

住民監査請求に基づく監査の結果

(令和8年6月24日請求分)

京都市監査委員

同

同

同

西村義直

隠塚功

山添洋司

高橋一浩

第1 請求の概要

令和8年6月24日に提出された住民監査請求（以下「本件請求」という。）の概要は、次のとおりである。

1 請求人の数

1名

2 請求の要旨

(1) 行為者

京都市長（産業観光局スタートアップ・産学連携推進室）

(2) 請求の対象となる財務会計上の行為

ア 令和4年度から令和7年度までにおいて、京都市が公益財団法人京都高度技術研究所（以下「ASTEM」という。）との間に行った、新事業創出型事業施設等活用推進事業（入居者支援人材配置）に関する業務委託契約（以下「本件契約」という。）の締結

イ 本件契約に係る委託料の支出

(3) 請求の対象となる行為の違法性又は不当性

ア 背景及び正当な理由

(ア) 令和8年3月13日に請求した住民監査請求（京都大学イノベーションプラザに関する業務委託契約の締結等に係る住民監査請求）の監査結果の中に、令和7年度における本件契約の見積内訳が提示されていた。

(イ) その内容は、勤務日数が同一であるにもかかわらず、要員によって人件費（給与）が異なり、不適切なものであると推定された。

(ウ) このため、当時の人件費（給与）が立証できる令和4年度に遡り、令和4年度から令和7年度までの範囲で、本件契約に係る情報公開請求を行い、令和8年6月1日に関連資料を入手した。

イ 不適切な業務行為

(ア) 令和4年度における本件契約

同一の勤務日数であるインキュベーションマネージャーの人件費（給与）が要員ごとに異なり、実態より高く見積もられ、この見積金額が契約金額として支払われている。

(イ) 令和5年度における本件契約

期中に事務補助員の欠員があり、再見積り及び再契約をしているが、再見積りの人件費（給与）は、前年度と同等であり、実態より高く見積もられている。また、併せてインキュベーションマネージャーの欠員を含めて再見積りされている。

(ウ) 令和6年度における本件契約

見積時のインキュベーションマネージャー及び事務補助員の人件費（給与）が前年度から変更されているが、インキュベーションマネージャーの人件費は同一でない。また、一般管理費の決算額が見積時の10倍になっている。

(エ) 令和7年度における本件契約

期中に事務補助員の欠員があり、再見積り及び再契約をしているが、再見積時に併せてインキュベーションマネージャーの人件費（給与）も変更されている。また、一般管理費の決算額が見積時の10倍になっている。

(オ) その他

事務補助員は、実態として主に施設管理者である独立行政法人中小企業基盤整備機構（以下「機構」という。）の指示で単純な事務作業を行っていることから、随意契約の対象となる業務として適切か疑義があるとともに、労働関連法規に抵触する疑義がある。

(4) 請求の対象となる行為の結果としての損害の発生又はそのおそれ

契約金額が適正でなく、不当に高額な委託料が支払われている場合は、本件契約に基づき支払われた委託料相当額について、京都市に損害が生じるおそれがある。

(5) 請求の内容

事実関係を明らかにし、不適切であることが認められる場合は、その是正措置を請求する。

3 事実証明書の目録

- (1) 令和4年度新事業創出型事業施設等活用推進事業（入居者支援人材配置）費用見積書
- (2) 令和4年度新事業創出型事業施設等活用推進事業（入居者支援人材配置）会計報告書
- (3) 令和5年度新事業創出型事業施設等活用推進事業（入居者支援人材配置）費用見積書（令和5年3月28日付け）

- (4) 令和5年度新事業創出型事業施設等活用推進事業（入居者支援人材配置）費用見積書（令和6年3月31日付け）
- (5) 令和5年度新事業創出型事業施設等活用推進事業（入居者支援人材配置）会計報告書
- (6) 令和6年度新事業創出型事業施設等活用推進事業（入居者支援人材配置）費用見積書
- (7) 令和6年度新事業創出型事業施設等活用推進事業（入居者支援人材配置）会計報告書
- (8) 令和7年度「新事業創出型事業施設等活用推進事業」（入居者支援人材配置）費用見積書
- (9) 令和7年度「新事業創出型事業施設等活用推進事業」（入居者支援人材配置）費用変更見積書
- (10) 令和7年度「新事業創出型事業施設等活用推進事業」（入居者支援人材配置）会計報告書（抜粋）
- (11) 令和4年度におけるインキュベーションマネージャーとASTEMとの雇用契約書

第2 要件審査

1 地方自治法第242条第2項の期間制限の趣旨

地方自治法（以下「法」という。）第242条第2項本文は、普通地方公共団体の執行機関、職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法又は不当なものであったとしても、いつまでも住民監査請求又は住民訴訟の対象となり得るものとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間に制限（当該行為があった日又は終わった日から1年）を設けている。

しかしながら、当該行為が普通地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされ、1年を経過してから初めて明らかになった場合等にもその趣旨を貫くのが相当でないことから、同項ただし書は、「正当な理由」があるときは、例外として、1年を経過した後であっても、普通地方公共団体の住民が監査請求をすることができることとしている。当該「正当な理由」の有無については、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査をすれば客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものとされている（最高裁判所平成14年9月

12日第一小法廷判決参照）。

また、普通地方公共団体の一般住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的に見て監査請求するに足りる程度に財務会計上の行為の存在又は内容を知ることができなくても、監査請求をした者が上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される場合には、そのように解される時から相当な期間（判例によれば、おおむね2か月程度）内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものとされている（最高裁平成14年10月15日第三小法廷判決参照）。

2 本件請求のうち令和7年6月23日以前になされた本件契約の締結及び委託料の支出に係る部分について

本件請求に係る請求書及び事実証明書の内容から、請求人は、令和4年度から令和7年度までの間における本件契約の締結及び委託料の支出について、監査を行うことを求めているものと解する。

このうち、令和4年度から令和6年度までにおける本件契約の締結及びこれに伴う委託料の支出は本件請求のあった日（以下「本件請求日」という。）時点において既に1年を経過している。また、産業観光局の職員（以下「関係職員」という。）から提出された資料によると、令和7年度における本件契約（以下「令和7年度本件契約」という。）については、令和7年4月1日付けで契約が締結され、その委託料については、前金払により、前期分が同年6月13日に、後期分が9月12日にそれぞれ支出され、その後、令和8年3月16日付けで契約金額を減額する変更契約（以下「本件変更契約」という。）が締結されている。このことから、令和7年度本件契約の締結及び前期分の委託料の支出については、本件請求日時点において既に1年を経過している。

上記1のとおり、法第242条第2項ただし書の「正当な理由」がある場合を除き、監査請求の期間を徒過したものについては住民監査請求の対象としないとされていることから、「正当な理由」の存在が認められない限り、本件請求日時点において1年を経過している令和4年度から令和7年度までにおける本件契約の締結及び委託料の支出について監査の対象とすることは適当でない。

そこで、本件請求における「正当な理由」の存否について検討すると、まず、請求人は、自身が行った令和8年3月13日付け住民監査請求（以下「前回請求」という。）の監査結果（令和8年5月7日付け監査公表第826号。以下「前回監査結果」とい

う。)を同年5月10日に受理し、前回監査結果に示されていた令和7年度における本件契約に係る見積内訳から、人件費等が不適切である可能性について認識したとしている。

他方で、請求書及び事実証明書によると、請求人は、令和4年度にASTEMとの間に雇用契約を締結し、本件契約に係る事業に、インキュベーションマネージャーとして従事していた事実がうかがえることから、少なくともその時点において、京都市とASTEMとの間に本件契約が締結されている事実については認識していたものと言ふべきである。

また、前回請求時に提出された請求書によると、令和7年5月23日付けで行われた請求人とASTEMとの裁判における証人尋問の場でのASTEMの証人による証言内容から、京都市とASTEMとの間で締結された京都大学イノベーションプラザを拠点とした地域科学技術振興事業に関する業務委託契約の内容に架空請求の疑義が生じたとしており、前回請求時に併せて提出された令和7年10月4日付けで請求人が作成した説明資料においても、当該契約のほか本件契約についても架空請求の疑義がある旨記載している。

以上を総合すると、請求人は、少なくとも上記説明資料が作成された令和7年10月4日時点では、本件契約に係る委託料について見積内容と実態が異なる等の架空請求の疑義があると認識していたものと言ふべきである。

そして、本件請求書によると、請求人は令和8年5月10日に前回監査結果を受理した後、京都市に対し、本件契約に係る資料に関する公文書公開請求を行い、同年6月1日に当該資料を入手していたことから、これを踏まえると、令和7年10月4日時点から、京都市に対し、本件契約に係る契約書、見積書等を公文書公開請求する等、相当の注意力をもって調査をすれば、請求人は、同時点から1か月程経過した令和7年11月4日頃には、当該公文書公開請求により開示された文書やこれにより判明した事実関係に基づき、本件請求における主張を提示し、本件契約の締結及びそれに伴う委託料の支出が違法又は不当であるとして監査請求をすることは、十分に可能であったと言ふべきである。

したがって、請求人は、遅くとも令和7年11月4日頃には、監査請求をするに足りる程度に、本件契約の締結及びそれに伴う委託料の支出の存在及び内容を知ることができたと言ふべきである。

