

【2012年度行政研究成果（報告）】

市場化テストの構造的欠陥と

公務・公共サービスの

拡充に向けた対応策

全法務省労働組合行政研究委員会

2 0 1 3 年 1 0 月

【 目 次 】

【はじめに（総論）】

- 1 公務の民間開放に関わる経過や諸情勢などについて
 - (1) 市場化テスト法の制定の趣旨などについて…………… 2
 - (2) 市場化テスト法による乙号事務の民間委託の実施状況などについて…………… 3
- 2 乙号事務の法的性質と公共サービスとしての重要性について
 - (1) 乙号事務の本来の実施主体について…………… 7
 - (2) 乙号事務の民間委託を可能とする理論について…………… 7
 - (3) 登記所の行政運営におけるマイナス要因について…………… 8

【各論1（法務局の実態等の告発（1））】

- 3 受託事業者の不祥事に伴う委託契約の解除等に関わる経過と諸問題について
 - (1) 事実の経過について……………10
 - (2) 全法務の問題認識（小括）……………12

【各論2（法務局の実態等の告発（2））】

- 4 乙号事務の民間委託の実施状況と諸問題の検証について
 - (1) 国による乙号事務の民間委託の実施状況の評価について……………14
 - ① 「公共サービスの質」について
 - ② 「公共サービスの経費」について
 - ③ 「民間事業者の創意工夫」について
 - ④ 業務改善指示等の発出状況について
 - (2) 業務従事者等の労働条件について……………16
 - ① 賃金水準・各種手当などについて
 - ② 労働時間などについて
 - ③ 雇用形態・雇用期間などについて
 - ④ 年金保険・医療保険・雇用保険について
 - ⑤ その他（自由意見の回答事項）について
 - ⑥ 全法務の問題認識（小括）
 - (3) 乙号事務（公共サービス）の水準などに関わる実態について……………20
 - ① アンケート調査の結果（概要）
 - ② 法務局職員が対応した乙号事務の事案について
 - ③ 受託事業者の交替直後の乙号事務の混乱・停滞について
 - ④ 業務従事者等の人的体制の確保の実態について
 - ⑤ 「民間事業者の創意と工夫」の実施状況について
 - ⑥ 窓口利用者の認識について
 - ⑦ 委託元責任者や業務管理者等の業務負担の実態について
 - ⑧ 偽装請負の諸問題について
 - (4) 民間競争入札の実態について……………31

- ① 過剰な低価格競争の実態について
- ② 落札予定価格の設定の在り方について
- ③ 委託費の増減の傾向について
- ④ 提案書の失格の傾向について
- ⑤ 民間競争入札における業務負担について

【各論3（市場化テストの構造的欠陥の是正などに向けた対応策の考察）】

5 各種関係法令の諸問題と法令規制の在り方などについて	
(1) 市場化テスト法	39
① 法律の基本理念などについて（第1条・第3条）	
② 国の規制と監督などについて（第4条・第27条等）	
③ 官民競争入札等監理委員会の権限について	
④ 公務に従事する民間労働者の雇用確保について（第48条）	
(2) 予算決算及び会計令（予決算）	43
① 入札保証金の納付の免除について（第77条）（会計法第29条の4）	
② 契約保証金の納付の免除について（第100条の3）（会計法第29条の9）	
③ 落札予定価格の決定方法について（第80条）	
6 「公共サービス改革基本方針」の諸問題と改善要求などの考察について	
(1) 国の行政機関が市場化テストの実施に消極的な要因について	46
(2) 「安値落札」を回避するための対応策について	47
(3) 入札参加資格等の情報の把握について	48
(4) 「公共サービスの質の維持向上」と「経費の削減」の評価の指標について	48
(5) 総合評価落札方式の改善策について	49
7 民間競争入札実施要項の諸問題と改善要求などの考察について	50
8 各種関係法令等に付随する諸問題などの考察について	
(1) 国による管理・監督にあたっての人的体制について	59
(2) 各種機器・備品等の拡充の必要性について	59
(3) 国家公務員である非常勤職員が乙号事務を実施する可能性（骨子）	60
① 非常勤職員が乙号事務を実施することのメリットについて	
② 非常勤職員が乙号事務を実施するにあたっての論点について	

【まとめ（労働組合の運動の構築に向けて）】

9 公契約適正化運動などにおける労働組合の役割と活動の在り方について	
(1) 業務従事者等の労働者としての意識について	63
(2) 公契約適正化運動の推進について	63
10 さいごに	64

【2012年度全法務省労働組合行政研究委員名簿】

【はじめに（総論）】

国の行政機関である全国の法務局（2013年10月1日現在全国428登記所の内421登記所）が実施している不動産や会社・法人の登記事項証明書などの作成・交付事務（いわゆる「乙号事務（登記簿等の公開に関する事務）」）については、平成20年度から「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（以下「市場化テスト法」）による民間委託が実施されています。

全法務省労働組合（以下「全法務」）は、これまでの乙号事務の民間委託において指摘されてきた諸問題や弊害などを踏まえ、2012年10月～2013年8月にかけて行政研究活動を推進してきました。この2012年度行政研究成果は、乙号事務の民間委託の実態を総点検した結果をもとに、法務局職員を組織する労働組合の観点から、「市場化テストの構造的欠陥と公務・公共サービスの拡充に向けた対応策」の分析・考察などを試みたものです。

1 公務の民間開放に関わる経過や諸情勢などについて

(1) 市場化テスト法の制定の趣旨などについて

市場化テスト法が2006年（平成18年）に施行され、公務・公共サービスの民間開放（民間委託）の政策として、いわゆる「市場化テスト」が導入されました。

市場化テストは、「官民競争入札・民間競争入札（市場化テスト）を活用し、公共サービスの実施について、民間事業者の創意と工夫を活用することにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現する」ものであり、その官民競争入札とは、「公共サービスについて、『官』と『民』が対等な立場で競争入札に参加し、質・価格の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担う仕組み」であるとされています。

また、市場化テストにはつぎのような特性があるといわれています。

- ① 法令の特例（規制緩和）を措置することにより、これまで民間委託ができなかった（公務員でなければ担うことのできなかった）事業についても官民競争入札等の実施を可能とすること
- ② 政府が決定する「公共サービス改革基本方針」の改定により、官民競争入札等の対象事業を選定（拡大）すること
- ③ 官民競争入札等の実施にあたって、各府省等が「実施要項」を作成し、政府（内閣府）の官民競争入札等監理委員会（第三者機関）の承認を経ること
- ④ 民間事業者が適切かつ確実に公共サービスを実施できるよう、「みなし公務員」規定を適用するとともに、国による民間事業者の管理・監督のための規定を整備すること

しかしながら、市場化テストは、政府の新自由主義的な「構造改革」路線に基づき、「小さくて効率的な政府」や「民でできるものは民へ」などといったスローガンのもと、当時の規制改革・民間開放推進会議の提言などを踏まえ、①公共サービスの質の維持向上、②

公共サービスの行政コストの削減（効率化）とともに、③民間のビジネスチャンスの拡大なども目的として導入されたものであり、官民競争入札等における低価格競争が激化していることに伴い、行政コストの削減による公共サービスの質の低下を招き、公務の公共性を破壊させるばかりでなく、公務に従事する民間労働者の労働環境の悪化を招いていることが指摘されています。

政府は2013年6月14日、市場化テストを実施するにあたっての「公共サービス改革基本方針」の改定を閣議決定し、平成25年度における市場化テストの対象事業を298事業にまで拡大（平成24年度から35事業を追加）しました。市場化テストが導入された平成18年度以降においては、先行事例を踏まえた同種・類似事業としての対象事業の選定や対象箇所・範囲等の拡大とともに、それら対象事業分野の拡大がすすめられています。

政府は、市場化テストの導入に伴い、1年間あたり約215億円（約32%）の経費節減効果（比較可能な125事業）があったと公表していますが、民間競争入札や国による管理・監督などにあたっての行政コストの増大が考慮されていないなど、その実効性は不明確なままです（後述4(3)⑦参照）。

(2) 市場化テスト法による乙号事務の民間委託の実施状況などについて

乙号事務の民間委託は、法務省が2006年3月20日、政府の「行政改革の重要方針」（2005年12月24日閣議決定）を踏まえ、国家公務員の総人件費改革における定員純減のため、「登記・供託」の事務・事業の見直しに関わる検討結果として、市場化テストを活用した乙号事務の民間委託などを政府の行政減量・効率化有識者会議に報告したことに伴い、「国の行政機関の定員の純減について」（2006年6月30日閣議決定）において、「登記事項証明書の交付等の証明事務について、市場化テストを実施し民間委託を行うことにより1,181人を削減」することが決定されたことを契機としています。

それ以降、「公共サービス改革基本方針」（2006年9月5日閣議決定）において、「（乙号事務）について、原則としてすべての事務を、平成22年度までに官民競争入札又は民間競争入札の対象とする」こととされるとともに、市場化テスト法による民間委託が段階的に実施され、それに伴う法務局職員（法務局に勤務する常勤の国家公務員）の大幅な定員純減が強行されてきました（この定員純減は、定年退職者などの不補充により実施されたことから、新規採用職員と若年層職員の激減に伴い、法務局における年齢別構成員の不均衡が極めて深刻なものとなりました）。

いわば、乙号事務の民間委託は、規制緩和をはじめとする新自由主義的な「構造改革」路線に基づき、公務の民間開放と国家公務員の総人件費削減を一体的に実施することが、その主要な目的であったといえます。そのため、乙号事務を国（法務局）が直接的に実施することは前提とされておらず、乙号事務の市場化テストは、当初から官民競争入札ではなく、民間競争入札として実施されています。

なお、市場化テスト法による乙号事務の民間委託の実施状況（概要）は、これまでつぎのとおり推移してきました。

- ① 平成18年度一般競争入札（市場化テストの試行）
 - i) 全国10の法務局・地方法務局（本局登記部門の10登記所）が対象
 - ii) 平成19年4月～平成20年3月の委託契約期間（1年契約）
 - iii) すべての登記所において(財)民事法務協会が受託

- ② 平成19年度民間競争入札
 - i) 全国22の法務局・地方法務局（本局登記部門の22登記所）が対象
 - ii) 平成20年4月～平成23年3月の委託契約期間（3年契約）
 - iii) 京都地方法務局を除き、すべての登記所において(財)民事法務協会が受託

- ③ 平成20年度民間競争入札
 - i) 全国35の法務局・地方法務局135登記所が対象
 - ii) 平成21年4月～平成23年3月の委託契約期間（2年契約）
 - iii) 民間競争入札実施要項の主な改定事項（規制緩和）
 - ア 入札参加資格を、全省庁統一資格A又はB等級に加えて、一定の条件を満たしている場合にC等級まで拡大
 - イ 登記業務の実務経験者の経験年数を3年以上から1年以上に短縮
 - ウ 登記業務の実務経験者を法務局・地方法務局ごとに配置（最低必要人数を大幅に縮減）
 - エ 登記業務の実務経験者が常駐しない登記所に窓口責任者を配置
 - オ 加点項目審査の加点を最高300点から最高150点に半減

- ④ 平成21年度民間競争入札
 - i) 全国41の法務局・地方法務局148登記所が対象
 - ii) 平成22年4月～平成25年3月の委託契約期間（3年契約）

- ⑤ 平成22年度民間競争入札
 - i) 全国44の法務局・地方法務局297登記所が対象
 - ii) 平成23年4月～平成25年3月の委託契約期間（2年契約）

- ⑥ 平成24年度民間競争入札
 - i) 全国50の法務局・地方法務局すべての登記所（7登記所を除く）が対象
 - ii) 平成25年4月～平成28年9月の委託契約期間（3年6ヶ月契約）
 - ※ 3の地方法務局においては、平成25年9月～平成28年9月の委託契約期間（3年1ヶ月契約）（後述4(4)②参照）

そもそも乙号事務は、1970年（昭和45年）から法務省民事局が大中規模を中心とする一部の登記所（平成19年7月1日現在全国539登記所の内277登記所）における外部委託の実施を強行し、法務省が所管する公益法人である財団法人民事法務協会（現在の一般財団法人民事法務協会）が、約40年間にわたって随意契約（平成19年度以降は一般競争入札）に

より受託してきた経緯があります。

全法務は、乙号事務の外部委託について、定員合理化と労働者の差別を拡大する施策であるとの認識のもと、これに反対する立場から運動をすすめてきましたが、法務省民事局との労使交渉の経過や、絶対的に不足している登記所の人的体制の実情などを踏まえ、その実施と拡大を一定容認してきました。

この乙号事務の外部委託は、①委託業務が登記簿謄抄本（登記事項証明書）作成等業務（いわゆるオペレータ業務）などに限定されていたこと、②公益法人（非営利団体）であり、登記に関する専門的知識を有する財団法人民事法務協会が受託していたことなどから、公共サービスの質を維持することが可能であったものといえます。

一方で、市場化テスト法による民間委託については、①窓口利用者との対応などの業務も含めて包括的に民間事業者が受託すること、②民間競争入札により多種・多様な民間事業者が交替して受託することなどに伴い、登記事務の専門性・安定性や公務の公共性を喪失するとともに、行政コストの削減による公共サービスの質の低下を招くばかりでなく、公務に従事する民間労働者の雇用不安につながるものが否定できません（財団法人民事法務協会においては、市場化テスト法による乙号事務の民間委託に伴い、約1,400人の職員が職場を奪われ、その大半が退職を余儀なくされました）。

全法務は、こうした観点を重視し、市場化テスト法による乙号事務の民間委託に反対する立場を堅持していますが、市場化テスト法などが施行されているとともに、行政実態を無視した法務局職員の定員削減が強行されるもとにおいて、①登記制度の信用・信頼性の確保、②公共サービスの質の維持向上、③受託事業者の業務従事者等（業務従事者や実務経験者などを含めた従業員の総称）の労働条件の確保などを追求するなか、その実施をやむなく容認してきました。

また、乙号事務の民間委託は、国の施設管理などの付随業務や備品等の製造・調達業務などではなく、行政の本質的な事業（公共サービスの提供そのもの）を大規模に民間委託していることから、そこで発生する諸問題は、公共サービスを享受する国民の利益を損なう要因につながりかねないなど、極めて重要かつ深刻なものとなる危険性を孕んでいます。

しかしながら、その実態としては、総合評価落札方式（入札価格と事業の提案内容を総合的に評価して落札事業者を決定する競争入札方式）による民間競争入札が実施されているながら、低価格競争が激化していることなどに伴い、つぎのような諸問題が指摘されてきました。

① 業務従事者等の労働条件に関わる問題

- i) 賃金体系が低水準に抑制されている。
- ii) 非正規・有期雇用に伴う不安定雇用が常態化している。
- iii) 受託事業者の交替に伴い、労働条件の継続性を喪失している（有給休暇等）。
- iv) 年金保険・医療保険などに加入できない雇用形態となっている。

② 公共サービスの質に関わる問題

- i) 受託事業者の交替直後における窓口業務の混乱・停滞が回避できない。

- ii) 各種証明書等の交付時間や誤交付事案が増大している。
- iii) 登記に関する専門的知識による窓口対応が困難となっている。
- iv) 新たな受託事業者が業務従事者等を確保できないことに伴い、その研修が十分に実施されない。
- v) 業務従事者等の人的体制が委託契約どおりに確保されない。

③ 市場化テストの実施にあたっての問題

- i) 低価格競争の激化に伴い、適正な落札予定価格の設定が困難となっている。
- ii) 悪質な民間事業者を民間競争入札から排除できない。
- iii) 国による受託事業者の管理・監督や民間競争入札の厳格化・複雑化等に伴い、法務局職員の業務負担が過重となっている。
- iv) 受託事業者の財務状況を的確に把握することができないため、委託業務から突如撤退されるなどの危険性がある。
- v) 受託事業者に公共サービスを担っているという自覚が希薄であるとともに、企業利益を追求する意識が先行しているため、公共サービスを向上させようとする創意と工夫を期待できない。

全法務は、このような市場化テストの矛盾や諸問題が明確化しつつある実態を踏まえ、民間競争入札における適正な規制強化が図られるよう、法務省との労使交渉などにおいて継続的に要求し、市場化テスト法第14条に定められた民間競争入札実施要項（入札仕様書などに相当するもの）において、つぎのような参入規制などを実現してきました。

① 平成21年度民間競争入札

- i) 入札事業者による事業の提案内容のプレゼンテーションの実施
- ii) 落札事業者による研修計画の策定と委託業務開始前の研修の実施
- iii) ア) 登記に関する知識を習得させるための研修、イ) 端末操作研修、ウ) コンプライアンス・セキュリティ研修の実施

② 平成22年度民間競争入札

- i) 業務改善指示に違反した場合の委託費の減額措置（10万円）
- ii) 低入札価格調査に協力しなかった落札事業者について、2年間入札参加資格を剥奪
- iii) ロールプレイング形式によるリハーサル研修の実施

③ 平成24年度民間競争入札

- i) 市場化テスト法による委託業務の停止命令を受けた者について、5年間入札参加資格を剥奪
- ii) 入札事業者の事業の提案内容等に関わる疎明資料の提出
 - ア 労働社会保険諸法令を遵守していること
 - イ 委託契約の履行に支障のない財務状況であること
 - ウ 直近3か年の委託事業を適正に実施したこと

- エ 個人情報の取扱いを適正に実施していること
- iii) 研修計画の承認手続や研修の実施状況に関わる法務局の立入調査等の実施
- iv) 受託事業者の事業の提案内容（管理体制・人的体制等）の整備状況等に係る報告書の提出と法務局の立入調査等の実施
- v) 委託業務の要求水準（「利用者の満足度」等）の達成状況について、各種証明書等の交付時間を各請求書のタイムスタンプの打刻時間によって確認
- vi) 委託費の減額措置の拡大
 - ア 各種証明書等の誤交付等及び各請求書の紛失事案を一定回数以上発生させた場合
 - イ 各種証明書等の交付時間等が要求水準を達成できなかった場合
 - ウ 業務改善指示に違反した場合の委託費の減額措置を定額から定率に変更
- vii) 登記業務の実務経験者をすべての登記所に拡大して配置（窓口責任者の廃止）

2 乙号事務の法的性質と公共サービスとしての重要性について

(1) 乙号事務の本来の実施主体について

不動産登記法第119条第1項においては、「何人も、登記官に対し、手数料を納付して、登記記録に記録されている事項の全部又は一部を証明した書面（以下「登記事項証明書」という。）の交付を請求することができる」と定められており、登記記録を厳正かつ適正に管理・運用している登記官又はそれを補佐する国家公務員である法務事務官（法務局職員）でなければ、登記事項証明書等を交付することができないと解釈されています。

乙号事務の民間委託にあたっては、市場化テスト法第2条第5項により定義された「特定公共サービス」（「国の行政機関等又は地方公共団体の事務又は事業として行われる国民に対するサービスの提供その他の公共の利益の増進に資する業務であって、…法律の特例が適用されるものとして、その範囲が定められているもの」として乙号事務を位置付けるとともに、市場化テスト法第33条の2（不動産登記法等の特例）を新設し、その第1項において、「法務大臣は、…登記所の業務（以下この条において「特定業務」という。）を、官民競争入札又は民間競争入札の対象とすることができる」と定めることにより、この重要な問題を極めて安易に回避しています。

(2) 乙号事務の民間委託を可能とする理論について

不動産登記制度は、「不動産の現況と権利関係を登記簿に記録して公示する」制度であるといわれています。「登記制度＝公示制度」ともいえるなか、その公示制度を直接的に担う乙号事務が民間委託されていることの重要性は、広く社会的にも認識される必要があります。

法務省は、2006年3月20日に政府の行政減量・効率化有識者会議に報告した内容において、「乙号事務のうち、登記事項証明書等の作成…作業部分については、作業量を勘案し

て一部の登記所において民間委託を実施している」ことなども理由としつつ、「乙号事務…は、登記の内容を公示する事務であり、経済取引の安全と円滑にとって不可欠なものであるところ、証明作用の主体は登記情報を管理する登記官である必要があるものの、証明書等の請求書の受付、証明書の作成・交付等の事務の主体としては、必要な専門知識を有する者であれば、国家公務員でなくとも担当可能である」としています。

一方で、登記申請事件処理等（いわゆる「甲号事務」）については、「私人の権利義務の存否・消長に多大な影響を与える権力的なものであって、厳正・公平・中立に、全国統一的去ることが必要な事務である」ことなどを理由として、「真に国家公務員をもって充てるべき事務であるから、これを…国家公務員たる法務事務官以外の者に行わせることはできない」としています。

