

縁辺地域での民間委託の継続における信頼の役割

—北海道えりも町における包括業務委託の事例—

佐藤正志

(静岡大学 教育学部)

- I はじめに
- II 行財政改革進展後の民間委託の動向と自治体の意識
- III えりも町における包括業務委託の動向
- IV 委託業務の長期的動向と事業運営関係の変化
- V おわりに

キーワード：民間委託，信頼，取引関係，縁辺地域，えりも町

I はじめに

1990年代後半以降、行財政運営の効率化の一環として、日本の地方自治体では公共サービスの供給や運営を、民間企業や住民組織等に代表される行政以外の組織に委ねる民営化が進められている。地方自治体での民営化を推進するため、国でも地方制度改革の一環として、指定管理者制度の設立（2003年）や市場化テスト法の施行（2006年）等の法制度の整備が進められている。2000年代後半以降になると、財政状況の逼迫などにより一層の行財政改革が求められる中、事務の簡素化・効率化を進める手段として、地方自治体が独自に民営化を進める動きも見られるようになってきた。

民営化の一方法である民間委託に関して、これまでに自治体が供給や運営に携わってきた業務の運用手法や、その効果・課題（真淵 2009 など）のみならず、サービスの住民生活への影響や非経済的側面を中心

とした公共性、自治体の機能に関する検討がなされてきた（高寄 1986；宮崎 1997）。また、地方分権が推進される中、住民が主導する地方自治を形成する上で、市民の意思決定と機能の重要性を指摘した今井（2006）の議論も見られる。

公共サービス分野での民間委託は自治体が独自に導入を判断するため、行政組織内部の政策過程への着目だけでなく、導入や運営の地域差、サービスや雇用の変化について行政の意思決定に影響を及ぼす外部環境としての地域条件についても検討がなされてきた¹⁾。外部委託や公共サービス供給に関する地域条件を考察した近年の研究として、柳（2010）では自治体の収支が悪化し、住民やNPOの活動が活発な大都市部を中心にして民間委託の導入が進むことを示した。宮澤（2003）や Warner and Hefetz（2003）においては、需要が見込める都市部で民間委託に企業の参入が進むことを示した。吉村（2004a, b）では、自治体の人口と民間委託の導入との関係

において、人口 20 万人程度の自治体で最も民間委託が進み、財政支出に占める委託費割合も低くなることを示した。民間委託の導入動向については、強制競争入札制度を導入した英国の経験により、Goodwin and Pinch (1995) や Stubbs and Barnett (1992) が、企業が存在だけでなく、地域の政党支配や、当該業務に関する企業の参入しやすさといった地域的文脈が影響することを指摘している。

一方、委託先である企業によるサービス供給についての研究として、矢寺 (2002) は都市における民間保育サービス業者の参入を、杉浦 (2003) は民間企業の参入するサービス内容と参入原理を示した。畠山 (2012) は高齢者福祉事業において、市町村の計画以上に民間企業の参入行動がサービス供給量を左右し、結果として参入が少ない小規模町村では事業の未実施につながっていることを示した。

こうした検討を踏まえると、現状の民間委託の推進状況は、都市部を中心に導入が進む一方、農村の自治体を中心に導入がなされないという地域差が浮かび上がる。しかし、委託の実態解明が目指される反面、契約や運営の課題から、いかなる地域条件下でも民間委託により長期的に持続してサービスを提供し続けることが可能か、という点は、十分に検討されてきていない。現在の地方自治体における民間委託では、入札制度等を通じた競争によるコスト削減と利用者のサービス向上、契約や選定過程の明確化といった制度面での改革が進められている²⁾。その一方で民間委託は、受託する民間事業者のコスト削減幅の低下や、労働条件の悪化等が起りうることが指摘されている (今井 2006)。実際に、従来行政が担ってきた公共サービス供給を代替できる事業者が存在しない地域では、域外企業の参入によってサービスが大幅に低下する可能性があることが、英国の強制競争入札の経験からも示されている (Walsh and Davis 1993)。

以上の点を踏まえれば、特に企業の参入が困難と

考えられる地域での民間委託を取り上げ、委託の持続を可能にする要因を明らかにすることで、全国的な民間委託の導入可能性を示せると考えられる。この点に関して、農村自治体を検討した佐藤 (2010) は、主に行政と民間企業との事業に対する契約と業務の運営状況より、罰則に基づかず事業を進める中で運営を確立する「協働的契約」(Dehoog 1985, 1990; Dehoog and Salamon 2002) が、長期的なサービスの維持につながる可能性を展望した。しかし、契約は組織間の安定的・協調的関係を構築できる一方、長期的な契約は変化する環境に対応する条件を明確化するのが困難になるため、契約と合わせて他の調整手段をとる必要がある (山倉 1993 : 105-106)。また法律等公的な規則に基づいた契約は、締結後の契約内容を網羅できない点も課題として指摘される³⁾ ため、契約方式のみに着目することには課題も残る。

契約による関係のみでは難しい相互関係の調整で重要になるのが、組織間の協調戦略を結ぶ上での規範である。長期的な企業間関係を築く上で、規範は経営における不確実性の低下につながるとともに、組織間に相互利益を生むと指摘されている (山倉 1993)。こうした長期的な企業間関係の構築において信頼の側面に着目した研究が、これまで企業間関係に関する議論を中心になされてきた。

信頼は、取引相手が予測可能で、相互に受け入れられるやり方で行動することについての安定した自信と期待を持っている状態 (Sako 1992 : 37) として定義づけられている。したがって信頼は、組織間では、相手に対して約束を違反してでも自己利益のみを追求できる機会がある場合ですら、相互に依存と予測が可能でありかつ公平な仕方で行動するだろうという安定的期待 (若林 2006 : 22) として示すことができる。

この定義で示される信頼は、企業間の長期的な取引の要因を説明するための概念として用いられ、企業間の取引関係を中心に研究の蓄積が進められてき

た。酒向の検討 (Sako 1992; 酒向 1998) では、企業間の取引関係について、「距離を隔てた取引関係 (Arm's-length Contractual Relations, ACR)」と「善意に基づいた取引関係 (Obligational Contractual Relations, OCR)」に区分した上で、日本企業のサプライヤー・システムが後者の取引関係を特徴としていることを明らかにした。そして、信頼関係では契約を遵守することに対する「約束厳守の信頼」、取引内容を遂行することに対する「能力に対する信頼」となり、取引相手が期待した以上のことを相手に行う「善意に基づく信頼 (goodwill trust)」を取ることで、長期的な事業取引と互恵的取引関係を構築している点を指摘した⁴⁾。また企業間取引における信頼の持続と変化について、若林 (2006) は、グラノヴェッター (1998) の議論を援用し、社会ネットワークに埋め込まれた複数の企業が社会制度を共有している際に、信頼が相互関係の構築に有効に働く点を議論した。

こうした信頼が機能する地理的側面について、與倉 (2008) は組織間関係論における信頼の研究成果に着目し、社会ネットワーク分析における空間的側面を取り入れた検討の必要性を展望している。また、実証研究では水野 (1997) が電気機械のサプライヤー取引において、慣習や社会的規範等で表現される文化的距離の近接性が、部品取引における信頼の形成と長期的取引関係につながることを示した。

以上で示した信頼関係及びその社会的文脈への埋め込みに関する議論は、事業運営における長期的関係を分析する上で有効であろう。しかし、既存の研究成果の多くは企業間の取引を念頭に置いており、本稿で扱う民間委託で見られる行政—企業間関係の分析にはそのまま利用できない点に留意する必要がある⁵⁾。この課題に対し、高橋 (2006) は酒向が示した信頼概念を民間委託時における行政—企業間関係への分析に援用を試みており、本稿の議論の参考にできる。高橋 (2006) は自治体のバスサービ

スを対象に、民間委託される業務内容に応じて、酒向が示した取引関係の類型が選択されることを示した。高橋によれば、サービスの仕様が明確に決定できる業務では ACR 型の関係が構築されるのに対し、サービスのニーズが不確定であり自治体による補助額が必要となるサービスにおいては OCR 型が取られる点を展望した。

高橋の試みは、行政—企業間関係の分析に信頼概念の援用を目指したものとして評価できる。しかし、行政と民間企業の連携における信頼の内容の分析を含め、事業を持続させるために必要な相互の取引関係に関する検討は十分であると言えない。特に、佐藤 (2010) の課題を踏まえて農村における事業の持続性を検討するには、高橋の取り上げた事例と同様の方法を採用している自治体での経過を検討することが有効であると考えられる。

以上を踏まえ本稿では、長期的に民間委託を進めている北海道えりも町を事例に、自治体と民間企業との間の業務における取引関係の構築とその変化の解明を通じて、縁辺地域の自治体において民間委託を持続的なものとする上で信頼が果たす役割を論じることを目的とする。えりも町は、東京都渋谷区に本社を置き、全国的に自治体業務の受託を手がける大新東株式会社 (以下大新東と表記) に 2004 年 4 月より異なる複数の業務を一括して委託する包括業務委託を採用し、2013 年 8 月現在も大新東へ委託を続けている。えりも町は北海道内でも都市部から隔絶した縁辺地域としての地域条件下にあり、従来の研究で見られた民間企業の参入が難しい地域である。一方、8 年以上にわたり同一の企業との間で業務委託を進めている点、そして新しい民間委託方式を採用しているといった点から、先駆的な試みを行うだけでなく、取り組みを長期的なものとしている地域の事例として取り上げることができる。

