

窓口業務にかかる実務的な課題(第4回) 議事要旨

< 地方公共団体との研究会 >

日時：平成20年12月12日(金) 13:30~16:00

議題： 公権力の行使と市場化テストについて

PFI、指定管理者制度との関係

事例紹介

・北海道由仁町(支所窓口業務の官民競争入札)

出席：愛知県、由仁町、南相馬市、浦安市、千代田区、狛江市、相模原市、
南足柄市、浜松市

石川 敏行 専門委員、菊地 端夫 専門委員、佐藤 徹 専門委員、
オブザーバー：(財)日本経済研究所 宮地 義之氏

【公権力の行使と市場化テストについて】

< 石川専門委員によるプレゼンテーション >

「行政(庁の)処分」という語は、「公権力の行使」と連動して使用されることが多く、非常に深く密接に関係している。

法令用語としての「処分」とは、価値中立的で、不利益処分だけではなく、利益を与える処分(=「申請に対する処分」)も入っている。

通説・判例によると、公務員の身分を持っていない私人であっても、公務の委任を受けた者一切の者が、国家賠償法上は「公務員」と解釈される。行使者としての公務員が公務員法上の公務員に限らず私人にまで「拡張」されるのだとすると、「公権力」自体も「拡張」されていると見る余地もないわけではない。建築確認や指定管理者、駐車監視員等で公権力の一部が私人に分け与えられると解する余地もある立法例が出てきた。現在の日本国憲法のもとで「公権力」というのは、国家に専属するものなのだろうか。

以上の考察から、「公権力」または「公権力の行使」だという理由だけでは、公共サービス改革法の対象にならないという理屈は絶対に出てこない。

< 事務局より公務員が行うべきとされる業務の例示について説明 >

参考資料1「法令等の規定及びその解釈により公務員が行うべきとされる業務(例示)」について、本日の議論の材料として、一部を例示し、各府省の解釈を通知から抜粋した。

「公権力の行使」に当たる業務を必ず公務員が実施しなければならないのかを再確認する意味で、現在どういう考え方で国が解釈しているかを中心に、

各府省の見解、法令の規定を中心にまとめてみた。ただ、これは例示であり、全てを網羅したものではないことと、解釈は時とともに変わっていく部分もあるので、あくまでも現段階の解釈ではないかと思っている。

<意見交換>

事務局 公共サービスの提供をする人が官から民へ移り、担い手が民になるが、その責任は官に残る。一方、JRのような民営化は、担い手も最後の責任も民に移っている。

専門委員 公共サービス改革法による枠組みは民間で実施する部分があるが、その責任は公的などに残る仕組みだということを確認したかった。

専門委員 公権力そのものと、それを行使するという力の使う者という、この2つを分けないといけない。行使者は「公務員」、この中には、公務員法上採用されている公務員だけでなく私人も入る。典型的な例は、予防接種などをする医者で、必ずしも公務員の身分持っていない人が、学校で頼まれて注射に来る。権限を委任されて予防注射をしているのだから、その責任は医者ではなく、市町村が負うという理屈になる。

行使者が拡張されても、そのもとの公権力そのものが拡張されたと言ってしまふと言い過ぎなのかもしれない。ただ、拡張される余地もないわけではないかと思う。

【PFI、指定管理者制度との関係】

<資料2に基づき(財)日本経済研究所 宮地氏より説明>

各制度の対象が異なる。公共サービス改革法は、「公共サービス」全般を対象としており、施設の設置、運営、管理の業務も含まれる。法律で公務員が実施すると規定されている業務についても、特定公共サービスとして特例を設けることができることを規定した。PFI法では、公共施設等の整備とこれに付随するサービスの提供が対象で、証明書の交付業務といったサービス提供のみへの適用は考えられていない。また、指定管理者制度では、「公の施設」の管理業務が対象で、管理には「公の施設」内での運営業務も含まれる。

