

# 第三次提言

(官官規制分野)

平成26年3月28日  
大阪府市規制改革会議

# 大阪府市規制改革会議 第三次提言

## 「官官規制分野」

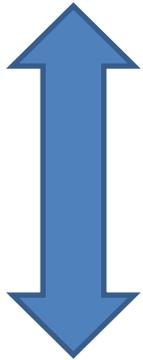
序章	官官規制（地方自治法等）の見直しの必要性	3
第1章	議会の議決要件等の規制	5
第2章	公の施設に関わる規制	11
第1節	公の施設・事業法との関係	12
第2節	公営企業の民営化	20
第3節	指定管理者制度・PFI・コンセッション	24
第4節	地方独立行政法人制度	33
参考1	公の施設に関する諸制度の概要	37
参考2	福田委員の提案	42
参考3	専門家・有識者のヒアリング結果	49

# 序章

## 官官規制（地方自治法等）の 見直しの必要性

# 序章 国による自治体規制の現状と課題

地方自治法 = 地方自治に関する基本法



地方自治法は、地方自治に関する基本法として、自治体の組織及び運営に関する事項の大綱を定める。

地方自治法第1条 この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに**地方公共団体の組織及び運営に関する事項※の大綱を定め**、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。

※地方議会の議決要件  
公の施設の運営方法 等

官官規制（国による自治体規制）

しかし、実際には、地方自治法、同法施行令、同法施行規則をはじめとする法令や総務省通知等により自治体の運営方法を**細部にわたって全国一律に規定し、自治体に対する過剰な規制**となっている。

（例）公の施設の指定管理者の指定について、議会の議決すべき事項として規定  
⇒議決を必要とする事項、表決方法を地方自治法で規定して、自治体の意思決定に関与

多様な自治体を全国一律の制度で統制 = 非効率な自治体運営の要因

国が関与する必要ないところから国は撤退すべき = 各種規制法規の条例化へ  
⇒地方議会の議決要件、公の施設の制度等の改善を提言！

# 第1章

## 議会の議決要件等の規制

# 1-1 地方議会の議決事項・表決方法

## 「地方自治法で議決を定めている事項」

第九十六条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

- ① 条例を設け又は改廃すること。
  - ② 予算を定めること。
  - ③ 決算の認定。
  - ④ 地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収。
  - ⑤ その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。
  - ⑥ 財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。
  - ⑦ 不動産を信託すること。
  - ⑧ その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。
  - ⑨ 負担付きの寄附又は贈与を受けること。
  - ⑩ 権利を放棄すること。
  - ⑪ 条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること。
  - ⑫ 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起、和解、あっせん、調停及び仲裁に関すること。
  - ⑬ 法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること。
  - ⑭ 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること。
  - ⑮ その他法律又はこれに基づく政令により議会の権限に属する事項
- 2 前項に定めるものを除くほか、条例で普通地方公共団体に関する事件につき議会の議決すべきものを定めることができる。

## 「地方議会の表決方法」

### 過半数の原則

事件の可否は、出席者の半数を超える者の賛成によって決定する。（地自116条第1項）

事件の表決において、通常の場合より慎重な扱いが必要とされるものについては、地方自治法等では特別の多数を要求している。この場合、議長は表決権を有する。

### 5分の4以上の同意を要するもの

（この場合、定足数は在職議員の4分の3）

- 議会の解散  
（地方公共団体の議会の解散に関する特例法2条第2項）

### 4分の3以上の同意を要するもの

（この場合、定足数は在職議員の3分の2）

- 議員の除名（地自法135条第3項）
- 首長の不信任（＼ 178条第3項）
- 直接請求による副知事、副市長、選挙管理委員、監査委員、公安委員会委員の解職（＼ 第87条第1項）

### 3分の2以上の同意を要するもの

- 庁舎の位置の設定または変更に関する条例の制定改廃  
（地自法4条第3項）
- 会議を秘密会とすること（＼ 115条第1項但書）
- 条例で定める特に重要な公の施設を廃止しまたは長期かつ独占的な利用をさせようとするとき（＼ 244条の2第2項）
- 条例の制定改廃、予算の議決に異議があり、首長から再議に付されたときに前議決と同じ議決を行うとき  
（＼ 176条第3項）
- 議員の被選挙権の有無または請負禁止規定に該当するかどうかの決定（＼ 127条第1項）

## 1-2 議決要件について自治体と国との比較①

項目	自治体	立法趣旨	国
公の施設の指定管理者の指定	過半数の同意（地自法244条の2第6項）	公の施設の適正な管理を確保するため、選定基準を含む指定手続等を条例で規定するのみならず、個別具体的な指定管理者の選定についても議会のチェックを及ぼす	公の施設の規定及び指定管理者制度なし
条例で定める特に重要な公の施設を廃止したまたは長期かつ独占的な利用をさせようとするとき	3分の2以上の同意（地自法244条の2第2項） ※大阪市：公の施設の廃止及び独占的利用に関する条例	住民生活との密着度の高い公の施設について、住民の公の施設利用権を保護・尊重し、延いては、住民生活の安定を損なわないようにするため	公の施設の規定及び地自法の該当条文に相当する規定なし
議会の解散	4分の3以上の出席の上、5分の4以上の同意（地方公共団体の議会の解散に関する特例法2条第2項）	東京都議会の不祥事への対応に発端。現行地方自治法の特別議決の要件を一段ずつ高めることによって乱用を防止する	自主解散の制度なし
議員の除名	3分の2以上出席の上、4分の3以上の同意（地自法135条第3項）	住民の直接選挙で選ばれた議員の身分を住民の同意なくして奪う結果になるため慎重な手続きを定める	3分の2以上の同意（憲法58条第2項）
首長の不信任	3分の2以上出席の上、4分の3以上の同意（地自法178条第3項）	事件の性質上、特にその手続きを慎重にするため	内閣の不信任：過半数の同意（憲法56条第2項、69条）
秘密会の開会	3分の2以上の同意（地自法115条第1項）	会議公開の原則に対する重大な例外だから	3分の2以上の同意（憲法57条第1項）

## 1-2 議決要件について自治体と国との比較②

項目	自治体	趣旨	国
直接請求による副知事、副市町村長、選挙管理委員、監査委員、公安委員会委員の解職	3分の2以上出席の上、4分の3以上の同意（地自法第87条第1項）	議会自身が過半数議決によって選任同意し、又は選挙によって選任したものであるから	直接請求の制度なし
広域連合の職員で政令で定めるものの解職請求があった場合	3分の2以上出席の上、4分の3以上の同意（地自法291条の6第1項、87条第1項を準用）	上記と同趣旨	規定なし
庁舎の位置の設定または変更に関する条例の制定改廃	3分の2以上の同意（地自法4条第3項）	事務所の位置は住民の利害に関する点が特に大きいため慎重な手続きを定める	国会等の移転先は法律による（過半数）
議員の被選挙権の有無または請負禁止規定に該当するか否かの決定	3分の2以上の同意（地自法127条第1項）	この制度が政治的に利用されて、多数党が少数党に所属する議員を失格させるためにこれを濫用するおそれはないかという点を考慮し、特別多数議決によらなければ決定ができないこととした。（『改正地方制度資料第十四部』254頁、大臣答弁資料）	3分の2以上の同意（憲法55条）

注）地方自治法上の議会の議決要件を条例で緩和することに対しては、憲法上の地方自治条項についての配慮が必要ではないかという意見がある。

## 1-3 議決要件に係る改革提案

【国よりも自治体での議決要件を厳しくしている、及び

国では国会の議決を必要とせず、自治体では議会の議決を必要としている例】

- ・議員の除名（定足数は在職議員の3分の2、かつ、その4分の3以上の同意が必要）
- ・地方公共団体の事務所の位置又はその変更に関する条例（出席議員の3分の2以上の同意が必要）
- ・公の施設の指定管理者の指定



・国と自治体とで、議決要件や議決の必要性について差異を設ける根拠が不明



【議会議決要件に係る改革提案】

国以上に厳しい議決要件（5分の4、4分の3）が課されているもの、国では議決を必要としていないものについては、過半数の原則のもと、制限を廃止し、自治体の判断に委ねるべき。

## 1-3 議決要件に係る改革提案（改正例）

### 【議決の義務付けの廃止（例）】 《国の制度改革提案》

- ・ 下線部は削除
- ・ 太字は改正内容

#### 地方自治法の改正を行う。

（公の施設の設置、管理及び廃止）

第二百四十四条の二 1～5 省 略

6 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。 ⇒**第6項を削除**

7～11 省 略

### 【議決要件の見直し（例）】 《国の制度改革提案》

#### 地方自治法の改正を行う。

第四条 地方公共団体は、その事務所の位置を定め又はこれを変更しようとするときは、条例でこれを定めなければならない。

2 省 略

3 第一項の条例を制定し又は改廃しようとするときは、当該地方公共団体の議会において出席議員の三分の二以上の者の同意がなければならない。 ⇒**第3項を削除**

第百三十五条 省 略

3 第一項第四号の除名については、当該普通地方公共団体の議会の議員の三分の二以上の者が出席し、その四分の三以上の者の同意がなければならない。

⇒**出席議員の 三分の二以上（※国並みにする場合）**

注）上記例は提案内容に係る該当部分のみの改正例であって、他の法令との関係等を網羅的に検証した  
ものではない。

## 第2章

# 公の施設に関わる規制

## 2-1-1 「公の施設」とは

### ▶ 地方自治法上の定義（第244条第1項）

「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」とされるのみ

### ▶ 地方自治法上詳細な定義はされていないが、解釈上は次の5要件を満たすものとされている

#### ○ 住民の利用に供するためのもの

⇒ 試験研究機関や庁舎などは「公の施設」ではない

#### ○ 当該地方公共団体の住民の利用に供するためのもの

⇒ 当該地方公共団体の住民が利用できないような物品陳列所などは「公の施設」ではない

#### ○ 住民の福祉を増進する目的をもって設けるもの

⇒ 競輪場、留置所などは「公の施設」でない

#### ○ 地方公共団体が設けるもの

#### ○ 施設であること

⇒ 物的施設を中心とした概念であり、人的手段は必ずしもその要素ではない

### ● 公の施設の例

\* 文化会館、博物館、美術館、図書館、体育館、プール、公園、競技場、病院、特別養護老人ホーム、保育園、学校、公営住宅、道路、河川、墓地、上水道・下水道、電車・バス等の事業関連施設

### ● 公の施設は必ずしも設置者（地方公共団体）の所有になければならないということはない。

\* 私的所有にかかる財産であっても当該公の施設に対して地方公共団体が何らかの権原（賃借権、使用貸借権等）を有しておれば良いと解釈される。

### ● 普通地方公共団体は、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だり、住民が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。（地方自治法第244条）

