

「堺市の健康福祉局所管の窓口業務における市場化テストの
導入計画案策定等に係る調査」

調査報告書

【エグゼクティブサマリー】

平成 20 年 3 月

内閣府 公共サービス改革推進室

(委託先 株式会社ベイカレント・コンサルティング)

1.基本的な実施方針

1-1.調査目的

平成18年7月に公共サービス改革法が施行されて以降、地方公共団体においても市場化テストの導入に向けた検討が進められているところである。

本調査では、地方公共団体が市場化テストを実施するにあたっての実務的課題について調査し、具体的な対応方策を検討することにより、今後の地方公共団体における市場化テスト導入に資することを目的とする。

このため、市場化テスト導入に向けた検討が進んでいる市町村の一つである大阪府堺市における健康福祉局所管の窓口業務について、市場化テストの導入可能性及び市場化テスト導入策定等に係る調査を行うものである。

1-2.調査スコープ

堺市における市場化テスト導入に向けた同市経営監理室の要望に基づき、堺市健康福祉局所管の業務のうち、同局保険年金担当保険年金管理課所管の各区役所保険年金課(保険係・年金係・医療給付係)の窓口関連業務を対象とした。

1-3.調査概要

- ① 業務量・業務工数の明確化及び市場化テストの導入可能性に係る調査
- ② 市場化テストの導入計画策定に係る調査
- ③ 市場化テスト等の推進によるコスト削減効果に係る調査
- ④ 他の地方公共団体へ応用可能な示唆の抽出及び整理

2.業務量・業務工数の明確化及び市場化テストの導入可能性に係る調査

2-1.業務内容及び業務量・業務工数の明確化

マニュアル等の資料分析及び職員へのヒアリング調査によって、調査対象業務の内容整理と業務フロー作成を行い、統計処理等を加えて現行業務の業務量と業務工数を分析した。また、併せて現行業務の特性及び課題の確認を行った。

【結果概要】

現行の窓口関連業務の特性として、各々定まった手続きは存在するものの、その処理の仕方は各区役所や各職員によって様々であり、標準的な業務として定型化されていない実態が明らかとなった。特に、相談などの窓口対応業務については、内容が利用者によってケースバイケースであり、対応する職員のスキルや経験に大きく依存するなど、業務の属人化が顕著であった。

業務の種類としては、保険係の窓口業務が20種類、リスト処理などの内部業務が32種

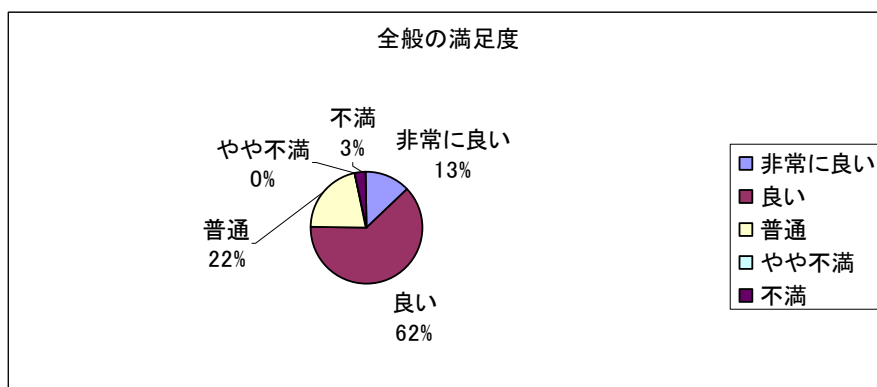
類、窓口業務全般の決裁処理の計 53 種類、医療給付係の窓口業務が 40 種類、内部業務が 55 種類、窓口業務全般の決裁処理に、還付金用の決裁処理の計 97 種類、年金係の窓口業務が 15 種類、内部処理が 66 種類、決裁処理が 4 種類と社会保険事務局への進達処理が 3 種類(決裁・進達は処理対象によって分割している)の計 88 種類、それに加えて全ての係共通で相談・苦情処理、電話対応の業務が存在する。

また、業務量・業務工数としては、対象業務の総処理工数は年間計 8,982,320 人分(処理件数×処理時間[分])、人月単位に換算して約 936 人月にあたる業務工数であった。

