



指定管理者制度の導入と自治体変革について

前大阪府総務部市町村課 妹尾直人

はじめに

平成12年の地方分権一括法による、いわゆる第一次分権改革を経て、地方公共団体においては、今、自己責任、自己決定に基づく自主的自立的な自治体経営が求められている。また、日本経済の低迷による影響から地方公共団体の税収は落ち込み、地方公共団体の財政に非常に大きな影響を与え、多くの地方公共団体は住民ニーズの実現に必要な財源を十分に確保できないという危機的な状況に陥っている。

この状況を打破すべく、地方公共団体は「最小の経費で最大の効果をあげる（地方自治法第2条第14項）」という地方公共団体の本来の姿を目指し、行財政改革に取り組み、事務事業の見直しや組織構造の再構築による経費節減を図り、行財政運営の健全化を進めている。これまでの取組で一定の効果がみられつつあるが、住民福祉の向上のためには、さらなる行財政改革の推進が求められるところであり、その取組として注目されるのがアウトソーシングの実施である。アウトソーシングには、事務や事業の民間委託をはじめPFIや地方独立行政法人制度等の様々な手法がある。

平成15年9月に施行された「地方自治法（以下「法」という。）の一部を改正する法律」において制度化された「指定管理者制度」も公の施設についての新たなアウトソーシングの手法である。なお、指定管理者制度の施行の日から3年後（平成18年9月）までに、旧制度となる管理委託制度から指定管理者制度へ移行することとされており、多くの地方公共団体が、移行や実施について試行錯誤を行っている状況にある。しかしながら、当制度が設けられてから未だ日が浅いため、その効果等の分析が十分になされておらず、制度の効果や公の施設の今後のあり

方について、様々な意見が出されているところである。

そこで、本稿では「指定管理者制度」について、一般的な制度内容の紹介ではなく、その導入による効果や可能性、導入後に見える地方公共団体の姿について考察することとする。

指定管理者制度の背景と概要

[制度導入に至る経緯]

バブル経済が崩壊して後、国においては、国と地方公共団体の財政悪化を回復するために様々な構造改革が検討、実施された。

平成8年12月、行政改革委員会は、「行政関与のあり方に関する基準」の中で「民間でできることは民間に委ねる」等の基本原則を掲げた。これをもとに、平成13年6月、経済財政諮問会議は「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」の中で、公共サービスの提供について、市場メカニズムをできるだけ活用するため、公共サービスの属性に応じて、民営化や民間委託、PFI、独立行政法人等の活用に関する検討を進めるとし、平成14年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」においては、国・地方の行政サービスのアウトソーシングの実施を行政の効率化、簡素化等の観点から計画的かつ積極的に推進するとした。

こうした流れを経て、平成14年12月、総合規制改革会議による「規制改革の推進に関する第2次答申」の中で、公の施設の管理について、一定の条件の下での利用料金の決定等を含めた管理委託を、地方公共団体の出資法人等のみならず、民間事業者に

対しても行うことができるように現行制度を改正すべき旨が盛り込まれるとともに、平成15年3月には「指定管理者制度」の導入方針が閣議決定され、同年6月に法が改正されるに至った。

[従来の管理委託制度の課題]

指定管理者制度の導入は、経済財政上の課題や答申だけが要因ではなく、従来の管理委託制度の抱える課題もその背景にあった。

公の施設は、公共の利益のために住民に対して等しく役務を提供することを目的として設置されるものであり、その適正な管理運営を確保することが不可欠である。そのため、公の施設の管理委託先については、その公共性が最重視され、改正前の法は、管理受託者の範囲を「普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体」（以下「公共性を有する団体」という。）と限定していた。その結果、公の施設の管理委託において公共性を重視するあまり、競争原理が働きにくく、新たな住民ニーズへの対応等、住民へ提供するサービスの質の向上が進みにくいといったことが指摘されるようになってきた。

しかし、現代社会では住民のニーズの多様化が進み、公の施設の管理について、従来のような物的施設の維持管理だけではなく、より効率的に、より効果的に管理運営することが望まれるようになってきており、加えて民間事業者等においても、例えば、スポーツジム等の体育施設、集会スペース、美術館、福祉施設等において、十分なサービス提供能力を有する団体が現れてきた。

