



第4回『三二講座 2回目』

(平成17年2月23日実施)

「指定管理者制度」

～公共施設における指定管理者制度
をいかに活用すべきか～

「指定管理者制度の概要及び先進事例について」



高槻市市長公室長
樋渡 啓祐 氏

1. 指定管理者制度の概要

(1) 指定管理者制度の目的

皆さんご案内のとおり、指定管理者制度というのは平成15年9月施行の改正地方自治法により創設された制度です。この制度の特長は、公の施設の管理業務を、NPO、ボランティアグループ、市の外郭団体、民間事業者など、法人その他の団体に広く門戸を開いたことです。その目的として総務省等が言っているのは、先ず、民間事業者等の能力や経営ノウハウを活用した効果・効率的な施設運営をすることです。2点目が多様な市民ニーズへの対応で、利用時間あるいは利用料金について、条例の範囲内で今より柔軟な対応ができるということです。3点目が、指定管理者側に施設の利用許可権が条例により付与することができますので、これによって迅速なサービスが期待できるということです。今までは、外郭団体に任せておいても市当局にお伺いが来るなどして、かなり遅かったのですが、利用許可権を付与することにより、指定管理者が自らの判断で取り消しをしたり、自主事業をやったり、迅速なサービスができるというのが大きな特長となっております。

ただ、非常に聞きざわりはいいのですけれども、この三つを全部かなえとなると、多分頭を抱えるところだと思います。この点の balan

スについては、後でまた申し述べたいと思います。

これらを目的とした指定管理者制度の創設により、従来の管理委託制度は廃止になります。管理委託制度は地方自治法から抹消されますので、もうできないということです。地方分権と言っておきながら管理委託を残さないというのはどうかと思います。指定管理者を選ぶか、従来の管理委託を選ぶかは地方自治体の責任において選択すればいいはずなのに、かなり押しつけの部分があるということは、今の地方分権の流れ等々からは逆行しているのではないかと思います。強く思います。

いきなり余談になりますが、この指定管理者制度が出てきた背景というのは、一つは規制緩和の流れと、もう一つ、今までは官の部分への民の参入に規制があったのですが、それを取り払えという内閣府の号令があったことです。あるいは、私は総務省にいたときにNPOの担当をしていたことがあるのですが、一部、九州の外郭団体でかなりめちゃくちゃな経営をやっていた、そういう悪いところをねらい撃ちにしたような形でこの制度が出てきて、従来の管理委託が地方自治法から抹消されたという経緯もあることはあります。ちょっと余談になりましたけれども、いずれにしても管理委託はもう

できなくなるということです。

ただし、法改正の前に管理委託を行っている施設については、3年以内に施設の設置条例を改正しなければならないとされています。所謂3年間の猶予期間です。暦で言えば平成18年9月1日までに、これは後で申し上げますが、広い意味での指定管理者制度に移行しなければいけないということに、制度的にはなっています。今、市町村の皆さんにお伺いしたところ、できれば平成18年4月1日の実施を目指して準備に追われているということをお伺いしております。

(2) 現行（管理委託制度）

現行の制度は非常にシンプルなのです。なぜこれが無くなったのかというのが私も不思議でならないのですが、おさらいをしておきますと、現行の制度は、市役所との契約に基づいて施設の具体的な管理・事務事業を行うもので、施設の利用許可・処分の委託は不可能でした。委託料あるいは補助金という形で管理委託をしまして、この図には「〇〇公社」と書いてありますが、これは地方公共団体の出資団体等に限られていました。そして、具体的な管理受託も細かく条例で書き込み、その条例に基づいて公社が公の施設を管理・運営していたということで、制度的には非常にシンプルになっているのです。

従来は委託先がこのように限定されていましたが、そこに指定管理者制度という黒船のような制度が出てきて対象が民間事業者等まで拡大され、そのことによって競争原理が働いたり、よりよい効果を生むというのが総務省の説明です。

(3) 制度実施後（指定管理者制度）

制度実施後を絵で示してみたのですが、先ほどの管理委託制度と比べると、特に我々市町村の職員からすると、はっきり言って迷惑とも言いかねないぐらい複雑になります。

順にポイントを申し上げますと、この制度は施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わせるということで、条例に定めることによって、施設の利用許可や利用禁止、あるいは自主事業も行うことができるようになります。指定管理者には、外郭団体を排除するというわけではなくて、外郭団体もその対象に含まれますが、法人その他の団体から原則として公募されます。高槻市の場合は第三者が参画した選定委員会を庁内に作り、公平性、透明性が担保された中で、すなわち、どういう経過をたどって選んだかということが後ですべてオープンにされる中で選定され、選定された団体・企業が市役所と費用負担等々の協定書を結びます。

議会との関係は後で言いますけれども、飽くまでも庁内的な流れで言うと、この協定書に基づいて市役所が企業さんに対してこれこれをやってください、あるいは、企業さんが市役所に対してこれこれを頼みますという形で、公の施設の管理運営をするということになります。ですから、一転して非常に複雑で時間がかかる手続きになっていくということです。

ここでのポイントは恐らく協定書の中身だと思いののですが、管理の細目については、管理経費の額、その支払時期、事業・管理業務の実施内容、あるいは利用料金など、多くは金銭的な話になろうかと思うのですけれども、それは市と協議し、協定を結んで、市に代わって施設の管理を行うということになっていきます。

2. 高槻市の取り組み

(1) 指定の手続き

次に、この指定の手続きは、どうやっていけば住民や議会の納得を得るのだろうかということで考えてみました。これは何か正解があるということではなくて、高槻市の場合、庁内選定委員会が好まれる傾向にあります。それが民主的なものと思われている部分があって、これは各自治体での文化であったり、風土であったり、いろいろなやり方があると思いますので、これは単に高槻市の場合の一例ということでご説明します。

まず、ポイントを一つ申しますと、庁内の選定委員会が指定管理者のすべての出発点となります。これはどういう人たちが構成されるかというと、我々もいろいろ考えたのですが、助役が選定委員会の長となります。そして、メンバーは私を含む管理系の部長です。企画担当部長の私と、財務部長、総務部長という管理部門の部長に加えて、教育委員会の施設等もございますので、教育委員会を代表して、筆頭部長である管理部長にも最初からこのメンバーの中に入ります。

それから、これは議会からの意見もあったのですが、第三者を入れなさいという話に来て、うちの市長が「入れます」と、私も補足説明で「入れる方向で考えます」と言いましたので、第三者の方に参画いただくことになっています。今、学識経験者等を3人考えています。3人分の予算を組んでいまして、税理士さんをまず1人入っていただこうと思っています。もう1人が公認会計士さんです。財務諸表等の話は我々役人だと分からないところがありますので、税理士さんと公認会計士さんにはまず入ってもら

うということです。それと、このごろは指定管理者を専門とする大学の先生がおられますので、客観的に見られるような大学の先生を1人入れようということで、年間10~12回ぐらい開くような予算を計上しています。我々は別に予算を計上しなくてもできるので、学識経験者の3人の方の出席費用ということで予算を計上して、早ければ今年の4月からやるということで考えています。

ちょっとくどくなりましたけれども、選定委員会を第三者が参画した機関にするということです。ただし、行政がどのようにするかということが主眼になりますので、学識経験者が3人で、過半数には届かないという構成にしています。この是非については議会のほうからいろいろ言われるとは思いますが、高槻市としてはこの人数で考えております。

ここでもう一つ高槻市のポイントがあって、私もよく聞かれるのですけれども、全部指定管理者にしなさいということではないのです。直営という選択肢もあるのです。先ほど、広い意味での指定管理者と私が申し上げたのは、直営もありだということです。ですから、今、高槻市の場合でも、外郭団体がやっていた駐輪場、駐車場を、一部直営に戻しているところがあります。市営駐車場というふうになっているのですが、どちらにしても全部指定管理者に移すのではなく、直営という選択肢も含めて、広い意味での指定管理者制度というとらえ方を我々はしているのですが、ではそれをどこで決めるかということです。

A施設は指定管理者にするか、あるいは直営にするかというのは、先ほど申し上げた選定委員会で全部決めるということですので、非常に

この委員会が重くなります。ちなみに事務局は、だいぶ消極的な権限争いをさせてもらって、私がいちばん力が弱かった（笑）こともあり、企画担当がこの選定委員会の事務局をすることになりました。それで、直営か指定管理者かという二つに分けて、それ以降は順当に流れていくのですけれども、そこで設置条例を出します。ここまでが第1段階としてあります。

次のポイントは、これも非常に役所らしいといえ役所らしいのですけれども、選定委員会を親委員会とし、幹事会という子供委員会を作って二層立てにしようと思っています。ここは所管の部長がトップ、関係課長が幹事ということで、基本的には部長の権限でメンバー等を決めてもらおうと思っています。そして、子供委員会（幹事会）と親委員会（選定委員会）でいろいろな行き来をしていくということになります。最初に公募と申し上げましたが、公募は幹事会が行います。ただ、どちらにしてもすべて選定委員会の了解事項にしますので、公募をいつ始めるとか、こういう条件でということについてはすべて選定委員会の了承を取ってもらうということで、二層立てを考えています。

