調査

官民連携による公共サービスの可能性

公共サービスを行政と民間が協働して提供する、という考え方が広まり、国内をみると相当程度の進展を見せるようになった。

1980年代の第三セクター方式の導入に始まり、近年動きが活発化したのが1999年のPFI法施行以降になる。その後も2003年の指定管理者制度の創設、2006年の市場化テストの導入などが進んだ。

これらの手法は、国・自治体ともに厳しい財政状況の中、行財政改革の一環として、また、民間のノウハウや創意工夫を活かし、よりよい公共サービスを提供するために取組まれてきた。

しかし、県内の状況についてみると、官民連携の動きはあまり進んでいないのが実態である。

そこで本調査では、公共サービスの提供手法の中から、民間事業者のノウハウを引き出していくには、自治体は何をしていくべきかという観点に立ち、行政と企業の連携における課題と対応について探ってみた。具体的には、これまでに一定の実績が積み上げられてきた、官民連携の代表的な手法であるPFI、指定管理者制度について取り上げた。あわせて、より民間の主体的な動きを促す取り組みとして一部の自治体で始まっている、民間提案型事業についても課題や可能性について調査した。

第1章　官民連携が求められる背景

1. 多様化する住民ニーズと公共サービスの担い手

少子化による人口減少、高齢化の進展は、地域の活力低下や労働力人口の減少による担い手の確保、高齢者単身世帯の増加、さらには地域コミュニティの維持などへの影響が懸念される。また、こうした社会構造の変化に伴い、多様な公的ニーズが顕在化している。例えば、過疎地域の振興、従来は家庭内で完結していた保育や介護、防犯や自然災害から安心・安全に生活できる環境の整備などである。

このような多様化する住民ニーズに対応し、行政による公共サービスの範囲を拡大していくことは難しい。しかし一方で、住民の地域貢献・ボランティア活動への意識の高まり、公共サービスの新たな担い手としてのNPO、企業の社会的責任（CSR）活動が注目されるようになっている。

2. 自治体の厳しい財政状況

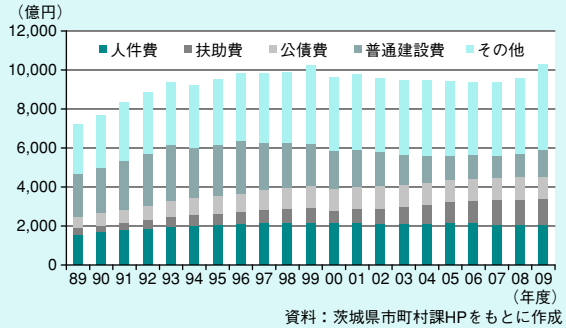
自治体の財政運営は厳しい状況にある。県内市町村の歳出の推移をみると（図表１）、投資的経費である建設費は、93年度をピークに減少傾向で推移しており、09年度には半減している。一方、歳出全体に占める義務的経費（人件費、扶助費（福祉費）及び公債費）の割合は89年度の34.4％に対して、09年度には43.9％と高まった。

次に歳入の推移をみると（図表２）、税収は概ね横ばいで推移しているが、2000年度以降地方交付税が減少傾向にあることから、使途が特定されない一般財源（地方税及び交付税等）は伸び悩んでいる。

このように自治体財政は人件費や公債費などの用途が確定した費用がかさむ一方で、柔軟に使える財源が限られるなど硬直化しており、財政運営は厳しい状況にある。そのため、各自治体は事務事業の

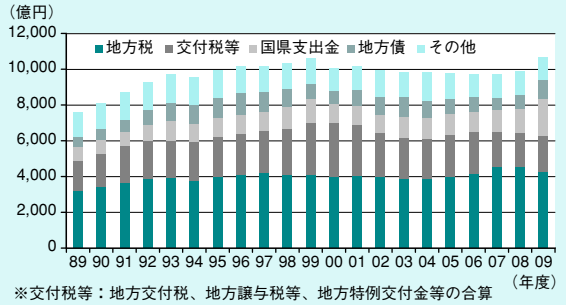
見直しや職員数の削減など行財政改革に取組んでおり、その一環として民間活力の導入が検討されてきた。

図表1　市町村の財政状況（性質別歳出の推移）



資料：茨城県市町村課HPをもとに作成

図表2　市町村の財政状況（性質別歳入の推移）



※交付税等：地方交付税、地方譲与税等、地方特例交付金等の合算

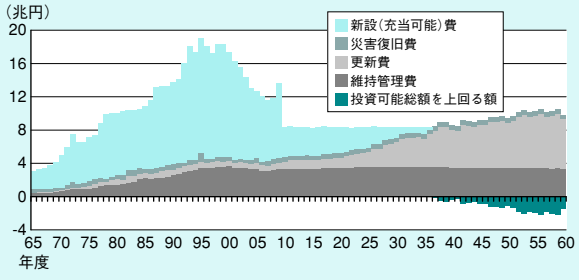
資料：茨城県市町村課HPをもとに作成

3．老朽化した公共施設の維持・更新需要

今後顕在化してくる課題として、老朽化した公共施設･インフラの維持･更新需要への対応がある。

国土交通省の推計（図表３）によると、投資可能総額が10年度のまま推移すると仮定した場合、10年度は投資可能総額に占める維持管理・更新費の割合は約50％だが､37年度時点で投資可能総額を上回る。

図表3　公共施設の維持管理･更新費の推計



※所管の８分野（道路、港湾、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸）を対象に推計

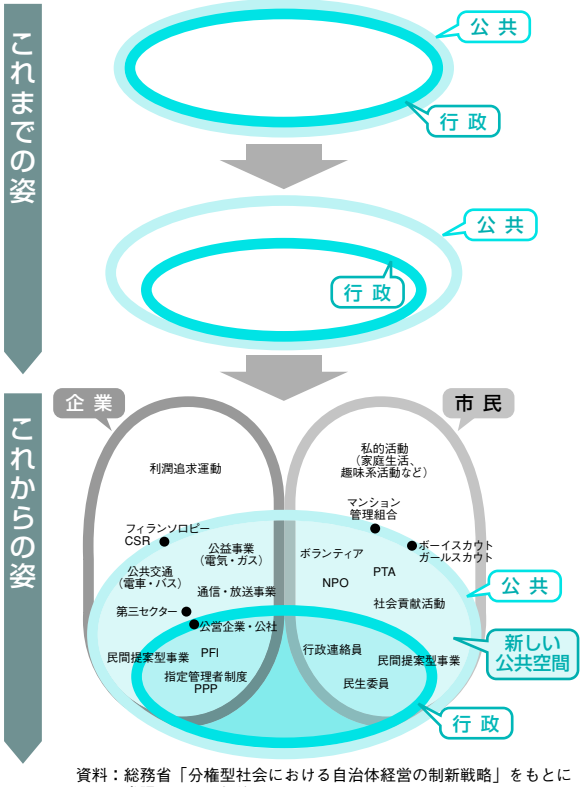
資料：国土交通省「国土交通白書」

厳しい財政状況の中、新規の大規模公共事業を抑制したとしても、これまでに整備した必要性の高い社会資本の更新時期は必ず訪れる。その更新を誰が、どのように行うべきか、官民連携による手法は有効な手段の一つと考えられている。

4．新しい公共空間の形成

以上のような背景から、いわゆる「公」を担うのは、行政だけではなく、市民、市民団体、NPO、企業など多様な主体が担うものという考え方が広まりつつあり、もはや公共サービス＝行政サービスという関係は変わってきている。その一例として、総務省では「新しい公共空間」という概念を示している（図表４）。

図表4　新しい公共空間の形成と担い手の多元化



資料：総務省「分権型社会における自治体経営の制新戦略」をもとに常陽アークで加筆

第2章　PFI・指定管理者制度の現状

1．PFI事業の現状

PFI（Private Finance Initiative）とは、公共施設等の整備に当たって、民間事業者が自ら資金を調達し、設計・建設から維持管理・運営までのサービスを提供する手法である。行政は、サービスの購入料を民間事業者に毎年支払うこととなる。

PFIでは従来型の公共事業と違い、①行政は発注で細かな仕様を定めず、施設の概略プランと目指すべきサービスの目標（性能発注）を示す、②選定では民間のアイデアが反映できる公募型プロポーザルを採用する、③民間が資金調達を行う、④リスクの一部を民間に移転する、などが特徴となっている（図表５）。

民間のノウハウや創意工夫を活かした効率的な施設整備と、安価で質の高い公共サービスの実現を図ることを目的として導入された手法である。

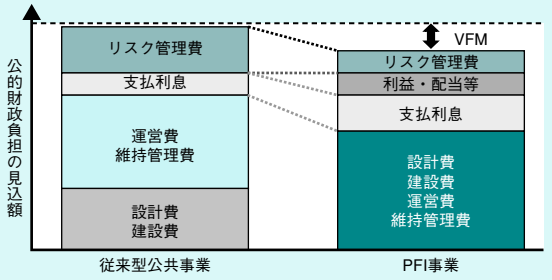
PFI導入に当たっては、従来型の公共事業方式とPFI方式それぞれで事業を実施した場合の、立ち上げから運営までのライフサイクルコストを積算・比較し、PFI方式の方がコストが低ければ実施することとなる。このコストの削減部分がVFMと呼ばれ、PFI事業による効果となる（図表６）。

