

# 指定管理者制度の現状から考える市場化テストの課題

鎌形太郎 氏 株式会社三菱総合研究所地域経営研究センター長

先行して実施されたPFIと指定管理者制度は、現在どのような状況なのか。市場化テストで成果を上げるためには、そこからどのようなことを学ぶべきか。官業の民間開放の問題に詳しい株式会社三菱総合研究所地域経営研究センター長・鎌形太郎氏にうかがった。



「トリプルウィン」を目指して

民間開放の手法には、公共サービスの効率化、サービスの質の向上、民間のビジネスチャンスの創出ならびに経済の活性化、という三つの大きな目的がある。その追求に当たっては、国民・住民、民間事業者、行政のそれぞれがハッピーになれるかたち、つまり「トリプルウィン」を目指すべきで、そのためには三者の相互理解と信頼に基づくシステムが必要。



・パブリックビジネス研究会ホームページ <http://p-business-net.com/>

## 既存の手法との相違

「民間にできることは、できるだけ民間に委ねる」という構造改革の流れの中、市場化テストに先行して導入されたPFIと指定管理者制度の特徴および現状についてうかがいたいと思います。

**鎌形** まずPFIですが、本家のイギリスの場合、高度な事業運営ノウハウが必要な鉄道事業など多様な事例がありますが、日本のPFIは「箱もの」中心で、専ら公共施設を新たに建設し、それを維持管理、運営をしていくことに使われています。1件の事業規模は大きいものの、実績としては年間30件程度、累積でも230件程度と数が少なく、制度として定着してきていますが、構造改革のインパクトとしてはそれほど大きいとは言えません。

一方、指定管理者制度の主な業務は、既存施設の維持管理・運営のみです。PFIに比べて初期投資が少なく、また事業期間が短いため、リスクは小さい。そのため、大企業に限らず多様な事業主体が参入しやすい仕組みです。個々の事業の規模は小さくとも、その対象は膨大な数に上ります。三菱総

合研究所が主催するパブリックビジネス研究会(以下、研究会)による調査では、潜在的な対象である自治体の施設は全国で40万件もあり、その維持管理・運営費の合計は年間10兆円を超えます。そのように巨大な潜在市場があるわけです。

**指定管理者制度への移行の進捗状況は。**

**鎌形** 総務省が自治体に対して法律施行後3年以内の実施を求め、その導入期限が今年9月に迫っているため、昨年从今年にかけて、全国の自治体が公募選定の手続を進めたり、議会に承認を求めたりと、おおむね準備に当たったところです。これまでの公共サービスは官が独占しており、外部の財団に出すときも、競争のない中、単に委託していた。委託された方は、予算を消化しないと翌年度に減らされるため、無駄だと思っても使い切ってしまう。そのようにコスト削減のインセンティブが働かない状況に対して、競争原理を入れることで参入事業者間の切磋琢磨を求めようとするのが指定管理者制度であり、そのため公募が原則とされています。ところが現実には、自治体はこれまでかなり多くの施設において財団法人などの外郭団体に管理委託しているため、そこをそのまま指定するケースが半数近くを占めています。それでも40



万件となれば、その一部が民間に移るだけでも、かなり大きなインパクトが見込めます。

**既に外郭団体に委託していると、その職員の処遇などの問題があり、公募にかけるのが難しいということですね。**

**鎌形** 大都市にある大きな財団で複数の施設の業務をすれば、一部の仕事を失っても融通が利くでしょうが、小規模自治体には1箇所しか手がけていない小さな財団が数多くあります。そのため、職員をいきなり解雇することはできないといったことから、小規模自治体ほど公募の実施に慎重な傾向があるようです。ただし、自治体にとっても行財政改革は待たなしの状況であるのは間違いなく、財政コストを圧縮しなければならぬという意識は極めて強いものがあります。研究会が実施した自治体に対するアンケート調査でも、外郭団体を含めた行財政改革の手法として「積極的に利用したい」という意向が強く現れています。

