

第2章 公金債権回収業務における民間委託の活用

1 公金債権回収業務とは

(1) 公金債権回収業務とは

地方公共団体は住民の福祉向上を図るために公共サービスを提供しており、その財源は法令等に基づき住民が負担することとされている。この点において地方公共団体は、公共サービスを受受する住民に対して当該負担を求める権利を有している。

公金債権回収業務とはこの権利に基づき、公金債権について滞納者から回収する業務を意味し、本報告書においては、滞納の発生から収納等による権利の消滅までの一連の業務を指して公金債権回収業務という。

(2) 公金債権の種類

公金債権には、債権者（本書の場合は地方公共団体）自らが、強制手段によって履行があった場合と同一の結果を実現させる権限である「自力執行権」の有無により2つの種類に分けることができる。

1つは法令上、「国税滞納処分条例による」等の規定がある自力執行権がある債権であり、主なものとしては地方税、下水道受益者負担金、道路占用料、土地区画整理事業の清算金、保育所保育費用、河川占用料、分担金、加入金、過料、法律で定める使用料その他の普通地方公共団体の歳入（国民健康保険料、後期高齢者医療保険料、介護保険料など）が該当する。

もう1つは自力執行権がない債権であり、公営住宅の使用料、公立病院の診療債権、水道料金、給食費などが該当する。

(3) 滞納発生後の公金債権回収業務の流れ

滞納発生後の公金債権回収業務の流れは下記図表2-1-1のとおりである。

■ 図表2-1-1 公金債権回収業務の流れ

| 業務項目 | 具体的な業務内容 | |
|-------------|---|---|
| ▼自主的納付の呼びかけ | ・滞納事実の案内や未納理由の確認を行う ※納期到来後から督促、督促後から催告までに実施する | |
| ▼督促 | ・納期限(履行期限)までに納付(履行)しない場合に期限を指定して納付(履行)を促す | |
| ▼催告 | ・納付の請求を行う | |
| ▼納付相談 | ・面談により納付計画作成等を支援し、滞納者の生活状況や資力状況等の情報を得ながら、納付履行を促す ※徴収停止や履行延期の特約に関する意思決定など「公権力の行使」に直接関与しないもの | |
| ▼財産調査／訴訟 | 【自力執行権がある債権:財産調査】 ・質問・検査(任意調査)、捜索(強制調査)、官公署等への協力要請により財産調査を行う | 【自力執行権がない債権:訴訟】 ・債務名義を取得するために訴訟を実施する |
| ▼強制徴収／強制執行 | 【自力執行権がある債権:強制徴収】 ・強制力を持って債権の満足を図る | 【自力執行権がない債権:強制執行】 ・債務名義等により強制力を持って債権の満足を図る |

2 これまでの経緯と現状

(1) 公金債権回収業務の委託可能な範囲に関する整理

① 整理の背景

公金債権回収業務については、平成 18 年 11 月 21 日に開催された第 1 回地方公共サービス部会において、民間委託に関して地方公共団体から検討要望があったことが報告された。これを受け、以後、監理委員会及び地方公共サービス部会で具体的な検討が進められてきた。

平成 19 年 2 月 14 日の第 18 回監理委員会には、より具体的な検討を進めるべく「徴収分科会」¹²を設置することとし、平成 19 年度から平成 20 年度にかけて、関係省庁との意見交換や民間事業者からのヒアリングなどが開催され、平成 21 年 12 月 24 日以降は地方公共サービス小委員会において議論が進められている。

また、地方公共サービス小委員会では、機能的な運営を目的として、地方公共団体の実務担当者との研究会として「地方公共団体との研究会」¹³を開催している。本研究会では地方公共団体との意見交換を通じた先進的な民間委託の取組事例や実績の共有など、公金債権回収業務における民間委託の効果的かつ効率的な実施のための検討を進めてきたところである。

内閣府では、これらの検討結果を踏まえて、平成 25 年 3 月に公金債権回収業務の民間委託を導入するための手引書となる「地方公共団体の公共サービス改革『公金の債権回収業務』～官民連携にむけて～」¹⁴（以下「手引書」という。）を策定、公表している。

② 手引書のポイント

手引書では公金債権回収業務を取り巻く環境、公金の滞納状況、関連する法制度を整理したうえで、後述する各省からの通知等を踏まえた民間委託が可能な業務範囲を整理・明確化しているほか、公金債権回収業務の業務プロセスごとの官民連携（案）や留意事項、今後の課題を整理している。

民間委託が可能な範囲としては、公権力の行使にあたらぬ業務となるため、一般民間事業者については「自主的納付の呼びかけ」「公権力の行使に関する補助業務¹⁵」が委託可能であり、弁護士、認定司法書士、サービサーについては「催告」「納付相談」「訴訟」「強制執行」が委託可能（ただし、認定司法書士については債権額について制限があり、また、サービサーについては債権種類について制限がある。）であることが整理されている。

今後の課題に関しては、公務員の問題解決能力の向上、業務委託の仕組みの標準化、複数地方公共団体での共同処理の 3 点が示されている。

¹² <http://www5.cao.go.jp/koukyo/kanmin/choshu/choshu.html>

¹³ <http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/kenkyu/kaigi/kaigi.html>

¹⁴ <http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/jirei/koukin.pdf>

¹⁵ 督促状の印字・発送、インターネットオークションによる入札関係業務、不動産公売情報の配付・交付宣伝業務等が該当する。

③ 公金債権回収業務に関する関連府省庁の通知¹⁶

内閣府では、手引書において公金債権回収業務に関し民間委託が可能な業務範囲を整理したところではあるが、各所管省庁より、各公金債権の回収に向けた考え方や民間事業者への委託可能な業務範囲、留意事項をまとめた通知が発出されている。

公金債権業務の関連通知名称や概要を下記図表 2-2-1 のとおり整理した。

■ 図表2-2-1 公金債権回収業務に関する関連府省庁の通知

| 公金債権種類 | 担当省庁 | 通知等名称 |
|-------------------|----------------------|---|
| | 通知等日時 | 通知の概要 (掲載 URL) |
| 地方税 | 総務省 | 地方税の徴収に係る合理化・効率化の推進に関する留意事項について |
| | 平成 17 年 4 月 1 日 | ・地方税徴収の合理化・効率化を推進するうえでの留意事項を示したもの ・民間への業務委託において委託可能な業務例も示されている |
| 地方税 | 総務省 | 地方税の徴収対策の一層の推進に係る留意事項等について |
| | 平成 19 年 3 月 27 日 | ・地方税の徴収対策を検討する際の留意事項や先進的な取組事例を示した もの ・地方公共団体の先進的取組や代表事例を整理し、その実施上の留意事項 が整理されている |
| 医業未収金 | 総務省 | 医業未収金の徴収対策の留意事項等について |
| | 平成 20 年 3 月 31 日 | ・医業未収金の徴収対策を講ずる際の留意事項を示したもの ・民間委託できる業務の整理、委託時に特に注意が必要な業務とその留意事 項、民間委託実施後の留意事項について整理されている (http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/tsuchi/choshu/pdf/tsuchi20080331-3.pdf) |
| 公営住宅家賃 | 国土交通省 | 公営住宅の滞納家賃の徴収対策の留意事項等について |
| | 平成 19 年 12 月 27 日 | ・公営住宅において滞納されている家賃についての徴収対策を講ずる際の留 意事項を示したもの ・民間委託できる業務とできない業務の整理、委託時に特に注意が必要な業 務とその留意事項について整理されている (http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/tsuchi/choshu/pdf/tsuchi20071224.pdf) |
| 国民健康保険料 ・介護保険料 | 厚生労働省 | 「公共サービス改革基本方針」の改定(国民健康保険関係の窓口業務及び国 民健康保険料等の徴収業務の民間委託に関する留意事項)について |
| | 平成 19 年 3 月 28 日 | ・国民健康保険関係の窓口業務を民間委託する際の留意事項とともに、国民 健康保険料等の徴収業務を民間委託する際の留意事項を示したもの ・民間委託が可能な範囲を整理するとともに、民間委託時の留意事項として委 託範囲、個人情報保護の観点が整理されている (http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/tsuchi/choshu/pdf/190330-a00.pdf) |
| 保育所保育料 | 厚生労働省 | 保育所保育料の徴収状況に関する調査の結果について |
| | 平成 19 年 8 月 22 日 | ・保育所保育料の徴収状況の調査結果を示すとともに、滞納額が増額傾向で あることを鑑みて滞納問題への対応についての留意事項を示したもの ・調査結果として回収方法として効果の高い取組や民間委託の有効性が整理 されるとともに、民間委託が可能な業務範囲が示されている |

出典：内閣府公共サービス改革（市場化テスト）HP 及び手引書をもとにみずほ総研作成

¹⁶ <http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/tsuchi/choshu/choshu.html>

(2) 公金債権回収が進まない要因と課題の整理

① 整理の背景

内閣府では、手引書の策定など、公金債権回収業務の民間委託に向けて取組みを進めてきた。更に、平成 24 年 8 月 29 日の第 96 回監理委員会において、「地方公共団体の自主性及び自立性を尊重しつつ、競争の導入による公共サービスの改革に関する措置」について調査検討を行うとされたこと、また、平成 24 年 10 月 1 日の第 97 回監理委員会においては、公共サービスを担う民間市場の育成が指摘されたことを踏まえて、平成 24 年 11 月 12 日の第 99 回監理委員会において、公金の債権回収業務についての調査検討を地方公共サービス小委員会が行うこととした。

調査検討では、合計 11 の試行自治体における公金債権回収業務の民間委託の試行と内閣府による支援の実施、民間委託を実施している地方公共団体及び受託している民間事業者との意見交換やヒアリング調査などの各種取組みを展開してきた。平成 26 年 3 月には、その結果をとりまとめ、公金債権回収が進まない要因と課題等を整理した「地方公共サービス小委員会報告書」（以下「小委員会報告書」という。）を策定・公表している。

② 小委員会報告書のポイント

小委員会報告書においては、公金債権回収における現状を再整理し、民間委託を活用することの有用性を整理している。また、これまでの調査結果を踏まえて、公金債権回収が進む地方公共団体と進まない地方公共団体が存在することを明らかにし、進まない要因と課題について整理・分析を行い、今後の方向性を明示している。

公金債権回収が進む地方公共団体と進まない地方公共団体の差異としては、下記図表 2-2-2 に記載の内容を示しており、公金債権回収が進んでいる地方公共団体は、自らの地方公共団体の個別事情に応じた検討を行い、積極的に最適な外部専門家、民間事業者の知見、ノウハウやマンパワーを活用していることが特徴として記載されている。

