

# 指定管理者制度に関する現状と課題

－アンケート調査の分析を中心に－

704-009 田代介之 指導教官 生沼 裕

## The present condition and the subject of the Designated Manager's System of public facilities

－ Mainly the analysis of questionnaire survey －

Yoshiyuki TASHIRO

### はじめに

本研究は、導入初期段階にある公の施設の指定管理者制度に関し、アンケート調査の分析を中心に、その実施プロセスにおける現状と課題について明らかにすることを主たる目的とする。

周知のとおり、近年、多元的な主体が公共サービスを供給するための制度改革が進行している。しかし、これらの取組みは現在進行中であるため、その状況を分析する理論は未だ確立しているとは言いがたい。そこで、このような動向を解明する手がかりの一つとして、指定管理者制度を取りあげ、その現状と課題を考察することとした。

地方自治法の改正（2003年9月2日施行）により導入された指定管理者制度は、公の施設の適正な管理を確保しつつ、民間等の能力を活用し、住民サービスの向上や行政コストの削減等を図るための仕組みといえる。そして、当該制度の導入により、今後、公共サービスのアウトソーシングの動きが益々加速化することが予想される。したがって、このような取組みの検証が、今後の公共サービスのあり方を議論するうえでの貴重な材料を数多く提供してくれるものと思われる。

なお、本研究は、指定管理者制度の実施プロセスに焦点をあてて分析を行っている。これは、制度導入の所期の目的を達成するためには、実施プロセスにおける課題を解決し、適切な運用が行われることが必要不可欠だからである。このような分析を通じて、公共サービスに市場メカニズムを導入する際の主な論点が抽出できるものとする。

## I 指定管理者制度の概要

### (1) 指定管理者制度の仕組み

ここでは、指定管理者制度を従前の管理委託制度と比較して、主要な相違点を整理し、指定管理者制度の仕組みを確認する（表1参照）。

	指定管理者制度	管理委託制度
形態 管理運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>法人その他の団体であって地方公共団体が指定するもの</li> <li>株式会社、公益法人、NPO法人あるいは任意団体等、すべての法人・団体が対象</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体の出資法人のうち一定要件を満たすもの</li> <li>公共団体（土地改良区等）</li> <li>公共的団体（農協、生協、自治会、NPO等）</li> </ul>
権限と業務 範囲	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設の管理に関する権限の委任</li> <li>施設の使用許可の実施も可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>委託契約に基づき、管理の事務や業務を執行</li> <li>施設の管理権限及び責任は、設置者である地方公共団体が有する</li> <li>施設の使用許可権限は委託できない</li> </ul>

