

# 公物管理分科会 第7回議事録

内閣府官民競争入札等監理委員会事務局

## 第7回 公物管理分科会

### 議事次第

日時：平成20年6月24日（火）10:00～11:47  
場所：永田町合同庁舎1階 第3共用会議室

#### 1. 開 会

#### 2. 議 事

（1）国土交通省からのヒアリング（国営公園の維持管理業務）

（2）公物管理分野の検討の進め方

#### 3. 閉 会

< 出席者 >

（委員）

片山主査、逢見副主査、井熊専門委員、小林専門委員、高崎専門委員

（国土交通省）

栗島都市・地域整備局企画課長、小林都市・地域整備局公園緑地課長、  
近江都市・地域整備局公園緑地課公園企画官、町田公園・緑化事業調整官

（事務局）

中藤事務局長、森山参事官

片山主査 おはようございます。皆さんに御通知申し上げた定刻より少し早いですけれども、せっかくだから、早く始めたいと思います。

当公物管理分科会は、7回目になりますけれども、本日は、井熊専門委員が所用がありまして11時過ぎに御出席をされる予定です。

今回は、国営公園の維持管理業務についてヒアリングを行うことにしております。

国土交通省から都市・地域整備局公園緑地課長の小林課長さんにお越しをいただいておりますので、国営公園の維持管理業務について、御説明をお願いしたいと思います。

時間はおよそ15分程度とさせていただきます、その後、質疑応答をしたいと思います。今日の課題であります民間競争入札の導入に関する事項を中心に説明をお願いいたします。よろしく申し上げます。

小林課長 それでは、早速でございますけれども、横長のペーパーに従いまして、国営公園の管理について御説明を申し上げます。

メンバーも代わられておりますので、最初、国営公園自体の話を少しさせていただきます。国営公園につきましては、都市計画公園がたくさんある中で国が管理する公園ということでございまして、2つのタイプがございます。

1つは、広域的見地から、一の都府県を超えて設置するというイ号公園と、国家的記念事業あるいは国の歴史資産の保存・活用というような観点で設置いたしますロ号公園がございます。

イ号の方については、地方負担を、整備、管理について自治体から求めている。

ロ号は、全額国費ということでございます。

直轄事業は通常、地方負担が大抵あるのでございますけれども、ロ号というのは極めて特殊な国の事業ということで、全額国費の直轄事業ということでございます。

今回、18年の閣議決定で御指摘いただいておりますのは、まずイ号の管理で民間の導入について検討せよという御指示でございます。

3ページ、国営公園は全国で17か所ございます。国営公園の整備につきましては、明治100年記念の武蔵丘陵森林公園を43年に整備を始めて以降、順次整備をしてきておりますけれども、昭和から平成4年、5年ぐらいまでに工事の着手をいたしてございまして、その後は特殊なものを除いて、新たな整備には入っておりません。最近で言いますと、20年度から新規で平城宮跡の国営公園というのをロ号でスタートさせていただいております。

首都圏の防災のための拠点ということで、有明の公園が特殊な例でございまして、その他はそういうことでございまして、現在、計画面積に対しまして、相当程度が整備は進んでおりますけれども、かなり大規模な公園なものですから、まだ整備途中というものが大半でございます。

21年度くらいになってきますと、概成をする公園が出てくるということでございます。現在、既に完成に至っているのは、ロ号の武蔵丘陵森林公園のみでございます。

4ページ、都市公園全体について、現在11万ヘクタール、9万箇所ぐらいあるのでございますが、直轄の国営公園というのはこのうち17箇所ございまして、面積で言うと2%強でございます。

すけれども、箇所数で言いますと 0.01%とか 0.02%とかということで、ごく限られたものということでございます。

イメージを見ていただくために、5、6ページと具体的な事例を載せております。5ページに載せておりますのは、イ号の方でございますが、九州にあります海の中道海浜公園、大規模な公園ということで、これも500ヘクタールに近い公園でございます。現在、8、9割整備が進んできているというような状況でございます。

右側にありますのは、都市再生プロジェクトの第1次決定ということで、特殊なもので国の政府全体の防災拠点と一体となっていく国営公園ということで、東京臨海の有明に整備を進めているものでございまして、来年完成というような予定になっております。

6ページは口号でございますが、立川の昭和天皇御在位50周年記念の昭和記念公園であるとか、あるいは沖縄の海洋博記念公園、首里城、飛鳥等々の公園がございます。

今までが国営公園の概要ということで御説明をさせていただきましたけれども、この維持管理業務というのをどういう形で行っているかというようなものが7ページ以降、まとめております。

国営公園の直轄事業につきましては、道路、河川と違いまして、高度成長期以降着手したものが多いわけでございまして、長年の維持管理業務をベースとする直轄の組織の中で特異な形になっておりまして、直轄の組織といたしましては、整備については一定の組織を持っておりますけれども、一番最初にオープンしました49年の武蔵丘陵以来、管理業務についてはアウトソーシングをするというようなことで、当時49年に公園緑地管理財団というのを国と地方と民間の出資を得まして、国営公園の管理のために国の公務員ではなくて、こういう財団に出すというようなことで設立をいたしまして、以来、ここと随意契約で業務を行わせるということでございまして、この財団に職員を採用していくというような形で、徐々に公園が増えるたびに公園の管理の組織をつくってきたというような経緯がございます。この背景には、国の組織自体が膨らまないようにであるとかというようなことがあったと思います。

公物管理の行為の許可など、公権力の行使に係る許認可事務のごくコアな部分については、それぞれ国営公園に国の事務所を今、持っておりますが、ここが当たりますけれども、一元的な管理が必要な維持管理業務あるいは許認可の補助等々、国以外の施設管理者の調整も含めて、公園緑地管理財団に委託をしてきたという経緯がございます。

8ページ、国営公園事務所につきましては、平均しますと12名程度で整備をやっておりますので、管理専任の組織は現在置いておりません。それに対しまして、かなりばらつきはあるのですが、財団の管理センターということで20人前後の組織、大きいところでは50~60人、臨時雇用を入れると数百人というような組織にはなっておりますけれども、ここに土、日、祝日を含めた通年管理で一元的な業務の総合調整と弾力的な対応ということで、利用者のサービス、あるいは対人関係のいろいろなサービス。これは国の入場料の徴収も含めて委託をしておりますが、動植物管理あるいは施設管理等々の業務を任せているということでございます。

