

「行政改革に関する研究」 報告書

(「基礎自治機能の維持・充実にに関する研究」 V)

2019年4月
大阪府総務部市町村課

目 次

第1章 実効性のある行政評価	3
1. 行政評価の必要性.....	3
2. 行政評価の概要	3
3. 府内市町村の行政評価の実施状況等.....	4
4. 現状の行政評価の課題.....	5
5. 現状の行政評価の課題を解消するための方策	6
6. 事業の見直しに向けた新たな視点	17
第2章 指定管理者制度の更なる導入.....	19
1. 指定管理者制度のこれまでの15年	19
2. 府内市町村の指定管理者制度の導入状況.....	19
3. 本制度の導入に係る課題.....	20
4. 指定管理者制度の導入を更に推進するための方策	21
第3章 窓口業務の民間委託	27
1. 広がる民間委託の領域.....	27
2. 窓口業務委託の意義.....	27
3. 府内市町村の実施状況.....	27
4. 民間委託を実施するにあたり必要となる取組み等	27
第4章 R P Aの導入	35
1. 現実となりつつある業務の自動化	35
2. R P Aの概要等	35
3. R P Aを導入するための取組み	37
<参考資料>	
①基礎自治機能の維持・充実に関する研究会 設置要綱.....	47
②「行政改革に関する研究会」概要.....	48

※本報告書は、「大阪府総務部市町村課ホームページ」にも掲載している。

掲載場所：市町村課> 事業一覧> 基礎自治機能の維持・充実に関する研究会>
行政改革に関する研究会

はじめに

<本研究の位置づけ>

- ・府内市町村においては、今後、人口減少や高齢化などの影響により、様々な行政課題の発生が予想されることから、将来にわたって住民サービスを維持・充実していくための必要な方策について、府と市町村が共同で検討・研究することを目的とし、**2017年11月**に「基礎自治機能の維持・充実に関する研究会」を設置した。
- ・本報告書は、同研究会のテーマ別研究会「市町村単独の取組に関する研究会」の分科会の一つとして設置した「行政改革に関する研究会」での研究をもとに、府総務部市町村課にて取りまとめたものである。

<本研究の狙いとあらまし>

- ・本研究は、行政改革によって行政のスリム化、コスト縮減、サービス向上を図ることがますます重要になるという認識の下、数ある行政改革の取組みの中から、実現可能性が高く、効果が大きいと考えられるものを示すことを目標に、「行政評価」、「指定管理者制度」、「窓口業務委託」、「新技術（RPA）」を取り上げることとした。
- ・第1章「実効性のある行政評価」では、適切な評価指標の設定や、データの分析等、既に多くの団体に実施されている行政評価の効果を高めるための取組み等を示した。
- ・第2章「指定管理者制度の更なる導入」では、指定管理者制度を未導入の施設に、本制度を導入するための取組みや、魅力ある公募条件の提示等、本制度を継続的に利用していくための取組み等を示した。
- ・第3章「窓口業務の民間委託」では、委託する業務範囲の明確化や委託する際の実務上の留意点とその対応等、より効率的、効果的に窓口業務委託を実施するための取組み等を示した。
- ・第4章「RPAの導入」では、RPAの概要等を丁寧に説明するとともに、対象業務の選定等、自治体の業務にRPAを導入するにあたって必要となる取組み等を示した。
- ・なお、より多くの市町村に、実際に取り組んでいただけるよう、単に取組み等を提示するだけでなく、取り組むにあたって解決すべき課題やその解決策等について、事例を交え具体的に記述した。本報告書が府内市町村における行政改革の取組みの一助となれば幸いである。

<新たな事業等に取り組む前に>

- ・行政を取り巻く環境が日々変化する中、変化に柔軟に対応すべく行政改革を常に実施し、施策や事業等のあり方を見直し、迅速にその改廃等を図っていくことは、今後の行政運営にとって必要不可欠な取組みである。
- ・一方、ひとたび新規事業等を開始すると、その見直し等は容易ではない。加えて、行政改革の実施には、職員のマンパワーをはじめ相当な労力を要することも考えると、新規事業等については、かかる費用や見込まれる効果等を十分に精査し、その必要性や実施手法等の妥当性をよく検討のうえ、実施の是非を判断することが求められる。
- ・行政改革を担当する職員だけでなく、全ての職員が、このことを強く意識し、業務に取り組んでいくことが、全庁一体となつての行政改革の第一歩と言える。

第1章 実効性のある行政評価

1. 行政評価の必要性

行政評価とは、行政の活動を何らかの統一的な視点や手段によって客観的に評価し、その評価結果を行政に反映させる仕組みである。1990年代以降、行政改革を進めることを目的に、全国の自治体で、行政評価が導入されはじめ、現在では、府内でも多くの市町村が実施しているところである。

しかし、多くの団体で実施されている現状の行政評価は、時間の経過とともに形骸化し、事業の見直しや廃止につながっていないという意見や、行政評価の実施に係る職員の負担増加といった観点から、その実施手法に疑問を投げかける意見もある。

一方、府内市町村は、人口減少、少子高齢化、住民ニーズの多様化等を背景に、業務の増加・高度化、職員数の減少そして財政難等、様々な課題を抱えており、「府内市町村の課題・将来見通しに関する研究」報告書（2018年、大阪府総務部市町村課）は、これらの課題は、今後より一層厳しさを増すと指摘している。

このような中、府内市町村が、既存の行政評価を有効に機能させ、施策や事業の効果を見極め、その見直しや廃止を検討し、今後の行政運営に反映していくことは、非常に重要である。また、行政評価を有効に機能させることで、近年、注目されている

「EBPM（証拠に基づく政策立案）」の実現にもつながると考えられる。そこで、本章では、現状の行政評価が抱える課題を明らかにし、それを解決するための方策等を提示する。

なお、本報告書における「行政評価」とは、全国の多くの自治体で既に導入されている「制度としての行政評価」を指すことを申し添える。

2. 行政評価の概要

行政評価は、法令等で実施が義務付けられたものではなく、その実施手法等についても明確な決まりはない。しかし、多くの団体が、三重県が平成8年に開始した事務事業評価システムを参考に行政評価を導入した経緯から、現在も多くの団体で似た手法が採られている。その概要は以下のとおりである。

（1）評価対象

多くの自治体が評価対象を「事務事業」としている。事務事業とは、各自治体が独自にその定義や内容を定める任意の単位を指す。事務事業に近い単位として、予算科目という細目や細々目がある。

また、一部では、事務事業の評価に加え、複数の事務事業を束ねた「施策」や、さらに上位の「政策」の評価を実施している自治体もある。

【参考：政策体系について】

「政策体系」とは、「行政の目的とそれを達成する手段で形成される一つの体系」と位置づけられる。一般に「政策－施策－事務事業」の三層構造でとらえられるが、この区分は相対的なものであり、「施策」が複数の階層に分かれる場合や、「事務事業」に相当するものが存在しない場合など、必ずしも3つの区分に明確に分かれるわけではない。

（2）評価手法

多くの自治体が、評価指標（インプット指標、アウトプット指標、アウトカム指標

等)とそれに対する目標値を設定し、その目標を達成できたかどうかを事後的に検証する方法を採用している。

また、検証にあたっては、評価指標、目標値及びその達成状況等を記載する評価シートを利用することが多く、事業実施の翌年度上半期に当該シートを完成させ、それ以降の予算等に反映していく仕組みとなっている。

(3) 実施体制

評価を実施するのは主にその自治体の職員である。中には、外部有識者等によって構成される委員会を設置し、評価を実施する自治体や、公募住民による評価を実施する自治体も存在する。

3. 府内市町村の行政評価の導入状況等

総務省が実施した「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査（平成28年10月1日現在）」の結果の概要は以下のとおりである。

(1) 導入状況

- ・府内市町村の**36**の団体で導入されている。

(2) 実施体制等

- ・行政評価を導入している団体の約**5割**が、内部評価に加えて外部評価も実施している。
- ・行政評価を導入している団体の約**6割**が、内部評価を、事業課単独で実施している。
- ・行政評価を導入している団体の約**4割**が、議会への説明を実施している。
- ・行政評価を導入している団体の約**5割**が、住民等から意見を取り入れる仕組みを設けている。

(3) 評価対象等

- ・行政評価を導入しているほぼ全ての団体が「事務事業」を対象とした行政評価を実施している。また、「施策」「政策」を対象とした行政評価をあわせて実施している団体もある。
- ・行政評価を導入している団体の約**9割**が、評価指標を導入している。
- ・評価指標を導入している団体の約**8割**が、成果指標と活動指標を導入している。

(4) 評価結果の活用方法（予算への反映状況）

- ・行政評価を導入している団体の約**4割**が評価結果を予算要求に反映又は参考とし、約**4割**が評価結果を予算査定に反映又は参考とするとしている。

(5) 行政評価の成果・課題

- ・行政評価を導入している団体のうち、行政評価の成果として、「事務事業の廃止、またはその予算削減につながった」と回答した団体は約**4割**、「個別の事務事業の有効性が向上した」と回答した団体は約**5割**となっている。また「職員の意識改革に寄与した」と回答した団体は約**6割**となっている。
- ・行政評価を導入している団体の約**8割**が、行政評価の課題として、「評価指標の設

定」と回答している。また、「予算編成等への活用」と回答した団体は約 8 割、「行政評価事務の効率化」と回答した団体は約 8 割、「職員の意識改革」と回答した団体は約 6 割となっている。

4. 現状の行政評価の課題

以上を踏まえ、現状の行政評価の実効性を高めるために克服すべき課題を、以下のとおり整理する。

(1) 評価指標と目標値の設定

施策や事務事業の効果を適切に評価するためには、評価指標や目標値を設定したうえで行政評価を実施することが必要であることは言うまでもない。そして、設定する評価指標や目標値は評価対象の施策や事務事業に対して妥当なものであり、客観性を担保する意味でも、それらが数値で設定されていることが重要である。

指標や目標値は評価を実施するために不可欠な、いわば「ものさし」であり、行政評価を有効に機能させるためには、これらを適切に設定することが求められる。

しかし、評価指標や目標値は、事業によってさまざまで、確立された設定手法もない。また、3.(5)で述べたとおり、行政評価を導入している多くの団体が「評価指標の設定」を課題として挙げている。

(2) 実績値等の分析

多くの自治体は、事業終了後に決算額や事業実施回数をはじめとする実績値の確認を行い、実績値や目標の達成状況をもとに評価シートを作成することとなる。

行政評価を事業の見直しや企画立案に役立てるには、上記の作業とは別に、事業の実施が本当に成果に結びついているかということや、目標を達成できなかった場合の原因等を明らかにする必要がある。そのためには、実績値等を分析することが必要不可欠である。

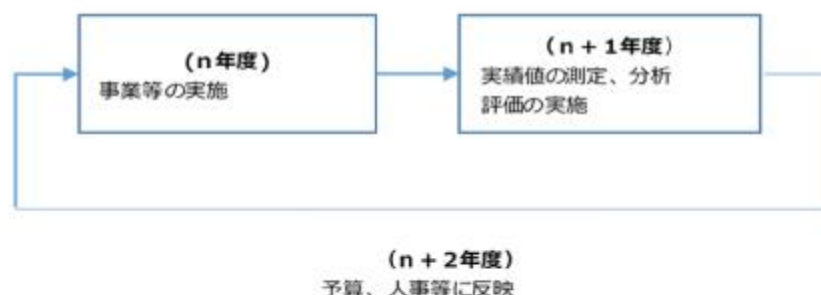
しかし、担当者にしてみれば、評価シート上でよほど不都合な結果とならない限り、分析を行う必要性を感じづらいため、このような分析を行っている自治体は多くないと考えられる。

(3) 評価と結果反映の時期

多くの団体で実施されている現状の行政評価の PDCA サイクルは図表 1 のとおりである。事業の実施年次を n 年度とすると、実績値の測定及び分析は (n + 1) 年度に実施され、その結果を活用し予算等に反映するのは (n + 2) 年度となる。つまり、事業の実施と評価結果の反映に 2 年のタイムラグが生じることとなる。

行政を取り巻く環境は日々変化し、事業や施策自体にも導入期から成熟期といったサイクルが存在することから、たとえ評価指標の設定から実績値の分析までが適切に行われたとしても、その 2 年の間に、評価結果を活用することが困難になる可能性がある。

〔図表 1〕 行政評価の PDCA サイクル



(4) 職員に取組みを促す仕組みの構築

既存事業の縮小や廃止を提案する場合、事業担当課の職員には、翌年度以降の予算と人員が減らされるといった懸念が生じる。そのような中、行政評価を有効に活用し、事業の見直しなどを実施することに対しメリットを感じることができないため、本制度に前向きになれない職員も少なくないと推測される。

加えて、行政評価には相当の労力を要するところ、評価を実施する前から結果が見えている義務的経費などの事業について、評価することに無力感を感じている職員もいると考えられる。

このような中、行政評価を効果的に機能させるには、職員が本制度に積極的に取り組むことができる仕組みが必要である。

5. 現状の行政評価の課題を解消するための方策

上記の課題を踏まえ、以下で本制度を更に推進するための方策について述べる。

(1) 適切な評価指標と目標値の設定方法の提示

(i) 評価指標の設定ツール「ロジックモデル」

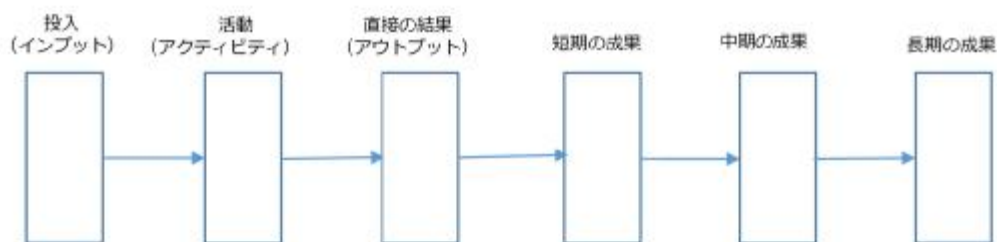
多くの団体が評価指標の設定に課題を抱えていることは先に述べたとおりである。評価指標の設定に係る機械的な手法は存在しないため、その作業には、職員の能力にかかわらず困難を伴う。また、各職員の感覚的な作業となることが多く、職員によるばらつきが生じることもある。

そこで、評価指標の設定作業を可能な限り標準化するためのツールとして、ロジックモデルを紹介する。本報告書でロジックモデルを取り上げる理由は、以下のとおりである。

- ・評価指標については、政策、施策、事務事業といったそれぞれの各段階に対し、適切に設定することが求められ、そのことについて、「資源の投入」から「成果」に至るまでの論理的過程を具体的に可視化できる。
- ・既に国や自治体において活用実績がある。

ロジックモデルは、施策や事業に係る資源の投入（インプット）、活動（アクティビティ）、直接の結果（アウトプット）、成果（アウトカム）といった要素の論理的関係を示すものであり、フロー図や表を用いて示されることが多い。図表 2 はそのイメージである。

[図表 2] ロジックモデルのイメージ図



(ii) ロジックモデルの作成方法

架空の事務事業「地域防犯マップ講習会」の例を用いて、ロジックモデルの作成方法を以下のとおり紹介する。

① 評価指標を設定したい事務事業等の位置づけ、目的、内容等を整理する。

(例)