この二層立てでいったときに、実際、選定委員会で例えばA企業に決まりましたというのは、市長に建議します。ここで初めてトップが出てくるということです。これもいろいろ議論して、市長がなぜ選定委員会に入らないのかという議論については、首長は政治家という側面がありますので、当市の場合はそこは分けて考えました。ですから、市長が選定委員会から建議をされて、「これはいけない」というのは制度的には十分ありうる構成にしています。場合によっては差し戻しもあるかもしれません。それは市

長の政治的判断ですが、ただし、この過程はきちんとクリアにしようと思っています。

市長が「これでオーケーだ」ということになったら、ここで議会の関係が出てきます。どの団体を指定するか、指定の期間、指定する対象の施設の3点セットについては議会の議決事項ですので、それがオーケーということになると、細かい協定書を条例に基づいて締結し、実際に指定管理者による施設の管理が始まるということになります。これが一連の庁内手続きの流れです。

我々もほかの自治体をけっこう見てみましたが、大阪府内はともかくとして、こんなに細かく具体的にやっているところはあまりありません。先ほど申し上げたのは、かなり堅いやり方です。実は、議会ともかなり内々に調整をしました。各会派にいろいろ相談して、高槻市の場合はきちんと手続き的にオンしていったほうがいいだろうということで、選定委員会を二層立てにしたり、市長を選定の最終権者にするとかということになっています。これは政治的な思惑ではなく、選定委員会という事務的な場と政治の場を分けておいたほうがいいだろうというような助言もいただきまして、結果的に見ると、こういう非常に重い流れになって、事務局の我々は非常に大変だということになっていきます（笑）。

（2）指定管理者の指定に向けた流れ

暦を作りましたので、それをご覧になっていただければと思います。左が議会手続き、右が庁内手続きになっています。まず、平成16年12月、基本方針を策定して議会に報告しました。平成16年4月の議会で、秋ごろに基本方針を出

しますというアナウンスを市長や私のほうからさんざんしていましたので、これは割とすんなりいきました。かなり議会の場で広く説明してきたつもりでいます。

その次に、基本方針が策定されましたので、やっとならぬと条例の策定手続きに入りました。これは手続条例と書いてありますとおり、基本方針の中の手続きのところを、何も足さず、何も引かず、そのまま横書きを縦書きにして作りました。ただ、ちょっと失敗したと思ったのは、選定委員会の部分というのは、高槻市の場合には要綱設置の予定でしたので、先ほど申し上げたような、助役を選定委員会の長とするとか、管理部門の部長が入るといったことは条例に一切書けなかったのです。こんなものは議会に通さなくていいのかという批判もあるかと思うので、可能であれば大事なところは条例にきちんと書いておいたほうがいいということは非常に強く思いました。書いておいたほうがよかったということで反省していますが、そういう手続条例を作りまして、3月に手続条例を議会に提案し、議決をいただきます。

3月に手続条例の議決をいただきますと、その後、4月には指定管理者選定委員会、同幹事会が正式に発足します。指定管理者制度を活用する施設の決定や、どういう基準で公募するかというのも、親委員会の大事な仕事です。公募をかけるにしても、単に来てくださいということでは話になりませんので、例えば補助金の額はこれぐらいだとか、こんなことをやってほしいというのは、市役所側が主体的に「これでどうですか」というような公募の仕方をしようと思っています。

それで施設の決定をして、選定委員会と幹事

会というのはかなり行き来があると思いますが、委員会の大方針を受けて、幹事会で評価基準の細かいところや指定期間、あるいは選定方法等の検討や委員会への報告というのを二層立てでやっていくというのを、4月に早速やろうと思っています。

次に、6月の公の施設の設置条例というところで個別の条例を出し、これが議決されれば、7月を目途に指定管理者の公募を行っていきこうと思っています。公募の結果選定された候補者を指定管理者とする議案を、施設の名称、指定する期間とともに、今年の9月議会に提案していきこうと思っています。そして、議決のあと、細かい協定書を条例の範囲内で交わして、18年4月から、指定管理者による施設の管理に移行するというようにしています。

ここでもう一つポイントを申し上げます。当初、6月議会に指定管理者の個別条例を全部出そうかと考えていたのですが、無理なのです。高槻市の場合50施設もあって、そんなことをしたら指定管理者議会になってしまいますので、6月、9月、場合によっては12月の議会で三つに分けて出していこうと思っています。どちらにしても、後の流れから言うと今年の12月がデッドラインですので、そのように振り分けて出していこうということです。

それと、何を出すかというのは基本的に選定委員会が決める話ではあるのですが、最初はあまり問題にならないようなものを出していこうかと思っています。うちでいちばん問題になるのは、これはぜいたくな悩みかもしれませんが、駐車場とか一部儲かっている施設です。年間6000万儲かっている駐車場があるのですが、そこを直営でやるのか、特定指定管理者でやる

のかというところがありまして、そういうところは民間が狙っていますので、そういったややこしい案件は、できれば9月、指定管理者がちょっと落ち着いた段階で出そうかと思っています。

整理すると、例えばプールというのは維持費が大変で、そういう引き取り手がなさそうなところを6月に出して行って、様子を見ながら9月、12月を考えていきたいと思っています。もし応募者があればラッキーということで考えています。

以上あくまでもイメージです。

(3) 議会との関係

ここで議会との関係を整理してみます。うちの市役所は非常に議会との連携を重視していますので、まず、指定管理者の手續条例の制定について議決をいただくというのが本年の3月議会です。2番目が、公の施設の設置条例の改正について議決をいただくということですが、これが本年の6月議会です。先ほど申し上げたとおり、問題の無さそうな案件を出していくということで、これだけで言うと、6月、9月で出していくということになるかと思っています。

その次に、指定管理者を決定する議決を、管理する施設の名称や指定期間とともにいただくということですが、ここに書いてあるのは9月ですけれども、12月にもあるだろうと考えています。50の施設の運命を決めなくてはならないので、今年は非常に大変になります。

なお、質問とかでよく聞かれるのですが、指定管理者に支出する管理料等の費用はどうするのか、金銭的な話はどうするのかというのは、議会の予算審議の中でご審議いただこうと考え

ています。

また、この高槻市の基本方針もそうですし、今後出す個別の設置条例もそうなのですが、今、高槻市が考えているのは、現在外郭団体に管理委託をお願いしている50施設を対象としています。いろいろな市町村で出てきましたけれども、直営の施設はどうか、図書館や公民館を指定管理者にするかどうかというのはまだ分かりません。分からないのですが、こういった直営の施設については、平成17年度末までに基本的な考え方をもう一回策定しようという流れにしています。そういう意味では、外郭団体のものは今粛々と進めていっていますし、直営の施設の考え方については17年度末までに基本的な考え方を策定しようと思っていまして、そういう二層立てでいっています。

よく聞かれるもう一つのポイントは、指定管理者制度の移行については、外郭団体の今後の在り方を見極める必要があるということです。高槻市の場合、今は人口が35万人ですが、昭和30年代の初めというのはたかだか5～6万人だったのです。そのような中で年に200人～300人の職員が採用される時期があり、こういった方々が、今、外郭団体に出ていたりしますので、いきなり指定管理者にしてしまうとこの人たちの雇用をどうするのかというようなことがあります。ここでポイントなのですが、今後3年から5年以内を目途に、一時的な直営も仕方が無いかと思っています。

要するに、定数上の関係は出てきますけれども、出ている人にもう一回市の職員として帰ってきてもらって一時的な直営にしたり、あるいは、施設の設置目的等に応じて指定管理者をあらかじめ特定するというような一時的な緊急避

難も含めて、段階的に進めていかなければならないのではないかと考えています。この細かい話は、今日の最も肝になる部分だと思いますので、また改めて最後のほうで申し上げます。とにかくソフトランディングというのは議会からもかなり言われていますので、そういったことを念頭に進めていきたいと考えています。

実際、皆さんがいちばんお悩みの部分というのは正にここだと思うのですが、制度の移行、切り替えというのは、人、人事が絡んでいるので、かなり難しいと考えています。この制度の切り替えを如何に円滑にやるかということがポイントとなっているのです。その中で考えなくてはいけないのは、制度移行についてサービスを直接受ける立場である市民と議会の理解というのが非常に大事です。また、先ほど申し上げました既存の管理受託者である出資団体と、そこに勤務されている職員の皆さんの雇用、身分保障をきちんと考えなければいけないということです。先ほども申し上げましたけれども、高槻市では段階的に進めていこうと考えていて、これはまた最後のところで申し上げます。

3. 今考えていることとは

(1) 制度導入のあれこれ

ここが今日のみそですが、制度導入について、幾つかのパターンを想定して見ました。これは高槻市も今本当に悩んでいるところで、大体こんなところに解決点があるのかということで書いてみます。今まで私がお話したことは高槻市の公式見解なのですが、今後は私の考えが多分に入っているところで、高槻市がこう決まったということではありませんので、よろしくお願いたします。

