

アウトソーシング推進計画の検証について

1 アウトソーシング推進計画策定の目的

本計画は、平成 20 年 3 月、①コスト削減による財政危機の克服、②職員の意識改革・人材育成、③民間の参入機会の拡大による地域雇用の推進、④市民・NPO 等との協働によるまちづくりの推進の 4 項目を目的として、「金額面や人員面などを含めたトータルコストの削減が見込めるもの」、「他都市において既に事例があるもの」など 50 業務について、アウトソーシングを推進することにより、自主・自立のまちづくりの実現に向けて、健全で持続可能な財政基盤の確立を目的として策定した。

2 アウトソーシング推進計画の実施状況等

◆表 1 数値目標の達成状況

項 目		目標値	実績	達成率
人員削減		▲220 名	▲166 名	75%
経費削減		▲最大 23.9 億円	▲24.2 億円	101%
経費 内訳	人 件 費	▲41.80 億円	▲37.72 億円	90%
	その他経費	17.86 億円	13.52 億円	132%

※人員及び経費は 6 年間（H20～H25）の総額

※経費については、退職手当への影響額を除いた金額

◆表 2 個別計画（50 事業）の実施状況

項 目	事業数	率
実 施 済	30 事業	60%
直営に変更	8 事業	16%
目標年度が 25 年度以降のもの	2 事業	4%
導入時期の見直しを要するもの	10 事業	20%

◆表3 アウトソーシング推進計画の進捗状況

□の数字は事業数
【 】は削減額、単位は百万円

事業の状況		導入済 【2,420】	直営に方針変更	導入時期が H25年度以降	導入時期等の見直しを要するもの
		50	8	2	10
手 法 そ の 他	民営化 【36】	●昭光園 ●おおなる園 ○保育園 2			
	統廃合 【582】	●保育園 ●窓口業務 2			
	指定管理者 制度 【679】	●龍馬の生まれたまち記念館 ●青年センター ●春野テコの里 ●春野西諸木公会堂 ●土佐山へき地診療所 ●江ノロコミュニティセンター ●福寿園 ●はりまや橋観光バスターミナル ●弥右衛門ふれあいセンター ●自由民権記念館 ●春野市民図書館 ●春野文化ホール ピアステージ ●市営住宅 13	●春野グラウンド・弘岡中福利厚生プール・ゲートボール場 1		
	民間委託等 【535】	●自動車管理運転業務 ●最終処分場管理業務 ●学校給食調理業務 ●公園管理業務 ●庁内印刷業務 ●移動図書館業務 ●水道局電算業務 ●下水道管柵清掃業務 ●ごみ収集業務 ○窓口業務 9	●封入・封緘業務 ●斎場・炉前業務 ●計量検査業務 ●広報業務 ●清掃工場運転・管理業務 ●市道維持管理業務 6	●工石山青少年の家 ●庁舎管理業務 ●浄水場運転・管理業務 ●地域包括支援センター ●市税徴収業務 5	
	非常勤特別職	●生活保護業務 ●防災啓発事業 2			●学校用務員業務 1
	民間委託又は労働者派遣		●秘書業務 1		●内部管理業務 1
	包括委託 【588】	●水道局料金課業務 ●競輪事業 2		●下水処理場維持管理業務 1	
	施設の在り方を検討			●誠和園 1	●中央卸売市場 ●点字図書館 ●図書館・管理業務 3

◆アウトソーシングの実施について

アウトソーシング推進計画においては、他都市で実績のある事業等を中心に 50 事業のリストアップを行った上で、所管課において本市における事務処理方法等を元に、事業の根拠法や派遣法、コスト、個人情報の保護等について検討を行った上で、アウトソースの実施の可否について個別に検討してきた。

また、アウトソースを行った事業についても、仕様書作成段階において、平成 20 年 1 月 17 日付け内閣府公共サービス改革推進室による通知「市町村の出張所・連絡所における窓口業務に関する官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者に委託することが可能な業務の範囲等について」を基本として、委託範囲について慎重に検討を行った。