**数年後に予想される再公募までの経過措置として既存の財団を指定する、という自治体が多いのでしょうか。**

**鎌形** 横浜市などは庁内でかなりの議論があったようですが、中田宏市長は「例外は許さない」と原則公募にしていま

す。一方、仙台市などはいち早くこの制度に取り組み、300ほどの公共施設を一気に指定していますが、そのほとんどが既存の外郭団体です。とりあえず既存の外郭団体等を指定するが、指定期間を1年～2年というように短く設定し、その間に、外郭団体を将来どのようにしていくか検討しようというところが多いようです。ただ、この制度が既存の財団に及ぼす影響もかなり大きいようで、競争に晒された財団が予想以上に安い金額で応募したり、サービスの内容についても今まで実施できなかったことを提案してきたりしている例が見られます。自発的な改革を促す効果が現れているようです。

**自治体ごとに温度差がある、ということですね。**

**鎌形** 同じ自治体内でも、部署ごとによっても違います。もちろん、地方議会には両論があり、民間開放を推す議員もいれば、そもそも民間に任せることに疑問を呈する議員もいます。

**今回の市場化テストは、どのような点において指定管理者制度などと異なるのでしょうか。**

**鎌形** かなり広範にいろいろなことができる制度になるのではないかと期待しています。制度上、特に注目に値する点が3つあります。

第1点目は、PFIも指定管理者制度も、基本的に施設が対象ですが、市場化テストはあらゆる公共サービスを対象にするため、制度としての広がり方が圧倒的に大きいということです。

第2点目は、国の業務をターゲットにできることです。自治体は、既にかかなりのアウトソーシングを進めていますが、国の場合、指定管理者制度も枠外とされていますから、博物館や美術館、官舎などが手付かずのままたくさん残っています。にもかかわらず国の各省庁の抵抗は強いと思われる。自治体は首長のリーダーシップが利きますが、国の場合、各省庁の権限が強いため総理が言ってもなかなか進まないかもしれない。その点、市場化テストは内閣が主導権を持ち、民間の提案を受け、各省庁と折衝しながら進める仕組みを制度化するものですから、今後、重要な意味を持つてくるでしょう。

第3点目は、これまで法律のしぼりで「公務員でなければできない」とされてきた業務がたくさんありますが、これを特例ということで民間事業者に道を開いたことです。

**課題としては、コストの算定が難しいということがあるのでは。**

**鎌形** 特に国に適用しようとするとき、そこが大きな問題となるでしょう。PFIの場合、コンサルタントが、VFM( Value For Money ) を算出して官民のコストを比較しますが、あくまで民間に委託することが前提です。それに対して、市場化テストは官民のコストを平等な競争条件の中で比較する必要があ

るので、より厳正で、高い精度の算定が求められます。しかも、民間企業については現場で直接かかってくるコストに加えて間接部門のコストを上乗せして計算するわけですが、官庁についても同様に、保険料などを含めバックオフィスのような間接コストを計算しなければなりません。いかに計算すれば、同じ条件で土俵に乗せられるのか、ここがかなり難しい課題です。

**国の業務にも普及を図る上で、その他に構造的な課題はありますか。**

**鎌形** 自治体の場合、市場化テストで素晴らしい成果を上げるところが出てくれば、それに学ぶところが出てくるなど、自治体間の競争原理が働きやすいはずですが、国は一つしかないため、そのような作用を期待することができない、ということがあります。今後、国の業務に市場化テストを入れていくためには、民間事業者が提案などで積極的に働きかけること、そして、総理を中心として内閣府が強力な指導力を発揮することがポイントとなるでしょう。

