

平成 20 年 12 月 12 日  
財団法人 日本経済研究所

## 公共サービス改革法における市場化テストと PFI、指定管理者制度の関係

### 1. 対象について

- 制度の対象が異なる。

公共サービス改革法：「公共サービス」全般を対象としている。（施設の設置 = 整備も含まれる）

P F I 法：公共施設等の整備とこれに付随するサービスの提供が対象。例えばサービス提供のみ（ex. 証明書の交付業務）への適用は考えられていない。

指定管理者制度：「公の施設」の管理業務が対象。管理には、公の施設内での運営業務も含まれる。

| 制度             | 対象  |
|----------------|---|
| 公共サービス改革法      | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 国の行政機関等又は地方公共団体が自ら実施する「公共サービス」</li> <li>● 「公共サービス」とは、国の行政機関等の事務又は事業として行われる国民に対するサービスの提供その他の公共の利益の増進に資する業務（行政処分を除く。）のうち次に掲げるもの <ul style="list-style-type: none"> <li>イ 施設の設置、運営又は管理の業務</li> <li>ロ 研修の業務</li> <li>ハ 相談の業務</li> <li>ニ 調査又は研究の業務</li> <li>ホ イからニまでに掲げるもののほか、その内容及び性質に照らして、必ずしも国の行政機関等が自ら実施する必要がない業務</li> </ul> </li> </ul> <p>及び「特定公共サービス」</p>  |
| P F I 法        | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した「公共施設等の整備等」の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会资本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好な「サービスの提供」を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。</li> <li>● 「公共施設等」とは、次の各号に掲げる施設（設備を含む。）をいう。 <ul style="list-style-type: none"> <li>一 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設</li> <li>二 庁舎、宿舍等の公用施設</li> <li>三 公営住宅及び教育文化施設、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、地下街等の公益的施設</li> <li>四 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。）観光施設及び研究施設</li> <li>五 前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるもの</li> </ul> </li> </ul> |
| 指定管理者制度（地方自治法） | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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の施設（公の施設）の管理。</li> </ul>   |

## 2. 手続面

### (1) 対象事業の選定

- 市場化テストは担い手の選定手法でありその結果として民間事業者等へのアウトソーシングが生ずる、一方PFI、指定管理者は、公共サービスのアウトソーシング手法。

| 手法     |          | 手続(地方公共団体の場合)  |
|--------|----------|--|
| 市場化テスト | 特定公共サービス | 国による基本方針の策定・法律の特例措置<br>民間事業者からの要望確認・情報公表<br>実施方針の策定・公表( PFI法のものとは異なる)  |
|        | 上記以外     | 特に定めは無い  |
| PFI    |          | VFMの確認<br>実施方針の策定・公表( 公共サービス改革法のものとは異なる。)<br>特定事業の選定<br>あらかじめ債務負担行為の議決 |
| 指定管理者  |          | 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られる場合                                     |

### (2) 事業者選定までの手続

- 公共サービス改革法には、入札を行うまでに官の情報を開示する措置が明記されている。
- PFIにおいても、ガイドライン等の整備により、公正かつ透明な手続を行う事が示されている。

| 手法     |          | 手続(地方公共団体の場合)  |
|--------|----------|--|
| 市場化テスト | 特定公共サービス | 実施要項の策定と公表・情報の開示<br>入札公告   |
|        | 上記以外     | 特に定めは無い(ただし、事前の情報の開示と公正・透明な手続が必要。 公共サービス改革法の手続に準ずる事が望ましいと考えられる。) |
| PFI    |          | 入札公告   |
| 指定管理者  |          | 各自治体の条例による   |

### ( 3 ) 事業者の選定方法

- 市場化テスト及びPFIはサービスの質と価格の両面での評価。

| 手法     |          | 手続(地方公共団体の場合)  |
|--------|----------|--|
| 市場化テスト | 特定公共サービス | 公共サービスの具体的な実施体制及び実施方法と入札金額を評価 総合評価一般競争入札を活用<br>第三者機関によるチェック                      |
|        | 上記以外     | 特に定めは無い(ただし、「市場化テスト」としての官民競争的比較は必要と考えられる。)                                       |
| PFI    |          | 原則、価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価<br>国は総合評価一般競争入札、自治体では、公募プロポーザル方式の活用もあり。         |
| 指定管理者  |          | 各自治体の条例に基づき指定することができる。<br>議会や住民に説明がつくのであれば、公募等の方法によって指定管理者を選定することは必ずしも必要とされていない。 |

