

実践 公共施設マネジメント ー進化する手法ー

第 13 回 もっと活用できる指定管理者制度 (上)

東洋大学客員教授 南 学

■ 指定管理者制度は経費削減の手段ではない

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、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。厳密には、指定管理を「天守閣」のみの適用(当初の指定管理者は財団法人大阪市博物館協会)から、公園の大部分への適用(指定管理者は民間の共同事業者へ)という転換なので、経費分担や管理業務の変更(大阪市職員である学芸員の人件費など)など、大阪市の「収益額」の前後比較を単純には算出できないのであるが、少なくとも、大阪城公園 PMO 事業への転換によって、従来よりも相当の経費節減と収益拡大が実現したことは間違いない。

その成果をもたらしたのは、指定管理者制度の導入にあたって一般的にみられる「削減」の思想ではなく、「活用」の考え方によることが最も重要な観点であることを明確にする必要がある。2003 年の地方自治法改正による指定管理者制度創設からすでに 15 年が経過している。本来であればその主旨は十分に理解され、効果も実現しているはずである。しかし、未だに「民間委託」の延長、つまり「経費削減」手法としての認識のレベルにとどまり、業務委託との明確な区別、リスク分担に対する理解の低さも含めて、制度の活用についての十分な理解が進んでいない状況にある。

理解が進んでいないことを示す典型的な状況は、事業者選定の際にも「創意工夫」よりも、「価格点」ウエイトを高くし、指定管理期間も施設の規模や機能にかかわらず 5 年程度とすることが一般的であるが事例がまだ多いことである。

また、公の施設の管理の一部を民間に委ねるのが「業務委託」であり、全部を委ねるのが「指定管理」という誤った解釈をする自治体職員、業務受託者、指定管理者が多く存在している実態にもある。

今回は、指定管理者制度の活用について、大阪城公園 PMO 事業における適用事例をもとに、一般に認識されている「常識」とは違った効果的な活用の考え方を示していきたい。

■ 20 年の期間設定と指定管理料ゼロという組み合わせ

まず、大阪城公園 PMO 事業において、他の公の施設の指定管理者制度適用と大きく違うのは 20 年間という期間設定と指定管理料を支払わないことである。ここには、民間のノウハウと資金を可能な限り投入できる環境を用意するという発想がある。

多くの自治体における指定管理者制度適用の事例は、公の施設の現状を固定的に考えて、その中で経費削減と若干の収益を実現するという発想であった。指定管理者制度適用以前の公務員や出資法人の職員(管理運営に責任を持つ職員の多くは公務員と同等の給与水準が多い)の人件賃を前提にすれば、民間の給与はそれよりも低いこ

とが多く、また、固定的な人員配置と勤務条件を柔軟にするだけで、多くの費用を削減でき、それを「効果」として説明することができた。

経常費の削減という目的だけであれば、この程度の「効果」で「行革の効果」として議会や市民に説明できるのであるが、「資産の活用」という観点からは、削減という効果は非常に限定されたレベルのものとなる。

ここで指摘したいのは、指定管理者制度(適用施設ではなく、制度)の担当は「行政改革」関連部署におかれることが多いが、それだと、「削減」ばかりが強調されて、資産活用の観点に欠ける傾向にあることだ。指定管理者制度が創設されたのは 2003 年という、バブル経済崩壊か 10 年以上を経て、財政難が重くのしかかる時代であったので、当面の経費削減を目指さざるを得なかったことが背景にあると解釈できる。

そもそも行政「改革」なのだから、構造改革という本来の目的に取り組み、結果としての経費削減を実現するというのが本来の「改革」のあるべき姿である。国鉄から JR への改革(分割民営化)によって、その後の運賃の値上げなしにサービス向上が実現した効果、電電公社から NTT への改革(東西分割民営化)によって、その後は通信料金が画期的に下がったという効果をみれば、「改革の結果としての効果」を検証することができる。「行政改革」を「行革」、「リストラクチャリング(構造改革)」を「リストラ」というように短縮して表現すると、本来の「改革」よりも「削減」が自己目的化してしまうのは残念なことである。

