

# 実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

## 第3回 公民連携とサウンディングの活用

東洋大学客員教授 南 学

### ■「包括的保守点検管理委託」の成功への鍵はサウンディング調査

今回の連載は、公共施設マネジメントの第一歩として、「包括的保守点検管理委託」が有効であることの検証からスタートした。そして、この「包括委託」の導入においては、サウンディング調査(官民対話型市場調査)が大きな役割を果たしたことも指摘した。

今回は、このサウンディング調査の成り立ち、活用手法、留意点などを検証して、公共施設マネジメント全体へ応用する方向を明確にしていきたい。

東村山市における包括委託導入の特徴は、「公共施設マネジメントの第一歩としての包括委託」という明確な位置づけを持っていたことにある。包括委託を単独で導入するのであれば、先行事例(まんのう町、我孫子市、流山市)と失敗事例(松阪市、鎌倉市)を詳細に検討し、業務の範囲や予防保全等の費用の上乗せ、債務負担額の設定などについて、公表されている公募要項を参考にして、庁内の合意形成を進めることで実現したかもしれない。

しかし、東村山市の担当者は、包括委託は公共施設マネジメントの「入口」であり、マネジメントを本格的に進めるには、自治体の財源不足、ノウハウ不足という基本的な制約を突破するために、公民連携（PPP：パブリック・プライベート・パートナーシップ）で実施する必要があることを十分に認識していたので、包括委託の効果を最大化するために、事業者とのサウンディング(対話型市場調査)手法を導入した。

この時点では、サウンディング手法を実践に応用した好事例は全国的にみても少なかった。また、包括委託に関しても、公共施設の建設、管理を行ってきた大手の民間企業も、単独施設の管理業務に加えて、複数の公共施設外の管理が今後の事業展開の柱になるという意味で関心を寄せはじめた時期でもあった。したがって、東京都内で初めての事例として注目を集めたこともあり、サウンディング調査をウェブでアナウンスしただけで10者の参加を得ることができた。

東京都内ではあっても、人口規模が十数万人なので、当初の対象施設数も数十であり、「上乗せ金額」を含めた事業規模も3年間で8億円強ということが、大手のビル管理会社にとって、「魅力的」であるかどうかについて自信をもてない状況であったことは容易に想像できる。

いわゆる「スーパーゼネコン」と言われる大手建設企業にとっては、「オリンピック景気」のなかで、10億円に満たない事業には関心が向かないのではないと言われていたからである(現在は、一般的にオリンピック後に予想される景気後退や人口減少社会のなかで、新規建設事業が減少傾向にあることを認識し、大手建設企業も、メンテナンス担当の子会社を活用し、包括委託を今後の事業展開の柱の一つとして位置づけは始めている)。

このような状況から、東村山市においては、サウンディング調査の結果、事業内容・規模、予算(債務負担額)の内容とともに、大手ビルメンテナンス会社には応募するに十分

な内容・規模であることが確認できた。そして、真剣に事業参入を考える企業からは、現場見学を設定すること、付加的な提案としての概要、公募から応募への期間、優先交渉権者決定から契約までの期間など、包括委託を実施する際の細目についても、積極的な意見・付加提案を得ることができたのは、公募要項をまとめる上で大きな参考意見となった。

このような企業の積極的な意向を受けて、募集要項には包括委託に加えて、既存公共施設の魅力をアップするような付加提案を受け入れ、その付加提案に高い点数を付与することを明記することができた。結果として、ある程度定式化した包括委託を確実に進めるとともに、付加提案によるメリットを得ることができた。

## ■なぜ、公民連携（PPP）を追求するのか

公民連携の手法が注目されるようになった背景には、さまざまな要因が考えられるが、基本的には「カネがなくなった」状況が基盤にあることは間違いない。

PPPの主要な事業手法として知られるPFIは1992年にイギリスで制度化されたが、それ以前の1979年のサッチャー保守党政権の誕生によって、福祉国家政策から「小さな政府」への転換を旗印にした行財政改革が実施されたことが契機となっている。

