

業務改革の理論と実践

～民間委託の論点整理～

関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科 教授
稲沢 克祐



はじめに

「業務改革」を論じる射程は広い。大きく2つに分ければ、AI（人工知能）やRPA（ロボットによる業務の自動化）などの業務改革手法について先進例を紹介し検討すること、これらの業務改革を導入・推進していく際の留意点を整理することであろう。本稿では、後者の点から、特に業務改革において民間委託していく際の論点を整理・検討する。

1 業務改革の目的と進め方

まず、官民を問わず、業務改革について、その目的と進め方を簡単にまとめておく。

業務改革の目的は次の3つである。第1に「効率化」であり、業務工程・従事人数・残業などを削減することである。第2に「強化」であり、ミスの削減、丁寧な対応などによる業務品質の向上などである。第3に「迅速化」であり、意思決定などの迅速化を通じて事業成果の実現の早期化などを図ることである。この3つを進めていくことは、「仕事の見直し」をすることであり、仕事の見直しは、以下の3段階で進めていくことになる。

第1段階では、業務体系表の作成、インタビュー・実地調査などによって、業務内容を棚卸しする。続いて、第2段階として業務量を把握し、第3段階では、強化・追加すべき業務は何か、分担見直しや効率化可能な業務は何かを検討する。

仕事の見直しを進めていった結果は、個々の組織及び全組織に、構造改革とアウトソーシングの形で現れてくる。構造改革とは、重複業務の削減、部門統合によるポスト減、有効な配置転換などによる組織改革である。一方、アウトソーシングとして、自治体では、窓口業務等から部局間共通事務、公の施設の

管理運営など広範囲に民間委託が進められてきている。さらに、AI、RPAなどによる業務改革も、当該ノウハウを有する事業者への委託という形態を採る。以下、自治体の業務改革推進に向けて、民間委託の手法を整理し論点を検討していく。

2 自治体における民間委託手法の整理

(1) 各民間委託手法の概要

自治体の民間委託手法は、1990年代後半以降、多様化してきている。ここで、委託対象の包括性、発注方法／評価方法／契約のあり方（単年度か複数年度か）、規制改革の有無の5つの視点から分類しておく（図表1）。

以下、図表1の各民間委託手法を説明する。

①業務委託

自治体において民間委託が取り組まれるようになった1960年代から現在に至るまで、自治体の民間委託手法では業務委託が主流である。業務委託では、個々の業務ごとに「詳細な仕様」を自治体が作成して発注し（仕様発注）、当該仕様を実現できればサービス

図表1 自治体における主な民間委託手法の概要

民間委託手法	委託対象の包括性の有無	発注方法／評価方法／契約のあり方	規制改革の有無
業務委託	一部業務	仕様発注／価格評価／単年度契約	なし
包括的民間委託	業務包括的	性能発注／総合評価／複数年度契約	なし
指定管理委託	施設管理運営業務包括的	性能発注／総合評価／複数年度協定	制度そのもの
PFI	施設等包括的	性能発注／総合評価／複数年度契約	行政財産貸付等

（筆者作成）

について一定の質が確保できるという前提のもとで、事業者の決定は価格競争で行う（価格評価）。契約は、単年度予算を採る自治体会計に合わせて単年度契約となる。

②包括的民間委託

1990年代後半になると、自治体における委託化の対象業務が専門化・高度化してくるようになる^{*2}。その背景として、各行政分野において民間側に高度なノウハウ・技術が蓄積されてきたこと、自治体職員数の削減を目指す行政改革の中で、自治体職員だけでは地方行政サービスを提供することが困難になってきたことなどが挙げられよう。

行政側に不足しているノウハウ・技術について、民間事業者が有する蓄積を最大限引き出すためには、事務・事業を業務に細分化して委託するよりも、包括的に委託して創意工夫の余地を広げる方がよい。さらに、事業者選定時点では、業務委託における仕様発注ではなく、むしろ、発注の際に当該行政サービスに求められる質を提示し（性能発注）、民間事業者による提案（業務委託の際の「詳細な仕様」に当たる）の内容と実現可能性を、価格提案とともに評価する「総合評価」が選択されることになる。加えて、単年度では投資回収期間として短期間であるため、中長期にわたる契約、すなわち複数年度契約^{*3}が民間側の投資を引き出すために有効である。

③指定管理委託

公の施設の管理運営を民間事業者等に包括的に任せる手法が、指定管理委託である。包括的に委託することから、前述の包括的民間委託における3要件、「性能発注」、「総合評価」、「複数年度協定」が制度設計として求められることになる。さらに指定管理委託では、施設の管理運営を民間開放するとともに、使用許可等の行政処分権限も委任できるようにするという規制改革^{*4}を伴っている。

