

第3提案

公共サービス

＝狭義の公共から広義の公共へ

○提案者 伊藤 久雄（東京・自治研究センター研究員）

公共サービスの考え方を拡大し、市民が等しく、豊かに享受するために

20120428 伊藤（東京自治研究センター）

1. 公共サービス概念、定義の拡大

□ 公共サービス基本法

- ① この法律において「公共サービス」とは、次に掲げる行為であつて、国民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう。
 - 一 国（独立行政法人を含む）又は地方公共団体（地方独立行政法人を含む）の事務又は事業であつて、特定の者に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供
 - 二 前号に掲げるもののほか、国又は地方公共団体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為
- ② 国及び地方公共団体は、公共サービスの実施に関する業務を委託した場合には、当該公共サービスの実施に関し、当該委託を受けた者との間で、それぞれの役割の分担及び責任の所在を明確化するものとする。

□ 公共サービス基本条例（骨子案）

- この条例において「公共サービス」とは、次に掲げる行為であつて、市民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう。
- (1) 国（独立行政法人を含む）又は地方自治体（地方独立行政法人を含む）の事務又は事業であつて、特定の市民に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供
 - (2) 国又は地方自治体以外の者（国又は地方自治体以外の者とは、国又は地方自治体から請負、委託を受け、又は補助金等を受ける非営利組織を含む者をいう）が行う公益性の高い目的を持つ事業であつて、特定の国民に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供。
 - (3) 国又は地方自治体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為

□ 公共サービス概念図（伊藤作成）から

- ・ 行政サービス＝行政が自ら提供するサービス
——自治体、公営企業（水道、下水道、病院など）
- ・ 市場セクター＝行政からの請負、委託によって提供するサービス
＝市場から市民が材を購入するかたちで受けとるサービス（電気・ガス、鉄道などの交通、航空など）
- ・ 非営利セクター＝行政からの委託や補助金（助成金）によって提供するサービス

＝自ら調達した資金によって提供する「市民公益サービス」
——NPO、社会福祉法人、医療法人、協同組合、労働組合、共済組合、ワーカーズコレクティブ・ワークスコープ

2. 公的資金に依存するNPO

- 公的資金に依存するNPOの事業化（馬場英明さん作成資料）
 - ・ 保健医療福祉分野では事業収入の 56.7%が介護保険事業。
 - ・ その他の分野では事業収入の 47.8%が行政委託事業。
 - ・ 官のコスト感覚、資金の鄭循環
 - ・ 愛知県の提言
 - ・ 新しいNPO会計基準（企業会計基準でいいのかとの批判あり）、ただし会計基準に「ボランティアの社会的価値」を入れても資金が循環するわけではない。

3. 寄附税制改革とNPO

- 新たな認定2件、認定NPO248に（NPOWEB・制度ニュースより）

3月30日、特定非営利活動法人（NPO法人）さなぎ達、侍学園スクオーラ・今人の2法人が、新たに認定を受けた。再認定はなし。これにより、4月1日現在、認定NPO法人の数は248法人となった。

認定特定非営利活動法人（認定NPO法人）」とは、NPO法人のうち一定の要件を備えているとして、国税庁長官の「認定」を受けた法人もしくは所轄庁（都道府県・政令市）の「認定」を受けた法人を指す。

認定を受ければ、当該法人へ寄附をした個人や、企業などの団体が納める税金が軽減される仕組みで、いわば寄附を促進する税制（寄附税制）。

認定NPO法人への寄付金は、所得税の計算において、所得から控除、または所得税額から控除される（寄附金控除）。さらに、認定NPO法人の行う収益事業への法人税も軽減される（みなし寄附金制度）。

また、地方自治体が条例により指定していれば、認定NPO法人への寄付金は住民税から税額控除される仕組みも導入されている。

* 神奈川県の制度（別紙）

- 新寄附税制でNPOは変わるか！？
 - ・ 認定NPO法人数の推移（別紙、内閣府資料）
 - ・ 税額控除対象法人数（別紙、内閣府資料）
 - ・ 税額控除対象法人数とは

当該法人の申請に基づき都道府県、政令市、中核市が証明する、
申請要件は、認定NPO法人と同じ（絶対要件と相対要件）

◆【相対値基準】収入金額に占める寄附金の割合が20%以上であること

◆【絶対値基準】年3,000円以上の寄附者の数が平均100人以上であること

- ・ 認定NPO法人は、絶対基準適用NPOがゼロである（2011年12月16日現在）ことに注意。
- ・ 神奈川県・NPO法人に対する寄附促進の仕組みに関する条例（県レベルでは全国初）

指定NPO法人制度とは、新寄付税制で導入された、いわゆる4号指定条例の仕組みを活用した制度。4号指定条例とは、地方税法37条第4号を根拠としたもの。都道府県・市区町村がNPO法人を条例で個別に指定することにより、住民が個別指定をNPO法人に寄付した際に、寄付者の個人住民税から寄付金額の最大10%（都道府県から指定：4%＋市区町村から指定：6%）の税額控除が受けられる。

- ・ 北海道・認定NPOへの寄付控除実施のための条例改正実施自治体
（2012年2月1日、特定非営利活動法人公共政策研究所調べ。ただし、条例で独自基準を定めた自治体がどの程度あるかどうかは不明）

	実施	未実施	未回答	計
市	20	11	4	35
町村	77	30	37	144
計	97	41	41	179

- ・ 都内自治体（未調査）

4. 委託・補助金の課題

- ☐ 委託—公契約条例の課題
（別紙）

- ☐ 補助金の課題

- ・ 補助金による事業も、次項の協働事業と同様に「通常型補助金」と「協働型補助金」に区分されると思われる。（以下は横浜市の担当課長の区分）
- ・ **通常補助**：行政は補助金を支払うのみで、事業は民間の事業者の側が実施する。
- ・ **協働型補助**：事業実施についても対等の立場で協議し、両者で合意の上、役割分担して実施する。
- ・ 協働型補助がどの程度あるかは不明であるが、いずれにしても行政からの関与は強く、また事業規模も小さいのではないかと（要調査）。

5. 協働（協働事業）法制をめぐって

現行の協働事業は、委託契約書（委託契約書のほかに協定書が交わされる場合もある）にもとづき、委託料が支出される。そして、この事業も以下のような現状にある（横浜市担当課長の整理）。

- ・ **通常の委託**：事業内容（仕様書）は委託者（行政）が定め、受託者はそれに従って事業を実施する。
- ・ **協働型委託**：委託者と受託者が対等の立場で協議し、合意の上で事業内容を定めて実施する。

