

「杉並行政サービス民間事業化提案制度」の再構築について

平成 21 年 3 月

杉並民間事業化審査モニタリング委員会

1 経緯

杉並行政サービス民間事業化提案制度は、従来のように行政が枠組みを決めた上で区の施策や事業を民間に委ねるのではなく、民間からの自由な提案により行政がその役割を一から見直し、公民の役割分担を再構築する抜本的な経営改革の取組として、平成19年度から本格実施している。

これまでに、モデル公募を含め3回の公募を行い、従来は民間開放していなかった分野である奨学資金債権管理・回収業務、納付センター業務の委託化などを実現し、区の経営改革に一定の成果を挙げている。

しかしながら提案事業数が年々減少しており、内容的にも期待していたほど大胆なものとなっていないのが現状である。

このため、「杉並区民間事業化審査モニタリング委員会」(以下「委員会」という。)として、「平成20年度杉並行政サービス民間事業化提案審査報告書」で、本制度について、制度の骨格、運営方法の両面からの見直しが必要であることを指摘した。

そこで、審査を通じて事業者からの提案に直に接してきた本委員会として、これまでの状況を検証し、制度本来の趣旨を踏まえた実効性あるものとするために、本制度の再構築について検討した。

2 現行制度の検証

(1)これまでの実績

モデル実施を含む3回の公募での提案実績、採択結果及び事業化の状況は別紙のとおりである。

提案状況

モデル実施時、本制度のような事業者から自由な提案を受けるという仕組みは全国的に話題性もあったことで、株式会社を中心に35件の提案があったが、提案件数は年々減少しており、20年度は18年度モデル実施時の半数以下に落ち込み、特に高い専門性を有する株式会社からの提案が著しく減っている。

また提案の内容も、既に委託している事業の業務改善レベルの提案、既存事業本体の目的に直接関係しないようなプラスアルファのサービスを付加することで「事業効果が期待できる」とする提案、区の直営業務のうちの一部を切り出して「効率化できる」とする提案が増えており、事業化による「効果」が見込めず採択に至らない提案が多くなっている。

採択事業の成果

この3年間に10件を採択し5件が事業化されているが、定量的な行革効果としては、納付センター業務委託による納税課2名及び国保課2名の定数削減と収納効果、奨学資金債権管理・回収等業務委託による回収効果、地域ぐるみによる学校への地域支援総合推進事業委託による教育改革推進課の定数1名削減があげられる。

またサービスや業務の質の面については、それぞれの事業で民間のノウハウやきめ細かいネットワークが活用されることで、従来よりも向上し、事業化の効果は生まれている。しかし、定量的部分、定性的部分のいずれを見ても、小規模にとどまり、抜本的な経営改革を実現するという制度導入の目的が、十分に達成されているとはいいがたく、提案の推移をみても、このままでは、「改革」と呼ぶにふさわしい大きな成果を生む提案が増えるとは考えにくい。

(2)問題点と今後の課題

「自由な提案」に対する事業者のとまどい

本制度は、区としての制約を設けずに事業者が区の全事務事業の中から自由に対象事業を選び、それぞれのノウハウを活かして事業提案するという仕組みとなっている。こうした仕組みは、できるだけ事業者の自由な着眼点と発想を活かすという点で、本制度の特徴であり優れた視点である。実際、制度スタート時においては、対象事業を自由に選ぶということについて、提案しやすいという事業者の声をいただいた。しかし反面で、対象事業の選択が民間に委ねられたため、かえって何を提案したらよいのかわからないという意見も多く寄せられている。

事業者にとって、限られた期間内で、公表資料や所管課との面談から区の実情を読み取って対象事業を選び、審査項目を満たす提案を練り上げることは容易ではない。通常のプロポーザルやコンペでは、明確な対象に関して純粋にノウハウを競うことができ、これまでの数々の競争の経験を活かすことができるのに対し、本制度では「自由に」対象を選ぶ時点からが審査項目であり、他の自治体での実績を活用して杉並区用にアレンジするのではなく杉並区のための提案を一から考えることが求められる。事業者には、「自由に」提案という仕組みそのものが採択までのハードルが多いと受け止められ、提案の入口で二の足を踏んでしまっていると推察される。