しかしながら、請求人は、令和7年11月4日頃から7か月以上経過した令和8年6

月24日に本件監査請求をしており、監査請求をするに足りる程度に本件契約の締結及びそれに伴う委託料の支出の存在及び内容を知ることができた時（令和7年11月4日頃）から相当な期間内に監査請求をしたと言うことはできない。そうすると、令和4年度から令和7年度までにおける本件契約の締結及び委託料の支出のうち、令和7年6月23日以前になされた行為については、法第242条第2項ただし書の「正当な理由」があるものとは認められない。

3 結論（要件審査）

よって、本件請求については、本件請求日時点において1年を経過していない令和7年度本件契約に係る委託料（後期分）の支出及び本件変更契約の締結について監査を実施し、それ以外の部分は法第242条の規定に適合しているとは認められないため、却下する。

第3 監査の実施

本件請求のうち、令和7年度本件契約に係る委託料（後期分）の支出及び本件変更契約の締結について、京都市監査基準に基づき、次のとおり監査を実施した。

1 監査の種類

住民監査請求に基づく監査（法第242条第5項）

2 監査の対象

令和7年度本件契約に係る委託料（後期分）の支出及び本件変更契約の締結

3 監査の着眼点

監査の対象となる行為又は怠る事実の違法性又は不当性

4 監査の主な実施内容

- (1) 請求人及び関係職員から陳述を聴取した。
- (2) 関係職員及び関係人（ASTEM及び機構の職員をいう。以下同じ。）に対し、関係書類の提出を求め、これを審査したほか、質問調査を行った。

5 監査の実施期間及び実施場所

(1) 実施期間

令和8年7月10日から同年8月13日まで

(2) 実施場所

監査事務局執務室

6 請求人の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和8年7月24日に請求人から陳述を聴取した。その要旨は次のとおりである。

また、請求人の陳述の際、法第242条第8項の規定に基づき、関係職員のうち、産業観光局の職員が立ち会った。

(1) 住民監査請求に至った背景及び正当な理由について

令和8年3月13日に請求した住民監査請求に基づく監査結果を同年5月10日に受理した。その住民監査請求の対象は、本件とは別件の京都大学イノベーションプラザを拠点とした地域科学技術振興事業に関する業務委託契約であったが、その中に、令和7年度の新事業創出型事業施設等活用推進事業（入居者支援人材配置）に関する業務の見積内訳が提示されていた。その内容は、勤務日数が同一であるにもかかわらず、要員によって人件費（給与）が異なっており、不適切なものであると推定された。

したがって、令和4年度当時、私はASTEMと雇用関係があり、雇用契約書が存在するので、当時の人件費が立証できる令和4年度に遡り、令和4年度から令和7年度までの範囲で、本件の情報公開請求を京都市に対して行った。令和8年6月1日に関連資料を入手し、その内容から不適切な業務行為があると認識できたため、本件住民監査請求に至った。

(2) 令和4年度から令和7年度までにおける本件契約に関する不適切な業務行為について

ア 令和4年度における本件契約について

(ア) 令和4年度は、同一の勤務日数であるインキュベーションマネージャーの人件費（給与）が要員ごとに異なり、立証できる実態よりも高く見積もられている。この見積金額が契約金額となり、この契約金額どおりに支払が行われている。事実証明書に添付している令和4年度の見積書を見ると、京大桂ベンチャープラザのインキュベーションマネージャーA及びB、そしてクリエイション・コア京都御車のインキュベーションマネージャー（以下「インキュベーションマネージャーC」という。）の人件費が、それぞれ異なっていることがわかる。

(イ) しかし、その内訳が示すとおり、通勤手当はいずれも12日分とされており、これは週3日勤務ということである。すなわち、インキュベーションマネー

ジャーA、B及びCは全員週3日勤務である。それにもかかわらず、人件費相当額は、Aが247,500円、Bが198,000円、Cが206,800円と差異が生じている。

- (ウ) また、事実証明書には、令和4年度当時の私のASTEMとの雇用契約書を添付している。その雇用契約書の賃金項目において「基本賃金 月給180,000円」と記載されている。これが令和4年度の人件費の実態を証明できるものである。ここに記載されているインキュベーションマネージャーのうち、私はBに該当すると推測されるが、実際の契約額である180,000円ではなく、見積書では198,000円と高く見積もられている。
- (エ) また、インキュベーションマネージャーAとBの金額差は概ね5万円である。別件である京都大学イノベーションプラザの業務委託において、兼務者が京大桂ベンチャープラザに1日勤務することになっており、その1日分の金額とこのインキュベーションマネージャーAとBの差額はほぼ相応している。したがって、この金額差が何に基づくものであるのか疑問が残る。
- (オ) この見積書に基づき、4月だったか5月だったか正確な時期は記憶していないが速やかに支払が行われている。事実証明書に添付した会計報告書のとおり、契約書どおりの金額が支払われていることがわかる。人件費等については、見積りよりも若干下がっており、その差額の穴埋めは一般管理費で行われている。後の年度に比べれば、この時点における差額の穴埋めはさほど高額にはなっていない。これが令和4年度の実態であり、各インキュベーションマネージャーが等しく週3日勤務であるにもかかわらず、金額に差異がある。そして、少なくとも証明できる範疇において、実態よりも高い金額で見積もられ、最終的にその金額で支払が行われていることが分かる。

イ 令和5年度における本件契約について

- (ア) 契約当初は前年度と同等の支払であったが、期中に事務補助員の欠員があり、再見積り・再契約を行って支払額を変更している。この再見積りの人件費（給与）は、前年度と同等であり、実態よりも高く見積もられている。また、書面での明確な記載はなく、インキュベーションマネージャーの欠員分も含めて再見積りされている。
- (イ) これについて説明を補足する。令和5年度の当初見積書によると、当初提示された人件費の金額は前年度と同様であったが、要員に欠員が生じたために

変更契約が結ばれ、その再見積書を見ると、人件費の単価自体は前述の内容と変わりがない。契約変更の書類には、事務補助員に欠員があったために変更契約を行う旨が記載されている。

- (ウ) 京大桂ベンチャープラザの事務補助員の一人が、当初12か月のところ、6か月間は誰も在籍していなかったために減額されて再見積りされている。また、契約書に記載はないものの、インキュベーションマネージャーBの期間も12か月ではなく11か月へと変更されている。なぜこの内容が契約変更の際に記載されなかったのかは不明である。11か月で退職したインキュベーションマネージャーの証言によると、最終出勤日は10月末であり、有給休暇の消化期間があったため、書面上の正式な契約終了日はわからないとのことである。後任の者が着任していると考えられるが、本当に11か月であったかについては検証が必要である。さらに、この退職したインキュベーションマネージャーが言うには、事務補助員についても10月末に自身が不在のときに着任していたとのことであるため、欠員期間が6か月という計算も不正確である可能性がある。したがって、この欠員期間が本当に適切であったかどうかの検証が必要である。

- (エ) 結果として、当初の約1,800万円であった契約金額が1,600万円台に変更されている。会計報告書によると、一旦当初の約1,800万円を支払い、その後に減額分を戻す形で決算が処理されている。これが令和5年度の内容である。

ウ 令和6年度における本件契約について

- (ア) 見積りにおけるインキュベーションマネージャー及び事務補助員の人件費（給与）が、前年度から変更されている。ただし、インキュベーションマネージャーの人件費は各員同一ではない。この見積金額が契約金額となり、契約書どおりに支払が行われている。なお、この年度から一般管理費の決算額が、当初見積りの10倍となっている。

- (イ) 令和6年度の見積書を見ると、人件費が前年度よりも下がっている。実態としてこのようなことが生じるのかもしれないが、一般的に人件費が下がるとは考えにくい。具体的には、インキュベーションマネージャーAは前年度の月額247,500円から当年度は225,000円に下がっており、インキュベーションマネージャーBは198,000円から180,000円へと下がっている。一方で、インキュ

ベーションマネージャーCは206,800円から225,000円へと高くなっている。事務補助員の日給は、前年度の日額10,230円から9,300円へと下がっている。

- (ウ) また見積書を見ると、この年から「③インキュベーションマネージャー活動費」という見積項目が増設されている。この内訳に基づいて19,664,000円で契約され、会計報告書によればその金額のとおり支払が行われている。会計報告書において示された実態として、人件費等は下がっているものの、その下がった分の穴埋めが一般管理費によって行われており、結果として一般管理費は当初見積りの約10倍の金額になっている。これが令和6年度の実態である。

