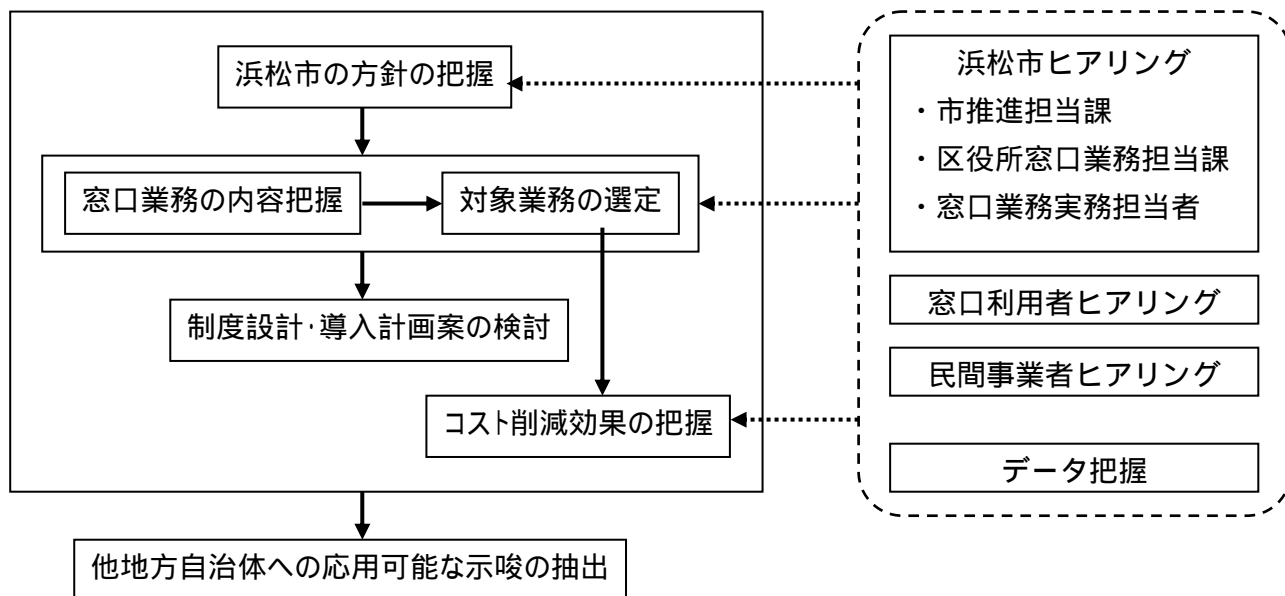


浜松市区役所区民生活課における窓口業務の 市場化テスト導入可能性調査 概要版

受託事業者：財団法人 日本経済研究所

調査の流れ



1. 市場化テスト導入に向けた基本的考え方の整理

(1) 窓口業務への市場化テスト導入の背景と目的

- 「浜松市戦略的アウトソーシングのためのガイドライン」(平成17年6月)に基づく行財政改革の計画的な進捗に加え、市場化テストの導入により一層の経費削減と人員削減を行うとともに、これによるサービスの低下を防ぎ、質・量ともに今まで以上の市民サービスを行うための仕組みづくりの一環。
- 市長マニフェストに基づき、従来民間委託が困難とされてきた分野を含めた公共サービスの質の向上及びコストの削減、透明性の向上と多様な主体の参加と協働の一層の推進。
- 窓口業務での市場化テスト導入可能性の検討及び窓口業務以外での適用可能性の検討。

(2) 市場化テスト導入により期待される効果

利用市民に対するホスピタリティの向上とそれに伴う相対的な経費の削減
 他の窓口での業務改善意欲の波及
 他業務に対する改善意識の向上
 公共サービスの担い手選定の透明性の確保

