

Ver1.0

地方公共団体の窓口業務における適正な民間委託に関する
ガイドライン

総務省行政管理局公共サービス改革推進室

目次

| | |
|---------------------------------------|----|
| 第1章 総論 | 1 |
| 1 背景 | 1 |
| 2 当室のこれまでの取組..... | 2 |
| 3 民間委託における課題..... | 2 |
| 4 本ガイドラインの位置づけ及び対象業務..... | 3 |
| 5 主な関係法令及び用語..... | 3 |
| 第2章 民間事業者に委託することが可能な業務範囲..... | 6 |
| 1 現状と課題 | 6 |
| 2 窓口業務の民間委託に関する各府省庁通知..... | 6 |
| 3 各省通知が示す委託可能範囲の整理..... | 7 |
| 第3章 労働関係法に留意した適正な請負・業務委託について..... | 10 |
| 1 現状と課題 | 10 |
| 2 告示及び参考資料..... | 11 |
| 3 窓口業務における留意事項..... | 12 |
| 第4章 個人情報保護..... | 15 |
| 1 現状と課題 | 15 |
| 2 民間委託に際して講ずるべき措置等を規定した法令及び通知等..... | 15 |
| 3 具体例 | 16 |
| 第5章 民間委託をより効果的にするための工夫例および留意事項..... | 19 |
| 1 工夫例 | 19 |
| 2 留意事項 | 20 |
| 第6章 公共サービス改革法 34 条特例に基づく民間委託について..... | 21 |
| 1 公共サービス改革法 34 条特例に基づく民間委託について..... | 21 |
| 2 実施例 | 23 |

別添1 窓口業務に関して民間事業者に委託することができる業務範囲（通知集）

別添2 労働省告示及び適正な請負・業務委託に係る参考資料

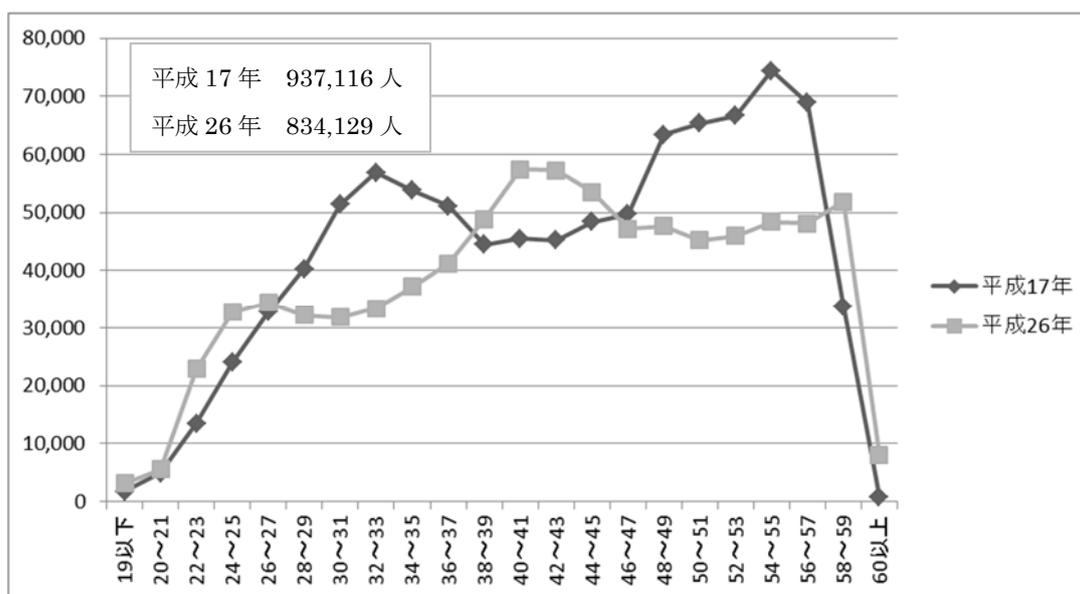
第1章 総論

1 背景

少子高齢社会の到来による介護ニーズの高まり、男女共同参画社会の形成に伴う保育サービスへのニーズの高まり、自然災害の頻発等による安心・安全に対するニーズの高まりなど公共サービスに対する住民ニーズは多様化、高度化している。

一方、平成27年度の公務員白書¹によれば、平成17年の時点から平成26年の時点の間に全団体の一般行政職職員の数は約10万3,000人減少し（平成17年937,116人→平成26年834,129人）、平均年齢は0.3歳（43.1歳→42.8歳）低下しており、採用者数も従前の水準まで回復しているわけではない。一方で、住民サービスの充実の要請に応えるため、各地方公共団体では、窓口業務の見直しや庶務業務の集約化など事務・事業の見直し、ICTの活用等による業務の効率化、民間委託等の推進や、指定管理者制度やPFIの活用、嘱託職員や非常勤職員の活用などの取組を進めてきている。

図1 地方公共団体（地方公務員）の年齢別在職状況（一般行政職）



（単位：人）地方公務員給与実態調査より引用

総務省作成

※地方公共団体の一般行政職職員（教育公務員、警察官、臨時職員、特定地方独立行政法人職員及び特定地方独立行政法人臨時職員に該当する職員以外の常勤の職員のうち、税務職、医師・歯科医師職、看護・保健職、福祉職、消防職、企業職、技能労務職等のいずれにも該当しない職員）について、総務省の地方公務員給与実態調査に基づき、全団体の平成26年における年齢階層別人員構成を平成17年と比較した表

政府も、平成27年6月30日の閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2015」に

¹ <http://www.jinji.go.jp/hakusho/h27/1-2-02-2-1.html>

において、「公的サービスの産業化」、すなわち「公共サービス及びそれと密接に関わる周辺サービスについて、民間企業等が公的主体と協力して担うことにより、選択肢を多様化するとともに、サービスを効率化する」ことに国、地方、民間が一体となって取り組むことを目標として掲げている。

