

行政の「新規事業」を担う組織体制の整備手法 —インフラの垂直的「官官連携」とその実働組織—

株式会社 野村総合研究所 社会システムコンサルティング部

主任コンサルタント 片桐 悠貴

1. はじめに

民間企業では、常に新たなビジネスチャンスをおねらって、従来、収益の柱となってきた事業とは異なる分野の「新規事業」を立ち上げることが多々ある。時には、そうして立ち上げた新規事業がいつしか本業を凌ぐ規模に成長することすらある。

一方、民間企業に比べて各団体・組織の所掌が明確に決まっている行政組織にも、新規事業は存在する。時代状況に応じて新たな政策課題が浮上すれば、それに対応した新規の政策が求められ、実行するための組織体制も整備する必要がある。特に小泉内閣が発足した2001年以降は、官邸主導でトップダウン式に決定した新規の政策を、いかに迅速かつ確実に実行に移すかが課題となっている。

そこで本稿では、近年、インフラの老朽化対策の重要性が高まる中で、行政の組織体制確保が特に課題となっている公営インフラの維持管理分野等を例に、行政組織が「新規事業」を実行に移す際に必要な組織体制の構築方法を整理・分析することで、当該分野にとどまらない政策の実行組織づくりに関する示唆を把握する。

2. 新たな政策ニーズの増大と既存の組織体制

1) 新たな政策ニーズの増大 —インフラの老朽化問題の表面化—

かねてより専門家からたびたび指摘される

ことはあったが、近年、特に各地で表面化し始めた社会問題として、インフラの老朽化がある。最も社会的な影響が大きかった例である、平成24年12月に発生した中央自動車道笹子トンネル天井板落下事故は、日本の主要な高速道路のトンネル天井板が落下するという未曾有の事態によって9名の尊い命が失われ、社会に強い衝撃を与えた。当該事故に関する調査・検討委員会は、この事故は天井の設計や施工等の問題に加え、事故前の点検内容や維持管理体制が不十分であったと指摘しており、これにより事故直後から、同様の構造を有するトンネルの管理者は緊急点検を余儀なくされた。また、平成25年2月には静岡県浜松市の水窪川（天竜川水系）にかかる第1弁天橋（つり橋）のケーブルが破断して橋が傾き、3名が負傷した。市の道路課が他のつり橋のケーブル損傷後、同橋を含むつり橋を緊急点検している期間中だった。

さらに、北海道では、日中に融けた雪が路面（アスファルト）の小さなひびや継ぎ目に浸み込み、夜間に凍結・膨張することでひびや隙間を広げ、路面の崩壊につながる「ポットホール」と呼ばれる寒冷地特有の道路舗装の破損が拡大しており、北海道開発局への通報件数が年間200～300件程度にまで増加している。

図表1にあるように、高度成長期以降に整備されたインフラの老朽化が急速に進むことが想定されており、上記の事例と同様の状況がその他のインフラ分野で起こり得る可能性がある。

図表 1 建設後 50 年以上を経過する社会資本の割合

	平成25年3月	平成35年3月	平成45年3月
道路橋 〔約40万橋〕	約18%	約43%	約67%
トンネル 〔約1万本〕	約20%	約34%	約50%
河川管理施設(水門等) 〔約1万施設〕	約25%	約43%	約64%
下水道管渠 〔総延長:約45万km〕	約2%	約9%	約24%
港湾岸壁 〔約5千施設(水深-4.5m以深)〕	約8%	約32%	約58%

出所) 国土交通省 社会資本メンテナンス戦略小委員会「市町村における持続的な社会資本メンテナンス体制の確立を目指して 参考資料」(平成 27 年 2 月) より NRI 作成

2) インフラ維持管理の主役となる地方自治体

それでは、前節で挙げた社会問題解決の当事者となるのは誰か。道路、河川、上下水道、港湾、空港といった国土、都市や農山漁村を形成するあらゆる基盤となる社会インフラには、基本的に法律でその管理者等*1が定められている。国の補助事業で整備した施設であっても、自治体や民間企業等が管理者等として定められている場合には、当該施設の機能が維持されるように常に管理を行う責任があ