エ 令和7年度における本件契約について

- (ア) 次に、令和7年度について説明する。契約当初は前年度と同様の支払であったが、期中に事務補助員の欠員があり、再見積り・再契約を行い、支払額を変更している。再見積りにおけるインキュベーションマネージャーの人件費は、一律に令和4年度で実証されている金額に変更されている。この年も、一般管理費の決算額が当初見積りの10倍となっている。
- (イ) 当初見積書を見ると、当初見積りの人件費（給与）は、インキュベーションマネージャーAが月額225,000円、Bが月額180,000円、Cが月額225,000円であり、事務員も日給9,300円と、前年度と全く同額の単価になっている。
- (ウ) その後、欠員が生じたことに伴う再見積書を事実証明書に添付しているが、この再見積書を見ると、インキュベーションマネージャーA、B及びCの人件費が、いずれも月額180,000円へと変更されており、事務補助員の人件費単価は据え置かれている。すなわち、再見積りの段階で人件費単価を一律180,000円へ引き下げている。当初見積りした金額から再見積りでこのように引き下げるといふ処理が、何を意味しているのかについては十分に検証する必要がある。
- (エ) なお、この年度に関しては、前年度までと異なり、Excelの実績管理表が存在する。この表には人件費や見積りと実績が記載されているが、記載された「見積り」は再見積時の金額を指している。すなわち、再見積りの内容どおりの金額が支払われている。このように、令和7年度において月額180,000円で処理がなされているという事実は、裏を返せば、それ以前の令和4年度から令和6年度までにおける人件費が適切なものであったかという疑問を認識

させる。

- (オ) 以前の会計報告書では人件費の内訳（一人当たりの内訳額）までは記載されていなかったが、この年度のみ具体的に記載されている。加えて、Excel表における一般管理費の実績も約217万円となっている。当初見積りの一般管理費は税抜約23万5,000円、消費税を考慮すると約25万円であり、やはり当初見積りの約10倍に設定され支払が行われている。

オ 事務補助員について

- (ア) 以上のとおり、情報公開により提供された令和4年度から令和7年度までの資料を見ると、毎年不適切な業務行為が行われていたと認識できるが、支払に関する不適切な行為とは別に、もう1点、請求書の最後に記載している点について説明する。
- (イ) 事務補助員は、実態として主に施設管理者である機構の指示で単純な事務作業を行っており、報酬も日給制でパートと同等である。これが随意契約の対象として適切であるか疑問であるとともに、労働関連法規に抵触している疑いがある。
- (ウ) 事務補助員も随意契約の中に含まれているが、この業務を随意契約の対象とすることが適切であるかどうかは議論の余地がある。専門職であるインキュベーションマネージャーはその対象に合致するとしても、事務補助員も同様に該当するとは考えにくい。また、委託仕様書に記載されている内容と、労働の実態は異なっている。委託仕様書の第1項には「インキュベーションマネージャーの業務補助事務」と定義されているが、我々が行うインキュベーションマネージャーの業務において、本来そのような補助事務が必要となることはなく、実態としても補助を受けてはいない。
- (エ) 見積書の内容は形式的にも不自然である。パートと同様に日給で支払われる者が、随意契約の対象として真に適切な公的支出なのか疑問が残る。現在、京大桂ベンチャープラザにはインキュベーションマネージャー2名と事務補助員が2名、御車にはインキュベーションマネージャー1名と事務補助員が1名配置されており、インキュベーションマネージャーと事務補助員が同数である。また、インキュベーションマネージャーの勤務日数が週3日であるのに対し、事務補助員は基本的に週5日勤務している。この配置体制を見て

も、インキュベーションマネージャーの事務補助のために稼働しているとは見なし得ない。

- (オ) 実際の事務補助員は、施設管理者である機構の職員から業務指示を受け、消防点検の通知を入居者に送付するなどといった施設管理の補助業務を行っている。委託仕様書には実態と異なる虚偽の業務を記載せず、実態に則した契約を結んで業務を行うべきである。また、令和5年度は半年間、令和7年度は数か月間にわたり事務補助員の欠員期間が生じていたが、業務の運営上何ら支障をきたしておらず、報告書にも不具合は記録されていない。すなわち、事務補助員という配置の必要性自体にも疑問が残る。
- (カ) 最後に、事務補助員に対して、インキュベーションマネージャーからの業務指示は出ておらず、ASTEM側からも何ら指示は出されていない。機構の指示のもとで勤務が行われている状態は、ASTEMが労働者派遣事業等の登録を行っていないとみられることも含め、労働者派遣法（労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律をいう。以下同じ。）等の関連法規に抵触する行為に該当すると考えられる。

7 関係職員の陳述

- (1) 関係職員のうち、産業観光局の職員から、令和8年7月24日に陳述の聴取を行った。その要旨は次のとおりである。

また、関係職員の陳述の際、法第242条第8項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

ア 新事業創出型事業施設等活用推進事業（以下「本件事業」という。）の概要

- (ア) 本件事業は、平成14年に策定された「桂イノベーションパーク構想」及び「京都バイオシティ構想」を背景に、本市及び機構に対してインキュベーション施設の整備を要請し、京大桂ベンチャープラザ北館・南館及びクリエイション・コア京都御車の3施設が整備された。
- (イ) 施設の開設に当たり、本市、京都府及び機構の三者において、インキュベーション事業の円滑な運営に関する覚書を締結しており、支援人材を配置する本事業も、この覚書に基づき実施している。
- (ウ) 本件事業は、京大桂ベンチャープラザ北館・南館及びクリエイション・コア京都御車の3施設を対象に支援人材を配置することによって、同施設に入居

する企業等の研究開発及び外部機関との橋渡しを支援することで、大学等の研究成果の事業化やベンチャー企業の創出・育成を目的に実施している。

- (エ) 本件事業では支援人材として、インキュベーションマネージャー及びその業務を補助するサポートスタッフがおり、京大桂ベンチャープラザ北館・南館は2名ずつ、クリエイション・コア京都御車は1名ずつ配置している。請求人が指摘する「事務補助員」は、このサポートスタッフのことを指している」と理解している。

イ 請求人の請求内容

請求人は、主に以下の3つの点から、本件契約の締結及びそれに伴う委託料の支出が違法又は不当であり、本市に損害を生じさせていると主張されているものと理解している。

第1に、インキュベーションマネージャーの人件費が実態より高額に積算されていること、及び、令和6年度及び令和7年度の一般管理費が当初見積額を大幅に上回っていることから、「契約金額の積算の妥当性に疑義がある」という点。第2に、令和5年度及び令和7年度に事務補助員の欠員を理由として実施された「契約変更手続きが不適正である」という点。第3に、事務補助員の業務実施体制について、「随意契約の対象に含めることの疑義及び従事形態が労働関連法規に抵触する疑義がある」という点である。

ウ 第1の主張について

- (ア) 本件契約においては、ASTEMによる見積書を基礎とし、前年度までの実施状況を踏まえて、年度ごとに適切に予定価格を設定している。ASTEMから提出された見積書の人件費については、インキュベーションマネージャー、サポートスタッフともに民間の給与水準と比較して大きく乖離しておらず、最低賃金など法令に適合していることを確認している。また、本件契約における人件費は、業務遂行に必要な知識・経験・専門性を有する人材の配置に必要な経費として積算しており、インキュベーションマネージャーはそれぞれ専門分野や経歴が異なることから、給与に差異が生じることはあり得るものと認識している。

- (イ) 一般管理費については、ASTEMにおける支援人材の人事労務管理をはじめ、事業の進捗管理、実績のとりまとめや報告書の作成など、本件業務の実施に

伴い必要となる管理的業務に係る経費として見積書に計上されている。

- (ウ) また、委託業務完了時にASTEMから提出される実績報告書、月に1回程度ASTEM、機構及び本市で行う定例会議及び各施設において半期に1度実施される入居者ヒアリングに同席し、業務の実施状況を確認するとともに、各施設で実施体制を現認している。
- (エ) 令和6年度及び令和7年度においては、実績報告書における一般管理費の費用が見積額を上回っているが、委託料の総額は増額されておらず、また、委託業務自体も適切に履行されていることから委託料の支出が違法又は不当な支出と評価されるものではないと考える。

ウ 第2の主張について

- (ア) 本件契約における委託仕様書において、インキュベーションマネージャー及びサポートスタッフの配置人数は記載しておらず、受託者において本件契約を履行できる体制を整えるものと認識している。そのうえで、契約時において提出された見積書における支援人材の人数及び月1回程度実施する定例会議の中で各施設における支援人材の体制を確認している。令和5年度及び令和7年度においては、サポートスタッフに一時期欠員が生じていた。いずれについても、残る人員による対応等によって本件契約に定める業務は継続して履行されていたため、委託事業に支障は生じなかったが、ASTEMから欠員期間の人件費相当額の減額の申し出があったことから、委託料の減額変更契約を締結した。
- (イ) なお、令和7年度の変更契約における見積書では、インキュベーションマネージャーの人件費等が減額され、一般管理費が増額されているが、それらを差し引くと、結果として、当初契約時からサポートスタッフの欠員分の人件費相当額のみ契約金額が減額されるものであったことから、本市としては、変更契約の締結を決定したものであり、当該決定は適正なものであったと認識している。

エ 第3の主張について

- (ア) 本件契約は、市内インキュベーション事業に関する豊富な経験や実績、本市産業振興行政に関する広範な知識のほか、市内の関連企業や大学、他の産業支援機関等とのネットワークを有し、そのネットワークを活用して京都市域

のベンチャー・中小企業の成長促進等を図っていくことが求められることに加え、企業等の貴重な研究シーズを取り扱うことから、特定の業者に偏らず、公平かつ適切な支援を行う必要があり、京都市内でこれらの条件を満たし、本件業務を適切に遂行できる機関はASTEMであると判断したことから、本件契約はASTEMと随意契約を行っている。

