

自治体のサービス提供の効率化
—指定管理者制度、民間委託などの民間企業の活用—

小山 永樹
筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

財団法人 自治体国際化協会（CLAIR）

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター（COSLOG）

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成18年度は、17年度に引き続き『自治関係の主要な統計資料の英訳』及び『官報自治関係用語日英対照表(追補版)』の作成、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を実施しました。また、17年度から検討を進めてきた『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』を2つのテーマについて作成し、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』についても検討を開始し、4分野について作成することといたしました。

本事業については、平成19年度においても引き続き検討を進め、地方自治体関係者が実務を行う際などにおいて活用していただけるものに改善していきたいと考えています。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成19年7月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成17年度より5ヵ年で、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会から委託を受けて実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成18年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成18年度の『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』（No. 1～4の全4冊）の作成は、以下の4人の委員を中心にとりまとめられました。

（主査）

大杉 覚 首都大学東京都市教養学部教授

（副査）

石川 義憲 地方職員共済組合理事

緒方 俊則 香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

小山 永樹 筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo. 4として、自治体のサービス提供の効率化—指定管理者制度、民間委託などの民間企業の活用—について、小山永樹委員によって執筆されたものです。

自治体の経営資源が制約される今日において、公共サービス提供の効率化方策を講じていくことは大変重要な課題となっていますが、本冊子では、民間企業等の活用という観点からの各種方策について解説されています。

今後も、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』のテーマの検討を進め、その充実を図っていく予定です。

ご執筆いただいた小山永樹委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成19年7月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

自治体のサービス提供の効率化

—指定管理者制度、民間委託などの民間企業の活用—

小山 永樹

筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

1. 公共サービスへの民間企業の活用が求められる背景等

1. 1 自治体のサービス提供の効率化

地方自治体においては、民主的で能率的な行政の確保が図られ、また、地方自治体は、住民の福祉を増進することを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を果たさなければならないこととされている（地方自治法 § 1、§ 1 の 2 ①）。

この趣旨を踏まえて、自治法には、自治体の事務処理についての原則が定められているが、その中の一つが § 2 ⑭であり、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定されている。住民の福祉を増進することは、そもそも自治体の存立の第一義的な目的であり、その事務の処理に当たって住民福祉の増進に努めるべきことは当然の原則といえる。また、地方自治は住民の責任とその負担によって運営されるものである以上、常に能率的かつ効率的に処理されなければならない。すなわち、「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことが常に強く要請されているのである。

1. 2 公共サービスへの民間企業の活用の必要性

現在、我が国は、世界的に見ても高い高齢化率、少子化に伴う人口減少等の環境変化に直面しており、家族や地域がこれまで自然に有していた機能が減衰し、保育や介護など地方自治体の公共サービスに対する期待が高まっている。また、犯罪発生件数の増加、自然災害等の頻発などにより安心・安全に生活できる日常生活空間の確保など、地域の公共サービスに対するニーズは高まりを見せている。一方、税収が伸び悩む中で公共投資に係る地方債の償還に追われ、厳しい財政制約が存在するほか、2007年に始まる「団塊の世代」の大量退職による人的制約も存在する。

このように、経営資源が制約される一方で、公共サービスに対する住民ニーズが多様化・高度化するという状況の中、自治体は、これまで以上に公共サービスを効率的に提供していくことが求められているが、今後、行政のみが住民ニーズに対応していくことには質的にも量的にも限界があることが指摘されている。

そもそも「公共」は行政が独占的に担うものではなく、例えば電気、ガス、公共交通やボランティア、PTA活動のように「民」により担われるものも存在している。また、従来行政が担ってきた公共サービスについても、行政でなければ対応し得ないものから、NPOや住民団体、民間企業などでも十分対応し得るものまで様々なレベルが存在する。

このようなことからすると、今後の自治体においては、従来行政が担ってきた部分についても真に行政でなければ対応し得ないもの以外は、NPOや住民団体、民間企業などへ積極的に民間委託等を行ったり、PFIなどの官民協働のための取組を行っていくことが重要と考えられる。

なお、2005年3月に公表された「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」(分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会(総務省に設置))においては、このような地域における様々な主体がそれぞれの立場で「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供されるという地域社会像を「新しい公共空間」と表現し、その形成に向けた取組の重要性について指摘しているところである。

1. 3 官業の民間開放の意義

現在、政府においては、「民間にできることは民間に」という原則を基本に、官業の民間開放の取組が進められている。政府の言う官業の民間開放とは、民間委譲(民営化、譲渡)だけでなく、民間への包括的業務委託、民間参入に向けた環境整備などの取組を含めた広義の民営化であり、公共サービスの提供に民間企業を積極的に活用するという視点が含まれている。

