

## 第8章 日本

## 第1節 日本における民間委託の背景及び動向

### 1-1 地方自治体の行政改革と民間委託

我が国の厳しい財政状況のなか、地方自治体が増大する行政需要や地方分権化の動きに対応していくためには、限られた財源の重点的配分や経費支出の低減を図るなど地方自治体での行政改革（地方行革）を進め、簡素で効率的な行政システムを構築していくことが欠かせない。

多くの地方自治体では行政改革の大綱を策定し、組織・機構の見直しや事務の整理合理化、民間企業への業務委託、職員の能力開発などに取り組んでいるが、民間企業への業務委託の推進は地方行革における重点項目の1つと考えられており、また、行革の効果があらわれやすい項目の1つとも考えられている。

### 1-2 民間委託推進の背景

地方自治体において民間委託が進められている背景には、まず、行政と民間企業との間のコスト差があげられる。地方自治体では民間委託に伴う経費節減効果をいかし、簡素な行政組織の構築や定員の適正化、直接的な借入金返済等の財政構造改善といった行財政のスリム化が可能となる。

民間委託推進の背景の第2には、住民ニーズの多様化があげられる。行政サービスに対する住民のニーズが多様化・複雑化してきており、従来の体制や仕組みでは十分対応出来ない場合が多くなっている。

民間委託推進の背景の第3には、業務委託先の民間企業等の成熟があげられる。民間委託の受け皿となる民間企業等においてはノウハウを蓄積したり、海外の先進的な企業との連携によりノウハウを吸収したりすることによる受託能力の向上がみられる。

### 1-3 国におけるとりくみ

日本で地方自治体の行政改革の一環として民間委託の推進が世論レベルで求められるようになったのは、自治省が1985年に地方行革大綱策定を地方自治体に義務づける次官通知を出して以降と思われる。その後、1994年にも同様の自治省通知が出され、さらに1997年には「地方自治・新時代に対応した行政改革推進のための指針策定について」と題された3度目の行革通知でも民間委託の推進が盛り込まれた。

また、行政改革委員会においては、行政が時代の変化に十分に対応することなく拡大を続けてきたとの問題意識の下、行政の活動領域やその関与の在り方の再整理が議論され、1996年12月16日に「行政関与の在り方に関する基準」がとりまとめられた。そこでは、「民間でできるものは民間に委ねる」、「国民本位の効率的な行政」を実現する、「説明責任（アカウンタビリティ）」を果たすという基本原則が掲げられるとともに、全般的な基準として、例えば説明責任に関しては、社会的便益と社会的費用の総合評価等が挙げられている。また、行政の関与の可否に関する基準として、公共財的性格を持つ財・サービスの供給、外部性、市場の不完全性、独占力、自然（地域）独占、公平の確保といった「市場の失敗」に関わるものが示されているが、これらの基準に従って行政関与が必要と判断

される場合であっても、関与の手段・形態を選択する際には、既存の政府部門と民間委託とのコスト・品質面での比較、「政府の失敗」の考慮（経営努力や効率化のインセンティブの確保、既得権益の排除等）等の視点に留意しなければならないとされている。

さらに、現在、「規制改革推進3ヵ年計画」を策定し、重点計画事項の一環として、「民間参入の拡大による官製市場の見直し」が推進されている。

#### 1-4 地方自治体のとりくみ

地方自治体においては、これまであたかも法律により規制があるかのように考えられていたにもかかわらず、すでに多くの業務において民間企業等への業務委託が行われている。例えば、庁舎等の清掃・冷暖房、課税額等の計算事務、ごみ収集といった一般事務や、コミュニティセンター、老人憩いの家等の民生施設、プール等の体育施設といった公的施設の管理運営など多彩な分野に及んでいる。（別表1参照）

なお、PFI事業については、「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」が1999年9月24日に施行され、総務省の調査結果によれば、2002年10月17日現在で、63の実施方針策定済みの事業例がある。（別表2参照）

#### 1-5 今後の展開と課題

民間委託は今後取扱が増えていく方向にあるが、民間委託を円滑に進めていくための課題には、まず、行政サービスの質の維持・向上があげられる。民間委託による行政サービスが住民の満足を得るためには、民間に委託しても地方自治体がサービス内容に責任をもつこと、安定的なサービスの提供を図ることなどが必要である。また、住民の個人データなどの情報管理も重要である。近年、情報通信基盤の整備が進んでいるが、プライバシーの保護のため、地方自治体・委託先企業の両方が新たな媒体等も含め情報管理を徹底させていくことが必要である。

民間委託推進の課題の第2は、職員の理解・意識改革である。民間委託に伴うコスト削減効果は効率的な行政システムの構築に寄与するであろうが、組織の簡素化や定員の削減或いは増加抑制に重点を置きすぎると、雇用面の不安・不満などから自治体職員の民間委託推進に対する理解が得られにくいことも考えられる。民間委託に伴い生じた余力を、既存サービスの充実や新たなサービスに振り向けることにより、行政サービス全体としての向上を図っていくことが職員の意識改革につながる。