④PFI

PFIとは、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を目的に、公共施設の設計、建設、維持管理運営及び資金調達を包括的に民間事

業者に委託する方式である。公共施設のライフサイクル全般にわたる包括的かつ長期の委託であるため、受託者には、設計・建設等の各事業者によるコンソーシアムが設立する「特定目的会社」という形態を採る場合が多い。言うまでもなく委託形態は包括的民間委託となる。また、民間事業者に土地等の行政財産の貸付を可能にするなどの規制改革も進められてきた。

(2) 新たな民間委託手法の共通項

1990年代後半から導入されるようになった包括的民間委託、指定管理委託、PFIなどの手法に共通するのは、事業者の有する資源が最大限に活用されるように、包括的に「任せる」ため、「性能発注」・「総合評価」により事業者選定をして「複数年度契約（協定）」するという制度設計である。

一方で、これらの「任せる」ための制度設計とともに、「成果による統制」のための制度設計を必ずセットにすることで、委託の実効性を確保する。ここで、「成果による統制」のための制度設計とは、モニタリングと評価である。業務遂行時点では、提案内容のとおり実行されているのか、遂行中にリスク発生の懸念はないかなどをモニタリングしていく。その上で、業務完了時点では、提案どおりに質の向上と経費の削減が叶ったのかどうか、すなわち、任せたことの成果を問う評価を求めるのである。モニタリングと評価については次節において詳述する。

3 民間委託の際の論点

自治体が民間委託を円滑に進めていくための論点を、(1)事業者等（実施者や企画案）選定、(2)モニタリングと評価、(3)ノウハウの維持とリスクへの対応の3点に分けて検討する^{*5}。

(1) 事業者等選定

自治体の契約は入札によることが原則であり、例外的に入札によらない随意契約の規定がある。図表2に示すとおり、事業者等選定については、一般競争入札、総合評価一般競争入札^{*6}、プロポーザル方式、コンペ方式などにより、選定の際の評価は、価格評価又は総合評価によることとなる。

定型的な業務であり委託の歴史も長ければ、

価格評価が定着していることも考えられる。一方で、前述したように専門的業務などの包括的民間委託や公の施設の指定管理委託となると、「価格」と「非価格要素（技術力、創意工夫等）」を評価できる「総合評価」が妥当であろう。指定管理委託などでは、各自治体で総合評価表を作成していることから、ここでは、そうした標準化された総合評価表のない委託業務について総合評価の論点を検討する。

総合評価では、第1に価格点と非価格点の割合をどうするか、第2に非価格点について具体的評価項目を何にするか、第3に、第2の具体的項目の配点をどうするかが課題となる。

第1の課題に対しては、他自治体の類似事例を参考にするなどの方法あるいは類似事例が少ないか皆無であるような場合に、第2、第3の課題解決と並行して採点のシミュレーションをしてみるのも一法である。いずれにしても、総合評価であるにもかかわらず、価格部分の競争で事業者が決定してしまう、すなわち価格以外の得点差では覆せないような価格点差がついてしまう価格点重視の配分にならないように留意すべきであろう。

第2の課題に対しては、「総合評価」の名称から、考えられる限りの評価項目を盛り込んで多方面から評価したくなる思考も理解はできる。しかし、評価項目が多くなればなるほど、項目ごとの配点は低くなり事業者間の差がつきにくくなるのも事実である。したがって、自治体として当該の委託において何を求めるのかという観点から、非価格点の具体的項目を絞り込むことになる。図表3の上段には、第2の課題に対応するため、非価格点の重要評価項目等を抽出するプロセスを示している。

さらに、下段には、第3の課題に対応するために、重要評価項目等の配点方法を示している。まず、当該サービスの提供又は施設管理等において必要不可欠な資格・体制等を「必須項目」（下段のア）では配点せずに、満たすべき水準に達していなければ「失格」とする。図表3の下段において重要評価項目とする項目とは、上段2の記述を逆転させ、自治体として明確な基準が示せない、事業者間で差が生じやすい、優劣の重要性が高いといった属性の項目である。これら項目の配点を高める

図表2 事業者等選定の手続等の分類

事業者等決定方法		評価方法		契約
入札	一般競争入札	価格点	公共契約に一般的な価格競争方式	契約
	総合評価 一般競争入札	価格点＋非価格点 による総合点	価格と価格以外の要素を加えて評価する 競争方式	
入札外	プロポーザル方式	非価格要素	「委託先」として最も適切な技術力、経験 などを有する者を選定する方式	随意契約
	コンペ方式	提案内容	「企画案」を検討して選定する方式	

