

# 実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

## 第15回 公民連携におけるリスク分担(上)

東洋大学客員教授 南 学

### ■公民連携には「リスク分担」の明確化が必要に

前回と前々回には、指定管理者制度の効果的な導入を行うための論点と、同制度を規定する地方自治法の条文をもとに、具体的な適用手法について検証を行った。

今回と次回は、「公民連携」(PPP: Public Private Partnership)の手法である指定管理者制度やPFIなどにおける「リスク分担」について検討していきたい。それは、PFIについてはリスク分担についての一定のガイドラインが内閣府などで検討されているが、指定管理者制度の導入にあたって、業務の範囲や条件の設定については、議論が進みつつあるものの、公共施設におけるサービス展開の責任(管理運営上のトラブルの予防や事件や事故が起こった時の対応、損益などのリスク処理)を民間事業者と分担する発想や手法が、十分に検討されていない実態があるからだ。

指定管理者制度が制度化されて、16年ほどになるが、「リスク分担」について、そのガイドラインが十分に検討されていない。まず指定管理者との協定書に含まれている「リスク分担表」が、多くの場合A4判用紙に1枚程度の曖昧な表現にとどまっている。また諸外国の事例とは違って、PFIの多くにおいて、行政側に事業リスクの大半が帰属するBTO方式が主流であり、事業者側に事業リスクの一部が移転するBOT方式が少ないなど、リスク分担に関しての関心の低さがうかがえる。

### ■公民連携手法によってサービスの最大化を目指す

その考え方の根底にあるのは、「公共施設の管理運営を「直営」で行うのが原則で、委託契約や指定管理者制度、PFIなどの手法を適用するのは、「カネ」がない(経費削減)ため」という発想ではないだろうか。さらに、「民間事業者任せれば、利益追求(営利)を目的としているのだから、収益事業を企画し実現する可能性が高いのは当然」という安易な期待も存在しているのではないか。つまり、公共施設を舞台にした行政サービスは行政の責任において行うものとして、そのサービス水準を質的にも量的にも「最大化」という発想の欠如である。財政上の問題がないのであれば(補助金や起債枠が確保でき、一般財源に余裕があれば)、構想、設計、建設、維持管理業務の個別委託という一連の契約を行政主導で実施し、公共施設整備事業を完結させるのが原則とするのであるが、事業資金調達に十分でない場合は、民間の資金とノウハウをできるだけ簡易に安価に「調達する」という姿勢にとどまっていると考えられる。

したがって、公共施設の役割や利用実態、財政上の制約、事業者へのリスク移転を前提に、「サービスの最大化」を十分に検討するのではなく、近隣や類似団体の事例を参考にしながら、表面的な「VFM」が大きくなれば、事業推進を決めることが一般的という状況にある。

地方自治法の「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」

## (第2条13項)

及び

「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」(同条14項)という規定を素直に「遂行」することを真剣に検討・検証しなければならないのではないか。そうすれば、公共施設の一般的な管理運営の実務は、一般職公務員が行うよりも、民間事業者に委ねることが合理的であると同時に、公共施設を徹底的に活用して、「住民の福祉」を最大化する努力をするための創意工夫をすべきであることは明らかである。そして、公共施設の建設と維持管理において、民間事業者の「利益」も確保できることを前提にすれば、事業者側にも一定のリスクを分担させるということをもっと真剣に検討すべきであり、それが公民連携手法の「原則」となるはずである。

過去はともかく、現在では一般職公務員の人件費が相対的に勤労者の平均所得よりも高くなっているため、公務員という身分を特に必要としない公共施設の一般的な管理運営業務は、民間事業者の方が最少の経費で最大の効果を上げる可能性が高く、経費低減になることは容易である。しかし、そこにとどまり、「最少の経費で最大の効果」をギリギリまで追求するという姿勢に到達していない傾向があるのではないだろうか。一方で、「稼ぐノウハウがある」民間事業者が、税金を投入した施設での独占的な利益を上げる場合や、事業者が経営不振になることもあるので、経営状況を常にモニタリングし、適正な条件を考える必要もある。しかしながら、「利益」に関して指定管理の決算報告のほとんどに、「利益」という項目がないように、そのあり方や水準に関して十分な議論が行われていないのが現状である。

