

第1部 民間的経営手法とその導入の現状

冒頭で述べたように、近年、行政サービスに民間的経営手法を取り入れて、公益性と効率性の両方を達成しようとする仕組みが制度化されてきているが、ここでは、そのうち、公営交通事業に関連する制度として、地方独立行政法人（公営企業型）指定管理者制度、PFIを取り上げる。そして、それらの制度について、既述のように、民間経営的要素と公共的要素の観点から、各制度を概観する。

1. 地方独立行政法人（公営企業型）

定義

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ことが必要な事務及び事業であって、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には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をいう（地方独立行政法人法（以下「地独法」という。）第2条第1項）。

中でも、軌道事業、自動車運送事業、鉄道事業等を行う地方独立行政法人は、「公営企業型地方独立行政法人」に分類される（地独法第81条）。

趣旨・特長

地方公共団体が直接行う事業に準ずる公共性を確保しながら、地方独立行政法人の理事長の広範な権限行使を認めることで経営責任の明確化をはかるとともに、中期目標期間における目標・計画に基づく経営により、単年度予算主義とは異なるルールの下で、予算執行における機動性、弾力性の向上を可能とする制度である。

地方独立行政法人（公営企業型）の民間経営的要素

地方独立行政法人の業務運営における自主性は、十分配慮されなければならない（地独法第3条第3項）とされており、地方公営企業と比べ、その経営の自由度を高めるための工夫がなされている。

具体的には、法人が中期計画に基づいて経営を行う際、地方自治法等現行の地方制度の枠組みから外れ、また、予算単年度主義もとらないため、予算執行、契約、財務運営等で機動性、弾力性が増すこととなる（年度計画も届出で足りることとなっている（地独法27条第1項））。また、人事管理上も地方公営企業に比べ弾力的経営が可能となる（公営企業は一定の主要な職員についてはあ

らかじめ長の同意が必要。)

さらに、役員の報酬及び退職手当については、その業績が考慮されるものとされ、設立団体の長に届け出ることとされている支給基準においては、「国及び地方公共団体の職員の給与、他の特定地方独立行政法人及び民間事業の役員の報酬・退職手当、当該独立行政法人の業務の実績等を考慮して定めることとされている（地独法第48条第1項～第3項）。

職員の給与については、特定地方独立行政法人と一般地方独立行政法人（1）とでは、次のとおりその支給基準を定める際の考慮事項に違いはあるが、いずれも給与条例主義をとらず、給与を含めた勤務条件については、労使間の団体交渉によって定められることとされている。

特定地方独立行政法人の職員の給与の支給基準を定める際の考慮事項

- ・同一又は類似の職種の国及び地方公共団体の職員、他の特定地方独立行政法人の職員並びに民間事業の従事者の給与
 - ・当該特定地方独立行政法人の業務の実績
 - ・中期計画で定められた人件費の見積もり
- 一般地方独立行政法人の職員の給与の支給基準を定める際の考慮事項
- ・当該一般地方独立行政法人の業務の実績
 - ・社会一般の情勢

一方、経営責任の追及システムとしては、中期目標の期間の終了時において、当該法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方その他その組織及び業務の全般にわたる検討を行い、その結果に基づいて所要の措置を講じることとされている（地独法第31条第1項）。また、業務が実績の悪化した場合は、役員の解任（地独法第17条第3項）もできることとされている。

- 1 「特定地方独立行政法人」とは、地方独立行政法人のうち、その業務の停滞が住民の生活、地域社会若しくは地域経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすため、又はその業務運営における中立性及び公正性を特に確保する必要があるため、その役員及び職員に地方公務員の身分を与える必要があるものとして地方公共団体が定款で定めるものをいい（地独法第2条第2項）。「一般地方独立行政法人」とは、特定地方独立行政法人以外の地方独立行政法人をいう（地独法第55条）。

地方独立行政法人（公営企業型）の公共的要素

地方独立行政法人は、その公共性の高さから、当該事業の実施の确实性を担保する（地独法第1条、第2条第1項、第3条第1項）ために、様々な公共関与がなされることとなる。

具体的には、設立時においては、資本金その他の財産的基礎の拠出（地独法第6条）、業務開始時の業務方法書の認可（地独法第22条第1項）がなされ

る。また、経営に当たっては、設立団体の長が、当該法人に対し、中期目標（3年以上5年以下の期間において法人が達成すべき業務運営に関する目標）を指示するとともに（地独法第25条第1項）、料金設定を含む中期計画を認可し（地独法第26条第1項）、中期計画の適正かつ確実な実施ができなくなると認める場合は、変更命令もなしうるものである（地独法第26条第4項）。さらに、地方独立行政法人評価委員会（2）においては、各事業年度における業務の実績の評価と業務運営改善等の勧告（地独法第28条第1項～第3項）、中期目標の期間における業務の実績の評価と業務運営改善等の勧告（地独法第30条第1項～第3項）が制度化されている。

また、地方独立行政法人の公共性に鑑み、当該法人が解散する場合において、その財産をもって債務を完済することができないときは、その費用を設立団体がすべて負担することとされている（地独法第93条）。

- 2 地方独立行政法人の業務の実績に関する評価等を行うため、設立団体に設置される執行機関の附属機関（地独法第11条）。

2. 指定管理者制度

定義

地方自治法（以下「自治法」という。）第244条の2第3項に基づき、指定により公の施設の管理権限を当該指定を受けた者に委任する制度。

趣旨・特長

本制度は、地方分権改革推進会議の「事務・事業のあり方に関する意見」（平成14年10月）において、「地方自治法第244条の2の公の施設の管理受託者の範囲を、民間事業者にまで拡大する」とされ、また、総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第二次答申」（平成14年12月）において、「一定の条件の下での利用料金の決定等を含めた管理委託を、地方公共団体の出資法人等のみならず、民間事業者に対しても行うことができるように現行制度を改正すべきである」とされたことを踏まえ、平成15年6月の地方自治法改正によって導入された制度である。

改正前の「管理委託制度」の下においては、「管理受託者」は公の施設の設置者たる地方公共団体との契約に基づき、具体的な管理の事務又は業務の執行を行うものであり、当該公の施設の管理権限及び責任は、設置者たる地方公共団体が引き続き有し、会館の利用等処分に該当する使用許可等は委託できなかったところである。また、管理受託者となりうる者も、地方公共団体の出資法人等に限定されていたものである。

一方、本制度は、公の施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わ

せるものであり、指定管理者は処分に該当する使用許可も行うことができるとともに、指定管理者の範囲についても特段の制約を設けず、設置者たる地方公共団体が出資しない民間事業者も議会の議決を経て指定管理者となれるものである。この場合、設置者たる地方公共団体は管理権限の行使自体は行わず、指定管理者の管理権限の行使について、設置者としての責任を果たす立場から、必要に応じて指示等を行い、指示に従わない場合等には指定の取消等を行うことができることとしている。

このように、本制度は、個々の業務を私法契約によって依頼する業務委託とは異なり、公法上の指定行為によって、処分権限を含め管理業務を包括的に委任するところに特長があるといえる。

指定管理者制度の民間経営的要素

指定管理者制度に関し、地方公共団体は、条例によって、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めることとしており（自治法第244条の2第3項、第4項）、その範囲内において指定管理者の創意工夫が発揮できるシステムとなっている。また、条例の定めるところによって利用料金制（公の施設の利用料金を、当該地方公共団体の承認を受けた上で指定管理者が定め、当該管理者の収入とする制度。一定の場合には利潤を上げることにも許容される。）を採ることもでき（自治法第244条の2第8項、第9項）、施設利用を促進するインセンティブも働くシステムとなっている。

指定管理者の指定の手続については、条例で定めた上で議会の議決を経ることとなっている（自治法第244条の2第6項）が、指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましいとされており（平成15年7月17日付け総行第87号 総務省自治行政局長通知）、これに従った場合、指定段階で競争原理が働くものと考えられる。

また、指定は期間を定めて行うこととされ（自治法第244条の2第5項）、一定期間ごとに指定管理者の管理が適切に行われているか否かを見直す機会が設けられることから、消極的側面からの競争原理も期待できるものと考えられる。

指定管理者制度の公共的要素

指定管理者の指定は契約でなく、行政処分的一种であることから、その手続は条例で定め、指定自体も議会の議決を経ることとされている（自治法第244条の2第3項、第4項、第6項）。選定基準としては、住民の平等利用が確保されていること、事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること、事業計画書に沿った管

理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること等が考えられるところである。

また、設置者たる地方公共団体の長等は、指定管理者に対し、当該管理の業務又は経理の状況に関する報告のほか、実地調査や必要な指示ができることとされている（自治法第244条の2第10項）。指定管理者の経営状況が著しく悪化している場合等、公の施設の適正な管理に重大な支障が生じる又は生じのおそれがある場合には、指定管理者の指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができるとされている（自治法第244条の2第11項）。

さらに、公の施設の設計、建造上に不完全な点がある場合だけでなく、維持・修繕や保管に不完全な点がある場合等、公の施設の設置又は管理において、通常有すべき安全性が欠けていたことが原因で、利用者に損害が生じた場合には、設置者たる地方公共団体が賠償責任を負うことになると解される（国家賠償法第2条）。また、公の施設の管理業務の執行に当たっての指定管理者の行為（暴行等）が原因で利用者に違法に損害が生じた場合にも、設置者たる地方公共団体が賠償責任を負うことになると解される（国家賠償法第1条）（3）。

なお、個別の公物管理法において、本制度と異なる定めがなされている場合は、当該個別法の規定が優先適用されるものである。したがって、例えば、学校等については、それぞれの個別法において、指定管理者に管理させることはできないものと解されており、また、病院や水道についても、指定管理者に係る一定の制約があるものである。

- 3 国家賠償法第1条にいう「公務員」とは、公務員法上の公務員に限定されず、法令により公権力の行使（非権力的作用に属する行為を含む。）の権限を与えられていれば、身分上の私人も含むとするのが、判例・通説である（参考：横浜地裁平成11年6月23日判決）。

3 . P F I

定義

正式には、Private Finance Initiative（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）といい、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。

趣旨・特長

P F Iは、民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供することをねらいとしている。英国など海外では、この手法により有料橋、鉄

道、病院、学校などの公共施設等の整備等がなされ、成果を収めている。

P F Iの基本理念は、平成11年7月に制定された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（以下「P F I法」という。）第3条第2項に端的に表現されている。すなわち、P F Iによる事業は、「国及び地方公共団体と民間事業者との責任分担の明確化を図りつつ、収益性を確保するとともに、国等の民間事業者に対する関与を必要最小限のものとするにより民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されることを旨として行われなければならない。」とされている。

通常のP F Iでは、異種企業によるコンソーシアムが事業に応募し、個々の参加企業の経営状態が及ぼす影響を極力排除するため、S P C（特別目的会社）を設立して、業務を一括して、地方公共団体と契約することとなる。

また、P F Iは、次のような事業類型、事業方式に分類される。

事業類型

サービス購入型

民間事業者が、自ら調達した資金により施設を設計・建設し、維持管理及び運営を行い、地方公共団体は、そのサービスの提供に対して対価を支払う事業類型。

独立採算型

民間事業者が、自ら調達した資金により施設を設計・建設し、維持管理及び運営を行い、施設利用者からの料金収入のみで資金を回収する事業類型。

ジョイントベンチャー型

サービス購入型と独立採算型を組み合わせた事業類型。

事業方式

B T O（Build Transfer Operate）

民間事業者が施設等を建設し、施設完成直後に公共施設等の管理者等に所有権を移転し、民間事業者が維持・管理及び運営を行う事業方式。

B O T（Build Operate Transfer）

民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了後に公共施設等の管理者等に施設所有権を移転する事業方式。

B O O（Build Own Operate）

民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了時点で民間事業者が施設を解体・撤去する等の事業方式。

P F Iの民間手法的要素

P F I法においては、行政の関与を最小限に止めて、民間の創意工夫を最大限に引き出すためのさまざまな配慮がなされている。

具体的には、P F I事業及び事業者を選定するに当たり、法律で、民間事業者の自主性、創意工夫を尊重する（P F I法第4条第3項第1号、第2号）こととしている。

一方、民間のインセンティブを引き出すための消極的側面としての責任配分については、実施方針（4）において、「民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項」を定めることとされている（P F I法第5条第2項第3号）。特に、第三セクターについては、「選定事業者の責任が不明確とならないよう特に留意して」、「事業計画又は協定において公共施設等の管理者等との責任分担が明記されなければならない」とされている（P F I法第10条第2項）。

また、P F I施設の建設資金は、事業者自らの出資・融資を除くと、地方公共団体の支払を償還原資とする金融機関からの融資で賄われるのが通例であって、金融機関は、融資に際して、金融機関独自の視点から事業の安定性やリスクへの対処方法の的確性を慎重に吟味するとともに、事業の運営段階では、融資債権保全のためP F I事業者等の経営環境や財務内容を常に監視することとなる。

このように金融機関が相応のリスクを負って事業に深く関与することがP F Iのメリットの1つである。

- 4 P F I法第5条第1項の規定に基づき、公共施設等の管理者等が、基本方針に則って定めることとされているP F I事業の実施に関する方針。

P F Iの公共的要素

民間経営の長所を十分に引き出す一方、P F Iも公共サービスである以上、低廉かつ良質なサービスを安定的に供給するため、必要な配慮がなされている。

この点、P F I法（第7条第1項、第8条）においては、事業を実施する民間事業者は、公募の方法等で、かつ客観的な評価によって選定することとされており、一般競争入札によることを原則とされている。「この場合において、P F I契約においては、価格のみならず、維持管理又は運営の水準、P F I事業者とのリスク分担のあり方、技術的能力、企画に関する能力等を総合的に勘案する必要があることにかんがみ、総合評価一般競争入札（地方自治法施行令第167条の10の2）の活用を図ること」とされている（「地方公共団体におけるP F I事業について」平成12年3月29日自治事務次官通知）。

以上、地方独立行政法人（公営企業型）、指定管理者制度、PFIについて概観してきたが、それぞれの特徴を比較した表を次に掲げる（「地方公営企業の経営の総点検について」（平成16年4月13日付け総財公第33号総務省自治財政局公営企業課長通知）の別紙2）。

	地方公営企業		指定管理者方式		PFI方式		地方独立行政法人	
		アウトソーシング(外部委託)	代行制	利用料金制	BTO	BOT	一般型	公営企業型
特徴及び留意点	地方公共団体が経営する企業であり、住民生活に必要な公共的サービスを提供し、料金収入により、原則として独立採算で運営されるもの。	事務・事業の一部について民事事業者が既に事業展開している分野等において民間事業者等のノウハウを幅広く活用し、業務の効率化を図るもの。幅広い業務を一括して外部委託を図ろうとする際には、指定管理者制度等の活用も考えられる。	施設の管理運営を包括的に外部委託するものであり、従前の管理委託制度のように受託者が限定されず、民間事業者にも受託可能である。地方団体は指定管理者の選定や指定管理者と締結する協約を通じ適正な管理を維持しつつ民間事業者等のノウハウを幅広く活用し、サービスの向上や効率化を図ることが期待できるもの。		地方団体の関与により公共性を関与しつつ、設計、建設の段階から民間の資金やノウハウを活用することにより、効率的・効果的に公共施設の建設、維持管理及び運営を促進するものであり、一定規模の施設建設を前提として行う事業において特に効果が期待できるもの。			地方団体が直接行うのに準ずる公共性を確保しながら、地方独立行政法人の長により広範な権限行使を認めることで経営責任の明確化をはかるとともに、中期目標期間における目標・計画に基づく経営により、単年度予算主義とは異なるルールの下で、予算執行における機動性、弾力性の向上を可能とするもの。
定義	地方公共団体が、直接地域住民の福祉の増進を目的として、経営する企業 (経営の基本原則：公企法3条) ・経済性の発揮 ・公共の福祉の増進	地方公共団体が行政責任を果たすうえで必要な監督権などを留保したうえで、その事務事業を民間企業、NPO等住民団体、個人等に委託するもの。	公の施設(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)の設置の目的を効果的に達成するために必要があると認めるときに、当該公の施設の管理を行わせる法人その他の団体であって当該地方公共団体が指定するもの。	PFI事業者が施設を建設(Build)した後、施設の所有権を行政に移管し(Transfer)た上で、PFI事業者がその施設の運営(Operate)を行う方式。	PFI事業者が施設を建設し、契約期間にわたり管理運営を行って、資金回収した後、行政にその施設の所有権を移管する方式	(一般地方独立行政法人：地独法2条) 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ことが必要な事務及び事業であって、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないものうち、民間の主体にゆだねた場合には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 (特定地方独立行政法人：地独法2条)		
設立目的	・住民の福祉の増進、 ・企業方式による効率的な行政サービスの提供		(代行制) 利用料金制を採らない方式 料金収入は、地方公共団体が収入として収受(指定管理者に料金の収納業務を行わせるかは団体の判断による。)	(利用料金制) 指定管理者が料金を収入として収受する方式(自治法244条の2第8項)。 公の施設に関する権限を指定管理者に委任して代行させる。	公共施設の設計、建設、維持管理及び運営に民間の資金やノウハウを活用することにより、効率的かつ効果的な社会資本整備と公共サービスの提供を行う。		地方独立行政法人のうち、その業務の停滞が住民の生活、地域社会若しくは地域経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすため、又はその業務運営における中立性及び公正性を特に確保する必要があるため、職員等に地方公務員の身分を与える法人	

