

## PFI、指定管理者制度、市場化テスト等の官民連携手法の効果的な活用と適切な選定等について

### I. 官民連携手法のさらなる活用の必要性

少子高齢化が進み、国、地方ともにきわめて厳しい財政状況にあるなか、既存のストックの老朽化が、今後一段と進んでいくと想定される今日、公共サービスを提供していくうえで、それぞれ別異のノウハウ、資源を有する官と民が連携していくことは、必要不可欠と考えられる。

我が国において、公共サービスを提供していく際の官民連携手法の代表的な制度としては、PFI、指定管理者制度、市場化テストがある。これらの制度は、従来官が実施してきた業務について、官が最終的な責任を持ち、事業の監督等を行うものの、民間のノウハウ等を活用すること等により、公共サービスの質の維持向上と効率性を図るための具体的な制度として導入された点で共通しているものである。

官民の連携の手法としては、この他に例えば、従来型業務委託等があり、さらに事業の企画の段階から民間が関与する手法等様々なものがある。また、例えばPFIと指定管理者制度のように併用や、PFIと構造改革特区制度の併用等、さらに多様な選択肢が存在する。

今後、公共サービスの提供において、官民連携手法の活用の必要性はさらに高まるものと考えられるが、官民連携手法の代表的な制度である PFI、指定管理者制度、市場化テストについて、各制度間のノウハウの共有が必ずしもなされていなかった。そこで今回、ノウハウの共有に資するよう、制度の活用実態について、各制度の比較可能な形でアンケート調査（参考資料参照）を行うことにより、ノウハウの共有を図ることとしたものである。

また、官民連携手法について多様な選択肢が存在する今日、個別の公共サービスの提供における最適な官民連携手法について整理する必要があると、実際に官民連携手法の選択を行う地方公共団体から提起されているところである。

そこで、まず、官民連携手法の適用にあたっての留意点について整理した上で、アンケート調査の結果等を踏まえ、ノウハウの共有のあり方について触れた後、事業に応じた最適な官民連携手法を検討する際の考え方について示していくこととする。

## Ⅱ. 官民連携手法の適用にあたっての留意点

このような観点を踏まえ、官民連携を実現していくためには、以下の点を踏まえた制度の運用等をはかることに留意する必要があると考えられる。

### 1. 官民双方にメリットがあり、適切な官民連携が図られる事業の設定

- 1) 官と民が対等なパートナーであるとの認識のもとに、信頼関係を醸成し、緊密なコミュニケーションを図っていく必要がある。
- 2) 民間にとって事業のリスクが不透明であると、民間事業者は必要以上に予備費を計上することとなり、委託費用が増大してしまう。したがって、官民の適切な役割分担、リスク分担につき民間事業者を公募する前に可能な限り明確化しておく必要がある。
- 3) 官にとっては、従来官が行ってきた業務につき、民に実施させることにより、公共サービスの質の維持向上と効率性の確保が期待される（いわゆるVFM(ヴァリューフォーマネー)の達成) ことが必要である。

なお、このうち2)、3)については、官民連携手法適用にあたっての参考ともなるべきものである。

### 2. 民間の参入や創意工夫を喚起する環境の整備

- 1) 具体的な事業の実施方針、従来の実施状況や実施費用（新規施設建設の場合を除く）、応募の際の参加資格、事業者決定基準等、民間事業者が参入するにあたり必要な情報について、可能な限り早期に情報の開示を行うことも重要である。
- 2) 性能発注等民間の創意工夫を発揮しやすい発注方式の採用、事業の内容に応じた事業期間の設定と民間事業者の経営の安定に通じる債務負担行為の設定等を行うことにより、民間の十分な参入意欲が見込まれるような環境の整備を図ることも重要である。
- 3) PFIにおいては、性能発注等により発注する場合、マーケットサウンディング等を行い、官が求める公共サービスの質を維持しつつ民間の参入意欲が

