

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリートピック (2013 年 1 月)

【自治体間の業務統合と公共サービスの共同提供に関する報告書】

業務統合と公共サービスの共同提供の 5 つの事例を分析 ～ 経費削減額は計 3000 万ポンド

イングランドの自治体の代表組織である「地方自治体協議会 (Local Government Association、LGA)」は、2012 年 8 月、「公共サービスの業務の統合と共同提供 — 経費削減につながっているか? (Services shared: Costs spared?)」と題する報告書を発表した。これは、イングランド内の複数の自治体またはその他の公的機関が業務の統合または公共サービスの共同提供を行っている 5 つの例について詳細な分析を行い、経費削減を目的としたこうした試みの利点などについて考察した調査の結果報告書である。イングランドの自治体またはその他の公的機関が、IT (情報技術) や法務などのバックオフィス業務の統合や、廃棄物処理または道路管理などのいわゆる「フロントラインサービス」¹を共同で提供することによってこれまでに達成した経費削減の規模の詳細を明らかにする初めての報告書であり、調査は、LGA の依頼で経営コンサルタント会社「ドラモンド・マクファーレーン (Drummond MacFarlane)」が手掛けた。報告書によると、調査対象となった 5 つの事例でこれまでに達成できた経費削減額は総額約 3000 万ポンドである。

イングランドの自治体の大半は、既に他の自治体と業務の統合または公共サービスの共同提供を行っている。こうした試みは、その実施期間中を通して、自治体に巨額の経費削減をもたらすが、現政府 (保守党と自由民主党の連立政権) が実行している自治体への補助金の大幅な削減を補うほどの額には達していない。イングランドの自治体への政府補助金は、2010 年度から 2011 年度までの間に、実質で (つまり物価上昇の影響を除くと) 35 億ポンド減少した²。これは、自治体間での業務の統合またはサービスの共同提供で 1 年間に達成できる経費削減額を何倍も上回る数字である。現政府は、2010 年 10 月に発表した「2010 年支出見直し (Spending Review 2010)」において、イングランドの自治体への補助金を 2010～2014 年度の 4 年間で 28 パーセント削減することを明らかにしている。これに対し、同期間中の政府から各省への支出の削減率は平均 8 パーセントに留まっており、自治体への補助金の削減幅が極めて大きいことが分かる。

¹ バックオフィス (back office) 業務とは、総務、人事、給与、会計、IT などの事務管理業務 (後方業務) の総称である。これに対し、「フロントライン (frontline) サービス」とは、自治体が運営し、住民に直接提供される公共サービスを指し、廃棄物収集・処理、公営住宅の提供、公立学校の運営、公園やレジャー施設の維持管理、道路清掃などが含まれる。

² これは、「監査委員会 (Audit Commission)」が 2011 年 11 月に発表した報告書「困難な時代 (Tough times)」に盛り込まれたデータである。同報告書によると、イングランドの自治体に交付される政府補助金は、2010 年度から 2011 年度までの間に実質で 35 億ポンド減少し、削減率は 11.8% であった。

LGA の報告書は、下院の公会計特別委員会(Commons Public Accounts Committee)が 2012 年 7 月に発表した自治体間の業務の統合及び公共サービスの共同提供に関する報告書に続くものである。公会計特別委員会の報告書では、業務の統合または公共サービスの共同提供に関しては、中央政府よりも自治体が遥かに積極的な取り組みを行っていることが示された。