	地方公営企業	指定管理者方式		PFI方式		地方独立行政法人	
	アウトソーシング(外部委託)	代行制	利用料金制	BTO	BOT	一般型	公営企業型
根拠法	・地方公営企業法 ・地方公営企業等の労働関係に関する法律	・地方公営企業法 ・地方自治法第244条の2第3項等 ・(同項に基づく)条例等	・地方自治法第244条の2第3項等 ・(同項に基づく)条例等	・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)		・地方独立行政法人法	
法人格	地方公共団体の一部(独立の法人格はなし)		あり(指定管理者が行う事業として法人格を有する)	地方公共団体の一部(独立の法人格はなし)	あり(PFI事業者が行う事業として法人格を有する)	あり(地方公共団体とは別の法人格:地独法5条)	
設立団体	地方公共団体		(地方公共団体が法人その他の団体を指定)	(行政と民間事業者との契約)		地方公共団体(地独法7条)	
設立要件	条例の制定(公企法4条) (設置及び経営の基本に関する事項)	・地方自治法第244条の2第3項に基づく条例で定める事項(指定の手續、管理の基準、業務内容等)を満たすこと。 ・議会の議決を経て指定(自治法244条の2第6項)		民間事業者等の選定 公共施設等の管理者等は、基本方針(内閣が決定)及び実施方針(当該管理者等が決定)に基づき、実施することが適切であると認める特定事業を選定(PFI法6条) 公共施設等の管理者等は、特定事業を選定したときは、当該特定事業を実施する民間事業者を公募の方法等により選定(PFI法7条)		議会の議決を経て定款を定め、都道府県等 総務大臣の認可以外 都道府県知事の認可を受けること (地独法7条)	
財産的基礎	-	-		-		業務を確実に実施するために必要な資本金その他の財産的基礎を有すること(地独法6条)	
出資主体	地方公共団体のみ			地方公共団体、民間企業等		・地方公共団体のみ(地独法6条) ・設立団体は、独法の資本金の1/2に相当する資金等を出資(地独法6条)	
業務の範囲	法定7事業(附帯業務含む。公企法2条) ・水道事業(簡易水道事業を除く。) ・工業用水道事業 ・軌道事業 ・自動車運送事業 ・鉄道事業 ・電気事業 ・ガス事業 ・病院事業(財務規定のみ) ・その他(条例で任意適用可) 他に地方財政法、公営企業金融公庫法の法定範囲あり		個別法において、管理者を限定していること等により、指定管理者に管理を行わせることができないものがある。 例)学校、下水道、道路、河川、病院(一部)	個別法において、管理者を限定していること等により、管理を行わせることができないものがある。 例)学校、下水道、道路、河川、病院(一部)		(地独法21条1号、4号、5号) ・試験研究 ・社会福祉事業 ・一定の公共的施設の設置及び管理 ・附帯業務 他に大学の設置及び管理(地独法21条2号)	(地独法21条3号) ・水道事業(簡易水道事業を除く。) ・工業用水道事業 ・軌道事業 ・自動車運送事業 ・鉄道事業 ・電気事業 ・ガス事業 ・病院事業 ・その他政令で定める事業

	地方公営企業		指定管理者方式		PFI方式		地方独立行政法人	
	アウトソーシング(外部委託)	代行制	代行制	利用料金制	BTO	BOT	一般型	公営企業型
施設所有者	地方公共団体					PFI事業者(契約終了後は地方公共団体)	地方独立行政法人	
実際に施設の管理を行う者	地方公共団体		指定管理者		PFI事業者(契約に基づく)		地方独立行政法人	
事業法上の事業者	地方公共団体			原則的に指定管理者 (事業法の規定により地方公共団体の場合もあり)	地方公共団体、PFI事業者の双方有り		地方独立行政法人	
設立団体の長の関与	<ul style="list-style-type: none"> ・管理者の任命、罷免、懲戒処分(公企法7条の2、) ・予算の調製、議案の提出等(公企法8条) ・住民の福祉を確保するとき等の指示(公企法16条) 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定管理者の(議会の議決を経て)指定(自治法244条の2第3項) ・毎年度終了後の(指定管理者が作成する)事業報告書の受理(自治法244条の2第7項) ・指定管理者が(条例の定めるところにより)定める利用料金の承認(自治法244条の2第9項) ・管理の適正を期すための管理業務又は経理の状況の報告徴収、調査、指示(自治法244条の2第10項) ・指定の取り消し、管理業務の停止命令(自治法244条の2第11項) <p>指定は、期間を定めて行う(当該期間終了時の指定見直しの機会となるもの。)(自治法244条の2第5項)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 公共施設等の管理者等は、基本方針にのっとり実施方針を策定(PFI法5条) 公共施設等の管理者等は、基本方針(内閣が決定)及び実施方針(当該管理者等が決定)に基づき、実施することが適切であると認める特定事業を選定(PFI法6条) 公共施設等の管理者等は、特定事業を選定したときは、当該特定事業を実施する民間事業者を公募の方法等により選定(PFI法7条) 公共施設等の管理者等は、民間事業者等の選定を行うに当たっては、客観的な評価を行い、その結果を公表(PFI法8条) 	<ul style="list-style-type: none"> ・業務開始時の業務方法書の認可(地独法22条) ・中期目標(3～5年)の制定(変更)、公表(地独法25条) ・(独法が定めた)中期計画の認可(地独法26条) ・中期計画の変更命令(地独法26条) ・(独法が定めた)年度計画の届出の受理(地独法27条) ・(中期目標に係る事業報告書の届出の受理(地独法29条) ・中期目標期間の終了時の検討、所要の措置(地独法31条) ・報告徴収、立入検査(地独法88条) ・違法行為等の是正命令(地独法89条) ・料金の上限を定め、認可(地独法23条) 	<ul style="list-style-type: none"> ・業務開始時の業務方法書の認可(地独法22条) ・中期目標(3～5年)の制定(変更)、公表(地独法25条) ・(独法が定めた)中期計画の認可(地独法26条) ・中期計画の変更命令(地独法26条) ・(独法が定めた)年度計画の届出の受理(地独法27条) ・(中期目標に係る事業報告書の届出の受理(地独法29条) ・中期目標期間の終了時の検討、所要の措置(地独法31条) ・報告徴収、立入検査(地独法88条) ・違法行為等の是正命令(地独法89条) ・中期計画において料金に関する事項を定める(中期計画の認可)。(地独法83条) 			

	地方公営企業		指定管理者方式		PFI方式		地方独立行政法人	
	アウトソーシング(外部委託)		代行制	利用料金制	BTO	BOT	一般型	公営企業型
国・地方公共団体の関与	<ul style="list-style-type: none"> 国の公営企業の業務に関する処分等に係る配慮(公企法5条の2) 国の企業債についての配慮(公企法22条) 各事業法に基づく関与(料金の認可等) 		<ul style="list-style-type: none"> 条例による規定 指定管理者選定時の方法 地方公共団体及び指定管理者間の協約(自治法244条の2) 		内閣総理大臣は、基本理念にのっとり、基本方針を策定(PFI法4条)。		<ul style="list-style-type: none"> 総務大臣又は都道府県知事の報告徴収、立入検査(地独法88条) 総務大臣又は都道府県知事の、設立団体又は長、独法への違法行為等の是正命令(地独法89条) 	
議会の関与	<ul style="list-style-type: none"> 設置等に係る条例の制定(公企法4条) 予算の議決(公企法24条) 決算の認定(公企法30条) 料金(使用料に該当するもの)に係る条例の制定(自治法228条) 		<ul style="list-style-type: none"> 地方自治法第244条の2第3項に基づく条例(指定の手續、管理の基準、業務内容等)の制定。 指定に係る議会の議決(自治法244条の2第6項) 地方自治法第244条の2第9項に基づく条例(利用料金)の制定。 		<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体は、特定事業に係る契約でその種類及び金額について一定の基準に該当する場合には、議会の議決が必要(PFI法9条) 		<ul style="list-style-type: none"> 中期目標の議決(地独法25条) 料金の上限の制定に係る議決(地独法23条) 評価委員会に係る事項(地独法11条) 	<ul style="list-style-type: none"> 中期目標の議決(地独法25条) (料金を含む)中期計画の議決(地独法83条) 評価委員会に係る事項(地独法11条)
財務 経営の 原則	独立採算原則(公企法17条の2)に基づき、地方公共団体が負担すべき経費以外は原則として料金による収入により運営		全て利用料金で賄う場合 地方公共団体からの負担金、委託料等を含めた形で賄う場合		<ul style="list-style-type: none"> サービス購入型(公共部門が民間事業者に対価を支払う) ジョイント・ベンチャー型(、の折衷型) 独立採算型(利用者から直接料金を徴収) 		<ul style="list-style-type: none"> 設立団体からの交付金 使用料等の料金により運営 	独立採算原則(地独法85条)に基づき、設立団体が負担すべき経費以外は原則として料金による収入により運営
資金調達手段	<ul style="list-style-type: none"> 国庫補助金(地財法10条の2,16条等) 特定の経費につき一般会計等からの出資、貸付、負担金、補助等(公企法17条の2等) 企業債(地財法5条1号) 料金(公企法21条) 		<ul style="list-style-type: none"> 国庫補助金(地財法10条の2,16条等) 特定の経費につき一般会計等からの出資、貸付、負担金、補助等(公企法17条の2等) 企業債(地財法5条1号) 料金(公企法21条) 	基本的には左に同じ。 (指定管理者自らが収受する料金のみで運営するケースも考え得る)	<ul style="list-style-type: none"> PFI事業者が自ら資金調達する場合 地方公共団体が資金調達する場合(通常の直営の場合と同様の起債) 及びの混合型 		<ul style="list-style-type: none"> 設立団体からの交付金(地独法42条) 国庫補助金、地方公共団体からの補助金 	<ul style="list-style-type: none"> 設立団体からの長期借入金(転貸債)(地独法41条) 特定の経費に係る設立団体からの交付金(地独法85条) 国庫補助金、地方公共団体からの補助金 料金(地独法85条)
財政措置	<ul style="list-style-type: none"> 繰出基準に基づく地財措置 企業債の元利償還に係る地方交付税措置等 			通常の地方公営企業に対する措置と同様の措置を予定	通常の地方公営企業に対する財政措置と同等の措置(H12.3.29自治調第25号)		通常の地方公営企業に対する措置と同様の措置を予定	
地方自治法の財務規定の適用	あり ・予算単年度主義		あり	なし	なし		なし ・契約や財務運営等の面で弾力的な経営が可能	

	地方公営企業	指定管理者方式		PFI方式		地方独立行政法人	
	アウトソーシング(外部委託)	代行制	利用料金制	BTO	BOT	一般型	公営企業型
評価制度	なし	なし	なし	なし		執行機関の附属機関として独法評価委員会を設置し、業務実績に係る評価等を行う(地独法11条)。 (各事業年度における業務実績の評価:地独法28条) ・各事業年度における業務実績について評価委員会の評価 ・業務運営の改善その他の勧告 ・当該評価結果の独法への通知、設立団体への報告、公表 ・設立団体の長は、当該報告を議会に報告 (中期目標に係る事業報告:地独法29条、30条) ・独法は、中期目標期間の終了後3ヶ月以内に事業報告書を設立団体の長に提出、公表 ・設立団体の長は、当該報告書を議会に報告	
中期目標						設立団体の長が定め、独立行政法人に指示し、公表(あらかじめ、評価委員会の意見の聴取、議会の議決が必要。)(地独法25条)	
中期計画	・中期経営計画の策定及びその公表について要請(「地方公営企業の経営基盤の強化について」(平成10年1月13日付自治省財政局長通知)等) ・内容については、別紙5参照	・中期経営計画の策定及びその公表について要請(「地方公営企業の経営基盤の強化について」(平成10年1月13日付自治省財政局長通知)等) ・内容については、別紙5参照				中期目標に基づき、中期計画を作成し、設立団体の長の認可を受け、公表(あらかじめ、評価委員会の意見聴取)(地独法26条)。	中期目標に基づき、中期計画を作成し、設立団体の長の認可を受け、公表(あらかじめ、評価委員会の意見聴取、議会の議決が必要)(地独法26条、83条)。
年度計画	・毎年度ごとに予算書他必要書類を作成し、議会の議決を経る。	・毎年度ごとに予算書他必要書類を作成し、議会の議決を経る。				中期計画に基づき、年度計画を定め、設立団体の長に届け出、公表(評価委、議会の関与なし)(地独法27条)	

	地方公営企業	指定管理者方式		PFI方式		地方独立行政法人	
	アウトソーシング(外部委託)	代行制	利用料金制	BTO	BOT	一般型	公営企業型
決算	・管理者の調製、事業報告書等の長への提出 ・監査委員の審査後当該委員の意見をつけ、議会の認定(公企法30条)	指定管理者は、毎年度終了後、管理業務に関し事業報告書を作成し、地方公共団体に提出(自治法244条の2第7項)。		(地方公共団体が事業者の場合に限る) ・管理者の調製、事業報告書等の長への提出 ・監査委員の審査後当該委員の意見をつけ、議会の認定(公企法30条)		・毎事業年度、財務諸表、事業報告書、決算報告書(監事の意見付す)を作成し、設立団体の長に提出し、その承認を得る(承認に際し評価委員会の評価聴取)(地独法34条)。	
会計制度	公営企業会計制度(公営企業法令に基づく)		企業会計原則	公営企業会計制度(公営企業法令に基づく)	企業会計原則	地方独立行政法人会計原則	公営企業型地方独立行政法人会計原則
監査 監査人(監事)の 監査	決算、事業報告書等の監査委員の審査(公企法30条)	監査委員の監査(自治法199条)		なし 金融機関によるモニタリング機能		・財務諸表及び決算報告書について意見を付す(地独法34条)。	
会計監査人の 監査	義務付けなし	義務付けなし				・一定規模以上の独法については、財務諸表、事業報告書及び決算報告書について、監査を行う(地独法35条)	
地方公共団体の長の 関与	・管理者は長の補助機関としての権限を行使する。 ・管理者は広範な権限を有するが、一部の事項について、地方公共団体の長の指示を受ける。	・管理者は長の補助機関としての権限を行使する。 ・管理者は広範な権限を有するが、一部の事項について、地方公共団体の長の指示を受ける。		・管理者は長の補助機関としての権限を行使する。 ・管理者は広範な権限を有するが、一部の事項について、地方公共団体の長の指示を受ける。		地方独立行政法人の財務、組織、人事等の権限は地方独立行政法人の理事長に集中し、地方公共団体とは独立してこの権限を行使する。	
組織の長 (選解任の形態)	公営企業管理者(公企法7条) (地方公共団体の長による任命、罷免、懲戒処分) 財務適用及び公企令第8条の2に該当する場合には管理者不要		指定管理者 (事業法上の事業者)	公営企業管理者	PFI事業者	理事長(地独法12条) (設立団体の長による任命、解任)	

	地方公営企業 アウトソーシング(外部委託)	指定管理者方式		PFI方式		地方独立行政法人	
		代行制	利用料金制	BTO	BOT	一般型	公営企業型
職員の身分 (労働関係)	<p>公務員 地方公営企業労働関係法で規定(公企法36条)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・団結権 ・団体交渉権 ・争議権 × 職階制の実施(公企法37条) 	<p>非公務員 個別法の規定により制限が課されている場合あり。 例)公民館長:教育委員会が任命 博物館の館長、学芸員:教育委員会が任命</p>	<p>非公務員 個別法の規定により制限が課されている場合あり。 例)公民館長:教育委員会が任命 博物館の館長、学芸員:教育委員会が任命</p>	<p>非公務員 個別法の規定により制限が課されている場合あり。 例)公民館長:教育委員会が任命 博物館の館長、学芸員:教育委員会が任命</p>			<p>(一般地方独立行政法人)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・非公務員 ・役員の兼業(営利事業)禁止(地独法55条) ・刑法その他の罰則の適用については公務に従事する職員とみなす(地独法58条)。 ・役員及び職員の守秘義務(地独法56条) <p>(特定地方独立行政法人)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公務員(地独法47条) ・役員の守秘義務(地独法50条) ・役員の政治運動の禁止(地独法50条) ・役員の兼業禁止(地独法50条) 職員は、地公法が適用 ・職員の勤務時間等に係る規程を定め、設立団体の長に届け出、公表(地独法52条)。
任用	<p>・管理者は、地方公営企業の経営に識見を有する者のうちから、地方公共団体の長が任命(公企法7条の2 1号)</p> <p>・企業職員(管理者の権限に属する事務の執行を補助する職員)は、管理者が任免。ただし、当該地方公共団体の規則で定める主要な職員を任免する場合には、あらかじめ、地方公共団体の長の同意を得なければならない(公企法15条)。</p>						法人の長の任命による。