これらのことを総合的に解釈すれば、法務省の見解としては、「乙号事務は『権力的』ではなく、『全国統一的去ることが必要ではない事務である』ということとなりますが、全国統一的去かつ均一的な公共サービスを実現し、平等に公共サービスを享受する国民の権利を保障する観点を踏まえれば、看過することのできない不合理な見解といえます。

また、法務省は、乙号事務の民間委託を容認した一方で、「ただし、①乙号事務の停滞は国民生活や社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすものであり、確実に実施される必要があること、②乙号事務の中には、閉鎖された登記簿や地図、図面についてコピーを作成し、又はその原本を登記所内で閲覧に供する制度があり、これらの事務も適正に処理される必要があること、③図面以外の登記簿の附属書類（申請書、委任状、印鑑証明書、登記原因証明情報など）の閲覧は利害関係を有する者に限られており、その許否を個別に判断する必要があること、④証明書等の記載内容について利用者の求めに応じて説明する必要があること、⑤住居表示と地番の関係を理解して、求められている証明書等を正しく交付する必要があること、などの点に特に留意する必要がある」ことを表明しており、そのことが直接的な根拠となったか否かは必ずしも明らかではないものの、市場化テスト法第33条の2第2項第1号は、「その人的構成に照らして、特定業務を適正かつ確実に実施することができる知識及び能力を有していること」として、乙号事務の受託事業者の要件を定めています。

したがって、乙号事務の民間委託は、理論的にも物理的にも不可能なものとはまではいえないものの、公共サービスとしての重要性に鑑みれば、その実施にあたって担保すべき要件などについては、極めて厳格な運用が要請されているものといえます。

(3) 登記所の行政運営におけるマイナス要因について

乙号事務の民間委託には、登記所の行政運営におけるマイナス要因（弊害）としての側面があることも否定できません。

第1に、法務局職員と窓口利用者（国民）との接点である窓口業務の喪失です。法務省は、乙号事務が「権力的」な事務ではないことなどを理由に、その民間委託が可能であると判断していますが、それは国の行政機関としての一方当事者からの視点に依拠しており、

国民のニーズや要望を受理するという総合的な公共サービスの機能の観点が欠落している可能性があります。

乙号事務の窓口寄せられる国民のニーズや要望にはさまざまなものがあり、公共サービスそのものへの個別具体的な改善要望などである場合もあれば、極めて抽象的ではあるものの、公共サービスの全般に関わる重要なものも含まれている可能性があります。そうした国民のニーズや要望を的確に把握し、それらを公共サービスの拡充に反映していくことは、国家公務員でなければ実現できないものであるにもかかわらず、乙号事務の民間委託に伴い、そうした環境が縮減している実態にあります。

第2に、乙号事務と国家公務員である法務局職員の登記に関する高度な専門的知識との関連性です。「登記制度＝公示制度」ともいえるなか（前述2(2)参照）、その公示制度を直接的に担う乙号事務の実務経験がない法務局職員にとっては、登記事務の全般にわたる高度な専門的知識を習得することが困難となる事態も想定されます。このことは、甲号事務と乙号事務という区分があるといえども、登記事務として一体的に国が実施すべき事務の一部を民間委託することの弊害であるといえます。

また、乙号事務には1日周期や1ヶ月周期など、甲号事務にも1ヶ月周期などの業務量の繁閑があるなか、そのいずれにも法務局職員が従事していた際には、それらの繁閑の状況に対応した柔軟な人的体制を構築し、極めて限定された人的体制の実態にあっても、より効率的な事務処理を可能としていました。

さらに、従来までは、甲号事務の実務経験がある法務局職員が乙号事務を一定期間担当する職員配置のローテーションの慣行があったところ、そうした高度な専門的知識が有効に活用された乙号事務の実施は、民間委託されている現在の実態との比較において、そのコストパフォーマンスなども含めた圧倒的な優位性を否定できるものではありません。

【各論1（法務局の実態等の告発（1））】

3 受託事業者の不祥事に伴う委託契約の解除等に関わる経過と諸問題について

(1) 事実の経過について

① 法務省は2011年4月22日、乙号事務の民間委託に係る全国28都道府県の法務局・地方法務局（176登記所）の受託事業者であるATG company株式会社及びアイエーカンパニー合資会社という2社（以下（この項において）「両社」）のグループ企業が、全国4の法務局・地方法務局（11登記所）において、登記事項証明書等交付請求書を提出（登記手数料を納付）することなく、自社の登記事項証明書を不正に取得（市場化テスト法第33条の2第3項に定める登記情報等の目的外利用の禁止条項に違反）したことが発覚したことから、市場化テスト法第33条の2第6項第2号により、同年5月16日～7月15日の期間における委託業務の一部停止の命令を両社（11登記所）に発出したほか、同法第27条第1項による措置として、新たなコンプライアンス体制の構築をはじめとした業務改善指示を発出しました。

当該11登記所においては、国が労働者派遣契約等により人的体制を措置して乙号事務を継続しましたが、極めて緊急の対応を余儀なくされたことから、それら人的体制が十分なものとはならず、近隣の登記所から法務局職員が事務応援を派遣するなどして対処したため、登記申請事件処理等が停滞する要因ともなりました。

② 法務省は2011年7月11日、同年4月に両社に発出した業務改善指示の履行状況が不十分であることなどから、市場化テスト法第33条の2第6項第2号により、同年7月19日～9月16日の期間における委託業務の一部停止の命令を両社（11登記所）に発出したほか、市場化テスト法第27条第1項による措置として、新たなコンプライアンス体制の構築をはじめとした業務改善指示を再度発出しました。

③ 東京地方検察庁は2012年1月30日、両社が業務従事者等の健康保険・厚生年金保険に関わる虚偽の届出（過少申告）を行ったことから、両社などを刑事処罰するため、東京簡易裁判所に略式命令請求を行い、同裁判所は同日、両社などに罰金50万円などの略式命令を行いました。

法務省は同年2月14日、2011年4月及び同年7月にコンプライアンス体制の構築をはじめとした業務改善指示を発出していた経緯やこれらの事態等を踏まえ、市場化テスト法第27条第1項による措置として、健康保険・厚生年金保険に関わる手続や労働社会保険法令の遵守を確保するための社会保険労務士の確認を行うなど、追加のコンプライアンス体制の構築をはじめとした業務改善指示を発出しました。

④ 日本年金機構は2012年6月、両社による健康保険料等の滞納を理由に、同社が有する

同年6月分以降の乙号事務の民間委託に係る委託費支払請求権に対して差押等を行いました。

法務省民事局は、これらの事実が発覚したことなどを踏まえ、両社が2012年2月の業務改善指示に違反していることを理由に、両社との委託契約の解除も視野に対応を検討してきたところ、同年6月28日に支給される両社の業務従事者等の5月分賃金2割の未払いの事態が発覚しました（同年7月には、6月分賃金全額が未払いとなりました）。

法務省は2012年6月29日、これらの事態等を踏まえ、市場化テスト法第33条の2第6項第5号により、同年7月2日～8月3日の期間における委託業務の全部停止の命令を両社（176登記所）に緊急的に発出しました。

⑤ 法務省民事局は、④の対応と並行しつつ、乙号事務を継続的に実施するための措置として、つぎの事項などを各法務局・地方法務局に指示・連絡しました。

i) 市場化テスト法第22条第1項第1号トにより（両社が2012年2月の業務改善指示に違反したことを理由に）、2012年8月6日～2013年3月31日の期間における両社との委託契約を解除する予定である。

ii) 2012年8月6日～2013年3月31日の期間においては、両社との委託契約の解除後の措置の緊急性等を踏まえ、市場化テスト法第22条第2項（「国の行政機関等の長等は、…契約を解除するときは、…新たな官民競争入札若しくは民間競争入札の実施又は国の行政機関等が対象公共サービスを実施する措置その他の当該対象公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するために必要な措置を講ずるものとする」）により、新たな受託事業者と随意契約を締結し、委託業務により乙号事務を実施する。

iii) 2012年7月2日～8月3日の期間においては、両社の業務従事者等を法務局の非常勤職員として雇用し、法務局が乙号事務を実施する。

⑥ 全法務は、これら各法務局・地方法務局における緊急的な対応にあたって、職場の混乱や負担増大を回避するとともに、両社の業務従事者等の雇用をはじめとした労働条件を確保するよう、必要かつ十分な対応を法務省民事局に求めました。

i) 両社の業務従事者等を法務局の非常勤職員として雇用するため、極めて緊急的な対応を余儀なくされましたが、そのほぼ全員の確保が実現しました。

ii) 非常勤職員の給与については、両社の業務従事者等であった当時の賃金水準を維持させたものの、初任給決定にあたっての職場負担の軽減を図るため、いわゆる「非常勤職員の給与決定に関する指針」（2008年8月人事院）による賃金水準を下回る事案を容認せざるを得ませんでした。

また、通勤手当の支給については、法務局職員と同水準の認定額を実現させたものの、従前の支給水準を下回る事案が指摘されました。

iii) 法務局の非常勤職員として継続雇用が実現したものの、新たに国に任用されたことにより有給休暇を喪失したことや、両社における手続の遅延などにより国民年金・国民健康保険への加入がままならず、疾病・通院への不安が蔓延するなど、継続雇用にあたっての雇用主（乙号事務の実施主体）の交替に伴う劣悪な労働条件の実態が顕在化しました。

iv) 新たな受託事業者との随意契約の締結にあたって、従前の業務従事者等の継続雇用とともに、円滑な契約手続（随意契約交渉）や業務従事者等の適正な賃金水準が措置されるよう、十分な委託費の確保や適正な落札予定価格の設定などを法務省民事局に求めました。

なお、新たな受託事業者との随意契約については、概ね予定期間内に締結（受託事業者が決定）されました。

⑦ 法務省は2012年7月17日、両社が健康保険料等を滞納していたことが、2012年2月の業務改善指示に違反するものであることを最終的に判断し、市場化テスト法第22条第1項第1号トにより、2012年8月6日～2013年3月31日の期間における両社（176登記所）との委託契約の解除を決定しました。

⑧ 2012年8月6日、全国28都道府県の法務局・地方法務局（176登記所）において、新たな受託事業者（随意契約）による乙号事務の民間委託が開始されました。

新たな受託事業者との随意契約の締結にあたって、従前の業務従事者等の約1,400人の継続雇用を法務局などが要請等することは、国の会計手続において困難であったものの、2012年8月3日をもって退職する予定であった者や、新たな労働条件に同意しなかった者などをはじめ、全国で約60人程度を除いては、ほぼすべての法務局・地方法務局において、全体の約95%が新たな受託事業者への継続雇用を実現しました。

(2) 全法務の問題認識（小括）

市場化テスト法第3条は、「公共サービスによる利益を享受する国民の立場に立って、国の行政機関等又は地方公共団体が…自ら実施する公共サービス…の実施について、透明かつ公正な競争の下で民間事業者の創意と工夫を適切に反映させることにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現すること」として、市場化テストの基本理念を定めています。

しかしながら、官民競争入札等監理委員会が公共サービスの質の維持向上に必要な参入規制の撤廃をも各府省に強要するなど、民間競争入札における低価格競争の激化を規制しないまま放置し、受託事業者の違法行為などを理由として委託契約の解除に至ったことは、国が市場化テスト法の施行にあたって、その基本理念に背反するとともに、公共サービスを享受する国民の利益を損なったことにほかなりません。

全法務は、2011年の委託業務の一部停止などに際して、その再発防止に向けた管理・監督責任の履行を法務省民事局などに求めてきましたが、受託事業者の法令遵守を徹底できなかった国（監督官庁）の責任は重大であるとともに、その危機管理意識が希薄であったといわざるを得ません。

また、委託業務の適正かつ確実な実施を確保するためには、受託事業者の財務状況や業務従事者等の労働条件の確保などについても、国が管理・監督責任を負わなければならないはずです。両社については、民間競争入札実施要項による業務改善指示が再三にわたり発出されていたことや、その他にも提案書どおりの人的体制が措置されていない登記所が多数存在していたばかりでなく、委託費の支払いを法務局に催促するような言動があったことなど、いわゆる自転車操業的な逼迫した経営実態なども含めて、法務省民事局が当然に認知していたにもかかわらず、そうした事態に実効性をもって対処するための措置が市場化テスト法に定められていないことは、法制上の欠陥であり矛盾ともいえます。

委託契約の解除という事態は、市場化テスト法をはじめ、公務の民間開放の構造的な矛盾が顕在化した類のないものであるとともに、受託事業者の約1,400人もの業務従事者等が一斉に解雇されたことなどをはじめ、その弊害や負担が公共サービスを受用する国民と公務に従事する民間労働者に転嫁されたことにおいても、その稀にみる被害の実態は、到底容認できるものではありません。

業務従事者等の労働条件については、第一義的に直接の使用者である受託事業者が責任を負うものですが、国が市場化テストを実施することにより大量の不安定労働者を創出しておきながら、国と受託事業者間の一方的な理由により委託契約を解除するならば、国は業務従事者等の雇用の確保に配慮する道義的かつ信義則上の義務を負うべきです。

一方で、全法務としては、こうした受託事業者の不祥事を回避することができなかったこと、そのための国の行政責任の履行を追及しきれなかったことについて、労働組合の監視機能が十分に発揮できなかったものとして課題を残しています。

【各論 2（法務局の実態等の告発（2））】

4 乙号事務の民間委託の実施状況と諸問題の検証について

(1) 国による乙号事務の民間委託の実施状況の評価について

2012年2月1日に開催された第87回官民競争入札等監理委員会において、「平成22年度及び平成23年度登記簿等の公開に関する事務（乙号事務）に係る包括的民間委託の事業の評価について」（2010年4月～2011年10月までの実施状況）が確認されました。

その内容を踏まえ、国が乙号事務の民間委託の実施状況などをどのように評価しているのかについて、いくつかの観点から分析しました。

① 「公共サービスの質」について

アンケート調査の結果における「利用者の満足度」については、「総合的な満足度」（平成22年度民間競争入札においては、85%の利用者から、「満足」「ほぼ満足」又は「普通」の評価を得ること）及び「証明書等の交付ないし地図等の閲覧までに要した時間」（平成22年度民間競争入札においては、85%の利用者から、「10分未満」「20分未満」又は「30分未満」の評価を得ること）のいずれにおいても、要求水準を達成できなかった一部の登記所があるものの、人的体制を確保するなどの改善措置が図られ、公共サービスの質が確保されたものと評価しています。

しかしながら、「利用者の満足度」を適正に把握するために、これらの指標が的確なものであるのか否かについては疑問であり、さらなる検証が必要であるといえるとともに、人的体制の確保にあたっては、提案書と実際の配置人員の乖離を回避するための実効性ある対応策が検討されるべきです。

「各種証明書等の適正な作成・引渡し」については、国が実施した場合との比較において、過誤処理の発生件数が増加していることを踏まえ、受託事業者の知識・能力の不足等に起因して「公共サービスの質の低下を招く要因となっている」とし、業務従事者等の研修の充実などの過誤処理の再発防止策の必要性を指摘しています。

「受託事業者の知識・能力の不足」という要因については肯定できるものの、受託事業者が交替するごとに長期間の研修を実施することのコストパフォーマンスやその実効性などについて、さらなる分析が必要であるとともに、人的体制の拡充とその属性（業務従事者等の資格要件の厳格化など）の在り方を改善することや、従前の受託事業者の業務従事者等を継続雇用する提案を加点項目に追加するなどの観点も含め、あらためて過誤処理の再発防止策を見出していくことが必要であるといえます。

② 「公共サービスの経費」について

国が実施した場合との単年度換算による比較がされているところ、平成21年度民間競争

入札においては14億7,886万2,000円（約41%）、平成22年度民間競争入札においては33億3,083万0,000円（約45%）の大幅な経費の削減が図られたものと評価しています。

従前に国が実施していた場合との比較において、大幅な経費の削減が図られたという客観的事実はあるといえども、その弊害が多岐にわたり顕在化し、結果として公共サービスの質の低下を招いている実態にあります。それらの実態については、「4(2) 業務従事者等の労働条件について」及び「4(3) 乙号事務（公共サービス）の水準などに関わる実態について」などにおいて詳述します。

また、民間競争入札や国による管理・監督などにあたっての行政コストの増大（後述4(3)⑦参照）が考慮されていないなど、公表されている経費の削減効果は、その実態をすべて反映しているものとはいえません。

③ 「民間事業者の創意工夫」について

「利用者に対する証明書の種類案内や請求書の記載方法等の説明を行うための案内人の配置及び音声案内機の設置」を捉えて、「民間事業者の発案による創意工夫の取組がなされている」と評価しています。

従前に国が実施していた場合と比較されていないなど、それらが「民間事業者の発案による創意工夫」であると評価した客観的な根拠は必ずしも明らかではありませんが、国がこれまであたりまえのように実施してきた内容にとどまっていることを踏まえれば、市場化テストの意義・目的である「公共サービスの質の維持向上」を達成しているとは到底いえません。

なお、これらの実態については、「4(3)⑤『民間事業者の創意と工夫』の実施状況について」において詳述します。

④ 業務改善指示等の発出状況について

市場化テスト法第33条の2第6条による委託業務の一部停止等の経過を踏まえ、国による管理・監督における措置の必要性を指摘しているものの、当該事案の重大性に関わる国の認識や危機感が極めて希薄であるといわざるを得ません（前述3(2)参照）。

民間競争入札実施要項による業務改善指示については、平成21年度民間競争入札において36件（1年7ヶ月間）、平成22年度民間競争入札において33件（7ヶ月間）発出されており、当該33件の内18件については、その業務改善指示にも違反した（履行できなかった）ことから、委託費の減額措置（10万円）が実施されています。「研修計画や結果報告書が提出されていない」「提案書に記載されている人員体制が確保されていない」「業務報告書（日報）が期限までに提出されていない」などが業務改善指示の発出理由となっていますが、特定の受託事業者が常習的にその対象となっていた事実も指摘されています。仮に業務改善が図られたとしても、結果として公共サービスの質の低下を一時的にも招いた事実は否定できません。

(2) 業務従事者等の労働条件について

乙号事務の民間委託は、民間競争入札において低価格競争が激化していることに伴い、そのしわ寄せが業務従事者等の労働条件の悪化として顕在化していることが指摘されています。こうした傾向は、公務に従事するに相応しい人材の確保を困難とする直接的な要因となるなど、結果として公共サービスの質の低下に直結することとなります。

全法務は、そうした問題認識のもと、2013年1月～3月にかけて全国の業務従事者等を対象として、「乙号事務の民間委託に関わる実態調査（アンケート）」を実施しました。任意のアンケート調査として実施したことから、有効回答総数は約350件にとどまり、すべての登記所の実態を把握したものではないばかりでなく、業務従事者等の労働条件については、全国15の受託事業者（当時）が各地域ごとにさまざまに決定している実態と相俟って、結果として定量的なかたちにはなりませんでしたが、その全般的な傾向と分析などをとりまとめました。

なお、このアンケート調査の結果は、平成24年度における業務従事者等の労働条件に関するものですが、平成25年度における業務従事者等の総数は、全国で約2,600名程度であるといわれています。

① 賃金水準・各種手当などについて

i) 賃金水準などについて

ア 業務従事者の多数が、各都道府県の地域別最低賃金+ α （数十円）程度の賃金水準であり、通勤手当が支給されない業務従事者も多数となっている実態を踏まえれば、実質的な収入として地域別最低賃金を下回る場合も想定されます。

イ 業務従事者の1割～2割程度において、賃金の引下げが時給30円～50円程度の水準により実施されている事案がありました。

ウ 実務経験者や業務管理者については、月給平均20万円超の水準ではあるものの、賃金の引下げが月給2万円～4万円程度の水準により実施されている事案が散見されました。

エ 賃金の引下げは、受託事業者の交替に伴って実施された可能性があります。

オ 実務経験者や業務管理者を含めて、9割以上の業務従事者等に昇給制度が存在しません。

カ 業務従事者等からも、業務の特殊性（乙号事務の重要性）に見合った賃金水準の確保や、業務経験に対応した昇給制度の実現を要望する意見が多数寄せられています。

ii) 各種手当について

ア 通勤手当が3割～5割程度の業務従事者等に支給されていますが、1ヶ月あたりの平均が5,000円を下回る地域も散見され、実費弁償されていない場合も想定されます。業務従事者等からも、通勤手当の支給を要望する意見が多数寄せられています。