### ■ 公民連携、リスク分担に関する公務員の役割

上記のような公民連携手法を導入する際の課題を明確にすれば、公務員が従事すべき業務とは、公民連携の「総合プロデュース」というように定義する必要もあるだろう。この「総合プロデュース」は公務員が担うのがもっとも適切と考えられるからだ。

それは、地方公務員法によって

「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」(第30条)

と規定されていることからの援用である。地域全体の状況を把握しつつ、公共の利益の最大化を図るためには、事業リスクとその分担も視野に置いたプロデュース能力が要求されることになる。

これまで、本誌における連載において、何度も展開してきたことであるが、自治体などの行政機関がその地域の状況を把握、分析し、必要な施策を十分な資金をもとに、「調達機能」を発揮して資源配分を果たしている時代には、行政サービスにおけるさまざまな責任は、行政機関に帰属していた。そして、その責任は、政策分野ごとの縦割り組織と事業・予算執行によって行われていた。

しかし、高度経済成長の終焉によって、行政機関が行政サービスを展開する資金(税収)が不足して、行政サービスの一部、あるいはその資金分担を民間(市民、市民団体、

NPO や企業など)に委ねる必要がでてきた。ここに、「公民連携」の原点があり、これに伴って、行政サービスへの責任も、そのサービスを担う行政機関、民間事業者、そして市民による一定の「リスク分担」が必要となってきたと、論点を整理できるだろう。

## ■ 民間事業者のメリット内容も明確にする

民間に行政サービス実施の一部、あるいは資金分担を委ねる前提は、そのサービス実施を委ねられた民間側にメリットが存在することである。メリットがなければ、行政サービスを引き受けるインセンティブがないことは当然である。この観点からみれば、民間が施設整備・運営資金を当初に提供することで、一定のメリットを受けることを制度化したのは PF1 であり、公の施設の管理運営の全部もしくは一部を民間のノウハウを活用して、市民にも管理運営者にも相互のメリットを引き出すことを制度化したのが、指定管理者制度と定義することも可能である。

そして、PFI や指定管理者制度の適用にあたって、最も重要なのは、行政機関、民間事業者の双方と、行政サービスを受ける市民という 3 者にメリットが生まれることである。同時に、この 3 者がそれぞれにリスクを分担することであり、そのリスク分担を設定し、管理する。

第一義的な責任は行政機関(そして、行政機関を構成している公務員)が負うことになる。そのリスク分担を明確にする管理を行わなければ、3 者のいずれかにメリットやリスクが偏る事態が生じ、社会共通のサービスを社会構成メンバーが適正な負担の下で成立する行政サービスという前提が崩れる可能性も生じることになる。

## ■ 指定管理者制度におけるリスク管理の事例

公共施設マネジメントにおけるリスク分担に関しては、これから十分に理論的にも実践的にも研究をすすめる必要がある。ここまでは基本的な課題認識について述べたが、今回は、指定管理者制度におけるリスク分担を中心に、具体的な議論を進めるため、今年、ある民間機関が主催した指定管理者制度に関するセミナーにおける参加申込者からの事前の質問を紹介し、誌上で回答を行うことにしたい。

限られた事例ではあるが、寄せられた質問内容をランダムに例示し、それらへの最小限の回答例を述べて、実践面でのリスク分担についての基本的考え方を示したいと思う。

### 〔質問〕

ある県では図書館運営の一部(カウンター業務、レファレンスサービス、広報、資料の整理・保存等)について指定管理者制度を導入しているようだが、こうした一部導入はどのような公共施設でも可能なのか。また、一部導入する際の注意点があればご教示いただきたい。