また、同閣議決定は、選択肢の多様化の一つの方策として「多様な行政事務の外部委託」の推進を掲げており、「これまで取組が進んでいない窓口業務などの専門性は高いが定型的な業務について、官民が協力して、大胆に適正な外部委託を拡大する」こととしている。

2 当室のこれまでの取組

総務省行政管理局公共サービス改革推進室²（以下「当室」という。）では、平成 18 年 7 月に「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成 18 年法律第 51 号）」が施行されて以降、地方公共団体等の要望を踏まえ、各業務について官民競争入札又は民間競争入札による公共サービスの改革に関する措置を講じようとする地方公共団体の取組を可能とするための環境整備に取り組んできた。

このうち窓口業務については、同法 34 条の特例（第 6 章で詳述する）のほか、関係府省等と連携し、民間委託可能な範囲や民間委託における労働法令上の留意点等を整理し「市町村の出張所・連絡所等における窓口業務に関する官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者に委託することが可能な業務の範囲等について」（平成 20 年 1 月 17 日発出、平成 27 年 6 月 4 日改正。以下「内閣府通知」という。）³をとりまとめるなど、様々な環境整備を行ってきたところである。

3 民間委託における課題

窓口業務の民間委託に当たっては、依然として様々な課題が指摘されている。

具体的には、

- ・ 法令上、委託が可能な業務と行政が自ら執行すべき業務の切り分けについて、業務ごと、地方公共団体ごとに試行錯誤しながら整理している実態があること
- ・ 窓口業務のノウハウが職員個人に蓄積され、組織的・体系的に共有されていない場合や、作業手順や運用等が地方公共団体ごとに異なる場合など、民間事業者の参入障壁となっていること
- ・ いわゆる偽装請負の問題が懸念されること

などが挙げられる。

このような課題が指摘される中、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」において、

² 平成 28 年 3 月 31 日以前においては「内閣府公共サービス改革推進室」

³http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/koukyo_service_kaikaku/chiiki/gyoumukanren/madoguchi.html

歳出改革等の考え方として「公的サービスの産業化」が掲げられたことを受け、適正な窓口業務の民間委託等を推進するべく、本ガイドラインを策定することとなった。

4 本ガイドラインの位置づけ及び対象業務

地方公共団体の窓口業務における民間委託等の手法については、それぞれの地域特性（人口規模・特性、支所・出張所数、重点政策等）に応じて地方公共団体の判断において選択されるものであり、本ガイドラインがひとつの参考となり、地方公共団体における公共サービス改革の更なる推進につながることを期待するものである。

本ガイドラインは、地方公共団体、関係府省、民間事業者等の意見を踏まえて、窓口業務における民間委託の参考書として作成したものであり、今後実情等を踏まえて適宜修正していくものである。

対象業務は、地方公共サービス小委員会および窓口業務ワーキンググループにて分析を行った、①住民基本台帳業務、②戸籍業務、③国民健康保険業務、④個人番号カード業務のほか、内閣府通知に掲げる業務を対象とし、その他の行政窓口業務についても、地方公共団体の判断のもと同様の考え方で整理されることを想定する。

5 主な関係法令及び用語

本ガイドラインに係る主な法令及び用語は下表のとおりである。

表 主な関係法令及び用語

| 関係法令・用語 | 定義 |
|-----------|--|
| 公共サービス改革法 | 競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成18年法律第51号）をいう |
| 住基法 | 住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）をいう |
| 住基令 | 住民基本台帳法施行令（昭和42年政令第292号）をいう |
| 住基規則 | 住民基本台帳法施行規則（平成11年自治省令第35号）をいう |
| 住民票省令 | 住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に関する省令（昭和60年自治省令第28号）をいう |
| 戸籍の附票省令 | 戸籍の附票の写しの交付に関する省令（昭和60年法務省・自治省令第1号）をいう |
| 住民票技術基準 | 住民票に係る磁気ディスクへの記録、その利用並びに磁気ディスク及びこれに関する施設又は設備の管理の方法に関する技術的基準（昭和61年自治省告示第15号）をいう |
| 戸籍の附票技術基準 | 戸籍の附票に係る磁気ディスクへの記録、その利用並びに磁気ディスク及びこれに関する施設又は設備の管理の方 |

| | |
|----------------|--|
| | 法に関する技術的基準（平成 6 年法務省・自治省告示第 1 号）をいう |
| 住基ネット技術基準 | 電気通信回線を通じた送信又は磁気ディスクの送付の方法並びに磁気ディスクへの記録及びその保存の方法に関する技術的基準（平成 14 年総務省告示第 334 号）をいう |
| 住基要領 | 住民基本台帳事務処理要領（昭和 42 年 10 月 4 日法務省民事甲第 2671 号・保発第 39 号・庁保発第 22 号・42 食糧業第 2668 号（需給）・自治振第 150 号法務省民事局長・厚生省保険局長・社会保険庁年金保険部長・食糧庁長官・自治省行政局長から各都道府県知事あて通知）をいう |
| 戸籍法 | 戸籍法（昭和 22 年法律第 224 号）をいう |
| 戸籍規則 | 戸籍法施行規則（昭和 22 年司法省令第 94 号）をいう |
| 番号法 | 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成 25 年法律第 27 号）をいう |
| 番号令 | 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律施行令（平成 26 年政令第 155 号）をいう |
| 番号規則 | 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律施行規則（平成 26 年内閣府・総務省令第 3 号）をいう |
| カード技術基準 | 通知カード及び個人番号カードに関する技術的基準（平成 27 年総務省告示第 314 号）をいう |
| カード要領 | 通知カード及び個人番号カードの交付等に関する事務処理要領（平成 27 年 9 月 29 日総行住第 137 号総務省自治行政局長から各都道府県あて通知）をいう |
| 保険法 | 国民健康保険法（昭和 33 年法律第 192 号）をいう |
| 労働者派遣法 | 労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（昭和 60 年法律第 88 号）をいう |
| 情報セキュリティガイドライン | 地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン（総務省）をいう |
| 住基システム | 住民票技術基準 第 1 の 1 に規定する住民記録システムをいう |
| 住基ネット | 住基ネット技術基準 第 1 の 1 に規定する住民基本台帳ネットワークシステムをいう |
| CS | 住基ネット技術基準 第 1 の 2 に規定するコミュニケーションサーバをいう |

| | |
|----------|--|
| 統合端末 | 認証業務及びこれに附帯する業務の実施に関する技術的基準（平成 15 年総務省告示第 706 号）第 1 条第 3 号に規定する統合端末をいう |
| 個人番号 | 番号法第 2 条第 5 項に規定する個人番号をいう |
| 個人番号カード | 番号法第 2 条第 7 項に規定する個人番号カードをいう |
| 特定個人情報 | 番号法第 2 条第 8 項に規定する特定個人情報をいう |
| 個人番号利用事務 | 番号法第 2 条第 10 項に規定する個人番号利用事務をいう |

