

「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」報告書批判

2007.9 自治労連全国弁護士

2007年3月、総務省「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」は報告書を公表した。この報告書には、(1)すでに民間委託による住民サービスの後退等多数の問題点が発生しているのに、住民の立場からこれを検証するのではなく、依然として民間委託を推進しようとしていること、(2)地方公共団体や関連団体に働く労働者の権利保障について立法提言をしていないこと、など、重大な問題が含まれている。

そこで当弁護士は、地方自治体の民主化と自治体労働者の権利を擁護する提言を行ってきた立場から、報告書についての批判を公表するものである。

第1 研究会メンバーについて

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は次の通りである(敬称略 50音順)。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推進部部长)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)

研究会の構成員は、研究者の他、企業でPFI等の民間化により事業拡大をはかってきた担当者、行政内部で行政代理人を務めてきた弁護士、公益法人等の会計を担当してきた会計士等である。この構成の特徴は、地方公共団体の公共サービスの利用者の代表や、利用者の立場を代弁できる構成員が入っていないことである。すでに民間委託により、担当者の頻繁な後退、事故や災害、受託企業の破綻や撤退によるサービス中断等、住民サービス上の由々しい事態が生じているのに、サービスの利用者の意見に耳を傾けようとしなない構成は、民間委託により住民サービスにどのような問題を生じたかを検証しようとしていないことを意味する。

第2 検討内容について

地方公共団体の民間委託の推進等に関する研究会の議題は、平成17年6月17日の第1回から全16回にわたり、地方公共団体における民間委託等の推進状況、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、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、高浜市における民間委託の推進に関する取組、北九州市役所、大分県庁実地調査、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、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、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、派遣労働者の活用、地域団体等による公共サービスの提供の推進のあり方などであった。

検討内容としても、住民の立場や、地方公共団体に働き実際にサービスを担っている立場から、民間委託にどのような問題があるかを検証しようとするものになっていない。もっぱら、民間委託を推進す

ることを前提として、その際に生じる問題を解消しようとするための議論に終始している。

第3 報告書の内容について

以下、報告書の章ごとに、公表された「概要」をかかげ、これに対する批判を述べる。

はじめに

「背景・目的」として、「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」に基づき、「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」に議論を行ったことが述べられている。

これを正当化するものとして、「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」が打ち出した、「新しい公共空間」論（「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」）が強調されている。

しかし、「多様化・高度化する住民ニーズに対応するため」には、本来「厳しい財政状況」を作り出している政策を見直して、地方自治体が行う住民福祉に要する財政的手当を十分に保障するような政策転換をはかる必要がある。そのことには触れないで、「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「公務の民営化」路線を無批判に前提としている点で、根本的な問題がある。

「新しい公共空間」論は、住民が主体的に行政に参加して「公共空間」を担っていくという限りでは民主的な面を有するが、営利企業による行政の民間委託が中心となるという現実のもとでは、従来行政が行ってきた住民福祉が営利企業の経済活動に置き換えられることを意味し、むしろ「公共性」が破壊される。その結果、「新しい公共空間」論は、ナショナルミニマムの保障ではなく、「地域にふさわしい多様な公共サービス」を強調し、住民の権利である社会保障としての公共サービスではなく、「公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供される」ことを強調している。これは、日本国憲法が社会権を含む基本的人権保障のために国と地方自治体が責任を有することを基本原理としていることに反する。

I 民間委託等に関する基本的考え方

(概要)

1 民間委託等推進の理念

民間委託等は、地域において多様な主体が公共サービスの提供を担っていくための重要な手法として位置付けられる。また、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。

2 民間委託等の効果が発揮される環境の整備

- (1) 業務改革を前提とした民間委託等の必要性 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ていく必要がある。
- (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、部内共通の業務を集約することによって、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。
- (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、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。

(4) 民間委託等による効果の事前測定 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。

3 公共サービスの民間委託の範囲について

(1) 法令の規定について 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。

(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、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得る。

イ 住民の権利義務に深く関わる業務 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、民間委託ができないとされてきたが、近年、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。

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 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。

4 請負・準委任契約と労働者派遣契約との相違について

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、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。

(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。

(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。

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。

(批判)

