

窓口業務にかかる実務的課題（第3回） 議事要旨

< 地方公共団体との研究会 >

日時：平成20年10月31日（金）13:30～16:00

議題： 市町村の適切な管理下における業務委託の進め方（その2）

24事項以外の窓口業務の市場化テスト

事例紹介

・宮城県丸森町(公共サービス改革条例の制定と窓口業務の市場化テスト)

出席：丸森町、千代田区、中野区、足立区、狛江市、横浜市、

南足柄市、堺市

石川敏行 専門委員、佐藤 徹 専門委員

(財)日本経済研究所 宮地義之氏

【市町村の適切な管理下における業務委託の進め方（その2）】

< (財)日本経済研究所 宮地氏からプレゼンテーション >

管理の仕方によっては、民間活用しても効率化が図れない、偽装請負の疑いがかけられるという問題点、疑問点があった。

受託事業者の労働者の管理責任者に対して、あらかじめ具体的に指示の内容を定めておく必要があるのではないかと。ただその際にも、請負契約、委託契約という場合には、受託事業者の独立性がポイントで、毎日の業務に対して、発注者である行政の方から、受託事業者の従業員に、直接指示を出すことはできない。具体的には、地方公共団体の職員による受託事業者の管理責任者に対する指示については、直接の指揮命令とされないように、具体的に契約書に示しておく必要があるのではないかと。不測の事態が生じた時、契約に疑義が生じた時にどうしたら良いかを整理しておく必要がある。

契約書への記載事項として、例えば業務範囲、管理責任者は誰にするのか、管理責任者との協議、連絡調整事項といった事柄を明確にしておく必要がある。

派遣の場合は、行政の方から指示ができる。請負の場合は、請負った事業者が指揮命令する必要がある。

リスクが具体化した時にどう対応したらいいのかということ、机上の理論ではなく、現場サイドに立って明確にしておく必要がある。

請負契約の時に管理者、行政の方はどういう関与ができるのかということについては、契約書あるいは仕様書の方に、関与の仕方を明確にしておかなければいけない。逆にこれが明確にならないと、委託契約を結ぶことができないことになるのではないかと。

内閣府、総務省通知での「市町村の適切な管理」、法務省通知での「市町村長の指揮監督下」の共通ポイントは、一つは官署内に市町村職員が常駐している必要があるということ、もう一つは、交付決定、判断行為、原簿の管理といったものは、職員自らが行わなければいけないということである。市場化テストを実施し、法律の特例が適用された場合、あるいは24業務について適切な管理下で民間委託した場合でも、公務員がやらなくてはいけない部分が、書かれている。

<意見交換>

窓口にいると、予測外の事態が発生する。その場合に、受託業者側の業務管理者を返して対応するにしても、臨機応変に対応することを考えると、指揮命令の範囲はどこまでなのかを明確にできればと思う。

宮地氏 民間事業者が誤った書類を受付けてしまった時に受付けた書類が間違っているから、それを書いた人に対して、もう一度書き直してくださいということ、行政の方が指示をする。正しい書類を受付けるのが、民間事業者の業務で当然その点については、指示をしなくてはいけないと思う。

事務局 その辺は業務契約、要はマニュアルに従って、適正に業務を実施してくださいとお願いしてあるものに対して、その成果として、そうではないものが上がってきており、それをもって、派遣法上の直接の指揮命令に当たると言われると、そこは違うのではないか。

専門委員 派遣法の委縮効果というか、委縮し過ぎているのではないかという感じがしている。法律の立場から申し上げれば、形式要件を満たしていないという話になり、派遣法と何ら関係ない、むしろ行政手続法上の、あるいは行政手続条例の話ではないかを感じる。ただ、そうは言っても、理論で割り切れない実務の問題点があるのかと思う。

現実的には、契約で定めたとしても、役所の人間が処理をしなければならない場面というのは、多数出てくると思う。

窓口関係の民間の事業者3社ほどから話を聞いたが、クレーム対応は基本的に受けると言うことを言っていた。職員を出せということになった時は、職員に代わるという話は当然あった。一番ネックになる指揮命令の関係は、労働基準監督署に確認をし、職員が個々の受託事業者従業員に直接指揮命令をしてはだめで、必ず責任者に対して指示しなさいということだった。ただし条件として、例えばペーパーでやりとりをするのだったら構わないというところまで、言われている。例えば申請書の名前が違っている場合に、自治体職員が名前が正しいかを確認して、チェック欄にチェックがない状態で、また窓口に戻るのであれば、指揮命令には当たらないと言われた。

