

指定管理者制度の活用の課題と方向性

鳥取県内の市町村における制度導入事例から

研究員 松田真治

要旨

2003年9月施行の改正地方自治法により導入された「指定管理者制度」によって、これまで地方自治体の出資法人や公共団体などの公益法人等に限定されていた「公の施設」の管理運営に、民間企業やNPOなどの幅広い団体が参入する道が開かれた。現在、各地方自治体においては、今後の施設管理のあり方を見直す作業が急ピッチで進められている。本稿はこうした行政システムの転換期にあたって各地方自治体が同制度をどのように活用していこうとしているのか、その動向と活用の方向性を明らかにすることを目的としている。

第 章では同制度の概観を示し、第 章においては総務省の行った調査の結果をもとに全国的な制度活用の動向を示した。また、第 章では鳥取県内の市町村担当者に対して行ったアンケート調査によって各市町村の取り組み状況を把握した。公の施設の管理へ参入する機会を民間へ開放し、行政コストの削減と施設サービスの向上を図ることを目的とする同制度であるが、全国的に民間開放はそれほど進んでいない。民間事業者の実績が未知数であることや従来管理委託してきた外郭団体の雇用保障の問題が指定管理者制度活用に対する懸念要因となっており、積極的に制度活用を図ることに慎重な自治体が多いものと考えられる。そこで、第 章では鳥取県内において先行して指定管理者制度に移行した施設の中から管理者が特徴的で成果をあげている事例を調査し、施設の経営実態とその効果を示した。特にNPOや地縁組織が管理者になり、地域住民が主体的に施設の運営に関与していることによって、管理コストの節減はもとより、地域へ波及するさまざまな効果が表れていることがわかった。

事例をもとに考察すると指定管理者制度は活用次第によって、行政側のもつ懸念を超えて余りある効果をもたらす可能性を持っているのではなかろうか。公の施設の管理を民間事業者を含めた地域住民に開放することは、経費の節減という直接的な効果とともに、長期に渡って持続可能な協働型社会システムの基盤づくりの主要な手段となり得る可能性がありそうである。

はじめに

2003年9月施行の改正地方自治法による「指定管理者制度」が導入されたことにより、これまで地方自治体の出資法人や公共団体、公共的団体に限定されていた「公の施設」の管理運営を民間事業者やNPOなどの幅広い団体が行うことが可能となった。

同法の規定では、管理運営を外部委託して

いる既存の公の施設について指定管理者制度に移行するか否かの判断を3年間の猶予期間内に行わなければならない。すなわち直営で管理するか、指定管理者に移行するかを2006年9月1日までに選択しなければならないということである。この経過措置による導入期限を前にして各地方公共団体においては、既存施設の制度移行の動きが本格化しつつあると

同時に、導入方針をめぐって模索状態が続いている。

そこで本稿では、まず指定管理者制度の概観と全国的な導入傾向を示し、鳥取県内の市町村担当者アンケートから制度に対する行政の意識を明らかにする。さらに鳥取県内で同制度が先行して導入された事例調査による導入効果の検証及び行政の意識との対比によって今後の制度活用の方角性について考察するものである。

・ 指定管理者制度導入の背景

総務省通知によれば、この制度の導入目的は「多様化する住民ニーズに、より効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減を図ることを目的とするもの」とされている¹。すなわち、公の施設の管理運営を民間に開放することによって、民間のノウハウや経営感覚を活かして住民においては公の施設のサービスの質の向上、地方自治体にとっては、管理運営の効率化・経費節減を図ろうというものだ。さらに民間事業者にとっては、新たな事業への参入機会の拡大といった効果が期待されている。

指定管理者制度が制度化された背景は、日本が直面している社会・経済事情の大きな変化の中で、行政が主となって進めてきた公共サービスでは、多様化する住民ニーズや財政

危機に対応しきれなくなったことから、行政の役割の転換、社会システムの再編を余儀なくされていることにある。これまでのような行政が管理していることで保証されていた「公」は、今や維持できない時代となった。指定管理者制度は、このような危機的な状況に対応し、地域に必要なサービスを維持するために住民と行政、官と民の新たな連携を構築するための手法の1つであるといえよう。

導入目的である「管理運営の効率化とサービスの質の向上」を達成する過程や目的を達成したことで得られる二次的な効果として表1のような効果が考えられる。すなわち、指定管理者制度への移行のプロセスにおいて、行政にあっては施設の再評価を行うことによってまず、施設の政策目的を明確に示すことが求められ、コスト意識が高まるとともに施設の整理の検討されることになる。また、現に施設管理を受託している団体にあっては、競争に勝ち抜くために組織のスリム化を図るなどの自己改革を迫られる。民間事業者も指定管理ビジネスに参入するには経営効率や営利追求のみならず公益性の高いサービス意識が必要になる。さらに地域の課題解決のための公益的な活動を担っているNPOにとっても活動の幅を広げる機会が増えることになる。

このように、競争原理を取り入れることによって、地域にとって最も適切な管理者を選択することが可能であると同時に、地域社会

表1 指定管理者制度に期待される効果

	導入目的	制度移行過程における効果
住民	・施設サービス水準の向上	・協働意識の醸成 ・NPO等の市民活動の活発化 ・新たな雇用の創出
行政	・効率的な施設運営 ・管理費の節減	・職員のコスト意識の醸成 ・廃止を含めた施設の整理 ・外郭団体等の組織改革
民間事業者等	・新たな事業への参入機会の拡大	・新たな経済活動の創出 ・社会貢献分野への参入

全体へ及ぼす効果も期待されている。

．動きはじめた指定管理者制度

1．全国の指定管理者導入の動き

三菱総合研究所は、全国に約495,800ある公の施設が全て民間へ開放されたと仮定した場合の潜在的な市場規模は、10兆5千億円規模と推計している。さらに地方公共団体が広く公募して選定する可能性の高い施設に絞った場合の市場規模を2兆円規模と試算しており、今後、新しい市場として成長する可能性があることを指摘している²。

2004年12月に総務省がまとめた「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³」によると2004年6月1日時点で指定管理者制度を導入している施設は、都道府県、政令指定都市、市区町村を合わせて1,550施設、管理団体は841団体である。鳥取県内の市町村では、同調査時点の制度移行施設が7施設であったものが、2005年6月現在では30施設になっており、全国的に2004年から2005年にかけて同制度が導入された施設がさらに増加していることが推測できる。

また、同調査結果から指定管理者に選定された団体の内訳をみると、株式会社・有限会社等の民間事業者が13.4%、NPO法人は5.2%である。その一方で大半を占めているのは、従来から管理委託方式によって施設管

理を行ってきた財団法人などの自治体の出資による団体を含む公益法人が指定管理者となっている。(図1)

このように指定管理者の選定において2つの大きな動きが生じていることがわかる。一つは、指定管理者を広く公募し、民間開放を推進していこうとするもの、もう一つは従来から管理委託をしてきた団体を指定管理者に指名するものである。

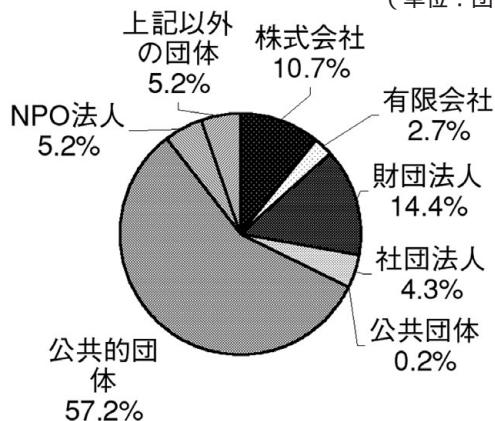
2．進まない民間開放

総務省の調査では、全国の393自治体が実施した選定方式の延べ件数443件のうち34%にあたる151件が「従前の管理委託者を公募の方法によることなく選定」している。市川(2005:11)は、「指定管理者制度という手続きを踏んだ出来レースである」と指摘するように、多くの地方自治体において公共施設の民間開放は進んではいないことがわかる。ここで言う民間開放は適切な管理者を選択するために民間事業者の参入する機会が開放されているかどうかということである。

