

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

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. 実施方針

1-1. 目的、意義

堺市は、平成 18 年度より政令指定都市へと移行した。市民をはじめ関西圏のみならず全国的な注目度も大きくなるなか、地方行政のベンチマークとして行政改革を初めとする取り組みについて各政令指定都市間で個別に比較されるなど、更なる業務の高度化と職員の意識改革が求められる状況にある。そうしたなか、堺市では平成 18 年 3 月に「新行財政改革計画」（平成 19 年 7 月改定）の策定を行い、人件費の削減やアウトソーシングの推進など市役所内部のスリム化を図る減量型改革に加え、行政経営能力や市民サービスの質的向上を図るための取組に重点を置く政策を推し進めてきたところである。しかし、団塊世代の大量退職によって今後 5 年間で約 1,000 名の職員数の減少が見込まれていることや、少子高齢化による公共サービスに対するニーズの多様化が進むなど、今後の堺市の行政経営を取り巻く環境は厳しさを増す一方であり、より効率的な体制による行政サービス水準の維持向上が不可欠となっている。

一方で、国においては「公共サービス改革法」や「行革推進法」が新たに施行され、市場化テスト（官民競争入札または民間競争入札）の導入による国及び地方公共団体の公共サービスの質と効率の改善について様々な検討や試行が始まっており、これまでの知見の蓄積によって、その効果や課題が次第に明らかとなってきている。

これらの状況を受け、堺市においても「公共サービス改革法」が制定されたことを契機に市場化テスト導入による良質かつ効率的な公共サービスの実現について調査・検討を行うこととした。多岐にわたる市の事業のうち、業務効率性やサービスの質的な改善余地から保険年金窓口の関連業務を当面の導入対象とし、ここに対象業務における市場化テストの導入計画案を策定するものである。

1-2. 市場化テスト導入にあたっての基本的な考え方

①本計画案における市場化テストの導入手法

市場化テストとは、官民競争入札または民間競争入札の実施によって、官と民との間で透明・公正・中立な競争を促し、より良質な公共サービスを効率的に提供することを目指すものであるが、前述の堺市行政を取り巻く環境を鑑みるにおいて、これまでの正規職員を中心とする公共サービスの提供体制を維持・強化する施策には、職員リソースの大幅な減少によって近い将来におのずと限界が見込まれる。よって、本計画案における市場化テストの導入については、堺市は自ら入札に参加しない民間競争入札方式を採用し、あくまで民間活力の最大活用による事業のアウトソーシングを目指すことを基本方針とする。

②民間の創意工夫の最大活用

民間ノウハウによる創意工夫を最大限活用する観点から、民間委託に法的な制約が

ある部分を除いて市から指定のあった業務範囲について、その業務遂行の在り方や実現の手法に関しては、受託者となる民間事業者の提案と裁量に委ねる方針とする。その際、受託者は受託した業務について、堺市の承認を得た上でその手順等を変更できるものとする。また、業務の遂行過程において課題や障害等の改善すべき内容を認知した場合には、堺市に対して積極的に改善提案を行うものとし、また堺市側も提案を受けた具体的内容についてはこれを真摯に検討の上で適応の可否を判断し、より良質な公共サービスの実現に努めるものとする。

③行政責任の堅持

市場化テストの導入によって、受託者となる民間事業者が契約上の業務遂行責任を負うことになるとはいえ、事業の民営化とは異なり、事業の実施主体が従来どおり堺市側にあることに変わりはない。民間活力の活用後も行政責任が全うされるよう、受託者の選考過程、定期的なモニタリングによるサービス水準の評価、個人情報保護など、行政主体者としての管理を十分に行うとともに、民間事業者の円滑な業務執行のための必要な措置を講じるものとする。

