新たなる都市経営への挑戦

ーアメリカ サンディ・スプリングス市等からの報告-

首都大学東京都市環境学部客員教授 山 本 康 友

現在の日本の地方自治体は、財政上の危機、公共施設等の一斉老朽化、人口減少や生産年齢人口の大幅な低下など、各自治体運営の不安が現実のものとなってきている。アメリカのサンディ・スプリングス市、ジョーンズ・クリーク市では、新たな都市経営が行われ始めている。包括委託により直営業務で雇用する人員を極限まで絞り、民間に一定の権限と責任を与えて、市全体や部門ごとへの経営を委ねる考えである。日本の自治体に参考になるような、チェック機能と住民の関与の仕組み、柔軟な組織体制など数多くのことが行われている。また、一度、行われたことであっても、再度、検討して仕組みを見直していることなどから、日本の硬直化した自治体のあり方が問われている制度となっている。

日本でも、従来型の公共サービス提供自治体と、公共サービス提供の先進自治体と呼ばれる自治体とのサービス提供の差が広がり、都市間での格差が生じつつある時代になってきている。このことは、今後の住民負担と公共サービスのあり方を、どこまで住民本位に行えるかであり、自治体存続の分かれ目とも言える。

はじめに

現在の日本の地方自治体では、財政上の危機が叫ばれ始めている。高度経済成長の時代に整備された公共施設等が一斉老朽化を迎え始め、また少子高齢化の時代を迎え高齢者への医療や介護関係費用の増大が懸念されている。国立社会保障・人口問題研究所の推定によると、生産年齢人口は2040年には約70%まで低下するとされており、各自治体では財政面の不安が現実のものとなってきている。

このような状況の下、アメリカで行われ始めている新しい地方自治体のあり方が話題となっている。その都市とは、サンディ・スプリングス市である。今回、公益財団法人日本都市センターの調査¹で、サンディ・スプリングス市とジョーンズ・クリーク市へ訪問し、得られた知見を報告する。

¹ 2014年2月24日から3月2日にかけて、公益財団法人日本都市センターとともにアトランタ市及びその周辺自治体を訪問し、調査を行った。

1 新しい都市の誕生

アメリカ国内では十分な公共サービスが提供されないことに対する住民の不満が高まっていた。特に富裕層の住民が地方自治体のあり方を変えようとしてきた経緯があり、サンディ・スプリングス地域もそのような地域である。市の誕生以前は、フルトン郡に属し、公共サービスは郡から提供されていたが、道路の補修や混雑緩和などの対応が悪く、比較的富裕層の多いサンディ・スプリングス地域の住民からは、納める税金が十分に公共サービスに活かされていないことへの不満が出ていた。

そのため、後に初代の市長を務めることになるエヴァ・ガランボス博士を中心とした地域住民が30年以上に渡って、公共サービスの向上に取り組んできた。市として独立することを求め、その運動の結果、2005年に現在のサンディ・スプリングス市が誕生した。住民サービスを第一に考えた、新しい公民連携方式の自治体の誕生であった。

新たな市の設立には多くの反対意見もあったが、住民の強い願いによって、州議会や地域住民の投票を経て、サンディ・スプリングス市の設立が正式に認められた。

しかし、市の発足にはまだ大きな課題があった。それは、市の設立が認められてから新たな市として公共サービスの提供を始めなければならない設立日までの移行期間が半年間であったことである。当然ながら、新しい市であるため職員もおらず、暫定的なタスクフォース(特定の課題を達成するために一時的に設置される組織形態)を作り、市設立の準備を進めた。正式な市として認められていないため、タスクフォースには予算や契約締結の権限がなく、市の職員を雇用することすらできなかった。他の自治体への委託、具体的には、フルトン郡政府にサービス提供を依頼することは、これまでのサービス提供への不満により市設立に至った経緯を考えると、あり得ない選択であった。

そこで考えられたのが、民間への包括的な業務委託であった。タスクフォースは多くの 民間企業にアプローチを行い、アンケートやヒアリングを実施した。しかし、タスクフォースには予算や契約権限がないため、民間企業に対し、設立予定日までに庁舎となる施設の 賃貸契約や什器類の調達、人材の確保を行うなど、すべてのことが求められた。