それ以外に、56年から特に有料施設について、一部財投を導入しまして、収入で賄っていくというようなことで、高度な優良施設の整備を都市再生機構が行っている特定公園施設業務というのが

スタートしておりますけれども、こういうものと相まって、サービスを提供してきたということもございます。

9 ページが、どんな業務をやっているのかなというようなことではございますが、細かい事項でございますので、省略をさせていただきます。

10 ページ、事例で申し上げますと、利用者管理ということではございますが、例えば行催事の企画運営、広報というようなことで、大規模なイベント等の管理についての業務をやっていただいております。

そのほか、利用者の負傷者の救護、障害者の補助等々の对人的なサービスというのが上の2つ。植物管理、建物・工作物管理等々の業務をお願いしているというようなことではございます。

11 ページがその実施の内容でございますけれども、17 公園で大体管理費が 95 億前後というようなことではございます。こういう中で、財団の職員自らが実施するものと、財団から更に細かく業務を専門の業者に出す部分がございますが、この下の右端の方に書いてありますが、植物管理、動物管理、建物管理、工作物管理あるいは清掃、巡視等々につきましては、公園緑地管理財団の場合で言うと、27 億程度。

左側の 17 公園の中には、河川公園がございますが、これは河川環境管理財団という違う財団に出しておりますので、そういう意味で言うと、全体の委託費の 38% ぐらいを件数にして 4,400 件ぐらい、非常に細かいものではございますけれども、こういう発注業務をさせているということではございます。

12 ページです。こういう中で、コスト縮減をずっとやってきておりまして、公園面積がこの 6 年間を比較しますと 22% ぐらい増加をしてきておりますけれども、一方で、管理費の増加は 5% ぐらいに抑制をしておりまして、面積単価で言いますと、毎年コスト縮減で 16% ぐらいの縮減をしてきているということではございます。

13 ページからが、これまでは 17 年度までの状況なのでございますが、18 年度の末に公共サービス改革基本方針ということで、民間競争入札の対象事業とすることも視野に入れて、業務監督体制や競争入札に必要な管理水準を数値化も含めて結論を得るとというような閣議決定をいただきました。

それと相前後しまして、国全体の随契の見直しということで、既に 18 年度までは包括的に随契契約をしてございましたけれども、19 年度から公募型の企画競争というのを実施しております。ただ、公園の業務は単年度、ぶつ切りで毎年というわけにはいかないものですから、19 年度から 3 年の国庫債務負担行為をとりまして、3 年契約ということで公募型の企画競争を実施いたしました。公募型というのは御案内のとおり、公園緑地管理財団に出したいけれども、ほかに手を挙げる人がいるかという聞き方をしまして、残念ながら、この過程で資料を取りにきた企業あるいは団体というのは幾つかありまして、例えば都道府県の公園協会であるとか、造園会社とか、資料を取りにきたのでございますけれども、結局応札までは至らなかったというようなことになっております。

その後、実は国会でも随契契約の適正化の第 1 次措置では足りないということで、実質上、いろんな障壁があるのではないかとということで、公募型自体も見直そうということになってきておりま

して、19年度からの国庫債務が切れる22年度からは、通常の企画競争を実施しようということにして、今、準備をしております。

それと同時に、企画競争はあくまでもプロポーザルなので、結果的に会計法上の随意契約になるのですが、公物管理業務の一部についても、総合評価を導入し、試行するというような方向が出されておりました、国営公園についても、価格と業務内容、両方を評価するような、総合評価の導入を22年度にするという方向で今、検討をしております。

14ページ、今、維持管理業務につきましては、検討の結果、水準ということで申し上げます、入園者数だとか利用率だとかあるいはイベントの可能性、利用者調査の満足度、事故発生件数等々の指標で、包括的に管理水準を提示して契約ができないかということで検討をしておりますけれども、現在のところ、実費弁償方式ということで、いろんな業務を年度末に精査をして、結果的にゼロ精算をするというようなことになっておりました、これが財団等ではない民間企業が入ってきた場合にどういうふうにするのかというようなことについて、今いろいろ勉強を進めているところでございます。

国営公園の管理をやっておりますと、いろんな条件が変わりますので、こういう業務の数量の変更みたいなものをどういうような形でやるのかというようなものが課題になっております。事例としては、15～16ページにいろいろな変更の事例を載せております。

そういう中で、前にも申し上げましたとおり、国の方に管理組織がないものですから、この辺行革の中でございますけれども、整備担当の人員を徐々に管理に充てることで、最低限、民間の言わば発注業務の管理をどういう体制でやるのかというのを今、検討しております。

18ページ、課題を載せておりますが、最近特に公園利用安全問題というのがいろんなところで自治体の公園でも問題になっておりました、公物管理者である自治体と指定管理者の間での責任分担というようなこともありまして、かなりきっちりした形でこの辺の整理をする必要があるだろうということでございます。

ちなみに、34年間国営公園においては、事故は多数起こっておりますのでございますけれども、事故に関する訴訟というのは現在のところゼロ件というようなことございまして、こういうものを民間に出してもうまく、どうやって確保するのかというのを検討しているところでございます。

最後に、先ほども22年から総合評価一般競争入札一部導入する方向でということで、1～2公園で考えているという御説明をいたしましたけれども、具体的には、先ほど申し上げました東京の臨海部の防災公園。これは新規なものですから、新たに業務が出るので、こういうものについては整備事業との調整がないものですから、まず先行的に総合評価一般競争入札にしようという方向で検討しているということ。

北海道にあります滝野すずらん丘陵公園につきましては、これはちょうど整備が完了するものですから、これも先行的に総合評価一般競争入札で管理を民間の競争によってやっていこうというような方向で検討しています。

この場合に、民のインセンティブになるような形で、従来、都市再生機構がやっておりました特定公園施設業務についても、独法改革の中で、終了するという方向が出されておりますので、こう

