



2010年5月11日

No.011

我孫子市における「提案型公共サービス民営化制度」の現状と課題

我孫子市の提案型公共サービス民営化制度は、市の全事業を対象に民間から委託・民営化の提案を募集するという制度である。同制度により行政コストは削減され、公共サービスの質も向上している。本稿では、同制度への提案内容と提案の実施状況を分析し、さらに筆者が同制度の全提案者に行ったアンケート調査の分析結果を参考に、同制度の実施における課題を明らかにし、提言を行った。我孫子市においては、市長のリーダーシップのもとで、他の地方自治体の先例となる同制度をさらに推し進めていくことが望まれる。

中央学院大学 東洋大学 非常勤講師 齋藤 香里

はじめに

千葉県我孫子市は、民間の創意工夫を活用して充実した質の高い公共サービスを展開し、併せて市政のスリム化を図ることを目的とした「提案型公共サービス民営化制度」を平成17年度から導入している。同制度は、市の全事業内容や人件費を含んだ総コストを公開し、民間の提案から市政の業務を見直し、委託・民営化の提案を募集するというもので、「一種の市場化テスト」である。

平成18年3月に市の全1,131事業を公開し、第一次提案募集を開始、同年12月に1,070事業について第二次募集を行った。第一次募集では79件、第二次募集では6件が提案された。第一次及び第二次募集における最終審査提案件数は66件で、そのうち37件が採用された。

同制度は、コスト削減と公共サービスの質の向上という結果を出している。

しかし、第一次募集では79件あった提案が、第二次募集では6件に激減し、平成22年6月から第三次募集を開始するにあたり、提案件数のアップとさらに同制度を発展させるための制度の見直しが必要となっている。

同制度への総括については、我孫子市総務部総務課（平成21年12月）「提案型公共サービス民営化制度 一次、二次募集の総括と今後の方向性」の報告書があるが、行政側の視点だけでなく、応募した民間側の視点からも同制度を見直す必要がある。

筆者は同制度の審査委員会委員に委嘱されており、今まで提案を行った団体に対し、審査委員会委員長黒沢義孝氏（日本大学教授）と共同でアンケート調査を実施した。

本論文では、我孫子市における提案型公共サービス民営化制度の現状を明らかにし、同制度の提案者に対して行ったアンケート調査結果を参考に改善すべき点を探り、同制度への提言を行う。

1. 第一次及び第二次募集の概要

第一次募集は、平成18年3月30日から8月31日まで行われ、79件が提案された。審査結果は、採用3件、条件付採用32件、不採用27件であった。第一次募集の提案の実施状況は、

実施されたのは16件、未実施が19件となっている（表1）。

第二次募集は、平成18年12月1日から平成19年4月27日まで行われたが、6件しか提案されなかった。審査結果は、採用2件、不採用2件であった。

なお、第一次及び第二次募集で合計85件が提案された中で、継続協議が4件、取り下げ15件で、審査提案件数は66件であった。

提案件数は85件であるが、複数応募があり、提案者数は47事業者であった。提案者の法人格の内訳は、「企業」75.3%、「NPO法人」17.6%となっていた（表2）。提案者の所在地は、「我孫子市」43.5%、「東京都」30.6%となっている（表3）。

表1 全体の概要

区分		第一次募集	第二次募集
募集期間		平成18年3月30日～平成18年8月31日	平成18年12月1日～平成19年4月27日
公表事業数		1,131事業	1,070事業
照会件数		128件	21件
提案件数		79件	6件
審査結果	採用	3件	2件
	条件付採用	32件	0件
	不採用	27件	2件
採用提案の実施状況	19年度実施	7件	-
	20年度実施	8件	2件
	21年度実施	1件	-
	未実施	19件	-

表2 提案者の法人格

法人格	件数	割合 (%)
企業	64	75.3
NPO法人	15	17.6
NPO・企業共同体	1	1.2
団体	4	4.7
組合	1	1.2
合計	85	100.0

表3 提案者の所在地

所在地	件数	割合 (%)
我孫子市	37	43.5
東京都	26	30.6
柏市	4	4.7
その他	18	21.2
合計	85	100.0

2. 提案内容の分析

1) すぐに採用可能な提案が少なかった

第一次及び第二次募集における合計 66 提案のうち、採用（条件付採用を含む）されたのは 37 件（56.1%）、不採用 29 件（43.9%）となっている。そのうち、随意契約はわずか 3 件であり、「条件付採用」が 32 件である。第一次募集の提案の実施状況は、19 年度 7 件、20 年度 8 件、21 年度 1 件であった。第二次募集の提案は、20 年度に全 2 件が実施されている（表 1）。

