

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第14回 もっと活用できる指定管理者制度（下）

東洋大学客員教授 南 学

■評価手法が不十分な指定管理者制度

前回は、大阪城公園 PMO 事業の現時点での「成果」の概略を紹介した。指定管理者制度の適用によって民間のノウハウを導入し、「経費削減」どころか、億円単位の「収益」を実現していることを示した。今回は、指定管理者制度を規定している地方自治法の条文をもとに、その効果的な活用について解説する予定であるが、その前に気になる動きがあったので、指定管理者制度の導入にあたって、最も基本となる「直営」と業務委託、指定管理者制度の違いを確認しようと思う。

この「気になる」動きは、三重県桑名市における「指定管理者制度導入施設の見直しをしています」という発表 <http://www.city.kuwana.lg.jp/index.cfm/25,66209,208,788,html>）である。同市は、2019年4月から、これまで指定管理者で行っていた泊施設の管理運営をいったん直営とし、同年3月には公募によるサウンディング調査を行うなどして、各施設の指定管理者制度を含む新たな管理運営方法などを検討していくという。

「地方公共団体の財政状況は依然として厳しい状況にある中で、今後急速に進む少子高齢化、人口減少、さらには地域ごとの人口構成の特徴等により、公共施設に対する利用者の需要形態が変化していくものと考えられます。そのようなことから、保有する公共施設を総合的に把握し、自治体経営の視点から、適正配置、適正規模、さらにはその施設そのものの必要性も検討していかなければならないと考え」、「これまでどおりの指定管理者制度ありきで考えるのではなく、公共性、施設の効率性、施設の有効性、利用者満足度の四つの視点から、管理運営形態をゼロベースで検討し、直営、民間譲渡、指定管理等のあらゆる可能性の検証を行い、指定管理者制度の導入について抜本的な見直しを進めている」（桑名市議会平成均年第2固定例会における市長公室長の答弁から）

という背景である。

公共施設の管理運営の見直しをゼロベースで図ることについては、全く問題はない。しかし、39もの施設における指定管理を、これまでの評価を明確にし、説明することなく「直営」に転換するという手法が妥当なのかどうかについては疑問が残る。

市のホームページの発表では、「平成18年度から指定管理者制度を順次導入し、市民サービス向上や管理運営、経費削減において、一定の成果を上げてきました」が「市民ニーズの変化に対応した施設運営を進めるためには、施設管理運営の定期的な見直し・検証のほか、公共施設そのもののあり方も含めた抜本的な見直しが必要なため」、「平成31年4月から直営での運営となります」としているため、現行の指定管理者に特段の問題があったとの指摘はない。

同市議会2018年第1固定例会では、同じ市長公室長が、「施設の管理が市の直営になることに伴い、桑名市文化・スポーツ振興公社は解散を進めていくこととなりま

す。職員の処遇につきましては、基本的には団体のほうで検討をしていただくことになると考えております」との答弁があった。桑名市では2014年から17のスポーツ施設の指定管理を、「外郭団体」の桑名市文化・スポーツ振興公社から東京に本社がある企業に変更している。この経緯を含めると、このスポーツ振興公社のあり方の検討も、大きな背景としてあるのかもしれない。

このように、現行の指定管理についての評価が十分に説明されないうちに、指定管理から「直営」への転換が行われたことは、指定管理者制度において、制度創設から15年以上が経過しているにもかかわらず、「直営」とはどのような形態なのかという定義、また指定管理者による公の施設の管理運営に対する客観的な評価手法が確立できていないことを示している。

■曖昧な「直営」の定義

管理運営を新たに常勤の市職員(公務員)に行わせることは、コストの面からも、施設管理運営ノウハウの面すからもほとんど不可能なので、桑名市においては、業務外委託を中心に転換せざるを得ないであろう。そうすると仕様書の作成や入札、管理監督、経費支出などの業務が新たに発生することになり、また、受託事業者にとっても管理運営形態の課題設定や受託期間とその検討過程が明確に示されることがない段階では、管理運営の質が確保できるかどうかに懸念が残る。

このような「混乱」を避けるには、指定管理者制度適用の見直しを検討するために必要な作業期間において、既存の指定管理者に管理運営を代行させる(指定管理者の指定は行政処分行為なので、行政の意思で指定期間を延長することは可能)ことを検討すべきではなかったか。前述のように、桑名市としては期間延長を否定し、「直営」に転換するほどに、これまでの管理運営の質に問題が発生したとはしていないからだ。

