



事例報告 2

足立区における公共サービス改革の 取り組みについて

講師 清水 和義氏

(足立区政策経営部政策課)

1. はじめに

本日は足立区の公共サービス改革に向けての取り組みの全般的な話という思いもありましたが、今、いちばん知りたい点は何だろうということに重きを置いて、実際に自らが動き、経験してきたこと、過去形のものも、現在進行中のものも含めて、お話しさせていただこうと思っています。お聞きいただいて、むしろ皆さんのほうからよいアイデアを頂ければと思っています。

平成17年度から国で市場化テストというものが本格的に議論される中、平成17年6月、国の規制改革の集中月間（「あじさい月間」）において、市場化テストを含む民間開放事業提案という新しいカテゴリができ、足立区ではそこに提案要望を出しました。要望を出した自治体はたまたま一つだけだったということで、その後私どもの動きがマスコミで取り上げられてきました。本日の資料には昨年10月前後に新聞等で報道された内容について、一部、抜粋して添付させていただきました。

足立区には区民事務所というものがあります。戸籍や住民票の交付、納税証明、国民健康保険証の交付、就学通知等の関係、こういったものを地域で完結できるということで、区内17か所に展開しています。足立区は64万人の人口を抱えており、このような事務所は1か所や2か所では足りません。大中小の違いはありますが、そういうものが17か所あります。そこに民間活用を図り業務改善、サービスの向上ができないかを検討してきました。国とのやりとりや現行の公共サービス改革法の内容がどうであるか、どのような見解が出ているのか、国会の審議状況などについて、後ほどお話しさせていただきたいと思います。

2. 足立区の現状

まず、足立区の現状について簡単な紹介をさせていただきたいと思います。足立区では、平成16年、17年に基本構想と基本計画を新しく改定しました。これは3年かけて新しく作ったものです。このときの新たな試みとして、公募の82名の区民の方に基本構想策定委員になっていただき区の将来図について議論していただきました。平成14年11月から平成15年4月にかけて、およそ半年間、集中審議していただきました。

延べ回数は50回を超えたわけですが、それぞれの区民の方々の視点から、区の将来図を描いていただき、それをそのまま報告書としてまとめました。基本構想策定委員のうち何名かの方にはそのまま引き続きいただく形で、議員や企業の代表のかたなどで改めて区の基本構想委員会を作って審議していただき、平成16年10月に基本構想を策定しました。併せて基本計画は平成17年3月に策定しました。この基本計画は、行政評価とリンクさせ、事務事業の区分の見直し、表記や内容などの見直しなども同時並行的に進め、平成17年4月に新しくスタートしたものです。

3. 公共サービス改革の理念

足立区では「協働」を経営理念に置き、地域の活性化も含めた民間市場の活性化、区民サービスの向上、行政経営改革の促進に取り組んでいます。

市場化テストは、言葉は知っていても、区の計画において具体的に何かしてきたわけではありません。国での活発な議論の開始を踏まえ、市場化テストを契機にということも含めて、あらゆる分野の官民協働を進めていこうという動きに至っています。公共サービス改革法は日本独自で、分かりづらいというのが私の正直な感想です。そもそも市場化テストという制度自体が、我々自治体の立場から見た場合、分かりづらいものがあります。これまでも部分委託というものは進めてきたわけで、他の自治体でも同様かと思いますが、昭和50年代後半から委託できるものは委託する、併せて職員数の削減が図られてきました。いわゆる現業系の職員の方が退職するときにその補充を行わないということが中心でした。仕事がなくなるわけではありませんから、それを民間委託することで、委託が進められてきたという状況です。

その結果、ピーク時に比べると平成17年当時までで160億円相当の人件費が

削減されたものと推計しています。しかしながら、部分委託は正直、やり尽くしている状況があります。現業系職員の方も、あと何年かで常勤の方はいなくなるという現実も控えています。

