

自衛隊における部外力活用の新形態

ー 自衛隊版シェアードサービスの導入 ー

松下 正宏

目 次

はじめに	1
第1節 自衛隊における部外力活用の現状と問題認識	2
1.1 自衛隊における部外力活用の現状	3
1.2 自衛隊における部外力活用の先行研究	5
1.3 自衛隊における部外力活用の問題認識	6
1.4 小括	7
第2節 公的機関における民間委託の現状と課題	7
2.1 公的機関における民間委託の現状	7
2.2 公的機関における民間委託の課題	8
2.3 自治体におけるシェアードサービスの受容とその含意	10
2.4 小括	13
第3節 自衛隊における部外力活用の新形態	13
3.1 これからの自衛隊に求められる部外力活用の形態とは	13
3.2 自衛隊版シェアードサービスの導入モデル	14
3.3 自衛隊版シェアードサービスの導入の実現可能性	17
3.4 小括	20
おわりに	20

はじめに

防衛省・自衛隊は、人材確保が防衛力の強化に不可欠である一方、人口減少と少子高齢化の急速な進展によって、喫緊の課題であるとの認識を示してきた¹。この認識は、2022年12月に策定された国家防衛戦略²においても踏襲されている。そこでは、自衛隊の任務遂行に必要な自衛官の人員数である「定数」³を維持し、防衛力の抜本的強化に必要なサイバーや宇宙分野の要員を増強するとしている⁴。

これを踏まえ、防衛省・自衛隊は、既存の部隊の見直しや、部外力活用を推進している⁵。これは、部隊とそれを構成する自衛官の配分を見直して組織を最適化することが必要であることを意味している。一方で、自衛官の「定数」と、実際に配置する自衛官の予算上の人員数である「実員」との乖離が問題となっており、日本を防衛するためには、第一線を担う自衛官の充足率の向上が課題となっている⁶。したがって、自衛隊は、組織の最適化と充足率の向上との、二つの人材確保上の課題を抱えているといえる。

そこで本稿は、自衛官を新たに確保することが困難となるなか、自衛隊が抱える二つの人材確保上の課題を同時に克服するための施策として、自衛隊における部外力活用に着目する。自衛隊は、これまでも、教育や給食、整備などの分野において、部外力活用を実施してきた⁷。この背景には、行政改革推進法⁸に基づき行われた総人件費改革⁹への対応がある。国の行政機関の定員を純減させることを目指したこの改革では、自衛隊も対象とされた。これは、防衛力の中核となる自衛官の削減をとまなうことから、自衛隊における部外力活用の拡大には、これまで抑制的に実施されてきた経緯がある。

先行研究では、後方支援分野における部外力活用の必要性を明らかにしたものや、軍事の民営化の議論における民間軍事会社（Private Military and Security Company：PMSC）の活用といった議論が、わずかに存在している。しかしながら、これらで研究された部外力活用は、一部の業務に限定されており、自衛隊における部外力活用を拡大していくための解決策には至っていない。

他方、階層構造や部門分割された組織をもつという点で、自衛隊と類似した国や自治体などの公的機関においては、民間委託の取組が推進されている。民間委託は、公共部門の生産性向上を実現し、行政として対応しなければならない政策や課題に重点的に対応した簡素で効率的な行政を実現する手法として有効とされている¹⁰。公的機関における民間委託が推進されてきた要因には、国や地方における財政赤字を削減するため、公務員の削減

¹ 防衛省編『令和4年版日本の防衛－防衛白書－』日経印刷、2022年、410頁。

² 「国家防衛戦略」閣議決定、2022年12月16日。

³ 防衛省設置法（1954年法律第164号）第6条に規定された自衛官の定数。

⁴ 「安全保障委員会議事録」第3号、2023年3月23日、第211回国会、衆議院、10頁。防衛大臣浜田靖一君答弁。

⁵ 同上、10頁。

⁶ 「安全保障委員会議事録」第8号、2023年4月14日、第211回国会、衆議院、6頁。政府参考人（防衛省整備計画局長）川嶋貴樹君による答弁。

⁷ 「参議院議員佐藤正久君提出自衛隊基地・駐屯地における民間委託の現状と方向性に関する質問に対する答弁書」第179回国会（臨時会）、内閣参質一七九第二三三号、2011年11月22日。

⁸ 正式な法律な名称は「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」。

⁹ 具体的には、33万2000人の国家公務員を、2010年度までに（5年をかけて）、5%（およそ1万6600人）以上減らして、国の予算に占める総人件費を減らすための改革として実施された。

¹⁰ 地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会〈報告書〉」2007年3月、1頁。

による行政サービスの縮減が迫られていることが挙げられる¹¹。また、民間にも同様のサービス提供を行う体制が整い、必ずしも行政がその提供を公務員によって担わなくてもよいという状況の変化がある¹²。しかしながら、公的機関における民間委託には、経費削減への強力な誘因が、行政サービスの質の低下をともなうおそれがある¹³など、多くの課題も指摘されている。また、民間委託したにも関わらず、必ずしも経費削減には至っていないとの指摘もある¹⁴。

このような背景から、自治体における民間委託の一形態として「シェアードサービス」が注目されてきている。これは、公的機関における業務において大きな規模を占めている間接業務の処理を集中し、そのプロセスの見直しを行うことで業務の効率化を図るための取組である¹⁵。これにより、各組織に分散している職員を集中化することで、業務の効率性や資源の節用、リソースの共有といったスケールメリットを発生させ、より少ない人数で効率的に業務運営が可能となるなど、その有効性が明らかになっている。

しかしながら、これら公的機関における民間委託の取組で得られた成果を活かし、これを自衛隊における部外力活用に適用して考察した例は見られない。そこで本稿は、「公的機関における民間委託の成果を分析し、自衛隊における部外力活用の新たな形態を提示すること」を目的とした。本目的を検証するため、「これからの自衛隊に求められる部外力活用の形態はどうあるべきか」を問いとし、「自治体における民間委託の一形態であるシェアードサービスを導入することが有効である」ことを仮説として考察する。そのうえで、自衛隊における部外力活用の新たな形態として「自衛隊版シェアードサービス」とその導入モデルを提示する。

第1節では、自衛隊における部外力活用の現状を整理するとともに、先行研究の成果を概観したうえで、自衛隊における部外力活用の問題認識を明らかにする。第2節では、公的機関における民間委託の現状と課題を整理するとともに、自治体におけるシェアードサービスの受容とその含意を明らかにする。第3節では、これからの自衛隊に求められる部外力活用の新たな形態として「自衛隊版シェアードサービス」を定義したうえで、部外力を活用しつつ、自衛隊全体の組織を段階的に変革していく導入モデルを提示するとともに、その実現可能性について考察する。

第1節 自衛隊における部外力活用の現状と問題認識

本節では、自衛隊における部外力活用の経緯を振り返りつつ、これを拡大する必要性を認識しつつも、これまで限定的なものにとどまっていた現状について整理する。

あわせて、先行研究を概観し、部外力活用の対象が一部の業務に限定されるなど、それを拡大していくための解決策には至っていない現状についても整理する。

そのうえで、これらの現状を踏まえた自衛隊における部外力活用の問題認識を明らかにする。

¹¹ 馬場権「公共サービスと行政サービスについての整理」『法政理論』第39巻第2号、2007年、336頁。

¹² 同上。

¹³ 大島和夫「公共サービスの民営化の意味」『京都府立大学学術報告（公共政策）』第13号、2021年、93頁。

¹⁴ 佐藤正志「周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』第88巻第2号、2010年、142頁。

¹⁵ 小島卓弥「自治体版シェアードサービス（総務業務の集中化）とは何か－アウトソーシングを視野に入れて」『地方財務』第588号、2003年5月、20頁。

1.1 自衛隊における部外力活用の現状

まず、本稿における「自衛隊における部外力活用」について定義したい。

「部外力」とは何かという点に関し、防衛力整備計画¹⁶においては「民間委託等の部外力の活用」という文脈で使用されている。一般に、民間委託の対象とされるのは、労働力や技術力、サービスである。このため、部外力とは、人材のみではなく、無人化・省人化やAIといった技術、業務を効率化するためのサービスも含めた幅広い概念であるといえる。したがって、本稿における「自衛隊における部外力活用」とは、自衛隊が行っている業務の遂行において、民間が保有する能力を活用するものと定義する。しかしながら、例えば、部外力活用によって自衛隊で勤務することになる部外労働者は、自衛官としての身分を有しておらず、生命や身体の安全を確保できない危険な状況下におかれる有事には、業務に従事させることはできない。逆にいえば、有事における部外力活用を行った場合、自衛隊で勤務する部外労働者の身体や身体の安全を確保することができない。つまり、部外力活用には、自衛官とはいかなる存在であるのかという本質的な問題が内包されていることに留意しておく必要がある。

先に述べたように、自衛隊における部外力活用は、総人件費改革への対応において実施された取組である。政府は、「小さくて効率的な政府」を実現し、財政を健全化するための最重要課題に位置付けた¹⁷。このため、国の行政機関の定員を純減させることは、公的部門全体で取り組むべき課題であるとされた¹⁸。

防衛省・自衛隊も対象とされ、自衛官の人員数は、主として後方分野の業務に対する民間委託により、行政機関の定員に準じて純減を行うこととされた¹⁹。ただし、日本における防衛力²⁰の考え方を維持しつつ、日本の平和と独立、国民の安全の確保に支障を来すことのないよう進められていくものと説明された²¹。