大阪城公園 PMO 事業においては、前回触れたように、従前から「大阪商工会議所」から、大阪城公園の観光拠点化に関する詳細な提言があった。しかし、大阪市においては大阪城公園を所管する部署が複数であり、底地の大半が国有地、さらには、重要文化財の存在など、その提言の実現には、当時の市長による強力なリーダーシップによって指定管理者制度の適用を行わなければ実現できない背景があった。

「民間主導による歴史資産を活用した観光開発」という発想と手法の「構造改革」によって、大阪市の管理していた大阪城公園を観光振興の拠点に変える意思決定がなされたことが出発点である。それを実現するために、民間が責任を持った観光開発を長期にわたって行うための投資回収期間、ノウハウ蓄積の期間として初年が設定され、その期間設定によって見込まれる収益を考慮すれば、指定管理料という税金を投入しなくとも投資回収ができるという見込みがあった、という解釈が成り立つ。

2018 年 11 月号で紹介した横浜スタジアムの事例では、3 万人規模の野球場を民間資金(特別目的会社)で建設し、その球場を横浜市に寄付する一方で年 40 以上の管理運営をその会社が横浜市から受託するという事業スキームを実現している。民間資金とノウハウの導入には、短期間での成果を求めるケースもあれば、長期間にわたる成果を追求する場合もある。効果を上げるためには、目的を明確にして柔軟に対応すれば途が拓かれるというロマンと緻密な計算が必要である。もちろん、長期的な視点といっても、初年以上の期間設定は、民間にとっては、資金調達(投資家や金融機関への信用維持)にとって、最大限の期間に近いことも考慮すべき条件である。

■ 公務員と民間事業者との連携による効果的な管理運営業務

大阪城公園 PMO 事業の一つの特徴は、観光事業としての資金調達とノウハウ導入は民間に委ねつつも、大阪城公園が歴史的史跡として価値を持っている側面を重視し、その象徴ともいえる天守閣の基本的機能(博物館類似施設としての調査研究、展示の企画などの機能)を維持するために、大阪市職員(公務員)である学芸員を5名配置し、その配置を指定管理の条件(要求水準)としていることである。すでに実績を持ち、また、長期間の・安定的雇用のもとで、その機能が維持できると判断したからである。さらに、この5名分の人件費相当額を、固定納付金の主要部分として、指定管理者から大阪市に納入させるということも条件としている。財団法人大阪市博物館協会が指定管理者だった時には、天守閣の入場料収入によって、学芸員の人件費を当該協会が負担しており、大阪市としての人件費負担はなかったため、その仕組みを踏襲したのである。

未だに、自治体職員にも指定管理者にも、公の施設の管理の一部を民間に委ねるのが「業務委託」であり、全部を委ねるのが「指定管理」という誤った解釈が残っている。指定管理者制度を規定している地方自治法第244条の2第4項には、「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。」と明記され、条例(実質的には条例では概略を定め、「付帯業務」「その他、市長が必要と認める業務」といった記述で表現され、詳細は「公募要項」や「協定書」に明記されることが一般的である)で定める範囲は自由に定めることができる。したがって、指定管理の業務の一部を公務員が担うことは全く問題がない。

