

16初国教第121号
平成17年2月17日

各都道府県・指定都市教育委員会外国語教育担当課長 殿

文部科学省初等中等教育局国際教育課長

山 脇 良 雄

(印影印刷)

外国語指導助手の契約形態について（通知）

貴職におかれましては、平素より外国語教育の推進に御尽力いただき、ありがとうございます。

さて、標記の件について、「語学指導等を行う外国青年招致事業（JETプログラム）」においては、各地方公共団体が特別職の地方公務員として外国語指導助手（ALT）を任用（民法上の「雇用」に相当）しているところですが、JETプログラム以外で独自に外国語指導助手（いわゆる「NON-JET」）を活用する地方公共団体の中には、民間業者（請負業者等）に対する業務委託という契約形態（民法上の「請負」又は「準委任」等に相当）を採っている事例も見受けられるところです。

こういった事例においては、その契約の形態（種類、名称）に関わらず、派遣元の事業主が雇用する者を派遣元の事業主との雇用関係の下に、かつ、派遣先の学校の指揮命令を受けて当該学校のために仕事に従事させる場合は、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」（昭和60年法律第88号。以下「労働者派遣法」という。）に基づく契約とすることが必要となります。

については、労働者派遣事業の概要等は、別紙のとおりですので、御参照の上、労働者派遣について不明な点等があれば、適宜、都道府県労働局に相談するなどして、現在締結している契約及び今後締結する契約について、適切な対応をとられるようお願いいたします。あわせて、優れたALTについては、正規教員としての採用を図るなど外国語の指導体制の充実に努めるようお願いいたします。

なお、このことについては、域内の市町村にも周知方願います。

【本件問い合わせ先】

文部科学省初等中等教育局国際教育課

河野、酒井

電話03-5253-4111（内3478）

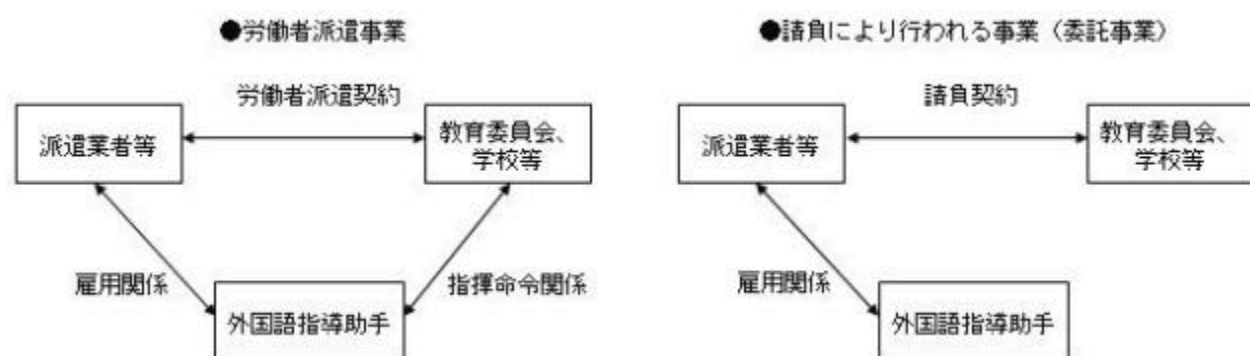
労働者派遣事業の概要等

厚生労働省職業安定局需給調整事業課
労働者派遣事業係

1 労働者派遣事業の概要等

労働者派遣事業とは、派遣元事業主が自己の雇用する労働者を、派遣先の指揮命令を受けて、この派遣先のために労働に従事させることを業として行うことをいいます。この定義に当てはまるものは、形式的には業務請負（業務委託）契約によるものであっても労働者派遣事業に該当し、労働者派遣法の適用を受けます。

請負とは、労働の結果としての仕事の完成を目的とするもの（民法第632条）ですが、労働者派遣との違いは、請負には、注文主と労働者との間に指揮命令関係を生じないという点にあります（下図参照）。



この区分の実際の判断は、必ずしも容易でないことから、この判断を明確に行うことができるように「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、が定められています。（パンフレット「労働者派遣・請負を適正に行うために」を、厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kaisei/index.html>に掲載しますので、ご参照ください。）

2 派遣と請負の区分基準について

労働者派遣法等の考え方では、労働者派遣、請負のいずれに該当するかは、契約形式が労働者派遣契約、業務請負（業務委託）契約のいずれになっているかではなく、それぞれ具体的個別的な事例について、実態に即して判断されます。

J E T、NON-J E Tに限らず外国語指導助手は、授業の円滑な実施のため、現場の英語教員による授業の前後や授業中における授業の内容・進め方についての具体的な指示、業務の遂行に関する改善の要求等を受けティーム・ティーチングを行っている場合があります。この場合、区分基準等に照らして、委託側（教育委員会や学校側）から指揮命令を受けて業務遂行が行われていると判断されるときには、業務委託契約等の名称に関わらず、労働者派遣に該当するものとして取り扱われます。

このため、NON-J E Tを活用している団体においては、区分基準に照らし、外国語指導助手の活用形態が労働者派遣に該当する場合には、

- ① 労働者派遣への切替を行う（労働者派遣事業の許可又は届出を行っている事業主から労働者派遣を受け入れるようにする）
- ② 例えば、単独で授業を執り行う能力のある人物については「特別非常勤講師制度」の活用や外国人正規教員への採用等を行う等別の方法を検討する等適切な対応をとるようにしてください。

3 労働者派遣を受け入れる際の留意事項等

労働者派遣事業を行うことができるのは、厚生労働大臣の許可を受け、又は届出を行った事業主だけです。労働者派遣を活用する際には、適正な派遣元事業主かどうか確認してください。

また、派遣労働者の受入れ期間には一定の制限があり、外国語指導助手の場合には、派遣先（学校側）が同一の業務に派遣を受け入れることができる期間は、最長３年に制限されています。その他、労働者派遣について不明な点等があれば、適宜、都道府県労働局に御相談ください。

(別紙 2)

地方公務員の民間企業への派遣について

1. 地方公務員の民間企業への派遣について

- (1) 地方公共団体の業務委託の背景は様々であるが、今日では地方公共団体側の事情により行うことも多い。このような場合には、業務の引き継ぎなどが円滑に行われることが住民に対する公共サービスの提供上、極めて重要な課題となる。
- (2) このような課題は、財政規模が小さい地方公共団体では、さらに喫緊の課題となっているものと考えられる。例えば、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」に基づき、市場化テストを実施し、一部の支所等の窓口業務について、公務員を配置せず、完全に民間委託を行った地方公共団体は、これまでも人口規模 5 万人以下の地方公共団体である。公務員の配置を行わない様な場合には、特に、業務のノウハウが円滑に移転されることが重要であり、地方公務員の民間企業への派遣は重要な課題といえる。

市場化テスト実施地方公共団体	人口規模
長野県南牧村	約3,300人
北海道由仁町	約6,000人
宮城県丸森町	約15,500人
兵庫県神河町	約12,200人

(出所：内閣府公共サービス改革推進室)

- (3) 地方公務員の外部組織への派遣については、様々な制度が関係しているところであるが、特に、地方公務員法第 35 条（職務専念義務）、第 38 条（営利企業等従事制限）、公益的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。本法では純粋な民間企業への派遣は規定されていない。）が関係する。

2. これまでの職員派遣の要望

- (1) 地方公共団体からの職員派遣への要望は、地方公共団体の側からも、受け入れ

ることになる民間企業側からも、様々な場において提案されており、その要望は強いものと考えられる。

- ・兵庫県加西市（総合特区提案（平成 22 年 7 月））
- ・民間企業（全国規模の規制緩和要望（平成 20 年 6 月））
- ・長崎県（第 6 次特区提案（平成 16 年 11 月））
- ・社団法人日本経済団体連合会（第 6 次提案（平成 15 年 3 月））
- ・株式会社東京リーガルマインド（第 4 次特区提案（平成 15 年 11 月））
- ・大阪府堺市（第 4 次特区提案（平成 15 年 11 月））
- ・埼玉県志木市（第 2 次特区提案（平成 15 年 3 月））