これら自衛官の純減を目的とした部外力活用について、防衛省・自衛隊は、以下のように説明している。すなわち、自衛隊の任務遂行能力を低下させないことを前提とし、給養業務、施設管理業務、車両・輸送業務といった駐屯地・基地業務等の後方業務について、民間委託を実施してきている²²。このことは、中期防衛力整備計画²³において「自衛隊の駐屯地・基地業務等の後方業務について、民間活力の有効活用等により、業務の質の向上を図るとともに、合理化・効率化を推進」と定められたことに対応したものである²⁴。そのうえで、武力攻撃事態等に際しても、駐屯地・基地の機能を持続的に発揮できるように留意しつつ、民間活力の有効活用について検討を行っている²⁵。

¹⁶ 「防衛力整備計画」閣議決定、2022年12月16日。

¹⁷ 「行政改革の重要方針」閣議決定、2005年12月24日、1頁。

¹⁸ 「行政改革に関する特別委員会議事録」第12号、2006年4月18日、第164回国会、衆議院、行政改革に関する特別委員会、第12号、24頁。国務大臣（内閣官房長官）安倍晋三君による答弁。

¹⁹ 同上、24頁。

²⁰ 「防衛計画の大綱」および「中期防衛力整備計画」において定められた防衛力のことをいう。そこでは、防衛力の中核は自衛隊員であり、その人材確保と能力・士気の向上は防衛力の強化に不可欠であるとされ、2022年12月に新たに策定された「国家防衛戦略」および「防衛力整備計画」においても基本的な考え方が踏襲された。

²¹ 「行政改革に関する特別委員会議事録」第12号、24頁。

²² 参議院議員佐藤正久君提出質問に対する答弁書。

²³ 「中期防衛力整備計画」閣議決定、2010年12月17日。

²⁴ 参議院議員佐藤正久君提出質問に対する答弁書。

²⁵ 同上。

このように、自衛隊における部外力活用は、自衛官の実員を純減させることを目的とし、主として後方分野の業務を民間委託する手法として、現在に至るまで引き継がれており、例えば、総務、援護、給養、教育、整備・補給、衛生などの各分野の業務において、部外力を活用してきている²⁶。

自衛隊における人材確保は、防衛力の強化に不可欠である一方、人口減少と少子高齢化の急速な進展によって、喫緊の課題となっている²⁷。これは、概ね10年後（2032年頃）の体制を念頭として策定された防衛力整備計画においても「募集対象者の増加が見込めない状況への対応が喫緊の課題である」としており、その基本的な考え方を踏襲している²⁸。そのうえで、「自衛隊を退職した者を含む民間の人材を活用するために必要な施策を講じる」²⁹、「自衛官の定数の総計を増やさず、既存部隊の見直しや民間委託等の部外力の活用を進める」と定めている³⁰。

以上のことから、自衛隊における部外力活用は、自衛官の実員を純減させるものから、主として自衛官の人材確保を図るものへと目的を変化させつつも、引き続き、有効な手法として位置付けられている。

他方で、自衛官の人材確保について、自衛隊が抱えている別の問題も指摘されている。すなわち、自衛官の定数と実員との乖離である。この状況は、2023年現在、約1万6000人にも及んでいる³¹。自衛官は、部隊運用を計画し、若しくは直接参加し支援する職務に従事しており、その職務の遂行には、自衛官としての軍事専門的な知見を必要とする。したがって、定員と実員の乖離は、第一線を担う自衛官が不足していることを意味しており、その充足率の向上が課題となっている。この課題に対し、防衛省・自衛隊は、既存の部隊の見直し、民間委託等の部外力の活用などを推進することで対応している³²。

これを受け、国家防衛戦略等の策定を踏まえて防衛省が設置した、人的基盤の強化に関する有識者検討会は、自衛隊の限りある人的資源を、第一線部隊をはじめとするより優先度の高い分野に充てる必要があり、部外力活用を推進していく重要性について報告している³³。また、部外力活用をいっそう拡大するためには、有事における業務の継続性が担保できるかという懸念を克服することが課題であると指摘している³⁴。

しかしながら、同報告書は、自衛隊における部外力活用を拡大するためには、民間事業者に予備自衛官制度の活用を求めることが有効な手段と考えられる³⁵と示唆するにとどまり、解決策を提示するまでには至っていない。

このように、自衛隊における部外力活用は、自衛官を削減するものから、第一線を担う

²⁶ 防衛省「経験・知識のある人材の活用に関する施策について」第4回自衛隊の人的基盤の強化に関する有識者検討会資料2、2023年5月、18頁、https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/meeting/kiban/pdf/20230531_02.pdf。

²⁷ 防衛省編『令和4年版日本の防衛－防衛白書－』410頁。

²⁸ 「防衛力整備計画」閣議決定、2022年12月16日、1頁。

²⁹ 同上、26頁。

³⁰ 同上、29頁。

³¹ 防衛省・自衛隊の人的基盤の強化に関する有識者検討会『防衛省・自衛隊の人的基盤の強化に関する有識者検討会報告書－人口減少社会にあって精強な自衛隊を創り上げるために－』2023年7月12日、5頁。

³² 「安全保障委員会議事録」第3号、2023年3月23日、10頁。防衛大臣浜田靖一君答弁。

³³ 「防衛省・自衛隊の人的基盤の強化に関する有識者検討会報告書」5頁。

³⁴ 同上、19頁。

³⁵ 同上。

自衛官を確保するものへと、その目的を変容しつつも、部外力活用そのものは、引き続き重視されている。しかしながら、その範囲や効果は、これまで限定的なものにとどまり、自衛隊における部外力活用を拡大するための解決策の検討は途上にある。

1.2 自衛隊における部外力活用に関する先行研究

自衛隊における部外力活用そのものに関する議論は、後方支援の分野を対象として、わずかに存在する。後方支援とは、人員・物資の輸送、土地・施設・物資の利用または取得、傷病者の治療・後送、役務・労務の取得などの部隊の活動にとって不可欠な機能である。

賀谷眞悟は、陸上自衛隊における部外力活用について、民需用の物資、施設、機関、労力等を防衛目的に転用し活用を図るものであると定義している³⁶。そのうえで、国土防衛戦においては、後方支援の能力が不足しており、物的戦力の有事所要と現有能力との格差を是正し、これに対処するための方策として、部外力活用の必要性を明らかにした³⁷。

吉田浩介は、少子化の進展によって自衛官の人材確保が困難となることが予測されているなか、航空自衛隊における後方支援の分野への部外力活用の推進が必要であると指摘している³⁸。そのうえで、航空機の機体整備などの自衛官が担っている業務を民間委託するなど、部外力を活用した後方支援体制への移行の必要性を明らかにした³⁹。

他方、自衛隊における部外力活用を、より広義に捉える視点から PMSC の活用を研究したもの存在する。PMSC とは、戦闘活動、軍事コンサルティング、情報分析、警備・警護、物資・人員の輸送などの軍にとって不可欠なものでありながら、軍単独では十分には遂行できない業務を、軍に代わって営利目的で提供する民間企業である⁴⁰。この PMSC は、1989 年に国際連合総会で「傭兵の募集、使用、資金提供および訓練を禁止する条約」が採択されたこともあり、非戦闘任務で軍の機能を代替するようになっている⁴¹。

菅原出は、イラク戦争における米軍が、イラク軍・警察の訓練、要人警護、重要施設の警護のほか、物資輸送、給食・宿泊・機器のメンテナンスサービスの提供などの後方支援に関する業務を、PMSC に委託していることを明らかにした⁴²。また、帖佐聡一郎は、米軍においては、PMSC の台頭が顕著であり、もはや PMSC なしには大規模な軍事作戦が成り立たないほど依存度が増加していると指摘する⁴³。さらに、長谷川は、国の負担を減らしつつ、軍事力運用の効率性を上げるという効果があることを明らかにした⁴⁴。さらに、このような軍事の民営化の潮流のなかで、自衛隊における業務のうち、広報、人事管理、通信、医療・衛生といった業務は、広く民間に委託していくことを検討する必要があると指摘している⁴⁵。

³⁶ 賀谷眞悟「ロジスティックスの強化と部外力の活用」『陸戦研究』第 46 巻、1998 年、41 頁。

³⁷ 同上。

³⁸ 吉田浩介「これからの後方—航空自衛隊における新たな後方支援態勢の構築に向けて」『安全保障を考える』第 768 号、2020 年、10 頁。

³⁹ 同上。

⁴⁰ 長谷川晋「公共性の意味の変化と軍事の民営化」『関西外国語大学研究論集』第 103 号、2016 年、23 頁

⁴¹ 小野圭司「民間軍事会社の実態と法的地位—実効性のある規制・監視強化に向けて」『国際問題』第 587 号、2009 年、36 頁。

⁴² 菅原出「安全保障の民営化に関する新構想—民間軍事会社（PMC）の戦略的活用法—」『東京財団研究報告書』2005 年 11 月、14-18 頁。

⁴³ 帖佐聡一郎「現代における軍事の民営化のインパクトと我が国へのインプリケーション」中曽根平和研究所、2021 年、13 頁。

⁴⁴ 長谷川「公共性の意味の変化と軍事の民営化」26 頁。

⁴⁵ 同上、26 頁。

しかしながら、PMSC を活用することへの批判もある。PMSC の活動は、国内法、国際人道法、慣習国際法などの制約を受けるかどうかについて議論されており、その正当性に疑問符が付けられることも多い⁴⁶。また、PMSC 活動に関しては、透明性が欠如⁴⁷しており、その正当性をめぐる議論において二つの論点が提起されている⁴⁸。

