

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

< 報 告 書 >

平成 19 年 3 月

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

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メンバー

(敬称略 50音順)

(メンバー)

座長 菅野和夫 (明治大学法科大学院教授 (前東京大学法学部長))
秋元克広 (札幌市企画部長)
角紀代恵 (立教大学法学部国際・比較法学科教授)
川村仁弘 (立教大学社会学部産業関係学科教授)
経塚義也 (公認会計士／あずさ監査法人パブリックセクター部マネージャー)
斎藤誠 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
辻琢也 (一橋大学大学院法学研究科教授)
土屋雅裕 (大成建設(株)営業総本部都市開発本部PFI推進部部長)
新美龍二 (高浜市行政管理部人事グループリーダー)
橋本勇 (弁護士)
福本真一 (東日本電信電話(株)総務人事部法務部門長)
山地英彦 (大阪府政策企画部企画室政策調整担当課長)

(役職名は平成18年3月現在)

地方公共団体の民間委託の推進等に関する研究会 開催実績

○平成 17 年度

	開 催 日	討 議 テ ー マ 等
第 1 回	6 月 17 日(金)	・ 地方公共団体における民間委託等の推進状況
第 2 回	7 月 25 日(月)	・ 大阪府における民間委託の推進に関する取組 ・ 民間委託の推進にあたって検討すべき課題等
第 3 回	9 月 14 日(水)	・ 札幌市における民間委託の推進に関する取組 ・ 民間委託に関する基本的な考え方
第 4 回	10 月 28 日(金)	・ 高浜市における民間委託の推進に関する取組 ・ 指定管理者選定時における財務分析の課題等 ・ 民間委託に馴染まない業務の例 ・ 民間委託先の選定方法のあり方
実地調査	11 月 29 日(火) ～12 月 1 日(木)	・ 北九州市役所、大分県庁実地調査
第 5 回	12 月 16 日(金)	・ 民間委託先の選定方法のあり方 ・ 民間委託等対象業務に従事していた公務員等の処遇のあり方 ・ 民間委託先との契約のあり方
第 6 回	1 月 26 日(木)	・ 民間委託先との契約のあり方 ・ 監督・モニタリングのあり方
第 7 回	2 月 13 日(月)	・ 中間論点整理素案
第 8 回	3 月 9 日(木)	・ 中間論点整理案

○平成 18 年度

	開 催 日	討 議 テ ー マ
第 9 回	4 月 21 日(金)	・ 最終報告取りまとめに向けて議論を深めるべき論点 ・ 民間委託等に適さない行政固有の範囲
第 10 回	5 月 26 日(金)	・ 個人情報保護 ・ 守秘義務のあり方 ・ 不法行為責任の担保に関する定め
第 11 回	7 月 4 日(火)	・ 派遣労働者の活用 ・ 民間委託に伴い外郭団体等を解散する際の行政の責任のあり方 ・ 民間委託対象業務に従事していた職員の取扱い
第 12 回	8 月 29 日(火)	・ モニタリングのあり方
第 13 回	9 月 29 日(金)	・ 地域団体等による公共サービスの提供の推進のあり方 ・ その他の検討を深めるべきとした事項
第 14 回	10 月 27 日(金)	・ 最終報告素案
第 15 回	12 月 8 日(金)	・ 最終報告素案
第 16 回	1 月 26 日(金)	・ 最終報告案のとりまとめ

目 次

はじめに	1
I 民間委託等に関する基本的考え方	4
1 民間委託等推進の理念	4
2 民間委託等の効果が発揮される環境の整備	5
3 公共サービスの民間委託の範囲について	8
4 請負・準委任契約と労働者派遣契約との相違について	11
II 委託先等の選定方法のあり方	16
1 民間のノウハウ・創意工夫を評価できる選定手法の採用について	16
2 指定管理者の選定における公募の実施について	18
3 参加資格要件について	19
4 民間委託先等の経営の安定性の評価並びに経営破綻時及びストライキ時の履行責任の確保について	20
III 委託先等との契約のあり方（契約・協定の締結）	23
1 契約解除事由に関する定め	23
2 不法行為責任の担保に関する定め	24
3 個人情報保護、守秘義務等のあり方	27
4 長期契約化による効率性の発揮について	32
5 再委託の範囲について	33
IV 公務員及び外郭団体職員の取り扱いについて	35
1 民間委託等の対象業務に従事していた公務員の取り扱いについて	35
2 民間委託等に伴い外郭団体等を解散する場合について	35
3 官民の人材交流の円滑化について	36

V	モニタリングのあり方	38
1	モニタリングの目的等	38
2	モニタリングの内容	40
3	モニタリング結果の反映	43
VI	地域団体等による公共サービス提供の推進のあり方	44
1	地域協働を担う住民ボランティアや地域団体（自治会、こども会等）、NPO等による公共サービス提供の推進のための手法について	44
2	委託先選定方法（入札方式）について	45
3	地域団体等との契約について	46
	巻末：参考例	49

はじめに

■ 背景・目的

国と地方を合わせた借入金残高が 770 兆円を超える一方、少子高齢社会⁽¹⁾の到来による介護ニーズの高まり、男女共同参画社会の形成に伴う保育サービスへのニーズの高まり、犯罪発生件数の増加及び自然災害の頻発等による安心・安全に対するニーズの高まりなど、公共サービスに対する住民ニーズは多様化、高度化している。そのため地方公共団体は、引き続き行財政改革の一層の推進を図るとともに、厳しい財政状況の中で多様化・高度化する住民ニーズに対応するため、民間が効率的・効果的に実施できることは民間に委ねるという基本原則のもと、公共サービスの提供主体となりうる意欲と能力を備えた多様な主体が地域において新たに「公共」を担う社会の形成に向けた取り組みを促進することが課題となっている。

平成 17 年 3 月に公表された「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」(分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会(岩崎美紀子座長))では、地域における様々な主体がそれぞれの立場で「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供されるという地域社会像を「新しい公共空間」と表現し、その形成に向けた取り組みの重要性について指摘している。

そもそも「公共」は行政が独占的に担うものではなく、ボランティアや P T A 活動のように「民」により担われるものも存在している。また、従来行政が担ってきた公共サービスについても、必ずしも行政でなければ対応し得ないものばかりではなく、N P O や住民団体、民間企業などが対応しうるものも存在する。今後の地方公共団体には、このような多様な主体が公共を担う取り組みを支援するとともに、従来行政が担ってきた部分についても真に行政でなければ対応し得ないもの以外は、N P O や住民団体、民間企業などへ積極的に委ねることにより、「新しい公共空間」を形成することが期待されている。

(1) 総務省によると、全人口に占める 65 歳以上人口の割合が 20.8% (平成 18 年 10 月 1 日現在〔確定値〕 総務省統計局「人口推計月報」) と高齢化が顕著な社会になっている。

このような中、民間委託等は「新しい公共空間」を形成していくための重要な手法と位置付けられるようになってきている。例えば、都道府県・政令市における民間委託の実施状況（平成16年度末時点、総務省調べ）をみると、学校給食（調理）や水道メーター検針などは80%以上の地方公共団体が民間委託を実施しており、総務関係事務についても、都道府県で約50%、政令市で約70%の民間委託実施率となっている。さらに、平成15年9月に導入された指定管理者制度についても、3年の移行期間を経て積極的な活用が図られている。

このように民間委託等の活用が進展するのに伴い、地方公共団体においては、民間委託等を受けた委託先が営利を追求する中においても業務の公共性が担保されるようにするなど、民間委託等を行った業務の適法性、妥当性の確保、公共サービスの確実かつ安定的・継続的な提供などに必要な措置を講じることがこれまで以上に要請されている。

このことから、本研究会は、民間委託等における委託先の選定方法や契約のあり方、行政責任の担保のあり方など、地方公共団体が民間委託等に際し直面する諸課題を取り上げ、今後民間委託等を適切に推進していくための環境の整備、地方公共団体の取り組みに資する基本的考え方の整理などを行うことにより、地方公共団体における更なる民間委託等の推進を支援することを目的に議論を行い、その結果を取りまとめた。

■ 議論の範囲

従来行政が担ってきた業務を行政以外の者に委ねる手法には様々なものがあるが、本研究会では、上記のような観点から、現在多くの地方公共団体において活用されている私法上の請負契約⁽²⁾及び準委任契約⁽³⁾（以下、「民間委託」という。）と、行政処分である指定管理者制度⁽⁴⁾を主な議論の対象とした（以下、これらを

⁽²⁾ 当事者の一方がある仕事を完成することを約し、相手方がその仕事の結果に対してその報酬を支払うことを約する契約（民法第632条）。

⁽³⁾ 法律行為でない事務を委託する契約（民法第656条）。

⁽⁴⁾ 公の施設の管理を地方公共団体が指定する団体（指定管理者）に行わせることができる制度（地方自治法244条の2第3項）。平成15年9月から施行。従来、公の施設の管理業務の委託先は公共団体、公共的団体及び地方公共団体の出資

総称して「民間委託等」という。)

他方、PFI⁽⁵⁾については、別途議論が行われていることから、必要に応じて議論することとし、いわゆる市場化テスト⁽⁶⁾については、制度化がなされて間もないこともあり、可能な範囲で議論の中に取り入れた。

また、従来行政が担ってきた業務を行政以外の者に委ねるわけではないが、業務の遂行に外部の労働力を導入して行政サービスの向上や業務の円滑な運営を図る方法として、労働者派遣⁽⁷⁾がある。これについては、研究会における議論の対象としているものの、民間委託を行う場合の契約形式である請負契約や準委任契約とは後述するように制度の内容が異なり、混同することのないよう十分留意すべきものであり、以下、労働者派遣を含めて議論を行う場合は、その旨を明示することで、議論の対象を明確にしている。

なお、行政サービスの向上や業務の円滑な運営を図る手法としては、他に、いわゆる臨時・非常勤職員の活用なども考えられるが、これらは行政が直接職員を任用し、自ら事業を実施するものであり、民間委託とは異なるものであることから、今回の研究会においては、議論の対象として取り上げていないものである。

法人で政令で定めるものに限定されていたが、法改正により民間企業も含めたすべての団体が管理を代行できるようになった。

- (5) 民間の資金と経営能力・技術力（ノウハウ）を活用し、民間事業者が公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行わせる手法。「Private Finance Initiative」（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）の略。
- (6) 行政が担ってきた公共サービスについて、公共サービスの質の維持向上及び経費削減の観点から、その担い手を官民競争入札又は民間競争入札により決定する仕組み。国においては「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（公共サービス改革法）により制度化されている。地方公共団体については、法令の特例を講じなければ民間事業者が実施しえないものを「特定公共サービス」と位置づけ、法令の特例を講じることにより、官民競争入札等を実施することが可能となっている。また、法令の特例を講じることなく民間事業者が実施しうる公共サービスについては、公共サービス改革法の趣旨を踏まえ、地域の実情に応じて条例等に手続を整備することにより、官民競争入札等に準じた手続を実施することが可能である。
- (7) 労働者派遣とは、「自己の雇用する労働者を、当該雇用関係の下に、かつ、他人の指揮命令を受けて、当該他人のために労働に従事させることをいい、当該他人に対し当該労働者を当該他人に雇用させることを約してするものを含まない」とされている（労働者派遣法第2条第1項）。