2-2. サービスレベルに関する調査

市場化テストによるサービス改善効果を評価するため、窓口利用者へのヒアリング調査や窓口待ち時間調査によって、窓口利用者の現状のサービス満足度の確認を行った。

【結果概要】



ヒアリング調査では、『非常に良い』『良い』との回答が半数を超えている。『不満』と回答した人は、1 人は対応時間を 30～60 分、対応時間の満足度も『遅い』と回答しており、対応にかかった時間に対して不満を持っていた。もう 1 人は窓口での職員対応を不満点として挙げている。

一部の不満点にあるように、待ち時間とホスピタリティがサービス満足度に及ぼす影響が大きく、業務の効率化と対応の親切さ・丁寧さがサービス改善の鍵となる。なお、現行サービスへの利用者の満足度としては概ね高いレベルにあるが、ヒアリングの回答からは待ち時間に対する感覚は『役所の手続きは時間がかかるもの』という意識が根底にあると推察され、元々の期待値の低さが満足度の高さとなっている可能性は否めない。

ちなみに今回のヒアリング項目として、コールセンター等の電話対応窓口があれば業務の効率化とサービス満足度の向上につながるのではないかと仮説を基に、電話窓口の利用についても調査を行った。その結果、電話対応窓口があった場合に、利用すると答えた人が 3 分の 2 を超えており、実際にコールセンター設置した場合には比較的高い利用率が見込まれる。

2-3.民間事業者へのヒアリング調査

調査対象の保険年金課業務について、市場化テストによる民間活力の導入が可能かどうかを把握するため、民間事業者へのヒアリング調査を実施した。参入意欲、委託時の懸念事項、また各種要望について意見収集を行った(計8社から回答)。

【結果概要】

市場化テストに対する各社の見解は、肯定や否定等、様々であったが、個々の意見としては以下のような内容が挙げられた。

①業務内容及びノウハウ取得について

- ・ 労働者派遣であれば参加するかもしれないが、最初からアウトソーシングでは業務内容の把握が厳しい。
- ・ 窓口ではなく、裏方の定型業務であればアウトソーシングも可能。
- ・ 保険年金業務とは言え、基本的に人が行う事であり、95%くらいはパターン化が可能であり、きちんとした体制を整えば委託は可能であると言える。OBの再雇用、対応マニュアル、対応履歴データベースによる検索が可能であればパターン化された業務の委託は可能であり、残り5%の特殊なケースは職員に対応してもらう形で業務委託はできる。
- ・ 窓口業務は専門知識が必要であり、習得に時間がかかる。
- ・ 労働者派遣であれば官の職員に面倒を見てもらえるが、アウトソーシングは管理責任者も任されるため問題時の対応が厳しい。また責任者の育成には時間が必要。
- ・ マニュアル等については民間企業で独自に策定するのではなく、今後の契約満了に伴う契約先変更を見据えて、官側での策定が望ましい。一部民間企業では、自社で作成したものを役所に引き渡すという所もあるが、契約先変更を考えると役所側での作成が望ましく、標準化により引継ぎの際にも問題が発生しにくいと考えられる。

②人材確保について

- ・ 窓口や相談苦情対応は、スタッフの定着率が悪く、欠員が発生しやすい。
- ・ 業務の立ち上げ時には特に、OBの再雇用が必要。
- ・ 窓口や相談苦情対応は、モチベーション低下が発生しやすい。インセンティブ契約でモチベーション維持に努めたい。

③契約について

- ・ 契約期間が短期間では成果を出すのが難しい。長期契約にして欲しい。
- ・ 質向上の為に具体的な目標値が必要。
- ・ リスクを背負って参入したとしても、契約終了後に毎回入札が実施されるようでは事業の継続的な見通しが立たないばかりか、ノウハウや経験を継続して生かす事が出来ない。成果が上がれば、契約延長など仕組みが必要。

- ・ 契約は基本的に長期であることが望ましく、一定のサービスレベルを達成出来たなら、インセンティブとして再契約も可能としてほしい。参入しても 1 回で終了では企業としてもリスクが高い。

④業務引継ぎについて

- ・ マニュアルの引き渡しや OJT 実施を契約書に盛り込む必要がある。

⑤職員による長期的な協力の必要性

- ・ 専門知識に関しては、3～6ヶ月前後の OJT や定期的な研修等が必要となる。
- ・ 業務アウトソーシングであっても、職員による長期的な協力体制、フォローが必要となる。また、職員には民間企業とお互いに協力してより良い方向に向かっていくという姿勢・熱意が求められる。

