

第2章 公共サービスの民間開放 - 指定管理者へのアンケートから -

<要約>

1. 公的部門の効率性の追究

- ・90年代後半から急速に公的部門に民間部門の参入を確保するための制度の整備が進む
PFI法、指定管理者制度、市場化テスト法

2. アンケートの概要

- ・対象は、都道府県、県庁所在地の市、政令指定都市において、公募による選考を経て指定管理者となった団体：1,583団体（回答団体は734団体）対象施設は2,412施設
- ・対象施設別には、民間企業25%、公共団体46%、共同企業体15%、NPO5%
- ・民間企業の内訳は、建設、不動産、スポーツ施設管理、建物サービス、警備等
総従業員数50人未満が半数程度
- ・民間企業は本業に近い業務に参入
- ・3/4の団体が、担当施設と同一市内に立地、公募に地域要件を課しているのは半数程度

3. 公募に当たって

- ・参入理由は、民間・公共を問わずに「自己のノウハウの活用」が最も多い
- ・事前に、審査基準が「明確に」「おおまか」に明示されていたものは80%程度
- ・審査に当たって、第三者の関与があったのも80%程度
- ・審査結果の開示は、「総合得点のみ」「結果のみ」通知されたケースが合わせて半分程度
- ・公募上の問題点は、民間・公共を問わずに「書類の煩雑さ」を挙げる団体が最も多い

4. 運営に当たって

- ・運営に携わる職員のうち、正規職員の割合は、民間・公共を問わず5割程度
- ・指定管理者制度に移行する前に雇用されていた職員を継続して雇用するケースも
- ・モニタリング体制は行政による関与が8割程度、第三者によるモニタリングは20%程度
- ・リスク管理規定は85%程度で規定済、多くは「ケースバイケース」や「起こってから協議」
- ・3/4の団体が、利用者から「大変」「おおむね」評価。
サービスの向上した点は「専門知識を持つ職員の配置」が多い
- ・参入後の感想は、「期待どおり」が2割、ビジネスチャンスの拡大した点としては、「本来業務と合わせた効果の発揮」や「他社との協力関係の強化」。「失望」は1割で、最たる理由は「委託金額の安さ」

5. 今後の業務継続

- ・70%が今後も業務継続意志を持ち、理由として「仕事量の確保」を挙げる団体が多い

6. いくつかの効果の試算

- ・民間シタクンクによる試算 一部施設に限定：2兆円、全施設が対象：10.5兆円
- ・指定管理者制度の対象となりうる施設に勤務する地方公務員定数は31.4万人
(地方公務員定数の10.7%)

1. 公的部門の効率性の追究

第1章で簡単にみたように、公的部門の比率の高いところは回復に遅れがみられており、今後、地域が更なる成長を遂げるためには、公的部門から民間部門へ、いわゆる「官」から「民」へ軸足を移していくことが必要である。

それとともに、公的部門の効率化を進めることで、公的部門の生産性を高めることが重要なのは言うまでもない。これには「ヒト」と「カネ」の両面が考えられる。「ヒト」の効率化は、そもそも人員削減を行うことが考えられるが、現行の法体系において、民間企業が行っているような、リストラによる人員削減は難しいかもしれない。このため、人事体系を見直して、現下の重要課題に対応する部署の人員をいかに柔軟に配置するかが求められている。「カネ」の効率化は、結局、限られた予算をいかに効率的に使用するかである。重要性を失った事業を思い切って廃止してしまうことに加え、現在行っている事業の1つ1つについて、単価を下げる仕組みを考えることも必要である。その中で、給与体系の見直しを行い、人件費の抑制に努めることも課題となっている。

このような「効率化」を進めるために、公的部門において民間部門の考え方を導入する仕組みが以前から採られて来た。80年代には、いわゆる3公社（国鉄、電電公社、日本専売公社）の民営化への道筋がつけられた。90年代初めにかけて、観光振興などを目的として、公共団体と民間企業の双方が出資する第3セクターの設立が相次いだものの、責任の所在が明確でなかったため、多額の負債を抱えて破綻するケースもでてきている。

こうした反省すべき点も踏まえて、90年代後半以降、公共サービスへの民間部門の参入を確保するための制度作りが急速に進んだ。99年には、民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する法律（いわゆるPFI法）が成立し、民間の資金、経営能力及び技術能力の活用などにより、効率的・効果的に社会資本を整備する仕組みが整った。

また、03年9月に地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴い、公の施設の管理に関する「管理委託制度」が改正、「指定管理者制度」が創設され、以下の点が新しく可能となった。

- ・ 民間、NPO、その他団体が、議会の議決を経て公の施設¹の管理を行うことも可能。
- ・ 指定管理者は条例の定めにより、施設の使用許可や利用料金の徴収など、処分に該当する業務を含む公の施設の管理を行うことができる²。

¹ 住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために地方公共団体が設ける施設（地自法 § 244 第1項）。なお、道路法、河川法、学校教育法等個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合には、指定管理者制度を採ることができない。

² 使用料の強制徴収や不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可など、法令上、地方公共団体あるいは長に専属的に付与された行政処分は除く。

指定管理者制度と従来の管理委託制度との主な違い

項目	指定管理者制度（改正後）	管理委託制度（改正前）
管理・運営の主体	法人、その他の団体（民間事業者、NPOなども可） 法人格は必須でないが、個人は不可	公共団体、公共的団体、地方公共団体が2分の1以上出資する出資法人等に限定
選定手続	議会の議決を経て指定 地自治法上の「契約」に該当しないため、同法規定の「入札」対象外	地方自治法に定める手続
管理基準・業務範囲等の規定方法	条例及び指定管理者との協定	委託契約
公の施設 ¹ の使用許可	指定管理者が行うことも可能 ²	受託者が行うことはできない
管理運営を行わせる期間	施設ごとに議会議決で規定 （複数年設定が可能）	施設ごとに契約で規定 （原則単年度更新）
事業報告	年度ごとに事業報告書を提出	年度終了時に業務完了届を提出

なお、事業者が施設を一括運営・管理できないことや、利用料金を自ら収受できないことによる煩雑業務発生（公共部門への収納業務等）等、地方自治法上の制約から民間ノウハウを充分発揮できず、V F M実現が阻害されていたり、事業規模が大きく対象期間も長期化する事業が多く、中小事業者には参入が難しく、そのノウハウを充分活用できなかつたりするというデメリットもあったため、地方自治法の改正により、公の施設の設置目的を損なうことなく、適切な管理を確保した上で民間の能力を活用し、住民サービスを向上させつつ、経費節減を図ることとしている。

指定管理者制度の導入までの流れは以下のようになっている。

施行日時時点で既に管理委託を行っている公の施設

経過措置として、施行日から起算して3年を経過する日（06年9月1日）までの間は、従来の管理委託制度も可。期間中に「指定管理者」・「直接管理」のいずれか決定。

新設又は施行日時時点で直接管理を行っている既存施設で管理を委ねる公の施設

管理を委ねる時点から指定管理者制度を導入

さらに、規制改革・民間開放推進会議における議論を経て、国や地方公共団体が実施する公共サービスに関し、官と民が対等に競争し、質及び価格の両面で最も優れた者にそのサービスの実施を担わせる仕組みである「官民競争入札」制度の導入等、公共サービスの不断の見直しを行っていくための制度として、06年通常国会で「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（いわゆる「市場化テスト法」として、成立・施行（06年7月）された。07年度からは国民年金保険料収納事業や職業紹介サービスなど9事業を対象に実施することとなり、地方自治体レベルでも導入に向けた検討が進んでいる。中でも和歌山県は都道府県ではじめて、年内に完成する県庁南別館（仮称）の委託について、市場化テストを実施することとしている。

このほか、庁舎の清掃や夜間の警備、ゴミ収集等への外部委託も進んでいる。

2. アンケートの概要

(1) 今回の調査の趣旨

以上のような流れの中で、指定管理者制度は施行から3年の経過期間が過ぎ、制度の定着が進んでいるところである。

この制度が制度設計の趣旨どおりの効果を発揮するためには、制度自体が効率性を確保する必要性があると考えられる。

こうした趣旨に立って、内閣府では都道府県、県庁所在地の市、政令指定都市において、公募による選考を経て指定管理者となった事業者を対象にアンケート調査を行った（6月5日～7月3日）。既存の調査が業務を委託する地方自治体を対象としていたのに対して、今回のアンケートは、業務を請け負っている団体に直接聞いたことがポイントである。直接聞くことによって、実際の声を拾うことが出来ると考えたためである。また、公募による選考を経た団体に絞り、競争条件が民間事業者と公的団体の間で公平さが確保されているかを検証した。

対象となったのは連絡先等が確認できた1,583団体である。同一団体が複数の施設を担当している場合もあるため、対象となる施設数は2,412施設である。回答団体数は734団体、回答率は46.4%であった。

以下では、公募による選考を経た場合、民間事業者の参入が増えたのか、民間事業者が参入する際の問題点は何か、参入後にどのような効果が表れたか、今後も業務を継続する意思があるか、などを調査することで、制度導入によるメリットや運営上の問題点などを指摘する。

(2) 既存の調査からみえること

指定管理者制度を調査したものは先行していくつか存在しており、そこからみえることを少しまとめておこう。04年以降、おおむね毎年調査が行われている（04年総務省、05年みずほ情報総合研究所、三菱総合研究所、06年日経グローバル）。

調査対象は地方公共団体である。いずれの調査においても都道府県は対象となっているが、市区町村の調査範囲は調査によって様々である。

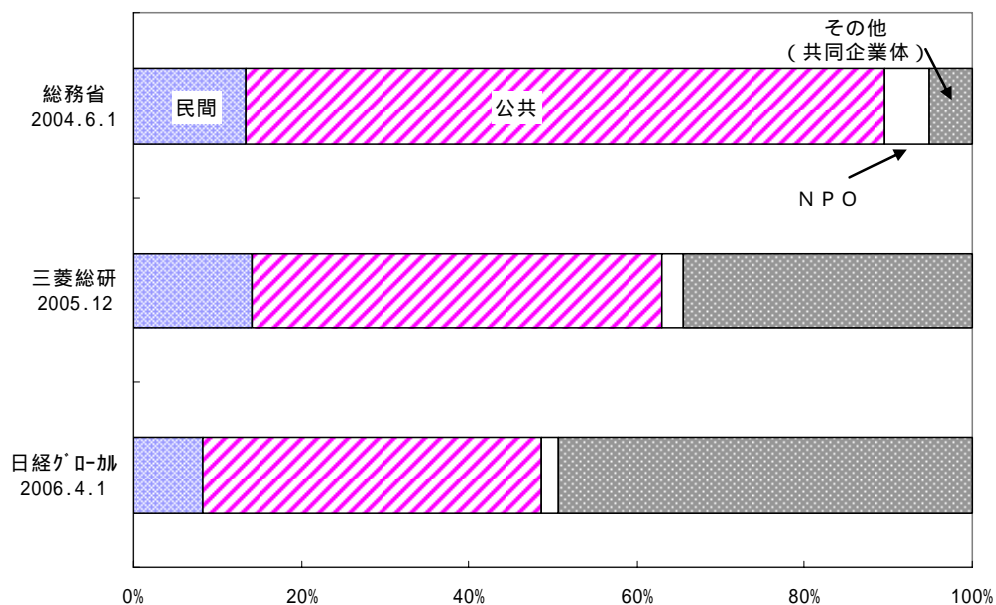
指定管理者の団体属性をみると、調査時期が最近になるにつれて、公益団体の占める割合が低下している。同様に民間企業の占める割合も低下しているものの、「その他」の割合が高くなっている。「その他」には民間企業を含む共同企業体³が入っており、1企業が単独で参加するわけではなく、共同体として参加する方式が増えていると言える。