第2章 民間事業者に委託することが可能な業務範囲

1 現状と課題

地方公共団体が提供する公共サービスには、法令上、民間に委託することが可能な業務と、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。

これについて、内閣府通知および各所管府省通知によって委託可能な範囲が示されているが、具体的な業務に即していない部分があるなど、更なる明確化を求める声が地方公共団体からあがっている。

2 窓口業務の民間委託に関する各府省庁通知

民間事業者に委託することが可能な業務範囲については、当室および法令所管省より下表のとおり通知が発出されている。

表 窓口業務の民間委託に関する各府省庁通知⁴

| 府省庁 | 業務分野 | 文書名 | 略称 |
|-----|--------------|---|---------|
| 内閣府 | 窓口 25 業務 | 市町村の出張所・連絡所等における窓口業務に関する官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者に委託することが可能な業務の範囲等について（平成 27 年 6 月 4 日） | 内閣府通知 |
| | 住民基本台帳 戸籍 | 平成 26 年の地方からの提案等に関する対応方針 （平成 27 年 1 月 30 日 閣議決定） | |
| 総務省 | 住民基本台帳 | 住民基本台帳関係の事務等に係る市町村の窓口業務に関して民間事業者に委託することができる業務の範囲について （平成 20 年 3 月 31 日 総行市第 75 号等） | 75 号通知 |
| | | 住民基本台帳関係の事務等に係る市町村の窓口業務の民間委託に関する質疑応答について（平成 20 年 9 月 9 日 事務連絡） | |
| | 個人番号カード 等 | 通知カード及び個人番号カードの交付等に関する事務処理要領に係る質疑応答集について（平成 27 年 9 月 29 日 総行住第 139 号総務省自治行政局住民制度課長通知）問 10 | |
| 法務省 | 戸籍 | 戸籍事務を民間事業者に委託することが可能な業務の範囲について（平成 25 年 3 月 28 日 法務省民一第 317 号） | 317 号通知 |
| | | 戸籍事務を民間事業者に委託することが可能な業務の範囲 | 戸籍 Q&A |

⁴

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/koukyo_service_kaikaku/chiiki/gyoumukanren/madoguchi.html

| | | | |
|------------|-------------|---|------|
| | | について 「戸籍事務の民間委託に関するQ & A」 (平成 27 年 3 月 31 日 事務連絡) | |
| 厚生労働省 | 国民健康保険 | 「公共サービス改革基本方針」の改定（国民健康保険関係の窓口業務及び国民健康保険料等の徴収業務の民間委託に関する留意事項）について (平成 19 年 3 月 28 日 老介発第 0328001 号等) (改正 平成 21 年 12 月 28 日 保国発 1228 第 1 号) | 国保通知 |
| | 介護保険 | 「公共サービス改革基本方針」の改定（介護保険関係の各種届出書・申請書の受付及び被保険者証等の交付業務の民間委託に関する留意事項）について (平成 20 年 3 月 28 日 老介発第 0328001 号) | |
| | 妊娠届及び母子健康手帳 | 「公共サービス改革基本方針」の改定 妊娠届の受付及び母子健康手帳の交付に関する業務関係について (平成 20 年 3 月 31 日 雇児母発第 0331005 号) | |
| 警察庁 | 車庫証明 | 「公共サービス改革基本方針」の改定について (平成 19 年 1 月 16 日 警察庁丁規発第 5 号) | |
| 内閣府 外務省 | 旅券関係 | 「公共サービス改革基本方針」の改定について (平成 19 年 2 月 9 日 事務連絡) | |

3 各省通知が示す委託可能範囲の整理

各通知において、委託可能範囲は共通的に「事実上の行為、補助的業務」としており、委託不可能範囲は多少表現の相違はあるが「公権力の行使」「交付・不交付の決定」「審査そのもの」などとしている。

各省通知が示す具体的な委託範囲について、下表のとおり整理した。

なお、これは法令上の委託可否について整理したものであり、効率上の効果等に関する委託の適否については、各地方公共団体の実情を踏まえて、判断いただきたい。

表 各省通知が示す委託可能範囲

| 処理区分 | 処理内容 | 委託可否 | | |
|------|---|--------|----|--------|
| | | 住民基本台帳 | 戸籍 | 国民健康保険 |
| 受付 | 請求、届出等の記載に遺漏がある場合、添付書類に不足がある場合の指摘 | ○ | ○ | ○ |
| | 請求、届出等の記載内容が不十分な場合、添付書類が不適當な場合で、補正の必要性が明白な場合の指摘 | ○ | ○ | ○ |

| | | | | |
|------|--|-----|-----|------|
| | 請求、届出等の記載内容が不十分な場合、添付書類が不適當な場合で、補正の要否に裁量的判断を要する場合の指摘 | × | × | × |
| | 本人確認書類の受領 | ○ | ○ | ○ |
| | 書類による本人確認 | ※1 | ○ | ○ |
| | 質問その他適宜の方法による本人確認判断材料の収集 | ○ | × | ※1 |
| | 代理権疎明資料の受領 | ○ | ○ | ○ |
| | 適宜の方法による代理権判断材料の収集 | ○ | / | ※1 |
| 審査 | 請求・届出等に対する審査 | × | × | × |
| | 交付・不交付等の決定 | × | × | × |
| 端末操作 | 証明書等の作成 | ○※2 | ○ | ○ |
| | 異動内容の記載 | ○※2 | ○※3 | ○ |
| 引渡し | 諸証明等の交付 | ○※4 | ○※4 | ○※4 |
| | 原本還付 | ※5 | ○※4 | ※5 |
| | 手数料の徴収・収納 | ○※6 | ○※7 | ○※7 |
| その他 | 個人番号の取扱い | ○ | / | ○※8 |
| | 本人等から個人番号の提示が得られない場合における、住民基本台帳等による確認 | / | / | ○※9 |
| | 住民票コードの取扱い | ○ | / | / |
| | 保険料の徴収・収納 | / | / | ○※10 |