1-3. 対象業務

本計画における市場化テストの対象業務は以下の通りとする。

<各区保険年金課にて実施している下記業務>

- ① 国民健康保険関係の各種届出書、申請書の受付及び被保険者証の交付に関連する各種業務
 - ・ 各種届出書、申請書の受付
 - ・ 被保険者台帳等への入力、記載に関する業務
 - ・ 被保険者証の作成に関する業務
 - ・ 被保険者証等の引渡し業務
 - ・ その他、事実上の行為または補助的業務
- ② 国民年金被保険者証の資格の取得及び喪失並びに種別の変更に関する事項、氏名及び住所変更に関する事項の届出の受理に関連する業務
 - ・ 届出書の受付に関する業務
 - ・ 受付処理簿の入力、記載に関する業務
 - ・ 届出書の報告、送付に関する業務
 - ・ その他、事実上の行為または補助的業務
- ③ 老人医療関係の各種届出書、申請書の受付及び受給者証等の交付に関連する業務
 - ・ 各種届出書、申請書の受付
 - ・ 受給者台帳等への入力、記載に関する業務

- ・ 受給者証等の作成に関する業務
- ・ 受給者証等の引渡し業務
- ・ その他、事実上の行為または補助的業務

現在これらの業務については、各区役所の保険年金課にて保険係、年金係、給付係の3つの係体制で実施されている。しかし、本導入計画案においては、民間活用によるサービス改善効果及びコスト削減効果を考慮した結果、それぞれの業務について係ごとの分割は行わず、業務内容の同一性や類似性を考慮した業務属性ごとに以下の各業務群を取りまとめ、市場化テスト導入の契約単位と定める。(対象業務の詳細は別表「対象業務一覧」のとおり)

<市場化テストの導入単位とする業務属性>

① 内部処理業務

該当業務に関する各種通知等の該当者リストの照合、確認作業。また、オンライン端末等への入力作業全般。

② 電話対応業務

各区保険年金課への電話（相談、問い合わせ、苦情対応等）に対する対応業務。（※現状は各区による個別対応であるが、市場化テスト導入に当たってはコールセンター化することを前提とする。）

③ 直接窓口業務

該当業務に関する各区の窓口対応業務。利用者の申請に基づく受付、申請受理、交付、相談、苦情対応等、決裁及び意思決定業務を除く業務全般。

2. 実施要項

2-1. 対象業務受託者の選定方法

対象とする業務の受託者を選定する手法として、民間事業者からの提案内容の質と価格を総合的に評価する「総合評価落札方式」を採用する。また、サービスの質をより適正に評価するためには、評価点への入札価格の寄与度が大きくなる「除算方式（総合評価点＝技術点／入札価格）」ではなく、「加算方式（総合評価点＝技術点＋価格点）」を採用し、技術点の配分を高くする手法が望ましい。

○除算方式

$$\text{総合評価点} = \text{技術点} / \text{予定価格}$$

○加算方式

$$\text{総合評価点} = \text{技術点} + \text{価格点}$$

・ 技術点と価格点の配分例

$$\text{技術点の配分} : \text{価格点の配分} = 1 \sim 3 \text{程度} : 1$$

・価格点の評価方法例

$$\text{価格点} = \text{価格点の配分} \times (1 - \text{入札価格} / \text{予定価格})$$

2-2. リスクマネジメント

市場化テスト導入時に想定される主なリスクへの対応措置を、以下の通り講じるものとする。

① 受託者への業務ノウハウの引継ぎ

市場化テストの導入時において、受託者となる民間事業者に現行のサービスレベルを満たすためのノウハウが民間事業者の参入障壁となる、或いは個々の業務実施者のスキルレベルが要求水準を満たせないというリスクを回避すべく、現在、市職員が持つ業務ノウハウを円滑に引き継ぐための事前措置を講じる。具体的な方策として、次の3点を挙げる。

ア. 業務標準化の実施

現状において対象業務は個々の職員のスキルや経験に負うところが大きく、そのノウハウや業務の判断基準等が極めて属人化している状況にある。こうした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。

