

指定管理者制度を導入した公の施設の地域的役割

— 群馬県高崎市を事例に —

金子 愛

株式会社グローアップ

本研究では、指定管理者制度を導入した公の施設において、その施設の管理者および管理者指定の過程、サービス供給等の運営形態を明らかにし、施設がもつ地域的役割を解明することを目的とする。調査を実施した施設を公募か非公募か、新設施設か既設施設かによって四つに分類して考察を行った結果、公の施設がもつ地域的役割は類型ごとに異なり、商業施設化、行政の効率化、公共性の維持、従来機能の充実強化といった地域的役割の存在が明らかとなった。さらに、指定管理者制度を導入した施設の中には、ある一つの地域的役割に加えて、他の類型における地域的役割を同時に担っている施設がみられた。このように、本来の施設がもつ機能や各指定管理者の構成・意識・運営形態の違いによって、ある一つの地域的役割に加えて第2、第3の地域的役割を担う施設が存在し、こういった地域的役割の変容や拡大はその施設を運営する指定管理者によるところが大きいことが明らかとなった。

キーワード：指定管理者制度、公の施設、地域的役割、公募、非公募

I はじめに

「民間でできることはできるだけ民間に委ねる」という基本原則のもと、住民サービスの向上と行政コストの縮減を目的とした地方自治法の一部改正に伴って、2003年6月に指定管理者制度が導入された。従来の管理委託制度では公の施設を委託する場合の管理者は公共的な団体に限られていたものが、この制度の導入により民間事業者やNPO法人も公の施設の管理が可能となった。

指定管理者制度は官民パートナーシップによる公共サービスの民間開放（PPP = Public Private Partnership, 以下PPPとする）の一つであるが、現在の日本におけるPPPには指定管理、業務管理契約¹⁾、PFI方式²⁾、コンセッション方式³⁾などが挙げられ（一般財団法人不動産証券化協会, 2011）、2005年当時の公共サービスにおいて8割を超える市区でPPPの活用実績がみられた（日本政策投資銀行, 2005）。地方自治体でも2003年の指定管理者制度の導入や2006年の市場化テス

ト法の成立等を契機に公共サービスの供給において政府以外のセクターによる供給へと転換が進み（佐藤, 2010）、特に2004年以降は、市区を対象とした自治体における公共サービスのうち、指定管理者制度の導入が多数を占めるようになった（日本政策投資銀行, 2005）。

このように指定管理者制度は地方自治体において広く導入が進んでおり、その導入状況や行政コストへの影響に関しては国を代表する研究所や財団法人、総務省によって全国的な調査が行われている⁴⁾。地理学研究において、地方行財政問題（梶田, 2003, 2008）や公共サービスの民間開放と広域行政に関する研究（例えば、栗島, 2002, 2004；佐藤, 2010, 2012；畠山, 2004, 2007；杉浦, 2003, 2009；矢寺, 2002）は多く見られるが、民間開放の手段の一つである指定管理者制度に関する地理学研究の蓄積は少なく、桑原・戸田（2008）による財政力指数との関連性を見出した研究や、佐藤（2013）による全国的な導入状況の把握を行った研究がみられるのみである。また、

生沼（2007）は群馬県を対象にその導入状況と評価段階の把握を行ったが、これらは当制度に関する状況把握や状況分析に留まっており、利用者側の視点に立った当制度導入の意義や地域への影響に触れた研究はなされていない。今後指定管理者制度を導入する施設が増加していく中で、利用者がさらに利用しやすい施設を増加させていくためにも、指定管理者によって運営される公の施設が、現在、地域においてどのような役割を果たすのかを検討する必要があると考える。

指定管理者制度とは、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の施設である公の施設について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより住民サービスの質の向上を図っていくことで、施設の設置の目的を効果的に達成することを目的として創設された制度である。しかし近年、管理者の指定⁵⁾の過程である公募と非公募に明らかな偏り⁶⁾がみられること、管理者指定の過程が不透明であることなどが指摘され、さらには制度運用の趣旨が誤って理解される傾向にある⁷⁾こと、人口の少ない地域における事業者の不在⁸⁾などの問題が露呈しつつある。こういった課題が明らかにされている中、管理者指定の過程、各施設における制度運用の趣旨、事業者の有無などを鑑みた上で、行政以外の管理者が運営する公の施設がもつ役割を検討することは、地方自治体における今後の取組の在り方を考える上で有効であると考えられる。

以上から、本稿では指定管理者制度を導入した公の施設において、その施設の管理者および管理者指定の過程、サービス供給等の運営形態を明らかにし、施設ごとの分析を行った上で施設がもつ地域的役割を解明することを目的とする。これらの目的を明らかにするために対象地域として群馬県高崎市を選定し、同市において指定管理者制度を導入した施設に対して聞き取り調査を実施し

た。次にそれらの施設を管理者指定の過程と開設された時期によって四つに分類し、それぞれの立地、管理者、運営方法にみられる特徴を分析した。以上の分析結果から得られた特徴を踏まえて、指定管理者制度を導入した公の施設がもつ地域的役割を考察した。なお、この地域的役割の地域という言葉が示す範囲は、その施設の規模や用途によって異なり、施設がもつ利用者圏という言葉に置き換えることが可能である。各施設の供給するサービスの到達範囲が様々であることを理解した上で、その規模や役割を併せて考察していく。