○：委託可能範囲 ×：委託不可能範囲 /：業務不存在

※1 通知において言及なし。なお、各通知は委託可能範囲を例示列挙しているため、各市区町村において「事実上の行為・補助的業務」に該当するものと判断する範囲について委託することは差し支えない。ただし、統合端末の操作は行えない

※2 ただし、住基ネットの取扱いを除く

※3 ただし、以下を除く

- ・自動審査機能に基づく表示内容の確認
- ・処分決定、決裁
- ・審査結果入力等のうち処理が複雑かつ非定型的で内容が明白とならないもの
- ・移記事項の入力のうち、移記を要するか否か高度な判断を要するもの

※4 ただし、職員の交付決定・還付決定の意思表示を受けて実施するものに限る

※5 通知において言及はないが、職員の還付決定の意思表示を受けて還付を実施する場

合は「事実上の行為」にあたる

- ※6 地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号）第 158 条の規定による
- ※7 通知において言及はないが、地方自治法施行令第 158 条の規定による
- ※8 通知において言及はないが、番号法第 2 条第 12 項「個人番号利用事務実施者」の規定から委託可能
- ※9 通知において言及はないが、番号規則第 3 条第 1 項第 4 号及び第 5 号の規定により委託可能。ただし、住基ネットの操作は、委託不可能
- ※10 保険法第 80 条の 2 の規定による。ただし、督促、財産調査、差押等の公権力の行使に当たる行為については、督促状の印刷・封入、差押動産の移送などの補助的業務に限る。また、催告、納付相談等については法律事務として弁護士法（昭和 24 年法律第 205 号）等の制限を受けるため留意すること。詳細は国保通知および当室発出の手引き⁵を参照のこと

⁵ 地方公共団体の公共サービス改革『公金の債権回収業務』～官民連携にむけて～（平成 25 年 3 月 内閣府公共サービス改革推進室）

http://www.soumu.go.jp/main_content/000464569.pdf

第3章 労働関係法に留意した適正な請負・業務委託について

1 現状と課題

(1) 現状と課題

窓口業務の民間委託に際しては、内閣府通知において、「市町村の適切な管理」を確保し、「民間事業者が業務を実施する官署内に市町村職員が常駐し、不測の事態等に際しては当該職員自らが臨機適切な対応を行うことができる体制」とすることが望ましいとしている。

一方で民間受託者の労働者に比べ市区町村職員がその習熟度において優位であることから、市区町村職員から民間事業者の労働者に対して指揮命令が生じやすい状況であることに留意する必要がある。例えば、住民票の写しの交付業務は、請求者、請求方法、請求事由、請求内容等に応じて、必要書類、確認事項、作業手順、作成する証明書の種類・記載事項(または記載すべきでない事項)等が変化するため、法令等の専門知識に基づき適切な対応が求められる場合がある。

仮に、市区町村職員が受託者である民間事業者の労働者を指揮命令の下に労働させて業務の処理を行わせたと認められる場合には、契約形態にかかわらず実質的に労働者派遣法の労働者派遣に該当する(いわゆる「偽装請負」)。この場合、当該契約に係る事業を行っている民間事業者(派遣元)は、労働者派遣事業の許可が必要となるなど派遣元事業主として、市区町村は派遣先として、労働者派遣法の規制を受けることとなる。

実態が労働者派遣に該当する場合で、労働者派遣法に規定する措置が講じられていない場合は、同法違反として、都道府県労働局より、民間事業者は是正指導等を受け、市区町村も是正指導、勧告を受け、また公表される可能性がある。さらに、偽装請負に該当する行為を行った場合であって、受託事業者の労働者が希望する場合は、労働者派遣法第40条の6に定める労働契約申込みみなし制度の趣旨を踏まえ、市区町村は、採用その他の適切な措置を講じなければならないこととされている(労働者派遣法第40条の7)。

したがって、窓口業務の民間委託を実施する際には、それが労働者派遣に該当しないよう留意しなければならない。

本章では、市区町村において、民間事業者の創意工夫を活用した公共サービスの提供を民間委託の契約に基づき適正に推進できるよう、その留意事項をまとめるものである。

(2) 労働者派遣の該当性

労働者派遣とは、労働者を「他人の指揮命令を受けて、当該他人のために労働に従事させること」をいう。労働者派遣に該当するか否かについては、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 年労働省告示第 37 号。以下「37 号告示」という。）に基づき、実態に即して、個別的、総合的に判断される。概括的には、

- ・ 第 1 に、民間事業者の雇用する労働者の労働力を当該民間事業者が自ら直接利用すること
- ・ 第 2 に、受託者である民間事業者が、委託業務を自己の業務として市区町村から独立して処理すること

が必要となる。

具体的な態様については、37 号告示の他、後述の留意点及び厚生労働省より発出されている疑義応答集等を参考にされたい。

2 告示及び参考資料

民間委託に際しては、下表の資料によって、適正な請負・業務委託について認識を深めなければならない。例えば、一職員が善意で助言を行ったとしても、当該行為が受託事業者の労働者への指揮命令とみなされるおそれもあるため、課員全体へ制度の周知徹底を図る必要がある。

