

豊中市外部活力導入のガイドライン

平成 20 年（2008 年）4 月

豊中市行財政構造改革本部

もくじ

はじめに（背景）	1
I. 基本的な考え方について	4
■ 本ガイドラインにおける「外部活力導入」の定義	5
■ 「公共サービス」の範囲	5
■ 公共サービスの原則とサービスの「質」	5
① 公共サービスの5原則	5
② 公共サービスの「質」と市民満足度	7
■ 外部活力導入の目的について	8
■ 行政自身に取り組むべきこと	10
■ 本ガイドラインの立場について	11
II. 外部活力導入にあたり検討すべき点	13
■ 対象とする公共サービス（事業・業務）についての検討	15
① 前提となる検討	15
② 制度上の検討	15
③ サービスの性質による検討	17
■ 導入の妥当性の検討	19
■ 導入の手法についての検討	20
III. 外部活力導入前の準備	27
■ 外部活力導入対象業務の再点検	28
■ 公共サービスを担うに適した主体（市民・事業者等）選定の考え方	28
① 選定プロセス	28
② 「公共サービスを担うにふさわしい理念・能力等」の考え方	30
③ 行政内組織が外部主体（的立場）に移行する場合の考え方	31
■ 外部主体側の創意工夫を促すための配慮	32
■ SLA（=Service Level Agreement）にもとづく取り決め	33
■ 個人情報保護と守秘義務遵守のための方策	35
■ 外部活力導入の理念等について市民への発信	36
IV. 外部活力導入後の留意点	37
■ モニタリング	38
① モニタリング主体について	38
② モニタリング事項	39
■ 恒常的な改善の継続	40
■ 現場と企画管理サイドとの乖離防止策	42
■ リスク対応	44
① リスクの種類	44
② リスク回避策	45
③ リスクが現実のものとなった場合の対応	46
おわりに	48

はじめに（背景）

「外部活力の導入」について、いまなぜ考え方を整理すべきなのか、その背景から説明します。

外部活力の導入とは、公共サービスに行政ではない外部の担い手の力を導入するということです。公共サービスの一部が、行政ではない民間事業者や団体等によって担われる状態と言い換えることもできます。

このような公共サービスのあり方をめぐっては、過去何度かの転機がありました。それには、時代背景が密接に関わっています。かつての高度経済成長期には、税収の増大とともに、市民の側からも当然公共サービス拡充へのニーズが高まり、行政自身が直接実施する形態（直営方式）や、公的団体を設置してサービスを提供する形態で拡充を図りました。

ところがその後経済は低成長となり、税収の伸びない時代が訪れると、必然的に従来方式で公共サービスを提供し続けることが困難となりましたが、一方で公共サービスへのニーズは少子高齢社会も背景に、ますます多様化・複雑化を遂げてきました。この状況下において、行政は行財政改革への取り組みを余儀なくされ、そのなかで公共サービスの見直しに着手することとなりました。その見直しの方向性で代表的なものの一つは「外部委託の推進」であり、一つは「市民との協働の推進」であったといえます。

豊中市において、この時期に相当するのが『豊中市行財政改革大綱』を策定して本格的な改革に乗り出した平成10年（1998年）頃であり、外部委託に関しては「外部委託の基準」*（平成11年（1999年）11月）を定め、積極的な導入を図ることとしました。また、市民との協働も「協働とパートナーシップにもとづくまちづくり」を『第3次豊中市総合計画前期基本計画』の柱の一つに設定し、推進していくこととしました。

同様の公共サービス見直しの動きは全国の自治体でも見られましたが、それから10年の改革の歩みを経て、現在はまた新たな課題の出現に至っています。この間、一部の自治体において外部委託化したサービスの信頼を損なう事件の

* ①経費の節減が図られるか②事務処理の迅速化・効率化が図られるか③専門家の高度な知識・技術等の活用が図られるか④行政サービスの質の向上が図られるか⑤住民の自治意識の向上が図られるか

発生もあり、外部活力の導入を進める際、公共サービスの質をいかに確保するかが、以前にも増して厳しく問われ始めたのがその一つです。全てのサービスを行政が直接の実施者として行えばいいという考えが過去のものとなった現在にあっては、行政が公共サービスについて果たすべき役割は何か、改めて問い直されるようになったといえます。単に「財源がないから他に委ねる」という説明では、サービスの質に関する市民への説明責任が果たせない時代になったともいえるでしょう。

市民と行政の協働という視点においても、市民自治の意識の高まりとともに、市が財源面で担えなくなったから市民公益活動団体や地域団体等にサービスを担ってもらおうという行政主導型「行政の下請け」的なあり方ではなく、市民が自治の主体といえるような協働・参画のあり方を追求すべき転機を迎えています。

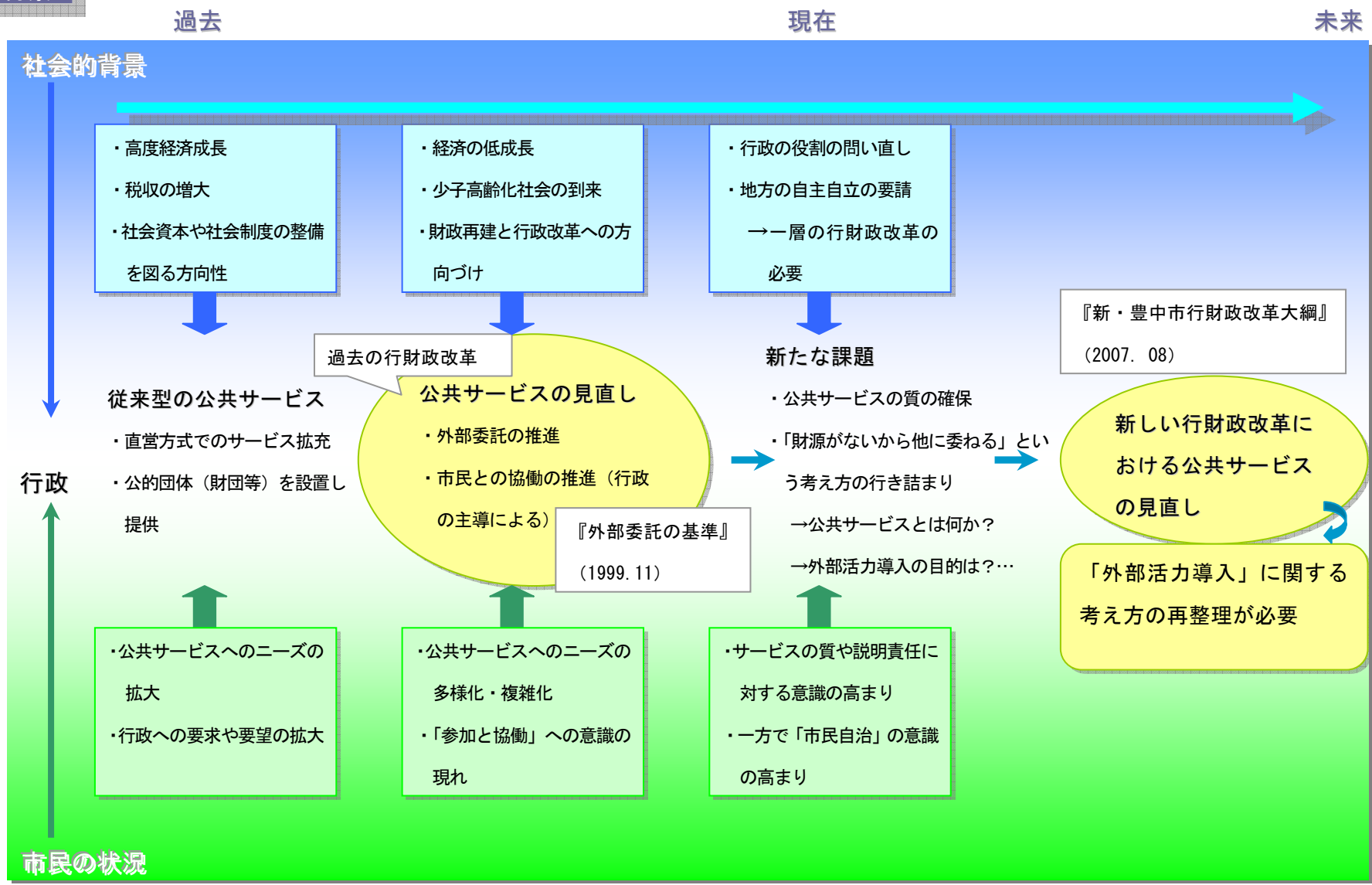
かたや社会の要請として以前にも増して地方公共団体の自主自立が促され、一層の行財政改革が行政に義務づけられるなか、外部活力導入は改革の方向性の一つとして必須の検討テーマであり続けています。このような新たな課題を受けて、今後どのように外部活力導入について検討していけばいいのか、さらに根本に遡れば公共サービスとは何か、といったことまでもう一度検討を行う必要があります。

豊中市においては、平成19年（2007年）8月『新・豊中市行財政改革大綱』を策定しましたが、この行財政改革の新たな局面において再度公共サービスの見直し、外部活力導入に関する考え方の再整理を行うことが必要であると思われれます。

公共サービスの主体が誰かということよりも、公共サービスの原点が守られ質が確保されて、公共の利益を増進し、多数の市民の幸福を増大させるにはどうすればよいか。この基本に立ち帰り、公共サービスの見直しと外部活力導入について検討していくことが必要です。

本ガイドラインは、外部活力の導入について検討し公共サービスを見つめ直すための素材を提供するとともに、今後の行財政改革のなかで外部活力導入を推進していくにあたり、共通の議論の土台を提供しようと試みたものです。

背景



I、基本的な考え方について

要約

外部活力とは…

豊中市の行政機構内の組織・職員ではない、外部に存在する組織・個人で、公共サービスを担うにふさわしい理念・能力等を有する事業者、市民公益団体、および地域の団体等をいい、これらの有する可能性や力に着目して「外部」の「活力」と表現するもの

～「公共サービス」について～

「公共サービス」の範囲

公共サービス＝「公共（特定個人・特定団体ではない広範な一般の人々＝不特定多数が共有する社会）の利益の増進に資する事業・業務」
それらを支援する内部業務も含む

公共サービスの5原則

公平の原則
公正の原則
安心の原則
安全の原則
安定の原則

公共サービスの「質」とは…

公共サービスの質の高さ＝サービスの目的をどこまで果たしているか

市民満足度

…恒常的な検証が必要

外部活力導入の目的

公共サービスの質の維持向上
コストの削減
多様な主体の参画と協働の推進
実施体制の変革＝新たな行財政運営基盤の創造
外部に存在する知識・能力等の活用
行政が行うべき事業・業務等の集中強化

行政と他の主体との最適な役割分担

行政自身に取り組むべきこと

法律等で行政にしか行うことが認められていない許認可等の行為
税の賦課徴収等、公権力の行使にあたる行為
違反建築に対する指導等の行政指導に関する行為

等の事業・業務
(のコア部分)

+

政策・施策・新規事業の方針策定や企画立案
予算編成
人材・組織マネジメント

■本ガイドラインにおける「外部活力導入」の定義

本ガイドラインでいう「外部活力」とは、豊中市の行政機構内の組織・職員ではない、外部に存在する組織・個人で、公共サービスを担うにふさわしい理念・能力等を有する事業者、市民公益団体、および地域の団体等をいい、これらの有する可能性や力に着目して「外部」の「活力」と表現するものです。

これらの「外部活力」が、様々な形態・手法により公共サービスを担う（そのサービスの「主体となる」とも表現します）ことを、「外部活力導入」ということとします。また、サービスの主体になった場合、本ガイドラインではそれらの外部の組織・個人を「外部主体」とも表現します。

なお、「公共サービスを担うにふさわしい理念・能力等」をいかなるものと考ええるかについては、後段において記述します。

■「公共サービス」の範囲

上記で「公共サービス」という用語を記載しましたが、本ガイドラインにおける公共サービスの範囲についても述べておきます。

本ガイドラインでは、「公共（特定個人・特定団体ではない広範な一般の人々＝不特定多数が共有する社会）の利益の増進に資する事業・業務」を公共サービスと考えることとします。市が行う事業・業務は、例外なく公共の利益増進のためにあるはずであり、市が行っている事業・業務は全て公共サービスたるべく創始され、実施されているものです*。

さらに市の組織内で行われる総務事務など内部系の業務についても、公共の利益の増進のために行われる事業・業務を支援する間接業務と考えられることから、本ガイドラインでいう公共サービスの範囲内にあるものとします。

■公共サービスの原則とサービスの「質」

①公共サービスの5原則

公共サービスが「公共の利益の増進に資する事業・業務」であるという語釈は前記のとおりですが、本ガイドラインにおいてはさらに公共サービスの本質

* 「公共サービスとは市など公的機関の提供によるもの」というように、提供主体が公的機関だから公共サービスと考えるのではなく、公共サービスのために存在するのが公的機関であると考えられるものとします。