民間開放を行うことの意義は、規制改革・民間開放推進会議においては、次のように総括されている(中間とりまとめ(2004年8月3日))。

- ① 競争原理の導入を通じて民間の知恵と努力が発揮されることにより、当該事業の効率性・創造性が向上し、より多様で真に国民の求めるサービスの提供等が可能となる。
- ② 社会環境が複雑化し、行政需要が変化・拡大する中で、官は、真に官が行うべき必然性がある業務に特化し、官内部における人的資源等の適正配分を達成すること等により、行財政改革の実を享受することができる。
- ③ 以上の過程で、民間の新しい知恵により、新たなビジネスチャンスを創出して、需要と雇用の拡大等、経済の一層の拡大を図ることができる。

2. 民間企業の公共サービスへの活用手法

地方自治体においても、公共サービスの提供に民間企業を活用する様々な取組が行われているところであるが、本稿では、我が国の自治体において従来から取り組まれている民間委託の他、近年において制度化され、その活用が注目されている指定管理者制度、PFI、市場化テストについて、その概要を解説する。

2. 1 民間委託

1) 民間委託とは

公共部門における外部委託は、経済合理性や政策目的の追求のために、行政の内部事務や住民サービスを、行政の外部に委託するものである。国や地方自治体は、事務・事業を直接処理せず、監督権等の行政責任を果たす上で必要なものを留保した上で、民間企業等の他の諸団体や個人に委託することとなる。地方自治体における民間委託もその一つである。

民間委託の法的性質は、一般的には、民法上の請負契約(§632)や準委任契約(§656)にあたる。また、その他にも、一般廃棄物の収集・運搬・処分等の委託などのように、個別法の枠組みで実施されるものや、地方自治法に基づく公の施設の指定管理者制度など特別の法的枠組みもある。

2) 民間委託の状況

民間委託は、従来より自治体において取り組まれてきているが、総務省の調査によると、最近の民間委託を含めた外部委託の状況については、次の通りである。

①都道府県（2002年12月1日現在）

表1 「都道府県における外部委託の実施状況」

(1) 一般事務の委託

事務事業名	委託率	前回調査時 (平成10年4月) 委託率
本庁舎の清掃	100%	100%
本庁舎の夜間警備	81%	74%
案内・受付業務	53%	53%
電話交換業務	42%	24%
公用車運転	21%	20%
学校給食	72%	68%
学校用務員事務	23%	21%
水道メータ検針	50%	40%
道路維持補修・清掃等	94%	89%
情報処理・庁内情報システム維持	100%	
ホームページ作成、運営	85%	
給与計算事務	53%	

(注) 委託率=委託している団体数（事務の一部を委託している団体を含む）÷事務事業を行っている団体数×100

(2) 施設の運営事務の委託

施設名	委託率	うち全部委託	前回調査時 (平成10年4月) 委託率	
				うち全部委託
児童館	100%	63%	67%	50%
養護老人ホーム	100%	75%	100%	58%
温泉健康センター	100%	100%	100%	100%
下水終末処理施設	93%	55%	89%	62%
体育館	98%	84%	98%	82%
陸上競技場	99%	87%	89%	75%
プール	98%	89%	98%	86%
図書館	98%	5%	95%	5%
都市公園	95%	64%	92%	71%
県民会館・公会堂	99%	89%	99%	84%
病院	100%	6%	94%	7%
駐車場・駐輪場	91%	50%	57%	43%
コミュニティーセンター	100%	80%	100%	64%

(注) 委託率=委託している施設数（運営事務の一部を委託している施設を含む）÷施設の総数×100

うち全部委託=運営事務の全てを委託している施設数÷施設の総数×100

a) 一般事務

- ・ 一般事務の委託率については、本庁舎の清掃及び情報処理・庁内情報システム維持において100%となっているほか、道路の維持補修・清掃等94%、ホームページ作成・運営85%、本庁舎の夜間警備業務81%などが高い。一方、公用車運転業務21%、学校用務員事務23%、電話交換業務42%などが低い委託率となっている。
- ・ 1998年4月時点の調査と比べると、電話交換業務で18ポイント増、水道メータ検針で10ポイント増など、ほぼ全ての事務で委託実施団体の比率が高まっている。

b) 施設の運営事務

- ・ 施設の運営事務の委託率については、病院100%、県民会館・公会堂99%、陸上競技場99%、図書館98%、都市公園95%など全般的に高いが、うち全部委託の割合は、病院6%、図書館5%など低いものもある。
- ・ 1998年4月時点の調査と比べると、児童館で33ポイント増、駐車場・駐輪場で34ポイント増など、ほぼ全ての事務で委託実施団体の比率が高まっている。