ここで、留意しなければならないのは、「直営」がどのような管理運営形態なのかということが、明確ではないことである。少なくとも、筆者の記憶の範囲では、29年ほど前までは、「直営」といえば、公務員である正規職員が管理運営の大部分を担っていることを示していた。しかし、「90年代の半ば以降緩やかなデフレの状況」(平成13年度内閣府「年次経済財政報告」)のもとで、国と地方の財政状況は悪化し、地方公務員数は94年をピークに2018年には約20%の減少となっている。そして、現在では、「直営」といっても、公の施設の管理運営を担う職員の大半が非正規職員となり、あるいは指定管理などのアウトソーシングとなっている形態が一般的になっている。つまり、現在における「直営」は、正規職員である公務員による管理運営とはなっていない状況にある。

では、「直営」はどのように定義するのが妥当であるのか。現在の状況をみれば、自治体が雇用している常勤公務員、非常勤特別職公務員(嘱託員)、臨時職員等で運営している場合は「直営」と定義できる。また、一般的にみられる表現として「直営(一部業務委託を含む)とあるので、業務の一部委託やスタッフの派遣委託による管理運営も直営と分類することができるであろう。

自治体が直接に職員を雇用することはもちろん、業務の一部を委託する場合でも、管理運営を担う職員の業務範囲を明確にし、その執行状況を管理し、施設・設備の管理における第一義的な責任を自治体が担うのであれば、「直営」と定義することがで

きる。

また、管理運営の全部を委託する場合でも、自治体はその業務の執行状況を管理監督する必要があるため、やはり、直営と定義できると考えられる。これは、本連載の2018年8月号で取り上げた埼玉県ふじみ野市のプール事故で、管理運営の全部を委託していても、施設・設備の安全管理責任は、施設所有者であるふじみ野市の担当課長(公務員)にあり、業務上過失致死罪が適用された事例からも明らかである。つまり、施設・設備の管理運営が自治体の雇用した職員によるか、一部業務の委託によるか、全部の委託によるかという違いはあっても、事故や事件が起きたときの責任が当該自治体の職員に課せられる場合には直営と定義することができるだろう。「直営」では、施設の管理運営上の第一義的な責任は自治体にある形態と定義できる可能性がある(この解釈は、施設管理における実務上のものであり、法的な論理構成ではない点をご容赦いただきたい)。

■ 指定管理者の責任範囲

指定管理者制度における公の施設の管理運営は、委託契約ではなく、行政処分行為による「委任」もしくは「代行」とされている。そして、地方自治法の規定により、指定管理者の行う管理の基準、業務の範囲等は条例で規定されることになっており、実務的には「協定書」に明記されることが大半である。この「協定書」のなかには、管理運営上の「リスク分担」が示されているので、業務委託とは違って、当初から自治体と指定管理者の責任分担が明示される「公民連携」の形態となっている。これも実務上の手続きであるが、一定規模の公の施設の場合は、募集要項に要求水準が示されて、応募事業者はその要求水準に基づく管理運営の提案を行い、優れた提案が選考されて、細部の条件等を「協定書」にまとめ、議会の指定を受けて業務を開始することになる。

この場合、管理運営上の事件事故に対して、自治体が第一義的に責任を負うのではなく、「リスク分担」によって、指定管理者が第一義的な責任を負う部分が設定される可能性がある。対象となる施設設備の主要構造部分は、施設所有者である自治体に保安全管理義務があるが、その他の日常的な保守点検管理と事業実施に伴う使用機材や水光熱費などの経常的な管理・費用負担は指定管理者(事業者)の管理義務(負担)となるからだ。

厳密で細部にわたる法的な構成や定義を避けてあえて単純化すれば、自治体は公の施設の設置責任を負い、指定管理者は施設・設備を最大限に活用して、設置目的に沿ったサービス提供を行うための管理運営を行う、と公民連携による役割分担を説明できるのではないか。このように論点を整理すれば、直営、業務委託、指定管理という形態を議論するのではなく、市民の税金で成り立つ財産(施設)において、市民の「利益(便益等)」を最大化する管理運営を適切なリスク分担において実現する手法を検討するのが、設置主体である自治体の責務であると表現することができる。特に、施設活用によって、さまざまな利益を最大化するのは、直営では大きな制約があるので、指定管理者制度の活用には合理性がある。

公の施設の管理について直営と指定管理を含むアウトソーシングの関係については別の機会にさらに検証するとして、ここでは、前回まで2回にわたって事例紹介を

行った大阪城公園 PMO 事業について、地方自治法における指定管理者制度の活用を条文に沿って解説することにする。

■ 条文を正確に読み直せば施設活用に結びつく

指定管理者制度を規定している、11 項からなる地方自治法第 244 条の 2 の一部を正確に読み取れば、これまでの「経費削減」の手段、「民間に全部を委任」という誤った認識から抜け出し、公共資産の最大活用に結びつくことを示したい。

まず、第 4 項である。

「4 前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。」

「前項の条例」とは、第 3 項の「条例によって、指定管理者に公の施設の管理を行わせることができる」を指している。この条文には、指定管理者が行う管理は「全て」とは書いていない。つまり、一部の業務でも問題はなく、その基準もその他の必要事項も条例で規定できることは明白である。もちろん、業務の細部を条例で規定することはできないので、「その他市長が必要と認めた業務」等の表現で、規則や「別表」、「協定書」に委任するのが一般的である。

