

《2》都市経営改革の実践——公的サービスのあり方検討

◎最適な供給主体の選択へ向けて

1 新時代行政プラン・アクションプラン

①新時代行政プランI

「新時代行政プランI」は、政策・財政・運営の3つを連動させた「横浜リバイバルプラン」の中の運営のプランと位置づけられている。このプランは、非「成長・拡大」という時代認識のもと、従来の行政運営手法を見直し、より一層効率的・効果的な行政運営が求められていることを踏まえ、行政の果たすべき役割など基本的な改革の方向性を明確にし、市民と共有するために策定された。これにより、あらためて仕事の中身や質の見直しを行い、限られた財源の中で最中で質の高いサービスを提供し、活気と魅力に満ちた市政を実現することを目指している。

「これまでの成長・拡大の時代に果たしてきた政府の行政主導による社会経済の基盤整備とナショナル・ミニマムの確保の役割が小さくなり、公共部門の民営化や社会保障制度の改革などに示されるように、市民や企業の役割が大きくなっていくことを踏まえ、「福祉サービス、保健活動から、ごみ、環境問題への取組、地域の街づくりなど、市民、NPO、公益的団体、企業などが、行政とともに、公的サービスの担い手になって」おり、「行政には、公的サービスの質の確保、公益の確保という責務のうえで、直接供給主体としてあり続けることそのものが問われている」とことを明らかにし、①公的サービスの担い手は、行政に限定されるものではないこと、②行政の役割は公的サービスの質及び公益性の確保という責務

を有していることを明確に位置づけている。

さらに、すべての事務事業について、「公的サービスとしての意義が薄れていないか、最も効果的なサービスの担い手が誰であるか、行政が直接供給すべきかどうか、サービスの効果とコストの関係など、一つひとつチェック」を行う必要があることを示し、公的サービスの担い手をサービスの効果と費用とを考慮し、最適なものを選択するという本市の基本的な姿勢を掲げている。

そこで、このプランに掲げた3つの基本理念（注1）の中の「都市経営」において、これらの行政課題に対応するため、「民間化チェック（注2）」と最適なサービスの供給主体の選択」を重点改革項目のひとつとしている。具体的には、「すべての施策・事業のあり

方をさまざまな角度から点検し、行政と市民、団体、企業との役割分担を明確にし、「行政が公的サービスを担うことの妥当性を明確化」することにより、「サービスの質の向上と効率化を実現し、同時に事務事業コストの徹底した削減を進める」こととしている。

②新時代行政プラン・アクションプラン

「新時代行政プランI」で示された改革の方向性に基づき、平成15年度から18年度までに新たに取組むべき項目について、全局・区・事業本部が検討の上、それぞれがその実現に向けた取組内容を工程表として策定したものが、「新時代行政プラン・アクションプラン」である。このうち、全庁的に共通する制度や仕組みの改革の取組や局・

区・事業本部がそれぞれの所管分野において独自に推進する代表的な個別取組についてとりまとめたものを、全市版「新時代行政プラン・アクションプラン」として位置づけている。

このアクションプランでは、
①「公的住宅供給等、市立病院、市立大学、市営交通事業、福祉施設などについて、あり方検討の結果を踏まえ、順次具体化するとともに、その他の事業についても時代の変化を踏まえ、あり方を検討」するとした「事業のあり方検討の推進」、

②「すべての事業・業務について、事業そのものの必要性、サービス供給主体のあり方、費用対効果など様々な観点から点検・検討を進める」とした「民間化チェックの実施」、
③「ごみ収集・運搬、水道メーター検針、学校給食調理、

市立保育所運営、公園維持管理の各業務について、委託化をはじめとする民間活力の活用を進めるとともに、その他の事業についても積極的に民営化・委託化を推進し、「地方自治法改正（平成15年9月施行）」を踏まえ、これまで市や公共的団体だけが行ってきた「公の施設」の管理運営について、民間活力の活用を検討」として「民営化・委託化の推進」

④「PFI等基本方針・ガイドライン」を策定し、公共施設の整備・改修にあたっては、PFIをはじめとする公共と民間との協働による整備手法を幅広く検討し、事業主体やトータルコストなどの観点から最適な手法を導入」として「PFI等の公民協働整備手法の導入」、といった「取組の方向性」を示し、この方向性に基づき具体的な取組項目、その内容、及び実施計画を策定し実施している。

本市においては、このアクションプランに基づき、着実な取組を進めるとともに、プランの達成状況と課題を明らかにするため、これまでの実施計画についての振り返りを市役所全体で一斉に行い、自ら点検を行った。平成15年度分の振り返りでは計画に対し

