

地方自治体における指定管理者制度の導入と地域課題

桑原美香
戸田常一

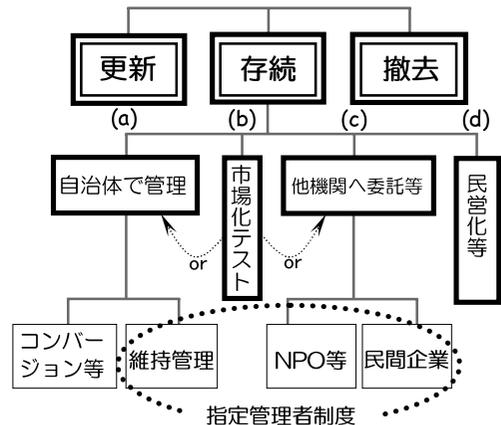
1. はじめに

現在、国・地方ともに厳しい財政状況下にある。一方で、行政に求められる役割は増しており、サービス水準の向上も求められつつある。それゆえ、限られた財源の中で既存の公共施設・設備を用いて住民ニーズに応えなければならず、それらの運営の効率化が求められる。さらに、1980年代や1990年代に建設された施設は老朽化しつつある。これまでの財政制度の下では、独自財源を使わず補助金等を得るために、施設を補修するよりも新規建設することが選択されてきた傾向がある。しかし、これからは中央・地方政府の財政逼迫により、計画的な維持補修を行い、長く施設を使うことが求められる。

そのような背景のもと、2003年度に地方自治法の一部が改正され、公共施設に対する維持管理の体系が変わった。図1に示すように、老朽化した公共施設は、新規建設（更新）するか、存続させるか、撤去・統廃合するかの3通りの対処法が考えられる。このうち、施設を存続させるならば主に4つの方法がある。つまり、(a) 自治体直営での維持補修・管理運営、(b) 市場化テストの活用、(c) 他機関などへの委託、(d) 民営化等である。指定管理者制度とは、このうちの (a) もしくは (c) のどちらかを選択をするものであり、2006年9月がこの制度の導入を選択できる期限であった。

当初、本制度に対して、行政サービスの向上と施設管理経費削減の観点から期待が寄せられていた。しかし実際の導入に際しては様子見の傾向が強く、結局、期限間近の2006年4月から導入した自治体が多かった。また、制度導入までの準備期間が短かったことなどもあり、十分な議論を行えず機械的に制度を導入した自治体もあった。そのため、実際に幾つかの自治体では、指定期間中に管理者が撤退したケースが見られた。また、民間企業の参入に対する批判的な意見として、短期的

図1 経年施設などの維持管理体系



な利益追求や経営破たんに対する危惧などが挙げられた。その他、全国的に従前の管理者である公社等が引き続き管理者となっているケースが多く、外郭団体の雇用維持が目的になっているとの批判もあった。さらに、公募情報の開示の不徹底やデータ類の未整備なども課題として挙げられた。

このような現状に鑑み、本稿では指定管理者制度の全国的な導入状況を整理・分析するとともに、地域特性に着目して指定管理者制度の問題点を検討する。

2. 指定管理者制度に関する既往の調査・研究

指定管理者制度を対象とする計量的な研究は限られている。前中・野口(2005)においては、サービスの質と経営の効率性に関する実証的な分析が行われているが、そのほかの多くの研究はアンケート調査に基づいた応募者別や施設別の傾向分析である。

財団法人地域創造(2005)では、公立文化施設に焦点を当て、日本政策投資銀行北海道支店(2005)では北海道内の自治体に焦点を当ててア

ンケート、ヒアリング調査が行われている。株式会社三菱総合研究所（2006）では自治体のPPP導入に関する全国的なアンケート調査が行われており、みずほ総合研究所（2006）では、7県のデータをクロス集計することで、指定管理者制度導入による行政コストへの影響について整理している。また、日本経済新聞社日経産業消費研究所（2006）や総務省（2007）では、全国的な調査を複数回行っており、経年変化を含めた傾向分析がなされている。（財）自治総合研究所（2006, 2008a, 2008b）では、指定管理者が共同企業体のケースを「対等型」と「下請型」に分け、前者では意思疎通の難しさ、後者では業務やリスク分担の不明瞭さを課題として挙げている。