民間開放が進まない理由として、一つには従来管理してきた外郭団体等の職員の雇用の確保の問題があげられる。公募による競争によってその団体の基幹となる施設管理が受託できなかった場合、職員の再雇用をどうするかが切実な問題になってくる。特に施設を管理するために設立された財団法人などは、他の事業に参入することもできず、勸奨退職等の手段を取らざるを得ない。雇用の受け皿がある大都市部とは異なり、特に過疎地域、中山間地域の自治体では、再雇用の場の確保はそう簡単ではないため、民間開放によって創出される効果とともに雇用の保障などを含めて失う代償も考えなければならず、民間開放に慎重な自治体が多いと考えられる。

二つには、民間事業者が指定管理者となった場合の効果に対する不安である。実際に公募を実施したとしても応募がない場合もあり

図1 性質別の指定管理者数 n=841
(単位：団体数)



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：2004)」

得る。また、実際に民間事業者が行う施設サービスや地域に与える影響が未知数であることから、当面は現状を維持して模様眺めをする自治体が多いものと考えられる。

鳥取県内の市町村の動向

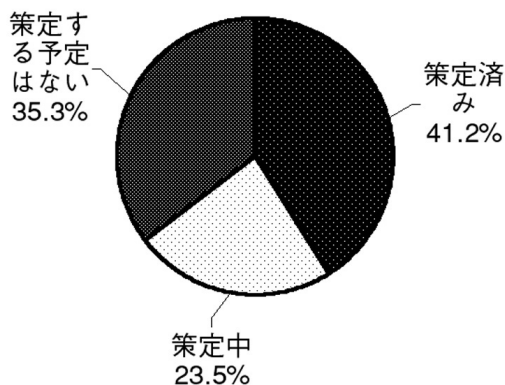
1. 市町村担当者アンケート調査から

2005年6月に(財)とっとり政策総合研究センターが鳥取県内の各市町村の担当者に対して実施した「指定管理者制度の導入意向調査」の結果から、鳥取県内の各市町村が指定管理者制度をどのように活用しようとしているのかを見てみよう。

(1) 指定管理者制度の導入方針

自治体としての全庁的な導入方針を策定している(策定中を含む)市町村は約6割である。3割の自治体は策定する予定がなく、明確な方針を持っていないことがわかる。(図2)⁴

図2 全庁的な制度導入方針の策定の有無 n=17



資料:(財)とっとり政策総合研究センター2005

(2) 制度への期待と懸念

指定管理者制度に期待することとして7割の担当者が「経費の削減(75.0%)」と回答しているように、逼迫した財政事情から管理の効率化が最優先課題であることが窺える。「その他」の回答の中には「地方の自治体にはあまり意味がない。何も期待することはない(1自治体)」とする意見もあった(図3)。

一方、指定管理者制度への懸念としてあげているのは、「民間事業者の意向の把握が困

図3 制度への期待(MA) n=17

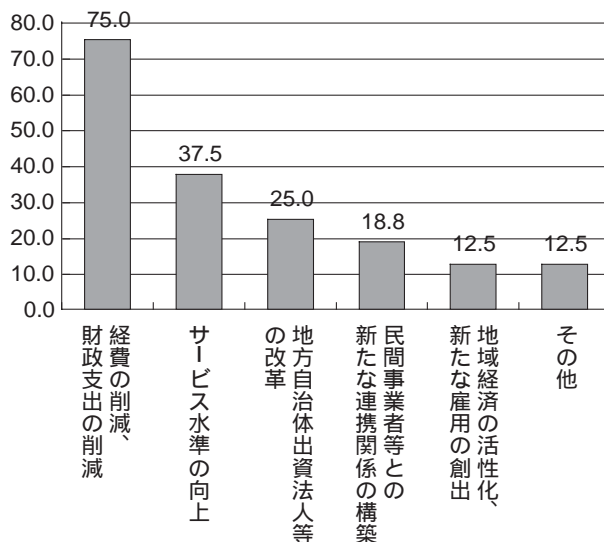
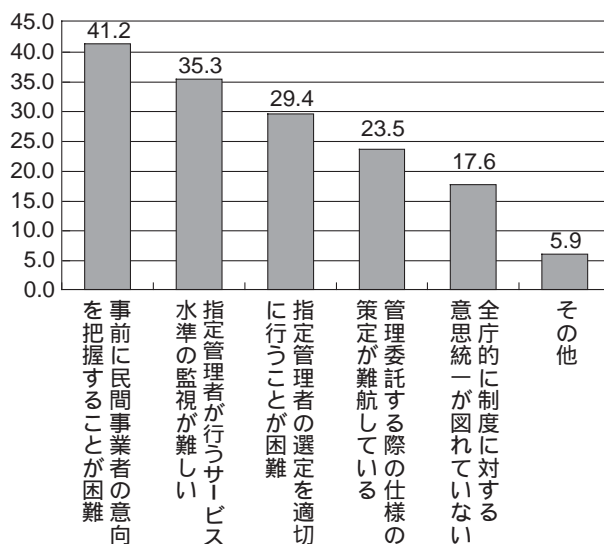


図4 制度に対する懸念 n=17



難」が4割で最も多く、次いで「指定管理者が行うサービス水準の監視が困難」、「指定管理者の選定を適切に行うことが困難」が多くなっている。(図4)

また、民間事業者を活用することに対する懸念としては、「コスト削減によるサービス水準の低下」、「コスト面でどの程度効果があるのかが未知数」が多くなっている(図5)。実際にどのような事業者に参加意向があつてどのようなサービスを行うのか、民間事業者の情報や実績が未知数であることに懸念を感じていることがわかる。また、前章で見たように「既存の管理委託者の処遇」への懸念も多く、管理者が交代することによる雇用の問題も懸念事項となっていることがわかる。

図5 民間事業者活用への懸念 n=16

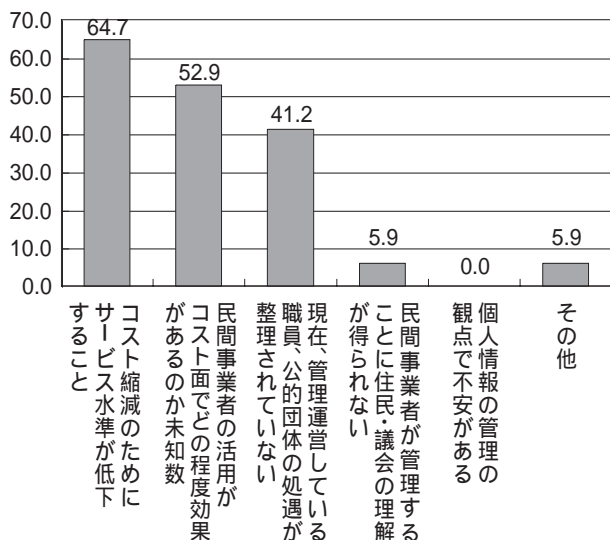
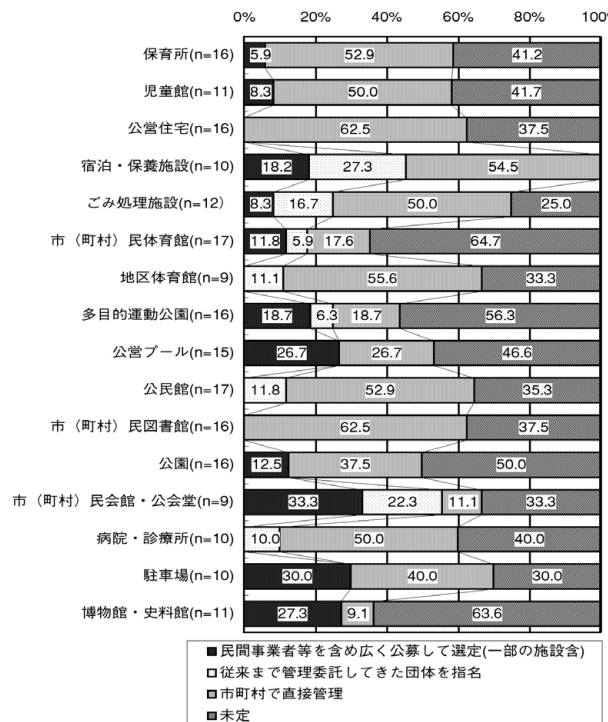


