

## 事業手法について

目 次

1	図書館で用いられる事業手法 .....	1
2	各事業手法の特徴 .....	2
①	直営（一部業務委託） .....	2
②	包括的民間委託 .....	4
③	指定管理者制度 .....	6
3	PFI .....	8

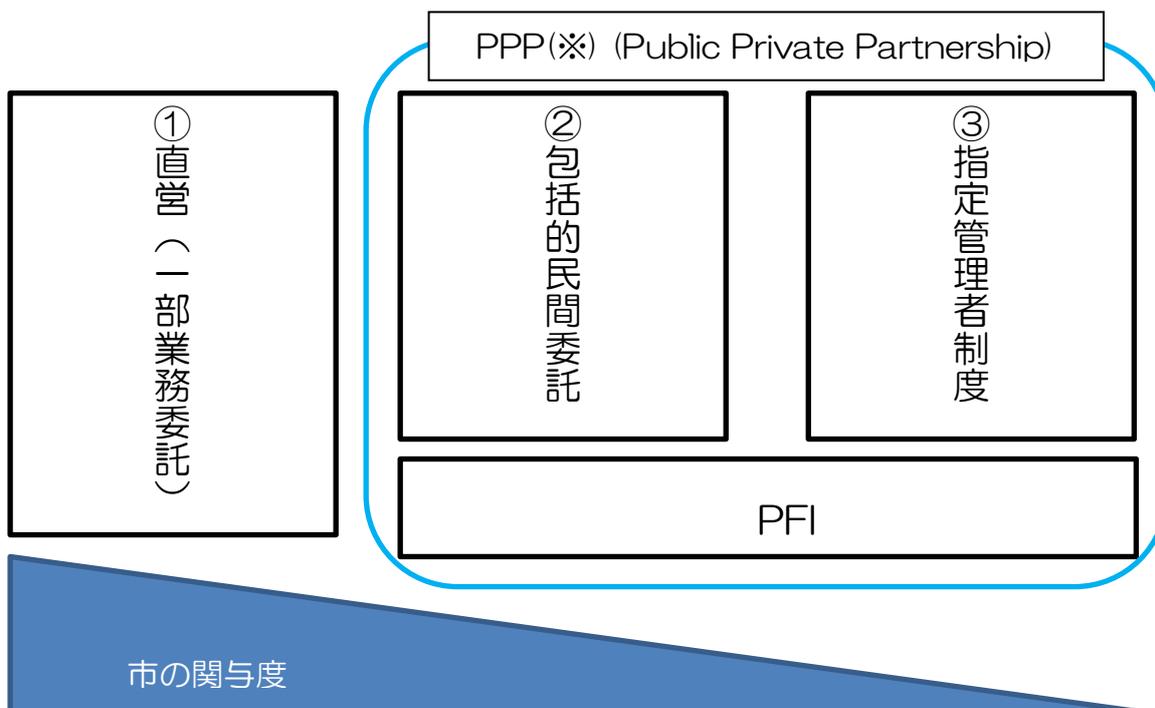
## 1 図書館で用いられる事業手法

図書館の運営に用いられうる事業手法は、主に①直営（一部業務委託）、②包括的民間委託、③指定管理者制度等がある。

それぞれの事業手法の違いの一つに、民間にゆだねる業務範囲の違いがある。下図は、それぞれの事業手法における公共と民間が担う業務範囲を示している。

なお、PFI（Private Finance Initiative）は施設の設計から運営までを含めた事業手法である。この中で図書館部分は運営の一部にあたる。これについては後述する。

<事業手法ごとの業務関与度のイメージ図>



※公共と民間が連携して公共施設等の整備や公共サービスの提供を行う様々な手法の総称。平成27年には内閣府と総務省により<sup>1</sup>、人口20万人以上の地方公共団体に対し、一定規模以上の事業に多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための規定を定めるよう要請が出ており、本市では平成30年7月に府中市PPP/PFI手法導入ガイドラインを策定しました。

<sup>1</sup> 『「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」について（要請）』（府政経シ第866号・総行地第154号）