この新しい取組みに対し複数の企業が関心を示し、プロポーザル審査の結果、CH2M HILL 社が選定された。市が発足した同日(2005年12月1日)に、サンディ・スプリングス市と CH2M HILL 社において契約が締結された。

2 サンディ・スプリングス市の構成と仕組み

サンディ・スプリングス市の所在地はアトランタ都市圏にあり、夜間人口は2012年で約10万人、多くの企業を誘致したことで、昼間人口は約20万人に達している。

市は、市長・市議会と、市の行政部門を担うシティマネージャー以下の少数の職員で構成される。PPP (public private partnership: 公民連携) で提供するサービスモデルで、

68 都市とガバナンス Vol. 22

警察、消防以外のすべての市の業務が対象である。市の年間予算は、現在、1億7,830万ドル(約181億円)であり、投資のための予算も含まれている。

市議会は、市長と6人の市会議員で構成されており、市長は市の区域全体から、市会議 員は各地区の代表として選出される。市の計画は、市長と市議会の協議で決める。市の予 算は、シティマネージャーが提案し、市議会が承認する。なお、アトランタ市は、日本と 同じように、市長が予算提案を行っている。

市の計画は、次のようなプログラムで決定される。市民の要望を受けて、議会が政策における優先事項を設定する。その優先事項に基づき予算編成を行い、議会が採択する。予算に沿った計画を実施し、市民がその成果を判断し、新たな要望として次の施策にフィールドバックされる。

市議会が設定する優先事項は、安全の確保、快適な交通路の提供、市民の憩いと文化の 推進、自然保護、街としての景観、開発への関与、経済発展などであり、市民サービスの 提供が第1に考えられている。

市の予算編成のプロセスは次のとおりである。年次ごとのプロジェクトを予算の範囲で 実施するため、シティマネージャーとアシスタント・シティマネージャーは、財務部門の 担当者であるファイナンス・ディレクターを含めたスタッフからのヒアリングを毎年4月 に実施する。このヒアリングを基に作成した予算案を市議会に提案する。その後、複数回 のパブリックヒアリング(昨年は4回)を行い、市民から意見聴取を行う。ヒアリングを 踏まえ、6月末の市議会で決定する。7月からその予算に基づいた計画が実施される。

2014年度の予算編成スケジュールでは、3月から4月にかけて、部署ヒアリングとファイナンスレビューを行った後、上層部と市長とのレビューと2度の予算ワークショップを実施した上で、予算案を市議会にプレゼンテーションする。その後、予算についてのパブリックヒアリングを数回行い、最終案をまとめ、市議会で採択される(表1参照)。

表 1 2014年における予算策定日程

2014 年予算カレンダー

| 3月~4月 | 部署ヒアリング/ファイナンスレビュー |
|-------|--------------------------|
| 4月~5月 | シニアマネジャー/市長段階のレビュー |
| 4月30日 | 第1回予算ワークショップ |
| 5月7日 | 第2回予算ワークショップ |
| 5月21日 | 市議会予算案プレゼンテーション |
| 6月4日 | 第1回予算についてのパブリックヒアリング及び議論 |
| 6月18日 | 最終パブリックヒアリング、市議会での採択 |

出典:サンディ・スプリングス市提供資料を基に筆者作成

市の事業は、公公連携、公共非営利団体連携、PPP(公民連携)により実施されているが、 PPPが主な実施の方法である。市職員9名と総合公共サービスの請負業者が連携して市民 にサービスを提供している。総合公共サービス請負業者は、優先事項に基づき、公共事業、 金融・情報サービス、コールセンターなどの責任を負っている(表2参照)。