図6 主な施設別の指定管理者選定方針



(3) 施設別の管理者の選定方針

主な施設別の指定管理者の選定方針を見ると(図6)それぞれ選定方針が未定である自治体が目立つ。「民間事業者を含めて広く公募」する方針の割合が比較的高い施設は、宿泊保養施設、体育施設、市町村民会館(公会堂) 駐車場、史料館等の施設である。また、宿泊・保養施設、公会堂は、従来の管理者(外郭団体等)を指名する方針の自治体も多く、民間開放の可能性の高い施設であると同時に外郭団体の基幹施設でもある状況が窺える。同類の施設であっても自治体ごとに施設のサービスや経営内容、地域の状況などの条件が異なっていることから、選定方針にも違いが生じていることが推測できる。全体的に直営を維持するという割合が高くなっている。

鳥取市、倉吉市、米子市では、指定管理者に移行する施設がホームページ等ですでに公表されている。米子市においては13件40施設

の指定管理者の公募が始まったが、民間事業者が参入しやすいように事前に選考基準を公表するなど導入に積極的だ。一方で、当面直営を維持して様子を見ながら、今後、個別の施設ごとに検討していくといった自治体も多く、指定管理者制度に対する考え方にも温度差があることがわかる。

2. 県内市町村の制度移行状況

本年6月現在、鳥取県内の市町村で指定管理者制度に移行された施設は新設のものを含め30施設である(表2)。そのうち6割の指定管理者は従来から管理を委託してきた団体を含む財団法人や社会福祉法人等が占めている。一方で、数こそ少ないが、民間事業者や住民自らが公の施設の管理運営に参入するケースも現れ始めている。

表2 鳥取県内の指定管理者制度適用施設の状況(2005年6月現在)

自治体名	施設名	施設内容	指定管理者
鳥取市	国民宿舎「山紫苑」	宿泊・保養施設	(株)ふるさと鹿野
"	鹿野温泉館(ホットピア鹿野)	宿泊・保養施設	(株)ふるさと鹿野
"	鹿野そば道場	産業振興施設	(株)ふるさと鹿野
"	鹿野おもしろ市場	産業振興施設	(株)ふるさと鹿野
"	鹿野ふるさと加工所	産業振興施設	(株)ふるさと鹿野
"	浜村温泉館(気多の湯)	宿泊・保養施設	NPO法人 気多の榎
"	松保保育園	社会福祉施設	(福)鳥取福祉会

〃	久松保育園	社会福祉施設	(福)あすなる会
〃	あおや和紙工房	産業振興施設	(財)ふるさと青谷振興公社
〃	かちべ伝承館	産業振興施設	(財)ふるさと青谷振興公社
〃	さじコスモスの館	宿泊・保養施設	(有)ミルキーウェイ
若桜町	若桜町活性化施設	産業振興施設	(有)若桜農林振興
〃	若桜町多目的集会施設	産業振興施設	J Aいなば若桜町支店
倉吉市	シビックセンターたからや	市民活動拠点施設	NPO法人 未来
北条町	北条町民運動広場	スポーツ施設	(財)北条スポーツクラブ
〃	北条町民体育館	スポーツ施設	(財)北条スポーツクラブ
〃	北条町野球場	スポーツ施設	(財)北条スポーツクラブ
〃	北条町多目的広場	スポーツ施設	(財)北条スポーツクラブ
〃	北条町テニスコート	スポーツ施設	(財)北条スポーツクラブ
〃	北条町B&G海洋センター	スポーツ施設	(財)北条スポーツクラブ
〃	北条町ふれあい会館	文教施設	(財)北条スポーツクラブ
伯耆町	伯耆町ふれあいターミナル	観光施設	(財)伯耆町農業振興公社
〃	伯耆町共同堆肥センター	産業振興施設	(財)伯耆町農業振興公社
南部町	南部町介護研修施設	社会福祉施設	(福)伯耆の国
日南町	日南町フラワーセンター	産業振興施設	(有)アルファビジネス
〃	日南町介護福祉センター	社会福祉施設	(福)日南福祉会
〃	日南町高齢者生活福祉センター	社会福祉施設	(福)日南福祉会
〃	日南町デイサービスセンター	社会福祉施設	(福)日南福祉会
日野町	日野町農産物加工所	産業振興施設	鳥取西部農業協同組合
〃	日野町食文化伝承館	文教施設	菅福元気邑

資料：(財)とっとり政策総合研究センター2005

3. 鳥取市の取組み

2004年11月に9市町村が合併した鳥取市では、公の施設数が815施設に膨れ上がった。市では、2006年4月に指定管理者制度に移行することを目標に、合併後の12月よりこれらの施設の管理のあり方についての検討作業に着手した。施設の機能や運営状況を精査して、

公の施設ごとの当面の管理者の選定方針を策定し、選定にあたっての事務手続き等を盛り込んだ「鳥取市指定管理者制度活用ガイドライン」がまとめられている。これによれば2006年4月に指定管理者へ移行する予定の施設は、全体の約3割にあたる227施設である。(表3)

表3 鳥取市における公の施設の管理者選定方針

へ指定 移行する 管理者 施設 制度	管理委託方式から移行	196施設	運動公園、体育施設、養護老人ホーム、温泉施設、公会堂、農産物加工所、街区公園、歴史博物館など
	直営方式から移行	24施設	公設市場、現在直営の上記施設など
	新設施設	7施設	砂丘情報館、保育園、道の駅など
直営とする 施設	相当期間に渡って直営とする施設	185施設	水道、公共下水道、病院、診療所、公民館、図書館など
	社会環境の変化により指定管理者への移行を検討する施設	235施設	公営住宅、展示館、地区体育館、農村公園など
	当面は直営とするが将来的に譲渡を検討する施設	158施設	集会所、老人憩いの家など
譲渡 する 廃止を 検討 施設	民間へ譲渡する施設	2施設	保育園
	当面休止して将来的に譲渡を検討	1施設	クレール射撃場
	廃止を検討する施設	3施設	キャンプ場(佐治)、体育館(用瀬)
	施設の統廃合により廃止となる施設	4施設	幼稚園

資料：鳥取市指定管理者制度活用ガイドライン

指定管理者制度に移行予定施設の内訳を見ると、スポーツ施設（野球場、テニスコート、大型体育館、プール等）、観光交流施設（宿泊施設、キャンプ場、体験施設等）、文教施設（市民会館、文化ホール、歴史博物館等）、産業振興施設（農産物加工所、公設市場等）、福祉施設（児童館、養護老人ホーム等）などの「民間の新たな活動による事業展開、利用促進が期待される施設」、街区公園、緑地、作業場、集会施設などの「単純な管理業務で将来の政策的な変更がない施設」、駐車場、駐輪場などの「事業収入が管理費の一部として充てられる施設」に分類され、市は、これらの施設について（現在直営のものの一部を除く）、公募または指名方式により、2006年4月までに一斉に指定管理者を選定する方針だ。現在、各施設の管理部署において、指定管理者制度移行への作業が進められている。