イ 実務経験者や業務管理者を含めて、9割以上の業務従事者等にボーナス（一時金）が支給されていません。

ウ これらの他に管理職手当に相当する各種手当が支給されている実務経験者や業務管理者は、ごく一部に限定されています。

iii) アンケート調査の結果の分析など

民間競争入札における入札金額や、実際に執行される委託費の大半が業務従事者等の人件費に相当するものである（受託事業者は、国の施設・設備をはじめ、各種備品や消耗品等のすべてを無償により使用・消費することができる）ことを踏まえれば、民間競争入札において低価格競争が激化していることに伴い、業務従事者等の賃金水準などが悪化することは必然的なものです。乙号事務の業務従事者等は、いわゆる「官製ワーキングプア」そのものであり、その傾向がアンケート調査の結果においても顕著となりました。

こうした賃金水準への不満を理由に離職する業務従事者等も散見され、それが提案書どおりの人的体制を措置することや業務経験を蓄積することを阻害する要因となり、公共サービスの質を低下させるという悪循環につながっています。

また、乙号事務の実施には安定的な人的体制が要請されるにもかかわらず、委託契約期間が3年間程度であることに起因して、業務従事者等の大半が非正規かつ短期間の有期雇用労働者となり、そもそも定期的な昇給を想定した雇用形態が排除されるという不安定雇用の蔓延にもつながっています。

一方で、公務に従事する常勤の国家公務員ではない労働者にとって、どのような賃金水準や賃金体系が相応しいのかについて、それを定義することは困難であるといえます。

しかしながら、業務従事者については、「非常勤職員の給与決定に関する指針」（2008年8月人事院）を踏まえ、国家公務員の行政職（一）1級1号俸の俸給月額を基礎とした時給や通勤手当・期末手当を支給すること、実務経験者については、法務局職員のOBなどが担う場合があることを踏まえ、法務局の再任用職員や非常勤職員である登記相談員に相当する賃金水準（行政職（一）再任用職員3級又は4級）を措置することは、国が公務に従事する労働者の賃金水準を決定するにあたって運用している指標を準用するという観点において、短期間の有期雇用労働者を想定したものであるという問題はあるものの、一応の合理性があるといえます。

したがって、それらの賃金水準が実現できるよう、必要な予算額（委託費）を措置するとともに、落札予定価格を設定するにあたっての労務単価の積算についても、市場化テスト法により行政の本質的な事業（公共サービスの提供そのもの）を大規模に民間委託している乙号事務の特殊性を踏まえ、その必要な改善を図るべきです。

② 労働時間などについて

業務従事者は5時間～6時間程度のパートタイム、実務経験者や業務管理者は約8時間

のフルタイムの雇用形態が大半を占めています。

1ヶ月あたりの残業時間は、全国的な傾向とはいええないものの、業務従事者が平均2時間～3時間程度、実務経験者や業務管理者が平均10時間程度となっています。窓口開庁時間（8時30分～17時15分）の業務が中心である乙号事務の特性から、長時間労働の実態にあるとはいええないものの、残業手当は十分に支給されているとはいえず、実務経験者や業務管理者には管理職手当に相当する各種手当が支給されている可能性もあります。

一方で、自由意見の回答事項においては、そもそもの人的体制が不十分であることから、休暇の取得が困難であることや、休憩時間（昼休み）を十分に確保できない実態が確認できます。

これらの結果を踏まえれば、残業手当の支給や人的体制の諸問題については、受託事業者が人件費を削減せざるを得ない実態が要因となっており、ここにも過剰な委託費の抑制が悪影響しているものと想定されます。

③ 雇用形態・雇用期間などについて

i) 雇用形態について

業務従事者等が自らの雇用形態を十分に認識しているか否かについて必ずしも明らかではないことから、その実態を踏まえた分析は困難であるものの、業務従事者のほぼ100%が、実務経験者や業務管理者も9割以上が非正規雇用又は派遣雇用となっています。

なお、一部の公益法人の業務従事者等を除いて、正規雇用は皆無であると推測されています。

ii) 雇用期間について

3ヶ月～24ヶ月の範囲においてさまざまであるものの、1年間ごとに雇用契約の更新が行われている事案が多数を占めているものと想定されます。

iii) アンケート調査の結果の分析など

業務従事者において派遣雇用が多数を占めている実態は、自社が業務従事者を直接雇用して安定的な人的体制を措置するよりも、派遣雇用によって委託契約期間における人的体制を確保することを優先するとともに、委託契約期間の終了後における業務従事者等の雇用責任を回避しようとする受託事業者の意図があるものと想定されます。これは、民間競争入札のたびごとに受託事業者が短期間において交替する可能性のある市場化テストの弊害といえます。

一方で、雇用期間の終了後に合理的な理由もなく雇用契約が更新されないという、いわゆる「雇止め」については、一部の特異な事案を除いて、これまでも顕在化したことはありません。乙号事務の実施にあたっては、登記に関する専門的知識と業務経験を有する人材の確保が不可欠であることを、受託事業者としても認識していることの結果であると推測できます。平成24年度民間競争入札にあたっては、業務従事者等における

従前の受託事業者からの継続雇用率が全国88.9%となり、雇用契約における雇用期間にかかわらず、一定の長期的な雇用が確保されている実態にあるとともに、継続雇用が十分に確保できなかった登記所においても、過去に乙号事務に従事していた業務経験者が雇用されているなど、人的体制は一応のところ措置されている実態にあります。

しかしながら、業務従事者等からは、継続雇用を希望していたにもかかわらず、新たな受託事業者がそれを拒否した実態や、「受託事業者は、乙号事務が誰でもできる業務であると勘違いしているのではないか」「雇用期間が短期間であることから、登記に関する専門的知識のスキルアップへの動機付けが得られない」という切実な意見も寄せられています。

非正規雇用や派遣雇用については、いわゆる不安定雇用であることから、業務従事者等の雇用不安や「官製ワーキングプア」の主要な要因となっていることも事実であるとともに、受託事業者の交替に伴う継続雇用にあたって、有給休暇を喪失することや賃金水準などが悪化する傾向も指摘されていることから、これらの諸問題を解消するための実効性ある対応策を措置する必要があります。

④ 年金保険・医療保険・雇用保険について

厚生年金及び被用者健康保険への加入は、1週間あたりの労働時間が正規雇用の3/4以上であることなどが要件とされていることから、一部のパートタイムの業務従事者などにおいては、国民年金及び国民健康保険への加入となっています。

雇用保険への加入は、1週間の労働時間が20時間以上であることなどが要件とされていることから、パートタイムの業務従事者などであっても、その大半が雇用保険に加入しています。

これらの結果を踏まえれば、2012年1月に発覚した、ATGcompany株式会社及びアイエーカンパニー合資会社における業務従事者等の健康保険・厚生年金保険に関わる虚偽の届出（過少申告）の問題（前述3(1)③参照）については、極めて特異なものであったと理解することもできますが、平成24年度民間競争入札実施要項において、入札事業者の事業の提案にあたっては、「労働社会保険諸法令を遵守していること」の疎明資料を提出しなければならないこととした経緯なども踏まえ、その実態を継続的に注視していく必要があります。

⑤ その他（自由意見の回答事項）について

i) 現在の人的体制により乙号事務の公共性を維持することは困難（現在の賃金水準において法務局職員のような能力を求めることは非現実的）であり、実務経験者や業務管理者に一定の資格要件（登記に関する高度な専門的知識）を措置することや、法務局職員が乙号事務に直接的に関与することが必要である。

ii) （平成24年度民間競争入札実施要項により）平成25年度から業務が増加するにもかかわらず

ならず、人的体制も賃金水準も改善されないままであり、公共サービスの質の低下を回避できないばかりか、業務へのモチベーションが維持できない。

- iii) 委託費の抑制に伴い人的体制が縮小され、過重労働を強いられている。研修も不十分なまま、業務従事者には登記に関する専門的知識もなく、窓口業務は相当な精神的負担となっている。
- iv) 国が乙号事務に直接的に関与できないことや、受託事業者の管理体制が各登記所ごとに構築されていないことなどに起因して、業務管理者を筆頭とした閉鎖的な職場環境とならざるを得ず、パワー・ハラスメントなどが横行しつつある。
- v) 委託元責任者をはじめとした法務局職員の対応が統一されておらず（法務局職員が乙号事務の民間委託を十分に理解しておらず）、乙号事務の混乱の要因となっている。

⑥ 全法務の問題認識（小括）

このアンケート調査の結果においては、i) 低賃金、ii) 雇用不安、iii) 過重労働などをはじめ、業務従事者等の劣悪な労働条件の実態があらためて立証されたばかりでなく、国の政策である市場化テストのしわ寄せが、業務従事者等に押し付けられている実態について、その当事者からも極めて強い問題意識とともに指摘されています。

しかしながら、民間事業者に適用される労働基準法・労働契約法・最低賃金法・労働者派遣法などをはじめとした労働法制（労働条件の最低基準などを定めたもの）を除いては、業務従事者等の労働条件を規制する法令が存在せず、法務省民事局などはそうした実態を口実に、「業務従事者等の労働条件は受託事業者が決定するものであり、それら民間事業者の雇用契約や労使関係に国が介入することはできない」旨の主張を繰り返し、その責任を回避しようとしています。

また、業務従事者等の指摘からは、こうした民間労働者の劣悪な労働条件に起因して、公務の職場である乙号事務の現場が危機的状況に至っていることも明確化しました。2012年の委託契約の解除の事案（前述3参照）においてすでに経験しているように、それが公共サービスの破綻として顕在化することを回避するため、各種法令の改正や民間競争入札実施要項の改定などについて、法務省民事局などに必要な措置を講じさせる必要があります。

(3) 乙号事務（公共サービス）の水準などに関わる実態について

市場化テスト法第3条は、「公共サービス…の実施について、…民間事業者の創意と工夫を適切に反映させることにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現すること」として、市場化テストの基本理念を定めています。

また、乙号事務の民間委託については、「登記事項証明書等の交付及び登記簿等の閲覧等に係る事務について、民間事業者の創意工夫やノウハウを活用することにより、当該事

務の質の向上を図ることを目的として」実施するものであることが、民間競争入札実施要項に明記されています。

しかしながら、市場化テスト法第33条の2第2項第1号において、「その人的構成に照らして、特定業務を適正かつ確実に実施することができる知識及び能力を有していること」として、乙号事務の受託事業者の要件を定めているにもかかわらず、受託事業者の多くにおいては、それら専門的知識や乙号事務のノウハウを有しない民間事業者が占めてることから、公共サービスの質の低下を招いていることが指摘されています。

国は、乙号事務の民間委託における公共サービスの質の低下を一定認知しているものの（前述4(1)①参照）、それらの認識は、法務局職員や業務従事者等をはじめとした乙号事務の直接的な当事者の危機意識と相当の乖離があります。

全法務は、そうした問題認識のもと、2013年1月～3月にかけて全国の法務局職員及び窓口利用者を対象として、「乙号事務の民間委託に関わる実態調査（アンケート）」を実施しました。任意のアンケート調査として実施したことから、有効回答総数は法務局職員から320件、窓口利用者から128件にとどまり、すべての登記所の実態を把握したものにはなりませんでしたが、その全般的な傾向と分析などをとりまとめました。

① アンケート調査の結果（概要）

【法務局職員からの回答（320件）】 ※回答者数（回答率）

Q1 受託事業者が対応できず、やむなく法務局職員が対応した乙号事務の事案として、これまでどのようなものがありましたか？（複数回答可）

(1) 窓口利用者への登記事項証明書等の内容の説明	205人 (64.1%)
(2) 登記情報システム等のパソコン端末の操作	59人 (18.4%)
(3) 住居表示等からの地番の検索	55人 (17.2%)
(4) 地積測量図・閉鎖登記簿等の検索	116人 (36.3%)
(5) 地図証明書等の作成	30人 (9.4%)
(6) 乙号事務において対応すべき簡易な登記相談	146人 (45.6%)
(7) 窓口利用者とのトラブルの解消（苦情処理）	167人 (52.2%)

Q2 受託事業者が交替した直後などにおける乙号事務（窓口業務）の混乱や停滞の要因は何だと思えますか？（複数回答可）

(1) 事前研修の実施が不十分であるため	154人 (48.1%)
(2) 業務従事者の専門的知識が不足しているため	263人 (82.2%)
(3) 業務管理体制が不十分であるため	116人 (36.3%)
(4) 実務経験者の配置が不足しているため	212人 (66.3%)
(5) 業務従事者の配置が不足しているため	66人 (20.6%)
(6) 乙号事務を担うに相応しくない民間事業者が受託しているため	127人 (39.7%)

Q3 乙号事務の民間委託が実施されていることに伴い、登記所業務などにどのような影

響があったと思いますか？（複数回答可）

- | | |
|--|--------------|
| (1) 法務局職員が登記申請事件処理等
(甲号事務)に専念できるようになった | 271人 (84.7%) |
| (2) 民間事業者の創意と工夫が発揮され、
公共サービスの質の維持向上につながった | 23人 (7.2%) |
| (3) 委託元責任者をはじめとした
登記所による管理・監督業務などが増大した | 204人 (63.8%) |
| (4) 窓口利用者との対応が減少したため、
行政ニーズの把握が難しくなった | 51人 (15.9%) |
| (5) 法務局職員の乙号事務に関わる専門能力が衰退した | 274人 (85.6%) |
| (6) 登記所における新規採用職員などの育成が難しくなった | 152人 (47.5%) |

【窓口利用者からの回答（128件）】 ※回答者数（回答率）

Q 4 登記事項証明書等の請求から交付までの時間（待ち時間に関する満足度）について

- | | | | |
|----------|-------------|------------|-------------|
| (1) ほぼ満足 | 68人 (53.1%) | (2) おおむね満足 | 53人 (41.4%) |
| (3) やや不満 | 5人 (3.9%) | (4) かなり不満 | 1人 (0.7%) |

Q 5 登記事項証明書等の誤交付の頻度について

- | | | | |
|-----------|-------------|------------|-------------|
| (1) かなりある | 0人 (0.0%) | (2) ややある | 2人 (1.5%) |
| (3) あまりない | 22人 (17.1%) | (4) ほとんどない | 98人 (76.5%) |

Q 6 窓口対応・接遇に関する満足度について

- | | | | |
|----------|-------------|------------|-------------|
| (1) ほぼ満足 | 77人 (60.1%) | (2) おおむね満足 | 40人 (31.2%) |
| (3) やや不満 | 6人 (4.6%) | (4) かなり不満 | 2人 (1.5%) |

Q 7 乙号事務に関わる専門的知識・対応に関する満足度について

- | | | | |
|----------|-------------|------------|-------------|
| (1) ほぼ満足 | 58人 (45.3%) | (2) おおむね満足 | 35人 (27.3%) |
| (3) やや不満 | 8人 (6.2%) | (4) かなり不満 | 6人 (4.6%) |

② 法務局職員が対応した乙号事務の事案について

市場化テスト法による乙号事務の民間委託は、当該事業を包括的に民間事業者へ委託することを趣旨としており、Q 1 (1)ないし(7)の業務は、すべて受託事業者へ委託されているものであり、原則として法務局職員が従事することのできない業務であるはずですが。

とりわけ、「窓口利用者への登記事項証明書等の内容の説明」は、国の公示制度を直接的に担う乙号事務の本質的かつ中心的な業務であるべきところ、その頻度は必ずしも明確ではないものの、約64%の法務局職員が対応した経験があるということ踏まえれば、乙号事務の民間委託が日常的に不正常的な状態にあるといえます。

また、「乙号事務において対応すべき簡易な登記相談」や「地積測量図・閉鎖登記簿等の検索」なども含めれば、登記に関する専門的知識を必要とする業務に法務局職員が対

応している傾向があるとともに、「窓口利用者とのトラブルの解消（苦情処理）」に約52%の法務局職員が対応してきたということは、窓口利用者とのトラブルの発生頻度を意味するとともに、法務局職員の本来業務である登記申請事件処理等が停滞する要因となっている実態を示唆しています。こうした事案は、とりわけ受託事業者の実務経験者が不在の場合に散見されることが指摘されており、登記に関する専門的知識が不足している受託事業者の人的体制について、法務局職員が非公式かつ暗黙的に補完している実態があるといえます。

これらの結果を踏まえれば、Q3(1)「法務局職員が登記申請事件処理等（甲号事務）に専念できるようになった」に約84%の回答があるものの、これはあくまで業務執行体制（登記所レイアウトなどの執務環境）としての法務局職員の認識であり、委託元責任者をはじめとした法務局職員が日常的に乙号事務に関与せざるを得ない実態にあるといえます。Q4ないしQ7における窓口利用者の満足度などの結果についても、こうした法務局職員の対応を背景としたものであることと認識されるべきですが、これらの事案は公的に記録・報告等が行われているものではありません。

一方で、法務局職員は登記に関する高度な専門的知識を有するものの（前述2(3)参照）、長期的かつ継続的な業務経験と知識の蓄積もないまま、実務経験者を含めた業務従事者等にその水準の専門的知識を要求することはできません。受託事業者における劣悪な労働条件のもと、十分な研修の機会も付与されないまま乙号事務に従事している業務従事者等は（前述4(2)参照）、その環境下において最大限の努力を怠っていないことも事実です。

③ 受託事業者の交替直後の乙号事務の混乱・停滞について

民間競争入札実施要項においては、「受託事業者が置いた業務管理者との連絡・調整（受託事業者からの業務処理上の質問への対応を含む。）を行う職員」として、各登記所ごとに委託元責任者という法務局職員を配置することとなっています。

しかしながら、これまでの受託事業者の交替にあたっては、業務経験者の確保が不十分であったことなどに起因して、乙号事務の混乱・停滞（各種証明書等の交付時間が最大2時間程度になるなど）を回避できず、委託元責任者による対応が限界になっていることが指摘されてきました。

そうした実態を踏まえ、法務省民事局は2010年3月3日、平成21年度当初の委託業務の開始にあたって、各種証明書等の交付時間の増大などに伴う乙号事務の混乱・停滞を回避するため、委託元責任者以外の法務局職員が業務従事者等に「直接、積極的かつ具体的に助言」（以下「助言」）する対応を図ることとしました。

全法務は、「助言」による対応について、いわゆる「偽装請負」（受託事業者への直接的な指揮・命令等）という違法行為（後述4(3)⑧参照）を誘発する可能性があることなどの理由から、本来は容認できない措置であるものの、乙号事務に関わる行政責任が法務局にあり、登記制度の信用・信頼性を確保する必要があることなどを踏まえ、あくまで緊急避難的措置であることを確認するなか、法務局職員による乙号事務への関与の在り方と

して容認してきました。

しかしながら、そのような実態については、市場化テスト法が想定しているものではなく、受託事業者が独立して委託業務を実施できない事態を想定することそのものが、乙号事務の民間委託の限界を明確化したものといえるところに、「民間事業者の創意工夫やノウハウを活用することにより、当該事務の質の向上を図ること」というその意義・目的と著しく乖離したものといえます。

また、平成21年度及び平成22年度当初の委託業務の開始にあたっては、「助言」の範疇を逸脱して、登記情報システム等のパソコン端末の操作や地図証明書等の作成など、法務局職員が乙号事務に直接的に関与せざるを得ない実態にあったことも事実です。

そうした「助言」を経験した法務局職員にとっては、受託事業者の交替直後などにおいて乙号事務が混乱・停滞した要因について、Q2(2)「業務従事者の専門的知識が不足しているため」に82.2%、Q2(4)「実務経験者の配置が不足しているため」に66.3%、Q2(1)「事前研修の実施が不十分であるため」に48.1%が回答していることを踏まえれば、受託事業者の管理体制や業務従事者等の人的体制（配置人員）などよりも、受託事業者における登記に関する専門的知識の不足にあると認識されていることが窺えます。平成20年度民間競争入札実施要項においては、実務経験者における登記業務の経験年数について、それまで3年以上を必要としていたものを1年以上に短縮されましたが、その資格要件の厳格化なども必要であるといえます。

なお、平成24年度民間競争入札においては、業務従事者等の従前の受託事業者からの継続雇用率が全国88.9%となり、継続雇用が十分に確保できなかった登記所においても、過去に乙号事務に従事していた業務経験者が雇用されているなど、平成25年度当初における「助言」は概ね回避されています。

④ 業務従事者等の人的体制の確保の実態について

すべての受託事業者が該当するものではないものの、「提案書に記載されている人員体制が確保されていない」ことを理由とした民間競争入札実施要項による業務改善指示が多数発出されてきた経緯や（前述4(1)④参照）、そうした業務改善指示に至らずとも、「提案書に記載されている人員体制が確保されていない」実態については、これまで委託元責任者などから多数指摘されています。

また、業務従事者等における過重労働や休暇を取得できない業務実態（前述4(2)参照）などを踏まえれば、提案書どおりの人員体制が確保されていたとしても、業務従事者等の人的体制が絶対的に不足していることも明確です。