そこで私は次のような提案を行っている。

☐ 将来課題：

- 1 委託でも補助でもない、協働の確立
- 2 協働法制（協働事業法制）の確立－地方自治法の改正、もしくは特別法の制定

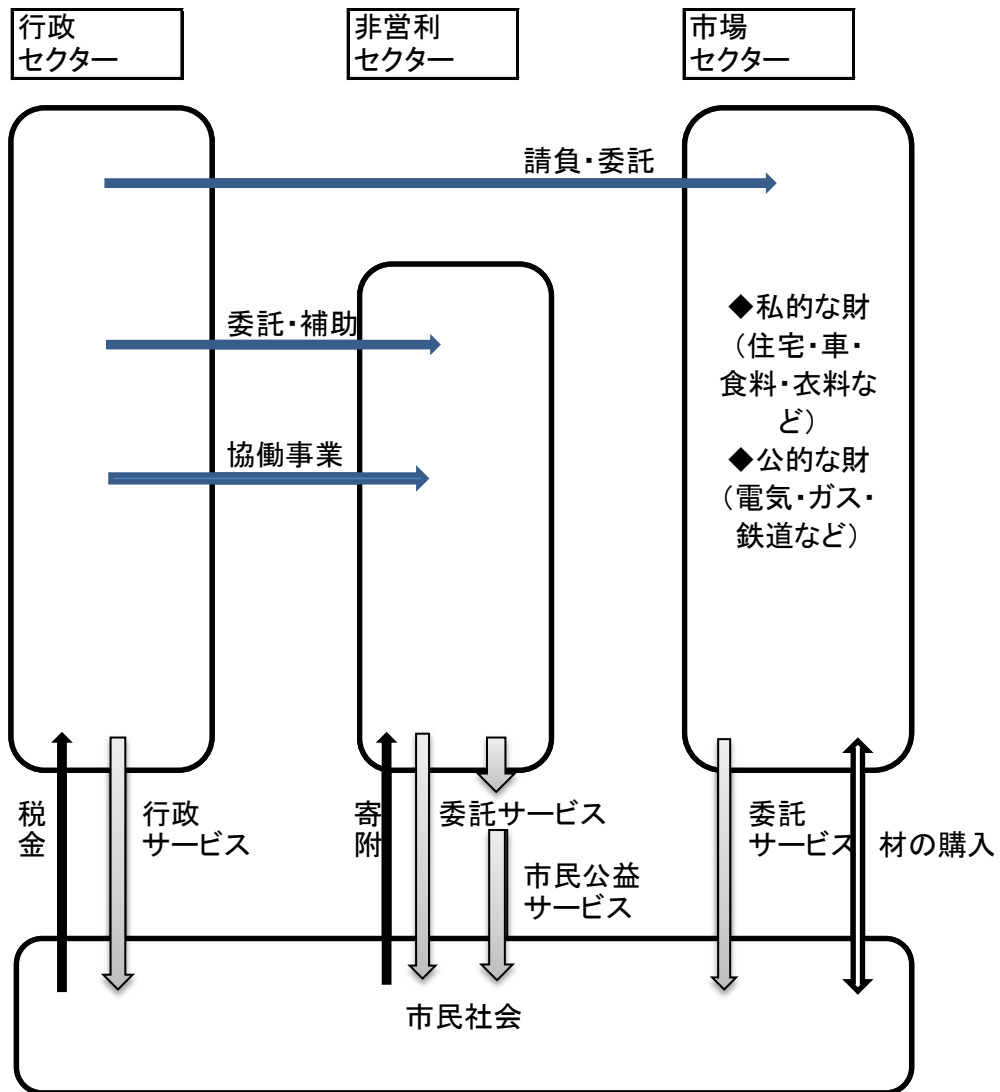
☐ 当面の課題：

- 1 通常型委託をすべて協働型委託に
- 2 協定書を上位概念に、契約書は協働契約若しくは委託契約書（協働版）に
- 3 指定管理者制度も「協働型」に
- 4 地方自治法施行規則を改正し、「節」に指定管理料と協働事業支出金を追加する

6. 課題

いうまでもなく、寄附金を拡大し、委託・補助による事業や協働事業をできるだけ減らして、自立的資金による「市民公益事業」を拡大していくことである。そのためには、当面、認定NPOを拡大していくこと。自治体も条例を制定して、国（都道府県）が認定したNPOだけでなく、自らの自治体内で活動するNPOを積極的に認定NPOとして指定していく取組みが急がれる。

公共サービス概念図



「公契約条例」の現段階と今後の課題

20120427 伊藤（東京自治研究センター）

はじめにー公契約が課題とすべき範囲

広い意味での公契約を考えた場合、次の三段階にそれぞれ課題がある。ここでは、まずこの三段階の課題を整理した上で、狭義の公契約（公契約における労働条項ー最低賃金など）の現状と今後の課題を探ってみたいと考える。

第一段階	事業委託（指定管理を含む）発注の予定価格の適正な積算（人件費、間接費などのフルコスト・リカバリーの確立）
第二段階	入札・契約改革（総合評価入札制度、最低制限価格制度、長期継続契約など）
第三段階	狭義の公契約法・公契約条例（公契約における労働条項ー最低賃金など）

1. フルコスト・リカバリーの確立

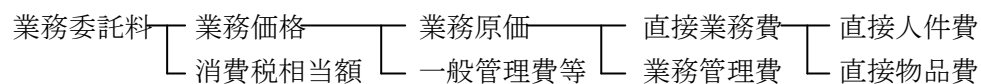
（1）積算（予定価格の算定）の体系

自治体が建設工事を発注し、業務を委託する場合には、必ず入札の際の予定価格の積算が行われる。まずその積算の体系確立が課題である。建設工事は、すでに昭和 30 年代には確立された工事費予定価格の算定体系がある。

ところが、業務委託にはこのような体系が確立されていない。わずかに「建築保全業務積算要領」（国土交通省）に、国の庁舎等の維持管理を委託する場合の積算方法を定めたものがある。この「保全業務費」の算定基準は、建設工事の工事費算定基準の体系を倣ったものである。

そして近年、業務委託における予定価格算定のあり方が課題として認識されるようになってきた。たとえば青森県は「建築保全業務積算要領」（国土交通省）の算定基準に準じて清掃業務委託料を次のように定めている。

1. 清掃業務委託料の構成



2. 業務委託料構成費目の内容

- （1）直接人件費ー業務処理に従事する清掃員等の人件費
- （2）直接物品費ー当該業務を行うのに必要な物品を消費することによって発生する費用

(3) 業務管理費－受注者が現場業務を管理運営するために必要な直接業務費以外の費用（総合調整費、福利厚生費、通信交通費、安全管理費、技術管理費等）

(4) 一般管理費等－受注者が企業を維持運営していくために必要な直接業務費及び業務管理費以外の費用（役員報酬、従業員給料手当、退職金、法定福利費、福利厚生費、修繕維持費、事務用品費、通信交通費、光熱水費、調査研究費、広告宣伝費、交際費、寄付金、地代家賃、減価償却費、租税公課、保険料等の経費）

3. 直接人件費

清掃員区分毎に、建築保全業務積算基準（国土交通省大臣官房官庁営繕部監修）に定める標準歩掛りに清掃面積、清掃回数等の必要数量を乗じて集計した労務数量に労務単価を乗じて集計したものとし、次式により得た額とする。

4. 労務単価（建築保全業務積算要領）

1 日割基礎単価： 正規の勤務時間内に業務を行う場合の1日（8時間）当たりの単価で平均的な賃金（基本給、家族手当、住宅手当、通勤手当等の基準内手当及び賞与）を当該平均的な年間労働日数で除したものとする。

2 時間外単価

3 夜勤単価

* 平成23年度建築保全業務労務単価は別紙資料

なお、通常の業務委託ではないが、熊本市の指定管理者の積算方法は注目に値する。熊本市は積算総額を、以下の1～3の和に消費税相当額（1.05）を乗じた額とすることとしている。

1 人件費（嘱託、臨時職員含む）

2 物件費（業務に必要な物品等の調達費、修繕費など）

3 一般管理費（一般管理費：施設の管理運営に係る直接業務費以外で、本社（本部）機能の維持にかかる経費－役員報酬、従業員の福利厚生費、雑費など）

*具体的には別紙資料

(2) 人件費

人件費は、予定価格の算定の中で最も重要なコストである。建設工事には従来から、国において積算単価が確立されてきた（国土交通省、農林水産省で使われるので二省単価といわれる）。それは、「公共工事設計労務単価（基準額）」で、次のように構成されており、都道府県別に単価が決められている（したがって、自治体も使う）。

①基本給相当額

②基準内手当（当該職種の通常の作業条件及び作業内容の労働に対する手当）

③臨時の給与（賞与等）

④実物給与（食事の支給等）

ところが業務委託においては、このような労務単価は設定されていない。わずかに単価の高い「設計業務委託等技術者単価」（国土交通省）や先に述べた「建築保全業務労務単

価」があるくらいである。今後、「建築保全業務労務単価」にならって、業務委託の職域、職種ごとに「労務単価」（積算基準）を定めることが必要になっている。

また今注目されているのは、指定管理者制度における板橋区と熊本市の取り組みである。

板橋区「指定管理者制度導入施設の指定管理料及び人件費の算定に関する細目」

人件費は、正規職員は特別区人事委員会の「民間給与実態調査」のうち、「職層別平均給与額（企業規模計、所定内給与）」を適用し、これに法定福利費（事業主負担分）を加算した額とする。

非正規職員は、板橋区臨時職員取扱要綱に定める一般事務 1 時間当たり賃金単価、またはハローワークの求人情報などを参考に算出した民間の非正規従業員の賃金単価等を、雇用期間、日数、時間等の雇用形態に応じて適用し、必要に応じて法定福利費を加算して決定する。