2. 市場化テスト対象業務の把握・選定

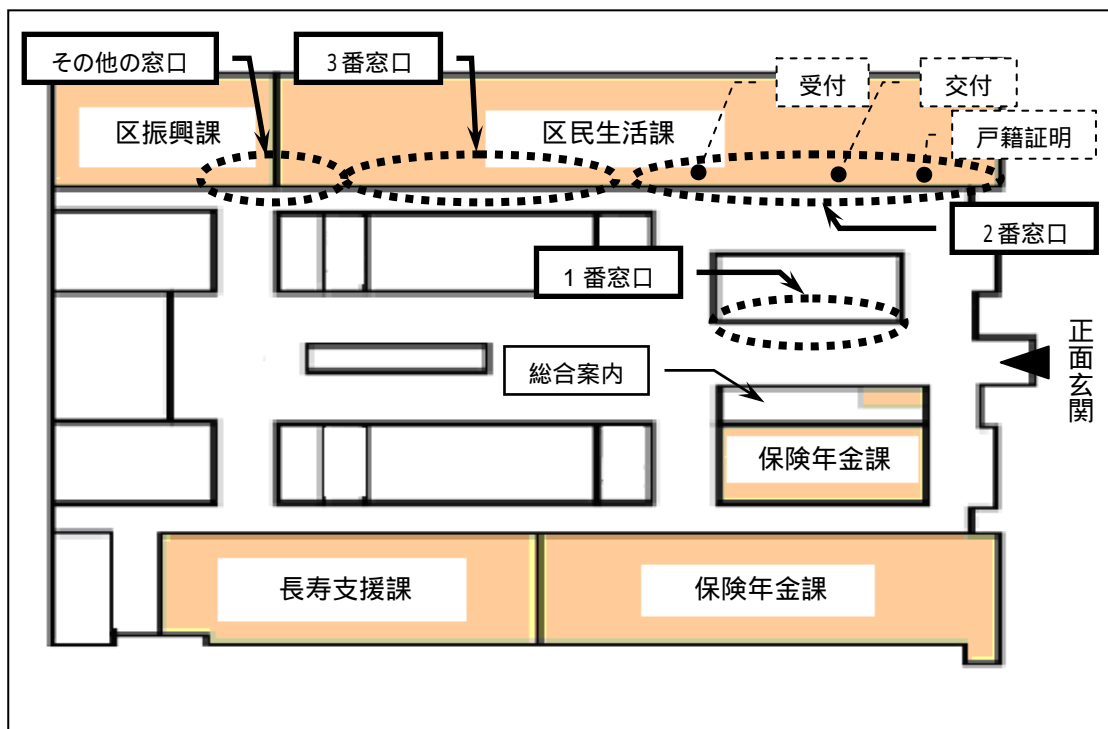
(1) 浜松市区役所窓口業務の現状の把握

浜松市の窓口サービスの基本方針

- 市民生活の多様化、スピードアップによる市民ニーズに対応するため、住民サービス、特に窓口での証明発行や各種届出の手續をワンストップ化し、住民が必要とするものを時間や手間をかけずに、一ヶ所で完了できるような窓口体制づくりを実施。

レイアウト

図表 浜松市役所本庁舎 1階中区役所のレイアウト図



- 1番窓口：証明書発行業務を中心に行う（クイック窓口）
- 2番窓口：戸籍証明及び受付・交付業務を中心に行う
- 3番窓口：届出に関する業務を中心に行う
- その他窓口：各種相談申請等に関する業務を行う

区民生活課職員数及び体制

窓口業務を所管する中区役所の区民生活課の職員は 73 名。そのうちの約 3 割にあたる 24 名が非常勤職員。窓口での区民対応は、非常勤職員が主体となり行っている。

図表 窓口実施体制

窓口	体制等
1番窓口	非常勤職員 8 名交代制 + 正規職員 2 名交代制
2番窓口	非常勤職員 9 名交代制（除く外国人対応）

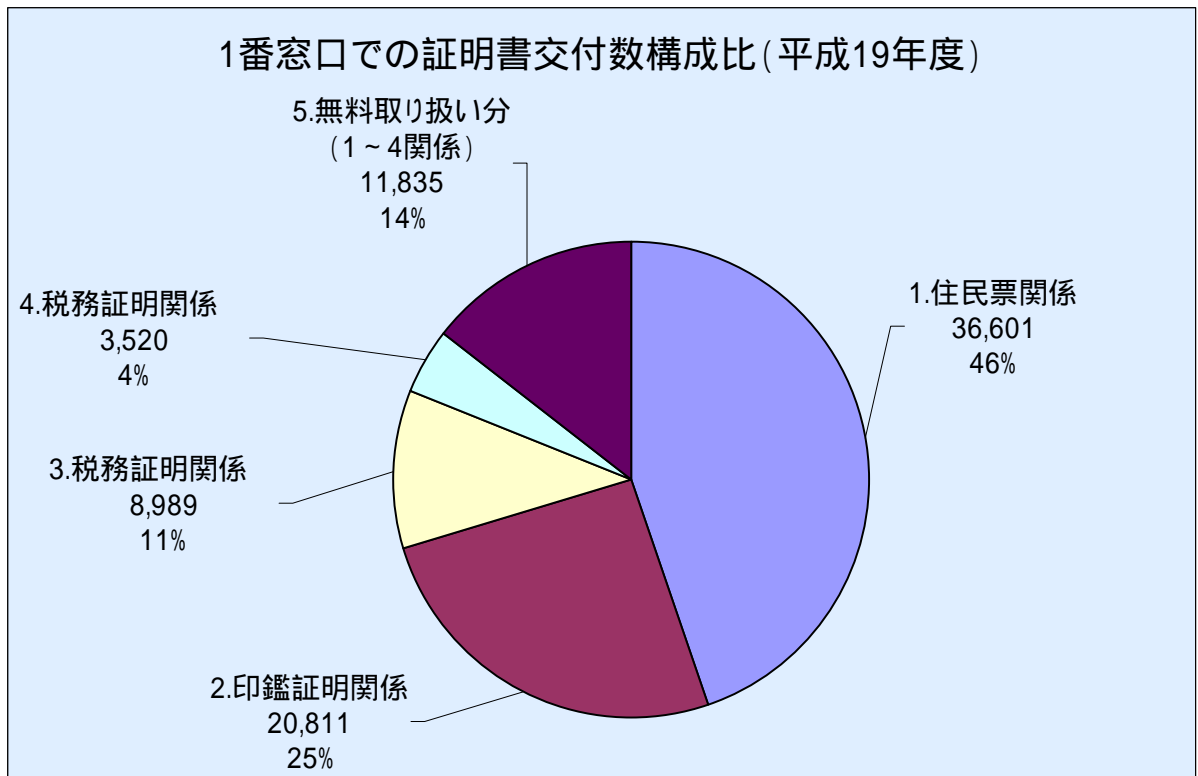
区民生活課担当業務

区民生活課へのヒアリングをもとに、民間事業者に取り扱わせることができる窓口関連24業務との整合性、現状の業務実施体制、施設レイアウトとの関係に鑑み、証明交付グループ所管の1番及び2番窓口での業務を対象に業務量の把握を行った。

