

答 申 書

平成28年3月1日

浜松市行政経営諮問会議

浜松市行政経営諮問会議 答申書

目 次

I. 官民連携について……………	1
II. 行政経営計画について……………	9



I 官民連携について

1 背景

官民連携とは、行政だけでなく民間や市民の知恵や力を集めて、地域の課題に取り組む活動を総称した考え方である。世界的には PPP (Public/Private Partnership) と言われ、1980～90 年代の英国において確立された政策であり、ほぼ同時期に、米国、フランス、オーストラリアなど先進各国で取り入れられている。アジアでも韓国が強い法制度のもと推進しているほか、先進国の財政制約から途上国向けの ODA¹（政府開発援助）が乏しくなる中で、東南アジアやアフリカ諸国で経済成長を実現するには、民間資金の活用すなわち PPP の導入が必要と考えられ、実際に進んでいる。単純に官が良いか民が良いかの二分論ではなく、官と民の得意なところを分担し合うことで全体の費用対効果を高める PPP は、今や、各国の政権が交代しても変更されない経済政策の柱とされているのである。

こうした動きは、1990 年代以降の世界的な経済成長の鈍化や財政肥大化の中で行政だけでは対処できないということが背景となっているが、同時に、本来、国や地域の課題は、行政だけでなく民間や市民を含めた多種のステークホルダー²の創意工夫や責任分担によって解決すべきであるという発想に由来するものもある。したがって、単なる民間への丸投げや、民間の自由度がなく価格競争だけをさせるような仕様発注、自治体が外郭団体に限定した委託などは、本来の官民連携の姿とは考えられていない。

上記の考え方は、もちろん日本においても同様である。特に、日本の国と地方を合わせた負債依存度は、OECD³諸国の中で群を抜いて高く、これ以上借金に頼る公共サービスの提供を続けることはできない。一方で、高度成長を経て世界的な豊かさを体験している国民にとって、公共サービスを大幅に削減することは簡単に容認できることではない。また、今後のさらなる少子高齢化を考えると、社会保障支出を大幅に削減することは現実的ではない。「豊かな公共」を維持しつつ「大きな政府」から脱却するためには、官民連携は必然的な流れである。

こうした認識のもと、政府は PPP/PFI⁴のアクションプランを策定し数値目標を立てて推進するとともに、地方公共団体に対して積極的な取り組みを促している。

¹ 先進国の政府が発展途上国に対し、経済の発展や福祉の向上を目的として行う資金援助。

² 企業・行政・NPO 等の利害と行動に直接・間接的な利害関係を有する者を指す。利害関係者。

³ 経済協力開発機構：先進国間の自由な意見交換・情報交換を通じて、経済成長、貿易自由化、途上国支援に貢献することを目的としている。

⁴ プライベート・ファイナンス・イニシアティブ (Private Finance Initiative)：公共施設等の建設、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



2 現状・市の対応

市は、平成 17 年 6 月に、「浜松市戦略的アウトソーシングのためのガイドライン」を策定し、民営化、民間委託等の取り組みを進めてきた。その後、社会経済環境の変化等に対応するとともに、行政サービスの提供は、必ずしも市役所だけが担うものではないという認識のもと、平成 24 年 3 月に、「市民ニーズへの対応」、「最少経費で最大効果」、「職員を中核的業務に専念」を目的として、「民間活力の導入に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」）を策定した。

ガイドラインは、アウトソーシングに限らず、市民協働や新しい公共の考え方を盛り込み、民間活力を導入するための基本的な考え方、導入方法、維持管理方法等をまとめたものである。個々の具体的な取り組みについては、行政経営計画に登載され、進行管理が行われている。また、ガイドラインには、民間活力を導入する業務の選定基準や民間活力を導入する手法、さらに、計画的な進行管理やモニタリングの方法などについても示されている。

ガイドライン等に基づくこれまでの民間活力の導入実績としては、学校給食調理業務、学校用務員業務、ごみ収集業務等の民間委託をはじめ、地区図書館や市営住宅における指定管理者制度の導入などがある。この他、本市初の PFI 手法を活用した「浜松市西部清掃工場・古橋廣之進記念浜松市総合水泳場」の整備をはじめ、平成 30 年度には、静岡県から移管される「西遠流域下水道」において、公共施設等運営権制度（コンセッション）の導入が予定されている。