イ. 対象業務のノウハウを持つ退職者及び退職予定者の確保

これまでの市場化テストモデル事業や民間のアウトソーシング市場において、受託予定事業者による業務引き受けの際には、過去に対象業務に従事した経験のあるOB職員が受託事業者に出向または再雇用されることでノウハウ継承とサービスレベル維持のための中継ぎ役として多大な貢献した事例が多い。本市の市場化テスト導入においても、貴重な経験とノウハウと有する退職者及び退職予定者が、自らの意志に基づいて受託事業者の下で引き続き対象業務に従事できるよう、受託予定者と十分な協力をを行うこととする。

ウ. 契約履行前の事前準備

競争入札によって契約を締結することが決定した受託予定者が、契約履行前に業務の引継ぎや研修等の事前準備を円滑に進めることができるよう、市は最大限の協力をを行うものとする。なお、契約履行前の事前準備にかかる費用については、受託予定者にて負担するものとする。

② 市側の業務ノウハウ逸失の予防

市場化テストによって民間事業者への業務委託が進んだ場合、市職員が長期継続的に実務に携わらないことで業務ノウハウを逸してしまうことは好ましくなく、ま

た行政責任の堅持という実施方針にもそぐわない。こうした事態を避けるためにも、まずは上記①・アによる業務標準化を実施することで業務を整理し、これまでのスキルやノウハウの形式知化を行う。また、受託者への業務委託後も、決裁権者を兼ねた市側の管理担当を置くこととし、現場の不測の事態に対して適切な対応を取れる体制は維持する（ただし委託業務の完遂責任はあくまで受託者側にあり、市側管理担当者による各業務従事者への直接の指示・命令は行わない）。加えて、業務内容の変更が必要な制度改変については市職員によって周知徹底を行い、受託者への説明責任を果たすものとする。

③ 受託者の業務撤退及び入札不調時の対応

民間事業者への業務委託後、契約履行途中において経営状況やその他不測の事態によって受託者が当該業務を継続できなくなったり、あるいは事業から撤退したりすることも想定される。その際、市は公共サービスの継続的な運営を確保すべく、速やかに代替事業者の選考を実施するほか、経過措置として労働者派遣の活用や、受託者の下で業務に従事している者の市への短期臨時採用等、人員及び体制の確保のための必要措置を講じるものとする。

④ 個人情報の保護

対象業務では、世帯の収入状況や年金の納付状況等の個人情報を扱うことが多く、こうした個人情報の保護については特に厳密に対処しなければならない。

このため、堺市個人情報保護条例において、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、及び業務の内容に応じた情報の取扱いの方法等を定めた実施要領の策定など平成20年1月17日に内閣府HPで公開された通知の中で定められている個人情報の保護に関する事項に留意することにより実効性のある対応が可能となる。

⑤ 不当な価格設定による公正な競争環境阻害の防止

本市が参加しない民間競争入札を行うにあたって、地方自治法施行令第百六十七条の10第2項に規定する最低制限価格の設定については、民間の創意工夫の最大活用という実施方針には基本的には合致しないため、当初においては導入しない。ただし、明らかに不当な価格設定によって公正な競争環境が阻害されると懸念される場合も考えられるので、入札時点で後述の第三者機関による質と価格の両面における評価を厳格に行うことにより、不当な価格設定を防止し、公正な競争環境の確保に努めるものとする。

2-3. 公共サービスの質の設定

公共サービスの質の設定においては、まず、対象となる公共サービスの政策目的を明確にし、従来の実施における目的の達成の程度とこれに要する費用を正確に把握し、望ましい費用対効果や社会経済環境の変化にも留意しつつ、確保すべき質について検証し設定をする。設定にあたっては、供給者（発注者）の視点と受益者（利用者）の視点の両面から検討するとともに、民間事業者の創意工夫が最大限発揮されるよう、仕様の特定は最小限にする。また、政策目的を具体化し、サービスの質を適切に表す指標を用いて、出来る限り定量的に規定することが望ましい。