## 2 各事業手法の特徴

以下では、直営、包括的民間委託、指定管理者制度の各事業手法について特徴をまとめている。

なお、委託の参考例・図を各項で示しているが、これはあくまで一例であり、実際には対象となる公共施設等の方針等に合わせて委託する業務範囲などを決定することになる。

### ① 直営（一部業務委託）

#### <概要>

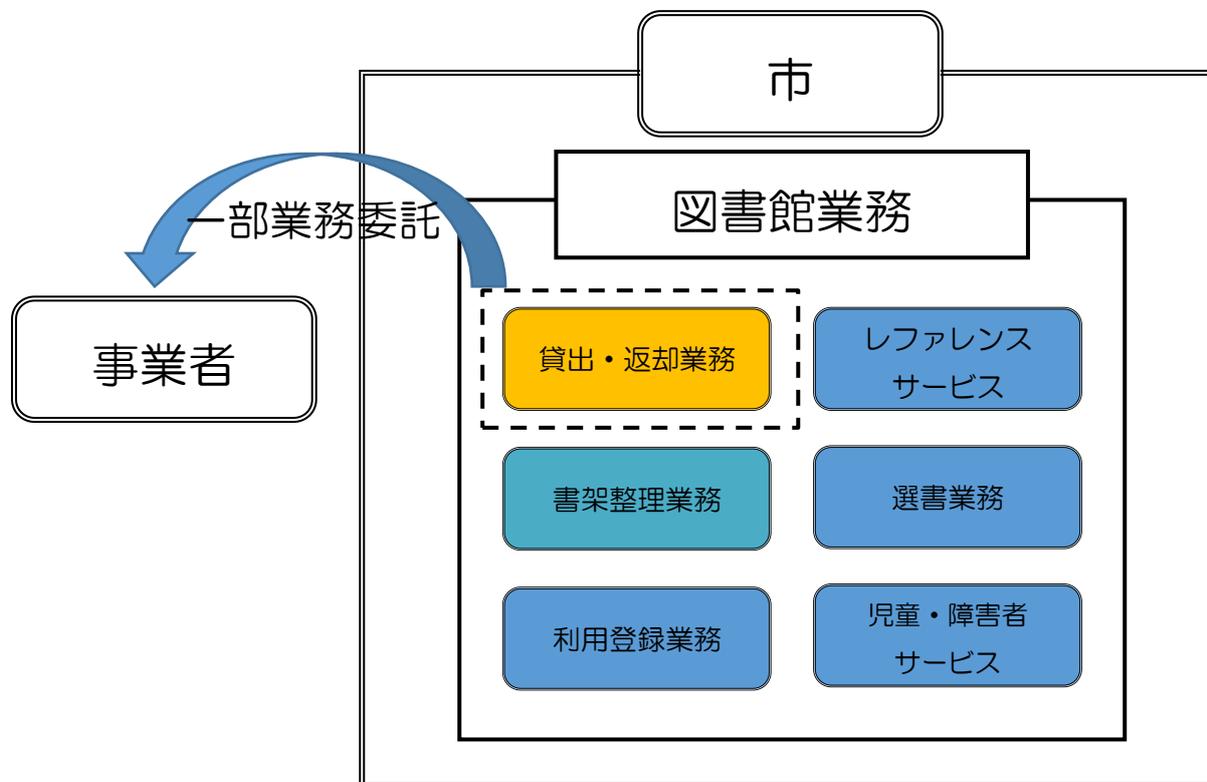
従来の公共事業の手法である。基本的には市職員が直接、業務を遂行する。ただし、技術的・人間的に市職員による業務の遂行が困難である場合などには、一部業務を委託することができる。この場合、市が業務の手順等を細かく定めた仕様を作成し、請け負う事業者は仕様どおりに業務を遂行することが求められる。これを仕様発注という。契約は単年度が原則だが、2年度以上にわたる業務について、長期継続契約を締結する場合もある。複数の業務を委託する場合も基本的に、業務毎に分離分割して事業者が発注する。

#### <具体例>

例として、府中市立図書館における地区図書館が挙げられる。貸出・返却業務、選書業務など業務全般を市職員により実施している。

＜直営（一部業務委託）のイメージ例＞

（点線枠内を事業者の業務とした場合の例）



＜特徴とメリット・デメリット＞

特徴	メリット	デメリット
仕様発注	・市の意図が事業に直接反映しやすい	・事業者の柔軟な対応やノウハウを活かした業務遂行は期待しづらい
分離分割発注	—	・業務毎の連携が図りづらく、効率的な業務運営が行われな可能性はある
単年度契約	—	・安定的なサービスの継続に留意が必要 ・事業者のノウハウの発揮が期待しづらい
権限	・許可権限等を市が持つため、市の意図を反映しやすい	・許可権限等が事業者にないため、事業者は柔軟な業務遂行が行えない可能性がある
公共性の維持	・公共的側面の強い業務の水準を維持できる	—

