

資料 1

地方公共団体における公共サービス改革のさらなる進展に向けた課題の整理 ～地方公共団体関係者および有識者へのヒアリング調査結果～

平成23年2月14日
新日本有限責任監査法人

1. ヒアリング調査の概要

(ア)目的

競争の導入による公共サービス改革に関する法律（以下「公共サービス改革法」）に基づく事業の実施、その他の公共サービス改革に係る検討作業の参考とすべく、地方公共団体における公共サービス改革の実施状況及び課題（主に、公共サービス改革法に基づく官民（民民）競争入札を含む市場化テスト全般及び特区法に基づく現在の取組状況）について、地方公共団体（制度所管部局、事業実施部局、民間事業者等）および有識者に対してヒアリング調査を実施

(イ)期間

平成22年12月8日～平成23年1月25日

(ウ)対象

地方公共団体関係者

愛知県、大阪府、横浜市、大阪市（大阪府）、堺市（大阪府）、草加市（埼玉県）、我孫子市（千葉県）、倉敷市（岡山県）、神河町（兵庫県）の計9団体における制度所管部局、事業実施部局、民間事業者

有識者（50音順、敬称略）

稲沢克祐（関西学院大学専門職大学院教授）、岡本義朗（三菱UFJリサーチ&コンサルティング㈱主席研究員）、樫谷隆夫（公認会計士、税理士）、中村卓（構想日本政策担当ディレクター）、福田隆之（㈱野村総合研究所主任研究員）、光多長温（鳥取大学教授）、美原融氏（㈱三井物産戦略研究所室長）、山形康郎（弁護士）、その他民間事業者の担当者2名の計10名

(エ)主なヒアリング事項

地方公共団体における公共サービス改革のさらなる進展に向けた課題・障害要因

現状の地方公共団体における公共サービス改革の実行手続上の課題

地方公共団体の事業の中で、今後さらなる公共サービス改革が見込める分野 など

2. 課題の整理

(ア) 公共サービス改革に関連する制度・規制に係る課題

制度自体の推進力に係る課題

公共サービス改革法には強制力がなく、任意的取組みに留まっている
財政再建の観点からの強いプレッシャーがない

法令の特例および規制緩和に係る課題

公共サービス改革法の法令の特例を活用する場面が限定的
中央省庁の法特例や規制緩和に対する消極性 / 地方要望を各省庁が折衝する仕組み

労務に関する基盤的の制度に係る課題

(地方) 公務員の転籍・退職の柔軟性に係る制度・法特例がない
民間委託時の偽装請負の問題

公共調達に関する基盤的の制度に係る課題

会計制度や予算制度の硬直性 (競争的対話の欠如など)
監理委員会の審議対象範囲

(イ) 公共サービス改革の実行手続上の課題

事務負担に係る課題

情報開示のための事務負担 / 民間ニーズを充たさない情報開示
実態コストの正確かつ精緻な把握が困難
実施要項の標準様式や実施マニュアルの整備 (施設管理や徴収業務など典型的業務)
条例措置の第三者委員会の運用負担 (特に小規模自治体)

民間の意欲喚起に係る課題

民間事業者への積極的な働きかけ
民間事業者へのインセンティブ
官の発注側に民間ビジネスを理解したアドバイザーが必要

質の担保に係る課題

事業の引継 (引継期間がタイトであることなど)
モニタリングにおける評価視点の設定の困難性

3. 課題に係る主な意見

(ア) 公共サービス改革に関連する制度・規制に係る課題

公共サービス改革法には強制力がなく、任意的取組みに留まっている

任意的制度であると、トップのリーダーシップがない限りは率先して取り組まないのではないか（地方公共団体 B）

「法令の特例」範囲の拡大を含め、国主導で公共サービス改革を進めて欲しい（地方公共団体 B）
国や首長の強い意志とリーダーシップ、法的な強制力がないと進展は難しい（地方公共団体 C）
各地方公共団体が市場化テストの導入を検討すべき業務を法令で規定してはどうか（地方公共団体 F）