いう業務も含めて競争に附して、適正な管理業務の委託者を選んでいきたいと考えているところでございます。

少し延びましたが、以上でございます。

片山主査 どうもありがとうございました。それでは、委員の皆さん方、御意見、御質問ございますか。

逢見副主査、どうぞ。

逢見副主査 民間競争入札導入に関する検討結果について、るる説明されておられますが、結論としては市場化テストの対象とはしないということなんでしょうか。

小林課長 総合評価一般競争入札の試行ということを 22 年から考えておりまして、実は 18 年に閣議決定いただいたときから、実態の方がかなりずっと先を進んでいまして、当時は指摘を受けたときは、全部随契だったんですけれども、それが企画競争まで全部踏み切るということで、省としても決定をいたしまして、その中で特に今回先行事例については、総合評価一般競争に付するというので、これは具体的な入札については個別にこれから財務省とも協議しなければいけないと思っておりますけれども、そういうものを先行するものですから、そこはこの公共サービス改革推進基本法によるかどうかというのはいろいろ御意見を伺いながらということなのかなと思っている次第でございます。

逢見副主査 公園緑地管理財団に随契で出したものは今後できなくなる。競争性、透明性を高めていかなければいけないという認識はあるわけですね。

小林課長 はい。

逢見副主査 結論というのが、試行的に、まずは国営東京臨海防災公園とすずらん丘陵公園で総合評価方式を試行してみたいということなんでしょうね。

小林課長 はい。

逢見副主査 なぜ総合評価方式なのか。数値化とか不確定要素とかいろいろ言っていますでしょう。これは別に総合評価方式だろうと「市場化テスト」だろうと、民間に出すということを決める以上、そこはクリアして、公正化、客観化ということをやっていかなければいけないんですね。国土交通省が出した結論は、総合評価であって、「市場化テスト」ではないという、なぜ総合評価であって「市場化テスト」ではないという結論になっているのかがよくわからないんですよ。

小林課長 私どもは、公共サービス改革推進基本法の意義が十分理解できていないかもしれませんが、今まで官がやっていたことを民の競争に付すという 1 つの手段として、言わば穴を開けるような手法として、試行ということで 18 年にも閣議決定をいただいたんだと思っておりますが、既に一般制度として総合評価と言いますが、結局、一般競争に踏み出すことなものですから、そのプロセスについては、むしろもう一步事実の方が先に進んでいるのかなという感じがいたしております。勿論、やり方として、よりディスクリージャーを進めるという意味で、公共サービス改革推進基本法のプロセスを実際これに適用するという考え方もなくはないと思っておりますけれども、市場化テスト法のプロセスでは、いろんな段階ですべて御審査をいただくということになって

いるものですから、そういう意味でいうと、現場対応ということで、総合評価一般競争入札の世界でやってみろというお話になるのか、あるいはやはり、そこはきちっと監理委員会なり何なりの御指導の下でやるべきだということになるのか、そこら辺は、むしろ御指導いただきながらとは思っております。

逢見副主査 契約の単位が少額であれば、総合評価方式でやるというのもあり得るんですけども、全体で 95 億、一つひとつの公園を見ても数億円単位ですね。そうすると、今の世論からいくと、透明性、公正性の下に、民間に入札させるということなんです。総合評価方式で国土交通省の世界の中で、まさに総合評価ですから、どこまで客観性のあるものが示せるかわからないし、データがどこまで開示されるかわからない。結果、どこどこに落ちましたといっても、そのことがどういうプロセスでというのがわからないわけですよ。

「市場化テスト」の場合は、監理委員会で実施要項をつくる際に、ずっと議論を重ねていって、要求するサービスの質まできちんと決めた上で入札に付すわけです。そういう意味では、全然透明性が違うと思うんです。億単位の事業であれば、やはり透明性を確保するという意味では、「市場化テスト」というものがいいのではないかと思うんです。

小林課長 我々も 17 公園抱えておりまして、かなり多岐にわたる業務で、しかも今まで開園して、年間 3,000 万人を越す利用者がいますので、シームレスにスムーズに進めなければいけないと思っております。勿論、ディスクロージャー、世の中にきちっと説明ができる形を国土交通省としてとらなければいけないと思っておりますけれども、それぞれの地方地方で抱えているものですから、この 17 公園を今後全部公共サービス改革推進基本法で一つひとつ内閣府の御指導の下にやるとなると、実はそもそも管理の組織自体を我々は持たない中で、今回やってみてわかったんですけども、19 年度の公募型の企画競争だけでも、相当な業務の負荷が現場にかかっておりまして、実はもともと性善説で公益法人に出していたんですが、世の中から見ると、それで本当にいいのか。そこにも OB が行っているだけではないかという厳しい目もある中で、甲乙きちっとして、むしろ甲側で管理していかなければいけないということなものですから、正直に申し上げると、そこをなるべく合理的に軽く、しかも世の中にきちっと説明できるような形にしたいというのが、正直なところでございます。

国土交通省は、大変いろんなところで不透明ではないかという御指摘もいただいているんですけども、総合評価については、第三者委員会できちっと御審査もいただくようなプロセスもっておりますし、その結果もきちっとディスクロージャーを、今までも工事についてはやってきておりまして、価格だけによらない調達ということで、品質も含めてということをやっていたんですけども、逆に業務の方は、価格によらない品質だけの調達になっていたということもありまして、そこに価格を入れていくということで、個別については、会計法との関係もありますので、プロセスは財務省協議も行いますので、そういう意味で、私どもとしては、十分に説明責任を負えるような形で実施できるのではないかという気持ちも持っております。そこはいろいろな立場でございますので、また議論をさせていただく必要があるとは思っております。

逢見副主査 たしか、去年にヒアリングしたときに、国交省の中に国営公園の管理担当者がいな



い。そういう部門もないし、人も配置していないということを聞いて、まずびっくりしたんですけども、結局これまでは全部財団に丸投げして、今になって、検討してみたら、業務管理をどうするか、不確定要素をどうするかという作業を今までやっていなかったわけですよ。全部財団に任せていたわけですよ。しかし、もうそういう随契、丸投げみたいなことはできなくなった以上、省の中にも管理について担当する人を置いてやらなければいけない。遅ればせながら、結果としてそういうことになったわけです。

ですから、17あるものを全部一遍に今からやれといっても大変だと思います。しかし、将来に向けてどういう方向に向かっていくかということを決めていく時に、今、総合評価方式でいくんだということからスタートするのは、国民の目から見ると、やはり国交省は不透明だと言われかねないと思うんです。ですから、きちんと透明性ということ意識して踏み切らないと、理解は得られないのではないかと思いますね。

