

# 倉敷市民間活力導入 ガイドライン

平成29年3月

倉敷市企画財政局企画財政部企画経営室

## 目次

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 1. 民間活力導入ガイドラインの策定にあたって .....             | 1  |
| 2. 行政事務 .....                             | 2  |
| 3. 地方公共団体が直接実施しなければならない事務 .....           | 3  |
| 4. 導入効果 .....                             | 3  |
| 5. 導入検討の視点 .....                          | 5  |
| 6. 民間活力の種類 .....                          | 6  |
| 7. 検討方法 .....                             | 7  |
| 8. 検討フロー図 .....                           | 8  |
| 9. 留意事項 .....                             | 9  |
| 10. その他の民間活力導入手法 .....                    | 11 |
| 【様式1】民間活力導入にあたってのチェックシート（検討前チェック） .....   | 12 |
| 【様式2】民間活力導入にあたってのチェックシート（実施内容のチェック） ..... | 13 |

# 1. 民間活力導入ガイドラインの策定にあたって

倉敷市では、平成 7 年度に「倉敷市行政改革大綱」を策定して以来、事務事業の見直しや経費の削減等の行財政改革に取り組んでおり、事業の外部委託やPFI、指定管理者制度などの手法を導入して、サービスの拡充や経済性の向上を図ってきました。

民間活力導入の推進は、民間事業者が保有する技術・知識等が事務事業に活かされ、市民サービス提供の効率性、迅速性の向上、専門的な知識やノウハウの発揮、経済性の向上などに有効です。また、地域の民間事業者が行政事務を担うことで、雇用の拡大につながり、地域経済の活性化にも寄与するものと考えています。

一方、民間活力の導入にあたっては、導入までの手続きの煩雑さや責任の所在明確化などの課題があります。

倉敷市は、行財政改革の推進にあたり、平成28年1月に「倉敷市行財政改革プラン2016」を策定し、最適な行政サービスを効率的に提供し、サービスの質を向上することとしております。このためには、民間との適切な役割分担を念頭に、公共セクションとしての最適なあり方を再検証し、民間事業者やNPOなどのアイディアやノウハウなど民間活力を最大限活用することが必要です。

こうした状況を踏まえ、この度、民間事業者やNPOなどのアイディアやノウハウを活用していくための指針となる、基本的な考え方や検討の流れなどについてまとめた「民間活力導入ガイドライン」を策定しました。

## 2. 行政事務

地方公共団体の行政事務は、大きく分けて次の2つの事務に分類されます。

### (1) 法定受託事務

法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（なお、都道府県から市町村への法定受託事務もある）

<主な例>

国政選挙、旅券の交付、国の指定統計、戸籍、生活保護事務等

### (2) 自治事務

地方公共団体の処理する事務のうち、上記の法定受託事務を除いたもの。

#### ① 法律・政令により事務処理が義務付けられるもの

<主な例>

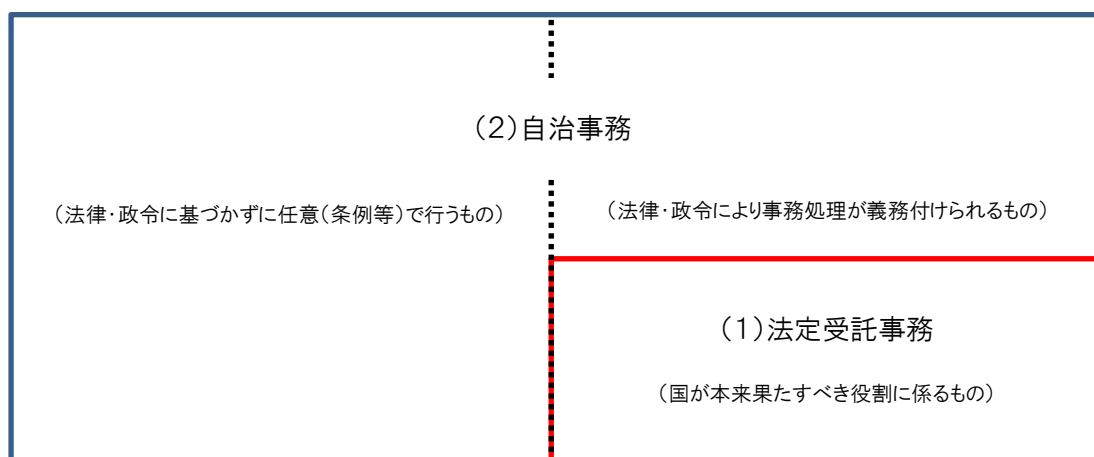
介護保険サービス、国民健康保険の給付、児童福祉・老人福祉・障がい者福祉サービス等