市は、官民連携事業の一層の推進に向け、内閣府の本年度の調査事業に参画し、PPP に関する案件情報を共有することで、新たな需要の掘り起こしと異業種間の連携強化を図り、ひいては地域振興に寄与することを目的とした浜松市官民連携プラットフォーム⁵の形成など、新しい民間活力導入の仕組み作りを模索・検討している。

3 課題

ガイドラインに示されるフローでは、検討のスタート段階で、民間活力導入により効率的かつ効果的な実施が図られないと判断されれば、検討対象から除外され、さらに、仮に検討対象となっても、公平性、公正性、中立性等に影響を与えると判断される場合も、同様に除外されることとなる。

また、本市では、民間活力導入の一手法である指定管理者制度を平成 18 年 4 月から本格実施しているが、平成 27 年 4 月 1 日現在、制度導入が可能な 545 施設の内、導入は 263 施設（約 48%）にとどまっている。

市が非導入施設とする主な理由は、財政的効果が見込めないことや地域住民が利用することを目的とした小規模施設であることなどである。非導入施設の中には、美術館や博物館、中央図書館などが含まれており、これらについては、何故、指定管理者制度を導入しないのかといった理由が明確に示されていない。

⁵ 官や民、業種の垣根を越えた連携体



このように、民間から見て十分に民間活力が活用できる分野・事業であったとしても、民間活力を導入するかどうかの判断が常に市側（行政側）にあることになる。極論すれば、運用の仕方によっては、全ての事務事業を直営で存続させることも可能となり、最適な事業実施手法の選択肢を自ら狭めていると言わざるを得ない。

また、第2クール答申でも触れたが、民間企業等が提案を検討する場合において、市には民間からの提案や相談を一元的に受け付ける仕組みがなく、行政窓口が多様であることから、民間提案に関する情報の把握が困難となったり、知的財産権保護が不十分になったりするおそれがある。

さらに、民間企業等が提案を行おうにも、これまで基礎的な知識やノウハウを身につける機会を市は十分に提供してこなかったため、民間企業等に十分な情報やノウハウが蓄積されていないことが考えられる。



4 答申

- ◇ 官民連携の推進に当たっては、次に提案する「浜松市 PPP 推進政策パッケージ」について、速やかに具体化を図り、取り組みを進めること。併せて、ガイドラインについても、こうした考え方を盛り込み見直すこと

浜松市 PPP 推進政策パッケージの趣旨

財政健全化と地域経済活性化を同時に進めるためには、民間の知恵と活力を活用することが不可欠である。本市は、政令市の中では類まれな民間主導の経済で発展してきており、この蓄積のうえに PPP の推進を図るべく、次の政策パッケージを提案する。

本パッケージは、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」で明記された PPP の推進政策をいち早く導入するものであり、本市の先見性を示す点で大きな意味がある。

官民連携事業では、提供される公共サービスにおいて達成されるべき目的(性能)を具体的に規定し厳格に求めるとともに、達成の方法(仕様⁶)は民間の自由な発想に委ねることになる。行政は詳細な仕様のチェックではなく、性能の発揮についてモニタリングすることで、行政職員としてのノウハウを維持しつつ、費用対効果の高いガバナンスを実施することができる。

⁶ 仕様とはその公共サービス提供の手段のこと。PPP では、重要なことは手段ではなく目的であり、民間の創意工夫で多様な手段の中から最適のものを選択することができる。と考える。