民間委託推進の課題の第3は、委託における市場原理の確保である。民間委託実施を活用して質の高い行政サービスを継続的、安定的に供給していくには、複数の受託企業や民間非営利団体等を開拓し、育成していくなど市場原理が働くような工夫が重要となる。また、委託方法の公開など行政の透明度向上に努めることも大切である。

別表1  
都道府県における民間委託の実施状況

平成14年12月1日現在

一般事務の委託			施設の運営事務の委託			
事務事業名	委託率	前回調査時 (平成10年4月)委託率	施設名	委託率	前回調査時 (平成10年4月)委託率	
					うち全部委託	うち全部委託
本庁舎の清掃	100%	100%	児童館	100%	63%	50%
本庁舎の夜間警備	81%	74%	養護老人ホーム	100%	75%	58%
案内・受付業務	53%	53%	温泉健康センター	100%	100%	100%
電話交換業務	42%	24%	下水終末処理施設	93%	55%	62%
公用車運転	21%	20%	体育館	98%	84%	82%
学校給食	72%	68%	陸上競技場	99%	87%	75%
学校用務員事務	23%	21%	プール	98%	89%	86%
水道メーター検針	50%	40%	図書館	98%	5%	5%
道路維持補修・清掃等	94%	89%	都市公園	95%	64%	71%
情報処理・庁内情報システム維持	100%		県民会館・公会堂	99%	89%	84%
ホームページ運営	85%		病院	100%	6%	7%
給与計算事務	53%		駐車場・駐輪場	91%	50%	43%
			コミュニティーセンター	100%	80%	64%

<一般事務の委託>

委託率 = 委託している団体数(事務の一部を委託している団体を含む) ÷ 事務事業を行っている団体数 × 100

<施設の運営事務の委託>

委託率 = 委託している施設数(運営事務の一部を委託している施設を含む) ÷ 施設の総数 × 100

うち全部委託 = 運営事務の全てを委託している施設数 ÷ 施設の総数 × 100

政令指定都市における民間委託の実施状況

一般事務の委託			施設の運営事務の委託			
事務事業名	委託率	前回調査時 (平成10年4月)委託率	施設名	委託率	前回調査時 (平成10年4月)委託率	
					うち全部委託	うち全部委託
本庁舎の清掃	100%	82%	保育所	79%	24%	4%
本庁舎の夜間警備	83%	67%	児童館	87%	69%	24%
案内・受付業務	75%	19%	養護老人ホーム	69%	46%	27%
電話交換業務	60%	33%	温泉健康センター	100%	75%	57%
し尿収集	73%	76%	ごみ処理施設	86%	0%	14%
一般ごみの収集	67%	77%	下水終末処理施設	98%	12%	23%
学校給食	75%	37%	体育館	100%	92%	21%
水道メーター	100%	75%	陸上競技場	90%	85%	25%
道路維持補修・清掃等	100%	50%	プール	86%	81%	28%
ホームヘルパー派遣事業	91%	82%	公民館	99%	48%	12%
在宅配食サービス	100%	93%	図書館	71%	18%	3%
情報処理・庁内情報システム維持	92%		都市公園	66%	11%	17%
ホームページ作成、運営	83%		市民会館・公会堂	100%	71%	29%
給与計算事務	8%		病院	100%	5%	2%
			診療所	91%	49%	17%
			駐車場・駐輪場	68%	59%	37%
			コミュニティーセンター	98%	97%	56%

