

PPPの適用による公共施設の管理・運営に関する政策評価の考察

—太田市立中央図書館を事例として—

705-019 張 昆 指導教官 斎藤達三

Consideration of policy evaluation concerning management of public facilities by application of PPP — Consideration of Ota City Central Library —

ZHANG Kun

I はじめに

近年、厳しい財政状況の下、公共投資額をできる限り抑制しながら、住民生活や経済活動等に必要社会資本を整備し、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図ることが求められている。

こうした中で、公共施設などの維持管理及び運営に対し、民間の有する資金やノウハウを活用するPPP（Public Private Partnership）の適用は、財政負担の平準化や民間事業者の新たな事業機会の創出などの効果が期待できることから、社会資本の整備を促進する有効な手段となっている。

また、行政需要の多様化に対応するために、民間企業・NPO・住民等の多様な主体の参画・連携を促し、行政と民間との協働により最も効率的に公共サービスの提供を行うことが求められている。「最少の経費で最大の効果を上げる」、「民間で可能な分野はできるだけ民間に任せる」という基本認識のもと、公共施設等の整備運営にPPPの導入が進んでいる。

しかし、最近PPPの導入によって、いくつかの事故が発生した。建築の構造計算偽装、建築確認検査後の無届での改造、不正会計疑惑、不正競争など、民間側の信頼失墜につながるようなことが続けて明らかになっている。その原因はPPPの導入において、その検査・監視システムの整備が不十分なことに求められる。

本論文では、PPPの概念を理解した上で、PPPを適用した公共施設の管理運営過程におけるモニタリング評価システムの重要性を論じる。

そして、実際にNPOへ委託を行った太田市立中央図書館の具体的事例を取り上げ、その管理運営過程におけるモニタリング評価のあり方について事例分析を試みることにする。

II PPPにおける課題

(1) 公共の責務と意識改革

PPPは、基本的には公共と民間が一体となって、住民に対してより良いサービスを提供する概念であり、業務の完全な移管である民営化は除いて考える必要がある。PPPでは、公共の役割が低下するというよりも、「住民が本当に必要としているサービスは何か」、「住民に対してどのような水準のサービスを提供すべきか」、「提供するサービスに対してどの程度のコスト（税金）を負担すべきか」など、公共は従来以上に重要な役割を担うことが求められる。公共が直接サービスを提供している状況では、これらの点に関して明確な判断基準を有していなくてもあまり不都合は発生しないが、公共サービスを民間に委託する状況においては、これらを明確にしなければ事業を実施することができない。

PPPの実施にあたっては、公共は前例に固執することなく、住民にとって真に必要とされるサービスの提供を実現するために、最適な方法を採用できるよう最大限の努力をすることが必要である。実際のサービスの提供といった部分は民間に任せ、公共は本来行わなければならない政策判断などに特化して、住民本位のサービスを実現することが責務といえる。その際には、民間のノウハウを最大限に活用できるよう、公共による関与や制約を最小限とすべきである。

また公共は、民間がどのような考えに基づき、どのようなサービスを、どのように提供しているかを、民間と一体となって実施することは、公共職員の意識改革に大きく貢献する。それにより公共は、PPPをより良い公共サービスの実現に向けた好機と捉え、前向きに取り組むことが必要である。¹

(2) 検査・監視機能

日本ではPPPという略語もようやく市民権を得つつある。現実にはPFIや指定管理者制度などを適用し、実際にサービスを提供しはじめた案件が増えてきているが、これらが実効性を発揮し本来の目的を達成するためには、PPPの生命線とも言える検査・監視のためのモニタリング評価システムが期待通りに機能することが重要になる。

最近気になるのは、建築の構造計算偽装、建築確認検査後の無届での改造、不正会計疑惑、不正競争など、民間企業側の信頼失墜につながるようなことが続けて明らかになっていることだ。公共側は、PPPにおけるモニタリング評価システムを民間の自主的な行動を基調としたものから、官が行う検査・監視の色合いの強いものへと変更することを余儀なくされている。その結果公共側の負担するコストが増え、VFM（Value For Money：コスト・パフォーマンスの改善効果）が低下するということにもなる。

