

研究ノート

市役所業務の包括業務委託について

ー兵庫県加西市での導入検討事例からー

中村賢一

東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻 修士課程

キーワード

公民連携（PPP）、包括業務委託、業務プロセス分析、競争的対話

1 はじめに

筆者の勤務する兵庫県加西市では、近年の地方自治体の逼迫する財政状況の改善と地方分権下における行政サービスの提供のあり方の見直しを行うため、公民連携（PPP）をその手法の一つとして位置付けて行財政改革の取り組みを行っている。

従来通りの公共サービスの提供を続ければ、財政の範囲内でしか行政サービスを提供できず公共ニーズのごく一部しか満たすことができなくなる。一方、公共ニーズのために負債を増やすと、現在世代のニーズは満たせても子供や孫の世代に大きな負担を先送りすることになる。

加西市では、「民間に任せの方が効率的・効果的と判断されるものについては民間に任せる」との基本に立ち、市役所業務のすべてを対象に包括業務委託する可能性を検討している。本稿では、民間に業務委託する基準を示すとともに、加西市での実施に向けての具体的手順のモデルを提案することを目的とする。

2 包括業務委託の定義及び包括業務委託の概念

本稿では、包括業務委託を、「地方公共団体が行政責任を果たす上で、必要な監督権などを留保したうえで、その事務を包括的に民間企業、外部の団体及び個人などに委託すること」と定義する。

包括業務委託の具体的な例として、水道事業を例にして包括業務委託と部分委託の違いの概念図を図-1に示す。

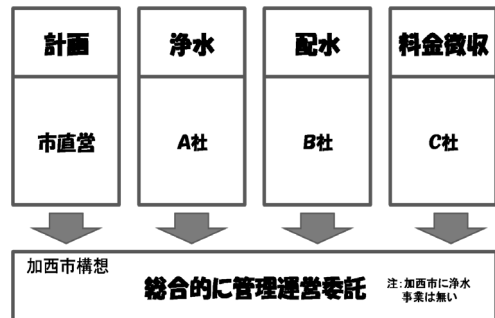
水道事業は「計画策定」、「浄水事業」、「配水事業」、「料金徴収」といった業務に大別

される。包括業務委託といった場合、この「計画策定」、「浄水事業」、「配水事業」、「料金徴収」を一括して民間企業に業務委託することになる。

ただし、計画策定分野は市の政策に係わる分野であることから、計画分野については引き続き市が行い、その他の業務を委託することでも包括業務委託といえよう。

なお、加西市では水源を持たないため、「浄水事業」は無い。

図1 包括業務委託と部分委託の違いの概念図



筆者作成

3 提案の重要要素

加西市の包括業務委託にあたっては、「民間に任せの方が効率的・効果的と判断されるものについては民間に任せる」との基本に立ち、市役所業務のすべてを対象に包括業務委託を進めることを検討する。特に、過去の習慣や先入観に捕らわれることなく、公務員でなければ提供できない事務以外は包括業務委託の検討対象とする。

その具体的実施手法はさまざま考えられるが、住民にとって最も適したサービスの提供の仕組み作りを構築することが重要である。

そのために留意する要素として大きく3つの分野に注目する。

まず、第一には、民間委託を実施するにあたり PPP の基本原則を堅持することが重要である。今日では地方自治体の民間活用はかなり進展してきているが、失敗と見られる事例も見受けられる。その原因は公民連携の基本原則に従っていないことが多く見受けられる。

東洋大学では公民連携実施の原則を以下のように定めており、その原則に従うことが成功の鍵となることを指摘している。

- 1 リスクとリターンの設計及び契約によるガバナンスの2つの原則が用いられていること。
- 2 官、民、市民の役割分担に関して、社会的な費用対効果のできるだけ高い方法を選択すること。（その結果、公共事業＝直営や民間ビジネス＝完全民営化が選択されることもある）
- 3 市民に対して情報が公開され、市民が主体的に参加し、もしくは市民の意見が反映される仕組みを有すること。（「公民連携白書 2010」序章、2009、時事通信社）