## 「トリプルウィン」の仕組みづくり

**公共サービスを民間に開放するときの望ましい官民の関係のあり方について、お聞きしたいと思います。**

**鎌形** 民間開放の手法には、三つの大きな目的があります。公共サービスの効率化を図ること。サービスの質を向上させること。そして、民間のビジネスチャンスを生み出し、経済の活性化につなげることです。その追求に当たっては、国民・住民、民間事業者、行政、三者それぞれがハッピーになれるかたち、つまり「トリプルウィン」を目指すべきであり、そのためには三者の相互理解と信頼に基づくシステムが必要です。そのような観点から評価すれば、まずPFIの場合、国がきちんとしたガイドラインをつくっており、がんじがらめで面倒という側面もありますが、それに則って進めることができます。ところが、指定管理者は地方自治法の一部改正で実現した制度で、各自治体に任されている部分が非常に多いこともあり、実務でさまざまな問題が発生しているのが現状です。市場化テストを有効なものにしていくための反面教師ということで指定管理者制度の問題点を挙げれば、まず公募の際、公平の競争条件がつくられていないケースが散見されることです。能力をきちんと評価しなかったり、財団を有利に扱ったりしている。中には、とても本心から民間の提案を求めているようには見えない自治体もある。民間事業者の側にも、そのようなことが見え始め、よい公募でなければ応札しないという動きが現れつつありま

す。

**公募を公平なかたちにする条件は。**

**鎌形** まず、明確な選定基準を事前に公開することです。行政として何を求めているかを明確に打ち出す。審査では外部の審査員を入れ、審査の結果もきちんと公表する。そのような措置を通じて、公平な体制をつくることです。その際、情報の面では既存の主体の方が有利なのは当たり前ですから、すべての者が同じ情報にアクセスできるよう配慮しなければなりません。また現状として、公募から提案書提出までの期間が極端に短いケースもありますが、提案を詰めるため、十分な準備期間を置く必要があります。

**地域経済の活性化というようなことで、地元の企業に限るといった地域条件が付けられるケースはありますか。**

**鎌形** 公募をするとき、「地元には本社もしくは支社がなければならぬ」というような条件付けをするケースがかなりありますが、競争を制限するようなかたちは望ましくありません。地元経済の活性化ということなら、雇用は現地が中心となるはずですし、あとは「物品調達を地元にする」といった工夫程度に止めてよいのではないのでしょうか。

また、公募するに当たって官側にぜひお願いしたいのは、できるだけ民間の裁量の余地を大きくすることです。募集要項のとき、工夫の余地がないガチガチの仕様書をつくり、「この通りにやればよい」というかたちにしてしまうと、せっかくの民間のノウハウを活かせず、単に労務コストの削減だけを目的とするようなものになってしまいます。行政として何を求めているか、それだけを示して、民間が創意工夫できる余地を残す。さらに言えば、法律などの枠組みがあるとしても、施設を活用してプラスアルファの事業を展開することを可能な限り許す姿勢があつてよいはずで

**受注を目指す側に求められることは。**

**鎌形** 公共サービスを担う自覚をしっかりと持ち、住民に対する公共サービスの向上が基本であることを肝に銘じることが求められます。扱うのは公共施設ですから、勝手に収益事業を展開できるわけではありません。公共施設として許容される範囲を事前に確認した上で、ノウハウ、アイデアを活かせる提案にすることです。例えばスポーツ施設であれば、営業時間を長くする。スポーツ教室の新しいメニューを加える。リース方式で魅力的な施設を用意する。そのようにニーズを満たす取り組みで住民、利用者に満足してもらう。利用者が増えれば収入が上がる。そのようなトリプルウィンを実現することのできる提案が求められます。



## 協働関係をいかに築くか

公募後、民間の主体が運営していくときの課題ですが、無料施設の場合、行政の委託料と実際のコストの差額が収益となるわけで、想定以上の収益が出た場合、納税者などから「公の施設で利益を上げながら還元しない」という批判が出るのでは。

**鎌形** そこは、儲けが出れば官民双方で分けるなど、テクニックの問題でクリアできます。指定管理者制度の現状としては、むしろ逆のパターンが多いため、民間事業者は困っています。「議会で予算が確保できなかったので、委託料を減額します」というケースがあり、民間にその不満がかなりあるようです。

**官民間でもめごとがあったとき、それを裁定する第三者の調整システムが必要なのでは。**

**鎌形** 行政側は、担当者レベルで率直に意見交換することのできる場を設けるような取り組みが求められますが、解決がつかない問題が生じた場合、調整する機能が重要です。本来、道州くらいの規模でそのような機関が設置されればよいと思います。

**そもそも、官民間でしっかりとした内容の協定書を締結しておくということですね。**

**鎌形** 官民の役割分担、リスク分担は事前に明確に決めておくことです。PFIは、事例を重ねる中でしっかりしてきて、今や膨大な契約書を取り交わすようになっていますが、指定管理者制度の場合、わずかに紙1枚で「何かあれば甲乙誠意をもって協議」と言うだけ。研究会としても問題だと考え、「指定管理者標準協定書」という雛形をつくり、それを研究会のホームページで公開しています。

