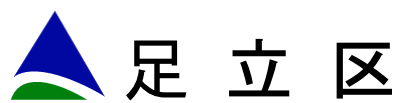


# 外部化ガイドライン (第3次改定版)

平成27年9月



# 目 次

はじめに	3
本ガイドラインの構成について	5

## I 外部化推進に向けて

1 外部化推進の目的と実施に向けた重要な視点	7
(1) 外部化推進の目的	8
(2) 外部化実施に向けた重要な視点	9
2 外部化推進の対象範囲	10
3 外部化に伴うコストの考え方	10
(1) バリュー・フォー・マネーの考え方	11
(2) 目的別のコスト事例	11
(3) 外部化によるコストの低減	15

## II 外部化導入決定までの手引き

1 業務の可視化・標準化の推進	16
2 業務分析の実施	18
(1) 職員による分析	19
(2) 業務コンサルタントによる分析	19
(3) 人材派遣事業者による分析	20
(4) 情報システム事業者による分析	20
3 様々な委託手法の検討	21
(1) 段階的に委託範囲を拡げる委託手法	21
(2) 人材派遣を活用した委託手法	22
4 外部化導入の判断	23
(1) 外部化導入の判断	23
(2) 外部化に馴染まないと判断した業務に対する姿勢	24

### Ⅲ 外部化導入決定後の手引き

1	契約等に関する具体的留意事項	26
(1)	契約手続に関する具体的留意事項	26
(2)	契約書作成において留意すべきポイント	34
(3)	労働関係法令等の遵守に向けた対策	35
2	企画案の公募	36
3	事業者選定手続	37
4	委託業務稼働に関する留意事項	38
(1)	本稼働前における研修支援	38
(2)	事業手法の変更等の対応	38
(3)	外部化実施に係る検証と見直し	38
(4)	新規案件に係る情報の共有	40
(5)	受託者と接する職員の心得	40
5	人事制度の改革と人材育成	41
	終わりに	42

※ 令和5年4月 表記の一部補正

現行制度や組織にあわせて表記を一部修正

はじめに

## はじめに

### （外部化推進の意義）

これまで、足立区では全国に先駆けて様々な経営改革を実施してきており、特に事業展開に際しては、民間委託や指定管理者制度の活用、PFI、地域・区民・大学との協働など、公共サービスの供給主体を行政だけに限ることなく「外部化」についても積極果敢に挑戦してきた。

超高齢社会の確実かつ急速な進行をはじめ、区政を取り巻く環境が急激に変化する中、行政需要は増加の一途をたどっており、各職場を挙げて行政改革を遂行していかなければ、持続可能な公共サービスを供給することはできない。すなわち、人件費等の固定費を極力抑制しつつ、公共サービスの提供に必要な人員と財源を生み出す取組みを強化することが求められる。外部化は、民間事業者のノウハウを活かすことで、区民ニーズの変化を先取りし、新たな時代を切り拓く公共サービス改革の手法である。

行政は、公共分野に進出を図る民間事業者やNPO法人等、新たな担い手の特性を見極めつつ、真に職員が担うべき業務内容を十分に精査することで、時代の変化に即した柔軟性の高い組織への転換を図る必要がある。

### （外部化を取り巻く状況）

当区では、民間委託できる公共サービスの範囲が段階的に拡張されている「公共サービス改革基本方針」（平成18年9月5日閣議決定、以後、平成27年9月現在まで11回改定）を踏まえ、また、平成24年7月に発足した「日本公共サービス研究会」（以下「研究会」という。）と連携しながら、これまで委託領域外にされてきた「専門定型業務」を外部化の対象とする、行政改革の新たなステージに足を踏み入れた。この「専門定型業務」については、平成27年6月30日に示された「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～（骨太の方針）」においても、「窓口業務などの専門性は高いが定型業務の適正な民間委託の取組みの加速をはじめ、（以下中略）窓口業務のアウトソーシングなど汎用性のある先進的な改革に取り組む市町村数を2020年度までに倍増させる」旨が盛り込まれており、国においても、公共サービス改革

を加速させる方針が打ち出されたところである。

国の動きにも留意しつつ、当区は先だって平成26年1月から、戸籍住民課と中央本町区民事務所の窓口を統合し、外部化を開始した。続いて、平成26年4月以降、国民健康保険、会計管理、介護保険等各業務の外部化を順次実施または拡張してきた。こうした中、戸籍住民課窓口業務の委託内容に関しては、東京法務局、東京労働局から複数の指摘や是正指導が行われ、これを契機に区と受託者との間での、業務の明確な区分けや協議調整の方法等、外部化に対するいくつかの課題が浮き彫りとなり、庁内関係所管が一体となってその対応に注力してきた。

特に、個人情報保護に伴うセキュリティ対策については、区民のプライバシーを守るための何よりも重要な視点であることから、これまでも区はその取り組みを十分に行ってきたが、外部化の実施後においては、「個人情報保護条例」の改正や「特定委託業務調査委員会」の設置など、個人情報保護の取り組みについて一段と強化徹底を図ってきたところである。今後は、マイナンバー制度の開始に伴い、区や区の事業に関わる民間事業者の双方で、特定個人情報の厳格な取扱いも考慮し、確実な個人情報保護対策の実施に取り組んでいく。

研究会では、この間の継続的な議論の中で、行政サービス面の向上も含めたコストのあり方についても新たに考慮する必要があること等、今後の外部化推進に向けた課題に対する研究も進めてきた。その他、委託のあり方や委託手法の検討等、安定的な外部化の実施に資するための様々なテーマについても議論を重ねてきており、少しずつではあるが、着実に各自治体の外部化に向けた動きが進んできている。

### **(外部化ガイドラインの改定について)**

今回の改定にあたっては、前述の外部化を取り巻く状況等の変化を踏まえ、新たな留意事項の追加や整理等を行い、より実務に即した内容となるよう努めた。

## 本ガイドラインの構成について

本ガイドラインは、3部構成となっている。

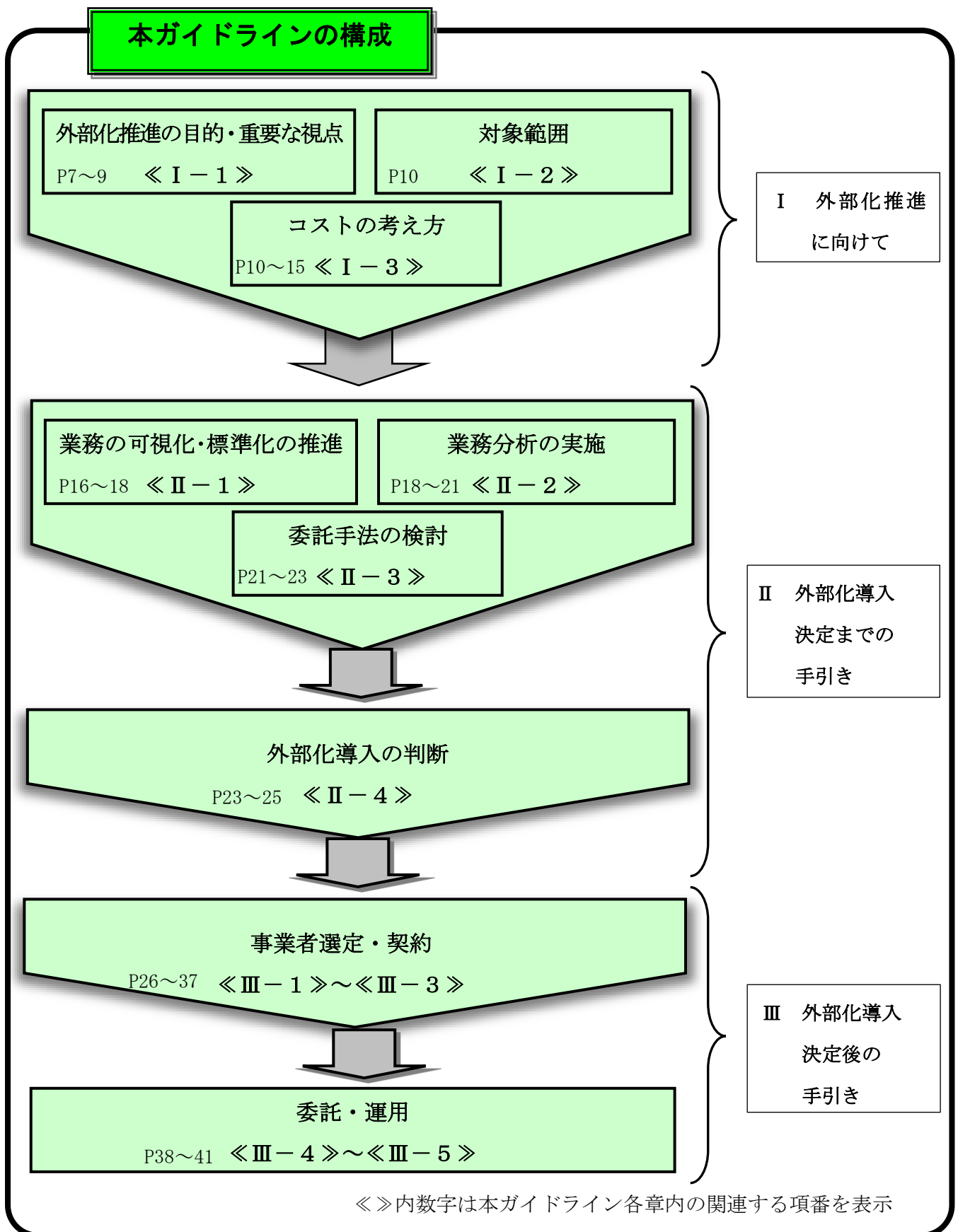
「Ⅰ 外部化推進に向けて」では、外部化推進に向けた区の基本的な考え方として、主に外部化の目的等やコストの考え方について示している。

「Ⅱ 外部化導入決定までの手引き」では、業務分析に関する内容や委託手法の検討を中心に、外部化導入の決定プロセスをまとめたものである。

「Ⅲ 外部化導入決定後の手引き」では、外部化の導入決定後、実際に事業者と契約に向けた調整等を進めていくに当たり、契約手続上の留意事項や適正な委託に向けた方策について記すとともに、委託運営後の留意事項にも触れている。