■ 図表 2-2-2 公共債権回収が進む地方公共団体と進まない地方公共団体の特徴

| | |
|-------------------|---|
| 公共債権回収が進む地方公共団体 | <ul style="list-style-type: none">・外部の専門家の知見を得る機会が比較的多い・弁護士を職員として採用し、積極的に知見を活用している・内製化と民間委託の配分、適切な委託先業種を模索している |
| 公共債権回収が進まない地方公共団体 | <ul style="list-style-type: none">・民間委託を実施していない、あるいはコールセンターを用いた初期滞納対応やコンビニ対応等の滞納者の自発的支払いに期待した方法に留まっている・滞納処分や裁判上の手段を用いずに催告書の発送などの効果が薄い回収手段のみを実施する(消滅時効期間が経過する)・公金債権回収業務以外で多忙であり、新たな解決策の検討・実施が困難である・外部の専門家の知見を得る機会が多くない・徴収担当者の素性が広く知られており、業務遂行が事実上制限されている |

出典：地方公共サービス小委員会「地方公共サービス小委員会報告書」をもとにみずほ総研作成

また、公金債権回収が進まない要因と課題については債権者（地方公共団体）と債務者、業務受託者（民間事業者等）ごとに下記図表 2-2-3 のように整理されている。

■ 図表2-2-3 公共債権回収が進まない要因と課題

| 主体 | 要因 | 課題 |
|--------|--------------------|---|
| 地方公共団体 | 所管部門に回収余力がない | 所管部門が実施可能な回収行動の増加方法 債務管理コストの低減方法 債権管理回収部門の利用 民間委託の活用 |
| | 所管部門毎での債権回収の実施 | 専門部署への一元化 |
| | 民間委託時の事務量が大きい | 事務量の低減 |
| | 民間委託費用の相場観が不明 | 民間委託促進と事例の蓄積 |
| | 滞納者に資力があるか否かが不明 | 滞納者の資力や滞納状況の把握方法 |
| 受託者 | 公金債権回収特有のノウハウ不足 | ノウハウの普及 |
| 債務者 | 滞納者に資力がない事 | 福祉部門との連携方法及び自立支援の方法検討 |
| | 滞納者における公金についての支払意識 | 公金は支払うべきものであることの周知 |

出典：地方公共サービス小委員会「地方公共サービス小委員会報告書」をもとにみずほ総研作成

上記の要因と課題を踏まえて、早急に実施されるべき事項としては、成功報酬等を活用して赤字リスクを回避したうえでの「民間委託の活用」、滞納者に対する「納付相談の実施と自立支援」の実施、重複請求の回避や債務者の状況の正確な把握、窓口の一元化等を目的とした「徴収の一元化」といった地方公共団体側の意思決定により進めることが可能な3点が示されている。

3 アンケート調査

内閣府はアンケート調査において、前述の実施状況等と合わせて、公金債権回収業務における業務の効率化に係る調査を実施したため、それを整理した。

(1) アンケート調査の概要

公金債権回収業務に関する質問として、以下の5点を設定して調査を実施した。

- ① 債権管理の一元化の実施状況について
- ② 一元化の対象債権
- ③ 民間委託の実施状況について
- ④ 業務効率化についての取組事例
- ⑤ 業務効率化についてのアイデア、国への要望等

(2) アンケート調査結果

① 公金債権回収業務における現状の整理

「公金回収業務一元化の実施状況」、「公金債権回収業務の一元化の対象債権」、「民間委託の実施状況について」の3項目から、公金債権回収業務の民間委託に係る実施状況を整理する。

ア 債権管理の一元化の実施状況と対象債権

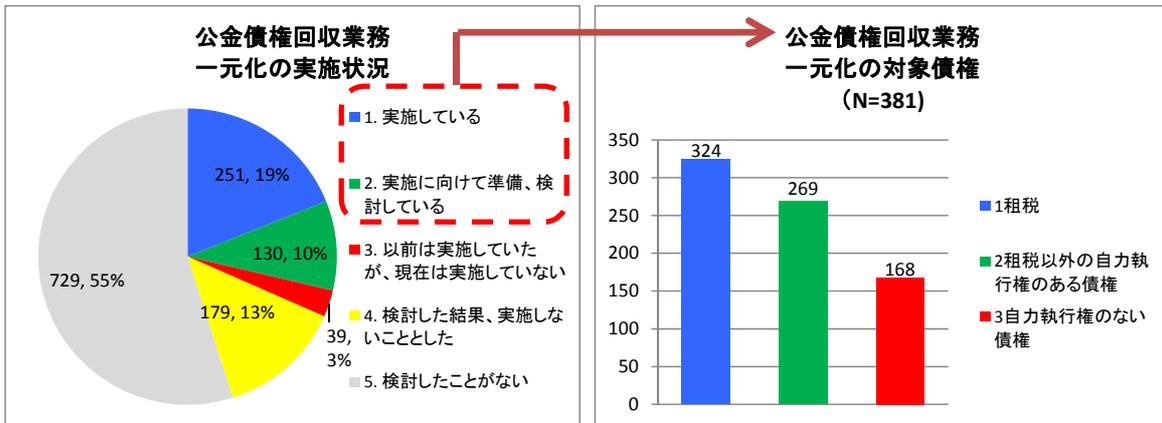
民間事業者への債権管理を「実施している」地方公共団体は249団体（約19%）、「実施に向けて準備、検討している」地方公共団体が130団体（約10%）であった。

「検討した結果、実施しないこととした」団体は179団体（約13%）、「検討したことがない」団体が729団体（約55%）との結果であった。

「実施している」あるいは「実施に向けて準備、検討している」と回答した団体の対象債権については、「租税」が324団体（約85%）、「租税以外の自力執行権のある債権」273団体（約72%）、「自力執行権のない債権」170団体（約45%）の順となった。

自力執行権のある公金債権を中心に取り組んでいることが確認できた。

■ 図表2-2-4 公金債権回収の一元化の実施状況

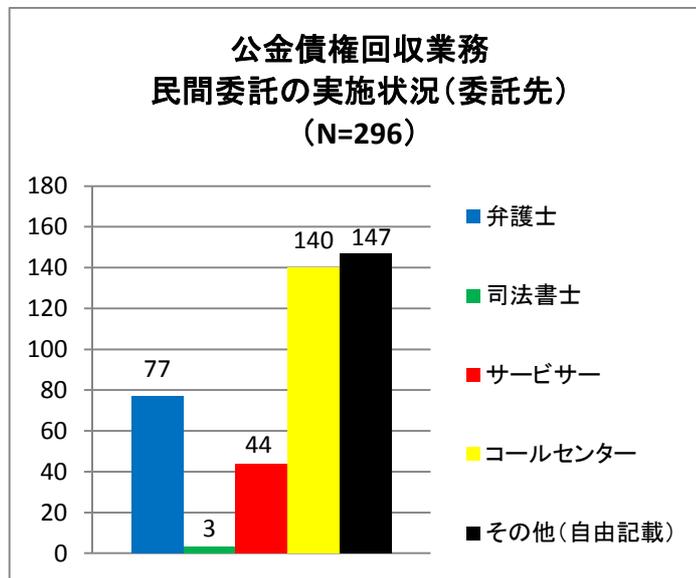


イ 民間委託先状況

公金債権回収業務の委託先については、コールセンターが 140 団体（約 47%）と最も多く、弁護士 77 団体（約 26%）、サービサー 44 団体（約 15%）の順となった。

その他についても 147 団体（約 55%）と多く、具体的内容を見ると、民間事業者への委託が 80 超と多い。民間事業者への委託の中でも、特に上下水道料金の回収を委託している地方公共団体が多く、検針業務と一体的に委託している事例が多く見られる。

■ 図表2-2-5 全市区町村を対象とした公金債権回収業務の委託先



② 業務効率化についての取組事例やアイデア、国への要望等

公金債権回収業務に関する業務効率化についての取組事例やアイデア、国への要望等に対する回答数は以下の通りであった。

ア 業務効率化についての取組事例 213 団体

イ 業務効率化についてのアイデア、国への要望等 94 団体

ア 業務効率化についての取組事例

業務効率化についての取組事例について類型化を行うと「地方公共団体間の連携による公金債権回収の実施」「公権債権回収の一元化・共有化」「民間委託の活用」「利便性向上による納付促進」「条例設置等による回収ルールの明確化」の5つの取組みについては多くの地方公共団体に取り組んでいることが確認できる。

■図表2-3-1 公金債権回収業務における主な業務効率化についての取組事例

| | |
|------------------------|-------|
| 地方公共団体間の連携による公金債権回収の実施 | 47 団体 |
| 公権債権回収の一元化・共有化 | 37 団体 |
| 民間委託の活用 | 25 団体 |
| 利便性向上による納付促進 | 21 団体 |
| 条例設置等による回収ルールの明確化 | 13 団体 |

i 地方公共団体間の連携による公金債権回収の実施

地方公共団体が近隣の地方公共団体と連携した回収体制を構築しているとの回答が見られた。10 を超える県内市町村が一部事務組合等を設立し、参加している地方公共団体の公金債権の管理・回収を一元的に担っている事例や自らの地方公共団体と他の地方公共団体の職員が相互に徴税吏員の身分を併せ持ち、協働して滞納整理にあたっているといった取組みが確認された。

ii 公金債権の一元化・共有化

公金債権を所管課それぞれが管理・回収するのではなく、一元化あるいは情報を共有化しているとの回答が見られた。公金債権回収を専門に扱う担当課を設置している取組みやそこまで明確に一元化してはいないものの、公金債権を有する各所管課が集う会議を定期的に持つことで、お互いの情報共有を行い、必要に応じて連携を図っている取組みも確認された。

iii 民間委託の活用

民間委託の活用により業務の効率化が図れるとする回答が見られた。コールセンターへの委託により電話対応負担が軽減されて、徴収業務に注力できるといった回答や弁護士への委託により困難案件の進捗が実現されるといった回答が確認された。

iv 利便性向上による納付促進

上記アからエが地方公共団体側の回収に向けた能動的な取組みであるが、納付者の納付環境の利便性を高める取組みも見られた。

コンビニエンスストアなどでの納付による納付場所の増設や土日祝及び夜間対応などの対応時間拡大、クレジットカードやペイジーなど、支払方法の拡充、弁護士やファイナンシャル・プランナーによる納付相談機会の設置などの取組みが確認された。

v 条例設置等による回収ルールの明確化

それぞれの公金債権について、地方公共団体ごとに考え方を整理して回収ルールを明確にした条例やマニュアルを整備したという回答が見られた。

特に、回収の見込みがない債権の放棄に係る考え方を整理し明確にすることで、対応することが必要な債権に集中することを目的としているとする回答も見られた。

イ 業務効率化についてのアイデア、国への要望等

業務効率化についてのアイデアや国への要望等を見ると、「債権管理一元化のための全公金債権に係る情報共有化の実現」「非強制徴収公債権及び私債権に対する権限の拡大」「取組事例集の公表」の3つに類型することができる。

■図表2-3-2 公金債権回収業務における主な業務効率化についてのアイデア、国への要望等

| | |
|-----------------------------|-------|
| 債権管理一元化のための全公金債権に係る情報共有化の実現 | 28 団体 |
| 非強制徴収公債権及び私債権に対する権限の拡大 | 19 団体 |
| 取組事例集の公表 | 10 団体 |

i 債権管理一元化のための全公金債権に係る情報共有化の実現

内閣府は小委員会報告書等、過去の報告書等においても、公金債権を一元化して回収に取り組むことが有効であることを示してきているが、地方税法第 22 条の守秘義務の解釈を示してほしいとの要望が確認された。

