

(2) 委託する理由
地震時の被害予測、施設毎の重要度・老朽度、及びこれまでの耐震化状況を踏まえて地震対策計画を策定するためには、下水道の地震対策分野において技術力のあるコンサルタントへ委託する必要があるため。

(3) 契約方法等

| 委託業務名称 | 富士北麓流域下水道 | 峡東流域下水道総合 | 釜無川流域下水道 |
|---------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 契約方法 | 指名競争入札 | 指名競争入札 | 指名競争入札 |
| 委託先 | (株) 日水コン | (株) 日水コン | (株) 日水コン |
| 履行期間 | 平成27年7月1日 ～平成28年3月15日 | 平成27年7月1日 ～平成28年3月15日 | 平成27年7月1日 ～平成28年3月15日 |
| 契約金額 | 2,180,000円 | 4,190,000円 | 5,080,000円 |
| 予定価格 | 2,570,000円 | 4,290,000円 | 5,190,000円 |
| 落札率 (%) | 84.82% | 97.67% | 97.88% |
| 入札参加者数 | 5者 | 5者 | 5者 |

【入札状況】

| 委託業務名称 | 富士北麓流域下水道 | 峡東流域下水道総合 | 釜無川流域下水道 |
|------------------|------------|------------|------------|
| (株) 日水コン (落札) | 2,180,000円 | 4,190,000円 | 5,080,000円 |
| A | 2,570,000円 | 4,290,000円 | 5,190,000円 |
| B | 2,570,000円 | 4,290,000円 | 5,190,000円 |
| C | 2,570,000円 | 4,290,000円 | 5,190,000円 |
| D | 2,570,000円 | 4,290,000円 | 5,190,000円 |

(注) 予定価格は事前公表されている。

2 検討

(1) 指名人選定理由と選定方法

「山梨県建設工事等入札合理化対策要綱」第5(等級別発注区分)及び「山梨県建設工事等指名選定要領」第3条の指名基準に基づき、「山梨県建設工事入札参加有資格者名簿」に登載された者の中で、工種及び格付に該当する資格を有する業者から選定を行っている。具体的な選定手段として、技術力に信頼のおける企業選定を行うために、コンクレス・テクリスを利用している。企業条件を設定した結果、18者が該当したが、そのうち受注実績上位3者と受注機会の拡大のため2者を選定し、5者を指名業者としている。

3 指摘又は意見

(意見)

指名競争入札において、更なる競争性を確保する努力を望む。

指名競争入札の結果を見ると、落札業者以外の4指名業者の入札価格が全て事前公表された予定価格をもって入札価格としている。落札者以外の指名参加業者の入札価格が全て予定価格で入札することは、業者が入札によって競争した結果、委託を受けようとするならば、不自然である。

県では、電子入札を行う委託業務(新公共事業総合管理システムで管理する業務)については、平成19年4月から全ての業務で予定価格の事前公表を実施している。指名競争入札において、選定された業者が予定価格を入札価格とする理由としては、落札する意思よりも指名されたことに対する義務感によるものと思われる。予定価格の事前公表は、メリット・デメリットも指摘されているところである。

指名競争入札では、発注者側で選定した業者しか参加できないことから、公募型指名競争入札を含め、指名業者の選定方法、指名業者の数についても検討を行い、指名競争入札の競争性の確保の更なる努力が望まれる。

(76) 釜無川流域下水道釜無川浄化センター水処理施設建設残土運搬業務委託

(流域下水道事務所)

1 委託契約の概要

(1) 委託の内容

計画当初は、釜無川流域下水道釜無川浄化センター水処理施設(南巨摩郡富士川町長澤町内1工区)で発生して仮置していた建設残土2,650m³を峡東浄化センター(甲府市白井町地内)内の残土置場に運搬する(運搬距離15.5km)という建設残土(=建設副産物)の運搬業務委託であった(契約締結日:平成27年9月24日)。その後、平成27年11月24日時点でコンクリート敷(=建設廃棄物)を搬出する指示が受託者になされたことにより、建設残土の搬出、コンクリート敷の収集運搬が平成27年11月27日以降に実施され、コンクリート敷は収集運搬後に中間処理場へ全量搬入して処理されている。