また、04年で半数弱が公募によって選定されており、調査の対象・やり方、実施時期によって差はあるものの、最低でも30%程度は公募方式が活用されている⁴。

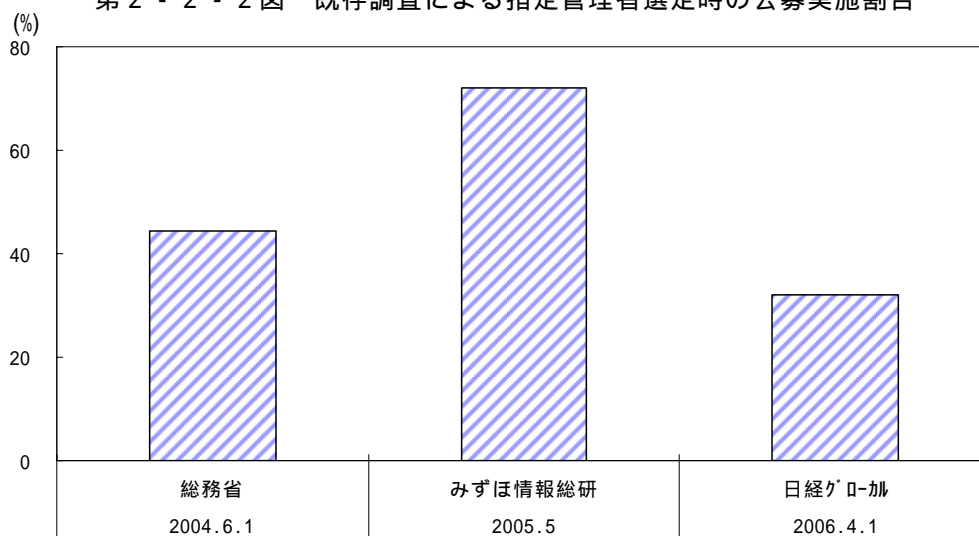
³ 本稿では、公共団体が参加する事業体についても「共同企業体」としている。

⁴ 日経グローバルでは施設単位で公募か非公募かを認定しており、みずほ情報総合研究所では自治体ごとに公募か非公募か、公募・非公募の併用かを認定している。

第 2 - 2 - 1 図 既存調査による指定管理者の団体属性



第 2 - 2 - 2 図 既存調査による指定管理者選定時の公募実施割合



(3) 施設の区分

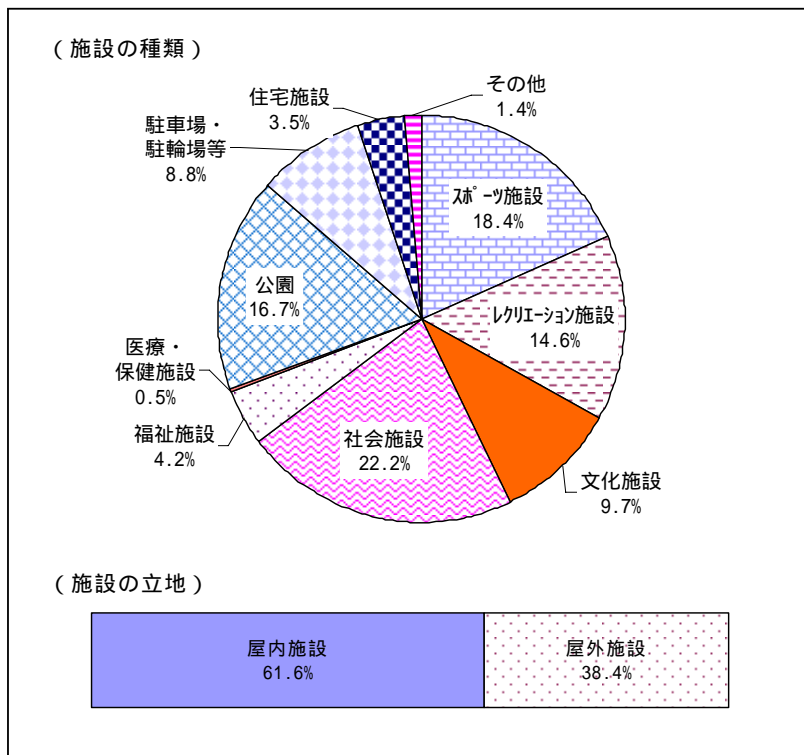
今回の調査において、指定管理者制度の対象となっている施設をみると、最も多いのは公民館や生涯学習センターのような社会施設である⁵。次に体育館やプール、運動場などのスポーツ施設に都市公園、レクリエーション施設などが続く。逆に少ないのは、公営住宅や医療・福祉

⁵ 公民館などは市の中の区に1つずつ配置されていることも多く、数が底上げされているきらいもある。

施設である⁶。

屋内・屋外という括りにすると、屋内が6割強、屋外が4割強となっている。

第2-2-3図 指定管理者制度導入施設の種類の立地



(4) 公募方式でも公共系が約半数を占める

対象となっている2,412施設の指定管理者の属性をみると、公募方式を取っているものであっても、半数近くが財団法人や社団法人等、元々当該施設を管理していた公的団体が占めている。民間団体は民間企業、NPOを足し上げて、約3割となっている。

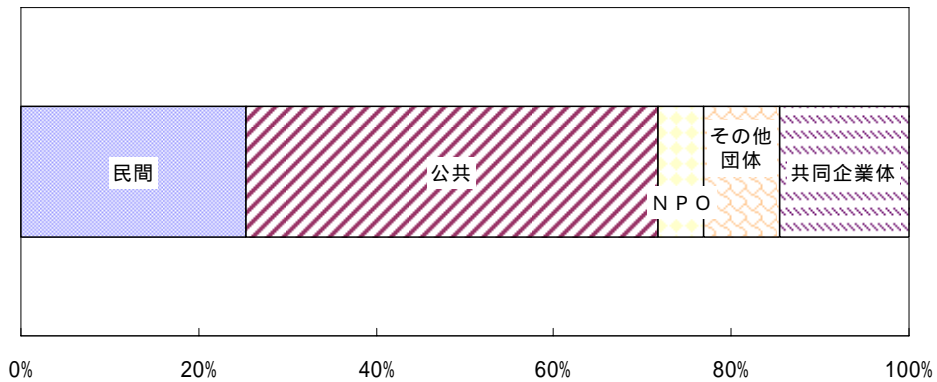
また、共同企業体での参加は15%ほどであり、その過半が民間企業のみで構成されている。ただし、公的団体と民間企業から構成されているものも2割近くとなっている。

なお、共同企業体で参入した理由としては、単独の参入ではノウハウが不十分であるという回答を挙げる団体が多くなっている。これは後述の設定で参入理由として「自社のノウハウを活かせる」という回答が多いことと矛盾するようにも思えるが、施設管理の仕事に自信を持っていても、公共の仕事を行うことに対する不安が表れているためであろう。

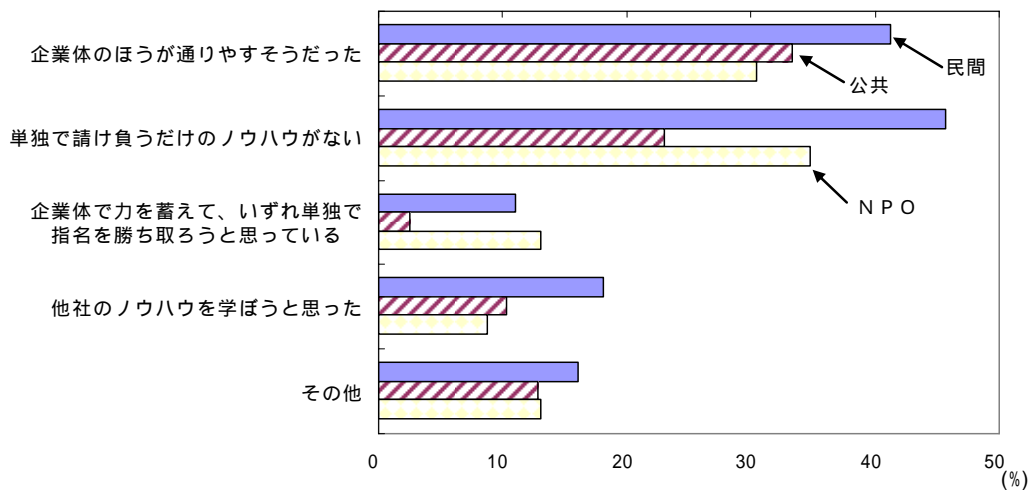
また、共同企業体での参入のほうが公募を勝ち取るのに優位と考えられている面もあり、特に民間企業でその割合が高くなっている。

⁶ 本調査では、複数施設を一括委託する場合、1件として集計していることに留意する必要がある。

第 2 - 2 - 4 図 公募方式で指定管理者となった団体の属性



第 2 - 2 - 5 図 共同企業として参入した理由



(5) 民間企業の内訳

今回のアンケートで対象となっている民間企業は計 725 社である。

産業別の内訳をみると、サービス業が約半数を占めており、次いで建設業が 20%程度、不動産業が 10%程度となっている。サービス業をさらに細かくみると、建物サービス業を営んでいる企業が約半数、スポーツ施設提供業、警備業、事業サービス業を合わせて 25%程度となっている。施設管理と日ごろから密接な関係にある企業が参入を果たしている。

また、企業規模をみると、総従業員数 50 人未満の中小企業が約半数を占めており、300 人以上の大企業が 20%程度と少ない。指定管理者制度は大企業よりも小回りの効く中小企業のほうが参入しやすいのかもしれない。

第2-2-6表 産業別・企業規模別の内訳

産業別

農林漁	1.4%
建設	22.9%
製造	2.8%
電気・ガス・水道	0.6%
情報通信	1.5%
運輸	3.2%
卸・小売	4.7%
金融・保険	0.1%
不動産	8.6%
飲食・宿泊	4.7%
医療・福祉	0.6%
教育・学習支援	3.9%
サービス業（他に分類されないもの）	43.6%
その他	1.7%