## 2-1-2 府市の主な公の施設の状況①

公の施設	直営	指定管理	PFI	適用される公物管理法の例	備考
青少年宿泊研修施設(府・市)		○			
貸館施設(府・市)		○			
スポーツ施設(府・市)		○			
公園(府・市)	○(市)	○(府)		都市公園法	
府民の森(府)		○		自然公園法	
公営住宅(府・市)	○(市)	○(府)	○	公営住宅法	PFIは府で建設のみの事例あり
博物館、美術館等(府・市)	○(一部)	○		博物館法、社会教育法、文化財保護法	
女性福祉施設(府・市)		○		売春防止法、DV防止法	
障がい者福祉施設(府・市)	○	○		障害者総合支援法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法	
児童福祉施設(除く保育所)(府・市)	○	○		児童福祉法	
市立保育所(市)	○			児童福祉法	民営化を推進中
診療所(市)	○			医療法	
高等職業技術専門校(府)	○	○(一部)		職業能力開発促進法	
図書館(府・市)	○			図書館法	
中央卸売市場(府・市)	○(市)	○(府)		卸売市場法	市で経営形態の見直し検討中
駐車場(府・市)		○	○	道路法、駐車場法	PFIは府で建設のみの事例あり

## 2-1-2 府市の主な公の施設の状況②

公の施設	直営	指定管理	PFI	適用される公物管理法の例	備考
交通(市)	○			軌道法(鉄道法)、道路運送法	市で民営化検討中
水道(市)	○			水道法	市でコンセッション検討中
下水道(府・市)	○			下水道法	
工業用水道(市)	○			工業用水道事業法	市で経営形態の見直し検討中
港湾施設(府・市)	○			港湾法	
道路(府・市)	○			道路法	
河川(府・市)	○			河川法	
学校(府・市)	○			学校教育法	

### ➤ 地方独立行政法人化の例

公立大学法人大阪府立大学

公立大学法人大阪市立大学

地方独立行政法人大阪府立病院機構

地方独立行政法人大阪健康安全基盤研究所

地方独立行政法人大阪府立産業技術総合研究所

地方独立行政法人大阪府立環境農林水産総合研究所

地方独立行政法人大阪市立工業研究所

# (参考) 地方自治法と事業法の二重規制

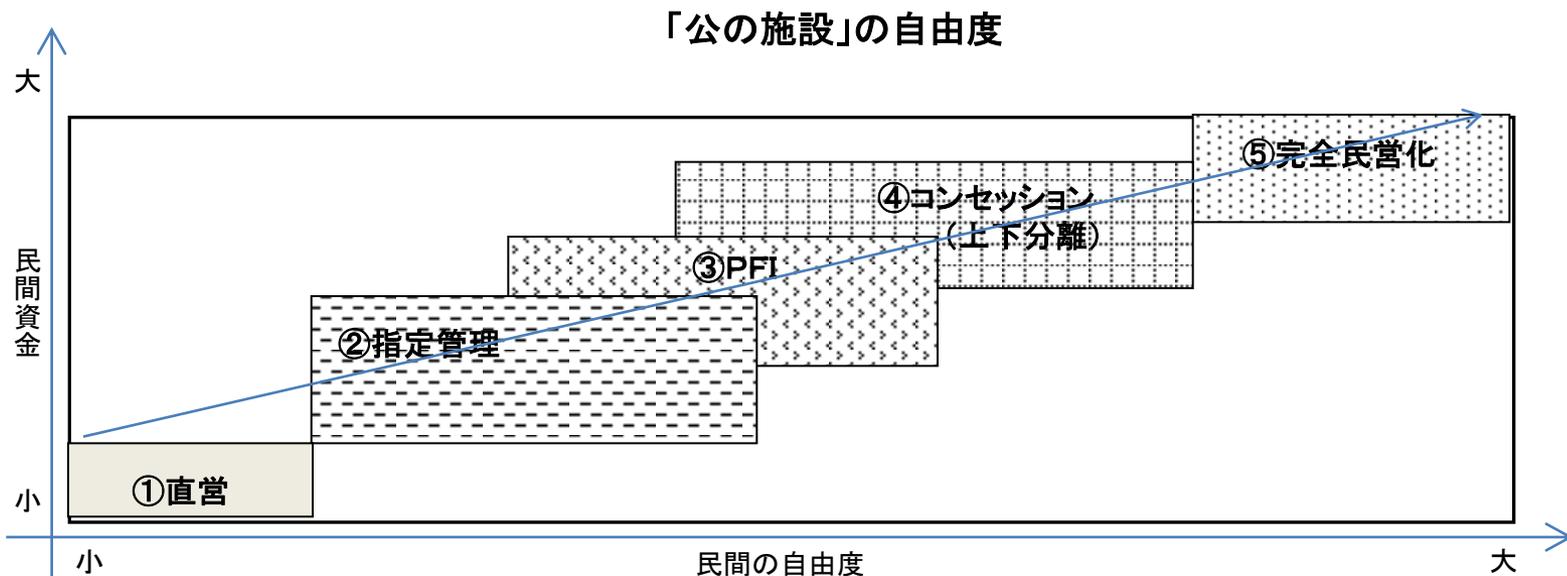
- ・施設によっては、地方自治法の一般的な規制に加えて、各事業法による詳細な規制がされている。
- ・公物管理者を国・地方公共団体に限定しているものがある。

## ※公物管理法の例

公物管理者を国・地方公共団体に限定しているもの								公共施設等の管理者を原則として地方公共団体としつつ、民間事業者の設置管理も認めるもの				公共施設等の管理主体について民間、公共団体の区別に関わりなく認めているもの					
道路法	都市公園法	港湾法	河川法	空港法 (旧空港整備法)	下水道法	公営住宅法	駐車場法 (路上駐車場)	水道法	処理施設 (一般廃棄物)	廃棄物の処理及び清掃に関する法律 (一般廃棄物)	工業用水道事業法	熱供給事業法	施設 (産業廃棄物処理)	廃棄物の処理及び清掃に関する法律 (産業廃棄物処理)	駐車場法 (路外駐車場)	鉄道事業法	道路運送法
地方自治法(公の施設)																	

注)上記区分は「公の施設と公物管理に関する研究(中間報告—その2—平成15年6月)」(内閣府)による。

# (参考) 「公の施設」の自由度



	①直営	②指定管理	③PFI (Private Finance Initiative)	④コンセッション (公共施設等運営権制度)	⑤完全民営化
<b>概要</b>	○行政が公の施設を公務員等で管理・運営	○公の施設の管理・運営全般を委託(従前は、地方公共団体やその外郭団体に限定していた)	○公共施設の設計、建設の段階から民間の資金やノウハウを活用	○公共施設の所有権は公的主体が保有し、公共施設の運営権を基に運営事業者が資金調達、施設運営	○行政の持分を売却
<b>主な効用</b>	○公平性・継続性	○経費削減(業務委託よりは効果が大きい可能性)	○コスト削減や民間ノウハウの活用	○公的な関与を維持しつつ、民間による経営のメリットが発揮しやすい ○民間担当部分が黒字ならば、税収入増加等による財政改善への貢献	○民間による経営のメリット発揮 ○財政改善への貢献 ○行政以外の株主による一定のガバナンス
<b>主な課題</b>	○過大なコスト ○サービス等の改善が進みにくい。	○指定管理期間が短いと、民間による経営のメリットが十分に発揮できない可能性	○委託側、受託側双方に実務的な能力が必要 ○導入検討から契約までに時間 ○受託者が収益確保できる規模が必要	○官民の役割分担・責任範囲が不明確になる可能性 ○官民いずれかの負担が過大になる可能性	○公益性が損なわれる可能性

## 2-1-3 ヒアリングで出た公の施設に関する課題（例）

### ☆「公の施設」について

- ・定義が不明確。施設からインフラまで一つの概念で取り扱われる。

### ☆「指定管理者制度」について

- ・指定管理期間が短く、継続指定されないリスクがある。
- ・行政処分である指定管理者の指定は、取消など予測不可能なリスクがある。  
（自治体と指定管理者は、対等な契約関係となっていない。）
- ・利用料金の上限が条例で規定されるなど自由度に課題がある。
- ・指定管理者が行える業務（自主事業）の範囲があいまいである。
- ・修繕についてリスク分担はあるものの、自治体との協議が必要となっている。
- ・指定管理者の選定に際し、提案内容の質より、価格が重視される。
- ・個別の事業法が適用される施設については、指定管理者制度の規制との二重規制となっている。

### ☆「PFI」について

- ・PFI制度で整備された施設においても、運営管理は指定管理者制度の枠組みで行われる必要がある。

### ☆「コンセッション」について

- ・コンセッションにおいても、運営管理は指定管理者制度の枠組みで行われる必要がある。

### ☆「地方独立行政法人」について

- ・業務の範囲が法定されている。

---

### ☆ヒアリングについて

- ・ヒアリング対象者：スポーツ施設、図書館、公営住宅、文化的施設(貸館事業)の各指定管理者  
PFI法・公物管理法を専門とする弁護士  
PFIに関するコンサルタント会社  
PFI等に携わる金融機関  
水道関連のPFI事業者  
行政関係者

- ・結果の概要：別紙参照（49ページ～62ページ）

## 2-1-4 公の施設の課題

### 【公の施設の定義関係】

- ・公の施設の定義は不明確であり、かなり広い範囲の施設が含まれる概念になっている。
- ・河川・堤防といったものと、いわゆる箱モノ施設、更には公営事業関係施設を同様に公の施設として規定することには無理があるのではないか。

例 指定管理者制度

### 【地方自治法と公物管理法の二重規制関係】

- 1 公物管理の主体を地方自治体に限定していることについて
  - ・公共上の理由でやむを得ないもの以外で、今となっては地方自治体以外でも提供できるサービスがあるのではないか。
  - ・民間の設置管理を認めるものでも、法令が未整備なこと等から参入できないものがあるのではないか。
- 2 公の施設に係る規制と公物管理（事業法）の規制の二重規制になっていること
  - ・個別の事業法によって利用者保護等のために民間事業者と同様の規制があるものについて、加えて地方自治法で規制をかける必要はないのではないか。
  - ・公の施設に該当すると、全て行政処分による指定管理の適用を受けることは、民間事業者にとっては、処分による取消のリスクが存在するなど、民間の投資活用の阻害要因になるのではないか。

例 上水道、鉄道事業

## 2-1-5 公の施設に係る改革提案

### 【公の施設の定義関係】

- ・「指定管理者制度」「PFI」などに関しては、公の施設の実態・性格等により、取扱の区分が必要ではないか。
- ・「公の施設」という概念自体は、不要とまでは言えないのではないか。
  - 例 住民による施設利用拒否の禁止（地方自治法第244条第2項）
  - 不当な差別的取り扱いの禁止（地方自治法第244条第3項）等

### 【地方自治法と公物管理法の二重規制関係】

- 1 公物管理の主体を地方自治体に限定していることについて
  - ・公共施設等の整備等の促進に向けてコンセッションの導入が行われたが、民間事業者の活用を図るためには、公物管理法等の法令の整備が必要ではないか。（後述2-2-2参照）
  - ・既に民間事業者が設置できることとされているものについても、規定の整備が必要ではないか。（後述2-2-2参照）
- 2 公の施設に係る規制と公物管理（事業法）の規制の二重規制になっていること
  - ・民間事業者と同様に事業法が適用されているものについて、いわゆる箱モノ管理的な枠組みである指定管理者制度以外の選択肢を設けるべきではないか。（後述2-3-4参照）

