

偽装請負をモデル事例として紹介する 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」の問題点と対応について

2012 年 9 月 自治労連中央執行委員会

はじめに

内閣府公共サービス改革推進室は、地方自治体向けに「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」(2012 年 1 月、以下「手引き」)を発行し、民間委託の推進を図っています。

これまで国は「構造改革」路線により、学校給食調理や学校用務、窓口職場など自治体業務の民間委託を強引に推し進めてきましたが、民間委託に反対する住民や自治労連の運動で偽装請負の問題が明るみになり、厚生労働省からも各自治体へ是正指導が入るようになりました。内閣府の「手引き」は、偽装請負の問題が広がって、全国の自治体で民間委託が進まなくなることへの危惧から、民間委託を推進するための新たな「指南書」として出されたものといえます。

偽装請負にならずに民間委託を行おうとすれば自治体は業務を「丸投げ」しなければなりません。「丸投げ」をすれば、自治体は業務の内容をチェックすることができなくなり、公務公共業務の深刻な低下を招きます。全国では、学校給食調理や学校用務などの業務で、民間委託をとりやめて直営に戻す自治体も生まれています。窓口業務の委託でも、偽装請負になることから、委託の提案自体を差し控える状況も生まれています。

「手引き」は、厚生労働省の「労働者派遣事業関係業務取扱要領」(2008 年 4 月)や『「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 37 号)』(以下「37 号告示」)及び「労働者派遣事業と請負により行われる事業との区分の関する基準」(37 号告示)に係る疑義応答集について」(2009 年 3 月、以下「疑義応答集」)を参考にするように断り書きをしています。しかし一方で、学校給食調理業務など紹介をしている委託のモデル事例には、厚生労働省が示す基準や各県の労働局が自治体に対して行っている指導内容に反する内容があり、事実上、偽装請負を奨励するものになっています。全国の自治体でも、「手引き」の内容の解釈をめぐって様々な混乱が生まれていますが、今後、各自治体当局が「手引き」を参考に、新たに民間委託の提案をしていくことが考えられます。

自治労連は、6 月に内閣府公共サービス改革推進室と交渉し、偽装請負をモデル事例として紹介する「手引き」の問題点を指摘し、内容を改めるように要請しました。

学校給食調理、学校用務、窓口業務などの直営を守り、偽装請負を許さないために、内閣府の「手引き」について、自治労連がこれまで行った厚生労働省等の交渉内容をふまえ、問題点と対応についてまとめました。民間委託問題に対する取り組みに積極的な活用をお願いします。

I. 「手引き」 総論部分の問題点

1. 形式だけでなく、事業の真の目的が労働者派遣であれば偽装請負になる

「手引き」では、労働者派遣事業に該当せず、請負により行われる事業に該当すると判断される基準について、①当該労働者の作業の遂行について、当該事業主が直接指揮監督のすべてを行うこと、②当該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、の2点が必要となると説明されています（p15「2.請負（委託）契約であるのに、なぜ労働者派遣法に抵触するのか、(2)「労働者派遣」と「請負」について」）。

「労務管理上の独立」と「事業経営上の独立」という2つの要件を満たす場合でなければ適正な請負とは言えないということは、その限りにおいては間違いではありません。しかし、厚生労働省が示した「告示37号」は、これらの要件をすべて満たす場合であっても、「法の規定に違反することを免れるため故意に偽装されたものであって、その事業の真の目的が法第2条第1号に規定する労働者派遣を業として行うことにあるときは、労働者派遣事業を行う事業主であることを免れることができない」としています。請負としての形式がいくら整えられていたとしても、事業の実態をみた場合に真の目的が労働者派遣業を行うことにあると判断されれば偽装請負になるという視点が「手引き」には欠落しています。

2. 業務の範囲を区別しても、独立した業務でなければ偽装請負になる

「手引き」では、「地方公共団体の事務の範囲、民間委託する業務の範囲の明確化の手順」と題して、行政が担っている公共サービスを、「公務員が実施すべき業務」と「事実上の行為または補助的な業務」とに分け、後者について、業務の効率性等の観点から、「引き続き公務員が行っていく業務」と「請負（委託）により行っていく業務」とを地方公共団体の判断によって決定するという手順が示されています（p17「3.請負（委託）契約に当たって留意すべきこと、(1) 地方公共団体の業務の範囲、民間委託する業務の範囲の明確化の手順」）。

しかし、「告示37号」に基づけば、公共サービスのある部分を適正な請負とするには、既に指摘したように、当該業務を独立した業務として他の業務から区別できることが必要になります（「事業経営上の独立」、p17）。「事実上の行為」、「補助的な業務」であっても、この区別ができないものであれば、そもそも請負にすることはできません。

委託範囲を明確化するにあたってはこの区別が可能かどうかの判断が前提となるはずですが、「手引き」が示す手順にはこの点に触れるところがなく、偽装請負を誘発する危険があると言わざるを得ません。

3. 発注者は、業務が完了するまで介入はできない

「手引き」では、請負事業の実施スキームを示す部分において、民間事業者との打ち合わせや調整の方法・頻度について予め仕様書等で定め、また、実際の打ち合わせ・調整も民間事業者の業務

責任者との間でのみ行うものとさえしておけば、適正な請負になるかのような説明がなされています（p18「3.請負（委託）契約に当たって留意すべきこと、（3）請負（委託）事業の実施方法の例（図3）」）。

しかし、適正な請負といえるには、“請け負った業務を自己の業務として独立して処理することが必要”（「事業経営上の独立」）なのですから、注文者・発注者からの作業への介入には自ずと一定の限度があります。発注から結果の提供・完了報告を受けるまでの業務遂行過程については、発注者は基本的には介入できないと解すべきです。

「疑義応答集」においても、「発注者が請負業務の作業工程に関して、仕事の順序・方法等の指示を行ったり、請負労働者の配置、請負労働者一人ひとりへの仕事の割付等を決定したりすることは、請負事業主が自ら業務の遂行に関する指示その他の管理を行っていないので、偽装請負と判断されることになる」とされていますが、この指示は、「口頭に限らず、発注者が作業の内容、順序、方法等に関して文書等で詳細に示し、そのとおりに請負事業主が作業を行っている場合も、発注者による指示その他の管理を行わせていると判断され、偽装請負と判断されることになる」とされています（「7、作業工程の指示」）。

個々の「業務報告」や「やり直し調整」などは、たとえ業務責任者との間でのみ行われるものであっても、発注者による介入として偽装請負となる可能性があります。

4. 発注者からの便宜提供で、請負業者の独立性が損なわれれば偽装請負になる

「手引き」は、双務契約の必要な場合について、機械・設備・器材など請負業務の処理に直接必要となるものについては双務契約の締結が必要となるが、請負業務の処理に間接的に必要となるもの（作業場所の賃貸料や光熱費など）や、請負業務の処理自体に直接必要とされないが、請負業務の処理にともなって発注者から請負事業主に提供されるもの（更衣室、ロッカーなど）については、別個の双務契約までは必要なく、その利用を認めることについて請負契約の中に包括的な規定があれば足りるとの解説をしています（p20「3.請負（委託）契約に当たって留意すべきこと、（5）双務契約が必要な場合」）。

この点については、「疑義応答集」においても同様の問答が示されているのですが（「13 作業場所等の使用料」）、ここで問題とされるべきことは、単に双務契約の要否ということではなく、発注者からの便宜の供与によって請負業者の独立性が損なわれていないかということです。仮に作業場所や付随設備などを発注者が無償提供することになっていれば、それは請負業者の事業の独立性を否定する要素としてはたらくことになります。

5. 「手引き」が紹介するモデルは、厚労省の指導内容に反する

「手引き」は、学校給食調理、学校用務業務、地方公共団体の窓口業務、自動車運行管理業務の4業務を取り上げ、各業務について、効率的な請負（委託）事業の実施方法のモデルを示しています。しかし、この手引きの実施モデルには、「告示37号」や各県の労働局がこれまで自治体に対して行っている指導事例に反する内容が含まれています（p20「4.効率的な取組モデルの紹介」）。

次章から、学校給食調理、学校用務業務、地方公共団体の窓口業務の3つについて、それぞれの業務ごとに問題となる箇所を紹介しますので、対応にあたっての参考としてください。

Ⅱ. 学校給食調理業務の民間委託について

1. 学校給食で、「適正な請負」の要件を満たすことは困難

学校給食調理業務については、学校給食法や同法に基づいて作られた学校給食衛生管理基準（平成 21 年 3 月 31 日文科省告示第 64 号）、さらには「学校栄養職員の職務内容について」と題する文部省体育局長通知（1986 年 3 月 13 日付）などによって、調理員は自治体の職員である栄養士（栄養職員）の指示に従って業務を進めなければならないものとされています。「学校栄養職員の職務内容について」では、「学校給食の調理、配食及び施設設備等に関し、指導、助言を行うこと」「調理従事員の衛生、施設設備の衛生及び食品衛生の適正を期するため、日常の点検及び指導、助言を行うこと」を職務内容としています。

また、学校給食法によれば、学校給食衛生管理基準に従って学校給食の適切な衛生管理を図る義務を負う主体は、あくまでも学校給食を実施する義務教育諸学校の設置者にあるとされています（9 条 2 項）。学校給食施設において衛生上の問題が生じれば、検査立ち会いを求められるのも自治体職員・学校関係者ですし、保健所からの指示・指導も自治体職員に対してなされることになります。

安全な給食を確保するために設けられたこのような制約があることから、学校給食調理業務は、適正な請負とするための 2 つの要件を満たすことがもともと難しい業務であると言えます。ところが、手引きが示すモデルには、この点についての配慮が全く欠落しています（p20「4.効率的な取組モデルの紹介、(1) 学校給食調理業務の効率的な実施方法の紹介」）。

以下、具体的な問題点を指摘します。

2. 発注者が示した献立・作業手順どおりに業務をすれば偽装請負になる

「手引き」では、調理業務の遂行に関して自治体と受託業者との間で取り交わす仕様書・作業手順書等の文書に記載することができると考えられる内容について、また、これら文書に基づく業務実施の方法について、次のような説明をしています。

「民間事業者は、地方公共団体が作成した献立表や作業手順書等に基づき、地方公共団体の提供する食材を使用し調理することとします。調理方法については、前日までに地方公共団体と打ち合わせ等を行うこととします」「作業手順書には、食器具の洗浄・消毒・保管に至るまでの手順や、軽量・下処理・裁断・混合・加熱処理・調味等の手順を記載します」「打ち合わせにおいては、地方公共団体が献立・材料・数量・食材の切り方等について、指定の様式を用いて民間事業者に提案を行うこととします」（p21）