公の施設、特に公立図書館への指定管理者制度導入に反対している一部の団体や個人が存在しているが、その反対理由は、民間に委ねると「安かろう悪かろう」で人件費を削減して利益を出すので「質」が低下する、司書業務は長期にわたる経験の蓄積が重要なので民間には無理だ、地域文化を維持・蓄積する仕事は民間に任せるわけにはいかないというような内容が多い。しかし、図書館の管理運営の多くは物理的な施設の管理であり、電気設備、空調設備、エレベーターなどの管理に精通している公務員はほとんどいないので、施設設備の保守点検管理は基本的には民間に委託している実態がある。その実態を前提にすれば、指定管理者制度を導入し、施設設備の管理は民間の分担とし、司書業務は直営(公務員司書が担う)という管理形態も可能である。「民営化」に対する感情的な反発だけで、客観的な業務分析もできない主張では、理解を広げることにはできない。さらにいえば、司書業務は公務員という分担を考えると、民間事業者でもスタッフ研修を重視して、公務員の司書以上の研鑽を積んでいるケースもあるし、日本における司書資格は学部教育の一部単位の積み重ねに過ぎず、海外で一般的な修士号以上を・取得した専門司書(ライブラリアン)は極めて少ない実態を考慮すれば、公務員の配置が適切であるかどうかにも疑問は残る。

市民の財産である「公の施設」を効率的・効果的に管理運営をするためには、大阪城公園 PMO 事業の事例のように、施設の機能を十分に考慮し、その機能を発揮するための業務分析を行い、最もふさわしい管理運営形態(専門家の配置など)を検討すべきである。仮に、当初の専門家配置に課題が生じたら、指定管理者制度は「契約」ではなく、「行政処分行為」なので、専門的業務の定義や人員配置に必要な運営上の変更は、「協定書」の変更となり、契約変更と比較すれば、比較的容易になる可能性が高い。

つまり、指定管理者制度は、周辺環境の変化に対して柔軟に対応するという観点か

らも、公民連携の手法としては優れている。

■ 60 億円もの民間投資を呼び込む

大阪城公園 PMO 事業の指定管理の大きな特色は、指定管理者が「魅力ある施設」として 3 年間に 60 億円以上の投資を行ったことである。一般的な指定作理は、既存の施設設備の管理が基本となり、比的小規模の修繕を行うことはあっても、「投資」として多額の資金による施設設備の整備を行うことはない。なぜなら、これまでは公の施設はもちろん、他の公共施設においても収益を期待することはほとんどなく、施設の「公目的」の達成を効率よく(経費を削減して)行うことを目的としてきたからである。

この「公目的」が妥当なものであれば、特段、収益を追求する必要はないのであるが、この連載でも強調しているように、従来の「公目的」概念による公共施設の実利用者は非常に少なく、施設設備の減価償却費を考慮に入れたライフサイクルコストを考慮すれば、実利用者一人あたりの経費は、これまで考えられてきた延利用者数あたりの金額の数倍以上に膨らむことになり、その「必要性」が「費用対効果」として大きく問われることになる。

一方で、「桁違い」の利用者を集める施設は、大和市の「シリウス」にしても、武蔵野市の「武蔵野プレイス」にしても、札幌市の「図書・情報館」にしても、従来の概念を超えて、子育て、健康、中高生のたまり場、ビジネス支援などの機能を発揮するための創意工夫を行いそれに加えて、館内の飲食を原則自由にする事で、新しい価値を生み出している。

このような先進事例は、税金を投入した施設を市民の「資産」として考え、最大限の利用を呼び込む機能とプログラムを検討した結果として誕生している。そして、「資産」の利用の最大化を図るためには、プロとしての企画力が求められ民間のノウハウを導入する必要があったことになる(札幌市の図書・情報館の企画・運営は「直営」であるが、設計思想や運営ノウハウは、専門性をもった市職員と民間企業の真剣な連携によって実現している)。

大阪城公園 PMO 事業においては、国際的な観光拠点に脱皮することが最大の目標だったので、指定管理者に求めた要求として重視したのは、「魅力ある施設」の設置であった。広大な公園内には、天守閣以外は利用者を集める施設はなかったので(APEC で使われた迎賓館も、旧第四師団指令部庁舎も、開放されていなかった)、観光拠点とするためには、「魅力ある施設」の建設と既存施設の大幅な改修が必須だったという背景がある。大阪市には新たな施設を整備する資金はなかったので、必然的に、指定管理者の「投資」を組み込むことになった。