サービス業（他に分類されないもの）内訳

805 土木建築サービス業	3.5%
806 デザイン・機械設計業	0.6%
809 その他の専門サービス業	3.8%
81 学術・開発研究機関	0.3%
82 洗濯・理容・美容・浴場業	0.3%
831 旅行業	1.3%
832 家事サービス業	0.6%
836 冠婚葬祭業	1.6%
842 興行場（別掲を除く）、興行団	2.5%
844 スポーツ施設提供業	7.3%
845 公園、遊園地	1.6%
849 その他の娯楽業	3.2%
85 廃棄物処理業	2.2%
87 機械等修理業（別掲を除く）	0.9%
88 物品賃貸業	0.6%
89 広告業	3.5%
904 建物サービス業	44.6%
906 警備業	8.2%
909 他に分類されない事業サービス業	8.5%
9095 労働者派遣業	4.7%

（備考）コード・分類は、総務省「日本標準産業分類」による。

企業規模別

50人未満	49.9%
50人以上-100人未満	11.2%
100人以上-300人未満	17.7%
300人以上-1000人未満	13.2%
1000人以上	8.0%

（6）施設別の民間の参入度

施設別・業態別の参入度をみよう。民間企業単独での参入度をみると、駐車場や駐輪場などへの参入は5割を超えており、福祉施設への参入も3割程度となっている。その他はおおむね2割程度は参入を果たしている。NPOは、公民館や生涯学習センターなど社会施設への参入は1割強となっている。共同企業体は上下水道施設、都市公園、スポーツ施設で比較的多い。

これに対し、公共団体は多くの施設で半数程度以上のシェアを保有しており、件数は少ないものの医療・保健施設では8割、図書館や博物館のような文化施設では6割、都市公園やスポーツ施設で5割程度のシェアを占めている。

制度発足当初としては、民間企業もある程度は参入を果たしているが、施設別にみると、まだまだ参入の余地があるということである。

第2 - 2 - 7表 各施設指定管理者の属性別内訳

(%)

施設種類	公共	民間	NPO	JV	その他
スポーツ施設（体育館、プール、運動場など）	48.2	26.6	0.9	20.0	4.3
レクリエーション施設 （野外活動施設、保健温泉地施設、余熱利用施設など）	41.6	25.1	5.4	13.4	14.5
文化施設（図書館、博物館、歴史民族資料館など）	59.4	16.2	3.4	17.1	3.8
社会施設 （公民館、生涯学習推進センター、青年の家、少年自然の家など）	47.3	23.4	12.1	9.9	7.3
福祉施設（保育所、福祉センター、養護老人ホームなど）	39.6	30.7	8.9	5.0	15.8
医療・保健施設（病院、老人保護施設など）	83.3	0.0	0.0	0.0	16.7
都市施設（都市公園）	49.5	17.6	3.5	22.0	7.4
都市施設（公営駐車場・駐輪場ほか）	29.1	55.4	2.3	8.5	4.7
住宅施設（公営住宅など）	36.9	19.0	1.2	7.1	35.7
その他	64.7	20.6	0.0	11.8	2.9

(7) 本業と指定管理者

指定管理者に選出された民間事業者は、その本業と指定管理者の業務に何らかの相似点はあるのだろうか。産業別の分類で多いものをみてみよう。

建設業は共同企業体として参入しているケースが多い。単独で参加したものをみると、半数ほどが都市公園であり、次いでレクリエーション施設、スポーツ施設、駐車場・駐輪場などが続く。やはりハコモノ系が多いが、福祉施設への参入も1件あった。

建物サービスは単独での参入が多くなっており、文字通り建物サービスに強さを発揮している。体育館やプール、運動場等のスポーツ施設、公民館などの社会施設、レクリエーション施設などで半数近くを占める。また、建物には直接関係ないような都市公園や駐車場にも参入を果たしており、これらへの参入は比較的本来業務と関係ないところでも参入できそうである。

不動産も単独の参入が多く、駐車場・駐輪場が約半数を占める。警備も駐車場・駐輪場が約半数を占める。スポーツ施設提供は、当然のごとくスポーツ施設への参入がほとんどである。

民間事業者の指定管理者への参入理由として、「自己のノウハウを活かせるから」という回答が最も多かったが（後述）、まさにその本業との一致性が読み取れるところである。

第2-2-8表 民間事業者上位5業種の参入施設(単独参入案件のみ)

参入施設の種類	本来の業種					(件)
	建設	建物サービス	不動産	警備	スポーツ施設提供	
スポーツ施設(体育館、プール、運動場など)	7	36	4	2	37	
レクリエーション施設 (野外活動施設、保健温泉地施設、余熱利用施設など)	9	10	8	0	3	
文化施設(図書館、博物館、歴史民族資料館など)	0	8	3	1	0	
社会施設 (公民館、生涯学習推進センター、青年の家、少年自然の家など)	5	27	14	2	1	
福祉施設(保育所、福祉センター、養護老人ホームなど)	1	9	0	0	0	
医療・保健施設(病院、老人保護施設など)	0	0	0	0	0	
都市施設(都市公園)	34	15	2	1	3	
都市施設(公営駐車場・駐輪場ほか)	6	27	32	7	0	
住宅施設(公営住宅など)	2	5	7	2	0	
その他	2	0	0	0	0	
民間事業者単独参入件数(延べ数)	66	137	70	15	44	
参考・民間事業者数(JVのみ参入する事業者も含む)	166	141	62	26	23	

(8) 指定を勝ち取った団体は近場が多い

団体の立地をみると、管理施設の同一市内が3/4程を占めており、「施設」と「管理」は距離的に密接している。同一県内にまで広げると90%強となり、県外は10%に満たない。

公募段階の地域要件の設置は、設置ありが50%弱と、条件のなかった団体のほうが多い。

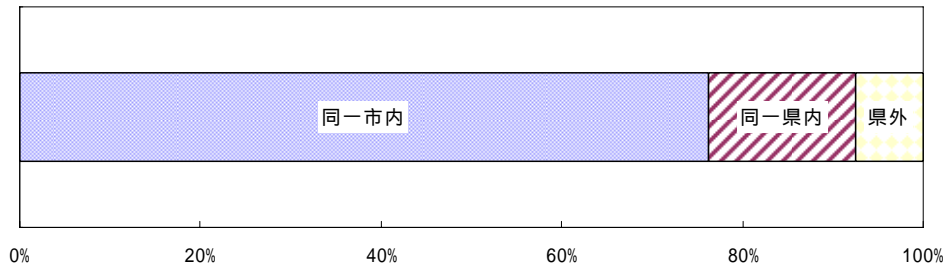
中身をみると、本社又は主たる事業所を指定するものが30%強、本店又は事業所、営業所が60%強となっている⁷。中には、「地域内における一定の管理運営実績」や「構成員の過半数を地域内住民とする団体」を要件とするものもあり、他地域からの新規参入はほぼ不可能となる。

公共投資においては、規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)(05年3月・06年3月閣議決定)で「過度に競争性を低下させる運用とならないよう、国において、地方公共団体における地域要件の設定の在り方についての基本的な考え方を検討し、その結果を地方公共団体に対して周知する」などとされ、総務省は「適宜検討」していく考えを明らかにしている。指定管理者制度においても、公共投資の地域要件の検討状況を参考にすべきであろう。

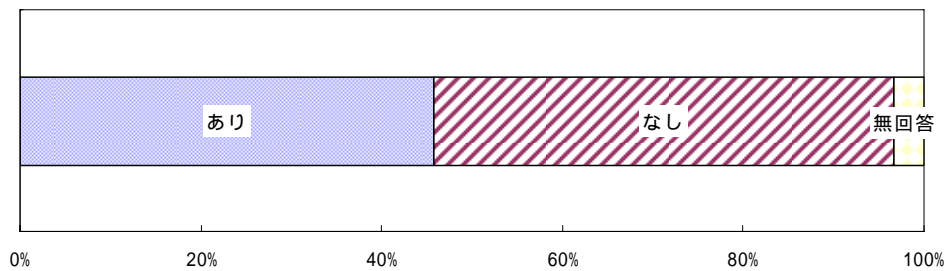
ただし、地域要件を課していなくても、選ばれているのは至極近いところに立地している団体であり、地元企業にとっては新しい市場が広がることで、ビジネス拡大の好機と言える。その際、行政は施設の管理を地元企業が行ったほうが良いという明確な理由を示すべきであろう。

⁷ 地域要件の設定に関する既存の調査結果では、制限なし49.8%、制限あり50.2%とほぼ今回のアンケート結果と同様(日経グローバル、06年4月)。具体的な要件は、地元本社15.5%、地元事業所71.9%となっている。

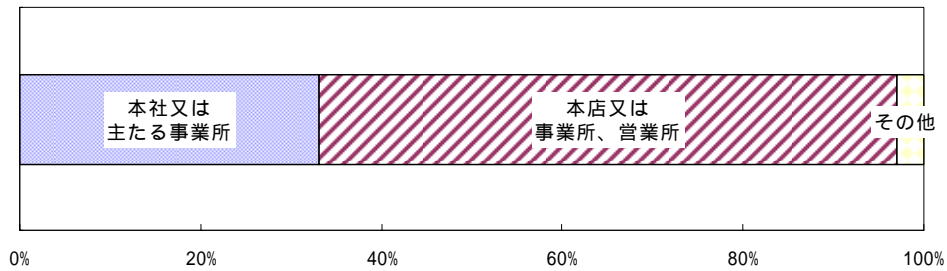
第 2 - 2 - 9 図 指定管理者と管理施設の立地関係



第 2 - 2 - 10 図 公募段階での地域要件の有無



第 2 - 2 - 11 図 具体的な地域要件



(9) 参入の理由

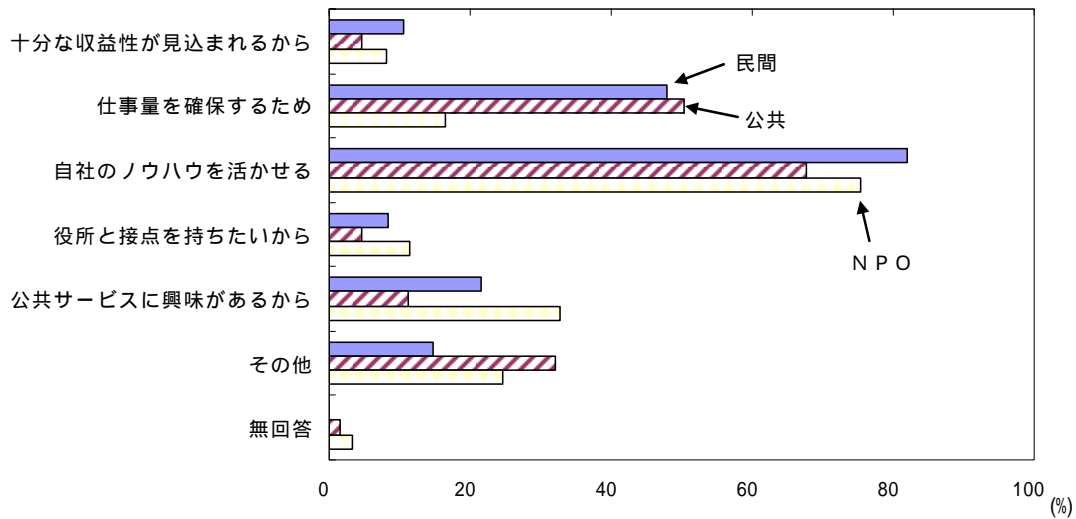
指定管理者への参入理由としては、属性を問わず、自己の「ノウハウの活用」を挙げるところが70%近くと最も多かった。民間企業や公的団体では「仕事量の確保」を理由に挙げるところが50%近くとなっているものの、「十分な収益を見込んで」参入を決定したところは民間企業ですら10%程度にとどまる。ここから、「仕事はあれど、儲けはなし」という状況が見える。