また熊本市は、「公募施設のランク別人件費単価表」といわれるものを用いている。大規模施設の長、中規模施設の長（大規模施設長の補佐）、小規模施設の長（係長）、簡易施設の長、一般職（最高ランクで年収 5,445,000 円）に区分（ランク）し、その区分（ランク）ごとに積算基準（熊本市一般職職員給料表ベース）を示したものである。大規模施設の長の最高ランク年収 7,452,000 円、一般職の最高ランクで年収 5,445,000 円などである。また、常用的パート（嘱託）職員のランク別年収総額も示されている。

＊具体的には別紙資料

（３）間接費

次の課題は間接費である。

＜間接費の構成（馬場英明氏の見解）＞

◇ フルコストー本部機能（総務・財務・人事）、事務所費（家賃・維持費）、ガバナンス・戦略開発（理事会・教育研修）、資金調達費などを含めた総額

＜「建築保全業務積算要領」（国土交通省）、青森県の清掃業務委託の場合＞

既述のように、業務管理費と一般管理費等で構成される。

指定管理者制度においては、施設（建物等）の維持管理も重要な業務であり、したがって熊本市のように、業務を行うための物品等の調達費のほか、建物等の修繕費を適正に積算することも課題となる。

自治体においては、このような間接費をすべて予定価格に算定することや、間接費には何が含まれるべきなのかなどについて、問題意識が希薄である。高知市のような例は全国的にはきわめて少ない。また非営利セクターの中でも、特にNPOにおいてフルコスト、あるいは間接費に関する問題意識が不鮮明である。馬場氏は、フルコスト・リカバリー（総費用回収）は組織の維持に必要な全てのコストを回収することだといっている。

この点に関して、「政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告（「新しい公共」

推進会議)」は次のように提起している。この課題は、指定管理者制度も含めてのものと理解すべきである。

＜適切な積算・支払のあり方＞

公共サービスの対価をどう設定するか、どのように支払うかは、資金面での基盤が弱い弱な担い手にとっては重要な課題となる。政府側が独占的で優位な立場にある中で、適切な対応が求められる。

2. 自治体契約の現状と課題

(1) 入札・契約改革

課題としては次の4点があげられる。①から②に関しては、公共工事には価格設定基準はともかくとして、すべての自治体が運用してきたものである（ただし、②を適用せず、③を運用している自治体も多い）。

- ① 総合評価入札制度
- ② 最低制限価格制度
- ③ 低入札価格調査制度
- ④ 長期継続契約

① 総合評価入札制度（政策入札、社会的価値を高める）

業務委託契約（労務提供型契約）が課題である。業務委託に総合評価入札制度を取り入れている自治体はまだ少ないが、その中では豊中市の取組みの評価が高い。価格評価のほかに、技術的評価（研修体制、業務実績、履行体制、品質保証への取組み）、公共性評価（福祉への配慮、男女共同参画への配慮、環境への配慮、災害時の業務体制）、などの評価項目があり（項目はさらに細分化されている）、価格評価とその他の評価にはそれぞれ500点ずつ配分されている。

なお、業務委託におけるプロポーザル方式、指定管理者制度でも事業者の選定は総合評価方式がとられている。

＊ 豊中市の資料は別紙

② 最低制限価格制度

総合評価入札制度と同様に、業務委託契約が課題である。業務委託に最低制限価格制度を導入している自治体はわずかである。しかし、下記のように導入している自治体もあり、その拡大が求められる。

- ☐ 新宿区－2000万円以上の案件及び特に必要があると認めた案件のうち、人件費の割合が高い委託契約（福祉サービスなど）について最低制限価格制度を導入
- ☐ 国立市－500万円以上の委託契約に最低制限価格制度を導入

③ 低入札価格調査制度

同様に業務委託契約が課題である。

④ 長期継続契約

長期継続契約は条例を策定することによって可能となる制度である。この課題は、対象範囲の拡大が課題である。現在の長期継続契約の条例対象は、多くは事務用機器、計測機器、輸送用機器その他の物品の賃貸借契約であり、物品の保守点検その他の維持管理に必要な契約、役務の提供に係る業務の習熟に一定の期間を要する契約、役務の提供に必要な物品、設備等の初期投資額の回収に複数年度の期間が必要であるため翌年度以降にわたり契約を締結することが経済的に有利である契約などとなっている（川崎市条例の場合）。

川崎市条例ではその他に、「翌年度以降にわたり契約を締結しなければ安定的に当該役務の提供を受けることが困難となるおそれがある契約」もあげられているが、今後、業務委託契約に拡大していくことが課題である。たとえば、清掃工場における焼却炉運転業務などには長期継続契約を採用している自治体（一部事務組合を含む）が増えつつある。

なお、「政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告」は、複数年契約と契約書のあり方に関して課題を提起している。

<複数年度を視野に入れた契約の推進>

担い手が中期的に見通しを立てて活動しやすくなるという観点から、国や地方自治体において、複数年度を視野に入れた契約の取組を広げることが望ましい。

⑤今後の課題

今後の課題としては次の2点を指摘しておきたい。

第一に、これまでの入札・契約改革は労働条項（最低賃金）を取り入れることができなかったことである。そこに公契約条例（労働条項）の出番がある。公契約条例は、間接雇用を直接の課題とするが、直接雇用（自治体が雇用する臨時・非常勤職員）の条件改善にもつながるものである。

第二に、①から③の入札・契約改革は、業務委託の入札に関して導入している自治体はごく少数であることである。特に社会的価値の実現を目指した入札改革（総合評価入札制度など）と、業務の質の確保と当該業務で働く労働者（スタッフ）の労働条件を確保するための1つの条件としての最低制限価格制度が重要である。

（2）協働契約

非営利セクターが独自で財源を調達し事業を行う場合を除くと、その事業形態は行政が何がしかの資金を提供する事業であって、役所言葉でいえば「公金の支出」が行われているものである。それは、次の3つの形態に大別できる。

- ① 委託事業（通常型委託と協働型委託）
- ② 行政とNPO等との協働事業
- ③ 補助事業

このうち、協働事業といわれているものの多くが従来型の委託事業と変わらず、協働型委託という概念までである。私は新たな協働法制（協働事業法制）の必要があると考えている。なお、国分寺市の条例案は下記のように「協働事業」を条例の対象としている。

国分寺市公共調達条例（案）

（調達における協働）

第6条 市は、公共調達を伴う施策を立案する場合においては、協働を推進するよう努めるものとする。

2 市は、協働により公共調達を伴う事業を実施する場合においては、第3条に規定する基本理念を十分に勘案するものとする。

3. 公契約条例の課題

（1）公契約条例策定の現状

いわゆる公契約条例の策定は、条例施行2市（野田市、川崎市）と2011年12月議会で可決、成立した2市（相模原市、多摩市。施行はともに2012年4月1日）となっている。

国分寺市は12月議会、2012年3月議会とも継続となった。札幌市も2012年3月議会に提案されたものの、国分寺市と同様に継続となっている。

ほかに、労働条項（最低賃金支払いの義務付け等）を持たない条例が3団体（山形県、江戸川区および2011年12月に成立した高知市）ある。

<国分寺市の場合>

市議会総務員会で議論されているが、次の2点が課題となっていると聞いている。

- ① 国分寺市の条例案は、第三者委員会として公共調達委員を設置することになっているが、委員会構成が(1)公募により選出された市民2人以内と(2)識見を有する者3人以内となっている。議員からは、川崎市、多摩市、相模原市と同様に、労使複数の委員を入れるべきだという意見が出されている。
- ② 建設工事の場合の「賃金の最低額」は、考え方として（条例ではない）、設計労務単価（すなわち積算単価）の100%としているようであるが、議員からは疑義がだされている（野田市は80%、他の3市は90%。なお多摩市は熟練・非熟練の考え方を導入した）。

また、条例案は「調達」の定義を「調達売買、貸借、請負その他の契約により物品、完成品、成果物、サービス等を得ることをいう。」と定めているが、市役所内部からは物品が含まれていることに疑問の声があるということである。