それでは、パターンの想定ですが、ちょっと復習をしてみます。指定管理者制度というのはパターンが三つあるのです。いちばん堅いのが直営で、2番目が特定指定管理者です。例えば、今、外郭団体が業務を行っているところを、単に看板を張り替えて、あなたのところに指定管理者を頼みますということで指定管理者にするということです。そして最後が、改正自治法の本旨であるところの純粋な指定管理者で、公募に応じて、選定委員会で競争を勝ち抜いて議会の議決をいただくという、大きく分けて3パターンがあります。

その中で、特定指定管理者または直営100%ということになると、どう考えても制度の理念からの逸脱だと思うのです。行革を進めようとしているなかで直営に移行すれば、市民からまた行政が太ってしまうのではないかという批判があったり、事業者からは、参入しようと思っているのにおかしいではないかという批判が普通は起きると思います。高槻市でこれをやったら、反乱までは起きませんが、絶対おかしいという話は出てきます。

もう一つ極端な例を申し上げますと、では指定管理者100%だったらどうかということです。制度本来の姿として想定されているのはこういうことだと思うのですが、公募の結果、外郭団体が勝てばそれはそれでいいのですけれども、そのままだと多分負けるでしょう。そして、民間事業者が指定された場合、現在の施設管理を受託している外郭団体、あるいはそこに雇用されている職員の処遇が当然問題になってきます。また、特にこれは高槻市の場合なのですが、今まで高槻市の外郭団体というのは、客観的に見ても非常に効果・効率的な施設運営をしてきた

ということもあって、100%指定管理者にする
と議会の理解を得るのは困難ということで、
我々行政人からすると、どちらにしても批判を
受けかねないということです。

ただ、多くの市で実際にもうやっておられる
かもしれませんが、特定指定管理者または直営
といったときに、3年から5年の移行期間だ、
その中で指定管理者に切り替えるのだという説
明が仮りに成り立てば、それは別に悪くはない
と思っています。しかし、高槻市の場合、ほか
の多くの市町村の皆さんもそうかもしれませんが、
それでも批判はかなり来るということなので、
我々としては色々と考えてみました。

(2) どうすればよい？

そこで、ここ3年から5年間は、こういった
ブレンド方式というかハイブリッド方式がある
のかなと考えています。パーセンテージはまだ
決めていないのですけれども、例えば30%は指
定管理者、特定指定管理者が50%、直営が20%
というふうに3パターンあれば、だれもが一定
納得するのではないかといいところなんです。これ
を具体的にご説明します。

これを三つやったらみんなハッピーになるだ
ろうと考えたのですが、実は、これは思わぬと
ころに効果があると気がつきました。同一施設、
グループで、官と民との競争が期待されるので
す。例えば、A駐車場は公募の指定管理者、B
駐車場は外郭団体を特定管理者にすれば、市民
から見ると違ってくるというのが明々白々です
ので、両者は競争を起さざるを得ないのです。
例えば、あそこは25時まで開いているのに、
なぜこちらは23時までなのかということになっ
たり、あるいは、今私が聞いてい

る限りでは、ある民間事業者が絶対参入したい
という場合、「私らが指定管理者に指定されれば、
駐車場に入れた車をワックス磨きします」と、
そういうところまで民間の人たちは考えてい
るのです。あるいは、空気圧を測定して、場
合によっては入れておきますといったサービス
や、CDなどの物品販売も許可されればやっ
てもいいですということで、要するに、無駄な空
間や無駄な時間は絶対作りません、というこ
とを高槻市内の中小企業の経営者の方々が言っ
ているのですが、彼らはそういった意味でのサー
ビスをきちんと持ち込みたいということで、こ
こから先は本当かどうかまだ分かりませんけれ
ども、その利潤をまちづくりのほうに一定生か
してもいいと言ってきています。

そういうことになると、公募の段階でこうい
ったところというのは多分勝つと思うのです。
ですから、そういったことを念頭に置いて準備
を進めるべきだと思っています。今回、指定管
理者にはそういったサービスという要素が制度
上加わっていますので、単に効果・効率的とい
うだけでは多分負けます。高槻市の場合は選定
結果をオープンにするので、例えば指定管理者
の中に外郭団体が公募で入ってきて、我々が外
郭団体を選定したら、なぜだという批判が出て
きます。そういった意味でも、外郭団体にはき
ちんと準備をしておいてくださいということは
言っています。

雇用の問題等があって、高槻市の場合には
100%指定管理者というのは絶対無理なので、
二つに分けることによって何らかの競争が生ま
れてくるのだらうと思っています。逆に、指定
管理者はやはりだめだというのが出てくるか
もしれません。外郭団体がきっちりやれば、市

も安心感がありますので、そういったところがいいのではないかというのは3年から5年かけて見ていく必要があるのではないかと考えています。これは、5年程度で進捗状況や市民の意向を見ながら指定管理者制度への移行を進めていくということであって、例えば福祉施設でも、全部特定指定管理者にするのではなく、一つか二つを民間なりNPOに参入してもらって競争をってもらうことで、実際の実績をもとにしながら進めていこうと思っています。

今心配しているのは、指定管理者というのは、最初はいいいけれども既得権益化するかもしれないということです。例えば役所の食堂と一緒に。最初はおいしいのに、指定が決まった途端にまずくなるということがあって、これはほかの制度もそうかもしれませんが、独占というのはよくないのではないかと。だんだんサービスが悪くなっていく可能性が高いのではないかと。やはり一定のブレンドをすることによって競争ができるのではないかと。こういう方式を進めていこうと思っています。

もう一つ重要な論点があります。ここにおられるのは指定管理者制度の担当の方がほとんどだと思うのですが、その担当の方々だけでは指定管理者制度というのは絶対解決できないのです。なぜなら人事の話があるからです。そこで、これは最終的な決裁は得ていませんけれども、今まではOBさんの受け皿はほとんど外郭団体になっていたのですが、今後、例えばコミュニティセンター、NPOセンターなど、今まで行っていなかったようなところまで職域の拡大を図らなければならないと考えています。これは今、人事と詰めていますけれども、もし外郭団体を指定できなかつたら路頭に迷ってしまうので、

そういったことで拡大を図るということです。

ただ、これは、天下りの拡大という批判をかなり言われると思うのですが、この場合、指定管理者とは直接は関係ないですけれども、コミュニティセンターなどから「こういう職員が欲しい」という指名をしてもらおうと思っています。天下りというのを押しつけというのが通り相場であるようですが、国の場合は全くそうなのですけれども、そういったことではなく、もらい手のほうに一次選択権があって、向こうから「こういう人が欲しい」「彼が欲しい」「彼女が欲しい」と言ってもらえることになるのではないかと考えています。

それでも色々問題は出てきそうですけれども、いい悪いは別にして、どちらにしても職員なりOBの受け皿は絶対必要になります。多分、市役所や町役場の中だけで囲い込むようなことはできないのではないかと。もちろん、市役所の中での職域の拡大というのでも並行して考えています。指定管理者制度のいちばん大きな問題は市役所的には人の話、雇用の話なので、そういった制度をにらみながら、これは自治体全体として絶対考えなければいけない話だと思っています。

ほかの都道府県の話を知っていると、当たり前前の話ですが、企画部門と人事部門がかなり密接にやっているところは大体うまくいっていると思うのです。それと、もう一つは財務部門です。これは金銭的な話が出てきますので、最初から財務を入れておこうということで、高槻市の場合、部長クラスあるいは課長クラスで会議や打ち合わせを頻繁に行い、指定管理者制度というのを全体で進めていこうということをやっています。ただ、我々の中でも非常に険悪な雰

困気になったりします（笑）。6000万円儲かっている施設が一つありまして、財務は儲かっているところを手放したくないので、そこはかなり言ってきますけれども、これは全体として進めていくほうが絶対いいと思います。

（3）高槻市の基本的な考え方

高槻市では、施設について二つの基本的な考え方を持っています。ここに書いたのですが、1番目は、運営経費が収入を上回る赤字施設については、現在の委託料、補助金を10割とすると、それを5～6割に落として公募しようと思っています。その代わりに、そんなことをしたら来ないだろうということもありますので、施設の使用料等は指定管理者の収入となる利用料金制にしようと思っています。これを採用することによって、儲かった分は自分たちの懐に入れていいというインセンティブを与えて、多くの事業者の参加を期待したいということです。そして、そこでサービス合戦をやっていただくと同時に、儲かったお金はきちんと正当に事業者に入るといふふうに思っています。これは市としても効果があって、今まで補助金を1億払っていたのが、場合によっては5000万円です済んでしまうのです。そういった意味での行革の効果はあると踏んでいます。これが1番目の、割とオーソドックスな考え方です。

2番目は、利益の一部をキャッシュバックさせようということです。儲かっている施設というのは色々言われると思うのです。血税で建てた駐車場なり駐輪場が儲かっている、それが何故建ててもいない民間事業者の懐に入るのかということで、これはかなり批判が出てくるのではないかと思います。そこで、これが70%なの

