

## 市場化テスト導入可能性調査（F S 調査）の報告 議事要旨

< 地方公共団体との研究会 >

日時：平成 21 年 3 月 17 日（火） 13：30～16：30

議題：市場化テスト導入可能性調査（F S 調査）の報告

出席：岩手県、愛知県、南相馬市、浦安市、中野区、横浜市、三条市、浜松市、  
倉敷市

（財）日本経済研究所、パシフィックコンサルタンツ（株）

石川 敏行 専門委員、菊地 端夫 専門委員、

岸 道雄 専門委員、佐藤 徹 専門委員、

福嶋 浩彦 専門委員、和田 明子 専門委員

### 【南相馬市での調査について】

< 受託事業者（財）日本経済研究所からの説明 >

南相馬市は、人口 7 万人強、平成 18 年に小高町、鹿島町、原町市が合併してできた新しい市だが、今後の合併に伴う行政体制の見直し、効率化が非常に課題になっている。

業務の絞り込みで 2 段階のスクリーニングをかけている。第 1 次スクリーニングで対象業務範囲を設定し、第 2 次スクリーニングで具体の業務を選定。

1 次スクリーニングでは、事務事業評価の結果から業務内容を整理し、民間委託状況の確認を行い、対象業務の絞り込みを行なった。

2 次スクリーニングでは、1 次スクリーニングで対象を定めた業務に関して、庁内ヒアリング、民間事業者ヒアリングを踏まえ、更に対象業務を絞り込んだ。

事務事業評価の際、見直す余地があると判断されている部分については対象業務としている。一方で、廃止あるいは完了予定の事業については対象外としている。また、短期で実施する業務、明らかに公共が実施すべき業務、例えば市の名前がつくような業務についても対象外としている。

このような選別をし、民間委託が可能な業務が 43 事業あった。また、相談業務、情報提供業務などは、横断的に業務を統括して実施することで可能性が出てくるため、このような業務についても対象としている。

窓口業務、案内・受付業務、電話交換業務、市営住宅営繕事業、市営住宅に関わる事業、税務課の滞納処分の強化、納税勧奨業務といった税金関連業務、これらが可能性としてあるのではないかという結論が出た。

<南相馬市からの説明>

平成21年度にも市場化テスト導入に向けて事業着手に入りたいと考えている。今回大きく3つの業務、窓口業務、市営住宅業務、滞納整理業務を抽出いただいたが、特に、市営住宅関連業務については、市場化テストで実施した方がいいのか、指定管理者制度で実施した方がいいのかも含めて担当課とも協議を詰めながら事業を進めていきたい。

<意見交換>

専門委員 事務事業評価をベースにして絞り込んでいったということだが、この事務事業評価の対象範囲、件数は何件だったのか。

事務事業の対象範囲は実施計画に掲げる583事業全事業となっており、基本的に1事業1予算ベースとなっている。

日本経済研究所 事務事業評価の中には、いわゆる窓口業務とか内部管理業務的なものは入っていない。事務事業評価だけでは全体の業務は把握できないということで、583業務以外の一般事務業務、公共施設に関する維持管理業務なども併せて検討範囲に入れている。

専門委員 3頁の第1次スクリーニングの事務事業評価の整理、一番左の囲みで、「公共が実施すべき業務は対象外」となっているが、公共＝行政ではないという考えからこの取り組みは始まっているので、行政のことを公共と言ってはならない。それから、事務事業評価で見直す余地がある業務を対象にしているが、コスト面だけでなく、質の把握はされたのか。

日本経済研究所 最初の言葉遣いの部分は、御指摘のとおり。今回の調査目的として、市場化テストになじむ業務を絞り込む選定過程で、当然質の把握は重要であるということは認識していたが、なかなかそこまでたどり着かなかったところがある。

