

調査

「官から民へ」—指定管理者制度の概要

はじめに

今年9月の総選挙は、「改革を止めるな」をスローガンに掲げた自民党の圧勝という結果になり、この流れを受けて郵政民営化法案は可決成立した。

平成16年9月の「郵政民営化の基本方針」によれば、郵政民営化は「明治以来の大改革」とのことであるが、明治期の「官業払下げ」に始まり、中曽根内閣のもとで実施された3公社（国鉄、電電公社、専売公社）民営化や今年10月の道路公団民営化など官業の民営化はこれまで幾度も実施されてきた。

こうした大掛かりな民営化に隠れてしまいがちであるが、「民間でできることは民間に」という小泉内閣行財政改革の理念のもと、実際には、これら以外にも「官から民へ」の動きは既に様々な形で進んでいる。

本稿では、こうした動きの中、行政サービスの民間開放の一手法として、平成18年度に導入が開始される「指定管理者制度」の概要について解説し、併せて福島県を始め、県内各市における同制度への取組みも紹介する。

1. 指定管理者制度とは

地方公共団体の公の施設^(注1)の管理運営について、地方公共団体が指定する民間事業者等（指定管理者）に代行させることを可能とする制度を「指定管理者制度」という。従来は「管理委託制度」により公の施設の管理運営については第3セ

クター等公共的な団体に管理の委託が限定されていた。しかし、平成15年6月の地方自治法改正により、公益法人改革の一環として、民間の事業者やNPO等についても地公体による指定管理者の指定を受けることによって、施設の管理運営が可能となった。

従来方式では、公共団体への特命による委託で

(注1) 公（おおやけ）の施設

地方自治法では、保育園や児童館、公園や道路、図書館や体育館など、住民の福祉を目的として自治体が設置する施設を「公の施設」と定義し、自治体が直接管理することを原則としながら、必要がある場合自治体が出資する法人、公共団体などに限って委託できるとしてきた。

表1 従来制度との相違点

	管理委託制度 (従来制度)	指定管理者制度 (新制度：平成18年9月までに導入)
委託先	<ul style="list-style-type: none"> 自治体直接管理 自治体が出資する法人、公共団体 	<ul style="list-style-type: none"> 民間（株式会社）やNPO、住民組織等幅広く可能（ただし個人は不可）
選定方法	<ul style="list-style-type: none"> 特定団体（出資団体）へ指定委託が可能 	<ul style="list-style-type: none"> 原則として公募し、選定委員会で決定（議会の承認が必要）
業務の範囲や権限	<ul style="list-style-type: none"> 委託契約の範囲内に限定 施設の利用許可権限なし 	<ul style="list-style-type: none"> 管理を幅広く代行する 施設の利用許可権限をもつ 利用料金を自らの収入にできる

あるため、競争意識もなく運営を効率化しようという動きも生まれにくかった。しかし、指定管理者については「公募し、複数の事業者からの事業計画書の提出を求め、施設の最大限の活用や経済性、管理運営能力等から選定すること」が原則とされている。指定管理者として選定された事業者は、施設の管理を従来以上に幅広く代行でき、施設の利用許可権限を持ち、利用料金を自らの収入とすることも可能となったため、管理運営の合理化によって収益の拡大も図れるようになる。

指定管理者制度は、その対象が地方公共団体の施設であることに特徴があり、他の制度と異なっている。PFI制度は、公共施設等の建設や整備等も民間が一括して行うもので、民間事業者にとっては施設の建設、整備に当たって資金調達が必要となるためリスクが大きい。指定管理者制度では既存施設の維持管理、運営業務が対象で、施設整備が伴わないため、事業参入のリスクは小さい。指定管理者制度やPFI制度は民間開放を前提にしているが、市場化テストでは官民競争入札の結果、官が落札する場合もある。

2. 他の民間開放手法との比較

官業の民間開放には「指定管理者制度」以外にも「PFI制度」^(注2)や「市場化テスト」^(注3)等の手法がある。

3. 指定管理者制度への移行スケジュール

平成17年3月の「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（総務省）により、

(注2) PFI制度

Private Finance Initiativeとは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術能力を活用して行う手法であり、平成11年の「PFI法」制定後約210件が実施されている。

(注3) 市場化テスト

国や地方公共団体が行っている公共サービスを対象に、官と民が競争入札を行い、より優良なサービスを提供できる主体が落札者となって公共サービスを提供していく仕組みである。政府の「規制改革・民間開放推進会議」は平成18年度からの制度導入に向け、平成17年度中に法案を国会提出するよう提言している。

表2 指定管理者制度、PFI、市場化テストの比較

	指定管理者制度	P F I	市場化テスト
事業の内容	公の施設の管理	公共施設等の建設、改修、維持管理、運営等	公共サービスの提供
対象となる事業・施設の範囲	地方公共団体が管理する施設（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）	国（独立行政法人を含む）及び地方公共団体が管理する公共施設等	国及び地方公共団体の全ての事業。独立行政法人の業務についても対象とする方向
民間開放の条件	地方公共団体が、公の施設の設置目的を効果的に達成するため必要があると認めること。	民間の資金、経営能力及び技術能力を活用することにより、公共施設等の整備等が効率的かつ効果的に実施されること。	官民が同様なサービスを提供している場合、競争入札により民間が落札すること。
根 拠 法	地方自治法	民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）	「公共サービス公立化法（市場化テスト法）案」（仮称）を、国会提出予定