LGA の報告書で取り上げられたイングランドの自治体またはその他の公的機関による業務の統合または公共サービスの共同提供の 5 つの事例は下記の通りである。

- ・イングランド中西部ヘレフォードシャー県³及び同県内の国営医療サービス(NHS)の組織が共同でジョイントベンチャーの会社として「フープル社(Hoople Ltd)」を設置し、これら組織のバックオフィス業務などを手掛けている例。
- ・イングランド東部ケンブリッジシャー県及び同南東部ノーサンプトンシャー県がジョイントベンチャーの会社として「地方自治体サービス提供機構(Local Government Shared Services、LGSS)」を設置し、両県のバックオフィス業務を手掛けている例。
- ・イングランド南西部デボン県及びサマセット県の消防・救急サービスの共同監督機関である「デボン・サマセット消防・救急局(Devon and Somerset Fire and Rescue Authority)」の例。
- ・イングランド東部オックスフォードシャー県下の基礎自治体⁴であるベール・オブ・ホワイト・ホース市とサウス・オックスフォードシャー市の業務統合及び公共サービスの共同提供の例。
- ・イングランド中東部リンカンシャー県下の 8 つの市の調達業務を支援する機関である「リンカンシャー県自治体調達サービス(Procurement Lincolnshire)」の例。

* * *

LGA の報告書は、自治体またはその他の公的機関による業務の統合または公共サービスの共同提供のプログラムが成功するための主な要素として、下記を挙げている。

- ・強いリーダーシップが存在すること
- ・自治体または公的機関の上級管理者及び地方議員が、業務の統合または公共サービスの共

³ ここで言う「県」とは、イングランドで二層制を採用している地域の広域自治体である「カウンティ(county)」の訳である。

⁴ イングランドの二層制地域でカウンティの下に位置する基礎自治体は「ディストリクト(district)」と呼ばれる。本報告書では、ディストリクトを「市」と訳している。

同提供の成功に向けて目に見える形で尽力していること

- ・プロジェクト管理が優れていること
- ・労働組合及び職員の代表者と効果的な協議を行うこと
- ・職員とうまくコミュニケーションが取れていること

プログラム初期で大幅な人件費削減を達成 ～ 他に IT、調達、事業所関連費用でも経費削減

続いて、LGA によるこの報告書の更に詳しい内容を紹介する。

調査では、前述した自治体またはその他の公的機関による業務の統合または公共サービスの共同提供の 5 つの事例を、下記の 5 つの点に沿って分析した。

- ・現在までにどの程度の効率性を達成できたか、またそれらの経費削減は主に何によって達成できたか？
- ・業務の統合または公共サービスの共同提供のプログラムの開始に要した費用とその実行スケジュールはどのようなものであったか、またその財源は何であったか？
- ・公共サービス利用者の満足度及び結果の改善という点において、どのような影響を及ぼしたか？
- ・業務の統合または公共サービスの共同提供によって達成された結果は、それらの試みを開始した当初に参加組織間で合意したビジネスケース⁵(またはそれと同様のもの)で示された予測とどのように異なっていたか？
- ・将来の経費削減の可能性はどのようなものであるか？ また将来の経費削減はどのように達成できると考えられるか？

報告書は、調査の主な結果として下記を挙げている。

1. 自治体またはその他の公的組織による業務の統合及び公共サービスの共同提供には明らか

⁵ 「ビジネスケース (business case)」とは、プロジェクトの計画立案の際に用いられるツールである。文書やプレゼンテーション等の形で予想される結果やリスクなどを掲げ、プロジェクトを実行すべき理由を示す。