そこで、公の施設の適正な管理運営の確保のため、公の施設の管理受託者の公共性に着目してきた従来の考え方を転換し、管理受託者の範囲を法律上制限することとせずに、公の施設の設置趣旨と目的を理解し、かつ適切な能力を有する者に、広く門戸を広げ、互いに切磋琢磨する仕組みによって、むしろ法人その他の団体が有するノウハウを活用し、住民ニーズにより対応した施設運営が求められてきているのである。

[指定管理者制度の概要]

指定管理者制度は、法第244条の2第3項から第11項までを根拠とする制度である。

旧法の規定では、公の施設の管理は、「条例の定めるところにより、公共性を有する団体にその管理を委託することができる。」とされていたが、指定管理者制度では、「条例の定めるところにより、普通地方公共団体が指定する法人その他の団体に管理を行わせることができる。」とされた。

指定管理者制度と従来の管理委託制度との違いを挙げるとすれば、主に表1の対比のとおりである。

指定管理者制度の活用による効果

[施設管理における直接的な効果]

指定管理者制度は、「公の施設の目的を効果的に達成する」ために導入されるものであることから、制度の導入による施設管理の効果として、次の二点が考えられる。

第一に、住民のニーズにより対応しうるサービス

表1

	指定管理者制度	管理委託制度
受託主体	法人その他の団体 (法人格は必ずしも必要ではなく、民間事業者も可能)	・地方公共団体の出資法人の一部 ・公共団体 ・公共的団体
法的性格	指定（行政処分）により管理権限を委任するもの 【管理代行関係】	条例を根拠として行なう契約に基づく管理業務の委託 【契約関係】
管理権限	条例の定める範囲において、指定管理者が有する。	普通地方公共団体が有する。
使用許可等 (行政処分)	条例の定める範囲において、指定管理者が行うことが可能となる。(注)	普通地方公共団体が有する。

(注) 使用料の強制徴収や不服申立てに関する決定、行政財産の目的外使用許可等は除く。

の質の向上である。具体的には、利用メニューの増加や開館時間の延長、利用料の減額、利用手続きの簡便化、アクセスの向上等が考えられる。

この効果が考えられる要因として、競争の原理の導入がある。指定管理者を公募で募集した場合、応募者間には、必然的に競争の意識が芽生え、公の施設を効果的に運営し、一つでも二つでも他の応募者より、良質なサービスの提供をアピールしようという意識が発生し、その結果として、現状よりも住民サービスの質が向上する可能性が高まることが考えられる。

指定管理者制度における地方公共団体の指定は、議会の議決を経た行政処分であり、契約に関する法の規定の適用はなく、「入札」を要さず、公募により指定管理者を選定する義務はない。しかし、指定管理者制度の趣旨からすれば、地方公共団体は、公の施設の適正かつ効果的な管理を可能とする者を選定しなければならず、より大きく門戸を広げ、多くの応募者にサービス提供のメニュー等の提示を求め、管理に要する費用だけでなく、全ての要素を総合的に判定したうえで管理者を選定することが求められる。

第二に、施設管理にかかる地方公共団体の人的財政的負担の軽減である。この効果の要因としては、民間事業者等の団体が有する考え方や能力を公の施設の管理運営に活かすことによる費用対効果の改善が考えられることや、前述同様、競争原理の導入がある。

民間事業者等の団体、特に営利企業は、費用における効果を最大限に発揮し、利益を求めるという使命を有しており、その達成が組織の存亡に関わる極めて重要なものとなっている。そうした中で培われた費用対効果における考え方や能力を公の施設の管理に活かすことは、「最小の経費で最大の効果」を目指す地方公共団体の目的にも合致するものであり、地方公共団体の負担軽減と住民サービスの向上に資するものと考えられる。そうした考え方や能力をもつ民間事業者等を広く公募し、競争原理を働かせることで、その持てる能力を最大限に発揮させることが可能となり、「最小の管理運営費で最大の住

民サービス」を追求することができるのではないかと考える。

[利用料金制度との併用による効果]

