# 指定管理者制度に関する一考察

衣笠達夫

## 1 はじめに

筆者は最近，関西のいくつかの市において，指定管理者選定委員会の委員長や委員として，指定管理者の選定に参加する機会を得た．そこでは法制度と現実との間の大きなギャップを散見する機会を得た．本稿では，指定管理者選定の現状を眺めつつ，この理論・制度と現実との間を埋める方法について考えてみたい．

「指定管理者制度」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，経費の節減等を図ること」を目的として，2003年の地方自治法改正により，創設された制度である．しかしながら一口に「指定管理者制度」といっても，その見方はさまざまである．中央政府は規制緩和と地方行政の改革，地方公共団体はコスト削減，財界は規制緩和による「官製市場」の開放，民間事業者はビジネスチャンス，といった具合に，「指定管理者制度」に対する各主体の思惑は異なっている．そうした中，2008年度から2010年度にかけて，多くの指定管理施設で2期目の指定管理者の選定作業が控えている．指定1期目には手探り状態で制度を開始したために，その制度運用の問題点も数多く露呈してきており，各地方公共団体も未だ手探りの状態にある．本稿では，最新の（財）地方自治総合研究所（2008）の調査と筆者の経験を基にして，この現状から顕わになってきた問題点を整理し，次期の選定の一助としたい．以下，次節では

指定管理者制度の概要について眺める．第3節では選定手続きについて考察し，第4節では結論を述べる．

## 2　指定管理者制度について[1]

### (1) 指定管理者制度の導入の経緯

2003年6月国会において，「指定管理者制度」の創設に関する「地方自治法の一部を改正する法律案（地方自治法第244条の改正）」が可決され，同年9月2日から施行された．この法律改正によって従来，地方公共団体や公共的団体等に限られていた「公の施設」の管理運営（管理委託制度）に，民間事業者等が参入できるようになった．さらにこの「指定管理者制度」では，施行日から3年以内（2006年9月1日まで）に，これまで管理運営（管理委託）を行っていた地方公共団体のすべての「公の施設」が，「指定管理者制度」に移行しなければならないとされている．

これまでの「公の施設」の管理運営については，地方公共団体が直接に管理するか，もしくは土地改良区などの公共団体，社会福祉協議会や社会福祉法人などの公共的団体，および，地方公共団体が2分の1以上を出資して設立された，第3セクター等のいわゆる外郭団体などに限定されていた．しかしこの2003年の地方自治法の改正によって，個人を除いた営利法人やNPO法人（特定非営利活動法人），あるいは地域団体等の任意団体を含む民間事業者に，「公の施設」の管理運営を任せることが可能となった．

1）　この部分は出井信夫（2005 a, 2005 b）を参考にした．出井はかなり早い時期に解説書を出し，この制度の持つ問題点に着目している．筆者が選定委員会に出席する際にも，大いに参考となった．

### (2) 導入の背景

この「指定管理者制度」導入の背景は，小泉内閣による「国内における市場メカニズムの適用範囲の拡大政策」に端を発する．2001年4月からスタートした小泉内閣では，社会経済の様々な構造改革を進めてきた．とりわけ，2001年6月，「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる骨太の方針）の中で，「民間にできることは民間に」をモットーに，地方行政分野における規制緩和及び，官公労市場の開放の主要施策として，可能なものは民間に任せることを基本とする旨が決定された．これが「指定管理者制度」設置の発端である．

これによって前述のように，「公の施設」の管理委託に関する制度の改正を主な内容とした，地方自治法の一部を改正する法律が成立し，「指定管理者制度」が導入された．この制度導入によって，従来は地方公共団体が行っていた行政サービスが，「コスト削減とサービス水準の向上が可能になる」とされている．しかし一方では，「これによって住民の福祉が向上するのか，公共性を確保できるのか」という指摘もある．「指定管理者制度」をとおして地方公共団体は，その供給するサービス水準と対価の正当性，コストパフォーマンスのみならず，公共性の意義そのものが厳しく問われているといえよう．

### (3) 指定管理者制度の概要[2]

「指定管理者制度」とは，「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，経費の節減等を図ることを目的」に，「公の

2） 以下は，富永玲子（2006）を参考にした．同リポートは民間企業の側から見た，大規模かつ充実した調査・分析結果である．民間企業側から見ると，官公業のどこに問題があるのかが，よく理解できる．指定管理者を選定しようとする地方公共団体の事務局では，参考にするべきものである．