2005年4月に市直営でオープンした鳥取砂丘観光の情報施設である「鳥取市砂丘情報館」は、同年7月から8月にかけて指定管理者の募集が実施された。この施設の指定管理者には、県内外を含めて公共的団体、NPO法人、建設業、警備会社の4事業者の公募があった。また、予算上の上限価格を大きく下回る管理コストとなる見込みであるという。応募事業者の顔ぶれからそれぞれの参入動機はさまざまであろうと推察される。県や大都市レベルの施設とは異なり、利用者が限定される施設が多い市町村の施設の管理にどれだけの事業者の参入意向を示すのかは未知数だが、委託料収入のみで収益の見込めない施設の管理にこれだけの参入意向があったことは、収益性だけではない何らかのインセンティブが働いていることがわかる。

本年度中に多くの施設の管理者の一斉公募が予定されている鳥取市の取組みは、県内の市町村の導入判断に影響を及ぼすであろうと思われ、今後の動きが注目されるところで

ある。

鳥取県内の指定管理者制度導入事例
本章では、鳥取県内ですでに指定管理者制度に移行している施設のうちのいくつかの事例調査によって指定管理者制度の効果と課題の一端について整理してみることにする。なお、本章で取り扱う事例は、指定管理者制度導入で新たに管理事業に参入できるようになったNPOなどの団体を中心に、選定の経緯やその活動が特徴的な事例を抽出している。

1. 大規模合併に対する不安感の解消⁵
(鳥取市鹿野町)

指定管理者	株式会社ふるさと鹿野 鳥取市鹿野町今市		
資本金	3,500万円		
株式数	700株	株主	124名
従業員	正職員	24名	
	嘱託職員	7名	
	パート	44名	

会社設立経緯

鹿野町は、温泉、そば、城下町としての歴史・文化などの地域資源を活かし、町民が主体的に独自のまちづくりを進めてきた地域である。鳥取市との大型合併が進み、市の一地域として取り残されないかという大きな懸念とともに、地域振興の中心を担ってきた上記の5施設の合併後の運営の先行きに対する不安があった。加えて平成15年9月の改正地方自治法による「指定管理者制度」の創設により、公の施設の民間開放の道が開かれたことから、「町と関係のない民間業者が入れば、施設の利益は地域外に流れるのでは」「長年培ってきたまちづくりの精神が失われるのではないか」という懸念が生じた。町は合併前に「町有施設等管理運営対策会議」を立ち上げ、町有の5つの施設について経営コンサルタントによる経営診断を行い、議会の理解も

得て町出資の新会社の設立方針を決めた。設立にあたり町民から株主を募ったところ当初予定していた150株の募集に対し、396株の応募があり、町が保有する予定株も上乗せして349株（株主124名）を住民が保有、351株を

町が保有することとなった。町は、合併前に(株)ふるさと鹿野を上記5施設の指定管理者として選定し、合併後の鳥取市へ引き継がれている。

表4 ふるさと鹿野の事業内容

管理指定を受けた鳥取市の施設

「国民宿舎 山紫苑」	宿泊、休憩、宴会、各種会議、結婚式場
「ホットピア鹿野」	公衆浴場、健康増進施設
「鹿野おもしろ市場」	地元の農家の農産物の委託販売、直営農場の農産物の直売
「鹿野そば道場」	そば打ち体験、食堂、そば特産品の販売
「鹿野ふるさと加工所」	新特産物の開発、製造販売

その他の事業

農作業受託事業	農業者支援、荒廃農地の保全（休耕田活用）
公園管理事業	街区公園の植栽等の管理（町民の雇用確保）
農園管理事業	観光農園、鹿野地鶏養鶏、新特産物の開発

町の管理指定を受けた5施設はいずれも合併前の旧鹿野町の地域振興の中心を担ってきた施設であり、それぞれの施設が地域振興のために密接に関連している。元々、5施設の事業収支は非採算部門も含め全体的には黒字であった。このことが新会社設立の大きな要因である。

ふるさと鹿野の事業は地域への還元を主とし、各施設を通じたサービス提供のほか、休耕田対策として担い手のない農家の農作業の提供や観光農園の運営、養鶏場の経営などを手がけている。こうした農業の振興策と各施設での販売、サービス提供が相乗的に効果を示しており、農業の担い手である高齢者農家の所得の向上、生きがいづくりに寄与している。また、本年度より地元のまちづくりNPO「いんしゅう鹿野まちづくり協議会」との連携を図り、一体となったまちづくりを進めるため、同協議会への支援を行う。従来、町が行ってきた地域振興支援の役割を果たしている。

施設の運営状況

「国民宿舎山紫苑」

自治体直営の国民宿舎が大幅な赤字を計上している中で、地域資源を活かした営業により黒字経営を堅持してきた。しかし、団体客数、一人当たりの宿泊単価の減少等により利用客、収入とも減少傾向である。町直営から民営に変わったメリットは、利用客のニーズに迅速に対応できることである。軽易な補修や営業方針などの変更に対して、予算措置や議決を待たずとも対応できるようになった。



写真 おもしろ市場とそば処

小回りの良さを活かしながら、派遣職員、パート職員の雇用により人件費を抑え、利用者に影響がない部分の経費節減を図りながら収益の確保を目指している。

・「ホットピア鹿野」「鹿野おもしろ市場」

同一敷地内にある両施設は相乗効果により高い売上げを維持している。ホットピア鹿野は、町内外の多くの利用客が訪れる温泉施設で利用者は年々減少しているものの収支は黒字を維持。隣接する「おもしろ市場」「そば処」と一体となった取組みで集客をめざす。鹿野おもしろ市場は、会員の高齢化や世話役の人員不足等により活動が低迷していた農産物直売所（JA組合員が開設）を、ふるさと鹿野の前身である鹿野ふるさと振興公社が吸収、拡大したものである。場所をホットピアの隣地へ移設して営業を開始したところ500万円程度だった当時の売上げが、温泉との相乗効果により7000万円が見込まれるほどになった。130件の町内農家が会員として登録。会員は、農業者、地域の加工グループ、木工グループ等で構成され、野菜、果実、花等の露地物の農産物に加え、とうふ等農産物加工品、せんべい等の菓子、木工・民芸品も販売している。販売手数料が同社の収入となっている。また、同市場内に開設した食堂「そば処」は、カウンター席の5坪ほどの店舗ながら、同社が直営農場で生産する鹿野地鶏ピヨを使った地鶏そばなどメニューの差別化と市場の買い物客が気軽に入れる店構え、客の回転の速さなどで好調な収益を上げている。

・「鹿野そば道場」

100%鹿野産のそばを使用したそば食堂とそば打ち体験道場を併せ持つ。温泉とそばの町を象徴する施設として鹿野町の観光の中心を担ってきた。現在は、そば打ち体験の利用者の減少、おもしろ市場内に「そば処」を新設した影響などにより、売上げは減少に転じている。「そば処」と合わせた利用者は増加しており、相乗効果により増収をめざして

いる。

・「鹿野ふるさと加工所」

町内の各施設で販売される特産品の開発・製造。地元産の農産物のより一層の生産と消費拡大のため、鹿野そば、そば豆腐などの製造により付加価値を付けて販売することに力を入れている。

効果

本事例の効果として挙げられるのは、第一に人件費の節減である。「国民宿舎 山紫苑」は町の直営であったため、市町村合併前の従業員（町職員）18名のうち、5名（調理員2名を含む）は公務員として鳥取市へ、13名が町職を退職してふるさと鹿野へ移った。この時点で行政の管理コストが削減になっている。欠員となった調理員は、若い人材を新正規社員として補充。その他の職員は人件費を抑えるため派遣社員、パート職員でまかっている。社長は前鹿野町長が就任したが（現在は交代）非常勤で月額報酬は1万円である。全体的に人件費を圧縮して効率化を図っている。

