

民間開放のあり方

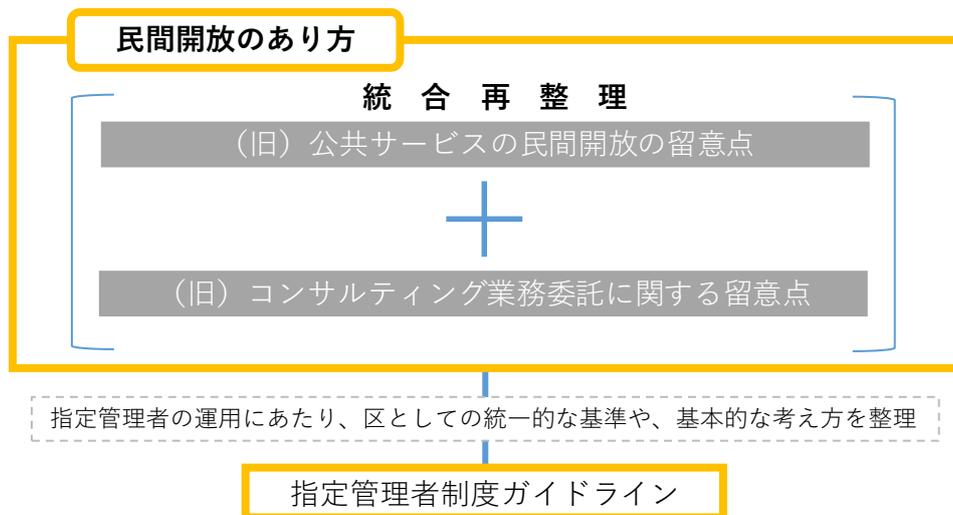
平成 31 年 3 月

1 はじめに

本区は、都心回帰の影響や次世代育成・高齢者福祉をはじめとする積極的な施策展開により、人口の増加が続いている。今後もしばらくはその傾向が続くことが見込まれ、区に対するニーズはますます多様化することが想定される。そのため、事務事業の見直しや ICT の活用はもとより、民間の資金や技術・経営能力を活用した民間開放についても検討し、より一層効果的・効率的な行政運営を図っていく必要がある。

一方、民間開放は様々な手法があり、各業務にあった適切な手法を選定する必要がある。また、行政や受託者間で知識・技術のノウハウ等が維持・継承されず、サービス低下の原因等につながることもあるため、官民の業務領域・役割分担、導入時や運営時の留意点等について、その考え方を明確にする必要がある。

こうした背景を踏まえ、平成 23 年 1 月に策定された「公共サービスの民間開放の留意点」や平成 25 年 7 月に策定された「コンサルティング業務委託に関する留意点」等、これまで区が示してきた民間開放に関する考え方を改めて整理するとともに、具体的な手法やその手法毎の官民の役割分担などを示した「民間開放のあり方」を策定する。



図表 1 本あり方の位置づけ

2 民間開放にあたっての重要な視点

民間開放は、民間の能力やノウハウを活用するとともに、公共サービスの分野に競争環境を導入することで、より効果的・効率的なサービスの提供や、サービスの向上に向けた職員の意識啓発にもつながり得るものである。また、民間開放によって生み出された人的資源を行政の担うべき役割へ重点化することで、サービスの向上につながることも可能である。

