

## 問題解決のための処方箋2：指定管理者制度

佐藤 友美

日本経済研究所調査局 主査

本稿では、指定管理者制度導入の実務業務を通じて、現在課題となっている点等を中心にとりまとめました。これから指定管理者制度の導入検討を始めようという自治体、または指定管理者への参入を検討中の民間事業者等にとって一助になれば幸いです。

### 1. 指定管理者制度導入の背景

国及び地方の財政状況は、依然改善の兆しもみられず、高齢化の進展及び労働者人口の減少が更なる財政難の加速要因として顕在化しつつあります。その上、地方にとっては「自立化」も課題になってきており、右肩上がりの経済成長を期待できない現在、行政コストを削減し、予算の「選択と集中」によって地域を維持・発展させていくことが求められています。

また、グローバル化及び情報化の進展に伴い、人々の価値観は益々多様化し、誰もが自分達の住んでいる地域がよりよい地域になってほしいと願うことから、行政への要望も多様化・高度化しています。企業においても、厳しい競争環境を生き抜くために日々技術向上等に邁進している状況にあります。

このような社会的背景から、行政コストを削減し、行政サービスが住民ニーズに応えられるように、政府は骨太の方針以降、更なる民間活力の導入を進めています。

民間活力活用策の代表事例としてPFIがあげられますが、そのPFIにおいても「公の施設」<sup>1</sup>の運

営に関する地方自治法の縛りが民間事業者による運営領域を制限し、VFM実現の阻害要因になる、とこれまで指摘されてきました。そこで、その改善策も含め地方自治法が改正され<sup>2</sup>、指定管理者制度の導入が始まりました。

### 2. 指定管理者制度の概要

指定管理者制度は、「住民サービスの向上」及び「経費の節減」を目的とし、公の施設の管理のうち法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限（使用料の強制徴収、不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可等）を除いた部分の管理を、民間企業やNPO等を含めた法人・団体に委ねる制度です。

指定管理者の選定は、契約行為ではないため入札制度によらず、議会で議決を得れば公募せずに指定することが可能となっていますが、総務省では競争性確保の観点から公募による選定を奨励しています。

指定期間については、規定がないため、公の施設の特性に応じて設定できます。病院や福祉施設等、頻繁に指定管理者が変わると利用者に混乱を来たすような施設の場合は、比較的長期の期間設定が想定されます。

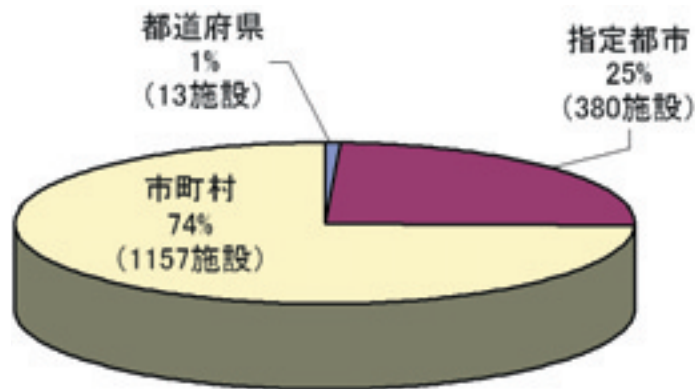
また、指定管理者が自治体に替わって施設等の利用料金を収受できる点は、指定管理者のインセンティブ向上に効果的と考えられます。

なお、個別法において管理主体が限定される公の

<sup>1</sup> 住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設であり、地方公共団体が設置する施設（地方自治法第244条第1項より）。具体的には、道路、河川、公立学校、児童館、コミュニティセンター、公民館、図書館、博物館、市民会館、文化施設、プール、体育館、公園、広場、病院等。

<sup>2</sup> 「地方自治法の一部を改正する法律」平成15年6月公布。

全国の指定管理者制度導入施設1,550施設の内訳（H16. 6. 1 現在）



資料：「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」  
総務省（平成16年12月27日）より作成