3. 分析

（1）分析目的

指定管理者制度は、本来、自治体が施設・業務の効率的な運営を図るために導入されるものであるが、どのような場合に自治体がこのような運営効率を指向するものであるかを考えたい。その場合、自治体の財政状況が良好であっても住民に対する説明責任等のねらいからいっそう効率的な施設・業務の運営を図る場合もあれば、財政事情が芳しくなく、幾ばくかでも歳出を押さえるために施設・業務の運営経費を削減するための制度導入を行う場合も想定できる。本稿においては、わが国の自治体がどのようなインセンティブのもとで制度導入をおこなったかを検討するため、各自治体における制度の導入率と財政力指数との関連を調べ、図式的に分析を行うこととする。その場合、全国の自治体654市を一括して分析するとともに、自治体を人口規模別に分けて、それぞれに同様な分析を行うこととする。

（2）全国の自治体654市を一括して分析する場合

図2は、全国の654市を対象として、指定管理者制度導入率と財政力指数に着目して各自治体を分類したものである。縦軸が制度の導入率、横軸が財政力指数であり、各々の平均値を太線で示している。それぞれの平均値を基準として、第1象限をグループA、第2象限をグループB、第3象限をグループC、第4象限をグループDとしている。さらに、この図2では、当該市の人口規模別

に4種類のマークで識別している。

グループAは比較的財政力があり制度導入率も高い自治体である。逗子市（神奈川県）や市原市（千葉県）、西宮市（兵庫県）などが該当する。グループDは、財政力はあるが制度導入率が低い自治体である。碧南市（愛知県）や武蔵野市（東京都）、豊田市（愛知県）などが該当する。グループBは、制度導入率は高いが財政力指数が比較的低い自治体である。砂川市（大阪府）や直方市（福岡県）、和泉市（大阪府）などが該当する。グループCは財政力指数が低く、制度導入率も低い自治体である。歌志内市（北海道）や夕張市（北海道）、三好市（徳島県）などが該当する。

さらに、それらのグループごとに制度導入率や財政力指数などの平均値（中央値）を整理したものが表1である。グループAは122団体、グループBは138団体、グループCは205団体、グループDは189団体であった。分散からグループAとBはばらつきが大きく、グループCとDは密集していることが分かる。その他、指定管理者制度導入率や財政力指数などを比較しているが、上段は平均値、下段の括弧内は中央値を記している。これによると、グループAでは、行政革新度を除く大半の指標の平均値と中央値の値に大きな差が見られ、一部の自治体の指標が飛びぬけて高いことが分かる。同様に、グループDにおいても平均値と中央値が大きく乖離していることから、当該グループに属する自治体間で差異が生じていると言える。

これらより、グループAは人口規模が大きい地域が多く、さらに昼間人口や事業所数、商品販売額の平均値が高いことから、第2次、第3次産業が集積する就業地である自治体が多いことが分かる。また、歳入規模が大きく、地方税収も多い地域である。実際に政令指定都市が多い。グループDも人口規模が大きく事業所が多い地域であるが、グループAと比べると規模は小さい。また、夜間人口と比べて昼間人口が若干減っていることから、大都市近郊の自治体が多いと考えられる。実際に、人口30万人以上に分類されるグループにおいては、50万人程度の人口を持つ地域が多くみられる。