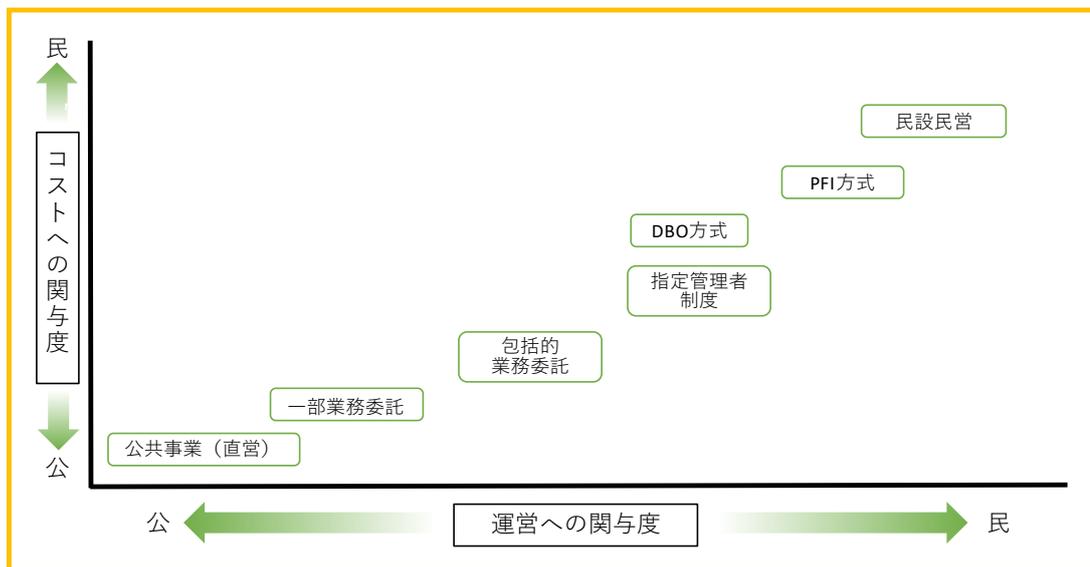
このように民間開放は、区にとって必要かつ有益であるが、その推進や具体的実施にあたっては、行政目的の達成やサービスの公益性確保の観点から、以下の視点が重要となる。

(1) 適正な手法の選定

区が直接実施しなければならないかを判断したうえ、サービス改善の可能性などを考慮し、最適なサービスの実施主体・形態を検討していく。

(2) 官民の役割の整理

導入を検討するにあたっては、民間開放の各手法における官民の関与度を参考とし、その業務の区が果たすべき役割を整理し、民間事業者等（以下、事業者とする。）との最適な役割分担を把握した上で、民間開放を実施する。



図表2 民間開放の手法（官民の関与度）について

(3) ノウハウの継承

民間開放を行う場合には、行政内部で蓄積してきた知識・技術・ノウハウの継承・更新に努め、事業者への指導監督を的確に行い、専門的な技術力等を最大限

活用できるようにする。

さらに、民間事業者が持つ専門的な知識やノウハウ等を職員が積極的に吸収し、今後の区政運営に活用できるよう努める。

3 導入検討対象業務

民間開放の検討は、区が主体的に担う全ての業務を対象とするが、公権力の行使や政策等の企画立案・調整・決定等、区が直接実施すべき業務にあたる以下に掲げる業務は除く。

- ・法令等の規定により区が直接実施することとされている業務
- ・許認可等、区が直接公権力の行使にあたる必要がある業務
- ・予算の調製、条例・規則の制定、政策等の企画立案・調整・決定など、区の基幹的機能に関する業務や緊急性のある業務など、区自ら判断する必要がある業務

また、民間の能力を可能な限り活用してサービスの効率化を図るという考え方に基つき、サービスの内容や事業の実施条件等を勘案し、以下により検討する。

(1) 区有施設の整備等

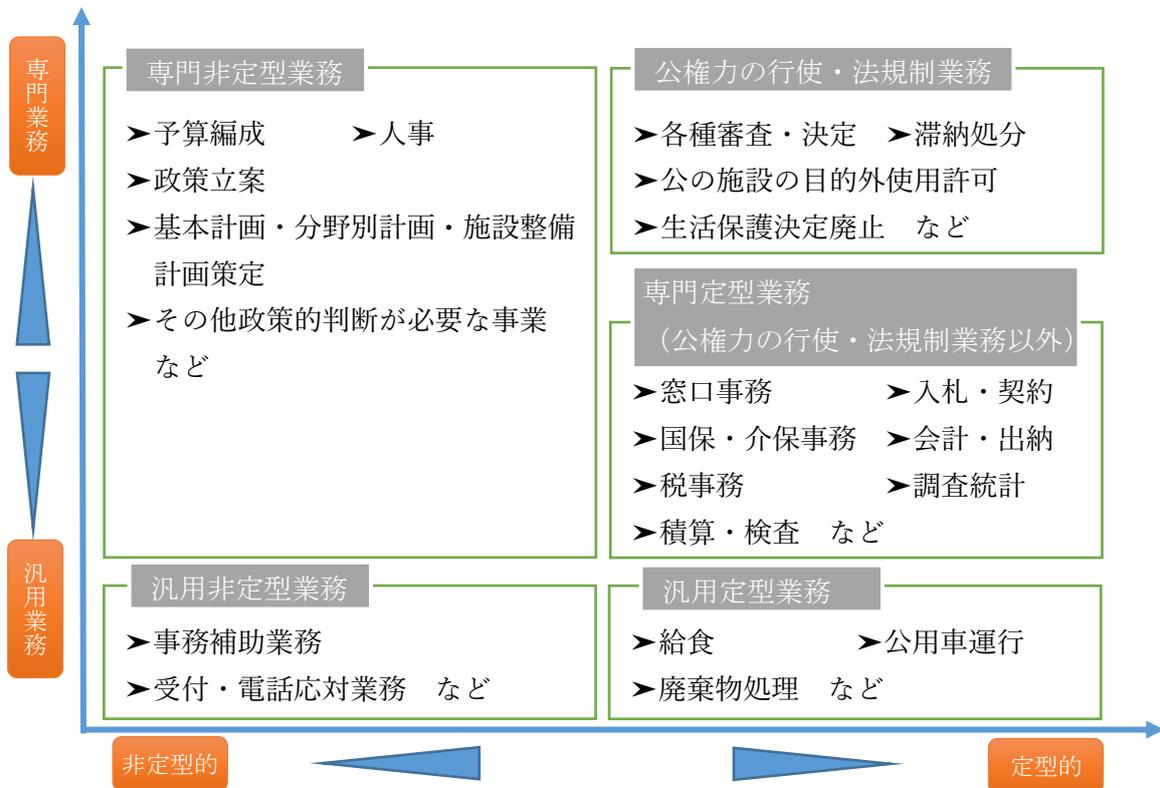
区有施設の整備等における民間開放の導入にあたっては様々な手法があるため、それぞれの事業の特徴、業務内容、施設の状況及び周辺環境等を考慮し、最適な手法を選択する必要がある。

