

令和元年6月7日現在

機関番号：34310

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2018

課題番号：16K03494

研究課題名（和文）自治体間のシェアードサービスにより個々の自治体の持続可能性を高める研究

研究課題名（英文）Shared services and municipal sustainability

研究代表者

野田 遊（Noda, Yu）

同志社大学・政策学部・教授

研究者番号：20552839

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,400,000円

研究成果の概要（和文）：日本ではほとんど体系的に研究がなされてこなかった自治体間のシェアードサービスについて、諸外国で近年増大する先行研究を網羅するとともに、米国自治体の先進事例を蓄積し、シェアードサービスの類型化と、効果、課題を明らかにした。あわせてそれらの知見に基づき、日本の自治体の持続可能性に向けて、シェアードサービスの方法論と、アカウンタビリティ脆弱化等の課題を提示した。また人口減少と財政逼迫が常態化する日本の自治体に対して、国が先導してきた広域連携をこえる方法論として、シェアードサービスの対象拡大や割合の変更、深度化の可能性を析出した点は、今後の財政逼迫自治体がとりうる効果的な方策を提示したといえる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本では自治体間の共同処理や広域連携についてその可能性や課題を必ずしも精緻に検討してこなかったが、本研究は、日本よりも多様な行政体制を実現している米国の自治体事例を丹念に把握しつつ、シェアードサービスの類型化を試み、日本の自治体間のシェアードサービスの対象拡大や割合変化、深度化の戦略を明らかにした。あわせて、データの解析により日本のシェアードサービス（一部事務組合）が財政の非効率につながっているケースがある点を明瞭にした。こうした知見により、日本の自治体の今後のサービス維持に向けたシェアードサービスの活用や、政策資源の乏しい自治体のシェアードサービスの戦略を見出したという社会的意義がある。

研究成果の概要（英文）：The research investigated shared services among local governments on the basis of a deliberate examination of previous research in the US and gleaned lessons from the US municipalities and related organizations. This study clarified the typologies, effects, and problems of shared services examines. With a view to ensuring the sustainability of municipal services, we presented the strategy of shared services and highlighted the problems regarding accountability in conducting shared services. Through its analysis of successful examples, this study identified expanding targets, changing weights, and deepening programs of shared services as an effective strategy of shared services for municipalities with limited policy resources.

研究分野：行政学

キーワード：シェアードサービス 広域連携 アウトソーシング 民間委託 政府に対する信頼

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

(1)人口減少と財政難の中、多くの市町村にとって行政サービスの維持は、喫緊の課題であった。わが国では、合併効果が十分でない地域や、合併しなかった小規模町村が散在しており、定住自立圏構想等により自治体連携が模索されているものの、自治体の活路を依然見出せていなかった。他方、米国の自治体間では、シェアードサービス(複数の自治体が自治を残したままサービス生産を共有する取組)を常時展開してきたという経緯があった。わが国でも、一部事務組合や広域連合、協議会等の広域連携制度があるが、自治制度がきわめて多様な米国のように、共同建設、共同事業、資源共有、機能移転、サービス移転など、広く議論されることは稀であった。こうしたことから、今後の日本の自治体におけるシェアードサービスとして、どのようなものをいかに適用できるかという点や、そうしたサービスの共有効果をいかに享受できるかは、主要な論点であった。

(2)米国では、シェアードサービス研究がますます活発になされているという状況であった。シェアードサービスに関する主要な二つの体系的書籍として、シェアードサービスの全貌把握に挑んだ Holzer and Fry(2011)による Shared Services and Municipal Consolidation や、シェアードサービスの近年の動向をふまえその理論と事例を整理した A.C. Henderson(eds)(2014)による Municipal Shared Services and Consolidation が発刊されたところであった。こうしたなかで、日本の自治体間の広域連携と、米国の各シェアードサービスの対応関係を整理するとともに、それをふまえた、日本の自治体間におけるシェアードサービスの適用可能性を検討することが求められていた。