図表5　PFIと従来型公共事業の特徴

	PFI事業	従来型公共事業
発注方法	一括発注、性能発注	個別発注、仕様発注
選定方式	総合評価一般競争入札 公募型プロポーザル	競争入札
資金調達	SPCが金融機関から調達	一般財源、地方債
対価支払	平準化したサービス購入料 業績連動払い	請負代金、委託料
リスク	行政とSPCで分担	行政が負担

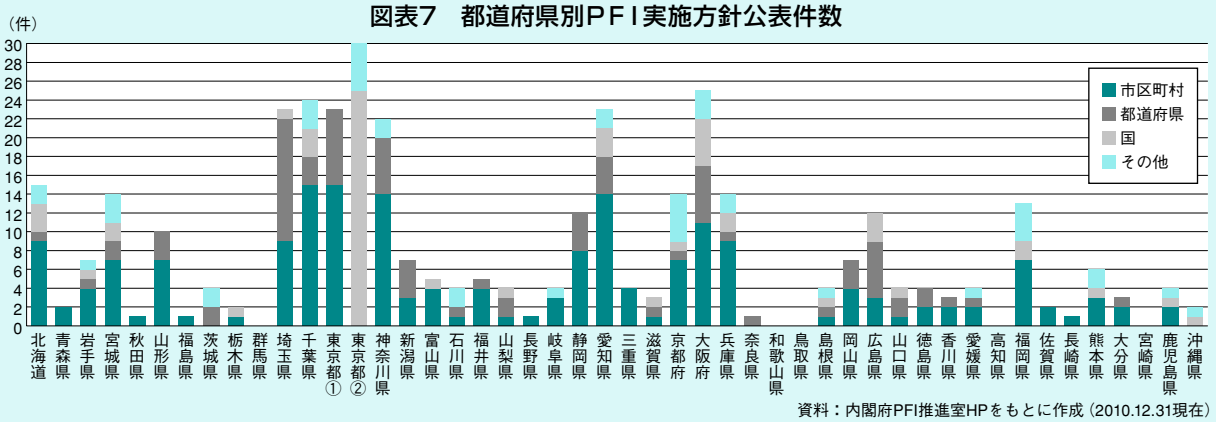
※SPC：PFI事業を行うために設立された目的会社

図表6　ＶＦＭ（Value For Money）のイメージ



資料：内閣府PFI推進室HP

図表7　都道府県別ＰＦＩ実施方針公表件数



資料：内閣府PFI推進室HPをもとに作成（2010.12.31現在）

①全国のPFI実施状況

10年12月31日時点で、PFI事業実施方針公表件数は375件となっており、PFI法施行から10年以上が経過し、公共施設の整備手法の一つとして定着してきた感がある。

都道府県別にみると実施件数には相当差があり、政令市のある大都市部で多い（図表７）。理由として、人的・財政的な豊かさ、受け皿となる企業

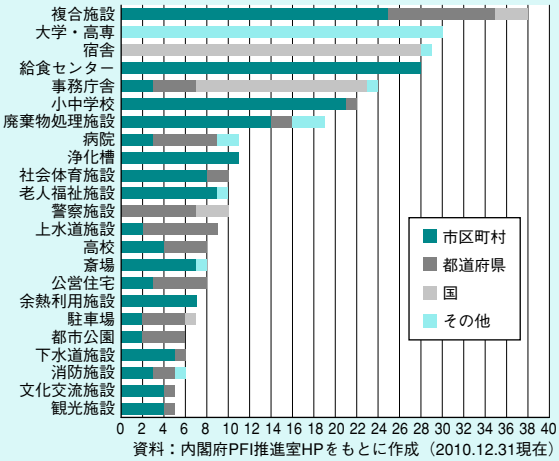
の存在、公共施設の数が多いこと等が考えられる。

②施設種類別の状況

施設種類別にみると(図表８)、複合施設(38件)、大学･高専（30件)、宿舎（29件)、給食センター（28件)、事務庁舎（24件)、小中学校（22件)、廃棄物処理施設（19件）の事例が多い。地方自治体が実施している案件としては、複合施設と給食センターが圧倒的に多い。複合施設とは、市民会館と図書館など複数施設を同時に整備する事業であり、行政側からすると一度に複数の施設を効率的に整備することができ、民間側もスケールメリットが期待できる。

近年は特に給食センターの事例が多い。実施事例が増え、実績やノウハウが蓄積されていくことで、後続の市町村も取り組み易くなっているとみられる。また、民間でも類似事業を行っており、参入しやすいと考えられる。

図表8　施設種類別ＰＦＩ実施方針公表件数（5件以上）



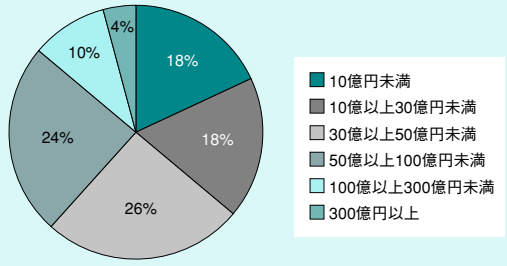
資料：内閣府PFI推進室HPをもとに作成（2010.12.31現在）

③事業規模別の状況

PFI事業では、コンサルタントに支払うアドバイザリー業務委託料等、PFI独特の経費がかかるので、VFMを確保するためには、事業規模がある程度大きい必要がある。

地方自治体実施事業の最近５年間の落札金額をみると、図表９のようになる。数十億円規模（10億円以上100億円未満）の事業が、全体の約7割を占めていることが分かる。10億円未満の事業は、ほとんどが改修事業になっている。

図表9　地方自治体実施事業の事業規模別の割合



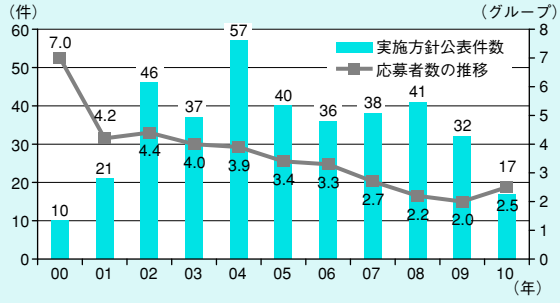
※2006年以降に実施方針を公表した事業の落札金額（税抜）により分類（n=94）
資料：内閣府PFI推進室HPをもとに作成

④年別の事業数と応募者数の推移

実施方針公表件数は（図表10)、08年まで40件程度で推移してきたが、09、10年と大きく減少してきている。先行自治体の整備が一段落し、端境期を迎えつつある可能性がある。

また、平均応募者数は減少が続き、なかには応募者が１グループのみという事業も散見される。内閣府の調査によると、業者の指名停止やPFIの提案コストの負担による事業の絞り込み、事業としての魅力が乏しい等の可能性が指摘されている。

図表10　実施方針公表件数と応募者数の推移



資料：内閣府PFI推進室HPをもとに作成

⑤茨城県内の実施事業状況

国内のPFI事業第１号案件は、茨城県の港湾施設整備である。その後現在までに４件実施されている（図表11)。また、市町村でPFI的手法である

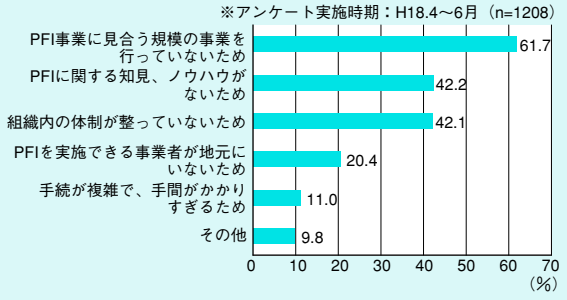
DBO方式（注：公設民営方式。官が資金調達する点がPFIとの大きな違い。）の案件を手掛ける動きもみられる。県内では、PFI事業への取組みはあまり進んでいないのが実態だ。図表７で見たとおり、実績の多いのは大都市部に限られ、茨城県を含めた地方都市部では、総じて実績は少ない。自治体がPFI事業実施を検討していない主な理由としては、PFI事業に見合う規模の事業がないこと等が挙げられる（図表12）。

図表11　茨城県内のPFI等事業実績

	事業名	発注者	施設区分	実施方針	備考
PFI	常陸那珂港北ふ頭公共コンテナターミナル施設の整備及び管理運営事業	茨城県	港湾施設	2000/3/23	
	取手駅北地区Ｃ街区共同ビル整備事業	取手市	複合施設	2001/6/13	中止
	日立市温泉利用施設整備等事業	日立市	観光施設	2001/12/7	中止
	筑波大学生命科学動物資源センター施設整備事業	筑波大学	大学・高専	2002/11/29	
	筑波大学付属病院再開発に係る施設整備等事業	筑波大学	病院	2007/2/23	
	県庁立体駐車場整備事業	茨城県	駐車場	2007/6/26	
DBO	ひたちなか・東海クリーンセンター施設整備及び運営事業	ひたちなか市	廃棄物処理施設	2008/7/17	
	阿見町新給食センター整備・運営事業	阿見町	給食センター	2009/11/9	変更

