

# 協働事業における契約のあり 方等に関する検討結果報告書

平成24年2月

小金井市市民協働のあり方等検討委員会

(担当：協働事業における契約のあり方等検討小委員会)

## I 検討の概要

### 1 実施主体

小金井市市民協働のあり方等検討委員会（安藤雄太委員長）（以下検討委員会という。）

### 2 担当

本件の検討については、検討委員会の下に設置された「協働事業における契約のあり方等検討小委員会（安藤雄太小委員長）」（以下「小委員会」という。）が担当した。

### 3 検討の背景

- （1）本検討委員会は平成22年7月、市長から小金井市における市民協働のあり方等について諮問を受け、本検討委員会による検討のほか、「市民協働に関する小金井市実態調査小委員会」を設置して市民協働に関する小金井市実態調査（ヒアリングを含む。）を行うなど、幅広く議論を重ねてきた。その結果、市が協働事業としている事業であっても、対等性が確保されていないなど協働事業に必要な配慮がなされていないことが分かった。
- （2）そうした中で本検討委員会は、市民協働を着実に推進していくためには、協働事業における契約のあり方等を検討するとともに、その結果を答申の柱の一つに位置付けることが不可欠であるとの認識に至った。
- （3）そこで、本検討委員会の下に小委員会を設置し、協働事業における現行契約の問題点や契約のあるべき姿などを検討してきた。

なお、協働事業における契約は委託契約だけではないが、本報告書においては委託契約を中心に述べる。

### 4 国や先進市の動き

- （1）国（内閣府担当）の「新しい公共」円卓会議による提案（平成22年6月4日「新しい公共」宣言）に基づき、政府は、所得税の税額控除制度の導入、認定NPO法人の認定基準の見直し、地域において活動するNPO法人等の支援（個人住民税の寄付金税額控除の対象拡大など）などを実施した。
- （2）「新しい公共」円卓会議に引き続き設置された「新しい公共」推進会議

の「政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会」は平成23年7月、「政府と市民セクター等との関係のあり方等に関する報告」をまとめた。この中で、国や地方自治体のとるべき対応として、①多様な担い手の参画、②適切な担い手の選定、③適切な契約のあり方、④適切な積算・支払のあり方、などを提案している。

この提案に対して、政府として多くの項目について提案の趣旨に従い一定の対応をするとともに、地方自治体に対して同様の取組を行うよう促す、などとしている。

このような国の動きについては、本検討委員会にとって時宜を得たものであるとともに、内容も密接に関連するため、契約に係る部分を抜粋して、参考資料「『新しい公共』推進会議の提案と政府の対応（契約部分抜粋）」として本報告書に添付する。

- (3) 一方先進市では、協働事業について現行法の中でできる限り対等性等を確保しながら適切な契約（協定書等を含む）を締結し、協働事業の実を挙げる試みがなされている。

## 5 小委員会の開催状況及び議題

### (1) 第1回小委員会

ア 日時 平成23年7月20日（水）午前10時10分～10時40分

#### イ 議題

- (ア) 小委員会委員長の選任
- (イ) 小委員会の日程について
- (ウ) 参考人の招致について

### (2) 第2回小委員会

ア 日時 平成23年7月28日（木）午後6時30分～8時30分

#### イ 議題

- (ア) 協働事業における委託契約について
  - ① 契約に関する現行の法体系等について
  - ② 協働事業における現行委託契約等の問題点
  - ③ 「協働契約書」について
  - ④ 「協働契約書」に至るまでの間の「協定書（役割分担表、合意書等を含む）」の採用について
- (イ) 管財課長による現行の契約方法等の説明

(3) 第3回小委員会

ア 日 時 平成23年8月8日(月)午後2時～4時30分

イ 議 題

(ア) 協働事業における委託契約について

- ① 碓井明治大学教授による講義
- ② 質疑及び意見交換等

(4) 第4回小委員会

ア 日 時 平成23年9月2日(金)午後5時00分～7時00分

イ 議 題

(ア) 協働事業の認定について

(イ) 協働契約書について

- ① 「NPOと行政のパートナーシップは成り立つか」(第2回小委員会資料2の7)44ページの「〇〇〇事業に関する協働契約書」について
- ② 「対等なパートナーシップに基づく協働契約」のあり方の研究報告書」(第2回小委員会資料2の8)」22ページの「その2『対等なパートナーシップに基づく『協働契約』のあり方の研究』を例に」について
- ③ 「対等なパートナーシップに基づく協働契約」のあり方の研究報告書」(第2回小委員会資料2の8)」26ページの「6 合意書書式―地域子育て支援拠点事業を事例に」について
- ④ 「協働契約書」等を採用することの問題点