グループBとCに属する自治体は、農業生産物の産出額平均が高いことが特徴的である。また昼

図2 人口規模別の指定管理者制度導入率と財政力指数による自治体の分類

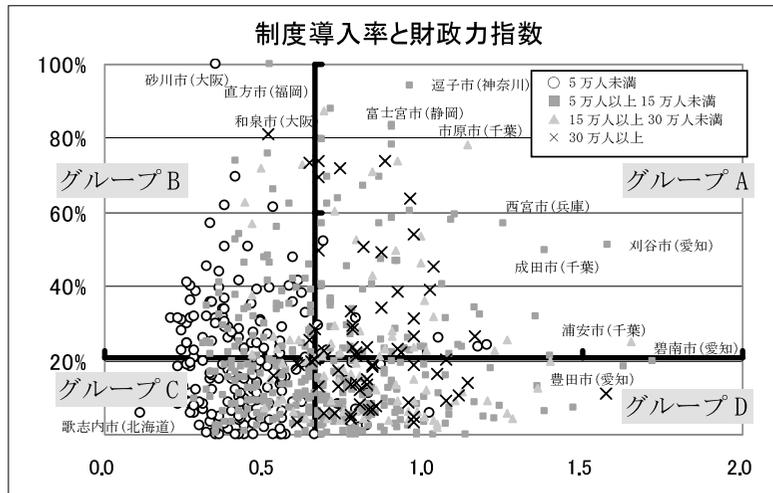


表1 類型別自治体群についての記述統計量と分散

		A	B	C	D	定義
①標本数		122	138	205	189	グループごとの自治体数
②分散		0.037	0.024	0.004	0.003	グループごとのデータの散らばり
③制度導入率平均 (中央値)	%	0.40 (0.33)	0.37 (0.32)	0.21 (0.18)	0.09 (0.08)	管理委託を除く全施設数に占める指定管理施設の数 (2006.4)
④財政力指数平均 (中央値)	—	0.90 (0.87)	0.46 (0.46)	0.46 (0.47)	0.88 (0.82)	基準財政収入額を基準財政需要額で除した値 (2005)
⑤夜間人口平均 (中央値)	人	277,052 (124,879)	86,169 (51,753)	77,375 (50,983)	178,943 (109,465)	国勢調査登録人口 (2005)
⑥昼間人口平均 (中央値)	人	277,967 (116,345)	84,282 (47,757)	75,269 (46,580)	175,906 (95,649)	定住人口ー(市外の就業先・通学先に通う者の数) (2005)
⑦事業所数平均 (中央値)	箇所	12,063 (5,476)	4,297 (2,549)	3,839 (2,483)	7,638 (4,305)	個人経営の農林漁業を除く全ての事業所数 (2006)
⑧年間商品販売額 平均 (中央値)	百万円	1,212,800 (259,093)	195,302 (75,797)	169,120 (74,862)	627,784 (209,657)	卸売業と小売業に属する事業所の年間商品販売額 (2003)
⑨農業産出額平均 (中央値)	百万円	5,662 (2,820)	8,979 (6,510)	8,875 (6,460)	6,325 (3,080)	農産物生産数量×個別農産物家庭先価格 (2005)
⑩行政革新度平均 (中央値)	—	56.68 (56.5)	47.02 (45.5)	45.31 (44.4)	77.34 (53.8)	アンケート調査に基づく自己評価を独自に指標化 (2006)
⑪歳入決算総額 平均 (中央値)	百万円	104,365 (40,737)	42,600 (23,207)	35,175 (22,413)	60,358 (34,276)	市町村別決算状況調 (2005)
⑫市町村税収平均 (中央値)	百万円	52,674 (18,885)	10,250 (5,344)	8,594 (5,008)	27,847 (15,768)	市町村別決算状況調 (各自治体の収入額を記載) (2005)

注) ③のデータ元は日本経済新聞社・日経産業消費研究所「自治体における指定管理者制度導入の実態—全国調査と事例にみる「官業開放」の波頭—」、⑩のデータ元は日本経済新聞社・日経産業消費研究所「全国市区の行政比較調査データ集」2006、それ以外のデータ元は統計でみる市区町村のすがた2008 (データは2003年から2006年まで)。

間人口が小さいことから、大都市近郊の地域であると考えられる。

これらの分析から、グループAに属する地域は、比較的経済・財政的な状況が良く、指定管理者制度の導入に逸早く取り組んだ地域である。グループDは制度の導入に懐疑的であるか、指定管理者制度を導入しないでも公的施設の運営が可能な地域であると考えられる。

ただし、以上の分析からでは、グループAとB、グループCとDとの間に際だって特徴的な差異が見られないため、以下では、さらに人口規模別に分けたいうで、各グループについて考察する。

(3) 人口規模別の分析

表2は人口規模別にAからDの各グループに属する団体数と割合を示したもので、図3に対応している。この図は、人口規模別に縦軸を指定管理者制度導入率、横軸を財政力指数として各自治体の値をプロットしたものである。

分析対象となる654自治体のうちの185団体(28.2%)は人口5万人未満(規模I)で、324団体(49.5%)は人口5万人以上15万人未満(規模II)であった。人口15万人以上30万人未満(規模III)は81団体(12.4%)、人口30万人以上(規模IV)は64団体(9.8%)であった。さらに、人口規模別に指定管理者制度導入率の平均値を記しているが、順に40.0%、36.7%、45.7%、43.8%となっており、規模IIIの自治体において導入率平均値が高い。

規模IのうちでグループAに属する自治体は8団体で、属性内における割合は4.3%であった。

また、グループBは66団体(35.7%)、グループCは100団体(54.0%)、グループDは11団体(5.9%)であった。以下同様に、人口規模別に分けた上で、それぞれAからDのグループに分類される団体数とその割合を記した。各人口規模における割合が大きいグループは網掛け箇所である。人口規模が大きい自治体になるほど財政力が増すため、人口規模IVでは9割、人口規模IIIでは8割弱がグループAかDに属している。逆に人口規模Iでは、9割の自治体がグループBかCに属しており、特にグループCに属している割合は半ば以上である。