II 調査対象地域と施設の分類

1. 研究対象地域

本稿では事例自治体を選定して指定管理者制度を導入した公の施設の地域的役割の一般性を明らかにするため、制度の導入率が全国平均と類似する群馬県高崎市を分析対象とした（表1）。高崎は江戸時代以降、城下町、宿場町として繁栄し、

表1 指定管理者制度導入率の順位

(47都道府県から抜粋)

順位		公の施設数	導入施設数	導入率 (%)
1	新潟県	103	96	93.2
2	大阪府	72	58	80.6
3	愛知県	92	74	80.4
4	山梨県	100	76	76.0
5	秋田県	91	69	75.8
	：			
30	群馬県	98	47	48.0
	：			
43	鳥根県	102	26	25.5
44	宮崎県	125	31	24.8
45	沖縄県	131	32	24.4
46	長崎県	200	48	24.0
47	奈良県	55	13	23.6
	平均	4,699	2,352	50.1

数字は平成24年11月6日現在のもの、
公営住宅を除く、

(総務省2012「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」より作成)

商業都市として飛躍した。1931（昭和6）年には上越線の全線が開通し、交通の要所として発展した後、昭和と平成の大合併で段階的に市域を拡大した。平成の大合併では高崎市を中心として、周辺町村の旧群馬郡群馬町、旧群馬郡箕郷町、旧群馬郡倉渕村、旧多野郡新町、旧群馬郡榛名町、旧多野郡吉井町（以下、旧～町と呼称する）と合併した（表2）。現在の人口は県内最大の374,416人（2014年3月31日現在）であり、面積においても県内最大の都市である。

各地方自治体は、2006年9月の指定管理者制度の導入期限までにすべての公の施設について指定管理者による管理とするか、直営とするか、いずれの選択を行った（生沼，2007）。高崎市では、2005年3月の市議会第2回定例会で「高崎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」が可決され、2005年3月11日に公布・施行、その翌年4月に市内各施設で制度が導入された。

本研究では群馬県高崎市の指定管理者制度導入施設全87施設（2013年9月現在）のうち聞き取り調査の実施が可能であった68施設を事例として取り上げる。図1に調査対象施設の分布を施設の機能別に示した。本研究ではまず調査対象となる施設において、運営方法、料金体系、管理団体の構成員などの運営形態と管理者に指定された

背景に関して聞き取り調査を実施し、運営方法、サービス提供の実態解明を行った。次に、研究対象となる68施設をその運営を行っている指定管理者をA～Qのアルファベット（外郭団体A, F, 公設企業⁹⁾ B, E, M, P, 民間企業C, G, H, J, K, L, 社会福祉法人D, I, 民間団体N, 農事組合法人O, 独立行政法人Q）で示し、施設の用途別に1～8の番号（1文化・社会教育施設, 2公園, 3体育施設, 4福祉施設, 5駐車場・駐輪場, 6レクリエーション施設, 7産業振興施設, 8保健・衛生施設）で示した（表3）。例えばC3は株式会社Cが指定管理者となっている体育施設を示す。なお、施設の用途は総務省による五つの基盤（基盤施設, 文教施設, 社会福祉施設, レクリエーション・スポーツ施設, 産業振興施設）をもとに作成したものである。

2. 施設の開設時期と指定の過程による分類

分析にあたり、調査対象施設を表4のように分類した。制度導入後に建設された新しい施設（以下、新設施設とする）は公募によって管理者を指定することが原則であり、一方、制度導入時（2006年）に既に存在していた施設（以下、既設施設とする）は従前の管理者が非公募によって指定され、継続して施設を運営することが多い。こ

表2 指定管理者制度の流れと合併の動き

年 月	指定管理者制度	合併の動き
1996 12	行政改革委員会「行政関与の在り方に関する基準」	
日本の流れ	1999	地方分権一括法公布, 合併の開始
	2001 6	経済財政諮問会議
	2002 12	総合規制改革会議「公の施設」の管理を施策に盛り込む
	2003 6	地方自治法の一部改正
	9	指定管理者制度の施行
高崎市の流れ	2005 3	指定管理者制度の手続き等に関する条例の公布・施行
	2006 1	箕郷町, 群馬町, 新町, 倉渕村と合併
	2006 4	高崎市, 榛名町, 吉井町で導入
	2006 10	榛名町と合併
	2009 9	吉井町と合併

合併前の市町村名で表記。

(地域協働型マネジメント研究会(2004)より作成)

