

平成 21 年度地方公共団体との研究会 議事要旨

< 地方公共団体との研究会 >

日時：平成 22 年 2 月 16 日（火） 13:30 ~ 15:08

議題： 窓口業務の民間委託について

「ワンストップ総合窓口まどかフロア」について

出席：岩手県、大阪府、奥州市、南相馬市、浦安市、足立区、杉並区、江戸川区、狛江市、多治見市、浜松市、名古屋市、大阪市、北九州市、大野城市

稲澤 克祐 専門委員、福嶋 浩彦 専門委員、

佐藤 徹 専門委員、菊地 端夫 専門委員、

和田 明子 専門委員

オブザーバー：（株）日本経済研究所 宮地 義之 氏

【窓口業務の民間委託について】

< 特定公共サービス窓口 6 業務及び市町村の適切な管理下での窓口業務委託について事務局より説明 >

【ワンストップ総合窓口まどかフロアについて】

< 大野城市からのプレゼンテーション >

大野城市は福岡市に隣接しており、大きな産業や観光があるわけではなく、福岡市のベッドタウン。人口約 95,000 人。面積 26.88 km²で市街化区域が 14.22 km²しかない比較的小さな市。職員数は全部で 448 人、普通会計ベースだと 387 人で、人口 1,000 人当たりの職員数が 4.08 人と、全国トップクラスで職員数が少ない自治体。

大野城市の「まどかフロア」は、平成 20 年 5 月からスタートした。「まどかフロア」設置に向けて取り組みを進めた大きな理由は 2 点ある。1 点目は、市長の公約事項であったこと。市民満足度の向上ということで、市役所の土日開庁、コールセンター開設、ワンストップ窓口の開設の 3 つの施策により、市民の市役所に対するアクセスチャネルの多様化と、各チャネルのワンストップ化の推進を図っている。2 点目は、本市の特性として、3 月、4 月の人口流入が激しく、この繁忙期の業務の流れや仕組みを変えて、市民を長時間待たせない体制を整えようとした。

「まどかフロア」整備の際、基本コンセプトとして掲げたのが、市役所に来庁される全ての方に対して、分かりやすく、使いやすく、心地よく、

手続きが早く終わる窓口を構築することだった。そのことを具現化するために、誰もが安心して市役所に来庁できるよう、ユニバーサル・デザインの理念に基づき、ハード・ソフト両面からの整備を行うこととした。総合窓口の定義づけを行い、総合窓口化を進めてきた。具体的には、これまで縦割りだった手続きや窓口を一元化し、転入や婚姻、出生など、人生の節目節目に起こるライフイベントに係る手続きとそれに付随した手続きをワンストップ化した。

「まどかフロア」の概要を説明。総合案内センターには、フロアマナー(受託事業者)を配置し、市役所へ訪れた方の用件をお尋ねし、用務先へつなぐ御案内や、書類の記載指導などを行っている。証明コーナーでは、戸籍証明や住民票、印鑑証明、税証明など25業務を一括して受託事業者が取り扱っている。異動受付コーナーでは、ライフイベントに係る届出、印鑑登録、外国人登録などを一括して取り扱っている。6つのカウンターがあり、受付用5ヶ所、交付専用1ヶ所となっている。取扱業務は、大きく3業務に分類でき、1つ目が住基カード、公的個人認証、外国人登録、2つ目が戸籍の届出関係、3つ目が、転入・転出、転居、世帯変更などの異動受付に関する事で、この3つ目の括りの業務を委託している。現在、3番目の異動受付コーナーで取り扱っている業務は約130業務。4番目、5番目が国保・医療・年金コーナー、及び子育て支援コーナーで、ここでは、証明コーナー及び異動受付コーナーに属さない各課固有の業務に関する届出及び相談を受け付けている。国保・医療・年金コーナーは業務委託を行っているが、子育て支援コーナーは委託職員の配置はなく、混雑状況に応じて正規職員を配置。総合案内センターは、改善前は普通のカウンターだったが、市役所に入って来られた時に、すぐ目に入るようポスターサインを取り付けた。証明コーナーは以前は売店だったが、売店を移設し、証明発行業務に特化させたコーナーを新設した。異動受付コーナーは、以前は市民課の窓口でハイカウンターだった。手続きによっては時間がかかるものもあり、市民からは不評で、今回改善を行うに当たり、全てローカウンターに変更し、間仕切りを設置した。国保・医療・年金コーナーは、以前は間仕切りがないローカウンターだったが、とても狭く、プライバシー上問題があったので、こちらの間仕切りを設置しブース化した。