(2) これらに対する総務省見解は、概ね次のとおりである。

- ・全て公務員は全体の奉仕者であって一部の奉仕者ではなく（憲法第 15 条）、また地方公務員は全体の奉仕者として公共の利益の為に勤務しなければならないものであり（地方公務員法第 30 条）、職員が公務員としての身分を保有したまま営利を目的とする法人の役職員として業務に従事することは、憲法との関係を含めた慎重な検討が必要である。
- ・この点については、商工会議所への職員派遣について上記の地方公務員法第 30 条等の趣旨に反しないものといえるかどうかを慎重に検討するのが相当であるとする最高裁判例（平成 10 年 4 月 24 日）もある。

3. 主な論点

(1) これまで業務の委託を拡大する方針が示されており（例：地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（平成 17 年 3 月 29 日総務省）、地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針（平成 18 年 8 月 31 日総務省））、公の施設に関する指定管理者制度の導入（民間企業も指定可能となった。制度は平成 15 年、開始は平成 18 年）、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成 18 年法律第 47 号）の趣旨（第 2 条）、また、実際に地方公共団体・受託側双方の要望を踏まえて、サービスを受ける住民の目線に立ち、地方公務員が有している業務のノウハウを、職員の派遣等を通じて委託先に円滑に移転するための方策を検討する必要があるのではないか。

(別紙 2 - 1)

地方公務員法

(抄)

(昭和二十五年十二月十三日法律第二百六十一号)

(給与、勤務時間その他の勤務条件の根本基準)

第二十四条 職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない。

2 前項の規定の趣旨は、できるだけすみやかに達成されなければならない。

3 職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。

4 職員は、他の職員の職を兼ねる場合においても、これに対して給与を受けてはならない。

5 職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当つては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない。

6 職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。

(服務の根本基準)

第三十条 すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。

(職務に専念する義務)

第三十五条 職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。

(営利企業等の従事制限)

第三十八条 職員は、任命権者の許可を受けなければ、営利を目的とする私企業を営むことを目的とする会社その他の団体の役員その他人事委員会規則（人事委員会を置かない地方公共団体においては、地方公共団体の規則）で定める地位を兼ね、若しくは自ら営利を目的とする私企業を営み、又は報酬を得ていかなる事業若しくは事務にも従事してはならない。

2 人事委員会は、人事委員会規則により前項の場合における任命権者の許可の基準を定めることができる。

(別紙 2 - 2)

公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律

(抄)

(平成十二年四月二十六日法律第五十号)

(職員の派遣)

第二条 任命権者（地方公務員法第六条第一項に規定する任命権者及びその委任を受けた者をいう。以下同じ。）は、次に掲げる団体のうち、その業務の全部又は一部が当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるもの（以下この項及び第三項において「公益的法人等」という。）との間の取決めに基づき、当該公益的法人等の業務にその役職員として専ら従事させるため、条例で定めるところにより、職員（条例で定める職員を除く。）を派遣することができる。

一 一般社団法人又は一般財団法人

二 地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第五十五条に規定する一般地方独立行政法人

三 特別の法律により設立された法人（前号に掲げるもの及び営利を目的とするものを除く。）で政令で定めるもの

四 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百六十三条の三第一項に規定する連合組織で同項の規定による届出をしたもの

2 任命権者は、前項の規定による職員の派遣（以下「職員派遣」という。）の実施に当たっては、あらかじめ、当該職員に同項の取決めの内容を明示し、その同意を得なければならない。

3 第一項の取決めにおいては、当該職員派遣に係る職員の職員派遣を受ける公益的法人等（以下「派遣先団体」という。）における報酬その他の勤務条件及び当該派遣先団体において従事すべき業務、当該職員の職員派遣の期間、当該職員の職務への復帰に関する事項その他職員派遣に当たって合意しておくべきものとして条例で定める事項を定めるものとする。

4 前項の規定により第一項の取決めで定める職員派遣に係る職員の派遣先団体において従事すべき業務は、当該派遣先団体の主たる業務が地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有すると認められる業務である場合を除き、地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有すると認められる業務を主たる内容とするものでなければならない。

(派遣職員の給与)

第六条 派遣職員には、その職員派遣の期間中、給与を支給しない。

2 派遣職員が派遣先団体において従事する業務が地方公共団体の委託を受けて行う業務、地方公共団体と共同で行う業務若しくは地方公共団体の事務若しくは事業を補完し若しくは支援

すると認められる業務であってその実施により地方公共団体の事務若しくは事業の効率的若しくは効果的な実施が図られると認められるものである場合又はこれらの業務が派遣先団体の主たる業務である場合には、地方公共団体は、前項の規定にかかわらず、派遣職員に対して、その職員派遣の期間中、条例で定めるところにより、給与を支給することができる。

（特定法人の業務に従事するために退職した者の採用）

第十条 任命権者と特定法人（当該地方公共団体が出資している株式会社のうち、その業務の全部又は一部が地域の振興、住民の生活の向上その他公益の増進に寄与するとともに当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるものをいう。以下同じ。）との間で締結された取決めに定められた内容に従って当該特定法人の業務に従事するよう求める任命権者の要請に応じて職員（条例で定める職員を除く。）が退職し、引き続き当該特定法人の役職員として在職した後、当該取決めで定める当該特定法人において業務に従事すべき期間が満了した場合又はその者が当該特定法人の役職員の地位を失った場合その他の条例で定める場合には、地方公務員法第十六条各号（第三号を除く。）の一に該当する場合（同条の条例で定める場合を除く。）その他条例で定める場合を除き、その者が退職した時就いていた職又はこれに相当する職に係る任命権者は、当該特定法人の役職員としての在職に引き続き、その者を職員として採用するものとする。

- 2 前項の取決めににおいては、同項の要請に応じて退職し引き続き当該特定法人に在職する者（以下「退職派遣者」という。）の当該特定法人における報酬その他の勤務条件並びに当該特定法人において従事すべき業務及び業務に従事すべき期間、同項の規定による当該退職派遣者の採用に関する事項その他当該退職派遣者が当該特定法人の業務に従事するに当たって合意しておくべきものとして条例で定める事項を定めるものとする。
- 3 前項の規定により第一項の取決めで定める退職派遣者の特定法人において従事すべき業務は、当該特定法人の主たる業務が地域の振興、住民の生活の向上その他公益の増進に寄与し、かつ、地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有すると認められる業務（以下この項において「公益寄与業務」という。）である場合を除き、公益寄与業務を主たる内容とするものでなければならない。
- 4 第二項の規定により第一項の取決めで定める退職派遣者の特定法人において業務に従事すべき期間は、同項の要請に応じて退職をする日の翌日から起算して三年を超えない範囲内で定めるものとする。
- 5 第一項の規定による採用については、地方公務員法第二十二条第一項の規定は、適用しない。

(別紙 2 - 3)

公益法人等派遣法の概要

	公益的法人	第三セクター	純粋な 民間企業
職員の 身分取扱	・ 公務員としての職を保有（第 4 条第 2 項） ・ 期間満了の場合等には復職（第 5 条）	・ 退職扱い（第 10 条第 1 項） ・ 期間満了の場合等には基本的に採用（第 10 条第 1 項）	・ 規定なし
給与の 支給	・ 地方公共団体からは原則支給しない（第 6 条） ・ 委託業務や共同業務等に従事する場合には支給可（第 6 条第 2 項）	・ 地方公共団体からは支給しない	・ 規定なし

(別紙 2 - 4)

「地方公務員の民間企業への派遣」を求める特区提案等

1. 兵庫県加西市（総合特区提案（平成 22 年 7 月））

(1) 加西市の包括業務委託、コンセッションを進めるために、現在の公務サービス、公益サービスの経験・知見を持った人材を、業務を実施する民間企業に一定期間出向させることによって、サービスの質の確保・向上をはかる。具体的には、三セク派遣法に規定されている派遣対象に、株式会社、特定目的会社等を含める。また、包括業務委託実施を想定した場合の官側の空洞化を避けるため、厳格なモニタリングができる行政官育成のためのキャリアパスとして官と民間の相互交流を可とし、特に官側では在職出向が可能な制度を確立する。