を追究し、公共サービスは次の原則を満たしていなければならないと考えます。

公平の原則

公共サービスは、公平な社会の実現に寄与するものである必要があります。そのため、正当な根拠もなく同じ前提条件の市民間で受益の機会に差があったり、受益が特定市民に偏重したりといったことがあってはなりません。このような受益の公平性ととともに、負担の公平性への配慮も必要です。一定の受益者負担を求める考え方のサービスについては、負担の設定をいかに適正化するかが公平性の確保に欠かせません。また、税・料金等の徴収のように市民の負担そのものをめぐって派生するサービスについては、その業務の根幹に公平性の追求を据えることが求められます。さらに、全く別の観点で公平性を考える一例として、市民にとっての利便性は重要ですが、コストを度外視し一部のニーズに過剰に応えてのサービス拡充は、財政圧迫という形で将来世代の市民への負担となり、世代間公平を欠くことの遠因になるかもしれないといった問題があります。このように、様々な観点から公平性を検証することが必要です。

公正の原則

公共サービスは、公正な社会の実現に寄与するものである必要があります。即ち、社会的正義に矛盾しない・社会的正義に沿っている・社会的正義をめざしている等々、レベルの差はあれ社会において「正しいこと」と考えられる行為でなければなりません。法令やルールが確立していることであればそれを遵守しなければなりませんし、書かれた規範が存在しない場合も、正しいと考えられる方向を指向するのが公共サービスです。サービスの目的や実施プロセス、もたらす結果等に、不適法・不適正・不透明といった要素が存在してはなりません。

安心の原則

公共サービスは、市民から見て安心できるものである必要があります。「安心」と「安全」は一括して表現されることが多いですが、「安心」は人間の心の状態であり、サービス主体側の努力で何らかの基準値を達成したら、勝手に市民の心の内に作り出せるというものではありません。ここで重要になってくるのは、市民の信頼感をかちえ、信頼に応えて、市民との信頼関係を構築することです。サービス主体側が努力して安全性等を確立することと、日常から培われた信頼

関係の双方があって初めて、安心できるサービスといえるものが成立します。虚偽や隠蔽はもとより、市民の信頼を損なう姿勢・行為等は許されません。

安全の原則

公共サービスは、市民にとって安全なものである必要があります。サービスの内容自体が市民に安全を提供する、社会的セーフティネットの役割を果たしているものはもちろんですが、その他の様々なサービスにおいても、その目的・実施プロセス・結果等において、市民の生命・財産等に損傷を与える危険性を排除しなければなりません。公共サービスである限りは、安全性の確保は必要不可欠です。例えば「ハイリスク・ハイリターンの金融商品の販売」などは、社会の人々の自由な経済活動のなか、それを選好する人々の需要に応じて市場メカニズムで供給されるべきサービスであり、公共サービスの受け持つべき領域は全く違う部分であると考えられます。

安定の原則

公共サービスは、それが必要である限り、ある日突然打ち切られるようなことなく、安定的に提供される必要があります。災害等の外的要因により、それが困難になる局面も考えられますが、その場合の手立てを平常時から講じておくことや、やむなく一時中断に至った際も全力を挙げて復旧することが求められます。少なくとも、いくら外的要因があったとしても無責任な放棄はできません。なお、ここでいう「安定」とは、現状維持主義・事なかれ主義に通じるものではなく、逆に安定的にサービスを継続するためには常に現状の改善を図っていく取り組み姿勢が必要です。

② 公共サービスの「質」と市民満足度

これらの5原則を満たしたうえで、公共サービスの質についての議論となります。サービスの質とは、「そのサービスのめざす目的をどこまで十分に果たしているか」によってその高さが計られると考えられます。一方、サービス自体の目的を全うしていればいるだけ、本来であれば市民満足度は上がるはずですが。

- 公共サービスの質の高さ＝サービスの目的をどこまで果たしているか
- 公共サービスが「公共の利益の増進に資する事業・業務」である以上、その目的を果たした分だけ市民満足度も上がる（はずである）
- したがって、質の高い公共サービスは、市民満足度も高い（はずである）

ところで、「質が高い」と思われるサービスが、市民満足度は高くないという状況があるとすれば、どう考えるかという問題があります。

まず、「質が高い」という評価は真に正しいか、資源投入量は充実しているが目的から外れた内容になっていないか等を検証する必要があります。

次に、サービス内容がその目的には沿っていても、サービス目的設定自体の妥当性の問題があります。以前は意義のあったサービス目的であったものの、社会や時代の変化で市民のニーズとはかけ離れ、結果として成果の乏しいサービスになっていないかどうか、これも常に評価していかなければなりません。

コメント

ただし公共サービスは市場メカニズムを通じて提供されるサービスと違い、「市場における顧客の評価が全て」という価値観で計れない側面もあります。市民はサービスの受け手という立場一方ではなく、ともに公共を支える担い手、自治の主体でもあります。市民自治の主体としての意識を持つ市民にとって、どんなサービスが公共サービスとして納得でき、場合によって自ら担い、立場を替えて財源を負担しても良いと考えられるサービスなのかを考えていく必要があります。市民を受動的な顧客としてのみ捉えてサービス設計をするといった考え方がもたらす問題点については、注意が必要です。

■外部活力導入の目的について

これまでの考え方をふまえつつ、ここで外部活力を導入する目的を整理することとします。

公共サービスの質の維持向上

外部活力導入によって、公共サービスの質の向上が図られることを目的とします。あるいは、後述の他の目的に重点を置いた充実を図る場合や、従来に比べサービス提供に際し種々の制約条件を受けるようになった状況下においても、サービスの質を落とさず、現行レベルを維持することを外部活力導入の目的とします。

サービスの質を計る手法は様々ありますが、前述のとおりその公共サービス自体の趣旨に沿って、そこでめざしている事業目的・業務目的をどこまで満たしているかという成果評価を基本に置くものとし、成果如何に関わらず投入資源が手厚いとか実施回数が多いといったことをもって即ち質が高いという評価法は取らないものとします。

コストの削減

公共サービスの質を保ちながら、対するコスト（費用）を削減することも、外部活力導入の目的の一つになります。

当該サービスを市で直接執行（「市の直営」とも表現します）した場合に要するコストを

①直接的人件費＋間接的人件費＋物件費等（施設建設費を除く）

とし、外部活力導入時のコストを

②委託経費等（外部活力導入時の委託料等＋管理責任遂行に要する費用）

としたとき、①>②となることにより、コスト削減効果が現れたといえます。なお、新規施設においては減価償却費を含めた費用との比較になります。

多様な主体の参画と協働の推進

『新・豊中市行財政改革大綱』においては、「豊中市自治基本条例」の考え方を出発点に置き、市民・事業者等の多様な主体の参画と行政との協働によって公共を支える「新しい公共空間づくり」を目標に、公共サービスを多様な主体の役割分担で担う新しい公共のあり方を追求しています。外部活力の導入も、多様な主体の参画と協働の一方策にほかなりません。多様な主体の参画と協働を推進することは、市民自治をさらに高い地平に引き上げる取り組みの一環と位置づけられます。

なお、新しい公共空間づくりという概念においては、行政と他の担い手との関係は対等なパートナーと考え、主として人員・財政上の問題から行政で担えなくなったことを市民・事業者等に移転するという（市民・事業者等を行政の補完機関として扱うかのような）考え方には立ちません。

実施体制の変革＝新たな行財政運営基盤の創造

平成20年度（2008年度）以降しばらくの間、団塊世代職員が大量に退職する時期にあたり、あらゆるサービスの現場でサービス実施体制の根本的な見直しを余儀なくされます。さらに、このことがなくとも、地方分権・行財政改革の推進が迫られている状況から、従来続けてきた実施体制を抜本的に変革することは喫緊の課題です。外部活力導入はそのための有力な一手法といえます。外部活力導入の目的の一つはこの実施体制の変革にあり、さらにそれによって次の時代へと持続できる新たな行財政運営基盤（行財政システム）を創造する

ことにあるといえます。

外部に存在する知識・能力等の活用

行政内部に存在しない知識・能力を外部の主体が有している・あるいは行政内部に存在するそれを上回っており、その知識・能力が当該の公共サービスにおいて大きく成果に作用する場合、それをサービスに活用することも外部活力導入の目的の一つとなります。

行政自身が行うべき事業・業務の集中強化 (行政と他の主体との最適な役割分担)

公共サービスにおいて、外部活力導入が不可能・あるいは導入が必ずしも適切ではなく、行政自身が行うべき事業・業務（の一部）については、それ以外の部分を外部活力に担ってもらうことにより、行政側の人員等資源の分散投下を避け、集中強化を図ることができます。

行政自身が行うべき事業・業務については、次の「**行政自身が行うべきこと**」に記載します。

■行政自身が行うべきこと

行政自身が行うべきで、他の主体に委ねるべきではないこととしては、

法律等で行政にしか行うことが認められていない許認可等の行為

税の賦課徴収等、公権力の行使にあたる行為

違反建築に対する指導等の行政指導に関する行為

などの事業・業務がまず考えられるところです。さらに精査して考えれば、これらの事業・業務のうち、付随部分や補助業務を除いたコアの部分がそれにあたるといえます。

上記の事業・業務は、法令のうえから行政に与えられた権能でもありますが、これらの趣旨を考えると、前出「公共サービスの5原則」で述べた「公平」「公正」「安心」「安全」「安定」といった価値観を社会において実現するために、必要に応じて行政が発動することを認められた力の行使である、ということがわかります。

このことから、「公平」「公正」「安心」「安全」「安定」を維持し、多数の市民の幸福を守るという使命を、行政が主体性をもって遂行できるための条件は、

行政内部に留保しておくべきであるともいえます。例えば、**政策・施策・新規事業の方針策定や企画立案の業務**を外部主体に委ねてしまうことは、事業等のあり方や行く先を行政自身が主体的に考えることができなくなり、行政の責任意識も曖昧になってしまいます。したがって、このような業務も、行政自身が取り組むべきであるといえるでしょう。

さらに、政策・施策の底流に一貫性を確保し、行政としての主体性をもって取り組むためには、上記の業務のほか、**予算編成**（企業でいえば投資判断等に該当）、**人材・組織マネジメント等**についても、自ら取り組むべきといえます*。

コメント

外部活力の導入が進んでいる民間の企業であっても、上記の企画立案業務や経営戦略、投資判断、人材・組織マネジメントなどは、自社で行うのが一般的です。これらの業務は、企業が自らの経営理念にもとづいて一貫性をもって行うべきであり、社のアイデンティティ（＝自己同一性）を保つ根源とされているからです。これらの業務は、行政に限らずどのような組織であっても組織存立の根幹であり、直接雇用している人員がいる限りこれらにこそ振り向けることが適当ということが出来ます。

■本ガイドラインの立場について

豊中市は平成 19 年 8 月に『新・豊中市行財政改革大綱』を策定し、「新しい公共空間づくり」「持続可能な行財政システムづくり」「都市の未来づくり」「財政の健全化」という四つの改革目標を掲げ、新たな改革の局面に移行することを規定しましたが、そのなかでも外部活力の導入を改革の一方策として挙げています。

その『新・豊中市行財政改革大綱』の実施計画として、平成 19 年（2007 年）12 月に『新・豊中市行財政改革プラン』が策定されました。同プランには、具体的に外部活力導入を図る取り組み項目がいくつか掲げられています（P50 参照）。

これらの取り組み項目からもわかるとおり、豊中市においては今後も行財政改革のための有効な手段として外部活力導入を推進していくこととしており、本ガイドラインはその方向性のなかで、望ましい外部活力導入のあり方を示そ

* しかしこれは、内部の職員だけで独善的に行うということの意味しません。政策立案への市民参画のしくみづくりは進めていく必要があります、人材・組織のマネジメントにしても、必要に応じて部分的に外部の知識・能力を活用していくことは考えられます。