また、その特性により職員の指揮命令が不可欠な業務については、職員自ら実施する、または労働者派遣を活用することが望ましい。

表 1 告示及び適正な請負・業務委託に係る参考資料⁶

| 府省庁 | 文書名 |
|-------|---|
| 厚生労働省 | 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 年労働省告示第 37 号) |
| | 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 (37 号告示) に関する疑義応答集 |
| | 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 (37 号告示) に関する疑義応答集 (第 2 集) |
| | 労働者派遣事業関係業務取扱要領 |
| 内閣府 | 地方公共団体の適正な請負 (委託) 事業推進のための手引き |

表 2 その他補足資料

| 府省庁 | 文書名 |
|-------|---|
| 厚生労働省 | 請負・業務委託を適正に行うために (茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉・東京・ 神奈川労働局) |

⁶ 参考資料等では受託事業者の責任者について「管理責任者」が用いられているが、本ガイドラインでは同様の「業務責任者」に統一して記載している。

3 窓口業務における留意事項

窓口業務の民間委託をする際には、労働者派遣に該当しない態様によって委託の契約を締結し、遂行しなければならない。その基準については、37号告示のとおりであるが、運用上留意すべき事項については以下のとおりである。

なお、当該留意事項はその他の事情を捨象した、一要素についての解説であることに留意し、具体的方策に対する評価については、具体的な案を添えて都道府県労働局へ確認されたい。また、委託の実施に際しては、労働関係法のみならず各事務の根拠法令を遵守すること。

(1) 適正な民間委託のための業務の設定について

民間委託による業務といえるためには、①自己の責任と負担で準備し、調達する機械、設備若しくは器材又は材料若しくは資材により、業務を処理すること、または、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のいずれかを満たす必要がある（37号告示2条2項ハ）。

したがって、上記①によらない（事業者が自ら機材等の準備・調達を行わない）民間委託にあたっては、フロアマネージャーによる案内、番号札発券・インターネット予約等の周辺業務その他混雑緩和、業務効率化や接遇の向上に係る事業者の創意工夫を民間委託契約の内容として、民間事業者の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く業務とする必要がある。

疑義応答集第2集 問14、15 参照

(2) 明確な業務範囲の設定について

後述の（6）②にあるとおり、民間事業者が受託する業務の範囲が不明確である場合、その実施に当たって具体的な作業が契約の範囲内か否か協議する必要が生じる。協議の態様によっては、労働者派遣事業と評価されることがある（37号告示2条1項イ）。

したがって、当該機会を生じさせないために、契約上の受託業務の範囲をあらかじめ明確に定めておかねばならない。

疑義応答集 問2、7 参照

(3) 十分な能力を有する民間事業者の選定について

民間委託による業務といえるためには、民間事業者が受託した業務の遂行に関する指示その他の管理を自ら行うことが求められる（37号告示2条1項イ）。したがって、受託事業者の選定に際しては、業務に係る法令通達等の知識、類似業

務の経験、困難事案の対応方針その他業務の遂行能力を有しているか、およびこれらの能力に基づいて労働者を自ら教育する体制を有しているかを確認し、独立して業務を実施するに十分な能力・体制を有する事業者を選定すること。例えば窓口業務の受託実績を加点評価する、実施体制や研修方法等を提案させて業務を適切に履行する能力を有しているかを確認する、受託事業者自らによる事業開始前の研修を義務づける等の方法が考えられる。

(4) 事業の始期における引継ぎについて

引継ぎは、適切な業務の履行、新規事業者の参入の促進の観点から適切に実施することが望ましい。事業の始期においては、地方公共団体または前事業者から新事業者へ業務の引継ぎとして、積み残し作業の伝達、施設・設備等の取扱いに関する説明、端末操作等の技術指導を実施することが考えられる。これらは業務責任者に対して実施することが原則となるが、厚生労働省疑義応答集においては、例外的に労働者に対して技術指導を行うことが可能となる場合が例示されている。

[疑義応答集 問 10 参照](#)

(5) 官民職員の執務スペースの区分について

民間委託による業務といえるためには、民間事業者が、自己の労働者に対する業務の遂行に関する指示その他の管理を自ら行っていることが必要である（37号告示2条1項イ）。

これについて、民間委託の先進的な地方公共団体においては、業務遂行の指示体制の明確化の観点から、パーテーション等で職員の執務スペースと事業者の執務スペースを明確に区分している工夫事例がある。

また、住民票技術基準第10-3-(3)「業務を処理する場所の指定」においては、受託事業者が業務を処理する場所及び機器等は、市区町村の事務室及び機器等と明確に区別することが求められている。

[疑義応答集 問 5 参照](#)

(6) 業務遂行中の職員の関与について

① 体制について

民間委託による業務といえるためには、市区町村と民間事業者の間の連絡等は、業務責任者に対する契約内容の確認や履行の請求にとどめ、民間事業者の労働者に対する直接の指揮命令にならないようにしなければならない（37号告示2条1項イ）。また、業務責任者を介した場合であっても、その態様によっては民間事業者の労働者に対する指揮命令とみなされるおそれがある。なお、職員が善意で行なった助言等であっても、同様。

業務責任者は、民間事業者に代わって、作業の遂行に関する指示、労働者の管理、発注者との注文に関する交渉等の権限を有しているものであるが、仮に作業者を兼任して、通常は作業をしていたとしても、これらの責任も果たせるのであれば、特に問題はない。また、業務責任者が休暇等で不在にすることがある場合には、代理の者を選任しておき、業務責任者の代わりに権限を行使できるようにしておけば、特に問題はない。ただし、業務責任者が作業者を兼任しているために、当該作業の都合で、事実上は労働者の管理等ができないのであれば、業務責任者とはいえない。さらに、作業場に、作業者が 1 人しかいない場合で当該作業者が業務責任者を兼任している場合、実態的には発注者から業務責任者への指示が、労働者への指揮命令となることから、偽装請負と判断されることになる。

疑義応答集 問 2、4、7 参照

② 業務の内容について

民間委託による業務といえるためには、業務の遂行に関する指示その他の管理を民間事業者が自ら行っていること、請け負った業務を自己の業務として相手方から独立して処理することが必要である。そのため、契約上の業務の範囲はあらかじめ明確に定めておかなければならない。