事務局 管理者を通すのは、原則だと思う。業務委託で実施してほしい業務があり、それに対して、正しく履行されていないならば、それに対する反応として管

理者を通すというのは筋で、それが原則であると思う。

専門委員 紙があればいいということで、十分対応できるかと思う。あとは、事例が積み重なってくれば、輪郭も明らかになってくる。今の労働基準監督署の指摘は、1つのヒントになって、あとは皆さんがそれぞれの頭で考えていくしかないという感じがしている。

紙でやりとりする以外に労働基準監督署に言われたのは、民間事業者と自治体の職員の勤務エリアを基本的に分けなさいということである。ただし、物理的に難しいので、そこまではしなくていいが、ユニホーム等で見るとこの人は民間従事者、あるいは自治体職員と分かるような対応にしてほしいという話が補足であった。

派遣と委託の分ける部分は、総合的な判断があると思う。事実、総合窓口課には派遣、委託の両職員がいるが、お客様を一体的に迎えるという方針で、同じような制服を着させている。不測の事態の指示もそうだが、何か一つをもって、それがあからだめというのではなく、労基署にも確認したが、総合的に判断をしろと言われてるように解釈をしている。

窓口の場合、戸籍、住民票を扱っているセクションであっても、お客様にしてみたら、役所だから何でもいいと思って聞いてくるのが当然あり、それは、まさに不測の事態であると思う。不測の事態があった時には、適切な管理下にある正規職員が対応するという仕様ができないのか。

宮地氏 私は、当然できるのではないかと認識している。それがだめだとするのであれば、今後の法律の改正なり、特例を作るポイントになってくる気がする。不測の事態が生じた時には、すぐに公務員に切り替えるなど手続き面を事前に契約書なり、覚書なりに組み込んでおけばよいのではないか。

専門委員 指揮命令と内容が仮に一緒だとしても、形式が行政指導であれば、何ら問題はないのではという感じはしている。

【24事項以外の窓口業務の市場化テスト】

<事務局より説明>

公共サービス改革法では、市場化テストは地方公共団体の自主的な判断でできるということ。そして、法律の特例のあるものについては、公共サービス改革法で市場化テストはでき、特例を講じる必要のない業務については、地方自治法等の規定に基づいて、民間委託を含めて、市場化テストの実施は可能である。

平成12年に地方自治法の大改正が行われ、国と地方の役割分担が明確化され、機関委任事務を廃止し、自治事務と法定受託事務を定義し、法定受託義務以外のものを全て自治事務とした。例えば、法令に基づく自治事務もあれば、法令の根拠がなくて、条例や規則等で定める、あるいは、規則にないような自治事務もある。自治事務の特徴として、当然国は、地方公共団体が当該事務を地域の特性に応じ

て処理できるように配慮しなければならない。更には法定受託事務との違いとして、関与の仕方も違い、処理基準もない。また、法令に反しない限り、条例や規則を制定することができる。

国の関与は、法定主義で、その基本原則は必要最小限であり、かつ類型も9つということになっている。その中でも自治事務についていうならば助言、勧告、資料の提出要求、是正の要求の4つの類型が基本である。

従前の通達行政は見直されており、国の地方公共団体に対する関与については、技術的な助言だとか、法定受託事務のみにある処理基準といった必要最小限の関与に制限されている。地方公共団体は、法令（法律またはこれに基づく政令）に反しない限り、事務を処理することができる。

24事項以外についても、法令に反しない限りにおいて、市場化テスト等を実施することが可能である。法令に反しない限りといっている以上、法律上の制約がある事務も、まだ依然として残っている。

例えば、窓口業務でいうならば、「最終的な判断行為」、徴収業務でいうならば、「滞納処分」は、これはまだ法令上はできないのではないかということであり、これは「公権力の行使」とも呼ばれている部分であるので、次回、石川先生のプレゼンテーションもお願いしながら検討をしていきたい。