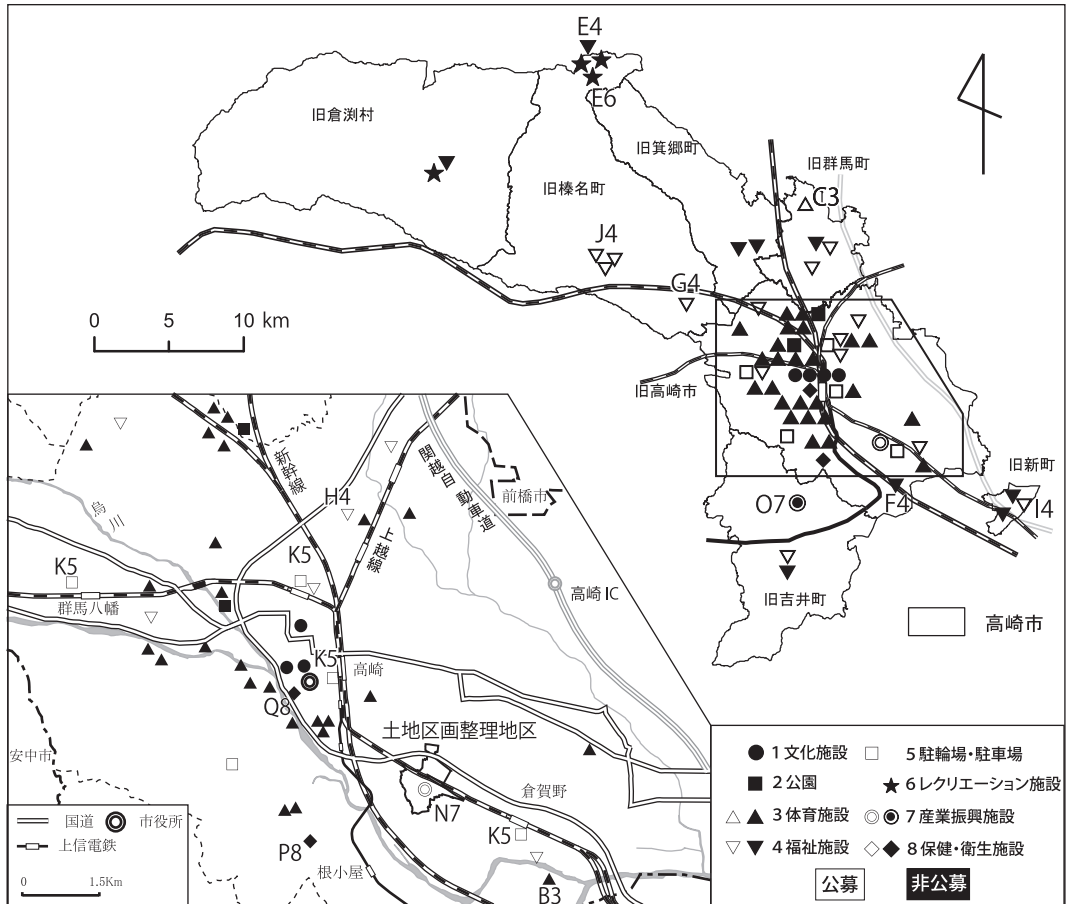


図1 研究対象地域と研究対象施設の分布（2013年3月）

のため、新設・既設、公募・非公募という二つの観点を同時に考慮する必要がある。

はじめに、調査対象施設を新設施設か、または既設施設かに分類した。新設施設においては現在どのような地域的役割があるのかを検討し、既設施設においては現在みられる地域的役割に加えて、制度導入の前後で地域的役割がどのように変化したのかも合わせて検討する。

次に、公募によって管理者が指定された施設か、または非公募によって管理者が指定された施設に分類した。ここで、非公募による場合は、従前の管理実績に高い評価があるか、あるいは専門性の高い施設であるかといった理由によるもので

ある。一方公募による場合は、あらかじめ自治体が契約金額を提示して、各団体がその金額の範囲内でどのようなサービスをしていけるかを競い（地域協働型マネジメント研究会，2004）、施設管理の技術をもった団体のうち最も高い評価を受けた団体が管理者に指定される。この審査は各自治体に設置された審査委員会によって行われるものとされており、公平性や透明性の確保に配慮することが最も重要であることから、審査委員会は弁護士や公認会計士、学識経験者や専門家などの外部委員を中心に、地方自治体職員も参加して構成することが望ましい（地域協働型マネジメント研究会，2004）。非公募による管理者の指定方法は

表3 調査対象施設一覧 (2013年3月)

事例	施設名	事例	施設名
A1	高崎市文化会館 群馬音楽センター 高崎市少年科学館 高崎シティギャラリー 高崎市陶芸体験施設牛伏窯	D4	高崎市吉井デイサービスセンター
A2	浜川運動公園 上並榎庭球場周辺広場	F4	高崎市南八幡ふれあい館
A3	高崎市城南野球場 高崎市和田橋野球場 高崎市貝沢野球場 高崎市聖石橋野球場 高崎市浜川競技場 高崎市弓道場 高崎市城南プール 高崎市浜川プール 高崎市上並榎庭球場 高崎市問屋町庭球場 高崎市相撲場 高崎市城南運動場 高崎市中央体育館 高崎市浜川体育館 高崎市武道館 高崎市流通センター運動広場 高崎市和田橋運動広場 高崎市八千代橋運動広場 高崎市乗附運動広場 高崎市町屋橋運動広場 高崎山下豊岡運動広場 高崎山上豊岡運動広場 高崎市乗附緑地ゲートボール場 高崎市上並榎パークゴルフ場	G4	高崎市高浜長寿センター
B3	高崎市民ゴルフ場	H4	高崎市総合福祉センター 高崎市心身障害者会館 高崎身体障害者体育センター ハーモニー高崎ケアセンター
C3	高崎市金古運動広場	D4	高崎市吉井障害者自立支援センター 高崎市社会就労センターセルフ楽園 高崎市群馬福祉作業所 高崎市昭和町福祉作業所
D4	高崎市倉賀野児童館 高崎市豊岡児童館 高崎市井野児童館 高崎市群馬長寿センター 高崎市新町長寿センター 高崎市新町鉄南長寿センター	I4	高崎市新町福祉作業所
E4	老人休養ホームゆうすげ	A4	サンライフ高崎
D4	高崎市倉渕福祉センター 高崎市箕郷福祉会館エスポワール 高崎市群馬福祉会館 高崎市箕郷福祉作業所	J4	高崎市榛名福祉会館 高崎市榛名地域活動支援センター 高崎市榛名児童館 井野駅東口自転車駐車場 井野駅西口自転車駐車場 K5 群馬八幡駅前自転車駐車場 高崎駅西口自転車駐車場 倉賀野駅南口自転車駐車場 北高崎駅自転車駐車場 高崎問屋町駅貝沢口自転車駐車場 高崎問屋町駅問屋口自転車駐車場 中央駐車場 西口駐車場 高松地下駐車場 城址第二地下駐車場 城址地下駐車場 L5 観音山駐車場 M6 クラインガルテン はまゆう山荘 わらび平森林公園 E6 榛名湖温泉ゆうすげ 榛名湖温泉ゆうすげコテージ 榛名湖温泉ゆうすげ湖畔荘 N7 高崎市産業創造館 O7 吉井物産センターふれあいの里 P8 高崎市斎場 Q8 高崎市メディカルサポートセンター 高崎市夜間休日急病診療所 高崎市休日応急歯科診療所 はるなくらぶち聖苑