③ 業務範囲外の事項について

業務範囲外の事項については、民間事業者が窓口で受け付けることなく、市区町村の監督職員の指揮命令により、市区町村職員が処理すること。

また、当該事業者の契約外の業務について市区町村職員が自ら実施し、契約上独立した業務として定められた業務（端末入出力業務、引渡し業務等）の始期から事業者にも再度委託業務として行わせることは可能である。ただし、当該事案について引き続きに特別な措置・注意が必要であり職員の裁量的判断や職員のみが有する知識・経験が必要となる場合には、職員自ら実施すること。

④ 民間事業者の提出物が不完全な場合について

疑義応答集 問 2 参照

第4章 個人情報保護

1 現状と課題

(1) 現状と課題

窓口業務の民間委託にあたっては、住民に関する各種個人情報を取り扱うこととなることから、特段の配慮が必要となることを、内閣府通知等において周知してきたところである。

現在、多くの地方公共団体に窓口業務の民間委託が進められているが、民間委託導入時の課題として個人情報の取扱いが最も大きな懸念事項とされている⁷。

本項では、窓口業務の民間委託の推進にあたって個人情報保護について講ずべき措置に関する法令・通知及び具体例等について整理をする。

(2) 前提

個人情報保護に関する法制において、地方公共団体の個人情報保護に関しては、「その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する⁸」とされ、平成18年4月には、全ての都道府県及び市区町村が個人情報保護条例を制定している⁹。

また地方公共団体においては、個人情報を取り扱う事務を委託しようとするとき、個人情報の保護に関し必要な措置を講ずるよう義務づけている。

したがって、地方公共団体は、窓口業務の民間委託の実施において、個人情報が適正に取り扱われ、漏えい等が生じないように体制整備等をしなければならない。

具体的には、委託業務の内容に応じた情報の取扱いの方法等を定めた実施要領の策定、業務内容に限定した端末へのアクセス制限を実施するなどの個人情報保護に対する特段の配慮が求められる。

2 民間委託に際して講ずるべき措置等を規定した法令及び通知等

窓口業務の民間委託における地方公共団体の個人情報保護については、その事務の関係する各法令の規定に留意する必要がある。一例を示すと下表のとおりである。

特に、特定個人情報の取扱いについては、一般法に優先して番号法の規定が適用されるため十分留意すること。

⁷ 「地方公共団体における民間委託の推進に関する調査報告書（平成28年1月付みずほ総合研究所株式会社）」39頁

⁸ 個人情報保護法第5条。なお、地方公共団体の責務として、同法第11条ないし14条（保有する個人情報の保護、区域内の事業者等への支援、苦情の処理のあっせん等、国及び地方公共団体の協力）がある。

⁹ 「地方公共団体における個人情報保護について（平成18年6月30日総務省自治行政局地域情報政策室）」

表 民間委託に際して講ずるべき措置等を規定した法令及び通達等(一例)

| 区分 | 文書名 | 備考 |
|----------|--|--------------------------------|
| 総論 | 地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン | 「3.8.1. 外部委託」を参照 |
| | 外部委託に伴う個人情報漏えい防止対策に関する対応及び留意事項(平成19年6月1日 総行情第47号) | 上記ガイドラインに係る注意喚起 |
| | 地方公共団体の保有する情報資産の管理状況等の再点検について(平成24年10月29日 総行情第71号) | 同上 |
| 住民基本台帳関連 | 住民基本台帳法(昭和42年法律第81号) | 第36条及び第36条の2第2項を参照 |
| | 住民票に係る磁気ディスクへの記録、その利用並びに磁気ディスク及びこれに関連する施設又は設備の管理の方法に関する技術的基準(昭和61年自治省告示第15号) | 「第10 外部に委託して処理する場合に講ずるべき措置」を参照 |
| | 住民記録システムの保守等を外部に委託する場合の契約条項例について(平成20年3月26日 事務連絡) | 上記告示に対応して契約条項を例示 |
| 個人番号関連 | 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律(平成25年法律第27号) | 第9条～第16条を参照 |
| | 特定個人情報保護評価に関する規則(平成26年特定個人情報保護委員会規則第1号) | |
| | 特定個人情報保護評価指針(個人情報保護委員会) | |
| | 特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン(行政機関等・地方公共団体等編)(個人情報保護委員会) | |

3 具体例

上記2の法令等に規定する講ずるべき措置の一例および先行している地方公共団体における工夫例等を記載する。なお、住民基本台帳業務以外についても各法令等の規定に留意し、情報漏えい等の事故が発生することがないように必要な措置を講ずること。

(1) 委託の導入に係る審査及び承認手続き

委託する業務の内容、委託する理由、情報の保護に関する事項等について、あらかじめセキュリティ会議の審議を経て、セキュリティ統括責任者の承認を得ること。

住民票技術基準 第10-1-(3)

特定個人情報ファイルの取扱いについて新たに委託を実施する場合には、番号法

第 28 条に規定する特定個人情報ファイルに係る重要な変更該当することを踏まえ、特定個人情報保護評価を適切に実施すること。

[特定個人情報保護評価指針 第 6-2-\(2\)](#)

(2) 事業者の選定基準

以下の事項を調査し、事業者の安全性、信頼性等を確認し、事業者を選定すること。

- ・ 経営の健全性、安定性、営業規模、営業地域等
- ・ 業務完遂能力、要員の技術力、教育体制等
- ・ 個人情報保護措置及びセキュリティ確保の措置の実施状況等
- ・ 損害賠償のための財務力
- ・ 社会的信用をき損する行為の有無等
- ・ セキュリティ管理システムに係る国際規格の認証取得状況等（推奨）

[情報セキュリティガイドライン 3.8.1. \(1\)](#)

[住民票技術基準 第 10-1-\(1\)および\(2\)](#)

なお、損害賠償のための財務力については、事業者自らの資力ほか、損害賠償保険の加入状況等をもって判断することが考えられる。

(3) 遵守事項の説明

事業者に対して、遵守すべき事項及び機密事項について説明すること。

[情報セキュリティガイドライン 3.5.1. \(4\)](#)

