

民間活用ガイドライン

～ 行政と民間との役割分担による公共経営システムの実現を目指して ～

《改訂版》

平成19年5月

山口市

目 次

1	ガイドライン策定の背景	1
2	民間化推進の目的	3
3	民間化とは	3
4	民間化推進による効果	3
5	民間化を検討する事務事業の範囲	3
6	民間化に向けての4つの視点	5
7	民間化に当たっての留意点	8
8	推進方策	12

1 ガイドライン策定の背景

(1) 地域社会環境の変化

地方分権一括法の施行（平成12年4月）により、地方自治体は自らの責任と判断で住民のニーズに主体的に対応していくことがますます重要になったところです。

このような中で、子育てや介護、あるいは地域防犯、防災など、これまで家庭や地域の自助・共助で支えられていたサービスが、家庭や地域で賄うことが困難になり、それに代わって行政がサービスを提供することとなったように、核家族化や高齢化の進行、地域社会の連帯意識の低下等により、私的な活動が公共サービスに変わるなど、公共サービスの範囲は拡大してきています。

また、今後ますます深刻化する少子高齢社会や現実のものとなった人口減少社会を背景とする新たな住民のニーズの発生なども考慮すれば、公共サービスに対する依存度は、今まで以上に高まることが予想されます。

(2) 行政による公共サービス提供の限界

高度経済成長期においては、多様化する住民のニーズへの対応（公共サービス）を積極的に行政が担い、行政の守備範囲は次第に拡大してきたところです。

しかし、地域社会環境や住民の価値観の変化等に伴い、公共サービスに対する市民ニーズがより高度で複雑・多様化してくること、また長引く景気の低迷による国と地方の厳しい財政状況や、少子高齢化による労働人口の比率の低下などが想定される中で、行政のみが公共サービスを将来にわたって維持していくことは、質的にも量的にも限界になっています。

(3) 新たな公共空間の形成への取り組み

一方、経済の成熟化、分権意識の浸透などにより、地域の問題を地域で解決するという真の住民自治の意識が醸成されつつあります。市民活動においては、住民自らが公共サービスを担うといった、ボランティア活動、NPO活動が活発化するとともに、企業活動においては、社会に対してさまざまな貢献を通して社会的責任を果たすこと（CSR＝「Corporate Social Responsibility」）が、企業価値を測るひとつの目安となるなど、公共サービスの担い手となることが新たな価値として定着しつつあります。