民間委託等は、①「分権型社会システムへの転換」を進める重要な手法、②「簡素で効率的な行政」を実現する手法、③「効率的、効果的」な公共サービスの提供や「公務員の意識啓発」につながるため、今後のあるべき行政のために必要かつ有益であるとし、その推進や実施にあたっては、「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、「委託先等との適切なパートナーシップ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」に留意が必要だとしている。

ここには、これまでの民間委託等の実態が、「行政目的の達成や行政サービスの公益性の確保」の観点から問題があったのではないかと、という問題意識がうかがえるが、報告書を見る限り問題事例の収集・検討はなされていない。すでにこれまで、住民サービスの低下や深刻な事故、事業者の撤退や破綻、解除や取消、雇用をめぐる紛争など、多くの問題が生じている。こうした多くの問題事例を検討することこそ、今日必要であったはずである。

「2 民間委託等の効果が発揮される環境の整備」では、民間委託等にあたっては、①民間のノウハウ発揮のため業務の標準化を行うこと、②業務の包括化・共通化によって、より大きな効果を期待でき

る魅力的な事業とすることが必要、③ブラックボックス化を防止して競争環境を維持するため、マニュアル化、引き継ぎの義務化、専門アドバイザーの活用、職員研修等による管理監督能力の保持、競争に参入する民間事業者にとって魅力ある環境の創出が必要、④事前の適切な官民コスト比較が有用だとされている。

しかしここでも、「競争環境の維持」はあっても住民に対する行政責任を果たす視点が欠けている。

「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」事態が危惧されるが、その対応策として「研修等に務める」だけというのは、とうてい行政の住民に対する責任は果たせないであろう。

「3 公共サービスの民間委託の範囲」では、「民間委託を推進することが法令上可能な業務」「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）」「法令上は民間委託が不可能とはいえ業務であっても、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」があるが、その「境界」が「必ずしも明確」でないとする。法令により公務員が実施すべきとされている業務は、民間委託できないとするが、公共サービス改革法を例にあげ「今後も様々な議論が展開される可能性」を指摘する。「定型的・機械的」業務は民間委託に適し、「裁量的・判断的」要素を相当程度含む業務は民間委託に適さないが、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」をすれば『民間委託の対象とすることは考えられる』とする。

しかし、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ようとしても、そのような「範囲・基準」の定めは抽象的にならざるを得ないので、「定型的・機械的」業務になるわけではない。逆に詳細な基準を明確にして委託すると、民間事業者は裁量やノウハウを発揮する余地がなくなるのであるから、結局民間委託はコスト削減だけに流れることになる。

「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とするが、「住民の権利義務に深く関わる業務」でも、「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」とする。

しかし、「準備行為」や「事実行為」であっても、住民の権利義務への関与が相対的に低いとはいえない。「公の意思の形成に関する業務」や「利害対立が激しく公平な審査・判断が必要とされる業務」は民間委託に適さないとするが、「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」の「補助的業務」については、民間委託を行いうる可能性はあるが、「公平・中立」の確保という「課題」も指摘する。

このように民間委託を拡大しようとしていけば、すでに民間委託された業務で行政の監督が行き届かず個人情報漏洩などが生じており、住民の権利義務や公の意思形成まで広く危険にさらされるおそれがある。

「4 請負・準委任契約と労働者派遣との相違」につき、派遣を積極的に活用しようとする例が見られるが、法的な性質を異にするので、「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」とし、「(1)請負・準委任契約と労働者派遣の違い」、「(2)労働者派遣契約を活用する際の留意点」について解説する。

しかし、派遣の積極的な活用を前提にしており、公務員法の趣旨に反しないかという法的問題。自治体が不安定雇用を活用する社会的問題など、派遣の問題点を無視している。また、雇用契約申込み義務

について、「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」、「臨時・非常勤職員として採用の申込みをすることしかできないとするが、派遣期間における能力の実証に基づく選考は、可能である。

II 委託先等の選定方法のあり方

(概要)

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総合評価競争入札方式を採用することは有用であると考えられる。

(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、二段階選抜方式など、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 競争的交渉方式とプロポーザル方式は今後の検討課題である。

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、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。