提案の実施にあたっては、予算過程を経て、随意契約や競争入札が行われる。行政組織の再編を要するケースもある。条件付採用の場合は、他の制度とのコストや業務内容の質や効率性についての比較や費用対効果などの調査を行い、最終的に実施するか否かの行政の判断後に競争入札などが行われるケースもあるため、実施には時間を要する。

行政側の提案実施に至るプロセスに迅速性がないことに問題点もあるが、即時採用できる提案が少なかったことが、現制度の発展に失速感を感じざるを得ない状況を生み出している主な要因の一つであると考えられる。

2) 委託・民営化された事業の実施数は 11 件

66 提案のうち、新たに「民営化、委託又は人材派遣が可能」と判断された提案は 35 件であった。そのうち、「採用（条件付採用を含む）」は 22 件、「不採用」13 件であった。

最終的に当制度により、新たに委託・民営化され実施された事業は、11 件である。

委託・民営化された事業のうちの 5 件は、広報や暮らしの便利手帳など出版物に関するもので、コストは合計 14,204 千円の削減となった。

「高齢者ごみ出し支援ふれあい収集」事業は、平成 20 年度から委託が予定されていた事業ではあるが、委託提案があり、競争入札となり、8,790 千円のコスト削減につながったケースである。

3) 委託内容の見直しによりコスト削減

すでに委託をしている事業に対して行われた提案は、29 件であった。これは、現在も委託で実施、一部委託で実施、個々の委託で実施、さらに一部委託で実施したことがあるという事業への提案である。

「ファイリングシステム維持管理」では、委託内容を見直し、競争入札となり、コストが 1,958 千円削減された。

4) 一括委託によりコスト削減

行政の委託制度は、主に個々の縦割り部局が個別に業務を委託し、部局別かつ年度別となっている。提案により、個別の委託から一括委託となったケースは 5 件、これにより実施前と比較すると 11,330 千円のコストを削減することができた。

一括委託で長期契約となった「施設管理業務」では、責任のある業務となり、現場の対応も

早くなり、2,593 千円の節約となった。

「庁舎維持管理」では、契約の一本化により、庁舎が一元管理となり、8,640 千円のコスト削減につながった。「保健センター・休日診療所施設維持管理」では、一括委託により、コストは 97 千円のアップとなったが、修繕点検や防火訓練等施設管理の水準が向上している。

5) 提案者が受託できる制度に

提案事業が採用となり、委託化される過程で、競争入札となり、提案者が受託できなかったケースも生じている。提案者が競争入札で受託できなかったのは 15 提案のうち 6 件 (40.0%) であった。

提案者は、このようなケースが生じたため、「次回の提案はやめる (他の団体が提案し、競争入札となるのを待つ)」という行動をとり、これが第二次募集への応募が少なかった要因の一つではないかと考えられている。

筆者が提案者を対象に実施したアンケート調査で、このケースについて質問したところ、「次回の提案はやめる (他の団体が提案し、競争入札となるのを待つ)」と回答したのは 52.6%、「次回も別な提案をする」26.3%であった。アンケート自由記入欄にも、この件についての不満が多かった。

個別で委託しているものを組合せて一括委託するという提案には、創造性や独自性が認められないとの判断のもとで、競争入札となっている。行政における縦割りによる個別の委託や委託内容が非効率であるという指摘は、民間事業者の経営手法から行政が学ぶところでもある。委託・民営化への提案や、委託内容の見直し、ならびに一括委託の提案に独創性や独自性を認めるべきであろう。今後は、提案者がまず受託できるシステムとし、提案を行うインセンティブを与え、民間の知恵を引き出す工夫が必要である。

6) 提案は採用となったが、実施されなかったケースは 19 件

採用となった 37 件のうち、随意契約となったのは 3 件、総合評価競争入札又はプロポーザル方式が 34 件であった。34 件中、実施されない提案が 19 件にのぼる。

個々の提案ごとに固有の問題を抱えていることを考慮しながら、提案は採用となったが最終的に実施されなかった主な理由をみると、「費用対効果が期待できないために実施に至らなかったケース」が 7 件、「委託・民営化よりも業務上常勤または嘱託職員が望ましいケース」が 3 件、「事業廃止」3 件、「総合判断で実施されないケース」が 3 件などとなっている。提案者が辞退、廃業、予算確保が困難などのケースもあった。