「民間事業者は地方公共団体からの提案を参考に、個別の調理員に指示を出すこととします」（p22）

これらの記載は、受託業者との打ち合わせや調整の方法・頻度について予め仕様書・作業手順書等で定め、実際の打ち合わせ・調整については、民間事業者の業務責任者との間でのみ行うものとし、個別調理員に対する指示は業務責任者が行うことにしておけば、適正な請負になるとの「手引

き」の考え方を表しています。

しかし、既に指摘したように、適正な請負といえるには、請け負った業務を自己の業務として独立して処理することが必要（「事業経営上の独立」）なのであり、発注から結果の提供・完了報告を受けるまでの業務遂行過程については、発注者は基本的には介入できないと解すべきです。

「疑義応答集」の「7、作業工程の指示」においても、「…発注者が作業の内容、順序、方法等に関して文書で詳細に示し、そのとおり請負事業主が作業を行っている場合も、発注者による指示その他の管理を行わせていると判断され、偽装請負と判断される」と指摘されているところです。

学校給食の安全を確保するためには、学校栄養士・栄養教諭らによる給食内容についてのきめ細やかな指示・指導が必要となるので、この責任を果たしながら給食調理業務を民間委託しようとするれば、勢い献立表、仕様書、作業手順書の記載内容も具体的、詳細なものにならざるを得ないはずです。実際、民間委託に関する保護者への説明では、どの自治体も「委託をしても今まで通り、学校関係者や栄養士による指導・監督を行うので安心です」と言っていますが、学校栄養士らが委託業者の調理員に対して、調理の方法、手順についてきめ細やかな指導・監督をすれば、必然的に偽装請負とならざるを得ません。そして、「偽装請負にならないように」と業者に丸投げをすれば、学校給食に関する法令・通達に反する事態が生じます。学校給食の安全を確保する行政の責務を放棄し、保護者を欺くこととなります。

なお、自治労連が2008年7月15日に厚労省と行った交渉において、厚労省職業安定局需給調整事業課は、『「告示37号」のポイントは業務遂行にあたっての独立性があるかどうかであり、相談があったときは、細かい技術論に陥らず、王道をすすむよう助言している」と回答しています。発注者からの直接指示は、業務遂行の独立性を阻害するものにほかなりません。

学校給食の民間委託事例における“直接指示”に関する都道府県労働局から自治体への是正事例

- 1) 2009年7月3日、埼玉労働局は鳩ヶ谷市に「調理作業基準は本来業者が作成すべきであり削除すること」と是正指導しました。市が作成した委託「仕様書」及び「調理業務作業基準」は全部で20ページありますが、そのうち13ページに及ぶ調理方法、衛生管理の方法を具体的に指示した「調理業務作業基準」は全文削除され、すべて受託企業まかせで行われることになりました。このことにより、学校給食の安全を確保するための法令や通達に違反する事態が生まれています。
- 2) 2010年2月19日、愛知労働局は春日井市長に対し、「給食会（委託先）での調理作業工程の調整について、貴職が勤務を命じた愛知県職員である栄養士が主導している」と是正指導しました。
- 3) 2011年8月25日、神奈川労働局は鎌倉市（鎌倉市教育長）に対し、「告示37号第2条1号イ（次のいずれにも該当することにより業務の遂行に関する指示その他の管理を自ら行うものであること）」に違反していると是正指導を行いました。内容は、「調理業務指示書・調理業務変更指示書・作業工程表」の是正を求めるものです。

3. 給食の食材は原材料であり、双務契約が必要

内閣府の「手引き」は、給食の食材の提供について「双務契約は必要ない」とし、その理由とし

て、「37 号告示」に関する「疑義応答集 14」を示しています。

「疑義応答集 14」は、「①半製品とそれに組み込む部品や仕上げ塗料、②完成品と梱包材」については双務契約は必要ないとしています。しかし、この場合であっても、業務に必要な機械・設備又は機材は双務契約が必要としています。

学校給食の「食材」を半製品や完成品とするのは無理があります。例えば、カレーライスの場合、たまねぎやニンジン・じゃがいもなどは半製品とはいえず、原材料としか言いようがありません。内閣府の「食品衛生法第 19 条第 1 項の規定に基づく表示の基準に関する内閣府令」や、消費者庁の「品質表示基準」、農水省所管の「JAS 法」で、生鮮食料品や調味料は原材料として扱われています。学校給食に使用する食材は「半製品・完成品」ではありません。

したがって、双務契約については「疑義応答集 13」の「作業場所等の使用料」にそって対応を図る必要があります。

「双務契約が必要」と厚生労働省が自治体に指導をしている事例

- 1) 埼玉労働局の是正指導 2009 年（平成 21 年）7 月 3 日
「機材の使用について双務契約を交わすこと」
- 2) 愛知労働局の是正指導 2010 年（平成 22 年）2 月 19 日
「調理業務に使用する機材等が無償で提供している」（ことは違法である）
- 3) 双務契約をめぐる、地方組織の要請に対する各府県労働局の回答
 - ①神奈川労働局 「本省（厚労省）の回答として、『有償であれば市が食材を一括購入することは可能』（食材は双務契約が必要と同義）である。
 - ②埼玉労働局 「食材は本来、業者が用意するもので、学校が用意するものなら有償で提供をしなければならない」
 - ③大阪労働局 「食材は請負業者自らが調達しなければならない。市が調達する場合は、そのための双務契約を委託契約とは別個に締結しなければならない」

4. 「学校給食の民間委託に関する杉並判決」は厚労省の指導内容にも反する不当なもの

(1) 判決後も、厚労省は従来からの基準で是正指導

「手引き」は、「学校給食の民間委託に関する杉並判決」（2004 年 5 月 19 日東京地裁判決、以下「杉並判決」）を示し、学校給食の民間委託にあたっては同判決を参照するよう指導しています。

しかし、「杉並判決」は、事実の誤認や法解釈の誤りにより学校給食調理業務の偽装請負を容認した不当な判決です。この判決は、個別一事例についての判断であり、裁判所の判断が一般的に杉並裁判判決の立場に立っているわけではありません。したがって、判決後も、各県労働局は「告示 37 号」に沿って多くの是正指導を行っています。また、内閣府の「手引き」が参考にするように紹介している「労働者派遣事業関係業務取扱要領」や「疑義応答集」も、「杉並判決」の内容を一蹴しています。

(2) 「杉並判決」の主な誤りについて

1) 偽装請負となる「詳細な指示」を容認

【判決文より】

…作業手順、指示書等の記載は詳細であるものの、これらは、業者に対する指示であって、個々の調理員に対する指示とは解されないこと…杉並区は本件各契約に基づく調理業務の実施が適正に行われることについて委託者として監督すべき権限と責任を負っているものであるから、杉並区が上記のような詳細な指示を受託業者に対して行うことは不合理なものではない…

「疑義応答集 7、作業工程の指示」では「こうした指示は口頭に限らず、発注者が作業の内容、順序、方法等に関して文章で詳細に示し、その通りに請負事業者が作業を行っている場合も、発注者による指示その他の管理を行わせていると判断され、偽装請負と判断されることになります」として、個々の労働者に対する指示はもちろん、受託業者に対する指示も違法としています。

2) 栄養士から調理員への直接指示は一切禁止されている

【判決文より】

…調理現場において栄養士が直接、調理員に指示することがあったとしても、それが恒常的なものではない限り、受託業者が「業務の遂行に関する指示その他の管理を自ら行う」ことを否定すべきものとも解されない…

「疑義応答集 10、11」で発注者が指導してよい場合が制限列举されています。それ以外は直接指示できません。調理中の現場に発注者が入り指示することは一切禁じられています。そもそも「恒常的」とはどのような頻度を指すのかあいまいです。

3) 調理員の人数、資格、経験年数を仕様書で定めるのも偽装請負になる

【判決文より】

…仕様書7条のとおり、調理員のうち最低2名は調理師の資格を有し、4年以上の集団給食調理業務の経験、2年以上の給食調理業務の経験を有する者を配置して、スムーズな調理業務の実施と高度の安全性を確保し、かつ、その調理作業は、受託業者が作成した「調理作業工程表」及び「作業動線表」に基づいて行うことによって、これらの要請に応えることが予定されているものである…

①仕様書に調理員の人数、法に定めのない資格など定め、受託業者に強制することは違法です。「労働者派遣関係業務取扱要領」では、「当該業務を処理するのに必要な労働者数等を自ら決定し、必要な労働者を選定し、請け負った内容に沿った業務を行っていること」と規定しています。

②埼玉労働局はこの要領に沿って、旧鳩ヶ谷市に対し、調理員や業務責任者の経験年数や資格要件について仕様書から削除するよう是正指導しました。

③墨田区職労が東京労働局と懇談

「業務委託仕様書では、責任者、副責任者の要件について、保育園等の給食調理業務の実務3年以上の経験者、栄養士または調理師の資格と経験を有すること、少なくとも1名は栄養士資格を有すること等としているが、受注者側の従業員の資格要件を発注者側が、指示することは偽装請負ではないか」との質問に、「業務委託においては、発注した業務の完成品が納品されれば良い。どのような労働者を従事させるのかは受注者が決めること。法令で定められた資格要件しか指示できない」と述べました。

④判決では、違法性を指摘すべきところが、これを結果として是認するという法解釈の誤りを犯しています。

4) 発注者が指揮命令できる業務は「専門性」があるとは言えない

【判決文より】

…本件各契約における業務は、各給食業者の「専門的な技術若しくは経験」に基づいて行われているということができ、この点についての独立性（2条2項ハ所定の要件）が欠けているものとも認められない。

厚生労働省の考え方は2008年7月15日の自治労連本部との交渉で公式に見解が示されています。「告示37号 第2条2-ハ②（専門的な技術若しくは経験）にいう専門性とは、普通の事業者にはない高い専門性や技術のことを言っているものであり、発注者が自分のところでできないから高い専門性を持つ事業者に独立して請け負わせるもの。逆にいえば発注者が指揮命令できるような業務は専門性があるとは言えない」（②には該当しない）と回答しています。

Ⅲ. 学校用務の民間委託について

1. 学校用務業務も民間委託とは相容れない

学校用務業務も、学校給食調理業務と同様、そもそも民間委託とは相容れない分野であると言えます。なぜなら、学校用務員は、学校の教育環境の整備、管理運営業務の補助等を行っているわけですが、これらの業務は、学校当局と日常的に協力・連携しながら進めなければならないものですし、教育現場という特殊性から、教職員からの求めに応じたその場での対応が求められることも多いためです。教職員らと日常、緊密なコミュニケーションを取りながら業務を行うということは、すなわち、教職員らからの指示を受けて業務を進めるということにほかなりません。