国有企業の民営化、通信、電力、ガス、水道、航空などの公共サービスを丸ごと民間企業に委託する外注化、さらには、その他の行政サービスについても、その質的水準、効率性を検証し、公務員の削減、事務効率化、エージェンシー化（日本における独立行政法人化）などが進んだのは、民間の経営手法（NPM：ニュー・パブリック・マネジメント）によって、経費削減、経営責任の明確化を進め、従来税金の配分による行政運営に、経営的観点を導入したことによる。さらに、公共事業に民間のノウハウと資金までも導入するPFI手法の導入に至ったという流れである。

イギリスにおいて、このような民間資金とノウハウを活用する急速な「行財政改革」が進んだのは、第二次世界大戦後の経済の疲弊が大きな要因となっている。戦前は、産業革命後の経済成長によって、強大な経済力と軍事力を背景に、多くの植民地を確保し、富を蓄積させて、医療や教育サービスの無料化を実現した。

しかし、戦災で大きな打撃を受け、植民地の相次ぐ独立、アメリカの経済と軍事力の台頭によって、イギリスの世界経済における地位は大きく低下したのである。経済力の低下と福祉国家政策による財政の悪化によって、1976年には財政破綻し、国際通貨基金からの融資を受けなければならなかったほどである。

このような財政状況の悪化、つまり政府の「カネがなくなった」状態によって、PFIなどの民間資金・ノウハウを活用せざるを得ない状況になったことは、背景としてしっかりと認識しなければならない。

「カネがある」状態のときには、民間からの資金・ノウハウの導入は必要なく、税金という財源を必要な分野に配分することが主要な行政サービスメニューであり、財源配分を受けた中央・地方自治体の縦割りの各部門は、その配分の枠内で事業を企画、実施すれば良かったのである。

日本においては、1973年の「オイルショック」以後、急速に財政が悪化し、事業費、人件費の圧縮を図らなければならなくなり、いわゆる「行政改革」が一般的な用語として登場した。現在では、行政改革（「行革」）は、「終わりなき削減」として認識されて

いるが40年前には、「行革」という用語は、ほとんど認識されていなかった。

現在では、「行革」は必須の用語となり、削減メニューにも限界が生じているために手詰まりな印象もあるが、当時は緊張感を伴う「新鮮な響き」があった。そして、公民連携が注目されるようになったというのほうが見方であろうか。

## ■「競争入札」による調達の見方

公民連携の基盤は、「カネがなくなった」ことにあると述べたが、カネがなくなった当初は、削減ばかりが強調され、未だにその影響が強いので、公民連携が十分に機能していないことにも注目する必要がある。

それは「包括委託」の導入においても、まだまだ根強く残っている。松阪市の失敗事例は、幹部職員が「民間に委託すれば安くなるだろう」という、経費削減効果のみに注目する時代遅れの感覚をもっていたことに起因している。

社会経済構造の成熟化、高度化は、成長型の時代とは違って、税収増が簡単には期待できなくなった。一方で、市民生活の多様化が進むことによって、市民生活に密着している市町村は、さまざまな市民要望に応える施策・事業を展開せざるを得なくなった。

この傾向のなかでは、縦割り組織・予算による事業の限界が明らかになり、民間の資金やノウハウを導入する公民連携の手法を適用せざるを得なくなっている。

縦割り組織・予算による行政運営を前提にできた時代においては、会計法や地方自治法によって、仕様が明確に決められた物品や役務等のサービス購入に際して、入札を原則にして、最低価格による調達を追求することは当然である。

しかし、公共施設の「包括委託」のように、そもそも自治体側に十分な技術情報と経験をもっている職員が配置できていないために、施設・設備の安全確保と効率的な管理運営に関して、必要かつ十分な仕様書が用意できない状況なので、単純な価格重視の「入札」による発注はできないと考えるべきであろう。