## 2-2-1 公営企業の民営化手法に係る課題

### 【民営化を検討していく上での課題】

- ・特に重要な公の施設として条例で規定された事業を株式会社等への民営化を進めるためには、地方公営企業法の適用条例の廃止とあわせて特に重要な公の施設の廃止を規定整備する必要があるが、後者については、地方自治法第244条の2第2項に基づき条例が規定されており、国のハードルよりも高い2/3の議決を要することとなっている。
- ・国営企業の民営化の場合のように、新会社への権利承継を円滑に進めるために制定した通則法のようなスキームが地方には想定されていない。

### 【民間参入を可能にするための課題】

- ・事業法によっては、地方自治体のみが実施することを前提としているものがある。
- ・民間事業者が参入しないことを前提としている制度について、民間事業者が参入できるように改める必要がある。（例 利用料金の原価算入、有料道路の償還後の料金の取り扱い、会計基準の整備、税制上の取り扱い、コンセッションに係る民間事業者の事業法上の位置づけの明確化他）

## 2-2-2 公営企業の民営化手法に係る改革提案①

### 【公営企業の民営化促進に向けた枠組みの提案】《国の制度改革提案》

- ・ 地方における公の施設存廃に係る事項について、地方自治法により国よりも厳しい基準で規定すべきではなく、表決事項についても、地方議会の判断にゆだねるべき。
- ・ 国営企業の民営化の際に適用された通則法のような、企業債等の債務や国等からの補助金返還義務の解除、財産承継時の税制等の取り扱い、職員の処遇等地方の実情に応じた事業の権利継承に係るスキームを想定した規定を整備すべき。
- ・ 企業債の繰上償還を必要とする場合は、償還財源を可能な限り低利で調達可能とするようなスキームを国において用意すべき。
- ・ 現在、地方公務員には適用されない官民交流法を地方公務員へ適用するとともに、その仕組みを多人数化、長期間化を前提とした仕組みに改めることが必要ではないか。
- ・ 公務員を転籍させる場合に個別同意ではなく、労働契約の包括的承継を可能とする仕組みの導入をすべき。（日本版T U P E）また、公務員として加入していた共済年金の職域部分（平成27年10月以降の厚生年金との一元化以降は「年金払い退職給付」）と、民間企業が用意する年金制度との年金資産の移管を可能とする制度も用意すべき。
- ・ 民営化によって生じる法人税相当分を地方交付税などの形で当該自治体に還元するなど、民営化のインセンティブを設けるべき。

### 【大阪市における公営企業の経営形態の方向性】

- ・ 高速鉄道事業等（地下鉄・ニュートラム）  
株式会社化による民営化
- ・ バス事業  
民間譲渡
- ・ 水道事業  
上下分離方式の民営化を選択し、「公共施設等運営権制度」を活用

## 2-2-2 公営企業の民営化手法に係る改革提案②

### 【民間参入を可能にするための枠組みの提案】《国の制度改革提案》

- ・コンセッション・PFI方式を採る場合、指定管理者制度の適用除外等の新たな枠組みが必要
- ・水道事業をコンセッションで運営する際に、従来は自治体に義務付けられていた会計検査院による検査受検の義務を、コンセッションを受ける民間企業に移すことを可能にすることで、制度活用を促進するべき
- ・各事業分野ごとの課題に応じた規制緩和が必要（下記緩和例を参照）

分野	規制改革施策
有料道路	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 利用者からの料金徴収を道路会社や自治体、道路公社等に限定している規定を改正し、PFI法上の公共施設等運営権者にも認めること（道路整備特別措置法第42条）。</li> <li>② 利用者から徴収する料金に含めることが出来る原価を限定列挙し、当該原価以外を料金に含めることが出来ない（＝公共施設等運営権者にとっての利潤が認められない）仕組みを改めること（道路整備特別措置法第23条）。</li> <li>③ 現在の有料道路制度は事実上、建設にかかった費用を回収した段階で無料開放することを原則としており、多額の維持管理費用がかかるなどの例外的な理由に当てはまらない限り、償還後の料金徴収を認めていないが、これを改めること（道路整備特別措置法第15条）。</li> <li>④ 現在、有料道路は税制上、②で示した利潤を料金に含めないことで固定資産税の免除対象となっているが、仮に公共施設等運営権者に利潤を認めた場合でも、これを維持すること（制度の新設）。</li> </ul>
水道	<ul style="list-style-type: none"> <li>① PFI法基本方針に示された解釈に基づいて公共施設等運営権者が水道法上の事業認可を受ける場合の申請手続きや認可基準、給水規定の変更に伴う認可基準を速やかに示すこと（水道法第6条、第14条）。</li> <li>② 公共施設等運営権制度を活用して市町村の水道事業を民間事業者を引き継がせる場合、当該行為は水道法上の事業休止と位置付けて問題ないかの解釈を示すこと（水道法第11条）。</li> <li>③ 公共施設等運営権制度を活用して水道事業を行う民間事業者は、市町村と同様に公益的な位置付けとなり、国庫補助の受給対象となれることを明確にすること（水道法第44条）。</li> <li>④ 公共施設等運営権制度を水道事業に適用した場合、市が保有し続ける水道施設は地方自治法上の公の施設であるかを明確に示すこと（地方自治法第244条）</li> <li>⑤ 公共施設等運営権制度を水道事業に適用した場合、市に残る業務を地方公営企業法上の「水道事業」、地方財政法上の「公営企業」と言えることを明確に示すこと。（地方財政法第5条、第6条）</li> <li>⑥ 水道事業を経営する民間企業が活用できる会計基準を整備すること（制度の新設・水道法）</li> </ul>

## 2-2-3 公営企業の民営化に向けた取組例（大阪市）

「民営化基本プラン（案）」より抜粋

課 題	現状・対応方針等
<p><u>企業債の取扱い</u></p>	<p>≪地下鉄≫</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 繰上償還となった場合は、対象となる企業債については、金融機関からの資金調達や社債発行など様々な資金調達方法の中から一番有利な方法で繰上償還を実施。</li> <li>● 従前の計画で償還を行う場合は、国や借入先と協議。</li> <li>● 市場公募債については、発行要領において繰上償還できない旨明記されているため、新会社が一般会計に支払うスキームを検討。</li> <li>● 交通事業のために借り入れている一般会計の出資債、補助金債の扱いについて、国、借入先や一般会計と協議。</li> <li>● 今後受入を予定している補助金が関係する企業債の取り扱いについて、国、借入先や一般会計と協議。</li> </ul> <p>≪バス≫</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 繰上償還が可能な企業債については、繰上償還を実施。</li> <li>● 市場公募債については、繰上償還ができない旨明記されているため関係部局と協議。</li> </ul>
<p><u>補助金の取扱い</u></p>	<p>≪地下鉄≫</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 国との協議の結果、地下高速鉄道整備事業費補助（建設費補助）については、「民営化したとしても、他の用途に使用したとは言えないので、補助金等の返還は不要」との見解を得ている。</li> <li>● 建設費補助の枠組みの中で、国などの財政事情から分割交付となり、今後受入を予定している補助金については、当初予定通りに繰り入れられるよう、国に財政措置の継続を要望するとともに、関係局と協議。</li> </ul> <p>≪バス≫</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 耐用年数を経過していない固定資産を有償譲渡等した場合、返還が必要となる。</li> </ul>
<p><u>不動産取得税（府）</u> <u>登録免許税（国）</u></p>	<p>≪地下鉄≫</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 新会社の収支見通においても租税公課として負担を見込んでいく。</li> </ul>
<p><u>職員の身分</u></p>	<p>≪地下鉄・バス≫</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 交通局の廃止に伴い職員は退職することになるため、退職手当を支給</li> </ul>

## 2-3-1 指定管理者制度の課題

### ヒアリングのポイント

- ・ 民間の契約とは異なり、指定管理者の指定は行政処分であり、取消しもあり得るなど、行政側の裁量が大きすぎる。
- ・ 民間事業者にとって、議会の判断や首長の交替等による方針転換など、「予測不可能なこと」が多く、リスクが大きいため、長期間・大規模な投資を行うことを阻害する。
- ・ 業務の発注方法について、行政は仕様発注が中心だが、性能発注か仕様発注かどうかは大切。性能発注にすると自ずと自由度が高くなる。
- ・ 指定管理期間が短い。5年間では億単位の投資はできない。減価償却期間を勘案すると10年は必要。
- ・ モニタリングなどの評価を踏まえ、非公募で更新できる制度があればよい。
- ・ 指定管理者ができる業務の範囲があいまいであり、明確化、弾力化すれば事業者の自由度が増す。
- ・ 指定管理事業者の声としては、コストばかり評価されると困る、評価基準がよく分からない、自由度が少ない、施設に手を入れられない、といった意見がある。
- ・ 指定管理者制度では
  - ① 管理者を公募せずに継続更新できないため、投資も行いにくい、
  - ② 行政財産の目的外使用の許可権を持たず、余剰スペースの使用・転貸による収益事業の展開等もできない、
  - ③ 契約でなく協定であるため、行政側に一方的な解除権があり、民間の安定した運営が困難であるなど、民間が施設を総合的に活用できない。
- ・ 料金設定の意思決定に時間が掛かる。意思決定を早くしてくれれば需要変動に応じた料金改定が実施できる。

## 2-3-2 PFI・コンセッションの課題

### ヒアリングのポイント

- ・ PFIやコンセッションには、取消権の内容（取消事由や補償の範囲）が契約上、明記される。
- ・ 長期で施設の運営管理・大規模改修・建て替えまで含めて任せる場合に、現在のPFI制度では行政処分である指定管理者制度がくっついてくるので問題。
- ・ 指定管理の期間がPFIの期間より短い場合、事業者側や金融機関側にとっては、整理がしにくい。事業者側では、指定管理の期間の方が短期であるため、PFIでの設備投資を回収できるかどうか分からず、身動きがとれなくなる。  
例えば、都市公園で、指定管理期間が5年、PFI契約が10年だとした場合、5年後、当該事業者が指定管理者として指定されるかどうかはわからず、審査の結果、指定管理者となれる確証もない。
- ・ 公の施設の権原については、公共が取り戻せるようにして進めていくことも重要。一方で、官民の適切なリスク分担の観点から、公共が所有権を有したまま大家としての責任を負う（例えば、水道は地下埋設物）ことも重要。
- ・ コンセッションを進める場合は、自治体側にチェック機能・モニタリングできる機能や、大きな企画ができる機能は残しておいた方がいい。

## 2-3-3 指定管理者制度の新たな方向性

### 【事業者の不満、先進団体の取組を踏まえた課題】

- ・自治体の判断によるもの・・・例 指定管理期間が短期、継続指定されない可能性。  
自主事業の制限  
⇒現行制度の運用改善等で対応可能。
- ・法制度によるもの・・・行政処分であり、契約関係で無いため、民間が投資判断する条件が整わない。  
利用料金が条例事項であるため、タイムリーな判断・フレキシブルな設定ができない。  
⇒新たな枠組みを要する。



