

広がりとある公共施設の民間委託

はじめに

スポーツ施設や文教施設、福祉施設など様々な公共施設の管理運営が大きく変わろうとしている。公共サービスの民間開放の一環として、2003年6月、地方自治法の一部改正（同年9月施行）により「指定管理者制度」が創設され、これを機に公共施設の管理運営を民間に開放しようとの動きが広がってきたからである。

従来、こうした公共施設の管理運営は自治体が出資する団体などに委託先が限られていたが、地方自治法の改正により民間企業なども「指定管理者」として公共施設の管理運営を行うことが可能となった。このため、全国各地の公共施設でその管理運営を民間に開放する動きがみられてきている。

公共施設の管理運営の民間委託は、民間サイドにとっては公共サービス分野への参入が促進され、新たなビジネスチャンスの拡大につながる一方、行政サイドにとっては公共サービスの質的向上や財政負担の軽減にもつながるものであり、その促進と拡大が期待されている。ただ、指定管理者制度の導入に際しては、国の運用ガイドラインなどの整備がなく、各自治体とも手探りで対応を模索しているのが実情であり、制度導入に向けた課題もみえてくる。

そこで、公共施設の民間委託の現状について整理するとともに、今後の展望についても概観してみた。

1. 指定管理者制度導入の現状

(1) 指定管理者制度とは

指定管理者制度は、地方自治法で定められている「公の施設」について、自治体の指定を受けた法人その他の団体がその施設の管理運営を行うことができるとするものである。対象となる

「公の施設」とは、自治体が設置する「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、体育館、公園、図書館など身近にある広

図表1 指定管理者制度と従前の管理委託制度との相違点

	管理委託制度	指定管理者制度
管理主体	出資法人、公共団体、公共的団体に限定	民間事業者を含む法人その他の団体（PKO法人等）にも拡大
(要件)		(議会の議決)
権限と業務の範囲	① 条例に基づく契約により、具体的な管理の事務または業務の執行を行う。 ② 施設の管理権限および責任は地方公共団体にあり、施設の使用許可権限は委託できない。	① 施設の管理に関する権限、施設の使用許可も指定管理者に委任して行うことができる。 ② 地方公共団体は設置者の責任を果たす立場から必要に応じ指示等を行う。
法的な関係	「契約」（委託契約）	「指定」（行政処分）

範な施設が該当する。

改正前までこの公の施設の管理運営は、管理委託制度のもとで、政令で定める出資法人（外郭団体等）や公共団体（土地改良区など公法人）、公共的団体（農業協同組合、生活協同組合、自治会等）に限定されていたのが、指定管理者制度では自治体の指定を受けた「指定管理者」が管理運営を代行することとなり、民間企業、NPO（民間非営利組織）などを含めすべての民間団体の参入が可能となった（図表1）。

指定管理者制度への移行については、施行から3年間の経過措置が設けられており、自治体は現在管理委託しているすべての公の施設について、2006年9月までに指定管理者制度に移行するか、自治体の直営に戻すか二者択一の選択を迫られることとなる。

（2）制度導入の意義と期待される効果

指定管理者に委ねられた権限の範囲は、個別・具体的な施設の管理業務だけではなく、施設の使用許可等も含め包括的な管理ができるなど、従来と比較して大幅にその受任権限は広がっている。

また、自立した経営を促すために従来から利用料金制が認められていたが、指定管理者となった民間企業なども、条例の定める範囲内で自治体の承認を得て、施設の利用料金を自ら設定し収入とすることが可能となった。

このように、指定管理者の自由裁量の幅が広がったことは、民間企業などが公共サービス分野へ参入する誘因となるもので、民間サイドからみれば新たなビジネスチャンスにつながることになる。

一方、行政サイドからみれば、公共サービス分野に競争原理が導入され、民間の専門性やノウハウの活用により効率的な運営が図られることで、財政支出の軽減にもつながってこよう。さらに、ライフスタイルが多様化するなかで、公共サービスに対する住民のニーズも高度化・多様化しているが、民間のノウハウや創意工夫を活用し、こうした住民のニーズに即した、サービス内容の質の向上にも寄与するものと期待される。

（3）PFIなど公共サービスの民間開放のなかでの位置付け

広く公共サービスの提供に民間の資金やノウハウ等を活用する一手法として、PFI（Private Finance Initiative）がある。これは、新たな公共施設の整備を行うにあたって、施設の設計、建設、資金調達、運営を一括して、民間に委ねる手法である。民間に一体として発注されることで、運営コストやサービスの提供など施設の運営面に配

慮した設計、建設が可能となり、その結果、財政負担の軽減とサービス水準の向上につながることになる。

PFI事業では、施設整備に資金調達を伴い、投資資金の回収などリスク負担が大きいことから、参入できる民間企業は限られる。これに対し、施設の管理運営が委ねられる指定管理者制度は、事業参入のリスクが小さく、すでに施設の業務委託や管理運営委託を受けている事業者のほか、多様な事業者の参入が見込まれる。

