

恵庭市 P P P に関する 基本方針

平成 28 年 3 月
北海道恵庭市

【目次】

| | | |
|---|--------------------|----|
| 1 | 方針策定の意義 | 1 |
| 2 | 方針の概要 | 3 |
| 3 | 推進体制 | 3 |
| 4 | PPP対象事業選定手順 | 4 |
| 5 | PPP化を行った事務事業に対する検証 | 12 |

1 方針策定の意義

(1)これまでの取り組みと課題

PPPへの取り組みは、これまで行政改革の一環として進めてきました。平成16年度の「第3次行政改革大綱・実施計画」においては、指定管理者制度の導入と民間委託を推進目標に、また平成19年度の「第4次行政改革推進計画」においても引き続き取り組みを進めてきました。

平成24年度の「第5次行政改革推進計画」においては、「官民協力（PPP）の推進」として、副市長をトップとする庁内組織（恵庭市官民協力に関する推進本部会議）を設置するとともに、PPPの事業化に向けた事業の洗い出しと、事業化に向けた検討と進行管理を実施してきたところです。

一方で、PPPの手法に関する職員の理解不足はもとより、PPPに関する基本的な方針が定まっていないことによる庁内意識の醸成が不十分であり、取り組みの更なる強化が必要になっているところです。

【これまでに行ったPPPの手法による主な事業一覧】

| 手法 | 実施施設等 |
|----------------|---|
| 指定管理者制度 | 福祉関係施設（憩の家ほか）、屋内体育施設（総合体育館ほか）、屋外体育施設（陸上競技場、野球場、水泳プールほか）、公園緑地等、社会教育施設（市民会館ほか）、火葬場・墓園、道と川の駅 |
| 公設民営 | こすもす保育園 |
| 民設民営 | さくら保育園、なのはな保育園 |
| アウトソーシング（民間委託） | 施設維持管理委託、電算処理に係る委託など |

(2)方針策定の背景と目的

本市を取り巻く社会情勢はますます変化しています。少子高齢化はもとより、人口減少社会の到来が本市にとっても例外なく進んでいくことが予想されています。このような人口構成の変化や人口数そのものの減少は、行政にとっては税収の減少と社会保障費の増加となり、財政的に厳しい状況におかれることとなります。一方で、それ

ら社会情勢の変化とともに、行政サービスにおける市民のニーズは益々多様化・複雑化することが予測され、ニーズに応じたサービスの提供を今後いかにして行っていくか、大きな課題となっています。

一方で、サービスの提供主体は行政に限られるものではありません。法令上行政がサービス提供主体とならねばならない事業は全体の事業量から見れば一部であり、民間等による提供が可能な分野が相当量を占めています。行政のみのサービス提供が難しくなるという状況の下では、民間等によるサービスの提供を検討する時期が到来しているといえます。民間等によるサービスの提供は、民間等がもつ様々なノウハウの活用が期待でき、さらにはサービスそのものの充実化を図ることができるという直接的なメリットがあるのみならず、公共サービスの民間等への開放は、民間資金の循環を促し、地域経済発展の礎となることが期待されます。

この方針は、PPP 推進に関する本市の課題やめまぐるしく変化する社会情勢へ対応するための民間主導によるサービス提供の必要性を踏まえ、PPP に関する基本的な事項を定めることにより、本市における更なる取り組みの促進を図ることを目的に制定するものです。

(3)PPP とは

PPP とは、Public-Private-Partnership（パブリック・プライベート・パートナーシップ）の略称で、公共サービスの提供に関し、行政と民間等の連携した取組みを総称した言葉です。

PPP には、PFI、指定管理者制度、公設民営、市場化テスト、包括的民間委託のほか、一般的な民間委託であるアウトソーシングなどがありますが、官民の連携に関するあらゆる手法を総称するものとされています。

2 方針の概要

PPP の事業化にあたっては、「民間にできるものは民間に」をコンセプトに、市民に提供すべきサービスのさらなる充実を目指すこととし、以下の 3 つを基本的なスタンスとして定めます。

1 民間活力を活用した事業実施の検討

民間等が有するノウハウや専門知識等を活用できる事業について、積極的に事業化の検討を行うとともに、共通事業の統一化など、既存の枠組みを超えた事業化の検討を行う。

2 適切な PPP 手法の選択

PPP の各手法の特性に応じた PPP の事業化を目指すこととする。なお、事業化にあたっては、担い手となる民間等の創意工夫が発揮できるような事業構成を勘案することとする。

