予想は以下のとおりである。

(1) 労働組合の影響力

労働組合の影響力を測る指標としては、その組織率を用いる。すでに述べたように、組織率の高さは組合の影響力の強さにつながっている。これまでの研究では、組合の組織率が高いほど所得の平等性などが結果としてもたらされることが明らかにされてきた(Hayakawa and Simard 2001: 81)。ただし、都道府県ごとの職員の組合組織率に関するデータは入手できなかった。そこで本稿では、各都道府県の公務員数に対する、「公務」に分類される労働組合員数の割合を、組合組織率の代理指標として扱う。各都道府県における公務員数のデータは総務省自治行政局による『地方公共団体定員管理調査(年刊)』から、労働組合員数のデータは厚生労働省の「労働組合基礎調査報告」(各年度版)から、それぞれ入手し

13) ただし、松並(2006: 60)は、1995年以降に左右対立とは異なる政治が開始されたこと、そして政党の集合離散が激しくなったことを理由として、特定の政党の推薦や支持を受けている、あるいは受けていないということによって知事の政策選好を判断することは困難になっていると論じている。

14) 地方政府における民間委託の度合いに焦点を合わせた分析として、アメリカのデータを扱ったGreene(1996)がある。また、日本の地方自治体を対象とした研究としては、たとえばHayakawa and Simard(2001)やシマー(2000)がある。Hayakawa and Simard(2001)およびシマー(2000)はいずれも、日経産業消費研究所(1998)による市町村についての民間委託調査報告を用いた研究である。そこでは、庁舎の受付業務、清掃業務、電話交換業務、運転業務、下水道、スポーツ施設などの33の業務について、それぞれが民間委託されている場合には1ポイント、そうでない場合は0ポイントを割り当てて加算したものを、民間委託の度合いを測る指標としている。

15) 各年度版のデータは、その年の4月1日時点でのものである。

た¹⁶⁾。労働組合が民間委託に反対する態度を示すとすれば、この変数は負の影響を及ぼしていると予想される。

(2) 個人情報保護への配慮

地方自治体の個人情報保護に対する姿勢を示す指標としては、個人情報保護条例を制定しているかどうかあげられる。条例を制定している自治体の方がそうでない自治体よりも、個人情報保護に積極的に取り組んでいると考えられるだろう。しかしながら、本稿が分析対象とする2003年から2005年の時期では、すでにすべての都道府県が同条例を制定・施行済みであった。そこで、各都道府県がいつ個人情報条例を施行したかに注目する。すなわち、同条例を早期に施行している都道府県ほど個人情報の保護に熱心であると見なした上で、その指標を独立変数として分析に投入する。

具体的には、まず神奈川県が都道府県で最初に個人情報保護条例を施行した1990年10月を起点として、そこから各都道府県が条例を施行するまでに要した月数を求める。次に、その月数を神奈川県の施行から都道府県として最後に徳島県が施行した2005年4月までに経過した月数である174で割って、さらに1からその商を引いた数値を条例施行時期の指標とする。この値の取りうる範囲は1から0までとなり、値が大きいほど施行時期が早いことを示すことになる¹⁷⁾。個人情報保護に積極的に取り組んでいる自治体ほど民間委託に対して慎重な姿勢を示すならば、この変数は負の影響を及ぼすとの予想が成り立つ。

(3) 首長の民間委託に対する態度

知事の民間委託に対する態度は、政策選好によって規定される。知事の政策選

16) 地方公共団体定員管理調査のデータは各年度の4月1日時点でのもの、そして労働組合基礎調査のデータは、各年度の6月30日時点yのものである。

17) なお、多くの都道府県で個人情報保護条例の改正が行われている。ここでは、最初の施行年月日をデータとして用いている。また、条例によっては、一部の条文の施行を後回しにするケースも見られる。この場合は、最初の施行日をデータとして用いている。