本稿では、議論を以下のように展開する。Ⅱでは、日本の地方行政改革の動向を踏まえた後、え

りも町を含む北海道内の民間委託の導入動向を把握し、民間委託導入の地域差と民間委託に対する自治体の意識を検討する。Ⅲでは、えりも町の行財政運営の特徴と民間委託のプロセス、および民間委託後のサービス展開を明らかにする。ⅣではⅢを踏まえ、民間委託後のサービス供給における民間企業と自治体を中心とした民間委託業務の運営と変化を、特に業務運営方法や契約関係の変化に着目して考察するとともに、縁辺地域における民間委託運営における信頼の構築とその持続性を議論する。Ⅴでは、Ⅳまでの検討結果からの知見を整理するとともに、自治体の地域条件を踏まえて民間委託に関わる今後の政策のあり方を展望する。

Ⅱ 行財政改革進展後の民間委託の動向と自治体の意識

地方分権と地方行財政改革が平行して実施されてきたことが2000年代以降の地方制度と地方財政の改革の特徴であった。一連の地方制度改革の中で、地方自治体では国から権限を移譲され自治事務が拡大する反面、地方行財政改革が国により半ば強制的に導入されている側面も持つ。こうした地方自治を取り巻く動向の中で、自治体では民間委託にどの程度取り組んでいるのか、また進捗状況の地域差が見られるのかを検討し、縁辺地域における民間委託の進展動向について確認する。

2000年代後半以降の地方行財政改革では、前章で指摘した通り民間委託のさらなる促進が一つの重点政策として位置づけられている。しかし、集中改革プラン⁶⁾における民間委託の位置づけや実施が、地方自治体でどの程度進展しているか、その実態は十分に解明されていない。加えて、自治体の取組にかかる調査も単年度の調査にとどまっており、2000年代中盤以降の改革動向および自治体の意識を検討する必要がある⁷⁾。

こうした課題に対応するため、本稿では総務省が行った調査「地方公共団体における行政改革の取組状況」(2011年12月1日現在、以下行政改革取組調査)を用いて、自治体における民間委託の導入状況を確認するとともに、継続性にかかる意識を検討する。行政改革取組調査は自治体の集中改革プランにおける民間委託の目標設定と重点化の動向を全国的に示した調査である。当該資料を用いることで、規模や地域条件に応じた自治体の民間委託への姿勢や取組状況が明らかにできると考えられる。

本稿では、行政改革取組調査のうち、北海道内の地方自治体における「外部委託・民間委託(項目3)」および民間委託の実施に関わる「事務事業見直し(項目4)」、「民間との協働(項目11)」、「事務の効率化(項目14)」、「住民サービス向上(項目15)」の4項目(以下この4項目を関連項目とする)を取り上げ、各項目の集中改革プランへの導入や重点化状況を把握することで委託の進捗状況や意識を検討する。まず、「外部委託・民間委託」と関連項目の導入数を各自治体別に示すと(図1)、これら5項目は、空知南部や後志の一部の自治体を除きほとんどで集中改革プランに盛り込まれている。この点から人口規模や財政状況といった点に関わらず、各自治体では外部委託導入に取り組む姿勢を持っている。

しかし、「外部委託・民間委託」項目と関連項目合計5項目の計画への導入状況を確認すると、4～5項目を盛り込み民間委託の積極的な導入を図る自治体が都市部を中心に見られる反面、農村では設定項目数3以下の、導入を積極的に推進していない自治体が多く見られる。実際に、人口規模に応じた道内自治体の項目別導入割合を比較すると(表1)、人口規模の小さな自治体ほど導入割合は低い。特に、道内の人口7千人未満の自治体における「外部委託・民間委託」、「民間との協働」、「住民サービス向上」といった項目の導入割合は、全国の平均はもとより北海道内平均よりも低い。また、自治体人口規模別

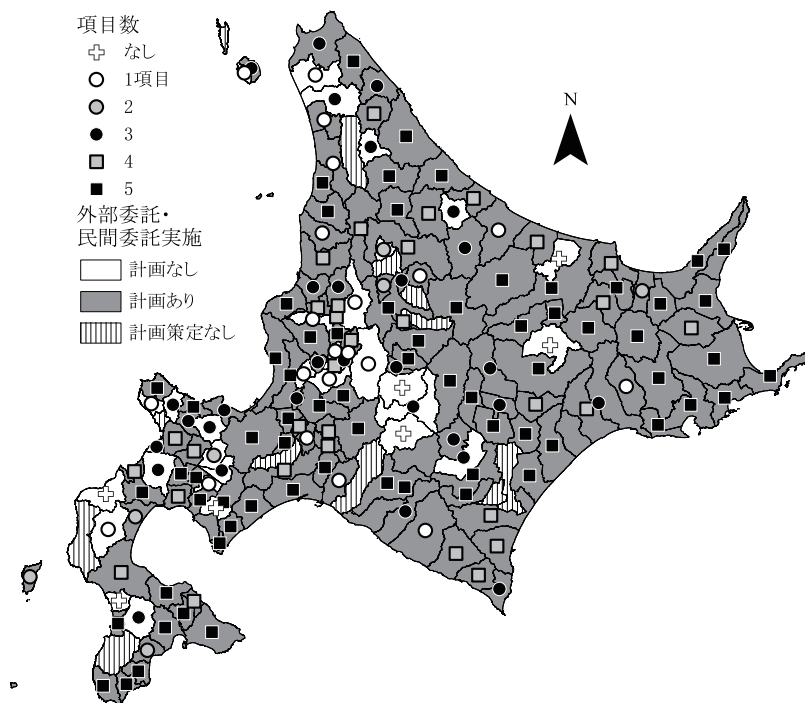


図1 北海道内の市町村における集中改革プラン中での民間委託の計画状況
 (総務省「地方公共団体における行政改革の取組状況」(2011年12月1日現在)により筆者作成)。

表1 北海道内の市町村の人口規模に応じた集中改革プラン中の民間委託目標の設定状況

人口規模	自治体数 (N)	外部委託・ 民間委託 (%) (項目3)	関連項目				左記5項目中 該当自治体 平均設定数
			事務事業 見直し (%) (項目4)	民間との 協働 (%) (項目11)	事務の 効率化 (%) (項目14)	住民サービス 向上 (%) (項目15)	
～4,000人	44	61.4	75.0	29.5	56.8	52.3	2.8
4,000～7,000	46	80.4	89.1	50.0	71.7	63.0	3.5
7,000～10,000	18	100.0	100.0	83.3	83.3	77.8	4.4
10,000～30,000	37	81.1	89.2	64.9	70.3	64.9	3.7
30,000～50,000	7	100.0	85.7	85.7	85.7	100.0	4.6
50,000～100,000	6	100.0	100.0	83.3	100.0	100.0	4.8
100,000～	9	100.0	100.0	77.8	100.0	77.8	4.6
北海道全体	167	80.2	87.4	55.7	71.9	65.9	3.6
全国		83.7	88.6	64.6	78.7	73.1	

図1において、「計画策定なし」の市町村は除く。項目番号は資料中設問13の区分による。
 (総務省「地方公共団体における行政改革の取組状況」(2011年12月1日現在)により筆者作成)。

表2 北海道内の自治体の人口規模に応じた集中改革プラン中の民間委託重点化状況

	自治 体数 (N)	「外部委託・民間委託」を上位					関連項目を上位					上位3位に民間委託 および関連項目なし	
		1位	2位	3位	合計 (A)	比率 (%) (A/N)	1位	2位	3位	合計 (B)	比率 (%) (B/N)	自治体数 (C)	比率 (%) (C/N)
～4,000人	44	5	5	0	10	22.7	10	5	1	13	29.5	21	47.7
4,000～7,000	46	5	1	1	7	15.2	16	6	3	20	43.5	18	39.1
7,000～10,000	18	1	4	0	5	27.8	9	5	0	12	66.7	3	16.7
10,000～30,000	37	3	4	0	7	18.9	12	9	3	17	45.9	11	29.7
30,000～50,000	7	2	0	0	2	28.6	0	1	2	3	42.9	3	42.9
50,000～100,000	6	1	1	0	2	33.3	3	1	1	4	66.7	2	33.3
100,000～	9	1	1	0	2	22.2	2	3	1	4	44.4	1	11.1
北海道全体	167	18	16	1	35	21.0	52	30	11	73	43.7	59	35.3

図1において「計画策定なし」の市町村は除く。

「民間委託の関連項目を上位」の1～3位は4項目を合算したため、合計自治体数とは異なる。

(総務省「地方公共団体における行政改革の取組状況」(2011年12月1日現在)により筆者作成)。

に集中改革プランでの5項目の設定状況を集計し、平均項目設定数を算出すると、人口規模が大きい自治体では設定項目数が多くなるのに対し、人口規模の小さい自治体では設定項目数が少なくなる傾向が見られる。この結果を踏まえれば、2000年代後半以降、都市部では民間委託を推進し続けているのに対し、農村など人口規模の小さな自治体では導入を進めていないと判断できる。

こうした傾向に対し、自治体は民間委託に対してどのような姿勢を持っているのか。行政改革取組調査では、各自治体別に集中改革プランにおける重要課題の位置づけを合わせて調査している。以下では行政改革取組調査の重点化の動向から各自治体での民間委託の導入の差を検討する。

行政改革取組調査のうち、「外部委託・民間委託」および関連項目の重要度が上位3位までの項目を人口規模別に集計すると(表2)、民間委託の重点化は、小人口自治体で北海道平均よりも割合が高くなっている。特に最重要課題としている自治体の数は人口7千人未満の自治体が北海道全体の過半数を占めている。しかし、都市部の自治体と比較して、人口規模の小さい自治体で関連項目は上位に位置づけられていない。このことから、小人口自治体において民