各社へのヒアリング調査では、窓口業務(保険年金に限らず)に関する参入意欲を示したのは8社中2社に留まった。民間市場も含めたアウトソーシング市場そのものが採算面や事業効果の面で転換期を迎えており、今後の市場化テストの推進によって公共サービス市場の拡大が見込まれる状況にあっても、民間事業者から積極的に参入が見込まれるとは限らない状況にあることが分かる。

また、保険年金窓口ということに限ると、各社とも業務についてのノウハウを備えていないために、新規参入のリスクに対して慎重な姿勢がうかがえる。さらには、参入の際に官からのフォローアップと長期継続的な協力体制を求める声も多い。

しかし、根本的なスタンスとしては、参入環境が整い且つ法的制約がないのであれば、たとえ公共性の高いサービスであっても民でやってできないものはなく、むしろ官によるサービスでは発揮できない創意工夫によってサービスの改善が十分に図られるという自負も垣間見える。

2-4.市場化テスト対象業務の絞込み

これまでの調査結果を受けて、調査対象業務について市場化テストの導入が可能かどうか、以下の3つのアプローチから絞込みを行った。

①業務の量、規模がビジネスとして見込めるものかどうか？

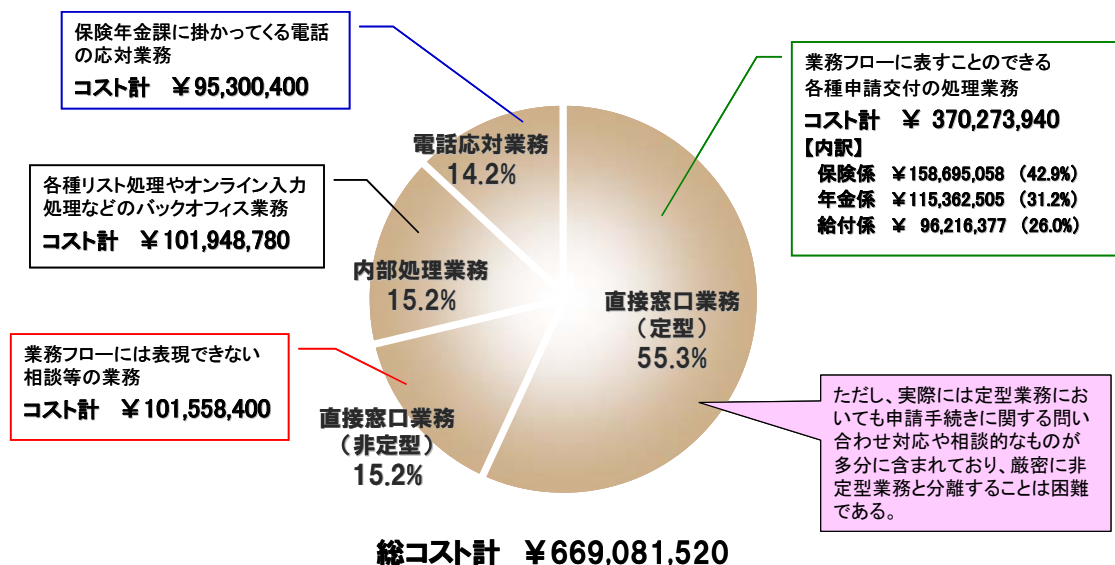
細分化した239の業務を個別に切り分けて民間委託を行うのは単体のビジネスの規模として現実的ではなく、また現状において1つの窓口で対応しているものを意味なく分散させることは、利用者の利便性や効率性の面からも妥当でない。よって、239の業務を業務属性ごとに下記4つに分類し、窓口利用者から見た利便性を損なうことなくビジネス規模の確保を図るものとする。

- ・ 直接窓口業務(定型) — 各種申請交付の処理業務
- ・ 直接窓口業務(非定型) — 相談、クレーム対応業務
- ・ 内部処理業務 — 窓口に関連する各種リスト処理や照合などのバックオフィスの業務
- ・ 電話対応業務 — 各区の保険年金課にかかってくる電話の対応業務

ただし、業務内容分析の結果では、直接窓口業務のうち定型業務とされるものにおいても、実際には申請手続きに関する問い合わせや細かな相談などが多分に含まれており、現状では業務の切り出し方の面で直接窓口業務の定型・非定型を分離することは困難である。