## ② 包括的民間委託

### <概要>

複数の業務をまとめて事業者へ委託する手法。

市はサービス内容などの満たすべき要件や、サービス提供にあたり要求される水準を細かく定めて文章化する。請け負う事業者は要求される水準を達成することが求められるが、達成方法は事業者任せられるため、自由な裁量により業務を実施することができる。これを性能発注という。事業者の創意工夫をより引き出すため、性能発注に加え、複数年度<sup>2</sup>の契約を締結することが一般的である。

### <具体例>

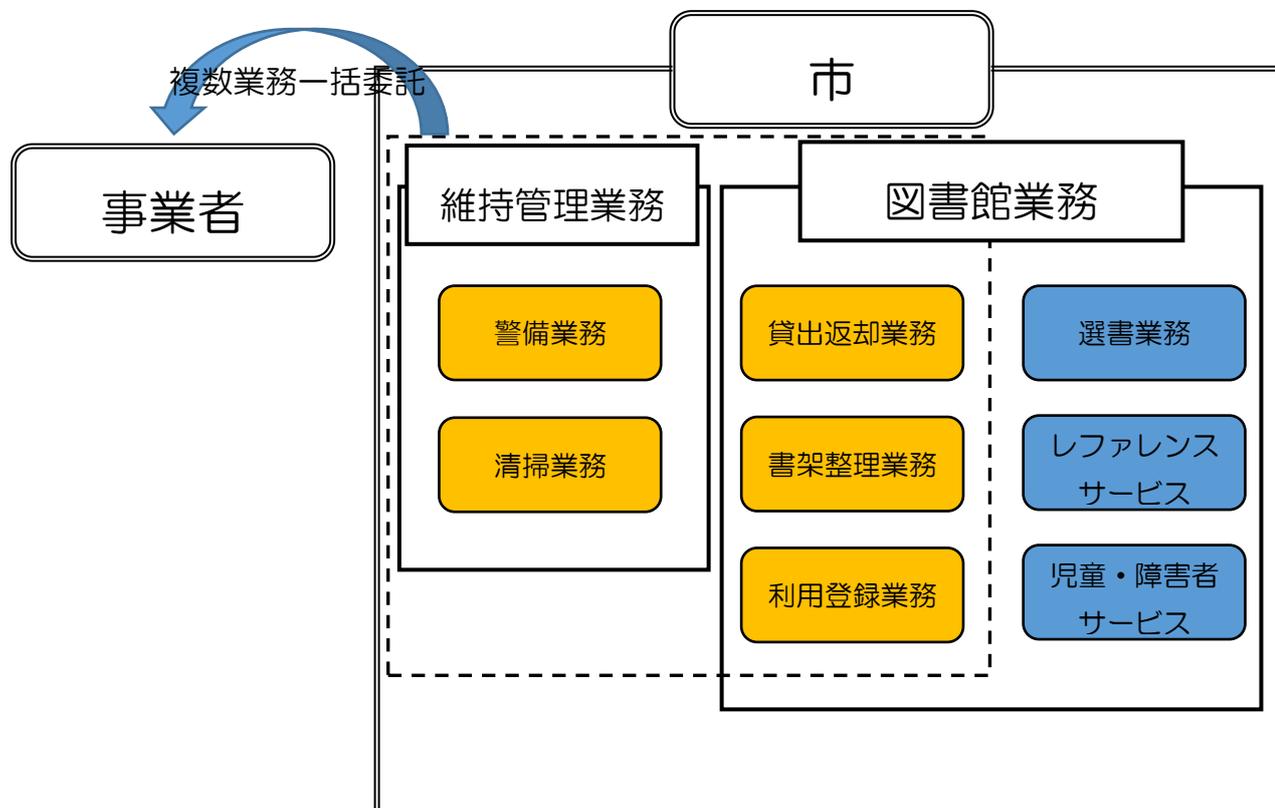
図書館においては、貸出・返却や書架整理など図書館運営に関わる業務と、清掃や警備などの維持管理業務を一括して事業者へ委託するといった方法が考えられる。