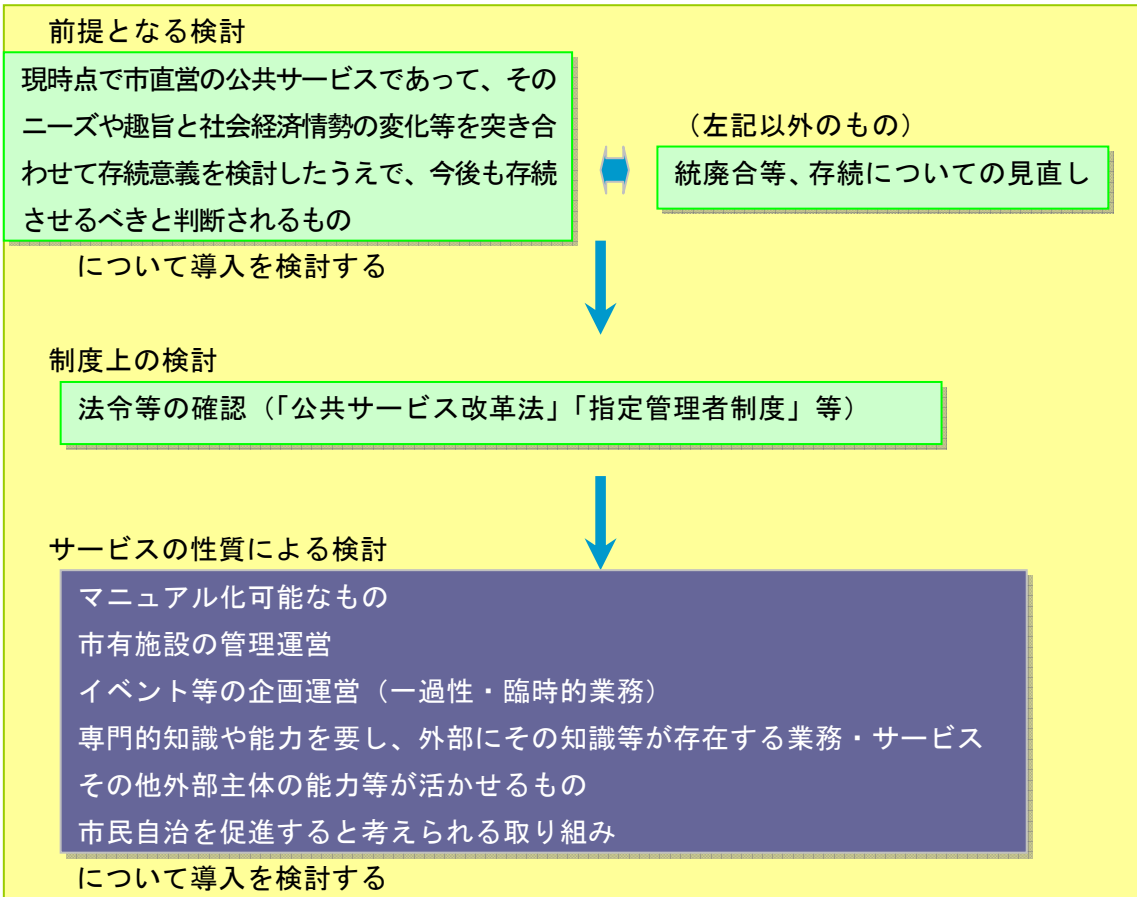
うとするものです。

本ガイドラインにおいては、外部活力導入にあたって様々な検討ポイントを提示し、移行に伴ってはサービスの質の低下等を招かないように、多くの要件を記述していますが、しかしこれは「外部活力を導入するのにこれだけのことをしなければならぬのであれば、市直営で継続する方が良い」という結論を導いているわけではありません。逆に市直営で行う場合も、ここで示している公共サービスの原則は堅持しなければなりませんし、サービスの質の維持向上のための手立ては同様に取りなければなりません。また、本ガイドラインで公共サービスを担う者の要件に挙げているものをいまの自らに当てはめてどうか、外部主体に委ねたときサービスの質を保つために行うべき事項が、市直営体制では実施できているかどうかといった検証を行い、恒常的な見直しを行うことが必要です。市直営だからという理由で、それらが不問となるわけではありません。

Ⅱ、外部活力導入にあたり検討すべき点

要約

～どんなサービスを導入の検討対象とするか～



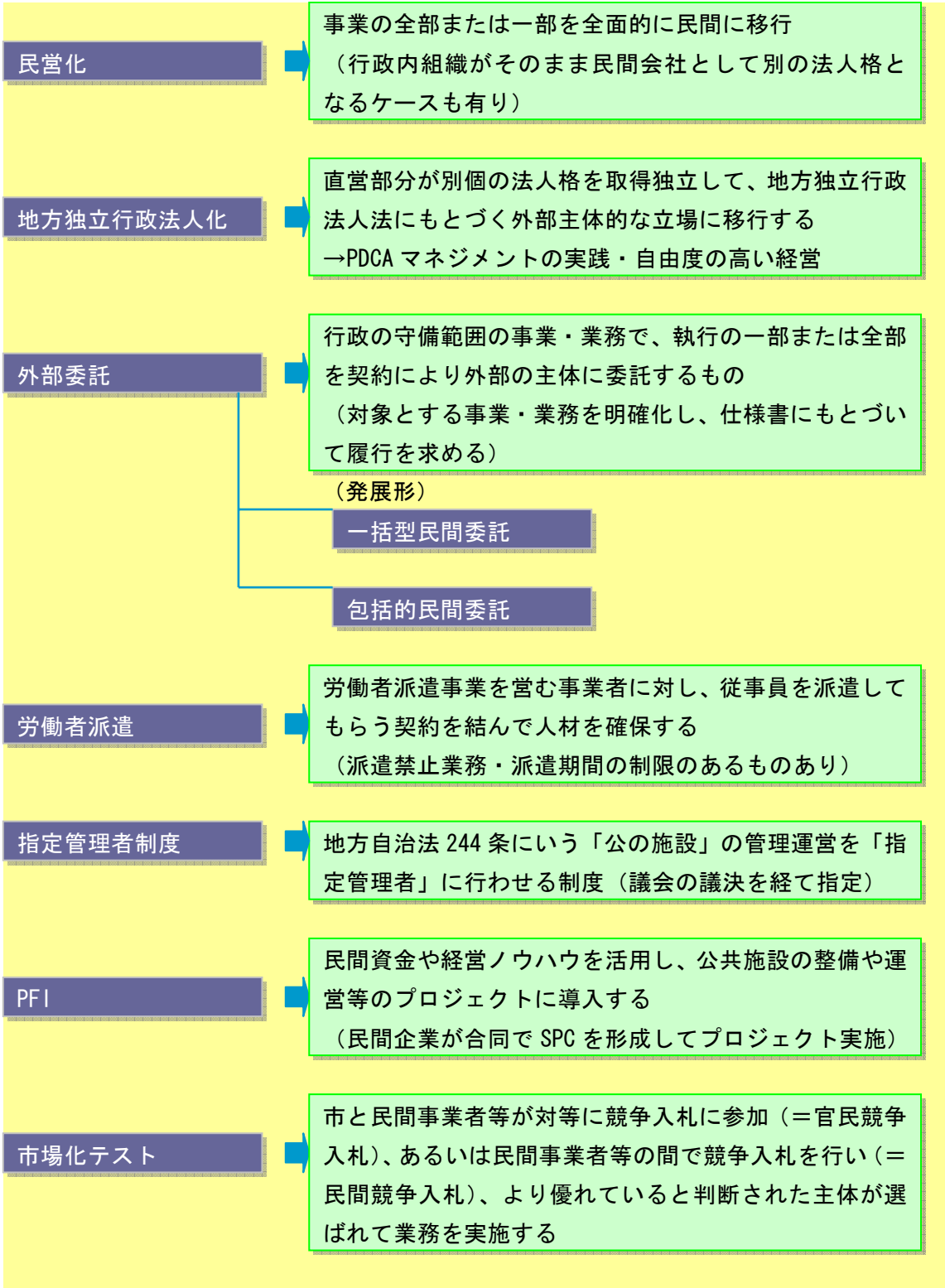
～外部活力導入が妥当か～

「外部活力導入の目的」に合致する導入となりえるか

「サービスの質の維持向上」と「コストの削減」が図られるかという観点からの妥当性の判断

サービスの質 \ コスト	コスト		
	低減	同水準	上昇
向上	○	○	△
同水準	○	△	△
低下	×	×	×

(○…導入が妥当 △…他の要素と絡めて検討 ×…導入するべきではない)



■対象とする公共サービス（事業・業務）についての検討

①前提となる検討

まず始めに、どのような公共サービスについて外部活力導入の検討を行うかということが出発点となります。

本ガイドラインにおいて、外部活力導入の検討対象とする公共サービスとは、「現時点で市直営の公共サービスであって、そのニーズや趣旨と社会経済情勢の変化等を突き合わせて存続意義を検討したうえで、今後も存続させるべきと判断されるもの」とします。

サービスがすでに時代に適合しなくなり、必ずしも必要でなくなってきたとか、ある一定の役割を終えたと考えられる場合は、サービスそのものの統廃合等、存続についての見直しがまず先に検討すべき課題となります。

②制度上の検討

次に、その公共サービスに外部活力導入を図るとすれば、あらかじめ制度上の規定があるかどうかを検討します。

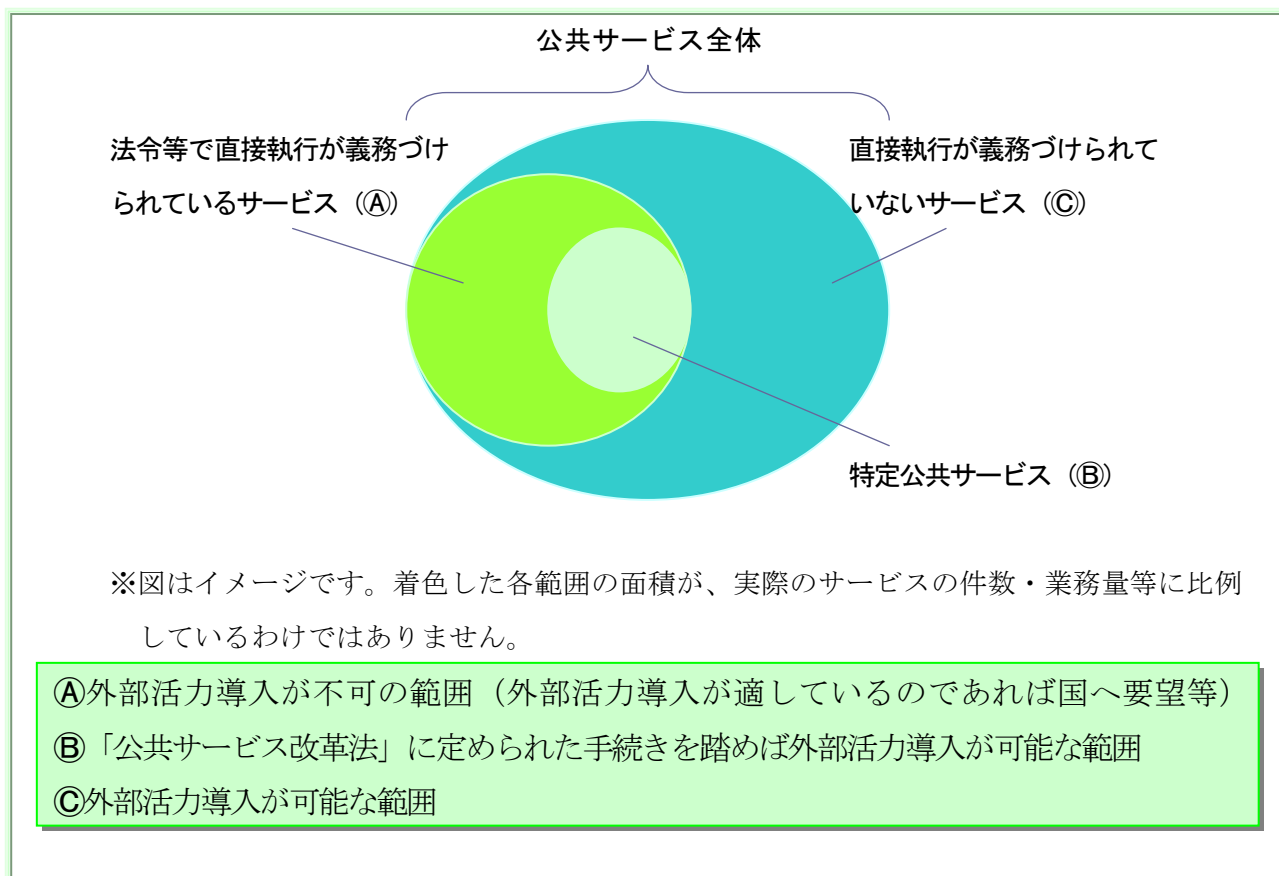
法令等による制限と「公共サービス改革法」による特例について

まず、現時点の法令等で直接執行（市直営）が義務づけられているサービスでは、外部活力導入を図ることができません。かりに、検討したところ前章で述べたような外部活力導入の目的にも適合し、外部活力によって様々な効果が期待できるサービスであるのに、法令等によりそれが認められていないとすれば、国への要望事項とするなどの努力の余地はあるにせよ、現時点では市直営しかありません。

そのなかで、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（公共サービス改革法）」に規定する「特定公共サービス」は、そのような法律等の制限が設けられているサービスであっても、同法にもとづく手続き（後述するいわゆる「市場化テスト」）を踏むことにより、外部活力導入が可能とされています。