（筆者作成）

図表3 総合評価方式における非価格要素の取扱い

非価格要素項目の抽出と重み付けのプロセス	
1. 対象となるサービスにおいて重要と考えられる価格以外の要素をリストアップ	
2. 1. のうち、自治体として明確な基準が示せるもの、事業者間で差が生じにくいもの、優劣の重要性が低いものを抽出	
3. 2. に該当するものについて可能な限り要求水準を確定	
4. 2. に該当しないもののうち総合評価の対象を選択して重み付け	
重要評価項目等の配点	
ア. 必須項目（上記2の明確な要求水準を確定した項目のうち、当該サービスの提供又は施設管理等において必要不可欠な資格・体制等。満たしていなければ「失格」）	
イ. 重要評価項目（上記4に該当する項目）に重点的に採点できるよう配点	
ウ. 重要評価項目以外の項目（上記4には該当しないため重み付けは低くなるものの、採点の対象とした項目）で優れた提案の場合、若干の加点を付与（イの項目での採点で僅差の場合には、このウでの加点で差がつくようにする）	
⇒ 非価格点 = 重要評価項目の得点（イ）＋重要評価項目以外の項目の得点（ウ）	

（筆者作成）

ことによって、事業者の強みを評価できるようにするのである。

(2) モニタリングと評価

業務遂行時点・完了時点では、モニタリングと評価が論点となる。ここで、両者の言葉について整理しておく。まず、モニタリングとは、適切なサービスが提供されているかを日常的に監視するものであり、必要な場合に適宜行われる軽微な指導や助言も含まれる。

評価は、図表4に示す3段階に分けられる。「事前評価」は前述の事業者選定評価だから、ここで解説が必要なのは「中間評価（事中評価）」と「事後評価」である。まず、中間評価とは、契約期間の中間時点、たとえば委託期間が5年間の場合、3年目の中頃に実施する評価である。その時点で、「事業者選定時に提示された内容を満たしているか」「委託後の課題はあるか」「課題があるとすれば解決されているか」など、中間時点での実績を測定し評価するとともに、残る委託期間の業務実施に向けた検討を行うのが目的である。中間評価は、PFIや指定管理委託などの中長期にわたる施設管理関係の委託では実施例が積み重ねられてきている。一般の人的サービスの委託における中間評価の好例としては、大阪府豊

中市の「窓口関連業務委託」がある。同市では2017年1月から3年間の委託期間となる当該業務について、18年9月～19年2月にかけて外部評価機関による中間評価が実施された。評価項目は、事業者選定時の項目とほぼ同一であり、書面審査、市担当部局及び事業者へのヒアリングを実施している。さらに図表5に示す複数のサービスレベルによる定量評価も行われている。

次に、「事後評価」では、委託契約期間終了後に、「この委託によって、当初の目的である質の向上と経費の節減が達成されたのか」を評価する。目的は、「委託の効果はあったのか」を判定し、効果があった場合は委託を継続、なかった場合には委託から直営に戻すなどの対応を決定することである。したがって、委託期間後の対応と言っても、翌年度予算編成に間に合うように、委託期間最終年度の秋頃（予算要求前）に暫定的評価を実施しておく必要がある。

それでは、こうしたモニタリング及び評価を誰が行うのか。まずは事業者自身と自治体職員であるけれども、保健福祉分野など高度な専門性が求められる場合などは、専門民間団体等によることも有効であろう。一方で、

図表4 評価の3段階

事前評価	事業者選定の評価。この事前評価による結果を担保するために、サービスレベル（図表5参照）及びモニタリング項目に基づきモニタリングを行うこととなる。
中間評価（事中評価）	ほとんどの場合、契約期間は複数年になると考えられるので、契約期間の途中に、中間的な評価を実施することが望ましい。
事後評価	契約期間終了後に、契約期間を通して適切なサービス水準が達成されていたか、また、サービスの質の維持向上やコストの削減にどれだけの効果があったかを検証する。しかし実際は、この評価に基づき、再委託等の方針を決定するため、契約期間終了前の適当な時期に評価を行うこととなる。