(2) 委託する理由

建設残土を運搬するに当たり、専門の業者に委託する必要があるため。

(3) 契約方法等

| | | |
|-------|----------------------------------|-------------|
| 年度 | 平成27年度 | |
| 契約方法 | 指名競争入札 | |
| 入札参加者 | 6者 | |
| 委託先 | (有) 手塚建材興業 | |
| 契約期間 | 平成27年9月25日～平成28年3月15日 | |
| 契約金額 | 残上運搬 2,650 m ³ | 8,800,000 円 |
| | 建設廃棄物収集運搬 47.8 m ³ | 224,000 円 |

(注1) 建設廃棄物処理委託契約：コンクリート敷の処理委託契約書

収集運搬会社：(有) 手塚建材興業 許可番号 01901052633号

中間処理会社：A社 許可番号 XXXXXXXXXX号

(注2) 本委託業務は、「山梨県建設工事等入札合理化対策要綱」第5（等級別発注区分）及び「山梨県建設工事等指名選定要領」第3条の指名基準に基づき、「山梨県建設工事入札参加有資格者名簿」に掲載された者の中から選定する必要がある。実績等を考慮して指名を6者に絞り込んだ。

(注3) 建設廃棄物収集運搬について、県の組織内決裁において契約金額の変更（増額処理）で対応している。委託の相手先については、委託業務に必要な許可を適切な形で保持している。平成28年2月5日付の「検査調書」において工期内に完了したことが確認できた。

2 検討

(1) 適切な契約管理の必要性

「土木施設等管理業務委託契約書」を建設残土の運搬業務委託契約書として(有) 手塚建材興業を相手先で平成27年9月24日に締結している。その後、平成27年11月24日時点でコンクリート敷を廃棄物として搬出する指示が受託者になされ、平成27年11月27日以降にコンクリート敷は収集運搬されて中間処理場へ全量搬入して処理されている。その際には、「建設廃棄物処理委託契約書」をコンクリート敷の処理委託契約書として収集運搬会社(有) 手塚建材興業が中間処理会社A社を相手先で平成27年11月30日に締結している。ここでコンクリート敷の処理実績と「建設廃棄物処理委託契約書」に記載されている日付にズレが生じている。コンクリート敷の処理実績としては、建設用廃棄物マニフェスト(産業廃棄物管理票)に基づきA社が作成した「マニフェスト小計表」で、平成27年11月27日以降にコンクリート敷が中間処理場へ全量搬入されて処理されていることが

次の表のように確認できた。しかし、コンクリート敷の「建設廃棄物処理委託契約書」は平成27年11月30日の日付で締結されていた。

【A社作成の「マニフェスト小計表」によるコンクリート敷の処理実績と契約日】

| | |
|-------------|--|
| 平成27年11月27日 | 38.83t (約16,523.4 m ³ ：比重2.35で換算) |
| 平成27年11月28日 | 68.84t (約29,293.6 m ³ ：比重2.35で換算) |
| 平成27年11月30日 | コンクリート敷の処理を委託契約した締結日 |
| 平成27年12月17日 | 4.74t (約2,017.0 m ³ ：比重2.35で換算) |
| 合計 | 112.41t (約47.8 m ³ ：比重2.35で換算) |

3 指摘及び意見

(意見)

残土(＝建設副産物)の利用促進と適正な運搬業務に必要な契約管理を望む。

「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」では、建設副産物である建設残土の有効利用を謳っている。また、運搬段階における地域環境への影響を低減するために「山梨県土砂運搬適正化指導要綱」(最終施行平成27年4月)が定められ、関連事務取扱要領や基本的基準も整備され、残土等のリサイクルを促進するために「建設副産物処理基準 再生資材利用基準」(平成27年11月一部改定)も整備されている。

本委託業務では、上記に従い受託者は産業廃棄物の処理状況を、産業廃棄物管理票(紙マニフェスト)により報告し、発注者は産業廃棄物が適正に処理されたことを確認していた。しかしながら、コンクリート敷の処理実績と「建設廃棄物処理委託契約書」の記載内容にはズレが生じていた。「建設廃棄物処理委託契約書」の契約管理は受託者(＝収集運搬会社)と処理会社双方の責任において行われるものであるが、発注者がこうした矛盾点に気付いた場合は、受託者に対して指導するなど、山梨県の組織内決裁においても留意すべきである。

また、本委託業務では適正に処理されていたが、廃棄物との混載などの汚染が疑われる状態をできるだけ排除するために、適切な業務運用と契約管理の両方を確実に実施し、比較的小規模な案件でも環境汚染が起らない万全な体制を望む。

(77) 釜無川流域下水道釜無川浄化センター汚泥処理基本計画業務委託
(流域下水道事務所)