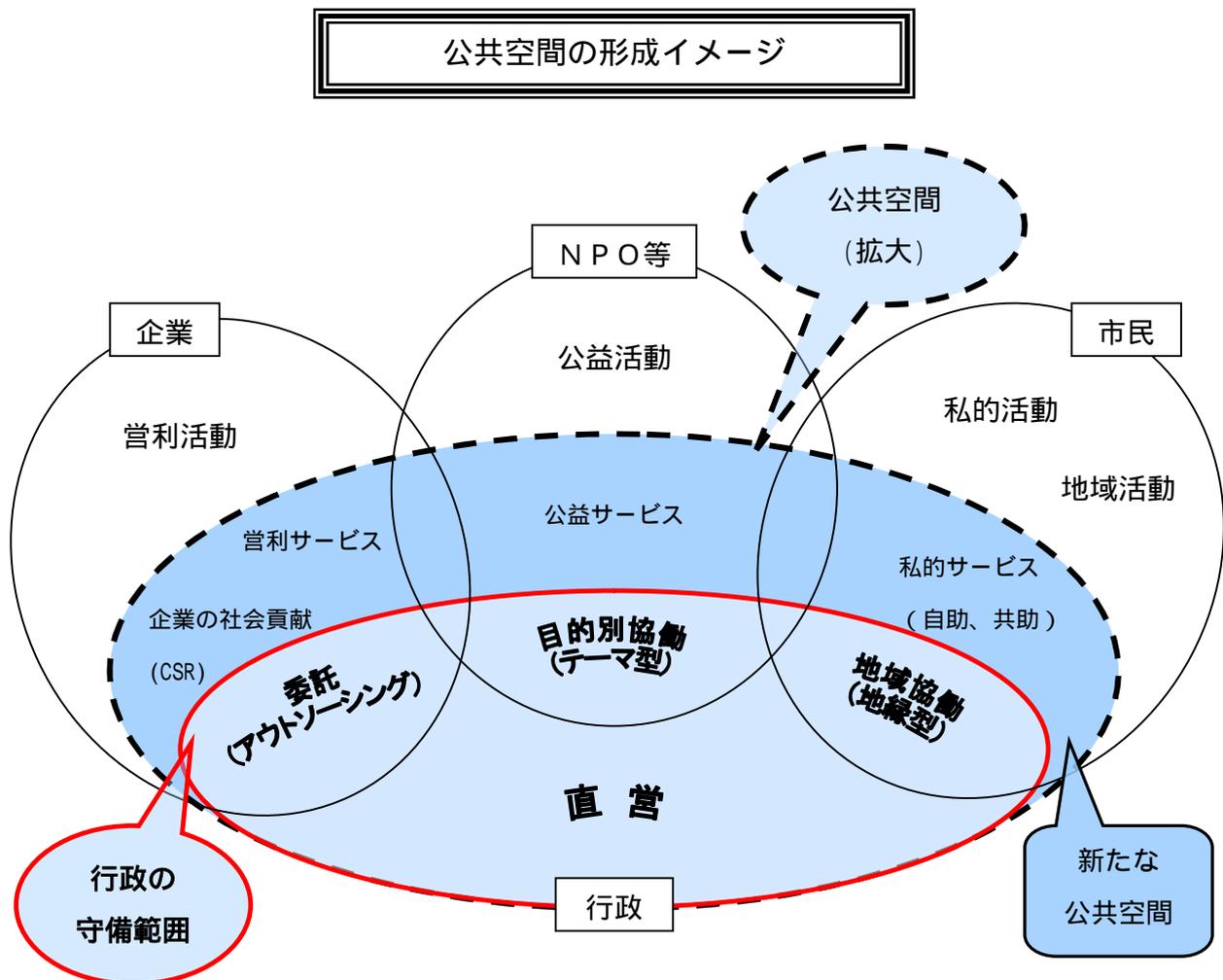
したがって、今後は、企業（企業の社会貢献（CSR））、NPO（公益サービス）、市民・地域（私的サービス（自助、共助））など、多元的な主体がそれぞれの立場で公共サービスを展開する「新たな公共空間」をいかに豊かなものにするかが重要となります。

(4) 行政と民間による公共経営システムの構築

また、このような中で、行政自身においては、その担うべき役割の重点化を図るとともに、行政直営にとらわれずに、様々な民間能力活用手法（民間委託、PFI、指定管理者制度等）により企業・NPO・市民等と協働（委託、目的別協働、地域協働）するなど、行政が責任をもって提供する公共サービスの守備範囲等を明らかにすることが重要です。

住民の多様なニーズに対応し、住民の生活の安全や安心、さらには、生活の質的向上を図るためには、行政はもとより、住民や民間の英知を結集し、それぞれにふさわしい多様な公共サービスを提供していくことが求められます。

そのためにも、行政と住民、民間がともに公共の役割を担う公共空間の中で、地域において様々な主体がそれぞれの役割に応じた公共サービスを提供する「公共経営システム」を構築していく必要があります。



2 民間化推進の目的

これまで実施してきた事務事業について、行政が本来果たすべき役割の観点からそのあり方を見直し、民間でできることは民間に委ね、本市における行政と民間との協働を推進することを目的とします。

また、従来行政が行ってきたサービスについて、民営化をはじめ、外部委託（アウトソーシング）やPFI、指定管理者制度等の民間能力活用手法を導入するなど、民間化に積極的に取り組むことにより、高度化、複雑化する市民ニーズに対応した公共サービスの提供を推進するとともに、これらに係る経費の縮減を図ります。

