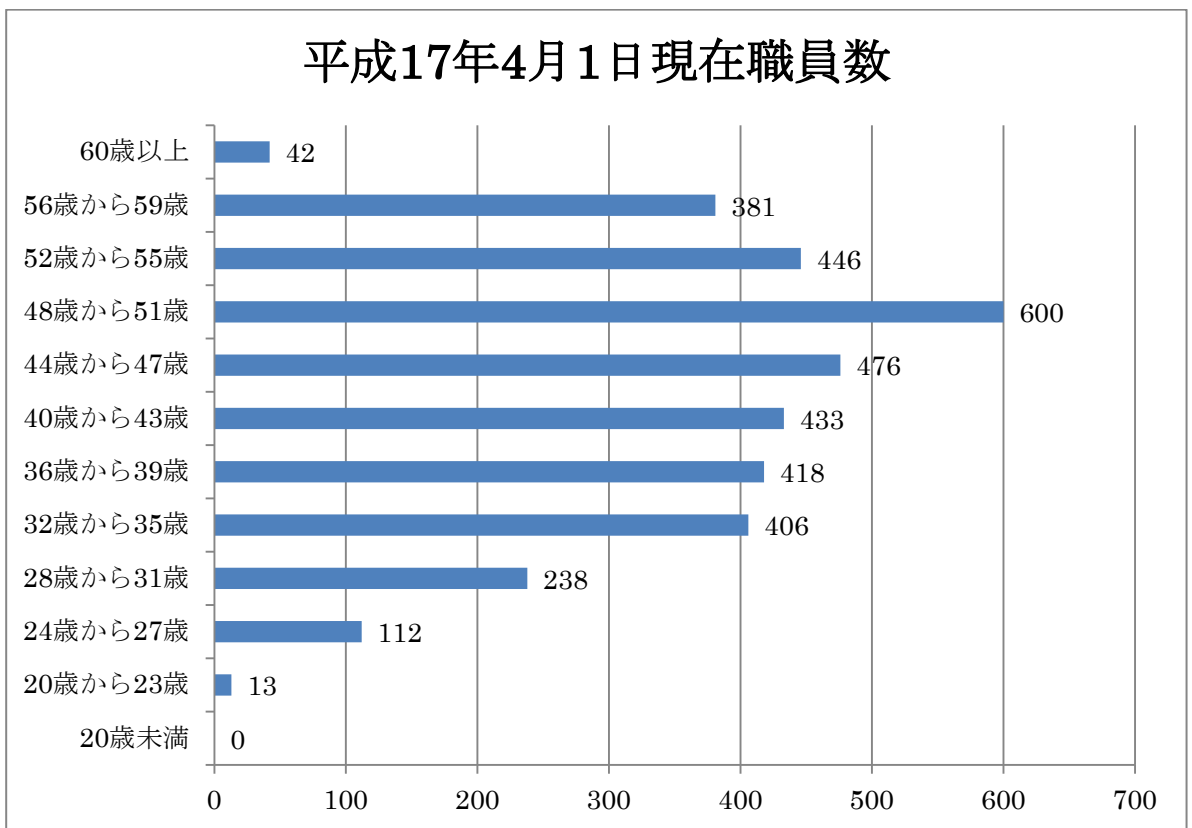
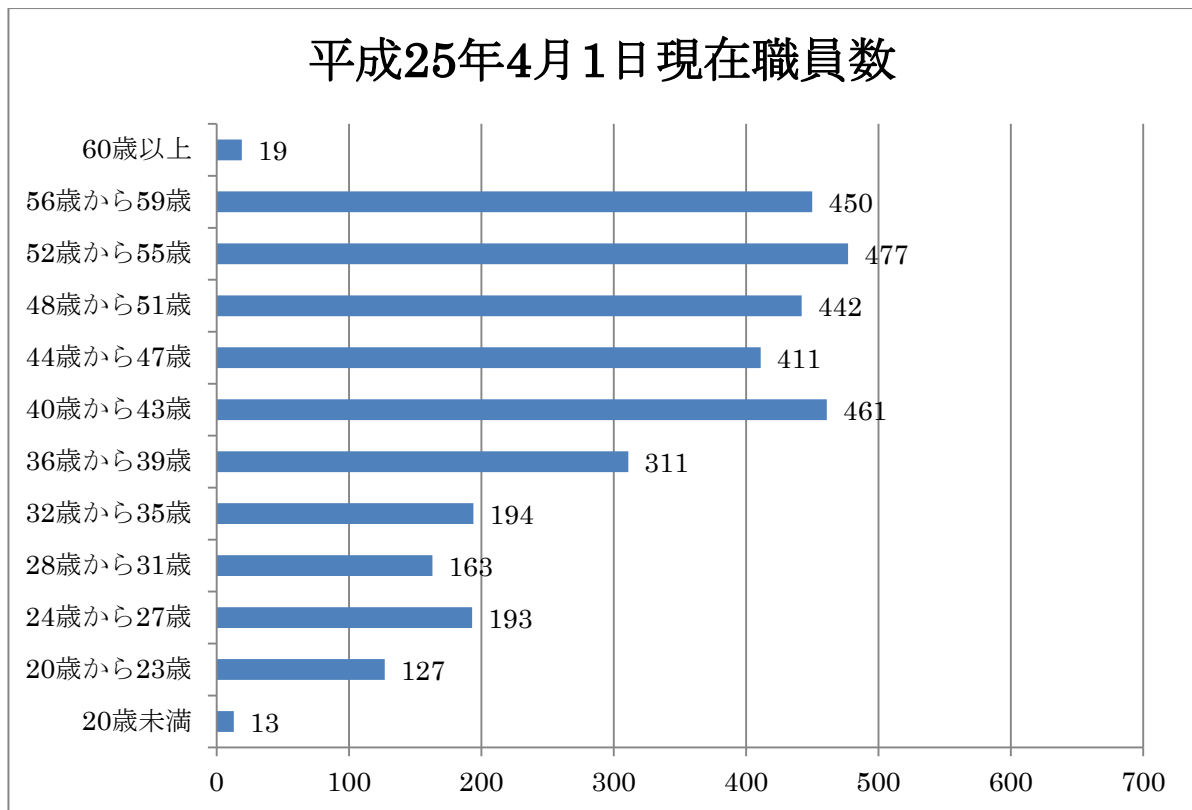