- (イ) また、平成28年に本事業の委託先であるASTEMと機構において、支援人材の配置に係る「確認書」を取り交わしており、その中で、支援者が行う業務として、入居者支援及び事業運営一般に係る業務と定めている。これに基づき、サポートスタッフは、インキュベーションマネージャーの業務補助事務や入居者へのサポート関連事務を幅広く担っており、インキュベーションマネージャーが担う業務と一体的に行うことで、入居者支援につながるものと考えている。
- (ロ) そのため、サポートスタッフの業務のみを切り離し、別契約を締結することは、本事業の目的を達成するためには著しく不合理であるため、サポートスタッフの業務を本件随意契約の対象業務として含めることは、適切であると考ええる。

オ その他について

- (ア) 各施設には、本事業で配置する支援人材とは別に、機構の職員であるインキュベーションマネージャー等が在籍している。先ほども述べたASTEMと機構が取り交わした支援人材の配置に係る「確認書」の中で、ASTEMが配置する支援人材は、機構が配置する他のインキュベーションマネージャー等と連携を図り、業務を遂行することが定められている。ここでいうASTEMが配置する支援人材には、サポートスタッフも含まれるため、サポートスタッフが機構職員であるインキュベーションマネージャー等と連携して事務を行うことは、確認書に基づき、あらかじめ想定されている業務実施体制であると言える。
- (イ) 本件契約の受託者であるASTEMは、支援人材の雇用、人員配置及び勤務管理等の労務管理を行うとともに、ASTEMが配置する支援人材によって業務マニュアル（前任者からの引継書）が作成されており、業務の遂行方法の指示及び進捗管理はASTEM自身によって行われていることを確認している。
- (ロ) 以上のことから、本市として把握している事実関係からは、労働関連法規に

抵触する状況は確認されておらず、サポートスタッフの業務実施体制は適切であると認識している。

カ 結論

最後に、本件契約において、本市は、見積内容の確認、定例会議や現地確認による事業実施状況の確認及び実績報告書の確認を継続的に行っており、本件契約はその内容どおり適切に履行されていることを確認している。

以上のことから、本市としては、本件契約の締結及びそれに伴う委託料の支出は、違法又は不当な財務会計上の行為には当たらないものと認識している。

- (2) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が述べられた。当該意見の要旨は、おおむね次のとおりである。

まず、人件費について京都市側は適正であると主張したが、その説明内容は結局のところ「ASTEMから提出されたものを信頼して処理している。」という点に尽きる。すなわち、京都市側において主体的かつ詳細な事実確認は行われていないと認識せざるを得ない。

次に、事務補助員の業務内容についてである。京都市、ASTEM及び機構の三者で月1回のミーティングを実施しているとの説明があったが、私はその会議に同席したことがないため、具体的な協議内容は関知していない。しかし、先ほどの京都市側の説明から、事務補助員の労働実態を市側が把握していないことだけは明白になった。

契約書に事務補助員の配置を盛り込むことについては、当初、京都府、京都市及び機構の間で協議されたものと推察される。しかし実態として、機構側には基本的に事務を補助する職員が存在しない。少なくとも京大桂ベンチャープラザにおいては皆無である。そのため、事務補助員がその業務を全面的に代行しているのが実態である。京都市がこうした基本的事実すら確認していない点は極めて不可解である。

もしASTEMから事務補助員に対して本当に具体的な業務指示が出されているというのであれば、指示内容を示すメールなどの客観的な証拠を提示すべきである。しかし、そのような業務指示の実態は存在しないため、証拠の提示は不可能であると考ええる。

第4 監査の結果

1 事実関係並びに関係職員及び関係人の説明の要旨

本件請求に基づく監査において認められた事実関係並びに関係職員及び関係人の説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 新事業創出型事業施設等活用推進事業（入居者支援人材配置）について

ア 事業概要

新事業創出型事業施設等活用推進事業（入居者支援人材配置）とは、機構が整備・運営する京大桂ベンチャープラザ（北館・南館）及びクリエイション・コア京都御車（以下「本件各施設」という。）の入居企業に対する支援人材を配置し、大学や企業の先進的な研究成果を活用した新たなビジネスの創出を図るものである。

イ 本件各施設について

(ア) 概要

本件各施設は、機構が整備・運営するインキュベーション施設（起業家の育成や新しいビジネスを支援する施設をいう。）である。機構のホームページによると、機構は、各施設に、インキュベーションマネージャーを配置して、販路開拓や産学官連携、知財戦略、資金調達、公的助成申請など、さまざまな相談・支援を行い、成長・発展をサポートしている。

(イ) 桂ベンチャープラザ（北館・南館）

機構のホームページによると、中小企業等経営強化法に基づき、大学のシーズ及び知的財産の活用や、地域の産業集積・資源を広く活用して新事業の創出に取り組む中小・ベンチャー企業に対し、事業スペースの賃貸及び入居企業のサポートを行うための施設とされる。

なお、北館は、京都大学連携型起業家育成施設としてスタートアップ期にある大学の研究成果を事業化する中小・ベンチャー企業を主な支援対象とし、南館は、京都桂新事業創出型事業施設として新たな事業展開を図ろうとする成長中期以降の企業を主な支援対象としている。

(ウ) クリエイション・コア京都御車

機構のホームページによると、中小企業新事業活動促進法に基づき、地域の研究資源を有効に活用し、新製品・新技術の研究開発や新分野への進出を目指すベンチャー・中小企業等を支援するための施設とされ、ライフサイエンス関連産業の創出を図るための中小・ベンチャー企業を主な支援対象として

いる。

(エ) 本件各施設に関する覚書及び確認書

関係職員から提出された資料によると、本件各施設の整備・運営に当たり、京都市、京都府及び地域振興整備公団（現在の機構）の間に覚書が締結されており、当該覚書の中で、京都市、京都府及び機構が、本件各施設の運営事業の目的達成のために協働して事業を積極的に推進することのほか本件各施設の入居者への支援に関し、京都市地域プラットフォームの中核的支援機関であるASTEMを中心として、産学公各分野の新事業機関が連携し、施設に入居するベンチャー企業及び起業を目指す者等を積極的に支援してその育成に努めることや京都市が支援人材の派遣及び支援業務を実施することが定められている。

さらに上記覚書に基づき、機構とASTEMとの間においても、本件各施設における支援人材の配置に関する確認書が締結されており、当該確認書の中で、ASTEMが配置する支援人材が、機構が配置するチーフインキュベーションマネージャーを中心に他のインキュベーションマネージャー等と連携を図り、業務を遂行することが定められている。

(2) 令和7年度本件契約の締結について

令和7年4月1日、京都市とASTEMとの間で、次の内容の委託契約を締結することを決定し、令和7年度本件契約が締結された。

ア 契約方法

令和7年度本件契約は、地方自治法施行令（以下「令」という。）第167条の2第1項第2号の規定に基づく随意契約の方法により締結された。

イ 委託の範囲

令和7年度本件契約に係る委託仕様書（以下「本件仕様書」という。）によると、本件各施設において、次に掲げる業務（以下「本件委託業務」という。）を委託するものとされている。

(ア) インキュベーションマネージャーによる支援

- a 入居者支援（経営や技術開発に関する支援、内外とのネットワークの構築）
- b 関係機関（大学、公設試験研究機関、産業支援機関、経済団体、金融機関、ベンチャーキャピタル等）とのネットワークの構築

c その他入居者へのサポート

(イ) 事務補助員（サポートスタッフ）による支援

a インキュベーションマネージャー業務補助事務

b 入居者へのサポート関連事務

c セミナー、交流会などイベント運営補助事務

d 賃料補助事務等経理補助事務

ウ 契約期間

令和7年4月1日から令和8年3月31日まで

エ 委託料

令和7年度本件契約に係る委託料は、総額20,350,000円であり、令和7年4月1日の契約の締結に際し、ASTEMから京都市に提出された見積書（以下「当初見積書」という。）によるとその内訳は次のとおりである。

費目		金額	備考
①インキュベーションマネージャー人件費相当額		<u>9,577,727円</u>	
京大桂ベンチャープラザ インキュベーションマネージャーA	給与	2,700,000円	月額225,000円×12月
	通勤手当	230,400円	日額1,600円×12日×12月
	社会保険事業主負担	489,874円	給与及び通勤手当の16.717パーセント
京大桂ベンチャープラザ インキュベーションマネージャーB	給与	2,160,000円	月額180,000円×12月
	通勤手当	288,000円	日額2,000円×12日×12月
	社会保険事業主負担	409,232円	給与及び通勤手当の16.717パーセント
クリエイション・コア京都 御車 インキュベーション マネージャーC	給与	2,700,000円	月額225,000円×12月
	通勤手当	149,760円	日額1,040円×12日×12月
	社会保険事業主負担	450,461円	給与及び通勤手当の15.807パーセント
②事務補助員（サポートスタッフ）人件費相当額		<u>8,607,131円</u>	
京大桂ベンチャープラザ 事務補助員A	給与	2,259,900円	日額9,300円×243日
	通勤手当	0円	
	社会保険事業主負担	377,787円	給与及び通勤手当の16.717パーセント
京大桂ベンチャープラザ 事務補助員B	給与	2,259,900円	日額9,300円×243日
	通勤手当	486,000円	日額2,000円×243日
	社会保険事業主負担	459,032円	給与及び通勤手当の16.717パーセント
クリエイション・コア京都 御車 事務補助員C	給与	2,259,900円	日額9,300円×243日
	通勤手当	108,660円	54,330円（6か月定期）×2回
	社会保険事業主負担	395,952円	給与及び通勤手当の16.717パーセント
③京大桂ベンチャープラザ インキュベーションマネージャー活動費		<u>80,000円</u>	
	旅費・交通費	45,000円	
	雑費	35,000円	