②市区町村 (2003年4月1日現在)

表2 「市区町村における事務の外部委託の状況」

(1) 一般事務における委託実施団体の比率

事務事業名	市区町村総計								前回調査時 (H10.4) 委託実施団体の比率市区町村総計
		政令指定都市	中核市	特例市	人口10万以上の市	その他の市	町村	特別区	
本庁舎の清掃	86%	100%	100%	100%	100%	99%	83%	100%	82%
本庁舎の夜間警備	71%	85%	77%	82%	82%	84%	67%	70%	67%
案内・受付業務	20%	85%	69%	76%	60%	42%	8%	91%	19%
電話交換業務	33%	75%	39%	63%	72%	65%	22%	52%	33%
公用車運転	29%	23%	17%	37%	41%	39%	26%	52%	16%
し尿収集	78%	77%	61%	73%	79%	79%	79%	39%	76%
一般ごみ収集	84%	77%	100%	92%	90%	89%	82%	74%	77%
学校給食	44%	92%	69%	72%	74%	63%	38%	83%	37%
学校用務員事務	20%	8%	17%	23%	23%	27%	19%	13%	14%
水道メータ検針	82%	100%	97%	92%	96%	93%	79%	—	75%
道路維持補修・清掃等	67%	100%	97%	92%	93%	78%	62%	100%	50%
ホームヘルパー派遣事業	91%	100%	91%	100%	93%	93%	90%	100%	83%
在宅配食サービス	96%	100%	100%	100%	100%	99%	95%	95%	93%
情報処理・庁内情報システム維持	82%	100%	97%	97%	94%	90%	79%	100%	
ホームページ作成・運営	49%	92%	66%	67%	59%	45%	48%	74%	
給与計算事務	36%	39%	29%	23%	38%	34%	37%	17%	

(注1) 委託実施団体の比率=委託している団体数(事務の一部を委託している団体を含む)÷事務事業を行っている団体数×100

(注2) 該当する事務がない場合には、上表中「—」と表記している。

(2) 施設の運営事務における委託実施施設の比率

(参考)

施設名	市区町村総計								前回調査時 (H10.4)委 託実施施設の 比率市区町村 総計									
	市区町村総計		政令指定都市		中核市		特例市			人口10万 以上の市		その他の市		町村		特別区		
	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率		うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	うち 全部委託 実施施設 の比率	
保育所	60%	6%	86%	9%	74%	3%	72%	4%	78%	6%	62%	9%	46%	5%	67%	2%	56%	4%
児童館	71%	30%	98%	82%	76%	45%	87%	45%	82%	25%	67%	23%	54%	16%	80%	12%	66%	24%
養護老人ホーム	70%	29%	82%	41%	100%	40%	88%	36%	82%	37%	77%	28%	61%	26%	100%	100%	66%	27%
温泉健康センター	88%	58%	100%	100%	100%	84%	100%	78%	100%	76%	95%	62%	85%	55%	100%	38%	84%	57%
ごみ処理施設	74%	17%	88%	6%	96%	3%	93%	10%	95%	10%	85%	15%	66%	19%	—	—	60%	14%
下水終末処理施設	92%	36%	99%	16%	98%	14%	94%	24%	98%	23%	97%	31%	90%	39%	—	—	79%	23%
体育館	75%	24%	100%	93%	89%	57%	84%	40%	92%	58%	92%	36%	65%	9%	100%	73%	67%	21%
陸上競技場	75%	30%	100%	82%	100%	68%	81%	51%	95%	49%	85%	42%	63%	15%	94%	47%	65%	25%
プール	76%	34%	89%	84%	95%	73%	96%	56%	95%	59%	90%	43%	63%	15%	100%	66%	66%	28%
公民館	73%	14%	100%	41%	88%	4%	87%	2%	81%	9%	73%	12%	64%	17%	100%	40%	62%	12%
図書館	74%	3%	96%	17%	95%	0%	84%	4%	91%	5%	83%	2%	57%	3%	89%	0%	70%	3%
都市公園	91%	22%	96%	26%	90%	16%	86%	6%	91%	24%	91%	34%	84%	17%	96%	15%	77%	17%
市(区・町・村)民会館・公会堂	88%	41%	98%	67%	99%	54%	94%	47%	99%	67%	98%	51%	80%	30%	87%	51%	80%	29%
病院	90%	4%	100%	5%	97%	9%	100%	0%	100%	5%	97%	4%	84%	3%	—	—	77%	2%
診療所	63%	18%	98%	46%	85%	15%	91%	32%	86%	28%	73%	11%	53%	16%	98%	55%	49%	17%
駐車場・駐輪場	79%	46%	99%	87%	87%	56%	91%	58%	91%	55%	82%	30%	49%	17%	78%	60%	67%	37%
コミュニティーセンター	90%	59%	100%	96%	99%	62%	75%	52%	95%	50%	95%	71%	85%	52%	96%	59%	80%	56%