市川市市政戦略会議第 8 回会議資料

【目次】

1. 質問事項への回答 P 1
2. 市川市アウトソーシング基準 P 2
3. 本市でアウトソーシングを行った事業・施設 . . . P10
4. 定員適正化に関する意見 P12

1. 質問事項への回答



市川市アウトソーシング基準

平成 16 年 12 月 3 日

市川市業務の民間委託に関する基準（平成 12 年 8 月 3 日）の全部を改正する。

1 基準見直しの背景

(1) 外部環境の変化

平成 3 年のバブル経済の崩壊以降、景気の低迷が続き、歳入全体のおよそ 6 割を支える市税、特にその半分を占める市民税が落ち込んでいる。また、平成 6 年の減税政策の展開により、市民税の減少に拍車がかかり、平成 3 年から今日までに約 130 億円も減少することになった。

一方で、少子高齢化の影響で扶助費の負担は増加し、加えて、子育て支援施策の充実やバリアフリーの街づくりへの要請が高まっている。また、生産人口が減少することによって、既存の行政の仕組みでは対応できない状況にある。

このような厳しい財政状況に対応するために、これまでは、組織のスリム化、職員数の削減、各種手当の削減、使用料・手数料の見直しなどの減量的な行政改革を進めてきた。

しかし、平成 12 年の地方分権や平成 15 年度の指定管理者制度をはじめとする様々な規制緩和策によって、自治体間の競争の時代に入り、自治体は地域にあった独自施策の展開が求められてきている。

また、5 年間で 6 倍の伸びを示し、平成 14 年度末で全人口の半数を超えたインターネット利用者（平成 15 年インターネット白書）の増加や携帯電話の急速な普及拡大、CATV・光ファイバー（高速大容量通信回線）の整備などの情報化の飛躍的な進展も相まって、公共サービスへの要請は多様化、高度化、迅速化の傾向を見せ、サービスを提供する時間も場所も拡充が求められ、その量はますます増加の一途を辿っている。

(2) 外部環境の変化への対応

これまでの減量的な取組みには限界がある。歳入の増加が当分見込めない状況の中では、減量的な取組みに加えて、組織と仕組みを抜本的に変える経営改革を進める必要がある。

効率性や有効性の向上に向けたさらなる経営改革のために、民間企業の経営手法を可能な限り公的部門に導入していく NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の理論を導入する必要があると考えている。

この考えに基づいて、次に掲げる取組みを進めることによって、行政運営の効率性、有効性の追求や多様化する公共サービスの質的な向上を目指すものである。

①庁内分権

- ・ 人事部門の分権（部付け人事等）
- ・ 財政部門の分権（経常的な経費の枠配分による予算編成、インセンティブ型予算）

②組織改革

横断的で柔軟で迅速な組織の構築

③バランス・スコア・カード（B S C）の概念の導入

- ・ 業務フロー・A B C分析、コスト比較等による業務改善
- ・ 人材バンク、採用年令枠の撤廃などの手法を使った人材活用と育成
- ・ バランスシート、行政コスト計算など企業会計手法の導入
- ・ 市民アンケート、市民ニーズ活用による市民満足度の向上