か30%なのかというのはまだ決めきっていないのですが、一定部分を市にキャッシュバックさせようということで公募しようと思っています。

どういう効果を生むかというと、サービスを上げて利用者が増えれば増えるほど、きちんと自分たちも利益を得られるのだという事だと思っています。ただ、指定管理者が利益を上げ過ぎることになると、高槻市の場合だけかもしれませんが、何故、血税で作った施設で民間事業者が儲かっているのかという市民感情や、あるいは、割と議会は外郭団体の今までの努力に理解がありますので、それらに耐えられないのではないかとと思っています。先ほど申し上げたように、キャッシュバックの割合は施設によってもいろいろ変わると思っていますので、それは今後詰めていきたいと思っています。

その次に重要な論点として、ここに「利潤の投入先の指定が望ましい」と書いたのですが、先ほど申し上げた高槻市のある民間事業者の人と話をしていたときに、儲かったお金の7割を市にキャッシュバックさせるというものもあるのですが、できればまちづくりに還元させたいということを行っているのです。市を経由するのか、NPOに直接自分たちが寄付元になってやるかどうかというのは色々あるとは言っていましたが、そういったことで、利潤の投入先を指定してほしいということを民間事業者から言われたりするのです。これは、場合によっては公募のときに出すかもしれません。それによって議会や市民の理解が得やすくなるという側面もあり、これは一つ重要な論点かと、教えられたこととしてあります。

もう一つ言われたのは、これは私も仰天したのですが、OBの確保をやってもいい、これを

公募のときには自分たちのほうから積極的に言いたいということなのです。要は、指定管理者を導入する以上、ハイブリッド方式にしようが何にしようが、純粋な指定管理者を一定数入れるという意味では外郭団体は絶対縮小になりますので、そういった余剰雇用の分は一定引き受けてもいいというのです。言い換えれば、勝ち抜くためにはこういったことを考えてもいいと言われているのです。それも我々からすると非常にいい話ではないかと思っています。最終的には指定管理者となる企業者とご本人同士がする話なのですが、今のところ、こういった論点もあるのかなと思います。

ですから、一部キャッシュバックをさせる方法、あるいは、利潤の投入先というのはまちづくりだとか、これはキャッシュバックの一つの形態かもしれませんが、市役所にプラスアルファで納入する、あるいは雇用の確保をやってもいい、というものがあるのかと思っています。高槻市では、最終的にこうした論点を整理して、柔軟かつスムーズに指定管理者制度の移行を進めたいと考えております。

(4) 他市の動き

最後に、他市の動きを紹介したいと思います。私どもは北摂地域に属しておりますので、北摂7市の動きを紹介します。

まず、指定管理者制度に関して、我々は条例ではなくて先ず基本方針を策定しました。策定されたのは高槻市を含め3市です。策定間近が2市、残り2市は策定しないということを聞いていますので、7市のうち5市が基本方針という方式をとられているということです。ただ、ここで高槻市が少数派なのは、条例の扱いです。

指定の手続き部分を分離させた、いわゆる分離型の条例というのは高槻市だけです。ほかの6市はすべて、施設の設置条例で手続き面も含めて規定する総合型を選択されている、あるいは、されようとしています。そういうことで、高槻市の場合は少数孤独派なのですが、これはどちらもメリットとデメリットがあるのです。

例えば、高槻市は35万都市で50も施設があるので、そういう場合には手続きだけは分離しておいたほうがいいのか、その他の事項は個々の施設の設置条例で定めるというふうにして、手続きの共通する部分だけを手続条例というやり方もいいかと思うのです。契約が切れてしまったような喫緊のところは総合型でやらざるを得なかったのですし、あるいは、スピード感はこちらのほうがありますので、どちらがいい悪いというのはないと思います。ただ、我々が分離型にしてよかったと思っているのは、議会、市民に順を追ってきちんと説明できたことです。

要するに、基本方針があって、そこで基本的な考え方と、何も足さない・何も引かないということで手続条例を3月議会に出して、そのうえで個別の条例を出していきますので、時間をかけて市民の皆さんや議会にきちんと説明ができたという意味で、これはこれでよかったと感じています。実際、指定管理者制度が施行されたとき、新設の施設はあったのですけれども、議論を重ね直営にしていまいしました。基本方針がないままに指定管理者というのは、議会の雰囲気としては理解を得るのは難しいと判断しましたので、二つの駐車場、駐輪場については、今、直営にしています。今後、手続条例が出てきた時点で、また改めて指定管理者制度に乗せるべく検討を進めています。

大阪府内の状況を聞きますと、昨年の夏以降、調査が行われていないようなのですが、他府県と比べて動きがちょっと遅いと聞いています。基本方針については策定予定又は未定がまだ多いということで、条例については、判明している範囲では分離型と総合型がフィフティ・フィフティだと聞いています。これはどちらがいいとか悪いとかではなくて、自治体の状況に応じて決める話かと思います。

先進例として我々が非常に注目しているのは、奈良県のK市です。新設する体力づくりセンターを、最初は外郭団体にやらせてもらおうかということになっていたようなのですが、最終的には指定管理者制度を導入されました。K社が指定管理者になって、利用登録者数が当初の想定数の2倍にも達する盛況ぶりだということです。K社はいろいろな工夫をされていて、やはり民間のパワーはすごいと思いましたが、ここでは利用料金制を採用して、一定以上超えた利益の一部をK市に納入させる方法をとられているようです。このパーセンテージは最後まで教えていただけなかったもので、何%かは分かりませんが、そういう方法をとられているということです。指定管理者にはインセンティブを与え、市のほうでは利益の一部を還元させて、行革にも資するということで、いい方法だと思っています。

そういうことで、最初に申し上げたのですが、指定管理者制度というのは法制度的に言うと地方自治体の裁量にかなり任されています。何か基準があるという世界ではなくて、ほとんど決める話なのです。総務省は制度を作ってしまったら知らないという、我々の世界でいう「作り逃げ」をしてしまったものですから、あとは自治体での活用次第で自治体に応じた色々なやり

方があると思います。我々が一つ提案させてもらったのはハイブリッド方式ですけれども、自分のところは市長の政治的姿勢で全部NPOに任せるといふなら、別に制度で悪いと言っているわけではありませんし、それはそれでいいと思います。あるいは、特定指定管理者でやる、3年～5年かけてまた見直すということで、先延ばしして考えるということもありだと思います。

しかし、民間事業者からはこれにかなり注目されています。私もびっくりしたのは、私は今高槻市で考えているのですが、岡山県の業者さんが高槻市で指定管理者に参入したいという話をしてこられたり、ビルメンテナンス協会など全国的に勉強会をやられたりということで、いい意味での理論武装はされています。ですから、これから導入されるところがちょっと不幸なのは、今までは特定指定管理者ということでやればよかったのですが、今は民間の方々がかかなり勉強されています。そういったところであまりむちゃをするのは良くないと思っています。どちらにしても、この指定管理者というのは市町村に応じた色々なやり方があるって、我々はどちらかというところと少し遅め、かつ、色々なところを見ながら、しかも雇用問題がありますので、うまく軟着陸させるために今考えています。

最後になりますけれども、この指定管理者制度の在り方とか高槻市のやり方については、ホームページ等で今後またどんどんオープンにしていきたいと思っていますし、それによってまた色々な市町村の皆様にも教えていただければと思っています。今年1年が我々にとって鍵だとも思っていますので、またいろいろ教えていただければと思います。今日はどうもありがとうございました（拍手）。

「民間からみた指定管理者制度導入のポイント」

(株)三菱総合研究所 主席研究員
鎌形 太郎 氏



1. 指定管理者制度導入の背景と経緯

(1) 英国における公共サービスの民間開放の背景

この指定管理者制度は、非常に速いスピードで導入されました。私も導入直後は「指定管理者制度」についてあまり関心を払っていませんでした。そこでまず、急に導入されたかについて少しその背景をお話しさせていただきたいと思います。

最近、PFI (Private Finance Initiative) とかPPP (Public Private Partnership) という言葉でいわれていますが、そもそもこういった公共サービスの民間開放は、イギリスのサッチャー政権のときに、公的部門をなるべく縮小して民間部門に新たなビジネスチャンスを与えて、国民経済の活力を高めようということから始まりました。PFI はじめいろいろな制度がイギリスの中で導入され、かなり経済的にも成功したということがいわれています。

サッチャー政権は保守党だったのですが、その後、労働党のブレア政権になってもその考え方が踏襲されています。ただ、考え方としては、単に公共部門縮小で民間へということではなく、官民のパートナーシップによってよりよい公共サービスを生み出していこうと、単純な民間開放よりもPPPという考え方に多少変化してき

ています。ただし大きな流れとしては今も続いています。現業のサービス部門は民間に開放されて、公共は企画政策の部分だけにしていこうという流れが非常に加速しています。例えば小学校の事業運営は教育も含め、ある地区の5～6校まとめて全部民間に委託するというようなことさえ進んでいるということです。公共サービスとして行うのですけれども、その事業主体として民間に代行させるという流れは非常に強く進んでいます。