見込まれるよう、住民や専門家とともに民間の意見を聞き発注者の要求水準の内容を柔軟に見直すとともに、入札手続き開始後等にあたっては、発注者の要求水準の内容を民間事業者との対話（文書による Q&A, 対面での口頭での意思疎通等）により、より明確にしていく必要がある。

### 3. 手続きの公正性・透明性の確保

1) 民間事業者の選定にあたっては、手続きの公正性・透明性を担保することが必要である。PFIについては、PFI法により、総合評価で公募により行うこととされている。実際にも全てのPFI事業が総合評価方式で実施されている。法に基づく市場化テストについては、総合評価方式の一般競争入札で行う必要がある。なお指定管理者制度においては公の施設の管理を直営で行うか、指定管理者制度を導入するか等について、公の施設の目的が最も効果的・効率的に達成できると地方公共団体が認める方法により行うべきものであり、併せて、その説明責任を果たすことが重要である。

2) 手続きの公正性、透明性を確保するためには、事業者選定基準等の公募情報、また、審査手続き、審査結果とその講評等、選定手続きにかかる情報を公開していくことが重要である。なお、法に基づく市場化テストにおいては、合議制の第三者機関が手続きに関与することとする必要がある。

### 4. 官によるガバナンスの確保

PFI、指定管理者制度、市場化テスト等の官民連携手法は、官と民が協働して事業を行うものであり、官が民に事業の執行を行わせることができるものである。

したがって要求水準で定められたパフォーマンスが達成されているか、当初想定した効果が発揮されているか等について、監視（モニタリング）を行う必要がある。その際、民間事業者が自らその業務内容をチェックし報告すること（例えば、PFIでは一般にSPCによるモニタリングが行われており、また指定管理者では利用者からの苦情・要望等を受け民が自ら業務の改善を行っている例がある）は当然であるが、官が直接モニタリングを行うことが重要である。なお、モニタリングの結果にしがたい業績に連動して支払う（必要な場合減額する）ことや、問題が発生した場合の是正勧告等、民間事業者への指導は官が責任をもって行い、当該事業のガバナンスを確保することが必要である。

また、従来官が直接実施していた事業を民間事業者に委託する場合、現在の

公共サービスの質を落とさないためにも、官が実施していた場合と同じ技能を持つ職員に従事させるよう、注意を払う必要がある。

### Ⅲ. 今回行ったアンケートにより明らかになった課題

#### —ノウハウ共有の必要性—

PFI、指定管理者制度、市場化テストの3手法については、従来官が実施してきた業務を民間に委託し、民間のノウハウ等を活用すること等により、公共サービスの質の維持向上と効率性の確保を図るための具体的な制度として導入された点で共通しており、従来の業務内容や業務実施費用の把握、公正な事業者の選定方法の確保、モニタリング等の事業者の業務実施状況の把握等、上記Ⅱ. 1. から4. に示された事項を踏まえた事業の実施がなされることが望ましいものである。

しかしながら、それぞれの制度により、実施状況に差があることが、今回実施したアンケート調査で明らかとなった。

1. PFI は、事業期間が長期に亘ることが特徴である。長期間の業務の実施を選定事業者按要求した水準で行わせる必要があるため、リスク分担の検討、定量的な水準を用いた要求水準の規程、モニタリングと支払いメカニズムの連動による選定事業者の事業実施水準の確保が行われている割合が高い。さらに、事業内容の検討における住民、学識経験者、事業者の意見の聴取、受託者選定段階における公平性と透明性の確保、問題発生時に協議を行うことの規定、受託者破綻時のサービス継続の規定が実施されている割合が高い。

もともと、PFI は、これらの諸点を踏まえたガイドライン等が多数整備されているものであり、性能発注に基づくライフサイクルの一括管理、リスクの最適配分、業績連動支払い、競争原理の導入という新しい理念を公共発注の世界に導入したものであった。英国においては、他の官民連携手法を活用していく際にも、このような PFI がもたらしたブレークスルーは活用されるべきであるとされている。

しかしながら職員の処遇方法の具体的な措置の規定や事業実施段階の利用者によるサービス評価、モニタリング結果の公表については他の制度に比べ、実施されている割合が低い。