（筆者作成）

図表5 委託におけるサービスレベル設定の例（市役所窓口関連業務）

サービスレベル	モニタリング周期	確保すべきレベル	最高評価レベル
ア 処理誤り率	毎日測定 年算定	2%以下	0.5%以下
イ 市民満足度	年測定	58%以上	80%以上
ウ 研修実施回数	毎月測定 年算定	年間12回以上	確保すべきレベルに達し、 かつ参加率90%以上
エ 個人情報の漏えい・紛失件数	随時測定 年算定	0件	—
オ 現金事故	随時測定 年算定	0件	—

（出所）豊中市（2016年）10頁

専門性において特に支障のない限り、自治体内に評価情報を蓄積することが求められる。もとより、評価に係る情報は、自治体直営であっても自治体内に蓄積されてしかるべきである。いずれにせよ、そうした評価技法の成熟度は自治体間で差があることも事実である。そこで、行政サービスの質を問う評価では、都道府県が主体となり市町村における評価指標・評価事例をデータベースとして共有するなどの対策も考えられよう。

(3) ノウハウの維持とリスクへの対応

前述のモニタリングと評価の論点は、職員のノウハウ維持という観点からも重要である。総務省の「地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会報告書」（2014年）では、民間委託における職員の役割を「事業者との折衝やモニタリング等を担う業務スタイルに移行している」として、「その結果、職員のスキル・ノウハウが次第に喪失されつつあること」を指摘している。さらに、「職員が委託業務の実施内容、方法等に不案内となり、モニタリング機能が機能しなくなっているのではないか（業務のブラックボックス化）との懸念」を示し、モニタリングと評価の実効性において、職員のスキル・ノウハウの維持の必要性を指摘している。^{*9}

施設関係の包括的民間委託・指定管理委託

においては、同種の施設を複数保有しているのであれば直営施設を1箇所残して、職員に施設の管理運営経験を保持させることも一つの方法である。また、施設管理に限らず民間委託全般において、形式知化された業務のノウハウは、業務終了時に受託者である事業者が作成したものであっても、顧客である自治体に納入することを契約上明文化することを考えてもよいのではないかと^{*10}。

AIやRPAによる業務改革においても、たとえば、頻繁に行われる制度改正等の環境変化に、当該の業務改革は対応しているのかどうかといった視点の検証は、ノウハウを持った職員が随時実施していくべきであろう。

さらに、職員におけるノウハウの維持は、想定されるリスクを発生させないためのリスク管理の観点から、及びリスクが発生してしまった時の事後対応の観点からも重要である。具体的には、図表6に簡略に示した項目について、民間委託の各段階で、行政と事業者のどちらがリスク管理するのかを事前に決めておき、契約書に盛り込んでおく必要がある^{*11}。リスクが発現してしまい事業者撤退などの事態に陥った場合、「直営に戻す」「再委託をする」などの事後対応を想定して、どの程度まで職員にノウハウ維持していくかを検討しておくことも求められよう。

図表6 民間委託におけるリスク配分

リスクが想定される段階	リ ス ク の 内 容	リスク分担	
		行 政	事業者
募集要項上のリスク	募集要項等の誤り、内容に関するもの	○	
応募のリスク	応募費用に関するもの		○
制度上のリスク	許認可、法制・税制度の新設・変更で本事業に関するもの		○
	上記以外の許認可、法制・税制度の新設・変更	○	
許認可の遅延リスク	許認可の遅延に関するもの（行政が取得する制度）	○	
	許認可の遅延に関するもの（上記以外）		○
意思決定のリスク	事業者指定に関する議決が可決されないことによるもの	○	
社会・環境リスク	本事業の推進等に関する住民運動／訴訟への対応等に関するもの	○	
業務の中止・延期	事業者の業務放棄、破綻に関するもの		○
	事業者の債務不履行に関するもの		○
	本事業によるサービスが不要となることに関するもの	○	
運営費上昇	計画変更以外の要因による運営費用の上昇		○
利用者への対応	施設の瑕疵等、施設所有者が負うべき事由による場合	○	
	上記以外（施設の管理運営）の場合		○

（出所）新日本パブリック・アフェアーズ株式会社編（2006年）134頁掲載図表4-43を筆者加筆修正

おわりに

業務改革について、AI、RPAなどの各手法の導入自体が目的化してはいないだろうか。もとより、新しい手法や分野について、試験的に導入して実効性を検証してみることはあろう。また、他自治体の先進例を参照することも大切な姿勢である。そうした導入時期において、ましてや、導入から定着へと移行していく時期には、業務改革で何を求めているのかを、常に自問しながら前に進むことだ。そして、人口減少・少子高齢化、保有資産の老朽化、債務の累増といった構造的な課題を長期に抱えることが予測されている今こそ、業務改革をきっかけに、自治体における人材のあるべき姿について、仕事の内容と求められる能力の点から考え続けていく必要がある^{*12}。

