

日本公共サービス研究会

中間報告書

～ 幹事自治体・足立区の視点から ～

平成25年6月



足立区

目 次

| | | |
|-----|---------------------|----|
| 第1章 | はじめに | 2 |
| 1 | 行政改革の意義と課題 | 2 |
| 2 | 市場化テストの「挑戦と挫折」 | 4 |
| 3 | 日本公共サービス研究会 | 5 |
| 第2章 | 研究会の立上げ | 8 |
| 第3章 | アンケート調査 | 9 |
| 1 | テーマの設定 | 9 |
| 2 | 職員派遣の必要性 | 9 |
| 3 | 外部化の推進状況 | 10 |
| | (1) 戸籍業務 | 11 |
| | (2) 国民健康保険業務 | 11 |
| | (3) 会計管理(審査・出納保管)業務 | 12 |
| 4 | 受託者の環境 | 12 |
| | (1) システム事業者の場合 | 13 |
| | (2) 人材派遣事業者の場合 | 13 |
| 5 | 自治体連携 | 14 |
| 6 | 公契約条例 | 14 |
| 第4章 | 幹事会の運営 | 15 |
| 1 | 幹事会(コア会議)の動き | 15 |
| 2 | 第1回幹事会 | 15 |
| 3 | 第2回幹事会 | 16 |
| 第5章 | 幹事会を踏まえた足立区における検討状況 | 17 |
| 1 | 国民健康保険業務 | 17 |
| 2 | 会計管理業務 | 17 |
| 第6章 | 今後の取組みについて | 19 |
| 1 | 組織横断的な業務の検討 | 19 |
| 2 | 教育・資格制度の検討 | 20 |
| 3 | 人事政策の視点の強化 | 21 |

本文記載の肩書き等は、各事項が生じた時点のものである。また、アンケートや調査の結果は、関係自治体の了解を得ていないため、個別の結果を記載していない。

第1章 はじめに

1 行政改革の意義と課題

急速な少子高齢社会の進展や、一部に景気回復の動きが認められるものの、地域住民の個人所得や雇用の改善には必ずしも至っていない経済情勢など、社会経済環境は依然として厳しいものがある。こうした中、多様化する住民ニーズや、増大する社会保障費、公共施設の更新問題などもあって、公共サービスの業務領域は増加、複雑化の一途をたどっている。

行政を取り巻く環境が厳しさを増す中であっても、最小の経費で最大の効果を生み出していく行政改革は永遠の命題であり、各自治体とも不断に業務の効率化を目指していかなければならない。

自主財源に乏しく財政基盤が脆弱な多くの自治体では、人件費などの固定費を極力抑えることで、サービス供給に必要な財源を捻出してきた。

例えば足立区では、これまで、民間委託や公民連携を広く「外部化」として捉え、これを積極的に展開することで職員定数を削減するとともに、住民サービスやコミュニティ機能の向上を図ってきた。具体的な取組みとしては、給食調理、清掃、公用車の運転等の民間委託による技能労務系職員の退職不補充や、施設の管理運営体制の見直し（指定管理者制度等） 児童館・老人館・集会所機能を複合化して地域住民に運営を委ねる「住区センター」の導入等が挙げられる¹。

こうした外部化を中心とした従来型の行政改革は、一定の成果をもたらしたものの、次第に限界に近づきつつある。今後、少子高齢化の進行に伴う扶助費の増加や老朽施設の更新に十分に対応していくには、既存の手法の限界を超えて、これまで定数削減が進まなかった事務系職員の定数圧縮に迫ることが喫緊の課題となっている。前例踏襲に陥りがちな業務の進め方を不断に見直し、変化する社会構造や住民ニーズに対応できる人員と財源を確保する行政改革を推進する必要がある。

一方で、外部化には、様々な課題が指摘されている。

第1は、事務系業務の外部化に必要な受託先へのノウハウ移転である。先述

¹ 足立区では、職員数が、昭和 57(1982)年度 5,853 人をピークに、平成 25(2013)年度には、3,438 人まで減少している（削減数 2,415 人）。内訳は、事務 21、事務系（福祉・社会教育等）+19、技術+83、技術系（保健師、保健監視等） 4、保育士 363、技能労務 2,099、その他 30 となっている。

の清掃や給食調理、庁有車の運転等については、既に民間に請負可能な事業者が存在するか、あるいは、比較的容易に受託能力を育成できる領域であった。

行政固有とされてきた事務系領域にて新たな外部化を展開する場合、民間にノウハウがない分野でも受託者が円滑に対応できるよう、業務ノウハウを安定的に移転させたり、吸収させたりできる環境を確保しなければならない。

第2に、外部化に伴って、「官製ワーキングプア」が量産されているのではないかとの指摘がある²。公民を問わず、低賃金労働者を生み出す非正規雇用は大きな社会問題となっている。公共サービスの現場においても、業務工程の多くが分業・単純化されたことに伴って、必ずしも高度な専門性を必要としない業務が広く発生している。雇用が非正規化すると、雇用者は教育コストの投入を、被用者は専門性の習得や主体的な能力開発をそれぞれ敬遠する事態を招きやすく、将来的な人的資本の形成や蓄積が社会的に阻害される恐れが強い。

そこで、専門性が必要とされる事務系業務を外部化する場合、業務内容を安易に分割するのではなく、各工程の有機的な統合や多機能化を進めることで、受託者の創意工夫の発揮や従事者の専門性の習得が促進できる環境づくりが必要となる。これと並行して、業務内容と従事者処遇の適切なバランスを確保することで、雇用を取り巻く負の連鎖を断ち切る必要がある。