1番窓口での証明書類の交付数は、約82,000件である。全体の約45%は住民票関係の証明書類の交付で、印鑑証明関係が約26%、税務証明関係が約15%となっている。

図表 1番窓口における証明書等交付数及び構成比（平成19年度実績による）

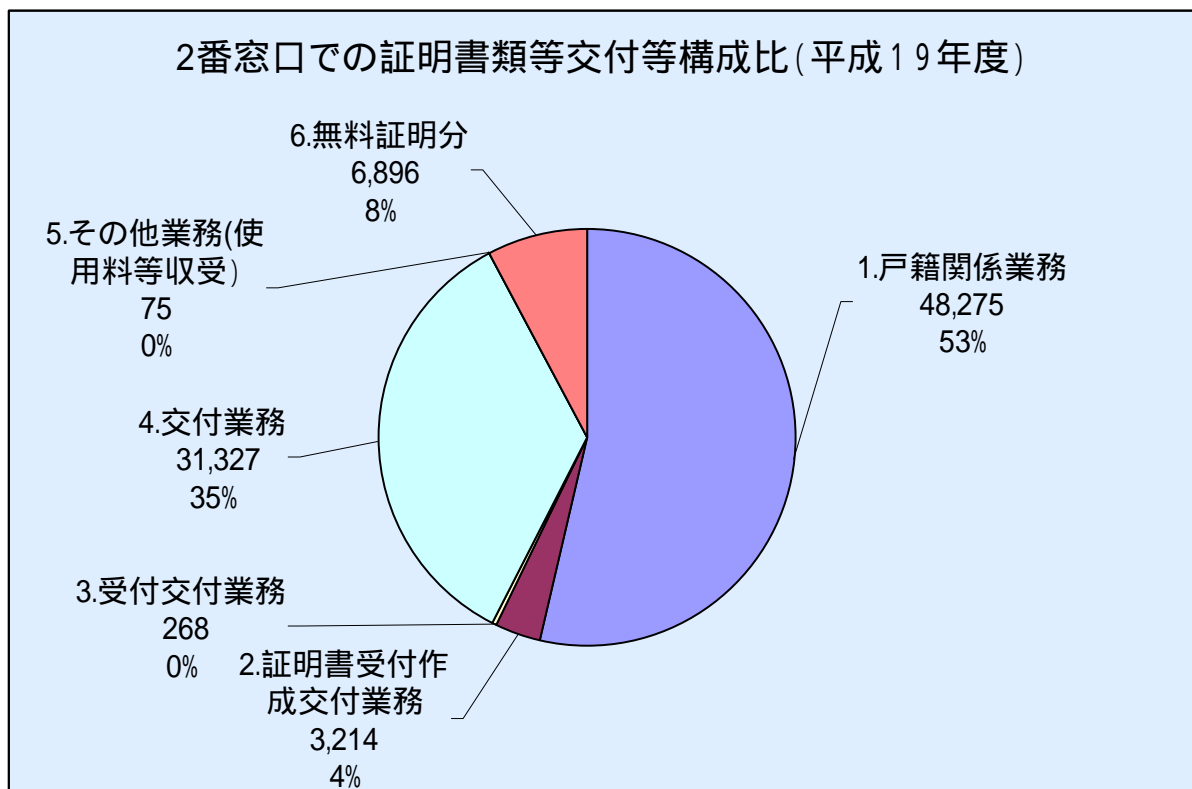
交付項目	交付数	交付割合
1.住民票関係	36,601	44.8%
2.印鑑証明関係	20,811	25.6%
3.税務証明関係	8,989	10.9%
4.税務証明関係	3,520	4.3%
5.無料取り扱い分	11,835	14.4%
合計	81,756	100%



2番窓口は、3番窓口での届出に伴う交付業務も行っていることから、取扱う証明書類も多種存在している。2番窓口の証明書類等の取り扱い件数は、約90,000件である、そのうち、戸籍に関する証明書の交付業務が半数以上の約54%を占め、次いで交付業務が約35%となっている。