現行業務のコスト規模としては、直接窓口業務(定型、非定型)、内部処理業務、電話対応業務の各属性について、全体コストの約 7 割を直接窓口業務が占める結果となった。しかし同時に、内部処理業務や電話対応業務についても金額にすると約 1 億円前後のまとまった処理コストを要しており、これらも十分ビジネスとしての規模が見込めるものである。

各業務属性のコスト規模については、下図の通りである。



②民間によって実施することでサービス改善及びコスト削減効果があるかどうか？

民間事業者による創意工夫の観点としては次の3つが挙げられる。

A. 業務体制及び処理の効率化

業務体制と処理のムダを省き、事務処理効率を向上させることで「コスト最小、利益最大」の業務体質を構築する。

B. 人員配置の最適化

マルチファンクションプレイヤー（多能工）の導入や、柔軟な業務シフトによって業務の繁閑にきめ細かく対応することで人員配置の最適化を図る。

C. 人員単価の抑制

職責と業務内容の割り当てを明確にし、必要に応じて柔軟に人員の入れ替えを行うことで単価の慢性的向上を抑制する。

民間事業者へのヒアリングの結果、これらの改善措置を実行することにより、直接窓口業務、内部処理業務、電話対応業務のいずれの業務においても、コスト削減効果として「業務体制におけるムダの排除」、「処理フローの効率化」、「単価削減によるランニングコスト抑制」が十分期待できるとの見通しであった。

（※なお、コスト削減効果の具体的な試算については、後述の「4. 市場化テスト等の推進によるコスト削減効果に係る調査」を参照のこと）

また、上記のコスト削減効果から業務の効率化が実現されることによって、窓口での待ち時間の短縮や 1 件あたりの処理時間の短縮といったサービス満足度における寄与度の高い要素の改善が見込まれる。

③法的な制約条件は問題ないか？

< 公共サービス改革法 >

公共サービス改革基本方針改定の閣議決定(平成 19 年 12 月 24 日)に基づき、平成 20 年 1 月 17 日内閣府HPで公表された官民競争入札等が可能な業務の範囲の中で、本調査の対象である保険年金窓口業務は、市町村の適正な管理のもとにおいて、申請の受付、文書の引渡しに加え、台帳への記載、証明書の作成等に関する業務を、公共サービス改革法に基づかなくても、地方公共団体の条例、規則等で手続きを規定することにより、市場化テストの導入は可能と整理された。

< 個人情報の保護 >

保険年金窓口業務は、世帯の収入状況や保険金の滞納情報などの極めてデリケートな個人情報を扱う業務であるため、個人情報の保護措置については厳重に対処しなければならない。公共サービス改革法による市場化テストの導入においては、業務上知りうる個人情報の漏洩防止については、同法第二十五条の規定のみならず、別途条例等による策を講じることによって、外部業者でも業務で必要なシステムの入力、閲覧は可能であるとされている。堺市においては、別途、堺市個人情報保護条例にて業務委託での受託者となる民間事業者及びその従事者に対する厳しい罰則規定を設けており、同条例の規定を適用することで、公共サービス改革法と同様の実効性のある対応は可能と思われる。

<公権力の行使>

何をもって公権力の行使とするかは厳密には判断が難しいところではあるが、これまでの最高裁判決・決定における公権力の行使に関する判断の枠組みは次の2点に集約することができる。

- ①当該業務が法令によって国および地方公共団体に排他的・専管的に帰属している
- ②その事務の処理が非私法的手段ではなく、法令に基づいて行政が優越的に法関係を形成し得る手段を行使することが認められている。

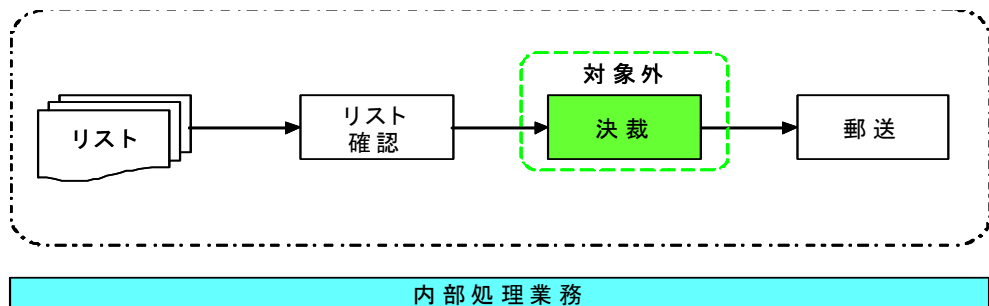
本調査の対象業務の場合、保険金の算定、資格証明書等の交付、減免等の決定など、各種申請手続きに関連した意思決定業務(決裁)がこれに当たると見るべきである。よって、一覧化した業務のうちで、意思決定業務(決裁)については市場化テストの対象から除外する方向で検討を進める。