3 PPP の活用に向けた職員の意識の醸成

PPP はサービス水準の維持と向上のための取り組みであることを意識するとともに、事務事業効率化の観点からも必要な取り組みであることを認識するものとする。

3 推進体制

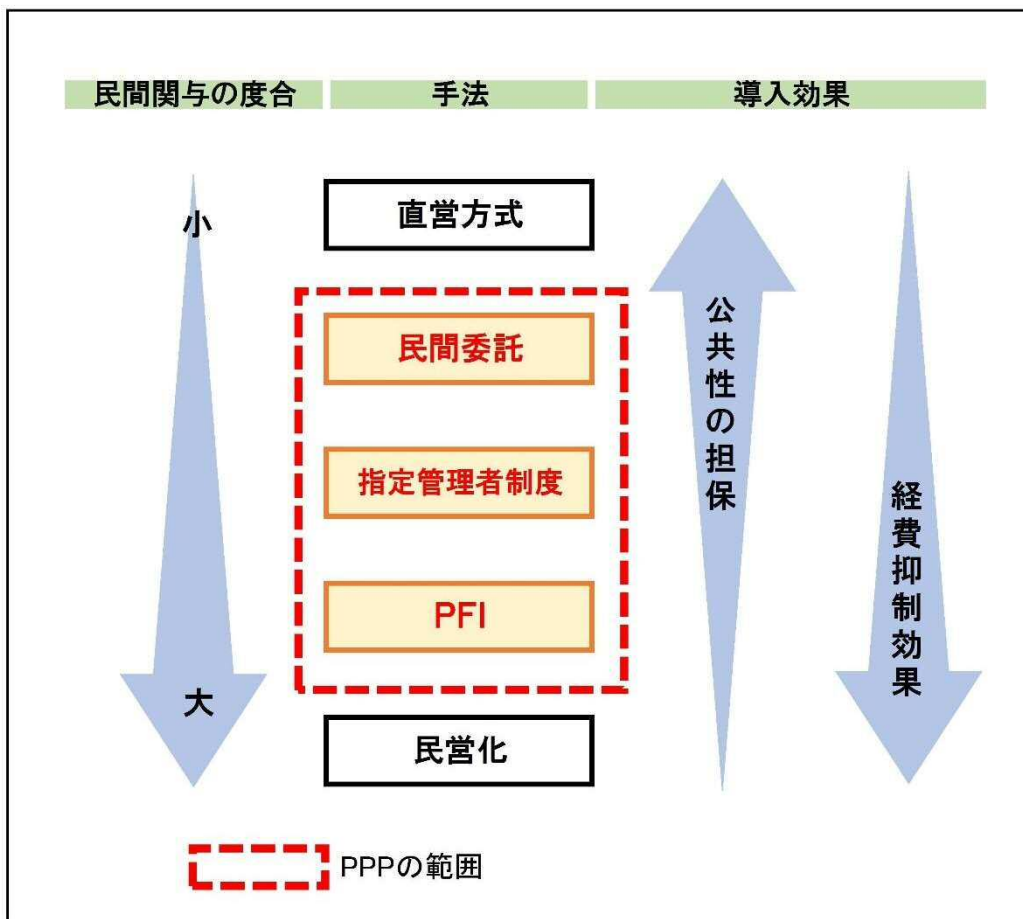
行政改革に関する庁内組織である「恵庭市行政改革推進本部」（市長を本部長、副市長を副本部長とし、教育長及び部長職で構成する組織）を司令塔に、本部に設置する「恵庭市行政改革推進専門部会」（庁内次長職で構成）により、事業化の検討や事業化に向けた調査研究を行うこととします。また、取り組みにあたっては、附属機関である「恵庭市行政改革推進委員会」や市議会の意見を踏まえることとします。

4 PPP 対象事業選定手順

(1)PPP の各種手法

民間等に任せることのできる範囲は、PPP の手法によりその関与の度合いが異なります。直営方式は、公共性の担保という意味では確実性があるものの、民間の関与の度合は小さくなり、行政としての経費削減効果は少なくなります。一方、民営化（事業を完全に民間等に譲渡すること）においては、公共性の担保の可能性が少ないものの、民間の関与の度合いはもっとも大きく、さらに行政としての経費削減効果は最も大きくなります。

PPP はこの両者の中間に位置し、両方の特性をもった手法ですが、その手法によって公共性や民間関与の度合いが異なるものです。PPP の事業化にあたっては、このような特性を勘案して検討を行うこととなります。