利用料金制度とは、「指定管理者にその管理する公の施設の利用料金を自らの収入として収受させることができる」制度（法第244条の2第8項）である。この制度を指定管理者制度と併せて適用することで、指定管理者にインセンティブの効果を働かせることができ、先に述べた指定管理者制度の導入による直接的な効果をさらに促進することが考えられる。民間事業者等、特に営利企業においては、利益の拡大を目的とする特性から、インセンティブによる効果はより大きなものとなる可能性が高い。つまり、公の施設を多くの者が利用すれば、指定管理者の利益が増えることから、指定管理者としては、利用者を増やすために住民のニーズに的確に対応するための新しいメニューや企画を考える必要が出てくるといった構図が成り立つのである。この構図は、公の施設をより多くの住民に利用してもらいたいという地方公共団体の意図と、より多くの利用者を確保し、自らの目的を達成したいという民間事業者等の意図が合致したものと見える。

しかし、指定管理者制度と利用料金制度の併用については、地方公共団体に利用料金収入がなくなることから、利用料金による年間収入額を民間事業者の施策及び能力から適切に判断し、施設維持管理費用や減価償却を含む施設建設費用等を受益者負担の観点からふまえた上で、地方公共団体における施設への費用負担割合を減らす等の十分な仕組みを作ることが望ましい。この点を検討するについては、地方公共団体の負担（税金による負担）や利用者の負担、民間事業者等の負担といった各負担を相関的に検討し、適正な受益負担の関係を整理する必要があるといえる。

最近の地方公共団体の指定管理者への利用料金制度導入の取組を見ていると、協定等において、施設維持管理に係る費用を全て指定管理者が負担することとし、かつ利用料金収益から一定基準を超えた分の30～40%程度を地方公共団体へ還元するように定

めている例も見受けられるところである。

[行政に対する間接的な効果]

前述した効果は、指定管理者制度の導入による施設管理における直接的な効果であったが、この制度の導入による効果はそれにとどまるものではない。指定管理者制度の導入と運用を効果的に行うためには、様々な能力が求められる。

まず制度の導入にあたり、地方公共団体は、指定すべき者の選定において「費用対効果の考え方」や公の施設のもつ可能性と住民ニーズを把握するための「調査力」や「考察力」が必要であり、これらの力が不十分であれば、選定者として多くの候補者から最適な管理者を選定することは期待できない。

次に、制度導入後の運用について、一旦制度を導入すれば地方公共団体は公の施設における管理運営の責任を負わなくてよいというものではなく、制度導入後、地方公共団体には、指定管理者による施設の適切な管理運営を監督し、住民の権利利益を害することのないよう指導する責務が発生する。

指定管理者に対する指導監督を、適切に行うためには、的確な「情報収集力」、「分析力」、「迅速な判断力」が求められる。したがって、指定管理者制度の効果を十分に得るためには、地方公共団体において制度を導入する際だけではなく、導入後においても、かかる能力を常に発揮するよう努めなければならない。

こうした能力を確保、向上させることは、行政運営の様々な部分に影響を与える。例えば、「費用対効果の考え方」の強化は、物品購入、契約、人員配置等の多岐にわたる改善につながり、「調査力」や「考察力」、「情報収集力」、「分析力」は、公の施設の利用に限らず、あらゆる行政施策において住民ニーズ、住民との協働等についての考え方や情報収集等の対応を強化することにつながるものと考えられる。

これらの力は、指定管理者制度のためだけに必要なものではなく、行財政改革を進める今後の自治体運営にとって必要不可欠なものでもある。

つまり、指定管理者制度の導入は、今後の自治体運営を向上させる契機となりうるものであり、活用

と認識次第によってはその効果を公の施設における住民サービスの向上だけでなく、地方公共団体にとって、大きな発想の転換を促す化学反応を起こすものとなりうる可能性があるといえる。

指定管理者制度を適用する施設の選定

[制度適用の基準]

ここまで指定管理者制度による導入効果を述べてきた。しかし、こうした効果を十分に得るためには指定管理者制度を適用する施設を適切に選定する必要がある。指定管理者制度は、全ての公の施設に適用しなければならないものではなく、地方公共団体が直営で管理を行う場合は適用する必要はない。

