

政令指定都市の事業評価 —経済性、効率性、有効性の視点による—

1 政令指定都市にみる事業評価のねらい

この公共サービスは税で賄うべきなのか？ 税で賄うとした場合、官で担う方がよいのか、民で担う方がよいのか？ 民で担うとしても、営利目的の企業なのか？ NPOなのか？ 特殊法人なのか？——税を有効に使うには絶えずこの3段階の問答が必要である。税金の使用だから官が担うという必然性は無い。経済性、効率性、有効性の実現にはどの事業形態が最適なのかを行政も市民も絶えず問い続けなければならない。

本研究は、これらの問いに対する判断材料としての「行政事業効率性・有効性評価」の手法を開発することを目的としてなされた。今後、この手法を敷衍して広い分野で自治体経營業績の評価がなされることを期待するものである。

2 ゴミ収集処理事業の評価

(1) ゴミ収集処理事業の評価の意義と方法

ゴミ収集処理事業は、市民の日々の生活に直結し、地域社会の衛生環境を向上させる基礎的な事業である。同時に、その排出量や処理方法は地球規模での環境や資源利用のあり方にも影響する。しかも多額の税金によって運営されている公共サービスである。個々の市民が行政と共にそのあり方を考え、取組まなければならない重要な課題である。

そこで、ゴミ収集処理事業の評価に関して、効率面、環境面、サービス面の3つの視点で評価することを試みた。

効率面

いかに低コストで効率的に業務を遂行するかは納税者にとっては重要な関心事である。

ここでは効率性を示す指標として、人口一人当たり処理及び維持管理費用（＝人件費＋処理費＋車両購入費＋委託費＋処理費その他）を用いる。

環境面

排出量で比較することが適当だと思われる。自治体により取り組みに違いがあるので比較評価の対象とした。

サービス面

外形的なもの、提供されるサービスのメニューとかサービスの量をとらえて評価する方法を用いる。まず、収集の方式と頻度とがリサイクル率と重労働負担軽減に最も影響すると仮定した。収集方式には、戸別収集方式とステーション（地域ごとに特定場所に集積）収集方式がある。戸別収集方式（名古屋市、大阪市、福岡市）の方が市民にとっては楽であるが、コスト増の要因となる。ステーションまで運ぶのは重労働であり、ステーションそばの住民にとっては不快でもある。ここでは戸別収集方式に高い得点を与えることとする。他に付帯サービスとして、高齢者や障害者に対するゴミ出しの支援があるかどうか、輪番制の場合、都市には夫婦共働き世帯が多いことからゴミ収集後の片付け