④成果主義への転換

- ・ 事務事業評価システムの再構築（事務事業評価と施策評価への発展）
- ・ 行政経営会議の設置

⑤市場メカニズムの活用

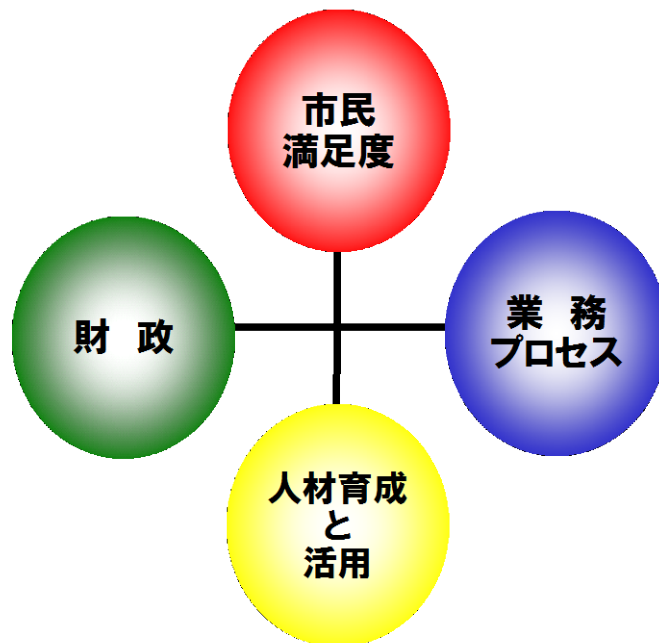
効率的な業務プロセスを目指し、官民協働型の公共サービスの提供（民営化、P F I、業務委託、指定管理者制度など）

2 「業務の民間委託に関する基準」の見直しの考え方

(1) B S Cの概念からの「業務の民間委託に関する基準」の見直し

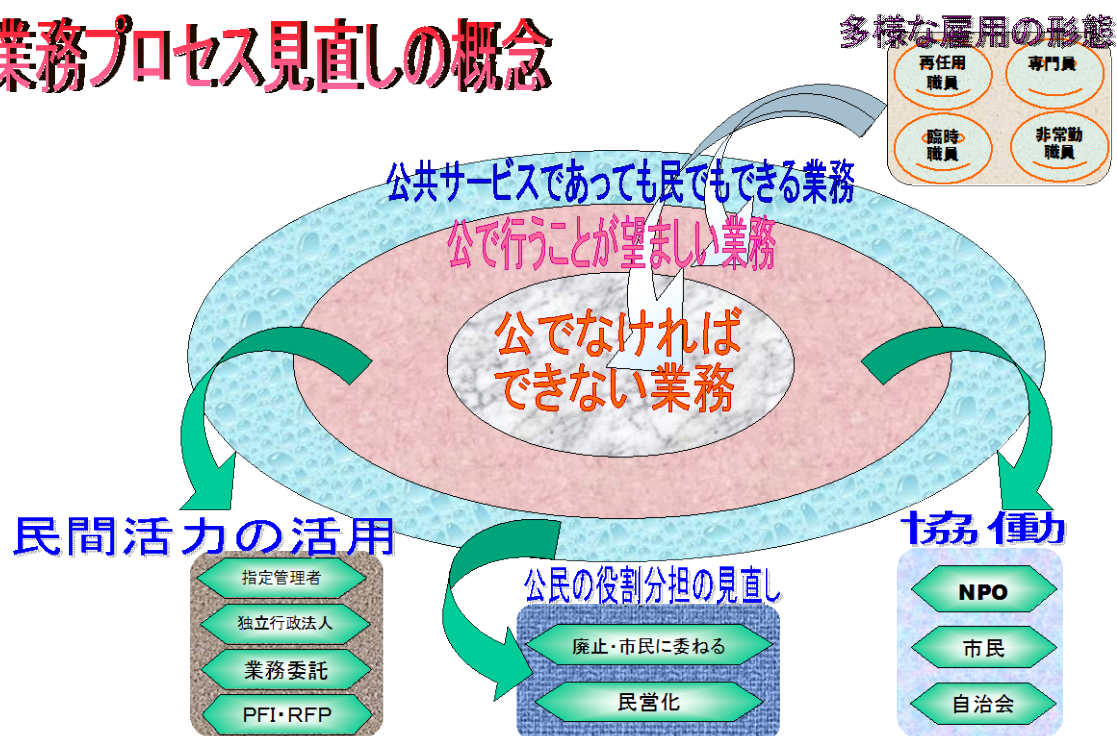
本市では、自治体の経営改革を進める手法として、B S C（バランス・スコア・カード）の概念を導入し、既存の様々なツールを連携させた取組みを進めようとしている。業務プロセスの視点、人材育成と活用の視点、市民満足度の視点などの複数の視点から、バランスのとれた自治体経営を進めることによって、これまで財政的な視点だけでは得られなかった市民満足度の向上を目指そうとするものである。

