

シリーズ：これからの地域経営 ～課題とその処方箋～（第9回）

処方箋を実行するに当たって行政に求められる能力 2： 課題解決のための手法選択のポイント

足立 文

日本経済研究所調査局 主任研究員

はじめに

本シリーズでは、今まで代表的な5つの手法（PFI、市場化テスト、指定管理者、民営化、地方独立行政法人）について概要をご紹介するとともに、民間と連携していく際の留意事項を示してまいりました。今後、PPP（公共と民間のパートナーシップ）が促進されることにより、地域で必要とされる行政サービスが、様々な手法により提供される可能性が拡大していくことになるでしょう。

手法の広がりに伴い、各自治体においては事業目的に即した選択を行うことがより重要になっています。

そこで本編では、各手法の特色、違いを整理した上で、手法選択における手順及びポイントを示し、その後、各手法の導入を踏まえた事業計画の策定方法についてまとめることとします。

1. 各手法の特色

まず、先に概要の紹介をしました5つの手法及び比較対象として従来型である業務委託について、手法間の違いや特色を整理します。ただし、市場化テストについては、実施例もわずかであり、また選定後の公民の関係は事業範囲等によっては民間委託、民営化と同じものと考えられ、他の手法と類似することから、次頁の表「PPP手法の特徴」の対象外とします。

なお、今後適用事例が増加すると考えられるPFI手法と指定管理者制度の併用については、後述することとします。

【民間に任せる範囲と手法】



【PPP手法の特徴】

	民間委託 (業務委託)	公設民営 (指定管理者)	P F I	民 営 化	地方独立 行政法人
計 画 策 定	公	公	公	民	独法 ^{*4}
資 金 調 達	公	公	民	民	独法
設 計 ・ 整 備	公	公	民	民	独法
資 産 所 有	公	公	公/民 ^{*2}	民	独法
維 持 管 理	公(民) ^{*1}	民	民	民	独法
運 営	公(民) ^{*1}	民	民/公 ^{*3}	民	独法
料 金 取 受	公	民	公	民	独法
発 注 方 法	分離分割発注 仕様発注	管理運営の包括委託 性能発注	一括発注 性能発注		
契 約 ・ 指 定期 間	単年度契約	複数年指定可能	複数年契約		
公 共 性 の 担 保	<ul style="list-style-type: none"> 施設管理者として担保 対利用者への責任も公共が負担 	<ul style="list-style-type: none"> 条例により管理の細目（利用料、利用時間等）を設定 事業報告書の提出 公共は指定取消が可能 	<ul style="list-style-type: none"> 要求水準、リスク分担の明確化により一定の公共性は担保可能 事業期間中のモニタリングにより関与可能 	<ul style="list-style-type: none"> 個別業法を通じた許認可や規制により確保 公共が株主となる場合、株主としての関与 既存事業の場合は資産等譲渡の際に一定の要件を契約に規定することも可能 	<ul style="list-style-type: none"> 法人が達成すべき中期目標（議会の議決必要）の提示により公共性を確保 法人が作成した中期計画の認可 評価委員会の評価
民間の収入	公共からの委託料	委託料支払型：公共からの委託料 利用料金型：利用者からの利用料収入（委託料+利用料の場合もある）	サービス購入型：公共からのサービス購入料収入 独立採算型：利用料収入 JV型：公共からの補助金+利用料収入	事業から得られる収入	事業から得られる収入（但し、公共性の高い事業の不採算経費については公共からの負担金あり）
民間の 創 意 工 夫	<ul style="list-style-type: none"> 維持管理・運営の一部について、民間のノウハウを活用 	<ul style="list-style-type: none"> 維持管理・運営について、民間のノウハウを活用 利用料金制度の採用により、民間の経営努力の動機付け可能 	<ul style="list-style-type: none"> 設計から運営までの全てについて民間のノウハウを活用 一括発注、性能発注、長期契約による効率化 資金調達に関するノウハウを活用 	<ul style="list-style-type: none"> 事業に必要なノウハウについて全て民間が提供 	
リスク分担	<ul style="list-style-type: none"> 原則としてリスクは公共負担 	<ul style="list-style-type: none"> 資金調達、施設にかかるリスクは公共負担 維持管理・運営によるリスクは一部民間が負担 利用料金制度の場合は需要リスクは民間負担 	<ul style="list-style-type: none"> 契約により公共と民間が適切にリスクを分担 資金調達リスクは民間負担 	<ul style="list-style-type: none"> 全てのリスクは民間負担 	<ul style="list-style-type: none"> 原則としてリスクは独立行政法人が負担するが、公共関与の部分（中期目標策定）にかかるリスクは公共が負担
適 する 事 業 分 野	<ul style="list-style-type: none"> 公共性の確保が重要な事業 	<ul style="list-style-type: none"> 包括的な委託によりサービス向上や効率性が発揮される事業 既存の施設を活用した事業 	<ul style="list-style-type: none"> 長期・安定的なサービス提供が可能な事業 維持管理・運営で民間のノウハウ発揮が可能な事業 公共と民間の役割分担が明確にできる事業 資金調達を委ねることにより効率性が発揮可能な事業 一定の事業費規模を有する事業 	<ul style="list-style-type: none"> 市場において既に同様の事業が実施され、市場の受給に委ねることが適当かつ可能な事業 	<ul style="list-style-type: none"> 公共的な事業（具体的には、地方独立行政法人法第21条に定める範囲^{*5}）