2 行政側の体制整備

PPP/PFI プラットフォームの設立と並行して、行政側として以下の体制を整備する。

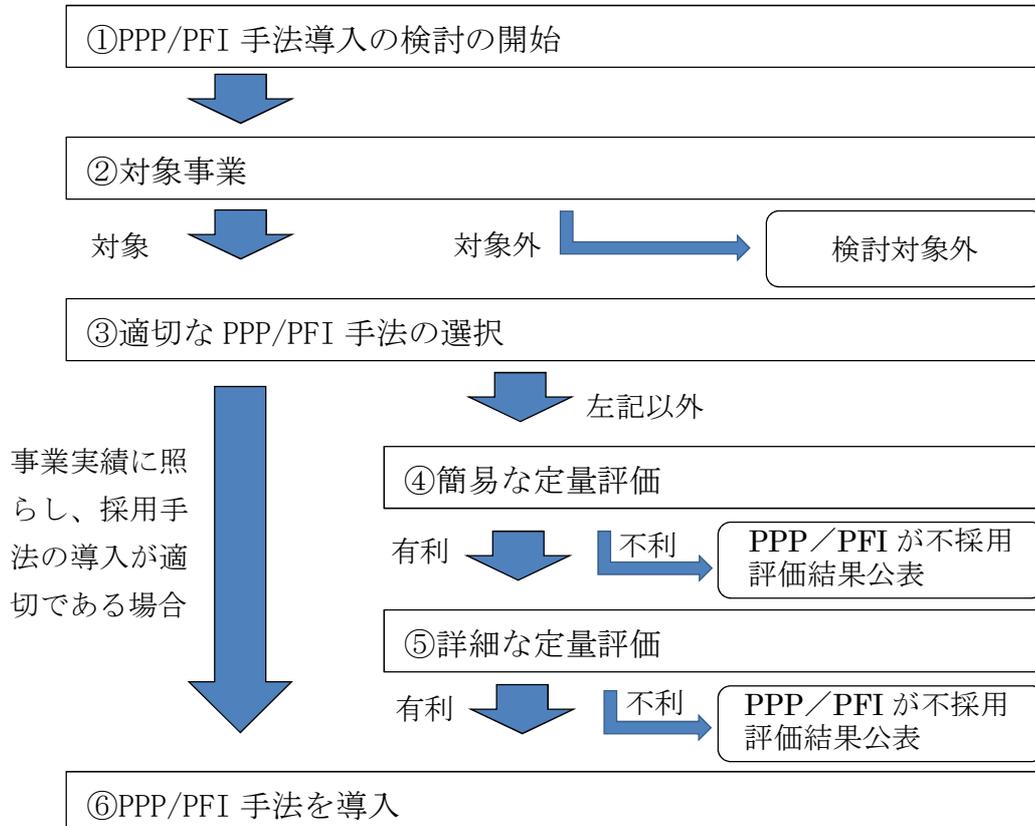
(1) 優先的検討制度の導入

「経済財政運営と改革の基本方針 2015」で明記された「人口 20 万人以上の地方公共団体等において、一定規模以上で民間の資金・ノウハウの活用が効率的・効果的な事業については、多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するよう促す仕組みを構築する」制度⁸（優先的検討）を導入する。

ポイントは以下の通りである。

- ・公共サービス型 PPP の対象となりうる分野においては事業費総額 10 億円以上または単年度事業費 1 億円以上、公共資産活用型 PPP の対象となりうる分野においては事業費の基準を設けることなく可能性を検討することとする。
- ・検討にあたっては、他地域を含めて PPP/PFI の実績のある種類の事業においては定量的な検証を省略するなど極力簡素化するものとする。

検討フロー図



⁸ 「「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」について」で示された制度。（内閣府政策統括官・総務省大臣官房地域力創造審議官）



(2) 民間提案制度の導入・ワンストップ窓口の設置

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（通称 PFI 法）第 6 条に定める民間提案制度もしくは同法によらず他自治体で独自に導入されている提案制度にならい、浜松市版民間提案制度を導入する。

ポイントは以下の通りである。

- ・ 前述ウイッシュリストを活用し、民間提案を受ける分野を一定程度明確化しつつ縦割りに絞り込まないようにする。
- ・ 提案を検討する民間企業は、直接行政に相談できるものとし、そのため行政側にワンストップ窓口を設ける。同窓口は、民間からの提案（事前打診を含む）を受けて、事業担当部署との打ち合わせに同席するなど両者の橋渡しを行う。同窓口は、民間提案制度はもとより、プラットフォームや優先的検討制度の担当部署と一致することが望ましい。
- ・ 民間提案を促すための募集要項を策定し公表する。同要項には、提案対象事業の明示（無制限を含む）、提案期間（常設も含む）、提案（事前打診を含む）を行う際の知的財産権の保護、提案者のインセンティブ等を必ず含むものとする。



3 行政経営諮問会議ウィッシュリスト

(1) 公共施設（建築物）、道路、橋りょう、トンネル等の保全、維持管理、活用を包括的に民間に委託する。

現状は障害が発生した場合に対処する事後保全であり、大きな事故につながる可能性がある。これを日常的な保全、維持管理を行うことで安全性を高める予防保全に変更することが求められている。日常的に人員を割く余裕は行政にはないので、専門的な企業に委託するが、民間としてメリットがあるようにするために多数の物件を包括してスケールメリットを出す必要がある。日常的な保全業務は日常地域にいる地元企業が得意な分野であり、地元企業の競争力を高める格好の機会を提供するものである。

