

実践 公共施設マネジメント ー進化する手法ー

第2回 進化する「包括委託」がエンジンに

東洋大学客員教授 南 学

■「包括的保守点検管理委託」のはじめの一步としての価値

本誌 2016 年 10 月号で、「包括的保守点検管理委託」(以下「包括委託」という)が公共施設マネジメントの第一歩となる可能性を論じた。

前回に紹介した東京都東村山市が、2018 年からの「包括委託」を実施する意思決定をした頃である。

このとき、「包括委託」のメリットとして、次の 3 点を指摘した。

・安全の確保で刑事責任を回避する可能性

第一に、最も大切な施設の安全性の確保を的確に行い、自治体職員の刑事責任を回避する可能性が高くなることである。

電気、空調、給排水衛生、エレベーター、消防などの施設の点検作業は、ほとんどの自治体では外部委託で行っているが、特に、我が国の自治体においては人 10 万以下の市町村が大半であり、技術系職員の配置が十分にできないこともあって十分な契約や監理ができていない現状にある。

つまり、外部委託を的確な技術的チェックに基づく仕様書と見積書によって、発注されている事例が少ないことから、事件・事故が生じた場合に、施設所有者(自治体)としての権限を行使する自治体職員が業務上過失の刑事責任を負わせられる可能性も高くなる。

2006 年に埼玉県ふじみ野市で、「流れるプール」の吸水口に女子児童が引き込まれて死亡した事件では、市がプールの管理運営を全て民間事業者に委託していたが、十分な注意義務を仕様書に明記していなかったこともあり、市の担当課長と係長が業務上過失致死罪で禁固刑の確定判決を受け、懲戒免職になった。最高裁の判例としても、施設所有者の責任が認定されたのである。

このような不幸を防ぐためにも、大手総合ビルメンテナンス会社の専門技術者のチェックを導入できる「包括委託」は最低限の予防措置として価値がある。

・地元の企業にとってもメリットがある

第二は、大手ビルメンテナンス会社に委託すると、地元の中小零細のメンテナンス企業の仕事を奪うことになるという心配が生じるが、これまでの実績では、そのようなことは生じていない。

なぜならば、大手企業は技術的管理とチェック能力はもちつつも、実際の作業は中小企業に委託している実態があるからである。

地元企業にとってみても、大手企業の専門技術者から技術指導を受ける機会も生じて、優良企業は他の仕事を紹介されるという「副産物」が生じたこともある。

地元企業の「保護」のために二の足を踏むケースもあるが、真面目な地元企業にとってみれば、役所に何度も足を運ぶ事務作業がなくなることも含め、メリットが大きいと言える。

また、全ての業務を大手企業に一元化する必要もなく、地域の実情において、「棲み分け」をアレンジすることもできる。

特に、清掃や機械警備などは、「包括委託」から除外するケースも多い。

・「上乗せ金額」は十分に説明できる

第三は、現行の個々の施設、個々の点検業務に伴う数百件の契約・支払い関連事務を一本化することにより、数千万円の人件費削減ができる可能性である。

これは自治体職員の人件費(年収の平均は600万円強とされているが、保険・年金の雇用者負担分や福利厚生費などを加えると、人件費は800万円を超えるとされる)を1分当たりの金額に換算すると加円から100円程度になるため、契約に伴う事務作業の時間を掛けると10万円以上になると試算されている。

その結果、契約関連事務の総人件費が数千万円規模になるからである(本誌2016年4月号を参照)。

この契約業務の一元化によって、「包括委託」に付随する予防保全、技術担当者の常駐等に伴う「上乗せ費用」の大半をまかなうという説明ができる。

以上のように、安全性の確保、地域内業者の仕事確保、自治体内部の契約事務コストの大幅削減という効果が説明される。

しかしながら一方で、このメリットよりも、自らの業務の変化に抵抗し、保身を図る根拠として、予算の統合が難しい、地元企業の仕事を確認しなければならない、契約を一本化しても節減できる人件費は分散しているので効果の検証が難しい、という「やらない理由」にしがみついている事例も散見される。このような「抵抗」も、「包括委託」の導入事例が増えて、その効果が実証されるにつれて、実施自治体との比較も含め、市民・議会からも「時代遅れ」とみなされることは確実である。