なお、本ガイドラインは、職員向けにまとめたものではあるが、個人情報保護に対する取組みや、適正な委託の実施に向け労働関係法令等に関する留意事項等、受託者となる事業者にも適正な対応を求める内容となっている。このため、外部化対象業務の公募に応募する事業者に対しては、本ガイドラインの趣旨に沿った取扱いを求めるものであることに留意されたい。

なお、本ガイドラインを参照する際は、簡略図（P6）もあわせて活用されたい。



## I 外部化推進に向けて

### 1 外部化推進の目的と実施に向けた重要な視点

足立区では、超高齢社会への突入や今後確実に見込まれる人口減少社会の到来を見据え、年々増大する行政ニーズに的確に対応できる機動的な組織体制の構築が求められている。そこで、各所管においては、区政の方向性と区を取り巻く環境や諸課題について常に留意するとともに、公共サービス改革の一手法として外部化を視野に入れて取り組むことが肝要である。

自らの組織課題の解決に向け、外部化導入の検討を行うに当たっては、その目的と効果を明確にし、外部化実施に伴う費用や課題、効果を比較しつつ、外部化を展開すべきかどうか判断する。そこで、各所管が念頭に置かなければならない、外部化推進の目的と実施に向けた重要な視点を以下に示す。

#### 外部化推進の目的と実施に向けた重要な視点

##### (1) 外部化推進の目的

- ア 区民サービスの向上
- イ 業務運営コストの低減
- ウ 優先度の高い業務領域への職員配置
- エ 業務執行体制の適正化
- オ 地域経済の活性化

##### (2) 外部化実施に向けた重要な視点

- ア 業務改革の推進
- イ 行政のプロとしての職員の役割
- ウ 情報管理の強化徹底
- エ 「特定委託業務調査委員会」によるチェック機能の強化



(1) 外部化推進の目的

ア 区民サービスの向上

民間の高度な接客水準、技術力、蓄積されたノウハウを取り入れることで、多様化する区民ニーズに機動的に対応し、区民サービスの向上を図っていく。

イ 業務運営コストの低減

競争原理や民間の柔軟な発想と資源（ノウハウや人材、資金等）を活用することで、区民サービスの向上を図りつつ、職員定数の削減により、業務運営コストを低減していく。

ウ 優先度の高い業務領域への職員配置

区が優先して取り組まなければならない課題の中には、時代の変化に伴うものや区民の自己責任では解決できない新たな行政需要への対応などが存在する。こうした新しい業務に対応するためにも、職員と財源を集中投下できる環境を構築する必要がある。各所管においては、常に組織の抱える課題について意識しつつ、外部化の推進が、その課題解決に率先垂範して取り組む職員を生み出すための有効なツールであることを強く意識しなければならない。

エ 業務執行体制の適正化

行政需要の高まりとともに業務が多様化したことで、本来は、専門的、臨時的、短期的業務に活用されるべき会計年度任用職員が、定型的な業務において、長期的に活用されている事例が多く存在する。こうした体制では、労務管理コストの負担やノウハウの継承が不安定となるなどの課題が生じるため、「I 1 (2)ア 業務改革の推進」(P 9)とも関連付け、業務の見える化等を図り、職員が行うべきものと事業者に委ねるべきものの精査を行い、執行体制の適正化を図る。

オ 地域経済の活性化

外部化に伴う公共サービスへの民間事業者の参入を通じて、地域住民の雇用の拡大が期待される。この効果をさらに高めるには、区内に経営拠点を有する、あるいは、区民を積極的に雇用する事業者が参入できるよう、事業者選定手続を工夫する。

## (2) 外部化実施に向けた重要な視点

### ア 業務改革の推進

所管組織によっては、業務運営上の判断基準がベテラン職員の経験と知識に著しく依存し、業務手順を文書に落とし込めていない状況が少なからず見受けられる。

このため、各所管においては、マニュアルの整備や業務手順の見直しを進めることで、業務の見える化を行い、公共サービスの均質化・標準化・簡素化を図り、業務運営の効率化や透明性を向上させ、業務改革を推進していく。

### イ 行政のプロとしての職員の役割

委託実施に伴い職員は、それまで培ってきた高い専門知識を活用し、受託者に対する管理監督を実施するなど、これまでと異なる役割を担うことになるため、その点について十分に理解し業務を遂行しなければならない。

### ウ 情報管理の強化徹底

当区では、平成 26 年 10 月に「個人情報保護条例」を改正し、非常勤職員や受託従事者等に対する罰則規定を強化したことにより、個人情報漏えいに対する抑止力を高めたところである。加えて、マイナンバー制度の開始に伴い、さらに個人情報の取扱いが厳格化されるため、各所管はもちろんのこと、外部化の実施により受託者が関わる場合にはその受託者も含め、これまで以上に情報管理を強化徹底して、適切かつ十分な対応をとる必要がある。

### エ 「特定委託業務調査委員会」によるチェック機能の強化

当区では平成 26 年度、外部化案件のうち特に個人情報を取り扱う業務について、第三者の立場から受託者の情報管理体制を厳格に調査する目的で「特定委託業務調査委員会」を設置した。当該委員会からの答申内容を十分に踏まえることで、より適正な委託運営の実現を果たすとともに、外部化推進に向けては、上記ウも含め、個人情報保護に関するあらゆる手立てを講じ、徹底して区民のプライバシーを守り、区民の安心、区政への信頼感の醸成に全力を尽くす。

## 2 外部化推進の対象範囲

当区では、外部化推進の対象範囲について、行政特有の専門知識が求められるものの、定型的な処理を繰り返す業務である「専門定型業務」の優先的な実施を掲げている。

しかしながら、当区を含め、各自治体では部分的に外部化を展開している事例も散見されるのが実情である。委託範囲の細分化は、民間事業者にとって、

- ・職員が介在するため、業務運営の効率性が低下する
- ・自主的な創意工夫を発揮する余地が制約される
- ・指揮系統、コミュニケーションが錯綜し、偽装請負の恐れが高まる

等、業務の切り出しに伴う「分割損」が発生しやすく、区のメリットも小さくなるため、効率的な業務運営を目指す上では、区の責任を維持しつつも、可能な限り広範囲に外部化することにより、「分割損」を排除しスケールメリットを活かした業務改善、公共サービス改革を展開する必要がある。

## 3 外部化に伴うコストの考え方

「専門定型業務」は、依然として全国的にそのほとんどが「直営」であり、会計年度任用職員が対応しているケースも多い。こうした状況を踏まえ、研究会では、単純に職員を民間事業者に置き換えるだけの外部化では、業務運営コストの削減効果は期待し難い、といった議論が行われてきた。

そこで以下のとおり、外部化コストと直営による職員人件費の比較に関する考え方を整理し、区として、さらなる区民サービスの向上を図ることや、より強化して取り組むべき課題へ職員をシフトすること、といった組織課題の解決に向け、外部化を活用していくことが求められる。

また、現行の業務運営に係る人件費は、包括予算編成上の常勤職員の平均単価、退職非常勤と会計年度任用職員の報酬額を合算して算出する。また、新規又は特別の行政需要に対応するものでない限り、庁舎レイアウトの改修経費等

## I 外部化推進に向けて

は、以下に示すコスト比較に用いる委託費に含めるものとする<sup>1</sup>。

### (1) バリュー・フォー・マネーの考え方

バリュー・フォー・マネーとは、支払（マネー）に対して最も価値の高いサービス（バリュー）を供給するという考え方のことである。この考え方に基づき、上記に挙げた組織課題への対応に向け、単なる職員の置き換えではない、区民サービスの向上に資するような業務運営体制への転換が可能かどうか等を勘案する。こうした検討を外部化実施の判断基準の一つとして位置づけた上で、委託経費と職員のみで行う場合の人件費とを比較する視点が重要である。

### (2) 目的別のコスト事例

各所管が抱える組織課題に対し、その解決に向けた有効な手法として外部化を活用する場合を類型化したので、その概要等を以下に示す。当然のことながら、外部化実施の目的については、コスト低減以外にも様々なものが挙げられ、具体的には「I 1 (1) 外部化推進の目的」（P 8）部分に記載しているので、併せて参照のこと。

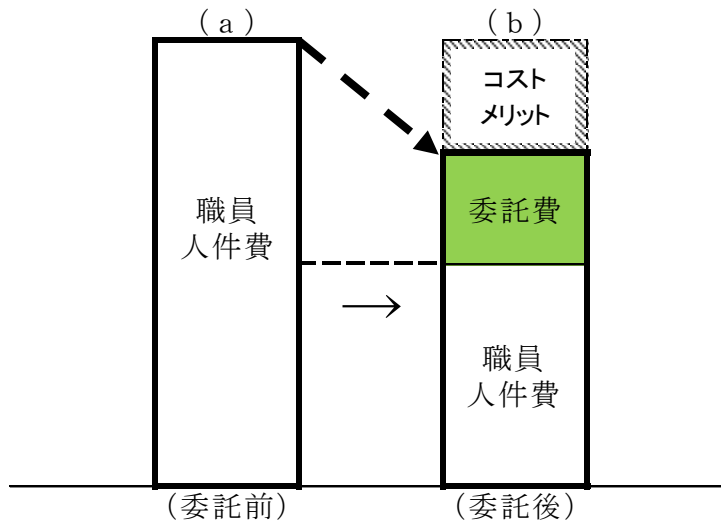
---

<sup>1</sup> 外部化の展開に伴い、区民サービスの向上や区職員、受託者間の動線管理のため、改修工事を伴う執務室レイアウトの変更が必要となるケースがある。当区では、区民サービスの向上とともに行政コスト削減を目的としている以上、備品の新調等、不要不急の対応は慎み、最小のコストで最大限の効果が上がる業務環境を引き続き構築していく。