さらに、そうした厳しい業務実態において、とりわけ実務経験者の人材確保が困難となり、長期間の欠員を余儀なくされている登記所があるという悪循環も指摘されています。

結果として、委託元責任者をはじめとした法務局職員による乙号事務への関与は、本来の範疇を逸脱したものも含めて、乙号事務を安定的に実施するために不可欠のものとなっている事実がありますが、そもそもの乙号事務の民間委託の趣旨や、そうした実態が登記

申請事件処理等の停滞を招いていることなどを踏まえれば、早急な是正が必要であるといえます。

⑤ 「民間事業者の創意と工夫」の実施状況について

乙号事務の民間委託は、「登記事項証明書等の交付及び登記簿等の閲覧等に係る事務について、民間事業者の創意工夫やノウハウを活用することにより、当該事務の質の向上を図ることを目的として」実施するものとされています。

しかしながら、国は「利用者に対する証明書の種類案内や請求書の記載方法等の説明を行うための案内人の配置及び音声案内機の設置」などをもって、従前に国が実施していた場合と比較することもなく、「民間事業者の発案による創意工夫」が実現していると評価しており、こうした国の行政評価の在り方には疑念を禁じ得ません（前述4(1)③参照）。

そもそも、「民間事業者の創意と工夫」をもってしか公共サービスの質の維持向上を図ることができない（民間事業者にできて国にできないもの）という発想が何を根拠としているものなのか（そうした事実の存在が立証されたものなのか）や、乙号事務における「民間事業者の創意と工夫」としてどのようなものが想定されているのかなどについては、これまで法務省民事局などが明確にしてきた経緯がありません。いわば、乙号事務の民間委託が市場化テスト法の意義・目的を達成し得るものか否かについて、国が明確に検証しているとはいえない実態にあります。

乙号事務の特性として、「民間事業者の創意と工夫」が効果的に発揮される余地があるのか否かについては、前述のような「案内人の配置及び音声案内機の設置」などは論外であるとしても、各種証明書等のニーズ（交付請求の通数など）は意図的に拡大できる性質のものではないとともに、受託事業者が登記手数料などから委託費以外の収益を得ることは、国の会計法令において不可能であることなどを踏まえれば、平成24年度民間競争入札実施要項における加点項目である「印紙売りさばき事業との連携」（印紙売りさばき事業（登記手数料を納付するための収入印紙などを販売する事業）は、登記所内に印紙売りさばき所を設置して実施されてきました）や「高い要求水準」（「証明書等の交付ないし地図等の閲覧までに要した時間」の短縮）などの事業の提案にとどまらざるを得ない実態が立証しているものといえます。

また、委託費が過度に抑制されていることに起因して、業務従事者等の人的体制が絶対的に不足していることから、受託事業者に必要な最低限の委託業務を実施する以外の「創意と工夫」を追求する余裕がないばかりでなく、委託契約期間が短期間であること（委託契約期間の終了後に乙号事務からの撤退を余儀なくされる可能性があること）とも相俟って、公共サービスの拡充や向上を図ろうとする意欲やインセンティブが存在しないないため、事業の提案内容にさらなる「創意と工夫」を追加するという発想そのものが、受託事業者には存在しないことも推測されます。

したがって、乙号事務の民間委託における「民間事業者の創意と工夫」の在り方そのものについて、法務省民事局などにより根本的に検証される必要があるといえます。

⑥ 窓口利用者の認識について

国が実施したアンケート調査の結果における「利用者の満足度」については、ほぼ要求水準が達成されています（前述4(1)①参照）。Q4ないしQ7の回答についても、概ねそれと一致する結果となっていますが、Q7（乙号事務に関わる専門的知識・対応に関する満足度）については、Q4ないしQ6の満足度との比較において、(3)やや不満（6.2%）及び(4)かなり不満（4.6%）の回答率が高くなっており、窓口利用者としても、受託事業者における登記に関する専門的知識の不足を懸念している傾向にあります。

とりわけ、自由意見などの回等事項としてつぎのようなものが散見されたことは、登記事務の専門性・安定性や公務の公共性を喪失する危険性を示唆するものといえます。

- i) 素人の職員が対応しているのだから、多少のことは我慢している。
- ii) 登記に関する専門的知識のある職員を窓口業務に配置するべきである。
- iii) 乙号事務の民間委託は失敗だった。
- iv) 乙号事務の窓口では質問しないようにしている。
- v) 登記事項証明書等の交付請求はオンライン申請を利用する（乙号事務の窓口を利用しない）ようにしている。

⑦ 委託元責任者や業務管理者等の業務負担の実態について

i) 国による管理・監督業務の実態について

平成24年度民間競争入札実施要項においては、受託事業者が各登記所ごとに、「受託業務の全般を総括し、業務従事者の指揮・監督を行うとともに、委託法務局の職員との連絡・調整を行う責任者」として業務管理者という業務従事者を配置しなければならないこととなっています。

各登記所においては、委託元責任者が業務管理者をつうじて、受託事業者を実質的に管理・監督する必要がありますが、市場化テスト法第4条第1項においては、「国の行政機関等は、…公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するために必要かつ適切な監督を行わなければならない」と定められているとともに、民間競争入札実施要項においては、「国の監督に関する事項」として、つぎのような事項が定められています。

ア 委託業務の契約に係る監督は、契約担当官等が、自ら又は補助者に命じて、立会い、指示その他の適切な方法によって行うものとする。

イ 委託業務の実施状況に係る監督は、受託事業者の報告（業務報告書（日報・月報）等）により行うこととする。

ウ 法務局は、委託業務の適正かつ確実な実施を確保するため必要があると認めるときは、受託事業者に対し、委託業務の実施に関し必要な報告を求め、又は法務局の職員に事務所その他の施設に立ち入り、委託業務の実施状況若しくは帳簿、書類その他の

物件を検査させ、若しくは質問させることができる。

エ 法務局は、公共サービスの質が満たされない場合のほか委託業務の適正かつ確実な実施を確保するために必要があると認めるときは、受託事業者に対し、必要な措置をとるべきことを指示すること（業務改善指示）ができる。

平成24年度民間競争入札実施要項においては、それまでの乙号事務の民間委託の実施状況などを踏まえ（委託業務の適正かつ確実な実施を確保するため）、つぎのような事項が定められました（前述 1 (2) 参照）。

ア 委託業務の要求水準（「利用者の満足度」等）の達成状況について、各種証明書等の交付時間を各請求書のタイムスタンプの打刻時間によって確認

イ 委託費の減額措置の拡大

(ア) 各種証明書等の誤交付等及び各請求書の紛失事案を一定回数以上発生させた場合

(イ) 各種証明書等の交付時間等が要求水準を達成できなかった場合

(ウ) 業務改善指示に違反した場合

いずれも委託費の減額措置に関連するものであることから、それらが国と受託事業者間におけるトラブルの要因とならないよう、委託費の減額措置事案の事実関係の確認にあたっては、極めて厳格かつ精確な対応が委託元責任者に要請されています。

また、2011年4月に発覚したA T G company株式会社及びアイエーカンパニー合資会社による登記事項証明書の不正取得の事案（前述 3 (1) ①参照）を踏まえ、平成25年度以降における「委託業務の実施状況に係る監督」の厳格化を図るため、受託事業者の作成する業務報告書（業務処理件数の日報）を利用して、各種証明書等の交付通数などを各請求書と突合する作業の実施が予定されています。

これら委託元責任者による管理・監督業務は、公共サービスの質の低下の実態や受託事業者の不正事案の発生などに伴い、その業務量の増大と複雑化を招いているばかりでなく、「受託事業者からの業務処理上の質問への対応」の頻度も高く、法務局職員が日常的に乙号事務に関与している実態（前述 4 (3) ②参照）とも相俟って、登記申請事件処理等に従事すべき委託元責任者が、終日にわたって乙号事務への対応を余儀なくされています。

一方で、国が委託費を過度に抑制したまま、業務報告書の作成などをはじめとした受託事業者の業務量の増大と複雑化をも招いており、過去における一部の受託事業者の不祥事の責任を新たな受託事業者に転嫁するような国による管理・監督業務の在り方については、その是正が必要であるといえます。

ii) 国による管理・監督にあたっての人的体制について

乙号事務の民間委託にあたっては、市場化テスト法第4条第1項に定められた「公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するために必要かつ適切な監督」を実施することなどを目的として、平成24年度までに統括監査専門官8人、監査専門官61人が全国の法

務局・地方法務局に配置され（定員（増員）措置なし）、平成25年度においては、2012年の委託契約の解除（前述3参照）などの経緯を踏まえ、監査専門官12人が全国11の法務局・地方法務局に配置されました（定員（増員）措置あり）。いずれの監査専門官の配置にあたっては、「平成22年度以降の定員管理について（新たな定員合理化計画）」（2009年7月1日閣議決定）などの実施と相俟って、登記申請事件処理等に従事する法務局職員の人的体制の縮減（実質的な定員の振替）を伴うものとなっています。

結果として、1,181人の法務局職員の定員削減と295人の非常勤職員の配置縮減（「市場化テスト導入に伴う人員削減等の調査結果について」（2013年4月26日内閣府公共サービス改革推進室）参照）を実施した一方で、乙号事務の民間委託を実施するための法務局の人的体制の整備を目的として、全国421人の委託元責任者と81人の統括監査専門官・監査専門官の合計502人と併せて、平成25年度においては、乙号事務の監査事務補助要員として122人の非常勤職員（短時間勤務）が専属的に配置されているとともに、登記申請事件処理等の実施体制の脆弱化を余儀なくされていることとなります。

しかしながら、公務の民間開放は、行政の規制緩和として実施されていることから、それに伴う行政としての管理・監督体制の強化が不可欠であるといえます。そのために必要な法務局職員を含めて定員削減の対象とした経緯（前述1(2)参照）があることを踏まえれば、あらためて法務局の人的体制の整備が必要になっているといえるばかりでなく、こうした国による管理・監督業務の増大を招いている実態は、市場化テストが必ずしも行政コスト（公共サービスの経費）の削減につながっていないという矛盾を立証するものといえます。

⑧ 偽装請負の諸問題について

とりわけ地方公共団体における公共サービスの民間委託においては、委託元である地方公共団体の職員が、委託先である受託事業者の労働者への直接的な指揮・命令等を行うなど、いわゆる「偽装請負」（「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」（以下「労働者派遣法」）に違反する行為）の諸問題が指摘されていますが、それは乙号事務の民間委託についても例外ではありません。

厚生労働省は、この偽装請負の諸問題に対応するため、「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」）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」（平成21年3月31日付け職発第331007号）（以下「疑義応答集」）を發出しています。37号告示第2条においては、受託事業者が委託業務を実施するにあたって、「労働者派遣事業を行う事業主」に該当しないと判断されるための要件が定められています。それらの内容を踏まえ、乙号事務の民間委託が偽装請負に該当する危険性などについて検証しました。

i) 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（第2条第1号イ(1)）

市場化テスト法は、「公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するため必要がある」場合などに、国の行政機関は、「必要かつ適切な監督を行わなければならない」（第4条第1項）ことをはじめ、「公共サービス実施民間事業者に対し、対象公共サービスの実施の状況に関し必要な報告を求め…ることができる」（第26条第1項）ことや、「公共サービス実施民間事業者に対し、必要な措置をとるべきことを指示することができる」（第27条第1項）ことなどを定めています。

一方で、平成24年度民間競争入札実施要項においては、「委託業務の適正かつ確実な実施を確保するため必要があると認めるとき」などに限定することなく、ア) 登記業務の実務経験者に1年以上の経験年数があること、イ) 登記業務の実務経験者をすべての登記所に配置すること、ウ) 業務従事者の研修を実施すること、エ) 業務報告書（日報・月報）等を提出することなどを受託事業者に義務付けているとともに、委託業務の実施にあたっては、法務省民事局が策定した「手引書」に個別具体的な事務処理の工程などが定められており、受託事業者はその「手引書」を遵守しなければならない実態にあります。

法務局職員が業務従事者等への直接的な指揮・命令等を行う場合には、37号告示第2条の要件に該当しない（偽装請負に該当する）ことが明確ですが（前述4(3)②③参照）、疑義応答集7においては、「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となります。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となります」とされています。

また、厚生労働省が策定している「労働者派遣事業関係業務取扱要領」において、特定の事業が労働者派遣事業に該当しないと判断されるためには、ア) 労働者の労働力を事業主が自ら直接利用すること、イ) 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要件であるとともに、「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…ていること」が必要であるとされています。

これらのことを総合的に勘案すれば、市場化テスト法や民間競争入札実施要項に定められた「監督」や「指示」は、「相手方から独立して処理すること」を阻害する委託元の過剰な介入に該当する可能性が否定できません。

さらに、市場化テスト法第33条の2（不動産登記法等の特例）第2項第1号において、「その人的構成に照らして、特定業務を適正かつ確実に実施することができる知識及び能力を有していること」として、受託事業者の要件が定められていますが、これら法律に定められた要件をクリアしてもなお、実務経験者の経験年数や人数等についてまで民間競争入札実施要項に定めることは、偽装請負に該当する可能性があるといえます。地方公共団体における公共サービスの民間委託においては、入札仕様書に定められた委託

業務の実施方法に関わる指示や労働者の経験年数や資格要件を削除するよう、都道府県労働局の是正指導が行われているのも事実です。

しかしながら、2012年の委託契約の解除の事案（前述3参照）をはじめ、これまでの乙号事務の民間委託の実施状況などを踏まえれば、市場化テスト法や民間競争入札実施要項に定められた「監督」や「指示」などが厳格に実施されなければ、乙号事務の民間委託が正常に実施されないことが明確であるとともに、それらは全法務が追求してきた規制強化でもあります。

このことこそが、公務・公共サービスの民間開放における矛盾であり、労働者派遣法との整合性や偽装請負の諸問題を無視した市場化テスト法の構造的欠陥であるといえます。

ii) 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（第2条第2号ハ(1)）

乙号事務の実施にあたっては、登記情報システム等のパソコン端末やその印刷装置をはじめとした各種機器や設備などをはじめ、登記事項証明書等の専用用紙（地紋紙）などを使用する必要がありますが、民間競争入札実施要項においては、「委託業務を実施するために必要な施設及び設備については、これを無償で使用させる」こととされ、受託事業者は、国の施設・設備をはじめ、各種備品や消耗品等のすべてを無償により使用・消費することができ、これらの費用は国が負担している実態にあります。

一方で、疑義応答集13においては、「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ないものです」とされています。

疑義応答集13の趣旨を踏まえれば、37号告示第2条第2号ハ(1)に定める「機械」「設備」「資材」である登記情報システム等のパソコン端末や登記事項証明書等の専用用紙は、「請負業務の処理自体に直接必要とされる機械、資材等」に該当するため、「請負契約とは別個の双務契約が必要」となり、「業務を自己の業務として相手方から独立して処理する」観点からも、受託事業者が借料や購入費等を負担しなければならないはずですが。

しかしながら、これら「機械」「設備」「資材」の使用を有償とした場合には、委託費の増額に反映されるにとどまり、国の会計手続の複雑化を招くことが明確です。それを回避する意味において、「請負契約とは別個の双務契約」を必要としないことは合理的であるといえるものの、ここにも労働者派遣法との整合性や偽装請負の諸問題を無視した市場化テスト法の構造的欠陥があるといえます。

なお、37号告示第2条第2号ハ(2)に定める「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」の趣旨は、労働者派遣事業関係業務取扱要領において、「事業主が企業体として有する技術、技能等に関するものであり、業務を処理する個々の労働者が有する技術、技能等に関するものではない」とされており、法務省民事局が策定した「手引書」の個別具体的な事務処理の工程などを遵守しなければならない実態とも相俟って、登記に関する専門的知識や乙号事務のノウハウを有しない民間事業者が受託している乙号事務の民間委託には適用されないものといえます。

(4) 民間競争入札の実態について

乙号事務の民間委託において発生している諸問題は、民間競争入札における過剰な低価格競争などに起因していることが指摘されていることから、それらの諸問題の解消にあたっては、民間競争入札における各種手続の実態を詳細に把握することが不可欠です。

しかしながら、国が実施する民間競争入札の公正性を維持する必要があるとともに、国家公務員の守秘義務などの制約もあり、法務局職員などから民間競争入札の実態を詳細に確認することができませんでした。

したがって、いくつかの推測を含む客観的な視点から、民間競争入札の実態を検証・考察しました。

① 過剰な低価格競争の実態について

「平成22年度及び平成23年度登記簿等の公開に関する事務（乙号事務）に係る包括的民間委託の事業の評価について」（前述4(1)参照）において公表されている民間競争入札の実態を踏まえ、いくつかの観点から分析することとします。

平成21年度民間競争入札（平成22年度委託業務開始）においては、42入札手続（148登記所）の内13入札手続（約30%）について、入札価格が落札予定価格の6割に満たなかったことを理由に低入札価格調査が実施され、その内7入札手続において、次順位の入札事業者が落札しています。

42入札手続におけるすべての落札価格を落札予定価格により除した割合（いわゆる落札率）が約69%である一方で、入札事業者が延べ238事業者であるところ、延べ67事業者（約28%）の入札価格がその落札予定価格を超過していることなどを踏まえれば、市場価格と乖離した過剰な低価格競争の実態が明確となっています。

平成22年度民間競争入札（平成23年度委託業務開始）においては、47入札手続（297登記所）の内2入札手続（約4%）について低入札価格調査が実施され、いずれも第1順位の入札事業者が落札しています。

47入札手続におけるすべての落札価格を落札予定価格により除した割合は約84%であり、平成21年度民間競争入札との比較においては、低価格競争の傾向が緩和されているか

のような数値となっていますが、入札事業者が延べ372事業者であるところ、延べ199事業者（約53%）の入札価格がその落札予定価格を超過しているなど、平成21年度民間競争入札において過剰に引下げられた委託費の実績が平成23年度予算の縮減に直接的に波及し、その範囲内において設定された落札予定価格に過度に影響している実態がより鮮明となっています。

また、最低入札価格の入札事業者が落札した事案は、平成21年度民間競争入札において42入札手続の内27入札手続（約64%）、平成22年度民間競争入札において47入札手続の内24入札手続（約51%）となっています。事業の提案（技術点）が過小評価されるとともに、低入札価格（価格点）が過大評価されるなど、すでに総合評価落札方式が形骸化しているとまでいえる実態にあり、過剰な低価格競争の傾向はこうした観点からも明確です。

なお、平成24年度民間競争入札における総合評価落札方式の実態については、「4(4)② 落札予定価格の設定の在り方について」において詳述します。

② 落札予定価格の設定の在り方について

民間競争入札にあたっては、会計法及び予算決算及び会計令（以下「予決令」）のつぎの条項により落札予定価格を運用することとされています。

○ 会計法

第29条の6 契約担当官等は、競争に付する場合には、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。…。

○ 予算決算及び会計令

第79条 契約担当官等は、その競争入札に付する事項の価格…を当該事項に関する仕様書、設計書等によつて予定し、その予定価格を記載し、又は記録した書面をその内容が認知できない方法により、開札の際これを開札場所に置かなければならない。

第80条 予定価格は、競争入札に付する事項の価格の総額について定めなければならない。…。

第2項 予定価格は、契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。

第85条 各省各庁の長は、会計法第29条の6第1項ただし書の規定により、必要があるときは、…相手方となるべき者の申込みに係る価格によつては、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないこととなるおそれがあると認められる場合の基準を作成するものとする。

第86条 契約担当官等は、…契約の相手方となるべき者の申込みに係る価格が、前条の基準に該当することとなつたときは、その者により当該契約の内容に適合した履

行がされないおそれがあるかどうかについて調査しなければならない。

乙号事務の民間委託にあっても、これらの条項により落札予定価格などが運用され、予決令第85条の「基準」については、民間競争入札実施要項において「入札価格が予定価格の6割に満たない場合」と定められています。

そうした前提条件のもとにおいて、落札予定価格の設定の在り方については、つぎのような諸問題が指摘されています。

i) これまでの不適正な落札価格

これまでの民間競争入札においては、予決令第86条による多数の低入札価格調査が実施されてきたことなどをはじめ、落札予定価格の5割～6割程度の落札価格により受託事業者となった事案も多数あり（前述4(4)④参照）、過剰な低価格競争の実態が指摘されています。それら過度に抑制された落札価格により乙号事務を受託した民間事業者が、業務従事者等の健康保険料や賃金を支払うことさえできない実態にあったことからすれば（前述3参照）、これまでの落札価格がいかに不適正な水準にあったのかが明確です。

ii) 平成24年度民間競争入札の不調

平成24年度民間競争入札にあつては、53入札手続の内11入札手続を除いて、41の法務局・地方法務局において不調（落札事業者が決定しない）という事態に至りました。法務省は、2012年11月に再度公告入札、同年12月に再々度公告入札を行った結果、50入札手続において落札事業者を決定する（6入札手続の不落随意契約を含む）とともに、53入札手続の落札価格が平成24年度予算や落札予定価格を大幅に超過することが明確となったため、平成25年度に委託契約を締結することに変更した横浜地方法務局ほか3入札手続においては、2013年3月にあらためて民間競争入札を実施し、ようやくすべての落札事業者を決定しました。