小林課長 とにかく、国民の理解を得るとというのが私どもも一番だと思っていますし、中身は実は財団についても、先ほども申し上げましたとおり、予算面でコスト縮減をかけておりますし、管理のパフォーマンスとしても、三十数年間そういう事件はゼロということで、現場の職員は三百数十人の現場の職員をプロパーとして抱えておりますけれども、それはそれでまじめに管理業務をやっているのではないかと考えておりますが、それが世の中にどう見えるか、あるいはどういう形でより競争を導入することによって、サービスのコストパフォーマンスが高まるかということ、これは我々もずっと継続的に模索しなければいけないと考えておりますけれども、実態の組織とか、今までの経緯を踏まえて、どれが一番効率的かということという、実はこのやり方が一番現実的なのではないかというのが、担当課長としての今の私の考えでございます。御指摘の点は、当然あると思います。

片山主査 高崎専門委員、どうぞ。

高崎専門委員 今のところとちょっと変わるかもしれませんが、従来の随契から、企画競争あるいは将来的には総合評価も試行していきたいとのこと。これは1つの流れとしては、評価できるのではないかと思います。というのは、市場化テスト法の基本は、経費の節減とサービスの向上ということにあるわけですから、多分それにつながっていくんだろうと思います。

一方、それはあくまでも入札契約方式の1つの方式であって、それをいかに安くやるか、サービス向上を付加するという仕組みになっているわけですね。一方、入札契約のパッケージを組み合わせるなり、統合するなり、いわゆる包括化して、民間のインセンティブをより高めるといふか、そういう方向性は何かお考えのものはありますか。

小林課長 先ほどもちょっと申し上げたんですけども、都市再生機構が持っております特定公園施設業務というのがございまして、例えば滝野すずらん公園の中でも、オートキャンプ場とかレストランという施設があるんですが、それは今までは、都市再生機構が財投資金を使って整備をして、勿論テナントは入れるんですけども、そこで償還をしていくということにしたんですが、独法改革で都市再生機構の業務の中で、鉄道とニュータウンと公園については、もうやめていく業務にしようという整理がされております。

現在、全国の国営公園でプール制でやっていたんですけれども、国の施設にするなり、あるいは民間に出すものは、国から直接民間に出すという整理を今、しております、例えばそういうオートキャンプ場、レストランなどは、ここで民間のテナントが入っているんですけれども、それも含めて、通常の国費の委託の維持管理業務、運営管理業務に合わせて、そういうレストラン業務だとかを付加して、それで出せないか。そういうことによって、前回公募型のときには手が挙がらなかったものを、もう少し魅力あるものにできないかということは、今、検討しております。

ただ、北海道のオートキャンプ場でも、やはり公共施設でございますので、もうけ主義全面ではないということもあって、それなりの健全な国民のレクリエーション需要に対応するということころはありますので、民間企業が撤退したりとか、レストランでも、開園時で日曜日はたくさん入りますけれども、平日はそうでもないとか、必ずしもいい施設ではないんですけれども、それにしても、もう少しそういう収益性のあるものと抱き合わせでということ独法改革と併せて、22年までには考えたいと思っております。

高崎専門委員 例えばすごいイベントをやったり、人集めをするとかは、民間は知恵がありますね。それだけ人を集めれば、事業所収入が増えて、自分たちにもメリットがある。そこもまたいろいろ分離契約とかいろんな契約方式の工夫とか、いろいろ出てくるのではないかなと思うんです。

もう一つ、別の質問なんですけれども、国営公園というのは、社会的価値があるので、金額だけではなかなか評価しにくい面はあると思うんですけれども、ただ、年間の運営維持管理費と実際の収益、今、入場料を取っておられますね。その収支バランスというのはどうなっているのでしょうか。

小林課長 純粋な入場料というのは、今、大人一人当たり400円ということにいただいているんですけれども、これは維持管理費の2割弱ぐらいでありまして、8割ぐらいが国費でサービス費を持ち出しています。勿論、その中に地方負担がございます。最近、特に地方財政も厳しいものですから、地元の首長さんからも、もう少し維持管理コストを下げられないかとかという、地方負担を出す側からのお話もいただいております。

ただ、先ほど申しあげました特定公園施設という収入があるところについては、投資的経費も含めてペイをするような形で、例えばオートキャンプとかそういうものは回ってきておりますので、そういうものを突っ込めば、もう少し収入が増えると思います。

ただ、自治体の指定管理者制度は、収入を事業者に帰属するような形になっているんですけれども、国有財産、公物から上がった収入は、ベースは国庫に入れてということになるものですから、そこを入場料とダイレクトにつなげるには、独法にするとか、そういうふうにすればいいんですけれども、今から独法というのは、むしろ膨れる方向だという議論もあります。似た施設でいうと、大阪の万博の跡の公園などは独法でやっていますので、収入と支出で国庫負担金だけでの経営にというやり方でできるんですけれども、国営公園の場合には、ちょっとそういう法体系になっていないものですから、その中で工夫しながら、総合評価一般競争入札を導入しようということで、今、検討を進めているということなんです。

高崎専門委員 それだけ維持管理費を地方自治体とか国が負担しているわけですね。逆に言えば、

そこをうまく工夫して、減らすことを考えなければいけないですね。それでこういう市場化テスト法的なものを使って、事業費をうみ出せないかとかね。

小林専門委員 少々細かいことかもしれませんが、6点。1つずつ御質問したいと思います。

まず、この維持管理契約のスコープをどこまでとらえているのかということです。どうもお話を聞いていると、維持管理ということだけでなしに、もっと幅広く公園の運営とか企画というもので射程に入れておられるようですが、それは包括的な契約、あるいは更にその契約の中から維持管理部門は、更にまたアウトソーシングされることをお考えなのか。この企画運営ということと、維持管理ということが、1つの契約の中で、ある意味で相矛盾するところがありますけれども、それをきちっとやれるかどうか、そここのところはどういうふうにお考えになっておられますか。

小林課長 おっしゃるとおり、運営管理も含めて、これでいいますと、8ページに書いてありますとおり、大きく分けますと運営管理とハードの管理。ハードも生きているものとそれ以外とありますが、包括的に考えております。