2. 民間開放に向けた取組みの現状

(1) 全国的な導入状況

総務省が公表した調査結果（注）によると、全国で指定管理者制度を導入した地方公共団体は393団体に上り、1,550の施設において導入されている。またこれにより841団体が指定管理者としての指定を受けている。

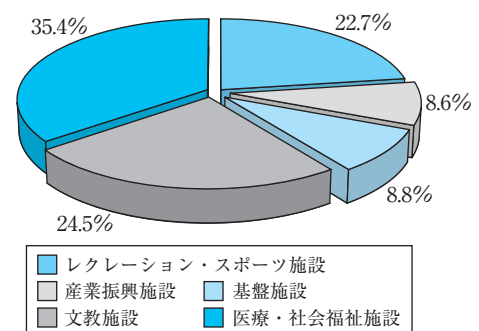
導入されている施設の内訳をみると、病院、老人福祉センターなど医療・社会福祉施設が全体の約3分の1を占めるほか、文教施設やレクリエーション・スポーツ施設が2割を超えている（図表2）。

指定管理者841団体の内訳は、公共的団体の481団体（57.2%）が際立っており、これに財団法人の121（14.4%）、株式会社の90（10.7%）が続き1割を超えているが、NPOは44と5.2%に過ぎない（図表3）。

現状では、従来から管理運営を委託されてきた外郭団体など特定の団体が、指定管理者として改めて指定されるケースが多くみられる。このように外郭団体を引き続き指定管理者として指定すること

について、多くの自治体で見直しの動きも見受けられるが、現実には外郭団体の職員

図表2 制度導入施設の内容別状況

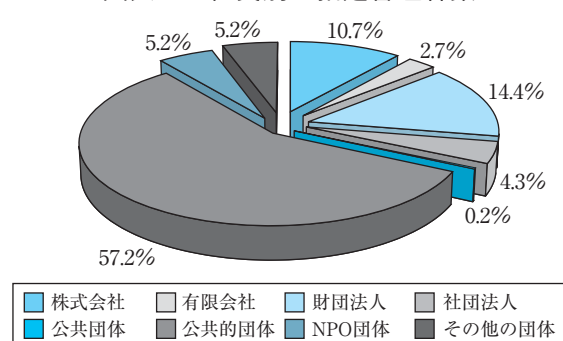


資料：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」

（注）主な施設の例

レクリエーション・スポーツ施設…競技場、野球場、体育館、国民宿舎、宿泊休養施設
産業振興施設…情報提供施設、展示場施設、見本市施設
基盤施設…駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場
文教施設…県・市民会館、文化会館、博物館、美術館、自然の家
医療・社会福祉施設…病院、老人福祉センター

図表3 性質別の指定管理者数



資料：総務省「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」

の雇用や処遇問題が民間企業等の参入を進めるうえでの大きな課題となっている。

また、指定管理者選定の手続き別では、「公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定」が151件（34.1%）と多いが、「従前の管理委託者を公募の方法によることなく選定」（73件）を含め、公募の方法によらずに選定した事例が合わせて224件（50.6%）と過半数を超えている（図表4）。

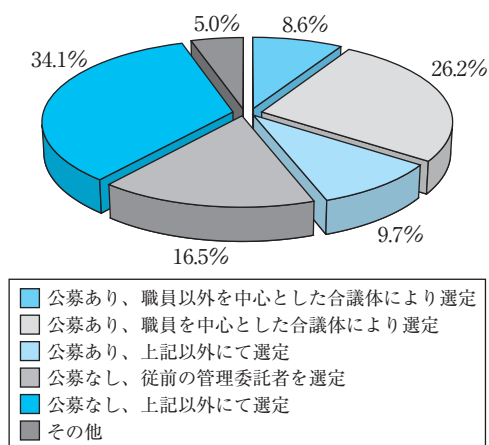
公募するかどうかは法律に規定はなく、自治体の裁量で判断されるが、選定の透明性や公平性を確保するためには公募により広く周知徹底を図ることが最低限の条件といえよう。

（注）「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」2004年12月公表

各地方公共団体における指定管理者制度の導入状況を調査したもの。

調査時点：04年6月1日現在、調査対象団体：都道府県・指定都市・市区町村

図表4 選定手続き別の指定管理者数



資料：総務省「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」

（2） 県内自治体の対応

次に、県内における指定管理者制度の導入状況をみてみよう。

① 導入手続きから指定までの流れ

まず、導入にあたっては次のような手続きが必要となる。制度導入の手続きから指定までの流れを長崎市の例でみると、これまでの管理委託者が定められた条例の改正が必要になる。施設の設置条例で個別の施設毎に管理を指定管理者に行わせる旨を規定し、指定の手続き、管理の基準、業務範囲などが定められる。

次に、公募が行われる場合（原則公募）には、応募者は募集要綱に基づき提案書（事業計画書）等を提出することになる。各所管部局に設置された「指定管理者選考審査委員会」であらかじめ設定された選考基準により審査され、指定管理者を選定する。その後、議会の議決により指定者が正式に決定され、協定の締結を経て、管理運営が開始される流れとなる。