◆表 4 アウトソーシングの手法別の実施・受託の状況

推進手法	事業名	受託業者数		
		県内	県外	合計
民営化	昭光園, おおなる園, たかしろ乳児保育園	3	0	3
統廃合	南海保育園, 行川保育園, (地域窓口センター)			(3)
指定管理者制度	龍馬の生まれたまち記念館, 青年センター 春野デコの里, 春野西諸木公会堂, 江ノロコミュニティセンター, 福寿園 はりまや橋観光バスターミナル 弥右衛門ふれあいセンター 土佐山へき地診療所, 市営住宅 (JV2 社) 自由民権記念館, 春野市民図書館+春野文化ホールピアステージ・春野郷土資料館	12	1	13
民間委託	自動車管理・運転業務 学校給食調理業務 (8 グループ・3 社) 庁内印刷業務, 水道局料金課業務, 最終処分場管理業務, 公園管理業務, ごみ収集業務 (小動物死骸収集・ペットボトル拠点回収), 下水道管柵清掃業務, 水道局電算事務, 窓口業務 (証明書交付事務の一部), 競輪事業 移動図書館業務	8	12	20
その他	防災啓発業務, 生活保護業務			(2)
合計 (括弧を除く)		23	13	36

注) 受託団体数で集計しているため個別計画事業の数とは一致しない

◆アウトソーシング先の選定状況

アウトソーシングを進めるに当たり、「相手方に対し、求めるサービス水準を具体的に明示する」、「責任の所在を明確化する」、「業務の履行について、市の管理監督を働かす」、「個人情報保護対策を明示させる」、「労働者派遣と請負業務が法令遵守の下、適切に行われる」を基本におきながら、選定を行ってきた。

また、地元雇用の確保を図る観点から、特殊技術等地元企業で対応できない場合を除き、参加資格要件の設定や審査基準の設定に際しては、JVの導入や審査基準の中に本社所在地を加えるなど地元企業に配慮した委託の推進に努めてきた。

さらに、地域に密着した施設のアウトソースに当たっては、地元住民による受託団体の結成・育成を図るために、地縁団体（地方自治法 260 条の 2）及び NPO 等との事前の協議や、市民活動サポートセンターによる支援を行ってきた。

◆表 5 アウトソーシング先の選定方法

相手方の選定区分	事業名	件数
指名競争入札	自動車運転・管理業務、ごみ収集業務	2
一般競争入札	下水道管柵清掃業務、移動図書館業務	2
公募型プロポーザル方式	学校給食調理業務、庁内印刷業務、水道局料金課業務 水道局電算業務、競輪事業、【窓口業務・郵送業務】	6
随意契約	最終処分場管理業務、公園管理業務	2
指定管理者制度 (公募)	龍馬の生まれたまち記念館、青年センター、福寿園 はりまや橋観光バスミル、市営住宅、自由民権記念館 春野市民図書館+春野文化ホール+ステージ・春野郷土資料館	8
指定管理者制度 (指名)	春野デコの里、春野西諸木公会堂、江ノ口コミュニティー 弥右衛門ふれあいセンター、土佐山へき地診療所	5
民営化(指名)	昭光園、おおなる園、【たかしろ乳児保育園】	3
その他	非常勤(防災啓発事業、生活保護事務) 統廃合(保育園、窓口業務)	4
合 計		32

※【 】の業務は「その他」欄の統廃合とダブルカウントとなり、表 2 実施状況と一致しない

◆相手方の雇用の状況

今回の評価に当たり、これまでのアウトソーシングにおいて、所得水準の低いいわゆるワーキングプアを作り出したのではないかと指摘もあり、受託業者に協力を依頼し、雇用状況に関する調査を行った。

しかし、民間におけるコスト管理については企業ノウハウに係る部分であることから、雇用者数に関しては、32 業者中 30 社から協力が得られたが、給与水準に関する調査については、21 社からの回答に留まった。