*1 外部委託 *2 BTO、BOT、BOO等により公民いずれもありうる。 *3 事業範囲による *4 独法は地方独立行政法人を指す

*5 試験研究、大学の設置及び管理、事業経費をその他収入で賄う事業の経営（水道、公共用水道、軌道、自動車運送、鉄道、電気、ガス、病院、その他政令で定める事業）、社会福祉事業の経営、公共的な施設で政令で定める者の設置及び管理、上記業務に附帯する業務

2. PFI と指定管理者制度の併用について

地方自治法の改正¹により、公の施設²への指定管理者制度の導入が認められ、PFI 事業者が指定管理者となり、公の施設の管理を行うことが可能となりました。ここでは、PFI と指定管理者制度の違いに焦点を当てるとともに、併用した場合の留意事項について整理します。↗

(1) PFI と指定管理者制度の違い

旧自治法上、PFI 事業者は下表の通り公の施設の事実上の業務等については実施可能でしたが、施設の使用許可や利用料金の収受・設定ができないため、別途サービス向上へのインセンティブ策を工夫する必要があったといった問題がありました。

【PFI 事業者・指定管理者共通点】

	PFI	指定管理者制度
事実上の業務実施 (施設の保守・修繕・警備・設備の運転)	○	○
定型的行为の実施 (利用申込書の受理・利用許可書の交付)	○	○
料金の徴収 (私人の公金取扱規定に基づく使用料の徴収)	○	○
運営に係る企画	○	○

【権限における相違】

	PFI	指定管理者制度
対象施設	公共施設等	公の施設
最終的な管理権限	地方公共団体	地方公共団体
地方公共団体との関係	事業契約	管理代行(事業協定)
利用料金の設定・収受	×	○
使用の許可など	×	○
強制徴収、目的外使用の許可など	×	×

しかし、指定管理者制度の導入により、以下のことが可能となりました。

- ① 議会の議決により指定されれば、PFI 事業者も指定管理者となり、公の施設の管理を行うことができる(期間の制約は無く、PFI 事業期間に合致させることが可能)。
- ② 指定管理者になれば、PFI 事業者による個々の使用許可などの行為も可能となる。
- ③ 利用料金制により、PFI 事業者は料金収入を直接自らの収入とすることが可能となる。