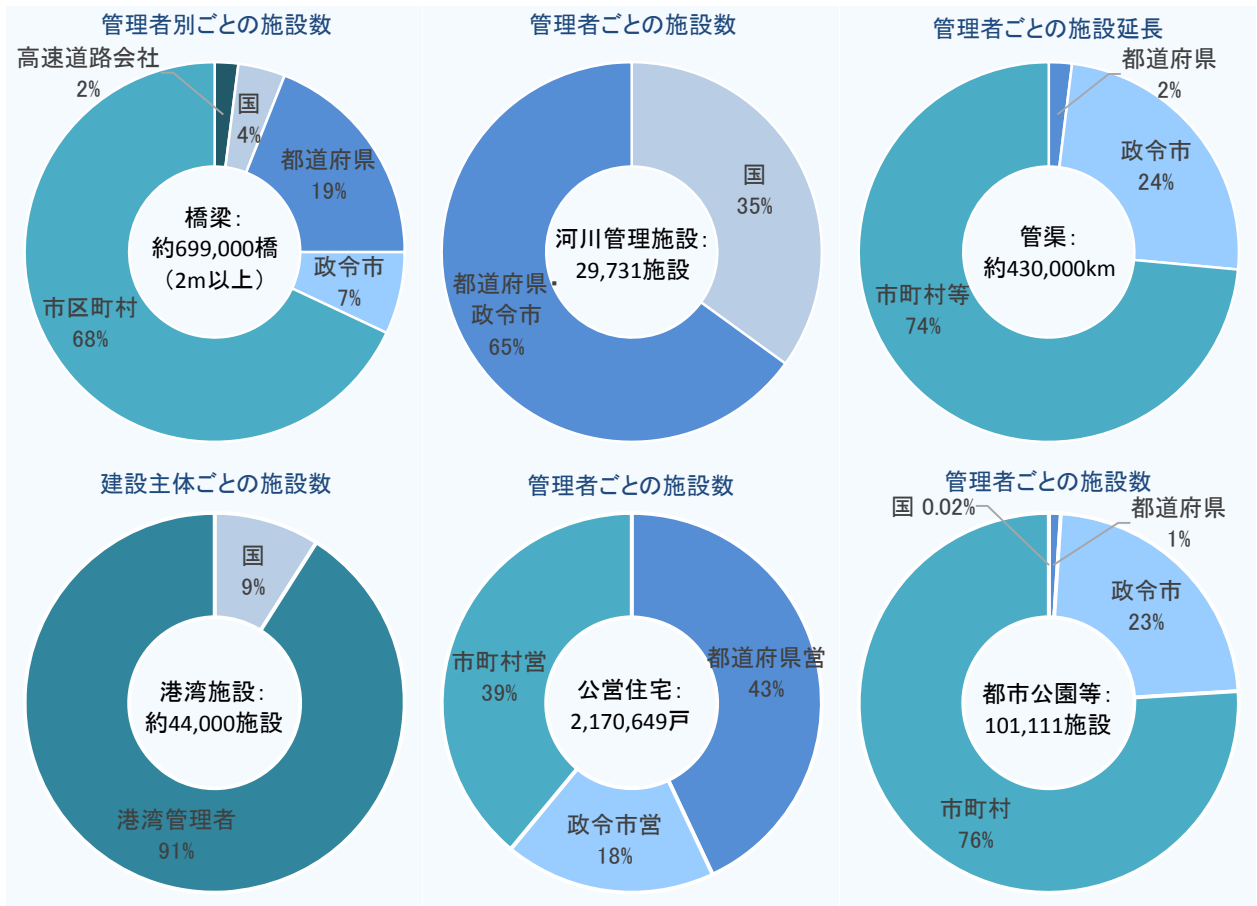
る。

特に、図表 2 に示した施設のうち、橋梁や公園では全体の 9 割以上、下水道や公営住宅では全施設を自治体が管理することとなっている。また、港湾施設のように国が整備・保有する施設を港湾管理者である地方自治体等に貸し付けたり、管理委託したりする分野でも、施設の整備・保有主体のうち 9 割以上を自治体等からなる港湾管理者が占めている*2。

*1 法令によっては、管理者以外の異なる呼称の場合もある。例えば、水道法では「水道事業者」、鉄道事業法では「第〇種鉄道事業者」という呼称が用いられている。また、地方公営企業法七条の二で、地方公営企業の経営に関し識見を有する者のうちから、地方公共団体の長が任命する定めるとされている「管理者」とは異なる。

*2 港湾施設は、国が整備し保有する施設を港湾管理者である地方自治体等に貸し付け、または管理委託することが可能なため、整備・保有主体と管理主体が異なるケースが多々みられる。このため、当該統計では港湾施設のみ建設主体ごとの数値が集計されている。

図表2 各インフラ分野における管理者等の割合



出所) 国土交通省 社会資本メンテナンス戦略小委員会「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について (答申) 参考資料」(平成 25 年 12 月) より NRI 作成