<意見交換>

窓口6業務の方は、比較的定型化した業務で受付をするというのが多いが、民間委託が可能な24業務は、単に書類の受付だけでなく、その時に相談などといった付随する業務が結構多い。その時にどういう相談が来るか分からないところがあり、委託が可能と言われても、その辺をどう整理したらいいのかという問題はあ

る。

専門委員 重要な御指摘かと思うが、それは部内で検討されたのか。

住民票の受付業務ではなく、例えば国民健康保険の加入手続きという話になると、必ずその時に色々な説明をしないといけない。各種制度の説明であるとか、当然、掛金の話もあり、どのように切り替わるのかというようなことなどを説明しないことには、窓口のトラブルが高い可能性として起こってくる。業務の中身の切り分けが難しいと感じている。

専門委員 制度が難しくても、ある程度、事業者の方も、制度の仕組みが分かってくれば、質問に対して答えることはできなくはないのではないか。

多分幾つかの事例に分けて、予め想定問答を作っておけば、対応できるのが多いのではと思っている。これは何も民間事業者だけでなく、人事異動により初めて経験する職員にも同じ問題が起こるので、整理しておけば、ある程度、基本的な対応も可能にはなってくるのではという感じはしている。ただ、色々な制度があり、職員の判断が必要な事務が入ってくるのではと感じている。

専門委員 最後におっしゃった判断が入ってくるところは、事業者はできないという理解になるのか。

これは私の個人的な見解だが、その時点で別途相談窓口を作っておき、そちらに変わってもらうことになるのかと思う。

専門委員 重要な御指摘をいただいた。ある程度、定型化されている業務も含めて、綿密に、こういう問いが来たら、このように答えるということを、しっかりと何階層かに分けて作っていくことが重要という感じがしている。

宮地氏 民間事業者では、現状が分からないところがたくさんある。民間事業者との協議をしながら、できる、できないということを、はっきりさせていかなければいけないという気はしている。ただ、例えばクレーム処理については、民間事業者もクレーム処理のマニュアルを作っているという話も聞くので、そういった情報も入れていきながら、多少、社会実験的な取り組みをしていかないと、制度は作ったけれども運用できないということになってしまうので、積極的な対応をしていただくと、市場化テストの未来も広がっていくという気がする。

法定6業務を市町村の同一の官舎の中で、ある程度管理監督ができる環境で実施した場合に、公共サービス改革法に基づく市場化テストで実施した場合と、そうでない場合との一番の違いは、みなし公務員規定や罰則などが説明の中心になるのか。

事務局 そうである。受付と引渡しが重なる部分であるが、適切な管理下において、民間事業者にお願いするような場合で、法に基づく実施方法で、条例設置の第三者機関だとか、実施要項だとか、法に基づく手続きを経て実施したのであれば、その効果として、法律上の守秘義務規定やみなし公務員規定、罰則、監督規定が適用できる。そういう手続きをとらなくても、市町村の適切な管理下にある以上、民間委託は可能だが、その場合は法律の適用はない。

利用者にとっては具体的な差はないのではないか。住民票、戸籍その他、即日交付が当たり前で、形式的な要件を何分で整わせて、それを受け取ってから何分でお客様に渡せるかというところを、どこの自治体でも課題にしていると思う。そこに契約とか、委託とか指揮命令という手法を挟んだ時に、お客様にとってメリットになることを示しにくい。示すためには、制約を負った上で示すような形になり、非常に説明がしにくい。潜在的に複雑な仕事が残ってきている環境にある中で、事務全体のフローを考えるハードルが高くなってきていると感じている。

専門委員 住民サービスのスピードアップという観点は、大変重要だが、恐らく総合的な観点というのが重要で、その総合的な観点というのは、行政に対する信頼の問題だと思う。公正で透明な手続きを予め整えておけば、いざという時に行政は信頼が置けるということになる。

24 事項の方で市場化をねらっており、その中でも実施していない事業もある。かなり 24 業務に近い事業を、区内の 17 か所の区民事務所で、いわゆるマルチの受

付をしている。業務ごとではなく、全ての来た人をそこで受付けて、職員の中で切り分けるといようなやり方をしている。これを今回、市場化で民間事業者をお願いをしたいということで、検討していたが、3社とお話しして2社はやるという話があったが、ある1社については非常に冷静で、件数の少ない業務はマニュアル作成、研修にコストがかかり、対応できないと言われた。窓口の中で今まで職員1人で対応できた業務が、ある1社のビジネスモデルで動かそうとすると、2つの窓口でないと動かない可能性があると言われた。