事務事業名：地域防犯マップ講習会

位置づけ：(政策) 住みたくなる安全安心まちづくり政策

(施策) 犯罪が起きない地域環境整備

目的：治安の向上

内容：住民向けに地域防犯マップの作成方法に係る講習会を開催

② 「政策」、「施策」、「事務事業」、「インプット」、「活動内容」、「中期の成果」、「長期の成果」を記載する。

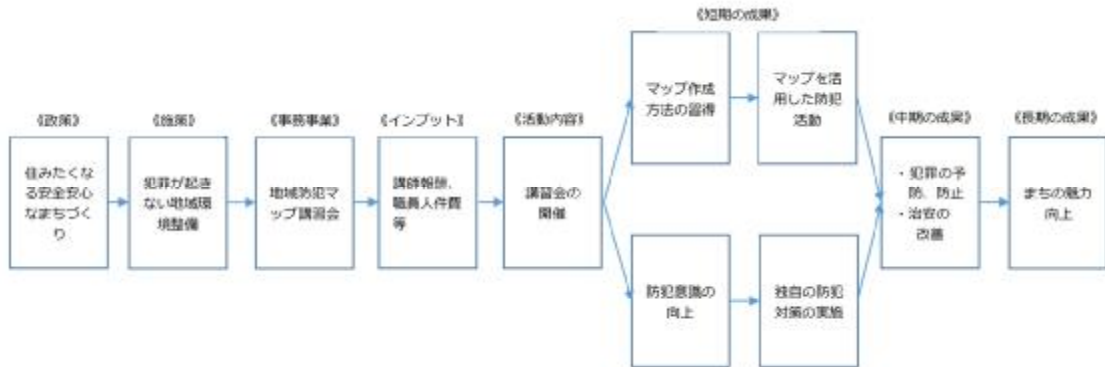
[図表 3] ロジックモデルの記入例 1



出典：田中啓（2014）『自治体評価の戦略』東洋経済新報社、を参考に作成

- ③ 「活動内容」と「中期の成果」間のプロセスを意識して「短期の成果」を記載する。なお、記載にあたっては、MECE（漏れなくダブリなく）を意識すること。

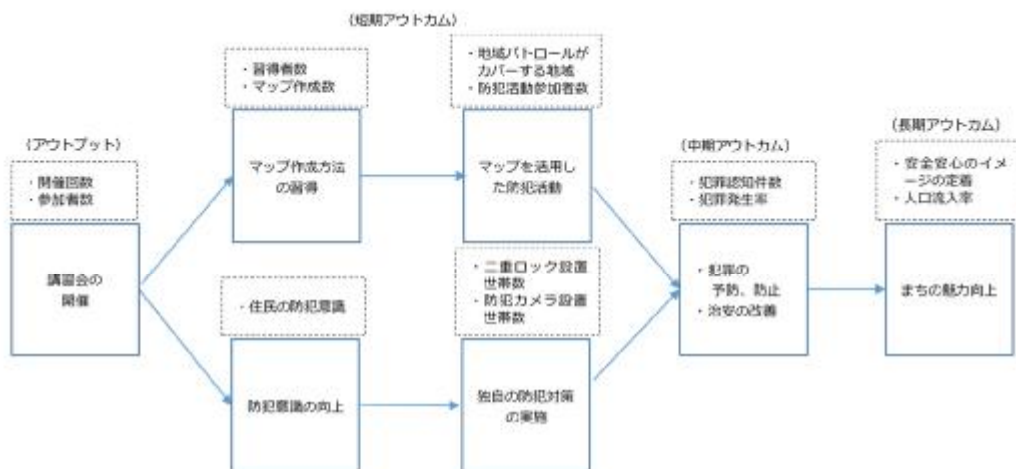
[図表4] ロジックモデルの記入例2



出典：田中啓（2014）『自治体評価の戦略』東洋経済新報社、を参考に作成

- ④ 「活動内容」、「短期の成果」、「中期の成果」、「長期の成果」それぞれに対し、評価指標を記載する。

[図表5] ロジックモデルの記入例3



出典：田中啓（2014）『自治体評価の戦略』東洋経済新報社、を参考に作成

※この時点では思いつくものを可能な限り多く記載する方が良い。

(iii) 評価指標に求められる基準

施策や事務事業について適切な評価を行うためには、上述による評価指標の中から適切なものを選択し、設定する必要がある。

評価指標の選択・設定にあたっては、図表6に掲げる基準を満たしているかを確認することで、どの程度適切なものとなっているかを判断することができる。

なお、これらは、必ずしも全てを満たす必要までではないが、評価指標を設定する担

当者はこれらの観点を意識し、取り組むべきである。

[図表 6] 評価指標の基準

基準	内容	事例等
妥当性	設定した評価指標によって、計測したい効果を、適切に計測できるかどうか	(事例) ・健康診断受診促進講座の効果として、健康診断の受診人数を計測したい場合、住民全体の健康診断受診率を評価指標として設定しても、講座による効果を的確に測定したことにはならないため、妥当性を欠く。 ・バイパス事業の効果として、道路の交通量を計測したい場合、一部の期間や時間帯のみの車両通過台数を評価指標として設定しても、実際の道路の交通量を的確に測定したことにならないため、妥当性を欠く。
目的との適合性	設定した評価指標が施策の目的と適切に対応しているかどうか	(事例) 既に対象者に十分に行きわたっている行政サービスについて、その充足度や普及率を評価指標とすることは、施策の目的に照らして適切とは言えないため、目的との適合性を欠く。
信頼性	評価指標が正確に計測される保証があるかどうか	(事例) 祭りやイベントの来場者数は、極めて大雑把な方法で計測されている場合が多い。しかも、毎回一貫した方法で来場者を数えているとは限らない。
施策の影響の大きさ	設定した評価指標に対して、行政機関が実施する施策等がどの程度影響力を持っているか	(事例) 住民の健康寿命を評価指標と設定している場合、特定の住民に対する禁煙対策という施策が持つ影響力は小さいと言える。 ※影響力が小さいから悪い指標というわけではなく、その指標に対する施策の影響度がどれくらいかを意識しておくことが重要である。
意思決定への有用性	設定した評価指標が、事業の見直し等に必要となる有益な知見を提供してくれるかどうか	(事例) 「地域に住み続けたいと思う人の割合」という指標は数値が大きい方が自治体にとっては喜ばしいことであるが、そもそもこの指標のめざすべき水準がどの程度であるべきかの目安が存在しない。また仮にこの数値が数パーセント・ポイント低下したとしても、それが何の原因によるかが全くわからないし、その数値の変化は、行政内部の誰に対しても明確な判断や意思決定の参考とはならない。
包括性	評価指標を漏れなく設定できているかどうか	(留意点) 評価対象によって、指標の種類や指標の数は異なるはずであることから、この点を踏まえると、評価シートであらかじめ記載すべき評価指標の種類と数を限定することは適切ではない。
データ収集の容易性	データ収集に莫大なコストや時間がかからず、容易にデータ収集できるかどうか	(留意点) データ収集が困難である場合は、代替指標の設定を検討することとなるが、その設定の方法としては、指標の意味を別の切り口で捉え、データ収集が可能な別の指標がないか検討することが一般的である。 ■別の指標の検討例 「施設の利用者の満足度」は収集困難だが、「施設のリポート率」なら比較的容易に収集可能である。

安定性	他の変動要因が存在し母数が毎年変わるようなものではないかどうか	(事例) 他の変動要因が存在するものの例 為替レート、物価指数 等 母数が毎年変わるものの例 高校卒業後に進学する人数 等
わかりやすさ	内容、タイトルともに住民にとってわかりやすいかどうか	—
他団体が設定する評価指標との整合性	他団体が設定する評価指標と整合がとれているかどうか	(内容) 民間企業と比較し、全国の自治体は類似する活動を実施しており、他団体がどのような評価指標を設定しているかということは、大いに参考になり得る。また、目標値の設定や分析の過程においても、他団体との比較は有益であると考えられ、その際、他団体が設定する評価指標との整合性がとれているほど、比較が容易となる。

出典：田中啓（2014）『自治体評価の戦略』東洋経済新報社、を参考に作成

(iv) アウトプット指標とアウトカム指標の区別

多くの団体が事務事業の評価指標としてアウトカム指標を設定することとしているが、アウトカム指標の設定に頭を悩ませる団体が多い。その理由の1つとして、アウトプット指標とアウトカム指標の区別が明確ではないことが挙げられる。一例として講習会を開催する事務事業を想定した場合、受講者の人数は、アウトプット指標にもアウトカム指標にもなり得る。それは、当該講習会が広く受講者を募ることを重要視するものであれば、受講者の人数はアウトカム指標になるだろうし、そもそも受講が義務付けられているようなものであれば、それはアウトプット指標となるからである。よって、両指標の設定に際しては、事務事業の目的、状況等を考慮のうえ、適切に設定していくことが求められる。

(v) 目標値の設定方法

次に、設定した評価指標に対する目標値の設定方法について説明する。目標値は、測定した実績値が各自治体の求める水準に達しているか否かを判断するための基準となる。目標値については、画一的な設定方法が存在しないため、以下でいくつかの手法を紹介する。

① 既存計画等の活用

目標値の設定にあたっては、まず初めに、各団体が策定する全庁的な総合計画や首長のマニフェストそして各事業担当課が所管する事業計画といった大小問わず既存の計画等の数値等を活用できないか検討すべきである。この手法によると、労力をかけず目標値を設定できるほか、団体の大きな方針に基づくものとなるため、その妥当性が担保されることとなる。

② 他団体の数値等の活用

他団体に参考とできる目標値がないか検討することも有益である。自治体間で類似した施策等を実施していることが多く、参考とすることができる情報は多いと思われるからである。また、同様の施策等を実施している自治体間で評価指標を共有し、目標値の設定を他団体との比較に委ねるといった「自治体間ベンチマーキング」の取り組みが進んでいる。詳しくは、(2) (iii) 「他の自治体との比較による分

析方法」で述べることとする。

③ストレッチ目標の活用

ストレッチ目標とは、手を伸ばすだけでは届かず、背伸びをして手を伸ばさないとつかめないような高さにある目標である。具体的には、過去の実績値や現状と比較して、頑張れば達成できる目標を設定し、次第にその水準を高めていく手法である。明確さに欠けるといったことから、行政評価における目標値の設定方法としては敬遠されがちであるが、民間企業では広く採用されており、諸々の手法を試みてもなお目標値の設定が困難である場合は、本手法を採ることも検討すべきである。

(2) 実績値の分析方法について

施策等を実施すれば、その実績値等を確認することとなるが、収集したデータを施策等の見直しに活かすためには、それらを分析することが重要となる。設定した目標値の達成状況を確認するだけでは、真に当該事業の効果によるものかどうかはわからない場合や、実施すべき改善策がわからない場合がある。そこで、実績値の分析方法について、以下のとおり整理する。なお、これらはあくまで例であり、分析手法の全てではない。各事業の性質等を踏まえ、適切な手法を検討のうえ、分析を実施すべきである。

(i) 実績値の内訳を用いた分析方法

分析の代表的な手法として、実績値の内訳を分析する手法がある。内訳を分析するとは、実績値を世代別、月別といったいくつかの区分に分けるという意味である。簡単にではあるが、以下にその例を示す。なお、分析に必要なデータ等は揃っている前提とする。

(事例)

事務事業名：健康診断受診啓発事業（紙媒体による啓発）

内容：住民に健康診断の受診を促すため、市役所の窓口で啓発チラシを配布する。

実績：チラシを **300** 枚配布（アウトプット）

健康診断受診者が前年度と比較し **100** 名増加（アウトカム）

(分析例)

〔図表 7〕 増加人数の世代別内訳

世代	前年度	今年度	増減
若年層	10	10	+0
中間年齢層	10	20	+10
高齢層	10	100	+90
合計	30	130	+100

〔図表 8〕 チラシ配布窓口の内訳

窓口	配布枚数
子育て支援	140
就労支援	120
高齢介護	40
合計	300

この場合、実績だけを見ると、本事業は効果的だったと評価できるかもしれない。しかし、実績をそれぞれ世代別、配布窓口別に見ると、事業の効果が疑わしいことがわかる。つまり、チラシを配布した窓口の内訳からチラシを配布した主な世代は高齢者以外の現役世代であるのに対し、健康診断受診者は高齢層が著しく伸びていることから、チラシによる啓発効果とは別の要因が存在すると思われる。

このように、実績値の内訳を見ることで、施策等の見直しに役立つ一定の分析が可

能となる。また、実績値の確認のためアンケート等を実施するのであれば、内訳での分析を可能とするため、年齢、性別、職業等できるだけ多くの要素が含まれたデータを回収できる様式とすべきである。

(ii) 相関関係による分析方法

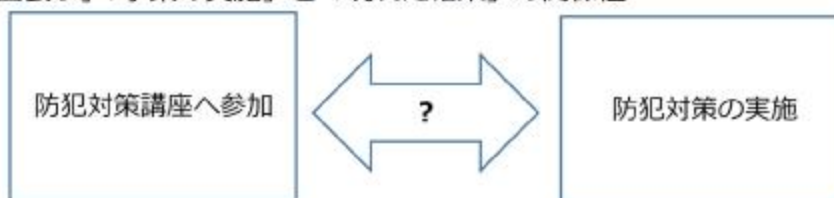
また、事業の効果が不明な場合等においては、「事業の実施」と「現れた結果」の相関関係をみるのが役立つ。以下に簡単な例を示す。

(例)

事業名：防犯対策講座事業

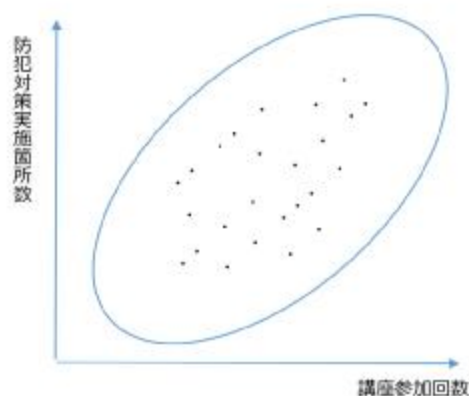
目的：自宅での防犯対策を実施していない人を対象とし、複数回、防犯対策講座を実施することで、参加者の防犯意識を高め、自主的な防犯対策を促す。

【図表9】「事業の実施」と「現れた結果」の関係性



この場合、単に双方の実績値（参加者数、実施人数）を見比べるだけでは、防犯対策講座に参加した結果として防犯対策を実施したかどうかはわからず、その他の要因が関与している可能性がある。そこで、双方の相関関係を見てみることにする（図表10）。

【図表10】講座参加者の分布図



上のグラフは、講座への参加回数（横軸）と実際に自宅等で防犯対策を実施した箇所数（縦軸）について講座参加者の分布を示したものである。参加者の分布は概ね右肩上がりとなっており、厳密ではないが講座への参加回数が防犯対策の実施回数と一定の相関関係にあるということがわかる。防犯対策実施箇所数の増加が講座以外の要因によるとは考えにくいいため、本件では、総合的にみて、「事業の実施」と「現れた効果」に因果関係があると考えられる。つまり、他の要因による影響は小さく、当該講座は参加者に防犯対策を促す一定の効果があると言える。

なお、相関関係を見る場合、ある程度のサンプル数が必要であることに留意が必要である。

(iii) 他の自治体との比較による分析方法（自治体間ベンチマーキング）

自治体間ベンチマーキングとは、施策等の成果を測定する数値指標（ベンチマーク）について、類似規模の団体の指標値を確認し、比較し、自団体の数値が低い分野の分析を行うことで、現状・課題を明らかにし、改革・改善を図るための手法である。自治体は、基本的に、共通の制度の下で類似の活動を実施していることから、この取組みは、分析手法として有意義と言える。以下で事例を紹介する。

■東京都町田市の事例

住民基本台帳、税といった特定業務の生産性の向上を目的として取り入れられた取組みであり、自治体間で業務プロセス、パフォーマンス、コスト等を比較し、差異を見える化するとともに、自治体間で共通化できるベストプラクティスを検討し、業務改革、改善につなげることとしている。

