

市場化テストの事例研究（第4回） 議事要旨

< 地方公共団体との研究会 >

日時：平成20年11月28日（金） 13：15～15：45

議題：事業者選定、モニタリング、評価における住民参加

出席：岩手県、新宿区、足立区、狛江市、横浜市、浜松市

稲澤克祐 専門委員、佐藤徹 専門委員、福嶋浩彦 専門委員

【事業者選定、モニタリング、評価における住民参加】

< 事務局より制度の概要を説明 >

「住民参加」の手法については、公共サービス改革法には規定がないので、地方公共団体の自主的な判断で制度設計が可能である。

市場化テストの準備段階において、公共サービス改革法第8条「実施方針の作成」において、「民間事業者の意見を聴くものとする」と定めてあるが「住民の意見を聴くこと」については必須とされていない。

条例による第三者機関の設置については、第三者機関設置の条例を作るか、第三者機関設置を含む公共サービス改革条例を作るかという方法がある。

対象事業選定に当たっての意見募集、業者選定における入札時の評価、事業実施期間中のモニタリング、事業期間終了後の評価といったところで住民の関与が考えられる。

法に基づく市場化テストの場合の第三者機関での審議事項については、実施方針の策定は、長が行うとされており、第三者機関での審議は任意ということになる。実施要項の策定、入札書類の評価、契約変更・解除については、第三者機関の議を経ることになっている。

入札書類の評価は、官民競争入札の場合、国あるいは地方公共団体は、発注者でもあり応札者でもあるので、第三者機関の関与が必須になっている。

< 福嶋専門委員（前我孫子市長）によるプレゼンテーション >

公共サービスの市場化というのは、公共サービスを完全に民間の事業にしてしまうのではなく、実施主体を行政から民間に移すことを言っている。

市場化と言っているが、需要と供給の自由競争の市場に移すわけではない。行政の制度、予算に基づくサービスという性格は変えていないので、一般の市場のように、自由に供給者がサービスを提供するのではなく、サービスの提供をする事業者を1つに絞る。つまり、供給者側の中で、サービスの独占的な提供者を決める競争をする。「質」と消費者が買う「価格」ではなく、「質」と「サービス提供に係るコスト」の競争ということになる。

市場化テストは、行政の長が誰を独占供給者にするか決める仕組みで、行政

と事業者は1回契約を結ぶと、その契約した期間中は、契約した質でサービスを供給する限り、必ず税から収入が得られる構造になっている。

一般の市場での競争は、その商品あるいはサービスを買う消費者側が判定をする。誰が競争の勝者かは、価格と質を見ながら、消費者が商品を買うことによって決めていく。公共サービスの市場化の場合は、供給者側だけの競争で、供給の責任者がその判定をしていく。公共サービスの消費者は住民であるが、その住民が判定するわけではない。

市場化テストの市場には消費者が不在であるため、供給者側のコスト面が重視され、質が低下していく危険性を構造的に持っているということを踏まえておく必要がある。

行政が政策目的にかなう質の設定をして、そこで競争をしていくということは、一般の市場と違って、行政がコントロールできる良さがある。しかし、その質の設定にしても、必ずしも行政が設定した質で官と民が競争するだけにとどまらず、行政が設定する質と民間が設定する質とどちらが良いのか、設定する質における官と民の競争も今後は必要であると思う。

行政が設定する質と民間が設定する質と、どちらが良いのかを判定していく上では、消費者、そのサービスを受ける住民の判断は欠かせないと思う。

市場化テストに住民参加の仕組みを作るのは、構造的に消費者（住民）が不在の市場化テスト「市場」において、公共サービスの質を向上させる改革を実現するために、かなり重要なことであると思う。

今も当然、行政は住民の視点を大切にしていると思う。ただ、住民の視点を大切にするというのは、供給者側が住民の視点を大切に判断するというものであって、住民自身が判断する、決定するというとは違う。住民自身が選んで、気に入った商品、サービスを購入するという過程はないので、そのぶん供給者側は、徹底して住民の視点を持つように努力しないといけない。そのためには、住民の参加を徹底して図る必要があると思う。