表 2 サンディ・スプリングス市の役割分担表 ママネジメント シティマネージャー、政策立案、補助金管理、人事等 法務

| シティマネジメント | シティマネージャー、政策立案、補助金管理、人事等 | 法務 |
|-------------|---------------------------|----------------------|
| 公共安全 | 警察、消防 | 911対応、救急医療サービス |
| 財務 | 徵収、物品調達、会計、予算案作成支援、人事配置支援 | |
| 情報サービス | ITインフラ整備、ITサポート、GIS | |
| 広報広聴 | 広報広聴、報道対応、年次報告作成 | |
| 市裁判所 | 裁判所運営 | 法律事務、保護観察対応 |
| コールセンター | | |
| 交通サービス | 道路設計(橋梁含む)、交通管制、交通量調査、 | 信号管理、標識管理等 |
| 交通計画 | 基本計画、実施計画、道路整備関連(用地調整等) | |
| 下水道(雨水含む)管理 | 設計・施工、プロジェクト管理、法規制指導下 | 水道メンテナンス |
| 道路サービス | 道路マネジメント、道路工事調整、 | 道路・橋梁メンテナンス、 緊急対応 |
| 公共施設改善 | PM、CM、契約順守、公共建物メンテナンス | |
| 地域活動/公園 | 地域活動企画、公園開発·設計 | 公園メンテナンス |
| 地域計画・ゾーニング | ゾーニング計画、許認可、総合計画、経済的発展計画 | |
| 建築·開発許可 | 建築許可、開発許可、建物検査、開発管理計画 | |
| 法令執行 | | |

| 市が実施 |
|----------|
| 独立した契約業務 |
| 単体の契約業務 |
| 包括的な委託業務 |
| 下請け契約 |

出典:サンディ・スプリングス市提供資料を基に筆者作成

なお、警察・消防については、市が直接運営し、約200名の職員を雇用している。委託 請負業者の人員を加えると、総人数は450名である。この人員でも要員数の半分くらいで あり、最新技術の導入などで補っている。

また、消防活動は、近隣の自治体同士で相互にサポートする仕組みになっている。緊急時対応は、ジョーンズ・クリーク市と協力し、2008年からチャットコムと呼ばれる仕組みで 911番 (日本の 110番に相当する)の緊急体制を構築している。以前は、フルトン郡が

70 都市とガバナンス Vol. 22

緊急対応をしていたが、連絡から救急車の出動まで、10分近くかかる体制であった。新しい緊急体制では、911番に連絡すると、10秒以内で応答があり、1分後には出動命令が出される。この仕組みの負担は、電話回線(携帯を含む)ごとの支払いで賄われている。

警察・消防以外の市の職員はシティマネージャーなどの総数9名であり、それ以外はすべて民間委託されている。委託先の従業員は、常勤と非常勤に分かれる。なお、シティマネージャーは、市長と市議会から雇用されており、市長も市議会議員も非常勤である。

3 PPP 契約

市の設立時の試算では、人口 10 万人程度の自治体を運営するためには、人件費等も含めて約 5,000 万ドルがかかるとしていたが、選定された CH2M HILL 社との契約額は、当初は 2,900 万ドル、税収減に伴う契約の見直し交渉などを経て、最終年度は 2,400 万ドルになった。

2009年の再契約の際同じ業者との契約更新も選択肢にあったが、その他の業者を広く検討することにした。しかし、再入札ではなく、いくつかの仕事に対して、提案書を出してもらい評価する仕組みを採った。このため再入札のための予算提案など、調達プロセスを最初から行わずに済んだ。

提案期間として18ヵ月間を設け、契約要件を達成するための責任、スピードある応答性、サービスコストの透明性、高品質なサービス提供の継続性、能力、競争性によるコスト削減を最重要課題とした。課題に基づく資料を提出させ、その内容を評価した。評価項目は、①サービスを提供できる能力や方法が可能であるか、②企業の過去と現在の経験からの信頼性、③サービス内容と費用についての最良なものの提示の3つである。

評価項目ごとにチーム編成を行い、①については、要求されているプロジェクトを実際に実施できる能力があるか否かの見極め、②については、対象プロジェクトを比較検証するために、過去・現在の企業状態を確認するチーム、つまり、応募してきた業者と以前に取引していた人たちに連絡を取り、ヒアリングを行っての検証、③については、実施するサービスと対比して、見合ったレベルでのコスト提案がされているかの評価を、別々のチームで行った。