(ウ) 「協働契約書」を採用するまでの間の「協定書(役割分担表、合意書等を含む)」の採用について

(エ) 契約期間について

(オ) 契約金額について

(カ) 上記のほか、市民活動団体等が意欲を持って協働事業に取り組むための契約のあり方について

(5) 第5回小委員会

ア 日 時 平成23年9月22日(木)午後6時30分～8時30分

イ 議 題

(ア) 協働事業における契約のあり方等について

(イ) 協働事業における契約のあり方等に関する検討結果報告書（た  
たき台）について

## Ⅱ 契約に関する現行制度等と協働事業

- 1 契約に関する根拠法令等は、次のとおりである。
  - (1) 地方自治法
  - (2) 地方自治法施行令
  - (3) 地方自治法施行規則
  - (4) 小金井市契約事務規則
  - (5) 小金井市契約事務取扱要綱
  - (6) 契約書（委託契約書、請負契約書、売買契約書など）及び約款  
※ 委託契約を例にとれば、約款は定型的なものであり、実際の業務内容等については、仕様書に記載されている。
  - (7) 小金井市プロポーザル方式業者選考に関するガイドライン
  
- 2 契約に関する現行制度には、次のような特徴がある。
  - (1) 売買、賃貸、請負その他の契約については、地方自治法により、①一般競争入札、②指名競争入札、③随意契約、④せり売りの方法により締結するものとされている。このうち一般競争入札が原則であり、随意契約については、政令（地方自治法施行令）の定める場合に該当するとき限り行うことができるとされている。
  - (2) 市における契約の締結についても、地方自治法施行令第167条の2及び小金井市契約事務規則の規定による随意契約できる規定（範囲）を除き、競争入札を原則としている。（小金井市契約事務取扱要綱）
  - (3) これを受け契約担当職員は、「競争入札を原則とし、公平性、透明性を確保し、市民の税金を効果的に活用するためにも、安価かつ、品質についても優れた調達を行わなければならない。（仕様内容、支出予定額、随意契約理由等と競争性、公平性を考慮して契約方法を決めます。）」とされている。
  - (4) 上記（1）（2）（3）から、契約に関する現行制度は、公平性、経済性を最も重視していると言える。
  - (5) 契約の締結については、市は委託者として、受託者に受託内容（仕様内容）を適正に履行することを定めている。
  
- 3 一方、協働事業については、次のような特徴がある。
  - (1) 本検討委員会が平成22年8月～11月に行った市民協働に関する小金井市実態調査（担当：市民協働に関する小金井市実態調査小委員会）

においては、協働事業を「市民及び市が、それぞれの役割と責任に基づき、対等の立場で実施する公共性のある事業」と定義した。

なお、この定義を基に、現在小金井市の各課で実施している協働事業を調査したところ、70事業について回答があった。そのうち15事業が委託契約による協働事業であった。

(2) 上記の定義等も含めて、協働事業の特徴として次のようなことが言える。

ア 行政も市民活動団体等もそれぞれ単独ではできない事業が多くなり、目的を共有し、お互いの特質を生かして協働事業として実施していく必要性が高まっている。

イ 協働事業の主な相手方である市民活動団体等（特定非営利活動法人、市民活動団体、ボランティア団体、公益法人、社会福祉法人、学校法人、町会・自治会、協同組合等の民間非営利組織）は、公益性・非営利性の高い団体である。そのため、利益を主な目的にしている企業とは本質的に異なる。また、一般的に財政基盤が脆弱である。