（先行事例：北海道清里町、同大空町、千葉県我孫子市、同流山市）

(2) 公的不動産の活用方法の検討・実行を包括的に民間に委託する。

個別不動産の活用だけでなく、将来的に空き地となる可能性のある市有地すべて（たとえば、築30年以上経過した公共建築物が建っている場所）の情報を開示して、施設の再編、まちづくりを含めた提案を求める。

（先行事例：愛知県西尾市（まちづくりをPFI方式で実施）、兵庫県尼崎市（30年以上経過した公共施設が立地する土地をすべて対象にする。市役所や学校も含む。））



Ⅱ 行政経営計画について

1 これまでの経緯

諮問会議では、行政経営計画の進行管理の評価について継続して審議を行っている。

第1クールでは、現計画（平成27～30年度）の策定期間であったことから、目的に対する諸指標との連動性の弱さなど前計画（平成22～26年度）の課題を踏まえ、取組項目と目的の整合、成果指標・行動指標の見直し及び取組事項数の絞り込みについて、公開審議会や答申を通じて見直しを求めるとともに、併せて、「区の再編」、「総人件費の削減」、「総市債残高の削減」、「公有財産の最適化」、「借地の解消」、「外郭団体の経営健全化」を重要取組事項として位置付け、これらの事項を新たな行政経営計画に盛り込むよう答申した。

市は、全体的な枠組みや仕組み、目的、対象の絞り込み、成果・行動指標の設定等について、諮問会議の検討結果を踏まえた大幅な見直しを図るとともに、上記6項目を含む28件を取組事項として設定した行政経営計画を平成27年3月に策定し、同年4月からスタートさせた。

これに対し、諮問会議としては、第2クールの審議会や答申を通じて、その方向性に関して一定程度の評価をした。

第3クールでは、計画がスタートして半年が経過したことから、上半期における市の進行管理について確認するとともに、主に、前述した六つの重要取組事項について個別に審議を行った。

2 現状、市の対応

市は、平成27年4月からスタートした行政経営計画について、同年9月までの上半期分の進捗状況を同年12月に公表した。その中で市は、28件の取組事項については、年度目標の達成に向け概ね予定どおり進んでいると評価している。

今後、市は、平成28年3月までの年度末評価において、それぞれの指標の実績値を基に定量的な評価と次年度に向けた見直しを実施するとしている。

3 課題

(1) 行政経営計画の進捗管理の評価について

行政経営計画は、計画の基本的な考え方を示した総論と個別の取組内容が記載された取組事項インデックス（実施計画）から成っている。

計画の策定にあたり、前計画時の課題が解決されている筈であったが、実際に策定された取組事項インデックスを確認してみると、「これで本当により効率的で効果的な行政経営に繋がられるのか」といった疑問の余地があると言わざるを得ない。



取組事項については、目的を達成するための成果・行動指標との連動性が弱く、明確で具体的な事業展開が見込まれないものや、そもそもの目的が適当でなかったりするものが見受けられる。

また、一旦は意思決定された計画であっても、単純に指標を達成すれば終わりというわけではない。計画の妥当性は、事業の進捗や環境が変われば常に変化していくものであるため、不断の確認、修正は常に求められるものである。

(2) 区の再編について

市は、平成 23 年 12 月にも一度、区再編の工程表を示した。当時は、区役所の利用状況調査結果の公表、区役所サービスに関する自治会連合会や区協議会との意見交換及び区政だよりの発行については実施したものの、予定したとおりに進まず、区制の今後のあり方の検討には及ばなかった。

このほど市は、新たに工程表（案）を示したが、今回も絵に描いた餅に終わるのではないかと危惧される。市は、同じ轍を踏まないよう前回の反省の上に立って、年度内に確定する工程表に基づき確実かつ速やかに実行しなければならない。

行政は、住民サービスを提供するうえで、常に費用対効果の最も高い組織の仕組みであるべきである。政令市においては、住民窓口機能を区役所が担っていることが一般的である。さらに本市においては、他の政令市よりもはるかに多くの住民窓口機能を有する出先機関を有しており、加えて、これまでも区役所や出先機関の業務分担を大幅に変更してきた経緯があることから、これらの実態や経緯を踏まえて、改めて区役所のあり方を抜本的に見直す必要があると考える。

そのためにも、区の再編を必要としている理由や目的、再編に係るメリット・デメリット及び再編後のサービス提供のあり方について、数値や図表等を用いて市民に分かりやすく示し、全市的な議論に結びつくような機運を醸成する必要がある。