手続面では、公共サービス改革法は担い手の選定手法であり、その結果として民間事業者などへのアウトソーシングが生じるが、PFI、指定管理者の場合は、最初から公共サービスのアウトソーシング手法ということになる。市場化テストの場合は、アウトソーシングもあるが、直営で実施することもあり得るので、担い手の選定手法であるところが大きな特徴である。

公共サービス改革法では、特定公共サービスの場合、民間事業者が実施する際に、当然「法律の特例」があることと、「秘密保持義務」、「みなし公務員規

定」、「監督規定」が明確化されており、より公権力に近い業務が切り出させると考えている。

市場化テストとPFIを併用する場合、庁舎の整備と庁舎内での窓口業務のアウトソーシングが一体で検討される場合が想定されるが、法律等により事業者選定までの手続が異なる。上記の場面で公共サービス改革法が適用されるのは、現状では窓口6業務についてのみで、施設の整備や他の管理・運営業務については適用外になる。施設整備と公共サービスの運営部分の提案を一体で評価することにより、窓口6業務の運営部分についての最優秀提案が採用されない可能性がある。なお、国の場合、国庫債務負担行為の期間は、公共サービス改革法では最長10年、PFI法では最長30年、地方公共団体の場合は、債務負担行為の期限について定めはない。

PFIは、施設整備等の初期投資費用が発生するとともに、一般的にプロジェクトファイナンスによる民間事業者の資金調達と長期間の資金回収（行政の財務負担の平準化）が想定されていることから、PFIの事業スキームを活用する場合、市場化テストの対象となる公共サービスの委託期間が長期化することが考えられる。

PFIは、企画・設計・建設・維持管理・運営を一体で行うことにより効率化が図られる概念であり、選定時の評価において特定公共サービス部分のみ別途選定することは困難と考えられる。一方、PFIによる事業者選定の前に市場化テストを実施するか、他段階選定を用いることで、先に特定公共サービス実施主体を選定し、その後PFIの事業スキームに組み込む方法については不可能ではないと思われるが、手続の煩雑さや選定期間が長期化するなどの問題点は考えられる。

また、PFIとしての事業成立可能な期間が設定されるものと考えられるため、市場化テストとしての公共サービスの実施については、事業期間中の適正な履行を確保するため、モニタリングを適切に実施することが必要となる。場合によっては、契約書に市場化テストとしての公共サービスの実施について履行が不十分な場合の契約解除条項等を盛り込むことも考えられる。

市場化テストと指定管理者制度との併用だが、公民館や図書館、複合公共施設などの「公の施設」において窓口6業務が実施されている場合での活用が想定される。公共サービス改革法と指定管理者制度は個別の制度であり、一方の手続が自動的に他方の手続を兼ねることはできない。指定管理者を選定する手続については、全て条例に委ねられていることから、議会や住民に説明がつくのであれば、公募等により指定管理者を選定することは必ずしも必要とされず、特定公共サービス実施事業者が指定管理者として選定することができるよう条例で規定することも可能である。

<意見交換>

石川専門委員の資料にもあったように、本来地方公共団体の仕事というのは、住民の仕事を任されて実施しているのであって、あまり公権力という部分に縛られる必要はないと思っている。窓口業務の受付、引渡しという部分に固執するのは非常に問題を難しくしていると感じている。受付、引渡しだけではなく、中身の部分も民間委託するべきだと思っているが、この中身を複雑にしてしまうと指定管理者制度を併用して事業者を選定した際、質にギャップが出てくると思う。

評価の仕方というのも技術的な対応としてあるのかと思う。各事業者の得意分野をしっかりと担ってもらおうというやり方があるのではないかと。ただ、選定時にどういう基準で選ぶのかということになってくると思うので、工夫が必要である。かなり実験的な取り組みの部分にもなってくるかと思うが、制度の活用という意味では広がっていくのではないかと考えている。

これからの課題だと思うが、本当に使い勝手が悪いということであれば御指摘いただいて、直すべきであれば直せるところまで努力は払っていくということだと思う。ただ、制度そのものを変えないで、運用でできるのであれば試行錯誤をして活用いただければと思う。