---

<sup>2</sup> 3～5年程度の契約期間がよく見られる。

### ＜包括的民間委託のイメージ例＞

(点線枠内を事業者の業務とした場合の例)



### ＜特徴とメリット・デメリット＞

特徴	メリット	デメリット
性能発注	・事業者の柔軟な対応やノウハウを活かした業務遂行が期待できる	・市の意図と事業者の意図に乖離が発生する可能性がある
包括発注	・事業者が実施する業務において効率化が図られる	—
複数年度契約	・一定の事業継続性が期待できる ・事業者のノウハウの発揮が期待できる	・契約年数によっては事業者のノウハウの発揮が期待しづらい
権限	・許可権限等を市が持つため、市の意図を反映しやすい	・許可権限等が事業者にないため、柔軟な業務の進行に課題がある
公共性の維持	・公共的側面の強いと判断した業務は、市に残すことができる	・公共的側面の強い業務まで委託をした場合、民間の視点がそぐわない場合がある

### ③ 指定管理者制度

#### <概要>

地方公共団体が設置する公の施設の管理運営について民間事業者等への包括的な委任を可能とする地方自治法の制度で、民間事業者を指定管理者として指定することで、施設等の管理権限を委任し業務を指定管理者が実施する手法。

管理業務の範囲は各地方公共団体等が条例で定める。通常のコトにおいて委託可能な業務はもちろん、指定管理者制度を活用しなければ民間が実施できない業務<sup>3</sup>も委ねることができる。性能発注による業務の実施、複数年度の管理者指定が一般的である。

指定管理者制度を導入した場合、市は要求する業務が正しく実施されているかを監督・評価するモニタリングを定期的に行う。これにより、自由裁量のもとに事業者が逸脱したサービスを行う、あるいはサービスの質を低下させることのないようチェックしていく。

#### <トピックス>

指定管理者制度については、平成 23 年に当時の片山善博総務大臣が、指定管理者制度がコストカットのツールではないこと、また、図書館に指定管理者制度はなじまない旨の発言<sup>4</sup>をしている。