B S Cの4つの視点の取組み



歳入の増加が見込めない中で、拡がる公共サービスの要請に応じていくためには、それに合わせて行政の経営資源であるヒト、モノ、カネ、情報を膨らませることはできない。特に、業務プロセスについては、最小の経費で最大のサービスが提供できるように、見直しを一層進めていかねばならない。競争原理を導入しながら、様々な民間活力を活用（民営化、P F I、業務委託、指定管理者制度など）した業務運営を進め、市民満足度の向上につなげていく必要がある。

業務プロセス見直しの概念



この業務プロセス見直しの進め方は、図に示すとおり公共サービスを「公でなければできない業務」、「公で行うことが望ましい業務」、「公共サービスであっても民でもできる業務」の3つに区分した上で、「公共サービスであっても民でもできる業務」については民営化などの公民の役割分担を進め、「公で行うことが望ましい業務」については、大量定型的な業務や時期的に集中する業務などは積極的にアウトソーシングを進めていくものとする。また、「公でなければできない業務」であっても、外部の人的な資源を可能な限り活用していくものとする。

本市では、これまでも専門的な知識や技術を必要とする業務や大量定型的な単純業務に対して、平成12年に定めた「業務の民間委託に関する基準（以下「委託基準」という。）に基づいて、委託を推進し、競争性の導入、業務の効率性の追求、質の高いサービスの提供に努めてきた。また、「指定管理者制度」も創設され、民間活力を活用していく機運がますます高まっている。

そこで、時代のニーズに応じた業務運営を一層進めていくため、委託基準を見直して、一層の市民満足度の向上につなげていくものとする。

(2) 3つに区分した公共サービスの具体的な業務の内容

- ①公でなければできない業務
 - ・許認可等の行政処分
 - ・法令等に規定される直接業務
 - ・市民の生命、財産に直接係わる業務
 - ・即時対応の必要な業務
 - ・政策形成・調整に関する業務
- ②公で行うことが望ましい業務
 - ・採算性の問題を抱える業務
 - ・市場が成熟していない業務
 - ・内部管理業務
 - ・公正・中立な遂行が求められる業務
- ③公共サービスであっても民でもできる業務
 - ・収益性のある業務
 - ・社会公共の利益実現に地域が主体となる業務
 - ・私的サービスである業務
 - ・民間が能力を蓄えた業務

3 アウトソーシングの基準

業務プロセス見直しの概念図に示した外側の二つの円にあたる「公で行うことが望ましい業務」と「公共サービスであっても民でもできる業務」について、アウトソーシングの対象とする。

(1) 共通の基準

コスト比較、業務フロー、活動基準原価計算（ABC）などの手法を用いながら、個別業務の効率性、有効性、妥当性等を随時見極め、NPO、外かく団体、民間事業者等のノウハウや専門性を活用することが望ましい次に掲げる性質を持つ業務や業務の中の特定の活動に着目して、アウトソーシングを活用した運営を進めるものとする。

- ① 常に工程が一定な極めて定型的なもの
- ② 時期的に集中するもの
- ③ 高度な技術又は専門的知識を要するもの
- ④ 費用対効果の改善が期待されるもの
- ⑤ イベントなどの企画運営的なもの
- ⑥ 危険、困難又は特殊な作業を伴うもの
- ⑦ 職員の勤務条件の改善を行おうとするもの

- ⑧ 地域の雇用が創出され市域全体の活性化が期待できるもの
- ⑨ 民間市場が成熟していて同様のサービス提供が行えるもの
- ⑩ 市民との協働による業務運営が効率的、効果的なもの
- ⑪ 欠員の補充が難しい、または欠員の補充を行わないもの

(2) 指定管理者の基準

指定管理者については、単に施設の維持管理を代行させるということではなく、指定管理者制度に規定されるコスト縮減の面、サービス向上の面はもちろんのこと、管理運営を代行させることによって、弾力的な管理運営につながることを期待される次に掲げる場合に適用するものとする。

- ① 開館時間の延長や祝日の開館などサービスの拡充につながる場合
- ② 自主事業などのサービスの展開が多様で、高度になる場合
- ③ 将来的に利用料金制度の導入など経営面で大きな改善につながる場合

4 アウトソーシングの目指すもの

これまで、公共サービスを支える主体は全て「公」と考え、その考えのもとに、スリム化の視点から業務改善を進めてきた。

これからの豊かな地域社会を実現していくためには、社会公共の利益の実現に寄与していく公共サービスの担い手は、何も「公」に限る必要はない。「民」が成熟している業務において、「公」が業務を続けると「民」を圧迫することにも成りかねない。