な経済的利益がある。こうした試みにおいて、経費削減は、組織の統合、IT 機能の統合、事業所の統合・縮小、調達の改善によって達成されている。

2. 自治体またはその他の公的機関による業務の統合または公共サービスの共同提供のプログラムにおいて、初期段階の経費削減は、重複する役職及び管理職のポストの廃止など、人員の削減によって達成されている。
3. 自治体またはその他の公的機関による業務の統合または公共サービスの共同提供の試みにおいてその初期段階にもたらされるこうしたメリットは、殆どの場合、トップダウン式の力強いリーダーシップによって速やかに達成されている。
4. 業務の統合及び公共サービスの共同提供の試みが発展・成熟するにつれ、その実施組織は、より広い意味での組織の変革から恩恵を受けることができるようになる。例えば、IT 機能や事業所の資産をより有効に活用できるようになる、仕事のプロセスが改善する、組織文化の変革を目的としたプログラム⁶が実施されるなどの恩恵を受けることができる。
5. 自治体またはその他の公的機関による業務の統合または公共サービスの共同提供のプログラムの開始費用は、適正と思われる範囲に留まっている。調査を行った全ての事例で、業務の統合または公共サービスの共同提供を開始してから 2 年以内にそれらの費用を回収することに成功している。
6. 自治体またはその他の公的組織による業務の統合または公共サービスの共同提供の利点を訴えるため、また効率性とサービス改善という点におけるその効果を検証するためには、こうしたプログラムの財務・業績に関する基本的な情報は不可欠である。調査を実施した5つの事例全てにおいて、こうした情報の収集に困難が見られ、そのことが、これら事例の業績の比較が困難であった理由であった。
7. そのような状況(財務・業績に関する情報が不足しており、業績の比較が困難であるという状況)があるにせよ、自治体またはその他の公的組織による業務の統合または公共サービスの共同提供の試みは、より少ない経費で、同程度またはより質の高い公共サービスを提供することに成功しているように思われる。
8. 調査を行った事例では、他の自治体等との業務の統合または公共サービスの共同提供によって、それら業務またはサービスの業績が改善したことが、各組織の主要な業績評価指標によつ

⁶ 事業の統合または公共サービスの共同提供の試みと並行してその実施自治体等で職員を対象に行われる組織文化の変革を目的としたプログラムを意味する。

て示された。同時に、職員の士気の向上、病欠の減少、離職率の低下など、職員に関する指標でも結果が改善していることが分かった。

9. 自治体またはその他の公的組織が業務の統合または公共サービスの共同提供を実施することを決定した場合、それを迅速に実行することが、組織内での変化の機運の醸成に貢献する。
10. 自治体またはその他の公的組織が実行し、既に成功を収めている業務の統合または公共サービスの共同提供のプロジェクトを拡大し、地域のその他の公的組織にサービスを提供することは、「規模の経済(economies of scale)」⁷の理論が示す通り、収入を生み出し、効率性を確保するための有益な方法である。

上記のように、調査では、自治体またはその他の公的組織による業務の統合または公共サービスの共同提供の試みにおいて、初期の経費削減は、主に職員数の全体的な削減によって達成されていることが分かった。例えば、ケンブリッジシャー県とノーサンプトンシャー県が設置した「地方自治体サービス提供機構」では、組織の立ち上げから1年間で、主に両県の管理職のポストの統合、サービスの統合及び調達業務の効率化によって379万ポンドの経費を削減することができた。これは、同機構で設置から1年間に掛かった全経費の4.6%にあたる額である。

また、ベール・オブ・ホワイト・ホース市とサウス・オックスフォードシャー市は、業務の統合とサービスの共同提供を開始してから最初の2年間に、人件費を大幅に削減することができた。両市は、総額1990万ポンドに上る両市の2年間の人件費予算のうち、計569万ポンドを削減することができた。これは、「地方自治体サービス提供機構」と同様、主に上級及び中間管理職の役職を両市で統合することによって達成した。

調査では更に、自治体またはその他の公的組織による業務の統合と公共サービスの共同提供で削減することができる人件費以外の主な経費は、IT、調達、事業所関連費用⁸であることが分かった。例えば、「地方自治体サービス提供機構」は、同組織を、2つの市ではなく単一の組織であると見なすとの前提で、複数のコンピューターのソフトウェア販売会社とサービス購入に関する交渉を行った。これは、ソフトウェアのライセンス料金やアップグレード料金に要する経費を抑えることを意図したものであり、その結果、同組織は、IT関連経費を年間約178万ポンド削減することができた。

報告書はまた、自治体またはその他の公的組織が業務の統合を行う分野は、現在までのところ、バックオフィス部門に集中する傾向があり、その経費削減効果は大きいと述べている。同時に、「フロントラインサービス」の分野でもサービスの共同提供によって大幅な経費削減が可能であるが、