3) 組織体制の現状 — 中小自治体における脆弱な組織体制 —

前節で述べたように、インフラ管理の主役は地方自治体と言っても差し支えない。それでは、各自治体はそのためにどのような組織体制を確保しているのだろうか。

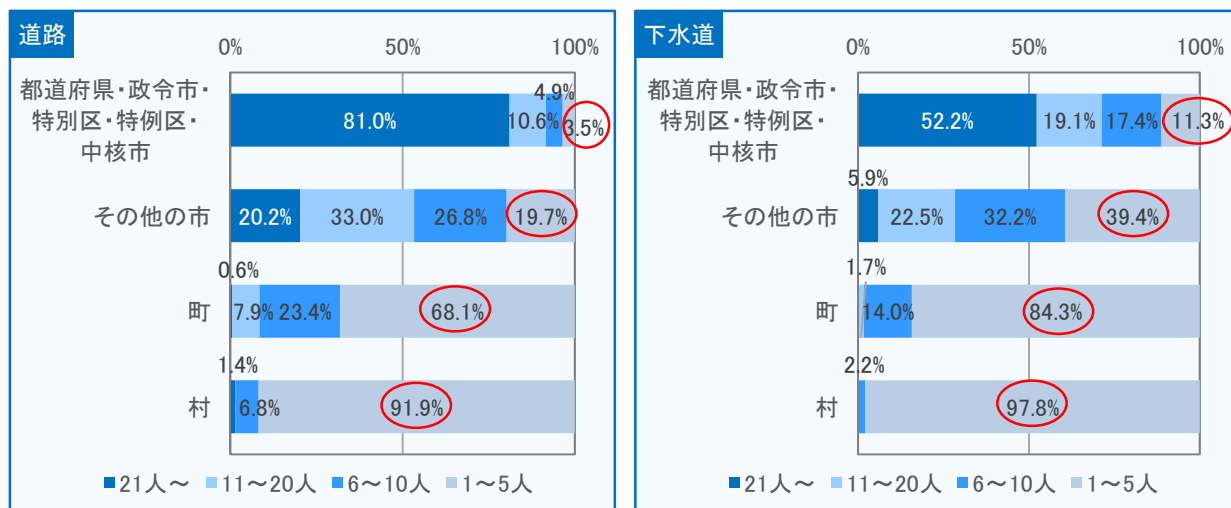
平成 25 年度に国土交通省の諮問機関である社会資本整備審議会技術部会社会資本メンテナンス戦略小委員会が実施した調査によると、維持管理・更新業務を担当する職員数が

5 人以下の市町村が多く、その傾向は人口規模が小さくなるほど顕著なことが明らかになっている (図表 3)。

そして、同様の調査によると、これらの規模の小さい地方公共団体を中心に、規則等で定められた巡視・点検を実施できていない例や、点検を実施している場合でもマニュアル等に基づいていない例*3 も一定割合確認されている (図表 4)。