「包括委託」の効果が「常識」となれば、老朽化した施設・設備の保守点検の不備によって、事故が起こった場合の刑事責任を問われるのは、施設担当の職員であり、政治家でもある首長の監督責任が追及される可能性が高いことはしっかりと認識する必要がある。

■小規模修繕の組み入れで包括委託のメリットを拡充する

「包括委託」は、当初は、責任ある保守点検を行うことと、数十の施設における業務の一元化によって生ずるスケールメリットと、契約関連事務の統合による人件費の削減が強調されてきた。

しかし、この2~3年は、公共施設マネジメントの「はじめの一步」として位置づけることにより、小規模修繕費用の合理的配分と事務作業コストの削減というメリットを加えたり、さらには資産としての公共施設の活用による経済的効果を併せて追求したりする事例が生まれてきている。

広島県廿日市市では、地域内に点在する学校、公民館などにおいて、定期的な保守点検以外に、設備の部品交換や配線や配管の劣化などの小規模修繕の事務処理が大きな負担になっていることに気づき、小規模修繕の一定部分を包括委託に組み込む手法を採用した。

保守点検委託は、毎年、1年間の点検計画に沿って作業委託を行うので、作業内容や契約時期などはあらかじめ年間スケジュールに組み込んで、「経常業務」として執行している。

しかし、設備における小規模修繕は、設備のトラブルによって、突然に発生し、現場からの通報によって、担当部局の職員がその確認のために足を運び、10円以下であれば随意契約によって補修を行うことを指示する。

それ以外は、営繕担当部署の技術系職員を呼んで、修繕のおおよその内容と金額を聞き、設備業者に見積もりを依頼して、他の案件と比較して修繕の発注を行うかどうかを検討することになる。

修繕費は、経常経費として、毎年の予算削減の対象となり、どの自治体も十分な予算を確保できていないのが実情である。

さらに、その限られた予算が、それぞれの部局に分散されており、ランダムに発生する修繕に対して、効果的な優先順位を設定することは非常に難しい。

この小規模修繕が 10 万円以下の場合、多くの自治体では随意契約が許されるので、包括委託の中に、一定の金額で小規模修繕のための資金を組み込めば、専門知識を持った事業者の保守点検作業の巡回の際に、現場での判断によって、修繕を効果的に実施することができる。

完璧な優先順位の判断は難しいが、それぞれの部局の管理を担当している自治体職員が、個別部局ごとに判断して実施するよりも確かで、短時間に効率よく修繕を行うことについて比較優位をもつことは確実である。

修繕費の執行状況についても、実施後に、修繕費として計上された枠内で 10 万円以下の工事として報告(精算)を行うことで、事務手続きとしても完了する。

廿日市市では、全庁的に実施された小規模修繕の約半額を包括委託に組み込んだのである。

半額にとどめたのは、全ての小規模修繕を対象とすることで詳細な積算を行わなければならない手間や担当部局との摩擦を避けるためでもあった。

初めての試みなので、修繕工事の内容と費用の実績を全て分析し、小規模修繕の全てを包括委託に組み込むことの合理性を説明するには、時間がなかったこともあるし、また、全ての施設を包括的に一元管理している段階ではないので、一部分を各部局に残す必要もあったためである。

このような小規模修繕費の組み込みは、兵庫県明石市での「包括委託」公募要項にも適用されるなど、その後の「包括委託」の募集要項を検討する際に、議論の俎上にのることが一般的になってきている。

■ 公共施設の有効活用への提案を組み込むことも

小規模修繕の組み込みは、契約事務コストの削減を拡張したものであるが、公共施設そのものの有効活用によって価値を上げるような民間提案を求める事例も生まれている。

前回に事例として紹介した東村山市は、3 年間の債務負担額を詳細に設定したことで、価格競争になることを防ぎ、一方で「包括委託」に付加提案を盛り込み、その内容に対する配点を非常に高くしたために、応募した企業は、それぞれにノウハウを提供することとなった。

「包括委託」では、対象施設を決定した段階で、保守点検すべき設備と作業内容が確定するが、特別な作業が生じる設備がなければ、ピル管理の専門企業間で、費用には大きな差はない。

したがって、どこまで「値引き」をするかで競争が生じるが、債務負担額が提示されて、価格への配点を少なくすることを明記すれば、応募企業は付加提案の内容をどれだけ魅力的にするか(利用する市民の満足度をどれだけ上げるか)に注力することになる。

