

特 集
検証！指定管理者制度 選定・更新のポイント

指定管理者に競争的な 事業者選定を

日本総合研究所創発戦略センター所長 **井熊 均**

一 指定管理者の選定に関わる課題

1 不透明な指定管理者の選定

国の強い指導もあり全国6万を超える施設で指定管理者が指定された。これだけの数の公の施設の運営に関して責任ある事業者が選定されたことはまず多としなくてはならない。一方で、指定管理者になった事業者の素養を見ると、民間事業者はわずか1割程度しかなく、指定管理者といっても従前の公的団体による運営を踏襲したものが過半を占めている。指定管理者を決めるまでの検討期間が必ずしも十分ではなかったこと、施設運営を担う事業者の選定方法が十分普及していなかったこと、等を考慮しても心許ない結果と言える。民間分野で集客施設等の運営能力を培った事業者が成長していることや団塊の世代の技術者が大量に退職期を迎えることを考えると、指定管理者についても、今後は民間事業者を含めた競争的な選定手法の導入に積極的になるべきである。

競争的な選定を行う際に重要なことは、優れた事業者をいかに公正に選定するかである。しかしながら、指定管理者の選定方法を見ると、第三者を含めて審査を行ったケースは1割程度しかない上、競争的な選定すら行っていないと思われるケースが3分2以上もある。競争的な選定に基

づく公の施設の運営を拡大していくためには、まず、指定管理者の選定方法の大幅な改善を図らなくてはならない。

2 総合評価の採用

近年、公共事業等に関わる事業者選定に対する国民の目は厳しくなる一方である。公共団体もこうした社会的な要請を受けて、競争環境の強化、適正な選定手続きの監視、競争の成果の享受の追及（例えば、落札率の低減）等を行ってきた。もちろん、指定管理者について民間事業者を選定するに当たってもこうした観点は重要であるが、いたずらに価格競争を煽ったり、入札参加者数を増やそうとする行為が正しいとは言えない。指定管理者の対象となるのは地域住民が直接的な関わりを持つ公の施設であるからだ。そこでは地域住民に対して良好なサービスを提供し得る信頼ある事業者を選定することを第一義とし、価格についてはその範囲内において最も合理的な額を求め、という姿勢を取るべきである。

価格に加え業務の質を評価した上で民間事業者を選定するための代表的な手法が総合評価方式である。地方自治体については1999年に総合評価方式に関わる地方自治法の関係部分が改正された。それによると、地方自治体の総合評価では、評価式まで規定されている国の総合評価方式

に比べて、各自治体の主体性に応じた柔軟な選定が可能となっている。ただし、その際、2人以上の学識経験者から評価方法の妥当性等について意見を請うこととなっている。先の、指定管理者の選定方法を見ると、第三者を入れた選定を行っているケースは1割程度しかないので、指定管理者の選定においては総合評価方式が普及していないことが伺える。

二 総合評価方式の実施状況

1 一般化する審査委員会

公共サービスに関わる事業で最も総合評価方式が普及しているのはPFI（Private Finance Initiative）事業である。昨今、日本ではほぼ100%のPFI事業について総合評価方式が採用されている。そこにおける経験から言えることをいくつか指摘しよう。

一点目として評価の実施体制を見ると、ほとんどのケースで外部の有識者を含む審査委員会を組成し事業者の選定を行っている。自治体がこうした体制をとるのは二つの理由がある。一つは、地方自治法で総合評価を実施する際には2人以上の学識経験者の意見を得ること、とされているからである。地方自治法は必ずしも審査委員会の組成を求めるものでないが、学識経験者の意見を得るための具体的

な手続きとして委員会を組成しているものと考えられる。今ひとつの理由は、これまでも自治体の中で事業者選定のみならず政策の検討等で委員会が多用されてきたからである。つまり、従来から慣れ親しんだ検討体制を踏襲することの結果として委員会が多用されていると考えることができる。

審査委員会の構成を見ると、総合評価が普及し始めた当初は、外部委員中心で構成された方が公正な審査が行える、といった指摘があったが、最近では自治体内部からも委員を選定するケースが少なくない。審査委員会は事業者決定後の事業について何ら責任を持つものではないので、事業の当事者として自治体のしかるべき立場の人が委員となるのは当然である。