さらに、表3は人口規模別、グループ別に、①人口平均、②地方税平均、③各自治体の平均所有施設数と各グループ内の割合、④指定管理者制度導入済施設の数と各グループ内の割合、⑤従前の管理者が指定管理者に指定された割合、⑥公募により民間企業が指定管理者に指定された割合、⑦公募によりNPO法人が指定管理者に指定された割合、⑧公募を行ったが1団体のみしか応募がなかった施設の割合を整理している。以下、順にその傾向を概観する。

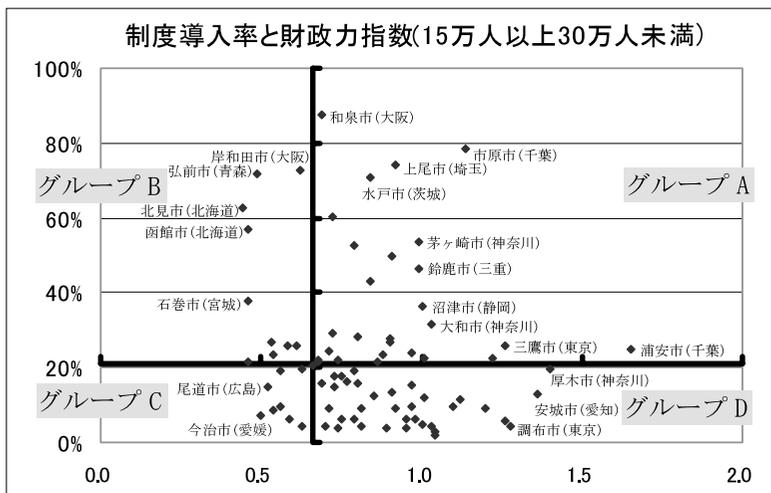
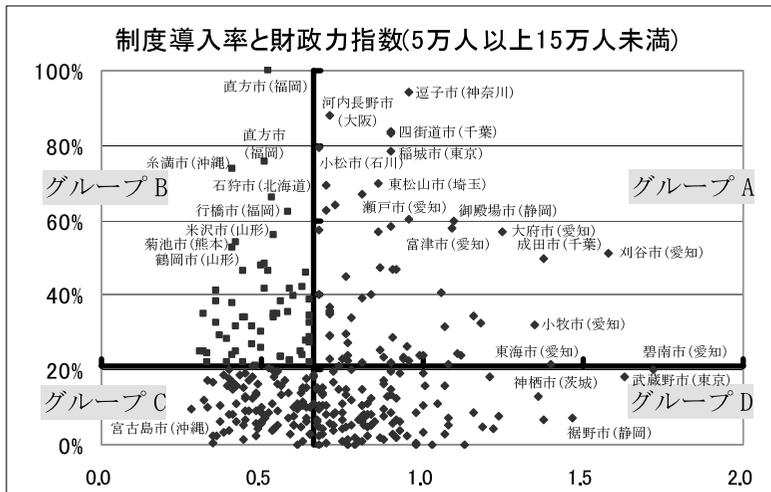
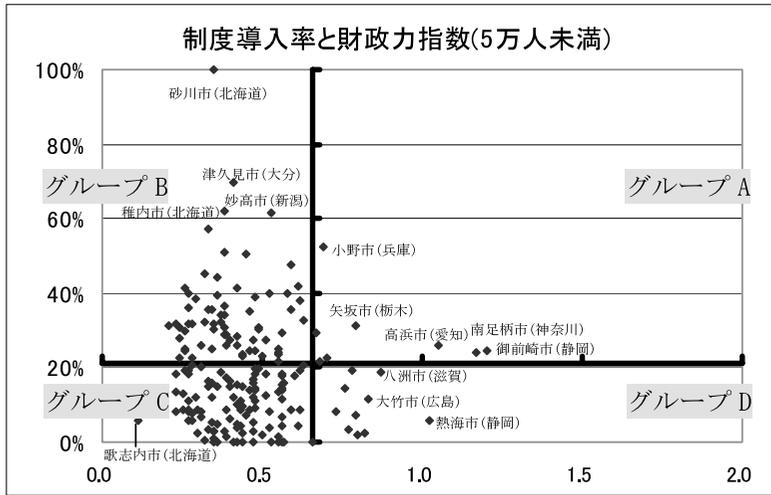
①の人口の平均値の傾向を見るに、人口規模IとIIIでは、グループAからDに属する自治体の人口の平均はほぼ同程度で、前者は4万人前後、後者は20万人程度である。人口規模IIでは、グループAとBに属する自治体の割合が7割以上で、人口が8万人前後の自治体が多い。人口規模IVに属する自治体は、グループA、Bに属する自治体の平均人口が多く、グループC、Dに属する自治体の平均値と大きく異なる。つまり、人口が多い自