資料：内閣府PFI推進室HP等をもとに作成

図表12　自治体がPFI事業実施の検討を行っていない理由



資料：総務省「PFI 事業に関する政策評価」（2008）

2．指定管理者制度の現状

指定管理者制度は、公の施設の管理に民間のノウハウや創意工夫を活用することにより、住民サービスの向上と経費の節減を図り、施設の設置目的を効率的・効果的に達成するために設けられた。なお、公の施設とは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をいう。

①全国の導入状況

全国的に指定管理者制度の導入は70,022施設におよぶ。しかし、公募により管理者を選定した施設の割合は、４割に止まっている（図表13）。

図表13　全国の指定管理者制度の導入状況

（2009.4.1現在）

	導入施設数	公募施設数（割合）	株式会社管理施設数（割合）
都道府県	6,882	3,982（57.9%）	771（11.2%）
市区町村	63,140	24,010（38.0%）	9,604（15.2%）
合計	70,022	27,992（40.0%）	10,375（14.8%）

※株式会社には特例有限会社を含む
資料：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」

また、公の施設に占める指定管理者制度の導入率は、約６割となっている。なお、制度導入施設の約３分の２が公営住宅である（図表14）。（注：都道府県分のみ）

図表14　公の施設に占める指定管理者制度導入施設数

（2009.4.1現在）

	公の施設数	導入施設数	導入率
都道府県	11,724	6,882	58.7%

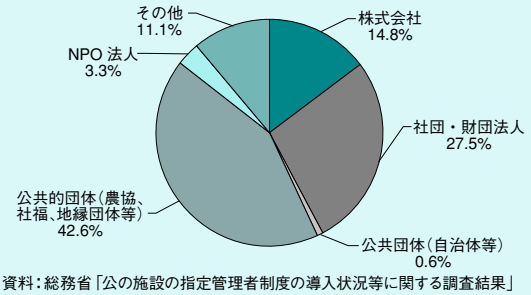
公営住宅を除いた場合

	公の施設数	導入施設数	導入率
都道府県	4,700	2,340	49.8%

※都道府県分についてのみの数値
資料:総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」

管理者を団体別にみると、公共的な団体（社団・財団法人、公共団体及び公共的団体）が全体の７割を占め、民間事業者の参入は低位に止まっている（図表15）。

図表15　指定管理者の団体別割合



資料：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（2009.4.1現在）

指定期間をみると、５年間が全体の５割を占め、標準的な期間として定着してきた感がある(図表16)。

図表16　制度導入施設の指定期間別状況（割合）

（2009.4.1現在）

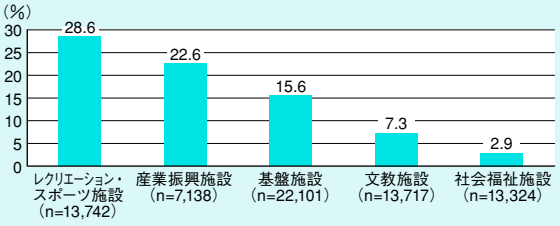
期　　間	1年	2年	3年	4年	5年
施設割合	1.3%	1.6%	32.6%	10.4%	47.3%
期　　間	6年	7年	8年	9年	10年以上
施設割合	0.5%	0.1%	0.1%	0.3%	5.6%

資料：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」

②民間事業者の参入が多い施設

施設種類別の民間事業者の参入割合をみると、レクリエーション・スポーツ施設で28.6%と高くなっている。これらは民間の類似施設が多い集客施設であり、利用者増が収益に結びつきやすく、ノウハウを持つ民間事業者にとって、魅力的な施設になっているとみられる（図表17）。

図表17　施設種類別、株式会社管理施設の割合



※株式会社には特例有限会社を含む
※レクリエーション・スポーツ施設：競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、宿泊休養施設等
※産業振興施設：情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設等
※基盤施設：公営住宅、駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場等
※文教施設：県・市民会館、文化会館、博物館、美術館、図書館、自然の家
※社会福祉施設：病院、老人福祉センター等

資料：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（2009.4.1現在）

③茨城県内の指定管理者制度導入状況

県内では、茨城県で226施設、市町村で919施設に導入されている。公募割合をみると、県は92.9%と全国平均を大きく上回っているが、市町村は22.0%と全国平均を下回っている。民間事業者管理の割合は、県で4.9%、市町村で9.0%となっており、いずれも全国平均を下回っている（図表18）。

図表18　茨城県及び市町村の指定管理者制度の導入状況

（2009.4.1現在）

	導入施設数	公募施設数（割合）	株式会社管理施設数（割合）
県	226	210（92.9%）	11（4.9%）
市町村	919	202（22.0%）	83（9.0%）
合計	1,145	412（36.0%）	94（8.2%）

※株式会社には特例有限会社を含む
資料：茨城県人事課、市町村課HPをもとに作成

指定管理者制度の導入率をみても、茨城県は85.6%と全国平均を大きく上回っている。

なお、茨城県の制度導入施設の約４分の３が公営住宅となっている（図表19）。

図表19　公の施設に占める指定管理者制度導入施設数

（2009.4.1現在）

	公の施設数	導入施設数	導入率
茨城県	264	226	85.6%

公営住宅を除いた場合

	公の施設数	導入施設数	導入率
茨城県	99	61	61.6%

※県分についてのみの数値
資料：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」

そこで、茨城県の公営住宅を除いた導入状況をみると、公募割合が73.8%、民間事業者管理割合が18.0%となっている（図表20）。

図表20　茨城県の指定管理者制度の導入状況（公営住宅除く）

（2009.4.1現在）

	導入施設数	公募施設数（割合）	株式会社管理施設数（割合）
茨城県	61	45（73.8%）	11（18.0%）

※県分についてのみの数値
資料：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」及び茨城県人事課HPをもとに作成

次章では具体的な官民連携の取組みをみていく。PFIでは、ひたちなか市、大阪府八尾市、仙建工業(株)の取り組みをもとに、現状を探った。指定管理者では、横浜市、（NPO）インパクト、(株)日立ライフ、サントリー・パブリシティ・サービス(株)の事例をもとに、サービス向上へのヒントを探った。また、自治体発の新たな制度として注目される民間提案型事業について、我孫子市、横浜市の取り組みを紹介しよう。

第3章　県内外における官民連携の取組事例

1．PFI事業

民間活力を活かしてクリーンセンターを整備

ひたちなか市市民生活部廃棄物対策課
クリーンセンター建設推進室　室長　長山　隆氏（中央）
技佐兼係長　栗田　正義氏（右）
主任　篠原　克彰氏（左）

ひたちなか市の勝田清掃センターと那珂湊清掃センターは稼働から20年以上が経過し、老朽化により多額の修繕経費を必要としていました。また、東海村の清掃センターも18年を経過し同様の事態となることが考えられました。こうしたことから、両市村が共同で、ゴミの減量化を推進し、循環型社会の形成に向け、2009年度から新たな清掃センターを建設することとなりました。

DBO方式採用の経緯

清掃センターを公設公営で行う場合、市が設計して発注し、建設して維持管理していくのが一般的なやり方です。今回は、環境省の廃棄物処理施設建設の手引き書の中に、DBO方式のコスト削減効果や長期包括委託の安全性が謳われていたことから検討を始めました。具体的な手法の検討は、専門コンサルタントに委託し導入可能性調査を行いました。BTO等他の手法とも比べた結果、DBO方式がVFMで5.46%となり、もっともメリットが得られることがわかりました。

クリーンセンターをDBOで整備する事例は全国には既に何件かありましたし、同時期に新潟市、福島市が行っています。PFI的手法は、ひたちなか市・東海村でも初めての取組みなので、そうした先進地の取り組みを参考にしました。自治体としてPFIに取り組むとき、ノウハウがないことがネックとなります。施設によって内容は異なるため、整備する施設の先例があると、取り組みやすくなると思います。今では、県内だけでなく全国から問い合わせがきています。

専門家を活用して要求水準書を作成

公募にあたっては、実際に入札参加事業者があるのか、建設までにどれ位の期間が必要か等わからなかったため、事前に市場調査を行いました。プラントメーカーに対する調査の結果、何社かから参加意向の感触を掴むことが出来ました。

公募のための要求水準書（案）は、コンサルタントの原案をもとに、審査委員会で検討を重ね、さらに外部委員の専門技術者への相談を経て仕上げていきました。専門的・技術的な部分は外部の専門家に頼らないと出来ないと思います。

入札説明書の公表段階で、民間事業者の質問を受け、修正する個所を精査しています。民間事業者の質問は２週間に限り文書のみとしました。質問・回答はすべて公表しています。