「公」だけで支えるのではなく、「民間にできることはできるだけ民間にまかせる」、また「地域にできることはできるだけ地域にまかせる」というように、民間や地域を巻き込んだ迅速な対応と効率的、効果的な業務運営を選択していくものである。これによって、地域の雇用の創出等による地域の活性化をも目指すものである。

また、アウトソーシングを進めることによって創出された正規職員については、市民サービスに直結する業務や今後重点的に取り組むべき行政課題に戦略的に再配置し、市民満足度の向上に結び付けていくものとする。

5 アウトソーシングの手法

この基準において、アウトソーシングに含まれる業務運営の手法は次に掲げるものとする。

(1) 業務委託

市の事務事業の中で市が行政運営を進める上で、本来自ら執行すべき業務について、効率性や経費削減等の観点から市がその業務の処理を契約に基づいて

NPO、外かく団体、民間事業者等に対して行わせるものをいう。

この中には、労働者派遣法に基づいて民間事業者に委託し、人材の派遣を受けて、市の指揮監督のもとに業務を実施させる人材派遣も含むものとする。

(2) 「公の施設」の指定管理者による管理運営（管理代行）

「公の施設」の設置の目的を効果的、効率的に達成するために行う管理運営に係る一切の作用について、議会の議決により指定した法人等の責任において代行させることをいう。

(3) PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアチブ）

公共施設の建設、維持管理、運営等に民間の資金、ノウハウを生かして、市が直接実施するよりも、効率的かつ効果的に施設整備や公共サービスの提供を行おうとするものをいう。

(4) NPO等との協働

公共サービスを提供する手段として、NPO、自治会、法人その他の団体又は個人等の独自性、自立性を尊重しながら、相互の特性を生かして市とともに業務運営を進め、かつ、両者が単独で実施するよりもきめ細かく、効率化が図られるものであり、併せて地域の活性化につながるものをいう。

(5) その他

民営化、地方独立行政法人もアウトソーシングに含めるものとする。

6 アウトソーシングを進めることによって期待される効果

アウトソーシングを進めることによって、次に掲げる効果が期待されている。従って、このことを念頭に置き、その成果については検証するものとする。

- ① 効率的で質の高いサービスの提供につながる。
- ② 時間延長等サービスの拡大につながる。
- ③ 経費の節減につながる。

（中、長期的に経費減となることが確実に見込まれる視点も含む。）

- ④ 職員の健康管理面の改善につながる。
- ⑤ 雇用の創出等の地域の活性化が図られる。
- ⑥ 事務処理の迅速化が進む。
- ⑦ 臨時的、短期的に処理する業務への対応が可能となる。
- ⑧ 高度な専門知識や技術を確保することが可能となる。

7 アウトソーシングを進めるに際してのチェック項目

基準に則って、アウトソーシングを進める方針を所管課で選択した業務については、次に掲げる項目をチェックした上で、全体計画との整合を図りながら業務改善の具体的な計画を策定するものとする。

(1) 手続き

- ① 各種法令に適合していること。
- ② 競争性、透明性、公平性をもった手続きがとれること。
- ③ 利害関係者の理解が得られるよう、余裕のあるスケジュールで取り組んでいること。

(2) その他

- ① 責任の所在が明確であること。
- ② 個人情報などのデータ管理について機密保持が確実にできること。
- ③ 事故発生時など緊急時に十分な体制が整うこと。
- ④ アウトソーシングをしようとする業務に従事している職員を別の分野で活用できること。

8 アウトソーシングの進行管理

アウトソーシングを計画的に推進するため、所管課はその執行状況について情報の公開に努め、業務改善の実施状況について次に掲げる資料を整え、適切にその執行の管理を行うものとする。

- ① コスト削減に関する資料
- ② 業務目標に関する資料
- ③ 効率化による職員の効果的配置に関する資料
- ④ 提供されるサービスの内容に関する資料
- ⑤ その他業務の進行管理に必要な資料

【主な業務委託等】

- 指定管理者制度：指定管理者制度とは、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）の設置の目的を効果的に達成するために、法人その他の団体に公の施設の管理を行わせようとする制度のことである。本市では、12種類68施設が指定管理者制度を導入している。

