

## 地域における指定管理者制度活用の課題と可能性

昆 忠 彦\*

### 1. はじめに

2020年は地方分権一括推進法から20年の節目の年であったが、COVID-19の拡大で国から自治体への干渉、自治体から国への依存が見られた受難の年であった。また、住民の行動は著しく制限され、住民活力は低下し、協働の機会も減少したように見受けられた。さらに地方では人口減少・高齢化・限界化という厳しい状況も加わり、筆者が研究の対象とする地域コミュニティが担う指定管理者施設においても利用者が減少し、今後の管理運営態勢に苦慮している。

未だCOVID-19の収束の兆しは見えないが、これを機に「指定管理者制度が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」という国や自治体の一辺倒の志向でよいのか、制度の実状と筆者が関わった青森県内の事例と照らし合わせながら、今後の制度活用の可能性について考察してみたい。

### 2. 制度の概要と創設された背景

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、経費節減等を図ること」を目的として、2003年の地方自治法の改正により、創設された制度である。ここでいう「公の施設」とは、地方公共団体が、住民の福祉の増進を目的で、住民の利用に供するために設置する施設（地方自治法第224条）と規定され、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、学校などが該当し、住民が日常生活をするうえで密接な施設である。そして、「民間の能力を活用」とは、従来、地方公共団体や公共的団体等に限定されていた「公の施設」の管理運営を、個人を除いた営利法人やNPO法人、あるいは地域団体等の任意団体を含む民間事業者も参入できるようになったことである。

制度創設の背景に、小泉政権時の2001年の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する方針」（骨太方針）の中で、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した指針があげられる。加えて、当時は公の施設を管理運営する第3セクターの不良債権が問題となり、収支不足について管理委託料が漫然と支払われているのではないかと、という議論があった。この問題を解消するには、民間企業の経営手法の導入が有効である、という風潮が追い風となっている。

ここで着目するのは、制度の目的のなかで「住民サービスの向上を図るとともに、経費節減等を図ること」、言い換えれば、サービスの向上とコスト削減という二律背反の達成が命題になっていることである。施行当初より、経費を節減して住民の福祉が向上するのか、また公共性を確保できるのか、について懸念されていたが、制度にかかる諸問題の根源はここにあると推測される。

---

\* 弘前大学大学院地域社会研究科在学中 地域産業研究講座（第19期生）

### 3. 自治体のアウトソーシングと指定管理者制度

今日、指定管理者制度は、専ら経費節減を目的とした自治体のアウトソーシング<sup>1</sup>の一つの手法と捉えられている。元々アウトソーシングは、競争戦略の選択肢の一つで、民間企業を中心にリストラクチャリングの一環として事業内容に検討を加え、コアコンピタンスに経営資源を集中させるために採用されてきた。1970年代後半からの民間企業の情報システムの外部化が先駆けとなり、自治体でも行政情報の電算化などでアウトソーシングが本格的にスタートしている。

公共サービスの外部化（アウトソーシング）について、神野（2002）は「外部委託が常に内部効率性が高いというわけではない。民間企業にしろ、地方政府にしろ、人件費を支払い、物件費を支払い、財・サービスを生産する。ところが、民間企業がその上に利潤を追加する。そうだとすれば、民間企業に外部委託をする方が内部効率性が高いとはいえない」と述べている。また、行政改革は内部効率性のみを追求しがちであるが、外部効率性の方がより重要であると続けている。つまり、公共サービスが地域社会のニーズに合っているかが重要で、ニーズに合っていない公共サービスがいかに安い価格で生産しようとも、それは無駄であり、非効率であると判断するのである。

筆者が2013年に青森県内の自治体を対象に実施したアンケート調査では、4割の自治体が全庁的な導入方針（戦略）の策定が無いまま制度を採用し、3割の自治体が施設の評価など本質的な検討をせずに導入していることが明らかになっている。要するに国の意向に沿って、従前の管理委託制度から指定管理者制度に移行している例が少なくないと考察する。

### 4. 指定管理者制度の経済的な特徴

指定管理者制度では、指定管理者が経営体として継続していくための必要な利益を見出すことが難しい収益構造になっている。指定管理者の資金（収入源）であるが、①自治体から支出される管理料のみ、②委託料と利用料（自主的な企画事業による収入を含む）、③委託料のみ、の3つに大別することができる。2018年総務省調査によると「指定管理者における利用料金制の採用状況」は52.2%であったが、大都市部の市民ホールや美術館、駐車場等の利用者数が多いところ以外は、ほとんど管理料に依存しているのが実状である。管理料は、自治体が積算する仕様書に基づくが、経費の圧縮を目的とするところから、多くの自治体では直営（業務委託を含む）のときより低く抑えられる傾向にある。費用面では指定管理者となる委託先の利益と物的経費及び人的経費の3つに大別されるが、物的経費の削減には限界があることと、委託先の一定の利益の確保を考慮すると、人的経費を削減せざるを得ない状況となる。