施設の場合は、個別法を優先し、指定管理者制度を導入することができません（道路、河川、公立学校等）。

### 3. 現 状

既設の公の施設については、指定管理者制度への移行期間が平成18年9月までと決まっているため、各自治体は急ピッチで指定管理者の選定・指定を進めている状況です。総務省が公表した「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」（平成16年12月27日）によると、指定管理者制度を導入している施設数は、全国で1,550施設（平成16年6月1日現在）あり、以降も増え続け、その増え方はPFI事業（5年間で約180件）の比ではありません。PFI事業が、PFI手法導入の是非を選択する余地があるのに対し、指定管理者制度は、移行期限が迫っていることと、直営の公の施設以外では選択の余地なく導入せざるを得ないことからその導入が加速しているといえます。自治体によっては、公の施設を100件単位で保有しているところもあります。都道府県と主要な市の保有施設は約55,000施設あり<sup>3</sup>、

これには直営施設も含むとはいえ指定管理者制度の導入対象施設がかなりの数にのぼることがわかります。

### 4. なぜ、今、指定管理者制度か

指定管理者制度は、株式会社等の民間企業及びNPO法人も公の施設の管理主体になれる点が、従来の管理委託制度との大きな相違点です。しかし、これまで民間企業は公の施設の業務に全く関与できなかったわけではなく、外部委託として一部業務を担ってきました。そのため、「なぜ今、指定管理者制度なのか」、「これまでの管理委託制度で、外部委託を徹底させることと何が違うのか」という疑問が出てくると思いますが、従来の管理委託制度と指定管理者制度との最大の相違点は、その管理範囲が使用許可の権限及び料金収受まで拡大されたこと、と結論づけられます。しかし、そもそも使用許可や利用料金の発生しない公の施設については、依然、指定管理者制度の導入意義が何かという疑問が残ります。これについては、地方自治法を糧に、異なる業務をまとめて委ねることにより、これまで以上の民

<sup>3</sup> 「47都道府県と人口20万人以上の都市、20万人未満の県庁所在都市を対象（平成16年12月1日時点）」『日経グローバル』（No.20 2005.1.17号）

公の施設における指定管理者制度の意義

指定管理者制度により可能なこと	自治体における意義	民間事業者等における意義
① 管理者の対象範囲拡大	・最適なサービス提供者に委ねることが可能	・新規事業拡大
② 権限代行（施設の使用許可等）	・業務の効率化	・業務の効率化
③ 利用料金の収受	・事務業務の簡素化	・インセンティブが高まる ・業務の効率化
④ 複数年契約		・一定期間の仕事（収入）を確保できる ・長期を見据えた事業計画を立てることができる（効率化アップ、ノウハウ蓄積、サービス内容の充実化）
⑤ 異なる種類の業務をまとめて委ねる	・業務の効率化、簡素化	・工夫の余地が広がる ・新規サービスの可能性が広がる

間事業者等のノウハウ発揮を期待できる点が導入意義といえるでしょう。

指定管理者制度導入の議論は、公の施設に PFI 手法を用いた事業を行う場合に、地方自治法の枠内では民間のノウハウを十分に発揮できない、という問題が主な発端といえます。具体的には、PFI 事業者が施設を一括して運営・維持管理できないことによる非効率性や、PFI 事業者が利用者からの利用料金を収受できないことによる、複雑な業務の発生（毎日の公共部門への納金業務等）及び収益の迅速なサービスへの転換が困難である点などがあります。これらデメリットを回避するために、PFI を導入する場合は、公の施設に該当する施設であっても公の施設とせずに事業を遂行することも一つの手段として考えざるを得ない状況を生みだします。このような流れから、指定管理者制度は、民間事業者等にとって公の施設における業務の拡大及び柔軟な遂行を可能にした制度といえます。

表の「④複数年契約」については、これまでも不可能なことではありませんでした。債務負担行為が必要になるなど実施にあたってはかなり難しい面があり、なかなか導入されてきませんでした。しか

し、指定管理者制度が地方自治法で明文化されたことでスムーズな導入が可能となり、複数年契約による効果が期待できるようになったといえます。

また、個別法に基づく施設においても、管理者の対象範囲拡大及び権限代行の点で、民間事業者等が主体的に施設全般に関われる施設が出てきました。例えば、病院の場合は医療法人による管理が可能となり、また図書館の場合は公務員以外の館長による管理が可能となる等、大きな変化をもたらしたといえます。

## 5. 民間事業者等にとっての指定管理者制度

指定管理者制度は、民間事業者等の積極的な参入によって、その制度が生きてきます。そのため、公共側も民間事業者等にとって指定管理者制度がどのようなものであるかを理解し、積極的にアピールしていく必要があると考えます。