「強いリーダーシップがない」、「民間のお上意識のため提案のタマも小さい」点が課題。国の政策として大胆に規制緩和・民間開放を打ち出すこと（公共サービス産業の育成等を成長戦略に織り込む等）が重要（有識者 G）

公務員からすると、自らの仕事を自らの判断で民間開放するような制度のため、法の義務化などの強制力がないと進まないのは当たり前（有識者 B）

官民双方の意欲を惹きつけることができなかつた事実をよく認識すべき。事業規模、期間、裁量とリスクの民への移転、公的部門の硬直性などの点が課題（有識者 C）

原則すべての業務が市場化テストの対象となることを全面的に打ち出し、実際の提案に即して何が規制として制約要因になっているかを、行政府が検証し、説明責任を果たすことが本筋（有識者 C）

進展するか否かは、首長のリーダーシップ次第（有識者 D）

公共サービス改革法は法令の特例を活用してこそ意味がある制度。その意味でも英国のユニバーサルテストングのような原則的に民間開放するぐらいの旗印が必要（有識者 F）

財政再建の観点からの強いプレッシャーがない

財政計画を立案し、その達成手段として PPP を実行していくことが重要で、例えば国であれば財務省が主導し市場化テスト等の PPP 活用のプレッシャーをかける必要がある（有識者 D）

英国では財務省（HMT）が PPP を所管し、ユニバーサルテストングを行うなど、財政再建の観点から各省に目標値を設定しプレッシャーをかけている（有識者 D）

財政再建のツールとして認知・周知することが促進の一手（有識者 F）

公共サービス改革法の法令の特例を活用する場面が限定的

公務員を配置しない支所そのものが少なく、窓口業務の法特例ニーズはあまりない。通常の市町村であれば総務省通知の範囲内で民間委託可能（地方公共団体 D）

法特例といっても、依然として審査や交付決定の作業は委託不可のため、業務範囲が小さく、官民双方にメリットがない（地方公共団体 D および関係民間事業者含む）

住民基本台帳関係の窓口業務では、総務省通知の方が業務対象機会が広く、わざわざ公共サービス改革法の法特例を活用しなくとも民間委託は可能（地方公共団体 H）

法令の特例等を検討しても、手続面などで多大な労力を割いてまで、特例等を活用する業務が現状では見当たらない（地方公共団体 I）

公共サービス改革法は、法特例を使う場面があまりにも限定的であるし、公務員の雇用問題に触れていない。プラットフォームの改革が欠如している中で、アプリケーションたる公サ法のみでは進展しない（有識者 D）