これは英国だけにとどまらず、ヨーロッパのほかの国でもかなり進んでいますし、オーストラリアやニュージーランドでもこういった流れは進んでいます。それから、アメリカはもともと民間主体でいろいろなサービスをやっているのですが、さらに公共部門を民間にという動きは進んでおり、こういった流れは世界的な流れになってきています。

(2) 日本における公共サービスの民間開放

～小泉内閣骨太の方針～

日本でも5年ほど前にPFIが導入されて進展していますが、小泉内閣が規制改革を提唱し、その骨太の方針の中で、公共サービスについてもできるだけ民間にゆだねようという原則を出されています。公共サービスの属性に応じて、

民間委託、PFI、あるいは独立行政法人化ということで方策はいろいろあるのですが、民間にゆだねていこうという流れが今も続いています。こういった流れの中で指定管理者制度というものも出てきたということをご理解いただきたいと思います。

丸の中に、独立行政法人、民間委託、PFI、それから指定管理者制度と書いてありますが、さらに今、国では市場化テストというものも検討を進めています。去年の年末にかなり新聞にも出ていたのでご存じのかたもいるかと思いますが、市場化テストは、事務事業的なものも含めて、国が直接実施しているものを、民間と国とどちらが効率的・効果的なサービスができるか入札にかけて、よいほうを選ぶという制度です。例えば、ハローワークの業務や社会保険庁の業務などいろいろなものが候補として上がっています。来年度、4月以降に、実際にモデル事業としてで公募して進めていき、そのあと市場化テスト法を作って、全面的に進めていこうという流れがあります。当初は国の業務が対象となりますが、自治体にも適用していこうと国では考えています。したがって指定管理者のあと、市場化テストというのも自治体側にも適応される可能性があるということを知っておいていただきたいと思います。

(3) 指定管理者制度導入の経緯

指定管理者制度は、こういった流れの中でいろいろな経緯があってできてきたのですが、いちばん強い力を持っていたのが総合規制改革会議です。これは、いろいろな規制改革がこの間に行われてきましたが、その中心的役割を担ってきた会議で、オリックスの宮内会長が座長を

務めています。

この中で構造改革特区や医療改革などいろいろな議論がされてきましたが、その中の一つとして、2002年12月、公の施設の管理運営について民間事業者に対してもできるように法改正すべきだという答申がされ、これを受けて2003年6月に総務省で改正しようという動きが出て、9月に法律が施行されました。こういった民間側からの強い意向と小泉政権の規制改革という大きな流れの中で、この指定管理者制度は非常に素早くできました。

2. 指定管理者制度の概要

(1) 管理委託制度（旧制度）との違い

制度の概要については改めて説明する必要もないかもしれませんが、なぜこういう制度を作ったかということ、基本的にはよいサービスを安く実施するということです。そこで、選定方式としては、原則として公募をして、複数の事業計画案から、競争条件の中でよりよいものを選びなさいということ。従来の管理委託というのは、「外郭団体のここに」ということで競争がない中でやられてきましたが、そういう競争のないところには、効率性を求めたり、よりよいサービスを提供するインセンティブというのはなかなか働きにくいわけです。それを、複数の事業計画の提案をもとにして競争する中でよりよいサービスを作っていくというのが、基本的な大きな考えではないかと思っています。

業務的には、単純な業務委託という限られたものではなく、幅広く公共施設を中心としたサービスについて、公共機関に代わって代行するということです。その意味で、施設の使用許可権限も持ちますし、収入も自分のものになって

いくということ、基本的には行政の代わりに代行するというかなりの責任を負っているものだと思っています。

(2) P F I 事業との違い

民間側から見てどういうビジネスチャンスがあるのかということで、P F I と比べて何がどう違うのかを整理してみました。皆さんご存じのとおり、P F I の事業というのは、施設整備から始まって運営・維持管理を一括で行いますということですから、非常に莫大な初期投資が伴い資金調達が必要で、民間からするとかなりリスクが高い事業です。それに対して指定管理者制度は、施設ができてというのが前提で、運営と維持管理だけをやっていくということですから、初期投資が少なく参入でき、リスクも小さいということで、民間事業者からすると比較的入りやすい事業ではないかと思われま

す。事業期間についても、P F I の場合は、初期投資の回収がありますので、10年以上のものがほとんどです。最長30年といわれていますが、非常に契約期間が長くなっています。それに対して指定管理者制度は、単年度ではなくて複数年にしなさいということが通知で出されていますが、初期投資を伴わないということと、競争状態で良いサービスを実現しようと言う制度なので、長い期間ではなくて比較的短い期間で考えられています。契約期間は柔軟に設定できるのですが、これまで見ているものでは3年とか5年、長くて10年ぐらいという事業が多いです。独立採算型とか、ある程度投資を伴う事業はかなり長い期間を指定しているものがありますが、通常のものだと3年～5年ぐらいというのが多いようです。

それから、事業者の選定の負担についてですが、P F I については、施設の計画と設計もありますし、資金調達もしなくてはならない、長期間にわたってリスクが発生するというので、法律家や会計士など、いろいろな分野にわたって事業条件を詰めなくてはなりません。これは行政側にも非常に大きな負担ですが、民間側にとっても大きな負担になります。そういったコンサルタントに払う費用も発生してきますので、かなりの規模がないと、最低20億円ぐらいの投資規模がないとP F I の案件はできないということが業界ではいわれています。

それに対して、指定管理者制度は投資もありませんので、P F I に比べると比較的容易にできる、小さな規模でもできるということです。ただ、容易にできるとはいっても、複数年での契約ということになりますので、きちんとした選定を行わないといけないと思っています。今までの導入事例で言うと、けっこう大胆にというか、あまりきちんとやられていないケースも目立っているように思います。P F I に比べれば一件一件の負担は少ないのですが、指定管理者制度は、非常にたくさんの公の施設があるので、それに導入していくとなると、量的にはけっこう大変な作業だろうと思っております。

では、民間側から見て、自治体の公共施設というのはどれぐらいあるのか、ビジネスチャンスとしてどれぐらいのマーケットがあるのか研究会の中で試算しました。自治体の持っている公共施設というのは全国で40万ぐらいあります。それにかかるコストというのは種類別に違うのですが、現状払っているコストを全部足し合わせていくと10兆円ぐらいの規模になっています。これを選定していくとなるとかなり大変な作業

だと思えます。民間から見れば、それはある意味ビジネスチャンスになるのですけれども、本当にいいビジネスかどうかというのは、民間企業のほうではいろいろ検討しているところです。

想定される事業者としては、PFIの場合は資金調達も必要ですし、いろいろな専門スキルが必要だということで、大企業でないとなかなか参入できないというのが実態だと思えます。主なプレーヤーとして活躍しているのはゼネコンや商社等々で、それもかなり大手でないとやりきれない状態で、事業者は限られています。それに対して、指定管理者についてはそれほど投資リスクがない案件ですので、それぞれの施設ごとのノウハウを持った業者さんが参入できます。ですから、多様な企業、大企業だけではなくて中小企業とか、それぞれの地場で活躍されている企業も参入を考えているということで、かなり幅広い事業者が出てきています。

3. 自治体の意向

(1) 制度導入にあたり民間事業者・NPOの活用を期待すること

研究会のほうで、昨年5月と12月にアンケートを実施しました。12月の集計結果は間に合わなかったもので、5月の時点のものをご紹介させていただきますと思います。

5月の時点で、全国の自治体のうち855の自治体から返事をいただきました。この結果は皆様がたが思っていることの再確認になるかと思えます。まず、指定管理者制度導入に当たってどんなことを民間事業者に期待するかというと、当然のことながら、財政支出の削減がトップです。2番めは提供されるサービス水準の向上で、3分の2の自治体のかたが、単にコスト削減で

はなくてよりよい住民サービスをしていこうと考えていることになり、これはちょっと注目される場所だと思います。

それ以外には、自治体行政の全体的な構造改革、自治体職員の意識改革、既存の公的団体の改革などで、今、行政の財政状況が厳しくて改革をどんどんしていかななくてはいけないという流れの中で、指定管理者制度を一つのきっかけとしてやっていこうという意識が出ているのではないかと思っています。特に、都道府県、市、町村と分けて集計をすると、こういった改革の意識というのは、都道府県など大きい自治体ほど高い結果が出ていました。

(2) 管理者の選定方針

次に、どんな施設にこの制度を適用して、民間事業者も含めて公募をしていくのかということです。いろいろ見てみますと、必ずしも民間事業者を含めて公募をしている例ばかりではなくて、既存の財団に特命で決めているケースもかなり出ています。我々民間からして、本当にちゃんと公募するのかという懸念があって、こういうアンケートをしました。

結果は、この時点ではまだ未定というのがほとんどです。決めているところで見ますと、まだまだ民間にというのは非常に少ないようです。施設別に見ますと、ホール・公会堂やスポーツ施設で、民間事業者を含めて選定したいという意向が若干高く出ています。その次が、福祉施設、博物館・美術館、宿泊休養施設あたりで、インフラ系の施設や文教施設等々については、あまり民間にという意識が強くないという結果です。けっこう当たり前ですが、民間事業者がすでに民間事業として手掛けている、民間のほ