3 参加資格要件について 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

されることのないよう、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ことが必要である。

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。

(2) 経営破綻時及びストライキ実施時の履行責任の確保 民間事業者には破綻やストライキがあり得ることから、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。

(批判)

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

総合評価競争入札方式の積極的活用を推進する。「評価値（価格と提案などその他の条件）」によることは、抽象論としては、価格のみによるよりも、公共サービスの質についての考慮を可能にする。しかし、このような方法をとったとしても、質と価格についてどのように力点を置いて評価をするかにより、民間委託は大きく異なったものになり、経費削減のみを重視すれば住民サービスの質が低下するおそれがある。また、地方自治体が経済政策として一定の公共サービスを地域の事業者へ委託することも、当然許されるはずである。

「二段階選抜方式等の活用」も、一般的には否定されないが、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」もあり、行政内部に専門的技術がなければ、委託後に経費が増大することを防止できないこともある。

2 指定管理者の選定における公募の実施について

指定管理者の指定で、しばしば公募が原則であるとされるが、そもそも公の施設の管理について、直営で行うのか指定管理者制度を採用するか自体について、地方自治体が判断することが法令上定められているのであるから、指定方法を公募とするか非公募とするも、地方自治体が住民福祉や地域経済への配慮等を考慮して判断すべきことである。また実際に、行政の業務がすべて競争性を担保することがふさわしいわけでもない。

3 参加資格要件について

独禁法、WTO 協定の適用ないし考え方の準用をもとにして、競争参加者資格を限定することを認めない動きがあるが、地方自治体の業務には競争以外の住民福祉や地域経済への配慮という観点が欠かせない業務もあり、競争を絶対視すべきではない。そもそも競争は強い者が勝ち弱い者が敗れるものであり、競争を絶対視すれば、大企業が事業を拡大し、地域の中小企業は淘汰されていくことになるだけである。

4 民間委託先等の経営の安定性・経営破綻・ストライキと履行責任

委託先の破綻は住民サービスに影響するが、逆に「委託先等の経営の安定性評価」を強調すれば、民間委託先は経営の安定した大企業が中心となっていくが、地域には中小企業も多数あり、地方自治体の民間委託によりさらに大企業と中小企業との格差を拡大することは、住民福祉や地域経済の観点から妥当ではない。他の箇所でも「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」としていることとも矛盾する。結局、民間委託を絶対視するのではなく、公共サービスはあくまで地方自治体が直接責任を持つことを原則としつつ、委託先の経営破綻等により住民サービスに影響が大きいように配慮しつつ部分的に業務委託していくことが、委託先の経営リスクを地方自治体が負担しない上で、最善の選択肢である。

「経営破綻時及びストライキ実施時の履行責任の確保」については、資本主義社会において経営破綻は不可避免的にあり得るし、憲法と労働組合法により争議権が保障される以上ストライキも不可避である。委託先の経営評価や保険、労使関係などへの対応は、結局民間委託のコストとなる。

また、ストライキについては、そもそも行政の業務は停滞することが許されずその担い手たる公務員はストライキが禁止されているという建前だったのであり、一定の対応により委託先のストライキに対応することが可能なのであれば、公共サービスの民間委託を推進して委託先のストライキに対応することは、結局公務員の争議権制限の根拠が崩壊していることを意味している。

III 委託先等との契約のあり方(契約・協定の締結)についての検討

(概要)

1 契約解除事由に関する定め 公益上の理由等から、地方公共団体が契約等を解除しなければならない場合があることから、予め契約等において「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。

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 民間事業者により第三者に損害が生じた場合、地方公共団体にも損害賠償の責任が生じる場合に備え、民間事業者に対して求償できるよう契約において定めることが重要である。

(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、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が重要である。

(3) 再委託先による不法行為責任の担保 再委託先の不法行為による損害賠償の訴えが、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、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。

(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。

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 地方公共団体における民間委託等の推進に当たっては、条例において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、個人情報保護について必要な措置を講じることが求められる。

(2) 守秘義務等について 民間委託等や派遣労働者の活用を行う場合、契約において秘密情報の漏え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必要がある。

4 長期契約化による効率性の発揮について 長期契約を行う場合、業務のマニュアル化や引継ぎを確実にを行うことにより、既存事業者と新規事業者の競争性の確保を図るなどの配慮が必要である。

