

シリーズ：これからの地域経営 ～課題とその処方箋～（第8回）

処方箋を実行するに当たって行政に求められる能力 1： 民間との連携能力

望月 美穂

日本経済研究所調査局 主任研究員

前号までに「問題解決のための処方箋」として取り上げた手法は、いずれも様々な形で民間との連携を必要とするものであると言えます。

行政に求められる「地元経済の活性化と雇用創出への貢献」、「公共サービスの質の向上」、「効果的・効率的な税金の活用」を実現するためには、行政だけでなく民間を含めた関係者間の連携をスムーズかつ効果的に進めることが求められます。民間との連携に対する行政サイドの取り組み姿勢が、行政サービスの向上と効率化に大きく影響すると言えるでしょう。

本編では行政に求められる能力として、この「民間との連携能力」を取り上げます。

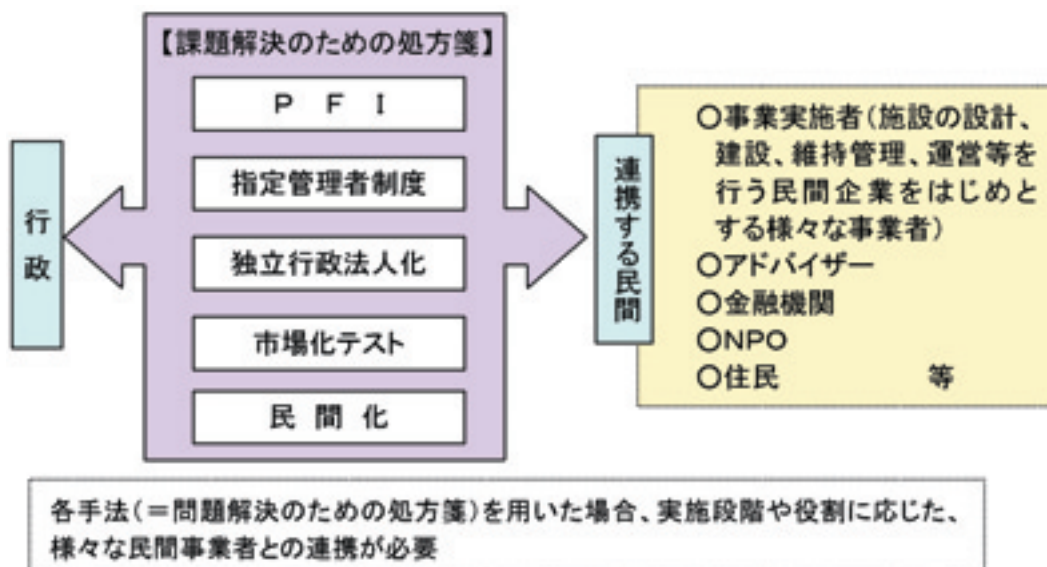
一口に「民間」といっても非常に幅広く捉えることができます。広義で考えれば「公」に対する「民」

という考え方もあり、あるいは利益を追求する株式会社のような企業をイメージする場合もあるでしょう。

ここでは、行政活動や事業に何らかの形で関わり、行政にとってパートナーとしての役割を担うものを「民間」と定義します。つまり、課題解決のための処方箋で示した手法において、各段階で係わる市民・NPOを含めた民間事業者ということができます。

本稿では、行政と連携する民間を、①事業実施に向けた検討の際に専門的なアドバイスを行うアドバイザー、②事業を実施するうえでのパートナーとなる事業者（ex. 設計会社、建設事業者、維持管理運営会社等）、③住民・NPOといった地域の担い手の3つに区分けし、行政とそれぞれとの連携について述べることにします。

【行政と民間との連携】



1. 事業実施に向けた検討段階での アドバイザーとの連携

まず最初に、プロジェクトの検討段階における民間パートナーの役割と留意点を考えてみます。

近年の傾向として、従来行政が直接実施してきた事業に対し、サービスの質の向上やコスト削減を目的としたPFI、指定管理者、民間化、独立行政法人化を検討、導入する動きが進んでいます。これらの手法が当該事業にマッチするか、あるいは業務を遂行する民間事業者をどうやって選定するのか、といった内容を検討するために、行政はより専門的かつ客観的な判断を求められる場面が多くなっています。