現在は、市役所の運営業務を7つに分けて、CH2M HILL 社が行っていたサービス業務を5社の業者で分担して運営している。その結果、品質の低下もなく、これまで以上のサービス内容を、従来コスト以下の約1,700万ドルで契約した。さらに、最大の効果は、アメリカの自治体を悩ませている職員の退職金、年金負担、医療費負担の軽減である。現在、市を運営している職員はわずか9名であり、それ以外の市役所内で働いている職員については、それぞれの所属する企業が年金などを負担している。

契約形態についても、従来は、全契約期間中に定義された作業量、年間契約額、契約に

基づくサービス価値の維持が固定されていたが、現在は、契約初年度の作業量と比較し、 サービス内容での賃金変動が行え、契約中でも競争性を維持し、最初の契約以上のサービ スの確保を行うことができるようになったことである。

また、新規業務が発生した場合は、従来は CH2M HILL 社のみとの契約変更交渉が要求 されていたが、現在は要件や作業量に合わせてサービス項目を追加できる仕組みとなって いる。つまり、サービス項目の追加があっても費用負担が発生しないよう臨機応変に対応 できる。これは、常に競争相手が存在するためにできたとも言える。

現在契約している業者のうち、サービス内容については、CH2M HILL社と競合する企業もあるが、IT に関しては IT 専門業者であり、専門職員を新たに雇用するのではなく、その企業に従来から在籍している社員を派遣してくれるため、より良いサービス内容となっている。更には、自治体では一般的に雇用が難しい高度な専門性、経験を持つ人材であっても、必要ならば、関連企業から派遣してもらうことができる。実際、橋の設計時に、高度な専門性を持つ技術者を一時的に派遣してもらった。また、広報では、グラフッィクデザイナーに関わってもらうことで、市民にわかり易く表現することができた(表3参照)。2014年冬の大雪では、一時的に除雪機を提供してもらうことで迅速に対応できた。人材だけでなく資機材も必要な期間に利用することが可能である。

今後は、契約形態をもっと細かくし、専門業者ごとに分けた上で発注するようになると 考えられている。これまでは下請け事業者への直接的な関与は難しかったが、今後は運営 サービスに直接関与ができるので、更なるサービスの向上を望めると考えられている。

民間企業では、その時々の需要に応じた人材の配置が可能であり、また市も市役所職員として働く民間企業の社員に対して、最高の勤務対応を求めることができる。少しでも勤務態度や対応が悪ければ、企業に対して配置している社員の変更を求めることができる。契約によって、市の運営業務が最高の状態にあれば良いのであるから、繁忙期にあわせた人員配置が可能である。年間を通しても、季節ごとでも可能であり、月間でも月初めと月末の人員変更が可能である。同様に、週間でも、場合によっては、一日の間でも、同じ人が朝夕と昼に異なる仕事を行うことも可能となる。CH2M HILL社との契約時には、後述するジョーンズ・クリーク市なども同社と契約していたため、複数自治体間で人材、資機材を流動的に活用できた。

また、業務契約については、1年ごとに見直しを行い、年ごとに業績評価を行っている。 この評価は3チーム(1チーム3名で、市の直接の職員と評価される以外の別の請負者で の構成)で行い、セキュリティに十分に配慮している。

その結果、CH2M HILL 社が雇用した下請け事業者の75%が、新規に受託した企業と再契約を結んだ。市の経緯を理解している企業であったので、仕事の継続性が保たれた。

表 3 現在の受託企業

| 現在の受託企業 | | 当初の受託企業 | 現在の受託企業 |
|---------|-------------|------------|-----------------|
| 財務 | | | ST Services 社 |
| 情報サービス | | | InterDev 社 |
| コールセンター | | | Faneuil 社 |
| 市裁判所 | | | Jacobs 社 |
| 地域活動/公園 | | | |
| 広報広聴 | | | |
| | 地域計画・ゾーニング | CH2M Hill社 | Collaborative 社 |
| 地域開発 | 建築・開発許可 | | |
| | 法令執行 | | |
| | 交通サービス | | URS 社 |
| 公共事業 | 交通計画 | | |
| | 下水道(雨水含む)管理 | | |
| | 道路サービス | | |
| | 公共施設改善 | | |