フロントラインとバックラインをパーテーションで切り分けており、窓口エリアと執務エリアの明確な切り分けによって、市民課職員の業務効率は著しく上がっている。職員の超過勤務の時間数が減り、お客様に中断されることなく集中して業務に取り組めるようになった。また、コー

ルセンターも設置しているので、電話の入電数もかなり減っている。職員と委託職員の執務スペースを分けるという意味でも、このパーティションが非常に役に立っている。

大野城市のワンストップ化に大きく寄与しているのがフロアマネージャーの存在。積極的に声かけをすることにより、お客様のニーズを引き出し、分かりにくいと思われがちな市役所の窓口へスムーズに誘導できる仕組みを整えている。

次に、業務のライン化及び委託化の手法について説明。異動受付コーナーでは、窓口業務一連の流れを性質ごとに3業務に分け、ライン化して運用している。具体的には、それぞれの業務ごとにラインを定義し、業務を流すという手法をとっている。まず、受付ライン1で申請書の受付を行い、次に、入力ライン2に書類を引き継ぎ、ここで入力を行い、入力後の書類をライン3の照合・審査に引き継ぎ、ここで入力後の内容が正しいかどうかを確認する。このライン1の受付業務と、ライン2の入力業務を委託化している。委託化の手法としては、窓口業務をまず「公権力を行使するもの」と「公権力を行使しないもの」に分類した。その後、「公権力を行使しない業務」を更に分類し、入力業務と窓口受付業務を委託化した。

個人情報保護条例の中に、受託した民間企業者及びその従業員に対しても、個人情報の保護に関し、必要な措置を講じるよう規定しているほか、罰則規定も設けている。

「まどかフロア」導入後の効果について、市民の皆様から寄せられた声や新聞に掲載されたコラムを紹介。委託職員の対応について、かなりよい評判をいただいている。

平成18年度から「窓口サービス顧客満足度調査」を実施。来庁者を対象に聞き取り調査を行ったもので、サンプル数約700、設問は3年間同じにし経年比較ができるようにしている。来庁者の満足度が年々上がっており、改善を行った結果がお客様の満足度として現れている。

現状における問題点、制度上の要望について、1点目は、証明コーナーには市民課の職員と市税課の職員を1名ずつ配置しており、そこで審査・照合を行っているが、この職員の配置が本当に必要であるのかどうか。具体的には、住民票の写しの交付などの審査・決定というのは、最終的には市町村職員が行う旨通知が出ているが、実際はシステム上で管理しているデータを出力して住民票の写しとしているので、このプロセスに職員が関わる必要性は薄いのではないかと現場で運用している中思っている。また、職員がいる市役所内では規制がかかっているにも関わ

らず、郵便局やコンビニ等で証明発行が行われていることを考えると、市役所内での取り扱いについてももう少し規制が緩和されてもよいのではないかと考えている。2点目は、労働局から臨検が入り、委託職員と職員の業務のやり方という一連の流れの中で、審査・決定を職員が行った後、委託職員に引渡しをお願いしているので、問題があるのではないかという指摘を受けている。本市としては、総務省通知に基づいて業務を行っている旨伝えたが、労働局としては、それは派遣法違反になるというような指摘を受けたので、問題提起をさせていただいた。

事務局 大野城市へ現地視察に伺った岸専門委員のコメントを紹介。1つ目は、フロアマネージャーの方から来訪する市民に声がけし用件を聞き、申請書への記載方法も含めて適切に案内してくれ、非常にユーザーフレンドリーで、役所の窓口とは思えない優れた事例であること。2つ目は、繁忙期の待ち時間を少なくすることが大きな課題で、サービスの質の改善を第一に実施したということだが、経費削減効果についても明らかにしていただくと、市民へのアカウントビリティの1つを果たすことにもなり、他の自治体の参考にもなるのではないか。また、受託事業者とは特命随意契約を締結しているが、中長期的な視点で競争環境をどう設定していくかが市として検討されるところではないかという示唆があった。3点目は、業務を受託している民間事業者の雇用についてだが、各業務のチーフは受託事業者の正規社員3名、それ以外はパートタイム9名を配置。業務委託契約書の仕様書の中にも、正規社員としての窓口業務実務経験が3年以上という条件が盛り込まれており、非常に手際よく業務を行っていた。大野城市のベッドタウンとしての特徴もあると思うが、優秀な窓口業務のノウハウを持った従事者を得やすい環境にあり、地域の労働資源を効果的に活用して、窓口サービスの利便性の向上を図っている優れた事例である。