④小計	18,264,858円	①+②+③
⑤一般管理費	235,142円	④×15パーセント以内
⑥消費税相当額	1,850,000円	
⑦総計	20,350,000円	

オ 委託料の変更に関する条項

令和7年度本件契約に係る委託契約書（以下「本件契約書」という。）によると、委託料（契約金額）の変更について次の条項が規定されている。

(ア) 本件契約書第5条

発注者は、前条第1項（同条第4項において準用する場合を含む。）の規定による検査を行った結果、契約の内容に適合しない程度が軽微であり、かつ業務等の継続に支障がないと認めるときは、契約金額から相当額を減額のうち、これを不合格としないことがある。

(イ) 本件契約書第12条第2項

前項の規定にかかわらず、委託業務等を行うため発注者が必要と認めるときは、受注者は委託料の全部又は一部の前金払を発注者に請求することができる。ただし、状況の変化や不履行等で金額に変更が生じた場合は、速やかに契約等を変更のうえ、受注者は、発注者の指定する期日までに発注者に返納しなければならない。

(3) 令和7年度本件契約に係る委託料の支出について

令和7年度本件契約に係る委託料は、本件契約書及び本件仕様書の規定に基づき、前期分と後期分の2回に分けて前金払とすることとされ、前期分が令和7年6月2日付け支出命令に基づき同月13日に、後期分が同年9月3日付け支出命令に基づき同月12日に、それぞれ10,175,000円ずつ支出されている。

(4) 本件変更契約の締結について

ア 本件変更契約の締結の経過

(ア) 令和8年3月10日、ASTEMから、クリエイション・コア京都御車に配置する予定であった事務補助員1名について、令和7年4月から7月までの間、職員の採用ができず、欠員になっていたとして、契約金額から当該欠員に係る事務補助員の人件費相当額の減額を希望する旨の申出書が京都市に提出される。

(イ) 令和8年3月16日、京都市とASTEMとの間において、委託料20,350,000円を

19,279,378円に減額する（1,070,622円の減額）旨の契約（本件変更契約）を締結することが決定された。

イ 本件変更契約後の委託料について

(ア) 本件変更契約の締結時に、ASTEMから提出された見積書（以下「変更見積書」という。）における変更後の委託料の内訳は次のとおりである。

費目		金額	備考
①インキュベーションマネージャー人件費相当額		8,107,814円	
京大桂ベンチャープラザ インキュベーションマネージャーA	給与	2,160,000円	月額180,000円×12月
	通勤手当	126,720円	日額880円×12日×12月
	社会保険事業主負担	382,270円	給与及び通勤手当の16.717パーセント
京大桂ベンチャープラザ インキュベーションマネージャーB	給与	2,160,000円	月額180,000円×12月
	通勤手当	126,720円	日額880円×12日×12月
	社会保険事業主負担	382,270円	給与及び通勤手当の16.717パーセント
クリエイション・コア京都 御車 インキュベーション マネージャーC	給与	2,160,000円	月額180,000円×12月
	通勤手当	213,120円	日額1,480円×12日×12月
	社会保険事業主負担	396,714円	給与及び通勤手当の16.717パーセント
②事務補助員（サポートスタッフ）人件費相当額		7,269,401円	
京大桂ベンチャープラザ 事務補助員A	給与	2,250,600円	日額9,300円×242日
	通勤手当	0円	
	社会保険事業主負担	376,232円	給与及び通勤手当の16.717パーセント
京大桂ベンチャープラザ 事務補助員B	給与	2,250,600円	日額9,300円×242日
	通勤手当	192,360円	96,180円（6ヶ月定期）×2
	社会保険事業主負担	408,389円	給与及び通勤手当の16.717パーセント
クリエイション・コア京都 御車 事務補助員C	給与	1,469,400円	日額9,300円×158日
	通勤手当	65,270円	47,630円（6ヶ月定期）+8,820（1ヶ月定期）×2
	社会保険事業主負担	256,550円	給与及び通勤手当の16.717パーセント
③京大桂ベンチャープラザ インキュベーションマネージャー活動費		80,000円	
	旅費・交通費	45,000円	
	雑費	35,000円	
④小計		15,457,215円	①+②+③
⑤一般管理費		2,069,493円	④×15パーセント以内
⑥消費税相当額		1,752,670円	
⑦総計		19,279,378円	

(イ) 当初見積書と変更見積書における委託料の内訳を比較すると、次のとおりである。

費目		当初契約	変更契約時	差額
①インキュベーションマネージャー人件費相当額		9,577,272円	8,107,814円	-1,469,913円
	インキュベーション 給与	2,700,000円	2,160,000円	-540,000円

マネージャーA	通勤手当	230,400 円	126,720 円	-103,680 円
	社会保険事業主負担	489,874 円	382,270 円	-107,604 円
インキュベーション マネージャーB	給与	2,160,000 円	2,160,000 円	0 円
	通勤手当	288,000 円	126,720 円	-161,280 円
	社会保険事業主負担	409,232 円	382,270 円	-26,962 円
インキュベーション マネージャーC	給与	2,700,000 円	2,160,000 円	-540,000 円
	通勤手当	149,760 円	213,120 円	63,360 円
	社会保険事業主負担	450,461 円	396,714 円	-53,747 円
②事務補助員人件費相当額		8,607,131 円	7,269,401 円	-1,337,730 円
事務補助員A	給与	2,259,900 円	2,250,600 円	-9,300 円
	社会保険事業主負担	377,787 円	376,232 円	-1,555 円
事務補助員B	給与	2,259,900 円	2,250,600 円	-9,300 円
	通勤手当	486,000 円	192,360 円	-293,640 円
	社会保険事業主負担	459,032 円	408,389 円	-50,643 円
事務補助員C	給与	2,259,900 円	1,469,400 円	-790,500 円
	通勤手当	108,660 円	65,270 円	-43,390 円
	社会保険事業主負担	395,952 円	256,550 円	-139,402 円
③マネージャー活動費		80,000 円	80,000 円	0 円
旅費・交通費		45,000 円	45,000 円	0 円
	雑費	35,000 円	35,000 円	0 円
④小計		18,264,858 円	15,457,215 円	-2,807,643 円
⑤一般管理費		235,142 円	2,069,493 円	1,834,351 円
⑥消費税		1,850,000 円	1,752,670 円	-97,330 円
⑦総計		20,350,000 円	19,279,378 円	-1,070,622 円

(5) 委託料の戻入について

本件変更契約の締結に伴い生じた戻入金1,070,622円は、令和8年4月15日付けでASTEMから京都市に戻入されている。

(6) 本件委託業務の実施体制及び履行状況について

令和7年度における実績報告書及び雇用契約書等によると本件委託業務の実施体制及び履行状況は次のとおりであった。

ア 実施体制

(ア) 京大桂ベンチャープラザ

a インキュベーションマネージャーA（週3日勤務）

(a) 経歴

大手製薬企業OBで、創薬化学やプロセスの専門知識を有し、大学で客員教授や非常勤講師も経験

(b) 主な支援内容

主に科学系全般の技術支援や情報提供、マッチング等を支援

(c) 給与（基本賃金）

月給240,000円。ただし、同人は、京大桂ベンチャープラザでの週3回の勤務のほか、本件委託業務とは別に京都市産業創造センターにおけるコーディネータとしての業務を週1回行っている。

b インキュベーションマネージャーB（週3日勤務）

(a) 経歴

大手電気機器メーカー企業OBで、無線を中心に電気電子の専門知識を有している。

(b) 主な支援内容

主に電気電子系の技術支援や情報提供、マッチング等を支援

(c) 給与（基本賃金）

月給180,000円

c 事務補助員A及びB（フルタイム（週5日）勤務）

いずれも、基本賃金は時給1,200円（午前9時から午後5時45分までの勤務（休憩時間60分を含む。））

(イ) クリエイション・コア京都御車

a インキュベーションマネージャーC（週3日勤務）

(a) 経歴

電子部品メーカーOBで、高周波モジュール・HEMS用エネルギーシステムなどの研究開発、リーダー育成を経験

(b) 主な支援内容

入居企業で大学発のライフサイエンス系ベンチャー企業に対し、事業運営や資金調達等の課題解決等を支援

(c) 給与（基本賃金）

月給180,000円

b 事務補助員C（フルタイム（週5日）勤務）

基本賃金は時給1,200円（午前9時から午後5時45分までの勤務（休憩時間60分を含む。））

イ 活動内容

- (7) 最先端の学術研究成果の産業化や新事業創出を目指す企業の研究開発機能の支援とスタートアップ等の育成や第二創業の促進を目的とし、公的インキュベーション施設に入居している企業の研究開発支援や外部機関との橋渡しをはじめとする支援活動を実施した。

