法令遵守、ノウハウ維持に課題
自治体業務の民間委託

地方自治体では、厳しい財政状況下で質の高い公共サービスを効率的に提供するため、広範な分野で民間委託が進められている。その中では、民間委託時の法令遵守体制に課題のある事例や、業務ノウハウが維持・確保できない事例が散見される。民間委託におけるガバナンス確保は自治体にとって喫緊の課題となっており、業務を受託する民間企業も動向を注視する必要がある。

東京労働局の是正指導

自治体における民間への業務委託は、既に広範な分野で進んでいる。その中で、戸籍窓口業務の民間委託をめぐり、東京労働局が2014年に東京都足立区を是正指導した事例が、全国の自治体に大きな影響を及ぼしている。

足立区では、戸籍窓口業務を民間企業へ請負契約で委託していたが、請負契約で禁止される公務員から事業者に対する指揮命令（疑義照会）を業務手順書に明示し、かつ実態上も指揮命令が見られた。指揮命令を行う場合は派遣契約が必要となる。そのため戸籍窓口業務の民間委託が「偽装請負」に当たるとして是正指導を受けた。

別の労働局も、窓口業務の請負契約で民間委託を検討していた自治体に対し、証明書などを交付する際の公務員の検認（判断）が公務員と事業者との交わりに当たるとして「偽装請負」との見解を示した。ただし法令上は、公務員と事業者の交わりがあるだけで偽装請負と判断されることはない。

自治体と民間企業との関わりという観点からは、指定管理者方式で図書館の運営を委ねる佐賀県武雄市や神奈川県海老名市などの「TSUTAYA図書館」における選書・分類機能の課題も、広く民間委託の懸念として整理できる。

三つのポイント

いま、民間委託のガバナンス確保が各自治体で問われている。内閣府の「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」に基づいて、窓口業務の民間委託に関わる考え方を整理すると、ポイントは以下の3点に絞られる。

①交付決定などの「判断」は公務員が実施すること
②「判断」以外の付帯作業は民間委託可能であるが、請負契約の場合は公務員からの直接指示は禁止とすること。業務責任者との定期打ち合わせは可能
③公務員と事業者の交わりは限定すること

これを踏まえて、窓口業務の流れと事業者との役割分担を構築すれば、窓口業務の民間委託で法的な問題が発生することはまずない。総務省も15年8月に「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項」を示し、この考え方に沿った業務の見直しを各自治体に求めている。

統合的ガバナンス

窓口業務以外にも、自治体ではさまざまな分野で民間委託が展開されている。そこでは各部門が個別に民間委託を行っており、統合的にガバナンスを確保する仕組みが構築できていない。不断の見直しを進めることが重要である。

自治体の情報システム分野では、民間委託を広範に取り入れており、ガバナンスの確保は極めて重要な課題である。そのため、CIO[*1]（最高情報責任者）やCIO補佐官などの人材を確保し、PDCAサイクルを確立する取り組みを進めている。このような仕組みの導入を、情報システム分野以外の民間委託でも検討する段階に来ている。

民間企業では、情報システム分野以外の外部委託を統合して管理する責任者として、COO[*2]（最高外部委託責任者）などを設置する取り組みもある。大規模自治体では各部局の政策担当課、中小規模自治体では行政改革部門などに、民間委託のPDCAサイクルを管理する機能を置く必要がある。

民間委託を継続的に繰り返せば、自治体側のノウハウは民間事業者へ移転し、その維持・確保が困難となる。形式知化された業務ノウハウは業務手順書に示されている。業務手順書には過去の業務ノウハウが詰まっており、受託者である事業者が作成したものであっても、業務終了時には顧客である自治体へ納入すると契約上明記することが必要である。

ただ、暗黙知となるノウハウの維持・確保は困難である。暗黙知を形式知化する努力を続けつつ、暗黙知を公務員が体得することも求められる。民間派遣会社が試行的に始めた取り組みとして、公務員向けの戸籍業務研修サービスがある。また、自治体が受託事業者へ職員を派遣し、ノウハウ吸収の機会をつくる事例もある。

このような自治体側のノウハウ維持・確保のためにも、民間委託を統合管理する部門が不可欠である。

このほか、地方によって労働局の判断が異なるという問題もある。労働局への判断基準の明確化・統一化の働き掛けが求められる。

足立区への是正指導以降、法令遵守の観点から、最初に派遣契約で派遣職員を入れた上で、精緻な業務手順書を整備し、請負契約へ移行するという流れが増えている。窓口業務の民間委託における留意点を押さえて、それを厳密に反映させた業務の流れと、自治体・事業者の役割分担を構築する必要がある。

民間委託の留意点

ガバナンス確保	・最高外部委託責任者の任命 ・統合管理部門の設置
ノウハウ維持	・業務手順書の納入義務化 ・事業者による業務研修 ・事業者への職員派遣
労働局への対応	・判断基準の明確化・統一化を要請 ・派遣契約で精緻な業務手順書を作成し請負契約へ移行

地独法の公権力行使

この問題では、地方制度調査会の専門小委員会が15年12月に示した「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申（案）」にある、地方独立行政法人（地独法）の公権力行使をめぐる議論が重要である。

地独法の公権力行使を解禁すれば、ポイント①「交付決定などの判断は公務員が実施すること」も大きく変容するだろう。すなわち、自治体とは別組織である地独法の職員が窓口業務を一貫して担えるようになる。地独法における人事・処遇なども含めた窓口業務実施の検討は、自治体窓口の民間委託にも大きな影響を及ぼす。自治体、民間企業とも、今後の動向に注視してほしい。

（富士通総研公共事業部シニアコンサルタント　若生　幸也）

＊1　CIO：Chief Information Officer
＊2　COO：Chief Outsourcing Officer