さらに、業務内容や基準に、指定管理者のいわゆる「自主事業」として、一定の施設や設備の投資を含ませることもでき、その投資回収の費用を料金や指定管理料でまかなうことも想定できる。指定管理は「契約」ではないので、指定管理者のリスク管理を前提に一定の自由度は確保できる。

大阪城公園 PMO 事業では、要求水準として指定管理者の判断で必要な施設整備の投資を行い、それを大阪市に寄付して大阪市の施設として管理運営を行い、収益を確保するという形態になっている。これは投資した施設を寄付しても十分な収益を確保できる立地・環境にあると判断されたからであり、そうでなければ、公有地の貸し付けや目的外使用許可によって、施設投資を行い、自治体からの施設貸借料の有無も含めてその投資回収が可能な事業となるかどうかの判断になるであろう。

また、博物館類似施設である天守閣の調査研究業務は、大阪市の職員(公務員)が担当することになっており、指定管理者と公務員との適切な役割分担で管理運営を行うことが可能であることを示している。

次に、第 5 項である。

「5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。」

一般に指定管理期間は、5 年程度を定めることが多いが、大阪城公園の場合は 20 年であるし、横浜市立みなと赤十字病院は 30 年である。指定管理期間には法的な制限はないので、当該公の施設の機能と役割、管理形態等によって、適当な期間を設定することができる。大阪城公園の 20 年は、指定管理者が施設・設備を設置(投資)するので、民間の資金調達やリスク負担の限度は 15 年から 20 年といわれていること

から、設定された可能性がある。

対象となる施設において、どのような市民にとっての利益を実現しようとするのか、という明瞭な目的意識があれば、事業者との協議によって適切で自由な期間の設定が可能であり、そのような検討を行うことが設置責任となる。

そして、第8項と9項である。

「8 普通地方公共団体は、相当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金(次項において「利用料金」という。)を当該指定管理者の収入として収受させることができる。」

「9 前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。」

この2つの条項により、条例で利用料金を最大限にしておくことによって、指定管理者がその範囲において、当該自治体の承認を受けることで、収益を最大にする料金設定をすることができる。条例では、利用時間(季節などで利用形態、収益事業など)によって、料金をきめ細かく設定することは難しいので、指定管理者のマーケット感覚により設定することには合理性がある。しかも、第10項によって、自治体はいつでも業務や経理について報告を求めることができるので、指定管理者の利益と利用者の負担とのバランスについてチェックできる。

これについて「直営」あるいは「委託」の形態をとると、提供するサービスと料金が条例や規則によって固定化されてしまうので、硬直的な運営になる可能性が高い。指定管理者制度における利用料金制は、一定の収益が見込める施設においては、事業者のノウハウを活用し、柔軟に対応したサービス提供として非常にメリットが高い制度となっている。

■公募の前に、サウンディング調査を

このように、公の施設の最大限の活用を目指すときに、指定管理者制度は、法律の条文上も非常に柔軟で、使いやすい制度となっている。行政の立場と目的、民間の収益事業に対するノウハウや資金との接点を広げて、税金の投入を最小限にしながら、市民の利益を最大化する可能性が内在している制度ともいえる。ただし、この公民連携を主軸にする制度であるが、一方で、行政と企業との「癒着」の危険性排除も検討しなければならない。

大阪城公園の成功事例において、大阪市がとった手法は、事業公募の前年に事前提案として取り組んだ、いわゆる「サウンディング調査」であった。まず、民間事業者自由に提案をしてもらい、実現可能性を探ることから始めたのである。

当時は、サウンディング調査も試行の段階であったが、現在では、国も推奨し多くの自治体で取り入れているので、経常業務としてウェブで呼びかけて始めることがで

きる。公開原則を徹底することで、指定管理の業務内容や範囲、期間などを詳細に決める必要もなく、「気楽に」実施してその結果を「公募」に反映させ、公の施設は最大限に活用できる可能性が広がるのである。

ただし、留意しなければならないのは、施設設置者である自治体側が、当該施設によるサービス提供について、一定の目的意識やイメージを持つことが必要であることだ。大阪城公園 PMO 事業の場合は、サウンディング調査以前に、地元経済界から天守閣を含む公園の活用構想が示され、それを実現しようとする首長と職員の意向があったので、具体的な提案に結びついたといえる。

サウンディング調査のメリットについての理解が広がっている現在、一部の自治体では、「何か良いアイデアがあれば」という「軽い」判断でサウンディング調査を公募している事例もいくつかみられるようになってきている。事業者側からみれば、このような自治体のサウンディング調査は、実現可能性が低いものとして判断されることを、十分に認識しなければならない。