これはもともと管理組織がない中で、財団に本来であれば国の組織にする部分も含めて、当時、財団を設立して、包括的な契約をしているということでございます。実際の実施を見ましても、14ページにもありますとおり、いろんな業務があるんですけども、こういうものが今の財団ですと、それぞれの作業ごとに実績管理をしておりますと、それを最終的にゼロ精算という形でやるような計画にしております。その中で、入園者数だとか、あるいはイベントの回数だとか、こういう基本的な枠組みは目標として入れるということですが、現在、14ページの上の方の目標は、契約には入れておりませんが、前回の公募型の中では、例示的に仕様書の中で書き込むということはしております。

ただ、上の目標さえ達成すれば、それで丸々精算なしに金が払えるのかということ、性善説でいけばいいんですけども、そこをどう管理するかというのは、今、議論しているところでございます。

小林専門委員 2番目の質問で、14ページに関わってきますが、ここで掲げられている1、2、3、4というのは、非常に抽象的な目標ですね。逆にこの目標であれば、全部民間に任せても大丈夫というか、あえて国がコミットする必要性が、果たしてどこにあるのかという感じがぬぐい切れない。

もう一方、今、いわゆる性能発注、性能維持管理の契約、例えばアメリカ、バージニアモデルとか、いろいろありますけれども、そこで性能規定というのはもっと細かい規定を掲げていますね。だから、本当に維持管理の契約でいくとすると、あれぐらい細かい話をしないと動かない。それと公園の運営レベルのマクロの話がうまく制度的に合致するのかどうか、それだったら全部民間に、それこそ公園全体を委託するとか、売ってしまうことだってあり得る話です。

その中で、公として、国として、なぜやられるのか。あるいはもう少し性能発注ということであれば、やはり維持管理のところに関して、あるいはリスクに関して、もう少し細かくイングリッド方式のような形を採用するか、その辺は今どういう形で進んでおられるのですか。

町田公園・緑化事業調整官 14ページで上に書いてあるのは、非常に大項目で、やるとしたらどういふものがあるかということ、がさっと書いていただけなんです。

我々としても、もっと細かな性能基準というものを数値化して示す必要があると思っているんです。

一番最後のページに2つの例を挙げて、総合評価をやっていきますということを申し上げていませうけれども、今の時点で総合評価方式を、こういう性能規定をもっとたくさん設けて、やっていけるという自信がある状態ではないんです。本当は頭の中は、総合評価方式の一般競争入札が「市場化テスト」という、AかBかということをはりべているような状態ではなくて、総合評価をやるまでの制度設計が、今、我々にあと残された1年でできるかどうかというところ、それはこの14ページに書いてあるように、求める性能を細かく決めて、その性能でもってきちっと管理していけば、作業数量にすごく高低差が出てきても、受けた業者さんから文句を言われないうらうかとか、あるいはこちらがもっとこういうふう管理してくれと言っても、そんなことどこにも書いてないでしょうという受け答えになってしまうとか、その辺が今まで30年間積み上げてきたものが、言葉で言うと丸投げで性善説でやってきたものですから、それで満足していた状態なんです。そこから、本当にこの総合評価方式、あるいは「市場化テスト」に踏み込むだけの制度設計が、今言った性能発注にできるだけの知見が積み重ねられてない。今、まさにやっているところなんです。そういう状況にあるということです。

ですから、これですべて足りるとは思っておりません。

小林専門委員 総合評価は、そのための第一歩だと思ひますが、一方、財団で今までやられてきた知見というのが活かしきれないのか。そのところが、逆に財団の資質というか、それが問われるのではないかと思ひます。

もう一つは、リスク、先ほど事故が起こらなかつたということですが、結局は官民をやったときにリスク分担のスキームをどうするか。請負契約の場合は、GCWでリスク分担がしっかり決まっていますけれども、残念ながらこういう陰のところは、いわゆる契約約款という基本的なスキームがまだないということが、一つ大きなネックになっていると思ひます。

一方、民に委ねるといふのは、リスクのかなりの部分を国側から民間側に移転するということ、それが実現するためには民間側の方でリスクを分散できる、処理できる制度がないと、なかなか市場化はないと思ひます。

これは放置しておけばいつまで経っても実現しないと思ひます。リスク分担のスキーム、あるいは民間が受けるべき制度とか、そういう補完的な支援制度をお考えになっておられるか。それを同時に進めていかないと、前に行かないと思ひます。

小林課長 おっしゃるとおりで、このところプールの事故があつたり、遊具の事故があつたりということも契機になっているんですけれども、結局公物管理のときに、国賠ですぐに受けるのか。それとも本当に管理委託者の乙の方で、どこまでいけるのか。保険制度もそういう意味で言うときちっとまだ整理ができていないという状態で、直轄の大変大規模な公園もさることながら、今、実際に先行している指定管理者制度で自治体がやっている公園でさえ、いろいろ指定管理者はやって見たけれども、実際に現場ではいろんなリスクがきちっと把握されて、それに対するヘッジができていないという状態でありまして、私どもそういう直轄も持っているんですけれども、自治体の問

題として、そういう勉強は今、始めてはおります。

一方で、先ほど財団の知見ということと言うと、事故事例とか、そういうデータベースはきちっとありますし、今回、業務分析をかなり細かく財団にやってもらいまして、それぞれの職員なり、あるいは外注なり、現場でどんな人間が、どんな時間、どうしているのかという分析はしております。

ただ、やり方を細かく決めれば決めるほど、民の自由度はそがれる部分もありまして、発注側が最適なソリューションを事前にきちっと明示できるかということになると、そこをやり過ぎるとまたうまくいかぬというところで、今いろいろ試行錯誤、とにかく、時間がありませんので、仕様書をどうするかということは今、詰めているというのが実態でございます。

近江公園企画官 事故のリスク分散なんですが、今はどうしても我が国で公共の営造物の管理ということになりますと、国家賠償法の規定がございますので、この例の中で一例を取り出してありますけれども、これはふじみ野のプールの例ですが、どうしても最終的に公物管理者のところに責任が来てしまうということがございますので、仮に民間の方に総合評価方式で出したとしましても、その後、出しっぱなしということにはどうしてもいかないだろうと。絶えず発注者の方が目を配って、それなりの指示等をしていかなければいけない。そういったときには、変更手続とか、そういう手続的な手間隙もかかりまして、ここら辺も効率化しないと、なかなか実際には対応できないだろうということもございまして、その辺をどうやって整合性を持って、今回、新しい方法でやっていくのかということを検討しているところです。