各地公体は現在出資法人、公共団体等に管理委託している公の施設について、平成18年9月の指定管理者制度への移行期限までに、①当該出資法人等を指定管理者に指定するか、②新たに民間事業者等を指定管理者に指定するか、③当該施設を廃止するか……等の対応を決めることになった。

したがって、福島県および県内各市における本制度の移行スケジュールは、概ね次の通りとなっている。

○平成17年3月まで

- ・ 公の施設の点検
- ・ 利用料金の検討
- ・ 関係条例等の準備
- ・ 募集要項作成

○平成17年6月

- ・ 関係条例等の議会承認

○平成17年7月～8月

- ・ 指定管理者の募集

○平成17年8月～10月

- ・ 指定管理者候補者の選定

○平成17年12月

- ・ 指定管理者指定の議会承認

○平成18年1月～3月

- ・ 指定管理者の指定
- ・ 指定管理者との協定締結

○平成18年4月（注4）

- ・ 指定管理者による公の施設管理スタート

4. 福島県の対応

福島県においても「公の施設」について指定管理者制度への移行作業が次の通り進められている。

（注4）

指定管理者制度の移行期限は平成18年9月であるが、年度初めである4月に導入を開始する地方公共団体が多い。

(1) うつくしま行財政改革大綱

福島県では平成15年6月に県行財政改革推進本部において、「うつくしま行財政改革大綱」を取りまとめ、さらに本大綱に沿って翌年「アウトソーシング推進基本方針」^(注5)を策定した。

① アウトソーシング推進の基本的方向

- アウトソーシング可能な業務については、例外無くアウトソーシングを推進する。
- 現在直営で管理している公の施設等についても指定管理者制度の導入等を積極的に検討する。
- 国における規制緩和の動きを踏まえたアウトソーシング可能な領域の掘り起こし。
- 県民提案型アウトソーシング事業の推進。

② アウトソーシング推進の集中取組期間

- 平成16年度～18年度

(2) 指定管理者制度導入の基本方針

地方自治法改正（平成15年6月）により、指定管理者制度が創設されたことを受け、福島県は平成16年8月に「指定管理者制度導入に関する基本方針」を取りまとめ、県の指定管理者制度は本基本方針に則り具体的に進められることとなった。

① 基本的な考え方

- 指定管理者制度への移行にあたっては、「施設」及び「管理主体」の両面からの見直しを

行う。

- 指定手続等における透明性の確保及び県民への説明責任に十分配慮する。
- 「施設」に関しては、「公の施設見直し指針」に基づく「管理運営に関する点検」等により、施設の在り方の検討や更に効用を高めるための必要な見直し等を進める。
- 「管理主体」に関しては、「うつくしま行財政改革大綱」の基本的方向の一つである「県民等との連携・協働」を進める観点から、現在の管理受託者である公社等、民間企業、NPOなど幅広い分野を視野に入れる。
- 指定管理者制度への移行後においては、毎年度の事業報告等に基づき管理状況を把握するとともに、成果目標の設定等による評価を行い、その結果を次回の指定時等に活用することで「住民サービスの向上」、「経費の節減」等を確実に図っていくものとする。

(3) 指定管理者の公募、非公募

福島県では「アウトソーシング推進基本方針」や「指定管理者制度導入に関する基本方針」に沿って指定管理者制度対象施設の選定を行い、それぞれについて公募、非公募の方針を定めた。これによれば、基本的には対象施設の多くに関して指定管理者の公募を実施するものの、委譲

(注5) アウトソーシング

業務の一部を外部機関へ委託や発注などを行うこと。企業においてはコスト削減の目的のみならず、自社の中核業務へ経営資源（人、物、金）を集中化して経営強化を図り、非中核業務について外部（out）の資源（source）を活用するために使用される。行政分野においても、行政運営コストの削減にとどまらず、行政サービスの向上のために行政経営刷新の手法として取り上げられている。

や廃止の予定が決まっている施設などは非公募とした。

① 公募を実施する施設

- ・観光物産館（福島駅西口コラッセ内）、あづま運動公園、文化財センター白河館「まほろん」など41施設は平成18年4月から公募により新制度に移行予定
- ・県営住宅（県北、県中）は平成17年4月から新制度に移行済み