施設」の管理を，議会の議決を経て法人その他の団体で，地方公共団体が指定するものに行わせる制度である（総務省自治行政局（2006））．「公の施設」とは，地方公共団体が，住民の福祉を増進する目的で，住民の利用に供するために設置する施設（地方自治法第244条）のことである．例示すれば，スポーツ施設，美術館，ホール，図書館，社会福祉施設，展示場，病院，上下水道施設，道路，河川，学校などがこれに該当する．

表1は指定管理者制度，管理運営委託及び業務委託の制度の違いについてまとめたものである（福岡県地方自治研究所（2006）から抜粋，一部修正）．この表1を見ると様々なことが明らかになる．まず，これまでの管理委託制度では，地方公共団体と管理受託者の関係は契約関係であり，「公の施設」の管理権限は公共団体が有すると理解されてきた．これに対

表1　指定管理者制度，管理運営委託及び業務委託の制度の違い

| | 業務委託 | 管理運営委託 | 指定管理者制度 |
|---|---|---|---|
| 位置づけ | サービスの提供 | 権限の委任代理 | 管理代行（行政処分） |
| 受託者 | 限定しない | 出資団体（1/2以上出資）<br>公共団体，公共的団体 | 法人その他の団体<br>（民間事業者，NPO，公共的団体） |
| | 特になし | 条例で規定 | 議会の議決を経て指定 |
| 施設の経営権 | 市 | 市 | 指定管理者<br>（営業時間，休館日などの設定や，業務の範囲は条例で定める．） |
| 対外的責任 | 市 | 第一義的には受託者 | 指定管理者 |
| 業務の範囲 | 契約範囲内のサービスの提供 | ①指示された施設サービスの提供<br>②施設の維持管理 | ①指示された施設サービスの提供<br>②施設の維持管理<br>③使用許可等の行政処分 |
| 業者選定および契約形態 | 原則入札　委託契約 | 受託者の範囲内で随意契約 | 原則公募　契約でなく，議決を経て，協定を結ぶ． |
| 料金の帰属 | 市 | 基本的には市 | 指定管理者（市は上限額） |
| 議会の関与 | なし | 条例制定時 | ①条例制定時<br>②指定管理者の指定のための議決時 |
| 根拠法令 | なし | 改正前の地方自治法<br>第244条の2，第3項 | 改正後の地方自治法<br>第244条の2，第3項 |

出所　福岡県地方自治研究所『指定管理者制度の導入状況に関する調査報告』（2006）から抜粋，一部修正．

して「指定管理者制度」では，公共団体が行政処分として，管理者を指定する．すなわち指定管理者には，従来では委託することができないとされていた，「公の施設」に関する管理権限を公共団体が委託することになる．すると指定管理者は「施設の使用許可権限や使用取り消し権限」や，「料金設定の権限」なども保有することになる．これは指定管理者による公共団体の権限の一部代行に当たる．この質的変化が従来からの大きな変更点であり，コストパフォーマンスのみならず，公共性の意義そのものが問われる所以である．

### 3　指定管理者の選定手続き[3)]

筆者の経験では，「指定管理者制度」を運用するうえで最も重要なのは，指定管理者の選定プロセスである．指定管理者の選定では，まず，施設の設置目的や施設の特性などに基づき，公募とするか，非公募とするかの判断が地方公共団体に求められる．この意思決定は重要であり，施設の設置目的における公共性の意義が問われるところである．その上で公募の場合，一般には以下の手続きを経て，指定管理者が選定される．

①設置条例の制定・改正，②指定管理者の募集告知，③募集要領，仕様書の作成，④指定管理者募集説明会の開催・募集要領・仕様書・応募書類の配布，⑤指定管理者の応募受付，⑥指定管理者候補者の選定（指定管理者選定委員会等の設置，選定委員会等での仕様書の検討，応募団体からの提出書類の審査，応募団体によるプレゼンテーション審査，選定委員会等での協議と投票，協定書への追加事項の検討），⑦指定管理者候補者の選

3）　以下は，（財）地方自治総合研究所（2008）および，総務省自治行政局行政課（2004）を参考にした．前者は現在のところ，最新の全国調査である．両者とも現状を把握する上では必読書である．
　上記の各論文，書籍，報告書は大いに参考になった．ここに記して各著者には心から礼を述べる．