2. 指定管理者制度は、公の施設という広く一般市民に利用される施設に適用されていることから、利用者である住民への配慮が充実している。具体的には、

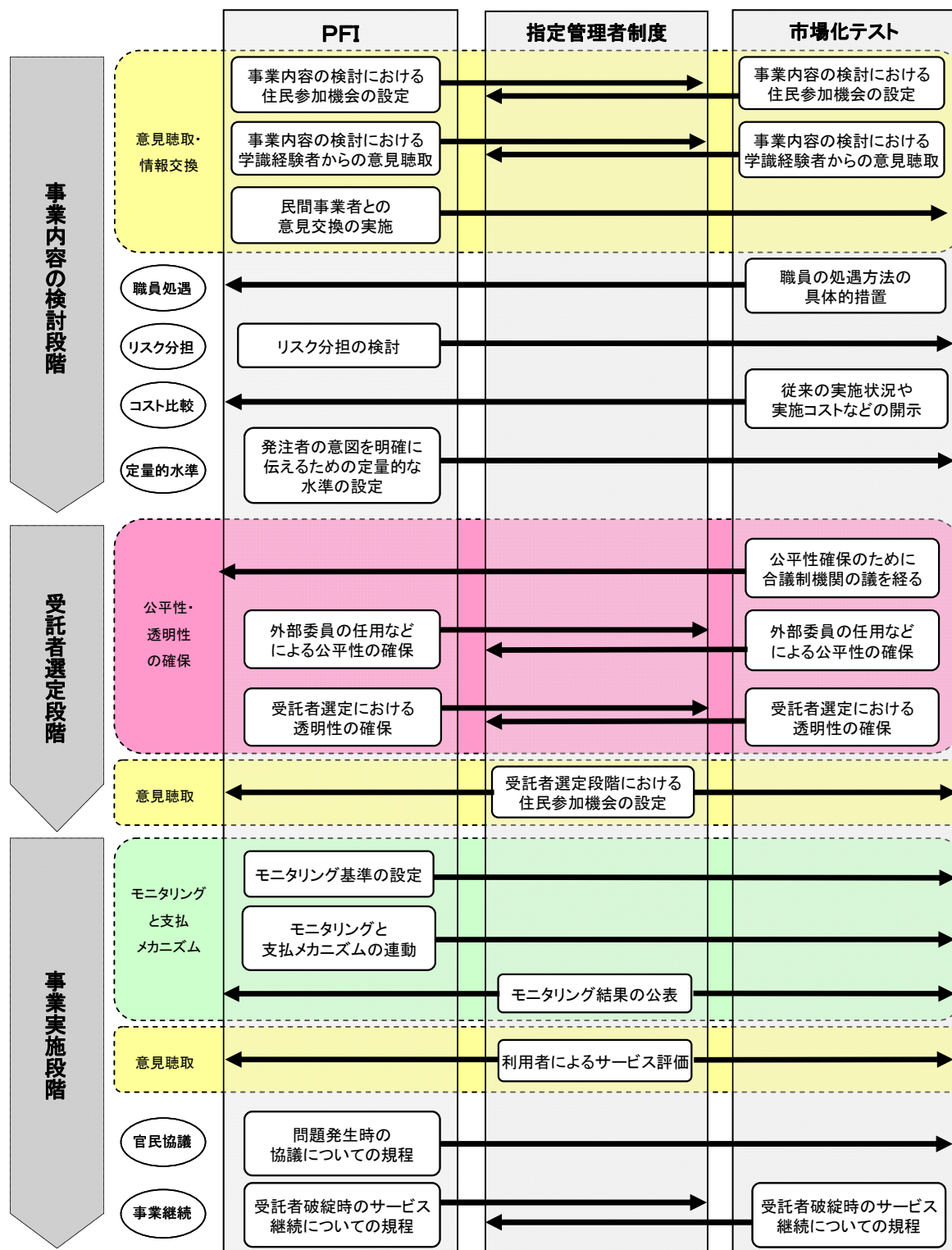
受託者選定段階における住民参加の機会の設定や、事業実施段階の利用者によるサービス評価、モニタリング結果の公表を実施している事例が多い。しかし事業内容検討段階における住民や学識経験者の意見聴取、受託者選定段階における公平性と透明性の確保、問題発生時に協議を行うことの規定、受託者破綻時のサービス継続の規定については、他の制度に比べ、実施されている割合が低い。