【市場化テスト対象業務のあり方】

前述の絞り込み結果により、保険年金窓口業務については意思決定(決裁)を除いた業務を市場化テスト導入の対象として定義した。今後の市場化テスト導入後の業務のあり方はそれぞれ次の通りとした。

①内部処理業務

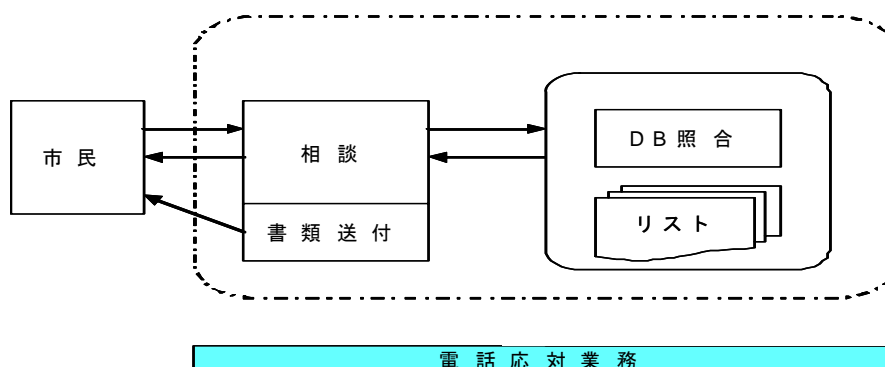
内部処理業務については、リストの照合作業において個別の事例などの状況に応じてリストから除外するかどうかの判断が加わるため、これらの判断を含めて業務を効率的に運営するためには、判断基準をパターン化して迅速に処理できるようにしておく必要がある。その後、その判断の結果について、今までどおり各区の正規職員が決裁や意思決定を行い、処理が完結する流れとなる。



②電話対応業務(※コールセンター化)

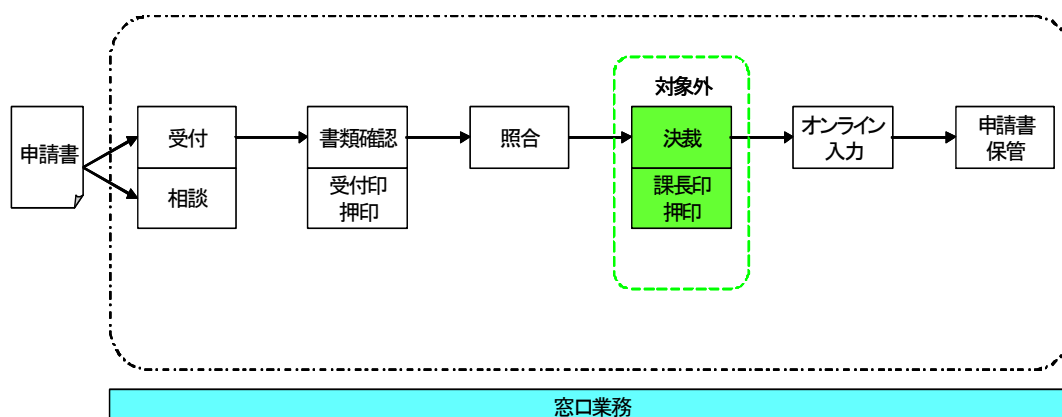
まず前提として、電話対応については業務の集約による処理の効率化を図るべく、

コールセンター化を行う方針とする。基本的には相談や問い合わせ対応が主体となり、決裁業務は発生しないため、民間が受託した場合は受託者で処理は完結する。



③直接窓口業務(定型及び非定型)

直接窓口業務についても、内部処理業務と同様に処理の過程で正規職員による決裁が加わる形になる。ただし、正規職員の関与はあくまでも決裁そのものにあるので、業務従事者への直接的な指示・指導・監督は行わない。