(3)日本の市町村は、法律で義務付けられた事務を基本として、さらに裁量的に多くの事務を実施するフルセット型自治体であり、その結果、さまざまなサービスを維持しなければならない「重たい政府」になっている。一方、米国の自治体は、フルセットではない。米国では、多様な行政体制でサービスを実施し、住民は税の支払いを勘案のうえ、自らが求めるサービス量の自治体を選択していた。そしてそうした状況において、米国自治体は、不足するものはシェアードサービスで補完される状況にあった。累積する長期債務を前に日本の自治体は、重たすぎる政府であることをあらためて認識し、サービスを取捨選択する時代の到来に、本気で備える必要性が高まっていた。

2. 研究の目的

(1)今後の市町村サービスの持続可能性を維持するために、シェアードサービスとはどのようなものかという全容を明らかにすることを目的とする。先行研究の精査や米国における自治体へのインタビュー、あわせて日本の自治体の動向の把握を通じて、シェアードサービスの類型を明確にする。

(2)類型別にみた効果や課題を明らかにする。具体的には、規模の大きな予算が必要な資本集約型サービスと、人件費を除き予算がそれほど必要のない労働集約型サービスは、それぞれサービス実施に伴う財政効率の効果が異なっている。こうした類型別の効果を導出するほか、シェアードサービスにより実際に効率化されない場合も考えられるため、そうした課題もデータの分析などを通じて析出する。

(3)シェアードサービスにかかわる民主性について検討する。シェアードサービスは、共有時の行政責任が、自治体単独から複数の自治体に分散し不明瞭になるという問題を孕んでいる可能性がある。自治体単独よりも複数自治体の方が住民へのアカウントビリティは脆弱になると想定されるためである。それをどのように捉えるかは、行政責任論の主要なテーマであるが、国内外であまり議論されていないため、米国でのインタビュー等により、シェアードサービスの民主性についていかに考えることができるかを探究する。

(4)米国の研究や事例をもとに、シェアードサービスを類型化した結果をふまえ、日本のシェアードサービスや自治体制度の実情に適用しつつ、類型を再構成するとともに、今後の日本の自治体運営において、どのようなシェアードサービスの展開可能性があるのかについて、その戦略を検討する。

3. 研究の方法

(1)自治体へのインタビュー、また住民アンケートを通じて、28年度は、米国自治体のシェアードサービスがいかなるものかを把握するとともに、シェアードサービスの類型化やその効果を検討する。

(2)シェアードサービスの効果について統計解析により析出する。

(3)29、30年度は、米国の自治体の事例について継続的な収集し分析することにより、シェアードサービスの類型化の再確認やそれら類型ごとの効果や課題を検討のうえ、日本の自治体へ

の適用可能性を検証する。

4. 研究成果

(1)文献調査を通じてシェアードサービスに関わる先行研究を収集した。自治体間でサービスや政策の資源をシェアすることにより得られる効果について調査した結果、資本集約型のサービス（たとえばごみ処理や消防等）は、労働集約型サービスと比べ効率化効果が高いという研究結果の情報を収集し、一方で、自治体間でサービスをシェアするにあたっての集合行為上の課題についても把握した。

米国で最もシェアードサービスが進んでいる地域としてミシガン州をとりあげ、イーストランシング市、デルタタウンシップ、デルハイタウンシップ、ヘーゼルパーク市のシティマネージャやタウンマネージャに、シェアードサービスの実施状況や効果、課題について情報を収集した。あわせて自治体間の連携組織として、南西ミシガン COG(Council of governments)やミシガン自治体サービス公社、ミシガン自治体連盟のディレクターにもインタビュー調査を行った。これらのインタビューで明らかになったことは、バックオフィスからフロントラインに至るシェアードサービスの種類、実現の契機や課題、シェアードサービスの対象（施設、人、情報、権限、財源）であった。