専門委員 行政が委託に出したい業務と、民間の方でやってみたいと思う業務にギャップがあり、民間事業者が率直にどう考えているのかを聞く機会が設けられたら有益なのかと思う。

事務局 検討していきたい。

【事例紹介】

<丸森町からのプレゼンテーション>

足立区と同じように、公共サービス改革条例を今年6月に議会で可決した。窓口業務の手続きに近々入る予定である。第三者機関設置条例ではなく、公共サービス改革条例に至った理由を最初に説明する。

7つの出張所はいずれも公民館の中にあり、窓口6業務+身分証明書、所得証明書、更に今は公務員がいるので記載事項証明も実施している。地域の面積が広く、本庁に来るにしても時間がかかるので、こういう業務は昭和29年の合併以来続けている。

平成17年頃から、公民館、出張所を廃止して、自治組織を作りその中で地域を運営していこうという話があった。具体化したのが平成18年で、行政改革の一環ということもあり、平成21年度の途中から出張所を廃止し、職員が常駐しない形にするため、今、進んでいる。その場合に、証明書がとれないと高齢者に不便をかけるので、証明書を引き続きとれるようにするため、公共サービス改革法の活用を検討している。その中で身分証明書等を発行するには、条例があった方がいいだろうということで、条例の制定ということになっている。

法では特定公共サービスに限定されており、それ以外の窓口業務については、法のメリットである競争プロセスにおける公正、中立性、透明性、秘密保持義務、みなし公務員規定、監督規定等が利用できなくなることについて議論になった。第三者機関設置条例ではカバーできないということで、公共サービス改革条例の制定に至っている。

条例を制定したもう一つの理由は、市場化テストにより窓口6業務と町長が作成する証明書交付業務を一体的に民間委託しようとした。内閣府ホームページのFAQには「特定公共サービスについては、法に基づく手続きにより、特定公共サービス以外の業務については、本法の手続きを条例・規則等に規定することによ

り、特定公共サービスとそれ以外の業務を併せて官民競争入札等を実施することができる」とある。対象公共サービスの選定方法、実施手続きを明確にし、自主市場化テストの、秘密保持義務や監督、罰則規定を明確化したいということがあった。

特定公共サービスは、法の手続きに従って市場化テストを行い、業務を委託することとなるため、特定公共サービスを含めた条例を制定する場合には、規定内容が全く同じであっても、規定が重複し、手続き上の疑義が生じるため、特に報告聴取の際、及び罰則適用の際には混乱が生じかねないので、次の3点について関係を整理し、規定している。1点目として、公共サービスの「定義」の中に特定公共サービスを含め、「特定公共サービスは、法律の規定が条例に優先して適用される」こと、条例に基づく実施方針は、法第8条第1項の実施方針を兼ねることを規定した。2点目として、「公共サービス改革委員会は、法第47条に規定する合議制の機関を兼ねるものとする」ことを規定した。3点目として、法と条例の表現ぶりを合わせるように規定した。例えば、法では自治体の実施方針は、第三者機関の議を経なくてもいいということになっているが、法第7条第6項にならない、公共サービス改革委員会の議を経ることとした。

対象業務は、法特例の業務として、法第34条第1項第1号から第6号に規定する証明書、いわゆる窓口6業務で、住民税の課税、非課税証明については、窓口6業務に含まれるという解釈になっている。法特例以外の業務には、町長が作成する身分証明書、及び所得証明書がある。なお、所得証明書については、条例で規定すれば窓口6業務に含まれるとされているが、本町では明確な規定はない。

民間委託する業務の範囲も、今、出張所とのやりとりもFAXで行っているので、基本的には変わらない。流れとしては、請求者が窓口に来た時、特定業務従事者が形式的に請求書の記載内容の確認、本人特定をする。代理人権限の確認についても考えている。請求に係る相談があれば、知っている範囲内で応じることも考えている。次に本庁へFAXを送り、本庁の職員が内容審査をした上で、証明書をFAXにより送り、特定業務従事者が窓口で証明書と申請書の内容のチェックをし、正しければお渡しして手数料を取るという内容である