表1

### (2) 指定管理者制度の実施プロセス

次章以降の論点の検証のために、指定管理者制度の実施プロセスを整理したものが図1である。

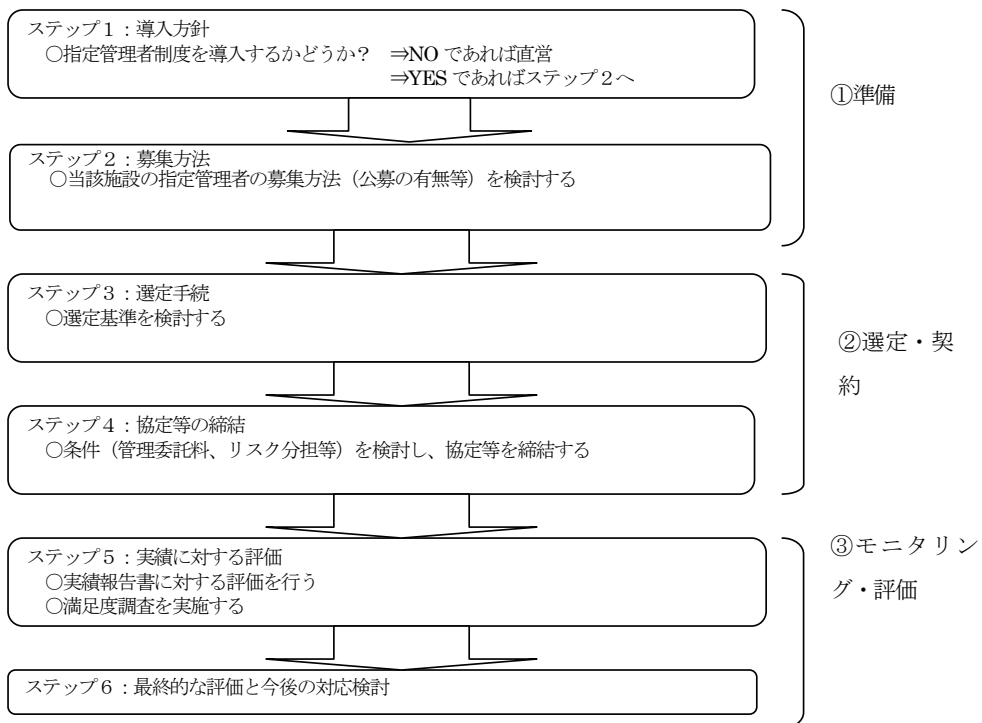


図1

### (3) New Public Management の基本概念

ここでは、New Public Management（以下「NPM」という。）の基本概念について、大住の議論<sup>1)</sup>に依拠し、論じる。

NPMの基本概念は、①業績／成果による統制、②市場メカニズムの活用（公的企業の民営化・民間委託・PFI・エイジェンシー等の契約型システムの導入）、③顧客主義、④組織の簡素化・フラット化、の4つの要素から構成される。このなかで、特に重要とされるのが、①及び②であり、①と②の関係を整理したものが図2である。

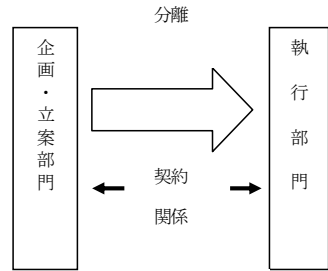


図2

市場メカニズムの導入は、業績／成果による統制を効果的に進めるための手段であり、その実現のためには、システムの最適化と実施プロセスの確立が必要である。

## II 指定管理者制度の実施プロセスにおける論点

ここでは、先行研究、事例報告、研究会提言資料等<sup>2)</sup>により、図1で示した指定管理者制度の実施プロセス（導入方針、募集方法、選定手続、協定等の締結、実績に対する評価）の各段階における課題の抽出を行った（表2参照）。

		主な論点	
1	導入方針	①	直営か指定管理者かの選択基準が不明確
2	募集方法	②	選定者の限定
3	選定手続	③	評価項目や配点におけるコスト削減項目の軽視
		④	外部の学識者による審査委員会の構成員の専門性の偏り
4	協定等の締結	⑤	制度導入後のメリットやリスクについて検討が不十分
		⑥	リスク分担の明確化等の基盤整備が必要
5	実績に対する評価	⑦	評価体制の確立が緊急の課題
		⑧	指定管理者のサービス水準の維持の仕組みの構築
		⑨	指定管理者のサービス水準の向上の仕組みの構築

表2

## III 指定管理者制度に関するアンケート調査の実施

### (1) 調査の範囲

指定管理者制度の所期の目的を達成するためには、どのように運用していけばよいのだろうか。この問いに答えるため、前章で整理した実施プロセスにおける主な論点を踏まえ、更なる調査が必要と考え、指定管理者制度を導入した施設(2004年(平成16年)6月1日現在。総務省調査に依拠)のうち、指定先が株式会社・有限会社である施設を対象を絞り、アンケート調査を実施した。

その理由としては、指定管理者制度導入の趣旨に端的に合致していると思われる団体に調査対象を限定することにより、分析に必要なデータが収集できると考えたためである。

(2) アンケート調査の回収状況

本アンケート調査は、総務省（2004）の調査結果をもとに、株式会社・有限会社（合計113法人）が管理運営する施設（154施設）を抽出し、アンケート調査票を配布して行ったものである。アンケート調査票は、2005年11月7日に配布し、同年11月21日を期限に回収した。有効発送数154件のうち、有効回答数は99件となり、回収率は64.29%となった。

IV アンケート調査結果の分析・考察と今後の展望

(1) アンケート調査結果の分析と考察

紙幅の制約上、詳細を示すことはかなわないが、Ⅲ章のアンケート調査結果の分析と考察を簡潔に整理したものが、表3である。

本アンケート調査の結果は、Ⅱ章で整理した実施プロセスにおける主な論点（表2参照）と重なる部分も多く、先行研究・事例報告・研究会提言資料等が指摘してきた実施プロセスにおける論点を、改めて具体的に確認することができた。