5 再委託の範囲について 再委託については、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。

(批判)

自治体はその公共サービスを民間委託する際に、地方自治体と委託先との間で明確な合意（契約・協定等）により法的紛争を未然に防止すること、その中で第三者に損害を生じせしめたときの負担について定めること、地方自治体や住民に損害が生じないようにする保全措置、個人情報の保護措置、守秘義務についての適切な措置、再委託の禁止は、いずれも当然必要なことである。

しかし問題は、民間委託を推進しながら、しかも競争を推進しながら、果たしてこのようなことが可能か、という点にある。

これまでもこうした点は意識され、協定等に盛り込まれていたが、あらかじめすべての事故や損害を想定することは不可能であるため、たとえば仙台松森PFIプールの天井崩落事故では、手抜き工事による損害の負担について仙台市とPFI会社とで問題が生じた。個人情報の保護や守秘義務が定められていても、図書館の民間委託において個人情報私的利用や流出が続いている。再委託禁止が定められていても、ふじみ野市プール事故では再委託がされていた。こうした事態が生じるのは、事業者が営利を追求しようとするれば、手抜き工事や安上がりな労働力を利用する傾向があり、たとえば実際に業務に従事する労働者への賃金支払いを最小限度にしようとするれば、研修や教育に十分な期間を確保するよりも、業務委託開始期間の直前にアルバイトを募集して不十分な研修教育のままで公共サービスの業務に従事させる傾向があるためである。また、民間委託されれば、地方自治体の人員体制は縮小され、専門的知識や力量も継承されず低下するため、委託先を監視監督する機能も低下するためである。事故の危険負担や人権侵害の防止は、民間委託にともなう根本的な問題である。

長期契約化による効率性を発揮と、新規事業者との競争性の確保は、両立させることのできない二律背反である。すなわち、公共サービスを安定させようとするれば長期契約にせざるを得ないが、そうすれば既存事業者と新規事業者との間には競争性はなくなる。これも民間委託の根本的な問題である。このような問題を解消するためには、公共サービスの実施は地方自治体の直営で行うことを原則とし、必要な人員体制や知識経験を継承しつつ、民間事業者への委託は個々の業務ごとに行う以外にはない。

IV 公務員及び外郭団体職員の取り扱いについて

(概要)

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業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

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、当該業務に従事していた職員を民間事業者へ派遣する手法は、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。

(批判)

1 民間委託等の対象業務に従事していた公務員の取扱

「職員の過員整理は行うべきではない」との方向は当然である。住民の福祉に奉仕すべき地方自治体が雇用問題を発生させることは許されないし、地方自治体の職員の権利保護の観点からも、民間委託による雇用問題発生を防止する必要があることは論をまたない。民間委託を選択した場合でも、公務員の身分を保障した形での地方公共団体内における配置転換、関連する職場への出向、民間委託先への雇用承継を検討の上、本人の同意に基づいて選択されるべきである。雇用継承との関係では、EUの「企業譲渡における労働者保護指令」(1つの経済的実体が同一性を保持するかたちで企業移転される場合に、労働契約が企業の移転元から移転先へと当事者を替えても維持される)、それに基づくイギリスのTUPEなどの規制があるが、わが国においても、事業主体の変更により、労働者の雇用終了や労働条件引き下げを生じることを許さない法規制が創設されるべきであるのに、その指摘がないことは重大な問題である。