3 民間化とは

本ガイドラインにおける民間化とは、次に掲げる2つの形態で実施します。

民間による実施（民営化）・・・市民、団体、企業が独自で実施するもの
外部委託等・・・市の業務を多様な手法により民間に委ねて実施するもの

4 民間化推進による効果

業務の専門性の向上

設計・調査業務、システム開発業務、福祉サービスなど、高度な技術や専門的な知識を必要とするものを民間化することにより、業務の専門性が向上します。

業務のスピード化

民間のノウハウを活用することにより、迅速な業務の遂行が可能となります。

負荷変動への対応

規模の大きな調査業務の実施など、一時的な事務量の増加に対して、一定量の職員配置に変動を来すことなく業務の遂行が可能となります。

市民活動の活性化

市民活動団体に活動の場を提供することにより、市民活動の活性化が図られます。

地域経済の活性化

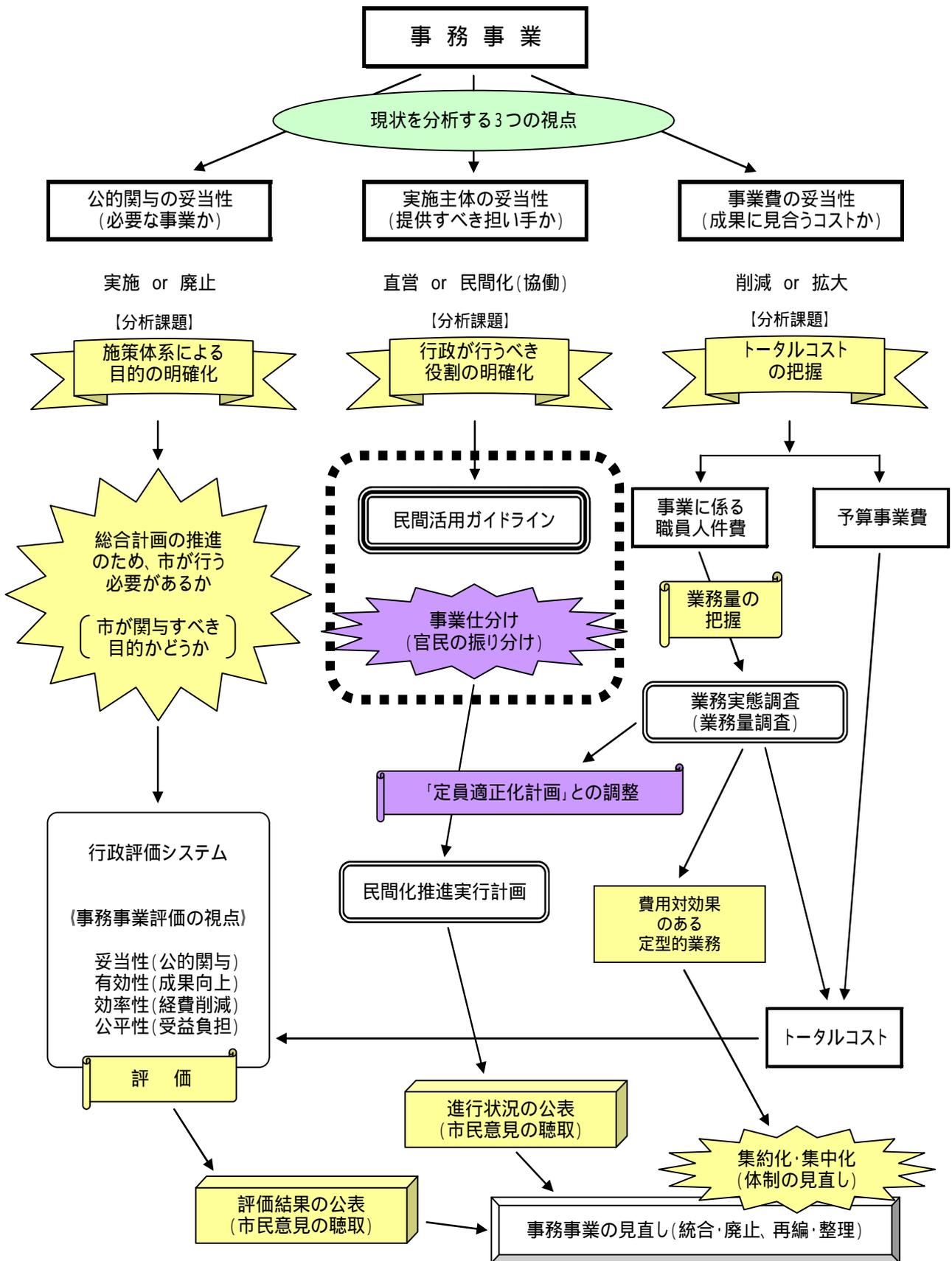
市が従来行ってきた業務を民間化することにより、地元企業などの活力が増進し、地域経済の活性化が図られます。