(3) 総人件費の削減について

アウトソーシングにかかる人件費も含めた点においては、総人件費という観点から分かりやすくなったと言える。しかし、職員定数、時間外勤務時間、総人件費等、計画に記載されている行動指標や成果指標は、単なる結果指標に過ぎない。これでは、業務を抜本的に見直すことなく、指標を達成するために、単純に 1 人当たりの仕事量を増やしたり、形式的にアウトソーシングを進めたりすることに繋がるだけである。また、現時点で見込む最終値は、平成 25 年度実績に対し総人件費を 10% 以上削減するという目標を下回っている。

従って、行政経営計画においても、政策から見た事務事業の必要性や効率性など根本的な仕事の枠組みや内容を変えるための検討や取り組みが進んでいるかという視点が求められる。そのためには、計画上の取組事項を「事務事業の見直し」や「時間外勤務の削減」などに細分化し、それぞれの目的、成果指標、行動指標の整合性を図ることが重要であり、それによって、これらの検討や取り組みについての適切な管理・評価に繋がるものと考えられる。



(4) 総市債残高の削減について

将来的な人口減少を考えると、余力のあるうちに財政的にもできるだけスリム化しておく必要がある。その一つとして、総市債残高の削減がある。

本市が発行している「浜松市の財政のすがた～平成 26 年度決算の状況～」によると、平成 26 年度の市税収入に対する市債残高（平成 26 年度普通会計決算）の割合は 2 倍以上（207%）となっており、現実として多額の負債を抱えている状況である。本市の住民 1 人当たりの市債残高は、他の政令指定都市と比較すると最も少ないが、地方公共団体の市債残高については、絶対的な適正水準が無く、単純に数字だけで善し悪しを判断することが困難である。

従って、これまでの削減実績を基に、積極的により高い目標を掲げ、削減を推進していくことが望ましい。

また、市民 1 人当たりの市債残高約 60 万円という今年度の計画値については、それが多いか少ないのか、市民が判断することは難しい。残高の適正水準や削減目標に対する市の考え方を市民に分かりやすく説明する必要がある。

(5) 公有財産の適正化について

総務省は、平成 26 年度から 3 年以内に全国の地方自治体に公共施設等総合管理計画（以下、総合管理計画）の策定を求めている。第 1 クールでは、総合管理計画の策定にあたり、できるだけサービスを維持しつつ負担を最大限減らすために諮問会議が提案する「浜松市モデル」を基本とするよう答申した。市は、諮問会議の答申を受けて、今年度中に計画を策定するよう進めているところである。

計画案の段階ではあるが、市が示した試算によると、長寿命化や RBM（リスクベース・メンテナンス）等の削減の取り組みを実行しても、1 年あたりの改修・更新経費 424 億円に対し、これまでの投資実績額（平成 22～26 年度の年平均）244 億円であり、年間 180 億円（一世帯当たり 5 万 6,000 円）の不足が見込まれていることから、計画以上の取り組みが求められるのは言うまでもない。

計画を確実に実行するために、まずは計画を全庁的に共有する必要がある。現在のところ、全庁的な推進体制として「浜松市資産経営推進会議」が位置付けられているが、分野ごとの明確な削減目標や進捗管理は部局ごと、個別計画ごとに委ねられていることもあり、その機能が十分に果たされているとは言い難い。実効性を高めるために、分野ごとに明確な削減目標を示すとともに、その達成度を日常的に一元管理する体制の整備が必要である。

市は、総合管理計画における成果指標として充足率（1 年あたりの投資実績額/1 年あたりの将来の改修・更新経費試算値）を設定している。しかし、投資額は市の財政運営上の結果でしかなく、主体的な取り組みの削減効果が数字として反映されにくいことから、削減の積み重ねの効果が把握できる分かりやすい指標を設定すべきである。たとえば、ハコモノについては、行政経営計画で仮の数値目標として設定している「何年で何%削減」など、年平均削減率の達成状況で評価する方法もあ



ると考える。

(6) 借地の解消について

市は、行政経営計画期間中に1億円の借地料を削減する目標を立てている。計画の実効性を高めるために、施設等所管課と借地適正化を総括するアセットマネジメント推進課が、削減目標や計画を共有し、密接に連携する中で、取り組みを推進する必要がある。