第二に地域の雇用の確保である。山紫苑を除く4施設は同社の前身である（財）鹿野町ふるさと振興公社（町100%出資）が運営しており、地域住民の大きな就労の場の1つとなっていた。鳥取市との合併、指定管理者による民間との競合を前に、町民を株主とすることで、新会社への管理指定と町民（外郭団体の職員）の雇用を担保したものとみえる。第三に地域の不安の解消である。地域が一体となって長年取り組んできた公益事業が切捨てられる不安に対して、多くの地域住民の経営参加する組織が、採算性の低い施設も含めて包括的に管理運営することによって維持されている。

今後の課題

同社の管理指定は、合併協定によって2009年までの5年間は約束されている。しかし、その後の管理指定を受けられる保証はない。

指定管理ビジネスが各地で広がりを見せるであろう5年後は、参入意向のある民間とのコスト面での競合になる可能性もあり、この5年間の実績がどのように評価されるかが鍵である。

ヒアリングに応じていただいた同社専務(当時)が「例えば収益性の高い温泉館だけを地域外の民間事業者が管理するようになれば非採算部門サービスは切捨てられる懸念がある。地域振興のためには採算性の低い関連施設も含めて地域で包括管理すべき」と言うように、特に農村部における地域振興施設では、民間事業者の参入による期待よりも民間委託に対する不安の方が根強いことを象徴している。指定管理者選考において効率性や収益性だけでは計りきれない「公益性」とのバランスも重要であると言える。また、同社にとっても、協定期間内において、効率的な経営と質の高いサービス提供の実績を積むとともに出資者の付託に応える経営努力が求められている。

2. NPOによる公益活動拠点施設の運営(倉吉市)⁶

施設名	「シビックセンターたからや」
指定管理者	NPO法人「未来」

施設の設置経緯

「シビックセンターたからや」は、倉吉市の中心市街地にあったショッピングセンターの空き店舗である。長年空き店舗となっていた施設が市へ寄付されるにあたり、この施設を有効活用するため市民公募委員、市職員35名によるプロジェクト会議「協働プロジェクトたからや」が設置され、延べ30回もの議論を経て利用計画が策定された。さまざまな市民活動団体の活動拠点としてスペースを貸し出し、また、施設の管理運営も市民の手によって行うことにより市民と行政の協働による

まちづくりを実現させようというものだ。この計画の趣旨に沿って市が施設を整備、民間の手で管理運営をすることが議決されたものである。倉吉市による指定管理者の公募に対し、「NPO法人 未来」1団体が応募。指定管理者に選定され、2004年9月25日にオープンした。

施設の概要

当施設の設置目的は、「公益的な市民活動、福祉活動、地域資源を活用する活動の拠点を提供し、活動の活性化を図ること」である。この目的に沿った活動を行う団体に対し、旧ショッピングセンターの売り場であったスペースを借主の必要とする面積に応じて賃貸している。利用料金は利用面積に応じた料金のほか別途光熱水費を要する。営利活動の使用については、利用料金は倍となる。このほかイベントなどに使用する場合等の時間単位での利用も可能である。

表5 シビックセンターたからや利用料金

	利用料金
1階	500円 / 1㎡
2階	400円 / 1㎡
3階	500円 / 1.65㎡

資料：倉吉市ホームページ

現在、31団体の事務所・店舗が入居している。入居者は、NPO法人、知的障害者支援センター、文化団体等の事務所をはじめ、福祉の店、リサイクルショップ、整体、英会話教室、ボクシングジムなどさまざまである。施設の設置目的に沿った活動を行う公益性のある活動団体の活動拠点として活用されている。

指定管理者「NPO法人 未来」

指定管理者である「未来」は、2004年1月に設立されたNPO法人である。前身は全国規模の未来ウォーキング大会を開催してきた任意団体である「未来ウォーク実行委員会」活動資金や信用を確保するため活動の組織体

制の強化を図りNPO法人化した。倉吉市内外の幅広い職種、年齢層の個人・団体が会員登録している。こうした幅広い人脈を活かし、2005年で5回目となる「日本海未来ウォーク」や人と人とのコミュニケーション作り・人間関係作りを学ぶ『人間性回復プロジェクト』などを通じ、青少年の育成、福祉の向上、スポーツ・文化活動の推進などさまざまな分野で幅広く事業を展開している団体である。



写真 シビックセンターたからや

「シビックセンターたからや」の管理運営への参入は、当法人の理事長の岸田氏が市の設置する協議会「協働プロジェクトたからや」の座長を務めていたことが大きい。家賃収入による管理運営が十分可能であるとの試算から、参入した際のリスクが小さいこともあり、他の団体に公募の意向もなく、プロジェクトが市に対して行った施設活用についての提言を実現すべく当法人が受け皿となったものである。

管理・運営状況

2004年9月にオープンを迎えるに当たって最初に直面した問題は、当面の運営資金がないことであった。入居者からの利用料収入を前納してもらうことでしのいだ。また、光熱水費も冷暖房の使用によって当初の試算を超える思わぬ出費となり、単月収支で赤字となる月もあった。こうした管理ノウハウ、経験がないことが当初の運営の課題であり、手探りでのスタートとなった。管理運営への参入によって1名の有給事務員の雇用が確保でき

ているが、絶対的なマンパワーが不足しており、NPO会員サポーター3名のボランティアに近い協力を得て運営している。

表6 NPO未来の主な管理代行業務

利用管理業務（利用許可、利用料徴収、管理に関する予算・決算など）
維持管理業務（施設の保守管理、保安警備、法令による定期点検など）
利用者へのサービス向上・利用促進（広報、コーディネートなど）

財政面では各月の収入は75万～82万程度（利用料、光熱水費、備品使用料等）、支出は75万円程度（事務局員1名の人件費、保守管理費（外部委託）、修繕費、光熱水費など）でようやく採算が取れているといったところである。収入は経常的な経費のみで費やされてしまうため、施設の目的を達成するさらなる事業を行う経費は利用収入だけでは十分捻出できず、管理者の懐から持ち出しを行うか、指定管理業務以外で独自に収益事業をするほかはない。したがって、与えられた条件の下で今後の展開を図るために事業性を高めていく工夫が検討されている。

「未来」の当面の方針としては、

- 市民活動団体の活動拠点としての施設の魅力を高め利用促進を図る
 - 農家との契約による法人直営の野菜市など収益性のある事業の検討
 - 入居者で構成する自治組織を立ち上げて共同イベント等を行う
- などである。

また、さらに利用団体からの要望の調整や駐車場の不足など施設にかかわるニーズも多く、利用団体による自助・共助の仕組みが必要となってきたため、自治会を組織化して解決を図ろうとしている。自治会のイベントとして施設スペースを利用したフリーマーケットを開催するなどして事業性を加味する工夫をし始めたところである。今回お話を伺った

スタッフの方が「市民団体の活動の場を提供し、さらにネットワークを形成してお互いに実力を高めながら地域を良くしていくのが目標」と言われるように、多くの市民団体の自己実現の場として施設の付加価値を高めていくことを目指している。

本事例の考察

当施設は、元々、立地、施設の老朽化などさまざまな面で条件が劣っており、商業施設としての活用は困難な施設である。したがって、公益的団体の活動の場の提供という機能に特化している。したがって、指定管理者となることで得られる収入は利用料金のみであり、ビジネス性は低いことから、民間企業が管理・運営に参入するメリットは、ほとんどないといってもよく、未来のようなNPOの持つ使命感によってしか、施設の管理運営に参入する団体が現れ現れる可能性は低いだろう。