**【民間事業者からみた指定管理者制度の魅力】**

- ① 大規模な資金調達が必要  
 施設整備を伴わないため初期投資が不要であり、小規模な企業・団体でも、参画・参入が可能。
- ② 地元企業が参入しやすい  
 前述①の関連で、金融機関との調整が不要であり、出資等も必要ないため、地元企業が参入しやすい。
- ③ 市場規模が大きい  
 公の施設の数が非常に多く、市場規模はPFI事業の比ではない。また、事業規模も小規模なものから大規模なものまで多様であり、民間事業者等の能力に応じて参入できる。
- ④ 全国区での競争環境  
 これまで公の施設の一部業務を委託されていた事業者にとっては、今後は多岐の業種及び全国の民間事業者等が競争相手となるため「危機」になる一方で、事業の新天地拡大といったチャンスにもつながる。

スケールメリットの観点からいうと、指定管理者が公の施設の業務を包括<sup>4</sup>して管理することが望ましいと考えられます。また、PFI事業に関する自治事務次官通知「地方公共団体におけるPFI事業について」（平成15年9月2日一部改正）においても、PFI事業者が公の施設の管理を包括的に行う場合は指定管理者制度を採用する旨が示されています。しかし、指定管理者は必ず公の施設を包括的に管理しなければならないわけではなく、部分的な管理も可能です。施設の特性から、指定管理者に部分的な業務を委ねた方がサービス向上、コスト削減の効果が期待できる場合には、それら効果が最も享受できる範囲を設定することが重要となります。

**② 市場参入の課題**

自治体が指定した指定団体をみると、従来の管理委託先であったり、公募することなく「指定」の手続きで済ませるケース、公募するものの募集要項の内容が従来の管理委託者に有利な内容となっているものなど、透明性、公平性に問題があるものも散見されます。

この背景には、既存団体の既得権の問題、指定管理者への移行期限、自治体で複数抱えている公の施設への導入に伴う事務手続き発生といった公共側の事情とともに、民間事業者の本制度参入への様子見の姿勢もあると思われます。各地で指定管理者に関する講習会や勉強会が開催されていますが、民間事業者にとっては、指定管理者制度はまだ「海のものとも山のものともわからない」といったイメージで、参入すべきか否かの検討をまさに今行っている状況といえるでしょう。

今後、指定管理者制度が「サービス向上」「コスト削減」の目的を達成するためには、競争原理を生かした指定管理者の選定が必要となり、そのために

**6. 課題と今後の展開**

**(1) 課題**

指定管理者制度においては、制定後の日もまだ浅いことから、実際の導入にあたっては検討すべき課題があります。

**① 指定管理者の業務範囲（包括 or 部分）**

指定管理者の行う業務範囲については、指定管理者制度の目的に基づき、サービス向上及びコスト削減の効果を最も享受できる業務範囲とすることが重要といえます。

<sup>4</sup> ここでは「包括」の範囲を、当該公の施設に発生する全業務と考える。

は公共側が以下のような方策を積極的に行っていく必要があります。

#### ○情報提供

指定管理者の選定方法は、当該業務のノウハウが複数の民間事業者等にある場合には、競争原理を活用した公募が望まれますが、その公募も公募情報が民間事業者等へ届かなければ、複数応募者を募ることができません。

PFI の場合は、各自治体のホームページはもちろんのこと、内閣府等が PFI 専用のホームページを設け全国の PFI 事業の情報を提供しており、全国レベルでの競争環境を創出しています。

一方、指定管理者制度の場合は、公募情報を提供する場が整備されていません。最近になって、民間シンクタンクや任意団体が各自治体の公募情報を提供するホームページを開設してはいますが、そもそも公募数が多いため、今後は各自治体自らが説明会や勉強会を開催する等、更なる情報提供や啓発活動をしていく必要があるといえます。