ア 単純比較型

単純に委託前後のコスト比較を行うものである。

i 概要図



※ (a) と (b) のサービス水準は同一とする。

\* 図解

委託前の職員人件費と、委託後の職員人件費及び委託費の合計を比較した図である。

ii 特徴

コストメリットを明確にする算定方法である。

iii 課題

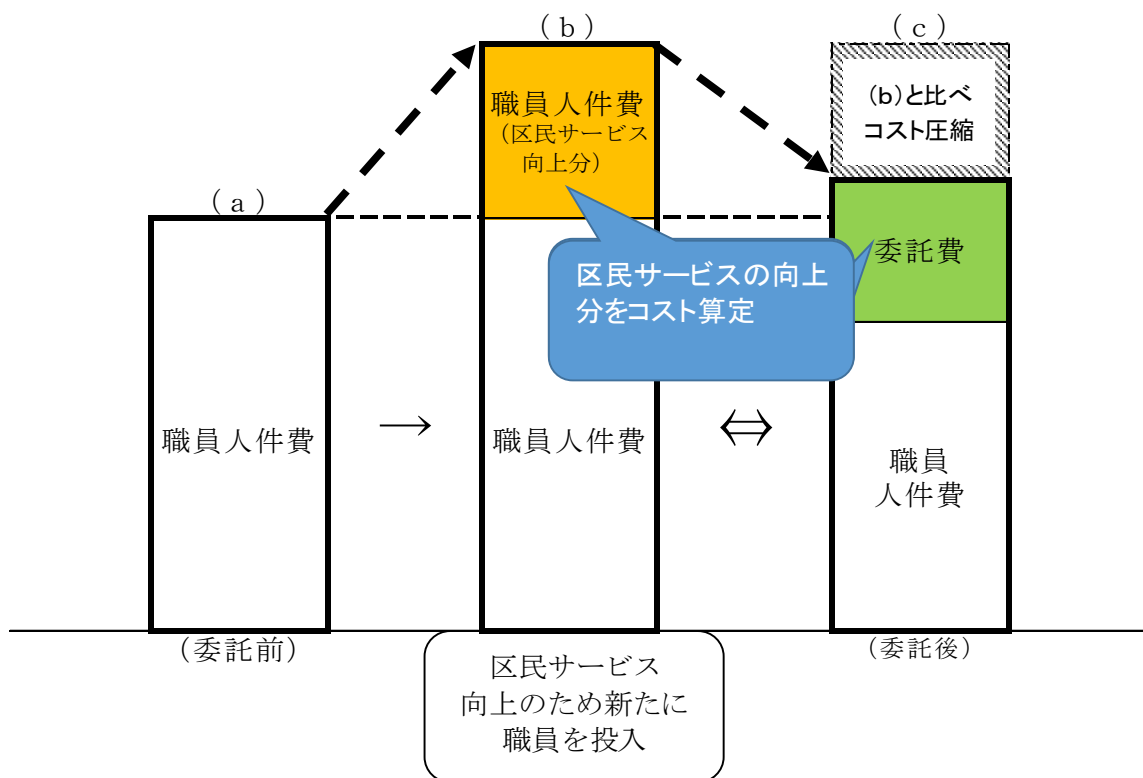
現状の業務量に対して、委託した場合の費用（職員人件費＋委託費）を単純に比較するため、非常勤職員化が進んでいる部署では大幅なコストメリットが期待できないため、外部化の実施が困難になる場合がある。

# I 外部化推進に向けて

## イ 区民サービス向上型

外部化を通じて、窓口を増設し混雑緩和を図る等、区民サービス向上のためのコストを比較する。

### i 概要図



※ (b) と (c) のサービス水準は同一とする。

#### \* 図解

区民サービスの向上に資する取組みを実施する際、新たに職員を投入して実施する場合 (b) と、委託で実施する場合 (c) とのコスト比較を示した図である。

### ii 特徴

(b) と (c) は、同一水準の区民サービスを実施するという前提のもと、新たに職員を投入して実施する場合と、委託した場合との費用を

比較したもので、この類型では、区民サービスの向上部分に着目したコスト算定に結びつけることができる。

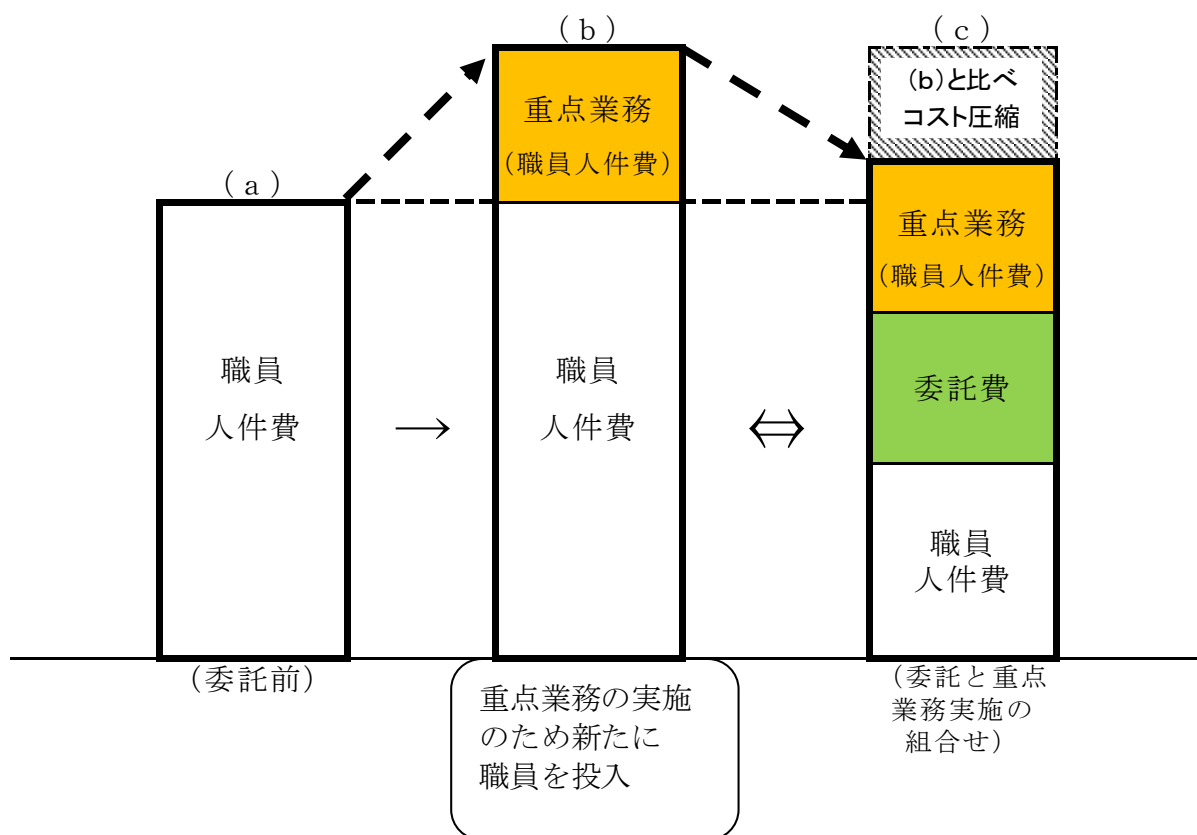
### iii 課題

区民サービスの向上部分を数値化するため、窓口サービス等、明確にサービスアップにつながる指標（窓口数の増加、案内人の追加等）を設定する必要がある。また、職員人件費は、常勤職員で行う場合と、非常勤職員で行う場合とで、コストが大きく変わることから、当該業務の性質をよく精査し比較数値を算出しなければならない。

## ウ 重点業務シフト型

調査・指導等の取組みの強化、新規事業への職員投入など、区の重点課題に対応するための業務に職員をシフトする場合のコスト比較を示す。

### i 概要図



※ (b) と (c) のサービス水準は同一とする。

**\* 図解**

委託前の職員人件費（a）に重点業務対応分の職員を新たに投入した場合の職員人件費を上乗せしたもの（b）と、委託費と重点業務の実施分も含めた職員人件費の総費用（c）との比較を示した図である。

**ii 特徴**

この類型では、今まで手が回らず取り組むことができなかった課題への対応、または今後新たに力を入れて取り組むべき重点業務について、委託の実施と重点業務の実施を組み合わせることで、より低廉なコストで職員をシフトしていくことに着目したコスト算定が可能となる。

**iii 課題**

重点業務に職員をシフトした場合、その結果としてどの程度の効果があったか等について、継続的に検証を行い、適切な職員人件費の算定に結び付けていく。

**(3) 外部化によるコストの低減**

外部化コストの将来的な抑制に向けては、区として外部化範囲の拡大、精査に努めるだけでなく、複数年度にわたる外部化モデル構築の中で、業務運営の効率化が図られることを念頭に、事業者に対してもコスト低減を求めていく。

また、今後他の自治体へ外部化が波及することで、事業者の公共サービス分野における業務習熟度が向上し、契約改定時に多様な事業者の参入が期待できる。こうした競争環境の整備により、コスト低減に努めていく。



## Ⅱ 外部化導入決定までの手引き

### 1 業務の可視化・標準化の推進

効果的な外部化を推進するには、業務の見える化を通じて、委託業務の内容や範囲を明確化するとともに、業務運営における処理ルールや判断基準等を可視化し、標準化させなければならない。なお、この業務の見える化は、「Ⅰ 1 (2) ア 業務改革の推進」(P 9) にもあるように、外部化実施に向けた重要な視点の一つである、業務運営の効率化や透明性の向上のための重要な考え方である。つまり、当区を取り巻く厳しい定数管理状況と増え続ける行政需要とを考慮すれば、たとえ、検討の結果、外部化には至らない場合であっても、職員が効率的かつ適正に業務を遂行する上では、必要不可欠な視点であることを肝に銘じなければならない。

外部化に先立って、把握すべき事項は以下のとおりである。

#### ア 業務区分・業務特性

適切な内容や規模に分解することを通じ、区、受託者ともに、外部化に際して不測の事態が生じないよう適切な委託範囲を設定する。

また、対象となる業務の繁忙期を考慮するなど、業務特性を十分に踏まえて委託稼働時期の検討<sup>2</sup>を行い、安定稼働の確保を図る。

#### イ 業務の量・難易度の把握

業務の量、難易度の把握は、外部化に伴う運営コスト、特に人件費の積算において不可欠となる。通常、業務量は、処理件数や処理時間のデータをもって定量的に把握される。また、業務の難易度は、業務案件が一律に定型処理できるものなのか、例外ケースの頻度はどの程度か、高い専門知識がなければ安定的に処理できないか等の観点から正確に把握する。

