

---

## 民間委託を推進するための外部委託基本指針（案）

---

平成 19 年 2 月

下 野 市

# 目 次

民間活用の基本的考え方	
1 基本方針 .....	1
2 「市民・民間と行政のパートナーシップ」に向けた行政の役割 .....	1
3 「民間活用」の定義 .....	3
民間活用に向けた検討の流れ .....	4
民間活用に向けた検討	
1 【検討対象はどの事業・業務か】対象業務・事業の範囲設定 .....	5
2 【民間に任せられる仕事か】民間活用の適否に関する検討 .....	7
3 【担い手はいるか、どの担い手に任せるか】民間活用に向けた担い手の想定 .....	11
4 【市民の理解が得られるか】民間活用に向けた市民の理解と協力 .....	14
5 【どのような手法を用いるか】民間活用に向けた手法の検討 .....	15
6 【事業・業務の中身をどうするか】発注仕様・要求水準の明文化 .....	18
7 【どのように選ぶか】事業者の決定と発注(契約) .....	22
8 【いかに円滑に事業・業務を進めるか・終了させるか】 モニタリング・業務の完了 .....	26

# 民間活用の基本的考え方

## 1 基本方針

近年、わが国の地方行政は、地方分権の推進に伴う裁量と責任の拡大、いわゆる「三位一体の改革」による税源移譲、地方交付税の改革、さらには規制緩和の進展など、これまでにない大きな変化に見舞われている。こうした中で、下野市をはじめとする地方公共団体は、自らの持てる資源を最大限有効に活用しながら、自らの責任の下で行政運営を行ない、適切な行政サービスを提供することが求められている。これらの改革を進める中で、より低コストでよりよいサービスを提供するために、国においては「官から民へ」の方向性を示し、民間事業者の有効活用に向けた取組みを進めている。

下野市においても、「下野市行政改革大綱」の基本方針に示されたとおり、「今後下野市がよりスリムな行政運営を実現するためには、市民と行政の協働とあわせて、民間事業者のより一層の活用が欠かせないと思われる。このため、(中略)民間事業者の創意工夫とコスト削減の努力を活かした事務事業の実施を目指す」こととしており、民間活用は喫緊の課題となっている。

すでに下野市においては、公共施設における民間委託の拡大、指定管理者制度の活用など、民間活用の拡大が図られつつある。その一方で、市職員数の削減などの具体的効果を発揮するためには、より一層の民間活用の拡大が求められている。さらに、近年は行政と民間企業のみならず、市民と行政との協働の必要性が高まっており、これに応じて、市民の活躍の機会を提供することを含めた、広い意味での民の活用とパートナーシップの確立が求められている。

これらをふまえ、下野市において地方分権の時代にふさわしい、市民・民間と行政のパートナーシップの確立を図るため、「民でできるものは民で」の原則の下で、行政が担ってきた業務・サービスを可能な限り民間(企業・団体・個人=市民)へ開放し、市(行政)は、行政でなければできない機能・業務に特化・集約することを目指し、本指針においてその具体化に向けた道筋を示すこととする。

## 2 「市民・民間と行政のパートナーシップ」に向けた行政の役割

市民・民間と行政のパートナーシップの確立に向けて市が担うべき重要な役割として、以下の3点を挙げることができる。

### (1) サービス供給者からコーディネーターへの転換

これまで行政は、公共施設等においてサービスを直接提供する役割と、庁内の管理部門等においてサービス内容の検討などを同時並行的に行ってきたが、地方分権の進展と行政に求められるニーズの多様化・専門化に伴い、サービス提供と内部の検討を同時並行的に行っていくためのマンパワーの不足が懸念されている。一方で行政改革の進展に伴い、市の職員数は全体として抑制・減少傾向にすることが求められており、市は、法令等の適切な解釈、内部の管理、公権力の行使等を中心とした業務に集中することが求められている。

このため、行政は法令等を適切に解釈し、市民にとってよりよいサービスのあり方を設計し、提供者を誘導して期待される成果を明確化し、その設計と検証を通じて市民への理解を求める

といったコーディネーター的役割が求められるようになる。

## (2) 民間活力の発揮に向けた誘導、よりよいサービス提供と肥大化したコストの削減

これまで下野市に限らず、行政組織が担ってきた公共サービスは法令順守・平等主義を守ってきたために、市民など受益者にとっては「役所仕事」「杓子定規」「本当に求めているサービスになっていない」などの批判を招いてきた面がある。また、事業費ベースでは安価であっても、職員人件費（給与・退職金・共済費）や施設のコスト負担（維持管理費や減価償却費）を含めたフルコストで考えた場合、明らかに民間事業者の方がコストを抑制できる業務やサービスも存在する。

民間事業者は期待される成果が明らかであれば、その達成に向けてより小さいコストで、より柔軟な体制で、サービス提供を行うことが可能になる。公共団体にふさわしいサービス提供という趣旨を踏まえながら、民間事業者の特性をフルに発揮することが可能になれば、公共団体にありがちなコストの肥大化とサービスの硬直化を脱することが可能になる。

行政がコーディネーター機能を発揮しながら、民間事業者等がそのもてる能力を発揮できる環境をつくることによって、公共団体が直接担うよりも市民に喜ばれるサービス提供を図りながら、肥大化したコストの削減を図ることが期待される。

## (3) 市民の活躍の場の提供と民活に向けた理解

市民の中には、地域の取組みは（役所に頼らず）自ら担っていこうといった機運が醸成されつつあり、健康づくりや子育て支援など身近な所から取組みが広がりつつある。また、今後民間企業等における退職者の急増などに伴い、自らの暮らす地域社会への貢献を考え、実施する人はますます増加することが予想される。

こうした地域の担い手が広がれば、民間事業者以外にも公共サービスを担い手が存在することとなり、市民にとってはより選択肢が増えるなどのメリットが期待される。また、市民自らが公共サービスの担い手となることによって、結果的に地域社会への愛着が深まるなどの効果が期待される。こうした担い手は個人単位では成立することが難しいため、市はコーディネーターとしての機能を発揮し、地域に関心の高い市民が継続的に責任を持って活動を行なえるよう、支援を行なっていく必要がある。

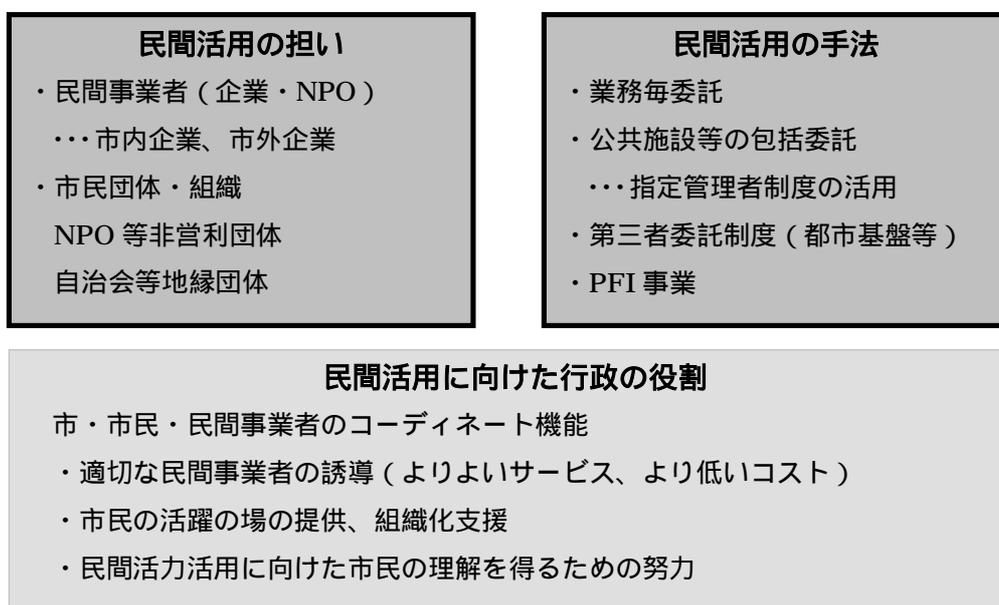
これに加えて、現状では民間によるサービス提供に不安を抱く市民も少なくないため、民間事業者を活用したサービス提供の実例を示して懸念の払拭に努めるなど、市民からの理解を得るための活動を行なっていく必要がある。