ウ 協働事業は、行政と市民活動団体等が共通の目的を達成するために協力して実施する事業であるから、行政と市民活動団体等は「対立関係」ではなく、「協力関係」にある。

エ 市民活動団体等が協働事業の相手方になった場合、市民ニーズの発掘、社会貢献や自己実現の拡大、公共サービスの質的向上などを図ろうとする特質がある。

オ 協働事業をより効果的に実施するためには、行政と市民活動団体等の「対等・平等な関係」が求められる。それは、契約の場面で特に求められる。

### Ⅲ 協働事業における現行契約制度の問題点

- 1 地方自治法や地方自治法施行令など現行の契約に関する法体系は、「協働」や「協働事業」を想定していないと考えられる。そのため、通常の委託契約と協働事業の委託契約を区別しておらず、小金井市でも協働事業について他の委託契約と同様の取り扱いをしている。従って、協働事業に必要な配慮がなされておらず、本来の協働が推進しにくい状況である。
- 2 先進市の動き
  - (1) そこで先進市では、協働事業として位置付けられた事業の委託契約については、委託契約のほかに協定（役割及び責任分担表付き）を締結したりして、本来あるべき協働事業の委託契約に近づける試みがなされている。（協働事業には協働事業用約款を使用している例がある）
  - (2) また、協働事業提案制度による事業については、委託契約を締結しないで協定を締結し、協定書に協働事業を進めるにあたっての基本的な諸事項（事業費の負担等を含む）を定めるとともに、事業実施計画書及び役割分担表により実施している先進市の例もある。（委託契約を締結しないで協定を締結している市が、徐々に出てきている）
- 3 1に述べたとおり、小金井市には、協働事業として位置付け一般の契約と異なる取り扱いをする制度がないため、次のような問題が出てきている。
  - (1) 協働事業についても、行政と協働相手の市民活動団体等との対等性・平等性が確保されていない。
  - (2) 仕様書はもっぱら行政が作成し、協働事業の相手方である市民活動団体等は仕様書に従い忠実に委託業務をこなせばよい、という関係になっている。そのため、市民活動団体等のノウハウを生かしたり様々な工夫をして、公共サービスの質的向上を図ろうという意欲も生まれにくい。（協働事業のメリットが発揮されにくい）
  - (3) 役割分担があいまいである。（責任の所在があいまいである）
  - (4) 協議の機会が保証されていない。
  - (5) 事業の実施により得られた成果（著作権等）は行政に帰属するとされ、市民活動団体等が他に活用できない。
  - (6) 何年間契約できるか（1年で終了するのか数年間継続できるのか）不明なまま契約せざるを得ず、市民活動団体等が安定的、意欲的に協働事業に取り組む状況に至っていない。財政基盤が脆弱な市民活動団体等が



新たに従業員を雇用して対応しなければならない場合は、特に切実である。

- (7) 契約金額の積算根拠に、事業の実施に必要なだけの間接費等が認められていない場合もある。
- (8) 契約相手の決定方法が競争入札を原則としているため、市民活動団体等が契約相手となる機会が少ない。

## IV 協働事業における契約等のあり方

協働事業の特徴を考慮し、協働事業と位置付けた事業の契約等については、以下のように取り扱うことが望ましい。

なお、協働事業と位置付けるには、協働事業提案制度（市民提案型・行政提案型）の創設による協働事業の採択などの方法が考えられる。この採択にあたっては、様々な角度から見て当該事業を協働事業として実施することが真に市民にとって適切かどうかなどを、第三者機関である審査会等により評価されることが前提となる。

また、以下を実現するためには、協定の締結や協働事業用約款の採用が必要である。

- 1 行政と市民活動団体等が、「市民協働の原則」（①対等な関係の確立 ②目的の共有 ③相互理解 ④役割分担と責任の明確化 ⑤時限性 ⑥公開と客観性の確保）（答申書6・7ページ参照）を遵守して事業を実施するよう、協定書等に明記する。
- 2 協働事業提案制度（市民提案型・行政提案型）により事業内容等が市民又は行政から提案され、第三者機関である審査会等による採択を経て仕様の大枠と事業者が決定されることを前提に、行政と市民活動団体等が協議の上、仕様書を作成する。
- 3 行政と市民活動団体等の役割分担を明確にするため、役割分担表を作成する。
- 4 行政と市民活動団体等の協議の機会を保証する。
- 5 契約金額の積算根拠に、事業の実施に必要なだけの間接費等を認めるようにする。
- 6 事業により得られた成果（著作権等）は、協議により市民活動団体等にも帰属させることができるとするか、双方に帰属するようにする。
- 7 資金余力のない市民活動団体等が協働事業に参画できるように、前払いや概算払いが可能な費目について、一定条件のもと前払いや概算払いができる

ようにする。

8 協働事業の内容によっては、複数年契約を認める。

※ 予算の「債務負担行為」の制度を活用する。

9 個人情報として保護すべき情報以外は、公開を原則とする。

#### [協定の締結による協働事業の推進]

Ⅲで「協働事業における現行契約制度の問題点」を述べたが、協働事業をあくまでも委託契約で実施しようとする、現行法による限界を考慮しなければならない。そこで、先進市の例も踏まえて次の事項（例）も検討する必要があると考える。