第3は、公共サービスを刷新して、行政がどのような地域社会との係わり方を描くかという課題である。外部化は行革の手段に過ぎず、行政運営の目的ではない。減量型の行革のみ追求し、仮に、行政サービスの提供主体や実施水準を単に「安かろう」に切り替えるだけでは、住民や職員に我慢を強いるだけとなる恐れがある。また、改革効果が、民間ならではの業務効率化や接遇改善を通じた住民サービスの向上を狙うだけでは、地域課題の複雑化や深刻化、住民ニーズの多様化や高度化に真に対応した行政のあり方からは不十分なものとなる。

公共サービス改革が、目先の区民サービスを充実させるだけでなく、社会構造の変化に合わせて、行政が真に担うべき分野を見直すとともに、他のサービスの充実に姿を変えて還元されることについて、住民に提示し理解を求めている

² 平成23年1月5日 片山善博総務大臣の記者会見発言

「(前略)これ指定管理だけでなくですね、従来からの外部化というものを、総務省としてずいぶん進めてきました。定員削減とかですね、それから総人件費の削減という意味で、アウトソースというものを進めたのですね。それがやはり、コストカットを目的として、結果として官製ワーキングプアというものを随分生んでしまっているという、そういうことがあります(後略)」

く必要がある³。

2 市場化テストの「挑戦と挫折」

行政サービスの改革手法として導入された市場化テストに基づく取組みについて、足立区における経緯を概観する中で、総括する。

足立区では、平成18年7月7日「公共サービス改革法」が施行されると、約2か月後には全国初となる受け皿条例を制定した⁴。これは、翌19年度から市場化テストの開始を通じて、区民事務所（出張所）における窓口業務の全面的な民間委託を目指すものであった。区民事務所では、基礎自治体の基幹業務といえる戸籍証明の発行や住民異動の受付等の広範な業務を担っている。最も民間委託が困難と思われるこの領域を突破することで、その他の業務も一気に外部化させようという趣旨であった。

しかし、市場化テストの実施にあたっては、3点の支障となる事項が指摘された。

公権力の行使

まずは、実施直前になって、国から、公権力の行使に係る部分は公務員が直接執行すべきであり、例えば、戸籍業務を例にすれば、申請受付や証明書交付等は委託可能であっても、審査や決定については公務員が対応すべきであり、市場化テストの実施による外部化は「想定外」である旨見解が示された。

偽装請負のリスク

次に、行政固有の業務については、民間における実績や経験が当然乏しい。受託可能性が高い事業者が少なく、そのノウハウやスキルを高く期待できない中で、安易に業務委託を開始し、サービス水準を確保しようとするれば、民間従事者に職員が直接指示を与える偽装請負となる恐れが高まる⁵。

³ 足立区では、自殺対策や防犯対策の強化、また、いわゆる「ごみ屋敷」の解消に踏み込むとともに、こうした事象の背景にある、孤独死やセルフネグレクト、心の健康問題、高齢者や子どもへの虐待等に対応するため、地域の絆や縁を結び直し、現代社会が抱える社会的孤立に正面から挑むための「孤立ゼロプロジェクト」を推進している。

⁴ 区が市場化テストを実施する場合のルール等を策定すると共に、区長の附属機関として「公共サービス改革委員会」を設置した。

⁵ 偽装請負とは、契約上は委託（請負）でありながら、実際は人材派遣（労働者派遣）と同じ状態にあることをいう。請負では、正社員や派遣労働者を雇用する場合に比べて、労働基準法や労働安全衛生法の適用がなく、発注者は労働時間や休日の管理、危険防止措置等の責任を負う必要がない。また、仕事量に応じた人員調整がしやすく、人件費を容易

分割損

さらに、仮に国の見解を踏まえて業務を分割し、公権力の行使を除く部分を外部化しても、スケールメリットが発揮されず、受託者の効率的な業務運営や創意工夫を妨げ、委託費と「直営」の人件費を合わせた経費の合算が、従前経費を上回る「分割損」が発生する恐れが高い。

これらの懸案を前に、足立区での市場化テストの実施に限り、受託者に対して直接の指揮命令権の行使を認めるよう、特例を国に提案・要請したが、業務委託に係る法的安定性の観点から、規制緩和は認められなかった。

このため、市場化テストを実施しても、行政経費の削減と区民サービスの向上を中心とした外部化に伴う効果が期待できないことから、見送らざるを得なかった⁶。

この市場化テストを巡って顕在化した懸案事項は、概ねあらゆる外部化推進に伴って留意すべき事項であるといえる⁷。

3 日本公共サービス研究会

日本公共サービス研究会は、外部化推進を取り巻く諸課題に対処するため、2012（平成24）年7月に自治体の任意研究会として設立された。

市場化テストの制約や手続の煩雑さを回避するため、足立区では、新たな外部化手法について検討を進めてきた。そして、総花的な外部化、行政改革の検

に抑制することができる。加えて、派遣の場合、雇用期間が長くなると直接契約の義務が生じるが、委託（請負）には、そうした負担がない。一方で、労働者にとっては、不安定で過酷な労働環境に陥りやすく、偽装請負は職業安定法や労働者派遣法によって厳しく規制されている。

委託（請負）と人材派遣の大きな違いは、委託契約が注文主から労働者へ直接、指揮命令できないのに対し、人材派遣はこれができる点にある。

⁶ これらの結果、足立区では、市場テストの実施を見送るとともに、職務の専門性を鑑み、常勤職員と比較して費用対効果が高い職域について、専門的非常勤職員を採用することで、「直営」で業務が継続されることとなった。このため、行政改革の「手詰まり」感が一層強まることとなった。