うでかなりノウハウを持っているという施設については、民間も含めて公募しようという意識が強いのかと思っています。

(3) 「民間事業者の活用時」の懸念事項

次に、民間事業者を活用したときに何をいちばん心配しているかということですが、この時点の調査では、大きく三つの懸念が出ていました。一番が、個人情報の管理です。民間事業者を利用の許可権限を与えることになるため、従来公共サイドしか持っていなかった住民の個人情報を民間事業者が扱うこととなります。この4月から個人情報保護法が全面的に施行になり、自治体のかたがたも今まで以上の意識が必要になってきますし、指定管理者に任せるとなったらなお一層、どういうことを指定管理者にやらせるか、どういうことを守らなくてはいけないかといったことが重要になってきます。公共サービスを担ってもらうわけですから、そこでトラブルが発生しては困るので、これから公募して選定するときにも、このあたりはかなり注意してやらないといけないポイントだろうと思います。我々の研究会の中でも、これは民間企業が民間事業としてやるものではなく、公共サービスを代行して行うものだということで、十分気をつけてやるべきだということを言っております。

それから、現在管理している公的団体の今後の在り方が整理されていないということも懸念されています。皆様がたとしては、これがいちばん大きな問題だろうと思います。現状、自治体によってさまざまな対応がされているようです。比較的大きな自治体の中で、首長さんが「民間にどんどんやらせていくんだ」というよ

うなところは、「既存団体はなくす」こともいわず、民間事業者の公募の中で、競争の中で決めていくという形でやっているところもあります。あるいは、今すぐは難しいということで、暫定的に数年間、特命で財団に任せて、将来的にはちゃんと自立できるように考えなさいという形にしているところもあります。また、今回についても、とにかく競争で決めるとか、財団さんに自助努力で頑張れという形にしているところとか、さまざまな対応がされていると思っています。いずれにしても、財団の職員のかたがたの雇用という問題がありますので、その対応はしっかりしていけないといけないと思います。

それから、民間事業者を活用すると、コスト削減ばかりを考えて、サービス水準が低下するのではないかという懸念も大きいようです。まさにそのとおりだと思います。民間企業もいろいろな事業者があり、しっかりやるところがあれば、そうではない事業者も出てくる可能性がありますので、しっかり選定する必要があります。また選定後きちんと運営しているかどうかをチェックするモニタリング等々も非常に重要だろうと思っています。そのようなことが懸念として出されていたということです。

(4) 横浜市における「公の施設」管理運営主体についての指針

先ほど言ったように、自治体にはいろいろな考え方があって、それぞれの事情に応じてこの制度を導入していくということですが、私どもがおつきあいのある横浜市さんでは、この法律が施行されてすぐに公の施設の管理運営主体についての指針を出されて、この制度の趣旨に沿

った形でやっていくということを大前提に、す
でにかなりの数の施設について公募選定を行っ
ておられますので、ご紹介だけさせていただきます。

考え方としては、民間にできることは民間に
任せましょうということで、コスト・サービス
面でメリットのある場合は積極的に民間事業者
ですとしています。750の公の施設のうち直
営が280あるのですが、この直営についても、
現行の運営主体を前提としないで、すべてを対
象に点検してやっていくという大方針を出され
ています。

そうはいつでも、民間事業者が本当にしっか
りしたサービスができるかどうかということが
問題になりますので、点検項目としては、「利
用者にとってより利用しやすい施設をより低い
コストで実現できるかどうか」、「指定管理者自
体がきちんとした管理者として安全に継続的に
できるかどうか」、「費用対効果があるかどうか」
を上げています。それから、指定期間について
は、横浜市の場合、病院の医療行為も含めた指
定管理者制度の募集を行って、実際に運営を始
めているのですが、それについては20年～30年、
PFI施設については当該事業期間、その他に
ついては3年～5年というような方針を出して
います。

ここで、指定管理者としての安全性・継続性
ということでちょっとご紹介しますと、来年度
以降、非常にたくさんの施設で公募を行い、民
間事業者が受託することになると思うのですが、
もし本当に全部の公共施設が民間にということ
になったら、多分対応し切れないと思います。
そうなる、十分なことができないような事業
者も受託してしまう可能性があると思います。

北九州市は、十幾つある図書館のうち五つぐら
いはとりあえず民間にゆだねるような公募選定
をするけれども、それ以外はちょっと時期をお
いて選定するというので、民間が本当にでき
るかどうかを見極めながら導入していくそう
です。これはテクニカルな話ですけれども、十分
できる事業者を選定できるかどうかというのは、
けっこう大きな現実的な問題になってくるだろ
うと思っています。

ですから、公募するに当たって、本当にちゃ
んとした事業者が手を挙げてやってくれるかど
うかという意向把握的なものは、事前に必ずや
られたほうがいいのではないかと思います。民
間も、公募になって出たときからでは間に合わ
ないため、比較的しっかりした事業者は、自治
体側がどういう施設でどういうことを公募する
かという情報収集を事前にしたうえで提案する
という動きをしていますので、公募されるとき
にはぜひそういったことを考えたほうがいいと
思います。

横浜市の話に戻りますが、管理運営主体の点
検項目として、まず、施設の公的責任や専門性
ということがあります。個別の法制度上、民間
に代行させるということが必ずしも全部の公の
施設でできるわけではありませんので、その辺
の制約のチェックや高度な公的責任や専門性
というあたりのチェックをします。逆に言うと、
公的責任や専門性があるものについては民間か
ら公募しないで決めていこうということです。

それから、施設を取り巻く社会環境というこ
とで、類似の施設の運営をしているかどうか、
民間がノウハウを持っているかどうか。それか
ら、コストとサービス水準のバランスというこ
とで、低コストになるか、サービスの向上が期

待できるかというあたりを点検項目として、「はい」に該当する項目については、民間を含めた公募をどんどんしていこうという方針を出されています。これに伴って、横浜市は今、既存施設についても公募選定を始めています。

4. 民間業者の動向

(1) 指定管理者として事業参画が想定される業者

先ほど、多様な事業者が指定管理者制度に関心を持っているというお話をしたのですが、ではどんな業種・業態が関心を持っているかということで、ざっと私どものほうで想定した事業者を説明します。

最も関心が高く、参画する事業者数も多いのは、多分ビルメンテナンスの会社だろうと思っています。通常の財団が運営しているときも、施設の維持管理については個別に受託してやっていたのですが、今後財団がなくなって民間事業者が直接代行してやるというときには、黙っていると仕事がなくなってしまうビルメンテナンス業者がいます。そこで、川上までさかのぼって全体の運営マネジメントができるような形で請け負おうと動かれているところもたくさんありますし、運営ノウハウを持っているところと組んで事業を行うところも出てくると思います。あるいは、従来は公共施設にあまり参画していなかった民間のオフィスビル等を主体にしてきた大手の系列のビルメンテナンスなどの中でも、指定管理者制度は、入札ではなくて公正なコンペで行われるため、ノウハウが生かせ仕事が受注できる可能性があると考えて、新規ビジネスとして取り組もうとしておられる会社もあります。

それから、個別の運営ノウハウを持っている

会社ということで、フィットネス・スポーツクラブの事業者、舞台技術を専門にされている事業者がいます。ただ、ホールに関しては、技術的な対応ができる事業者はいるのですが、住民に対する文化振興のための自主企画事業やワークショップなど企画ノウハウを持っている事業者がなかなかいないというのが現実で、これはこれから民間サイドもどんどん研究しているというのが実態だと思います。

それから、図書館も全国で幾つか導入されている事例が出てきておまして、書籍販売会社は、幾か参入してきています。それから、博物館に対し、従来は博物館の展示物の企画・制作を中心にやってきた乃村工藝社とか丹青社といった展示・装飾会社は、指定管理者制度ということで、運営まで入り込んで事業のチャンを広げていきたいということで参入を考えておられます。

それから、飲食・宿泊事業者というのは、民間サイドでホテル等々やっている事業者がたくさんいます。それらのうち、民間でも運営受託という形の事業形態でやっているところもけっこうあり、公共の宿に対して、それと同じような形で受託してやるという形態を割とすなりとやっている事業者がおります。それから、福祉関係は株式会社もありますし、たくさん自らやっておりますので、受託という形でやる可能性もあるだろうと思います。

それから、公益企業として、電力会社やガス会社があります。これらの事業者さんは地方に行けば行くほど頼りにされるというか、大企業が少ない中で安定的にサービスをやってくれるのではないかという自治体側の期待があります。一方で民間側も、グループ企業で維持管理・メ

メンテナンス系の会社をはじめ、いろいろなグループ企業があるということで、新規事業として考えられないか、あるいは施設のエネルギー関係に入っていきたいということも含めて検討されている企業さんがあります。

それから、民間の鉄道会社は、地元の幅広いサービス事業者という形で、グループ会社もいろいろ持っているため参入を考えています。ゼネコンも、グループ会社でメンテナンス系の会社を持っているところもありますし、指定管理者として入ることによって、改修工事のビジネス機会が増えるのではないかとか、PFIで運営までかかわってきているというノウハウを使ってやっていこうというようなことで、かなりいろいろな会社が出ております。