第二に、民間委託する際の判断基準であるが、VFM（Value for Money）の考え方を導入することである。

「VFM」（Value For Money）とは、内閣府が平成 13 年（平成 20 年改定）の「VFM（Value

for Money) に関するガイドライン」において次のように定義されている。

「支払に対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方である。

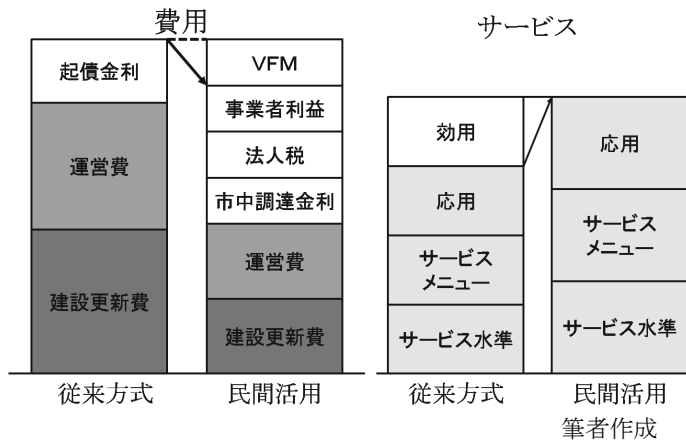
同一の目的を有する 2 つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを提供する方を他に対し「VFMがある」といい、残りの一方を他に対し「VFMがない」という。（「VFM (Value for Money) に関するガイドライン」、2001、内閣府）

この VFM の考え方について、市民サービスの向上の観点からは、地方分権下における行政サービスのあり方を見直した上で、行政が提供すべきサービスに対し、最も効率的で質の高いサービス提供主体を選定することが重要となる。この際の大きな要素として、現状と比較して総額としてのコスト削減とサービスの向上が図られることが重要となる。

最終的にはコスト削減とサービスの向上を総合的に判断して最も効果が高いと見込まれる方策を選択することになる。

これを図示すると以下ようになる。

図-2 VFM の考え方



第三の要素として、行政、地域、民間すべてに対し、これからの新しい公共の提供について意識改革、体質改善を図り、連携を模索するとともに、NPO、市民団体などの新たな担い手との協働も実施していく、新しい公共の発想が求められる。

特に、これからの公共を担う民間企業には、従来のような利益優先主義といった経営基軸ではない、社会貢献や地域貢献といった価値観を持った企業が必要となってくる。結果として、包括業務委託の実施により、地域企業の活性化、NPO、地域団体の成長等につながり、雇用の拡大及び地域経済の発展が図られることを目指す。

4 民間委託可能な業務

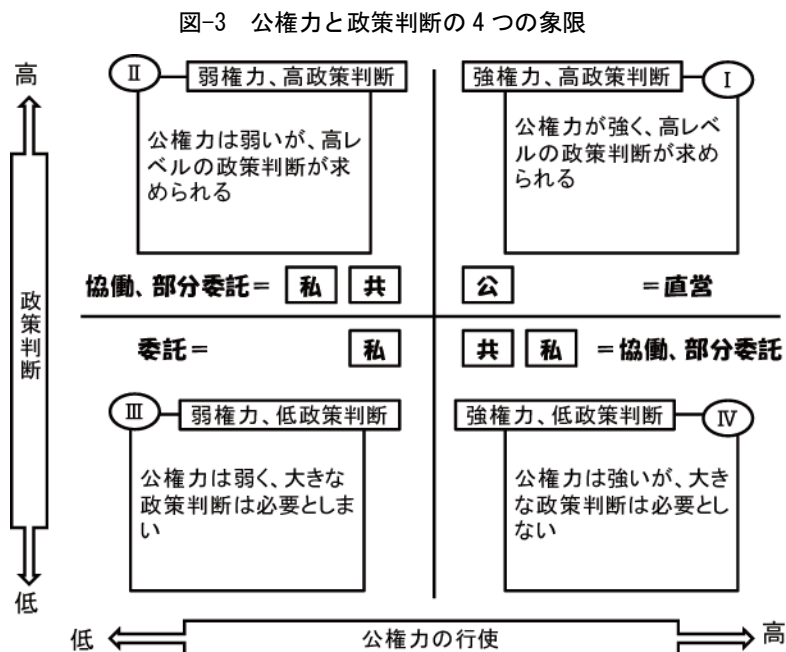
市役所業務のうち公共サービスとして提供する必要があるものが存在する限りは、市役所自らが行わなければならない事務は残り、100%業務委託することはできない。平成19年に総務省が出した「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会報告書」においても公務員が担うべきとされている業務は以下のとおりとされている。