⁷ 足立区では、市場化テストの実施を見送った後も、内閣府調査や関係ヒアリング等に協力を重ねた。これらにより、従来から要望していた申請書等の受付、引渡しだけでなく、証明書等の作成関連業務等も民間委託が可能となるなど、平成19年12月24日、公共サービス改革基本方針が改定され、民間委託の対象事業の追加がなされた。大きな改定箇所として、区市町村の窓口関連業務のうち、民間委託が可能な範囲に対する見解があるが、これに基づいて市場化テストを導入しても、区民事務所窓口等における一連の事務作業を一体化して外部化を目指す足立区にとっては、十分な規制緩和とはいえない内容に止まっている。

討とならないよう、効率的な外部化推進を図るため、事務系業務を対象に検討領域を絞り込んだ。この際、外部化の実現可能性とその効果を見極めるため、各業務について、専門性の有無、定型性の有無で4分割して整理を行った。

専門・非定型業務

政策企画業務を筆頭に、業務に対して高度な専門性を有するとともに、自治体の管理職層による広範な指揮命令に服する必要がある。そもそも自治体業務の核であり、外部化をするにも、その企画、立案を監理・監督しなければならぬことから、引き続き自治体職員が従事すべきものとして考えられる。

例：政策立案、予算編成、シティセールスなど

専門・定型業務

行政特有の専門性が求められるものの、定型的な処理を繰り返す業務である。外部化の事例は散見されつつあるが、依然として「直営」が多く、非常勤職員の導入で対応しているケースも多い。現在の事務系職員の多くを占めている。

例：戸籍・住民基本台帳事務、会計・出納、窓口業務など

単純・非定型業務

行政特有の専門性は認められないが、臨機応変な対応が求められる業務である。非常勤職員や臨時職員への移行が主流であったが、近年はいわゆる総務事務センターの導入等、民間委託を展開するケースがある。一方、個別の基礎自治体の業務量だけでは、効率的な運営が困難な場合がある。

例：庁舎案内、物品調達、庶務事務、ホームページの作成・運営など

単純・定型業務

行政特有の専門性は求められず、概ね定型的な処理を着実に繰り返さなければならぬ業務である。既に民間の受託領域が成熟しており、外部化が広く展開されている。

例：清掃、給食調理、庁有車運転など

日本公共サービス研究会では、新たな外部化の推進領域を「専門・定型業務」に絞り込むとともに、従来型の外部化が抱える課題を乗り越えるため、将来的なフレームとして、以下の3項目に対する実現可能性を検討したいと提示した。

自治体連携による公共サービスの担い手となるプラットフォームの創設

- ・・・スケールメリットを活かし、複数の自治体が共同する事業体づくりプラットフォームへの職員派遣によるスキル移転と若年層雇用の創出
- ・・・運営体制の見直しと確実な業務スキルの移転を通じた新たな雇用創出教育・資格制度（例えば戸籍事務1級、国保業務2級）の創設
- ・・・職能評価制度による業務能力の可視化、サービス水準の向上と従事者処遇の改善

：専門定型業務については、受託可能性の高い民間事業者が限定的である。このため、業務を担えるプラットフォームを自治体間で連携して、効果的に育成していくことが求められる。これは、広域で受託することで、地域間事業体として、安定的な運営体制を構築した上で、切磋琢磨する環境を確保することにもつながる。

：専門定型分野については、外部化実績が乏しく、受託候補先に業務のスキルやノウハウは乏しい。自治体職員をプラットフォームに派遣すれば、定数を削減できると同時に、ノウハウを移植することができる。また、当該プラットフォームが業務を受託することになれば、自治体業務として全国遍く存在する以上、新たな雇用機会を創出することができる。

：プラットフォームによる広域的な受託運営に際しては、業務能力の公証制度が必要である。この際、職能評価制度を導入することで、従事者及び所属事業体の業務能力を疎明することに効果的である。また、能力水準を明確化すれば、新たな受託先での雇用や処遇改善にもつなげることが期待できる。

本構想は、外部化が抱える諸課題について、雇用創出や職能評価制度等、労働政策を含め、包括的な対策を実施するものである。

第2章 研究会の立上げ

平成24年7月27日、地上90メートルの眺望を誇る「天空劇場」(足立区千住)にて、「日本公共サービス研究会」の第1回総会が開催され、北は北海道から南は沖縄まで153の自治体が名を連ねるとともに、当日も100の自治体が参加した。

総会では、冒頭、総務省自治行政局の小川康則行政経営支援室長から、自治体連携に基づく新たな行政改革の推進に対して期待する旨挨拶があった。また、基調講演として、本研究会のアドバイザーである東京大学大学院の金井利之教授から、「21世紀の自治体公共サービス編制に向けて」と題して、雇用政策が急務となる中、単なる自治体業界の法制度的・財政論的な議論に止まらない検討を展開するよう期待が寄せられた。

次に、関東学院大学の住住四郎教授が、コーディネーターとなって進められたパネルディスカッションでは、埼玉県草加市の中村卓副市長、静岡県伊豆市の渡辺文和財政課長、足立区の定野司総務部長、日比谷松夫区民部長をパネリストに、各自治体の現状認識を共有するとともに、今後の研究会の方向性として、先進的な事例収集、これまで培ったノウハウの共有化、モデルケースを作りながら課題を突破するスキームなどが話し合われ、机上の研究活動ではなく、現実的・実務的な成果を目指すことが確認されている。

総会で承認された会則第2条第1項では、「地方自治体における新たな行財政改革のあり方とその推進手法に関する研究を進め、これにより地方自治体が直面する各種課題を包括的かつ実効的に解決することを目指す」としている。

また、同第2項では、前項の目的を達成するため、

地方自治体における新たな行財政改革の方向性に関する研究

新たな委託を活用した若年雇用政策に関する研究と推進

新たな委託に関する教育・資格制度に関する研究と構築

新たな委託、雇用政策全般に関する研究と推進

その他、地方自治体の行財政改革全般に附帯する調査研究等を実施するとしており、これに沿った運営が行われている。

第3章 アンケート調査

総会で提示された各構想の推進に当たっては、委託先への職員派遣に向けた法改正や資格制度の創設に必要な支援等、国や多くの自治体からの協力が必要となる。また、民間事業者による受託環境等の動向把握等も不可欠となる。