イギリスでは、こういった運営受託サービスを専門にやる産業がかなり育ってきています。先ほど言ったように、イギリスではそういったサービス産業が一つの産業分野になっていまして、その産業規模は10兆円といわれています。その中で、大企業化し雇用だけでも1万人以上抱えこういったサービスに特化している会社が出てきています。それをサービスマネジメント会社といっているのですが、そういう企業がこれから日本でも出てくる可能性があると思っています。

(2) パブリックビジネス研究会フェーズ。

参加企業 (49社)

弊社でやっている研究会のフェーズⅠ。のときに入っている企業のリストです。いろいろな企業がありますので、後で見ただければと思います。

(3) パブリックビジネス研究会フェーズⅡ 参加企業 (51社)

フェーズⅡでは、現在54社入会しております。実はこの中に自治体の外郭団体も1団体入っています。静岡の御殿場市の振興公社です。民間企業ばかりで競争相手にもなるので、本当に入っているのですかと聞きましたら、弊社でやっている研究会の中の企業が隣の三島市の案件をかなり受託していて、それを見て非常に興味を持っていたということです。また、御殿場市さんでは自助努力で頑張れと言われて、公募の中で頑張っていないといけないので、民間企業と提携をしながら公募するなど、民間企業のノウハウをぜひ習得したいということで研究会に入られて、公募に備えています。

5. パブリックビジネス研究会の提言

(1) 指定管理者制度のあるべき姿 (方向性)

研究会の中で、この事業に参画するに当たって先進的な事例をいろいろ見ていると、きちんとした公募をやっていないのではないかなど、いろいろな意見が出ました。そのため、本来この制度自体がどうあるべきなのかということからもう一度議論し直して、よりよい制度とするため提言という形でまとめようと、昨年まとめてみました。PFIについては、導入に当たっての基本方針やガイドラインで手続きについて細かく指示が出ていますが、指定管理者制度については、法律は作ったけれどもそういうものがほとんど出ていません。運用はすべて自治体にゆだねられていて、皆さんがたも試行錯誤でやられているのが実態だと思います。民間側から、こうすべきではないかというのをまとめさせていただきました。

「トリプルウィン」と書いてありますが、指定管理者制度の導入に当たっては、行政、民間事業者、住民という3人のプレイヤーがいます。この制度で最も重要なのは、基本的には競争の中でサービスを含めた事業者を決めていくことです。適切な競争の中でコストの削減とよりよいサービスをするということであって、住民に対していかによりサービスをしていくかということが最も中心になります。競争で選ぶという中で、行政にとっては財政的なコスト削減が実現できるだろうし、民間には新たな事業のチャンスが生まれてくる、ひいては国全体として経済の活性化につながるということです。ですから、住民サービスをよくしていくという基本に立って、それぞれの主体がウィン・ウインの関係になるようにこの制度を運用していくべきだろうという考え方です。すなわち適正な競争条件できちんとした競争をやっていないと実現できないのではないかと最初に書いております。

(2) 民間事業者としての指定管理者制度への取り組み姿勢

このあといろいろ自治体側に提言があるのですが、民間事業者も公共のサービスを代行するという考え方をまだまだ十分理解していないし、多分ひどい事業者もこれから出てくるのではないかと考えています。しかし、それをきちんと認識してやらないと、せっかくのこの制度がうまくいかなくなってしまうということで、民間事業者サイドの自戒も含めて、公の施設の設置趣旨についてきちんと理解を深めたうえでやっていくことが重要です。

また、公共施設の運営を全部代行できるから

とって、収益につながるものを何でもやっていいというわけではありませんし、民間が出てきたからといって、従来公共施設として、住民がずっと利用してきた利用サービスやプログラムを一斉にやめて、違うサービスをやっているというわけでもありません。やはり公共施設としての運営というものを十分理解したうえでやらないといけないと思います。そういった面で、実際公募になって外郭団体と民間が手を挙げたときに、その辺の理解が足りないために外郭団体のほうがいいという結果が出た例もけっこうあると思っています。民間サイドはこれからもっともっと研究し、勉強していかないといけないだろうということです。

2点めは、民間ならではのところで、運営コストの削減とサービスの向上ということ市場メカニズムの競争の中で頑張っているということ。特にサービスといった面では、公共施設として行わなければいけない、決まったサービスをよりよくするというのもそうなのですが、与えられた中で付加的な新しいサービスを提供するというノウハウも、民間ならではのものとして十分考えていくべきだろうと思っています。これが実現できないと、あまり民間がやる意味がないのではないかと、単に管理のコスト削減ということではないということです。

(3) 地方自治体への提言

先に言いましたように、公平な競争の中でよいサービスを提供していくということが基本ですので、指定管理者制度についても、どういう目的でどういうサービスを提供してやっていくのだというきちんとした方針を明確に出してほ

しいと思います。また、公平性の確保、公平な競争ができるようなことをぜひやってほしいと思います。これは単に審査だけではなくて、例えば公募の期間一つ取っても、公的団体は以前からやっているからよく知っているけれども、民間はほとんど準備ができないで提案しなくてはならないということでは、公平な競争条件にならないわけです。ですから、公募期間を十分取るとか、現状の施設の情報、例えば運営の経費などもきちんと出してほしいですし、応募の制限についても、地元優先がよくありますが、よいサービスを提供するためには、その辺も排除していただきたいと思います。

それから、評価について、公平にやるということもそうなのですが、どういう基準で審査をするのかを明確にし、かつ事前にきちんと公表してほしいです。審査基準が全然分からなくて、なぜそこが選ばれたのかと疑問に思うようなこともけっこうあります。審査の透明性についても、審査基準とともに、だれがどうやって審査しているのかというあたりも明確にしていきたいと思います。いちばん最初のころに導入された横浜市磯子区民文化センターは、最終的に文化振興財団が取られたのですが、ここは非常に配慮していただいて、最終的なプレゼンを住民も見られる中でやって審査をし、審査結果も全部出すということまでやっていました。

それから、周辺情報についてですが、そうはいっても公募期間がなかなか取れなかったりするときに、多分この施設はこういう形で公募をしてきますというあらかじめの情報が提供されていれば、まだ民間としては検討しやすいので、事前の意見交換とかができるといいということです。

それから、応募側の自由裁量余地というのは、民間のノウハウを生かすという意味で、がちがちに決められたものだけやりなさいという形にはしてほしいということです。例えば、ある東京の区が行ったスポーツ施設のコンペでは、中の会議施設を民間側でスタジオに変えてもいいとか、ジムのマシーンも投資リスクを考えて新しいものにしていいということだったそうです。それから、利用時間も延長してよいか、それによりフットサルなどはかなりニーズもあって利益が上がるそうです。コンペをやる前に民間事業者からのいろいろな提案も聞きながら要綱を作ったと聞いていまして、本来そういったことまでやっていかないといけないのかと思っています。

それから、リスク分担ということも非常に指定管理者で問題になっています。例えば公共施設の中で利用者が物につかえてけがをしたときに、施設の保有者側の責任なのか、運営者側の責任なのか。それから、施設が壊れたときの補修工事は、どちらがどのくらいの分担でやるのか。そういった公共サイドと民間サイドの決め事について、PFIだとリスク分担表等を作って、契約書の中に盛り込んで、しかも公募の前にそれを案として提示し、質疑応答も繰り返して、最終的に決まったところとやり取りをしながら結んでいくという手続きをしていますが、指定管理者制度についてはそれがほとんどされてなくて、決まったあとにリスク分担を含めた協定を結びます。

それも、今までのものを見ますと、何か問題があったときには双方協議して決めますと書かれているだけで、協定書もほんの2~3ページの簡単なものが非常に多いです。例えば民間サイドが破

綻してできなくなったときの補償をどうするのかなど、公共サイドも担保として取っておかないといけないようなことがけっこうたくさんあると思います。そういったことをきちんと考えて協定書を作っていないと、民間サイドも困るのですが、公共サイドも、いざそういう事態になったとき非常に困るはずで、事前にそれぞれの市町村の中で基本の協定書案を検討して、それぞれの施設ごとの特色も反映しながらやっていくということが必要ではないかと思っています。

お手伝いした千葉市は、先行的に三つの施設で指定管理者制度を導入したのですが、その中で協定書のひな形的なものを考えて作られて、その後、ほかの施設も基本はそれに従ってやっていくというようなことをやっております。

後でちょっとご紹介しますが、民間企業もこれは非常に困っておりまして、我々の研究会の中で、協定書として最低限盛り込みたい案というものをもんでいます。3月ぐらいに、それを協定書の基本例みたいな形で公表しようかと思っておりますので、それなども参考にさせていただきたいと思っています。そのようなことが民間サイドで議論されています。

(4) 国への提言

先ほど言ったように、PFIについては、公募情報なども全部ウェブサイトを作ってオープンにされていますし、ガイドラインも作っているということで、国の指導がけっこう入っているのですが、指定管理者についてはほとんどそういうことがされていけませんので、もう少し指定管理者の運用について国が言ってもいいのではないかということです。

