

自治体施設と指定管理者制度

松森隆一

北陸大学副学長

「切り札」ではない指定管理者制度

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」によれば、平成24年4月1日現在指定管理者制度が導入されている施設は73,476にのぼる。この調査で注目すべきは、平成21年4月2日から平成24年4月1日までの3年間に指定管理者の指定取り消しまたは指定期間満了を持って取りやめの事例が2,415施設あったことである。取り消し・取りやめの理由の60%が施設の見直しによるものであり、その後の管理形態は47%が施設休止または統合・廃止（民間譲渡を含む）である。つまり、指定管理者制度が導入されている施設であっても、施設の統廃合・休止は起こり得るのである。

厳しい財政状況の中で「行革」という名の経費節減を続けてきた自治体も、人件費の削減や予算の一律前年比〇〇%削減という手法では限界にきている。たとえ施設の管理運営費用の節減を目的として指定管理者制度を導入したとしても、節減効果は導入時の一時的なものであり、施設がある限り毎年決まった維持管理・運営費用が必要なことに変わりはない。指定管理者制度は「行革」の切り札ではないのである。

自治体における「資産の圧縮」の意味

厳しい財政状況におかれ、税収増も望めない自治体が、民間企業が経営を再建するときに必ず行う「資産の圧縮」すなわちバランスシート改革に着手するのは必然である。民間企業が行うのと同じように不要資産の処分、施設や設備の統廃合、余剰不動産の売却や貸与などで「身軽になる」必

要がある。余分な資産は保有するだけでコストが発生しているのだ。

しかし果たしてそれだけでいいのだろうか。民間企業の再建にあたっては「資産の圧縮」に伴って必ず二つのことを行う。それは資産の効率化と中長期的な投資である。資産の効率化については自治体には売り上げがないため、資産回転率のような指標は使えないが、保有する施設をとことん使い倒すというマインドが必要だろう。

投資についてだが、慶應義塾大学の上山信一教授によれば、自治体は「税収増を受け身で待つしかないので、つい経費節減に目が行く。しかし出費には投資と経費の両方が含まれる」という。自治体からはなかなか中長期的視点、投資の発想が出てこない。しかし来るべき人口減少や少子高齢化、市民ニーズの多様化に備えるためには、経費節減一辺倒ではなく思い切った投資の発想も必要だ。「資産の圧縮」は経費節減と同義ではないのである。

典型的な事例としての東村山市の公共施設再生計画（平成27年策定）

それでは自治体のバランスシート改革はどのように進めればいいのか、筆者もその策定に加わった東村山市（東京都）の公共施設再生計画の内容を手掛かりに考えてみたい。東村山市を取り上げたのは、多くの自治体と共通の課題を抱える典型的な事例だからである。

東村山市においても、昭和40年代から50年代にかけて急増した人口に対応するため多くの公共施設が整備された。その多くが老朽化し、今後の維持・更新が課題になっている。これらの施設が平成30年代後半から集中的に更新時期を迎えること

により、現状の施設を維持するには今後30年間で900億円を超える更新費用が必要となり、毎年約10億円の財源が不足すると試算されている。

このような状況に対応するため、公共施設再生計画には基本理念と四つの基本方針が示されている。

基本理念：将来世代にツケを回さず、時代の変化に対応した安全・安心な施設に再生し引き継ぐ

四つの基本方針【方針1：サービス（機能）を維持しながらハコ（建物）に依存しない公共施設に再編する】【方針2：公共施設を最大限に活用するため、効率的・効果的な管理運営を実施する】

【方針3：計画的な保全により、公共施設の安全・安心を確保する】【方針4：タテ割りを超え、全庁的な公共施設マネジメントを実施する】

この基本方針にもとづいて取り組む方策は、例えば方針1についてはサービスの適正化、施設の複合化・多機能化、再編・再配置の検討などを行う。方針2については、利用促進や管理運営の効率化、外部委託（含む指定管理者）、受益者負担と税による負担の適正化、低未利用建物・土地の活用などが検討されている。方針3では長期保全計画やその実現性を確保するための仕組みなどが検討される。方針4では情報の一元管理や全庁的な資産マネジメントなどが検討されている。

「サービスを維持しながらハコに依存しない」とは

「サービス（機能）を維持しながらハコ（建物）に依存しない公共施設に再編する」と方針1に示された課題は、他の自治体も大いに考える余地がある。そもそも公共サービスは公共施設がなければ提供できないのだろうか。あるいは、政策は実現手段として必ず公共施設を必要とするのだろうか。

一つの事例として、静岡県ふじのくにNPO活動センターを紹介する。平成28年3月14日、筆者を委員長として平成28年度ふじのくにNPO活動センター等運営業務受託者選定委員会が開催され、静岡県の3つのセンター（静岡市、沼津市、浜松市に存在）の運営業務受託者が選定された。運営業務の内容は以下の通りである。

(1)NPO、社会貢献活動に関する相談事業、(2)N

P Oの活動支援、(3)多様な主体による協働推進、(4)中間支援機能の強化、(5)NPO、社会貢献活動に関する啓発事業、(6)NPO法人閲覧書類公開業務、等。

お気づきのように、業務の中に「場の管理運営」が入っていない。このセンターはいずれも公の施設ではなく、基本的には事務所（若干の会議室）のみであるため、運営業務受託者は指定管理者ではない。要は県のNPO施策として中間支援や協働の推進の仕事をしてもらう、ということである。