間委託は、各項目にみられる類似した行財政改革の課題と分離されて、自治体の政策に位置づけられていると判断できる。加えて、上位3位までに「外部委託・民間委託」および関連項目を選定しない自治体は、小人口自治体で増加する傾向がみられる。

このような重点化項目の設定状況を踏まえれば、道内の小人口自治体では民間委託の実施が行財政改革の推進において重要な手法とみなされている。しかし、実際には委託後のサービス供給の安定性や運営上の課題から、小人口自治体では民間委託を導入できない、あるいは民間委託をそもそも選択しない方針を持っている。この背景には、行財政改革を積極的に進める一部の自治体を除き、民間委託の効果が薄いという予測や当初期待されていた成果が得られなかった等の結果、組織改革や収入対策等の行財政改革の優先といった、小人口自治体を取り巻く地域的要因が影響していると考えられる。

以上の分析から、北海道内の自治体において、都市以外の農村や縁辺地域では、集中改革プランの中で民間委託の導入を進める姿勢はあるが、財政改革や収納対策等を通じた経費削減等が重視され、民間委託の導入、そして民間委託の効果であるサービス向上や経費削減は重点項目から外されていると判断

される。自治体内での専門的企業の不在や職員削減後の地域雇用の問題といった地域の状況と合わせて、行財政改革計画の重点項目からの除外が、農村や縁辺地域で民間委託が計画されるほど進んでいない状況を生み出していると指摘できる。

以上で示した北海道内の状況に対し、えりも町は人口や民間企業が少ないといった民間委託の導入が困難な地域条件下に置かれている自治体でありながら、地方自治体を対象に国が推進した「三位一体の改革」の比較的早い段階から民間委託を導入しており、縁辺地域で先駆的に民間委託を開始した地域として位置づけられる。一方で民間委託はすでに委託期間が長期に及んでいることもあり、町の重点事業からは外れている。Ⅲではこうした地域条件を踏まえながら、えりも町と受託業者である大新東の民間委託に対する方針と、民間委託開始時の契約方式、

運営体制の構築を概観する。

Ⅲ えりも町における包括業務委託の動向

1. えりも町における公共サービスの展開と行財政改革の進展

えりも町（図2）は北海道日高振興局管内の最南端に位置し、漁業を中心産業とした自治体である。町の人口は1960年に9,096人（国勢調査による）であったが、高度経済成長期以降人口が急減し、1969年には振興山村地域指定を、1971年には過疎対策緊急措置法の対象指定を受けた。2010年の国勢調査でも人口5,413人、高齢化率は24.3%となっており、人口減少や高齢化が進んでいる。また、これらの地域指定状況からも示されるように町内には第2・3次産業の大規模な事業所は存在しない。加

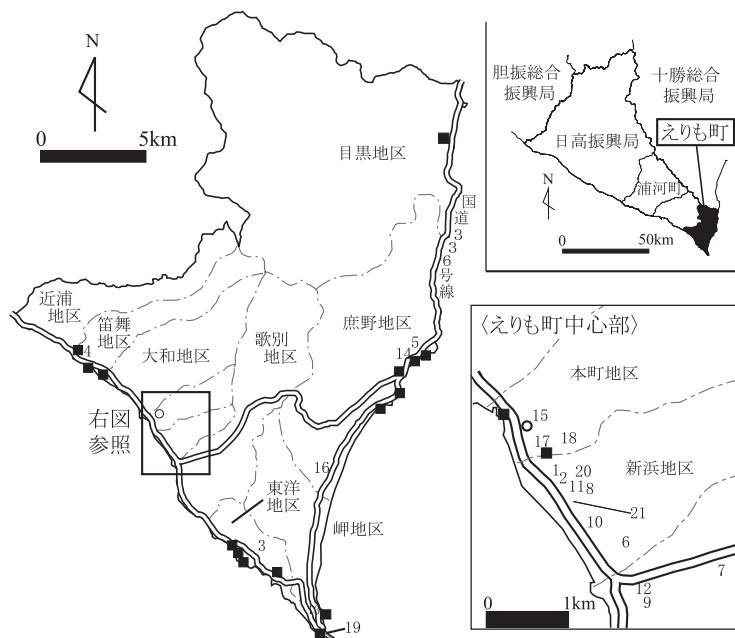


図2 えりも町の位置と施設整備の状況

図中番号および記号■は図3の施設・サービス名と対応。

(えりも町資料により筆者作成)。

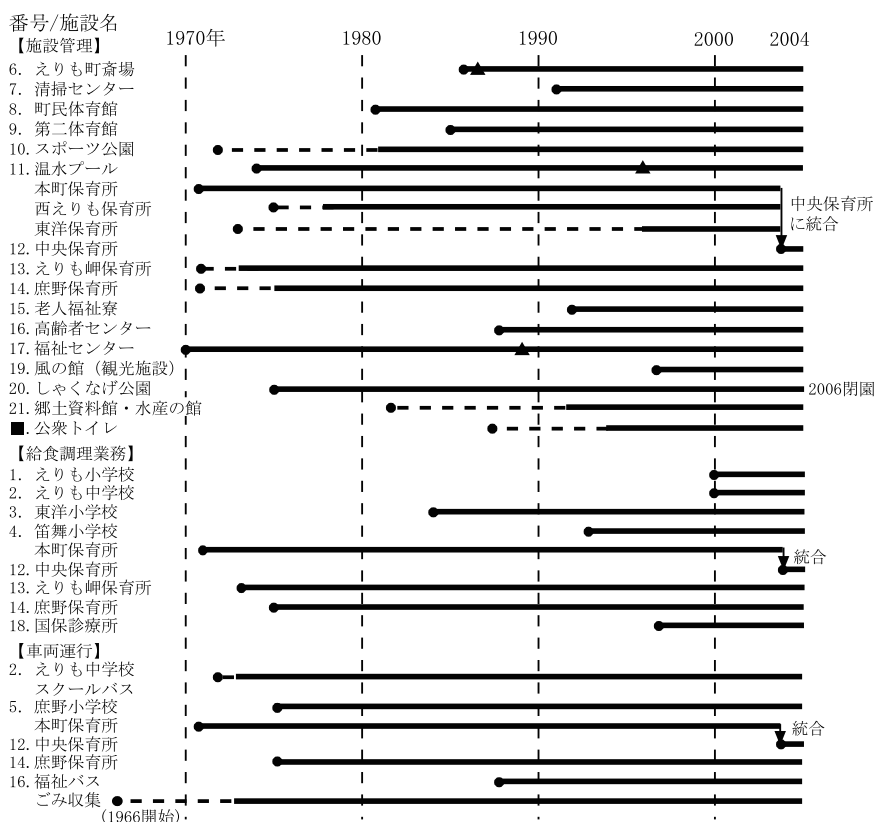


図3 えりも町における公共サービス整備の経過

図中施設の番号および記号■は図2の位置に対応。

●は施設・サービスの提供開始年次、▲は施設改修等の実施年次、破線は部分的な供与。

(渡辺（1971）、えりも町（2001、2011）およびえりも町資料により筆者作成）。

えて町内の人口動向や産業の状況を反映し、町の財政基盤は他の自治体と比較しても乏しい状況にあった。えりも町の財政力指数は1970年代以降0.15前後で推移しており、依存財源が中心であった。

こうした町内の人口や経済の動向を受けて、えりも町では1960年代後半から町が若年人口の定住化と町内の近代化を目的に福祉・社会教育施設などの整備を積極的に展開してきた⁸⁾。また、襟裳岬を中心とした観光開発を進めるため1980年代に入ると観光客向け施設や郷土教育資料館を設置した（図3）。1990年代に入ると、高齢化への対応

と福祉サービス拡充を目的に、高齢者福祉施設や診療所の設置や建て替えを進めてきた。

整備された施設の運営には、正規職員とともに、1980年代から安価で流動的に人員調整できる臨時職員や嘱託職員といった非正規職員が採用されてきた。原則として、非正規職員は半年～1年間の契約で対象となる施設やサービスに従事してきた。非正規職員の多さは、財政面にも表れている。えりも町一般会計の性質別歳出内訳を把握すると、公共施設整備等に充てられる普通建設事業費と並び、正規職員・臨時職員の給与が含まれる人件費、嘱託職員へ

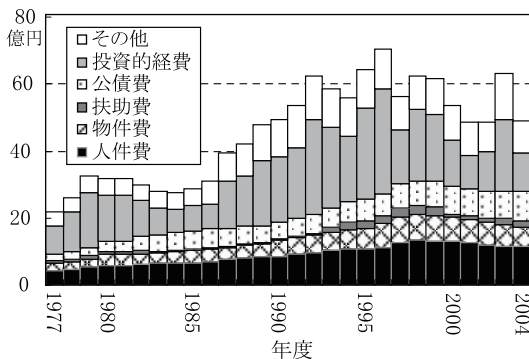


図4 えりも町における性質別歳出の内訳と推移
(各年度市町村別決算状況調により筆者作成)。

の賃金等を含む物件費割合が高い(図4)。

しかし1990年代末以降、国の制度変更に伴う地方交付税の削減、土木建設の拡大に起因した地方債現在高の増加等を受けて、えりも町でも行財政改革に取り組む必要性が指摘されるようになった。特に、小規模自治体に対する地方交付税算定基準の優遇措置がなくなった1999年度以降、他の農山村の小人口自治体と同様に、えりも町では各年度の経常費用の削減を進める必要に迫られた。三位一体の改革が進められる直前の2003年度の一般会計の財政指標を把握すると、経常収支比率が85.4%、公債費負担比率が18.8%となっており、いずれも国が定める財政破綻の警戒水準を超えている状態にあった。