5 民間化を検討する事務事業の範囲

市が現在、実施している全ての事務事業について見直しに取り組みます。

民間化を検討するに当たっては、民間活用ガイドラインに基づいて、行政がやるべきことは行政で、民間でできることは民間で実施するという、行政と民間の役割分担をしっかりと確認するとともに、当該事務事業の意義についても、行政評価システムに基づいて政策目標や市民ニーズなどといった観点から抜本的な見直しを行います。

事務事業の見直しにおける民間活用ガイドラインの役割



事務事業の見直しは、棚卸し、洗い出し、仕分けなど、様々な視点からの取り組み方が議論されますが、最終的には、事務事業を様々な視点から分析し、事務事業1つ1つのあるべき姿を明らかにすることです。

6 民間化に向けての4つの視点

以下の4つの視点で民間化に向けてのチェックを行います。

(1) 「行政（市）が担う必要があるか」という視点

行政責任の視点から行政（市）が担う必要があるかどうかを検討し、行政の守備範囲を明確にします。

- 国・県の法令の規定により、廃止（民間による実施）ができないもの
- 計画策定など、行政（市）の意思決定を行うためのもの
- 全市的な公平性や公益性の確保が重視され、民間による実施が困難なもの

(2) 「民間による実施（民営化）が可能か」という視点

(1)に該当する事務事業以外のものについては、内部管理事務を除き、以下の視点から民営化を検討します。

- 行政以外の提供主体があるもの
- 市場ニーズがあるもの
- サービスの向上が図れるもの
- 市民や団体の自助、共助により対応できるもの

(3) 「事業の廃止が可能か」という視点

(1)に該当する事務事業以外のものについては、民間による実施が困難であっても、以下の視点から事業の廃止を検討します。

- 事業の目標が達成されているもの
- 必要性が失われているもの
- サービスの需要がない、あるいは受益者が限定されて、公共性・公益性が失われているもの（内部管理事務を除く）

(4) 「外部委託等に適した業務があるか」という視点

事務事業の業務を細分化し、この中に外部委託等することが可能な業務があるのかが検討し、業務実施主体やその手法について研究を進めます。

検討に当たっては、まず、公の意思の形成や市民の権利義務に深く関わる業務等、市が直接実施しなければならない業務の範囲を明確にすることが重要です。

また、公平性の確保や個人情報の保護等に関係する業務であっても、裁量的な行政判断の必要がないものについては、委託契約等の中で責任の所在を明確化すれば委託が可能になることなどから、事務事業に含まれる業務の一つ一つを幅広く検討します。

- 業務量は大きいものの定型的な作業であるもの
- 臨時的に業務量が集中するような負荷変動の大きなもの
- 専門的な知識、技術等を必要とし、市において直接実施するよりも、民間を活用した方が効果的であると認められるもの

(参考) 外部委託の業務例

業務の種類	業務の例(他市の例等)
<p>業務量は大きいものの定型的な作業であるもの</p> <p>または</p> <p>臨時的に業務量が集中するような負荷変動の大きなもの</p>	<p>a データ入力・集計・管理業務</p> <p>・大量のデータ入力作業 ・データベースの構築等</p>
	<p>b 調査統計業務</p> <p>・調査、統計、アンケートの実施、結果分析等</p>
	<p>c 財産管理業務</p> <p>・未利用地の維持管理 ・公の施設の管理運営業務 ・庁舎等の維持管理 ・施設の警備、環境整備等</p>
	<p>d 窓口業務</p> <p>・受付、窓口業務 ・資料の閲覧、貸し出し等 ・証明書等の発行業務</p>
	<p>e 広報・宣伝業務</p> <p>・パンフレットの作成 ・各種宣伝業務等</p>
	<p>f その他の定型的・臨時的業務</p> <p>・文書の收受・発送 ・定期健康診断業務 ・制度融資業務等</p>
<p>専門的な知識、技術等を必要とし、市において直接実施するよりも民間を活用した方が効果的であると認められるもの</p>	<p>a 設計、測量、地質等調査業務</p> <p>・施設設計、図面作製 ・測量、地質調査等</p>
	<p>b 用地買収等関連業務</p> <p>・測量、物件調査、資産評価 ・登記移転事務等</p>
	<p>c 分析、検査・検定業務</p> <p>・水質調査、各種分析等</p>
	<p>d 情報化関連業務</p> <p>・システム開発 ・電算システム運用管理等</p>
	<p>e 企画・運営業務</p> <p>・イベント等の企画・運営 ・研修・講座等の開催 ・広報企画業務等</p>
	<p>f その他の専門的業務</p> <p>・道路の監視、保守管理 ・電気・機械等設備の保守管理 ・ごみ収集、給食、清掃業務</p>