このため、平成24年9月18日、研究会の参加自治体にメールによるアンケート調査を行い、96自治体から有効回答を得た。

1 テーマの設定

まずは、研究対象テーマとして取り上げたい業務内容について、選択を求めたところ、上位には、戸籍等住民窓口、国民健康保険業務、税関連補助業務、会計管理業務が挙げられた。自治体間の連携を推進する本研究会では、要望の多い業務領域を対象に検討を進めていく必要がある。

- ・人事給与関係（26団体）
- ・会計管理業務（33団体）
- ・財産管理（23団体）
- ・戸籍等住民窓口（65団体）
- ・税関連補助業務（50団体）
- ・国民健康保険業務（51団体）
- ・行政委員会事務（16団体）
- ・その他⁸（7団体）

2 職員派遣の必要性

次に、本構想の核ともいえるべき、外部化推進に効果的と思われる、業務ノウハウの移転を目的とした委託先への職員派遣について尋ねた。このうち、必要性を認めた自治体は約27%の25自治体に止まった。一方で、引継期間の延長や業務研修の充実等の現行制度下での対応や、職員派遣よりも現場に受託者を受け入れた方が効果的であるとの考えから、約73%の67自治体が否定的な回答を示した。この傾向は、概ね内閣府が行った調査でも同様となっている⁹。

⁸ 「その他」には、上下水道管理、地籍調査・調査統計、図書館業務、高齢部門、介護保険業務、児童生徒異動届受付・水道開始休止届受付・市営住宅入居申込受付が挙げられた。

⁹ 内閣府公共サービス改革推進室「行政が持つノウハウの効果的な移転について（公務員の民間派遣等に係るアンケート結果報告）」（平成24年1月）では、委託先民間事業者に職

必要性を認める理由としては、安定的なサービス提供や円滑な稼働開始に効果的と考える自治体が多い一方で、委託候補先の不十分な態勢を挙げる回答もあった。特に、担い手不足を掲げた自治体は、大都市圏、地方圏を問わず、広くあった。

また、派遣の必要性がないと考える理由としては、現在のノウハウ提供に係る制度設計の中での工夫、例えば、

- ・段階的な委託範囲の拡張に伴うノウハウ移転や各種研修会の充実
- ・引継ぎ期間の長期化¹⁰

等で対応可能とする自治体が多かった。

そもそも、公務員の派遣については、派遣に対する具体的なスキームがない中、現場から遊離し、講学・座学的な知識の伝達がイメージされた結果、より現場に即した実践的な訓練の機会提供として受託者を受け入れた方が望ましいとの結論にもなりやすい。

これらの否定的な意見については、まず、

- ・現時点では必要性を感じていない自治体であっても、外部化範囲の拡張に伴い、今後必要性を認める可能性が高まることも考えられること
- ・職員を中長期間、派遣し続けた場合、自治体側だけでなく、受け入れる民間側も負担が増大すること

が考えられる。先述の実務慣行的な対応については、対症療法的であり、制度的、契約的な担保がない以上、受託者に過大な負担を負わせる恐れがある。また、円滑な委託契約の開始を支援することが公平な競争関係を阻害し、派遣労働者の安定性を脅かす恐れも強い。

いずれにしても、職員派遣の要否については、さらに調査を重ねていく必要がある。

3 外部化の進捗状況

具体的業務における外部化の実施状況を尋ねたところ、かつて足立区が見送った戸籍、国民健康保険、会計管理業務等にて、形態は様々であるが、外部化

員派遣する必要性についてたずねたところ、12自治体(13.8%)が必要性を認めたものの、54自治体(62.1%)が必要性はないと回答している。

¹⁰ 自治体から事業者へ、あるいは自治体間での引継ぎ期間が通常1～3か月程度となっているところを、業務開始の1年前から設定するケースもある等、工夫が凝らされていた。

しているケースが判明した。

(1) 戸籍業務

検討テーマとして希望する自治体に、現在の運営状況を尋ねたところ、27自治体から回答が得られた。既に外部化している領域としては、来庁者に対するフロア案内等に止まるものから、受付時の本人確認や記載内容の確認、申請や届出の受付、入力・作成、照合、証明書等の発行等の各工程のいずれについても外部化しているケースまであった。ただし、申請受理や照合等を外部化している自治体は少数に止まった。

なお、業務に対するプロセスや職員の認識が異なる中で、各自治体の運営、特に個別の委託状況を確認する際は注意を要する。

例えば、「受理」については、公権力の行使として、その効果の形成や結果の重大性を考えれば、外部化は進まなくなる。しかし、受理行為は、申請書類の物理的な受付から記載内容の確認、表見的・形式的審査という一連の内容で構成されており、定型的な事実行為や補助行為についてまで、外部化が制約されているものではない。いずれの自治体も狭義の「審査」を外部化していないとの回答がある以上、受理行為に含まれる形式的・定型的な審査については、外部化の展開は可能であると考え¹¹。この公権力の行使については、個別法令での明記がない場合、各自治体の考え方や民間受託者と構築した制度設計に依存する部分が多い。

次に、現行の受託者については、戸籍電算化に伴うシステム開発や入力業務を請け負ってきた最大手システムベンダーが、当該業務に係るノウハウを活用して、業務委託を請け負っているケースが草分け的であると思われる。他方、人材派遣事業者による派遣・受託も多くを占めている。