区にとって有効な改革に向けて、事業者の持つ専門性の高いノウハウを引き出す仕組みとする必要がある。

「事務事業」を単位とする提案が主流に

現行の仕組みでは、全事務事業を公表し、それに対する提案を公募する形を取っている。そのため、「事務事業」単体に関する提案をするのが原則であるかのような誤解を与えてしまい、ダイナミックな発想を阻害する結果となっているようにも考えられる。

原則が事務事業単位だと思われてしまうと、事業者は、提案のしやすさから、縦割りの発想を払拭するような思い切った提案より、事務事業単位の小規模の提案に流れやすい。かえって事務事業の一部を切り取って自分たちが肩代わりするというような、さらに小さい規模での提案も多いのが現状である。

業務委託や指定管理者制度でのプロポーザルとの違いを明確にする意味でも、本制度の役割を、民間化事業を増やすことに重点を置くのか、「抜本的な経営改革」につなげることに重点をおくのかを明確にした上で見直しの方向性を決め、具体策を検討する必要がある。

事業者にかかる負担とコスト回収の不確実性

現行では、事業内容の審査に加え、提案内容の独自性を評価して採択事業の実施事業者をどう選定するかの審査も行っている。これは、実施事業者を慎重に選定するという点では良いことであるが、提案事業者にとっては、提案が採択されても必ずしも事業を受託できる保障がない。また期間的にも、提案締め切りから採択決定まで3ヶ月以上の期間を要する上、さらに事業化の時期が次年度以降となることから、事業者にとっては、受託できるのかどうか不確実な状況が長く続くことになっている。

事業者にとっては、採択されるような優れた提案をしたところで、実施までに時間がかかる上に提案にかかったコストを確実に回収できるという見込みも立てられないため、提案の意欲が高まらない。

特に提案が採択されても一般競争入札で事業者を選ぶというケースになった場合には、提案者にとってのメリットが小さいことから、制度として疑問であるという事業者の意見もある。

事業者から積極的な提案が得られることが本制度の生命線でもあり、公募時期、審査期間について事業者の意向に配慮したり、優れた提案をした事業者の功績に応え事業者の参加意欲を高める仕組みが必要である。

実務面で生じている問題

採択事業の実施事業者をあらためて選定する場合、区が仕様を決めて公募することになるが、提案事業者も実施事業者候補であるため、実務的に不明確な部分があっても選定の公平性を考えると、むやみに提案事業者に確認することができない。

これは、仕様内容に影響を与えるとともに、事業化後の事業水準に影響を与えることにもなりかねない問題である。

一方、審査結果には「継続協議」という区分があり、事業化に向けて検討すべき内容の提案であるものの、実務的に調整すべき課題が多いものは、提案事業者と「継続協議」し、事業化できるかどうかを見極めることとしている。この場合、提案者と所管課が、事業化に向けて実務的に様々なシミュレーションが行えることもあり、

かえって事業内容が固めやすいようである。

「採択」提案であっても具体化する過程では、実務的な検討が不可欠であり、「継続協議」とされた提案の方が、事業規模によっては実施が早いというケースも見られることから、実務的な観点からも実施事業者の決め方の再考が必要である。

公募時のアナウンスが不十分

18年度のモデル公募の際には、話題性があったため、一般紙でも広く紹介され、事業者の関心も高かった。しかし新規性が薄れるに従い、節目節目でパブ情報を提供しているにもかかわらず、一般紙では扱われなくなっている。また、区自らも、ホームページや区報だけでなく、庁内のラックや事業者が訪れる件数の多い窓口、契約関係の掲示板を活用しての募集案内、事業者の集まる研究会等に参加してのPR、区内事業者への個別説明などにより、事業者に対する働きかけをしているが、効果は限定的である。

広く提案を募るには、多くの事業者に制度を理解してもらい公募の情報を確実に届けること、またそのために事業者の目に触れる機会を増やすことが不可欠であることから一層のPRの強化が求められる。

3 見直しの方向性

(1) 基本的考え方

杉並区では、毎年度、行政評価、コスト分析、外部評価、個別外部監査などを通じた事業の検証を行い、区自らが事業の効率化や課題解決のための方法を定め、事業の廃止・統廃合、アウトソーシングなど行財政改革に取り組んでいる。その結果、平成12年度から20年度までの間で、職員数が848人減り、累積の行革効果額が1,000億を超えており、協働化率も19年度には55.1%に達し、22年度の協働化率6割の目標達成に見通しが立っている状況にある。