加えて、学校用務員については、1校に1人しか配置されていない職場も多数存在しています。この場合、教職員らからの指示は、配置されている用務員にダイレクトに伝えられることとなります。このような一人職場については、“受託業者の業務責任者との間で打ち合わせを行えばよい”といった脱法的な対応も現実的に不可能であるといえます。以下、「手引き」が示す学校用務民間委託の効率的モデルに表れた問題点を指摘します。

2. 週1回の打ち合わせだけで業務を調整することは不可能

「手引き」では、学校用務員を業務責任者、常駐従事者、特定作業従事者に分け、業務責任者は「毎週各学校に出向き、打ち合わせを実施する」、「打ち合わせにおいては、地方公共団体は月次・週次の学校行事などを示すとともに、調整を実施する」のに対し、常勤従事者は「各学校に複数人常駐し、日常的な業務を実施する」ものとしています（p22「4.効率的な取組モデルの紹介、(2)学校用務員業務の効率的な実施方法の紹介」）。

しかし、学校用務員が担当する業務は、事前に予定が立てられるものばかりではありません。学校行事の準備や教員との日常的な連絡といった業務については、その都度、現場の教員と用務員の間で直接打ち合わせをしながら臨機応変に対応することが求められます。学校用務員の業務の実態をみれば、週1回の業務責任者と学校当局側の打ち合わせのみによって業務従事者が行う日常業務の内容を調整することはおよそ不可能と言うべきです。

3. 学校長から用務員への直接指示を禁止するのは非現実的

「手引き」の効率化モデルに従って民間委託を実施するということになれば、学校から用務員（＝常駐従事者）に対して、口頭はもちろん、文書による指示もできないということになります。週1回の業務責任者との打ち合わせを待つか、業務責任者にその都度連絡を取り、常駐従事者への指示を依頼するしか方法はないということになりますが、余りに非現実的な対応といえます。

こうしたことから、栃木県さくら市や茂木町のように、請負方式の外部委託では、学校長らが学校用務員に指揮命令を行えないことから「業務になじまない」と学校長の会議で問題となり、直営に戻すことにしたケースも生まれています。また、同様の理由から委託を断念する自治体もうまれています。

4. シルバー人材センターには包括的な委託はできない

「手引き」では触れていませんが、学校用務の仕事をシルバー人材センターに委託する自治体があります。しかし、シルバー人材センターが担うことができる業務は、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」及び厚生労働省の通達により、高年齢退職者の「臨時的・短期的、または軽易な仕事」で、なおかつ「他の雇用機会を浸食しない」業務に限られています。「臨時的かつ短期的な仕事」とは、生計の維持を目的とした本格的な就業ではなく、月当たり10日程度以内の就業をいいます。また、「軽易な業務」とは、1週間当たりの労働時間がおおむね20時間を超えないものをいいます。したがって、自治体業務を丸ごと、包括的にシルバー人材センターに委託をすると違法になります。

シルバー人材センターの業務に関わって、厚生労働省は以下の通達を出しています。

厚労省職業安定局長通知（2004年11月4日）より

...シルバー人材センター等が一般労働者派遣事業を実施する場合であっても、あくまでも「臨時的かつ短期的な就業又はその他の軽易な業務に係る就業」の範囲（「臨時的かつ短期的な就業」とは、生計の維持を目的とした本格的な就業ではなく、任意的就業であって、連続的又は断続的なおおむね月10日程度以内の就業を指す。また、「軽易な業務」とは、一定の業務のうち、1

週間当たりの労働時間が平均的な労働時間に比して相当程度短い業務（1週間当たりの就業時間がおおむね20時間を超えないもの）を指す。）で行うものであるので、従来からのシルバー人材センター等の本質を変更するものではないこと。

厚労省職業安定局高齢・障害者雇用対策部・高齢者雇用対策局長通知（2004年3月30日）より

学校の一般用務業務の受注に際しては、契約内容に、具体的業務の他に、「その他校長の指示による業務」と記載されているなど、業務内容が包括的で、指揮命令関係を前提としているとの誤解が生じかねない事例が散見される。このような契約は、請負又は委任契約の内容として適正なものではなく、突発的な作業など学校側から個々具体的な指揮命令を受けて業務を遂行することにつながりやすい。このため、シルバー人材センター事業において取り扱う業務としては、①受注される作業内容（校舎内外の清掃、見回り、剪定など）や期間等が限定的・個別的となっており、かつ、②発注者の指揮命令を受けずに独立して処理できるものとなっていることが契約上担保されている場合を除き、受注を差し控えること。

IV. 窓口業務の民間委託について

1. 窓口業務は、1件の申請ごとに公務員が判断しなければならない

内閣府は、2008年1月17日付の通知「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」において、窓口業務の委託拡大を推し進めようとしてきました。しかし、委託の拡大に反対する世論と自治労連の運動を反映して、一定の条件が付けられました。今回の「手引き」においても、窓口業務を委託するには「地方公共団体の適切な管理」が必要として、「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応変な対応を行うことができる体制」があることを条件にしています。

さらに総務省は、窓口業務の委託の条件として、住民からの申請に対して、一件ごとに公務員が判断をしなければならないことを挙げています。自治労連が2008年4月25日に行った交渉で総務省は、「1件の処理が完結するまでの間に、1回は市町村職員の審査が必要。市町村職員の審査を経ずに書類が住民の手に渡ることは、総務省では想定されていない」と回答しています。

窓口業務は、戸籍や住民票、各種証明書の発行など住民の重要なプライバシー情報を取り扱い、基本的人権に関わる重要な業務を取り扱うことから、内閣府や総務省でも、上記のような条件を付けざるを得なくなっているのです。

しかし、「市町村の適切な管理下」「1件ごとに職員の判断」などの条件をつけたとしても、次のべるように、窓口業務の民間委託は許されるものではありません。

2. 受付から引き渡しまで、切り離すことができない一連の公務公共業務

今回の内閣府の「手引き」では、窓口業務について、交付決定等の判断は公務員が実施すべき業務であるが、受付・引渡し・端末操作・交付決定等の判断材料の収集などは「事実上の行為または

補助的な業務」であって民間委託が可能であるとしています（p23「4.効率的な取組モデルの紹介、（3）地方公共団体の適切な管理化における窓口業務の効率的な実施方法の紹介」）。

しかし、窓口業務は、受付から書類の作成、交付決定等の判断、そして書類の引渡しまで、それぞれの業務が密接に関わっており、切り離すことのできない一連の業務になっています。そして、その一連の業務を通じて調整・指示が行われています。こうした相互に密接に関連した一連の業務をバラバラに切り分けて、その一部を民間委託可能な業務に区分けするということは實際上不可能というべきです。

3. 表面的なレイアウト変更で、職員と民間事業者の混在を防ぐことは無意味

「手引き」は、前述したように、窓口業務を公務員が行う「交付決定等の判断」と民間事業者が行う「受付・引渡し・端末操作・交付決定等の判断材料の収集」とに分けた上で、「職員と民間事業者が混在しないよう、レイアウト変更を行います。その際、効率的な動線にも配慮することが重要です」としています。

この「手引き」の指示は、自治体職員と受託業者の職員とが一緒になって業務を遂行しているいわゆる“混在職場”においては、自治体職員が受託業者の職員に直接指示・命令を出すことがないよう指揮命令系統を分けることが難しくなり、偽装請負の温床となるとの批判をかわすためのものと考えられます。

しかし、いくらレイアウトを変更して自治体職員と受託業者の職員の配置を切り離すことによって、表面的には受託業者の業務の独立性を確保したかのように装ってみても、受付から書類交付までの一連の業務の過程において、自治体職員と受託業者の職員との間で、指示・調整・打ち合わせが行われているという実態があれば、業務の独立性は保たれているとはいえず、偽装請負にほかなりません。住民のプライバシー情報が守られなくなる危険も増大するでしょう。

このような技巧的な取扱いをすることによって、サービスの低下という被害を被るのは住民であることも忘れてはなりません。

内閣府が窓口業務の中で「委託ができる」としている受付の業務は、「事実上の行為」や「補助的な業務」などではありません。受付業務は、行政として住民の最前線に立つ重要な仕事であるため、行政全体のしくみを知らないとは対応できません。受付は来訪した住民からの相談に応じることから始まります。来訪した住民が何を求めているのか、何が必要なのかをじっくりと聞き取り、自分の担当する業務以外のことであっても、利用できるサービスや窓口を紹介し、住民が権利を行使できるように手助けをするのが受付の業務です。また、最後の引渡しも、住民が求める書類が確実に届けられたのかを確認し、もしも引き渡した書類が住民の求める内容と異なっていれば、その場で受付と同じ対応をしなければなりません。

受付について、職員が住民に適切な対応ができるようにするため、詳細なテキストをつくって研修に力を入れている自治体も少なくありません。専門性や総合性が必要な業務ですが、そうであるからといって、受託業者の社員に対して自治体が研修を実施するのは、直接指示にあたり偽装請負となります。

以上

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

平成 24 年 1 月

内閣府

公共サービス改革推進室

目次

1. はじめに

- (1) 現状及び問題点の所在 1
- (2) 本手引きの目的 1

2. 請負（委託）契約であるのに、なぜ労働者派遣法に抵触するのか

- (1) 労働者派遣法とは 1
- (2) 「労働者派遣」と「請負」について 2

3. 請負（委託）契約にあたって留意すべきこと

- (1) 地方公共団体の業務の範囲、民間委託する業務の範囲の明確化の手順 3
- (2) 民間事業者との調整 4
- (3) 請負（委託）事業の実施方法の例 4
- (4) 契約内容の履行の確認方法の例 5
- (5) 双務契約が必要な場合 6

4. 効率的な取り組みモデルの紹介

- (1) 学校給食調理業務の効率的な実施方法の紹介 6
- (2) 学校用務員業務の効率的な実施方法の紹介 8
- (3) 地方公共団体の適切な管理下における窓口業務の効率的な実施方法の紹介 9
- (4) 自動車運行管理業務の効率的な実施方法の紹介 10