(2) 国民健康保険業務

検討テーマとして希望する自治体に、現在の運営状況を尋ねたところ、18の自治体から回答が得られた。国民健康保険業務は、資格・賦課、給付、収納と多岐に渡るとともに、介護保険、高齢医療、年金等の各業務に共通する領域が多い。

様々な部分で外部化が展開されているが、その内容は千差万別であり、既存

¹¹ ある自治体では、定型的に対応可能な証明業務について、事後的な一括決裁（審査）により職員が対応しているケースもあった。

の外部化の実績を統合するだけでも、その範囲を広げることが可能となる。例えば、保険料の算出行為を含めた外部化を展開しているケースや、受付、入力、照合、被保険者証の作成・交付等を外部化している事例もあった。

次に、運営態勢について、職員を多数配置している職場であるにもかかわらず、人材派遣を受け入れる自治体が多数を占めている。このため、派遣実績の蓄積を経て、今後、広範囲に及ぶ委託化が進展することが見込まれる。

(3) 会計管理（審査・出納保管）業務

多くの自治体からテーマ設定の要望が挙げられるとともに、戸籍事務における身分関係の形成や国保における資格・賦課のような「公権力の行使」の領域がないため、外部化が展開しやすい専門定型業務である。

しかし、現状では、出納保管業務の一部について指定金融機関に例外的に外部委託しているケースが散見される程度である。これは、指定金融機関が有している専門性や銀行派出窓口業務などを通じたノウハウ等を活用したものであると思われる。他方で、各業務から単純・定型処理を括り出すことで、積極的に外部化を図る事例もある。例えば、収納金の計上や報告作成について、財務会計システムを活用し、システム事業者に委託している事例や、歳入金の回収について、警備会社や運輸事業者に外部化している事例もある。

なお、支出負担行為の確認（事前確認）や支出命令書の審査を人材派遣によって処理する自治体もあった。当該自治体¹²では、人材派遣の期間満了時を見越して、ノウハウ移転の後、外部委託に切り替える予定であった。極めて先駆的な事例であり、当該業務を含めて、民間にノウハウが乏しい領域における外部化推進に際して、検討に値すべき手法であるとする¹³。

4 受託者の環境

アンケートの回答状況や関係事業者からのヒアリングの結果から、従来民間にノウハウがないと思われた専門定型業務の各分野でも、2つの業態を中心に外部化が進展していることが判明した。

¹² 平成の大合併に伴い、旧市町村間で異なっていた審査基準等を簡素合理化した上で統合していることが環境整備となっていた。また、本庁舎の会計管理室と遠隔地の支所間を結ぶため、電子決裁を導入しており、いわゆる伝票方式を採用している（支出命令書と請求書等の最小限の書類のみがデータ送付され、会計審査の対象となっている。）

¹³ 当該自治体では、委託化に転換する際に必要となる現場監督者を配置するだけの業務量を捻出することが難しく、外部化が断念される見通しである。

(1) システム事業者の場合

まずは、システム関連事業者である。システムベンダーはシステム開発時に法制度や業務運用を熟知し、業務分析を通じてノウハウを吸収しているケースが多い。通常はシステム開発、機器の納品、メンテナンス等で業務は完了するが、開発スキームやその要員を活用して、業務受託まで参入しているケースも現れてきた。彼らは、法令改正に対応するため、制度の動向に対する情報収集力や即応性が高く、人材育成経費も抑制されるため、安定的な外部化が期待される。

他方で、受託の前提として自社システムの導入や更新が求められた場合、「困り込み」が生じる恐れがある。自治体合併に伴う国内のシステム市場の飽和や自治体クラウド構想の進展によるシステム調達標準化が進行する中、業界の動向を注視する必要がある。

(2) 人材派遣事業者の場合

人材派遣事業者も積極的に業務受託を展開している。登録名簿の活用により、高度な事務について派遣するケースが増えている。人材派遣による業務ノウハウの吸収や分析が実施された後に、安定稼動に対する自治体側の不安解消や、受託者側の稼動範囲の拡大のため、業務委託に運営が転換されることも多い。

業務委託の場合、偽装請負を防止するため、事業者側に管理責任者（現場監督者）を置き、指揮命令系統と労務提供を明確に区分する必要があることから、2名以上分の業務量を捻出しなければ展開できない。

つまり、公共サービスの水準を確保するには、一定の受託規模を確保するとともに、運営状況を監督するだけの管理者クラスを配置しなければならず、最低でも3名以上、通常6～8名程度を必要とする規模から委託転換が可能になるとの見解を示す事業者もあった。

他方で、小規模の自治体の場合、この管理責任者の人件費が課題となって、外部化が進展できないことが危惧される。

このため、外部化範囲を複数の業務に拡大するか、複数の自治体が共同して外部化して委託することが必要となる。

なお、最大手派遣事業者には、家庭の事情等により早期退職した公務員OBを登録しているケースもあった。迅速、精密な業務分析について実績を持つ事業者であっても、新規導入について懸念を抱えるケースがある中、専門定型業

務に係るノウハウを既に保有している人員がいることは強みとして活かすことができる。

5 自治体連携

当研究会では、新たな手法に基づく外部化を展開していく上で、単独の自治体によるスキーム開発ではなく、複数の自治体が連携した取組みによるスケールメリットの発揮が重要であると考えている。このため、自治体連携の先例を確認するため、地方自治法に定める「事務の共同処理」や平成の大合併に伴う対応について確認した。

この結果、参加自治体には、事務系での共同処理は事例が少ないこと、また、合併した場合でも、中心市の条例・規則等を横引きすることが一般的であっても、人事管理やシステム改修等に多大な負担を要すること等の課題が改めて確認された。