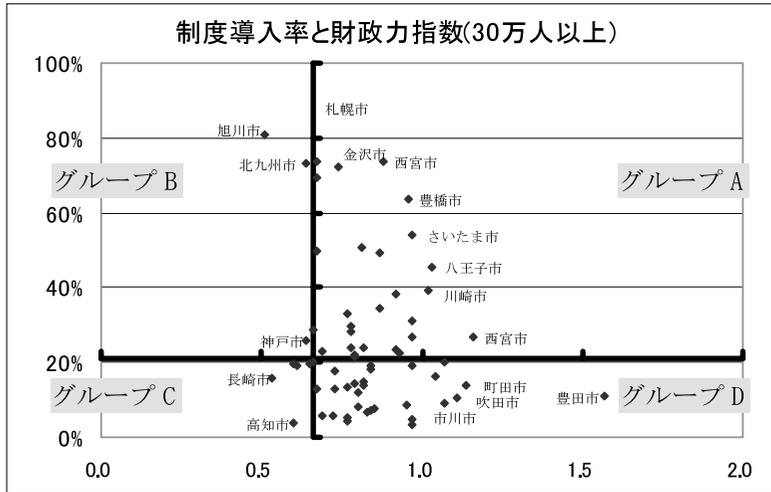
表2 人口規模別グループ間比較

		I. 5万人未満 (導入率平均40.0%)		II. 5万人以上、 15万人未満 (導入率平均36.7%)		III. 15万人以上、 30万人未満 (導入率平均45.7%)		IV. 30万人以上平均 (導入率43.8%)		
		団体数	%	団体数	%	団体数	%	団体数	%	
制度導入数	A	8	4.3%	61	18.8%	27	33.3%	26	40.6%	
	B	66	35.7%	58	17.9%	10	12.3%	3	4.6%	
	C	100	54.0%	92	28.4%	8	9.8%	5	7.8%	
	D	11	5.9%	113	34.9%	36	44.4%	30	47.9%	
	計	185 (28.2%)		324 (49.5%)		81 (12.4%)		64 (9.8%)		654 (100%)

注) 網掛けの箇所は各人口規模において割合が大きいグループ。

図3 人口規模別の指定管理者制度導入率と
財政力指数による自治体の分類





自治体での指定管理者制度の導入率が高くなっている。なお、この人口規模におけるグループBは旭川市、神戸市、北九州市の3団体のみであるため、特殊な傾向を示していると考えられ、以降では検討の対象とはしない。

②の地方税収の平均値は、人口規模Ⅰ、Ⅱ、Ⅲにおいては、グループAとD、グループBとCの平均値がほぼ同程度である。

③の平均施設数は、人口規模が大きくなるにつれ平均所有施設数が増えている。しかしグループ内の割合をみると、各属性においてグループAとDの割合が比較的低いことから、財政力指数が平均を下回っている自治体では、所有施設数が多いと言える。言い換えれば、財政力指数が低い一因として、所有施設数の多さが関係していると考えられる。

次の④は指定済み施設数の割合で、グループAとBとで指定済み施設数平均値を比較すると、グループBにおいて指定済み施設数が多い。これは、③で示されたように、もともとの所有施設数が多いためである。グループCとDとでは、比較的グループCの指定済み施設数が多いが、人口規模Ⅳでは、むしろグループDの方が数は多い。これに関しては、人口規模Ⅳ、グループCに属する自治体の一部が極端に導入率が低いため平均値を押し下げていると考えられる。

さらに⑤は、指定済み施設に占める従前の管理者がそのまま指定管理者となった施設の割合（平均値）を示している。いずれの人口規模においても、グループBとCの割合が高く、財政力の低い

自治体では従前の管理者が引き継いだケースが多くなっている。また、割合を見ると、人口規模が小さいほど従前の管理者がそのまま指定管理者となった傾向が見られる。人口規模Ⅳ、グループCで割合が高い理由は、一部の自治体の数値が高いためである。

⑥では、指定済み施設に占める民間企業が指定管理者となった施設の割合（平均値）を示している。グループAからDの分類では明確な傾向が見られないことから、指定管理者制度導入率や財政力指数などとは関係なく、民間企業が参入していることが分かる。ただし、人口規模が大きくなればなるほど、参入率の割合が大きくなっており、人口が多い自治体で民間企業が指定を受けていることが分かる。