別表「公共施設等の民間開放の主な手法一覧」は民間開放の代表的な手法を示したものであり、他の手法により、効果的・効率的な事業の実施が可能となる場合は、その手法についても検討するものとする。

(2) その他業務

区有施設の整備を除いた業務（以下「その他業務」とする。）は、概ね図表3のとおり分類することができる。その中で、「汎用非定型業務」及び「汎用定型業務」については、民間開放が進められている。

専門業務の一部についても、自治体職員が直接監理・監督する必要がある企画・立案業務や、民間委託が法律上不可能な「公権力の行使」とされる「判断を伴う処分性のある行為」に該当する業務以外においては、民間開放の導入の余地がある。そのため、汎用業務だけでなく、サービス向上や業務効率化等の観点から民間開放の必要性・可能性がある場合には、「専門定型業務」についても検討していく。なお、図表3の「専門定型業務」で例示した各業務は、業務内容の一部において、公権力の行使や法規制業務に該当する内容があるため、検討にあたっては、事前に業務内容の分析を行い、民間開放が可能な範囲を確認する必要がある。



図表3 区有施設の整備を除いた業務の分類について

コンサルティング業務の委託について

条例・規則の制定及び政策・施策等の企画立案、基本計画や分野別計画の策定など、区政運営の基本方針や運用方法の検討等に係る業務については、区民に最も身近な存在である区の職員が、地域における課題の解決に向けて自ら取り組み、区自ら判断し、地域の取組みを支援していく姿勢が基本である。コンサルティング業務の委託は業務遂行のための補助的・補完的な役割を担うものであり、以下の業務において実施するものとする。

- ・職員では対応できない高度な専門知識や技術、調査・分析を必要とする業務
(例：将来推計、構造物の耐震化解析、橋りょう架替設計 等)
- ・事業者の知識・技術のノウハウを活用する方が効果的・効率的な業務
(例：他自治体の先進事例研究、大規模な区民アンケート、広域的な未利用地調査 等)

4 民間開放にあたっての留意点

(1) 検討段階

① 目的の明確化

公共サービスの民間開放を行うにあたっては、主として業務の効率化を目的とするのか、サービスの向上を目的とするのかなど、民間開放の目的を明確にして取り組むものとする。

② 業務改善の視点

従来の業務執行方法をそのまま民間開放するのではなく、民間開放による効果が十分に発揮されるよう、業務の進め方や民間開放する公共サービスの範囲、実施期間等についても併せて見直しを行うものとする。

③ サービス水準の確保

あらかじめ、区として確保すべきサービスの水準を明確にし、公共サービスの民間開放によって区民サービスが低下することのないよう留意するものとする。

④ コストや効率性等の分析

区が直接実施する場合と民間開放する場合とのコスト比較については、中長期的な視点も踏まえ、人件費相当額を含めた費用で比較検討を行い、総体として効率性が拡大するか否かについて検証するものとする。また、コスト削減のみならず、サービスの向上等の効果も含め、総合的視点から費用対効果の検証を行うものとする。