5. 労働者派遣法に関する相談窓口について 11

資料 1 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）

資料 2 「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

資料 3 労働者派遣法に関する相談窓口について

1. はじめに

(1) 現状及び問題点の所在

現在、多くの地方公共団体で民間委託が進められていますが、この民間委託に関し、いわゆる「偽装請負」であると都道府県労働局から指導を受ける例が見られます。

「偽装請負」とは、契約上は請負（委託）とされているものの、発注者が民間事業者の労働者を指揮命令するなど、実質的に労働者派遣法の「労働者派遣事業」に該当するものをいいます。偽装請負は、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律（昭和 60 年法律第 88 号。以下「労働者派遣法」という。）に抵触する違法行為であるとともに、労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）、労働安全衛生法（昭和 47 年法律第 57 号）等に定める派遣元事業者と派遣先事業者の責任の所在が曖昧になり、労働者の安全衛生、労働条件確保上の問題も顕在化しています。

地方公共団体が、このような労働者派遣法に抵触する違法行為を行い、都道府県労働局から指導を受けることとなる理由の一つとして、労働者派遣法等の理解が十分ではないことが考えられます。

(2) 本手引きの目的

本手引きは、地方公共団体において、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適正な請負（委託）契約に基づき推進できるよう、請負（委託）契約と偽装請負（労働者派遣法に抵触する違法行為）についてわかりやすく整理するとともに、具体的な請負（委託）事業の取組みモデルについてまとめたものです。地方公共団体が請負（委託）事業を実施する際に、本手引きをご参考にしていただければ幸いです。

2. 請負（委託）契約であるのに、なぜ労働者派遣法に抵触するのか

(1) 労働者派遣法とは

労働者派遣法の目的は、労働者派遣法第 1 条において、「労働力の需給の適正な調整を図るため労働者派遣事業の適正な運営の確保に関する措置を講ずるとともに、派遣労働者の就業に関する条件の整備等を図り、もって派遣労働者の雇用の安定その他福祉の増進に資することを目的」とすると規定しています。

なお、労働者派遣法上、派遣労働者を受け入れる際、派遣先は、次の項目等を遵守する必要があります。

※詳細は、「労働者派遣事業を適正に実施するために―許可・更新等手続マニュアル―」

（平成 23 年 1 月 厚生労働省・都道府県労働局（公共職業安定所））を御覧ください。

○派遣先は、禁止業務に係る労働者派遣の役務の提供を受けてはならない（労働者派

遣法第4条第3項)。

○派遣先は、派遣元事業主（許可、届出のある事業所）以外から労働者派遣の役務の提供を受けてはならない（労働者派遣法第24条の2）。

○適正な労働者派遣契約を締結しなければならない（労働者派遣法第26条）。

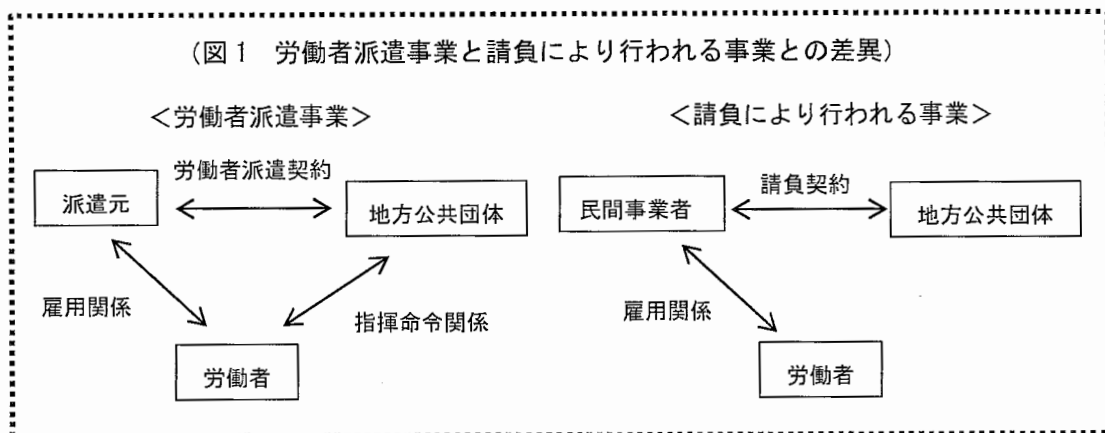
○派遣元事業主に対して派遣受入の期間制限抵触日を通知しなければならない等（労働者派遣法第26条）。

○派遣先は、派遣労働者の国籍、信条、性別、社会的身分、派遣労働者が労働組合の正当な行為をしたことを理由として派遣契約を解除してはならない（労働者派遣法第27条）。

○派遣受入可能期間の遵守、派遣責任者の選任及び派遣先管理台帳の整備など派遣先が講ずべき措置等を講じなければならない（労働者派遣法第39条～43条）。

○派遣先が講ずべき措置に関する指針(最終改正 平成21年厚生労働省告示第245号)及び日雇派遣労働者の雇用の安定等を図るために派遣元事業主及び派遣先が講ずべき措置に関する指針(平成20年厚生労働省告示第36号)を遵守しなければならない。

(2)「労働者派遣」と「請負」について(図1参照)



○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」であり、この有無により、労働者派遣を業として行う労働者派遣事業と請負により行われる事業とが区分されます。

○「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」ものではないとして、労働者派遣事業に該当せず、請負により行われる事業に該当すると判断されるためには、

第1に、当該労働者の労働力を当該事業主が自ら直接利用すること、すなわち、当該労働者の作業の遂行について、当該事業主が直接指揮監督のすべてを行うこと

第2に、当該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、すなわち、当該業務が当該事業主の業務として、その有する能力に基づき自己の責任の下に処理されること
が必要です。詳細は、労働者派遣事業関係業務取扱要領（最終改正 平成23年4月21日）を御覧ください。

地方公共団体と民間事業者との間で締結する契約には、「請負契約」や「委託契約」などがありますが、契約の名称に関わらず、実際の業務において、地方公共団体が民間事業者の労働者に対して、指揮命令を行ったとすれば、それは労働者派遣事業であるとみなされることになります。労働者派遣事業であるとみなされた場合、労働者派遣法に規定する前述2.（1）の手続きや措置が必要ですが、それが行われていなければ、請負（委託）を装った、労働者派遣法に抵触する行為であると判断されることになります。

労働者派遣事業と請負により行われる事業の区分に関する基準については、37号告示（資料1参照）及び、「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（資料2参照、以下「37号告示に関する疑義応答集」という。）が発出されています。

3. 請負（委託）契約にあたって留意すべきこと

（1）地方公共団体の業務の範囲、民間委託する業務の範囲の明確化の手順（図2参照）

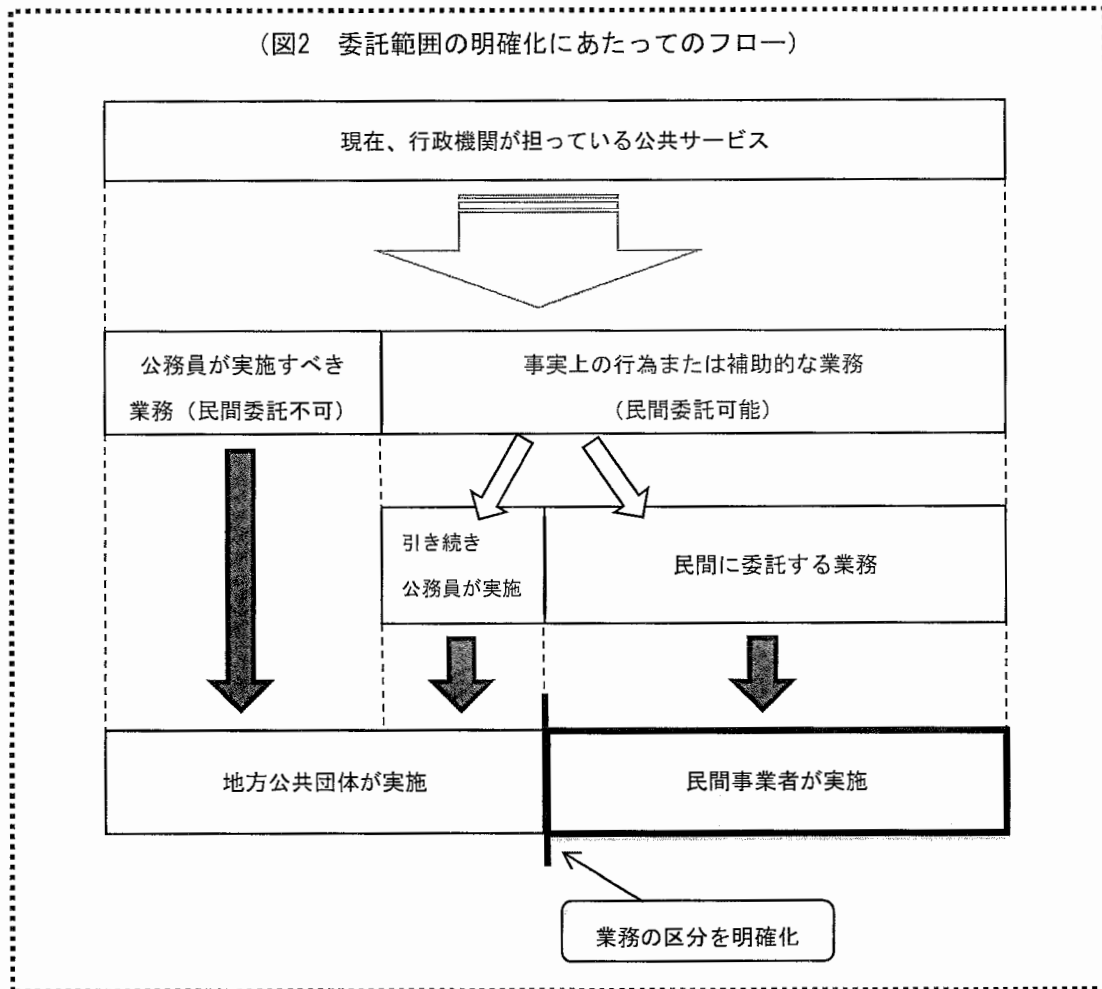
○現在、行政機関が担っている公共サービスを、公務員が実施すべき業務（民間事業者による実施は不可）と、事実上の行為または補助的な業務（民間事業者による実施が可能）に分けます。

○事実上の行為または補助的な業務（民間事業者による実施が可能な業務）のうち、業務の効率性等の観点から、引き続き公務員が行っていく業務と、請負（委託）により行っていく業務を、地方公共団体の判断により決定します（判断する際には、住民に意見を聞くなど、様々な方法があります。）。

○このプロセスによって、地方公共団体及び民間事業者が取り扱う業務の範囲が明確になります。

○なお、公務員が共同して遂行することが必須である業務など、民間事業者が独立して行うことができない業務については、請負（委託）には適さないと考えられます。

(図2 委託範囲の明確化にあたってのフロー)