(注1) 委託実施施設の比率＝委託している施設数(運営事務の一部を委託している施設を含む)÷施設の総数×100

うち全部委託実施施設の比率＝運営事務の全てを委託している施設数÷施設の総数×100

(注2) 該当する施設がない場合には、上表中「—」と表記している。

a) 一般事務

- 一般事務における市区町村総計の委託実施団体の比率については、高いものとしては、在宅配食サービス96%、ホームヘルパー派遣91%、本庁舎の清掃86%、一般ごみ収集84%、水道メータ検針及び情報処理・庁内情報システム維持で82%となっている。逆に、比率が低いものとしては、案内・受付業務20%、学校用務員事務20%、公用車運転29%などとなっている。
- 1998年4月時点の調査と比べると、道路維持補修・清掃等が17ポイント増、公用車運転業務が13ポイント増となるなど、ほぼ全ての事務で委託実施団体の比率が高まっている。
- 団体区分別に見ると、概ね団体規模が大きいほど委託実施団体の比率が高い傾向にあり、特に案内・受付業務や電話交換業務、学校給食、水道メータ検針、道路維持補修・清掃等では、市区の委託実施団体の比率は町村に比べかなり高くなっている。

b) 施設の運営事務

- 施設の運営事務における市区町村総計の委託実施施設の比率については、高いものとしては、下水終末処理施設92%、都市公園91%、病院及びコミュニティーセンターで90%、温泉健康センター及び市(区町村)民会館・公会堂で88%などとなっている。逆に、比率が低いものとしては、保育所60%、診療所63%などとなっている。

- ・ 1998年4月時点の調査と比べると、ごみ処理施設、都市公園及び診療所が14ポイント増、下水終末処理施設及び病院が13ポイント増となるなど、全ての施設で委託実施施設の比率が高まっている。
- ・ 団体区分別に見ると、町村では、委託実施施設の比率が6割未満の施設項目が5あるのに対し、市区では、ほとんどの施設項目において7割から9割以上の委託実施施設の比率となっているなど、施設全般にわたり町村に比べて市区の委託実施施設の比率が高い傾向にある。

2. 2 公の施設の指定管理者制度

1) 公の施設

公の施設とは、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に地方公共団体が設ける施設をいう（自治法 § 244①）。例えば、保育所、老人福祉センター、体育館、図書館、博物館、公園、市民会館、文化センター、病院などは、一般的に公の施設に該当する。

一方、公の目的で設置されたものであっても、純然たる試験研究機関や庁舎などのように、住民の利用に供することを目的としないものは公の施設には該当せず、また、住民の利用に供する施設でも、競輪場、競馬場など地方公共団体の財政上の必要のための施設や、留置場など社会公共秩序を維持するための施設は公の施設ではない。

2) 指定管理者制度の創設

公の施設は公共の利益のために多数の住民に対して均等に役務を提供することを目的として設置されるものであり、その適正な管理を確保することが必要である。そのため、公の施設の管理に関する事項は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、条例でこれを定めなければならないこととされ（自治法 § 244の2①）、従来の公の施設の管理委託制度においては、受託者は、その受託主体の公共性に着目し、公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人に委託先が限定されてきたところである。

しかしながら、近年では、例えば、スポーツジム等の体育施設、集会スペース、美術館、福祉施設等において、公的主体以外の民間主体においても十分なサービス提供能力が認められる主体が増加しているところである。また、住民ニーズ自体が多様化しており、これらにより効果的、効率的に対応するためには、民間事業者の有するノウハウを活用することが有効であると考えられる。

例えば、公の施設の管理に民間事業者の手法を活用することにより、管理に要する経費を削減すること（例：文化ホールの音響機器等のメンテナンス技術を指定管理者が自ら有することによる経費削減）が可能となり、その結果、当該公の施設の利用料の低料金化が図られたり、利用者の満足度を上げ、より多くの利用者を確保しようとする民間経営者の発想を取り入れること（例：スポーツジム施設におけるトレーニングカリキュラムの作成の相談等）で、利用者に対するサービスの向上が期待できるものである。