< 意見交換 >

北九州市 フロアマネージャーの役割が非常に重要だと思うが、人員は何人で組まれているのか。年間処理件数及び1日平均の処理件数をお教えいただきたい。

大野城市 まず、フロアマネージャーと窓口支援グループと2つのグループがあり、フロアマネージャーが平日換算で5名、窓口支援（証明コーナー、異動受付コーナー）が平日換算で7名。

大野城市 ワンストップ窓口をするためにフロアマネージャーを特別に配置したのではなく、当初から庁舎の総合案内のサービスを行ってい

た。以前は、完全に受け身で、市民が寄ってきて問い合わせがあったら答えるという形だったが、総合窓口化をした時に、お客様が玄関から入って来られたら声をかけて案内することとした。「まどかフロア」だけでなく、庁舎全体の案内も行っている。件数は、証明発行と住民票、印鑑証明の関係で扱っている業務は 130 ほどあるので、1日当たりの件数に直すと、大よそ 600 件ぐらいになるだろうと思う。

多治見市 先ほど業者が 1 社しかなかったということだが、その業者はどういった業務を行っている業者かご教示いただければということと、異動の窓口の中で、教育委員会の業務、福祉の業務まで幅広く行っているが、そういった業務を 1 つの窓口で行うことについての市役所内での調整、原課の抵抗についてご教示ください。

大野城市 庁舎の総合案内を委託していた業者に特命随契をした。大野城市独自の方式で、電話交換業務と庁舎の総合案内をセットで委託している。電話交換業務は、長時間、交換手をすると健康上の問題から無理があり必ず休憩を挟まなければならないので、電話交換、休憩、庁舎案内、総合案内というローテーションで同一業者に委託をしていた。電話交換を行っていたので庁舎のことを全部知っており、総合案内で申請書の記載指導も行っていたので、概ね業務に精通していたことから、特命随契をした。ワンストップ化に当たり、職員側からは「市民から困っているという声は聞こえない」という話があった。一番最初に取り組んだワンストップは、電話交換手をオペレーターに変え、そこに Q & A 集をシステム化した F A Q システムを入れて、コールセンターを入れた。これがワンストップ化の最初のスタート。市民からの問い合わせの約 40 % は全てワンストップでオペレーターで案内できる。ある程度マニュアル化して、専門的な部分を除けば、市の職員でなくても十分短期間でマスターして、住民が満足できるサービス提供ができることが立証された。大野城市の特徴として、人口比で非常に少ない職員数で業務を行っており、そもそも委託化を推進しているのであまり抵抗はなかった。集約して総合化することに対して若干の抵抗があったというよりも、理解できなかったのだと思う。ライン 1、ライン 2、それからライン 3 という公権力の部分だけを残して、ライン 1、ライン 2 を総合化して委託する。ライン 3 は、総合窓口課を作るのではなく、今までどおりの課で、必要な場合に職員が出向いてくる。公権力の部分は、当番で審査・交付のところに出てくるが、それ以外はバックオフィスで今までどおり業務を行っていくことになるので、だんだんと理解が得られてきた。