I 民間委託等に関する基本的考え方

1 民間委託等推進の理念

少子高齢化の進展や厳しい財政状況の下で、地方公共団体が中心となって、住民の負担と選択に基づき各々の地域にふさわしい公共サービスを提供する分権型社会システムへの転換が進められている。このような中、地域においてNPOや住民団体、民間企業等の多様な主体が公共サービスの提供を担っていく必要があり、民間委託等の推進は、このための重要な手法として位置付けられる。

また、民間委託等の推進は、地方公共団体が公共部門の生産性向上を実現するとともに、真に行政として対応しなければならない政策・課題等に重点的に対応した簡素で効率的な行政を実現する手法としても有用である。

さらに、民間委託等は、民間の能力やノウハウを積極的に活用するとともに、公共サービスの分野に競争環境を導入することによって、より効率的、効果的に公共サービスを提供することや、効率化及び公共サービスの質向上に向けた公務員の意識啓発にもつながりうるものである。

以上のように、民間委託等の推進は、地方公共団体の今後のあるべき行政のために必要かつ有益であるが、その推進や具体的実施（契約等）にあたっては、行政目的の達成や行政サービスの公益性の確保の観点から諸種の考慮すべき事項があることにも留意する必要がある。それら考慮事項は、以下順次述べていくこととするが、まず、地方公共団体が公共サービスの提供について民間委託等を行う場合、地方公共団体は、行政目的も踏まえ、委託先等との適切なパートナーシップの関係の下で公共サービスの質の向上及び効率化という目標を達成していくという側面があることに留意が必要である。なお、この場合も行政目的を遂行するため特別な取り扱いが必要となる事項については、あらかじめ契約等において合意をしておくなどが必要である。

2 民間委託等の効果が発揮される環境の整備

地方公共団体において、民間委託等の推進により上記の理念を達成するためには、各団体において、民間委託等の対象となる業務を適切に選定するとともに、民間委託等の効果が十分に発揮されるような環境を整える必要があると考えられる。

このため、地方公共団体が民間委託等を検討し、実施するにあたり、その前提として考慮すべき事項について整理を行った。

(1) 業務改革を前提とした民間委託等の必要性

地方公共団体が自ら行っていた業務を民間委託等する場合、既存業務の見直しを行わないまま従来の業務執行方法を前提として民間委託等を行うと、業務の標準化が図られていないことなどにより、処理手続きが複雑化したり、民間のノウハウが十分に発揮されなくなるなど、効率化・サービスの質向上といった効果が発揮されないことがある。

特に、業務の標準化が不十分な場合、民間事業者は個々の地方公共団体に対してオーダーメイド型の業務を提供せざるを得ず、ノウハウの蓄積による効率化や規模の経済性の発揮などが困難となり、業務受託に対する民間事業者の意欲が低下することになる。

民間委託等は業務効率化のひとつの契機でもあることから⁽⁸⁾、部門横断的に既存業務の標準化やコスト分析などを行い、業務執行方法を積極的に見直していく必要がある。その際、BPR⁽⁹⁾やABC分析⁽¹⁰⁾の手法などを用いて組織、人員や様々な業務処理プロセスのスリム化に取り組むことや、権限移譲、目標管理により継続的に効率化できる仕組みを構築することなどが必要である。た

⁽⁸⁾ 民間委託等を契機として業務効率化に取り組んだ例として、静岡県や島根県がある。巻末参考例1、参考例2。

⁽⁹⁾ BPR (Business Process Re-engineering)：業務内容や業務の流れ、執行方法、組織構造等を抜本的に見直し、プロセスの視点で職務、業務フロー、管理機構、情報システムを再設計（リエンジニアリング）すること。

⁽¹⁰⁾ ABC分析 (Activity Based Costing:活動基準原価計算)：サービスを提供するための諸活動を詳細に分解し、個々の活動で必要とされるコストを算出し、各活動に対する費用対効果を分析することで、より効率的な運用を図ることを目的として実施するもの。

だし、BPRやABC分析などの手法の活用については、その手法の活用自体に一定の時間と費用の負担を要することから、業務の目的や内容、特性、規模なども考慮して判断する必要がある。

また、引き続き行政が行うこととした業務についても、民間委託等により効率化された状況を参考として、組織、人員や様々な業務処理プロセスのスリム化などの改革に継続的に取り組むことが必要である。

(2) 業務の包括化・共通化

民間委託等にあたっては、複数の業務・施設を包括することによって、より大きな効果を期待することのできる魅力的な事業とすることができる。

例えば、業務を断片的な形で委託しても民間事業者による創意工夫の余地が少ないため、連続する複数の業務についてまとまりを持った形で委託することが考えられる。また、規模の小さい業務は民間事業者にとって魅力が小さいため、類似の業務や施設を包括して、民間事業者の参入意欲を引き出すことも考えられる⁽¹¹⁾。さらに、現在いくつかの地方公共団体において取り組みが進められているコールセンターやバックオフィス業務の統合のように、部門共通の業務を集約して民間委託を行う方法も考えられる。

この場合、共通化の前提として、業務の見直しを行うことが必要となるが、一度に全体の共通化を推し進めるのではなく、段階的に共通化を図ることで適用範囲を広げていくことも、有効かつ現実的と考えられる。

しかし一方で、業務や施設を包括化したことにより事業規模が大きくなり過ぎたり、事業リスクが複雑化・広範囲化することによって、公共サービス提供の担い手が限定され、競争が阻害されてしまうことも考えられる。そのため、包括化することによるプラスの側面と競争性の低下によるマイナスの側面について、両者のバランスを勘案することが必要である。

業務や施設の包括化にあたっては、競争が阻害されないよう、事前に複数の民間事業者に対して事業の適正規模や事業リスク、業務の組み合わせなどについてマーケティング調査を実施することが有効である。

⁽¹¹⁾ 業務を包括化して発注しているものとして板橋区の例がある。巻末参考例3。

(3) 民間委託等における競争環境の維持

民間委託等の推進により効率的な行政を実現するためには、公共サービスの提供に競争環境を確保することが必要であり、公共サービス提供の担い手となる民間事業者が定期的に入れ替わる機会が担保されていることが重要である。

しかし、特定の民間事業者しか利活用できないシステムの開発が業務内容に含まれている場合や、特殊なノウハウが特定の民間事業者に蓄積される業務などの場合には、委託業務の内容が当該民間事業者にしかならないものとなってしまう（業務内容のブラックボックス化）、契約終了時において、新規の民間事業者が当該業務の入札に参加できない「独占的状況」が発生してしまう懸念がある。

業務のブラックボックス化を防止するためには、委託業務に対する行政のマネジメントが重要となる。例えば、業務実施手順や手法、運営上の留意点など公共サービスの質の維持に欠かせない定型的事項についてはマニュアル化し、契約期間終了にあたり業務の引継ぎを義務化しておくこと⁽¹²⁾などを、あらかじめ契約等において合意しておくことが必要である。また、IT分野など専門的知識が必要な業務を委託する場合には、専門の第三者をアドバイザーとして活用することなども考えられる⁽¹³⁾。

これ以外にも、地方公共団体が、民間委託等した業務についての知識・ノウハウを失ってしまうことにより適切に監督し得ない状態が生じないように、民間委託等を実施した後も、職員が当該業務に関する管理監督能力を保持するよう研修等に努める必要がある。

また、競争環境を維持するためには、競争に参入する民間事業者にとって魅力のある環境を創出することが必要であり、民間事業者にマーケティング調査を行い、民間事業者の意見を仕様や募集要件に反映させることも、有効であると考えられる。

⁽¹²⁾ 引き継ぎ義務やマニュアル整備などについて契約で規定している例として、東京都がある。巻末参考例 4。

⁽¹³⁾ ITコーディネーターを活用している例として広島県福山市がある。巻末参考例 5。

(4) 民間委託等による効果の事前測定

民間委託等は、それによって効率的・効果的に公共サービスの提供が可能になると考えられる場合に積極的に活用すべき手法である。その際、民間委託等を実施すべき業務の選定にあたっては、事前に適切な官民コスト比較を行うことが有用である。

行政側のコスト算定にあたっては、イニシャル・コストからランニング・コストまでを含めたライフサイクル・コストの視点から算定を行うことが必要である。官民コスト比較を精緻化するためには時間と費用がかかることから、対象とする業務の規模等に応じコスト比較を精緻化することによる費用対効果なども勘案する必要がある。

3 公共サービスの民間委託の範囲について

地方公共団体が提供している公共サービスには、民間が効率的・効果的に実施できる場合に民間委託を推進することが法令上可能な業務と、行政自らが執行することとなっている業務（法令上民間委託が不可能な業務）が存在する。また、法令上は民間委託が不可能とはいえない業務であっても、業務の性質などから民間委託に適さないと考えられる業務も存在する。

しかしながら、これらの業務の境界については必ずしも明確な整理がなされていない状況にあり、地方公共団体においては、具体的にどのような業務について民間委託を活用することが適当なのかといった点について、少なからず戸惑いがあるように思われる。

そこで本研究会では、今後、地方公共団体において民間委託を推進するにあたり、民間委託に適する公共サービスの範囲を判断するうえで留意すべき視点等について整理を試みた。

(1) 法令の規定について

公共サービスには、上述のとおり法令により、公務員が実施すべきとされている業務がある。これは、当該業務が公益に与える影響やその公平性等に鑑み、

公務員の全体の奉仕者としての位置付けや守秘義務等の服務規律、贈収賄罪・公務執行妨害罪の適用などから、公務員としての身分を持つ者がこれを行うべきとされているものと考えられる。

しかしながら、公共サービス改革法のように、従来は行政が自ら実施すべきものと考えられてきた業務について、委託先の従事者に関する守秘義務やみなし公務員の規定を置いたうえで、一定の手続きを経た場合については、民間事業者が当該業務を実施することができることとする立法例もあり、民間委託を行うことができる範囲については、今後も様々な議論が展開される可能性がある。

ただし、地方公共団体が法令に違反して事務処理を行うことができない以上、法令に照らし、行政が自ら実行すべきものとされている業務について、民間委託はできないということには留意が必要である。

(2) 相当程度の裁量を行使することが必要な業務

一般的に、「定型的・機械的」業務については、民間委託に適しているとされる一方、「裁量的・判断的」要素を相当程度含む業務については、法令上民間委託が可能であっても必ずしも民間委託に適さないものと考えられる。なお、その場合でも、委託先が行う「裁量」や「判断」の範囲・基準を事前に明確かつ客観的な内容として契約で定めるなどの工夫をして、民間委託の対象とすることは考えられる。

(3) 地方公共団体の行う統治作用に深く関わる業務

ア 公の意思の形成に深く関わる業務

住民の権利義務について定めたり、又は地方公共団体の重要な施策に関する決定を行うなど、住民の生活に直接間接に重大な関わりを有するような公の意思の形成に深く関わる業務は、民間委託に適さない場合がありうるものと考えられる⁽¹⁴⁾。公の意思の形成に深く関わる業務については、その執行が特定の

⁽¹⁴⁾ 米国のOMB通達A-76では、政府固有の業務を「公の利益に深く関係している業務」や「政府権限の適用、または政府のための意思決定においてかなり

利益を擁護するものであってはならず、全体の奉仕者として憲法上位置付けられ、守秘義務や政治的行為の制限、営利企業等の従事制限など様々な身分上の制約が課されている公務員が行うことを要する行為があるものと考えられる。

例えば、条例や予算の議会への議案提出及び議会による審議・議決、補助金交付先の決定、地方公共団体の財産の取得・使用・処分に対する最終的な権利行使などは、議会による民主的コントロールのもとで、様々な身分上の制約が課せられている公務員が判断し、当該行為を行うことが要請されていると考えられる。