1) アルファベットは指定管理者を示す。

外郭団体 A, F
公設企業 B, E, M, P
民間企業 C, G, H, J, K, L
民間団体 N
農事組合法人 O
独立行政法人 Q

調査対象施設

2) 数字は施設の種類を示す。

1 文化・社会教育施設
2 公園
3 体育施設
4 福祉施設
5 駐車場・駐輪場
6 レクリエーション施設
7 産業振興施設
8 保健・衛生施設

(高崎市企画調整課HPより作成)

表4 管理者の指定と開設時期による分類

	新設施設	既設施設
公募	C3, H4 I4, J4, N7	<u>D4</u> , G4, K5, <u>L5</u>
	新設公募型	既設公募型
非公募	新設非公募型	既設非公募型
	Q8	<u>A1</u> ~ <u>3</u> , <u>B3</u> , <u>D4</u> <u>F4</u> , E4, E6 <u>M6</u> , <u>O7</u> , <u>P8</u>

- 1) 施設番号の下線は制度導入前後で管理者の変更がないもの。
2) 開設時期は制度導入時の2006年を基準とする。
(聞き取り調査により作成)

審査委員会による審査を通過しないため、地方公共団体が特定の団体を一方的に指定して管理させることは適当でないと考えられており、よって公募、非公募の指定の過程によってその公の施設がもつ地域的役割は大いに異なることが予想される。

以上のような理由から聞き取り調査を行った68施設を分類し、四つの類型を得た。次章で新設公募型(8施設中7施設)、既設公募型(22施設中13施設)、既設非公募型(56施設中47施設)、新設非公募型(1施設中1施設)として分類ごとの特徴を分析していく。

Ⅲ 高崎市における指定管理者と公の施設

1. 新設公募型施設の特徴と分析

新設公募型は7施設5団体の五つの事例(C3, H4, I4, N7, J4)が該当した(表5)。この類型は大規模な施設が多く、老朽化や合併に伴って改築された事例を含む。

表5から見てとれるように、いずれの施設においても指定管理者となる前の業務経験を活用して施設の管理運営を行っていた。それに加えて民間企業ならではのマーケティングに関するアイデアを用いて、提供するサービスに工夫を施していることがわかる。

例えば事例C3は軟式野球場、少年野球場、レクリエーション広場をそなえた旧群馬郡群馬町に立地する体育施設である。その指定管理者である民間企業Cは、スポーツ専門施設の建設とその整備を主な業務内容として設立された企業であり、そのノウハウを活かしてC3の施設運営を行っている。管理面だけではなく、民間企業Cが主催の少年野球大会を開催することもあり、保護者の協力のもとで、700名以上が参加した大会の運営を行っていた。また、施設周辺の小学校から、施設の管理業務を行うボランティアを募っており、聞き取り調査を行った日も小学生のにぎやかな様子がみられた。さらに、施設が持つ広大な敷地面積を有効活用し、野球のオフシーズンにはバザーやバードショー、ゴルフ教室等のイベントを開催す

表5 新設公募型施設の事例

事例	施設数	施設立地	管理者の種類	管理開始年/ 指定管理開始	指定管理前の主な業務	施設従業員
C3	1	旧群馬町	民	-/2012.9	スポーツ施設の建設業	4
H4	1	高崎市中心部	民	-/2009.4	ビルメンテナンス事業	60
I4	1	旧新町	社福	-/2008.10	福祉施設の運営	4
J4	3	旧榛名町中心部	民	-/2012.9	地域医療の推進活動	16
N7	1	旧高崎市	民団	-/2006.6	商工会議所の業務	11

民…民間企業, 社福…社会福祉法人, 民団…民間団体.

(聞き取り調査より作成)

るなど、利用者の獲得と知名度の向上に力をいれており、2012年9月の開設から短期間で利用者数を増加させてきた（図2）。

提供するサービスに独自の工夫がみられたのは事例H4、N7においても同様である。事例H4は2006年8月に高崎市の中心部に開設された、高齢者、児童、障害者を対象とした総合的な福祉サービスを提供する多機能型福祉施設であり、平日でも館内は高齢者や小さな児童を連れた主婦で賑わいをみせていた。指定管理者である企業群Hはビルの維持管理技術を有する企業と指定管理事業のノウハウを有する企業の2社で構成されている¹⁰⁾。聞き取り調査によると、利用者の大半は高崎市民であるが、1割かそれ以上は藤岡市や前橋市などの市外の利用者と、埼玉県などの県外からの利用者もみられることが明らかとなった。