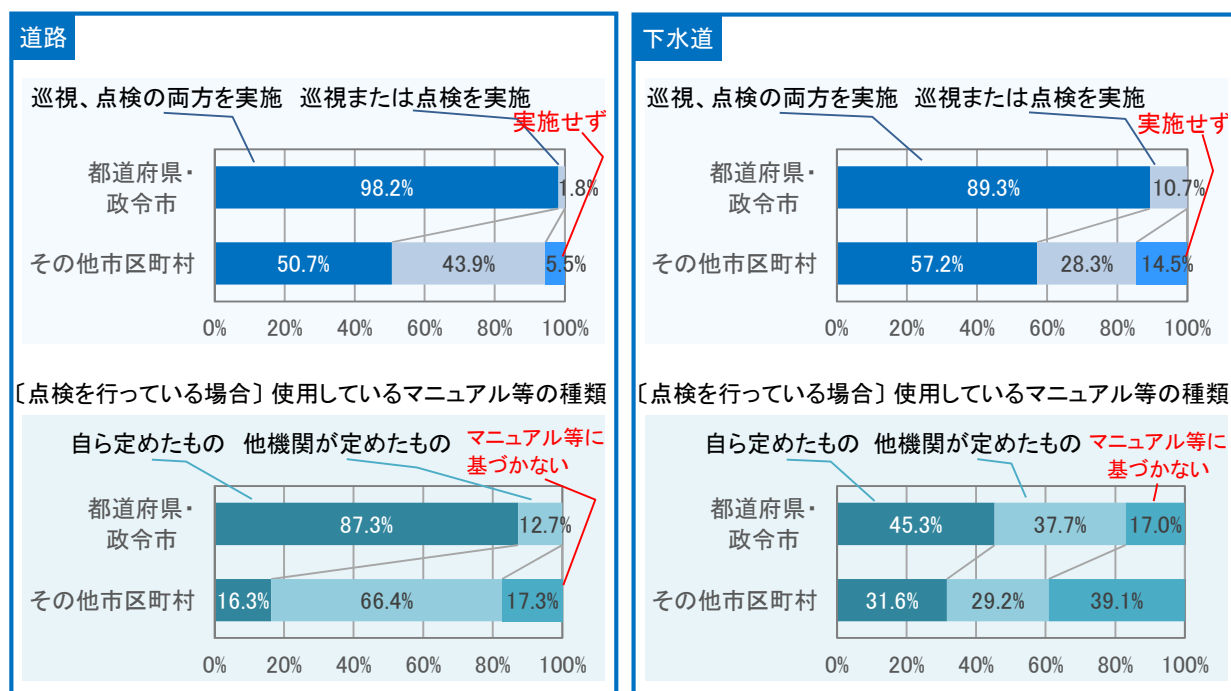
*3 マニュアルがない場合も含む。

図表3 維持管理・更新業務を担当する職員数



出所) 国土交通省 社会資本メンテナンス戦略小委員会「市町村における持続的な社会資本メンテナンス体制の確立を目指して 参考資料」(平成 27 年 2 月) より NRI 作成

図表4 巡視・点検の実施状況



出所) 国土交通省 社会資本メンテナンス戦略小委員会「市町村における持続的な社会資本メンテナンス体制の確立を目指して 参考資料」(平成 27 年 2 月) より NRI 作成

こういったインフラの維持管理・更新業務は、仮に十分な組織体制が確保されずに日々の点検等の水準が下がったとしても、必ずしもすぐにその影響が表面化するとは限らない。このため、これまでは前述のような脆弱な組織体制であっても、それが温存されてきた可

能性がある。

しかし、前節で述べたような問題の表面化を受けて、現在では自治体が主体となり推進すべき施策を次々に打ち出している。そもそも老朽化施設が増加して、修繕・更新に係る発注業務が増加傾向にあることに加えて、管

理する全分野でインフラ長寿命化計画^{*4}の策定とそのフォローアップが求められている。個別分野でも、例えば道路なら「点検は近接目視により5年に1回の頻度で行うことを基本とする」という道路管理者の義務が道路法施行規則により明確化される等、業務量の増大と並行して質のレベルアップも求められている状況にある。このような政策方針自体が明確な以上、あとはそれを着実に実行する組織体制の整備が重要な課題となっている。

3. 組織体制整備の選択肢とその限界

前章で述べたインフラの老朽化対策という新たな政策ニーズの表面化を受けて、国・自治体はそれに対応するための新たな組織体制の整備に取り組んでいるところである。その主要な選択肢は、基本的に2つに大別される。

1) 行政内部の組織再編

まずは、管理者の責任を負っている自治体で組織再編・強化を行う基本的な取り組みが存在する。例えば、北海道庁建設部では平成26年度より、建設政策局内の「施設防災課」を「維持管理防災課」に改編し、土木局の維持管理部門を集約している。加えて、平成27年度からは本庁の「維持管理防災課」と連動した組織の展開を目指し、各建設管理部に道路や河川等の維持管理部門と防災部門を一元化した「維持管理課」を設置し、情報伝達の迅速化や共有化を図っている。これらの組織再編によって、道路や河川等の公共土木施設の維持及び管理に関する業務を集約・一元化することで、限られた人員や予算を、分野にかかわらず柔軟に活用することが期待される。

また、同じ北海道の函館市では、平成23年4月より水道局と交通局を統合し、新たに企業局を発足させた。これにより、企業局が旧水道局の水道事業、下水道事業、温泉事業と、旧交通局の交通事業（路面電車）の4事業を実施することで、庶務・経理等を行う管理部門の一元化による事業運営の効率化が図られている。

こうした行政内部の組織再編によって人員・資源を効率的に再配置する取り組みは、新たな行政ニーズに対応するための組織整備手法として有効である反面、厳しい財政状況等を反映して、当該分野に係る組織の定員数・組織規模自体を大幅に増加させるのは難しい実情がある。他の部署との併任によって人員を配置することもある等、業務量の点で課題があり、その点を次節で示す民間委託が補完している。加えて、これらの組織再編は例示したように、すでに一定規模の人員を有している自治体のみで現実的に可能であり、1章で挙げたような小規模な団体には限界がある。

2) 民間企業への委託範囲の拡大

従来、行政側は計画策定や予算確保、工事の発注等に係る業務等を主に担い、実際の点検や工事実施は民間企業が行うのが通常であった。この民間企業への委託内容をさらに包括化し、発注業務や計画策定業務の一部を行政から民間企業へと移管する取り組みもみられる。

