

## 第 1 章 公共サービスに民間事業者等の創意と工夫を反映するための方法論

公的機関では、社会情勢等の大きな変化により住民ニーズや行政サービスの担い手が多様化する中、より良質かつ低廉なサービスの提供を行うため、行政サービスに民間事業者等の創意と工夫を取り入れるようになった。

民間の創意工夫の取り入れ方には様々な方法があるが、本研究では、地方自治体が独自に設ける民間提案制度に注目し、地方自治体が公民連携を進めるための民間提案制度の確立及び地方自治体での民間提案の受け入れ体制の組織論（以下、地方自治体の民間提案の制度確立と組織論とする）に関する研究を行った。

### 1 民間提案

#### 1.1 目的

公的機関が民間提案を求める目的は、事業の実施に至るまでの速さや確実さ、投資費用の縮減、低廉な価格でのサービス提供、創意工夫の発揮等にある。

#### 1.2 背景

##### 1.2.1 公共契約

事業の発案から実施に至る流れを 5 つの段階に分けると、(1)事業の発案(2)事業手法の検討(3)事業内容の決定(4)事業者の選定(5)事業の実施となる。従来は(1)から(3)までをすべて公的機関が担い、(4)の事業者の選定において、国は会計法令等、地方自治体は地方自治法令等を根拠に、公正性・透明性・競争性を確保した一般競争入札方式による価格評価がほとんどであった。

しかし、公共工事に関しては、厳しい財政事情の下、公共投資が減少している中で、その受注をめぐる価格競争が激化し、著しい低価格による入札が急増するとともに、工事中の事故や手抜き工事の発生、下請業者や労働者へのしわ寄せ等による公共工事の品質低下に関する懸念が顕著となってきたことから、平成 17 年に「公共工事の品質確保の促進に関する法律」が制定され、価格とそれ以外の要素で総合的に評価する総合評価落札方式の導入が進んだ<sup>4</sup>。

このことにより、民間企業等が有する高い技術力を有効に活用することが可能になり、また、公共工事の施工に必要な技術能力を有する者が公共工事を施工することで、公共工事の目的物の品質が確保されることとなった。また、価格と価格以外の要素を評価する方式として、随意契約（公募型プロポーザル方式）により実施事業者を選定する動きも広がりを見せている<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> 公共工事の品質確保の促進に関する法律第 3 条（基本理念）第 5 項では、公共工事の品質確保に当たっては、民間事業者の能力が適切に評価され、並びに入札及び契約に適切に反映されること、民間事業者の積極的な技術提案及び創意工夫が活用されること等により民間事業者の能力が活用されるように配慮されなければならないとされ、第 12 条（競争参加者の技術提案）では、発注者は、競争に参加する者に対し、技術提案を求めるよう努めなければならないとされている。

<sup>5</sup> 他にも、VE（Value Engineering）方式（入札時 VE：入札の際に、施工方法等の改善案を入札者が提案するものである、入札後 VE：入札後に受注者から提案を受け付け、それがもたらす費用の低下分の一定割合を受注者に還元するものである）、設計・施工一括発注方式などもある。

## 1.2.2 民間提案のための法令の整備

公共契約方式の変化と同時に、事業内容を決定する以前の段階から民間事業者の創意と工夫を取り入れるために、民間事業者から提案を求める動きが出始め、民間活力の導入等を目的に下記の法令が整備された。

- (1)平成 15 年 「地方自治法」の改正（指定管理者制度）
- (2)平成 18 年 「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（市場化テスト）」の制定
- (3)平成 23 年 「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（PFI 法）」の改正

## 1.2.3 裁量判断により制定された独自の民間提案制度

1.2.2 とは別に地方自治体では、目的別に条例・規則・要綱・要領などを制定し独自の民間提案制度を設け、公正性・透明性・競争性を確保しながら、事業内容を決定する以前の段階から民間提案を求める動きが出始めている。