1 委託契約の概要

(1) 委託の内容
釜無川流域下水道釜無川浄化センター汚泥処理基本計画策定業務である。

(2) 委託する理由

釜無川浄化センターにおいて、下水汚泥量・処理処分状況を把握した上で、将来の汚泥発生量を予測し、汚泥処理計画を策定するためには、下水道の汚泥処理分野において技術力のあるコンサルタントへ委託する必要があるため。

(3) 契約方法等 (税込)

| | | |
|---------------|---|-----------------------------------|
| 年 | 度 | 平成 27 年度 |
| 契 約 方 法 | | 指名競争入札 |
| 委 託 先 | | (株) N J S |
| 契 約 期 間 | | 平成 27 年 10 月 8 日～平成 28 年 3 月 15 日 |
| 契 約 金 額 | | 5,724,000 円 |
| 子 定 価 格 | | 6,480,000 円 |
| 落 札 率 (%) | | 88.33% |
| 入札参加者又は見積提出者数 | | 5 者 |
| 完 了 年 月 日 | | 最終 3 月 10 日 |
| 子 定 価 格 の 公 表 | | 事前公表 |
| 支 払 日 | | 平成 28 年 4 月 15 日 |

(4) 指名競争入札

| No | 入札業者名 | 第 1 回入札 | 判定 |
|----|-----------|-------------|----|
| 1 | (株) N J S | 5,300,000 円 | 落札 |
| 2 | A | 6,000,000 円 | |
| 3 | B | 6,000,000 円 | |
| 4 | C | 6,000,000 円 | |
| 5 | D | 6,000,000 円 | |

(5) 見積業者

| No | 見積業者 | 判定 |
|----|-----------|----|
| 1 | (株) N J S | 落札 |
| 2 | A | |
| 4 | C | |

(6) 支出区分について

① 当初 (税込)

| 番号 | 事業名 | 年度 | 現年・繰越 | 設計額 | 請負額 (支払額) | 支払済み額 | 備考 |
|----|-------------|-----|-------|-------------|-------------|-------|-----------|
| 1 | 釜無川流域下水道建設費 | H27 | 現年 | 4,095,280 円 | 3,339,280 円 | | 社会資本 (低率) |
| 2 | 釜無川流域下水道建設費 | H27 | 繰越 | 2,384,720 円 | 2,384,720 円 | | 社会資本 (低率) |
| | 合計 | | | 6,480,000 円 | 5,724,000 円 | | |

② 変更 (税込)

| 番号 | 事業名 | 年度 | 現年・繰越 | 設計額 | 請負額 (支払額) | 支払済み額 | 備考 |
|----|-------------|-----|-------|-------------|-------------|-------|-----------|
| 1 | 釜無川流域下水道建設費 | H27 | 現年 | 6,480,000 円 | 5,724,000 円 | | 社会資本 (低率) |
| | 合計 | | | 6,480,000 円 | 5,724,000 円 | | |

③ 最終 (税込)

| 番号 | 事業名 | 年度 | 現年・繰越 | 設計額 | 請負額 (支払額) | 支払済み額 | 備考 |
|----|-------------|-----|-------|-------------|-------------|-------|-----------|
| 1 | 釜無川流域下水道建設費 | H27 | 現年 | 3,772,360 円 | 3,772,360 円 | | 社会資本 (低率) |
| 2 | 釜無川流域下水道建設費 | H27 | 繰越 | 2,707,640 円 | 1,951,640 円 | | 社会資本 (低率) |
| | 合計 | | | 6,480,000 円 | 5,724,000 円 | | |

2 検討

当初は、前年の繰越明許額 2,384,720 円と現年予算額 3,339,280 円を合わせた、5,724,000 円で契約している。(①参照)
その後、一時的に予算内訳を全て現年予算額に変更している。(②参照)

そして最終的に、予算内訳を前年の繰越明許額 1,951,640 円と現年予算額 3,772,360 円に変更している。なお、委託内容及び請負金額の変更はなかった。(③参照)
繰越明許額が変わる理由を県に確認したところ、繰越明許額は「社会资本整備総合交付金事業」の枠で繰越し、同一事業内での複数業務の進捗割合等を勘案して繰越明許の金額を割り当てているとのことであった。

3 指摘及び意見

(意見)

繰越明許した金額は業務ごと処理することが望ましく、県は、現年予算と繰越明許した金額を大きく変えることなく処理することを望む。
釜無川流域下水道釜無川浄化センター汚泥処理基本計画業務委託の予算内訳を変更している行為においては、県は、現年予算と繰越明許した金額を大きく変えることなく処理することが望まれる。