### 3 「民間活用」の定義

本指針における「民間活用」とは、民間事業者等（市民団体・組織を含む。）への発注を通じた委託事業、指定管理者制度を活用した公共施設運営等の包括委託、都市基盤の維持管理などにおける第三者委託制度、PFI など新旧様々な手法を通じて民間事業者等を活用する事業・業務を指し、特に、これまで市職員及び市が雇用する臨時職員によって専管的に行なわれてきた業務を主たる対象とする。

ただし、公共事業（工事）については、既に民間への発注が基本となっているため、本指針においては主たる対象とはしない。

#### 民間活用の枠組み



## 民間活用に向けた検討の流れ

民間活用の実現に向けた庁内の検討の流れは、以下のように想定される。

### 1【検討対象は、どの事業・業務か】対象業務・事業の範囲設定

民間事業者等が担いえる業務の範囲を明らかにする。

### 2【民間に任せられる仕事か】民間活用の適否に関する検討

1で定めた範囲の中にある事業について、実際に民間活用を行うことが可能なものかを検証する。

### 3【担い手はあるか、どの担い手に任せるか】民間活用に向けた担い手の想定

民間の事業者等を類型化した上で、発注先としての妥当性を検証する。

民間事業者の場合      市民団体・組織等の場合

### 4【市民の理解が得られるか】

民間活用に向けた市民の理解と協力

民間活用が可能と判断された事業に対して、市民から不安や反対の意見があがった場合の対応を行なう。

### 5【どのような手法を用いるか】

民間活用に向けた手法の検討

民間活用が可能と判断された事業に対して、民間活用を行うに際し、最も妥当な手法の検討を行なう。

### 6【事業・業務の中身をどうするか】発注仕様・要求水準の明文化

業務範囲や実施期間、費用・支払方法、リスク分担など、事業・業務の発注仕様もしくは要求水準を明らかにする。

### 7【どのように選ぶか】事業者の決定と発注（契約）

民間事業者等の募集と選定を行なった上で発注先となる民間事業者等を決定し、契約を締結する

### 8【いかに円滑に事業・業務を進めるか・終了させるか】モニタリング・業務の完了

- ・一定期間ごとに、民間事業者等が適切なサービス提供を行なっているか検証を行い、必要に応じて指導誘導を図る。
- ・契約期間満了時に、業務の完了と施設等の引き渡しを受ける。

# 民間活用に向けた検討

## 1【検討対象はどの事業・業務か】対象事業・業務の範囲設定

### (1) 対象事業・業務の考え方

民間活用の対象業務は、基本的に、市が専管的に行なわなければならないと考えられる業務を除くすべてと考えられる。このため、大まかな分類としては、市民へのサービスを担う機能や施設が民活の対象となり、市（庁内）の内部管理的業務は対象外となるものが多くなる。市が専管的に行なわなければならない事業・業務として、以下の4点が考えられる。

法令の規定等により、市職員によって直接担われなければならないもの。  
許認可等の公権力の行使に当るもの。  
政策・施策・事業の企画立案、調整など市の判断が求められるもの。  
民間事業者等が担うことによって、公平性が著しく損なわれる可能性があるもの。

ただし、上記 ~ の中でも、定型業務については市職員の判断を要しない業務が多く混在していると思われるため、こうした定型的業務については民間活用の対象とする。さらに、非定型的（専門的）業務の中にも、市職員以上に民間の方が専門性を有しているものがある場合には、民間活用の対象とする。

### (2) 事業・業務の分類

上記(1)の考え方に基づいて、民間活用の対象となり得る業務は、以下の4種類に区分することができる。

**A：市民に対する利便（便益）が生じるもの。**

A-1：料金収入を伴うもの。（事業者の努力による増収が見込めるもの）

A-2：料金収入を伴わないもの、あるいは発行手数料程度の料金しかないもの。

**B：市民の利便は発生しないが、民間の活用が可能なもの。**

B-1：定型的業務

B-2：民間の高い専門性が期待できるもの。

### (3) 事業・業務例

前頁の考え方にしたがって、下野市において、運営もしくは従事されている事業・業務は以下のものが想定される。

#### A-1 料金収入を伴うもの。(事業者の努力による増収が見込めるもの)

主に庁舎以外の施設でサービス提供を行っており、そのサービスの対価(利用料金)が発生しているもの。事業者の工夫によっては、料金収入の拡大が見込まれるもの。

##### 【事業・業務例】

多目的ホール 保育園 農業施設 観光施設 社会体育施設 自転車駐車場 等  
保健福祉センター

一つの建築物の中に複合的な機能を持つ施設については、各々の機能特性に応じてA-1からB-2までに分類することが考えられる。例えば、保健福祉センターのうち、温浴施設部分はA-1、保健(相談・検診等)業務はB-1もしくはB-2とすることが考えられる。

#### A-2 料金収入を伴わないもの、あるいは発行手数料程度の料金しかないもの。

主に庁舎以外の施設で場所や機能の提供など、管理等の業務が比較的簡便なもの。また、サービス提供を行っているが、定型的な業務もしくは料金収入を伴わないもの。

##### 【事業・業務例】

公営墓地 児童館 身障者施設 農村公園 近隣公園 街区公園  
公民館 青少年ホーム 資料館 図書館 等

#### B-1 定型的業務

主に庁舎(庁内)で行なわれる内部の管理業務のうち、定型的な業務で市職員が直接行う必要がない業務

市職員が直接行う必要がある業務の中でも、定型的な部分については、業務の分類(切り離し)を行い検討対象とする。

##### 【事業・業務例】

調査業務(国・県の調査への対応) 文書管理 統計 給与・手当の支給  
庁舎・機材管理 等

#### B-2 民間の高い専門性が期待できるもの

主に庁舎(庁内)で行なわれる内部の管理業務のうち、これまで市職員が行ってきた定型的とはいえない業務の中で、民間企業のノウハウや専門性を生かすことによって、これまで以上の成果が期待できるもの。

##### 【事業・業務例】

IT関連(業者発注、仕様作成等) 徴税・料金徴収 等

なお、A-1及びB-2の業務は、収益を得るための工夫や専門性の発揮などに民間事業者のノウハウを活用できる余地が大きいと考えられる。一方、A-2及びB-1の業務は定型的な業務のため、企業のノウハウを必ずしも要しないものが多いと思われるため、A-1・B-2の業務は、ノ

ノウハウや専門性の高さ、事業者としての信頼性という観点から既存（市内外）の民間事業者を中心に選定し、A-2・B-1の業務については市民活動の育成という観点から、必要に応じて（ノウハウ・専門性の有無にかかわらず）市民団体・組織から選定することが考えられる。

（後述：3「民間活用に向けた担い手の想定」）

## 2【民間に任せられる仕事か】対象事業・業務の民間活用の適否に関する検討

### （1）事業・業務の民活可能性

民間活用の対象となる事業・業務について、発注を行なうことが妥当な業務・事業であるかを検討する観点は、以下の5点に整理することができる。

なお、下野市においては民間活用によって大きなコスト削減とサービス向上を図ることができる事業や業務が容易に選定できない可能性もあることから、民間活用の余地を徹底的に追及し、対象候補事業・業務を極力多く用意する必要がある。