(2) 現在の法律では派遣先は公益法人・第三セクターに限定され、純粋民間企業は対象にならないが、特例措置により対象とすることでサービス継続性などがクリアできる。

(3) 該当法令等

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（三セク派遣法）

地方公務員法

官民交流法

2. 民間企業（全国規模の規制緩和要望（平成 20 年 6 月））

行政サービスを継続して実施する場合に限って、受託する民間企業も、職員派遣制度により地方公務員を受け入れることができるように法改正を要望する。

(1) 該当法令等

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第 10 条第 1 項

(2) 総務省の見解

① 地方公務員について、職員が公務員としての身分を保有したまま営利を目的と

する法人の役職員として業務に従事することは、公務員の全体奉仕者性から当然には認められない（憲法第 15 条）。このため、「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」では、（１）派遣先となる株式会社又は有限会社について一定の要件を備えるものに限定し、（２）派遣される職員も一旦退職したうえで当該業務に従事することとされている（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第 10 条第 1 項）。なお、「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」は、地方公務員の企業派遣に関する数々の裁判例を参考としつつ、立法されたものである。

- ②また、民間企業が行政サービスの委託を行う場合の前提として、受託する企業は、当該サービスについて、地方公共団体に代わってより良質かつ低廉な公共サービスを実施する能力を備えているはずのものである。

3. 長崎県（第 6 次特区提案（平成 16 年 11 月））

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第 2 条第 1 項の公益法人及び同法第 10 条第 1 項の特定法人に、指定管理者を含めることを要望する。

例えば博物館等に関して、所蔵資料等について学芸員である地方公共団体職員が、より広く専門的知識を有する場合においては、この職員を指定管理者に派遣することで、いっそう効率的・効果的な管理運営が可能になる。

(1) 該当法令等

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第 2 条第 1 項、第 10 条第 1 項

(2) 総務省の見解

- ①指定管理者制度は、公の施設の管理を適切に行う能力を有する民間事業者等、公務外の主体を指定管理者として指定して、公の施設の管理を指定管理者にアウトソースし、指定管理者の有するノウハウを活用することにより住民サービスの向上を図るものである。
- ②「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」に基づく職員の派遣は、公益法人等が行う業務のうち、地方公共団体が援助を行う必要がある

ものについて、地方公共団体が職員を公益法人等に派遣することにより、地方公共団体と公益法人等が連携協力する制度である。

- ③両制度は趣旨を異としていることから、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においては、制度としての指定管理者を職員の派遣対象としておらず、例として挙げている学芸員については、指定管理者で雇用すべきものである。

4. 社団法人日本経済団体連合会（第6次提案（平成16年11月））

指定管理者の指定を受けた営利法人についても、地方公務員の派遣を認めるべきである。また、形式的に退職が求められる営利法人への派遣について、公益法人等への派遣制度と同様に、退職せずに派遣できるよう見直しを図るべきである。

(1) 該当法令等

公益法人への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律第2条第1項・第10条第1項

(2) 総務省の見解

指定管理者制度は、公の施設の管理を適切に行う能力を有する民間事業者等、公務外の主体を指定管理者として指定し、公の施設の管理を指定管理者にアウトソースし、指定管理者の有するノウハウを活用することにより住民サービスの向上を図るものである。

他方で、「公益法人等への一般職の地方公務員法の派遣に関する法律」に基づく職員の派遣は、公益法人等が行う事業のうち地方公共団体が援助を行う必要があるものについて、地方公共団体が職員を公益法人等に派遣することにより、地方公共団体と公益法人等が連携協力する制度である。

このように両制度は趣旨を異としていることから、「公益法人等への一般職の地方公務員法の派遣に関する法律」においては、制度としての指定管理者を職員の派遣対象としていないもの。

5. 株式会社東京リーガルマインド（第4次特区提案（平成15年11月））

地方公務員である公立保育所の保育士を民間の保育所に派遣することができるように規制緩和を要望する。

具体的には、公共性が強く、派遣先の業務内容が現在従事している業務とほとんど同じなどの条件付きで、地方公務員の民間（営利）企業への派遣を認めることを求める。

(1) 該当法令等

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第 10 条

(2) 総務省の見解

- ① 全て公務員は全体の奉仕者であって一部の奉仕者ではなく（憲法第 15 条）、また、地方公務員は全体の奉仕者として公共の利益の為に勤務しなければならない（地方公務員法第 30 条）。
- ② 「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」は、地方公務員を公益法人等の業務に専ら従事させるための制度であるが、地方公共団体の業務と密接な関連があるなど条例で定めた特定の法人にのみ派遣することを可能としたものであり、公益法人等の業務の円滑な実施の確保等を通じて、地域の振興、住民の生活の向上等に関する地方公共団体の諸施策の推進を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的としたものである。
- ③ このような制度を一般民間企業への派遣として広く認めることは、地方公共団体の施策とは全く関係のない民間企業の業務に公務員が従事することとなり、憲法に抵触する恐れがある。

(3) 提案主体からの意見

保育所の委託先を決定する際には、一般的にプロポーザル方式が用いられる。その結果、民間企業といえども必然的に地方公共団体の施策に合致した業務を行わざるを得ない。また、業務にあたっては地方公共団体の強い統制を受けることになる。

したがって、保育所業務に関しては、貴省の指摘する「地方公共団体の施策と全く関係のない民間企業の業務」には当たらないはずであり、回答として妥当でないものとする。

公設民営化の趣旨は、まさに「一部の奉仕者ではなく、全体の奉仕者として公

共の利益を追求する」という大前提に立った上で、運営に民間のノウハウを活用し、より効率化をはかるものである。効率化され、運営費が節減されれば、公共の利益のさらなる増大にもつながる。また、そもそも弊社が公務員の民間派遣の規制緩和を提案したのは、公共性などの様々な条件をつけてのことであり、その点についても「地方公共団体の施策と全く関係のない民間企業の業務」としか回答がなされていない点で不十分であると考ええる。

(4) 各府省庁からの回答に対する構造改革特区推進室からの再検討要請

提案は、域内の保育所を一括して民間に委託し、委託によって余剰となった保育士を域内の民間保育所にも派遣できるようにするものである。

地域再生のためアウトソーシングを円滑に推進する観点から提案を実現できないか。

併せて、提案主体の意見を踏まえ、再度検討し回答されたい。

(5) 各府省庁からの再検討要請に対する回答

アウトソーシングにより過員が生じた場合、地方公務員法上は、分限免職が可能となっている。このような場合に地方公共団体への復帰を前提とした派遣制度を論ずるのは失当と考える。

なお、余剰となる公務員を受託企業が採用するかどうかは当該企業の問題である。

6. 大阪府堺市（第4次特区提案（平成15年11月））

地方公務員について「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」中、交流派遣に関する規定を適用した場合と同様の効果を得ることができるよう、規制の特例を要望する。

民間企業へ職員の交流派遣をすることによって、効率的な業務遂行の手法を体得させ、行政課題に柔軟かつ的確に対応するために必要な知識及び能力を持った人材を育成する。

(2) 該当法令等

地方公務員法第 35 条、地方公務員法第 38 条第 1 項、

地方公務員等共済組合法第 43 条第 2 項

地方公務員等共済組合法の短期給付に関する規定

地方公務員等共済組合法の長期給付に関する規定

地方公務員等共済組合法第 112 条各号

地方公務員等共済組合法の規定の読み替え

(第 2 条第 1 項第 5 号及び第 6 号、第 113 条第 2 項、第 116 条第 1 項、附則第 40 条の 4 第 2 項)

