

# 平成 18 年度霧多布湿原学術研究助成事業報告概要

浜中町指定管理者制度の自治体内における諸機能の実証的な研究 (2)

香川短期大学

経営情報科准教授 中俣保志

## 1. 昨年度の研究課題と本年度の研究課題

昨年度は、平成 15 年度の「地方自治法の一部を改正する法律」に基づき北海道内でも本格化した指定管理者制度の全体的な概況を確認し、これまで地方自治体などで行ってきた委託事業上の管理者と指定管理者制度上の管理者を比較検討し、指定管理者制度の課題として、地域状況に見合った制度実態の調査の必要性と、管理者の選定に関してどのような基準で各自治体が管理者を選定したのか財政上・ローカルガバナンスの状況などの観点から地域の状況を踏まえた分析が必要である点を指摘した。平成 17 年度の当該助成事業報告書「浜中町指定管理者制度の自治体内における諸機能の実証的な研究 (2)」では、今後の具体的調査課題として、「浜中町で指定管理者制度として運営されている霧多布湿原センターの指定管理者制度が、地域にとってどのようなメリットがあるのか、また地域の市民の声や地域民主主義をどのように運営に反映させていくのかなどの点も視野に入れ、同施設の指定管理者制度の積極的な管理運営が機能的に進められる社会システム像を、浜中町をモデルに分析」する必要がある点確認された。

以上本年度の課題は、以上の到達点から進めて、次のような点に重点を置き、研究に取り組んだ。

- ① 指定管理者選定に関する全体的な動向
- ② 指定管理者選定に関する浜中町の事例検討（霧多布湿原センターの事例）
- ③ 浜中町における指定管理者選定の現状と課題

以下、これらの課題に即して本報告を具体的に記述していく。

## 2. 全国の指定管理者における管理者の選定状況（平成 19 年 1 月の総務省調査より）

総務省自治行政局は、平成 18 年 9 月 1 日をもって、指定管理者制度の経過措置期間が終了したことを受けて、それ以降の指定管理者

制度の導入状況を調査した（「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」）。以下その結果を総務省自治局作成の『「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」の概要』から確認することにする（以下「調査概要」と略記）。

「調査概要」の調査結果によれば、全国の指定管理者制度を導入している市区町村施設 48,942 施設（全体 61,565 施設）のうち、指定管理者として最も多かったのが「公共的団体」で 51.9%（全体 45.0%）、次いで「財団法人・社団法人」で 28.2%（36.2%）、「株式会社・有限会社」が 12.3%（11.0%）と続く。市区町村における施設の指定管理者内訳は、全体と同じ構成となっている。

さらに、指定管理者をどのように選定しているのか、という点に注目すると、同じく「調査概要」の結果によれば、市区町村施設のうち選定手続きとして公募方式をとっているのが 11,584 施設で 23.7%で、そのうち約 6 割の 6,811 施設が「職員を中心とした合議体により選定」としている。一方、選定方式として最も多かったのは、「従前の管理委託者を公募の方法によることなく選定」で 32,286 施設の 66.0%であった（都道府県が 47.3%、政令指定都市が 41.0%、全体が 61.6%）。このように「調査概要」の結果を見ると、都道府県、政令指定都市、市区町村と行政範囲・財政額の規模が小さい自治体ほど、公募以外の指定管理者の選定を取る施設比率が多い結果となっている。ほとんどの自治体で原則管理者選定方式を公募としているにもかかわらず、このようにそれ以外の選定方法をとる結果が出るのは、一後にもふれるが—実際管理者の公募をしても管理者として必要な資質を備えた団体がその地域に「受け皿」として存在するかどうか、という問題があり「受け皿」が存在しない場合には、既存の管理委託者に打診せざるを得なかったり指名せざるを得ないという、市区町村ならではの個別状況によるものと理解できる（指定管理者の「受け皿」の問題）。

表1 指定管理者制度導入施設の状況(「調査概要」3pより)