#### ○モニタリング

指定管理者制度においては、指定管理者による管理を継続することが適当でないと認められる場合に、自治体はその指定を取り消すことができることになっています（地方自治法244条の2第11項）。これは、自治体が指定期間を通じて、指定管理者が自治体の要求したサービス水準を満たしているかを確認（モニタリング）する必要性を示唆している一方、民間事業者等にとっては、突然指定を取り消され期待していた収益が絶たれるかもしれない、といった懸念を抱く規定といえます。従って、公共側は事前にモニタリングシステムを構築し、指定を取り消す場合を具体的に明記して、予め指定管理者が理解した上で参入できるような配慮をする必要があります。

#### ○次期における選定

現在、各自治体では指定管理者制度導入の移行期

限（平成18年9月）までに保有する公の施設について急ピッチで手続きを進めているところです。これまでの指定管理者の指定状況を見ると、指定期間が比較的短期のものが多いため、数年後には2回目の選定・指定を行うことが予想されます。そこで、各自治体は、現段階から次回の選定・指定についても視野に入れておくことが必要でしょう。

選定・指定の過程では、競争性・公平性の重視が望まれますが、やや特殊な業務（一般的に民間事業者にノウハウが蓄積されていない業務）の場合は、現在の指定管理者にとって有利な選定になりがちで、以降独占化する可能性が想定されます。このような施設の場合は、次期募集要項には新たな要求や視点を加え、新規応募者確保に配慮することが必要といえます。

#### ③手続きに要する業務・経費等

小規模な自治体でも複数の公の施設を保有しており、直営施設を除く施設については、数年間隔でそれぞれの指定管理者を選定することになります。競争性・公平性を重視する場合は、募集要項を作成し、外部委員で構成される選定委員会にて選定を行うなど、管理委託制度では発生しなかった新たな業務や経費が定期的発生することになります。また、複数の公の施設をモニタリングするコストも必要となるため、管理者指定・監視にかかる自治体側の作業を効率化させることが求められます。

#### (2) 今後の展開

既存の公の施設については、今後、事業の規模・特性に応じて、指定管理者の棲み分けが進むと想定されます。民間事業者は当然収益を期待できる事業に参画する傾向が高く、収益は期待できないが、地域貢献や団体の活動目的に合致する事業へは NPO 法人等の参画が考えられます。

また、新設・新築等施設整備を伴う公の施設につ

いては、前述のとおり、指定管理者制度の導入経緯から、今後はPFI事業との併用型が増加すると予想されます（PFI事業との併用型については、後の号にて説明する予定ですので、ご期待下さい）。

## 7. 最後に

指定管理者制度においては、制度そのものにやや不明確な部分が多いというのが実情です。これは、指定管理者制度に関するセミナー講師や有識者の方々からも同様の声を耳にすることから、一般的にもやはり不明な部分が多いと捉えられているといえます。

特に、契約行為でない「指定」という行政行為における自治体と指定管理者の関係及び権限等については、法的観点からは理解しがたい部分が多いかと思われまます。PFIがPFI法及び関連ガイドラインを持つ点と比べ、指定管理者制度が遵守すべき法令は地方自治法第244条の2第3項、その関連条文及び通知のみで、かなりシンプルであることがその原因ともいえましよう。そのため、自治体は本制度導入の検討段階で判断に迷う場面が多々あることも事実です。

そうした中で、自治体にとって最も重要なことは、指定管理者制度が目的ではなく手段であることを念

頭に置きながら、原点、つまり「指定管理者制度の目的は何か」に立ち戻り、目的実現のための最良策を選択していくことと考えられます。大枠のみで詳細については示されていない指定管理者制度ではありますが、これは自治体の裁量に任せられているとも受け取られ、地域の自立が求められている中、各自自治体の創意工夫を指定管理者制度に反映できるともいえるでしょう。指定管理者制度が、今後の自治体の地域経営力を向上させていくことに貢献する制度となることを期待してやみません。

### 〈参考文献〉

- ・地方自治法
- ・「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」総務省（2003年7月17日）
- ・「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」総務省（2004年12月27日）
- ・「特集 進むか公共施設運営の民間開放－全国都道府県・主要市調査『指定管理者制度の導入状況』『日経グローバル』（No. 20 2005年1月17日号）
- ・（株）三菱総合研究所『指定管理者制度導入実践ガイド』（2004年10月1日）



### 【佐藤友美のプロフィール】

1970年新潟県生まれ。1995年日本大学大学院理工学研究科卒業後、当研究所入所。2003年4月より現職。一級建築士。専門分野は、PFI、建築計画、地域振興など。