<札幌市の場合>

札幌市では条例案に対するパブリックコメントの段階から、業界（事業者団体）から反対の声が強かった。特にビルメンテナンス業界からは、公契約と民民契約における最低賃金（札幌市の場合は作業報酬下限額）が、公契約における作業報酬下限額と地域最低賃金の2つになること（ダブル・スタンダード）に対する懸念が強かったとされる。

しかし根底には、予定価格算定が適正でないこと、入札において最低制限価格制度がないこと（確認していないが）が課題としてあるように思われる。

(2) 条例の特徴

(1) 山形県

条例は理念的なもので、建設工事の質を高めることに主要な目的がある。

(2) 江戸川区

山形県と同様に建設工事の質を高めることに目的があるが、特に総合評価入札を条例化し、入札の透明性を高めるとともに、入札を通じた社会的価値の実現を目的にしている。背景としては、小・中学校の改築が課題になっており、できるだけ区内事業者をその事業に参加させたい狙いがある。そのために入札の透明性が重要であった。

条例の特徴の 1 つに「市民の責務」を条文化していることがあげられる。区民は「区による公共調達の運営について不断に監視するとともに、公共調達の目的が十分に発揮されるよう協力を努めなければならない。」と定めている。

(3) 高知市

昨年 12 月 27 日に高知市議会で可決されたばかり。このタイプとしては最も新しい条例である。山形県条例と同様に理念的な条例である。

(4) 野田市

日本で最初の労働条項を含む条例を制定した。特徴は、第三者委員会を置かず、直接市が事業者に公権力を行使する条例になっていることである（後発の川崎市ほかの自治体は第三者委員会を設置）。労働者の賃金等は、「基準」を勘案して市長が定めるとしている。

(5) 川崎市

従来からあった契約条例（長期継続契約の条文化）を改正し、労働条項を入れるかたちの条例を策定した。政令市として初めての条例化であった。労働者の賃金等は、作業報酬審議会に諮問することとしている（以下、後発の 2 市も第三者委員会に諮ることとしている）。

(6) 相模原市

政令市としては 2 番目の条例になる。条例の構成は川崎市とほぼ同じである。

(7) 多摩市

多摩市は都内では最初の条例になる。条例では、「公契約の規定事項」を設け、契約における「対等、平等な関係」、指定管理者との「公の施設管理の共同責任」などを規定している。

継続雇用を規定した。具体的に「受注者は、継続性のある業務に関する公契約等を締結する場合は、当該業務に従事する労働者の雇用の安定並びに当該業務の質の維持及び継続性の確保に配慮し、当該公契約等の締結前から当該業務に従事していた労働者のうち希望する者を、特段の事情がない限り雇用するように努めること。」としている（野田市も条例改正で規定）。

(8) 国分寺市

残念ながら、12 月議会は「継続」扱いとなった。しかしながら、条例案は「はじめに」の 3 段階を網羅している。もちろん課題はある。「予定価格算定の適正化」（第一段階）

は条例では具体的には条文化されていない。総合評価入札（第二段階）は建設工事のみであり、業務委託は対象になっていない。また、最低制限価格制度も条文化されなかった。いずれにしても、来年の3月議会での成立に期待したい。

（３）最低賃金（労働報酬下限額）

（１）建設工事

すべての条例が二省（国土交通省、農林水産省）単価（公共工事設計労務単価）を基準にしている点は共通している。課題は、実際に労働者に支払う賃金、報酬の最低限（下限額）をどの水準に定めるかである。野田市は「公共工事設計労務単価」の80%、川崎市、多摩市、相模原市も90%の水準を定めた。

多摩市では、熟練労働者、未熟練労働者の議論があり、分けて考えることになった。相模原市も同様かと思われる。他市では今後の課題である。具体的には、「公共工事設計労務単価」を適用する者は8割、他の2割については委託業務、指定管理業務の労働者に適用される標準的な賃金とすることになる。

（２）委託業務

各市によって基準はさまざまであるが、実際には行政内部（とりわけ財政担当課）、議会、事業者の「合意できる範囲」が探られることになる。野田市が多くの基準を上げているが、それは「職種別賃金」を意図しているからである。実際に、現段階では「ビルメンテナンス」に限定されているとはいえ、「職種別最低賃金」を制度化している。

公契約条例が適用される公契約の種類 最低賃金額（野田市）

施設の設備又は機器の運転又は管理に関する契約	1,480円
野田市文化会館の舞台の設備又は機器の運転に関する契約	1,000円
施設の設備又は機器の保守点検に関する契約	1,480円
施設の清掃に関する契約及び保健センター、関宿保健センター及び野田市急病センターの清掃に関する契約	829円
施設の電話交換、受付及び案内に関する契約	1,000円
施設の警備及び駐車場の整理に関する契約（警備業法第2条第5項に規定する機械警備業務に関するものを除く）	950円

＊上記以外にも、保健センター、関宿保健センター及び野田市急病センターの清掃に関する契約にも適用。

川崎市、多摩市、相模原市は現段階では最低賃金額等は1つである。

- ・ 川崎市 893円
- ・ 多摩市 903円
- ・ 相模原市 885円

多摩市の特徴は対象業務を幅広くしたことである。

業務委託契約で条例の対象となるもの

対象業務	種 目
①施設・公園の管理業務	市役所、公園、運動施設
②施設・下水道管居渠等清掃業務	
③街路樹等維持管理業務	
④可燃物等収集運搬業務	
⑤公園樹木剪定業務	
⑥子育て支援業務	学童クラブ運営業務、リフレッシュ時保育事業等、ファミリー・サポートセンター運営業務
⑦高齢者支援業務	ディサービスセンター通所介護業務、老人福祉センター事業、送迎バス運行業務、包括的支援事業、いきがいディサービス事業、高齢者生活支援ヘルプ事業
⑧障害者支援業務	障害者福祉センター事業、通所訓練事業、ディサービス事業、入浴サービス事業、活動支援センター事業、就労支援事業、ひまわり教室運営業務

指定管理者協定のうち、市長が認めたもの

複合文化施設（パルテノン多摩）	温水プール
多摩中央公園内駐車場	複合福祉センター
永山駅駐輪場 多摩センター駅東駐輪場 多摩センター駅西駐輪場	永山複合施設（ベルブ永山）駐車場

（３）対象事業

現段階においては下記のようになっている。今後は対象事業の拡大（建設工事、業務委託とも対象事業の金額を下げる）が課題である。ただし、野田市や多摩市のような一般市と、川崎市、相模原市のような政令市とでは予算規模がまったく異なるので、同列には論じられない。

	建設工事	業務委託
野田市	5000 万円以上	1,000 万円以上
川崎市	60,000 万円以上	1,000 万円以上
多摩市	5000 万円以上	1,000 万円以上
相模原市	30,000 万円以上	1,000 万円以上

*野田市は2012年3月31日までに締結する建設工事に関する契約は1億円以上が適用、2012年4月1日以降に締結する契約から5千万円以上となる。

指定管理者については、対象は現段階では「指定管理者が雇用する労働者」や「下請け事業者が雇用する労働者」で、条例が対象とする労働者の範囲と同じである。しかし、熊本市のような積算水準を、最低賃金の水準として公契約に組み込めるかどうかは課題である。積算レベルでは、板橋区のような取組み（人件費などの算定基準を策定）もあり、やはり、三段階（予定価格の適正化、入札、最低賃金）それぞれに課題がある。

（４）継続雇用

継続雇用については、現段階では野田市と多摩市の条例に明記されている。今後はこの条例の運用を検証しつつ、他市への拡大を求めていく必要がある。

野田市・低入札価格調査制度の拡充等の措置（第16条第3項）

3 受注者等は、適用労働者の雇用の安定並びに公契約に係る業務の質及び継続性の確保を図るため、公契約の締結前に当該公契約に係る業務に従事していた適用労働者を雇用し、及び前項の措置に係る適用労働者を継続して雇用するよう努めなければならない。