また、「ノウハウの活用」を挙げているのは民間企業が最も多く、自信の表れと言えよう。

また、公的団体では「従前から担当しているから」や「団体の設立趣旨」を挙げるところが2割を占めており、今更「新規参入」ではないという態度がうかがえる。

なお、民間企業やNPOでは「公共サービスへの興味」を挙げるところも多く、公的市場の開放に対する期待感が見られる。

第2 - 2 - 12図 公募への参入理由



3. 公募に当たって

「公募」という仕組みが効果を発揮するためには、第一条件として、参入機会の確保が考えられる。そのためには、様々な条件が満たされることが必要になる。しかし、今回調査対象となった団体では、団体属性によって、公募情報の入手先に明らかな差がみられた。また、審査に当たっても、審査基準が予め示されていなかったり、第三者の審査への参加が確保されていなかったり、審査結果の通知に当たって、結果や総合的な評点のみを通知していたケースも少なくなかった。また、公募のための資料作成が大変煩雑であるという声も多く聞かれた。公募に当たっては、透明性と公平性の確保に加えて、公募する団体の書類作成負担を考慮すべきと言えよう。

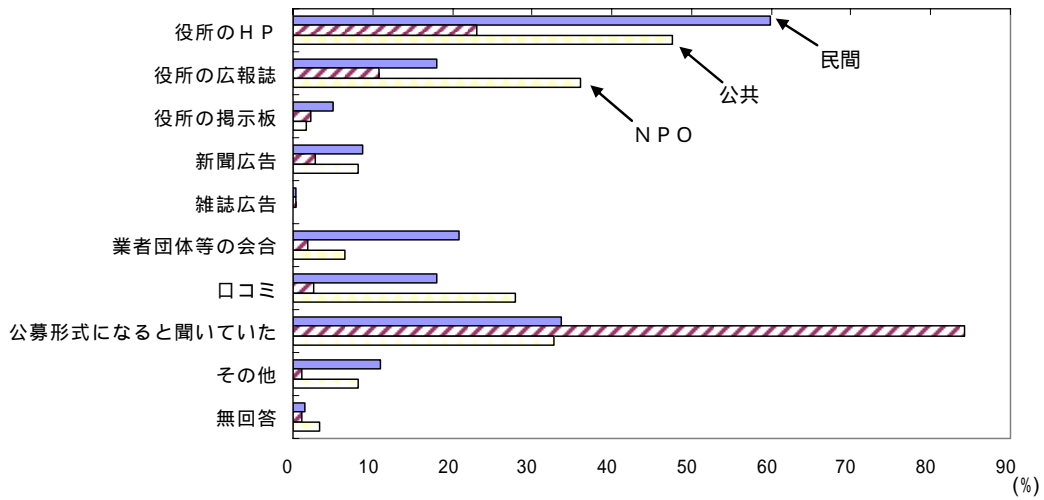
(1) 公募条件に関すること - 公募を知ったきっかけと公募期間

公募情報の入手については、民間企業と公的団体とで明らかに差がある。公的団体は以前から管理業務に携わっていたことから、公募になるという話も役所から事前に聞いていたところがほとんどである。一方、民間企業は役所のホームページから情報を入手したという回答が過半を占めた。ホームページを常日頃チェックしていないと知り得ない情報であったと言える。

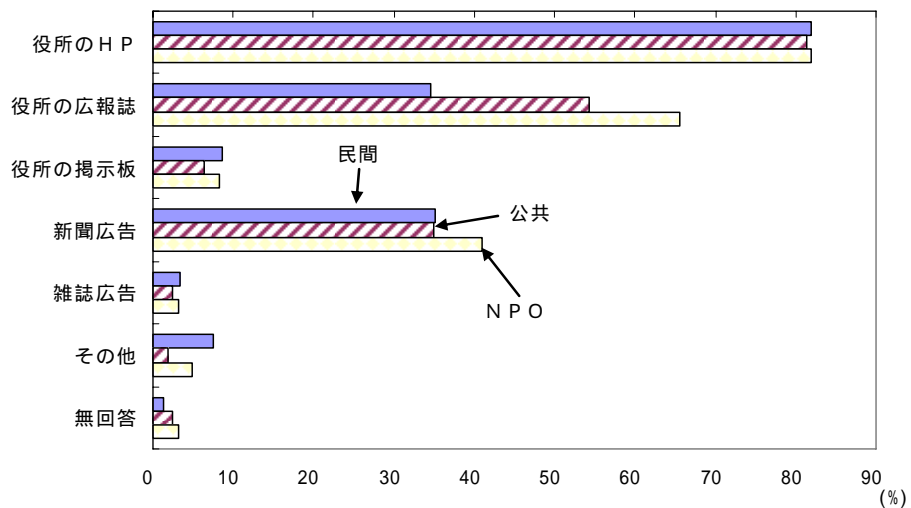
一方で、公募を告知するうえで望ましい媒体を尋ねたところ、いずれの属性においても「役所のホームページ」が一番多く、次いで、役所の広報誌や新聞広告となっている。一方で、役所の掲示板への掲示や雑誌の広告による告知は挙げるところは極めて少なく、公募情報を知らしめることには向いていないと言える。

役所のホームページは望ましい媒体として期待されているが、事業者に見つけやすい作りをする必要がある。自由回答では指定管理者情報のホームページやメールマガジンなどが好ましいというコメントもあり、都道府県や市町村単位ではなく、全国の指定管理者の公募情報を一括してまとめているようなホームページがさらに充実すれば、より便利になるかもしれない。

第 2 - 2 - 13図 公募を知ったきっかけ



第 2 - 2 - 14図 公募を告知するうえで望ましい媒体

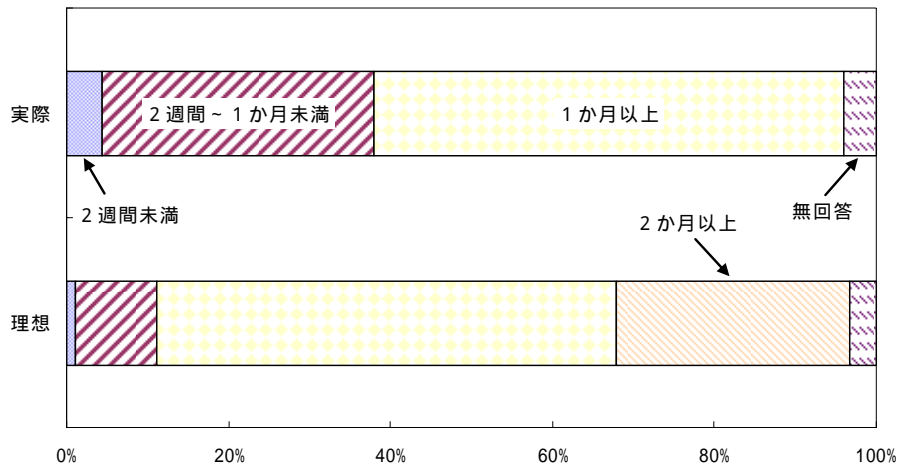


一方で、公募の告知があってから締め切りまでの期間を尋ねたところ、「1か月以上」という回答が約60%と最も多く、「2週間から1か月未満」という回答も約30%存在した。

これに対し、理想的な公募期間を尋ねたところ、「1か月から2か月」という回答が60%弱、「2か月以上」という回答も30%近くあり、理想と実際にズレが生じていることが読み取れる。

今回の指定管理者制度の導入は、制度が施行されてから3年間で公募するか否かを決定する必要があったため公募期間が短かったのかもしれないが、今後、再公募する際には、これらの回答を参考に、期間を長めに設定することが望ましい。

第 2 - 2 - 15 図 公募期間の実際と理想



(2) 公募条件に関すること - 受託額の決定方法

公募の応札価格はどのように決定されるのだろうか。

行政側から予定価格が提示されていた場合は40%程度、従前の契約額が提示されていた場合は30%程度、予定価格の提示がなかった場合が25%程度となっている。

一方で、応募価格の決定は、従前よりもやや低い額を入札したケースが団体属性を問わず、数多く見られる。また、事業の採算性よりも事業の獲得を優先させるケースも10%弱あった。

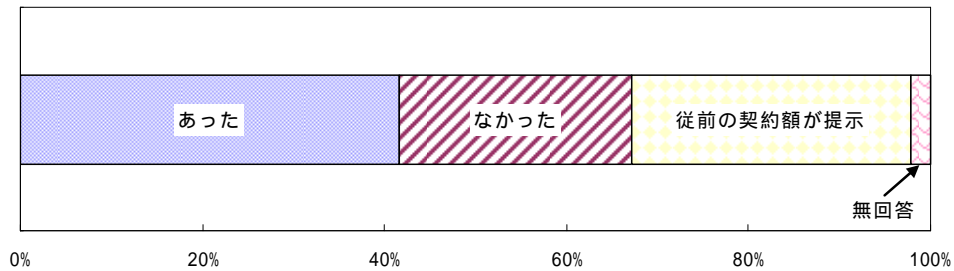
また、民間企業は「自らの収支予測によって決める」が全体の40%ほどを占め、公的団体やNPOとは差がみられている。収支予測をしっかり立てるのは、民間企業の特長と言える。

いずれにしても、予定価格を下回る価格や、採算性を度外視した価格の設定が全体の半数近くに上っており、指定管理者制度、ひいては公募制の導入によって、事業者にとって、価格低下圧力が生じ、行政側が予定していた価格よりも低く落札されることも多数あると言える。ただし、採算を度外視してまで案件の獲得に乗り出すことは、いずれ業務の健全性を問われることになる。とりわけ、指定管理者は管理の継続が重要視される。適切な収益を上乘せした上で、かつ、いかに安くする方法を見出せるのか、難しい選択が続くとみられる。