	地方公営企業	指定管理者方式		PFI方式		地方独立行政法人	
		アウトソーシング(外部委託)	代行制	利用料金制	BTO	BOT	一般型
労働基本権	<ul style="list-style-type: none"> ・団結権(地公労法5条) ・団体交渉権(協約締結権含む。ただし、企業の管理運営に関する事項を除く。)(地公労法7条) ・争議権なし(地公労法11条1号) ・労働委員会のあっせん、調停、仲裁の対象(地公労法14条~17条) 						<ul style="list-style-type: none"> (一般地方独立行政法人) ・労働三権有り ・労働委員会のあっせん、調停、仲裁の対象 (特定地方独立行政法人) ・団結権有り ・団体交渉権有り ・争議権なし
服務	<ul style="list-style-type: none"> ・一部を除き地方公務員法上の服務規定(職務専念義務、信用失墜行為の禁止、守秘義務、営利企業等への従事制限等) ・指定職員は政治的行為の制限 						<ul style="list-style-type: none"> (特定地方独立行政法人) ・一部を除き地方公務員法上の服務規定(職務専念義務、信用失墜行為の禁止、守秘義務、営利企業等への従事制限等) ・指定職員は政治的行為の制限

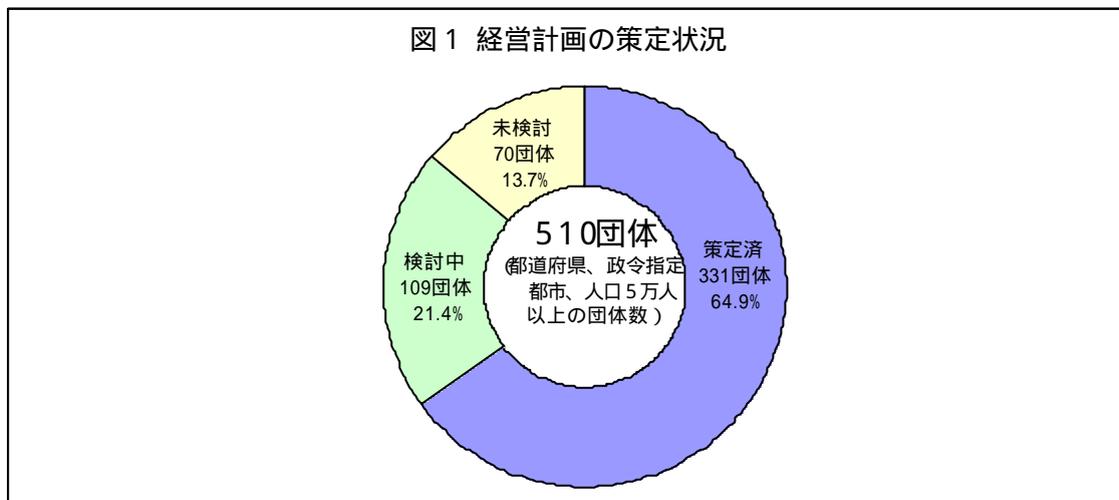
		地方公営企業		指定管理者方式		PFI方式		地方独立行政法人	
		アウトソーシング(外部委託)	代行制	利用料金制	BTO	BOT	一般型	公営企業型	
職員の給与	<p>(給与の基本原則: 公企法38条)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・その職務に必要とされる技能、職務遂行の困難度等職務の内容と責任に応ずるもの ・職員の発揮した能率を十分に考慮 <p>(給与の決定原則: 公企法38条)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・生計費 ・同一又は類似の職種の国及び地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与を考慮 ・当該地方公営企業の経営の状況等を考慮 <p>(決定) 給与の種類及び基準の条例制定(公企法38条)</p>							<p>(一般地方独立行政法人)</p> <ul style="list-style-type: none"> 役員: 特定独法と同じ(地独法56条)。 職員(地独法57条) ・その職員の勤務成績を考慮 ・一般独法は、給与等の支給基準を定め、設立団体の長に届け出、公表。 給与の決定原則(地独法57条) ・一般独法の業務の実績を考慮し、かつ、社会一般の情勢に適合したものであること。 <p>(特定地方独立行政法人)</p> <ul style="list-style-type: none"> 役員(地独法48条) ・報酬及び退職手当は、その役員の業績が考慮されること。 ・特定独法は、報酬等の支給基準(評価委員会の審査あり。)を定め、設立団体の長に届け出、公表。 職員(地独法51条) ・その職務の内容と責任に応ずるもの。 ・職員の発揮した能率を考慮 給与の決定原則(地独法48条、51条) ・国及び地方公共団体の職員、他の特定独法、民間事業の給与、当該特定独法の業務の実績及び認可中期計画の人員費の見積りその他の事情を考慮。 	
勤務時間等	<ul style="list-style-type: none"> ・管理者が決定 ・団体交渉の対象となり、労働協約を締結できる 							<p>(一般地方独立行政法人)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・管理者が決定 ・団体交渉の対象となり、労働協約を締結できる <p>(特定地方独立行政法人)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・規程を定め設立団体の長へ届出・公表 	
共済関係	地方公務員共済組合法を適用							<p>(一般地方独立行政法人)</p> <p>なし</p> <p>(特定地方独立行政法人)</p> <p>地方公務員共済組合法を適用</p>	

【参考】地方公営企業の経営改革等の取組状況

総務省では、「はじめに」で述べたとおり、地方公営企業の経営改革に取り組むよう各地方団体に対して要請しているところであるが、このことを踏まえ、地方公営企業の経営改革の取組状況等について、都道府県、政令指定都市、市町村の計7,720事業（一部事務組合を含む。）を対象に調査を行ったところである。この中では(1)経営基盤強化のための計画策定及び情報提供の状況、(2)民営化・民間譲渡の実施状況、(3)民間的経営手法の導入状況、(4)業績評価手法・新たな会計手法の導入状況の4項目を調査項目として、平成17年11月1日現在で調査がなされた。以下ではその調査結果を概説する。

(1) 経営基盤強化のための計画策定及び情報提供の状況

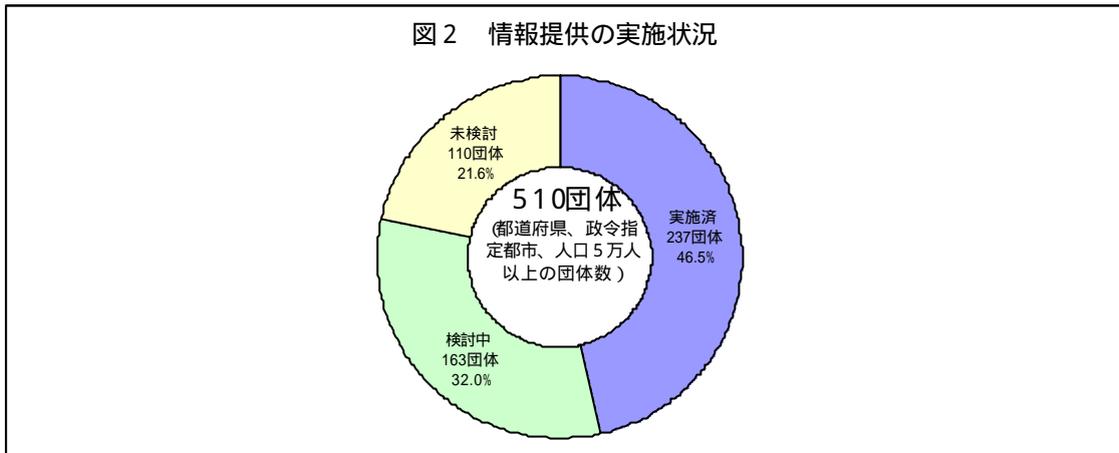
地方公営企業法で定める7事業（水道事業（簡易水道事業を除く。）、工業用水道事業、軌道事業、自動車運送事業、鉄道事業、電気事業、ガス事業のこと。以下「法定7事業」という。）において、経営計画を策定している団体は、510団体（都道府県、政令指定都市、人口5万人以上の団体）のうち331団体であり、策定を検討している団体は109団体となっている（図1）。



次に、地方公営企業のいずれかの事業において、経営目標や経営内容等を住民が容易に理解しうる情報提供を行っている団体の割合は、都道府県で95.7%、政令指定都市で100%となっている。

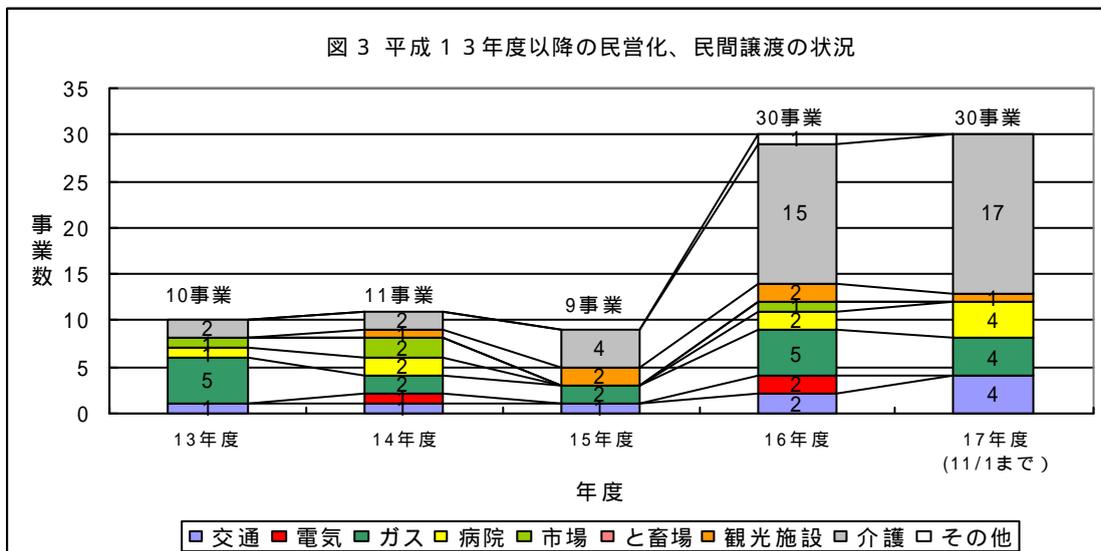
また、法定7事業における実施状況は、510団体のうち237団体で、情

報提供を検討している団体は163団体となっている(図2)。



(2) 民営化・民間譲渡の実施状況

民営化(政府部門の出資により設立された法人に事務・事業を引き継がせ、政府部門の出資分を民間に譲渡)や民間譲渡(事務・事業を民間事業者に譲渡すること)について、地方公営企業における過去5年間(平成13年4月1日～平成17年11月1日)の民営化・民間譲渡の実施事業数は90事業(都道府県・政令指定都市等14事業、市町村等76事業)であり、そのうち平成16年度以降は60事業(都道府県・政令指定都市等9事業、市町村等51事業)と、それ以前に比べ大幅に増加している(図3)。



譲渡された主な事業は、介護サービス事業(40事業)、ガス事業(18事業)、交通事業、病院事業(各9事業)となっている。

また、このほかに今年度中に民営化・民間譲渡を実施する見込みの事業は29

事業（都道府県・政令指定都市等 7 事業、市町村等 22 事業）、将来的な民営化・民間譲渡を検討している事業は 146 事業（都道府県・政令指定都市等 20 事業、市町村等 126 事業）となっている。

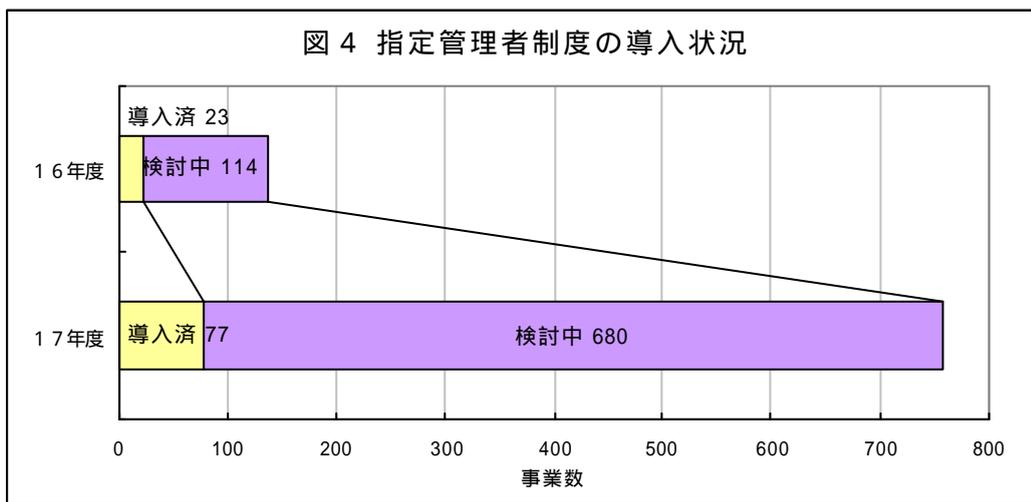
このうち、交通事業に関して、バスについては札幌市、仙台市、神戸市、函館市、八戸市、岐阜市、荒尾市、熊本市が、船舶については松山市が民営化・民間譲渡を実施した事例があるが、このうち仙台市については下記のとおりである。

団体名	事業名	譲渡の規模	譲渡時期	譲渡価格	財政節減効果
仙台市	交通事業 (バス)	競合路線の一部 (5 路線 20 系統)	平成 14 年 10 月	無償(競合 路線譲渡)	約 3 億円

(3) 民間的経営手法の導入状況

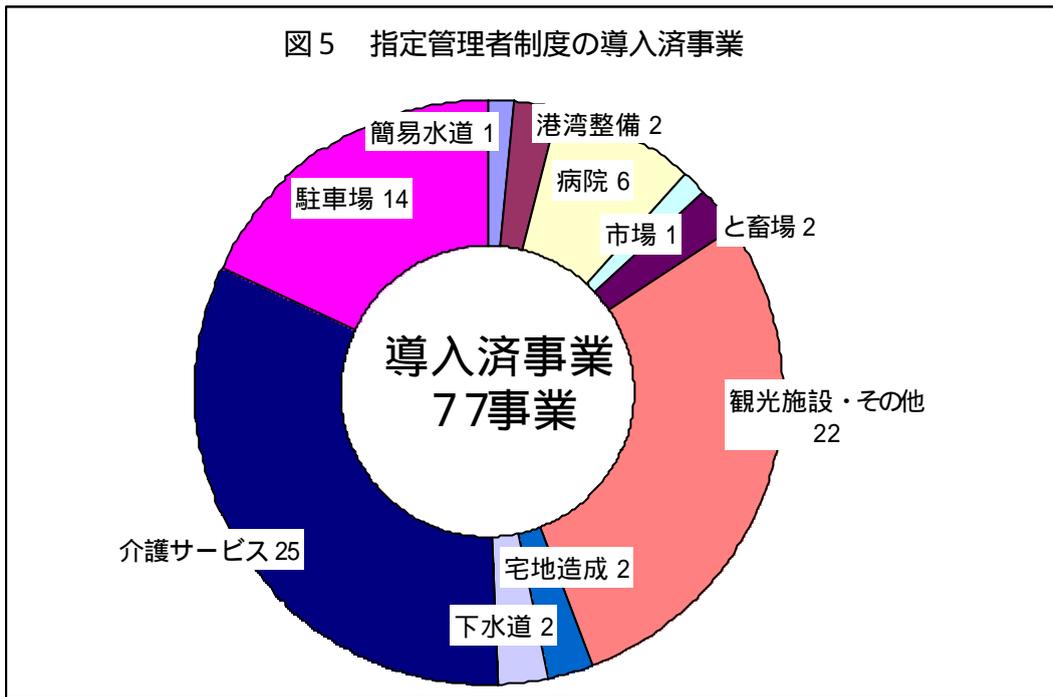
指定管理者制度の導入状況

地方公営企業における公の施設の指定管理者制度については、導入事業数は 77 事業（都道府県・政令指定都市等 9 事業、市町村等 68 事業）、導入を検討している事業数は 680 事業（都道府県・政令指定都市等 106 事業、市町村等 574 事業）であり、昨年度の導入済 23 事業（都道府県・政令指定都市等 1 事業、市町村等 22 事業）、検討中 114 事業（都道府県・政令指定都市等 17 事業、市町村等 97 事業）から大幅な伸びを示している（図 4）。