こうした中、1999年から町長主導により、行財政改革に向けた取り組みが開始される。えりも町では当初人件費の削減や補助金の見直しを進めたほか、2002年度から人事院勧告に基づく町職員給与の削減、ごみ収集有料化などを進めてきた。2003年度からは、さらなる行財政改革を推進するため町内の有識者10名からなる「行財政改革推進委員会」を設け、公聴しながら行財政改革案の策定作業を進めた。

以上の流れの中で、町は行財政改革の一環として

非正規職員を削減する方針を打ち出す。その背景には、非正規職員にかかる人件費の増加のみならず、雇用形態に多くの問題があったことが影響している。制度化当初非正規職員は、正職員に代わる業務運営の手段として、また町内雇用の確保を図る方法として各部局で積極的に導入されてきた。しかし、非正規職員数増加による人件費増加⁹⁾に加えて、契約更新の常態化による雇用体制の不透明さ、社会保障負担等雇用に関する責任の曖昧さ、課ごとに職員を採用するため非正規職員数全体の把握が困難といった問題が露呈してきた(古川2004)。非正規職員の削減は、これらの問題を根本的に解決するための手法として行財政改革の核に位置づけられた。

2. えりも町での行財政改革と包括業務委託の推進

行財政改革を進める中で、2003年7月に大新東が行った町の公用車管理運行に関する営業が契機となり、えりも町は委託の検討を開始した。委託の推進にあたり、車両運行のみならず複数の業務の委託を同時に行うことで、非正規職員のコスト削減を図る方針をえりも町は打ち出した。2003年7月以降、自動車業務に限定せずに複数業務の委託にかかる経費算出や、業務内容の決定、人員配置などに関する協議といった大新東との折衝過程を経て、2003年10月にえりも町は2004年度より包括業務委託を開始する方針を打ち出した。

民間委託を進める過程で、えりも町では当初からサービスを委託する業者として大新東を念頭においていた。2003年8月に、えりも町では部局ごとに民間委託可能な業務および職員数を集計し、業務にかかる人材や経費の積算を始めた。10月には委託する業務内容や経費、人員を一旦まとめて、大新東に見積額算定を依頼する等の詰めの折衝を行っている。12月には、折衝を踏まえて、業務内容等の大枠を設定した。

こうした手続きを経て2004年1月に総務課と

大新東の間で委託の実施に合意し、2004年1月議会及び3月議会で包括業務委託方式を取る承認を経て¹⁰⁾、職員異動や委託業務運営にかかる研修等の実施準備が行われた。そして、同年4月1日付けで契約し、包括業務委託を開始している。なお、業務運営に従事していたえりも町の非正規職員のうち、希望者は面接・研修の上で大新東えりも営業所に転籍している。そして、大新東への業務委託開始に伴い、えりも町では2004年度から臨時職員や嘱託職員制度での雇用を一度止めた。

えりも町の包括業務委託では、車両運行业務・給食調理業務・施設管理業務、清掃業務に区分して委託契約を結んでいるが、実際の運営では業務の運営状況に応じて従業者の柔軟な業務配置変更ができるようにしている。また、業務委託の長期的な維持を可能にするため5年契約としたが、弾力的に委託が行えるように、えりも町が年度ごとに業務の見直しを検討し、大新東との合議により次年度の委託業務数や委託する職員数を決定する方式をとっている。加えて包括業務委託という新しい委託の方法を採用したこともあり、運営時に意図せずして業務に不備等が発生した場合でも、損害賠償等の罰則を設けることはせず、行政と民間企業で相互に調整や指導、運営方法を協議して業務運営を改善することで合意している¹¹⁾。

2004年度から開始した行財政改革の一環として包括業務委託を開始したえりも町であるが、その後も、継続して行財政改革を行っている。2005年度から2009年度にかけて、えりも町は行財政改革推進計画を策定し、役場組織の簡素化、税収納対策、行財政改革の計画見直し等とともに、民間委託の実施を重点政策として取り組んでいる。その後もえりも町では2010年度から2015年度にかけて、新たに行財政改革推進書を公表し、職員数削減¹²⁾や、民間委託を拡大する方針を打ち立てた。包括業務委託の運営に関しても、当初の2004年度から開始され

た業務委託が契約期間の5年を迎えることもあり、2009年度に業務内容の見直しも含めた契約の更新を行っている。2009年度からは契約期間を3年間とし、2012年度から再度契約更新している。

3. 企業買収に伴う大新東の事業運営体制の転換

大新東は、えりも町での包括業務委託方式により業務運営するとともに、2000年以降自治体業務の受託を中心業務として全国展開を図っている（佐藤2010）。その一方で、大新東では2000年代初頭より観光事業の不振から経営が悪化していた。経営が行き詰まる中、2004年12月に大新東は投資ファンド企業に買収され、自治体や民間企業からの業務委託と、コミュニティバスや路線バス事業を中心とする自動車運行业務を中核業務として位置づけ直し、経営再建を進めた。

経営再建の中、2007年1月に外食産業やカラオケ事業を展開するシダックス株式会社（本社・東京都渋谷区）が公開株式買い付けに乗り出し、2007年3月に株式の過半数を買収して大新東を子会社化した。シダックスは2008年10月22日にも増資し、大新東を100%出資の完全子会社とした¹³⁾。シダックスが大新東の株式買い付けを行ったのは、大新東の持つ自治体業務受託のノウハウを利用し経営の多角化と安定した取引先の確保を目指したためである。一方で大新東が買収に応じたのは、経営基盤の確立が急務であったことが最大の理由であった¹⁴⁾。

シダックスによる完全子会社化に伴い、大新東は地域ブロックごとに設けていた支社を、シダックスの保有する支社に統合して業務の一体化を進めている。えりも町を管轄していた大新東の北海道事業部および札幌支社（いずれも札幌市所在）は、シダックスの北海道支店に統合された。しかし、大新東が合併前に設置しえりも町の業務を担ってきたえりも営業所は組織再編の対象とされず、そのまま維持されている。えりも営業所は、町内の受託業務の管理

運営と近隣自治体への営業を主に取り扱ってきたが、子会社化後も業務に関する機能に大きな変化はない。ただし、えりも営業所に併設されている、大新東のグループ企業で人材管理を担当する大新東ヒューマンサービス社については、2012年度より支社扱いから営業所扱いに変更し、管理機能の一部を北海道支店へ移した。

また、委託開始時点で札幌支社長との兼任であったえりも営業所長は、シダックスの子会社化後に町内出身者に変更するとともに、担当業務を町内の委託業務管理および周辺自治体への営業に限定した。これは、業務の運営や雇用における地元との関係改善を目指すための対応として位置づけられている。

Ⅳ 委託業務の長期的動向と事業運営関係の変化

1. 長期的なサービス供給内容の変化

このような契約の締結や企業経営の変化の中で、2004年以降の長期的なサービス内容の変化について、対象となる4つの業務分野におけるサービスとその管理運営体制の点から考察する。

まず、サービス数については、毎年度の大新東と町の合議により次年度の業務数および業務内容を決定する方法が継続している。その中で、車両運行業務・給食調理業務・施設管理業務におけるサービス供給内容の変化を確認すると（表3）、スクールバス等の運行を2006年度に、町長公用車の管理運行を2009年度に追加した。一方で、2012年度から保育所の保育士業務を直営に戻した¹⁵⁾。それ以外は、原則として2004年度に委託した業務内容が維持されている。保育所の業務に関しても、国の保育政策に連動する形でえりも町が直営に戻したためであり、大新東側の判断によるものではない。

また包括業務委託後の開館時間、利用料金等のサービス内容も、大新東による大幅な内容の変更は見られない。町も委託した業務のサービス内容に関

する条例改正等を行っていないため、委託により管理運営する業務内容について大幅な変更はない。こうした対応から、長期的な契約に関わらず町内のサービスは委託開始時の供給内容が維持されている。

サービス内容に対し人員数は、委託当初は74名であったが、業務数の増加に伴い、2012年3月時点では代務員を含め113名まで増員されている（表4）。この増員は、各施設や業務における代務員の確保を図る意味が大きい。特に、給食調理業務や保育業務といった資格を必要とする分野では、欠員時の職員補充が不可欠なため、代務員を多く確保している。結果、これらの業務で代務員数が増える傾向が見られる。

ただし、委託開始時に転籍した非正規職員の多くは高齢による退職等により減少し、2012年時点で全従業者の約3分の1となっている。現在、従業者の多くは、包括委託開始後に大新東が独自に雇用した者である。大新東は、退職等による欠員が出た際に、浦河町内にある公共職業安定所を通じて従業者を募集し、えりも町内および近隣の自治体に居住する応募者を、代務員の待遇で採用している。大新東が持つ全国ネットワークを用いず、地元から従業者を採用するのは、えりも町内の雇用確保を目指しているためである。ただし、保育士等の資格を要し、町内で人員を確保できない業務については、道内を中心に町外から従業者の一部を採用している。町が保育業務を直営に戻した後は、全国ネットワークを利用して、希望者を他地域の営業所に異動して従業者数を調整している。保育以外の業務についても、えりも営業所で雇用している従業者のうち、希望者は大新東の他営業所への転籍を認められており、社内での従業者の流動化が進んでいる。