3. 市場化テストは、公共サービスの質と価格の両面において競争するなかで、公平性・透明性が十分確保される必要がある。そのため、実施要項の作成時から合議制機関の議を経ることが定められている点や、従来の実施状況や実施コスト等の開示、受託者選定段階における外部委員任用による公平性・透明性の確保等が実施されている割合が高い。さらに、事業内容の検討において住民や学識経験者の意見聴取、職員の処遇方法の具体的な措置の規定、受託者破綻時のサービス継続についての規定についても、実施されている割合が高い。しかし受託者選定段階における住民参加は実施されている割合が低い。また、事業実施段階にある市場化テスト事業数が少なく、アンケート回答件数が極めて少なかったため、事業実施段階における実施状況の把握は今後の課題である。

以上の調査結果について、各制度の特徴を考慮しつつ、これらの官民連携手法を更に充実させていくために、それぞれの官民連携手法が有しているノウハウを共有し、各官民連携手法に不足している点を補っていくことが望まれる（官民連携手法ノウハウ共有イメージ参照）。

なお、この官民連携手法ノウハウ共有イメージには、必ずしも不足していると言い切れないものもある点に留意する必要がある（例えばPFIの場合、新規事業が多いため、職員処遇の必要性がそもそも生じないことが比較的多い等）。

○官民連携手法ノウハウ共有イメージ



また、PFI と指定管理者制度を併用することにより、事業内容検討時の住民参加機会の設定、委託内容検討時の応募者との意見交換の実施、モニタリング基準の設定、モニタリング結果の支出増減への反映、長期の事業期間の設定について、指定管理者制度のみの場合よりもよい結果が出ていることが確認されたところであり、併用によるシナジー効果が発揮されていることが確認された。

#### IV. 事業に応じた最適な官民連携手法を検討する考え方の提示

官民連携手法について多様な選択肢が存在する今日、これらの官民連携手法の選択を行う地方公共団体からは、個別の公共サービスの提供において、どのように官民連携手法を選定するかについて、考え方の提示の必要性が提起されている。

納税者や公共サービスの受益者の立場からも、より良質かつ低廉なサービスの実現が期待できる官民連携手法を選定することが求められているといえる。そこで、事業の種類や、地方公共団体がおかれている環境に応じて官民連携手法を選定する際の、一定の基本的な考え方を示す。各地方公共団体において、以下のような考え方を踏まえ、それぞれの状況に応じて具体的な検討の手順を行うことが期待される。

##### 1. 事業実施決定まで（例として、PFI を想定）

1) どのような事業を国民、市民のために実施するかについては、すぐれて発注者である官の責任において決定すべきことである。

2) したがって、まず、官側で、基本構想や基本計画等の事業計画を作成し、その事業を行うことが必要であるか否かをチェックし、必要がなければ事業の廃止を検討する。たとえば公共施設の整備であれば費用効果分析により B/C が 1 を超えるか否か等のチェックを行うこととなる。

3) さらに、国民、市民のニーズ等を踏まえ、当該事業の優先順位を評価し、優先順位が高い事業について検討を行うこととなる。

4) まず、民間に委ねることを検討する場合、民営化及び民設民営方式を検討すべきである。この場合、民間の参入意欲が見込まれるか否かをあらかじめマーケットサウンディング等により確認することが必要である。

また民間に委ねる場合にも、官と比べ民が優れているとは限らないこと、また例えば公共の職員がサービスの質を向上させようとしても、民営化することが既定路線である場合、公共の職員のやる気を阻害してしまうようなマイナスな側面もあることに留意する必要がある。