### 〔回答例〕

管理運営業務の一部について指定管理を導入することは可能である。その際は、その業務の範囲とその業務を遂行する上での基準とリスクを明示し、トラブル等に行政

側と指定管理者のどちらが対応するのかを明確にすることが重要であり、具体的な業務の範囲と基準は協定書の中で、詳細に規定する必要がある。指定管理者制度では、性能発注が基本であるから、要求水準書に則った事業者からの提案内容にそって、業務内容と基準を議論し、協定書にまとめることになる。

〔質問〕

災害時における指定管理者の業務範囲など、協定に記載すべきこと等についてご教示いただきたい。

〔回答例〕

災害と言っても、地震や水害、台風や犯罪行為など、さまざまな状況とレベルがある。したがって、リスク対応において、あらゆる想定を議論して協定にまとめることは時間と労力を要するので、損害保険の約款等を参考に、想定できる災害の種類と程度をできるだけ詳細に設定し、その対応の分担を明記すべきである。

〔質問〕

施設内で運営するレストラン等については、指定管理業務とするか、自主事業扱いとするか、どちらが適切な方法なのか。指定管理業務に含める場合、条例の使用料(利用料)規定の事例等があればご教示いただきたい。

〔回答例〕

施設内のサービスが固定的であるならば「指定管理業務」とすることが適当であるが、レストラン等の運営は、施設の稼働状況によって収益が変動することが想定されるので、自主事業とするのが適当である。自主事業としても、施設内のスペースや設備を使用するので、使用料等が発生するときには条例で規定する必要がある。しかし、条例で規定すると季節や曜日、時間帯ごとの設定や変更が容易ではなくなるので、使用料は減免として、利用料金制を適用し、条例で想定される上限金額を設定し、その範囲で柔軟に決定することも可能である。利用料金は自治体の承認が必要とされているので、状況の変化に応じて柔軟に対応することができる。想定される収益を設定し、損失が生じても事業者のリスクにすることは当然であるが、公共スペースを使用することから、想定以上の収益が発生したときは、その一定割合を納入させるというようなリスク管理も検討するべきである。

〔質問〕

本市では一部の施設において経費の二重計上や不適切な現金管理の事例等が監査で指摘されたことを踏まえ、現在、指定管理者制度の運用見直しに向けた取り組みを進めている。効果的なモニタリングのあり方や、施設管理運営に関する職員のノウハウが蓄積される制度運用のあり方等が課題と感じているが、どのように対応するのが良いか。

〔回答例〕

リスク分担の調整も含めて、まさにこのようなモニタリングの機能が、公務員の業務として明確にするべき部分であり、公務員以外には担うことが難しい業務である。この業務に関する職員のノウハウ蓄積は非常に重要な課題であり、2、3年程度の人事ローテーションが通例である現状においては十分なモニタリングの経験蓄積は難しい。したがって、指定管理者制度のモニタリング業務に関して、数名の人員配置を

行い、その経験年数の合計が一定年数になるように、人事ローテーションを設定する必要がある。そのようなノウハウ蓄積を前提とした人事措置は、公民連携を行う以上は、必須となる。

〔質問〕

指定管理者が行う自主事業について、費用は通常の管理運用経費にプラスして指定管理料に含めてよいのか。

〔回答例〕

自主事業は、その表現から定義されるのは、指定管理者の「自主的」事業であり、原則としては指定管理料に含まれない。しかし、協定書によって、自主事業が、当該施設の住民利用にとって必要なものであり、実施が必須のものであれば、必要な事業の範囲において指定管理料に含めることもある。自主事業をどのように定義するのかによって、その事業に必要な費用の分担が決まると考えるべきである。また、自主事業によって、一定の収益が想定される時には、利用料金制の適用を行い、期待できる収益のレベルに応じて、全てを指定管理者の収入にするのか、一定以上の収益に関しては、一部を自治体に納入させるなどのリスク管理(分担)を協定に盛り込むこともできる。