市区町村

(単位:施設、%)

	1 株式会社・有限会社	2 財団法人・社団法人	3 公共団体	4 公共的団体	5 NPO法人	6 1～5以外の団体	合計
1 レクリエーション・スポーツ施設	2,669 ( 26.3% )	4,465 ( 44.3% )	13 ( 0.1% )	2,031 ( 20.0% )	336 ( 3.3% )	601 ( 5.9% )	10,135 ( 100.0% )
2 産業振興施設	1,258 ( 21.7% )	808 ( 14.0% )	10 ( 0.2% )	3,090 ( 53.4% )	103 ( 1.8% )	519 ( 9.0% )	5,788 ( 100.0% )
3 基盤施設	1,381 ( 12.4% )	5,967 ( 54.2% )	4 ( 0.0% )	2,569 ( 23.3% )	81 ( 0.7% )	1,032 ( 9.4% )	11,014 ( 100.0% )
4 文化施設	496 ( 4.1% )	1,619 ( 13.4% )	10 ( 0.1% )	9,468 ( 78.3% )	197 ( 1.6% )	295 ( 2.4% )	12,085 ( 100.0% )
5 社会福祉施設	234 ( 2.4% )	912 ( 9.2% )	34 ( 0.3% )	8,257 ( 83.2% )	194 ( 2.0% )	289 ( 2.9% )	9,920 ( 100.0% )
合計	6,018 ( 12.3% )	13,791 ( 28.2% )	71 ( 0.1% )	25,415 ( 51.9% )	911 ( 1.9% )	2,738 ( 5.6% )	48,942 ( 100.0% )

全体(都道府県・政令都市・市区町村)

(単位:施設、%)

	1 株式会社・有限会社	2 財団法人・社団法人	3 公共団体	4 公共的団体	5 NPO法人	6 1～5以外の団体	合計
1 レクリエーション・スポーツ施設	2,871 ( 25.3% )	5,113 ( 45.1% )	122 ( 1.1% )	2,115 ( 18.7% )	360 ( 3.2% )	749 ( 6.6% )	11,330 ( 100.0% )
2 産業振興施設	1,307 ( 21.4% )	1,002 ( 16.4% )	27 ( 0.4% )	3,113 ( 51.1% )	107 ( 1.8% )	540 ( 8.9% )	6,096 ( 100.0% )
3 基盤施設	1,782 ( 9.4% )	12,460 ( 66.3% )	92 ( 0.5% )	2,915 ( 15.5% )	113 ( 0.6% )	1,450 ( 7.7% )	18,798 ( 100.0% )
4 文化施設	570 ( 4.3% )	2,385 ( 18.0% )	49 ( 0.4% )	9,626 ( 72.8% )	250 ( 1.9% )	380 ( 2.9% )	13,260 ( 100.0% )
5 社会福祉施設	252 ( 2.1% )	1,304 ( 10.8% )	41 ( 0.3% )	9,949 ( 82.4% )	213 ( 1.8% )	322 ( 2.7% )	12,081 ( 100.0% )
合計	6,782 ( 11.0% )	22,264 ( 36.2% )	331 ( 0.5% )	27,718 ( 45.0% )	1,043 ( 1.7% )	3,447 ( 5.6% )	61,565 ( 100.0% )

表 2 指定管理者の選定手続別状況(「調査概要」4p より)

( 単位:施設、%)

	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定	2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定	3 公募により候補者を募集(1・2 以外)	( 小計)公募により候補者を募集	4 従前の管理委託者を公募の方法によることな く選定	5 1~4以外の方法により選定	合計
都道府県	2,218	812	595	3,625 ( 51.2% )	3,353	105	7,083 ( 100.0% )
指定都市	1,838	625	241	2,704 ( 48.8% )	2,270	568	5,540 ( 100.0% )
市区町村	3,192	8,811	1,581	11,584 ( 23.7% )	32,286	5,072	48,942 ( 100.0% )
合計	7,248	8,248	2,417	17,913 ( 29.1% )	37,909	5,743	61,565 ( 100.0% )