こういう状況を踏まえ、この先、どういったことが改革できるのかということで、部分的な切り出しから、ある意味、一つの仕事を一体化させてセットする形での委託、従前の委託もさらに見直して新たな委託の形ができないのか。あるいは、新しい領域で民間活用ということができないか。という検討をしてみました。この先、どのようなサービスであればいいのかということで論点すべき点が二つあると考えています。サービスの質を向上させてコストの適正化をするということです。ただ、経済性や効率性を追求した結果、コストは変わらないが、サービスアップするということも取り組みによってはできてくるのではないかという視点も踏まえ議論してきています。

その際のポイントを簡単に申し上げれば、総務省が主催する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の中間答申にも共通しているのですが、まず手続の透明性やサービスの質の確保です。そして民間事業者における業務の履行責任、あるいは管理監督、モニタリングの強化ということです。そういう点も含めて、足立区においては公共サービス改革を考えていこうということで取り組んでいます。

平成17年、18年にかけて、いろいろな取り組みをしてきたわけですが、そもそのきっかけは、市場化テスト推進協議会から自治体における市場化テストはどうやれば有効になるのか研究したいということで、その協議会を立ち上げるにあたり参加していただきたいというお誘いを受けたことです。甘言に乗ったというのが正直なところかもしれませんが、協力をさせていただくようになりました。こういった動きも踏まえ、この先、どういう形で民間活用を図っていけるのかということを中心に議論する体制を作りました。当初は具体的な事業はなかなか議論できませんでした。国の規制改革・民間開放というような動きの内容、あるいは内閣府で市場化テスト推進室などができておりましたので、それらがどういう動きをしているのかを見ながら、先んじて取り組めるものには取り組んでいくということで、所管と情報を共有することが中心だったと思います。実際にはそういった動きに呼応するような形で、足立区の子育て支援担当部局では、私立幼稚園と保育園の一元ということも課題に挙げ

て、私立幼稚園の方々と交えた勉強会が始まったりもしました。

一定程度の成果なり効果はあったと認識していますが、このような動きをしている中で、国では市場化テストの法律を作るということで、最終的に公共サービス改革法となったわけですが、動きに注意を払い、平成17年6月には規制改革の提案をし、同年11月にも引き続き提案をしたという経緯です。

足立区が提案した内容については、平成17年6月を皮切りに、平成18年7月までに13項目ほどの規制改革に絡む提案をさせていただきました。結果論から申し上げれば、法律が改正されたものはありません。唯一、公共サービス改革法第34条において、戸籍に関する証明など6種類の証明関係の取り次ぎ、いわゆる申請書の受付・証明書の引渡しというものが法で定義づけられたということで、それが成果といえれば成果なのかもしれません。我々自治体の立場で考えれば、法に書いてある割には不完全な感も受けています。国では業務の全体の流れを承知しながら、その入口と出口についてのみを法の中で認めたというのが34条ではないかという見方をしています。

平成17年、18年にかけて、今申し上げたような国への提案をしながら、実際にはそれと並行して特定業務におけるABC分析をモデル実施したり、住民の方々にも区の動きを理解していただくためにシンポジウムや講演会を開いたりしました。また要請があれば企業の方々やNPO活動されている方々に、区では今どういうことに取り組んでいるか、指定管理者制度や市場化テストとは何かという話もしてきました。

また、足立区としての公共サービス改革推進に関する条例・規則を昨年10月に策定しました。これは簡単に申し上げると、区として市場化テストをする際の手続論と、競争によるサービスの実施について第三者機関による評価などを強化していくという内容です。

これまでの議論ではいろいろな業務の検討をして、市場化テストをする、しないということだけではなく、もう少し何か工夫をできないかという検討をしてきました。例えば、平成17～21年までに道路管理の業務委託を行います。公園の維持管理はもう何年か先で、平成22～23年を目処に区内全域という形で維持補修を委託するというを決めています。

ただ、ここの問題は、道路法や公園法では、管理者は地方公共団体という定義があり、道路などは補修すべき所が見付かっても、それを補修するかしない

かの判断は自治体が行ったうえで補修する作業を委託するというものになっています。民間事業者そのものが判断して行うような形にはなっていません。これについてはこの先、規制改革の提案をすべきではないかと思っています。実際、規制改革の提案の中では、民間事業者による提案がすでにされています。