浦安市 大野城市のこうした取組みは、人にかなりの負担がかかるとい

うことを色々なところで聞いており、システムの対応としてどのような取組みをされたのか。

大野城市 総合窓口化をする際、1人の職員がスーパーマンにならなければならない、法律でいうと、4つも5つも熟知しなければならない。手続きになると、百幾つをマスターしなければならない。これが一体本当にできるのだろうか。できたとしても、その次の人事異動で果たして引き継がれていくのか、これが一番の問題点だった。この解決法を考えたところ、今までの守備範囲内の仕事をやればよいという結論になった。申請書の受付は一元化すればいい。入力も、申請書を預かってシステムに入力するだけの話なので、これも申請書のフォーマットが違うというだけの話なので、一元化できる。しかし、公権力を発揮して審査する分は、今まで専門的に行ってきた各課の職員が交代で行うことにした。通常、次に考えるのは、システムを作るということになるが、システムを作ってしまうと、システムに合わせて職員が動かなければならないため、まずは、実際にワンストップ化を実施してみて、うまくいく方法に合わせたシステムを作ろうということで、紙ベースでチェックリストを作ったりした。現在、システムのオープン化を進めている。今までは、業務別に全部システムを個別管理していたが、これも共通基盤上に全部乗せて、システムをワンストップ化した。システム入力も一元化しており、例えば、転入で来られて、名前、住所、生年月日を入力すると、国民健康保険、保育所の入所手続き、介護保険など個別システムに要件を全部入力していくのだが、これらを共通化して、全部自動的に入っていくようなシステムを作っている。

浦安市 システムが前提ではないところが非常によかったが、逆に、最初の立ち上げ時に、業務分析をかなりしっかり行っていないと負担がかなり大きくなってしまわないか。

大野城市 福祉関係の総合窓口化を今、制度設計しているが、31の個別システムに分かれている業務の洗い出しを行った。共通化するところは、「まどかフロア」と同じで、ワンストップ化になる。共通化したところは公権力がないので、この部分はシステムででき、入力するだけの話なので、委託が可能となり、かなり業務効率は上がる。現在の共通基盤の上に、31のシステムの共通化した福祉の共通基盤を乗せ、さらに、業務アプリケーションを乗せる。そうすると、1つのパソコンで、共通化した業務の照会、相談もでき、サービス対象か否かの回答もでき、必要ならば入力もできる。それから、入力された内容でサービスを決定するかどうかは公権力になるので、それは職員がシステム上の内容を審査

し、問題がなければ交付ができる。そういう流れを作る予定。

大阪市 労働基準監督署と見解が異なるという部分について、もう少し詳しく説明いただければと思う。

大野城市 業務委託方式をとっている理由は、業者に責任を持って業務を完結させるためである。派遣労働は、単に労働者の提供を受けただけに過ぎない。業務委託の場合は、受託事業者に完結させる必要があるが、総務省の見解は、職員が関与しなければならないため、労働基準局の考え方と総務省通知とが合致していない。異動手続きは、住民異動して住基台帳に新しく登録をし、それを職員が審査しなければならないので、入力されたものを審査して問題ない。ところが、証明発行は、前日以前に登録をし、職員が審査して、データの中に入っているものを発行するだけである。一体、職員の審査と交付における公権力は何かということ、申請書と発行した証明書が同一人物か、あるいは同じ申請内容かということである。これが果たして公権力と言われるものだろうか。労働基準局は、一連の流れを役割分担で切らなければならないので、トレーか何か置きませんかと言っている。我々としてはとても受け入れられないので、厚生労働省と総務省による協議をお願いしている。

福嶋専門委員 内閣府・総務省の通知に基づいて民間委託を行っているというが、厳格に遵守する必要性など最初からないのではないか。地方自治法は2000年に改正されて、もう10年も経っている。だから、総務省に要求するのではなく、無駄だと思ったら、法解釈もそれでいいと思ったら各自治体の実施すればいいだけの話で、それがどうしても法的におかしいのならば国の方が要求をしてくる。助言、勧告、最後は是正の要求をしてくる。是正の要求についても納得できなければ、国・地方係争処理委員会に訴えればいいだけの話。

福嶋専門委員 総務省や内閣府に解釈の変更を要求するのではなく、自治体が自信を持って実践をして、実例を積み重ねて、それがまた総務省や内閣府の考え方に影響を与えて変わっていくのだと思う。

杉並区 今回、この1業者で特命随契ということだが、契約期間終了後はどう考えているのか。また、どのような評価、モニタリング体制を考えているのか。

大野城市 現在、他の業務でも長期契約を推進している。この業務は5年の長期契約を締結している。窓口業務を民間委託する自治体は近隣にも広がりつつあるが、業者数が増えないという現状が1つある。マニュアル等がしっかりしていて、ある程度の引継期間があれば可能だとは思っている。次は競争だと考えている。ただし、入札という環境には

ならないだろう。いわゆる指名登録された業者がそれほどいないと想定されるので、次はプロポーザルを視野に入れて5年間の特命随契を実施した。現時点での大きな問題点はない。一番困るのは、業者が雇用しているスタッフが頻繁に代わることだが、あまり大きな変動はない。