- 指定管理者制度を導入している施設
 - ・ 保育園（8園）なお、そのうち5園が直営からの変更
 - 母子生活支援施設（1園）：母子家庭の母と子の入所、保護、自立の促進のためにその生活を支援する。あわせて退所した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設
 - ・ デイサービスセンター（7ヶ所）：介護保険法に基づく通所介護、介護予防通所介護等の次号を実施することにより、そのサービスを受ける者の心身の健康を保持し、ふれあいを深めるとともに、その家族の身体的、精神的負担の軽減を図るための施設。
 - ・ 老人いこいの家（1ヶ所）：老人の健康と福祉の増進に寄与するため、教養の向上、レクリエーション等を行う施設
 - ・ 養護老人ホームいこい荘：主に経済的な理由で居宅において養護を受けることが困難な65歳以上の自立者を入所させ、養護することを目的とする施設
 - 南八幡ワークス：就労移行支援事業（就労を希望する障害者に生産活動その他の活動の機会を通じて、就労に必要な知識や能力向上に必要な訓練等を行う）と就労継続支援B型事業（通常の事業所に雇用されることが困難な障害者に就労の機会を提供する）を行う障害者福祉施設。
 - 松香園：生活介護（入浴、排せつ又は食事の介護、創作的活動、生産活動の機会の提供）、特定相談支援事業、日中一時支援（障害者を日常的に介護している家族の一時的な急速の確保を図る。）を行う障害者福祉施設。
 - ・ 行徳公会堂：ホールと会議室がある文化施設。通称I & Iホール。
 - ・ 芳澤ガーデンギャラリー、木内ギャラリー：展示会等が開催できる文化施設。
 - ・ 市川市文化会館：大ホール、小ホール、展示ホール、会議室などがある文化施設
 - ・ 市川駅南口図書館
 - ・ 放課後保育クラブ：小学校に就学しているおおむね十歳未満の児童でその

保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、授業の終了後に施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る施設。

●印：職員が事業を実施する形態から指定管理者制度を導入した施設

○指定管理者制度以外の業務委託（正規職員が行う業務を委託化したもの。）

- ・ 学校給食調理業務
- ・ 送迎バス等の運転業務（障害者施設、クリーンセンター等）
- ・ 電算システム管理運営業務（本市の電算システムの保守、運用、管理等）
- ・ 各種データ入力業務（住民登録、介護保険高額介護サービス費等のデータ入力）

定員適正化に関する委員からの意見

- ① 定員適正化の手段として、業務委託、指定管理、PFI、NPO等の活用を行い、人員数及び経費を削減していると理解しましたが、これらの取組はどの自治体も実施していることであり、目新しい取り組みではないという印象でした。

税込減少に伴う人件費削減の取組としてアウトソーシングを進めるというのは、当然の流れであり、今後も進めていく必要があると考えます。

ただし、市川市の場合はこれらの取組を行ったうえでもラスパイレス指数が「103.4」（平成26年4月1日、全国7位）という高い水準にあることは、引き続き問題意識をもって改革を進める必要があると考えます。

要因の一つとして退職不補充政策の結果、職員の世代別人数にゆがみがある（40代から59才までの職員数が多く、39歳以下の若手が少ない）ことがあると推測され、年功序列型賃金制度を採用している限り、改善は見込まれないと考えます。年功序列型の給与体系の見直しが引き続き必要だと考えます。

- ② 指定管理者制度の導入や指定管理者制度以外の業務委託により、平成10年と比較して811人の削減を行っていますが、人件費はどの位削減が出来たのですか。委託の多くは施設等で行っているが、情報を一元管理する事により、不要な部分を削減できる。また本庁においても同様です。国の法令等で資格や定数基準などから（正規職員）公民館や図書館等簡単に委託が出来ないが実行する。市で保有しているバスは利用者が多く、無料ではなく使用料を設定し継続していただきたいと思いなす。

- ③ 定員適正化の推進手段として【市川市アウトソーシング基準】を用い実施することについては一般的基準を網羅しており進め方としては適切であったかと思われます。

但しアウトソーシング導入の判断するにあたり、適正人員を費用対効果だけで判断するのではなく、アウトソーシングすることで従来作業時間が短くなり、

空いた時間で新たな価値を提供出来るかどうか、質の評価（市民の声）も重要であると考えております。

- 4・減量的な取り組みについては、かなりの削減ができていると思いますが、職員の年代別構成を見ると、40歳以上の年代が20代後半～30代半ばの年代のおよそ2倍となっています。前回の会議でも意見が出ましたが、職員数の削減が始まった平成10年度と比べると年代の構成が高年齢になっているのではないかと思います。年代別構成の推移（平成10年度から平成26年度まで）がわかる資料があれば、職員数の推移とあわせて見たいと思います。
- ・BSC（バランス・スコア・カード）の概念を導入した取り組みを進め、市民満足度の向上につながれば、市川が魅力ある街となり、住みたい、住み続けたい街になると思います。
 - ・アウトソーシングについては、市川市はNPOの活動が活発であると思います。NPOとの協働により、地域を巻き込み、地域住民が活躍できれば、地域の活性化につながると思います。地域の活性化により市川が魅力ある街となり、市川市の人口動態の特徴である転出超過（社会動態）に歯止めがかかるのではないかと期待します。