導入された主な事業は、介護サービス事業（25 事業）、観光施設事業・その他事業（22 事業）、駐車場事業（14 事業）となっており、交通事業はない（図 5）。

図5 指定管理者制度の導入済事業



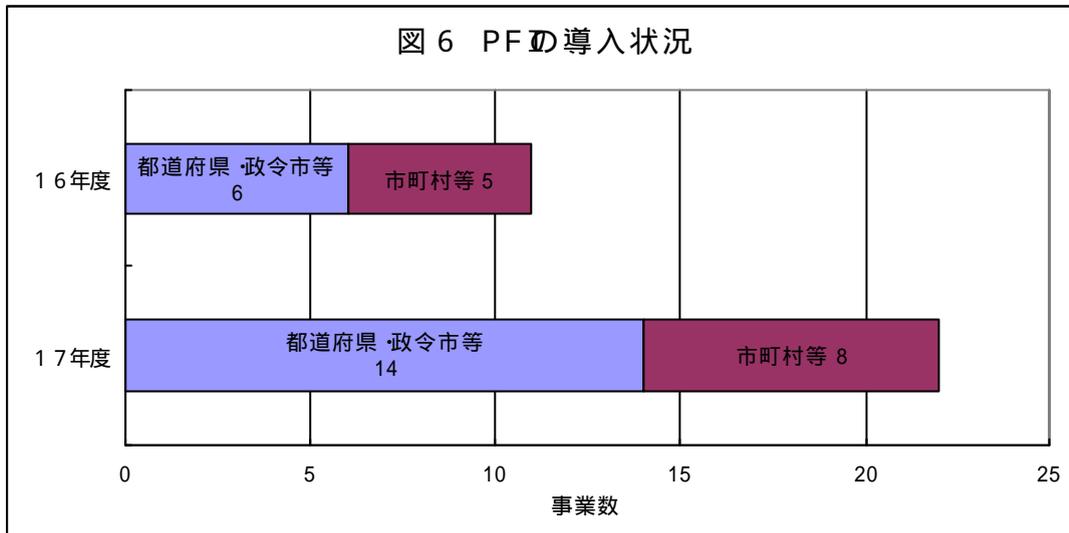
なお、指定管理者制度を導入した主な事例としては、次のような事業がある。

団体名	事業名	導入時期	代行制、利用料金制の別	指定管理者の性格	指定期間	導入に伴う財政節減効果
福岡県	病院事業	平成17年4月	代行制	民間事業者	10年	約2億円
川崎市	下水道事業	平成17年4月	代行制	民間事業者	3年	約1,500万円
神戸市	駐車場事業	平成17年4月	代行制	公社・第三セクター2社、 民間事業者3社	4年	約8,400万円
千葉県 佐原市	介護サービス事業	平成17年4月	利用料金制	民間事業者	3年	約7,000万円
山梨県 山梨市	観光施設事業	平成16年4月	利用料金制	NPO法人	3年	約1,500万円

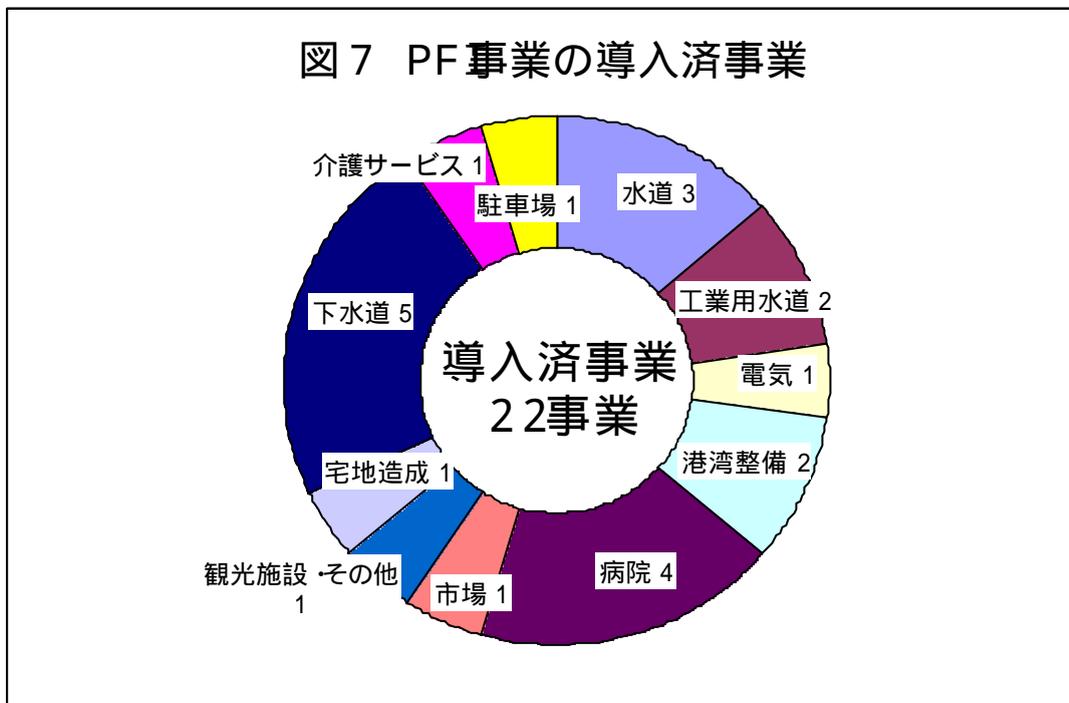
(注) 導入に伴う財政節減効果は、費用を平年度化した場合の単年度平均概算額

PF Iの導入状況

地方公営企業におけるPF I事業の導入状況は22事業（都道府県・政令指定都市等14事業、市町村等8事業）で、前年度の11事業（都道府県・政令指定都市等6事業、市町村等5事業）と比べて増加している（図6）。

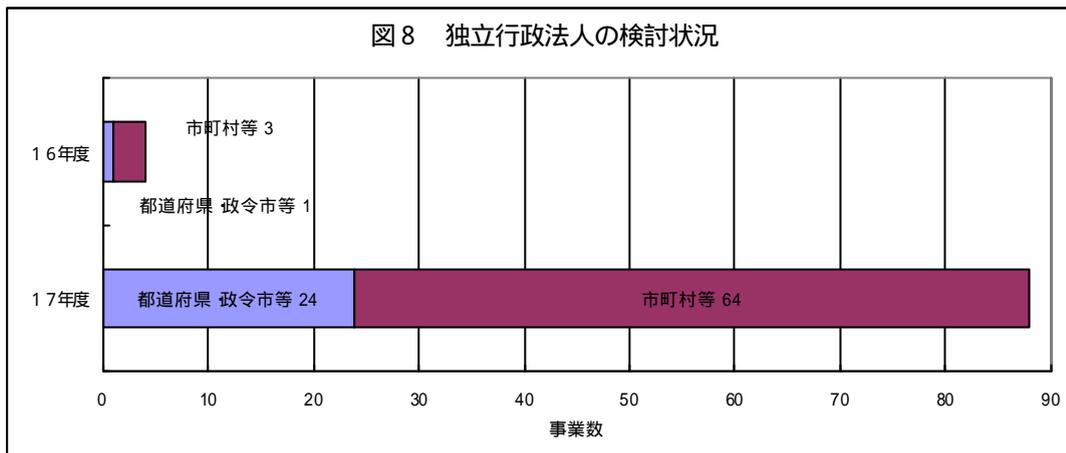


また、導入された主な事業は、下水道事業（5事業）、病院事業（4事業）、水道事業（3事業）となっており、交通事業はない（図7）。

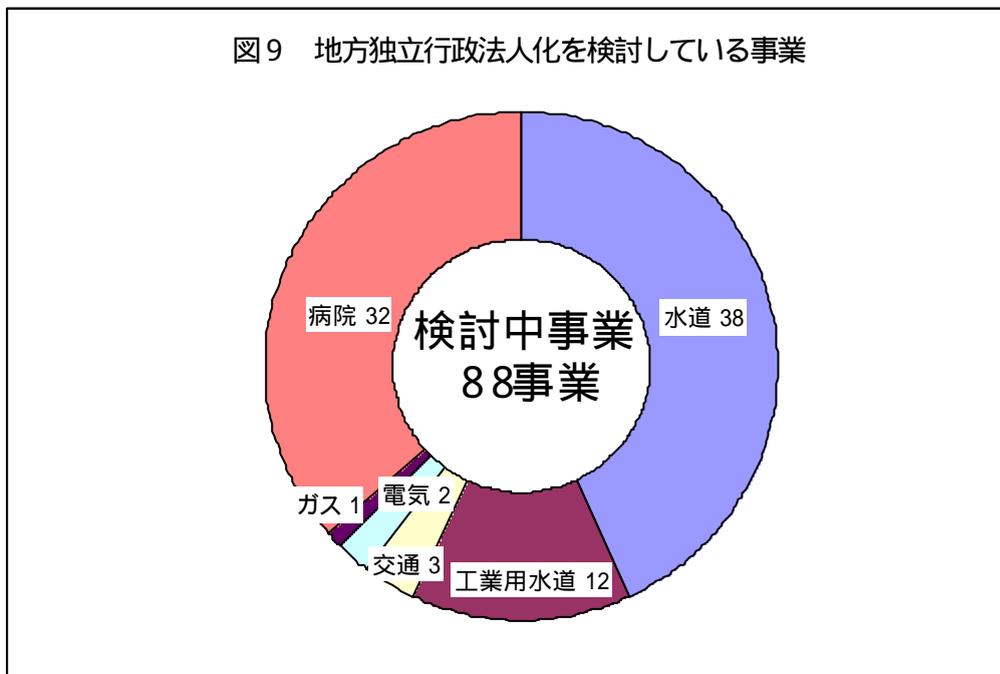


地方独立行政法人の導入状況

地方独立行政法人（公営企業型）は、市町村等の1事業である。なお、導入を検討している事業は88事業（都道府県・政令指定都市等24事業、市町村等64事業）で、前年度の4事業（都道府県・政令指定都市等1事業、市町村等3事業）に比べて大幅に増加している（図8）。

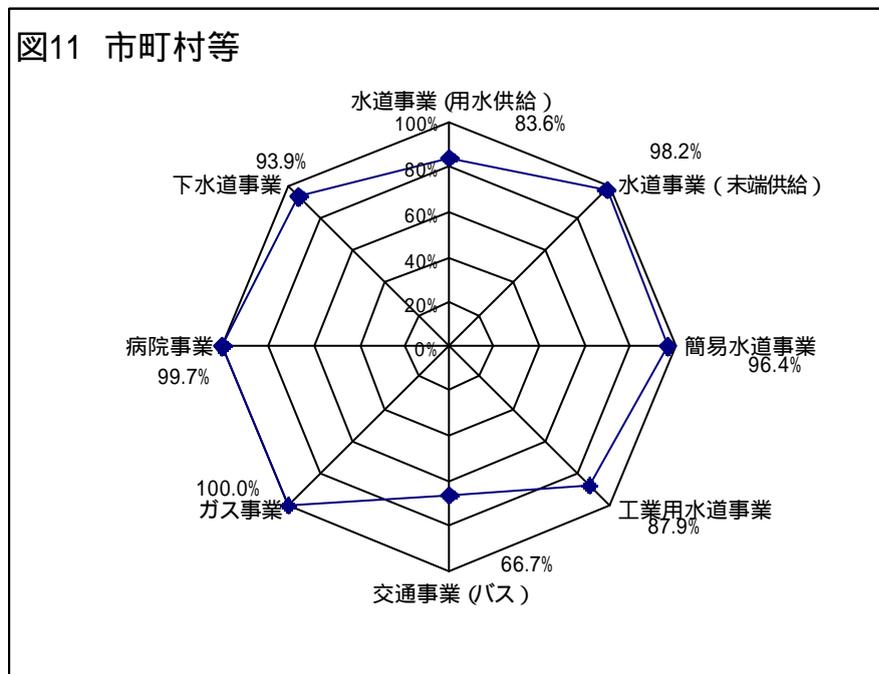
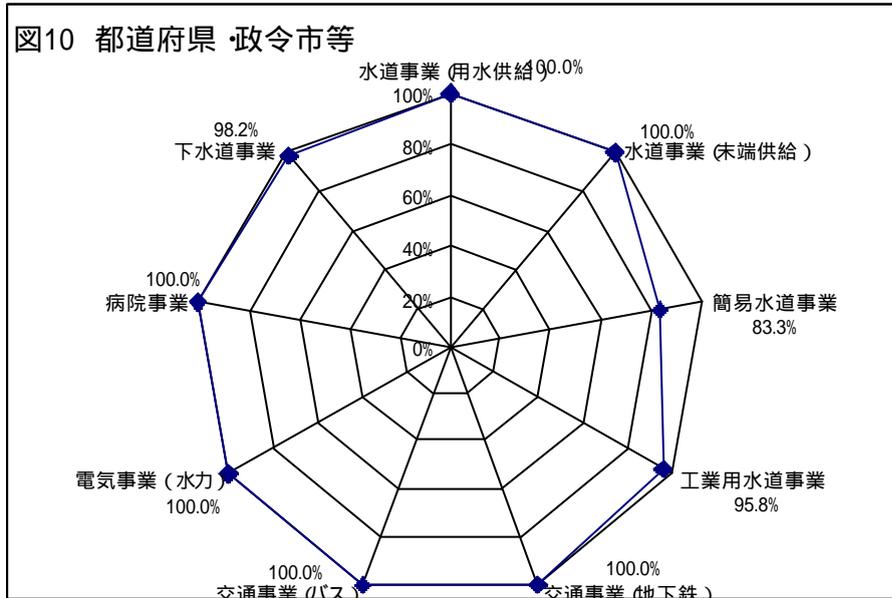


また、検討している主な事業は、水道事業（38事業） 病院事業（32事業） 工業用水道事業（12事業）などがあり、交通事業についても3事業が検討されている（図9）。



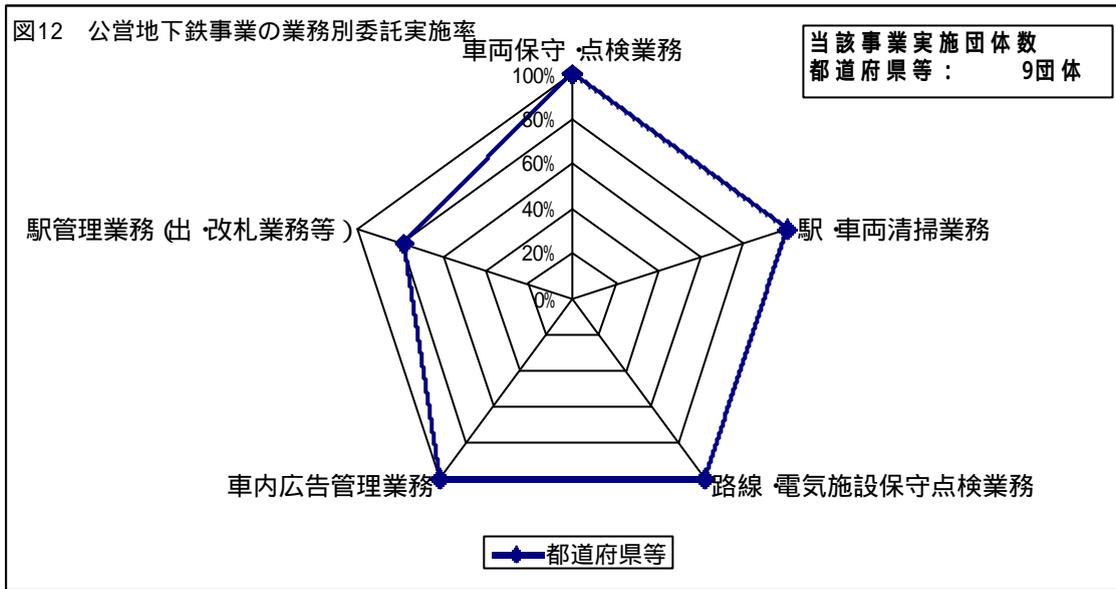
アウトソーシング（外部委託）の実施状況

都道府県・政令指定都市等におけるアウトソーシング（外部委託）の実施率（何らかのアウトソーシングを実施している団体数の割合）は、以下の各事業ともほぼ100%に近く（図10）市町村等においても高い割合を示しているが、交通事業（バス事業）については他の事業と比べ低い状況にある（図11）。