杉並区 業務評価をするシステムのお考えがあるのかということを知っている。次の契約の際、プロポーザルのインセンティブも含めた形の基礎になるのかと考えるが、その辺をお聞かせいただきたい。

大野城市 毎年1回、市民満足度調査を行っているが、これだけでは不足していると思っている。考えられる1つは第三者評価、もう1つは、覆面モニターでこれは今研究をしている。

福嶋専門委員 1点課題だと思うのは、12人のうち非正規が9人というのはとても多いと思う。むしろ行政が直営で行っていると、やむを得ず臨時職員や嘱託職員をたくさん抱えていて、それをアウトソーシングすることによって正規化していくことも1つの手法だと思っている。都市の性格から、パートで働きたい人もたくさんいるということだが、私が市長をやっていた我孫子市もベッドタウンで人口規模も同じような市だったが、子育てが一区切りついたような世代で、女性に限った正規職員の採用を実施した際、2人の枠に700人以上応募があった。正規ではなかなか仕事がないから、非正規でもパートでも仕事をしようという人もかなりいると思う。正規でできるなら、正規で働きたいと思っている方はとても多いと思う。だから、会社に正規を増やす努力を行政としても求めていかれたら、より良い取組みになるのではないかと思う。

大野城市 業者の雇用の関係なので踏み込みづらい点も若干あるが、ただ、現在の社会情勢を考えると、我々も疑問を感じている。業務を細切れにすると、業務管理者を増やさないと委託ではできないので、その上で業界が抱える正規職員を増やしていくことにもつながっていくだろうし、安定して安全なサービスを提供していくことにもなるだろう。

福嶋専門委員 方向としては細切れではなく、包括という方向だと思う。業者側の採用だから立ち入れないということではなく、委託の条件としてしまえばよい。

大野城市 私も包括的な委託を目指したいと思っている。ただ、業務管理の責任者を置いているのが3部門だが、もう少しその責任者の部門を細切れに増やして、職員側との連携を密にする。その方が実は安全で安心なサービスが提供できるようになるだろうと考えている。その辺をチャンネルとしながら業者に少し指導していきたいと思う。

菊地専門委員 評価の1つの指標として満足度を示していただいたが、

市長の公約であるマルチチャネル化の部分との関連で、コールセンターの部分と土日開庁の部分も恐らく入ってきていると思う。市民にとっては、コールセンターとワンストップサービスという相乗効果としてこの結果が出ていると思う。そうすると、実際に事業者に対する評価をもう少し細かく実施していく場合にどうしたらいいのか。あと、公共サービス改革法の特例を使う使わないという議論はされなかったのか。それから、繁忙期と閑散期はかなり差があるということだが、支払い金額の設定は、S L Aのようになっているのか。それとも、年・月固定で払っているのか。

大野城市 支払いは月額出来高払いとしている。法特例を使うことは考えなかった。それは、今、我々の周りに完全に任せられる業者は存在しないから。税は申告をしていなければ証明書が出ないし、特に固定資産は非常に複雑なので、どうしても職員との連携が必要になり、完全に法によって委託をするところまで踏み込めないと考えている。だから、今のような形を続けていくことによって、将来的に業者が育ってくれば可能性は出てくるだろう。評価について、市民満足度調査はコールセンター、土日開庁とは別に実施している。ただ、その要因が含まれているというのは若干はあるだろうと思う。聞き取り調査を積み上げていっているので、満足度調査としてはある程度は満たされているだろうと思っている。ただ、この満足度結果が出た後、不足している部分をどう補い、水準を高めるのかについてのフォローがないので、その辺の理由で第三者評価を導入しなければならないのだろうと思っている。それから、3つ目は覆面モニター。この3つの評価がこの事業を更に飛躍させることになるだろうと思っている。

足立区 一番感じたのは、偽装請負の問題で、どうにもならない状態。公権力の規制についても観念的なレベルで動いているから、突破できない。せっかくいいものを持っている市場化テストが、実態は国のレベルでもほとんど動いていない。指定管理やP F Iや、M P Mの改革手法の王道のような仕組みを持っているのに全然動いていないわけで、複雑な問題がたくさんあると感じた。

(文責 内閣府公共サービス改革推進室)