

平成 21 年度地方公共団体との研究会 議事要旨

< 地方公共団体との研究会 >

日時：平成 21 年 8 月 7 日（金） 13：46～15：54

議題：（財）地域総合整備財団より公表された「平成 20 年度官民連携（市場化テスト）事例研究会報告書」について
「杉並行政サービス民間事業化提案制度」について

出席：岩手県、埼玉県、東京都、南相馬市、杉並区、足立区、南足柄市、
浜松市

菊地 端夫 専門委員、岸 道雄 専門委員

佐藤 徹 専門委員、福嶋 浩彦 専門委員

和田 明子 専門委員

オブザーバー：（株）日本経済研究所 宮地 義之 氏

【事務局より研究会の進め方（資料 1）及び平成 21 年度地方公共団体における市場化テスト導入にかかる内閣府 F S 調査対象団体選定（参考資料 3）について説明】

【（財）地域総合整備財団より公表された「平成 20 年度官民連携（市場化テスト）事例研究会報告書」について】

日本経済研究所宮地氏

- ・地域総合整備財団の事例研究会を昨年度受託させていただいたので、受託者の立場で報告書の説明をさせていただきたいと思う。
- ・ふるさと財団の方では、既に P F I、指定管理者の研究会を過去数年に渡って実施しており、市場化テストという新しい官民連携手法ができたということで、昨年度から市場化テストの研究会を開催している。
- ・報告書の内容は、公共サービス改革法の市場化テストも含めてどういった事例があるのかをまとめたものである。
- ・事例を整理するに当たり、当研究会の稲澤専門委員の「市場化テストの定義」を参考にさせていただき、最狭義が公共サービス改革法に則った官民競争入札、民間競争入札。狭義のものは、法には基づかないが法を参考として官民競争入札、民間競争入札を実施する手法と整理している。3 番目と 4 番目の境が必ずしも明確ではないが、民間提案に基づいて業務選定をし、担い手を決めるやり方、あるいは協働の観点で、官が実施していた事業を民間が実施するという整理で、事例を把握していった。

- ・今回の整理では、住民協働事業は対象に入れないということで整理した。
- ・民間事業者からは、以下のような意見があった。

本当に利用者にとってのサービス向上につながるのか、また、その観点から評価されているのか。

引き継ぎが非常にタイトであり、民間事業者にとってはつらい部分である。

業務の内容等との関係が明確になるよう十分な情報開示をしてほしい。

- ・委員からは、公共サービス改革法には、事業の選定から担い手の選定方法、見直し方法まで、かなり精緻に手続が規定されているので、これをそのまま実施するというのではなく、この法律の枠組みを参考にしながら各自治体が公共サービスの改革を行っていくという取組に公共サービス改革法を利用してもらえばいいのではないかという指摘もあった。

【出席した地方公共団体からの自己紹介及び意見交換】

南足柄市 小田原のすぐ近くにある人口45,000ぐらいの小さな市で、法人税収に大きく依存していたが、現在は全くないような状況であり、色々な意味でPPP等を勉強して、第二の夕張にならないようにと研究している状況である。

浜松市 現在まだ政令市になったばかりで、本庁と区役所の役割分担を整理してから、併せて窓口の市場化テストについて、今後も引き続き検討し、より効果が大きくなるよう進めていきたいと思っている。

併せて、対象事業の選定を手始めに、市場化テストを実施する方向で、現在、進んでいる。

また、見えている課題として1つあるのが、窓口業務の場合は、市民の方が来られた時に、労働者派遣法の関係で委託した場合に、直接指示ができないことがある。

足立区 足立区は外部委託等については、古くから積極的に取り組み、市場化テストについても、いち早く反応したが、具体の事例はまだない。

ただ、住民協働型の提案事業はここ数年続けており、幾つかの事例は出ているが、規模が小さいものが多い。今後も、市場化テスト等については検討を進めていきたいと考えている。

杉並区 提案事業についてはこれから説明するが、現在、「減税自治体構想」を打ち上げており、今後、区民等への説明会を開きながら、御理解を求めて、条例化に向けて進めている。