このように、公の意思の形成への関与の度合いは、民間委託の適否を判断するうえで留意すべき点であると考えられる。

イ 住民の権利義務に深く関わる業務

住民の権利を具体的に制限したり、住民に義務を課したり、住民の身体や財産への直接的な実力行使（相手方の意に反して行う立入調査や差押え・公売等の強制処分、即時強制など）を行ったりするなどといった住民の権利義務に深く関わる業務は、公による権力的な性格が強い業務として、従来は民間委託ができないとされてきた。しかし、近年、これら業務の一部について民間委託が行われている⁽¹⁵⁾。例えば、行刑施設の管理運営業務については、当該業務を「権限行為」、「準備行為」、「事実行為」、「サービス業務⁽¹⁶⁾」に区分し、「準備行為」及び「事実行為」について構造改革特別区域法に基づき民間委託を行っている。

このように、業務全体で見れば住民の権利義務に深く関わる業務であることから法令上民間委託が不可能とされていた業務であっても、その中心となる「権限行為」の前後に位置する「準備行為」や「事実行為」のように住民の権利義務への関与が相対的に低く民間委託に適していると考えられる業務を切り分け、

の裁量を行使することが必要な業務」と定義している。また、判断基準として「深く (intimately)」や「かなり (substantial)」といった相対的な尺度が用いられている。巻末参考例 6。

⁽¹⁵⁾ 近年、制度改正が行われた例として、法務省の行刑施設運営の民間委託等や警察庁の放置駐車違反取締の民間委託等がある。巻末参考例 7 及び参考例 8。

⁽¹⁶⁾ サービス業務は、公権力の行使にあたらぬ洗濯、清掃、食事などの業務であり、従来からすでに民間委託が実施されている。

守秘義務やみなし公務員規定などの必要な措置を講じることで法令上民間委託が可能とされる例もある。

なお、このような場合にあっては、民間委託が可能となる業務については、法令上の観点も含め慎重な検討が行われたものであることに留意する必要がある。

ウ 利害対立が激しく、公平な審査・判断が必要とされる業務

法令に基づいて、国や地方公共団体が政策として労使関係を安定させる目的で行うこととしている労働関係の調整や審査、土地収用等に係る審理や裁決などのように、利害対立が激しく公平な審査・判断が必要とされる行為は、民間委託に適さないものと考えられる。

これらの業務に付随して行われる情報の収集、調査、事前準備などといった補助的業務については、民間委託を行いうるものが存在する可能性はあるが、補助的業務が公平・中立なものとなっているかをいかに確保するのかといった課題などがあるものと考えられる。

4 請負・準委任契約と労働者派遣契約との相違について

地方公共団体においては、近年、労働者派遣契約を積極的に活用しようとする例が見られる。労働者派遣は、請負契約とするほどの業務のまとまりがない場合や、定型業務ではあるが当該業務に関するノウハウを持つ民間委託先がない場合などにおいて、業務が一つのまとまりとなったり、ノウハウを有する民間委託先が見つかるまでの間、活用されているものと考えられる。

しかし、労働者派遣契約と、民間委託の契約形式である請負や準委任契約は、法的な性質を異にするものであり、制度の趣旨や法令上の留意点を十分に理解したうえで、地方公共団体の関与（指揮命令等）の必要性の程度や、危険負担、経費負担、民間ノウハウの発揮の余地などにつき、対象となる業務の特性に応じて適切な選択を行う必要がある。

以下では、労働者派遣契約と請負・準委任契約の相違点と、労働者派遣契約を

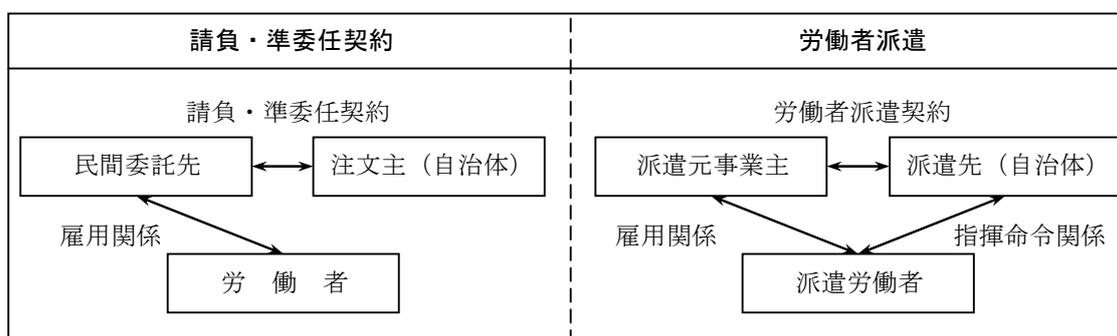
活用する場合の留意点について整理を行った。

(1) 請負・準委任契約と労働者派遣の違い

請負・準委任契約と労働者派遣契約は、注文主（派遣先）となる地方公共団体の指揮命令権や危険負担、経費負担、民間ノウハウの発揮などに違いがある。

指揮命令関係については、請負・準委任契約が、ある業務の執行・完成を約することを契約し当該業務に従事する労働者を注文主の指揮命令下におくことはないのに対し、労働者派遣は派遣先が派遣労働者を直接指揮命令し労働に従事させるものであるという違いがある。そのため、請負・準委任契約においては、委託先職員を行政職員の指揮命令下に置くことはできない（公務員が委託先職員に対して指揮命令をしている場合、契約形態にかかわらず労働者派遣事業となる）など、労働者派遣法等の制約⁽¹⁷⁾があることに留意する必要がある（図表 1）。

図表 1 請負・準委任契約と労働者派遣の指揮命令関係の違い



また、請負・準委任契約は、業務執行や業務の完成に至るまでのさまざまな危険を、業務を受託して実施する事業者（以下「請負業者」という。）が負担するものであり、業務執行に係る経費については、請負業者が負担するものに対し、労働者派遣は業務執行や業務の完成に至るまでのさまざまな危険を派遣先が負担するものであり、業務執行に係る経費も派遣先が負担することになる。

さらに、地方公共団体が民間委託等を行う目的のひとつとなっている民間ノ

⁽¹⁷⁾ 巻末参考例 9。

ノウハウの発揮という観点から捉えれば、請負・準委任契約、労働者派遣のいずれにおいても、地方公共団体が持っていない民間のノウハウを活用することが可能であるが、労働者派遣は、派遣先である地方公共団体が指揮命令を行うことから、業務の執行方法などについて地方公共団体の意向を反映させやすいという側面を有すると同時に、地方公共団体が業務執行等に対して十分な知識を有していることが必要である。一方、請負・準委任契約においては、業務執行に対して労働者派遣で行う場合ほどの知識を有することは必要としないものの、求める成果の仕様を請負・準委任契約において詳細・明確に示すことができなければ、労働者派遣と異なり指揮命令ができないことから、十分な成果を得られないことがあることに留意する必要がある。

なお、請負・準委任契約と労働者派遣の違いについては、厚生労働省より「労働者派遣事業と請負により行われる事業との区分に関する基準」（昭和 61 年 4 月 17 日労働省告示第 37 号）が示されているので、詳細については、具体的な事例ごとに、この基準に照らして検討する必要がある。

(2) 労働者派遣契約を活用する際の留意点

労働者派遣契約については、請負・準委任契約とするほどの業務のまとまりがない場合や、派遣労働者が公務員の指揮命令のもとで業務に従事する必要がある場合等に活用されている。

ただし、労働者派遣契約を活用する場合、次の点に留意が必要である。

- ① 業務の種類等に応じ、派遣受入可能期間の制限がある。
- ② 一定の場合には派遣先は雇用契約の申し込み義務が生じる。
- ③ 派遣労働者を直接指揮命令する者は、労働者派遣契約の内容に違反することとなる業務上の指示を行ってはならない（労働者派遣契約外の業務をさせてはならない。）
- ④ 派遣先責任者の選任、派遣先管理台帳の作成等、労働者派遣法第 3 章第 3 節の派遣先の講ずべき措置の義務を果たすこと。

特に、上記①、②については、派遣労働者を受け入れる業務によって制限及び義務に違いがあることに留意して、これを活用することが必要である。業務

による違いについては、それぞれ以下のア及びイのようになっている。

ア いわゆる「26 業務」以外の業務における派遣受入可能期間と雇用契約申し込み義務

いわゆる「26 業務」⁽¹⁸⁾以外の業務における派遣受入可能期間は、最長 3 年とされている。ただし、1 年を超え 3 年以内の派遣受入期間を定める場合には、派遣先において労働者の過半数代表の意見聴取が必要とされており、当該意見聴取を得ていない場合は最長 1 年が派遣受入可能期間となる。

地方公共団体が、派遣受入可能期間の制限（最長 3 年）となる日以降も派遣労働者を使用しようとする場合には、地方公共団体は当該制限となる日の前日までに派遣労働者に対して雇用契約の申し込みをしなければならないことになっている点に留意が必要である。この場合、途中、3 ヶ月を超える期間において労働者派遣契約を締結していない期間が存在する場合を除き、派遣元事業主や派遣労働者が変更されても期間を通算して雇用契約申し込み義務が生じることとなる。つまり、当該雇用契約申し込み義務は、派遣労働者個人の派遣期間に着目した概念ではなく、地方公共団体が派遣労働者を受け入れている期間に着目した概念であり、途中で派遣元事業主や派遣労働者を変更しても（同一の派遣労働者でなくても）派遣受入可能期間の算定は通算してなされる点に特に留意が必要である。

ここで、地方公共団体において常勤職員を採用する場合には、競争試験や選考を経る必要があるため、派遣受入可能期間経過後に、いわゆる臨時・非常勤職員として採用の申し込みをすることしかできないが、この場合でも、業務の終了が予定されている等の事情のない限り、臨時的任用はされにくいことに留意が必要であるとともに、地方公務員については、職と身分は一体であることから、新たに当該臨時・非常勤職員として採用するには新たにその職を創設することが必要になる。

雇用契約申込義務の対象となる業務（職）が常勤職員をあてる必要があるものである場合には、雇用契約申込義務が生じない期間に限って派遣労働者

(18) 巻末参考例 10。

を受け入れるのでなければ、労働者派遣契約を活用すべきではないと考えられる。

なお、同一の業務に1年以上継続して労働者派遣の役務の提供を受けた場合であって、かつ、当該同一の業務に派遣実施期間継続して従事した派遣労働者がいる場合に、同一の業務について、労働者を雇い入れようとするときには、当該派遣労働者を雇い入れるよう努める必要があることにも留意が必要である。

イ いわゆる「26業務」における派遣受入可能期間と雇用契約申し込み義務

いわゆる「26業務」については、派遣受入可能期間の制限なく派遣労働者を受け入れることが可能となっている。しかし、3年を超える期間継続して同一の派遣労働者を受け入れている場合において、当該同一の業務に労働者を従事させるため、新たに労働者を雇い入れようとするときは、その派遣労働者に対して雇用契約の申し込みをする義務が生じることとなる。雇用契約申し込み義務に伴う採用についての留意点は、「26業務」以外の場合と同様になる。