現時点では、地方公共団体に関する特定公共サービスは、同法第 34 条第 1 項（戸籍法等の特例）に規定する①戸籍法に基づく戸籍謄本等②地方税法に基づく納税証明書③外国人登録法に基づく登録原票の写し等④住民基本台帳法に基づく住民票の写し等⑤住民基本台帳法に基づく戸籍の附票写し⑥印鑑登録証

明書について、各々交付の請求の受け付けおよび引き渡しとなっています（いわゆる「地方公共団体の窓口 6 業務」*）。



地方自治法第 244 条にもとづく「公の施設」の管理について

地方自治法第 244 条に規定する「公の施設」（＝住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設）については、同法 244 条の 2 第 3 項にもとづき、法人その他の団体で指定する者＝「指定管理者」にその管理を行わせることができます。

したがって「公の施設」の管理に対する外部活力導入は、この「指定管理者」制度にもとづいて行うこととなります。その際、「条例による定め」が必要とさ

* 平成 20 年（2008 年）1 月 17 日付けの内閣府・公共サービス改革推進室発の通知文書によると、「公共サービス改革法第 34 条の規定については、官署内に市町村職員が常駐しない事例も想定した上で、民間事業者に（中略）証明書等交付業務を委託により取り扱わせる場合の特例として定めているものであり（後略）」というように、行政職員が同一空間において管理監督等に携わらないような状況を想定したうえでの「窓口 6 業務」を、「特定公共サービス」とする見解を示しています。「市町村の適切な管理のもと」であれば、多くの窓口業務等は「特定公共サービス」の範疇ではなく、現行法上でも民間事業者等に取り扱わせることが可能であると、関係各省から可能と見解が得られたものとして、24 の窓口業務を例示しています。

れていますので、施設の設置条例の改正（新規施設であれば、設置条例にその旨を盛り込むこと）が必要となります。

③サービスの性質による検討

制度上の検討ポイントを経て、そのサービスが外部活力導入に適したものであるか、サービスの性質による検討を行うことが必要です。

本ガイドラインにおいて、サービスの性質のうえから特に「外部活力導入を検討すべきもの」とは、次のものとします。

マニュアル化可能なもの

記述可能な処理の反復からなる仕事＝マニュアル化が可能であるサービス・業務であれば、外部活力導入の検討対象となります。外部活力の導入手法にもよりますが、通常は外部主体に委ねた場合、行政側の熟練者が現場に常駐して直接指示を出すということはできないため、マニュアルを通じて外部主体側に引き継ぎ、マニュアルに従って実施してもらう形を取ることになります。したがって、マニュアル化が可能であれば、このような形での移行が可能ということになります。

ところで、「業務が複雑すぎてマニュアル化できない・マニュアルを作っても膨大なものになる」と思えるものについても、だからすぐに「外部活力導入にはなじまない」という判断をすることは適当ではありません。このような場合は、業務自体を簡素化・標準化など見直しができないか、検討すべきです。たとえ直営で継続するにしても、引き継ぎに困難をきたすことになります。

市有施設の管理運営

前述の「公の施設」の管理については、指定管理者制度の導入検討対象といえます。さらに、その他の市有施設の管理運営についても、施設の維持管理等のほかそこで展開されている事業面も含め、外部活力導入を検討すべき対象と考えられます。「一個の施設」という単位は公共サービスを塊で把握できるため、外部主体が管理運営を担う場合もコスト計算等が比較的明確で、事業計画を立案しやすいという点が挙げられます。

また、市の立場からいえば、現在の市有施設の整備・管理運営・配置に関する将来計画は『新・豊中市行財政改革大綱』においても最重点課題の一つとして位置づけられており、多数の市有施設が順次老朽化するなか、いかに必要な

サービスを維持し市民のニーズに応じていくかを考えれば、個々の管理運営について最善と思われる方法を追求し、費用対効果を極限化する必要があります。その方策として、外部活力導入の検討は避けて通れないテーマといえます。

イベント等の企画運営（一過性・臨時的業務）

一過性のイベントの企画運営などは、行政側でそのための専門人員を配備することが困難であることと、行政特有の業務というより外部に担い手の多い分野であると考えられることから、外部活力導入の検討対象の一つといえます。イベントの集客やアピール度の向上など、洗練された企画運営を求める場合は、事業者等のノウハウを活用した方が効果的ということがいえますし、手作りのイベントを追求する場合であれば、参画と協働を高める意味で市民公益活動団体や地域団体等に企画運営を担ってもらおうという考え方もできます。

また、イベントに限らず一過性の業務や臨時的な業務についても、外部活力の導入で質が維持できる・向上できるという場合は、導入検討対象となります。

専門的知識や能力を要し、外部にその知識等が存在する業務・サービス

専門的知識・能力がなければ実施できない業務・サービスがあり、その知識や能力をむしろ外部主体の方が豊富に持っている場合、当然ながら外部活力の導入を検討することになります。これは言い換えれば、専門的知識や能力を有する人材を内部で育成・配置する*か、外部に頼るかという問題に直結する検討テーマですが、前章で行政自身が行うべき事業・業務側に挙げたような事項にいわゆる専門職＝プロフェッショナル職員が必要であれば、内部に抱える（「内装化」とも表現します）ことを検討するべきでしょう。また、専門的知識・能力が必要な各業務において、最低人数ずつは内部人材で確保する考え方もあります。そういった事例にあたらぬ場合、外部から得られる知識・能力であれば導入を積極的に検討するべきであるといえます。

* ここで注意すべきは、専門的知識・能力をどのようなものとするかですが、単に長年携わって習熟・精通することや、特定の職員が情報を囲い込んで余人が携われなくなっている状態をさして、専門的知識・能力と表現することは適当とはいえません。このようなことは、専門職的人材を育成する必要があるというよりも、業務の見直しや情報共有化で改善を図るべき課題といえます。

その他外部主体の能力等が活かせるもの

専門性のある業務・サービスに限らず、外部主体であればこそ持っている、行政に足りない部分を補うような能力等を活用するという視点の検討が考えられます。例えば、外部主体によって資金調達がスムーズにできる・小回りがきいて対応が迅速・優れた分業ノウハウを持っていて効率的に業務を実施できる・広域に事業展開しているので情報や人材をネットワークを通じ容易に得ることができる・地域に密着していて実情に明るい等々の得意領域を持っていることがあり、行政との役割分担で質の高いサービスの提供が可能となります。

また、行政内組織が外部主体（的立場）に移行することによって、外部主体としての経営改革の自由度や柔軟な運営を手に入れられるという手法（後述の「民営化」の一類型や「地方独立行政法人化」）もあり、この場合も外部主体としての能力等を活かせるケースといえます。

市民自治を促進すると考えられる取り組み

市民生活や地域に密着した課題について、市民公益活動団体や地域コミュニティが自発的に取り組むことで、市民自治の促進が図られる場合があります。課題の性質をよく見極め、市民自治の促進という観点からも検討を加えることが必要です。なお、多くの場合行政側からも調整や支援は必要であり、これらの主体に「丸投げ」といった姿勢は不適切です。

■ 導入の妥当性の検討

サービスの性質を問わず、共通して外部活力導入が是か非かを検討するポイントがあります。それは、その導入が前章の「外部活力導入の目的について」で列挙した目的に合致するかどうかということです。

■ サービスの質とコストに関する検討

前章で掲げた目的のうち最初の二つ、「公共サービスの質の維持向上」と「コストの削減」について、これらに合致する導入かどうかを検討します。通常「質」と「コスト」の問題は相関関係にあり、単に物量的な側面で質を上げるとコストが上昇し、コストを下げると質も下がることとなりますが、外部活力導入の際にはそのような単純比例式ではなく、質を上げつつコストを低減させるようなあり方が最善のあり方として求められます。

そこで、「質」と「コスト」の関係を図に表し、導入妥当性を示すマトリクスとして表現すると次のようになります。

サービス の質 \ コスト	低減	同水準	上昇
	向上	○	○
同水準	○	△ ²	△ ³
低下	×	×	×

(○…導入が妥当 △…他の要素と絡めて検討 ×…導入するべきではない)

■ 他の要素の検討（他の目的に合致しているか）

上記表において△としたものについては、「公共サービスの質の維持向上」「コストの削減」以外の要素を絡めて検討し、総合的に見て外部活力導入がより良い結果をもたらすと判断される場合に導入が可となります。

△¹の場合

次のいずれかの場合に導入が可。

- コスト上昇分と単純比例の質の向上ではなく、コストの上昇割合を上回る質の向上度があり、選択と集中の観点から当該サービスを評価して、コストをかけてでも充実させるべきと判断される場合。
- 他の導入目的に合致し、それらの目的到達によってコスト上昇分を考慮しても得るべき付加価値が発生すると判断される場合。

△²の場合

- 他の導入目的に合致し、それらの目的到達によってより良い結果がもたらされると判断される場合に導入可。

△³の場合

- 他の導入目的に合致し、それらの目的到達によってコスト上昇分を上回る付加価値が発生すると判断される場合に導入可。

(既出)；他の外部活力導入の目的

「多様な主体の参画と協働の推進」
「実施体制の変革＝新たな行財政運営基盤の創造」
「外部に存在する知識・能力等の活用」
「行政自身が行うべき事業・業務の集中強化」

■ 導入の手法についての検討

外部活力の導入にも様々な手法があり、どれを選択するかによってその結果も変わってきます。以下、主な手法について概観します。

民営化

民営化とは、**事業の全部または一部を全面的に民間に移行させ**、民間の事業者等が事業主体となることをいいます。既存の民間事業者等がその受け皿になるケースもありますし、**行政内組織がそのまま民間会社として別の法人格となる**ケースも考えられます。市有施設でいえば、施設を民間に譲渡または貸与し、そこでの事業は民間の主体が自らの組織体制で自主性を発揮して展開することになります。この体制に行政に籍を置く職員は加わりません。

交通事業（市営地下鉄・市営バス等）を民間会社化したり、病院事業を民間の医療法人に譲渡したりといった公営企業の事例や、保育所・幼稚園等を民間の法人に委ねるといった例がこれに該当します。

地方独立行政法人化

既存の外部主体に公共サービスを担ってもらうのとは違い、**直営部分が別個の法人格を取得独立して、（市の設立となる公的存在ではあるものの）外部主体的な立場に移行する手法が、地方独立行政法人化**です。いわば、公共性を堅持しつつ行政の一部が外部活力化する手法と表現することができます。対象となるのは、地方独立行政法人法第 21 条によれば、試験研究、大学の設置および管理、水道事業・病院事業など多くは地方公営企業の形態で行われている事業、社会福祉事業の経営等となっています。中期目標・中期計画と年度計画の策定と公表、その報告と評価委員会での評価が義務づけられているといった民間経営組織に倣った PDCA（Plan；計画→Do；実行→Check；評価→Action；改善）マネジメントを実践すること、独自に創意工夫を活かし組織改革や人事給与制度改革はじめ様々なしくみづくりが単体で行えるなど、自由度の高い経営を展開できるといったことが法人化の最大の眼目といえます。

換言すれば、公共空間に貢献する理念と改革への強い意欲を併せ持つ行政内組織に対し、自己責任とともに自由裁量を与え、改革を後押しするための手段が地方独立行政法人化といえます。

外部委託（請負契約）

外部委託とは、**行政の守備範囲の事業・業務で、執行の一部または全部を契約により外部の主体に委託するもの**です。比較的従来からも取り入れられてきた手法で、コンピュータプログラムの開発などの専門的業務や、施設の清掃・

警備などの労務提供型業務を委託していることは、誰しもがイメージしやすい例といえますが、他の現在市直営で行っている事業・業務についても検討対象となり得ます。契約面でいうと、外部委託は「請負契約」とも表現しますが、これは**対象とする事業・業務を明確化し、仕様書にもとづいて履行を求めるもの**です。事業・業務本意で請け負ってもらうというところが、従事員の派遣について契約する「労働者派遣」と根本的に違うという認識が必要です。

基本的な事項ですが、委託している公共サービスの責任は全てが市に帰属します。民営化した公共サービスについても、市はその結果に関する責任を負い、地方独立行政法人化でも設立者としての責任を有し、外部化した事業を包括する政策・施策全体の展開についての責任もあるため、これらの手法でも決して市の責任がなくなるわけではありませんが、それに加えてこの外部委託という手法においては、より直接的な執行責任もまた市にあることとなります。

(参考)「一括型民間委託」「包括的民間委託」

外部委託の手法の発展形として、「一括型民間委託」や「包括的民間委託」と分類される手法による委託の事例も報告されています。

■ 一括型民間委託

様々な業務を束ねて委託する方法で、愛知県高浜市において第3セクターの株式会社に窓口業務や公共施設管理など41業務を委託している例、青森県三戸市で車両運行、給食調理、清掃などの複数の業務委託や図書館の管理運営をまとめて委託しているといった例が報告されています。事業者等にとって、複数業務間で柔軟な人員体制を敷くなど組織マネジメントのノウハウを活かす余地のある手法といえます。

