

《第4最終回》

公共団体・施設管理「最適化」へのアプローチ

ライフサイクルマネジメントの時代

日本総研創発戦略センター所長

井熊均



民間委託とライフサイクルマネジメントの関係

1 ライフサイクルマネジメントと長期委託

二〇〇五年に、一九九〇年代から持ち越されていた京都議定書が発行し、温室効果ガスの発生量を一九九〇年対比で削減するための国際的な約束が動き出した。その第一約束期間（二〇〇八から二〇一二年）がまもなく始まる。

温室効果ガスの発生を抑制しようと思えば、燃料の代替やエネルギー転換機種の効率化、省エネ活動のような運営面での効率化、初期投資段階での排出抑制が必要となる。

建設業も温室効果ガスに関わる大きな産業の一つだから、色々な面で発生抑制に向けた活動が必要になる。そのためにはエネルギー消費の少ない建築物を作ることの一つだが、できる限り建築の回数を減らすことも重要だ。

一方、廃棄物の処分場の容量が逼迫していることは何年も前からいわれていることだし、何年先であらうと限界があることは間違いない。建設業は廃棄物の大量排出産業の一つだから、ここでもできるだけ施設の建替えは少ない方が

いい。

財政問題だけでなく、エネルギーの面から考えても、廃棄物の面から考えても、ライフサイクルの長期化は国を挙げて進めるべき重要な施策であるといえる。

ライフサイクルマネジメントのためには、施設の維持管理に関するデータの蓄積、維持管理業務の管理等、長期間にわたる技術的素養の発揮が求められる。

しかしながら、日本の公共団体は、組織の将来のあるべき姿を見据えた上での技術的体制づくりを怠ってきた。

結果として、今や機械やITなどの分野で公共団体の技術レベルは民間と比べるべくもない。ある程度の体制を維持してきた土木建築分野でも、今後、ライフサイクルマネジメントのために必要な体制を維持できるかどうかは分からない。

十年以上の長期にわたって施設を効率的に維持管理するための能力が民間に及ばないことは、既にPFIなどで立証されている。

一方、公共団体の職員数削減が政策目標に掲げられる中で、公共団体がライフサイクルマネジメントのために必要な体制作りを自前で行うことはほぼ不可能といっている。恐らく、自前でそうした体

制を作るチャンスは二十年くらい前に去っていたのである。

また、ローテーション人事の中で職員を処遇し、かつ、単年度の財務管理が是正される方途が見えない現状を考えると、仕組みの面でも、公共団体が自ら施設のライフサイクルマネジメントを成し得ると思えない。

以上が、公共団体がライフサイクルマネジメントにおいて民間への長期の委託を活用すべきである、という理由である。

2 「契約管理」の薦め

一方で、民間への長期の委託が必ずしも効果を発揮していない、場合によっては非効率を招いている面もある。

例えば、今や上下水道や廃棄物処理と同等の資金を要するようになったITでは、特定の民間企業が長期間にわたって公共団体の資産を維持管理しているが、現状の体制が効率的と思っている人は少ない。

むしろ、特定企業に過度に依存する現状の体制こそ非効率の根源であると考えている人はいる。廃

棄物の焼却施設でも、施設の建設はともかくとして、業務委託による建設後の維持管理、更新については効率的とはいえない。

いずれの場合も問題の根は同じである。公共団体が、技術的な理由から、特定の民間企業と対等に交渉し得る状況にはないということだ。

これに対して、公共団体の技術力を向上させるべき、という意見があるが、二つの理由で現実性がない。

まずは、市場のニーズに応じて人材に投資できる民間企業に対抗できるだけの人材を、公共団体が確保、維持できる可能性が少ないからだ。レベルの高い技術者にとって公共団体が魅力的な就職先かどうか分らないし、職員数削減政策と財政難の中で人材への積極的な投資は難しい。

また、仮に採用できたとしても、公共団体が経験できるプロジェクトの数は限られているので、民間と同じレベルで技術を向上、維持することは期待できない。もう一ついえるのは、効率性の観点からどんな体制を作るべきか

がはつきりしていないからだ。仮に十分な技術者を確保できたとしても、所詮、施設の建設や維持管理を全て公共団体職員の手で行うことは現実的でないから、何らかの形で民間委託は行われる。