しかし、こうした把握を職員のみで実施する場合、「Ⅱ 2 (1) 職員による分析」(P19) に記載のとおり、いくつかの問題点を克服しなければならない。そのため、外部の視点を活用し、予断なく、客観的に分析することが求

<sup>2</sup> 当区では、外部化に係る稼働開始時期について、戸籍住民課窓口業務は、新年度繁忙期を避けた6月に、また、会計管理室業務は、決算調製に係る繁忙期を避けた10月としている。

## II 外部化導入決定までの手引き

められる。

### ウ 公権力の範囲

当然のことながら、公権力の行使は、外部化の対象外としなければならない。具体的には、法令等の規定により区が直接執行すべき許認可等の行政処分等が該当する。

しかし、公権力の行使と認められる行為の前後に行う、定型的な事実行為や補助的行為についてまで、外部化が制約されるものではない。とはいえ、国の通知等を入念に確認しつつ、業務分析に際し、公権力の範囲を適切に見極めることで、適正な外部化範囲を設定していく。特に、分析の対象としている業務が法定受託事務である場合には、国等の関係機関と公権力の行使の範囲について事前に十分な確認を行う。

### エ 判断行為

区の政策的な意思決定・意思表示に該当するものについても外部化の対象外とされる。政策に係る企画立案、調整、決定行為などがこれに該当する。研究会においても、これらは「専門非定型業務」に該当するものとして、検討対象から除外されている。このため、外部化範囲の精査にあたっては、判断の有無を要する業務内容かどうか確認しなければならない。

なお、業務上の判断行為は、必ずしも受託者の取扱業務から除かれるわけではない。適正な業務委託を実施する上では、独立した業務運営を確保する必要があり、受託者自ら判断し、業務を遂行することは否定されない。注意を要するのは、受託者で判断がつかず、職員に確認するケースである。このため、業務運営に必要なノウハウや処理基準について、業務の見える化を通じ、マニュアル類の整備による、判断基準の可視化や類型化、定型化を進めることで、誰が担当しても同一の結論が導かれる「確認行為」として、受託者に業務を担わせることが必要となる。

### オ リスクの洗い出し

金銭出納や区政情報・個人情報等の機微情報については、情報の漏えいを不安視し、外部化の対象範囲から除こうと判断することも考えられる。しかし、金融機関等のセキュリティ体制を挙げるまでもなく、民間事業者においても厳格かつ適切な情報管理を実施している事例も少なくない。し

たがって、外部化範囲の検討の際には、組織が抱えるリスクを洗い出し、事業者の適正な管理体制のもとで委託可能かどうかを精査するとともに、適切な情報管理を促進する区の監督体制、あるいはシステムの操作環境の改善等、あらゆる手法を駆使し、厳格なリスク管理を行う。

## 2 業務分析の実施

業務の可視化・標準化を推進する上では、業務分析が必要となる。

業務分析に際しては、所管する業務について、外部化に馴染まない、民間委託は不可能である等、外部化の推進や業務分析の対象範囲を制約するような予断を持って臨んではならない。

また、業務分析に当たっては、係単位、課単位等、組織全体の業務改善の一環としてとらえ、最も業務に精通している所属職員が直接実施することが望ましいが、後述のとおり、外部の協力により客観的な視点を確保することが重要である。

また、業務領域には、年間に1回程度しか発生しない業務や、属人的な判断基準に委ねられているため、業務量が十分に分析結果に反映されない業務が潜んでいることも考えられ、当該業務を分析内容の対象外としてしまうことも想定される。

そこで、適切な外部化範囲を設定するためには、「所管事務概要」等を通じた事務分掌、事務概要を確認するのはもちろんのこと、日頃からのマニュアル整備や文書類の整理が不可欠である。

なお、当区では、システム調達を契機とする業務の「見える化」に取り組んでいる<sup>3</sup>。システムの導入・更新を契機とした業務分析については、業務を精緻に分析し、フローにまとめられていることで、業務把握に活用することができる。

---

<sup>3</sup> システムの導入・更新を機に、対象業務を把握する手法として、一つの機能を最大8つに分解し、これを3～4階層まで繰り返すことで、業務機能を洗い出すDMM（ダイヤモンド・マンダラ・マトリックス）と、これを一連の流れにまとめた業務フロー図を整備することで、システム調達に活用している。

## II 外部化導入決定までの手引き

以下では、研究会での議論を踏まえ、業務分析を行う場合の、分析主体ごとの特性と課題について示す。

### (1) 職員による分析

職員自ら適切な業務分析を実施することは、最も経済的であり、迅速性も確保される。

しかし、この場合には、以下の問題点を克服しなければならない。

- ・職員が、従来から行っている業務処理方法に対し、よりよい処理方法へと改善していく意識が希薄な場合、現行の業務運営に潜む非効率な領域、あるいは、従来からの業務手法が可視化されにくいこと
- ・通常の業務運営と並行しつつ、業務分析を実施することは業務量の点から難しいこと
- ・職員が外部化に対して必ずしも積極的でない場合、分析対象からの漏れが生じる恐れがあること
- ・先述したシステム調達に伴って実施する、業務分析の水準を一律に求める場合、膨大な事務負担が発生するとともに、業務工程を極端に細分化すると、業務の全体像や処理の流れの把握が困難になること

各所管が事業を進める上では、業務を見える化し、簡素化・標準化することで既存業務のムダを省くことが強く求められている。この認識のもと、当区で職員が実施する業務分析については、上記の問題点を踏まえつつ、最終的には外部化を見越し、適切な水準と規模感で、業務の分析・精査を行う。

### (2) 業務コンサルタントによる分析

コンサルタントによる調査分析については、精度が高く、客観的で公正な分析結果として取りまとめがなされることが期待できる。行政及び民間の最新の情勢を踏まえて資料が作成されるため、その結果については、一定の説得力がある。

一方では、分析に伴う委託料が高額になりがちなこと、また、分析結果を踏まえ、受託（候補）者がどのように業務を運用するかの視点が不足しがち

である。このため、受託（候補）者が業務を展開するに際し、改めて業務分析を行う必要が生じないよう業務分析に際しては、調査の客観性を確保しつつも、実務的な運用を担保する内容となるよう留意する。

### (3) 人材派遣事業者による分析

受託範囲を、各自治体の「専門定型業務」にまで着実に拡張してきている人材派遣事業者は、比較的、簡易迅速に分析（及び見積り）を実施する機会が多い。先行自治体の委託状況を材料に、分析対象となる自治体の業務量に置き換え、積算していることから、具体的で実践的な情報が提供されることが期待される。

一方で課題もある。まずは、職員による分析と同様、現行の業務が持つ非効率や属人的な処理基準が前提となって、十分に可視化、改善されない可能性がある。この場合、外部化展開に際し、従来業務の非効率性が解消されない恐れがある。また、そもそも比較に基づく手法では、先進事例が乏しい業務領域の場合、外部化範囲を拡張できないこととなる。

業務の可視化・標準化という業務分析の趣旨を踏まえ、また、経験知が期待できない新たな領域での外部化を推進する上でも、人材派遣事業者が内部に抱える、あるいは提携する業務分析部門との連携を緊密にすることで課題を克服していく。

### (4) 情報システム事業者による分析

多くの「専門定型業務」では業務システムが導入、活用されている。これまでの研究会における一つのテーマとして、情報システム事業者（ベンダー）がシステムの開発・設計・運用に伴い、習得、蓄積してきた業務理解力をベースとした業務分析と外部化モデルの構築を検討してきた。システム事業者による分析力を活用することで、対象業務の可視化や標準化が期待できる趣旨である。

昨今、一部のシステムベンダーを中心に、人材派遣業務を兼ね合わせ、システムと業務運営をセットで受託するケースも増えてきた。この場合、業務の効率化に向け、システム範囲の拡張か、マンパワーの処理か、現状に応じ

## II 外部化導入決定までの手引き

た多様な提案も期待できる。

一方で、提案が事業者主導になった場合、業務のブラックボックス化が引き起こされ、職員の業務ノウハウ喪失や、「囲い込み」により事業者切替えが困難になる恐れもある。システムの変更可能性や運営受託者が異なる場合のリスクも十分に精査する必要がある。

最近では、業務システムに直結しなくても、通信、印刷・出版事業者によるデータ作成または文書の作成・管理の効率化を軸にした「専門定型業務」の改革提案、外部化が広がっている。執務環境の改善に限らず、自治体の業務ノウハウの全体的な外部化につながることも考えられる。また、前述のとおり、システムと外部化を連動させることで、より効率的な運営体制を構築するという考えもある。各事業者の特性や狙いを見極めたうえで、適正な担い手を選定していく<sup>4</sup>。

### 3 様々な委託手法の検討

外部化モデルの構築にあたっては、研究会と連動し、外部化検討対象業務に応じて、それぞれどういった委託手法が適しているか検討を行ってきた。そこで、以下の委託手法について例示するとともに、それぞれのメリットや課題を示す。

#### (1) 段階的に委託範囲を拡げる委託手法

##### ア 概要

委託開始初年度は、委託準備期間として、業務の詳細設計を行い、次年度以降、段階的に業務委託範囲を拡大するものである。

---

<sup>4</sup> (3) と (4) の事業者による業務分析については、当区における協力の申し出が、研究会と連動していること、また、事例紹介等を通じた市場拡大策と捉えられたことから、営業経費による協力の申し出がほとんどである。

### イ メリット

委託準備期間を十分に設けることで、当該期間中に、受託者による詳細な業務分析の実施ができ、詳細なマニュアルや業務フロー図等の作成に結び付けられる。また、業務分析中に判明した事項について、区と受託者で、協議調整等を行う場合、十分な対応時間が確保できるなど、柔軟な業務運営が可能になる。