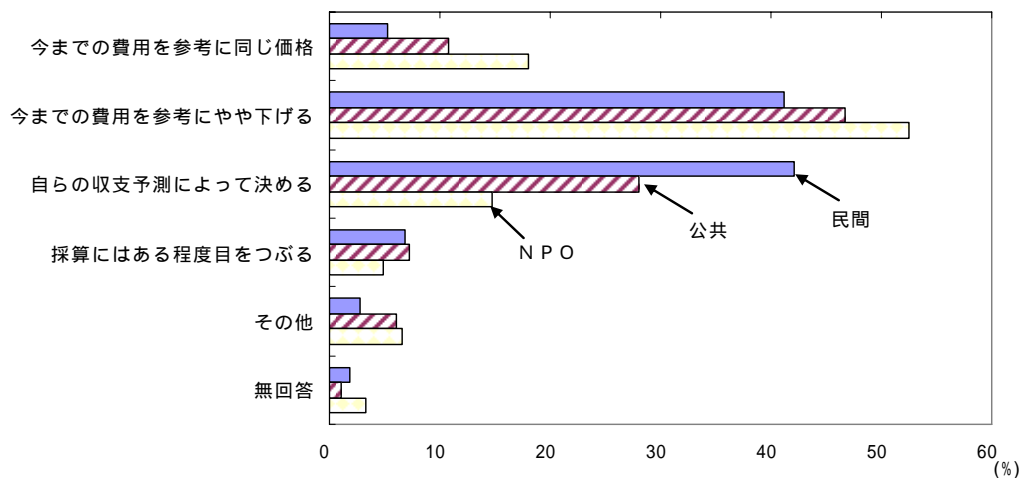
指定管理者に関する既存調査結果によると、民間事業者の参入に期待する事項として、「財政支出の削減」⁸が第一に挙げられている。一方、制度導入時の懸念材料としては「収支悪化による指定管理者破綻・撤退」が第一に挙げられており、自治体は、支出の削減をしつつ、運営の安定を確保するという、難しい綱渡りを迫られているとも言える。

⁸ 民間事業者に期待する事項として、みずほ情報総合研究所(05年5月)の調査では「財政支出の削減」が86.9%、三菱総合研究所(05年12月)の調査では「財政支出の削減」が90.5%とともにトップになっている。また、三菱総研の調査では、指定管理者導入時の懸念事項として「収支悪化による指定管理者破綻・撤退」が52.1%とトップになっている。

第 2 - 2 - 16図 行政側からの予定価格提示の有無



第 2 - 2 - 17図 応募価格の決定方法



(3) 審査に当たって - 審査基準の明示、審査結果の明確化

公募された案件の審査に当たっては、透明性の確保が何よりも重要となると考えられる。

明確な基準の提示の有無については、「明確に」「おおまかに」を合わせて 80%強で提示されていたが、事前の提示が全くないケースが 10%ほどもみられた。これではプレゼンテーションの機会があったとしても⁹、どこに力を入れて説明すべきかが分からず、評価のポイントも分からないままに資料を作らなければならないことになる。従前、行政からの委託業務を受けたことのある団体ならば評価のポイントがある程度は分かるかもしれないが¹⁰、新しく参入を決意する団体にとっては「酷」と言わざるを得ない。

審査に当たって第三者が関与する仕組みは 80%以上で導入されているが、関与のない場合も 10%弱存在している。審査に公平な視点を確保するためにも、第三者の関与を義務付けるべき

⁹ 今回の調査で、プレゼンテーションの機会の有無を尋ねたところ、おおむね 8 割が「ある」と回答。プレゼンに使用した時間は、「1 時間未満」58.7%、「1～2 時間未満」21.9%など。

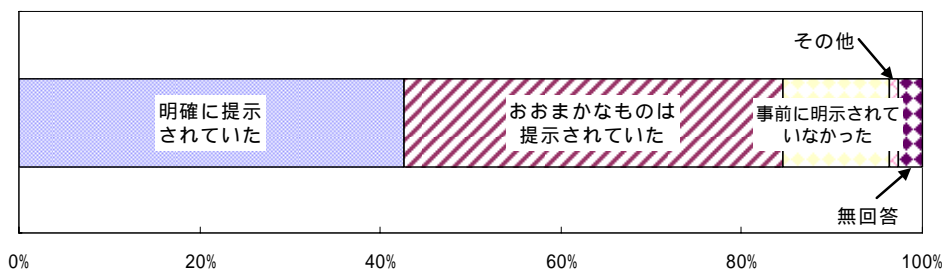
¹⁰ 自治体から委託事業を受けた経験の有無を尋ねたところ、「ある」と回答したところは、「民間企業」67%、「公的団体」93.9%、「NPO」54.1%、「その他」(共同企業体など) 70.7%。

と言えよう¹¹。選定委員の選定方法が不透明という指摘もみられ、このような批判を引き起こさないためにも、選定委員の選定方法自体も明確にすることが必要であろう。

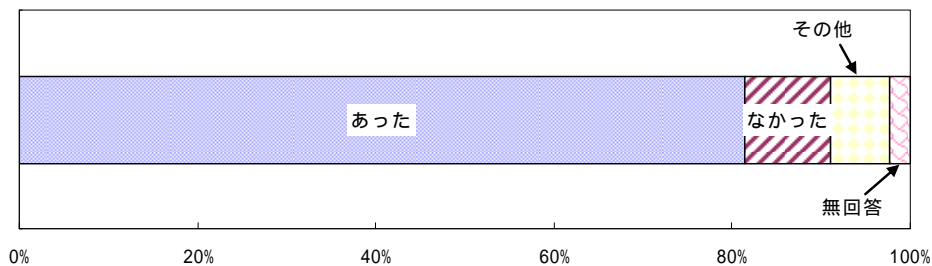
また、審査は一般的に、様々な項目に関して評価をして点数化し、それを積み上げて総合得点を算出するという方式が取られているが、個別の項目まで結果を提示している場合が45%程度だったのに対し、総合得点のみを提示している場合は20%程度、結果のみを通知した場合は30%程度みられた。採点で1位となったにもかかわらず、次点の業者が「政策的に」選出されたケースも報告されている。審査結果の透明性がなければ、事業者側に「やるせなさ」「諦め」ムードが漂い、新規参入に対する見えない参入障壁にもなりかねない。

一方で、審査結果の過度の開示に関して、深刻な事例を指摘する声もあった。情報公開条例に基づいて事業提案書が開示され、企業ノウハウの流出が生じていたり、他の案件で指定管理者となった事業者の提案書をコピーして指定管理者に当選したり、といったケースも散見される、とのことである。行政の情報公開は世の中の流れであるものの、必要悪にならないように、企業のノウハウといった知的財産権は守れるような仕組みを講じる必要があると言えよう。

第2-2-18図 審査基準の明示

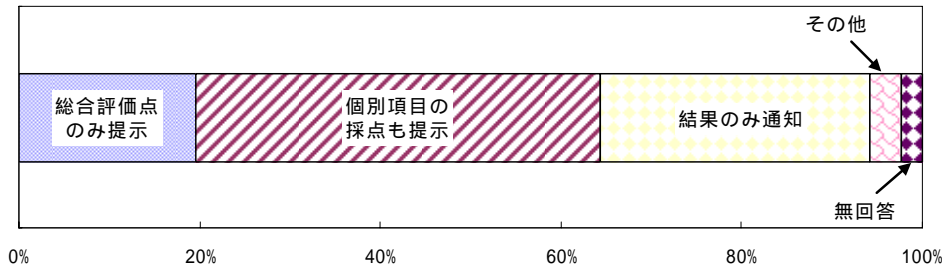


第2-2-19図 審査への第三者の関与の有無



¹¹ 既存の調査では、「第三者が関与する場合」72.2%、「職員のみで構成」25.8%、「その他」2%となっている（日経グローバル、06年4月）。これは、民間企業とNPOの案件のみを対象としているため、内閣府の調査とやや異なる結果がでたと言える。

第 2 - 2 - 20図 審査結果の開示



(4) 公募上の問題点

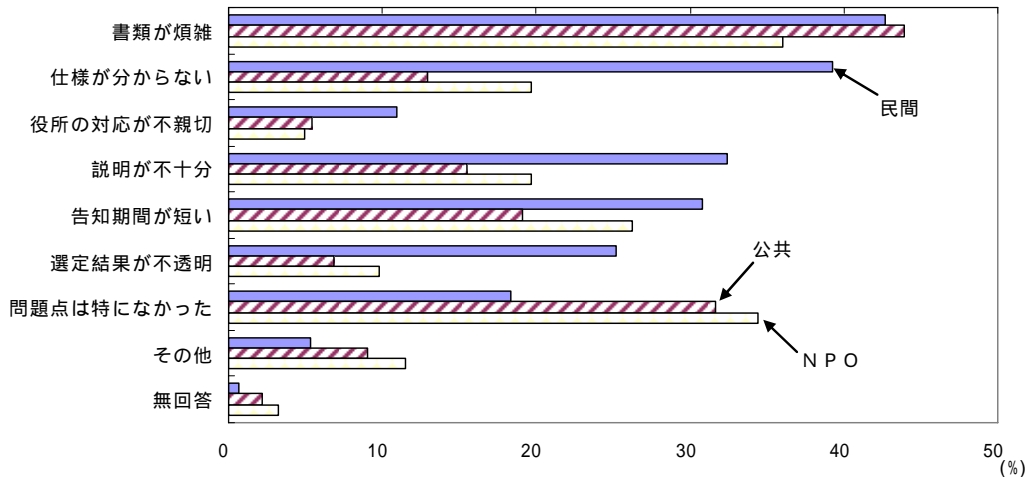
公募上の最大の問題点は属性を問わず、「書類が煩雑」であることである。指定管理者は公的部門の仕事を民間企業が担当することを可能にして、民間企業の「効率性」を公的部門にも導入することが目的である。よって、書類の煩雑さによって、民間企業が参入を見送ったり、公募のための仕事が通常の業務を圧迫させたりしてはならない。自治体は、どの書類が「煩雑」なのかを見極め、不必要な書類は作らせないという態度を徹底すべきであろう。最低限の仕様を設定して、プレゼンテーションにおける自由度を確保し、応募団体の力を発揮させるような環境整備に徹するという手法もある。なお、公募上の自由度はある程度確保されていたようである(確保 30.8%、ある程度確保 47.0%、自由度はあまりない 12.6%、自由度はない 5.1%)。