2-5.市場化テスト導入に向けた課題整理

今後の市場化テスト導入計画案策にあたって、これまでの調査結果から確認できる主な課題について内部環境と外部環境に分けて整理した。

①人的リソースの不足

いわゆる団塊の世代の大量離職に伴い、堺市においても今後5年間に1,000名以上の職員が退職予定であり、窓口業務の現場は急激な人員不足に見舞われる見通しである。十分な人的リソースを確保することができない現状において、一方で現行業務に支障を来たすことなく市場化テスト導入に向けた準備を進めるには、適度なスピード感と計画的なリソース配分が求められる。

②業務が極度に属人化

現状では業務に必要な知識やノウハウが組織として共有化されておらず、個人のスキルや経験に依存した業務体質となっている。また、過去の対応履歴等が可視化されていないため、本来は市内で統一されるべき判断基準や意思決定基準についても、各区で微妙に異なる現状も垣間見える。業務内容によってはマニュアルが整備されていないものもある。

③保険年金窓口業務に関する民間のノウハウ不足

保険年金窓口業務については、これまで官の独占的サービスであったために民間事業者にはノウハウがない。このため、民間事業者からすると業務の課題が見えにくく、また新たなノウハウ習得にも時間がかかるために、これらが参入の大きな障壁となっている。

④民間側の事業継続の見通しが不透明

これまでの業務委託では予算執行の都合上、単年度契約で毎年入札を繰り返す形式がほとんどであるため、市場化テストの対象業務についても同様の契約・選考条件となると、事業としての長期的な見通しが立てづらく、民間事業者としては参入のリスクが大きくなる。

3.市場化テストの導入計画案策定に係る調査

3-1.課題解決方法の方策検討

民間事業者からの意見を基に、堺市が抱える事情を踏まえた議論を重ねた結果、それぞれの課題について次の方針で臨むこととした。

①「堺市の人的リソースの不足」への対処

業務が未だ整理できていない段階で、市場化テストの導入を全ての対象業務について一括で進めることは現行業務に支障をきたす恐れがあり、準備の面からも現実的でない。このため、対象業務ごとに導入の優先順位をつけ、数年の長期的なスパンに立って準備に必要な職員のリソースを徐々に確保しながら、段階的な市場化テストの導入を図ることとする。

②「業務が極度に属人化」への対処

業務が属人化している状況にあっては、受託者へ円滑な業務の引継ぎができないばかりか、業務上のリスクが見えないために民間事業者の参入そのものを阻害する要因となる。このため、職員個々の経験知を形式知化するマニュアルの策定等、人に因らない効率的な業務遂行とノウハウの継承を目的とした業務標準化作業を市場化テスト導入前に実施することとする。

③「保険年金窓口業務に関する民間のノウハウ不足」への対処

対象業務のうち、まず民間事業者が既に持っているノウハウが活用できる見込みの高いものから優先的に市場化テストの導入を行う。その上で、既存のノウハウにないものについては、②の業務標準化作業によって民間事業者が業務を円滑に引き継げる環境を整備する。

④「民間の事業継続の見通しが不透明」への対処

毎年入札による単年度契約の繰り返しでは、市場化テスト本来の目的である公共サービスの質の維持向上を図ることは困難である。よって、堺市での市場化テスト導入の際は、債務負担行為による複数年契約を前提に、公平性・透明性の確保を図りながら堺市・民間事業者相互の努力によって公共サービスを長期安定的に運営していく方針とする。

3-2.市場化テスト対象業務の切り出し方及び優先度付け

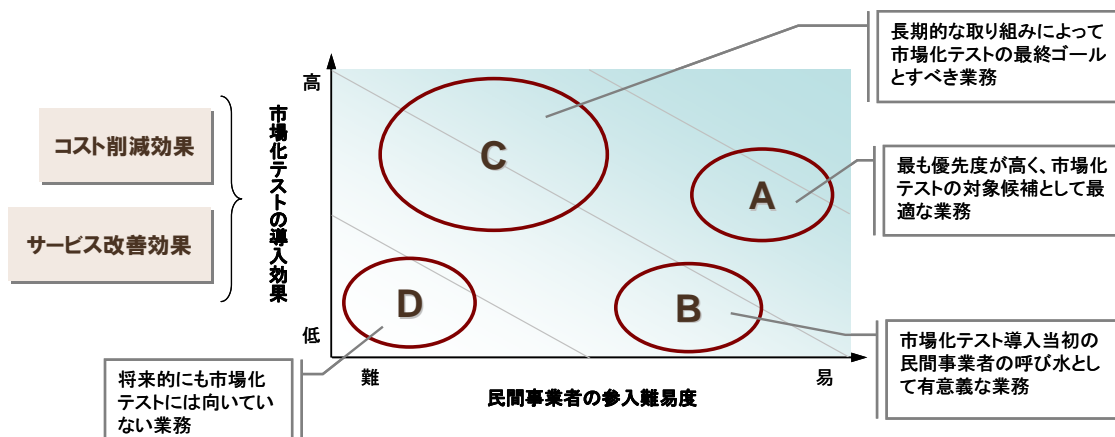
様々な視点からの検討の結果、市場化テストを導入する業務の切り出し方と優先度については以下の通りとした。