右図は、青森県O町の公民館の管理業務にかかる経費構造で、指定管理者制度の導入前と導入後の年間ベースでの比較である。導入前は1人のスタッフに月給と社会保険料（雇用主が2分の1を負担）が調整され支給されていたが、導入後はスタッフを2人とし、時間給を基本とした賃金のみである。業務をシェアすることで一人当たりの労働時間が減少し、社会保険の加入条件から外れ、事業主は社会保険料の負担がなくなり、人件費の圧縮を可能にしている。一方スタッフは、国民年金や国民健康保険の加入を余儀無くされ、実質賃金が減少している。このことで、労働者の意欲が失われ、ひいては公共サービスが低下していくのではないかと、憂慮される。指定管理者制度により複数年度の協定が可能になったことで、サービスの維持向上や従業員の雇用安定などに好影響をもたらすものと期待されていたが、労働者にとっては必ずしもその恩恵にあずかるとは限らない。要するに指定管理



者の場合、委託先の利益を確保する分だけ人的経費が削減される傾向にあり、制約された予算と利用料収入の獲得ができない施設ではその傾向が著しく、指定管理者及びスタッフのモチベーションが低く抑えられるものと危惧される。

## 5. 利害関係者の期待が交錯するなかでの制度活用

制度の導入は、ステークホルダーによって期待は大きく異なる。政府は制度の創設以降、集中改革プランの実施、公共施設等総合管理計画の推進、交付税のトップランナー方式の採用など、途切れることのない政策で制度の導入を強く勧奨し、規制緩和と行政改革推進の有力な手段として捉えている。また自治体は、人口減少や長引く不景気により厳しい財政運営を強いられ、コストカットの手段として運用している。そして選挙時のマニフェストなどで度々確認されるが、多くの首長や議会議員は行革の切り札と認識している。さらに財界や民間事業者は、規制緩和による「官製市場」の開放ととらえ、大きなビジネスチャンスと期待している。最後に住民は利用者として開館時間の延長などサービスの拡充を期待し、一部は担い手として参画を願望している。このように指定管理者の場合、それぞれのステークホルダーが異なる思惑や期待をもって運用されている。

青森県N町の「ふれあい交流プラザ」は、N地区の駅前に合併前の1992年度に建設された文化施設である。同施設は、延べ床面積1,124㎡の鉄筋コンクリート造りで、ホールや研修室などを備えているが、合併後、隣の地区に建設された町民ホールが整備されて以降、地区の交流拠点施設として活用されている。現在の管理運営方式は町直営で、開館時だけ町から委託された職員が駐在し業務を行っている。したがって、利用の際は一定の期間前に町役場へ申し込む手続きが必要で、地域コミュニティにとって利用しやすい施設とは言い難い状況にある。

そこで駅前周辺の6町内会が構成する連絡協議会が、活動拠点として利用することを念頭に指定管理者として受託できないか、町役場に可能性を打診し、協議する場が持たれた。町からは現行より経費節減を図ることを前提に、従前の業務を利用料のみで賄ってほしいという条件が出されたが、利用者のほとんどは公共的団体で使用料の免除が適用されるため収入は僅かで、連絡協議会が受託するインセンティブは皆無に等しいものであった。また、現行の受託者が同じ地区の住民であることも問題を複雑化させる要因となった。結果として、連絡協議会と町の期待が噛み合わず本質的な問題に触れることなく頓挫したのである。自治の醸成が期待された地域コミュニティの動きであったが、委託者（自治体）と受託者（指定管理者）の請負関係の視点にとどまり、相互に資源を補完しあう協働関係（コラボレーション）に移行できなかった事例でもある。

## 6. 公共サービスと地域コミュニティの関係

公の施設は自治体が供する公共サービスであるという考え方が広く浸透しており、行政などの公的機関が行うことを前提に制度設計がされている。しかし、元々公共サービスは、地域コミュニティや家族といった共同体が担ってきたものが変形したものである。かつて、農村社会における地域共同体が構成員の生産活動を促進するために、共同事業として実施してきた水利事業やかんがい事業に今日の公共サービスの原型があるとされている。

このことを踏まえ、近年の厳しい財政運営と社会保障費などのニーズが拡大するなかで、「公共サービスは行政が提供するもの」という既成概念を乗り越え、多様な主体によって分担されるという社会分権、市民管理の視点が求められている。同時に地域の経営資源（人的ネットワークを含む）に熟知している地域コミュニティのポテンシャルを引き出すことが重要である。

自治体のアウトソーシングをすすめるうえで、安価で効率的なサービスを過度に追求していくことは、持続可能な地域経営に必ずしも好影響を与えとは限らない。自治体（職員）は、地道な自治の実践として地域コミュニティと協働していくことが肝要であると考察される。

## 7. 地域コミュニティが運営する「ごのへ郷土館」

筆者が継続的に観察しているごのへ郷土館は、地域コミュニティが歴史民俗施設の管理運営にあたっている全国でも稀有な事例である。当施設は、2014年3月に閉校した豊間内小学校の校舎を歴史民俗資料館として整備し、2018年6月に開館した。この施設の管理運営にあたっているのが地域住民らで構成する「ごのへ郷土館管理運営委員会」で、2018年6月1日に町から指定管理を受けている。

