

前橋市民間委託等の推進に係るガイドライン

平成28年4月

前橋市

目次

1	民間委託等の基本的な考え方	
(1)	指針改訂の趣旨	1
(2)	民間委託等の考え方	1
(3)	民間委託等の効果	2
2	民間委託等を検討する業務の範囲	3
3	民間委託等の手法と事例	
(1)	民間委託等手法の種類	6
(2)	民間委託等手法の概要と事例	6
4	民間委託等の検討	
(1)	検討の機会	9
(2)	検討の視点	9
(3)	具体的検討	9
(4)	検討を進める上での留意点	12
5	民間委託等の実績検証	
(1)	導入実績等の研究	14
(2)	他都市事例を踏まえた可能性調査	14
6	民間提案を促す情報提供	15
7	指針の概要フロー	16

1 民間委託等の基本的な考え方

(1) 指針改訂の趣旨

本市では、平成19年11月に策定した「前橋市民間委託の推進及び適正管理に関する指針」に基づき、行財政改革推進計画に民間委託の推進、指定管理者制度の活用などを位置付け、積極的に民間活力を活用してきました。具体的には、保育所の民営化、図書館受付カウンター、共同調理場の委託など、新たな分野の民間活力の活用やごみ収集の委託拡大などに取り組み、一定の成果をあげてきました。

また、国では、公共サービスイノベーションや地方行財政改革を促す取組を進めています。具体的には、住民サービスに直結する窓口業務、業務効率化に直結する庶務業務等の内部管理業務についてアウトソーシング等に取り組む自治体への支援、民間委託等の業務改革に取り組む先進的自治体の経費水準を基準財政需要額へ反映する「トップランナー方式」の導入、民間委託等の業務改革による成果を自治体間で比較検証できるような手法の確立に向けた取組など、国は、平成28年度から平成30年度までを集中改革期間として、地方における民間活力の大胆な活用を加速させようとしています。

今回の「前橋市民間委託の推進及び適正管理に関する指針」の改訂は、これまでの取組成果や消費税増税に伴う委託コストの増加、少子高齢化社会に対応した公務員の雇用延長（再任用制度、定年延長）、国における民間委託等の推進への取組動向等を踏まえて、改めて民間委託等の推進の基本的な考え方を再整理するとともに、窓口業務等の専門的定型業務など、新たな分野における民間委託等の推進に向けた検討促進、具体的な検討の手順整理、民間からの提案を促す情報提供の方針などを定め、実効性のある指針として見直しを行うものです。

(2) 民間委託等の考え方

この指針における「民間委託等」とは、市が行政としての責任を果たすうえで必要な監督権を留保しつつ、市の事務事業の全部又は一部を民間企業や外部団体、個人等に委ねることです。

民間委託等の推進に向けては、以下の考え方を基本とします。

考え方①：「民」が行うことにより効率的なものは「民」に任せる

市が実施している業務について、民間と行政の役割分担の観点から、民間で行うことで行財政運営の効率化を図れるものは、可能な限り民間に任せることにより、スリムで質の高い行政を目指す。

考え方②：あらゆる手法を視野に入れる

従来から実施している民間事業者への業務委託だけでなく、指定管理者制度やPFI、人材派遣など、あらゆる手法の活用を視野に入れた事業推進を検討する。

(3) 民間委託等の効果

①市民サービスの維持・向上

民間が持っている技術や専門的知識を活用して、新たな市民サービスの実施、市民要望への細かな対応、事務のスピード化等を図り、市民サービスの向上につなげます。

②事務事業の効率化

民間経営の優れた効率性を活用して物件費・人件費を抑え、経費の節減と職員数の削減を図ります。

③職員配置の適正化

短期的な業務、業務量の時期的な変動が大きい業務等において、民間委託を活用することにより、職員配置を見直すほか、効率化により捻出された人員については、市が重点的に取り組むべき事業や公務員自らが対応すべき分野に集中させます。