表 4 提案者の法人格と採用状況

区分	提案数	採用		不採用
		随意契約	競争入札等	
企業	50	1	26	23

NPO 法人	11	1	6	4
団体	4	1	1	2
組合	1	0	1	0
合計	66	3	34	29
		37		

7) コストは削減し、サービスの質も向上した随意契約のケース

保健センターの保健師が行っていた妊婦対象教室の「しあわせママパパ教室」に、助産師団体から提案があり、平成 19 年度から採用となった事業は、随意契約となった。同委託により、土曜日の開催が多くなったことで夫の参加が 1.5 倍に増加した。教室の内容も、助産婦が行うことで、専門性が増し、豊富な経験を生かしたものとなり、充実し、レベルアップした。コストも 3,164 千円の削減となり、実施前より 33.9%の削減につながった。

同じく随意契約となった「市民カレッジ『文学歴史コース』」は、講座終了後、参加者の市民活動に繋がり、コストも実施前の 2,992 千円から 888 千円へと 2,104 千円の削減となり、実施前と比較すると 70.3%もコストが削減された。「市民カレッジ『女性魅学』」でも、講師の質も向上し、コストは実施前の 3,934 千円から 934 千円へと 3,000 千円も削減され 76.3%のコスト削減となった。

3. 我孫子市提案型公共サービス民営化制度についてのアンケート調査の分析結果

このアンケート調査の目的は、提案者の視点から同制度の問題点や改善すべき点を分析し、今後の運営に役立てることにある。同制度への全提案者（43 事業者）に対してアンケートを実施し、回収率は 44.2%であった。調査期間は、2010 年 1 月 21 日から 2 月 5 日まで。

本調査により明らかとなったのは、まず、提案が採用となった事業者は、提案した業務ならびにそれに類似した業務を他の行政機関において受託経験があることである。提案した業務を他の行政機関で行ったことのない場合は、すべて不採用となっていた。提案した業務ならびにそれに類似した業務を行政機関において行ったノウハウの有無が、提案の採用状況に大きく影響していた。

次に、当制度の周知方法としては、市役所のホームページや広報が効果的である。チラシ配布ならびにポスター提示は、不要である。新聞は一般を対象とした当制度の広報手段とはなるが、提案者を募る効果的な方法とはなっていなかった。

事前協議での対応や、担当課の対応、そして担当課のアドバイスならびに協議についての評価は、全体的に悪くはなかった。但し、条件付採用となった事業者は、行政サイドの対応が悪かったと回答する傾向にあった。同制度に対する行政サイドの対応について、不満の意見が多く寄せられた。同制度のさらなる発展のためには、行政サイドが一丸となって取り組まなければならない。

提案した事業が委託化されることになったが、競争入札となり、提案者が受託できなかったケースが生じている。この件について、「次回の提案はやめる（他の団体が提案し、競争入札

となるのを待つ)」と、過半数が回答した。

事業リストへの主な要望は、以下の通り。

1. 委託・民営化できる事業の明示
2. 民営化を進めたい事業の選定
3. 大まかな枠組みにする

委託・民営化できる事業と判断されても、事業に公権力行使を伴う行政事務が含まれている場合、通常のケースよりも採用から実施に至るまで困難なプロセスを経ることが予想される。そのため、当該事業に公権力行使を伴う行政事務が含まれているかどうかを示しておくことは必要であろう。

現行制度に対する事業者からの主な要望は以下の通り。

- 1) 提案された事業はその提案者が受託すること
- 2) 条件付採用の場合における提案後の対応への改善

同制度をさらに有効活用するためには、行政サイドが問題の所在を的確に把握して改善に努める必要がある。

4. 我孫子市による同制度の総括と今後の方向性

我孫子市は、提案型公共サービス民営化制度における第一次及び第二次募集の総括と今後の方向性についての報告書を平成12年12月に取りまとめ、次のように制度の見直しの方向性を検討している。

1) 委託・民営化可能な事業の明示

民営化を期待する事業か、委託しているのかを明示するなど、事業選択が容易にできるような事業リストをわかりやすくする。

2) 審査委員会でのヒアリングの実施

提案審査委員会は、担当課の意見や分科会審査結果を参考に、書類審査で採否を決定している。書類審査のみでは、提案の実施上の課題や困難度を詳細に把握するのは難しい。また、条件付採用提案について、その課題のクリアや再検討を市政サイドに委ねているために、多くの提案が未実施となったと分析している。今後は、実施上の課題を把握し、実施可能性も含めた評価が求められる。そのため、書類審査だけではなく、提案者や担当課へのヒアリングが必要である。