小林課長 特に道路のパトロールというのは、ずっと実績がありますし、定型的に乙側と甲側の責任分担も、判例なども含めてきちっとしているんですけども、国営公園は 17 か所しかございませんで、しかも、それぞれかなり個性がある公園で、大規模で、200 万人、300 万人というお客様が、現に毎日来ているものを、シームレスな形で、持続的に、円滑に新制度に移行するというところで、仕様書もかなりトライ＆エラーでやらざるを得ないとは思ってはおります。

小林専門委員 確かに国賠でできるという話ですが、逆になぜ国賠でやる方がいいのか、市場化してしまえば、普通の保険の形で市場導入が可能です。国賠だからリスク処理が難しいというのは、なかなか説得力がないと思います。

ただ、インフラの保険に関してはそもそもマーケットが小さい。保険業界とすれば、制度ができないと保険市場は成立しない。保健会社にとって一番怖いのは、制度改廃のリスクであって、制度的な対応がきちっとできない限りは保険の購入もできない。逆に、リスクを市場化していくことを前提として、民間でどれだけリスクを分散できるかという制度の方を、国の方が旗を振ってつくっていかないと前へ行かない。

小林課長 18 ページに、この間のふじみ野のプールの事故の判例を載せてあるんですけども、これは結局指定管理者の責任を問わないで、要するに丸投げにした市が一方向的に悪いんだという判例が出て、これは我々すごいショックだったんですけども、こういう話になりますと、結局、契約でどこまで縛れるかというところがあって、縛ったつもりが結局、裁判所ではこういう世界になってくると、なかなか次のステップへ行けないということもありまして。

町田公園・緑化事業調整官 結局、管理の瑕疵なのか、設置した施設の瑕疵なのかというところも不明確になってしまうところもあって、ここには載せてないんですけども、千葉市で、赤ちゃんが後ろに倒れて、ベンチから落ちて、枝が刺さって亡くなったという事故があったんです。あれだって、植え込みをつくって植えたのは市なんです。管理をしていたのも市かもしれませんが、何でも子どもの頭に枝が刺さるほど頑丈な枝になってしまったのか、刈り込んだときにできてしまうんですけども、毎年、毎年刈り込んでいたら、そうならないんです。維持管理費が少ないから、3年に一遍、4年に一遍、太くなってから切るの、子どもの頭に刺さるようなものになってしまうので、実際に管理にどれだけ手をかけたら事故が起きるのか、起きないのか、どれだけけがの度合いが大きいのか、死亡事故になってしまうのかということは、施設と管理の中身、あとは利用者はいろんな動きをしますから、そこは我々もどういうところに原因があってということをやっつけていかないと、管理者に全部負わせますということでは済まないでしょうし、まだまだ研究をしなければいけない分野だと思っています。

小林専門委員 あと3点あります。今、管理とおっしゃいました、3年間の契約ということで、舗装などで5年経てば維持が悪かったかどうかは自ずと判明します。アメリカの性能規定契約では、5年契約でやっていますが10年にしようとか、相当長期でやらないとモラルハザードを防げない。

契約期間を長期化できる可能性があるかどうか、そういう方向での検討はされていますか。長期的に言うと、それを長期化できる可能性が、そういう方向での検討はされているんですか。

小林課長 実は、我々も3年では短いと思っております、最低5年、場合によっては10年のようなイメージで、現場サイドからは、そうしないと1回受託した者が、それなりの投資をしたり、訓練をしたり、人材育成をしたり、そういうことで成果が出せない部分もあるんですが、現在、単年度発注を財政当局といろいろなやりとりをする中で、とりあえず3年ということで、19年度に国庫債務を認めていただいてやったというのが実際でございます。

そういう中で、今後、3年でやるのと10年でやるのと、相当応札側の心構えといたしますが、受け止めが変わると思っているんですけども、ただ、現状のところはスタートラインも3年から起っているものですから、恐らく次の発注の準備はそれを前提にせざるを得ないのかなと思っております。

その3年、民が取ってくれた成果を見ながら、それを次の時期の発注で伸ばしていくとか、ステップ・バイ・ステップかなとは思っております。

小林専門委員 あと、いわゆる公共事業といたしますか、公物に関わる契約、いわゆる管理契約に関わる国際的な標準は、契約の中に契約に関係する事項をすべて書き込むのは不可能だという前提の下で成立しています。

だから、総合評価とか、いろいろな形で質の面を導入してこざるを得ない。単に価格だけではだめです。しかし、性能規定でもなかなか規定し尽くせない。だから、いろいろな契約スキーム、入札スキームが開発されているところです。ただし、総合評価方式というのは、入札する側にとって非常にコストがかかる。総合評価は提案するだけでも、PFIでもそうですが、非常に提案作成費用

がかかってしまう。

それが、結局は入札に応募してくる業者が少ないというか、潜在的な入札者を排除してしまう可能性がある。

やはり入札にかかる費用の削減というか、相当のところまでプラットフォームをつくり込まないといけないと思います。せっかく今まで長いこと蓄積されてきたノウハウ、財団がどこまで頑張れるかということですが、知識を駆使して、もう少し踏み込んだマニュアルとか、そういうことが必要になってくると思います。

小林課長 応札へのバリアーということで、応札時のコストなり労力ということもありましたが、それともう一つあるのは、初期の設備投資、例えば4月1日から管理するとなれば、その人員をそろえて、資材を集めて、ところが、取れるかどうかわからない。そもそも公園管理業というマーケットがあればいいんですけども、極めて特殊な、かなり大規模な業務なものですから、例えばハウステンボスのようなところだったらやれるとか、あるいは大きな都道府県の公園協会のようなところが、逆に地元の業務展開で指定管理者制度の延長線上でやるとか、あるいは造園会社と警備会社とか建物管理会社が合体して、JVのような形で来るとか、いろんなことが想定されるんですが、それにしてもやはり応札時のコストは相当高くならざるを得ない。逆にそれを低くすると、受託後のサービスの品質についてのリスクが高まるということもありまして、応札者が出ないのでは困るので、それを下げなければいけないと思いつつ、一方で業務の継続性とか、品質ということでいいですと、そんなにむやみに下げられない部分もありまして、これはこれから具体的に詰めなければいけないとは思っていますけれども、そんな状況だと思います。