ウ その他の留意すべき事項

地方公共団体に派遣されている派遣労働者が、故意または過失によって違法に他人に損害を加えた場合、国家賠償法第1条により当該地方公共団体がこれを賠償することになる。

一方、派遣労働者は刑法上の「公務員」とはされないことから、公務員に課される職権濫用や収賄の対象とはならない。また、業務上知り得た秘密の保持についても、契約において担保することが必要となる。労働者派遣契約の活用については、このような点も踏まえ、十分な検討を行うことが必要である。

Ⅱ 委託先等の選定方法のあり方

1 民間のノウハウ・創意工夫を評価できる選定手法の採用について

(1) 総合評価競争入札方式の積極的活用

民間委託の委託先を選定する際は、一般競争入札によることが原則であるが、委託する業務の内容に応じ、価格に加えて応募者のノウハウや創意工夫、人的能力・物的能力あるいは経営状況なども評価できる総合評価競争入札方式⁽¹⁹⁾を採用することは有用であると考えられる。

総合評価競争入札の実施にあたっては、下記①～③（図表 2）に留意するとともに、価格と価格以外の要素のバランス（配点）に配慮し、事業の特質を検討したうえで価格以外の要素を十分に反映できる採点方法とすること、また、価格以外の要素も評価して委託先を選定することから、積極的に評価した提案内容については確実に実行されるよう契約等において担保することにも留意が必要である。

なお、地方公共団体が要求するサービス水準を達成するための手法が限定されており、民間事業者の創意工夫の余地が乏しい業務については、総合評価競争入札方式は適しておらず、この場合には原則として、価格のみに着目した競争入札方式を活用すべきである。

⁽¹⁹⁾ 地方自治法施行令 第 167 条の 10 の 2。総合評価一般競争入札は、入札価格が予定価格の制限の範囲内にあるもののうち、評価値（価格と提案の評価）が最も有利なものを落札者とする方式。入札の規定が適用されない指定管理者候補者の選定にあたっては、総合評価一般競争入札に準じた選定の手続きが行われる例が多い。

図表 1 総合評価競争入札に係る留意点

- ① あらかじめ、当該総合評価競争入札に係る申込みのうち価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものを決定するための基準（以下「落札者決定基準」という。）を定めなければならないこと。
- ② 総合評価競争入札を行おうとするとき、総合評価競争入札において落札者を決定しようとするとき、又は落札者決定基準を定めようとするときは、あらかじめ、学識経験を有する者の意見を聴かななければならないこと。
- ③ 令第 167 条の 6 第 1 項の規定により公告をするときは、同項の規定により公告をしなければならない事項及び同条第 2 項の規定により明らかにしておかななければならない事項のほか、総合評価一般競争入札の方法による旨及び当該総合評価一般競争入札に係る落札者決定基準についても、公告をしなければならないこと。

（資料）「地方自治法施行令の一部を改正する政令の施行について（通知）」（自治行第 3 号，平成 11 年 2 月 17 日）

(2) 二段階選抜方式等の活用

総合評価競争入札方式を採用することとした場合にあっても、詳細な技術提案作成に伴う応募者の負担や審査の負担に配慮することが必要である。民間事業者の発意による提案を極力活用することが適当な案件については、簡易な技術提案で応募者を絞り込んだ後、改めて詳細な技術提案を求める（二段階選抜方式⁽²⁰⁾）など、負担軽減のための工夫を行うことも考えられる。

(3) 競争的交渉方式とプロポーザル方式

総合評価競争入札においては、性能発注⁽²¹⁾を用いることが一般的だが、性

⁽²⁰⁾ 同様の手法として、技術提案と入札価格を別々の封筒に入れて提出し、技術提案の審査を行い一定の基準を満たす優秀な技術提案を行った応募者のみ入札価格を開封して総合評価を行うことで、技術力に優れた応募者を優先的に選定する方式（二封筒方式）なども考えられる。

⁽²¹⁾ 業務の実施方法や資材については詳細に定めず民間の裁量に委ねる一方、必要な性能項目について一定の品質（アウトプット水準）を確保することを条件

能発注は、仕様やアウトプット水準が確立するなど委託業務として成熟しているものには活用しやすいものの、成熟度の低い業務では活用が難しいものもある。

例えば、IT関連業務など行政の技術的ノウハウの不足によってあらかじめ詳細な仕様を明らかにすることが困難な案件については、複数の民間事業者に対して提案書の提出を求め、提案があった民間事業者との交渉的プロセスの中でサービスの仕様などについて検討を行う方式（競争的交渉方式⁽²²⁾）について、今後、さらに検討を深めることが課題である。なお、この場合も、行政が定める要件や基準については、これを事前に明らかにすることが必要である。

また、総合評価競争入札と類似しているものの、入札の手続きをとらないプロポーザル方式（随意契約）についても、民間委託のさらなる推進を図る観点から、従来あまり民間委託が行われてこなかった分野等において競争的環境を創出する手法の一つとしてより積極的に認めることができないかといった観点から、さらに検討を深めることが課題である。

2 指定管理者の選定における公募の実施について

指定管理者の指定にあたっては、これを非公募とする例が見られるが、法の趣旨から、指定管理者の指定は競争性を担保したうえで公平性、透明性に配慮して行われるべきである。

例えば、運営の連続性確保については、これを公募としない理由とするのではなく、十分な引き継ぎを行うことでこれに配慮することとし、受け皿となる民間企業がないという地域の事情や、福祉事業であるなどといった事業特性に関する事項も、これをもって公募しない理由とすることは必ずしも適切ではなく、参加資格要件においてこうした内容を定めることにより対応することも可能であると考えられる。

として発注する方法。

⁽²²⁾ 巻末参考例 11。

3 参加資格要件について

地方公共団体は、公共サービス提供の確実性・継続性を確保する責任があることから、一定の合理的な範囲で参加資格要件を定めることが認められており⁽²³⁾、参加資格要件として財務条件⁽²⁴⁾や法人形態⁽²⁵⁾、地域要件⁽²⁶⁾などを定めているケースが見られる。しかし、参加資格要件の定め方によっては、公募に参加しうる対象が必要以上に限定あるいは特定され、競争環境が阻害される危険があることから、業務の目的や特性などを十分に検討したうえで、合理的な範囲で応募者が満たすべき参加資格要件を定める必要がある。また、地域要件については、地域の地理的状況や社会状況、地域経済の状況、あるいは入札参加者と契約履行場所との距離などを考慮して地元企業を優先して指名することに合理性が認められる場合があるものの、これらが常に合理性があり、その判断が自治体の裁量の範囲内にあるとはいえない場合もあることに留意が必要である⁽²⁷⁾。

なお、応募者間の競争性の確保、公共サービス提供の確実性・継続性確保の観点からは、当該業務に従事する従業員の適正な労働条件の確保を参加資格要件とすることも重要な視点と考えられる⁽²⁸⁾。

また、事前登録を参加資格要件とする場合は、W T O 協定⁽²⁹⁾が適用される

⁽²³⁾ 地方自治法施行令 第 167 条の 5 及び第 167 条の 5 の 2

⁽²⁴⁾ 横浜市営住宅の指定管理者募集においては、資本金の額や経常収支・当期収支の水準が参加資格として与えられている。

⁽²⁵⁾ 社会福祉法人や特定非営利活動法人にのみ参加資格を与えている例が見られる。

⁽²⁶⁾ 募集時点において一定期間当該地域に所在していることを条件とする例、募集時点において当該地域に所在していることを条件とする例、募集時点には当該地域に所在していないが、事業開始時点までに当該地域に所在することを条件とする例が見られる。

⁽²⁷⁾ 地域要件について合理性がないとされた事例については、巻末参考例 12。

⁽²⁸⁾ 労働安全衛生法で請負契約・準委任契約における発注者や元請者の法令遵守等の責務が規定されている（労働安全衛生法第 30 条、第 30 条の 2 など）。巻末参考例 13。

⁽²⁹⁾ 都道府県及び政令指定都市が行う調達のうち、定められた基準額を上回る金額の調達を行う場合には、世界貿易機関（W T O）政府調達協定及び「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」の適用を受けることになる。

契約と同じように、随時の登録を認めるなどの配慮を行うことで、広く応募者を募ることが適当である。さらに、民間委託における総合評価競争入札や指定管理者の指定にあたっては、応募から民間委託先等の選定までが長期にわたるため、その間に参加資格要件の充足について事情が変化し、地方公共団体と応募者の間で参加資格を巡りトラブルが生じることが考えられる⁽³⁰⁾ことから、選定期間が長期にわたる場合においては、参加資格要件を適用する基準時点⁽³¹⁾をあらかじめ明確にしておくことが適当である。

4 民間委託先等の経営の安定性の評価並びに経営破綻時及びストライキ時の履行責任の確保について

(1) 委託先等の経営の安定性評価

公共サービス提供の確実性・継続性を確保するために、地方公共団体は応募者の経営状況を事前に評価し、当該応募者が当該事業を受託した場合に、経営面から無理が生じないことを確認することが必要である。その際には、委託先等の経営の安定性について、専門家の助言を求めることも考えられる。

また、経営の安定性を評価する際には、従来の財務指標に加え、例えば、当該事業を応募者が受注することによって、見積価額からみて売上高が何%増加するのか、新規に何名の従業員を採用する必要があるのか、月々の経費が何%増加するのかなどの視点から分析し、当該業務を受注することによる応募者の人員構成や収入構造、資金調達への影響などについても、十分考慮することが必要である。

(2) 経営破綻時及びストライキ実施時の履行責任の確保

⁽³⁰⁾ 例えば、応募後の審査段階において指名停止の措置を受けたり、選定後の契約交渉の段階において新しい財務諸表が公表になり、財務基準を満たさないことが明らかになったりした場合に、当該応募者（または候補者）は失格となるかについてトラブルになることなどが想定される。

⁽³¹⁾ 例えば、応募時点で満たしていればよい資格要件、契約締結まで満たしていればよい資格要件、契約期間すべてにわたり満たしていなければならない資格要件などの区分が考えられる。

制度上、民間事業者には破綻やストライキの実施がありうることから、このような場合について、公共サービス提供への影響を回避・軽減するための仕組みを事前に検討しておく必要がある。これについては、証券化などの金融スキームに見られるバックアップサービサー（民間事業者が破綻した場合にこれに代わり業務を実施する代替事業者）について提案を求め、当該代替事業者の業務補完能力も合わせて評価することなどが考えられる。

しかし、入札が行われるたびに代替事業者を確保することは、応募者に過度の負担を強いる結果となり、代替事業者を確保できない民間事業者は応募することができなくなるなど、競争性確保の観点から問題が指摘されている。そのため、行政として必要な事業を委託等する場合には、委託先等が破綻やストライキをしてもまず行政が再び自ら直接の履行責任を果たすことができるように、ノウハウの維持に努めることが必要である。

代替事業者の提案については、業務が定型的であるなど代替事業者確保による効果が見込めるか、代替事業者の確保が比較的容易であるか、代替事業者を確保するコストが低廉であるか、当該コストを考慮しても参加のメリットがある規模の大きな案件であるか、企業の経営の安定性についてまったくの予測ができない超長期の契約であるかなどの視点から検討を行い、代替事業者の提案を求めることが合理的と判断される場合に活用することが考えられる。なお、実際に代替事業者を活用することになった場合も、代替事業者は入札等で選定された事業者ではないこと、指定管理者制度においては法人が変更になることによる再指定の議決が必要であること⁽³²⁾に留意する必要がある。

また、代替事業者を定めておく方法以外の委託先等の履行責任を確保する方法については、管理運營業務に対する履行保証保険が必ずしも一般化していないところであり、今後さらに検討を深めることが課題である。