#### ② 法律・政令に基づかずに任意（条例等）で行うもの

<主な例>

各種給付等（子ども医療費給付等）、公共施設の管理等

地方公共団体の行政事務



### 3. 地方公共団体が直接実施しなければならない事務

地方公共団体が実施主体となり直接実施しなければならない事務は、概ね次のとおりとされています。

- ① 法令の規定等により地方公共団体が直接実施しなければならないもの
- ② 許認可等の公権力の行使に当たるもの（ただし、法令等により民間等が実施できるとされているもの、又はこれに付随する定型的な事務など、公権力の行使に直接関与しない部分については、関係法令に抵触しない範囲のものを除く。）
- ③ 政策・施策等の企画立案・調整・決定などのうち、行政自らが判断する必要があるもの
- ④ 公正性や公平性の確保、個人情報保護が必要であり、地方公共団体自らが実施すべきもの（契約において機密保持等を明記することによりこれらの問題を回避できる場合を除く。）

※上記①から④に該当するものは民間活力の導入には適さないものとされています。言い換えれば、上記以外のものは、民間活力の導入が可能であると考えられます。

### 4. 導入効果

民間活力の導入には、次の5つの効果があるとされています。

#### （1）サービスの質の向上

民間の有するノウハウの活用や創意工夫により、利用時間の延長などサービスの質の向上による利便性の向上が図られる場合があります。

#### （2）高度な技術・知識の活用

専門性の高い業務を民間に委ねることによって、高度な技術・知識が活用できます。

#### （3）事務処理体制の柔軟化・効率化

短期的に大量の事務を処理する必要がある場合、又は、業務量に時期的な変動が大きい場合などにおいて、民間活力を活用することにより柔軟な業務処理体制が可能となります。また、複数の組織にまたがる共通の事務の集約化による効率的な実施が図られる場合があります。

#### (4)経済性の向上や組織の簡素化

民間の有するノウハウの活用等によって、より効率的な事務処理が可能となり、経済性の向上や組織・機構の簡素化につながり、そこで捻出された財源や人的資源を活用して新たな行政課題へ対応することが可能となります。

#### (5)地域への関心や愛着

市民団体等とのパートナーシップの推進は、市民の自治意識の高揚や、地域への関心や愛着、市民同志の交流等が深められ、また、市民による主体的な事業実施が期待され、地域におけるニーズにきめ細かく対応できることが期待されます。

## 5. 導入検討の視点

導入の可否を検討する際には、次の6つの視点で十分な検討をする必要があります。

### (1) 対象の検討の視点

民間活力を導入しようとする業務については、全体を対象とするか、一部分を対象とするかを検討します。一部を対象とした場合、民間活力の導入メリットが十分に発揮できる手法を検討します。

### (2) 法令等の裏付けの視点

その業務が法律や条例等により民間活力の導入が制限されていないことを確認する必要があります。

### (3) 行政の責任体制の整備の視点

民間が一定の業務を担うことにより、民間が責任を負う部分が生じます。しかし、民間活力を導入しても、本来的には、行政としての責任がなくなるものではないことから、その責任体制を明確にする必要があります。

### (4) メリットとリスクの分析の視点

民間が業務を実施することにより、メリットだけでなく、リスクが発生すること考えられます。民間活力の導入後に発生すると考えられるあらゆるメリットとリスクを分析し、リスクを回避できる方策を十分に検討する必要があります。特に、市民に与えるリスクについては、物理的な影響だけでなく、心理的な影響も十分考慮する必要があります。

### (5) 効率性の分析の視点

効率性(コストとサービスの質の比較)の分析を十分に行う必要があります。現在のコストを正確に算出し、民間活力導入後の経費等と客観的に比較検討する必要があります。また、同時にサービスの質についても比較検討を行い、総合的に判断して効率性が向上するかを明確化させる必要があります。なお、コスト計算については、表面上で算出されるものだけでなく、資産価値やリスクといった点にも考慮する必要があります。