- *1 この部分の記述は、日本能率協会コンサルティング（2016年）27～28頁を参考にしている。
- *2 1990年代後半以降に導入されてきた民間委託手法について、その導入時期と法令等を示すと、PFIは「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」（1999年7月）、指定管理委託は「改正地方自治法」（2003年6月）、市場化テストは「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（2006年7月）である。なお、包括的民間委託は、法律ではなく、国土交通省（2004年）など、各省庁のガイドライン等などに見られる。
- *3 現行の地方自治法における複数年度契約は、債務負担行為の設定によるもの、長期継続契約によるものがある。
- *4 指定管理者制度導入前の地方自治法において公の施設の管理受託者は公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人であった。翻って指定管理者制度においては、民間企業等のもとより、団体であれば法人格も要しない者まで可能という規制改革がなされている。
- *5 3つの論点の他にも、民主的統制、個人情報保護なども重要な論点である。これらについて、稲沢（2016年）では、指定管理委託を例に検討している。
- *6 競争入札には他に、指名競争入札、総合評価指名競争入札の手法があるけれども、本稿では簡略化のために割愛した。
- *7 総務省（2019年）では、「施設ごとの具体的な選定基準の事前公表」の状況について、選定基準の策定を前提として調査しており、事前公表している施設の割合は57.9%である。残る42.1%の施設のほとんどが非公募施設である（同報告書9頁）。
- *8 豊中市窓口関連業務委託事業者選定評価委員会。委員は筆者を含む5名（他の4名は、社会保険労務士、弁護士、税理士、市民公募委員）により構成される委員会。このうち、市民公募委員を除く4名は、2016年度の事業者選定の際の評価委員でもあった。
- *9 同報告書5～6頁。
- *10 この部分の記述は、若生（2016年）135頁を参考に

している。

- *11 PFIの事例では、こうしたリスク配分を契約で定めている。また、指定管理委託においても、総務省の調査（総務省（2019年））によれば、「⑤リスク分担」の調査項目として、「施設の種別に応じた必要な体制」「地方公共団体への損害賠償」「利用者への損害賠償」「施設の修繕」「備品」「緊急時の対応」について、当該事項の協定等への記載状況は、全項目において9割以上の自治体が「選定時」又は「協定等」（さらに選定時かつ協定等）に示されている状況である。
- *12 AIの活用を前提に今後の自治体業務と人材について整理している文献として稲継（2018年）を参照。

【引用文献】

- 稲継裕昭（2018年）『AIで変わる自治体業務－残る仕事、求められる人材－』（ぎょうせい）
- 稲沢克祐（2016年）「自治体における民営化の課題と対策－アウトソーシング手法を中心に－」『地域問題研究 No.90』（一般社団法人 地域問題研究所）
- 国土交通省（2004年）「下水道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」（平成16年3月30日付通知国都下管第10号）
- 新日本パブリック・アフェアーズ株式会社編（2006年）『これでわかる「市場化テスト」～官と民のパートナーシップで「公」を創る』（東京リーガルマインド）
- 総務省（2019年）『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 令和元年5月』
- 総務省（2014年）『地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会報告書 平成26年3月』
- 豊中市（2016年）「豊中市窓口関連業務委託仕様書」
- 日本能率協会コンサルティング（2016年）『6ステップで職場が変わる！ 業務改善ハンドブック』
- 若生幸也（2016年）「問われるガバナンスの確保 地方自治体における民間委託の再構築」『月刊地方財務 4月号 No.742』

著者略歴

稲沢 克祐（いなざわ・かつひろ）

1959年群馬県前橋市生まれ。1982年東北大学卒。博士（経済学）（関西学院大学）。群馬県財政課、自治体国際化協会ロンドン事務所、四日市大学等を経て、2006年より現職。

専門分野は行政評価論、公会計論、地方財政論。主な著書に、『50のポイントでわかる 地方議員予算審議・決算審査ハンドブック』（2018年）、『一番やさしい地方交付税の本』（2016年）、『自治体の市場化テスト』（2006年）（いずれも学陽書房刊）、『英国地方政府会計改革論』（ぎょうせい刊、2006年）など多数。

総務省地方公会計の活用に関する研究会委員、内閣府官民競争入札等監理委員会専門委員、塩尻市行政経営アドバイザー、秩父市行政経営アドバイザーなど国・自治体の公職を多数歴任。