7 民間化に当たっての留意点

民間化に当たっては、市として確保すべきサービスの適正な水準を明確にし、市が直接実施する場合と民間化した場合との経費（コスト）を事前に比較検証します。

また、市民や利用者等の利害関係者に対しては、関連する情報を積極的に提供し、意見を聴取するなど、計画に対する理解を得るよう努めるとともに、次の事項に留意します。

(1) 民間による実施（民営化）の場合

実施主体の選考

民間企業や公益法人、NPO等、多様な実施主体を視野に入れ、これらの活動状況の把握に努めるほか、業務遂行能力、執行体制等、実施主体としての適格性について十分な検討を行います。

円滑な移行

必要に応じて、実施主体の体制や能力の強化に対する支援や、民間への移行時期に係る周知期間の設定など、移行を円滑に実施するための段階的方策等について検討を行います。

(2) 外部委託等の場合

各種民間能力活用手法の検討・研究

現在、国において規制緩和等の改革が進められているため、国や県の動向に十分留意し、新たな制度等にも対応できるよう可能なものから順次外部委託等を進めます。

検討に当たっては、「民間能力活用手法の比較表（提供主体別）」を参照し、その業務の性質等を各手法に照らし、財政的な効果・効率を考慮して、より市民が満足いくサービス提供方法への転換を進めます。

なお、「指定管理者制度」や「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」など、法整備が行われている民間化の取り組みについては、別にガイドライン等を策定し、本市の運用を定めた上で、全庁的な取り組みを進めます。

NPO法人等との協働

NPO法人やボランティア団体等の専門的・先駆的な取組みや団体間のネットワークを活用した方が、地域に根ざすサービスとして効果的に目標を達成でき、かつ、市民サービスの向上が見込まれる事務事業については、市民との協働の観点から、NPO法人、ボランティア団体等への委託を積極的に検討します。

委託に当たっては、市と当該団体等の相互が、自立し、対等な関係にあることや、相手の特性を理解し合うこと、また、協働して行う事業に関して目的を共有すること等に十分留意します。

民間能力活用手法の比較表(提供主体別)