この中で本制度には、従来の発想にとらわれず、民間の着眼点やノウハウを活用して、区の施策の成果の向上や大胆な効率化を図る経営改革を実現するという役割がある。

今回の見直しにあたっては、単に提案数を増やすというのではなく、区の発想では成し得ないような政策課題解決型の提案を増やすことを重点目標として、制度再構築の基本的考え方とする必要がある。

(2)見直しの視点

課題解決型の提案・大胆な行革に結びつく提案を促進

民間事業者の発想やノウハウを活用し、区の従来の発想にとらわれない、区では考えが及ばないような画期的かつ実効性のある政策課題解決型の提案を引き出す仕組みとする。

事業者の負担(経費及び時間コスト)軽減

本制度は、事業者の積極的な参加があって成り立つものである。事業者の参加意欲を高めるため、優れた提案をした事業者には、提案に報い、少しでも負担を軽減する仕組みとする。

3 見直し内容

(1)「テーマ型」提案区分を新設(視点 に対応)

「テーマ型」提案のテーマ設定

区が事業者からの提案に期待するテーマを設定し、事業者がテーマにあわせて具体的な事業提案できる「テーマ型」の提案区分を新設する。

テーマは、成果をより向上させる必要がありながら効果的な方策が定まっていない課題で、行政の発想では解決に限界があり、民間のノウハウに期待するものを区が設定し、民間が事業実施の主体となることで大きな成果を上げるような提案を促す。テーマの設定は、行政外部の者が行うという考え方もできるが、本制度を区の経営改革の有効な手段とするためには、例えば外部評価や個別外部監査による指摘、「委員会」の委員の意見など外部の視点も参考にしながら、区が責任をもって設定するのが適当である。

なお事業者が、中身の濃い具体的で実効性のある提案ができるよう、テーマとあわせて現状の課題を明示するとともに区が目指す方向性・総経費の目安などの前提も大枠として示しておくのが効果的である。

「テーマ型」提案区分の新設の成否は、区がどんなテーマを設定できるかにかかってくる。テーマの設定にあたっては、固定観念にとらわれず広い視野から検討されることを強く望む。

事業設計のみの提案も採用

これまでは、提案者が事業実施できることを前提とした事業提案を募ってきたが、より広く専門的なアイデアを取り入れるため、自らは事業実施者とはならないが、具体的な事業の組立て・手法・実施主体候補などを設計する提案を受けるのも効果的である。

ただし事業設計のみの提案は、実効性担保の点でやや不安な面もあるため、あくまでも例外的な扱いとすべきであろう。したがって提案できる事業者も、当面は事業設計のA

ドバイスやコーディネートの実績のある事業者、テーマにふさわしい事業実績のある事業者からの提案に限定するほうが良いと考える。

(2)「一般型」提案の前提を明示(視点 に対応)

顕在化していない課題を事業者の視点から提起してもらうため、従来どおり、既存事業について自由に提案する「一般型」提案を継続する。

ただし、経営改革のための制度であることから、

基本的には現行の該当事業経費総額を上限とすること。

具体的な成果指標の向上や効率化を実現するものであること。

を条件とすることを明記する必要がある。

また、区が期待する施策レベルでの成果を向上させる提案や、分野を超えた類似事業の集約化などの提案を促すよう、公募様式や資料提供方法など運用上工夫する。

例えば、提案書に「提案効果」の項目を設定し、それぞれの提案の効果が、施策レベルで現れるのか、組織の枠を超えて成果の向上に現れるのか、組織の縮小、効率化として現れるのかなどを明記させることが考えられる。

さらに提供資料については、基本的には施策レベルの規模での改革を促すよう、施策評価表を前面に出し、成果指標の達成度や施策を構成する関係事業、公の施設の民間化状況及び民間化計画、区組織の事務分掌と職員数に関する資料など、基礎的なデータをわかりやすく提供することなどが考えられる。

(3)原則、採択事業提案者が初年度の事業を受託することを保障(視点 に対応)

審査結果は、従来の5区分ではなく、採択か不採択の2区分とし、採択した提案は、原則として実施初年度は提案者が事業を受託し、次年度以降の事業者は、提案者を含むプロポーザルにより選定することを基本とする。

少なくとも1年間は、事業の受託が保障されることで、提案にかかるコスト回収ができ、事業者にとっての提案のインセンティブとなることが期待できる。また、事業の枠組みを変える新しい試みには、事業実施までの詳細な検討が必要であり、区にとっても受託事業者が不確定のまま実施に向けた準備をするよりも、提案者のノウハウを隅々まで引き出しながら事業設計できるというメリットもある。