### 3.近隣都市の指定管理者制度

近隣地域では、どのように指定管理者制度を運用しているのだろうか。

近隣の釧路市では、現在 103 施設 (952 件含む公営住宅) の施設を指定管理者制度で運用している。釧路市の指定管理者制度導入の発端は、釧路市議会の資料によれば、「地方自治法の改正により、現在管理運営業務を一括して管理委託している公の施設につき」「平成 18 年 9 月までに指定管理者制度へ移行することが義務づけられた」こととなっている。

現在釧路市の指定管理者制度で運用されている施設のうち件数として圧倒的に多いのは、(財)釧路市住宅公団が管理者となっている市営住宅 (阿寒・音別地域を除く) で 458 件、ついで(財)釧路市緑化協会が管理者となっている都市公園・村田公園で 337 件となっている。いずれも釧路市による指名で管理者が選定されている。

ちなみに公開されている釧路市の資料より、指定管理者制度に関する釧路市の基本方針を添付しておく (釧路市役所 webpage)

<http://www.city.kushiro.hokkaido.jp/icity/browser?ActionCode=content&ContentID=1140156482797&SiteID=0>。

以下の資料「釧路市の対応の基本方針（以下基本方針と略記）」によれば、釧路市では、原則として指定管理や制度の選定に公募制を導入しているが、件数で判断した場合、施設数で103施設中88施設（952件中929件）が、指名で選定された指定管理者となっている。これに関して、「基本方針」では、「① 施設の性質や目的からして、管理運営に地域住民が積極的に参加すべき施設であって、経済合理性のみならず市民協働・市民参加を重視し、地域住民による施設運営協議会等を指定するとき。② 施設の管理運営に専門的かつ高度な技術を要する施設で、当該技術を有する団体が客観的に特定できるとき。③ 個別の法令等によって公の施設の管理主体が限定される場合。④ 公募しても申請がなかったとき又は施設管理上緊急に指定管理者を指定しなければならないとき。⑤ 現に外郭団体等に管理委託している施設であって、当該団体の設立経緯及び組織体制の整備状況等を踏まえ、当該団体を指名することがやむを得ないとき。」の以上5つのケースの場合は、指定管理者を指名で選定できるとしている。