<一般事務の委託>

委託率 = 委託している団体数(事務の一部を委託している団体を含む) ÷ 事務事業を行っている団体数 × 100

<施設の運営事務の委託>

委託率 = 委託している施設数(運営事務の一部を委託している施設を含む) ÷ 施設の総数 × 100

うち全部委託 = 運営事務全てを委託している施設数 ÷ 施設の総数 × 100

施設の種別	団体名	事業名	
教育・文化関連施設	東京都	区部コース・プラザ(仮称)整備等事業 多摩地域コース・プラザ(仮称)整備等事業	
	神奈川県	神奈川県立保健医療福祉大学(仮称)施設整備事業 神奈川県立近代美術館新館(仮称)施設整備等事業 海洋総合文化ゾーン体験学習施設等特定事業	
		香川県	情報通信科学館(仮称)整備等事業
		千葉県	千葉県少年自然の家(仮称)整備事業
		杉並区	杉並公会堂改築並びに維持管理及び運営事業
	国分寺市	国分寺市立市民文化会館整備運営事業	
	鎌倉市	(仮称)山崎地区屋内温水プール施設整備事業	
	羽島市	羽島市民プールの整備・運営事業	
	加古川市	(仮称)加古川市立総合体育館整備PFI事業	
	杉戸市(埼玉県)	(仮称)生涯学習センター整備等事業	
	廃棄物処理施設	埼玉県	彩の国資源循環工場整備事業
		倉敷市	倉敷市・資源循環型廃棄物処理施設整備運営事業
		留辺蘂町・置戸町・訓子府町	留辺蘂町外2町一般廃棄物最終処分場整備及び運営事業
		田原町・赤羽根町・渥美町	(仮称)新リサイクルセンター整備事業
大館周辺広域市町村圏組合		大館周辺広域市町村圏組合・ごみ処理場	
複合公共施設	滋賀県	(仮称)滋賀21会館整備PFI事業	
	大分県	大分県女性・消費生活会館(仮称)整備事業	
	千葉県	千葉県消費生活センター・計量検査所複合施設整備事業	
	桑名市	桑名市図書館等複合公共施設整備事業	
	市川市	市川市立第七中学校校舎・給食室・公会堂整備等並びに保育所整備PFI事業	
駐車場・駐輪場	大阪府	江坂駅南立体駐車場整備事業	
	取手市	取手駅北地区C街区共同ビル整備事業	
	足立区	竹の塚西自転車駐車場整備運営事業	
	鯖江市	鯖江駅周辺駐車場整備事業	
	橿原市	橿原市近鉄八木駅南地下駐車場等施設整備事業	
	調布市	調布市立調和小学校整備並びに維持管理及び運営事業	
義務教育施設等	野洲町(滋賀県)	野洲町立野洲小学校及び野洲幼稚園整備並びに維持管理事業	
	八雲村(島根県)	八雲村学校給食センター施設整備事業	
	川俣町(福島県)	(仮称)川俣町学校給食センターの整備・運営等事業	
港湾施設	茨城県	常陸那珂港北ふ頭公共コンテナターミナル施設の整備及び管理運営事業	
	神戸市	マリンピア神戸フィッシャリーナ施設整備事業	
	北九州市	ひびきコンテナターミナル整備及び運営事業	
観光施設	三重県	紀南交流拠点事業(中止)	
	神戸市	神戸市摩耶ロッジ整備等事業	
病院	近江八幡市	近江八幡市民病院整備運営事業	
	八尾市	八尾市立維持管理・運営事業	
	高知県高知市病院組合	高知医療センター整備運営事業	
ごみ処理施設の余熱利用施設(プール)	福岡市	福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業	
	岡山市	当新田環境センター余熱利用施設整備・運営事業 岡山市東部余熱利用健康増進施設の整備運営事業	
	神奈川県	寒川浄水場排水処理施設更新等事業	
浄水場排水処理施設 発電設備	東京都	朝霧浄水場・三園浄水場常用発電設備等整備事業 森カ崎水処理センター常用発電設備整備事業	
	社会福祉施設	中央区	痴呆性高齢者グループホーム等の整備・運営事業
社会福祉施設	杉並区	杉並区新型ケアハウス整備等事業	
	市川市	市川市ケアハウス整備等PFI事業	
	高浜市	新型ケアハウス整備等事業	
	長岡市	「高齢者センターしなの(仮称)」整備・運用及び維持管理事業	
	神奈川県	神奈川県衛生研究所等施設整備等事業	
庁舎・試験研究機関	仙台市	仙台市東京事務所建替え等事業	
	公営住宅 火葬場	広島市	県営上安住宅(仮称)整備事業
産業育成支援事業	札幌市	(仮称)札幌市第2斎場整備整備運営事業	
	越谷市	仮称越谷広域斎場整備等事業	
	岡山市	岡山リサーチパーク・インキュベーションセンター(仮称)整備等事業	
都市公園	横須賀市	横須賀市長井海の手公園整備等事業	
再開発事業	横浜市	戸塚駅西口第1地区第二種市街地再開発事業・仮設店舗整備等事業	
その他	石川県	金沢競馬場省エネルギー対策事業	
	横浜市	横浜市下水道局改良土プラント増設・運営事業	
	日立市	日立市温泉利用施設整備等事業	
	八鹿町(兵庫県)	とがやま温泉施設整備事業	

## 2-1 PFI手法を導入した駐車場整備

～大阪府初のPFI事業 江坂駅南立体駐車場整備事業～

### ① 事業概要

大阪府吹田市は、大阪府の北部に位置し、南は大阪市、西は豊中市、北は箕面市、東は茨木市及び摂津市に隣接する人口約34万5千人の都市である。また、大阪都心から10km圏内に位置しているため、交通の便にも非常に優れている。

PFI事業箇所となった吹田市の江坂駅は、国道423号線に併設された大阪市営地下鉄御堂筋線の新大阪駅から北（千里中央方向）に向かって2つ目の駅である。駅周辺の地区は商業・娯楽施設をはじめ、オフィスビル等が建ち並ぶ高度に都市化の進んだ地区であり、毎日たくさんの人で賑わっている。

このため、駅周辺には駅北側に大阪府営の江坂立体駐車場、東側に吹田市営の江坂公園駐車場、南側に財団法人大阪府都市整備推進センターが運営する江坂南駐車場などの公共駐車場をはじめ、民間でも一時預かり駐車場が整備されているものの、依然として違法路上駐車が後を絶たず、駐車場不足が慢性化しており、円滑な交通を確保する上で大きな問題となっている。

このため、このような駐車場不足への対応策の一つとして、駅南の国道423号高架下にある平面自走式の江坂南駐車場（収容台数60台）を、PFI手法を導入することにより、1層2段の自走式立体駐車場として駐車台数を拡大し、現在の駐車需要への対応を図った。