なお事業スパンが複数年度にわたることも想定されるが、効果が生まれなかった場合には、早期に見切りをつける必要もあり、当初から複数年度を受託を保障するのではなく、各年度で改革効果を検証して事業継続の適否を検証したり事業者選定の方法を検討できる仕組みとしておくほうがよい。

また、事業設計のみの提案を採択した場合のインセンティブとしては、さらに専門的な調査・分析や調整が必要であれば当該事業者に作業を委託するか、区の改革を推進した謝礼として報奨金を支払うかいずれかを選択できるようにしておくことが考えられる。

なお金額については、テーマ設定時に事業規模に応じて決めておく必要があるだろう。

(4)運用上の見直し

審査の充実

(3)のように、事業内容も事業者も一度に審査することになるため、審査は、これまで以上に透明性、公平性を高める必要がある。

そのため、審査の視点を設定し、公募時に明らかにしておく。

また、審査では、提案の想定する成果が的確な試算の上に成り立っているか、確実に成果が見込めるか、実現性はあるかなどを評価することになるが、提案内容の規模が大きくなることを想定すると、これまで以上に提案内容を専門的に掘り下げて判断する必要がある。このため審査は、内部委員を政策経営部長と提案に該当する担当部長とし、外部委員についても、全提案共通の委員だけでなく専門分野の委員を個別に加えるなど、より専門的視点から審査できる体制とする。

さらに、審査結果については、これまで採否の結果と簡単なコメントのみを公表してきたが、評価項目ごとの採点結果なども公表する必要がある。

「委員会」が事業実施初年度の状況进行评估

「委員会」は、提案審査で採択した事業を検証する立場から、採択事業を実施した初年度の状況について、採択時の見込みどおりの成果があがっているか、成果があがる目途があるかどうかを評価して、事業を継続するべきかどうか、次年度以降の事業者をどう選定するかを検討し、区に報告する必要がある。「委員会」から客観的な意見をj得ることで、事業実施後も制度の透明性を高めることができる。

スケジュール面での事業者の負担軽減

公募時期は、事業者が提案しやすい時期とするため、事業者アンケートで希望が多かった7月から8月とする。また、審査・決定にかかる期間をできるだけ短くし、10月中旬には採択提案を決定するスケジュールとする。

ホームページ上での工夫等による制度周知の強化

公募のPRを強化するには、最も有効なツールであるホームページでのPRの方法を重点的に改良するのが効果的である。

例えばホームページ上に、「民間事業化提案制度」専用のコンテンツを設ける、公募の際には契約情報の一環として掲載することなどが考えられる。

また「テーマ型」提案については、公募する事業者の分野も絞れることから、対象分野の事業者向けの情報誌や業界団体などへの情報提供を行うのも効果的である。

3年間の実績及び進捗状況

提案分野別内訳

	分 野	平成 18 度	平成 19 年度	平成 20 年度
1	まちづくり分野	6 件	4 件	1 件
2	防災・減災分野	1 件	0 件	0 件
3	みどり・環境分野	3 件	3 件	3 件
4	健康・地域福祉・医療・保険年金分野	1 件	1 件	1 件
5	子育て支援分野	5 件	3 件	1 件
6	高齢者福祉分野	2 件	2 件	0 件
7	障害者福祉分野	0 件	0 件	1 件
8	産業経済・区民生活分野	7 件	7 件	0 件
9	学校教育分野	5 件	3 件	4 件
10	生涯教育・地域文化分野	2 件	0 件	1 件
11	区政経営・危機管理分野	3 件	8 件	3 件
	合 計	3 5 件	3 1 件	1 5 件

提案事業者内訳

事業者

	株式会社 (区内)		NPO 等 (区内)		組 合 (区内)		合 計 (区内)	
18年度	2 3	(6)	6	(6)	6	(6)	3 5	(1 8)
19年度	2 1	(4)	8	(6)	2	(2)	3 1	(1 2)
20年度	8	(2)	6	(6)	1	(1)	1 5	(9)