市が行っている全ての事業を対象とした民間提案制度としては、平成 17 年に我孫子市が全国で初めて実施した「提案型公共サービス民営化制度」<sup>6</sup>が知られている。近年では、茅ヶ崎市がより良質で低廉なサービスを提供していくことを目的とした「提案型民間活用制度」<sup>7</sup>と、市民協働を目的とした「市民参加条例・政策提案」を制定しており、茅ヶ崎市については研究会でヒアリング調査を行った。詳しくは後述する。

## 1.3 現状の弊害

1.2 の背景のとおり、民間提案の機会を設ける自治体の動きが広がっているが、実態としては提案を行う民間事業者等の数は、まだまだ少ない。

国では平成 34 年までに 12 兆円規模に及ぶ公民連携事業を推進することとしており（「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」（平成 25 年 6 月 6 日））、経済財政諮問会議でも地方自治体レベルでの PPP/PFI の積極的な活用及び民間提案の推進が求められており、そのための課題分析が急務となっている。

そこで当研究会では、民間事業者や地方自治体へのヒアリング調査を行い、公民連携の弊害の類型化を行い、また先進的な地方自治体の事例研究を通じ、地方自治体の民間提案の制度確立と組織論について検討を行った。

図 1 は、事務局のヒアリングの結果（1.3.1 にて詳述）及び、公共サービス改革推進室が平成 26 年 9 月に行った市場化テストの対象事業に係る民間提案の募集のための意見交換会の実施結果を報告した第 144 回官民競争入札等監理委員会資料<sup>8</sup>から弊害を類型化してまとめたものである。

<sup>6</sup> 市の全ての事業を公表し、民間から提案を広く募集し、民間のアイデアと工夫によりサービスの質の向上を求めるもので、価格競争で契約者を決定するものではない。実施することとなった事業については、モニタリングの結果にもよるが、原則 3 年間は提案者が実施することとしている。

<sup>7</sup> 平成 26 年度より開始

<sup>8</sup> 内閣府公共サービス改革（市場化テスト）ウェブサイト 資料 3-1、資料 3-2、資料 3-3

一図1—民間提案制度 弊害の類型

弊害類型化	弊害具体例	弊害の起こる理由
(1) 公民互いの知識・情報不足	公民連携という概念そのものが全く浸透していない	地方自治体では、公民連携の手法を活用し、最適な公共サービスの提供に努めているところだが、民間事業者と行政との情報の非対称性を解消する取組や、民間事業者等からの事業提案を受け、それを活かすための体制の整備が進んでいないのが実態である。
	B to L G (Local government) というビジネス市場の考えがない企業が大半であり、行政との連携が頭にならない	
	公・民互いにニーズを的確に把握できていない	
	地方自治体や公務員に対するイメージが想像以上に悪い	
	公民連携のメリットが明確でない	
(2) 公民連携の姿勢、提案の受け入れ体制の整備不足	相談の窓口が不明である	
	相談をしても行政職員の側に連携の姿勢が見られない。提案に対する回答がない。	
	分からないことを1つ1つ自分で調べて進めることが導入のネックである	
(3) 法令・制度・評価等の問題	提案のハードルが高い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・契約方式にもよるが、提案採択後に実施事業者の選定が別にあることがほとんど。</li> <li>・総合評価一般競争入札方式、随意契約（公募型プロポーザル方式等）などについて、参加資格や審査基準などは地域の実情に合わせ地方自治体の裁量判断により設定する必要があり、また審査体制を構築することも容易ではない。※総合評価の落札者決定基準については学識経験を有する者の意見を聴かなければならない（地方自治法施行令第六十七条の十の二）</li> <li>・民間提案の制度制定及び受け皿の整備については、地方自治体の裁量判断によるため法令の強制力はない。</li> </ul>
	提案から事業化までに時間がかかる	
	対話の中で提案の精度をあげる機会が無い	
	事業者選定におけるインセンティブ（有用性）がない 提案者が事業実施者になれるとは限らない	
	開示された情報が限定的な場合、適切に応礼できない。 コスト削減と業務品質確保の観点からも正確な情報が必要である	
	提案に含まれる知的財産流出の危惧がある	
	行政では、本当に優れた提案なのか判断できない	
	予定価格が秘密で1円でも上回ると駄目。質を追うものは出しづらい	
	行政が実施するVFMの算定根拠が不十分	
	単年度予算では新たな事業の成果の中長期的な検討が難しい	
	アドバイザーの実績主義、大手志向の選定（検討を丁寧に行わない）	
	PPP/PFIの場合、導入可能性調査の段階で多大な労力と時間を要する	
	総合評価落札方式について、判断基準及び事業者決定までのプロセスの透明化を図るべき	
	目標値について、官が一方向的に定めるのではなく、官と民で情報を共有し、協議することにより決定すべき	
	ハードが絡む事業はハード優先で発注されがちであるが、事前にソフトをしっかりと詰めてからハードを発注する仕組みが必要である	
仕様書に対する業務の自由度を上げる必要がある（業務実施の内容が、仕様書（共通仕様書、特別仕様書等）に拘束されすぎており、民間事業者の創意工夫が活用できない）		
複数年契約の場合、物価変動、インフレ、社会情勢の変化等により業務の実施方法等を見直す必要が生じるため、一定程度は仕様を見直すことを可能とする等、契約変更の自由度を増やしてほしい		
業務の実施手法について、委託側と受託側の意思の摺り合わせ（相互理解を深めること）が重要		