2 民間委託等に伴い外郭団体等の解散

「外郭団体等の固有職員の取扱については、当該団体が自主的に判断することが原則となる。」として地方自治体の責任を回避することは許されない。同時に、「直接の雇用関係はなく、・・・直接の使用者責任が生じることはない」として放置することも許されない。もともとそれぞれの団体は、地方自治体が行っていた特定の業務や新しく開始する施設を運営するために地方公共団体の責任で設立されたものであり、かつ、①外郭団体の理事長等は地方自治体の長や担当部局が選任、②副理事長や理事は特定の局長や部署の長が指名されて就任、③運営の要となっている専務理事・常務理事は担当部局から出向した公務員、④管理職である課長以上はほとんどが担当部局から現職職員の出向者、⑤労働条件・福利厚生は地方自治体のものに準拠、⑥団体交渉でも当該外郭団体の職員が労働条件等を決定できない、⑦年間予算の80%以上が担当部局からの特定の事業に対する補助金で運営される、⑧職員の定数も担当部局の承認の下に決定され、新人採用も指示を受けて行うなど、組織・財政・業務の全般にわたり地方自治体が関与して運営される団体が少なくない。このような外郭団体については、地方自治体は、直接的な雇用関係の有無にかかわらず、団体の労働者に対して使用者責任を負うべきであるし、団体等の固有職員で構成する労働組合が申し入れた団体交渉に地方自治体は応じる義務がある。また団体の規模縮小や解散にともなう職員の労働条件や雇用についても地方自治体は責任を負うべきであるし、その旨を明記する法整備が求められる。

3 官民の人材交流の円滑化

官民の人材交流には、公務員制度としても、特定事業者との結びつきによる公正な行政運営への支障、業務に関する情報の管理等の基本的な問題がある。また、従事していた職員を派遣する手法の推奨は、民間委託が決定された場合の職員の権利保護の方策としては全面的に否定されるものではないが、民間事業者こそノウハウがあるとして民間委託を推進してきたこととの関係では、自己矛盾である。

V 「モニタリングのあり方」について

(概要)

1 モニタリングの目的等

(1) モニタリングの目的 民間委託等の推進に当たっては、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確認するとともに、サービス向上の観点から、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。

(2) モニタリングの手法 モニタリングは、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、住民モニターなど複数の方法を多面的に組み合わせて行う必要がある。

(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。

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 民間委託等に当たっては、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、契約等で担保するとともに、仕様に定められた業務の確実かつ適正な水準での実施等を確認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、委託先等との協議により、継続的に業務改善を行っていくことが必要である。また、委託先と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。

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を付与することが考えられる。

(批判)

1 モニタリングの目的と手法

(1) モニタリングの目的について、①契約において合意した事項の履行確認、②サービス向上に向けた業務改善に必要な情報を得ること、③サービス水準や委託料等の支払条件をあらかじめ合意し、モニタリングで相互が現状を確認することにより認識の相違を解消し、トラブル防止をはかることだとされるが、このような目的自体は当然のことである。

(2) モニタリングの手法として、①委託先等によるセルフモニタリング、②地方公共団体による随時の調査、③利用者アンケート、④意見・苦情の受付、⑤住民モニター、等の方法があげられ、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とされる。

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、自己申告内容の信頼性確保が不可欠であり、虚偽報告への制裁、行政による監査・検査、が提言されているが、これらにより十分に信頼性あるものになるのか、実効性には大きな疑問がある。

虚偽報告であることの実事調査が確実にに行えなければ意味がなく、事実調査を行うには行政の人員体制や物的コストが必要であり、民間委託によりかえってコストが増大する。事業内容によっては虚偽報告と判明してから的事後対処では住民に深刻な不利益がおよぶこともあり、そうであれば、そのような事業については本来民間委託すべきではないということになるはずである。地方自治体の事務の監査のために事業者を監査することには、法的な困難がある上、実際上の限界もあり、たとえば積算よりも低い労働条件で雇用している場合に、企業秘密等を理由に労働者の処遇に関する情報の開示を拒絶する例もすでにある。セルフモニタリングの信頼性を担保するために法律上考えられる手法を列挙していても、このような手法で、これからますます増やすという民間委託先の事業者のセルフモニタリングの信頼性を確実に担保するには、相当の人員体制と物的コストの増大が避けられないし、コストを削減しつつ行うということでは、そのような監査・検査を実効的に行うことは不可能である。

(3) モニタリングの際の留意事項として、①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、②モニタリングに関する内容は可能な限り公募時点で明らかにし、契約において合意する、

③委託、指定期間が長期にわたる場合には、モニタリングに関わる契約変更のための手続について合意しておくこと、が指摘されている。

しかし、セルフモニタリングの信頼性確保のための行政の関与と、「委託先等の業務執行を阻害しないように配慮すること」とは矛盾し、結局、行政の関与は抑制的であるべきとして公共サービスの質の低下を防止し得ず、被害が住民におよぶことが予想される。