定結果の公表，⑧首長への報告，⑨議会における指定管理者の議決，⑩地方公共団体－指定管理者間の協定書の締結といったプロセスを経る．

以下，募集，選定の実態，公表と情報公開に分けて，現状と課題を見ていくこととする．

### (1) 指定管理者の募集

#### ① 公募とするか非公募とするか

地方自治法によると地方公共団体は，公募・非公募のいずれかによって指定管理者を選定しなければならないが，総務省は原則として公募することが望ましい旨を，各地方公共団体に通知している（総務省通知(2003)）．公募のメリットは，応募者間に緊張感が生まれ，管理運営に応募者各様の創意工夫をこらすことである．そこにはコストダウンだけでなく，従来のサービスの拡充や新たなサービスの追加等が期待されている．しかし総務省の『調査結果』（2004）や地方自治総合研究所の調査(2008）では，公募による選定の割合は約3割にとどまっていることが明らかとなっている．

この理由は様々なことが考えられるが，管理委託制度から移行する第1期目にあたって，民間応募者の存在，力量，性格等が不明のため，手堅く，外郭団体などの従来の管理委託先を選んだことが第1の理由であろう．もう一つの理由は雇用の継続である．当該公共施設運営の為だけに外郭団体を設立した経緯がある場合，地方公共団体自身が，従前の管理団体の職員の雇用に配慮する必要がある．これが第2の理由であろう．これらの施設の管理者は，次回の選定から公募へと切り替えられるものが少なくないと考えられる．その場合，管理委託業務から引き続いて指定を受けた管理者であっても，次回以降の競争による選定を意識することになり，それに伴う団体および職員のモチベーションの向上が期待される．筆者の関係した選定委員会においても，非公募，あるいは公募形態をとりつつも事

実上は非公募の選定があった．いずれも地方公共団体側にはそれなりの理由があり，致し方のないケースばかりであったが，選定理由書の追加事項に，次回以降の競争による選定に向けて，指定管理者には一層の努力を期待する旨を付記することとした．

公募することによって多様な事業者の参入を促し，応募事業者間の競争による経費削減も期待される．また，開館時間の延長やインターネットを利用するなどの，新たなサービスが追加されることが多い．しかし指定の審査の際に単純にコストダウンを追及することには問題がある．公共施設の指定管理運営は，前述のように指定管理者による公共団体の権限の一部代行に該当する．公共工事の入札のように，仕様書を示し，下限を上回る最安値の事業者と契約するというものではない．数年に渡って公共サービスを肩代わりしてもらうものであり，そこに民間事業者がビジネスチャンスを見つければ，応募していただく性質のものである．応募事業者が公共サービスを肩代わりできるのか，安かろう悪かろうという市民サービスに陥らないか等は，十分に吟味しなくてはならない．

また一方，公募で指定管理者を選定するのが明らかにおかしい例も存在する．例えば障害者福祉施設等は，いずれの地方公共団体でも障害者の拠点となる施設であり，そこでは障害者が毎日のように集う．また障害者の雇用を確保する場としても必要である．このような施設で指定管理者の公募を行い，障害者施設の運営経験のない団体が指定を受けた場合，施設設置の政策目的が果たされなくなるケースが出てくる．また，音楽ホールや博物館などの芸術文化関係施設等では，他の一般的公共施設とは異なった経験が求められるために，指定管理を受けようと応募する事業者そのものが数少ないこともある．このような場合，非公募で決定されることが多い．

指定管理者を公募とするか非公募とするかの決定にあたっては，当該施設ごとにその性質を考慮しつつ，検討する必要がある．その際に，当該施

設の設立の理由や経過，公共性をどこまで重く見るか，利用者のみのサービスを考えるのか，市民全体へのサービスを考えるのか等，地方公共団体の力量が問われるところである．

② 募集期間

地方自治総合研究所（2008）では，指定管理者への応募にあたって，十分な準備期間が確保できたかを，指定管理者に対して聞き取り調査を実施している．これを見ると，指定管理者を募集していることを知ってから実際に応募するまでの期間が，約1ヵ月しかなかったケースがいくつかあった，とされている．募集を周知徹底させる期間の長さは応募者にとっては重要である．単一の施設の指定管理か，複数の同種施設を一括管理するかの違いはあるにしても，応募に当たって十分な準備期間を確保することができれば，より充実した提案が期待できる．また，現在の管理団体と新規応募団体との間で，できる限り対等な条件で選定が行われなければならない．そのためにも募集期間を十分に取ることは必要である．