参考資料1の窓口業務との関係、徴収業務の関係は、意見要望が出ていたかと思うが、「公権力の行使」を理由に民間開放できないとの回答が総務省、法務省からあった。総務省、法務省は「公権力の行使」についてどう考えているのか。

事務局 参考資料1にまとめてあるものは、各所管省庁の見解である。内閣府がどう考えているかというのは立場が違うので、必ずしもこれがいいと思っているとは言えないが、民間委託が進む方向ということは、ニーズがあれば実施していきたいということなので、法令解釈をどうしていったらいいかとは別の問題と思っている。

担当の省としては、なぜ「公権力の行使」に当たるという判断をされているのか。折衝、交渉の中で明らかになっているようなことがあれば教えていただければと思う。

事務局 例えば窓口の例で言うならば、どこがよくて、どこがだめなんだということは去年の折衝の過程でもやはり議論になったところで、その1つとしてはっきりしてきたのは、最終的な判断については「公権力の行使」の核となるので公務員が行うという言い方をしている。補助的な部分は、公権力の行使の一連の作業の中の一部かもしれないが、その部分は民間委託してもよいということを書き始めている。

専門委員 結局、抽象的な「公権力の行使」のレベルで議論していても何も

生産性がないので、むしろ個別に、各分野の「公権力の行使」が自治体の解釈とどこがぶつかるのか。自治解釈と国の解釈がぶつかった時の調整はできると思う。ここが使い勝手が悪いというのを個別に申し出ていただくことが重要で、来年度にも話がつながっていく。

原簿の管理にしても判断行為にしてもシステムを組むことによって可能かという判断をし始めているが、ただ、コストベネフィットを考えていくと、職員が存在が必要だという部分が一番の問題になってくる。

事務局 判断行為は公務員が実施することが重要であるが、それ以外の端末操作や書類の作成という部分が真ん中にある。受付、引渡しは当然一番フロントの部分だが、中間的な部分で色々な作業があって、それについても、判断行為に当たらないから民間委託は可能であろう。ただ、市町村の適切な管理下というのが今は解釈上出ていて障害になっているという質問だと思う。ただ、理論的に、端末操作や書類の作成という部分が、公務員がいない場所で可能かということだと思う。システムを組んで、別の場所で判断行為を行うこと自体はまだこれからの検討課題である。

その部分が実際に判断行為ほどの重要なポイントなのかどうか。

事務局 そこまで重要だとは思っていない。ただ、今は「市町村の適切な管理下」という縛りがあり、そこが障害ではないかというのはおっしゃるとおりだと思う。

【支所窓口業務の官民競争入札について由仁町より事例紹介】

支所の窓口の主査級を置く必要があるかという議論になり、民間への委託を検討した。窓口業務があるので、支所については公共サービス改革法に基づく委託しかないということで市場化テストに至った。

民間競争入札ではなくて官民競争入札で実施した理由は、事前に対象業務を受託してもらえるかどうかを打診した中で、恐らく入札参加者が1社しかないであろうということもあり、官民で入札を実施することにした。

住民異動届や印鑑登録など一部の事務が取扱いができなくなることが分かったが、現実には、支所でこれらの手続を行う住民があまりおらず、本庁まで車で約10分という距離で本庁に来ている方のほうが多いことが事実として分かったので、委託することになっても支障がないという判断をした。

対象業務は、法特例による窓口6業務、法特例以外の業務では公金の収納関係、各種申請書の受付を行っている。

市場化テストは、過疎化・少子高齢化が進む町村にとっては、町内の業者の雇用創出の場でもあるととらえている。行政側にとっても、人員削減に伴う住民サービスの低下の防止、コストを含めた事業内容の見直しのよい機会で

あるととらえているので、今後色々な部分で積極的に導入を検討していこうと考えている。

従来、支所にいた主査級の職員と言っても、人事異動などでどういう職員が行くか分からないため、直前の職員の人件費を用いたわけではなく、地方交付税の算定単価を積算の基礎として用いている。