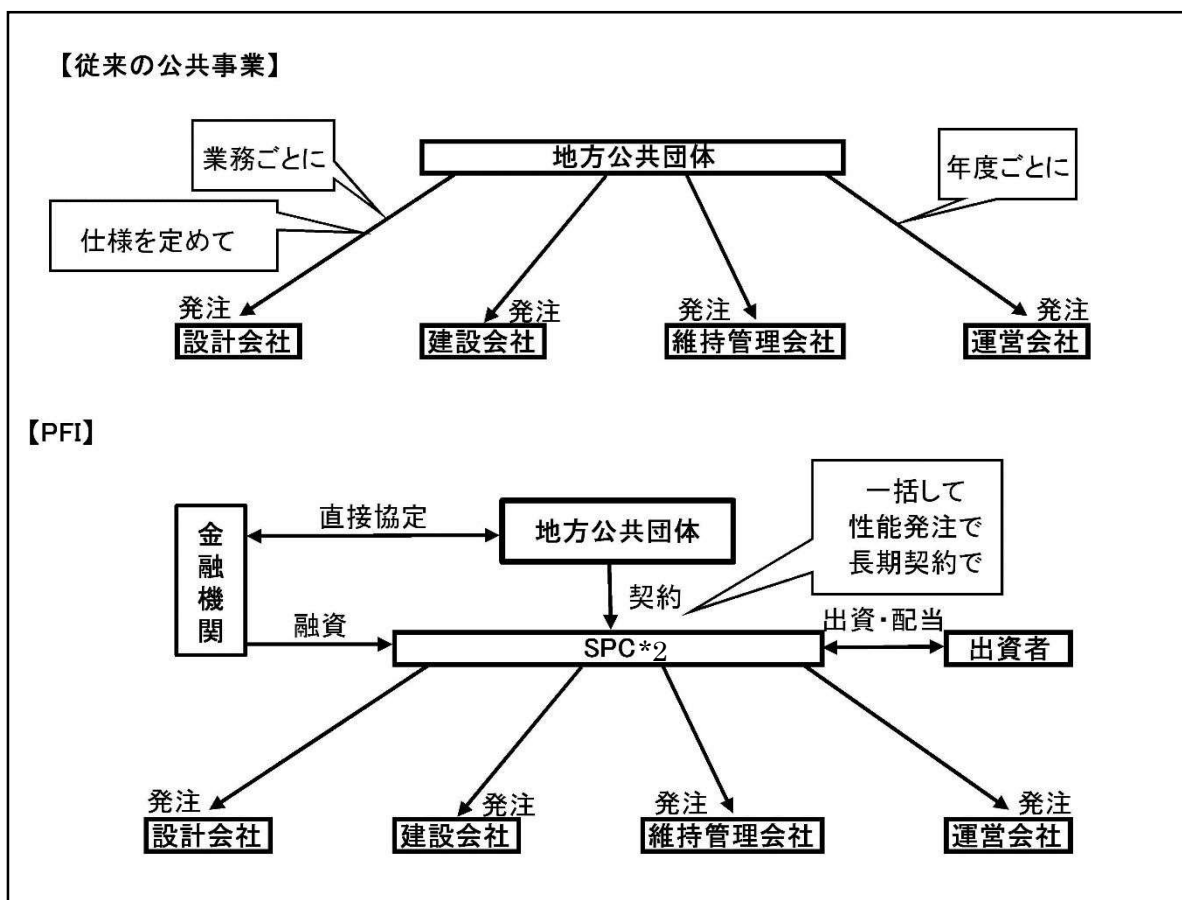
<図 PPP の各手法とその効果>

① P F I

ア P F Iとは

P F Iとは、Private-Finance-Initiative（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）の略称で、民間の資金と経営能力・技術力（ノウハウ）を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や施設維持管理・運営を行う手法です。

従前の公共事業では、設計、建設、管理、運営といった業務を分割して仕様発注していますが、P F Iでは、これらの業務を一括して、かつ性能発注（性能を満たしていれば細かな手法は問わない方式）により業務を委ねる方式です。このことにより、民間の創意工夫やノウハウが発揮されるとともに、全体事業費の圧縮が図られる（value for money（バリュー・フォー・マネー）*1の出現）ことが特長となっています。一方デメリットとしては、価格だけでなく民間の持つノウハウや事業計画の内容について慎重な評価が必要なことによる手続の煩雑さやサービスの低下を招かないよう適切な管理・指導を要することといわれています。