表3 釧路市の指定管理者制度実施施設

	公募	指名	合計
施設数	15	88	103
件数	34	918	952

※上述の釧路市作成 web 資料より作成

図1 釧路市の指定管理者制度実施施設における「指名」管理者の割合

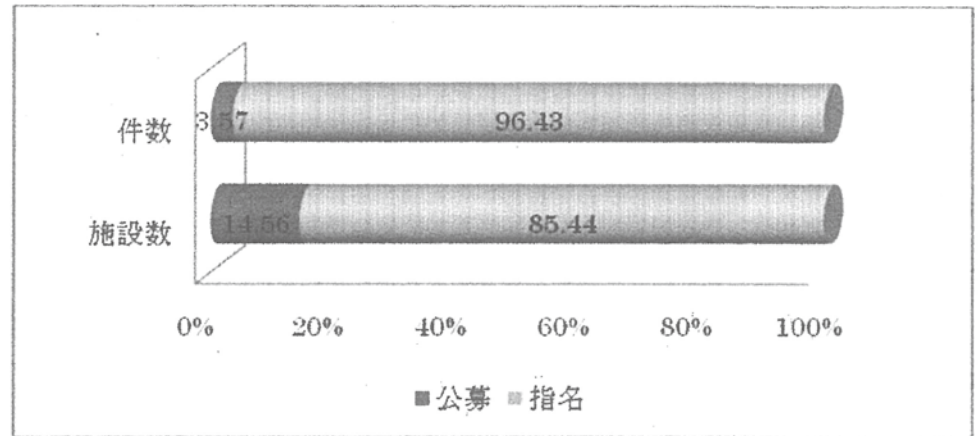


図2 釧路市の指定管理者制度実施施設の担当部・課（施設数ベース）

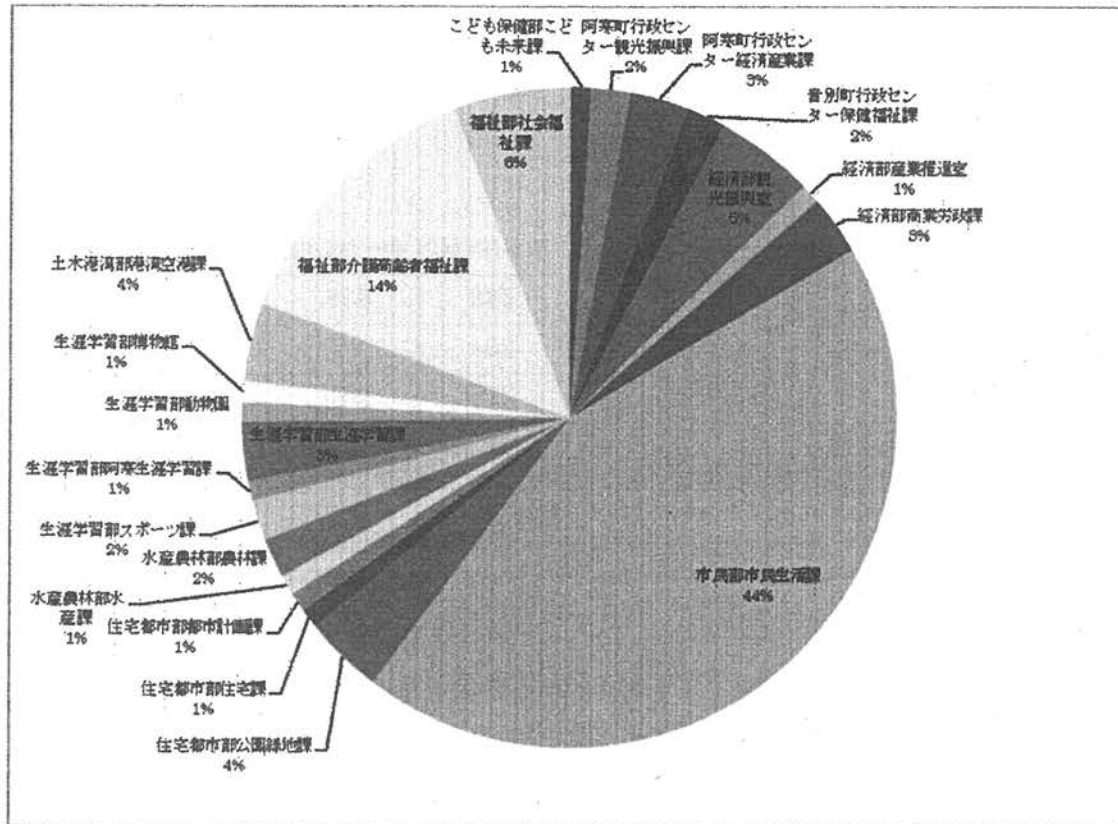
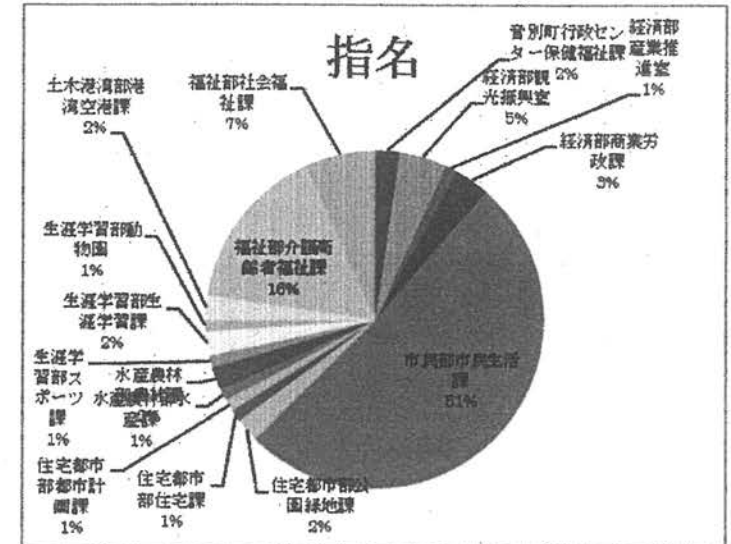