平成 19 年 3 月 27 日付の総務省からの通知において、複数債権の滞納者の徴収に必要な情報の共有については解釈が示されているが、非強制徴収公債権や私債権における情報共有について解釈が示されておらず、地方税法第 22 条の守秘義務の制約により、情報を一元管理出来ない状況であり、この債権管理の一元化に向けて、情報共有化を実現できるようにしてほしいとの要望が確認された。

ii 非強制徴収公債権及び私債権に対する権限の拡大

非強制徴収公債権及び私債権に対して、財産調査権や自力執行権を持たせてほしいとの要望があった。

また、債務者の支払能力や納付意識の有無の確認に労力を要することから、対応にムラが生じる場合があり、その解決が必要との考えが示されている。

iii 取組事例集の公表

内閣府においてはこれまでも先行事例ヒアリング結果の公表など、事例の紹介はしているが、地方公共団体からは効率化が実現されている地方公共団体の取組事例をより多く公表してほしいとの要望が挙げられている。

特に、先進的に取り組んでいる地方公共団体の取組事例や導入効果や成果が挙げられている地方公共団体の情報を公表してほしいとする要望が確認された。

4 ヒアリング調査

(1) 地方公共団体ヒアリング調査結果

① 既存報告書及びアンケート調査に関連する事項

ア 収納率の向上

(C市) 民間のコールセンターに委託している業務は催告書送付段階での電話による督促であり、収納に対する効果が出ている。

(A市) 現年度の収納率は上がっており、委託の効果を実感している。催告をかける時間は、月・火曜日は13時～20時、水・土曜日は9時～17時の2形態で実施している。

(A市) サービサーへの委託による効果としては費用対効果の部分で70数万円の委託事業費(1件当たり5千円弱)に対して600万円弱の収納効果が見られた。

(A市) 遠方であっても自宅まで訪問できることに効果があると考えている。これまで途絶えていた分納が始まる、一括納付が行われるというケースもある。また、居住調査報告書により、職員が状況を把握できるという効果も大きい。

(J市) 既に市営住宅を退去している人への回収が特に難しいが、弁護士名で催告書を出すと効果は大きい。

イ 人員の最適配置

(C市) 公金債権回収業務の民間委託については、人員削減効果を狙ったものではなく、職員を滞納管理業務、差し押さえ業務といった職員にしかできない業務に専念させることが主目的である。

ウ 自力執行権の範囲

(A市) 納税課には嘱託職員もいるが執行権がない。正規職員・嘱託職員・民間業者の順で可能な業務範囲が狭まっていき、その線引き内での業務しか委託ができないという現状である。法制度上の問題であるので、法が変われば委託可能業務に広がりが出ると考えている。

(2) 民間事業者ヒアリング調査結果

① 既存報告書及びアンケート調査に関連する事項

ア 収納率

(N社) 債権回収を弁護士に委託すると当然委託料等の費用も発生するが、過去に受けた案件では、委託料より回収金額の方が少ないケースはなかった。したがって、費用倒れになるおそれは極めて低いと思われる。数百件単位で受託する場合は事実上1件当たりの費用を抑えることができるので、費用対効果のメリットは大きくなると思われる。

(N社) 自治体の職員が他の事務の傍らで債権の管理回収業務を遂行するよりは、これらの業務に習熟した弁護士に依頼する方が、効率的な回収に結び付き、結果的には安くつくのではないかと。

イ 民間委託時の事務量

(N社) 弁護士が債権回収案件を受託する場合は、債務者の氏名、住所、電話番号、債権の額、債権の発生根拠といった基本的な情報のほか、これまでの交渉履歴の内容や時効中断事由の有無など、多くの情報を必要とする。数十件から数百件といった多数の案件を受任する場合に、それらの情報について1件ずつ確認するのは事実上不可能である。したがって、これらの情報について定型的な書式に整理したうえで委託をしてもらいたい。

ウ 民間委託費用

(N社) 費用面については遠慮せずに弁護士にどんどん問い合わせてもらいたいところがあるが、自治体の債権回収案件に関する限り、これまではいわば「お試し価格」という側面が強く、報酬面で満足感を持っている弁護士は少ないというのが正直な印象である。このままでは自治体の債権回収案件に魅力を感じる弁護士がいなくなり、これまでの取り組みが先細りになってしまう懸念がある。弁護士費用についてぜひともご理解を賜りたい。

② ヒアリングによって新たに明らかになった事項

ア 職員のノウハウ習得

(N社) 指定代理人制度があるので、自治体職員自身が訴訟を遂行することができる。それゆえ、職員自身が訴訟まで実施するのが理想ではあるが、最初から職員一人で訴訟を起こすのは現実的ではない。まずは弁護士に委託し、職員が弁護士の作業を間近で見ることで、弁護士のノウハウを吸収できるというメリットもあるのではないかと。

(N社) また、公金債権の管理回収に習熟した弁護士であれば、回収方向だけでなく、不納欠損処理に向けた助言をすることも可能である。

例えば、地方自治法施行令第171条の5は一定の場合に徴収停止を認める規定であるが、第5項に「債権金額が少額で取り立てに必要な資金に見合わない場合は取り立てをしなくてよい」という徴収停止を定める条文がある。本条文の適用にあたり、職員では具体的な額や条件が判断できない場合でも、弁護士なら助言が可能である。弁護士の助言に従っていれば、後で債権管理に関して住民訴訟が提起された場合などにも、違法との認定を受ける可能性はぐんと低くなるのではないかと。

(N社) また、地方自治法第96条第1項第10号では、債権放棄は議会の議決を得る必要があるが、条例に特別の定めがある場合は除く旨の記述がある。債権管理条例で、債権放棄できるケースを定めておけばよいということである。ただ、地方自治法の関係規定は債権の放棄や免除には厳格であり、どのような事由でも条例に定めれば債権放棄できるというものでもない。弁護士は、このような債権管理条例の制定における助言や、条例案の作成自体にも力を発揮すると思われる。

(N社) 自治体の債権回収案件に関する限り、事実関係が争われることはめったにないので、仮に訴訟になったとしても長引くケースはほぼない。ほとんどの案件は1回の期日で終了するため、督促を繰り返しても回収が進まない案件は積極的に訴訟を提起してもらいたい。やり方さえ覚えれば職員でも十分に対応可能なものである。将来的には、訴訟も含め原則として職員が自ら対応し、複雑な案件のみ弁護士に任せる体制が理想的である。自治体にはその意識を持ってほしい。

イ 委託契約に関する事項

(N社) 以前の弁護士会の報酬基準（現在は廃止されている）では、着手金が回収すべき金額の8%（300万円以下の場合）であり、かつ、最低額が10万円であった。しかし、自治体の債権の多くは数万円から数十万円といった金額のものが多く、とても1件あたり10万円もの費用はかけられないと思われる。他方、ある程度定型的な処理が可能なものが多いため、受託件数が多ければ多いほど、事実上1件当たりの単価を安く設定することができる。例えば、納付相談及び訴訟提起までの業務をするとの前提で、着手金500万円、100件の受託をするのはあり得るが、1件だけを5万円の着手金で受託することは困難である。

(N社) 弁護士が関与する形態としては、回収案件を受任すること以外にも考えられる。例えば、週に1回程度弁護士が自治体に赴き、債権の管理回収に関して職員からの質問に回答するなど、コンサルタント的な立場で関与するような形態が考えられる。そのような

場合の報酬は1回あたり数万円以下でも対応可能だと思う。ほとんどの自治体には顧問弁護士がいると思われるが、自治体が訴えられる側の案件に対応する場合はほとんどで、債権回収までは対応できていないのではないかと。職員の側も、細かい債権管理回収については顧問弁護士に遠慮して聞けない場合が多いのではないかと。

ウ 入札、契約に関する事項

(N社) 債権回収業務を入札やプロポーザル方式で発注するケースが見受けられるが、入札方式だとどのような債権についてどのような業務を行うのか明らかではない反面、入札等のための書類準備等に手間がかかり、応募するのに二の足を踏んでしまう。請求書発行のみなど、ある程度定型化している業務であればコスト重視で発注するのも頷けるが、そのような業務を弁護士に委託する意味は小さいのではないかと。訴訟や債権管理の助言まで見据えた業務であれば弁護士に委託するのが最も良いと思われるが、その場合はどのような債権についてどのような業務をどの程度の費用をかけて委託するのか、委託先となる弁護士との間で十分な打ち合わせが必要になるとと思われる。

(N社) 単年度契約・長期契約にはこだわらないが、1年で全ての債権を回収できるわけではなく、単年度契約には違和感がある。年度毎に処理できる性質のものではない。

(N社) 発注方式としては、契約方法は随意契約等にしていただき、着手金と成功報酬の形式にしてほしい。自治体としては、着手金なし・完全成功報酬形式にすれば費用倒れとなるリスクがなく安心であることは理解するが、受託する側としては全く回収できなかった場合に完全に赤字になってしまうような条件では受けにくい。「弁護士に依頼すると高つく」というイメージがあるかもしれないが、回収率は確実に上がるはずであり、また、回収困難な事案でも当該債権の処理に関する法的助言を得られるという大きなメリットもある。

5 民間委託の推進に向けて

これまでの調査結果を踏まえて、公金債権回収業務における民間委託の導入効果及び導入に向けた課題とその対応策についてとりまとめる。

(1) 委託費用を上回る回収効果

地方公共団体が公共サービスを提供するうえで、その財源の確保は重要である。公金債権回収業務において民間委託を実施する場合には委託費が発生することとなるが、地方公共団体ヒアリング及び民間事業者ヒアリングのいずれからも、委託費を上回る回収金額が実現できているとされており、財源確保に寄与していることが確認できている。

また、小委員会報告書においては公金債権回収を行うべき地方公共団体の職員は取り組む余裕がないことも示されているため、地方公共団体の人手不足への対応としても民間委託の導入は有用である。

(2) 回収ノウハウの蓄積

公金債権回収業務に関係する法制度・知識は専門性を有するため、地方公共団体職員が自ら学び、実施するには相応の労力を要する。民間委託を実施することにより、専門的知識を有する弁護士等と協働で業務を進めることが可能となるため、回収を進めながら回収ノウハウを蓄積することが可能である。

また、民間事業者からは公金債権回収の大半はすぐに収納可能な債権が多く、実態として訴訟にまで発展するケースは少ないとされている。このため、民間委託の実施により地方公共団体職員に回収ノウハウが一度蓄積されれば、以後の公金債権回収も効率的に実施されることが期待できるとともに、回収が容易な事案については地方公共団体職員が行い、回収が困難と思われる案件を中心に民間委託するなど、効率的な委託方法の検討が可能になることも期待できる。

(3) 公金債権専門部門への一元化

公金債権の種類は多岐にわたるため、それぞれを管理する地方公共団体の所管部門は複数に渡ることとなるが、滞納者は複数の公的債権を滞納している場合もあり、情報を一元管理したうえで回収に向けた対策を検討することが有効であることがこれまでの検討から確認されている。