南相馬市 現在、合併して3年を経過したが、合併によって一時的に職員数、施設が増えているという状況で、これをスリム化していかなければな

らず、指定管理者や市場化テスト等も取り入れながら進めていこうと考えている。

埼玉県 昨年、「新行財政プログラム」を策定し、その中で3つの大きな改革を掲げているがそのうちの1つとして、公共サービスは官だけでなく、民も担うべきという認識に基づき、役割分担からの改革を掲げ、官民連携等担当というグループができ、提案制度を創設した。ただ、ホームページを通して意見をいただいた例はほとんどなく、専門的な企業を20社以上訪問して提案を吸い上げた。こちらからアクションを起こさないと、なかなか提案をいただけないことが非常に課題である。

また、大阪府のようなリーディングケースに大変興味を持っている。業務を委託するには仕分けが必要で、民間委託は進んでいる方だが、コア業務と非コア業務で分ければ、さらに委託の可能性はあると考えている。

岩手県 平成19年度に「岩手県集中改革プログラム」を策定し、県職員による事務事業の仕分けを行った。それを踏まえて、平成20年度に、「岩手型市場化テスト」として、提案公募型アウトソーシングと官民比較、官民競争的な要素を盛り込んだ市場化テストの2類型で取り組みを開始した。昨年度、14件ほど提案をいただいた。もう一つの官民比較、官民競争の取組は、1つの業務について民間事業者に意向調査を行ったので、今年度、その結果を踏まえて、モデル事業として官民比較を行いたいと考えている。

【杉並行政サービス民間事業化提案制度について】

< 杉並区より説明 >

平成11年度に経常収支比率が94%となり、本格的に行政改革をしていかなければいけない状況に陥った。22年度までに職員1,000人削減、経常収支比率80%台、3割の協働化率を6割に。これが現区長の公約という扱いで進めてきている。

民間に委託するという段階では、まず事業をきちっと評価しなければならない。この事業がどういう状況になっていて、何が問題なのかということも含めて、事務事業評価を導入したが、協働化率6割を達成するには、役所側の視点だけでは難しいことと、公共サービス改革法をうまく活用できないのかということで、平成18年度、民間からの提案をいただくという形で、「市場化提案制度検討委員会」を設けて、杉並区独自の制度がスタートした。

全事業を公開し、従来の行政の枠組みではなく、民間の視線で新たに官民の役割を決めていく。縦割り行政になりがちなところを、横断的な意見、提案をお受けすることが一つの目的としてあった。

提案された内容について、非常に独自性が高ければ、そのまま随意契約という扱いで、提案事業者を実施事業者としていく。ただ、その内容が、他にも担い手がいる独自性の余り高くない業務については、プロポーザル方式や一般競争入札により改めて実施事業者を決める。

提案の件数が20年度15件となり、それまで30件以上あったものが半分以下という状況に落ち込んでいる。特に株式会社からの提案は極端に減っている。この原因を民間事業者からアンケート等を取りお聞きした。その結果、民間事業者と行政の考えに大きな違いがあり、民間は労力、コストをかけて提案した際に、受託できなかった時のリスクが大き過ぎるということだった。この問題を何とかしなければいけないと考え、民間からの提案、特に株式会社からの提案をどうしたら受けられるのかということの一つの視点として考えていった。民間事業者からは区は何を求めているのか、行政側のどういうところに今問題があるのかヒントがほしいという話もあり、今年度の見直しとしては、従来の自由型の他にテーマ型を設定した。採択区分の見直しについては、5区分に分けていたものを、今回は、採択・不採択の2区分に分けた。採択された事業者については、原則初年度の受託事業者とする点が一番大きなところである。相手方に非常にインセンティブを与えた反面、区としては、審査体制をきちっとするという事で、外部委員3名、内部委員2名という体制を「自由型」ではとっていたが、「テーマ型」については、5人全部を外部委員にすることとし、透明性の確保を意識している。