図3 「指名」による指定管理者が管理する施設の担当部・課（施設数ベース）



また、釧路市の指定管理者制度を実施する施設のうち、施設の担当課として多かったのは（施設数ベース）、市民部市民生活課であり、この課はいわゆる市民生活や市民活動にかかわる窓口として、同市の指定管理者制度実施にあたり窓口的な役割を果たしてきたことが、これらのデータからわかる。

次に、前節の後半で指摘した指定管理者の地域における受け皿に関する点で釧路市の指定管理者制度を見てみよう。釧路市は、その「基本方針」によると、指定管理者を原則「公募制」で専攻するとしている。一方で、確認したように釧路市では、実施施設数及び件数で見ても、実際には「指名」によって指定管理者が決定される施設がほとんどである。これら施設の管理者がなぜ「指名」で選定されていたかについては、必ずしも明確な資料は市議会議事録等からは確認されずらいが、おそらく以下の点にあると思われる。

①すでに委託制度によってほとんどの施設の管理者が決定されていた

②雇用問題やサービスの質の点から新たに管理者選定を公募で募集しづらい施設も存在する

（※釧路市議会議事録平成 17 年 12 月定例議会議案 52 号に対する経済水産部からの答弁より）

この点に関しては、前節で指摘したとおり、地域における指定管理者制度の課題としてあげた管理者の受け皿の問題が背景にあると指摘できよう。管理者の選定にあたって公募制を採用する場合の複数以上の受け皿になる管理者が必要になるが、実際にその地域に複数以上の管理者になりうる団体が存在するか否かという地域の実情によっては、自治体による指名によって選定する以外の選択が行えない場合もあり、この点は同制度を地域で運用する際の今後の課題として繰り返し議論されることになるであろう。指定管理者制度はある意味、競争原理を働かせて、公的サービスの維持とコストの低減を図る制度であると理解できるが、地域自体にある種の活力が複数存在しない場合には、かえって指名制を選定手段として採用せざるを得ないという地域の実態を踏まえて、今後の制度運用を考慮していく必要があるであろう。

## 釧路市の対応の基本方針

### 1 釧路市の基本的考え方

- (1) 釧路市は、行政責任に配慮しながら、民間でできることは民間に任せるという原則に基づいて、指定管理者制度の運用を推進する。
- (2) 指定管理者の選定に当たっては、公の施設が、市民の福祉増進のために市民の利用に供するものであることに鑑み、施設の性格や目的に応じた検討を行うものとする。

### 2 指定管理者制度の導入施設

- (1) 既存施設のうち現に管理委託している施設については、原則すべて平成18年4月までに指定管理者制度に移行する。
- (2) 既存施設のうち直営で管理している施設については、民間のノウハウ等を活用することによって市民サービス向上や管理運営の費用対効果・効率性の向上が期待できる場合に、諸準備を進め、移行の要件が整ったものから段階的に指定管理者制度の導入を図る。
- (3) 新規施設については、民間のノウハウ等を活用することによって市民サービス向上や管理運営の費用対効果・効率性の向上が期待できる場合に、供用開始時から指定管理者制度の導入を図る。