### (6) 民間活力の導入の相手方の状況把握の視点

民間活力の導入の相手方の検討には、民間の企業だけでなく、市民活動団体やNPOなども加えて検討し、また技術水準や業務遂行能力の把握にも努める必要があります。

## 6. 民間活力の種類

民間活力の種類には以下のようなものがあります。

| 種類                       | 説明                                                                                 | 期待される主な効果<br>(4. 導入効果(P3))                            | 事例                                         |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| I 民営化<br>(民設民営・<br>公設民営) | サービスの提供や事業の実施主体を民間に移譲し、民間を実施主体とするもの。施設不動産の所有により、「公設民営」と「民設民営」のケースがあります。            | (1)サービスの質の向上<br>(2)高度な技術・知識の活用<br>(4)経済性の向上や組織の簡素化    | 浦田保育園<br>上成保育園<br>琴浦保育園など                  |
| II 住民や地域団体等との<br>協働      | まちづくりを担う住民や地域団体、NPOなどと協定等を締結し、パートナーシップの精神を基本として公園や道路、河川など公共空間の清掃や美化活動などの事業を推進するもの。 | (3)事務処理体制の柔軟化・迅速化<br>(4)経済性の向上や組織の簡素化<br>(5)地域への関心や愛着 | まちづくりサロン運営<br>環境フェスティバル<br>全市一斉ごみ0キャンペーンなど |
| III PFI                  | 公共施設等の設計・建設・維持管理・運営等を一括して、民間の資金や、経営能力及び技術的能力などのノウハウを活用して行うもの。                      | (1)サービスの質の向上<br>(2)高度な技術・知識の活用<br>(4)経済性の向上や組織の簡素化    | 水島エコワークス<br>市営中庄団地整備                       |
| IV 指定管理者制度※              | 公の施設について、倉敷市が指定した「指定管理者」が管理運営を包括的に代行するもの。施設の管理権限(利用の承認など)についても委任することができる。          | (1)サービスの質の向上<br>(2)高度な技術・知識の活用<br>(4)経済性の向上や組織の簡素化    | くらしき健康福祉プラザ<br>市営住宅<br>国民宿舎良寛荘などの<br>管理運営  |
| V 民間委託                   | 倉敷市が必要な監督権限を留保したうえで、その業務を民間企業、外部の団体、個人などに委託するもの。施設の管理権限(利用の承認など)については委任することができない。  | (3)事務処理体制の柔軟化・迅速化<br>(4)経済性の向上や組織の簡素化                 | 庁舎管理業務<br>家庭ごみ収集運搬業務<br>保育園給食調理業務など        |

※地方自治法の一部改正(平成15年9月2日施行)により、「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効率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って当該普通地方公共団体が指定するもの(以下「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。」とされる。