指定管理者制度によって、NPOが公の施設の管理運営に参入するインセンティブとして、一定の期間、公の施設の管理運営をすることによって事業型のNPO法人へ転換し、協働の担い手として自立する足がかりとなることが期待されている（後：2005）こうした意味からすれば有給の常勤スタッフが雇用でき、事務所が確保されたという点が、当センターの管理運営に参入したことによる一定のメリットである。指定管理者となることで基礎的な経営基盤を確立して、さらにNPOとしてのステップアップを図ることが期待できる。

当該施設の指定管理制度導入の効果を行政側からみると、施設の管理運営を直営で行う場合と比較すれば、利用収入による独立採算で指定管理者が管理運営を担うことによって、財政面で大幅な節減が図られている。また、NPOが指定管理者になったことで当初掲げていた「市民との協働」という目標が達成された点も大きな効果といってよい。

しかしながら、一般的にNPOを指定管理者とする場合、市民との協働という言葉の下で、公共サービスを安上がりの労働力に置き換えてコストの削減を図る口実となる懸念もある。施設の目標をどこに置くかを明確にし、目標達成のための指定管理者の独自のアイデアによる自由裁量的な部分をどこまで認めていくか、施設の付加価値を高めるための努力に対するインセンティブをいかに与えていくかが課題と言える。

3. NPOによる温泉施設の運営 （鳥取市気高町）⁷

施設名	「浜村温泉館 気多の湯」
指定管理者	NPO法人「気多の榊」

事業参入経緯

「浜村温泉館 気多の湯」は、廃業した民間経営の入浴施設を2002年に気高町（当時）が買い取り、直営で管理していた施設である。町営時代の1年間で赤字を計上していた施設を2004年4月から町の商工会青年部のメンバーを中心に結成されたNPO法人「気多の榊」が運営することになった。



写真 浜村温泉館

この施設の経営に参入するきっかけは、一つには経営が逼迫している温泉館を残したいと考えたこと、二つにはこの施設を活用して町の活性化を図りたいと考えたこと、さらには、町民自らが経営することで、その利益を

地域に還元することができるのではないかと考えたことである。

施設の概要

当施設の設置目的は、地域資源である温泉を活用して町民の保養と観光振興を図ることである（鳥取市条例）。施設には一般利用の男女浴室に加え、町費によりバリアフリー対応の露天風呂つき男女浴室及び露天風呂つき家族風呂2室が増設されている（利用料金は表7のとおり）。

表7 浜村温泉館利用料金

	利用料金
一般浴室 大人	420円
" 小人	210円
家族風呂	室料1,050円 + 入浴料

また1階にはNPOが経営する食事処が設置され、温泉館の利用者が地元の食材を活かした料理を味わうことができる。2005年の利用者は年間約72,000人、季節によって変動はあるが、3分の2は地元住民で、そのうち半分は常連の固定客が占めている。残りは観光客で特に夏場の海水浴シーズンには家族連れ、県外者等が多く利用している。

管理・運営状況

施設の管理は、経理、フロント、調理員等の常勤スタッフ5名とパート職員18名を雇用。スタッフはすべて地域の住民で、1名がNPOの事務局員を兼務している。また、常勤スタッフのうち1名は身体に障害のある職員を受け入れている。

管理運営を委託するにあたり、町は、町営時における実績から年間の収支見込を推計し（採算ラインを利用者70,000人と推計）、不足額が委託費として算定された。

開設当初は、経営ノウハウが不足していることもあり、会員ボランティアのサポートにより人件費を抑えてスタートした。増設した家族風呂の光熱水費が推計より多く、出費が

過多になるなど、単月で赤字となる月もあったが、経営が安定してきた時点で徐々に雇用を増やすことができた。

2004年度の利用実績は、家族風呂が増設されて新たな利用者が確保されたことに加え、地域のNPOが運営しているという話題性もあって目標を超える72,500人の利用があった。採算ラインはクリアできたが、法改正によるレジオネラ菌対策や修繕費等の思わぬ出費もあり、単年度では約30万円の赤字となっている。

効果

当施設が指定管理者制度に移行された効果として挙げられるのは、第一に雇用の確保である。町営当時の管理体制は、町職員1名、臨時職員8名であったものが、現在は、ほぼ同等の人件費で常勤職員5名、パート職員18名の雇用が確保されている。一人当たりの人件費が抑えられていることはもちろんであるが、主婦層を中心に時間帯ごとにパート雇用しているためである。ワークシェアによって「生計の中心ではないが、地域のためになにかやりたい」といった意思のある地域住民の自己実現の機会を多く提供することで利益を地域に還元しようとしているものである。

第二に行政コストの節減である。行政の硬直化した雇用とは違い、一人当たりの人件費を圧縮したり、繁忙期のみパート雇用を増員するなど柔軟な対応が可能となっている。平成15年度の気高町歳入歳出決算実績における温泉館の経営に係わる一般会計からの繰出金は、営業部分に管理部分（人件費、保守点検費等）を合わせて約1,100万円となっているが、平成16年度の一般会計からの持ち出しは、気多の権の管理代行に係わる委託料の310円であり、約800万円の経費が節減されている⁸。

第三にNPOの活動基盤が確保されたことである。当法人が参入した目的は、地域の資源である温泉を活用して、地域住民の雇用を

産み、継続的に地域を活性化させることであり、いわゆるコミュニティ・ビジネスに分類される事業である。コミュニティ・ビジネスを起業しようとする場合に苦労する点は、資金調達や活動の場の確保であるが（松田2005:39）、指定管理者に参入することによってこれらの経営資源が確保でき、さらに経営実績についての情報を得ることができる。さらに、NPOの事務を担う有給職員の雇用も確保できており、NPOの活動目的と合致する公共施設の管理に参入することは、NPOの事業、コミュニティ・ビジネスを展開するうえで極めて有効な手段であると言える。

今後の課題

2005年度の決算ではほぼ採算がとれているが、これは、町の委託料収入を含む採算ラインを見据えた経営を行っていたからである。レジオネラ対策等の不測の出費がなければ、確実に黒字となっていた。仮に黒字となった場合、委託料収入の減額等の措置がされれば、経費を圧縮して利益をあげようという経営の効率化を図るモチベーションが低下することが考えられる。こうした意味からすると、施設管理の一部について委託料を支出していることは逆に足かせとなっている。

したがって、例えば高額な補修や不測の事態への対応が生じた場合の負担は、行政が保障したうえで委託料を縮小していく方向が理想的ではないかと思われる。NPOの経営努力によって利益が出た場合にそれを地域に還元できる余地がなければ、効率的な運営へのインセンティブとはならない。また、行政が求めるサービス水準をクリアしたうえで施設の設置目的に逸脱しない範囲であれば、自由裁量で事業が行うことができるようになれば、さらなるやる気と新しい創意工夫も生まれてくるのではないかと思われる。

4. 公の施設を利用した地縁組織によるコミュニティ・ビジネス⁹（日野町）

施設名	「日野町 ^{すげふく} 菅福食文化伝承館」
指定管理者	地縁組織「菅福元気邑」

活動の経緯

「菅福食文化伝承館」が設置されるきっかけとなったのは、児童数の減少により地域の小学校が廃校となったことであった。運動会や祭などの行事を通じて多くの住民が集い、地域コミュニティの中心となってきた小学校施設がなくなり、地域の活力、心のよりどころが失われる懸念があった。そのため地区内の7つの集落自治会が中心となって地域の拠点となる施設の整備を町に要請し、小学校跡地に中山間地域活性化交付金を活用した農産物加工施設が整備されることになった。地元の食文化の伝承、地域住民の生きがいづくりとともに、地元産の原材料を活用した加工食品を販売することで農家の生産意欲を高めることを目的とするものだ。施設の指定管理者は、地域住民によって立ち上げられた地縁による任意団体「菅福元気邑」である。