### 3 指定管理者の募集方法

指定管理者の募集方法は、公募を原則とする。ただし、次の場合には、指名とすることができる。

- ① 施設の性質や目的からして、管理運営に地域住民が積極的に参加すべき施設であって、経済合理性のみならず市民協働・市民参加を重視し、地域住民による施設運営協議会等を指定するとき。
- ② 施設の管理運営に専門的かつ高度な技術を要する施設で、当該技術を有する団体が客観的に特定できるとき。
- ③ 個別の法令等によって公の施設の管理主体が限定される場合。
- ④ 公募しても申請がなかったとき又は施設管理上緊急に指定管理者を指定しなければならないとき。
- ⑤ 現に外郭団体等に管理委託している施設であって、当該団体の設立経緯及び組織体制の整備状況等を踏まえ、当該団体を指名することがやむを得ないとき。

### 4 指定期間

次の目安によって判断するものとする。

- ① 競争性確保による民間の能力活用を重視する場合は3年。



- ② 特定の能力・技術を有する従事者を必要とする施設などで事業期間のスケールメリット及び事業の安定性確保を重視する場合は5年。
- ③ 運営協議会又は地域住民が構成するNPO等を指名する場合は5年以内（適正かつ長期間の安定した管理実績が当該団体にある場合は5年）。
- ④ 外郭団体等を指名する場合は原則3年以内。

#### 4. 浜中町における指定管理者制度

次に、浜中町における指定管理者制度の運用を確認してみよう。浜中町においては、平成17年度（2005年4月）から、霧多布湿原センターを町内の認定NPO法人である霧多布湿原トラストを指定管理者として指名し、現在も同法人が管理者として施設運営にあっている。この施設を中心に、浜中町の指定管理者制度を検討してみよう。

##### ①背景

ラムサール条約の批准に伴い湿原の保全意識が町内で高まる平成5年（1993年）に建設された霧多布湿原センターではあるが、近年の地方財政改革にともない、施設運営の改革の必要性が町議会においても議論されていた。また一方で平成15年（2003年）には、指定管理者制度の実施が中央省庁からも通達され、町内における同制度実施のための議論が町議会の中でも発言として確認できる（いずれも平成17年度第二回浜中議会臨時会議事録より）。このような背景のもと、平成16年度内に、数度にわたって、霧多布湿原トラストと浜中町（おもに商工観光課）とで、霧多布湿原センターの指定管理者制度実施に関する両者による協議が実施された。指定管理者の選定に関しては、当初トラスト側が公募制での選定を希望していたのだが、町長の交代劇など様々な要素により、浜中町による「指名」という形で選定が行われた。また選定に当たっては、同トラストが地域に20年以上にもわたって活動している活動実績や組織基盤などが評価された。

##### ②指定管理者制度実施後の変化

同トラストが、平成18年（2006年）10月に指定管理者制度実施以前後の変化を分析した資料として、「霧多布湿原センター運営に関する評価報告書（以下報告書と略記）」がある。この報告書では、「1 指定管理者制度による運営が効果的に行われているか評定する 2 改善点や今後の方策についての指針を明らかにする」という点を目的のもと、「投入（Input…町からトラストに対する委託金）に対して、活動（Activity）によって得られた産出（Output）が、町直営方式に比べて効果を挙げていることを検証する」点、「産出（Output）に対して、どのような結果（Outcome…個人的レベルの活動創出）をもたらしたか、あるいはもたらす期待があるか」という点、「成果の発現に向けた不断の取り組みにとっての指針を得るために、より総合的な見地からの主として定性的な評価を行う」点が評価手法として確認されている。