小林専門委員 最後、これからのロードマップについて申したい。大きく維持管理の部分と企画の部分で、2つ異質なものが入ってきます。第一ステージとしては、どちらの方を市場化していこうとお考えなのか。

小林課長 これは一体だと思っております。というのは、実際、公園緑地管理財団の職員というのは、対人的なサービスをやりながら植物の状態を見、そして施設も見てということで、施設屋さん対人サービスがばらばらになると、これはうまくいかないというのが今までの経験でありますので、大変なんですけれども、それは分けてはいけません。

片山主査 私からも伺いますけれども、皆さん方の時代の変化の戸惑いというのは、痛いほどわかるんです。これが昭和49年にできたときに、国営でつくって、人件費のコストもあるので、ダムミーをつくって、そこに一体的管理をさせる。したがって、本来、国家が管理する、マネジメントしなければいけない施設のマネジメント部分も丸投げしてしまって、特段の違和感もない、一体感だと思うんです。

だけれども、本来その財団法人に随意契約する正当性は全然ないんです。皆さん方にはあるかもしれないけれども、納税者から見たら何もないんです。それが今、問われているんです。今、分離しようと思った非常に厄介だというのはわかるんですけれども、今のような時代環境になった、きちっと分離して、正当性のある人が管理をしなければいけない、こういう時代になっているんです。

その正当性はどこで見出しますかというのと、それは価格であったり、企画力であったりというこ

とになるわけです。その場合には、公園緑地管理財団ももう相対的な一つのプレーヤーにすぎないんです。そういう意識を持ってもらわないといけない。それができるかどうかということなんです。そこがまだふっ切れないところがあると思います。どこの役所もそうなんです。だけれども、これはあと数年たったらもう常識になりますよ。まだ皆さんにはわだかまりがあったり、しがみつこうとしたりするこだわりがあるとは思いますが。

小林課長 かなり頭の切り替えの必要性が、ここ1、2年で強いられているところがあります。

片山主査 これはもっとスピードが早いですよ。これから司法制度改革が行われて、いろんなことが訴訟になります。そのときには、今は大体サービスも質の議論が多いんですけども、国家が大きな発注をするときのビジネスチャンスの公正性とか、平等性とか、透明性とか、これが問われるようになると、ネゴシエーションではなくて、訴訟で解決する時代になるんです。そのときに対応しなければいけない。そうすると、嫌でもこういうものに今から着手しておいた方が、多分皆さんのためになりますよ。そういう認識を持ってもらった方がいいと思います。

聞いていて、私も元役人をやっていたから、総合何とかという仕組みは、皆さん方の気持ちからするとそういうものが出てくるのはよくわかるんだけども、もうそれは通用しないです。聞いても、なぜ「市場化テスト」がいけないんですかということに対して、きちっとした説明責任は果たしてないですよ。とにかく何となく嫌そうだということだけはわかるんですけども。

何となく嫌というのは、何となく未知の世界だし、戸惑いもあるし、公園緑地管理財団をこれからどう処理していこうとか、あれこれ考えることが多いと億劫ですよ。財団の職員は準公務員みたいにして入ってきているわけで、終の棲家というか、終身雇用だと思ってやっていたところにもってきて、さあ、市場原理で競争しなさいと言われてたら、随分戸惑うし、皆さんも財団と一体だったんだから戸惑うのはわかるんだけども、でもそこを割り切らないと、もう納税者は納得しないということなんです。今までの一体化の中で、性善説といみじくも言われたけれども、それはあくまで説であるにすぎず、実態は違うんです。そこに高コスト構造とか、腐敗とか、そういう面が一般的にいっぱいあるんです。

そういうものに対して納税者は、今までは批判とか揶揄、あるいは嘲笑の対象だったけれども、今はもう憎悪なんです。そういう面があることも意識しなければいけないですね。

近江公園企画官 それは競争性を取り入れて、総合評価方式の一般競争入札、ここまでは我々もやろうということで覚悟を決めている次第なんです。やはり市場化との識別ということで、なぜ総合評価方式かとおっしゃると、やはり契約締結した後の機動力が、我々総合評価方式の方があつたろうと思っております。

片山主査 それは、機動力があるということは、実はいい加減にできるということなんです。今までのでれでれの関係の中でね。

近江公園企画官 国土交通省の中で、総合評価方式の手続がそれぞれ定まりますので、その中で国民に対する御説明とかは十分に、開示とか透明性は確保していきたいと思っている次第でございます。

片山主査 それを国土交通省の中でちゃんとやりますと言っても、もう信用されない時代になつ



ているんです。もっと外で、ひらばで、透明化した中でやりましょうということではなければならぬ。多少、手続は厄介になるけれどもね。

もし「市場化テスト」方式が厄介だとか、契約がややこしいとか、そういう話になると、実はもう「市場化テスト」は皆さんの分野だけではなくて全体を否定されたことになるんです。そうではなくて、そういういろんな面倒くさいことがあるけれども、あえてやりましょうということなんです。そういう時代になっているんです。

近江公園企画官 ただ、ほかの契約、今までいろいろハローワークの業務でありますとか、他業務も拝見させてもらっておりますが、決定的に違いますのは、先ほど小林先生もおっしゃいましたように、事故リスクの管理もありまして、こういった場合にはもう丸投げで、ハローワークの業務のようにお任せしますという形には、どうもいかないだろうと。絶えず状況を見まして、あるいは自然災害や緊急時の話もございまして、そういったときに、公物管理者として、どうしてもこうやってほしいという話を逐次入れていかなければいけないという懸念もございまして、その際には通常のものよりもかなり機動性が確保されてないと難しい。

片山主査 それは契約の応用問題として、これから洗練されてくると思います。今までやってないから未知の世界なだけけれども、もう新しい世界に乗り出せば、そういうことを当然織り込んだ新しい契約スタイルになると思います。

訴訟も、多分もっと増加してくると思います。だから、それはおそれる必要はないです。そういう契約の仕方は、多分ここに専門家がおられるから、この委員会の事務局がよきアドバイザーになると思います。それぞれの案件ごとに精査していっていますから、新しいものが出てくれば、そこで案件を詰めていくことになります。