民間企業のノウハウは、業務にかかる技術的な部分はもちろんであるが、主に人事管理に関する部分も多く、業務マニュアルを徹底し、人員の入れ替わりなどの際に業務への影響を最小限に抑えるとともに、パートタイム雇用を活用し、業務量の変化に合わせて投入人員をフレキシブルに調整することで、サービス水準の向上とコストの抑制を図っている様子がうかがえる結果となっている。

この結果について、パート就労ゆえの所得水準の低さはあるものの、フルタイムの就労は難しく短時間で就労を望んでいた求職者に対しては、新たな就労の場を作り出したことになり、雇用者の事情により評価が分かれる部分ではないかと考える。

◆表6 受託業者の雇用の状況

事業に従事している職員数 (①)			①のうち、受託により新規に 雇用した職員数			①のうち、高知市内に居住 する職員数		
常勤	正社員	143	常勤	正社員	64	常勤	正社員	131
	準社員	34		準社員	34		準社員	32
臨時	フルタイム	68	臨時	フルタイム	31	臨時	フルタイム	65
	パート	107		パート	77		パート	105
その他		99	その他		91	その他		89
合計		451	合計		297	合計		422

※ 30 団体から回答あり

◆表7 受託業者の給与水準の状況

雇用形態		サンプル数 (人数/業者数)	平均年収	最高年収	最低年収
常勤	正社員	(111人/14社)	3,430,503円	5,963,506円	2,300,000円
	準社員	(24人/5社)	2,325,514円	2,800,000円	☆1,500,000円
臨時	フルタイム	(59人/6社)	1,977,033円	2,093,693円	1,812,000円
	パートタイム	(86人/16社)	880,832円	1,448,025円 時給 1,000円	450,000円 時給 670円

※ 21 団体から回答あり。

※ 正社員については地縁団体を除いた、労働の対価として給与が支払われている団体の平均値

※ ☆は年間所定労働日数 255 日を大きく下回る、200 日程度の雇用の学校給食調理業務の金額

3 アウトソーシング推進計画の検証

アウトソーシング推進計画策定に当たっては、

- ・ コスト削減による財政危機の克服
- ・ 職員の意識改革・人材育成
- ・ 民間の参入機会の拡大による地域雇用の推進
- ・ 市民・NPO等との協働によるまちづくりの推進

の、4点を目的としていた。

このため、今回の検証については、アウトソーシング導入済の30事業について、まず、導入の項目ごとに検証を行い、その後、課題・問題点について検討し、それらを踏まえて、総括的な検証を行うこととする。

(1) コスト削減による財政危機の克服

- 計画当初の目標と平成26年3月時点の実績を比較すると、人員では削減目標220名に対して実績166名と、54名下回ったものの、金額ベースでは23億9千万円の削減目標に対して実績では約24億2千万円と目標を約3千万円上回ることができた。
- 人員面では、当初計画の50事業に対して、アウトソーシングに要する経費が直営での経費を上回っているものや、業務の内容から派遣法等に抵触する可能性がなどの理由で直営に方針転換した8事業や、導入時期等の見直しを行った12事業などがあり、実施済み事業が30事業に留まったことが要因である。
- 金額面では、削減効果について、計画の中で「この数値は一定の仮説のもとで試算した概数」とされているように、アウトソーシングの具体的な業務範囲が決まっていない中で試算された概算値であることから、削減目標値の精度上の課題があり、目標値を達成したことを持って、直ちに評価に結び付けることは難しいと考える。
- しかしながら、人員面で目標が達成されない中でも、確実に財政上の削減効果をもたらし、財政危機の克服に寄与した点で、評価に値するものとする。

☆「コスト削減による財政危機の克服」の検証結果

目標以上の削減効果があり、財政危機の克服に寄与した。

学校給食調理業務等、段階的に実施している業務もあり、引き続き削減効果が期待できる。

(2) 職員の意識改革・人材育成

- 計画では他都市において事例があるものなどを中心に50事業について項目を出したものであり、具体的な検討は所管課で行った。
- 検討作業の中では、個々の事業について業務を分解し、業務関連の法令や通知の確認、派遣法等についての検討等を行い、受託可能な業者からの参考見積を徴収し、直営で要している経費との比較を行い、アウトソーシングの可否を検討した。
- 民間業者の募集に当たっては、定期的に関連法について調査しながら、業務を仕様