したがって、以下の観点にそぐわない事業・業務については、その事業・業務を細分化したり、業務内容を一部変更するなどして、再度、民間活用の余地がないかを検討することが強く求められる。

#### 公共団体としての業務の継続性

・施設機能・業務の公共性を守ることができるか。

（例えば、公権力の行使に関する部分がないか、もしくは緊急時に施設を開放するなどの対応が可能か。）

・料金設定やサービス内容など、公共施設にふさわしいものを維持できるか。

（契約によって、公共団体にふさわしくない付帯業務を指定するなどの規制が可能か。）

#### 【検討例】

・公民館などの施設について、災害時に避難場所として利用することが可能か（鍵の管理を誰が行なうか）などについて、あらかじめ検討しておく必要がある。

・施設機能の中に飲食機能（レストラン）が含まれていた場合、酒類を提供することが妥当か、あらかじめ検討しておく必要がある。

#### 事業量・業務量（ロットの確保）

・民間活用を行なうのに、ふさわしい事業量や業務量が確保できるか。

（民間活用がふさわしい業務であっても、業務量が小さい場合、民間に任せることのメリットが小さい。）

#### 【検討例】

・年に数回程度の不定期の問合せや調査依頼への対応などについては、この業務単体では民間活用には不適ということになる。この場合は、他の部署の類似業務との共同化などによ

って、一定の事業規模や業務量を確保できるか検討する必要がある。

### コスト低減の余地

- ・公共団体（市職員）が担う場合に比較して、コスト削減の余地があるか。
- ・なお、この場合のコストは、「民間事業者への発注金額（民）」と「市で行なった場合の事業費＋職員人件費（退職金・共済負担金を含む。）（官）」の官民の比較によって行う。

#### 【検討例】

- ・官民のコスト比較を行う際には、市で行なう場合については、現状の事業費に加えて職員人件費（退職手当・共済負担金を含む。）を上乗せした上で、民間事業者への発注費用と比較検討を行う。この結果、民間事業者への発注が、市が行なった場合よりも低コストとなり、削減コストが出れば、退職に伴う新規採用を抑制することが可能になる。
- ・さらに、施設整備を伴う場合には、「市で行なう場合」に資金調達に係る市職員の人件費（退職金・共済負担金を含む。）を加えて、比較検討を行う。
- ・なお、民間への発注業務に関して、市職員が熟練するまでには経験が必要であることから、当初数年間は民間事業者への発注のケースに、発注業務にかかる職員人件費を上乗せすることが考えられる。

### 効率を高める工夫とサービスの向上

- ・思い切ったサービスの重点化などによって、主たる受益者にとってのサービス水準を上げることができるか。
- ・民間の有する専門的なノウハウを活用することによって、業務革新を図ることが可能か。
- ・サービスの重点化や重複した業務の整理などを通じて、業務効率の向上を図ることができるか。

#### 【検討例】

- ・例えば、施設内の遊休地などを活用した付帯業務（有料駐車場、新たな施設建設による賃貸収入など）や施設内における付帯業務（飲食・物販等のサービス）などが行なえるか、あらかじめ可能な範囲で想定しておく必要がある。

### 経済的波及効果

- ・市が指定した事業・業務に関連した付帯事業を行うことによって、経済的な波及効果を生むことができるか。
- ・経済的な波及効果が事業者の収入増につながり、ひいては市の法人市民税への寄与があるか。
  - ・・・ 経済的波及効果を発揮するためには、相当な規模の事業費を要するため、その対象事業は、大規模施設整備などに限定される。

#### 【検討例】

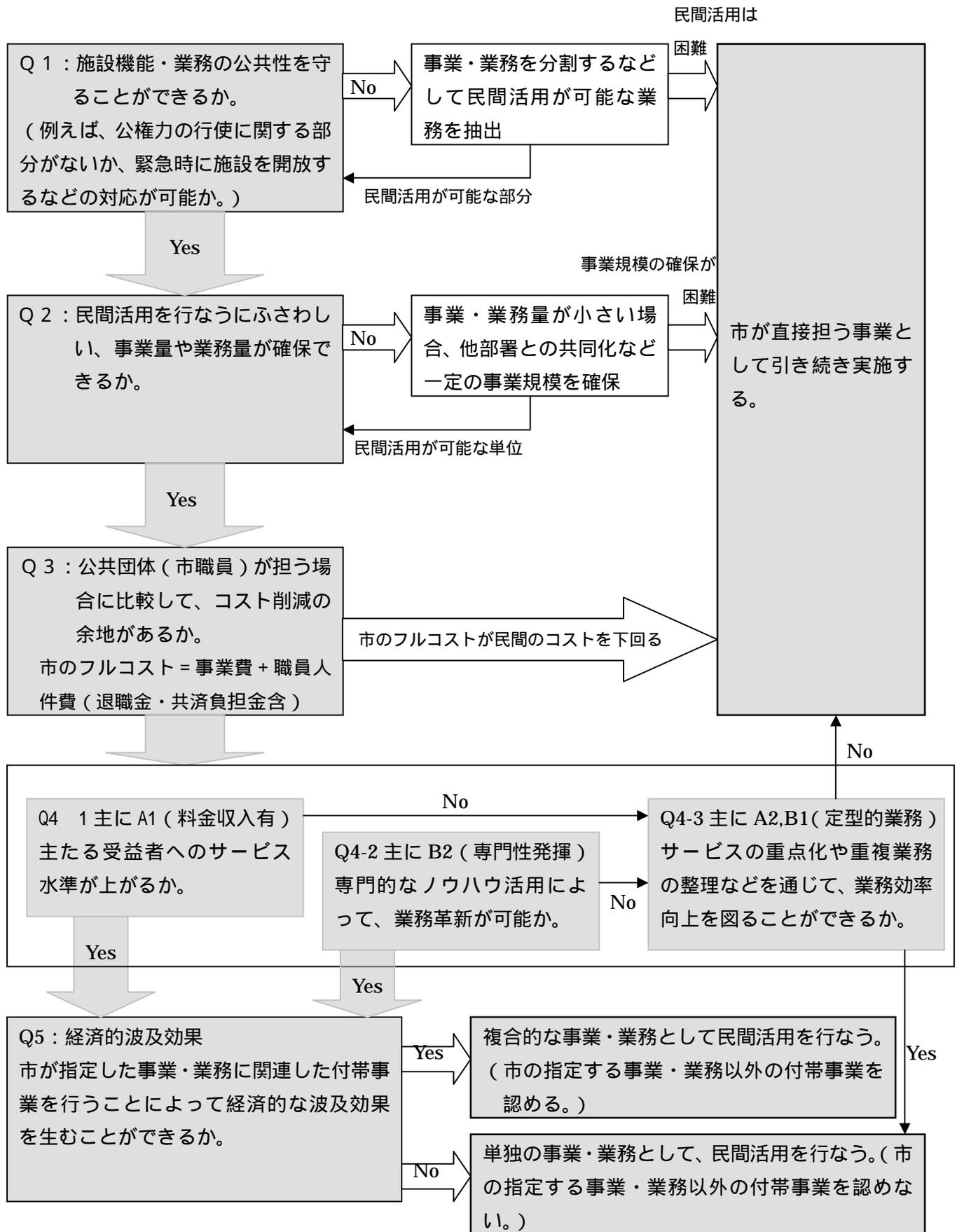
- ・例えば、 の検討例に示した付帯業務を行った場合に、どの程度の売上げが想定されるか（その精度にかかわらず）あらかじめ可能な範囲で想定しておく必要がある。この段階で、利用者数や販売量などを想定し、そこから得られる売上げと税収を想定することによって、民間に発注する際、市としてどの程度の効果を期待しているかを選定される事業者側で見通すことが可能になる。