第三者機関を通しての住民参加の可能性もある。しかし、まだ市場化テストの中で徹底した住民参加を図ったという事例はないと思うので、市場化テスト以外で公共サービスを民間に移す時の住民参加の例を参考にしながら、市場化テストの制度設計をしていく必要があるだろう。

我孫子市で保育園の運営を民間委託した際の住民参加の例を紹介しておきたい。住民参加の事業者選考委員会の中で、保育の質の設定も議論をしてまとめた。保育園の委託に対しては、手続や過程が違法だという判例も出て逆風が吹いている時で、保護者と行政が正面衝突している自治体もあった。幸い我孫子市では、この委託という手法を通して、我孫子市の中で一番モデルになる良い保育園を作ろうということで、保護者と行政が共通の土俵の上に立てた。このことが非常に大きかったと思う。

我孫子市は、まちづくり戦略として「子育てしやすいまち」をめざし、保育園の待機児童は1人も出さないでやってきた。保護者の方々も市が保育園を重視しているのは分かっているので、単にコストを下げるために委託するのではないということは理解してもらえたと思う。それでも最初は誤解も含めて、疑問や反対の意見もたくさん出てきたが、市長自らも保護者と直接徹底して議論をし、共通の土俵に立てた。

徹底した情報公開と徹底して参加を求めることが不可欠だと考え、この選考委員会を設置した。選考委員会の構成メンバーは、保護者の会から3人、専門家として委員長を務めてもらった学識経験者が1人、行政からは保健福祉部長と保育課長の2人、さらに保育園の園長と保育士の2人が入った。全体としては、民間4人、行政4人の半々という構成で、その中で一番人数が多いのは保護者3人という形で選考委員会を作った。

民間に移った時に若い保育士だけになっては困る。バランスのとれた年齢構成が必要ということで、かなり細かい条件を付けた。例えば、施設長は実務経験15年以上で施設長経験が3年以上、主任保育士は実務経験10年以上、保育士は実務経験5年以上が5割以上いないといけない。また、正規職員の保育士を各クラス1人は絶対に配置しないとイケない。この辺りは、保護者の強い主張が入った。

保育士が全て入れ替わると子どもに負担がかかるので、引き継ぎ保育をどの程度実施するかが一番議論が集中した。引き継ぎ保育の期間を12か月取り、体制も、当初に市が考えていたものよりかなり手厚い体制で実施することになった。

保護者の要望から、運営協議会を設置して、市と保護者と受託事業者の間で日常的に園の運営について情報交換する仕組みも作った。

3人の保護者の委員が、この選考委員会の議論を実質的にリードしてきたと言える。現実的でない話になると行政・保育園側の委員がブレーキをかける意見を出し、それで議論が平行線になると、学識経験者の委員長がうまく議論を整理してくれた。

<新宿区からの事例紹介>

児童指導業務委託事業者選定に係る区民公開プレゼンテーションの実施について説明。

保護者の方は、民間委託に対して、抵抗感が強い。区直営の行政に、住民の方から信頼感があるのはうれしく思っているが、ニーズの多様化で保育時間の延長を図る時に、区の職員が対応していくのは、コスト面でも労働条件の面でも非常に難しく、児童指導業務という形で委託していくことになった。区民公開プレゼンテーションを実施した背景は、サービス拡大で民間を導入

する際に、住民から非常に反発があり、どのように住民に理解していただくかが発端である。民間事業者の提案を直接聞く機会を持つことで、利用者にも、どんな事業者が選ばれるのかを理解してもらい、密室で行政が決めるのではなく、事業者選定過程を一定程度公開し、参加住民からアンケートを集計することにより、事業者が発表した内容について、どういう見解を持っているか意見表明できる機会を持てるようにした。