(78) 桂川流域下水道桂川 2 号幹線管きよ詳細設計業務委託 (流域下水道事務所)

1 委託契約の概要

(1) 委託の内容

桂川流域下水道桂川 2 号幹線の N○97 排泥弁室における仕切弁及び幹線内の空気弁取替工事等を行うための調査・設計・検討を行う。

(2) 委託する理由

仕切弁・空気弁については、劣化により汚水漏れが懸念されており、早急に取替工事を施工する必要があるとともに、当該工事の円滑な着工をするためには、早急にコンサルタントに調査・設計・検討を委託する必要がある。

(3) 契約方法等

| 年 度 | 平成 27 年度 |
|-------|-----------------|
| 契約方法 | 指名競争入札 |
| 委託先 | セントラルコンサルタンツ(株) |
| 契約金額 | 8,500,000 円 |
| 予定価格 | 9,380,000 円 |
| 落札率 | 90.61% |
| 入札参加者 | 6 者 |

(4) 予定価格の積算
設計書を基に、測量業務費及び設計業務費その他の原価を積算して業務原価を算定し、これに一般管理費等を加算し予定価格としている。

2 検討

繰越明許の経緯

当該業務委託に係る仕切弁・空気弁の取替工事(平成 29 年度施工予定)については、その円滑な施工のため、当該流域下水道に接続する公共下水道の管理者と綿密な計画協議を行う必要があった。しかし、当該工事施工箇所の上流部に流入する公共下水道の協議が遅れが生じたため、当該設計業務の発注が平成 27 年度末にずれ込んだ。

このため設計業務の年度内完成は不可能となり、繰越明許の承認を得て、3 月に指名競争入札を行った。

3 指摘及び意見

(意見)

関係市町村との協議を計画的かつ円滑に進むよう工夫し、予算の年度内執行に努めることを望む。

当該業務委託は、平成 29 年度に施工予定の仕切弁・空気弁等の更新工事のための調査・設計業務である。

当該流域下水道の上流部に流入する公共下水道の協議が遅れたが生じたが、早急に更新工事を行う必要があり、平成 27 年度予算を繰越明許とし、3 月に指名競争入札を行っている。

しかし、地方公共団体の予算執行は単年度執行が原則であり、繰越については必要最低限度であるべきことを鑑みると、関係市町村との協議を計画的かつ円滑に進むよう工夫し、予算の年度内執行に努めることを望む。

(79) 幼児教育テレビ番組放映業務委託 (社会教育課)

1 委託契約の概要

(1) 委託の内容
幼児教育テレビ番組の制作及び放映する業務。

(2) 委託する理由

本事業は、テレビを媒体として県民に子育てに関する情報等を提供する番組を制作し放映するものであり、番組の制作及び放映に必要な機材が整備され、テレビ放送の許可を有しているのは放送事業者に委託する必要があるため。

(3) 契約方法等

| 年 度 | 平成25年度 | 平成26年度 | 平成27年度 |
|--------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 契約方法 | 随意契約 | 随意契約 | 随意契約 |
| 委託先 | (株) 山梨放送 | (株) 山梨放送 | (株) 山梨放送 |
| 契約期間 | 平成25年6月3日 ～平成26年3月31日 | 平成26年6月16日 ～平成27年3月31日 | 平成27年5月29日 ～平成28年3月31日 |
| 契約金額 | 8,350,020円 | 8,589,000円 | 8,589,000円 |
| 見積書提出者 | 1者 | 2者 | 1者 |

(注) 平成26年度から仕様書及び委託料の上限を提示し、2年毎にプロポーザル方式により委託先を決定しており、その翌年度である平成27年度は視聴者に対する継続性・安定性を確保するため、単独随意契約により前年度選定業者に業務を委託した。

2 検討

(1) 契約金額

平成27年5月29日付で (株) 山梨放送から見積書が提出され、県はこの見積書を審査した結果、見積額と同額で委託契約を締結した。

【見積書】

| | |
|-----|-------------|
| 経 費 | 18,372,000円 |
| 値 引 | 10,419,222円 |
| 小 計 | 7,952,778円 |

| | |
|-----|------------|
| 消費税 | 636,222円 |
| 合 計 | 8,589,000円 |

値引額は、経費の56.7%に相当するか、見積書には値引の具体的項目や理由の記載がない。

(2) 放送実施時間の確認方法

平成27年度「幼児教育テレビ番組放送事業」実施要領では、「放送時間はブレイクタイムを含め15分以上とする。」とされており、この放送時間の確認のために、(株) 山梨放送から関連会社であるA社あてに「フルタイム放送確認書」が提出されている。