また、公益社団法人日本図書館協会は、指定管理者制度は公立図書館になじまないとの見解<sup>5</sup>を表明している。

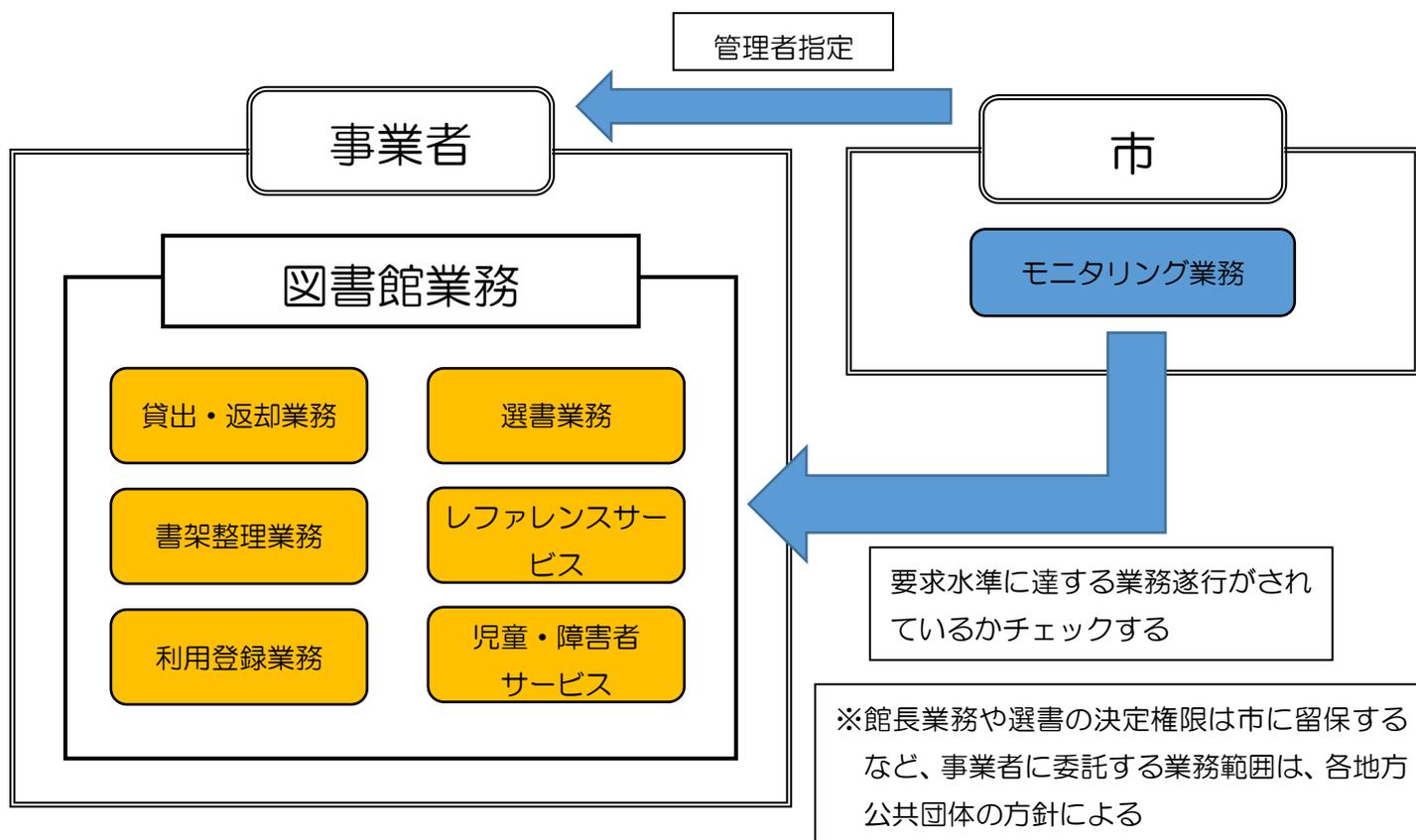
---

<sup>3</sup> 使用許可など、従来は地方公共団体の長が実施していた使用許可等を指定管理者が行えるため、管理業務の効率化・迅速化につながり、管理に係る事務コストの縮減が期待できる。

<sup>4</sup> 「指定管理者制度の運用について」（平成 22 年 12 月 28 日総行経第 38 号）の通知に関する当時の総務大臣（片山善博氏、平成 23 年 1 月 5 日）

<sup>5</sup> 「公立図書館の指定管理者制度について—2016」（2016 年 9 月 30 日）

<指定管理者制度のイメージ例>



<特徴とメリット・デメリット>

特徴	メリット	デメリット
性能発注	・事業者の柔軟な対応やノウハウを活かした業務遂行が期待できる	・市の意図と事業者の意図に乖離が発生する可能性がある(例:選書業務など)
包括発注	・事業者が実施する業務において効率化が図られる	—
複数年度契約	・一定の事業継続性が期待できる ・事業者のノウハウの発揮が期待できる	・契約年数によっては事業者のノウハウの発揮が期待しづらい
権限	・使用許可等の権限を事業者に持たせることで、柔軟な業務遂行が期待される	・許可権限等を事業者が持つため、市の意図を反映しにくい
公共性の維持	—	・公共的側面の強い業務は、民間の視点がそぐわない場合がある

### 3 PFI

#### <概要>

PFIとは、「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（通称PFI法）」に基づき、従来公共が行ってきた公共施設等の整備についてできる限り民間に委ねるという基本理念のもと、民間活力を活用して公共施設等の設計から建設、維持管理・運営までの各業務を、一体的に事業者に委託する手法。市が性能発注を行い、事業者が包括的に業務を実施するため、様々な創意工夫やノウハウの発揮により、コスト削減やサービスの向上が期待できる。また、長期的な契約<sup>6</sup>を行うのが一般的であるため、安定した運営が期待できる。

PFIの場合、業務の範囲が多岐にわたるため、それぞれの業務を遂行できる事業者が集まってグループを組み、事業を実施するケースが多い。この場合、複数の事業者が出資しあい、当該事業の実施のみを目的とした独立した会社（特定目的会社）を設立することが一般的<sup>7</sup>である。