中央省庁の法特例や規制緩和に対する消極性 / 地方要望を各省庁が折衝する仕組み

省庁間を跨る問題は総合行政的な観点からの解決が必要。省庁縦割問題が大きな障害。国の積極姿勢が見られない（地方公共団体 A）

不認定に際しては、オープンな場で国に挙証責任を求めるなど、さらなるアカウンタビリティが必要（地方公共団体 A）

「条例の上書き権」など、各自治体の責任下での自律を国は認めるべき（地方公共団体 A）

特区、公共サービス改革法、PPP / PFI など、規制改革関連の組織がバラバラで、自治体は混乱。組織・権限の一元化を図ってほしい（地方公共団体 A）

「公権力の行使」の問題は、国が主導して規制緩和してほしい。国の解釈が慎重過ぎて、自治体からの要望は限界（地方公共団体 A）

地方公共団体から提案するとしても、所管省庁ごとに申請し承認を得る行為自体にコストがかかり過ぎる（地方公共団体F）
住民基本台帳関連、戸籍、国保など、事務ごとに窓口業務の民間委託の可能範囲が異なるのは問題（地方公共団体H）
公金全般の債権回収業務では、国において先行して国民年金の同業務が包括的に民間委託されている。なぜ地方で認められないのか（地方公共団体H）
規制緩和や法特例の要望に関して、事業の所管省庁と自治体担当部署が直接意見交換できる場を設定してほしい（地方公共団体H）
自治体からの改革要望・意見について、WEBアンケート調査など他の自治体の同意や意見などをスピーディーに集約・公表する機能が欲しい（地方公共団体H）
中央省庁の規制緩和や法特例の過度に慎重な姿勢が自治体の意欲を削いでいる。一つの自治体の提案であっても検討し、民間委託可能であれば特例を認めるべきである（有識者B）
監理委員会は現状、入札のプロセスを監視する役割であるが、今後は法特例の適用可否の判断に関与すべきである（有識者B）
国の政策として大胆に規制緩和・民間開放を打ち出すこと（公共サービス産業の育成等を成長戦略に織り込む等）が重要（有識者G）
公金の債権回収業務などは、「公権力の行使」を拡大解釈していることが問題（有識者G）
公共サービスを官が行うか民が行うかは、各自治体の事情が異なるので、自治体の条例で定められる範囲を広げ、市民が選択し、各自治体の議会で審議して選択できるようにすることが肝心（有識者H）

（地方）公務員の転籍・退職の柔軟性に係る制度・法特例がない

これ以上の民間委託を進めるにあたっては、偽装請負の問題、公務員の身分・雇用の硬直性の問題（分限免職、官民交流、転籍等）を解決する必要がある（地方公共団体E）
人事面で現業職員・組合の反発や、公務員の分限免職などが現実的には困難であることが大きな障壁になっている（地方公共団体F）
いわゆる3セク派遣法の対象に委託先民間事業者を追加することは、市場化テストの拡大に繋がるであろう（地方公共団体F）
公共サービスの民間開放が進展しても、結局は事業の担当職員の処遇が問題（地方公共団体I）
公共サービス改革法は、（中略）公務員の雇用問題に触れていない。プラットフォームの改革が欠如している中で、アプリケーションたる公サ法のみでは進展しない（有識者D）
公務員の退職・転籍の特例や年金共通化が進まないと、市場化テスト単独では進展に限界（有識者D）
地方版の官民交流法など、既に国家公務員で認められている制度は地方でも実施可能（有識者E）
3セク派遣法の対象に委託先民間事業者を追加するためには、公務員の身分でないと実施できない業務を改めて整理する必要がある（有識者E）
公務員制度の硬直性が問題。日本版TUP Eや地方公務員の民間派遣緩和等の流動性を高める施策が重要（有識者G）
民間開放には公務員の雇用問題が最大のネック。特に現業の専門職（有識者J）

民間委託時の偽装請負の問題

偽装請負問題は重大。官民で直接、現場レベルで些細な指示、相談さえできず双方ストレスを感じており、また原課に民間委託できない大きな理由を与えている（地方自治体A）
これ以上の民間委託を進めるにあたっては、偽装請負の問題、公務員の身分・雇用の硬直性の問題（分限免職、官民交流、転籍等）を解決する必要がある。については、民間委託の現場レベルで官民で必要な相談すらできないという、民間委託しにくい状況を生み出している（地方公共団体E）
偽装請負は自治体現場で民間委託できない大きな理由になっている。省庁で統一見解を示せないか（有識者B）

会計制度や予算制度の硬直性（競争的対話の欠如など）

発注方式を競争入札のみに限定せず、公募コンペによる随意契約を可能とするなど選択肢を増やしてほしい。受け皿となる担い手が非常に限定される場合もある。（地方公共団体Dおよび関係民間事業者含む）