併せて、総合管理計画と確実に連動させ、借地上の施設で今後も維持すべき施設は市有地（にある施設）に移転する、維持する必要のない施設はできるだけ速やかに廃止し借地を解消するなど、具体的に進める必要がある。

(7) 外郭団体の経営健全化について

外郭団体の経営健全化が必要なことは言うまでもないが、単純に赤字でなければ良いというものではない。団体の経営が黒字であっても、団体の活動自体に意味が無ければ、そもそも事業をやる必要や外郭団体としての存在意義は無いわけである。

今後は、それぞれの団体及び団体の行う事業の必要性、適格性及び効率性を含めた評価が、「外郭団体コミットメント」を通じて、行政経営計画上で表されるべきである。



4 答申

☆ 行政経営計画（取組事項インデックス）について評価を行ったところ、目的、達成指標において、必ずしも適切と判断出来ない例がみられたため、今後は、以下の(1)に留意して進捗管理を行うこと

☆ 個別事項については、以下の(2)～(7)に留意すること

(1) 行政経営計画の進捗管理の評価について

➤ PDCA サイクルを回し、不断の確認や修正を行うこと

計画の妥当性や実効性を高めるために、「何故この事業があるのか、この取り組みがあるのか」という目的の再確認を常に行うとともに、「その目的を達成するための取り組みとして何をすべきか」についても同様に再確認し、そのための適切な行動指標や成果指標として設定する必要がある。

併せて、設定した指標の達成に甘んじることなく、可能な限り指標を上方修正するなど、常により高い目標の達成に向けて取り組むべきである。

(2) 区の再編について

➤ 年度内に確定する「区制度検討に係る工程表」を確実に実行すること

区の再編を必要としている理由や目的、再編に係るメリット・デメリット及び再編後のサービス提供のあり方について、数値や図表等を用いて市民に分かりやすく示し、全市的な議論に結びつくような機運を醸成すべきである。

(3) 総人件費の削減について

➤ 単純なアウトソーシングの推進によらない、仕事の枠組みや内容を変える取り組みに伴う削減を推進すること

行政経営計画においても、単純に結果的な指標で評価するだけでなく、事務事業の廃止に繋がる根本的な仕事の枠組みや内容を変えるための検討や取り組みが進んでいるかという視点が求められる。

併せて、アウトソーシングの推進による職員に蓄積・伝承されたノウハウの喪失に対しても対策を講じる必要がある。

(4) 総市債残高の削減について

➤ 市債残高に対する市の考え方と併せて長期的な削減目標を示すとともに、各年度においては、状況に応じてより高い削減を実現すること

市債残高に対する市の考え方を明らかにするとともに、市民に分かりやすく説明すべきである。



(5) 公有財産の適正化について

- 公共施設等総合管理計画における分野ごと、年度ごとの削減目標を全庁的に共有するとともに、一元的な進捗管理体制を整備すること

分野ごとの明確な削減目標や進捗管理について、部局や個別計画に単に委ねるのではなく、総合管理計画の中で、分野ごとに明確な削減目標を課すとともに、その達成度を一元管理する体制を整備し、計画の実効性を高めること。

併せて、指標として設定されている「充足率」については、市の削減の取り組みの成果が直接的に表されないことから、成果を適切に評価できる指標を設定すべきである。

(6) 借地の解消について

- 施設等所管課とアセットマネジメント推進課が目標や計画を共有化し、密接に連携する中で取り組みを推進すること。併せて、公共施設等総合管理計画との整合性を図ること

施設等所管課と借地適正化を総括するアセットマネジメント推進課が削減の目標や計画を共有し、より密接に連携することにより、削減の取り組みの実効性を高めること。

併せて、取り組みにおいては、総合管理計画との整合性を図ること。

(7) 外郭団体の経営健全化について

- 外郭団体及び団体の行う事業の必要性、適格性及び効率性についても、行政経営計画上で評価出来るようにすること

外郭団体の経営健全化に加え、今後は、それぞれの団体が行う事業の必要性、適格性及び効率性についても、「外郭団体コミットメント」を通じて、行政経営計画において管理・評価できるようにすべきである。

市は、団体に対し、従来通りの団体の事業継続を前提とせず、また、単純にコストカットに終始することなく、事業の必要性に応じた支援や支出を行うべきである。



浜松市行政経営諮問会議

〒430-8652 浜松市中区元城町 103-2

電話 053-457-2897、ファックス 050-3730-1867

Eメール shimonkaigi@city.hamamatsu.shizuoka.jp