3) 分科会の廃止と審査委員会の構成変更

分科会を廃止し、審査委員会委員のほか、提案や分野ごとに市民と専門家を加えて、ヒアリングと審査を行う。

4) 審査結果の明確化と提案者へのインセンティブ付与

「条件付採用」についてなど、審査結果の区分の見直しが必要である。また、採用となった場合でも、競争入札となるケースについての提案者への優位性を与える仕組みへの見直しが必要である。

5) 次年度予算へ反映するためのスケジュール設定

委託事業の採用提案については、次年度の政策費とし、募集から審査までのスケジュールを予算編成にあわせ、予算措置が可能となるように設定する。

6) PRの強化

広報、ホームページのほか、説明会やマスコミへのパブリシティ活動を行う。

7) 庁内の支援体制整備

提案者へのアドバイス、協議が十分に行われず、内容が不十分なまま審査にあげられた案件も少なくない。制度の趣旨を改めて全庁に徹底し、よりよい提案を作り上げるための支援体制を確立することが必要である。

5. 提案型公共サービス民営化制度の実施における課題

我孫子市の提案型公共サービス民営化制度への提案の審査ならびに実施で生じた問題は、公共サービスの委託・民営化を進めるにあたり当面する課題でもある。我孫子市での実際のケースを紹介する。

1) 公権力行使を伴う行政事務における提案の実施の難しさ

日本での典型的な公権力行使業務としてあげられるのが、都市計画・建築にかかわる許認可業務である。

第1次募集時に、NPOを立ち上げ「地区計画の充実・地区計画支援業務、景観形成支援業務」などを包括的に行うという提案がなされた。この提案は、「民営化又は委託化すべきではない」事業と判断された。その理由としては、「権利関係が含まれる都市計画の根幹事業をNPO法人に任せることは、不可能とはいえないものの、責任分担の明確化や公平性の確保が不明確である」であった。

都市計画は、都市計画法で定められており、身近な都市計画は区市町村が決定をする。区市町村における都市計画の決定手続きのプロセスは、図1の通りである。都市計画案に知事の同意後、区市町村都市計画審議会の議を経て決定される。都市計画の原案作成時には、住民の意見を反映させるために公聴会、説明会を開催するケースもある。地区計画等については、原案を公告・縦覧し土地の所有者等の意見を求めて作成するものとされている。都市計画案の作成後は、原案を公告・縦覧に付する義務がある。住民等は、縦覧された都市計画案について意見書を提出することもできる。

三輪(2009)は、都のレベルにおける「都市計画決定」の民間による実施可能性について、行政が上位官庁との協議、審議会答申や年計画決定といった外部機関や市民団体との協議と意思決定にかかわる手続きを適正にチェックする必要があるが、都市計画の原案作成や公告縦覧の事務手続きは民間事業者が担っても支障がないとしている。

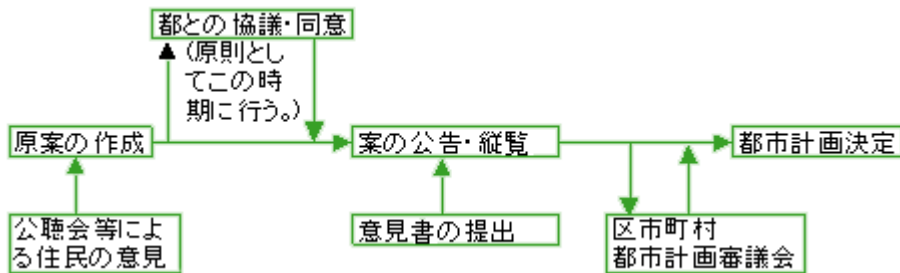
官の公権力行使部分と民間主体でも実施可能な部分を明確に峻別し、官と民が緊密に連携し業務を行えば、提案の実施は不可能ではないだろう。

しかし、実際にこの提案を採用し、実施していくことは、現実的ではないと考えられる。提

案内容の詳細は公表できないため、これ以上の説明は控えさせていただくが、同提案には、同事業実施のための導入コストや実施におけるコストなどを勘案すると、有益性が認められなかった。

このように、公権力行使を伴う行政事務への提案に対しては、さまざまな問題が関与し、理論的には実施は可能であるが、実際のところ、実施に至る道は険しい。

図1 区市町村が定める都市計画の決定手続



出所) 東京都ホームページ : http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/keikaku/seido_1.htm