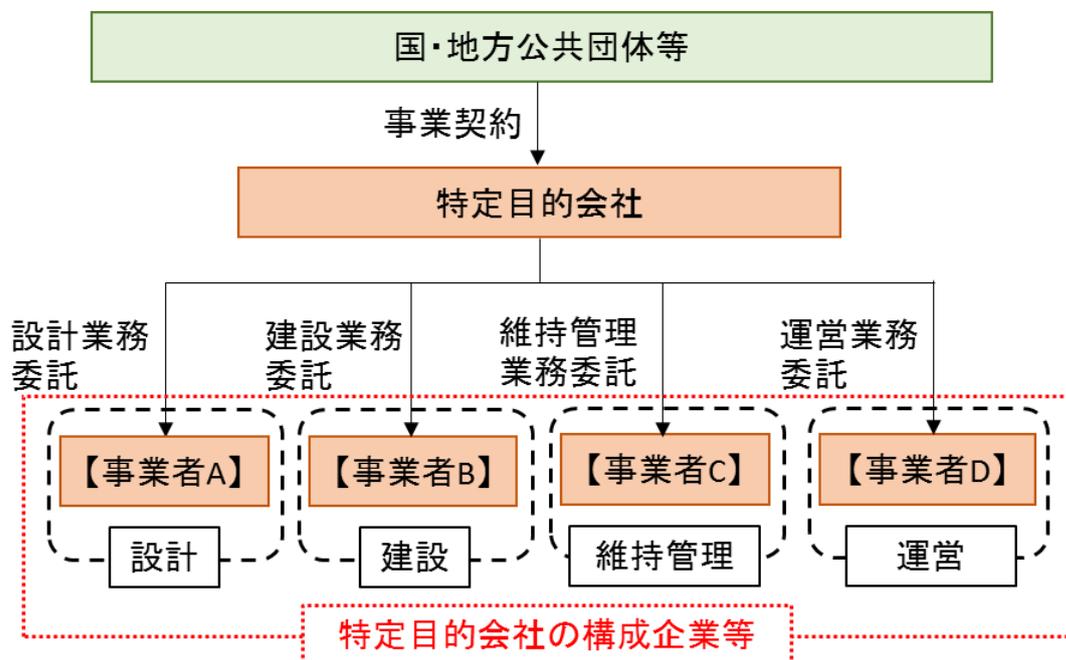
PFI事業全体の契約は市と特別目的会社で締結するが、各業務については特別目的会社と実施する事業者が契約を結ぶこととなる。業務の実態は市と事業者との包括委託に近い形となる。また、必要に応じて、実施する事業者を指定管理者に指定するケースもある。

---

<sup>6</sup> 先行事例における期間は7~30年程度。（内閣府HPより）ルミエール府中は15年。

<sup>7</sup> この形式をとる理由として、事業に参加する各事業者の経営状態が事業全体に悪影響を与えないようにすることが挙げられる。

## ＜PFI手法のイメージ図＞



## ＜特徴とメリット・デメリット＞

特徴	メリット	デメリット
性能発注	・事業者の柔軟な対応やノウハウを活かした業務遂行が期待できる	・市の意図と事業者の意図に乖離が発生する可能性がある
包括発注	・事業者が実施する業務において効率化が図られる	—
長期契約	・事業継続性が期待できる ・事業者のノウハウの発揮が期待できる	・事業者のモチベーション維持を継続する策として事業者のインセンティブ <sup>8</sup> の確保が課題になる
権限	・PFI と指定管理者制度は併用が可能である。指定管理者制度を併用した場合、指定管理と同様のメリット・デメリットが生じる	
公共性の維持	・公共的側面の強いと判断した業務は、市に残すことができる	・公共的側面の強い業務まで委託をした場合、民間の視点がそぐわない場合がある

<sup>8</sup> ここで言うインセンティブとは、民間事業者によるサービスの向上を促す動機付けを意味し、業務実態等の評価結果に応じて事業者に支払う対価を増減させる等の方法が例として挙げられる。