一点目は、PMSC に委託しても差し支えない業務と、政府自身が責任をもって行わなくてはならない業務との境界線を、どのように設定したらよいかという問題である。これは、私的領域と公的領域の区分が、公共性を形成する主体の特徴によって、絶えず再編されることから生じる問題である⁴⁹。

二点目は、PMSC の活動が正当なものであることを保証するために、どのような規制・管理が可能なのかという問題である。日本においては、現在の憲法や銃刀法などの関連法規を遵守することが前提であり、欧米諸国などと比較して、自衛隊における業務を PCMC などへ民間委託できる範囲は非常に限られていると指摘している⁵⁰。

以上のように、先行研究においては、主として後方支援の分野における部外力活用の有効性と、その必要性を明らかにしている。しかしながら、部外力活用の対象が、後方支援の分野における一部の業務に限定されるとともに、日本における法制度上の課題などにより、自衛隊における部外力活用を拡大するための解決策を提示したものではない。

1.3 自衛隊における部外力活用の問題認識

先に述べたように、自衛隊における部外力活用は、人口減少と少子高齢化の急速な進展に起因した、自衛隊が抱える人材確保上の課題と密接な関係性をもっている。

日本における人口動態の将来予測は、2020 年に 1 億 2615 万人であった人口が 2056 年には 1 億人を下回り（出生・死亡共に中位推計、以下同じ）、2070 年には 2020 年の時点よりも 31% 少ない 8700 万人まで減少すると推計されている⁵¹。

小野圭司は、人口動態と安全保障の関連を考察し、少子高齢化にともなう若年労働力人口の減少が、自衛隊の募集対象人口の減少という形で直接的に影響を及ぼしていることを明らかにしている⁵²。

これまでの自衛隊における部外力活用が限定的であったのは、総人件費改革による自衛官の削減を抑制しなけりなかつた背景があつたことに加え、有事における業務の継続性が担保できるかという懸念があつたためである。しかしながら、これらを克服できれば、直ちに部外力活用を拡大できるかという、そうではない。

その理由として、階層構造や部門分割された組織という、自衛隊の組織がもつ形態上の特性が挙げられる。自衛隊は、その任務を遂行するため、一定の期間、民間のインフラや技術に依存することなく活動を継続する能力、いわゆる「自己完結性」を有している⁵³。このため、部隊ごとに、広範多岐にわたる業務を共通的かつ重層的に保有することとなり、

⁴⁶ 佐藤丙午「安全保障と公共性—その変化と進展—」『国際安全保障』第 36 巻第 2 号、2008 年、13 頁。

⁴⁷ 同上、13 頁。

⁴⁸ 長谷川「公共性の意味の変化と軍事の民営化」24 頁。

⁴⁹ 重森暁「市民的公共性の再生と公務労働」『大阪経大論集』第 53 巻第 2 号、2002 年、10-11 頁。

⁵⁰ 帖佐「現代における軍事の民営化のインパクトと我が国へのインプリケーション」35 頁。

⁵¹ 国立社会保障・人口問題研究所が公表している 2023 年改訂版の「総人口、人口増加、性比および人口密度の将来推計：2020～70 年」による。

⁵² 小野圭司「人口動態と安全保障—22 世紀に向けた防衛力整備と経済覇権—」『防衛研究所紀要』第 19 巻第 2 号、2017 年、10 頁。

⁵³ 防衛省編『平成 26 年度版日本の防衛—防衛白書—』日経印刷、2014 年、347 頁。

自衛隊における部外力活用を行う場合、部隊ごとに分散化して、個別に行う形態となっている。このように、自衛隊の組織がもつ形態上の特性が、自衛隊における部外力活用の拡大を困難とする根本的な問題を形成しているといえる。

このため、現場の部隊において、実際に部外力活用を行うためには、部外力活用の対象とする業務の内容ごとに事業化し、事業ごとに予算を要求したうえで、民間企業と契約する一連の手続が必要となる。これらの手続は、担当者の実務の所要を圧迫するとともに、部隊ごとに同じ手続を重複して行うこととなり非効率であるという問題もある。さらに、これらの手続は、陸海空の各自衛隊の司令部や部隊において、それぞれの主管部署ごと個別に実施していることも、この問題に拍車をかけている。

たしかに、自己完結性や、運用との一体性の観点からは、部隊ごとに分散させておくことが有利な業務は存在する。例えば、部隊ごとに異なっている運用に関する構想の立案、計画の作成、命令の実行・監督を行う業務がこれに該当する。しかしながら、自衛官として軍事専門的な知見を要求されていない、総務、管理、厚生などの間接業務は、自衛官として軍事専門的な知見が必要とされるものではなく、これらを集中して一元的に処理する体制を構築することで、効率性を高めることができる。

以上のように、これからの自衛隊における部外力活用は、これまでの限定的なものから、より積極的に拡大していくことが求められている。そして、その実現のためには、自衛隊の組織がもつ特性にとらわれず、組織を変革することによって、部外力活用の新たな形態を導入することが必要である。

1.4 小括

本節では、自衛隊における部外力活用が、その目的を変容しつつも、引き続き、重視されてきた経緯を整理した。あわせて、先行研究を概観し、これまでの自衛隊における部外力活用が限定的な取組であったこと、これを拡大するための解決策には至っていないことを明らかにした。

そして、これまでの部外力活用が限定的なものにとどまっていた要因として、自衛隊の組織がもつ形態上の特性が根本的な問題を形成していることを明らかにした。そのうえで、自衛隊における部外力活用をより積極的に拡大していくためには、組織を変革することによって、部外力活用の新たな形態を導入することの必要性を明らかにした。

第2節 公的機関における民間委託の現状と課題

本節では、国や地方の公的機関において、民間委託が推進されてきた経緯を概観しつつ、その目的と効果を含めた現状について整理する。あわせて、経費削減への強力な誘因が、サービスの質の低下といった、民間委託の推進により明らかになった課題を整理する。

そのうえで、これらの課題を克服するため、自治体における民間委託の一形態である「シェアードサービス」に注目し、それが自治体において受容されてきた要因と、その含意として、自衛隊における部外力活用に適用することの有効性について明らかにする。

2.1 公的機関における民間委託の現状

国と地方を合わせた借入金の残高は 1200 兆円を超えている⁵⁴。一方で、少子高齢化による介護ニーズの高まりなど、公共サービスに対する住民のニーズは、多様化・高度化して

⁵⁴ 「国及び地方の長期債務残高」財務省、https://www.mof.go.jp/policy/budget/fiscal_condition/basic_data/202204/sy202204g.pdf、2022年3月末現在で、およそ1212兆円。

いる⁵⁵。また、国や自治体などの公的機関においては、公共サービスに占める行政サービスの割合は低下させるべきであるという考え方が浸透しつつある⁵⁶。それに加えて、民間にも同様のサービス提供を行う体制が整い、必ずしも行政サービスを公務員によって担わなくてもよいという状況の変化がある⁵⁷。

これらを踏まえ、国や自治体などの公的機関では、厳しい財政状況のなかで、多様化・高度化する住民のニーズに対応するため、民間が効率的・効果的に実施できることは民間に委ねるという基本原則のもと、民間委託を推進することが求められている⁵⁸。

このような背景のもと、民間委託の推進は、公的機関において重要な施策と位置付けられてきている。例えば、都道府県・政令市における民間への委託は、学校給食の調理や水道メーターの検針などで 80%以上の自治体が行っている。また、総務関係事務についても、都道府県で約 50%、政令市で約 70%が民間委託を実施している⁵⁹。

さらに、公的機関における民間委託の手法として、国がパブリック・プライベート・パートナーシップ (Public Private Partnership : PPP) を推進してきたことが挙げられる。PPP は、官民が連携して双方の強みを活かすことによって、最適な公共サービスの提供を実現し、地域の価値や住民満足度の最大化を図る取組である⁶⁰。その含意するところは、政府の財政問題を背景に、より効率的に、より質の高い公共財および公共サービスを供給することである⁶¹。単に財・サービスの供給を民間委託するものにとどまらず、政府と民間の利点を相互に活かすことが期待されており⁶²、PPP の手法の一つであるプライベート・ファイナンス・イニシアティブ (Private Finance Initiative : PFI) ⁶³は、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力および技術的能力を活用して行う⁶⁴民間委託の手法として発展してきている。

以上のように、公的機関は、少子高齢化による公共サービスに対する多様なニーズの高まりと、厳しい財政状況に対応していくため、民間が効率的・効果的に実施できることは民間に委ねるという基本原則のもと、民間委託が推進されてきた。そのなかで、PPP による官民連携の在り方や、その手法としての PFI の発展により、民間事業者が有する経営上のノウハウや技術的能力の活用、公的機関が担う業務の全部又は一部を一体的に扱うことによる事業コストの削減を実現してきている。