児童手当法第 20 条第 1 項第 3 号

(3) 総務省の見解

①官民交流法は、民間企業への職員の派遣に当たって、公務の公正性・信頼性を確保するため、派遣対象企業を人事院が提示する名簿に記載された企業に限定すること、各省庁が作成した職員に係る派遣計画を人事院が認定した場合に、当該職員を人事院事務総局の官職に任命し、その上で民間企業への派遣を実施することとしているなど、公務部門と民間企業との関係に、幾重にも配慮して設計された法制であり、人事院に相当する機関を一般に有していない地方公共団体に対して、類似の制度設計を行うことは困難である。

②なお、人材育成を目的とする職員の派遣であれば、職務命令により対応すること、共済制度をはじめとする問題は発生しない。

(3) 提案主体からの意見

回答において、「人事院に相当する機関を一般に有していない地方公共団体に対して、類似の制度設計を行うことは困難」であるとの判断が示されているが、官民交流法においては、特別職で人事院の権限が及ばない防衛庁職員についても、同法第 23 条で一般職の国家公務員に関する規定を準用して対応しているところである。地方公共団体において、官民交流に関する基本的な枠組みについては法律により規定する必要はあるが、当該法律中、官民交流法において人事院規則で定めるとされる交流基準等の事項については議会で議決を経た条例で定めるとなど、官民交流法における防衛庁職員への対応と同様の仕組みを当該法律に設けることにより、全体の奉仕者としての公務員の基本的な性格を踏まえつつ、公正な公務運営に疑念を招くことのない適切な措置をとることが可能であると考

える。地方公共団体と民間との人事交流については、平成 11 年 4 月の地方公務員制度調査研究会報告において、地方公共団体においても民間との交流の必要性が高まっていると指摘していること、また、「地方公共団体の一般職の任期付職員採用に関する法律」についての国会審議において、第三者機関を有しない地方公共団体の人事行政における公民癒着等の疑惑を懸念する質問に対して、政府は、制度の導入にあたって条例を制定する際、制度の必要性等について議会での議論を経て議決を得ること、また制度の運用にあたって情報公開等を通じて住民への説明責任を有することから、議会や住民の監視下におかれ、適切に対応がなされていくものとする旨答弁している。このことは上記における本市の考えを補完するものである。以上のことから、地方公務員について、官民交流法中、交流派遣に関する規定を適用した場合と同様の効果を得ることができるよう規制の特例を設けることを内容とした本提案について再度検討願うものである。

(4) 各府省庁からの回答に対する構造改革特区推進室からの再検討要請

官民交流法と類似の制度を創設できないか。併せて、提案主体の意見を踏まえ、再度検討し回答されたい。

(5) 各府省庁からの再検討要請に対する回答

官民交流法では、国民から官民癒着であるとの疑惑を招かないため、中立的第三者機関である人事院が基準の設定など様々な権限を有することとしている。仮に、いわゆる地方版の官民交流法を創設するとした場合でも、公務員としての公正性・中立性は国家公務員と同様に求められることとなるため、例えば人事委員会に人事院と同様の権限を与えることが考えられるが、現行の人事委員会の体制で対応できるとは考えられず、組織の拡大をせざるを得ない。このように組織体制の拡大を求めることは、簡素で効率的な行政運営を目指している行政改革にも逆行するものとする。

なお、官民交流法で人事院の権限とされているものを地方公共団体の執行機関が実施することは、公務の公正性・信頼性の観点から適当ではなく、また、全ての事項について議会に係らしめることは、議会の役割に鑑みて困難。

(6) 各府省庁からの回答に対する構造改革特区推進室からの再々検討要請

貴省の回答では、「現行の人事委員会の体制で対応できるとは考えられず、組

織の拡大をせざるを得ない。」とあるが、例えば複数の地方公共団体による機関の共同設置等により、組織拡大を抑えつつ体制整備ができないか。再度検討し回答されたい。

(7) 各府省庁からの再々検討要請に対する回答

市町村で人事委員会を設置しているのは2市のみであり、たとえ共同設置するとしても、組織拡大を回避することは不可能。

7. 埼玉県志木市（第2次特区提案（平成15年3月））

地方公務員の勤務条件の根本基準の緩和や営利企業等の兼業に関する要件緩和などの規制の特例を導入することにより、歳出に占める総人件費を抑制するとともに、市民の市政に対する関心の深さといった地域特性を活かし、協働による市政運営を展開することにより、地方自治体の財政構造改革を進め、財政的にも自立した地方自治体を構築する。

(1) 該当法令等

地方公務員法第38条

(2) 総務省の見解

地方公務員法において定められている地方公務員の身分取扱い等に関する基本的な事項は、憲法で定められた全体の奉仕者としての公務員の地位の特殊性と職務の公共性の観点から設けられているものであり、公務の民主的かつ能率的な運営のために不可欠のものである。

こうしたことから、地方公務員法第38条第1項においては、営利企業等への従事について、地方公務員の全体の奉仕者性や職務専念義務の履行の確保等に支障が生じないことを前提に、任命権者が許可する場合に限り可能としている。この場合、営利企業等への従事の形態は多様であり、職員の占めている職務と営利企業等との間に特別の利害関係がないか、職務の遂行に支障がないか等を個別の事例ごとに具体的に判断して営利企業等の従事制限の可否を決定する必要があるのであり、条例で定める場合には許可なく営利企業等への従事を可能とすると、全体の奉仕者性等の法益が担保できず不適當である。

(別紙 2 - 3)

公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律

(抄)

(平成十二年四月二十六日法律第五十号)

(職員の派遣)

第二条 任命権者（地方公務員法第六条第一項に規定する任命権者及びその委任を受けた者をいう。以下同じ。）は、次に掲げる団体のうち、その業務の全部又は一部が当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるもの（以下この項及び第三項において「公益的法人等」という。）との間の取決めに基づき、当該公益的法人等の業務にその役職員として専ら従事させるため、条例で定めるところにより、職員（条例で定める職員を除く。）を派遣することができる。

一 一般社団法人又は一般財団法人

二 地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第五十五条に規定する一般地方独立行政法人

三 特別の法律により設立された法人（前号に掲げるもの及び営利を目的とするものを除く。）で政令で定めるもの

四 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百六十三条の三第一項に規定する連合組織で同項の規定による届出をしたもの

2 任命権者は、前項の規定による職員の派遣（以下「職員派遣」という。）の実施に当たっては、あらかじめ、当該職員に同項の取決めの内容を明示し、その同意を得なければならない。

3 第一項の取決めにおいては、当該職員派遣に係る職員の職員派遣を受ける公益的法人等（以下「派遣先団体」という。）における報酬その他の勤務条件及び当該派遣先団体において従事すべき業務、当該職員の職員派遣の期間、当該職員の職務への復帰に関する事項その他職員派遣に当たって合意しておくべきものとして条例で定める事項を定めるものとする。

4 前項の規定により第一項の取決めで定める職員派遣に係る職員の派遣先団体において従事すべき業務は、当該派遣先団体の主たる業務が地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有すると認められる業務である場合を除き、地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有すると認められる業務を主たる内容とするものでなければならない。

(派遣職員の給与)

第六条 派遣職員には、その職員派遣の期間中、給与を支給しない。

2 派遣職員が派遣先団体において従事する業務が地方公共団体の委託を受けて行う業務、地方公共団体と共同で行う業務若しくは地方公共団体の事務若しくは事業を補完し若しくは支援

すると認められる業務であってその実施により地方公共団体の事務若しくは事業の効率的若しくは効果的な実施が図られると認められるものである場合又はこれらの業務が派遣先団体の主たる業務である場合には、地方公共団体は、前項の規定にかかわらず、派遣職員に対して、その職員派遣の期間中、条例で定めるところにより、給与を支給することができる。

（特定法人の業務に従事するために退職した者の採用）

第十条 任命権者と特定法人（当該地方公共団体が出資している株式会社のうち、その業務の全部又は一部が地域の振興、住民の生活の向上その他公益の増進に寄与するとともに当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるものをいう。以下同じ。）との間で締結された取決めに定められた内容に従って当該特定法人の業務に従事するよう求める任命権者の要請に応じて職員（条例で定める職員を除く。）が退職し、引き続き当該特定法人の役職員として在職した後、当該取決めで定める当該特定法人において業務に従事すべき期間が満了した場合又はその者が当該特定法人の役職員の地位を失った場合その他の条例で定める場合には、地方公務員法第十六条各号（第三号を除く。）の一に該当する場合（同条の条例で定める場合を除く。）その他条例で定める場合を除き、その者が退職した時就いていた職又はこれに相当する職に係る任命権者は、当該特定法人の役職員としての在職に引き続き、その者を職員として採用するものとする。