業務統合時には、システム改修や規則・要綱等の改正などが行われるが、その効果や課題について、戸籍等住民窓口業務と会計・出納業務に的を絞り、回答を依頼した。

まず、システムの統合形態は、中心となる自治体の既存システムを採用する自治体が20数団体と最多となる一方、新規に構築した自治体も10数団体に上る。

当然、システム統合に伴う業務内容の複雑化や改修コストの増大などの負担が生じる。このため、安定稼動を優先し、カスタマイズを合併翌年以降に回した事例もあった。新規のシステム構築に際して、パッケージを採用したのか、新たに導入したのか、詳細を確認する必要がある。

6 公契約条例

研究会のテーマの一つである受託業務の従事者に係る処遇改善があるが、職能評価制度の創設だけでは適切な処遇確保に至らないことも考えられる。このため、業務委託に連動した賃金水準の確保に係る現実的なスキームとして、話題となっている公契約条例の導入状況についてアンケートを行った。

アンケート集計時点では、3市で導入済み、3市で導入予定となっている。

第4章 幹事会の運営

1 幹事会（コア会議）の動き

総会は、全国各地の自治体から参加があったが、実際の活動については、研究会の機動的かつ効果的な運営を図るために必要な事項が審議される幹事会が運営されている。

幹事自治体にノミネートされた各市区¹⁴以外にも、アンケート結果等から問題意識を共有できる関東近郊の自治体にも参加を依頼しており、現在はコア会議として再編されている。

幹事会でも、発足時に提案したプラットフォーム「日本公共サービス」の創設、公務員派遣と若年層を主体とする雇用機会の創出については、既存の外部化が極限に達した場合の将来フレームとして整理しており、まずは、既存の担い手がある分野については、公民問わず、これを育成し、自治体間あるいは民間事業者との協働・連携を進めることで、これを最大限に活用しなければならない。

平成24年度に開催された2回の幹事会では、現時点で、システム開発時にノウハウを吸収しているシステムベンダー等の協力を得つつ、民間視点による事例分析と外部化可能性について検討やヒアリングを進めた。

2 第1回幹事会

第1回幹事会（平成24年11月26日）は、11自治体の参加により、国民健康保険分野と会計出納分野について、総論的に外部化の可能性について、事例検討を行った。

国民健康保険分野については、既に外部委託している自治体も増えている中、広範な事業領域のため、外部化範囲は千差万別である。効率性を考えて、最大限可能な外部化、業務の統合を検討する必要があることが提言された。

会計出納分野については、公権力の行使がなく、システム開発時に一定の業務習熟とノウハウ移転がなされたものとも期待される。また、一部自治体で展開している電子決済化や民間類似の伝票方式による簡素化により、人材派遣による審査、歳入業務を展開している事例についても紹介があった。

¹⁴ 秋田県横手市、埼玉県草加市、同県志木市、東京都国分寺市、岐阜県多治見市、東京都足立区

他方、専門性や即効性を求める場合、指定金融機関の人材や経理に係るノウハウを活用する手法についても議論があったが、銀行等は、法令による制限が厳しいため、今後の検討には慎重を要する¹⁵。

3 第2回幹事会

第2回幹事会（平成25年1月29日）では、26自治体の参加により、国民健康保険分野と会計出納分野について、引き続き大手システムベンダーを中心とした各論的な分析結果についてヒアリングが行われた¹⁶。

また、最大手の人材派遣事業者からは、自治体も出資事例がある専門性の高い事務分野における人材流動化に備えた対応策の事例紹介を受けた。この業界では、高度専門性を要する業務について、複数の仕事先に一定のローテーションで社員を派遣する手法が開発されていた。求職者の多い職場であるとともに、従事者処遇の改善が課題となるが、専門定型業務の「括り出し」と広域的な人材供給手法について情報の収集が図られた。

さらに、業務ノウハウの移転に係るスキームについて検討がなされた。現行の民間事業者による対応可能な範囲を超える外部化に際しては、従事者を事前に受入れたノウハウ移転が不可欠になるであろう。具体的には、人材派遣期間の満了後に、業務委託に切り替える契約手法の活用が考えられる¹⁷。この場合、後段の業務委託先が特命随意契約により、当初の人材派遣事業者によらなければ、ノウハウは確実に移転・継承されないことから、派遣と委託をセットにし、安定的な民間稼働を調整しなければならない。この転換手法については、派遣受入時における将来の受託能力の精査や、委託開始後の契約変更リスクの対処など、実際の導入に伴う課題も指摘された。今後の研究会では、自治体連携によるスケールメリットや繁忙期対応への活用に向けて、検討を深めていく。

¹⁵ 銀行法第10条第2項第9号では、銀行が営むことができる業務について、「国、地方公共団体、会社等の金銭の収納その他金銭に係る事務の取扱い」を規定している。銀行業務に付随する業務であることが前提となる。

¹⁶ 業務分析後の外部化モデルについては、平成25年夏に予定されている総会にて提案する予定である。

¹⁷ 内閣府公共サービス改革推進室ホームページでは、平成24年1月付けで「行政が持つノウハウの効果的な移転について(公務員の民間派遣に係るアンケート結果報告)」として、労働者派遣契約を活用しながらノウハウを移転する手法を紹介している。これは、民間事業者から従業員を受け入れた労働者派遣契約の後で、残りの業務期間を民間事業者に任せ、請負契約を締結するというものである。

第5章 幹事会を踏まえた足立区における検討状況

1 国民健康保険業務

先述のとおり、当該業務では、申請、相談、保険証発行、保険料の賦課・徴収、給付など多岐に内容が及んでいる。足立区の国民健康保険課は、常勤定数72名、非常勤職員70名（平成24年度定数）の大所帯となっている。

既に人材派遣の受入れや業務委託を行っている自治体はあるものの、外部化範囲は千差万別であり、細分化された業務の切出しにより効率性が低下していることが懸念される。

研究会のテーマとして検討する際、委託範囲を最大化させるとともに、標準的といえる外部化モデルを構築することに意義がある。この場合、業務過程を分析し、属人的な処理に陥りやすい暗黙知を可視化させることで、他の自治体と共有可能なものとしなければならない。