例えば、空港分野では、仙台空港と関西国際空港に相次いで導入された公共施設等運営権を活用したPFI事業により、民間企業が空港事業の増収策とともに施設の長期的な維持管理・更新計画を策定して、空港事業による収益を原資に維持管理・更新業務を実施する

^{*4} 個々の自治体が管理するインフラについて現状と課題を整理するとともに、中長期的な維持管理・更新コストの見通しや、必要施策の具体的な取り組み内容と工程等を示すもの。総務省の定める総合管理計画と一体的に策定されることもある。

ことが特徴である。これらの取り組みは地方管理空港にも拡大する見込みである。

また、下水道分野でも静岡県浜松市において、初めて同様の公共施設等運営権を活用したPFI事業における事業者選定プロセスが進行しており、平成28年度末頃には優先交渉権者の選定が完了して、平成30年度より業務が移管される予定となっている。

このような取り組みは、これまで民間側が担ってきた点検や工事施工等の実作業に加えて、行政側が実施してきた維持管理・更新計画の策定や修繕・更新投資の実施時期に関する検討、及び工事発注業務までも民間に移管するものであり、新たな行政ニーズに対応した組織体制を民間企業が確保し、行政はそのモニタリングに専念することになる。平成27年12月には内閣府が「PPP/PFI優先的検討指針」を公表し、自治体に対して平成28年度中にPPP/PFI手法を優先的に導入するためのプロセス等に係る規程を整備することを求める等、民間企業への委託範囲の拡大傾向が一層加速することが想定される。

このように、民間への委託範囲の拡大によって、新たな政策ニーズに対応するために必要となる人的リソースを行政組織の外部に求める手法は、行政組織のスリム化が要請されている今日では大変有効であるが、その場合には民間企業との良好な関係を構築することが不可欠となる。特に、図表3で示したような体制上の深刻な問題を抱えている小規模自治体では、十分な発注ロットが得られないため、既存の工事発注では応札事業者が確保できず、維持管理・更新に係る事業が滞ることがある。実際、前述の「PPP/PFI優先的検討指針」も人口20万人以上の自治体を主要な対象としており、小規模な自治体においては現行の管理単位を温存したままでは、官民連携の範囲を拡大してもその効果が十分に得られない可能性がある。

4. 新たな選択肢としての「官民連携」とその課題

1) 垂直的「官民連携」の必要性

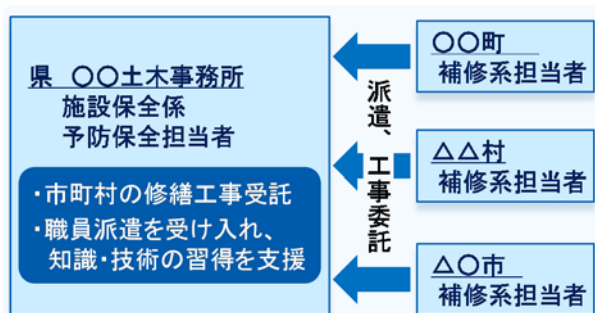
前章の最後で提起した課題に対応し、官民連携を補完する取り組みとして、近年、「官民連携」とも言うべき手法を一部の自治体で先行的に実施しており、所管省庁である国土交通省や総務省等でもその普及を図った施策を相次いで打ち出している。

具体的には、本来の管理者である自治体ごとにインフラの維持管理・更新業務を実施するのでは十分な発注ロットが確保できない場合や、行政としての発注業務等の質が確保しづらい場合に、都道府県等が技術的な助言等を行ったり、域内市町村の業務を一度包括して発注ロットの規模を確保したりすること、近隣の比較的規模の大きい団体と施設使用等で連携すること等の取り組みがみられる。これらの特徴は、小規模な団体同士の水平的な連携というよりも、むしろ、体制上・業務の品質上の深刻な問題を抱える団体に対し、都道府県や政令市等といった一定規模を有し発注等のノウハウが蓄積されている団体が支援するという垂直的な構造にある。

例えば、奈良県では県内12市町村で土木技術職員が0人となったが、橋梁長寿命化修繕計画の策定支援等を県に望む声が増加したことを受け、平成22年度から点検や計画策定支援、研修実施等について県が市町村を支援する取り組みを開始した。これを市町村の管理橋梁の補修工事自体を県が受託・代行する取り組みへと段階的に拡大し、県内の市町村による橋梁の点検・補修業務を県が部分的にとりまとめ、包括的に発注することで一定規模の発注ロットを確保して落札を促進している。同時に、これらを通じた県から市町村の担当職員に対する発注ノウハウ等の移転が図られている。