また、「公募期間の短さ」は民間企業、NPOともに 30%程度が問題点としている。理想的な公募期間と合わせて、熟考すべき点であろう。

民間企業が問題としているのは「仕様が不明確」で「説明が不十分」という点である。新規参入する民間企業は手探り状態の中を、「短い公募期間」内で書類を仕上げ、公募に臨む。行政側に本当に民間企業を参入させたい意思があるのなら、懇切丁寧な対応が必要と言えよう。

なお、「問題点はなかった」という回答も 1/4 ほどを占めており、中でも公的団体とNPOでは 30%余りが問題点はなかったと回答している。

第 2 - 2 - 21図 公募上の問題点



4. 運営に当たって

効率的な運営とは、専門性のある人員を柔軟に配置し、サービスの質を高めることに加え、今までの運営に携わってきた自治体や公共団体の職員を削減、または配置転換を行うことである。しかし、職員を継続雇用するケースが少なからず報告されており、この点は今一步である。

一方、効率性を担保するには何らかの監視体制の確保も必要となるが、この点はまずまずの回答結果が得られた。

施設管理において、安全性を担保することは当たり前であり、効率性の追求以前の話である。ただし、予期せぬリスクが顕在化することがないとは言えないため、責任の所在を予め決めておく必要がある。調査によると、リスク管理規定を設けているところは多いものの、実際には、リスクが起こってから決める、ケースバイケースといった結果が多くみられた。

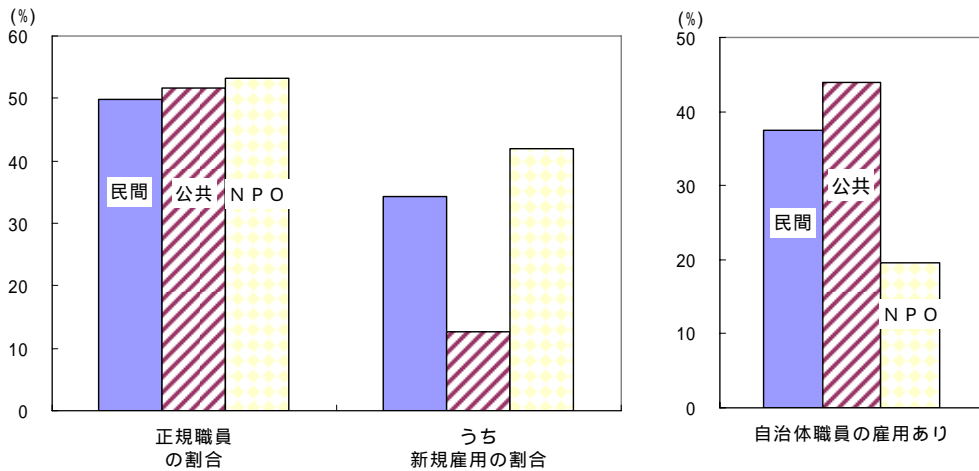
利用者からは「大変」「ある程度」評価されており、専門性のある職員の配置が決め手となっている。

(1) 運営に当たって

運営体制をみると、正規職員の比率は属性に限らず、概ね5割程度となっている。新規採用の割合は民間で30%、NPOで40%程度となっており、民間の雇用が創出されていることが読み取れる。一方で、今まで施設の運営に携わっていた職員（自治体や公的団体の職員）を継続雇用するケースは、民間企業や公的団体で40%程度、NPOで20%程度となっている。

しかし、以前からいる職員を継続雇用することは、業務の効率化を目的とした制度の趣旨と反する恐れがある。実際、自由回答には、「現行の管理団体の職員を雇用することを条件とされて、効率化・合理化が出来ない」というコメントもみられた。この制度が上手く機能するはカネやヒトの効率的な配置転換にかかっていると言える。よって、そのような条件を付加した上での公募はそもそも制度の趣旨にそぐわないと言えよう。公募に付す以上、選ばれた団体に出来る限りの自由度を持たせることが求められる。

第 2 - 2 - 22図 正規職員割合、うち新規雇用割合、自治体職員雇用の有無



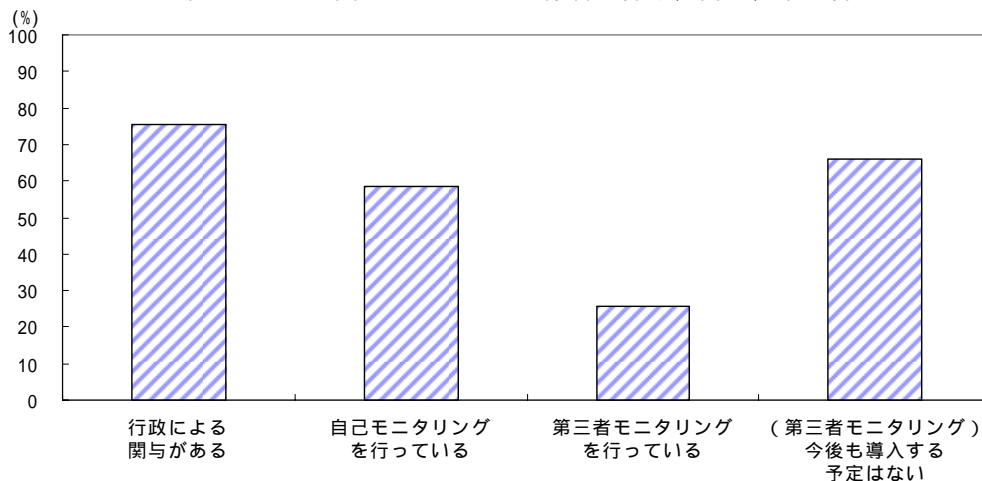
(2) モニタリング体制

行政もしくは自社・自団体または第三者によるモニタリングをしっかりと行うことで、管理担当者に緊張感を持たせながら、管理に当たることを要求することが出来る。

モニタリングの主体別にみると、行政による関与は8割程度となっている。手法としては報告書の提出が80%程度であり、年に1～数回のヒアリングを行っているも30%程度あるが、行政職員による立ち入り検査は自由意見における回答を合わせても10%に満たない。問題が発生したときに行政側から取られる措置としては、指導や勧告が60%程度、指定を解除したり、業務自体を停止したりすることは10%程度となっている。規定が無い場合も数件あった。

自社・自団体によるモニタリングは60%近くで行われているものの、第三者によるモニタリングは20%余りしか行われておらず、今後も導入する予定はないところが過半を占めた。

第 2 - 2 - 23図 モニタリング体制 - 行政、自己、第三者



(3) リスク管理規定

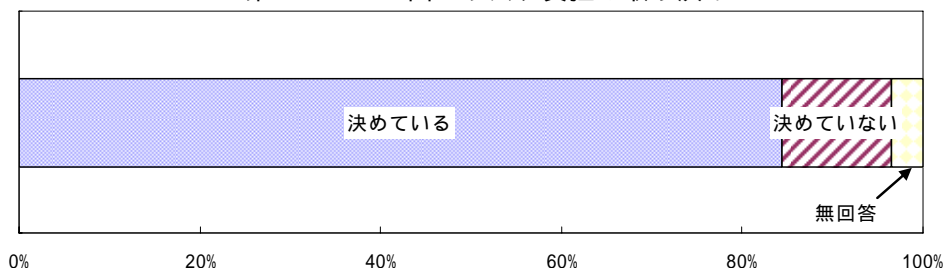
予期せぬリスクが顕在化したときの規定について、決めている場合は85%程度であったが、決めていない場合が10%強も存在した。規定を設けていても、リスクを負う者は「ケースバイ

ケース」という回答が半数近くを占め、「リスクが顕在化してから話し合うことになっている」場合も 15%ほどとなっている。

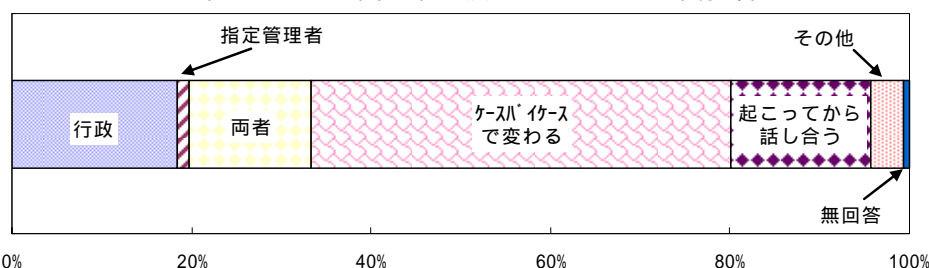
既存の調査でも適正なリスク分担協定書の作成が、指定管理者制度の導入時における懸念事項として挙げられている。施設の規模や当該自治体の状況によってリスク規定は様々になる可能性もあるが、国ないし都道府県がモデル規定を策定するといった方式も考えられる。

PFIの場合、予め1つ1つリスク分担の取り決めがなされている。例えば、国の事業としてははじめて本格的なPFI方式が導入された中央合同庁舎第7号館等整備事業では、55にもものぼるリスク分担項目に基づき、各当事者間において契約が締結された。この事業の経験を踏まえ、国土交通省では「官庁施設のPFI事業手続き標準(第1版)」(03年10月)を作成し、PFI事業において検討すべきリスク負担にかかる留意点を示している。指定管理者制度の場合、この部分の見通しがやや甘いと言わざるを得ない¹²。

第2-2-24図 リスク負担の取り決め



第2-2-25図 取り決めによるリスク負担者



(4) 利用者の満足度は向上したか

利用者の評価をみると、属性を問わず、「大変評価」と「おおむね評価」を合わせると 75%程度になっている。

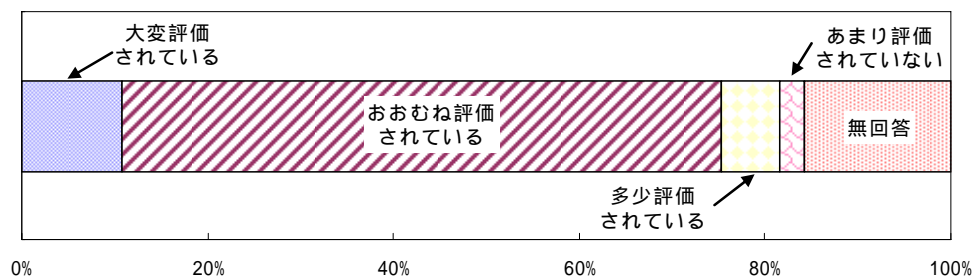
満足度の測定方法としては、利用者アンケート方式が7割弱と最も多く、次いで利用者の声ボックスが4割程度となっている。明確な手段を取っていない団体も 15%ほど存在しているが、今後ネットアンケートの実施を検討していたり、少し落ち着いてから考えるという回答もあつ

¹² なお、総務省は、「地方自治体における民間委託の推進等に関する研究会」で、指定管理者制度をはじめとする民間委託全般にかかる委託先の選定方法や契約のあり方を検討し、06年6月に中間報告を発表した。07年3月(予定)までに、具体的な事例や手法等を整理して最終報告書をまとめるとしている。