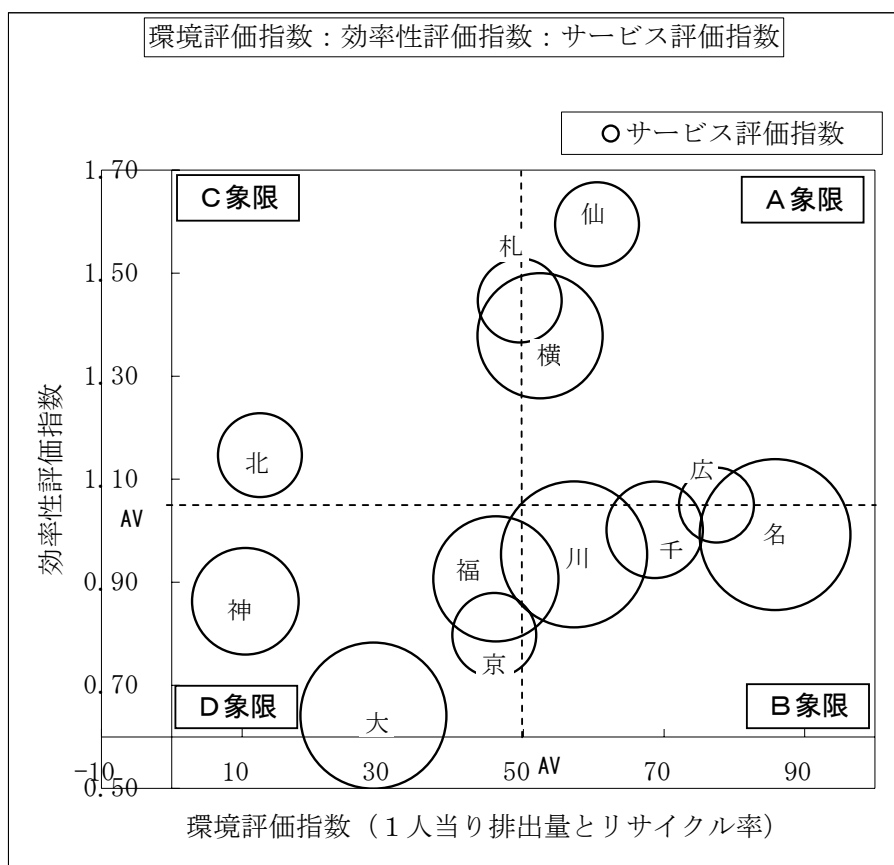
や清掃を行うようなサービスがあるかどうか、前処理としてのカラス対策を挙げた。

(2) ゴミ処理事業の評価を市民が判断できるようにわかりやすい可視的表示

効率面、環境面、サービス面という3つの評価を考えた場合、それらが、互いにトレードオフの関係に立つ場合があることがわかる。当研究会は、3つの評価面を指数化し、各市がこれら3つの評価軸のどこに位置するのかを可視的表現によりわかりやすく示し、議論の素材を提供することを目指した。

図は、左右軸が環境評価指数を示し、右へ行くほど環境に配慮された都市であると考えられる。上下軸は効率性評価指数を示す。上へいくほど、効率的にゴミの収集処理がなされていることを表す。各市の円の大きさは、サービス評価指数をあらわす。円が大きければ提供されるサービスのメニューや量が多いことを示す。

図1 環境面・効率性・サービス面の3軸評価をわかりやすく可視的に表示



大：大阪市 京：京都市 神：神戸市 福：福岡市 北：北九州市
 川：川崎市 千：千葉市 広：広島市 名：名古屋市 横：横浜市
 札：札幌市 仙：仙台市

この図で、当該都市が右上A象限に位置しかつ円が大きければ、環境面・効率面・サー

ビス面の全てで評価が高いという優れた市であることになる。

他方で、B象限とC象限は、効率面を重視するか環境面を重視するかを、それぞれの自治体（ならびに住民）が選択しているとも考え得る。

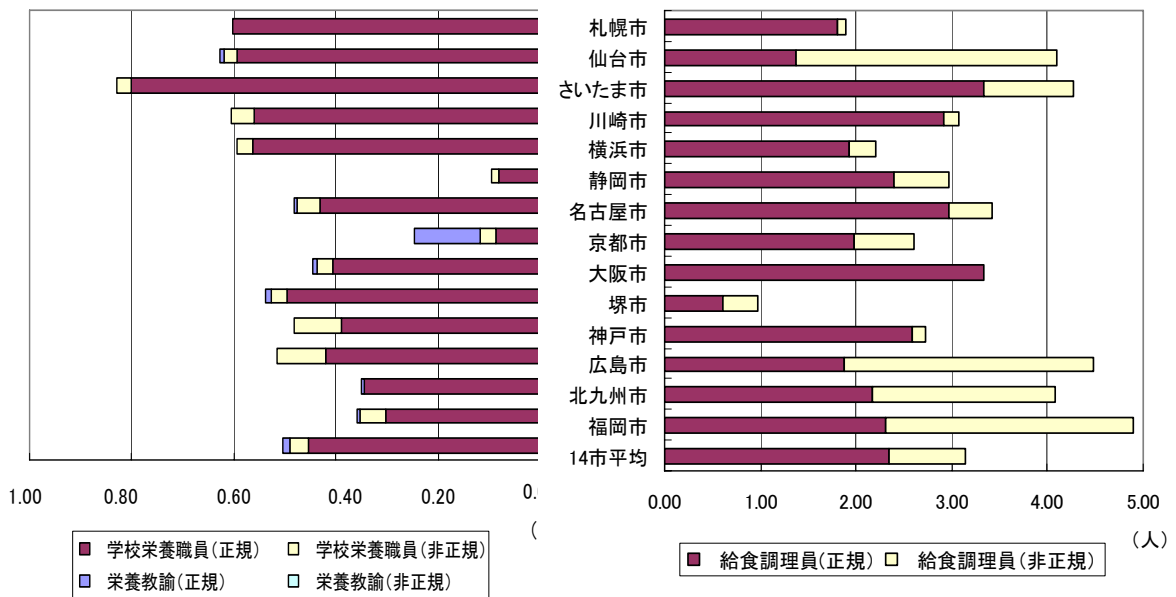
ところが、D象限の自治体は効率面も環境面も悪いという、望ましくない自治体ということになる。ここに位置する大阪市、神戸市、京都市については別途の詳細な分析が必要であろう。マスメディアでも指摘されるように職員による直営方式のデメリットがあらわれているケースかもしれない。大阪市の場合はサービス評価指数で名古屋市と同等であるにも拘わらず、効率性でも環境面でも名古屋市より劣っている原因は何なのか、分析する必要がある。