2. 包括業務委託に対する経費の変化

包括業務委託開始後の各業務にかかる経費（決

表3 民間委託開始後のサービスの運営状況

【車両運行・施設管理業務】

番号	施設・サービス名	利用時間・回数等	利用料金	備考
2	えりも中学校スクールバス	◎	n/a	目黒中学校の廃止に伴い 2006 年度より新設
5	庶野小学校スクールバス	◎	n/a	目黒小学校の廃止に伴い 2006 年度より新設
6	えりも町斎場	-	-	
7	清掃センター	-	-	
8	町民体育館	-	n/a	
9	第二体育館	-	n/a	
10	スポーツ公園	-	-	
11	温水プール	-	n/a	
12	中央保育所施設管理	-	-	2012 年度より委託停止
12	中央保育所車両運行	◎	-	車両増備に伴い運行回数の増加
13	えりも岬保育所	-	-	2012 年度より委託停止
14	庶野保育所施設管理	-	-	2012 年度より委託停止
14	庶野保育所車両運行	◎	-	目黒保育所廃止に伴い 2006 年度より新設
15	老人福祉寮	-	-	
16	高齢者センター	-	-	
16	福祉バス	-	n/a	
17	福祉センター	-	-	
19	風の館	-	-	
20	しゃくなげ公園	-	n/a	2006 年度から業務なし
21	郷土資料館・水産の館	-	n/a	
■	公衆トイレ	-	n/a	

【給食調理業務】

番号	施設名	献立作成	配食数	備考
1	えりも小学校	北海道	-	
2	えりも中学校	北海道	-	えりも小からの配送のため、調理員の配置なし
3	東洋小学校	北海道	-	
4	笛舞小学校	北海道	-	
12	中央保育所	町→大新東	-	
13	えりも岬保育所	町→大新東	-	
14	庶野保育所	町→大新東	-	
18	国保診療所	町→大新東	-	

表中施設等の番号・記号は図2・図3に対応、◎はサービスの向上、-はサービス変化なし、n/aはサービスにかかる設定が元々存在しない。

(えりも町資料、大新東資料および聞き取り調査により筆者作成)。

表4 えりも町の包括業務委託の従事者数の推移

	2003 (委託前)	2004	2006	2012
車両運行業務	15	15	16(1)	18(1)
施設管理業務	42	32	40(11)	42(13)
給食調理業務	17	20	25(4)	32(11)
清掃業務	10	7	8	11
合計	84	74	89(16)	113(25)

単位：人

括弧内は欠員等が発生した際に業務に従事する代務員数。

委託後の従業者数は、2012年は3月、それ以外の年次は4月時点のもの。

(えりも町資料および大新東資料により筆者作成)。

表5 えりも町の包括業務委託に対する委託費の推移

年度	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
委託費合計	22,684	22,009	22,066	23,387	24,908	25,802	25,810	21,674
車両運行業務		6,331	6,300	7,395	7,917	7,937	7,943	7,957
給食調理業務		6,724	6,709	6,786	6,728	6,726	6,746	6,771
施設管理業務		8,795	8,897	9,046	9,885	10,761	10,743	6,568
清掃業務		159	160	160	378	378	378	378

単位：万円

2004年度については、業務ごとの明細に関する資料なし。

(えりも町資料により筆者作成)。

算書における各業務の項目「委託費」は(表5)、2006年度に最も下がったものの、その後委託業務数の追加に伴い、増加している。その内訳を見ると、給食調理業務に関しては、業務数が変化していないこともあり、金額は大きく変わっていない。一方で施設管理業務では大きな業務内容の変化がないにもかかわらず、金額は増加しており、委託費増加の大きな要因となっている。

施設管理業務で委託費が増加している理由として、この分野でのサービス内容の拡充があげられる。町内3保育所のうち、中心部に最も近い中央保育所では、保育児対応のため従業者の増員が進められている。小中学校でも、2008年にスクールバスの台数を増やし、学校統合後の児童生徒のアクセス向上を図っている。

加えて、業務管理にかかる原料費等の上昇も、施設管理業務で委託料が増加した要因となっている。2008年以降の施設管理業務や車両運行の委託費増加は、石油価格や原料費の高騰といった社会情勢が理由であり、大新東の都合によるものではない。

しかし、その他の業務に関する経費はほとんど増減が見られない。これは、契約期間内での人件費の金額設定を委託後に変更していないことが大きい¹⁶⁾。人件費については、2004年度以前の臨時・嘱託職員の給与額をベースにしているが、昇給や賞与に関しては計算からは除外している。こうした形での委託費の算出を現在でも続けていることが、経

費が大きく変わっていない理由となっている。

3. 包括業務委託開始後の事業関係の変化

以上で示されたサービス運営状況を踏まえて、運営にかかる行政と民間企業の対応、および両者の関係を考察する。なお、町内の業務運営における各アクターの相互関係を示すと図5のとおりになる。こうした関係を、以下ではえりも町—大新東の関係と、大新東—えりも町内の企業との関係を中心にして実態を示す。

1) 業務運営をめぐるえりも町と大新東の関係変化

まず、事業に携わる町と大新東の関係について、委託開始時点と2012年時点での運営関係の変化を、契約更新と業務運営方法に着目して検討する。

町と大新東の包括業務委託の契約は、委託開始時の方式を踏襲し、契約更新時の2009年度、2012年度とも、3年間の随意契約を採択している。このように連続した随意契約を採用していることに対し、えりも町は他の民間企業の参入がある場合は、新規参入企業を含めた選定を行う意向を持っている。しかし実際には、多様な業務への対応や数十人単位での雇用を確保できる企業はえりも町内や近隣地域に大新東しか存在しないため、大新東に業務運営の委託を続けることを前提にした条件や契約内容を取っている。こうした点を踏まえれば、契約は更新されているが、えりも町と大新東の間では原則として長

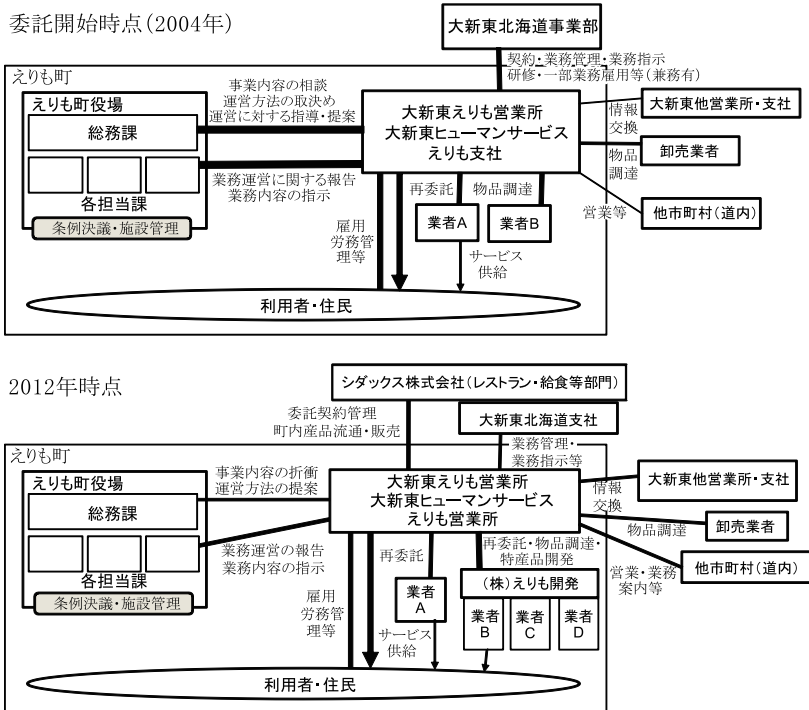


図5 えりも町の委託業務運営に関わる主体間の関係

図中矢印はサービス供給を、実線は事業運営関係を、線の太さは相互に接触する頻度を示す。
(えりも町、大新東えりも営業所の資料および聞き取り調査により筆者作成)。

期間の業務委託を念頭に置いた契約関係が築かれていると言えよう。

その一方で、効率的な運営が困難で、自社が保有する営業所や配送網が利用しづらい遠隔地であるにも関わらず、大新東は現段階でえりも町内の包括業務委託の運営から撤退する意思は持っていない。これは、包括業務委託による利益の確保や委託業務を通じて形成された取引関係を活かした観光物産品開発等の事業拡張が見込めることに加え、大新東の最初の包括業務委託の事例として運営を長期的に継続することが求められているためである。えりも町での包括業務委託は、委託開始時から経営再建を図る大新東のモデル事業として位置づけられ、他の自治体における営業を行う際の宣伝や視察の対象となっ

ていた。シダックスの子会社化後も、大新東はえりも町の委託業務を重視する指針を取り続けており、引き続き代表的な受託事業の事例と位置づけている¹⁷⁾。

次に、えりも町と大新東の業務運営時における関係の変化に着目する。業務運営にあたり包括業務委託開始時点で町と大新東の間では、業務運営に関する話し合いと、運営状況の確認を高頻度で実施していた。しかし、2012年時点においては、業務運営に関する話し合いの回数は大幅に減少している。委託開始当初は、総務課や委託業務の管轄部局と大新東えりも営業所との間での公的な報告や相談は数週間に1度といったペースで行われていたが、最初の契約更新を行う直前の2008年頃から、業務運営に

関する話し合いは数週間から1月に1度といったペースで担当課長と営業所担当者が行う程度である¹⁸⁾。

加えて、委託業務の大枠の方針を決める総務課と大新東の関係においても、相互に話し合いを行う頻度は減少している。2011年度に実施された2012年度以降の契約更新に関わる契約や対象とする業務や金額、大新東側からの業務提案などを含んだ折衝では、営業所と総務課との間で月に1回行う程度に変わっている。また委託に関する折衝内容は、業務内容の増減に関わる経費や人件費に加えて、業務遂行に必要な運搬費用や、物品・食品等の納入、自動車車検などを含めたサービス供給についても取り決めを行う。こうした業務内容に関する折衝は、毎年度検討し直すほか、全体の契約内容は契約更新時に見直している。