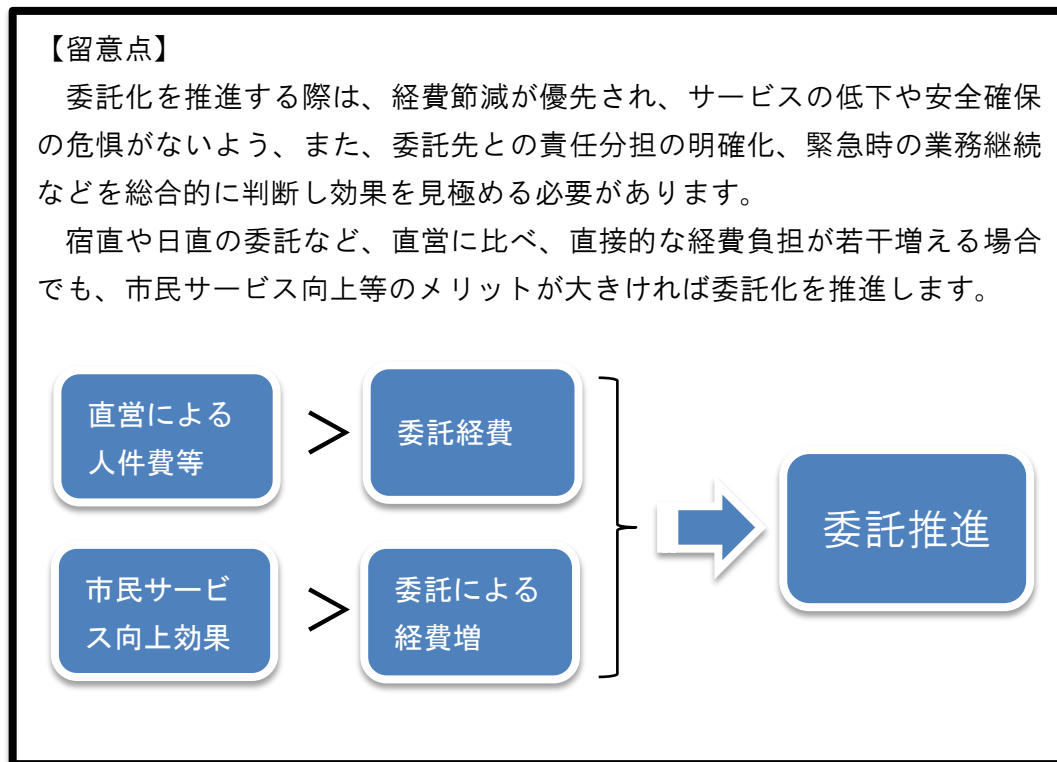
④市民と行政の協働の推進

市民力・地域力の活用を図れるものは、市民団体、地域団体等へ委託することにより、市民意識の高揚、地域づくりや市民交流を促進します。

【留意点】

委託化を推進する際は、経費節減が優先され、サービスの低下や安全確保の危惧がないよう、また、委託先との責任分担の明確化、緊急時の業務継続などを総合的に判断し効果を見極める必要があります。

宿直や日直の委託など、直営に比べ、直接的な経費負担が若干増える場合でも、市民サービス向上等のメリットが大きければ委託化を推進します。



※注：地方公共団体（一般会計）と消費税

地方公共団体の一般会計は、特例により申告納税義務はない。しかしながら、消費税法に基づき、委託料等の課税仕入（歳入）には、消費税を付加して払わなければならない。

本来ならば、課税売上（歳入）と課税仕入（歳出）とで相殺され、支払過ぎの消費税は還付されるが、納税義務がない特例が適用されることにより、増税分がコスト増となる。

2 民間委託等を検討する業務の範囲

これまで積極的に民間委託等を推進してきた「単純・定型的業務」、「民間併設型業務」に加え、より幅広い事務事業で検討を推進します。

直営実施

政策立案業務・内部統制

- ・ 予算編成
- ・ 産業振興
- ・ 人事
- ・ 企画全般

公権力行使・法令事務

- ・ 課税
- ・ 証明交付
- ・ 生活保護
- ・ 使用許可


本指針が検討の対象とする業務


新たに検討


・ 専門・定型的業務

政策立案や公権力行使等に付随する各種補助業務・補助作業など、行政特有の専門性が求められるものの、定型的な処理を繰り返す業務（窓口受付、電話対応・相談対応、データ入力、調査、作業など）