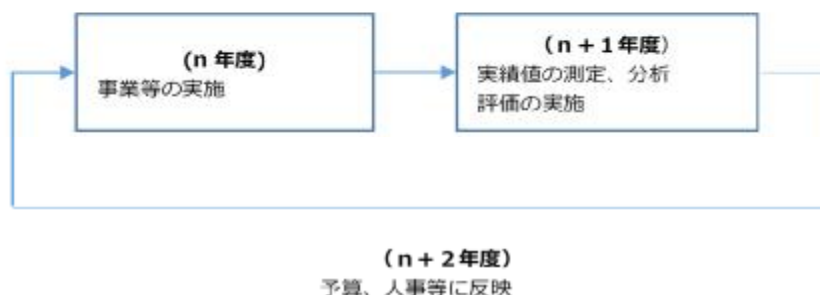
参考 URL :

<https://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/gyousei/keiei/benchmarking/index.html>

(3) 行政評価の PDCA サイクルの短縮

ここからは、既存の行政評価をより有効に機能させるための方策について述べる。行政評価をより有効に機能させるには、評価結果を速やかに施策等に反映し、その見直しや廃止を検討することが必要である。しかしながら、先述のとおり、多くの団体で、事業等の実施→行政評価の実施→評価結果の利用といった1つのPDCAサイクルを完結するのに2年を要している現状がある（図表1）。

(再掲) [図表1] 行政評価のPDCAサイクル



行政を取り巻く環境が急速に変化する中、行政評価のサイクルに2年を要することは望ましくない。例えば、2年後に現在と同様の住民ニーズが存在するかどうか定かではないし、技術革新等によって新たな事業の実施手法が確立されている可能性もある。

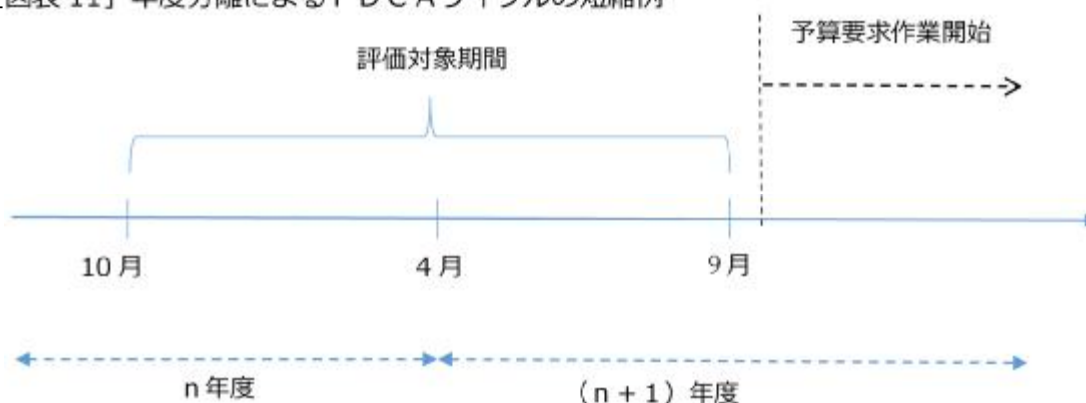
加えて、施策や事業そのものにもライフサイクルが存在し、事業開始後すぐの数々と、施策等が住民に浸透した後の数年とでは、目標や求める水準も異なるはずである。

このような状況に鑑みると、行政評価のPDCAサイクルを短縮し、行政評価の結果を速やかに予算等に反映できる仕組みの構築が必要である。

(i) 年度分離による PDCA サイクルの短縮

PDCA サイクルの短縮は、評価対象期間を年度と分離して設定することで可能である。具体的には、評価対象期間を前年度の下半期から本年度の上半期までに設定し、当該期間の経過後すぐに、行政評価を実施し、次年度の予算要求に活用する手法である（図表 11）。

[図表 11] 年度分離による PDCA サイクルの短縮例



こうすることで、約6か月のPDCAサイクル短縮が可能となる。予算要求作業の開始時期は各団体によって多少異なることから、評価対象期間の設定は団体によって前後することもあり得る。なお、本手法の実施にあたっては、以下の点に留意が必要である。

【留意すべき点】

- ・ n年度と(n+1)年度では、事業等の実施方法や予算規模が異なり、一括りでの評価が困難な場合があること。
- ・ 複数年契約の事業等、年度によって上期、下期のどちらかに実績が偏る事業があること。

(ii) 事業期間中の評価（事中評価）による PDCA サイクルの短縮

また、同一年度内で、事業の実施から評価までを行い、PDCAを完結させる、いわゆる事中評価に取り組む自治体もある。事中評価に取り組むことで、理論上は1年のサイクル短縮が可能となる。以下でその事例を紹介する。

■ 富田林市の事例

富田林市では以下のサイクルで事中評価に取り組んでいる。

- ・ n年度4月～：事業の実施
- ・ n年度7月～8月：前年度以前の実績も踏まえ評価を実施
- ・ n年度9月～10月：実施計画、予算要求で評価結果を反映

(4) 職員の取組みを促す仕組みの構築

先述のとおり、予算等を減らされるといった懸念から行政評価に前向きになれない職員や、作業量に見合った結果が出ないことから無力感を感じている職員がいると考えられる。このような状況を打開するには、担当職員が本制度を有効に活用しようという思いを持つことができる仕組みを構築することが必要である。そこで、その具体的方策について、以下のとおり整理する。

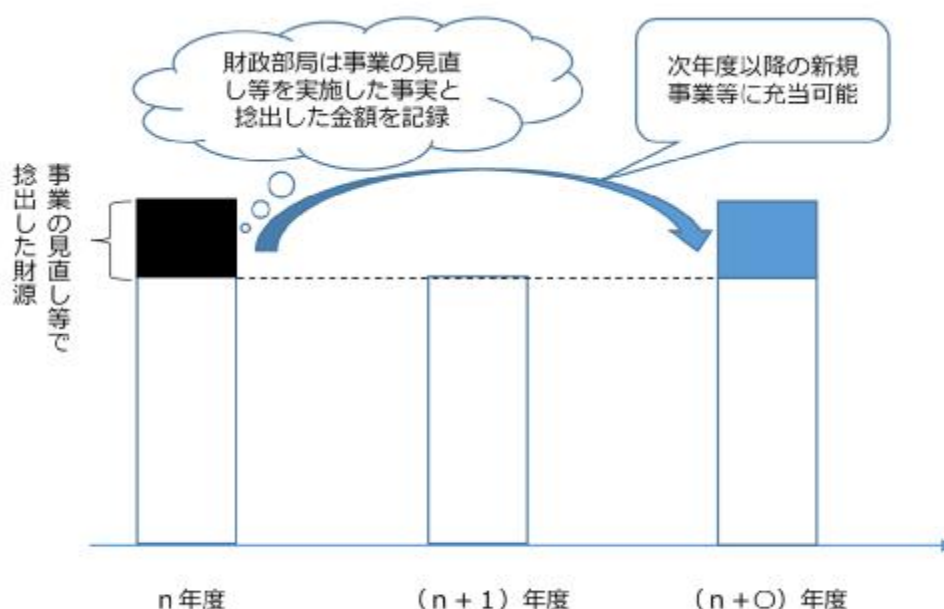
(i) 予算要求ルールの見直し

まず、既存の予算要求ルールを見直すことが有効である。そうすることで、行政評価を有効に活用し、事業の見直しや廃止を行うことへのインセンティブを働かせることが可能である。

具体的には、府内市町村における一般的な当初予算の要求ルールは、前年度の当初予算額における地方負担ベースと同額を要求上限額とするものとなっている。そして、仮に事業の見直しや廃止によって、予算縮減を図ったとしても、捻出したその財源の使い道が決まらない場合は、全庁の財源として召し上げられることとなる。

このようなルールのもとでは、事業担当課に、事業の見直し等を行っても、予算、人員ともに減らされるという懸念が生じ、行政評価に取り組むインセンティブが働かない。そこで、以下のように予算要求ルールを見直すことが考えられる（図表 12）。

[図表 12] 予算要求ルールの見直し例



このように、事業の見直しや廃止によって捻出した財源を記録しておき、次年度以降の好きなタイミングで新規事業等に充当できるルールとする。そうすることで、事業担当課における上記のような懸念は払しょくされ、行政評価を有効に活用し、効果の乏しい事業等を積極的に見直していく環境が醸成されるとともに、評価に前向きに取り組んでいく職員が増加すると考えられる。ただし、当然であるが、捻出した財源をこの方法によって新規事業等に充当する場合は、その必要性や妥当性を十分に検討すべきである。府内市町村で、これに似た取組み事例があるため、以下で紹介する。

■ 門真市の事例

門真市では、平成 31 年度予算について、既存事業の見直しによる効果額を記載した一覧の提出を要求原課に義務付け、新規事業の優先採択の判断材料とした。

(ii) 評価対象等の精査

先述のとおり、行政評価には相当の労力を要するところ、評価する前から結果が分

かっている事務事業を評価することの無力感に苛まれている職員や全事務事業を評価することに積極的になれない職員もいると思われる。

そのような中、職員が積極的に本制度に取り組むためには、評価対象を絞り込むことも検討すべきである。必要な行政評価に、より注力できることとなるため、評価精度の向上も期待できる。

評価対象を絞り込むにあたっては、事業の重要度や進捗具合、事業費や事業対象住民の規模等を考慮する必要がある。また、全ての事務事業を部局別や施策別の輪番制で複数年かけて評価するなど、そのサイクルを変更する方法も考えられる。

評価対象等の精査については、府内でも既に取り組んでいる団体があるため、以下でその内容を紹介する。

■交野市の事例

平成 27 年度から 30 年度の 3 年間で、全ての事務事業を 1 回ずつ評価することとした。今年度が最終年度となるため、今後の実施方法等については検討中である。

■河内長野市の事例

事業評価の対象を、全事業から実施計画に記載のある主要事業に変更し、評価対象の絞り込みを行った。

(5) 外部視点の導入

行政評価には職員による実施のほか、外部有識者等の外部の意見を取り込む方法がある。外部視点を導入することで、評価の客観性を担保できるほか、職員に新たな気づきを与えてくれる可能性もある。そこで、外部視点を取り入れた行政評価の取組み事例について紹介する。

■事業仕分け

2002 年に構想日本が始めた取組み。行政が行っていることを抽象論ではなく「現場」の視点で洗い直すことによって、個々の事業の無駄にとどまらず、その事業の背後にある制度や国と地方の関係など行財政全体の改革に結び付けていくことを目的としている。外部の識者や住民が評価者を担い、公開の場で、事業シートを用いた評価者への説明及び事業の必要・不要といった明確な評価が行われる。これまで全国の 100 以上の自治体で実施されている。

■外部評価委員会による行政評価

学識経験者、公募市民等の数名の委員で外部評価委員会を構成し、行政評価を実施する取組み。比較的多くの団体で実施されており、府内でも実施している団体がある。多くは、内部評価後の 2 次評価として実施され、委員会において内部評価の妥当性や施策の成果指標や目標値の設定の的確さを検証するものである。

(6) 行政評価の結果を実際に予算等に反映するためには

行政評価を適切に実施し、事業等を廃止すべきという結果が出たとしても、事業の廃止等には議会や住民の反発も想定される。こうしたことから、首長を含め職員は事業の廃止等に踏み出せないケースもある。これでは、行政のスリム化、サービスの向上といった行政評価本来の目的を果たしたことはない。

このような中、行政評価の結果を実際に予算等に反映していくためには、行政、議会、住民で行政評価の結果を積極的に活用しようという意識共有を図ることが重要であ

る。

この点、いわゆる「行政評価条例」を制定し、意識共有を図ることで評価結果の積極的な活用に取り組む団体がある。長の予算発案権を犯す可能性があることから、活用を義務付けることまではできないと考えられるものの、全体で意識共有を図るためには有効な取組みと考えられるため、その内容を紹介する。

■京都市行政活動及び外郭団体の経営の評価に関する条例（平成19年5月31日）

評価制度の充実と、評価の取組みを恒久的・継続的なものとするを目的として制定された。本条例では、厳格かつ客観的な評価の実施、評価結果の積極的活用、評価結果の公表等を規定している。

6. 事業の見直しに向けた新たな視点

今後、府内市町村は、人口減少や高齢化の進行、社会経済情勢の変化等により、様々な行政課題に直面することが想定され、限られた人員、財源でこれらの課題に対応していくこととなる。そのような中、行政評価の結果、効果的ではないと判断された事業については積極的に見直しを行っていく必要がある。また、効果が一定認められる事業についても、今以上に効率的、効果的な実施方法がないか等を検討することも重要である。そこで、今後の自治体にとって必要となる事業の見直しに係る視点について述べる。

(1) 事業の多目的化

事業の多目的化とは、単独分野の事業を、その切り口を変えて展開することで、その効果を他の複数分野に波及させることをいう。

例えば、環境保全を目的としていた市民による公園の維持管理事業を、市民による健康増進事業と位置づけ、健康状態チェック等、健康増進担当課の取組みを併せて行うことで、参加者拡大を図り、従来の環境保全だけでなく、市民の健康状態の改善といった効果を得ることができるといったものである。

限られた財源で多様化する住民ニーズに対応するためには、このように、事業の切り口を変え、部局横断的に政策間の連携を図ることで、その効果を他の分野に広く波及させることも有効な見直し方法である。

(2) 外部との連携

事業をより効率的、効果的に実施するために常に外部との連携ができないか検討することも重要である。

連携にはいくつかのパターンがある。まずは自治体同士の連携である。事業によっては、自治体が単独でサービスを提供するより、連携して広域的にサービスを提供する方が効率的かつ効果的となるケースがある。

次に、民間企業等との連携である。連携の例として、業務の民間委託があるが、民間でできる業務は民間に委託することで、コスト縮減のほか、民間ノウハウによるサービス水準の向上も期待できる。また、大阪府では公民連携デスクを設置し、企業・大学等との対話を通じ、「公」と「民」がwin-winの関係で連携し、府内の地域活性化や社会課題の解決に向けた取組みを進めているところであり、今後は、このような新たな連携の手法も検討すべきである。

最後に、行政と地域との連携がある。超高齢化、核家族化等に伴い、地域の相互扶助や家族同士の助け合いなど、「支え合いの機能」が弱まっており、その対応がこれまで以上

に行政に求められることとなる。そのような中、行政と地域の両方で医療・介護や防災といった地域の課題に連携して取り組み、解決していく体制の構築が求められる。また、そうすることで、地域住民の相互扶助、地域の活性化が図られることで、近年叫ばれる、いわゆる地域共生社会の実現にもつながると考えられる。

行政評価の枠組みに留まらず、立案の時点から職員がこれらの視点を持って、事業を実施し、常に見直しを行っていくことが重要である。

第2章 指定管理者制度の更なる導入

1. 指定管理者制度のこれまでの15年

指定管理者制度は、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上や経費の削減等を図ることを目的として平成15年に創設された。

本制度が設けられてから約15年が経過する中、府内市町村の本制度の導入状況は概ね全国平均並みとなっているが、大規模公園、公民館等、施設種別によっては、その導入が全国平均を下回っているものもある。