5) 民業として民間に委ねられることが適切でない場合、官が責任を持って実施すべき事業について、直接公務員が実施することが必ずしも求められない事業については官民連携手法の活用を検討する。

6) その場合、当該事業の公共負担額を算定し、その額が官（発注者）の後年度財政負担能力（アフォーダビリティ）の範囲内か否かについてチェックを行い、範囲内である場合に、公共負担による事業として事業実施の決定を行うこととなる。

なお、1)、2)で示したとおり、あくまで事業の全体像を決めるのは官の役割であることに留意する必要がある。したがって、公共負担額の算定に当たっては、事業規模、将来にわたるその規模での事業の必要性や後年度財政負担能力（アフォーダビリティ）の枠内か否かについて十分に検討を行う必要がある。

## 2. PFI、指定管理者制度、市場化テスト等の官民連携手法の選定段階

1) 公共負担による事業として事業実施の決定がなされたものについては、官民連携手法による事業実施を行うことが可能か否かを検討することとなる。

2) 対象業務・事業に施設整備が含まれる場合（公の施設を含む）、PFIの適用可能性について検討することとする。

この場合、Ⅱ. 官民連携手法の適用にあたっての留意点の特に1. 2)、3)を十分に踏まえるものとするが、特に以下の点に留意することとする。

① PFIの案件組成にかかる経費等を勘案しても十分なVFMが創出される規模があること。

② 施設の整備から維持管理・運営まで一括して行うことにより、事業のライフサイクルを通じた一貫通貫のプロセスの改善による効率性の向上（ビジネスプロセスリエンジニアリング）がみられること、また、運営を視野に入れた施設整備を行うことがライフサイクル全体の効率性等の向上につながること。

このような条件に該当する場合、PFIの導入に向け、低廉かつ良好なサービ



スの提供が確保されるべく VFM の評価をまず導入可能性調査で行うこととなるが、この際、PFI と指定管理者制度を併用する場合シナジー効果がみられることから、公の施設で PFI の検討を行う場合については、指定管理者制度の併用を検討することとする。

3) 対象業務・事業に公の施設の管理運営業務が含まれている場合（施設整備が含まれている場合を除く）、指定管理者制度についての適用可能性について検討することとする。

住民サービスの向上が図られるとともに、効率化が図られることにより、指定管理者制度の導入の方向で検討をする場合指定管理者制度の導入を検討することになるが、その際、PFI と同様、Ⅱ. 官民連携手法の適用にあたっての留意点の特に 1. 2)、3) を十分に踏まえるものとする。

4) 「施設整備」「公の施設維持管理」以外の事業が含まれる場合や、「施設整備」「公の施設の維持管理」において高い透明性が求められる事業、「公共サービス改革法」の特例を活用する場合等は、市場化テストの適用可能性について検討することとする。

5) これら PFI、指定管理者制度、市場化テストを併用することによりシナジー効果が得られる場合、各制度の併用について検討することも重要である。

6) PFI、指定管理者制度の導入を検討する際に、法的な規制が民間事業者の創意工夫を阻害する場合には、公共サービス改革法や特区法における法令の特例を活用することによって民間委託が可能になる場合がある。既に特例が定められている場合はその規定を活用し、定められていない場合は、意見募集の機会を活用し、政府に対して、特区、規制改革、市場化テストいずれかの提案を行い、国の規制改革を促すことも重要である。

7) 2) から 6) に該当しないことが明らかになった場合、その他官民連携手法及び従来方式（直営方式）の検討を行うこととする。

※なお前述のとおり、ここに示した考え方はあくまでも一例にすぎず、実際は PFI にすべきか、指定管理者制度にすべきか、市場化テストにすべきか適切にご判断いただければと思う。

## V. 終わりに

PFI、指定管理者制度、市場化テスト等の官民連携手法にかかわる課題は、もとよりここに示されたもののみではない。

今後官民連携手法の活用の必要性がさらに高まるなか、官民連携手法に関する関係省庁連絡協議会において、引き続きこれらの課題につき検討を行い、より良質かつ低廉な公共サービスが提供されるよう不断の努力をしていくことが必要である。