- ① 法令上行政職員が直接実施することとされているもの
- ② 公権力行使のうち、許認可等の裁定業務
- ③ 政策・施策の大きな判断が必要とされる業務
- ④ 個人情報保護のため市が自ら実施することが必要と認められる業務
- ⑤ 公平・公正の確保の観点から市自ら実施することが必要と認められる業務

上記の定義では公務員が行うべき業務が今一つ明確になっていない。そこで、まず、考慮すべき要素は公権力、政策判断の2軸を基本にして考える。

この公権力と政策判断をそれぞれ2軸に取ることにより、4つの象限に分類することができるが、それぞれの象限について公務員でなければならない業務なのか、民間に委託できる業務なのかをプロットしていく。

それぞれの象限の担い手の分類は図-3の通りである。



出典：京都府城陽市の職務プロセス分析より一部筆者修正

なお、ここで、「公権力」と「政策判断」とは以下のような定義とする。

【公権力】

公権力とは、一般的に行政庁が住民に対する優越的な地位に基づき、人の権利を直接変動させ、またはその範囲を確定する効果を法令等の規定上認められている行為など、人の権利義務に直接具体的な効果を及ぼす行為とされている。

【政策判断】

政策判断は、政策の優先順位付けを行うと言うものではなく、公共問題の解決に取り組む方向性が選択されてることを前提に、その政策をいかに実現するのか、具体的に現場でどのような対応を進めるべきなのかという「判断」に重きを置いた考え方を取る。

5 包括業務委託の段階的实施

市役所業務のかなりの部分は業務委託可能と判断されるが、実際に実施を考えた場合、短期間で実施できるものではない。

地方公務員の身分保障の問題、地方公務員法上の臨時職員の雇用期間の問題など、円滑な移行をするためには、段階的实施を考えるべきと判断される。

【シナリオ】

<第1ステージ 実現可能な部分からの着手>

実態に合わせ、無理なく実施が可能な部分について外部化を実施する。

具体的には、期間が定まっている非常勤職員の担っている業務を業務委託に切り替える。なお円滑な移行を目指すためには現行法で可能な3年間の派遣を暫定的に活用することもある。

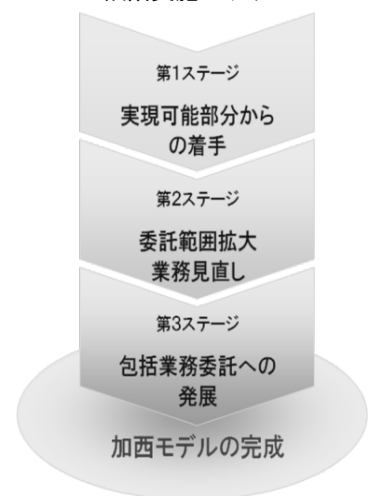
ただし、近年の派遣に対する世論の反発が大きいことから、場合によっては派遣の工程を省略し、業務委託を段階的に導入することの方が円滑な実施の可能性が高い可能性がある。