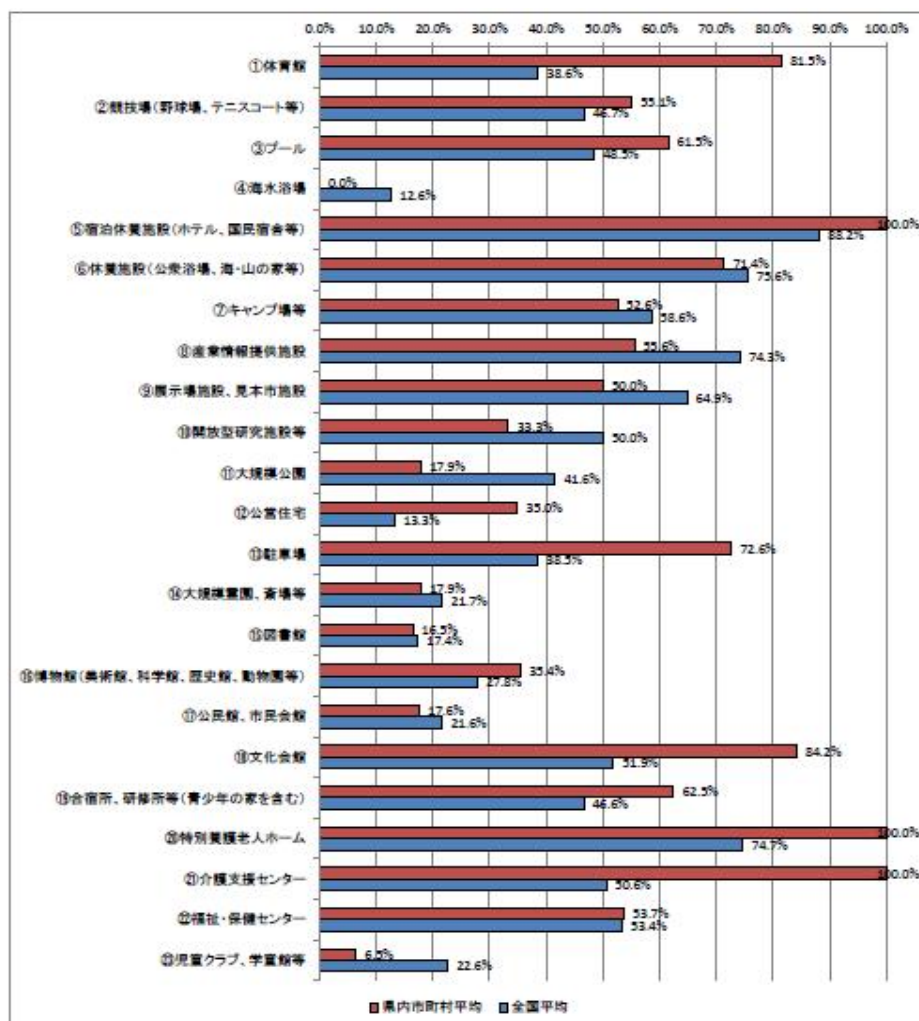
そこで、本制度の導入率を全体的に向上させるべく、導入に係る課題及びそれに対する解決方を提示する。

2. 府内市町村の指定管理者制度の導入状況

総務省が取りまとめた、「地方行政サービス改革の取組状況等」(平成30年3月28日公表)における、府内市町村の指定管理者制度の導入状況(平成29年4月1日現在)は以下のとおりである(図表13)。

参考 URL : http://www.soumu.go.jp/iken/02gyosei04_04000088.html

〔図表13〕 府内市町村の指定管理者制度の導入状況



出典：総務省 Web サイト

先にも言及したとおり、府内市町村は、全国平均と比較して導入率が高い施設もあれば低い施設もあり、全体で概ね全国平均並みの導入状況と言える。導入率が全国平均よりも低い主な施設としては、キャンプ場等、産業情報提供施設、大規模霊園・斎場等、大規模公園、図書館、公民館・市民会館、児童クラブ・学童館等が挙げられる。とりわけ、大規模公園、大規模霊園・斎場等、図書館、公民館・市民会館、児童クラブ・学童館等は導入率 20%を下回っている。

一言で導入率が低い施設といっても、大規模公園や公民館・市民会館等、様々なものがある。施設によっては、制度の導入が進まない固有、個別の課題も存在するが、本研究では、それらについては取り上げず、どの施設にも共通する課題について整理することとする。

3. 本制度の導入に係る課題

指定管理者制度の導入を更に進めるために、どのように取り組むべきだろうか。取組み内容の検討に先立ち、本制度を導入するにあたり克服すべき課題について、以下のとおり整理する。

(1) 施設規模の小ささ

指定管理者制度とは、公の施設の管理について、これまで、職員による直営で実施していたものを、法人、その他の団体に代行させる制度である。指定管理者は、その業務の中で、民間の技術、ノウハウを駆使し、コスト縮減を図りながら、住民サービスの向上を図ることとなる。

よって、施設規模が大きく、管理に従事していた職員数が多いほど、コスト縮減やサービス向上といった本制度の導入によるメリットは大きくなる。

しかし、本制度が設けられてから 15 年が経過し、導入が一定進んだ現在、未導入の施設は、比較的小規模の施設であり、行政側がこれらのメリットを享受できないという課題がある。

(2) 収益性の低さ

自治体が指定管理者に支払う指定管理料は、基本的に、施設の管理に係る経費全体から利用料金を減じた額で算定されることから、見込まれる利用料金が大きいほど、自治体にとっては低価格で本制度を導入できることとなる。

しかし、(1)と同様に、未導入の施設については、大規模公園におけるグラウンドやイベントスペースといった利用料金をとることができるコンテンツを有しない施設が多い。結果として、指定管理料が高額となり、このことが、導入を妨げる一因となっている。

(3) 指定管理者の確保の難しさ

指定管理者は、自治体が予定する指定管理料（予定価格）の範囲内において、原則公募によって選定されることとなる。多数の事業者が応募し、価格面とサービス面の両面において競争原理が働くことで、施設の効率的、効果的な運営が可能となる。

しかし、近年、応募が 1 者となるケースが発生するなど、指定管理者の確保に課題を抱える自治体が多い。このような状況では、競争原理が働かないことから、行政側もコスト面のメリットを享受できないほか、直営に比べて、かえってサービス水準が低下する可能性もある。

4. 指定管理者制度の導入を更に推進するための方策

次に、上記の課題を踏まえ、本制度を更に推進するための方策を以下で示す。

(1) 複数施設への一括導入

指定管理者制度が未導入の施設については、その規模の面から、コスト縮減効果といった本制度のメリットを行政側が享受できない現状があることは先述のとおりである。本制度の導入を更に進めるためには、複数施設に対して本制度を一括で導入し、スケールメリットを生み出すことが有効と考えられる。その具体的な手法は、以下のとおりである。

(i) 同一自治体における一括導入

一括導入の手法としては、まず、同一自治体の複数施設に対する一括導入が挙げられる。この場合、事業者側の観点にたてば、導入する複数の施設については、同じ種別のものである方が、参入し易いと考えられるが、管理業務に求められる技能や必要となる設備投資を見極めたうえで、例えば、体育館や市民ホールなどのような異なる施設が地域に点在する場合や同じ建屋に混在する場合に、これらを同一の指定管理者に管理させるような手法を採用することも可能である。

いずれにせよ、事業者に対し、ヒアリングを実施するなど、その可否等を事前に検討しておくべきである。同一自治体における一括導入については、既に府内でも多くの事例があるため、いくつか紹介する。

■ 泉大津市の事例

泉大津駅中央高架下自転車等駐車場など計 5 つの駐車場

■ 高槻市の事例

老人福祉センター、スポーツ関連施設、駐車場等

■ 阪南市、八尾市、富田林市の事例

市立総合体育館等、スポーツ関連施設

また、一括導入によるコスト縮減効果を更に生み出す方法として、管理業務の平準化を考慮した施設の選定がある。具体的には、導入を考えている複数施設それぞれについて、管理業務の繁忙期と閑散期を割り出し、他の施設のそれぞれの時期と重複しないよう施設を選定する方法である（図表 14）。

[図表 14] 繁忙期を考慮した施設の選定例

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	
施設A	← 繁忙期 →										← 繁忙期 →		
施設B				← 繁忙期 →									
施設C							← 繁忙期 →						

このように、繁忙期と閑散期を重複しないよう複数の施設を選定することで、指定管

理者は、時期に応じて、複数の施設を跨り、人員を有効に配置できるため、更にコスト縮減を図ることが可能と考えられる。

(ii) 広域連携による一括導入

次に、複数施設への一括導入の手法として、複数の自治体間の広域連携による手法が考えられる。具体的には、地方自治法又は私法上の契約に基づき、公の施設の管理に係る事務を他の自治体に委託し、委託先の自治体において指定管理者の導入に係る事務を一括処理する手法である。

この手法によると、複数の自治体が管理する複数の公の施設に対し、指定管理者制度を一括で導入することができる。

①委託対象事務

まず、広域連携による一括導入が可能な委託対象事務を精査するため、公の施設の管理に係る事務の流れを整理する。指定管理者制度による施設の運営開始までのおおまかな流れは以下のとおりである。

- a: 制度導入の決定
- b: 当該施設設置条例の制定・改正（指定の手續、管理の基準、業務の範囲その他必要な事項を整備する。）
- c: 指定管理者の公募（指定期間、業務の範囲、具体的内容、提出書類等を示し、募集を行う。）
- d: 応募団体の審査（審査委員会による指定管理者候補事業者等を選定する。）
- e: 議会の同意議決（指定処分の事前手續として議決をとる。）
- f: 指定・告示・協定の締結（指定、告示を行い、業務内容、条件、指定管理料等の細かな事項について指定管理者と協定を締結する。）
- g: 管理運営の開始

②広域連携の具体的手法

次に、広域連携の具体的手法について検討する。上記の事務のうち、指定管理者の選定業務を委託する場合と、選定から運営の開始まで包括的に委託する場合の2つのケースについて、その具体的手法を整理する。

ケース1：指定管理者の選定業務を委託するケース

まず、指定管理者の公募（c）及び審査（d）を委託するケースである。具体的には委託先の自治体において指定管理者の選定までを行い、その後は委託元の自治体において、指定管理者との協定の締結等を行い、管理運営を開始することとなる。

この場合、委託先と委託元で私法上の契約（協定等）を締結する手法が考えられる。

ただし、委託先の自治体には指定管理者の公募や審査に係る主に人的負担が生じることとなるため、その負担割合等について、事前に取り決めが必要であることに留意が必要である。

ケース2：施設の管理運営まで包括的に委託するケース

次に、指定管理者の公募（c）から管理運営の開始（g）までを包括的に委託するケースである。

この場合においては、公の施設の運営という法律に定められた権限を他の団体に委託することとなるため、私法上の契約によるのではなく、地方自治法第252条の14に基づく事務委託による手法が適当である。

法律に基づく議決を要する手法であるため、ケース1の手法と比較して、将来にわたり安定して連携を続けられるといった利点があり、委託先が一括して管理運営する方が効率的と認められる場合は有効な手法と言える。

しかし、委託元は公の施設の管理に係る権限が行使できなくなるということから、その実施には慎重な議論が必要である。

また、委託先の自治体は指定管理者公募から協定の締結といった主に人的負担や、実際に指定管理者に指定管理料を支払う財政的負担等が生じることとなる。

なお、委託先の自治体に生じることとなる人的負担や財政的負担については「広域連携に関する研究」報告書（市町村課 HP に掲載）において、標準的な考え方や対応策を示しているので、参考にされたい。

（2）自主事業による収益性の確保

収益性が低い施設については、本制度の導入が進みにくいことは先述のとおりである。しかし施設の収益性を高めるため、利用料金を徴収できるコンテンツを新たに行政が整備することは、コスト面から困難な場合が多い。

施設の収益性は、利用料金をとることができるか否かのみによることなく、施設における自主事業の展開のしやすさにも左右される。自主事業とは、指定管理者が施設を有効に活用し、自らの責任で行う事業である。

そのため、収益性を確保するためには、指定管理者が自主事業を展開しやすい環境を整えることが有効と考えられる。

具体的には、各施設について、どのような活用方法があるかといった住民ニーズを調査し、施設の本来の用途を妨げない範囲で、実施可能な事業の例を公表することや、自主事業に係る事業者の提案を適正に評価し、選定結果に反映するなど、事業者が自主事業を展開しやすい環境整備を行うことが考えられる。いずれに取り組むにしても、行政の関与は最小限に抑え、事業者の創意工夫ある提案を引き出すことが重要である。

なお、施設に国交付金が充当されている場合や施設が国有地に存在する場合等、自主事業の実施について国による制限がかかることもあるため、留意が必要である。

（3）魅力ある公募条件等の提示

府内市町村において、指定管理者の確保が課題となっていることは先述のとおりである。このことは、自治体が提示する公募条件等に事業者が魅力を感じていないことが要因として考えられる。そこで、現状の公募条件の見直しや、事業者に参加を促す魅力的な公募条件を検討すべきである。

（i）指定期間の見直し

指定期間の年数を具体的に規定する法令はないが、ガイドライン等によって、指定期間を原則5年とする自治体が多い。図表15は、総務省が取りまとめた資料であるが、

ほとんどの施設の指定期間が5年となっている。

また、5年より短い指定期間を設定する施設はある程度存在するが、5年以上とする施設は全国的にも非常に少ないのが現状である（図表15）。

[図表15] 全国の指定期間の状況

(単位:施設、%)

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
1年	13 (0.2%)	83 (1.0%)	504 (0.8%)	600 (0.8%)
2年	42 (0.6%)	383 (4.8%)	840 (1.4%)	1,265 (1.6%)
3年	1,024 (14.8%)	664 (8.4%)	12,005 (19.4%)	13,693 (17.8%)
4年	306 (4.4%)	2,472 (31.2%)	3,120 (5.0%)	5,898 (7.7%)
5年	5,436 (78.7%)	4,011 (50.7%)	40,727 (65.7%)	50,174 (65.3%)
6年	6 (0.1%)	138 (1.7%)	213 (0.3%)	357 (0.5%)
7年	10 (0.1%)	1 (0.0%)	153 (0.2%)	164 (0.2%)
8年	16 (0.2%)	3 (0.0%)	44 (0.1%)	63 (0.1%)
9年	1 (0.0%)	9 (0.1%)	186 (0.3%)	196 (0.3%)
10年以上	55 (0.8%)	148 (1.9%)	4,175 (6.7%)	4,378 (5.7%)
合計	6,909 (100.0%)	7,912 (100.0%)	61,967 (100.0%)	76,788 (100.0%)

出典：総務省 Web サイト

指定管理者が行う設備投資の中には、そのコストの回収に5年以上を要するものもある。また、5年では指定管理者が管理運営に必要な人材を育成できないといったケースもある。

よって、施設によっては、指定期間を5年より長くすることを検討すべきと考える。

そこで、指定期間を5年より長くすることを検討すべきケースについて、以下のとおり整理する。

①設備投資等に係るコストの回収期間が5年を超えるケース

これは、指定管理者が調達する資器材や設備について、その耐用年数が5年よりも長い場合等を指す。このような場合においては、事業者は投資にかかったコストを5年間で回収することができないことから、応募を見送る可能性が高まる。また、都市公園においては、指定管理者に都市公園法第5条に基づく設置管理許可を与えている場合も、同様の観点から、当該許可期間と指定期間を合わせるなどの対応が必要と考えられる。

大規模公園や体育館といったスポーツ・レクリエーション施設や、駐車場等については、本ケースに該当する傾向にあるが、指定期間が5年以下となっているものが多い。

②長期的に安定したサービスの提供が求められるケース

これは、施設において提供するサービスが人命に関わるものなどで、指定管理者が頻繁に変わることによってサービスが低下するといった事態を極力避けるべき場合である。

本ケースに該当するものの、指定期間が5年以下となっている具体的な施設としては、入所を伴う社会福祉施設等が挙げられる。

③指定管理者が長期的にノウハウを蓄積することが求められるケース

これは、施設の管理運営に専門的な知識・技能を要し、その習得に係る期間が長期に及ぶ場合である。例えば、維持管理に技術的知見を要する施設や、被災時に避難所となることが想定されており、有事の際に迅速な対応が求められる施設等である。