（平 22 条例 24・追加）

多摩市・継続雇用（別表 3）

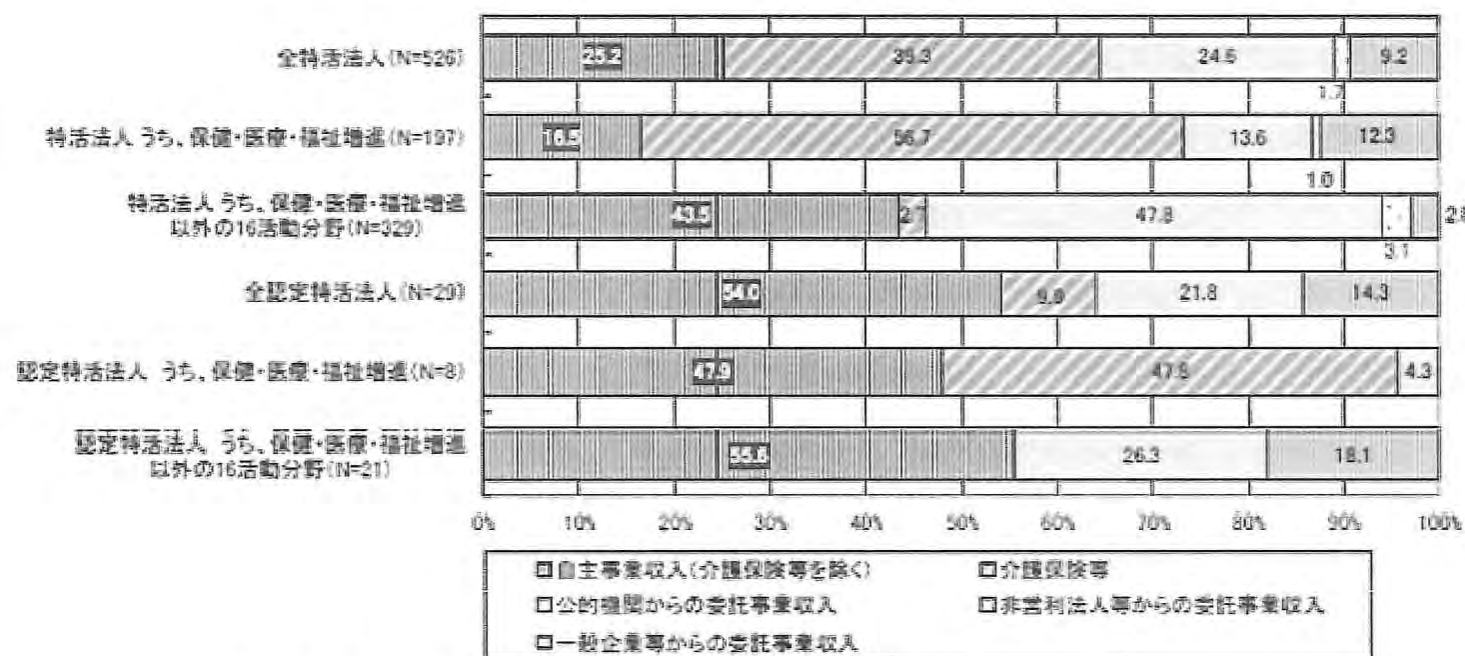
受注者は、継続性のある業務に関する公契約等を締結する場合は、当該業務に従事する労働者の雇用の安定並びに当該業務の質の維持及び継続性の確保に配慮し、当該公契約等の締結前から当該業務に従事していた労働者のうち希望する者を、特段の事情がない限り雇用するよう努めること。

（５）今後の課題

今後の課題として次の諸点を上げておきたい。

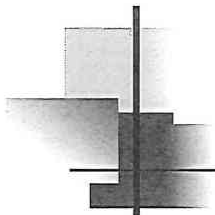
- ① 業務委託は清掃作業からコンピュータ関連事業まで、多くの職種がある。これらを網羅的に最低賃金を定めることが可能か否か。
- ② 建設工事における熟練、未熟練のように、業務委託においても「キャリアアップ」をどう反映するか課題がある。
- ③ 条例制定自治体を拡大していくためには、行政内部、とりわけ財政担当部局の理解の促進、議会における共通理解の拡大、市民レベルの共感の獲得、業界団体（建設工事、業務委託それぞれに）との交流と問題意識の共有などが課題である。
- ④ 都道府県は研究会レベルにとどまっている。東京都も都議会質疑で「国が行うべきこと」と答弁している。むしろ、公共サービス基本条例策定に期待したい。

公的資金に依存するNPOの事業化



内閣府(2010)「平成21年度市民活動団体等基本調査」

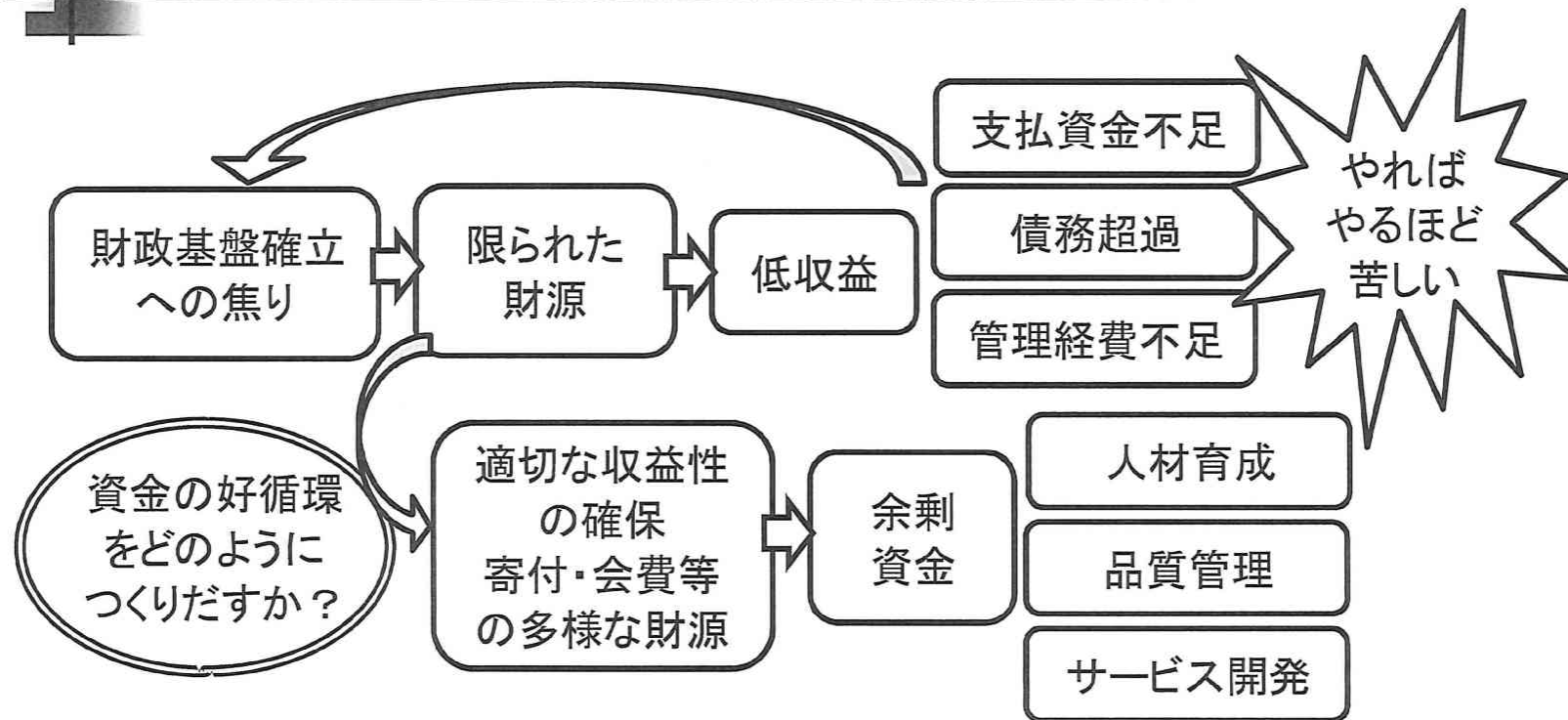
- 保健医療福祉の分野では事業収入の56.7%が介護保険事業。
- その他の分野では事業収入の47.8%が行政委託事業。