■ 包括的民間委託

関連する業務を含めて包括的に業務を委託する方法で、一定の性能や成果を達成することを条件とする、いわゆる性能発注方式で実施方法等を民間事業者等の自由裁量に任せる手法とされています。契約は債務負担行為を伴う複数年契約とし、その間に外部主体側の創意工夫、性能発注方式により結果に対する責任意識も引き出すことを狙った手法です。

福井・岐阜・三重・滋賀四県共同研究報告書『自治体におけるアウトソーシングの新たな展開』(平成19年(2007年)3月)をもとに記載。

労働者派遣（人材派遣）

労働者派遣事業を営む事業者に対し、従事員を派遣してもらう契約を結んで人材を確保する手法で、公共サービス自体は市直営のままなので、外部の事業者が主体となるわけではありませんが、サービスに従事する人材の確保という側面での外部活力の導入といえるでしょう。派遣される従事員（以下、「派遣職員」とします）は、労働者派遣事業者（以下、「派遣元業者」とします）と雇用関係を結んでおり、当然賃金も派遣元業者から支払われますが、業務にあたっての指揮命令は通常の市職員と同じライン下に置かれます*1。したがって派遣職員に対しては、必要に応じた仕事を直接命じることができることにはなりません。あらかじめ派遣を受ける業務を明確にしておき、その範疇に収まる仕事である必要があります。労働者派遣が禁止されている業務があること、禁止されていない業務でも派遣期間に制限のある業務と制限のない業務の区別が存在することが、その理由です。根拠法は、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律（労働者派遣法）」となります。

■ 労働者派遣禁止業務

港湾運送業務、建設業務、警備業務、病院における医療関係の業務（医師・看護師・技師等）、労使協議の際の使用側当事者として行う業務、弁護士等の業務（弁護士・外国法律事務弁護士・司法書士・土地家屋調査士・公認会計士・税理士・弁理士・社会保険労務士・行政書士の業務）

■ 派遣期間の制限

期間に制限のないものは、まず労働者派遣法施行令第4条における「26業務」*2と呼ばれるものがあり、また1か月に行われる日数が通常の職員の半分以下かつ10日以下の業務も、派遣期間の制限はないとされています。

それ以外の業務については、最長で3年を超える期間継続して労働者派遣を受けることはできません。

*1 さきの請負契約では、当該業務の従事員を行政側の指揮命令ラインに置いてその労働力を直接利用することはできません。労働者派遣契約ではなく、業務委託等の請負契約のもとでこの行為を行うと、労働者派遣法に違反する「偽装請負」とされます。

*2 情報処理システム開発、機械設計、放送機器操作、放送番組等の制作、機器操作、通訳・翻訳・速記、秘書、ファイリング、調査、財務、取引文書作成、デモンストレーション、添乗、建築物清掃、建築設備運転等、案内・受付・駐車場管理等、研究開発、事業の実施体制の企画立案、書籍等の制作・編集、広告デザイン、インテリアコーディネーター、アナウンサー、OAインストラクション、テレマーケティングの営業、セールスエンジニアの営業・金融商品の営業、放送番組等における大道具・小道具。

指定管理者制度

地方自治法 244 条にいう「公の施設」の管理運営を「指定管理者」に行わせる制度をいいます。平成 15 年（2003 年）の地方自治法改正により、公の施設の管理運営について、公的団体のみならず株式会社を含む団体を条例により指定し、任せることが可能となりました。豊中市は平成 17 年（2005 年）5 月に『指定管理者制度導入に関する指針』を策定し、すでに公的団体に委託済みの施設については、同 9 月に個々の条例化を経て、平成 18 年（2006 年）4 月に指定管理者制度に移行しました。

- 指定管理者が処分に該当する使用許可も行うことができる。
⇒利用者からの料金を自らの収入として収受することも可能。
⇒条例の範囲内で地方公共団体の承認を得れば、料金設定も可。
- 指定管理者の範囲の制約は特設設けず、出資団体でない団体も可。
- 指定には議会の議決が必要となる。

PFI

PFI（＝Private Finance Initiative）とは、平成 11 年（1999 年）7 月「民間資金等の活用による公共施設の整備等の促進に関する法律（PFI 法）」によって制度化された手法で、民間資金や経営ノウハウを活用し、公共施設の整備や運営等のプロジェクトに導入することをいいます。従来、新規施設の整備等に当たっては行政が膨大な資金を調達してこれに充ててきましたが、この手法においては民間企業が合同で出資して SPC（＝Special Purpose Company；特定目的会社）を形成し、主として公共施設の設計・建設・管理運営等を行うという形を取ります。公共施設等の新規整備や改築改修など、巨額のコストを要する局面で、民間企業の持つ資金や施設整備・管理運営のノウハウを活用しようとするものです。

（PFI の事業方式）

- BT0 方式（Build-Transfer-Operate）…民間企業が施設等を建設⇒完成直後に所有権を地方公共団体に移転⇒民間企業が管理運営を行う方式。
- BOT 方式（Build-Operate-Transfer）…民間企業が施設等を建設⇒民間企業が管理運営⇒事業終了後に所有権を地方公共団体に移転する方式。
- B00 方式（Build-Own-Operate）…民間企業が施設等を建設⇒民間企業が管理運営⇒事業終了後に施設等を民間企業が解体・撤去する等の方式。
- R0 方式（Rehabilitate-Operate）…民間企業が施設等を改修⇒管理運営

を事業終了時まで行う方式。

市場化テスト

平成 18 年（2006 年）5 月「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（公共サービス改革法）」が成立し、いわゆる「市場化テスト」（官民競争入札・民間競争入札）が法制化されました。この制度を市で適用する場合、従来は市が行ってきた業務のなかで、競争入札に付すると選定したものについて、市と民間事業者等が対等に競争入札に参加（＝官民競争入札）、あるいは民間事業者等の間で競争入札を行い（＝民間競争入札）、より優れていると判断された主体が選ばれて業務を実施することとなります。

これを行うためには、まず市が民間事業者等の意見を募集してから対象業務を選定したうえ「実施方針」を作成し、どの業務をこの制度にもとづいて市場化テストに付するか、公表する必要があります。この「公共サービス改革法」にもとづいて市場化テストに付する対象が、前述の「特定公共サービス」で、現時点では前述「窓口 6 業務」となっています*。その後、公共サービスに関する識見を有する者によって構成された審議会その他の合議制の機関（以下、「合議制の機関」とします）において、求めるサービスの質等、入札によって当該サービスを担うこととなる者が遵守すべき重要事項を定めた「実施要項」を審議策定し、公表することとされています。この情報にもとづいて、入札参加者が所要コストなど応札にあたっての試算を行い、競争入札に臨むこととなります。選定の条件は、サービスの質とコストの両面で優れた者とされています。合議制の機関は、この一連のプロセスの中立性・透明性・公平性を確保するための機能を担うこととなります。

* この法律にもとづく「市場化テスト」を行うことができるのが特定公共サービスと呼ばれる業務ですが、これ以外の業務に「市場化テスト」を行ってはならないということではなく、法令等の規制のない業務であれば、市が条例・規則によって「市場化テスト」に準ずる手続きを定め、同様に運用することは可能です。また反対に、特定公共サービスである業務に「市場化テスト」が義務づけられているわけでもありません。

コメント

この「市場化テスト」は、英国で導入された初期では、強制競争入札という急進的な改革手法であったこともあり、「公共サービスを市場原理で向上させる」といったイメージで捉えられがちな手法ですが、「公共サービス改革法」においては地方公共団体のサービスの強制市場化という性格はなく、この制度をどのように活用するかは地方公共団体の裁量に委ねられています。むしろ、曖昧な検討で外部委託してサービスの質の維持向上が見られなかったり、市直営で行う際に所要コストやサービスの質に対する検証もなく、いままでと同じやり方を疑うことなく続けたりといったことを改め、求めるサービスの質の明確な記述を行い、コストを検証し、常に向上を図っていく、サービスの担い手の決定プロセスには中立・透明・公正な手続きを重んじるといったことが、この制度の趣旨から読み取るべき事項といえます。

Ⅲ、外部活力導入前の準備

要約

対象業務の再点検

業務プロセスの効率化

マニュアル化

主体（担い手）の選定

選定プロセス

最低価格競争入札
総合評価競争入札
コンペティション
プロポーザル
公の施設の管理運営のための指定

「公共サービスを担うにふさわしい理念・能力等」の考え方

公共に貢献する意思
市の政策・施策を理解しともに推進する姿勢
従業員等の人材育成方針やモチベーションへの配慮
公共サービスを持続して提供し得る知識・能力

外部主体側の創意工夫を促すための配慮

- 選定のプロセスにおいて応募側からの提案を受け、その内容を審査する
- 仕様書等においてはサービスの質に関する達成点を明確にするが、それに至る方法については創意工夫を加えられる余地を残す
- マニュアルの見直しを両者で協議する体制を定めて提示する

など

SLA (=Service Level Agreement) の考え方

SLA とは…委託者と提供者双方による合意の結果として、提供されるサービス品質の水準を明確に規定するもの（契約文書の一部もしくは独立した文書として締結）

前提条件

業務の範囲

役割と責任の分担

サービスレベルの評価項目

結果対応

運営ルール

KPI を中心に明確で
分かりやすい指標化

KPI…評価対象業績のなかで、サービスの質を高めるうえで特に重要と考えられる業績の達成度

個人情報保護と守秘義務遵守のための方策

契約書・協定書等にも個人情報保護に関する責務や、違反時のペナルティを明記するとともに、SLA・仕様書等においては外部主体側の履行事項を記載しておく（実施事項・禁忌事項・従業員研修等）

外部活力導入の理念等について市民への発信（大規模な移行や市民に影響の大きい場合）

当該事業・業務への外部活力導入の理念・趣旨等の説明

市民サービスへの影響の説明

本文

■ 外部活力導入対象業務の再点検

外部活力を導入する方針を定めたサービスについて、導入前に業務の再点検を行う必要があります。本来は、外部活力を導入する／導入しないに関わらず、行わなければならないことですが、外部主体に委ねる場合は特に仕様やコスト等を明確化する必要があります、可能な限り見直しを終えた形で移行を行うことが望ましいといえます。

業務プロセスの効率化

業務プロセスを再点検し、無駄なところ・非効率なところがあれば改善した形に業務プロセスを再構築（「BPR=Business Process Re-engineering」とも表現します）し、よりコンパクトな形にしてから外部主体にバトンタッチすべきです。無駄や非効率を含んだ仕様に対し、初期投資を行って引き継ぐことは外部主体側にも負担になるうえ、それを忠実に履行されると細部についての行政側のノウハウが失われるにつれ、その無駄等が固定されることとなります。これは、業務の高コスト体質が後年度まで固定されるという意味でもあります。

マニュアル化

業務プロセスを見直し、必要に応じて再構築したものを、今度はマニュアル化する必要があります。マニュアルは、外部主体が業務を把握し、外部主体側での準備行為を行うための資料となり、円滑な引き継ぎのために不可欠なものです。さらに、外部活力導入後に外部主体と行政がマニュアルを共有し、行政側も業務の全体像を引き続き把握しておく必要があります。導入手法によって違いはありますが、多くは業務の責任が行政側に残る以上、責任をもった判断ができる状態を保つということと、外部主体が撤退するといった不測の事態の際には、行政側で再現できるだけの備えをしておくという意味もあります。

なお、外部主体への引き継ぎ後に、外部主体側が自主的な業務効率化を行い、マニュアルが改変される場合は、改変後のマニュアルの共有を行います。

■ 公共サービスを担うに適した主体（市民・事業者等）選定の考え方

① 選定プロセス

主体の選定にあたっては様々なプロセスがあり、採用するプロセスやそれら

の選定基準に盛り込むべき事項も、各制度の法律（公共サービス改革法など）で規定されている場合があります。

選定プロセスの種類	要点	備考
最低価格競争入札	最低価格で応札した者を落札者とする。過当競争・ダンピングを招かないよう、最低制限価格を設けるなどの措置を行う場合がある。	
総合評価競争入札	価格以外にも、サービスの質や担い手自体の資質を問う要件を提示し、総合的に評価して落札者を決定。選定基準設定や選定にあたり学識経験者等の意見を聴く必要がある。	市場化テストではこの方式となる。
コンペティション(=コンペ) (随意契約)	仕様をもとに提案を公募し、もっとも優れた案を採用する。	
プロポーザル(随意契約)	課題を提示し、それに対する実施方針等を提案した者を審査し、もっとも優れた提案者(主体)を選定する。	
公の施設の管理運営を行わせるための指定*	条例に定める手続きにもとづき指定する。豊中市において今後の公募指定にあたっては、学識経験者等を加えた選定委員会を設置することとしている。	指定管理者制度のみの方式。