私がつくづくなるほどと思うのは、マネージメントが本省に残ってない。整備局にも残ってない。結局、言ったら失礼だけでも、皆さん方はつくるところ、発注するところに熱心なんです。国民から見たら、つくることが目的ではなくて、それがどう国民に便益を与えるか、その質はどうかということでしょう。でも、これまでそこは総じて丸投げなんです。だけれども、その管理する財団の天下りポストだけはきちっと確保しているでしょう。だから、皆さん方の関心が、つくることとポストなんです。肝心の国民の便益というところは、実は関心がないわけではないけれども、丸投げしても済むという、これは皆さんだけではなくてお役所の生態なんです。

実はミッション誤りがあるんです。本当はつくることが目的ではなくて、そのつくった後にどう機能させるか、そこに重点を置かなければいけないだけけれども、どこの役所も実はそういうふうになっていないのです。それも切り替えなければいけない。やはりミッションを再確認して、つくったり、天下りポストを確保したりすることが目的ではなくて、管理が国民のために質の高いものとして、しかもビジネスの世界で市場の中で正当性を得て管理が行われるかということですね。ここに頭を切り替えてもらわなければいけませんね。

小林課長 天下りの話が出ましたけれども、公園緑地管理財団はほとんどそういう意味で言うと、役員は2名おりますけれども、実働部隊は全部専門家を集めて、初めて三十数年かけてつくってきた組織でありますから、ほとんどプロパーでございまして。

片山主査 学芸員のような人はいるんですか。

小林課長 います。獣医とかですね。

片山主査 だから、そういう組織を解体するというか、市場原理の中で吹き飛ばされるのは忍びないと思われるんでしょうね。

小林課長 ただ、逆に最近の財団のプロパーの方々とお話していると、やはり自分たちがそういう立場に置かれているので、自らが切磋琢磨して、コスト意識を今まで以上に持たなければいけないし、これまでのやり方ではだめだという雰囲気は出てきています。だから、変わりつつあると思います。

片山主査 むしろ「市場化テスト」の中で、実は、財団もプレイヤーになれるわけですね。アクターになれるわけですね。それでこれまでの専門的知見があって、人材があって、今まで余りなかったかもしれないけれどもコスト意識を持てば、最有力プレイヤーになれるはずなんです。だから、そんなに不安にならなくていいのではないですか。

小林課長 それは全く不安を持っておりませんし、むしろ今、一番心配しているのは、今までは財団に頼った形でのゼロ精算方式だったんですけども、公側が相当、発注後、現場の状況に即応して、臨機応変に指示も出さなければならぬし、あるいは最終的に精算管理をしなければいけない。

ただ、今、公側の組織が非常に脆弱なものですから、その作業を現実的に、効率的に回さないと、制度なり何なりを求める余りに、実態の業務が動かなくなってしまうとは何をやっているかわからぬと言う部分がありまして、そういう意味で言うと楽な道はいい加減な道ではないかという御指摘も主査からありましたけれども、現実的なソリューションとして、総合評価一般競争ということの試行ということで、現時点では、まだ整理させていただいている途中でございます。

片山主査 実は私の経験でいいますと、私も鳥取県の知事をやっていたときに、指定管理者制度が始まったものですから、これとはちょっと違いますけれども、でも随分指定管理に出したんです。そのときに同じような問題が起こりました。何が起こったかということ、ある大きなハコモノがあって、そこは文化の拠点なんですけれども、指定管理に出そうと思ったら、本庁側に何も管理能力が残っていなかった、マネジメント能力がなかった。だから、そこは指定管理に出す部分と行政側に残す部分とを分離したんです。それから、業務も多少混乱がありましたけれども、でもかなり大胆にやりました。それはどこかで始めないと脱することができないと思ったからです。

ということで、皆さん、ほかによろしいですか。

森山参事官 資料2-2で、遅れていらっしゃいました井熊専門委員からのメモをお配りしました。内容は最後に出ました臨時の緊急対応のことでございますので、これも合わせて改めて事務局の方に御回答いただければと思っております。

片山主査 井熊先生、せっかくですから、何かございませんか。

井熊専門委員 日本総合研究所の井熊と申します。私はこれまでPFIを中心として民間委託等の仕事に関わってきました。そこで色んな業務契約、要求水準にも携わってきたところです。

出させていただきましたのは、一般的なPFI契約の中で使われている不可抗力時の考え方でご

ざいます。民間委託に関して、ああいうことができる、できない等色々な指摘があります。ただ、私もこれまで環境分野やとか医療分野など色んな事業に関わってきましたが、基本的にルールをきちんとして対応できなかったケースはないと思っております。

もう一つは、最近よく申し上げているのは、公共団体側の技術的な蓄積とか、特に技術者の蓄積が非常に枯渇しており、市場化を進めていかないと、現実問題として、公共団体側だけで公共サービスを維持できないのではないかとということです。そうした点も踏まえてこういう場を通じて色々御発言をさせていただければと思っております。

雑駁ですが、以上です。

片山主査 ありがとうございます。

森山参事官 もう一点だけ、市場化テスト法で若干補足させていただきますと、国賠の問題が出ましたけれども、「市場化テスト」はあくまでも国の事業を民間のノウハウを活用するというもので、事業自体は国の事業という位置づけでございます。したがって、いわゆる丸投げとは異なりまして、管理・監督、立入権等もあり、あくまでも国の事業ということでございます。これに伴う賠償責任は国にあるということにつきまして、御理解をいただければと思っております。

小林課長 市場化の基本的なタイプは、国がやっていた業務を民に出すということなんです。国営公園の場合は国が実態的にやっていないくて、そもそも国がやるべき業務まで含めて公益法人に随契で出していたものを民間参入に当たって、競争原理を入れてどうするかということなものですから、もともとの構造的に難しい部分があります。

片山主査 それでは、時間も超過しましたので、ヒアリングはこれで終わりたいと思います。いろいろ、私も含めて皆さんから御意見なりお出ししましたけれども、是非よく時代の環境の変化を認識していただいて、この新しい試みにチャレンジされるようにお勧めもしますし、是非再検討していただきたいと思います。

今日はありがとうございました。

(国土交通省関係者退室)

(傍聴者退室)