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

契約の履行が確認されるべきことは当然だが、指摘される通り適正なサービス水準を仕様で定めることは困難であり、結局サービス低下がもたらされるおそれがあり、仕様で定めるサービス水準が低すぎたり内容が不合理であれば、モニタリングが全く実効性をもたないものになってしまう。

(2) サービス向上のための取り組み

達成すべき事項を評価するための指標作成が必要、委託先等にはコストが必要であるから、委託先等に対するインセンティブと組み合わせるなどの配慮が必要と指摘する。しかし委託先等に対するインセンティブは、コスト増大をもたらすし、契約の延長や次期の優先交渉権などであれば、競争的関係の維持を阻害する。事業者がモニタリングをしない民間委託はあり得ないとするのであるから、モニタリングしたときに報奨することは背理である。

3 モニタリング結果の反映

モニタリング結果が適正に反映させるべきことは当然である。問題は、十分かつ適切なモニタリングがそもそも行えるのかにある。そもそもある業務を行政の外部に民間委託するということと、別の法主体である地方自治体がそれに関与を増大しようとするとは矛盾するのであり、このような矛盾を解消するためには、そもそも民間委託をしないという選択肢について真剣に検討する以外にはない。

VI 地域団体等による公共サービス提供の推進のあり方

(概要)

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 地域協働の推進にあたっては、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るとともに協働のための手法を適切に使い分けことが求められる。

2 委託先選定方法(入札方式)について 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は、そもそも民間委託よりも補助等其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。

3 地域団体等との契約について 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、地域団体等の自主性及び双方の対等に配慮しつつ、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。

(批判)

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

「新しい公共空間」を形成するために、住民ボランティア・地域団体(自治会、子ども会等)・NPO等「地域団体等」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と

し、地域協働の前提条件として①行政と地域団体等との対等な関係の維持、②地域団体等の自主性・自律性（自立性）の尊重、③公平性・透明性の確保に配慮、④お互いが目的を共有し協働することをあげ、協働推進のための枠組み整備が必要だとする。

その上で i) 事業を選定する仕組みとして、あらかじめ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、職員向けマニュアル整備、ii) 協働のための手法は地域団体等の状況、公共サービスの内容に応じ、費用対効果の観点を踏まえ、委託契約か共催か自主事業に対する補助か、使い分ける、iii) 協働の相手方の適格性を確認する仕組みとして、地域団体事前登録制度、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、iv) 地域団体等に対する支援の仕組みとして、自主事業の補助、財政基盤を支援するための基金創設、受託者としての能力向上の講習会の実施、情報収集力を補う行政情報の提供、v) 行政責任の範囲の明確化・担保するための関わり方として、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を提言とする。

しかし前提としている地域協働による行政責任の限定・後退自体が問題である。行政責任の後退を前提として、不公正な選定、適格性を欠く団体への委託、受託団体の責任と体制と責任負担能力の不備などの問題への対応を示しても、住民サービスの後退は避けられない。

2 委託先選定方法（入札方式）について

地域の発意による提案活用が適当、地域団体等の育成の政策目的重視など、費用対効果や効率性の確保を前提としつつも競争入札に適さないケースあるとした上で、補助等他の手法を採ることが適切なのではないかとし、民間委託の手法はできる限り企画提案を募り内容や価格を競争、特命随意契約はガイドライン等で明記し、委託先選定理由を公表すること、競争入札とする場合は過去実績や入札保証金免除などの配慮に留意が必要だとする。

これは、競争性を提言しつつも、地域団体の実情に照らし、効率性のために競争入札を実施することが適切ではない場合があることを認めざるを得ないものである。

3 地域団体等との契約について

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ず、結果的に地方公共団体が損害を負担する事態がある。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もあり得るとしている。

民間委託に際して第三者に損害が発生した場合、地方自治体が住民に対して損害賠償責任を負担することは当然であるが、どのように負担すべきかの判定が困難な場合も多い上、地域団体への求償請求は実効性のないことの方が多い。民間委託して費用対効果をあげるとしつつ、関与の乏しい事業について自治体が賠償責任のみを負担することは、民間委託の根本的な矛盾である。

以 上