「最低価格競争入札」の方式は、応札価格のみに着目した選定プロセスであり、選定の過程でサービスの質を問うことはできないため、応札者の誰が担うことになってもサービスの質が維持されるという担保（サービスの質が均一化されており、誰が担っても違いが出ない・仕様書等で明確に規定しているためそのとおり履行すれば必ず同じ結果が出る等）が確実にある場合、採用できる方式といえます。

さらに、いずれの方式による選定を行う場合にも共通する基本的事項として、「Ⅰ. 基本的な考え方について」で述べた「公共サービスの原則」が損なわれな

* 行政処分の一つとされ、契約行為にはあたりません。

いことが担保される必要があります。

②「公共サービスを担うにふさわしい理念・能力等」の考え方

どのような選定プロセスを用い、その時どのような選定基準を設けるかは、サービスの性質に応じ、制度上の規定もふまえながら定めることとなります。

しかし、いずれの場合にも共通する視点として、「公共サービスを担うにふさわしい理念・能力等」を有する主体を選定するという事項があります。これについての考え方は、本ガイドラインにおいては次のとおりとします*。

公共に貢献する意思

公共サービスを担う以上、そのサービスによって公共の利益を増進し、公共に貢献するという意思を持つ主体である必要があります。これは、行政が担う場合でも、外部主体が担う場合でも変わらない部分です。また、公共サービスの原則の堅持のうえでも、この要件は求められるところです。万が一にも公共への貢献などという意思は全く持ち合わせていない担い手では、サービスを担っている間に様々な齟齬が発生する可能性があり、向上も期待できません。

ただしこれは、民間事業者等が公共サービスに携わる場合にも、損失覚悟での奉仕を求めるという意味ではありません。営利企業の場合は、企業の本質として利益も追求しなければなりませんので、企業活動の本質を否定するような条件を求めるわけにはいきません。利益をめざしながらも、企業もまた社会における公的存在ということを認識し、公共サービスを担うにあたっては公共への貢献を行うという理念・姿勢を持つパートナーを選定することが必要です。

市の政策・施策を理解しともに推進する姿勢

担うこととなる公共サービスが、市の政策・施策でどのような意義や位置づけを持っているのか、総合計画はじめ分野別計画の関連箇所を理解し、それとともに推進するという姿勢を持って、当該業務に就いてもらう必要があります。豊中市の政策・施策全体を横断する視点（人権の視点・環境の視点等）についての理解も必要であるほか、もっと基本的な事項としては法令遵守（コンプラ

* なおこれらの要件は、おもに選定の際に吟味するべきポイントです。公募等の段階で、これらの要件をもとに必要以上に高い応募資格の壁を設け、「受け皿がない」としたり、選定の段階ではほぼ担い手が定まっていたりといった流れは、中立性・透明性・公正性等の点で疑義を差しはさまれる可能性があります。

イアンス) や個人情報保護の姿勢は、必要不可欠なものです。

従業員等の人材育成方針や モチベーションへの配慮

外部主体が担うといっても、「人」が公共サービスに携わるという点では市の職員が行う場合と何ら変わりはありません。特に、労働集約的なサービスでは相当数の人材を投入しなければならず、従業員・構成員の人材育成とモチベーション向上が、サービスの質向上のために重要な要素となります。従業員満足度(「ES=Employee Satisfaction」とも表現します)という概念が最近をよく聞かれるようになりましたが、サービスを担う際には市民満足度とともにこの従業員満足度(ES)の向上策も講じ、人材育成方針にもとづいて育成を図るといった主体が望まれます。このような方針や配慮等が存在しないばかりか、従事者の労働条件を不当に低く抑えることによって競争優位を確保するような事業者等のもとで、大半の従事者が強い不満を感じながら公共サービスに携わっている、という状況は避けなければなりません。

公共サービスを持続して提供し得る知識・能力

公共サービスの原則の一つ「安定の原則」を満たすためには、理念や姿勢はもちろん、それに応える能力要件も求められます。もちろん、外部主体は民間で活動している団体等である以上、倒産・解散や不慮の事故などのリスクのある世界に生きているわけですから、行政側でも万が一のリスク対応策は考えておく必要があります(後述)。しかし選定の際に、外部主体側の能力要件をチェックしておくことも重要です。その判断材料は様々考えられますが、経営状況や他市等での実績のほか、労働集約的なサービスであれば従事員の定着率を高く維持する方策の有無や人材補充能力が重要となりますし、研修体制の充実度も関わってきます。外部主体側でのリスク対応策を持っているかどうか、その内容も含めてチェックポイントとなります。その他、それぞれの事業・業務の性格に合わせ、継続してサービスを担えるための能力要件を抽出する必要があります。

③行政内組織が外部主体(的立場)に移行する場合の考え方

以上、公共サービスにふさわしい外部主体の選定について記述しましたが、行政内組織が外部主体(あるいは外部主体的な立場)に移行する場合、即ち組

織ごとそのまま民間会社等に移行する形での「民営化」や、「地方独立行政法人化」等のケースでは、主体を選定するのではなく行政内組織から「移行」することになります。

この場合においても、前述の考え方は準用できます。つまり、行政内組織が立場を変えたとしても、公共サービスを担う以上は公共サービスの原則を崩すことなく、サービスの質の維持向上を図り市民満足度を高めるとともに、前述のような公共サービスを担うにふさわしい理念・能力等は、引き続き堅持していくということです。そういった点を明示した経営方針や事業計画書を、移行時には策定公表することとなります。

■外部主体側の創意工夫を促すための配慮

サービスの質の低下を招かないため、あるいは行政側の執行責任が果たせる状態を保つために、サービスの質についての要件を仕様書等に明確化し、業務をマニュアル化することが大事であると述べました。

しかしながら、だからといってその仕様書・マニュアルで詳細に至るまでを指示し、外部主体側には一切これに疑念を抱くことなく忠実に履行することを求めるという姿勢では、外部主体側の創意工夫を活かす余地がなくなります。

外部主体側の創意工夫を活かすためには、

- 選定のプロセスにおいて応募側からの提案を受け、その内容を審査する（コンペティション方式はこの方式であるが、他の方式においてもそのような評価項目を盛り込むなど）。
- 仕様書等においてはサービスの質に関する達成点を明確にするが、それに至る方法については創意工夫を加えられる余地を残す。
- マニュアルの見直しを両方で協議する体制を定めて提示する。

などの措置が考えられます。

コメント

行政が行ってきたのと全く同じサービス水準で主体を置き換えたというだけの導入であっても、コスト削減効果はあるという場合、同じサービスの質でコスト削減できているので一つの達成とはいえませんが、主として外部主体側の人件費を低水準に留めることでそれを支えるようなあり方は、好ましくないとはいえます。コスト削減もまた、人件費単価を圧縮した結果ではなく業務に対する創意工夫によってもたらされるべきです。

■ SLA (=Service Level Agreement) にもとづく取り決め

サービスを担う主体の選定が終わると、実施に向けた段階へと入りますが、このときにサービス水準について当初から明確にしておくための手法として、SLA (=Service Level Agreement) と呼ばれるものがあります。これは、本来情報システムの世界で外部委託を行う際に考えられた手法で、総務省『公共 IT におけるアウトソーシングに関するガイドライン』(平成 15 年 (2003 年) 3 月) や、独立行政法人情報処理推進機構『情報システムに係る政府調達への SLA 導入ガイドライン』(平成 16 年 (2004 年) 3 月) といった文書においても紹介されています。

この考え方は、情報システムのみならず他の事業・業務においても、参考とできる点が多いと思われます。

■ SLA の定義

SLA は、求めるサービスの質のレベルを得るため、いくつかの項目に分類して達成水準などについて明確な取り決めを行っておくという手法です。

SLA は、委託者と提供者双方による合意の結果として、提供されるサービス品質の水準を明確に規定するものであり、契約文書の一部もしくは独立した文書として締結される

(『情報システムに係る政府調達への SLA 導入ガイドライン』より引用)

■ SLA の構成

SLA の考え方で、文書化して取り決めておくべき項目としては、次のようなものが挙げられます。

項目	作業内容
前提条件	サービスレベルに影響を及ぼす業務量、端末数、拠点数等の前提条件を明確にする。
業務の範囲	外部委託する業務の分析を行い、具体的にどのような業務を委託するかを整理する。
役割と責任の分担	サービスを構成する個々の業務プロセスに関して、委託者と提供者のどちらがどのような役割を果たし、その実施に対して責任を持つかを明確化した表を作成する。
サービスレベルの評価項目	サービス管理の対象となるサービスを決定し、サービスの水準を評価するための客観的で測定可能なサービスレベル評価項目と要求水準を設定する。数値や算定式などを用いた定量的な測定方法を定義する。
結果対応	サービスレベルが達成されなかった場合の委託者、提供者それぞれの具体的な対応方法を設定する。
運営ルール	年度、月次の報告ルール、SLA を適切に維持するための会議体運営のルールを設定する。

(『情報システムに係る政府調達への SLA 導入ガイドライン』より引用)

■ 評価項目について—KPI (=Key Performance Indicator ; 重要業績評価指標) の考え方

上記の取り決め項目のうち、「サービスレベルの評価項目」については、この外部活力導入によって、どれだけそのサービスの目的とする成果を得ることができたか=サービスの質を維持向上できたかに関わって、何を指標とするかを検討することとなります。

公共サービスの質の維持向上について最終責任を負うのは、外部活力導入後も行政ですので、最終成果指標は行政自身が設定し、自らが責任を持って達成に取り組む必要があります。SLA では、その過程で外部主体側に求める事項を指標化して評価項目として取り決めることとなります。



上図における点線囲みの部分が、外部主体に求める評価項目になりますが、ここで**主要パフォーマンス**（＝評価対象業績のなかで、サービスの質を高めるうえで特に重要と考えられる業績）の達成度としているものを、「**KPI**（＝Key Performance Indicator；重要業績評価指標）」と呼び、これを計測することによってサービスレベルの維持を図る考え方があります。

評価項目の選定にあたっては、何が **KPI** といえるものにあたるかを検討し、あまりにも煩瑣な評価項目を設けることなく、**KPI** を中心に明確でわかりやすい指標化を行う方が、外部主体側にとっても、行政側にとってもメリットがあるといえます。

■ 個人情報保護と守秘義務遵守のための方策

個人情報保護と守秘義務遵守は、市直営時も外部活力導入時も同様に徹底されなければなりません。

■ 個人情報の保護に関する手立て

「個人情報の保護に関する法律（個人情報保護法）」や「豊中市個人情報保護条例」では、外部委託等の場合の受託者においても個人情報保護の責務があることを規定しており、法令遵守の姿勢を外部主体選定の要件にしている以上、当然その心得をもって就くものと思われれます。しかしながら、市民の視点からすれば、外部活力の導入にあたり個人情報の保護に関して特段の

配慮がなければ安心できない（「安心の原則」が保てない）のは否めないところです。そこで、契約書・協定書等にも改めて個人情報保護に関する責務や、違反時のペナルティを明記するとともに、SLA・仕様書等においては個人情報保護のために行うべき外部主体側の履行事項を記載しておくことが求められます。履行事項としては、個人情報を含む文書や電子データの取り扱いなど、具体的に実施する行為や禁忌行為のほか、従事員に対する個人情報保護に関する研修等が挙げられます。

■ 守秘義務の遵守に関する手立て

地方公務員法第 34 条において、職務上知り得た秘密を漏らしてはならないことが規定されており、公開することにより特定の人に不利益を生じたり、社会秩序を損ねる結果を招いたりすることのないよう、地方公務員に特別な義務が課されてます。この制約が外部活力の導入時に曖昧にならないよう、この件に関しても個人情報の保護と同様、契約書・協定書等や SLA・仕様書等での記載が必要となります。

■ 外部活力導入の理念等について市民への発信

外部活力導入の規模、それによる市民への影響等から考えて、市民への必要と思われるだけの情報発信を行わなければなりません。

■ 当該事業・業務への外部活力導入の理念・趣旨等の説明

民営化、地方独立行政法人化のような行政内組織の民間組織への移行や、包括的な外部委託、PFI など大規模な契約を伴うものについては、変更にあたっての理念・趣旨等を広報記事・市ホームページなどで、市民に広く周知する必要があるでしょう（市場化テストの場合は、実施手続きのなかに実施方針や実施要項の公表があらかじめ定められています）。

理念・趣旨等の説明のなかでは、公共サービスの原則を堅持することと、このたびの外部活力導入の目的、サービスの質の維持向上にどう結びつけるか、どのような向上があるかといったことが中心的な説明内容となります。

■ 市民サービスへの影響の説明

窓口・問い合わせ先・手続き等が変わるといった事項を広報誌・市ホームページで周知することは当然のこととして、例えば前記のような規模の案件の場合、市民にとってはこれによってどのような影響が発生するのか、関心を抱くのが普通です。市民への影響を拾い出し、かりに影響が全くないとしてもその旨を説明する必要があります。