- 2 前項の取決めににおいては、同項の要請に応じて退職し引き続き当該特定法人に在職する者（以下「退職派遣者」という。）の当該特定法人における報酬その他の勤務条件並びに当該特定法人において従事すべき業務及び業務に従事すべき期間、同項の規定による当該退職派遣者の採用に関する事項その他当該退職派遣者が当該特定法人の業務に従事するに当たって合意しておくべきものとして条例で定める事項を定めるものとする。
- 3 前項の規定により第一項の取決めで定める退職派遣者の特定法人において従事すべき業務は、当該特定法人の主たる業務が地域の振興、住民の生活の向上その他公益の増進に寄与し、かつ、地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有すると認められる業務（以下この項において「公益寄与業務」という。）である場合を除き、公益寄与業務を主たる内容とするものでなければならない。
- 4 第二項の規定により第一項の取決めで定める退職派遣者の特定法人において業務に従事すべき期間は、同項の要請に応じて退職をする日の翌日から起算して三年を超えない範囲内で定めるものとする。
- 5 第一項の規定による採用については、地方公務員法第二十二条第一項の規定は、適用しない。

(別紙 3)

地方自治法上許容されている随意契約について

地方公共団体の契約については地方自治法によって規律されており、随意契約については、地方自治法第 234 条第 2 項及び地方自治法施行令第 167 条の 2 において規定がある。これによれば、①福祉目的（第 3 号）、②ベンチャー企業の振興を目的（第 4 号）とする場合には、条件を満たす限り、随意契約が可能である。

(別紙 3 - 1)

地方自治法

(抄)

(昭和二十二年四月十七日法律第六十七号)

(契約の締結)

第二百三十四条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

- 2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

地方自治法施行令

(抄)

(昭和 22 年政令第 16 号)

(随意契約)

第百六十七条の二 地方自治法第二百三十四条第二項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

- 三 障害者自立支援法（平成十七年法律第百二十三号）第五条第十二項に規定する障害者支援施設（以下この号において「障害者支援施設」という。）、同条第二十一項に規定する地域活動支援センター（以下この号において「地域活動支援センター」という。）、同条第一項 に規定する障害福祉サービス事業（同条第六項に規定する生活介護、同条第十四項に規定する就労移行支援又は同条第十五項 に規定する就労継続支援を行う事業に限る。以下この号において「障害福祉サービス事業」という。）を行う施設若しくは小規模作業所（障害者基本法（昭和四十五年法律第八十四号）第二条に規定する障害者の地域における作業活動の場として同法第十五条第三項の規定により必要な費用の助成を受けている施設をいう。以下この号において同じ。）において製作された物品を普通地方公共団体の規則で定める手続により買入れる契約、障害者支援施設、地域活動支援センター、障害福祉サービス事業を行う施設、小規模作業所、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（昭和四十六年法律第六十八号）第四十一条第一項に規定するシルバー人材センター連合若しくは同条第二項 に規定するシルバー人材センターから普通地方公共団体の規則で定める手続により役務の提供を受ける契約又は

母子及び寡婦福祉法（昭和三十九年法律第二百二十九号）第六条第六項 に規定する母子福祉団
体が行う事業でその事業に使用される者が主として同項 に規定する配偶者のない女子で現
に児童を扶養しているもの及び同条第三項に規定する寡婦であるものに係る役務の提供を当
該母子福祉団体から普通地方公共団体の規則で定める手続により受ける契約をするとき。

四 新商品の生産により新たな事業分野の開拓を図る者として総務省令で定めるところにより
普通地方公共団体の長の認定を受けた者が新商品として生産する物品を、普通地方公共団体
の規則で定める手続により、買い入れる契約をするとき。

(別紙4)

いわゆる地域要件等について

1. 地域要件について

(1) 地域要件とは、入札参加者に対して地域との紐帯を要件として求めるものであり、地域への貢献と競争性のバランスを確保する観点から付されているものである。

(2) その理由は、次のようなものが考えられる。

- ・ 地域産業の育成や地域経済の活性化
- ・ 災害等の緊急時への即応性、機動性
- ・ 住民の納得感

(3) 地域要件には、次のようなものがある。

- ① 入札参加者の所在地（本店又は支店・営業所）により、地域を限定する要件（競争参加資格）を課す方法
- ② 公募型プロポーザル方式で事業者を選定する際に、当該地域に所在地を持つ事業者に点数を加算する方法
- ③ 下請事業者を当該地域に所在する事業者を選定することを条件に入札する場合
- ④ 地域への貢献をなんらかの形で求める場合

(4) このうち、入札参加者の所在地（本店又は支店・営業所）により、地域を限定するものについては、「入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について（平成23年1月24日国土交通省・総務省・財務省）」によれば、一般競争入札を導入している発注機関のうち、約9割の地方公共団体で採用されている。

2. 地域性と競争性のバランス

(1) 地域経営の観点から見れば、地域内で仕事を確保する→地域に人が定住する→地域の経済規模が確保され、公共サービスの財源が確保できる→地域内で仕事を確保する→地域に人が定住する→・・・という「地域内での経済循環」を確保することが重要な課題であるものと認識されている。他方、競争性を失えば、入札談合や落札価格の高止まりが生じうるほか、当該地域での企業の競争力にも影響

が起こりうる。

- (2) こうした観点から、公正取引委員会では、地元企業を下請け企業として拘束することは、独禁法には触れないものの、競争政策上問題がある等との認識を発しているほか（別紙４－１、４－２）、旧建設省と公正取引員会の連名により、「行き過ぎた地域要件の設定及び過度の分割発注について（要請）」が発出されている（別紙４－３）。地方公共団体の自主的な取り組みとして、一定規模の事業者の参入を確保するため、地域要件の緩和（当該地方公共団体区域内から周辺地方公共団体へ区域を拡大し競争性を担保）を行っている例や、全国知事会では、知事が関与した官製談合事件の反省から、入札要件の緩和を求めている事例（「都道府県の公共調達改革に関する指針（緊急報告）（平成 18 年 12 月 18 日）」（全国知事会 公共調達に関するプロジェクトチーム））がある（別紙４－４）。

3. 公共調達基本条例・公契約条例

- (1) 近年では、一部の地方公共団体において、①地域への貢献等を要件に求めたり、②元請・下請企業での賃金水準を求める条例を定める等、より透明化された形で、地域内の雇用・経済環境の確保に乗り出す例がある。

(2) 公共調達基本条例

①山形県公共調達基本条例（平成 20 年）

- ・ 都道府県では、平成 18 年頃相次ぐ官製談合が発生し、全国知事会が平成 18 年 12 月「都道府県の公共調達改革に関する指針」を公表。これに則り、平成 19 年度一般競争入札を拡大（20 者程度の入札者を確保）。
- ・ その結果、採算を無視した過度な低入札の増加が見られるようになり、技術や経営に優れた地元の企業が落札できなくなり、公共工事の品質の確保の観点から本条例の制定に踏み切った。
- ・ 条例の第 3 条において、基本理念として、①談合その他の不正行為の排除の徹底、②公正な競争の促進、③透明性の確保、④品質及び価格の適正を考慮に加えて、建設工事等に係る入札契約制度は、技術のほか、法令の遵守状況、環境保全に関する対策、労働者の安全衛生及び福利厚生に対する取組み並びに「地域における社会貢献活動」についても、適切に評価し、入札等に適切に反映するように配慮を求めている。

②江戸川区公共調達基本条例（平成 22 年）

- ・平成23年度から小中学校改築に着手し、以降20年以上にわたり総事業費2000億円を超えることが見込まれており、調達そのものの見直しを実施。
- ・条例では、公正競争とともに「地域社会への貢献、地域経済の活性化及び地域環境の創造への配慮」がなされることを求めている。価格以外の要素を重視できる事業を選定でき、「社会的要請型総合評価一般競争入札」方式を実施できる。