約95%、平成16年度分の振り返りでは約91%が順調に進行している。

2 最適なサービスの供給主体の選択の取組

新時代行政プラン・アクションプランにおいて、重点改革項目のひとつとして掲げた「民間度チェックと最適なサービスの供給主体の選択」についても様々な取組を行っている。

① 事業のあり方検討を踏まえた改革、時代やニーズの変化を踏まえた主な見直し

アクションプランでは、病院事業、大学、交通事業など行政以外の主体によって公的サービスの供給が可能と考えられる事業のあり方検討を行い、その結果に基づき、順次具体的な取組を実施することとしている。

(1) 市立病院の経営改革

市立病院の経営改革をすすめるため、病院事業については地方公営企業法を全部適用するとともに、経営改革を効果的に推進する組織体制として、平成17年度から、病院経営局を設置した。後に詳述するように、新港湾病院については、平成17年4月から、

「横浜市立みなと赤十字病院」として、公設民営化を図り、日本赤十字社による管理運営を開始した。この取組は、直営の公立病院に指定管理者制度を導入した事例として全国的にも注目を集めている。

(2) 市立大学の地方独立行政法人化

「市立大学の今後のあり方懇談会」の答申を踏まえ、大学自らが策定した改革案を基本的に尊重し、平成17年度から、市が有する意義ある大学、更には実践的な国際教養大学となるという目標を掲げ、「教育重視・学生中心・地域貢献」という基本方針のもと「公立大学法人横浜市立大学」として新たなスタートをきった。

市立大学改革は、教育システムの大胆な改革と法人化によって、より魅力ある大学づくりを実現し、自主・自立的な運営を目指したものであり、今後の公立大学改革のモデルとして注目されている。

(3) 市営交通事業のあり方検討を踏まえた改革

「市営交通事業あり方検討委員会」の地下鉄事業、バス事業に対するそれぞれの答申を受け、「市営交通経営改革プラン」に沿って、引き続き経営改革を推進するとともに、あわせて平成17年5月に

策定した「経営形態についてのビジョン」に基づき、今後の経営形態についての検討を進めている。

② 民営化・委託化の主な取組

家庭ごみ収集業務・公園維持管理業務・下水処理場内整備業務・水道メーター検針業務・学校給食調理業務など、今まで横浜市が直接行っていた業務を民間事業者等に委託するとともに、分別収集品目拡大に伴う収集業務のような新規事業についても、民間活力の活用を進め積極的に委託化の取組を進めている。また、保育所のように所有権を完全に民間事業者に移転する民営化の取組も進めている（表1）。

（表1）

保育所については、夜間勤務、不規則勤務等様々な勤務形態で働く保護者が多くなっており、保育ニーズは量的なものにとどまらず、保育時間の延長など多様なサービスが求められている。こうした保育サービスは、すでに民間保育所で提供されており、信頼性も確保されていることから、市立保育所の民間への移管を進めている。

③ 指定管理者制度

指定管理者制度は、平成15

年の地方自治法の改正により導入された制度で、従来の管理委託制度と比べると、管理を委ねることのできるものの範囲についての制約が取り払われるとともに、管理についての裁量が大幅に拡大された。具体的には、従来の制度下では、公の施設の管理運営は、公共団体、公共的団体（農協、商工会、自治会等）、地方自治体が2分の1以上を出資している法人等に限定されていたが、指定管理者制度では、そうした制約は設けず、具体的な管理者を議会の議決を経て指定することとされている。

このため、個人を除く、営利企業や特定非営利活動法人（NPO法人）、地域団体等も公の施設の管理を行うことが可能となった。また、従来の管理委託制度では、施設の設置者である地方自治体が施設の管理権限を有し、施設の使用許可権限等は委任できなかったが、指定管理者制度の下では、使用許可を含めた施設の管理を指定管理者が代行することができる。このように、指定管理者制度の導入によって、民の経営ノウハウを活かして、住民サービスの向上と行政コストの削減を行えるような環境が整備された。