指定管理の場合には、公の施設の主要な部分(躯体構造部分と主要な設備)はその施設を所有する自治体に維持管理義務があり、付帯設備に関しては、維持管理を指定管理者と分担することが一般的である。大阪城公園の場合は、公園の内部に天守閣以外の観光施設が売店以外ほとんどなかったので、指定管理者に新たな施設を整備してもらい、その施設を市の施設として寄付し、その施設の管理運営を指定管理者に委ねるという手法をとったのである。

したがって、施設設備の主要な部分に関する管理と、その他の運営部分の管理を区分することで、整合性がとれたことになる。指定管理者としては、新規施設に多額の投資を行い、それを市に寄付するので大きな負担になるが、一方で、その施設からの収益は「利用料金」として指定管理者の収入にすることができるし、固定資産税の負担はなくなり、さらに、指定管理期間終了後の解体撤去費も必要でなくなるというメリットがあるので、それらを比較衡量して、投資規模を決めることができる。

この事業スキームの「工夫」によって、これまでの折指定管理者制度の適用の範囲を大きく拡大する事例を創りだしたことは大きな意義のあることである。つまり、指定管理者制度の適用によって、一定の施設設備投資が、そこからの収益で投資回収をすることを前提にすれば可能であることを示したのである。これは、財政難に悩む自治体にとっては、「削減」の手法だけでなく、積極的な投資の方向を検討する可能性を拓くことになる。もちろん、その際には、「市民の利益」(公益)をしっかりと説明することはいうまでもない。

■役所の縦割りを超える、自治体の壁を越える

大阪城公園 PMO 事業は、前述したように、以前から大阪商工会議所からの提案されたプランに沿った内容となっているが、提案をそのまま実現するには、役所の縦割り構造が大きな障壁となって、その可能性は非常に低い状況にあったのは間違いない。用地の主要部分は国有地であり、重要文化財も存在している大規模公園であり、大阪市としても、公園としての植栽や清掃などの一般的な管理は建設局、人気のある天守閣は経済戦略局、元音楽堂など一部の施設は教育委員会と3つの部局が管理運営をそれぞれに担当していた実態があった。公園全体として観光施設に脱皮する姿を理想としつつも、部局ごとに管理運営の形態(公務員による管理運営、委託による管理運営、文化財という特殊な管理など)が異なり、特に大組織である政令市においては一体的に管理するには、指定管理者制度を適用するほかに実現する方法はなかったのである。

本来、公の施設の目的達成のための管理運営形態を検討するためには、いわゆる「バック・キャスト」(最終的な目的を立て、それを実現する形態とプロセスを考える)という検討が必要である。複数の機能や管理所管があっても、それぞれの機能を実現する複数の企業等が「共同企業体」をつくり、統一的な運営主体となれば良いことになる。公共施設マネジメントの進展により、今後は、施設の統廃合によってさまざまな機能を複合した施設が一般的になると考えられる。その際に、従来型

の機能を単純に集合させ、施設内を区分してそれぞれの担当部局の管理運営を残しては、統廃合の効果もほとんど期待できない。機能を複合させて、新たな機能を創出することが求められているが、それには、指定管理者制度の適用が自然であり、効果的なことは、大阪城公 PMO 事業の事例が示すところである。

さらに、自治体の壁を越えることも、指定管理者制度を活用すれば可能である。複数の自治体にまたがる複数の施設で、要求水準で連携して同一の指定管理者を指定すれば、広域的な施設管理が実現し、シナジー(統合)効果をもたらすことになる。指定管理者制度は、公共施設マネジメントにおいても主要な手法の一つなのである。

今回は、地方自治法の規定に沿って、指定管理者制度のもつ可能性について、検証

を行うこととする。