### ウ 課題

段階的に委託範囲を拡げるため、業務マニュアル類を、いつの時点で、どの程度まで、成果物として納品させるかが課題である。これについては、外部化を実施する業務内容や業務量、範囲等を勘案し、区と受託者の双方が共通のスケジュールを認識した上で進めていくことが重要である。

## (2) 人材派遣を活用した委託手法

### ア 概要

派遣契約と委託契約を同一事業者との間で結べるようにプロポーザルを実施する。委託契約初年度は、委託準備期間として、業務の詳細設計を行うとともに、人材派遣を活用<sup>5</sup>しながら、区として詳細設計内容の検証を実施し、次年度以降の業務委託稼働に結び付けていく。

### イ メリット

業務の詳細設計の中で、区でもしっかりと設計内容を検証しながら、誰でも一定水準を担保できる業務手順を構築していく必要があるが、派遣を活用することで、職員のみ線ではなく外部のみ線によるチェック等が可能となり、より効果的な検証を行うことができる。また、派遣と業務委託の事業者が同一であることにより、受託者の判断で、区のフィルターを通さずに、直接派遣職員から意見を聞く事も可能となり、「誰でも一定水準の業務処理が可能なマニュアル」に近づけることが期待できる。

---

<sup>5</sup> 当区における「専門定型業務」の外部化に関しては、業務の目的に応じ一時的に派遣を活用することはあっても、最終的には民間委託に結びつけていく、という考え方に立っていることに留意する。

## II 外部化導入決定までの手引き

### ウ 課題

適正な委託の実施に向け、事務スペースを明確に区切ったり、コミュニケーションのルールを区、受託者双方で共有したりすることが重要である。また、派遣については、区が適切に労務管理、コスト管理を行う。

## 4 外部化導入の判断

業務分析を通じて、引き続き区が実施すべき業務かどうかを検討し、外部化の可否を判断する。一方で、区が実施することが望ましい業務についての判断、例えば、区が関わらなければ公共サービスの実施自体が不可能なものかどうかの視点等からも検討しなければならない。

### (1) 外部化導入の判断

外部化導入の判断については、原則として「新規外部化の実施手順」（P25参照）に従い実施する。当然のことながら、企画案の作成の際、新たな財政負担を伴う場合は、事前に財政課と協議すること。

また、個人情報を取扱う業務委託を新たに開始する場合、または委託内容に変更が生じる場合<sup>6</sup>は、「足立区個人情報保護評価委員会（P P A C）」において、事前に当該業務に係る個人情報の安全管理措置について点検、確認及び評価を受け、事後に足立区情報公開・個人情報保護審議会に報告しなければならないこととされている。

そこで、評価の対象となる委託内容の精査をはじめ、評価結果を踏まえた事業者選定（契約締結）ができるよう、余裕を持ったスケジュール設計が必要である。

なお、事業者選定手続等に関する検討事項等の詳細については、「III 外部化導入決定後の手引き」（P26～）を参照のこと。

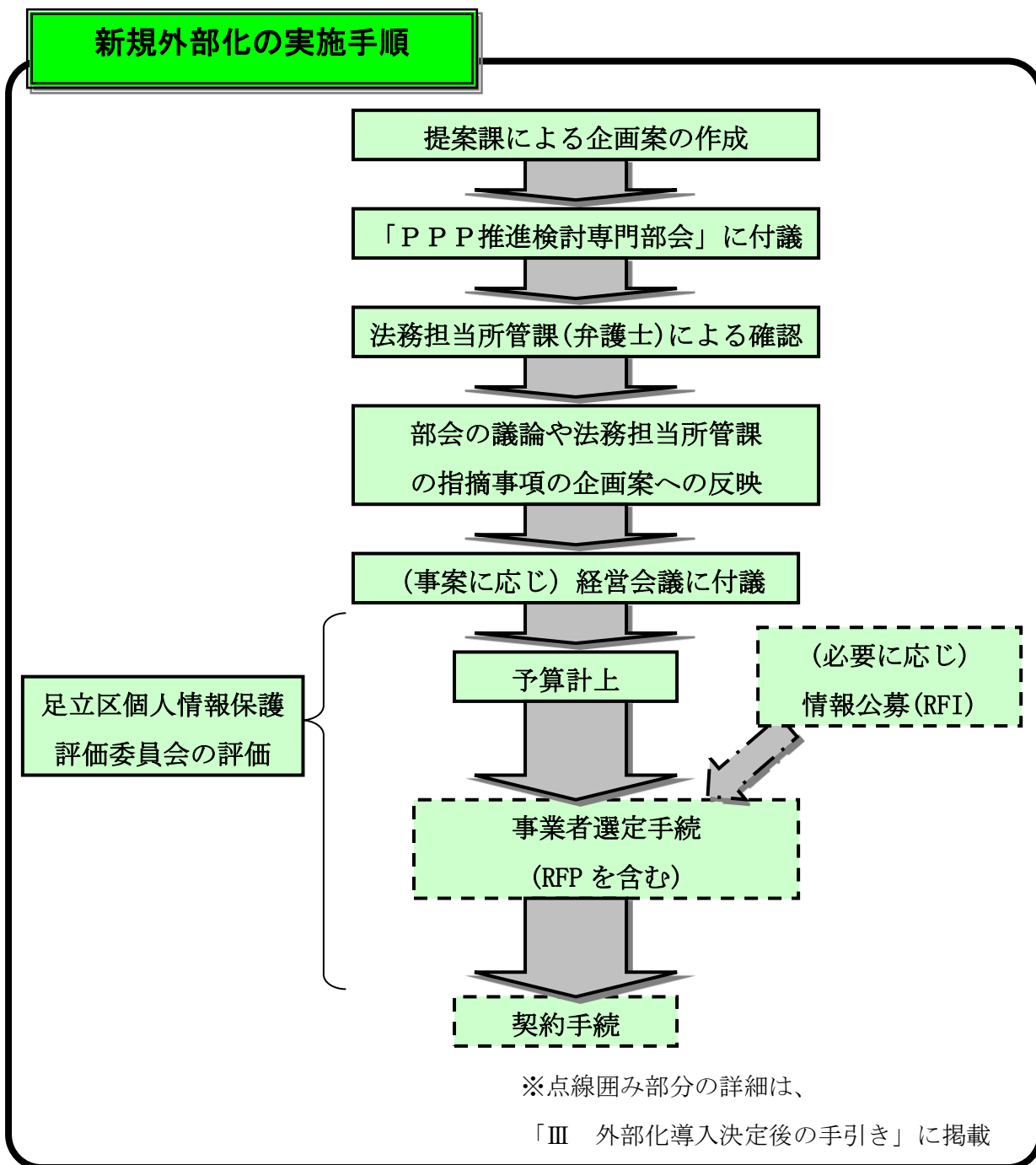
---

<sup>6</sup> 足立区個人情報保護評価委員会設置要綱第2条第1項第1号による



(2) 外部化に馴染まないと判断した業務に対する姿勢

検討の結果、主たる業務内容が、企画立案に関するものや指導監督業務に関するものなど、外部化に馴染まないと判断した業務であっても、先に触れたとおり、各所管、各職員においては、日頃の業務を見える化し、簡素化・標準化することで既存業務のムダを省くことが強く求められている。これまでの検討結果を無に帰するのではなく、この検討を契機として、例え、職員1人の業務量に満たない業務量の削減であっても、業務を見直すことで生み出した余力を別の業務に傾注する等、業務改善の目的を持つことが重要である。併せて政策部門においては、簡素化・標準化に向けた実施内容の効果検証に努める。



## Ⅲ 外部化導入決定後の手引き

### 1 契約等に関する具体的留意事項

外部化導入決定後は、検討した委託稼働時期等も踏まえつつ、事業者選定手続や契約手続等のスケジュールを確認し、その実施に向けた調整を図っていく。以下に示す通り、事業者との契約手続や調整等に関する課題とその対策について予め理解を深め、適切な委託運営体制の構築に結び付けていかなければならない。

なお、昨今の外部化展開の状況を踏まえ、公募型プロポーザル方式による提案書の募集を想定した外部化モデルの構築を前提に記載する。良質な区民サービスを提供するため、競争入札の場合においても記載の趣旨を踏まえた対応を行っていく。

#### (1) 契約手続に関する具体的留意事項

#### 具体的留意事項

- ア 受託者の状況調査
- イ 受託者の運営体制の精査
- ウ サービス要求水準の明確化
- エ 適法な労働条件の確保に留意した適切な委託料の設定
- オ 責任範囲の明確化
- カ 各時期における徹底した情報管理の方策
- キ 業務ノウハウ等の維持・継承策
- ク 業務改善・業務改革の視点
- ケ BCPの視点

#### ア 受託者の状況調査

事業者選定手続に向けては、受託者となり得る民間企業・区民活動団体等の把握と発掘に努めるとともに、技術水準などの業務遂行能力のほか情報管理やコンプライアンス面などの危機管理体制の調査も行う。

ただし、事業環境の変化に伴い、多様な分野から新規参入を目指す事業者も現れている。能力を把握する際の有効な判断材料として、受託実績、特に官公庁での実績を確認することが最も効果的であるが、それだけを重視すると、公共サービスの新たな改革（イノベーション）の拡大可能性を狭める恐れがある。

国や自治体はもちろんのこと、独立行政法人や大企業等の民間における受託実績や類似業務の運営状況なども判断材料に加えることで、様々な事業者の履行能力を適切に見極める。

#### イ 受託者の運営体制の精査

当区では原則として業務委託契約の相手方を単独事業者としている。しかし、当該業務の性質等に照らし、各事業者の専門性や保有するノウハウ等を生かした再委託方式やJV（ジョイントベンチャー、共同企業体）方式等による運営体制も視野に入れる必要がある。

外部化の実施に際しては、受託者がどのような運営体制を想定しているか、当該業務の性質、内容や範囲などについて、区としても十分に検討を重ね、受託者が適正に履行できるかどうか精査しなければならない。