2 事業者選定のための3段階の手続き

二点目として評価方法を見ると、総合評価では3段階の手続きを経て事業者選定を行うことが多い。第一段階は資格審査である。資格審査の対象となるのは、指名停止や更正手続きの対象となっていない等の基礎的な素養、財務的な信頼性、類似事業の実績等である。PFIにしても指定管理者にしても、事業の具体的な内容を受託者に委ねるいわゆる性能発注を採用するのが一般的である。性能発注で

は事業者に委ねる面が多くなるので、従来の公共事業等に比べて厳しい資格を問うことになる。

第二段階は形式審査と呼ばれる手続きである。性能発注の事業では民間事業者等から事業の実施内容を示した提案書が提示されるのが一般的である。形式審査では当該の提案書の内容が自治体側が示す対象事業に関わる諸条件を満たしているかを淡々と確認する。原則として条件を満たしていないと判断される提案書を受け取ることはできない。

第三段階になっていよいよ総合評価を行うことになる。

自治体では総合点をサービスの質に関わる点数と価格に関わる点数に分け、各々の点数を足し合わせる加算方式と呼ばれる方法が採用されるケースが多い。また、採点に当たっては、価格の影響を受けないようにするため、まずは価格を伏せて質の面に関する採点を行った上で機械的に価格点を加える。

3 自治体独自の評価

総合評価に関わる三つ目の点としてどのような項目を評価しているかを見てみよう。前述した加算方式では対象となる事業にとって必要な点を抽出して、重要度に応じて重み付けをしていくことになる。どのような項目を評価するか、どのくらいの数の項目を評価するかは同じ事業であっ

でも自治体によって相当に違いがある。地方自治法では、総合評価については学識経験者の意見を聞くこと以外については自治体の主体性に委ねているため、評価項目がばらつくのは仕方がない。

今後検討が必要なのは、資格審査や形式審査と総合評価との線引きだろう。例えば、事業によっては資格審査で財務的な素養を問いながら総合評価で財務的な信頼性を再度評価対象とする場合がある。重要な項目については敢えて重複して評価することも有り得るが、事業に必要とされる個々の素養を資格審査、形式審査、総合評価のいずれで評価すべきかを検討することが基本である。それが評価の目的を明確にし、応募者に自治体の意を伝えることになる上、評価作業の方向性も明確になるからだ。

評価内容についても一つ指摘しておきたいのは、質に関わる点と価格に関わる点の配分である。総合評価が始まった当初の事業では、質の点数を価格で割る、いわゆる除算方式を用い、分子の質の点数については9割程度を基礎点とし加算点は1割程度という採点が行われていた。除算方式は加算方式に比べて価格の感度が高いことを考えると、総合評価とはいいながら質に関わる評価の割合は極めて限定されていたといえる。

一方、最近の総合評価では加算を用いながら、質の点と

価格の点を50対50とするのは当たり前、事業によっては質の点のシェアが7割以上を占めるというケースも珍しくなくなっている。総合評価は経験を積み重ねると、予定価格の中でできるだけ質のよい提案を選定しようとする傾向があることが見て取れる。同じ様な傾向は構造改革の本来イギリスでも見られる。

4 自由度求める自治体

四つ目の点は、どのような制度に基づいて実施しているかである。総合評価の最も一般的な形態は総合評価一般競争入札である。入札改革の一つとして実施されたことを考えれば当然の結果と言える。しかしながら、PFI事業においては全公共団体の3割強、一般市町村については約半分が公募プロポーザルという手法で事業者を選定している。公募プロポーザルは公示、審査方法、審査体制、公募書類の構成等、表面的な手続きは入札とほとんど変わらないにもかかわらず、制度としては随意契約とする方式である。地方自治法に入札制度が規定され、入札と同等の手続きをとるにもかかわらず敢えて随意契約を採用するのは、性能発注で事業者を選定するには現状の入札制度に制約が多いからである。