選考基準としては、「施設設置の目的・機能が最大限に発揮できる内容かどうか」といったことに加え、「平等な利用の確保、サービスの向上が期待できるか」、「経費効率の面からみてどうか」、「団体の安定的な業務遂行能力が認められるか」などが例示

されており、有効性のほか公平性、経済性、安定性などの面から、施設の特性に合わせて総合的に評価されることになる。

② 長崎市の導入状況

指定管理者制度を導入している施設は、長崎市に15施設（2005年2月時点）あり、ふれあいセンター（新設の「橘地区ふれあいセンター」ほか13施設）や新設の「植木センター」など地域密着型の施設で、地域の関係団体が指定管理者として指定を受けている（図表5）。

今後このほかに、従来の管理委託を行っている118施設と直営で管理している634施設を合わせて、約750施設が導入検討の対象となる。2006年4月からの指定管理者による管理開始を目指し、どの施設を指定管理者に行わせるか、施設の設置条例の改正が今年の6月議会で予定されており、当面は管理委託を行っている施設を中心に、制度導入に向けた検討作業が急ピッチで進められている。

図表5 県内の指定管理者制度の導入例（一部予定先を含む）

	施 設 名	指定管理者の団体名
長崎県	*長崎県美術館	(財)長崎ミュージアム振興財団
	長崎県亜熱帯植物園	(財)野母崎町振興公社
	*長崎県歴史文化博物館	手続き中 (株)乃村工芸社に内定)
	*長崎県ビジネス支援プラザ	手続き中 (株)コンベンションリンケージに内定)
	*長崎県営港湾ターミナルビル (福江港新ターミナル)	手続き中
長崎市	*橘地区ふれあいセンターほか13施設	橘地区ふれあいセンター運営委員会
	*長崎市植木センター	農事組合法人古賀植木園芸組合
佐世保市	サン・アビリティーズ佐世保	社会福祉法人むすび会
	*東部クリーンセンター余熱利用施設エコスパ 佐世保	共栄ビルメンテナンス
	労働福祉センター	(財)佐世保市中小企業勤労者福祉サービスセンター
世知原町	*世知原町活性化施設	世知原町グリーンツーリズム推進協議会
	*世知原町温泉・宿泊施設	世知原温泉(株)

資料：総務省、長崎県、長崎市ほか、各種新聞・HP等より抜粋

(注) *は新設の施設

③ 長崎県、その他自治体の導入状況

長崎県では、現在「長崎県亜熱帯植物園」、「長崎県美術館」の2施設で指定管理者制度が導入されており、長崎市と共同で建設を進めている「長崎県歴史文化博物館」など新設の3施設で導入手続きが進行している（図表5）。

既存の施設では、管理委託を行っている43施設と直営で管理している20施設を合わせて、約60施設が導入検討の対象となる。現在、指定管理者制度の導入に向け、全体としての対応方針、方向性のほか、既存の施設についての制度導入の可否などが検討

されている。

その他、県内のいくつかの自治体で、新設の施設を中心に指定管理者制度を導入している事例がみられている（図表5）。また、現在管理委託を行っている既存の施設について、制度導入に向けた検討が進められているのはいずれの自治体も同様である。

3. 民間開放の今後の展望

～地域振興のツールとしての新たな展開

国、地方ともに財政状況が厳しさを増すなかで、公共事業を中心とする財政支出をこれまで通りに確保していくことは現実的に難しくなっている。これに伴い、各地域においては、財政支出の重点化・効率化を図る一方で、財政支出に過度に依存しない自立的な経済構造へと転換していくことが不可欠となっている。

このためには、産業、技術、自然環境、観光資源など、様々な地域の特性や資源を有効活用し、新規産業の創出や基幹的な産業の再生などを進めていくことが基本となる。加えて、公共サービスの提供主体を行政から民間へと転換することにより、民間需要の拡大へつなげていくことは、地域振興の有力なツールとなり得る。その際、行政と民間企業等のみならず、NPO、住民団体といった多様な主体との連携を取りながら、公共サービスの提供を図っていくこともまた求められよう。

おわりに

県内自治体の指定管理者制度の導入に向けた動きは、現時点では新設の公共施設が主体であり目立った動きは少ないが、各自治体で膨大な数の既存施設について制度移行の準備が進められており、2005年度中にも動きが一気に顕在化してくる可能性がある。

こうしたビジネスチャンスの到来に際して、民間企業等においては、現在提供されている各種公共サービスの事業内容や経営状況等を把握したうえで、自ら取り組みうる事業を探し出し、安定した事業経営のスキームを行政に対し積極的に提案していくといったことが望まれよう。

この場合、自社単独での対応が難しいケースなどでは、他の企業やNPOと連携した取り組みを検討したり、また、単一の事業だけではスケールメリットが得られないケースでは、類似の事業との複合化や他の自治体が営む同一事業との複合化などを通じて事業性を確保していくことも、民間ならではの重要な視点となろう。

（福山 徳明）