#### ウ サービス要求水準の明確化

達成すべきサービス水準を出来る限り具体的に整理し、仕様書等文書にて明記する。そのため、いわゆるSLA<sup>7</sup>の締結に際しては、適切なサービス水準を設定の上、受託者との合意形成が求められる。

その上で、委託開始後は委託先に対しサービスの品質の確保やその水準の維持・向上に努めさせるとともに、既定の水準に達しない場合は、原因分析と是正措置を検討させ、区に報告させなければならない。また、

---

<sup>7</sup> SLA（＝Service Level Agreement）は、通常、発注者と受託者の間で、提供されるサービスの内容と範囲、品質に対する要求水準を明確に規定するものである。未達成時の対応を含め、予め合意により取り決める。

重大な違反や改善の見込みがない場合は、契約や諸法令に基づく対抗措置を実施する。

## エ 適法な労働条件の確保に留意した適切な委託料の設定

外部化による経費の削減は、外部化を決定する上で重要な判断基準の一つではあるが、委託料について、過度の削減を求めてはならない<sup>8</sup>。なぜならば、過度の削減のしわ寄せが受託従事者の労働条件に大きく及ぶ恐れがあるからである。

そのため、プロポーザル手続においては、行政コストの削減の大前提は踏まえつつも、民間市場の成熟状況、従事者に求められる業務水準などを斟酌し、全体評価にしめる価格の割合を適切に設定しなければならない。

また、契約規模によっては、「足立区公契約条例」<sup>9</sup>の適用対象となることに留意する。

## オ 責任範囲の明確化

外部化により責任の所在があいまいにならないよう、運営時の事故が発生した場合のリスク分担などについて、区と受託者の責任範囲を明確にしなければならない。

まずは、区と受託者との連絡系統の確立が求められる。区職員は、労

<sup>8</sup> なお、事業者による見積りの中には、各項目費用を積算した上で、最終的に「出精値引き」や「内部原資投入」等の名目で、委託料総額を圧縮しているものが散見される。これは、新たな外部化展開のモデルケースとしての意義を認め、戦略的に社内資源を投入する意気込みを表す趣旨であろう。しかし、当区では、①適切な項目による適正な費用計上を求めていること（対象に該当するかどうかは別に、「足立区公契約条例」の制定趣旨に合致する。）、②受託者の無理によって業務稼働の安定性に不安が生じかねないこと、③次期以降の契約価格に上乘せされることが危惧されること、等からこうした対応は区の実務において、求めるところではないことを補記する。これは、委託料の積算に際し、企業利益の計上を認めていない趣旨と同じである。

<sup>9</sup> 公契約（区が発注する工事、製造その他の請負契約をいう。）に係る区の基本方針並びに区及び公契約の相手方となるべき者（以下「受注者及び受注関係者」という。）の果たすべき責務を定めるとともに、公正、公平な入札・契約制度を確立し、安全かつ良質な事務、事業の執行を確保することにより、地域経済の活性化と区民福祉の向上に寄与することを目的として平成26年4月1日から施行されている。予定価格が1億8千万円以上の工事又は製造の請負契約、または予定価格が9千万円以上の工事又は製造の請負以外の請負の契約のうち区長が別に定めるものを対象としており、受注者及び受注関係者が労働者等に対し労働報酬下限額以上の賃金等を支払わなければならないこと等を定めている。

### Ⅲ 外部化導入決定後の手続き

働関係法令等の理解と遵守を徹底し、過度な干渉による「偽装請負」の発生を防止し、受託者の創意工夫が発揮されるよう、業務運営環境を整える。

また、区民生活に直接の影響が及ぶ業務については、事故発生時の対応を想定し、安全性を確保する方策について、契約に明記する。

#### カ 各時期における徹底した情報管理の方策

情報管理に対する考え方については、「I 1 (2) ウ 情報管理の強化徹底」(P 9) に示しているが、実務において、個人情報の保護等を具体的に担保するためには、機密保持事項が適切に守られるよう事業者との契約行為の中で明確にしなければならず、次のとおり、各時期に応じた情報管理の強化徹底を図る。

##### i 事業者選定時

外部化の対象事業に応じて、情報セキュリティに係る各種認証取得を求める。いわゆるプライバシーマークやISOシリーズ等の公的認証の取得や更新を前提とし、各認証制度の趣旨を踏まえて、相手方に提示を求めていく。あわせて、これらが規定する日常業務において管理・運営過程(マネジメントサイクル)にどのように取り組まれているか十分評価しなければならない。

##### ii 受託準備時

受託者は外部化準備段階において、従事者への教育・研修体制を充実させる。その際、「個人情報の保護に関する法律」及び区の関連条例等の趣旨を踏まえた研修体制を確保し、実施することが求められる。

また、区としても、従事者が受託者に提出した「誓約書」の写しを区に提出するよう受託者に求めることで、個人情報の漏えい等を防止していく。なお、受託者は区に誓約書の写しを提出することについて、従事者本人から同意を得なければならない。

##### iii 受託中

###### ①従事者への教育・研修

従事者の退職に対して、随時補充されることが想定される。この場合も受託準備時と同様に受託者による適時・適切な教育・研修

が実施されなければならない。

また、教育・研修の実施にあたっては、契約内容が実質的に担保されるよう、法令等の改正や庁内外の事件事例の紹介、また緊急を要する場合においては、会議スペースや情報の提供など、区も積極的に協力する。なお、区の協力については、労働関係法令等の遵守のもと適正に行われなければならない。

#### ②情報の管理・監督体制の強化

区は、私物の持込、特に電子機器媒体が許可なく、職場に持ち込まれることのないよう受託者に注意を促す等、徹底した情報の管理監督体制を構築させる。

また、受託者の自律的な監査体制の機能を求める一方で、個人情報情報の取扱いについては、区民のプライバシーを守るためにも、区による監査体制も充実させる。当区では、「特定委託業務調査委員会」から受ける答申内容を踏まえ、受託者に改善を求めるとともに受託者の自主的な取組みを促進し、場合によっては契約の変更・解除に踏み切ることも視野に入れていく<sup>9</sup>。

#### iv 受託業務終了後

受託期間終了後または雇用終了後も、情報漏えいが生じないように、契約書で担保するとともに、誓約書にも当該事項を盛り込むよう受託者に働きかけていく。

#### キ 業務ノウハウ等の維持・継承策

外部化を通じて、職員が現場から離れることで、行政内部で蓄積してきた知識や技術、ノウハウ等（以下「業務ノウハウ」という。）を喪失したり、受託者による知識の秘密化（ブラックボックス化）が引き起こされたりすることで、区民サービス水準の確保が困難となり、職員による受託者への適切な管理監督に支障をきたすことも想定される。

そこで、そうした問題を防止するために、業務分析と並行して、業務

---

<sup>9</sup> 業務運営上、再委託が認められる場合においても、委託先が再委託先における情報管理について、どのような対策を講ずるか、研修・教育体系やチェック機能等も重要な要素となる。

### Ⅲ 外部化導入決定後の手続き

マニュアルや業務フロー図等の整備を進めることで、業務ノウハウの維持・継承に不可欠な手段を担保する。

また、契約切替え時においても、サービスの低下が生じたり、他の事業者の新規参入が妨げられたりすることがないように、特定の事業者による業務ノウハウの「囲い込み」を抑止し、受託期間内に責任を持って次期受託者（次期以降の受託者を含む）に円滑に引継ぎがなされるよう必要な措置を講じていく。

#### i 区の考え方

業務ノウハウを、情報資産、知的財産として重視する受託者の立場を尊重しつつ、区の考え方を明らかにする必要がある。

業務ノウハウについては、職員に継続的かつ効果的に蓄積されるだけでなく、次期受託者への安定的な業務引継ぎに活用されなければならない。このため、業務を遂行するための必要な資料の作成と提供を求めるとともに、区及び次期受託者が円滑に業務を遂行できる環境づくりに協力を求めていく。

#### ii 契約上の措置

iを踏まえ、原則的に以下の対応を行っていく。なお、これに伴い、契約上の措置としては、区及び次期受託者に対し、対価を請求することや業務ノウハウの利用を制限する契約を締結することは原則認めない方針とする。

##### ①職員の業務ノウハウの確保

業務の本格稼働前または稼働中に業務分析、業務改善提案を委託する際、受託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（以下「マニュアル類」<sup>10</sup>という。）を成果物として提

---

<sup>10</sup> マニュアル類については、名称や内容が事業者間で大きく相違する。このため、要求する内容や水準を具体的に指示する必要がある。通常の各書類の内容は以下のとおりである。  
「業務マニュアル」  
…処理手順書を指す。狭義のマニュアルに該当する。  
「業務フロー図」  
…処理方法や伝達系統等、委託後の業務フローを記載したものである。職員の確認を受けつつ作成される。  
「業務実施計画書」



出させること<sup>11</sup>を契約内容に盛り込む。また、マニュアル類の著作権<sup>12</sup>は、今後の活用を見越し、原則、区に帰属させる<sup>13</sup>。

## ②次期受託者の業務ノウハウの継承

マニュアル類について、①に準じた対応を求める。

引継ぎの際、職員の立会いの下で、従前の受託者と次期受託者が、業務の概要説明や現場視察等を行うことを契約条項に盛り込む。

・・・決裁や苦情処理のため、職員に引き継ぐ案件処理のフローや定例協議等の運営計画が盛り込まれる。

「判断基準書」

・・・業務運用上の個別・例外ケースを判断・処理するための基準書である。

「業務運用に関する打合せ書」

・・・業務ごとに職員と受託者の役割範囲をまとめている。

<sup>11</sup> 成果物は、更新や修正を円滑に行える書式を含めて、電子媒体にて納品させること。

<sup>12</sup> 著作権については、著作財産権と著作者人格権から構成される。

著作財産権は、契約上、区に譲渡を求めることで、区による主体的な利活用が担保される。一方、著作者人格権は、公表する権利や著作物の同一性を保留する権利等から構成され、マニュアル類の作成者である受託者に帰属し、譲渡を求めることができないとされる。

しかし、

- ・マニュアル類の作成に際し、区の現場分析の機会や職員による協力を得ながら作成されていること
  - ・区民サービスの安定的な供給のために区が主体的に活用すべきこと
- 等から、著作者人格権について、区に対して行使させない規定を盛り込むべきである。