例えば、入札制度では資格審査で相対的な評価を行い事

業者の数を恣意的に絞り込むことができない。民間に委ねる面が多く、個々の事業者の評価に手間を要する事業では事業者の数を絞り込むことができないと都合が悪い場合がある。この他、原則事業者の顔ぶれや提案を見てから審査項目や事業条件を検討できない、条件変更が難しい等も性能発注で事業者を選定する際の制約となる。

さて、総合評価に関わる最後のポイントは、自治体の満足度である。総合評価を実施した自治体では、従来の単なる価格評価に比べると手間はかかるものの、総じて評価結果に満足しているとする自治体が多い。対象とする事業を実施するに当たってどのような点が必要かを検討し、これを審査項目に盛り込み、さらには色々な有識者から助言をもらって選定を行ったことの結果であろう。

三 指定管理者のための総合評価

1 負担を下げる

以上示したように、PFIの分野を中心として総合評価はかなり普及しつつあるが、指定管理者で採用するためにいくつかの点に留意すべきである。

一点目は審査の負担である。先に述べたようにPFI事業では総合評価方式が広く普及しており、指定管理者で総合評価を普及させるためにはPFI事業での経験を反映す

ることが望まれる。しかしながら、PFI事業は平均でも投資額で数十億円、十数年から20年の事業期間に関わる契約額は百億円を超えることも珍しくない。指定管理者の対象となっている事業の規模とは優に一桁違う。また、PFI事業は1999年に法律が普及してからこれまで実施された件数は300件程度に過ぎないが、指定管理者の実施数は万の単位である。PFIに比べると小粒で数が多いのが指定管理者なのである。今後事業の付加価値が上がることや複数の事業を一体的に実施するケースが出てくることを考えても、この差がなくなることはあるまい。にもかかわらず、同じ様な審査を行うことは官民にとって負担が大きい。民間事業者にしてみれば、実施期間数年、毎年の受託料数千万円程度の事業で分厚い提案書を求められていたのではたまったものではないし、公共団体にしても提案書が増えれば増えるほど審査の負担は大きくなる。

こうした事業においては審査項目を絞ることで官民双方の負担を減じる工夫が必要だ。例をあげると、ESCO (Energy Service Company、省エネルギーサービス) 事業は、オフバランス、複数年契約、性能発注等でPFIと似た事業形態をしているがPFI事業として実施されているケースは稀である。事業者の選定項目や民間事業者の提案内容もPFIに比べると軽微である。ESCOの契約金額

は複数年でも数億円に達するケースは少なく、PFI事業として実施するのは負担が多いからである。

2 柔軟な審査体制

二つ目は実施体制である。先に述べたように、PFIでは審査委員会を組成するのが一般的であるが、指定管理者で同じ様な体制を組むのはいくつかの観点で無理がある。

まずは審査負担が大きいからである。外部の有識者を含む審査委員会を組成、運営するにはコスト、時間的な面で負担がある。前述したようにPFIに比べて一桁以上規模が小さい指定管理者で同じ様な審査委員会を組成するのは合理的ではない。

次に言えるのは、事業の数が多いことである。今後、数万の指定管理者を更新していくに当たり全てのケースで審査委員会を組成した場合、適切な審査能力を持った有識者を確保できるとは思えない。形式だけの審査委員会を組成することは結果として事業の質の低下につながる。

もう一つ言えるのは、専門性の問題である。審査委員会では技術系の有識者が主流を占めるケースが多いが、大学等の技術の専門性の多くは、施設建設等、新設かつハードウェアを対象とするケースが多い。これに対して、指定管理者は原則既存施設の運営を対象としているので、学識経

験者を入れた審査委員会を組成することは必ずしも審査の専門性の向上につながらない。

以上を勘案するのであれば、指定管理者の総合評価においては、事務局による審査を主体とし、有識者は総合評価の適切な実施について助言を請う、といった地方自治法の求める総合評価の基本に戻ることが望ましい。審査に当たって専門性が必要となる場合は、個別の有識者やコンサルタントに助言を依頼すればいい。

3 予定価格を見極める

三つ目は予定価格の設定能力である。公共団体によるコストが一時的に高止まりしていることからコスト削減が事業者選定の第一の目標となる時期はある。しかし、制限なくコストだけを追い求めていけば、いつかサービスの質が落ちる、参加する事業者の数が減る、といった事態に陥る。工夫をすればどこまでもコストは落ち続ける、というのは現場を知らない机上論に過ぎない。むしろ、コストと質をバランスよく追い求めることこそ、公共サービスの最終的な責任者である公共団体の責務と言える。