## 7. 検討方法

民間活力の導入に関しては、下記の流れに従い検討するものとする。

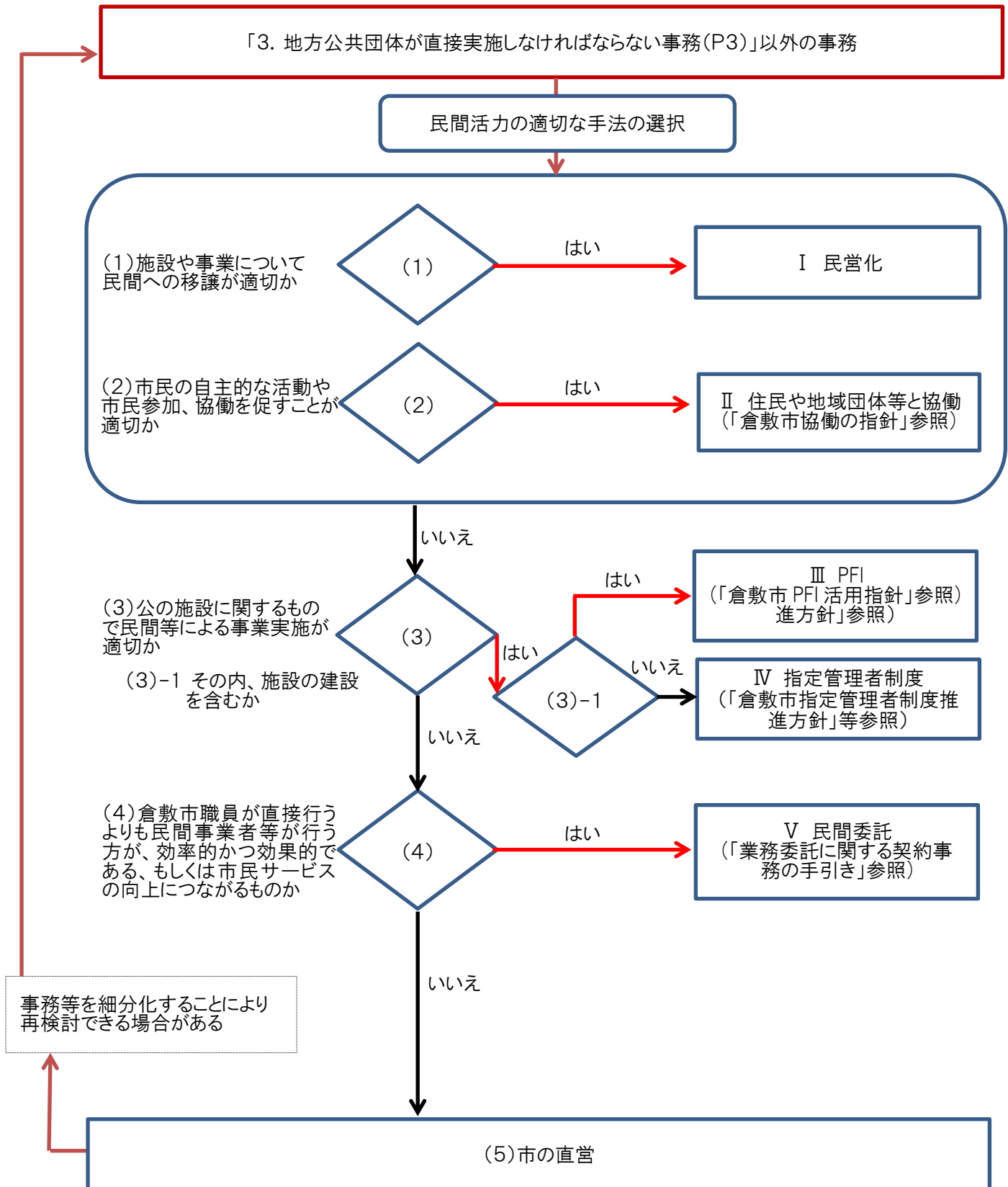
(P8 8. 検討フロー図参照)

＜民間活力の適切な手法の選択＞

- (1) 施設や事業について民間への移譲が適切な場合は、「Ⅰ 民営化」を検討する。
- (2) もしくは、市民の自主的な活動や市民参加、協働を促すことが適切な場合は、「Ⅱ 住民や地域団体等との協働」を検討する。なお、具体的な実施にあたっては、「倉敷市協働の指針」を参照する。
- (3) (1)(2)でない場合で、公の施設に関するもので、民間等による事業実施が適切な場合で、かつ、施設の建設を含む場合は「Ⅲ PFI」、そうでない場合は「Ⅳ 指定管理者制度」を検討する。なお、具体的な実施にあたっては、「Ⅲ PFI」の場合は「倉敷市PFI活用指針」、「Ⅳ 指定管理者制度」の場合は「倉敷市指定管理者制度推進方針」及び「倉敷市指定管理者制度事務マニュアル」を参照する。
- (4) (3)でない場合で、倉敷市職員が直接行うよりも民間事業者等が行う方が効率的かつ効果的である、もしくは市民サービスの向上につながる場合は「Ⅴ 民間委託」を検討する。なお、具体的な実施にあたっては、「業務委託に関する契約事務の手引き」を参照する。
- (5) (4)でない場合は、倉敷市の直営業務となる。