競争的対話は業者を集めるクリーンな仕組みが重要。例えば豪州・ビクトリア州では競争的対話の実施時には必ず監査人が立ち会う仕組みがある（地方公共団体 F）
会計法の硬直性（入札者は事業遂行者とする原則、単年度主義、原則は競争入札など）が問題。会計法から調達行為は分離して、公共調達法（仮称）を制定するの一つ（有識者 D）
仕様書の表現が非常に分かりにくいにも関わらず、公募や契約以前に意見交換できる場がない。紙ベースの質問回答では限界。結局、契約締結後に詳細な仕様解釈が必要になり、民間のリスクが大きい。公募後に柔軟に競争的対話を行う仕組みが必要（有識者 G）
財政制度、公務員制度、調達制度、決算制度、会計検査など、公共サービス改革の根幹は、公共サービス改革法そのものではなく、それらを取り巻く基幹的の制度にある（有識者 H）
法令には明記されていないが、入札手続きの開始は新年度開始以降（4月1日以降）でなければならぬとする国の法令解釈がある。これにより発注・契約の遅れや引き続き不足などの問題が生じ、民間事業者を疲弊させている（有識者 H）
会計・調達制度は、法令上明記されていないことを長年の単年度主義の法解釈と規制運用で過剰に縛ってきたのが実情。条例等で地方の自主運用が可能であるように改革が必要（有識者 H）
仕様書を固める前に競争的対話をもっと取り入れて欲しい。民間のアイデアを柔軟に活用できれば、より質の高いサービスが可能。契約書も一方的であり、民間では受けにくい場合がある（有識者 J）

監理委員会の審議対象範囲

監理委員会が個別事業の提案評価・選定を行うことができないため、選定委員会を別途設置せざるを得ない点も課題。選定委員会委員は、通常は市場化テストや個別事業に係る過去の経緯・議論への精通度は低い（地方自治体 A）
監理委員会は現状、入札のプロセスを監視する役割であるが、今後は法特例の適用可否の判断に関与すべきである（有識者 B）
地方自治体の監理委員会では事業を民間に出すか否かは決定できるが、地方財政法などの関係で提案評価・選定に関しては原課が設置する選定委員会ではしか審議できない。競争で負けた官側が発注者となる点は制度的欠陥。最低でも原課とは異なる部署が仕様書作成や発注をコントロールすることが必要（有識者 D）

(イ) 公共サービス改革の実行手続上の課題

情報開示のための事務負担 / 民間ニーズを充たさない情報開示

民間提案を募る際に、1000を超える事業の業務文書化は事業課にとっては大変な負担（地方公共団体 A）
提案時に目標数値の提示を求めているにもかかわらず、同数値の過去情報の開示が一切ない（地方公共団体 A の関係民間事業者）
所管課の負担が大きく敬遠されやすい。（地方公共団体 B）
情報開示の作業負担は課題（地方公共団体 D）
民間事業者からは、情報を一斉一律に出すのではなく、整理・秩序立てて出してほしいと指摘を受けた（地方公共団体 E）
従来のコスト情報が業務フローや業務量と一覧でリンクしていないため、民間事業者は積算しにくいのではないかと（有識者 A）
事前の業務分析を行うための現場見学を申し込んだが断られたケースがあった。情報開示面では、特に過去の問題点が開示されていない傾向がある（有識者 J）

実態コストの正確かつ精緻な把握が困難

自治体の会計制度もあって、正確な実態コストの把握ができない（地方公共団体 A）
コスト算定マニュアルの簡素化を望む。特に最初の提案段階など（地方公共団体 F）

実施要項の標準様式や実施マニュアルの整備（施設管理や徴収業務など典型的業務）

実施要項の作成は自治体にとっては大変な負担。施設管理や徴収業務などの典型的業務については、実施要項の標準様式や実施マニュアルの整備が有用（有識者 A）
第三者委員会用の実施要項審査やモニタリングチェックリストの整備が必要（有識者 A）