公の施設の管理のあり方の見直しについては、総合規制改革会議や地方分権改革推進会議でも指摘され、これらを踏まえ、公の施設の適正な管理の確保のため、受託主体の公共性に着目してきた従来の考え方を転換し、管理の受託主体を法律上制限することとせずに、

必要な仕組みを整えた上で、その適正な管理を確保しつつ、住民サービスの質の向上にも寄与するよう自治法の改正が行われ、2003年9月に施行された。

3) 指定管理者制度の概要

地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該地方公共団体が指定するもの（「指定管理者」という。）に当該公の施設の管理を行わせることができる（自治法 § 244の2③）。この条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めることとされている（同条④）。

①指定管理者の指定

指定管理者制度は、「指定」により、当該公の施設の管理権限を当該指定を受けた者に委任する制度である。指定管理者の範囲については特段の制約を設けておらず、「法人その他の団体」であれば、民間事業者であっても議会の議決を経て指定管理者となることができる。

この「指定」は行政処分的一种であり、契約ではないため、自治法の契約に関する規定の適用はなく、入札の対象とはならない。しかしながら、指定管理者による管理は、「公の施設の目的を効果的に達成するため」のものでなくてはならないことから、その選定に当たっては、当該公の施設の適正かつ効率的な管理を可能とする者でなければならないことは当然であり、申請の方法や選定基準等の指定の手續きは条例で定めなければならないが、指定自体も議会の議決を経なければならない。

また、指定は、期間を定めて行うこととされている（自治法 § 244の2⑤）。これは、最少のコストで最大の効果を上げているかなど、指定管理者による管理が適切に行われているかどうかを地方公共団体が見直す機会を設けることが適切であると考えられたためである。指定の期間については、法令上特段の定めは置かれていないが、合理的な理由もなく長期間の指定を行うことは不適切であり、地方公共団体が施設の目的や実情等を勘案して適切に定めることになる。

②指定管理者の権限

指定管理者は、指定により公の施設の管理権限を委任されるものであり、条例に定めることにより使用許可についても管理権限の一環として行うことが可能となる。この点、清掃や警備等の業務を私法上の契約に従って行う外部委託や、条例を根拠として締結される具体的な委託契約に基づき管理の委託がなされる改正前の管理委託制度とは異なるものである。

一方、地方公共団体自身が設置者としての責任で行うべき基本的な利用条件の設定については、指定管理者に行わせることはできず、管理の基準として条例で定められるべきである。例えば、休館日、開館時間、使用許可の基準、使用制限の要件などである。指定管理者は、条例で定められた条件に沿って具体的な使用許可を行うこととなる。このほか、管理を通じて取得した個人に関する情報の取扱い等、当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠である業務運営の基本的事項を、管理の基準として定めるべきである。

また、使用料の強制徴収（自治法 § 231の3）、不服申立てに対する決定（自治法 § 244の4）、行政財産の目的外使用許可（自治法 § 238の4④）など、法令により地方公共団体

の長のみが行うことができる権限については、指定管理者に行わせることはできない。

③利用料金制

普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として収受させることができる(自治法 § 244の 2 ⑧)。利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとされ、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該地方公共団体の承認を受けなければならない(同条⑨)。

利用料金制は、管理委託制度の下で、1991年の地方自治法の改正において、公の施設の管理運営に当たって管理受託者の自立的な経営努力を發揮しやすくし、また、地方公共団体及び管理受託者の会計事務の効率化をも図るために創設されたものであり、指定管理者制度においても、同様の制度とされたところである。

これにより、指定管理者が管理を行うために必要な経費は、①全て利用料金で賄う、②全て設置者たる地方公共団体からの支出金で賄う、③一部を地方公共団体からの支出金で、残りを利用料金で賄う、の3通りの方法が考えられる。

④指定管理者に対する監督

指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない。

また、普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる(自治法 § 244の 2 ⑩)。指定管理者がこの指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないとき、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる(同条⑪)。

4) 指定管理者制度の導入状況

指定管理者制度は2003年9月の施行であるが、それまで公の施設の管理を委託していた自治体が指定管理者制度に移行するためには、条例の整備や指定管理者の選定等が必要になるため、改正自治法の施行以後3年(2006年9月まで)の間は、従来の管理委託制度を引き続き採ることができる旨の経過措置が設けられた。