三川支所は、三川会館と言い、貸し館の施設も兼ねており、今回、入札に参加した業者は、指定管理者ではなく会館の管理を受託していた会社である。窓口業務は従来職員がいた時は17時半までだったが、館自体は21時まで使えることになっており、その管理委託を実施している会社が21時までいるので、住民サービス向上のため窓口業務を延長することとした。

三川会館の管理を指定管理者に移行する手続きを進めており、公募で実施する予定であるが、もし、窓口業務を受託している業者が参加した場合、窓口業務を受けていることはプラス要素として働いて問題ないであろうという判断をしている。指定管理者の期間終了時期と、窓口業務の委託の期間終了時期を統一するつもりだが、次回の更新までに細部を詰めなければならないと考えている。

< 意見交換 >

「今後の課題」の中で、「法特例・特例以外に関わらず積極的な導入に取り組む考えである」との記載があるが、現在、想定されている拡大部分があれば教えていただきたい。

市街地の中心部にも窓口業務を実施している建物がある。そこには現在職員がいるが、同じように実施することを考えている。郵便局での住民票等の発行も実施している。また、個人の店舗に住民票を発行できるコピー機を置ければ、住民サービスが向上すると思う。もう一つは、広報の発行もほとんどの部分を委託してできるようになればと考えている。

受付の時間は延長されたが、住民異動届や印鑑登録は実施できなくなってしまったとなると、この部分についてはサービスが低下したという話はなかったのか。

三川支所での住民異動届、印鑑登録は、年間数例しかなかった。住民異動の方は大体車で来所するので、ここではできませんので本庁でと言っても、車で10分程度なので、著しい影響はないと考えている。休日にも受付と引渡しができるようになったという部分で、逆にサービスが上がったととらえている。

専門委員 市街地の中心にある施設の名称は。

「健康元気づくり館」という福祉施設があり、そこに保健福祉課という課が

本庁から分かれて入っているが、そこにも窓口があり、住民票等が受け取れる状況になっている。職員は20数名おり、窓口は専任で1名である。保健福祉課を本庁へ全て移行することも考えており、そうすると、職員がいなくなるので、公共サービス改革法を使えばスムーズにできるのかと思う。

宮地氏 適正配置の見直しはシステム的に実施しているのか。それから、地元雇用の話があったが、分割発注されていた業務を包括発注することにより、都市部の大手企業が参入してきて、中小の地元の事業者が受託しづらくなるといった話はなかったか。今回、地元事業者を優先して選定するといった条件付けはあったのか。

職員の配置だが、退職不補充を行っており、何年には何人いなくなるというのが計画的に分かるので、それに合わせて部署をスリム化していき、特にグループ制、大課制を敷いて減らしていく計画である。業務量から割り出すということではなくて、減っていく職員に合わせて組織を作っていくというような形になっている。

本当に小さな町で、個人の商店を除くと、会社というような大きな会社はそんなに存在していない。施設の維持管理を実施できる業者というのが町内に1社、近隣でも1社か2社ぐらいしかないというのが実情である。個人商店が参入してくるケースではないので、複数事業者の参入はそれほど想定していない。まず全然分からない会社が入ってきても困るというのもあり、今回は町内に事業所を有するという条件をつけて募集した。

郵便局に任せたのはもっと小さな集落で、小さいといえども商店が何軒がある。当然郵便局は土日は休みで使い勝手があまりよくないので、民間の商店に、住民票の受渡し程度だと簡単にコピー機で発行できるので、そういうことをやれればと考えている。

事務局 南牧村、今回の由仁町もそうだが、法律の特例をうまく使っているので、受付、引渡しの業務については、管理下でなくても、職員がいなくてもできる。そこがこの法律の特色であり、それは郵便局に委託した場合でも同じである。今回の由仁町についても全く職員のいない官署で受付、引渡しを行っており、公務員がいなくても、この法律を使えば、ある程度の業務の切り出しはできると理解いただくとよいのではないか。