2.2 公的機関における民間委託の課題

公的機関における民間委託の推進においては、いくつかの課題も指摘されてきている。

民間委託の推進により、正規職員の人数削減する一方、非正規職員、外郭団体職員、非

⁵⁵ 「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会〈報告書〉」1頁。

⁵⁶ 馬場「公共サービスと行政サービスについての整理」336頁。

⁵⁷ 同上、336頁。

⁵⁸ 馬場「公共サービスと行政サービスについての整理」336頁。

⁵⁹ 「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会〈報告書〉」2頁。

⁶⁰ 内閣府民間資金等活用事業推進室編『PFI事業の概要』2023年7月、4頁。

⁶¹ 山内直人、石田祐、奥山尚子「地方自治体におけるパブリック・プライベート・パートナーシップの推進要因」『大阪大学経済学』第59巻第3号、2009年、84頁。

⁶² 同上、84頁。

⁶³ 1999年7月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI法)が制定された。また、2000年3月にPFIの理念とその実現のための方法を示す基本方針が策定され、PFI事業の枠組み構築されている。

⁶⁴ 内閣府民間資金等活用事業推進室編『PFI事業の概要』2023年7月、2頁。

公務員型地方独立行政法人職員、業務委託を受けた民間企業の従業員や派遣社員が、公的機関の労働者層を形成し、その厚みを増すという結果が導かれている⁶⁵。

しかしながら、正規職員を、新たな管理者的・官僚的な公務員に変質させるものであるとの指摘がある⁶⁶。すなわち、その職務における専門性を脆弱にし、非正規職員や外部委託職員への業務の「丸投げ」を進めかねず、公務部門における非正規職員問題の深刻化を招くおそれがある。また、民間委託された領域へのコントロールが不十分となり、そのことがさらなる民間委託を招くという悪循環をもたらし、行政サービスの質を低下させかねないとおそれもある。さらに、労働者派遣事業法に基づく派遣労働者が、国や自治体の事務に携わる例が増えており、これらの派遣労働者には公務員法が適用されず⁶⁷、新たな問題を生みかねない状況にある。

それに加え、民間委託の欠点として、経費削減への強力な誘因が、サービスの質の低下をともなうおそれがあることが指摘されている⁶⁸。この要因には、行政サービス供給コストを削減できるメリットを追求するあまり、低賃金の非正規労働者を多く雇う民間事業者が、競争入札において有利である点が挙げられる。このことは、民間事業者が低賃金のパート・タイマー等の非正規労働者に大きく依存する形でサービスの提供を行う場合、行政サービス供給の安定性に問題が生じ得ること、サービスの供給に従事する労働者の人権、モラル、自立した生活自体を損なう可能性があることが大きな課題となる⁶⁹。これらは、公務と民間の労働市場における賃金の決定システムの違いが根底にあることから、公務員と民間労働者が併存する場合には、不合理な待遇差を解消するための同一労働同一賃金⁷⁰の趣旨から、賃金の公平性に留意しなければならない⁷¹。

これと同じように、臨時・非常勤職員は、正規職員の減少を補うとともに、新たな行政需要の担い手となった一方、正規・非正規労働者間の待遇差が諸外国と比較して大きいという問題が指摘されている⁷²。また、現在提供されている公共サービスが、サービス提供開始時点と現時点とで、その提供目的との間、さらに提供開始時点で選択されたサービス提供手段と現在選択できる提供手段との間の双方に乖離がないかを検証したうえで、現在必要な公共サービスとサービス提供手段との組合せを考えていく必要がある⁷³。

このような背景から、自治体においては、民間委託等による公契約における民間事業者の労働者の待遇に配慮するため、公契約条例の制定⁷⁴が拡大してきている。公契約条例は、国や地方自治体が公契約を締結する際に、民間企業や民間団体に対し、国や地方自治体が定めた賃金額よりも高い賃金をそこで働く労働者に支払うことを義務付けるものであり、

⁶⁵ 早川征一郎、松尾孝一『国・地方自治体の非正規職員』旬報社、2012年、101頁。

⁶⁶ 同上、114頁。

⁶⁷ 「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会〈報告書〉」15頁。

⁶⁸ 同上、93頁。

⁶⁹ 岸道夫「民間委託等の公契約条例に関する一考察—公平性と経済学の観点から」『政策科学』第19巻第3号、2012年、316頁。

⁷⁰ 厚生労働省「短時間・有期雇用労働者及び派遣労働者に対する不合理な待遇の禁止等に関する指針」厚生労働省告示第430号（2018年12月28日）は、雇用形態又は就業形態に関わらない公正な待遇を確保し、我が国が目指す同一労働同一賃金の実現を目的として定められた。

⁷¹ 同上、94頁。

⁷² 出雲明子「働き方改革と公務労働—同一労働同一賃金による労働法と公務員法の接近」『自治体学』第32巻第2号、2019年、42頁。

⁷³ 馬場「公共サービスと行政サービスについての整理」368頁。

⁷⁴ 2009年に初めて千葉県野田市で制定している。

2020年3月末時点までに61の自治体で制定されている⁷⁵。

2.3 自治体におけるシェアードサービスの受容とその含意

シェアードサービスとは、民間企業において、社内または企業グループ内で分散して行われている間接業務を、ある社内部門又は子会社に集中したのち、業務を標準化し、一元的に処理を行うというマネジメントの手法である⁷⁶。つまり、組織内の異なる部門や機能間で、共通のリソースやサービスを効率的に提供・活用するための手法や仕組みである。シェアードサービスを導入することでこれらの業務を中央の共通部門に集中し、効率化やコスト削減を図ることができる。

シェアードサービスの対象となる間接業務とは、民間企業の売上に直接影響を与えない業務であり、一般的には人事、財務、経理、総務、法務などの主として内部管理を行う業務である。これらは民間企業を運営していくうえで不可欠なものであるが、企業内部に向けたサービスや活動である。また、シェアードサービスは、複数の組織で実施している間接業務を一か所に集中させ、その組織を独立採算化させて顧客にサービスを提供するという、企業変革の手法としても位置付けられている⁷⁷。

この背景には、民間企業がもつ営利企業としての特性がある。民間企業は、その利潤を上げていくため、業務を効率化して単位時間あたりのアウトプットを最大化することが必要であり、その目的は最小のインプットで最大のアウトプットを創出することにある⁷⁸。このように、民間企業にとって、内部管理を行うための間接業務の効率化も重要な問題であり、売上に直接影響を与えることのないコストセンターとなっている間接業務の費用をいかに削減するかが重要なテーマとなっている⁷⁹。

一方で、間接業務へ多額の投資を行っているにもかかわらず、間接業務の人材は、やや増加傾向にあることが明らかとなっている。IoTの普及やAIなどの技術革新により、民間企業の間接部門職に従事する従業員数を削減していく傾向が強まると推察されたが、2020年時点で民間企業における間接部門の比率は2012時点の1.19倍といわれており、実際は間接部門に従事する職員は増えている⁸⁰。この背景には、過重労働問題や個人情報保護など、労務管理やコンプライアンスへの対応の重要性が増していることが挙げられる⁸¹。

以上のように、シェアードサービスを導入する目的としてはコストの削減があり、そのメリットとしては集中化のコストを上回るコスト削減効果が挙げられている⁸²。

また、このシェアードサービスは、民間企業以外にも受容されつつある。例えば、国立大学法人である岐阜大学と名古屋大学は、法人統合により東海国立大学機構を設置し、両大学のリソースを集中することで、組織的、戦略的に教育・研究・産学連携などを進めて

⁷⁵ 斉藤徹史「公契約条例に関わる法的論点の検討」『自治総研』第512号、1頁。

⁷⁶ 園田智昭「本社の一部門に業務を集中する形態でのシェアードサービスの導入ーコストセンターとして管理とその問題点」『三田商学研究』第44巻第5号、2001年、18頁。

⁷⁷ アーサーアンダーセン・ビジネスコンサルティング『シェアードサービス：間接部門のサービス向上とコスト削減の実現』東洋経済新報社、1999年、29頁。

⁷⁸ 那須一貴「管理・間接部門におけるワークフローコントロールによる業務効率化に関する研究」文教大学国際学部紀要、第25巻第1号、2014年、83頁。

⁷⁹ 同上、84頁。

⁸⁰ デトロイトトーマツグループ「要員・人件費の生産性に関するベンチマーク調査」2020年、<https://www2.deloitte.com/jp/ja/pages/about-deloitte/articles/news-releases/nr20200409.html>。

⁸¹ 同上。

⁸² 園田「本社の一部門に業務を集中する形態でのシェアードサービスの導入」、85頁。

いる⁸³。

そのなかでも、自治体においては、厳しい財政状況において、より実効性の高い業務改善の方策として受容されてきている。自治体における業務で、大きな規模を占める総務などの間接業務の処理を集中するとともに、そのプロセスの見直しを行うことで、業務を効率化⁸⁴するための民間委託の一形態として、シェアードサービスを導入している。

自治体の組織は、部局ごとに主管業務を担い、他の部局との役割分担が明確であり、部局の下部組織である課や室もまた同じという組織の特性がある。つまり、階層構造や部門分割された組織といえる。

このため、組織全体の総務や人事を統括するような部局があるほか、その他の部局にもそれぞれ総務担当を配置し、また課や室といった下部組織にも総務担当の職員が存在する。したがって、自治体における間接業務は重層的に運営される組織形態となっており、それぞれに配置された間接業務を担当する職員は、その部署の業務のみを実施し、他の部署の業務を処理することができない。また、これらの業務を処理することで、正規職員は本来業務に注力することが困難な体制となっている。