近年は特に、毎年6回程度開催する「奈良県・市町村長サミット^{*5}」等を通じて把握した市町村側のニーズに応じて、市町村間の連携・協働に対し、県が積極的に事務支援・財政支援する「水平連携に対する支援」と、職員不足等により市町村が行うべき事務を十分に実施できない場合、県がその事務を代行する「垂直連携などによる県支援」を使い分けている点に特徴がある。

図表5 奈良県による技術支援と人材育成の仕組み



出所) 奈良県ホームページ
<http://www.pref.nara.jp/secure/109689/siryou5-2.pdf> (2016年9月1日時点) より NRI 作成

2) 国による「官官連携」支援策

国土交通省では、各自治体が「施設の管理者として責任を持って自ら持続的に維持管理を実施できる組織体制を計画的に構築していくことが必要」^{*6}という基本姿勢は堅持しながらも、財政状況や技術職員の確保が難しい場合には、近隣の市町村と共同で処理することによるマスマリット（規模の効果）の追求を認めている。例えば道路分野では、国、都道府県、市町村等が参加する道路メンテナンス会議において、前述した都道府県による点

検業務の地域一括発注の取り組みが拡大しつつある。加えて、国や都道府県等から市町村に対する支援として、技術的アドバイスや、必要に応じて国や都道府県等が市町村に代わって点検・診断、補修・修繕の対応をすることも打ち出している。

また、総務省では、上記の「官官連携」を一層進めるための制度的基盤として、平成26年6月に地方自治法を改正し、より弾力的な共同処理の制度である「連携協約」と「事務の代替執行」を創設した。これらは、管理者の権限と責任を当該市町村長に残しつつ、意思決定機関（協議会）を置かずに連携協約により共同事務を執行できるようになる等、意思決定の迅速化が念頭に置かれている。個別分野の施策としても、例えば水道事業では経営戦略^{*7}を策定し、広域化のための施設及びシステムの統合・共同化等に取り組む地方自治体に対し、平成28年度から交付税措置を重点化することとしている。同様に、病院事業については、地域医療構想^{*8}を踏まえた新公立病院改革プラン（公立病院における経営戦略）を策定し、再編・ネットワーク化に取り組む地方自治体に対し、平成26年度から交付税措置を重点化している。

3) 「官官連携」が抱える課題

前章で述べた、従来のような自治体独力、または官民連携による組織体制整備の弱点を補う垂直的な「官官連携」にも課題が存在する。それは、小規模な団体に対して支援を行う側である都道府県や政令市等といった団体における負担の問題である。

- *5 県と市町村、市町村間の連携・協働により、県全体の人的資源、さまざまな公共施設、財政資源を有効活用し、市町村が自立して質の高い行政サービスを提供し続けていく仕組みである「奈良モデル」の取り組みを進めるため、知事と市町村長が一堂に会して意見交換を行うための会議のこと。
- *6 国土交通省 社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会技術部会「市町村における持続的な社会資本メンテナンス体制の確立を目指して」（平成27年2月）
- *7 平成26年6月に総務省から自治体に向けて策定が要請された、地方公営企業が将来にわたって安定的に事業を継続していくための中長期的な基本計画のこと。
- *8 平成26年に成立した「医療介護総合確保推進法」に基づき、各都道府県が平成37年に向け、病床の機能分化・連携を進めるために、医療機能ごとに平成37年の医療需要と病床の必要量を推計し定めるもの。

平成 27 年 2 月に取りまとめられた国土交通省の社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会技術部会「市町村における持続的な社会資本メンテナンス体制の確立を目指して」では、国や都道府県等による技術的支援の重要性について述べているが、その主要な担い手については「市町村に対する技術的支援として、社会的に重要かつ一つの都道府県に蓄積される技術力では現に対応が困難なものについては国等が対応し、それ以外は都道府県で対応すべきである」とされており、都道府県の負担が重くなっている。

都道府県や政令市等は近隣自治体よりも組織規模は大きいとはいえ、必要最低限の規模への人員削減が進んでいる。そもそも域内／近隣自治体への支援は必ずしも本来の業務ではなく、庁内で十分な体制と予算を継続的に確保することが容易ではない。特に、近隣自治体との連携上、新規の施設整備・改修が必要となった場合には、国による補助事業の対象として認められないケースもあり、財政的にもインセンティブが十分でないことがある。

例えば、秋田県内では、秋田市内浄水場の余剰供給能力の広域的な活用を検討するための協議会を平成 2 年に設置して、秋田市の上水道を近隣 5 市町村（潟上市、大潟村、八郎潟町、井川町、五城目町）へ供給することを検討してきた。5 市町村は水道供給量が増えるため整備費の国庫補助を受けられる一方、秋田市は市内の供給量が増えないため整備費を全額自己負担することになる。5 市町村で同市の負担額の一部を分担する方策も検討したが合意に至らなかったため、平成 19 年に広域化を断念したことがある。