市川市市政戦略会議における

「これまでの定員適正化の推進手段に対する検証作業に向けた提言」の検討について

推進手段については、これまで議論と検討を重ねて策定されたものであり、これにもとづく実施内容についてこの機会に申し上げることはありません。

「実施内容（手段ではなく結果）に対する検証」との解釈のもとに、以下のとおりご意見を申し上げます。

1. 検証方法について

- ・第7回（前回）に向けた事前アンケートでは「議題への疑問点や必要な資料・データについて」と「今後に向けた提言について」の2テーマについて問われたと理解していますが、実際の会議においては「検証について」と括られた意見の整理の仕方をしてありましたので違和感を持ちました。
- ・会議なかで口頭で申し上げましたが、検証にあたっては評価する「尺度」と「指標」が必要と考えますが、定員適正化計画やアクションプラン等の策定時に定めていないことから、現時点で何をもって評価すればよいのか難しさを感じています。
- ・今回のアンケートでは「アウトソーシング基準」を踏まえた検証ということですので、アウトソーシング基準7ページに「6 アウトソーシングを進めることによって期待される効果」として記載されている以下8項目を評価項目としていくことがよろしいかと思えます。
 - ①効率的で質の高いサービスの提供
 - ②時間延長等サービスの拡大
 - ③経費の節減（中、長期的に経費減となることが確実に見込まれる視点も含む。）
 - ④職員の健康管理面の改善
 - ⑤雇用の創出等の地域の活性化
 - ⑥事務処理の迅速化
 - ⑦臨時的、短期的に処理する業務への対応
 - ⑧高度な専門知識や技術の確保
- ・上記の項目を検証するにあたり、現場レベルでの検証として委託・発注元（市川市）、委託・発注先（請負民間事業者等）、受益者・利用者（市民）の3者の視点を確認すべきと考えとともに、検証項目に関連した資料・データがあればご提供願います。

2. 現時点における推進手段に対する評価

- ・定員適正化を含めた行財政改革は、今後も続けていく必要があるとしつつも、一定の成果があったものと認識しています。特に定員適正化については、事務局からも説明をいただき、行財政に大きな効果があったと認識しています。
- ・一方で、不透明に感じている（確信を持って評価できない）ことは、「公」が担っていた時期と比較して品質が向上している、あるいは現時点において委託・発注元（市川市）が期待している品質が維持できているのか、ということです。
結果を評価しやすい給食や建物管理、比較的容易な作業等とは別に、生活支援事業（保育園・就労・介護等）は「人」を相手にする事業・市民サービスであり、一度委託・発注してしまうと評価が難しく、かつ相手が「人」だけに難しさに拍車をかけています。委託・発注先（請負民間事業者等）の品質をどのように管理しているのかがわかりません。理解が深まる資料・データがあればご提供願います。
- ・今後は品質基準や品質をチェックする手段が規定化されていることが望ましいと考えます。

テーマ：定員適正化の推進手段について

添付いただいた、「市川市アウトソーシング基準」の見直しを行うことにより、定員の適正化の一助になると考えます。

■見直し理由 1.

基準策定からすでに 8 年の歳月が過ぎており、その間に財政状況が改善されているのであれば、そのまま推進をすればよいが、状況が当初の目的を達成できていないのであれば、基準を見直す必要があるため。

また、そもそも基準に、「適正な定員」とは何かという定義や概念が入っていないため、一概に比較することが出来ない。今後、「適正な定員」という概念自身を導入するのであれば、アウトソーシングにおける「適正な定員」とは何か、またそれは、誰が、どのようなプロセスで決定する者なのか？ どのような定期的な見直しを行うのかを基準に入れ込むのがよいのではないかと考える。

■見直し方法について

1. 市の職員や直接的なステークホルダー（利害関係者）のみの見直しではなく、見直し自身をマルチステークホルダープロセス（地域円卓会議）* 1 で実施する。

* 1. マルチステークホルダープロセスとは？

<http://sr-nn.net/shiryō>

http://sr-nn.net/wp/wp-content/uploads/2012/12/chiikientaku_leaflet_light.pdf

「国の平成 22 年度補正予算による「新しい公共」支援事業でも、実施に際して「多様な担い手が協働して、自ら地域の諸課題の解決に当たる仕組み（マルチ・ステークホルダー・プロセス）の構築と普及を図ることとされています。

2. SROI の導入

定員の適正化に正解がないため、社会的投資収益率 SROI（Social Return on Investment）という考え方と手法をアウトソーシング対象者とともに学びながら導入する。

この手法の導入メリットの一つは、数字で結果が出せること、また、指標をステークホルダーとの話し合いの中で決定するプロセスを踏むことが出来れば、学習効果が高くなる。

参考：特定非営利活動法人 SROI ネットワークジャパンのHP (<http://www.sroi-japan.org/>)