地方公共団体は、多種多様な公の施設を有しており、中には直営による管理が必要となる施設もあることから、個々の公の施設の特性等を踏まえ、多様な観点から指定管理すべきか直営管理すべきかを考える必要がある。

ここで問題となるのは、指定管理者制度を適用するか否かについての判断基準をどうするかということであるが、この問題を解決する全国共通の判断基準はない。施設の設置目的や地方公共団体の地域的事業は全国一律のものではない以上、統一的な判断基準がないのは当然のことと言える。

そこで、公の施設のもつ各々の性格や要素だけを捉え、指定管理者制度を適用することで、より高い効果が予測される施設とそうでない施設を分類することを次に検討してみたい。

[公の施設の要素による分類]

具体的に指定管理者制度を導入することを決定するためには、施設の状況や地域事情等を踏まえ、十分な検討を要するが、表2に示すように、公の施設の持つ性格や要素を8つの視点からチェックすることで、指定管理者制度を導入する可能性や得られる効果について、一定の判断をすることができると思われる。

実際に、いくつかの地方公共団体が作成している指定管理者制度の導入に係る「基本方針」等を見る

表 2

要素	check	解説
① 個別法により、民間事業者等に管理を委ねることについて制約がない。		法が定める公の施設に関する規定は、公の施設についての一般規定とされ、個別法において公の施設の管理に関して特別の規定がある場合は、「個別法は一般法に優先する」という法原則に従うことになる。よって、チェックが入らない限り、導入検討の余地はない。
② 同様又は類似のサービスを提供しうる事業者等が存在する。		指定管理者制度を適用する場合は、その施設を管理運営しうる団体が存在していることが前提となるため、チェックが入らなければ、導入検討の余地はない。
③ 施設の利用について、行政による対応が困難なサービスの提供が求められている。 (例:開館時間の延長、新たな利用メニュー等)		地方公共団体は、現に有する公の施設の管理運営において、可能な範囲で住民ニーズへの対応に取り組んでいると考えられるが、その範囲を超えた住民ニーズが存在しているかどうかという点についての項目である。 チェックが入り、直営による場合よりも、民間事業者等の方が効果的に対応することが可能であれば、指定管理者による効果を得る要素をもった施設といえる。
④ 職員を配置するよりも、外部委託した方が、管理運営費において、低コストとなることが想定される。		指定管理者制度を導入することで、施設管理費が低コストとなることが、明らかであれば、指定管理者制度を適用することで、地方公共団体の経費節減や定員の適正化等の行財政改革がさらに推進される可能性が高いと考えられる。
⑤ 施設の管理に高度な専門的技術力を必要とする。		施設の管理に必要な高度の専門的技術力を満たすためだけに、施設管理専用の職員を採用するより、人材活用と施設管理の効率性を考えれば、施設管理に必要な能力をもった団体を指定し、その団体に施設を管理運営させることで、地方公共団体における人的負担を軽減することが考えられる。 よって、チェックが入る場合は、地方公共団体の行財政改革推進の観点から得られる効果が高い施設であると考えられる。
⑥ 住民から使用料、利用料を得て運営する施設である。		チェックが入る施設は、そのサービスの如何によっては、使用料等の収益に大きな影響を及ぼすものであり、民間団体等の能力やノウハウが住民サービスの向上につながる余地は、十分に考えられ、利用料金制度を導入することによるインセンティブ効果も高いといえる。
⑦ 一時的にサービスを停止しても、住民の生命や生活に重大な影響を与えない施設である。		指定管理者に民間団体を想定する以上、破産や解散等による法人や団体の消滅を想定する必要がある。一時的に住民サービスを停止することで、住民の生命や生活に多大な影響を与える施設であれば、その指定には、協定等において十分な予防的措置を講じる必要がある。 それでも、その危険性を回避することが困難であれば、地方公共団体が直営で管理する施設とすることが、「住民福祉の増進」の確保に資するものといえるだろう。 したがって、チェックが入らない施設は、住民への影響や公の施設の本来の趣旨、指定管理者制度の導入による効果を十分考量したうえで慎重に判断すべきである。