(2) 民間事業者との調整

○民間事業者が取り扱う業務に関して、地方公共団体は、民間事業者の個々の労働者に指示をすることはできません（民間事業所を通じて、間接的に労働者に指示することもできません）。業務内容について必要に応じて民間事業者の業務責任者と協議、調整を行うことは可能ですが、請負（委託）事業は、あくまで受託した民間事業者が地方公共団体から独立して行うものです。

(3) 請負（委託）事業の実施方法の例（図3参照）

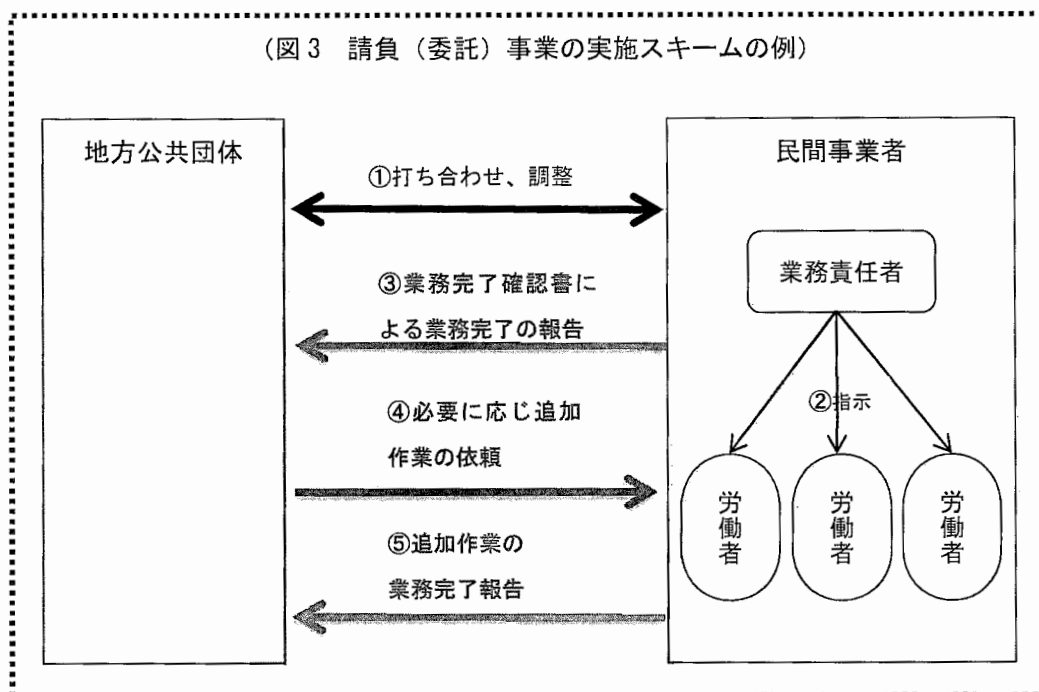
※以下の①～⑤は、図3における①～⑤に対応しています。

①地方公共団体は、必要に応じて民間事業者と打ち合わせや調整を行うことができます。打ち合わせや調整の方法や頻度については、あらかじめ仕様書などで定めておきます。なお、地方公共団体は、業務責任者との間でのみ打ち合わせや調整を行うことができます。

②民間事業者の業務責任者は、各労働者に対し業務上の指示を行います。

- ③業務完了後、民間事業者は、地方公共団体に対し業務完了確認書により業務完了の報告を行います（日次、週次、月次など様々な報告があるので、報告の時期については、契約書や仕様書で明確にすることが考えられます。報告はあくまで民間事業者に依頼するものであり、地方公共団体が個々の労働者に対して業務報告を求めることは指示に当たると判断されることからできません。）。
- ④業務完了の報告を受け、地方公共団体は、必要に応じ追加作業（やり直し、手直し等）について民間事業者と調整を行います。
- ⑤民間事業者は、追加作業が終了した際には、再度、地方公共団体に対して業務完了報告を行い、確認を受けます。

（図3 請負（委託）事業の実施スキームの例）



※民間事業者は、地方公共団体と取り交わした契約書、仕様書等に基づき、地方公共団体から独立して業務を実施します。

（４）契約内容の履行の確認方法の例

- 地方公共団体が、民間事業者に対して業務完了の確認する際には、あらかじめ業務完了確認書の様式を定めておきます。
- 報告を受けた結果、業務が未完成であると判断された場合や、業務の質が確保されていないと判断された場合の追加作業、やり直し等に関する取り決めは、契約書や仕様書に具体的に定めておきます。この際、以下のような取り決めを交わすことはできません。
 - ・ 地方公共団体が個々の労働者に追加作業を依頼できる旨の取り決め
 - ・ やり直し部分については地方公共団体自らが作業を行う旨の取り決め

(5) 双務契約が必要な場合

双務契約とは、売買、賃貸借など、契約によって当事者双方が債務を負担しそれが互いに対価（報酬）たる意義を有する契約です。

○請負契約であると判断されるためには、37号告示の第2条の各号の全てに該当することが必要です。

○37号告示第2条第2号ハにおいては、以下の2つの要件のいずれかに該当するものであって、単に肉体的な労働力を提供するものでないことが求められています。

(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（業務上必要な簡易な工具を除く。）又は材料若しくは資材により、業務を処理すること。

(2) 自己の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。

○請負契約において、双務契約が必要な範囲について、37号告示に関する疑義応答集の「13. 作業場所等の使用料」に、以下の通り記載されています。

－37号告示第2条第2号ハ(1)の場合に、請負業務の処理に直接必要とされる機械、資材等を発注者から借り入れたり、購入したりする場合

⇒ 請負契約とは別個の双務契約が必要です。

－業務の処理に間接的に必要とされるもの（例えば、請負業務を行う場所の賃貸料や光熱費）や、請負業務の処理自体に直接必要とされないが、請負業務の処理に伴い、発注者から請負事業主に提供されるもの（例えば、更衣室やロッカー）

⇒ 別個の双務契約までは必要なく、その利用を認めること等について請負契約中に包括的に規定されているのであれば特に問題ありません。

○請負契約とは別個の双務契約が必要かどうかの判断に迷った際には、最寄りの都道府県労働局需給調整事業担当（資料3参照）までお問い合わせください。

4. 効率的な取組みモデルの紹介

内閣府において、独自のヒアリング等を通じて、効率的な請負（委託）事業の実施方法の例をまとめました。請負（委託）事業の実施の際には、これらをご参考にしていただければ幸いです。

(1) 学校給食調理業務の効率的な実施方法の紹介

適正な請負（委託）事業として契約書、仕様書、及び作業手順書において記載することができると考えられる内容について、下記の通り整理しました。

ただし、地方公共団体が民間事業者の労働者に対して指示を行うことは労働者派遣とみなされます。労働者派遣とみなされると、労働者派遣法に規定する手続きや措置が必

要ですが、それが行われていないので、労働者派遣法に抵触する違法行為であると判断されることになります。

なお、調理業務にあたって、民間事業者が地方公共団体から提供される食材を使用する場合には、民間事業者が一旦地方公共団体から食材を「購入」し、完成品として給食を「売却」するための双務契約までは必要ありません（37号告示に関する疑義応答集「14. 双務契約が必要な範囲」をご参照ください。）。

○契約書の内容

- 一民間事業者は、請負（委託）契約の際の仕様書内容に基づき、地方公共団体の示す献立表に添った調理を行うこととします。
- 一民間事業者は、調理業務が終了したときや、地方公共団体から申し出があった場合には、確認を受けることとします。完成物が仕様書等の要件を満たしていない場合、地方公共団体は民間事業者へ手直し、やり直しの依頼をすることができます。民間事業者は、手直し・やり直しを終えたときは、再度地方公共団体に申し出て確認を受けることとします。
- 一民間事業者は、一日の業務終了後、調理業務指示書等の定型様式に確認の結果を記載し、調理業務完了確認書に添付の上、地方公共団体に報告し、確認を受けることとします。
- 一食中毒などが発生し、地方公共団体が民間事業者から損害を負った場合には、民間事業者が地方公共団体に対して損害賠償の責任を負う旨の規定を明記します。

○仕様書

- 一民間事業者は、地方公共団体が作成した献立表や作業手順書等に基づき、地方公共団体の提供する食材を使用し調理することとします。調理方法等については、前日までに地方公共団体と打ち合わせ等を行うこととします。
- 一作業手順書には、食器具の洗浄・消毒・保管に至るまでの手順や、計量・下処理・裁断・混合・加熱処理・調味等の手順を記載します。
- 一民間事業者は、設備の清掃及び整理整頓を行い、「日常点検表」による点検を毎日行い、地方公共団体の確認を受けることとします。また、調理業務完了確認書によって最終確認を受けることとします。
- 一地方公共団体の提案に基づき、民間事業者の指揮・監督の下で、調理従事者は、研修及び講演会等へ参加することができます。

○業務実施の方法について

- 一必要に応じて、地方公共団体と民間事業者との打ち合わせを行います。
- 一打ち合わせにおいては、地方公共団体が献立・材料・数量・食材の切り方等について、指定の様式を用いて民間事業者に提案を行うこととします。