・ 他都市で委託等を実施し、民間のノウハウが発揮されている業務

具体例  トップランナー方式の対象業務

具体例  公共サービス改革法に基づく「公共サービス改革基本方針」（平成19年12月24日閣議決定）において民間委託が可能として示された窓口業務

具体例  他都市における民間委託実績があり、民間ノウハウが発揮されている業務

拡大検討

単純・定型的業務

- ・ ごみ収集
- ・ 給食

民間併設型業務

- ・ 保育
- ・ 高齢福祉

■トプランナー方式の対象業務 【参考Ⅰ】

国では、平成28年度から、窓口業務の民間委託等の業務改革を実施している自治体を標準として地方交付税を算定する「トプランナー方式」が導入されます。これにより、民間委託等の業務改革をしていない場合には、地方交付税算定上不利になり、本市の財政運営に大きな影響を与えます。

H28導入業務		
対象業務	所管課	求められる業務改革
学校用務員事務	教育委員会総務課	民間委託等
道路維持補修・清掃	道路管理課	民間委託等
本庁舎清掃 電話交換 本庁舎夜間警備 公用車運転 案内・受付	資産経営課 生活課	民間委託等
一般ごみ収集	ごみ減量課	民間委託等
学校給食（調理・運搬）	教育委員会総務課	民間委託等
体育館管理 プール管理 競技場管理	スポーツ課	指定管理者制度 民間委託等
公園管理	公園管理事務所	指定管理者制度 民間委託等

H29以降導入業務		
対象業務	所管課	求められる業務改革
図書館管理	図書館	指定管理者制度
博物館管理	—	指定管理者制度
公民館管理	生涯学習課	指定管理者制度
児童館、児童遊園管理	子育て施設課 公園管理事務所	指定管理者制度
青少年教育施設管理	青少年課	指定管理者制度
窓口業務(戸籍、住基、税証明、福祉)	市民課 市民税課 介護保険室 子育て支援課 ほか	総合窓口 アウトソーシング

■公共サービス改革法に基づく「公共サービス改革基本方針」（平成19年12月24日閣議決定）において民間委託が可能として示された窓口業務 【参考Ⅱ】

市町村の適切な管理のもと、市町村の判断に基づき官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者に取り扱わせることが現行法上可能であるものとして関係省から示された窓口業務の範囲です。

業務名	担当課	他都市事例
住民異動届	市民課	○
住民票の写し等の交付	市民課	○
戸籍の附票の写しの交付	市民課	○
戸籍の届出	市民課	○
戸籍謄抄本等の交付	市民課	○

中長期在留者に係る住居地の届出	市民課	○
特別永住許可等に関する受付、交付	市民課	○
印鑑登録	市民課	○
印鑑登録証明書の交付	市民課	○
住居表示証明書の交付	市民課	○
埋葬・火葬許可	市民課（斎場）	○
納税証明書の交付	市民税課	○
国民健康保険関係の受付、交付	国民健康保険課	○
後期高齢者医療制度関係の受付、交付	国民健康保険課	○
介護保険関係の受付、交付	介護保険室	○
国民年金関係の受付	市民課	○
児童手当関係の受付	子育て支援課	○
精神障害者保健福祉手帳の交付	障害福祉課	○
身体障害者手帳の交付	障害福祉課	○
療育手帳の交付	障害福祉課	○
妊娠届の受付、母子健康手帳の交付	子育て総合窓口	○
飼い犬の登録	衛生検査課	○
狂犬病予防注射済証の交付	衛生検査課	○
自動車臨時運転許可	市民課	○
転入(転居)者への転入学期日及び小中学校の通知	学校教育課	○

■他都市における民間委託実績があり、民間ノウハウが発揮されている業務【参考Ⅲ】

会計審査・出納業務

介護認定事務

総務事務（給与、旅費、労務管理、物品購入）

研修業務

ホームページ・広報誌作成

3 民間委託等の手法と事例

(1) 民間委託等の手法の種類

市事務事業における民間委託等の主な手法は、行政の関与度に応じて下表のように分けることができます。

類型	行政関与	手法
民間主導型	小	①民営化
		②公有財産の民間利用
民間活用型	大	③PFI
		④指定管理
		⑤業務委託

(2) 民間委託等の手法の概要と事例

①民営化

市直営又は民間への業務委託等で実施してきた事業について、社会経済環境の変化等に伴って、サービスの責任主体・提供主体とともに民間事業者等に切り替え、当該行政サービスをすべて民間に委ねる手法です。