事務局作成

## 1.4 民間事業者へのヒアリング調査結果

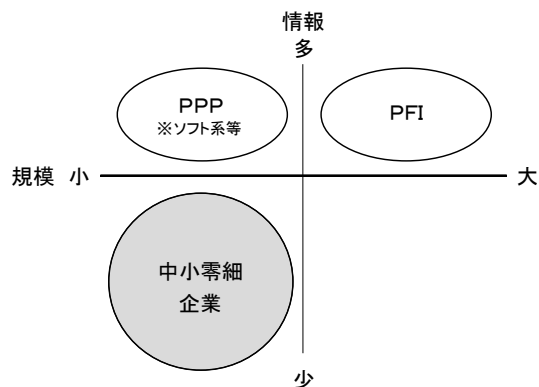
民間事業者へのヒアリング調査結果を紹介する。

## (7)株式会社 LG ブレイクスルー

株式会社 LG ブレイクスルーは、B to LG (Local government) という第3のビジネス市場の活性化を通じ、公と民の間にある壁を打破(ブレイクスルー)し、付加価値の高い地方自治の実現に貢献することをミッションとした企業である。代表取締役の古田智子氏にヒアリング調査を実施し、公民連携の弊害事項等に関して考えを伺った。以下、古田氏の発言、考えをまとめたものである。

- ・6ページの図1の(1)と(2)について、独自の民間提案制度を制定していない地方自治体では、特にPPP/PFIに関する基本方針がないことが多く、そのために、(1)と(2)の弊害が起きている。
- ・PPP/PFIを実施できる企業はごく一部である。PPP/PFIに関する情報量と企業規模で分類した企業の特徴としては、大まかには図2のとおりで、情報量が少なく、規模も小さい中小零細企業の数が多い。多くの中小零細企業では公民連携、B to LGの考えがなく、地方自治体が発注する仕事は建設と土木だけという認識が大勢を占めている。また、公共契約の際に事業者登録が必要なことすら知らない事業者も少なくない。
- ・中小零細企業をクライアントに持つ公認会計士・税理士などの士業、個人コンサルタントを対象とした官公需入門勉強会を古田氏が開催する中で、公民連携、B to LGという概念そのものが全く浸透していないと感じている。
- ・公民連携、B to LGの知識を得ると、自社の技術を活かし新たな付加価値を創造していきたいという要望を良く聞くため、公民のオープンな交流の場、発案の段階で相談できる公側の受け皿、公の情報発信のあり方について、今後工夫が必要である。

—図2—企業特徴



株式会社 LG ブレイクスルー古田氏の考えを基に事務局作成

## (イ) 亀井工業ホールディングス株式会社

亀井工業ホールディングス株式会社は、健康・温泉事業、福祉事業、飲食事業、環境事業も手掛ける建設業者である。研究会では、亀井工業ホールディングス株式会社代表取締役社長の亀井信幸氏にヒアリング調査を行った。以下、亀井氏の発言、意見をまとめたものである。