関参事官 今回2回スクリーニングしA、B、Cという評価をつけてリストアップしているが、どのように解釈すればよいのか。

日本経済研究所 今回5～6ページでA、B、Cと判断したが、Aは市場化テストになじむと判断しており、Bについても市場化テストがなじまないわけではないが、現時点での導入は考えにくいと判断している。これについては民間事業者へのヒアリング等でなかなか受け皿がない、特に市内にそういう事業者が育っていないという部分が大きな要因である。Cは、市場化テストの導入が困難としているが、位置付けとしては指定管理者制度やNPO等ボランティア的活動としての可能性は見出せるということで、従来型というよりは、違う手法の採用もあり得るという位置付けで考えている。あくまでも、南相馬市個別の事情を考慮した上での判断である。

## 【三条市での調査について】

< 受託事業者 パシフィックコンサルタンツ（株）からの説明 >

三条市は、合併後人口約 10 万人で、正職員約 1,100 名、臨時職員約 700 名である。仕様書上には 6 つの内部管理業務（給与関係業務、旅費、福利厚生、支出、物品調達、物品管理）の例示があった。サービスの対象が職員もしくは市役所組織で、あとは、業務遂行時に業務が定型化された基準によって執行を判断できる、マネジメントではない管理、政策的判断を伴わないもの、簡易的定型的に実施できる業務を、今回の調査の中での内部管理業務という定義で進めることになった。今回、網羅性を考え 631 ある事務分掌の中から一つ一つ市とチェックしながら絞り込み、結果として収入事務を含めた 7 つの内部管理業務を対象とした。

事務プロセスについては、それぞれの業務について DMM（機能分析表）を作成した後、構成するすべての事務について、原課の起票から決裁行為、それぞれの段階での判断情報も含めて、細かなプロセスのフローを整理した。結論としては、原課の起票後の業務のプロセスを変えることで効率化が図られるものではなく、年間や月・週・日の中での業務の繁閑の差と配置人員とを踏まえ、より良く、より安く、バリュー・フォー・マネーを検討する上で、組織でどう対応するかということをも前提にして事務の集約化をしていくことで効率化が図られる業務であるため民間側のコスト把握の前提である現状の労働投入量の最適値を明らかにすることが、官民競争の条件を整える上で意味があると考えられた。

既存の業務の実施方法を前提に市場化を検討するのではなく、市場化をする際に行政側の現状のやり方をとことん切りつめてから実施するのが、競争環境をつくるためには得策ではないかということで業務を進めた。

内部管理業務の執行組織を集約し、業務規模を大きくすれば民間側の参画の意欲も高まる。あとは、内部管理業務のマニュアル化をし、職員が共有化する必要がある。内部管理は共有化できる部分が多いのではないかと思う。

民間からヒアリングした想定事業費の結果を踏まえると、業務の集約化を行った場合の方が官民に良い緊張関係が生まれるものと推察できる。

< 三条市からの説明 >

当市は、行政経営の指針となる経営戦略プログラムを策定し、その中で行財政改革を着実に進めながらサービスの質を落とすことなく、最終的な職員数を 730 人と設定している。具体的には、定員適正化計画により、退職 3 分の 1 補充の実施、公の施設への指定管理者制度の導入は勿論のこと、各業務の民間との連携の在り方について、聖域なく検討し、外部委託計画を策定した

中で、業務の民営化、外部委託、嘱託員化を進めてきている。ただ、思ったよりも退職者数が増えており、定員適正化計画をはるかに上回った職員数が削減されている。その中で、経営戦略プログラムだけではとても対応が十分ではないという中で、市場化テストという手法が有効ではないかということで、導入可能性調査をお願いした。直営でのコストをできるだけ下げて、初めて民間との競争という体制が整い、そこで市場化テストの効果がより発揮されるのではないかと当市では考えている。

<意見交換>

専門委員 単に市場化テストの対象にするのではなく、まずは既存の業務というものを最適化させた上で、官民競争の場合は官の場合にも競争力をつけた上で、官民の場合には民間と競わせる。それによって、民間の創意工夫といえますか、民間と競争することのメリットをより一層引き出すということだったかと思う。質の議論がほとんどなかったが、内部管理業務にかかわる職員を削減し、市民向けサービスに振り向けることによって、質を確保するという二段構えになるかと思うが、ここでは政策判断を伴わない純粋な管理業務ということだが、そうではないある意味、民間の創意工夫、ファシリティマネジメント、物品調達の最適化も含めて提案させることによって、質を設定することができるのではないか。