今年度の「テーマ型」は、「電子地域通貨事業」を対象とした。一般で言う各商店街レベルで行っている「地域通貨」を自治体レベルでやっていく。地域活性化をまずメインに提案をいただきたいということで出した。

全体の6割を事業委託していく中では、行政の責任として、監視、監督をきちっと実施し、サービスの質の維持・向上を図っていかなければならない。そのために、モニタリングシステムを構築し、実行している。

モニタリングは、基本的には、所管課と事業者が相互モニタリングということで、同じ評価表において評価をしていく。お互いに履行の水準を確認し合いながら、向上するための方策をまず話し合ってもらっていただく。お互いのコミュニケーションをきちんととっていく中で、サービスの向上、質の向上を図っていくことが1つの目的である。立入調査、CS調査、利用者アンケート、ヒアリング等、苦情・要望も含めて、全体的な評価を行っていき、問題点があれば改善していただき、極端に悪ければ、ペナルティを科す。最終的には、各部長が責任を持ってモニタリングについて管理していくシステムになっている。

モニタリングの結果を実際に業者なり利用者に還元していきながら、区
の行財政改革推進本部に報告するとともに、「杉並民間事業化審査モニタリン
グ委員会」にもきちっと報告をして、今後の事業のあり方を検討していく
のが大まかなシステムである。

モニタリングは、安全管理を含む履行の確認と、業務の質の強化の2点か
ら成り立っている。契約書及び仕様書において、相手方に要求水準が伝わ
るような形で整理をしている。

モニタリングの対象業務については、PFI、指定管理を含めて、プロポ
ーザル、長期継続、単年度契約のうちの随意契約も含めて全て対象にする。
ただ、長期契約の中では、リース契約、保守契約、工事契約については除
いているが、基本的には全部対象になっている。

評価の今後の課題としては、行政側からその業務がアウトソーシングによ
り離れていくことによって、その業務に精通した職員が少なくなる中でど
う評価していくのかという問題がある。お互いにマンネリ化させないシス
テムを確立していかなければいけないのと、併せて、職員の意識をきちっ
と持ってもらうことが、これからの大きな課題になる。

また、結果に対するペナルティは比較的容易だが、インセンティブという
考え方は非常に難しい。行政側に今までインセンティブという考え方がな
いので、行政としてどういうインセンティブという形で事業者に返すのか
というのが大きな課題と考えている。

<意見交換>

事務局 事前ヒアリングに同行した本日欠席の石川専門委員のコメントを
紹介。

「山田区長のもと一丸となって改革に積極的に取り組んでいる姿勢が大変
印象的だった。制度について、区の中で課題を解決していこうと試行錯誤
を繰り返している姿勢に非常に積極的な印象を抱いた。それから、公共サ
ービス改革法の仕組みを意図的に活用していこうという試みがされており、
こういった取り組みについて、内閣府官民競争入札等監理委員会でも、地
方公共団体に浸透させていく努力をしていくことが大切だと考えており、
杉並区のような取り組みを積極的に発信し、地方公共団体に実行していた
だくことが大切で、また、杉並区のような取り組みは、どの地方公共団体
でもできることがあるということを知ってもらいたい。」

浜松市 モニタリングの考え方は非常に重要であると浜松市でも考えてい
るが、リスクの洗い出しが非常に大事だという印象を持った。このリスク
洗い出しは、各部局が行ったのか、それとも外部の視点を入れたのか。

杉並区 区の方の一定の考え方を示して、それに沿った形で各部でまとめて、所管の方でそれに沿った形でリスクを洗い出して点数化をしている。リスク調査については、管理指導主任がその事業者及び所管の立入調査を行い、実態がどうなっているかという確認を一通り行っている。