- ・柏市の「柏・豊四季台プロジェクト」へ参加した経験から、まちづくりや開発など、地域に根

差した事業を展開していくには、事業内容を決定する以前の段階から民間事業者等の創意と工夫を取り入れていく必要がある。

・「柏・豊四季台プロジェクト」は、柏市豊四季台地域を中心に、柏市、東京大学高齢社会総合研究機構、UR都市機構の3者で「長寿社会に向けたまちづくり」に取り組む事業である。このプロジェクトには、「在宅医療委員会」、「人と人委員会」、「住まい・移動委員会」の3つの委員会が置かれた。事業者の選定は、プロポーザルへの参加要請→委員会活動→プロポーザル→採択という手順で行われ、亀井氏はプロポーザルへの参加要請をしたところ「人と人委員会」の委員に選ばれ、そこで3年近く活動した上で事業提案をして、結果として事業者を選定された。

・このプロジェクトで素晴らしいのは、委員会活動で時間をかけて勉強でき、そこで得たいろいろな情報や知識を活用して良い提案ができたところである。

・ハードが絡む事業はハード優先で発注されがちであるが、ソフトを詰めてからハードを考えなければならない。柏市で実施しているような方法で提案を募集すればソフトも効いた事業になると思われる。

#### (ウ)大成建設株式会社

研究会では、地方自治体が裁量判断により独自に制定する民間提案制度へのチャレンジの経験をもつ大成建設株式会社の原耕造氏にヒアリング調査を実施し、下記のとおり、チャレンジの理由や民間提案制度に関する意見をいただいた。

－図3－我孫子市 民間提案制度にチャレンジした理由

(1)	3年間随意契約というインセンティブがあったこと
(2)	審査基準が明確で、ゴールが見えていたこと
(3)	担当課にいろいろ聞いたこと
(4)	相談窓口がはっきりしていたこと
(5)	市の事業リストが公開され、さらにやって欲しい事業に印があったこと
(6)	市に提案を受け入れる雰囲気があったこと

ヒアリング調査時の資料より事務局作成

－図4－流山市 ファシリティマネジメント施策の事業者提案制度<sup>9</sup>の工夫

(1)	民間との協議を重視 提案は簡単に(A4で1枚)。市との協議により事業化を図る。協議成立次第、順次契約締結
(2)	市で対象施設・事業概要等の条件整理を行わず、民間事業者から、流山市ファシリティでできることを自由に提案してもらう制度で、自由度がある
(3)	市場化テスト・行政サービス民営化制度との違い 既存の事務事業(行政サービス)の枠内での提案。内容・規模を問わず、自由で広範な提案を求める

ヒアリング調査時の資料より事務局作成

<sup>9</sup> 「ファシリティを使ってできること」について民間事業者のノウハウを生かした提案を求め、採用された案件について、協議(デザインビルド)により事業化を図るもの。協議成立後に随意契約となる。大きな特徴は、テーマ(対象施設・事業概要等)を定めず、民間事業者から「流山市のファシリティ」でできることを自由に提案してもらうことである。

・施設整備に係る事業においても民間提案を行っているが、提案採用から実施までに調整期間（数年）を要すこともあり、またその間に首長交代などで事業方式の変更などが発生するリスクもある。

・PPP プラットフォームなど公民の対話機会があることは非常に有効である。公的な場でなくても、公民双方の文化、用語、決裁手続き等を忌憚なく情報交換・意見交換できる場が必要である。

・流山市のように、きっかけの段階ではA4 サイズで1枚レベルの提案が有効である。そこから官民対話の中でニーズとシーズをマッチングさせ、アレンジしていくことが重要である。

## 1.5 地方自治体の取り組み

ヒアリング調査等の結果から、公民連携及び民間提案を進めていくには、(1) 公民互いの知識・情報共有の不足、(2) 公民連携の姿勢・提案の受け入れ体制の整備不足、(3) 法令・制度・評価等の問題を解決する民間提案制度の制定が重要であることがわかってきた。