② 公募を実施しない施設

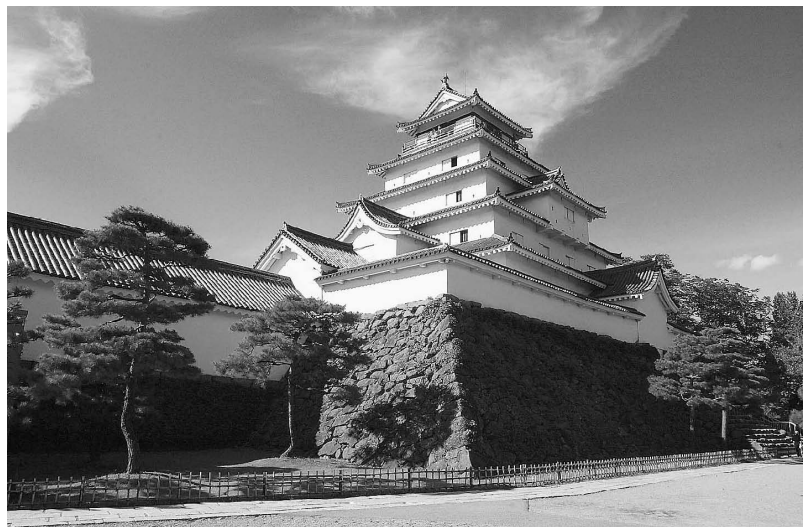
- ・太陽の国（さつき荘）など6施設は今後社会福祉法人に委譲予定
- ・翁島荘など2施設は数年後に廃止の予定
- ・中小企業振興館（起業支援館以外）は中小企業支援法の規制あり
- ・荻野漕艇場など2施設は市町村に事務委託予定
- ・その他民間移譲2施設、廃止予定1施設

5. 福島県内各市・町における指定管理者制度への対応

総務省の「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（前述）を受け、福島県



コラッセふくしま（施設の一部が公募対象）



若松城（鶴ヶ城）天守閣（公募対象）

表3 県内各市の指定管理者対応予定

	公募する施設	非公募または直接管理する施設
福島市	福島市老人福祉センター、立子山自然の家など6件	福島市音楽堂、信夫ヶ丘競技場など
白河市	白河市文化センター、白河バラ園など4件	白河市民体育館、白河市武道館など
いわき市	いわき陸上競技場、いわき市平野球場など18件	いわき市石炭・化石館、小名浜魚市場など
会津若松市	若松城天守閣、会津風雅堂など27件	中央公民館、市営住宅など

※郡山市は指定管理者制度の対応を検討中（平成17年10月14日現在）

内の各市や町で、公共施設の管理等について指定管理者制度を含めた民間委託の検討が行われている。地方公共団体によって制度導入に向けた進捗の度合いはまちまちであるが、今年末に向けて具体的な対応方針が次第に固まってくるものと思われる。



文化財センター白河館「まほろん」(公募対象)

6. 今後の課題

(1) 制度細部の徹底

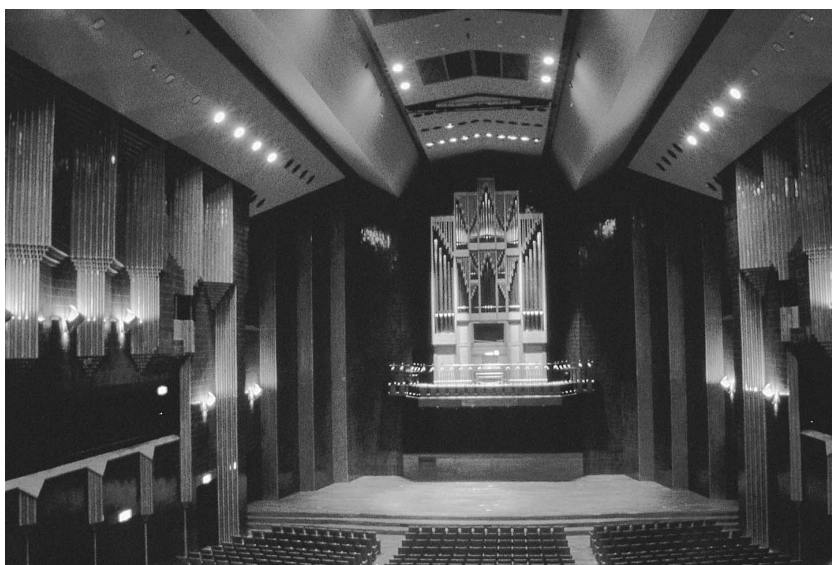
指定管理者制度は小泉内閣が構造改革を進めるなかで短期間に導入決定されたことにより、運用の細部については各地方自治体に任された形となっており、国からガイドラインが示されていない。そのため、自治体の中には具体的な対応に遅れの見られるところもある。

(2) 対象施設の制約

社会教育法、学校教育法、中小企業支援法など関係法の規定により、既存施設の民間委託に際し規制がある。今後の制度普及のためには関係法の見直しも必要である。

(3) 既存団体の扱い、雇用問題

指定管理者制度の導入により民間委託に切り替える場合、現在管理を委託している公的団体の扱



福島市音楽堂 (当面現行委託先が管理)

いや勤務する職員の雇用について配慮が必要である。

(4) リスク分担の認識

施設建設等の資金調達に伴うPFIに比べ、指定管理者制度においては制度参入に伴うリスクは少ないものの、問題が発生した場合のリスクを自治体と民間がどのように分担するか契約に盛り込むことが必要である。

(担当 若狭)