このような判断をするためには、当該施設や事業分野の専門的知識や、事業手法検討の実績を有しているアドバイザーから協力を得る方法が有効です。

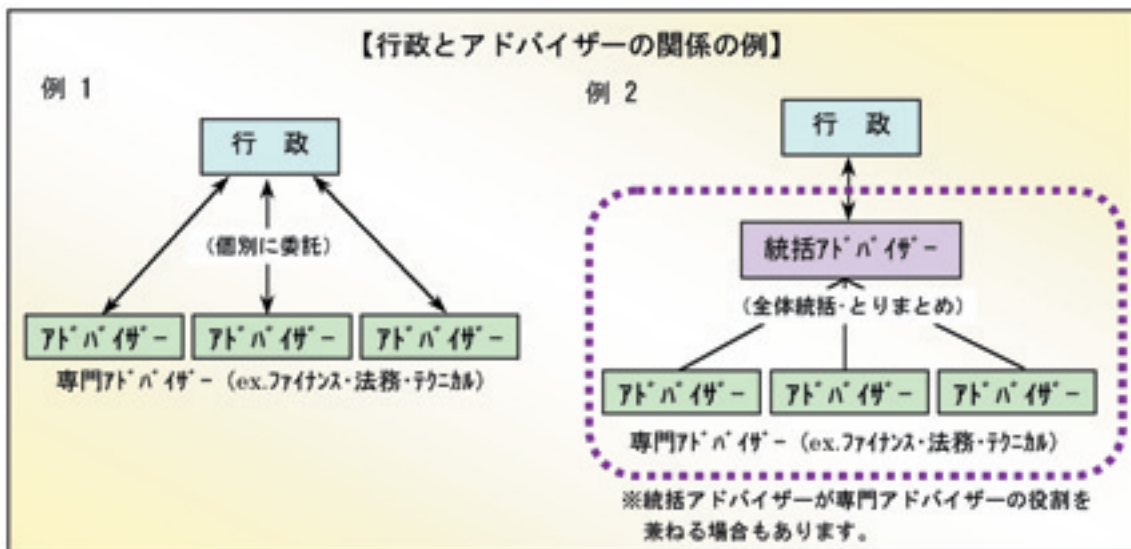
アドバイザーの種類としては、行政に対し、個別専門の分野に関するサポートを実施するアドバイザーと、当該事業のトータルサポートを実施する統括アドバイザーの2種類が考えられます。

特定分野に関するアドバイスを行政サイドが受ける場合には、個別具体の分野に関するアドバイザーを選定するという方法があります。また、PFI事業のように、設計・建設・維持管理・運営と事業内容が広範多岐に渡り、かつ各業務が複雑に関連しあう事業では、事業全体をとりまとめる統括アドバイザーを選定することも有効です。

このように、統括アドバイザー採用の有無の違いはありますが、民間アドバイザーは当該事業に関する専門的な知識や情報の提供、事業検討・推進のために必要な提案等を行政に対して行います。

一方、行政サイドは庁内関係部署間の調整、議会に対する説明、住民に対する情報公開、また関連情報の提供（ex. 当該事業に関する過去のデータ等）といった、民間では出来ない役割を担います。

検討段階でアドバイザーを採用し、意見や提案を受け、最終的な結論を下すのはあくまでも行政であり、住民に対する説明責任や情報公開の役割は行政が担っているという点は留意が必要です。



2. 事業実施段階でのパートナーとなる事業者（設計会社、建設会社、維持管理会社、運営会社等）との連携

民間の活力を活用する手法には、PFIや指定管理者制度等があり、また、米国では都市再生プロジェクトの企画段階から民間事業者の参加を求めるRFP（Request For Proposal）という手法もみられます。このような手法により実際に事業を実施する段階では、お互いの役割をより明確にし、責任を果たすことが重要です。行政が事業を全面的に民間に任せてしまうと、適切な行政サービスを提供するという責任を果たさない可能性があるからです。

以下では、官民が共にパートナーとして事業を進める段階で留意すべき点を挙げてみます。

事業実施段階では、行政と民間の間で対等なパートナーとしての認識と適切な役割分担・リスク分担が不可欠です。単なる委託ではなく、役割分担・リスク分担に沿ったパートナーシップの構築がなされてはじめて、民間との連携効果が生まれます。その

ためには、役割・リスク分担の相互理解、協定や契約による確実な業務遂行、事業期間中の連絡窓口の設置や定期的な報告、行政サイドにおけるモニタリング、情報共有、トラブル発生時の対応方法の確認等が必要と考えられます。

特にトラブル発生時には、民間サイドに適切な対応策を求めると同時に、行政サイドにおける迅速な庁内連絡、意志決定のための体制を整えるなど、行政・民間ともに迅速な対応が求められます。通常業務においても双方、あるいは各者内（庁内・社内）での定期的な連絡の徹底も必要であり、異動等により担当者が変更した場合でも、適切な引継体制が敷かれていることが必要です。

また、民間の創意工夫を活用する事業では、行政の役割として、その事業が住民生活の向上に資する事業であるかチェックすることも必要です。なお、行政のチェック機能のひとつとして、モニタリング手法が考えられます（※モニタリングについては、今後の号でご紹介することとなります）。