以下その結果を確認してみよう。

表4 霧多布湿原センター運営に関する評価項目

項目	単位	2000	2001	2002	2003	2004	2005 年度
入館者数	人	45,508	46,809	46,370	42,999	36,563	46,329
開館日数	日	315	315	315	315	315	306
ツアー参加者数(個人)	人	122	174	226	112	126	137
ツアー参加者数(教育)	人	566	325	278	516	229	531
ツアー参加者数(団体)	人	187	532	421	410	121	221
バス旅行者	人	4,306	5,792	6,510	6,162	3,761	8,911
一般団体・学校(浜中町内)	人	201	36	600	71	60	437
一般団体・学校(浜中町外)	人	1,628	802	826	379	308	829
主催行事回数	回	11	14	9	9	5	11
主催行事参加人数	人	125	100	29	33	?	519
コーヒーショップ売上高	千円	2,944	3,045	3,316	3,029	2,563	3,295
ミュージアムショップ売上高	千円	7,406	6,964	6,402	5,429	4,877	5,098
町財政経費(人件費込み)	千円	36,162	37,061	35,297	31,226	29,690	27,500

※霧多布湿原センター運営に関する評価報告書 5p より引用

評価報告書によれば、霧多布湿原センターは、平成12年（2000年）以降、町が負担する人件費は年々減少しているものの、入館者数は、平成13年（2001年）の、46,809名が最大であり、その後微減を続けていた（評価報告書5pより）。指定管理者制度を実施した平成17年度（2005年度）からは、平成12年来3番目に入館者数が多く、主催行事回数も11回、コーヒーショップ売上も前年度比70万強の売り上げ増と近年では大きく前進している。一方で、これまで支出されていた町の人件費は、過去最低額の27,500,000円となり財政的にもコスト低減を実現したものとなっている。

### ③特徴とまとめ

浜中町の指定管理者制度を霧多布湿原センターに限定して評価した場合、どのような特徴があるだろうか。入館入込数だけではなく、事業規模や行事主催などといった点でも実績が増加した霧多布湿原センターでは、町の人件費が低減したものの、館内スタッフは減少していない。開館日数は1週間ほど減少したものの、営業時間等ではむしろ入館者の多い月に調整し、その点で入館者の取りこぼしを減少させていると思われる。

このようなコスト面での低減と、サービス面での柔軟な対応は、指定管理者として十分な力量を結果的に実証した事例といえよう。また、指定管理者制度の実現が町内で明確になる中、トラストが作成した資料や、町との協議のために作成した資料は、周到に準備され、指定管理者制度の運用の受け皿になるべく対応する準備期間も含めて、同トラストが管理者としての力量を十分に持つ団体であるといえるであろう。

しかし一方で、前町長の引退劇など特殊な事情が加味されたとしても、一方で指定管理者の選定方法が「指名」である点は、現在の日本の地方自治体が抱える指定管理者制度の課題とも重なり、今後ほかの選択肢が町内に存在するなどの状況変化が行った際には、町内で再びトラストの管理者としての正当性をめぐり議論が行われる可能性を残した点が留意されよう。

ただし、総合的に、浜中町における指定管理者の事例として霧多布湿原センターの事例を分析するにあたり、同施設の管理者である霧多布湿原トラストが、指定管理者制度を町内で運用する際の受け皿であったばかりでなく、同制度を地域で十分に生かしていただくのある種の「市民的専門性」に裏付けられた団体であり、とかく自治体が外郭団体的な団体に管理者を指定しがちな現状においては、市民と行政がある種の協議体のもと同制度を実現するという「協働型指定管理者制度」というべき特質をもつこの事例は、今後他の自治体における制度運用においても重要な示唆を与える事例であると考えられる。今後は、この事例が数年後どのように変化していくのかという点を、時系列的に長期分析していく過程で、浜中町における指定管理者制度の運用の特徴を課題として追求していきたい。

#### 参考文献

総務省自治行政局「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」(平成19年1月)

釧路市「釧路市公の施設に係る指定管理者の指定の手続等に関する条例」(平成17年6月17日公布)

〃 「釧路市の対応の基本方針」

(釧路市役所 webpage: <http://www.city.kushiro.hokkaido.jp/icity/browser?ActionCode=content&ContentID=1140156482797&SiteID=0> 平成19年4月1日確認)

霧多布湿原トラスト「霧多布湿原センター運営に関する評価報告書」(平成18年10月)