

# かゆいところに手が届く！ — 多摩・島しょ自治体お役立ち情報 —

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」は、市町村の職員が日頃の業務で感じている疑問や他の自治体、民間企業などの動向、今さら聞けない行政用語など、知りたいと考えている事項について自治調査会が調査し、問題点や課題などを明らかにすることを目的に実施しています。

## 窓口サービスの委託化の現状と課題

調査部研究員 高橋 治

### 1. はじめに

行政サービスの委託化については、民間等で同種の事業が実施されている業務を中心に取組が進められ、現在は自治体独自の業務である窓口サービスの委託化が行われるようになってきています。しかし窓口サービスの委託化については、偽装請負<sup>(1)</sup>との指摘や職員のスキルが低下するなどの懸念により、広がっていないのが現状です。

一方、平成27年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015（以下「骨太方針2015」という。）」では、「窓口業務の委託の拡大」が盛り込まれ、取組の推進が求められています。

少子高齢化による財政的制約が見込まれる中で、高まる行政需要に対応するためには、より一層の効率化は不可欠です。特に窓口サービスは市民に身近な業務として取扱い量も多く、サービスの効率化や向上に大きく寄与する可能性があります。

そこで本稿では、窓口サービスの委託化推進に向けた方向性や考え方について、多摩・島しょ地域アンケートや先進事例の調査等を通じて検討します。

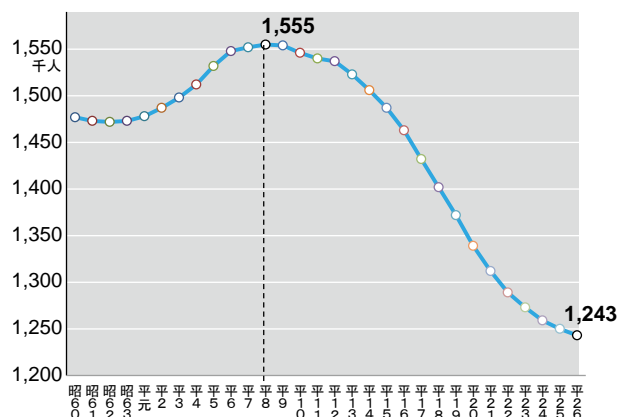
### 2. これまでの経過

#### (1) 行財政改革の観点からの取り組み

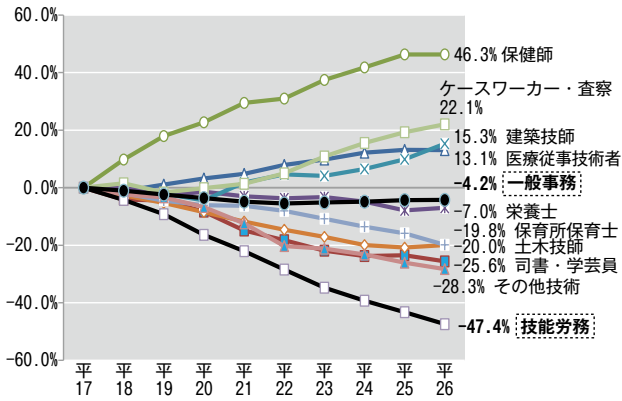
行政サービスの委託化は、国・地方が一体となった行財政改革の一環として行われ、主に自治省（現総務省）から出される助言・指導（事務次官通知）に伴い推進されてきました。

特に平成9年の自治省事務次官通知では、職員の定数削減・民間委託の推進が強く求められ、技能労務職（自動車運転・電話交換・学校給食等）を中心に委託化が推進されました。全国市区町村の職員数を表したグラフをみても、平成8年をピークに急激に職員の削減が行われたのがわかります。

図表1 市区町村職員数の推移



図表2 多摩・島しょ地域職種別増減率



地方公共団体定員管理関係市町村データ(総務省)より作成

多摩・島しょ地域のデータは、平成17年からとなりますが、平成17年を起点とした職種別増減率をみると、技能労務職が大きく削減されたことがわかります。これは技能労務職が担っていた業務のほとんどが、すでに民間で行われ、受け皿があるとともに、官民でのコスト格差が問題視されていたことが大きいという背景があります。