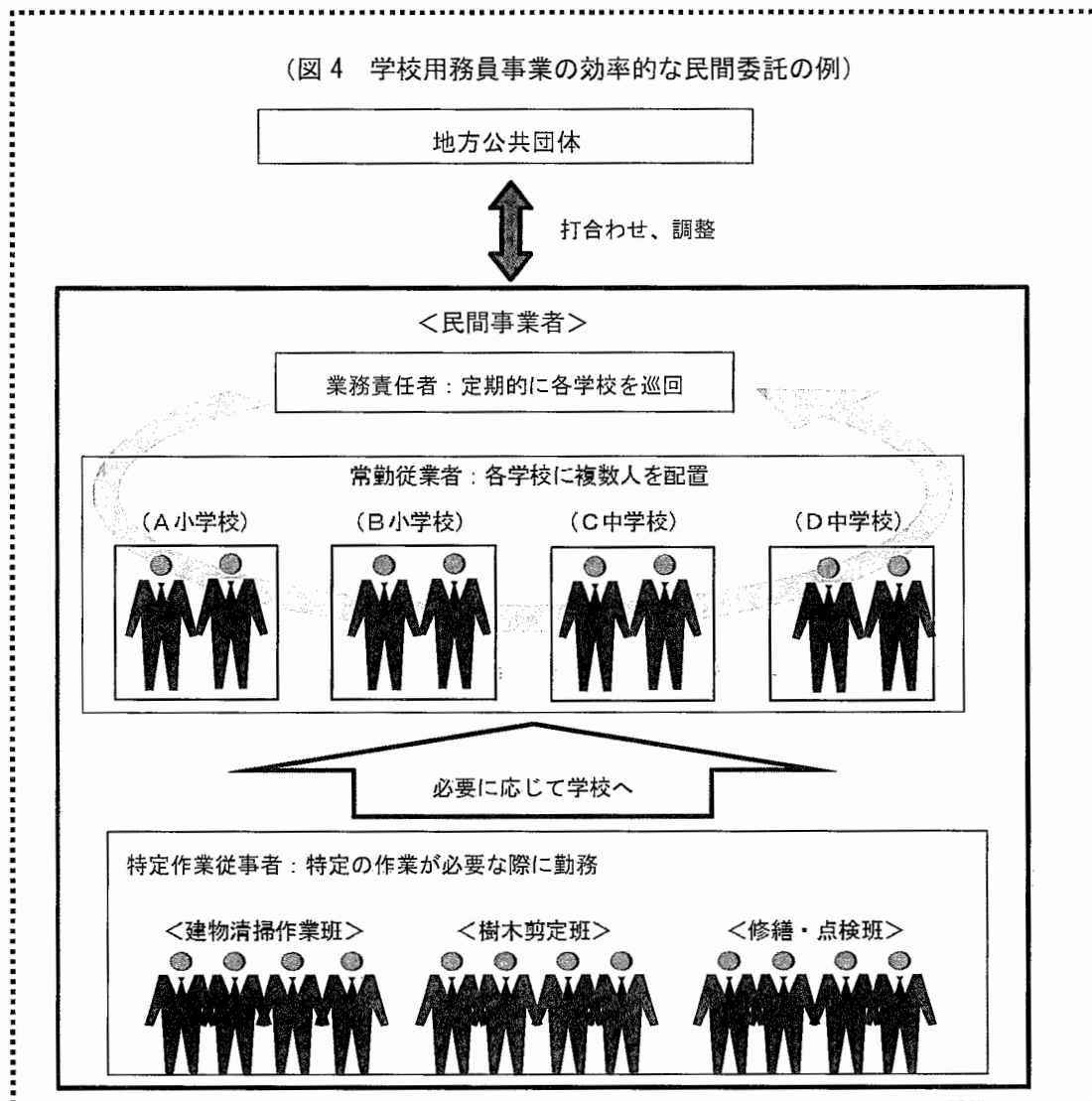
- －民間事業者は地方公共団体からの提案を参考に、個別の調理員に指示を出すこととします。
 - －業務日報は民間事業者が保管することとし、発注者である地方公共団体が必要に応じて報告を求めることができる状態にしておくこととします。
 - －様式を定めた業務完了確認書により民間事業者が毎月業務報告を行い、この報告により委託金を支払うこととします。
 - －民間事業者の労働者が休暇を取得する際などに、代替要員として地方公共団体の職員が作業を行うことはできません。
- ※学校給食調理業務の委託にあたっては、東京地方裁判所判決（平成 16 年 5 月 19 日言渡し）もご参照ください。

（２）学校用務員業務の効率的な実施方法の紹介

学校用務員の請負（委託）事業を効率的に実施する方法について以下の通り整理しました（図 4 参照）。

- 業務責任者、常駐従事者、非常勤従事者、特定作業従事者（剪定、清掃、害虫駆除等）により業務を実施することで効率化を図ります。
- 業務責任者は毎週各学校に出向き、打ち合わせを実施することとします。
- 打ち合わせにおいては、地方公共団体は月次・週次の学校行事などを示すとともに、調整を実施することとします。
- 常駐従事者は、各学校に複数人常駐し、日常的な用務を実施することとします。
- 非常勤従事者は、常勤従事者が休暇等の場合に、代替員として勤務することとします。
- 特定作業従事者は、剪定や清掃などの特定の作業が必要なときに勤務するほか、業務責任者からの指示を受け、突発的な害虫駆除等に対応することとします。

(図4 学校用務員事業の効率的な民間委託の例)



※複数校を同一の入札に付すことで、コスト低減と共に、民間事業者はより効率的な提案が可能になると考えられます。

(3) 地方公共団体の適切な管理下における窓口業務の効率的な実施方法の紹介

地方公共団体の窓口業務の請負（委託）事業について、以下の通り整理しました（図5参照）。なお、適切な管理とは、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等が考えられます。また、市町村職員が委託先職員に指揮命令し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労働者派遣にあたり、労働者派遣法に従わなければなりませんのでご留意下さい。詳細は、「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へ委託

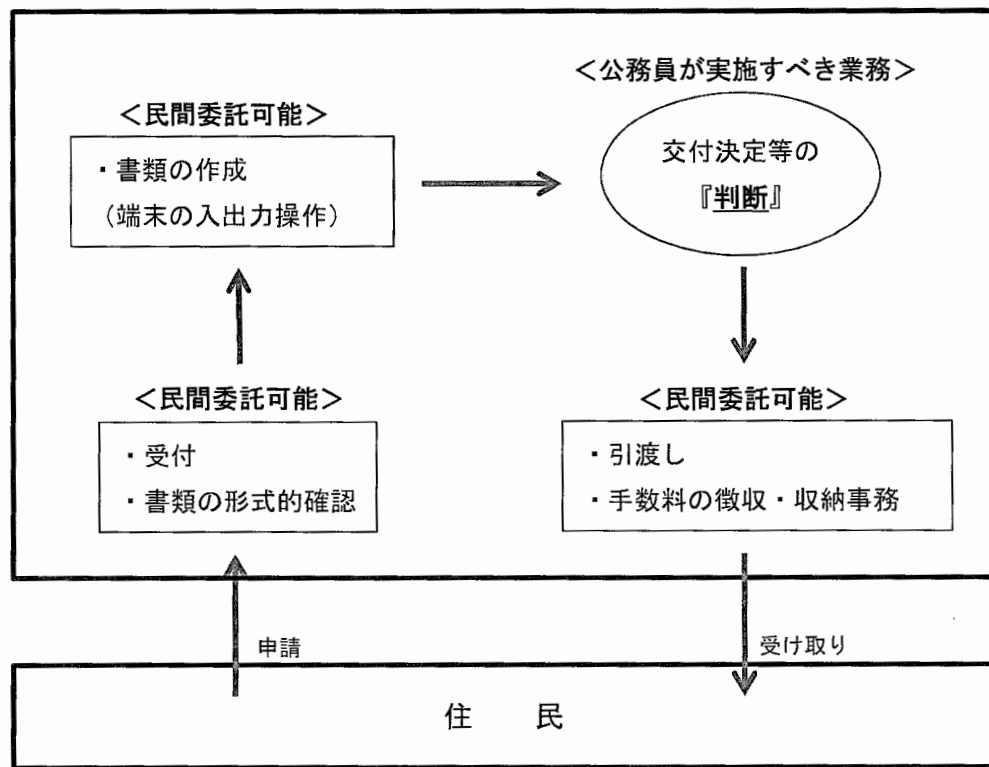
することが可能な業務の範囲等について」(平成 20 年 1 月 17 日 内閣府公共サービス改革推進室)をご参照ください。なお、この場合であっても、地方公共団体が民間事業者の労働者に対して指示する場合は、労働者派遣法に抵触することとなるため、留意が必要です。

○委託にあたっては、まず、公務員が行うべき業務と、民間委託が可能な業務に分けます。民間委託が可能な業務とは、受付、引渡し、端末操作、交付決定等の判断材料の収集など、事実上の行為または補助的な業務です。

○その上で、民間委託が可能な業務の中から、実際に民間委託を行う業務を設定します。

○職員と民間事業者が混在しないよう、レイアウト変更を行います。その際、効率的な動線にも配慮することが重要です。

(図 5 地方公共団体の窓口業務を適切な管理下で民間委託する際の業務フローの例)



(4) 自動車運行管理業務の効率的な実施方法の紹介

自動車運行管理の請負(委託)事業について、その実施方法を以下の通り整理しました(図 6 参照)。

○地方公共団体が、あらかじめ定められた様式により、毎日運行管理表を作成し、民間事業者に提示します。当該運行管理表が安全管理の確保、人員体制等から不

適切なものとなっている場合には、民間事業者がその旨を地方公共団体に申し入れ変更できるものとします。

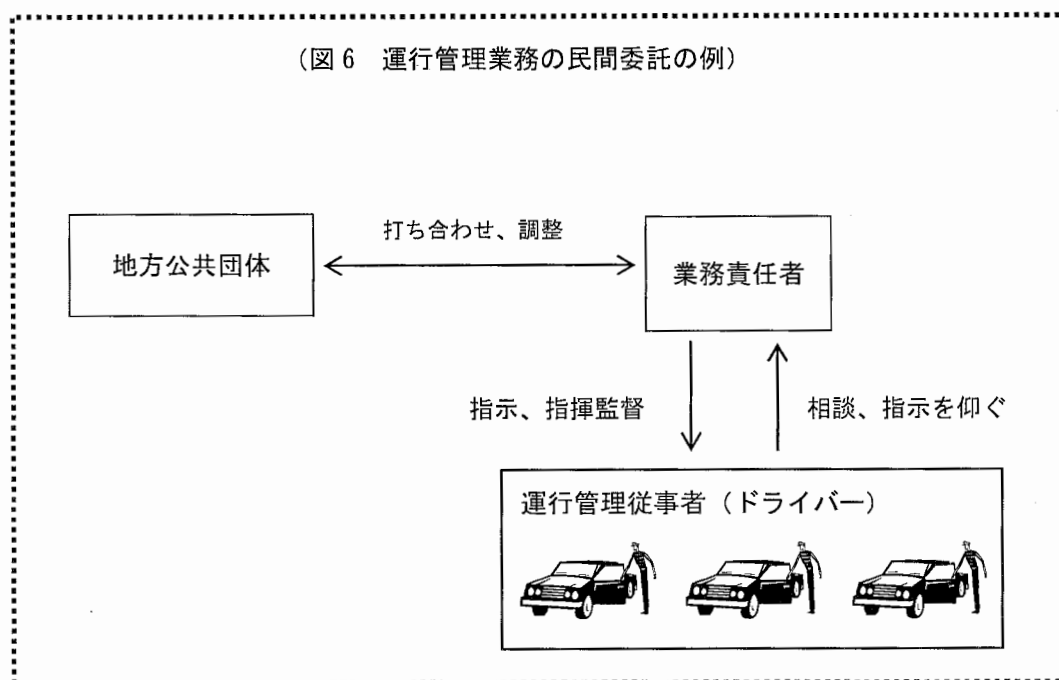
○運行管理表を作成した後に、追加業務が発生した場合には、地方公共団体は、民間事業者の業務責任者に電話、ファックス、もしくは電子メール等により追加された業務内容の依頼を行います。