事業の概要は次のとおりである。

#### i) 敷地条件

大阪府吹田市江の木町1番（国道423号高架下 面積約2,440㎡）

#### ii) PFIの事業の範囲

立体駐車場及び附帯施設の設計・建設、開業から事業期間終了までの所有と運営・維持管理業務。

いわゆる、BOO（Build Own Operate）方式。

事業用地について、大阪府は道路法に基づきPFI事業者に占用を許可し、大阪府道路占用料徴収条例に基づき、占用料を徴収する。

#### iii) 事業期間

15年

#### iv) 事業期間終了時の措置

原則的に事業開始時の状態に戻す。（駐車場施設の撤去）

#### v) PFI事業者の収入及び経費

収入は、駐車場利用者から徴収する駐車料金とする。

経費は、設計建設費、返済利息、公租公課、道路占用料、運営・維持管理費とする。

#### vi) 駐車場の運営形態

24時間営業、通年営業

### ② 委託にいたる経過

地下鉄江坂駅周辺は、駐車場不足から違法駐車による慢性的な交通渋滞が発生し、平成9年に大阪府が行った実態調査の結果によると、ピーク時では約140台の駐車場が不足している状態であった。この対応策として、駅南の国道423号高架下にある平面自走式の江坂南駐車場（収容台数60台）を1層2段の自走式立体駐車場として駐車台数を拡大することにより駐車場需要に対応しようとする案が浮上してきた。

しかしながら、駐車場の施設改良整備には多額の費用が必要であるが、大阪府の厳しい財政状況では対応が困難であり、また、同駐車場を運営していた財団法人大阪府都市整備推進センターにおいても駐車場拡張整備のための財政支出を行うことは厳しい状況であった。

このような中、大阪府では平成9年から土木部内に公共施設の新たな整備手法を検討するBOT（Build Operate Transfer）研究会を設け、事業化の検討・調査を進めていた。

その中で、江坂南駐車場改良整備事業（以下、「江坂駅南立体駐車場整備事業」という。）について、独立採算型のPFI（Private Finance Initiative）事業の可能性が議論され、事業収支は十分見込みがあるという試算結果を得て、PFI事業として実施することを決定した。

平成12年9月にアドバイザリー業務委託契約を結び、アドバイザーの助言を受けながら、当事業の整備方針を策定し、大阪府PFI検討委員会（※1）の承認を受け、平成13年1月30日にPFI法に基づく実施方針を公表した。

その後、さらに事業の採算性の検討、PFI事業とした時の大阪府としてのメリットであるVFM（Value for Money）の検証等を行い、次のような理由で本事業の特定事業の選定を行った。

- i) 江坂駅周辺地区は、平成6年に策定した「大阪府駐車場整備マスタープラン」において、大阪府としても駐車場整備を図るべく重点地区に位置づけられている。
- ii) 江坂駅周辺地区の慢性的な駐車場不足への早期対応が求められている。
- iii) 試算の結果、独立採算型として事業採算性が成り立ち、大阪府としてのVFMも確保できる。
- iv) 江坂駅周辺地区の多様化するニーズに答えるため、民間事業者の経営ノウハウや機動力を活用した駐車場整備は、良質な府民サービスの向上につながる。

平成13年3月30日にPFI法に基づく特定事業の選定・公表を行い、大阪府として正式にPFI事業とすることとなった。

二次にわたる審査により事業者の選定を行った（「⑤事業者選定方式」参照）。

### ③ 目的

地下鉄江坂駅周辺の慢性的な駐車場不足に対し早期に対処すること。

### ④ 発注仕様の特徴（事業の特徴）

VFMの算定にあたり、その方法の検討を行った。サービス購入型等のPFI事業においては、公共が直接実施する場合の事業期間中のコストとPFI事業として実施する場合に公共が負担する事業期間中のコストを比較する方法がとられるが、今回の事業は独立採

算型であったため、府が直接事業を実施する場合の収支と P F I で実施する場合に府に入る収入を比較する方法をとった。

#### ⑤ 事業者選定方式

事業者の選定にあたっては、あらかじめ募集要項に配点を明記したうえで募集を行った。

一次審査については、本事業の遂行に必要な経営資源、能力、ノウハウ等を持ち、本事業に応募するにあたっての方針が、大阪府の意図するところと概ね一致することを確認するもので、審査資格と以下の項目について基本的な考え方を述べる一次提案書をあらかじめ設定した評価視点、配点に基づき評価を行った。

- i) 本事業の基本的な考え方
- ii) 施設の設計、建設に対する考え方
- iii) 施設の維持管理に対する考え方
- iv) 駐車場の運営に対する考え方
- v) 資金調達及びリスク分担に対する考え方
- vi) 類似事業の経験・実績と実施能力

二次審査については、さらに透明性・客観性を確保するため、二次提案書募集要項において、要求水準書、条件規定書、事業者選定基準を応募者にあらかじめ公表したうえで、一次審査通過者から提案された施設設計、工事計画、維持管理・運營業務計画、料金設定、事業収入予測、資金調達、事業収支、利用者サービス等の内容について審査した。