同様に⑦ではNPOが指定管理者となった施設の割合（平均値）を示しているが、各人口規模のグループで明確な傾向は見られず、人口規模によっても、その割合が変わらない。一般に、NPO団体が指定管理者となるのは、公募施設の種類に関係するためと考えられる。また、もともとその地域にNPO団体が組織されていたかどうか大きな要素となる。したがって、自治体の財政力を指標とする分析からは、NPO団体が指定を受けることに関する傾向は掴めなかった。

⑧は指定済み施設数に占める1団体しか応募しなかった施設数の割合（平均値）を示している。人口規模Ⅰでは、いずれのグループも8%を超えており、応募団体が少なかったことが分かる。しかし当初の予想に反して、人口規模Ⅳ内では、グ

グループAの割合が高いことから、比較的財政力のある人口規模の大きい自治体においても、応募団体数が少ない自治体があったことが分かった。グループAに属する自治体のうち5つの自治体において、応募団体が1団体しかなかった施設が3割から5割あり、1つの自治体では指定済み施設の8割の施設が1団体からしか応募がなかった。それらの自治体には、政令指定都市も含まれている。

さらに表4では、人口規模グループ別にどのような種類の施設で指定管理者制度を導入しているか、その割合を示したものである。例えば人口規模Iの5万人未満のグループAでは、公民館を指定管理に出した割合が28.4%と最も多い。同様にグループBでは26.8%、グループDでは32.3%が

公民館を指定管理に出している。続いて福祉施設やレクリエーション施設の割合が高い。

人口規模IIでは福祉施設を指定管理に出した割合が高めで、福祉施設やスポーツ施設の割合も比較的高い。財政力指数が高いグループAやBでは、公園の割合も高い。

人口規模IIIでは、グループAやBでは公園の割合が高く、グループCやDでは福祉施設の割合が高い。

人口規模IVではグループA、C、Dにおいて福祉施設の割合が最も高く、人口規模が大きくなるにつれて、公民館から公園、福祉施設へと導入割合の高い施設が変わっている。その背景として、人口規模に応じて都市機能が高度化し、それらの所有数が増えるためであると考えられる。

表3 人口規模別・グループ別財政、制度導入状況

		I. 5万人未満 (導入率平均40.0%)		II. 5万人以上、 15万人未満 (導入率平均36.7%)		III. 15万人以上、 30万人未満 (導入率平均45.7%)		IV. 30万人以上 (導入率平均43.8%)	
①		(人)	%	(人)	%	(人)	%	(人)	%
人口平均	A	40,084	26.1%	94,669	40.2%	205,223	24.5%	852,454	30.9%
	B	36,700	23.9%	78,245	33.2%	204,677	24.4%	949,148	34.5%
	C	34,471	22.5%	29,343	12.5%	221,687	26.4%	413,554	15.0%
	D	42,246	27.5%	33,123	14.0%	207,178	24.7%	539,168	19.6%
	平均	35,975		84,787		207,650		675,845	
②		(百万円)	%	(百万円)	%	(百万円)	%	(百万円)	%
地方税平均	A	6,655	32.9%	14,469	32.9%	30,374	27.7%	179,626	58.7%
	B	3,563	17.6%	8,583	19.5%	22,403	20.4%	151,281	49.4%
	C	3,356	16.6%	8,068	18.3%	25,725	23.4%	49,615	16.2%
	D	6,644	32.9%	12,865	29.2%	31,339	28.5%	87,361	28.5%
	平均	3,767		11,033		29,360		124,891	
③		施設数	%	施設数	%	施設数	%	施設数	%
平均施設数	A	96.4	17.2%	138.8	17.0%	277.7	14.5%	622.7	18.0%
	B	169.2	30.2%	262.3	32.5%	563.0	29.3%	1357.7	39.4%
	C	163.1	29.1%	256.6	31.4%	709.5	37.0%	633.6	18.4%
	D	131.4	23.5%	160.0	19.6%	369.4	19.3%	836.2	24.2%
	平均	160.5		201.9		396.3		758.1	
④		施設数	%	施設数	%	施設数	%	施設数	%
指定済施設	A	27.8	28.7%	58.2	34.9%	107.6	25.1%	225.3	22.2%
	B	45.4	46.9%	72.2	43.3%	214.3	50.0%	610.0	60.0%
	C	11.9	12.3%	23.2	13.9%	72.3	16.9%	72.2	7.1%
	D	11.6	12.0%	13.1	7.8%	33.9	7.9%	108.9	10.7%
	平均	24.6		35.1		84.5		176.8	
⑤			%		%		%		%
前管理者	A		0%		3.7%		0.1%		0.6%
	B		23.4%		21.0%		1.0%		0%
	C		24.2%		12.1%		8.0%		18.8%
	D		14.2%		5.1%		3.0%		0.3%