【本市の導入事例：民営化】

➤ 保育事業の民営化

多様化した保育ニーズへの柔軟な対応に向け、公立保育所を民間事業者等に委ね、施設管理運営と事業運営の双方を民間にゆだねる「民設民営手法」を実施。

《上陽保育所(H19)、第五保育所・北保育所(H20)、石倉保育所・木瀬保育所(H21)》

②公有財産の民間利用

行政が民間に対して土地等の公有財産を一定の条件を付して貸し付け、民間事業者等がその財産を利用して事業を展開することにより、行政の施策目的の達成やサービス提供を確保する手法です。行政は公有財産を有効活用できる一方で、民間事業者等は負担の大きい当初経費の軽減を図ることができます。

【本市の導入事例：公有財産の民間利用】

➤ 遊休市有地の貸付

住民福祉の向上と遊休市有地の有効活用を図るため、施設用途等に条件を付して市有地を貸し付け、地域の活性化に貢献する施設等の整備を進める。

《太陽光発電用地貸付、小学校跡地貸付など》

【本市の導入事例：公有財産の民間利用】

➤ 民設民営方式

施設整備を民設民営方式により行うことで、建設に要する初期投資が不要となるほか、設計、建設や管理運営を一体的に民間に任せることで、民間のノウハウを最大限生かすことができるため、適正な施設規模の設定や工期の短縮、効率的な管理運営、経費の縮減が図れる。

《前橋駅北口駐車場整備など》

③ P F I (Private Finance Initiative)

P F I は、施設の設計、建設から維持管理・運営まで、一括して民間事業者に委ねる手法で、民間の資金や経営能力及び技術的能力の積極的な活用により、公共サービスの効果・効率を高めるために有効とされています。

資金調達を民間事業者が行うため、行政は、施設建設時にかかる一時的かつ多大な費用負担を避けることができ、事業期間全体にわたって財政負担の平準化を図ることができるなどの特徴があります。また、民間事業者のノウハウが発揮されることにより、サービス向上とコスト削減の双方が達成されることも期待されます。

【本市の導入事例：PFI】

- 導入事例なし（清掃工場建設検討時に他の手法と比較分析した実績がある。）

④ 指定管理者制度

指定管理は、行政が設置した公の施設の管理運営を議会の議決を経て契約先を決定し、民間事業者等に委ねるものです。指定管理は、公の施設の管理運営を民間に委ねる公設民営の代表的な手法で、本市では、平成28年4月現在で82の公の施設に指定管理者制度を導入しています。

【本市の導入事例：指定管理者制度】

- 文化施設(市民文化会館など)
- 福祉施設管理運営(老人福祉センター、福祉作業所など)
- スポーツ施設管理運営(市民体育館、六供温水プールなど)
- 公園施設管理運営(前橋総合運動公園、中央児童遊園など)
- 駐車場管理運営(駅前駐車場・駐輪場など)
- その他(コミュニティセンター、農産物加工施設、赤城少年自然の家、前橋テルサなど)

⑤業務委託

業務委託は、PFIや指定管理のような制度的根拠に基づくものでなく、私法上の契約により、外部に業務を発注することをいいます。業務委託には、個別の単体業務を委託するものから、複数の業務を包括的に委託するものまで様々な契約があり、民間活力を活用する手法の中で最も活用されているものです。

【本市の導入事例：業務委託】

- 浄水場等運転監視業務の民間委託
- 粗大ごみ収集運搬の民間委託
- 地域包括支援センター運営の民間委託
- 図書館カウンター業務及び公民館図書室業務の民間委託
- 市営住宅の管理代行

など

【留意点】

指定管理者制度も大きくは施設の運営を民間事業者等に委ねる業務委託の一つですが、議決を経て決定され、施設の使用許可など行政処分を任ずることができるなど、より包括的に民間活力を活用できる手法です。

～指定管理者制度と業務委託の主な違い～

	指定管理者制度	業務委託
受託主体	法人その他の団体	限定なし
法的性格	管理代行	私法上の契約
施設管理権限	指定管理者	地方公共団体
施設の使用許可	許可できる	許可できない
利用条件の設定	設定できない	設定できない
不服申立てに対する決定、目的外使用許可	できない	できない
施設設置者の責任	地方公共団体	地方公共団体
利用料金制度	採ることができる	採ることができない