総務省の調査によると、この経過措置期間の終了時点における指定管理者制度の導入状況の概要は以下の通りである。

指定管理者制度が導入されている施設数は、都道府県7,083、指定都市5,540、市区町村48,942の合計61,565施設で、都道府県における公の施設数は11,973であるから、都道府県においては59.2%の公の施設に指定管理者制度が導入されている。

その内容は、レクリエーション・スポーツ施設(競技場、野球場、体育館、プールなど) 11,330 (18.4%)、産業振興施設(展示場施設、開放型研究施設、農産物直売所、観光案内施設など) 6,096 (9.9%)、基盤施設(駐車場、公園、公営住宅、水道施設、下水終末処理場など) 18,798 (30.5%)、文化施設(県・市民会館、博物館、美術館など) 13,260 (21.5%)、社会福祉施設(病院、保育所、老人福祉センターなど) 12,081 (19.6%)となっている。

指定管理者の性質別に見ると、株式会社・有限会社6,762 (11.0%)、財団法人・社団法

人22,264 (36.2%)、公共団体331 (0.5%)、公共的団体27,718 (45.0%)、NPO法人1,043 (1.7%)、その他3,447 (5.6%) となっている。株式会社・有限会社、NPO法人及びその他を合わせると、全国の11,252施設 (18.3%) で民間企業などが指定管理者となったことになる。

指定期間別の状況は、1年2,217 (3.6%)、2年2,698 (4.4%)、3年29,139 (47.3%)、4年5,681 (9.2%)、5年17,813 (28.9%)、6年278 (0.5%)、7年98 (0.2%)、8年55 (0.1%)、9年99 (0.2%)、10年以上3,487 (5.7%) であった。

2.3 PFI (Private Finance Initiative)

1) PFIとは

PFIとは、1992年、イギリスにおける「小さな政府」の実現を目指した行政改革推進の中で生まれた公共サービスの提供手法であり、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行うことで、国や自治体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るといった新しい考え方である。

我が国では、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(以下「PFI法」という。)が1999年9月24日に施行された。また、2000年3月に、PFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が内閣総理大臣によって策定され、PFI事業の基本スキームが固まっている。さらに、内閣府に設置された民間資金等活用事業推進委員会から、PFI事業の「実施プロセス」「リスク分担等(注1)」「VFM(注2)」「契約」「モニタリング」に関するガイドラインが順次公表されている。

(注1) 事業を進めていく上では、事故、需要の変動、物価や金利の変動等の経済状況の変化、計画の変更、天災等さまざまな予測できない事態により損失等が発生するおそれ(リスク)がある。PFIでは、これらのリスクを最もよく管理できる者がそのリスクを負担する。

(注2) VFM (Value For Money) とは、PFIにおける最も重要な概念の一つ。支払い (Money) に対して最も価値の高いサービス (Value) を供給するという考え方で、従来の方式と比べてPFIの方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合である。

2) PFI事業の基本的な仕組み

PFI事業は、あくまで国や自治体等が発注者となり、公共事業として行うものである。しかしながら、従来型の公共事業が、行政部門が自ら運営・提供することが基本であったのに対し、PFI事業の場合、民間企業が事業を行う主体となって、自ら資金を調達して施設の設計・建設から維持管理・運営までのサービスを提供し、行政は、提供されるサービスの内容や水準を決定し、サービス内容の水準を保つための監視等を行うこととなる。

①SPC (Special Purpose Company) の設立

提供するサービス内容が施設の設計、建設に加え、施設の維持管理、運営までを広く含んでいるため、PFI事業に応募しようとする企業は、複数の異業種企業とコンソーシアムを組むケースが多く、また、サービスの安定かつ継続的な提供が求められるため、コンソーシアムに参加する企業の経営状態がPFI事業に悪影響を与えないように、それぞれ

が出資してPFI事業を実施するための特定目的会社（SPC）を設立することが一般的である。

②SPCへの発注

SPCが国や自治体等と契約を締結して、PFI事業を実施する。

その際、国や自治体等からの事業の発注のあり方として、従来の公共事業では、設計、建設、維持管理、運営という各業務を分割し、個々の事業者に対して年度ごとに発注していたが、PFI事業では、設計、建設、維持管理、運営の全ての業務を長期の契約として一括してSPCに委ねる。さらに、PFI事業では、従来のように細かな仕様まで行政側が定めるのではなく、性能発注といって“性能を満たしていれば細かな手法は問わない”発注方式により業務をSPCに委ねる。これらのことよって民間事業者の創意工夫が発揮され、低廉かつ良質な公共サービスの提供というPFIのメリットが発生することになる。