[住民票技術基準 第 10-2](#)

(4) 責任体制の明確化

当該委託契約に係るセキュリティ責任者を明確にさせること。

[住民票技術基準 第 10-3-\(1\)](#)

なお、業務規模に応じて他の責任者と兼務させることが考えられる。

(5) 安全性および信頼性を確保するための措置

事業者が講ずるべき安全性及び信頼性を確保するための措置の内容を規定し、確実に履行させること。

履行が不十分な場合における市区町村から事業者に対する改善請求等の手続、事業者の責に帰すべき情報漏えいその他の被害に対する損害賠償についても明確に規定すること

[情報セキュリティガイドライン 3.8.1. \(2\)および\(3\)](#)

[住民票技術基準 第 10-3-\(2\)から\(12\)まで](#)

(6) システム端末の管理

端末機の取扱いは、(4)の責任者の指示または承認を受けた者が行うこと。操作者については、ID、識別カード、パスワード等によって資格の確認を行うこと。ID等については従事者個人ごとに付与し、他者と共有することがないよう徹底すること。

操作者の権限に応じたアクセス制限を実施すること。

操作履歴を記録し、不正アクセスその他の異常行動を監視し、適切な処置を行うこと。

事業者が業務を処理する機器は、市区町村の機器と明確に区分すること。

情報セキュリティガイドライン 3.5.4. および 3.6.1

住民票技術基準 第9-4 および第10-3-(3)

なお、事業者の操作者ID等についても市区町村が一括管理する場合には、事業者の名簿等を提出させることが考えられる。この場合、市区町村が個人の能力、態度等を評価して操作者を指定または拒否することは、偽装請負の観点から望ましくない。

疑義応答集第2集 問12 および問13 参照

(7) 書類、データ等の適切な管理

業務に係る原始資料、入出力帳票、ドキュメント、記憶媒体、その他の資料について、適切な管理を命じ、市区町村の承認なく執務スペースから持ち出すことのないよう徹底すること。

業務終了後の返還、消去、廃棄等についても市区町村の請求・承認のもと適切に実施させること。

住民票技術基準 第10-3-(5)

第5章 民間委託をより効果的にするための工夫例および留意事項

民間委託を効率的に実施するための工夫例および留意事項について、地方公共団体または民間事業者より提案された事項および地方公共サービス小委員会等の意見等を取りまとめる。

なお、本項は今後の事例等を踏まえて適宜充実させるものであることから、優良事例等について当室まで情報提供いただきたい。

1 工夫例

(1) 適正な請負を目指す取組み

- ・職員と民間事業者の執務スペースを区分する他、民間事業者への制服の着用を仕様書に盛り込んでいる。(地方公共団体より)
- ・職員から民間事業者の労働者に対しての直接の指揮命令を防止するため、民間事業者の業務責任者と労働者について異なる色の名札を身につけている。また疑義が生じた場合には連絡票を使用し、職員へ引継いでいる(民間事業者より)

(2) 個人情報保護

- ・予め研修実施計画の立案・提出を求めることや(地方公共団体より)、研修後に民間事業者で理解度テストを行う等により(民間事業者より)、個人情報保護に努めている。
- ・ソーシャルメディアへの書き込みの禁止等、昨今の状況に鑑み、具体的な記載を仕様書に示している。(地方公共団体より)
- ・特に注意を要する情報を取り扱う時には、民間事業者の創意工夫により専門の班を設置している。(民間事業者より)
- ・民間事業者の執務室内への立ち入りはセキュリティカードを使用し、記録している。(地方公共団体より)
- ・漏えい、紛失、き損等の個人情報に関する事故を防ぐため又は事故に対応するために、次の事項を仕様書に記載している例がある。(地方公共団体より)
 - ア 契約の解除(民間事業者だけでなくその従業員個人が漏えい等をするについても明示的に解除事由としている場合もある)
 - イ 受託者の名称の公表
 - ウ 損害賠償額の予定

(3) その他

- ・民間事業者の創意工夫による性能発注により、業務の繁閑に合わせた人員体制を構築し、コストの削減を実現している。(民間事業者より)

- ・業務の動線に沿った職員および民間事業者の執務スペースを設計することにより効率化を図っている。(地方公共団体より)
- ・フロアマネージャーなどの案内スタッフや総合受付窓口を配置することで、住民が迷いやすい申請書の選択、書き方、提出窓口への案内をサポートし、利用しやすい窓口を構築するなど創意工夫が図られている。(民間事業者より)
- ・民間事業者について、業務の円滑な引き継ぎのため、事業開始前に実施場所でシミュレーションを行っている。(地方公共団体および民間事業者より)
- ・窓口において、多言語への対応を仕様書に明記することにより、利便性の向上を図っている。(地方公共団体より)
- ・出張所で職員が窓口対応を行う等、委託実施場所以外において職員が業務を行う機会を創出することで、職員のノウハウ低下を防止している。(地方公共団体より)
- ・職員のノウハウ低下の防止のため、地方公共団体職員のみが出る専用の窓口を常設している。(地方公共団体より)
- ・トラブル等に適切に対応するため、民間事業者が責任を持って対処することを仕様書に記載するとともに、遅滞なく市区町村へ報告すること、内容に応じ対応を適宜市区町村へ引き継ぐこととしている。(地方公共団体より)
- ・入札において、民間事業者が過去の実績の数量的な面を中心として正確に把握することによって、サービスの質の向上及び経費の削減につながる提案等を可能にするため、従来の処理件数等の実施状況に関する情報を公開している。(地方公共団体より)
- ・ICTを活用した受付システムの導入等、一部業務を自動化し、フローの簡素化を図り、包括民間委託を導入しやすくした。(地方公共団体より)