これらの業務内容にかかる合議は、次年度の予算案作成と議会審議の必要があるため、毎年11月から12月にかけて大新東のえりも営業所長と総務課の間で行われる。しかし、定期的な業務内容の見直し以外の折衝は随時行うものとされ、急激な景気変動や法律制定・改正等により金額や業務内容が著しく変わる場合に話し合いが行われる程度である。これらの点から、えりも町と大新東の間での委託業務を対象とする取引、事業運営に関わる話し合いや交渉は、委託開始直後には高頻度で行われていたが、長期的には回数が減少していると判断できる。

ただし、こうした相互の接触頻度の低下が、行政と大新東の関係の希薄化につながっているわけではない。行政から見た際には、接触頻度の減少は対象としている業務の運営能力や遂行状況を評価したものと判断できる。委託の準備期間や委託実施直後に高頻度の接触が必要であったのも、業務運営体制を確立するために、行政・企業とも相互に業務内容のすり合わせが必要であったことが大きい。また、契約締結等は大新東本社が行っているが、えりも町内

に関する実務に関しては、えりも営業所が管轄し続けている。委託から数年が経過し、えりも営業所で実務面のノウハウが蓄積されてきたことが、話し合いを減らしても業務運営に支障が出ないとする町の判断につながったと指摘できる。

2) 町内の業者と大新東の関係の構築とその変化

1) で示した、えりも町と大新東の関係は業務運営に直接関与するものである。しかし大新東は域外の企業であるため、委託業務運営そのものにかかる関係のみならず、事業運営に必要となる支援サービスや関連事業についても町内の事業者と競合が発生する。こうした委託業務に関わる側面を踏まえ、次に大新東とえりも町内の業者との委託後の関係を考察する。

えりも町内の業者と大新東の関係において、委託開始当初から大新東は業務用の物品のみならず、自動車の車検、燃料の調達等も含めて地元企業の利用を進めている。地元企業の利用は委託開始当初から行われていたが、1度目の契約更新後から強化され、現在では給食調理業務における食材も含め、大半をえりも町内の業者から調達している。

物品調達等において大新東が町内業者の利用を進める上で重要な役割を担っているのが、町内の中小業者が組合で結成している株式会社えりも開発¹⁹⁾である。町から承認を得た上で、大新東はえりも開発を通じて一部業務を再委託するだけでなく、物品の調達を行っている。

また、委託業務運営における関係以外でも、大新東はえりも開発を通じて地元の水産加工業者との間で新たに取引を始め、特産品開発・流通を共同で進めている。町内の水産加工業者と大新東が取引を開始した理由としては、町内の水産加工業者が販路拡大を目指したことがあげられる。大新東の側も町内の水産品を、シダックスの中核業務である外食部門での利用や自社の業務通販などを通じた活動へと展

開できるため、積極的に地元企業との間で取引を拡大している。

以上の委託業務や関連業務での地元業者との連携は、えりも町との契約で義務付けられたものではなく、大新東側が地元業者に対して行う配慮によるところが大きい。しかし、大新東の配慮が、必ずしも地元業者と大新東の良好な関係に結実しているわけではない。町内業者を利用した食材調達では自社の流通網を利用した場合よりもコストが割高になる点、食品衛生等に係る安全基準への対応の点から、大新東は食材の一部を地元の業者から購入せず、全国に流通網を持つ企業との間で取引を行っている。こうした大新東による物品調達に対して、町内の業者は、物品等の全面調達や、町内業者利用の拡大などを進めることを大新東側に要請している。

こうした双方の摩擦を解消するため、2012年4月には大新東と、えりも町商工会、町役場の三者による話し合いの機会が設けられ、各方面からの納品に関する調整を行い、納品等の体制を維持している。

4. えりも町の民間委託における信頼の役割と持続に関する検討

1) えりも町の民間委託における信頼の形態と機能

以上の包括業務委託の運営を踏まえて、えりも町における委託事業の持続性におけるアクター間の相互の信頼の役割について、委託時の契約方式や実際の業務運営体制、およびサービス供給を中心とした町内での業務内容の変化より検討する。それとともに、縁辺地域における地域条件との関係を明らかにする。

佐藤（2010）の三戸町と同様に、えりも町の民間委託でも、域外業者との間で業務の仕様を明確に定めず、罰則ではなく話し合いや高頻度の折衝を通じた関係によって委託業務を行っていることが示される。契約時の取り決めについても、随意契約の採用や、業務内容の明確化の条項を織り込まないことに

よって、行政・企業とも長期間を念頭に置いた契約としている。長期的な運営関係においても、業務運営方式の統一、毎年の業務にかかる話し合いと委託内容決定の合意形成といった、運営における行政と民間企業間での方針統一を図っている。

一方でえりも町民や、町内の業者との間の関係においても、受託企業は町内からの従業員採用の継続や、委託開始時点で盛り込まれていなかった地元企業からの物品調達、地元企業との物産品の共同開発など、業務運営において良好な関係の構築を目指している。包括業務委託がえりも町で維持される理由として、委託開始以前から、行政と民間企業がえりも町内の事業に対する方針の統一を進めていた点が大きく作用していたと見ることができよう。

以上のえりも町での運営に関わる主体ごとの関係を、酒向（Sako 1992；酒向 1998）が示した取引関係や信頼関係の区分と照らし合わせると、えりも町と大新東の取引関係は、OCR型の関係として表現できるものといえ、事業に対しての相互理解と指針の統一を図ることで、安定した運営とサービス悪化の回避を両立させている。この点は事業運営における受託業者と町内の事業者との話し合いの増加や、コスト圧縮幅を明確にしない形で業務委託を実施している点に現れている。また、委託開始時に行われていた、業務運営における高頻度でのえりも町と受託業者の接触と折衝は、包括業務委託に向けた相互の方針や運営のあり方を理解するだけでなく、委託による共同事業化を進める上での主体間相互の運営能力や長期的にサービス供給の維持を図るのに有効な方法の構築を見極めるための対応であったと判断できる。これらの長期的な包括業務委託の実施にかかる行政と受託業者の関係から、えりも町における民間委託は、行政と受託業者の間での「約束厳守の信頼」だけでなく、「能力に対する信頼」や「善意に基づく信頼」の構築を図ったものと解釈できる。このように、「善意に基づく信頼」の構築を進めた

ことが、民間企業の撤退やサービス悪化を防止し、長期的なサービス供給の安定化につながっていると言える。

他方、えりも町の民間委託をめぐる関係を、高橋（2006）で示された業務内容と契約関係の議論と対比させると、えりも町の民間委託で対象となったサービスは、内容が明確でコスト削減可能な業務でありながら、OCR 型の取引関係をとっている点で、高橋が提示した業務内容と契約方式の対応関係と一致していない。従って、高橋の提示した取引関係と業務内容に応じた類型化は、縁辺地域においては適当でないと判断できる。

2) 縁辺地域の地域条件と信頼の構築との関係

では、以上の包括業務委託に伴う契約関係と運営方式がえりも町で取られたのはなぜか。この理由を、えりも町の縁辺地域としての地域条件に照らし合わせて考察すると、行政と企業それぞれの委託業務に対する意向が大きく影響を及ぼしていると考えられる。行政側は、民間企業によるサービス水準の低下や、短期間での撤退の回避を包括業務委託の大きな目的としている。それに対して企業は、経営再建を進める上で包括業務委託を用いた自治体からの業務受託を自社の中核的業務とするために事業ノウハウを蓄積するとともに、他自治体へ実績の宣伝材料にすることを最も重視している。このような各アクターの意向は、いずれもえりも町という縁辺地域で民間委託後のサービスを持続させる上で重要な意味を持っていると推測される。

まず従来サービスを供給してきたえりも町行政は、直営からの撤退後もサービスを長期的に維持することを念頭に置き、民間委託の計画を立てていた。しかし、行政が担ってきた多様なサービスを運営する能力を持ち、かつ多数の非正規職員を一度に転籍させて雇用できる企業が、町内はもとより近隣地域にも存在しない地域条件に置かれていた。この地域

条件下で、事業運営を持続的なものとするには、選定できる企業は町から遠距離にある大都市に所在する大規模な企業に限定される。一方で参入した域外企業が撤退した際にはサービス供給が維持できなくなり、町民の生活に大きな影響を及ぼすことになる。

こうした状況下で、事業運営できる企業を町内につなぎとめながらサービスを安定して持続的に供給するには、行政は企業の活動や指針の内情を深く知る必要があった。従って、行政が企業との間で「善意に基づく信頼」の構築を進めたのは、企業の運営に対するモニタリングコスト負担を減らして運営を行いやすい環境を整えるだけでなく、企業の業務運営能力や企業が町に対して持つ方針・戦略を行政が理解しようとしていたことが、大きな理由となっている。この背景には、縁辺地域という地域条件下であっても、企業による長期的に安定した町民へのサービス供給につなげることを、行政が町政の最重点化課題として位置付けていたことが強く影響を及ぼしている。

企業理解を図る一方、事業の高頻度なチェックや罰則の設定、業務仕様の明確化といった項目を設けて企業側を強く縛ることは、民間企業が運営を続けるための阻害要因につながりかねないといった危機も行政は併せ持っていた。従って、話し合いを通じた改善を図ることは、企業に対する事業運営上の制約を緩和していると判断できる。