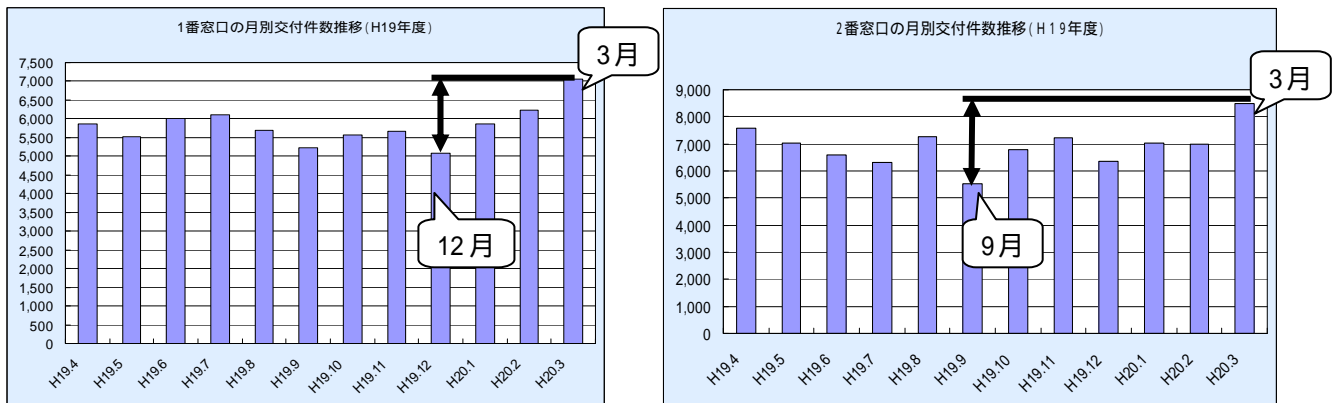
図表 2番窓口における証明書交付等件数及び割合

交付等項目	交付数	割合
1.戸籍関係業務	48,275	53.6%
2.証明書受付作成交付業務	3,214	3.6%
3.受付交付業務	268	0.3%
4.交付業務	31,327	34.8%
5.その他業務(使用料等の收受)	75	0.1%
6.無料証明分	6,896	7.7%
合計	90,055	100%



窓口業務の年間推移をみると、月により繁閑に差が存在していることが分かる。この繁閑差について、勤務時間換算すると、ピーク時とオフピーク時では、1番窓口で210時間、約28日分、2番窓口で433時間、58日分の差が生ずることになる。

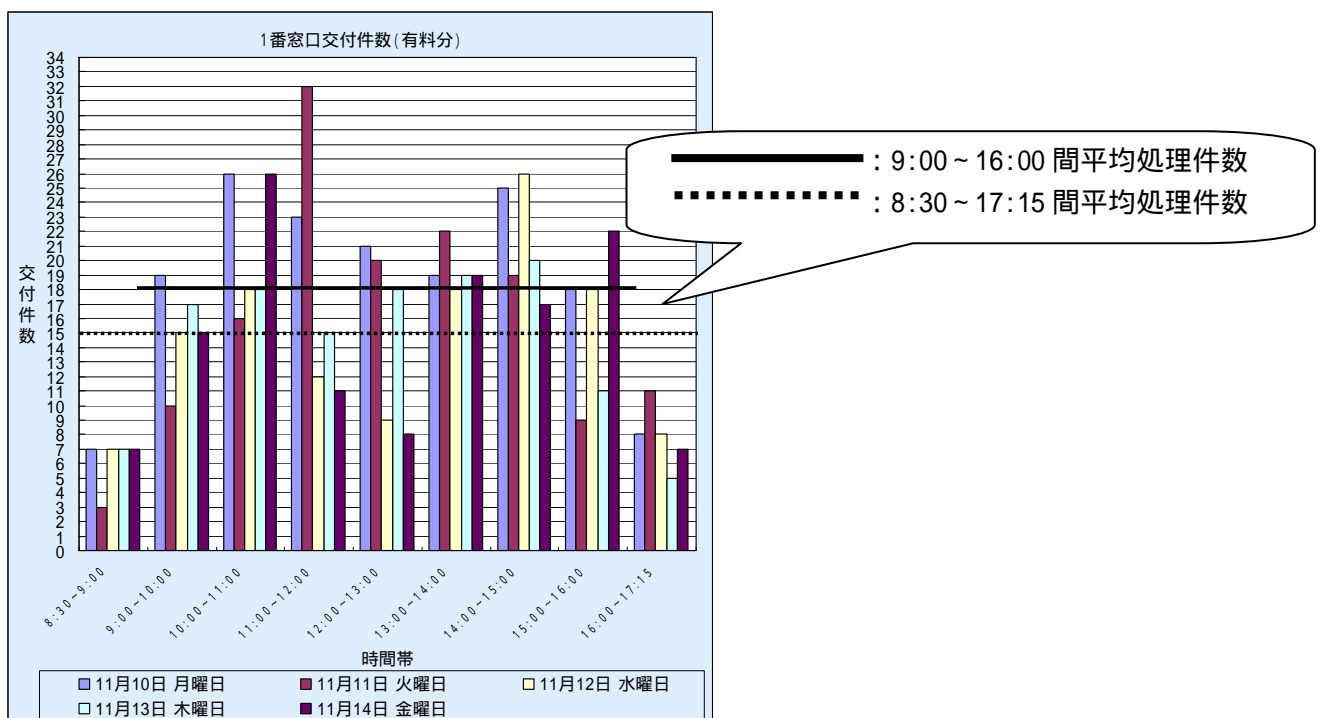
図表 1番・2番窓口の月別交付件数推移及び繁閑差（平成19年度実績）



	1件当たり 勤務時間 (A)	繁閑差 (B)	勤務時間換算 (C) = (A × B)	日数換算 (C ÷ 7.5時間)
1番窓口	6.4分	1,968件	210時間	28日分
2番窓口	8.8分	2,950件	433時間	58日分

また、1日の内でも時間帯毎に繁閑が生じている。直近のデータ（平成20年11月時点）からは、朝夕の利用が少なく、12時～13時の前後2時間に2つのピークが生じている。