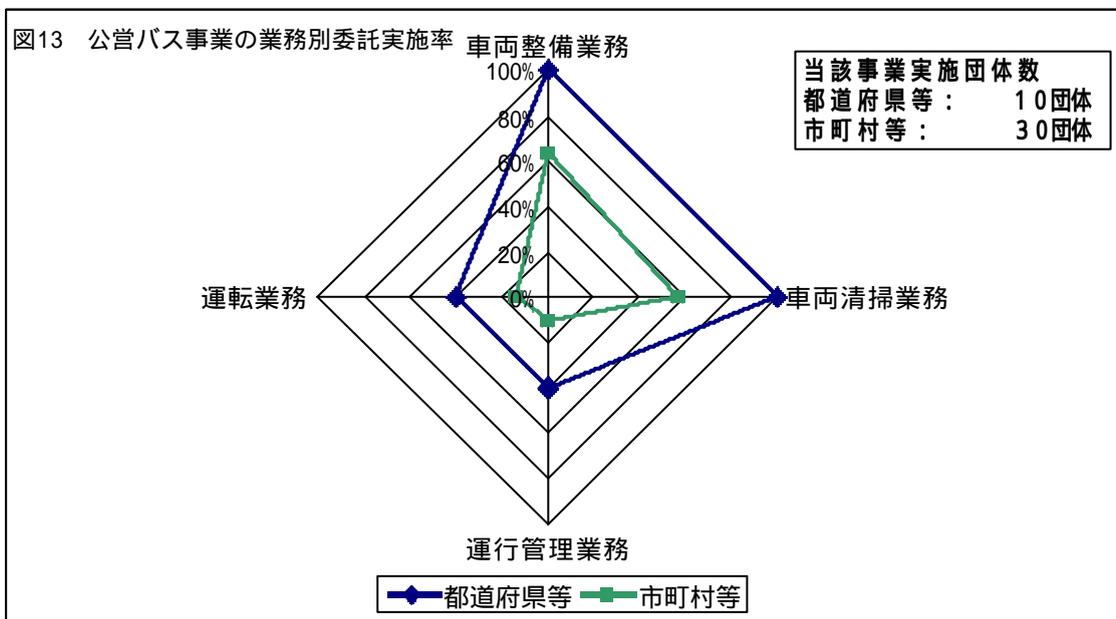


交通事業について業務別に見てみると、地下鉄についてはほとんどの業務に

ついて、実施率が100%となっている(図12)。



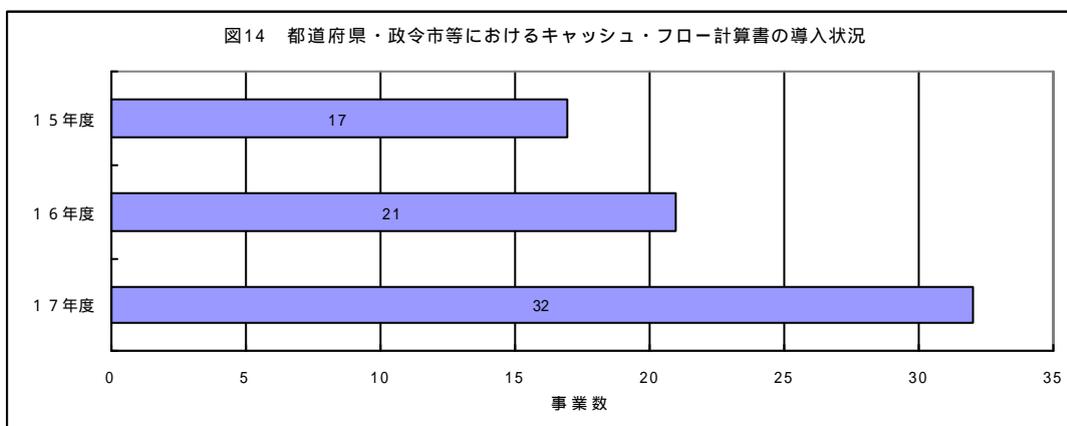
一方、バスについては、運転業務、運行管理業務について、実施率が都道府県等、市町村等ともに50%を下回っている。これは、都道府県等では委託ではなく嘱託職員(非常勤職員)の活用によりコスト削減に取り組んでいること、市町村等では適当な委託先事業者が存在しない等があると考えられる(図13)。



業務評価手法・新たな会計手法の導入状況

地方公営企業における行政経営評価手法（ベンチマーク（特定の目標を設定し、目標値と実績値を比較することにより、その目標を達成するための手段及び達成度について評価する手法）、顧客満足度（CS）調査（顧客の満足度を調査し、その満足度が向上するような施策を実施しようとする手法）、バランス・スコアカード（主に、顧客の視点、財務の視点、内部プロセスの視点、学習と成長の視点の4つの視点から、目標・指標の設定及び評価を行う手法）等）を導入している事業は540事業（都道府県・政令指定都市等182事業、市町村等358事業）で、導入を検討している事業は256事業（都道府県・政令指定都市等62事業、市町村等194事業）となっている。

地方公営企業法令上作成が義務付けられている財務諸表以外の会計手法のうち、環境会計（企業等の環境保全への取組みを定量的に評価する手法）を導入している事業は56事業（都道府県・政令指定都市等50事業、市町村等6事業）である。また、キャッシュ・フロー計算書（損益計算書や貸借対照表では表されない資金の流れを把握することができる財務諸表）を導入している事業は77事業（都道府県・政令指定都市等32事業、市町村等45事業）で、前年度の63事業（都道府県・政令指定都市等21事業、市町村等42事業）に比べて増加している（図14）。



第 2 部 民間的経営手法導入の団体事例

ここでは、実際に民間的経営手法（民間譲渡を含む。）を導入した下記の団体の事例を紹介する。

- ・札幌市における市営バス事業の民間譲渡の事例
- ・函館市における市営バス事業の民間譲渡の事例
- ・山口市における市営バス事業の民間譲渡の事例
- ・京都市における市営バス事業の管理委託の事例
- ・福岡市における市営地下鉄事業の駅業務委託の事例

札幌市における市営バス事業の民間譲渡の事例

1. 民間譲渡に至る経緯

昭和5年、市電（昭和2年開業）を補完する形で誕生した札幌市営バスは、戦後、急速に発展した同市において、主要な公共交通機関かつ「市民の足」として発達した。しかし、都市の急速な発展に、冬場の積雪等による道路容量の問題などが重なり、交通需要への対応が困難となってきたため、市は、札幌オリンピック開催（昭和47年）を契機に、昭和46年、地下鉄を開業させ、以後、これを市内の基幹交通とし、バスを効率的に連携させる公共交通ネットワーク作りを進める政策に転換した。

この方針を受け、市営バス路線は、地下鉄の郊外駅までのフィーダー的な輸送機関として再編されるとともに、地下鉄の民間バス運行エリアへの建設・延伸に合わせ、いわば営業補償的に順次民間バス事業者への譲渡が行われた。また、モーターレーゼーションの進展等ともあいまって、市営バスの利用者は、昭和50年前後をピークに伸び悩み、その経営が悪化したため、昭和48年度から57年度にかけて、地方公営交通事業の経営の健全化の促進に関する法律に基づく再建団体として経営健全化に取り組み、さらに、平成3年には、市営交通3事業（地下鉄、路面電車、バス）を対象に、当時約3,000人の交通局職員のうち880人を削減するなど、大幅な合理化を内容とする「札幌市交通事業経営健全化計画」を策定し、経営改善に取り組んだ。しかし、景気の低迷等もあり、市営バスの利用者数の減少は、予想を上回るペースで進み、料金収入で人件費すらまかなえない状態が続いた。

こうした状況を踏まえ、平成11年、市は、「交通事業経営健全化計画」の「回復策」を策定した。これは、市営バス事業規模の適正化を図るため、路線の一部を民間バス事業者に譲渡し、それまでの63路線から41路線に縮小するというものであったが、あくまでも市営バス事業の存続を前提とした見直し計画であったため、市議会から市営事業の存続を前提とせずに見直すべきだとする強い指摘を受けた。そこで、市当局は、「回復策」における路線縮小を推進する（1）とともに、市営交通の将来需要や収支見通しについて、改めて民間調査機関に委託して調査・分析を行うこととしたが、その結果は、市営3事業すべてにおいて利用者数の減少が続き、収支好転も見込めず、そのまま「交通事業経営健全化計画」及びその「回復策」を推進したとしても、経営回復は見込めないという厳しい見通しであった。

この結果も踏まえ、平成13年11月には、市長の諮問機関として市営交通事業のあり方について審議してきた「札幌市営企業調査審議会」（2）において、「間近に迫った規制緩和の時代においては、市民負担の少ない効率的な公

公共交通サービスを提供することが求められており、市営バス事業はすべて民営事業者に移譲せざるを得ない状況にあると判断する。」との意見書がとりまとめられた。そして、この審議会と並行し、市当局において市営交通の経営のあり方を検討する「交通事業経営改革会議」(3)においても、平成13年12月、「現行市営バス46路線の運行サービスを段階的に民営に移行し、平成16年度に市営バス事業は廃止する」とした「交通事業改革プラン」が策定されたものである。

労働組合とは、「交通事業改革プラン」策定直後から交渉が開始され、事業存続の可能性や職員の職の確保の具体策等を中心に交渉が重ねられた結果、平成14年2月、市営バス事業の廃止について合意に至った。

そして、15年4月1日に2営業所の28路線が、16年3月31日に残る2営業所の18路線がそれぞれ民間譲渡され、札幌市営バス事業は廃止された。

- 1 平成12年度、13年度において、17路線が民間バス事業者に譲渡された。
- 2 札幌市営企業調査審議会条例(昭和40年12月15日 条例第32号)に基づき、公営企業に関する諸施策の運営に資するため設置されている市の附属機関。委員は学識経験者や利用者等で構成され、水道、交通、下水道の各部会が設置されている。
- 3 助役を筆頭に、関係局長で構成された庁内組織。

2. 民間譲渡に当たっての課題への対処

(1) 譲渡先事業者との調整

市営バス路線の譲渡先となる民間バス事業者については、地下鉄との乗り継ぎや共通の乗車カード等各種制度を市営バスと共有していること、市営バスの各営業所を概ね運行エリアとし、生活路線も含めて運行を委ねることができることから、市内の3民間バス事業者(北海道中央バス(株)、ジェイ・アール北海道バス(株)、(株)じょうてつ)を選定し、譲渡路線を概ねの運行エリアとしている事業者に対し、それぞれ不採算路線を含め営業所単位で譲渡することとした。

路線譲渡に当たっての協議では、市営バスが提供してきたサービス(路線、運行便数、運賃等)を維持し、低下させないことを基本としたため、運行コストの負担軽減のための措置を行い、移行の円滑化を図るため、特に不採算な路線を有する16年度に移譲した18路線を対象に、平成16年度、17年度の2ヵ年間、暫定的に財政措置を講じることとし、移譲した営業所に係る営業費用が当該営業所における運賃収入を上回る場合には、予算の範囲内で市が補助することとした(4)。

- 4 16年度の補助金額(決算ベース)は338,747千円、17年度の補助金額(予算ベ

ース)は480,000千円となっている。なお、譲渡当初の車両改装費等に対する補助は行っていない。

(2)市営バス職員の処遇

路線譲渡に伴う市営バス職員(平成14年5月1日時点で、正規職員401名、非常勤職員363名、臨時職員11名)の処遇については、表1のとおり行われた。

表1 市営バス職員の処遇 (単位:人)

	退職	局内異動	配置転換	合計
正規職員	118	75	208(注1)	401
非常勤職員	363	0	0	363
臨時職員(注2)	11	0	0	11
合計	492	75	208	775

(注1) うち一般会計205名、他の企業会計3名

(注2) 臨時職員は半年間の雇用で、廃止までの2カ年間に76名が採用され、85名が退職した。

(3)市営バス事業の清算

廃止直前の平成15年度末時点で、市営バス事業は、不良債務約17億円を抱えていたが、資産の売却等によって平成16年度にはこれをほぼ解消し、一般会計からの繰入は最小限に止められている(5)。

5 資産売却収入は約17億円、一般会計からの繰入は約3,700万円となっている。

3. 民間譲渡の効果と評価

札幌市においては、今回の譲渡以前から市営バス路線を民間に譲渡してきた実績があったことから、市議会や市民に対しても、譲渡自体についての理解はスムーズに進んだとされている。

本事例を財政上の効果の点から見ると、健全化計画回復策による譲渡開始直前の平成11年度においては、市営バス事業に対し、市の一般会計から約32億円の補助金をつぎ込んでも、約8億円の最終損失となっていたところであるが、譲渡完了後の16年度においては、こうした負担が解消されたものである。したがって、譲渡後の赤字路線に係る民間バス事業者への補助金約5億円(16、17年度2カ年間の暫定措置)が新たな財政負担となるとしても、単年度で差し引き約35億円程度の財政効果が得られているものと考えられる。

また、譲渡後、民間バス事業者が新たに女性客専用バスを導入したり、深夜バスの運行を開始したことなどに対し、利用者の評価が得られているとのこと

であり、一定のサービス向上面の効果も得られていると考えられる。

4. 今後の課題

譲渡された路線の中には、民間バス事業者においても採算の確保の難しいものがあること、また、需給調整規制の廃止によって不採算路線からの撤退が容易になったことから、市は、バスネットワークの維持が厳しい状況に置かれているものと認識している。そこで、平成16年8月からは、市長の諮問機関である「札幌市総合交通対策調査審議会」(6)において、「バスネットワーク維持のために札幌市が担うべき役割について」をテーマに審議が続けられており、17年6月には、第一次答申「バス路線維持の考え方と維持方策の枠組みについて」(7)がとりまとめられた。

このほか、譲渡の条件として市営バスが提供してきた独自のサービスを維持することとしたため、譲渡先の民間バスにおいて、路線によってサービスに違いが生じていることも課題とされている。

6 札幌市総合交通対策調査審議会条例(昭和54年3月2日 条例第3号)に基づき、市長の諮問に依りて、札幌市における将来の交通体系の基本計画、その他の都市交通の円滑化の促進に関する総合的施策について調査・審議するための機関であり、学識経験者、交通事業者、市民、関係行政機関の職員の委員で構成されている。

7 第一次答申の概要は次のとおり。

バス交通維持の必要性と札幌市の役割

市民生活と都市づくりに重要なバス交通をすべて市場原理にゆだねることは適切ではなく、必要な路線は市が主体的に維持方策を実施する必要がある。

バス交通維持の基本的な観点

- ・地域の「足」の確保(住宅団地等、市民の生活の場における移動手段の確保)
- ・都市機能へのアクセス確保(高齢者等の利用が多い医療施設等、都市機能への適切なアクセスの確保)

維持すべき路線の考え方

以下の点を総合的に判断

- ・代替性(廃止予定路線が、他の路線や公共交通機関で置き換えられないかどうか。)
- ・機能性(廃止予定路線が、どのような移動需要や利用者層を支えているか。)
- ・需要量(廃止予定路線が、都市づくりや市民生活にとって必要とされているかどうか。)

路線補助制度及び代替交通手段検討の考え方

路線補助の基準づくり及び代替交通手段の検討に当たっては、単に国庫補助基準の考えを踏襲したり、機械的に他の交通手段に置き換えるのではなく、路線特性や利用者ニーズを詳細に把握した上で進める必要あり。

函館市における市営バス事業の民間譲渡の事例

1. 民間譲渡に至る経緯

昭和18年、道南電気軌道株式会社を買収して発足した函館市営バスは、昭和40年代以降、モーターゼーションの進展に伴う利用者数の減少に加え、運行の非効率性（扇状市街地という特殊な地形に起因する市営路面電車や民営バスとの重複・競合）等も相まって、経営の悪化を招いた。昭和49年1月、函館市は、地方公営交通事業の経営の健全化の促進に関する法律に基づく財政再建団体に指定され、昭和62年度にかけて経営の健全化に取り組んだが、経営悪化の傾向に歯止めをかけることはできなかった。この間、昭和60年12月には、「函館市行財政対策調査会」から、多数意見として「自動車事業については、民間企業に経営を移譲する」とした答申がなされ、また、昭和62年10月、「函館市交通事業経営審議会」からは、「今後5年間最大限の努力をしてもなお所期の目標達成が困難な場合には、民営化等の方策を含めて検討すべき」旨の答申がなされている。市は、その後も、平成3年11月、「函館市交通事業健全化計画」（計画期間：平成4年度～13年度）を策定し、平成9年度の収支黒字化を目標に取り組んだが、平成4年度から11年度にかけて一般会計から約49億円の補助金をつぎ込んでなお目標は達成されず、逆に、平成3年度末から11年度末までに不良債務が約21億円増加する結果となってしまった。

こうした状況の中、平成11年4月、「市バス事業の民間への段階的経営一元化」を選挙公約に掲げた現市長が初当選すると、市営バス事業の民間譲渡が急ピッチで進むこととなった。同年8月、市は、市営バス事業の民間譲渡を掲げた「函館市公共交通施策基本方針（案）」の「たたき台」を策定し、また、公営、民営、第3セクターのそれぞれでの経営一元化による収支試算のシミュレーションの結果、民営が最も優れているとの結論を公表した（表1）。そして、市が有識者や市民に公共交通事業のあり方を検討協議してもらうために設置した「函館市公共交通検討協議会」において、「市営バス事業は、できるだけ早く函館バス㈱に経営を一元化すべきである。」とする意見書がとりまとめられたことを踏まえ、平成11年12月、最終的な当局案として「函館市公共交通施策基本方針（案）」をとりまとめた。この基本方針案は、「バス事業については、函館バス㈱との協議・意向確認を行うなかで、できるだけ早く市営バス事業を段階的に函館バス㈱に移管し、経営主体の一元化を図り、健全な経営主体を構築するとともに、市民が利用しやすいバス事業の確立に努めることとする。」ものであり、翌平成12年1月からの市議会公共交通調査特別委員会での集中審議等市議会での審議を経て、同年3月、基本方針として決定された。

こうして、市営バス事業（34系統）は、市内唯一の民間乗合バス事業者である函館バス㈱に、平成13年4月1日、14年4月1日の2回に分けて移譲された（ただし、1系統については15年4月1日に移譲）。