本ケースに該当するものの、指定期間が 5 年以下となっている具体的な施設としては、公園やプールといったスポーツ施設や避難所指定されている体育館、文化会館等が挙げられる。

④非公募の理由が明確なケース

競争性の確保の観点から、指定管理者の選定は原則公募によって行われることとなる。しかし、コスト面やサービス面で優位となる場合などにおいては、例外的に非公募により選定することも可能である。

非公募による選定に際しては、非公募とする理由の整理が必要不可欠であるが、その理由が明確でその状況が 5 年以上変わらないと見込まれる場合においては、指定期間を 5 年より長くすることを検討すべきである。

5 年より長くすることで、指定管理者は安心して設備や人材に係る投資をすることができるため、サービスの向上が期待できる。

なお、指定期間を 5 年より長くすることで生じるデメリットとして、長期間、仕様等の見直しができなくなることや、施設の管理に係る職員側のノウハウが失われやすくなることなどが考えられる。

よって、実施に際しては、指定管理者を中間年度で評価する仕組みを構築することや、指定管理者から施設の管理に係るマニュアルの提供を受けることや担当者会議を開催しノウハウ等の共有を図るなど、そのデメリットを克服する策を講じることも併せて検討すべきである。

(ii) 事業者提案による公募条件の設定

事業者に応募を促す魅力的な公募条件を提示するには、施設の概要について事業者に知ってもらったうえで、事業者が望む公募条件の提案を受けることが、簡単かつ迅速に取り組むことができる手法である。以下で、その具体的な手法を紹介する。

①サウンディング調査

近年、指定管理者制度の導入に先がけ、サウンディング調査を実施する自治体が増加している。サウンディング調査は、案件の内容・公募条件等を決定する前段階で、公募により民間事業者の意向調査・直接対話を行い、当該案件のポテンシャルを最大限に高めるための諸条件の整理を行うものである。このことにより、民間事業者にとっても自らのノウハウと創意工夫を事業に反映し、参入しやすい公募条件とすることができる。なお、サウンディング調査を実施するにあたっては、民間事業者に対し、ただ漠然と提案等を求めるのではなく、施設の特徴や求める提案のイメージなどの情報をしっかりと事業者に伝えることが重要である。

大阪府においては、府営公園毎の特色を活かした公園の魅力の向上を目的として、平成 29 年度に「サウンディング型市場調査」を実施したところ、多くの民間事業者から、指定管理期間の延長など現指定管理者制度の改善に係る提案があった。

それを受け、平成 30 年度には、指定期間を 10 年から 20 年程度とする新たな指定管理者制度について、再度サウンディング調査を実施した。そこでは、主に以下の

提案があった。

- ・希望する指定期間の長さ
- ・委託料を縮減するための仕組み
- ・収益還元の仕組み
- ・望ましい公募時期といった諸条件 等

参考 URL :

<http://www.pref.osaka.lg.jp/koen/kouminrenkei/h30sounding-kekka.html>

②公共 R 不動産の活用

公共 R 不動産とは、公共空間の情報を全国から集め、それを買いたい、借りたい、使いたい市民や企業とマッチングするためのウェブサイトである。公共空間の再活用のアイデアや事業主体を募るシステムを持っているのが大きな特徴であり、行政の枠組みのなかだけでは生まれにくい発想や使い手を、市民や企業から引き出し、マッチングを行う（図表 16）。

さらに、全国の魅力的でユニークな公共空間再生の事例の紹介も行っている。この仕組みを活用すれば、ウェブサイトに施設の概要を公表し、事業者からの公募条件等の提案を受けることが可能である。

[図表 16] マッチングのイメージ



(マッチング例)

- ・カフェや商業施設と一体となった図書館の設置
- ・公園の自然を活かした集客イベントの開催

第3章 窓口業務の民間委託

1. 広がる民間委託の領域

清掃や給食といった、いわゆる公権力の行使を伴わない業務については、既に民間委託が進んでいる。加えて、近年、その委託領域を拡大し、自治体の窓口業務委託を推進する動きがある。現在、窓口業務の民間委託を実施する府内市町村は半数に迫り、実施に向けて検討している市町村も存在する。そこで、窓口業務の民間委託の実施にあたり、必要となる事前の取組み等について整理する。

なお、本報告書における窓口業務とは、総務省の「地方行政サービス改革に関する取組状況等の調査」で示されている住民異動届に関する業務等を指すことを申し添える。

2. 窓口業務委託の意義

窓口業務を民間委託することの意義は、人件費等のコスト縮減が図られることや、民間のノウハウを取り込むことによるサービス水準の向上等である。一方、窓口業務については、再任用や非常勤職員の活用など、既に人件費が抑制されているため、コスト縮減効果は望めない場合があるという意見もあるが、今後様々な行政課題に直面することが想定される市町村において、民間に委託できるものは委託し、その他の分野で、人的資源の有効活用を図っていくことが重要である。

このことから、窓口業務の民間委託についても積極的に検討すべきと考える。

先行事例における効果について以下で紹介する。

■池田市の事例

総合窓口と保険窓口の民間委託を実施したところ、以下の効果があった。

【総合窓口】

- ・職員の人事異動や定員削減に影響を受けることなく、安定したサービスレベルが維持されている。
- ・委託の実施直後の年度は、委託費用と従前の人件費の比較で、約 **1,100** 万円の経費縮減効果があった。その後においても、年度により削減額は異なるものの効果は持続している。
- ・総合窓口課、市民課の2課統合により、委託直後の職員数は計 **31** 名から計 **14** 名に削減された。

【保険窓口】

- ・待ち時間の減少等によって市民満足度が向上した。
- ・より安定した市民サービスの提供が可能となった。
- ・配置職員数の削減によって、経費（年間約 **400** 万円）が削減された。

3. 府内市町村の実施状況

総務省の地方行政サービス改革に関する取組状況等の調査（平成 **29** 年4月1日時点）によると、府内市町村のうち、**19** 団体が、窓口業務の民間委託を実施している。

また民間委託を既に実施している団体のうち、**6** 団体が総合窓口を設置している。

4. 民間委託を実施するにあたり必要となる取組み等

窓口業務は、証明書等を交付するか否かの判断など、公権力の行使を伴うことから、その全てを民間委託することはできない。また、委託契約の場合、委託者から民間事業者の従業員に対し、直接、指揮命令することは認められないが、窓口業務を委託する場合にお

いては、民間事業者と職員が同じフロアに混在することとなるため、留意が必要である。

このように、窓口業務の民間委託は通常の民間委託とは異なることから、民間委託を実施するにあたり必要となる取組み等について、以下のとおり整理する。

(1) 委託範囲の明確化（業務フロー図の活用）

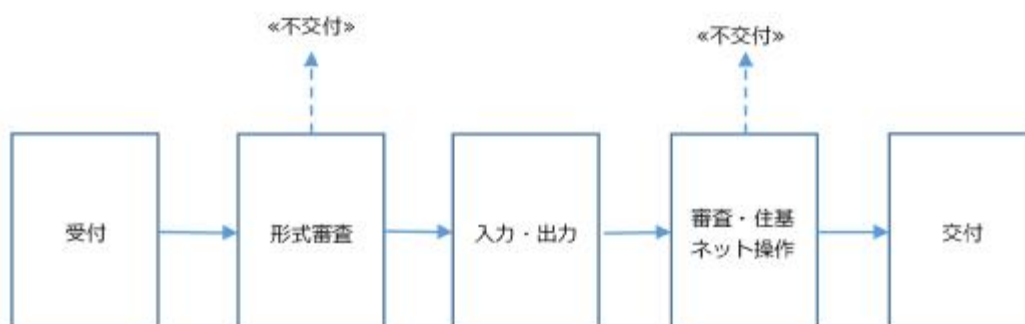
先述のとおり、窓口業務は公権力の行使を伴うことから、その全てを民間委託することはできない。よって、民間委託する業務範囲と従前どおり職員が対応する業務範囲を区別しなければならない。

そのためには、業務フロー図を活用することが有効である。業務フロー図とは、業務の各プロセスを、フローチャート化することで、業務の流れを関係者間で共有するためのツールである。業務フロー図を活用することで、民間事業者と職員の業務範囲をより明確に区分でき、両者でそのことを共有することができる。

住民票の写し等の交付業務を想定し、業務フロー図を活用し委託範囲を明確化する手法を以下で紹介する。

①現状（委託実施前）の業務フロー図を作成する。

[図表 17] 委託実施前の業務フロー図（例）



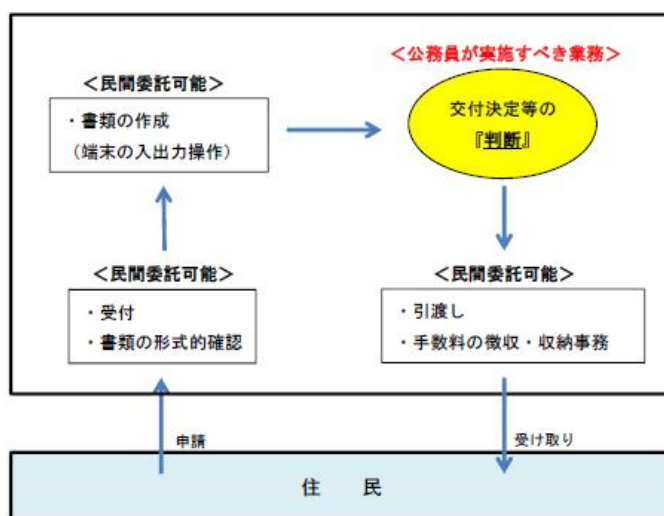
②公権力の行使を伴うプロセスやその他職員が行うべきプロセスを抽出する。

(例)

民間委託可能な業務：受付、形式審査（不交付の判断を除く）、交付

職員が対応すべき業務：形式審査における不交付の判断、内容審査における交付・不交付の判断、住基ネットの操作

[図表 18] 公務員が実施すべき業務と民間委託が可能な業務

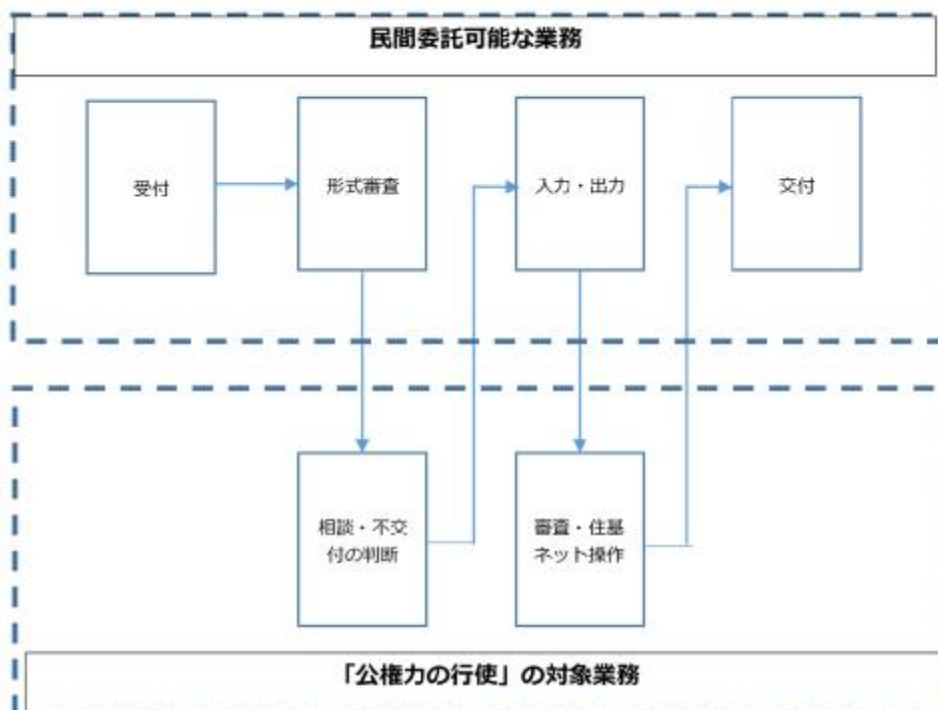


出典：内閣府 Web サイト

※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は、平成 27 年 6 月 15 日付け市第 1892 号「市町村の出張所・連絡所等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」の改定について（通知）」で府内市町村に周知済みであるため、詳しくはそちらを参考にされたい。

③委託範囲の切り分けを行い、委託実施後の業務フロー図を作成する。

[図表 19] 委託実施後の業務フロー図（例）



(2) 偽装請負の防止

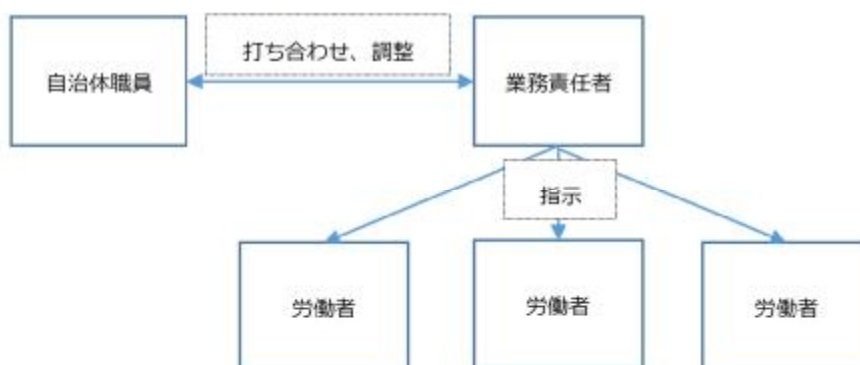
民間委託の実施に際し、取り組むべき事項として、偽装請負への対応が挙げられる。偽装請負とは、契約上は請負（委託）とされているものの、発注者が民間事業者の労働者を指揮命令するなど、実質的に労働者派遣法の「労働者派遣事業」に該当するものをいう。

窓口業務の民間委託については、業務の一部が委託されるという性質上、同一フロアで作業を行うことが多いため、特に留意が必要である。適正でない契約形態と判断された事例も全国で多く発生している。そこで、偽装請負を防止するための取組みについて、以下で整理する。なお、国においても内閣府が偽装請負の防止を目的とした「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」を公表しているため、実施に際しては、そちらも参考にしていきたい。

(i) 指揮命令系統の明確化

偽装請負を防止するためには、指揮命令系統について、事前に自治体と民間事業者の両方で明確に整理しておくことが重要である。適切な指揮命令系統の例は図表 20 のとおりである。

[図表 20] 指揮命令系統のイメージ図



このように、自治体職員から、民間事業者の労働者への業務に係る指揮命令はできない。自治体職員と民間事業者の業務責任者においては、必要に応じて、打ち合わせや調整は可能である。

しかし、その打ち合わせ内容等を業務責任者が労働者にそのまま伝えるなど実質的に自治体職員が労働者に指揮命令を行ったとみなされないよう留意すべきである。

また、職員スペースと事業者スペースをパーテーションで仕切るなど、物理的に指揮命令が行われないよう執務室レイアウトを工夫することも検討すべきである。

(ii) 偽装請負を防止するための仕様書や契約書の作成

民間事業者は、自治体と取り交わした仕様書や契約書（以下「仕様書等」という。）に基づき、自治体から独立して業務を実施することとなる。よって、偽装請負が発生しないよう、その対応等についてあらかじめ仕様書等に盛り込んでおくことが重要である。仕様書等に盛り込んでおくべき事項は以下のとおりである。