○運行中の突発的な事象については、運行管理従事者（ドライバー）が携帯電話により業務責任者に指示を仰ぐこととします。

○事故が発生し地方公共団体が損害を被った場合には、民間事業者が地方公共団体に対して損害賠償責任を負う旨の規定を契約書に明記します。また、損害賠償責任を負う意思や履行能力を担保するため、民間事業者が自動車事故に係る任意保険に加入することも、契約書に明記します。

○自動車運行管理の請負（委託）事業の実施に当たっては、運転者の提供のみならず、管理車両の整備（定期整備を含む。）及び修理全般、燃料・油脂等の購入及び給油、備品及び消耗品の購入、車両管理のための事務手続、事故処理全般等についても受託することにより、地方公共団体の自動車の管理全体を行うことが必要です。また、当該受託業務の範囲を契約書に明記することが必要です。

（図 6 運行管理業務の民間委託の例）



5. 労働者派遣法に関する相談窓口について

労働者派遣事業と請負により行われる事業との区分など、労働者派遣法に関する御質問は、都道府県労働局にお問い合わせください。詳しいお問い合わせ先は、資料3をご参照ください。

以上

○ 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)

第1条 この基準は、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律（昭和60年法律第88号。以下「法」という。）の適正な運用を確保するためには労働者派遣事業に該当するか否かの判断を的確に行う必要があることにかんがみ、労働者派遣事業と請負により行われる事業との区分を明らかにすることを目的とする。

第2条 請負の形式による契約により行う業務に自己の雇用する労働者を従事させることを業として行う事業主であっても、当該事業主が当該業務の処理に関し次の各号のいずれにも該当する場合を除き、労働者派遣事業を行う事業主とする。

一 次のイ、ロ及びハのいずれにも該当することにより自己の雇用する労働者の労働力を自ら直接利用するものであること。

イ 次のいずれにも該当することにより業務の遂行に関する指示その他の管理を自ら行うものであること。

- (1) 労働者に対する業務の遂行方法に関する指示その他の管理を自ら行うこと。
- (2) 労働者の業務の遂行に関する評価等に係る指示その他の管理を自ら行うこと。

ロ 次のいずれにも該当することにより労働時間等に関する指示その他の管理を自ら行うものであること。

- (1) 労働者の始業及び終業の時刻、休憩時間、休日、休暇等に関する指示その他の管理（これらの単なる把握を除く。）を自ら行うこと。
- (2) 労働者の労働時間を延長する場合又は労働者を休日に労働させる場合における指示その他の管理（これらの場合における労働時間等の単なる把握を除く。）を自ら行うこと。

ハ 次のいずれにも該当することにより企業における秩序の維持、確保等のための指示その他の管理を自ら行うものであること。

- (1) 労働者の服務上の規律に関する事項についての指示その他の管理を自ら行うこと。
- (2) 労働者の配置等の決定及び変更を自ら行うこと。

二 次のイ、ロ及びハのいずれにも該当することにより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。

イ 業務の処理に要する資金につき、すべて自らの責任の下に調達し、かつ、支弁すること。

ロ 業務の処理について、民法、商法その他の法律に規定された事業主としてのすべての責任を負うこと。

ハ 次のいずれかに該当するものであって、単に肉体的な労働力を提供するものでないこと。

- (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（業務上必要な簡易な工具を除く。）又は材料若しくは資材により、業務を処理すること。
- (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。

第3条 前条各号のいずれにも該当する事業主であっても、それが法の規定に違反することを免れるため故意に偽装されたものであって、その事業の真の目的が法第3条第2号に規定する労働者派遣を業として行うことにあるときは、労働者派遣事業を行う事業主であることを免れることができない。

「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

1. 発注者と請負労働者との日常的な会話

Q

請負労働者に対して、発注者は指揮命令を行うと偽装請負になると聞きましたが、発注者が請負事業主の労働者（以下「請負労働者」といいます。）と日常的な会話をしても、偽装請負となりますか。

A

発注者が請負労働者と、業務に関係のない日常的な会話をしても、発注者が請負労働者に対して、指揮命令を行ったことにはならないので、偽装請負にはあたりません。

2. 発注者からの注文（クレーム対応）

Q

欠陥製品が発生したことから、発注者が請負事業主の作業工程を確認したところ、欠陥商品の原因が請負事業主の作業工程にあることがわかりました。この場合、発注者が請負事業主に作業工程の見直しや欠陥商品を製作し直すことを要求することは偽装請負となりますか。

A

発注者から請負事業主に対して、作業工程の見直しや欠陥商品を製作し直すことなど発注に関わる要求や注文を行うことは、業務請負契約の当事者間で行われるものであり、発注者から請負労働者への直接の指揮命令ではないので労働者派遣には該当せず偽装請負にはあたりません。

ただし、発注者が直接、請負労働者に作業工程の変更を指示したり、欠陥商品の再製作を指示したりした場合は、直接の指揮命令に該当することから偽装請負と判断されることになります。

3. 発注者の労働者による請負事業主への応援

Q

発注者から大量の注文があり、請負労働者だけでは処理できないときに、発注者の労働者が請負事業主の作業場で作業の応援を行った場合、偽装請負となりますか。

A

発注者の労働者が、請負事業主の指揮命令の下、請負事業主の請け負った業務を行った場合は、発注者が派遣元事業主、請負事業主が派遣先となる労働者派遣に該当します。労働者派遣法に基づき適正に行われていない限りは違法となります。

なお、請負事業主では大量の注文に応じられないことから、従来の契約の一部解除や変更によって、請負事業主で処理しなくなった業務を発注者が自ら行うこととなった場合等は、変更等の手続が適切になされているのであれば、特に違法ではありません。

4. 管理責任者の兼任

Q

請負事業主の管理責任者が作業者を兼任する場合、管理責任者が不在になる場合も発生しますが、請負業務として問題がありますか。

A

請負事業主の管理責任者は、請負事業主に代わって、請負作業場での作業の遂行に関する指示、請負労働者の管理、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すが、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、特に問題はありません。

また、管理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、管理責任者の代わりに権限を行使できるようにしておけば、特に問題はありません。

ただし、管理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、事実上は請負労働者の管理等ができないのであれば、管理責任者とはいえず、偽装請負と判断されることになります。

さらに、請負作業場に、作業者が1人しかいない場合で当該作業者が管理責任者を兼任している場合、実態的には発注者から管理責任者への注文が、発注者から請負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ります。

5. 発注者の労働者と請負労働者の混在

Q

発注者の作業スペースの一部に請負事業主の作業スペースがあるときに、発注者と請負事業主の作業スペースを明確にパーテーション等で区分しないと偽装請負となりますか。

また、発注者の労働者と請負労働者が混在していると、偽装請負となりますか。

A

適正な請負と判断されるためには、請負事業主が、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、請け負った業務を自己の業務として契約の相手方から独立して処理することなどが必要です。

これらの要件が満たされているのであれば、仮に両事業主の作業スペースがパーティション等により物理的に区分されていることがなくても、それだけをもって偽装請負と判断されるものではありません。

また、同様に、上記の要件が満たされているのであれば、パーティション等の区分がないだけでなく、発注者の労働者と請負労働者が混在していたとしても、それだけをもって偽装請負と判断されるものではありません。

ただし、例えば、発注者と請負事業主の作業内容に連続性がある場合であって、それぞれの作業スペースが物理的に区分されてないことや、それぞれの労働者が混在していることが原因で、発注者が請負労働者に対し、業務の遂行方法に必然的に直接指示を行ってしまう場合は、偽装請負と判断されることになります。

6. 中間ラインで作業をする場合の取扱

Q

製造業務において、発注者の工場の製造ラインのうち、中間のラインの一つを請け負っている場合に、毎日の業務量は発注者が作業しているラインから届く半製品の量によって変動します。この場合は、偽装請負となりますか。

A

適切な請負と判断されるためには、業務の遂行に関する指示その他の管理を請負事業主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などが必要ですが、これらの要件が満たされているのであれば、発注者の工場の中間ラインの一つを請け負っていることのみをもって、偽装請負と判断されるものではありません。

具体的には、工場の中間ラインの一つを請け負っている場合であっても、一定期間において処理すべき業務の内容や量の注文に応じて、請負事業主が自ら作業遂行の速度、作業の割り付け、順番、労働者数等を決定しているのであれば中間ラインの一つを請け負っていることのみをもって、偽装請負と判断されるものではありません。

ただし、工場の中間ラインの一つを請け負っている場合で、一定期間において処理すべき業務の内容や量が予め決まっておらず、他の中間ラインの影響によって、請負事業主が作業する中間ラインの作業開始時間と終了時間が実質的に定まってしまう場合など、請負事業主が自ら業務の遂行に関する指示その他の管理を行っているとみなせないときは、偽装請負と判断されることになります。

7. 作業工程の指示

Q

発注者が、請負業務の作業工程に関して、仕事の順序の指示を行ったり、請負労働者の配置の決定を行ったりしてもいいですか。また、発注者が直接請負労働者に指示を行わないのですが、発注者が作成した作業指示書を請負事業主に渡してそのとおりに作業を行わせてもいいですか。

A

適切な請負と判断されるためには、業務の遂行に関する指示その他の管理を請負事業主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などが必要です。

したがって、発注者が請負業務の作業工程に関して、仕事の順序・方法等の指示を行ったり、請負労働者の配置、請負労働者一人ひとりへの仕事の割付等を決定したりすることは、請負事業主が自ら業務の遂行に関する指示その他の管理を行っていないので、偽装請負と判断されることになります。

また、こうした指示は口頭に限らず、発注者が作業の内容、順序、方法等に関して文書等で詳細に示し、そのとおりに請負事業主が作業を行っている場合も、発注者による指示その他の管理を行わせていると判断され、偽装請負と判断されることになります。

8. 発注量の変動する場合の取扱

Q

発注する製品の量や作業量が、日ごと月ごとに変動が激しく、一定量の発注が困難な場合に、包括的な業務請負契約を締結しておき、毎日必要量を発注した上で、出来高での精算とすることは、偽装請負となりますか。また、完成した製品の量等に応じた出来高精算ではなく、当該請負業務に投入した請負労働者の人数により精算することは、偽装請負となりますか。