3 小学校給食事業の評価

(1) 経済性評価・効率性評価

給食事業に係わる1校当たり職員数について、主な政令市と、京・阪・神・堺・千葉を除く14市平均とを比較する（図2）。

図2 14市の1校当たり栄養教職員数及び給食調理員数



1校当たり職員数のうち給食調理員を見ると、大阪市は3.4人と多く、しかも全員が正規職員となっている。以下、神戸市が2.8人で給食調理員の約95%が正規職員、京都市は2.7人で約75%が正規職員である。関西3政令市の給食調理職員が正規職員に偏っていることが明らかである。次に、1校当たりの栄養教職員数をみると、給食調理員とは逆に総数では3政令市ともに14市平均を下回っている。大阪市と神戸市は栄養教諭をほとんど配置していない。これに対して、京都市は正規の栄養教職員の配置は14市平均を大きく下回

るレベルでしか配置していないが、正規の栄養教諭は14市平均を大きく上回って配置している。

なお、同じ関西地区でも堺市では給食調理員の外部委託が進められた結果、給食調理員の1校当たり正規職員が1.0人と14市平均を大幅に下回っており、京・阪・神3市と比較して行革努力がなされていることがうかがえる。

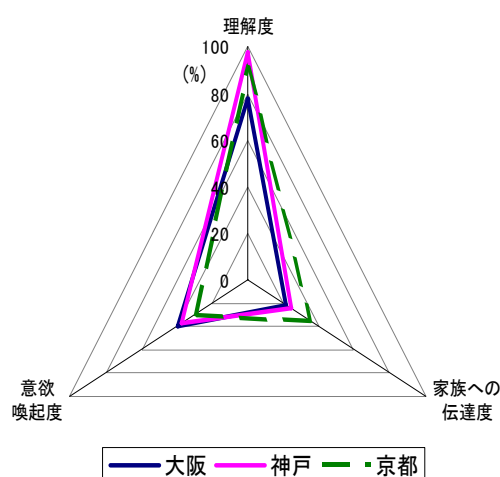
(2) 小学校給食事業の成果評価

小学校給食(以下「給食」)については、食材の安全管理や食物アレルギー対応、外部委託など事業の合理化といった点に加え、今日では、食育実践の場、食に関する指導の機会の一つとして、そのあり方に大きな関心が寄せられている。

本研究では供給側の行政担当者向けと需要側の児童向けの二通りのアンケート調査を設計した。食に関する指導について、まず効率性評価の観点から、栄養教職員と給食調理員のそれぞれ1校当たり職員数をアウトプット(効率性)に関わる指標として取り上げた。次に有効性評価の観点から、児童へのアンケート調査を用いて、指導内容への理解度、家族への伝達度などを新たなアウトカム(有効性)指標として算出した。