- ・業務の進め方に係る民間事業者との打ち合わせや調整の実施及びその頻度等
- ・契約内容の履行の確認方法（業務完了報告書等の様式、報告の頻度等）
- ・報告を受けた結果、業務が未完成であると判断された場合や、業務の質が確保され

ていないと判断された場合の、追加作業、やり直し等に関する具体的取決め 等

(3) 個人情報保護の取組み

市町村の窓口には住民の重要な個人情報があるため、民間委託を実施するにあたり、個人情報の保護にも留意が必要である。そこで、個人情報保護の取組み事例を紹介する。

■千葉県市川市の事例

- ・誤交付防止のために、レジの交付窓口において、整理券を確認し、申請者の氏名を名乗っていただき、証明内容を申請者に対して復唱
 - ・業務エリア内への私物の持込は請負事業主の判断のもと、財布、飲料等に制限
 - ・個人情報保護に関する情報共有等のため、委託責任者及び社員も含めた朝礼(※)を実施
- ※打ち合わせや朝礼等の際、作業の順序や従事者への割振り等の詳細な指示が出されたり、発注者から作業方針の変更が日常的に指示されたりして、請負事業主自らが業務の遂行方法に関する指示を行っているとは認められない場合は、偽装請負に該当する。

■東京都渋谷区の実例

- ・受託者は、透明なバックに入れたもののみ、執務スペースに持ち込み可能としている(携帯電話などのモバイル端末は持ち込み禁止)
- ・受託者は、休憩時は休憩スペースを利用することとし、執務スペースでの休憩を禁止している
- ・受託者が住基ネット端末を操作できないように、住基ネット端末を区職員の執務エリアに配置している

(4) コスト縮減効果等の試算

民間委託の実施にあたっては、人件費等のコストがいくら縮減されるかなど、実施によって見込まれる効果額等を試算する必要がある。具体的には以下の式によって試算が可能である。なお、委託によるサービス水準の向上等、数値で測定することが困難な要素等は含んでいない。

コスト縮減効果額の算定式

$$a - (\beta 1 + \beta 2 + \beta 3)$$

a : 現状の窓口業務に係る人件費

$\beta 1$: 落札見込額

$\beta 2$: 委託実施後も窓口に残る職員の人件費

$\beta 3$: その他委託の実施にあたり必要な経費(サービス水準を下げないための事業者への引継ぎ経費、レイアウト改修費 等)

算定結果が0より大きい場合、委託によるコスト縮減効果が認められることとなる。しかし、再任用や非常勤職員の活用など、既に人件費が抑制されている場合、コスト縮減効果は現れないケースもある。

この点、委託の実施は、コスト縮減効果だけではなく、サービス向上や、コア業務で職

員の活用が図られるといった効果も期待できることから、これらも考慮のうえ、実施するかどうか検討すべきである。

(5) 民間委託の効果を高めるための取組み

(i) 業務の集約化・最適化

委託によるコスト削減効果等を高めるためには、複数の窓口をまとめた総合窓口を設置するなど、業務を集約し業務量を減らすことが有効である。そうすることで、委託料を削減することができる。

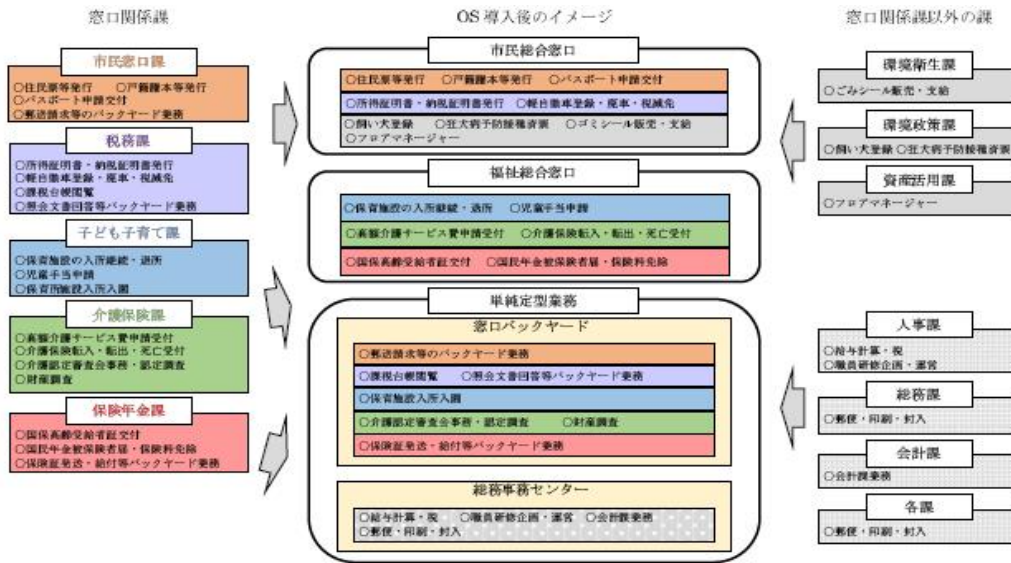
また、現在の業務フローのまま委託を実施するのではなく、業務フローを見直し、最適化したうえで委託を実施することで、さらなる効率化やサービス向上につながる。

現在、河内長野市では、総務省の「業務改革モデルプロジェクト」における窓口業務改革の一環で、業務の集約化・最適化に取り組んでいる。その概要は、以下のとおりである。

■河内長野市の事例

河内長野市では、窓口業務の民間委託を実施するにあたり、総合窓口の設置を予定している。また、窓口関係課以外の内部事務業務を加えたうえで委託を実施することとし、スケールメリットを働かせ、さらなる効率化に取り組んでいる（図表 21）。

[図表 21] 総合窓口の設置例



出典：総務省 Web サイト

なお、総合窓口については、専門性が高い案件等は結局のところ原課が対応することとなるため、総合窓口カウンターで受付を行うとかえって時間を要するなどの懸念もある。そのため、そのような案件については即座に原課に案内を行うなど、総合窓口化によって住民サービスを低下させることのないよう配慮すべきである。

また、現在の業務フローのまま委託を実施するのではなく、業務フローを最適化することで委託工数を減らし、さらなる委託料の削減を図っている（図表 22）。

[図表 22] 業務フローの最適化例

<改善手法>

最適化モデル	本市における具体例
順序の変更 	窓口アウトソーシングに適したフローへ変更する。 検認工程を追加するなど、チェック機能にも配慮。
削除 	決裁ルートを見直す。
並列化 	券売機の導入により、証明書等の発行準備中に手数料の入金を完了する。
自動化 	財務会計システムの機能を活用したフローに変更する。 (資金支払で一括起票を活用)
複雑性の減少 	一括購入品目の標準化により、発注にかかる時間を短縮する。

出典：総務省 Web サイト

(ii) ダブルコストへの対応

民間委託には常にダブルコストの問題が伴う。ダブルコストとは、民間事業者へ支払う委託料と、委託実施前に当該業務に従事していた職員の人件費の重複を指す。民間委託は、サービスの向上を図ることの他に、歳出削減を図ることも目的としていることから、ダブルコストへの対応は重要と言える。

この点について、当然のことではあるが、新規採用の計画や退職予定人数等を総合的に考慮のうえ、総職員数の抑制を図り、委託を実施すべきである。そうすることで、ダブルコストの発生を回避でき、委託によるコスト縮減効果を高めることができる。

(iii) 職員や民間事業者の提案を受け入れる仕組みの構築

民間委託の効果を高めるには、業務を熟知する職員や民間事業者からの提案を受け入れることも有効である。民間委託の事例ではないが、大分県別府市の死亡に関する手続きを一元化した「おくやみコーナー」は、若手職員による窓口プロジェクトチームの提案によるものであり、住民サービスの向上に寄与しているところである。

また、サウンディング調査の実施や、委託の実施期間中に気づいたアイデア等をその都度反映することを仕様書や契約書に明記しておくことで民間事業者の創意工夫を引き出すことができる。

(iv) サービス向上への取組み

民間委託の実施にあたり、特に委託実施直後においては、事業者ノウハウが蓄積されていないことから、一時的にサービスが低下する恐れがある。民間委託を実施している自治体では、サービスを維持、向上させるため、様々な取組みを行っているため、そ

の事例を紹介する。

■箕面市の事例

市税総合窓口業務の委託前には、税関連の窓口対応は誤案内・誤処理が発生すると影響範囲が大きいことを懸念していた。そのため、税務課では、委託を開始する前に2年間の労働者派遣契約を締結し、受託者に必要な業務スキル、適切な委託範囲等を精査した。また、委託契約において、受託者の研修期間を3ヶ月程度確保し、業務責任者がマニュアルを精査して委託業務の円滑な実施に向けて準備を行うことを義務付けた。

■八尾市の事例

八尾市では、委託の実施にあたり、受託者と **SLA (Service Level Agreement)** を締結している。**SLA** とは提供するサービスの品質の保証水準を受託者と委託者で合意したものであり、受託者は定められた水準に合わせて業務手順の設計、体制の構築を行う。窓口業務の民間委託においては、委託導入時に懸念される待ち時間の増加、接遇の低下等のサービスの低下への対策として、**SLA** の締結が有用な手段となる。市民課が締結した **SLA** の指標等は以下のとおりである。

【サービスレベル指標】

- ・業務の処理誤り割合
- ・処理期限の達成率
- ・標準処理時間
- ・市民満足度
- ・個人情報漏洩及び紛失事故件数
- ・要員教育の実施回数
- ・職員満足度
- ・受託者の職員満足度
- ・業務改善提案回数

【SLA 締結の効果】

- ・サービスレベルが未達成であった場合は、職員と受託者による会議で改善対策を協議し、原因の分析をしているため、速やかに改善の取組みができています。
- ・サービスレベルの結果に基づき、受託者は常に業務手順の見直しを行っている。

第4章 RPAの導入

1. 現実となりつつある業務の自動化

近年、民間企業や一部自治体において、RPA（**Robotic Process Automation**）を導入する動きが広がっており、既にRPAを導入している企業や自治体では、従業員、職員の業務量や負担の軽減に寄与するなど成果をあげている。

府内市町村においても、導入する予定とする団体が約半数を占めるなど、その関心は高くなりつつある。RPAを導入し、業務を効率化することで、長時間労働の是正や職員のコア業務での活用を図ることができる。

しかし、民間企業に比べ自治体への導入は遅れている。自治体への導入を進めるためには、まず職員のRPAへの理解を深めるとともに、導入する業務の検討等が必要となる。そこで、府内市町村のRPAへの理解を促し、導入を促進するため、その概要等をわかりやすく述べるとともに、導入にあたって必要な取組み等を提示する。

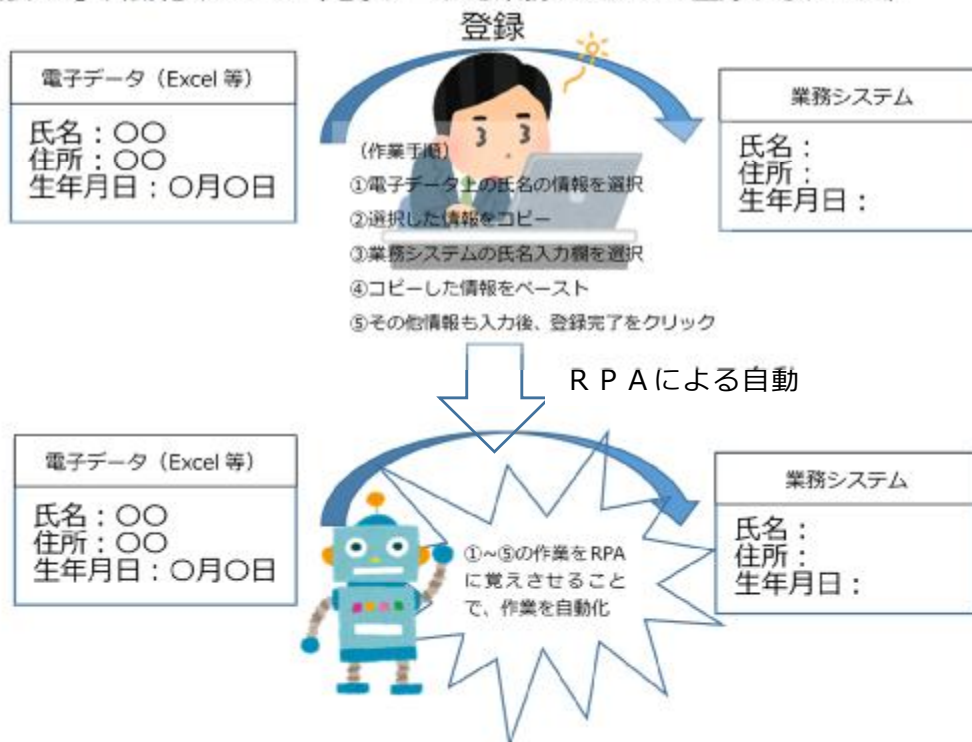
2. RPAの概要等

(1) RPAの概要

RPAはこれまで人間が行ってきた定型的なパソコン操作をソフトウェアのロボットが代行することにより自動化するものである。具体的には、表計算ソフトやメールソフト、業務システムなど複数のアプリケーションを使用する業務プロセスを自動化することが可能である。

RPAを導入することで、職員が手作業により行っていた定型業務を自動化することができ、生産性の向上、職員の業務量や負担を軽減することができる。これまで、定型業務を自動化する技術は存在したが、費用対効果の面から、導入は見送られていた。一方、RPAは比較的低コストかつ短期間で導入が可能である。RPAによる業務の自動化のイメージは図表23のとおりである。

【図表23】自動化イメージ（電子データを業務システムに登録するケース）



(2) RPAの強みと弱み

RPAには以下のような強みと弱みがあるため、それらをよく把握したうえで、導入の検討を進める必要がある。

(i) 定型業務に導入が可能

帳簿の入力や伝票の作成、メールの発送業務、経費支出のチェック、住民データの管理、自治体の各業務システムへのデータ入力、定期的な情報収集等の定型業務に導入が可能である。総務省は定型業務の具体例として以下のものを挙げている。なお、本報告書では取りあげないが、AIと連携した非定型業務に対応が可能なものや高度な自律化を備えたものの開発も進んでいる。

■ RPAが処理することができる定型業務の例

- ・キーボードやマウスなど、パソコン画面操作の自動化
- ・データ化された文字、図形、色の識別
- ・別システム間のデータの受け渡し
- ・業種、職種などに合わせた柔軟なカスタマイズ
- ・条件分岐設定やAIなどによる適切なエラー処理と自動応答
- ・IDやパスワードなどの自動入力
- ・アプリケーションの起動や終了
- ・スケジュールの設定と自動実行
- ・蓄積されたデータの整理や分析
- ・プログラミングによらない業務手順の設定 等

(ii) 複数の作業工程を一括で処理する業務でより効果を発揮

RPAは上で述べたようにデータ化された資料を伴う定型業務であれば、導入することが可能である。しかし、一連の業務の中に、RPAが担える作業と職員のみが行える作業がばらばらに存在している業務にRPAを導入しても、それほど業務は効率化しない。なぜならば、RPAが稼働している間、職員の待機が発生するからである。このことから、複数の作業工程を一括で処理する業務でRPAはより効果を発揮すると言える。

(iii) 手書き資料への対応が困難

(i)で述べたとおりRPAはデータ化された文字、図形、色の識別を伴う定型業務に導入することができる。つまり、データ化されていない手書きの資料については識別が非常に難しいことから、そのような資料等を伴う業務プロセスに導入することは相当に困難である。窓口における申請書をはじめ、行政の業務には多くの手書き資料が存在するが、このことがRPAの導入を妨げる一つの要因となっている。