契約は、児童指導業務の委託で、あくまでも1年間となる。ただ、子どもを直接処遇する業務なので、職員が度々替わるのは、子どもにとって一番よくない環境になるため、運営協議会を立ち上げ、事業者からヒアリングしたり、利用者アンケートをとり、運営協議会として一定の評価をした場合は翌年度も契約をし、5年間を上限とする公募型プロポーザル方式を採用した。

全体の事業者選定の流れとしては、1次審査で書面による提案内容を評価し、一定の基準を満たした事業者が2次審査において、公開の場でプレゼンテーションをする。事業者の提案を書面のみではなく、実際に声として聞きながら選定委員が点数を付ける。その点数を付ける項目の1つとして、公開プレゼンテーションに参加した住民の評価点を加味し、選定委員が総合的に加点する仕組みを作った。

公開プレゼンテーション参加者意見・要望についても、区のホームページで公表をさせていただき、この御意見の中で、反映できる点については、反映していく。

公開プレゼンテーションの実施が住民から評価され、区民の民間委託への懸念が多少なりとも軽減された。

民間事業者のプラスのサービスに対して、区もそれに負けないように、お互いにより良いサービスを目指していく機会にもなった。

実際に運営している現場がプレゼンテーションの内容と乖離する場合もあると思うので、事業者の提案が実行に移されているのかについて現場を見に行かせていただき、その評価を行うことも考えている。

単なる金額のみで争わず、事業内容に基づいて事業者を選定するプロポーザル方式で実施している。確かにコスト削減はあるが、人件費を必要以上に安くすると質の担保ができないと考えている。

選定委員として区職員、学識経験者のほか、利用者代表も入っている。利用者が自ら受けるサービス事業者を選択できるしくみは当然必要だが、区としてきちんと方向性を定め舵取りをすることが大きな課題である。

< 横浜市からの事例紹介 >

「共創」の取組における市民・民間の視点について説明。

民間に委ねることによって、より質の高いサービスを提供し、より効率的な

運営をすると言っているものの、果たして本当に質の高いサービスが提供されているのかといったところについては、疑問が残るところである。

これまでは行政がサービスを提供してきたので、継続性という点ではかなり担保されてきた部分はあるかと思うが、民間に委ねることでその民間事業者が行き詰ってしまった時に、サービスの供給主体が変わり、サービス提供が滞ってしまうといった事態も散見されるが、サービスの継続性という観点からどうなのか。

地域への愛着と市民負担というものに対して、バランスをどのようにとっていくのか。

行政が構築した事業スキームで民間にお願いしてきているが、果たしてそれによって、民間の持つノウハウが最大限に生かされているのか。我々はどうしたら民間のノウハウを行政ニーズに最大限に取り込めるかということを考えていく必要があると思う。

事業の継続、サービス向上に向けて、頑張ればそれが報われるようなインセンティブが設定されているのかという課題認識があった。

そうした課題にどのように対応していくのかということで、「共創」という概念が生まれた。既存の発想を超えた公民連携の可能性ということで、これまでの常識にとらわれずに、社会の課題解決に向けて、その発想を生み出すメカニズムを構築できないか。民の「知」を取り込み、官民双方が主体性を持ったパートナーとして課題解決に取り組むことができないか。そして、民が社会的課題について考え、提案する仕組みを作ることにはできないかということで、それを推進していく部署として、3年間の時限組織であるが、共創推進事業本部ができた。

最初の取組は、いかに民の考えを取り込んでいくかということで、民間とのコミュニケーションを大切にするために、「共創フロント」という公民連携事業に関する相談・提案窓口を作った。民間事業者から緩いアイデアの段階でも持って来てくださいということで募集している。6月30日にオープンしたが、9月30日時点の3か月間で約30件の提案をいただいている。

共創フロントを通じて、民間とのコミュニケーションを密にとりながら、民間との対話を通して、より良い公共サービスの提供を進めていきたい。

共創推進の指針の中に共創を進めていく上での考え方をまとめていきたいと考えている。

10月24日のフォーラムで、共創推進の指針(骨子)を示し、我々が考える共創の視点4つ(顧客・市民、財務、地域・社会、成長・発展)を示しアンケートをとったが、やはり顧客・市民の視点について重要視するというアンケート結果が出ている。

