

官民連携手法による 公的資産マネジメント

(12) 官民連携による公的資産 マネジメントビジネスのあり方

本稿では、「官民による公的資産マネジメント」連載のまとめとして、官民連携の課題とあり方を示すことで、今後の指定管理者制度改革への示唆とした。

1. 2巡目を迎えた指定管理者制度から見る官民連携の課題

2003年の地方自治法改正により全国の自治体で導入が始まった指定管理者制度は、3年から5年の指定期間が終了した施設も多くなってきたおり、導入当初には想定していなかった様々な課題が自治体サイド、事業者サイドから提起されている。

① 指定管理者に対するモニタリング制度の不備

指定管理者制度の導入時点において、事業者を募集する際に、指定管理者に求める行政サービスの水準をモニタリングする仕組みが明確に規定されていないケースが多く見られた。

そのため、一部の施設においては、指定管理者が適切に業務を遂行しているかどうかのチェ

ックが適切に行われず、結果としてサービスレベルが低下するケースが発生している。

逆に、自治体サイドが指定管理者の業務内容について過剰な期待をするあまり、当初の管理運営基準にないサービスを要求したり、自治体の担当者が人事異動で変わるたびに、指定管理者に対する要求も変わるなどの事態が発生したりすることも課題である。

また、モニタリングの仕組みを導入している自治体においても、サービスレベルの低下によるペナルティの規定が明確でないものがほとんどであり、モニタリングの結果が悪かった場合に、指定管理者に対して指定の取り消し以外の有効な手が打てないのが実態である。

指定管理者の指定に際しては、事業者の募集段階から適切なモニタリングの仕組みを設計し、指定期間にわたってサービス水準の監視を行うことが不可欠である。サービスの低下が認められた際には、委託料の減額を行うことなど、ペナルティの規定をあらかじめ契約書に組み込んでおくことも重要である。

② 運営業務における民間事業者の自由度と収益に対する制約
指定管理者制度は公の施設における管理運営の委任であり、基本的には指定された民間事業者の裁量により事業を進めることができる。しかし、委任される施設は行政財産である場合がほとんどであり、地方自治法や財務規則によって施設運営に様々な制約が設けられている。

そのため、民間事業者が創意工夫により様々な新規サービスを展開しようとしても、規制が障壁となつて実施できないという問題がある。特に、行政財産の目的外使用を禁止する規制は、民間事業者にとつて最も重要なインセンティブである「収益事業」を実現するための施設活用を妨げてしまう大きな要因となっている。

さらに、公共の資産を使つて民間が儲けることに対する反発が、議会や住民から出ることがある。そのような場合に委託費を減額する自治体もあるが、これではコストを削減して利益を上げた民間事業者の企業努力をみすみす削いでしまうことになり、官民の信頼関係を崩してしまいかねない。

確かに、指定管理者が独占的な地位を用いて不当な利益を上げることは問題であるが、収益を上げること自体は民間事業者としては当然である。指定管理者が公共の資産を活用して収益を上げることが結果として市民のサービス向上につながるのであれば、事業者の運営業務に関する自由度を最大限に認めるべきである。民間事業者の創意工夫による収益が問題視されることは、指定管理者制度の効果を損ねている。

③施設の採算悪化に関する責任分担に関する誤った認識

指定管理者を導入している施設は必ずしも採算性が良好な事業ばかりではなく、集客やコスト管理が難しい事業も多く存在する。施設の採算が悪化し、当初想定していた以上に赤字が膨らんでしまっているが、そもそも施設自体のコンセプトや事業計画に問題がある場合、そのリスクを負うべきは当然自治体であり、運営を行う指定管理者ではない。

しかしながら、議会や一部の住民から指定管理者制度により民間に任せたことが施設の採算性の悪化の原因という間違った

指摘がなされることもあり、これでは指定管理者制度をミスリードするだけでなく、有力な担い手となる民間事業者の参入を妨げてしまう。

2. 官民連携による公的資産マネジメントビジネスのあり方

以上に示したとおり、指定管理者制度は官民連携の視点で多くの課題を抱えており、今後、官民連携により公的資産を管理運営していくためには、官民それぞれの立場で事業スキームやマネジメントのあり方を考え直す必要がある。

①民間の創意工夫を最大限に活かすことができる事業スキームの導入

官民連携のメリットとしては、官民双方がそれぞれのノウハウを活用して適切な業務を実施し、住民サービスを向上させることにある。

よって、民間事業者に必要な限り業務範囲や業務実施方法の自由度を与えることが、官民連携の成功のポイントになる。

資産マネジメント業務においては、単純に施設の維持管理を

行うだけでなく、運営業務についても自治体がこれまで提供してきた行政サービスに加え、不動産業やサービス業などで民間がノウハウを持つ新しいサービスを積極的に提供できる事業者が求められる。

この際、自治体内部のみならず、議会や住民に対しても民間事業者の利益に関する認識の徹底を図り、民間事業者が公共施設を活用して収益を上げることが、事業者の参入を促進する上で重要となる。

②事業リスク分担の明確化

PFI事業としては初めて、自治体の都合により事業契約が解除された近江八幡市の私立病院整備運営事業では、市立病院の経営状態が当初の想定より大幅に悪化し、市からPFI事業者への支払いが財政的に耐えられなくなったことが背景にある。

しかし、本事業での一番の問題は、当初市が設定した事業計画通りに病院経営が進まず、大規模な投資に対して、想定より収入が大幅に低くなってしまったことであり、PFIを適用したから病院経営が悪化したわけ

ではない。

昨今の社会経済環境に鑑みると、自治体の財政悪化により民間事業者との契約を維持できなくなるケースは今後も十分想定され、民間事業者には大きなリスクとなる。

このため、事業開始前において、あらかじめ事業採算悪化時の責任やリスクの分担を明確化しておくことが必要である。

また、民間事業者が事業採算リスクを負うスキームの場合には、民間事業者のリスクを軽減するための措置として、事業採算の悪化に民間事業者が柔軟に対応できるよう、事業計画や施設の活用方法の見直しを可能とするなど、民間側のリスクヘッジにも配慮することが重要である。

〈筆者略歴〉



(株)日本総合研究所 総合研究部門
地域経営戦略グループ デイレクター
兼 主席研究員
東京工業大学大学院総合理工学研究科
(社会学) 修了。
平成2年株式会社日本総合研究所に入社、現在に至る。
専門分野は、PPP/PFI、地域開発、行財政改革等。