(2) 併用の際の留意事項

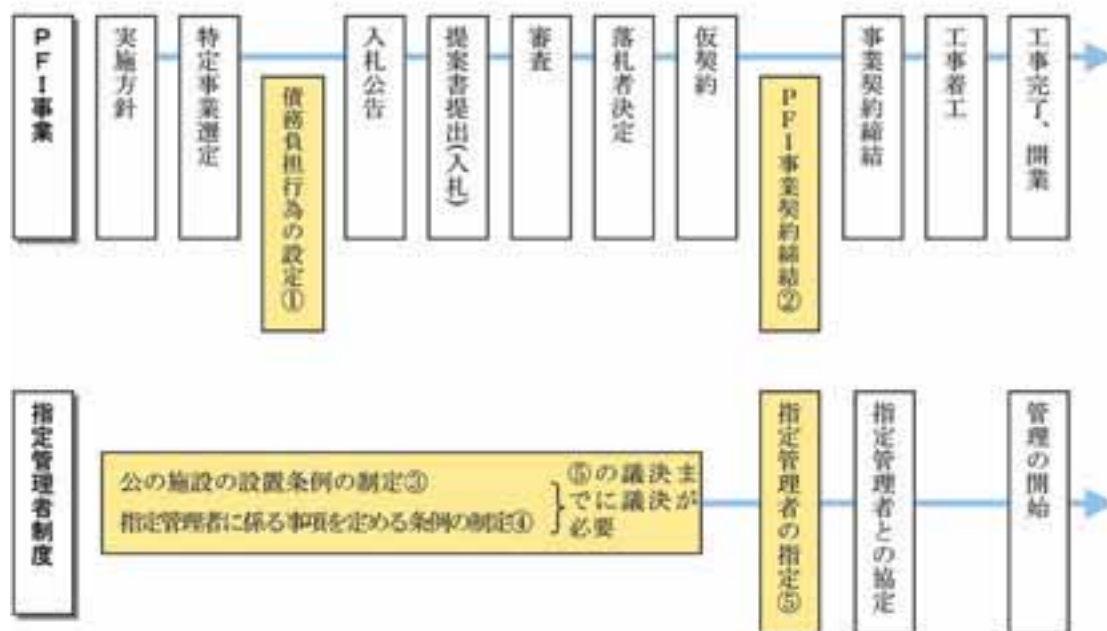
○スケジュール上の留意事項

PFI と指定管理者を併用する場合には、それぞれに求められる手続きを並行して行うため、両手続きの整合性の確保と効率化への配慮が必要となります。特に配慮が必要なのは、議決のタイミングで、下図の通り PFI では①債務負担行為の設定及び②PFI 事業契約締結の議決が必要となり、指定管理者では③公の施設の設置条例の制定、④指定管理者に係る事項を定める条例の制定、及び⑤指定管理者の指定

¹ 「地方自治法の一部を改正する法律」平成15年6月

² 住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設であり、地方公共団体が設置する施設(地方自治法第244条第1項より)。具体的には、道路、河川、公立学校、児童館、コミュニティセンター、公民館、図書館、博物館、市民会館、文化施設、プール、体育館、公園、広場、病院等。

必要な議決のスケジュール



が必要となります。PFI事業者がPFI事業契約を締結しても、指定管理者に指定されなければ、内容の齟齬や指定の不確実性への懸念が残ることになり特に留意が必要です。

○利用料金収受とサービス対価の支払いについて

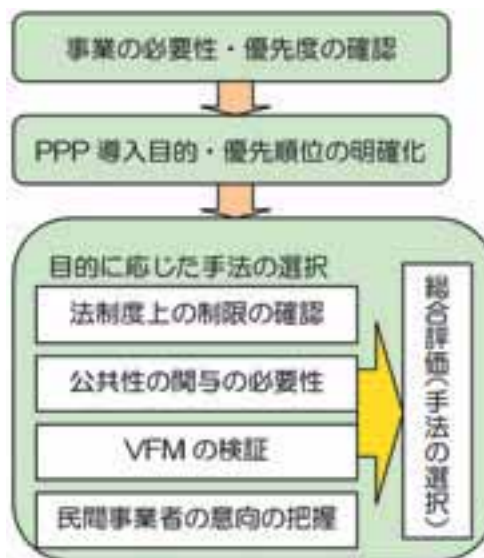
PFI事業者を指定管理者とすることにより、利用料金を民間事業者が設定し、自らの収入とすることが可能となります。公共としては、これをサービス向上や効率性の発揮に活かすようなサービス対価の支払方法や料金収受のあり方を検討する必要があります。

○契約について

PFI事業者が指定管理者となる場合、契約の枠内で需要変動や社会変化にどこまで対応することが可能であるか等を検討し、契約締結の際にその領域を明確にする必要があります。指定管理者制度導入による権限の拡大を創意工夫の拡大につなげるため、柔軟なサービス提供が確保されるように契約において配慮する必要があります。

3. 各事業への手法選択のポイント

ここでは、手法選択の手順を整理し、各段階でのポイントについて述べることにします。



(1) 事業の必要性・優先度の確認

公共サービスの実施主体である地方公共団体としては、事業の必要性が十分に確認された上で、事業が企画・立案されるのが前提ではありますが、これまで民活が導入されてきた事業の中には、本当に必

要なのかと疑問に思わざるを得ないような事業もみかけます。PPP手法を導入する際には、公共直営で行う場合と比較してより慎重に事業の必要性や優先度の確認を行う必要があります。なぜなら、PPP手法の選択基準の基礎は当該事業の目的を達成するために最も相応しい手法は何かということであり、また民間事業者からみれば、事業の必要性や一定期間安定した需要があることを担保に事業に参画し、計画を策定するからです。その根本が揺らぐような事業では、民間事業者はリスクが大きいと判断せざるを得ず、参画意欲が低下することも考えられます。

(2) PPP 導入目的の明確化、優先順位の設定

次に、PPP手法導入の目的を明確化するとともに、優先順位を設定する必要があります。PPP手法導入の目的は、一般的には「地元経済の活性化」、「雇用創出への貢献」、「公共サービスの質の向上」、「効果的・効率的な税金の活用」などがあげられますが、これらは当該自治体の地域経営の課題と密接に連動するものであり、地域事情や事業特性によって目的や優先順位は異なります。