それに対して企業側も、経営指針を変更し自治体からの業務受託を中核的な業務とするにあたり、収益を確保する以上に、全国の自治体に向けて自社の受託実績をアピールする上で、最初の受託事例で行政と良好な関係を築き、受託業務を長期的に継続できることを示す必要があった。特に、えりも町のように近隣に専門的な企業が少なく、民間委託が困難な縁辺地域の自治体からの受託実績があることは、自治体がいかなる地域条件にあっても企業が業務受託可能であることを全国の自治体に宣伝できる。こ

のように最も委託が困難な地域で成功実績を作り、全国から受託数を増やして長期的に安定した収益を確保する体制を構築する経営戦略の中で、受託企業が最重要拠点として町を位置づけたことが、えりも町で長期的な事業運営の継続に向けた行政や地元企業との信頼構築を目指した取引関係につながったものと解釈できる。このような企業の姿勢は、自社のウェブページでのPRや、経営陣の頻繁な視察だけでなく、2007年に事業分野の拡大を目指した買収の目的にも現れている。

以上で示した縁辺地域における民間委託を取り巻く地域条件が、行政と企業それぞれの業務委託への姿勢を生むだけでなく、町内における業務委託の長期的維持という目標を一致させ、目標の達成のために信頼の構築を生み出していると理解できる。従って、包括業務委託の長期的な継続は、その結果生まれたものとして捉えることができる。

このようにえりも町では信頼関係を構築して安定的な委託業務運営を行っている。しかし一方で、運営にかかる相互の調整によって委託にかかる経費は増加しており、行財政改革による経費削減が民間委託のみで達成されているわけではない。委託業務の経費は、委託業務見直しに伴う業務内容変更によって削減されているものの、その削減幅は小さく、包括業務委託そのものが町の財政全体の大幅な改善に寄与しているわけではない。町財政における経費削減は、公共事業の縮減や退職者の不補充が中心である。

包括業務委託のみで大幅に経費が削減できていないのは、委託料の多くが非正規職員と同等の給与水準の維持と、委託手数料としての民間企業の利益分の支払いによるところが大きい。特に委託前の給与水準が維持されているのは、町内での雇用先確保を目的として続けている町の方針が大きな影響を及ぼしている。この点を踏まえれば、長期的な相互の能力に関する理解と、方針の一致といった信頼を通じ

た契約関係と業務の維持は、経費削減に直接的につながらないという課題が残っている。

経費と同様に、行政と民間企業の合議による事業の内容や運営指針の決定、業務をめぐる定期的な話し合いは、町の総務課を中心にして職員への追加的な業務負担を発生させている。こうした業務運営にかかる負担は委託開始時点で集中し、その後は民間企業の運営方法や能力にかかる行政側の理解が進んだことで長期的には減る傾向にある。しかし、正職員数が減少している中でも、次年度以降委託する施設等の選定と審議、予算案作成、町長などの執行機関や町議員への説明といった業務は毎年発生している。職員数が削減される状況下では、総務課を中心とした正職員は少ない人数で対応にあたることになるため、一部職員の負担の増加につながる可能性がある。

V おわりに

本稿で考察してきたように、えりも町の包括業務委託においては、行政と民間企業の間での協働的契約の実施および事業運営における相互の高頻度接触を通じて能力に対する理解を深めるとともに、「善意に基づく信頼」を目指した取引関係の構築が、業務運営の持続に重要な意味を持っていたことが示された。最後に事例とした業務委託における行政と民間企業の信頼関係を踏まえ、縁辺地域における民間委託の運営と業務の持続性に関する展望を行いたい。

現在地方自治体では継続的に民間委託に取り組むことが求められ、法改正による制度化も進められている。しかし、縁辺地域では代替となる専門業者の不在や、企業参入の少なさといった点から、民間委託の導入がそもそも難しく、長期的な継続は一層困難である地域条件下に置かれている。こうした地域条件のもと、民間委託を通じた長期的な業務維持を

図る上で、罰則や禁止事項を含めた契約によって行政が民間企業の活動を規制・監督するだけでなく、運営方法などに関して相互の理解を深めることを通じて、民間企業が持つ専門性や効率性を十分に発揮できるようにするインセンティブの付与や事業環境の整備を行うことが重要になる。

こうした民間委託を可能にする条件を縁辺地域で確立する上で、現在民間委託の実施で半ば義務付けられつつある競争入札の必須化や契約期間の短縮等の手続きは、縁辺地域においてそもそも導入が困難であり、長期的に見れば地域における安定したサービスを確保するには適さないと考えられる。業務委託費の削減に向けた公民間での取り組みや、委託費以外に発生する人件費やモニタリングコストを削減する必要はあるものの、自治体と民間企業間相互の能力の把握や話し合い等を通じた委託業務に対する公民間での方針の統一、長期的な運営を念頭においた事業の維持を図るための新たな制度設計が、縁辺地域で民間委託に円滑に取り組む上で必要になると考えられる。

加えて、民間企業の参入を促しつつサービス維持と運営コスト削減を達成できる新たな方式を独自に企画立案することが、今後更に地方自治体には求められる。本稿で取り上げたえりも町の包括業務委託の事例は、民間企業の提案により考案された新しい方式であるが、民間企業の参入が困難な縁辺地域の自治体では、こうした新しい方式を参照しつつ、地域の経済・社会状況や新方式の長短、財政状況等の地域条件に即した民間委託の手法の設計が、ますます必要となる。また、地方分権を推進する上でも、自治体が独自に新しい方式を採択できるようにするための法律上の規制の撤廃や、事業運営に関わる地方自治体への権限委譲が、国にも要求されるであろう。

最後に、本稿の内容を踏まえ今後の検討課題を示したい。第1に、行政と他セクター間の関係の分析

において信頼概念の議論を発展させるとともに、その有効性を検討する点である。本稿では企業間での契約関係における信頼の議論を踏まえて、縁辺地域の民間委託事業の運営を検討した。しかし、実際には企業間関係にかかる信頼を援用した検討が端緒につきはじめた段階にあり、行政—企業間関係の分析に関する理論面、分析手法が未熟であり、精緻化を進める必要がある。また、新しい公共の担い手として、非営利組織の意義も高まっている中では、行政—非営利組織間関係の形成や業務運営にかかる検討が、今後ますます必要になるであろう。こうした議論への利用に向けて、本稿で検討した社会ネットワークへの埋め込みや、組織間関係にかかる議論を詳細に検討し、行政と他セクターの信頼関係の解明に向けた展望を進める必要がある。

第2に、本稿で見られた事例が持つ一般性に関する議論である。本稿ではえりも町を事例とし、地域条件を踏まえて検討してきた。しかし、えりも町の委託方式や信頼関係の構築が、縁辺地域で長期的に民間委託を維持する方法として評価できるか、本事例のみで議論するのは難しい。また、本稿では民間企業の参入が困難な縁辺地域の事例をもとに検討してきたが、民間企業の参入が見込め、競争を導入しやすい都市部の自治体における公民間の信頼関係の分析が、民間委託の持続性に関する地域差の検討を進める上では必要になる。これらの検討を通じて、地方自治体における民間委託の導入とその維持に関する理解と政策提言を可能にするであろう。

謝辞

本稿の調査にあたり北海道えりも町役場総務課、大新東えりも営業所の皆様には、貴重な資料のご提供や長時間にわたる聞き取りにご協力を賜りました。また、松原 宏先生をはじめ東京大学人文地理学教室の先生方、院生諸兄には本稿執筆にあたり多

くの有益なご指導を頂きました。末筆ではございますがここに記して篤く御礼申し上げます。

本稿は2006年度に東京大学に提出した修士論文の内容の一部を元に、2012年5月から7月にかけて実施した追加調査の結果を踏まえ加筆修正したものである。その骨子は2012年9月に経済地理学会関東支部9月例会（於：東京経済大学）で報告した。