このような背景から、シェアードサービスの導入により、分散化して限定的に遂行している間接業務を担当する職員を集中化することで、スケールメリットを発生させ、より少ない人数で効率的に業務の運営を可能にすることができる。

本稿では、自治体において大規模にシェアードサービスを導入した事例⁸⁵として、愛知県の「総務事務センター」（以下「センター」という。）を取り上げる。

愛知県は、費用削減や高度な技術の導入など、行政改革の重要な取組事項の一つとして、職員およびアウトソーサーを配置して協業体制を採用し、内部管理を行う間接業務を専門的に処理するため、2006年10月にセンターを設置している。

センターは、人事局総務事務管理課が所掌して運営されており、知事部局、企業庁、病院事業庁、議会事務局、行政委員（会）事務局（公安委員会を除く）の職員および県立学校教職員を対象として、約3万3000人の給与・旅費の支給その他の総務事務の集中的な事務処理を行っている。これは、サービスを提供する組織と職員数、取り扱う業務、民間委託した範囲のいずれも自治体のシェアードサービスとしては最大規模の事例といえる⁸⁶。

センター運営上の特性として、①業務の集中化、②ICTの活用および③民間委託の導入の三点が挙げられている⁸⁷。一点目の「業務の集中化」では、給与、旅費、福利厚生に係る申請、審査、支給額の決定等の事務について、センターで集中処理し、事務処理の効率性や専門性の向上を図っている。二点目の「ICTの活用」では、職員が総務事務システムをつうじて、直接センターへ申請することとし、ペーパーレス化を推進している。三点目の「民間委託の導入」では、費用削減、高度な技術の導入等の観点から、給与、旅費審査補助、コールセンター等の定型的業務は原則として民間企業に委託している。

⁸³ 「東海国立大学機構ビジョン2.0」東海国立大学機構、<https://www.thers.ac.jp/about/vision/vision20/index.html>。

⁸⁴ 小島「自治体版シェアードサービスとは何か」20頁。

⁸⁵ その他の例として、東京都や大阪府の「総務事務センター」の設置がある。

⁸⁶ 小島卓弥「行政アウトソーシング新事例－最前線における現状と課題－総務業務の集中化（自治体版シェアードサービス）再考Ⅲ－これからの総務事務センターのあり方とは」『地方財務』第646号、2008年、195頁。

⁸⁷ 「人事局総務事務管理課（総務事務センター）事業内容」愛知県、<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/somujimu-center/0000052124.html>。

センターの設置が円滑に進んだ要因として、①現状分析の徹底、②センターの設置に適した業務の見直しの実施、③センター内における官民の役割分担、④センターの開設時期、⑤知事のリーダーシップと組織へのバックアップの五点が指摘されている⁸⁸。

一点目の「現状分析の徹底」では、現状の業務フローを書き起こすとともに、業務量やコストを把握した。そして、事務の分掌や規定を準備することに加え、業務の標準化を図り、それを活用した業務の引継ぎを実施している。

二点目の「センターの設置に適した業務の見直し」では、現状分析の結果をベースに、各種データの集計など、IT を最大限に活用したシステムの導入、決裁権やその回数の縮減などのビジネスプロセス・リエンジニアリング (Business Process Re-engineering : BPR) の実施、業務の集中化によるスケールメリットまでを見据えたセンター規模の最適化を図るなど、総合的に業務の見直しを実施している。

三点目の「センター内における官民の役割分担」では、法令上の規定などにより正規職員が行う必要のある業務と、旅費の経路検索などの時間を要するが、正規職員でなくとも実施できる業務とを分類した。そして、センター内における官民の役割分担を工夫することで、民間委託の比率を高め、結果として予算低減を実現している。

四点目の「センターの開設時期」では、センターに移管する総務事務の処理が集中する繁忙期を避けるとともに、センターの組織と業務の範囲を段階的に拡大していくことで、県民への行政サービスの提供といった本来業務に影響が出ないように留意している。

五点目の「知事のリーダーシップと組織へのバックアップ」では、首長による県庁改革への明確な意思表示と、センター化への理解と協力により、未整理であった業務の見直し、関係法令の解釈や整理、現場からの反発などの多くの困難をとまなう、センターの設置に向けた体制移行を円滑に実現させている。

さらに、センターを設置することにより集中的に処理する業務を効果的に特定できたことも設置が円滑に進んだ要因である。愛知県は、センターにおいて集中的に処理する業務を選定において、重複する業務を集中化して処置できるもの、部署ごとに独自に確立している手順やコツといったノウハウを集中化できるもの、中核部署への業務の集中化と権限の委任による中間の事務処理を廃止又は削減できるもの、各種手当の申請といった業務において同一の添付書類の共有が可能となるものといった観点から、以下の事務を特定している⁸⁹。すなわち、①給与・報酬関連事務、(給与・報酬・賃金の支給、諸手当の認定、明細の配信等)、②旅費関係業務 (旅費支給事務等)、③福利厚生業務 (各種給付の請求、明細の配信等)、④サービス関係事務 (休暇の届出、時間外の勤務命令等)、⑤健康管理事務 (健康診断の申込、健康診断結果の配信等)、⑥研修事務 (研修の通知、受講の申込等) に分類される事務である。

愛知県は、センター設置の効果について、2006 年度までに 194 人の人員削減を行っており、その予算低減の効果は累計 54 億円であり、総務事務システムなどの開発に費やした約 20 億円を差し引いても、予算低減の効果として約 34 億円を見込んでいる。また、計画のとおり 500 人の人員削減が実現された場合、予算低減の目標である 120 億円を達成できる

⁸⁸ 小島「総務業務の集中化 (自治体版シェアードサービス) 再考Ⅲーこれからの総務事務センターのあり方とはー」195-198 頁。

⁸⁹ 小島卓弥、西村斉、加藤若雪、依田祐一「行政アウトソーシング新事例ー最前線における現状と課題ー総務業務の集中化 (自治体版シェアードサービス) 再考Ⅱー愛知県総務事務センターのケース①」『地方財務』第 643 号、2008 年、166-168 頁。

とした⁹⁰。

それでは、このような自治体における民間委託の一形態であるシェアードサービスの導入は、自衛隊における部外力活用において、どのような意義を有するであろうか。

自治体における階層構造や部門分割され、間接業務が部署ごとに重層的に運営されている組織であるとの特性は、自衛隊のそれと類似している。自衛隊の業務には、自治体と同じく、総務、庶務、人事、厚生、管理などの内部管理を行う間接業務が多く、これらは陸海空の各自衛隊に共通して、全国の各部隊において分散する形で保有している。このうち間接業務を多く保有している組織として、駐屯地（基地）業務隊、補給処などの補給機関、学校などの教育機関、各県に所在する地方協力本部などがあり、小規模のものを含めると、全国でおよそ 300 庁が存在している。

以上のことから、愛知県の「総務事務センター」の設置にみられるように、自衛隊における部外力活用として、シェアードサービスを導入することは、自衛隊が抱える二つの人材確保上の課題、すなわち自らの資源配分を見直す組織の最適化と、第一線を担う自衛官の充足率の向上という課題を同時に克服するための有効な施策であるといえる。

2.4 小括

本節では、公的機関における民間委託の推進が、厳しい財政状況のなかで、多様化・高度化する住民のニーズに対応するため、民間が効率的・効果的に実施できることは民間に委ねることを基本原則として推進されてきた現状を整理した。

また、愛知県の「総務事務センター」の設立のように、分散して行われている間接業務を集中化したのち、一元的に処理するという民間企業で導入されてきたシェアードサービスの手法が、自治体における民間委託の一形態として受容されてきた経緯を整理した。

そのうえで、階層構造や部門分割された組織をもつという点で、自治体と自衛隊とは類似性が認められることから、自衛隊における部外力活用の形態として、シェアードサービスを導入することが有効である可能性を含意として明らかにした。

第3節 自衛隊における部外力活用の新形態

本節では、自衛隊における部外力活用と公的機関における民間委託とのそれぞれの現状と課題を踏まえ、自治体における民間委託の一形態であるシェアードサービスについて、その自衛隊への適用の有効性を検証する。

そこで、これからの自衛隊に求められる部外力活用の形態とはどのようなものか、その意義を再定義する。そのうえで、自治体におけるシェアードサービスを参考としつつ、これを自衛隊に適用した「自衛隊版シェアードサービス」と、その導入モデルを提示する。さらに、自衛隊版シェアードサービスの実現可能性を考察し、その有効性を明らかにする。

3.1 これからの自衛隊に求められる部外力活用の形態とは

先に述べたように、階層構造や部門分割された組織という、自衛隊の組織がもつ形態上の特性が、部隊ごとに分散した多くの間接業務を、共通的かつ重層的に保有する要因となっている。これに加え、自己完結性や運用との一体性の観点から、既存の組織を変革することなく、これを維持する傾向が強いことも、その要因として挙げられる。そのため、自衛隊における部外力活用を拡大していくためには、これらの課題を克服するための効果的