地方公共団体へのアンケート調査においても、効率化のために一元化に取り組んでいるとの回答もみられており、公金債権回収業務に係る専門部門設置の一層の推進が望まれる。

ただし、アンケート調査においては、非強制徴収公債権や私債権の情報共有については、地方税法第22条の制約により、情報を他者に伝えることが出来ず、一元管理出来ない状況であり、障壁となっている。

(4) 民間委託時の情報整理

受託者である民間事業者は、受託後に債務者の情報（氏名、住所、電話番号、債権の額、債権の発生根拠）やこれまでの交渉履歴内容などを整理してから回収に取り組むとされており、この整理に多大な労力がかかることを懸念する声があった。

上記(3)の情報の一元化と合わせて、一元化された情報内容を一定のフォーマットなどで整理することは、地方公共団体が公金債権の情報把握をする面においても有用である。

第3章 施設管理業務における民間委託の活用

1 施設管理業務とは

地方公共団体ではそれぞれが有する庁舎、学校、福祉施設、文化施設等の多様な公共施設を管理している。本章では地方公共団体が公共施設を対象として行う維持管理業務を「施設管理業務」と表現することとする。

2 これまでの経緯と現状

(1) 公共施設数の現状

全国の地方公共団体では、住民の生活や福祉の向上を図り、個性豊かで魅力ある地域づくりを推進するため、社会福祉施設、文教施設、庁舎等の多様な公共施設が整備されている。

総務省消防庁調査「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査結果」によると、防災拠点となる地方公共団体の公共施設等（地方公共団体が所有又は管理する公共施設・公用施設のうち、災害応急対策の実施拠点となる庁舎や消防署所、避難所となる学校施設や公民館、災害時の医療救護施設となる病院や診療所、災害時に配慮が必要となる者のための社会福祉施設など）は、全国で約19万棟（平成25年度末時点）にのぼる。

■ 図表3-2-1 防災拠点となる公共施設等の状況(施設区分別)

| 施設区分 | 全棟数 |
|----------------|---------|
| 1 社会福祉施設 | 21,473 |
| 2 文教施設（校舎・体育館） | 110,932 |
| 3 庁舎 | 8,784 |
| 4 県民会館・公民館 | 16,656 |
| 5 体育館 | 4,736 |
| 6 診療施設 | 2,889 |
| 7 警察本部・警察署等 | 5,269 |
| 8 消防本部・消防署所 | 5,444 |
| 9 その他 | 14,018 |
| 合計 | 190,201 |

出典：「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査結果¹⁷」（総務省消防庁：平成27年2月18日）よりみずほ総研作成

¹⁷ http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h27/12/271204_houdou_1.pdf

(2) 公共施設を取り巻く環境の変化

公共施設は住民の生活や福祉向上のための施設であるが、近年、公共施設を取り巻く社会経済環境が大きく変化している。

① 人口減少と人口構造の変化

日本の人口は長期的な減少傾向に入っている。日本の人口の現状と将来の姿を示し、今後目指すべき将来の方向を提示する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（長期ビジョン）」¹⁸を実現するため、今後5か年の目標や施策や基本的な方向を提示する「まち・ひと・しごと創生総合戦略（総合戦略）」がとりまとめられ、平成26年12月27日に閣議決定された。この長期ビジョンで、2008年に始まった人口減少は、今後加速的に進むとされ、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」（出生中位（死亡中位））によると、2060年の総人口は約8,700万人まで減少すると見通されている。

人口減少に伴い、これまでは必要であった公共施設についても余剰化や遊休化が進むと考えられることから、施設の統廃合や再編が必要になってくる。

また、少子高齢化の進展により、人口構造が大きく変化しており、特に人口減少のスピードが速い過疎地域では、例えば保育所等の児童福祉施設や幼稚園・学校等の教育施設などの余剰と高齢者福祉施設や介護施設の増加が同時に進行しているところもある。このため、公共施設のバリアフリー化やユニバーサルデザイン化等のハード面のリニューアルも求められている。

② 厳しい財政環境

地方公共団体を取り巻く財政環境は厳しく、税収は伸び悩む一方で、年金・医療・福祉といった社会保障関係費は、高齢化社会の急速な進展に伴い、増加基調にある。今後も高齢化社会の進展にともない高齢者向け公共サービスに対する需要は増加すると考えられ、その一方で子育て関連施策を充実させると、社会保障関係費はそれだけ必要になる。

厳しい財政環境が継続すると予想される中、地方公共団体は簡素で効率的な行財政システムを構築する必要があり、行財政改革の一環として、地方公共団体が保有する公共施設や土地等の有効活用が求められている。

③ 住民意識の変化

地方公共団体を取りまく厳しい行財政環境が続くとの見方は多くの住民にも認識されるようになってきており、持続的で適正な行財政運営の実現に向けた改善や改革に対する要望や期待が強まっている。こうした中、公共施設の整備や維持管理・運営についても、真に必要な公共施設にシボるなどの意見もあり、公共施設の建て替え等がストップするなどの動きがみられる。住民参加型の公共施設整備や住民との協働による公共施設の管理などの動きもみられるようになっており、地方公共団体は新たな施設管理手法への取組みが求められている。

¹⁸ <http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2015/panf20150213.pdf>

(3) 地方公共団体における民間委託の実施状況

総務省では地方公共団体における行政改革の取組状況として「地方公共団体における行政改革の取組状況に関する調査」を実施しており、本報告書の対象である施設管理業務の民間委託として、「本庁舎の清掃」「本庁舎の夜間警備」の委託実施状況が示されている。

本庁舎の清掃を民間委託している割合は、都道府県は 100%、政令指定都市は 100%、市区町村は 87%となっており、本庁舎の夜間警備を民間委託している割合は、都道府県は 100%、政令指定都市は 90%、市区町村は 78%となっている。市区町村が相対的には低いものの、全体的に民間委託が進んでいる状況にある。

(4) 民間委託の手法等

民間委託の手法としては、従来の委託契約から指定管理者制度や施設整備段階から業務を担う PFI (Private Finance Initiative) 手法など、従来の委託契約以外の形態も採用されてきている。

① 指定管理者制度

民間事業者等が有するノウハウを活用して住民サービスの質の向上を図ることで、公共施設の設置目的を効果的に達成するために平成 15 年 9 月に地方自治法の改正に伴い導入された制度であり、これにより指定管理者に指定された民間事業者等は施設の使用許可や施設の利用料金の収受が可能となった。

総務省では指定管理者制度の導入が進む中で、留意事項をまとめた通知を発出している。

■ 図表3-2-2 施設管理業務に関する指定管理者制度の通知

| 担当省庁 | 年月日 | 通知等名称 |
|------|----------------------|---|
| | | 通知の概要 (掲載 URL) |
| 総務省 | 平成 22 年 12 月 28 日 | 指定管理者制度の運用について ・指定管理者制度の導入にあたり留意すべき事項をとりまとめたもの。 ・施設の設置目的や実情等を踏まえた指定期間の設定や複数の入札参加者を募ることの必要性、適切なリスク分担等について記載がなされている。 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000096783.pdf) |
| 総務省 | 平成 20 年 6 月 6 日 | 平成 20 年度地方財政の運営について ・厳しい地方財政の現状を踏まえて、地方公共団体が取り組むべき事項を整理したもの。 ・指定管理者制度の運用における留意点として、サービス水準の確保、評価時の外部有識者等の活用、適切なリスク分担等について記載がなされている。 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000022469.pdf) |

総務省の「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」¹⁹によれば、平成 24 年 4 月 1 日現在、全国の都道府県にある 11,624 施設の公の施設のうち、約 61.3%にあたる 7,123 施設で指定管理者制度が導入されている。

¹⁹ http://www.soumu.go.jp/main_content/000189527.pdf

② PFI 手法

公共施設の施設管理においては、施設整備から維持管理（及び運営）までを長期で一括して民間事業者等のコンソーシアムに委託する PFI 手法の導入も進められている。

PFI 手法は指定管理者制度と異なり、従来の民間委託で可能とされる業務範囲から変わるものではなく、施設の使用許可等の公権力の行使に係る業務を委ねることはできない。

ただし、性能発注に基づき施設管理業務を含めた幅広い業務分野の長期契約であり、平成 11 年 7 月の PFI 法²⁰施行以来、指定管理者制度と比較してより長期間にわたる契約で活用されている。内閣府や国土交通省などでは PFI 手法の活用に向けて、各種通知や手引書・マニュアルを作成することで活用を促している。

■ 図表3-2-3 施設管理業務に関するPFI手法の通知や手引書・マニュアル等

| 担当省庁 | 年月日 | 通知等名称 |
|-------|-------------|--|
| | | 通知の概要 (掲載 URL) |
| 内閣府 | — | PFI 手法導入等の手引き ・地方公共団体等が PFI 手法を導入する場合に参考となる情報をまとめている。 (http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/index.html) |
| 内閣府 | 平成 26 年 6 月 | 地方公共団体向けサービス購入型 PFI 事業実施手続簡易化マニュアル ・サービス購入型 PFI 事業の実績が多い「庁舎」「宿舍」「公営住宅」「学校」「給食センター」の実績や事業実施に向けた手続き等を解説したもの。 (http://www8.cao.go.jp/pfi/tetsudukikanika-manual.pdf) |
| 文部科学省 | — | PFI を活用した公立学校施設の整備 ・公立学校を整備するにあたっての PFI 手法を活用する場合のマニュアルとして、施設整備(新築整備)、複合化整備、耐震化に分けてマニュアルをまとめている。 (http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/pfi.htm) |
| 国土交通省 | — | PPP(官民連携)/PFI ・事例集や参考書を示すとともに、国土交通省が案系形成支援のために行った調査・検討結果を紹介している。 (http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/) |

③ その他民間活用の手法

民間委託の手法ではないが、民間活用の手法として、公共施設としては利用が見込めない資産を売却又は貸し付けることにより、民間事業者等に資産を有効活用してもらい、地方公共団体の保有する資産の縮減や財源確保に努めるという手法もある。このような地方公共団体の資産の有効活用を誘導するために、国では下記の制度改正が進められた。

ア 行政財産の一部貸付

平成 18 年に地方自治法が改正され、地方公共団体の行政財産の用途又は目的を妨げない限度において、貸付が認められることとなった。これにより、合併で生じた重複施設の余剰スペースなどを有償貸付することが可能となった。

²⁰ 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成 11 年法律第 117 号）

また、改正による行政財産の貸付は私法上の契約と位置付けられることから、借地借家法の適用を受けることとなり、借り手の権利が保護され、長期的、安定的な貸付が可能となり、民間事業者等の参入環境も整えられた。

イ 国の補助金で整備された施設の転用弾力化

国の補助金で整備された公共施設については、補助金適正化法²¹により、補助金交付目的以外の利用（転用）や売却は認められていなかったが、地方再生法²²により、地方公共団体が地域再生計画認定を受ければ、資産処分を認められることとなった。