		アンケート調査結果の分析と考察	
1	導入方針	①	コスト削減が図られる根拠が不明確である
		②	コスト算定に技術的な課題がみられる
2	募集方法	③	市場メカニズムが働く環境であるかどうかが大きく影響する
		④	出資法人が運営していた施設は、指定管理者制度移行後も、従前の団体を優先していることが推測できる
3	選定手続	⑤	コスト算定には技術的な課題が指摘でき、選定基準の内容が、制度の所期の目的を実現するレベルにまで到達していない
		⑥	外部の学識者等を交えた選定基準づくりや審査体制は、全体としては未整備である
		⑦	専門領域以外についての客観的な評価の実施が十分に行われていない可能性がある
4	協定等の締結	⑧	公平性・対等性を保障する協定等の締結が十分でない
		⑨	評価体制が未整備である
5	実績に対する評価	⑩	自己評価・内部評価が中心である
		⑪	満足度調査の活用はほとんどみられない

表3

(2) 改善の方向性

これまで自治体が事務事業を外部委託等によって執行することに関して、コストの削減・サービスの質の向上という2つの本質的課題が指摘されてきた。そして、指定管理者制度についても同様のことが指摘できる。

そこで以下、これまでの考察等を踏まえ、コストの削減・サービスの質の向上という本質的課題について、試論ではあるが、改善の方向性を考えてみたい。

a コストの削減

図3のような検討のみでは不十分であり、人件費を加味するとともに、自治体が指定管理者をモ

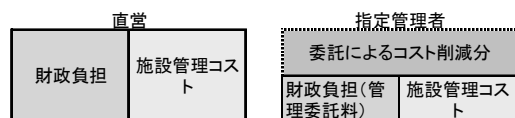


図3

ニタリングするために生じる費用を見積もり、比較検討する必要がある（図4参照）。

さらに、余剰人員が生じる場合は、ある施設だけみればコスト削減が図れたとしても、自治体全体ではコストが高くなるという矛盾が生じてしまう可能性がある。そのため、余剰人件費も加味し、自治体全体でみて直営よりもコスト削減が図れるか否かについて、検討することも必要になってくるだろう（図5参照）。

**b サービスの質の向上**

サービスの質の向上は、民間企業等の創意工夫が十分発揮できる環境を整備することによって、その効果は大きくなることが期待できる（図6参照）。

しかしながら、アンケート調査の結果からは、事業報告書の評価体制は十分に確立されているとはいえなかった。前述したNPM理論による市場メカニズムの導入は、業績／成果による統制を効果的に進めるための手段であり、その前提となる評価・監視体制の構築は急務といえる。

**(3) 今後の展望**

最後に、指定管理者制度に期待される役割を2点挙げ、今後のあり方の一端を展望することとしたい。

第1に、行政改革のツールになりうる可能性がある。制度の運用次第では、競争に晒されることにより、公共部門に、コストの削減・サービスの質の向上を求める動機付けが生まれ、自治体を実施する方が効率的・効果的な業務に重点化した組織体制の構築にも繋がっていくかもしれない。

第2に、公共サービスのあり方を再考する契機となる可能性がある。指定管理者制度は、効率的・効果的な主体がサービスの提供をすることによって、社会的な便益が最大化する可能性を秘めており、このような観点から、今後、公共サービスのあり方を問い直す絶好の機会となっていく可能性がある。