⑤ 利用者や区民の意向への配慮

民間開放は、サービスの向上と行政運営の効率化を目的として行われるものであるため、利用者や区民の意向に配慮することとし、その理解が得られるよう十分な説明を行うものとする。

(2) 事業者の選定

① サービス水準の確保

利用者のニーズに配慮した提供すべき公共サービスのあり方と区として確保すべきサービスの水準を明確化した適切な募集要件を設定し、民間開放によって区民サービスが低下することのないよう留意するものとする。

② 競争性・透明性・公平性の確保（選定基準等の公表）

事業者の選定にあたっては、効果的に競争原理を引き出すとともに、選定手続きの透明性・公平性を確保するため、原則として公募等の手続きによるものとする。

③ 責任の所在の明確化（区と民間の責任・役割分担）

発注者である区としての行政責任を果たす必要があることから、契約、協定等の締結にあたっては、区と事業者との責任範囲を明確にしておくとともに、契約

等の履行過程において、当該業務又は経理の状況に関する報告の要求や実地調査を行う等、区の管理監督が十分に働くよう留意するものとする。

また、区民生活に直接影響が及ぶ業務など、安全性の確保が不可欠なものについては、その確保について、契約書、協定書等に明記することとする。ただし、過度の干渉により事業者の経営努力（効率化等）のインセンティブを阻害することのないよう留意するものとする。

④ 個人情報の保護と機密保持

個人情報の保護、機密の保持等が必要な公共サービスを民間開放する場合には、あらかじめ契約書、協定書等に業務上知り得た情報の漏洩の防止などの規定を明記するものとする。

⑤ 公益通報制度の従業員等への周知

千代田区では、千代田区職員等公益通報条例（平成15年条例第13号）を制定している。当該条例は、公共サービスの受託者・請負者や公の施設の指定管理者など、区政運営に携わる事業者の役員、従業員等についても対象となっているため、あらかじめ契約書、協定書等に公益通報制度に関する規定を明記するものとする。

⑥ リスク分担、不法行為責任の担保等

一般的な委託契約等では、基本的事項以外の契約外の事項については、互いに協議して定めることとされていることが多い。

しかし、リスク分担や不法行為責任の担保等に関する定めなどについては、事案が発生した場合において、サービスの低下や事業者との紛争等の原因にもつながることから、必要に応じて、契約書、協定書等に明記するものとする。

(3) 事業の運営段階

① 適切な管理・監督体制の構築

区は、サービス水準の維持・向上や業務の適切な運営に資するため、契約書、協定書等の内容に沿って適切かつ確実に行われているかを適宜確認することとする。また、事業者が債務不履行等の不適切な業務運営等があった場合には、法令や契約等に基づいた監督権（指導、調査、指示、契約解除等）を行使し、業務運営の適正化を図るものとする。

なお、民間開放した公共サービスに関する区としての行政責任、管理・監督責任を果たすため、職員は、当該業務に関する十分な知識・管理能力を保持するよう努めるとともに、適切な管理・監督体制を構築することとする。

② 利用者ニーズ等の把握

サービス水準の維持・向上のため、区は常に利用者ニーズの把握に努めるとともに、区民・利用者及び事業者との対話（コミュニケーション）を図るよう留意

するものとする。

③ 知識・技術のノウハウ等の維持・継承

区が直営により実施している公共サービスを新たに民間開放する場合、行政内部で蓄積してきた知識・技術・ノウハウの継承、更新に努めつつ、事業者が持つ専門的な技術力等を最大限活用するものとする。

また、事業者が変更となった場合のサービス低下等を防止するとともに、特定事業者にノウハウ等が蓄積することにより他事業者の新規参入を妨げることにならないよう、新規事業者への円滑な引継ぎを可能とするための措置を講ずるものとする。

(4) 効果検証と事業の見直し

公共サービスの民間開放後においても、サービス水準やコストなど、その効果等を検証し、必要に応じて民間開放する業務の範囲や委託料等の積算の見直しを行うなど、より効果的・効率的な事業の推進を図るよう留意するものとする。

なお、公共サービスの民間開放後の効果検証や事業の見直しにあたっては、公認会計士、社会保険労務士等の専門家、利用者や区民等の意見を踏まえて、区自ら分析・判断するものとする。