官のコスト感覚

- 予算をベースとした収支計算(資金の帳じり)が合えば良い。
- 首長や議員の人件費、庁舎の減価償却費のみならず、職員給与も予算として確保されているため、コストとして顕在化しない。
- 事業予算として認識されるのは、嘱託職員の人件費や物件費、旅費交通費など。
- 総務・人事・経理も別部門として予算が確保されているため、間接費がコストとして認識されない。
- 委託事業などでは、従来は人件費レート等を高めに設定することによって、民間もコスト以上の超過利潤を確保できた。
- 近年の財政削減やコンプライアンス重視から、領収書等がある経費しか精算しないが、別に間接費予算が確保されている行政とは異なり、民間側はフルコストがカバーされない状態に陥っている。

資金の低循環



資金の低循環からどのように抜け出すが、NPOセクター全体の課題となっている。

項目	説明	企業等における 積算基準	NPOにも積 算は必要か	NPOに対して積 算されているか	現状・問題点
人件費	業務に直接従事する者の人件 費	職種、経験年数等に よって単価を設定	必要	△ 積算される が、不十分な 場合が多い	経験やスキルに応じた人件 費を支払うことができない
材料費	業務に直接必要な物品の費用	物価資料等に基づき算 定	必要	○ 積算される場 合が多い	事業に直接要する分は委託 料でカバーされることが多い
旅費交通 費	通勤費、交通費、宿泊費	移動距離や移動手段等 に応じて算定	必要	○ 積算される場 合が多い	事業に直接要する分は委託 料でカバーされることが多い
打合せ協 議	企画立案や打合せに要する費 用	人件費(往復時間・旅 行時間を含む)、交通費	必要	× 積算されない	協働を推進するにはコミュニ ケーションが必要であるが、 そのコストがカバーされない
時間外手 当	時間外及び深夜割増手当	割増係数によって算定	必要	× 積算されない	時間外手当を支払える団体 が少なく、労働法規上問題 である
一般管理 費	役員報酬、従業員給与手当、 退職金、法定福利費、福利厚 生費、事務用品費、通信交通 費、広告宣伝費、交際費、寄 付金、地代家賃、減価償却 費、租税公課、保険料、雑費	人件費の120%(財団 法人等の場合は 100%)などの基準に よって算定	必要	△ 全く積算され ないか、事業 費の10%程 度の場合が 多い	マネジメントや一般管理業 務、ガバナンスなど、本来的 な意味での間接費を確保で きず、団体が発展する機会 を阻害している
付加利益	法人税、地方税、株主配当 金、内部留保金、支払利息及 び割引料、支払保証料、その 他の営業外費用		株主配当金 を除いて必 要	× 積算されない	団体が成長・拡大するため には、付加利益や内部留保 が必要となるが、行政及び NPOともに、その認識は希 薄である
技術経費	技術研究費及び専門技術料	作業内容に応じて事業 費の20%から40%(特 に高度なものは60%)	特別な技術 を用いる場 合は必要	× 積算されない	NPOのスキルやネットワーク を活用した事業を実施して も、積算に反映されない

「行政からNPOへの委託事業の積算に関する提言」(愛知県) https://www.aichi-npo.jp/7_keisyo/wakugumi/kyoudoukaigi/sekisanteigen0710/sekisanteigenhakkou.html 13

新しいNPO法人会計基準 (2010/7/20)

「無償又は著しく低い価格で活動の原価の算定に必要なボランティアによる役務の提供を受けた場合で、提供を受けた部分の金額を合理的に算定できる場合には、その内容を注記することができる。なお、当該金額を外部資料等により客観的に把握できる場合には、注記に加えて活動計算書に計上することができる。」

(以下は「活動の原価」に含まない)

- ・通常の日常管理業務に従事している無報酬の理事等
- ・通常の日常管理業務の補助作業に従事するインターン
- ・営利企業の平均的な給与水準より低い給与支給額で従事している有給スタッフ等

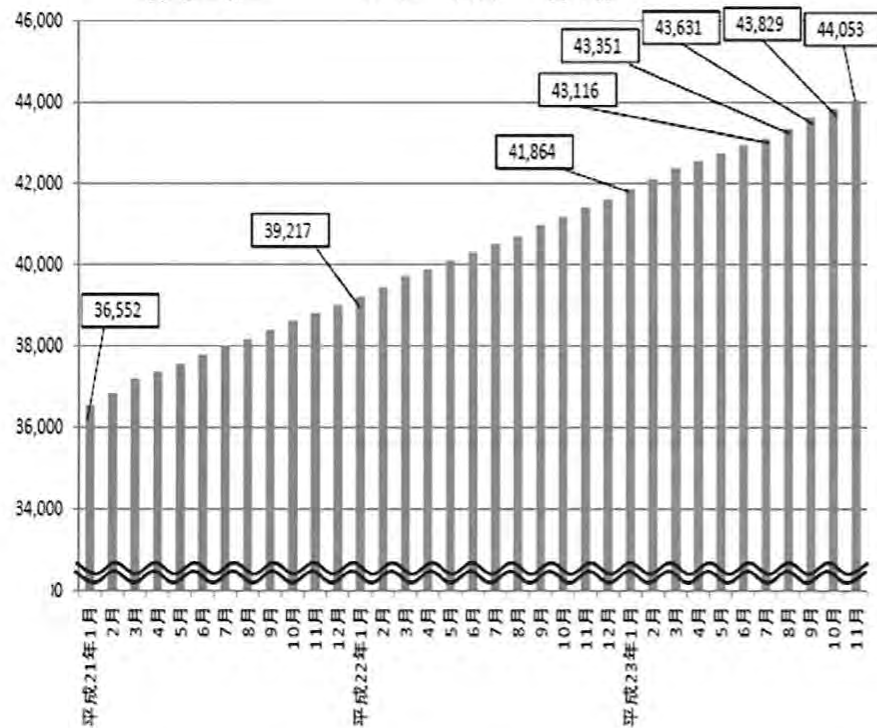
科目	金額
I 経常収益	
1. 受取会費	
2. 受取寄附金	
施設等受入評価益	828,000

II 経常費用	
1. 事業費	
(1) 人件費	

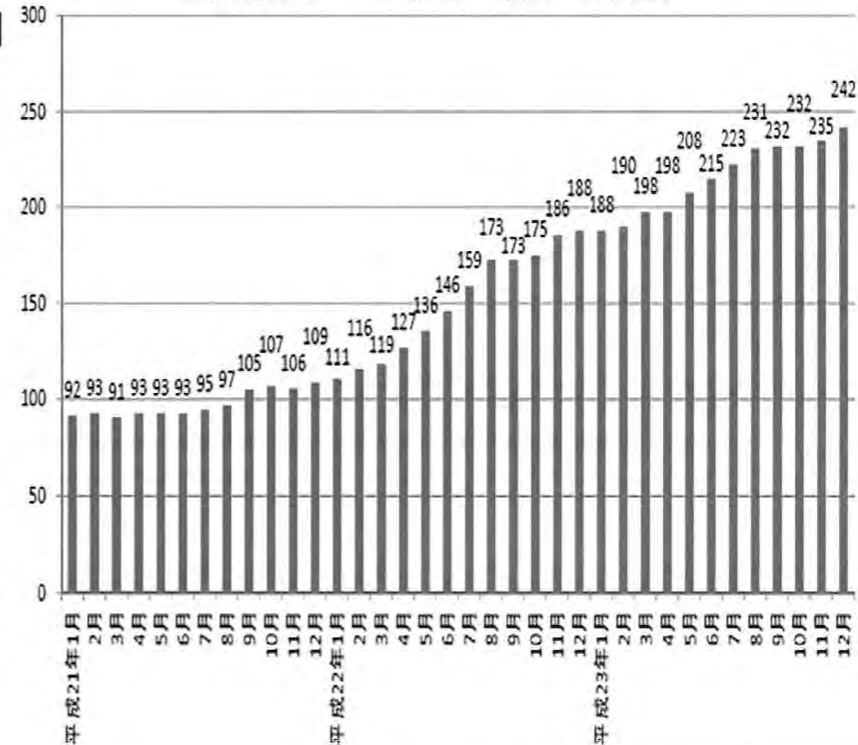
(2) その他経費	
施設等評価費用	828,000

1. 認証NPO法人数及び認定NPO法人数の推移

①認証NPO法人数の推移



②認定NPO法人数の推移



	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	認証は平成23年11月末/認定は12月16日現在
認証法人数	23	1,724	3,800	6,596	10,664	16,160	21,286	26,395	31,115	34,371	37,198	39,734	42,387	44,053
認定法人数	—	—	—	3	12	22	30	40	58	80	93	127	198	242