書に落とす作業が必要となる。

- これらの作業を通じて、職員が根拠法にまで戻って事業を理解することや、自らの業務に要する経費を意識することができ、検討作業に携わった職員の意識改革や人材育成に大きく寄与したものと考えている。
- 指定管理者制度については業務評価を取り入れたことで、所管する事業についての指定管理者とのやり取りや、副部長級職員や外部の委員で構成する審査委員会において、自らの指定管理の評価を説明する中で、施設管理のノウハウを中心に行政として必要とされる能力も承継できている。

☆「職員の意識改革・人材育成」の検証結果

アウトソーシングを行った業務について、事業者の募集及び評価作業を行う中で、職員の意識改革・人材育成が図られており、所期の目的が達成されている

(3) 民間の参入機会の拡大による地域雇用の推進

- 今回の計画により、アウトソースされた業務に携わる職員数は、削減された市職員 166 名に対して、雇用形態別に正職員 143 名、準職員 34 名、臨時職員（フルタイム）68 名、臨時職員（パートタイム）107 名とその他の雇用形態 99 名の合計 451 名と約 3 倍の雇用が民間に移っている。
- アウトソースにより新規雇用された職員も、正職員 64 名、準職員 34 名、臨時（フルタイム）31 名、臨時（パートタイム）77 名とその他の雇用形態 91 名の合計 297 名の雇用が民間で発生している。
- 民間で雇用されている 451 名中、422 名（93.6%）が本市の住民である。
- 雇用就業形態別の給与水準を年収の平均値で見ると、正社員 3,430,503 円、準社員 2,325,514 円、臨時職員（フルタイム）1,977,033 円、臨時職員（パートタイム）880,832 円となっている。また臨時職員（パートタイム）の時給については、その職種の違いにより単価の幅はあるが、最低が 670 円から最高が 1,000 円となっている。このことからすると、受託業者の給与については、決して高い水準ではないが、就労時間に差があり比較の難しいパートタイムを除くと、本市の臨時職員並みの水準は確保できている。
- アウトソーシングは、民間のノウハウを活用し行政の効率化を目指すものであり、アウトソースした事業の運営について、行政が関与することは難しい部分がある。このため、市としては、指定管理料や委託料の積算に当たり、適切な労務単価に基づく計算を行い、必要な予算を確保した上で、アウトソーシングを行うことで、受託者の給与の支払い能力の担保に努めてきた。

☆「民間参入機会の拡大による地域雇用の促進」の検証結果

受託業者において、削減された市職員数の約 3 倍の職員が業務を行っていることと、受託開始に伴い約 300 名の新規雇用があったことを考えると、賃金の水準も低廉すぎることもなく、所期の目的は達成されている

(4) 市民・NPO等との協働によるまちづくりの推進

- 今回の計画によりアウトソーシングを行った 30 事業のうち、青年センター、春野デコの里、春野西諸木公会堂、江ノロコミュニティセンター、弥右衛門ふれあいセンターの 5 事業において、地域もしくは利用者による受け皿が組織され、地域や利用者に着した形で順調に運営が行われている。

☆「市民・NPO等との協働によるまちづくりの推進」の検証結果
地域密着型の事業を中心に、受益者による運営が行われており、所期の目的は達成できている

4 計画実施による課題・問題点

(1) 受託業者

アウトソーシングを行った 30 事業のうち、統廃合の 2 事業と非常勤化を行った 2 事業を除いた 26 事業を延べ 36 社が受託しているが、その内訳としては、県内企業 23 社、県外企業 13 社となっている。これは、大都市圏と異なり市内に受託可能な業者がいなかったことが大きな要因である。このことは、本市が支払う委託料等が県外に流出するものであり、今後、考慮すべき課題である。