公共サービス(直営を除く)						
提供主体	民間が独自に提供するもの	民間に委ねるもの				市と民間のいずれでも良いもの
手法	民営化	アウトソーシング	指定管理者制度	PFI	民間に委ねた場合実施されない恐れのあるもの	市場化テスト
仕組み	市が行っている事業の全部または一部の実施主体を、全面的に民間に移行する仕組み	市の業務のうち、専門的なものについて、それをより得意とする外部の企業等に委託する仕組み	民間事業者等による公の施設の管理を可能にする仕組み	民間事業者が資金を調達し、施設の建設から管理運営までを一括で提供する仕組み	市が設立する法人が公共サービスを提供する仕組み	市と民間が対等な立場で競争入札を実施し、価格と質の両面で、より優れた主体がサービスを提供する仕組み
対象	全ての公共サービス(施設管理以外のソフト事業も含む。)		公の施設の管理運営(建設は含まない)	公共施設等の建設から管理運営	公共上の見地から確実な実施が必要な事業だが、直営である必要がないもの	全ての公共サービス(施設管理以外のソフト事業も含む。)
公共サービス水準の向上						
効果・特徴	<p>行政部門のスリム化</p> <p>住民ニーズへの柔軟な対応</p> <p>地域経済の活性化</p>	<p>スリムな経営体質の実現</p> <p>地域経済の活性化</p>	<p>事業コストの削減</p> <p>利用料金制度の採用</p>	<p>事業コストの削減</p> <p>財政負担の平準化</p> <p>地域経済の活性化</p>	<p>弾力的で透明性の高い財政運営</p> <p>当面、民営化や民間委託が困難であるものの、行政が直営する必要がない場合に有効</p>	<p>事業コストの削減</p> <p>地域経済の活性化</p>
公共サービス水準の指標の明確化						
課題	<p>移行時のコスト</p> <p>議会や市民、職員への説明・理解に時間と労力が必要</p> <p>経営が順調でない場合の縮小や撤退の可能性</p>	<p>委託業務内容に関する専門知識の維持</p> <p>責任の明確化</p>	<p>評価の適正化</p> <p>地方自治体内のノウハウの維持</p>	<p>個別法の制約</p> <p>地方自治体内のノウハウの維持</p> <p>手続きの煩雑さ</p>	<p>独立の組織とするに足るだけの業務量のまとまりが必要</p> <p>法人設立時の多額の導入コスト(システム改修等)</p>	<p>制度の対象となる公共サービスの適切な選定</p> <p>市の関与や規制を必要最小限とすること</p>
導入に向けた本市の現状分析	<p>交通局の民営化実績あり</p> <p>一部の保育園の民営化が検討されたが、実現していない</p>	<p>電算業務などの事務事業については一部導入が進んでいるが、導入が不十分な分野がある</p>	<p>既に導入済みであるが、合併に合わせて行ったため、暫定的なものとなっている</p>	<p>導入の実績無し</p> <p>導入に向けた内部の研究組織の設置も行われていない</p>	<p>制度を活用に値するだけの規模を持つ市の事業が存在するかどうか不明である</p>	<p>競争の導入による公共サービスの改革に関する法律が施行されたものの、基本方針が国により策定中であり、事業仕分け等の実施により制度の活用策についての研究も進める必要がある</p>
今後の活用方針	<p>需要の発生する確実性の高さや同一サービスを提供する民間事業主体の状況などを判断し、実施可能な事業から随時、民営化する</p>	<p>民間に委ねることによって効率化を図られることを見極めた上で、安全性・公共性の確保等の観点を踏まえ、推進する</p> <p>活用すべき方法の検討と検証を行い、実施時期等を示した具体的かつ総合的な指針・計画を策定する</p>	<p>すべての施設のあり方を見直した上で、官民の役割分担を整理し、制度導入効果が見込まれる施設については、段階的に制度導入を検討する</p>	<p>当分の間は、財政負担や事務の煩雑さなどから判断し、建設事業には合併特例債の活用を優先させる</p> <p>合併特例債適用期間後の大規模事業の実施時に、有効な手法となり得るので、市内部に導入に向けた調査研究体制の整備を図る</p>	<p>制度を導入することによるメリットとデメリットを中・長期的な視点から良く検討し、制度の活用が可能かどうかの調査研究を行う</p>	<p>制度に係る業務の担い手の状況や導入効果について研究し、市民サービスの向上につながる手段の一つとして研究を進める</p>
優先度						

委託先の選考

委託先の選定は、入札など、競争性を担保したうえで、公平性、透明性に配慮して行うこととし、委託の相手方となり得る民間企業等に関する情報収集に努めるとともに、委託先の業務遂行能力をはじめ、経営状況等についても十分な検討を行います。

なお、市の外郭団体を委託先とする場合は、業務の性質上等から、外郭団体以外への委託になじまないものであるかどうかを点検し、選定理由を明確にします。

業務の大部分を他の第三者に再委託する等の相手方については、委託先として選定しません。

委託業務の再検証

既に外部委託等を行っている業務については、業務プロセスを再度点検し、業務執行方法の見直しなど、事務改善等によって委託料が節減できないか検討するとともに、当該業務を遂行するために最も効率的・効果的な委託の発注単位（業務の包括化・共通化）を検討します。

労働者派遣契約への留意

委託先の職員（労働者）に対して直接指揮命令を行うような場合については、労働者派遣事業として、市に安全衛生管理体制の整備が必要となるほか、一定期間を超えた派遣労働者に対する雇用契約の申し込み義務等が生じることとなります。法的な性質も通常の委託契約とは異なるものとなるため、制度の趣旨や法令上の留意点を十分に理解し、業務の特性に応じて適切な選択を行う必要があります。

委託契約の手続き

契約の際には、市の行政責任を確保する観点から、市と委託先の責任の範囲を明確にし、契約の履行過程において市の管理監督が機能するよう留意します。

また、個人情報保護や守秘義務等が必要な業務にあつては、秘密の保持等が担保されるよう、情報漏えいに対する損害賠償をはじめ、情報に対する管理運営体制など、必要な事項を契約において明確にします。