好を直接的に測定するのは困難であるが、ここではそれが知事の党派性と密接に結びついていると見なすことにする。そこで、曾我・待鳥(2006)を参考として、知事の党派性を選挙時における政党の支持および推薦の状況に基づいて、以下の4つに分類した。第1は、保守・中道知事である。これは、自民党の支持もしくは推薦を受けており、社民党および共産党のどちらからも支持もしくは推薦を得ていない知事である。第2は、革新系知事である。民主党、社民党、共産党のいずれか1つから支持あるいは推薦を得ているが、自民党からの支持あるいは推薦がないタイプがこれに当てはまる。第3は、相乗り型知事である。ここには、自民党からの支持もしくは推薦を受けている上で、民主党、社民党、共産党のいずれか1つから支持あるいは推薦を得ている知事が含まれる。第4は、無党派型知事であり、どの政党からも支持もしくは推薦を得ていないタイプである¹⁸⁾。

これらの4つの知事のタイプのうち無党派型知事を参照基準として、自民党・中道知事、革新系知事、相乗り型知事についての3つのダミー変数を作成して分析に投入する。各変数の影響に関する予想は次のとおりである。労働組合との関わりが一般的に強い革新政党との関係をつうじて、革新系知事の組合に対する配慮は大きくなる傾向があると考えられる。それゆえ、政党との結びつきが相対的に弱い無党派型知事のケースと比較して、革新系知事を擁する都道府県は民間委託に消極的であるとの予想がなされる。相乗り型知事もまた革新政党の指示もしくは推薦を受けているために、革新系知事のケースと同様に、無党派型知事よりも相対的に民間委託には消極的であると考えられる。以上のように、革新系知事および相乗り型知事ダミーの係数はいずれも負になると予想される。自民党・中道知事については、革新系知事および相乗り型知事よりも民間委託に積極的であるとの仮説は成り立ちうるが、無党派型知事との差については一概に予想できない。

18) 2003年3月27日に無投票当選した片山善博鳥取県知事については、無党派型知事に分類している。

(4) 地方議会からの影響

地方議会から民間委託に対してどのような影響が及ぼされるかは、議会の党派性と関係する。ここでは、都道府県議会の定数のうち自民党(系)の会派に属する議員数の割合を、都道府県議会の党派性を測るための指標と見なすことにした。その値が大きくなるほど、その議会は保守的ということになる。データは、全国都道府県議会議長会による「全国都道府県議会議員所属党派別一覧表」に掲載されたものを用いている¹⁹⁾。

民主党や社民党、そして共産党系の議員は、一般的に労働組合との関わりが強い。そのため、これら革新系の議員は自民党などの保守系の議員と比較して、民間委託に対してより消極的な態度をとるだろう。それゆえ、この変数は民間委託の度合いに対して正の影響を及ぼしていると考えられる。

(5) 自治体の財政状況

自治体における財政状況の指標としては、財政力指数を用いる。岡本(1998: 26)は、自治体の歳出総額に占める委託費の割合と財政力指数との間には正の相関が存在することを、全国の市についてのデータによって見出した。ただし、この分析は2変数関係のみに注目したものである。

財政状況が民間委託の程度に及ぼす影響については、一概に予想できない。この変数についての分析は探索的なものになる。この変数が負の影響を及ぼしているならば、財政状況が悪化している自治体ほど、より積極的に民間委託を導入していることになる。逆に、民間委託を積極的に導入したことによって財政状況の改善がもたらされていたならば、この変数の係数の符号は正になるだろう²⁰⁾。

19) (<http://www.gichokai.gr.jp/index.html>)

20) 民間委託の程度に影響を及ぼすと考えられる他の要因としては、自治体の規模があげられる。吉村(2004)は、自治体の規模が大きくなるにつれて民間委託をより積極的に導入している傾向があることを、市および東京23区のデータを用いた分析から明らかにした。しかし、われわれのデータでは、自治体の規模を表す主要な指標である人口と財政力指数との間には、きわめて高い正の相関が存在していた。多重共線性の問題を回避するために、自治体の規模は分析から排除している。

3 分析の方法とその結果

分析に用いるデータは、各都道府県について2003年度、2004年度、2005年度のデータをまとめたパネル・データである。それゆえに誤差項に分散の不均一性が存在するため、ここではパネル修正標準誤差を用いた Prais-Winsten モデルを用いて分析を行った²¹⁾。また、各都道府県における民間委託の程度には、過去からの継続性が一定程度存在すると考えられる。そこから生じる自己相関の問題に対処するため、従属変数の1年前のラグを独立変数として投入している(Garrett and Way 1999: 425)。