### 【指定管理者制度の制度改善(現行方式の改善での対応案)】《府市運用改善提案》

- 指定管理期間の長期化  
(現行)5年が一般的 ⇒ (案)長期化することで投資を招く。
- 契約条件の明確化  
行政処分のままではあるが、取り消し条件などを明確化し、予め指定管理者に提示する。
- 自主事業の自由化  
施設本来の目的を阻害しない限り、施設での自主事業の実施や、施設の転貸(カフェの設置など)を認める。
- 施設の改修許可  
施設の効能を上げると認められる施設の大規模改修について、協議を経て認めるとともに、指定管理終了時の原状回復義務を免除する。

### 【課題・問題点】

- あくまで行政処分であり、契約ではないため、取消される可能性は残る。
- 無定見な長期化・自由化は、行政・議会が事業者丸投げとの批判を招く。

## 2-3-4 指定管理者制度の新たな方向性

### 【法制度の改正による新たな枠組提案の前提条件】

- ・民間企業が予測可能性を持てる関係の構築が必要（現行の指定管理者制度では民間が投資判断をするためには予測可能性が不十分であり、単なる箱モノ管理の域を超える投資等の実施が難しい。）
- ・行政並びに議会による客観的な運営監視ができる制度が必要（客観的な経営状況の勘案・利用料金の上限制度・サービスの提供水準の遵守など） など



### 【包括運営委託契約制度(仮称)の創設（提案1）】

- ・民間事業者の投資を期待し、運営をゆだねる施設については、現行の指定管理者制度と異なる枠組みが必要。
- ・行政と事業者の契約関係で公の施設の管理運営・大規模改修等を包括的に委託する制度を構築する。
- ・既存施設の管理・運営も対象とする。
- ・行政・議会による運営監視を担保する条項を契約に明記する。

### 【コンセッション・PFIの優先適用の法制化（提案2-1）】

- ・公の施設についてPFI・コンセッションを適用する場合、現在、指定管理者制度と二重適用の必要があるとされている。
- ・PFI法を改正し、PFI・コンセッションを適用する場合については、指定管理者制度の適用除外とする。
- ・コンセッションの適用範囲を拡大する。（無料利用施設への適用等）

### 【PFI契約等を締結した場合の指定管理者制度のみなし適用（提案2-2）】

- ・PFI・コンセッションに係る契約を締結した場合においても、行政処分である指定管理者制度については、処分の取消等の可能性がある。
- ・PFI法を改正し、契約を締結し、PFI・コンセッションを適用する場合については、契約期間中については、指定管理者制度が適用されているものとみなすこととする。ただし、契約記載の取消条件に該当する場合は契約を取り消すとともに、指定管理についても取り消せるものとする。

## 2-3-5 指定管理者制度に係る改革提案（改正例）（提案1）

【包括運営委託契約制度（仮称）の創設（例）】《国の制度改革提案》

地方自治法に条文を追加する改正を行う。（項目のみを記載）

・太字は改正内容

（包括運営委託契約制度（仮称））

### 第二百四十四条の二の二

- ・制度の趣旨に係る規定（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、指定管理者制度の規定に関わらず、包括運営委託事業者契約を締結して、当該公の施設の管理を行わせることができる。）
- ・事業者の欠格事項に係る規定（破産者、暴力団員を除く 等）
- ・契約締結先の選定方法に係る規定（原則公募、特段の事情があれば非公募）
- ・契約に記載すべき事項の規定
  - （例）
  - ・対象施設の名称
  - ・公共施設等の運営等の方法（最低限の会館時間 その他）
  - ・公共施設等運営事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項
  - ・公共施設等の利用に係る約款を定める場合には、その決定手続及び公表方法
  - ・事業契約の解釈について疑義が生じた場合における措置に関する事項
  - ・事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項
  - ・地方自治体による支援に関する事項
  - ・対象施設の転貸等に係る事項（利用範囲の限定等）

（次ページへつづく）

## 2-3-5 指定管理者制度に係る改革提案（改正例）（提案1）

・太字は改正内容

- ・ 契約に記載すべき事項の規定（例）（続き）
  - ・ 契約期間終了時の事業者による投資の取り扱い
  - ・ 大規模修繕等の費用負担の取り扱い
  - ・ 地方自治体が認める利用料金等の範囲等（金額の上限等）
  - ・ 利用料金等を収受する場合の取り扱い（条例範囲内での自由、広報方法、地方自治体との協議方法 他）
  - ・ 地方自治体による監督のために必要な事項
  - ・ 契約を解除等する場合の要件
  - ・ その他、必要と認められる事項
- ・ 行政財産の目的外利用に係る規定
- ・ 契約締結時の取り扱いに係る規定（公共施設等の管理者等は、包括運営委託実施契約を締結したときは、遅滞なく、当該実施契約の内容を公表しなければならない。）

注）上記例は提案内容に係る該当部分のみの改正例であって、他の法令との関係等を網羅的に検証した  
ものではない。

## 2-3-5 PFI・コンセッションに係る改革提案（改正例）（提案2-1）

【指定管理者制度とPFIの二重適用の廃止（例）】《国の制度改革提案》  
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の改正を行う。

- ・ 下線部は削除
- ・ 太字は改正内容

（指定管理者の指定に当たっての配慮等）

第十三条 地方公共団体は、この法律に基づき整備される公共施設等の管理について、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百四十四条の二第三項の規定を適用する場合においては、同条第四項から第六項までに規定する事項について、選定事業の円滑な実施が促進されるよう適切な配慮をするとともに、同条第十一項の規定に該当する場合における選定事業の取扱いについて、あらかじめ明らかにするよう努めるものとする。

⇒

（指定管理者制度の適用除外）

第十三条 **この法律に基づき整備される公共施設等の管理については、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百四十四条の二第三項から第十一項までの規定は適用しない。**

注）上記例は提案内容に係る該当部分のみの改正例であって、他の法令との関係等を網羅的に検証した  
ものではない。

## 2-3-5 コンセッションに係る改革提案（改正例）（提案2-1）

- ・下線部は削除
- ・太字は改正内容

### 【コンセッションの対象事業の緩和（例）】《国の制度改革提案》

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の改正を行う。

（定義）

#### 第二条

6 この法律において「公共施設等運営事業」とは、特定事業であって、第十六条の規定による設定を受けて、公共施設等の管理者等が所有権（公共施設等を構成する建築物その他の工作物の敷地の所有権を除く。第二十九条第四項において同じ。）を有する公共施設等（利用料金（公共施設等の利用に係る料金をいう。以下同じ。）を徴収するものに限る。）について、運営等（運営及び維持管理並びにこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。）を行い、利用料金を自らの収入として収受するものをいう。

⇒

6 この法律において「公共施設等運営事業」とは、特定事業であって、第十六条の規定による設定を受けて、公共施設等の管理者等が所有権（公共施設等を構成する建築物その他の工作物の敷地の所有権を除く。第二十九条第四項において同じ。）を有する公共施設等について、運営等（運営及び維持管理並びにこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。）を行い、**利用料金（公共施設等の利用に係る料金をいう。）を徴収するものについて**は、**利用料金**を自らの収入として収受するものをいう。

注）上記例は提案内容に係る該当部分のみの改正例であって、他の法令との関係等を網羅的に検証した  
ものではない。

## 2-3-5 PFI・コンセッションに係る改革提案（改正例）（提案2-2）

【PFI契約等を締結した場合の指定管理者制度のみなし適用の法制化（例）】  
《国の制度改革提案》

- ・ 下線部は削除
- ・ 太字は改正内容

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の改正を行う。

（指定管理者の指定に当たっての配慮等）

第十三条 地方公共団体は、この法律に基づき整備される公共施設等の管理について、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百四十四条の二第三項の規定を適用する場合においては、同条第四項から第六項までに規定する事項について、選定事業の円滑な実施が促進されるよう適切な配慮をするとともに、同条第十一項の規定に該当する場合における選定事業の取扱いについて、あらかじめ明らかにするよう努めるものとする。

⇒

（指定管理者制度のみなし適用）

第十三条の二 **選定事業者は、事業契約に規定する契約期間中（公共施設等を管理運営する期間に限る）については、地方自治法第二百四十四条の二第三項に規定する指定管理者とみなす。ただし、当該事業契約が解除されたときはこの限りではない。**

注）上記例は提案内容に係る該当部分のみの改正例であって、他の法令との関係等を網羅的に検証した  
ものではない。

## 2-4-1 地方独立行政法人制度の課題

### ヒアリングのポイント

- ・地方自治体が設立する地方独立行政法人の業務の範囲を自由に決められるようにするべきであり、政令ではなく、各自治体が決めるべき。
- ・兼業禁止規定があるなど、地方独立行政法人化してもできることが少ない。実施できることが、限定列挙されていることが問題。
- ・地方独立行政法人は、金融機関から見た場合、使い勝手が悪い。債務負担行為ができず、ファイナンス対象として使いにくく、評価されにくい。民間資金導入のための方策としては実効性がない。

#### 【地方独立行政法人の業務の範囲】

- ・国の独立行政法人については、業務の範囲は個別法に委ねられており、限定はない。(独立行政法人通則法)
- ・一方、地方独立行政法人については、地方独立行政法人法及び同施行令で対象とできる業務は限定列挙されている。

#### 【地方独立行政法人の兼業の禁止】

- ・公立大学法人及び公営企業型地方独立行政法人は、地方独立行政法人法により、実施できる業務が大学又は大学及び高等専門学校の設置管理、公営企業の事業の経営とその附帯業務に限定されている。
- ・その結果、例えば、公立病院が地方独立行政法人化する場合に、社会福祉事業の経営はできないことになっている。(但し、附帯業務に該当すると場合は経営可能となる。)

#### 【地方独立行政法人の出資、長期借入の制限】

- ・地方独立行政法人法では、設立団体以外からは長期借入が認められていない。
- ・地方独立行政法人から企業への出資も想定されていない。

## 2-4-1（参考）国の独立行政法人改革の概要

### 【独立行政法人改革（平成25年12月24日閣議決定）の狙い】

今般の改革は、独立行政法人を国の施策の実施機関として明確に位置づけ、各々の法人が担う政策実施機能を最大限向上させるとともに、業務の質と効率を向上させるため、制度・組織面で抜本的な見直しを行うもの。これにより独立行政法人は成長戦略の推進にも大きく貢献

#### 【1 制度（独立行政法人通則法及びその運用）の見直し】

- ①業務の特性に応じた法人の分類
- ②主務大臣による効率的かつ実効性の高い目標・評価
- ③ガバナンスの強化
- ④予算執行の弾力化と説明責任・透明性の向上
- ⑤研究開発法人についての見直し

#### 【2 組織の見直し】

- ・数合わせのための組織いじりではなく、真に政策実施機能の強化に資する統廃合のみを実施
- ・各法人の業務類型（金融、公共事業執行など）の特性を踏まえたガバナンスの整備。
- ・「民でできることは民で」という原則を踏まえ、きめ細やかに事務・事業を見直し