(2)消防をはじめシェアードサービスを展開する St Charles や Geneva 等、シェアードサービス研究を進める北イリノイ大学、シカゴの COG、ほとんどのサービスを委託しているロサンゼルス近郊の Lakewood 等に調査を進め、シェアードサービスの類型化の吟味とメリット・課題を析出した。類型化に関しては、サービスの種類や性質、コスト、地理的特性が主要な軸になる点、政治的合意可能性も想定されたが、サービスの種類や性質そのものが政治的合意可能性を規定する要因であることがわかった。実際には自治体間の連携可能なサービスをテーマに進められ、いずれかの自治体が当該テーマで喫緊の課題を抱えていることが多いことが判明した。

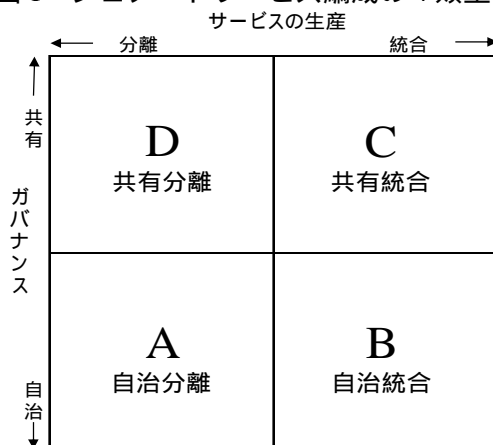
シェアードサービスの効果の一つは、施設や設備、スタッフのシェアによる財政効率化である。特に IT 関連や水道施設等の資本コストがかかる場合の効率化効果は高い。次に専門性の高いサービスの確保である。たとえば建築確認、高い訓練を受けた消防士や警察があげられる。三つ目は官僚制の低減であり民主主義の強化である。アウトソースの状況をパブリックヒアリングを通じて民主化の強化が図られていた。他方、デメリットにはコントロールの低減がある。また、市民のアイデンティティの希薄化、公務員の雇用低減という課題もあった。一方、日本の場合は一部事務組合の過剰組織化が行政全体の非効率につながっている点も検証した。

これらの課題を解決する方法の基本は、委託状況と成果を絶えず公表する透明性にある。たとえば、Lakewood では、5年間の財政収支をアウトソーシングの観点から市民にわかりやすくとりまとめた一覧表を作成しアカウンタビリティを強化している。これら民主化強化の方途をさらに検証していくことが今後の主要課題の一つである。

(3)シェアードサービスの類型については、組織間の水平的・垂直的連携に注目した分類（Dollery et al. 2010）やサービスの供給と生産に注目してきたもの（Valle de Souza and Dollery 2011）、シェアードサービス組織の連携から統合等への発展段階に着目したもの（Tomkinson 2007）などがあり、とりわけ、自治体の管理面から日本のシェアードサービスの可能性に迫るうえでは、横軸をサービスの生産、縦軸をガバナンスとしたモースとアバーナシーの類型（Morse and Abernathy 2014）が有益であることを明確にした。

(4)シェアードサービスは、必ずしも財政の効率化を生むとは限らない点を日本の地方自治体のデータを用いてパネル分析により析出した。具体的には一部事務組合が最も多く設置されてきた北海道と長野県のデータを用いて、はじめに、面積が大きなほど、また人口が少ないほど、一部事務組合を積極的に設置しサービスの共有化を図ることを析出した。そのうえで、一部事務組合への予算拠出が多いほど（すなわちシェアードサービスを積極的に推進しているほど）、人口当たり歳出額が低減するとは限らない点を明らかにした。さらに、そうした財政非効率の理由として、一部事務組合を増加させた後にその統廃合を行うことは容易でなく、結果として同様の機能の組織が併存してしまう点、また、モニタリングの組織を設置することが、かえって非効率となる点を検討した。