さらに、平成 20 年地方分権改革推進要綱（第 1 次）において、原則届出・報告等をもって、公共施設が整備後 10 年を経過していれば当初の設置目的以外への転用、10 年未満であっても市町村合併や地域再生等施策である場合には転用が認められるようになり、補助金の返還についても不要となった。

²¹ 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和 30 年法律第 179 号）

²² 平成 17 年法律第 24 号

3 アンケート調査

公共施設の現状とこれまでの経緯を踏まえ、内閣府は全市区町村を対象に地域の公共サービスに関する調査の質問項目の一部に「施設管理業務」を加え実施した。ここでは当該アンケート調査における施設管理部分の結果の概要を整理した。

(1) アンケート調査の概要

① 質問項目

施設管理に関する質問として、以下の2点を設定した。

ア 業務効率化についての取組事例

イ 業務効率化についてのアイデア、国への要望等

② 回答数

施設管理業務に関する回答数は以下の通りであった。

ア 業務効率化についての取組事例 374 団体

イ 業務効率化についてのアイデア、国への要望等 37 団体

(2) アンケート調査結果

① 業務効率化についての取組事例

業務効率化についての取組事例について類型化を行うと「施設管理業務の一括委託」、「公有地等の貸付、遊休資産の売却」の2つの取組みが100団体以上で実施されている。

■ 図表3-3-1 施設管理業務における主な業務効率化についての取組事例

| | |
|-----------------|--------|
| 施設管理業務の一括委託 | 135 団体 |
| 公有地等の貸付、遊休資産の売却 | 121 団体 |
| 指定管理者制度の導入 | 71 団体 |

※自由記述に記載のあった件数であり、実施団体の実数を示すものではない

ア 施設管理業務の一括委託

施設管理業務の効率化にあたっては一括して民間委託を行っているとする回答が見られた。具体的な一括委託の取組内容を見ると、警備・設備管理・清掃といった異なる業務を一括して民間事業者へ委託する取組みと庁舎と地区の公民館の清掃業務といった複数の施設を一括して民間事業者へ委託する取組み、あるいはそれらを組み合わせた委託が確認できた。

イ 公有地等の貸付、遊休資産の売却

財源の確保を目的として、公有地等を民間事業者へ貸し付けているとする回答が見られ、駐車場利用、自動販売機設置、太陽光発電などの余剰スペースの活用を行っている取組み

が確認できた。

また、合併等により不要となった遊休資産については、売却を進めることで、財源確保とともに維持管理費用の縮減も行っているとの回答が挙げられている。

ウ 指定管理者制度の導入

体育施設や観光、レクリエーション施設や図書館施設において、指定管理者制度を導入しているとの回答が見られた。民間事業者の知見を活かしやすい分野や利用料金の徴収が可能な施設でのノウハウの発揮を期待している回答が挙げられている。

② 業務効率化についてのアイデア、国への要望等

施設管理業務における業務効率化についてのアイデア、国への要望等としては合計 37 の地方公共団体から回答があり、そのうち 8 団体からは「施設管理業務の一括委託」というアイデアが、5 団体からは「先進事例の共有」という要望があった。

ア 施設管理業務の一括委託

施設管理業務の効率化に資するアイデアとしては、上記（2）の取組事例と同様に民間事業者への一括委託が挙げられている。複数施設の複数業務を一括して委託することで効率化が図られるとの回答が挙げられた。

イ 先進事例の共有

国への要望としては、施設管理業務において実施されている他の地方公共団体の取組みを紹介してほしいとの要望が挙げられた。特に、大きな成果が実現した先進事例を希望する地方公共団体が確認できた。

ウ 施設の廃止・転用等に伴う補助金の返還

上記アとイの回答以外では「施設の廃止・転用等に伴う補助金返還基準の緩和」が特徴的な回答として挙げられる。

業務効率化についての取組事例として、公有地等の貸付、遊休資産の売却が挙げられたが、その実施の制約として、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律の規定により、施設の廃止・転用等に伴い整備時等に利用した補助金の返還あるいは原則竣工後 10 年経過までの利用があることとされ、この要件について緩和等の改善要望が挙げられた。

4 ヒアリング調査

(1) 地方公共団体ヒアリング調査結果

ア 施設管理業務の一括委託

(J市) 庁舎管理については、清掃や保守、警備といった各業務については委託をしているが、包括化した委託には至っていない。包括委託は入札や契約締結等に係る市の事務コストを削減できるが、受託者が全ての業務を実施できるものではなく、再委託となるので、いわゆる「鞘抜き」が発生し、事業費は上がってしまう可能性もある。

イ 財政縮減効果

(G市) 体育施設に指定管理者制度を導入したところ、一定の財政縮減効果が実現した例もある。専門性の高い企業で、他自治体で実施しているノウハウも提案してもらい、備品の取扱いや企画運営でこれまでにない動きが見られる。

(J市) 「鞘抜き」が発生し、事業費は上がってしまう可能性もある。事業費全体に占めるそのウェイトが小さければ問題ないと思われるが、それは発注規模の大小にも関係するのではないかと考えられ、本庁舎だけではなく、複数施設のバンドリングなどで業務ロットを大きくすることで効果は出るのではないかと考えている。

ウ 類似施設の機能集約

(G市) 公共施設は旧町村がそれぞれ設置してきた経過があり、施設によっては同種同類のものが多数存在する状況である。よって、現在公共施設の総合管理計画策定に向け取り組んでいる。人口減少や厳しい財政状況、また、市民ニーズの変化等により、公共施設の量を適正化していく必要はあるが、ただ廃止していくという単純な話ではない。これらは、市民の意見も良く伺いながら進める必要がある。

(2) 民間事業者ヒアリング調査結果

① 既存報告書及びアンケート調査に関連する事項

ア 施設管理業務の一括委託

(O社) 売上金額が小さい案件より大きい案件は利益を上げられる要素が多いので魅力的に感じる。中心となる建物で売上が上がらないのであれば、他の建物と組み合わせて（バンドリングして）発注していただくなどしてもらえると応募しやすい。

(O社) 庁舎管理のみを対象とした業務では、仕様内容が決まっており、収入を生む業務もないため、コスト削減以外で利益を上げる方法がない。そのような案件を長期間（10年、20年等）継続することは厳しい。

(O社) 業務内容が包括的な民間委託に参加する際には、他社とコンソーシアムを組成して応札することになるが、これまでつながりの無かった企業と新規の関係性を構築でき、他業務でもそのコネクションを活かすことができる。

イ 財政縮減効果

(O社) 地方公共団体の職員と比べると、人件費を抑えることができていると思う。そのため、委託者としては財政面での負担軽減効果はあるのではないかと。

ウ 民間ノウハウの活用

(O社) 他施設の維持管理業務を経験している知見・ノウハウを有した職員が業務を遂行するため、より質の高いサービスが提供されることもメリットであると感じている。

(P社) 当社が受託した場合には、これまでに培った高い接客レベルまで含んだ業務を提供することが可能である。

(P社) 当社のノウハウが入った清掃業務を提供することが可能である。ただし、官公庁は最初から仕様が決めているため、実施することが困難な場合もある。

② ヒアリングによって新たに明らかになった事項

ア リスク分担

(O社) 民間企業との契約に比べ、発注者に有利な契約となっていることが多いと感じる。特に、受託者の業務に対するチェック項目（減点項目）は多いが、事業者に対するインセンティブが少ない。また、民間事業者側から辞退させていただけるスキームがない。しかし、公共施設の管理であれば、きちんと業務を履行すれば評価いただけるという信用性が高いことから積極的に参画している。通常の民間の契約における民間施設の管理であれば、発注者（ビルオーナー）の都合で委託料を過度に減らされるという懸念があるが、公共施設であればそれはない。

(O社) 指定管理者制度やPFI事業の導入により、長期間にわたって業務を担う形態が創設されている。これについては雇用の安定性と言う観点からメリットがあると捉えている。

(O社) PFI事業などの委託期間が長期の場合に、物価スライドを導入している案件があるが、その基準として日銀の「企業向けサービス価格指数」を採用していることがある。

この指数は実際の人件費等の増減の傾向と合っていないため、苦勞する事例がある。

(O社) 市町村合併等により施設利用料等が変更された場合などに、契約期間中に利用料金に変更されることがある。それに伴って指定管理料も変更となることがあるが、次回公募時に削減した金額を予定価格とすることはやむを得ないが、契約期間中に変更されることは避けて頂きたい。

(O社) 委託業務の終了時の取扱いとして、特に委託期間が長期間であるPFI事業については議論がある。通常は「経年劣化」は修繕の対象ではないが、その経年劣化か否かの許容範囲が担当者によって異なる。終了時にどのような形で終えるべきか、予め仕様書で明確に記載することが必要である。昨今の事業では具体的な記載が多くなっていると感じるが、「新築状態に戻す」など、現実的でない要望も未だある印象がある。

イ 契約期間

(O社) どんなにノウハウを持っている会社でも、最初の半年は手探りでやらなければならない。委託期間が3年以下であると、そのノウハウを発揮できる期間として短いため、ある程度の期間を確保頂きたい。

(P社) 単年度契約の場合には、設備機器などの初期投資ができないため、低コストで高い品質を提供するのが難しい。

(P社) 単年度で契約満了になった場合には、これまで熟練してきた技術者がリセットされ、一からスタートすることになるので発注者である官公庁と受託者である民間事業者の双方にとってマイナスに働くと考えている。

ウ 入札に関する事項

(O社) 予定価格を決める際に、業務仕様の変更はないままに予定価格だけを下げる事例が見られる。発注者の財政状況など、やむを得ない事情があるかもしれないが、受託者としては対応できない場合もある。

(O社) 予定価格を入札時に発表してほしい。受託に向けて、多大な労力を引き準備をして魅力的な提案をしても、価格が合わず無駄になることも懸念され、参加を躊躇してしまう。

(P社) 最低賃金を下回る価格で落札されているケースがあるので、応募地域での最低賃金を割らない最低価格の設定が必要であると考えている。

(P社) 建物管理に関する入札では、単年度契約（毎年入札）が多く、価格競争の性質が強くなり、品質面の低下が懸念される。これは、基本的に人によるサービス提供が主となるため、1年スパンとなった場合には人的レベルの向上が図りにくいことが要因である。

(O社) 利用料金などは上限額が条例で定められているが、上限金額以上であっても利用者を大きく減らさずに運営できると提案しても、条例の変更は議会議決であり相応の準備が必要となることや他の施設との整合性から難しいとされることがある。可能な範囲で柔軟な対応をお願いしたい。

(〇社) 契約内容や仕様内容を担保するため、公共と民間の対話機会を増やす取組みが行われており、対話時の記録を残し、公表していただくよう依頼をしている。これは契約内容等を担保するという意味では良いが、書面の質疑と位置付けが近くなってしまいうという課題もある。書面と対面での意思疎通のバランスが今後の課題になると思う。