図表 1週間の1番窓口における交付件数推移（H20.11.10～14）



(3) 対象業務の選定

窓口業務に対する民間事業者の参入について

民間事業者へのヒアリングからは、窓口業務に対する参入意欲は総じて高いことが把握された。

窓口業務のサービスの質の維持・向上と経費の削減可能性について

- ・ 業務の性格上、一連の事務手続きであり提供者側からの需要創出には適さない業務であるなど、業務の実施に関する改善の余地は少ないとの認識が多い。一方で、利用者に対するホスピタリティ向上の可能性が指摘された。また、効率化の観点からは、業務の繁閑を捉えた現場でのオペレーションの見直しによる柔軟な人員配置による改善余地が指摘された。

民間参入の条件等

- ・ 業務実施エリアに、自社の営業所や事務所等の活動拠点が存在すること。民間実施による個人情報の取り扱いに関するリスク、行政からの指示によっては偽装請負とみなされる可能性を危惧する意見がある。

民間委託の対象となり得る業務について

1 番窓口の業務は、24 業務と自治事務によるものであり、委託時の公務員による管理体制を構築することで、民間事業者への委託可能性は十分に考えられる。

2 番窓口の業務では、作業過程において他の公務員からの指示による迅速な対応が必要な業務や、一部作業に民間事業者への委託が認められていない作業が含まれるなど、今回検討した業務範囲をそのまま委託業務の内容することは困難。

1) 1 番窓口の業務

現状非常勤職員がマニュアルにより受付から作成、交付まで一連の作業を行っており、この業務フローとノウハウは、民間事業者への引継ぎも可能。ただし、既存の業務マニュアルについては、業務内容の全てを網羅するものではなく、民間への委託を行う場合には、不足部分のマニュアル化と引継ぎ業務についての取り組みが不可欠。

また、複雑な事案については、正規職員が対応しているため、民間委託にあたっては、業務範囲の明確化と、「行政の適正な管理のもと」で労働者派遣法に抵触しない官民の連携体制構築が必要。

2) 2 番窓口の業務

2 番窓口の業務は、受付作成交付業務、受付交付業務、作成業務、発行指示業務、交付業務に分類される。これらの業務の中で、最も取扱いの多い戸籍に関する業務には、窓口利用者のニーズ毎に、相談・聞き取りといった業務が含まれ、戸籍に関する一定の知識が不可欠。また、内容によっては、端末操作を超える業務も存在するため、正規職員との連携が必要。このため、公務員の指揮命令下において作業が行える環境が望ましいものと考えられる。一方、現戸籍の発行のように、要求が明確で作業も単純かつ短時

間に対応が可能な業務も存在。

また、受付時や交付時にも利用者からの質問への回答や説明、相談・聞き取りといった作業が存在するため、窓口業務に関する一連の知識と他の職員との連携が必要。なお、今回検討を行った業務中には、住民基本台帳ネットワークシステムの操作が必要なものも存在。

戸籍に関する業務は、相談や確認を伴う作業時間が長いものと、現戸籍の証明のように作業時間が短いものが一体で行われているため、これらを切り分けた場合の効果の程度を判断したうえで、1番窓口の業務委託の範囲とすることは考えられる。

窓口業務における市場化テストの実施に向けての課題整理

1)官民競争入札・民間競争入札の判断

現状の業務の実施にあたりマニュアル類の充実、情報の共有化、案内業務等の面について改善余地が指摘されており、これらの改善提案を官民競争入札により実施することも考えられる。

2)窓口業務の質の設定

現状、窓口業務のサービスの質は定量化されていない。このため、既存のマニュアルにおいて必要な作業を示すとともに、窓口業務全体の質として配慮すべき定性的事項を設定し、現状の実施体制、費用の情報を開示することで、民間事業者が窓口業務について総合的かつ相対的に理解できるようにする方法が考えられる。

引き続き、マニュアル類の充実、利用者満足度調査の精度向上、待ち時間の把握等が必要。

図表 窓口業務の質として配慮すべき項目

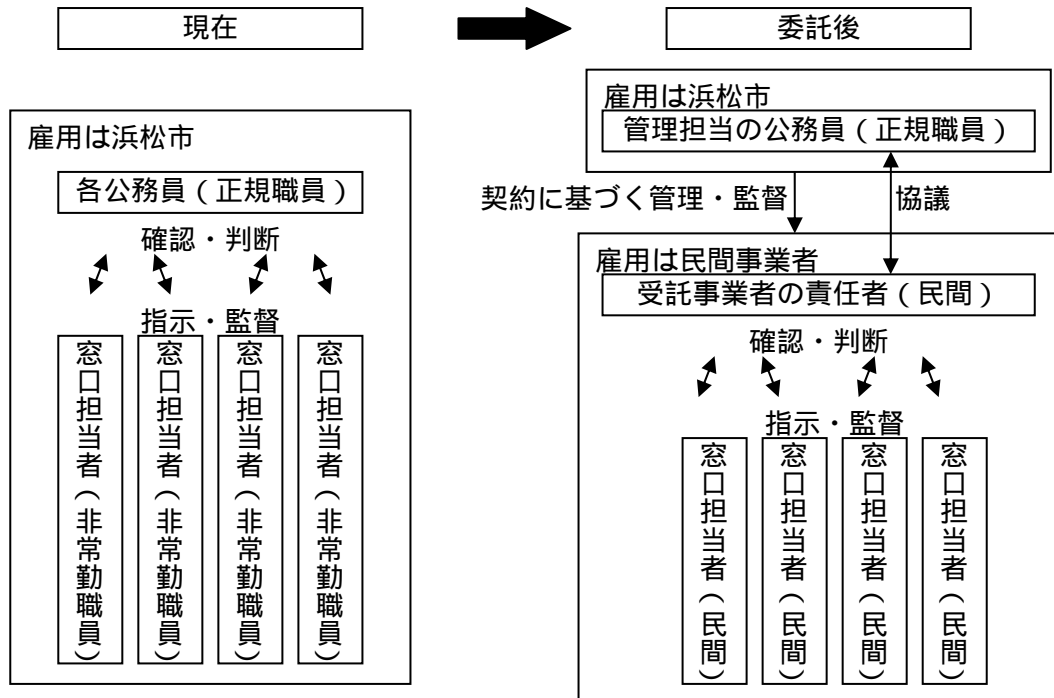
項目	定性的指標	定量的指標	
	業務の実施にあたっての留意点	指標 1	指標 2
信頼性の確保	公務の一環を担うことに対する意識 個人情報の保護 正確な手続の実施	誤交付件数	満足度
物的要素の充実	利用者にとってわかりやすい案内表示の工夫・提案	-	
対応の充実	積極的かつ迅速な利用者への対応 わかりやすい説明	待ち時間	
革新性の追及	従業員の知識・技術のスキルアップ 多様な利用者への柔軟な対応	マニュアル類の作成・充実	
共感性の確保	身だしなみ、言葉遣いなどへの配慮	-	