3. 参考資料の P 4 の概念図の更新

そもそも公共はだれが担うのかという概念と、市役所が担う公共とは？という概念を整理したほうがよいのではないかと。

参考図 1. 官による公と民による公 概念図

参考図 2. 制度枠組みから見た公共圏 概念図

参考図 3. 公共に誰が取り組むのか？ 概念図

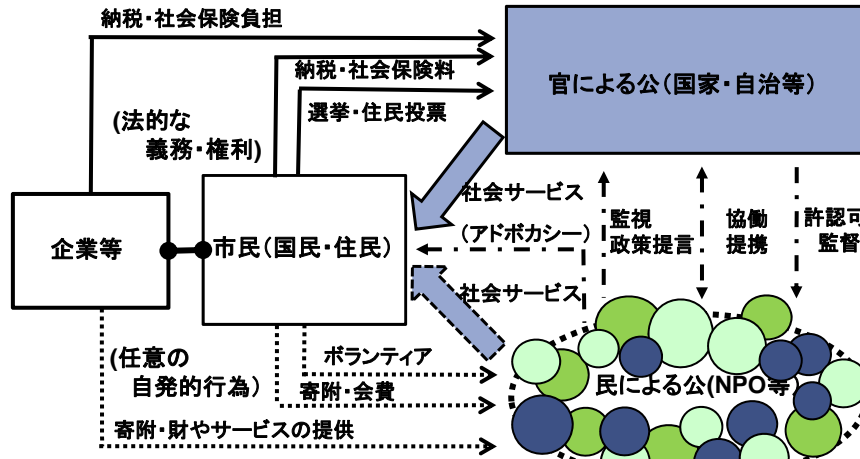
参考図 4. NPO と行政との協働領域 概念図

「官による公」と「民による公」の関係

参考: 図1



10年前に提示した「NPOという新しい「公」」の概念図
 『<政治参加>する7つの方法』(講談社新書)筑紫哲也編2001所収より一部加筆



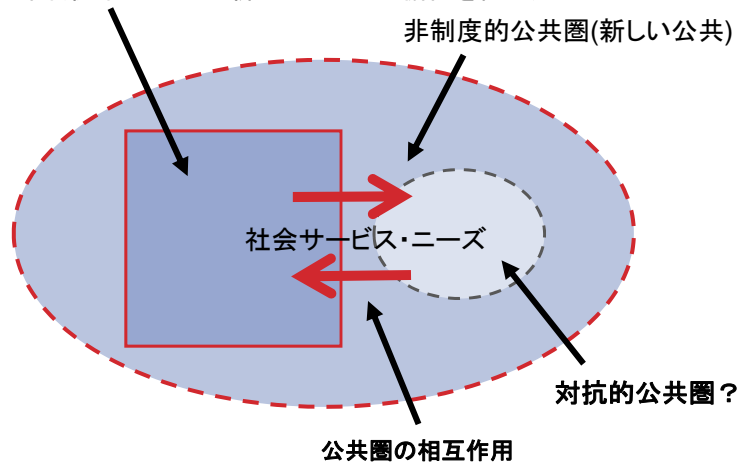
出典: 日本NPOセンター顧問山岡義典

参考: 図2

これからの公共圏の構成

制度的公共圏(従来の公共⇒新しい公共との協働を含む)

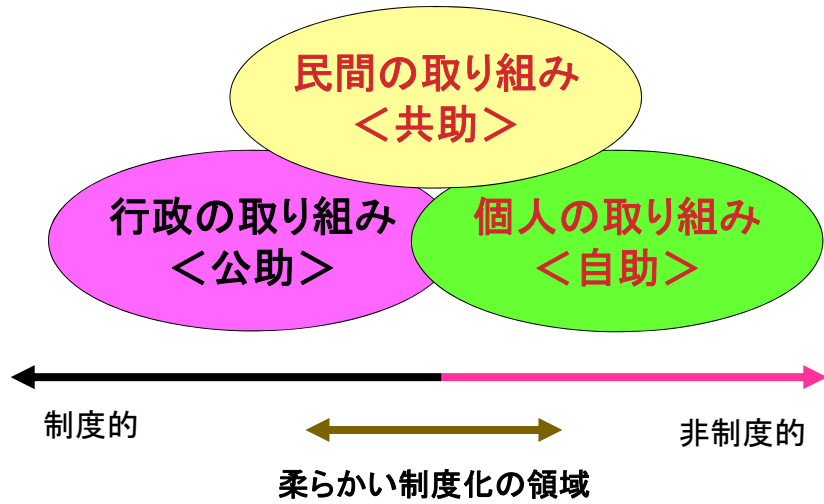
非制度的公共圏(新しい公共)



出典: 日本NPOセンター顧問山岡義典

公共に誰が取り組むのか？

参考: 図3



出典: 日本NPOセンター

NPOと行政との協働領域の概念図

参考: 図4