③プロジェクトファイナンスによる資金調達

SPCは、事業に必要な資金をプロジェクトファイナンス（注3）という融資方法により、金融機関から調達し、PFI事業を実施する。

経営力のないSPCは破綻する可能性があるため、それに備えて、国や自治体等と金融機関は直接協定（注4）という協定を結び、SPCが破綻しないように監視し、破綻した場合でも最後までPFI事業が遂行されるように協議する仕組みを作っている。

（注3）プロジェクトファイナンスとは、企業の信用力に頼らず、事業が生み出す収益力を担保に融資を受ける手法である。

（注4）直接協定（Direct Agreement）とは、民間事業に融資する金融機関と国や自治体等が締結する協定で、PFI事業が円滑に進まなくなった場合に、金融機関が事業に介入する権利等について定める。

3）PFIの事業分野

PFI事業の対象は、PFI法で「公共施設等」（PFI法§2①）として定義されており、以下の通りである。

- ①公共施設 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等
- ②公用施設 庁舎、宿舍等
- ③公益的施設等 公営住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等
- ④その他の施設 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設、研究施設

4）PFI事業の効果

PFI事業により、次のような効果が期待される。

①低廉かつ良質な公共サービスが提供されること

PFI事業では、民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用できる。また、事業全体のリスク管理が効率的に行われることや、設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を一体的に扱うことによる事業コストの削減が期待できる。これらにより、コストの削減、質の高い公共サービスの提供が期待される。

②公共サービスの提供における行政の関わり方の改革

従来、国や自治体等が行ってきた事業を民間事業者が行うようになるため、官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップが形成されていくことが期待される。

③民間の事業機会を創出することを通じ、経済の活性化に資すること

従来、国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者にゆだねることから、民間に対して新たな事業機会をもたらす。また、他の収益事業と組み合わせることによっても、新たな事業機会を生み出すこととなる。PFI事業のための資金調達方法として、プロジェクトファイナンス等の新たな手法を取り入れることで、金融環境が整備されるとともに、新しいファイナンス・マーケットの創設につながることも予想される。このようにして、新規産業を創出し、経済構造改革を推進する効果が期待される。

5) PFI事業の状況

2006年8月末現在におけるPFI事業の状況は、以下の通りである。

①事業数等

PFI法に基づいて実施方針を公表済みの事業数は245で、事業費は1兆7606億円に及ぶ。うち123事業は、既にサービスの提供が開始され、運営段階に移行している。

事業主体別に見ると、国が31(12.6%)、地方自治体が186(76.0%)、その他が28(11.4%)と、地方自治体が積極的にPFI事業に取り組んでいる。

分野別に見ると、教育と文化(文教施設、文化施設等)が78(31.8%)、生活と福祉(福祉施設等)が12(4.9%)、健康と環境(医療施設、廃棄物処理施設、斎場等)が46(18.8%)、産業(商業振興施設、農業振興施設等)が13(5.3%)、まちづくり(道路、公園、下水道施設、港湾施設等)が32(13.1%)、安心(警察施設、消防施設、行刑施設等)が14(5.7%)、庁舎と宿舎(事務庁舎、公務員宿舎等)が25(10.2%)、その他(複合施設等)が25(10.2%)となっている。

②事業方式

PFIには、施設等の所有形態によりいくつかの事業方式があるが、BTO方式が154(62.9%)、BOT方式が41(16.7%)、BOO方式が10(4.1%)、RO方式が7(2.9%)、複合型その他が23(9.4%)となっている。

・BTO(Build Transfer Operate)方式

＝民間事業者が施設等を建設し、施設等完成直後に国や自治体等に所有権を移転した上で、民間事業者が維持管理及び運営を行う方式

・BOT(Build Operate Transfer)方式

＝民間事業者が施設等を建設して維持管理及び運営を行い、事業終了後に国や自治体等に施設等の所有権を移転する方式

・BOO(Build Operate Own)方式

＝民間事業者が施設等を建設して維持管理及び運営を行い、事業終了時点で民間事業者が施設を解体・撤去する等の方式

・RO(Rehabilitate Operate)方式

＝民間事業者が施設等を改修した後、維持管理及び運営を事業終了時点まで行う方式

③事業類型

P F Iの事業類型には、国や自治体等が民間事業者 서비스에 対価を 支払う サービス 購入型と、民間事業者が施設等の料金収入により建設、運営等を行う独立採算型とがあり、その他に両者を合わせた形態もある。