<図 従前と P F I の発注方式の違い>

*1 「value for money」～従前の公共事業で行った場合の費用とPFIで行った場合の費用の差のこと。PFIによりどれだけコストダウンできたかをパーセンテージで示すもの。

*2 「SPC」～「Special Purpose Company（特別目的会社）」の略称。特定の事業目的のために設立される会社をいい、PFIでは通常SPCによる事業運営がなされる。

イ PFIの事業方式と事業類型

事業方式としては、「BTO方式」、「BOT方式」、「BOO」方式など、施設等を新たに建設する際に用いるものと、既存施設の改修を行う場合の「RO方式」があります。RO方式以外のものについては、施設の工事完成後の施設の所有者に違いがあります。また、公共が資金を調達し、設計・建設、維持管理・運営を民間に委ねるものについてもPFIに類似したものとして整理されています。

事業類型としては、公共が民間へ事業費を払うサービス購入型、公共が民間へ事業費を支払わず利用者からの対価で運営する独立採算型、それらを混合させたミックス型があります。

【主な事業方式】

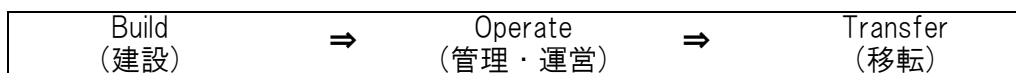
①BTO方式

民間事業者が施設等を建設し、施設等完成後に公共に所有権移転、民間事業者が維持管理・運営をする方式



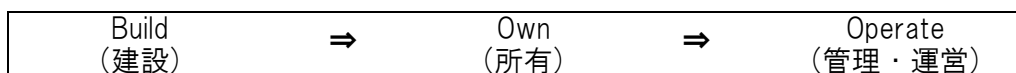
②BOT方式

民間事業者が施設等を建設し、維持管理・運営し、事業期間終了後に公共に所有権移転を行う方式



③BOO方式

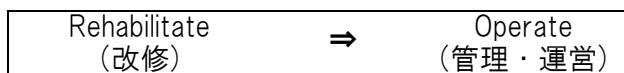
民間事業者が施設等を建設し、維持管理・運営し、事業期間終了後に施設等を解体・撤去する方式



④RO方式

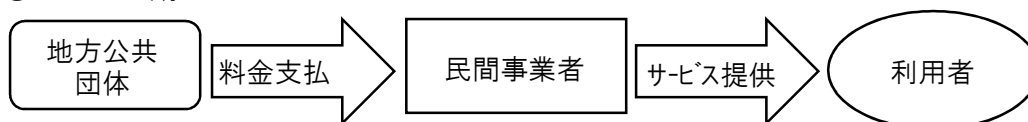
民間事業者が施設等を改修した後に維持管理・運営を事業期間終了まで行う

方式



【事業類型】

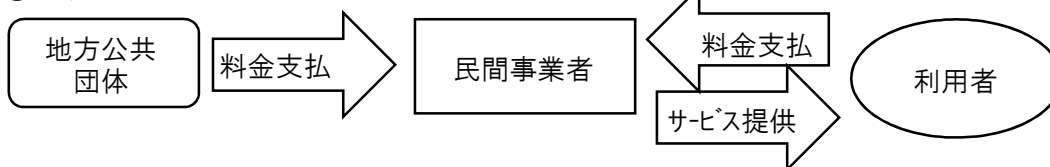
①サービス購入型



②独立採算型



③ミックス型



ウ 対応方針

本市においては、PFIの手法による事業化について検討した事業がありましたが、スケールメリットや事前手続に相当の時間がかかるなどの理由から、事業化の実現がなされていません。このことから、下記の視点をもってPFIによる事業化の検討を進めることとします。

- PFIによるスケールメリットが生じるような事業大括り化の検討
- PFI法に基づく民間提案制度創設の検討
- PFIに関する職員研修等の実施
- 公共施設マネジメントとの連携による事業化の検討

※コンセッション（公共施設等運営権）

高速道路、空港、上下水道など料金徴収を伴う公共施設について、民間事業者に運営権を設定し、事業運営に対して責任をもって行う方式のこと。民間のノウハウを活用した自由な経営ができるとともに、経営の効率化と事業の利益率の向上が期待される。

②指定管理者制度

ア 制度の概要

平成 15 年の地方自治法改正に伴い制度が創設。同法第 244 条の 2 第 3 項の規定に基づき、公の施設の管理につき民間事業者等に委託する方式。

指定管理者には施設使用の許可権限を与えると同時に、利用料金を指定管理者の収入とすることができることとされています。また、指定にあたり、議会の議決が必要となります。