一部の入札手続においては、1日に30回もの入札を繰り返すなどの事案も指摘されているばかりでなく、95.69%という全国の落札率（後述4(4)③参照）などを踏まえれば、国が民間事業者に低価格落札を強要するかのよう実態にあったといわざるを得ないとともに、再度公告入札や再々度公告入札などにおける法務局職員の業務量の増大も看過できません。

iii) 落札予定価格の設定にあたっての構造的問題

落札予定価格の設定にあたっては、乙号事務に類似する公務の民間委託が実施されている実態にないことから、その市場価格の適正な把握が困難な実情とも相俟って、過去の実績である落札価格を上回る落札予定価格を設定すること（落札予定価格の適正化）が困難であるばかりでなく、過去の実績から増額した委託費の予算要求すら、国が許容していない実態があります。

落札予定価格が委託費の予算額の上限に拘束されているとともに(前述4(4)①参照)、これまでの過剰な低価格競争の結果として落札予定価格の適正化が阻害され、入札価格と落札予定価格との乖離が著しいものとなっていることが、平成24年度民間競争入札の不調の要因として推測されています。

iv) 「履行の難易」と「数量の多寡」の把握

予決令第80条第2項においては、「予定価格は、…履行の難易、数量の多寡…を考慮して適正に定めなければならない」ことが定められています。

その「履行の難易」について、乙号事務の全般的な要素は考慮されているものの、各登記所ごとの実情(地図の整備状況、地番・住居表示地区の実態、不動産・会社登記以外の登記事件の割合など)を踏まえた「履行の難易」が考慮されていないことが指摘されています。

また、「数量の多寡」について、2011年4月に発覚したATG company株式会社及びアイエーカンパニー合資会社による登記事項証明書の不正取得の事案(前述3(1)①参照)などを踏まえ、平成24年度民間競争入札実施要項においては、業務報告書の作成などをはじめとした受託事業者の業務量の増大が顕著となっているにもかかわらず(前述4(3)⑦参照)、それらの業務に対応するための人件費などが落札予定価格に反映されていなかったものと推測されます。

v) 落札予定価格の上限拘束性(総合評価落札方式の形骸化)

平成24年度民間競争入札においては、落札予定価格の上限拘束性(会計法第29条の6)が隘路となり、事業の提案内容(加点項目)が一切評価されることなく、入札価格が落札予定価格を下回った唯一の入札事業者が落札事業者に決定した事案が、53入札手続の内34入札手続(約64%)存在します(6入札手続の不落随意契約を含む)。

こうした過剰な低価格競争の弊害は、競争原理や総合評価落札方式の有意性などを喪失・形骸化させ、多様かつ優良な民間事業者の参入障壁にもなっているととともに、それらが公共サービスの質の低下を招くという悪循環に陥っているといえます。

③ 委託費の増減の傾向について

これまでの民間競争入札は、乙号事務の民間委託が段階的に実施されてきたことから、その対象となる登記所や事業規模(乙号事件数等)が区々であり、各年度ごとの委託費(落札価格)の水準を正確に比較するための客観的な指標が存在しません。

一方で、平成24年度民間競争入札においてはじめて、全国すべての登記所(2013年4月1日現在全国428登記所の内421登記所(乙号事務の民間委託を実施しない7登記所を除く))がその対象となり、平成21年度民間競争入札(148登記所・3年契約)及び平成22年度民間競争入札(297登記所・2年契約)の対象となった合計445登記所と比較して、その対象となる登記所や事業規模がほぼ一致するものとなっています(この445登記所につ

いては、平成24年度までに登記所の統廃合により順次減少しているため、平成24年度民間競争入札における421登記所との比較において、その事業規模（乙号事件数等）には変動がほとんどありません。

したがって、平成21年度民間競争入札及び平成22年度民間競争入札における委託費の合計から、平成24年度民間競争入札における委託費がどのように推移しているのかを指標として、委託費の増減の傾向を確認することとします。

なお、平成24年度民間競争入札は、平成22年度民間競争入札までのように各登記所ごとではなく、各法務局・地方法務局ごと一括して実施されたことなどから、そのスケールメリットなどが介在しているため、それぞれの委託費の水準を正確に比較するものとはなっていません。

【委託費の水準の推移について】

○ 平成21年度（148登記所・3年契約）

落札価格	落札予定価格	
6,310,454,332円	9,089,574,216円	①／②（落札率）
（単年度換算）2,103,484,777円①	3,029,858,072円②	69.43%

○ 平成22年度（297登記所・2年契約）

落札価格	落札予定価格	
8,158,795,444円	9,637,612,036円	③／④（落札率）
（単年度換算）4,079,397,722円③	4,818,806,018円④	84.66%

○ 平成21年度・平成22年度の合計（445登記所・2年～3年契約）

落札価格	落札予定価格	
14,469,249,776円	18,727,186,252円	⑤／⑥（落札率）
（単年度換算）6,182,882,499円⑤	7,848,664,090円⑥	78.78%

○ 平成24年度（421登記所・3年6ヶ月契約（一部3年1ヶ月契約を換算））

落札価格	落札予定価格	
23,459,780,730円	24,516,458,281円	⑦／⑧（落札率）
（単年度換算）6,702,794,494円⑦	7,004,702,366円⑧	95.69%

【委託費の水準の推移の分析等について】

i) 委託費の水準の推移の分析等に当たっての前提条件について

ア 落札価格（委託費）及び落札予定価格ともに、消費税相当額を含んだものとなっています。

イ 平成24年度において、平成25年度に委託契約を締結することに変更した横浜地方法務局ほか3入札手続（前述4(4)②参照）については、2013年9月1日～2016年9月30日を委託契約期間とする3年1ヶ月契約となっていますが、落札価格等は3年6ヶ月

月契約に換算しています。

ii) 平成24年度の落札価格⑦は、平成21年度・平成22年度の合計の落札価格⑤との比較において、8.4%増加しています。

しかしながら、i) イのとおり、3入札手続の委託費が平成25年度予算から執行されるため、当該3入札手続の落札価格を控除した場合には、⑦は約58億7,539万円となり、⑤との比較において、5.0%減少していることとなります。

iii) ii) (前段) の要因としては、平成24年度民間競争入札実施要項において、登記業務の実務経験者をすべての登記所に拡大して配置することや、委託業務の要求水準(「利用者の満足度」等)の達成状況について、各種証明書等の交付時間を各請求書のタイムスタンプの打刻時間によって確認することなどとなったことに伴い(前述1(2)参照)、それら人的体制や業務量の追加的増加に対応するための人件費が増大したことにありと想定されます。

iv) iii) のように人件費が増大する要因があったにもかかわらず、平成24年度の落札予定価格⑧は、平成21年度・平成22年度の合計の落札予定価格⑥との比較において、10.8%減少しています。

また、ii) (後段) と同様の理由により、3入札手続の落札予定価格を控除した場合には、⑧は約61億5,407万円となり、⑥との比較において、21.6%減少していることとなります。

なお、この約61億5,407万円という平成24年度の落札予定価格の水準は、平成21年度・平成22年度の合計の落札価格⑤である約61億8,288万円とほぼ一致するもの(99.53%)であり、過去の実績のみに依拠して落札予定価格が設定されていたことを推認させる根拠といえます。

v) iv) の要因としては、平成21年度や平成22年度において過剰に引下げられた委託費の実績が平成24年度予算の縮減に直接的に波及し、落札予定価格もその範囲内において設定せざるを得なかったことにありと想定されます(前述4(4)①②参照)。

また、平成21年度に69.43%であった落札率が、平成24年度には95.69%にまで急上昇したことも、委託費が過剰に引下げられてきたことに起因して、落札予定価格の適正化が阻害されていることを立証するものといえます。平成24年度の53入札手続の内32入札手続(約60%)にあつては、落札率が98%以上となっており、42入札手続において再度公告入札や再々度公告入札などが繰り返されてきた経緯なども踏まえれば、国が民間事業者に低価格落札(落札予定価格に固執した入札価格)を強要してきたものといわざるを得ません。

④ 提案書の失格の傾向について

平成22年度までの民間競争入札実施要項においては、i) 基本事項(登記に関する知識

等)、ii)管理体制(コンプライアンス等)、iii)業務処理体制(公共サービスの質を確保できる体制)、iv)研修体制について提案書を審査し、これらの要件を1つでも具備しない場合に失格とされてきました。

その結果として、平成21年度民間競争入札においては、提案書を提出した民間事業者が37事業者(延べ247事業者)であったところ、入札に参加した民間事業者が35事業者(延べ238事業者)、平成22年度民間競争入札においては、提案書を提出した民間事業者が36事業者(延べ438事業者)であったところ、入札に参加した民間事業者が32事業者(延べ372事業者)となるなど、提案書が失格となった民間事業者は2~4事業者にとどまっていたものと推測されます。

平成24年度民間競争入札実施要項においては、2012年の業務改善指示の事案などを踏まえ、前述のi)ないしiv)のほか、委託業務の適正・確実な実施にあたっての基本的要件として、v)労働社会保険諸法令を遵守していること、vi)委託契約の履行に支障のない財務状況であること、vii)直近3か年の委託事業を適正に実施したこと、viii)個人情報の取扱いを適正に実施していることについて、その疎明資料をもって提案書を審査することや、ix)委託業務の管理体制及び人的体制についても、より厳格に審査することとなり、これらの要件を1つでも具備しない場合に失格とされました。

その結果として、提案書を提出した民間事業者が28事業者(延べ253事業者)であったところ、入札に参加した民間事業者が24事業者(延べ165事業者)となるなど、平成22年度民間競争入札までとの比較において、提案書が失格となった民間事業者が4事業者(延べ88事業者)となり、入札に参加できた民間事業者が減少傾向にあるばかりでなく、18入札手続においては、入札に参加できた民間事業者が1~2事業者(53入札手続の平均は約3事業者)にまで抑制されました。

平成24年度民間競争入札実施要項による審査の厳格化に伴い、いわゆる悪質な民間事業者を民間競争入札から排除することができたものと推測され、公共サービスの質を維持する観点からは、その一定の成果があったものといえますが、さまざまな要件を具備することに伴うコストの増大に見合った委託費の水準が確保されなければ、いわゆる優良な民間事業者が参入するメリットも希薄となってしまうことや、過去の実績が存在しない新規参入事業者を門前払いしてしまいかねないことにも留意が必要です。

⑤ 民間競争入札における業務負担について

乙号事務の民間委託は、国の庁舎管理などの付随業務や備品等の製造・調達業務などではなく、行政の本質的な事業(公共サービスの提供そのもの)を大規模に民間委託していることから、それらを調達するための民間競争入札においては、総合評価落札方式を採用していることとも相俟って、国の会計機関の業務に従事する職員(各法務局・地方法務局の会計課職員)や監査専門官(前述4(3)⑦参照)などにとって、業務(行政コスト)の著しい増大を招いていることが指摘されています。

全法務は、それら民間競争入札における業務負担の実態を把握するため、全国の会計課

職員や監査専門官へのヒアリングを実施しましたが、国家公務員の守秘義務などの制約もあり、個別具体的な回答を得ることができませんでした。

したがって、いくつかの指摘事項を列挙することにより、その問題認識を整理しておきます。

- i) さまざまな観点から提案書を厳格に審査しなければならないが、国の会計機関の業務に従事する職員であっても、それら多数の専門分野に精通しているわけではないことから、提案書の審査が過度の業務負担となっている。
- ii) 提案書を提出した民間事業者が「直近3か年の委託事業を適正に実施したこと」を確認するにあたっては、他府省における実績などに関わる事案をとりまとめた情報が必要である。
- iii) 落札予定価格の設定の在り方に関わる本省（法務省民事局）の方針や情報提供に関わる連絡が遅延する傾向にあり、民間競争入札のスケジュールそのものを圧迫している。
- iv) 評価委員会（「民間競争入札における公正さを確保しつつ、民間事業者の技術や創意工夫を活用し、良質な業務等を低廉な価格で調達する」ことなどを目的として、総合評価落札方式による提案書の審査（必須項目審査・加点項目審査）を行う外部の有識者等により構成された委員会）について
 - ア 評価委員の選任にあたっての各関係機関との折衝に時間と労力を要する。
 - イ 評価委員への提案書の説明や評価委員会を開催するための日程調整が困難となる場合が多い。
 - ウ 提案書を提出した民間事業者が「委託契約の履行に支障のない財務状況であること」を確認するにあたっては、公認会計士や税理士などの財務関連の専門家を複数選任しなければ、評価が主観的になるおそれがある。
 - エ 乙号事務の内容を十分に理解している評価委員が不足している。法務局職員がオブザーバーとして評価委員会に参加できるようにするべきである。

【各論3（市場化テストの構造的欠陥の是正などに向けた対応策の考察）】

5 各種関係法令の諸問題と法令規制の在り方などについて

ここまで分析・考察した乙号事務の民間委託における諸問題や弊害など（前述1ないし4参照）を回避・解消又は緩和するにあたっては、市場化テストや民間競争入札の根拠となっている各種関係法令の諸問題をあらためて分析するとともに、それらの法令規制の在り方（厳格化・緩和）を考察することが不可欠です。

そうした問題認識のもと、市場化テスト法及び予決令（会計法を含む）について、必ずしも体系的なものではないものの、それらのポイントとなる条項について分析しました。

(1) 市場化テスト法

市場化テスト法は、いわゆる基本法（国の政策や制度に関する基本理念・方針などが定められるとともに、それらに従った措置を講ずべきことを定めた法律）であることから、市場化テストを実施するにあたっての個別具体的な措置などについては、政府が決定する「公共サービス改革基本方針」や各府省が策定する民間競争入札実施要項などに定められています。

したがって、市場化テスト法の諸問題については、その基本理念や総論的なものに限定して分析することとします。

① 法律の基本理念などについて（第1条・第3条）

第3条第1項 競争の導入による公共サービスの改革は、公共サービスによる利益を享受する国民の立場に立って、国の行政機関等又は地方公共団体がその事務又は事業の全体の中で自ら実施する公共サービスの全般について不断の見直しを行い、その実施について、透明かつ公正な競争の下で民間事業者の創意と工夫を適切に反映させることにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現することを旨として、行うものとする。

第1条（法律の趣旨）には、「公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る改革…を実施するため」と定められていることと併せて、「より良質かつ低廉な公共サービスを実現すること」を市場化テストの意義・目的とすることが定められています。

もともとこの法律は、「公共サービス効率化法」という名称が検討されていたといわれており、公共サービスの「経費の削減」や「低廉」といったキーワードが優先されかねない危険性があったところ、公共サービスの「質の維持向上」や「良質」を両立させることが定められるに至った経緯があります。

「公共サービスの質の維持向上及び経費の削減」を両立させようとする基本理念そのものを否定するべきではないものの、「公共サービス効率化法」としての性質が顕著となっ

て運用されている実態は、これまで指摘してきたとおりであり、それらを両立させるための個別具体的な措置などについて、「公共サービス改革基本方針」や民間競争入札実施要項に十分に反映されていないことが、その致命的な要因であるといえます。

また、「良質」（「公共サービスの質の維持向上」）と「低廉」（「経費の削減」）が両立し得るものなのかという根本的な疑問でさえ、政府が十分な検証を図っているとはいえない実態があります。「公共サービスによる利益を享受する国民の立場」や「国民のため」などといったことを繰り返し謳っているにもかかわらず、公共サービスの質を把握・検証するための指標が極めて不十分であることは、すでに指摘したとおりですが（前述4(1)①参照）、公共サービスの質の維持向上を図るための対応策などについては、「6『公共サービス改革基本方針』の諸問題と改善要求などの考察について」及び「7『民間競争入札実施要項』の諸問題と改善要求などの考察について」において詳述します。

一方で、乙号事務のような窓口行政サービスの民間委託にあたっては、受託事業者の人的体制に依拠せざるを得ない実態にあることを踏まえれば、この「良質」と「低廉」の両立を実現するにあっても、公務に従事するに相応しい民間労働者の適正な労働条件の確保を重視するべきであるはずで

す。しかしながら、公共サービスの質を確保するために、公務に従事する民間労働者の労働条件に関わる規制や、それらに配慮する必要性などを定めた条項が、この法律には存在しないばかりでなく、多くの委託労働者によって公務が担われることが想定されているが、労働者派遣法との整合性や偽装請負の諸問題を無視した構造的欠陥が放置されていることも、この法律の極めて重要な問題です（前述4(3)⑧参照）。

さらに、業務従事者等の労働条件を規制する法令は、民間事業者に適用される労働基準法・労働契約法・最低賃金法・労働者派遣法などをはじめとした労働法制が存在しますが、それらは国際労働基準との比較において極めて劣悪なものであることが指摘されています。そうした労働条件の最低基準などを定めた法令が直接的に適用されることに伴い、乙号事務の現場に「官製ワーキングプア」を増大させ、それが公共サービスの質の低下を招いていることは、これまでの指摘において実証されています。公務に従事するに相応しい民間労働者の適正な労働条件を確保するため、少なくともその基本理念については、公共サービス基本法（平成21年法律第41号）第11条（「国及び地方公共団体は、安全かつ良質な公共サービスが適正かつ確実に実施されるようにするため、公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に関し必要な施策を講ずるよう努めるものとする」）のような趣旨に準拠して、市場化テスト法においても明確に定められるべきです。

② 国の規制と監督などについて（第4条・第27条等）

第4条第1項 国の行政機関等は、…国の行政機関等の関与その他の規制を必要最小限のものとする事により民間事業者の創意と工夫がその実施する公共サービスに適切に反映されるよう措置するとともに、当該公共サービスの適正かつ確実な実

施を確保するために必要かつ適切な監督を行わなければならない。

第27条第1項 国の行政機関等の長等は、公共サービス実施民間事業者による対象公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するため必要があると認めるときは、当該公共サービス実施民間事業者に対し、必要な措置をとるべきことを指示することができる。

第4条第1項には、「民間事業者の創意と工夫がその実施する公共サービスに適切に反映される」ことを目的として、「国の行政機関等の関与その他の規制を必要最小限のものとする」との必要性が定められています。

しかしながら、乙号事務の民間委託においては、とりわけ平成21年度民間競争入札実施要項において、i) 入札参加資格を、全省庁統一資格A又はB等級に加えて、一定の条件を満たしている場合にC等級まで拡大、ii) 登記業務の実務経験者の経験年数を3年以上から1年以上に短縮、iii) 登記業務の実務経験者を法務局・地方法務局ごとに配置（最低必要人数を大幅に縮減）、iv) 加点項目審査の加点を最高300点から最高150点に半減したことなどに伴い、公共サービスの質の低下を招いたことは、これまでの指摘において実証されています。

また、乙号事務の民間委託においては、「民間事業者の創意と工夫」が発揮され難く、公共サービスの質の低下を回避するために、民間競争入札実施要項による規制強化を図らざるを得なかった実態も明確となっています。第14条第3項には、第10条に定める欠格事由のほか、民間競争入札に参加する資格を民間競争入札実施要項に定めるにあたって、「公共サービスの適正かつ確実な実施…を確保するために必要かつ最小限のものとしなければならない」と定められていますが、平成24年度民間競争入札実施要項においては、その欠格事由や必須項目審査を拡大・厳格化せざるを得ない実態にあったことも、これまで指摘してきたとおりです。

さらに、「公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するために必要かつ適切な監督」については、第27条第1項による業務改善指示が頻発されてきた実態なども含め、それらを実施するために浪費されている行政コストの増大は、第1条の「公共サービスの…経費の削減」を相殺するにまで至っているといえます。

このように、公務の民間開放が行政の規制緩和として実施されているにもかかわらず、規制強化に回帰せざるを得ない実情や、国による管理・監督業務の増大を招いている実態は、「民間事業者の創意と工夫を適切に反映させることにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現すること」を意義・目的とする市場化テスト法の矛盾を立証するものといえます。

③ 官民競争入札等監理委員会の権限について

第37条 国の行政機関等の公共サービスに係る官民競争入札の実施その他の競争の導入による公共サービスの改革の実施の過程について、その透明性、中立性及び公正性を確保するため、内閣府に、官民競争入札等監理委員会…を置く。