佐藤専門委員 「協働事業提案制度」は、全国的に見ても、かなり実施しているところがある。杉並区が今回、再構築した制度では、民間事業者だけでなく、NPO等も提案者になれる。このスキームとは別に、役所が今実施していない業務に対する提案を受け付けるような仕組みはあるのか。杉並区 いわゆる協働提案型の制度ということで、杉並区も「民間事業化提案制度」以前には、当然その制度はあった。NPO等の御提案をいただいて、幾つか実際に取り組んだ事業もある。民間事業化提案制度ができた時点で、線引きをどうするのかという話も当然出たが、新規の事業を対象にしていないというのがこの制度の特徴なので、その部分をどうするのかということで、実際にNPO等の対応、協働ということで、別のセクションで協働の担当係長がいるため別途対応している。

菊地専門委員 民間企業の提案が減ったという話があったが、NPOのような提案は、創意工夫という部分に関しては、何か問題があったのか。それから、区長が公約されていた協働化率を6割に倍増することが制度を進める前提となったという話があったが、そこで言う協働化率は、事業実施における協働化率という解釈でよいか。

杉並区 実際に採択されている事業は、一昨年が31提案のうち5提案、昨年が15提案のうちの2提案で、ほとんどが不採択という扱いになっているのが現状。不採択になった理由は様々だが、提案内容について、非常にレベルの差がある。中には、自分たちの商品の売り込み的な提案のような本来の提案の趣旨に沿ってないものが結構見受けられるというのが1つある。分野的には、NPOに関しては、民間企業以上の力を持っているところもあるが、十分育っていないところもある。NPOだから、民間事業者だからということは全く考えておらず、提案内容で考えている。提案をいただく前に、各事業について、直接話し合いをする場も設けており、そのような場を活用いただいているところの方が、こちらの意図とするところを十分につかんだ提案が多いかと思う。

福嶋専門委員 審査委員会で、担当部局の意向をかなり反映させて判断をしているという傾向はあるのか。それとも、提案内容で不採択になっているということなのか。

杉並区 提案された所管の所見を事前にいただいている。提案いただいた事業を実施するに当たっての問題点、メリット・デメリットを参考にして

いただいて、審査会の方で実際に審査を行う。その上で、所管課ヒアリングや事業者ヒアリングを審査会の中でも実施している。その総合評価として結論を出しているので、所管の意見も踏まえて、トータルで判断をいただいている。

菊地専門委員 協働化率が6～7割に上がっていった場合、事務事業評価とモニタリングの関係はどうなるのか。事務事業評価は行政が責任を持って実施すべき部分に入れて、委託部分はモニタリング評価という形に分けるという意味なのか。

杉並区 事務事業評価は、事業そのものを評価しているので、委託部分も込みで1事業についての評価をしている。民営化されている分については、行政から手を離れているので別だが、あくまでも行政に責任が残っている事業ということで、委託なのか、指定管理なのかという手法の問題で、その手法の部分の評価がモニタリングになる。実態がどうなっているのかということの評価がモニタリングという扱いなので、事務事業評価そのものは直接モニタリングとは関わり合いがない。その事業がそもそも必要なのかからスタートし、もっと効率化を図れるのか、あるいは他の事業と統合していく必要があるのか等事業そのものの評価を内部でしている。モニタリングは、それに対して実施した手法の部分の評価をしていく扱いになる。

菊地専門委員 そうすると、モニタリング評価が悪い場合には、事務事業の切り出し方法、事務事業そもそもの存在意義がおかしいということも分かるような使い方もできるというイメージでよいか。

杉並区 連動性は持たせていない。モニタリングの結果が悪かったということで、それが事務事業そのものの評価ということではない。事務事業評価は、行政に責任が残る事業そのものの評価であり、全体で評価していくことになるかと思う。

岸専門委員 民間に事業を任せることに関して、どこの自治体でも苦労している点は、職員の処遇の面だと思う。定員の管理、配置替え等の問題があると思うが、杉並区の考えをお聞かせいただけたらと思う。

杉並区 6割の協働化率と並行し、10年で1,000人、年間100人という職員削減を併せて進めている。そのため、退職不補充という分野をつくることもある。その代わりに順次委託をしていくというような形である。事務職の場合は、職場が丸々委託になることはほとんどないので、全体的に考えた定数管理をしている。