入居企業への相談支援や産学公マッチング及び関係機関とのネットワーク構築の件数は次のとおり。なお、ASTEMの職員の説明によると、関係機関とのネットワークの構築とは、最新技術動向、研究シーズ、補助金制度等企業支援に役立つと思われる情報の収集のために各種セミナー、外部会合、委員会等に参加すること、その他今後の連携活動に有益と思われる企業・団体等を個別に訪問することであり、これらの活動を通して新たに意見交換ができた関係者の数が件数となっているとのことである。

a 入居企業への経営や技術開発に関する助言や、産産・産学連携に向けたマッチングの実施 146件

b 入居企業のニーズに対応するための関係機関とのネットワーク構築 305件

- (4) 入居企業へのサポートや企業間交流を促すイベント等を実施した。

なお、具体的なイベント等の内容は次のとおり。

開催日	イベント名	参加者数
令和7年5月26日	副業人材に関するセミナー	7名
令和7年11月4日	ランチ交流会	58名
令和7年12月9日	化学物質の規制と安全管理	32名
令和8年1月15日	桂イノベーションパーク交流サロン（桂イノベーションプラザと共同主催）	44名

- (5) 入居者支援状況をはじめとした情報共有の場として、京都市産業観光局スタートアップ・産学連携推進室産学連携担当及びASTEM事務職員、インキュベーションマネージャーを交え、毎月1回（8月を除く。）の頻度で定例会議を開催した。

2 判断及び結論

(1) 論点整理

本件請求書及び事実証明書並びに陳述の聴取における請求人の陳述内容から、請求人は、令和7年度本件契約及び本件変更契約について、次の点を問題としているものと解されるから、これらについて以下検討する。

ア 令和7年度本件契約について

- (ア) 委託料のうちインキュベーションマネージャーの人件費相当額が実際のインキュベーションマネージャーの給与より高く見積もられており、委託料の積算が妥当でないこと。
- (イ) 事務補助員の事務は単純な事務作業であり、令第167条の2第1項第2号に定める随意契約が認められる場合に該当しないこと。
- (ウ) 事務補助員は、機構の指示を受けていることから、労働者派遣法違反の疑いがあること。

イ 本件変更契約について

変更見積書の見積金額において、一般管理費の金額が、当初見積書の金額から大幅に増額されていること。

(2) 令和7年度本件契約について

ア 判断の枠組み

- (ア) 上記(1)アに掲げる請求人の主張は、いずれも直接的には令和7年度本件契約の締結における瑕疵の有無を問うものである。
- (イ) この点、上記第2のとおり、令和7年度本件契約の締結については、本件請求日時点において既に1年を経過しており、当該期間の経過について正当な理由も認められないことから、本件監査の対象とはならない。
- (ウ) 他方、本件監査の対象である令和7年度本件契約に係る委託料（後期分）の支出は、支出負担行為たる令和7年度本件契約における債務の履行としてなされたものである。
- (エ) 支出負担行為と支出命令は互いに独立した財務会計上の行為であるところ、普通地方公共団体が支出負担行為となる契約を締結して債務を負担した場合には、相手方に対する債務を解消することができる場合でない限り、支出命令により債務の履行をしなければならないとされる（盛岡地裁平成31年1月17日判決参照）。
- (オ) そして、債務の履行として行う支出命令が違法となるのは、①普通地方公共団体が締結した支出負担行為たる契約が私法上無効であるとき、②支出負担行為たる契約が違法に締結され、さらに、普通地方公共団体が当該契約の取消権又は解除権を有しているときや、当該契約が著しく合理性を欠きそのた

めその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、当該普通地方公共団体が当該契約の相手方に事実上の働きかけを真摯に行えば相手方において当該契約の解消に応ずる蓋然性が大きかったというような、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該契約を解消することができる特殊な事情があるときに限られるものと解される（最高裁平成 20 年 1 月 18 日第二小法廷判決及び同裁判所平成 25 年 3 月 28 日第一小法廷判決参照）。

- (カ) したがって、令和 7 年度本件契約に係る委託料（後期分）の支出の違法性又は不当性について、まずは、その前提となる令和 7 年度本件契約が私法上無効であるとする事情及び違法に締結されたとする事情の有無について検討すべきである。

イ 見積時におけるインキュベーションマネージャーの人件費相当額と実際のインキュベーションマネージャーの給与の相違について

(ア) 委託料の性質

- a 委託は、普通地方公共団体が行う業務を、当該団体が直接実施せず、他の機関又は特定の者に委託して実施させる契約である。委託の目的は、特定の仕事の完成や、事務の処理など様々であり、委託の対価である委託料は、本件のような事務の処理を目的とする業務にあつては誠実にその事務を処理することに対して支払われることとなる。
- b このような委託契約及び委託料の性格に照らすと、委託契約に係る受託者は、委託者に対し、契約に定められた事務処理を委託者に提供する契約上の義務を負うが、それ以上に、委託業務の履行に係る経費の支出についてまで、契約上の義務を負うものではない。逆に、委託者は、受託者に対し、上記の契約上の義務が履行されれば、契約に定めた委託料の支払義務を負うものであり、委託料と委託業務の履行に際し受託者が支出した実際の経費との差額を精算する旨が定められている等の特段の事情のない限り、委託業務の履行に際し受託者が支出した実際の経費が委託料に比べて高額であるか低額であるかによって、委託料の支払義務に影響するというものではない。
- c この点、令和 7 年度本件契約について見ると、その委託料は前金払（金額の確定した債務について、履行期到来前又は相手方の義務履行前にその

全部又は一部を履行することをいう。)により支出することとされ、さらに、本件契約書及び本件仕様書においても委託料と委託業務の履行に際し受託者が支出した実際の経費との差額を精算する旨の条項も定められていないことから、上記特段の事情はうかがえない。なお、本件契約書においては、第5条に「契約の内容に適合しない限度が軽微であり、かつ業務等の継続に支障がないと認めるときは、契約金額から相当額を減額のうえ、これを不合格としないことがある」と、第12条第2項ただし書に「ただし、状況の変化や不履行等で金額に変更が生じた場合は、速やかに契約等を変更のうえ、受注者は、発注者の指定する期日までに発注者に返納しなければならない」と定められているが、これらの条項はいずれも、受託者の責任その他事情変更によって契約内容に不適合（不履行）が生じた際に、当該不適合の内容に応じて、契約金額を変更することを定めたものと解するのが相当であり、契約内容の不適合がない場合においてまで、委託料と委託業務の履行に際し受託者が支出した実際の経費との差額を精算すべきことまで規定したものではないと言うべきである。

d したがって、令和7年度本件契約に係る委託料については、委託業務の履行に際し受託者が支出した実際の経費によって、その金額が左右される性質のものではないと言うべきである。

(イ) 令和7年度本件契約における委託料の積算について

a 請求人は、令和7年度本件契約について、当初見積書におけるインキュベーションマネージャーの人件費相当額が、実際に ASTEM からインキュベーションマネージャーに支払われている給与よりも高く見積もられているにもかかわらず、契約が締結されていることを問題視する。

b しかしながら、上記(ア)のとおり、令和7年本件契約に係る委託料については、委託業務の履行に際し受託者が支出した実際の経費によって、その金額が左右される性質のものではないと言うべきものであることから、見積金額におけるインキュベーションマネージャーの人件費相当額が実際に ASTEM からインキュベーションマネージャーに支払われている給与よりも高かったとしても、それによって直ちに委託料の積算が不合理であると評価されるものではない。

- c もっとも、当初見積書におけるインキュベーションマネージャーの人件費相当額が不当に高額である場合には、当該金額を基礎として契約を締結したことについて、違法又は不当な行為と評価されることはあり得る。
- d そのため、この点についてみると、令和7年度における実績報告書の内容等によれば、本件委託業務に従事するインキュベーションマネージャーは、いずれも民間企業のOBであり、創薬化学、電気電子、高周波モジュール等の各分野における専門知識及び研究開発の経験を有する者であって、その業務内容も入居企業に対する経営や技術開発に関する助言、産産・産学連携に向けたマッチングの実施、関係機関とのネットワークの構築等、専門性を要するものであることがうかがえる。
- e そして、当初見積書における給与（通勤手当を含む。）は、最も高いインキュベーションマネージャーAにおいて、月額244,200円（（2,700,000円＋230,400円）÷12月）であるところ、同人は週3日勤務であるから、勤務日数に応じてこれを週5日勤務相当に換算すると月額407,000円となる。この金額は、人事院が公表している「民間給与の実態（令和6年職種別民間給与実態調査の結果）」における再雇用者の職種別平均支給額（事務・技術係長で月額348,345円（62.9歳）、事務・技術課長代理で月額421,950円（62.8歳）。いずれも令和6年4月分平均支給額）と比較すると、事務・技術係長相当の金額（月額348,345円（62.9歳））を上回り、事務・技術課長代理相当の金額（月額421,950円（62.8歳））を下回る水準にあるが、企業の技術開発支援などといったインキュベーションマネージャーの業務の専門性に鑑みれば、その人件費相当額を上記水準に設定したことについて、少なくとも不当に高額であるとまでは認められないと言ふべきである。
- f なお、請求人は、人件費相当額の積算において、インキュベーションマネージャーごとで給与が異なる点についても問題視しているが、上記1(1)イ及び(6)によれば、本件各施設については、施設ごとによって支援対象や支援内容に差異があることがうかがえ、そうすると、同じインキュベーションマネージャーであっても、配置される施設によって、具体的な業務内容に差異が生じるものと言ふべきであるから、インキュベーションマネージャーごとで給与に差異があることをもって、委託料の積算が不合理