4 民間委託等の検討

(1) 検討の機会

各部課は、予算編成、人員組織要望、サマーレビュー・行政評価・公共事業評価（導入予定）など、あらゆる機会を捉えて、自らが所管する事務事業について、民間委託等の要否・可否を積極的に検討するものとします。

(2) 検討の視点

市事務事業における民間委託等は、その効果と問題点を十分に踏まえるとともに、本市の施策との整合性や、施設や職員配置等の事業の運営状況などを総合的に勘案して判断する必要があります。そのため、民間委託等を検討する際には、下記視点を踏まえ「民間委託等を積極的に推進する事務事業」と「直営で実施すべき事務事業」とに分けます。

視点①：民間委託等が可能な事務事業であるかを確認する

市が行う事務事業を対象として幅広く検討し、民間委託化の適否を判断します。ただし、法令の規定により市が直接実施しなければならないものや、公権力の行使（許認可や市税の賦課など）にあたるもの、市自らの判断（政策立案や予算編成など）が必要となるものは除きます。

視点②：現状の業務運営体制の課題を明らかにする

現状の体制において、職員配置状況や業務運営における課題はないかを確認します。

視点③：サービス水準が確保できるかを明らかにする

あらかじめ市が確保すべきサービス水準を明確にし、民間委託等によって市民サービスの低下が生じないかどうかを検討します。

視点④：コスト比較、費用対効果、効率性等の分析をする

市直営で行う場合と委託化等にした場合とのコスト比較を行い、費用対効果に留意しながら、現状よりも効率性が向上するかどうかを分析します。

(3) 具体的検討

①民間委託等に可能な業務範囲の確認

事務の根拠となる関係法令等を再確認し、検討対象事業の委託可能な範囲を確認します。この際、効果的な民間委託等とするために、より多くの業務を民間に委ねることができるか、他の業務と組み合わせて委ねる業務を増やすことが可能かという視点で業務を点検する必要があります。小規模な業務委託より、ある程度の業務規模があった方が、効率化や市民サービスの向上に通じる可能性が高くなります。

民間事業者への情報提供

③を検討するためには、受け皿となり得る民間事業者に対し、委託対象となる業務の内容や業務量などを提供して、各検討項目の判断に必要な情報を収集します。得られた情報は、③の判断材料となるだけでなく、民間委託等を実施する際、仕様書を作成する上での有用な基礎資料となります。

④コスト比較

市直営と民間委託等とのコスト比較（官民コスト比較）を行います。

試算の考え方

コスト比較を適切に行うためには、それぞれに係る費用の範囲及びその算出方法を統一する必要があります。基本的には、市直営は人件費及び関連経費で運営コストを算定し、委託等では概算委託料により運営コストを算定して双方を比較します。

《直営運営コスト》

「正規職員人件費」＋「非正規職員人件費」＋「関連経費」＝直営コスト

※職員人件費は平均人件費で算定（必要に応じて福利厚生や退職手当相当額を加算）

※委託によるサービス水準が向上する場合には、委託サービスを仮に市職員で実施した場合の想定人件費で比較

《委託等運営コスト》

「概算委託料」＋「消費税」＝委託等運営コスト（B）

※委託化にかかる移行経費についても必要に応じて加算

※民営化等の場合は、施設修繕にかかるコスト負担の配分を加味する

コスト比較は上記（A）と（B）により算定される金額を比較し、単年度コストと3～5ヶ年度分の合計コストの両方を分析します。

⑤総合的な分析

財政効果の妥当性、定員管理計画及び地方公務員制度（再任用職員制度や定年制延長）との整合など、関係課と意見交換を行い総合的に効果を検証します。

(4) 検討を進める上での留意点

民間委託等に当たっては、その事務事業について民間委託等を実施することの適法性・妥当性を確保するとともに、民間委託等を実施した後に、その委託によるサービスが安定的・継続的に提供される仕組みを担保しておく必要があります。選定手続の競争性・透明性の確保、個人情報保護、機密保持、緊急時の対応など、市として適正な事務事業の執行を確保するため、適宜、委託先の運営体制、経営状態等のチェックが必要です。