浜松市 リスクが高いものについては、モニタリングのコストも高くなるという相関があるのかという点と、モニタリングコストが高過ぎるとか、リスクが高過ぎるといった点で、民間委託をやめる結論が出たなど、そう

いった事業があったら教えていただきたい。

杉並区 リスクが高いからやめるということではない。逆に、どういうリスクがあり、どの程度のリスクの高さで、ポイントがどのくらいあるのかということを引きちと認識した上で、所管としてそれをどう管理していくのが重要で、ハイリスクを理由にやめるやめないという基準にはしていない。直営であっても、リスクは変わらない。

浜松市 コストの面に注目してお伺いするが、例えばAという事業を民間に委託した場合、それをチェックするために職員がどうしても必要になってくる時に、総合的に勘案すると、実は直営で実施した方が安く済んだという事業もあると思う。

杉並区 今のところはない。モニタリング自体を実施するためにコストがかかるという考え方はない。それでは、モニタリングのためのモニタリングになってしまう。所管部署でのモニタリングということで、契約行為の一連の作業なので、業務量として、そのために人を置くような業務量ではないと考えている。

埼玉県 民間から提案をいただくこと自体が有意義だということで、そのコストはある程度度外視して、今後も民間から提案を受け続けていくのか。または、場合によっては、庁内だけでこの事業は民間委託と決めてしまって、それをプロポーザルに出して、民間からそのプロポーザルの中で良い意見を聞くという方法もあるのかと思う。今後の展開として、その辺のお考えをお聞かせいただければと思う。

杉並区 非常に難しい話だが、トップダウン的に事業を進めている。コストだけの問題ではなく、行政の視点で民間に委託するのは限度があり、行政側が、民間のノウハウをどの程度情報として仕入れているのか、持っているのかということと、民間の視点で新たな役割を考えていくことが大事な点だと考えている。行政サイドの視点で募集をかけても、民間からの提案はないと思う。どれだけこちらが積極的に相手方と話をし、民間事業者が考えていることをどう取り入れていくのかを考えて実行していかないと、この制度そのものが続かないだろう。

福嶋専門委員 全事業を対象にして提案を求める制度の一番の意義は、官の側の決定権を抑制するところにあると思う。というのは、今、民と官、行政と民間の役割分担は最適化していない。それを最適化させるのは、とても重要な地域経営の課題だと思う。最適化ができていないというのは、明らかに民間が実施した方がずっと良いサービスができるし、効率的にも提供できる業務を行政が抱え込んでいる。逆に、民間へ出している業務は、民間が本当に得意な業務ではなく、行政が不得意な業務、行政の都合でコ

コストを下げたいものを出しているだけではないかと思う。これを最適化していくためには、行政が一方的に決めるといふ、行政の決定権を抑制しないとだめだ。だから、全事業を対象に民間から提案を受け付ける仕組みが、原則的に必要だ。勿論、これをどう効率的にコストをかけずに実施するかも重要ではあるが。それから、行政の今の事業の枠組みではなく、事業を組み替えたり、あるいは行政が出す単体の事業を民間が取っていくというのではなくて、パッケージとして、トータルに民間に移ったりしないといけないと思う。ただ、それを実施する民間がまだ育っていないということもある。けれども、制度をやめてしまうと、そういう民間も育ちにくくなるので、試行錯誤しながら、民間も行政も自分たちを育てていく、変えていく必要がある。あと、モニタリングの話はとても大切だと思っている。提案型や市場化テストの対象事業だけではなく、アウトソーシングしている全部の業務をモニタリングする。これは市場化テストを一般化していく意味でとても重要だ。市場化テストは、新しい事業をアウトソーシングする際に取り入れていくだけでは決してないと思う。今までアウトソーシングしてきた事業に市場化テストの仕組みを入れ、その事業をより良いものにしていく。そんな市場化テストの広げ方が重要だろう。そういう点でも、本日の報告はとても参考になったのではないかと思う。

(文責 内閣府 公共サービス改革推進室)