<業務の切り出し方>

現状において1つの窓口で対応しているものを意味なく分散させることは、利用者の利便性や効率性の面からも妥当でなく、また民間事業者へのヒアリングの結果からも、業務属性単位で受託する方が業務のスケールメリットが活かせるため、民間の創意工夫を發揮できる余地が大きくなる。したがって、導入計画案においても業務属性単位で業務を切り出す方針で計画を策定することとした。

<優先度の付け方>

属性ごとに切り出された対象業務について、「市場化テストの導入効果」と「民間事業者の参入難易度」を加味して優先度を決定した。



■ 優先度 A :内部処理業務

民間事業者の既存ノウハウが活用可能であり、比較的参入障壁が低い業務にあたる。現行業務に占める総コストとしては 15%ほどに留まっているが、各区役所での処理にムダが多く、リスト照合作業等の判断を標準化することで処理の統合や人員配置の最適化によるコスト削減の余地が大きく見込まれる。また事務処理の効率化によるサービス向上についても期待される。

■ 優先度 B :電話対応業務

前提として、電話対応についてはコールセンター化を行う方針とする。センター化(業務統合)によるコスト削減効果のほか、利用者へのヒアリングの結果、全体の3分の2が電話窓口があれば利用すると回答しており、直接窓口業務の処理件数削減によるコスト削減とサービス向上の両面に寄与するものと思われる。何よりも、コールセンター業務は民間の実績も多く参入が容易であり、まずは市による試験的なコールセンターの設置で必要なデータを収集し、対応パターンやノウハウの標準化を行うことで市場化テスト導入に備える。

■ 優先度 C :直接窓口業務

現行コストの約7割を占め、またサービス改善を最も必要とする市場化テスト導入の「本丸」である。しかし、現状では民間事業者にながノウハウがないため各社とも容易に参入できない状況にある。他業務の市場化テスト導入によって見込まれる余剰コストや人的リソースを、業務標準化や業務改善に配分することで民間参入の環境整備を行い、最終的に市場化テストによるコストとサービス両面の改善を目指す。

3-3.市場化テスト導入計画案の骨子

これまでの検討結果を基に、「別添資料 堺市保険年金窓口業務における市場化テスト導入計画(案)」のとおり市場化テスト導入計画を取りまとめた。

市場化テスト導入計画案の骨子

導入計画案項目	内容
実施方針	目的、意義／市場化テスト導入の基本的な考え方／対象業務
実施要項	受託者の選定方法／リスクマネジメント／公共サービスの質の設定／想定実施コスト／競争参加資格／選考評価基準案
導入体制	第三者機関の設置／公平性・中立性・透明性の確保／モニタリングの実施

導入スケジュール	対象業務ごとの導入アプローチ／マスタースケジュール
契約に関する諸事項	基本方針／インセンティブ及びペナルティ／契約解除／賠償責任
その他規定すべき事項	市の財産の利用／業務成果物の帰属／再委託の禁止／権利譲渡の禁止

4.市場化テスト等の推進によるコスト削減効果に係る調査

4-1.現行の実施コスト試算

前述の業務量・業務工数の明確化にて算出した業務工数及びコスト分析結果は、ABC 分析 (Activity Based Costing:活動基準原価計算)によって算出した。

$$\text{ABCコスト(円/年)} = \text{単価(円/時間)} \times \text{時間(時間/回)} \times \text{回数(回/年)}$$