傾斜配点により自治体の意向を反映

事業者選定審査委員会の中で検討した結果、事業者選定にあたっては、ある程度価格を考慮しつつも技術をより重視し、価格30点、性能70点の配点としました。また、地元企業への配慮や地域貢献についても評価項目にいれ、高めの配点としました。

応募者から提出された技術提案書を基に、事業

者ヒアリングを実施のうえ、審査委員会の委員が個人的に点数を付ける方法をとりました。委員長が各委員の採点をみて、偏っている部分は、意見を聞き、考え方を確認します。委員会で話し合い採点を修正し最終的に決定します。各項目の点数は、各委員の採点の平均点です。委員会の中には市村の副市村長・部長も入り、内部の意見の反映が可能です。

地域貢献に関しては、学校や文化センターと違い、特殊なプラントの建設のため、なかなか地元企業を使うのは難しかったようです。ただ、建設中、運営中でも出来るだけ地元企業が参画できるよう努力してほしいと考えています。

DBO方式採用のメリット

性能発注により、技術面で民間のノウハウがフルに活用されたと思います。仕様発注では本当は違う部材を使った方が良いと事業者が思っても、仕様通りに作ることになりますが、性能発注では民間が最も良いと思う提案が出されます。事業期間が長期に渡るため、民間事業者も何度も交換・補修することはコストリスクが高まるため、費用がかかってもランニングコストが低減出来るよう初期投資をしているようです。

運営面でも、従来手法では行政から言われるままですが、この手法では事業者は20年間施設を維持管理する必要があるため、真剣に取組んでもらっていると感じています。また、運営費が平準化できるのもメリットです。設備の修理のために、当年度の支出が一気に膨らむという心配がありません。

官民が一体となって市立病院を経営

大阪府八尾市　八尾市病院事業管理者　　阪口　明善氏（左）
八尾市立病院　事務局長　福田　一成氏（右）

施設建設を伴わない運営型の病院PFI事業

八尾市立病院は昭和25年に開設され、老朽化が進んでいたため、平成８年頃から新病院の整備構想が検討されてきました。当時はPFI法そのものが無く、建設は従来型の手法で進められました。

新病院は規模が大きくなり開院後の運営には、多大な費用がかかることが見込まれるため、経営改善のためには何か工夫が必要と考えていました。これまでも可能な限り委託を進めており、これ以上の委託は包括してスケールメリットを出すしかないと考えました。

その後PFI法が制定され、市立病院の健全経営を目指し経営の一助とすること、経営改善への病院トップの強い意志を示し、患者サービスの向上と経費削減を図ること等を目的にPFIを導入しました。

施設整備を伴わない、運営型の病院PFI事業であることが、八尾市立病院の大きな特徴です。建物の設計施工と開院後の医療行為は八尾市が直接行い、医療行為以外の施設の維持管理や医事関係の管理運営業務を包括してSPCが行っています。売店、理髪店及び食堂は民間で自由に運営しています。他の公共施設と違い、病院は維持管理・運営の比重が大きいため、施設整備を伴わなくても、PFIとして成立しています。

サービス対価の支払いは、患者数の変動によって増減する仕組みを採用するなど、柔軟な契約内容になっています。事業期間は平成16年から15年間としています。経済状況の変動を30年予測することはできませんし、逆にメリットを得るには５年では短すぎます。

PFI手法導入の効果

患者サービスの向上では、給食メニューの選択制の実現、会計のシステム化による待ち時間の短縮やクレジットカード払いの導入など様々挙げられます。財政負担の削減では、12.7%のVFMが見込まれ

ていますし、市職員の人員削減も達成されています。

医療以外はSPCが担うことにより、医療スタッフが本来業務に集中できる環境となり、医療の質向上にも寄与しています。また、民間事業者との協働を通じて、自らの業務を見直す機会にもなり市職員の意識改革につながっています。

モニタリングについて

PFIは、民間事業者への関与を抑え、民間のノウハウを十分に発揮させようとする仕組みです。しかし、ただ民間のノウハウを使うだけでは民間病院と変わりません。公立病院であることや地方自治法など行政側の考え方も理解したうえで、サービスを提供してほしいと要求しています。

そのサービスが要求水準を達成しているか、監視・評価をし、改善へつなげるのがモニタリングです。要求水準を満たさない場合には、改善の指示とともにサービス対価の支払いを減額しています。

減額内容やルールは、どうしても実際の運営が始まらなければ、詳細は決められませんので、事業開始後に実情に応じた内容で詳細を詰めていきました。

SPCとのパートナーシップ

PFI事業では、行政側と企業側との信頼関係に基づくパートナーシップの構築が非常に重要です。八尾市立病院では、PFI事業を全体として統括しマネジメントしているSPCが、病院組織の一部門という意識で、病院経営・運営に積極的に参画しています。また、市と一緒になって事業課題に取り組むことで、本来の意味での協働の実践に努めています。

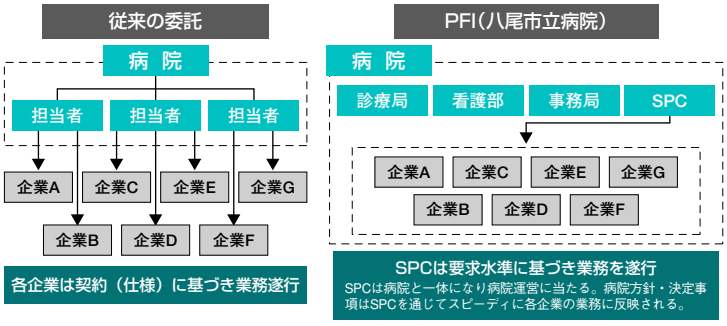
SPCの社員は、週１回の幹部会議をはじめ、58ある院内の各種委員会の約７割に委員として参画し、病院職員と共に病院経営やPFI事業運営の課題を検討しています。

例えば、地域の診療所との医療連携のあり方や、診療報酬の的確な確保のための取組みについて、SPC側から提案があり、病院職員と一緒に検討しています。また、ロビーコンサートや公募絵画による市民ギャラリーの企画運営もSPCが中心で担当しており、特に患者アメニティ（快適性）の向上は、SPCの尽力が大きいと感じています。

このようなパートナーシップを醸成するためには、行政側の職員と企業側の職員は、対等な関係でなければならず、特に行政側の職員がこのように意識することが重要です。当病院では、病院事務局職員とSPC社員が３階の同じ執務スペースで一緒に働くことで、両者間での良好なコミュニケーションが維持され、日々の情報共有も容易に行われるなど、官民の一体感の醸成に寄与しています。

PFIは打ち出の小槌ではありません。経営改善の全てではなく、一助になるものだと考えています。市とSPC、互いの努力が必要です。

従来の委託型運営との違い



八尾市立病院

地元企業を中心にPFI事業を手掛ける

仙建工業株式会社（宮城県仙台市）

取締役経営企画部長　佐々木　敏也氏（右）
営業部PFI開発室長　星　幸男氏（中央）
経営企画部技術推進課副課長　清水頭　知史氏（左）

当社は東北地方を中心として、高速道路、新幹線をはじめ、学校、病院、オフィス、マンション、駅舎の建設、さらには鉄道の軌道施設や線路保守までおこなう総合建設会社です。

東北のPFI環境

東北地方は財政的に厳しい状況にあるため、多くのPFI案件が出ています。補助金が削減され、自治体が自ら事業を行うのが難しく、PFIを活用するようになったとみています。

当然、既存の公共事業は減少しています。そのため、受注減少に対応するため、PFI事業の勉強を進めてきました。もともと、県や市の事業は、地元の建設業者が請負、施設整備を行ってきたわけですから、PFIとなっても事業の受け皿になりうると考えてきました。

事業参加の枠組み

PFI事業は、大手ゼネコンに対抗するため、地元の主体的な動きとして地元建設業者による経常JVという形態をとって事業への参画を進めてきました。構成企業として、PFI事業に関わろうとすると、単に大手からの声かけを待つ状態になってしまいます。

JVへの参加企業は、基本的にこれまで親交のある企業です。経常JVとはなっていますが、個別の企業の事業によって、多少の出入りがあるのが実態です。PFI事業では、評価項目に地元貢献などが設けられるため、大手ゼネコンが入札に参加しようとする場合、個別企業の引き抜きを図るケースがみられます。また、経常JVでは、金融機関からみた場合、参加企業の評価が一律ではない（企業業績の優劣）ため、与信には課題があるようです。

これまでに、当社では代表企業として７事業に応札し、構成企業としては６事業に応札し、内３事業で落札しました（代表２事業、構成１事業）。

PFI事業への応札

入札に参加するに際しての提案書づくりに関しては、ノウハウの面から外部のコンサルを利用せざるを得ません。自分たちだけでは、説得力のある提案書づくりは困難です。そのため、委託の費用について、経常JVに参加している企業がそれぞれ数百万円ずつ負担することで賄っています。落札できれば問題ありませんが、できないとその分が持ち出しとなってしまいます。ですから、応札する案件は、地元企業に対する優遇が期待できる、もしくは地域貢献に対するポイントが高い、県や市の事業です。一方、国の事業では落札は困難と考えています。