事例N7は2006年6月に高崎操車場跡地（図1の土地区画整理地区）に建てられた産業振興施設で、高崎商工会議所が管理者に指定されている。業務内容は入居者支援事業、会議室の管理、社員研修の実施などであり、中小企業診断士の資格を持つ商工会議所のスタッフが駐在して入居者を支援しているため、マーケティング技術や経営面の助言など、行政には難しいサービスの提供が可能

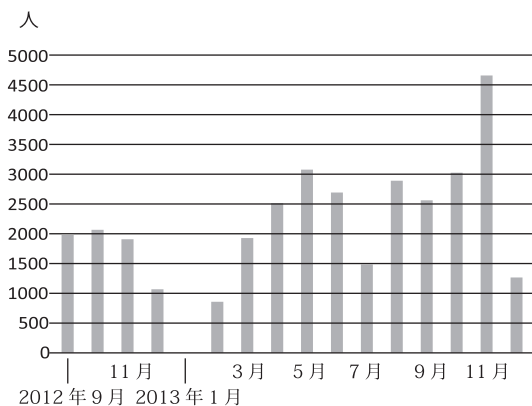


図2 事例C3における利用状況

（聞き取り調査より作成）

であることに加えて、商工会議所のネットワークの活用、メディアとの仲介、ネームバリューや安心感の創出といった商工会議所ならではの施設運営における価値を生み出していた。

また、ほとんどの施設において、利益の創出よりも地域貢献を第一に考えた運営を行っていることが聞き取り調査により明らかとなった。これに加えて、公の施設であるため低価格で利用できる点を踏まえると、地域住民はその施設を利用しやすく、管理者側においては地域住民が互いに交流できる場を意図的に提供していることが明らかとなった。

例えば事例J4は、高崎市役所榛名支所（旧群馬郡榛名町役場）に隣接する福祉会館、地域活動支援センター（身体障害者の作業所）、児童館、図書館を包括する施設で、高崎市と旧群馬郡榛名町の合併後の2012年10月に老朽化に伴って改築された施設である。榛名町最大の病院を母体とする民間企業Jが運営しているが、当企業は榛名町の活性化のために積極的に活動しており、施設内は児童から高齢者まで幅広い層の住民によって賑わいをみせていた。また、企業Jは70年以上にわたって榛名町の医療と介護を支えてきた財団法人を母体とする企業で、地域のトータルケアと称し、複数の福祉施設や医療施設を運営することで、包括的な医療・介護サービスを提供してきた（図3）。

事例I4は新町内に唯一の障害者通所施設であり、社会福祉法人Iが管理者に指定されている。2002年に旧群馬郡新町で設立された社会福祉法人Iは現在I4以外にも旧新町内にデイサービスセンターや在宅介護支援センター等の五つの福祉施設を運営しており（図4）、地域の介護事業を包括的に行ってきた。さらに、社会福祉法人Iは関連企業を創設し、介護や施設運営に関するコンサルティング事業も展開している。

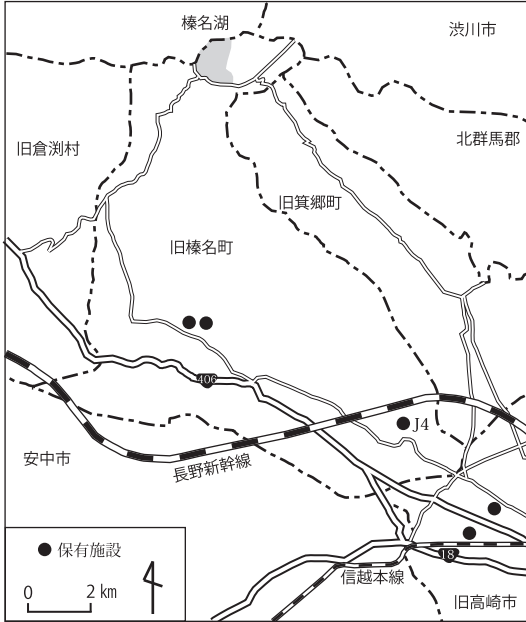


図3 民間企業Jの保有施設

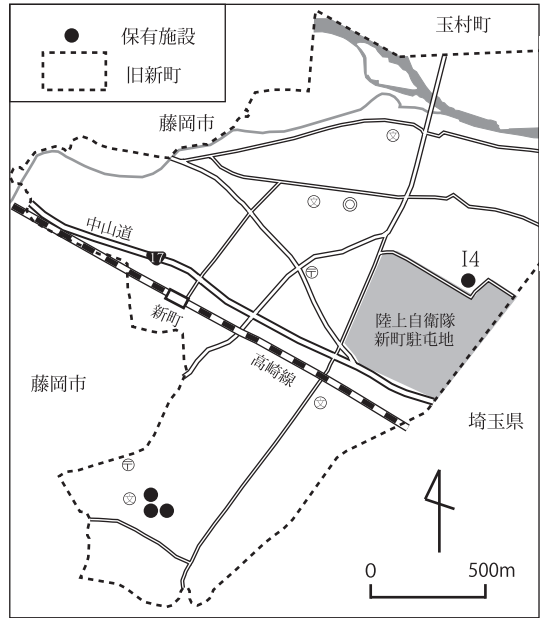


図4 社会福祉法人Iが保有する福祉施設

2. 既設公募型施設の特徴と分析

既設公募型は13施設4団体の四つの事例（D4, G4, K5, L5）が該当し、詳細を表6に示す。この類型に該当する施設は事業者の負担が少なく、施設運営が比較的容易なため民間企業が参入しやすいが、指定管理料の低い施設が多い。