官民競争入札等監理委員会（以下（この項において）「監理委員会」）は、市場化テストにおける「透明性、中立性及び公正性を確保するため」に設置されたものですが、各府省が「監理委員会の議を経なければならない」（監理委員会の了承を得なければならない）事由として、民間競争入札の場合には、i）民間競争入札実施要項の策定（第14条第5項）、ii）委託契約の変更（第21条第2項）、iii）委託契約の解除（公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するために必要な措置を講ずる場合）（第22条第3項）があります。

いわゆる第三者機関としての機能の必要性は否定できませんが、民間競争入札実施要項の策定にあたって、全省庁統一資格A又はB等級に加えて、一定の条件を満たしている場合にC等級まで入札参加資格を拡大せざるを得なかったことなど、監理委員会が公共サービスの質の維持向上に必要な参入規制の撤廃をも各府省に強要するなど、民間競争入札における低価格競争の激化を規制しないまま放置し、結果として受託事業者の違法行為などを理由とした委託契約の解除に至ったことの責任は極めて重大です（前述3参照）。監理委員会は、これまで指摘してきたような諸問題について、法務省民事局がその回避・解消又は緩和を図ろうとする場合にあっても、「低廉な公共サービスを実現すること」などに固執し、その権限を行使することにより、公務の公共性を破壊してきたともいえます。

また、委託契約の変更や解除などにあっても、乙号事務の実施を維持・継続するために緊急性があるにもかかわらず、「監理委員会の議を経なければならない」ことが足枷となり、公務の効率性が阻害されてきた経緯もあります。

これらの実態を踏まえれば、監理委員会の権限とその行使の在り方については、十分な検証が必要であるとともに、委託契約の解除の事案にとどまらず、委託業務の停止命令なども含めた非常事態に適切に対処するための措置については、法務省民事局により統一かつ体系的な危機管理体制が構築される必要があります。

なお、監理委員会に「中立性及び公正性を確保する」ことが要請されているなか、公務に従事する民間労働者の労働環境の悪化が指摘されていることを踏まえれば、「公共サービスに関して優れた識見を有する者」として任命される13人以内の委員の内、労働組合（ナショナルセンター）の代表者を複数任命することなども必要であるといえます。

④ 公務に従事する民間労働者の雇用確保について（第48条）

第48条 国は、…公共サービス実施民間事業者が実施することとなる官民競争入札対象公共サービスの実施に従事していた職員を、定員の範囲内において、他の官職（他の国の行政機関に属する官職を含む。）に任用することの促進その他の競争の導入による公共サービスの改革を円滑に推進するための措置を講ずるよう努めるものとする。

第48条は、公務の民間開放を円滑に推進することを目的として、国が実施してきた公共サービスを民間事業者が実施することとなった場合に、当該公共サービスに従事していた国家公務員に省庁間配置転換などを措置することにより、その雇用を確保する国の努力義

務を定めたものです。

「競争の導入による公共サービスの改革を円滑に推進するための措置」であるとはいえ、国家公務員にはこのような雇用確保の措置が定められている一方で、受託事業者の労働者の雇用確保に関わる規制や、それらに配慮する必要性などを定めた条項が、この法律には存在しません。

財団法人民事法務協会においては、市場化テスト法による乙号事務の民間委託に伴い、約1,400人の職員が職場を奪われ、2012年の委託契約の解除の事案においても、十分な予告期間も確保されないまま、ATG company株式会社及びアイエーカンパニー合資会社の約1,400人の業務従事者等が一斉に解雇されました（前述3参照）。業務従事者等の雇用確保については、第一義的に直接の使用者である受託事業者が責任を負うものですが、国が市場化テストを実施することにより大量の不安定労働者を創出しておきながら、国と受託事業者間の一方的な理由により委託契約を解除するならば、国は業務従事者等の雇用の確保に配慮する道義的かつ信義則上の義務を負うべきです。

また、民間競争入札のたびごとに受託事業者が短期間において交替する可能性のある市場化テストの弊害として、受託事業者が業務従事者等を直接雇用して安定的な人的体制を措置するよりも、派遣雇用や短期間の非正規雇用によって委託契約期間における人的体制を確保することを優先するとともに、委託契約期間の終了後における業務従事者等の雇用責任を回避しようとする傾向に陥っていることも指摘されています（前述4(2)③参照）。

さらに、受託事業者の交替にあたって継続雇用が図られたとしても、乙号事務の実施主体（使用者）が交替することに伴い、有給休暇を喪失することや賃金水準などが悪化する傾向も指摘されています。

したがって、これら市場化テスト法の施行に伴って発生している特異かつ深刻な諸問題を解消するため、委託契約の解除や受託事業者の交替にあたっての業務従事者等の雇用確保とともに、労働条件の承継を保障するための条項（第31条に定める国家公務員退職手当法の特例などに準拠した、業務従事者等の賃金水準や有給休暇などに関わる「みなし規定」）が定められるべきです。

(2) 予算決算及び会計令（予決令）

市場化テスト法第11条第1項による民間競争入札（同法第15条により準用）は、総合評価落札方式によって実施されているといえども、会計法や予決令などの国の会計手続における各種法令をベースとして実施されていることから、低価格競争が激化していることに伴い、その実態として「公共サービスの質の維持向上及び経費の削減」の両立が困難となっています。

したがって、とりわけ低価格競争を回避する観点を重視し、予決令（第7章 契約）における諸問題などを分析することとします。

① 入札保証金の納付の免除について（第77条）（会計法第29条の4）

これまでの乙号事務の民間委託においては、第77条第2号（「落札者が契約を結ばないこととなるおそれがないと認められるとき」）に該当するものとして、入札保証金の納付を免除する運用が図られてきました。

結果として、いわゆる自転車操業的な逼迫した財務状況である民間事業者であっても、民間競争入札への参入が可能となっていました。平成24年度民間競争入札実施要項においては、そうした実態などを踏まえ、「委託契約の履行に支障のない財務状況であること」についての疎明資料をもって提案書を審査することとなりました。

そうした環境整備を前提として、参入規制としての入札保証金の実効性は、国の会計機関の業務に従事する職員においても限定的・否定的に捉えられる傾向にあるものの、入札保証金の活用の在り方については、国の会計手続の複雑化などにも留意しつつ、さらなる検討が必要であるといえます。

② 契約保証金の納付の免除について（第100条の3）（会計法第29条の9）

これまでの乙号事務の民間委託においては、第100条の3第3号（その必要がないと認められるとき）に該当するものとして、契約保証金の納付を免除する運用が図られてきました。

契約保証金は、会計法第29条の9において、「契約金額の100分の10以上」の金額とすることが定められており、乙号事務の民間委託における事業規模にあつては、落札事業者にとって相当の経済的負担となり、参入規制としても極めて厳格なものとならざるを得ません。

契約保証金の納付を免除しない場合には、それが多様かつ優良な民間事業者の参入障壁になりかねないばかりか、登記に関する専門的知識の有無にかかわらず、いわゆる大企業を中心となった民間競争入札にならざるを得ないことから、そうした運用は国の会計機関の業務に従事する職員においても否定的に捉えられる傾向にあります。

しかしながら、2012年の委託契約の解除の事案においては、すでに受託事業者の財務状況が破綻しており、業務従事者等の賃金が未払いとなったままであるばかりでなく、国の債権となった「契約金額の100分の10に相当する金額」である違約金の回収もままならない実態にあることを踏まえれば（前述3参照）、契約保証金の活用の在り方については、国の会計手続の複雑化などにも留意しつつ、さらなる検討が必要であるといえます。

なお、契約保証金との直接的な関連性はないものの、業務従事者等の賃金の未払いなどの事態においては、労働基準監督署などが実施している未払賃金立替払制度のほかに、委託元（発注者）責任のもと、国による業務従事者等の所得補償制度などについて、市場化テスト法などに創設することも検討されるべきです。

③ 落札予定価格の決定方法について（第80条）

過剰な低価格競争の実態や落札予定価格の設定の在り方における諸問題は、「4(4) 民

間競争入札の実態について」において詳述したとおり、極めて深刻なものとなっています。

市場化テスト法や民間競争入札実施要項においては、「公共サービスの適正かつ確実な実施を確保する」ことの必要性などが定められていますが、2012年の委託契約の解除の事案（前述3参照）において、これまでの委託費の水準を維持したのでは、「公共サービスの適正かつ確実な実施を確保する」ことが困難であると立証されたことを踏まえれば、そうした市場化テスト法や会計法令の構造的欠陥を是正又は補完するための抜本的かつ実効性のある対応策を措置する必要があります。

また、業務従事者の賃金水準は、各都道府県の地域別最低賃金+ α （数十円）程度に抑制されている一方で（前述4(2)①参照）、国の最低賃金制度をめぐる動向としては、2010年6月3日に政労使の代表による雇用戦略対話が、最低賃金水準の2020年までの目標について、「できる限り早期に全国最低800円を確保し、景気状況に配慮しつつ、全国平均1,000円を目指す」ことを合意しています。将来的な地域別最低賃金の引上げに対応していくためにも、そうしたことを想定した必要な予算額（委託費）を措置するとともに、労務単価をはじめとする落札予定価格の適正化を図っていくことが不可欠です。

とりわけ、行政の本質的な事業（公共サービスの提供そのもの）に直接的に従事する民間労働者の賃金水準を、委託業務における一般的な労務単価により積算することの不合理性は、早急に是正・解消する必要があります。

したがって、つぎのような対応策について、その実現可能性を含めて検討していくことが不可欠です。

- i) 委託業務の業務量（国による管理・監督を目的として受託事業者を実施を義務付ける業務などを含む）について、それらを詳細かつ的確に把握するとともに、人件費などをはじめとした落札予定価格への適正な反映（労務単価の見直しなど）を徹底すること。
- ii) 委託契約の解除や委託業務の一部停止の命令の事案はもとより、民間競争入札実施要項による業務改善指示が一定回数に至った受託事業者の落札価格については、落札予定価格の積算にあたって除外することをはじめ、それを前提とした委託費の予算要求を可能とする概算要求基準の策定など、国の財政運営に関わるルールを根本的に見直すこと。
- iii) 市場化テスト法により行政の本質的な事業（公共サービスの提供そのもの）を大規模に民間委託している特殊性や、公務に従事するに相応しい民間労働者の適正な労働条件を確保する観点を踏まえ、相応の（国家公務員である再任用職員や非常勤職員などに準拠した）労務単価の積算を可能とする落札予定価格の設定の在り方を検討すること。

とりわけ、「履行の難易」を考慮するにあたっては、登記に関する専門的知識を必要とする乙号事務の特殊性（委託業務そのものの難易ばかりでなく、人材確保の難易など）を十分に反映させるための工夫を図ること。

iv) 予決令の改正にまで踏み込む場合には、第80条第3項を新設し、落札予定価格の設定にあたって、同条第2項の規定により難い特別な事情がある場合には、民間事業者が作成した見積書などを考慮することを可能とすること。

6 「公共サービス改革基本方針」の諸問題と改善要求などの考察について

市場化テスト法第7条に定められた「公共サービス改革基本方針」は、「競争の導入による公共サービスの改革の意義及び目標に関する事項、政府が実施すべき施策に関する基本的な方針、官民又は民間競争入札の対象として選定した公共サービスの内容等を定めたもの」と説明されており、市場化テストを個別具体的に実施するための政府方針として運用され、毎年度の改定（閣議決定）をつうじて、官民競争入札等の対象事業が選定（拡大）されています。

平成25年度の「公共サービス改革基本方針」（以下（この項において）「平成25年度基本方針」）は、2013年6月14日に閣議決定されましたが、2012年12月に政権交代した以降はじめての閣議決定であり、大幅な改定を伴うものではないものの、平成24年度の「公共サービス改革基本方針」（以下（この項において）「平成24年度基本方針」）との比較においては、その「第2章 これまでの取組」及び「第3章 今後の取組方針」に該当する内容をはじめ、民主党が野党であった2009年5月に議員立法により制定した公共サービス基本法に関連する内容などが、合理的な理由も明記しないまま削除されています。

したがって、平成24年度基本方針については、「第2章 これまでの取組」及び「第3章 今後の取組方針」に関連したものに限定するとともに、平成25年度基本方針も含めて、とりわけ公共サービスの質の維持向上に関連した内容に特化して、その諸問題と改善要求などを考察しました。

なお、民間競争入札実施要項に関連する内容については、「7『民間競争入札実施要項』の諸問題と改善要求などの考察について」において詳述します。

(1) 国の行政機関が市場化テストの実施に消極的な要因について

平成24年度基本方針の第2章第2節2（課題）②において、国の行政機関が市場化テストの実施に「消極的にならざるを得ない背景」として、「落札結果が判明するまで予算要求が確定しないという実務上の理由のほか、…多数の余剰人員が生じる可能性があり、組織や定員上の問題について複数年度にわたる調整が必要であることや…業務フロー、コスト等の情報を十分に整理または把握できていないケースが多いことなどが考えられる」として、それらの要因を分析しています。

しかしながら、これまでの乙号事務の民間委託の実施状況などを踏まえれば、つぎのような要因を「課題」として把握・認識し、その解消を図るための個別具体的な「取組」が検討されるべきです。

- ① 受託事業者の従業員に公共サービスに関わる専門的知識や技能が不足していることから、公共サービスの質が低下する可能性が高いため。
- ② 受託事業者の従業員の労働条件が劣悪なものとなり、公共サービスに従事する民間労働者の適正な労働条件が確保できない可能性が高いため。
- ③ 受託事業者に公共サービスを担っているという自覚が希薄であるとともに、企業利益を追求する意識が先行しているため、公共サービスを向上させようとする創意と工夫を期待できないため。
- ④ 国による民間事業者の管理・監督や民間競争入札に関わる業務量が増大し、国の行政機関における業務負担が過重となるため。
- ⑤ 受託事業者の財務状況の悪化などに伴い、委託業務から突如撤退される可能性があるなど、公共サービスの維持・継続などに関わるリスクが高いため。

(2) 「安値落札」を回避するための対応策について

平成24年度基本方針の第2章第2節2（課題）④において、「安値で落札される場合、対象公共サービスの質の低下等の弊害が生じるケースがある。これまでの実績においても、安値落札の場合を中心に、質の目標が達成されないケースや、目標達成のために委託者（国の行政機関等）による業務指導を要したケースが散見された」としているものの、第3章第1節2（2）（課題に対する具体的方針）④においては、「安値落札による対象公共サービスの質の低下といった弊害を解消するため、国の行政機関等における従来の実施方法や体制について、入札参加者に対して詳細に情報提供した上で提案を求め、公共サービスの質を重視して事業者を選定する。また、実施前に引継ぎや研修を通じて、ノウハウや経験の新たな事業者への移転を図る。さらに、契約に定められた達成目標を著しく下回った事業者に対しては、入札参加資格等に反映させることで、安値落札の弊害を抑止する」とし、平成25年度基本方針にあっては、第2章第1節2（公共サービスの質の維持向上及び経費の削減に向けた取組）において、「契約に定められた達成目標を著しく下回った民間事業者に対しては、入札参加資格等に反映させること」という内容にとどめています。

いずれも、「安値落札の弊害を抑止する」観点に固執し、「安値落札」そのものを回避する必要性を認識していないことは致命的であるばかりでなく、「安値落札の弊害を抑止する」ための「具体的方針」についても、これまで実施されてきたものを列挙したにとどまっており、その実効性は期待できません。

したがって、「安値落札による対象公共サービスの質の低下といった弊害を解消するため」の措置として、つぎのような観点（法令改正を含む）を追加するべきです。

- ① 受託事業者の選定にあたって公共サービスの質を重視するための市場化テスト法第10条（欠格事由）の厳格化
- ② 公共サービスの質を低下させた受託事業者を排除するための市場化テスト法第22条（契約の解除等）第1項の事由の厳格化

- ③ 市場化テスト法第26条（報告の徴収等）及び第27条（国の行政機関等の長等の指示等）の実効性を確保するための国の行政機関等における各種権限や罰則の強化
- ④ 従前の「安値落札」の実績を民間競争入札の落札予定価格に反映させないための予決令第80条（落札予定価格の決定方法）の適用除外に係る特例等の創設

(3) 入札参加資格等の情報の把握について

平成25年度基本方針の第2章第2節2(2)（その他入札の実施に当たっての留意事項）においては、「契約に定められた達成目標を著しく下回った民間事業者に対しては、入札参加資格等に反映させること」（前述6(2)参照）とも関連して、「入札参加資格…欠格事由の有無を適切な方法によって確認するものとする」としています。

しかしながら、市場化テスト法第10条や民間競争入札実施要項などに定められた欠格事由や入札参加資格の審査にあたって、「契約に定められた達成目標を著しく下回った」事案などが他府省における委託事業などの実績である場合には、入札参加資格に関わる情報を遺漏なく把握することが困難となっています。

したがって、内閣府公共サービス改革推進室などが入札参加資格に関わる民間事業者などの情報を一括して収集・管理・公開（各府省に周知）することとし、そのためのスキームや各府省などにおける運用などを構築することなどにより、その「適切な方法」を措置するべきです。

(4) 「公共サービスの質の維持向上」と「経費の削減」の評価の指標について

平成25年度基本方針の第2章第5節3（評価の観点）①において、「（公共サービスの）質の維持向上の点で具体的な効果を上げているか」とし、その②においては、「経費の削減の点で効果を上げているか」とするなど、「公共サービスの実施の在り方に関する内閣総理大臣の事業の評価」にあたっての「観点」が列挙されています。

「経費の削減」は、金銭（落札価格や委託費などの国の予算額）などの明確かつ定量的な指標が存在する一方で、「公共サービスの質の維持向上」を評価する定量的な指標として、乙号事務の民間委託においては、①アンケート調査の結果における「利用者の満足度」、②過誤処理の発生件数、③業務改善指示等の発生状況などに限定されています（前述4(1)参照）。それらは客観的な指標であるといえるものの、「民間事業者の創意と工夫」の事案なども含めて極めて曖昧かつ抽象的であり、公共サービスの質を維持するにあたっての法務局職員による乙号事務への過剰な関与や、登記に関する専門的知識が不足した業務従事者等による窓口対応の実情など（前述4(3)参照）、「公共サービスの質の維持向上」の実態を的確に把握するために極めて重要であるものの、定量化できないさまざまな指標が欠落しています。

結果として、そうした不十分な指標のまま「公共サービスの質の維持向上」が過大評価され（さまざまな問題が潜在化し）、それと並列的であるべきはずの「経費の削減」に偏

重した「評価の観点」が運用されている実態にあります。

また、「経費の削減」の評価にあたっては、「安値落札による対象公共サービスの質の低下といった弊害」を招いてきた経過ばかりでなく、乙号事務の民間委託においては、業務従事者等の劣悪な労働条件の実態や、さまざまな問題が発生している民間競争入札の実態を十分に踏まえる必要があります（前述4(2)(4)参照）。

したがって、過剰な「経費の削減」を抑制するため、「評価の観点」として公共サービス基本法第11条（「公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に関し必要な施策」）の理念を反映するなど、「公共サービスの質の維持向上」と「経費の削減」の相関関係を明確化した「評価の観点」を追加する必要があります。

さらに、現段階においては、「公共サービスの質」そのものや、その「維持向上」を評価するための技術や理論（定量的な指標など）が確立されていないことを踏まえ、「経費の削減」に偏重した「評価の観点」の弊害を解消するための実効性ある対応策が検討されるべきです。

(5) 総合評価落札方式の改善策について

市場化テスト法第11条及び第12条は、官民競争入札の実施と落札事業者の決定について、①官民競争入札対象公共サービスの質の維持向上に関する措置を含む官民競争入札対象公共サービスの具体的な実施体制及び実施方法、②入札金額に関わる「書類のすべてについてその評価を行うものとする」として、総合評価落札方式により実施することを定めています（民間競争入札については第15条により準用）。この総合評価落札方式は、「公共サービスの質の維持向上」を実現する観点から、市場化テストにおいては極めて重要な要素とされてきました。

しかしながら、乙号事務の民間委託に係る平成24年度民間競争入札においては、53入札手続の内11入札手続を除いて、41の法務局・地方法務局において不調（落札事業者が決定しない）という事態に至るとともに、落札予定価格の上限拘束性（会計法第29条の6）が隘路となり、事業の提案内容（加点項目）が一切評価されることなく、入札価格が落札予定価格を下回った唯一の入札事業者が落札事業者に決定した事案が、53入札手続の内34入札手続（約64%）存在しており（6入札手続の不落随意契約を含む）、総合評価落札方式の有意性などが喪失・形骸化しました（前述4(4)②参照）。