⁹⁰ 愛知県議会「平成 18 年一般会計・特別会計決算特別委員会」2006 年 11 月 21 日。総務事務管理課長による答弁。

な施策の立案と、その実現が不可欠である。

しかしながら、これまでの自衛隊における部外力活用が限定的な取組にとどまっており、これを拡大するための解決策の案出には至っていない。なぜなら、これまでの自衛隊における部外力活用は、部隊ごとの個別のニーズに応じ、かつ、それぞれに割り当てられた予算の範囲内において部外力活用を行ってきたという意味において、個別最適を図った取組であったためである。このことも、自衛隊の組織がもつ形態上の特性が、根本的な問題を形成していると考えられる。

このため、これからの自衛隊に求められる部外力活用は、自衛官として軍事専門的な知見を必要とする職務に集中することで、第一線を担う自衛官の充足率を向上させるための施策でなければならない。そのためには、部隊ごとに共通のかつ重層的に保有している間接業務をいかにスリム化することができるか、また、間接業務を担う組織をいかにコンパクト化することができるのかが焦点となる。したがって、これからの自衛隊に求められる部外力活用は、自衛隊が抱える二つの人材確保上の課題を同時に克服するため、これまで限定的であったものから、より積極的に拡大していくことが必要である。

以上のように、これからの自衛隊に求められる部外力活用は、個別最適であったものから、自衛官として軍事専門的な知見を必要とする職務に集中することで、第一線を担う自衛官の充足率を向上させるため、自衛隊の組織全体を変革する全体最適を図るものへとシフトしていく必要がある。このため、分散して保有している間接業務を集中し、これを一元的に処理するという、自治体におけるシェアードサービスの手法を、自衛隊に適用した「自衛隊版シェアードサービス」の導入が有効である。このように、自衛隊版シェアードサービスとは、部隊ごとに共通のかつ重層的に保有している間接業務を集中化し、その一元的な処理と、そのために必要となる運営管理までを含めた総合的な体制を構築するため、部外力を活用しつつ、自衛隊全体の組織を段階的に変革するプロセスである。

3.2 自衛隊版シェアードサービスの導入モデル

それでは、自衛隊版シェアードサービスをどのように導入していくべきか。本項では、その進め方と導入モデルを提示する。

まず、自衛隊版シェアードサービスの導入の進め方については、愛知県の「総務事務センター」の設置に代表される、自治体におけるシェアードサービスの取組を参考とする。

自衛隊がもつ組織の特性は、軍事的専門性という独自性が認められる一方、階層構造や部門分割された組織をもつという点では、自治体と類似している。陸海空の各自衛隊は、全国の部隊ごとに、総務、庶務、人事、厚生、管理などの間接業務を、共通のかつ重層的に保有している。そのなかでも、駐屯地（基地）業務隊、補給処などの補給機関、学校などの教育機関、各県に所在する地方協力本部といった組織（以下「後方組織」という。）は、多くの間接業務を抱えており、小規模のものまで含めると、全国でおよそ 300 庁の組織が存在している。

先に述べたように、自衛隊版シェアードサービスの導入は、組織の変革をとまなうとともに、自衛隊における業務の遂行要領を大きく見直すことになる。そのため、導入にあたっては、ハードとソフトの両面において周到に準備することが重要となる。また、部隊事に共通のかつ重層的に保有している間接業務を集中化し、これを一元的に処理するため、愛知県の「総務事務センター」の設立にみるように、部外力活用の対象となる業務を中核となって担う部署（以下「中核部署」という。）の設置とその運営管理の体制を、いかに円滑に構築できるかが焦点となる。

以上のことから、自衛隊版シェアードサービスの導入モデルを考察するにあたっては、自治体におけるシェアードサービスの成果を踏まえ、愛知県におけるシェアードサービスの設計の進め方⁹¹を参考とし、①機能設計、②環境構築、③体制移行、④運営管理の四つの段階に区分する。

一点目の「機能設計」では、中核部署における業務の範囲、機能と組織を明らかにする。中核部署における業務の範囲を特定するため、そこで実施する業務と、その業務の処理に要する時間とコスト、対象となる部隊等などの現状を把握する。そのうえで、中核部署に必要な機能を出し、適切な規模の組織を設計する。

二点目の「環境構築」では、中核部署の運営管理に必要な環境要件を明らかにする。中核部署を設置する地域と場所の選定、必要となる設備の設計や、施設のフロアプランの決定などである。

三点目の「体制移行」では、中核部署に対して円滑に業務を移行させるための手順と予定を明らかにする。体制移行に必要な実施項目の整備、移行のための準備に必要な体制の確立、移行スケジュールの計画および進捗管理、試行運用などを実施する。

四点目の「運営管理」は、中核部署の設置、運営管理を行ううえでのリスクマネジメントや、情報を保全するためのセキュリティポリシーの策定などを明らかにする。問題が起きた場合の対処要領や、報告の系統と、その時期や内容なども含まれる。

このように、自衛隊版シェアードサービスの導入においては、まず、中核部署で行う業務の特定と、その標準化を行うことが重要である。そのうえで、導入の効果を高めるためには、従来から行われていた業務の廃止や手順の変更などの業務の見直し、ITの活用や集中化によるコストの削減が容易である定型的な業務の特定と、これらを部外力活用により民間委託するための業務の標準化と業務フローの確立が必要となる。

また、シェアードサービスの考え方にに基づき、集中化して部外力活用を行う業務の特定においては、処理能力の向上、ノウハウの蓄積といったスケールメリットを最大限に享受できるようにすることが重要である。

さらには、適切な規模の中核部署を設置するとともに、効率的にこれを運営管理するためには、業務そのものを民間委託するのみならず、中核部署の運営管理も含めて包括的に部外力活用を行うことで、いっそうの効率化を図っていくことも重要である。

しかしながら、シェアードサービスの導入による業務の集中化が有用ではなく、部外力活用が適切ではない業務も存在している。すなわち、企画的な要素が大きく不定型な業務としては、軍事専門的な知見が必要なもの、政策的な判断が必要なもの、関係組織との間において効果的に調整することが必要なもの、内部の制度設計に関するものなどである。これらの業務は、シェアードサービスの対象外として、引き続き自衛官が担うことができるよう再整理することが必要である。

また、中核部署への業務の集中化が可能なものであっても、部隊において実施しなければならぬ事務処理が残る場合があるため、組織の特性に応じ、間接業務の担当者を配置する必要性については慎重に判断しなければならない。

以上のことを踏まえ、自衛隊版シェアードサービスの導入モデルを表1に提示する。

導入モデルは、前提となる意思決定と、①機能設計、②環境構築、③体制移行、④運営

⁹¹ 小島、西村、加藤、依田「総務業務の集中化（自治体版シェアードサービス）再考Ⅱ－愛知県総務事務センターのケース①」164-165頁。

管理の四つの段階から構成される。

まず前提として、防衛省・自衛隊としての明確な意思決定を行うことが、導入モデルを実現するためのもっとも重要である。防衛省・自衛隊における意思決定の中核である本省（内部部局および統合・陸海空の各幕僚監部）において、自衛隊における二つの人材確保上の課題を同時に克服するためには、自衛隊版シェアードサービスを導入することの必要性を明確に位置付ける。これにより、内部的にも導入への理解と協力を得ることが容易となり、中核部署の設置にともなう体制移行を円滑に実現させることができる。

あわせて、導入の効果を具体的な数値目標として設定することが重要である。自衛隊版シェアードサービスの導入により、新たな任務に応ずる部隊の新編や第一線を担う自衛官として、6000人を確保することを数値目標とする。この数値目標を達成するため、陸海空の各自衛隊の組織区分にとらわれることなく、部隊ごとに共通かつ重層的に保有している間接業務を集中化し、それを一元的に処理することにより、部外力活用を前提とした、コンパクトで高効率な組織形態への変革を実現する。

第一段階は「機能設計」である。自衛隊の組織のうち、部外力活用が有利な間接業務を多く保有している、駐屯地（基地）業務隊、補給機関、教育機関、地方協力本部といった後方組織の全てを対象とし、集中化することが効率的であり、シェアードサービスの対象となる定型化や標準化が可能な業務として、総務、援護、給養、教育、整備・補給、衛生などを特定する。そのうえで、これらの業務を集中化し、一元的に処理することにより、コンパクトで高効率な組織に変革するため、業務フローの確立やマニュアルの整備などの業務処理要領を標準化する。

第二段階は「環境構築」である。全国を七つの地域⁹²に区分し、集中化した業務を包括的に担う「総合業務本部」を各地域に設置する。これらの地域には、中央省庁の地方機関が配置されているとともに、請負企業の活動拠点が設置されていることから、「総合業務本部」との連携が容易である。また、各地域において「総合業務本部」を設置する場所は、その業務の大部分を民間委託することを前提とし、持続的に労働者を確保できるといった民間委託の容易性を考慮するとともに、既存の駐屯地や基地の施設を活用することにより、円滑な体制移行を実現する。あるいは、防衛省が所管する独立行政法人駐留軍等労働者労務管理機構が保有する地方組織⁹³の施設を活用することも検討する。あわせて、「総合業務本部」が担う機能に基づき、編成、システムなどの設備などを確立する。

第三段階は「体制移行」である。「総合業務本部」への業務の移管は、有事における任務遂行上の所要などを考慮して行う。また、陸海空の各自衛隊において、部隊ごとに共通かつ重層的に保有していた間接業務を行う部署は、コンパクトで高効率な組織へと縮小改編する。また、陸海空の各自衛隊が組織している駐屯地（基地）業務隊、補給機関、教育機関、地方協力本部といった後方組織は、地域ごとに集約化して統合する。