(3) 公契約条例

①野田市公契約条例（平成21年）

- ・一定規模の工事や業務委託契約に対して、受注者・下請者の従業員の賃金水準を最低賃金以上に守ることが求められている。
- ・具体的には、対象は概ね予定価格が1億円以上の公共工事と1千万円以上の業務委託契約。業務委託契約については、施設設備の運転管理業務、保守点検業務、清掃業務。
- ・市が定める賃金の最低額は、公共工事が「公共工事設計労務単価」（農水省・国交省）の8割。業務委託は市の現業職員の初任給を基礎に決定。

②川崎市契約条例の改正（平成22年）

- ・一定規模の工事や業務委託契約に対して、受注者・下請者の従業員の賃金水準を最低賃金以上に守ることが求められている。
- ・具体的には、対象は概ね予定価格が6億円以上の公共工事と1千万円以上の業務委託契約。業務委託契約については、警備、施設維持管理、清掃業務等。
- ・市が定める賃金の最低額は、公共工事が「公共工事設計労務単価」（農水省・国交省）。業務委託は市の生活保護給付を基礎に決定。

(別紙 4－1)

公正取引委員会事務総長会見記録（平成 15 年 5 月 21 日（水））（抜粋）

県内下請業者や県産品の利用については、当委員会としては、従来、受注業者に対して地元業者を下請業者として利用することや、県産品の利用を促進することは、地元経済の活性化や中小企業対策等を目的として、一般的な要請の範囲で行う限りにおいては、地域政策の範ちゅうの問題であるという考え方をしてきております。しかし、一般的な要請を超えて利用を義務付ける場合には、事業者の自由な事業活動を制限するおそれがあることから、競争政策上好ましくないと考えられます。

(別紙 4 - 2)

公共調達における改革の取組・推進に関する検討会報告書

(抜粋)

(平成 20 年 5 月公正取引委員会)

第 3 入札制度改革とそれに伴う問題点への対応について【第 2 回、第 3 回検討会】

1 入札制度改革

(6) 地元事業者の育成と公正な競争の確保

地方公共団体等の発注機関においては、地域振興の観点から地元事業者の健全な育成を目的とした施策が進められているところ、発注機関において、地元事業者の受注の「機会」の確保にとどまらず、「結果」の確保まで配慮された運用が行われる場合は、地元事業者の競争的な体質を弱め、地元事業者の健全な育成を阻害する結果となってしまうものと考えられる。

公共調達改革に関する指針においても、入札制度改革の一環として、地域産業の育成と競争性の確保について、地域要件を設定するに当たっては、公正な競争が確保できるよう入札可能者数は 20～30 者以上を原則とする旨提言が行われている。

今回の検討会における事例報告においても、各発注機関において、地域要件を設定している場合においては、一定の入札可能業者数を確保すること及び入札参加企業を固定させない等の競争性を確保するための工夫がみられた。

公共調達における競争性の徹底を目指して

－公共調達と競争政策に関する研究会報告－

(抜粋)

(平成 15 年 11 月公正取引委員会)

第三部 公共調達における競争性の徹底を目指して（提言）

3 中小企業の受注機会拡大・地域振興のための発注方法等と競争性の確保

(2) 中小企業の受注機会拡大・地域振興のための個別の方策と競争性の確保

以下では、中小企業の受注機会拡大・地域振興のための各種の方策について、競争性の確保の観点から、地域要件の設定、共同企業体、分割発注、ランク制等を取り上げ、これらについて個別に検討を進めていく。なお、公共調達における個々の競争入札においては、こうした各種の方策が複数講じられていることから、

全体としての競争への影響についても考えていくことが必要である。

また、平成 13 年から施行されている入札契約適正化法は、入札・契約の適正化のための原則の一つとして透明性の確保を掲げているが、事業者間の競争を確保するためには、発注者サイドにおいて講じられる各種の方策についての情報が公開され、透明性が確保されていることが極めて大切である。

ア 地域要件の設定

(ア) 地方公共団体等においては、競争入札を行うに当たり、事業者の競争参加資格として、地域要件が設定されることが多い。地域要件の設定により地元の業者に発注することは、例えば公共工事について、将来における当該施設の維持・管理を適切に行うとの観点から合理性を有する場合もあると考えられるが、これによって入札参加業者が固定化したり、十分な入札参加業者が確保されないなど、入札の競争性が失われる場合には、入札制度の趣旨に反するのみならず、入札談合を誘発・助長するおそれが高い。

また、多数の地方公共団体が地域要件を設けている中で、特定の自治体だけがそれを廃止した場合、当該入札の自治体には周辺の自治体の事業者が参加できるのに、当該自治体の事業者は周辺自治体の入札には参加できないという状況が生じることから、地方公共団体側に個別に自主的な取組を期待することは困難な面がある。

(イ) したがって、競争性を確保していく観点からは、引き続き、地方公共団体に対して、地域要件の設定により、過度に競争性を低下させるような運用にならないよう求めていくとともに、地域要件の具体的な在り方についての基本的な考え方を国として明確にし、各地方公共団体に周知していく必要がある。

また、地方公共団体等においては、地方自治法施行令（第 167 条の 5 の 2）において、契約の性質又は目的により、当該入札を「適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるとき」に限って、地域要件の設定が認められていることに留意するとともに、透明性を確保する観点から、地域要件を設定する場合には、同施行令を満たしていることを説明する必要がある。

イ 共同企業体

(ア) 公共工事等においては、例えば特定の建設工事について、共同企業体が結成されることがある。共同企業体の結成は、地域の実情に詳しい地元企業が加わることで地域独特の手法を反映させたり、大規模工事におけるリスク分散を図ることにより効率的で経済的な工事ができるなど、合理的な場合もあると考えられるが、受注機会の配分として機能しているとの指摘があり、また、談合が誘発されかねないといった問題がある。

- (イ) 競争性を確保していく観点からは、事業者が、上記のような地元企業の有利性や大規模工事のリスク分散等の観点から、自主的に他の事業者と共同企業体を組織すること自体は何ら問題を生じるものではないとしても、発注者サイドにおいて、共同企業体の結成を発注の条件としてこれを事業者に義務付け、事業者の自主的な事業活動に関与することは適当ではないと考えられ、こうした義務付けは廃止していくことが適当と考えられる。
- (ウ) なお、現在の公共工事においては、過去の同種・同規模の工事の施工実績を有することが入札参加資格とされている場合があり、中小企業がこの要件を満たし、将来の参加資格を得るためには共同企業体に参加して実績を積む必要があるとの指摘がある。このため、共同企業体の義務付けを廃止するに当たっては、他の発注機関や民間部門の施工実績を評価する、対象案件と同種・同規模の工事の施工実績がない場合でも過去の施工実績を適切に評価するなど、発注者において、適正に入札参加資格を設定し、将来の入札参加企業が限定されないようにすることが必要である。

ウ 分割発注、ランク制

- (ア) 分割発注については、中小企業の受注機会の確保や調達案件の規模の適正化等を勘案して行われることがあるが、行き過ぎた運用が行われる場合には、公共調達为非効率となり、競争性が確保されないこととなることから、発注者は、分割発注を行う場合には、その理由を公表することが望まれる。分割発注の理由について透明性が確保されることによって、過度の分割発注が抑止されるものと考えられる。
- (イ) また、ランク制についても、行き過ぎた運用が行われる場合には、事業者の棲み分けを促し、競争を制限する効果を持つことから、競争性を確保していくためには、事業者が固定化しないよう、同一ランクにおける十分な事業者数の確保に配慮するとともに、ランクを統合していくといった見直しを不断に行っていく必要がある。