図1 シェアードサービス編成の4類型



（出所）野田遊「自治体のシェアードサービスの可能性 米国の事例を手がかりにして」『地方自治研究』33巻2号、2018年

(5)シェアードサービス類型の先行研究を精査するとともに、米国自治体の実情を勘案しつつ、日本の自治体のシェアードサービスの可能性を明らかにするため、シェアードサービス編成の4 類型を明らかにした。具体的には、サービスの生産を統合 - 分離、ガバナンスとしての管理を自治 - 共有の軸を用いて4 象限で表し、図1のように類型化した。日本のシェアードサービスの可能性を検討した結果、労働集約型サービスや専門的人材といった特に人的資源の共有可能性にかかる「シェアードサービスの対象拡大」、委託元管理のもと委託割合をさらに高める戦略としての「シェアードサービスの割合変更」、そして、産業政策等の共有深度化の可能性としての「シェアードサービスの深度化戦略」を析出した。さらに、自治統合の類型Bでは、対象拡大と割合変更の両面の方向性を追及でき、とくに資源が脆弱な自治体にとっては、サービスの統合的生産をいかに行うかが主要な課題であるため、政治的合意調達コストも低い類型Bの積極的展開の有用性を論じた。

5 . 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計4件)

野田遊、自治体のシェアードサービスの可能性 米国の事例を手がかりにして、地方自治研究、査読有、33巻2号、2018、1-15

Noda, Yu, Trust in the Leadership of Governors and Participatory Governance in Tokyo Metropolitan Government, Local Government Studies, 43(5), 査読有, 2017, 776-797
DOI: 10.1080/03003930.2017.1333428

Noda, Yu, Forms and effects of Shared Services: an assessment of local government arrangement in Japan, Asia Pacific Journal of Public Administration, 39(1), 査読有, 2017, 39-50

DOI: 10.1080/23276665.2017.1290903

野田遊、公務員の対応、サービスの業績、市民の満足度、公共政策研究、16号、査読無、2016、33-45

〔学会発表〕(計12件)

野田遊、行政サービスの削減ニーズと自治体の行政体制の再編、2018年度第4回政策学会セミナー、2018年

Noda, Yu, Citizen Satisfaction, Expectations, and Different Levels of Government: Lessons from an Empirical Analysis of Japanese Local Governments, The 11th Annual Public Performance Conference, Suffolk University, Boston(USA), 2018

Noda, Yu, Rearranging Local Governance in Japan: Building Financial Resilience, IIAS(International Institute of Administrative and Sciences), City of Culture Avenue Mohamed V, Tunis(Tunisia), 2018

野田遊、市町村間の広域連携の必要性と課題、平成30年度広域連携に関する研究会WG(名古屋市近隣市町村長懇談会)、名古屋市市政資料館、2018

野田遊、地方自治制度の基本について、市町村議会議員研修、全国市町村国際文化研修所、2018

野田遊、市民・自治体関係と総合計画、大府市第6次総合計画のためのまちづくり懇話会(第1回)オープニング講演、大府市、2018

野田遊、広域自治体の制度改革について、広域行政制度研究会、日本地域開発センター、2018

野田遊、満足度をふまえた政策の形成と戦略、滋賀県市町村職員研修センター研修「政策形成概論 政策形成と実現への戦略行動」、2018

野田遊、市民満足度研究の動向と課題、慶應義塾大学大学院法学研究科「公共政策論」、2018

野田遊、総合計画の主要な要素とこれからの行政運営、第2次弥富市総合計画策定研修会、弥富市、2017

野田遊、九州の自律に向けた広域自治体の制度改革、行財政委員会第1回企画部会、九州経済連合会、2017

野田遊、自治体のシェアードサービスの効率性と民主性、日本公共政策学会関西支部第51回例会、同志社大学、2017

〔図書〕(計1件)

Noda, Yu, Citizen Satisfaction with Government Services in Japan, In: Farazmand A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham, 2018

DOI: 10.1007/978-3-319-31816-5_3265-1

〔その他〕

ホームページ

<https://www1.doshisha.ac.jp/~ynoda/research.html>

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。