(3) 自治体での導入事例

既に一部自治体ではRPAを導入し、業務の効率化等、一定の効果をあげている。以下でいくつか事例を紹介する。

■ 茨城県つくば市の事例

全国の自治体に先駆けて、市民税課の5業務と市民窓口課の1業務にRPAを導入した(図表24)。対象業務において作業時間を約8割短縮するなどの効果をあげている。

参考 URL : <http://www.city.tsukuba.lg.jp/jigyosha/oshirase/1003854.html>

【図表 24】 つくば市の対象業務

対象業務		作業概要	
基幹系業務	個人住民税	事業所の新規登録業務	事業所から送られてくる新規事業所データを基幹系システム（事業所新規・宛名管理）へ登録する作業。
	個人住民税	回送先情報の登録業務（eLTAX給報）	指定番号よりデータ連携システムに回送先情報（市町村コード・回送先住所）を登録し、更新する作業。
	法人市民税	法人市民税の電子申告印刷	eLTAX審査システムの申告書を印刷する作業。（出力枚数により集約印刷を実行）
	法人市民税	法人市民税の電子申告審査	eLTAX審査システムの一括審査及び審査漏れデータを更新する作業。
	個人住民税	納税通知書・更正決議書・宛名封筒の印刷業務	年税額増減により、納税通知書・更正決議書・宛名封筒各対象を区分し、それぞれ印刷する作業。
	市民窓口業務	異動届受理通知業務	住民からの届出に基づき住所変更の手続きを行った際、本人確認書類が不足している届出者について、本人の意思に相違がない届出であるかを確認するため、変更前の住所地に「受理通知」を送付する作業。

出典：つくば市 Web サイト

■ 熊本県宇城市の事例

熊本県宇城市では「時間外勤務手当計算業務」と「ふるさと納税」の業務に R P A を導入している。繁閑差が大きい「ふるさと納税」の業務では、電子メールの受付、データのダウンロードや当該データのアップロードなど、これまで職員が手作業で行っていた端末作業をすべて自動化した。これにより、職員の業務負担が大幅に削減されると共に、時間外勤務が不要になるという成果が出ている。また、2019年4月には対象業務を拡大し、(1) 職員給与、(2) ふるさと納税、(3) 住民異動、(4) 会計、(5) 後期高齢者医療、(6) 介護保険、の6つの業務に R P A を導入する予定である。

3. R P A を導入するための取組み

先述のとおり、R P A は全ての業務に導入できるわけではない。まず、導入する業務を選定しなければならない。また、導入に際して新たな作業が必要となる場合もあるため、導入後の業務モデルを検討する必要がある。更に、導入にはコストがかかるため、コストに見合った効果がでるかどうかの懸念も生じる。

そこで、対象業務の選定方法等、R P A を導入するにあたり必要となる取組みについて述べる。

(1) 対象業務の選定方法

R P A の導入には、まず、対象業務を選定する必要がある。多くの自治体は同様の業務を実施していることから、ある自治体で導入実績のある業務については、その他の自治体においても導入できる可能性が高い。導入実績のある業務については、2.(3)で紹介したとおりであるので、参考にされたい。

また、自治体業務には定型作業が多く存在することから、これら以外にも R P A を導入し効果をあげることができる業務が存在すると考えられる。

R P A の担当者等が、自治体の業務を全て把握しているわけではないため、候補となる業務を洗い出し、対象業務を決定する必要がある。茨城県つくば市は、全庁職員に対するアンケートにより業務を洗い出し、その中から導入候補となる業務の選定を行っている。以下でその事例を紹介する。

なお、同市は、以下の方法により、最終的に2.(3)で示した6業務に R P A を導入

することとなったが、同様の選定方法をとったとしても、自治体によって、異なる結果となることも大いに考えられるため、参考にされたい。

■茨城県つくば市の事例

つくば市では、現行業務の効率化に関する調査を目的とした全庁アンケートを実施した。当該アンケートはRPAに限ったものではないが、以下のとおり、RPAを導入すべき業務を洗い出すための設問を1つ設けている（図表 25）。

〔図表 25〕 アンケート内容

アンケート設問内容	
アンケート実施期間	2017年7月19日～2017年8月04日
アンケート設問 (*2)	問1 「膨大な業務量により時間がかかる業務」があればご記入ください。 ※例えば、定型的なフォーマットに大量のデータを入力するのに時間がかかる業務など

出典：つくば市 Web サイト

次に、回答があった業務について、必要となる作業の種類（アクティビティ）別に整理を行った（図表 26）。

〔図表 26〕 作業類型別の整理例

部局	課等	設問	回答内容	業務の類型化（アクティビティ）								
				入力・登録	資料作成	確認・照合	集計・計算	検索・照会	出力・印刷	加工・整形	整理・仕訳	調整・検討
財務部	市民税課	問1	給与支払報告書・確定申告書エラーチェック宛名番号特定、扶養是正、特別徴収異動届入力、被扶養者紐づけ等	○	-	○	-	○	-	-	-	-
総務部	ワークライフバランス推進室	問1	職員の出退勤時刻の記録の集計・加工業務	-	○	-	○	-	-	○	-	-
〇〇部	〇〇課	問1	〇〇〇〇に関する業務								SAMPLE	

入力・登録：システム上にデータを入力、登録する作業全般

資料作成：庁内または庁外向け説明資料、発表資料等の作成作業全般

確認・照合：システム上の入力、登録結果や出力、印刷結果の確認作業全般

集計・計算：システム上から出力した結果や、該当データの集計・計算作業全般

検索・照会：システム上の該当データの検索、照会する作業全般

出力・印刷：システム上から、該当データの出力、印刷作業全般

加工・整形：出力データや入力データの加工、修正作業全般

整理・仕訳：受付した申請書等の該当データや印刷物の発送前の整理、仕訳作業全般

調整・検討：入力、出力データの各種関係先との確認、承認を含めた連絡、調整作業全般

出典：つくば市 Web サイト

このうち、「入力・登録」及び「確認・照合」を伴う業務については、RPA導入による効果が期待できる可能性が高いと評価した。

次に、「集計・計算」、「検索・照会」、「出力・印刷」、「加工・整形」を伴う業務については、内容次第でRPA導入による効果が期待できる可能性があるとして評価した。この

評価をもとに対象業務の絞り込みを行った。

更に、絞り込み後の業務について、業務プロセス等を明らかにする追加調査を実施した。図表 27 は、その調査回答票のイメージである。

[図表 27] 調査回答票のイメージ

<p>RPA (Robotic Process Automation) の略。ソフトウェアロボットにより業務プロセスを自動化することを指す。) を活用することで業務の効率化が期待できる内容について、調査をさせていただきます。</p> <p>回答期限は、【●●●】とさせていただきます。</p> <p>今回、調査をさせていただく業務については、RPA の特長である自動化を念頭に、大量処理が発生し、かつ、反復性の高い事務処理を含む次の 2 つの作業を対象とさせていただきます。</p> <p>①入力・登録作業 (例：申請、申告に基づく、情報・データを別のファイルやデータベースに入力する作業)</p> <p>②確認・照合作業 (例：2 つ以上のデータを突合する、または正誤を判定する業務)</p> <p>これらの作業が含まれる業務について、RPA を本格導入するための目安を設定するため、毎年どの程度の業務量が発生しているのか、該当の業務の繁忙期はいつか、業務に関する習熟度の要否等についてお伺いします。</p> <p>※解答例はあくまで例です。つくば市での実際の作業状況とは異なります。</p>	
<p>対象業務</p> <p>回答者： 総務部人事課</p> <p>業務： 職員採用試験の申込書の入力作業</p>	
<p>追加質問項目</p>	
<p>1. 業務内容</p>	
(1) 業務プロセス	①職員採用試験申込書 (紙) の開封⇒②書類の不備チェック⇒③受験票発行に必要な基礎情報 (住所、氏名等) の入力⇒④入力内容の確認⇒⑤修正入力
(2) (1) うちRPAの自動化を期待する部分	業務プロセスのうち、②、③、④についてはRPAによる自動化を期待する。
(3) 利用環境 (アプリケーションを含む。)	WORD、EXCEL
(4) 事務・運用マニュアルの有無	事務担当者の引継書 (特別にマニュアルは作成していない。)
(5) 作業の特徴	申込書 (紙) からファイルへの転記入力作業のみ (反復かつ単純作業)
<p>2. 取り扱う情報・データの種類</p>	
(1) 入力情報 (提供元)	職員採用試験受験希望者から郵送 (持参) された申込書 (紙)
(2) 入力情報 (資料名)	職員採用試験申込書、一部職種は資格を証する書類 (免許状等)、職員採用試験受験票、受験者の写真、その他提出を定める書類
(3) データの編集ツール	申込書 (紙) からExcelで集計・加工。決裁はWORDを使用。OCRは使用していない。
(4) 出力情報の格納先	採用試験関係ファイル (庁内ファイル共有サーバ)
(5) 出力情報 (資料名)	①受験申込者一覧表、②受験票送付先 (住所) 一覧表
<p>3. 業務量</p>	
(1) 処理件数 (年間、または月平均)	年間1,200件程度 (4月1日採用、10月1日採用の合計件数)
(2) 処理時間 (年間、または月平均)	年間1,200時間程度 (4月1日採用、10月1日採用の合計時間数)
(3) 時間外勤務時間職員	一人当たり、月30時間
(4) 繁忙期の有無 (ある場合は具体的な時期)	4月1日採用試験の場合、4月末から5月中旬が繁忙期。10月1日採用試験の場合、1月中旬から2月末が繁忙期。
<p>4. 業務に必要なスキル/習熟度の有無</p>	
①従事職員 (正規職員、非常勤職員、臨時職員) の区分	正規職員1名、臨時職員4名 (臨時職員は繁忙期のみ採用)
②業務に従事している職員の作業割合	処理時間全体に対して、正規職員：20%、臨時職員：80%程度
③経験年数による事務処理量の目安	経験年数により、それほど事務処理量の差は生じていない。処理に要求されるものは、一定以上の事務処理能力と正確さ。

出典：つくば市 Web サイト

追加調査の結果並びに見込まれる効果及びRPAの技術特性等を考慮し、導入候補の 8 業務を選定した。そして、その後の検証等を経て、最終的に 6 業務 (2. (3) に掲載) に RPA を導入した。

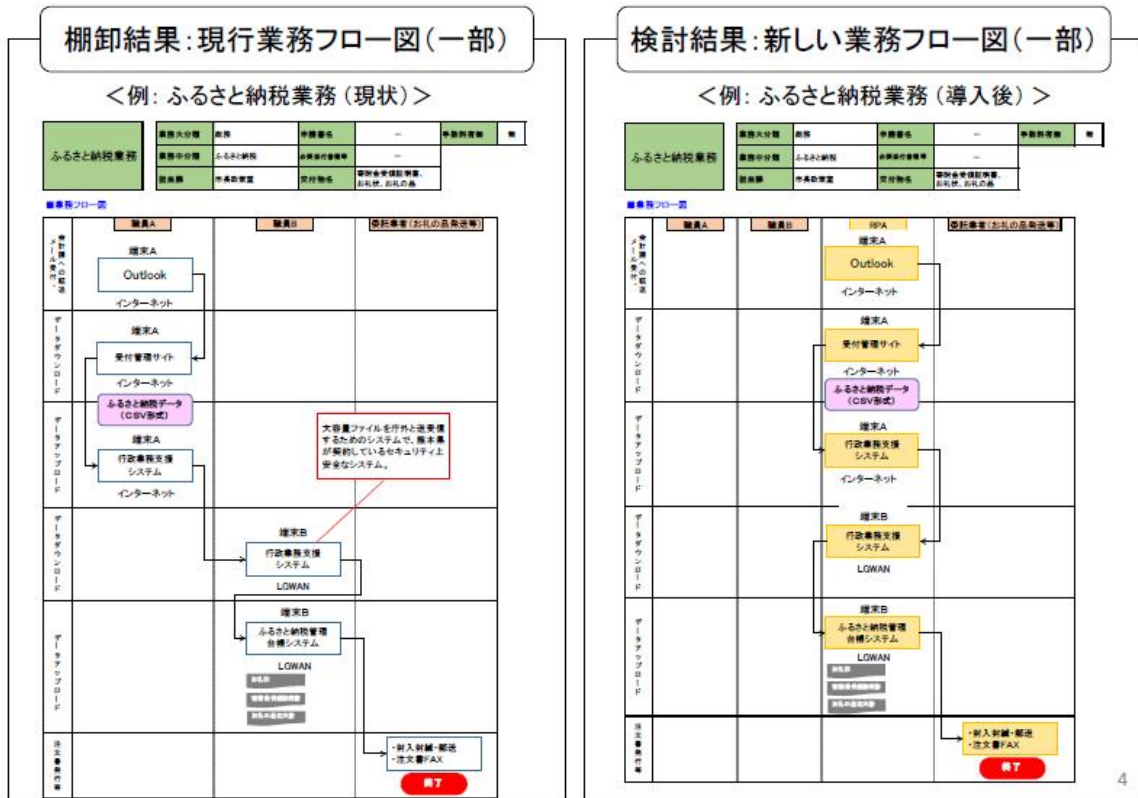
(2) 業務プロセスの可視化と導入後の業務モデルの検討

RPAによって、1つの業務における全ての作業を自動化できるわけではない。よってRPAによって自動化する作業と、従前どおり職員が処理する作業を区別することが求められる。また、RPAを導入するために、新たな作業が必要となる場合もある。このことから、RPAの導入には、業務プロセスの可視化と導入後の業務モデルを検討する必要がある。なお、業務プロセスの可視化には、第3章 4. (1) で紹介した業務フロー図による方法と、業務プロセスそれぞれについて、その作業内容等を書き出す方法がある。以下で、その事例を紹介する。

■ 熊本県宇城市の事例

宇城市では、ふるさと納税業務等に R P A を導入している。導入に際して、業務フロー図によって導入前の業務プロセスを可視化し、導入後の業務モデルを検討している（図表 28）。

[図表 28] R P A 導入後の業務モデルの検討例



出典：総務省 Web サイト

■茨城県つくば市の事例

つくば市は、異動届受理通知業務等にRPAを導入している。導入に際して、業務プロセスそれぞれについて、その作業内容等を書き出すことで可視化を行い、導入後の業務モデルを検討している。図表 29 は異動届受理通知業務の検討例である。

[図表 29] RPA 導入後の業務モデルの検討例

(導入前)

順番	作業内容	備考
1	窓口において、住民から住所異動届出書を受け付ける。	
2	本人確認書類が不足している届出書について、住民異動届出書の宛先番号から、基幹系システムである住民記録システムにて対象者の検索を行う。	1~4の作業を対象者分、繰り返し実施
3	検索結果より、氏名、住所情報等の結果をコピーする。	
4	基幹系システムのファイルサーバ上で編集する発送簿に転記(ペースト)する。	
5	作成した発送簿について、住民異動届出書との照合作業を行い、誤記等の有無を確認する。	
6	照合して問題ないことを確認した発送簿の決裁を取得する。	
7	発送簿に基づき受理通知を印刷し、変更前の住所地に発送する。	

(導入後)

順番	作業内容	RPAの導入対象
1	窓口において、住民から住所異動届出書を受け付ける。	
2	宛先番号一覧のリストを準備し、RPAを動作させるPCにデータを準備する。	RPAのための新たに必要となる作業
3	本人確認書類が不足している届出書について、住民異動届出書の宛先番号から、基幹系システムである住民記録システムにて対象者の検索を行う。	RPAによる自動実行
4	検索結果より、氏名、住所情報等の結果をコピーする。	RPAによる自動実行
5	基幹系システムのファイルサーバ上で編集する発送簿に転記(ペースト)する。	RPAによる自動実行
6	作成した発送簿について、住民異動届出書との照合作業を行い、誤記等の有無を確認する。	
7	照合して問題ないことを確認した発送簿の決裁を取得する。	
8	発送簿に基づき受理通知を印刷し、変更前の住所地に発送する。	