なお、定年退職や自然退職の後補充も派遣又は契約職員若しくは部分業務委託により行うこととする。

<第2ステージ 委託範囲拡大及び業務見直し>

業務委託の範囲を順次拡大していくとともに、事業仕分け、ビジネス・プロセス・リエンジニアリング等を行い、業務の効率化も行っていく。

図-4 包括業務委託の段階实施ステップ



筆者作成

このステップでは市役所の職員の実施する業務が従来とは変わり、大きな方針決定や業務委託会社のモニタリングといった高度な政策的業務が中心となってくることが予想される。

職員のキャリアパスや教育・訓練の見直しも大きな課題である。

＜第3 ステージ 包括業務委託への発展＞

市役所の相当部分の業務が民間委託になる状態である。

人材面での委託のみならず、市役所の企画的な仕事から計画・契約・発注業務も委託となる。市役所が関与する公有資産全般にわたり、中長期のマネジメントも委託する予定である。

例えば、市役所の予算そのものを執行する範囲まで含むと考えてもよいだろう。

市役所職員の仕事は「どのような公共サービスをどのような水準で提供するか」を決定することが重要な業務である。具体的公共サービスの提供形態等は民間が担うことになる。

業務委託にあたっては、仕様発注ではなく性能発注とし、業務委託先のモニタリングは KPI（キー・パフォーマンス・インジケーター）といって、細かなチェックではなく、重点管理項目で評価する。

そのモニタリングにあたっては、外部の第三者機関に委託することも必要となろう。現在はこのような第三者機関は無いので、これから民間主導でそのような企業の創設が望まれる。業務委託先の競合他社によるモニタリングチームを作るのも一案である。

このような状態になると、市役所側に行政と民間の両方に精通している人間が必要であり、アメリカのシティー・マネージャーというような行政専門官が必要になると考えられ、また、シティー・マネージャー養成の大学や大学院の創設も望まれる。

6 包括業務委託の移行概念

次に、包括業務委託を要員面、人件費面から検証してみる。

現在の加西市の職員構成は病院と消防を除いて平成 22 年度 4 月現在で 651 名となっている。病院を除くのは、去年の 12 月に公営企業法の全部適用を受けることとなり、現在、山邊院長の下で改革に取り組んでいるためである。また、消防は近隣 3 市 1 町で広域化に向けて作業を行っており、これも除外して考えたものである。

651 名の内訳は正職員が 331 名、嘱託職員が 85 名、臨時職員が 235 名となっているが、第 1 ステージで考えたのは、この臨時職員を外部化していこうとするものである。

現在、加西市の臨時職員は 6 カ月ごとの更新を行っているが、地方公務員法上は更新

は1回に限られ、最長でも1年が限度とされている。しかしながら実態としては他市の例でもあるように1年を超える雇用となっているケースがあるのも事実である。

平成21年4月に総務省自治行政局公務員部公務員課長名で「臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用について」として「臨時的任用を繰り返すことによって、事実上任期の定めのない常勤職員と同様の勤務形態を適用させるようなことは避けるべきである」との通知が出されたところであり、その是正が求められている。

臨時職員の外部化を考えた場合、現在の臨時職員の配置が各部署に散らばっているため、このまま移行すると指揮命令の問題もあり、偽装請負になることが懸念される。

これは、業務委託においては中間搾取や強制労働の温床となり雇用責任、使用者責任が不明確になるとして、職業安定法（第4条、第44条）で業務委託先の指揮命令で労働者が働くことを禁じている。目の前にいる臨時職員に命令をして作業指示を与えてはいけないのである。

これを避けるため、現行法で指示命令が出せる派遣での対応を暫定的に導入する可能性を考えた。今の臨時職員の職務は派遣法上の26業種には該当しないということから、最長でも3年を超えることができない。従って3年後に業務委託ができるようにするためには、3年間の間に機構改革（組織改正）、人事異動を行っていく必要がある。

なお、臨時職員の業務委託について強制的な転籍等は考えていない。派遣又は業務委託の受け皿を用意し、希望者には民間企業の面接を受けてもらった上、当該企業への採用を想定している。希望しない者については、臨時職員は地方公務員法上1年を超えて雇用できないため、臨時職員と個別に面談し、当人が納得する期間をもって雇用の終了をすることを考えている。いずれにせよ、円滑な移行の工夫が必要であると考ええる。