今後、多くの自治体で「サービスの適正化」が検討された場合、その機能の本質は何か明らかにされることになるだろう。そうなってはじめて施設の複合化・多機能化や再編・再配置が可能になる。例えば男女共同参画社会の実現に男女共同参画センターは必ず必要だろうか。その機能を推進する機関（インスティテュート）を他の機能と併設することはできないだろうか。このように検討していけば、「資産の圧縮」を実現しながらサービスを削減しない方法を見出だすことができるのである。

「公共施設を最大限に活用するための効率的・効果的な管理運営」とは

前橋市は同市出身の詩人萩原朔太郎を記念する「水と緑と詩のまち前橋文学館」の管理運営を平成28年4月から指定管理者から直営に変更する。平成25年から公募で選定された一般財団法人前橋市文化スポーツ振興財団が指定管理者として管理運営を担ってきたが、今回、萩原朔太郎の孫である萩原朔美氏を館長に迎え、合わせて直営に切り替える。その理由は、近くにある既存の商業施設のコンバージョンを行った市営美術館「アーツ前橋」と密接に連携し、機動的な運営を行うためであるという。ちなみに、「アーツ前橋」の館長は現代アートの分野で実績のあるキュレーター、住友文彦氏が務めている。

「アーツ前橋」を含めて、著名な館長を迎えて情報発信を強化しようとするとき、館長たちの発信力を市役所として支えるのであれば、たしかに直営も選択肢の一つである。もちろん、両施設を同一の指定管理者に委ねる方法もあるが、著名な

→館長の発信力を最大限に活用することが既存の外郭団体の指定管理者にとって困難なのであれば、市の担当部門による館長たちのバックアップを前提とする直営は必然の選択である。

つまり、「公共施設を最大限に活用するための効率的・効果的管理運営」を考えると、効率的なのが指定管理者、非効率なのが直営とは一概には言えないのである。前項でも述べた通り、実現すべき政策は何か、政策を実現する手段を公共施設に求めた場合、それをもっとも効率的かつ効果的に運営できる主体はどこか、という観点から直営か指定管理者か、指定管理者だとしたらどのような公募を行い、どのような団体を選定するかを考えなければならない。

自治体の「資産の圧縮」における指定管理者の役割

「資産の圧縮」後に残った施設を効率的・効果的に管理運営するために、指定管理者制度を活用するとすれば、民間企業のノウハウや人材を活用するために公募により優秀な事業者を選ぶのも一つの方法である。その場合、管理運営費を極端に低く設定すると、経済学で言うアドバース・セレクション（逆選択）が働き、優秀な事業者は応募しない。不利な条件でも仕事をせざるを得ない不良な事業者しか応募してこない、というのは経済学の原則である。

従って、指定管理者制度による効率的・効果的な管理運営は経費節減とイコールではない。集客数を増やす、利用率を高める、提供されるサービスの質を向上させるなど施設本来の目的をより効果的に実現することができれば、結果的に効率も高まる（例えば利用者が増えれば利用者一人当たり経費は下がる）のである。民間企業であるか自治体が設立した財団等であるかを問わず、このようなことを実現する能力のある事業者を選ぶ必要がある。前述の前橋市の事例で言えば、指定管理者の財団はこの任にふさわしくなかった、ということなのだろう。

もう一つ指定管理者に期待される大きな役割がある。それは中長期的な改修計画への参画である。自治体の施設は往々にして建設当初こそ素晴らし

いが年々劣化しみすばらしくなっていく。その原因は上山信一氏が言うように投資の概念がないからだ。民間企業のテーマパーク、あるいはホテルを考えてほしい。建設当初からメンテナンスを怠らずに劣化を最小限に抑え、中長期的には大規模な改修を行って競合他社に対抗する。テーマパークに新たなアトラクションを導入する、あるいはリゾートホテルで最新のニーズに合わせて客室二部屋を一部屋に改装し広くする。このような当然の投資を、自治体の施設は怠っている場合が多い。特に自治体が設置した観光集客施設や宿泊施設は、年数が経つと見るからに陳腐化し、それが利用減を招くという悪循環に陥ることがある。メンテナンスや改修を怠らず、施設の魅力を保つという発想が必要なのである。

それでは、絶え間ないメンテナンスで施設の魅力を保ち、中長期的に変化するニーズに合わせて大規模改修、リニューアルを企画するにはどうしたらいいのだろうか。日々の施設の状態を把握し、中長期的に利用者のニーズの変化を肌で感じているのは現場を管理している指定管理者である。指定管理者の持っている情報を中長期計画に活かす、場合によっては指定管理業務の中に改修計画策定を含むことを考えてもいいのではないだろうか。

自治体のパートナーとしての指定管理者

指定管理者制度が導入されて12年、この間に設置者である自治体と指定管理者の関係も大きく変わりつつある。発注者—受託業者という関係から、ともに公共サービスを創り上げていくパートナーという認識も出てきた。

指定管理者事業を行う民間企業の団体である一般社団法人指定管理者協会は次のような提言をしている。「施設の運営方針の検討段階から民間が参画し、策定された運営方針に基づく事業内容を提案し、採択されれば指定管理者として採用されるという一連の流れを構築することが重要である」。

このような考え方に沿って、運営方針のみならず将来ビジョンや中長期の改修計画の策定にも指定管理者が参画することが、効率的・効果的な管理運営に寄与するのではないだろうか。