パシフィックコンサルタンツ そのとおりだと思う。今回、ファシリティマネジメントの観点、施設の維持管理的なものは内部管理かどうかという議論もあったが、サービスを受ける対象が施設を利用する市民になるので、今回は外すことにした。ただ、おっしゃっているように、その部分も含めて民間に知恵を求め、どちらがよいか考えていくというのはスキームとしてはあってもいいと思う。

【浜松市での調査について】

<受託事業者（財）日本経済研究所からの説明>

市長のマニフェストで従来、窓口業務での市場化テストの導入、窓口業務以外での導入可能性についても検討していくということが整理されている。

市場化テスト導入によって期待される効果としては、市民に対するホスピタリティの向上、経費の削減、他の窓口での業務改善意欲への波及、透明性の確保、公正な手続といったものが担保されることかと考えている。

窓口業務のワンストップ化を進めている。

現在、区民生活課の職員 73 名のうち 3 割に当たる 24 名が非常勤職員で構成されており、窓口での区民対応は、非常勤職員が主体となって行っている。

民間事業者のヒアリングからは窓口業務に対する参入意欲は非常に高いことが把握されたが、窓口業務のサービスの質の維持向上と経費削減可能性について尋ねたところ、当然、事業者から需要喚起して幾らでも発行数が増加するような性格のものではないので、業務の実施に当たる改善余地はそんなに大きくはないのではないかとという一方で、利用者に対するホスピタリティの向上という面では非常に可能性があるだろうということ。

また、繁閑の山や谷をなるべく埋めて、現場でのオペレーションなどを見直して柔軟な人員配置をして、改善していくことが考えられるという指摘があった。

参入に当たって、マネジメントの観点から対象エリアに営業拠点や事務所があることが条件になるとの指摘があった。

民間事業者が実施することによる個人情報の取扱いに対するリスク、行政からの指示のあり方によっては、偽装請負に位置付けられてしまう可能性があることを心配な点として挙げていた。

1番窓口の業務は、非常勤職員がマニュアルを基に受付から作成交付という一連の作業をしている。扱っている業務は24業務と自治事務で、委託時に公務員による管理の体制を構築することで、民間事業者への委託は十分可能であろうと考えている。2番窓口は、一番割合の多い戸籍に関する業務に関しては、単に受付、交付をするだけでなく、どういう書類を取りに来たのか分からない人の相談をしながら交付する作業もあり、戸籍に関する網羅的な知識が必要で、他の行程からの作業が発生したり、一部には住民基本台帳ネットワークを使った作業もあり、民間にそのまま委託することは困難だと考えている。

現状の官の業務にも改善の余地があり、こういった改善提案を例えば官民競争入札によって実施するという事も考えられるのではないかと。

民間ヒアリングからは、総合窓口の業務と一体的に実施することで、業務の可能性、サービス提供の可能性が広がるという指摘が非常に多かった。むしろ、窓口業務よりもまず案内業務から実施させてほしいという話もあり、包括的な委託の可能性を検討していく必要もあるのではないかと考えている。事業期間についても、3～5年の希望が多かった。

モニタリングに関しては、現状、非常勤が実施している業務を必ずしも明確な基準でモニタリングしているわけではないので、指標設定のようなものが必要になってくる。

窓口の引継ぎ方法に関しては、適正な引継ぎ期間の設定と、官民の連携体制を定めて引継ぎを考えていかなければいけないところを把握させていただいた。

<浜松市からの説明>

アウトソーシングはかなり進めており、給食、清掃等の現業業務、指定管理者制度など誰が考えてもできるエリアについては、出し切ったと考えている。平成20年4月に基本指針を作り、今までできなかったものについてもしっかりと実施していこうということで市場化テスト導入を考えた。

#### 【横浜市での調査について】

<受託事業者(財)日本経済研究所からの説明>

本調査では市場化テスト導入の魅力向上を視野に証明発行サービスの新たな展開について検討を行い、他の地方公共団体への市場化テスト普及に資するものとしている。

行政サービスコーナーでは平日朝7時半から夜7時まで業務を行っており、土・日も9時から夕方5時まで行っているということで、場所的にも主要駅にあり、時間的にもかなり利便性の高い設定になっている。