第1ステップとして、本庁を中心とした50名程度の臨時職員の外部化を実施し、その後、残りの臨時職員に拡大し、最終的には現在の235名すべての臨時職員の外部化を行う考えである。

なお、派遣委託した場合、派遣会社は管理費を上乗せする必要がある、臨時職員の給与の手取り額を確保するためには当該管理費分の予算や人事異動に伴う訓練・教育費等の予算は必要であると考えている。

この場合、臨時職員に係る費用は増額となるが、同時に正規職員の退職者や自然退職者の補充分を外部化することを考えており、その外部化による人件費の削減効果と合わせ、中期的に予算が膨らまなければよいという考えに立っている。

イメージ案では3年間で正職員は現在の331名から281名に、嘱託職員は85名から55名に、その減員数と現在の臨時職員235名が派遣に切り替わると315名となるが、総

人件費は現在の 34 億 7 千万円から 34 億 1 千万円まで落ちている。

ただし、給与水準や誰を派遣するかといったことに関しては、派遣法上、派遣会社が考えることであり、市役所が指定しうるものではないことを断わっておかなければならない。

なお、2008 年のリーマンショックに端を発する不況から日本でも派遣の雇止めが多発し、社会問題になった経緯があり、派遣に対する世論の反発が大きいことから、場合によっては臨時職員を雇用期間の定めのある契約社員として直接雇用し、3 年を目処に業務委託に移行することも検討することとしている。

さて、その後の包括業務委託への移行であるが、第 2 ステップ、第 3 ステップと進んだ後には最終形として現在の 651 名の総職員数を事業仕分けや BPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）等により 1 割程度は減らせると予測している。

その上で、正職員が何名程度必要かを考えたところ、東洋大学の研究で平成 20 年 4 月の時点の 360 名の正規職員のうち 216 名が民間委託可能としており、そうすると 144 名の正職員が必要ということになる。残りの要員は業務委託で賄おうということである。もちろん、業務委託企業がより少ない人数で業務運行が可能であれば、それも構わない。その場合の人件費総額は 33 億 4 千万円と推計される。

正職員はどのような行政サービスをどのような水準で提供するか、包括業務委託会社のモニタリング等が主な仕事となり、相当程度のスキルと知識が求められるようになる。このことから現行給与水準よりも平均として高額の給与となることも想定した。ひとまずは夢の 1000 万円をその基準としてみた。

一方、業務委託の社員の給与水準については、業務委託で働く社員は正社員と想定し、民間企業の全国平均給与水準の 430 万円を想定した。

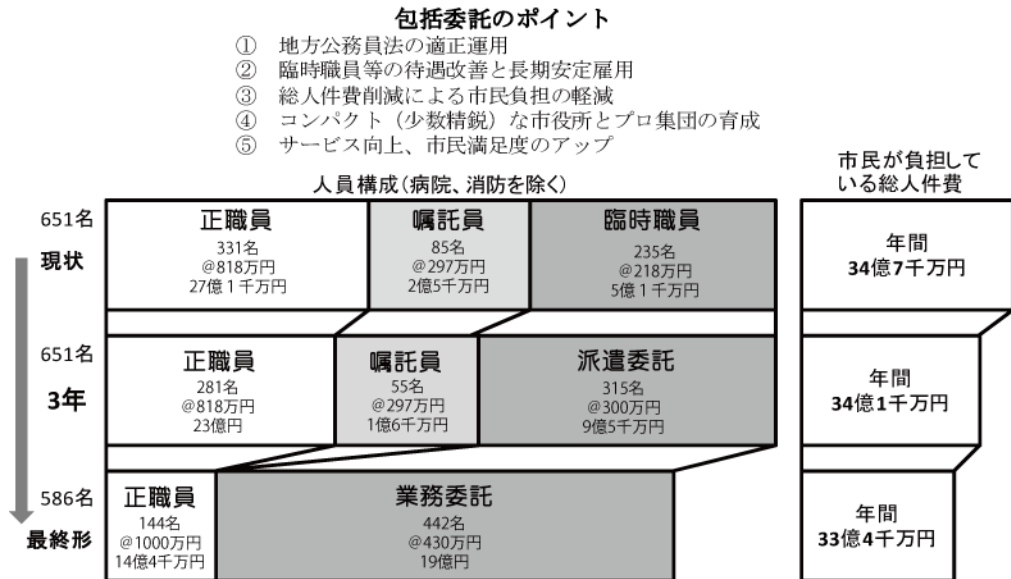
このことから、理論的にはすべての労働者の給与水準が上がり、特にワーキングプアと言われる臨時職員の給与水準が劇的に改善できるところが注目すべき点である。総務省の 2008 年調査¹で、全国の地方自治体に任用されている、臨時・非常勤職員は 50 万人いるとされており、加西市の取り組みを全国的に行うことができれば、50 万人とまではいかなくても数十万人のワーキングプアの解消も夢ではないかもしれない。