さらに、委託先等が行政に対して履行すべき金銭債務を負っている場合で、行政が支払うべき委託料等の金銭債務が確定している場合、両者の金銭債務が履行されない状態で委託先等が経営破綻した場合などの債権債務の取り扱いに

⁽³²⁾ 法人格に変更が加えられた場合には、原則として議会の議決を経た上で再度指定を行う必要があると考えられる。（成田頼明監修「指定管理者制度のすべて」第一法規、2005年）

ついて、相殺に関する規定を契約等において明記することが考えられる。相殺が必要になる場合として、例えば、公金収納業務を委託した場合や指定管理者制度で利用料金制をとらない場合（利用料金の徴収代行を指定管理業務とした場合）などが考えられる。概算払い等により相殺すべき委託料等の反対債務がない場合は相殺ができないこととなるので、概算払い等の運用は慎重にすべきである。

Ⅲ 委託先等との契約のあり方（契約・協定の締結）

1 契約解除事由に関する定め

地方公共団体が公共サービスの提供について委託先等と契約等を結ぶ場合、両者は契約当事者として対等な関係にあることが基本となる。このことから、契約解除は、双方ともに法定解除または約定解除によらない限りできないことが原則⁽³³⁾である。

しかし一方で、地方公共団体が行う民間委託等においては、公益上の理由⁽³⁴⁾から契約等を解除しなければならない場合や、不可抗力又は規制強化等の法令変更などにより事業を継続することが合理的でないと判断される場合など、委託先等の責めに帰すべき事由がないにもかかわらず契約等を解除しなければならない場合がある。

そのため、公益上の理由などによって契約解除が可能となるよう⁽³⁵⁾、あらかじめ契約等において「事情変更」による解除について定めておく必要があると考えられる。解除事由については、できるだけ具体的に規定することが望ましい。

ただし、この場合も、契約等において行政側の解除権を広範に規定し過ぎると、委託先等の地位を不安定なものとし、民間ノウハウの活用やコスト削減にマイナスの影響を及ぼす可能性があることや、地方公共団体が発注者としての優越的な地位にもとづき民間事業者に一方的に不利な契約を締結した場合、当

⁽³³⁾ 民法では、契約を解除するには、契約において特約があるか（約定解除権）又は法律で解除する権利がある（法定解除権）ことが原則（民法 540 条）となっており、相手方に責めのある事由によって契約が履行できないときに契約を解除できるとされている（民法 541～543 条）。

⁽³⁴⁾ 新しい政策目的を効率的・効果的に実施するために別の施設への統合、他施設との一体開発、民営化・民間譲渡などを行う場合、災害発生時の避難施設として一定期間にわたり設置目的以外の目的に施設を使用する場合などが考えられる。

⁽³⁵⁾ 「事情変更によって、本来の給付をなさしめることが、債権者または債務者にとっていちじるしく不当となった場合、当事者はただちに解除しうるかは、とくに契約正義との関係で問題があるところである。」とされている。（甲斐道太郎・乾昭三・椿寿夫「新民法概説(2)〔第三版〕」有斐閣双書）

該約款の効力が否定されたり、限定解釈されたりすることもあることに留意が必要である。

また、行政側の事由により契約等を合意解除した場合、地方公共団体に損害賠償の責任が生じることがあることに留意が必要である。

2 不法行為責任の担保に関する定め

(1) 請負・準委任による不法行為責任の担保

民間委託の実施にあたっては、民間事業者の不法行為により第三者へ損害を与えないよう、行政としても十分な監視が必要であるものの、それでもなお民間事業者により第三者に損害が生じた場合、国家賠償法に基づき、地方公共団体にも損害賠償の責任が生じることがありうる。この点につき通説的見解では、国家賠償法に定める公務員とは、「必ずしも国家公務員法・地方公務員法でいっているところの本来の意味での公務員に限られているのではなく、およそ『行政主体』のために公権力を行使する」ものと考えられ、ここでいう公権力の行使とは「全国家活動のうち、私経済的活動を除くすべての公行政活動を含み、そのかぎりで、いわゆる『非権力的行政活動』もここに含まれる。」[藤田⁽³⁶⁾]とされている。

そのため、地方公共団体は、国家賠償法に基づく損害賠償請求責任を負うこととなる場合に備え、民間事業者に対して確実に求償できるようにするための措置を講じておくことが必要となる。

国家賠償法においては、民間事業者等の責任に関する位置付けが必ずしも明確ではないことから、地方公共団体が民間事業者に対して求償権を有することを契約において定めておくことで、民法第 415 条に基づく民間事業者の債務不履行責任を追及することができるよう、事前に合意をしておくことが重要である。

(2) 指定管理者による不法行為責任の担保

指定管理者制度においても、指定管理者またはその従業員の不法行為により第三者に損害が生じた場合、国家賠償法に基づき、地方公共団体も損害賠償請

⁽³⁶⁾ 藤田宙靖「行政法入門[第 4 版]」2005 年 有斐閣

求の対象となる⁽³⁷⁾。そのため、民間委託と同様、地方公共団体が指定管理者に対して求償権を有することを協定において定めておくことで、民法第415条に基づく指定管理者の債務不履行責任を追及することができるよう、事前に合意をしておくことが重要である。

ただしこの場合、指定管理者の「指定」という行為自体は「契約」ではなく行政行為とされているが、「指定」に伴い地方公共団体と指定管理者の間で合意された事項を確認する「協定」の法的性質について整理を行う必要がある。

「協定」の法的性質については、「行政行為の附款」とする考え方と「契約としての法的性質を有する協定」とする考え方がある。ここで、協定を「行政行為の附款」ととらえると、行政行為の条件として地方公共団体が一方的に決めていることになるが、協定締結の過程及び協定に含まれる内容を考慮すると、法的拘束力のある契約条項的な規定部分を含むことから、「契約としての法的性質を有する協定」とするほうが適当であると考えられる。また、行政処分に当たっての基本的な条件を「行政行為の附款」として定め、その細部について契約としての法的性質を有する「協定」を組み合わせることも可能であると考えられる。また、「協定」が契約としての法的性格を有するとした場合、地方自治法第234条の契約に関する規定や第142条等の兼業禁止の規定との関係が問題となるが、これらは契約相手先を決定する際の規定であることから、これと対応関係にある「指定」という行政行為には適用されないものである。以上のように、「協定」を法的性質を有するものと解すると、指定管理者制度においても第三者に損害を発生させた指定管理者に対し地方公共団体が協定に基づく債務不履行責任を追及することは可能と考えられる。

なお、「協定」の法的性質に関わらず、指定管理者の行為によって地方公共団体に国家賠償法に基づく被害者への損害賠償義務が生じてその損害を支払った場合、当該損害の発生を不法行為と捉えて指定管理者の管理・監督上の責任を追及することも可能と考えられる。

⁽³⁷⁾ 指定管理者については、指定管理者による公の施設の管理に瑕疵があり、利用者に損害が生じた場合、国家賠償法第2条により地方公共団体に損害賠償義務が生じることに留意が必要である。

(3) 再委託先による不法行為責任の担保

再委託先（当該再委託先の従業員を含む）の不法行為による損害賠償の訴えも、発注元である地方公共団体に対して提起される可能性があることから、委託先等との危険負担についてのトラブルを事前に回避するため、再委託先の不法行為等の責任の所在を契約において明確にしておくことが必要である。再委託先は、直接の委託先である指定管理者や業務受託者より小規模で補償能力が乏しい場合もあることから、このような場合については、発注者である地方公共団体が委託先等に対しても直接責任を問えるようにしておくことも考えられる。

(4) 求償を確実にするための措置

地方公共団体による求償を確実なものとするため、第三者への損害に備えた保険に加入することを委託先等に対して義務付けるなどの措置が考えられる（この場合、保険料等の費用が委託料等に影響を及ぼしうることに留意が必要。）。PFI事業においては、PFI事業者の責めに帰すべき事由により第三者へ損害を与える事件が生じた場合、PFI事業者による損害賠償を確実なものとするため、第三者損害賠償保険に加入することを義務付けるケースが多く見られる。

しかし、金融機関が自らの融資回収を確実なものとするため、保険金請求権に質権を設定するケースが見られるようになっている。保険金が金融機関によって融資回収に充当された場合、実際の被害者である第三者は保険により優先的に救済されず、発注元である地方公共団体に損害賠償を求めることが考えられる。第三者賠償責任保険に基づく保険金は、損害を受けた第三者への支払いに充てることを前提としているものであるから、金融機関の融資の回収にあてられることを避けるため⁽³⁸⁾、行政が質権を設定しておくなどの措置が必要である。この点に関し、「保険金請求権に対する担保権の設定にあたっては、第三者の介入を排除する観点も踏まえ、第三者賠償保険が除外されていない（＝金

⁽³⁸⁾ 自治行政局地域振興課「PFI事業の課題に関する検討報告書」平成16年7月

融機関団が担保権設定を行っている) 例も受けられる。しかしながら、第三者賠償保険に基づく保険金は、損害を受けた第三者への支払いにあてることで、P F I 事業者のキャッシュフローが受ける影響を除去するためのものであり、この保険金が融資の回収にあてられることは本来予定されていない。このため、このような保険金請求権については、担保の対象から除外することが適切である。」(自治行政局地域振興課「P F I 事業の課題に関する検討報告書」平成 16 年 7 月) とする指摘もある。当該指摘の意図は、金融機関団の担保権設定から除外すべきことを指摘しているものであり、何人も担保権を設定しない場合には第三者の介入を排除できないことから、地方公共団体が質権を設定すべきことを指摘していると解釈できる。

3 個人情報保護、守秘義務等のあり方

(1) 個人情報保護のあり方

地方公共団体や国の行政機関は行政目的を実現するために個人情報を取り扱っており、当該個人情報の活用は公益上必要不可欠のものである。他方、地方公共団体等が保有する個人情報については、仮に漏えい等の事故が発生した場合における社会的影響や個人の権利利益の侵害の可能性が大きいことなどから、民間事業者が保有する個人情報に比べ、より厳格な保護が要請されている⁽³⁹⁾。そのため、民間委託等の推進や派遣労働者の活用にあたって、個人情報保護について必要な措置を講じることが強く求められている。

ア 民間事業者に対する個人情報保護に関する定め

民間事業者を対象とする「個人情報の保護に関する法律」(以下、「個人情報

⁽³⁹⁾ 例えば、行政機関個人情報保護法では、個人識別性について「容易性」を要件としていないことや、個人情報の漏えいに対して直接罰を科している(一部は、公務員の守秘義務違反より重い刑罰を科している)ことから明らかである。一方、民間企業の個人情報保護については、その重要性を念頭に置きつつ、民間の営業の自由への配慮(容易性を要件としない)や、民間企業の過度の負担を避け現実的に実行可能な制度(開示、訂正等、利用停止等の対象を保有個人情報に限定)としている。

保護法」という。)では、本人の同意のない個人データの第三者提供に対し、直接罰を科していない。これは、個人情報保護の重要性を認識しつつも、刑罰を科するためには国民一般の合意が必要であり、現段階ではそこまでの合意が形成されているとはいえないためとされている⁽⁴⁰⁾。

図表 2 個人情報保護法による罰則

- 個人情報取扱事業者が主務大臣の命令（第 34 条第 2 項、同条第 3 項）に違反した場合には、6 ヶ月以下の懲役又は 30 万円以下の罰金（第 56 条）。
- 個人情報取扱事業者が主務大臣による報告の徴収（第 32 条、第 46 条）に対して報告をせず、又は虚偽の報告をした場合には 30 万円以下の罰金（第 57 条）。
- 違反した本人に加え、監督責任のある法人にも罰金刑が科される（第 58 条）。