しかし技能労務職を中心とした行政サービスの委託化は、行政の効率化で成果が上がる一方で、対象が限られているため、先進的に取組を進める自治体を中心に委託化の限界も見え始めました。

そこで更なる行財政改革の推進に向け、施設の指定管理者制度や公共サービス改革法などの法整備、公権力の行使の範囲が明確化されるなど、民間委託に向けた整備が行われました。それにより、これまで委託ができないとされていた窓口サービスも、一定の条件のもと委託が可能となり、先進的に取組を進めていた自治体を中心に窓口サービスの委託化が始められることとなりました。

しかしその後、一部の自治体において、偽装請負との指摘を受ける事案が発生するなど、実施上の課題が生じたことから、窓口サービスの委託化については、慎重にならざるを得ない状況となっています。

## (2) 骨太の方針2015

こうした中、平成27年6月に閣議決定された骨太の方針2015では、歳出改革等の考え方とし

て多様な行政事務の外部委託化、包括的民間委託等の推進が掲げられました。その上で「これまで取組が進んでいない、窓口業務などの専門性は高いが定型的な業務について、官民が協力して、大胆に適正な外部委託を拡大する。」と述べ、窓口サービスの委託化推進を明確化しています。

この方針については、「窓口業務のアウトソーシングなど汎用性のある先進的な改革に取り組む市町村数を2020年度(平成32年度)までに倍増させる。」との数値目標も示され、今後地方創生とともに、さらなる取組の推進が求められています。

## 3. 多摩・島しょ地域の現状

### 多摩・島しょ地域自治体アンケート

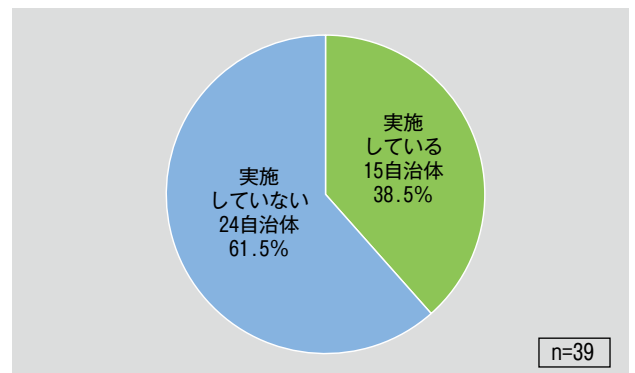
それでは、多摩・島しょ地域の各自治体は、窓口サービスの委託化について、どのように考えているのでしょうか。取組状況と今後の方向性を把握するため、多摩・島しょ地域全39市町村に対してアンケート調査を実施しました。

- ◆対象 多摩・島しょ地域全39市町村の企画担当部署
- ◆調査方法 電子メールによる依頼、回答
- ◆調査期間 平成27年8月11日から9月4日まで
- ◆回答率 100%

#### ① 委託を実施している自治体は3分の1

「窓口サービスの委託化(全部又は一部委託)を実施しているか」を聞いたところ、「実施している」と答えた自治体が15自治体(38.5%)、「実施していない」と答えた自治体が24自治体(61.5%)となりました。

図表3 窓口サービス委託実施状況(単数回答) n=39



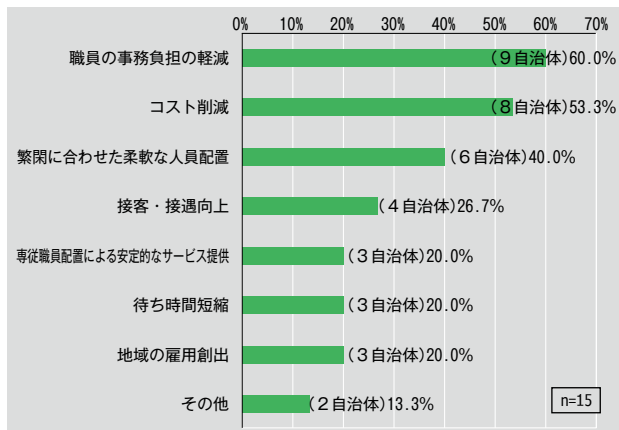
委託を実施している自治体は、3分の1にとどまるものの、全国市区町村の窓口業務民間委託実施割合の11.9%\*(2)を大きく上回っています。全国的にみれば、多摩・島しょ地域は、窓口業務の委託化が進んでいる地域と言えます。