※ 特定非営利活動促進法は平成10年12月施行。認定制度は平成13年10月に創設。

※ 認証法人数は各年3月末現在、認定法人数は各年4月1日現在の認定の有効期間内にある法人数を示す。

3. 税額控除対象法人数一覧

()内は集計時点

	法人数		税額控除の対象法人数 【 】内は絶対基準に基づき税額控除対象法人として認定または証明を受けた法人数
公益社団法人 公益財団法人	全体	2, 268 (12/31)	220 (12/31) 【160】(12/31)
	国 所管	844 (12/31)	115 (12/31) 【 85】(12/31)
	地方 所管	1, 424 (12/31)	105 (12/31) 【 75】(12/31)
学校法人	全体	7, 935 (5/1)	192 【190】 (※)時点の異なる国所管法人と地方所管法人の単純合計
	国 所管	668 (11/17)	181 (12/20) 【180】(12/20)
	地方 所管	7, 265 (10/31)	11 (10/31) 【 10】(10/31)
社会福祉法人	全体	18, 988 (3/31)	91 【 88】 (※)時点の異なる国所管法人と地方所管法人の単純合計
	国 所管	330 (3/31)	18 (12/1) 【 17】(12/1)
	地方 所管	18, 658 (3/31)	73 (11/15) 【 71】(11/15)
更生保護法人		165 (12/26)	31 (12/26) 【 17】(12/26)
特定非営利活動法人		44, 053 (11/30)	242 (12/16) 【 0】(12/16)

(別紙1)

指定管理者の公募に係る「積算総額」の算定について

以下の原則で人件費及び物件費を個々に算定し、修繕費を除き精算は行わない。

① 人件費

- ・仕様書Ⅷ（管理運営全般に関する遵守事項）及び別表「公募施設のランク別人件費単価表」を参考に積算し、3年間の額を固定する。

② 物件費

- ・施設管理費及び事業費は、別紙2の管理運営経費を参考に積算し、3年間の額を固定する。
- ・指定管理者が行う施設の小規模な修繕等に要する修繕費は、年間限度額50万円×3年を算定しており、実績に応じ毎年度末に精算すること。また、修繕費として一律50万円×3年×100/105を加えた額で3年間の額を固定する。

【積算（年間限度額 50万円、指定期間3年）】

修繕費として物件費に加算する金額＝50万円×3年×100/105

③ 一般管理費※

年間の人件費に一般管理費率（10,000千円まで5%、100,000千円まで4.5%、200,000千円まで4%、200,000千円超3.5%）を乗じ、積み上げた額で3年間の額を固定する。

※ 一般管理費：施設の管理運営に係る直接業務費以外で、本社（本部）機能の維持に係る経費（役員報酬、従業員の福利厚生費、雑費など）

【一般管理費の積算例（人件費 110,000千円の場合）】

- ・ 0～10,000千円：5% ⇒ 10,000×5%=500千円
- ・ 10,000～100,000千円：4.5% ⇒ 90,000×4.5%=4,050千円
- ・ 100,000千円～：4% ⇒ 10,000×4%=400千円

一般管理費合計 4,950千円

【別表】公募施設のランク別人件費単価表 (平成20年4月1日より適用)

この単価表は、指定管理に係る管理運営経費の「積算総額」の算定にあたっての基準とする。

なお、週あたり40時間勤務を基準として算定している(常用的パートを除く。)

①正職員

区 分	積算基準(熊本市一般職職員給料表ベース)	ランク別年総額			管理職手当
大規模施設の長	・大規模な施設の長 6-Aを基準とする。 ただし、職務について求められる練度に応じ、6-Cまで変更可能とする。	6-A	6-B	6-C	575,000
		6,114,000	6,689,000	7,452,000	
中規模施設の長 大規模施設長の補佐	・中規模な施設の長。 ・大規模な施設の長の補佐。 5-Aを基準とする。 ただし、職務について求められる練度に応じ、5-Cまで変更可能とする。	5-A	5-B	5-C	377,000
		5,573,000	6,048,000	6,636,000	
小規模施設の長 係長	・小規模な施設の長。 ・大・中規模施設の係長。 3-Aを基準とする。 ただし、職務について求められる練度に応じ、3-Cまで変更可能とする。	3-A	3-B	3-C	343,000
		5,445,000	5,574,000	5,711,000	
簡易施設の長	貸館等の比較的簡易な業務内容であり、再雇用の職員があたることも想定される小規模な施設の管理者。	再任用2級			
		3,710,000			
一般職	高卒後5年程度の経験を有する者。(2-A) 大卒後5年程度の経験を有する者。(2-B) 大卒後10年程度の経験を有する者。(2-C)	2-A	2-B	2-C	
		3,948,000	4,709,000	5,445,000	

※1 施設の長の専門性・特殊性に応じ管理職手当を加算することができる。ただし、簡易施設の長を除く。

※2 職務の専門性・特殊性に応じ10%加算(千円未満切捨て。)することができる。(管理職手当への加算も可とする。)
ただし、簡易施設の長を除く。

※3 総額は、給料、期末勤勉、住居、通勤、扶養手当及び共済費の和相当(簡易施設の長には、扶養手当、退職共済相当分は含まない。)

※4 月額への換算は、年額を12で除し、千円未満の端数切捨てとする。

②常用的パート(嘱託)職員

	区分	考え方	ランク別年総額
A	屋内における業務を主とする職	・事務技術職で室内でのデスクワークが主であるもの ・労務職で屋内での軽作業が主であるもの	1,572,000
B	屋外における業務を主とする職	・事務技術職で外勤、巡回等が主であるもの ・労務職で屋外での作業が主であるもの	1,682,000
C	高度な知識や経験を必要とする職	下記の2つの区分と比較し、より業務に精通している	1,792,000

※1 総額は、給料及び共済費の和相当。ただし、退職共済相当分は含まず。

※2 1週間の所定労働時間が通常の労働者の所定労働時間(1日8時間×5日間)に比べて短いもの(週あたり30時間を基準としている。)

③臨時職員

	区分	積算基準	ランク別年総額
A	事務補助	日額5,750円(8時間/日、21日/12ヶ月)	1,638,000
B	技術補助	日額6,160円(8時間/日、21日/12ヶ月)	1,756,000
C	労務補助	日額7,780円(8時間/日、21日/12ヶ月)	2,213,000

※1 総額は、給料及び共済費の和相当。ただし、退職共済相当分は含まず。

※2 雇用契約において、1ヶ月以上4ヶ月未満の雇用期間が定められているもの。

指定NPO法人制度等について

1 制度創設の背景

平成 23 年 6 月に税制改正関連法案が成立し、新たに認定NPO法人（※1）以外のNPO法人であっても、都道府県等が条例において指定したNPO法人への寄附金は、個人住民税の寄附金税額控除の対象とされました。

県では、新しい法制度が整備されたことを踏まえ、控除対象となる寄附金を受け入れるNPO法人を指定し、NPO法人に対する寄附を促進する仕組みを構築するため、その指定の基準や手続等を規定する条例（地方税法第 37 条の 2 第 1 項第 4 号の規定により控除対象となる寄附金を受け入れる特定非営利活動法人を指定するための基準、手続等を定める条例（以下、「基準手続等条例」という。））を制定しました。（平成 23 年 12 月公布）

※1 認定NPO法人

NPO法人への寄附を促す税制上の制度により認められているもので、NPO法人のうち、一定の要件を満たすものとして国税庁長官（平成 24 年 4 月からは都道府県知事又は政令市の長）の認定を受けている法人。認定を受けた法人は、法人への寄附金等について国税の税制上の優遇を受けることができます。

2 指定制度の効果

(1) 寄附者に対する税制上の優遇措置

NPO法人への寄附金について、都道府県又は市町村が条例で個別に指定することにより、個人住民税の税額控除（都道府県民税 4 %、市町村民税 6 %）の対象となります。さらに、その法人が認定NPO法人になると所得税額 40%の控除の対象となります。