また、公平性・透明性確保のため、P F I 事業者の募集は公募による提案型で行い、選定にあたっては、学識経験者等で構成される「江坂駅南立体駐車場 P F I 事業審査委員会」を設置して審査をおこなった。

#### ⑥ 契約にいたる経過

事業協定締結にあたっては、「P F I 事業の実施に関する基本方針」に基づき、以下の項目に留意し、行うこととした。

- i) 具体的かつ明確な取り決め
- ii) 契約の当事者双方の負う債務の詳細及び履行方法等
- iii) 大阪府の P F I 事業者への関与
- iv) リスク分担表
- v) 事業終了後の取扱等
- vi) 事業継続困難時の措置等
- vii) 契約の解除

事業協定締結を進めるにあたっては、事業者側の弁護士と大阪府側の弁護士を交えた協定会議（2回）と担当者レベルの担当者会議（4回）を開催し、特に事業者と大阪府のリスク分担について協議を重ね、事業協定を締結した。

#### ⑦ 官民の役割分担

この事業は独立採算型の P F I 事業であるため、駐車場施設の設計・建設、開業から事

業期間終了までの所有と運営・維持管理業務は、すべて P F I 事業者が行う。

大阪府は、道路法に基づき P F I 事業者に占用を許可し、大阪府道路占用料徴収条例に基づき、占用料を徴収する。

官民のリスク分担については、表 1 のとおりである。

また、府又は事業者の責めに帰すことができない事由により、設計変更や事業を終了する場合においては、設計変更については事業期間を延長することにより損失を回収できることとし、事業の終了については、双方が協議し双方合意のうえで事業を終了することとした。

#### ⑧ 委託された業務に従事していた職員の処遇

この事業箇所となった平面自走式の江坂南駐車場は、財団法人大阪府都市整備推進センターが独自事業として実施していたため、大阪府にとっての職員の処遇の問題はなかった。

#### ⑨ 民間委託推進のための法的措置

事業箇所が高架下であり、道路占用許可が必要であったため、占用許可基準の改正を行い、P F I 事業者も占用許可をうけることができることとした。

#### ⑩ 成果と課題

P F I 手法により民間のノウハウが導入され、より利用しやすいサービスを提供することができるようになった。例えば、10 分刻みの料金設定や各種割引制度、置き傘の設置・貸し出しや清掃用具の貸し出しなどがある。また、駐車場施設についても、その内部に音楽が流すことにより外部の喧騒から逃れられる工夫がされているほか、全体の色彩も明るく、より親しみやすい印象となっている。

なお、江坂の玄関口を意識したという概観デザインは、開放感にあふれ、平成 14 年度の全建賞（※ 2）を受賞している。

※ 1 平成 11 年 9 月に「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」（P F I 法）が施行されたのを受け、大阪府においても同年 11 月に「大阪府 P F I 検討委員会」を発足させ、全庁的に P F I 導入対象事業の選定や具体的な事業の実施方針の検討を進めることとした。

※ 2 社団法人全日本建設技術協会が、建設技術の発達をめざすために毎年優秀な建設事業を実施した団体を表彰するもの。

表 1

段階	リスクの種類	リスクの内容	負担者	
			府	民
共通	募集要項の誤り	募集要項の誤りによるもの	○	
	法令等の変更	事業の継続が不可能になる場合	○	○
		上記以外		○
	第三者賠償	工事・運営による騒音・振動等による場合		○
	住民問題	本事業を実施することに関する住民反対運動等	○	
		工事・運営に関する住民反対運動等		○
	事故の発生	設計・建設・運営する上での事故の発生		○
	環境の保全	設計・建設・運営する上での環境の破壊		○
	事業の中止・延期	府の指示によるもの	○	
		施設の建設に必要な許認可などの遅延によるもの		○
事業者の事業放棄、破綻によるもの			○	
物価	事業協定締結後のインフレ・デフレ		○	
金利	金利変動		○	
不可抗力	天災・暴動等による事業実施の変更・中止・延期	○	○	
計画段階	設計変更	府の指示条件・指示の不備、変更によるもの	○	
		事業者の指示・判断の不備によるもの		○
	応募コスト	落選時の応募コストの負担		○
資金調達	必要な資金の確保に関するもの		○	
建設段階	設計変更	府の指示条件・指示の不備、変更によるもの	○	
		事業者の指示・判断の不備によるもの		○
	工事の遅延・未完成	工事の遅延・未完成による開業の遅延		○
	工事費の増大	府の指示による工事費の増大	○	
		上記以外の工事費の増大		○
	性能	要求仕様不適合（施行不良を含む）		○
一般的損害	工事目的物・材料・他関連工事に関して生じた損害		○	
瑕疵担保	隠れた瑕疵の担保責任		○	
運営	需要変動	利用者数の増減による営業収入の変動		○
	計画変更	府の責による事業内容の変更	○	
	運営費の上昇	物価、計画変更以外の要因による運営費用増大		○
	施設損傷	事故・災害による施設の損傷		○