であると評価されるものではないと言うべきである。

g 以上から、かかる請求人の主張は当を得ないものである。

ウ 令第167条の2第1項第2号に定める随意契約事由の有無について

(ア) 令第167条の2第1項第2号について

随意契約については、法第234条第2項の規定により、令第167条の2第1項各号に掲げる場合に限り、これによりことができるとされる。

そして、令第167条の2第1項第2号は、随意契約によりことができる場合として「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」と規定しているところ、その意義については、不動産の買入れ又は借入れに関する契約等のように当該契約の目的物の性質から契約の相手方がおのずから特定の者に限定されてしまう場合のほか、当該契約の性質又は目的に照らし、経済性を必ずしも最重視するのではなく、当該契約自体では多少調達価格が高くなることがあるとしても、当該普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが、当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も含むものと解すべきであり、そのような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている前記法令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解される（最高裁判所昭和62年3月20日第二小法廷判決参照）。

(イ) 令和7年度本件契約の随意契約事由について

a 令和7年度本件契約の締結に係る決定書によれば、本件委託業務の実施に当たっては、市内インキュベーション事業に関する経験や実績、行政に関する広範な知識のほか、市内の関連企業や大学、他の産業支援機関等とのネットワークを有し、そのネットワークを活用して京都市域のベンチャー・中小企業の成長促進等を図っていくことが求められ、また、企業等の貴重な研究シーズを取り扱うことから、特定の業者に偏らず、公平かつ適切な支援を行

うことが求められるとしたうえで、本件委託業務の受託業者の選定に当たっては、これらの実績やノウハウの有無により履行内容に顕著な差異が生じるものと考えられることから、競争入札に適さず、令第167条の2第1項第2号に基づき、随意契約により契約を締結することとしたものである。

- b また、上記1(1)イ(エ)のとおり、本件各施設の整備・運営に当たっては、京都市、京都府及び地域振興整備公団（現在の機構）の間で覚書が締結されており、当該覚書において、本件各施設の入居者への支援に関し、京都市地域プラットフォームの中核的支援機関である ASTEM を中心として、産学公各分野の新事業機関が連携し、施設に入居するベンチャー企業及び起業を目指す者等を積極的に支援してその育成に努めることが定められていることから、本件委託業務は、京都市、京都府、機構及び ASTEM による連携体制を前提として、その一環として実施されるものであって、当該連携体制における中核的支援機関としての地位を有する ASTEM において他に、これを的確に履行し得る者を想定し難いものと言うべきである。
- c 加えて、本件仕様書や令和7年度における実績報告書の内容を見る限り、インキュベーションマネージャーは、入居企業への経営や技術開発に関する助言や産産・産学連携に向けたマッチングの実施、入居企業のニーズに対応するための関係機関とのネットワーク構築などを業務内容としていることから、本件委託業務の遂行に当たっては、市内インキュベーション事業に関する経験や実績、行政に関する広範な知識のほか、市内の関連企業や大学、他の産業支援機関等とのネットワークを有していることが求められるものであるから、これらの実績やノウハウの有無により履行内容に顕著な差異が生じるものと考えられる。
- d 以上によれば、本件委託業務について、その性質又は目的が競争入札に適しないとして、令第167条の2第1項第2号に基づき随意契約により契約を締結することとした京都市の判断について、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものと言うことはできない。
- e この点について請求人は、本件委託業務に従事する事務補助員の業務内容は、単純な事務作業であるから、令和7年度本件契約は、令第167条の2第1項第2号に該当しない旨主張する。

- f しかしながら、本件委託業務には、上記1(2)イに掲げるとおり、インキュベーションマネージャーによる支援と事務補助員による支援があり、請求人の指摘する事務補助員の業務内容は、本件委託業務の一部に過ぎない。また、事務補助員の業務内容は、インキュベーションマネージャーの業務補助やインキュベーションマネージャーが行う入居者支援についての入居者へのサポート業務など、インキュベーションマネージャーの業務との関連性が高いと言えるものであり、当該事務補助員の業務を本件委託業務から切り離して、別個の委託業務とすることが合理的と言うこともできない。
- g したがって、当該事務補助員の業務が単純な事務作業であったとしても、そのことをもって令和7年度本件契約に令第167条の2第1項第2号に定める随意契約事由が認められないとは言うことはできず、かかる請求人の主張は当を得ないものである。

エ 事務補助員に関する労働者派遣法違反の有無について

- (ア) 労働者派遣法第24条の2は、厚生労働大臣から労働者派遣事業の許可を受けた派遣元事業主（同法第2条第4号）以外の事業主から労働者派遣の役務の提供を受けてはならない旨を定めている。

また、同法の施行に伴い、労働者派遣事業に該当するか否かの判断を的確に行うため、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）が定められているところ、請負の形式による契約においても、業務の遂行に関し、発注者が請負元の労働者に対し、直接の指揮命令を行っていると思われるような場合には、労働者派遣に当たることになる。

- (イ) 請求人は、本件委託業務に従事する事務補助員について、当該事務補助員は、実質的には本件各施設を整備・運営する機構の指示で作業を行っていることから、その実質は労働者派遣に当たり、ASTEMは労働者派遣業の許可を受けていないことから、労働者派遣法に違反している旨主張しているものと解される。
- (ウ) この点、関係職員から提出された資料によると、本件事業の実施に当たっては、ASTEMと本件各施設を整備・運営する機構との間において、支援人材の配置に関する確認書が交わされ、当該確認書において、ASTEMが本件施設に配置

するインキュベーションマネージャー等の支援者は、機構が配置するチーフインキュベーションマネージャー等と連携を図り、業務を遂行することとされていることから、ASTEM の配置する事務補助員が、機構と業務上連携をしていることはうかがえる。しかしながら、当該確認書においても、当該支援者の身分及び服務上の取扱いが ASTEM の関係規程によることとされ、その内容からは、事務補助員の業務の遂行や服務上の規律、配置に関し機構が自ら指示や管理を行ったとするような事情は確認することはできない。また、関係職員は、ASTEM が配置する支援人材によって業務マニュアル（前任者からの引継書）が作成されていると説明しているところ、関係職員から提出された当該業務マニュアルや ASTEM において実施している研修資料においても、事務補助員の業務の遂行に当たって機構の指示を受けていることをうかがわせる記載は認められなかった。

- (エ) なお、請求人は、本件各施設には機構側の事務補助員が配置されていないことから、事務補助員は本件各施設の運営に係る一般事務に関し、何らかの機構からの指示を受けていたと主張するが、機構の説明では、機構側においても本件各施設に ASTEM の配置する職員とは別に事務補助員を配置しているとされ、また、機構及び関係職員から提出された資料からも機構が任用する事務補助員が本件各施設に配置されていることがうかがえることから、かかる請求人の主張は当を得ないものである。
- (オ) 以上のとおり、本件請求書及び事実証明書、本件監査において収集した資料並びに関係職員及び関係人の説明事項からは、事務補助員が業務の遂行に当たって機構から直接の指揮命令を受けているといった事実はいかなることもうかがえないことから、かかる請求人の主張を採用することはできない。

オ 小括

以上のとおり、請求人の主張は、いずれも当を得ないものであり、令和7年度本件契約について、私法上無効であるとする事情や違法に締結されたとする事情が存するとは認められないことから、令和7年度本件契約における債務の履行としてなされた令和7年度本件契約に係る委託料（後期分）の支出についても、違法又は不当であるとは認められない。

- (3) 本件変更契約の締結について

ア 前提

(7) 上記(2)イ(7)のとおり、委託契約の受託者は、委託業務の履行に係る経費の支出についてまで、契約上の義務を負うものではなく、特段の事情のない限り、委託業務の履行に際し受託者が支出した実際の経費が委託料に比べて高額であるか低額であるかによって、委託料の支払義務に影響すると言うものではない。そして、上記特段の事情の有無について、令和7年度本件契約においてかかる事情はうかがえなかったことは、上記(2)イ(7) cにおいて既に述べたとおりである。

すなわち、令和7年度本件契約に係る委託料は、契約締結時に金額が確定しており、契約内容の不適合が生じない限りは、事後的に変更されるべき性質のものではない。

(4) もっとも、変更契約の締結が違法又は不当な財務会計上の行為に当たるか否かは、当該変更により京都市に財産的損害といった不利益が生じたか否かを踏まえ、変更契約を締結するという京都市の判断が、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものと認められるか否かによって判断すべきものである。

したがって、変更見積書における個々の費目の増減について金額を変更すべき法的理由が認められないとしても、そのことをもって、直ちに本件変更契約の締結が違法又は不当と評価されるものではない。