日本公共サービス研究会では、マンパワーについても新規参入を狙う大手システム事業者から業務分析等の協力を得ることができた。これは、将来の共同処理を目指した場合、システム連携の可能性を探る上で、研究会の将来スキームにも資するものである。

平成25年1月、所管課に対しては、業務分析を打診し、約3か月間にわたるヒアリングや調査が行われた。現在、業務の難易度や繁閑を調整し、重複業務の効率化や従事者の多機能化を通じて、業務を最大限効率化させる改善策を検討している。

最終的には、決裁や法定の督促業務を除く全ての業務を外部化できる見通しである。いわゆる「分割損」を排除した外部化を推進することで、行政コストの削減だけでなく、区民が利便性を実感できる効率的な改善策を構築した上で、自治体間での共有を図っていく。

2 会計管理業務

会計・出納分野については、民間にノウハウが乏しい分野を確実に外部化させるため、一定期間における人材派遣によるノウハウ吸収や業務分析を経た後、直ちに民間委託に切り替える手法を付議した。ただし、派遣実績が確実に継承されるには、派遣契約時に将来の委託部分を含めた一括契約等が必要となる。

会計・出納業務は、いずれの自治体とも、一部を指定金融機関に委託する以

外、職員比率が極めて高い。先のアンケート結果から、ある自治体では、審査業務に人材派遣を投入してノウハウを移転させ、派遣期間満了後に業務委託に切り替える試みを行っていた。これは、市町村合併時に、自治体間での会計処理基準を大幅に簡素化させたことや、本庁・支所間の会計書類を電子処理にさせたことも大きい。この自治体では現場監督を配置させるだけの業務量の括り出しが難しく、なお直接従事者に指導すべき場面における偽装請負が懸念されることから直営に戻る予定であったが、現地視察の際は、派遣職員が各所管に会計指導を行っている等、概ね全ての業務でマニュアルや日常得られた業務知識で安定的に稼働していることが認められた。

会計・出納業務については、外部化を検討する中で、果たして、内部統制や不正防止の機能が遂行できる事務回りとなっているか、見直す機会ともすべきである。そのため、各所管の会計事務の適正化、関連規則の簡素合理化、財務システム改修、監査事務局との調整等の全庁的な業務見直しと絡めていく必要がある。

現在、外部化推進の手法として、委託転換を視野に入れて人材派遣の受入れによる業務分析を兼ねた委託準備を着手するか、あるいは、切出し可能な定型業務（消耗品の購入案件の審査）等を先行委託し、順次対象範囲を拡大させるか、の手法の選択に向けて検討を重ねている¹⁸。

¹⁸ この分野の外部化は、住民利便性の向上が間接的にしか期待できないため、コスト削減の追求とともに統制機能の刷新として捉えることも可能である。監査業務の外部化を推進するある自治体では、外部監査人の専門性を組み込むことで、民間手法の吸収による統制機能の強化を主眼としているケースがあった。会計・出納分野においても、効率的かつ効果的な内部統制や不正行為・過誤の防止策と絡めて検討を進める必要がある。

第6章 今後の取組みについて

以上と並行しつつ、今後の研究活動として、以下の事業領域を中心に検討を進めたいと考え、今後の研究会にて付議する予定である。

1 組織横断的な業務の検討

これまでは、各自治体の概ね所管課単位の業務を対象に外部化推進を検討してきた。しかし、各業務の関係性や類似性を軸として、部署横断的な業務効率化を進め、自治体全体の執行体制を支援することも必要である。

例えば、福祉分野における行政需要がますます増大する中、児童手当や児童扶養手当、就学援助の支給業務、あるいは、保育園入園の審査事務等は、大きな負担となっている。各業務とも所管は異なるものの、職員が、開庁時間中に手続案内や相談対応などに追われる一方、窓口時間の終了後に、申請書類の審査や世帯の家族構成、所得状況等に係る「現況届」を確認し、支給等の決定を行う点では共通している。いずれも繁忙を極めるだけでなく、申請時期や現況届出の時期により、繁忙期対策が課題となっている。

そこで、相談や住民対応に職員を特化させる効率的な業務改善を行うため、組織の壁を越えた共同処理化を進めたいと考える。検討に際しては、申請や届出等の様式統一化や、手当支給や入園決定等の審査過程の規格化等が課題となる。

こうした合同処理の検討に併せて、処理の外部化の可能性についても模索していく。そのためには、問合せや相談といった前過程を含めて、住民に対して客観的かつ合理的な審査・決定を担保できるよう業務を見直す必要がある。円滑な外部化を進めるには、既に内部業務を受託している派遣事業者のスキルや業務関連システムの事業者ノウハウを活用することも必要となる。

上述の各業務分野は、受託者にとって、各制度やその改正に対する理解とともに人員確保が負担になると思われるが、既に集中処理化と外部委託を展開している先駆的自治体もあるため、全面的な外部化について、実現可能性は高い。多くの自治体とともに、検討や取組みを進めることで、中長期的に受託者を育成していくことも必要である。

2 教育・資格制度の検討

資格制度の意義

安定的で確実な外部化を推進するには、受託先の業務ノウハウや従事者スキルを客観的に評価することが重要である。しかし、行政事務におけるスキルの可視化は、従来ほとんど行われておらず、経歴上の従事年数のみが指標となる程度である。例えば、ハローワークでは、1000種類を超える登録資格があるとされるが、自治体業務における専門定型業務を対象にしたものは皆無となっている。