イ 民間委託先等に対する個人情報保護の定め

これに対し、行政機関を対象とした「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（以下、「行政機関個人情報保護法」という。）は、行政機関が取り扱う個人情報の重要性に鑑み、漏えい等による影響の大きさも踏まえつつ罰則が定められており⁽⁴¹⁾、行政機関から業務を受託したものについても、罰則の定めがある。

行政機関個人情報保護法第 6 条第 1 項では、行政機関による「安全確保の措置」について定めており、同条第 2 項において「行政機関から個人情報の取扱いの委託を受けた者が受託した業務を行う場合について準用する」としている。このように行政機関からその事務事業の実施に関し個人情報の取り扱いを受託

⁽⁴⁰⁾ 「刑罰は国家権力による最も厳しい基本的人権の侵害ともいえ、法律に違反する行為をした者に刑罰を科するためにはそれにふさわしい被害者の重大な権利の侵害や社会一般の利益の侵害が明確であることなどが不可欠」であり、「本人の同意を得ないで第三者に個人情報を提供するという行為は、その後その個人情報がどのように取り扱われるか保証の限りではない状態におかれることになるという意味では、確かに個人の権利利益が侵害される危険をより増大させるが、「それだけで一般に本人の権利利益が何か具体的に侵害されていると見ることができるか」というと、名誉毀損罪や知的所有権の侵害等に当たる場合は別として、国民一般の法意識に照らしても、現段階ではそこまでの共通認識があるとはいえない」[三上明輝、清水幹治、新田正樹「Q & A 個人情報保護法〔第 3 版〕」2005 年、有斐閣]とされる。

⁽⁴¹⁾ 個人情報の保有形態等に応じて、罰則は異なる。

しているものは、契約や個人情報保護法による規律とは別に、行政機関と同様の厳しい規律が課されている。また、同法第7条では、「受託業務に従事している者若しくは従事していた者」は、業務に関して知り得た個人情報について「その内容をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に利用してはならない。」としている⁽⁴²⁾。これに違反した場合、公務員については懲戒対象となり、受託業務従事者については直接の懲戒はできないため、第6条第2項に基づく義務違反を受託者に問うことで(契約解除)、受託者の裁量において当該違反従事者への懲戒がなされる場合があるものと考えられる。

地方公共団体においても、個人情報の外部への漏えい等が委託先において発生する例が見受けられることから⁽⁴³⁾、外部委託に関する規制を設けることは重要である。このため、個人情報保護条例に、個人情報の保護に関して必要な事項を委託契約に盛り込むことを義務付ける等、委託先においても個人情報が適切に保護されるよう必要な措置を講ずることを当該地方公共団体に義務付ける等の規定を設けることが必要である⁽⁴⁴⁾。

また、受託者又は受託者であった者に対しては、受託業務に関して取扱う個人情報の安全確保について当該地方公共団体と同様の義務を負い、個人情報の漏えい防止等のために必要な措置を講ずることを義務付けるとともに、受託事務従事者又は従事していた者に対しては、受託業務に関して取扱う個人情報の保護について当該地方公共団体の職員又は職員であった者が負う義務と同様の義務を課す旨の規定を設けることが適当である。

このほか、個人情報漏えいに対する罰則については、行政機関個人情報保護法では、第53条、第54条で定められているが、いずれも「受託業務に従事している者若しくは従事していた者」も含まれている。

まず、同法第53条では、個人の秘密に属する事項が記録された個人情報ファ

⁽⁴²⁾ 受託業務に従事している者若しくは従事していた者も、当該義務の対象としているのは、「個人情報の保護の徹底を図り、本人に対する直接的な責任を明らかにする観点から、行政機関の職員と同様に」[総務省行政管理局監修「行政機関等個人情報保護法の解説(増補版)」2005年、ぎょうせい]義務を課すためとされる。

⁽⁴³⁾ 巻末参考例14。

⁽⁴⁴⁾ 「地方公共団体における個人情報保護対策について」(政策統括官通知・平成15年6月16日付け総行情第91号)。なお、罰則については同通知の「6 罰則」参照。

イルのうちの電算処理ファイルを、正当な理由⁽⁴⁵⁾なしに提供⁽⁴⁶⁾した場合は、二年以下の懲役又は百万円以下の罰金⁽⁴⁷⁾が課される。さらに同法第54条では、「その業務に関して知り得た保有個人情報⁽⁴⁸⁾を自己若しくは第三者の不正な利益を図る目的で提供し、又は盗用⁽⁴⁹⁾したときは、一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する。」としている。

このように、行政機関個人情報保護法においては民間委託先等も同法の適用対象としており、地方公共団体においても、個人情報保護条例において委託等による個人情報の漏えいに罰則を科す動きが見られるようになっている。

ウ 再委託先従事者や派遣労働者の取り扱い

地方公共団体に派遣されている派遣労働者や再委託先の従業員の取り扱いについては、個人情報保護条例において、これを適用対象に含むものとそうでな

⁽⁴⁵⁾ 本条にいう「正当な理由」がある場合とは、次のものが考えられる。

- ①利用目的の達成に必要な範囲内で提供する場合
- ②法令に基づき提供する場合
- ③第8条第2項に該当する場合

⁽⁴⁶⁾ 提供とは、「個人情報ファイルを第三者が利用できる状態に置く行為をいう。（省略）また、稼働中のシステムを意図的に放置して他人の操作に任せるなど事実上第三者が利用できる状態にあれば、不作為によることもありうる。」[前出総務省]とされる。

⁽⁴⁷⁾ 第54条と比較して相対的に刑罰が重くなっている。これは、「近年、行政機関における個人情報の電子計算機処理が急速に進展する中で、個人情報の漏えい等は、個人の権利利益侵害の危険性を一層増大させるだけでなく、国民の行政機関における個人情報の電子計算機処理に対する信頼を著しく損なわせ、ひいては適正かつ円滑な行政の遂行に重大な支障を生じさせることとなる。」[前出総務省]とされており、「電算処理ファイルの不正な提供による被害が甚大になりうるものであり、行政に対する国民の信頼を著しく損なうものであることから、刑を加重しており、（中略）特に厳格な態度で臨んでいることが窺われる。」[宇賀克也「個人情報保護法の逐条解説[第2版]」2005年 有斐閣]とされている。

⁽⁴⁸⁾ 「保有個人情報の中に、個人の秘密に関わるもの、若しくは関わらないもの、又は電子計算機処理されているもの、若しくはされていないものなど、様々なものがあるが、その内容・形態は問うていない。」とされ、「本条の罪の対象は、個人の秘密に限られず保有個人情報と広いことから、提供行為のうち、当罰性の高い行為である自己又は第三者の不正な利益を図る目的で行われるものに限定したものである。」[前出総務省]とされる。

⁽⁴⁹⁾ 盗用とは、「自己若しくは第三者の利益のために不法に利用することをいう。提供と異なり、保有個人情報の内容が、記録媒体の移転等により伝達されることを要件としない。」[前出総務省]とされる。

いものが見られる。

地方公共団体が民間委託等や派遣労働者の活用を行う際には、委託等をする業務の内容に応じ、業務受託者や指定管理者とその従業員等に加え、再委託先等及びその従業員もしくは従業員であった者や派遣労働者なども含めて、個人情報保護条例や契約面での対応などを適切に行うことが求められる。なお、条例において罰則を設ける場合、関係機関と十分な協議を行う必要があることに留意が必要である。

(2) 守秘義務等について

公務員は、国家公務員法第 100 条及び地方公務員法第 34 条によって、「職務上知ることのできた秘密⁽⁵⁰⁾を漏らしてはならない。」とされ、これに違反した場合には懲役または罰金が課される。これは、「全体の奉仕者として公共の利益のために勤務すべき職員」が「住民全体の不利益となるような公的秘密を発表したりすることは、公務の遂行を職員に信託した住民の信頼を裏切ることになる」[今枝⁽⁵¹⁾]ためとされ、公務員の服務義務となっている。民間委託等や派遣労働者の活用を行う場合にも、秘密が漏れいした場合には、住民の個人的利益や公益を損ねることになるものである。

今後、民間委託等の推進や派遣労働者の活用に伴い、委託先等が地方公共団体の有する秘密に接する機会は増加することも考えられるところである。そのため、当該秘密の漏れいをどのように防止するのかが重要なテーマである。このため、契約において秘密情報の漏れいに対する損害賠償を規定したり、従業員の退職後も秘密の保持を義務付けるため従業員との間に守秘義務について契約を結ぶよう働きかけたり、あるいは行政によるモニタリングなどを通じて秘密情報の管理体制・ルール等の整備・運用や、職員研修などが適切に行われることを行政として確保しておくことが必要である。

一方で、守秘義務について契約のみで担保することについては、損害賠償等の金銭的な填補を要求するに過ぎないことから抑止力が弱いという指摘がある

⁽⁵⁰⁾ 公務員法にいう「秘密を守る義務」の「秘密」とは、「実質秘」とするのが通説・判例である（塩野宏「行政法Ⅲ [第二版]」有斐閣 2004 年）。

⁽⁵¹⁾ 今枝信雄「逐条地方公務員法<第 3 次改訂>」1967 年、学陽書房

ものの、法律や条例により罰則を課すことは、次のように必ずしも合理的ではない場合もあるものと考えられる。

個人情報以外の秘密に関わる可能性のある業務につき民間委託等又は派遣労働者の活用を行おうとする場合には、法令上の手当として、公務員の守秘義務や医師・弁護士等に対する秘密漏示罪のように国の法律において一律に定める方法が考えられる。しかし、対象となる業務の内容や範囲、扱う情報の種類などが多種多様である中で一律に罰則等を課すことは必ずしも適切ではない。また、地方公共団体が地方自治法第 14 条第 3 項に基づき、条例において一律に守秘義務の規定を設けることも同様の問題を抱えている。あるいは、個別の業務に限って条例で守秘義務を課すことも想定しうるが、民間委託等や派遣労働者の活用を行う業務の範囲が多様化する中で、個々の業務を事前に限定することは、実務的には困難であり、迅速性や柔軟性を損なうことにもなりかねない。

このようなことから、法令や条例によって、一律に守秘義務を課すことや、事前に業務を限定して守秘義務を課すことは合理的とはいえず、民間委託等や派遣労働者の活用を検討するのに際して、当該業務の内容や取り扱う秘密を勘案して、個別の判断により契約において守秘義務を課していくことが適当と考えられる。

なお、地方公共団体が民間委託等を行う場合に、対象となる業務に従事する者につき「みなし公務員」の規定を条例で手当できないかという議論があるが、刑法その他の法律で定められた罰則の適用について、条例において特例を規定することはできないものと考えられる。

4 長期契約化による効率性の発揮について

地方公共団体の契約は会計年度独立の原則により単年度が原則となっている。しかし、長期契約⁽⁵²⁾とした方が公共側の価格変動リスクが軽減され、委託先にとっても経営が安定することで効率的な業務執行が可能となる場合も想定さ

⁽⁵²⁾ 地方自治法第 214 条による債務負担、もしくは、第 234 条の三による長期継続契約がある。巻末参考例 15。

れる。指定管理者制度においても、あらかじめ債務負担行為を設定する方法以外に、指定管理料（委託料）は予算の範囲内としたうえで、予算が認められない場合又は指定管理料（委託料）について予算の範囲内で合意できない場合には指定取消しとすることを定めておく方法がとられることもある⁽⁵³⁾。