ともかく、民間事業者の契約履行を監視するだけでなく、官民協働事業の全体の遂行状況を監督し、

事業の実施効果そのものを検証することが求められており、それによって早い時期に問題を発見し、事業体として何らかの対応を取ることが必要となる。²

Ⅲ モニタリング評価

(1) モニタリング評価の定義

公共施設のためのモニタリング評価の定義としては、それを一言でいうと「公共施設の運営により提供される公共サービスの水準を監視（測定・評価）する行為」とされる。その目的は、主に以下の3点と考えられる。

- ①提供されるサービスについて、管理の基準等で定められた水準が充足されているかを確認する。
- ②所定の水準が充足されていない場合、改善勧告等を発するなどしてサービスの水準を改善する。
- ③自治体（公共施設の設置者）としての説明責任を果たす。

(2) モニタリング評価の3つの機能

モニタリング評価の実施目的の達成のために、モニタリング評価には、3つの機能が必要であると考えられる。

① 履行の確認

サービスが管理の基準等で定められた水準を充足しているか否かを確認する。すなわち、当初の計画と報告書で報告される業務実施の状況との整合性を確認する。

② サービスの質の評価

どの程度の水準のサービスが提供されているかを測定・評価する。

③ サービスの安定性の評価

サービスが安定的・継続的に提供されているかを評価する。すなわち、収支等に関する経営分析指標を通じて計画と実績との定量的な評価を行う。

これら3つの機能を果たすことにより、以下の効果が期待できることになる。

- ・課題と改善点の把握による事故・事件の未然予防
- ・適切な業務水準の把握による業務継続性の担保
- ・市民（納税者）需要の的確な把握と行政サービスの向上³

(3) モニタリング評価のタイミング

モニタリング評価のタイミングとしては、公共施設の場合一般的には四半期とするのが適切といえる。これは、データ等の蓄積、事業運営の変動可能性、行政事務の煩雑さを踏まえた合理性に基づくものである。ただし、初回の評価は、運営開始後半年経過した時点で行うのが望ましい。なぜなら、特に運営開始直後は様々な不安定要素があり、事業がある程度安定的に運営されるまでには

半年程度を要するためである。

(4) 評価の方法

評価の方法としては、評価データの入手方法からみると主として以下の4つが考えられる。

- ①既存資料に基づく方法
- ②アンケート調査に基づく方法
- ③聞き取り調査（ヒアリング）に基づく方法
- ④公共機関の内部記録に基づく方法

IV 太田市立中央図書館の評価分析

群馬県太田市の中央図書館であり、公共サービスの提供にあたる典型的な公共施設の管理・運営に PPP を適用したケースである。群馬県太田市では、従来から行政が所有・管理運営してきた市立中央図書館について、平成13年から管理・運営業務等を民間主体（NPO）に委託する「業務委託」方式を採用することを通じ、行政と NPO との協働による図書館運営を実現しており、その結果、市民サービスの向上と財政負担の軽減等が図られている。

(1) PPP 活用による効果

太田市中央図書館での PPP 活用の効果を、次の3つの項目にまとめ示しておくことにする。

- ①市民サービスの向上
- ②財政負担の軽減
- ③市民意識の向上

(2) アンケート調査概要

筆者は、太田市立図書館のサービス水準と利用者満足度を把握するための独自のアンケート調査を実施した。

- ① 調査目的：中央図書館での運営業務を NPO 団体に委託することにより、利用者の質的なサービスに対する満足度や利用の実態がどのような状況にあるかを実態に則して把握する。
- ② 実施期間：平成18年7月2日（日曜 午前9時から午後5時まで）
- ③ 調査対象：中央図書館入館者
- ④ 調査方法：一階の入り口において入館者に配布
回収は一階の入り口に回収箱を設置
- ⑤ 回収状況：200人に配布、129人から回収（有効回答者数120）

(3) 調査結果の分析

アンケート調査結果に基づき委託前と比べたサービス状況は以下のような点を指摘することができる。

ア、まず、図書館の管理運営が委託されていることを知っているかたずねると、意外にも「知らなかった」とするのが70%を占める結果となった。これは、住民がサービスを利用するに際し直接関係ないこともあって、普段は意識することなく過ごしてきたものといえる。