なお、管理監督に当たっては、過度の干渉等により、委託先における企業努力（効率化等）へのインセンティブを阻害しないよう留意します。

委託事項の確認と委託効果の検証

委託業務については、「委託事項に関する履行確認項目（例）」を参照し、定期的に契約事項の履行確認を行うとともに、次の視点から委託の効果を検証します。

ア サービスの質・量

安全かつ適切な水準でサービスが確実に履行されているか。

市民への直接的なサービスについては、市民の目線でサービスの質の評価を行います。

イ 経費（コスト）の妥当性

委託先の業務量や業務内容と委託料のバランスが取れているか。

（例） 類似業務の把握・確認により、委託料の比較等を行います。

委託事項に関する履行確認項目（例）

履行確認項目	履行確認の視点
個人情報保護、法令等遵守	関係法令や条例は遵守されているか。
	個人情報とは適正に管理されているか。
	法令等遵守または個人情報保護のためのマニュアル等は整備されているか。
	法令等遵守または個人情報保護のための職員研修は計画的に実施されているか。
安全管理	安全管理のためのマニュアル等は整備され、マニュアルに従った活動が行われているか。
	マニュアルの周知や安全管理技術向上のための職員研修は計画的に実施されているか。
	施設、設備、備品等の保守点検業務は確実かつ適正に実施されているか。
	防災訓練等は計画的に実施されているか。
	緊急時の連絡、初動体制が整備されているか。
	防犯、防災上、不適切な管理が行われていないか。
	警察、消防等その他の関係機関との連携は十分に行われているか。
	警備業務は確実かつ適正に実施されているか。
衛生管理	衛生管理に向けた行動指針や計画が策定されているか。
	衛生管理に関する具体的なマニュアルが作成され、必要なときに閲覧できるよう備置されているか。
	衛生管理についてのマニュアルが遵守されているか。
	衛生管理の責任者が明確であり、衛生管理のための内部チェック体制が構築されているか。
	衛生管理に必要な人員、有資格者などが適正に配置されているか。
	衛生確保のための職員研修が計画的に実施されているか。
再委託先管理	再委託のための手順は遵守されているか。
	再委託先の選定、指導・監督などに対するルールは整備されているか。
	再委託先との連絡調整は図られているか。
仕様の遵守	仕様に定められた業務は適正な水準で確実に実施されているか。
	仕様に定められた期間は遵守されているか。
	仕様に定められた人員・有資格者は適正に配置されているか。
	その他仕様に規定された事項は遵守されているか。

委託内容等の見直し

委託効果の検証により事務事業の必要性・有効性を再点検するとともに、委託内容や委託料の見直しを検討します。

委託先が長期固定化しているものによっては、委託先の成果向上意欲を持続するためにも、概ね3年が経過する時点で、委託効果の検証等により委託先の見直しを検討します。

8 推進方策

民間化を推進していく上で、より実効性のあがる方策として次の各事項に取り組みます。

(1) 新規事業の民間活用

新規事業については、原則として民間活力を最大限に活用します。

(2) 既存事業の民間化

第1段階として、本市の全ての事務事業について、事業仕分けを実施します。

また、第2段階として、定員適正化計画と連動する「民間化推進実行計画」を作成し、これに基づく民間化の着実な推進を図ります。

(3) 民間化推進体制の整備

民間化の推進は、将来にわたって継続的に取り組まれることが必要です。このため、職員の意識改革を進めるとともに、行政評価システム、予算、業務量を踏まえた職員定数と連動した取り組みを進めます。

また、民間化推進のチェック体制を確保するため、「民間化推進実行計画」の進捗状況を行政改革推進本部や行政改革推進委員会に報告することとします。

(4) 山口市協働推進プラン（仮称）の策定

本市において、市民、企業、NPO等と行政とが目的を共有し、効果的・効率的な協働を果たしていく「公共経営システム」を構築するためには、市民をはじめ、企業やNPO等と行政とが協働して公共サービスを実現できる環境を整えていく必要があります。

このため、NPO等、今後、公共の新たな担い手となり得る諸団体の実態を調査するなど、本市における公益活動や地域活動等の把握に努めるとともに、「山口市協働推進プラン（仮称）」を策定し、公共サービスを支えることのできるしっかりとした団体の育成や、市民のボランティア意識の向上など、社会貢献活動に対する土壌整備の推進を図ります。