その際、委託の内容はどのようなものになるのだろうか。これまでのように業務をバラバラにして、公共団体職員が現場に入り込んで一つひとつの業務の管理を行うのだろうか。それとも、ある程度まとまった業務を委託し、契約レベルで管理していくのだろうか。

民間事業者が施設建設を含む業務を発注する場合、設計図どおりに作られていることを管理するのは施工管理だが、民間事業者に任せる部分を多くして、契約面での逸脱がないことを管理することを契約管理と呼んでいる。前者では主として技術的な素養が求められるのに対して、後者では契約の実務に落とし込むためのノウハウが求められる。

今後、公共団体が力を入れるべき素養として筆者が薦めるのは後者である。民間事業者には性能発注でまとまった範囲の仕事を複数

3 改善する仕組みづくり

ただし、契約管理の枠組みでライフサイクルマネジメントを行うためには二つの観点からの取り組みが必要だ。

一つは、契約管理をベースとした事業運営のノウハウを蓄積できる体制を整えることである。PFIの法律ができてから今年で七年になるが、これまで実施された事業の数は二百強である。数としてはそこそこだし、この間PFIは十分に認知されたが、一つひとつの公共団体に目を向けた場合、普及のレベルは十分とはいえない。殆どの公共団体において、PFIは未実施、せいぜい一事業の経験しかない、という状況にある。

個別の事業を受け持った公共団体職員にとっては価値のある経験だったかもしれないが、それが組織のノウハウとして蓄積するには

至っていない。次のPFIや長期委託の事業を立ち上げる際には、また一から勉強しなくてはならない。これでは、契約管理の観点から民間事業者を管理することはできない。

公共団体が契約管理によって施設のライフサイクルをマネジメントしていくには、ノウハウが蓄積、改善される体制を整えなくてはならない。

「この事業にPFIを適用しよう」といって、その都度プロジェクトを立ち上げるようではいけないのである。PFIや長期のアウトソーシングを行う場合、その効果を確認することは必要だが、何時までもゼロベースで検討しているようでは非効率だ。

その意味では、PFI法に定められている実施方針や特定事業の選定のあり方も、公共団体において契約管理のノウハウを蓄積することができると、時代を見据えたものにしていく必要がある。

契約管理のノウハウを蓄積するためには、例えば、新しく施設を建設する場合や大規模な修繕工事を行う場合はPFIを取り入れる

ことを原則とし、既存施設の運営や維持管理についても中長期のアウトソーシングを積極的に取り入れていく、といったように基本方針を明確にする。PFIやアウトソーシングの導入効果はその上で、取えて確認、という扱いにすればいい。

本来、事業の成果の確認はその公共団体の経営の考え方に沿ってなされるべきである。したがって、その公共団体ならではの視点で、評価の算定式、データの取り扱い方法、効果の評価が行われるべきであって、個別の事業ごとにコンサルタントが作った資料を精査しているような現状は過渡的なものと考えるべきなのだ。

以上のような取り組みによっていくつかが効果が期待できる。

まずは、共通の指標でプロジェクトを評価することで事業の効率が上がると、経営にも反映しやすくなる。また、PFIやアウトソーシングの適用方法の改善が進むことで成果もしり上がりになるはずだ。

民間のコンサルタントとの付き合いも効率的になる。公共団体に

おいて契約管理のノウハウを蓄積するのであるから、長期委託をする場合の、募集条件や事業者評価の仕組みといった手続きのための書類は定型化できるだろうし、契約書に関してもある程度のパターン化が可能はずだ。その結果、コンサルタントとの付き合いの方法は二つのケースに絞られていく。

一つは、技術面での付き合いである。契約管理は個別の技術に入り込むものではない上、公共団体は多くの種類の施設を抱えるため、特定の施設に関わる契約をする場合、技術的な知見が不足しがちになる。

そこで、対象となる事業に関わる技術について専門性を有するコンサルタントのアドバイスを受ける意義が出てくる。

二つ目は、包括的な事業マネジメントのアドバイスである。複数の事業についてPFIや長期のアウトソーシングを行っていけば、当然、その中から課題や反省点が生まれ、それを反映して、公募条件、契約内容、事業の枠組み、事業者の選定方法などを随時改善

し続けていくことにこそ前述した仕組みの意義がある。ここに経営ノウハウ、事業評価に精通したコンサルタントを活用する意義はある。いずれにしても、この点は、十年一日のごとく同じ建設請負契約を使い続け、結果として効率化が達成できなかった従来の公共事業の反省として重視すべきだ。

