

第1章 南相馬市市場化テスト導入検討

1. 市場化テスト導入検討の背景・目的

(1) はじめに

「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（以下公共改革サービス法）」が平成18年7月に施行され、国の行政機関における市場化テストの導入に関しては一定の進捗がみられる。地方公共団体での適用は、法律の特例が適用される窓口6業務に加え、新たに登録・届出及びこれに伴う証明書の交付など24事項についても民間委託可能範囲が明確化されるなど、制度面での着実な充実が図られてはいるが、実際の導入はまだわずかである。法に基づく市場化テストの事例は、北海道由仁町、長野県南牧村の2件、官民競争型の事例は6件、民間提案型の事例は3件、その他の事例は7件に留まっている。

このように地方公共団体で市場化テストの導入が進まない理由として、「通常委託との違いが不明」「効果が不明」「特定公共サービスの対象業務が限定的」「コスト計算が困難」「先例が少ない」「公務員雇用問題との関係」等の理由が挙げられている。このように、多くの自治体で市場化テストの導入が検討されてはいるものの、まだ試行錯誤の中にあり、先行する自治体の経験やノウハウがまだ十分に共有・活用がされていないといえる。

今回の調査対象である福島県南相馬市では、上記のような課題を念頭に、南相馬市の行政経営上の考え方や取り組み経緯を明確にし、他の地方公共団体における市場化テスト導入促進や新たな市場化テストニーズの掘り起こしの一助となることも念頭に検討を行っている。

(2) 市場化テスト導入の目的検討

南相馬市は平成18年1月1日、旧小高市、旧鹿島町及び旧原町市が合併して誕生した。市においては、総合計画、行政経営計画、自治基本条例、経営戦略プラン、指定管理者制度の導入計画等の各種計画を策定し、少子高齢化の進むなか、地域と住民生活の将来を展望し、行財政基盤の強化を図りながら、広域的な視点で行政運営を進めている。このような状況下において、「公共改革サービス法」を行財政改革の一手法として導入することにより、公共サービスの質向上と行財政システムの効率化を目指すものとする。導入検討にあたっては、市誕生に至る合併の経緯や市の基本施策を踏まえ、具体的に以下の点を市場化テスト導入の目的と設定した。

導入目的 1：地域自治組織制度による地域の自主性の尊重

合併前の3市町は、地理的な近接性に加え、歴史・文化、経済、生活等、多くの面で共通性と結びつきをもっていた。通勤・通学、買い物をはじめとする日常生活や経済活動はこの圏内で行われており、行政面においても近隣市町村と連携した共同事業や地域振興施策の展開等が進んでいた。

しかしそれぞれの地域には長い歴史と伝統文化に培われた特性があり、個性豊かな独自の文化を形成していた。そこで合併にあたっては人口規模等の違いに関係なく、対等の立場での協議が進められ、地域自治制度を採用することとした。

この制度は、それぞれの地域の主体性を尊重し、地域が互いに補完・貢献しあうことで市全体の発展を図るものである。具体的には、これまでの旧市町の区域を地域自治区とし、それぞれに区役所と地域協議会を設置した。また地域自治区には、区役所と地域住民の代表で組織する地域協議会を設置し、地域枠予算と各区の自治振興基金により、地域の特色を活かした地域づくりを進めることとした。

そのため、市場化テストを導入することで、各地域自治区における自主性を確保しながら業務効率化の効果を発揮できるものと考えるところである。

導入目的 2：市民参加と協働の推進

南相馬市においては、市民・議会・市の機関のそれぞれが果たすべき役割や協働して行うまちづくりの基本ルールとして南相馬市自治基本条例を定めている。自治基本条例の制定を行う自治体は増えており、市民をまちづくりの主役に据え、市民参加の仕組みや、市民の権利・責任などを明確にしている。これまで公共業務は、行政に委ねられてきたが、近年自発的に社会貢献活動に取り組む市民やボランティア団体、NPO法人等の活動が活発化し、公共の重要な担い手となっている。南相馬市においても市内に拠点を置くNPO法人の認証件数は平成20年度に24団体となり、着実に活動の幅を広げている。

また南相馬市では自治基本条例に加え、総合計画や行政経営計画においても市民参加と協働の推進を掲げている。これらは単に行政サービスのコスト削減の観点だけではなく、さまざまな連携形態により多様化、増大する地域コミュニティの課題解決が期待できるためである。