条例措置の第三者委員会の運用負担（特に小規模自治体）

小規模自治体などでは条例設置の第三者委員会は負担（地方公共団体D）

民間事業者への積極的な働きかけ

多くの提案を募るには官側からの働きかけが重要。経済団体、大手商社、銀行など（地方公共団体A）

官側から働きかけ、より積極的に事業者と対話する姿勢が重要（地方公共団体E）

民間事業者へのインセンティブ

事業提案者に対して採択された場合には評価点を付与するなどのインセンティブが必要（地方公共団体A）

民間事業者が提案したいと思うインセンティブがない。複数年度契約を採用するなど、参入しやすい環境を作る必要がある。（地方公共団体B）

民間提案が採択されても、結局は競争入札に付され、提案者に対して有利な措置（企画点の積み増し等）がないと、民間提案は減少する（地方公共団体I）

民間事業者に市場化テストに馴染んでもらうことが必要。NHKの取組みが参考になる（有識者A）

価格重視の調達が問題。さらに減額条項があると収益リスクが高まり敬遠される（有識者I）

契約期間は最長で5年であるが、民間でも正職員を雇用することを考慮すると、10年程度が望ましい（有識者J）

官の発注側に民間ビジネスを理解したアドバイザーが必要

公務員の発注能力の低さ、ビジネス感覚の無さが問題。PFIのように発注側にアドバイザーを付けることが重要。特に初めて民間委託を行う業務の場合（有識者D）

自治体側にPPPの専門家が不足しており、推進力に欠ける。市場化テスト・PFIを含めたPPPの受け皿の整備（韓国のP-MAC, CPO補佐官など）、国からの実行支援の予算措置、総務省の後押しなどが必要（有識者F）

事業の引継（引継期間がタイトであることなど）

通常は4月1日に人事異動があるため、それまでに民間事業者に引継を行うとなると、公募選定プロセスも含めて、官民双方にとって非常にタイトな日程となる（地方公共団体A）

（官の業務を民間委託に切り替える場合）業務の引き継ぎ期間が非常にタイトにならざるを得ないことも、官が積極的になれない理由（地方公共団体B）

事業ごとに引継に必要な標準期間や職員数を示し、引継期間は地方公共団体の負担で別途委託契約を行うなど費用負担することを原則としている（地方公共団体F）

引継期間についても、PFIと同様にコストに計上できる仕組みがないと、民間事業者の持ち出しとなる負担となる（有識者J）

モニタリングにおける評価視点の設定の困難性

業務別に「どこに評価点を付けるか」を設定するのが難しい（地方公共団体A）

4. 今後さらなる公共サービス改革が見込める分野

(1) 公金全般の債権回収業務

国の市場化テストにおいて、国民年金保険料の収納業務が包括的に民間委託されているように、地方公共団体が保有する債権（税債権、税外の公債権、私債権など）についても、同様の法律の特例あるいは規制緩和を設けることによって、公共サービス改革が見込めるのではないかと。

(2) 窓口関連業務の業務範囲の拡大

同業務について、審査や交付決定などの業務を一定の公的監視のもとに柔軟に民間委託することが可能になると、民間委託可能な業務範囲が広がり、公共サービス改革が見込めるのではないかと。

(3) ゴミ収集、道路・下水道の維持管理など業務

同業務について、法令の特例を活用する必要はないが、公務員制度の柔軟性が担保されれば、まだまだ民間委託する余地は大きいと、公共サービス改革が見込めるのではないかと。

(4) 指定管理者制度で、非公募あるいは一者入札等により外郭団体に委託している業務

同業務について、非公募や一者入札により地方公共団体の外郭団体に担わせている業務の多くは、外郭団体と民間事業者とで競争させることによって、公共サービス改革が見込めるのではないかと。

(5) 学校給食関連業務

同業務について、共同購買や共同配送等の業務の多くは、地方公共団体の外郭団体である学校給食会が担っているが、調理等の業務と一括して民間委託が可能となれば、公共サービス改革が見込めるのではないかと。

(6) 統計業務

同業務について、多くの職員を要する業務であるため、民間委託を活用することで、公共サービス改革が見込めるのではないかと。

以上