〔質問〕

指定管理施設の修繕について、日常的な小破修繕は指定管理者が担っているが、施設の老朽化に伴い計画的な修繕が必要となる。リスク負担として30万円以上は自治体と協議して実施することにしているが、今後、大規模修繕等を指定管理のノウハウを活かして実施するための方策等を検討したいがどのように対応すべきか。

〔回答例〕

まず、「日常的な小破修繕」の定義を明確にする必要がある。さらに、30万円という金額設定がどのような根拠に基づくものなのかを明確にする必要がある。自治体における指定管理者との協定書に明記されている「リスク分担表」のほとんどは、日常的な修繕に関する金額設定を60万円未満とそれ以上としている。この金額以外に、50万円、100万円、200万円なども散見されるがその根拠について明示している事例はほとんどない。

実は、60万円という金額は、国税庁が税務処理上で投資的経費として認める金額であり、それを超える場合には減価償却費としての経費計上の対象となり、投資的経費以下の金額は、経常的経費として経費発生した当該会計期間のみに経費計上される扱いとなる。この金額設定は、企業の経営状況によって一定の自由度が認められているが、60万円は、税務処理上の投資的経費としての最低水準となっている。

公の施設に関しては、税務処理上の規定は適用されないので、対象となる施設の状況に応じて、合理的に判断し、将来的に想定される大規模修繕への対応も含めて協定書に明記すべきである。ただし、大規模修繕は、投資的経費の範囲になるので、指定管理者のノウハウを適用するにしても、その経費の負担方法に関しては、資金の積み立て等も含めてさまざまな手法を検討する必要がある。

〔質問〕

指定管理者の応募者数が少なく、競争原理が働きにくくなっている。応募者確保の対策事例などご教示いただきたい。

〔回答例〕

指定管理者制度は、業務委託とは違って、競争原理を前提とする入札のように一定の応募企業を想定する必要はないので、公募することなく特定事業者との協定によることが可能である。

指定管理者が存在しないような地方の小規模自治体の場合には、競争原理を働かせるというよりも、必要な管理運営形態とそれに伴うリスク分担を明確にして、その業務を担う指定管理者を設立することも視野におくべきである。指定管理者は、要求水準書をベースにした協定書によって、自主事業や一定の修繕業務も含めた「民間」としての業務を行うので、公の施設の管理運営に関しては、いわゆる「直営」体制よりも効率的、効果的に実施できる可能性が高い。地域の実情に応じて、指定管理者制度の適用も柔軟に検討すべきである。

限られた事例ではあるが、上記のような指定管理者制度に関する質問と回答例を参照していただければ、公民連携の基本として「リスク分担」を検討しなければならないことが明確になる。

もちろん、リスク分担を検討しなければならないのは、業務委託においても同じである。「包括的施設管理委託」の意義や進め方でも述べたように、技術的な知識も経験も十分でない施設管理を担当する職員(公務員)が、施設設備の保守点検業務契約を毎年のように締結し続けていることのリスク分担について、ほとんど検討されていない実態がある。

委託する以上は、「仕様書」によって、業務の範囲や基準を示してあるはずであるが(それがなければ、受託者は作業を行うことはできない仕様書も見積書も、既存業者に作成を行わせている事例も多い。幸運にも事件や事故が起きなければ、誰も責任を問われることはないが、不幸にも起こってしまったときには、裁判で刑事責任が判断されることになる。老朽化がすすむ施設では、専門家に目視で点検を依頼しただけで、鉄筋の露出(コンクリートの強度が低下し、ひさしや壁の崩落)、屋上防水の断裂(水漏れによる機器等の損傷)、エレベーターの段差(1cm程度でも、高齢者が躓き事故につながる可能性)などが1、2日の点検で見つかった事例も報告されている。

リスク管理・分担を検討することは、施設管理を担当する公務員にとって、非常に重要な課題となっている。

今回は、このリスク分担に関して、さらに論点を提供して、効果的な公民連携のあり方を検討していきたい。