研究会の将来フレームでは、例えば「戸籍事務1級」や「国民健康保険業務2級」のような資格検定制度を設け、専門定型業務について、法律や自治体間の共通条例等で担保することを例示している。

また、資格制度の実現を通じて、サービスレベルの水準の可視化だけでなく、従事者個人の能力証明やそれらを通じた円滑な雇用促進、安定的な処遇改善などにつなげていくことも必要である。

専門・非定型業務といえる介護従事者に対する賃金水準を向上させるため、介護従事者のキャリア段位認定制度が稼働している。これは、介護報酬を原資として導入が進められているものであるが、従事者の能力認定、処遇とモチベーションの向上に必要なスキームを構築しており、今後の検討の方向性を示唆するものといえる。

資格制度に伴う課題

資格制度の創設については、

- ・筆記試験による実務処理能力の測定可能性
- ・教育制度と併せた安定的な事業スキームの構築
- ・資格を公証する制度の構築
- ・処遇改善の原資確保

など、様々な課題が考えられる。

これらの課題については、資格取得により就労機会の取得や確実な処遇改善につながる事が判明すれば、教育受講に伴うコストを自主的に負担する環境が醸成される等、解決の道筋が考えられる。

現在の従事者賃金に対する下方弾力性が強い面に対しては、例えば、複数の自治体で導入又はその気運が高まっている、いわゆる公契約条例を通じて、資

格保持者の能力水準を評価した賃金水準の設定を行う等が有効と考えられる。

また、机上の検定試験では測定し難い、来庁者や電話における対応、接遇等といった実務的能力については、評価者を設けることで、現場における働き方を踏まえた評価を盛り込むことも考えられる。

検討状況

資格制度については、第3回幹事会（平成25年5月27日開催）にて、自治体職員の法的・制度的な知識を向上させる手法について、事業者からヒアリングを行った。これは、テキストの活用を通じた職員受講者の学習支援と定期的・全国的な検定試験の実施を組み合わせることで、業務基盤ともいべき政策法務の知識を涵養させる手法として浸透しつつある。

ある自治体では、この検定結果による一定成績の修得を昇任試験の受験要件にしており、今後も、独自の試験開催や教育・研修制度を賄う負担の軽減と、職員に対する法的知識の習得機会として活用できる効果が期待されると思われる。

現在は、実務的な法律の基礎知識の確認や基礎的な解釈・運用能力を確認するものとなっている検定のスキームを、各専門定型業務に横引きすることで、従事者の能力開発やモチベーションの確保、それに見合う処遇改善等に活用することが期待される。

今後の研究会では、事業スキームの構築と業務能力の実証可能性について、検討を進めていく必要がある。

3 人事政策の視点の強化

大規模な外部化を目指す際、外部化後の円滑な業務支援体制を構築する人事制度や職員育成と連動させることが不可欠となる。

異動サイクルの柔軟化

外部化を展開した場合、職員が「現場」から離れるとともに、委託業務がブラックボックス化することで、職員が有する業務知識やノウハウの低下が危惧される。一方で、委託業務の適切な管理、監督や、契約更新時の仕様書作成等を継続して実施しなければならない。

外部化後の公共サービスの適切な運営に対する責任が求められる以上、自治

体内部に専門性を確保する仕組みづくりが急務となる。

例えば、足立区では現在、概ね4年サイクルで部の横断を含む異動が行われている。外部化を推進・検討している戸籍住民窓口業務や国民健康保険業務等にて、区民サービスに支障を来たすことなく、制度改正等にも的確に対応できるよう、職員の在籍期間の延長等異動サイクルを弾力的に運用し、専門性はもちろんのこと、受託者に対する指導や調整に必要な能力を育成することで、万全な業務体制を整備しなければならない。

また、こうした職員には、専門性を後継職員に伝承する役割を担う必要がある。彼らの意欲や能力を確保するため、いわゆるマイスター制度やプロフェッショナル認定制度を導入するとともに、業績評価における一定のインセンティブを付与するなど、実効性を担保する仕組みが必要になると考える。

適切な職員配置

外部化の円滑な推進には、従事している各職員の理解と協力が不可欠である。このためには、公共サービスを取り巻く社会環境や地域課題の現状について、庁内全体で認識を共有する必要がある。

一方で、専門定型業務を扱う各職場では、家庭に事情があるケースや非定型業務等での順応が困難な場合等、多様な職員を受け入れてきた現実がある。厳しい住民感情を踏まえ、昨今、休暇・休職制度に対する見直しが進むとともに、勤務の実績評価が低い職員に対する資質を向上させるため、計画的・体系的に研修を実施する自治体も現れてきた。

専門定型業務の外部化を展開する際、あるいは外部化実施後も通じて、外部化後も残る審査・判断等の非定型的な処理等に速やかに対応できるよう、適切な職員配置を採るとともに、効果的な研修制度の確立や的確なマニュアル・引継ぎ書の作成等が重要となる。

最適な職員採用や定数管理

外部化の推進に際しては、通常、定数の削減効果と委託の転換費用が比較されるが、企画・立案の段階から外部化が本格稼働するまで、最長でおよそ数年間を必要とする。

また、大幅な定数削減は、採用抑制に直結しやすく、採用人員の精選が図られる一方、職員総体の年齢構成を不安定なものにしやすい。

外部化業務の安定稼働に向け、柔軟な対応を行いつつも、中長期的な視点に立った定数管理や計画的な職員採用を行うことで、当初の外部化効果が確実に得られる人事態勢を構築していく必要がある。

以上については、喫緊の課題として、足立区においても、各業務領域の外部化の推進状況に合わせ、行革・組織定数部門と人事・採用部門との連携を強化することで、実効性のある対策を講じていく。また、研究会にて、主要テーマとして付議した上で、各自治体における現況調査や意見交換を重ね、効果的な対策を共有していく。