他方、長期契約化により、複数年度にわたり業務を受託した委託先は、次回の入札において、経験や蓄積されたノウハウ等の面で、新たに参加しようとする他の民間事業者よりも優位な地位にあると考えられる。したがって、業務実施手順や手法、運営上の留意点等公共サービスの質の維持に欠かせない定型的事項をマニュアルとして行政に引き継ぎ、行政はその内容を募集要項に盛り込むなどにより、既存事業者と新規事業者との競争性の確保を図るなどの配慮が必要である。この際、行政に引き継ぐべき事項は、その必要性や見積条件等を総合的に勘案し、あらかじめ両方で合意をしておくことが必要となる。なお、知的財産権として当然に保護されるべき権利や民間委託等の業務を受託する以前から委託先等が保持していたノウハウ、営業上保護されることが合理的なノウハウ等については、地方公共団体が委託先等に対して正当な対価を払うことにより、著作権等の知的財産権の実施許諾を受けた場合を除き、行政への引き継ぎの対象外とすべきである。

5 再委託の範囲について

再委託については、原則、これを禁止とする場合が多く見られるが⁽⁵⁴⁾、近年、委託等の対象となる業務が専門化・広範囲化しており、単独の受託者のみで業務を遂行することが困難な場合も出てきていることから、地方公共団体に

⁽⁵³⁾ 札幌市は、指定管理者の指定にあたり、「指定期間を2年以上にした場合であって、指定管理者の指定により複数年度にわたる管理費用の支払債務を負担するときは、債務負担行為の議決が必要となる。」としている。一方、北海道旭川市は、「公募時に『予算の範囲内』とし、毎年度協定を結ぶ場合は、単年度の協定の継続であり、指定の取消しも可能なことから、必ずしも債務負担行為の設定は必要ない。」としている。また、練馬区は、複数年度にわたり協定を締結することには長所と短所があることから、当面は、「複数年の協定を行う場合と単年度の協定を行う場合とがある」としている。

⁽⁵⁴⁾ 巻末参考例 16。

よる事前の承諾などを前提に、一部業務の再委託を認めるケースも多くなっている。

例えば、複数の事業分野にわたる民間委託等においては、特別目的会社や事業共同体等（以下、S P C（Special Purpose Company）等という。）を構成して業務を受託するケースも見られ、この場合、S P C等の構成企業への再委託が当初から想定されていることから、S P C等の構成企業は第三者にはあらず、再委託とならないといった解釈も可能であると考えられる。ただし、S P C等が実質的に業務の責任主体となりえない場合には、S P C等と構成企業は一体のものとして解釈して、地方公共団体がS P C等の再委託先である構成企業に対してもS P C等と同様の責任を追及できるよう、契約上担保しておくことが必要である。

また、I T分野などにおいては、専門の業務を子会社化して、子会社への再委託を前提としている事業者も多く、そのような中で再委託禁止を厳格に運用した場合、委託先の民間事業者が過度に限定されてしまうことも考えられ、グループ企業における子会社化などの実態を踏まえて再委託禁止の範囲を設定する必要がある。

他方、再委託を巡っては、近年、再委託先を通じた個人情報の漏えいや再委託先による安全管理の不備から重大な事故が発生するケースなどが発生し、しかも、発注者である地方公共団体が当該再委託の事実を認識していなかった例も報告されている。そのため、地方公共団体は、再委託の際の手続き遵守を委託先に徹底させるとともに、委託先等による再委託先管理の強化、地方公共団体による再委託先のモニタリングなどを適正に実施する必要がある。

IV 公務員及び外郭団体職員の取り扱いについて

1 民間委託等の対象業務に従事していた公務員の取り扱いについて

民間委託等の推進に伴い、民間委託等の対象となる業務に従事していた職員の取り扱いが課題となると考えられる。

わが国の公務員法制では、制度上、職員の過員整理（行政整理）が認められている⁽⁵⁵⁾。しかしながら、民間委託等の円滑な推進を図る観点からは、地方公共団体において、職員の雇用も含め対象事務について個別の事情を勘案し、民間委託等を推進することが適当であると考えられる。

2 民間委託等に伴い外郭団体等を解散する場合について

地方公共団体の外郭団体等は、地方公共団体に比べて機動性や柔軟性等の面で優れた点を有し、これまで行政が担うべき分野の拡大や業務量の増大に対応して行政を補完、代替、支援する役割を果たしてきている。

しかし、民間委託等の推進に伴い、従来外郭団体等が行ってきた業務を民間事業者が実施するようになるケースも見られるところであり、その結果外郭団体等の規模縮小・解散等が行われる場合、当該団体の固有職員の取り扱いが課題となる。

外郭団体等の固有職員の取り扱いについては、当該団体が自主的に判断することが原則となる⁽⁵⁶⁾。また、指定管理者制度が導入されたことにより、外郭団体等においてはこれまで以上に主体的な経営を行っていくことが強く求められようになっている。

地方公共団体は外郭団体等の固有職員と直接的な雇用関係はなく、外郭団体等の固有職員の使用者はあくまでも当該外郭団体等であることから、地方公共団体に直接の使用者責任が生じることはないと考えられる。

⁽⁵⁵⁾ 地方公務員法第 28 条第 1 項第 4 号

⁽⁵⁶⁾ 巻末参考例 17。

一方、労働委員会命令においては、外郭団体等の固有職員で構成する労働組合が地方公共団体に対して団体交渉を申し入れた場合に、外郭団体等の固有職員の労働条件について地方公共団体が実質的な支配力、影響力を有している場合には、団体交渉に応じる義務があるとした例がある。

こうした事例に鑑みるに、外郭団体等の規模縮小や解散に伴い、外郭団体等の固有職員の労働条件について、地方公共団体が直接の雇用主と同視しうる程度に現実的・具体的に支配、決定ができる地位にあることを理由として、外郭団体等の固有職員で構成する労働組合が地方公共団体に団体交渉を申し入れる場合もあることに留意が必要である。

3 官民の人材交流の円滑化について

民間委託等を行った業務について、行政のノウハウの維持及び向上並びに行政から民間事業者への事務引継の円滑化の観点から、官民間の人材交流を円滑化するための手法について、今後、さらに検討を深めることが課題である。

地方公務員の派遣に関する制度には、「公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」（以下、「公益法人等派遣法」という）に基づく公益法人への派遣（第2条）と特定法人への派遣（第10条）があるが、派遣先が公益法人等に限定されている。また、公益法人等派遣法の趣旨は、人的援助を行うことにより公益法人等の業務を円滑に実施することにあることから、上記目的で同制度を活用することは困難であると考えられる。

研修派遣（地方公務員法第39条）に基づき、官のノウハウの維持及び向上を目的として、民間委託等の担い手となる民間事業者へ従来当該業務に従事していた職員を職務命令により研修派遣することについては、派遣される職員の給与負担のあり方、当該職員が民間事業者の業務に従事することにより派遣先事業者に利得が生じる場合の負担のあり方等に関する法的枠組みの整理が課題となる。

以上のように、民間委託等を行った業務について、行政のノウハウの維持及び向上並びに行政から民間事業者への事務引継の円滑化の観点から、民間事業

者へ当該業務に従事していた職員を派遣する手法は、現行制度では限界があると考えられ、中長期的な定員管理計画に基づいて配置転換、採用、退職管理に支障がないよう配慮しながら計画的に民間委託等を推進していくことが必要である。

V モニタリングのあり方

1 モニタリングの目的等

(1) モニタリングの目的

地方公共団体は、公共サービスの提供に関し、これを安全かつ適正に行うとともに、その結果について住民に説明をする責任を有している。また、多様化する住民ニーズを的確に捉え、質の高いサービスを効率的・効果的に提供していくことも求められている。

そのため、民間委託等の推進にあたっては、委託先等との間で合意されたサービスが安全かつ適正な水準で確実に履行されていることを定期的ないしは随時に確認し、不履行がある場合には是正等の措置を講じるとともに、当該結果について住民に説明をすることが必要である。また、サービス向上の観点からは、民間委託等した業務を任せきりにするのではなく、業務の実施過程で把握した課題について委託先等と協議を行い、継続的に業務改善を行っていくことも必要である。モニタリングには、そのために必要な情報を得るという目的もある。このように、モニタリングには、契約において合意した事項の履行確認と、サービス向上に向けた業務改善に必要な情報を得るという目的がある。

さらに、モニタリングの前提となるサービス水準や委託料等の支払条件を S L A (Service Level Agreement) ⁽⁵⁷⁾ であらかじめ合意し、当該事項に関するモニタリングを通じてお互いが現状を確認することにより、委託先等との認識の相違を解消し、トラブル防止に役立てるといった目的も有している。

(2) モニタリングの手法

モニタリングの手法としては、委託先等によるセルフモニタリング、地方公共団体による随時の調査、利用者アンケート、意見・苦情の受付、住民モニターなどがあり、これら複数の方法を多面的に組み合わせてモニタリングを行う必要がある。特に、多くの地方公共団体においてモニタリングの中心に位置付

⁽⁵⁷⁾ 巻末参考例 18。

けられているセルフモニタリングは、委託先等の自己申告情報を根拠に行うこととなるため、当該自己申告内容の信頼性確保が不可欠である。そのため、委託先等による虚偽報告などに対しては、契約解除も含めた厳しい措置を講じる必要があり、このことについてあらかじめ契約で確認しておくことが必要である。また、単に委託先等から報告を求めるだけではなく、直接立ち入って確認をするなど積極的なモニタリングを行うことも必要となる。そのため、契約において、行政による調査権等について合意しておくことが必要である。

なお、地方公共団体による委託先等への調査については、地方自治法第 199 条第 7 項に基づく監査委員による監査、第 252 条の 37 に基づく包括外部監査人による監査、同条の 42 に基づく個別外部監査人による監査などがあり、これらは直接委託先等を調査するのではなく、地方公共団体の事務を監査するのに必要な場合に、委託先等に対して出頭を求め、調査し、又は帳簿書類その他の記録の提出を求めることが可能である。また、私人に対する歳入の徴収又は収納の委託に伴う会計管理者による検査（法施行令第 158 条第 4 項）、さらに指定管理者に対しては第 244 条の 2 第 10 項に基づく長又は委員会による報告徴収・調査・指示などが法令で定められている。

(3) モニタリングの際の留意事項

モニタリングにあたっては、委託先等のノウハウ発揮や効率的な業務執行を阻害しないよう配慮が必要となる。セルフモニタリングとして、詳細な業務日報や業務執行確認書（業務を行ったことをチェックした票など）の提出を求められることも考えられるが、その必要性は業務の目的や性質によって異なることから、一律にこれを求めることは適切ではない。

また、モニタリングに関する内容（手続きや情報収集の方法、判断基準等）は可能な限り公募時点で明らかにするよう努めるとともに、契約において合意しておくことが必要である⁽⁵⁸⁾。公募時点においてモニタリングの内容について明らかにすることが困難な場合、委託先等にモニタリングの基本的な考え方、具体的なモニタリングプロセス、モニタリングのための組織体制、問題が発見