事例G4は1989年に建設されたクリーンセンターの余熱処理による入浴施設と地域公民館の機能を有する榛名町の長寿センターを複合した施設であり、2009年以降民間企業Gが施設の運営を行っている。1962年にビル清掃会社として設

立した民間企業Gは群馬県前橋市に本社を構え、ビルメンテナンス事業を主軸として群馬県、埼玉県、東京都に営業所を設置し、業務展開している。民間企業Gは得意とするビルメンテナンスの技術をもって施設の管理、主に衛生面の徹底や入浴施設の水質管理、環境衛生管理、塩素管理に力を入れており、利用者が安心して利用できる施設づくりを実現していた。

また、事例K5は高崎市内の駅前に設置されている4カ所の駐輪場であり、民間企業Gと同様に、ビルメンテナンス事業から創業した埼玉県に

表6 既設公募型施設の事例

事例	施設数	施設立地	管理者の種類	管理開始年/ 指定管理開始	指定管理前の主な業務	施設従業員
D4	7	旧高崎市・旧群馬町	社福	-/2006.4	福祉施設の運営	*
G4	1	旧榛名町	民	-/2006.4	ビルメンテナンス事業	6
K5	4	高崎市中心部	民	-/2009.4	ビルメンテナンス事業	24
L5	1	旧高崎市	民	-/2006.4	有料駐車場の運営	3

1) 民…民間企業，社福…社会福祉法人。

2) *は不明を示す。

(聞き取り調査より作成)

本社を置く民間企業Kが管理者に指定されている。民間企業Kは高崎市における四つの駐輪場の他にも関東地域を中心とした他地域において複数の施設の管理者に指定されており(表7)、民間企業Gも群馬県内の他地域において複数の施設を運営していた。

3. 既設非公募型施設の特徴と分析

既設非公募型は47施設8団体(A1~3, B3, D4, F4, M6, O7, P8, E4, E6)が該当する。既設非公募型の多くは指定管理者制度の前身となる管理委託制度¹¹⁾から継続した管理体制がみられた。

表8からわかるように、既設非公募型施設の指定管理者は公設企業や外郭団体などの公共的な団体、法人が多く、ほとんどの施設(A1~3, B3, D4, F4, M6, O7, P8)において制度の導入に

よるサービスの変化は見られなかった。

また、中でも事例A1~3, D4は市内の複数の施設を統括的に管理している。事例A1~3は文化・社会教育施設4施設、公園2施設、体育施設27施設であり、外郭団体Aが指定管理者となっている。外郭団体Aは1984年に市民文化、スポーツの発展、公益の増進に寄与する事を目的として設立された団体であり、事務所は高崎市中心部に立地する施設A1の中に設置されている。事例D4は、社会福祉法人Dが管理する全14施設のうち非公募によって指定された7施設が該当する。社会福祉法人Dとは社会福祉協議会を示し、自治体に必ず一つは存在する法人であり、高崎市では1951年に高崎市役所内に発足した。全ての施設において社会福祉法人Dの事務所が内設されており、上述した事例A1~3と同様に管理委託制

表7 民間企業Kにおける指定管理事業の展開(2011年度)

施設 地域	駐輪場		体育施設		公園		福祉施設		温泉施設		計	
	案件数	施設数	案件数	施設数	案件数	施設数	案件数	施設数	案件数	施設数	案件数	施設数
東京都	5	28	2	20	-	-	-	-	-	-	7	48
千葉県	2	10	-	-	-	-	3	10	-	-	5	20
埼玉県	-	-	4	4	2	2	-	-	-	-	6	6
長野県	-	-	2	5	-	-	-	-	1	1	3	6
静岡県	-	-	1	3	-	-	2	2	-	-	3	5
群馬県	1	4	-	-	1	1	-	-	-	-	2	5
茨城県	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
栃木県	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1

-は0を示す。

(民間企業Kの会社パンフレットより作成)

表8 既設非公募型施設の事例

事例	施設数	施設立地	管理者の種類	管理開始年/ 指定管理開始	指定管理前の主な業務	施設従業員
A1-3	31	旧高崎市全域	外	1984.2/2006.4	現在の業務と同一	126
B3	1	旧高崎市	公企	1997.10/2006.4	現在の業務と同一	16
D4	7	高崎市全域	社福	1979.4/2006.4	現在の業務と同一	157
E4,6	4	旧榛名町	公企	-/2006.8	-	27
F4	1	旧高崎市	外	1999.10/2006.4	現在の業務と同一	4
M6	1	旧倉瀬村	公企	1997/2006.4	現在の業務と同一	20
O7	1	旧吉井町	農	1996/2006	現在の業務と同一	19
P8	1	旧高崎市	公企	2002/2006.4	現在の業務と同一	42

外…外郭団体, 社福…社会福祉法人, 公企…公設企業, 農…農事組合法人,

(聞き取り調査より作成)

度からの継続的な運営体制がみられた。

一方で、制度導入によるサービスの変化が明らかに表れているのが事例 E4, 6である。当施設は榛名湖の湖畔に立地する温泉施設と宿泊施設が隣接する福祉施設であり、老人休養施設を併設している。公設企業 Eは施設内にとどまらず榛名湖全体を盛り上げようという意識の下で図5にあるようなイベントを行い、他の地域振興団体と協力して様々な企画を考案していた。伊香保温泉との共同企画では、榛名湖全体のイメージアップや知名度上昇に寄与していた。また、施設 E4にて行われる送迎付きのデイサービス事業は、榛名湖周辺に住む高齢者の生存確認の役割も担っており、一人暮らしの高齢者が多いこの地域にとっては欠かすことのできない重要な事業となっている。