①選定手続の競争性・透明性の確保

委託先の選定では、競争性を引き出し、透明で公平な入札等の契約手続を行います。ただし、プロポーザル等による場合は、随意契約によることができます。

②委託先の調査

委託先である民間企業等の業務遂行能力や経営状況を十分調査し、業務の大半を再委託したり、倒産により業務が中断したりすることのないよう留意します。

③サービス水準の明確化

仕様書には、達成すべきサービス水準をできる限り具体的に明記します。また、その水準を確保するため、委託先において従業員教育を徹底するよう要請します。

④責任の明確化

契約に当たり、市と委託先の責任の範囲を明確にするとともに、契約の履行過程で市の管理監督が十分に働くように措置します。ただし、過度の干渉により法令に抵触したり、委託先における経営努力(効率化等)を阻害したりしないように留意するものとします。

委託業務においては、派遣業務と異なり、市職員は、現場の管理監督者を除く他の従業者に直接指揮命令することは許されないことから、現場の指示系統、連絡系統の確立が求められます。

市職員は、労働関係法令の理解と遵守を徹底し、「偽装請負」(※次頁解説)の発生を防止する観点から、パーティションにより受託者の執務場所を物理的に分離する等のフロアレイアウト上の工夫を施す必要があります。

⑤個人情報保護及び機密保持

個人情報保護及び機密保持が必要な事務事業については、それらが担保されるよう契約において明確にしておきます。特に、事業者選定時には、①情報セキュリティに係る各種認証の取得・更新を条件とすること、②日常業務における管理運営過程がどうなっているか十分に評価すること、③従事者に対する教育・研修体制の十分に確立されているか等を確認する必要があります。

⑥法令等の遵守

地方自治法、同法施行令及び前橋市契約規則その他の関係法令等を遵守し、委託契約の適正な執行を図ります。

⑦市の業務見直し

民間委託等により効果的にサービスの向上と経費節減を図るため、適宜、市における業務改善や業務の標準化(運用ルールの統一等)を行い、事務処理の簡素化等を進めたうえで委託を行います。

⑧業務ノウハウ等の維持・継承

民間委託等の導入により職員が現場から離れることで、それまで蓄積してきた知識やノウハウの喪失や受託者による知識の秘密化が生じ、受託者への適切な管理監督に支障が生じ、市民へのサービス水準の確保・向上ができなくおそれがあります。

《対策》 受託事業者の作成する業務マニュアル、業務フロー図、運用ルール等を提出させ、それらの著作権は原則市に帰属させること。

※ 偽装請負とは？

「偽装請負」とは、委託している業務について、委託元が実質的に受託者の労働者を指揮命令して、業務を遂行しているといった「雇用と使用が実質的に分離」しているケースをいい、職業安定法、労働基準法、労働者派遣法など労働関係各法に違反します。

「労働者派遣」では、派遣社員に対し、指揮命令ができますが、「請負」(委託もこれに相当)では、受託者のスタッフに対し、委託者が指揮命令をすることは許されず、必ず受託者が指揮命令をしなければなりません。

「請負」では、①請負事業者が自ら雇用する労働者の労働力は、請負事業者が直接利用するものであること、②事業者は、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が求められています。

《偽装請負防止策～委託者として市がとるべき対策～》

- 委託する業務の範囲及び内容は、仕様書に全て明記する。
- 業務手順書・マニュアルなどにより、委託業務に必要な業務の考え方や手順を整備する。
受託者が行うべき業務が網羅されるよう適宜更新すること。
- 受託者への指揮命令は、管理監督者に対して行うことを徹底する。
- 直営部分と受託者の職場をパーテーション等により物理的に区分する。