出典：つくば市 Web サイト

このように、業務フロー図等を用いて、導入前の業務プロセスを可視化し、RPAにどの範囲の作業を担わせるかといったことや、RPAの導入にあたり新たに必要となる作業についての検討を行い、導入後の業務モデルを決定する必要がある。

(3) 費用対効果の検討(実証実験)

RPA導入にはインシャルコスト、ランニングコストがかかる。また、業務の効率化等どれほどの効果がでるのかも未だ手探りの面もある。そのためRPAを導入する業務を選定し、実際に導入しても、これらコストに見合った効果が出ないといったことも想定される。よって、費用対効果を見極めたうえで、導入の判断を行うことが望ましい。その点、既にRPAを導入している多くの団体では、実証実験を行い、その結果をもって、本格導入するかどうかを判断している。

特に他の自治体における先行事例がない業務にRPAを導入しようとする場合は、実証実験を行い、効果の有無を見極めたうえで、本格導入の判断を行う必要性が高い。

実証実験については、事業者と契約を締結し行うことが一般的であるが、実験の場を探す事業者と実験の場を提供する自治体が協定等を締結し、コストを抑え実施している例も見られる。また、事業者にとってみると、より大きな市場で自社製品を活用してもらうことが望ましいため、いくつかの団体が連携のうえ、事業者に働きかけ、共同で実証実験を行うことも、安価に実証実験を実施する上で有効と言える。以下で大阪府が実施した実証実験の事例を紹介する。

■大阪府の事例

大阪府では、富士通株式会社と共同で、府庁内の事務作業にRPAを適用し、業務効率化を図ることを目的とした実証実験を実施し、効果などについてとりまとめた。内容は以下のとおりである。

参考 URL :

http://www.pref.osaka.lg.jp/it-suishin/RPA/RPA010_zissyou.html

対象業務

- ・時間外集計報告業務他 6 業務

期間

- ・平成 30 年 3 月 16 日 から 平成 30 年 9 月 30 日 まで

実証方法

- ・繰り返し行う定型的な作業を中心に担当所属にヒアリングなどを実施し、対象業務を選定
- ・対象業務のフローやパソコン上の作業を分析し、RPAにより作業を自動化
- ・RPAを導入する前後の作業時間を比較し、業務効率化の可否や程度を検証
- ・RPAの導入や利用に伴う課題の洗い出し

期待される導入効果

- ・職員の作業をRPAが代替することで、業務にかかる作業時間を削減
※実証実験での削減見込時間 年間 527.3 時間（自動化できた 6 業務の合計）
- ・RPAが作業することによる、作業品質の向上、人為的ミスの防止
- ・本格的なシステム化によらず、業務を効率化
- ・パソコン上の作業手順をデータとして記録することで、業務引継ぎを円滑化

導入に向けての課題

- ・作業量や頻度等一定規模の業務を選定する必要があること
- ・複数あるRPAソフト・サービスの中から、府職員の業務スタイルやパソコンスキルに合ったものを選定する必要があること
- ・ロボットの作成や修正には一定程度のノウハウやパソコンスキルが必要であるため、運用やサポート体制の構築が必要であること

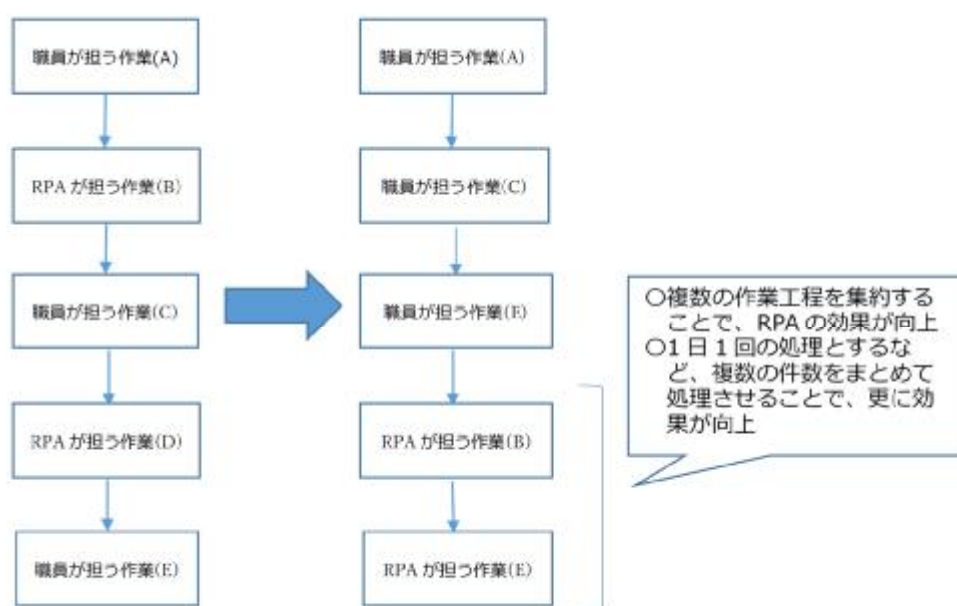
(4) 費用対効果を高める取組み

RPAの特性を活かすことや弱点を克服することで、RPAの費用対効果を更に高めることができる。併せて、導入等に係るコストを縮減することも検討すべきである。そこで、RPAの費用対効果を高めるための取組みについて以下で整理する。

(i) 業務プロセスの見直し

先に述べたとおり、RPAは複数の作業工程を一括で処理する業務で、より効果を発揮する。この特性をうまく活かすことで、RPAの業務の効率化の効果を高めることができる。そのためには、図表30のように、現状の業務プロセスを、RPAが複数の作業工程を一括で処理することができるプロセスに再設計する必要がある。

[図表 30] 業務プロセスの見直し例



(ii) 申請書等の電子化

自治体業務には、住民からの申請書等、手書きの資料が多く存在する。手書きの資料に対応するには、RPA単体では不可能であり、別途、文字を電子上のテキスト情報に変換する技術（以下「OCR」という。）が必要となる。しかし、OCRの精度は発展途上であり、必ず職員によるチェック作業が発生する。また、その導入やチューニング等にもコストや労力がかかる。

このことから、現状、手書きの申請書等を用いて行っている作業にRPAを効率的かつ効果的に導入するためには、申請書等を作成する時点から電子化することが有効である。具体的には、タブレット等の端末を用意して、住民に申請書等を入力してもらう仕組みの構築等が挙げられる。このような仕組みの構築にはコストがかかるものの、入力作業を住民に担ってもらうこととなるため、OCRを用いて職員が電子化する方法よりもコスト等を低く抑えることが可能である。民間企業では大幅に進んでいるこの取組みも、ようやく一部自治体に広がりつつある。

■茨城県五霞町の事例

茨城県五霞町ではマイナンバーカードを使ってタブレット端末で住民票や印鑑登録証明を取得できるシステムを導入している。住民は申請書に記入して窓口を持つ

て行く手間がなくなり、町役場も業務の効率化が図れる。五霞町は税証明の取得も可能になるようシステムを改良していく予定である。

(iii) 広域連携

費用対効果を高める方法として、導入等にかかるコストを縮減することが考えられる。コストを縮減するには、複数自治体が連携し、RPAを一括導入することでスケールメリットを働かせることが有効である。また、広域連携を図ることで、RPAの導入に係る課題やその解決方法の共有が図られるといった効果も期待できる。RPAの一括導入とは少し異なるが、泉大津市では、AI等を業務に導入するために、府内外の自治体と連携した取組みを行っている。以下でその事例を紹介する。

■泉大津市の事例

泉大津市では、平成30年6月から総務省の「業務改革モデルプロジェクト」のモデル事業として、業務のプロセス等を可視化し、市民サービスの向上や業務の効率化につながる具体的な改善策を検討する「ワークスタイルリフォームプロジェクト」を開始した。本プロジェクトでは、泉大津市、府内外の7自治体そしてAI開発企業が参画し、課題の共有や有用性、汎用性の検証を行っている。また、今後、AIやRPAを複数の自治体で共同利用、運用していくプラットフォームを整備する予定である。

(iv) 国制度の活用

平成30年6月15日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」において、生産性革命の実現と拡大として、行政のあらゆるサービスのデジタルでの完結を目指すとされている。そのような中、国も自治体のRPA導入等を後押しすべく、様々な財源措置等を講じているため、以下で紹介する。

■総務省「業務改革モデルプロジェクト」※平成30年度で終了

総務省が、自治体に対し、BPRの手法を活用した業務分析、計画策定、マニュアルやシステムの整備、住民サービスの向上や歳出効率化の効果把握等を伴う、新たな窓口業務改革又は内部管理業務改革及びそれらを実現する効果的なプロセスの検討を行う事業の募集を行い、選ばれた自治体への委託事業という形で取り組むものである。

■総務省「自治体行政スマートプロジェクト」(平成31年度～平成33年度)

本格的な人口減少社会となる2040年頃には、官民を問わず、労働力の供給制約に直面する。従来の中半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮できる仕組み(=スマート自治体への転換)を構築するため、自治体行政の様々な分野で、AI・ロボティクス等を活用した標準的かつ効率的な業務プロセスを構築するプロジェクトを創設することとしている。こちら、総務省が自治体に対し、事業の募集(平成31年3月下旬から開始予定)を行い、選ばれた自治体への委託事業という形で取り組むこととなる。

(募集事業の内容)

自治体の基幹的な業務(住基・税・福祉など)それぞれについて、人口規模ごとに複数自治体による検討グループを組み、そのグループ内で、業務プロセスの団体間比較を実施し、業務プロセスの標準化を検討した上で、標準化の実践モデルを形成することを想定している。実践モデルの形成に当たっては、AIやロボティクス

等のICTの導入が有効な業務を検証・把握することとしており、導入後は、導入による効果について検証する。

- 総務省「革新的ビッグデータ処理技術導入推進事業」（平成31年度～平成32年度）
AI活用が進められていない行政分野（介護、災害対応等）へのAI導入や未だ実現できていないクラウドサービスとしてのAI導入について開発実証を行うとともに、効果が実証された行政分野へのRPA導入に対する補助を行うことにより、地方公共団体におけるAI・RPA等革新的ビッグデータ処理技術の導入を推進するもの。

（5）導入後のフォローアップ体制の構築

導入したRPA製品の機能更新等があれば、導入しているパソコンやサーバーとのバージョンの整合性を確認する必要がある。自治体の業務システムに機能更新がある場合も、同様の確認を要する。そのため、RPAを継続的に利用していくためには、管理責任者を設置し、導入後のフォローアップ体制を構築することが必要不可欠である。また、取扱いに専門性を要することや、携わった職員が異動すると、メンテナンスができず放置される可能性もあることから、構築するフォローアップ体制は、専門性を有する職員による全庁横断的なものとするのが望ましい。またベンダーとの契約において、ベンダーが軽微なメンテナンスについて対応する旨の条項を盛り込むことも有効な方法である。

おわりに

行政改革の取組みは多岐にわたり、ここで述べたものは、ほんの一部に過ぎない。本報告書では、その中から特に実現可能性が高く、効果が大きいと考えられる取組みを示した。

今後直面する様々な行政課題に対応するために、市町村が行政改革に取り組むことは必要不可欠である。

一方、市町村は財政健全化を目的とした事業の見直し等を既に実施しており、行政改革によるコスト縮減効果は限定的になりつつあるという声もある。しかし、行政改革の効果はコスト縮減だけに留まらない。人的資源の有効活用、サービス向上、職員の意識改革等、多岐に渡る。コスト縮減効果が限定的になりつつあるからといって、行政改革の取組みを緩めるべきではない。これからの行政改革においては、クラウドファンディングやふるさと納税といった様々な手法で、新たな財源確保や事業のPRを行いつつ、住民の理解、協力を得ながら取組みを進めていくことが求められる。

＜参考資料＞

- ①基礎自治機能の維持・充実にに関する研究会 設置要綱
- ②「行政改革に関する研究会」概要

【参考資料①】

基礎自治機能の維持・充実に関する研究会 設置要綱

（目的）

第1条 人口減少・超高齢化、社会経済情勢の変化、社会資本の老朽化等により、市町村行政に影響を及ぼす様々な課題の発生が見込まれる中、府内市町村が、将来にわたって住民サービスを維持・充実していけるよう、必要な方策について、府と市町村がともに検討・研究を行うため、基礎自治機能の維持・充実に関する研究会（以下「基礎自治機能研究会」という。）を設置する。

（所管事項）

第2条 基礎自治機能研究会は、市町村が直面すると想定される課題及び広域連携、市町村合併、市町村独自の取組、府による支援等の対応方策について検討・研究を行う。

（構成）

第3条 基礎自治機能研究会は、検討・研究を行う事項ごとに設置するテーマ別の研究会（以下「テーマ別研究会」という。）をもって構成する。

2 テーマ別研究会は、市町村が推薦する者及び総務部市町村課職員の中から同課の課長が選定した者をもって構成する。

3 テーマ別研究会に座長を置き、総務部市町村課長をもって充てる。

4 座長に事故があるとき又は不在のときは、あらかじめ座長が指名する者がその職務を代理する。

5 座長は、必要に応じて、構成員以外の者をテーマ別研究会に出席させることができる。

（庶務）

第4条 基礎自治機能研究会の庶務は、総務部市町村課において行う。

（その他）

第5条 この要綱に定めるもののほか、テーマ別研究会の運営に関して必要な事項は、座長が定める。

附 則

この要綱は、平成29年10月23日から施行する。

【参考資料②】

「行政改革に関する研究会」概要

<ねらい>

本研究会は、「基礎自治機能の維持・充実に関する研究会」のテーマ別研究会の1つとして設置したもので、今後府内市町村が直面すると想定される様々な行政課題への対応方策のうち、行政改革に係る具体的方策を提示することをねらいとする。

<メンバー>

研究会メンバーは、市町村課職員及び市町村職員で構成。

市町村職員については、研究テーマに関して知識・実務経験を有し、積極的に検討・研究に参画できる職員を募集。市町村からの推薦に基づき決定。(所属団体の代表ではなく、個人の立場で参画。)

●市町村課メンバー

氏名	所属グループ	役職
土屋 俊平		課長
中 俊宏	行政グループ	課長補佐
中村 有佑	行政グループ	主査
工藤 洋介	財政グループ	主査

(2019年3月時点)

●市町村メンバー

市町村名	氏名	所属	役職
池田市	岩下 晋平	総合政策部行政改革推進課	課長
八尾市	芹生 ひとみ	政策企画部行政改革課行政改革係	係長
富田林市	大堀 雄一郎	市長公室 政策推進課	係長
和泉市	西川 真司	市長公室政策企画室	総括主幹
門真市	高田 隆慶	企画財政部企画課行政改善グループ	課長補佐
摂津市	藤原 崇裕	市長公室政策推進課	主査
阪南市	楠本 剛史	総務部 行政経営室	主幹
忠岡町	村田 健次	町長公室 財政課	課長

(2019年3月時点)

<会合の開催実績>

	開催日	主な内容
第1回	2018. 11. 7	・研究会概要説明、提言方策の方向性についての意見交換 等
第2回	2018. 12. 26	・提言方策の選定 ・報告書のイメージについての意見交換 等
第3回	2019. 3. 19	・報告書取りまとめについて ・研究結果の活用方法についての意見交換 等