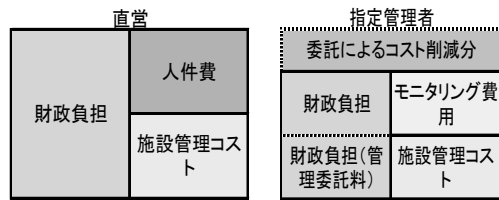


図4

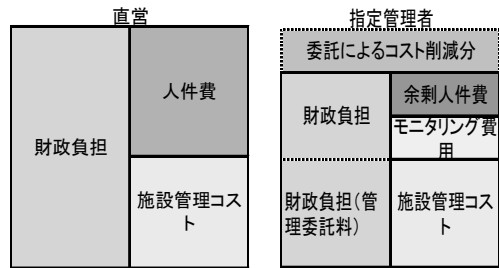


図5

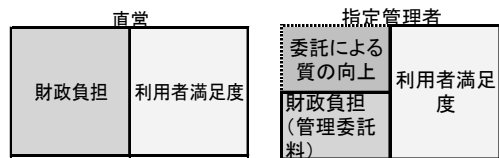


図6

**おわりに**

指定管理者制度は、地方分権時代の自治体の自主性・自立性に配慮した制度設計になっている点の特徴とされる。しかし、本研究を通じて、この広がった可能性を最大限生かすべき自治体の取組

みには、差が生じていることが明らかになった。さらに、先行自治体の取組みは現時点における一つの到達点であることには間違いないが、試行錯誤の結果でもあり、なお多くの課題が指摘できることも明らかになった。

ただし、本研究におけるアンケート調査は、制度導入初期段階のものであるため、本研究で明らかになった点は、言うまでもなく暫定的なものにならざるを得ない。とはいえ、2006年9月の指定管理者制度移行への経過措置期限も迫っており、各自治体は先行自治体の取組みを参考にしつつ、制度導入に向けた検討・準備を進めている。先行自治体の取組みが今後のモデルとして活用されていく蓋然性は高い。

したがって、指定管理者制度の実施プロセスが確立していない制度導入初期段階において、その現状と課題を調査・分析し、考察することは、今後、指定管理者制度をよりよく活用し、公共サービスの方向性を展望していく上で、一定の意義があるものと思われる。

なお、本研究は、指定管理者制度に関する課題全般を網羅しているわけではなく、例えば、管理委託を行ってきた団体の雇用問題、民間企業等の不足・未成熟という課題等は直接的には取り扱っていない。また、市場メカニズムがあまり機能しない条件下における指定管理者制度の活用等についても議論していない。公共サービスのあり方を考える上で、こうした課題も避けて通ることはできず、稿を改めて、考察していきたいと思う。

〈註〉

- 1) ここでは、次の文献を参照している。大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社、1999年。大住荘四郎『パブリックマネジメント』日本評論社、2002年。
- 2) 先行研究では、坂邊(2005)・鈴木(2005)・三野(2005)を、事例報告では、榎本(2005)・都築(2005)・西島(2005)を、研究会提言資料では、パブリックビジネス研究会(2005)を参照した。

〈参考文献〉紙幅の関係上、主たる参考文献を以下に掲げる。

- 榎本良夫「公立認可保育所に指定管理者制度を導入」『自治体法務研究』1, 2005年  
大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社, 1999年  
大住荘四郎『パブリックマネジメント』日本評論社, 2002年  
齋藤達三・日高昭夫『自治体行政の生産性』日本能率協会, 1985年  
坂邊淳也「指定管理者制度はコスト削減につながるのか?」『地域政策研究』31, 2005年6月  
篠原俊博「地方自治法の一部を改正する法律の概要について」『地方自治』669, 2003年  
鈴木知幸「リスクマネジメントの視点からみた指定管理者制度」『自治法務研究』1, 2005年6月  
総務省「地方自治法の一部を改正する法律案概要」2003年  
総務省「地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通知)」2003年7月17日  
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」2004年12月  
田中秀明「ニュー・パブリック・マネジメントと予算改革①」『地方財務』2002年12月  
田中秀明「ニュー・パブリック・マネジメントと予算改革②」『地方財務』2003年2月  
都築岳司「さまざまな既存施設に指定管理者制度を導入」『自治体法務研究』1, 2005年  
西島喜義「制度導入『指針』の策定—熊本市の経緯と課題」『自治体法務研究』1, 2005年  
パブリックビジネス研究会「第二次提言～実践段階における指定管理者制度の効果的運用のために～」2005年6月30日  
みずほ情報総研株式会社「指定管理者制度の導入に関するアンケート(平成17年5月調査結果)」2005年7月  
三野靖『指定管理者制度』公人社, 2005年  
渡邊康之「公の施設の指定管理者制度の導入」『自治フォーラム』539, 2004年, 15-20頁