A

請負事業主が発注者から独立して業務を処理しているとともに、発注される製品や作業の量に応じて、請負事業主が自ら業務の遂行方法に関する指示（順序、緩急の調整等）、労働者の配置や労働時間の管理等を行うことにより、自己の雇用する労働者を請負事業主が直接利用しているのであれば、包括的な業務請負契約を締結し、発注量は毎日変更することだけをもって、偽装請負と判断されるものではありません。

また、このように発注量の変動し、請負料金が一定しない場合に、完成した製品の個数等に基づき出来高で精算することだけをもって、偽装請負と判断されるものではありません。

ただし、製品や作業の完成を目的として業務を受発注しているのではなく、業務を処理するために費やす労働力（労働者の人数）に関して受発注を行い、投入した労働力の単価を基に請負料金を精算している場合は、発注者に対して単なる労働力の提供を行われているにすぎず、その場合には偽装請負と判断されることになります。

9. 請負労働者の作業服

Q

請負労働者の作業服について、発注者からの指示があった場合は、偽装請負となりますか。また、発注者と請負事業主のそれぞれの労働者が着用する作業服が同一であった場合は偽装請負となりますか。

A

適切な請負と判断されるためには、請負事業主が、自己の労働者の服務上の規律に関する事項についての指示その他の管理を自ら行うこと、業務を自己の業務として契約の相手方から独立して処理することなどがが必要です。

請負労働者に対して発注者が直接作業服の指示を行ったり、請負事業主を通じた関与を行ったりすることは、請負事業主が自己の労働者の服務上の規律に関する指示その他の管理を自ら行っていないこととなり、偽装請負と判断されることになります。

ただし、例えば、製品の製造に関する制約のため、事業所内への部外者の侵入を防止し企業機密を守るため、労働者の安全衛生のため等の特段の合理的な理由により、特定の作業服の着用について、双方合意の上、予め請負契約で定めていることのみをもって、偽装請負と判断されるものではありません。

10. 請負業務において発注者が行う技術指導

Q

請負労働者に対して、発注者は指揮命令を行ってはならないと聞きましたが、技術指導等を行うと、偽装請負となりますか。

A

適切な請負と判断されるためには、請負事業主が、自己の雇用する労働者の労働力を自ら直接利用すること、業務を自己の業務として契約の相手方から独立して処理することなどの要件を満たすことが必要となります。

発注者が、これらの要件を逸脱して労働者に対して技術指導等を行うことはできませんが、一般的には、発注者が請負労働者に対して行う技術指導等とされるもののうち次の例に該当するものについては、当該行為が行われたことをもって、偽装請負と判断されるものではありません。

[例]

ア 請負事業主が、発注者から新たな設備を借り受けた後初めて使用する場合、借り受けている設備に発注者による改修が加えられた後初めて使用する場合等において、請負事業主による業務処理の開始に先立って、当該設備の貸主としての立場にある発注者が、借り手としての立場にある請負事業主に対して、当該設備の操作方法等について説明を行う際に、請負事業主の監督の下で労働者に当該説明（操作方法等の理解に特に必要となる実習を含みます。）を受けさせる場合のもの

イ 新製品の製造着手時において、発注者が、請負事業主に対して、請負契約の内容である仕様等について補足的な説明を行う際に、請負事業主の監督の下で労働者に当該説明（資料等を用いて行う説明のみでは十分な仕様等の理解が困難な場合に特に必要となる実習を含みます。）を受けさせる場合のもの

ウ 発注者が、安全衛生上緊急に対処する必要のある事項について、労働者に対して指示を行う場合のもの

11. 請負業務の内容が変更した場合の技術指導

Q

製品開発が頻繁にあり、それに応じて請負業務の内容が変わる場合に、その都度、発注者からの技術指導が必要となりますが、どの程度まで認められますか。

A

請負業務の内容等については日常的に軽微な変更が発生することも予想されますが、その場合に直接発注者から請負労働者に対して変更指示をすることは偽装請負にあたります。一方、発注者から請負事業主に対して、変更に関する説明、指示等が行われていれば、特に問題はありません。

ただし、新しい製品の製造や、新しい機械の導入により、従来どおりの作業方法等では処理ができない場合で、発注者から請負事業主に対しての説明、指示等だけでは処理できないときには、Q10 ア又はイに準じて、変更の際して、発注者による技術指導を受けることは、特に問題はありません。

12. 玄関、食堂等の使用

Q

発注者の建物内において請負業務の作業をしています。当該建物の玄関、食堂、化粧室等を発注者と請負事業主が共同で使用することは違法となりますか。また、別個の双務契約を締結する必要がありますか。

A

食堂、化粧室等のように業務処理に直接必要とはされない福利厚生施設や、建

物の玄関、エレベーターのように不特定多数の者が使用可能な場所・設備を、発注者と請負事業主が共同で使用することは差し支えありません。また、使用に当たって、別個の双務契約までは必ずしも要するものではありません。

13. 作業場所等の使用料

Q

発注者の建物内において請負業務の作業をしています。当該建物内の作業場所の賃貸料や光熱費、請負労働者のために発注者から提供を受けている更衣室やロッカーの賃借料についても、別個の双務契約が必要ですか。

A

適正な請負と判断されるためには、請負事業主が請け負った業務を自己の業務として契約の相手方から独立して処理することなどが必要であり、単に肉体的な労働力を提供するものではないことが必要です。そのためには、①請負事業主の責任と負担で、機械、設備若しくは器材（業務上必要な簡易な工具を除きます。）又は材料若しくは資材を準備し、業務の処理を行うか、②企画又は専門的な技術若しくは経験で業務を処理するか、いずれかであることが必要です。

①の場合に、請負業務の処理自体に直接必要とされる機械、資材等を発注者から借り入れたり、購入したりする場合は請負契約とは別個の双務契約が必要です。

他方、請負業務の処理に間接的に必要とされるもの（例えば、請負業務を行う場所の賃貸料や、光熱費）、請負業務の処理自体には直接必要とされないが、請負業務の処理に伴い、発注者から請負事業主に提供されるもの（例えば、更衣室やロッカー）については、別個の双務契約までは必要なく、その利用を認めること等について請負契約中に包括的に規定されているのであれば特に問題にはないものです。

14. 双務契約が必要な範囲

Q

発注者から、製造の業務を請け負った場合、請負事業主の責任と負担で、機械、設備若しくは器材又は材料若しくは資材を準備し、業務処理を行うことが必要であり、機械、資材等を発注者から借り入れ又は購入するのであれば、別個の双務契約が必要とのことですが、半製品への部品の組み込みや塗装、完成品の梱包の業務を請け負っている場合に、発注者から提供された部品、塗料、梱包材等について、一旦発注者から購入することが必要ですか。

A

発注者から、①半製品とそれに組み込む部品や仕上げのための塗料等を提供された上で半製品に部品を取り付けたり、塗装したりする業務を請け負っている場

合、②完成品と梱包材を提供された上で完成品を梱包する業務を請け負っている場合に、半製品と部品や塗料、完成品と梱包材を、一旦発注者から請負事業主が「購入」し、取付・塗装や梱包の業務の完了後に、加工後の半製品や梱包後の完成品を請負事業主から発注者に「売却」するための双務契約までは必要ありません。

ただし、このような塗装、梱包等の業務であっても、当該組み込み、塗装、梱包等の業務に必要な機械、設備又は機材は、請負事業主の責任で準備するか、発注者から借り入れる又は購入するのであれば、別個の双務契約を締結することが必要になります。

15. 資材等の調達費用

Q

製造の業務を請け負っていますが、請負事業主が調達する原材料の価格が日々変動したり、発注量によって原材料の量も変動したりすることから、請負経費の中に原材料の費用を含めて一括の契約を締結することは困難です。原材料について、請負代金とは別に実費精算とした場合、偽装請負となりますか。

A

請負業務の処理に必要な資材等については、請負事業主の責任により調達することが必要ですが、必要となる資材等の価格が不明確な場合で、予め契約を締結することが困難な場合は、請負業務にかかる対価とは別に、精算することとしても特に問題はありません。

労働者派遣法に関する相談窓口について

地方公共団体が請負（委託）事業を実施するにあたり、適正な請負（委託）業務か、労働者派遣法違反となるかの判断に疑問がある場合には、各都道府県労働局にご相談ください。相談窓口は下記の通りとなっています。

なお、都道府県労働局では、労働者派遣や請負（委託）事業の適正な運営に関するパンフレットも配布していますので、是非、ご参考にしてください。

都道府県労働局需給調整事業担当 連絡先一覧

	課室名	代表電話番号		課室名	代表電話番号
北海道	需給調整事業室	011-738-1015	滋賀	需給調整事業室	077-526-8617
青森	需給調整事業室	017-721-2000	京都	需給調整事業課	075-241-3225
岩手	需給調整事業室	019-604-3004	大阪	需給調整事業第二課	06-4790-6319
宮城	需給調整事業室	022-292-6071	兵庫	需給調整事業課	078-367-0831
秋田	職業安定課	018-883-0007	奈良	需給調整事業室	0742-32-0208
山形	需給調整事業室	023-626-6109	和歌山	職業安定課	073-488-1160
福島	需給調整事業室	024-529-5746	鳥取	職業安定課	0857-29-1707
茨城	需給調整事業室	029-224-6239	島根	職業安定課	0852-20-7017
栃木	需給調整事業室	028-610-3556	岡山	需給調整事業室	086-801-5110
群馬	需給調整事業室	027-210-5105	広島	需給調整事業課	082-511-1066
埼玉	需給調整事業室	048-600-6211	山口	需給調整事業室	083-995-0385
千葉	需給調整事業室	043-221-5500	徳島	需給調整事業室	088-611-5386
東京	需給調整事業第二課	03-3452-1474	香川	需給調整事業室	087-806-0010
神奈川	需給調整事業課	045-650-2810	愛媛	需給調整事業室	089-943-5833
新潟	需給調整事業室	025-234-5930	高知	職業安定課	088-885-6051
富山	需給調整事業室	076-432-2718	福岡	需給調整事業課	092-434-9711
石川	需給調整事業室	076-265-4435	佐賀	需給調整事業室	0952-32-7216
福井	需給調整事業室	0776-26-8609	長崎	需給調整事業室	095-801-0045
山梨	職業安定課	055-225-2857	熊本	需給調整事業室	096-211-1731
長野	需給調整事業室	026-226-0864	大分	需給調整事業室	097-535-2095
岐阜	需給調整事業室	058-245-1312	宮崎	職業安定課	0985-38-8823
静岡	需給調整事業課	054-271-9980	鹿児島	需給調整事業室	099-219-8711
愛知	需給調整事業第二課	052-219-5587	沖縄	職業安定課	098-868-1655
三重	需給調整事業室	059-226-2165			