注

- 1) 民営化の導入に影響を及ぼす自治体内部要因に着目した研究として、片岡（2003）は自主財源比率の悪化や公金不正支出の問題、首長のリーダーシップが地方自治体で民営化を進める要因となったことを示した。その反面、田尾ほか（2009）は、競争入札制度に対して、自治体の財政逼迫化や民間企業の実態は影響力を持たないと指摘している。
- 2) 2000年代以降の一連の制度改革では、イギリスにおける強制競争入札をモデルとして事業者選定プロセスの法制化を進めたことが特徴としてあげられる。2006年に策定された市場化テスト法では、対象事業者を選定する際の競争入札制度導入が定められている。
- 3) こうした組織間の関係における相互調整は、Pfeffer and Salancik（1978）における「資源依存パースペクティブ」を援用したモデルとしたものとみなすことができる。資源依存パースペクティブでは、組織間関係の形成理由とパワーの不均衡関係を取り扱うEmerson（1962）の議論を利用している。Pfeffer and Salancik（1978）の議論では、Emersonらの議論を踏まえ、組織間相互の依存関係やパワー関係の調整メカニズムを検討したものと位置づけられる。
- 4) 企業間取引関係について、Uzzi（1996）では、法律等にもとづく「制度的契約」による条項が完全にできないことを示した。その上で、契約相手の善意や事業上の取引関係における「関係的取引」「心理的契約」によって相互の事業間取引を進める際、信頼構築が発生することを示した。
- 5) 企業間関係に対象を絞った研究においても、若林（2006）が、他企業への外部委託を取り上げ、委託に伴い発生する製品の質や価格面の管理の側面において信頼を構築することの必要性を指摘している。また、若林（2009:100-104）は、行政と民間企業間での戦略的提携の一つとして、官民協働（Public Private Partnerships）を取り上げ、組織間ネットワークの構築例として検討できることを提示した。
- 6) 集中改革プランとは、自治体の行財政改革推進を目的として総務省が2005年3月および2006年3月に全国全ての自治体に策定を義務付けた行財政改革計画である。集中改革プランでは、自治体が自ら行財政改革の具体的な目標を制定するものであり、その項目として定員管理、給与水準の適正化、出先機関の見直し、会計制度改革と並び、民間委託の推進が設定されている。また、集中改革プランでは数値目標の設定や重点的取組を明確化するとともに、行財政改革の年次別取組の公表も求められている。
- 7) 佐藤（2010）では民間委託の全国的な動向を示す資料として、総務省が実施した「市区町村における事務の外部委託の実施状況」（2003年4月1日実施）を用い、自治体区分に応じた導入比率を検討した。その結果、大都市ほど民間委託は進む一方、地方の小規模自治体になるほど民間委託の導入が進みにくく、かつ導入する場合でも都市部の企業を選定する比率が高まることを示した。
- 8) この背景には、前町長（1971～2005年在任）による町政方針が強力に反映されていたことがあげられる。町長の着任後の1972年度には、町で初めての総合開発計画を策定し、町政の重点項目として道路等の基盤整備、生産性の向上による第1次産業基盤強化、観光開発の促進、社会教育・福祉の充実を掲げていた。また、町長の在任期間が長期に及んだため、この方針は以後の総合開発計画でも反映されてきた。
- 9) 2003年度のえりも町一般会計決算の経常収支比率に占める人件費割合は32.4%であり、全国の町村平均（28.4%）よりも4%程度高い値であった。この割合は日高振興局管内の9町の中で最も高く、道内178町村（2003年3月末時点）の中でも13番目に高い値であった。
- 10) この町議会では、2004年3月議会で民間委託の実施に対する質疑応答がなされた。委託の実施に対して反対する議員が2名出たが、賛成多数で可決された。一方、町民に対する委託業務の説明は、2004年1月～2月にかけて町内各地区で開催された町政懇談会の中で行われたのみである。
- 11) 委託の期間や委託後の業務の不備に対して、2005年3月予算特別委員会および定例議会、2006年6月定例議会でそれぞれ質問がなされた。議員の質問に対して、町では、業務の不備が発生した際、指導は行うが業務不履行に対する損害請求は行わないと答えている。
- 12) えりも町では、2004年の第1次行財政改革推進計画により、職員数を2004年度当初の160人（条例で定める職員定数185名）から2010年4月には145名（各年度とも特別職・医師は除く）へと削減した。2010年から2015年にかけての行財政改革推進計画では、退職者不補充などを通じて、一層の経費の削減を図ることを目的としている。
- 13) なお、2007年3月の子会社化の段階で、シダックスは既にJASDAQ市場に上場されていた大新東の株式の52.4%を保有して、傘下に収めていたが、経営再建の段階であったため、完全子会社化はしなかった。2008年10月に完全子会社化がずれ込んだのは、シダックスが大新東の業績回復等を待っていたためである。
- 14) シダックスプレスリリース「シダックス株式会社による

大新東株式会社の株式交換による完全子会社化について」(2008年8月8日)による。

- 15) えりも町が保育所を直営へ戻したのは、2012年度改訂の国の派遣労働基準に抵触する恐れがあったためである。保育所の業務を直営に戻すにあたり、2011年度中に大新東側とえりも町側で話し合いが行われて合意に至っている。
- 16) 包括業務委託の契約に含まれる経費は、主に人件費(毎年度当初に各業務について10ヶ月分で算出し、決算時に過不足額を精算)、管理費(従業員の保険料など)、業務経費(食材、燃料費など)および手数料(大新東の利益分となり、他の費用合計の1割弱)からなっている。
- 17) 包括業務委託開始前後から大新東本社の幹部は、年に数度えりも町に視察で訪れた。シダックスの子会社となった後も、副社長(経営統合前の大新東社長)が訪れるなどしている。また、包括業務委託の取組は、北海道新聞(2004年4月2日朝刊)など、北海道内を中心に大きく報道された。
- 18) ただし、業務を遂行する上で最低限の人員の確保が必要になる業務(ごみ収集など)では、現在でもサービス供給日に、業務運営に必要な人員の配置状況や業務の実施状況を担当課へ報告する体制をとっている。
- 19) えりも開発は、建設業者を中心にして町内の中小業者により結成された業者組合であり、取り扱う業務内容は建設業、水産加工業、自動車修理、一般小売など、多岐にわたる。2012年からえりも開発では、本町地区のスーパーマーケット跡地を利用し、地元の特産品販売や観光案内を行うえりも町交流館の管理運営を行っている。

文献

- 今井 照 2006.『自治体のアウトソーシング』学陽書房。
えりも町 2001.『増補えりも町史』えりも町。
えりも町 2011.『えりも町130年記念「まちの10年」』えりも町。
片岡美佳 2003. 都道府県におけるNPM型行政改革. 村松岐夫・稲垣裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』134-152. 東洋経済新報社。
グラノヴェッター, M. 渡辺 深沢 1998. 経済行為と社会構造—埋め込みの問題. グラノヴェッター, M. 渡辺 深沢『転職—ネットワークとキャリアの研究』239-280. ミネルヴァ書房。
Granovetter, M. 1985. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* 91: 481-510.
酒向真理 1998. 日本のサプライヤー関係における信頼の役割. 藤本隆宏・西口敏宏・伊藤秀史編『サプライヤー・システム—新しい企業間関係を創る』91-118. 有斐閣。
佐藤正志 2010. 縁辺地域における自治体公共サービス民営化の特徴—青森県三戸町の包括業務委託の事例. 地理学評

論 83: 131-150.

- 杉浦真一郎 2003. 介護保険制度による事業者間競合とサービス事業の展開—石川県穴水町の訪問介護を事例として. 地理学評論 76: 497-521.
田尾雅夫・主馬健之助・野口寛樹・中本龍市・桐畑秀照 2009. 多様化に関する調査とその分析. 宮川公男・山本清編著『行政サービス供給の多様化』151-238. 多賀出版。
高橋愛典 2006. 『地域交通政策の新展開—バス輸送をめぐる公・共・民のパートナーシップ』白桃書房。
高寄昇三 1986. 『地方自治の選択—創造性, 情報性, 経営性』学陽書房。
畠山輝雄 2012. 介護保険地域密着型サービスの地域差とその要因. 地理学評論 85: 22-39
古川周三 2004. えりも町の実験, 大規模業務委託の行方. 地方自治職員研修 37(9): 33-35.
真淵 勝 2009. 『行政学』有斐閣。
水野真彦 1997. 機械メーカーと部品サプライヤーの取引関係とその変化. 人文地理 49: 525-545.
宮崎伸光 1997. 公共サービスの民間委託. 今村都南雄編著『公共サービスと民間委託』47-86. 敬文堂。
宮澤 仁 2003. 関東地方における介護保険サービスの地域的偏在と事業者参入の関係—市区町村データの統計分析を中心に. 地理学評論 76: 59-80.
矢寺太一 2002. 保育サービス供給の変化とその利用構造—「横浜保育室制度」導入後の横浜市を事例に. 経済地理学年報 48: 119-140.
柳 至 2010. 地方政府における外部委託の状況. 辻中 豊・伊藤修一郎編著『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会』77-93. 木鐸社。
山倉健嗣 1993. 『組織間関係—企業間ネットワークの変革に向けて』有斐閣。
與倉 豊 2008. 経済地理学および関連諸分野におけるネットワークをめぐる議論. 経済地理学年報 54: 40-62.
吉村 弘 2004a. 都市規模と民間委託及び地方財政(1). 山口経済学雑誌 53(2): 91-107.
吉村 弘 2004b. 都市規模と民間委託及び地方財政(2). 山口経済学雑誌 53(3): 239-254.
若林直樹 2006. 『日本企業のネットワークと信頼—企業間関係の新しい経済社会学的分析』有斐閣。
若林直樹 2009. 『ネットワーク組織—社会ネットワーク論からの新たな組織像』有斐閣。
渡辺 茂編著 1971. 『えりも町史』えりも町。
Dehoog, R. H. 1985. Human services contracting: Environmental, behavioral, organizational conditions. *Administration & Society* 16: 427-454.
Dehoog, R. H. 1990. Competition, negotiation, or cooperation: Three models for service contracting. *Administration & Society* 22: 317-340.
Dehoog, R. D. and Salamon, L. M. 2002. Purchase-of-service

- contracting. In *The tools of government: A guide to the new governance*, ed. L. M. Salamon, 319-339. New York: Oxford University Press.
- Emerson, R. M. 1962. Power-dependence relations. *American Sociological Review* 27: 31-40.
- Goodwin, N. and Pinch, S. 1995. Explaining geographical variations in the contracting out of NHS hospital ancillary services: A contextual approach. *Environment and Planning A* 27: 1397-1418.
- Pfeffer, J. and Salancik, G. 1978. *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper and Row.
- Sako, M. 1992. *Prices, Quality and Trust: Inter-firm relations in Britain and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stubbs, J. G. and Barnett, J. R. 1992. The geographically uneven development of privatization: Towards a theoretical approach. *Environment and Planning A* 24: 1117-1135.
- Uzzi, B. 1996. The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: The network effect. *American Sociological Review* 61: 674-698.
- Walsh, K. and Davis, H. 1993. *Competition and service: The impact of the local Government Act 1988*. London: HMSO.
- Warner, M. and Hefetz, A. 2003. Rural-urban differences in privatization: Limits to the competitive state. *Environment and Planning C* 21: 703-718.