※事務等を細分化することにより再検討できる場合がある。

## 8. 検討フロー図



## 9. 留意事項

民間委託等の導入及び実施に当たっては、次の事項に留意する。

### (1) 委託等に係る適正な見積額の算定

民間委託等に係る見積額は、それぞれの事務の種類、性格、内容に応じて、その算定根拠を明確にするなど、適正化に努めなければならない。

算定に当たっては次のことに留意する。

ア 委託等を見積額を算定する場合には、標準作業量、標準処理量、標準賃金の把握に努めるとともに原価意識を持ち算定すること。

イ 同種事務を行っている他部課・他市等の情報の収集に努めるとともに、委託業務に関する市場の動向等についても十分注視すること。

ウ 委託料等の年度別の推移や経済状況に留意し、当該委託等を見積額が適正かどうか検証すること。

### (2) サービス水準の確保

達成すべきサービス水準を可能な限り仕様書や協定書等に具体的に示し、サービス水準の確保、向上に努めること。業務の実施過程においては、モニタリング等により定期的にこれを検証し、サービスの低下が明らかな場合には適切な指導を行うこと。

### (3) 責任所在の明確化

倉敷市の行政責任を確保するために、倉敷市と民間事業者等との役割分担及び責任の範囲を契約書や協定書等により明確化しておくとともに、契約の履行過程において倉敷市の管理監督が十分に機能するように留意すること。

### (4) 施設における倉敷市の管理責任

民間委託等により施設の管理運営を実施している施設においては、施設設置者である倉敷市の責務として、事故を未然に防止するため、実地調査を含めた施設、設備の保守・安全確認等の強化など、管理監督に努めること。あわせて、施設・設備や業務内容において、万一の事故が発生した場合を想

定し、危機管理マニュアル等を策定し、これに基づく、倉敷市と相手方との連携について、十分、協議を行うとともに、相手方の対応の徹底及び検証等の指導を行うこと。

#### (5) 競争性・公平性・透明性の確保

民間委託等の相手方の決定にあたっては、正当な理由なく、相手方の長期にわたる固定化や業務の独占などが生じることのないよう、「地方自治法」、「同法施行令」並びに「倉敷市財務規則」等に十分留意し、入札や公募などによる競争性・公平性・透明性をもった手続きにより行うこと。また、競争によらず、相手方を決定する場合には、事務等の性質上、当該相手方以外への委託等がなじまないかどうかを検証し、その理由を明らかにすること。なお、契約当初は一者との随意契約であっても、同様の事務をより効果的に扱う者が新たに出てくることもあるため、市場の動向等について十分注視し、競争性を確保すること。

#### (6) 法令遵守事項の徹底

法令(労働基準法、労働者派遣法など労働関係諸法令、地方自治法、消防法など)等事業実施者が当然遵守しなければならない事項については、民間委託等の検討段階から十分留意するとともに、契約書、協定書等において徹底しておくこと。特に労働者派遣法に基づく労働者派遣契約以外の契約により従事している者には、直接指揮監督できないことに十分留意すること。

#### (7) 業務従事者の適正な労働条件の確保

契約書等で労働関係諸法令の遵守を徹底するほか、発注にあたり仕様書等を通じ民間委託等の相手方に業務従事者の適正な労働条件(勤務時間、賃金等)について留意を促し、その確保に努めること。

#### (8) 守秘義務及び個人情報の取扱いの徹底

機密の保持が必要となる業務については、機密の保持が担保できるよう徹底すること。特に、個人情報に関する事項については、「倉敷市個人情報保護条例」に基づき、その適切な取扱いを徹底すること。

#### (9) 利用者の適正負担

特定の利用者に限ってサービスを提供する場合には、負担の公平性の観点から、利用者に適正な

費用負担を求めること。

(10) 倉敷市内部で蓄積してきた知識等の維持、向上

倉敷市内部で蓄積してきた知識・ノウハウ等については、その維持及び向上に努め、倉敷市の管理監督、指導等の能力が減退しないよう、人材の育成にも努めること。

## 10. その他の民間活力導入手法

(1) 事業用定期借地権設定による土地活用

平成4年8月に施行された新しい借地借家法に設けられた制度で、土地を貸す時にあらかじめ決めた契約期間が終了すると同時に貸地・借地関係が消滅し、貸主に返還されるという制度。

(2) サウンディング型市場調査

公有資産の有効活用の検討にあたって、その活用方法について、民間事業者等から広く意見・提案を求め、対話を通して市場を把握する調査のこと。この調査により次のような効果が期待される。