5 民間委託の推進に向けて

これまでの施設管理業務に係る検討結果や本調査で実施したアンケート結果及びヒアリング結果から、施設管理業務における民間委託導入に伴う効果と課題を整理する。

(1) 複数施設及び複数業務の一括委託

地方公共団体において、施設管理業務は公共サービスを安定的に継続するうえで不可欠であるが、財政状況の厳しさから効率化が求められている。民間委託の導入によって経費削減効果が実現している。

更に、地方公共団体へのアンケート結果及びヒアリング結果から、複数の類似施設（庁舎と公民館など）の一括化や複数業務（警備、設備管理、清掃など）の一括化を実施することで、施設管理者の兼任などにより、一層の効率化が図られている。

民間事業者ヒアリングにおいても、受託規模が大きいほど、参加意欲が高まるとされていることから、自らの地方公共団体内の施設や業務を洗い出し、バンドリングを行った上で発注することは有用である。

(2) 価格と質の二面性

施設管理に係るノウハウや知見を有する民間事業者に委託を行うことで、経費削減効果とともに、質の高い施設管理を行うことができる。一方で、経費削減効果を過剰に求めた予定価格（上限価格）設定を行う場合には、業務の質の確保が難しくなることを受託者である民間事業者は懸念している。

上記(1)で記載したとおり、施設管理業務は、公共サービスを安定的に継続する上で不可欠であり、その水準を一定以上に保つことは重要である。これらの質を担保するため、仕様書や事業者選定基準によって要求する質の水準を明確にし、価格と質の両面で正当な評価をすることが望ましい。

(3) 民間事業者の意見反映

民間事業者へのヒアリングでは「ノウハウを活用した質の高い業務提案を行いたいですが、仕様が定められており、提案が出来ない。」「契約期間が一定期間以上あれば、設備投資を行い、年度あたりの管理費用を下げる事が出来るが、単年度では投資回収ができないので提案が出来ない。」「契約内容が発注者側に有利になりすぎている。」などの声があった。

発注者である地方公共団体においても、中長期で考えた際に、低廉で質の高いサービスを受けることが望ましいため、民間事業者からの意見を反映する場を設けることは重要である。

現状は書面での質問回答を1度、あるいは2度行う程度であることが一般的であるが、これらの機会を増やす、あるいは対面での対話機会を設け、透明性・公平性に配慮して後日その対話結果を公表するなどの工夫が有用である。

第4章 公物管理業務における民間委託の活用

1 公物管理業務とは

公物とは地方公共団体が公共サービスを提供するために用いる有体物であり、本報告書においては、調査の対象を道路分野と下水道分野に限定して検討を行うこととしている。

道路分野における管理業務としては、道路維持（巡視・巡回、舗装維持、道路清掃、除草、応急処理）や道路修繕（道路構造物修理、排水構造物修繕、防護柵修繕）、応急対策工事などが挙げられる。

下水道分野における管理業務としては下水処理施設、ポンプ場施設の管理（保守、修繕、清掃、警備など）や運転監視、水質試験業務、廃棄物処分の適正処理及び確認等といった業務や管路施設の調査、点検、保守、交換・修繕などが挙げられる。

2 これまでの経緯と現状

(1) 公物（道路・下水道）の現状

道路はその管理主体別に国が管理する国道（高速自動車国道・一般国道）、都道府県が管理する都道府県道、市町村が管理する市町村道に区分される。（詳細は(2)を参照のこと）

国土交通省の「道路統計年報 2015」によると、下記図表4-2-1のとおり、平成26年4月時点において、都道府県道が129,301km、市町村道は1,025,416km整備されている。

■ 図表4-2-1 道路の整備状況(平成26年4月1日時点)

| 道路区分 | 整備済道路規模 |
|---------|-------------|
| 高速自動車国道 | 8,428km |
| 一般国道 | 55,626km |
| 都道府県道 | 129,301km |
| 市町村道 | 1,025,416km |
| 合計 | 1,210,343km |

出典：国土交通省「道路統計年報 2015」よりみずほ総研作成

下水道については、国土交通省資料「平成26年度末の下水道整備状況について」によると下記図表4-2-2のとおり、平成26年度末時点で約77.6%の住民が使える状況に普及している。

■ 図表4-2-2 下水道の整備状況(平成27年3月31日時点)

| | |
|------------|----------|
| 下水道整備人口 | 約9,775万人 |
| 下水道処理人口普及率 | 77.6% |

※下水道整備人口：下水道を利用できる人口数

下水道処理人口普及率：総人口に占める下水道整備人口の割合

出典：国土交通省「平成26年度末の下水道整備状況について」よりみずほ総研作成

(2) 公物の管理者

道路や下水道といった公物には下記図表 4-2-3 のとおり、公物管理法が存在し、施設管理者が定められている。原則、国土交通大臣、都道府県及び市町村等が管理者となっており、公共施設管理に係る責任や権限は、公共部門が担うこととなっている。

■ 図表4-2-3 公物管理法と管理者

| 事業分野 | 公物管理法 | 施設の種別 | 管理者 |
|------|------------------------------------|--|---|
| 道路 | ・ 道路法 ・ 高速自動車国道法 ・ 道路整備特別措置法 | ・ 高速自動車国道 ・ 一般国道 ・ 都道府県道 ・ 市町村道 | ・ 高速自動車国道：国土交通大臣 ・ 一般国道：国土交通大臣 ・ 都道府県道：都道府県 ・ 市町村道：市町村 |
| 下水道 | ・ 下水道法 | ・ 公共下水道 ・ 流域下水道 ・ 都市下水路 | ・ 公共下水道：市町村 ・ 流域下水道：都道府県 ・ 都市下水路：市町村 |

(3) 公物管理を取り巻く環境

公物は住民の生活利便性を高めるうえで不可欠であるが、公物管理を取り巻く社会経済環境が大きく変化している。

① 老朽化の進展と維持管理・更新費用の増大

わが国の道路や下水道は整備が進められてきており、現在も未整備箇所の早期整備を掲げて進められているところである。一方で、整備された道路や下水道は、老朽化していくこととなる。

例えば下水道の管路についてみると、国土交通省「社会資本の老朽化対策会議」の平成 25 年 1 月 21 日資料²³によると、法定耐用年数(50 年)超となる割合が、平成 23 年度では全体の約 2%であるのに対して、平成 33 年度には約 7%、平成 43 年度には約 23%になることとされている。

前章でも記載しているとおり、地方公共団体を取り巻く環境は厳しく、今後も財政支出の増大が見込まれるが、その環境下においても公物の維持管理、更新費用を捻出することが必要である。

② 公物管理の担い手の不足

地方公共団体は財政環境の厳しさを背景に、人員効率化に取り組んでおり、公物管理の担い手である技術職員も今後の老朽化に対応できる体制が確保できない地方公共団体も現れるものと思われる。特に技術職員の高齢化により、担い手不足に陥ることも考えられる。

²³ <http://www.mlit.go.jp/common/000985619.pdf>

③ 官民連携手法の導入

(1)及び(2)の環境を踏まえて、民間事業者を活用した効率的な取組みが実施されている。

道路や下水道といった公物にはそれぞれ公物管理法が存在し、施設管理者が定められている。しかしながら、公物管理業務の中でも定型的な業務等については、従来より責任・権限等を法で定める管理者側に留保しつつ、その業務の一部を民間に委ねてきた。

近年は、民間事業者の知見・ノウハウをより一層活用する官民連携手法を検討、導入している地方公共団体が現れている。

(4) 民間委託の手法

① 指定管理者制度

平成 15 年 9 月の地方自治法の改正により指定管理者制度が導入され、それまで民間事業者に委ねられなかった「公権力の行使」のうち、公の施設の料金の設定及び直接收受、施設の使用許可を指定管理者として指定した民間事業者に委ねることが制度上可能となった。

これに合わせて各事業分野（道路、下水道）における公物管理法の規定を踏まえて、民間事業者に委ねることが可能な範囲の検討・整理が進み、指定管理者が行うことができる範囲の考え方を通知にて示している。

■ 図表4-2-4 公物管理に関する指定管理者制度の通知

| 事業分野 | 通知等日時 | 通知等名称 |
|------|-------------|----------------------|
| 道路 | 平成 16 年 3 月 | 指定管理者制度による道路の管理について |
| 下水道 | 平成 16 年 3 月 | 指定管理者制度による下水道の管理について |

道路分野では、行政判断を伴う事務（災害対応、計画策定及び工事発注等）及び行政権の行使を伴う事務（占用許可、監督処分等）以外の事務（清掃、除草、単なる料金の徴収業務で定型的な行為に該当するもの等）について、指定管理者にて実施できるとされている。

下水道分野では、下水処理場等の運転、保守点検、補修、清掃等や管渠の保守点検、補修、清掃等あるいは使用料の納付管理等について行うことが可能とされ、排水区域内の下水道の利用義務付け、悪質下水の排除規制、物件の設置の許可、使用料等の強制徴収、監督処分等の下水道管理者が行うべき公権力の行使に係る事務等については適用できないとされている。

② PFI 手法

施設整備から運営までを長期で一括して発注する PFI 手法も下水道分野において導入が進められている。

ただし、PFI 手法においては従来の民間委託で可能とされる業務範囲から変わるものではないため、民間事業者による公の施設の料金の直接收受や、施設の使用許可等の公権力の行使等に係る業務は、PFI 法²⁴に基づく事業契約だけでは民間に委ねられない。

それでも維持管理・運営を見据えて施設整備を行うことなどによるコストメリットや利便性の向上等を期待して導入が進んでおり、PFI 法施行以来、既に 30 超の事例について導入が

²⁴ 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成 11 年法律第 117 号）

なされている。

③ 公共施設等運営権制度（コンセッション方式）

有料道路や下水道施設などの一定の収益性を見込める公共施設等を対象として、平成 23 年 6 月の PFI 法改正に伴い、公共施設等運営権制度が創設された。収益性のある公共施設等の運営権を一定期間、民間事業者に設定し、国又は地方公共団体等がその対価を得るものである。また、公共施設等運営権は法定みなし物権とされ、資金調達における担保能力を確保したことが特徴であり、愛知県²⁵や浜松市²⁶など、一部の地方公共団体でも導入に向けた動きが見られる。

④ 包括的民間委託

指定管理者制度や PFI 手法の導入により複数業務を一括して民間委託する「包括的民間委託」が進められているが、この取組みを明確に規定し、推進する法制度等が存在しない。

下水道分野においては通知やガイドラインが下記図表 4-2-5 のとおり示されており、包括的民間委託の定義について①性能発注方式であること、②複数年契約であることを基本的な要素としている。