こういった垂直的な「官官連携」による小規模自治体の支援を進める際に、中心となる自治体における負担をシェアする仕組みがない限り、施策の効果は限定的なものにとどまらざるを得ない。

5. 「官官連携」による小規模自治体支援と外郭団体

前章で述べた「官官連携」による小規模自治体支援の課題である中心的自治体における負担の問題を解決するには、点検等の代行制度の対象拡充や補助事業の対象範囲拡大等、まずは国による更なる支援を求めることが考えられる。しかし、国もまた厳しい財政制約を抱えるなか、管理者のモラルハザードにもつながりかねないこれらの施策が、すぐに実現する可能性は必ずしも高くない。

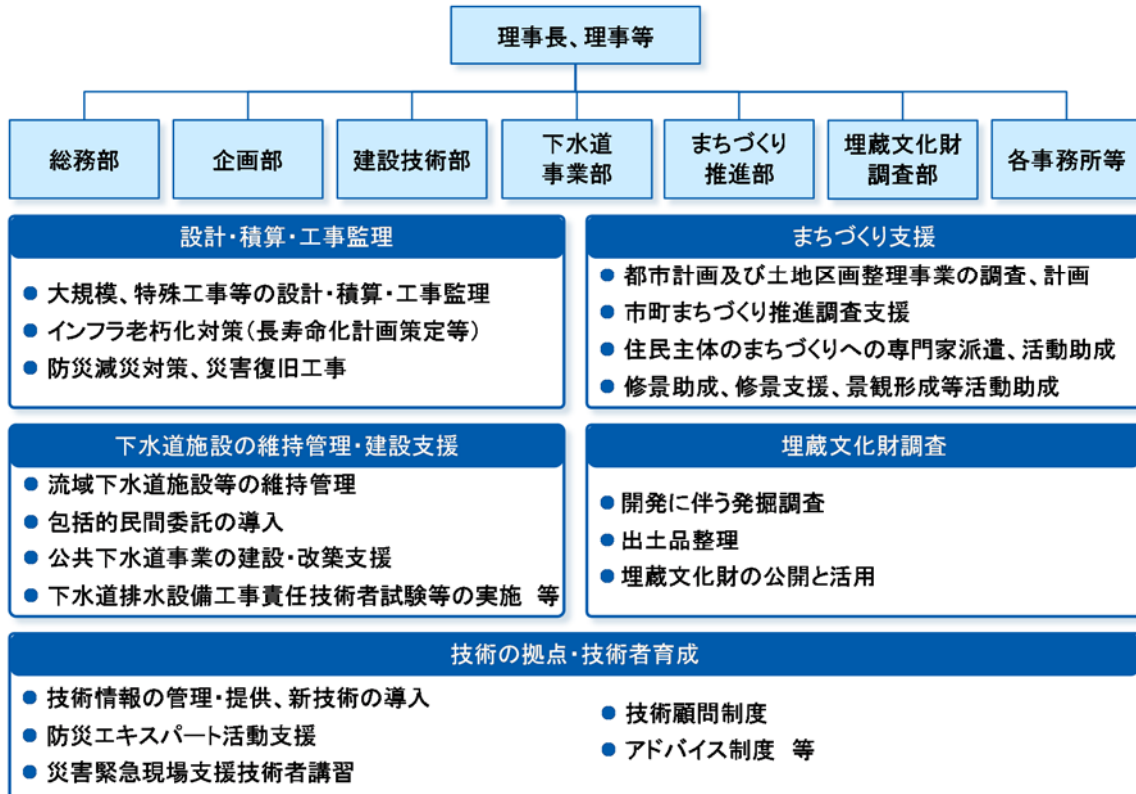
そこで本章では、こういった「官官連携」による小規模自治体支援を担うことを期待されている自治体の視点から、先行事例をもとに効果的な組織整備のあり方について論じる。

国による施策が打ち出される以前から垂直的な「官官連携」を推進してきた都道府県等の特徴として、外郭団体を「官官連携」による小規模自治体支援の実働組織として効果的に活用していることがある。

1) 外郭団体を通じた小規模自治体支援事例

例えば、兵庫県では、兵庫県及び県下の全市町からの出資により設立された「公益財団法人兵庫県まちづくり技術センター」が、建設・土木分野において設計・積算・工事監理といった発注者（県内市町）の業務支援や、流域下水道の管理受託等を担っている。財団法人兵庫県都市整備協会、財団法人兵庫県下水道公社との統合、さらには埋蔵文化財調査部門の移管を経て組織規模を拡大し、平成 28 年 4 月現在の職員数は 273 名に達しており、平成 25 年に県が策定した「ひょうごインフラ・メンテナンス 10 箇年計画」では、県内の市町が管理する施設の老朽化対策についての支援強化を担う存在として明確に位置づけられている。