先に述べたようにイギリスでも日本でも総合評価を続けていると、発注者の側が質を求める傾向が強くなる。一方、コストに対する質の重みがあるレベルを超えると応募者は

過度なコスト競争をしなくなる。結果として、自治体は予定価格の範囲内でできるだけ質の高いサービスを調達しようとすることになる。その上で、一定の経済効果を確保していくためには、予定価格が経営的な目標とするコストと整合していなくてはならない。これは、自治体の調達が民間の調達の考え方に近くなることを意味している。民間事業者は、競争的でありながら、受注者がモチベーションを失わないコストを模索するために調達部門の育成や情報投資などに力を入れている。

4 競争性の確保

四項目は、既存事業者が過度に有利とならないような選定の枠組みを作ることである。指定管理者は既存施設の運営を委ねるための仕組みであることから、既存の運営事業者が有利になりがちである。こうした課題に対処するためには、まず、既存施設の運営状態を応募者に対して徹底的に開示する、既存事業者との引継ぎの機会を確保する、コスト検討や提案書作成のための十二分な時間を確保する、といった配慮が不可欠である。しかしながら、どんなに努力しても対象施設を熟知している既存事業者が有利なことには変わりはない。

そこで必要なのは、例えば、施設の運営計画や運営体制

の適切さなど既存事業者が有利となる要素については、できるだけ総合評価の対象としないような配慮である。こうした項目については要求水準に明記し形式審査の対象とするといった方法が考えられる。その上で、既存の運営を改革する方法やそのための体制などを高く評価するようにすれば、新たに参入しようとする事業者のモチベーションを高めることができる。いずれにしても、指定管理者の選定に総合評価を導入するためには、新規参入者の意欲をいかに高めるかが重要になる。

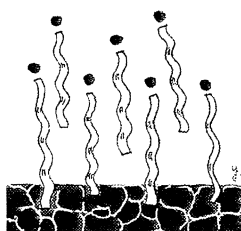
5 官民対話

最後に指摘したいのは、自治体と応募者の対話である。近年EUではCompetitive Dialogue Procedure（競争的対話）と呼ばれる事業者選定の仕組みが取り入れられている。最終的な提案を行うまでに個別の民間事業者との対話を行い、公共側の意向を十分に伝えるところに、民間事業者の創意工夫を促そうという試みと言える。日本でもPFIの関係省庁で民間事業者との対話の必要性が指摘されたり、「公共工事の品質確保に関する法律」で技術対話の仕組みが取り入れられるなど、対話を受け入れるための基盤が整いつつある。指定管理者でも、例えば、前項で示した新規参入者の参加意向の確保のためにはこうした対話が必須と

言える。また、やり方によっては対話によって民間事業者の評価項目を絞り込み、官民双方に負担を軽減することも可能になるはずだ。

良い事業者選定を行うためには応募者に自治体の意向を十分に伝えることが何より大切だが、応募者は思っているほど自治体の意向を理解していないものだ。

以上、総合評価を中心に指定管理者の選定のための視点について述べた。適切な事業者選定の仕組みが普及することで、官民双方にとって質の高いサービスマーケットができることを期待したい。



実践的事業者評価 による 自治体の調達革命

PFI、指定管理者制度、アウトソーシングで成功するために

井熊 均/著

A5判・定価1,800円税込

- 1 なぜ、新しい事業者選定の仕組みが求められているのか、自治体の置かれた現状や社会環境を踏まえて検証。あわせて、事業者選定に何が求められているかを解説。
- 2 性能発注の事業において、価格要素と非価格要素を評価するための代表的な事業者選定方式を詳解。
- 3 性能発注の事業の事業者選定方式を検討するに当たって、注目されている10のポイントを取り上げ解説。

小社の発行図書をホームページでご案内しております。

URL:<http://www.gyosei.co.jp>



株式
会社

ぎょうせい

〒167-8088 東京都杉並区荻窪4-30-16
TEL03-5349-6666/FAX03-5349-6677