包括委託で先行したまんのう町や流山市の事例で、「仕様書発注」ではなく、「性能発注」にしたことは、当然のことであった。しかし、性能発注にしても、基本的な情報が不足している状況には変わりはない。

結果として、発注前に複数の事業者に対して、委託する事業内容とおおよその仕様、さらには価格に関して情報提供を依頼することは自然の流れとなった。このような状況のなかで、特定の事業者との接触を避けるために登場したのが「サウンディング」(対話型市場調査)手法であった。

## ■公開原則でノウハウ保護の接点を確保する

公務員の知識情報不足と、専門知識を有する事業者との接点として、サウンディング調査という手法が誕生したが、ここにも、進化の過程がある。包括委託を最初に導入したまんのう町では、担当職員が複数の大手ビルメンテナンス会社に連絡をとり、庁舎内で、あるいは、事業者を訪ねて対話を行った。そして、「秘密保持協定」を結んで、ノウハウの一方的な取得や「良いとこ取り」をしない姿勢を示して、包括委託の仕様の精度を高めた。

次に導入した千葉県我孫子市では、「提案型公共サービス民営化制度」の提案事業と

して包括委託を採択した。提案制度としての「公開の場」での応募だったので、外部有識者を含めた「審査委員会」でその内容について応募者からの説明を受けて、採択を決定し、その結果を公開している。

流山市においては、担当者が先行事例を詳細に研究し、庁内に向けては安全性の確保と個々の契約に伴う輻輳した事務作業の軽減と予算科目の統合、対事業者には、性能発注による優先交渉権者の決定と、その後の契約細部の詰めという「デザインビルド型」を提唱して、その後の包括委託の「原型」を創ることとなった。先行した三事例は、「公開」による透明性を前提にしている点で共通している。

現在、東村山市をはじめとして、いくつかの自治体で、サウンディング調査を取り入れるところが増えているが、公開原則を徹底することで、「気楽に」実施する傾向にある。以前は、サウンディング調査に関する情報も限定されていたので、まんのう町や流山市のように担当者は、事業者との対話の機会をどのように確保するのかについて、守秘義務協定を結ぶことや、サウンディング調査の「公募」をどのように展開するのかについて、さまざまに工夫する必要があった。

現在では、特別な予算計上をすることなく、経常業務の範囲でウェブ上でのアナウンスをすれば、多くの企業が「ロボット作業」（コンピュータがインターネット上の募集を自動で検索する機能）で募集をしている情報を得るとができ、一定の期間を設定すれば、多くの参加企業を確保することができる。

また、守秘義務協定を結ばなくとも、サウンディング調査の結果を公開することを明記し、公開の内容については、独自のノウハウに関することもあるので、あらかじめ参加企業に公開内容をチェックしてもらえば、問題になることはない。

このような包括委託に伴うサウンディング手法を活用した事業者選定の方式における進化の過程は、国や地方公共団体における事業内容と実施手法の基本的な枠組の変化が反映していると言える。

かつて、1970年代前半までの経済成長、人口増加による税収増が期待できた時代においては、国民・市民生活に必要な施策・事業の内容は行政側の発想のもとで、その財源は何とか税収で確保し、その資金で民間から物品や役務・サービスを調達(発注)してきた。

そのために、調達側に位置する「優位性」が長く続き、公民連携の発想はほとんど持ち得なかったのではないか。

会計法や地方自治法によって、競争入札が原則とされているのは、行政(調達)側の公正性の確保とメリット(経費削減)を想定してのことである。しかし、21世紀になって、成長・拡大が望めなくなったことは明確になり、税金の配分に携わる公務員にとって、市民生活を維持するためには、足りない資金、足りない事業展開におけるサービスノウハウという現実が突きつけられてきたのである。