また、コールセンターもすでに先行的な自治体で幾つも取り組まれています。足立区も平成19年度中の開設を目標に、今年度中に事業者の選定を予定しています。特に市場化テストという形は探っていませんが、コールセンターの事業者選定にこぎつけるまでに、検討をしてみたという話が出てから3年かかっています。どこに効果が出るのか、長続きするのかどうか、電話交換との整理、などという課題が上げられ検討してきました。今般、段階的に発展させていくという形でコールセンターの開設に着手したという状況です。

4. 業務分析例（区民事務所窓口事務の業務改善）

ここで足立区における区民事務所窓口事務の民間活用の取り組みについてお話しします。足立区の区民事務所というのは、住民の方々が日常的に最も利用しやすい頻度が高い場所でもあります。全区民対象ということであれば区民事務所がいちばん利用されており、いちばん規模の大きいところの平均的な1日の利用回数は、多い月で1000件を超えてしまいます。特に3月は移動の時期で、証明書や移動なども含めて、月間の受付件数が2万件を越えています。1日1000件平均ということで、相当な重労働です。1日立ちっぱなしで5時になってもお客様をさばききれないという状況です。また、お待ちのお客様用にイスを用意していますが、座りきれない状況です。これは17か所すべてではありません。17か所のうち、駅に近い利用しやすい場所は、時期によってはそういう状況になります。

今、いちばん多いところで3月の平均が1日1000件と申し上げましたが、いちばん少ない月の平均が約700件です。最も忙しいときと、少ない月では1日で300件の差があるという状況です。なぜこんな話を申し上げているかというと、住民の視点に立った場合、状況や時期によっては待ち時間が相当あります。行ってもすぐに終わらない。限られた時間で役所に行きながら、その時間内で終わらないといった苦情も出ています。残念ながら足立区は、開庁時間の延長ということ、区民事務所窓口では1か所を除いては行っていません。また、

土日についても、すでに先進的な自治体では土日に開庁されていますが、第4日曜日だけ場所を限って行っているという状況です。必ずしも住民ニーズを満たさきってはいないという状況があります。

今回、区民事務所窓口事務の改革に取り組んだのは、区民にとってみれば最も利用する頻度が高い場所、また現状で言えば、待たせるときも多々あるというところを何とか変えていけないかというところがその出発で、そのために必要な法の規制緩和提案を行ったわけです。

足立区では、現在、全事務事業を公表した民間提案制度は取り入れてはいません。協働を進めるという目的では、提案型事業制度というものをやっています。民間からの提案を受けるに当たっては、所管部局との協議を十分にさせていただきます。目的は異なりますが、このような制度も新たに始めています。

民間提案制度では、ビジョンというのでしょうか、自治体が自治体として何を目的にしていくのか、求めているターゲットはどういう内容なのかを明確に示していく必要があるのではないかと考えています。また、そういう内容が示されないと、事業者側もなかなかビジネススキーム的な提案というようなところには至らないのではないかという気がします。区民事務所の業務に関しては、国への規制緩和提案を繰り返すからには、それなりのバックボーンがないといけないので業務分析を一つひとつの活動ごとに行い業務改善のポイントは何か、何を目標としていくのかを検討してきました。

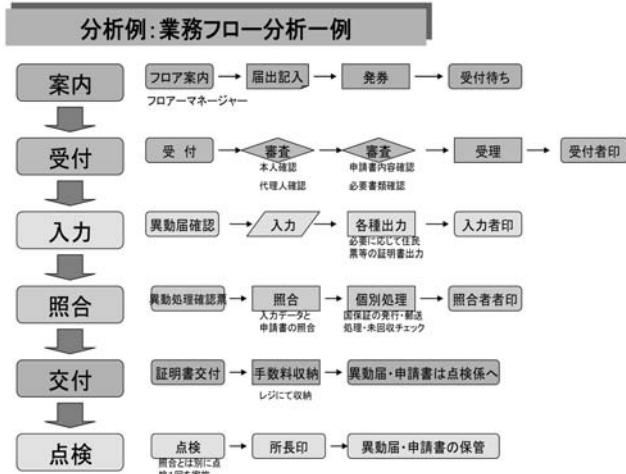
5. コスト分析例（資料1～資料3参照）

区民事務所のコスト分析の結果ですが、これは簡易ABC分析をした結果です。ABC分析のために用意しなければならないデータは、必要な形で整理されていないとか、データそのものがないということがありました。ABC分析にあたっては、人件費や退職金、年間システムの所要経費の内訳、公有財産の区が所有しているすべての一覧、年間の電話の受付件数など、もろもろの内容が必要です。