3)トラブル発生時の委託事業者への指示のあり方

官民が連携して公共サービスを提供するため、民間委託に際し、浜松市と民間事業者

がお互いに協議を行えるよう、双方の連絡体制と対応のあり方について事前に具体的な方法を定めておく必要がある。

図表 想定される委託後の管理のあり方



4) 業務範囲の拡大の検討

2番窓口業務においても、利用者の目的が明確な場合の現戸籍の受付作成交付業務については、利用者の待ち時間短縮化のためにも切り離して1番窓口で実施することが考えられる。また、交付業務についても作成や相談を伴わない単に証明書類を交付するだけの業務については、切り離すことも考えられる。この点については、現在の作業において交付時に行っている作業を整理し、作業過程や受付時の相談過程への振り分け可能性について、効率性の観点から再検討する必要がある。

なお、民間事業者へのヒアリングでは、総合案内業務についての参入意欲が高い点が確認された。窓口業務に総合案内業務を加えた包括的な委託の可能性についても検討すべきである。

5) モニタリングに関する諸課題への対応

窓口業務は公共サービスの中でも市民生活に極めて近い部分にあるため、市場化テストの実施に対する評価は重要。評価は、質の設定同様、浜松市による民間事業者の業務履行状況の評価と、窓口利用者による評価の2つの視点から把握する必要がある。

現在、非常勤職員の業務実施についてモニタリングは行われていないため、市場化テストの実施にあたっては、モニタリング体制づくりや評価基準を定める必要がある。

6) 事業期間の設定

窓口業務は、市民生活にとって普遍的な行政サービスであり、市場化テストによって頻繁に対応等が変化することは好ましくない。事業期間については、明確な根拠はないが、民間事業者の参入判断、安定（継続）した業務を実施等の面から、3年～5年が望ましいとする民間事業者の意見が多い。

7) 地元事業者や住民団体の活用

民間事業者へのヒアリングからは、事業への参入可能性として、浜松市内或いは周辺エリアにおける活動拠点の必要性が指摘された。

地元事業者の活用に関しては、事前の情報開示等を充実させることで、広く窓口業務での市場化テストの実施をアナウンスすることが重要。住民団体については、地域に窓口業務を担うことが可能な自治組織や地縁団体が存在しているかどうかの把握が必要。

8) 窓口業務の引継ぎ方法

窓口業務は中断ができないため、引継ぎ期間中の市民サービスへの影響などを十分に考慮した実施計画や引継ぎ期間の設定が求められる。引継ぎ期間を見込んだ事業者決定、事業者との具体的な引継ぎ計画の協議・作成、官民間の連携体制等を取り決めていく必要がある。

3. 市場化テストの制度設計・導入計画案策定

(1) 区役所窓口業務での市場化テスト導入手順の整理

1番窓口での業務内容は、特定公共サービス（窓口6業務）以外の業務も実施していることから、地方自治法に基づく市場化テストの実施となるが、ここでは「浜松型市場化テストの導入に向けての基本指針」（平成20年4月）を踏まえ、公共サービス改革法における一連の手続に準じて浜松市での市場化テスト導入に向けた手順を整理する。

ステップ1	実施に向けた環境整備
	窓口業務への市場化テスト導入についての判断 内閣府調査結果を踏まえた推進部局から市長、議会等への説明 第三者機関の設置準備 第三者機関設置条例の整備、第三者機関人選 条例の議決 議会にて第三者機関設置条例の議決
ステップ2	公共サービスに対する民間事業者からの要望の把握
	合議制の機関としての第三者機関の設置 開示情報についての第三者機関での審議 窓口業務についての情報整理・開示・意見募集・Q & Aの実施 窓口業務については、民間の経験が乏しい分野であるため、業務についての説明会や窓口の見学会等を併せて行うことが望ましい。