運営上の課題

代表企業として運営している事業については、SPCの社長を社内から出しています。SPC自体はほぼペーパーカンパニーであり、社長は社内の部長等が兼務する形になっています。スポパーク松森では建築部長が兼務しています。建設業の場合は、PFI事業の初期の施設整備時にほとんどの売上が計上されてしまい、その後の運営についてはあまり関係がなくなってしまいます。そのために、本来は事業のなかから社長の人件費がでるようにしたいのですが、捻出は難しく手弁当状態にあります。一方で、給与をもらえば、責任の問題もあり課題があると思います。多くの事業で代表企業を行うこととなれば、SPCの社長等の事務負担が重く、困難になってくると思います。

また、BOTで行っている給食センターでは、サービス対価が１食当たりで支払われるのに対して、建

物の修繕は定期的に小規模修繕・大規模修繕が必要であり、収入と支出のバランスを欠いています。年間の収入から、修繕分を積み立てておくことができず、税金がかかるといった問題も生じています。

運営事業のメリット・デメリット

運営事業を担う事業者については、事業運営上の工夫によって売上を増やす機会があります。スポパーク松森は、スポーツ施設でありメリットは大きいと思います。

一方、給食センターの事業では、要求水準を充たしていなければ減額されるだけですし、損害賠償やトラブル時の減額リスクもあり、リスクが大きい割に契約の自由度が少ないと感じています。リスクを補填する意味でも、収益事業を組み合わせると良いのではないかと思います。

スポパーク松森

2. 指定管理者制度

横浜市における指定管理者制度の考え方

横浜市共創推進事業本部　共創推進課担当係長　久保田　淳氏（左）
横浜市共創推進事業本部　共創推進課　小森　ゆき子氏（右）

指定管理者制度に対する考え方

サービス向上とコスト削減の２つは、制度ができた時の主な目的です。

サービス向上については、平日の開館時間の延長や土日の開館等の向上がみられました。利用時間の延長により、サラリーマン等新たな層の利用促進につながりました。同種のほかの施設とのサービスに違いができることを危惧する向きもありますが、立地状況や周辺環境が違いますので、開館時間に差が付くことは問題視していません。市の負担が変わらずに、指定した開館時間を延長する提案は、純粋にサービスの向上につながります。接遇の向上も評価されています。

コスト削減についても、一定の効果が出ています。ただし、それは公募の導入により、ショック的に一回下がっているという側面もあります。民間に任せただけで、継続的にコスト削減が可能になるわけではありません。現状の施設運営を考えれば管理料はある程度下限に来ていると思われます。

効果として、とかくサービス向上やコスト削減に注目が集まりがちですが、それだけではなく、それぞれの施設の設置目的を明確にし、その目的を達成するための手法として指定管理者制度を運用しています。リスクや役割分担について、一つ一つの項目を市と管理者が話し合い、双方が合意をしたうえで協定を結びます。お互いが対等なパートナーとして認めあい、コミュニケーションをとることが重要だと考えています。

公募から選定段階について

当市では約900の施設に制度を導入しています。管理者の約３割が民間事業者になっています。選定にあたっては公募を原則とすることで透明性を保持し、指定期間は５年を標準としています。安定した運営をしていくためには短いという意見も頂きますが、緊張感を保持していくには適正な期間だと考えています。

１期目の募集に比べて２期目の倍率は下がっていますが、１期目は試行的に応募した事業者も多

かったと思いますので、実質的な倍率・競争率はそれ程下がっていないと考えています。

今後は民間事業者の参入を促進するため、事前に意見や提案を募るサウンディングの実施を検討しています。また、市と事業者の関係だけでなく、市民の意見を取り入れることも検討しています。

数値目標の設定により、目標ははっきりする一方で、それに縛られてしまい逆効果になることがあります。そこで、事業の特性に合わせて可能な限り設定することとしています。例えば駐車場やレジャー施設は可能ですが、文化施設は集客施設ではありませんので馴染みません。

モニタリング体制について

日常的なモニタリングは市の所管課で行います。５年に一回外部の客観的な目を入れるために、第三者評価機関によるモニタリング制度を設け３分の１の施設で実施しています。履行確認は市の責務ですが、それに加えて客観的な視点で、施設の設置目的を反映した運営がされているかを確認します。

評価機関は、NPO法人、シンクタンク等が多くなっています。市の研修を受け、試験に合格した者を評価員として認定し、その評価員を２人以上集めた法人を評価機関として認定しています。他の自治体にも拡がり始めており、問合せは増えています。

第三者評価は内部管理的な部分の評価が中心ですので、利用者目線のモニタリングが含まれていません。利用者からみてどうかについては、実際の利用者の方へのアンケート等で対応しています。

モニタリングはあくまで問題点を発見し、改善に結びつけ運営状況を向上させるための仕組みです。以前はABC評価でしたが、ランキング、良い評価を得ることが目的にならないようにしたいと考え、各項目が水準を充たしているかどうかを示す形に改める予定です。

インセンティブについて

委託料の上乗せは、実施していた一部の施設で中止しました。施設間でランキングを付けることは馴染みませんし、他施設が競争相手になってしまうのは良くありません。

実績評価を次期選定へ反映することで、サービス向上が期待できると考えています。要求水準以上の運営をした事業者を加点し、逆の場合は減点します。努力して優れた運営をしている事業者は、次回の選定がされ易くなります。ただし、競争性を阻害しないため、加減点は全体の10%以内に抑えています。２期目の選定にあたり加減点を行った施設は150程度あります。

民間事業者からみた指定管理者制度

民間事業者からは指定管理者はあまり儲からず、ビジネスとしてはあまり魅力がないとも聞きます。参入の動機としては、経済環境が厳しい中で少なくとも５年間は仕事が無くならないという安定性、行政の仕事を担うことで信用が得られること、初期投資が要らないこと、施設の種類によっては努力次第で売上を増やすことが可能、といった話を聞いています。

地域とのつながりを重視した独自の運営

特定非営利活動法人インパクト（日立市）
副代表　森　秀明氏（㈱山森代表取締役）（左）
理事　　五来　敬一氏（㈱五来モータース代表取締役）（右）

NPO法人インパクト

平成12年に、日立青年会議所のOBが中心となり、「まちづくりの推進。文化、芸術またはスポーツの振興を通じて人々が元気で、明るく豊かな社会の実現に寄与する」ことを目的に設立したNPO法人です。現在では、企業経営者、個人事業主、団体

主催者、教員、主婦等様々な年代、職種のメンバー約80名で構成されています。

県北生涯学習センター応募のきっかけ

県北地域には生涯学習センターがありませんでしたが、日立市と十王町の合併時に、空きスペースのできた旧十王町庁舎内にセンターが設置されました。インパクトが過去に業務委託を受けていた移動図書館の業務では、創造性のある仕事ができず、より自由度の高い指定管理者の運営に興味を引かれたことや、事業を通して地域の人づくりが推進できると考え、応募しました。

運営体制について

野球球団に例えるとインパクトがフロントの役割を担い、メンバーが人事、経営方針（マネジメント）、採用を担当しています。現場では新規雇用者が働いています。当初22名で始まり、現在は16名となっています。ほとんどは女性で、市役所、公民館や社会福祉協議会に勤めていた人等、生涯学習に馴染みのある人達を中心に採用を行いました。最初は全員パートでしたが３年目から、意識を高めるため正社員としています。習熟度や経験値の蓄積により、イベントや講座などは減らさずに、職員数を削減することに成功しました。

応募に際して難しい点、スタッフの採用

最初に職員を集めるのには苦労しました。指定管理者に応募する時点で、職員の資格や経験まで提出する必要があったからです。職員は前職場に辞表を提出していいか分からない不安定な状態におかれることになります。この点は、新規参入者には高いハードルといえるでしょう。もともと他で同種事業を行う会社や指定管理の経験者、大きな組織でないと参入は難しい面があると思います。

地域とのつながりを重視

民間の事業者として、効率化や低予算を前提に事業を進めていますが、そればかりでなく、我々は地域とのつながりを強く打ち出しています。インパクトは地元（県北４市）のNPOとして、生きがいや地域の活力づくり、地域経済の復興等のために運営を行っているのです。そこで、地域住民をサポーター（ボランティア）として組織化（170名）し、センターを舞台に活躍してもらっています。これにより、少人数での運営を可能としているのです。

最終目標は「社会貢献グループによるまちづくり」です。地域づくり・まちづくり講座を受けた人が地域で今後も頑張って、最後は自分たちで会社やNPOを起こしていくことを期待しています。

行政との関係

最初は行政と互いによく理解していない面がありましたが、事業を行っていくなかで徐々に関係性が構築できてきました。実績を作っていくと、他の部署からの依頼も持ち込まれるようになります。