採択事業と進捗状況

【事業を開始しているもの】

事業名	概要	現況
奨学資金債権管理・回収等業務 (18年度採択)	奨学資金の未償還者に対する架電、文書・訪問督促業務を実施 (区が徴収困難となっている債権を抽出して業務を委託)	・平成19年11月事業開始 <19年度実績> 委託債権(175件・約5,800万円分)中、142件・約940万円分を回収した。回収不能33件分を除く、4,100万円分の債権を活性化。委託料6,615,000円 <20年度実績 1月末現在> 委託債権(150件・約5,000万円分)中、126件・約960万円分を回収。 委託料5,670,000円

	<p>地域ぐるみによる学校への地域支援総合推進事業 (18年度採択)</p>	<p>学校をベースにした各種教育施策(学校サポーター等人材養成・PTA活動育成・放課後子ども教室・土曜日学校事業)を一括し、地域が適切なパートナーシップを構築できるような中間支援を総合的に実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・平成19年11月事業開始 ・事業開始に伴い定数1名削減 ・20年度実施校 土曜日学校 小学校28校・中学校15校 放課後子ども教室 小学校11校 ・各学校アンケート調査では、7割以上で高評価、8割以上で参加児童・保護者の意見が反映されているとの回答あり
	<p>公園便所、遊び場便所及び公衆便所の維持管理 (18年度採択)</p>	<p>区内6ブロックのうち1ブロックを対象に、公園トイレ・公衆トイレの清掃を行うとともに、苦情の受付・対応、利用者等へのモニタリング、巡回による状況確認・対応、及び特別清掃・コーティング等の工事を実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・平成20年4月事業開始 ・通常の清掃日以外に毎日1回の巡回清掃と時間をかけて集中的に清掃を行う特別清掃を実施することにより、管理状況が向上(アンケート結果) ・21年度からもう1ブロック増やし合計2ブロックで実施予定。利用者アンケート等のモニタリングをもとにした評価を行う。
	<p>商店街再生支援モデル事業 (19年度採択)</p>	<p>対象商店街に対し中小企業診断士を専属担当させ、商店街の診断、現状分析を行い、事業計画の作成、事業の実施、事後の報告までを一貫してサポート</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・平成20年4月事業開始 ・2商店街を対象に商店街診断、現地調査、事業計画作成等をサポート
	<p>納付センター業務 (19年度採択)</p>	<p>庁舎内に設置する「納付センター」において、区民税等の未納者に対して、電話等による納付案内業務の一部及び、補助業務(納付書の封入・封緘など)を実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・平成20年10月事業開始 ・事業開始に伴い定数4名削減 <12月までの実績> 住民税収納額約2,500万円 国保料収納額約2,900万円 委託料9,639,000円 督促状発送にあわせ電話催告を実施。その結果、催告書発送数(督促状の1ヵ月後)を前年比10%以上減じることができた。 ・1月に軽自動車税、2月に介護保険料、保育料についても実施

【実施に向けて準備を開始しているもの】

事業名		概要	現況
	自転車等に関する総合事業 (19年度採択)	東高円寺自転車駐車場を民営化し、周辺地域の放置自転車対策を委ねる。(自転車対策業務のモデルとして実施)	<ul style="list-style-type: none"> ・平成21年度4月民営化予定。 ・現在東高円寺自転車駐車場は、立体駐車場にするため工事中。 ・仮設駐車場の管理運営を10月から委託
	職員研修業務アウトソーシング	職員研修事業のうち、人材育成計画など区自らが行うべきコア部分を除く業務を事業者委ねる。	<ul style="list-style-type: none"> ・平成21年度中の開始に向けて準備中
	福祉資金の債権管理回収業務・現地調査業務	生業資金、応急小口資金、女性福祉資金にかかる未償還者に対する架電、文書・訪問督促業務及び現況調査を事業者委ねる。	<ul style="list-style-type: none"> ・平成21年度中の開始に向けて準備中

【その他】

事業名		概要(提案内容)	現況
	電話案内による区民健康診査受診率向上施策 (19年度採択)	未受診者に対する健診受診の勧奨 受診率の向上を図る。	<ul style="list-style-type: none"> ・現在、制度改正後の受診状況を集計中であるが、推計では、目標数値に達する見込みである。 ・受診状況をみながら、引き続き検討する。
	団塊～高齢者のための「セカンド・キャリアプラザ」 (19年度採択)	団塊の世代を含む高齢者の就業に係る求人開拓業務のほか、活動・活躍の場を創出する。	<ul style="list-style-type: none"> ・提案内容をもとに事業化を検討してきたが、提案時から社会環境が変化し、事業趣旨が現状に合わない状況になっていることを事業者と確認し、協議を終了した。