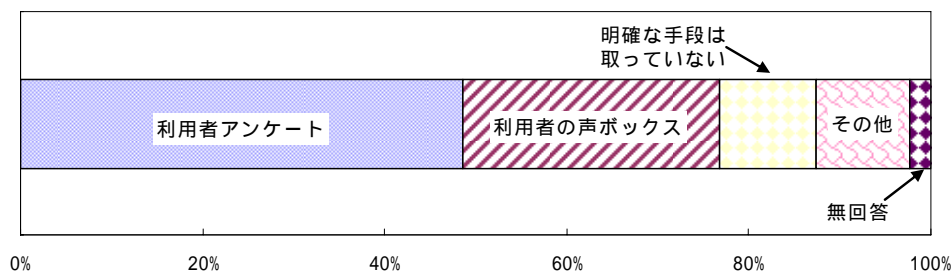
たり、比較的前向きな意見がみられた。

サービスが向上した点としては、専門知識を持つ職員の配置が約半数となっており、これはどの属性においても一番高くなっている。また、利用時間や利用日数を挙げる団体も20~30%の団体が挙げていた。自由回答では、対応が早くなったり、接客の対応が良くなったりしたことに加えて、職員の意識改革や新たなイベントの開催といったことが指摘されていた。

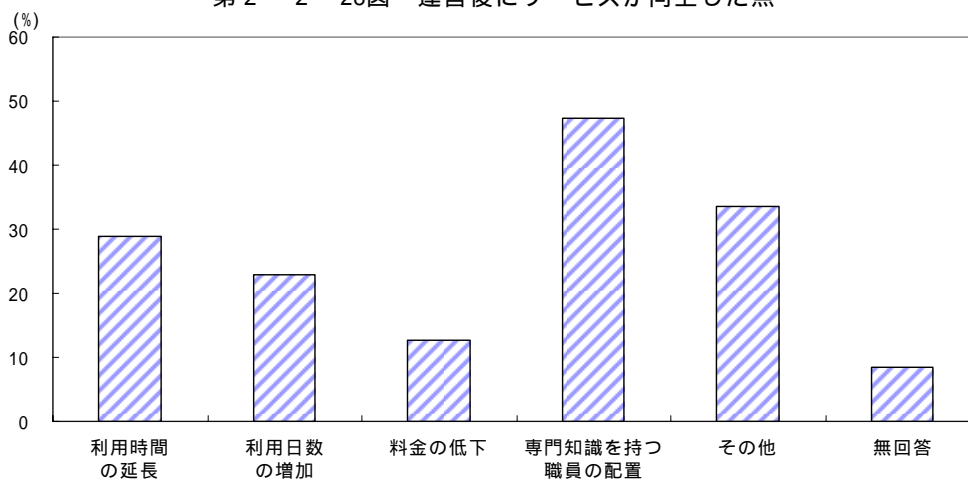
第2-2-26図 利用者の満足度



第2-2-27図 利用者満足度の測定方法



第2-2-28図 運営後にサービスが向上した点



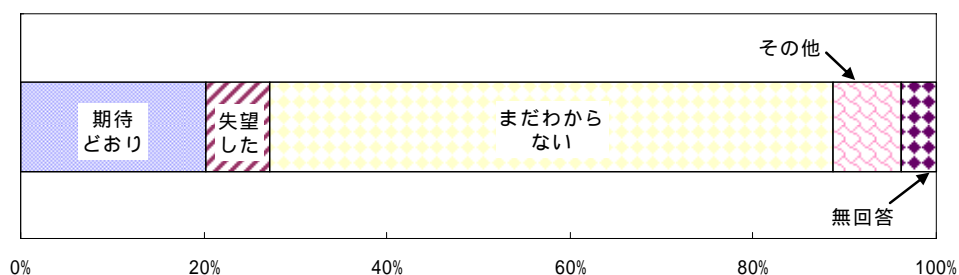
(5) 参入後の状況

参入後の感想としては、制度が始まって間もないため、まだ分からないという回答が6割と最も多く、期待どおりが2割、失望したが1割弱であった。

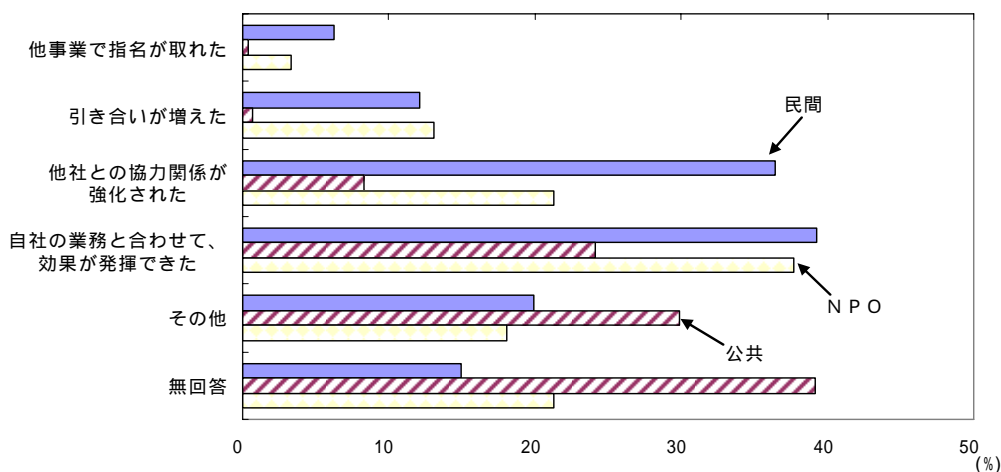
委託によってビジネスチャンスが拡大したケースもあった。他事業で指名を獲得できたケースは少なかったものの、民間企業では他社と協力が強化できたとか自社業務との相乗効果があったという指摘や、マスコミへの露出が増えて、イメージが上がるという効果や他社の仕事のやり方を参考に出来るといった効果も報告されている。

失望の理由には、委託金額の安さを挙げる企業・団体が多かった。

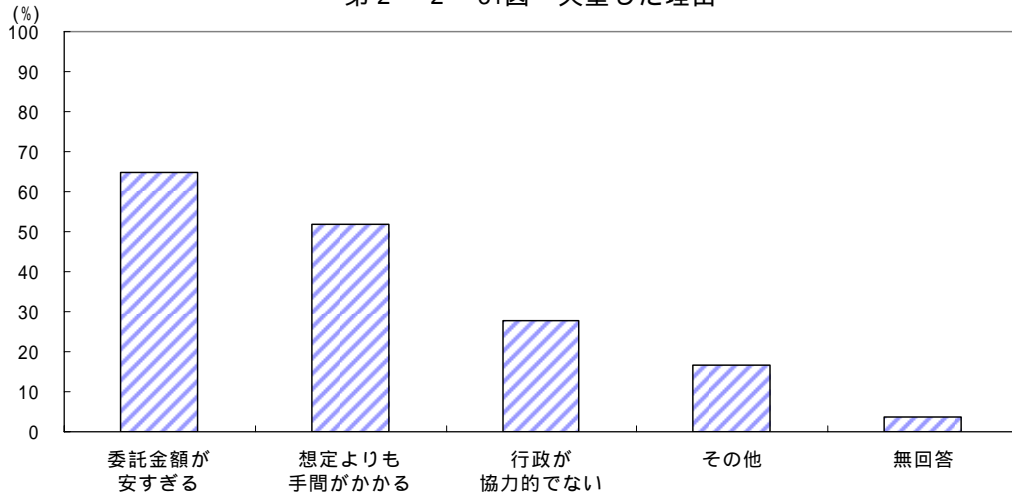
第 2 - 2 - 29図 実際に仕事をした感想



第 2 - 2 - 30図 受託後のビジネスチャンスの広がり



第 2 - 2 - 31図 失望した理由

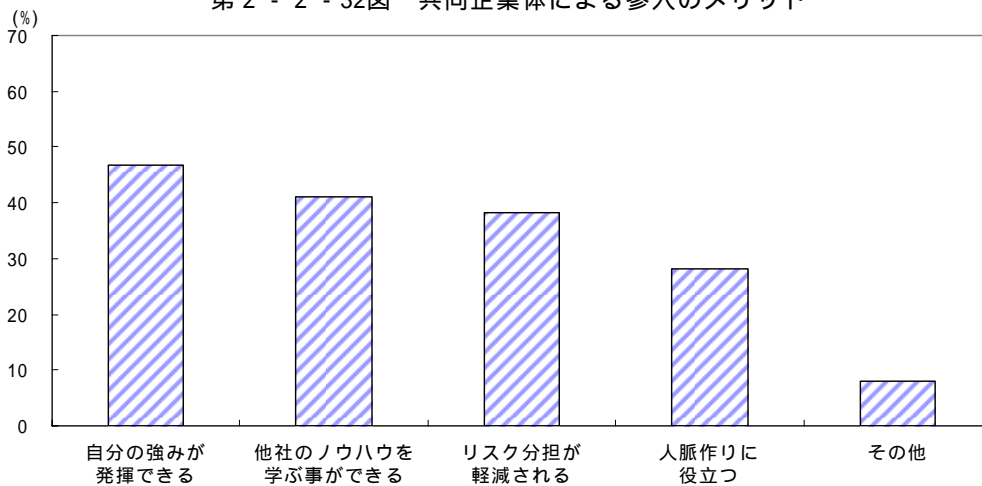


(6) 共同企業体による参入の結果

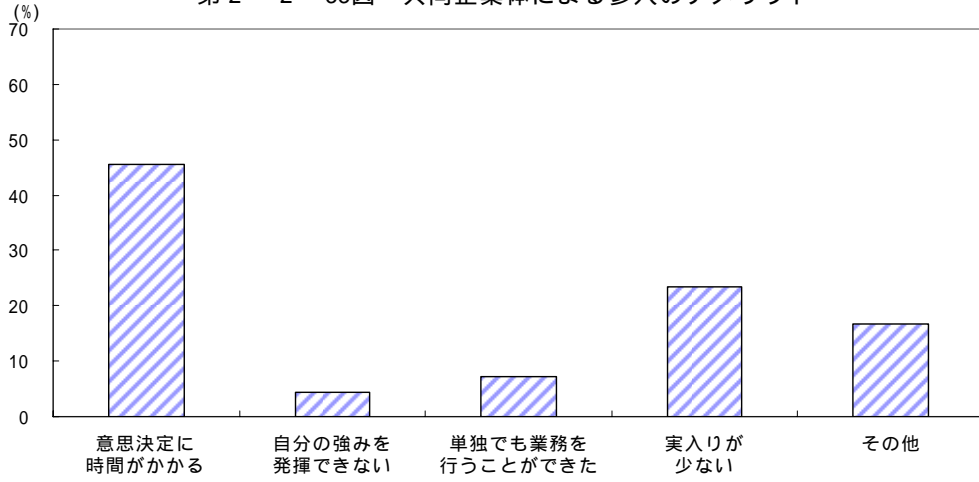
共同企業体による参入については、半数近くが、自分の強みを発揮できる上に、他社のノウハウを学ぶことが出来ると評価する一方、意思決定に時間が掛かることはデメリットとなっている。複数団体に1業務をこなすため、1団体当たりの収入が減るのは当然のことである。