区民事務所窓口事務とともに、税の徴収業務もABC分析を実施しましたが、9月の終わりから始めて最終的に業務改革プランに至るまで、およそ半年の期間を有してしまいました。大変だったという印象が残り、すべての業務にABC分析を入れることは難しいと考えています。しかし、公共サービス改革法を

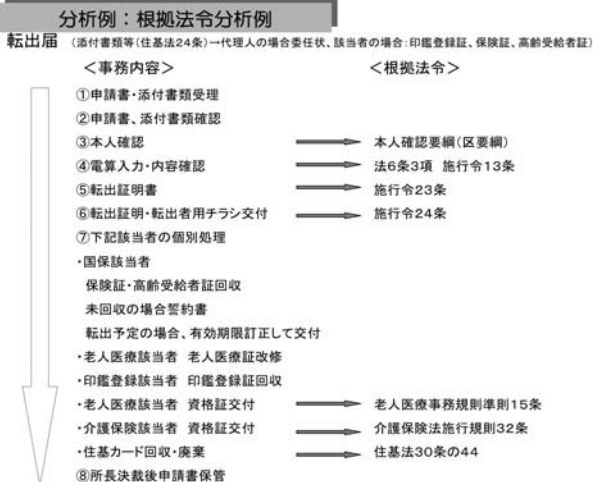
踏まえ、市場化テストをすとなれば、個別業務単位では必要に応じてコスト分析を行う必要はあると考えています。

《資料1》



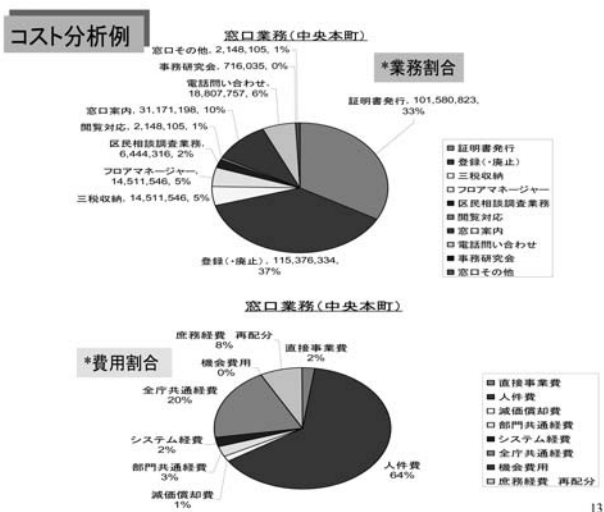
11

《資料2》



12

《資料 3》



6. 公共サービス改革法第34条に関する国会質疑の内容

区民事務所の窓口業務に関しては、証明書の取り次ぎのみにとどまらず、ほかに行っているものをプラスし、それを一体として民間活用をしようと考えていました。当初は、市場化テストをするという考えでしたが、そのときの市場化テストは、官民競争入札ではなく、民間競争入札を想定していました。しかし、公共サービス改革法第34条で許されている民間活用ができる業務の領域は非常に狭いと言わざるをえません。34条の関係で言えば、国会質疑の概要がホームページで公表されており、昨年の5月前後に衆参両院における行政改革特別委員会で質疑が行われています。(資料4参照)

34条に関しては、あくまでも交付請求の受付、証明書の引渡しのみで、それ以外想定していない。台帳との照合、確認、審査は職員が行うものと考えている。個人のプライバシーが大切だ。証明書の引渡しであったとしても、引渡すときに、その証明書に書いてある内容を民間事業者が見るので、そういったものの個人情報保護を図るためにみなし公務員規定を法に設けた。民間事業者