## 2-2 京都市交通局 「管理の受委託」方式の導入

### ① 事業概要

京都市の市バス事業は、市域内公共交通の約3割を担っているが、バス事業は労働集約型の事業であるため人件費の負担が大きく、支出の抑制を図る際には人件費の削減は避けて通ることのできない課題である。このため特に経営環境が悪い市南西部を管内とする横大路営業所路線において、経営健全化の取組として道路運送法第35条の「管理の受委託」を行うこととした。

これにより平成11年度末、12年度末の2期に分けて、横大路営業所全12系統を阪急バス㈱及び京阪バス㈱に委託した。

また、更なる経営健全化のために、「管理の受委託」を市バス事業規模全体の2分の1まで拡大することとしており、その第1段階として、平成14年度末に市南部を走る3系統を横大路営業所において京阪バス㈱に委託した。さらに第2段階として、平成16年3月に、市西部の洛西営業所を、近鉄バス㈱及び阪急バス㈱に委託した。

### ② 委託にいたる経過

横大路営業所のある京都市南西部は3つの河川が集まっており、鉄道はJR、阪急電鉄、近鉄電車、京阪電車が走っている地域で、特徴的なこととして、縦の交通は充実しているが、横方向はバス交通しかない状況となっている。また、河川の橋梁との関係や、名神高速道路のインターチェンジがあることから、自動車交通が集中するため、交通渋滞の起こりやすい地域であり、バス事業にとっては走行環境の悪い地域といえる。このため、市バス事業における赤字額のうち約3分の1を横大路営業所の路線が占める状況となっていた。こうした状況のなか、京都市交通局では、横大路営業所における経営健全化の取組のなかで「管理の受委託」を導入した。

まず、平成8年5月の「京都市自動車運送事業の今後の展望について」（京都市交通局の経営健全化計画）のなかで、京都市の市域を次の3つの地域に分けた。

- i) 公営企業として維持する地域（市内中心部）
- ii) 新たな運営方式による地域（市南西部）
- iii) 民営化する地域（岩倉・大原、山科・醍醐地域）

そして、このii)における新たな運営方式を検討するため同じく平成8年5月に、京都市、向日市、長岡京市の3つの自治体と京都市交通局、阪急バス㈱、京阪バス㈱の3つの事業者をメンバーとする「京都南西部交通問題協議会」を設置した。

この協議会で新たな運営方式を検討するなかで、「管理の受委託」方式が民間事業者から提案された。この方式を採用すれば鉄道とバスが一体となったネットワークや運賃体系を維持しながら民間の「低コスト」を活用することができるという理由から、平成10年1月の第4回の協議会においてその導入が決定され、平成10年8月の第5回協議会において委託先が阪急バス㈱に決定されるに至った。その後、委託が実施される平成12年3月までの間、業務の引継ぎや研修、委託料の積算などの調整を行った。

平成12年3月に12系統のうち6系統を阪急バス㈱に委託し、平成13年3月に残りの

6 系統について 2 系統を阪急バス㈱に、4 系統を京阪バス㈱に委託した。このことにより横大路営業所は完全委託の状態となった。その後、平成 15 年 3 月には、さらに 3 系統を横大路営業所において京阪バス㈱に委託した。

### ③ 目的

公営としての役割を守り、鉄道とバスが一体となったネットワークや運賃体系を維持しながら、コスト削減を推進する。

### ④ 委託発注仕様の特徴

「管理の受委託」方式により委託を行うため、運転業務・運行管理業務・整備管理業務を一体として委託することとなった。

また、公営として実施する初めての「管理の受委託」であったため、委託料の積算にあたっては合理的に説明しうる方法を取り、次のような積算を行った。

人件費＝阪急バス・京阪バスの直営部分の平均の人件費単価×横大路営業所の必要人数  
経費＝阪急バス・京阪バスの直営部分のキロあたり単価×走行キロ

なお、この積算方法では委託料が高いという市議会からの指摘があったため、平成 16 年 3 月の洛西営業所での委託の際には、入札など競争原理を取り入れた積算方法の検討を行った。

### ⑤ 事業者選定方式

横大路営業所の場合は、あえて「選定」という方法はとられなかった。当時は乗合バス事業の規制緩和前であり需給調整規制があったため、以前からその地域で運賃エリアを持っていた阪急バス㈱と京阪バス㈱以外の事業者の参入は難しいという考えがあった。また、管理の受委託の導入を決定した「京都南西部交通問題協議会」において、協議会のメンバーでもある阪急バス㈱、京阪バス㈱を受託者として決定したという経緯もあり、両社に委託することとなった。

洛西営業所の委託の際には、外部の有識者を加えた選定委員会を設け、より透明性のある方式で受託者を選定した。今後の委託についても、同様の方式になると考えられる。

### ⑥ 契約から業務移行にいたる経過

平成 10 年 8 月に業者が決定し、平成 12 年 3 月に委託が実施されるまでの間、受託者である阪急バス㈱と委託者である京都市で委員会を設置し、月 1 回のペースで委託料の積算方法など諸問題に関する話し合いを行った。