③ 応募の条件

地方自治総合研究所（2008）によると，応募条件として，事業所要件を設ける地方公共団体が見られる．事業所要件には，事業所の場所（当該地方公共団体内の事業所に限るなど）と，事業所の種類（主たる業務が施設運営に合致するかなど），事業所の設置時期（活動が5年以上経過しているかなど）の組み合わせによって，応募団体を限定してしまう方法である．筆者が参画した選定委員会においても，かなりきつい事業所要件を課すことによって，公募としつつも事実上は非公募とし，従前の管理委託者を指定管理者としたケースがあった．そこまでせずとも，事業所の設置場所を当該地方公共団体内の地域に限ることによって，応募者を地域内の事業者に限定するケースは数多く見うけられた．これは指定管理者の選定を通じて地域経済の活性化に対する期待が，地方公共団体側にあることがその理由である．

また，都市部と地方では，指定管理者の担い手となりうる団体数に差がある．地方では指定管理者への応募団体数が少なく，事業所要件で余り絞り込むと，適切な指定管理者が見つからない可能性もある．また逆に事業所要件を課さないと，東京の大規模業者にすべて決まってしまう例もある．もちろんそれが一概に悪いとは言えないが，各地方における公共サービスに対する微妙な意識の違いを，大都市での経験を踏まえた統一的概念で押し切られることは好ましくない．事業所要件をどこまで絞るのか，どこまで緩めるのかは地方公共団体における力量が問われる．

(2) 選定の実態

① 選定委員会

地方自治総合研究所（2008）によると，指定管理者候補者選定委員会の構成では，地方公共団体職員と有識者，住民によって構成されているケースと地方公共団体職員のみで構成しているケースがあったとされている．筆者の関係した選定委員会でも，当初，数人の市職員幹部だけで選定委員会を構成していたが，のち，市職員幹部複数人，有識者複数人，市民代表複数人の構成へと変更している例が多かった．また筆者の知る限りでは，指定管理者事業担当の副市長あるいは助役1人と市の各部長全員で，選定委員会を構成している例もあった．なお，地方自治総合研究所（2008）によると，応募団体と利害関係を有する者が選定委員会の委員となっていたことから，議会で指定管理者議案が否決されたケースもあったとされている．しかし一方，筆者の関係した選定委員会では，住民代表や利用者代表の選出にはもちろん利害関係者をはずし，さらに有識者にも地元出身者，在住者でない者を選ぶ地方公共団体もあったことを付記する．

筆者の関係した選定委員会の詳細な内容を記述することは憚られるが，いずれの選定委員会においても具体的かつ厳しい意見が出され，応募者のプレゼンテーション審査でも厳しい質問が飛び交った．選定委員の市

役所幹部と事務局側の市役所幹部との間に，激論があったことも経験した．また，有識者として出席していた税理士さんが，応募者側の経営シミュレーションのずさんさを発見し，自らシミュレーションして見せたこともあった．選定前に，事実上，特定の団体を内定しながら，公募による選定手続きを進めるケースもあったが，住民や利用者の代表が選定委員に入ることによって，選定が適正に行われていることをチェックすることができたと考えている．筆者の関係した選定委員会では，いずれも毎回予定の2時間半や3時間を越える議論が行われ，選定委員長として取りまとめの方策に困った経験もある．

一般には，選定委員会を地方公共団体職員のみで構成せずに，有識者や住民代表や利用者の代表が入ることは重要である．地方公共団体職員のみで構成する場合と比べて，地方公共団体側による丁寧な説明と十分な審議が求められることになる．また，指定管理対象の公共サービスに関する根源的な議論が発生することもある．

② 選定基準

選定基準はどこの地方公共団体でも，総務省自治行政局長通知（2003）に示された以下の項目に沿って立てられる場合が多い．

①住民の平等利用が確保されること．

②事業計画書の内容が施設の効用を最大限に発揮するとともに，管理経費の削減が図られるものであること．

③事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力，人的能力を有していること．

地方自治総合研究所（2008）によると，担当課は，選定の際に経営実績，事業計画，団体の経営基盤（安定性）を重視したとする回答が多かったとされている．筆者の関係した選定委員会でも同様の要件の重視が多かった．これは指定管理者に選定したものの，経営不振のために途中でほう