契約時においては、受託者からの提案で具体化された質の内容をも取り入れる形で、受託者と協議の上で、確保すべきサービス水準についての合意事項として SLA（サービスレベルアグリーメント）を策定し、契約に付帯する。

事業実施期間中においては、SLA に記載された質が確保されているかについて、定期的なモニタリングを行う。なお、設定された質の中において政策目的に照らし合わせ特に重視すべき質を、重要成果指標 KPI（Key Performance Indicators）として設定し、これを中心に重点的なモニタリングを行うことは有効な手法である。

< 「質の設定」にかかる候補例 >

① 供給者からみたサービスの質

定量的評価

サービス供給力に関する定量指標

- ・ 窓口開設時間
- ・ 申請等の処理件数
- ・ 電話での相談処理件数

サービスの正確さに関する定量指標

- ・ システムの誤入力率
- ・ 各種通知の誤引渡し率

定性的評価

サービスの供給力に関する定性的指標

- ・ 個人情報保護に関する厳正な対応

サービスの正確さに関する定性的指標

- ・ 申請書等の適正な受付及び引き渡し

② 受益者からみたサービスの質

定量的評価

利用者満足に関する定量指標

- ・ 窓口利用者の待ち時間、又は待ち時間削減率

- ・クレーム発生率

定性的評価

利用者満足に関する定性的指標

- ・窓口利用者への対応の丁寧さ（ホスピタリティのレベル）
- ・窓口利用者への対応の的確さ
- ・窓口利用者の総合的な満足度

2-4. 想定実施コスト

別途、対象業務に関するコスト分析及び民間ベンチマーキングの結果に基づき、それぞれの業務ごとの実施コストは以下のとおり想定される。なお、実施時期の予算等の状況を踏まえて、今後必要な精査を行うものとする。

- ① 内部処理業務 : ￥65,000,000
- ② 電話対応業務 : ￥60,800,000
- ③ 直接窓口業務 : ￥279,800,000

2-5. 競争参加資格

競争入札への参加に関する欠格要件は、地方自治法施行令第六十七条4の規定に該当しないものであることに加え、公共サービス改革法第十条の規定に沿って規定するものとする。

2-6. 選考評価基準案

総合評価落札方式での技術点に関する評価項目（素案）を以下のとおり提示する。なお、より詳細な基準と配点等は対象業務ごとに入札実施要項において定める。

- ① 提案内容全般についての評価
 - ア. 業務目的、社会的位置付けへの理解度
 - イ. 堺市行政の特性に関する理解度
- ② 実施体制についての評価
 - ア. 経営状況
 - イ. 実施体制（体制規模、従事者のスキル、管理・支援体制、市との連携体制）
 - ウ. 管理手法
 - エ. 実施スケジュール
 - オ. 教育・研修体制
 - カ. 類似業務の実績
- ③ 業務運営についての評価

- ア. サービス品質の維持向上のための業務改善策
- イ. コスト削減のための業務改善策
- ウ. 個人情報保護等のセキュリティ対策
- エ. 継続的な業務改善の視点
- オ. 契約完了時の業務引継ぎ策
- カ. その他リスクマネジメント

また、総合評価落札方式での入札実施に当たり、評価基準については地方自治法施行令第百六十七条の10の2第5項の規定により事前に公開を行うものとする。

3. 導入体制

3-1. 第三者機関(合議制機関)の設置

市場化テストの導入における公正性、中立性、透明性の確保のため、本市における対象業務の市場化テストの実施に当たっては、合議制の第三者機関を設置する。なお、第三者機関の設置時期は、公共サービス改革法第十六条第5項の定めるところにより入札実施要項の決定前には設置を行うこととし、以後、市場化テストの実施に関する主たる意思決定及び評価の実施は当機関の議を経て行うこととする。