3 指摘及び意見

(意見1) 見積書等に値引項目とその理由を適切に記載し、契約することを望む。

(意見2) 事業完了検査等の書類に放送時間を記載することを望む。

(80) 労働者派遣事業にあたる疑いがある委託業務

1 労働者派遣事業に該当する疑いがある業務

- ① (10) 県庁舎及び構内維持補修業務委託 (財産管理課)
- ② (19) 常駐SE (情報システムの構築支援等) 業務委託 (情報政策課)
- ③ (25) 常駐SE (財務会計システム) 業務委託 (情報政策課)

2 検討 (【第4章 3請負(委託)と労働者派遣について】を参照)

(1) 37号告示第2条1号該当性

| イ 業務の遂行に関する指示その他の管理を自ら行うこと | ロ 労働時間等に関する指示その他の管理を自ら行うこと | ハ 企業における秩序の維持、確保等のため(1)労働者の服務上の規律に関する事項についての指示その他の管理を自ら行うこと | ニ (2)労働者の配置等の決定及び変更を自ら行うこと |
|---|----------------------------|---|----------------------------|
| 1 次のイ、ロ及びハのいずれにも該当することにより自己の雇用する労働者の労働力を自ら直接利用するものであること | | | |
| ① 受託者又はその管 | 県職員の勤務時間、休 | | 下請の禁止(契 |

| | | | |
|---|---|---|--|
| ② | 理技術者は業務に 関する甲の指示に 従わなければならない (契約書5 条) | 日及び休暇に関する 条例に準ずる(仕様書 3) | 約書2条) 常駐のSE1名を 配置(仕様書4) |
| ③ | 補修業務の遂行は 基本的に県の指示 に従ってなす(仕様 書5) | 県職員の勤務時間、休 日及び休暇に関する 条例に準ずる(仕様書 3) | 従事者の増員は 県が要請する (仕様書9) 下請の禁止(仕 様書5) |

(2) 37号告示第2条2号該当性

| | | | | | |
|---|---|-------------------------------------|---|---|---|
| ① | 2 次のイ、ロ及びヘのいずれにも該当することにより請負契約により請け負った業務を自己の 業務として当該契約の相手方から独立して処理するものであること | ロ 業務の処理につい て事業主としてのす べての責任を負う | ハ 次のいずれかに該当するものであって単に 肉体的な労働力を提供するものでないこと | (1) 自己の責任と負 担で準備し、調達する機 械・設備・器材又は材 料・資材により、業務を 処理すること | (2) 自ら行う企 画又は自己の有す る専門的な技術若 しくは経験に基づ いて、業務を処理す ること |
| | | | 情報システムの構 築についての実務 経験に基づき業務 を行う(仕様書4) | | |
| ② | | 受託者が責任を負 う(契約書12条等) | | | |
| ② | | 受託者が責任を負 う(契約書14条等) | 補修に必要とされる 材料及び道具類は県 が支給(仕様書5) | 高度な専門知識や 特殊技術が必要と する設備の保守点 検を含まない(仕 様書4) | |

(3) 各業務についての検討

①財産管理課 山梨県庁舎及び構内維持補修業務

ア 業務の遂行に関する指示

補修業務の遂行は基本的に県の指示に従ってなすものとされており、県から従事者に対する直接の指示が原則とされている。

イ 労働時間等に関する指示

県の職員に準ずる形であらかじめ定められており、受託者が自ら指示・管理していいとは思われない。

ウ 労働者の服務上の規律

従事者は県職員に準じるものとして扱われており、県の指示・管理下にあることが窺われる。

エ 労働者の配置等の決定及び変更

増員が県の指示によること、下請(再委託)が禁止されていることから、従事者の配置について受託者が自ら行うことはできない。

オ 機械、設備・器材又は材料・資材の調達

主たる業務である補修に必要とされる材料及び道具類は県が支給することとなり、受託者自ら行っていない。

カ 専門的な技術若しくは経験に基づく業務処理

高度な専門知識や特殊技術を必要とする業務が除外されており、単純な労働に近い業務であることが窺われる。

キ 小括

形式的には請負の形式をとっているが、実質的には県の直接の指示によって行うものであり、業務の独立性もない。よって、労働者派遣事業に該当する疑い、すなわち法ないし37号告示に抵触する疑いがある。