そこで、この点について、先進自治体の取り組みを調査し、福岡市、茅ヶ崎市、さいたま市へのヒアリング調査を行い、各自治体の取り組みについて分析した。

一図 5—先進自治体の取り組み

弊害の類型	地方公共団体の取り組み		
	福岡市	茅ヶ崎市	さいたま市
(1) 公民互いの知識・情報不足	PPPプラットフォームを設置し、事業ノウハウの習得に向けた継続的なセミナーを開催している。	地域を構成する多様な主体が、対等な立場で参加し、公民連携の推進に関して継続的な議論を行うとともに、適切な役割分担の下で、補完しあいながら地域課題を解決するための新たな枠組みを検討することを目的とし「茅ヶ崎市新しい公共円卓会議」を平成24年に設置。市とNPO法人サポートちがさきとの協働で運営されている。	市における公民連携の取り組みを広く情報発信するとともに、参加者が公民連携に関する知識やスキルを習得し、市との意見交換等を行うことを目的に、平成25年度より「公民連携コミュニティ」を形成する。金融機関も参加し、公民の橋渡しを担う構想も示されている。
(2) 公民連携の姿勢、提案の受け入れ体制の整備不足	提案採択後の予算編成などを見越し、財政局内に横断的な組織として、アセットマネジメント推進部大規模事業調整課を設置している。	「公民連携推進のための基本的な考え方」を平成24年に示し、横断的な組織を設置する。	都市戦略本部行財政改革推進部内に行政改革・公民連携推進担当という横断的な組織を設置している。
(3) 法令・制度・評価等の問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・PFI法に基づく民間提案を促すため、建設系の事業につき発案・提案に分けた独自の「民間提案制度」を設けている。</li> <li>・最適事業手法検討委員会（事業所管局を支援）、民間提案等審査会を設置し、提案内容を的確に評価する体制も構築している。</li> <li>・市の上位計画に基づき発案された事業についてはPPPロングリストに掲載し、基本構想が策定され調査費等予算措置がされ事業手法決定・基本計画策定の段階にある事業はPPPショートリストに掲載し、民間提案を求める制度である。</li> <li>・提案採択後は知的財産権の保護に留意し公共契約における事業者募集・選定が行われている。</li> <li>・提案内容が採用された場合には、提案が実施方針等の事業内容に反映されることにより、提案者は事業者公募時に有利に検討できる可能性があるなどの理由から現時点では提案者への加点評価は行っていない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「提案型民間活用制度」を設けている。</li> <li>・民間団体、民間事業者のノウハウを生かすことでより大きな効果が見込める事業を市が選定し、行政改革推進審議会委員会で審議のうえ市が決定し、それに対して事業企画提案を頂くテーマ設定型の提案制度と、原則として、市が実施する全ての事務事業を対象とする自由提案型の制度にわけて公募を行っている。</li> <li>・テーマ設定型は事業企画提案の募集となり、選定方法は公募型プロポーザル方式を採用し、公表している評価基準等をもとに審査され、審査結果最上位者と業務委託契約（随意契約）を締結している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「さいたま市提案型公共サービス公民連携制度」を設けている。</li> <li>・円滑な事業化を実現するために、市が対象事業を特定して提案募集している。全庁に対して、民間からの知恵やアイデア、創意工夫を生かした提案を受けて委託・民営化等を行うことで、更なる効率化・質の向上等が可能となる事業についての照会を実施している。</li> <li>・外部有識者5人で構成する「さいたま市提案型公共サービス公民連携制度検討委員会」からの専門的助言を参考にしながら、市において、事業化の可否を決定する。</li> <li>・提案者は事業の実施を前提に提案を行うため、提案者におけるインセンティブの確保として、提案者に提案採択後の公共契約における事業者募集・選定時に評価点（満点）の5%を加点して評価している。</li> </ul>

事務局作成

主に、福岡市はハード系、茅ヶ崎市・さいたま市はソフト系の提案制度となっていたが、(1) 公民互いの知識・情報共有の不足、(2) 公民連携の姿勢・受け入れ体制の整備、(3) 法令・制度・評価等の問題を解決する民間提案制度の制定がなされ<sup>10</sup>、一体的に取組まれていた。