指定管理者制度は、市では共創という大きな概念の中の1つということで、

市場化テストやPFI、業務委託という同じ概念の中で指定管理者制度をとらえて運用していこうということで取り組んでいる。

平成15年から運用主体は何がふさわしいのかという点検をし、指定管理者制度が導入可能であるというところは順次導入していくという方針で実施している。横浜市の特色として挙げられるのが、まず公募を徹底していることで、公募率は97%である。それから、公正・公平・透明な選定ということで、外部委員を中心とした選定委員会を作り、選定結果や選定委員会における議事録の公開を行っている。

この手続の中で、管理運営主体が変更されたのは38%で、指定管理済みの907施設のうち56%は財団法人等の外郭団体ではなく民間事業者がとっている。市民の視点を反映させるため、協定の中で利用者アンケートをとること、利用者会議を作ることを定めて、利用者の声を随時反映していく仕組みとしている。

利用者の声を直接市につなげる専用電話の「ご意見ダイヤル」を設け、指定管理者制度を導入した施設だけでなく、全ての施設に関して意見をダイレクトにつなげるという窓口を持っている。

公の施設として、管理水準の維持向上、客観的視点による点検・評価を実施するため、指定管理者自らが必要な業務改善に取り組むPDCAサイクルの確立を図る仕組みの構築を進めており、第三者評価制度を設けた。

民間の第三者評価機関による制度を作った目的は、より客観的なチェックを行い、民間の視点を評価の中にも入れていくため、効率的・効果的に評価を実施するため、統一の視点で評価し、公表することによって、指定管理者同士が参考にでき、より良いサービス提供に向けて自己改善をしていけるということを目的としている。

一番重要な点は、民間事業者がまずセルフモニタリングをして（費用は市が補助）、自分で点検評価をしたものを更に民間評価機関が第三者評価をするというシステムになっている。

横浜市はとにかく全て公表していく方針で、指定管理者の提案書も採択されたものは公表している。全てのモニタリングの結果も公表していくことで、住民の目に全てさらされる仕組みにしている。それが住民参加の形の基本ではないかという理念の下に実行している。

共創推進事業本部では、広告やネーミングライツといった公民連携に関わる色々な制度を所管している。指定管理者制度の長所を市場化テストにも取り入れながら、制度の改善を図っていくところである。

< 意見交換 >

私どもは提案公募型のアウトソーシングということで、民間事業者からの提

案を募集する取組みを行っているが、その中で民間の方から、「自分たちのノウハウを全て公にされてしまうのは困る。情報、ノウハウの保護にも配慮してほしい」という意見もいただいている。この件についてのお考えは。

実際、横浜市でも情報を出すに当たって、そういった指摘はいただいているが、公共サービスを提供していただいているわけなので、それが市民に対してどういう提案があって、それを我々がどのように評価をして、それが今どのように運営されているのかを出していくことについては、批判があるのは承知で、公開という原則を貫いている。

指定管理者の提案書なども全部公開しているので、どこかの市町村で丸ごとそれが使われたという話もあるが、公共的なノウハウであって、指定管理に関しては、それほど保護すべき部分が多いとは思わない部分もあるので、公開している。実際にその提案を現場で実現していただき、事業化すれば、全て見えてしまうので、問題ないと思っている。ただ、プレゼンのノウハウも含めてノウハウであると事業者は言っているので、横浜市は公開原則なので、その腹積もりで出してくださいとお願いしている。