IV、外部活力導入後の留意点

要約

外部活力導入後も、行政の責務として次のことを留意し実施していかなければならない

モニタリング…外部活力導入後、正常な運営状況が保たれているか定期または随時に確認する行為

～モニタリングの主体～

外部主体側
行政側
第三者機関
市民

～モニタリングの方向性～

- 公共サービスの原則の堅持を確認
- 外部活力を導入した目的が果たしているかの確認
- その外部主体を選定した理由となる事項が維持されているかの確認
- 契約等で取り決めた内容が遵守されているかの確認

恒常的な改善の継続

- 場の設定…定例運営会議・対策検討委員会等
- 留意点…「現場主義」と「あるべき姿の追求」という二つの方向性のバランス
- 改善の動機づけ…インセンティブについての事前の取り決め・両者（外部主体－行政）の関係性の構築
- 市民の視点に立ち、何が良いと思えるかを考える

現場と企画管理サイドとの乖離防止策

- 現場からの情報チャンネルの確保…報告・定例会議・何かあったら相談する体制（信頼関係が根本・窓口役の重要性）
- 現場を見る…行政側職員も現場を実見する必要
- 行政側職員が現場の実務を経験できる機会の確保

リスク対応

～様々なリスク～

- 外的要因によるもの
- 主体側の能力に起因するもの
- 主体側の撤退・倒産

～回避策～

- 緊急時対応計画
- モニタリングにおけるリスク管理と財務状況のチェック
- ペナルティ・履行保証保険・代行保証

～リスクが現実化したときの対応～

- 優先順位づけによるサービスの継続
- 外部主体への段階的対応…（事前の取り決めによる）委託料減額等
- 主体の再選定
- 直営体制への切り替え

本章では、外部活力の導入後においても、行政の責務として留意し実施していかなければならない行為を記述します。

■ モニタリング

モニタリング*とは、外部活力導入後、正常な運営状況が保たれているか定期または随時に確認する行為をいいます。外部委託など仕様書が存在する場合は、その仕様のとおり履行されているか、「履行確認」という行為として従来から行われてきましたが、様々な導入目的の達成をめざし、外部主体側の創意工夫も加えた運営を行っていく場合、従来型の「履行確認」という概念には収まりきれないモニタリングが必要となってきます。

前章で説明した SLA のような文書を取り交わしている場合、それに沿った運営になっているのかどうかの確認を行います。

① モニタリング主体について

■ 外部主体側の自己モニタリング

サービスを担う外部主体がセルフ・チェックする方法です。この場合は、モニタリング事項に関して自己調査した内容を、外部主体側で報告書等に取りまとめ、自ら組織内共有するとともに、行政側への提出を行います。

当然これに要するコストが発生しますので、行政側として提出を求めたい内容については、遅くとも契約書（協定書）を交わす際に提示し合意しておく必要があります。

■ 行政側からのモニタリング

公共サービスの責任を負う立場として、行政がモニタリングを実施します。日常の確認事項の総括のほか、項目を定めての独自調査や立ち入り検査といった方法があります。

■ 第三者機関によるモニタリング

市場化テストの制度においては、立ち入り検査等のモニタリングについて「合議制の機関」に通知することと定められており、同機関が公共サービスの質を担保するために報告を受ける機能を負わされています。このしくみに

* ここでモニタリングの訳語として「監視」などといった語を用いると、外部主体に対していかにも上の立場から見張っている語感があるため、あえてモニタリングという用語で通すこととします。

準じて、公共性やサービスの質の維持向上に特に配慮を要するもの、長期にわたり高額な契約を締結するものなど、重要・大規模な導入事例については第三者機関によるモニタリング機能の発揮を検討する必要があります。

■ 市民によるモニタリング

さらに、市民への影響が大きい事例では、市民の視点からのモニタリングを実施することも考えられます。その手法としては、定期的な市民対象調査（市民満足度調査）や常設モニター制度があります。

このとき、市民の視点といっても「サービス利用者の視点」「自治の主体としての視点」「納税者としての視点」など様々な切り口があり、サービスの質を図る場合にはサービス利用者対象の調査が適していますが、コストバランスや大きい視野での公共性をチェックするには他の立場からの視点も加えるなど、参画することになる市民の視点が中立性を得たものとなるよう、調査対象等に配慮する必要があります。

②モニタリング事項

外部活力を導入した案件毎にモニタリング事項を拾い出すこととなりますが、どんな事項を拾い出すかの検討は、

- ①まず公共サービスの原則が大前提として存在し
- ②その後ある目的のため外部活力導入を図り
- ③ふさわしい外部主体を選定して
- ④維持するサービスレベルについて SLA・仕様書等で取り交わした

という一連の流れがあるわけですから、それに沿って具体的事項の拾い出しを考えることができるでしょう。①～④に沿って拾い出すなかには、重複するモニタリング事項も出てくると思われますが、もれのない拾い出しを行うための検討手順です。

検討手順	モニタリングの方向性	モニタリング事項拾い出しの視点
①	公共サービスの原則の堅持を確認	・公平・公正・安全・安心・安定がそれぞれ堅持されているかをチェックする項目
②	外部活力を導入した目的が果たせているかの確認	・サービスの質の維持向上→④ ・その他の目的も併せて導入を図った場合は、各目的に沿ったチェック項目
③	その外部主体を選定した理由となる事項が維持されているかの確認	・提案内容が真に実施されているか ・総合評価等で選定した場合は、選定時とその評価は変わらないか
④	契約等で取り決めた内容が遵守されているかの確認	・KPI（重要業績評価指標） ・SLA を取り交わしている場合はその各合意事項 ・その他の仕様の遵守状況

■ 恒常的な改善の継続

外部活力を導入した事業・業務の運営については、いったん定めたモニタリング事項とモニタリング方法を定期・随時に実施していればそれで十分というわけではなく、外部主体との協働のもとに常に向上を図らなければなりません。

PDCA サイクル（Plan；計画→Do；実行→Check；評価→Action；改善）の恒久的循環は、直営時においても外部活力導入後も同様に必要であり、外部活力導入した事業・業務において契約時・移行時の事業計画等が“P”（Plan）、外部主体に移行してサービスを実施することが“D”（Do）、モニタリングが“C”（Check）にあたるとすれば、当然“A”（Action）に相当する取り組みも必要です。

■ 場の設定

改善について課題抽出を行い、改善策を検討するためには、その場の設定が必要です。具体的には、外部主体と共同参加での**定例運営会議**や、現場で課題が発生した際の**対策検討委員会招集などのしくみ構築**が挙げられます。また、職場単位の改善活動の運営を外部主体側で行い、それを吸い上げるしくみも考えられます。

いずれにせよ、このようなシステムをあらかじめ SLA 等で取り交わしておくことがポイントです。

■ 改善にあたっての留意点（二つの方向性のバランス）

改善すべき点を見つけ出し、改善の手法を検討する際の考え方は、基本的に市直営での場合、外部活力導入している場合を通じて同じです。

一般的に、改善を考えるにあたっては「現場主義」と「あるべき姿の追求」という二つの方向性のバランスを取ることが肝要です。

外部主体と協働している場合、外部主体側が「現場主義」に、行政側が「あるべき姿の追求」にとそれぞれ偏向しがちなことは予想されることです。それを認識したうえで、両者がよく協議してバランスの取れた結論へと導くことが望まれます。

行政側の留意事項としては、現場発の情報を失わないような措置（後述）をしておくことと、一方で「あるべき姿の追求」の方向性はしっかりと持ち続けることが挙げられます。

コメント

「現場の論理」「現場感覚」等は大切ですが、これだけで考えてしまうと、一見無駄に見えるが公共サービスの原則を堅持するうえで欠くことのできないプロセスを省略する「改善」になってしまう可能性があります。「安全の原則」を軽んじて、安全確保のための手立てを省略してしまう「合理化」などは想像しやすい例ですが、他にも法令に定められた手続きをバイパスすれば「公正の原則」「安心の原則」に抵触し、特定の利用者以外には対応を手薄にするような現場の切り回しは、「公平の原則」を損なうこととなります。また、逆に現場主義の名のもとに現状追認型の思考に陥り、改善の余地はないという判断に至ったり、全てがケース・バイ・ケースであるとして原則の適用は不能としたりと、現場主義が改善・改革を阻害することがあります。

「あるべき姿の追求」のあまり現場を見ないと、実際に従事する従事員等の支持を得られなかったり、改善手法を誤ったりといった危険があります。コスト削減効果を純粋に数値の世界だけで追求し、従事員の労働条件を不当に低く抑える結果を誘導すれば、これもまた社会的公正を欠くという意味で「公正の原則」に反するほか、労働力が定着せず「安定の原則」を揺るがす結果につながる可能性があります。また、最前線であるからこそ伝わってくる情勢の変化、市民の真のニーズ等を見落としてしまう可能性もあります。

■ 外部主体側への改善の動機づけ

例えば外部委託のケースで、外部主体の立場から見て、サービスの質向上

を果たしても委託料には結びつかない、逆に質を保ったままコストダウンに成功しても委託料の削減をされるという関係式が存在すれば、あえて改善を図ろうとしないでしょう。行政側から改善を強く要請しても、消極的に受け止めることが予想されます。

このようなことを避けるためには、契約等において経費節減幅の一定割合や KPI の向上度を外部主体側へのインセンティブとするといった工夫が考えられますが、これらもまた事前に取り決めておく必要があることと、導入後の運営会議などでも方針を相互に確認し合うことが必要です。

また、そのような経済的動機づけだけでなく、導入後に外部主体と行政側がどのような関係を結べるかという要因も大きいと思われれます。即ち、馴れ合いや騙し合いといった極に振れることなく、相互の信頼感と適度な緊張感の両方を併せ持った関係をめざすことが理想といえます。

■ 市民の視点に立つということについて

改善を心がける際には、**市民の視点に立ってどうなったら良いと思えるか**ということ**を当然考えるべき**です。行政側は管理のしやすさ、現場は日常の業務の回しやすさを中心に考えがちで、これらの方向性に沿った改善策なら発想するが、これらと相反する改善は受け入れないという傾向に陥ることに注意を払わなければなりません。

■ 現場と企画管理サイドとの乖離防止策

「現場主義」と「あるべき姿の追求」のバランスを取り、恒久的改善を行っていくことが肝要と前述しました。現場と切り離されがちな行政側としては、机上の論理だけで事業・業務を運営してしまうことを回避するとともに、現場から遮断されることによる情報不足や心理的な負い目から、全てお任せという姿勢になってしまい、現場にもの言えず現状追認型の判断しかできなくなる危険性も同時に避けなければなりません。

そのために、行政側の職員が単に机上で企画や管理をするのではなく、現場の状況もふまえたうえで的確な運営を行えるためのしくみを工夫する必要があります。

■ 現場からの情報チャンネルの確保

例えば市民との対応の最前線で何が起きているか、どのような状況で流れているかといった情報が、企画管理に回った行政側職員にも即時に届く工夫をするべきです。つまり外部主体との取り決め事項のなかで、外部主体側の

責任者等を通じて常に情報を得られるよう、チャンネルの確保をしておくということになります。そのチャンネルとしては、前述した**モニタリングでの報告や定例運営会議**といったもののほか、**日常的に何かあったら相談するという体制を維持**することが挙げられます。そのためには、**外部主体との信頼関係が根本にないと難しい**といえるでしょう。また、**両者の窓口役に適切な人を得る**ということがポイントとなります。

■ 現場を見る

外部主体側が取捨選択した情報だけに頼ると、偏った現状認識に陥ることも考えられます。そのためには、**行政側職員も最前線を実見**することが必要となってきます。現場が離れている場合、定期的に足を運んで見ておくことには少なからず意義があります。また、目の前に現場の仕事が展開されていても、漫然と眺めていては市民の「息づかい」ともいえるような生活の姿や底にある真のニーズを見逃す可能性があります。想像力を働かせながら、思考をめぐらせながら見る・聞くという姿勢を持つことが重要です。

■ 行政側職員が現場の実務を経験できる機会の確保

前述したようなことは、たとえ市直営のサービス現場であったとしても、企画管理する側に立った職員の心得として必要なことです。ただ一つ違うのは、直営中心の体制では一応その職員キャリアの初期に現場的な業務を経験し、やがては企画管理する側に回っていくというコースを多くの職員が歩むことができますが、外部主体との分業体制が確立した職場においては、現場を経験できないまま早々に企画管理サイドに就く、しかも比較的若年でその立場に立つという職員が出てくるということです。

この問題については、職員の人材育成上の大きな課題が含まれており、本ガイドラインで最善の策を提示できるようなものではありませんが、外部化したサービスをどう運営するかという視点に絞っていえば、職員が現場実務を経験できる機会を一部は残しておくといった措置が考えられるでしょう。ただし、外部委託（請負契約）をしている業務については、同一作業工程に直雇用の従事員が混在することはできませんので、全業務について入り込むようなやり方は本来不可能です。また、外部化できるものをあえて職員教育の見地から直営に残すということも、度を超しては外部活力を導入した意義が薄らいでしまうことにもなります。例えば役割分担のなかで、大きい括りでは一つの事業に付随する現場実務でも、業務によって行政本来の使命に沿ったもの、外部主体に適したものという性格の違いはあって、ある程度独立