上記の ~ の検討を行った結果、対象事業・業務は、以下の3つのいずれかに分類される。

- ・複合的な事業・業務として民間活用を行なう。  
（市の指定する事業・業務以外の付帯事業を認める）
- ・単独の事業・業務として、民間活用を行なう。  
（市の指定する事業・業務以外の付帯事業を認めない）
- ・市が直接業務として引き続き実施する。

また、判定の過程で検討例に示した検討・想定を行うことによって、民間発注を行う際に民間側に期待することがら（サービス水準や禁止事項）をあらかじめ整理し、発注仕様を明確にする際の参考とすることが可能になる。

# 民間活用の適否判定フロー



### 3【担い手はいるか、どの担い手に任せるか】民間活用に向けた担い手の想定

#### (1) 担い手の分類

民間活用を図る際の担い手として、大きく2種類に区分する。

##### 民間事業者（企業・NPO）

- ・民間事業者の中には株式会社・有限会社等の企業（市外に本拠を置く認定NPO等の非営利民間団体を含む。）があるが、市内に本拠を置く認定NPOについては、下記の対象とする。
- ・民間事業者の中には市内事業者と市外（県内、県外）事業者があり、業務の内容・特性に応じて市外事業者の参画の適否について検討する必要がある。
- ・基本的には市外・県外事業者へも事業を開放することを原則とするが、市内事業者が従事する方が高い効果があがると判断されるものについては、市内外の事業者が競合した場合の選考基準を別途検討する。（例えば、総合評価において市内事業者の点数をかさ上げするなど。）

##### 市民団体・組織等

- ・市民団体・組織については、市内に本拠を置く認定NPO及び市民によって構成される任意団体（自治会等の地縁団体、公益的団体など）を指す。
- ・自治会等の地縁団体・公益的団体以外にも、まちづくりに関する市民有志が集まるなど、新たに構成された団体についても民間活用の対象とする。
- ・民間活用の対象としては市民個人は含まれないが、市民のグループが庁内業務を担えば民間活用となる。（今後は、別途個人を対象に、「市役所サポートグループ」を組織するなどの検討を行なう必要がある。）

#### (2) 発注先としての妥当性

発注先としての妥当性は、民間事業者と市民団体・組織等によって異なるため、各々に応じて妥当性を検証する考え方を提示する。この結果、民間事業者に対しては信用力や実績経験が求められるため、基本的には全業務に対応可能であるが、市民団体・組織等は相対的に簡便＝定型的な業務発注に向いているため、市民団体・組織等は前述のA-2、B-1業務が中心となる。

##### 民間事業者・・・より高い力量を有する事業者を選定

民間事業者を選定する場合には、組織力や財務能力など、対象事業の特性に応じて求められる能力の水準を想定した上で、これを下回ることがない事業者を選定する必要がある。

#### 1-1 事業を継続的に行なっていくことができる組織力を有しているか。

主たる担い手一人が欠けると業務がちまちま滞るといったことは好ましくないため、担当者の病欠や交代時に適切な体制をとることができる事業者を選定する必要がある。

#### 1-2 事業を集中的に行なうことができる体制を有しているか。

民間事業者の場合は、（他市を含めた）類似業務を統合・集合させることによるスケールメリットの実現を目指すケースがあり、下野市内の対応がおろそかにならないか、緊急時等に

対応ができるかなどを考慮した選定を行なう必要がある。

### 1-3 責任の所在が明確か。

事故や災害等の万一の場合に責任ある対応が取れるか、万一の場合の連絡先には常駐者がいるかなど、その指揮体制を考慮した選定を行なう必要がある。

### 1-4 瑕疵に対する責任能力があるか。

事業者の過失（瑕疵）によって事故等が発生した場合に、賠償責任等を担うことができる体制や財務能力があるかについて考慮した選定を行なう必要がある。

### 1-5 資金調達能力に問題はないか。

長期の資金調達や多額の整備費用を伴う事業の場合は、金融機関からの財務上の信用力や決算資料による財務状況等を把握し、資金調達や資金繰りに関する確認を行なう必要がある。

### 1-6 当該業務に関する高い専門性・実績を有しているか。

最後に、当該業務に関する経験・実績と高い専門性を有しているかを判断する。上記 1-5 までの判断基準（組織体制・責任能力）を判断した上で、これをクリアした事業者の中から、専門性に応じた選定を行なうことが望ましい。

民間事業者の中から具体的な担い手候補を実際に探し出す手段として、周辺市町村の業務発注実績を参考にするとともに、選定業務の一部を民間に発注し、アドバイザー業務の一環として事業者候補を選定することが考えられる。これらの選定は、実際の発注・募集前に行なうことが望ましく、事業・業務の円滑な移行に向けて候補を複数社確保することが必要となる。

## 市民団体・組織等・・・力量に応じた業務内容に業務を編成

市民団体や組織等を対象とする民間活用を図る際には、民間企業等と比較して組織としての力量が劣ることがあり得る半面、市民との協働という観点から市の政策としてこれを育成していく必要がある。このため、当該団体や組織の力量に応じて発注する業務内容を弾力的に変更し、「市民との協働事業」として充実を図っていくことが求められる。

### 2-1 発注業務は「わがまち意識」の喚起、施設に対する愛着を高めるか。

例えば、公民館の運営管理などの事業や業務を担うことによって、市民が自ら暮らす地域社会への愛着が高まると判断される場合には、発注する業務内容を簡便にするなどの工夫によって、市民団体・組織への発注へ誘導を図ることが考えられる。