落札予定価格の上限拘束性については、公共サービスの質の維持向上を図るための優れた提案が行われた場合であっても、その入札価格が落札予定価格を超過した場合には、そうした優れた提案を公共サービスとして実現することができないことなど、総合評価落札方式の欠点として従来から認識されてきました。平成24年度民間競争入札の結果は、総合評価落札方式の欠点が顕在化した類のないものといえます。

こうした弊害の解消を図り、公共サービスの質の維持向上を図るための優れた提案を行った民間事業者を落札事業者として決定できるよう、落札予定価格の適正化を図るための対応策（前述5(2)③参照）とともに、総合評価落札方式の改善策なども検討していく必

要があります。

しかしながら、総合評価落札方式の改善策の検討にあたっては、相当の専門的知識を必要とするため、その検討の可能性を示唆するものとして、2012年3月26日に内閣府公共サービス改革推進室に報告された「総合評価落札方式の実施等に関する調査」報告書にある「総合評価落札方式のより適切な実施に向けて検討すべき対応策について」の概要を列挙するにとどめます。

① 落札予定価格の上限拘束性の撤廃

入札価格が落札予定価格を超過した場合であっても、超過した入札価格を加点項目審査のマイナス評価として減点し、当該提案を行った民間事業者が落札事業者となった場合には、予算額の範囲内における契約価格等について交渉することなどが想定されています。

② 落札予定価格の事前公表

入札事業者が事業の規模感をあらかじめ把握できるため、i) 事業の提案・入札価格の双方において競争のポイントを理解できる、ii) 低入札価格調査の対象となる入札価格を把握できるなどの効果が想定されています。

③ 複数段階評価方式の導入

第一段階において技術点の評価のみを行い、その上位の入札事業者に限定して第二段階の価格点の評価を行い、最終的に技術点・価格点の総合評価により落札者を決定する方式とされています。過剰な低価格競争を抑制する効果が期待されています。

④ 落札価格の下限価格の設定（最低制限価格制度など）

i) 下限価格を設定し、入札価格が下限価格を下回った場合に失格とする方式、ii) 入札価格が下限価格を下回った場合には、価格点のマイナス評価として減点する方式などが想定されています。過剰な低価格競争を抑制する効果が期待されています。

⑤ 技術点を加点項目審査のみにより構成すること

必須項目審査における基礎点の付与を廃止し、必須項目審査は入札参加資格等としてチェックするとともに、技術点を加点項目審査のみにより構成することが想定されています。公共サービスの質の維持向上を図るための優れた提案へのインセンティブになることが期待されています。

7 民間競争入札実施要項の諸問題と改善要求などの考察について

前述「5 各種関係法令の諸問題と法令規制の在り方などについて」及び「6 『公共サービス改革基本方針』の諸問題と改善要求などの考察について」においては、各種関係法令や政府方針など、乙号事務の民間委託を実施するにあたっての根本規定などの問題認識とともに、その回避・解消又は緩和にあたっての対応策などを考察しました。

一方で、市場化テストを実施するにあたっての個別具体的な措置などについては、各府省が策定する民間競争入札実施要項に定められていることから、それら民間競争入札実施要項を改善することは、乙号事務の民間委託におけるさまざまな問題を回避・解消又は緩和するにあたって、根本的かつ抜本的なものとはならない可能性があるものの、より実現可能性と即効性のある対応策となり得ます。

全法務は、民間競争入札における適正な規制強化が図られるよう、法務省との労使交渉などにおいて継続的に要求し、平成24年度民間競争入札実施要項までにおいて、さまざまな参入規制などを実現してきましたが、依然として十分なものとはいえない難い実態にあります（前述1(2)参照）。

したがって、平成24年度民間競争入札実施要項（以下（この項において）「実施要項」）について、さらに実効性のある措置を実現していく観点を踏まえ、その諸問題と改善要求（これまでの全法務の要求）などをあらためて考察しました。

(1) すべての登記所を「委託対象登記所」とすること。（実施要項2(1)）

平成24年度民間競争入札においては、2013年4月1日現在全国428登記所の内421登記所が「委託対象登記所」となり、小規模な7登記所においては費用対効果の観点などが重視され、乙号事務の民間委託が実施されていません。

しかしながら、「公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る」（市場化テスト法第1条）ことや、法務局における乙号事務の実施・管理に係る複雑性を解消する観点を踏まえれば、すべての登記所を「委託対象登記所」とすべきです。

一方で、「登記事項証明書等を発行するために市役所等に設置されている端末装置…の設置場所」（いわゆる「法務局証明サービスセンター」（2013年10月1日現在全国59箇所））における「…業務についても委託業務とする」とされており、これらの法務局証明サービスセンターよりも7登記所の事業規模が上回っていることを踏まえれば、費用対効果の観点に関わる整合性が図られているとはいえません。

(2) 「利用者の満足度」の指標を細分化すること。（実施要項2(4)ア）

公共サービスの質の維持向上などの実態については、それらを的確に把握するための技術や理論（定量的な指標など）が確立されていない実情があります（前述4(1)①・6(4)参照）。

市場化テストの基本理念が、「国民のため、より良質…な公共サービスを実現すること」（市場化テスト法第3条）にあるならば、「利用者の満足度」については、よりの確かつ詳細に把握する必要があるにもかかわらず、それらの指標が「証明書等の交付ないし地図等の閲覧までに要した時間」及び「待ち時間以外の項目の満足度」（総合的な満足度）に限定されている実態にあります。

「待ち時間」については、客観的かつ定量的な指標といえますが、「待ち時間以外」の

「総合的な満足度」については、その概念が極めて曖昧かつ抽象的であり、「利用者の満足度」を的確に把握するとともに、市場化テストの意義・目的である「公共サービスの質の維持向上」の達成状況を評価することを困難なものにしています。

したがって、総合的な満足度の指標として、①業務従事者等の専門的知識、②窓口案内表示等の設置状況、③窓口対応（接遇態度）の状況、④各種照会・回答や苦情処理の迅速性・的確性などに細分化し、さまざまな観点から顧客満足度を測定する必要があります。

(3) つぎの事案を委託費の減額措置の対象として追加すること。（実施要項2(6)）

- ① 各種証明書等に使用する地紋紙の管理等が不適正であった（紛失等した）場合
- ② 業務報告書に虚偽の記載を行った場合
- ③ 「引継ぎ等」の期限を遵守しなかった場合
- ④ 提案書どおりの人的体制を一定期間確保しなかった場合

①ないし④の趣旨はつぎのとおりですが、委託費の減額措置に伴い、業務従事者等の賃金の引下げなど、その負担が公務に従事する民間労働者に転嫁される危険性も否定できないことから、そのような不合理な事態を回避するための措置も併せて検討する必要があります。

① 業務報告書（実施要項11(1)）の真実性を担保するため、「委託法務局に提出すべき登記事項証明書等交付請求書等がない場合」が委託費の減額措置の対象とされています（実施要項2(6)イ(ウ)）。それら「登記事項証明書等交付請求書等」に基づき、適正に各種証明書等が作成・交付されることを確認するにあたっては、各種証明書等に使用する地紋紙（登記事項証明書等の専用用紙）が過不足なく管理されていることが不可欠であり、それは業務報告書の真実性を担保するための必要な要件といえます。

② 業務報告書（実施要項11(1)）には「過誤処理等事故発生の有無」を記載することとされている一方で、さまざまな「過誤処理」の事案が委託費の減額措置の対象とされています。

業務報告書による虚偽の報告は、委託業務の停止命令や委託契約の解除の事由（市場化テスト法第33条の2第6項第3号・同条第8項）にも該当しますが、それらの措置に伴う影響が過大となる軽微な事案があることも想定すれば、業務報告書の真実性を担保するためには、委託費の減額措置を不正に回避しようとする行為について、委託費の減額措置をもって併せて抑止する必要もあります。

③ i) 「不正・不当事案が発覚した場合」の報告、ii) 「委託業務に係る人的体制の整備」、iii) 「委託業務に係る研修」などの期限を遵守しなかった場合が委託費の減額措置の対象とされています（実施要項2(6)エ）。

一方で、「引継ぎ等」（実施要項7(5)）において、「受託事業者は、委託業務の終了に伴い受託事業者が変更する場合は、次期受託事業者に対して必要な引継ぎをすると

ともに、次期受託事業者が行う研修に協力（端末操作研修に用いる端末の確保等）しなければならない」とされているところ、それらの期限が遵守されなかった場合には、「公共サービスの適正かつ確実な実施」を著しく阻害する要因となります。

なお、受託事業者などからは、端末操作研修（とりわけ事前研修）を実施するにあたって、十分な期間の確保と環境の整備が図られていないことが指摘されています。

- ④ 提案書の必須項目審査においては、実務経験者の「最低必要人数」が定められているとともに、すべての登記所に業務管理者を配置することが定められ、その加点項目審査においては、「高い水準での事務処理を実現する提案」として、「人的体制」が「審査の観点」とされています。

提案書どおりに人的体制を措置することは、いわば受託事業者の要件であるばかりでなく、それら人的体制に見合った人件費相当額に対応する委託費の根拠となるものであるにもかかわらず、これまでの乙号事務の民間委託の実施状況などにおいては、提案書と実際の配置人員の乖離が顕著となり、結果として公共サービスの質の低下を招いてきた実態にあります。

したがって、1ヶ月の期間に、提案書における人的体制（実務経験者・業務管理者・業務従事者等）を確保することができない日があった場合には、当該対象月分の委託費から、i) 確保率、ii) 未確保日数、iii) 未確保登記所数などを指標とした金額を減額することにより、受託事業者の不当利得と公共サービスの質の低下を回避する必要があります。

(4) 実施期間を5年間程度とすること。(実施要項3)

これまでの乙号事務の民間委託は、実施期間（委託契約期間）を2年間～3年間程度として実施されてきました。

しかしながら、約3年間程度の委託契約期間にあつては、民間競争入札のたびごとに受託事業者が短期間において交替する（委託契約期間の終了後に乙号事務からの撤退を余儀なくされる）可能性のある市場化テストのつぎのような弊害が顕著となっています。

- ① 業務従事者等が非正規かつ短期間の有期雇用労働者となるなど、公務における不安定雇用が常態化すること
- ② 非正規かつ短期間の有期雇用労働者である業務従事者等において、登記に関する専門的知識の蓄積やスキルアップへの動機付けが阻害されること
- ③ 委託契約期間の終了後における業務従事者等の雇用責任を回避しようとする受託事業者が増大すること
- ④ 公共サービスの拡充や向上（創意と工夫）を図ろうとする受託事業者の意欲やインセンティブが阻害されること
- ⑤ 受託事業者が各登記所の実情（不動産登記における地番区域や地図の変遷など）を把握し、円滑な乙号事務を実現するための期間として不十分であること

- ⑥ 受託事業者が交替するごとに長期間の研修を実施する必要があるなど、行政コストが増大すること

また、「官民競争入札及び民間競争入札の実施要項に関する指針」（2013年4月26日官民競争入札等監理委員会決定）の「2. 実施期間に関する事項」においては、「(民間事業者が) 初期投資を回収する期間等への配慮が必要であること」や「国の行政機関等の入札手続のコストを削減する必要があること」が指摘されているとともに、市場化テスト法第30条においては、国庫債務負担行為の特例年限を「10箇年度以内とする」ことが定められています。

- (5) 市場化テスト法第27条第1項の規定により必要な措置をとるべきことを指示され、その指示の日から起算して4年を経過していない者については、入札参加資格を付与しないこと。(実施要項4)

市場化テスト法第27条第1項による業務改善指示は、「公共サービス実施民間事業者による対象公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するため必要があると認めるとき」に発出されるものであり、この業務改善指示に違反した場合には、委託契約の解除の事由(同法第22条第1項第1号ト)とともに、罰則(30万円以下の罰金)が適用される事由(同法第55条第2号)にも該当するなど、いわば間接的な強制力をもった指示といえます。

そのような業務改善指示は、民間競争入札実施要項による業務改善指示(実施要項12(4))と比較しても、「公共サービスの適正かつ確実な実施」が困難となる蓋然性が極めて高い事態に至って発出されるものです。そのようにして過去に行政サービスの質の低下を招いた民間事業者にあっては、もはや「公共サービスの適正かつ確実な実施」を期待することは困難であることから、特定の期間において実施される民間競争入札に参加させべきではありません。

- (6) 法務省競争参加資格(全省庁統一資格)における入札実施区域の「役務の提供等」に係るC等級に格付けされている者については、入札参加資格を付与しないこと。(実施要項4(5)イ)

2012年の委託契約の解除の事案(前述3参照)をはじめ、これまでの乙号事務の民間委託の実施状況などを踏まえれば、「C等級に格付けされている者」に「国民のため、より良質…な公共サービスを実現すること」(市場化テスト法第3条)を期待できないことが明確です。

また、「本件競争入札に係る役務の提供と同等以上の仕様の役務の提供の履行実績を有することを証明できる者であること」などの要件が付加されているとしても、そうした要件の適否について、評価委員会において提案書の内容を適正に審査することなどが実質的に困難であるといえます。

(7) 評価委員会の「外部の有識者等」に「乙号事務を熟知した者」を含めること。(実施要項6)

「委託業務を実施する者を決定するための評価の基準」として、「総合評価方式による…評価は、委託法務局に設置する評価委員会（評価委員会は、外部の有識者等により構成するが、入札参加者及びその関係者を委員とすることはできない。）において行うものとする」とされており、これまでの評価委員としては、①弁護士、②司法書士、③土地家屋調査士、④社会保険労務士、⑤公認会計士、⑥大学教授などが選任されています。

提案書の評価は、「公共サービスの適正かつ確実な実施」を期待できる民間事業者を選定するための手続であるといえることから、必須項目審査における「労働社会保険諸法令を遵守していること」や「委託契約の履行に支障のない財務状況であること」の評価にあたって、社会保険労務士や公認会計士などによる審査が有効かつ不可欠である一方、司法書士や土地家屋調査士は、「登記事務を熟知した者」であるものの、必ずしも「乙号事務を熟知した者」とはいえませんが、「乙号事務を適正・確実に実施するための人的体制を整備している」といえるか否かをはじめ、加点項目審査における「高い水準での事務処理を実現する提案」及び「高い要求水準を設定する提案」が乙号事務になじむものなのか否かや、その実現可能性などについては、乙号事務の実務経験者などでなければ適正に評価し難い実情にあります。

また、平成24年度民間競争入札の加点項目審査にあたっては、とりわけ「高い水準での事務処理を実現する提案」（最高点：90点）において、いずれも同一の提案書の評価であるにもかかわらず、ある評価委員が0点を付与している一方で、ある評価委員はほぼ最高点の評価を行っているなど、評価委員ごとの評価に著しい相違が散見されました。「乙号事務を適正・確実に実施するため」という観点においては、統一かつ明確な評価の指標が存在しないことや、評価委員に提案書を評価するための標準的な見識・資質が不足しているものと推測せざるを得ません。

したがって、「公共サービスの適正かつ確実な実施」を期待できる民間事業者を選定するためには、「乙号事務を熟知した者」として、法務局職員を評価委員に選任することなどが必要であるといえますが、民間競争入札の公正性を確保するためにそれが困難である場合には、法務局職員がオブザーバーとして評価委員会に参加し、意見表明できるような措置などを図るとともに、統一かつ明確な評価の指標を早急に整備する必要があります。

(8) 実務経験者の配置について（実施要項6(1)ア(i)）

- ① すべての登記所に実務経験者を2名以上配置すること。
- ② 実務経験者の経験年数を3年以上とすること。
- ③ 実務経験者の同等者の要件を厳格化すること。

① 市場化テスト法第33条の2第2項第1号においては、「その人的構成に照らして、特

定業務を適正かつ確実に実施することができる知識及び能力を有していること」として、乙号事務の受託事業者の要件を定めています。そのことを踏まえ、①登記官、②司法書士、③土地家屋調査士としての「業務又は事務について通算して1年以上の実務経験を有する者」（実務経験者）、又は「これと同等の知識及び能力を有すると認められる者」（以下「同等者」）を配置しなければならないこととされていますが、全国の僅か9登記所（大規模の登記所）を除いて、その「最低必要人数」がすべて1名とされています。

受託事業者における登記に関する専門的知識の不足が指摘されているなか、その人的体制（構成）の拡充が不可欠となっているばかりでなく、法務局職員が乙号事務に関与せざるを得ない実態は、実務経験者が不在の場合に散見されていることなども踏まえれば（前述4(3)②参照）、実務経験を常時配置することが物理的に不可能な実態を解消する必要があります。

② 登記官としての1年以上の経験年数がある場合には、法務局職員としての約20年以上の経験年数があることから、登記に関する専門的知識が不足することはありませんが、司法書士や土地家屋調査士の経験年数が1年程度である場合にあっては、登記業務の実務経験としても極めて僅かなものといわざるを得ません。

③ 実務経験者に登記官としての1年以上（法務局職員としての約20年以上）の経験年数という厳格な要件がある一方で、実務経験者の同等者の要件については、「登記に関する知識及び能力のほか、本委託業務又は類似業務の経験をも勘案する」とされており、その指標が極めて曖昧であるばかりでなく、受託事業者における登記に関する専門的知識の不足が指摘されているなか、業務従事者としての「経験をも勘案する」余地があることなど、その均衡が図られているとはいえない実態にあります。

したがって、業務従事者としての実務経験を勘案する場合には、10年以上の経験年数を要件とするなど、その厳格化と明確化を図ることが不可欠です。

(9) 加点項目審査の最高点を必須項目審査と同等の300点とすること。(実施要項6(1)イ)

落札事業者の決定にあたっては、「必須項目審査により得られた基礎点（300点）と加点項目審査により得られた加点（最高150点）の合計点を入札価格…で除して得た数値が最も高い者として決定する」こととされています。

必須項目審査の要件を厳格化したとしても、必須項目審査の基礎点と比較して加点項目審査の加点の割合が低下するに伴い、除算方式における分子である加点項目審査に関わる事業の提案（技術点）が過小評価されるとともに、分母である入札価格を縮減すること（価格点）が過大評価され、過剰な低価格競争の要因となります。

これまでの乙号事務の民間委託の実施状況などを踏まえれば、「高い水準での事務処理を実現する提案」の「審査の観点」である「管理体制・実施要領・人的体制に係る提案が高い水準のものであるか」などが適正に評価されるよう、落札事業者を決定するにあたっての重要な要素として明確化し、それを加点項目審査の加点（最高点の水準）として反映

すべきです。

また、加点項目審査が「国民のため、より良質な公共サービスの提供を実現するものであるかという観点」において行われるものであるならば、業務従事者等の労働条件の悪化と公共サービスの質の低下との因果関係が明確化しているなか、「業務従事者等の適正な賃金水準を実現する提案」を加点項目審査やその「審査の観点」に追加することなども検討されるべきです。

(10) 受託事業者の交替にあたって、従前の受託事業者の業務従事者等を継続雇用する事業の提案を加点項目とすること。(実施要項6(1)イ)

これまでの乙号事務の民間委託においては、業務従事者等の継続雇用に関わるさまざまな問題が指摘されてきました(前述5(1)④参照)。業務従事者等の継続雇用そのものについては、実質的に実現しているといえるものの、法令などにより国や受託事業者を規制しているものではないことから、その不安定要素を否定できず、業務従事者等の雇用不安を常態化させています。

また、受託事業者の交替にあたっては、乙号事務の継続性を確保することが極めて重要であるにもかかわらず、その実効性を確保するための業務従事者等の継続雇用に関わる措置が、あくまで受託事業者の判断に委ねられている実態は、乙号事務の民間委託そのものの不安定要素といわざるを得ません。

さらに、2012年の委託契約の解除の事案(前述3参照)において顕在化したとおり、国が市場化テストを実施することにより大量の不安定労働者を創出するならば、国は業務従事者等の雇用の確保に配慮する道義的かつ信義則上の義務とともに、公務に従事する民間労働者の雇用の安定化を図る責務を負うべきです。

したがって、国が受託事業者と業務従事者等の個々の労働契約などに介入できないのであれば、業務従事者等の継続雇用に関わる事業の提案を加点項目とすることにより、受託事業者にそのインセンティブを付与するなど、公共サービス基本法第11条に定められた「公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に関し必要な施策を講ずる」ための努力義務について、国は実効性をもって履行するべきです。

(11) 急激な物価変動や労働者賃金の上昇などがあった場合には、契約金額の変更をできるようにすること。(実施要項7(13))

「委託契約の内容の変更」としての契約金額の変更は、「受託事業者が受託していない登記所の統合等を実施する場合」に限定して、「乙号事件数の変動割合を乗じた金額を限度」として行うこととされています。