### ( 3 ) その他

- 公共サービス改革法には、特定公共サービスを民間事業者が事業実施する場合の「法律の特例」「秘密保持義務」「みなし公務員規定」「適正な監督」についての規定あり。

## 3. 各制度の併用について

### ( 1 ) 市場化テスト & PFI

#### 想定されるシーン

- 公共サービス改革法とPFI法の併用が検討される場面としては、『庁舎の整備と庁舎内での窓口業務のアウトソーシングが一体で検討される場合』が想定される。

#### 論 点

#### 手続き面での整合性

法律等により、事業者選定までの手続が異なる。

## 公共サービスの範囲と評価

上記の場面では、公共サービス改革法が適用されるのは、現状窓口6業務についてのみで、施設の整備や他の管理・運營業務については適用外となる。施設整備と公共サービスの運営部分の提案を一体で評価することにより、窓口6業務の運営部分についての最優秀提案が採用されない可能性がある。

国の場合は国庫債務負担行為の期間（公共サービス改革法：最長10年、PFI法：国は最長30年）

地方の場合は、債務負担の期限は定めなし。

## 期間

PFIは、施設整備等の初期投資費用が発生するとともに、一般的にプロジェクトファイナンスによる民間事業者の資金調達と長期間の資金回収（行政の財務負担の平準化）が想定されていることから、PFIの事業スキームを活用する場合、市場化テストの対象となる公共サービスの委託期間が長期化することが考えられる。

## 対応策

### 手続き面の整理

手続面として、公共サービス改革法とPFI法に規定された情報をそれぞれ整理した上でまとめて公表することは技術的には可能。

### 公共サービスの範囲と評価の整理

PFIは、企画・設計・建設・維持管理・運営を一体で行うことにより効率化が図られる概念であり、選定時の評価において特定公共サービス部分のみ別途選定することは困難と考えられる。一方、PFIによる事業者選定の前に市場化テストを実施したり、多段階選定を用いることで、先に特定公共サービス実施主体を選定し、その後PFIの事業スキームに組み込む方法については、不可能ではないと思われるが、手続の煩雑さや選定期間が長期化するなどの問題点は考えられる。

## 期間

PFIとしての事業成立可能な期間が設定されるものと考えられるため、市場化テストとしての公共サービスの実施については、事業期間中の適正な履行を担保するため、モニタリングを適切に実施することが必要となる。場合によっては、契約書に市場化テストとしての公共サービスの実施について履行が不十分な場合の契約解除条項等を盛り込むことも考えられる。