表1 経営収支シミュレーション＜経営一元化の場合＞（単位：千円）

区分	公営	民営	3セク	設定条件
経常収益	15,296	15,310	15,310	1日走行キロ 14,350km
経常費用	18,301	16,019	16,338	1日乗客数 31,710人
うち人件費	12,797	10,748	11,057	車両数 153両
損益	3,005	709	1,028	正職員数 205人 臨時職員数 51人

2. 民間譲渡に当たっての課題への対処

(1) 譲渡先事業者との調整

譲渡先となる函館バス㈱の厳しい経営状況を踏まえ、譲渡に当たって、市が同社にどの程度の財政支援を行うかが問題となった。そこで、同社の経営基盤の強化を図るため、市が2,000万円を出資するとともに、譲渡に当たっての初期投資に対する支援として、営業所の土地・建物を同社に10年間無償で貸し付けることとしたほか、以下の補助を行った（1）。

新規乗合バス車両購入経費補助

移譲後5年間、函館バス㈱が新規に購入する乗合バス車両のうち5台を対象に、購入経費の4/5相当額から国等の補助金額を除いた額を市が補助する。

カードシステム設置経費補助

市営バスに導入されていたカードシステムを函館バス㈱が導入する経費の4/5相当額から国等の補助金額を除いた額を市が補助する。

函館市交通局資産購入経費補助

函館バス㈱が函館市交通局資産（乗合バス車両、設備・機器等）を購入する経費の4/5を市が補助する。

移管準備等所要経費補助

バス車両や停留所の改装経費、乗務員養成経費、周知のための広報経費等、移管準備に要する経費の4/5を市が補助する。

以上の出資・補助に係る市の財政支援額は、表2のとおりである。

一方、函館バス㈱は、市営バスの嘱託職員等のうち、同社に就職を希望する者については、同社の雇用条件で雇用することとし、12年度末時点における嘱託職員32名中15名を、臨時職員15名中10名を、それぞれ採用した。

表2 市から函館バス(株)に対する財政支援額

(単位：千円)

区 分	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	合 計
出資		20,000					20,000
初期投資への支援	23,835	212,013	160,935	145,380	114,642	115,542	772,347
バス車両購入経費補助		74,938	74,938	74,935	77,650	78,550	381,011
カードシステム設置経費補助		78,256	36,992	36,992	36,992	36,992	226,224
市交通局資産購入補助		27,074	26,513	5,133			58,720
移管準備等経費補助	23,835	31,745	22,492	28,320			106,392
合 計	23,835	232,013	160,935	145,380	114,642	115,542	792,347

(注) 16年度までは決算額、17年度は予算額

- 1 これらの補助のほか、市営バスにはバスロケーションシステム(バスの位置情報を無線等により把握し、バスの現在位置・運行状況・遅れ情報等の提供を行うシステム)が導入されており、新規システムの導入に係る補助については、その開発状況や国等の補助制度の動向を勘案しながら協議することとされた。

(2)市営バス職員の処遇

路線譲渡に伴う市営バス職員(平成12年度末時点で正規職員95名、嘱託職員32名、臨時職員15名)の処遇については、平成13年度から15年度にかけて、表3のとおり行われた。

表3 市営バス職員の処遇

(単位：人)

		退 職	局内異動 (注1)	配置転換	合 計
		函館バス(株)等へ			
正規職員	15	0	2	78(注2)	95
嘱託職員	23	15	9	0	32
臨時職員	14	11	1	0	15
合 計	52	26	12	78	142

注1 交通局内の電車部門に異動。

注2 うち一般会計66名、水道会計12名。

(3)市営バス事業の清算

市営バス事業の清算に当たり、営業所の土地・建物等を一般会計に約11億円で、また、バス車両等を函館バス(株)に約7,300万円でそれぞれ売却し、さらに市営電車部門の資金剰余約8億円を充当してもなお約27億円の不良債務が企業会計に残ることとなったが、これについては一般会計の補助によって平成15年度から15年計画で解消していくこととしている(2)。

- 2 平成15年度、16年度は、それぞれ7,000万円が一般会計から繰り入れら

れている。

3．民間譲渡の効果と評価

民間譲渡に伴い、函館バス(株)への財政支援約 8 億円が新たな負担となったものの、平成 4 年度から 11 年度にかけての一般会計の補助金が年平均約 6 億円であり、これが単年度の財政効果額と考えれば、処理しきれずに最終的に残った不良債務約 2.7 億円と合わせても、6 年程度で相償う計算である。

また、譲渡に伴って、市営路面電車と函館バス(株)との間に新たに乗継制度が導入されたり、従来市営バスだけに導入されていたカードシステムが函館バス全体に導入されるなど、利用者の利便性が向上しているほか、函館バス(株)が譲渡の際に従業員の接遇教育を徹底したことから、乗務員の対応が良くなったという利用者の声が多くなるとともに、苦情が大幅に減少したとのことである。

4．今後の課題

民間譲渡後もバスの利用者数は減少し続けており、これを食い止めるため、より利用しやすいバス路線の見直し(3)について、今後どのように取り組んでいくかが基本的な課題と考えられる。

また、函館バス(株)からは、市に対して不採算路線への補助要請がなされている(4)ほか、老朽化したバスロケーションシステムに係る同社との協議(導入方法や市の補助等)も課題となっている。

- 3 市内のバス生活路線の確保方策等について検討するため、平成 13 年 7 月に、関係機関、学識経験者、市民からなる「函館市生活交通協議会」が設置されている。
- 4 生活路線維持のための市の支援について、市と函館バス(株)との間で締結された「乗合バス事業の経営一元化に当たっての基本協定書」(平成 12 年 11 月 20 日)においては、「生活路線維持に係る公的補助制度の見直しの推移を見ながら、補助について別途協議する。」とされている。

山口市における市営バス事業の民間譲渡の事例

1. 民間譲渡に至る経緯

昭和18年、民間バス事業3社を買収して開業した山口市営バス事業は、昭和37年度には利用者数1,000万人のピークに達したが、モーターゼーションの進展等によって、利用者数は減少し、人件費の高騰等とも相まって経営状態は悪化していった。

市は、昭和41年度から昭和53年度までは、地方公営企業法及び地方公営交通事業の経営の健全化の促進に関する法律による財政再建団体の指定を受け、また、昭和54年度からは自主再建として、当時の職員数140名を昭和61年度には84名まで削減するなど、経営再建に取り組んだが、事業縮小に伴う収入の減少等もあり、運賃収入で人件費をまかなえない危機的な状況が続いた。そのため、一時は、昭和60年11月にとりまとめられた「山口市行政改革懇談会」の意見書に基づき、市営バス事業を民間バス事業者に譲渡する計画も検討されたが、その時は、労働組合サイドからの提案（全職員の給与12%カット、ワンマン手当の廃止、4年間の定期昇給とベースアップの凍結）を受け入れる形で、昭和62年度から平成7年度までの9年間で健全化を進める「経営改善実施計画」を策定し、引き続き市営バスを存続させた上で経営再建に取り組むこととなった。この計画に基づく大幅な人件費の削減によって、市営バス事業の単年度収支は一時的には黒字に転じたが、利用者数の減少に歯止めはかからず、平成3年度には、累積した不良債務を解消するため、車庫用地の売却も計画されたが、これも成功しなかった。

こうした状況の中、平成9年7月、市長は、バス事業のあるべき経営形態とその方策について、「山口市自動車運送事業経営審議会」(1)に諮問し、平成10年3月、同審議会は、「市長は、市営バス事業の経営並びに事業体の危機的とも言える状況を把握し、本事業自体の存廃如何を、速やかに決断すべきである。」との答申をとりまとめた。市当局は、この答申を受け、庁内に「交通問題対策協議会」(委員長：助役)を設置し検討した結果、平成10年8月、市営バス事業について、「もはや公営事業体としての存続は限界」であり、「廃止し、他の事業者へ移譲することが現実的である」との結論に達した。

その後、譲渡先となる防長交通(株)との基本合意を経て、平成10年8月末、市長が、市議会全員協議会において、市営バス事業の民間譲渡を表明した。労働組合とは、同年10月から11月にかけて5回の団体交渉を行い、市営バス事業の廃止について合意した。そして、同年12月定例会市議会において、市営バス事業廃止に係る関係議案が可決され、平成11年3月31日、山口市営バスは56年間の歴史を終えた。

- 1 山口市自動車運送事業経営審議会条例（昭和40年3月29日 条例第13号）に基づき、自動車運送事業の経営に関する重要事項を調査・審議する市長の諮問機関。市議会議員、学識経験者、公共的団体の役職員等の委員で構成される。

2. 民間譲渡に当たっての課題への対処

(1) 譲渡先事業者との調整

市営バス事業の譲渡先としては、山口市内で運行している民間バス4社の中から、防長交通㈱が選定された。この理由は、山口市を含めた県東部一帯を営業エリアとしていること、市内での営業路線が多く市営バスとの競合率も高いこと、最も効率的な経営を行っていると考えられること（2）、民間バス事業者も経営の合理化を迫られている中、市営バスを引き継ぐ意欲があったこと等とされている。

譲渡に当たっての市と防長交通㈱との基本合意の概要は次のとおり。

- ・一般乗合バス事業については、当面、現行市営バスの路線、系統、便数を維持し、定期観光バスについても、当面、現行運行路線を維持する（3）。
- ・路線維持について、補助金等の収入を含め、経営努力を行ってもなお赤字となった路線については、協議の上廃止する。
- ・市営バスの正職員は引き継がないが、臨時職員等は概ね引き継ぐ（4）。
- ・福祉優待乗車証制度は、現行制度で継続する。
- ・市営バス車両は買い取るが、宮野車庫は賃貸借する（5）。

このほか、市は、防長交通㈱に対し、譲渡に伴って必要となる車両改装や機器の改修等に要する経費の支援として、1億円の交付金を支出している。

- 2 平成8年度のキロ当たり営業費用は、市営バス455円、サンデン交通㈱375円、防長交通㈱292円となっている。
- 3 譲渡路線は、現在も概ね維持されている。
- 4 結局、防長交通㈱は、10年度末の嘱託職員及び臨時職員29名のうち、19名を引き継いだほか、正規職員も2名引き継いだ。
- 5 市の普通財産貸付要綱に基づき、有償で防長交通㈱に貸し付けている（17年度貸付料：約12,300千円）。

(2) 市営バス職員の処遇

事業譲渡に伴う市営バス職員（平成10年度末時点で正規職員26名、嘱託職員20名、臨時職員9名の合計55名）の処遇については、表1のとおり行われた。

表1 市営バス職員の処遇

(単位：人)

	退職			配置転換 (注)	合計	
	公社等へ	防長交通へ	その他			
正規職員	9	5	2	2	17	26
嘱託職員	20	2	13	5	0	20
臨時職員	9	0	6	3	0	9
合計	38	7	21	10	17	55

(注) 市長部局等への配置転換。

(3)市営バス事業の清算

市の自動車運送事業会計は、平成9年度末時点で約17億円の不良債務を抱えていたが、10年度において、保有土地や車両等の資産売却による約13億円の収入(6)のほか、一般会計からの補助約7億円等によって清算した。

- 6 約13億円の内訳は、市土地開発公社への保有土地の売却約12億円、防長交通(株)等への車両売却約5,700万円となっている。なお、市土地開発公社が買い取った土地については、面積ベースで約91%、金額ベースで約61%処分が進んでいる(このうち、市への売却は面積ベース、金額ベースともに約5%)。

3. 民間譲渡の効果と評価

民間移譲による財政面の効果としては、譲渡直前の平成10年度と16年度を比較した場合、10年度に一般会計が自動車運送事業会計に支出していた約3億円の補助が不要になる一方、生活バス路線維持の補助金が約1,200万円増加したほか、新たに運行を開始したコミュニティバス(「今後の課題」参照)の運行委託費約5,800万円が発生しているが、これらを差し引いても単年度で約2億2,000万円の効果が得られていると考えられる。譲渡時には、防長交通(株)に対する1億円の交付金や、一般会計から自動車運送事業会計への約7億円の補助が一時的な負担として発生したが、この単年度効果額を考えれば、これらの負担も十分回収できていると考えられる。

また、譲渡後の平成11年10月、「山口市交通まちづくり調査研究委員会」(後出)が高齢者や主婦等を対象に行った調査によると、バスドライバーの対応について、「ドライバーの個人差はあるが、全般的には市営バスが防長バスに代わってから対応が良くなったというのが利用者の評価」との結果が得られており、サービス向上面の効果も得られていると考えられる。

4. 今後の課題

今回の市営バス事業の民間移譲に際しては、第5次山口市自動車運送事業経営審議会から、「市長及び市当局は、必要となる諸施策の検討にあたって、市

民交通ミニマム・ニーズの充足を最優先の目標とすべきである。かつ、市民と行政が協力しながら、その運行維持に主体的に関与できるという意味での『市民のバス』の基本に立脚すべきである。」(平成10年3月「山口市自動車運送事業に関する答申」)との指摘を受けており、また、市議会からも、「『市民の足の確保』と公共交通の充実」(平成10年12月「地域交通の整備・充実を求める決議」)を求められたところである。

これらを踏まえ、市は、譲渡後の平成11年7月、市営バス事業廃止後の地域交通のあり方を検討するため、有識者等からなる「山口市交通まちづくり調査研究委員会」を設置した。同委員会は、「山口市交通まちづくり調査報告書」(平成12年3月)、「コミュニティバス実証運行基本計画調査報告書」(平成13年1月)のとりまとめ、山口市の地域交通改善の具体策としてコミュニティバスの運行を提唱したものである。

市は、これを踏まえ、平成13年3月、「市民誰もが移動しやすいまちづくり」を基本理念とする「山口市市民交通計画」を策定した。そして、これに基づき、同年10月、路線バスサービスが受けられない地域に住んでいる市民の移動困難性の解消、マイカー社会からの転換、地域経済の活性化を目指し、コミュニティバスの実証運行を開始した(7)。

このほか、山口市は、平成17年10月に1市4町の合併を行い、市域が2倍に広がったため、交通空白地域への交通手段の確保が喫緊の課題となっている。また、旧町が運営していたバス事業とコミュニティバスの調整についても課題とされている。

- 7 山口商工会議所が、中心市街地活性化を目的に、国の補助を受けて平成12年8月から13年9月にかけて無料で実施していた「山口循環バス」を、一部引き継ぐ形で開始した。

京都市における市営バス事業の管理委託の事例

1. 管理委託に至る経緯

昭和3年に開業した京都市営バス事業は、昭和30年代前半まで市内の中心の交通機関としてその役割を果たしてきたが、マイカーの普及や地下鉄の開業といった交通手段の多様化などによって利用者数の減少が続き、厳しい経営状況に陥った。

このため、昭和41年から62年にかけて、地方公営企業法、地方公営交通事業の経営の健全化の促進に関する法律に基づく再建団体として経営再建に取り組み、平成3年2月には「CBA（市バス活性化）計画」、平成6年6月には「京都市交通事業の経営健全化計画」をそれぞれ策定し、利用者の確保や経費削減に取り組んだ。

しかし、こうした経営努力によっても利用者の減少に歯止めがかからず、経営悪化の傾向は変わらなかったため、抜本的な対策を講じるべく、平成8年5月、「京都市自動車運送事業の今後の展望について」を策定し、市域を、「公営企業として維持する地域（市内中心部）」、「新たな運営方式による地域（市南西部）」、「民営化する地域（地下鉄が整備される山科・醍醐地域等）」の3つに区分して、それぞれに具体的対策を実施することとなった。

このうち、「公営企業として維持する地域」においては、地下鉄東西線の開業に合わせて市営バス路線の再編成を行い、7営業所を5営業所に統廃合した。また、「民営化する地域」においては、平成9年6月、地下鉄烏丸線の延伸に伴い市北部の岩倉・大原等地域から、同年10月には地下鉄東西線の開業に伴い山科・醍醐等地域から、それぞれ事業撤退し、民間バスに一元化した。

一方、「新たな運営方式による地域」に区分された市南西部については、当該地域の赤字が市営バスの経営を特に圧迫していたが、鉄道から離れているため、住民の足を確保するにはバス事業を維持する必要性があり、公営方式に代わる新たな運営方式を検討することとなった。

そこで、平成8年5月、関係する自治体（京都市、向日市、長岡京市）とバス事業者（京都市交通局、阪急バス株、京阪バス株）で構成する「京都南西部交通問題協議会」を設置し、この地域のバス事業の在り方について協議することとなった。この協議会では、3つの基本方針（住民の足を守る、地域の発展に寄与する、バス事業の経営改善につながる）の下、平成10年8月までに5回の協議会を開催し、当該地域の公共交通体系の在り方について協議・検討が重ねられた。その中では、まず、新たな運営方式として第3セクター方式が検討されたが、当時各地で第3セクターの経営破綻が相次いでいたこと、責任の所在が不明確になりがちであること、出資に見合う収益が期待できない