#### 【3 特別会計改革について】

- ①国が自ら事業を行う必要性の検証
- ②区分経理の必要性の検証
- ③経理区分の適正化
- ④剰余金の活用

## 2-4-2 地方独立行政法人制度に係る改革提案①

### 【地方独立行政法人制度に係る改革提案】

○事業特性や地方の実情に応じた経営形態の選択肢確保と課題解決

- ・地方独立行政法人の業務に関して、法令による限定を廃止もしくは緩和し、自治体の判断・地方議会の議決に委ねるべき。
- ・地方独立行政法人の自主的な経営を促進する観点から、
  - ①兼業禁止規定の緩和
  - ②設立団体以外からの長期借入や企業への出資に関する規定の整備

### 【地方独立行政法人の業務の範囲の見直し】《国の制度改革提案》 地方独立行政法人法の改正を行う。

- ・下線部は削除
- ・太字は改正内容

(業務の範囲)

第二十一条 地方独立行政法人は、次に掲げる業務のうち定款で定めるものを行う。

- 一 試験研究を行うこと。
- 二 大学又は大学及び高等専門学校を設置及び管理を行うこと。
- 三 主として事業の経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てる事業で、次に掲げるものを経営すること。
  - イ 水道事業（簡易水道事業を除く。）、ロ 工業用水道事業、（略） リ その他政令で定める事業
- 四 社会福祉事業を經營すること。
- 五 公共的な施設で政令で定めるものの設置及び管理を行うこと（前三号に掲げるものを除く。）。  
(略)

⇒

**五 公共的な施設で当該地方公共団体の条例で定めるものの設置及び管理を行うこと（前三号に掲げるものを除く。）。**

## 2-4-2 地方独立行政法人制度に係る改革提案②

【兼業禁止規定の緩和】《国の制度改革提案》  
地方独立行政法人法の改正を行う。

- ・ 下線部は削除
- ・ 太字は改正内容

(他業の禁止)

第七十条 公立大学法人は、第二十一条第二号に掲げる業務及びこれに附帯する業務以外の業務を行ってはならない。

第八十二条 公営企業型地方独立行政法人は、第二十一条第三号に掲げる業務及びこれに附帯する業務以外の業務を行ってはならない。

⇒これらの条文を削除

【設立団体以外からの長期借入や企業への出資に関する規定の整備】《国の制度改革提案》  
地方独立行政法人法の改正を行う。

(借入金等)

第四十一条 地方独立行政法人は、認可中期計画の第二十六条第二項第四号の短期借入金の限度額の範囲内で、短期借入金をすることができる。ただし、やむを得ない事由があるものとして設立団体の長の認可を受けた場合は、当該限度額を超えて短期借入金をすることができる。

2 前項の規定による短期借入金は、当該事業年度内に償還しなければならない。ただし、資金の不足のため償還することができないときは、その償還することができない金額に限り、設立団体の長の認可を受けて、これを借り換えることができる。

3 前項ただし書の規定により借り換えた短期借入金は、一年以内に償還しなければならない。

4 設立団体の長は、第一項ただし書又は第二項ただし書の規定による認可をしようとするときは、あらかじめ、評価委員会の意見を聴かななければならない。

5 地方独立行政法人は、長期借入金及び債券発行をすることができない。ただし、設立団体からの長期借入金については、この限りでない。

⇒第5項を削除（但し、無限定とならない様な条件設定を検討）

注) 上記例は提案内容に係る該当部分のみの改正例であって、他の法令との関係等を網羅的に検証した  
ものではない。

# 公の施設に関する諸制度の概要

# 指定管理者制度の概要

## ○趣旨

指定管理者制度は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするものであり、平成15年の地方自治法の改正により導入された制度である。

### 管理委託制度（法改正前）

- 管理業務の委託先を公共団体（土地改良区等）、公共的団体（農協、生協、自治会等）及び地方公共団体の出資法人に限定。
- 行政処分にあたる「使用許可」等の委託は不可。



### 指定管理者制度（法改正後）

- 管理主体に特段の制約を設けず、出資法人等以外の民間事業者も参入可能
- 行政処分に該当する「使用許可」の委託も可能。

## ○地方自治法上の主な規定（第244条の2）

- \* 指定管理者の指定の手続き、管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項は条例で定める
- \* 指定管理者の指定には議会の議決が必要
- \* 利用料金は、指定管理者の収入とすることが可能
- \* 利用料金は、条例の定めるところにより指定管理者が定めるが、あらかじめ地方公共団体の承認が必要
- \* 指定管理者が指示に従わないときその他管理継続が適当でないと認めるときは、指定の取消し又は業務停止命令が可能

## ○総務省通知（平成15年7月17日）の主な内容

- \* 指定管理者に使用許可を行わせることができるが、使用料の強制徴収、不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可等、法令により地方公共団体の長のみが行える権限は、指定管理者に行わせることはできない
- \* 指定に当たって議決すべき事項は、指定管理者に管理を行わせようとする公の施設の名称、指定管理者となる団体の名称、指定の期間等
- \* 条例で定めるべき指定管理者の「指定の手続」は申請方法、選定基準等。同じく「管理の基準」は、休館日、開館時間等
- \* 学校教育法等の個別法において公の施設の管理主体が限定される場合は、指定管理者制度を採ることができない

## 趣旨

### ○PFIとは (Private Finance Initiative)

・ 公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法

### ○期待される効果

- ・ 民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力の活用による低廉かつ良質な公共サービスの提供
- ・ 官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップの形成
- ・ 民間の事業機会の創出を通じた経済の活性化(新規産業の創出、経済構造改革の推進)

## 対象施設

○公共施設：道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等

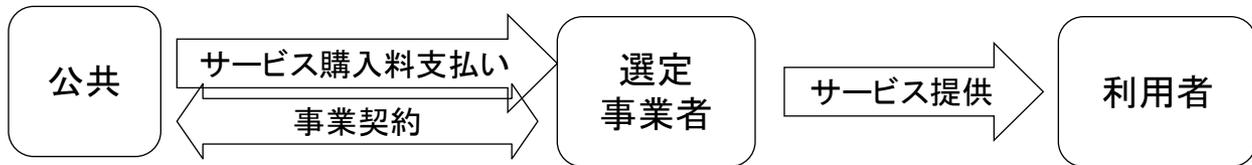
○公用施設：庁舎、宿舍等

○公益的施設等：賃貸住宅、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

○その他の施設：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、研究施設、船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星(これらの施設の運行に必要な施設を含む)

## PFIの事業類型

○サービス購入型：選定事業者のコストを公共から支払われるサービス購入料により全額回収



○独立採算型：選定事業者のコストを利用料金収入等の利用者からの支払いにより回収



○混合型：選定事業者のコストを公共から支払われるサービス購入料と利用者からの利用料金収入により回収



# コンセッション（公共施設等運営権）

## ➤ 趣旨

- 公共施設等運営権とは
  - ・選定事業者に公共施設等運営事業を実施する権利を設定する方式
- 期待される効果
  - (公的主体) ・事業主体から対価を徴収することにより、施設収入の早期回収を実現
    - ・事業収支及びマーケットリスクが公的主体から事業者へ移転
  - (事業者) ・運営権を独立した財産権とすることで、抵当権の設定等が可能となり、資金調達が円滑化
    - ・自由度の高い事業運営が可能
  - (利用者) ・ニーズを反映した質の高い公共サービス

## ➤ 対象施設

- ・公的主体が所有権を有している施設
- ・利用料金を徴収する施設(独立採算型等)
- ・運営等を行い、利用料金を自らの収入として収受する事業

## ➤ その他

- 運営権の法的性質
  - 公共施設等運営権を物権とみなし、不動産に関する規定を準用
  - 運営権の第三者の譲渡が可能(公的主体の許可が必要)
- 取消時の補償
  - 公益上の理由による運営権の取消等を行った場合、公的主体は、運営権者に対して通常生ずべき損失を補償しなければならない。
- 議会の関与
  - ・事業者の選定手続き、業務範囲、利用料金に関する事項、その他必要な事項を規定する条例の制定
  - ・民間事業者に運営権を設定する前に議会の議決

# 地方独立行政法人

## ▶ 趣旨

### ○地方独立行政法人とは

住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施される必要のある事務及び事業で、地方公共団体が自ら実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合に必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、地方公共団体が設立する法人

### ○期待される効果

- ・ 具体的な業務執行について、法人の自律性・自主性に委ねることにより、より効果的・効率的な行政サービスが提供
- ・ 評価委員会による業績評価などを通じた業務改善サイクルが確立され、サービス・質が向上

## ▶ 業務範囲

- ・ 試験研究
- ・ 大学、大学及び高等専門学校<sup>1</sup>の設置・管理
- ・ 公営企業に相当する事業の経営（①水道事業(簡易水道事業を除く) ②工業用水道事業 ③軌道事業 ④自動車運送事業 ⑤鉄道事業 ⑥電気事業 ⑦ガス事業 ⑧病院事業 ⑨その他政令で定める事業）
- ・ 社会福祉事業の経営
- ・ 公共的な施設で政令で定めるものの設置・管理（①介護老人保健施設 ②会議場施設、展示施設又は見本市場施設(一定規模以上のもの) ③博物館、美術館、植物園、動物園又は水族館)

## ▶ その他

### ○議会の関与

法人設立・合併・解散、中期目標作成、業務実績の評価結果報告 等

### ○国の関与

総務大臣の設立認可（都道府県・指定都市が設立する場合）

### ○評価制度

設置団体に執行機関の附属機関として地方独立行政法人評価委員会を置く。

評価委員会の所掌事務については、地方独立行政法人の業務の実績に関する評価をはじめ、法令によりその権限に属させられた事項を掌る。

# 福田委員の提案

2013年12月

福田 隆之

## 1. 本論の前提

### ① インフラ分野に巨大な官製市場がある

- 料金徴収型のインフラ事業で政府による支配下にあるものは、簿価で185兆円・負債で96兆円に達する規模。
- EBITDA（当該事業が毎年生み出す現金収入）で見ても、3.7兆円の規模。
- 資産ベースで見ても、EBITDA ベースで見ても、以下にある通り、有料道路事業と上下水道事業の存在感がきわめて大きい。

分野	資産規模	EBITDA	主な事業主体
有料道路	約45兆円	約1.45兆円	NEXCO、道路公社
上水道	約30兆円	約1.39兆円	市町村
下水道	約90兆円	約0.41兆円	市町村

- 一方で、いずれの分野もいわゆる「老朽化するインフラ」の代表格であり、向こう10年で巨大な資産規模は、利用者・納税者の大きなコスト負担につながってしまう可能性が高い。

### ② 当該官製市場は多くの先進諸国で民間に開放されている

- 有料道路分野では、アメリカ・カナダ・イギリス・スペイン・フランス・イタリア・オーストラリア等の先進国で既に民間開放が行われている。
- アメリカのシカゴ市では、市の所有する有料道路の運営権を約18.3億ドルで売却し、売却で得た財源を老朽化した学校や福祉施設の建て替えに回した事例も存在する。
- また、民間運営に移行した海外の有料道路と日本の道路公社運営の道路を抽出し、売上に占める経費の比率を比較したところ、10%~20%程度日本の方が高いという結果の出たところもある。
- 上下水道についても有料道路と同様の傾向が先進諸国で見られる。