第四段階は「運営管理」である。「総合業務本部」の運営管理は、「総合業務本部」への業務の集中化により廃止することになった、後方組織において間接業務を担う部署に配置されていた要員を活用する。それに加え、「総合業務本部」における業務を民間委託する

⁹² 北海道、東北、関東、中部、関西、中国、四国、九州の七つの地域。

⁹³ 駐留軍等労働者労務管理機構は、駐留軍等および諸機関のために労務に服する者の雇入れ、提供、労務管理、給与および福利厚生に関する業務を行うことにより、駐留軍等および諸機関に必要な労働力の確保を図ることを目的とした独立行政法人であり、米軍基地が所在する地域に九つの支（分）部を設置している。

とともに、「総合業務本部」そのものの運営管理を含めて、その大部分を民間委託することを基本とする。あわせて、その運営管理を適切かつ円滑にするため、密接に請負企業と連携・協議する体制を構築するとともに、業務の継続性にかかわる不測事態や情報漏洩などといった対応要領を確立する。

以上のように、自衛隊版シェアードサービスについて、前提としての意思決定と、四つの段階としての①機能設計、②環境構築、③体制移行、④運営管理に区分する導入モデルを提示したが、各段階で実施する事項は、互いに関連性があり、同時並行的に進めていくことで、円滑かつ短期間で導入を実現することができるものとする。

前提	目的	組織の最適化と充足率の向上との、自衛隊が抱えている二つの人材確保上の課題を同時に克服							
	目標	第一線を担う自衛官として6,000名（1個師団規模）を確保							
シェアードサービス化	対象組織	陸海空各自衛隊の後方組織（業務隊、教育機関、補給機関、地方協力本部）のすべて（約300庁）							
	対象業務	間接業務（総務、庶務、人事、厚生、管理など）のうち、定型化・標準化が可能な業務							
	段階区分	<table border="0"> <tr> <td>①機能設計</td> <td>②環境構築</td> <td>③体制移行</td> <td>④運営管理</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> 集約化業務の特定 業務フローの確立 業務マニュアルの整備 </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> 全国を七つの地域に区分 総合業務本部を設置 機能・編成・設備の確立 </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> 総合業務本部への業務移管 地域ごとに業務を集約化 後方組織のコンパクト化 </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> 運営管理の民間委託 請負企業との協議組織の確立 業務継続の処置（事案対応） </td> </tr> </table>	①機能設計	②環境構築	③体制移行	④運営管理	<ul style="list-style-type: none"> 集約化業務の特定 業務フローの確立 業務マニュアルの整備 	<ul style="list-style-type: none"> 全国を七つの地域に区分 総合業務本部を設置 機能・編成・設備の確立 	<ul style="list-style-type: none"> 総合業務本部への業務移管 地域ごとに業務を集約化 後方組織のコンパクト化
①機能設計	②環境構築	③体制移行	④運営管理						
<ul style="list-style-type: none"> 集約化業務の特定 業務フローの確立 業務マニュアルの整備 	<ul style="list-style-type: none"> 全国を七つの地域に区分 総合業務本部を設置 機能・編成・設備の確立 	<ul style="list-style-type: none"> 総合業務本部への業務移管 地域ごとに業務を集約化 後方組織のコンパクト化 	<ul style="list-style-type: none"> 運営管理の民間委託 請負企業との協議組織の確立 業務継続の処置（事案対応） 						
組織形態	<p>（凡例） □：業務全体 ◻（点線）：間接業務 ◻（斜線）：集約業務</p> <p>（シェアードサービス部署） 総合業務本部</p> <p>コンパクト化</p> <p>集約業務の特定 業務の集約化 組織の統合化</p>								

表1 自衛隊版シェアードサービスの導入モデル（筆者作成）

3.3 自衛隊版シェアードサービスの導入の実現可能性

自衛隊版シェアードサービスの導入には、メリットばかりではなく、デメリットも存在する。本項では、どのようなデメリットが想定されるのかについて、①予算の獲得、②組織の変革、③適切な契約、④情報の保全、⑤業務の継続性という五つの問題点を挙げる。自衛隊版シェアードサービスを導入するためには、あらかじめ想定されるこれらの問題点に対し、適切に対応策を講ずることで、その実現可能性を担保しておくことが重要である。

一点目は「予算の獲得」の問題である。自衛隊版シェアードサービスの導入に必要な予算を獲得することが重要である。自衛隊版シェアードサービスの導入による部外力活用は、自衛官の実員を削減するものではなく、人件費の削減や抑制することができないことに加え、部外力活用にとまなう委託費を上乗せする形で予算が純増することになる。このため、予算の獲得にあたっては、従来とは別の視点から説得することが求められる。すなわち、これまで自衛官が担ってきたものの、自衛官としての専門性が要求されない後方組織にお

ける業務に対し、部外力を活用することで、第一線を担う自衛官の充足率を向上するための事業であるとして説明するのである。本来、第一線を担う自衛官の充足率を向上させるためには、新たに自衛官を採用又は配置しなければならない。しかしながら、それが困難となっている現状を踏まえ、自衛隊版シェアードサービスの導入により、後方組織に配置されている自衛官を、第一線を担う自衛官として還元していく必要がある。

仮に、自衛官 1 人を部外力 1 人に置き換えた場合、年間でおおよそ 100 万円程度の予算低減を図ることができる⁹⁴。これは、自衛隊版シェアードサービスを導入した場合、最大 60 億円の予算低減が可能である。また、1 人の自衛官を採用して育成するために必要な経費は、英国陸軍の試算を準用した場合、おおよそ 5000 万円から 6000 万円である⁹⁵。

このため、後方組織において、自衛官としての専門性が求められない業務に従事している自衛官を、第一線を担う自衛官として還元することは、費用対効果や予算の低減を示すことが十分に可能である。

二点目は「組織の変革」という問題である。これまで述べてきたように、自衛隊版シェアードサービスの導入は、自衛官の実員を削減することなく、第一線を担う自衛官の充足率を向上させるものである。つまり、後方組織において、これまで自衛官が担ってきた業務を民間に業務委託し、第一線を担う自衛官として還元することになるため、先述した予算上の観点からも、後方組織における自衛官の定数を削減するとともに、間接業務の担当部署の廃止を含め、よりコンパクトな組織へと改編することに加え、民間委託を基本とした部外力活用を前提とする制度設計を行うことが求められる。

部外力活用が有利な間接業務を多く保有する後方組織は、自衛隊全体でおおよそ 300 庁が存在する。白紙的に、現実的な人数として、それぞれの組織から 10 人から 20 人の自衛官を還元することができれば、第一線を担う自衛官として 3000 人から 6000 人を還元することが可能となる。自衛隊版シェアードサービスの導入により、これら分散した業務を主要な行政区ごと、業務を集中化し、これらを一括して民間に業務委託することで、よりコンパクトで高効率な自衛隊の体制を実現することは、人材確保が喫緊の課題となっているなかで、防衛力の抜本的強化に向けた取組の趣旨にも合致している。

三点目は「適正な契約」の問題である。自衛隊版シェアードサービスの導入は、自衛隊における業務の一部を、包括的に民間委託する契約の締結が前提となる。一般に、公共調達における競争性および透明性を確保するためには、随意契約によらざるを得ない場合を除き、原則として一般競争入札が求められる⁹⁶。一般競争入札は、契約費を抑えられる一方、契約の質を担保することが困難であり、最悪の場合、契約不履行に至るおそれがある。したがって、契約上の不備や、請負企業の経営の悪化といった事情により、契約の不履行や停止があった場合、自衛隊の隊務遂行に影響がでるおそれがある。このため、民間に業務を委託したものの、業務の質が低下することも予想される。このような事態を回避するためにも、契約の締結にあたっては、請負企業の選定や委託業務の運営要領について、自衛隊の責任者により評価する仕組みを契約に含めることが必要である。具体的には、請負企業を選定において、全国における業務委託に対応した運営基盤を有していること、業務や

⁹⁴ 30 代後半の自衛官と民間の平均年収をそれぞれ 534 万円と 433 万円として試算した。

⁹⁵ 自衛官で試算した例は確認できなかったが、英国陸軍の試算によれば、軍人の採用とその教育訓練にかかる費用は約 5000～6000 万円である。https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397258/Army_Training_Costs_Per_Recruit.pdf。

⁹⁶ 財務省「公共調達の適正化について」財計第 2017 号、2006 年 8 月 25 日。

サービスの提供分野における包括的な請負の実績があること、経営が健全で安定していることなどを考慮したうえで、総合的に評価することが必要である。また、請負企業による業務継続計画（Business Continuity Plan）の作成を義務付けるとともに、自衛隊による実行性の評価が重要である。

四点目は「情報の保全」という問題である。自衛隊版シェアードサービスを導入することは、後方組織における間接業務を集中化し、それを包括的に民間委託する形態であることから、自衛隊の施設内において官民が協働する体制や、請負企業が自衛隊の情報を取り扱うことが前提となる。自衛隊の情報には、防衛秘密などの部外には公にできないものが含まれることから、情報漏洩を未然に防止し、いかに保全できるかが問題となる。