市では今後も団体の支援とともに、中間支援組織である市民活動サポートセンターと連携を強化し、新しい公共の担い手のネットワークづくりをさらに促進することが必要であることから、市場化テスト導入により、公共サービスの見直しを図り、さらなる市民参加と官民協働の場の提供を進めることである。

導入目的 3：財政基盤の強化と適正な職員数配置

産業集積が進む一部を除いた地方都市では、少子化の進行と経済の都市集中により、人口減少の時代を迎え、少子高齢化が急速に進行している。この結果、高齢者のみの世帯が増加し、福祉サービスの需要拡大が社会保障経費の増加を招いている。また国の財政構造改革による地方交付税や補助金等の削減により、現行のサービス水準を維持していくためには、財政基盤の大幅な強化が不可欠である。

南相馬市ではこうした課題を踏まえて合併が行われ、行財政、住民サービス、組織の見直しが進み、効率化が図られた一方で、組織規模が拡大し、同規模の自治体と比較して職員数が多くなった。そこで事務事業の整理、組織の合理化、民間委託の推進、市民協働の取り組み等により、定員の適正化を順次進めている。集中改革プランでも、職員定数の削減が具体的に明記されており、合併時の目標計画を上回る 25%の削減を今後 10 年間で行うとしている。

これら目標を達成するためにも、行政における業務の見直しにもつなげる市場化テストを導入し、職員数の適正水準確保と適正な配置を進め、これによりコストの見直し等から財政基盤をより一層強化することが可能となる。

(3) 市場化テスト導入における基本的な考え方

南相馬市では、市民ニーズに即した市民納得度を高める行政サービスの提供を図るとともに、成果重視、目的重視の行政経営を推進するため、平成 18 年度に行政経営計画を策定し、質の高い行政サービスを目指し取り組んでいる。しかし市民のニーズの多様化・複雑化や行政資源の減少により、今後の行政サービスの質の向上及び経費削減を図るための新たな方策が課題になっている。すでに平成 19 年に策定した指定管理者導入計画に基づき、制度導入が認められる公的施設に順次制度を導入しているが、さらに今後は行政に不足するノウハウや経営資源の外部調達を図るため、指定管理者制度以外の民間活力の導入についても検討することとしている。また行政運営に関しては、戦略的目標管理制度・事務事業評価制度・人事評価制度の導入を図り、総合計画のマネジメントツールとして、一体的に確立し、効果的に構築することを目標としている。

市における以上の行革状況を踏まえ、南相馬市における市場化テスト導入にあたっては、できるだけ幅広い視点から民間活力の検討を行うこととし、市場化テストの導入効果を引き出すために、下記に示す基本的な考え方をもとに検討を進めるものとした。

公共サービス改革法に規定されている特定公共サービス以外の公共サービスについても市場化テスト導入対象業務として検討する

南相馬市市場化テスト導入検討においては、公共サービス改革法に規定されている、いわゆる窓口6業務に限らず、その他の公共サービスについても幅広く対象業務として検討することで、市における公共サービス全体の質の向上、効率化を図ることが可能である。

個別の対象業務ごとに、官民競争入札、民間競争入札のいずれかを判断する

公共サービス改革法では、官民競争入札と民間競争入札の2つの方法があるが、対象業務内容、導入目的、参画事業者の有無等によって、何れの方法が適しているかについては、一様に判断出来るものではない。そのため、南相馬市における市場化テスト導入においては、個別の対象業務に適した方法を採用する。

幅広い民間活力の導入の観点から、市場化テスト対象外の業務についても、包括的民間委託、指定管理者制度、PFI等の検討を行う

最終的に当該業務が市場化テスト導入に適していないという判断に至った場合においても、当該業務自体は業務内容の見直し余地や民間活力活用の余地等が見出せる業務であり、市場化テスト以外の手法導入の可能性はあることから、行財政改革の一端を担うものとして、引き続き検討を進めることが望ましい。