1 協働事業と位置づけられた事業については、委託契約ではなく協定を締結する。なお、委託契約、補助等による方がより効果的な事業については、その方法による。

2 委託契約における仕様書に替えて、協定書と一体のものとして課題認識、事業目的、事業概要等を内容とする事業実施計画書等を、行政と市民活動団体等が協議の上作成する。また、役割分担表を作成する。

3 協定書に事業費の負担について定める。その場合、参加費収入等を含めて第三者の財源も活用できるようにする。

4 協定書で、事業の実施により損害を与えた場合の費用負担は、委託者、受託者のいずれか一方の責に帰する場合を除き、双方が協議の上定める、などとする。

## V 協働契約書の実現に向けて

- 1 契約に関する現行の法体系が協働事業の契約になじまないことは、前述した。そこで、地方自治体が積極的に協働事業を実施でき、協働事業の効果が十分発揮できるようにするために、各方面から協働事業法制の整備が望まれている。
- 2 一方、協働事業の推進に資すると思われる具体的な「協働契約書」も提案されている。現行の法体系の中でどのような協働契約書が可能か、十分検討する必要がある。
- 3 市民協働のさらなる推進に向けて、「協働推進条例」を制定したり、現行条例を改正した場合は、契約に関してどの程度法律の空白を埋め、実質的に協働契約の実現に近づけることができるかについて検討する必要がある。

## 「新しい公共」推進会議の提案と政府の対応(契約部分抜粋)

前述のとおり、平成23年7月、「新しい公共」推進会議の政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会が、「政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告」を同会議に提出した。これに対応する形で担当の内閣府は、『「新しい公共」推進会議の提案と制度化に向けた政府の対応』を提出した。ここでは、そのうち契約に関する部分を抜粋して、協働事業における契約のあり方の参考とする。

(多様な「新しい公共」の担い手の参画)

### 【提案】

- ・提案型協働事業の導入促進

### 【政府の対応】

各省庁において、提案型協働事業を積極的に導入する。その際、提案型協働事業として実施する事業について、提案者との調製の役割を果たす担当課を明確にする。毎年度、当該事業の実績について、内閣府において取りまとめ「新しい公共」推進会議に報告する。

地方自治体に対し、提案型協働事業の導入及び拡大により、市民のニーズを踏まえつつ、担い手による創意工夫を発揮しやすい形で事業を実施するよう促す。

(注) 提案型協働事業には、委託、補助、助成等のほか、市民セクターと行政と一緒に政策や事業の枠組みを検討する等の予算を伴わない協働の取組も含む。

(適切な「新しい公共」の担い手の緩和)

### 【提案】

- ・総合評価方式、企画競争の促進及び幅広い社会的価値への配慮

### 【政府の対応】

担い手の専門性やノウハウ等を活かすため、総合評価落札方式など、価格と質を考慮した事業者の選定方法について、特に社会的価値を評価する際の考え方を含め、適用できる対象や評価の方法などについて調査する。

地方自治体に対し、国の調査を参考に、調達における事業者の選定に際して社会的価値を評価するよう促す。

(適切な契約のあり方)

**【提案】**

- ・契約書の作成にあたっての対等性の確保
- ・仕様書や契約書の柔軟化と成果目標の明確化

**【政府の対応】**

契約書を作成する際、漫然と前例を踏襲することなく、事前に内容や性格を十分考慮した上で、可能な限り、成果物の帰属、契約の解除権、違約金徴収権、損害賠償責任等に関して、担い手に政府と対等の権利や義務を付与するように努める。

地方自治体に対して、同様の取組を促す。

**【提案】**

- ・複数年度を視野に入れた契約の推進

**【政府の対応】**

国庫債務負担行為の対象分野の適用や考え方について検討を進める。

地方自治体に対して、長期継続契約の取組を拡大することを検討するよう促す。

(適切な積算・支払のあり方)

**【提案】**

- ・コストの把握及び適切な間接費等の積算

**【政府の対応】**

平成23年度から、業務フロー・コスト分析の試行を行うとともに、分析結果に基づく対応指針を作成し、各府省等に提示する。

地方自治体に対して、政策コストを把握する取組を推進するよう促す。

**【提案】**

- ・支払方法の適正化

**【政府の対応】**

資金余力のないNPO等が事業に参画できるよう、前払金や概算払が可能な費目について、受注者からの申請に適切に対応し、実施することについて検討する。

また、地方自治体に対して、同様の取組を促す。