り投げるケースを危惧した結果である．もちろん各施設によって，選定基準の項目数と内容は変化する．またその配点も施設の設置目的や特性などによって変化する．

筆者の経験では，県立芸術文化センターでは，上述の基準に加えて「運営実績と管理計画能力」を重視する選定基準に重みが付けてあった．一方，市立保育園の選定基準では「利用者の満足度を高める方策」が重視されていた．また，市立自転車駐車場では，「経費の削減額が大きいほど高得点を得られるインセンティブを与える」システムになっていた．このような選定基準をとる場合は，経費の削減がサービス水準や安全管理，人員配置，労働条件にしわ寄せが行くことが多い．そこで市との協定締結に当たって付帯条件として，「地域の最低賃金を下回らないことと，全職員数のうち，派遣職員や非常勤職員数の割合を限定する．さらにリスク管理保険への加入を義務付ける」項目を付け加えた．このような付帯条件に関しては半期に一度程度以上の監視が必要であろう．

### (3) 公表と情報公開

地方自治総合研究所（2008）の調査対象の地方公共団体では，指定管理者候補の選定結果の公表には，主にウェブサイトと広報誌が用いられていたとされる．筆者の経験では，すべて指定を獲得した団体名のみの公表にとどまるケースばかりであった．すべての応募団体に対しても，選定・選外の理由や評点を公表しなかった．今後はこのデータの公表の可否が問題となろう．公募・非公募にかかわらず，どこまでデータを公表するかは，地方公共団体が決断を迫られる点である．指定管理者制度の導入施設ごとに，①募集要項，仕様書，②選定結果と選定理由，③評価項目，④選定・選外の各応募団体の得点をどの程度まで，いつまで，誰に，公開するかは各公共団体に任されている．

さらに，指定管理者へ応募予定の事業者が提出する『企画提案書』の公

開も考えられる．筆者の経験では，選定委員会終了と同時に，各事業者の『企画提案書』は回収されることが多い．その理由は各事業者のノウハウが記載されているからとされている．

少なくとも，指定管理者を募集しようとする地方公共団体側が作成した各種資料は，不特定多数に公開すべきものであると考えられる．また，指定管理者に選定された事業者の『企画提案書』は，公共団体との協定締結の根拠であるため，サービスを受ける市民を対象とした情報公開請求の対象として，保存されるべきではないだろうか．選定にもれた事業者の『企画提案書』の公開は微妙である．選定に漏れ，ノウハウも公開されるとすれば嫌がる事業者が多いと推察される．

## 4　おわりに

筆者の経験と2つの全国調査の結果を見ながら「指定管理者制度」の現状を見てきた．最後に，「この制度を，施設の管理運営の効率化の促進や，運営コストの削減に寄与するものとみなすことは危険である」ことを，改めて指摘したい．この制度を通じて，住民サービスのあり方や，サービスと対価の関係，施設利用者以外の住民へのサービスの検討など，国依存一辺倒であった地方公共団体が，いかに地方主導型サービスを提供できるかの試金石であることを，心していただきたいと考えるものである．また，公共性の観点から不必要な施設が意外と出てくる可能性も否定できない．

参考文献

[1]（財）地方自治総合研究所（2008）『指定管理者制度の現状と今後の課題』地方自治総合研究所．
[2] 総務省自治行政局長通知（2003）『通知総行行第87号』総務省自治行政局．
[3] 総務省自治行政局行政課（2004）『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』総務省自治行政局.
[4] 総務省自治行政局行政課（2006）『指定管理者制度の概説』総務省自治行政局.
[5] 出井信夫編（2005 a）『指定管理者制度』学陽書房.
[6] 出井信夫（2005 b）“「指定管理者制度」の課題と展望”，新潟産業大学人文学部紀要　第 17 号 pp. 35–78.
[7] 富永玲子（2006）『指定管理者制度に見る官業の民間開放の現状と課題』みずほリポート 2006 年 11 月 16 日発行号.
[8] 福岡県地方自治研究所（2006）『指定管理者制度の導入状況に関する調査報告』.
[9] 筆者の関係したいくつかの市の選定委員会報告書.

（2008 年 11 月 27 日受理）