東村山市は、この方式で、応募企業の付加的なサービスを手に入れたことになる。公共施設の利用率も稼働率も低い現状では、ダンピングは別として、「包括委託」の金額の多寡よりも、魅力的なサービスを提供してもらう方が、大きなメリットとなる。

付加提案をさらに深めて、公共施設からの収益事業を提案してもらう手法を検討しているのが東京都国立市である。現在は、サウンディング調査を終えた段階であるが、当面の「包括委託」の対象が小中学校のみであるために、「包括委託」を展開する場合の予防保全、技術者の常駐コストを負担する規模のメリットが働かない状況にある。

そこで、国立市が打ち出したのが、「包括委託」の対象は学校施設・設備のみであるが、保守点検を確実にを行うための「上乗せ費用」は、学校以外の公共施設における収益事業で生み出すという手法であった。

国立市は、地理的に近い東村山市と比較すると、人口規模は約半分の7万人強であるために、財政規模からしても、「包括委託」への「上乗せ費用」を生み出す余裕がない。したがって、PFI管理企業に、その経験とノウハウを提供してもらい、公共施設の利用の最大化によって、費用をまかなうという発想になった。

当然のこととして、国立市は、市内の公共施設における収益事業の提案に対しては、積極的にその実現に向けて努力する義務を負うことになる。

縦割り部局の論理を、内部から打ち破るという大きな取り組みを前提にすることは、本格的な「公民連携」の手法の展開という「賭け」に踏み込んだということも言えるだろう。

■公共施設マネジメントの「扉」を開く「包括委託」

公共施設の安全管理、予防保全、契約事務コストの削減というように進化してきた「包括委託」であるが、廿日市市の取り組みは、縦割りの組織・予算における施設関連の事務コスト削減をさらに進めるために、委託業務の範囲を拡げてさらなるメリットを生み出した。

そして、東村山市は、表面的な委託金額の削減よりも、公共施設の最大限活用という効果を生み出すことに成功した。

国立市は、それをさらに進めて、市内の公共施設のどれが、どの程度の経済効果をもたらす可能性があるのかを、民間企業からの提案を受け付けることで判断する姿勢を示そうとしている。

公共施設等総合管理計画を策定して、その後の「実践」に対して足踏みをしている自治体が多いことに対して、「はじめの一步」としての「包括委託」という手法を紹介したのだが、その手法の進展は、「はじめの一步」を越えて、公共施設マネジメントの「本丸」に迫る展開を示すようになってきた。

その「勢い」の中核的部分は、実は、「サウンディング」という手法にある。

「包括委託」を全国で初めて適用したのは、香川県まんのう町である。まんのう町は、中学校のPFIによる整備を行う際に、「包括委託」を含めて、2010年に最初の民間事業者に対する「対話型」ヒアリングを行ったのである。

この「対話型」というのは、発注者と受注者という「力関係」ではなく、お互いに対等な立場で、可能な取り組みを検討するという手法である。

まんのう町の当時の担当者は、民間事業者のノウハウを提供してもらうために、ノウハウに属する情報は外部に漏らさないことと、複数企業のノウハウの「いいとこ取り」をして、一方的にメリットを享受することはないという「守秘義務協定」を結んだ上で、「対話型」ヒアリングを実施したのである。

対象となる大手の企業に対して、まんのう町に足を運んでもらうだけでなく、自ら東京に出かける姿勢で「対等な立場」を示すことも行った。

このサウンディング調査の手法は、現在展開されている「包括委託」のほとんどで実

践されている。

これによって、自治体の担当者は、対象となる公共施設の選択や、「包括委託」に伴うサービス業務の水準、委託費に関する民間側の「感触」などを知ることができ、その内容を募集要項に盛り込んで、確実な発注・受注に結び付けることができる。

そして、サウンディング調査の手法は、「包括委託」に限定されることなく、公共施設マネジメントのほとんどの「事業」に適用することができる。

もっとも大きな成功は、大阪城公園 PMO 事業における指定管理者制度の活用であるかもしれない。

大阪市は、サウンディング調査によって、大阪城公園の観光施設としてのポテンシャルを十分に認識し、指定管理者から大阪市に毎年 3 億円ほどの「納付金」を支払う事業スキームを打ち出すことができた。

指定管理者にとっても、3 億円の負担を上回る収益をもたらすことができ、結果として、大阪城公園が国際的な観光名所としても注目されるようになったのである。