公共施設等の民間開放の主な手法一覧

	特徴	事業主体	受託主体	契約形態	対象業務				運営時の施設の所有者	利用料金収受	使用許可	事業報告書の提出義務	備考	
					設計	建設	維持管理	運営						
P F I	BTO方式	事業者が公共施設を設計・建設し、施設完成直後に公共側に施設の所有権を移転し、事業者が維持管理・運営等を行う方式。運営時の施設の所有権が区にあるため、民間の運営の自由度は低くなる。	区	法人等	契約	民間	民間	民間	民間	区	区	区	○	公共施設の建設・維持管理・運営において、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を一体的に民間が担うことで、質の高い公共サービス、コストの削減を図ることができる。財政支出の削減と財政負担の平準化が図れるが、準備に時間がかかることや手続きが煩雑なことなどに留意する必要がある。
	BOT方式	事業者が公共施設等を設計・建設し、維持管理・運営等を行い、事業終了後に公共側に施設の所有権を移転する方式。運営時、施設の所有権が民間にあるため、民間の運営の自由度が高くなる。	区	法人等	契約	民間	民間	民間	民間	民間	区	○		
	BOO方式	事業者が公共施設等を設計・建設し、維持管理・運営等を行い、事業終了時点で施設等を解体・撤去するなど公共側への施設の所有権移転がない方式。施設の更新期間・必要期間に併せて契約を行う事例が多い。	区	法人等	契約	民間	民間	民間	民間	民間	区	○		
	BT方式	事業者が公共施設等を設計・建設し、公共側に施設の所有権を移転する方式。	区	法人等	契約	民間	民間	区	区	区	区	区	○	
	RO方式	既存の公共施設等の所有権を公共側が有したまま、事業者が施設を改修し、改修後に維持管理・運営等を行う方式。運営時、施設の所有権が民間にあるので、民間の運営の自由度が高くなる。	区	法人等	契約	民間	民間	民間	民間	民間	区	区	○	
	コンセッション方式(PFI)	利用料金を収受する公共施設等について、公共側が施設の所有権を有したまま、事業者が運営権を取得し、施設の維持管理、運営等を行う方式。区が運営権を売却することで、施設等の所有権が区にありながら、利用料金を事業者が直接収受できる。	区	法人等	契約	区	区	民間	民間	区	民間	区	○	
DBO	事業者が公共施設等の設計・建設の一括発注と、維持管理・運営等の一括発注を包括して発注する方式。	区	法人・個人問わず	契約	民間	民間	民間	民間	区	区	区	—	BTO方式と業務内容は変わらないが、資金調達や所有権は区が担っている。事業期間における施設の性能の確保を条件とし、事業者に一任することで、業務の効率化が図られ、コストの削減効果が期待されるが、長期契約によるサービスの硬直化や契約内容の柔軟な変更が行いにくい。	
指定管理者制度	地方公共団体が設置する公の施設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に、法人その他の団体に管理者として当該公の施設の維持管理・運営等を包括的に実施させる手法。受託者が行政処分である使用許可を行うことができる（目的外使用許可は除く）。	区	法人、団体等	協定	区	区	民間	民間	区	民間	民間	○	公共団体並びに公共団体及び地方自治体の出資法人だけではなく、出資法人以外の事業者も含む団体が公の施設の管理をすることが可能である。これにより事業者のノウハウを活用して、質の高い公共サービス、コストの削減を図ることができる。一方、指定期間が限られているため、期間終了時の事業者変更によりサービスが低下しないよう蓄積された業務の知識やノウハウを、区や次期指定管理者に維持・継承する必要がある。	
包括的民間委託	公共施設等の維持管理・運営段階における複数業務・複数年度の性能発注による業務委託。	区	法人等	契約	区	区	民間	民間	区	区	区	—	コストの削減等が図られるほか、事業者の技術的能力を活用することによる質の高い公共サービスの提供にも期待できる。	
民設民営(貸付・使用許可等)	公共施設等を民間に無償又は有償で貸与・譲渡し、事業者が管理・運営させる手法や、事業者の費用負担のみでは実施されない事業に対して、公益上の必要性などから補助・助成を行う手法。	民間	法人・個人問わず	貸付契約等					民間	区	区	—	民間が自由に運営できる一方で、行政の関与度が低いため、民間の事業内容等を把握しておく必要がある。	