(3) 目的に応じた手法の選択

その後、事業の目的、PPP導入の目的に応じた手法を選択します。

当該事業の業務の内容を精査し、手法選択に当たって法制度上の制限がないか等を一般法である地方自治法や個別法に照らして確認を行い、必要な公共性が担保されているかをチェック、また、事業の継続性の観点や現在担当している職員の処遇等の前提条件も整理した上で、選択可能な手法を検討します。

サービスの種類や事業の業務範囲などにより、一義的には下記のように整理することが可能と考えられます。

その後、手法を選択した上で、VFMの検証を行います。VFMの概念は、PFIの導入とともに広く知られるようになりましたが、多様な手法の選択肢がある現状では、単に従来型と一つの新しい手法との比較ではなく、選択可能な複数の新しい手法間の比較も行い、Best Value for Moneyを実現する手法を選択することが求められます。

また、この段階で民間事業者の意向の把握は重要と考えられます。民間事業者に任せただけの場合に市場があるのか（一定数の民間事業者が確保されるのか）、創意工夫に必要なノウハウを有しているのか、などを把握する必要があります。

以上のようなプロセスを経て、手法を選択し、事業計画の策定段階に入ります。

【PPP手法の選択（例）】

サービスの種類	施設等の種類	業務範囲	PPP手法
公共サービス	公の施設	設計・建設・維持管理・運営	指定管理者+PFI併用
	その他	維持管理・運営	指定管理者
公共的サービス		設計・建設・維持管理・運営	PFI
		維持管理・運営	業務委託
		市場が十分形成されている業務	民営化
		法に規定された業務	地方独立行政法人

注) 上記は各条件のもと最大限民間活力を導入した場合の選択肢を示したものであり、委ねる権限等の範囲を限定すれば、複数の選択肢がありうる。

4. 各手法の導入を踏まえた事業計画等の作成

サービス提供主体の選定に向けた事業計画の作成及び事業者選定作業は公民連携の意思疎通のプロセスに他なりません。適切な事業計画を策定し、そのメッセージを発することにより、Best Value for Money を達成することができます。

なお、事業計画策定にあたっての留意点については下記に示しましたが、これらの事項はいずれの手法を採択するにしても配慮が必要な事項であり、公民連携には欠かせない要素となっています（このうちモニタリングについては、今後このシリーズでも取り上げます）。

【事業計画策定にあたっての共通の留意点】

- 明確な事業コンセプト及び要求水準の提示
- 公平性・透明性の確保
- 競争性の確保
- 役割分担、リスク分担の明確化
- 民間事業者の意向把握
- 適正なサービス対価の支払い及び工夫
- モニタリング等業務遂行の確保策

この中でも、手法の特徴からより重要になる事項もあります。例えば、指定管理者制度では、利用料金収受と適正なサービス対価の支払い方法の設定により、サービス向上の仕組みを設定することが重要であり、PFI では、任せる事業範囲も広く、長期契約であることから、モニタリングがより重要となります。民営化では、民営化後に事業主体が基本的に商法に基づく株式会社となることから、必要となる公共の関与については民営化の際の契約において合

意しておくべきで、それ以上の関与を避けることなどが重要と考えられます。

以上のように、新しい概念や制度により選択肢が多様化しており、これらのなかから、適切な手法を選択し、それを住民や議会等に説明していくことは大変なことでありますが、公共がその事業を通じて何を実現したいのか、PPP 導入によって何を目指すのかが明確であれば、民間事業者の意向を踏まえた検討等を通して、最適な手法を選択できることと思います。地方公共団体の方々には、このプロセスの積み重ねこそが最重要課題と認識していただき、PPP の導入に果敢にチャレンジしていただきたいと思えます。

〈参考文献〉

- ・ 日本経済研究所調査局「シリーズ：これからの地域経営～課題とその処方箋～（第1回）～（第8回）」『日本経済研究所月報』（2005年1月号～8月号）
- ・ 杉田定大、光多長温、美原融編著（2002）『21世紀の行政モデル 日本版 PPP（公共サービスの民間開放）』東京リーガルマインド
- ・ 成田頼明監修（2005）『指定管理者制度のすべて』第一法規
- ・ 本間正明監修・著、市場化テスト研究会著（2005）『概説 市場化テスト 官民競争時代の到来』NTT 出版
- ・ 今井照「アウトソーシングと指定管理者制度の位相」『月刊地方自治職員研修』（2004年9月号）



【足立 文のプロフィール】

1993年東京女子大学現代文化学部卒業、同年財団法人日本経済研究所入所。2005年4月より現職。
専門分野は PFI、PPP、事業評価。