表1 民営化・委託化の主な取組

取組項目	アクションプランの内容等	17年度取組内容
①市立保育所の民間移管	「今後の重点保育施策(方針)」に基づき、市立保育所の民間移管を計画的にすすめる。	・4保育所(千丸台・谷津・秋葉・瀬谷)の民間移管を実施 ・18年度移管予定の4保育所(矢向・六ツ川西・霧が丘・勝田)の法人選定等移管準備
②家庭ごみ収集の委託化	条件を整えながら順次民間委託をすすめる。	西区全域の民間委託を継続するとともに、中区における一部地域での委託を区全域に拡大
③輸送事務所の廃止及び委託化	17年度までに、5輸送事務所のうち、2輸送事務所を廃止し、3輸送事務所を委託化する。	4月から神明台輸送事務所を委託し、3輸送事務所体制とする。 廃止:港北輸送事務所(H16.3) 磯子輸送事務所(H17.3) 委託:戸塚輸送事務所(H15.7) 神奈川輸送事務所(H16.4) 神明台輸送事務所(H17.4)
④公衆トイレ維持管理業務の委託化	公衆トイレ維持管理業務を民間委託化する。	公衆トイレ全87箇所のうち、20箇所について維持管理業務を委託化
⑤公園維持管理業務の委託化	公園維持管理業務の民間委託化を順次拡大する。	直営管理していた5公園で新たに指定管理者による管理運営を開始するとともに、他の公園についても維持管理業務の委託化を拡大
⑥下水処理場沈砂池等の保守点検業務(場内整備業務)の委託化	下水処理場沈砂池等の保守点検業務の民間委託を試行するとともに、その成果を検証する。	16年度の2処理場(西部、栄第一)に、新たに2処理場(北部第二、神奈川)を加えて民間委託を試行実施し、検証をすすめる。
⑦水道メーター検針業務の委託化	直営業務として行っている当該業務について、再任用化と合わせて民間委託化を推進する。	3区(中・保土ヶ谷・泉)における民間委託を継続するとともに、新たに3区(南・金沢・都筑)で実施
⑧地下鉄駅業務の委託化	地下鉄の駅業務の委託化を推進する。	対象駅を14駅(16年度実施の5駅のほか、踊場・蒔田・阪東橋・伊勢佐木長者町・桜木町・三ツ沢下町・片倉町・仲町台・センター南)に拡大
⑨学校給食調理業務の委託化	調理業務及び運搬業務の民間委託について試行する。	新たに小学校21校で民間委託し、継続2校と合わせ計23校で実施
⑩中学校等における外国人英語指導助手の委託化	JETプログラム(語学指導等を行う外国青年招致事業)等により確保している外国人英語指導助手を民間委託化する。	外国人英語指導助手全員の委託化が完了

指定管理者制度の導入に伴い、従来の管理委託制度は廃止されたため、地方自治体が直接管理をする場合を除いて、現に管理を委託している公の施設については、改正法の施行後3年以内(平成18年

9月1日まで)に指定管理者制度に移行する必要がある。横浜市では比較的早い段階から指定管理者制度の導入を進めており、平成17年第3回市会定例会までに、他都市では類を見ない787という施

設に対して指定管理者制度を導入し、そのうちの526施設において指定管理者を指定する議案の議決を行っている。指定管理者の選定にあたっては、施設の活性化を図り、当該施設に最もふさわしい指

定管理者を選ぶため、公募を基本としている。また、選定の公正性・公平性・透明性を確保し、市民に対する説明責任を果たすため、選定結果のみならず、選定委員会の議事録や優先交渉権者の提案書類などの公表を行うよう努めている。さらに、管理運営を開始した後も、自治法に定める点検評価に加え、施設ごとに利用者会議の設置を求めるとともに利用者と市を直接つなげる「ご意見ダイヤル」によって、利用者の声を施設の管理運営に反映させるような取組を進めている。

④ PFIの推進

PFI手法は、公共施設等の設計・建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法である。平成11年にPFI法が制定され、平成17年8月末時点では、全国で210件のPFI事業の実施方針が公表されている(注3)。分野別にみると、校舎や文化会館などの教育・文化施設、医療施設、廃棄物処理施設、及び庁舎などの公用施設が多いが、そのほか公園、刑務所などの案件もみられる。横浜市においても、改良土プラント増設・運営事業など

がPFI事業で実施されているほか、科学技術高等学校(仮称)の整備などでPFI手法による施設整備が予定されている(表2)。

PFI手法の導入による経済効果については、これまでに入札が実施された案件のパリユー・フォー・マネー(行政が事業を実施した場合の全事業期間を通じた費用とPFI事業として実施した場合の費用の差)でみて平均的に3割程度のコストの削減があるとされている(注4)。

3 最適なサービス供給主体の選択に向けた課題

①最適な公的サービス供給主体の選択に向けた今後の課題

今後、公的部門においても団塊の世代の大量退職を迎えることとなるが、現下の厳しい財政状況の中、より効率的・効果的な行政運営が求められる。一般的に言えば、退職した職員と同数の職員を採用することは難しく、現在の行政運営の体制の維持を前提とすることはできない。一方で、少子・高齢化などにより、市民ニーズは多様化・高度化し公的サービスに対する行政需要は高まることが想定される。

表2 PFI導入の取組

取組項目	17年度取組内容
①緑区民文化センター(仮称)・緑消防署長津田消防出張所の整備	16年度実施のPFI導入可能性調査の結果に基づき、長津田駅北口の再開発事業の進捗にあわせた事業の推進
②瀬谷区総合庁舎の整備	基本計画の策定、PFI導入可能性調査を実施
③焼却灰の有効利用	ごみ焼却灰の有効利用を促進するため、灰溶融処理及びセメント原料化等の事業化に向けて、実施方針等を検討
④消化ガスの有効利用	下水汚泥を処理する際に発生する消化ガスの利用をより効果的に行う消化ガス発電設備の更新建設及び運営をPFIにより事業化
⑤十日市場小学校移転整備	PFI事業者との契約に向けたアドバイザー委託及び契約・工事に着手(19年4月移転開校予定)
⑥科学技術高等学校(仮称)の整備	PFI事業者との契約に向けたアドバイザー委託及び契約・設計に着手(21年4月開校予定)