施設の経営・活動の状況

元気邑が代行する施設の管理事務は施設の利用許可、維持管理業務のほか、施設目的を達成するための事業である。当施設の管理費は、設置目的である「地域の食文化の伝承と農産物加工による地域振興」に沿う事業を通じて得た収益によって賄われている。

元気邑の主な収益事業は、毎週金曜日に地域の女性グループ9名が集まって行っている地元産の原材料を使用した豆腐、こんにやくづくりである。また冬季にはみその仕込み作業を行い、10月には樽だし、販売を行っている。これらの加工食品はすべて受注生産で行っており、注文取りから製造、配達、販売まで会員が直接行う。手渡しでの販売により地域住民とのコミュニケーションが図られ、ま

た、評判が町内外へ口コミで広がり、安定した注文を得られるようになった。設立当初は、ほとんどボランティア同然であったが、年間売上げが700万円程度になり、原材料費等を除いても、700円程度の時給が支払えるようになった。

受注生産としているのは、加工グループの会員が生きがいを持って活動に参加することが重要であると考え、儲け主義ではない身の丈にあった活動をしていきたいと考えているからである。活動を持続させることを重視し、新たな販路拡大や雇用の拡大をする考えはない。

元気邑の事業としては、豆腐作りのほかに、地元米を利用した正月用もちの製造、体験農業や料理講習、そば打ち体験などの交流事業も手がけ、地域活性化の一翼を担っている。

本事例の効果と課題

本件は、「公の施設」を利用した地域活性化のためのコミュニティ・ビジネスの事例である。施設の管理運営に参入したことによって相乗的に効果を挙げている。

指定管理者に参入した効果としては、一つには「協働」意識の向上、二つには行政コストの節減である。地域住民自らが設置を要請した施設であり、住民がリスクを負って管理運営していくことによって自立意識が醸成されている。町の援助に頼らず、独立採算で管理していることが強みであり、創意工夫によって得た利益がそのまま地域に還元できると



写真 菅福食文化伝承館

ともに町の管理費の節減にもつながっている。

また、活動の効果としては、第一に地域住民の生きがいづくりの場が提供されたことである。食文化の伝承活動を通じて、雇用創出とまではいえないが、地域のために貢献したいという意思のある住民の自己実現の場を提供している。

第二に、農家の元農家の生産意欲の向上である。地元産の原材料を使用することによって付加価値が高まり、地元消費者の消費活動が盛んになるとともに農家の収入源の確保に貢献している。こうしたことから新しい経済活動と地域の連帯感が生まれている。

今後の課題として、一つには当施設の管理運営は独立採算が基本であるため、施設の補修、加工機材等の修繕は管理者で行わなければならない。そのため、不測の事態に対応するための備えへの不安を持っている。二つには、後継者不足である。開始当初20名近く参加していた加工グループは、現在では9名になり、活動の持続に対する不安もある。任意組織であるために組織の持続性の問題もある。元気邑が今後も指定管理者となるためには、採算性の確保と活動の継続のための何らかの方策が必要になってくるだろう。

5. 調査事例の小活

本章で取り上げた4つの事例に共通することは、これまで施設の利用者であった住民が、管理者として主体的に経営に参画していることである。いずれも参入するきっかけは、疲弊していく地域に対する危機感であり、地域活性化に必要なサービスは、自らが担い手となって保障しなければならないという使命感である。この使命感によって、地域への利益の還元が優先され、施設の設置目的である地域の活性化、農業振興、コミュニティの再生などに大きく寄与している。

管理コスト面では、ケースによって委託料の有無などの違いはあるが、人件費の圧縮に

より経費の節減が図られ、直営時より大幅に収支が安定した施設もある。

雇用の面では、NPO、地縁組織の管理施設の例では、多くの住民の雇用の機会を確保することに重点が置かれ、ワークシェアによって、生計の中心者ではない高齢者、主婦層の自己実現の場となっている。

これらの事例が一定の成果を挙げているのは、第一に自由裁量枠が確保されていることが挙げられる。施設の管理事務だけではなく、施設の目的を達成するための自由裁量的な余地があることによって独自の創意工夫による事業が行われ、直接的なサービス以外に波及効果をもたらしている。第二に、柔軟な組織体制である。繁忙期やイベント時の住民協力や住民ニーズに即した迅速な対応など臨機応変な対応が可能になっているとともに効率的な人員活用によって人件費も抑制になっている。第三に、住民が自発的に経営に参加することによって、地域に真に必要なサービスが提供されているとともに参加住民の生きがいづくりの場となっている。

今後、経営実態を評価したうえで修繕費の負担や不測の事態が生じた場合の対応などについてリスク分担を図ることによって、効率化や事業成果に対する創意工夫へのインセンティブをいかに高めるかが課題であると考えられる。

・考察

全国的な動き、鳥取県内の市町村の意向、並びに先行導入事例についてみてきたが、指定管理者の導入にあたっては、重点目標をどこに置くかによってその取り組みも大きく変わってくると思われる。強力に行革を断行する機会として制度を捉える自治体もあれば、社会的安定とのバランスを見ながら経営の効率化を図っていく考えの自治体もあるだろう。公の施設もさまざまであるのだから多種多様な選定のパターンがあってもよいはずであ

り、活用方策によってさまざまな可能性を持っているといえる。したがって、各自治体が、この制度をどのような方向性で活用していくのかは、市町村の政策的な判断に委ねられている。市町村担当者アンケートの結果では、3割の自治体が全庁的な導入方針をもっていない（策定予定がない）ことがわかったが、まずは明確な活用方針を持つことが不可欠といえるだろう。

また、アンケートで行政側の懸念事項としてあげられたのは一つには民間事業者の意向がどの程度かということ、一つには実際に行うサービスが住民の要求を満たすものであるかどうかということ、もう一つには既存の管理委託団体の処遇をどうするかということであった。

第一に民間事業者の参入の意向については、鳥取市の「鳥取砂丘情報館」の管理者の公募に見られるように、市の外郭団体、民間企業、NPOが参入意向を示している。先に行われた米子市の募集説明会にも同様に多くの企業・団体が出席し、予想以上の反応があったという。業種、組織形態によってそれぞれの参入動機はさまざまと思われるが、従業員の就労の場の確保を優先課題としている企業もあるだろうし、同様のサービスを行っている企業が規模の経済を活かして新しい分野を開拓するケースもあるだろう。また、地域貢献のために活動の幅を広げる機会と捉えるNPOもあるだろう。動機は違っても外郭団体も含め、民間事業者にとっても、公の施設管理に対する関心は非常に高いものと見られる。

第二に、効率化のあまりサービス水準が低下するのではないかとサービスへの懸念であるが、その懸念も必ずしも当たらないと思われる。前章の事例では、地域のためによりよいサービスを提供しなければならないという使命感によって創意工夫が見られ、また、複数の施設を包括的に管理運営することによ

って採算性の低いサービスの維持が図られている。仮に営利企業が公の施設の運営を担う場合に、「公共性を蔑ろにするような企業は、受注を継続することはできない訳であるから、利潤獲得と矛盾することになる。利潤追求を目的とするからこそ、公共性を効率的に実現できるようになる。(片山 2004 : 45)」と考えられる。営利企業であっても、施設の公共性に対する理解と公共サービス提供への使命感を兼ね備えることによって、効率的でよりよいサービスを行うことができるのではないかと思われる。

したがって、最も重要なのは行政側が施設の目的と成果目標を明確に示すことであって、経費の節減や雇用の問題の議論の前に、成果目標について第一義的に議論しなければならない。指定管理者に要求するものが明確になれば、それを達成するのにより少ない経費でより質の高いサービスを提供する管理者を選んでいけばよいのであり、その成果目標によってサービスを評価していけばよいのである。それが民間企業なのか、NPOなのか、既存の管理委託団体なのか、いずれを選択するにしても、施設サービスの明確な成果目標の設定なしには、適切な管理者の選考とサービスの評価はできないものと思われる。