■ 図表4-2-5 公物管理に関する包括的民間委託の通知等

| 担当省庁 | 年月日 | 通知等名称 |
|-------|---------------------|--|
| | | 通知の概要 (掲載 URL) |
| 国土交通省 | 平成 21 年 3 月 30 日 | 下水処理場等における包括的民間委託の事例について ・下水処理場等の包括的民間委託について、先進的事例をとりまとめたもの。 (http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/tsuchi/kobutsu/pdf/tsuchi20090330-1.pdf) |
| 国土交通省 | 平成 21 年 3 月 30 日 | 下水道管路施設の包括的民間委託に関する報告書について ・社団法人日本下水道協会内に設置された検討会において民間委託の考え方や課題を整理した報告書が策定されたことを示したもの。 (http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/tsuchi/kobutsu/pdf/tsuchi20090330-2-1.pdf) |
| 国土交通省 | 平成 20 年 2 月 29 日 | 「公共サービス改革基本方針」の改定について ・公共サービス改革基本方針の改定を受けて下水道関連施設の維持管理に関して発出されたもの。 ・法に定める特定公共サービスに該当しないものの、法の理念を踏まえて、積極的な検討を行うよう示されている。 (http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/tsuchi/kobutsu/pdf/tsuchi20080229.pdf) |
| 国土交通省 | 平成 16 年 3 月 | 下水処理場等の維持管理における包括的民間委託の推進について ・下水処理場等の維持管理における性能発注を基本とした包括的民間委託を行う上での留意事項をまとめたもの。委託できる業務範囲等が示されている。 (http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/04/040330/02.pdf) |
| 国土交通省 | 平成 13 年 4 月 23 日 | 性能発注の考え方にに基づく民間委託のためのガイドライン ・下水道施設の運転、維持管理業務の効率化を図る選択肢の一つとしての性能発注方式について、その具体的な方向性、委託をする際の留意点等についてとりまとめたもの。 (http://www.mlit.go.jp/crd/city/sewerage/info/tosikeikaku/minkan010423.html) |

²⁵ <http://www.pref.aichi.jp/soshiki/douroji/0000087459.html>

²⁶ <http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/suidow-s/suidou/kanmin/index.html>

3 アンケート調査

内閣府は全市区町村を対象に地域の公共サービスに関する調査の質問項目の一部に「公物管理業務」を加え実施した。ここでは当該アンケート調査における公物管理部分の結果の概要を整理した。

(1) アンケート調査の概要

① 質問項目

公物管理に関する質問として、以下の2点を設定した。

ア 業務効率化についての取組事例

イ 業務効率化についてのアイデア、国への要望等

② 回答数

公物管理業務に関する回答数は以下の通りであった。

ア 業務効率化についての取組事例 279 団体

イ 業務効率化についてのアイデア、国への要望等 35 団体

(2) アンケート調査結果

① 業務効率化についての取組事例

公物管理業務における効率化についての取組事例としては下水道分野における「包括的民間委託の実施」、道路分野における「複数業務の民間委託の実施」と、業務を一括化した民間委託が進められている。

ア 下水処理施設の包括的民間委託の実施

地方公共団体における公物管理業務についての取組事例では、109 の地方公共団体が下水処理施設の民間委託を実施していると回答している。その中でも100 近い地方公共団体においては複数の施設を一括で委託している取組みや包括的民間委託として実施しているとしている。

イ 道路分野における複数業務の民間委託の実施

道路分野においては、道路パトロールを民間委託しているとする回答が10 団体見られるとともに、緊急修繕や剪定業務を一括して委託している取組みが8 団体から確認できる。

② 業務効率化についてのアイデア、国への要望等

業務効率化に向けた要望としては下水道分野、道路分野ともに先進事例の公表を要望する地方公共団体が4 団体ほど見られた。その中には自らの地方公共団体の取組みが効率的であるのか否かが判断できないといった回答や特に道路分野については包括的民間委託の制度を確立して欲しいといった要望もある。業務効率化についてのアイデア、国への要望等とし

ては多くの回答・意見があるわけではないが、民間委託の推進にあたって、どのように進めることが効果的か模索している地方公共団体があるものと考えられる。

4 ヒアリング調査

(1) 既存報告書及びアンケート調査に関連する事項

① 維持管理・更新費用の削減

(Q社) 道路の維持・管理のために使っていた人件費を削減し、他に回すことで住民へのサービス向上につながる。

(Q社) 幹線道路のみの管理業務であると、面（規模）としては小さく、VFM²⁷を生み出すことは難しい。VFMを生み出すことは難しい。VFMは面管理にした方が大きくなる。一方で、管理業務の一つである住民からの苦情への対応は、建設業者が慣れない業務である上、行政でなく民間事業者が行うが故に対応に苦勞するケースも多く、かなり負担が大きい。面管理では、まず苦情対応に対応しきれないという課題がある。

(S社) 地方公共団体の多くは財政縮減を求めて包括委託の実施を検討しているが、民間に移したからコストが下がるという単純なことではない。委託検討の大前提としては職員を本来必要な業務に従事させることができるかという点である。業務拡大により民間の事務量は増加するため、公共人件費が削減されない場合には、事業コスト自体が上がることもあり得る。経費の二重化を感じる場合もある。事業コストの最適化という観点で精査をしなければならないと考えている。

② 民間委託による公物管理の担い手の確保

(Q社) 地方公共団体内で土木技術者が不足している民間事業者に委託することで、技術者不足の解消につながる。

(S社) 機器の修繕・更新に関しては、地方公共団体には判断する情報がなく、メーカーの提案サイクルで修繕を行わざるを得ない部分がある。当社では過去の点検実績や他の施設におけるデータなどに基づき、本当に必要な修繕箇所の見極めを行うことで、ライフサイクルコストの最適化に協力できる。

(S社) 今の課題としては、発注者サイドで技術的な知識のある人材の不足が挙げられる。プロポーザル形の発注では提案書の技術面の評価という点で疑問を感じる時もある。小規模地方公共団体では提案から入札に戻しているケースもある。核となる技術の部分に目が入らないと地に足のついた提案でないものが通ってしまう可能性がある。

(2) ヒアリングによって新たに明らかになった事項

① リスク分担

(Q社) 契約時点では想定していなかった緊急の工事の対応について別途協議の対象となろうが、一歩進んで例えば契約書に緊急の工事が必要になった場合は追加で工事費を支払う旨の記述があると、手を挙げやすくなる。自然災害による補修について、他 PFI 案件で協議が長引き、所要の費用が回収もできないことも経験している。

²⁷ Value For Money。支払いに対して最も高い価値を供給するという考え方。

(Q社) 地方公共団体内で管理を行う場合は、予算に合わせて要求水準を設定することが可能であるが、民間事業者に対しても、要求水準を達成するまでの猶予期間を設けていただきたい。できれば要求水準を下回った場合は5年以内に修繕するなど、猶予期間を仕様書に明記いただきたい。

② 行政サービスの質の維持・向上

(Q社) 道路維持・管理について民間専門業者に委託した場合、道路舗装に関する実績、知見・ノウハウが活用され効率的・効果的な維持・管理が実施できると思う。

(Q社) 地方公共団体内では、担当者が短期間で変わることや過去の修繕記録が無いケースもあり、民間事業者にとって過去の修繕履歴等について全く分からなくなる場合もあり、応募し・運営時のリスクが大きい。民間事業者に長期委託することで、受託事業者内部に記録が蓄積されることにより、効率的・効果的な管理につながる。

(Q社) 住民サービスの向上という意味では、単年度で予算が決まっているケースが多い。メンテナンス業務を多年度の予算とすることで、事業者側は長期的なスパンで計画でき、より幅広い提案ができると思う。

(R社) 受託前の状況では、苦情等の記録が残っておらず、2度手間になってしまうことがあった(行政が受けて対応→業者へ発注)。民間が入ることで管理された記録が残り、以後の運営が効率的になる。

(R社) 包括管理委託での巡回で得るデータや業務エリアの特性を分析し、壊れてから直すのではなく予防保全処置をしていくことが重要であり、住民の方にとってもサービスとなっていく。

(S社) 施設によって水質も異なるため、負荷のかかる機器は施設により異なる。一般的なメンテナンスサイクルと施設によっては乖離が生じるので日々の点検で見えていくしかない。情報をもとに過去の知見・ノウハウを活かして地方公共団体に提案をして長寿命化を図っていくことが提案できる。

③ 入札に関する事項

(Q社) 民間委託によって、地元の既存業者は仕事を失ってしまうため、軋轢を生みやすい。苦情対応を円滑に進めるだけでなく、既存業者と良い関係を保つためにも、地元の業者と協働する方がよいと感じる。地元とのJV²⁸編成について応募時の費用分担なども障壁となる。

(Q社) 契約期間が短いと、雇用面で不安を感じる。また、長期の修繕計画を立てないと、投資的な補修等もできないため、包括的な管理のメリットを出しにくい。

(Q社) 業務開始時の道路の状況と補修履歴を予め教えてほしい。また、契約期間終了後の引渡し時に具体的にどのような状態で返すべきか要求水準書に明示していただきたい。最初と最後の状態が分からないと、その間の期間の予算立てができない。

²⁸ Joint Venture。共同事業体。複数の企業等が共同で事業を行う組織のこと。

(Q社) 道路には街路灯など付帯物が多数あり、建設業者だけでは維持・管理に必要な費用感を総合的に把握することができない。実際に要しているメンテナンス費用を公表していただきたい。

(R社) 発注条件にもよるが、経験のある技術者が拘束される場合は相応の業務量が見込めないと魅力に感じないし参加に二の足を踏む。

(R社) 委託推進にあたり、インフラ管理のための IT ツールが必要であると考えている。現状は持ち出しで売り込んでいく傾向にあるが、別途予算計上してほしい。

(R社) 台帳管理の不備から、インフラの構造物の数が合わないことがある。一度整理をした方が良い。多少緩めて、10年後にいいものを獲得するといった姿勢がいいと考えている。瑕疵担保期間など措置すべきである。

(S社) 提案書を書いても価格差で評価が決まってしまう場合もある。新しい提案をするとコストがかかってしまうため、新しく効率的で安定的な提案をしているつもりでも、コストが上がってしまうと、その案件には不適切となってしまう。提案する余地はあるができない場合もあり、評価方法は明確にしてほしい。事前の話し合いがあれば理解が深まりより効果的な提案ができる。

(S社) 契約期間は複数年が良い。なお、ユーティリティの調達や計画補修業務を含む複数年契約のリスクとして感じるのは物価の変動リスクである。物価上昇局面にあるのでインフレリスク・デフレリスクを回避できる条文が必要となってくる。リスクを減らせるのであればより一層の長期化も検討できる。

④ 業務範囲に関する事項

(Q社) 苦情対応は、ある幹線道路の管理に限定した案件であっても、大きな課題の一つである。要求水準にもよるが苦情内容によっては難しい対応を迫られる場合も考えられる。これらを考慮した官民リスク分担を明確に願いたい。

(Q社) 包括的な業務内容で、道路ごと、地域ごとなどに小さく分割して発注してもらった方が手を挙げやすい。市全域の包括的な管理ができる事業者は恐らくいないのではないかと。地元との JV により可能かもしれないが、誰も経験のないことであり、リスクの見通しが立たず、不確定要素が多いため応札は難しい。

(R社) 包括委託は範囲が大きくなれば提案の幅が広がる。地方公共団体は少ない人数で取り組んでおり、出来る限り包括でやる必要がある。安全へのリスクに配慮さえすれば、民間事業者としても面白味が出てくる。収入は安定し、原価的には圧縮もできる。プラス面を考えれば成り立つ。