こういった状況の中で、行政が主体となることが求められる分野でも、公的サービスの供給に競争原理と民間の経営ノウハウを導入し、最小の経費で最大の効果を生み出すことが重要となる。

これまでの取組を踏まえ、最適な公的サービスの供給主体の選択に向けた今後の課題を整理しておく必要がある。

(1)行政における説明責任・透明性の向上
行政が引き続き事業を継続

していく場合には、客観的に行政が自ら事業を継続することの妥当性を明らかにする必要がある。

また、民への事業の開放を進める際には、例えば、参入条件等の作成、民から提案された内容の評価、事業期間中の民間サービス提供の適切な監視等が必要となると考えられるが、そのためには、そうした業務のノウハウをガイドライン等の形で整備し、また、評価の際に外部の専門家を活

用するといったことも必要である。

(2)柔軟な職員配置の実施

これまで体制の見直しに伴う職員配置は新規採用者の抑制により、全市的な定員管理の中で実現されていた。民にゆだねる分野から行政需要が伸びている分野へと行政の中の配置転換を柔軟に行えるような仕組みを整備することが重要である。

(3)競争的環境の整備

「行政から民へ」が期待された効果を持つためには、常に受託した民間事業者が潜在的な競争関係の中にあることが重要である。こうした観点から、今後、公的サービスを担う民の育成も重要な施策のひとつとなりうる。

(4)競争性の確保

公的サービスの供給主体の選択にあたっては、競争性の確保が重要である。また、指定管理者制度については、今後も管理運営主体の選定に際しては、公募により選定することを基本とし、民間事業者の参入の機会を確保することが求められる。

また、より効率的に良質なサービスを提供する主体が公共サービスの提供を行うという仕組みを確立する必要がある。その際、行政と民の競争

条件の均等化(イコールフットイング)を図ることも重要である。

(5)費用と成果の指標化

公共サービス提供者の効率性を高め、より良い経営管理手法(ベスト・プラクティス)を取り入れる仕組みを整える必要がある。例えば、特定の事業について、事業者・団体の費用や成果を指標化し、比較可能なものとすることで、よりよいサービスを提供する仕組みをつくることができる。

4 一まとめ

現在、横浜市では「新時代行政プラン・アクションプラン」についても検証作業を進めており、様々な取組が当初想定した目的の達成につながっているのかを明らかにしていくこととなる。この検証で明らかになった成果や課題を分析し、今後の改革に活かしていくこととなる。現行プランの検証で得られた成果や課題とともに、今後の課題として掲げた5つの点を考慮した「最適な公的サービスの供給主体の選択に向けた取組」を進めていくことが重要である。

▲馬淵勝宏「総務局行政システム改革課担当係長」

(注1) 「新時代行政プランI」において、新しい時代にふさわしい行政運営に向け、「協働」「分権」「都市経営」の3つの基本方針のもとで改革の方向性を示している。また、この3つの基本理念に基づき、改革の方向性を示す7つの重点改革項目を定め、「新時代行政プラン・アクションプラン」として、平成18年度までの具体的な実施計画を策定し、着実な行政改革の推進に努めている。なお、重点改革項目は、「市民ニーズと協働を基とする行政運営」、「情報化によるサービスの向上と業務プロセスの迅速化・高度化」、「地域行政機能の拡大・強化」、「局と区が自律的に運営できる仕組みづくりと局・区の機構の再編」、「職員の意欲に応えられる人事給与・制度」、「民間度チェックと最適なサービス供給主体の選択」、「外郭団体の自主的・自立的経営の促進」の7つとなっている。

(注2) 現在は「民間度チェック」という名称に変更。民間度チェックとは、各職場において、すべての事業・業務の事実確認と点検を行い、その結果に基づき、不要不急の事業・業務は廃止、継続することが必要と判断された事業・業務は、横浜市が直接執行するが民間の優れた手法を導入するもの、委託化するもの、民間企業や団体が実施主体として供給するものなどの視点で検討を行うこと。これにより、改革・改善の必要が認められたものは、改善計画を策定し、公表するとともに予算編成、職員配置計画、局区事業本部の運営方針に反映し、具体的な改善に取り組むこととなる。

(注3) 内閣府PFI推進委員会ホームページ

(http://www8.cao.go.jp/pfi/inhkai.html)

(注4) 平成17年度 年次経済財政報告(平成17年7月 内閣府)