アクティビティの細分化作業や処理時間、処理件数、年間コストの算出にあたって、単価係数は堺市の平成 18 年度決算に基づいて一人当たりの一般管理費等から導いた。

4-2.市場化テスト等を行った場合のコスト試算

民間事業者へのヒアリング調査と併せて、現行業務のコスト削減可能性について算出した。

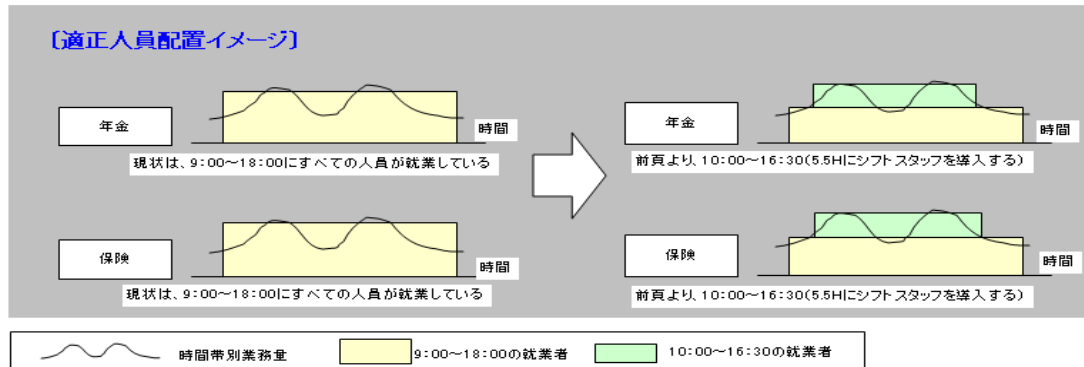
<稼働時間から見た人員体制の最適化余地>

現行業務の稼働時間についてロスカットによる削減余地がないか検証した結果、窓口関連業務の作業量と現行の実施体制を比較すると 39.6%の作業時間の削減余地が残されている結果となった。

ABC による 1 日あたりの作業時間分析結果と実際の人員体制比較

業務内容	業務比率	1日あたりの作業時間比較	
		ABC 分析結果	人員数からの算出結果
直接窓口業務(定型)	55.3%	20,709	34,315
直接窓口業務(非定型)	15.2%	5,680	9,412
内部処理業務	15.2%	5,708	9,457
電話対応業務	14.2%	5,330	8,832
合計	100.0%	37,427	62,016

<適正人員配置によるコスト削減効果検証>



業務量の波動性に応じて人員数をコントロールすることでコスト削減とサービス改善を実現できないかを試験的に検証した。今回は、業務量の日波動性を焦点に検証を行ったが、民間事業者の利益率等を考慮した試算の結果、全体の作業時間は 20.8%削減することが可能となり、また人員単価としても 19.5%削減することが可能な見込みと算出された。

現状の調査結果による試算であるが、市場化テストにより民間へのアウトソーシングが行われた場合は、民間の創意工夫による作業時間の効率化と単価削減の相乗効果により、上記 2 点から計 36.2%のコスト削減効果が得られる見込みと試算された。

5.他の地方公共団体へ応用可能な示唆の抽出及び整理

5-1.抽出方針

本調査によって策定された堺市市場化テスト導入計画案のうち、他の地方公共団体へ応用可能な示唆を次の観点から抽出した。

<行政特性>

堺市は政令指定都市であるため、業務実態は本庁と区役所という体制上の特性と権限委譲の制約が考慮された結果となっている。このため、導入計画案を一般化する際はこれらの個別事情を排除した一般的な市町村での役所窓口を想定する。これにより、他の地方公共団体での一般化した導入計画案では内部処理業務と電話応対業務を除いた、直接窓口業務とした。

<業務特性>

保険年金窓口業務については、法令に基づき全国で同様の業務が実施されていると見

てよい(一部、地方条例による業務を除く)。また、当該業務に関する汎用的な業務システムは普及しておらず、業務が属人化している現状に差はないと見られることから、処理効率についても同程度と仮定する。

<単位コスト>

窓口業務における処理件数については、各地の産業構造や所得構成によって多少の差異が発生すると思われるが、ここでは単純比較により比例換算で人口 10,000 人にあたりの処理コストを算出し、導入計画における実施予定コストを提示する。

5-2.抽出結果

堺市における市場化テスト導入計画案を、上記の抽出方針に基づき一般化したものを「別添資料 地方公共団体の保険年金窓口業務における市場化テスト導入計画(例示)」のとおり示す。