イ 対応方針

本市においては、「恵庭市指定管理者制度運用指針」に基づき、指定にあたっての考え方や指定手続について定めていますが、同指針の趣旨に沿った運用を今後も進めるとともに、制度運用に至っていない施設等の制度化への検討を行っていくこととします。

③アウトソーシング

ア 制度の概要

アウトソーシングとは、地方公共団体の事務事業について、必要な監督権を留保した上で当該事務を民間等に委ねることです。したがって、事業実施の責任は行政にあり、事業の実施部分につき民間等に委ねることになります。

本市においては、各種事務事業において、特に専門的な知識や経験を必要とする事務事業において委託化が進められてきましたが、更なる行政効率化を目指すための民間委託を引き続き進めていくこととします。

イ 対応方針

委託にあたっては、以下の判断基準により検討することとします。

(ア)委託を推進する事務事業の基準

- ・民間等が代替して行うことができる事務事業であること。
- ・専門的な知識や経験を要する事務事業であること。
- ・市の人材確保の観点から、委託を要すると認められる事務事業であること。
- ・民間のノウハウを活用した方が効果的・効率的であると認められる事務事業であること。

(イ)委託を推進しない事務事業

- ・法令等により、市が直接実施することが求められる事務事業
- ・政策立案など、市が本来的に果たさなければならない事務事業
- ・内部管理など、行政機関としての存立に関わる事務事業
- ・市場原理が機能しない、または市場が成熟していないなどの理由により、市以外では執行が困難な事務事業

なお、上記の基準のほか、スケールメリットによる事業の大括り化による委託の可能性についても検討することとします。

※包括的民間委託

行政が行う事務事業のうち、特定分野や限定された業務を包括的に委託する方式。性能発注方式により、民間等の創意工夫が発揮されるとともに、自由裁量による業務の効率化が期待できる。

※市場化テスト

行政が担う公共サービスについて競争原理を導入することにより、公共サービスの提供のあり方を変えようとするもの。基本的には、「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、質と価格の両面で最も優れた者がサービスの提供を担う仕組みとなっている。

「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（公共サービス改革法）」に基づく「特定公共サービス*3」に関し市場化テストを実施し、民間が担うこととなった場合の特例*4 が定められており、公共しか担えない分野を市場開放するという意義がある。

*3 特定公共サービス

以下の証明書等の交付申請受付及び引渡しに関する業務をいう。

- ①戸籍謄本等 ②納税証明書 ③住民票の写し等 ④戸籍の附票の写し ⑤印鑑登録証明書

*4 民間が担うこととなった場合の特例

- ①法律の特例～特定公共サービスの民間の実施
②秘密保持義務規定～民間に対し守秘義務が課されること及び違反者に対する罰則の適用
③みなし公務員規定～職務に関して刑法その他の罰則（賄賂罪、公務執行妨害罪、職務強要罪等）の適用
④監督規定～事業者に対する報告の徴収と立入検査等の実施

※その他公民連携に関する手法

①ソフト事業

まちづくりに関し、民間事業者との連携により協定を結ぶもの。幅広い事業分野にわたるものや、防災のための災害時における物資提供など特定の分野に関し協定を結ぶものがある。