図表6 兵庫県まちづくりセンターの組織と主要業務



出所) 兵庫県まちづくり技術センターホームページ <https://www.hyogo-ctc.or.jp/ctc/business/index.html>
(2016年9月1日時点) より NRI 作成

また、東京都では、域内市町との水道事業の一元化・業務の統合において、東京都が過半数出資する監理団体である第3セクターの東京水道サービス株式会社及び株式会社PUCが大きな役割を果たしてきた。従来、多摩地区の25市町は東京都営水道事業に一元化されていたが、実質的な業務は地方自治法に基づく事務委託により域内市町が行っていた。しかし、平成15年からサービスと給水安定性の向上などを図るため、都は事務委託の解消を推進していった。それに伴って東京水道サービスは、区部からの維持管理業務等の受託にとどまらず、平成22年には都と水道事業を統合した奥多摩町から、平成24年には多摩地区全26市町の水道施設管理業務を受託することとなった。この大幅な業務移管に伴い、平成18年に233名だった職員数は、平成28年7月現在は1,324名と約6倍に増加している。

2) 外郭団体を通じた小規模自治体支援の長所

前述の事例では、かつては行政改革の潮流の中で、マイナスイメージで語られることもあったいわゆる外郭団体が、行政による新たな政策の実行を担う存在として再定義され、「官官連携」による小規模自治体支援の実働組織という明確な役割を与えられている。

自治体本体による支援と比べた外郭団体のメリットとして、まず、技術職のOB人材の採用により、発注業務や技能・ノウハウを有する人員の量的確保が可能なことや、自治体よりも柔軟な定員管理が可能のため、新たな政策ニーズの増大に伴う業務量増加に柔軟に対応可能なことがある。加えて、「官官連携」において、一部事務組合等を用いて自治体の事業を統合するには調整に長期間を要するのに対し、複数の近隣自治体から同一の外郭団体に維持管理業務を委託することで、事実上の業務統合が迅速に行えることがある。

国も、平成 26 年 8 月に総務省が示した「第三セクター等の経営健全化等に関する指針」において、従来の方針として第三セクターの統廃合を推進しながらも、「①地方公共団体の区域を超えた活動」、「②民間企業の立地が期待できない地域における事業実施」、「③公共性、公益性が高い事業の効率的な実施」という例を挙げて、外郭団体を中心とした体制構築が有効な手法となる場合があるとしている。

このように、外郭団体を新たな政策の実施体制を担う存在として明確に再定義することにより、制約の多い自治体の代わりに垂直的な「官官連携」の潤滑油として機能させることが可能となる。

3) サステナブルな体制づくりに向けて

今後は、外郭団体を活用した垂直的な「官官連携」を持続可能にするための取り組みが必要となる。特に重要な点として、想定した種の外郭団体は、人材供給を OB の技術職員に依存していることがある。これでは団塊世代の OB 職員が一定数確保できなくなる 5 年後、10 年後においても、必ずしも持続可能な仕組みとはいえないため、組織体制に余裕のある今のうちに、OB 職員が有する技術の継承と正規職員の人材育成を進めることが急務である。

また、新たな政策ニーズを受けて、長期的に自治体に代わって外郭団体の組織規模が継続的に拡大していった場合には、外郭団体も含めた新たな体制をモニタリングするための仕組みを強化する必要がある。具体的には、情報公開の推進や、業務実態に即した KPI（業務指標）の変更（自治体と外郭団体を一体とした数値の算出等）が想定される。

そして、これらのモニタリング結果を踏まえて、数年に一度は体制の再評価・検討を行い、例えば一定のロットが確保された業務を段階的に民間企業に移管する等、必要に応じ

て柔軟に体制を組み替えていくことが必要と考えられる。

6. おわりに

近年、民間企業の経営戦略・事業戦略構築における関心事項は、理想論のような戦略を作って終わるのではなく、迅速・確実に実行可能な体制整備が重要な命題となっている。この傾向は民間企業にとどまるものではない。行政においても、過去の計画に基づいて粛々と業務を遂行するだけでなく、新たに浮上した政策ニーズに速やかに対応し、確実に遂行可能な体制を構築するニーズが高まっている。本稿の内容を踏まえ、政策課題に応じた実行体制が構築されることを期待する。

筆者

片桐 悠貴（かたぎり ゆうき）
株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、インフラ事業の経営、PPP/PFI など
E-mail: y-katagiri@nri.co.jp