また、第三者機関の組織構成は3名～5名ほどとし、学識経験者や堺市地域行政に明るい人物を中心に堺市や参入予定の民間事業者と直接利害関係のない第三者から委員の人選を進める。委員の任期は市場化テストの導入スケジュールと委託契約の期間に合わせて1年から3年の間とする。

3-2. 公正性、中立性、透明性の確保

市場化テストの実施に当たっては、対象業務の具体的内容、コスト情報、ノウハウ等の入札参加者にとって重要な情報について積極的に情報公開を行うものとする。また開示されていない情報であっても、入札参加を予定している民間事業者が経営判断を行うために必要とされる情報については、堺市情報公開条例などにより積極的な対応を行うこととする。加えて、受託者選考基準をあらかじめ公開するとともに、総合評価方式による選考過程、選考結果についても可能な限り公開する。

3-3. モニタリング

モニタリングについては、実施要項において具体的な内容と手法を示すとともに、契約締結時に双方で確認し、契約書に反映させておく。

そのうえで、業務の実施期間中、2-3で設定したKPIを重点に、SLAに記載された質が確保されているかについてモニタリングを実施することによって、対象業務の遂行状況を確認し、サービスが適正に行われているかをチェックする。

なお、モニタリングの結果、業務の実施体制に改善を要する場合は、受託者に対して速やかに是正措置を講じるよう指示を行う。

① モニタリング実施体制・方法

モニタリング実施コストや効率性を考慮し、契約事項として受託者に3ヶ月ごとのセルフモニタリングに基づく業務実施状況に関する定期報告（窓口利用者アンケート含む）を義務付ける。その内容について第三者機関が評価を行うこととする。

KPIごとのモニタリング評価については、市の管理担当者による現場確認を経た後、公平性、中立性、透明性を期すべく第三者機関にて最終的な内容の吟味と評価判断を行う。

モニタリングの評価結果は都度HP等により公表する。

② 受託者からの業務改善提案の取扱い

受託者からの業務改善提案（受託者の裁量範囲外の内容）について、随時受け付ける。この業務改善提案については、行政側の業務見直し・再構築に有効な手法であるため、管理者は提案について検討を行い、その対応内容については第三者機関において審議する。審議の結果、有効と認められる提案については、5-2における受託事業者に対する評価の際に加味する。

4. 導入スケジュール

4-1. 対象業務ごとの導入アプローチ

各区保険年金課における人的リソースには限界があり、市場化テストの準備作業によっては現行業務に支障をきたす可能性が高い。そこで、1-3で定めた対象業務の導入単位ごとに長期的かつ段階的な準備作業を行い、現行サービス水準を維持しつつ市場化テストの導入を確実に進める方針とする。対象となる各業務の準備内容は次の通り。

① 内部処理業務

現行業務の標準化作業（マニュアル整備、業務プロセス改善、業務判断基準の統一）
受託者管理規定の策定（管理監督者の選定含む）
次期システム更新に向けた改善要望の取りまとめ

② 電話対応業務

市によるコールセンターの設置と試験運用
必要なデータ収集・蓄積（受付データ蓄積、対応のパターン分類、マニュアル整備）

③ 直接窓口業務

現行業務の標準化作業（マニュアル整備、業務プロセス改善、業務判断基準の統一）

受託者管理規定の策定（管理監督者の選定含む）
制度変更時の研修内容の整備
パイロット運用対象区の選定

4-2. マスタースケジュール

今後の市場化テスト導入に向けたスケジュール案は以下の通りとする。なお、本案はあくまで市の正規職員によって市場化テスト導入に必要な事前準備を進めることを前提としており、業務標準化等の相当の手間が必要とされる準備作業について外部リソースの活用による業務委託を行う等の措置によっては、導入優先度の変更や計画期間の短縮は十分に可能である。具体的な日程については関係各部署にて協議の上で決定する。