提案制度の共通した特徴としては、「提案を公募している」、「提案対象事業を明らかにしている」、「提案者の要件が示されている」、「事業化までの流れが示されている」、「審査方法（評価視点含む）が明らかになっている」、「提案結果を通知・公表している」などがあり、公正性・透明性・競争性が確保されている。

ただし、提案採択後の実施事業者の選定方法については、地方自治体の間で考えの違いがあることがわかった。

「提案者へのインセンティブ付与」について、茅ヶ崎市のテーマ設定型の提案制度では、公募

<sup>10</sup> 図1でまとめた弊害のなかには、対応が難しいものもあり、すべての弊害の解決には至っていないが、地方自治体の裁量判断によるところは、今後解決に向けた議論が求められる。

型プロポーザル方式を採用しているため、提案が採択されると提案者が事業実施者となる。さいたま市では提案の事業化が決定すると、随意契約・プロポーザル方式・総合評価一般競争入札のいずれかの方法により改めて実施事業者を選定している。そして、プロポーザル方式及び総合評価一般競争入札により事業者選定をする場合は、提案が採用となった事業者には、独創的かつ市民サービスの質を高める提案をした事業者として、評価項目合計点（満点）の5%を加点して評価することとしている。

一連の取組の成果としては、公民連携のためのプラットフォームや提案の受け皿を作ったことで、制度における提案とそれ以外の提案を含めた相談の件数が増え、結果、公民連携の機会が拡大したことが挙げられる。さいたま市ではインセンティブを付与するなどしたことで、2012年度の事業提案率60%（提案のあった事業数6件/提案募集事業数10件、ただし、6件の事業に対し複数提案があり10件の提案が採用されている）であったのが2014年度では65%（提案のあった事業数13件/提案募集事業数20件、ただし、13件の事業に対し複数提案があり合計21件の提案がされている）と増加した。

## 1.6 地方自治体の民間提案の制度確立と組織論

以上のことから、地方自治体が公民の対話の機会を設け、民間提案の制度を確立し、民間提案を受け入れる窓口と庁内の横断的な組織を整備することは、地方自治体レベルでのPPP/PFIの積極的な活用及び民間提案を加速させる可能性があることがわかった。

そして民間提案の制度上の具体的な課題として、提案者へのインセンティブの付与が挙げられた。インセンティブを付与することは、法令等に必ずしも違反するわけではないが、その方法によっては、法令違反を含めて契約の公正性、競争性に反する可能性があるため慎重に考える必要がある。例えば、提案者との随意契約を前提とする方式を採用している千葉県我孫子市は、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号「その性質又は目的が競争入札に適さないものをするとき」を随意契約の根拠としている。外部の有識者委員で構成された審査委員会が提案の採否を決定するが、その判断基準としては最高裁の判例（昭62・3・20）をよりどころとし、提案内容の独自性と実務の実績（信用、資力、技術力）などを有するかどうかを審査している。<sup>11</sup>このような仕組みは、契約の公正性、競争性を担保する1つの方法である。一方で、インセンティブの付与に踏み切る自治体は未だ少ないように見える。その背景には、インセンティブの付与イコール事業者との癒着というイメージがあり、導入の際には様々な批判を受けることが予想されるため実施していない自治体が多いのではないかと推測する。前述のように、インセンティブの付与には慎重な判断が必要であり、市民や議会には丁寧な説明をして理解を得る必要があるが、民間提案を頂くためにはインセンティブが必要であるという意見は多く、民間提案制度の実施にあたってはこの点を検討する必要がある。本研究は、民間提案制度における課題を広く調査することから始めたため、限られた研究期間の中で、インセンティブ付与の仕組みについて具体的な政策提言ができるようなレベルの議論を行えていない点に課題が残るが、民間提案制度を推進するうえで、この点は非常に重要であると思われる。

<sup>11</sup> 千葉県我孫子市提案型公共サービス民営化制度募集要項より