サービス購入型が148（60.4%）、独立採算型が18（7.3%）となっている。

2. 4 市場化テスト

1) 市場化テストとは

市場化テストとは、ある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、価格・質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。この仕組みでは、「官と民が競争を行う」というところに主眼が置かれ、単純に公共サービスを民に任せるというものではない。

競争入札の結果、民が落札した場合には、民営化、民間委託等が行われ、民の創意工夫により公共サービスの質が向上するが、官が落札した場合でも、民との競争の過程を通じて、効率化への取り組みを高める。すなわち、市場化テストは、公共サービスの提供に競争環境を作り出すことで、質の向上とコストの削減を目指し、公共サービスの改革を推進する手法である。

諸外国では、英国、米国、オーストラリア等で実施され、公共サービスの維持向上、経費削減に効果を上げている。

我が国においては、2004年3月の規制改革・民間開放推進3カ年計画の閣議決定以後、調査、研究が本格化し、2005年度におけるモデル事業（ハローワーク関連、社会保険庁関連及び行刑施設関連の3分野8事業で実施）の成果も踏まえて法制化がなされ、「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「公共サービス改革法」という。）が2006年7月に施行されている。

2) 市場化テストの全体の流れ

公共サービス改革法には、国の行政機関等と民間事業者との間で公共サービスを実施する者を決定するための官民競争入札の手続きと、民間事業者の間で公共サービスを実施する者を決定するための民間競争入札の手続きとがある。

国が行う官民競争入札・民間競争入札（以下「官民競争入札等」という。）の対象とする業務や廃止の対象とする業務、また、そのために必要な政府が講ずべき措置は、民間事業者や地方公共団体の意見を踏まえ、内閣が公共サービス改革基本方針で閣議決定する。次に、公共サービス改革基本方針に基づき、対象となった公共サービスを所管する各省庁で具体的な実施要項を作成した上で、入札を実施し、落札者を決定する。民間事業者が落札した場合は、例えば、それまで法律により公務員しか担うことができなかった公共サービスであっても、民間事業者が公務員と同様にそのサービスを担うことができるようになるような法律の特例（このような特例の対象となる公共サービスを「特定公共サービス」と呼んでいる。）も、公共サービス改革法には盛り込まれている。

その後、落札者が責任をもって契約（官が落札者となった場合は、実施要項と入札時に作成した提案書）に従って公共サービスを提供することになるが、対象となった公共サー

ビスが適正かつ確実に実施されているか、所管する各省庁は必要な監督を行う。

実施期間の終了に当たっては、実施状況の評価を行い、再度、官民競争入札等を実施するか、廃止するか等、実施期間終了後の公共サービスの実施のあり方の判断を行う。

なお、これらの一連の実施プロセスの透明性、中立性及び公正性を担保するために、有識者から構成される第三者機関（官民競争入札等監理委員会）が必要な関与を行うことになっている。

3) 自治体の市場化テスト

公共サービス改革法における特定公共サービスについて、自治体が官民競争入札等を実施する場合には、同法に規定されている手続きによることとなる。概ね国の手続きと同様であるが、主な相違点としては、自治体の場合、実施期間終了に合わせた評価が義務づけられていないことと、第三者機関として審議会その他の合議制の機関を設置する必要があることがある。

現行の公共サービス改革法には、自治体の業務に関する特定公共サービスとして、「戸籍法に基づく戸籍謄本等の交付の請求の受付及びその引渡し等の業務」のみが規定されている。今後は民間事業者等からの発案を受けて、あるいは、自ら行政改革の視点から市場化テストに臨もうとする自治体からの要望によって、特定公共サービスの追加が行われていく予定である。

特定公共サービス以外の、つまり、民間事業者が落札した場合でも法律の特例措置を講じる必要のない業務については、自治体は、自治法に基づき条例又は規則に手続きを規定すること等により、官民競争入札等を実施することとなる。

(参考文献)

- ・「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」
(分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会、2005年3月)
- ・地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会～中間論点整理」(2006年6月)
- ・松本英昭『要説 地方自治法』(ぎょうせい、2007年)
- ・篠原俊博「地方自治法の一部を改正する法律の概要について」
地方自治 第669号(ぎょうせい、2003年8月)
- ・地域協働型マネジメント研究会『指定管理者制度ハンドブック』(ぎょうせい、2004年)
- ・武藤博巳編『自治体経営改革』(ぎょうせい、2004年)
- ・稲沢克祐『自治体の市場化テスト』(学陽書房、2006年)