業務範囲の決定 民間意見を踏まえ業務範囲について第三者機関において審議・決定
ステップ3 実施方針の作成
実施方針の作成・公表 地方自治法による市場化テストの場合は必須事項ではないため、第三者機関での審議を踏まえた判断による。実施方針の作成として基本指針の改定も考えられる。
ステップ4 実施要項の作成
<ul style="list-style-type: none"> ● 実施要項に記載すべき項目は、公共サービス改革法に定められており、浜松市での窓口業務への市場化テストの導入にあたっては、これに基づいて整理することが望ましい。
ステップ5 入札の実施
<ul style="list-style-type: none"> ● 市場化テストは、質の維持・向上と経費の削減を目指すものであり、落札者の決定にあたっては、総合評価一般競争入札が前提である。浜松市では、「浜松市総合評価落札方式による競争入札要領」を定めていることから、これに則った手続を踏まえることとなる。

なお、中区役所での窓口業務は、浜松市の他の窓口の中でも最も取り扱いの多い部署であるため、安定した市民サービスの提供の観点からもモデル事業としての短期的な実施ではなく、本格実施として位置づけることが望ましい。

(2) 実施スケジュールの整理

市場化テストの導入に向け、実施要項の公表から事業開始までには、6ヶ月程度の期間を要する。窓口業務の繁閑との関係から民間委託の開始時期をいつにするかの判断も踏まえ、予算化や人員配置計画等も含めた事前の取り組みが必要である。

図表 事業開始に向けた作業イメージ

期間	項目	準備作業
	窓口業務への市場化テスト導入についての判断	市長判断を踏まえた担当部局への連絡 官民競争入札実施意向の確認
	第三者機関の設置準備	第三者機関設置条例の作成
	条例の議決	第三者機関人員の決定・就任依頼
	第三者委員会の設置 窓口業務についての情報整理・開示・意見募集・Q & Aの実施	実施方針案及び実施要項案の作成着手 (官民競争入札の場合、情報の遮断措置の実施)
	業務範囲の決定	実施方針・要項案についての審議開始 委託費の予算化
	実施方針の作成・公表	債務負担行為の議決

基準日	実施要項（案）の公表	案に対する質問受付
～ 35 日 ～ 40 日	実施要項の策定・公表 入札公告	引継ぎに向けた業務マニュアル類の再構築（導入判断時から着手要） 職員配置転換の検討
～ 90 日 ～ 120 日	提案書受付 提案書評価・落札者決定	
	業務引継ぎ（契約交渉・契約書確定）	業務引継ぎ開始 （官民競争入札の場合、情報の遮断措置の解除）
～ 180 日	事業開始	

4. 市場化テストの推進によるコスト削減効果

（１）コスト把握についての考え方と計算方法の整理

コスト把握については、浜松市からのヒアリング及びデータ提供、民間事業者からのヒアリングをもとに、内閣府の指針等に基づいてフルコストでの把握を行った。

（２）コスト削減事項についての民間等ヒアリング結果の整理

民間事業者からのヒアリングからは、民間事業者が行うことによるコスト削減のポイントとして、以下の指摘が得られた。

- 現状の官の実施状況（体制・コスト）を踏まえた競争力のあるコストの設定。
- 業務の繁閑に対する柔軟な人員配置によるコスト削減の工夫。
- 公共の仕事として人気が高く人材調達が容易。

（３）官（浜松市直営の場合）のコスト試算

1 番窓口に関する現状の官のコスト（浜松市直営コスト）は、年間 59,159 千円である。

図表 1 番窓口における官のコスト

（単位：千円）

人件費（退職給付費含む）	51,744	算出根拠
正規職員分 31,888		窓口業務全体の正規職員分人件費 × 8/17()
非常勤職員分 19,856		浜松市平成 19 年度非常勤職員モデル額(浜松市提供)
1 番窓口 19,856		
退職手当	2,071	窓口業務全体の経費 × 8/17()
非常勤職員共済費	2,336	窓口業務全体の経費 × 8/17()
物件費・委託費	932	窓口業務全体の経費 × 8/17()
間接部門費	2,076	窓口業務全体の経費 × 8/17()
合計	59,159	

8/17：区民生活課の窓口業務に係る非常勤職員17人のうち、1 番窓口にかかわる非常勤職員8人の人数按分

(4) 民のコスト把握

1番窓口の業務を民間事業者が実施する場合のコストは、23,625千円となる。

図表 1番窓口の民間コスト

人件費	19,688	算出根拠
管理業務担当者 5,000		(1)
窓口業務担当者 14,688		
1番窓口 14,688		(2)民間事業者による効率化の可能性を反映
間接費	3,938	人件費の20% (3)
合計	23,625	

- 1：民間ヒアリング（マネージャークラス5,000千円/1人）から設定
- 2：現状の非常勤職員数（8人）から管理業務担当者分の人員（1人）を除いた人数（7人）分の人件費分から、1番窓口ピーク時の処理件数と各月の処理件数の差分の平均値（1,229件）に1番窓口1件当たり処理コスト（182.2円）を乗じた金額×12ヶ月分を除いたもの。
- 3：民間ヒアリングから設定。

(5) 市場化テスト等実施によるコスト試算及び官民比較による削減効果の把握

今回の試算では、1番窓口について官が実施した場合のフルコスト59,159千円に対し、市場化テストの実施により民間に委託した際のフルコストは58,082千円となった。このため、市場化テストの実施により1,077千円がコスト削減効果として把握された。