しかしながら、学校給食調理業務においては、応募要件と選考基準の見直しを行った結果、県内業者の受注につながったことや、市営住宅管理業務において、県内企業に業務受注の実績が無いことを考慮し、JV方式を導入したことで県内業者がその構成員として参加したという例も見られる。今後、これらの方式について積極的に導入を行うべきものである。

また、加えて、契約期間満了に伴い再度入札を実施する際には、事前に県内で受注の可能性のある業者に対して意向調査を行うなど、県内業者に対する働き掛けも必要と考える。

なお、県外受託業者の中には、受託に伴い市内に新たに事務所を設置した事例など、県外企業の誘致につながるという効果も見られた。

(2) 業務の確認

本市の目指すアウトソーシングとは、民間におけるノウハウを活用し、サービスの向上と経費の削減を行うものであり、そのため特に特別な技術・能力を要する業務の業者選定に当たってはプロポーザル方式を導入するなど、民間業者のノウハウや経費を中心に審査を行った上で、業者決定を行っている。こういった審査を経て決定していることから、受託業者は基本的に本市の求める業務遂行能力は確保できているものと考えている。

この前提の上で、行政としての実施責任を果たすこと。また、委託料等を支払う上で、行政として業務履行の確認を行う必要がある。これについては、アウトソーシングの手法別に検証を行うこととする。

①民間委託について

事業の最終的な実施責任は行政に残るものであり、受託業者の行っている業務については、委託の際の仕様書に基づき、受託業者から出される実施計画書の内容や、業務を実施する中での、日報、月報や業務報告書などによる確認を中心にしながら、必要に応じて現地調査なども行いながら確認する必要がある。

この確認業務については、庁内印刷業務など、成果品を検査することで足りるものもあるが、学校給食調理など、児童・生徒の健康を守る意味で、一般の衛生管理基準以上に厳しい基準での調理が求められ、仕様書においてその基準に沿った業務の履行を求めている業務もある。これらの業務の確認は、給食調理業務の経験を積み、衛生管理に関して現場経験に裏打ちされた能力を持つ職員が行うことが望ましい部分である。

今回の検証のヒアリングにおいては、業務の確認について問題が生じていることはなかったが、今後については、このような業務については、業務確認の能力を担保・維持するための方策についても、検討する必要がある。

②指定管理者制度について

指定管理者制度については、その業務及び管理権限の一部を指定管理者に管理運営を委ねながらも、最終的な責任は民間委託同様に行政に残るものである。

本市では、まず、指定管理者による自己評価を行った上で、所管課とのヒアリングを行い、所管課はこのヒアリングを基に所管課としての評価を行う。その後、副部長級職員と一部外部の委員からなる審査委員会に対して、所管課としての評価とその根拠を説明し、各委員との質疑応答を行い、その結果を審査委員会として評価し、市民に対して公表する制度を導入している。

この評価の作業を通じて、所管課としての責任と業務を確認する能力を引き続き確保しているものであり、今後は、現在一部に留まっている外部委員の審査委員会への参加について、今後さらに拡大し、その精度と透明性を一層高めていくことが必要である。

③包括委託について

包括委託についても、最終的な実施責任は行政に残るものである。また、基本的に業務全てを委託することから、行政内部に業務実施に関するノウハウを承継することが難しい部分がある。このため、業者選定に当たっては受託業者の持つ実績や提案内容を慎重に審査を行った。

また、業務の確認においては単に業務報告書のみを確認するのではなく、例えば水道局料金課業務については、収納率など実績を表すデータの変動に留意しながら、変動要因について受託業者とヒアリングを行い、その原因を双方で確認しながら、収納方法など必要な変更を行うなどが考えられる。このように、所管課として業務の成果を現す具体的な数値を元に、受託者との確認や協議の中で必要な見直しを行ながら、行政としての責任を果たしていく必要がある。

(3) 市民サービスの向上

「業務の確認」の項目で触れたとおり、民間企業の接遇や人事管理のノウハウを導入することで、その向上が最も期待できる部分である。基本的に利用者アンケートを行うことで、モニタリング可能な部分であり、今回のアウトソーシングを行った 30 事業のうち、10 事業では実際にアンケートが実施されている。