4. 新設非公募型施設の特徴と分析

新設非公募型に該当する施設は事例 Q8の一つのみで、新設された公の施設は原則的に公募により指定管理者が選定されるため非常に稀な事例であると言える。このように新設施設に非公募が適

応される事例は他の地域においても生じており、専門性が高く、施設管理に必要なノウハウが限られている施設には新設であっても非公募によって管理者が指定される。

事例 Q8の保健・衛生施設は、高崎駅前にある国立病院内の約3分の1にあたる部分に設置した機関である。2009年に改築されると同時に設置された当施設の指定管理者は、国立病院を運営する独立行政法人であり、非公募によって高崎市から指定を受けた。

Q8を設置されている国立病院は、高崎市唯一の公的病院であり、救命センターを有する県内四つの病院のうちの一つでもある。事例 Q8は、2004年4月に独立行政法人国立病院機構に移行するにあたり、国の政策医療である循環器官やがん治療に重点をおいた病院へと再編成する方針が打ち出され、それまで担ってきた地域医療が損なわれてしまう危険性があったところ、これまでと同様に地域医療の中核となる病院としての役割を担えるようにするために高崎市が設置したものである。

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
季節の催事	正月	バレンタイン 節分			こどもの日 母の日	父の日			敬老の日	群馬県民の日 ハロウィン		クリスマス
榛名湖のイベント			梅マラソン		ヒルクライム	トライアスロン		榛名湖駅伝			フルマラソン	
高崎市			高崎映画祭 梅まつり	高崎春まつり	幽玄の杜音楽祭		レーザーショー ミニツアー					
はるな フルーツタイムス	榛名神社						果物直送	梨祭 ボーリング大会			新そば祭り	
榛名神社		御神楽始			例大祭							天狗餅
オートキャンプ場		←スノーシュー→		←トレッキング→				カヌー	モーニングウォーク		キャンプ入門	
県立女子大学		バレンタイン企画			母の日企画							
個人	津軽三味線		利き酒	八木節	ファンクラブ	スプレンドーレ			榛名湖落語	榛名湖畔展		歌謡ショー
BOPジャズスクール								合宿コンサート				
施設H4					持ち込みイベント							持ち込みイベント
文化協議会榛名支所 JAはぐくみ		←書道→		←絵画→		←パッチワーク→		←朝市→				
施設E4E6主催	マグロ解体ショー			バス釣り	梅シロップ作り	グラウンドゴルフ	ホテル観賞					ジェルキャンドル

図5 施設 E4周辺で行われるイベント

(聞き取り調査より作成)

IV 指定管理者制度を導入した公の施設の地域的役割

1. 新設公募型にみられる民間企業の活躍

1) 中心部に立地する施設の商業施設化

新設公募型に該当する五つの事例のうち、すべての施設において民間団体が管理者に指定されており、各々の施設では民間団体ならではの発想やイベントの企画によって行政では提供できないようなサービスが提供されていた。

中でも高崎市中心部に立地する福祉施設H4は、多機能型福祉施設として機能しており、JV方式による運営手法を用いていた。ビルの維持管理技術に長けた企業と指定管理事業のノウハウに長けた企業が専門性を活かし、分業することで互いの負担を減らし、それぞれの業務に専念した運営を行うことを可能としていた。また、民間企業Hは公の施設でありながら商業施設で行われるような研修を定期的実施するなど接客に力を入れており、さらに、高齢者向けサービスの無料化や児童向けのイベントの充実、施設内部の装飾などにより、リピーターの増加だけでなく県外に及ぶ利用者圏の拡大がみられた。このように民間ならではのサービス水準を提供し、商業施設のような娯楽性の高い演出をすることで、広範囲からの集客を可能としていると言える。

事例C3においても集客への数々の工夫がみられた。地域住民に施設運営に参加してもらうことで、住民自らが施設運営を行っているような意識づけを行い、企業側が少年野球大会を開催するなどして地域への知名度を上げるとともに、新たな利用者を拡大しつつリピーターを増やしていた。さらに、体育施設がもつ広大な敷地面積を有効活用し、広い芝生を利用して商業施設で見られるようなイベントを充実させ、公の施設という枠組みに収まらないような施設の利用がみられた。このように、

民間企業Cは地域住民を巻き込み参加者自身を運営主体とすることで、大会運営費や人件費を抑えて効率の良い運営を実現するとともに、年代の異なる住民が互いに交流できるようなコミュニケーションの場として当施設を機能させていた。

2) 高崎市外縁部に立地する施設の地域貢献

高崎市外縁部に立地する事例J4とI4はその立地と施設運営の目的から地域に密着した利用者圏を持っているといえる。上述した高崎市中心部に立地する施設群に比べてこれらの利用者圏は限定的であるが、地域に密着した団体による地域貢献を第一に考えられた施設運営がみられた。

企業Jは70年以上にわたって地域の包括的な医療・介護サービスを提供してきた。社会福祉法人Iも同様に新町内に立地する数カ所の施設を運営しており、町内における近年の福祉を支えてきた。この二つの事例では、地域に根差した民間団体による包括的な福祉サービスの一環としての指定管理事業の展開が明らかとなった。このことから、高崎市外縁部に立地する新設公募型施設の地域的役割は、地域に密着した団体による地域住民のための包括的な民間福祉サービスの一つであると言える。そしてこれらの施設において公の施設と民間の施設との違いや差といったものは存在せず、この点から踏まえると事例J4、I4は公の施設という枠組みに当てはまらない施設であると言える。