※ ①から⑦にチェックが入る数が多いほど、その施設は指定管理者制度を適用することが可能であり、かつ相当の効果を得ることができると考えられる。但し、①及び②にチェックが入らなければ、導入はできない。

と、各施設の特性や要素をもとにこうしたチェック表を作成し、制度導入について一定の検討をするという方法を取り入れている団体が見られる。

指定管理者制度の導入を契機として、各地方公共団体は自ら設置した公の施設の管理にかかる費用対効果や住民ニーズ、位置付け、今後のあり方等を様々な観点から再度点検、確認することが求められる。

制度活用後の地方公共団体の姿

[小さな地方公共団体]

国は、平成15年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」において、行政の効率化や歳出の縮減、合理化を進め、行財政システムを持続可能なものへ変革することで「効率的で小さな行政」を実現するとし、平成16年12月に閣議決定した

「今後の行政改革について」においても、より一層のスリム化を図り、「簡素で効率的な政府」を構築し、財政の建て直しや行財政運営の改善、透明化、国民生活の利便性向上を図るとしている。また、指定管理者制度導入の背景からも明らかであるように、公共性を有する事務事業は必ず自治体を実施しなければならないという必要性は薄らいでいる。

このような状況を踏まえれば、住民へのサービスを維持向上させるために人材や資金、施設等、あらゆる点において効率化が必要となっており、「簡素で効率的な行政」、「効率的で小さな地方公共団体」の実現は、近年における多くの地方公共団体においても共通した課題であるといえる。

【行政組織の構造変化と指定管理者制度】

地方分権の進展により、今後より一層、地方公共団体において、権限の活用により地域の特性等に照らした独自性の発揮が求められる。この独自性の発揮が進めば、地方公共団体間において、住民サービスの違いが少なからず生じるものであり、結果として地方行政における自治体間競争を加速させることにつながると予想される。さらに、三位一体改革の進展によって、地方税財政制度の見直しが進むことも相まって、地方公共団体には少子高齢社会における人口減少や税収確保の課題等を見据えた資源配分の重点化、集中化等が求められていくものと考えられる。こうした時代の流れからすれば、地方公共団体の行政組織においても、住民サービスの向上を実現する企画政策力や情報分析力、条例等の策定にかかる法務部門等を重点強化していくことが必然の流れであるといえる。

平成15年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」は、地方行革の推進の一環として、事務事業のアウトソーシング、地方公営企業の民間委託、指定管理者制度を積極的に活用するとしている。このことから、今後、地方公共団体の行政組織は、行政が本来担うべき部門を強化した構造へと変化していくことが求められており、指定管理者制度の活用も地方行革を推進する重要なツールとして、その変革の契機となりうるものと捉えられてい

ることが確認できる。

この点について、指定管理者制度の導入は、地方公共団体の公の施設の管理運営にかかる人的、財政的負担を軽減する一方で、導入後における指定管理者の管理に必要な能力の確保、向上が必要となるため、軽減された負担は、新たに必要とされる行政本来の業務や経費に転換されることから、行政組織の構造転換を促進することにつながるものといえる。

指定管理者制度の活用だけで、住民サービスの向上や行財政改革が達成できるものではないが、地方公共団体を転換せしめる有効なツールであることは間違いない。

各地方公共団体は、このツールをいかに活用するか、活用を契機として今後の自治体運営をどのように転換すべきかということを一早く検討し、対応することが分権時代を担いうる「簡素で効率的、効果的な行政」の実現への近道となるものと考えられる。

おわりに

時代は著しいスピードで移り変わっている。地方公共団体には、様々なツールを活用して、より機動力、問題解決力の高い団体に変革することが求められている。

そのツールの一つとしての「指定管理者制度」の活用は、住民サービスに直結するものである。公の施設の設置の目的は、「住民の福祉の増進を図る」ことにあり、指定管理者制度の活用にあたっては、行財政改革の実現に向けた事務事業の経費や定員の削減という観点だけでなく、地域における様々な要因や将来のあり方等を見据えて取り組むべきものである。

多くの地方公共団体が、指定管理者制度の導入を契機に、その組織内部に多くの化学反応を起こし、時代に対応しうる変革とそれに伴う住民サービスの向上を図られることを期待したい。