的に運営することは可能ですので、前者を直営として職員を就かせるといった方法があるでしょう。

また職員の側も、全ての種類の業務を経験しなければわからないというのではなく、一の現場を経験したら他にも想像力を働かせて理解するといったように、物事の本質にスピーディに迫ることのできる感覚を養わなければなりません。

■ リスク対応

市直営の場合においても、災害や事故等により公共サービスの提供に支障が生じる可能性は常に念頭に置かなければならず、これらのリスク管理は「安定の原則」のうえからも必須のものとなりますが、外部活力を導入している場合はさらに特有のリスクが考えられ、これらへの対応も加えて行っていく必要があります。

① リスクの種類

■ 外的要因によるサービス不全・サービス停止

これは直営の場合でもあり得ることですが、災害・事故等によるインフラ破壊や従事員の負傷・病欠、社会情勢の激変でサービスに必要な物資・資金が調達できなくなるなど、様々な外的要因にもとづくリスクが考えられます。

■ 主体側の能力に起因するサービス不全・サービス停止

外部主体に移行した場合、選定の際に能力要件を審査したと思ったものの、見極めきれなかった点や、相互の思い違い、何らかの原因による能力低下により、サービスが遅滞したり、SLA 等で取り決めたサービス水準に至らなかったり、最悪の場合サービスが停止するといった、主体側の能力に起因するリスクが考えられます。

また、管理能力不行き届きが義務違反（個人情報情報の漏洩や公金盗難など）を招くケースもここに分類できるでしょう。

■ 主体の撤退・倒産など

外部主体に移行したものの、撤退・倒産といった事態の生じるリスクも考えられます。選定にあたって審査を綿密に行い、移行後の運営状況に問題がなかったとしても、買収や連鎖倒産など、全く関係のないところから累が及ぶケースもあります。

② リスク回避策

■ 緊急時対応計画の策定

あらかじめ様々なリスクを洗い出し、それらに対する「緊急時対応計画」（「コンティンジェンシー・プラン=Contingency Plan」とも表現します）を外部主体と協議のうえ策定することが挙げられます。災害・事故等の場合、被害を最小に留めるためにはどのような手立てが考えられるか、またその際の外部主体側と行政側の責任範囲の線引きなど、文書でまとめておくことが考えられます。

なお直営時においても、外部主体に委ねた場合特有のリスク以外の、共通して起こり得るリスクに対する緊急時対応計画にあたるものは、要綱・要領や業務マニュアルに内包する形であっても、当然策定して保持しておくべきものということになるでしょう。

■ モニタリングにおけるリスク管理と財務状況のチェック

モニタリングの過程において、サービスのレベルや変化を把握し、サービス不全や停止等に至る状況が生じていないか定点観測することが考えられます。そのために必要なモニタリング事項をあらかじめ選定しておくべきでしょう。また、モニタリングはサービスレベルの評価に重きを置きがちで、サービスレベルは問題なかったが水面下で資金不足があり、倒産を察知できなかったといった事態があり得ることから、外部主体側の財務状況の報告も求め、経営に問題がないかチェックを行っていくことが必要です。

■ ペナルティ・履行保証保険・代行保証

ペナルティとして挙げられるものは、サービス不全やサービス停止によって生じた損害につき、賠償を外部主体に求めることを想定して、あらかじめ契約・協定等で委託料等の減額について取り決めておく措置のほか、履行遅滞や履行不全が著しいケースでの契約解除（指定管理者の場合は指定解除）の措置があります。さらに、損害賠償金を担保する手段としては、外部主体が履行保証保険に加入することを求める方法があります。この方法を取った場合、外部主体側に保険料負担が発生しますので、当然ながら委託料等に反映することを考慮する必要があります。代行保証とは、当初選定し契約等を結んだ主体がサービスの履行不能に陥ったと判断される場合、代わりにサービスを担う別の主体をあらかじめ定めておくことを求める手法です。この際には、外部主体側で別の主体との間に契約・協定等を交わしたうえで、行政にはその内容を証明する書類を提出することとなります。

③ リスクが現実のものとなった場合の対応

回避策を取っていたとしても、リスクが現実のものになった場合、どのような対応の選択肢があり得るのか、以下において考えます。

■ 対応初期—優先順位づけによるサービスの継続

あらかじめ緊急時対応計画を策定しておれば、そこに当然記述してある内容にもとづき、継続できるサービスの最大限をリスク発生後の条件下で行わなければなりません。また、計画の想定外の事態で対応が未策定の場合も、現条件下で行えるサービスの水準を判断し、優先順位づけして実施する必要があります。その際の実施主体は、本来の外部主体の実施余力をもって行う場合や、撤退・倒産等のケースでは代行保証を取った主体に交替する、行政が直営で対応できる限りの体制を組むといった様々なパターンがあります。

■ 外部主体への段階的対応

撤退・倒産などで外部主体が退場してサービス停止となったわけではなく、一応サービスは継続しているものの重大なサービス不全状態となっている、あるいはサービス不全が度々繰り返されるという場合、外部主体側に何らかの対応を行う必要があります。これは、事前の取り決めに従って、サービス不全の程度により、委託料の減額や契約解除（指定解除）へと進むこととなります。これについては、外部主体側にも大きな損失を強いることとなりますので、事前に入念に取り決めた内容に従うことはもちろん、契約解除というような最終の手段に訴えるには、ある程度の段階を踏むことも必要とされます*。

■ 主体の再選定（他の外部主体との交替）

外部主体が撤退したり契約解除（指定解除）となったりした場合、初期対応時期を過ぎて再選定作業に入れる状態になったとき、もう一度公募等を行い他の主体を選定することになります。

例えば民間事業者にも担ってもらっていた場合、当該サービスを担う事業者等が従前の主体と大きくは変わらない契約条件下でも複数存在するような状況では、比較的早期に影響を最小限度に抑えつつ切り替えが行えることに

* 内閣府・民間資金等活用事業推進委員会『モニタリングに関するガイドライン』（平成15年（2003年）6月）では、ペナルティポイントの設定と点数化により、履行体制の強化（第1段階）→是正通告（第2段階）→契約解除（第3段階）という段階別対応モデルを例示しています。

なります。このような場合、当該サービスにおける提供者の市場が形成されていると表現できますが、同様の条件では他の担い手がほとんど見つからないような場合は、適正な市場が存在しないといえます。リスクが現実のものとなった段階で取る措置ではありませんが、民間事業者等による適正な市場が存在しないサービスの場合、そのサービス全体量を外部化するのではなく、一定割合は直営による執行を残しておく方法が考えられるところです*。

■ 直営体制への切り替え

直営体制に切り替える（戻す）という措置も、リスク事態の性質によっては考えなければならないところです。前述の表現でいえば、外部活力導入の初期とは状況が違って、逆に提供者の市場が消滅したようなケースがそれにあたります。

この場合、サービス水準を原状回復できるだけの能力を行政側が残していたかどうかは鍵になりますが、まだ担い手が乏しい分野・提供者の市場が不安定な分野では、前項で記した「全体量を外部化せず一部直営で継続しておく」といった事前の手立てが有効といえるでしょう。

* アメリカ合衆国・インディアナ州インディアナポリス市は、いわゆる「市場化テスト」の先進都市として著名ですが、このような考えから市場化テスト対象のサービス領域においても、一定割合の直営部分を残す方法を取っています。

おわりに

今後の新たな行財政改革を進めていくうえで、外部活力の導入即ち外部主体とのパートナーシップは避けて通れないテーマといえます。「新しい公共空間づくり～公共領域における行政の役割の明確化」「持続可能な行財政システムづくり～行財政システム改革」「都市の未来づくり～都市経営理念にもとづく政策・施策の展開」「財政の健全化～財政再建のための新たな取り組み・一層の取り組み」—これら『新・豊中市行財政改革大綱』に示した改革の目標および方向性の全てと、このテーマは関わっていると考えられるからです。

そして、本ガイドラインを通読してもわかるとおり、外部活力の導入は行政の責任の放棄ではなく、むしろその逆で、いままで意識してこなかったような公共サービスに対する真剣な検証や改善努力が必要になってきます。

しかしこれは、外部活力の導入を図るサービスだけに限定された課題ではありません。外部主体とのパートナーシップを築くにせよ、直営サービスを自力で改革するにせよ、いずれの場合においても「いままでどおり」というあり方を続けるのではなく、時代の変化や社会の情勢、財政状況など与えられた条件のなかで、いかにそのサービスの質を維持向上させるか、コストを最適化させるか、しかも公共サービスの原則を損なわずに…という課題にチャレンジしなければなりません。

外部活力の導入というテーマに向き合うことで、結果的にどのような方法を用いることになろうとも、公共サービスにおける新たな改革の創造に結びつけ、市民の信頼に応えることが、行政には求められているといえるでしょう。

今後の公共サービスのあり方を考えるうえで、
外部活力導入の検討は必須

外部活力導入にあたっては、本ガイドラインに示す
様々なプロセスに取り組む必要がある（公共サービスの
原則が損なわれることや、サービスの質の低下等を
招かないため）

ただしこれは、市の直営で従来と同じように継続すること
が良いという結論につながるのではなく、直営でサービス
を継続する場合においても、同様の真剣な見直しが必要

- 公共サービスの原則を損なわず、
- 与えられた条件のなかで、
 - ▶ いかによりサービスの質を維持向上させるか
 - ▶ コストを最適化させるか

いずれの場合においても、公共サービスにおける新たな
改革の創造に取り組み、市民の信頼に応えることが
求められている

(参考)

『新・豊中市行財政改革プラン』における外部活力導入関連の取り組み項目

	取り組み項目・実施概要	H20	H21	H22	所管
16	<p>公共サービスの質確保のためのチェック体制構築および手法の追求</p> <p>提供主体の多様化に伴い、公共サービスの質や公平性・公正性の確保が課題となるため、そのチェック体制やあまりコストをかけずにサービスの質を管理する手法について検討し、確立を図る。</p>	検討	実施	→	行財政構造改革プロジェクトチーム
43	<p>外部活力導入ガイドラインにもとづく導入の推進</p> <p>事業者・市民公益活動団体・地域団体等の活力を導入することで市民サービスの向上とコストの節減等が見込める場合、公民の役割分担や市場の形成度等を考慮し、事業や業務毎の最適な分担比率を設定して、積極的な導入を推進する。</p> <p>本項目における方針策定に伴い、関連する項目の取り組み内容の見直しを図る。</p>	方針策定			行財政再建対策室および全部局
44	<p>窓口サービス業務への外部活力の導入</p> <p>市民対応の前線における待遇レベルの統一的上昇→市民満足度アップ、加えて効率的な実施体制の構築を実現する手法として、窓口サービス業務への外部活力導入を図る。</p> <p>制度上可能な窓口業務については、原則フロントライン外部化、行政判断・管理責任体制を市職員で担当する形態をモデルとして、業務分析・業務見直し・外部化検討作業を行う。</p>	検討	→	実施	行財政再建対策室
79	<p>総務系事務の合理化</p> <p>各部局における総務系事務(文書整理・経理・人事管理等の内部事務)について、集中化や外部化などの合理化策を検討し実施する。</p>	検討	→	実施	行財政再建対策室

	取り組み項目・実施概要	H20	H21	H22	所管
120	<p>指定管理者制度の活用による管理運営主体の見直し推進</p> <p>住民サービスの向上、経費節減等を図るため、「豊中市指定管理者制度導入に関する指針」にもとづき、公の施設の管理運営主体については、市直営から指定管理者制度の導入への見直しを積極的に推進する(導入可能かつ効果が期待できる場合)。</p> <ul style="list-style-type: none"> ●既存の市直営施設 ●今後の新規施設 	実施	→	→	行財政再建対策室
193	<p>市有施設の中長期的見直しと連動した事業主体の見直し</p> <p>当初、市が建設し事業展開してきた施設についての今後の建て替えや統廃合も視野に入れた中長期的見直しを行う一方、その結果を反映しながら「新しい公共」の観点から事業主体の見直しを行う。制度上可能な分野について精査し、民に委ねられるものについて当初の市直営分を100 とすれば、市直営と民営等の比率をおおむね 50:50 に移行させることを目途に、公共領域における最適な役割分担をめざす。</p> <p>本項目における方針策定に伴い、関連する項目の取り組み内容の見直しを図る。</p>	方針策定			行財政構造改革プロジェクトチームおよび全部局

豊中市外部活力導入のガイドライン

平成 20 年（2008 年）4 月

豊中市行財政構造改革本部

事務局：豊中市行財政再建対策室