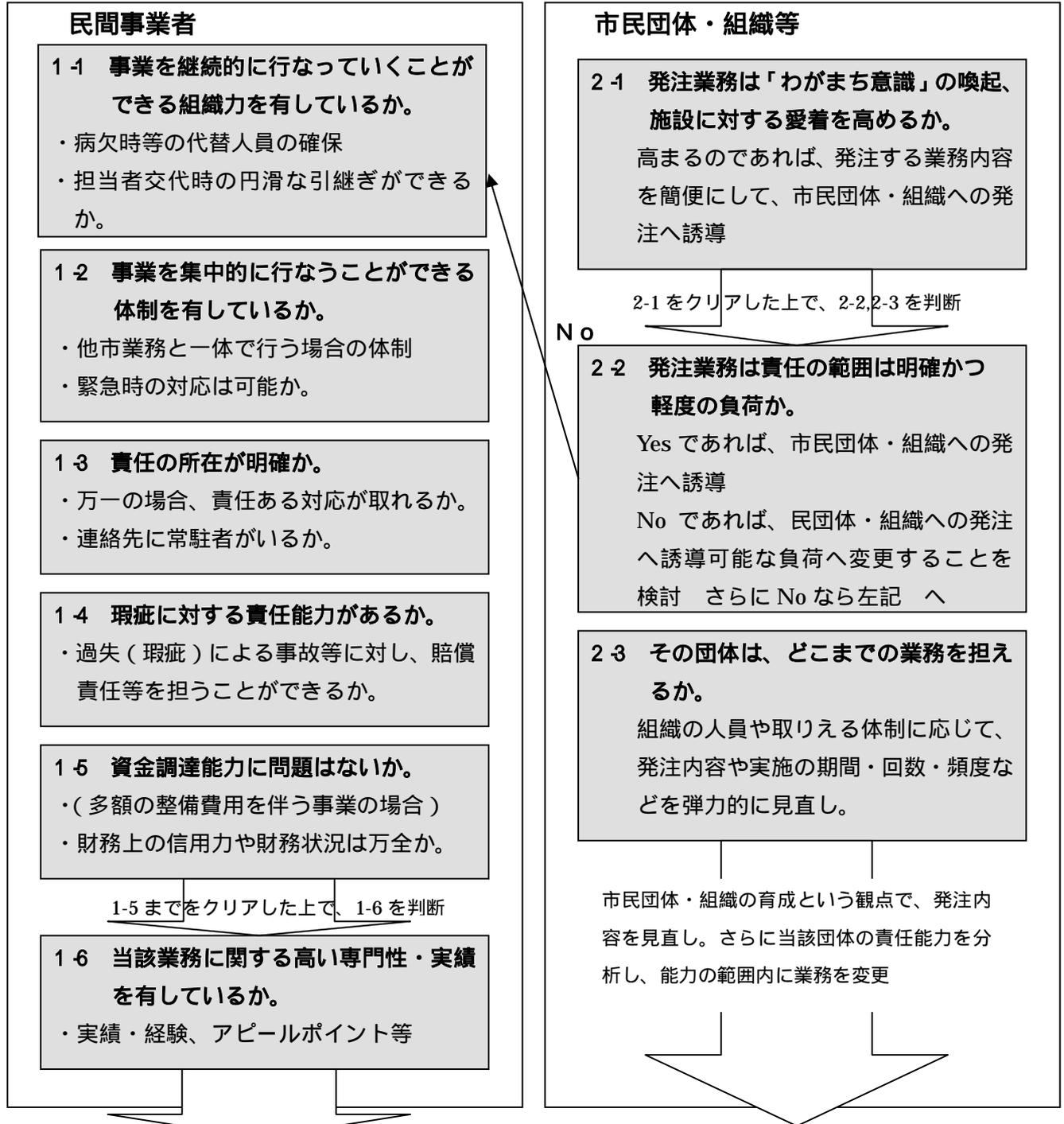
### 2-2 発注業務は責任の範囲は、明確かつ軽度の負荷か。

市民団体・組織は民間企業に比較して組織の規模や財務体質などに格段の差があり、責任の所在や瑕疵に対する対応にはおのずから限界がある。このため、瑕疵が発生しにくい（軽微な瑕疵にとどまる）業務や大きな資金を要しない業務などを中心に、市民団体・組織向け業務へ誘導を図ることが考えられる。こうした瑕疵が発生しにくい業務のみを抽出することが難しい場合には、民間事業者発注へと変更する。

2-3 その団体は、どこまでの業務を担えるか。

組織の人員や取り得る体制に応じて、発注内容や実施の期間・回数・頻度などを弾力的に見直し、発注する業務内容を変更することが求められる。

発注先としての妥当性検証



ノウハウや専門性の高さ、事業者としての信頼性という観点から判定・・・高い専門性を要する A-1・B-2 の事業・業務向き

育成という観点から団体を判定し、必要に応じて業務内容見直し・・・定型的業務中心の A-2・B-1 の事業・業務向き

## 4【市民の理解が得られるか】市民の理解と協力

現状では民間によるサービス提供を行なった場合に、公共団体と同様のサービスが提供されるか、組織人員の体制はしっかりしているか、万一の場合の責任は取れるのか、企業が破綻した場合の対応はどうかなど、民間活用に対する不安を抱く市民も少なくない。

このため、事業者発注を行なう前の早期の段階（民間活用を検討する段階）で、市民の不安を解消するよう積極的な情報公開を行なうことが求められる。

さらに、民活対象事業が決定した段階、及び民間事業者の選定がなされ、契約が締結された段階において、下記の実施事項を行い市民の不安を払拭することが求められる。

### 契約内容（概要）の公開

- ・事業者の組織体制を公表し、想定される事故やトラブルに対応した体制をとることを明らかにした上で、万一の事故に備えた体制、事故が発生した場合の緊急対応のあり方などを市民に提示し、行政が担う業務とそん色ない体制を築いていることを提示する。
- ・特に、市民の人命や健康にかかわる部分については、組織体制及び責任者を明確にした上で、業務に対する体制が確立していることを明確に示す。
- ・さらに、他市における民間事業者を活用したサービス提供の実例を示して懸念の払拭に努めるなど、市民からの理解を得るための活動を行なっていく必要がある。

### 市による定期的なサービス内容の確認

- ・契約書に示したサービス内容が実現できているか、市による定期的な確認を行い、契約内容の遵守に関する管理を行なったうえで、よりよいサービスの実施、サービス水準の向上、市民の信頼向上に向けた工夫を市と事業者が一体となって検討し、可能なものから実施に移していくことが求められる。

### 市民モニターの実施

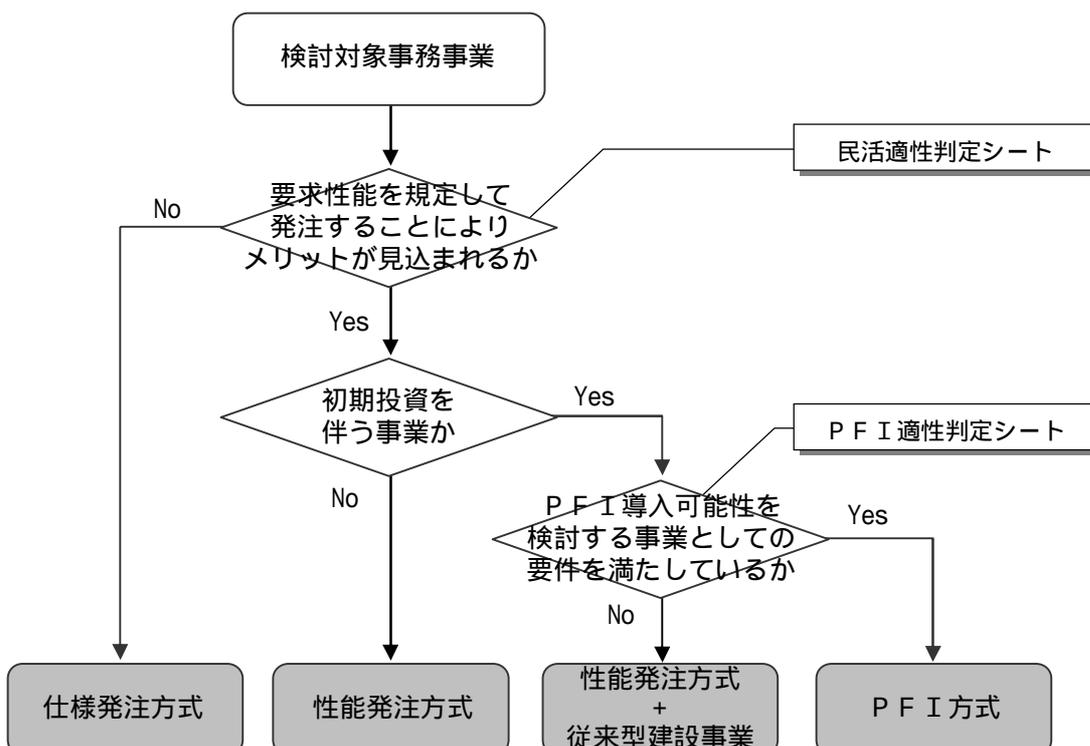
- ・市民の不安感を払拭するために、実体験によって信頼を勝ち得ていく必要があることから、必要に応じてサービス内容に対する市民モニターを募集し、改善提案を求めることによって市民と行政・事業者のコミュニケーションを深め、相互の意見交換によって信頼関係の構築を図っていく必要がある。

## 5 【どのような手法を用いるか】民間活用に向けた手法の検討

民間活用の対象業務について、民間事業者への発注形態に着目して民間活用の手法を類型化すると、以下のように分類することができる。

類型	特徴	民活度
仕様発注方式	市が実施すべき事務事業の全部または一部について、市が具体的な業務仕様を定めて民間事業者に委託するもの。主に A-2、B-1（定型的）業務向き	小
性能発注方式	市が実施すべき事務事業の全部または一部について、市がサービス水準を定めて民間事業者に委託するもの。具体的な業務実施方法については民間事業者の裁量に委ねる。主に A-1、B-2（専門的）業務向き 性能発注によって、複合業務も可能に	中
PFI方式	新たな初期投資を伴い実施する事務事業について、資金調達、設計、建設、維持管理及び運営等の各業務を長期包括的に民間事業者に委ねるもの。具体的な業務実施方法については民間事業者の裁量に委ねる。	大