⑥		%	%	%	%
民間	A	3.6%	7.2%	3.4%	15.0%
	B	2.6%	6.5%	2.0%	4.9%
	C	6.1%	3.5%	6.8%	23.6%
	D	0%	6.8%	8.6%	6.6%
⑦		%	%	%	%
NPO	A	0.9%	0.5%	1.3%	1.4%
	B	0.8%	1.7%	0.6%	0.7%
	C	2.6%	2.2%	1.7%	1.7%
	D	0%	1.8%	1.3%	0.7%
⑧		%	%	%	%
1団体	A	8.6%	7.5%	3.1%	13.9%
	B	9.7%	5.1%	7.6%	7.1%
	C	13.5%	8.4%	9.0%	5.3%
	D	15.0%	7.5%	9.0%	6.3%

表4 人口規模別制度導入施設の割合

% \		福祉	スポーツ	文化・会館・ホール	公園	レクリエーション	公民館等	博物館・美術館	駐車場等	公営住宅	診療所・病院	保育園等	斎場・霊園	図書館	その他
		5万未満	A	26.6	12.2	4.5	18.5	4.1	28.4	0.5	1.4	0.0	0.0	0.0	0.5
B	11.0	13.5	14.1	6.1	13.7	26.8	0.6	1.3	0.1	0.3	1.2	0.2	0.1	10.2	
C	27.7	9.2	3.4	3.0	22.3	10.3	0.8	2.4	0.3	0.3	1.0	0.3	0.5	17.7	
D	22.0	4.7	12.6	1.6	11.0	32.3	0.0	1.6	0.0	0.0	5.5	0.0	0.0	8.7	
15~5万	A	15.1	14.2	5.9	35.6	4.5	14.8	0.6	4.6	0.2	0.4	0.6	0.4	0.1	3.1
B	12.6	12.2	4.7	14.7	10.9	25.9	0.4	3.0	1.9	0.4	0.9	1.1	0.1	11.2	
C	22.6	13.4	8.5	6.1	15.3	8.8	0.8	2.8	1.3	0.2	1.7	0.5	0.2	17.8	
D	31.5	15.9	8.1	1.4	7.0	13.2	0.1	10.7	0.0	0.5	1.8	0.3	0.1	9.3	
30~15万	A	11.7	10.4	6.3	39.7	2.1	15.3	0.3	5.0	1.3	0.2	0.9	0.2	0.1	6.5
B	11.8	6.2	6.4	49.7	6.4	3.4	0.1	1.1	1.9	0.2	0.7	0.2	0.0	12.0	
C	32.9	11.1	5.2	1.0	16.6	17.5	0.7	4.0	0.0	1.6	2.2	0.0	0.2	7.1	
D	30.4	15.6	7.9	1.1	5.2	14.7	0.7	12.8	0.2	0.7	0.6	1.1	0.2	8.9	
30万人超	A	25.8	12.7	2.9	11.0	4.1	13.0	0.7	6.5	16.0	0.3	0.4	0.6	0.2	5.8
B	15.0	5.7	1.6	22.4	1.8	12.1	0.0	4.9	29.3	0.0	2.2	0.0	0.7	4.4	
C	25.8	9.4	4.2	1.4	12.5	17.2	1.7	7.2	14.7	1.1	0.3	0.6	0.0	4.2	
D	28.0	14.3	4.2	7.0	5.6	18.5	0.3	6.8	8.2	0.5	0.3	0.2	0.4	5.7	

注) 網掛けの箇所は各人口規模各グループにおいて割合が大きい施設。

4. 考察と課題

(1) 考察

以上の分析より、いずれの人口規模の自治体においても、今後問題となるのは、グループBや、特にグループCに属する地域であろう。指定管理者制度は、地方分権改革推進会議や総合規制改革会議の提言を受けて導入が検討された制度である。限られた資源や財源を用いてよりよいサービ

スを住民に提供するためには、多様な地方自治体それぞれが、独自の取り組みをする必要がある。

その過程では、自治体間に差異が生じることもあるだろう。しかし、制度導入により、その差を拡大してしまうならば本末転倒にならないだろうか。例えば大都市に立地する施設の公募には、民間企業など様々な団体が応募する。一方、人口規模の小さい地域や集落が点在していて交通網が整