この問題に対処するため、業務を行う空間そのものを指定することや、ネットワーク・アクセス権の範囲を業務に支障がない範囲で適切に制限するといった、保全が必要な情報へのアクセスを物理的に遮断するなどの処置が必要である。さらに、防衛省が定めている契約の条件⁹⁷にある情報の保全規則⁹⁸を遵守させることのほか、契約の仕様書においては、請負企業における情報保全体制の確立を義務付けるとともに、防衛省・自衛隊が自らその実効性を評価することも必要である。

五点目は「業務の継続性」という問題である。自衛隊は、有事において任務を達成するための組織として、日本に脅威が及ぶ場合には、これを阻止・排除しなくてはならない。このため、自衛隊版シェアードサービスの導入により、後方組織の機能発揮が制限されるようなことがあってはならず、有事における業務の継続性をいかに担保できるかが問題となる。部外力活用により契約した部外労働者は、自衛官としての身分を有していないため、身体や生命を脅かされるような危険な状況下におかれる有事においては、その職務に従事させることはできない。一般に、有事における業務の継続性を担保するような契約を締結することはできない。また、自衛隊法第 103 条第 1 項に規定される「自衛隊の行動に係る地域」では、一部の業務を除き、有事においてあらかじめ部外力活用が想定されるような業務に対してさえも、業務従事命令を発出することはできない。このように、有事における業務の継続性は、請負企業の理解と協力に依存したものとなっており、そのままでは実行可能性を担保したことはない。

その対応策としては、契約によることなく、かつ、既存の制度を有効活用する観点からは、請負企業との間において、有事に至った場合は非常勤職員のように防衛省の職員として一括採用することを取極めた協定を締結することは有力な一案である。ただし、非常勤職員として一括採用する場合には、防衛省・自衛隊において個人ごとの労務管理が必要になるなど、有事において新たな業務所要が発生してしまうことに留意しなければならない。また、請負企業の労使関係から防衛省の職員に切り替えることへの理解の獲得が必要なことなどに留意しなければならない。

このほか、平素から予備自衛官の身分を保有させることができれば、有事においては自衛官の身分において業務の継続性を担保することは、さらに効果的な対応策となり得る。この点、自衛官未経験者を予備自衛官補として採用し、所要の教育訓練を経た後、予備自

⁹⁷ 例えば、防衛装備庁の「入札及び契約心得」（公示第 1 号、2015 年 10 月 1 日）では、同庁調達事業部において請負、売買その他の契約について入札等に参加しようとする者、契約を締結しようとする者および契約を締結した者が知り、かつ、守らなければならない事項を定めている。

⁹⁸ 具体的には、防衛装備庁「装備品等及び役務の調達における情報セキュリティの確保について（通達）」防装庁（事）第 137 号（2022 年 3 月 31 日）がある。

衛官として任用するという既存の制度を活用することも有効である。

しかしながら、予備自衛官となることは、本人の志願によらなければならない、防衛省・自衛隊が強制することはできない。また、一定の招集訓練への参加、防衛招集等への参集義務など、制度上のハードルも高いのが事実である。一方で、予備自衛官となることや、現に予備自衛官であることを契約の条件とすることも、契約の原則である公平性や競争性に疑義を生じさせるおそれがあることにも留意しなければならない。

以上のように、自衛隊版シェアードサービスの導入にはデメリットが存在するものの、公的機関における民間委託の成果、既存の制度の活用なども踏まえれば、想定される問題点を克服することは十分に可能である。そのため、自衛隊は特別な存在との既成概念にとらわれ、組織構成を変革することや、業務の処理要領を内部的に変更することをもって、実態と乖離した政策提言であると指摘されるものではなく、むしろ実現可能なオプションであるといえる。

3.4 小括

本節では、これからの自衛隊に求められる部外力活用は、自衛官として軍事専門的な知見を必要とする職務に集中すること、第一線を担う自衛官の充足率を向上させるための施策でなければならないことを明らかにした。また、個別最適であったものから、自衛官として軍事専門的な知見を必要とする職務に集中すること、第一線を担う自衛官の充足率を向上させるため、自衛隊の組織全体を変革するという、全体最適を図るものへとシフトする必要性を明らかにした。

そのうえで、自衛隊版シェアードサービスの導入を進めていくためには、①機能設計、②環境構築、③体制移行、④運営管理の四つの段階に区分し、それに応じた組織の段階的な移行要領を導入モデルとして四つ提示した。

最後に、自衛隊へのシェアードサービス導入の実現可能性を検証するため、想定される問題点として、①予算の獲得、②組織の変革、③適切な契約、④情報の保全、⑤業務の継続性を挙げ、それぞれに対して有効な対応策を案出した。

おわりに

本稿は、「公的機関における民間委託の成果を分析し、自衛隊における部外力活用の新たな形態を提示すること」を目的とした。本目的を検証するため、「これからの自衛隊に求められる部外力活用の形態はどうあるべきか」を問いとし、「自治体における民間委託の一形態であるシェアードサービスを導入することが有効である」ことを仮説として考察した。

まず、これまでの自衛隊における部外力活用が限定的な取組であり、これを拡大するための解決策には至っていない現状を明らかにした。その要因として、自衛隊の組織がもつ形態上の特性が根本的な問題を形成していることを明らかにした。そのうえで、自衛隊における部外力活用をより積極的に拡大していくためには、自衛隊の組織がもつ特性にとらわれず、組織改革による部外力活用の新たな形態を導入することの必要性を明らかにした。

次に、愛知県の「総務事務センター」の設立にみられるように、分散して行われている間接業務を集中化したのち、一元的に処理するという民間企業で導入されてきたシェアードサービスの手法が、自治体における民間委託の一形態として受容されてきた経緯を整理した。そのうえで、階層構造や部門分割された組織をもつという点で、自治体と自衛隊との類似性が認められることから、自衛隊における部外力活用の新たな形態として、シェア

ードサービスを導入することが有効である可能性を含意として明らかにした。

そのうえで、これからの自衛隊に求められる部外力活用は、自衛官として軍事専門的な知見を必要とする職務に集中させるとともに、第一線を担う自衛官の充足率を向上させるための施策とすることの重要性を明らかにした。そして、これまで個別最適であったものから、自衛隊の組織全体を変革するという、全体最適を図るものへとシフトする必要性を明らかにした。

以上のことを踏まえ、自衛隊版シェアードサービスの導入を進めていくための具体策として、前提となる意思決定と、①機能設計、②環境構築、③体制移行、④運営管理の四つの段階とに区分して、自衛隊全体の組織を段階的に変革していく導入モデルを提示した。あわせて、導入にはデメリットが存在するものの、公的機関における民間委託の成果や、既存の制度を活用するなどの処置により、これらを克服することが十分に可能であることから、自衛隊版シェアードサービスが実現可能なオプションであることを明らかにした。

さいごに、本稿でのこれまでの考察を踏まえ、今後の展望と課題を示す。

第一に、本稿で考察した自衛隊版シェアードサービスの導入には、現場の部隊がそれぞれの階層ごとに事業化しつつ、それを一連の手続として進めていくことができるのか、その実行性に関する考察が必要である。事業化を実現するためには、部隊ごとの特性に応じ、個別具体的に事業を計画し、事業要求により予算を獲得して、それを適切に執行していくという一連の手続を進めていく必要がある。また、これら事業化のために必要な民間企業の契約にあたっては、競争入札制度の義務化、サービスアウトプットの明確化といった施策が自衛隊に要求される。これらを踏まえた場合、本稿において提示した自衛隊版シェアードサービスの導入により、陸海空自衛隊の部隊ごとに分散して保有している間接業務を集中し、それを一元的に処理することで得られる実際の効果はどのようなものか、また、導入した際の陸海空自衛隊における業務の遂行にいかなる影響をもたらされるかについては、あらためて検討する必要がある。特に、部隊の規模、配置されている地域や、その地域において自衛隊の各部隊が果たしている機能の大きさから、導入が困難な部隊が存在することに対して、全体的な観点からの意義を再検討することも必要であろう。

第二に、自衛隊版シェアードサービスを導入した場合、陸海空の各自衛隊のすべての部隊において有効性が認められるのか、その普遍性と一般性に関する考察が必要である。自衛隊版シェアードサービスの導入には組織変革をとまなうことから、導入の有効性をより詳細に考察し、全自衛隊への適用の可能性を議論することが必要であろう。同時に、この新たな形態による自衛隊における部外力活用が、陸海空の各自衛隊のそれぞれの部隊において持続的に運用できるのか、動的な観点からも考察していくことが不可欠となる。

第三に、自衛隊版シェアードサービスの導入を契機として、業務の集中化と、それを一元的に処理する体制の構築に向けた自衛隊の組織変革を進めていくことが求められる。自衛隊版シェアードサービスの導入は、業務の領域のみならず、司令部や部隊等といった組織の再編をとまなうため、業務の体制は大きく変容することになる。特に、陸海空の各自衛隊において、これまで部隊ごとに実施されてきた業務の体制を変革することは、それらの業務を担ってきた部隊の中心性や自律性の喪失といった問題も含まれていることから、部隊や隊員に対する影響も大きくなることが予想される。しかしながら、部外力の活用により、自衛隊の部隊とそれを構成する自衛官に対し、いかなる影響を及ぼすのかを総合的に判断していくためにも、自衛隊版シェアードサービスを導入して、組織の変革を段階的に進めていくことは、重要な意味をもつと考える。