	従来型手法（直営・一部業務委託）	包括委託	指定管理者	PFI
手法の概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市自らの資金の調達、施設整備、維持管理及び運営を行う手法</li> <li>・一部の事実行為に関する業務を民間に短期かつ仕様発注で委託する場合を含む</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・複数業務化の要素を含んだ上で、適宜、複数年度化、性能規定化の要素を持つような、公共施設等の管理に係る業務委託</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公の施設の管理運営という地方公共団体の事務を、指定管理者を指定して行わせるもの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・PFI法に基づき、施設の整備から維持管理、運営までを一括して民間事業者を実施させる手法</li> <li>・当該事業のためだけの特別目的会社を設立し、特別目的会社が金融機関より調達した資金を活用し施設の建設・維持管理運営を行うのが一般的</li> </ul>
法令	地方自治法及び民法	地方自治法及び民法	地方自治法第244条の2以下	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
計画策定	市	市	市	市
資金調達	市	市	市	民間
施設整備	市	市	市	民間
資産所有	市	市	市	市/民間
維持管理	市	民間	民間	民間
運営	市	民間	民間	民間
料金収受	市	市	民間	民間（指定管理者併用の場合）
発注方法(包括)	分離分割	包括的	包括的	包括的
発注方法(規定)	仕様発注	性能発注	仕様発注/性能発注	性能発注
契約・指定期間	単年度	複数年度	複数年度	複数年度
整備費等の支払	一括払い	—	—	割賦払い
民間の創意工夫	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>・性能発注とする維持管理・運営業務に民間のノウハウを活用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・性能発注とする維持管理・運営業務に民間のノウハウを活用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全業務に亘って民間のノウハウを活用</li> </ul>
リスク分担	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則としてリスクは市負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務内容に応じて市と民間が適切に負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務内容に応じて市と民間が適切に負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務内容に応じて市と民間が適切に負担</li> </ul>
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公租公課（固定資産税・都市計画税・法人税等）が発生しない。</li> <li>・公共の信用力を背景に、低利の資金調達が可能。</li> <li>・市の意図が直接的に事業に反映される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務内容・範囲の適切な選択や性能発注の活用によって、サービスの向上が期待される。</li> <li>・運営・維持管理をある程度長期包括的に行わせるため、支出の削減が期待される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務内容・範囲の適切な選択や性能発注の活用によって、サービスの向上が期待される。</li> <li>・運営・維持管理をある程度長期包括的に行わせるため、支出の削減が期待される。</li> <li>・指定管理者が施設の使用許可等処分に該当する業務も含み幅広い業務を行うことができるため、民間事業者の創意工夫を活用できる。</li> <li>・事業者による料金の収受が可能となり需要に応じた料金設定ができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力が活用できるため、一定の支出のもとで、提供される公共サービス水準の向上が期待できる。</li> <li>・性能発注方式、一括発注方式の活用により、民間事業者の自主性及び創意工夫が発揮され事業コストの削減が図られ、事業期間全体を通じた財政負担の削減が期待される。</li> <li>・新築の場合、運営段階を見越した施設の設計・建設が行われることにより、費用対効果の高い施設の建設が可能である。</li> <li>・民間事業者が、金融機関から融資契約に基づき資金調達を行うことで、金融機関による監視機能が導入されることとなり、事業の安定性を一層強化することができる。</li> <li>・市に対する契約当事者がSPC1者だけであるため、民間の責任所在が明確になる。</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設整備費支払年度の財政負担額が大きい</li> <li>・一般的にはサービスの提供が硬直的であり、多様化する市民ニーズへの対応力が低い</li> <li>・一般的には発注において仕様発注、分離・分割発注であり、民間事業者の創意工夫による事業費の低減効果が発揮されにくい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般的に業務期間が3～5年程度であり、施設や業務の性質によっては短い場合がある</li> <li>・業務範囲が広い場合、民間事業者の入札コストが増大する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務期間が4～5年程度であり、施設や業務の性質によっては短い場合がある</li> <li>・指定管理者に適する施設の選定や適切な業務分担を行わない場合、サービスの向上の成果が生じにくい。</li> <li>・施設の設計に指定管理者は関与しないため、維持管理運営がしやすく、コスト低減に繋がる施設整備とならない場合がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・PFI法に基づいた入札等の手続きが煩雑で時間がかかる。</li> <li>・民間事業者の入札コストが増大する。</li> <li>・民間事業者が金融機関より調達するため、資金調達コスト（金利）は、市が直接事業を実施する場合よりも割高となる。</li> </ul>