民間サイドですので、対象となる事業、個別

法のいろいろな規制等々がありますので、その辺を含めてもう少し緩和してほしいということ。国の施設については今回対象になっておりませんが、国にもいろいろな公共施設がありますので、国にもこういった制度をぜひ導入してほしいということ。それから、個別法の中で各省庁の見解がいろいろ違ったりしますので、その辺を調整するような機能もぜひ果たしてほしいというようなことを提言では出しております。

6. 指定管理者制度の導入手順と留意してほしいポイント

(1) 導入の流れ

これはほかの自治体を手伝ったときの経験をもとにして書いているのですが、これから皆様がたのところでは実際に公募して選定していく作業というのは、このような流れがあるということです。まずは公募の条件を決めて、条例は統合的な条例と個別の条例と両方あると思いますが、それに合わせて条例を決めていきます。そして、条例で条件を決めたあとに指定管理者の公募をし、審査をし、優秀提案者の決定をします。

そして、仮の協定を結び、そのあとに議会で指定に関する議決を行います。それから、予算措置もしないといけません。予算については、単年度ごとに協定を結んでやるという場合と、3年なら3年という指定期間一括で債務負担行為をとる場合があります。多分総務省的には債務負担行為をとるということだと思いますが、個別の単年度でやっている例もあります。そして、議会での議決を踏まえて、最終的に事業者と協定を結んで、実際の管理代行が始まります。

年度ごとに行っていくかと思いますが、管理代行が18年4月スタートというケースが非

常に多いのではないかと思います。民間事業者は決まったあとの準備にもけっこう時間がかかりますので、2月議会で決めていただくということではけっこう厳しいです。12月議会ぐらいに決めていただいて、引き継ぎや準備等の期間が取れるほうが良いと思います。それをさかのぼって戻ってきますと、公募選定には少なくとも3か月ぐらいかかりますので、条例を決めるのが9月ではちょっと遅いように思います。少なくとも6月議会ぐらいには議決を取る、あるいはもうこの2月とかに取られているところもあると思いますが、そのぐらいにやっていく必要があります。公募選定については、民間業者が提案書を書くのに最低1か月、大変な案件だと2か月ぐらいは取ったほうが良いと思っております。

時間がなくなってしまいましたので、それぞれのステップでどんなことをしなくてはいけないのかというのがレジュメのほうにありますので、それは後で見てくださいたいと思います。それから、配らせていただいたちらしのほうにある、私どもで作ったガイドブックの中に、このレジュメにあるような項目について、どう検討して、どんな資料を作っていないかということが書いてありますので、もしよろしければご購入いただければと思います。

7. 指定管理者制度の導入事例

(1) 千葉市蘇我球場

ちょっと飛ばしまして、私どもがお手伝いした千葉市の事例をご紹介します。この球場は、ジェフ市原というサッカーのJリーグのチームが本拠地として使うことになる新設のサッカーのグラウンドについて指定管理者

に運営を任せたいということで公募選定をやりまして、今議会にかけている最中です。このときにちょっと苦労したのは、自主事業について民間のほうでやってもらおうということが1点で、その際に飲食・物販の事業についてはリスクもとってもらって、民間事業者のほうに内装工事も含めてやってもらう、そのかわり収益は全部民間にというスキームにしています。

公募のスケジュールはここにあるとおりですが、先ほど言ったように、公募の公表から提案書の締め切りまで何とか2か月取ってもらうようなスケジュールを確保したということです。

事業のスキームとしては利用料金制をとり、それ以外の自主事業は自分たちの収入になるというような形をとっています。ただし、もしジェフ市原さんが2部に落ちてしまったらどうなるのかとか、ほかの施設を使ったり、プロの試合数によって収入が大きく変わってしまうということがありますので、その事業リスクを全部民間業者に負わすことはできないだろうということで、年度ごとに委託費を決めるというやり方をとっています。

それから、審査については、こういった形で審査項目と配点を事前に公表しました。ここでは、管理経費に対する評価、つまりお金の評価については、全体500点のうち100点、20%しか重きを置いていません。それ以外の運営についていい提案を出しているか、あるいはしっかりしているかというところに評価の重きを置いて選定しました。

8. さいごに

最後に、今まで話したことのまとめなのですが、PPPは世界的な潮流です。冒頭に話した

ように、この流れは世界でもそうですし、日本でも小泉政権以来加速してきて、制度的にも、指定管理者制度だけではなくていろいろな制度が整備されてきています。これを導入する目的というのは、単に公共部門の効率化や経済の活性化ではなくて、本来的にはよりよい公共サービスを実現するために競争原理を導入することです。それによって、それぞれの主体がウィン・ウィンになるようなことを実現できるように活用しましょうということです。

では、現実指定管理者制度がすべての施設にできるかということ、現時点ではそれは難しいです。施設の種類によっては公共が担うべきものがあるでしょうし、すべての施設ですぐに民間事業者が公共よりうまくできるかということ、多分そうではないでしょう。先ほど言った図書館などは事業者が入ってきていますが、もともとそれを専門にやっている業者さんではなかったり、博物館の学芸的な機能についても、民間がこれからやっていきたいとは言っていますけれども、ノウハウが十分あるわけではないということで、十分育っていない分野は多分あるだろうということです。

そういったことから、すぐに全部の施設に導入すれば失敗する可能性があると思っています。ただ、こういった流れというのは大きな流れで、民間サイドもどんどんノウハウを蓄積していきますし、それによって効率的なサービスを提供する新しい事例もどんどん出てくるのではないかと思います。そういう意味で、すぐにすべての施設に導入されてなくても、徐々に民間部門というのは拡大していくのではないかと。とりあえず最初の指定では公的団体に特命で指定する例も多く、公的団体が3年間運営し、そ

の次が本当の競争ということになってくるのかとも見ております。

その際にいちばん大きな問題は、既存の公的団体をどうするかとか、その職員のかたがたをどうするのかというあたりだと思います。これについては、民間サイドに職員のかたがたの処遇についての提案をなさいたいというふうにした例があります。引き取ることが義務ではないのですが、例えば山梨県の丘の公園というのは、財団を廃止することを決めていて、その職員について提案を求めました。民間サイドで民間サイドの処遇の中で面接をして、いい人は採用したという事例があります。実際、いきなり引き継いだときにノウハウがないと民間事業者もなかなか円滑に運営できませんので、現実的には民間サイドとしても引き取りたいという希望が出ておられて、そういったやり方もあると思います。

それから、イギリスが非常に成功してどんどん小さな政府を実現したというのは、制度的なものがあります。もともと所属していたところの処遇を保証する、ですから、民間部門に事業が全部移管されたときには、公共のときに持っていた処遇がそのまま移管するという、TUPEという制度がありまして、それによって公務員のかたがたが民間サイドに移っていったわけです。これは今後日本でも検討課題になってくるでしょうし、先ほど言いましたように、市場化テストをやって国の直接やっている業務を民間サイドに移管していくときに、現実に今議論になっており、こういった制度を作っていないといけないだろうということが中間答申でもうたわれています。そういうことで、今後そういった動きは出てくると思っています。

9. 三菱総合研究所の取り組み

最後に、私どもの企業のご紹介です。先ほどの提言というのは研究会の中でさせていただいたのですが、今、リスク分担等を書いた協定書について検討しております。多分3月には、基本的にはこんなものをぜひ協定書に盛り込んでくださいというような、標準の協定書的なものを作って公表すると思いますので、できましたらご参考にしていただきたいと思います。

それから、自治体側がこの制度を導入するに当たってのコンサルティングもしております。今、30ぐらいの施設をまとめて導入するというところについて全体的にサポートするとか、大型の施設についてのサポートをしている例とか、少し大変な協定書について、自治体としての標準的な協定書を作っておきたいというようなことのお手伝いをしています。実際、たくさん施設がありますので、基本的には自治体のかたがたが自らやっけていかないとはいけませんけれども、部分的にでもご活用いただければと思います。

そのほか、民間企業側のコンサルティングをしていますし、ガイドブックも出してあります。その中に、公募制というのはどういう手続きで、どういう資料を作っけていかなければいけないかということ具体的に盛り込んでありますので、もしよろしければご活用いただきたいと思います。

それから、今日は時間がなくて簡単なお話ししかできなかったのですが、公募選定の手続きを一つ一つどのようにやっけていったらいいかとお困りの自治体の方がたくさんいらっしゃるということで、私どもの会社のほうで3月の終わりぐらいに、実務的なことについてのセミナー

を開催しようと思っています。案内ができましたら、またご紹介させていただきたいと思いますので、それもしよろしければと思います。

こういった内容につきましては、研究会のサイトに随時情報を載せたいと思っております。PFIの場合は内閣府のほうで公募情報等が一元的に見られるようなサイトがあるのですが、指定管理者はそれがありません。今、指定管理者についていろいろなサイトができておりますが、弊社でも作っております。新しい公募情報を登録したりできます。広く指定管理者の募集をしたいというときに、もしよろしければご活用いただきたいと思います。

非常に足早な説明になってしまいましたが、私のほうからの話は以上で終わりたいと思います。どうもありがとうございました。