不受理の場合は、本庁の職員が直接本人に電話で説明する方向で検討している。市場化テストを進めるに当たっての課題、方向性としては、7つの出張所での受付・引渡し業務があるが、将来的には、24関連の窓口業務についても本庁で実施したいと考えている。

私どものような小さな町だと、一つの業務量はすごく少ない。7つの出張所で実施する窓口業務でも、多い所で年間900件、少ない所では年間300件で、民間事業者は、本当に採算が合うのかということがある。

専門委員や内閣府の話を見ると、色々な業務を合わせて実施すればいいのではないかという話があるが、窓口一つで全てこなせるには難しいところがある。民間

事業者が一体どのレベルだったら、参入する意思があるのかどうかということが気になっている。

<意見交換>

足立区は人口約 65 万人で、処理件数も多く、公共サービス改革について、官民連携の手法の一つとして市場化テストを位置付けているスタンスで取り組んでいる。議会に諮ったり、規制改革の視点から国に要望をしていったりという基本スタンスを条例の中に謳い込む必要性があった。

やはり規模の差だと思う。丸森町は、人口 1 万 6000 人ぐらいの町であるので、議会への意見聴取、国への要望という議論はしたが、そこまで必要ないだろうという結果に落ち着いた。

事務局 特徴的なのは、丸森町の条例では「特定公共サービス」について規定しているということ。特定公共サービスは、当然法律で規定をしているから、全部法律に任せればいいという考え方もあるが、実施要項などのそれ以降の手続きについても、6 業務と 6 業務以外を切り分けて作っているわけではなく、民間事業者に対しては当然一括で実施することになる。この部分は法律、この部分は条例というのは、なかなか難しいのではないかという議論があった。ならば特定公共サービスも、条例の中に位置付けたらどうかということ、私どももアドバイスした。条例第 30 条に特定公共サービスを盛り込んだことによって、法律と条例の関係の読み方をここで規定している。

事務局 条例の第 6 条第 2 項にあるように、実施方針については、法律では義務付けではなく任意であり、第三者機関の議を経る必要はないが、ここは重要だということで、丸森町においては、議を経るという規定を設けている。ここは足立区の条例とは、違っている部分である。罰則の話では、足立区、丸森町とも結果的には同じような規定になったが、第三者機関の委員が守秘義務に違反した場合の罰則についての考え方は、他の町でそのような罰則規定がなかったのが最終的に断念されたが、情報公開条例の審査会では、第三者機関の罰則規定を設けている地方公共団体もある。そのような地方公共団体では、同じような形の公共サービス改革条例でも規定することが可能ではないかと思っている。国の場合は、国家公務員法が適用されるので不要だが、地方公共団体においては重要な問題であるので、もし定められれば、それは更にいいということである。

専門委員 法律に書いてあるが条例でも定めているということで、今、地方分権改革推進委員会で条例の上書き権という議論がされているが、非常に興味深く拝聴した。

狛江市は小さな市で、出張所がなく、なかなか法特例を適用したものが該当しない。本庁において、審査と決定に関わるもの以外の一部委託ということで業務委託をしている。

丸森町では、公民館の中に出張所が入っているので、公民館をなくすという話が先行した。その中で、今までとサービスに変わりはないということを、住民に先に説明しているので、郵便局を活用するといった話は、検討されなかった。だから、法特例のある市場化テストしか実施方法がなかった。

狛江市で現在実施している委託は、公共サービス改革法に基づかない従来の業務委託で、例えば戸籍、住民票の受付、引渡しを実施しているということか。

そうである。職員がいるので、その中で一部委託ということで実施している。具体的には、フロントの受付の部分と、処理の部分、引渡しの部分を分け、フロントの受付の部分で職員を配置し、そこで受け付けるかどうかの判断をする。その後ろに処理の部分で、住民票の入力処理、発行を委託業者が実施し、最終的に職員が再度確認し、委託業者が引渡す形で実施している。

丸森町では、行政評価に取り組んで今年で3年目になる。あと2年ぐらいかかると思うが、その中で出てきた業務から廃止、縮小、あるいは民間に委託する業務の選択が出てくると思う。その中で民間に委託できる業務は、まとめて何種類か合わせた上で委託していきたいという考えがある。ただ、業務委託として既に実施している業務はたくさんあるので、本当に何があるのかという話にはなると思う。

(文責 内閣府 公共サービス改革推進室)