これにより、区が次期受託者に引き継がせたり、研究会を通じた自治体間での共有等を展開できる環境を確保したりする必要がある。

なお、受託者が、他自治体等での先行実績等から、業務遂行上の特段の能力として、業務ノウハウ等を主張する場合も想定される。業務ノウハウについては、法的保護に値する権利ではなく、事実上の特性であるとの見解に基づき、この主張は認められない。また、そもそも「専門定型業務」の運営にかかる民間ノウハウについて、果たして著作権法が想定する創作性や表現性が認められるかどうか疑義を示す見解もある。ただし、高度な業務処理能力を持つ良質な事業者の参入を促進するため、事業者選定過程において高く評価することや、提案限度額に幅を持たせる等の措置をとることとする。

<sup>13</sup> 著作権の譲渡がやむを得ず受けられない場合は、利用許諾権を確保しなければならない。内容は、区の利用とともに次期受託者への提示（具体的には、著作物の複製・複写、電子メールへの添付等が考えられる。）、区及び次期事業者が業務の目的と態様に応じて内容を改変すること、著作物に著作者名を記載しないことである。

著作権を共有化する場合も同様であるが、区及び次期受託者による利用に際し、相手方に承諾や確認を受けたり、対価が発生したりしないよう、区の裁量行使ができる環境を確保しなければならない。また、利用許諾権については、著作権本体が事業者から他の事業者に移転した場合、権利を主張できないことから、著作権を移転する場合、区に承諾を求める等の措置が必要となる。さらに、改定後の「二次的著作物」についても、著作物と同じ取扱いとなるよう留意しなければならない。

以上の取扱いは、著作権の取得自体を目的とするものではなく、区民サービスの維持向上に資する効果が得られるよう対策を行うものである。

### Ⅲ 外部化導入決定後の手引き

現・新受託者による引継ぎ期間については、次期受託者の決定後、受託者が切り替わる前までの数か月間の実施を想定する。概ね3か月程度の運用が標準となるが、業務によっては、長期的な対応が必要となるケースも想定される。一方、引継ぎ期間の長期化は、現・新各受託者に過度の負担となる恐れもあり、委託料の上昇をもたらしかねない。事業者選定の前から、適切な引継ぎの期間について検討し、契約上、設定した上で、両受託者の円滑な引継ぎを求めている。

#### iii 研究会との連携

当区は、研究会の幹事区として、他自治体と共有可能な外部化モデルを構築し、全国自治体に発信できるよう、業務ノウハウの標準化や共通化を積極的に目指すべき立場にある。このため、事業者にもこの方針に理解を求め、積極的な協力を得る必要がある。特に、受託者には、研究会での事例紹介や視察対応等、業務に支障がない範囲で全国への発信<sup>14</sup>について協力を求めている<sup>15</sup>。

#### iv 例外について

以上に合致しない契約等の取扱いについては、予め法務担当所管課と協議するとともに、著しく前記の考え方と異なる条項が提示された場合は、事案に応じて、速やかに「PPP推進検討専門部会」に付議することとする。

#### ク 業務改善・業務改革の視点

外部化の準備段階にある業務の可視化・標準化を活用するだけでなく、外部人材、特に民間の視点やノウハウを活用することで、より高いレベルの

<sup>14</sup> 「専門定型業務」の外部化については、他の自治体における関心も非常に高く、今後大きな広がりが見込まれる。研究会の発信力を通じて、全国の自治体での業務提案に活かせるよう、事業者への配慮を行っていく。

<sup>15</sup> 研究会では、事業者の協力申し出に基づき、いくつかの業務分野で無償による業務分析が行われており、当区がフィールドを提供している。これらについては、区が外部化範囲の設定を判断する際の材料に活用することが可能である一方、多様な事業者の参入を確保するため、客観性、公平性の観点からも複数の事業者に同様の協力を求めているところである。また、これらの分析により、直ちに区の業務ノウハウが可視化、標準化されるものではなく、また事業者の業務ノウハウの蓄積やマニュアル類の整備につながるものでもない。

業務効率化やサービス向上を実現する機会ととらえ、事業者選定手続や契約手続に際して事業者はその旨を明確に伝えていくことが求められる。

なお、「Ⅰ 1 (2) イ 行政のプロとしての職員の役割」(P 9)にあるように、外部化によって、受託者の業務運営に関する管理監督機能を強化するなど、職員の役割が変わることを認識しなければならない。

#### ケ BCPの視点

区職員の定数削減に伴い、災害発生時等の業務体制の原状回復だけでなく、区民生活の復旧に支障が生じることはあってはならない。一義的には、区職員の対応力を高めていくが、受託者においても、業務の速やかな原状回復に資する事業継続計画(BCP)を策定するとともに、区の災害対策への積極的な協力を求めていく。

#### (2) 契約書作成において留意すべきポイント

「Ⅲ 1 (1) 契約手続に関する具体的留意事項」(P 26～)を踏まえ、契約書を作成する際に留意すべきポイントを以下に示す。契約書に規定すべき項目は、これらが全てではなく、委託業務に応じて必要項目を精査する。

なお、契約内容については、必ず法務担当所管課の事前審査を受けるとともに、必要に応じて弁護士にも相談する。

### 契約書作成時の留意事項

- ア 達成すべきサービス水準、またはS L A（サービス要求水準等）の締結に関する事項
- イ 再委託方式の可否
- ウ マニュアル等の成果物に関する著作権の帰属に関する事項
- エ 情報セキュリティ対策
- オ 委託期間終了時における次期受託者に対する引継ぎに関する事項
- カ 区と受託者の仕様調整に基づく契約変更に関する事項
- キ 委託業務に関する評価委員会設置の有無及び評価結果に応じた改善義務
- ク 「特定委託業務調査委員会」の答申に対する改善義務
- ケ 災害時等の業務体制の原状回復に資する事業継続計画（BCP）
- コ 事故発生時の責任範囲

### (3) 労働関係法令等の遵守に向けた対策

外部化における課題の一つとして、偽装請負対策が挙げられる。当ガイドラインの各項目に、適正な委託に向けた考え方等は逐次示しているが、以下では、外部化の実施に際して、特に注意すべき点について示す。

#### ア 公務分野における受発注の考え方の整理（公権力の行使との兼ね合い）

本来、適正な委託を行う上では、受託者による独立した業務遂行が条件となる。しかし、公務分野の業務の性質によっては、一連の業務工程の間に職員による公権力の行使が入る業務がある（例：証明発行業務については、受付、審査、決定、交付という業務工程の中で、決定行為については、公権力の行使として職員しか行えない。）ため、外部化に際しては、業務を明確に切り分けなければならない。

具体的には、「公権力の行使」前の段階、「公権力の行使」の段階、「公権力の行使」後の段階と、それぞれの業務内容ごとに区及び受託者間の受発注

の関係を明確にした業務フローを構築しなければならない。

#### イ 受託者との交渉等について

外部化実施時においては、仕様に関して責任者（業務監督者）と区が交渉等を行う場面がありうる。この場合、受託者が、いたずらに業務監督者を設置してしまうと、区は交渉等を行っているつもりが、従事者への指揮命令とみなされる可能性は生じる。これを防止するため、交渉等を行うことのできる人員を、予め区、及び受託者双方で決めておく。

なお、当該交渉等は、仕様変更を行うことのできる権限を持った者が想定されるため、区としては、課長級職員は当然のこと、業務内容を熟知し、仕様変更に際する適切な判断を行える者として、係長級も含むものとする。これについては、受託者にも、予め区の考えを伝え、お互いが適切に交渉等を行える環境を整備しておく。

#### ウ 専門家による労働関係法令等のチェック

適正な委託に向けては、業務の実態とともに、契約書や仕様書が労働関係法令等に照らして適正かどうか非常に重要となる。そこで、外部化実施に向けては、契約書、仕様書作成の各段階において、法務担当所管課や弁護士に協議・相談するなど、入念な確認に努めなければならない。

## 2 企画案の公募

外部化モデルを立案し、構築した後、予算を計上することになるが、外部化稼働時期を年度途中で設定するケースや、補正予算にて対応するケースが散見される。業務改善は可能な限り速やかに実施すべきであるが、十分な検討の機会を確保するためにも、余裕を持ったスケジュール管理を行う。

またプロポーザル選定方式（RFP）の実施に先立ち、事業者に対し広く情報の提供を依頼する手続（RFI）を実施する場合がある。

RFIは既にシステム調達仕様の標準化に活用されているが、外部化展開に際して必須とはいえないものの、区が契約仕様の内容を標準化させ、客観性・公平性を高める上で効果的である。適正な見積りを求め、公平公正なプ

### Ⅲ 外部化導入決定後の手引き

ロポーザルを実施するには主に

- ・ R F I、R F Pの時点で、本ガイドラインに掲載した項目（P35）をはじめとした、契約に盛り込むべき重要な事項を、各事業者に過不足なく情報提供する
- ・ 相当日数の募集期間を設ける
- ・ 事業者選定後に受託者が従事者の指導育成に要する準備期間を考慮して、業務稼働時から逆算し、各日程や期限を設定する

の点に、特に注意して実施する。

### 3 事業者選定手続

選定にあたっては、効果的に競争原理を引き出すとともに、選定手続の公平性・透明性を確保するため、価格競争入札が原則である。

また、事務事業の性格に応じ、あるいは、法令、規則等の定めに基づき、随意契約とすること、あるいは他の政策目的のために、一定の合理的な範囲で参加資格要件を定めることを妨げるものではない。

これらを踏まえ、外部化の展開に際しては、区民サービスの向上と行政コストの削減の目的を達成するために、受託者の事務遂行能力の的確な見極めが重要であることから、公募型プロポーザル方式が適している<sup>16</sup>。