市バスの利用者に対しては、「管理の受委託」についてのポスターを車内に掲示し、実施する理由や時期、そしてこれまでどおりのサービスを行う旨を周知した。

受託事業者に対しては、路線や運賃制度に関する研修のほか、公務員としての心構えなどの研修も行った。このことにより、委託後もサービス等に関する苦情はほとんど無かつ

た。

職場の縮小につながるということで抵抗のあった労働組合に対しては、雇用維持のためには経営健全化の取組が避けて通れないことや「退職不補充」以外に人員整理を行わないことを説明し、同意を得た。

#### ⑦ 官民の役割分担

先にも述べたように「管理の受委託」においては、運転業務・運行管理業務・整備管理業務を一体として委託するため、営業所内の指示命令系統は受託事業者が管理することになる。しかし、バス事業としての最終的な責任はあくまでも京都市交通局が負う。

また、路線や運賃の決定についても交通局が責任を負う。

#### ⑧ 委託された業務に従事していた職員の処遇

横大路営業所における「管理の受委託」により生じる余剰人員については、退職不補充（退職者があってもその補充は行わない）により対処した。京都市交通局では昭和 53 年の市電撤去の際に大量採用した職員が定年退職の時期を迎えており、毎年 50 人から 60 人の退職者が見込まれていた。このため、委託による余剰人員と退職による不足人員のバランスがとれており、横大路営業所の委託においては余剰人員をかかえることがなかった。

また、洛西営業所の委託に際しても、委託を見込んで嘱託の運転士を雇用していたため、余剰人員は発生しなかった。

このような理由から、京都市交通局においては、「管理の受委託」による余剰人員をかかえることは無かったが、今後さらに「管理の受委託」を拡大していく際にはその余剰人員について他の部門への転任等も含めて検討していく必要がある。

#### ⑨ 民間委託推進のための法的措置

バス事業全体の中で「管理の受委託」はその手法が注目されていた。この手法を公営として導入するために、問題点の整理を行った。この段階で国土交通省からの通達による次のような許可基準の緩和が行われた。

平成 8 年通達	事業者が持つバス路線の 3 分の 1 までしか委託できない
平成 10 年通達	路線の長さの 2 分の 1 まで委託できる
平成 12 年通達	路線の長さまたは車両数の 2 分の 1 まで委託できる

#### ⑩ 成果と課題

横大路営業所で実施された「管理の受委託」においては、平成 14 年度決算で 6 億 7800 万円のコスト削減効果が実証された。また、安全面でも接遇面でも問題はなく、京都市交通局直営と遜色のない運営がなされている。むしろ、官民お互いがノウハウを提供し合うことにより、双方の意識の向上が見られた。

一方で、今後「管理の受委託」を拡大するにあたって、その事業者の選定段階での公平性・透明性をいかに高めていくかが課題となっている。さらに、横大路営業所では、平成 16 年度に契約の更新時期をむかえるが、この更新時にどのように契約の安定性を確保する

かを検討する必要がある。「管理の受委託」の実施にあたっては、受託側は事前に運転手をはじめとする人員を確保する必要があるが、受託事業者にとっては受託事業者決定後の準備期間に行政処分などによる委託決定の取り消しとなった場合、確保した人員をどうするかが問題になるし、委託側にとっても、そうした人員をあてにしているため、すぐに対応することはなかなか難しい。このようなことから、いかに契約を安定的に更新していくのか、そのシステムを再検討する必要がある。

また、「管理の受委託」は一定の路線を委託するものであるため、受託事業者は委託路線以外にバスを運行させることができない。京都は、その土地柄、大学入試や観光シーズンには多くの臨時輸送が必要になるが、「管理の受委託」を実施している地域では臨時輸送の配置が困難となる。このため、委託路線について柔軟な運用ができるように、「管理の受委託」の制度を見直し、問題点を整理する必要がある。

## 2-3 太田市水道局 浄水場維持管理業務の民間委託

### ① 事業概要

太田市の水道は、昭和 14 年 11 月軍需産業である航空機産業の発展にともない創設された。

昭和 32 年以降の合併、首都圏市街地開発区域の指定等により増加する人口に対処するため、5 次に亘る拡張事業を実施するとともに、水道事業の規模拡大による効率化と事業経営の合理化を図るため、太田市の水道から分水により簡易水道および水道事業を行っていた隣接する埼玉県妻沼町小島地区と群馬県尾島町を、それぞれ平成 11 年 4 月および 10 月に太田市水道事業の給水区域に編入し、13 年度末現在、給水人口が 16 万 4 千 47 人、給水戸数が 6 万 650 戸、普及率 99.2 パーセントの規模である。

### ② 委託にいたる経過

#### i これまでの浄水場維持管理業務委託

昭和 14 年に東金井ポンプ場の運用が開始され、その後昭和 50 年から利根浄水場の運用が開始になった。昭和 55 年度から利根浄水場、東金井浄水場が夜間の運転管理をそれぞれのメーカー系の企業に委託を開始した。渡良瀬浄水場が平成 2 年から運用を開始したことにより、東金井浄水場の使命はなくなったが、国民の祝日、労働基準法の改正に伴い、幾つかの委託方法の変遷を経て、夜間及び土曜祝祭日が委託の範囲として平成 13 年まで、いわゆる手足委託として継続された。