背景には、同じ地域の住民らで組織する豊間内地区実行委員会が長年「豊間内地区コミュニティセンター」の指定管理を受けてきた実績が作用している。同地域は、昭和の大合併のとき豊崎町の一部として八戸市に合併されたが、1958年に生活圈や人的交流などの関係が深い五戸町へ分市編入となった。この時の分市運動が同地域内の結束力を高め、コミュニティ活動を盛んなものにし、伝統行事の復活や環境美化運動の実績が評価されて、1993年に念願のコミュニティセンターの開設に漕ぎつけている。また、1968年の十勝沖地震の被害で廃線になった南部鉄道の跡地の保全に、鉄路が通っていた同地区が積極的に活動していたこと、五戸町に伝わる伝統工芸の保存伝承に力を入れていたことも指定管理者に指定された大きな要因である。

ごのへ郷土館は、4つの展示室を備えた博物館的な機能を備えた施設であるが、さらに活動室が5つあり、そこでは伝統工芸の保存伝承活動や展示会、講演会、イベントが開催されるなど、公民館的な役割を果たしている。また、カフェ施設は地元の社会福祉法人が担い、障がい者の働く機会を提供し、地域住民や来館者との交流の場所にもなっている。また、6月から11月の毎月第2、4日曜日に郷土館前の校庭跡地で「豊間内地区コミュニティ市」が開かれたり、2019年には青森県が主催する大学生の地域づくりインターンシップ事業と連携するなど、施設の管理運営をとおして、地域のコミュニティ活動に一層の広がりを見せている。

ごのへ郷土館管理運営委員会は、同地区で長年コミュニティ活動を推進してきた委員長の三浦房雄氏、豊間内小学校が閉校するまで3年間校長を務めた館長の木村明彦氏、元五戸町職員で事務局長の新井田壽弘氏の3人が組織を引っ張るリーダー的存在である。企業で管理職の経験がある三浦氏は、会員から理解、協力を得られるような組織の運営に心がけている。郷土史に造詣が深い木村氏は、活動の情報発信、新しい企画の継続的な展開、来館者へのサービスに心を砕いている。そして新井田氏は、外部との連携や財務を担っており、3人がミッションを達成するため役割分担がなされているように見受けられる。開館日には、当番制（有償）で会員2人が施設の清掃などの管理、来館者の対応をしているが、郷土の歴史などを伝えることで、誇りとやりがいをもって業務に取り組んでいる。

そうしたなか、地域コミュニティが指定管理者となっているごのへ郷土館の事例は、少子化がすみ小中学校の統廃合で廃校になった校舎の活用とその管理運営方法について一石を投じ、近隣自治体からの視察や見学が続いている。

今まで指定管理者制度が専ら経費節減を目的とした運用であったのに対し、ごのへ郷土館の取り組みは、住民及び地域コミュニティが自発的に活動に参加して、新たな付加価値を創出し、持続可能な地域社会の創造に貢献しているにとらえることができる。

## 8. むすびに

指定管理者制度の導入は、自治体の主人公である住民にとって深厚な問題をはらんでいるが、人口減少が財政に与える影響が強調され、深く議論されずに国や自治体の論理で運用されているように見受けられる。また、地方の小規模自治体では、指定管理者の受け皿が限られていることもネガティブなものにしている。ある指定管理者施設を訪ねているとき、利用者から「開館時間は長くなったけど役所が遠くなった」という感想を聞いたことがあった。このことは、制度の導入でサービスは拡充されたが、それとは反対に町と住民の間に指定管理者が入り、反応が鈍くなったことを指している。制度が創設されてから18年経過するが、種々の問題が明らかになっても現場の局所的な対応に止まり、制度の変更や運用の見直しには至っていない。

一方、地域では地方創生の推進により地域価値の向上に目が向けられるが、公の施設は地域の維持と密接な関係にあると考察する。持続可能な社会を構築するため、地域コミュニティが大きな役割を担っていくことは明らかである。そのとき、地域コミュニティが指定管理者組織として安定した経営のもとで継続的にサービスが供給できるか、が重要となる。

これらの課題解決に、従来の自治体ガバナンスに加えて、組織のマネジメント（リーダーシップ、モチベーション）を中心とする経営学によるアプローチ、とりわけ社会的企業による分析視角は有効と認識している。そして地域コミュニティが経営する指定管理者施設について、社会的課題を解決するためのイノベーションを起こすビジネスモデルの構築を目指しながら、政策提言できるよう研究を深めていきたいと考えている。

## 参考文献

- ・尾林芳匡『自治体民営化のゆくえ』自治体研究社，2020年
- ・島田達巳編著『自治体のアウトソーシング戦略』ぎょうせい，2000年
- ・神野直彦『地域再生の経済学』中央公論新社，2002年
- ・（助東北産業活性化センター編著『公共サービスの民営化』日本地域社会研究所，2005年
- ・西尾勝『行政学』有斐閣，2001年
- ・総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」  
[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei04\\_02000015.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei04_02000015.html) (2020. 12. 14閲覧)

## 註

- <sup>1</sup> ある組織から他の組織に対して、組織の機能やサービスの一部を委託すること（島田2000）