専門委員 新宿区は公開プレゼンテーションを実施しているが、結果として、採用されない事業者の提案書も公開するという理解でよいか。

公開プレゼンテーションに参加される事業者については、提案内容のダイジェスト版を参加された方に公表している。ただ、ホームページにアップしているのは落札した事業者だけなので、全ての方に公表しているわけではない。横浜市の方への質問であるが、評価機関の方々は、1年交替なのか、何年ごとに替わるか。例えば、前年度実施事業に対して指摘事項を含めて評価の内容が出てきた。それに対して、次の年に一生懸命業者は頑張ったが、評価委員が別の方になっている。これでは何のための評価か分からない。数字だけの評価で本当にいいのかということを聞かれたが、その辺はどうか。

任期は3年であり、更新の際には再度試験を受けていただく仕組みになっている。この第三者評価制度は、セルフモニタリングを最も重視しており、5年間のうちに1回受ければよいということになっていて、なるべく2年目に受けるようにしている。その評価を自らフィードバックしていき、当初導入して分かりやすくするためにA、B、Cとランク付けするが、施設の使命も違えば性格も違うので、このランク付けは違う考え方にしようとは今考えている。第三者評価は、指定管理者自らが自分たちのモニタリングをして、より良い施設を作っていくためのお手伝いをするための評価であるという説明をしている。良い点が付かなかつた、悪い点が付かなかつたというのは、所管の方ではそういう見方はしないとやっている。

専門委員 新宿区にお聞きするが、契約の更新については運営協議会の評価を指標としているということだが、運営協議会は利用者と地域住民のみ、一

論はあったのか。その長所、短所はどこにあるか。

保護者等とお話しさせていただく中で、自分たちも選ぶのに少し意見を言いたいという話があり、公開することとなった。それから、そういう住民の意見も何らかの形で反映させるということで、アンケートという手法を用いた。

専門委員 今は委員に区民の方も入っているのか。

入っている。

専門委員 点数の配分もそうだが、総計が何点だったのか、1次が何点で、2次が何点で、加点が何点だったのかを、公開の方向にもっていくことは考えられないのか。

指定管理の導入に向けて実施しているプロポーザルの場合には、指標、どういう項目で何点という配点基準を公表している。業務委託については、どうしようかというところではあるが、選定委員に区民の方も入っているので、利用者が分かっていることもあり得る。

専門委員 委員に厳格に守秘義務を課すほどのものでもないということか。そうである。

専門委員 そうすると、公開にしてしまった方がいい気がする。

今後の検討課題と考える。

専門委員 福嶋専門委員に確認だが、我孫子市の受託事業者選考委員会において、具体的にこういったところが選定における質であるという議論があれば、お聞きしたい。さらに、モニタリングや評価において、どのような形で市民参加が行われているのか。

専門委員 質のところだが、最初目的とした質は、保育時間の延長などであった。だが、保護者の参加する議論の中で、保護者が心配した質は、民間になると、若い保育士ばかりになり保育の質が低下するのではないかということと、引き継ぎの時に保育士が替わるので、子どもの負担が大き過ぎることとであった。行政も保育士の年齢構成に条件を付けるとか、引き継ぎ保育はできるだけ厚くするということは考えていたが、さらにそれに上乘せするという結果になった。本来の質の設定ということになると、保育の質でアウトカムがどうなのかということは、非常に難しい話で、これはアウトプットの話でやっている。さらに突っ込んでいくと、利用者の範囲とも関係してくる。今、利用している保護者に限れば、保育園にもっとスペースの余裕があって、ゆったりとした環境で保育ということになるし、仮に待機児童があった場合に、入園を希望している人全体を利用者と設定すれば、多少詰め込んでも確実に入れるということが一番基本的な質になってくる。既に入園している人で言えば、余り詰め込まないでゆったりしたスペースでと、正反対のものが出てくる。それから、モニタリングやこの後の評価をどうするかは、この時点では明確になっていない。ただ、協議会を作ることが決まったので、

協議会の中でそういう制度設計を話し合っていく。最終的には、市の保育園なので、市が責任を持って評価をする必要があり、第三者評価を含めて実施していくことに当然なる。

専門委員 質とコストがトレードオフの関係になるようなケースが結構あるかと思う。住民参加によって質の設定をすると、そこに要望的なものが入ってきて、利用者になると、質が高ければ高いほどいいが、コストも固定して検討しないと、コストダウンが図れないのではないか。