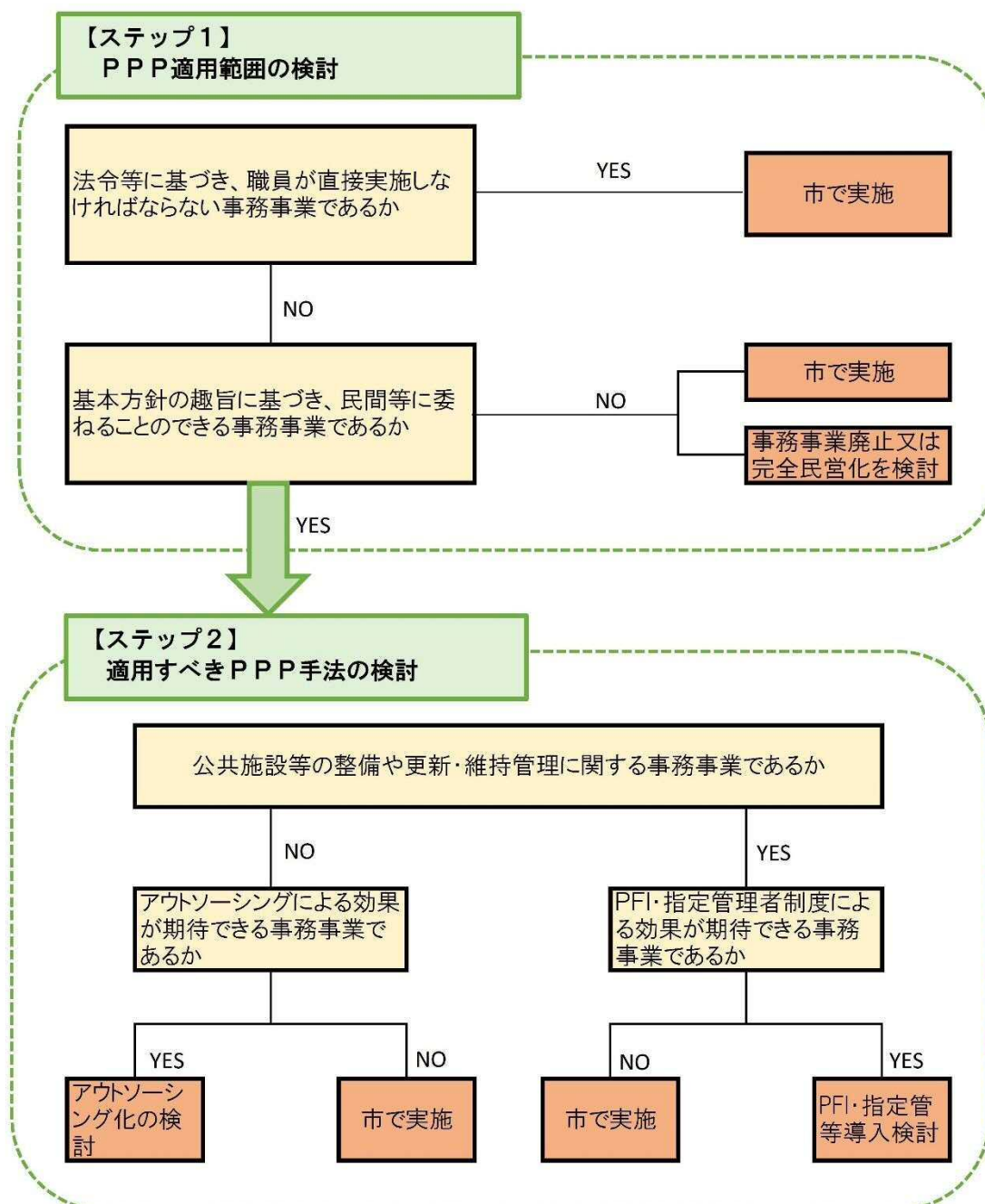
②保有財産活用事業

市が保有する土地や施設等の有効活用を図るもの。施設利用に関しては、施設等を民間等は無償又は有償で貸与し、管理運営をまかせるものや、土地利用に関しては公有地に定期借地権を設定し、施設等の設計、施工、運営をまかせるものなどがある。

また、施設に「愛称」を付する権利を付与し、その対価を求めるもの（ネーミングライツ）もある。

(2)検討の方法

PPPの各手法の特性や適用すべき事業内容等を勘案した上で、下記のフローにより検討を進めていくこととします。



5 PPP化を行った事務事業に対する検証

これまでPPPの手法による各種民間委託や指定管理者制度などを進めてきましたが、今後の更なるPPP化の推進にあたっては、これまで行ってきた事務事業の検証を行うことが必要となります。

よって、各手法に応じ、次の視点で検証作業を進めることとします。

【PFI】

○PFI導入に至らなかった事務事業の検証

過去にPFIの手法による事業化を検討した事務事業について、PFI化に至らなかった理由等をあらためて検証し、事業実施可能性について調査・研究を行います。

○PFI制度に対する調査・研究の実施

PFI制度についての調査・研究を進めるとともに、適用すべき事業についての精査を行います。

【指定管理者制度】

○既存の指定管理事業に対する検証

指定管理者制度の運用については、「恵庭市指定管理者制度モニタリングマニュアル」により検証が行われているところですが、モニタリングの検証とともに、制度の運用のあり方や、制度を適用している施設等の是非について調査・研究を行います。

【アウトソーシング】

○既存の民間委託事業の調査と検証

現在市で行っている各種民間委託について全庁的な調査を実施するとともに、委託化による効果を検証し、更なる民間委託化に向けた検討を進めます。