4 長期委託によるライフサイクルマネジメントの課題

長期委託によるライフサイクルマネジメントを実現するためには、先に述べた、ITや機械設備の分野で見られる特定企業への過度の依存を解決しなくてはならない。

これらの分野で特定の民間企業に依存してしまうのは、他の企業との競争環境を作れないからだ。所詮自分たちに依存するしかない、と思わせることが、緊張感を下げ、時には増長を生み、プロジェクトのコストを押し上げる。例えば、ITや機械設備の更新について、自分たちが受注することを前提に安全サイドの見積が提示さ

れ、それが予算化され、随意契約で発注すれば、競争した場合に比べて倍くらいコストに差が出るだろう。

こうした状態から脱するために必要なのは、現状の施設等の状況を客観的に調査し、それをもとに第三者に対して施設等の運営や維持管理の委託ができることだ。そのため具体的な方法を考えていけば特定の民間事業者への依存はなくなる。「機械プラント（IT）の運転維持管理がプラント（IT）を建設（構築）した企業にしかできない」という神話の正体は、それほど複雑なものではない。

まず、施設等の現状をどのように把握するかを考えてみよう。例えば、機械プラントの運転維持管理を第三者に委託するために施設の現状を把握しようとする場合、公共団体に十分な技術的素養がなければ、技術力を持ったコンサルタントなどに現状調査を依頼すればよい。しかし、ここで二つのことに気がつかなくてはならない。

一つは、いかに高い技術レベルを持っているコンサルタント会社であっても、突然施設の現状調査

を依頼されて、施設の現状を一〇〇％把握することはできない、ということだ。施設の現状を知るには、予め情報を残すための措置が必要だからだ。

例えば、施設の維持管理状況を把握する場合、現状だけで評価すると、きちんと整理された過去のメンテナンスやオーバホールデータの利用できないのでは、評価の精度は違ってくる。つまり、適切な現状把握をするためには、現状評価を行うずっと以前から情報を蓄積するための取り組みが必要なのである。施設を建設した直後から、維持管理の履歴を詳細に記録したり、公共団体も維持管理計画の策定に加わるなどすれば情報の蓄積は進む。

二つ目は、できる限り情報を公開したとしても、第三者が施設の運転維持管理のためのリスクを取るかどうかは別である、ということだ。

例えば、施設の現状について若干分らない点があったとしても、同じような施設の運転維持管理に十分な実績のある事業者なら、自らリスクを値踏みして業務

を受託することができるだろう。いい換えると、何とかして実績のある事業者を競争に引っぱり出すことができれば競争を働かせることができる。

公共団体の職員は、公募さえすれば競争が成り立つ、と思いがちだが、新しい事業では自らマーケットに入り込んで事業者を勧誘する、といったプロモーションも必要になる。

一方、十分な実績を持った事業者がいらない場合もある。そうした場合には、見えないリスクを業務範囲から外してやればいい。業務範囲として明確に外すことが難しい場合は、予期せぬリスクが顕在化した場合に、きちんとした説明根拠を作ることを前提として、公共団体がリスクを負うことを考えるのだ。

こうしたリスク調整は公共団体にとって不利益と思うかもしれないが、特定の民間事業者に牛耳られることを考えれば十分に採算の合う取引であるはずだ。

ところで、競争調達のために現状の施設やITに関わる情報を第三者に開示しようとすると、当該

施設やITを作った民間事業者から開示対象となる情報に対する権利が主張される場合がある。営業情報なので開示できない、といった類の主張だ。

しかしながら、公共団体が資産を保有しており、それが公共目的に供されている場合、相当な理由がなければ情報開示を拒むことはできないはずだ。弁護士などを使って専門的な検討をすれば、活路が開けるケースは少なくない。

今後、民間委託の範囲がますます拡大することは避けられない。その中で、公共団体が施設等のライフサイクルマネジメントを行っていくには、事業の引継ぎの方法や、そのための法務面などで、専門的な検討が欠かせない。

大切なことは、目標を定めた上で、これまでの慣行に囚われず論理的に事を進める粘り強い気持ちである。

(完)

（著者紹介） 御日本総合研究所 所長 研究員、早稲田大学大学院非常勤講師（兼務）。市町村アカデミー講師。専門分野は、事業計画・運営、産業政策、地域経営など。