ことなどのデメリットが指摘され、採用されなかった。

これに対し、道路運送法第35条による管理の受委託方式については、運賃制度やバスの車体が市営バスと同じとなり市民の安心感が得られやすいこと、路線・ダイヤ等について市交通局が責任を持つため市民の理解が得られやすいことなどのメリットがあったため、この方式が採用されることとなった。この間、当初運輸省（当時）からは「公営企業にはこの方式を適用しがたい」との見解が示され、一時は断念せざるを得ないとの判断に傾いたときもあったが、同省との再度の協議の末、「一定の条件下に民間バス事業者と協議することは認める。」との回答を得て、途が開かれることとなった。

この協議会の結論を踏まえ、平成10年8月から、主な委託先となる阪急バス(株)との間に委員会を設置し、毎月1回、管理の受委託実施のための具体的な協議・検討を行った。一方、労働組合は当初反対したが、労使共同の勉強会や委員会を設け、継続的に協議し理解を得た。また、市議会では、委託が「市営バスからの切り離し」と受け取られたため、事業譲渡ではないという説明に苦勞したが、最終的に理解を得た。

こうして、平成12年3月、近畿運輸局から、公営バスとしては全国初となる管理の受委託の許可を受け、市南西部を担当する横大路営業所12系統の運転業務、運行管理業務及び整備管理業務のうち、6系統を阪急バス(株)に委託し、翌13年3月、残る6系統のうち2系統を阪急バス(株)に、4系統を京阪バス(株)にそれぞれ委託したものである。契約期間は5年間を基本とし、料金収入は市交通局に帰属させ受託者に委託料を支払う方式とした。また、委託に伴う市営バス職員の人員整理については、昭和53年の市電廃止時に大量採用した職員の定年退職が見込まれたため、退職不補充で対応した。

2. 管理委託の拡大

市交通局は、平成13年度からの需給調整規制廃止や利用者予測の下方修正に対応するため、「京都市交通事業経営健全化プログラム21」（計画期間：平成12年度～16年度）を策定し、職員給与及び職員数の削減や技能労務職への新たな給料表の適用など、さらなる徹底した人件費の削減に取り組んでいたが、人口減少や少子高齢化、景気低迷等により、旅客収入・附帯収入の一層の減少が見込まれたことなどから、新たな経営健全化計画として、平成15年3月、「京都市交通事業ルネッサンスプラン」を策定した。このプランでは、他の大都市に比べて市営バスのネットワークが交通体系の中心的役割を果たしている京都市の現状に鑑み、将来にわたり公営バスの責任において市民の足を確保しつつ経営を効率化するためには、管理の受委託を拡大する必要があるとした。

そこで、横大路営業所のエリア以外の地域においても、国土交通省の通達の上限（ 1 ）まで管理の受委託を拡大することとし、平成 16 年 3 月、市西部の洛西営業所（ 13 系統）を近鉄バス㈱と阪急バス㈱に、平成 17 年 3 月、九条営業所の一部（ 6 系統）を京阪バス㈱に、それぞれ委託した（表 1、表 2）。
 今後は、ルネッサンスプランの計画を 1 年前倒しし、平成 19 年度までに梅津営業所と西賀茂営業所の一部を委託することとしている。

また、需給調整規制廃止後に実施した洛西営業所の委託に際しては、受託者選定過程の透明性を確保するため、弁護士、公認会計士等の外部委員を含めた「管理の受委託の受託者選定委員会」において、応募条件、選定条件、受託候補者の評価・選定を審議し、その答申を踏まえて受託者を決定したが、今後の委託においても同様の手続きをとることとしている。

表 1 委託の経過

年 月	委託内容
平成12年 3月	横大路営業所の半分（ 6 系統）を阪急バスに委託
平成13年 3月	横大路営業所の残り半分を委託（阪急バス 2 系統、京阪バス 4 系統）
平成15年 3月	横大路営業所に 3 系統を移管し京阪バスに追加委託
平成16年 3月	洛西営業所の 13 系統を委託（近鉄バス 10 系統、阪急バス 3 系統） 横大路営業所に 1 系統を移管し阪急バスに追加委託
平成16年11月	横大路営業所に 2 系統を移管し阪急バス、京阪バスにそれぞれ追加委託
平成17年 3月	九条営業所の一部（ 6 系統）を京阪バスに委託

表 2 現在（ 17 年度予算ベース）の委託状況

営業所	受託者	系統数	車両数(両)	平日走行キロ(千km)
横大路	阪急バス	10	76	8.6
	京阪バス	8	35	4.0
洛西	近鉄バス	10	65	8.8
	阪急バス	3	29	3.6
九条	京阪バス	6	57	6.7
合 計		37	262	-
交通局全体		74	750	83.2

- 1 国土交通省自動車交通局長通知（平成 16 年 6 月 30 日）によって、管理の受委託は、バス路線の長さ又は使用車両数の 1 / 2 以内とされている。京都市では車両数を基準としている。

3 . 管理委託の効果と課題

管理委託の推進によって、市営バス事業全体の職員数は委託前の 1 , 6 0 1

人（11年度期首）から871人（17年度期首）へ減少し、営業収支は約57億円の赤字（11年度決算）から約22億円の赤字（16年度決算）へと改善した（2）。ルネッサンスプランでは、計画どおりに委託を進めた場合、21年度には職員数581人、年間18億円の経費削減効果が得られるとしているが、中途段階の17年度において、すでに当初の予定を上回る年間19億円の経費節減効果（3）が見込まれている。今後は、一般会計からの一定の支援（4）を受けた上で、平成21年度には経常収支を黒字化する計画である（5）。

市では、委託後も安全面、接遇面での問題は発生しておらず、運営上の問題はないと考えているが、課題としては、直営の路線・車両と委託する路線・車両が明確に区分されるため、従来市営バスで対応していた多客対策（6）等について、柔軟な対応がとりづらくなっていることや、受託者が委託直前に行政処分を受けた場合には、委託ができずバスの運行に支障が生じる可能性があることが挙げられている。

- 2 この間の営業係数（バスが100円の収入を得るために要した経費を指数化したもの）も127から112に改善し、横大路営業所においては、252から186に改善した（表3）
- 3 16年度決算の営業費用約206億円の約9%に相当する額である。
- 4 市民生活に不可欠な生活支援路線を維持するため、民営並みコスト（京阪神の民営バス事業者の平均コスト）で運営してもなお赤字となる路線に対し、平成16年度から20年度までの間、「生活支援路線補助金」が措置されることとなっている（平成16年度は1,015百万円）。
- 5 平成15年度、16年度決算における経常収支は管理の受委託の効果もあり、黒字化している。
- 6 観光シーズンや催事によって数路線に乗客が集中する場合などに全営業所により行っている臨時増便等の応援のこと。

表3 委託実施後の市バス事業全体、横大路営業所の経営状況

区 分		11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
市バス 全体	旅客数(千人/日)	344	336	326	320	321	315
	営業収支(百万円)	5,719	6,327	5,688	6,795	1,020	2,195
	営業係数	127	131	129	136	105	112
うち	旅客数(千人/日)	18	17	17	18	19	22
横大路 営業所	営業収支(百万円)	1,757	1,533	904	1,077	959	1,195
	営業係数	252	243	188	197	182	186
	委託状況	全部直営	1/2委託	全部委託	全部委託	全部委託	全部委託

福岡市における市営地下鉄事業の駅業務委託の事例

1. 駅業務委託の背景

昭和56年7月に開業した福岡市営地下鉄は、姪浜～福岡空港間13.1kmの1号線（空港線）、中洲川端～貝塚間4.7kmの2号線（箱崎線）に続き、市南西部地域における慢性的な交通渋滞の緩和等のため、平成7年、3号線（七隈線：橋本～天神南間）の事業免許を受け、平成16年度の開業に向け、その建設が進められることとなった。

同市営地下鉄は、他都市の地下鉄に比べ後発の建設となったため、減価償却費や支払利息等の資本費負担が重く、特に効率的な経営が求められた。そのため、開業当初から、駅設備の機械化・自動化、清掃・保守業務等の外部委託、全国に先がけた列車乗務のワンマン化等、営業効率の向上を図るとともに、営業時間の延長やイベントの開催等の増収策に取り組むなど、収入・支出の両面から様々な対策が講じられてきた。

しかし、長引く不況や少子・高齢化、他の交通機関との競争の激化などにより、利用者数は平成8年度の約32万人/日をピークに年々減少し、これに伴って運賃収入も減少してきている（表1）。

このように3号線の建設は、非常に厳しい経営環境の中で進められたため、建設後の運営については、特に一層の効率化が重要であり、その運営体制について検討を行う必要があったものである。

表1 1日あたり利用者数と運賃収入の推移

年 度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度
利用者数/日	315,973人	320,481人	317,956人	313,154人	309,807人
運賃収入	19,577百万円	19,849百万円	21,502百万円	21,843百万円	21,714百万円

年 度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度
利用者数/日	296,422人	296,780人	291,015人	285,717人	287,486人
運賃収入	20,736百万円	20,556百万円	19,843百万円	19,577百万円	19,609百万円

2. 駅業務委託の推進

市交通局は、3号線の開業に向け、事業運営全体についてあらためて見直しを行った結果、経営の一層の効率化を推進するためには、3号線の乗務（運転）業務を正規職員でなく嘱託職員によって行う（1）とともに、2号線と3号線については、駅業務を民間事業者に委託することが適当と判断した（2）。

この方針の下、市交通局は、平成11年度から効率的な運営体制の検討を

開始し、他都市や民間鉄道事業者の運営状況の調査・研究を行うとともに、職員組合とも合意の上、九州運輸局との協議を行った。

平成13年度からは、交通局内に関係部課長をメンバーとする「駅業務委託検討委員会」を設置し、委託業務、委託の方法及び業者選定等の検討を行った。

検討委員会では、まず、委託の対象となる業務を画定する必要があることから、駅業務を詳細に体系化してそのマニュアル化を行うこととし、平成14年度までに、駅長・副駅長・助役によるプロジェクトチームにおいて、テキスト版と映像版の2種類のマニュアルが作成された(3)。

次に、委託の方法と業者選定については、まず、2号線の委託を行うこととしたが、同市で初めての駅業務委託であったことに加え、営業中の路線の委託であったことから、受託事業者への業務の移行を特に円滑に行う必要があったため、福岡市内で現に鉄道事業を実施又は受託している事業者5社を選定して、競争入札を行うこととした。一方、新規に開業する3号線については、同路線を3区間に分割してそれぞれで委託を行うこととするとともに、2号線での指名業者だけでなく、旅客運輸業において発券・検札を伴う接客サービスの業務経験を有する事業者を対象に、広く公募した上で入札を行うこととした。

この方針に従ってそれぞれ入札を行い、2号線については、選定5社中2社による入札の結果、(株)九州交通企画が受託し、平成16年7月から受託業務を開始した。また、3号線については、6社による入札の結果、橋本管区6駅については日本通運(株)、茶山管区6駅については(株)ジェイアール西日本福岡メンテック、天神南管区4駅については(株)九州交通企画がそれぞれ受託し、平成17年2月、3号線の開業と同時に委託業務を開始した。

- 1 これにより、現在、3号線の乗務員(56人)が嘱託職員となっている。
- 2 1号線については、将来の要員養成等の観点から、委託対象としなかった。
- 3 このとき作成されたマニュアルは、その後、受託事業者において、駅業務に従事する従業員の研修教材及び業務手順の手引きとしても活用され、均質な利用者サービスの提供に寄与することとなった。

表2 駅業務委託の経緯

年 度	内 容
平成11年度	・運営体制検討開始
平成12年度	・職員組合へ提案、合意 ・市議会へ報告 ・九州運輸局と駅業務の委託化について協議
平成13年度 ～ 平成15年度	・駅関係規程の体系的整理 ・駅業務の分析、整理 ・委託業務内容の検討 ・委託単位の検討 ・委託業務のマニュアル完成（文書・映像）
平成16年度	・委託業務、委託単位、委託仕様書の決定 ・2号線駅業務委託（16年7月） ・3号線駅業務委託（17年2月）

3 . 駅業務委託の効果と課題

駅業務を民間委託したことによって、すべて直営で実施した場合と比較して170名分の人員を抑制することができたと試算されており、これに加え、乗務（運転）業務の嘱託化による正規職員数の抑制効果もあったため、全体の正規職員数を削減しつつ、新たに3号線を開業することができたものである（4）。

また、運営経費の節減効果については、受託事業者への委託費を含めても、すべて直営で実施する場合に比べ、年間約7億円の経費節減効果が得られたものと試算されている（5）。

さらに、委託当初は駅係員の業務習熟度に課題が見られたものの、期間が経過し、駅係員が業務に習熟してくると、地元新聞や交通局に、対応の親切さや挨拶のすがすがしさを評価する意見等が寄せられるようになったとのことである。この一因として、市交通局では、3号線を3分割して受託事業者を3社導入した結果、各社において「他社に負けないように」との競争意識が働いているのではないかと分析している。

以上のことから、委託開始後間もない段階ではあるが、今回の業務委託によって、財政面、サービス向上面それぞれの面から、当初の目的とされた導入効果は得られていると考えられる。

一方、市交通局においては、今後の課題として、一部に駅係員の習熟度に差があることなどから、受託事業者のサービス提供状況を評価・指導することによって、より均質で良好なサービス供給に努める必要があることを挙げている。

4 平成15年度末から16年度末にかけて、7名(633名 626名)の職員を削減している。

なお、受託事業者においては、受託に当たって、一般公募により2号線については47名(応募者約350名)、3号線については140名(応募者約1,300名)をそれぞれ駅係員として採用している。

5 すべて直営の場合の人件費は、2号線と3号線合わせ、170名分で約12億円と見込まれるのに対し、委託業務に要する委託費は約5億円とされている。

第3部 事業の民間委託・民間譲渡に当たっての留意点

公営交通事業を民間委託又は民間譲渡するに当たっては、以下の点に留意の上、検討する必要があると考えられる。

1. 民間委託・民間譲渡の範囲

(1) 鉄道事業の委託

鉄道業務は、大別して、日常的に発生する現場的業務と、現場的業務の計画策定等の管理行為業務に分けられ(1)、このうち、鉄道事業者が、現場的業務を第三者に委託する場合(列車の運行業務を全面的に委託する場合を除く。)に国土交通大臣の許可は不要であるが、管理行為業務を第三者に委託する場合には、国土交通大臣の許可を受けなければならない(鉄道事業法第25条第1項、同法施行規則第38条第1項)。

管理行為業務の委託が国の許可にかからしめられているのは、当該業務は直接安全の根幹に係るものであり、その性格上外部への委託は極力避けるべき性質のものであるので、委託して行うことが必要な場合(例えば、複数の事業者の列車が同一線路上を運行する場合には、列車の運行管理が別々の鉄道事業者によって行われたのでは、円滑な運行の管理が困難となるため、運行管理は一元的に行わなければならない、業務の管理の受委託が必要となる。)には、国において当該受委託が事業を継続して運営するために必要であること及び受託者が当該業務の管理を行うのに適している者であることを十分審査した上で認めることとする趣旨とされている。

さらに、こうした管理行為業務のすべてを第三者に委託する場合には、鉄道事業の許可を受けていない者に事実上運営を委ねることとなり、国が鉄道事業者の適格性を判断して許可を行うという鉄道事業法の趣旨を没却し、「名義の利用等の禁止」(鉄道事業法第24条)に該当すると解されているところである。また、輸送計画、施設の保守管理計画の策定及び運賃・料金の決定等事業経営そのものである「営業の管理」を委託することも、名義の利用等の禁止に抵触する可能性があることが十分想定されると解されている。

1 現場的業務には、列車の操縦、閉そく・信号・転てつ器の取扱い、構内での入換作業、鉄道施設の保守、車両の保守、車両の清掃、駅の出改札、乗車券の代売、旅客・荷物の取扱い等が該当する。一方、管理行為業務には、列車運行の適否の判断や運行の乱れの回復等の列車の運行管理を行う業務、検査結果に基づく施設の使用の適否の判断や保守計画の策定といった鉄道施設の保守管理業務、検査結果に基づく車両の使用の適否の判断や修繕計画の策定といった車両の保守管理業務が該当する。

(2)軌道事業の委託

軌道事業においては、事業若しくは運転の管理の受委託は許可（軌道法第16条第1項）を得れば行えることとなっている。

これは、鉄道事業法における管理の受委託とは異なり、包括的な事業若しくは運転の業務について行うことができる。鉄道事業法は、鉄道事業を第一種・第二種・第三種鉄道事業と区分し、それぞれの事業について許可制としていることから、全面的な事業若しくは運転の業務について、委託した場合に事業許可とに不整合が生じるためである。

(3)自動車運送事業の委託

自動車運送事業においても、管理の受委託が制度化されている（道路運送法第35条第1項）が、鉄道事業と同様、「名義貸し及び事業の貸渡し」が禁止されている（道路運送法第33条）ことから、この両者を区別するため、管理の受委託の範囲は、路線の長さ又は使用車両数に対する比率で1/2以内とされている（平成16年6月30日付け国自総第139号、国自旅第79号及び国自整第51号 国土交通省自動車交通局長通達）。