出典:サンディ・スプリングス市提供資料を基に筆者作成

4 ジョーンズ・クリーク市の場合

サンディ・スプリングス市に続いて、1年後の2006年12月1日、ジョーンズ・クリーク市が発足した。発足当初は、新しい市であったため、市の業務のほとんどは、サンディ・スプリングス市と同じCH2M HILL社へ委託した。また、発足当時の人口は、4万2,000人ほどであったが、現在は、8万2,000人を数えるまでになった。これは、短期間で開発を積極的に進めた結果である。

サンディ·スプリングス市以降、新たに独立した市は6都市あり、そのうちの1市である。 最初の仕事は、市の境界線を定めることであった。そして、サンディ・スプリングス市の 取組みを参考にして立ち上げを行った。

最初の委託業務は、2社、3社と行うには時間がかかるため、1社と決めた。135社に招請を行い、7社が対応し、そのすべてを評価し、最終的に3社に絞った。ジョージア州政府から委託されたコミッションに確認してもらった後に、3社によるプレゼンを行い、うち1社に決定した。結果、サンディ・スプリングス市の仕事を請け負った CH2M HILL社になった。今となっては笑い話であるが、当時、CH2M HILL社は、サンディ・スプリングス市へ行く時と、ジョーンズ・クリーク市へ来る時で、車に専用の磁石付の市の名称サインを貼り換えながら仕事をしていたようであるが、集積のメリットは確かにあった。期間が限定される中で、民間のエキスパートを雇用することは、その後の仕事を約束できな

いこと、アメリカ特有の年金問題から、難しいのが実情である。ジョーンズ・クリーク市の場合は、委託した業者がテキサス州から最も優れた交通関係の技術者を呼んで来たことで、短期間で民営化を実現した。

次の大きな決断は、コールセンターを委託したことである。このコールセンターは、前述のとおり、サンディ・スプリングス市等との共同実施で行った。民営化することにより、市民にとって優れたオペレーターの確保が可能になった。

公共サービスを提供している機関での最大の問題は離職率である。公務員として採用すると、例えば、交換手であれば交換手のままの職に固定されるため、離職率が高まる。しかし、民営化されることで、能力の高い人たちを交換手から管理職まで登用することができ、離職を思い留まらせる結果となっている。その場合、公務員では、仮に昇格させるにしても同じ職場内になることが多いが、民営化されることで、他の部署で昇格することが多くなり、その人のステップアップに繋がっている。さらに、昇格異動すると元の地位のポストが空き、異動が促進できるなどの流動性が高まる。そのため、離職率が減る循環になっている。

発足後1年目の終わりには、市の直接雇用職員は10名で、それ以外の80名のスタッフがCH2M HILL社の従業員であった。現在は、人口1,000人に対して3.03人である。人口5万人以上の標準的な職員数は10.5人であり、民営化に加え、組織の効率的かつ柔軟な編成、最新技術の導入などの結果である。

民営化を検証し、予算科目ごとに分析し、市の直接雇用が良いのか、民営化の方が良いのか判断している。市の職員にすると、固定的な給料と福利厚生の負担が生じるが、機能的にどちらに柔軟性があるのか、また予算上可能なのかという視点で行っている。例えば、朝夕の交通状況下での自動車故障などのトラブル防止に直接的に対応し、昼はまったく別の建物塗装や修理などの柔軟に取り組める業務であるか、または交通管制などの専門家を呼ばなくてはいけない業務であるかで、直接雇用か包括委託かの判断を行っている。

交通管制は、専門家が必要であるため、包括委託で実施している。道路周辺の天候、気温と交通の流れを見ながら交通渋滞を極力なくすために、信号機の管理とともに、州や隣接自治体と協力した信号管制、交通量の変動に合わせた最適な信号設定を行っている。また、救急車や消防車が来たことを認識して青信号に変化させる仕組みを構築している。このような専門家は、必ずしもすべてが公務員を希望するかというと、そうでもない。極めて能力の高い人材は、スキルアップのために民間に残る傾向が強いため、包括委託が適している。