次に、需要側について、今回の児童向けアンケート調査に対する、堺市を除く京阪神3市の小学校の回答をもとに、まず給食そのものについての満足度を、次に「食に関する指導」のアウトカム指標として、①理解度、②家族への伝達度、③意欲喚起度をそれぞれ設定し、小学校ごとに全回答の得点累計が満点に占める比率を比較した。

図3 小学校児童への「食に関する指導」の有効性評価



その結果、給食の満足度は3小学校でほとんど差が見られなかった。各校の給食内容が異なるため単純比較はできないが、満足度が同じならば、給食サービスはより効率的に供給されることが望ましい。第二に、「食に関する指導」の有効性指標とした3項目を同様に

比較した(図3)ところ、3市とも「食に関する指導」に対する児童の理解度は高いものの、家族への伝達度やさらなる学習内容への意欲喚起度は低い状況にあることがうかがえる。

(3) 多面的パートナーシップと不断の評価を

今回の調査からは、政令市の給食事業におけるパートナーシップが、単なる外部委託などの官民関係だけでなく、例えば京都市での保護者の参画による委員会方式など、受益者である市民との協働も制度化して行われている事例が見られた。

「食」は優れて地域特性の発揮される分野でもある。各市がそれぞれの風土や地域資源を活かしながら、こうした市民参加を伴うパートナーシップ・協働を伸展させ、3Eの観点から給食事業を不断に評価して事業の合理化を図ることにより生み出した人的・物的資源を、給食事業へ一層効果的に配置、配分することが期待される。

3 政令市の協働・パートナーシップ事業の評価

(1) 大阪市、京都市、神戸市の「官民協働」体制構築への取り組み実態調査

地方主権を確立しそれぞれの地域力を高めるためには、どうしても住民と地方行政との協働体制の構築が不可欠である。いかにして官民の協働体制を作り上げていくのか、そのために行政はどのような施策を行なっているのかについて、まず全国の8政令市を対象に調査し、さらに、関西の三大都市(大阪市、京都市、神戸市)についてはヒアリング等も加えて詳しく調査した。「官民協働」についての自治体経営評価は、テーマの性質上、その成果を定量的に捉え、その優劣を機械的にはじき出すという手法には適さない。協働体制の構築の目標設定、そのための施策、その成果などについて個々の自治体について精査し、その過不足を定性的に評価するという方法を採用した。

【主な調査結果】

- ・ひと口に「地域コミュニティ」や「自治会」といっても、それぞれの地域の歴史的成り立ちや、そこで培われて来た住民の意識などにより組織の性質が著しく異なる。
- ・3市ともに地域コミュニティ系団体(自治会、町内会など)との関係を実体的に重視しており、それぞれの、歴史的経緯に添った形で独自の対応策を講じている。
- ・NPOやボランティア団体等への政策の水準では、大阪市は民間活動に大きく依拠しており、公的政策は他の2市に比較して弱い。神戸市、京都市は支援センターを設置するなどして積極的に政策展開している。
- ・総体的な3市の特色としては、**大阪市**の旧来型の伝統依拠型スタイル、**神戸市**のコミュニティ不介入原則での住民自治システム再構築施策と都市型NPO支援、**京都市**のボランティア型「市政協力委員」制度と都市型NPO支援、という印象を得た。

【今後の課題】

- ・「官民協働社会の構築」という新しい概念が導入されてまだ日が浅いせいもあるが、3市ともに「協働型社会」構築に向けての明確な理念と達成への工程表を確立できてい

ない。早急に、明確な協働社会理念を掲げた「自治基本条例」などの基本方針を再整備する必要があると思われる。特に、政令市においては住民に最も近い区役所の官民協働に果たす役割や権限の再構築を急ぐべきである。

【参考事例】

- ・ 官民協働体制構築の当事者であるはずの「住民」の側に「住民でやれることは住民でやるんだ」という意識が極めて薄い。住民の意識高揚に各自治体も懸命に取り組んでいるが、前掲の3市の中で最も協働活動施策の進んでいると思われる神戸市のように、意欲のある地域を積極的に支援して成功事例を作り、その数を増やしていくことで周辺地域の住民にも協働の必要性を気付かすという政策も有効だと思われる。

(2007年5月 財団法人 関西社会経済研究所)