---

<sup>16</sup> 当区では、従前から効率的な業務運営を行っており、外部化展開に伴うコスト削減効果を容易に確保することが難しい状況にある。このため、初期投資を回収するには、外部化の契約期間を複数年度にわたり設定するケースが多くなると想定される。契約期間の長期化は、法改正や事業対象数の変動等、予想できないリスクが高まることから、事業者の積極進出が躊躇されることも考えられる。コスト効果は確保すべきであるが、業務環境だけでなく事業者の履行体制についても注視しつつ、必要な場合は、事業者の申し出に対し、拒むことなく交渉に臨むべきである。

## 4 委託業務稼働に関する留意事項

### (1) 本稼働前における研修支援

当区では、契約上、受託者に対し、業務稼働開始までに各従事者に業務遂行に必要な技術を習得することを要求している。一義的には、受託者にて、類似業務（公民問わず）を通じたOJT（業務内における研修）の実施や、業務経験者による指導・訓練等を通じて、履行能力の水准确保を求めるところである。

しかし、実際の業務現場の見学やシステムの操作等、座学では対応できない内容の研修もある。したがって、事前の受託準備期間中に受託者が実施する研修のうち、申し出により、区（引継ぎ前の受託者を含む）の業務運営に支障がなく労働関係法令等に抵触しない範囲においては、区が協力すべき場合も認められる。

研修については、業務運営に必要な技術的な項目に限らず、個人情報保護等のコンプライアンス面での実践も求められる。接遇面などについても、最低限、区が職員に求める水準を達成する体制構築が求められる。

### (2) 事業手法の変更等の対応

外部化を実施した後、区民サービスの質や安全性の確保が不十分であるなど、外部化の目的が達成できない場合には、双方の申し出により、契約内容の変更や事業からの撤退可能性があることをあらかじめ契約内容に明記する。

仮に、これらの事例が発生することが想定される場合、法的リスクも考慮し、早期に法務担当所管課との協議を経て（事案の重大性や複雑性に応じて、弁護士にも諮る）、「PPP推進検討専門部会」に付議する。さらに、事案の重大性に応じて、経営会議に諮らなければならない。

### (3) 外部化実施に係る検証と見直し

外部化実施後においても、サービスの質やコストの妥当性など、その効果について随時、確認・検証する。区と受託者は、双方の立場から日頃の業務運営状況を記録し、定例の報告会・検討会議にて、委託内容や委託料の積算

### Ⅲ 外部化導入決定後の手引き

見直しを行うなど、より効果的な委託の推進を図らなければならない<sup>17</sup>。

また、今後、外部化を展開する場合は、受託者の動向を管理監督する視点を強化するため、調査・検証（モニタリング）を定期的に行うなど、外部化状況を確認することも考えられる<sup>18</sup>。

これらの外部化状況の確認、検証結果を通じて、委託内容や委託料の積算見直しを行うことで、より効果的な委託の推進を図ることができる。また、外部化後に、様々な事情により事業手法の変更が必要となった場合は、「PPP推進検討専門部会」へ諮り、所管以外の意見を取り込むことで、チェック機能の強化を図る。この場合、定数管理に影響を及ぼすことも考えられるため、コストとの兼ね合い等を総合的に検討した上で、変更した事業手法に合った業務運営体制を構築することが必要である。

なお、従前から外部化が実施されている業務についても、国による通知等の改正や民間市場の成長等から、業務運営環境が当初よりも大きく変化している可能性がある。民間や他自治体の動向を常に把握し、より効率的な業務運用体制を取ることができないか、外部化実施後も引き続き注視していく。

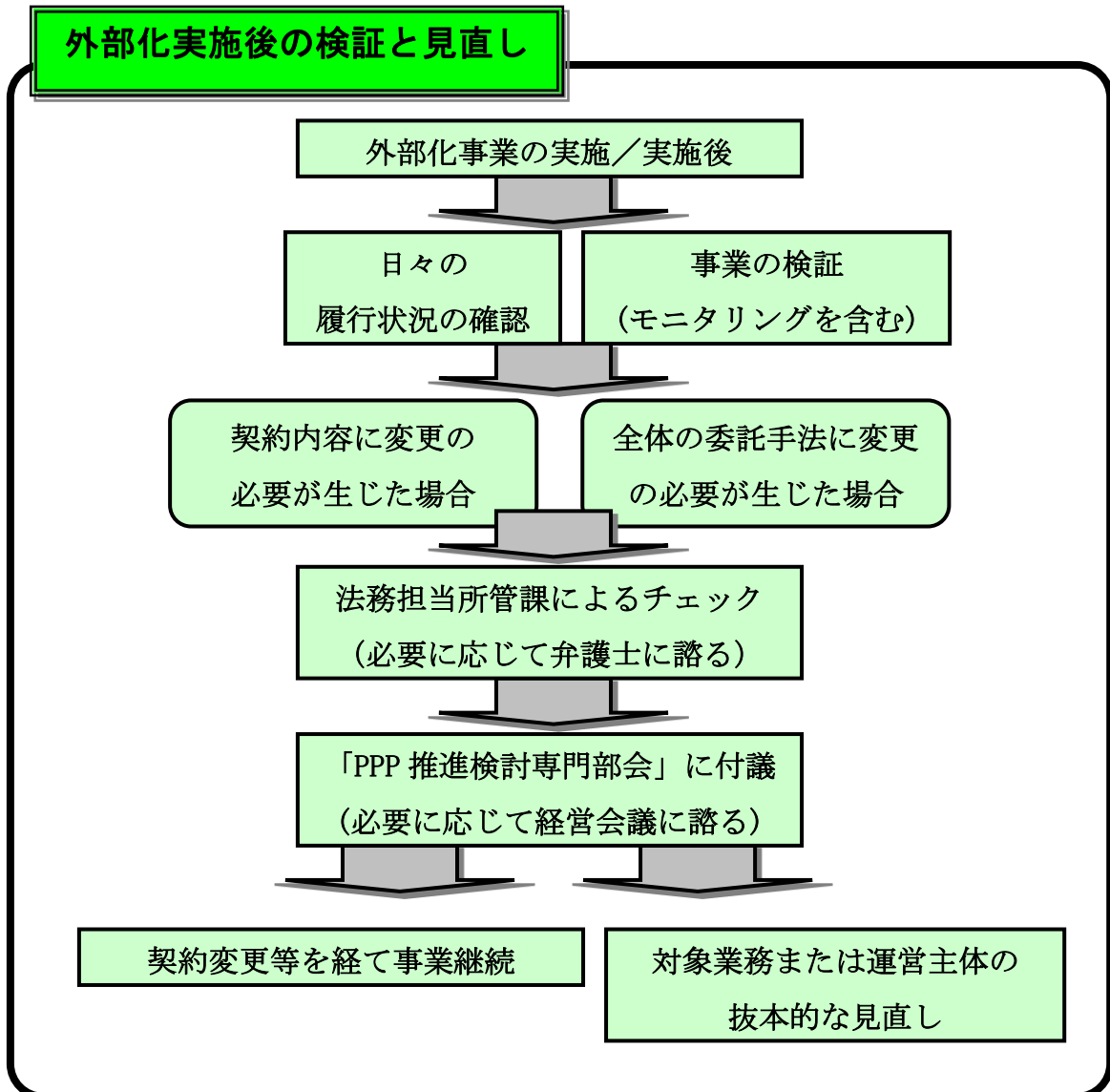
基本的に、検証は次の図を参照して行う。

---

<sup>17</sup> 「専門定型業務」の外部化では定例あるいは随時のミーティングを通じて、受託者の責任者を交えた情報の共有と対策の実施を講じる必要もある。

<sup>18</sup> 事業者選定委員会のメンバー等が、業務の運営状況を確認することも考えられるが、効果測定の実施に際しては、いたずらに厳格化するのではなく、効率的かつ効果的なチェックの実施に留意しなければならない。





#### (4) 新規案件に係る情報の共有

新規に外部化を実施した案件においては、「PPP 推進検討専門部会」を中心に、実施後に判明した課題等について庁内の情報共有を進めていく。

また、当区での課題と取組みについて、積極的に研究会で紹介するとともに、事案に応じて、他の自治体の取組状況の確認や協働を行っていく。

#### (5) 受託者と接する職員の心得

##### ア 労働関係法令等の遵守

外部化に伴い、受託従事者が大量に職場に参入する。各職員とも、受託者との適切で良好な関係を築くためにも、その基礎となる労働関係法令等、

### Ⅲ 外部化導入決定後の手引き

特に、偽装請負を防止する方策について十分理解しなければならない。

#### イ 情報管理

業務運営における情報管理については、職員も適切な対応を行っていく。

#### ウ 倫理規程の遵守

外部化の実施に伴い、職員は受託者との接触機会が増えることとなる。勤務時間内は当然のこと、勤務時間外または職場外においても、利害関係者となる受託者及びその従事者との接触等に対しては、区民の公務に対する信用に与える影響を十分認識し、足立区職員倫理規程を遵守し、適切に行動しなければならない。

## 5 人事制度の改革と人材育成

外部化の展開に伴い、受託者を適切に管理監督し、協議調整等を行うことが可能となる専門知識を有する職員が不可欠となるなど、職員の果たす役割はより一層重要となる。そのため、受託者の管理監督や区民サービスの水準確保に有為な職員を、対象職場に優先配置するとともに、将来にわたって重点的に育成していく。当区では、一定程度の経験を経た職員が将来の専門コースを選択できる「複線型人事制度」に取り組んでおり、外部化を実施した所管組織においても、この制度を活用してノウハウの維持継承に努めるとともに、個々の職員の目標を明確にし、目標達成のために必要な専門研修の提供や民間企業への派遣、特別なジョブローテーションの構築など、職員のキャリアアップを図っていかなければならない。

### 終わりに ～不断の改革実践を通じて～

区政を取り巻く状況変化は速度を増している。少子高齢化の進行や高齢単身世帯の増加による社会不安への対応、首都直下地震に対する備え、加えて、貧困の連鎖を断ち切る対策の充実、公共施設の更新など、的確かつ迅速な対応を迫られる課題が山積するとともに、それらに係る財政負担もまた莫大である。

しかしながら、我々地方自治体は、こうした大きな変化に飲み込まれることなく、前例踏襲に流されず、また、不断の改革を恐れず、課題を一つひとつ克服し活力を失うことなく前進し続けなければならない。