イ、したがって、委託以前（平成13年4月）に比べてサービスはどのように変わったかをたずねた結果では、「分からない」とする者が多くを占めるのは当然であるが、それを除くと「変わらない」と「良くなった」（「とても良くなった」と「まあ良くなった」を合せて）がほぼ同じ比率で現われている。それに対し、「悪くなった」とするのはきわめて少なく、この結果からは、明らかに委託によるサービス改善への変化が読み取られ、その効果がかなりの程度現われてきているといえる。なお、住民各層の間で以前と比べると「とても良くなった」または「まあ良くなった」と回答した人がどのように分布しているかを調べると、年齢では60歳以上の高齢者層、また図書館の管理運営のNPO委託を知っていた人に比較的高い比率がみられるが、特に後者の結果は、上記のNPOによる管理運営のサービス評価をより確かなものとしていると思われる。

(4) 総括

今回は妥当性、目的達成度、調達性、効率性、継続性の5項目に基づいて評価を行ったが、効率性以外いずれの項目においても一定の達成度が確認された。その意味で、本事業は期待通りの成果をあげているものと評価できる。

特に評価すべきは、市の職員とNPOスタッフの月1回のミーティングの機能である。ここでは、単に意見交換だけではなく、両者が市民の意見等を踏まえ反省点や課題について検討が行われていて、これは、日本における新たな官民パートナーシップのあり方としての1つの方向性を示すものである。

V 結論

現在、日本全国の各自治体で広くPPPの適用が推進されようとしているが、そこではまだモニタリング評価システムが実施される自治体はほとんどない。モニタリング評価を行わずにPPP事業を進めた場合、以下のような事態の発生が考えられる。

第1に、公共サービスの提供に不具合が生じる要因が発生していてもそれに気づかない。第2に、第1のことに気づいても、迅速かつ効果的な対応がとれない。第3に、当該事業の経験やノウハウの蓄積ができず、他の事業に生かすことができない。

このような事態に陥ることを避け、できる限り早い時期に問題を発見し解決できるよう、どのような形態をとるにしてもモニタリング評価システムを装備することが、PPPの定着を図る上で不可欠であることを強く認識する必要がある。また、PPPを推進する立場にある内閣府や総務省等が、PPPのモニタリング評価システムの重要性を明示的に示し、政策評価のひとつの実践の場として公共機関への適用の普及を図ってゆくことも強く望まれる。

¹ 大熊修司 『PPPにおける公共の責務と意識改革』2006.6 三菱総合研究所地域経営研究センターホームページを参照。

² 清水憲吾 『行財政改革におけるPPP監査機能』2006.2 三菱総合研究所地域経営研究センターホームページを参照。

³ 三菱総合研究所地域経営研究センター 企画・提案 『指定管理者制度における事業評価（モニタリング）』を参照。

<参考文献>

斎藤達三 『実践・自治体政策評価』ぎょうせい, 2001.

斎藤達三 『自治体政策評価演習』ぎょうせい, 2002

森耕一編 『図書館サービスの測定と評価』日本図書館協会, 1985.

岸田和明編 『第9章 図書館業務・サービスの評価』『図書館経営論』改訂版, 高山正也編, 樹村房, 2002.

野田由美子 『民営化の戦略と手法—PFIからPPPへ—』日本経済新聞社, 2004.

宮脇淳 『PPPが地域を変える』ぎょうせい, 2005.

古川俊一・北大路信郷 『公共部門評価の理論と実際』日本加除出版社, 2004.

東北産業活性化センター 『公共サービスの民営化』日本地域社会研究所, 2005.

松本英昭 『新版逐条地方自治法』学陽書房, 2002.

島田晴雄 『行政評価：スマート・ローカル・ガバメント』東洋経済, 1991.

佐野修久・坂井利孝 『公民パートナーシップ（PPP）の展開』日本政策投資銀行, 2002.

佐野修久・小崎誠 『公共サービスの民間化—公民パートナーシップ（PPP）の展開 vol.2—』日本政策投資銀行, 2002.