なお、このうちいずれの手法をとることが望ましいかは、「要求性能を規定することにメリットがあるか」「初期投資を伴うか」「PFI 導入可能性を検討する事業としての要件を満たしているか」などによって判断することができ、民間活用の手法の検討は、以下のフローに基づいて判定することができる。



なお、前述の「要求性能を規定することにメリットがあるか」「PFI 導入可能性を検討する事業としての要件を満たしているか」に関する検討は、以下の「民活適性判定シート」「PFI 適性判定シート」によって判定することができる。

(民活適性判定シート)

事業名			
担当課名		担当者名	
事業の目的			
事業の概要			
初期投資の有無	有・無 (有の場合：初期投資額及び供用開始時期)		
特に準拠すべき法令			
国庫補助制度の有無	有・無 (有の場合：補助内容)		

評価の視点	評価結果			摘要
	あてはまる	どちらとも言えない	あてまらない	
事業内容に関してある程度具体的な構想があるか				
民間事業者に委託する業務の範囲は特定できるか				
業務実施可能な民間事業者が複数存在(確認)しており、競争性が見込まれるか				
民間事業者の裁量により創意工夫を發揮できる余地はあるか				
業務目的を達成するためには様々な手段が想定されるか(性能規定できるか)				
事業の成果を明確に計測することが可能か				
民間事業者が実施することによりサービスレベルの向上が大きく期待できるか				
関連性や類似性の高い業務が他の部門にも存在するか				
判定結果	適・不適			

の項目は、すべて「あてはまる」に該当しないと「不適」の判定をする。

( P F I 適性判定シート )

事業名			
担当課名		担当者名	

初期投資有りの場合は本シートにも評価を記入する。

評価の視点	評価結果			摘要
	あてはまる	どちらとも言えない	あてはまらない	
初期投資額 10 億円以上が見込まれる事業となっているか				
設計建設部分と比較して維持管理及び運営部分の割合が高いか				
当該業務のニーズが長期的・安定的に確保されているか				
社会環境の変化が事業内容に大きく影響しないか				
民間事業者の裁量によりリスクをコントロールすることが可能か				
P F I 方式とした場合に国庫補助金交付の上で制約がないか				
初期投資部分の実施設計は既に完成もしくは発注していないか				
民間事業者を選定するまでの時間的余裕が 1 年以上あるか				
判定結果	適 ・ 不適			

の項目は、すべて「あてはまる」に該当しないと「不適」の判定をする。

## 6【事業・業務の中身をどうするか】発注仕様・要求水準の明文化

ある事業が民間事業者等への発注対象と決定した場合に、業務範囲や実施期間、費用・支払い方法、リスク分担など、事業・業務の発注仕様もしくは要求水準を構成する要素を明らかにして、募集・選定の準備段階として発注内容を明確化する。

### (1) 業務範囲

既存の事業の場合は、現時点での業務委託仕様書、契約書を参考に、アウトソーシング等、新たな民間委託手法に求める業務を具体的に整理する。新たな事業の場合は、類似の事業を参考にす他、アドバイザー業務の一環としてのコンサルタントへの問い合わせ等も考慮する。

#### 事業区分（構成要素）

各事業・業務を構成する内容（細業務）を以下の4つに区分する

##### (a)事業の企画実施に関する細業務

(例) 収益増加に向けた付帯業務の検討、顧客情報の管理・組織化、営業関連の企画立案  
(イベントの検討) 広告・情報発信、行事等に関する市との連絡調整

##### (b)サービス提供に関する細業務

(例) 施設等の稼働時間、休業日  
… リスク分担とは別に、台風や災害時の業務の取り扱い(休館日とするための判断)なども定める必要がある。  
… 業務の特性に応じて、例えば「小学校低学年を主たる対象として、学校の放課後時間帯を活用して異年齢・意年代との人間関係を構築する」主に高齢者を対象として、介護予防の観点から健康状態を維持向上させる」などの内容を要求水準として記述し、その具体的内容は提案を求める、ということも考えられる。

##### (c)施設の維持管理に関する細業務

(例) 清掃、保守点検、施設周りの維持管理(雑草除去)等

##### (d)その他の細業務

施設の運営に伴って市民から期待される業務(市民からの要望や民間発注への理解を得るために必要と判断される場合に設定)  
(例) 資機材の貸出や屋外における散水など。

#### 要求水準

上記a~dそれぞれの実施内容、回数等を精査し民間活用の業務とする範囲、基準(要求水準)を検討する。

## 2-1 (b) サービス提供に関する細業務について

この細事業の業務範囲、基準については、公共団体が直接行なった場合の現状追認ではなく、本来求められるサービス水準を再設定することが求められる。

特に、業務分類 A-1（料金収入を伴うもの）や B-2（民間の高い専門性が期待できるもの）については、公共団体（市）が行なうよりも高い収益が得られたり、コストや充当する人員の大幅削減につながることを期待されることから、現状以上の収益増や市からの発注費用の削減が期待できるため、事前に担い手候補となる事業者（P12 参照）への事前調査と意向把握の結果を参考に、サービス水準を高めに設定することが求められる。（サービス水準が高いことをもって、市民から民間活用への理解が得られる可能性が高まる。）

また、A-1（料金収入を伴うもの）については、付帯業務を含めた複合業務が想定される場合には、応募側の自由裁量の余地を残し、裁量部分の提案を重視した選定を行なうことが考えられえ。

## 2-2 (c) 施設の維持管理に関する細業務について

通常の公共施設における維持管理業務は民間事業者にて性能発注方式での委託が可能であり、修繕工事の取り扱いが発注者（市）と民間事業者等との間で問題になるケースがある。民間事業者が対象の場合、修繕工事については小規模な修繕工事（一般的には 20 万円以下程度）については維持管理業務に含めることが可能であると考えられる。それ以外の大規模な修繕工事は、個別に下野市から民間事業者へ施工請負工事として発注することが妥当と考えられる。

ただし、市民団体・組織等を対象とした場合は、修繕にかかるコスト負担に耐えられない可能性があることから、修繕工事の金額を下げるか、もしくは修繕は小規模なものも含めてすべて市が担う、といった対応が必要になる。

## 2-3 (d) その他の細業務について

業務分類 A-1（料金収入を伴うもの）や B-2（民間の高い専門性が期待できるもの）のみならず、業務分類 A-2（料金収入を伴わないもの・及び発行手数料程度の料金しか取らないもの）や B-1（定常業務）については、主たる業務のほかこれに付随する「雑用」的な要素があり、可能な限りこれを含めて明文化することが求められる。

（例）調査業務結果を活用した資料作成の支援、説明時の会場設営など、常時発生しないものの、発生時には相応のマンパワーが必要とされるものが想定される。

## (2) 契約期間

契約期間は法令に定められていないため、所掌部署の担当者の判断により定める。

一般的には民間事業者との契約期間は、長期に亘る場合でも3年～5年であり、短期（単年度）の契約は業務の結果を見て改善する余地がなく不適切とおもわれる。また、5年以上の長期にわたる契約期間は、PFI など大規模な施設建設と長期にわたる資金回収を伴うものに限定されると考えられる。

一方、市として市営住宅のように利用者との関係が密接な施設の場合には、契約期間が短いことにより民間事業者が頻繁に変わることは利用者（市民）にとって望ましくなく、長期に設定することが求められるという考え方もできる。この場合、契約期間を長期に設定すると、事業者が長期契約に安住し、かえって事業効率の低下などが生じる恐れがあるため、長期・短期のメリットとデメリットを比較考量して決定する必要がある。