#### ii 浄水場包括的維持管理業務にいたる事業経営方針

運転管理業務の通年に亘る完全委託はここ数年前から検討されており、水道法の改正により一挙に前進した。これまで、安全で安心な飲料水の提供を使命として、職員は運転管理、水量運用、水質検査及び機械設備機器の保守点検及び修繕、工事並びに他の委託業務の発注等を業務とし、受託者の土日祝祭日夜間の業務がスムーズにできるよう責任体制を整えていた。今回の委託は水道法改正の要旨である受託水道技術管理者を有した第三者に、浄水場運転管理、維持管理を、包括的に、契約により委託移行したものである。

### ③ 目的

専門技術者による安全で安定した飲料水の供給及び経営コストの削減

### ④ 委託発注仕様の特徴

- ア) 水量、水質（土日祭日、平日昼夜（通年））の運転管理
- イ) 浄水場が保有する施設、設備、機器の現状性能をふまえた維持管理体制
- ウ) 非常、緊急時における人的配置、技術的支援体制の明確化
- エ) 委託者と受託者のリスクの明確化
- オ) 業務を遂行するために必要な資格を有する人員の確保及び適正な配置
- カ) 渡良瀬、利根浄水場の維持管理の一本化
- キ) 再委託の禁止
- ク) 段階的な包括委託を目標とする

### ⑤ 事業者選定方式

受託水道技術管理者を配すること、浄水場維持管理の高度な専門部署を運営していること、上水道における経験豊富で優秀なノウハウを有すること、誠実度の高い企業であること、を考慮し、8社の参加希望によりプロポーザルコンペを行った。

浄水場維持管理業務委託主旨説明を行い、詳細な設備等の情報を平等に提供し、公平をたもった。2週間後に第1次のヒアリングおよびプレゼンテーションを実施し、8社を点数評価により5社にしぼり、第2次のヒアリングおよびプレゼンテーションを行った。

第1次ヒアリングでは、①水道及び浄水処理全般に対する基本理念②組織構成及び人員配置③従事者資格取得状況④水量管理⑤施設管理計画⑥補助業務 を詳細項目に5点評価し、100点を配分して評価し、上位5社を選定。

第2次ヒアリングでは、①具体的人員配置例②危機管理③技術力 を対象として評価を行った。なお、審査員については、水道局正副局長他、課長職の計6名とした。

### ⑥ 契約から業務委託にいたる経過

契約書には、契約の解約条項、責任の分担（リスク配分）、瑕疵担保条項、債務負担行為による5年後の契約見直しをもりこみ、その契約を締結した。

業務委託の結果、各浄水場2名ずつ合計4名の減となり、渡良瀬浄水係3名、利根浄水係2名となったが、業務の特殊性（「経験」が重要な職種であること）に鑑み、これら職員と受託者双方のノウハウを有機的に結びつけ、1日も早く各浄水場において円滑なる業務の遂行が確立できるよう、リレーゾーン期間と位置付けた。

### ⑦ 委託された業務に従事していた職員の処遇

委託された業務に従事していた職員については、通常の人事異動の際に他部署への配置転換を行った。

### ⑧ 民間委託推進のための法的措置

平成13年の水道法の改正により、水道事業者は、水道の管理に関する技術上の業務の全部又は一部を他の水道事業者、水道用水供給事業者又は当該業務を実施できるだけの経理的・技術的基礎を有する者に委託することができることとなった。

### ⑨ 成果と課題

業務委託により、民間企業の持つ社会的信用と技術力、企業間支援体制とすばらしいノウハウの提供をうけることができた。また、さらなる職員減も可能である。しかしながら、今後時間が経過すると必然的に委託者と受託者の間で技術的レベルの差が生じてくるため、受託者の成果を正当に評価するための専門的機関が必要となってくる。

#### 参考文献

- ・ 「公営企業」 2003年4月号 (財) 地方財務協会
- ・ 「公営企業」 2003年5月号 (財) 地方財務協会

【執筆担当者】

第1章	アメリカ	…	ニューヨーク事務所	所長補佐	高橋征史
第2章	英国	…	ロンドン事務所	所長補佐	杉野将行
第3章	フランス	…	パリ事務所	所長補佐	松本正浩
第4章	シンガポール	…	シンガポール事務所	所長補佐	横越純
第5章	韓国	…	ソウル事務所	所長補佐	上杉裕之
第6章	オーストラリア	…	シドニー事務所	所長補佐	小玉健
第7章	中国	…	北京事務所	所長補佐	八坂悦朗
第8章	日本	…	本部調査課	主査	富川真紀

平成 15 年度海外比較調査 自治体業務の民間委託

---

平成 16 年 4 月 30 日発行

編集・発行 (財) 自治体国際化協会 (CLAIR)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル 19 階

TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

---

クリア刊行物に関する最新情報は、当協会のホームページをご覧ください。

(<http://www.clair.or.jp>)