(2) 認定NPO法人の基準（パブリック・サポート・テスト）の免除

法人の事務所のある都道府県又は市町村の条例で個別指定を受けたNPO法人は、認定NPO法人の認定を受ける際に、パブリック・サポート・テスト（※2）が免除されるという特典があります。

※2 パブリック・サポート・テスト

認定NPO法人の認定要件の一つで、NPO法人が広く一般から支持されているかどうかを、経常収入金額に占める寄附金等収入金額の割合等により判定するもの。

3 指定制度（基準手続等条例）の主な内容

○ 県指定の基準

次の2つの側面から判断します。

- ・ 公益要件：地域課題の解決に資する活動の実績とその継続性
- ・ 運営要件：運営面の適正性

○ 市町村等からの意見聴取

知事は、NPO法人から申出があったときは、その活動が及ぶ県内の市町村長等に対し、指定について意見を求めるものとします。

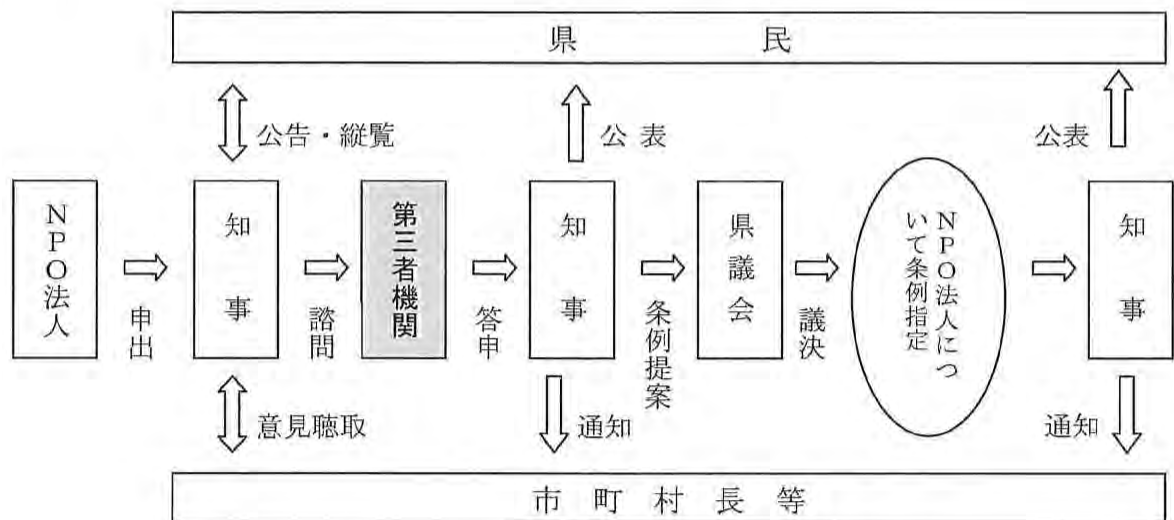
○ 第三者機関（神奈川県指定特定非営利活動法人審査会）への諮問

知事は、指定又は指定の取消しをしようとするときその他指定に関し必要があるときには、第三者機関の意見を聴きます。

○ 条例指定

知事は、第三者機関の答申を踏まえて、法人を指定する条例を県議会に提案し、議決されることにより条例指定となります。

【参考】指定手続の流れ



総合評価一般競争入札（豊中市）

評価項目		評価点			評価内容
分類	細分類	計	総点	個別点	項目
1価格評価		500	500	500	予定価格（税抜） 低価格入札基準価格（税抜）
2 技 術 的 評 価	(1)研修体制	500	135	30	①研修制度の設置
	(2)業務実績			15	①過去における業務実績
	(3)履行体制			30	①適正な履行を確保するための業務体制
				10	②既雇用者に対する継続雇用
(4)品質保証への取組	20			①品質ISO認証への取組	
	30			②自主検査体制	
3 公 共 性 評 価	(1)福祉への配慮		250	25	①一1知的障害者の新規雇用
				10	①一2知的障害者の継続雇用
				25	②精神障害者の新規雇用
				25	③司身体障害者の新規雇用
				10	③一2身体障害者の継続雇用
				25	④就職困難者の新規雇用
				27	⑤知的障害者の雇用を実現するための支援体制
				27	⑥精神障害者の雇用を実現するための支援体制
				40	⑦新規雇用予定者に対する雇用条件等
	(2)男女共同参画への配慮		50	36	⑧障害者の雇用率および雇用者数
				22	①育児・介護の休暇及び休業制度への取組
				10	②セクシュアル・ハラスメントの防止への取組
	(3)環境への配慮		45	18	③女性の会社経営方針決定等への参画
				20	①環境への取組
				5	②再生品の使用
	(4)災害時の業務体制		20	20	③低公害車等の導入
20				①災害時における業務の執行体制	
合計		1000	1000	1000	

公契約条例の比較

2011・12. 27作成：伊藤（東京自治研究センター）

	山形県公共 調達条例 (改正)	江戸川区 公共調達基 本条例	野田市 公契約条例 (改正)	川崎市 契約条例 (改正)	相模原市 公契約条例	多摩市 公契約条例	国分寺市公 共調達条例 (案)
基本的事項							
前文		○	○				
目的・理念	○	○	○	○	○	○	○
自治体の責務等							
社会的価値		○	○				○
地域経済、地域社会の活 性化等	○	○	○	○	○	○	○
公共工事等についての指 針		○					
自治体の責務	○	○		○	○	○	○
事業者等の責務		○	○	○	○	○	○
市民の責務		○					
協働による公共調達							○
雇用の促進等							○
調達品の価格							
価格算定の適正化							○
提示価格の適正化							○
入札改革							
総合評価方式							
総合評価		○					○
落札者決定基準		○					○ 規則委任
審議会等の意見聴取		○					
異議申入れ		○					
監視委員会への諮問		○					
賃金等の評価			○				
最低制限価格制度							
低入札価格調査制度拡充			○				
長期継続契約			○	○			
雇用継続			○			○	
適用範囲							
対象							
契約	○	○	○	○	○	○	○
指定管理者との協定				○	○	○	○
事業規模							
特定公共工事		○					
工事・製造			○	○		○	○
業務委託			○	○		○	○
指定管理者協定							○
取組員並基準 (作業報酬下限額の基準)							
工事・製造							
二省単価			○	○	○	○	○
業務委託							
職員給与			○				
生活保護基準				○	○	○	
建築保全業務労務単価			○				
公的機関が定める基準			○				
市が締結した契約の賃 金			○				
標準的な賃金							○
審議会等の意見聴取				○	○	○	

	山形県公共 調達条例 (改正)	江戸川区 公共調達基 本条例	野田市 公契約条例 (改正)	川崎市 契約条例 (改正)	相模原市 公契約条例	多摩市 公契約条例	国分寺市公 共調達条例 (案)
具体的な賃金・報酬							
規則委任							○
作業報酬等審議会				○	○		
公契約審議会						○	
労働者の範囲							
受注者に雇用される者			○	○	○	○	○
下請者に雇用される者			○	○	○	○	○
労働者派遣			○	○	○	○	○
一人親方				○	○	○	○
履行確保のための措置							
再委託の報告							○
周知徹底			○	○	○	○	○
賃金台帳の整備、報告				○	○	○	○
不利益扱いの禁止				○	○	○	○
差額の支払い				○	○		
労働者による申し出		○	○	○	○	○	○
連帯責任			○			○	
調査、立入検査等			○	○	○	○	○
履行状況の把握				○	○	○	○
是正措置、命令等			○	○	○	○	○
契約解除等			○	○	○	○	○
公表			○		○	○	
損害賠償			○	○	○	○	○
違約金			○			○	
評価							
履行状況の評価							○
事業者選定への反映							○
公契約等の規定事項							
請負契約							
相互に対等平等な関係						○	
指定管理者協定							
公の施設管理の共同責任						○	
両者の協力、共同						○	
第三者委員会							
公共調達評議員会	○						
公共調達審査会		○					○
公共調達監視委員会		○					
作業報酬審議会				○			
公契約審議会						○	
出資法人の契約							
努力義務				○	○		