⁽⁵⁸⁾ 卷末参考例 19。

された場合の業務改善手法などといったセルフモニタリングについて提案を求めることも考えられる。

さらに、委託期間や指定期間が長期にわたる場合には、社会・経済状況等の変化や業務改善の内容、双方による協議結果などを反映できるように、モニタリングに関わる契約変更のための手続きについて合意しておくことも必要である。

2 モニタリングの内容

(1) 契約において合意した事項の履行確認

安全性の確保や個人情報保護など業務の適正執行を担保することは、公共サービスの提供において最も重要な事項であるとともに、近年、特に住民の関心が高まっている事項である。そのため、地方公共団体は、民間委託等にあたっては事前に安全管理や個人情報保護など、委託先等に最低限遵守させなければならない事項について分析、洗い出しを行った上で仕様書を作成し、契約等で担保するなどリスクマネジメントを行うことが必要である。また、公共サービスの質を維持し、業務の適正執行を担保するためには、仕様に定められた業務を確実にかつ適正な水準で実施することや、有資格者も含め適正な人員の配置が行われていることを確認することが必要である。

モニタリングにおいては、これらの事項を確認し、不履行がある場合には是正等の措置を行うことが必要である。契約において合意した事項の履行確認では、以下の事項についてモニタリングすることが考えられる。

図表 3 契約において合意した事項に関するモニタリング項目（例）

モニタリング項目	モニタリングの視点
個人情報保護、法令順守	関係法令や条例は順守されているか。
	個人情報とは適正に管理されているか。
	法令順守または個人情報保護のためのマニュアル等は整備されているか。
	法令順守または個人情報保護のための職員研修は計画的に実施されているか。
安全管理	安全管理のためのマニュアル等は整備され、マニュアルに従った活動が行われているか。
	マニュアルの周知や安全管理技術向上のための職員研修は計画的に実施されているか。
	施設、設備、備品等の保守点検業務は確実かつ適正に実施されているか。
	防災訓練等は計画的に実施されているか。
	緊急時の連絡、初動体制が整備されているか。
	防犯、防災上、不適切な管理が行われていないか。
	警察、消防等その他の関係機関との連携は十分に行われているか。
衛生管理	衛生管理に向けた行動指針や計画が策定されているか。
	衛生管理に関する具体的なマニュアルが作成され、必要となときに閲覧できるよう備置されているか。
	衛生管理についてのマニュアルが順守されているか。
	衛生管理の責任者が明確であり、衛生管理のための内部チェック体制が構築されているか。
	衛生管理に必要な人員、有資格者などが適正に配置されているか。
	衛生確保のための職員研修が計画的に実施されているか。
再委託先管理	再委託のための手順は順守されているか。
	再委託先の選定、指導・監督などに対するルールは整備されているか。
	再委託先との連絡調整は図られているか。
仕様の遵守	仕様に定められた業務は適正な水準で確実に実施されているか。
	仕様に定められた期間は順守されているか。
	仕様に定められた人員・有資格者は適正に配置されているか。
	その他仕様に規定された事項は順守されているか。

ここで、適正なサービス水準をいかに仕様に定めるのかについては、実務上、多くの課題が残されている。地方公共団体にサービス水準設定に必要な情報・ノウハウの蓄積がないケースがあること、サービス水準は業務内容や地域などによっても多様であり一律に判断することができないこと、コスト対比でみて適正なサービス水準を設定することが難しいこと、サービス水準を表す適当なアウトプット指標が必ずしもない場合があることなどは、その代表的な課題である。そのため、公募の段階において十分なサービス水準を明示することが困難な場合には、必要最低限度のサービス水準を設定したうえで、事業者から提出された提案に基づき契約までに協議を行い、さらにサービス提供の過程でサービス水準を改訂していく（SLM：Service Level Management）ことが考えられる。また、サービス水準とコストとの関係は、事前にマーケティング調査を行うことなどにより、概ねの水準を把握することが必要である。

(2) サービス向上のための取り組み（情報収集と協議）

民間委託等の目的は、効率的・効果的な公共サービス提供の実現にあり、そのためには、業務の実施過程で把握した課題について委託先等と協議を行い、継続的に業務改善を行っていくことが必要である。

委託先等が、行政のパートナーとして政策目的の実現に向けて積極的に取り組むよう、契約等で合意していることを前提に、政策目的の実現に向けて達成すべき事項を評価するための指標を作成してモニタリングをすることが考えられる⁽⁵⁹⁾。

一方で、当該モニタリングの結果に基づき業務改善やサービス向上に取り組むためにはコストが必要であることから、委託先等に対するインセンティブと組み合わせるなど配慮が必要である。

⁽⁵⁹⁾ 巻末参考例 20。

3 モニタリング結果の反映

モニタリングをサービス水準の向上や業務の適正執行に活かしていくためには、結果に基づき、委託先等へインセンティブとペナルティ⁽⁶⁰⁾を付与することが考えられる。業務の不適正な執行がなされたり不履行が繰り返されたりする場合には、業務停止や契約解除などといったペナルティを課し、業務改善への積極的な取り組みがなされたりSLAで合意したサービス水準を上回ったサービスが提供されたりした場合には、インセンティブとして報奨を付与することなどが考えられる。

なお、インセンティブやペナルティの付与にあたっては、行政担当者の恣意的な判断がなされないよう、原因に対する結果が一意的に決まりうる算定方法を設定するとともに、インセンティブについては、当該インセンティブを付与することによる効果や当該効果に対応した金額が合理的に説明されることが必要である。

⁽⁶⁰⁾ 巻末参考例 21。

VI 地域団体等による公共サービス提供の推進のあり方

1 地域協働を担う住民ボランティアや地域団体（自治会、子ども会等）NPO等による公共サービス提供の推進のための手法について

地域における様々な主体がそれぞれの立場で「公共」を担い、地域にふさわしい多様な公共サービスを適切な受益と負担のもとに提供する「新しい公共空間」を形成するためには、住民ボランティアや地域団体（自治会、子ども会等）、NPO等（以下、地域団体等という。）の多様な主体が公共サービスの提供を協力して行う地域協働の推進が求められる。

地域協働の推進にあたっては、地域協働の前提条件⁽⁶¹⁾を担保するため、地域協働によって実施することがふさわしい事業を選定する仕組みを整えとともに、協働のための手法を適切に使い分けることが求められる。そのうえで、協働の相手方の適格性を確認する仕組みや地域団体等に対する支援の仕組みを整えること、行政責任の範囲の明確化及びそれを担保するための関わり方など、協働推進のための枠組みを整備することが必要である。

例えば、地域協働により取り組む事業を選定する仕組みについては、あらかじめ地域団体（対象をNPOに限らず、自治会などの任意団体も含めて）との協働の考え方や事業選定手続きについて整理した指針やガイドライン、さらには職員向けのマニュアル等を整備することが望ましい。また、協働のための手法の適切な使い分けについては、地域団体等の状況、地域協働によって提供しようとする公共サービスなどの内容に応じて、費用対効果の観点を踏まえた委託契約で行うのか、共催で実施すべきか、自主事業に対して育成の観点から補助するのか、目的を明確にしたうえで手法を適切に使い分けるための枠組みを整備することが必要である。

協働の相手方の適格性を確認する仕組みとしては、公共サービスの実施主体

⁽⁶¹⁾ 地域団体等との協働にあたっては、行政と地域団体等との対等な関係の維持、地域団体等の自主性・自律性（自立性）の尊重、公平性・透明性の確保などに配慮しつつ、お互いが目的を共有し協働することが必要とされる。

としての参加機会を得ようとする地域団体等を事前に登録する制度⁽⁶²⁾や、意思決定の仕組み、問題発生時の責任体制を確認する仕組みなども有効である。また、地域団体等に対する支援の枠組みとしては、自主事業の補助に加えて財政基盤を支援するための基金⁽⁶³⁾の創設が見られるようになっているほか、受託者としての能力を向上させるための講習会の実施や情報収集力を補うための行政情報の提供などが考えられる。さらに、協働事業の実施にあたっては、行政と地域団体等との役割分担および責任の範囲を明確にし、事前に合意しておくことが必要である。

なお、地域団体等への民間委託を検討する際には、施設の設置目的や事業目的に照らして、委託という手法を採用することが最も効果的、効率的であるかを検討することが必要であり、また受託者として責任主体となりうる体制、能力を備えている団体が複数存在するか等についても考慮すべきである。これについては、上記の地域団体等の事前登録の際に審査したり、委託の公示の際に団体が備えるべき要件として明示したりする等の方策が考えられる。

2 委託先選定方法（入札方式）について

「新しい公共空間」の実現を目指す過程においては、民間委託の手法を用いることが適当な場合であっても、地域の発意による提案を活用することが適当な案件や協働推進のための地域団体等の育成などの政策目的をより重視する案件など、費用対効果や効率性の確保を前提としつつも、必ずしも競争入札に適さないケースもあるものと考えられる。このような場合は、その案件が、そもそも民間委託よりも補助等他の手法を採ることが適切なのではないかを再度検討し、その上で民間委託の手法を採用するとした場合には、できる限り企画提案を募り、提案内容や価格を競争させる形態を採るべきである。

一方、特命随意契約を締結する可能性がある場合は、あらかじめ協働に係るガイドライン等において、契約相手先の選定方法について明記しておくことが

⁽⁶²⁾ 巻末参考例 22。

⁽⁶³⁾ 巻末参考例 23。

適当である。その際、特命随意契約が認められる例として、「案件内容に相当する団体が1団体しか存在せず、その団体が当該地域の対象住民をおおむね網羅している」、「金額が別に定める基準（別表等で明示する）に満たない場合」等を示すことが考えられる。また、契約の透明性を確保する観点から、委託先の決定後、あるいは事業終了後、委託先と委託先選定理由を公表することも考えられる。

このように委託先選定については、地域団体等との協働に関する基本的考え方の事前提示や民間委託する事業の選定の仕組みづくり、委託先の事前登録、委託先選定結果の公表など、事業委託の過程全体を通じて透明性、公平性を確保するよう努めることが必要である。

なお、競争入札とする場合においても、過去実績や入札保証金などの参加資格について免除するなど地域の実情に応じた配慮を一定程度行うことについては、留意が必要である。

また、協働コーディネーターあるいはサポートセンター等地域協働を支援する主体が委託先選定に関与する場合などにおいても、選定プロセスの透明性が確保されるようにすることなどに留意が必要である。

3 地域団体等との契約について

地方公共団体が事業を地域団体等へ委託する場合において、地域団体等は財政基盤が脆弱であったり法人格を持たなかったりすることがあることなどから、営利を目的とする企業に業務を委託するのと同様、債務不履行に対して損害賠償で担保したり、第三者へ及ぼした損害のすべてを地域団体等へ求償したりすることが実効性を伴わない場合も想定される。

そのため例えば、地域団体等が何らかの損害を第三者へ及ぼした場合でも当該地域団体等へ求償することができず、結果的に地方公共団体がその損害を負担するといった事態も想定される。こうしたことを踏まえ、地域団体等への委託契約において、地域団体等の自主性及び双方の対等性に配慮しつつ、地方公共団体が地域団体等と相談、調整をしながら事業の執行を支援するなど、通常

の民間企業への委託の場合よりも地方公共団体の関与を強化することも考えられる。

また、地域団体等との連携・分担による効果が期待される場合においては、契約保証金は地域団体等にあっては負担が大きいことから免除を検討することも考えられる⁽⁶⁴⁾。

⁽⁶⁴⁾ 入札保証金及び契約保証金について（平 12 年 4 月 19 日 各都道府県知事宛自治省行政局長通知）