### ③ 日本政府も民間開放に向けてコミットしている

- 2013年6月14日に閣議決定された『日本再興戦略』では、今後10年間でPPP/PFIの事業規模を12兆円（現状で約4兆円）にすると宣言している。
- 2013年6月6日に民間資金等活用推進会議（全閣僚で構成される政府のPFI推進主体）決定された『PPP/PFIの抜本改革のためのアクションプラン』では、上下水道や有料道路、空港の運営を民間に委ねる公共施設等運営権の活用について2兆円～3兆円という目標を掲げている。

### ④ これは自治体や利用者にとっての選択権の確保の問題

- 生活に密着するサービスであるインフラの運営を官自ら行うか、民に委ねるかは選択の問題であり、いずれか一方が絶対に正しいとは言い切れない。
- ただ、確実に言えるのは、いずれかの選択肢が法律上選択できないよう、国によって一方的に奪われるのはおかしい、ということである。
- また、選択肢が増えることで、現在は独占的な環境で運営できている官の関係者に対して規律と緊張感を与えることも可能になる。

## 2. 現状の進捗状況

- 1. の①にあげた料金徴収型のインフラについて、ほとんどの分野が従来は運営主体を国や地方公共団体に縛る法制度（総称して公物管理法）が設けられており、民間開放が困難であった。
- 具体的には、利用者からの料金徴収や運営の中で生じる大規模修繕の発注行為を民間が行うことが制限されていた。
- しかし、2011年6月のPFI法改正により、公共施設等運営権を活用する形で、上記の行為を民間が行政に代わって行うことが許されるようになった。
- 具体的には、2012年3月に閣議決定されたPFI基本方針に基づいて、以下のような適用関係が示されている。

事業名	運営権設定の可否	根拠法令	備考
水道施設	可	水道法	※
医療施設	可	医療法	ただし、医業本体への適用は不可
社会福祉施設	可	社会福祉関係各法	※
漁港（プレジャーボート）	可	漁港漁場整備法	
中央卸売市場	可	卸売市場法	
工業用水道事業	可	工業用水道法	
熱供給施設	可	熱供給事業法	※
駐車場	可	駐車場法	
都市公園	可	都市公園法	
下水道	可	下水道法	
道路	不可	道路整備特別措置法	今後の料金制度のあり方とあわせて設定を検討
賃貸住宅	可	公営住宅法等	
鉄道（軌道含む）	可	鉄道事業法・軌道法	※
港湾施設	可	港湾法	
空港	今後法改正 予定	空港法・航空法	関西国際空港及び大阪国際空港については可能。また、国管理空港等については、第180回国会に法案を提出
産業廃棄物処理施設	不可	廃掃法	
浄化槽	可	浄化槽法	

※については事業を経営するために、別途各法律に基づく事業認可が必要

- 運営権の設定が不可とされている空港については、今国会で「民活空港運営法」が成立し、設定が可能となっている。
- ただ、主要な分野としては、有料道路について民間による運営を認める制度が存在しない状況が続いている。
- また、1. の①で示した有力分野のうち、水道については※にある通り、水道法に基づく水道事業者としての認可が必要とされているが、当該許認可の運用や許認可の取得に伴って自治体側で求められる公営企業の取扱い、起債の取扱いについて詳細が示されず、事実上活用が困難な状況が続いている。

### 3. 残されている課題（主に規制の面で）

#### <民間参入を可能にするための規制緩和>

- 1. の③で示した政府のコミットメントを実現し、自治体にとっての政策上の選択肢を確保するためには、有料道路と水道という2大分野での規制改革が不可欠。
- 民間事業者が十分に参画できる条件を作るという観点では、各分野について以下に示した規制緩和（法改正あるいは運用改善）が求められると考える。

分野	規制改革施策
有料道路	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 利用者からの料金徴収を道路会社や自治体、道路公社等に限定している規定を改正し、PFI法上の公共施設等運営権者にも認めること（道路整備特別措置法第42条）。</li> <li>② 利用者から徴収する料金に含めることが出来る原価を限定列挙し、当該原価以外を料金に含めることが出来ない（＝公共施設等運営権者にとっての利潤が認められない）仕組みを改めること（道路整備特別措置法第23条）。</li> <li>③ 現在の有料道路制度は事実上、建設にかかった費用を回収した段階で無料開放することを原則としており、多額の維持管理費用がかかるなどの例外的な理由に当てはまらない限り、償還後の料金徴収を認めていないが、これを改めること（道路整備特別措置法第15条）。</li> <li>④ 現在、有料道路は税制上、②で示した利潤を料金に含めないことで固定資産税の免除対象となっているが、仮に公共施設等運営権者に利潤を認めた場合でも、これを維持すること（制度の新設）。</li> </ul>
水道	<ul style="list-style-type: none"> <li>① PFI法基本方針に示された解釈に基づいて公共施設等運営権者が水道法上の事業認可を受ける場合の申請手続きや認可基準、給水規定の変更に伴う認可基準を速やかに示すこと（水道法第6条、第14条）。</li> <li>② 公共施設等運営権制度を活用して市町村の水道事業を民間事業者引き継がせる場合、当該行為は水道法上の事業休止と位置付けて問題ないかの解釈を示すこと（水道法第11条）。</li> <li>③ 公共施設等運営権制度を活用して水道事業を行う民間事業者は、市町村と同様に公益的な位置付けとなり、国庫補助の受給対象となれることを明確にすること（水道法第44条）。</li> <li>④ 公共施設等運営権制度を水道事業に適用した場合、市が保有し続ける水道施設は地方自治法上の公の施設であるかを明確に示すこと（地方自治法第244条）</li> <li>⑤ 公共施設等運営権制度を水道事業に適用した場合、市に残る業務を地方公営企業法上の「水道事業」、地方財政法上の「公営企業」と言えることを明確に示すこと。（地方財政法第5条、第6条）</li> <li>⑥ 水道事業を経営する民間企業が活用できる会計基準を整備すること（制度の新設・水道法）。</li> </ul>

### ＜制度の活用しやすさを増すための規制緩和＞

- また、公物管理法以外の制度面の課題としては、これまでも指摘され続けてきた「公務員の  
出向制度・転籍制度の整備」や「公共施設等運営権と指定管理者の二重適用の排除」、「会計や  
税務面でのイコールフッティング」を実現することが重要である。

#### 【公務員の出向制度・転籍制度の整備】

- 「公務員の出向制度の整備」は、インフラの運営を官から民に切り替えた際に、当該事業に従事している公務員が、自らの身分を失うことに抵抗することに対する激変緩和策として必要とされているものであり、現在の官民交流法が小規模・3年から5年程度の出向しか想定していないことから、新たに数百人規模、10年~20年程度の出向を想定した仕組みを設けるべきである。
- また、公務員を転籍させる場合に、現在の労働契約承継の個別同意という手法ではなく、労働契約の包括的な承継（転籍前の条件で）を可能とする仕組みを導入するべきである（日本版T U P E）。
- 合わせて、転籍の場合には、公務員として加入していた共済年金の職域部分（平成27年10月以降の厚生年金との一元化以降は「年金払い退職給付」）と、民間企業が用意する年金制度との年金資産の移管を可能とする制度も用意するべきである。

#### 【公共施設等運営権と指定管理者の二重適用の排除】

- 「公共施設等運営権と指定管理者の二重適用の排除」は、有事には金融機関による経営介入によってインフラサービスの中断を避けるという重要な機能を確保するために公共施設等運営権への担保設定が可能になっているのに対して、指定管理者制度には当該機能が存在せず、地方自治法によって二重適用を強制されることが制度の足かせとなっている点で必要とされているものであり、公共施設等運営権を設定する場合には、公の施設であっても指定管理者の適用を受けないという地方自治法の改正を行うべきである。

### 【会計や税務面でのイコールフットイング】

- 「会計や税務面でのイコールフットイング」は、従来は自治体が運営し、法人税の納税義務を負っていなかった地方公営企業をコンセッション制度に移行させた場合、結果として国に多額の法人税が納められてしまうという矛盾を解消するため、移行によって生じた法人税相当分を地方交付税の形で当該自治体に還元し、制度活用の動機付けを高めるべきである。
- また、下水道事業をコンセッションで運営する際に、従来は自治体に義務付けられていた会計検査院による検査受験の義務を、コンセッションを受ける民間企業に移すことを可能にすることで、制度活用の動機付けを高めるべきである。

※なお、本論は福田個人の見解をまとめたものであり、所属組織等の見解とは無関係である。

以 上

# 専門家・有識者のヒアリング結果 (現行制度の問題点・課題等)

# 「公の施設」についての意見①

## ▶ 課題認識

- ☆「公の施設」の定義が不明確
- ☆事業法や公物管理法との二重規制
- ☆PFI制度との整合性
- ☆「指定管理者制度」の課題として、議会の判断や首長交代による方針転換など予測不可能なことが多く民間の大規模な投資を阻害

## PFI法・公物管理法を専門とする弁護士の見解

### ○公の施設について

- ・定義が不明確であり、かなり広い範囲の施設が含まれる概念。そのため、取消理由等もあいまいにしか法定されていない。
- ・利用者保護のために個別の「事業法」がある上下水道や鉄道について、さらに「公の施設」の網をかける必要はないのではないか。
- ・「公の施設」という広い概念に該当すると、「公物」であるから民間の活用には行政処分による指定管理としなければならない、という枠組みは、民間活用の自由度を阻害しているのではないか。

### ○指定管理者制度について

- ・指定管理者制度が典型的に想定しているのは、いわゆる箱モノの定型的管理を行う、民間の知恵・判断を要しない業務。
- ・施設を長期間、民間に委ね、大規模投資も含めた民間流の活用をするためには、以下のようにそぐわない点がある。
- ・民間の契約とは異なり、指定管理者の指定は行政処分であり、行政側の裁量が大きすぎる。
- ・民間事業者にとって、議会の判断や首長の交替等による方針転換など、「予測不可能なこと」が多く、リスクが大きいため、長期間・大規模な投資を行うことを阻害する。
- ・長期で施設の運営管理・大規模改修・建て替えまで含めて任せる場合に、現在のPFI制度では行政処分である指定管理者制度がくっついてくるので問題。
- ・個人的には「公の施設」とそれに伴う「指定管理者制度」は不要であり、通常の「契約」でいいのではないかと考える。
- ・契約書に詳細を明確に規定することで、ある程度、相互にリスクが回避できる。
- ・議会の統制については、議会が関与するケースを条例で定め、それにしたがって契約に明記すればよいのではないかと考える。
- ・抽象的に行政が「何でもできる」とすると、安心かも知れないが、予測可能性が著しく低くなり、民間の知恵を活用できない。民間のアイデアを活用し、任せるとなると、行政も予測可能性を高める観点から、自己の権限について契約で制約できるようにすべき。
- ・施設運営で収入が上がらない公民館や道路等についても行政からの委託料収入を前提にして、長期間任せて実施してもらうことは可能だと思われ、民間に任せることで効果はあがる。