なお、現在のところ単独でも参加できたとしている団体は1割弱と極めて少ないが、今後は単独で参加するとしている団体が20%弱と増加しており、共同企業体によって、自己のノウハウを蓄積し、次は果敢に1団体で指名を勝ち取ろうという態度が見える。

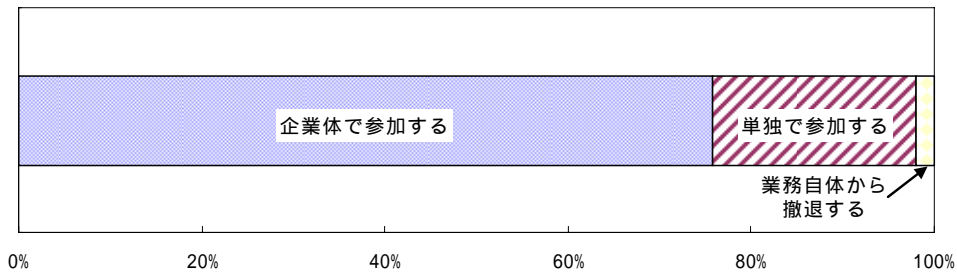
第 2 - 2 - 32図 共同企業体による参入のメリット



第 2 - 2 - 33図 共同企業体による参入のデメリット



第 2 - 2 - 34図 今後の参加形態

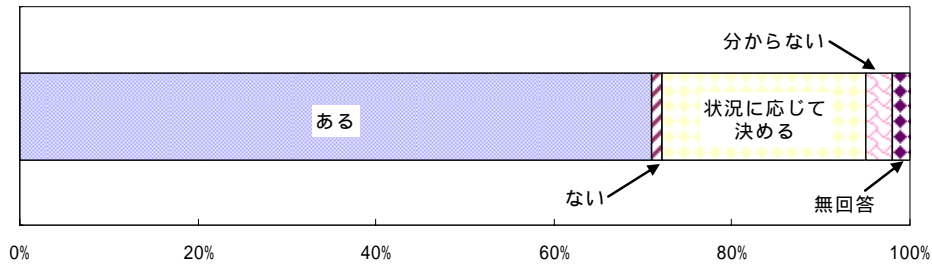


5. 今後の業務継続について

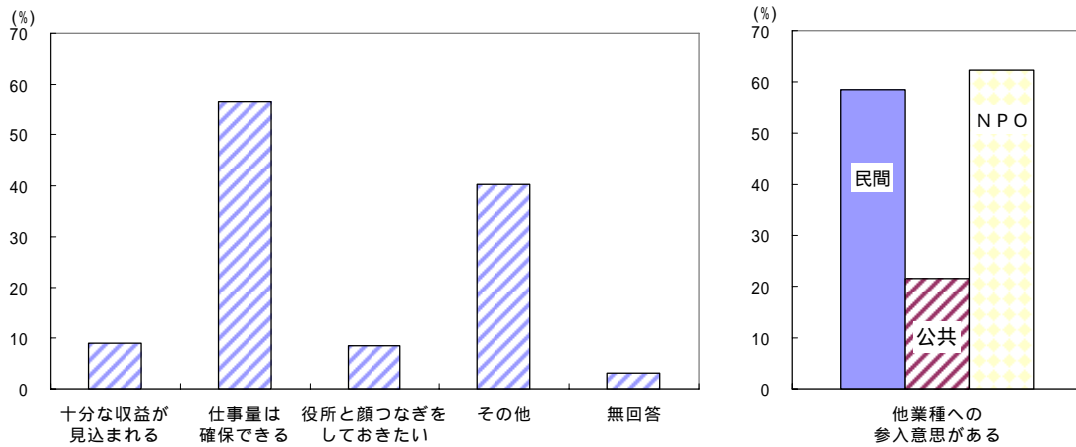
今後の業務の継続については、70%近くが続けたいと回答している。理由としては仕事量の確保を挙げる団体が半数以上であり、十分な収益性の確保を見込んでいるのは全体の10%弱に過ぎない。とりあえず量の確保が最優先であることが示された。

また、民間企業やNPOは60%が他業種への参入の意思を持っており、積極性がうかがえる。

第 2 - 2 - 35図 今後の業務継続意志



第2-2-36図 業務継続理由、他業種への参入意思



6. いくつかの効果の試算

指定管理者制度の導入は、民間の手法を導入することで利用者満足度を高めるだけでなく、財政支出の削減効果も期待されている。

市場規模を算定した先行調査では、施設の管理費の合計を市場規模とみなし、一部の施設に限定される場合は2兆、全施設が対象となる場合は10.5兆円の経済効果があるとしている¹³。

ここでは地方公務員数に着目したい。第1章でみたとおり、公務に従事する人の割合の高い地域ほど労働生産性は低いという傾向がみられており、公務員数自体の削減とともに、公務部門における人員を効率的に配置することで、公務部門自体の生産性を上昇させることが課題になっていると考えられるためである。

指定管理者制度に移行しうる施設¹⁴における地方公務員定数を全て足し上げると31.4万人ほどになる。これは地方公務員総数の10.7%に当たる¹⁵。さらに地方公営企業やダム、下水道事業など公営企業¹⁶に係る人員を入れると、総計69.8万人にもなる。これらに公務員の1人当たり人件費を掛け合わせると、前者の場合2.6兆円、後者の場合5.7兆円ほどの人件費が削減できることになる。

ただし、公募対象であっても実際には今まで勤務していた職員を再雇用する場合は4割程度みられ、半分以上雇用することになっている場合が1/4程度あることには留意する必要がある。現行法体系において、自然減以外の手法による公務員数自体の削減は容易ではないが、少なく

¹³ 「パブリックビジネス研究会提言 - 指定管理者制度へのより良き取組みのために」(小野由理、西松照生、自治体チャンネル(04年10月2日号))

¹⁴ 今回の調査で指定管理者の対象となった施設に全地方自治体が指定管理者制度を導入し、民間事業者が指定管理者として選出された場合を想定。

¹⁵ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(06年7月7日閣議決定)によると、地方公務員人件費について、「5年間で行政機関の国家公務員の定員純減(5.7%)と同程度の定員純減を行うことを含め大幅な人件費の削減を実現する」としている。

¹⁶ 公営企業は指定管理者制度ではなく、民営化や市場化テストという手法の活用も考えられる。

とも、業務を効率的に、また、利用者に喜ばれるように遂行しようという意識は高まるのではないだろうか。

第2-2-37表 指定管理者制度の対象となりうる業務に従事する地方公務員数

(単位：人)

	住民 関連	民生	衛生	清掃	労働	水産業	商工	土木	社会 教育	保健 体育	関連 事業計 (A)
都道府県	729	16,284	957	77	60	946	1,156	8,439	4,762	1,231	34,641
指定都市	364	18,425	1,587	14,900	62	25	363	4,286	3,508	661	44,181
市町村	2,441	125,739	15,697	32,184	383	518	5,863	8,672	26,029	17,578	235,104
計	3,534	160,448	18,241	47,161	505	1,489	7,382	21,397	34,299	19,470	313,926

公営 企業等 (B)	(A)+(B)
99,423	134,064
69,676	113,857
215,220	450,324
384,319	698,245

- (備考) 1. 総務省「地方公共団体定員管理調査」(05年)により作成。
 2. 数値は、前掲調査による05年4月1日現在の定数であり、実際の職員数とは必ずしも一致しない。
 3. 住民関連は県(市)民センター等施設、民生は児童相談所、保育所、老人福祉施設等、
 衛生は市町村保健センター等施設、火葬場・墓地、清掃はごみ収集・処理、し尿収集・処理、
 労働は勤労センター等施設、商工は観光関連、土木は港湾・空港・海岸、都市公園、ダム、下水、
 社会教育は公民館、その他社会教育施設、保健体育は給食センター、保健体育施設、
 公営企業等は特別会計に属する病院、水道、交通、下水道、その他事業

第2-2-38表 指定管理者制度の対象となりうる事業の現在の人件費(試算)

	関連施設 職員数 (人)	1人あたりの 人件費年額 (万円)	対象事業に かかる人件費 (兆円)
公営企業等 除く	313,926	823	2.6
" 含む	698,245	827	5.7

- (備考) 1. 総務省「地方公務員給与実態調査」(06年)、「地方財政白書」により作成。
 2. 人件費年額は、給与、諸手当及び地方公務員共済組合等負担金の1人あたりの合計。
 なお、「公営企業等を除く」の給与、諸手当は、普通会計関係一般職員の平均額、
 「公営企業等含む」の給与、諸手当は、全会計関係一般職員の平均額を使用。

7. まとめ

公的サービスの民間開放は、門戸は開かれたものの、このアンケートでみる限り、民間企業の参入はまだ途上と言ったところである。しかし、実際に参入を果たした企業は今後も業務を継続したいと希望するところも多く、民間企業にとっては、「公的サービス市場」という新しい市場が開けてきていると言える。しかも、指定管理者制度は企業規模の比較的小さいところ

でも参入が可能となっており、大企業しか参加できないという批判は当たらない。

この制度が当初の制度設計の趣旨に沿って、民間企業の参入を誘発し、公的サービスにおいても民間企業並の効率性を発揮するためにはいくつかの条件が必要であることも見えてきた。

まず、公募に当たっては、民間企業が参入機会を十分に確保できるような公募の仕組みを整えることが必要である。アンケートでは、民間企業から、仕様が分からない、説明が不十分、告知期間が短いといった問題点がより多く指摘されているところである。また、公募の決定に当たってはその基準を示した上で、透明性を確保することが望まれており、しかも、企業の知的財産権の侵害につながらないような何らかの保護を取るべきである。

実際の管理業務に当たっては、責任の所在を明確にして、想定外のリスクにも対応出来るような体制作りをすべきである。管理業務に際しては、当該団体の持つノウハウを最大限に発揮できるように、従前の職員の再雇用を義務付けるといった留保条件は付けないことが望ましい。

指定管理者制度が施行されてから3年余り、専門性を持つ職員を配置できたことや、利用時間・日数の延長など、運営後にサービスが改善した点も多く、利用者からはおおむね評価されている。制度の運用に際して、このアンケートで浮き彫りになったような問題を解決することで、制度がよりその効果を発揮し、民間活力が十分に注入されることで、公共部門の効率性の追究にも一役買うことになるであろう。