2) 行政組織の再編と公務員の処遇

「広報の編集・発行」の提案では、編集から印刷まで一括で委託することにより、課長1人、担当者1人、嘱託職員1人の減員となり、秘書課と広報室の2課が統合され秘書広報課1課となった。これにより、13,500千円のコストが削減された。このように、提案の実施により、行政組織の再編が行われるケースもある。

提案者に行ったアンケート調査の自由記入欄に、提案の実施は職員の人員整理につながるために、無関心の担当者が多いと感じるという意見があった。さらに、市政のトップが変わってからは、同制度は動いていないという意見もあった。

この制度は、行政組織の改革や職員の処遇問題に波及するため、首長の強力なリーダーシップのもとで行う必要がある。

6. おわりに

我孫子市の提案型公共サービス民営化制度は、市の全事業を対象に民間から委託・民営化の提案を募集するという斬新な制度である。民間からの提案により、ダイナミックな行政改革が行われる可能性もゼロではない。しかし残念ながら、民間から画期的な提案は、まだなされていない。鳴り物入りでスタートした同制度であったが、第一次募集時の提案のうち実施されたのは16件、第二次募集では2件となっており、制度の発展に失速感を感じざるを得ない。行政の提案実施に至るプロセスに迅速性がないことにも問題はあるが、すぐに採用できる提案が少なかったことが、現在の状況を生み出した主要な要因の一つであった。

提案の実施により、行政コストは約3年間で43,255千円削減された。もし同制度が導入されていなければ、このコストは継続的に支出され続けており、公共サービスの質も向上してい

なかったと考えると、同制度は成果をあげているといえよう。

アンケート調査で明らかになった採用された提案者の特徴は、他の行政機関において提案した業務ならびにそれに類似した業務の受託経験があることである。提案した業務ならびにそれに類似した業務を他の行政機関において行ったノウハウの有無が、提案の採用状況に大きく影響していた。

提案型公共サービス民営化制度は、創成期を過ぎ、新たな局面に入ったといえる。当初は、提案により、行政に変革がもたらされることが期待されたが、実際には、すでに他の行政機関で委託化されている業務がまだ同市では委託化されていなかった場合への業務委託化の提案や、委託内容の見直し、ならびに個別の委託を組合せて一括委託にすることによってコスト削減とさらに公共サービスの質の向上を図るという提案であった。しかし、これらの一つひとつ提案により、行政コストのムダが省かれ、公共サービスの質も向上している。「官」が「民」から学ぶべき点は、徹底したコスト削減を図る姿勢である。これらの民間によって指摘されたコスト削減に繋がる提案には、民間独自の創造性と独自性が認められうる。今後は、これらのケースの提案に、創造性と独自性を認め、提案者には提案への受託権を1年間は与えるべきである。民間に提案を行うインセンティブを与え、民間の知恵を引き出す仕組みを組み入れることが肝要である。同制度は、「民」の視点から、「官」の個々の業務コストを見直させ削減させるという機能を果たしつつある。

同制度は、首長の強力なリーダーシップのもとで行われなければ、効果的な実施は不可能である。制度受付の窓口を一本化し、行政改革を担当する管理職クラスの専任職員を配置し、副市長と同格の権限を与える等とし、部長クラスで構成するプロジェクトチームを構成する必要がある。それにより、市職員全体に、同制度に対する真剣味が増し、民間からも新たな提案がなされることも期待できる。

各地方自治体は、現在、厳しい財政状況に立たされている。行政コストの削減と見直しの一方で、公共サービスの質の向上も求められている。行政サービスの効率化を達成する一つの手段として、「民」の視点を取り入れた提案型公共サービス民営化制度は、有用であるといえる。

我孫子市においては、市長のリーダーシップのもとで、他の地方自治体の先例となる同制度をさらに推し進めていくことが望まれる。

(参考文献)

我孫子市総務部総務課（平成21年12月）「提案型公共サービス民営化制度 一次、二次募集の総括と今後の方向性」

三輪恭之（2009）「日米比較による導入課題の整理」オリバー・W／ポーター著 東洋大学PPP研究センター 訳・解説 根本祐二・サム田淵 監修『自治体を民間が運営する都市 米国サンディ・スプリングスの衝撃』時事通信社

齋藤香里（2006）「我孫子市における『提案型公共サービス民営化制度』」月刊『地方自治職員研修』臨時増刊、第83号

齋藤香里（2010）「我孫子市提案型公共サービス民営化制度についてのアンケート調査報告」PPPセンターレポート, Vol. 010.