行政に対しては、評価方法を明確にしてほしいと感じています。利用者数などの数字はでますが、立地・人口等周辺環境に大きく左右されるものです。努力に対して、どのように評価されているのかが知りたいのです。また、事業者による提案を受け入れる柔軟な姿勢を見せて欲しいと感じます。同種施設における横並びを目指すのではなく、例えば365日の開館など可能なサービス拡充には応じてもらいたいと思います。

事業の収益性の面では、募集要項で約束した委託金額を減らされるのは困ります。しかし一方で、毎年一定額の売上が保証されるのは、経営面では有

センターサポーター企画、運営による親子の自然体験・農業体験ケンポックルわくわく隊

り難いことです。民間事業者は営利を追求する組織ですから、±ゼロの予算を組むことはありえません。自助努力で広告を増したり、貸室の稼働率を上げれば収入を増すことが可能です。管理者の評価制度とも絡みますが、収益が上がったとしてもその分管理料を減らすことはないと明示されていないことに疑問を感じます。

事業性の確保について

インパクトではセンター運営の管理業務で収益を確保しています。それは、インパクトのメンバーはボランティアとして携わり、センターの職員も同じくボランティア的側面を持ち割安な給料で働いてもらっているからです。通常の株式会社であれば利益を確保するのは相当難しいでしょう。

次の展開として、センター職員の自立化が必要と考えています。組織、人事、給与などを含めて、自分たちで目標を設定し、成果を挙げていけるよう進めて行く予定です。

指定管理者制度を通じて地域に貢献

㈱日立ライフ（日立市）　施設サービス本部

施設管理部　施設管理課主任技師　　渡部　隆氏（左）
施設サービス部　福利管理グループ　金澤　彰人氏（中央）
施設管理部　施設管理課　　井坂　弘彰氏（右）

当社は、日立グループで不動産、介護、スポーツ施設、ビジネスホテルなど、生活関連ビジネスについて茨城県を中心に事業を展開しています。

指定管理者応募のきっかけ・経緯

地方自治法の一部改正で「公営組織の法人化・民営化」の一環で指定管理者制度が始まりました。

当社の会社方針の一つに「地域貢献」を掲げており、当制度がこれに該当すると考え、法施行当初から積極的に指定管理者事業に取り組んできました。様々な公共施設の中で、当社がこれまでに培ってきた事業ノウハウを活かせる分野として、体育施設、運動公園施設、都市公園施設、等を中心に、事業展開しています。

運営の工夫と問題点

当社では、市民サービスを向上させるとともに利用人数の増加の努力を行いました。日立製作所のご協力を頂き、「日立製作所野球部と共催の野球教室」を開催したり、市町村の協会・連盟様にご協力を頂き、各種大会を実施させていただきました。このような施策を実現することにより、例年より利用人数が増えることとなりました。その一方、施設の修繕関係においては、簡易的な修繕は指定管理者側で行える半面、大規模な改修・更新については自治体との協議において計画・予算化・実行という従来からの執行体系があり、まだまだ早急な実現対応に苦しむところもあります。

指定管理者制度の今後の動向

民間開放の手法には、三つの大きな目的があります。

①公共サービスの効率化を図ること。
②サービスの質を向上させること。
③そして、民間のビジネスチャンスを創出し、経済の活性化につなげることです。

その追求に当たっては、国民・住民、民間事業者、行政、三者それぞれがハッピーになれるかたち、つまり「トリプルウィン」を目指すべきであり、そのためには三者の相互理解と信頼に基づくシス

テムが必要です。しかしながら、追究するにつれて多くの問題点も浮き彫りになってきました。公共サービスの効率化を図る前に各自治体の条例規則の遵守。サービスの質を向上させるための投資へのコスト削減。このようなことから、三者三様のバランスを取りながらも「効率的な運営」「最適な環境」「活力ある地域」を目指し、最高の業務品質、最高のパフォーマンスとバランスを考えた事業を展開しています。ご利用者様･地域住民の願いである「高い満足感（CS)」と私たちのモットーとしている「もっと豊かな人間環境を追求したい…もっともっと、公共への貢献を図りたい…」を相乗させて、更に高みのあらゆるステージで活動していくことをビジョンとしています。

きめ細かなサービスを公共施設に導入

サントリーパブリシティサービス株式会社（東京都千代田区）
パブリックビジネス事業部　部長　林　泰通氏
パブリックビジネス事業部長　　大村　未菜氏

当社（以下SPS）は、サントリー工場での見学者の案内などを行う会社として発足しました。86年のサントリーホールのオープンにより、レセプションサービスなどの分野に事業を拡大しています。

指定管理者制度への参入

当社は、サントリーホールやサントリー美術館などの運営を通して、文化施設の運営ノウハウを持っています。サントリーホールができた後、全国的にもクラッシック音楽専用の公共ホールが増え、サントリーホールのようなことをやりたいというニーズは各地にでていました。しかし、これまでのサービス受託は、業務委託のため価格だけの競争が行われることになります。また、単年度契約となるために、雇用の維持確保も難しいという問題点もあり、サービスの品質を大切にする当社にとっては、厳しい経営環境となっていました。それに対して指定管理者制度では、３～５年という一定の期間があるのでノウハウを反映させた運営ができ、単なる価格競争の入札とはならないことから取り組んでいくことになりました。

島根県立美術館の運営

最初の取り組みは、指定管理者の公募が他の施設に先駆け、１年前（2005年）に行われた島根県立美術館です。ここでは、学芸部門を県が行い、当社は広報・サービス・維持管理を請け負っています。

指定管理では、ホールが多くなっています。ホールは、自主事業の企画・運営を行いやすく、ノウハウの活用がし易いからです。また、公募参加の条件として、一定規模以上の施設であること、自治体が文化政策をしっかりと持っていることとしています。

従業員の確保、運営体制

マネージャーは、社員の転勤で対応していますが、スタッフは、前運営団体の職員を面接のうえで、採用しています。また、地元の方を公募します。入社時は、有期契約社員ですが、総合職社員への登用制度があります。文化施設という施設の性格から、職場として地元で人気が高く、人材には恵まれています。

職員の教育

職員の教育は、SPSらしさを重視し、分業にならないようにしています。行政ですと案内係は案内のみに携わり、他の業務は全く知らない状態です。それを、全体を考えるように意識改革を図ります。また、入社時点でサービス感度をあげる訓練も行います。貸館、企画など分野ごとに集合研修を実施し、他の施設の職員との交流を促進して、良いところをフィードバックできるようにしています。当社に

は、提供する価値を言葉にしようということで作ったクレド、つまりサービスにおける信条があります。どの部門のだれが読んでも良い内容で、サービスの向上にも結びついていると考えています。

民間としての創意工夫

コンサートホールの運営は、儲かる事業ではありません。そこで、貸館料、券売などを含めて、事業全体をペイさせていく必要があります。民間のノウハウによって伸ばす余地があったために、参入することができたといってよいでしょう。例えば、自治体によっては、特定のコンサートの実施を指定しているケースがあります。アーティストによる地域の学校訪問（アウトリーチ）や、公開リハーサルを行ったりします。また、地元メディアの取材、ニュース記事掲載への働きかけなども行います。こうしてPR効果を高めることで、チケットの販売に結びつけています。また、地元チケット販売は厳しいものです。世界レベルのアーティストを比較的安価で招聘し、チケット単価を購入可能な価格で提供します。自助努力によって、自治体が販売していた時に、50%の販売にとどまっていたものを、60～70%へと引き上げることによって、事業が成立しているのです。

千代田区立の千代田図書館では、施設のコンシェルジュを設置しました。単なる案内だけでなく、館内ツアーも行います。また、同図書館は、知識のゲートウェイとしての位置付けがされていますので、千代田区の観光名所や古書店、飲食店の案内なども実施しています。そのほか、タウンツアーの企画なども行うようになりました。

図書館コンシェルジュ（千代田図書館）

指定管理者制度の課題

指定管理の期間に３年はありえないと思います。５年間あっても、５年目には公募が実施されるため、４年間の成果しかみせることができません。また、施設を新たに始める場合、最初の１年は運営に精一杯となってしまいます。10年がよいというわけではありませんが、長期間の設定をしてもらいたいと考えています。

2010年は、指定管理者の切り替え時期にあたり、一斉に公募が行われました。そのため、複数の施設を管理している当社では、公募に取り組むだけのマンパワーがさけないといった問題がありました。自治体側で、時期をずらす工夫をしたほうが、良い提案が期待できると思います。また、公募期間が１ヶ月と短期間であることも十分に企画を作り上げるためには問題です。

事業者の変更には、スイッチングコストが必要となります。また、利用者の立場からみて、事業者が頻繁に変わるのが好ましくない面もあります。実績を踏まえ、随意契約に近い公募や一期目の実績を加味した公募のあり方も必要ではないでしょうか。行政内の公募にかかる事務手続きコストも莫大になっているはずです。

一般的に、役所が上で、事業者が下という意識が働いています。横浜市のように対等の立場で取り組む意識が必要でしょう。利用者のニーズにあう改善を行う際、行政も柔軟に条例改正などへと動いてもらえるとありがたいです。