なお、この場合の業務委託企業の給与水準等に関しては派遣と同様、業務委託元の会社が考えることであり、市役所が指定しうるものではない。

¹ 「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会報告書」、2009、総務省

このような最終形の包括業務委託が完全に終了するには、現在の正職員の身分保障等を考えると、少なくとも 20 年以上は要すると考えられるが、将来の市役所の運営をしていくには、極めて有効な形態であるとする。

図-5 アウトソーシングによる総人員と総人件費の削減効果



注1：3年間は派遣による委託を想定、最終形は正職員と業務委託のみを想定。

注2：総人員数は現状の9割、給与水準は正職員で現行の1.22倍、業務委託先のスタッフの給与を全国民間企業平均給与と仮定。

注3：市役所業務の見直し、事業仕分け、民間事業者の経営努力、シェアードサービス等に伴うプラスアルファの効果は除外した。

注4：業務委託先の年俸や要員は民間事業者が決定することで、市が約束するものではない。

筆者作成

7 競争的対話

包括業務委託を実施した公共団体が未だないことや、市役所の全業務を対象に委託を引き受けられる企業が日本にはないことから、加西市では、市の意図を十分に理解した上で民間事業者から提案を募集することで、より合理的かつ現実的な業務委託とすることなどを目的として、平成 22 年 7 月に入札公告前に対面方式による競争的対話を実施した。

「競争的対話」とは、行政が発注する事業において、応募予定者との十分な意思疎通を図ることにより、事業の趣旨に対する応募者の理解を深め、行政の意図と応募者の提案内容との間に齟齬が生じないようにすることなどを目的として、入札公告前に対面方式による話の場を設けることである。

これは、平成 18 年 1 月 27 日に内閣府民間資金等活用事業推進室から出された『PFI

事業に係る民間事業者の選定及び協定締結手続きについて』PFI 関係省庁連絡会議幹事会申し合わせについて」を参考にした方法である。そこには「発注者のみの能力では要求水準書等を作成することが困難な事業について適用することを想定している。」とあり、まさに今回のような包括業務委託にあてはまると判断したものである。もっとも PFI における本申し合わせでは、対象事業は「病院や刑務所のように、運営の比重が高く、かつ運営内容を規定するために民間事業者の知見が重要となる事業や、複合施設、意匠性の高い建築物、発注者の意図を明確に伝えるのが困難と考えられる事業があげられる。」とされており、今回の包括業務委託とは異なることから、今回の包括業務委託に関し、本申し合わせに従った手続きを取るものではない。