イ 各変更内容の評価

請求人は、当初見積書における一般管理費の金額が、変更見積書及び会計報告書における実績において、大幅に増額されていることを指摘する。

本件変更契約は、欠員が生じた事務補助員の人件費相当額を減額する旨の申出に基づき締結されたものであるが、変更見積書によると、当該事務補助員の人件費相当額以外にも、請求人が指摘する一般管理費を含め複数の費目が当初見積書における見積金額から変動している。

そのため、変更見積書における委託料の各費目の変更内容について、上記アの判断枠組みに照らして、その変更内容が契約内容の不適合に基づくものであるか、以下検討するものとする。

(7) 欠員に係る事務補助員人件費相当額の減額について

- a 上記1(4)のとおり、クリエイション・コア京都御車に配置する事務補助員について令和7年4月1日から同年7月31日まで欠員が生じていたことから、変更見積書においては、当該期間に係る当該事務補助員の人件費相当額として973,292円が当初見積書の金額から減額されている。
- b この点について、関係職員は、本件仕様書において、インキュベーションマネージャー及び事務補助員の配置人数は記載されておらず、また、事務補助員の欠員についても、インキュベーションマネージャーを中心に業務を代替して実施することによって、業務内容は継続して履行されていることを確認しており、本件委託業務に支障は生じていなかったことから、契約金額の減額は適当ではないと考えていたと説明する。
- c 関係職員が説明するとおり、本件契約書及び本件仕様書において、インキュベーションマネージャー及び事務補助員の配置人数は指定されていない。また、関係職員及びASTEMの職員の説明によると、欠員が生じた事務補助員の業務については、インキュベーションマネージャーが代替することにより継続して履行されたとしているところ、令和7年度本件契約の履行状況については、上記1(6)のとおり、令和7年度本件契約に係る実績報告書において、入居企業への経営や技術開発に関する助言や産産・産学連携に向けたマッチングを計146件、入居企業のニーズに対応するための関係機関とのネットワーク構築を計305件実施し、入居企業へのサポートや企業間交流を促すイベント等を計4件（参加者計141名）実施したことのほか、当該実績報告書にはその支援の具体的な成果事例も報告されており、それらの内容からは、本件委託業務の実施に支障が生じた事実もうかがえない。そのため、令和7年度本件契約について、事務補助員の欠員をもって、直ちに契約内容の不適合が認められるとまでは言い難い。
- d もっとも、令和7年度本件契約締結時の見積書には、本件各施設に配置するインキュベーションマネージャー3名及び事務補助員3名の人件費相当額が計上され、その計上された金額に基づき契約が締結されていたことからすれば、本件各施設に上記人員を配置することまでが実質的に契約内容に含まれていたと解する余地も全くないとは言えず、そうすると、事務補助員の欠員を契約内容の不適合として、京都市が、当該欠員が生じた期間に係る事務

補助員の人件費相当額の減額を求め得る可能性も完全には否定できないもの
と言える。

(イ) その他の事務補助員及びインキュベーションマネージャーの人件費相当額の
減額について

a 上記1(4)のとおり、本件変更契約では、欠員が生じた事務補助員C以外の
事務補助員人件費相当額 364,438 円及びインキュベーションマネージャー人
件費相当額 1,469,913 円、合計 1,834,351 円が当初見積金額から減額されて
いる。

b この点について、ASTEM の職員は、インキュベーションマネージャーの人
件費相当額については、令和7年度本件契約の締結時において令和6年度ま
で在籍していた前任者の給与に基づき積算していたため、実際の雇用契約書
に定める給与に基づき算定した金額に変更した旨説明する。また、ASTEM が
京都市に提出した契約変更申出書の内容においても、欠員が生じた事務補助
員C以外の職員について、予定していた給与額及び通勤交通費から変更が生
じたため費用内訳の変更を希望したとしている。

c これらの費目における金額の変更は、いずれも委託業務の履行に際し実
際に要する費用に合わせる形でなされたものと解されるところ、上記アの
前提に照らせば、上記各費目も本件契約締結時点で委託料総額の一部とし
て金額が確定している以上、契約内容の不適合が生じない限り、事後的に
見積内訳を実際に支出した経費に修正する趣旨で契約金額（内訳）を変更
することは、本来想定されるものではないと言うべきである。

d そして、上記(ア) c のとおり、令和7年度本件契約について本件委託業務の
実施に支障が生じた事実は認められず、契約内容の不適合があるとは認めら
れないことからすると、上記各費目について減額変更を行うべき法的理由は
認め難い。

(ウ) 一般管理費の増額について

a 上記1(4)のとおり、本件変更契約では、一般管理費が当初見積金額から
1,834,351 円増額されている。

b この点について、ASTEM の職員は、本件契約については、一般管理費率
（一般管理費をその他の経費（消費税を除く。）で除した割合をいう。）を

15 パーセント以内に設定しているところ、京都市の予算額も限られていることから当初見積金額を 235,142 円（一般管理費率約 1.3 パーセント）とし、財団での努力により金額を抑えようと思込んでいたが、実際には管理経費が必要であったことから増額したものである旨説明する。

c しかし、上記アの前提に照らせば、一般管理費も本件契約締結時点で委託料総額の一部として金額が確定している以上、京都市における契約内容の不適合や京都市の責に帰すべき事情によって経費が増加したなどの場合でない限りは、実際に支出した経費の増加を理由として事後的に変更されるべきものではないと言える。

d そして、上記増額理由について、京都市における契約内容の不適合や京都市の責に帰すべき事情があるとは認められないことからすると、一般管理費について増額変更を行うべき法的理由は認め難い。

(エ) まとめ

以上を踏まえると、欠員に係る事務補助員人件費相当額の減額については、京都市が、当該減額分を請求し得る余地が全くないとまでは言えない。

他方で、その他の事務補助員及びインキュベーションマネージャーの人件費相当額の減額並びに一般管理費の増額については、いずれも実際に支出した経費額に合わせて見積内訳を修正した趣旨であることがうかがえ、上記アの前提に照らすと、その金額の変更を要する法的理由は認め難い。

しかしながら、本件変更契約においては、その他の事務補助員及びインキュベーションマネージャーの人件費相当額の減額分（1,834,351 円）と一般管理費の増額分（1,834,351 円）が同額であり、これらは委託料の総額において相殺されている。その結果、本件変更契約による委託料の減額分 1,070,622 円は、欠員が生じた期間に係る事務補助員人件費相当額の減額分 973,292 円に消費税相当額を加えた額と一致しており、委託料の総額として見れば、欠員が生じた期間に係る事務補助員人件費相当額のみが契約金額から減額された形となっている。そうすると、本件変更契約の締結により、少なくとも京都市に財産的損害が発生するものとは認められない。

ウ 小括

以上のとおり、変更見積書における各費目の増減については、一部に金額変更

をする法的理由が認め難いものも含まれるものの、委託料の総額として見たときには、結果として欠員が生じた期間に係る事務補助員人件費相当額分の減額に帰着するものであり、変更契約によって、京都市に財産的損害が発生するものとは認められない。

そうすると、本件変更契約の締結したことについて、裁量権の逸脱・濫用があるとは言えず、違法又は不当な財務会計上の行為には当たらないと言うべきである。

(4) 結論

以上のとおり、令和7年度本件契約に係る委託料（後期分）の支出及び本件変更契約の締結は、違法又は不当な財務会計上の行為であるとは言えない。

よって、本件請求には理由がないため、これを棄却する。

【参照】関係法令等の内容

1 地方自治法（抄）

（契約の締結）

第234条（略）

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

3～6 （略）

2 地方自治法施行令（抄）

（随意契約）

第167条の2 地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

(1) （略）

(2) 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

(3)～(9) （略）

2～4 （略）

3 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（抄）

（用語の意義）

第2条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1)～(3) （略）

(4) 紹介予定派遣 労働者派遣のうち、第5条第1項の許可を受けた者（以下「派遣元事業主」という。）が労働者派遣の役務の提供の開始前又は開始後に、当該労働者派遣に係る派遣労働者及び当該派遣労働者に係る労働者派遣の役務の提供を受ける者（第3章第4節を除き、以下「派遣先」という。）について、職業安定法その他の法律の規定による許可を受けて、又は届出をして、職業紹介を行い、又は行うことを予定してするものをいい、当該職業紹介により、当該派遣労働者が当該派遣先に雇用される旨が、当該労働者派遣の役務の提供の終了前に当該派遣労働者と当該派遣先との間で約されるものを含むものとする。

（労働者派遣事業の許可）

第5条 労働者派遣事業を行おうとする者は、厚生労働大臣の許可を受けなければならない。

2～5 （略）

（派遣元事業主以外の労働者派遣事業を行う事業主からの労働者派遣の受入れの禁止）

第24条の2 労働者派遣の役務の提供を受ける者は、派遣元事業主以外の労働者派遣事業を行う事業主から、労働者派遣の役務の提供を受けてはならない。

4 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（抄）

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保護等に関する法律（昭和60年法律第88号。以下「法」という。）の施行に伴い、法の適正な運用を確保するためには労働者派遣事業（法第2条第3号に規定する労働者派遣事業をいう。以下同じ。）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鑑み、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つても、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つて、単に肉体的な労働力を提供するものではないこと。

(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。