2. 南相馬市の現状把握

(1) 地域の現状

1) 地勢・気象



出典：南相馬市 HP 及び南相馬市「まちDス 2007」

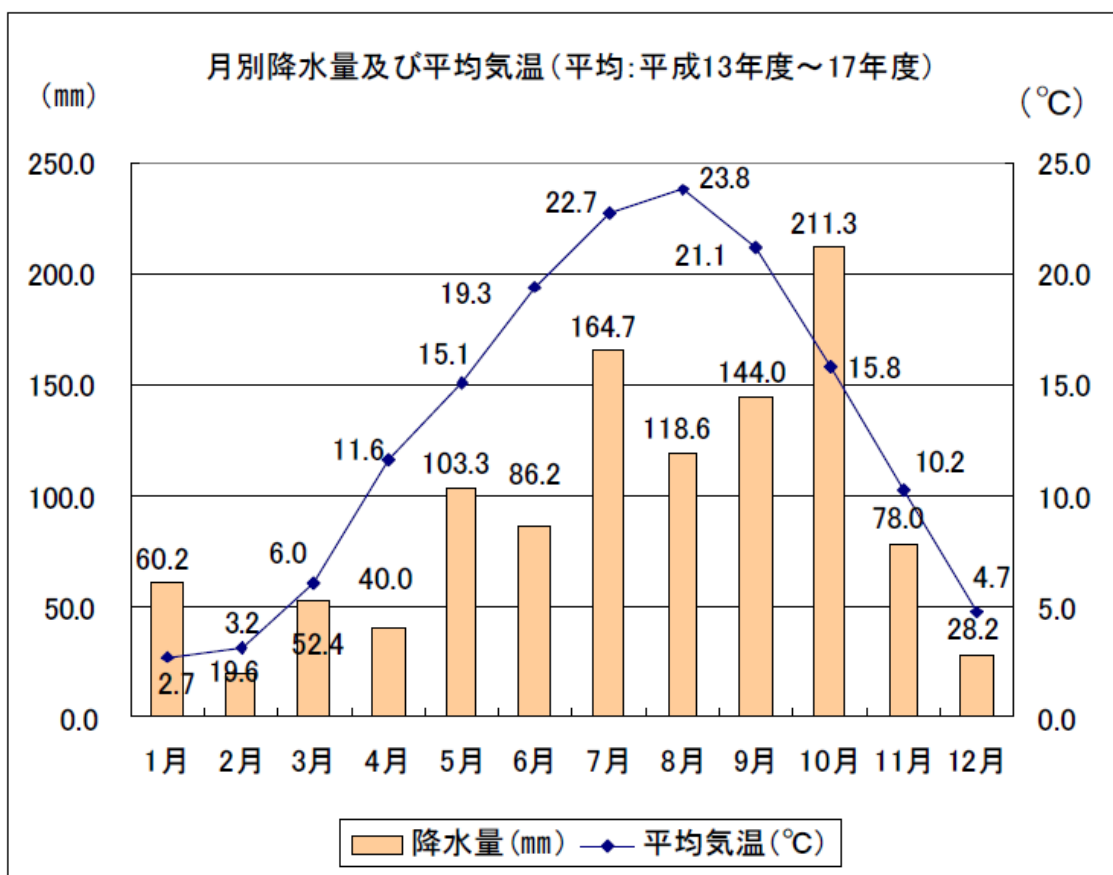
地域の位置、面積

南相馬市は、平成 18 年 1 月 1 日、旧小高町、旧鹿島町、旧原町市の 1 市 2 町が合併して誕生しており、福島太平洋岸北部にあり、東京からは 292km の距離にある。面積は 398.5 km²であり、いわき市と仙台市のほぼ中間に位置している。

市の西側は阿武隈山地が分布し、東側には丘陵地、台地、低地がみられる。西側山地には、国見山(563.7m)などの高い山があり、西側の山地より東側の海に向かって、合わせて 33 の河川がある。

気象概況

気象は、太平洋岸気候域の三陸地方気候区に属している。夏季は涼しく、東北東の風が吹き、日照時間が少ない。冬季は比較的暖かく、北北西季節風が多く、乾燥した晴天が続いた降雪量が少ない地域である。全体的に見ると四季を通じて晴天が多く、4～7月にかけて親潮の影響によるヤマセが吹く年がある。



出典：相馬地方広域消防観測データより作成
注：旧小高町・旧鹿島町・旧原町市のデータを合算しその平均値を計上

出典：南相馬市「まちDス2007」