各窓口の証明発行件数の平成19年度の実績は、最も多いのが中区役所で年間22万6,000件、一日平均922件、横浜駅南口の行政サービスコーナーは、年間21万5,000件扱っており、一日平均約640件となっている。

証明発行業務のスタッフは、正規職員以外に市で直接雇用している再任用職員、嘱託職員、臨時職員を活用している。

市内の窓口6か所で利用者アンケートを実施した結果、大きく5つの傾向が見られた。まず、1点目は、証明書取得のみを目的とした利用者が多かったこと、2点目は、証明書の発行場所、方法の認知度が低いということ、3点目は、いつでもどこでもといった利便性に対するニーズが高いということ、4点目は、個人情報の取扱いの適切性、正確な手続といった証明発行サービスとしての必要最低限なサービス部分についても充実化を望んでいるということ、5点目は、新サービスに対して追加負担は望まないということであった。

利用者ニーズから導かれる証明発行サービスの望ましい方向性ということで、証明書入手のための利便性の向上と所要時間の短縮を設定した。

実現可能性を把握するために、10社に対してヒアリングを行い、民間事業者意向調査を行った。各社とも証明発行業務は大変関心があり、技術的な面では実現可能であるが、参画するに当たっては新規投資、採算性、法制度、判断リスクなどの課題があるといった指摘をされており、この証明発行サービスを通じて企業のPRも行っていきたいといった意向もあった。

証明発行サービスにおける事業スキームを検討する際、サービス提供をする場所、時間、内容の3つの要素がポイントと考えている。まず、場所、時間、

内容すべて固定した場合、想定される事業スキームは従来型の区役所での窓口業務ということで、サービスの向上の余地は小さい。次は、場所、時間、内容のいずれかの要件に幅を持たせるパターンで、時間の工夫の余地がある行政サービスコーナーを改善した形を想定しているが、取扱い時間の拡大により通勤者のついで利用が増える一方、サービス時間拡大に伴う財政負担増への対応が必要である。最後のパターンは、場所、時間、内容の全ての要件に幅を持たせるということで、かなり自由度の高いものになるが、その場合の想定される事業スキームとしては、コンビニエンスストア、郵便局、ショッピングセンター、インターネットなどを使った形の事業スキームが想定される。利便性は高まるが、設備投資、本人確認といったインフラ整備をどうするかといった課題が挙げられる。

今回、横浜駅行政サービスコーナーでの取扱い時間拡大について、市直営と民間委託した場合の1件当たりの金額を算出したが、市直営の場合も民間に委託した場合も従来に比べて通勤者一人当たりの市の負担額は抑えられたという数値になったので、効率的にサービス向上を図ることが可能と思っている。もう一つの効果としては、市直営で行った方が民間委託したよりもコストは安く抑えられたという結果になっている。この要因は2点あり、第1点目は、横浜市では既に職員の人件費をかなり抑えている。特に、横浜駅の行政サービスコーナーでは再任用と嘱託職員の方を採用している。もう一点は、市の適正な管理下で行う必要があるため、どうしても市の職員を置く必要があり、民間事業者においても管理職を配置しているので人件費的にダブルコストになっている部分があり、市のコストの方が安くなっている。

他には、他の出張所等の窓口の合理化、より効率の高い取扱い時間へのシフトといった取組により、サービス拡充とコストとのバランスをとることができると考えている。

より創意工夫を発揮できる事業スキームにするためには、利用者及び現場の状況を把握し、目指す証明発行サービスのあり方を設定し、民間事業者の意向も把握した上で、市場化テストを導入するかどうかを判断していくステップが必要と考えている。

他の地方公共団体へ応用可能な示唆ということで、まず、利用者の利便性向上に寄与するサービスを取り入れることがあると思う。こちらについては、証明発行サービスは一定の待ち時間がどうしても発生するので、その待ち時間を有効に過ごすという工夫が必要と考えており、各種情報サービスの提供が、一例として考えられる。