### 契約期間の長短によるメリット・デメリット

	短期（2年以下）	長期（5年以上）
主なメリット	<ul style="list-style-type: none"><li>実際の運営状況を検証しながら効果的な民活手法の活用方を検討することが可能</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>中長期の経営計画に基づいた管理運営が可能</li></ul>
主なデメリット	<ul style="list-style-type: none"><li>頻繁なアウトソーシング等、新たな民間委託手法指定手続き、引継ぎ業務が必要</li><li>利用者、住民の混乱</li><li>実際の運営で得られたノウハウを改善に活かすことが困難</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>民間委託手法を見直す機会が減少</li><li>将来の需要予測が困難である事業では、民間事業者のリスクが増大する。</li></ul>

## (3) 費用・支払方法

### 予定価格（委託費用の積算）

発注費用については、従前の管理委託経費の実績などから、業務に必要な概算経費を算定し、予定価格とする。長期間、随意契約により執行されていた業務委託について、経費の積算根拠や妥当性などが明確でない場合は、積算に際して多くの労力を要することが想定される。この場合は、委託候補となる民間企業へのヒアリングを事業者選定の前段階で行い、発注価格の調整を行なうことも考えられる。

### 支払方法

複数年にわたる契約の場合、支払い額は単年度ごとに決定する方式と契約期間全体で決定する方式の2つに大別できる。複数年にわたる契約の場合は、債務負担行為とするとともに、毎年の予算化により、委託費を支払う。

単年度ごとに決定する場合は、契約期間全体の大枠を設定した上で、単年度ごとに交渉して額を決定の上支払う場合と、大枠は設定せずに業務実施状況を勘案しながら単年度ごとに交渉して額を決定する場合に区分できる。

#### (4) リスク分担

契約期間中に予測していない好ましくない事態が発生（リスクの顕在化）し、事業の条件が変化した場合、下野市と民間事業者がどのようにリスクを分担するかをあらかじめ決めておく必要がある。

##### リスクの例

種 類	リスクの内容
法令等の変更	事業に直接関係する法令等の変更
事業の中止・延期	市の指示によるもの
	事業者の事業放棄、破綻
不可抗力	天災・暴動等による履行不能
許認可遅延	事業の実施に必要な許認可取得の遅延・失効等
計画変更	事業内容の変更等
運営費上昇	計画変更以外の要因による運営費用の増大
施設損傷	事業者の責に帰すべき事由による場合
	上記以外（利用者等）による場合
性能不適合	協定により定めた要求水準に不適合
需要変動	利用者数などの需要変動
	実施条件を超える需要変動
利用者への対応	施設の瑕疵等、施設所有者が負うべき事由による場合
	上記以外（施設の管理運営）の場合
第三者等への賠償	施設運営上の周辺住民等への損害（騒音、振動、臭気等）

事前に想定できない事項もあるので、想定外のリスクが顕在化した場合に、下野市と民間事業者が協議の場を設け臨機応変に対処できるような仕組みの構築が必要である。

特に、老朽化した施設の管理運営にかかる業務などは、当該の建築物が設計書どおりの現況となっていない場合や、これまで発生しなかった不具合が生じる可能性があるため、このような協議・検討の機会は必須と考えられる。この協議の場を設ける場合は、発注仕様上に明記する必要がある。

## 7【どのように選ぶか】事業者の決定と発注（契約）

### （1）民間事業者へのサウンディング

下野市からの呼びかけに対して、受託を希望する事業者がどの程度集まるか、また応募者側の意向を把握するために、募集前にヒアリングを行うことも考えられる。

また、応募者に競争を促すことで、市の支払う金額は低下する。このため、コンサルタント等を通じて民間事業者等に基本的な委託条件を示した上で、事業者の応募可能性を把握し、競争環境が確保できるかを検証する事前調査（プレサーベイ）を行なうことが望ましい。またこの調査の中で、リスク分担について、過度に民間への移転がなされていないか、応募者の視点から明確にしておくべきリスクはないか等を把握することが望ましい。（過度に民間にリスクを移転すると、民間事業者側が警戒し、応募がなくなる可能性がある。）

また、高額な事業費については、アドバイザー業務の一環で、広範囲から事業者の参入意向や事業条件に関する意見を調査して、現実的な募集条件設定を行うことが妥当である。

### （2）募集

#### 募集要項

一般に、募集要項に示す必要のある内容は以下のとおりである。

- ・新たな民活手法の導入目的
- ・事業の概要
  - …前述の業務分類 A-1 から B-2（p6）の区分に従い、記述。これによって、市側の期待（コストカット、収益性向上など）が民間事業者側に伝わりやすくなる。
- ・受託者が行う業務の範囲
  - …前述の事業区分 abcd（p18）にしたがって記述
- ・契約期間
- ・募集スケジュール
- ・応募資格
  - …特に、市外・県外の民間事業者を含めるか、市民団体・組織等を対象とするかを明記
- ・審査方法、選定基準
- ・下野市が支払う予定のある経費の上限
- ・問い合わせ先

#### 提供資料

発注の透明性確保のために、特定の企業が有利にならないよう、情報は可能な限り公表する。特に、事業の現状に関する情報は、従前の受託業者だけが情報を所有しているような状態を回避するため、資料による情報提供のほか、必要に応じて施設等の内覧の機会を提供する。

### 提案書様式の作成

審査基準で決定した評価項目を網羅した提案書様式を作成する。

### 募集要項の公表

ホームページ、広報誌などを通じて公表し、アドバイザー業務や事前調査（プレサーベイ）を通じて知り合った民間事業謝意外にもできるだけ多くの応募者があるように努力する。

公募情報提供は幅広く行うことが原則であり、広報紙や掲示など地域に限定される媒体だけでなくウェブサイト上で情報を提供し、全国的に情報提供を行うことが望まれる。ウェブサイトでの情報公表にあたっては、公募情報へのアクセスを容易にするため、民間委託専用のポータルサイトを作成する等、各所管課から出される情報を集約して公表することが望ましい。

また下野市でこのような取り組みを始めると、アウトソーシング等新たな民活手法に関心をもつ多くの企業からの問い合わせが来ることが予想され、それに対応するための体制を整備しておく必要がある。

### 説明会の実施

募集要項などについての追加説明のために説明会を実施することも考えられる。応募者に対する情報提供を徹底させるための説明会を設定するとともに、応募者の質疑に対しては適切な回答を行えるような体制を準備し、回答作成のための期間を十分に確保する。

## (3) 提案の受付

### 提案書の受理

申請書、添付書類等の不備がないかを確認する。応募にあたっての資格要件を設けている場合は、応募資格を証明する書類（法人登記簿謄本、納税証明書、従業員の免許・資格証明書など）の審査を行い、審査の対象たる資格を有する団体であるかを確認する。

### 選考委員会の設置

選考委員会は、民間委託先として相応しい企業を選定するために、必要に応じて多面的な評価を可能とするメンバーをそろえる。特に、業務分類A-1（料金収入を伴うもの）やB-2（民間の高い専門性が期待できるもの）については、下記の公認会計士、税理士等、学識経験者、専門家等の参画を求めることが望ましい。

### 審査委員の例

審査項目	想定される審査委員
企業としての安定性・継続性	公認会計士、税理士等
事業目的の理解	行政担当者、学識経験者、専門家等
業務遂行計画の現実性	行政担当者、企業経営者、専門家等
事業収支計画・収入計画	公認会計士、税理士、金融機関、企業経営者
その他	市民代表、NPO 代表等

#### (4) 提案審査

あらかじめ公表した審査方法と審査基準に沿って、各評価項目を漏れなく審査していく。後で疑義が生じることを避けるためにも、事業計画書の不明点、不明確な点などは応募者との質疑応答の中で明確化した上で審査を行う。また、その質疑の内容を記録に残しておくことも必要である。