## ② 委託の効果は、職員の事務負担の軽減

委託を実施している15自治体に「委託の効果」を聞いたところ、「職員の事務負担の軽減」が9自治体(60.0%)と最も多く、次いで「コスト削減」が8自治体(53.3%)、「繁忙に合わせた柔軟な人員配置」が6自治体(40.0%)となりました。

委託を実施している自治体は、人的・財政的資源の有効活用やサービス向上に一定の効果を感じていることがわかりました。

図表4 委託の効果(3つまで回答可) n=15



## ③ 委託化は定型的業務が中心

委託を実施している15自治体に「委託実施業務」を聞いたところ、「住民異動・住民票等交付」が8自治体(53.3%)と最も多く、次いで「戸籍届出・戸籍等交付」が7自治体(46.7%)、「自動車臨時運行許可」が5自治体(33.3%)となりました。

委託化は、証明書の交付など、例外的な処理が少なく、ある程度定型的な処理が見込める業務(委託仕様書が比較的表記しやすい業務)を中心に行われていることがわかりました。

\* (2) 「地方公共団体における窓口業務の民間委託等に関する調査」(平成26年10月1日現在) 出典：経済・財政一体改革委員会 制度・地方行財政WG(第2回)御説明資料(平成27年9月17日総務省)

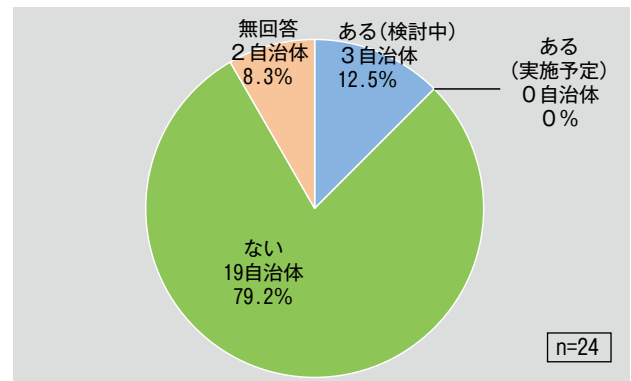
図表5 委託実施業務(実施をすべて回答) n=15

選択肢	自治体数	割合
住民異動・住民票等交付	8	53.3%
戸籍届出・戸籍等交付	7	46.7%
自動車臨時運行許可	5	33.3%
納税証明交付	4	26.7%
妊娠届受付・母子手帳交付	4	26.7%
飼い犬登録・注射済票交付	3	20.0%
国民健康保険届出受付・保険証交付	2	13.3%
介護保険届出受付・保険証交付	2	13.3%
児童手当等請求受付	2	13.3%
埋火葬許可	1	6.7%
国民年金資格取得喪失・変更	1	6.7%
その他	7	46.7%

## ④ 未実施団体の大部分が今後も予定なし

委託を実施していない24自治体に「今後、委託化の予定があるか」を聞いたところ、「予定がある(検討中)」と回答した自治体は、3自治体(12.5%)となり、未実施の大部分の自治体が、今後も実施をする予定がないことがわかりました。