【RFP方式】

RFPとは、「Request for Proposal」の略で、1980年代以降、財政難に陥った米国における都市再生の課題に対する取り組みとして、官民連携によるPPP¹が徐々に本格化する中で新たに形成された仕組みです。

RFP方式は、都市再生プロジェクトの企画開発段階から民間の参加・提案を求め、事業内容を定めた募集要項により、事業者を公募し、最終的に事業の責任を負う民間事業者、投資家、金融機関等の視点を反映させ、官民の役割分担を明確にするものです。米国では以下のような事例があります。

- ボルチモア都心部 インナーハーバー再生事業
⇒住宅、オフィスビル、公共親水空間、水上交通を整備
- フロリダ州ウエストパームビーチ市 シティプレイス
⇒住宅、商業施設、オフィスビルを整備

RFPは、プロジェクトの企画開発段階から民間が参加することにより、行政と民間が適切に役割を分担する仕組みづくりを目指すものですが、そのためには行政の強いリーダーシップ、明確な地域ビジョン、行政サイドの専門ノウハウの向上等も必要です。

¹ Public Private Partnership（官民パートナーシップ）

3. 住民やNPOとの連携

行政と住民との連携は、一般に行政が公的サービスを提供する側であるのに対し、住民はサービスを受ける側である点で、行政と民間事業者との連携のケースとは異なっています。しかし、近年、住民やNPOが公的サービスの担い手として、以下のような役割を果たす例も見られます。

○計画段階における住民意見の反映

- ・まちづくりの計画段階における住民参加
(例) 住民へのアンケートやパブリックコメントの実施により、総合計画、都市計画マスタープラン等に対する意見を反映
- ・PFI事業における住民意見の反映
(例) 実施方針公表時の住民への説明と意見の反映

○監視・モニタリングの役割

- ・民間が運営等を行っている公共施設（PFI事業や指定管理者制度の導入）において、施設の利用者による評価結果をモニタリングに反映
(例) PFI施設における利用者アンケート結果をモニタリングに反映

○事業実施者の役割

- ・指定管理者制度におけるNPO団体の参加
(例) 市民活動センター（ボランティアサロン）
(今治市)：NPO法人今治NPOサポートセンターが平成16年4月から3年間、指定管理者として同センターの運営・管理を市から受託。
(例) エコギャラリー新宿（東京都新宿区）：新宿区初の指定管理者制度によりNPO法人新宿環境活動ネットが管理・運営。平成16年6月よりオー

ブンした環境学習センターでは、展示室や研修室を貸し出すほか、環境に関するイベントや講座を年間を通じて開催。指定管理期間は2年間。

住民・NPOと行政との連携では、民間事業者との連携と同様、住民・NPOを地域の担い手であるパートナーとして捉えることが重要です。従来、行政が担っていた役割の一部を、単に住民・NPOに開放するのではなく、より住みやすい地域となるために必要な仕掛けやアドバイスを行政サイドでも活用することが必要です。

また、パートナーとしてのNPO等の選定においては、公平かつ効率的な選定が出来るような工夫も必要です。特に、指定管理者制度を導入するような場合には、一般企業、NPOの区別なく、広く参画を促す努力と、公の施設の管理運営を担える事業者を適切に選定する能力が行政サイドに求められます。

4. 民間パートナーの選定方法

それでは、行政と協力する民間パートナーをどのように選んだらよいのでしょうか。前述したアドバイザーや事業実施段階の民間事業者を選定する方法には複数のパターンがあります。ここでは、地方自治法に沿った選定方法および留意点を整理します。

行政が民間事業者に業務を委託する場合、地方自治法上、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りが規定されています²。選定事業者の対象としては、広く一般から事業者を募る公募型と、あらかじめ複数の事業者を選び、その中で競争させる指名型に大別でき、また最近では、技術的に高度な内容や特殊な内容の場合に提案書の提出を求めるプロポーザル（技術提案）方式の採用³も見受けられます。

² 地方自治法第234条に規定。

【事業者選定方式別の特徴】

事業者選定方式	概要	留意点
入札方式	対象業務の受注価格を入札し、最も低い価格を入れた事業者を選定	最も低い価格で事業者を選定できるが、実績や提案を評価することがないため、業務遂行能力を有している事業者を確実に選定できない場合は、事業者選定後に業務遂行が困難となる可能性がある。
プロポーザル方式	提案の内容と事業者の能力を総合的に評価し、事業者を選定する方式	事業者の実績・能力を適切に評価することが重要であり、事前の評価基準、評価項目等を示すことが必要。地方自治法上では、入札ではなく随意契約にあたる。

落札価格のみで選定される入札方式では、事業者の提案内容を評価することができないため、広範多岐に渡る対象業務に関する専門性、およびこれらを取りまとめる統括的な能力が期待される民間パートナーの選定には不向きであると考えられます。