図表 1番窓口での市場化テスト実施後の官のコスト

(単位：千円)

人件費（退職給付費含む）	29,378	算出根拠
正規職員分 29,378		民間委託による効率化の可能性を反映 ()
非常勤職員分 0		民間委託に切り替え
1番窓口 0		
退職手当	2,071	正規職員分
非常勤職員共済費	0	民間委託により不要
物件費・委託費	932	官実施の場合と同じ
間接部門費	2,076	官実施の場合と同じ
民間委託費（市場化テスト委託費）	23,625	(4)の民間コスト
合計	58,082	

1番2番の窓口業務に係る正規職員の全人件費から、非常勤職員への指示等により生ずる業務工数分（正規職員1名分人件費の人数按分（×17/24）分と設定）を削減し、この金額を1番窓口に係る非常勤職員の数で按分（×8/17）

今回の試算では、官から民に現場でのオペレーションが変わることにより、非常勤職員が行っている業務とそれを管理する正規職員の業務に対する一定の効率化効果を反映した試算を行っている。効率化効果の設定については、現状の数値の把握の面から限界があるため、

一層の精査が必要である。

一方、今回の試算では、民間事業者が実施することによる人件費の削減効果は見込んでいないが、民間事業者へのヒアリングからも指摘されたように、実際の入札にあたっては、民間事業者間での競争の原理と民間事業者が調達する人件費部分のコスト削減効果が発揮され、この部分での一定のコスト削減が図られるものと考えられる。

5. 他の地方公共団体へ応用可能な示唆の抽出及び整理

(1) 市場化テスト導入にあたっての課題

視点1: 導入の背景

- 検討にあたり庁内での理解と協力を得るためには、行財政計画や市長マニフェスト等の上位計画での市場化テスト導入に関わる位置付けが明確化していることが望ましい。
- 現状の行財政計画や改善計画においては、人員削減や定数管理、予算削減など、「量の行革」の観点が強いが、市場化テストの目的は、公共サービスのより良質かつ低廉な実現を基本理念としていることから、導入に向けては「質の行革」に向けた導入の視点を明確化することが望ましい。

視点2: 導入分野・業務

- 市場化テストの導入により改善の図られる分野・業務として、包括的・横断的な分野・業務を検討することが望ましい。また、窓口業務のような複数の場所で開催している業務については、導入後の比較や継続的な実施による改善効果、委託後の民活見直しの際のノウハウの確保の観点からも適用が図りやすいと考えられる。

視点3: 民間参入可能性の把握

- 競争による良質な提案を求めるためには、複数の民間事業者の参入が重要である。同種の業務によっても地域により参入する事業者や参入のあり方は異なるため、事前の民間参入可能性の把握が重要である。

視点4: 委託範囲の整理

- 民間委託を行う際には、民間事業者が独立した指示命令系統のもとに業務について創意工夫が発揮できる環境を整える必要がある。このような環境が一定規模で確保でき、その結果官民ともに効率的な業務の実施体制を構築できるかどうかの判断が必要である。

視点5: 業務の質の設定

- 業務の質は、民間事業者の業務の履行に対して示すべき当該業務の基準であるが、事業者の選定段階にあたってはその質の実現可能性を確認する指標となるとともに、業務の実施段階にあたっては履行確認と評価の基準となるものである。

- 従来公共サービスの実施にあたっては、業務の質の定義や定量化について検討が十分になされていないが、市場化テストの導入に向けては、当該業務について捉えやすい事柄（ex. 利用者満足度といった大きな指標）を基に、業務の質に係る検討を進めておく必要がある。

視点6：住民への理解の促進

- 公共サービスの利用者である住民の民間事業者に対する意識は様々である。市場化テストの導入にあたっては、事前の情報公開を行うとともに、住民の持つ不安や疑問に対する委託後の方針や考え方について可能な限り説明を行う事が望ましい。

(2) 窓口業務への導入にあたり確認すべき事項

窓口業務については、地方公共団体毎に実施体制と取り扱い業務の範囲が異なっている。窓口業務での市場化テスト導入検討にあたっては、当該地方公共団体における窓口業務の実施体制、取り扱い業務について整理を行い、レイアウト変更の可能性も踏まえた総合的な検討が必要である。

図表 窓口業務への市場化テスト導入にあたり整理すべき事項

項目	整理事項
実施体制	窓口業務を実施する職員の構成 正規職員・非常勤職員の区別 受付・作成・交付業務の区分 総合窓口か個別窓口かの区別
取り扱い業務	市場化テストによる民間委託が可能な業務であるかどうかの確認 <ul style="list-style-type: none"> ● 窓口6業務、窓口24業務、それ以外の法定受託事務において公務員での実施が定められている業務、自治体自治事務等の区別。 システム化の程度 <ul style="list-style-type: none"> ● 端末操作により一連の作業が行え、判断にかかわる行為が少ないか、自動化・定型化等が図られているか。 他業務との連携可能性 <ul style="list-style-type: none"> ● 窓口業務と親和性の高い業務との包括的な委託の可能性検討。
レイアウト	レイアウト上の課題 <ul style="list-style-type: none"> ● 窓口のレイアウト上、一連の業務が独立して切り出せる環境が整っているか、レイアウト変更によって対応が可能かどうか。 ● 住民基本台帳ネットワークシステムと独立した環境が整備可能かどうか。

以上