5 民間委託等の実績検証

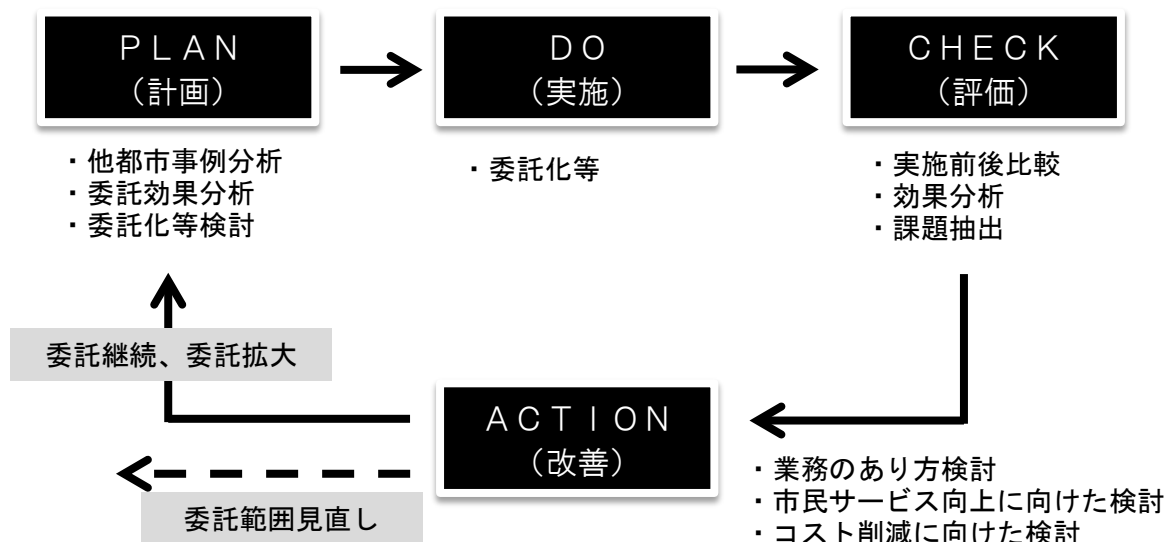
(1) 導入実績等の研究

効果的な民間委託等とするため、本市において過去に導入実績がある事務事業や現在も一部委託等を行っている事務事業については、導入前と導入後におけるサービスの変化やコストの変化、市民満足（クレーム・トラブル）の変化、その他課題・懸案事項等を洗い出し、委託等による効果が発揮されたのか、また、さらなる委託化等の拡大・推進が望ましいのか、委託内容を見直し市民サービスの向上を図る余地があるかなどの分析・研究をします。また、消費税の増税など、社会経済状況等の変化を踏まえ、委託を継続すべきかについても定期的に検証することが必要です。

【主な研究項目(過去実績や一部委託化事業)】

- 保育所管理運営
 - 清掃工場運転業務
 - 給食配送やごみ収集などの自動車運転業務
 - 学校給食調理業務
 - 図書館業務
- など

※委託化と導入実績等の研究の流れ



(2) 他都市事例を踏まえた可能性調査

本市において民間委託等を実施していない事務事業で、他都市において導入実績のある事例については、聞き取り調査のほか、照会や視察を実施し、本市における民間委託等の可能性調査を進めます。

6 民間提案を促す情報提供

他都市においては、「民間提案制度」として、市の一部の事務事業又はすべての事務事業の概要を公表し、民間から委託・民営化の提案を募る制度を設けています。提出された提案の内容や効率性、実現性を審査し、市直営で実施するよりも市民にとってプラスになると判断すれば、提案に基づき民間への委託や民営化を進めるものです。

効率的・効果的な行政運営を実現する上では、民間事業者等からの提案を積極的に受けるといった視点が非常に重要となることから、本市においても、民間委託等の導入が可能と判断されたものについては、民間事業者等に対し該当する業務の範囲や業務量などを市HP等で開示して、提案を広く促すこととします。民間提案により得られた情報や資料は、委託による業務運営体制の詳細設計、仕様書の検討などの委託化等に向けた詳細調査において活用します。

7 指針の概要フロー

《基本的な考え方》

- ①「民」が行うことにより効率的なものは「民」に任せる
- ②あらゆる手法を視野に入れる

市事務事業

【必要性検討】
行政が実施すべき業務か

本市で民間委託等実績なし

民間委託等が可能であるかを検討

《検討の視点》

- ①民間委託等が可能な業務か
- ②現状の課題点の洗い出し
- ③サービス水準の確保が可能か
- ④コスト比較を実施

直営実施が
適当

民間委託等が可能
他都市導入実績あり

【直営維持を前提に】

- ・事務改善
- ・課題解決
- ・体制見直し

本市で民間委託等実績あり

委託等拡大が可能であるかを検討

《研究項目》

- 活用前と活用後と比較
- ①サービスの変化
 - ②コストの変化
 - ③市民満足(クレーム等)の変化

【委託化(拡大)等に向けた詳細調査】

- ・業務運営体制の詳細設計
- ・仕様書の検討・作成
- ・費用対効果分析 等

市HPでの情報提供

民間提案の促進