その結果を見ると、接遇に関する項目については肯定的な評価が 9 割を超えるものが殆どである。その他、学校給食調理業務では児童への給食受け渡し時に人員配置を増やし、給食の説明や見守りなどを丁寧に行っている事例や、春野文化ホールピアステージでは、「専門知識を持った職員が対応することでサービスが向上した」という評価を得るなど、概ね良好な評価が得られている。

また、今回の所管課とのヒアリングで、受託業者に関する利用者等からの苦情について聴取したところ、今回のアウトソーシングに関する苦情は無いとの回答を得た。

◆表 8 アンケートの実施状況と回答内容

番号	事業名	利用者アンケート		
		実施時期	対象者	回答内容
1	龍馬の生まれたまち記念館	毎日	来場者	9割が良いと回答 回答内容を企画展に反映させている
2	青年センター	毎日	利用者	9割が満足と回答 内容を運営に反映させている
3	江ノロコミュニティセンター	毎日	利用者	満足が96%
4	福寿園 (ふれあい館)	H25年10月	442人	サービス・接遇で9割以上が満足と回答
5	はりまや橋観光バスターミナル	毎日	利用者	意見箱として設置し、施設の改善要望が中心
6	学校給食調理業務	H21	保護者	概ね良好との結果
7	庁内印刷業務	H23年8月	市職員	入稿方法の要望が多い品質は当初より向上と評価された
8	市営住宅管理業務	H24~H25	100世帯	回答率34%でほとんどが普通以上の評価 高齢者見守りは90%以上が高評価
9	春野文化ホールピアステージ	H25	前年度の利用者	職員の対応は高評価 駐車場等の改善要望もあり
10	自由民権記念館	毎日	利用者	維持管理、接遇について高い評価

5 検証のまとめ

平成 20 年に策定したアウトソーシング推進計画に基づき、30 事業のアウトソーシングを行ったこともあり、財政状況にも改善が見られ、これまでの検証においても、大きな問題点は見られなかった。このことからすれば、本市におけるアウトソーシングは順調に進んでいると判断する。

これは、アウトソーシング実施に際して、法や通知に基づき慎重な検討を行い、公権力の行使に係る部分を慎重に除外し、民間の能力が発揮しやすい分野を中心にアウトソーシングしてきたことによる部分が大きいと考える。

一方、本市を取り巻く状況としては、少子高齢化の進展により、人口の減少と共に稼働年齢層の人口も減少していくことが見込まれている。このことは、本市の自主財源である税収の減少を意味するものである。また、地方分権により、国・県からの権限移譲も進んでおり、市役所内部の事務量は確実に増加している。

このような状況の中で行政サービスの充実を図るためには、民間が得意とする市民対応などの分野において更なるアウトソーシングを推進し、政策立案や許認可などの権限の行使にかかわる分野など、真に職員が行わなければならない分野に対して、集中的に職員を投入できる体制を目指さなければならない。

特に、これまでの厳しい財政状況の中で、システム等の導入に多額の経費を要することから取組に遅れが見られる内部事務の効率化に関して、本市の基幹業務ソフトである財務会計システムを始め、その他の業務パッケージソフトの更新や導入について、そのコストと導入効果について検討を行いながら、業務の効率化を目指していきたい。

このためにも、現在の計画で導入時期の見直しとなっている 12 事業について、引き続き検討を行うとともに、他都市の状況について調査を行った上で、新たな項目の追加も行いながら、次期計画を策定することが必要である。

これらを踏まえ、平成 26 年度に次期アウトソーシング推進計画を策定するが、次期の計画においては、アウトソーシング推進単独の計画ではなく、これまでの定員適正化計画と併せた、業務量の動向や人口変動を踏まえた事務・定員管理計画として、職員数の増加を抑制し、基本的に現在の定数の範囲内で、アウトソーシングや IT 化等により削減した人役を、新たな業務に振り分けることに主眼をおいた計画としていきたい。