図表6 委託の実施予定(単数回答) n=24

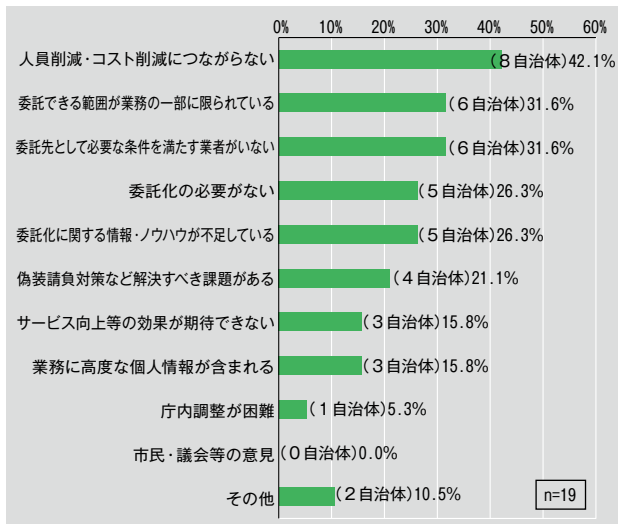


## ⑤ 未実施自治体は、委託の効果を疑問視

「委託化を行う予定がない」と回答した19自治体に、その理由を聞いたところ、「人員削減・コスト削減につながらない」が8自治体(42.1%)と最も多く、次いで「委託できる範囲が業務の一部に限られている」、「委託先として必要な条件を満たす業者がない」が6自治体(31.6%)となりました。

委託を実施していない自治体は、実施している自治体とは対照的に、委託に対する効果を疑問視する評価となりました。

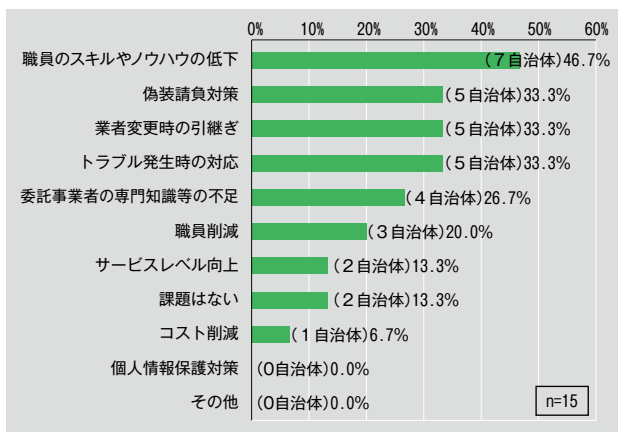
図表7 委託をしない理由（3つまで回答可） n=19



#### ⑥ 実施上の課題は、スキル・ノウハウの低下

ここで再び委託を実施している15自治体の回答をみてみます。「委託している現状において課題となっていること」については、「職員のスキル・ノウハウの低下」が7自治体(46.7%)と最も多く、次に「偽装請負対策」、「業者変更時の引継ぎ」、「トラブル発生時の対応」が5自治体(33.3%)となりました。実務上の課題に加え、緊急対応についても大きな課題となっていることがわかりました。

図表8 委託実施上の課題（3つまで回答可） n=15



アンケート結果からは、委託化の予定がない自治体は、人員削減やコスト削減といった委託の効果そのものに、疑問を持っている場合が多いことがわかりました。また委託を実施している自治体にも、委託の効果は感じているものの、「職員のスキル・ノウハウの低下」、「偽装請負対策」、「業者変更時の引継ぎ」といった課題が

あることがわかりました。

そこでこれらの課題を解決するため、(1)適切な委託方法の設定、(2)新たな委託方法の開発、(3)委託を監督していくための自治体側の体制整備、以上3つの観点から今後の方向性と考え方を検討します。

## 4. 委託化に向けた方向性と考え方

### (1) 適切な委託方法の設定

#### ① 効果を発揮する業務対象の選択

誰でもできる単純作業ほど委託に向いていると考える人が多いと思います。しかし、それは大きな誤解です。委託を行う業務は、専門知識と習熟度が必要な業務であればあるほど、その効果は高くなります。なぜなら専門知識を習得するまでに多くの時間とコストがかかるからです。

また、自治体の行政分野は多岐にわたるため、職員は、異動に伴い当該部署に応じた新たなスキルを習得する必要があります。そのため専門知識が必要な部署ほどスキルの継続が難しく、一時的なサービス低下を招くおそれもあります。