- ① 活用検討の早い段階で、実施主体となる意向を有する民間事業者等の「公有資産活用の可能性」を調査することで、活用方法について幅広い検討が可能となる。
- ② 地域の状況や行政課題を提示して「対話」をすることで、課題の解決に向け、民間事業者等のノウハウを活かした活用案の検討が可能となる。

(3) ESCO(Energy Service Company)事業

民間の資金やノウハウを活用し、施設の省エネルギー改修にかかる費用を省エネルギー改修による光熱水費の削減分で賄う事業。契約期間終了後の光熱水費の削減分はすべて施設所有者の利益となる。

(4) PPP(Public Private Partnership)エージェント型まちづくり

民間と公共の共同出資で設立された経営事業体に、施設等の設計・建設・管理運営・資金調達を一体的に委ね地域を開発する手法。PPPエージェントとは、施設の整備・発注・運営やエリア全体のデザインガイドライン策定などを行政に代わって行う組織で、公共不動産を活用しながら民間投資を促す、公共性の高い資産マネジメント会社。岩手県紫波町オガールプロジェクト(紫波中央駅前開発)に採用。

【様式１】民間活力導入にあたってのチェックシート（導入検討前チェック）

（事業担当課での導入検討に活用）

|    | 番号   | 項目                                                                                                             | 適否<br>(○△×) | 備考 |
|----|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|----|
| 必須 | (１)  | 法令の規定等により地方公共団体が直接実施しなくてもよい事業等か？                                                                               |             |    |
|    | (２)  | 許認可等の公権力の行使に当たらない事業等か？（ただし法令等により民間等が実施できるとされているもの、又はこれに付随する定型的な事務など、公権力の行使に直接関与しない部分については、関係法令に抵触しない範囲のものを含む。） |             |    |
|    | (３)  | 政策・施策等の企画立案・調整・決定などのうち、行政自らが判断する必要のない事業等か？                                                                     |             |    |
|    | (４)  | 公正性や公平性の確保、個人情報保護が不要であり、地方公共団体自らが実施しなくてもよい事業等か？（契約において機密保持等を明記することによりこれらの問題を回避できる場合を含む。）                       |             |    |
| 任意 | (５)  | 導入する業務の範囲を明確にできるか？                                                                                             |             |    |
|    | (６)  | 法令等の裏付け（民間が制限されていない等）ができるか？                                                                                    |             |    |
|    | (７)  | 行政の責任体制の整備はできるか？                                                                                               |             |    |
|    | (８)  | メリットとリスクの分析は行えるか？                                                                                              |             |    |
|    | (９)  | 効率性の分析はできるか？                                                                                                   |             |    |
|    | (１０) | 相手方の技術水準や業務遂行能力の把握はできるか？                                                                                       |             |    |

【様式2】民間活力導入にあたってのチェックシート（実施内容のチェック）

（事業担当課での実施検討に活用）

| 番号   | 項目                                   | 適否<br>(○△×) | 備考 |
|------|--------------------------------------|-------------|----|
| (1)  | 委託等に係る適正な見積額の算定はできているか？              |             |    |
| (2)  | サービス水準の確保はできているか？                    |             |    |
| (3)  | 責任の所在を明確にできているか？                     |             |    |
| (4)  | 施設における倉敷市の管理責任を整理しているか？（施設の管理の場合に限る） |             |    |
| (5)  | 競争性・公平性・透明性の確保はできているか？               |             |    |
| (6)  | 法令遵守事項は徹底されているか？                     |             |    |
| (7)  | 業務従事者の適正な労働条件の確保はできているか？             |             |    |
| (8)  | 守秘義務及び個人情報の取扱いの徹底できているか？             |             |    |
| (9)  | 利用者への適正な負担は求められているか？                 |             |    |
| (10) | 内部で蓄積してきた知識等の維持や向上の方法を検討しているか？       |             |    |

## 倉敷市民間活力導入ガイドライン

倉敷市 企画財政局 企画財政部 企画経営室

〒710-8565 倉敷市西中新田 640 番地

Tel 086-426-3055 Fax 086-426-5131

E-mail : [plnpol@city.kurashiki.okayama.jp](mailto:plnpol@city.kurashiki.okayama.jp)