②情報政策課 常駐SE(情報システムの構築支援等)業務委託

ア 業務の遂行に関する指示

受託者において管理技術者を定めただうえて、この管理技術者が県からの指示・連絡を受け、常駐のSEに指示をするものとされており、県から従事者に対する直接の指示はしない建付けである。しかし、積算をみると、1月当たり1人分のみ、すなわち常駐SE1名分のみしか計上されていない(予定価格調書)。このことから、管理技術者が実質的に稼働することは想定されておらず、形式的に置かれているにすぎない

いことが窺われる。

イ 労働時間等に関する指示

県の職員に準ずる形であらかじめ定められており、受託者が自ら指示・管理しているとは思われない。

ウ 労働者の配置等の決定及び変更

常駐のS Eを1名配置することがあらかじめ定められていること、下請（再委託）が原則として禁止されていることから、従事者の配置について受託者が自ら行うことはできない。

エ 小括

形式的には「技術S E業務委託」と題されて請負の形式をとっており、受託者は情報システムに関する構築等支援業務を行うものとされているが、契約書及び仕様書全体を俯瞰すれば、実質的には常駐のS Eを1名配置することに尽きるものである。管理技術者を置くこととされているが、常駐のS Eが県の直接の指示を受けることにならないように形式上配置されているにすぎない。よって、労働者派遣事業に該当する疑い、すなわち法ないし37号告示に抵触する疑いがある。

③情報政策課 常駐S E（財務会計システム）業務委託

②について述べたところとはほぼ同様であり、労働者派遣事業に該当する疑い、すなわち法ないし37号告示に抵触する疑いがある。

4 指摘及び意見

（意見）

労働者派遣事業に該当する可能性のある委託契約があるので、監督官庁の助言を仰ぎ、必要に応じてあるべき契約方法に変更することを望む。

労働者派遣事業に該当するか否かは、契約書・仕様書等の形式にかかわらず、事業ごとに個別具体的に判断される。県の業務として行う以上、法ないし37号告示に抵触する疑いは確実に払拭しておくことが必須である。

【参考資料】

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1月）の「民間委託等に関する基本的な考え方」を参考とした。

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ぬ政策・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

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、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していく必要がある。その際、BPRやABC分析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つ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。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押し進めるのではなく、段階的に共通化を図ることによって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、競争が阻害されることも考えられる。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ワークシート調査を実施することが有効である。

(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理解できないものとなってしまう(業務内容のノウハウボックス化)、契約終了時において、新規の民間事業者が当該業務の入れに参加できない「独占的状況」が発生してしまう懸念がある。

業務のノウハウ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。

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、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つて魅力のある環境を創出することが必要であり、民間事業者にワークシート調査を行い、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。

(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て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) 相当程度の裁量を使用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。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行行使（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。例えば、刑行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」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、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も、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査や審査、土地収用等に係る審理や裁決などのように、利害関係が激しく公平な審査・判断が必要とされる行為には、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、民間委託を行うものも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。

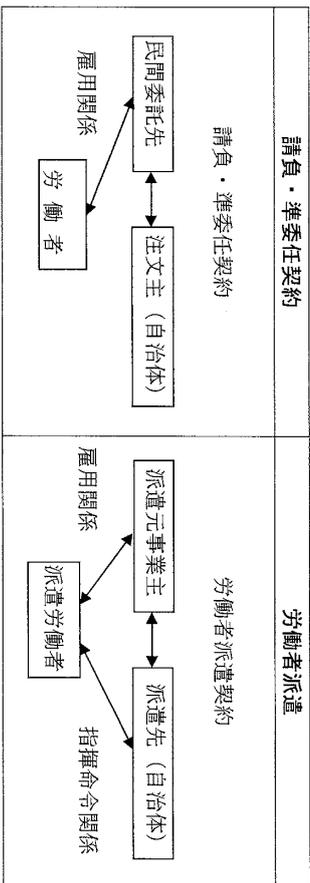
以下では、労働者派遣契約と請負・準委任契約の相違点と、労働者派遣契約を適用する場合の留意点について整理を行った。

(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ではないのに対し、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であるのに対し、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負担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、次の点に留意する必要がある。

- 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の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」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か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に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、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に、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、公務員に課せられる職務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、十分な検討を行う必要がある。

発行者 山梨県 甲府市丸の内一丁目六番一号

印刷所 (株)サンニチ印刷 甲府市北口二丁目六番