審査方法と審査基準は、発注する事業・業務の特性によって大きく異なることから、本指針において特定しない。基本的な考え方としては、以下のように選定基準を定める。

前述(P18)の細業務内容にしたがって、業務内容をどのように遂行するか。

- ・業務の趣旨・目的が理解されているか。(特に公共性に関する配慮があるか)
- ・(b)業務の内容を的確に把握し、より高い成果を明示しているか。
- ・(b)業務の内容に応じて、より高い成果を挙げるための組織体制が確立しているか。
- ・(c)維持管理業務をいとわずに行うか。
- ・(d)その他業務をいとわずに行うか。
- ・市からの発注金額の削減余地、コスト削減の努力が見られるか。

民間事業者としての妥当性をクリアしているか。

- ・類似業務における実績・経験
- ・民間事業者としての信用はあるか。(財務体質・組織体制)
- ・瑕疵、緊急時への対応能力があるか。

なお、透明性確保の観点から、審査経緯・選定結果等を公表することが望ましい。ただし、事業計画書の内容には、応募者の事業手法に関するノウハウも含まれているため、情報公開等により公表を求められた場合には、応募者の権利、競争上の地位などの利益を害しないよう配慮が必要である。

#### (5) 発注候補事業者の選定

提案審査の結果を点数化し、高得点を収めた事業者を発注候補事業者とし、この事業者と(後述の)契約条件の協議を行う。

#### (6) 契約条件の協議

選定された発注候補事業者との間で、契約条件の協議を行い、協議が完了した段階で正式な発注となる。

##### 詳細事項の協議

提案書及び審査段階での質疑応答記録などに沿って、事業の具体的内容など最低限実施すべき事項、また、禁止事項を民間事業者との間で確認し、条件設定の疑義を解消する。ただし、条件設定に著しい見解の相違が見られた場合に安易に条件を変更(下野市側が譲歩)する

ことは、落選者との間の公平性が損なわれることになるため留意が必要である。

## **契約書案の作成**

### **2-1 リスク分担**

事故、天災による被害など、緊急事態に下野市と民間事業者が連携して対処しなくてはならず、迅速な対応のためには、費用負担も含めた役割分担は事前に取り決めをしておく必要がある。

このため、想定されるリスクについては、契約書の中で民間事業者と行政との分担を明確に定めておく必要がある。行政と民間事業者との良好なパートナーシップの構築のためには、どちらか一方にとって不利な契約内容とならないよう留意することが求められる。

### **2-2 破綻時の扱い**

事業の継続が困難になった場合の想定を事前に見込んでおき、その場合の対処を契約書に盛り込んでおくことが必要である。また、賠償や違約金等についても定めておくことが望ましい。

### **2-3 契約完了後の扱い**

契約期間満了後は、改めて公募を行うか、公募を行わずに、契約を延長するかの2つの方法が考えられる。また、別の事業者への引継ぎを行うこと契約に明記することも必要である。

## **経費の予算計上**

経費を予算案に計上し、規模によっては議決を受ける必要がある。なお、財政的な事情により、提案された費用を予算計上できない場合には、支払額を変更して契約を締結することとなるが、その際は公募の際の審査の公平性に留意する必要がある。

## **債務負担行為の議決**

複数年に亘る契約など、複数年の支払いがあらかじめ想定される場合には、債務負担行為として定める必要がある。

## **契約書の作成、締結**

協議事項や予算の決定状況を踏まえて、委託条件や金額などを定めた契約書を作成し、締結する。

## 8【いかに円滑に事業・業務を進めるか・終了させるか】モニタリング・業務の完了

### (1) モニタリング(進捗管理)

市が発注した事業・業務が円滑に行われているか、市民など顧客との間にトラブルが生じていないか、トラブルが発生した際に適切な対応がとられているか、などに関してモニタリング(進捗管理)を行なう担当を定める。

#### モニタリング担当の決定

担当部署は、新たな民間委託手法による管理が開始された後は、業務実施状況のモニタリングや不測の事態への対処など、民間事業者による効率的な管理運営を監視し、また民間事業者の事業遂行に協力することを義務付ける。

したがって、事務分掌規定等により、当該事業・業務を行う民間事業者等のモニタリングを行なうことを明記し、責任の所在を明らかにすることが考えられる。

#### 民間事業者との定期的な協議

日常の行われている発注業務に関して、民間事業者にすべてをまかせるだけでなく、業務が日常的に円滑に行われているか、障害はないかなどについて、定期的に協議し、課題を共有しながら双方が協力することが必要である。また下野市にとっても、定期的新たな民間委託手法による運営の実態を把握しておくことは、モニタリングや事業報告書の形骸化を防ぎ、民間委託に関するノウハウの蓄積につながる。

#### 事業報告書のチェック

年度末など、事業・業務の節目に市民への情報提供を行なう観点から、民間事業者等に対して、事業報告書の作成と提出を求める。(この作成は、あらかじめ契約書もしくは仕様書の中に明記することが望ましい。)

所管部署は、事業報告書を精査し必要な指導、指示を行う必要がある。必要により団体の経営状況を説明する書類(損益計算書、貸借対照表、財産目録等)の提出を受け、チェックを行うことも考えられる。

#### 事業報告書の内容

- ・当該年度の業務の実施状況
- ・当該年度の収支決算書

#### 改善指示

事業報告書の内容やモニタリング結果により事業遂行においてなんらかの改善が必要であると認められた場合、業務実施方法等に関する指導、指示などを行うことが必要である。

その中で、民間事業者が下野市の指示に従わない時や、当該事業者との間での契約続行が適当でないと認めるときは、契約の解除を行う。契約の解除となる事由は契約に規定しておくべき事項であるが、概ね以下のようなものが想定される。

## 契約解除の事由

- ・ 下野市の指示に故意に従わない時、また、報告の要求に対してこれに応じず、虚偽の報告をしたとき。
- ・ 条例や契約の規定に違反したとき。
- ・ 公募の際の応募資格を失ったとき。
- ・ 経営状況が悪化し、業務を行うことが不可能又は著しく困難になったとき。
- ・ 当該企業に業務を行わせることが社会通念上著しく不相当と判断されるとき。 等

## (2) 業務の完了

発注業務は、契約に基づき実施期間が定められているため、業務の完了する時期が必ず訪れる。この点が、市が直接行なう場合との大きな相違点であり、市は、業務の完了後の当該事業・業務のあり方をあらかじめ考慮しておく必要がある。

業務完了後の当該事業・業務のあり方は、「X 事業・業務の廃止」「Y 事業・業務の継続」に分けられ、「Y 事業・業務の継続」を選択し、かつ市が直接行なう方式ではなく、引き続き民間活用を図る際には、下記の通り「再度、公募手続きを行う場合」「公募を行わずに再契約する場合」に分けて対応を考える必要がある。

### 再度、公募手続きを行う場合

契約期間中に生じた問題などを精査し、業務の範囲や選定の基準など実態に合わせて見直し、手続きの改善を図る。

この場合、当該契約の期間の最終年度の当初から次期の受託先の選定作業にとりかかる必要があるため、その時点での契約企業とその他の企業との間で、公平な競争を行うことができるかどうかについて慎重に検討を行い、再応募か、契約延長、再契約のいずれの方法をとるかを判断する。

なお、再度の公募手続きで、事業者の交代が行われる場合には、円滑な引継ぎが行われるよう留意する必要がある。

### 公募を行わずに再契約する場合

契約期間を通じての評価を行い、その成果、改善すべき点を整理し、下野市として、継続の妥当性についての検討を行う。なお、再契約に際しても、これまでの成果や問題点を踏まえて必要な契約内容の見直しを行い、民間事業者との協議の上で契約内容を確定する。