しかしながら、複数年度にわたる委託契約期間中において、民間競争入札が実施された当時には予想し得ないような急激な物価変動や労働者賃金の上昇(前述5(2)③参照)など、社会経済情勢の変化が発生し、当初の契約金額が著しく不適當となった場合において

も、業務従事者等の賃金の引下げなど、その負担が公務に従事する民間労働者に転嫁されることなく、「委託業務の適正かつ確実な実施」が確保されるよう、いわゆる「事情変更の原則」を適用することにより、契約金額の変更（委託費の増額）をできるようにするべきです。

(12) 「労働社会保険諸法令に違反したとき」を委託契約の解除の事由とすること。（実施要項7(14)）

2012年の委託契約の解除の事案（前述3参照）を踏まえ、提案書の必須項目審査における要件として「労働社会保険諸法令を遵守していること」が追加されたものの（実施要項6(1)ア(7) a）、受託事業者が労働社会保険諸法令に違反した場合であっても、それそのものは市場化テスト法などにおける委託契約の解除の事由に該当しません。2012年の委託契約の解除の事案においても、直接的には受託事業者が労働社会保険諸法令に違反したことがその要因であったものの、形式的には市場化テスト法第27条第1項による業務改善指示に違反したことが、委託契約の解除の事由である同法第22条第1項第1号トを適用した根拠となっています。

結果として、受託事業者が極めて悪質な法令違反を犯した場合であっても、それにより禁固刑以上の刑などに処せられず、市場化テスト法第10条第3号の欠格事由に該当しない場合には、委託契約の解除の事由である同法第22条第1項第1号ロなどを適用できないまま、乙号事務の実施を維持・継続するために緊急性がある場合であっても、迅速かつ直接的に委託契約を解除できず、公務の効率性を阻害する可能性があります。

したがって、委託契約期間における労働社会保険諸法令の遵守をはじめとしたコンプライアンスを受託事業者に徹底させる観点から、委託契約の解除の措置などを活用することによる法令違反の抑止効果を重視するべきです。

なお、労働社会保険諸法令の遵守の状況などを国の的確に把握するにあたっては、業務従事者等の労働条件などについて、業務従事者等へのヒアリング調査などを国が直接的に実施することが必要であり、それらは実施要項12（国の監督に関する事項）により措置されるべきです。

(13) 受託事業者の財務状況の定期的な報告と公認会計士による検査を義務付けること。（実施要項12）

2012年の委託契約の解除の事案においては、受託事業者のいわゆる自転車操業的な逼迫した経営実態などを法務省民事局が認知していたにもかかわらず、そうした事態に実効性をもって対処するための措置が市場化テスト法などに定められていないことが問題となりました（前述3参照）。現在においても、受託事業者の財務状況を国の的確に把握することができないため、受託事業者が委託業務から突如撤退するなどの危険性は払拭できないままとなっています。

また、提案書の必須項目審査における要件として「委託契約の履行に支障のない財務状況であること」が追加されたものの（実施要項6(1)ア(ア) b)、その「審査の観点」は「直近の決算期において、債務超過の状態にないか」というものにとどまっており、委託契約期間中における受託事業者の財務状況の悪化に対応できるものではありません。

したがって、受託事業者の決算期ごとに、「委託契約の履行に支障のない財務状況であること」の疎明資料の提出を受託事業者に義務付けるとともに、提案書の必須項目審査に準拠した審査を国が実施するべきです。

なお、これらの措置については、「民間事業者の私的財産権への国の支配介入行為に該当する」などといった批判が想定されるとともに、受託事業者の財務状況を的確に把握するにあたっての法務局職員の過度の業務負担も指摘されていることから、その簡素・効率化を図るための対応策を併せて検討する必要があります。

8 各種関係法令等に付随する諸問題などの考察について

(1) 国による管理・監督にあたっての人的体制について

乙号事務の民間委託にあたっては、全国約1,470人の法務局職員の定員削減等を実施した一方で、国による管理・監督にあたっての人的体制は、実質的に全国約520人の法務局職員を専属的に配置せざるを得ず、登記申請事件処理等に従事する法務局職員の人的体制の脆弱化をさらに深刻なものにしています。そうした国による管理・監督業務の増大を招いている乙号事務の民間委託の実態は、市場化テストが必ずしも行政コスト（公共サービスの経費）の削減につながっていないという矛盾を立証するものといえます（前述4(3)⑦参照）。

乙号事務の民間委託を継続し、市場化テスト法第4条第1項に定められた「公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するために必要かつ適切な監督」を実施するためには、あらためて法務局の人的体制の整備・拡充が必要になるといえますが、すでに全国約520人の法務局職員の専属的な配置に伴う行政コストの増大を招いているなか、市場化テストの矛盾や諸問題を隠蔽するかのように監査専門官などを追加的に増員し、法務局職員の業務負担をさらに深刻化させることは、到底容認できるものではありません。

法務局の人的体制の整備・拡充の必要性を認識しつつも、各種関係法令等における諸問題の解消を図り、規制緩和による「事後チェック型」の行政体制を是正するとともに、国による管理・監督業務の簡素・効率化を実現する必要があるといえます。

(2) 各種機器・備品等の拡充の必要性について

民間競争入札実施要項においては、「委託業務を実施するために必要な施設及び設備については、これを無償で使用させる」こととされ、受託事業者は、国の施設・設備をはじめ、各種備品や消耗品等のすべてを無償により使用・消費することができます。

一方で、平成24年度民間競争入札実施要項においては、委託業務の要求水準（「利用者の満足度」等）の達成状況について、各種証明書等の交付時間を各請求書のタイムスタンプの打刻時間によって確認するとともに、それら各種証明書等の交付時間等が要求水準を達成できなかった場合には、委託費の減額措置が実施されることとなりましたが、受託事業者などからは、これらの要求水準を達成するにあたって、各種事務能率機器（登記情報システム等の印刷装置やコピー機など）が不足していることなどが指摘されています。

また、法務局職員が乙号事務に従事していた際には、登記情報システムのパソコン端末の操作性などの向上を図るため、各種機能改修などが実施されてきましたが、受託事業者の業務従事者等からのそうした要望については、国として十分に把握できない実情にある可能性もあります。

市場化テストの矛盾や諸問題を認識しつつも、「国民のため、より良質…な公共サービスを実現すること」を追求する観点から、乙号事務を実施するにあたっての必要な各種機器・備品等の拡充を図っていく必要があります。

(3) 国家公務員である非常勤職員が乙号事務を実施する可能性（骨子）

乙号事務を国（法務局）が直接的に実施することを展望して、1,181人の法務局職員の定員を回復し、乙号事務の民間委託を中止することや、国（法務局）が官民競争入札に参加することなども否定するべきではないものの、「経費の削減」に偏重した市場化テストの在り方そのものを短期的に是正することの困難性などを踏まえれば、より実現可能性のある対応策を検討・追求する必要があります。

そうしたなか、あくまで乙号事務を国（法務局）が直接的に実施することを追求するにあたって、定員削減された法務局職員（常勤の国家公務員）の人的体制のままにおいては相当な困難が想定されることを踏まえ、国家公務員である非常勤職員（「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律」第23条に定められた「常勤を要しない職員」など）が乙号事務を実施することの実現可能性について、そのメリットや論点などを「骨子」としてとりまとめました。

① 非常勤職員が乙号事務を実施することのメリットについて

- i) 国が乙号事務に従事する労働者を直接的に任用（雇用）することのメリット
 - ア 乙号事務に関わる行政責任や雇用責任などの一元化が図られ、公務に従事する労働者の労働条件に関わる国の使用者責任などが明確化すること
 - イ 乙号事務の実施主体が交替しないため、国が非常勤職員の継続雇用を図ることにより、登記に関する専門的知識の蓄積が円滑に図られること
 - ウ 委託契約などが介在しないことから、常勤の法務局職員が非常勤職員を直接的かつ日常的に指導・教育することができるため、登記に関する専門的知識の維持向上が円滑に図られること

- ii) 民間競争入札や国による管理・監督業務などに関わる行政コストの解消・削減が図られること
- iii) 委託元責任者などをはじめとした法務局職員による委託業務への過剰な関与が解消されるため、登記申請事件処理等の停滞を回避できること
- iv) 民間事業者の利潤に相当する委託費（落札価格）としての「経費の削減」を実現するとともに、予算額の確定が円滑に図られること

② 非常勤職員が乙号事務を実施するにあたっての論点について

i) 非常勤職員の給与水準について

法務局の非常勤職員については、「非常勤職員の給与決定に関する指針」（2008年8月人事院）を踏まえ、国家公務員の行政職(一)1級1号俸の俸給月額を基礎とした時給や通勤手当・期末手当が支給され、再任用職員や法務局職員のOBなどが担う登記相談員（非常勤職員）については、行政職(一)再任用職員3級又は4級の俸給月額を基礎とした時給等が支給されています（前述4(2)①参照）。

いずれの給与水準についても、依然として十分なものとはいえず、短期間の有期雇用労働者（任期は1会計年度の期間の範囲内）を想定したものであるため、昇給制度が適用されていないとともに、国の予算額の範囲内における運用を余儀なくされるなどのさまざまな問題があるとはいえ、現在の業務従事者等との比較においては、より安定的な給与水準を実現することができます。

ii) 非常勤職員の継続雇用と常勤化の関係性について

期間業務職員制度の創設などを主旨とした人事院規則8-12（職員の任免）第46条などの改正（2010年10月）に伴い、「定員外職員の常勤化の防止について」（昭和36年2月28日閣議決定）は、非常勤職員の「常勤化を防止する」ための根拠として、その効力を喪失したものと解釈されています。

一方で、「定員外職員の常勤化の防止について」などを根拠とした非常勤職員の「雇止め」は、その公募（求人）に際して、過去に特定の官署の非常勤職員として勤務した経歴（職歴）があることのみを理由として、新たな非常勤職員としては任用しない（不採用とする）ことを主旨とする任用基準であり、国家公務員法第27条（平等取扱の原則）及び同法第33条（任免の根本基準）をはじめ、人事院規則8-12第2条（任免の基本原則等）及び同規則第46条（非常勤職員の採用の方法）にも抵触するなど、非常勤職員の不合理な採用差別に該当するばかりでなく、公務における不安定雇用を創出するものであることから、その根絶が求められています。

したがって、期間業務職員制度などを適正に運用しつつ、非常勤職員の継続雇用を図り、乙号事務の安定的かつ円滑な実施を追求するべきです。

なお、乙号事務を国（法務局）が直接的に実施するにあたっては、2012年の委託契約の解除の事案（前述3参照）に準拠して、すべての業務従事者等を法務局の非常勤職員として雇用し、その労働条件の継続性を確保するとともに、乙号事務の安定性などを維持することが不可欠です。

iii) 国の予算額の確保について

乙号事務を国（法務局）が直接的に実施するにあたって、それが実施経費の大幅な増加を伴うものとなれば、その実現可能性を安易に否定されかねません。

したがって、国民のニーズに見合った公共サービスを実現するため、国の予算額を十分に確保することの必要性を踏まえつつも、これまでの委託経費を非常勤職員の雇用経費に組替えるにあたっては、乙号事務の民間委託を実施するために必要とされていた予算額の水準に留意する必要があります。

また、受託事業者の実務経験者に相当する職務については、法務局職員のOBや再任用職員（短時間勤務）などを活用することにより、その適正な給与水準などにも配慮しながら、乙号事務に関する専門的知識の継承を図っていくことも必要です。

【まとめ（労働組合の運動の構築に向けて）】

9 公契約適正化運動などにおける労働組合の役割と活動の在り方について

(1) 業務従事者等の労働者としての意識について

全法務が全国の業務従事者などを対象として実施した「乙号事務の民間委託に関わる実態調査（アンケート）」の結果においては、業務従事者等と法務局職員間の相互の不信感や対立構造があらためて顕在化しました（前述4(2)(3)参照）。公共サービスの質の維持向上や国による管理・監督の在り方などについては、それぞれが利益相反関係にあるばかりでなく、各登記所の業務従事者等と法務局職員間においては不要であるはずの委託先と委託元という従属関係を、それぞれ過度に意識していることも推測されます。

登記事務には甲号事務と乙号事務という区分があるといえども、国が実施すべき登記事務としての一体性を維持しなければ、乙号事務の民間委託における諸問題や弊害などをさらに深刻化させるおそれがあることから、それらを解消するための相互の協力関係を構築する必要があります。

そのためには、業務従事者等の労働条件の悪化が顕著となっているばかりでなく（前述4(2)参照）、公共サービスの質の低下との因果関係も明確化しているなか、業務従事者等における労働者としての自覚を喚起することが不可欠であり、法務局職員を組織する労働組合である全法務が、未組織の民間労働者である業務従事者等を支援するための活動を活性化していく必要があります。

また、労働組合を組織することの必要性についても、中長期的に業務従事者等の意識を喚起していくとともに、公務に従事する民間労働者が団体行動権（争議権）を行使する際の諸問題などは別途検討・整理が必要であるものの、労働者としての権利行使の重要性を乙号事務の職場にも浸透させていく必要があります。

一方で、法務局職員の意識としては、とりわけ民間競争入札などに従事するにあたって、各種関係法令や法務省民事局からの指示などを忠実に遂行することに埋没し、業務従事者等の労働の実態などを外部組織のものとしてしか認識しない傾向に陥っているといわざるを得ません。乙号事務の民間委託における諸問題や弊害などを認識する立場にあるならば、それらを国の行政機関という組織内部から回避・解消又は緩和していくことこそが、国家公務員としての社会的責任を履行することになるはずです。

したがって、全法務の組合員という立場をつうじて、そうした法務局職員の問題認識を喚起していくことが、業務従事者等と法務局職員間の相関関係を是正するために、全法務が担うべきもう一つの役割であるといえます。

(2) 公契約適正化運動の推進について

乙号事務の民間委託における諸問題や弊害などを回避・解消又は緩和するにあたって、

市場化テスト法をはじめとした各種関係法令をはじめ、「公共サービス改革基本方針」や民間競争入札実施要項の改善要求などを考察してきたところ、そうした現行の各種関係法令等の諸問題を網羅的に是正するための新たな法令などについて、その創設を追求していく必要もあります。

その一つの対応策が、いわゆる「公契約法（条例）」の制定であり、全国労働組合総連合（全労連）などが「公契約適正化運動」を推進し、その実現などをめざしています。

「公契約」とは、国や地方自治体が民間事業者と締結する、公共工事・委託契約・物品調達などに関わる契約の総称であり、「公契約法」とは、公契約の質の維持向上を目的として、主につきのようなことを定める法律であるといわれています。

- ① 公契約に関わる業務に従事する労働者の労働条件について、法令（一般的な労働法制）遵守にとどまらない適正な賃金水準の実現など、民間事業者に罰則をもって義務付ける制度を導入すること
- ② i) 男女平等・共同参画、ii) 障害者・母子世帯などの就労確保、iii) 環境保全などに貢献する地元の民間事業者が優先的に公契約を受託できるよう、総合評価落札制度や随意契約制度を活用すること
- ③ 物品調達などを製造請負契約として締結し、不当な低価格による売買などを禁止する制度を導入すること

日本政府は、国際労働機関（ILO）が1949年に採択した「公契約における労働条項に関する条約」（第94号条約）について、①労働基準法などの労働法制が整備されていること、②民間事業者の契約に公権力が関与すべきではないこと、③官民取引（公契約）を特別に保護することはなじまないことなどの理由に固執し、この条約を批准しないままであるとともに、公契約法の制定にも消極的な姿勢を維持しています。

一方で、いくつかの地方自治体においては、2009年頃から公契約条例が制定されはじめており、労働者の賃金下限額の設定・適用などが実現しています。

市場化テスト法などの構造的欠陥を抜本的に是正するという意味においては、国の行政機関に適用される公契約法の制定は喫緊の課題であり、乙号事務の民間委託における諸問題や弊害などを経験している全法務としては、「公契約適正化運動」の推進に向けた活動を活性化していく責任があります。

10 さいごに

2012年度行政研究活動において、これまでの乙号事務の民間委託の実態を総点検した結果として、何よりも明確化した市場化テストの問題は、公共サービスの「経費の削減」（国家公務員の総人件費削減）以外に何も実現できないまま推移していることと、これまで指摘されてきた諸問題や弊害などが、その「経費の削減」すら相殺するほどに深刻化していることです。

一方で、乙号事務を国（法務局）が直接的に実施することの優位性については、それを

定量的に立証することは困難であるとしても、乙号事務の民間委託におけるさまざまな行政コストの増大の要因などを踏まえれば、国家公務員である法務局職員の登記に関する高度な専門的知識を、安定的かつ恒常的に乙号事務に供給できることなどの費用対効果の観点から、その優位性を主張することは十分に可能であるはずです。

乙号事務の民間委託は、国家公務員の総人件費削減（法務局職員の定員純減）という不合理な目的を発端として、国の公示制度である乙号事務の重要性を斟酌することなく、市場化テスト法第33条の2により「不動産登記法等の特例」を安易に創設した経緯などが根本的な要因となり、民間労働者が公共サービスに直接的に従事することの矛盾を顕在化させた類のないものといえます。

それらは、国が市場化テスト法の基本理念に背反した2012年の委託契約の解除の事案において社会的にも認知され、業務従事者等の劣悪な労働条件を放置している（構造的に放置せざるを得ない）国の行政責任の在り方として問われています。さらにそれらを深刻化させている要因は、労働者派遣法と市場化テスト法との矛盾などに起因した国による管理・監督の限界であり、民間競争入札や国の予算制度の構造的な欠陥などであることも明確化しています。

行政サービスの質に至っては、「民間事業者の創意と工夫」を期待できるはずもないまま、市場化テスト法が想定しない法務局職員による乙号事務への過剰な関与とともに、国による管理・監督業務の肥大化がすすめられているものの、窓口利用者の顧客満足度を最低水準においてしか保持できていない実情にあります。

このような乙号事務の実態に至った責任の一端は、法務省民事局と労使関係にあるとともに、法務局職員を組織する労働組合である全法務にも、少なからず存在するものといわざるを得ません。全法務はその反省のもとに、市場化テスト法による乙号事務の民間委託に反対しつつも、市場化テストにおける諸問題や弊害などを回避・解消又は緩和するための対応策などについて、さまざまな観点から分析・考察し、それらを「国民本位の行政サービス」の実現をめざした労働組合の要求などとして構築するため、「市場化テストの構造的欠陥と公務・公共サービスの拡充に向けた対応策」をとりまとめました。

しかしながら、ここにとりまとめた内容は、いわゆる「企業内労働組合」としての報告にとどまっており、公契約適正化運動との連携を展望できる観点が網羅されていないことなど、依然として不十分なものといわざるを得ません。

また、業務従事者等と法務局職員間の相互の不信感や対立構造を解消するという、マイナスからのスタートとはなるものの、ともに法務局の職場に働き、法務行政を遂行している労働者である業務従事者等の労働条件などについては、定期的かつ追跡的なアンケート調査などを実施することにより、その実態を的確に把握することが不可欠であるという認識に至りました。業務従事者等の当事者性をそれぞれが十分に意識するなか、新たな労働運動の発展をめざしていく必要があります。

この行政研究成果（報告）を広く国民などにも公表し、市場化テストにおける諸問題や弊害などを社会的に告発するとともに、各種関係法令等の抜本的改善や公契約法の制定な

どに向けた公契約適正化運動の推進を図り、公務・公共サービスの拡充をはじめ、公務に従事するすべての労働者の「働くルール」の確立と「官製ワーキングプア」の根絶をめざして、広範な官民労働者と連帯しながら、あらためて運動を強化していくこととします。

以 上

【2012年度全法務省労働組合行政研究委員名簿】（役職は2013年8月現在）

<地方本部>

小 山 俊 樹 （東京地方本部書記長）
河 井 昌 嗣 （近畿地方本部書記長）
田 中 誠 之 （中部地方本部書記長）
岩 田 修 二 （中国地方本部書記長）
鈴 木 隆 之 （九州地方本部書記長）
斎 須 勝 衛 （東北地方本部執行副委員長）
松 田 啓 一 （北海道地方本部執行副委員長）
石 岡 康 弘 （四国地方本部書記長）

<中央本部>

実 川 和 明 （中央執行委員長）
向 井 和 昌 （中央執行副委員長）
浅 野 龍 一 （中央執行副委員長）
竹 本 耕 一 （中央執行副委員長）
笹ヶ瀬 亮 司 （書記長）
宮 坂 葉 司 （書記次長）
飯 嶋 賢 治 （中央執行委員）

《MEMO》