っていない地域、中山間地域など地理的に集客が見込みづらい地域に立地する施設には、限られた団体からしか応募がない。その結果、従来と同じ管理者がそのまま施設の管理・運営を行うことになり、コスト面やサービス水準の面での劇的な改善は望めない。このように、指定管理者制度導入に際して、地域特性により施設の運営効率の改善に向けた二極化傾向が進むことが危惧される。

(2) 課題

上記の考察により、次の課題が指摘できる。

① 施設や業務の目的や使命の明確化

財政力指数の低い自治体では、所有施設数が多いことが示されたが、施設の維持補修や管理運営は、今後の自治体財政にさらに大きな影響を及ぼすであろう。このような観点から、指定管理者制度導入の本意は、各自自治体において、それぞれの施設の設置目的や使命を再確認し、施設の類別をすることであったと考えられる。それゆえ、制度導入までに「公で管理すべき施設・業務」と「民間が管理・運営する方が効率的な施設・業務」などの仕分け作業が必要であった。その作業をするためには、まず自治体内部で政策を掲げ、それをブレイクダウンする形で個別施策を位置づける必要があった。その個別施策を遂行する拠点となるのが施設であり、施設の改廃、統合をも含めた管理・運営方針は自ずと確定するはずである。

方針が確定していれば、施設の利用者ターゲットや減免措置なども明確化し、競争に馴染む施設かどうかを類別できるはずである。また、競争に馴染まない施設であっても、競争に馴染む業務がある場合もある。このような仕分け作業を経てから管理者の選定を行わなければ、制度導入のメリットは享受できないはずである。都道府県などでは、上述の一連の作業が綿密に行われ、逸早く指定管理者制度や評価体系を確立した自治体なども見られたが、市や町村では体系立てて行政運営が行われていないケースが見られる。

② きめ細かな制度導入の検討

さらに近年、公共財・サービス提供の領域が拡大してきており、時期や地域の特性をふまえた選別作業の必要性が高まっている。市町村合併などにより類似機能を有する施設が同一自治体内にある場合には、施設の撤去なども検討するべきであ

ろう。このような段階を経ずして機械的に指定管理者制度を導入した自治体では、導入の効果が明確に現れていない場合もあると考えられ、実態としては、効率化のための改善責任を自治体から切り離して民間へ委託しているように見受けられる。

公の施設の民間開放は単なる人件費圧縮のためではなく、「公共の役割」や「公としての効率性」について再考する機会と捉えるべきである。その上で、財・サービスの提供領域や業務内容を再検討し、官民の役割分担と業務領域の明確化を図るべきである。

5. おわりに

2006年7月には、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」が施行され、行刑施設関連においても、民間業者の参入が認められた。今後はさらに民間が公の施設を管理・運営できる範囲が広がる。それに伴い、民間参入の効果を明示するよう求められるであろう。さらに現在では、指定管理者の再選定作業が始まっており、制度導入の評価が必要となる。それゆえ、公共施設運営の評価指標を構築することが急務となるであろう。その場合、単にコスト削減のみを重視する評価方法ではなく、これまで「公共」が担ってきた役割についても考慮する評価方法を用いるべきである。この点については、今後、研究をさらに進めることで多面的な評価指標を構築したい。

【参考文献・資料】

- [1] 株式会社三菱総合研究所 (2006) 「自治体 PPP導入に関するアンケート調査」。
- [2] 財団法人地域創造 (2005) 「公立文化施設における政策評価等のあり方に関する調査研究 ―指定管理者制度を中心に―」。
- [3] 財団法人地方自治総合研究所 (2006) 「指定管理者制度の導入状況に関する調査 最終報告」。
- [4] 財団法人地方自治総合研究所、全国地方自治研究センター・研究所 (2008a) 「指定管理者制度の現状と今後の課題」
- [5] 財団法人地方自治総合研究所、全国地方自治研究センター・研究所 (2008b) 「共同企業体による指定管理施設の管理・運営に関

する実態調査報告書」

- [6] 総務省（2007）「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」。
- [7] 日本経済新聞社、日経産業消費研究所（2006）『自治体における指定管理者制度導入の実態—全国調査と事例研究に見る「官業開放」の波頭—』。
- [8] 日本政策投資銀行 北海道支店（2005）「北海道における指定管理者制度の導入」に関するアンケート調査」。
- [9] 前中康志・野口晴子（2005）「指定管理者制度における受託団体のサービスの質と経営効率性—マイクロデータによる事業主体別分析—」、経済財政分析ディスカッション・ペーパー（内閣府政策統括官室）。
- [10] みずほ情報総合研究株式会社（2005）「指定管理者制度の導入に関するアンケート」。