第三に既存の管理委託先の職員の雇用保障の問題であるが、行革手段としての制度活用例として注目され、多くの文献で紹介されている島根県の取り組みでは、新たな算定方式によって示された公募時の委託料の上限額に対応できないとして、3つの公園を管理してきた観光開発公社は、解散を余儀なくされ、また、県立美術館の受託競争に敗れた文化振興財団は、年齢の高い層から半数の職員を対象に勧奨対象を実施せざるを得なくなったという(市川2005 : 12)。鳥取県内のある外郭団体の幹部は、近年の委託料の削減で組織のスリム化は進みつつあるが、自己改革の壁になっているのは、逆ピラミッド形の年齢構成に

よって人件費が経営を圧迫していること、組織が硬直化していて新しい発想を求めるのが難しいことだという。新たに参入してくる組織は、人件費の面でアドバンテージがあり、これらの組織と競争していくには相当な改革を要するのだが、職員の意識が追いついていないと危機感を強める。市町村によっては外郭団体の職員を引き継ぐ条件で指定管理者を公募する例や指名で外郭団体を選定しておいて委託料の削減によって組織のスリム化を促せばよいという考え方もある。来るべき競争に備えて自己改革を進めることが必要であり、指定管理者制度が創設されたことで、自主的な行革も進めざるを得ない状況であると言える。前章で見たふるさと鹿野の事例では、多くの町職員が公務員の職を辞して新会社に移行した。市町村合併を行わず単独町制の存続を選択した日南町では、介護福祉センターの新設を機に社会福祉法人「日南福祉会」を設立し、同法人を指定管理者に選定したが、直営時の施設職員の多くが、協議のもとに町職を辞するというリスクを負って新設された社会福祉法人へ移っている。こうした事例に見られるように、施設管理に携わっている個々の職員がそれぞれ選択を迫られる場面に直面せざるを得ない状況になってきている。指定管理者制度活用における雇用の問題は難問ではあるが、乗り越えなければならない課題でもある。日南町の例では行革の断行による代償として地元の高卒新卒者を積極的に採用するなど若者層の雇用の受け皿となっている¹¹。

いずれにしても行政あるいは地域においては、現在の危機的な財政事情によって、公の施設の管理運営のあり方、ひいては「公共」のあり方についての意識転換を余儀なくされていることは間違いない。当面、緊急避難的に現状の管理体制を維持する自治体においても今後は行政システムの構造改革の手段の一つとして指定管理者制度の活用を検討せざる

を得なくなるだろうと考えられる。したがって、各自治体が地域性、施設の内容に応じた制度活用を真剣に議論することが求められているといえよう。

おわりに

今回の調査は、指定管理者制度の活用の取組みの一端を知ることには過ぎなかったが、制度活用によってさまざまな効果があることが明らかになった。なかでも事例に見られたように、受益者である地域住民自らが、管理者として主体的に経営を担っている例は、これまでのような行政中心の地域経営の限界が明らかになってきたことによって、地域を守るために住民自ら変化を起さなければならないという認識が確実に高まっていることを示している。地域のために必要なサービスを得るために、あらゆる資源を活用して住民あるいは民間事業者が行政とともに担う「公」が、「新しい公共」であり、「協働」の考え方である。「指定管理者制度は、地域社会全体を協働型の地域ガバナンスに転換する契機あるいは可能性を持っている」という指摘がある（新川2005：22）ように、新しい公共の担い手である地域の民間事業者やNPOなどの組織が指定管理者となることによって長期にわたって持続可能な社会システムを構築する一つの手段になりつつある。特に、市町村レベルで管理している公の施設は、より地域に密着した施設が多い。地域住民の主体的な参加を必要とする地域の活性化においては、こうした施設の管理運営を地域住民に任せるといいう手法によってその基盤を作ることができると考えられる。指定管理者制度はこうした協働型社会システムの基盤づくりの主要な手段となる可能性がありそうである。指定管理者制度を行革の手段に特化して活用するにせよ、結果的に持続可能な協働型の社会システムへの転換を果たしていくという視点も忘れてはならない。各自治体がどの部分に力点を

おき、どのような手法で指定管理者制度を活用していくのか、今後の動きが注目される。

【謝辞】

本稿の執筆にあたりアンケート調査にご協力いただいた市町村担当者の皆様、聞き取り調査をご快諾いただいた団体関係者の皆様に心より御礼申し上げます。

- ¹ 総務省自治行政局長通知（2003年7月17日付け）より引用。
- ² 三菱総合研究所「パブリックビジネス研究会提言 - 指定管理者制度へのより良き取組のために」より、市場規模の試算結果を参照。
- ³ 総務省ホームページ「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」のデータを引用
- ⁴ 図2～図6及び表2は2005年6月に鳥取県内の市町村担当者に対して行った「指定管理者制度の導入意向調査」の結果をもとに作成。
- ⁵ 株式会社ふるさと鹿野専務取締役土橋捷則氏（当時）より聴取（2004年6月20日）
- ⁶ NPO法人未来 理事長 岸田寛昭氏、同事務局次長 松田真利子氏より聴取（2005年7月20日）
- ⁷ NPO法人気多の権 理事長 森本健一氏、同理事 小谷英明氏、温泉館支配人 村上健氏より聴取。（2005年8月10日）
- ⁸ 平成15年度気高町歳入歳出の実績及びNPO法人気多の権決算実績報告書より算出。町営時の収支は、比較のため増築に係る起債収入、増築に係る設計費、工事費等の経費、備品購入費等を除いて算出しており、気高町の歳入歳出決算実績とは合致しない。町の経常損失は町の一般会計より繰入されている。
- ⁹ 日野町菅福元気邑代表 青砥昭雄氏より聴取（2005年8月12日）
- ¹⁰ 日本海新聞（2005年8月24日）「説明会はまずまず盛況 - 米子市の指定管理者募集（新日本海新聞社）」の記事を参照。
- ¹¹ 日南町役場担当者より聴取（2004年8月12日）

<参考文献>

- 出井信夫（編著）『指定管理者制度』（学陽書房・2005年）
- 自治体アウトソーシング研究会（編著）『改訂版 Q & A自治体アウトソーシング』（自治体研究社・2005年）
- 片山泰輔「公立文化施設の民営化と公共性の確保」文化政策提言ネットワーク（編）『指定管理者制度で何が変わるのか』（水曜社・2004年）
- 市川嘉一「特集 官業の民間開放 指定管理ビジネスの波頭」『日経グローバル』46（日本経済新聞社・日経産業消費研究所・2005）

新川達郎「地域ガバナンスから見た指定管理者制度へのアプローチ」『ガバナンス』48』（ぎょうせい．2005年）

後 房雄「自治体とNPOへの挑戦としての指定管理者制度」『ガバナンス』48』（ぎょうせい．2005年）

松田真由美「鳥取県におけるコミュニティ・ビジネスの課題と今後の発展の方向性」（とっとり政策総合研究センター．2005年）

<参考webサイト>

総務省ホームページ「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」：

<http://www.soumu.go.jp/>（2005年6月3日）

三菱総合研究所ホームページ「パブリックビジネス研究会」：

<http://www.p-business-net.com/>（2005年6月28日）

倉吉市ホームページ：

<http://www.city.kurayoshi.tottori.jp/>（2005年7月20日）

鳥取市ホームページ「指定管理者制度活用ガイドライン」：<http://www.city.tottori.tottori.jp/>（2005年8月12日）

米子市ホームページ「指定管理者制度」：

<http://www.yonago-city.jp/>（2005年8月19日）