(S社) 業務範囲は広がるほどに自由度が高まると考えている。ただ、管路や改築・更新が絡んでくると1社では対応できなくなる点が課題である。

(S社) 電気料金は民間事業者の関与する範囲外としてほしい。現状は電力会社以外から入れられない。また、小売自由化で今後がどうなるかは読めない。委託者側としては、使用量は減らしてほしいという思いはあることは理解しているが、使用量は別の形のインセンティブで与える仕組みが必要である。

5 民間委託の推進に向けて

これまでの公物管理業務に係る検討結果や本調査で実施したアンケート結果及びヒアリング結果から、公物管理業務における民間委託導入に伴う効果と課題を整理する。

(1) 人員対策効果、経費削減効果

地方公共団体においては、厳しい財政状況や人員の効率化に伴う公物管理の担い手不足への対応を理由の一つとして民間委託を実施している。民間事業者ヒアリングでは、民間委託を実施することで人員が十分ではない地方公共団体に替わって業務を履行するとともに、業務実績に基づく知見やノウハウを活用することによる効率的な業務履行により、経費削減効果を得られるとされており、今後も増大する公物の管理・更新ニーズにおける担い手となることも期待される。

民間事業者ヒアリングでは、委託後の地方公共団体側の体制についても委託内容に合わせて効果的な人員配置にするべきであるとの意見もあり、委託の検討にあたっては、委託後の地方公共団体職員と民間事業者が担うべき役割を整理したうえで発注することが有用である。

(2) 安定した公共サービスの提供

地方公共団体が自ら公物管理を行う場合や単年度予算の中で民間委託を行っている場合には、予算の中で公物の管理・修繕を実施することとなるため、緊急修繕などの発生時には財源確保が困難な場合もある。

一方で、民間委託の場合には「性能発注」の理念の下、適切なタイミングでの修繕・更新が行われることになるため、安定した住民サービスの提供が実施されることとなる。

ただし、民間事業者ヒアリングでは維持すべき性能スペックが仕様書において不透明である場合には受託後の履行にリスクを感じるとの声も挙げられており、要求する質や状態を明確にするとともに、予定価格と比して正当な設定とすることが求められる。

(3) 公物データの把握・整理

公物管理を実施するためには、その管理の対象物とそれぞれの状況を把握することが不可欠であるが、民間事業者ヒアリングでは受託後に応札時には読み取れなかった管理対象物があることが判明する事例があるとされている。

対象となる公物の一元把握を行うことは地方公共団体側の有している資産を把握する上でも有効であるため、委託実施に際しては情報を整理することが望まれる。

(4) 民間事業者の意見反映

委託者である地方公共団体は、性能発注・長期契約の理念に基づき、民間事業者に包括的民間委託を実施することが効率的であると考えており、受託者である民間事業者も包括的民間委託による公物管理の効率化については肯定的である。

一方で、受託者である民間事業者からは仕様内容やリスク分担について、不透明な部分があると長期での業務受託はリスクがあり参加しにくいとの声が挙げられた。

受託後に想定と異なったことにより、民間事業者による運営が滞ることは公物の継続サービスにおいて重大な問題であるため、回避することが求められる。

民間委託実施時には質問回答や対話機会の設置などを十分に確保し、仕様内容の認識齟齬を埋め、適切な役割分担・リスク分担を見出していく過程を設けることが有用である。

第5章 総務業務における民間委託の活用

1 総務業務とは

本報告書における総務業務とは、地方公共団体が行う事務業務のうち、給与・旅費の計算、管理業務や財務会計を想定する。

2 これまでの経緯と現状

総務省が中心となって以下のとおり検討を行ってきた。

(1) 地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会の開催

総務省は平成26年度に地方公共団体における総務業務の標準化・効率化について、実態把握を進めながら、行政経費等削減効果の定量的な把握方法や優良事例の普及・展開に向けた課題と対策を検討する「地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会」²⁹（以下、本章において「研究会」という。）を9回にわたり開催し、報告書³⁰をとりまとめている。

研究会報告書では、これまでも地方公共団体における総務業務は効率化が奨励され、進められてきている状況にあるが、地方公共団体間、更には同一地方公共団体内の部局間で様式や業務処理手順が異なっており、これが総務業務を標準化することができない阻害要因となっていること、更に標準化が出来ていないことから、統一的な効率化策を導入することができないため、各地方公共団体が個別に効率化に向けた取組みを行うことに限定されて、全国的な効率化が進んでいないと整理している。

この現状を受けて、研究会では、先行事例や民間事例の調査を行い、総務業務の標準化・効率化を進める上でのポイントとして、「様式の標準化」、総務業務の効率化が情報システムと連動していることから、その改修を行うシステムベンダーへの配慮など「制度改正等を効率的にシステムへ反映する方策」、「ベストプラクティスの提供、地方自治体の情報共有の仕組み作り」、「地方自治体のICT調達支援」の4点を示している。

(2) 地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について（総務省通知）

総務省は、平成27年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015」を踏まえ、地方公共団体においてより一層の業務改革を実現するべく、同年8月に通知³¹を发出している。

この通知の中では行政サービスのオープン化・アウトソーシング等の推進として「民間委託等の推進」「指定管理者制度等の活用」「地方独立行政法人の活用」「BPRの手法やICTを活用した業務の見直し」「自治体情報システムのクラウド化の拡大」といった総務業務の効率化に向けた方策が示されている。

²⁹ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/hyoujyun_kouritsu/index.html

³⁰ http://www.soumu.go.jp/main_content/000336838.pdf

³¹ http://www.soumu.go.jp/main_content/000374975.pdf

(3) 地方公共団体における総務業務における取組状況

総務省では地方公共団体における行政改革の取組状況として「地方公共団体における行政改革の取組状況に関する調査」³²において、行政改革にかかる計画・方針の有無、公表状況等を調査している。

当該調査によると 1,788 の都道府県・政令指定都市・市区町村のうち、84%にあたる 1,498 団体が計画・方針を策定済み、5%にあたる 93 団体が策定を予定しているとしており、9 割近い地方公共団体が行政改革を進めている。

本報告書の対象である総務業務（当該調査報告書では「総務関連業務」としている。）の民間委託についても言及があり、実施している割合は、都道府県は 79%、政令指定都市は 95%、市区町村は 31%となっており、都道府県や政令指定都市は民間委託の活用が進んでいるものの市区町村の委託が進んでいない状況にある。

³² http://www.soumu.go.jp/main_content/000350704.pdf

3 アンケート調査

内閣府は、アンケート調査の質問項目の一部に「総務管理業務」を加え実施した。ここでは当該アンケート調査における総務業務部分の結果の概要を整理した。

(1) アンケート調査の概要

① 質問項目

総務会計業務に関する質問として、以下の2点を設定した。

- ア 総務会計業務の効率化についての取組事例
- イ 総務会計業務効率化のアイデア、国への要望等

② 回答数

総務会計業務に関する回答数は以下の通りであった。

- ア 総務会計業務の効率化についての取組事例 68件
- イ 総務会計業務効率化についてのアイデア、国への要望等 15件

(2) アンケート調査結果

① 総務会計業務の効率化についての取組事例

総務業務の効率化についての取組みとしては、給与事務や出張に係る手配などを民間委託しているとする回答が41団体と多くあった。給与事務については、会計事務や福利厚生などの内部管理業務と一体的に委託をしている取組みや事務センターの設置などの取組みが確認できた。

② 総務会計業務効率化についてのアイデア、国への要望等

効率化についてのアイデアとして、事務センターの設置や給与計算システムのクラウド化による広域的な委託化の推進などが挙げられた。

また、国への要望として、総務業務に関して先進的に取り組んでいる地方公共団体の取組事例とその効果について、より一層の情報提供をしてほしいとの回答が複数の地方公共団体から確認できた。

4 ヒアリング調査

(1) 既存報告書及びアンケート調査に関連する事項

① 人員効率化、配置転換

(C市) 職員の福利厚生事務等の民間委託では、試行的に委託を行い効率化できたため、現在も継続的に行っている。

(L社) 本来であれば必要な業務のマネジメントが不要になることは、マンパワーの確保と言う面で魅力である。

② 経費削減効果

(I市) 総務事務に関しては委託に出したいと考えている自治体は多いが、スケールメリットがそろわない点が問題となっている。いくつかの自治体が集まれば委託を受けてもいいという民間事業者はいる。

(K社) 費用削減メリットは大きい。1人の正規職員を置き換えることにより通常400～500万円。さらに、地方の地方公共団体では一層に効果が大きい場合もある。なお、幅広い範囲での発注の方が削減効果は大きい。同様の業務経験者を近くに増やすことができ、経験者を融通することもできる。

(K社) ある程度の業務量がないと削減効果を出すことは難しい。最低でも3人分、可能であれば5人分の業務量があることが前提となるが、小さい地方公共団体になるとその業務量を集めるのが難しく、予算削減効果が見込み難い。

5 民間委託の推進に向けて

これまでの調査結果を踏まえて、総務業務における民間委託の導入効果及び導入に向けた課題とその対応策についてとりまとめる。

(1) 職員削減や配置転換、事務量削減効果

地方公共団体における総務業務は住民サービスとして提供されている業務と異なり、極力安価で効率性を高めることが望ましい。また、総務業務の委託化は民対民においても実施しているため、ノウハウ・知見を發揮しやすく、民間委託による効果が期待できる。

地方公共団体へのアンケート結果では、地方公共団体の全職員を対象とした総務業務を一括して、更には地方公共団体間を超えて事務センターを設置して、複数の地方公共団体の総務業務を集中的に実施している取組みが見られている。

また、研究会の報告書においては、大阪市の事例として庶務担当者 400 名の配置転換が報告されており、人員削減効果ともに、職員が単純作業から解放され、本来業務に注力できる利点が示されている。

(2) 標準化による委託業務量の確保

総務業務の民間委託については都道府県や政令市など大規模自治体での事例が多く、中小規模の自治体においては業務量の確保が課題となっている。また、これまでは各担当が効率化を進めてきたため、部局間でも手順が異なるなど、統一的・網羅的な効率化が成されていない状況にある。

民間委託の推進にあたっては、内閣府が提供する「業務フロー・コスト分析に係る手引き」³³を参考に、当該業務の棚卸しを実施し、各部局あるいは近隣自治体間で手順を標準化し一括委託することで、スケールメリットを確保することが有用である。

(3) システムによる自動化

総務業務（給与・旅費の計算、管理業務や財務会計）については、民間事業者ではシステム構築による自動化、業務の簡略化が進んでいる分野であり、このシステム構築・保守を民間委託することで、業務自体の自動化が実現できる。

特に、全庁同一システムの導入により、上記(2)に示す標準化の推進にも資するものであり、入力チェック機能の活用などで業務精度の向上も併せて期待できる。

³³ <http://www5.cao.go.jp/koukyo/kouhyou/gyomuflowcost/gyomuflowcost.html>