専門委員 質の議論で、議論すればするほど質を上げていく方向になっていくが、コストとしてそれが許容の範囲なのか、せめぎ合いはある。行政側の委員2人が待ったをかける場面は、幾つかあったように思う。保護者側も、当然コストが無制限でないことは理解した上で議論してくれていたもので、最終的にはまとまった。これぐらいの質であればコストはこれだけ上がるという、そこまで緻密な議論にはなっていない。条件がまとまった時に、予定価格の範囲に収まるのか心配だったが、結果として大丈夫だった。

評価をすると、必ずインセンティブの話になり、それをどう付けるかという問題になる。より良くしていこうというインセンティブは、その評価の中にどう組み込むのかという中の1つで、次回の選定時に、その実績を点数に加点するというのも1つの方法として考えられるが、それに対する考えを専門委員の方々に伺いたいと思う。できるだけ多くの事業者に応募していただくために、公募にしており、新規参入の障壁が限りなく低い方がいいという発想で行っている。そういう中で既存の事業者がいい働きをしているからといって、それをプラスに評価していいのか。

専門委員 インセンティブ、ディスインセンティブといったルール、基準を作ることが難しいと思う。実績を出した事業者に対しては、インセンティブを付与する。そうでなかった事業者に対しては、どこまでペナルティを課すのかという話になるが、そのためにはきちんと測定しないといけない。行政の恣意的な判断を避けるためには、定量的な指標なり目標値の設定が前提になってくるのではないかと思う。

専門委員 インセンティブというと、今の質問は、次期に有利にするかどうかという点、それに加えて、業績連動型の委託料の支払いにするのかについても回答したい。まず、前者の質問については、基本的に入れないという意見で通している。理由は、指定管理者にしる市場化テストにしる、質の維持向上と経費削減というところにたどり着くための競争であるからには、競争の条件が設定できるのかが大切なのであって、そこに事前の段階でプラスがあると、競争条件がフラットにならない。実際に良い評価を行った事業者は、プレゼンテーションにおいて、より施設を知り抜き、課題を整理した詳細な内容が反映されるので、明らかに差は付いてくるだろう。その点で過去

の業績等で判断するのではなく、事業のプレゼンテーション、提案内容の中で判断すべきという線引きをしている。業績連動型の委託料の件は、すべきというのがNPMの考え方では共通するのだろうが、質を向上させることで入場者数が増えたというのであれば、委託料ではなく、むしろ利用料金収入にはね返ってくることで、入場者数のカウントは通常無料の施設では委託料でやっているの、こういった施設に業績連動をさせていくのはかなり難しいと考えている。ただ、どの程度の無料入場者数になった時に、コストが余分にかかってくる可能性があるのか、よく事前の選定が終わった段階で、入場者数、利用者数が増えたら、それをどう反映させるかという取り決めは話し合っておくべきものだろうとは考えている。

専門委員 私も次回選定時に従来 of 事業者に加点をすることは基本的にやめた方がいい、フラットな競争条件にした方がいいと思う。提案型の制度では、提案者のインセンティブというのは加点しかないという気もする。つまり、後から事業者選定の競争だけに参加してきた事業者と提案者との差別化というのは、一定程度あるかもしれない。しかし、契約期間が終わって新しい事業者を公募した時に、従来 of 事業者に加点をするというのは、競争の公平性という点から原則おかしいと思う。提案の中にその施設を運営してきた経験はかなり生きるはずである。創意工夫をしながらサービス改善を行ってきたら、それは次の提案書の中に入れられるはずである。また、保育園で言うと、継続事業者の場合、今度は引継保育が要らないが、新規事業者の場合、民間同士の引継保育期間がまた必要になる。これはかなりコストで差が付いて来る。それをどう扱うかというのも1つの課題だが、これは応用問題だと思う。

(文責 内閣府公共サービス改革推進室)