また、多段階選定や事業者の選定を二重に行う方法については、募集から実施までの期間を長期化させるため、この間の経済情勢の変化等によっては、事業者の参入

意欲が低下することも想定されるため、事前の事業者意識の確認や事業者意欲を継続させるためのきめ細かい情報提供や説明等が重要と考えられる。

## (2) 市場化テスト&指定管理者

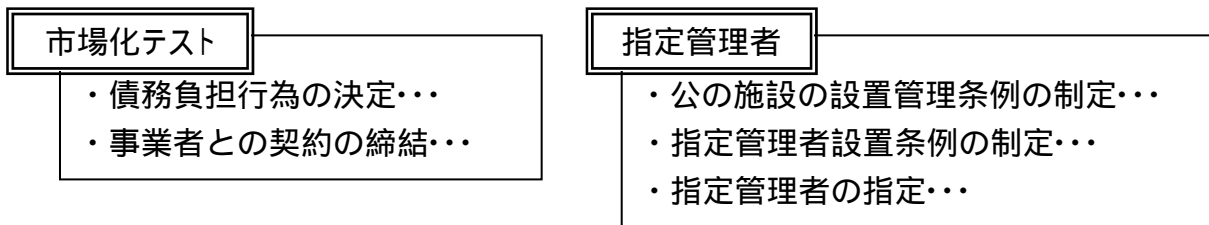
### 想定されるシーン

- 指定管理者制度は、「公の施設」に対する制度であり、『「公の施設」において窓口6業務が実施されている場合』での活用が想定される。

ex. 公民館や図書館、それらの複合公共施設で窓口業務を行っている施設

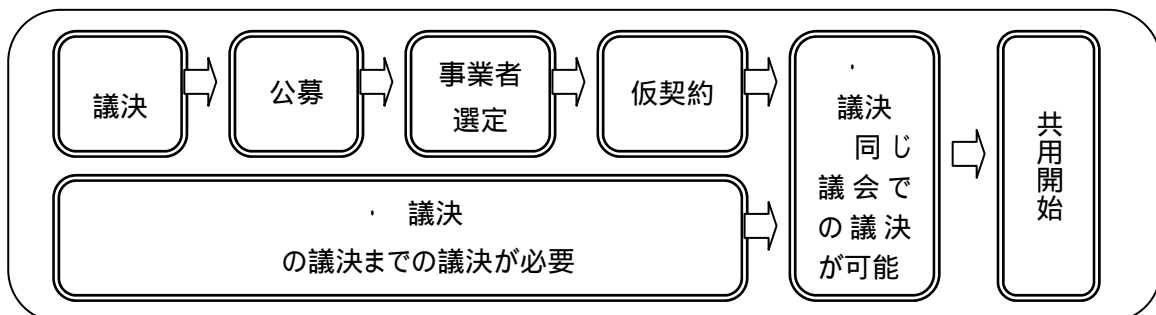
### 考え方

- PFIと指定管理者の関係同様、公共サービス改革法と指定管理者制度は個別の制度であり、一方の手続が自動的に他方の手続を兼ねることは出来ない。



- しかし、指定管理者は、公の施設の設置及びその管理に関する事項を定めた条例が制定された後に、当該条例において定められた手続きに則って選定されるものであり、指定管理者を選定する手続きについては、全て条例に委ねられていることから、議会や住民に説明がつくのであれば、公募等の方法によって指定管理者を選定することは必ずしも必要とされず、特定公共サービス実施事業者が指定管理者として選定することができるよう条例で規定することも可能である。
- また、公の施設の設置及びその管理に関する事項を定める条例は、その対象となる公の施設の目的や施設の状況が明らかになれば定めることができるものであり、市場化テストにおける民間事業者との契約に係る議決を行う議会と同じ議会において設置管理に関する条例を定めることも排除されない。

### 考えられる議決のスケジュール



- この他、現在直営で実施している「公の施設」の管理運営や規模の大きな「公の施設」等の担い手を決定する場合に、法律によらない市場化テストとして、公共サービス改革法の枠組みを使うことは考えられる。

#### 公共サービス改革法と指定管理者制度の効果的活用案

「公の施設」での窓口業務とその他の管理運営業務を一括して「公共サービス」として捉え、公共サービス改革法のスキームを活用する。

#### メリット

- 「公の施設」の管理運営業務を包括して委託することにより、民間事業者の創意工夫がより反映され、コスト面での効率化やサービスの向上につながる。
- 「公の施設」での業務を一括することで、事業としての規模が大きくなり、事業者の参入意欲が高まる。
- 公共サービス改革法の事業者選定方法を活用することで、透明性や公正性が高まる。

#### 論点

- 公共サービス改革法の対象となる「特定公共サービス」の評価と他の公共サービスの評価が総合的に評価される点。(PFIとの併用の論点と同様)

「特定公共サービス」の実施についても、実施要項において最低限の質の確保は図られるとともに、「公の施設」全体としての公共サービスの質の向上とコストの削減は図られるものと考えられる。

契約期間を3年～5年程度とすることで、見直しを図りやすくするとともに、モニタリングを充実させる。

事業者選定時に「特定公共サービス」部分の評価割合を高くする等の対応が考えられる。

## 公共サービス改革法

競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(平成十八年法律第五十一号)

### 第一条

この法律は、国の行政機関等又は地方公共団体が自ら実施する公共サービスに関し、その実施を民間が担うことができるものは民間にゆだねる観点から、これを見直し、民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して官民競争入札又は民間競争入札に付することにより、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る改革(以下「競争の導入による公共サービスの改革」という。)を実施するため、その基本理念、公共サービス改革基本方針の策定、官民競争入札及び民間競争入札の手続、落札した民間事業者が公共サービスを実施するために必要な措置、官民競争入札等監理委員会の設置その他必要な事項を定めるものとする。

### 第二条

(略)

4 この法律において「公共サービス」とは、次に掲げるものをいう。

一 国の行政機関等の事務又は事業として行われる国民に対するサービスの提供その他の公共の利益の増進に資する業務(行政処分を除く。)のうち次に掲げるもの

イ 施設の設置、運営又は管理の業務

ロ 研修の業務

ハ 相談の業務

ニ 調査又は研究の業務

ホ イからニまでに掲げるもののほか、その内容及び性質に照らして、必ずしも国の行政機関等が自ら実施する必要がない業務

二 特定公共サービス

5 この法律において「特定公共サービス」とは、国の行政機関等又は地方公共団体の事務又は事業として行われる国民に対するサービスの提供その他の公共の利益の増進に資する業務であって、第五章第二節の規定により、法律の特例が適用されるものとして、その範囲が定められているものをいう。

## P F I 法

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(平成十一年七月三十日法律第百十七号)

### 第一条

この法律は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

### 第二条

この法律において「公共施設等」とは、次の各号に掲げる施設(設備を含む。)をいう。

- 一 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設
- 二 庁舎、宿舍等の公用施設
- 三 公営住宅及び教育文化施設、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、地下街等の公益的施設
- 四 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。)、観光施設及び研究施設
- 五 前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるもの

## 指定管理者制度

地方自治法(昭和二十二年四月十七日法律第六十七号)

(公の施設)

### 第二百四十四条

普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設(これを公の施設という。)を設けるものとする。

2 普通地方公共団体(次条第三項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。)は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。

3 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

(公の施設の設置、管理及び廃止)

第二百四十四条の二 普通地方公共団体は、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、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

2 普通地方公共団体は、条例で定める重要な公の施設のうち条例で定める特に重要なものについて、これを廃止し、又は条例で定める長期かつ独占的な利用をさせようとするときは、議会において出席議員の三分の二以上の者の同意を得なければならない。

3 普通地方公共団体は、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普通地方公共団体が指定するもの(以下本条及び第二百四十四条の四において「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。