一方、プロポーザル方式では、資格や実績に関する審査だけでなく、実施体制や実施方法に対する提言等が総合的に評価されるため、行政が民間パートナーに求める資質や能力を、よりの確に判断することが可能です。また、入札価格のみで判断することがないため、不当に低い入札金額で落札され、その後適切に業務が遂行されないという事態を避けることができます。

但し、多くのPFI事業では、価格だけでなくその他の条件を総合的に勘案して落札者を決定する「総合評価一般競争入札方式⁴」を採用しています。今後はPFIを中心に総合的に提案を評価する選定手法が増えていくものと考えられます。

なお、パートナーとなる民間の選定には、注意すべき点がいくつかあります。

まず、行政が何のために民間の活力を必要としているのか、その目的を明確に定めていることが重要です。検討・実施しようとしているプロジェクトに

対し、どういった専門的、客観的検討を求めるのか、どのような事業の実施を期待するのか、という点を行政自身がしっかりと認識し、かつ選定しようとする民間各者にも明確に条件を提示することが最も重要です。明確な目的が見えなければ、応募しようとする民間事業者も少なくなり、またそのような中で選定を行ってしまうと、実際の検討・実施段階において行政と民間の双方の意見が食い違う場面も想定され、当初のスケジュールを大幅に越えてしまったり、事業の成立そのものが危ぶまれる場合もあります。このような点を事前に回避するために、事業や選定の目的を明確にし、かつその内容をできる限り公表することが必要となります。

このように、民間から提案を受けて事業者を選定する場合、民間パートナーに求める点、期待する点について、事前に選定基準として明確にし公表することで、能力のある専門性を有した民間事業者を多く集めることができると考えられます。反対に選定基準が不明瞭な場合は、民間の参画意欲を低下させる可能性が高くなることに留意が必要です。

また、選定過程が不透明にならないよう、透明性や公平性に配慮することも重要です。選理由や選定過程における議論については、出来る限り透明性

³ 地方自治法上では随意契約にあてはまるため、地方自治法施行令第167条の2に当てはまる要件を満たしている必要がある。

⁴ 総合評価一般競争入札を実施する場合は、地方自治法施行令第167条の10の2により、①あらかじめ当該総合評価一般競争入札に係る申込みのうち価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものを決定するための基準を定めなければならない、②落札者又は落札者決定基準を定めようとするときは、あらかじめ学識経験を有する者の意見を聴かなければならない、③入札時に公告しなければならない事項の他、総合評価一般競争入札の方法による旨と落札者決定基準を公告しなければならないとしている。

を持たせ公表する等、行政の説明責任を果たすことが必要です。

【民間事業者選定時に留意すべき点】

- 事業者選定の目的の明確化
- 効果的に事業者を選定する方法を選択
- 適切な選定基準を提示
- 透明性・公平性を確保

ここ数年、事業を成立させるための多様な手法の導入により、行政は様々な民間のパートナーと連携する場面が増えています。公共サービスの質の向上とコスト削減の観点からも、この傾向が続くものと考えられます。

PFI、指定管理者制度、民間化、独立行政法人を始め、様々な民間活力の活用は、行政の地域経営力の向上に大きく貢献します。そのため、行政にとっては、民間との連携をいかに効果的、スムーズに進めるかが事業の成否に大きな影響を与えます。

行政サイドの目的意識の明確化やリーダーシップにより、民間事業者や住民・NPOを含めた新しい地域ガバナンスの形として、行政と民間のパートナーシップ構築が益々求められることでしょう。

〈参考文献〉

- ・工藤裕子（2003）「参加を担保する情報公開とは」『地域開発』VOL. 471（財）日本地域開発センター
- ・伊藤雅春（2003）「市民参加の手法と評価」『地域開発』VOL. 471（財）日本地域開発センター
- ・早川 淳（2003）「計画策定会議に市民公募を導入する意義」『都市計画243』vol. 52/No. 2 日本都市計画学会
- ・日本政策投資銀行首都圏企画室（2003）「米国都市再生における RFP 方式の動向と我が国への示唆」
- ・松本英昭（2005）『逐条 地方自治法』学陽書房
- ・『指定管理者制度の導入実態と動向～民間企業による指定管理者制度の取組方策～』(株)ビルネット
- ・新川達郎（2005）「地域ガバナンスから見た指定管理者制度へのアプローチ」『ガバナンス』No. 48 ぎょうせい
- ・後 房雄（2005）「自治体と NPO への挑戦としての指定管理者制度」『ガバナンス』No. 48 ぎょうせい



【望月美穂のプロフィール】

1994年慶応義塾大学環境情報学部卒業。同年当研究所入所。2005年4月より現職。
専門分野は PFI、PPP（民営化を含む）、地域政策、都市再生。