指定管理者制度が始まった１期目は、ゼネコンやデベロッパーが参加するなど、ビジネスチャンスとして期待が高かったと思います。しかし、見込みが違ったというのが現状ではないでしょうか。コストの削減とサービスの向上という背反する条件が求められ、現実には、コスト削減への比重が高いケースが多いと感じています。当社では、人材育成にコストをかけていますから、募集規準が価格重視ではないと判断できた場合に応募するようにしています。

更新時期に、委託価格が減額されるケースがあり

ます。現在のところ、継続していますが、金額によっては経営の点から難しくなってくると思います。

また、行政に対しては、「施設のポリシーをはっきりさせてもらいたい」と思います。民間は、それに沿った提案をしていくことが可能だからです。

民間提案型事業

法律の整備による国主導の官民連携だけでなく、近年は地方自治体の側からも、民間活力を公共サービスに取り込もうとする動きが拡がっている。

その一つとして、より自由な民間事業者の発想を活用しようという民間提案型事業を取り上げる。官民連携では、あくまで「何をどのような方法で民間に委ねるか」を決めるのは行政の側に委ねられている。一方で行政はそもそも民間事業者の考え方を知り得ないため、民間に任せた方が効率的・効果的に出来るものが任せられなかったり、逆に民間ではリスクを負いきれないものが任されたりする恐れがある。

そこで民間から、より効率的・効果的に出来ることを自由に提案してもらう制度が、民間提案型事業だ。これらの取り組みを紹介しよう。

市の全ての事業に対して民間から提案を募る

我孫子市総務部次長兼総務課長　　海老原　美宣氏（左）
総務部総務課　課長補佐　倉田　修一氏（右）

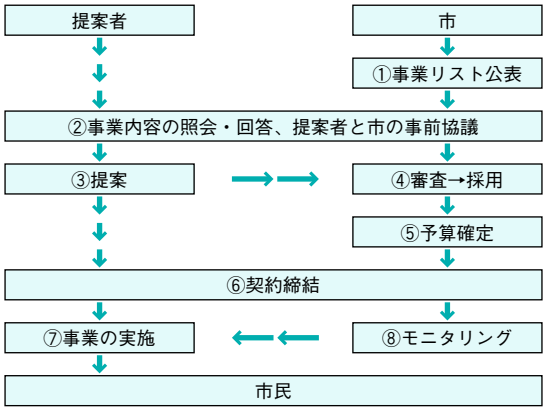
2006年3月に「提案型公共サービス民営化制度」をスタート

この制度は、市の全ての事業を公表し、民間から委託・民営化の提案を募る制度です。

財政的に厳しくなる中で公共サービスの全てを行政が担っていくことは難しくなっています。一方で市民活動の活発化が進み、NPO法人などが実質的に公共サービスの一部を担っています。これからの公共サービスは、多様な主体がお互いの強みを活かして共に担っていくことが求められています。

これまでもゴミ処理などをはじめ様々な分野で民間委託を進めてきましたが、行政側が全て決めたうえで、民間事業者に委託していました。しかし、民間がやりたいことと、行政が任せたいことは必ずしも一致しません。また、行政側では、民間事業者が具体的に何が出来るのかということについて十分に分からない状態であり、民間事業者から手を挙げてもらう必要がありました。

図表21　我孫子市提案型公共サービス民営化制度フロー



資料：我孫子市提供資料をもとに作成

採否は市民の利益、独自性などで判断

提案に対して、①市民サービス向上・コスト削減など市民のプラスになるか、②行政や他の民間業者にはない提案者独自のアイデアが含まれているか、③実現性の高い提案か、④団体に事業を安定的に担う能力があるか、という４つ

の視点で評価します。

４つ全てを充たせば採用となり、原則提案者と随意契約を結びます。審査は学識経験者、市幹部及び提案ごとに選任する専門委員で行います。

サービス向上とコスト削減を実現

これまで３回の募集を行い98件の提案をいただき、15事業を実施しています。

例えば、これまで市の保健師が実施していた妊婦対象教室に、助産師団体から委託の提案がありました。助産師が実施することで、専門性が高まるとともに、従来、職員の時間外勤務でコストが増加することで難しかった土曜教室の回数を増やすことができ、利便性向上と父親の育児参加にも効果があり、利用者は従前の1.5倍に増えました。

また、広報誌の編集では民間事業者からの提案によって、専門的なスキルによる誌面レイアウト構成が可能となったほか、人員減にも寄与しました。

総じて民間事業者による事業実施によって、人件費の削減が図られています。

課題を克服し、よりよい制度へ

制度の改善は、提案者に対するインセンティブの欠如などから第２回の応募が減少したことを受け、提案者アンケート調査を提案審査委員の個別研究として行っています。例えば、提案づくりを市がサポートする仕組みでは、担当課の対応に温度差があったため、各課に制度研修を受けさせた担当者を配置しました。また、第２回までの募集時には書類審査のみでしたが、それでは提案内容が十分に伝わらないという意見があったため、提案者ヒアリングを実施しました。そして、第１回の審査において、条件付で採用とした提案について、条件がクリアできず実施しなかったり、競争入札が行われることにより提案者が落札できない事業がありました。そこで条件付き採用は止め、採用･不採用をはっきりさせ、原則提案者が実施者となるようにしました。

改善が奏功し第３回の応募件数は増加しました。しかし、募集期間を十分に確保することや、４つの基準全てを充たしていなくても、提案者にインセンティブを付与しての入札を行う方法などを今後検討していく必要があると思っています。

公共分野をさらに豊かに、行政をもっとスリムに

制度実施に伴い職員の負担は増えますが、民間事業者との意見交換や協議を通じて、職員の気づきや業務の見直しのきっかけなど意識改革につながっています。

公共の分野をさらに豊かにし、行政をもっとスリムで効率的にしていくためには、いろいろなツールがあっていいと思います。この提案制度も大きな可能性を秘めています。今後も改善を加えながら、提案者に納得の得られる仕組みづくりをしていくことが大切だと考えています。

公民連携の相談提案窓口である「共創フロント」を運営

横浜市共創推進事業本部　共創推進課　担当係長　石井　健一郎氏

共創推進事業本部とは

行政と民間が「共に創る（共創）」という考え方に基づき、互いの知恵を出し合い、市民サービスの向上と新たな事業機会の創出を目指して、2008年４月に３年間の時限組織である共創推進事業本部が設置されました。当時の中田市長のアイデアを基に実現したものです。

それまでは、広告事業・ネーミングライツ、PFI、指定管理者制度、市場化テスト等の部署が別々にありましたが、これらを公民連携という概念で統合して、専門の部署を設置したものです。2011年２月現在は25名体制で、転職者や民間出向経験者など民間経験者が多いのが特徴です。

公民連携の必要性の認識はありましたが、具体的な目標やそのための手段についてなど検討することが山積みの状態で始まった組織であったため、当初は何をやっていくのかという議論からスタートしました。まず、公民連携推進の仕組みとして、2008年６月に公民連携の相談提案窓口である「共創フロント」を立ち上げ、７月に官と民の交流の場である「共創フォーラム」を開催しました。そして、実践の中から出てきた実例や意見を踏まえてルール作りを進め、2009年３月に「共創の指針」を策定しました。

官と民の架け橋、共創フロント

共創フロントは、行政と民間が互いに対話を進め、新たな事業機会の創出と社会的課題の解決に取り組むための相談・提案窓口です。公民連携に関する様々な相談を受け付け、共創推進事業本部が民間と各事業担当課の橋渡し役となって検討を行います。

一方通行の意思伝達とならないよう、形式ばることなく、「対話」を重要なキーワードとしています。直接対面し提案を受け付け、我々もそれに対して提案や意見を投げ返すというように、アイデアを一緒になって膨らませていきます。直接事業課へ提案しても、アイデアの初期段階では、きちんと話を聞いてもらえないこともあります。民間事業者が何をやりたいのか私どもの組織で「翻訳」して、各事業課へ橋渡しすることで、アイデアが潰れてしまうのを防ぐことができます。

当初は、なかなか庁内に「共創マインド」が浸透しませんでしたが、実現事例の実績を積み重ね庁内で共有することで、だんだんと理解されるようになってきており、庁内からの相談も増えています。

50を越える公民連携事業を実現

これまで200件の提案を受け付け、50件以上の事業が実現しています。大企業から中小企業、NPO、大学などまで幅広く提案をいただいています。実現案件には、民間事業者社員が環境、英語、理科の教育支援プログラムの授業を小中学校で実施したようなソフトの話から、屋外プールのプールサイドを夏季以外の休業中にインラインスケート場として活用したようなハードの話まで、様々です。

民間事業者の提案動機の一つには、様々な波及効果への期待が挙げられます。アイデアがあるので、横浜で実験してみたい、アピールしたい、そして全国展開したいと考えている企業は多いのではないでしょうか。また、行政と連携することで市の広報力、信用力を活かし、市内企業のビジネスチャンスにつながる面もあります。