〈資料4〉

公共サービス改革法第34条(特定公共サービス)に関する国会質疑の概要

- ◆地方公共団体6業務(証明の取次)に関しては、交付請求の受付及び引渡しである。それ以外のことは想定されていない。
- ◆台帳との照合、確認、審査、作成については地方公共団体の職員が行う。
- ◆個人のプライバシー保護という点は大事。
- ◆民間事業者が受け付けた申請書や引き渡す書面には個人情報に掲載される。民間事業者の職員はこの個人情報について知り得る立場となることから、守秘義務、みなし公務員適用をおこない罰則も課すという法の枠組みとなっている。
- ◆民間事業者は、取次ぎの部分だけが任されている。住民基本台帳へのアクセスを民間事業者がおこなうことはない。
- ◆自治体の規制緩和提案に対して、住民基本台帳に基づく各種届出の受付審査行為自体を民間開放することは困難と回答している。

15

が、住民基本台帳そのものへアクセスすることは想定していない。届け出に関しては、審査行為自体を民間に開放することは困難。というようなやりとりが行われています。

7. 区民事務所窓口の市場化テストに向けた現状と課題

平成18年7月、8月にかけては、今申し上げた区民事務所の窓口事務に関して、どういう仕様であれば民間提案がスムーズに進むのかということで、いわゆる市場化テストになぞらえて実施要綱を作ろうという作業をしました。

市場化テストを実際にやるとなったときに何をしなければならないかを項目ごとに羅列し、中でも特にやるべきことは何かということで考えてきました。コストの話は、先ほど申し上げたABC分析を実施して、その状況を把握したものがあありますが、サービス水準を含めて、実施要綱の中に、入っていないものはないものは何だろうということで検討しました。サービス水準であるとか、評価の基準、あるいは業務の概要、そもそもその業務を市場化テストにかけることの趣旨であるとか、幾つもの項目が入ってきます。また、従前の業務の内容として、職員数や経費、業務フロー、場合によっては件数というものが入ってくるのだらうと思います。実際に作業をすると、そう簡単ではありません。けっこう負担もかかるし、大変な作業です。整理するだけでも相当の時間がかかってしまいます。これは1人、2人の職員ではなかなかできないものです。

8. 結論

区民事務所窓口に関しては、市場化テストが可能な領域が限られているという状況が現実ですので、条件がまだ整っていないと判断し、再度の検討が必要となっています。区民事務所窓口事務の二十何項目にわたる個々の業務については、基本的には内閣府にご協力いただき、関係府省に対して一つひとつどこまで民間でできるのかどうかという協議なり、解釈をいただく動きを行い、その結果内容を踏まえて再度どうするか結論を出そうと考えています。

9. おわりに

最後は皆さんにお願いということになってしまうのですが、規制改革の件は、まだまだ限られた自治体だけが提案している状況です。今、私が申し上げたような窓口事務の関係等は、もしかしたら皆さんがたにとっても共通の事項かもしれません。しかしながら、今の状況では、そう簡単に法律の改正が行われるとはなかなか考えられません。規制改革の提案等はこの先も行われるものと理解はしていますが、場合によっては自治体が連名で内閣府に提案してみるといったような新しい動きをし、10年、20年先を見て、自治体が今何を必要としているのかを理解してもらうことがすごく大切ではないかという気がしています。もし同じようなことをお考えの自治体がおられましたら、同じような趣旨を国に提案していく動きなどを、この先していただければと考えています。また、他に方法があれば教えていただければと思います。

今申し上げたとおり、区民事務所窓口事務については改めて精査するという状況ですが、その他の業務についても引き続き民間活用の可能性を探っていきたいと思っています。市場化テストは、官民競争入札を入れることによってその意義があるという話がありますが、実際は、なかなかそうはいかないのが現状です。やはりそこには計画的な動きが必要でしょうし、団塊の世代の退職者数、あるいは計画的な採用との整合性も考えなければなりません。また、民間競争入札にしても、その目的なりを明確にして、我々は住民との距離が近い、現場の仕事をしている立場ですので、住民の方々に理解をしていただくことも、もう一方で重要なことだと考えています。この先、このような課題への対応も含めて、市場化テストの可能性を追求していくことが必要だろうと考えています。