一方で、厳しいコスト意識をもった市民、民間事業者から、行政サービスにおける「配分権」（調達権限も含む）に立脚する「お上意識」やコスト・経営感覚の不足を指摘されるようになった。

このような背景から、行政機関は行政サービス供給の事業主体としてよりも、市民や

民間事業者の資源・資産、ノウハウを導入するコーディネーターとしての役割が求められるようになったと考えるのが自然である。このコーディネート機能を発揮するには、「入札原則」ではなく、公民連携の手法しかないという意識をもつことが重要である。

## ■ 公民連携が基本となる公共施設マネジメント

公民連携と、それを推進するための基本的な手法となったサウンディング調査について述べてきたが、それは、公共施設マネジメントを進める際の基本的な手法であるからだ。

公共施設マネジメントは、現行の公共施設の全てを維持・更新する財源がないことから、当初は総面積の縮減を行う必要性として認識されたが、現在では、個々の施設の利用者は限定され、稼働率も低い状況が、縦割り組織・予算のもとで、個別に管理運営されていること、これを解消するには縦割り組織・予算を横断的に管理運営することが基本的な手法となることが明確になってきている。実践の入口として、包括委託があるが、これは、総合ビルメンテ会社に委託する以外に方法はない。

つまり、自治体だけでは対処できずに、民間事業者の力（主としてノウハウ）を借りなければ実現しないのである。

そして、価格による「入札」を原則とすると、民間事業者のノウハウ・資金が導入できないのは明らかである。民間事業者は、「営利」を目的とした組織であり、一定の公益性を前提にしても、利益を最大化できる「随意契約」が何らかの形で担保できなければ、自らのノウハウや資金を投じることはできない。

行政の公益性と民間の営利性の接点を探る手法として「サウンディング」の実施、そして、一定のノウハウの導入を前提とする公募要項の設定、優先交渉権者の選定と契約に至る細部の折衝があると、積極的に位置づける必要がある。

サウンディング調査を単なる「手法」として認識し、その手続きを重視する自治体の担当者も少なくないが、サウンディング調査を軸に公民連携での事業を成功させる鍵は、かつての行政の調達側の優位性を否定し、民間事業者と市民との利益の接点を追求する姿勢にあることは十分に認識する必要があるだろう。

## ■ 「随意契約」を「例外」としない

民間のノウハウや資金を導入しようとする際に、「随意契約」を基本とすることを述べたが、多くの自治体担当者が頭を悩ませるのは、その「随意契約」の適用が難しいことであろう。

先述したように、行政側が求める物品やサービスの仕様を明確に規定することができ、なおかつ調達のための資金を確保できた時代には、競争入札によって、契約を締結することが当然のことと受けとめられてきた。

したがって、経常的な経費による調達(契約)の大半は、当然のこととして「競争入札」が適用されるが、その数が多いために、自治体内部では、まだまだ随意契約が「例外」として認識される場合が少なくない。

しかしながら、一方で、一者入札が行われたり、かつて「1円入札」が行われたり、「出来レース」という表現が存在したりと、競争入札が必ずしも公正・公平な手法とは

言い切れない実態がある。

このような実態をみれば、特に公共施設マネジメントの分野に関しては、包括的保守点検管理委託が入口として有効なこと、施設面積を縮減するために必要な統廃合の基本は機能の複合であり、そのためには民間のノウハウと資金を活用せざるを得ないこと、さらに、小規模な地域施設は地域組織への譲渡か管理委託を行わざるを得ないことなどを念頭におけば、「随意契約が基本」という認識が必要となってきた。

今回、検証したように、サウンディング調査を公開で行う手法を適用し、「透明性」を確保すれば、随意契約へのハードルはほとんどなくなるし、むしろ、民間のノウハウと資金を導入する際には最も有効な手法ということになる。

公共施設マネジメントを的確に進めるためには、単に施設の財源確保や統廃合を検討するだけでなく、行政における調達手法の従来の「常識」を打ち破る必要も生じているのである。