<市場化テスト導入予定>

- ① 導入体制の整備
平成 20 年度 第三者機関の設置（関係者と協議の上、早期設置が望ましい）
- ② 内部処理業務への市場化テスト導入
平成 20 年度に業務標準化、実施要項（仕様書含む）の策定、受託者の選定を実施。
平成 21 年 4 月 1 日より委託開始
- ③ 電話対応業務への市場化テスト導入
平成 22 年 4 月 1 日より委託開始
平成 20 年度よりコールセンターの試験的開設及び運営の開始
平成 21 年度に業務標準化、実施要項（仕様書含む）の策定、受託者の選定を実施
平成 22 年 4 月 1 日より委託開始
- ④ 直接窓口業務への市場化テスト導入
平成 22 年度に業務標準化、実施要項（仕様書含む）の策定、受託者の選定を実施
平成 23 年 4 月 1 日より委託開始

5. 契約に関する諸事項

5-1. 基本方針

受託者との契約については、公共サービスの安定継続的な運用を行うこと、また民間事業者にとって参入しやすい環境を確保することを目的として、債務負担行為による長期契約を原則とし、年数は対象業務ごとに各々3年契約とする。ただし、市場化テスト本格導入前のパイロット運用期間を設ける場合の契約についてはこの限りではない。

5-2. インセンティブ及びペナルティ

市場化テストによるサービスの維持向上を達成するためには、信賞必罰による目標設定と達成時（あるいは未達成時）の対価を明確し、委託者と受託者にて事前に共有する必要がある。しかし、現状の予算執行上の諸事情から契約途中（年度途中含む）の契約金の変更は実現が難しい。そこで代案として、契約期間満了時には2-3のSLAに基づいて第三者機関による業務実施後の評価を行い、一定基準以上のサービスレベルが実現されたと判断する場合のインセンティブとして、1度に限り随意契約による契約延長を行う方向で検討を行う（この場合、契約は最長6年となる）。その際、評価内容については評価・判定理由も含めて情報公開を徹底し、公正性・中立性・透明性の確保に努める。また、同様に契約更新時の委託金の引き上げについても考慮すべきであり、予算措置面から検討を行うこととする。

一方で、SLAを達成できなかった場合のペナルティについても上記インセンティブと表裏一体でなければならず、契約満了時の次回入札への参加除外や委託金の一部返還についても併せて検討を行うこととする。

5-3. 契約解除

原則として委託者である市が正当な理由なく契約を解除することはないが、国による法令の改正等、市の責めに帰すべからざる事由によって対象業務を廃止することとなった場合は、市は業務廃止日を持って受託者との契約の解除を行うことができるものとする。その際、市は契約履行日からの日数に応じた委託料を受託者に支払うものとする。また、この契約解除によって生じた受託者の損害について市は責を負わないものとする。

一方、受託者の責めに帰すべき事由（業務不履行、倒産、重大な法令違反、反社会的行為等）によっては、市は契約解除を行うことができるものとする。具体的な契約解除の該当条件や違約金の支払い額については、個々の契約内容に定める。

5-4. 対象業務に関する賠償責任

実施方針に定めるとおり、市場化テスト導入後も業務の実施主体は市であり、受託者が受託業務の実施によって第三者に損害を与えた場合の賠償責任は、国家賠償法一条に基づき市が負うものである。ただし、その際の賠償金額及び賠償に要した費用については、市は受託者に求償することができるものと定める。

6. その他規定すべき事項

① 市の財産の利用

市は委託業務の履行のために必要となる市所有の建物及び物品（業務システム含む）を受託者に無償で使用させるものとする。

- ② 業務成果物の帰属
業務履行の結果、受託者により作成された成果物（業務マニュアル、業務改善提案書、各種報告書、その他調査結果等）については市に帰属するものとする。
- ③ 再委託の禁止
受託者は受託した業務の再委託を行ってはならないものとする。
- ④ 権利譲渡の禁止
受託者は契約に基づいて生じた権利の全部または一部を第三者に譲渡してはならないものとする。