**リスク管理を含め、丁寧な仕組みづくりが求められるということでしょうか。**

**鎌形** 指定管理者制度でよくあるのが、「施設が壊れたら本来は所有者の官が直さなければならないが、予算がないから直せない」というケースです。また、民間事業者が、利用者の声を聞いて「夜遅くまでやりたい」と言っても、官の側は「すぐにルールは変えられません」というように木で鼻をくくった態度で拒絶することもある。そのように対立的な関係ではなく、官民でコミュニケーションをしながら一緒にやっていく姿勢が求められます。

**協働の関係をベースにしたシステムが求められるということですね。**

**鎌形** 公務員は本来優秀な人材が多いはずで、能力的に足

りないことがあるとすればサービスマインドだけでしょ。それは、教育訓練でいかにでもなります。つまり、非効率といった官業の問題は、個々の公務員の資質と言うよりもむしろ競争のない仕組みに原因があります。同様に、民間の問題点とされることも資質に起因するのではなく、仕組みでカバーすることができます。事実、個人情報の扱いにしても、民間企業の多くはルールを決め、しっかりやっている。罰則を含め、公共サービスの扱いのルールをきちんと決めておけばよいということです。

**公共サービスについて利用者の満足度を把握し、反映できる仕組みをつくれれば、それが擬似マーケットの機能を果たすのでは。**

**鎌形** それについて「パブリック・ビジネス・ボード」という指定管理者による公共施設の運営に関するモニタリングの仕組みを考えています。一般的なチェックは、事業報告による履行確認、立入調査などですが、質の部分を評価するため、携帯電話やパソコンなどを利用して住民の意見を聞く。その結果を見ながら改善を図っていくというものであり、CRM(顧客とのコミュニケーション)の展開を前提としたシステムです。さらに、それをいろいろな施設で行い、全体の評価をして、よいところは紹介をする。時系列や横並びで比較できれば、客観的な評価を簡単にできるだろうという発想であり、公共サービスの向上を目指し、トリプルウィンを実現させようという目的のものです。

株式会社三菱総合研究所地域経営研究センター長

### 鎌形 太郎(かまがた たらう)

1959年東京都生まれ。1982年慶應義塾大学経済学部卒業。専門は都市再生事業、PPP・PFIコンサルティング、集客文化事業。著書『指定管理者制度導入実践ガイド』(共著/三菱総合研究所・2004)、「民間開放は経済効果をもたらすか」(『ESP』2005.12)、「民間開放は世界的な潮流～パブリックビジネス発展の条件」(『日経グローカル』No.26 2005.4.18)、「官業開放ビジネス参入に失敗しない!5つの鉄則」(『週間東洋経済』2005.8.20)、「民間から見た指定管理者制度導入と運営のポイント」(『アカデミア』71号)、「指定管理者制度の現状と課題」(『地域政策』2005秋号 No.17)、「都市・地域再生の最新潮流～人口減少時代の到来による都市・地域政策の大転換」(『日経建設工業新聞』2005年6月14日附)、「21世紀の地方自治戦略～自由時間社会の文化創造～」(共著/ぎょうせい・1993)、「コンベンションの最新動向と今後」(劇場演出空間技術協会『JATE』24号)、「スポーツイベントの開催とコンベンション施設の状況」(『体育施設出版』月刊体育施設)など多数。



- ・指定管理者制度の導入状況(三菱総合研究所プレスリリース)  
[http://www.mri.co.jp/PRESS/2006/pr060309\\_rmc01.html](http://www.mri.co.jp/PRESS/2006/pr060309_rmc01.html)
- ・指定管理者制度に関するモニタリング事業「PBボード」(三菱総合研究所プレスリリース)  
[http://www.mri.co.jp/PRESS/2006/pr060223\\_rmc01.html](http://www.mri.co.jp/PRESS/2006/pr060223_rmc01.html)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 [h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)