分析結果は、表1に示している。まず、従属変数の1年前のラグが1パーセント水準で有意な影響を及ぼしており、その係数がかなり1に近いことは、民間委託の程度に継続性があることを示している。財政力指数変数については、その係数が正である。財政状況の良い都道府県ほど情報システム関連の民間委託を積極的に実施していることになるが、10パーセント水準においても有意となっていない。個人情報保護変数については、その係数は正となっている。これは、個人情報保護に積極的に取り組んできた自治体ほど、民間委託に積極的であることを意

表1 パネル修正標準誤差を用いた分析の結果

	係数	標準誤差	p 値
労働組合の組織率	.000	.000	.678
個人情報保護への配慮	.006	.048	.895
保守・中道知事	-.017	.034	.609
革新知事	-.041	.039	.294
相乗り型知事	-.002	.022	.908
議会の党派性	.088	.034	.011
財政力指数	.001	.049	.982
従属変数のラグ(1年前)	.836	.122	.000
定数	.001	.053	.985

$N = 141, R^2 = .656, \text{Wald } \chi^2 = 3147.50 (p < .000)$

21) 分析にあたっては、Stata Ver.9を用いた。

味する。予想とは異なる結果であるが、この変数についても10パーセント水準でさえ有意な結果とはならなかった。きわめて限られたデータを分析した結果からではあるが、少なくとも情報システムの民間委託においては、プライバシーの保護という価値は市場重視という価値に対して優位な位置を占めているとはいえないことになる。

次に、政治的要因に関わる変数について見ていきたい。知事のタイプに関する3つの変数に関しては、係数の符号はすべて負となった。ここでの参照基準である無党派型知事と比較して、革新知事が相対的に民間委託に消極的であるのは、予想したとおりである。また、係数の符号が予想どおりという点では、相乗り型知事も同様である。保守・中道知事が情報システムの民間委託に積極的であるとはいえないという結果については、ここで用いたデータにおける無党派型知事の性質によってもたらされたものであると考えられる。ここでの無党派型知事には、岩手県の増田寛也、宮城県の浅野史郎、鳥取県の片山善博、高知県の橋本大二郎といった、いわゆる「改革派知事」が多く含まれている。これらの知事は、行政改革のための手法として積極的に民間委託を活用する傾向があり、それが保守・中道知事との違いとして現れていると解釈できる。しかしながら、これら3つの知事の党派性に関する変数は、いずれも有意な影響を及ぼしていない。

組合の組織率については、係数の符号は予想とは逆になったが、これについても有意な影響を及ぼしていない。その一方で、地方議会の党派性変数は、5パーセント水準で有意な正の影響を及ぼしている。保守系議員の割合が高いほど、換言すれば革新系議員の割合が低いほど、民間委託が積極的に導入されているとの結果は予想どおりであった。

八 おわりに

以上のように、情報システムの民間委託に対しては、当初に予想した多くの要因が、実際には影響を及ぼしているとはいえないという結果がもたらされた。

Brudney et al. (2005)は、アメリカの州政府における民間委託の状況を対象とする分析を行い、その導入は州政府のイデオロギー的特性や政治的要因に左右されず、一般的な傾向になってきていると論じている。ここでの結果は、わが国においてもこのような状況が生じているとの見方を支持するものである。

その一方で、政治的要因に関する他の変数が有意な影響を及ぼしていなかったという点については留意すべきであるものの、議会の党派性が一定の影響を及ぼしていたことには注目する必要がある。これからも、民間委託が導入される業務の範囲は拡大していくと予想される。民間委託をさらに推進していくとの立場をとるならば、そのためには一体どのような点に注意すべきかについて、ここでの結果は示唆を与えてくれる。

また、この結果は、科学技術政策や情報政策などの専門的な性質を有する政策の形成について考える上でも興味深い。情報もしくは情報技術に関わる政策の形成においては、政治的な要因よりも技術的な要素が支配的な位置を占めるとの見方が従来なされてきた(岡本 2003)。ここで示されたのは、それとは対立する結果であり、情報政策の分析においても、政治学的なアプローチが有用であることを示唆している。