# 「公の施設」についての意見②

## ▶ 課題認識

- ☆ 指定管理者制度は条例の縛りなど自由度に課題がある。
- ☆ 民間事業者がある程度自由に施設に手を加えられるような自由度が高いコンセッションがやりやすい。

## PFIに関するコンサルタント会社

### ○公の施設について

- ・ 公の施設に該当する、しないは、自治体の判断に委ねられている。

### ○指定管理者制度について

- ・ 15年など長期の事業期間になると、料金についてある程度民間が自由に変更できないと利用者数が減ってきた場合にPFI事業者の業績が悪化するのではという議論がある。しかし、通常、業績が悪化したときはお互い協議できるということになっているので公の施設で条例の縛りがかかっていることについてはあまり問題にはなっていない。
- ・ 条例改正となると、議会、府民・市民の声を踏まえる必要があり、タイムリーな改正が可能か議論はある。
- ・ 広く府民・市民への公共サービスが目的なので条例の縛りがあるのは一定仕方がないという議論もあり。
- ・ 公営住宅のように建設事業者でなくてもノウハウを発揮できる事業は、建設事業者を指定管理者にする必要がない。プールのように業者によって集客の考え方が違い、施設内用（浴室、フィットネスの有無等）も異なる場合は、整備した業者をそのまま指定管理者にした方がいいということもある。集客施設については、PFI事業者を指定管理者にすることが多い。
- ・ 指定管理事業者の声としては、コストばかり評価されると困る、評価基準がよく分からない、自由度が少ない、施設に手を入れられない、といった意見がある。

### ○コンセッションについて

- ・ コンセッションは既存施設も新設施設も導入可能。民間事業者に修繕も含めてより長期で利用料金収入にすることが可能。
- ・ 施設は公共がもったまま運営権を売却するもので、新しく施設を整備する場合、既存施設を改修する場合、既存施設をそのまま使う場合のいずれでも可能。
- ・ コンセッションの対象範囲を決めることができるので、採算があわない部分はコンセッションの対象外にしてしまっても採算があう部分だけにすることができる。
- ・ コンセッションは、対象施設の収益性によっては公共が委託料を払わない方法も可能。民間がお金を払って運営権を買う。
- ・ 運営権を売却すると、自治体の収入がなくなるので、価格の見極めが重要。

# 「公の施設」についての意見③

## ▶ 課題認識

- ☆料金設定に自由度が必要
- ☆指定管理期間の短さ
- ☆指定管理者制度は片務契約（契約書ではなく協定書であり、性能発注ではなく仕様発注）
- ☆施設を活用した自主事業ができることが重要

## スポーツ施設の指定管理者の意見

### ○指定管理者制度について

- ・料金設定の意思決定に時間が掛かる。意思決定を早くしてくれれば需要変動に応じた料金改定が翌月からでも実施できる。
- ・指定管理期間が短い。5年間では億単位の投資はできない。減価償却期間を勘案すると10年は必要。
- ・料金の上限として、1回千円以下（こども500円以下）で自主事業（こどものスイミングなど）を実施しているが、単価が安いので、新しい提案事業に必要な改修費用等の自己投資が難しい。
- ・指定管理者制度は行政との片務契約。行政と指定管理者とで取り交わす書面は契約書ではなく協定書。
- ・大規模投資をするためには、協定書ではなく契約書であることが必要。
- ・業務の発注方法について、行政は仕様発注が中心だが、性能発注か仕様発注かどうかは大切。性能発注にすると自ずと自由度が高くなる。性能発注であれば、例えば人員についても、利用者の集中する夏には多くの人員を入れて、利用者の少ない冬には人員を減らすことができる。極限まで性能発注にしていければ、自主事業の自由度も増す。
- ・ハコモノ施設のうち、スポーツ施設は自主事業で収入を見込めるが、コミュニティ施設や図書館では自主事業が限られるので収入を見込むのは難しい。
- ・建物の管理では儲かっても数%程度。建物の管理にプラスアルファの事業が必要。民間は場を借りて事業をやる。
- ・スポーツ施設にジュース販売機の設置は当たり前で、なぜ施設の目的外利用となるのか理解できない。
- ・管理経費をカットするためには、原価を積算させて、その110%で入札させる方式が有効ではないか。10%利益が出るのであれば、希望する事業者が増えるのではないか。
- ・国の組織について、PFIについては、内閣府に統括する組織が存在するが、指定管理者制度には、総務省にも統括する組織（窓口）がない。

# 「公の施設」についての意見③

## ▶ 参考

☆自由度の確保に向けて（先進事例を通して）

### スポーツ施設の指定管理者の意見

#### ○運用面で工夫している自治体事例の紹介

##### ◆A区

リースでのモノの持ち込みが可。リース備品及びリース契約については次期指定管理者に引き継ぐように区と協定を結んでいる。民間事業者の場合、公共入札(定価の8割)に対して、安価な民間入札(定価の5~6割)で入手できるため、備品代をカットできる。あらかじめ定められた予算の枠内であれば、行政の課長が認めれば申請後5日以内に必要なモノの購入が可能になっており、利用者に向けたスムーズなサービスの提供ができています。修繕も同様。備品や修繕費用は上限範囲内で賄い、残余が生じれば返還する仕組みを導入。

##### ◆B区

条例で定める事項は最低限（住民へのサービス水準として）との考え方を示す。例えば、開館時間が午前9時~午後9時の施設について、教育委員会に付議して午後9時以降まで開館することをOKとした。条例を変えらるとなると半年かかるが、同区では教育委員会の付議を得れば可能としている。また、指定管理者に施設管理上の地元説明も含めた管理運営を任せられている。

##### ◆C市

利用者満足度が高く利用者が伸びていたら次は公募をせず、非公募で選定することとしている。評判が良ければ契約が継続されるので、事業者にも次も頑張っていこうとの動機が働く。

##### ◆D区

同一提案内容で5年前は落選し、今回はトップ当選だった。選定委員に実務者から大学教授になった方がいたので、高評価になった。選定委員の経験等で事業への評価が全く変わる。

あるスポーツセンターの場合、3500万円の投資をしており、年間700万円を回収するためには、自主事業で利益を出すことが必須。賃料を勘案しても民間の同種事業の7~8割程度の料金収入がないと厳しい。施設改修(スタジオ設置)をしたが、効能を上げているので、次期業者が不要としない限り、原状復帰をしない。

また、次期指定管理者に対しては、民協協議で改修に要した残費用を請求する。

# 「公の施設」についての意見④

## ▶ 課題認識

- ☆「公の施設」の定義は不明確だが問題視していない。
- ☆指定管理者のできる業務の範囲があいまい。
- ☆法律関係の優先劣後の整理が必要。
- ☆金融機関から見て地方独立行政法人は使い勝手は悪い。

## PFI等に携わる金融機関の意見

### ○「公の施設」の定義

- ・「公の施設」の定義は不明確。  
但し、なぜ「公の施設」なら指定管理者に限定すべきかは疑問だが、金融機関の立場からは、それほど問題視はしていない。
- ・PFIについては、導入目的が単なる民間資金導入であれば起債の方が有利なこともある。一方で、PFIで行う場合は、効果的・効率的な工事発注や維持管理運営の効果について、民間資金を導入し、行政コストをかけてでも、VFM(Value For Money)が出る場合には、PFIでやっている。指定管理の網を二重にかぶせることで、せっかく作ったPFI制度や案件の効果を減殺してしまうのはもったいない話。

### ○指定管理者制度について

- ・指定管理者ができる業務の範囲があいまいであり、明確化、弾力化すれば、事業者の自由度が増す。
- ・公の施設について、指定管理者制度だけではカバーできない。
- ・期間や設備投資についてなど指定管理の幅を広げる。資産の除却の必要性が生じた場合、指定管理では除却するのは難しい。  
採算性が悪いものを除却したくてもできない。指定管理は施設の管理で完結している。

### ○地方独立行政法人について

- ・地方独立行政法人は、金融機関から見た場合、使い勝手が悪い。債務負担行為ができず、ファイナンス対象として使いにくく、評価されにくい。民間資金導入のための方策としては実効性がない。
- ・支払い能力に応じたファイナンスを行おうとしても、市長部局と同じような扱いはできない。
- ・公金のクレジットをダイレクトに見れる方がよいため、独法へのファイナンスは、公共より金利が高くなる。民間から長期の資金を借り入れようとする場合、不安な要素があれば金融コストに上乗せされる。

# 「公の施設」についての意見④

## ▶ 課題認識

☆ 指定管理者制度とPFIの二重適用には問題がある。

- (1) 金融面での課題認識
- (2) 制度面での課題認識

## PFI等に携わる金融機関の意見

### ○ 指定管理者とPFI（二重適用に関して）

#### (1) 金融面での課題認識

- ・ 指定管理の期間がPFIの期間より短い場合、事業者側や金融機関側にとっては、整理がしにくい。  
事業者側では、指定管理の期間の方が短期であるため、PFIでの設備投資を回収できるかどうか分からず、身動きがとれなくなる。  
例えば、都市公園で、指定管理期間が5年、PFI契約が10年だとした場合、5年後、当該事業者が指定管理者として指定されるかどうかはわからず、審査の結果、指定管理者となれる確証もない。
- ・ 運営権の担保価値については、物権としての担保価値はないが、第三者への対抗要件として価値がある。運営権を譲渡するには議決が必要であり、勝手には動かせないが、金融機関としては、予めそういった整理することは可能。
- ・ 事業者の評価については、管理運営していく遂行能力が重要。例えば、今までのPFIでは、株主にリターンを中々出せなかったが、水道のような事業であれば今までのものとはイメージが異なってくる。
- ・ 指定管理があるということは、予測可能性がつかない部分があるということで出資者（株主）から見て不安材料となる。

#### (2) 制度面での課題認識

##### 《制度の趣旨・限界》

- ・ 総務省は、指定管理者はあくまでも首長に代わって施設の管理を委託されているだけだと説明していた。
- ・ 自由度を増す運用方法について打ち出すなど、指定管理を弾力化した方がいい。根本的に契約と行政行為は相いれない。
- ・ 指定管理はあくまでも行政行為であり、取り消しもあり得る。PFIやコンセッションには、取り消し権の内容（取り消し事由や補償の範囲）が契約上、明記される。

# 「公の施設」についての意見④

## ▶ 課題認識

- ☆ 指定管理者制度とPFIの二重適用の整理が必要である。
- ☆ PFIやコンセッションは、指定管理者制度の例外と明確化すべき。

## PFI等に携わる金融機関の意見

### ○ 指定管理者とPFI（二重適用に関して） 続き

#### 《現行の二重適用の問題点》

- ・ PFIと指定管理者との二重適用に抵抗感がある。PFIは契約であり、指定管理はあくまでも行政行為。
- ・ 指定管理とコンセッションの手続きが二重となる場合、議決についてはまとめればよいなど、内閣府のガイドラインで実務的な課題について記述しているようだが、問題が起こった場合には制度の違いが表面化する。
- ・ 仮に、指定管理期間を20～30年にするとしても、法の二重適用は、取消権の競合など問題が多く、予見可能性が低くなり、手続きが二重化するだけであり、望ましくない。