職員を置かないで窓口6業務を実施するには公共サービス改革法しかない。逆に職員を置き、適切な管理下であればこの法律でなくてもできる。適切な管理下であれば、窓口24業務の取扱いがあると思うが、職員がいる必要がある。あくまでも職員がいなくても実施できる業務だけをここでやっている。住民票の受付、引渡しは、今までは17時半までだったが、夜間や休日も引渡しができるようになったということだが、ファックスや電話で本庁職員と

やりとりする方式だと、休日など本庁に職員がいなくてはできないかと思うがどのような運用になっているのか。

夜間・休日は、受付のみで、次の日以降にまた取りに来ていただくという形をとっている。

専門委員 規模がある程度大きい団体で、規模が小さい町村で実施してみたところうまくいきそうなので、当方でもできるかもしれないという感触はお持ちか。

南足柄市は人口約4万4,000人だが、本庁から外れたところに出張所的な機能を持った施設がある。財政難で職員を引き上げたい考えはあるが、職員を全員引き上げるには窓口業務が6業務に限られる。今現在実施している業務には、職員の適切な管理下での24業務に該当する業務等があり、6業務のみでの実施は難しいと考えている。

24業務を含めて幅広く委託対象とし、職員の配置をない形で実現していくことによって、初めてコストメリットが出てくるかと思っている。

由仁町で定めている条例は、入札等監理委員会設置条例で、いわゆる手続条例的な広い条例ではないが、幅広の業務を扱うに当たって、罰則規定等への配慮について議論されたかということと、約半年間運用し、この受付のやり方が今現在どんな状況かを伺いたい。

それについては委託契約の中にも規定しており、個人情報保護条例にも規定する作業をしている。業務は、受け取って引き継ぐだけなので、住民には郵送しているのと同じ感覚ではないかと思う。取扱件数は民間委託の前後でほとんど変化はない。ただ、夜間の時間延長に係る分の受付は、大体月に十何件かはあるという報告を受けている。

民間事業者が、今、窓口で女性を2名配置しているが、それによって雰囲気は柔らかくなったという話があり、プラスに働いていると思っている。

由仁町の第三者機関のメンバーの中に、職員が入っていることに関して、何か議論があって入っているのか、それとも何か特定の役割を持って入っているのかを教示していただきたい。

制度が浸透してない部分もあり、委員の側からも不安だという声が上がりに、あくまでも中立な立場で入っている。ただ、委員の任期が1期終わった時点で抜けさせていただくという話をしている。

専門委員 児童手当の現況届は24業務の中に入っているが、受付のみであるため、官署内に職員がいなくてもできるという解釈をしているということか。住民が書類を提出する方法として、役場に持参する方法、郵送する方法等があるが、支所で内容審査は一切行っていない。本庁職員が内容をチェックし、何かあれば本人に電話をするというやり方をしているので、支所での受付は

郵便で送られてきたものと同じスタンスで取り扱っている。

事務局 24 業務を整理する中で、各省が共通の土俵に立てる部分はどこだというところの中で市町村の適切な管理下というのがあった。自動車の臨時運行許可のような許可業務と、今の現況届のように、書類が行政庁に到達すればその目的が達成されてしまう業務もあり、同じレベルで考えていいかというのは実は本当は議論しなくてはいけないところである。由仁町が実施している内容は法令には反しないと思うが、24 業務の中にも色々な業務があり、必ずしも市町村の適切な管理下でなくても受付はできるのではないかと認識していただいた方がいいのではないかと思う。

宮地氏 民間事業者は、実施要項記載の時間を超えてサービスを提供するという提案をしてきたという理解でよいのか。配置人員はどうして2名以上になったのか。

サービスの質として、午前9時から午後4時が最低限の実施時間ということで記載しているが、民間事業者は支所に併設の三川会館の管理業務を行っているので、支所にいる時間は窓口業務も行うという提案をしてきた。配置人員の2名というのは、公金の扱いがあるので、公金を扱う時間帯は必ず2名いることを条件とした。

(文責 内閣府 公共サービス改革推進室)