エ 地方公共団体による公共調達における地元業者の下請使用や地元産品の利用の要請

近時、地方公共団体の中には、地元経済の活性化等を目的として、公共工事の受注業者との契約において、地元業者を下請業者として使用することや、地元産品を利用することに努力する旨の規定を設ける事例がみられる。こうした活動が、一般的な要請の範囲を超え、事業者に対してこれを義務付ける場合には、事業者の自由な事業活動を制限するおそれがあることから、好ましくないものと考えられる。

(別紙 4 - 4)

公 経 総 7 4 号
建設省経入企発第 2 7 号
平成 1 1 年 1 2 月 2 7 日

都道府県 知事 殿

公正取引委員会事務総局経済取引局長

建設省建設経済局長

行き過ぎた地域要件の設定及び過度の分割発注について（要請）

公共工事の発注に当たり、地域要件の設定（本店又は営業所の所在地に関する事項を、入札参加資格としたり、入札招請者の指名に当たって考慮することをいいます。以下同じ。）や分割発注が広く行われています。

地域要件の設定や分割発注は、地元状況を踏まえた円滑な工事施工への期待や、地域経済の活性化、雇用の確保等の観点から行われていると考えられ、また、政府としても、官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律に基づき、中小企業者の受注機会の増大のための措置を講じていただけるようお願いしているところです。

しかしながら、今般、行き過ぎた地域要件の設定や過度の分割発注により、建設業法で禁止されている一括下請負（丸投げ）を誘発・助長したとみられる事例が生じました。

行き過ぎた地域要件の設定や過度の分割発注は、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律、建設業法等の法令違反を誘発・助長することにつながりかねませんので、今後このような事態が再発することのないよう、下記の点に十分留意され、遺漏のないようにご配慮願います。

なお、貴都道府県内の市区町村に対しましても、この旨周知願います。

記

- 1 行き過ぎた地域要件の設定や過度の分割発注は、入札に参加するメンバーが固定化されること等を通じて入札談合を誘発・助長するおそれがあるなど、市場における競争が制限・阻害されること等につながるため、競争の確保に十分配慮すること。
- 2 地域要件を満たす建設業者（以下「地元建設業者」という。）の中に入札対象工事

を適切に施工する能力がない者が含まれるような場合には、一括下請負（丸投げ）等を誘発・助長することとなりやすいので、地域要件の設定に当たっては入札対象工事の難易度、入札に招請する建設業者の施工能力等を十分勘案し、このような場合には地域要件を設定しないか、又は緩和すること。

なお、入札対象工事の難易度のみからは地元建設業者において施工可能であるように見える場合においても、当該地元建設業者が既に他の工事を施工中である等の理由により、監理技術者等を適切に設置できない場合があるので、地域要件の設定に当たっては、発注者支援データベースの活用等により、実際に当該工事を施工できる建設業者が十分確保できるかどうかを勘案して行うこと。

- 3 施工の合理性に反する分割発注は、一括下請負（丸投げ）等を誘発・助長することとなりやすいので、分割発注に当たっては、工程面等からみて分割して発注することが適切であるかどうかを十分検討して行うこと。

(別紙 4－4)

都道府県の公共調達改革に関する指針
(緊急報告)
(抜粋)

平成 18 年 12 月 18 日
全国知事会
公共調達に関するプロジェクトチーム

3 談合を防止する入札制度の改革

(6) 地域産業の育成と公正な競争の確保

競争性を高めるための一般競争入札の導入によって、地元中小企業の受注が難しくなる面がある。一方、官公需法などによる中小企業の受注機会確保の要請もある。また、地元中小企業は当該地域で災害が発生した場合の緊急出動等の地域貢献に果たす役割も大きい。このため、地域産業の育成にも配慮しつつ、競争性の確保を図る必要がある。

一般競争入札の参加条件として地域要件を設定するに当たっては、地域の事業者数を考慮しつつ、公正な競争が確保できるよう、応札可能者は 20～ 30 者以上を原則とする。なお、このような地域要件については、応札可能者がさらに増加するよう、一層の緩和を図る必要がある。

公民連携に係る資産の有効活用について

平成 23 年 1 月 27 日
公共サービス改革担当事務局

1. 公民連携と資産

地方公共団体は様々な資産を保有しているが、とりわけ施設は、地域における公共サービスを提供する物理的な拠点であり、地域における公共サービスの在り方を検討する上で、極めて重要である。ここでは、公民連携の在り方を検討する観点から、地方公共団体が保有している資産のうち、施設を中心に検討を行うものとする。

(1) 市町村合併による重複施設

市町村の数は、平成の大合併を経て、平成10年度末の3,232(市670、町1,994、村568)から平成21年度末には1,727(市786、町757、村184)に減少している。市町村合併により、公共施設はそのまま新市町村に移管されるため、議場や首長室等といった施設が重複して存在することになる。

(2) 施設の老朽化

他方、公共施設の多くは、高度経済成長期を中心に整備されており、施設の老朽化が進んでいる。

消防庁が、平成21年8月に公表した「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査報告書」によれば、平成20年度末時点で、地方公共団体が所有又は管理している公共施設等は、都道府県が107,903棟、市町村が344,903棟、合計452,806棟となっている。そのうち、昭和56年5月31日以前の建築確認を得て建築された建築物棟数は、都道府県が57,792棟(53.6%)、市町村が186,039棟(53.9%)、合計243,831棟(53.8%)となっており、半数以上が30年程度を経過している。

(3) 少子高齢化等による当初の設置目的との需給の相違

少子高齢化等の社会環境の変化に伴い、高度経済成長期を中心に建設された公共施設については、当初の設置目的からすると、需要と供給の相違が生じている。

平成22年度版・高齢社会白書によれば、日本における高齢化率は昭和55年(1980年)の9.1%から、平成21年(2009年)には22.7%となっており、若年者向けから高齢者向けに施設ニーズが変化しているといえる。

(1)～(3)を踏まえて、地方公共団体において、公共施設についての見直しが始まってきている。

例えば、静岡県浜松市では、平成21年度に実施した施設評価において、保有している約2000施設のうち736か所を評価対象とし、このうち102か所を廃止するという結果が出されている（別紙1）。

2. 施設と機能の分離

(1)施設の見直しを議論するとき、多くの場合は、施設を管理している地方公共団体（あるいはその所管分局）が説明責任を問われる形で進められることが多く、「施設」そのものの統廃合について議論が集中しがちであり、どうしてもハコモノである「施設」ありきの議論となりやすい。

(2)しかし、公共サービスの受益者である住民の目線に立つと、必要とする公共サービスをどの程度の手間で受けることができるのか、という点がより大事であり、施設そのものよりも、施設がもつ公共サービスの提供「機能」の方がより重要である。

(3)こうした観点から、まず「施設」と「機能」を分離し、公共サービスの提供拠点の在り方について検討されることが望ましい。その際、提供される公共サービスの性格、住民の居住地域、住民の年齢層、将来的な変化等を考慮に入れながら、既存の施設をサービス拠点の一つとして捉えつつ、その施設にいかなる機能を付加させるか、ゼロベースで検討することが望ましい。

(4)これに加えて、次のような観点についても、併せて考慮に入れられることが望ましい。

①公共サービスに関する手続等の電子化が進んでいることから、公共サービスの提供手段が、対面だけでなくとも提供することが可能となっている。

②また、民間委託により、公共サービスの提供について民が参加することになれば、民が持つ提供基盤についてもあわせて考慮に入れることができる（例えば、セブン-イレブンでは、住民基本台帳カードを保有している場合には住民票と印鑑証明を受け取ることができる。）。

③施設に複数の機能をもたせることも検討すべき（例えば、公民館でも住民票と印鑑証明を受け取ることができる地方公共団体も存在している。）。

(5) 例えば、浜松市では、公共サービスの利用用途別分類と利用圏域との関係を整理しているところである。

◆利用用途別分類と利用圏域分類の関連について

	地区施設	地域施設	市域施設	広域施設
庁舎等施設		○	○	
職員宿舎等施設		○		
集会施設	○	○	○	○
文化施設		○	○	○
スポーツ施設	○	○	○	○
図書館施設		○	○	
児童福祉関連施設		○		
医療保健福祉施設		○		
産業振興施設		○	○	
保養観光施設		○	○	
公営住宅施設		○		
消防施設	○	○	○	
学校教育施設		○		
公園施設	○	○	○	○
その他施設	○	○	○	○
廃校・廃園施設				