#### 《制度改善の方向性》

- ・ 指定管理者を入れる場合の法律関係の優先劣後の整理をした方がよい。
- ・ 契約を尊重する形で行政行為をしぼるか、行政行為をやめて契約書にすべて書くべき。
- ・ 韓国では、PFIを公物管理の例外法として、契約の中で公益を守ることになっている。総務省や自治体が、PFIを優先することを宣言するだけでも状況は変わる。
- ・ PFIやコンセッションについては、指定管理者制度は従たるものであり、これらの制度を適用する場合は、指定管理者制度の例外扱いとして、自治法等に但し書きでもたせればよい。
- ・ 自治体ではトップの方針が変わってしまうようなことも想定されるが、例えば契約で行政がファイナンス契約の対象となっている施設を買い取る旨明記して、その時の残債など通常の金融費用を補償してくれる場合は、金融側から見るとそれほどリスクとはならない。

#### 《行政として維持すべき役割》

- ・ 公の施設の権原については、公共が取り戻せるようにして進めていくことも重要。一方で、官民の適切なリスク分担の観点から、公共が所有権を有したまま大家としての責任を負う（例えば、水道は地下埋設物等）ことも重要。
- ・ コンセッションを進める場合は、自治体側にチェック機能・モニタリングできる機能や、大きな企画ができる機能は残しておいた方がいい。

# 「公の施設」についての意見⑤

## ▶ 課題認識

☆ 指定管理の期間、リスク分担において、指定管理者制度の運用で改善が必要である。

### 図書館の指定管理者の意見

#### ○ 指定管理者制度について

- ・ 指定管理期間が5年の場合が多いが5年は短い。物価変動、リスク分担、人件費（昇給）を考えると、最初に決めた金額で10年はリスクがある。8年くらいが適当と思う。
- ・ モニタリングなどの評価を踏まえ、非公募で更新できる制度があればいい。
- ・ リスク分担であいまいな部分がある。自治体に協議が必要な部分を明確にしてほしい。
- ・ 要求水準書で業務の仕方を詳細に固めすぎると提案の入る余地が限られてしまう。

#### ○ 二重規制について

- ・ 図書館で物品の販売をしてはいけないという法的な縛りはないという見解を持っている。
- ・ 物品販売を行う場所について、目的外使用料を支払う必要があるかどうかは自治体により判断が異なる。
- ・ 図書館法で指定管理者制度との二重規制で不都合なものは特段ない。

# 「公の施設」についての意見⑥

## ▶ 課題認識

☆ 指定管理の期間、更新方法において、指定管理者制度の運用の改善が必要である。

### 公営住宅の指定管理者の意見

#### ○指定管理者制度について

- ・ 指定管理期間が5年では、スタッフの雇用を考えると不安定。10年が希望。実績の評価によって、指定管理期間が更新される制度であれば、業務の励みになる。
- ・ 指定管理者の指定の取消に対する不安や懸念は特段ない。自治体が不合理な取消、説明のつかない取消をすることはないと考えている。
- ・ 民間マンションの管理契約と指定管理の協定との差異を特段意識することはない。

#### ○二重規制について

- ・ 募集、審査、抽選等の業務は指定管理者で行い、入居者の決定は自治体が行っているが、入居者の決定ができないことについて特段の不都合はない。
- ・ 公営住宅法により、民間事業者では管理代行を行えないことについても特段の不満はない。
- ・ 日常の管理業務で公営住宅法の規制に直面することはなく、不都合は感じない。

# 「公の施設」についての意見⑦

## ▶ 課題認識

- ☆民間の参入領域が狭い（一部分の事業の参入にとどまっている）
- ☆法の適用関係について、なるべくシンプルな制度に
- ☆利用者の心理的側面からのハードル

## 水道関連のPFI事業者の意見

【水道コンセッションを促進することを前提に】

### ○水道事業への民間の参入領域が狭い

- ・海外では民間企業が水道事業全般を行っている例があるが、日本では自治体が主体で、民間企業は一部分の参入（委託・請負レベル）にとどまっている。なお、水道法では民間が事業に参入することを阻害していない。

### ○法適用の整理

- ・コンセッション期間(30年)と指定管理期間（3～5年）が異なっている。
- ・水道法、地方自治法、PFI法など水道事業に関する法の適用関係などを整理し、シンプルな制度にして欲しい。
- ・PFI事業の場合は、指定管理者制度に比べると議会の関与は少ないと思われる。

### ○利用者の心理的側面からのハードル

- ・水道が大きな問題もなく供給されている現状において、民間への市場開放が議論になりにくい。
- ・50年以上続く公営水道の信頼（安心感）を勘案すると、民間企業参入に対する利用者の心理的側面のハードルは高い。
- ・水道法第6条により、市町村以外の者が水道事業を経営する場合には市町村の同意が必要とされている。今後各地でコンセッション契約を促進するためには、法改正やコンセッション化移行緩和措置が必要ではないか。現在、水道事業は議会や利用者から問題視される機会が乏しく、同意を得るまでのランニング期間（水道事業が大変な局面を向かえているという認知）が長期化すると契約促進を妨げることになる。

# 「公の施設」についての意見⑧

## ▶ 課題認識

- ☆同域内の各施設の設置目的をより明確にして地域一帯で効率的な運営を目指すべき
- ☆公募方法の選定基準として活動内容をより評価すべき
- ☆緊急事態により生じた施設の不具合等については柔軟な対応が必要
- ☆経営の自由度を高めるようにすべき

## 文化的施設（貸館事業）の指定管理者の意見

### ○施設の設置目的が不明確

- ・施設の設置目的が不明確。条例では、目的が広汎かつ抽象的な表現で定められており、それを具体化していくのは、指定管理者の力量によることとされている。求められる機能が、同域内の他の施設と役割分担できるのであれば、その目的をより明確にすることで、当該地域トータルで、より効率的な運営をすることができるのではないかと。

### ○公募方法

- ・現行の公募の選定基準では市費縮減の評価が全体の半分を占めており活動内容の評価が相対的に低く、このままでは単なる建物管理会社しか受託できなくなる。「設置目的を達成するための活動」に係るコストについては、中長期的な視点で評価してほしい。

### ○緊急事態により生じた施設の不具合等への対応

- ・緊急事態により生じた不具合等への措置については、もっと柔軟に対応できるようにしてほしい。（工事業者を選定するためには入札を実施する必要があるため、すぐには対応できないとして利用者に長期間（6ヶ月～1年に亘り、不便をかけた。）。また、市と締結している協定書では修繕の対象範囲が市と指定管理者の間で曖昧な部分が多く、指定管理者にとっては、大きな経営リスクとなっている。

### ○経営の自由度が限定されている

- ・経営の自由度の観点から求めるポイントとしては、消費税が増税される状況においても、条例の上限で固定された金額の範囲内で運営していかなければならない。立地や周辺の相場を勘案して利用料金はリーズナブルに設定してもいいのではないかと。
- ・優先利用の場合、一律料金が20%減額が実態となっており、且つ一般市民の利用頻度の高い土日祝日が先に抑えられている場合が多く、市民の利用機会と運営者収入の減少が発生することが少なくない。

# 「公の施設」についての意見⑨

## ➤ 課題認識

- ☆地方自治法と各事業法とで二重の規制がある
- ☆現行の指定管理者制度とPFI法では、双方の制度を選択するにしても課題がある
- ☆地方独立行政法人制度では、実施できる範囲が限定されている
- ☆地方が各制度を自由に選択して、使えるようなものとすべき

## 行政関係者と委員との意見交換

### ○根拠法令について

- ・地下鉄や水道など、根拠法が地方自治法と各事業法となり、二重の制約がある。
- ・民営化による廃止や民間への運営権譲渡など、地方自治法等の法令により、全国一律でルールが定められている。
- ・各自治体が、個別にルールを決められるようにすべきではないのか。

### ○指定管理者制度について

- ・公の施設とされる範囲が、地下鉄や水道等から、美術館や温水プールまでと広く、一括りにするのは適切ではない。個々の自治体が範囲を定めれば良いのではないか。
- ・プール等は民間も運営しているが、これを行政が運営すれば、法の規制がかかってくる。競争性があり、市場原理が働く施設等の料金は、必然と決まるのでは。
- ・土地の利用料等も、本来需給関係で決まるものだが、現在は地価に一定の割合を乗じて、算出するようにされており、都心部は市場価格に比べ高額となる。
- ・指定管理者制度では①管理者を公募せずに継続更新できないため、投資も行いにくい、②行政財産の目的外使用の許可権を持たず、余剰スペースの使用・転貸による収益事業の展開等もできない、③契約でなく協定であるため、行政側に一方的な解除権があり、民間の安定した運営が困難であるなど、民間が施設を総合的に活用できない。
- ・一方で、運営権譲渡になってくると、PFI法の規定があるが、対象範囲が狭く、無料施設はできないなどの制約がある。
- ・行政財産・普通財産の区分は国有財産法の地方適用であるが、国がルールを定める必要があるのか、地方が個別の条例で定められるようにすべき。

### ○地方独立行政法人について

- ・兼業禁止規定があるなど、地方独立行政法人化してもできることが少ない。実施できることが、限定列挙されていることが問題。
- ・あくまで地方独立行政法人を自治体の執行機関として捉えているだけである。
- ・地方独立行政法人化のメニューを自由に決められるようにすべきであり、政令ではなく、各自治体が決めるべき。

### ○民営化にあたっての課題について

- ・東京メトロが民営化された時は、営団の一切の権利及び義務を継承する特別法をつくった。民営化にあたってはそのような通則法が必要。

### ○全体として

- ・民営化（上下一体化、上下分離）、地方独立行政法人制度、指定管理者制度について、自治体が選択して柔軟に使えるよう、それぞれの改善を国全体で実施してもらうよう、パッケージにして、国へ要望することを検討すべきではないか。

# 「公の施設」にかかるアンケート調査（府市全庁）結果概要

## 「公の施設」「指定管理者制度」等法制度の関係での不都合等

### 大阪府

#### **指定管理者導入施設**

- 利用料金の額については、指定管理者が条例の範囲内でさだめることとなっている。このため、条例の上限を超えた設定を行うには議会の議決（条例改正）が必要であり、適時の対応ができない。
- 地方独立行政法人化する場合、博物館法の規定により、府市施設ともに「登録博物館」とされている位置付けを「博物館相当施設」に改める必要がある（実質的な支障はない）。

#### **直営施設**

- 国指定の重要文化財であることから、文化財保護法等に基づく管理が必要であり、建物改修については、文化庁と協議の上、同庁の許可が必要。

### 大阪市

#### **指定管理者導入施設**

- 議会での議決を要するため、政策方針に沿ったタイムリーな対応ができない。
- 指定管理者による管理続行が不可能となった場合、新たな指定管理者を直ちに選定する必要があるが、議会の議決が必要のため、即時の対応ができない。
- 施設条例により利用料金の季節ごとの変動ができない等柔軟な施設運営ができない。
- 区民センターと他の福祉施設との設置根拠条例が別々なため、休館日や供用時間が違っている。その結果、両施設を一体管理してもそれぞれの条例に従って管理運営を行う必要があり、柔軟な施設運営に影響を与えている。
- 現行の指定管理者制度は、安さを追求するため職員もぎりぎりの人数で管理運営を行っている。