(4)事業の譲渡

鉄軌道事業、自動車運送事業を第三者に事業譲渡する場合、国土交通大臣の許認可を得ればこれを行うことができる（鉄道事業法第26条第1項、軌道法第15条、第16条第1項、道路運送法第36条第1項）。その際、鉄道事業においては、第一種から第三種の事業区分（2）が設けられていることから、公営企業の第一種鉄道事業者が事業譲渡を行う場合、いわゆる「上下分離方式」によって、鉄道事業の経営を第二種鉄道事業者となる第三者に移譲し、自らは公営企業の第三種鉄道事業者となること等も想定されるが、鉄道事業の許可は、路線及び種別について行うこととされている（鉄道事業法第3条第1項及び第2項）ことから、それぞれ新たに第二種・第三種鉄道事業の許可を取得する必要がある。

この点について、鉄道事業法上は、収支採算性を含め、「その事業の計画が経営上適切なものであること。」等鉄道事業法第5条第1項の許可基準に適合すれば、地方公共団体が第三種鉄道事業者の許可を取得することも可能である。

しかし、この場合、第三種鉄道事業者たる地方公共団体が第二種鉄道事業者を使用させる線路は、地域の交通の確保という行政目的を有する都市施設であって、行政財産としての性格が強いものであるところ、行政財産は、原

則として貸し付けることができないとされている（地方自治法第238条の4第1項）。この例外は、本来の用途又は目的を妨げない限度において行う行政財産の目的外使用許可（地方自治法第238条の4第4項）だけであるが、地方公共団体が第三種鉄道事業者として鉄道線路を第二種鉄道事業者に貸し付けることは、財産本来の目的に沿った使用であると考えられるため、目的外使用許可により使用させることもできない。

したがって、地方公共団体が公営企業として第三種鉄道事業を営むことは現行地方自治法上消極に解されているところである。

ただし、地方公共団体が、公営企業としてではなく普通会計において鉄道施設を公の施設として第三種鉄道事業を営むという余地も考えられなくはない。この場合、普通会計で行う意義付け、行政目的、上下分離を行う場合の形態等の諸点について慎重に検討する必要がある。

2 鉄道事業法上、「鉄道事業」は、次の3事業のことをいうものと定義されている（鉄道事業法第2条第1項～第4項）。

第一種鉄道事業

他人の需要に応じ、鉄道（軌道法上の軌道及び同法が準用される軌道を除く。）による旅客又は貨物の運送を行う事業であって、第二種鉄道事業以外のもの。

第二種鉄道事業

譲渡を受けたものを含む。）以外の鉄道線路を使用して鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業。

第三種鉄道事業

鉄道線路を第一種鉄道事業を経営する者に譲渡する目的をもって敷設する事業及び鉄道線路を敷設して当該鉄道線路を第二種鉄道事業を経営する者に専ら使用させる事業。

2. 職員の処遇等

(1) 免職

事業譲渡や民間委託の際、「職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合」（地方公務員法第28条第1項第4号）に該当し、分限処分の手続と効果を条例で定めていれば（同条第3項）これによって生じた余剰人員を免職させることは法的には可能である。

この場合の「職制」とは、法令すなわち条例の根拠に基づいて設けられる地方公共団体の内部組織と解されており、条例により設置される組織（法適用企業の場合、地方公営企業法第14条に基づく組織。法非適用企業の場合、地方自治法第158条第1項に基づく組織。）のほか、規則等で設置される組

織（室、出先機関等）も含まれるものと解されている。また、「定数」とは、条例定数（地方自治法第172条第3項）を指すものと解されており（3）、「予算の減少」とは、予算の絶対的減少のみを指すものでなく、予算額算定の基礎が変更され、そのため当初予算額によって支弁されるべき職員数、事業量、事務量の減少を余儀なくされ、廃職又は過員を生じるに至ったような場合も含むと解されている。

どの職が過員か具体的に特定できない場合の処分基準については、一般的に、法律上は平等取扱の原則（地方公務員法第13条）及び公正の原則（地方公務員法第27条第1項）に抵触しない限り、任命権者の裁量を許すものであると解されているが、「過員整理のための分限免職処分を回避するための措置として、任命権者において、余剰人員の配置転換を命ずる義務があるとすることは、任命権者の人事権、経営権を制肘することを認めることになり妥当でなく、ただ、過員整理の必要性、目的に照らし、任命権者において被処分者の配置転換が比較的容易であるにもかかわらず、配置転換の努力を尽くさずに分限免職処分をした場合に、権利の濫用となるにすぎない。」とした裁判例（昭和62年1月29日福岡高裁）もあることに留意する必要がある。

3 条例定数以外の定数、すなわち予算上の級別定数や条例定数をさらに具体化する規則・内規等による組織別の定数などの削減により、分限免職を行いうるかどうかは法律上疑問がないとはいえないところであり、運用上は条例削減に基づいて行うことが望ましいといえる。

(2)退職手当や年金の取扱い

事業譲渡や民間委託に伴い、職員が民間企業等に移籍した場合の退職手当や年金の取扱いについては、次表のとおりとなっている。

移籍先		退職手当の通算	年金
民間企業		通算されない	移籍前：地共済適用 移籍後：厚生年金保険適用
地方独立 行政法人 (非公務員 型)	職員引 継型	通算支給可 (地独法第61条)	地共済適用あり (地共済法第141条の2)
	新設型	通算されない	長期給付のみ地共済適用あり (地共済法第144条の3)
地方独立 行政法人 (公務員型)	職員引 継型	通算支給可 (地独法第61条)	地共済適用あり (地共済法第141条の2)
	新設型	通算されない	

(3)配置転換時の能力の実証

事業譲渡や民間委託に伴って生じた余剰人員を、当該地方公共団体内の他の部局に配置転換する場合、どのような能力の実証（地方公務員法第15条）を行うべきかについては、以下のように、新たな任命権者が、従前の任命権者（交通事業の公営企業管理者）と同じか否かによって取扱いが異なる。

任命権者が同じ場合（他の交通事業部門への配置転換）

当該職員は新たに「採用」されるわけではないことから、改めて競争試験、選考を行う必要はないが、「転任」に該当するため、地方公務員法第15条に基づき「能力の実証」は必要である。ただし、現業から非現業に配置転換する場合等においては、地方公共団体の判断により、能力の実証のための試験が必要となる場合がある。

任命権者が異なる場合（一般会計等への配置転換）

新たな任命権者が従前の任命権者と異なる場合の配置転換においては、新たな任命権者（首長等）が当該職員を「採用」することとなるため、競争試験又は選考を実施しなければならないこととなる（地方公務員法第17条第3項、第4項）。

3. 公営企業会計の清算

事業の譲渡等に伴って、会計上、次の点に留意する必要がある。

(1)国庫補助金の返還

国庫補助金は、他用途への使用を禁じられている（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第11条）。これに違反した場合には、補助金等の交付の全部又は一部を取り消すことができるとされており（同法第17条）、取り消された場合は、返還命令がなされることとなる（同法第18条第1項）。

したがって、地方公共団体が公営企業を民間事業者に譲渡した場合、「他用途への使用」とみなされるかどうかの問題となるが国庫補助金により取得した財産の処分については、補助法令の根拠規範の定めのほか、個々の交付決定の内容及びこれに附した条件等によるものである。

また、内閣府の総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第2次答申 - 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革 -（平成14年12月12日）」において「民間への事業主体変更の円滑化」として「補助金の交付を受けて建設した施設について事業主体の変更（例えば、地方公共団体から民間への変更等）を行う場合であっても、住民に提供されるサービスの実態に変化がなく、補助目的等に照らし適当であるときは、補助金の取扱いを変えない

いことができる旨を明確にすべきである。」とされ、このことは、規制改革推進3か年計画（再改定）に盛り込まれ、平成15年3月28日、閣議決定されている。

このことから、補助事業の譲渡に当たっては、補助対象事業の目的や民間譲渡後の事業の実態等を十分検討し、関係省庁と協議の上、適切に対応する必要がある。

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年8月27日 法律第179号）

（補助事業等及び間接補助事業等の遂行）

第11条 補助事業者等は、法令の定並びに補助金等の交付の決定の内容及びこれに附した条件その他法令に基く各省各庁の長の処分に従い、善良な管理者の注意をもつて補助事業等を行わなければならない、いやしくも補助金等の他の用途への使用（利子補給金にあつては、その交付の目的となつている融資又は利子の軽減をしないことにより、補助金等の交付の目的に反してその交付を受けたことになることをいう。以下同じ。）をしてはならない。

（決定の取消）

第17条 各省各庁の長は、補助事業者等が、補助金等の他の用途への使用をし、その他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容及びこれに附した条件その他法令又はこれに基く各省各庁の長の処分に違反したときは、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。

（補助金等の返還）

第18条 各省各庁の長は、補助金等の交付の決定を取り消した場合において、補助事業等の当該取消に係る部分に関し、すでに補助金等が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命じなければならない。

(2) 公的資金の繰上償還

公的資金（財政融資資金及び公営企業金融公庫資金）を借り入れて取得した資産を民間事業者に譲渡した場合、財政融資資金については、財政融資資金の管理及び運用の手続に関する規則第44条第1項に基づき、また、公営企業金融公庫資金については、公営企業金融公庫貸付規程第29条第1項に基づき、それぞれ借入金の全部又は一部について繰上償還を求められる場合がある。それらの財源は、資産の売却収入で賄われるべきものであるが、それが不足する場合には、その分、一時的に多額の一般財源を要する場合がある。

財政融資資金の管理及び運用の手続に関する規則（昭和49年7月9日 大蔵省令第42号）

(繰上償還及び有価証券の買戻し)

第 4 4 条 財務大臣は、証書貸付の方法により貸付けた財政融資資金について繰上償還をさせる必要があると認めた場合には、法人等又は地方公共団体に対し、理由を明らかにして繰上償還を命ずることができる。

公営企業金融公庫貸付規程 (昭和 3 4 年 4 月 1 日 公企規程第 4 号)

(繰上償還)

第 2 9 条 公庫は、地方公共団体及び公社が貸付金を目的外の用途に使用した場合又は貸付金 (貸付金により取得した資産を含む。) を目的の用途に使用しなくなった場合においては、当該地方公共団体又は当該公社に対し、貸付金の全部又は一部を繰上償還させることができる。

(3) 退職金の支払い

事業の譲渡や委託によって、大量の職員が一度に退職する場合、退職給与引当金を積み立てていないと一時的に多額の財源を要することとなる。

現行制度上、地方公営企業に係る退職手当債は、地方財政法第 5 条第 1 号を根拠とした公営企業債として、定数削減により経営健全化が促進される場合等に発行が許可されており (平成 5 年 3 月 1 0 日付け自治企一第 2 8 号、平成 1 3 年 2 月 7 日付け総財企第 1 3 号 総務省自治財政局公営企業経営企画室長通知)、当該企業が存続し引き続き料金収入が見込まれる場合には、一時的な財政負担を退職手当債によって賄うことも可能である一方、事業を譲渡して公営企業を廃止する場合は、その後の料金収入が見込めないことから、公営企業債としての適債性の要件を満たさず、地方財政法第 5 条第 1 号を根拠とした退職手当債の発行はできないものと考えられる (この点については、公営企業の民営化を検討する上で、不良債務の処理と併せ、今後の大きな課題と考えられる。)。

なお、上記については平成 1 7 年度までの地方債の許可制におけるもので、1 8 年度以降の地方債協議制での取り扱いは、本書作成時点では未定である。

4 . 事業の譲渡・委託後のサービス供給

(1) サービス水準の確保

民間事業者に事業を譲渡した場合、爾後、当該事業の存廃の権限は当該民間事業者が持つこととなるため、不採算の路線については維持されず、サービス水準が低下するのではないかと懸念が発生する。確かに、委託の場合と異なり、譲渡した場合には、譲渡路線が将来的に維持される保障はないが、この問題については、既述の市バスを民間譲渡した団体においては、譲

渡先の民間事業者との間で路線維持に関する取り決めに交わり、サービス水準確保の努力が払われているところである（４）。

民間委託をする場合は、民間事業者が持つ技術、ノウハウを活用した方がより合理的、効率的にサービスを提供するためにされるものであるから、委託契約において提供されるサービスの水準や非常時における対応等を明確にしておく必要がある。

また、新規参入によって受託者が異動することもあり得るが、それによって個々のサービスに質の低下をもたらさないよう、業務引継書等を義務づける方策も考えられる。

4 各事例における協定等での路線維持の取組は以下のとおりである。

函館市の事例

函館市と函館バス㈱との間の基本協定（平成12年11月20日締結）中、路線維持に係る部分は次のとおり。

- ・函館バスは、系統の移管を受けてから1年間は、系統6を除いて、移管時の系統及び運行回数を基本として運行するものとする。ただし、重複する系統等を調整する必要がある場合は、別途協議するものとする。
- ・函館バスは、系統の移管を受けてから1年を経過した後において、系統及び運行回数を変更する場合には、バス利用者の利便の確保等公共交通の責務に十分に配慮するものとする。
- ・生活路線維持に係る公的補助制度の見直しの推移を見ながら、補助について別途協議する。
- ・市内の生活路線の確保方策や運行サービスの充実等について検討するため、関係機関、学識経験者及び市民からなる協議会を設置するものとする。

山口市の事例

- ・引き継いだ路線を維持するに当たり、山口市等からの補助金等を充ててもなお損失を生じる路線については、廃止するという停止条件付引継とする。

(2) サービスの安定供給

企業職員は法律上争議行為が禁止されている（地方公営企業等の労働関係に関する法律第11条第1項）が、民間事業者に事業を譲渡・委託した場合、事業を譲渡・委託された事業者の従業員が争議行為を行い、サービスの安定供給が阻害されるとの懸念も考えられる。

この点、一定の運輸事業（５）については、労働関係調整法において、争議行為の予告が義務づけられ（労働関係調整法第37条第1項）労働委員会による「強制調停」（６）の手續が定められており（労働関係調整法第18条第3号～第5号）本来自主的解決に委ねられている労使紛争に対し、公正

な第三者である労働委員会が調停に乗り出すことができることとされている。

また、「当該業務が停止されるときは国民経済の運行を著しく阻害し、又は国民の日常生活を著しく危くする虞があると認める事件について、その虞が現実に存する」場合には、内閣総理大臣による緊急調整の制度がある（労働関係調整法第35条の2～第35条の5）。

5 運輸事業で公益事業と認められるものについては、「一般公衆の需要に応じ鉄道軌道によって、または一定の路線を定め定期的に自動車を運行し若しくは命令航路その他公共の為欠くことのできない航路によって旅客又は貨物を輸送する事業」（昭和22年5月15日 労働省労政局長通ちょう）などとされており、現在地方公共団体が行っている交通事業は該当すると考えられる。

6 ここでいう「強制」とは、手続の開始のみが当事者の双方又は一方の意思に基づかず強制的に行われることであり、調停案が強制的に当事者を拘束するという意味のものではない。

(3)管理の受委託における経営責任の所在

民間事業者に事業を譲渡した場合には、それまで地方公共団体が負っていた経営上の責任も、爾後当該事業者が負うこととなる。一方、管理の受委託の場合は、軌道事業について、「管理ノ委託ヲ受ケタル者ハ其ノ管理ニ付国土交通大臣ニ対シ委託ヲ為シタル者ト共ニ其ノ責ニ任ス」（軌道法第16条第2項）と明文で委託者も経営責任を負うことが規定されており、鉄道事業においても、「委託者が委託契約を通じ受託者に必要な指示等を行うことにより委託業務に係る適切な遂行を確保することが可能であり、委託者が、当該受委託に係る業務の遂行に関し生じる鉄道事業法上の鉄道事業者としての責任主体であることに変わりはない」と解されており、委託したからといって責任を免れることにはならないものである。

また、自動車運送事業においても、同様の解釈がなされているところである。

おわりに

社会経済情勢の変化の中で、地方公営企業に対してその改革を求める機運は、年を追うごとに強まってきている。こういう状況を踏まえ、地方公共団体においては行財政改革の推進につとめてきたところであるが、住民等から見ると必ずしも満足すべき評価が得られているとは言えないところであり、引き続きその経営状況には厳しい視線が向けられている。

このため、冒頭でも述べたとおり、国からは「地方公営企業の経営の総点検について」が、さらには、それぞれの地方公共団体において全庁的な行政改革を進める観点から、「新地方行革指針」が発出され、よりいっそうの行政改革を推進するよう要請されているところである。

当指針では、公営企業について、事務事業の再編・整理、廃止・統合、民間委託等の推進、定員管理の適正化、給与の適正化、経費節減等の財政効果の5項目に関する集中改革プラン（平成17年度からおおむね21年度までの5カ年の具体的な取り組みについて明記した計画）を17年度中に作成し、公表するよう要請されている。

当プランの作成・公表なども踏まえ、各地方公共団体では各種の取り組みが進められているところであり、このように公営企業においては、民営化あるいは民間的経営手法の導入等、経営改革の取組みがこの1年で大きく進展していると考えられる。

本書を契機として、公営交通事業における民間的経営手法についての理解・議論が深まり、より良質なサービスが地域住民に提供されるようになることを切に期待する次第である。