2 留意事項

- ・情報の無断持出し等の不正利用を防止する措置として、執務スペースへの私物持込の禁止、または持ち込む場合に透明ポーチに限定するなどの事例がある。この場合、持込禁止が適正に履行されるよう、執務スペース外に私物用ロッカーを設置するなどの配慮が必要となる。なお、ロッカーに施錠ができない場合、複数名で共有となる場合など、貴重品を置くことに抵抗感が生じるため、執務スペースへの私物持込禁止が遵守されない可能性がある。(窓口業務ワーキングより)
- ・適切な休憩、食事スペースの確保についても留意する必要がある。(窓口業務ワーキングより)
- ・業務の適切な実施のため、業務責任者に類似業務の経験年数等能力要件を求めるとも考えられるが、その場合は可能な限り定量的な基準とするか具体例を挙げ、過度な要件設定となり参入障壁とならないように注意すること。

第6章 公共サービス改革法 34 条特例に基づく民間委託について

1 公共サービス改革法 34 条特例に基づく民間委託について

公共サービス改革法 34 条においては、一定の条件の下、5 つの窓口業務について、職員が常駐しない態様による民間委託が実施できることとしている。具体的には地方公共団体の出張所、公民館等の公共施設のほか、コンビニエンスストア、ショッピングセンター等の民間施設内に窓口を設置することも可能である。なお、実施にあたっては以下に留意されたい。

(1) 特例に係る法令及び通知

特例に係る法令及び通知は下表のとおり。

表 特例に係る法令及び通知

| 府省庁 | 法令名または文書名 | 備考 |
|-----|--|----------|
| | 競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成 18 年法律第 51 号） | |
| | 競争の導入による公共サービスの改革に関する法律第 34 条第 2 項に規定する公共サービス実施民間事業者の要件を定める省令（平成 18 年総務省・法務省令第 1 号） | |
| | 戸籍の附票の写しの交付の請求の受付及び引渡しの業務の公共サービス実施民間事業者における実施に関する省令（平成 18 年総務省・法務省令第 2 号） | |
| | 納税証明書、住民票の写し等又は印鑑登録証明書の交付の請求の受付及び引渡しの業務の公共サービス実施民間事業者における実施に関する省令（平成 18 年総務省令第 99 号） | |
| | 戸籍等の謄本等の交付の請求の受付及び引渡しの業務の公共サービス実施民間事業者における実施に関する省令（平成 18 年法務省令第 65 号） | |
| 当室 | 地方公共団体における官民競争入札等の FAQ | HP に掲載 |
| | 実施方針の標準例 | HP に掲載 |
| | 実施要項の標準例 | |
| | 第三者機関設置条例の標準例 | |
| | 競争の導入による公共サービス改革に関する法律に規定する暴力団排除に関する欠格事由の運用要領について（平成 18 年 12 月 13 日府官監第 28 号） | |
| 総務省 | 競争の導入による公共サービスの改革に関する法律第 34 | 全般的な留意事項 |

| | | |
|--|--|---------|
| | 条の規定に基づく省令の運用について（平成 18 年 7 月 20 日 総行自第 139 号） | が示されている |
| | 住民基本台帳法の一部を改正する法律等の施行に伴う公共サービス実施民間事業者での住民票の写し等の請求に係る本人確認の方法について（平成 20 年 4 月 28 日 総行市第 102 号） | |

（2）委託可能範囲

委託可能範囲は「交付の請求の受付」および「証明書等の引渡し」に限定されるものであり、交付審査および端末操作は本庁等の職員が自ら実施すること。

具体的には、以下に留意すること。

- ・ 請求書その他必要書類を F A X やスキャナーで本庁等へ電送し、職員が内容を審査すること。
- ・ 証明書の作成に係る端末操作は本庁等の職員が行い、F A X または住基システム等と専用回線で接続したプリンタにより窓口で印刷される仕組み、若しくは、郵送等により窓口または請求者の自宅等へ送付する取扱いとすることが考えられる。
- ・ 戸籍謄本等及び戸籍の附票の写しの取扱いについては、戸籍に記載されている者からの請求に限定されること。
- ・ 住民票の写し等の取扱いについては、本人および同一世帯の者からの請求に限定されること。
- ・ 本人確認については、書類による確認に限定されること。
- ・ 代理人による請求の取扱いについては、地方公共団体において慎重に判断するものであること。

（3）実施に際して地方公共団体が講ずるべき措置

特例の適用を受けるためには、以下の措置を講ずる必要がある。

- ・ 合議制機関の設置（47 条）
- ・ 実施方針の作成（8 条、34 条）
- ・ 実施要項の作成（16 条、18 条、34 条）
- ・ 暴力団の排除（10 条、17 条、19 条）
- ・ 実施能力等に基づく事業者の選定（34 条 2 項）
- ・ 契約についての議会の議決（34 条 3 項）
- ・ 事業者の名称等の告示（34 条 4 項）

（4）法の適用を受けた場合の効果

公共サービス改革法の適用を受けた場合、職員が常駐しない窓口の設置が可能となるほか、以下の特例を受けることができる。

- ・ 秘密保持義務規定（25条1項）
- ・ みなし公務員（罰則）規定（25条2項）
- ・ 監督規定（26条、27条、28条）

2 実施例

公共サービス改革法の特例を用いた民間委託は、以下の地方公共団体で実施されている。

表 特定公共サービス実施地方公共団体

| 地方公共団体名 | 実施場所 | 官民競争入札・ 民間競争入札の別 | 開始時期 |
|---------|---------------------------|---------------------|----------|
| 北海道 由仁町 | 三川支所 | 官民競争入札 | 平成20年7月 |
| 宮城県 丸森町 | 金山まちづくりセンターほか 6か所 | 民間競争入札 | 平成22年4月 |
| 茨城県 守谷市 | 郷州公民館ほか2か所 | 民間競争入札 | 平成24年4月 |
| 長野県 南牧村 | 野辺山出張所 | 民間競争入札 | 平成20年6月 |
| 大阪府 箕面市 | 箕面市立萱野中央人権文化セ ンターほか1か所 | 民間競争入札 | 平成25年7月 |
| 兵庫県 神河町 | センター長谷 | 官民競争入札 | 平成22年10月 |

(平成26年7月現在)