しかしながら、考え方や手順については、契約にあたりその公平性、公明性を確保する観点から、本申し合わせに準じて実施することが好ましいと判断したものである。

具体的な実施としては、加西市が実施しようとする市役所業務の包括民間委託の募集要項等の策定にあたり、事前申込（関心表明）のあった民間事業者との間で、1 社（1 グループ）1 時間程度を目安に対話を実施した。競争的対話を行う対象は、加西市包括業務委託実施方針とする、民間事業者との対話を通じて得られた結果は、臨時職員派遣業務委託事業の募集要項に反映させる、競争的対話に参加した事業者の名称は原則としてホームページに公開とし、競争的対話の内容も、事業者の知的財産権に関わる事項を除いて、競争的対話終了後に公表するなどを明示した。

平成 22 年 6 月に競争的対話の事前説明会を加西市と東京の 2 か所で実施し、参加企業は 121 社 174 名の参加があった。また、実際に競争的対話の実施企業は 53 社と多く、関心の高さがうかがえた。

今後の民間活用の一層の拡大を図るためには、募集要綱や実施要綱提示後の対話も効果があると見込まれることから、市役所発注の契約パターンの一つとして、この競争的対話の法整備が望まれるところである。

8 おわりに

公共サービスとは何か、行政のやるべき業務範囲とは、今、まさに問われ始めているといえよう。少子高齢化の進展する我が国の今後の地方自治運営に PPP は必然の流れである。また、「新しい公共」の発想の導入が議論されている中で、社会に関わるすべての者が公共を支える仕組み作りも求められている。

従来の行政は住民福祉の増進の目的のためサービスの拡大を続け、地方はナショナルスタンダードの達成を目指して頑張ってきた。その目標は一応達成したと見ることで

きよう。しかし、これからの日本の地方行政は地方分権の進展に伴い、真の地方自治の確立が求められている。公共サービスは官が提供するという概念を捨て、住民のニーズや価値観に合ったサービスが提供できる体制を作らなければならない。

その一つの手法が包括業務委託である。その概念は従来の業務委託の単なる組み合わせや拡大に留まらず、抜本的な考え方の意識改革が求められる。まさに、民間自身も市役所業務を直接担う当事者になる訳で、今後の我が国の地方自治の運営形態そのものが変質する可能性を秘めていると言えよう。そのためには、民間企業が公を担うとはどういうことかを考える必要があるとともに、行政自身も PPP の基本を理解し、その制度設計をしっかりと行う必要がある。住民も従来の行政のサービスを受けるという概念から脱皮し、サービスの提供のメニューとレベルを自身で決めていくことも必要である。

包括業務委託の実施に向けて、様々な新しい考え方を提示したが、それらを総合的に組み上げるのは相当な労力と時間を要することになるだろう。しかしながら、将来の地方自治にとって民間を含めて様々な団体やグループなども巻き込んだ「新しい公共」に基づいた「新しい公共サービスの提供体制」の確立こそが再生の道であり、是非、実現する必要がある。本論文がその一助になることを望んで締めくくるとしたい。

<参考文献>

- 宇賀克也、[2008]、『行政法概説Ⅲ 第2版』、有斐閣
宇賀克也、[2009]、『地方自治法概説 第3版』、有斐閣
大住荘四郎、[1999]、『ニュー・パブリック・マネジメント』、日本評論者
オリバー・W・ポーター、東洋大学 PPP 研究センター訳、[2009]、『自治体を民間が経営する都市』、自治通信社
岡本全勝、[2003]、『新自治法入門—行政の現在と未来—』、時事通信社
高木利光、[2004]、『地方自治体における Public Private Partnership の有用性と課題— 公の施設の管理についての一考察 —』、専修コース研究年報、東京大学
地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会、[2006]、『地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会<中間論点整理>』資料 12、地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会
東洋大学大学院経済学研究科編著、[2009]、『公民連携白書 2009～2010』、時事通信社
中村賢一、[2010]、『加西市における包括業務委託構想の概要』Re 2010.10 No. 168、建築保全センター
ビクター・A・ペストフ、藤田暁男・石塚秀雄・的場信樹・川口清史・北島健一訳、[2000]、『福祉社会と市民民主主義—協同組合と社会的企業の役割』、日本経済評論社

(編注) 本稿は、2010 年度東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻における最優秀論文の要約版である。