共創フロントは、市民サービスの向上に資するものならばどんな相談・提案も受けますというスタンスですが、なかなか土地等の資産活用に関する提案を頂くことができずにいました。そのため、2010年12月に全国に先駆け、特定の場所の土地利用に関して提案の募集を行う「課題解決型公募手法」の取組みを始めました。

3年間の事業本部活動を終えた後

４月からは政策局に「共創推進室」を新たに設置し、共創推進事業本部が担ってきた公民連携の取組みをさらに強化していきます。今後も皆様からの提案をお待ちしております。

民間提案型事業の可能性

民間提案型事業導入のメリット

①行政課題解決の可能性

我孫子市では恣意性を排除するため、全事務事業を公表し提案を募っている。横浜市でも提案は全て受ける体制を構築している。さらに、自治体が求めている民間のアイデアを引き出すために、具体的なテーマや課題を示し、これに対して提案を募ることも考えられる。横浜市では、遊休用地の利活用など具体的な行政課題を提示し、それに対しての提案も募っており、活用の可能性は広まっている。

②職員の意識改革につながる可能性

日々の業務に追われている職員にとって、提案作りをサポートすることは、余計な仕事と捉えられる可能性がある。我孫子市では、本来異なる考え方を持つ民間事業者との意見交換や協議を通じて、職員の気づきや業務の見直しのきっかけなど意識改革につなげている。

よりよい民間提案を得る工夫

①官民が協働してアイデアを膨らませる

行政側は、サポートをせずに民間からの提案をただ待つだけでは優れた提案を受けることはできない。

我孫子、横浜両市とも、民間からのアイデア提示に対して、積極的にサポートをしている。民間も行政の業務に対して十分に理解しているわけではないので、行政は情報提供や行政側の考え方を丁寧に説明する必要がある。お互いに意見交換や議論をしていくことで、一緒になってアイデアを膨らませている。

②提案に対するインセンティブの付与

提案が採用されても、その後競争入札が行われ提案者と別の事業者に応札されたのでは、アイデアを出しただけで提案損という結果になってしまう。そのため、提案することにメリットが得られる必要がある。我孫子市では、随契要件に近い程度に採用のハードルを高くすることで、提案者がそのまま事業者となる仕組みになっている。しかし、基準が厳し過ぎても意欲は削がれてしまう。提案者に加点をしたうえでの入札方法も有効になるだろう。

第4章　官民連携事業の推進に向けて

データやヒアリングを通して分かった官民連携の推進に向けてのヒントを、官民のパートナーシップ、コストとサービスのバランス、民間の力を引き出す工夫という観点から整理してみた。

官民のパートナーシップの構築

官民連携事業では、論説で宮脇氏が指摘するように、「官民が共に考え、共に行動する」ことを本質とするパートナーシップの構築が必要だ。

公平・平等を強く意識する官と可能な限り利益を追求する民では、自ずと考え方が異なる。コミュニケーションを積み重ねることによって、官民の行動原理の違いを認識し、お互いを理解し、お互いに意見を出し合い、目標を共有していくことが求められる。

しかし現実には民間事業者から、まだ官民が対

事務局とSPCの合同ミーティング（八尾市立病院）

等な関係になっているとは言えないという指摘があった。これは従来の発注の延長線上で、行政は指示し民間は作業するという委託的な関係から抜け切れていないためと考えられる。委託関係では、行政がサービスの水準から細かな仕様まで規定するため、民間のノウハウを活かす余地は少なく、サービス向上への動機付けもできない。

調査した事例では、以下のようなパートナーシップづくりの成功例があった。八尾市立病院では、SPCが病院組織の一部門という意識で病院経営に積極的に参画し、市とSPC間で良好な関係が維持され、日常的な情報共有も容易に行われている。横浜市では、リスクや役割分担について、一つ一つの項目を官民が話し合い、双方が合意を形成する。いずれも、お互いが対等なパートナーとして認め合い、コミュニケーションをとることが重要だという考え方が浸透している。

コストとサービスのバランスへの配慮

民間事業者からは、「行政の制度導入の主な目的がコスト削減となり、収益性・採算性に乏しいビジネスと判断されやすく、参入意欲が削がれている例が見られる」との指摘があった。

横浜市では、民間に任せたからといって継続的にコスト削減が可能になるわけではなく、指定管理料は下限に来ているという指摘があった。日立ライフからは、コスト削減とサービス向上のバランスを官民双方が理解していく必要性について指摘があった。また、内閣府のPFIに関する調査においても、要求水準に見合った適切な予定価格の設定の重要性が指摘されている。

民間の参入を促すために、行政にはコストとサービスのバランスの取れた条件設定が求められる。

民間の力を引き出す工夫

上記のコストとサービスのバランスの問題以外にも、横並びで一律のサービス提供にこだわり、民間事業者の独自のサービス提供の提案が受け入れられなかったり、行政の発注する仕様が細かく決められ提案の余地が少なかったりする事例もみられた。

民間のノウハウや創意工夫を活用していくには、行政は明確なビジョンを示し、経営の自由度を高めていくことが必要だ。そうすることで民間は、自社のノウハウを最大限活用することが可能となる。SPSでは独自の工夫でアウトリーチやチケットの販売促進を行い、さらには公共施設（図書館）でのコンシェルジュサービスを実現した。行政には、画一的なサービス提供という思い込みを払拭し、民間の自由な提案を受け入れる度量が必要だろう。市民の利便性を第一に考えれば、インパクトが主張する生涯学習センターの365日開館といった提案も受け入れられるはずだ。

また、民間のサービス向上へのモチベーションを高めるインセンティブの付与も必要だろう。指定管理者制度であれば、努力してより良い運営をした事業者は次期の選定がされ易くなる。事業者の自由度の高いPFIにおいても、収益事業を組み合わせる、利用者の増加がそのまま収入増加につながる仕組みを取り入れることなどが考えられる。

指定管理者やPFIなど制度を取り入れるだけでは、十分な成果を上げることは難しい。サービス向上に向けて制度をどのようにして運用していくか、という視点が大切だ。

次に、今後の地域にとっての官民連携事業活用の可能性について考えてみる。

地元企業を中心とした官民連携の可能性

地元企業を中心とした官民連携による公共サービスの提供は、行政側にはサービス向上とコスト削減の達成に加え、地元雇用の拡大、税収の増加等のメリットが考えられる。地元企業側にも新たな事業機会の創出、地域貢献に資する等のメリットがあり、官民が共にウィンーウィンの関係を築くことができる可能性がある。さらに、住民の立場からは、少ない負担で質の高い公共サービスを受けることができようになり、トリプルウィンの関係を構築できる可能性を秘めている。

事業規模の大きいPFIにおいては、地元自治体の立場からみると大手でないと対応できないのではないか、中小が多い地元企業では参入できないのではないかという懸念がある。しかし、これまでも県や市町村の事業については、地元企業が受け皿として担ってきた実力と実績があり、PFIであっても受注は可能なはずだ。事実、仙建工業は地元企業中心のJVで大手に対抗している。

また、自治体サイドでは地元企業への配慮を要件に盛り込むことも可能だ。地元企業の受託は、地域の実情を熟知している、小回り・融通が利くというメリットもある。

事業の必要性の見極め

老朽化した公共施設、インフラの維持・更新需要に対応していくうえで、官民連携は有効な手法と考えられている。官民連携事業は長期間に渡る事業だからこそ、今後も当該施設・サービスが本当に必要であり続けるのか、事業化の入り口段階で十分な検討が必要となる。

今後の人口減少社会では、必要な施設の取捨選択をしていくことで、いわゆるハコモノと揶揄されるような、無駄な公共事業を減らすことも可能となるだろう。

さらに、全ての施設の予算を一律にカットするのではなく、必要な施設を厳選することで確保された予算を、別の施設に配分することが可能となる。その結果、予算総額を増加させることなく、コスト削減を重視するあまり低くなりすぎた対価・優れたサービスに対する対価を増額することが可能となる。このように予算配分にメリハリをつけることは、コスト削減という制約に対する対応策となり得るだろう。

震災からの復興に向けて

３月11日に東日本大震災が起こり、本県内にも甚大な被害を及ぼした。

震災からの復興に向けて、これから官民が連携して取組んでいく場面は多々ある。例えば、震災直後は物流が滞り、必要な物資を被災地に迅速に届けることが困難となった。その際、物流の専門業者のノウハウを活用することは非常に有効だった。復興への道筋を確かなものとしていくためには、今後も様々な分野で官民連携を活用していくことが必要になるだろう。

本調査で取り上げたPFIは、事業化までに時間がかかるといった課題があり、直ちに震災からの復旧に活用できるものではない。しかし、長期的な視点でまちづくりを考えていくうえでは、導入の検討に値する手法と考えられ、取組みが進むことが期待される。

どのような形をとるにしても、官民が知恵を出し合い、一体となって復興に努力していくことが求められる。

（日向寺、中庭）