(浜松市資産経営推進方針（平成21年4月）)

3. 施設の有効活用

一部の先進地方公共団体では、全ての施設を把握し、その施設を見直し、必要な施設の有効活用策を講じたり、不要な施設の処分が行われている。ここでは、そのような取組の共通的な事項について言及する。

なお、国土交通省では、地方公共団体における公共不動産を念頭に、平成19年度に「公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会（PRE研究会）」を設置し、平成20年度に「PRE戦略を実践するための手引書」を公表し、平成22年度に改訂している。また、国有財産については、財務省が平成22年にPRE戦略研究会を設置し、「国有財産行政におけるPRE戦略について」を公表している。

(1) 施設の把握

施設の管理は、通常、地方公共団体の各所管課が行っており、施設の運営状況や

改廃の検討に係る基礎的な情報について、地方公共団体内で一元的に把握されていない場合がある。

この情報としては、①すべての施設を適切な形で分類しつつ（利用用途や利用人口分布等）、②施設の維持・更新等のあらゆるコスト（ライフサイクルコスト）について、将来にわたっていつ資金ニーズが具体化されるのか、定量的に把握し、③施設の利用度、行政コスト、耐用年数について把握しておくことが望ましい。

地方公共団体の中では、これらをインターネット等の一覧性のある形（「施設白書」など）で公表している事例もある（東京都多摩市施設白書、神奈川県秦野市公共施設白書、神奈川県藤沢市公共施設マネジメント白書等）。

(2) 施設の「選択と集中」に係る方針の策定

次に、(1)の情報を基礎として、①継続（そのまま保有）、②改善（転用・統廃合・複合化）、③廃止等を決めるための選択と集中に関する方針を策定することが必要になる。

具体的には、①利用ニーズが高く建物性能が高いものは、継続し、②利用ニーズが高いが建物性能が低いものは、増改築により対応し、③利用ニーズが低いが建物性能が高ければ、転用・複合化を図り、④利用ニーズが低く建物性能が低ければ、統廃合や廃止とすることが考えられる。

なお、中山間地域においては、身近な交通手段の不足や高い高齢化率など、さまざまな特殊要因があることから、効率性だけでは判断できない状況もありえる。

(3) 住民の理解

また、地域住民の参加や理解を得られるようにするため、地域住民が参加する会議体が活用されることもある。

例えば、長野県岡谷市では、平成19年度に「公共施設のあり方検討市民会議」を開催し、市民の目から見た施設の必要度や貢献度などを客観的に判断する基準（ものさし）づくりを中心に、廃止や縮小だけでなく、施設の管理運営の効率化などについても検討されている。

(4) 資産の利活用

保有資産の利活用については、①既存目的での改善（利用率の向上）、②他の行政目的での活用（国・他の都道府県・市町村の利用等）、③商工会・自治会等の公益性・公共的組織での活用、④NPO等の公民連携を進める観点からの利用や地域の交流の場の活用、⑤商業目的での活用等が行われている。

利活用の事例

- ・ 学校給食と福祉給食の複合施設（北海道白糠町）
- ・ 未利用議場を民間企業コールセンターとして活用（新潟県南魚沼市）
- ・ 廃校用地から福祉施設や高齢施設への転用「学びのプラットホーム」（岩手県遠野市）
- ・ 旧庁舎を多様な世代が利用できる複合施設としてリニューアル（千葉県野田市）

(5) 資産の廃止処分

将来的に利用が見込めない資産については、売却等を含めた処分を推進することにより、保有資産の縮減と財源確保に努めることが必要である。

資産の廃止となる場合、売却、貸付に加え、財産の交換も視野に入れた資産運用に取り組むことが考えられる。

4. 新たな資産の整備の考え方

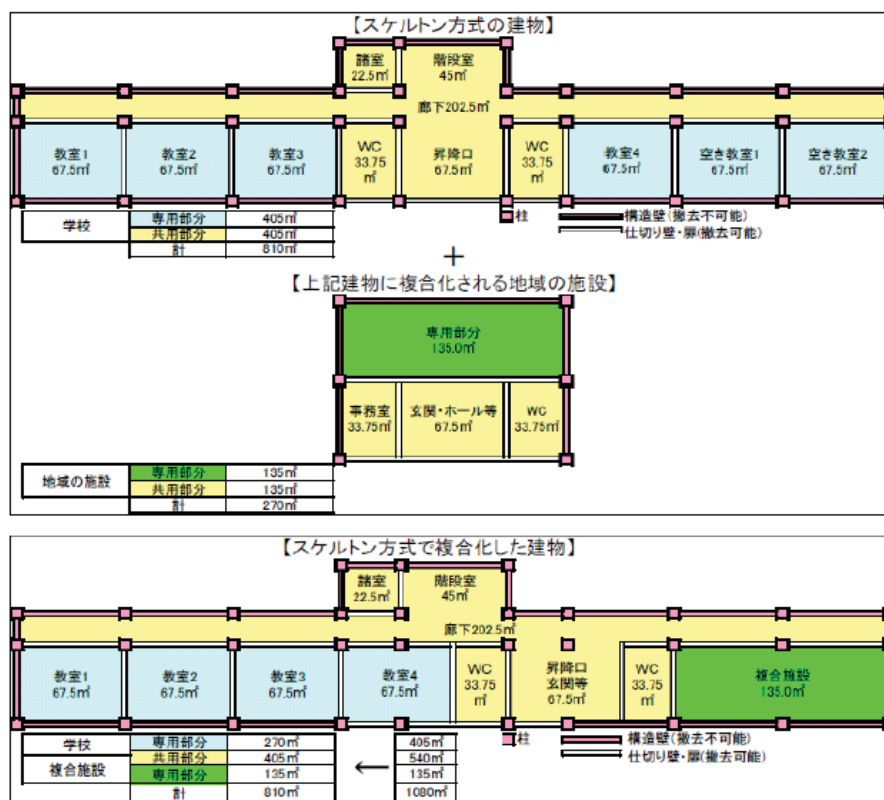
(1) 「単独」・「合築」から「スケルトン・インフィル方式」を基本に

これまで地方公共団体での施設は、主として、それぞれの行政目的に応じて、別々の場所に単独で建設されることが一般的であった。

近年、コスト削減を目的に、複数の建物を一棟の建物として建設し、区分して所有するという「合築」を行う例も増えており、合築を想定した地方自治法の規定も存在する（この例として、地方自治法第238条の4第2項第2号がある）。

スケルトン・インフィル方式とは、将来的に施設を転用や複合化することを前提として、「構造体」と「内装」に分離して設計する考え方のことである。すなわち、将来的な利用内容の変更を想定しつつ、「構造体」はそれらの目的に適う形で設計し、「内装」は施設の目的が変更される都度変更する。この場合、区画を標準化しておく（ユニット化）、機能の変更を容易に行うことができる。合築に比べて、様々な用途への転用が可能となりうる。

例えば、学校を「内装」として整備した後、児童生徒の減少により余剰空間が生じた場合、撤去可能な仕切り壁・扉を改修し、地域の施設（図書館、公民館、生涯学習施設等）として「内装」を入れ替えることなどが考えられる。



【秦野市公共施設再配置計画報告書】

※一つのユニットが67.5㎡となっている。

(第2回公共サービス改革分科会・根本委員提出資料p. 5-11)

(2) 民間資金の導入

施設整備に係る地方公共団体の支出を抑える必要があれば、民間資金を導入し、施設の一部利用を民間に委ね、資金回収の途を開くことについても、検討が行われることが望ましい。

また、こうした民間資金を円滑に導入するためには、①計画の大枠が決定される前に、提案者が自由な意見を提案できること、②提案に係る手続が事前に透明化・明確化されていること（検討体制・期間・回答方式・不服に係る手続）、③提案者へのインセンティブ（段階毎に選別される等）が導入されることが望ましい。