現状の証明発行サービスのままで民間活用を図っても、質の向上、コスト削減の効果は小さいだろう。より民間の参画意欲につながるような工夫が必要

だと考えている。

事業スキームの柔軟性を高めれば高めるほど、民間の創意工夫の余地は大きくなるので、十分考慮する必要があるが、実施に当たっては提案の比較、審査が難しくなるという点もあるので、各地方公共団体が求める創意工夫の余地、難易度に応じて事業スキームを選択すべきであろうと考えている。

<横浜市からの説明>

通常の委託と市場化テストがどう違うのか、サービスのあり方に踏み込むという形で検証ができ、事業スキームによっては創意工夫の余地が非常に大きく、こういった定型的と思われる業務でも創意工夫の余地が作れるということで、非常に参考になったと思っている。今後は、横浜市としてどう課題設定をして、民間のアイデアを入れていくのかということを検証していきたいと思っている。

#### 【意見交換】

専門委員 私は公共サービスの受け手の市民から見た質といった観点で話す機会が多かったが、その公共サービスの質をきちんと確保するためには、公共サービスを担って働く人が意欲とやりがいを持って、安定した生活をしていくことがベースとして非常に大切なことだと思う。役所の正規職員に限らず、非正規や民間で公共サービスを担う人全体が安定して、意欲を持って働けるようにしないといけない。そのためには役所の正規職員の既得権を見直すことも必要。また、そういう観点からすれば、民間に移すことによって正規の職員の割合を高めることも重要なポイントだと思っている。

事務局 民間に委託する際も、例えば期間も長くして、民間事業者の正職員に実施していただくというような視点が必要。だから、派遣よりもむしろ委託で長期間実施した方がいいのではないかな。

例えば、市としては雇用問題は1つの課題なので、雇用問題をサービスの質の一部だとする評価もあり得るのか。指定管理において障害者を1人雇用したら加点するようなことを実施したことがあるが、派遣より正規の職員を雇う方が選定の基準の中ではポイントが高いということもあり得るのか。

専門委員 質のベースにはなると思う。それをどう表現するかはそれぞれの判断があるだろう。恒常的な仕事は、きちんと正規の人がやるということが質を高める重要な要素だと思う。

専門委員 南相馬市は、既に民間委託済みの部分は対象となっていないが、市場化テストというプロセスそのものを従前の民間委託に埋め込むというのも1つあるかと思うので、そういう意味では、もう少し導入可能性の幅があ



るのかと思う。あとは、汎用性の部分で、こういった対象を絞る際の既存の支援ツールとして、どのようなツールがあるのか。市場化テストを実施するためだけに新たに導入するというのは全くナンセンスだと思う。

日本経済研究所 感想だが、業務をどれだけ細分化しても、そのコストを把握することが必要になってくるので、こういうことを契機にきっちり経費管理をするような仕組みがまずできて、その次に市場化テストがいいのかと思う。また、事務事業評価を基準にすると、毎年の評価で市場化テストになじむものがあるかどうかを検討すれば、かなりまた新しい対象業務が出てくるのではないかと。継続していくことが非常に重要ではないかと思う。

内部管理業務は、処理をする部署だけではなく、原課の方が処理部署に対応して色々な体制を作って、本来的に改善すべきところは原課の対応体制の方が問題になってくるかと思う。

パシフィックコンサルタンツ その論点は必ず出てくると思う。今回、三条市というフィールドの中での調査であるが、内部管理全てをコーディネートする組織にするというのは当然あり得ると思うので、そこは自治体規模によって異なるのかと思う。

全体を通しての感想だが、色々とお話を聞かせていただき、やはり質についてはまだかなり掘り下げられるかと思う。

専門委員 市場化テストを実施する第一の目的は、民間と役所が実施していることを正確に比較する状況を作ることによって、まずは役所の仕事の合理化を図ることが第1目的なのではないか。私は、ニュージーランドの行政改革が専門だが、NPMの国ということで行政改革で首を切ったことばかりが言われているが、実際に見ていくと、役所の仕事と民間の仕事をきちんと比べられるようにするというのが第一で、その上で勿論民間が実施するべきところは実施するが、それによって起こったことは役所内部の仕事がかなり効率化されたというのが一番大きな趣旨であった。

<文責 内閣府 公共サービス改革推進室>