もっとも、本稿で用いたデータは、2003年から2005年にかけてのものである。また、利用可能なデータの問題から、分析対象も都道府県のみとしている。利用するデータを時間的に拡大し、さらに都道府県だけではなく、たとえば市町村へと対象を広げた上で——その場合には、首長や議会の党派性をどう測定するかが新たな問題となるが——、今後も引き続いて検証を行っていく必要がある。

〈引用文献〉

- 稲継裕昭(1998)「大都市の行政改革」『都市問題研究』第50巻第4号、124-149ページ。
 今井照(2006)『自治体のアウトソーシング』学陽書房
 ASP インダストリ・コンソーシアム・ジャパン(2006)『ASP・IDC 活用による電子自治体アウトソーシング実践の手引き』日経 BP 社

- 岡本哲和(1998)「政府情報システムの民間委託——我が国における地方自治体のケース」『情報研究』関西大学総合情報学部、第10号、13-41ページ。
- 岡本哲和(2003)『アメリカ連邦政府における情報資源管理政策——その様態と変容——』関西大学出版部。
- 小原登(1995)『行政事務の外部委託——労働関係上の留意点——』学陽書房。
- 経済協力開発機構(編著)(2006)『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——』(平井文三訳)、明石書店。
- シマー、フランソワ(2000)「公共部門における労働組合の競争」『大原社会問題研究所雑誌』第504号、34-49ページ。
- 曾我謙悟・待鳥聡史(2006)「無党派知事下の地方政府における政策選択——1990年代以降における知事要因と議会要因——」『年報政治学2005-II：市民社会における政策過程と政策情報』、木鐸社、25-46ページ。
- 地方自治経営学会(1985)『公・民のコスト比較——公営のコスト高の要因分析』中央法規出版。
- 日経産業消費研究所(1998)『行政革新：検証行政サービスの民活導入度』日本経済新聞社。
- 日経産業消費研究所(2004)「全国市区調査『進化する自治体の民間委託』」『日経グローバル』No.2、4月19日号、4-27ページ。
- 日経産業消費研究所(2006)「広がるアウトソーシング——総務事務、8割が委託へ」『日経グローバル』No.44、1月23日号、8-25ページ。
- 原田久(2005)『NPM時代の組織と人事』信山社。
- 古谷野英一(1982)「行政事務の外部委託」地方自治研究資料センター編『自治体事務の外部委託』第一法規、1-16ページ。
- 松並潤(2006)「近年における知事交代と財政」大都市圏選挙研究班『大都市圏における政党・選挙・政策(続)——大阪都市圏を中心に——』関西大学法学研究所研究叢書第32冊、53-66ページ。
- 宮崎伸光(2004)「自治体政府の公共サービス——民間委託の経緯と論点——」『月刊自治研』3月号、38-45ページ。
- 武藤博巳(2003)『入札改革——談合社会を変える』岩波新書。
- 山川雄巳(1984)「政策研究の課題と方法」日本政治学会編『年報政治学1983——政策科学と政治学』岩波書店、3-32ページ。
- 吉村弘(2004)「都市規模と民間委託及び地方財政(1)(2)」『山口経済学雑誌』第53巻第2号1-17ページ、同第53巻第3号、49-64ページ。
- Brudney, Jeffrey. L., Sergio Fernandez, Jay Eungcha Ryu, and Deil S. Wright (2005), "Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns among the American States," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, No. 3, pp. 393-419.
- Ferris, James. and Elizabeth Graddy (1986) "Contracting out - for What - with Whom," *Public*

- Administration Review*, Vol. 46, No. 4, pp. 332-344.
- Garrett, Geoffrey., and Christopher Way (1999) "Public Sector Unions, Corporatism, and Macroeconomic Performance," *Comparative Political Studies*, Vol. 32, No. 4, pp. 411-434.
- Greene, Jeffrey D (1996) "How much privatization?: A research note examining the use of privatization by cities in 1982 and 1992," *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No. 4, pp. 632-640.
- Nicholson-Crotty, Sean (2004) "The Politics and Administration of Privatization: Contracting Out for Corrections Management in the United States," *Policy Studies Journal*, Vol. 32, No. 1, pp. 41-57.
- Seiichiro, Hayakawa., and Francois Simard, "Contracting Out in Japanese Local Government: Are Unions Making a Difference?," *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 39, No. 1, March 2001, pp. 81-95.