市職員と民営化の両立の結果、現在のジョーンズ・クリーク市は、人口8万2,000人で、2013年度の予算は4,700万ドル、人口1人当たり約570ドルであるが、隣接自治体のアルファレッタ市は人口6万2,000人、予算は8,300万ドル、人口1人当たり約1,340ドルであり、ロー

74 都市とガバナンス Vol. 22

ズウェル市は人口 9 万 3,000 人、予算は 1 億 500 万ドル、人口 1 人当たり約 1,130 ドルである。

ジョーンズ・クリーク市は、1人当たりの予算では、隣接自治体のおよそ半分程度となっている。すべてではないが、隣接自治体では多くの部分が人件費に費やされている状況である。これに対して、ジョーンズ・クリーク市は、大手企業にいる専門家の活用、最新技術の導入、それに伴うコストメリット、柔軟な雇用体制によって低コストが実現されている。例えば、橋梁設計における専門家の活用、大雪への除雪車による整備などがあげられる。その後、ジョーンズ・クリーク市は検討の結果、包括委託契約でなくても可能な財務や

その後、ジョーンズ・クリーク市は検討の結果、包括委託契約でなくても可能な財務や 税務部門は、市の職員が行う直営体制となった。また、包括委託を行う場合は、契約で、 ペナルティとボーナスを併用した仕組みを採っている。与えられた職務を順守できなけれ ばペナルティがある。逆に期間内以前の早い段階での完成や予算順守率のアップ、工作数、 作業時間、残業の発生具合、委託職員の退職・休暇での補充体制の充実度合などによっては、 インセンティブが与えられる仕組みになっている。

多少は、市の体制も変化はしているが、現在のところも満足していることから、包括委託先は CH2M HILL 社に継続となっている。

おわりに

2つの新しくできた市の調査によって、アメリカの地方自治の実態に迫ることができた。なぜ、ここまでアメリカの自治体は公共サービスの担い手を多様に選択でき得るのか。アメリカの地方自治体制の柔軟性だけでなく、公民の人材移動の流動性もあげられるが、それだけではないはずである。それは、住民の公共への不満がエスカレートした結果とも言える。そのための知恵であり工夫であると感じる。

市の業務のほとんどを包括委託しても、従来の直接的な雇用に比べ何ら変わらないどころか、逆に、順調に行っているようであり、コストメリットも高くなっている。また、包括委託から直接雇用に戻したり、包括委託も仕事の流れとともに、分離したりと、大変柔軟性のある仕組みとなっている。

ただ2市の場合、富裕層を中心に新しい自治体をつくったこともあり、残された自治体(この場合、フルトン郡の住民)にとっては、公共サービスの低下を招いており、このこと自体が住民同士の格差を一層助長している。従来の公共サービスの独占的な引き受け手であった自治体にとって厳しい結果となっている。

どちらにしても、アメリカでの実例を参考にし、今後の日本で自治体のあり方を考えなくてはいけない時期に来ていることは間違いない。現在の財政危機、公共施設等の老朽化と一斉更新、団塊世代のリタイア、人口減少と人口構成の変化を迎えているのに、まったく旧態依然のままの自治体が数多くある。一方、先進自治体と呼ばれる自治体の改革度は

大きく進展している。直営業務と委託業務の再整理、委託先の選択、民間からの提案の受け入れなどが行われ、さらに、広域での連合都市形成を行い、業務を自治体相互間の契約で請け負う制度も浸透しつつある。既存の自治体では、多くの職員を抱え、多くの資産が保有されているからこそ、工夫と知恵の時代になったと言っても過言ではない。

まさに、日本でも、都市間での格差が生じつつある時代になってきている。今後は、住 民負担と公共サービスのあり方を、どこまで住民本位の考えに徹し切れるかが、自治体に とっての生き残れの分かれ目とも言える。

参考文献

難波悠「変貌する市役所包括民営化米・ジョージア州サンディ・スプリングス市の取組」 地方財務 714 号、2013 年、16-26 頁

JOHNS CREEK 市 Annual Report、2011年、2012年