⁷ 「規模の経済」とは、企業などで、事業規模が拡大するにつれて生産量一単位あたりの平均費用が低下し、利益率が高まるという傾向を指す言葉である。

⁸ 家賃及び光熱費など。

今までのところ、その成功例はバックオフィス部門のそれに比べて遥かに少ないと指摘した上で、そうした希少な例の一つとしてイングランド中西部ヘレフォードシャー県のケースなどを挙げている。同県では、広範な公共サービスの共同提供の試みの一環として、「ワイ・バレーNHS トラスト(Wye Valley NHS Trust)」⁹が、短期医療サービス(acute service)及び地域医療サービス(community service)、更に高齢者ケアサービスを統合し、自治体と共同で提供している。高齢者ケアサービスは通常、自治体の管轄分野であるが、「ワイ・バレーNHS トラスト」は、イングランドの国民医療保健サービス(National Health Service、NHS)の組織で初めて、これを短期医療サービス及び地域医療サービスと統合し、自治体と共同で提供している。また、前述の「地方自治体サービス提供機構」は、「フロントラインサービス」の一つである福祉手当の受給資格の審査業務を手掛けている。報告書は、自治体及びそのパートナー組織が進むべき次のステップは、「フロントラインサービス」の分野でのサービスの共同提供の例を増やすことであると述べている。

* * *

最後に、LGA がより最近に発表したイングランドの自治体による業務の統合及び公共サービスの共同提供の現状に関する統計を紹介する。2013年1月にLGAが発表した統計によると、現在、イングランド全土で計337の自治体¹⁰が、計281に上る業務の統合または公共サービスの共同提供のプログラムに参加している。これらのプログラムでこれまでに達成できた経費削減額は総額2億6300万ポンドに上る。また、LGAによる同じ統計の2012年12月版では、下記のように、2011年のデータとの比較が示されていた。

・イングランドの自治体間での業務の統合または公共サービスの共同提供の事例数 — 230件(2011年は165件)

・業務の統合及びサービスの共同提供を行っているイングランドの自治体数 — 337自治体(2011年の220自治体より増加)

・イングランドの自治体間での業務の統合またはサービスの共同提供によってこれまでに達成できた経費削減額 — 2億4900万ポンド(正確には2億4893万8550ポンド)

・イングランドの自治体間での業務の統合または公共サービスの共同提供のプログラムで今後達成できるとと思われる経費削減額見込み¹¹ — 1億6900万ポンド(正確には1億6933万

⁹ 「トラスト」とは、NHSの病院や地域の医療サービスの運営母体である公益法人である。

¹⁰ 現在のイングランドの自治体数は合計353である。ただし、教会の教区を起源に持つ準自治体である「パリッシュ(parishes)」はこの数に含まれない。

¹¹ 業務の統合または公共サービスの共同提供を目的として参加自治体間で締結されている契約が満了するまでに達成できると予測される経費削減額の見込みの総額。

ポンド) (自治体が LGA に提出した経費削減額見込みを基に計算)

また、現政府は、2013 年 1 月に発表した「中期政策報告 (Mid-Term Review)」の中で、「地域のその他の公共サービス提供組織とサービスの統合・共同提供を行うという自治体の提案を支持する」との方針を明らかにしている。さらに、コミュニティ・地方自治省 (Department for Communities and Local Government、DCLG) は、自治体向けに 2012 年 12 月に発行した「経費削減の 50 の方法 (50 ways to save)」と題する文書の中で、自治体が経費を下げるための方法の一つとして、事業の統合とサービスの共同提供を奨励していた。LGA は、前述の統計の 2013 年 1 月版の発表時、イングランドの自治体の 95%以上が既に他の自治体との事業の統合またはサービスの共同提供を行っており、中には、開始から既に 5 年以上が経過したプログラムもあることを明らかにしていた。