そこで、専門知識やスキルをもった事業者に委託をすることができれば、養成にかかる時間やコストを省くことができ、はるかに効率的で効果的です。

また、継続的に専門知識を持った事業者が従事することで、スキルの喪失を防ぐとともに、安定的なサービスの提供につながります。

窓口業務はまさに専門的な知識と習熟度が必要な業務です。養成の労力、時間のロスを省く、あるいは安定的なサービスを提供するという意味で、委託の効果は高くなります。また、骨太の方針2015で指摘されているとおり、一部の特殊なものを除けば、窓口サービスは極めて定型的な業務で、委託に適した業務と言えます。

#### ② コスト削減につながる業務単位の設定

受託事業者が業務を実施するためには、作業従事者に加え、管理者の設置や実施に伴う様々な経費が必要です。委託料はそれらを含めて積算されます。そのため、委託する各業務が、それぞれある程度の規模でなければ、コスト削減

につなげることは難しくなります。

技能労務職の委託化が大きな効果を生んでいたのは、包括的な委託ができたことに加え、事業者スキル・ノウハウがあり、ある程度のコスト削減が可能であったという背景があります。すでに窓口業務では、嘱託職員や臨時職員の活用が進み、人件費は抑えられています。また現状では、事業者側のスキル・ノウハウも、業務の種類によっては十分ではなく、コスト削減も期待できない場合があります。

そのため、コスト削減につなげられるかどうかは、どれだけ効果的な方法で委託化できるかによります。例えば、包括的な業務委託ができるように工夫したり、入力・郵送交付といった切り分け可能な業務を集約したり、委託化に合わせ、サービス向上を付け加えることで、コストに見合う価値を生み出すことも考えられます。

#### コラム 三鷹市の取り組み

三鷹市では、本庁の総合窓口は委託せず、ある程度業務スペースを分けることができ、レイアウト等環境の整えやすい「市政窓口」（市内に4箇所設置）という単位で窓口業務の委託を行うとともに、夜間土日開庁（三鷹駅前のみ）を実施するといったサービス向上を付加しています。

また市政窓口の緊急時には、本庁職員が対応できる体制を整えています。

### ③ 偽装請負対策

偽装請負との指摘を受けないためには、請負（委託）と派遣の違い<sup>\*（3）</sup>を十分理解するとともに、委託側のスキルアップ、マネジメントを含めた体制整備が不可欠です。

窓口サービスの委託化は、業務の一部が委託されるという性質上、同一フロアで作業を行うことが多く、そのため指揮命令が可能な労働者派遣や嘱託・臨時職員と混同しがちです。

しかし、委託契約では、受託者は、委託され

\*（3）「地方公共団体の適正な請負（委託）事業推進のための手引き」（平成24年1月 平成26年3月一部改訂 内閣府公共サービス改革推進室）「労働者派遣・請負を適正に行うためのガイド」（平成26年1月 厚生労働省）に詳しい説明があります。

た業務を独立して行う必要があります。そのため、作業内容や作業工程等を明確化した上で、作業スペースを独立させるなどのレイアウト変更や、業務に合わせた契約書、仕様書の検討など入念な準備が必要です。

また、委託後は、事業者の管理・監督、自治体側のスキルの維持といったマネジメントが重要な業務の一つとなります。そのため管理・監督ができるような体制整備も不可欠となります。

しかし、このマネジメントスキルについては、容易に身に付けられるものではありません。そこで管理職経験者を、そうした役割を担うポストに、再任用として登用する方法があります。委託された業務の管理・監督といったマネジメントは、管理職の経験を活かせる絶好のポジションと言えます。

### ④ 業者の引継ぎ・トラブル対応

「業者変更時の引継ぎ」、「緊急時のトラブル対応」は委託実施後に生じる課題ですが、偽装請負対策と同様、事前に検討し、明確しておく必要があります。引継ぎに関しては、十分な引継ぎ期間の設定、研修等を含めた引継ぎ方法の義務付け、トラブル対応については、緊急時の体制整備（コラム【三鷹市の取り組み】参照）が考えられます。

## （2）新たな委託方法の開発

次に、民間事業者との連携を積極的に進めることで、前述のような偽装請負対策に加え、地域の持続的な雇用創出につなげようとする事例を紹介します。

#### 事例① 日本公共サービス研究会（幹事 足立区）

窓口サービス等の業務を「専門・定型業務」と位置づけ、委託化のターゲットとしています。そして積極的に自治体側のスキル・ノウハウを移転することで、各業務を主体的に実施できる担い手の育成をめざしています。

さらに将来的には、その業務に従事する人の「教育・資格制度」も創出し、若年層を中心とした安定的雇用の創出に結びつけようとしています。

## 事例② 高浜市総合サービス株式会社（高浜市）

愛知県高浜市では、市が100%出資する高浜市総合サービス株式会社を設置し、窓口業務や公共施設管理、給食などの業務を委託しています。委託にあたっては、一定期間派遣職員として受け入れ、スキル・ノウハウの移転・育成を行うとともに、従業員のほとんどを市内から雇用することで、地域の女性や高齢者を中心に継続的な雇用を生み出しています。

これらの事例をそのまま取り入れることは困難ですが、行政が主導した受け皿づくりは、スキル・ノウハウを持つ事業者が、まだ存在していない業務についても、委託の対象としていくことができる可能性があります。また委託を地域雇用の創出につなげていくことは、委託の効果を高め、付加価値を高める取組として参考となるものです。

### （3）自治体側の体制整備

#### ① スキル・ノウハウの維持

業務のスキル・ノウハウは、その業務を経験することがなくなれば当然低下していきます。スキル・ノウハウを維持していくためには、定期的な研修や受託事業者との情報交換など、実務上の知識とノウハウを補うための仕組みが必要です。

また、これまでの総合職（ゼネラリスト）に加え、専門的な知識と経験を活用した長期的専任職（エキスパート）の配置を導入する自治体も出てきています。こうした制度の活用や経験者を優先的に配置するなど、人事も含め、組織全体でスキル・ノウハウの低下を防ぐ方法も考えられます。

#### ② 人員削減と適正配置

現行の委託可能範囲は窓口業務の一部に限られています。そのため委託化によって窓口業務に従事するすべての人員を減らすことは困難です。しかしながら一部の人員であったとしても削減できた場合のメリットは大きいと言えます。

今後も多様化する市民ニーズや多くの政策課題を抱える一方で、行政の効率化が求められます。コスト削減のためにも、委託と定員管理のリンクが不可欠です。組織の根幹業務（企画立

案等）に人員を注力する。それは今後の組織のあり方を考える上で、重要なテーマとなります。

今後の方向性と考え方について、適切な委託方法の設定、新たな委託方法の開発、自治体側の体制整備、3つの観点から検討してみました。

すべてに共通するのは、窓口業務のみで考えるのではなく、組織全体で考える視点の必要性です。単なる業務の委託化だけを目的とするのではなく、「何のために委託を行うのか」、「どこをどのように委託化するのか」という目的と方法を明確にし、全庁的な視点から検討する必要があります。そして「人員の効率的な配置や付加価値によるサービス向上をめざす。」ことにより委託化はより効果的な取組とすることができます。

## 5. まとめ

さらなる行政サービスの見直しが求められる中で、今後は効率化やサービス向上にとどまらず、民間事業者の参入拡大や雇用促進による地域の活性化が、強く求められています。

事業の委託にあたっては、より効果的な方法を検討するとともに、委託する自治体側のスキルアップ、体制整備が不可欠となります。また単なる窓口業務だけで考えるのではなく、庁内や地域も含めた広い視野に立ち、行政サービス改革+αのメリットを生み出す取り組みとして推進する必要があります。進んでいない窓口サービスの委託化の推進が、その大きな原動力となります。

#### 参考文献

- ・ 経済財政運営と改革の基本方針2015について（平成27年6月30日閣議決定）
- ・ 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（平成27年8月28日総務省）
- ・ 日本公共サービス研究会中間報告書（平成25年6月足立区）
- ・ 月刊地方自治職員研修（2015年10月号公職研）
- ・ 新しい地域活動拠点の形成を目指して ― 基本方針 ―（平成26年1月高浜市）
- ・ 官民連携の現場から（東京財団週末学校2011レポート）
- ・ 行政視察報告書（平成24年8月31日横手市議会総務文教常任委員会）