2. 既設非公募型にみられる公共性の維持

1) 管理委託制度時の管理者による継続運営

既設非公募型に該当するほとんどの施設において、管理委託制度からの継続的な運営の実態が明らかとなった。そしてこれらの施設では、指定の過程に競争やサービス向上の意識はなく、上述した新設公募型にみられるような民間に匹敵するようなサービスは期待できない。このような消極的

な非公募による継続運営がみられる施設の地域的役割は、その公の施設自体がもつ公共性の維持に留まっている。

しかし、指定管理者の中にはマーケティングに失敗して施設運営の停止を余儀なくされる場合もあり、公の施設は地域にとって必要不可欠な施設であることから利用者に対する管理の責任は大きく、管理者側の倒産等の都合によって施設を利用できなくなることがあってはならない。既設非公募型の多くは火葬場、大型直売所、公共宿泊施設など市内に唯一しかない施設や、ローカルエリアでのみ機能する施設などが多く、これらの施設においては従来から継続して行われている安定的な運営を期待して、指定管理者制度導入後も非公募によって管理者を指定したものであるということが高崎市への聞き取り調査から判明した。すなわち、サービスを向上させることは重要ではなく、行政サービスに近いサービスを維持させることが重要であったと言える。特にこれらの中で、社会福祉協議会は14施設、外郭団体Aは31施設の指定管理者であり、複数の施設を広域的に管理している。中心部から離れた人口の少ない地域においては、指定管理者の変更によって施設の存続が危ぶまれる可能性も考えられるが、市を代表する大きな組織が広域的に管理することで、人口の少ない地域に立地する施設においても存続を可能としている。

ところが、以上のような団体は管理委託制度の時代から長年にわたり、市内の公の施設を広域的に管理してきた実績を持つ団体であるが、近年において外郭団体の在り方が問われている（財団法人地方自治総合研究所、2008）ことは高崎市も例外ではない。近年の財源の見直し等で外郭団体の数は減少傾向にあり、本研究においては広域的な管理を実践している社会福祉協議会が市場競争に参入したが、指定管理権の獲得に至らなかった事

例（事例J4）がみられた。それは施設の新築に伴って競争に参入せざるを得なくなった場合であり、競合して指定管理権を獲得できなければ団体の縮小は避けられない。

2) 経営回復に伴う地域的役割の拡大

非公募による施設であっても事例E4、6は先述した既設非公募型施設がもつ地域的役割とは性格が異なった地域的役割を担っていた。管理者が変わったことが大きく影響しているがそれだけではない。

施設E4、6の管理者は公設企業Eであるが、以前の榛名町による経営が赤字に転じていたところ、高崎市と榛名町の合併に伴い指定管理者制度を導入し、榛名町の負債を高崎市の指定管理料で補ったことが聞き取り調査で判明した。この際に人事配置が行われ、公設企業Eは経営の回復を行ってきた。このような制度の導入背景により、非公募によって管理者に指定された企業は既設非公募型の施設を運営する他の団体に比べ、施設運営に関して工夫を講じていた。公設企業Eは施設運営の傍ら、周辺住民の生存確認としてのデイサービス事業を行い、地域への貢献を意識した事業展開を行っていた。それだけではなく、榛名湖周辺の団体や市内の大学と協力して施設内もしくは施設周辺でイベントを開催し、群馬県の観光資源の一つである榛名湖への観光客の増員に寄与していた。このように赤字経営の建て直しという背景から制度を導入した既設非公募型施設は、管理者が経営の回復や地域の活性化という意識を持って施設運営に従事することによって、新設公募型のような施設がもつ地域的役割と類似した地域的役割を担っていると言える。

3. 指定管理事業による施設運営の効率化

運営が比較的容易で価格競争になりやすい既設公募型施設では、民間企業Kだけでなく、民間企

業Gにおいても群馬県内の他市町村で他施設の管理者に指定されており、指定管理事業という新たな展開がみられた。このことから複数の施設の指定管理者になることで業務をマニュアル化し、スケールメリットによって採算性を保つ民間企業の存在が明らかとなった。こういった複数の施設を民間企業1社が同時に運営する形態は他の自治体でも少なくない。

既設公募型に限ってこのような指定管理事業が展開されていた理由は、イベント等の企画、専門的な技術などのノウハウの有無に関わらず、比較的容易に施設管理ができる点にあると考えられる。業務内容は施設管理と利用者からの料金の徴収といったものに留まるため、施設の管理に関わるビルメンテナンス技術に長けた企業が強みを発揮していた。さらに、両社とも高崎市外部の企業が参入しており、制度導入前は高崎市直営であった施設を外部に委託している点で、まさに行政の効率化といった当制度の目的そのものを達成していた。

4. 指定管理者制度の導入による官民の連携

高崎市で唯一の新設非公募型にみられたのは地域医療の充実強化と住民の福祉の向上を目的とした指定管理者制度の導入だった。施設としての実際の空間があるわけではないが、地域医療を強化する公の施設として機能するQ8の地域的役割は大きい。この事例は失われつつある地域医療を守っていこうとする高崎市の指定管理者制度を用いた先駆的なアイデアであり、地域医療の充実強化という地域的役割が、高崎市と病院の連携によって生じたと言えよう。

また、この地域的役割は新設公募型施設である事例N7においても同様である。商工会議所が指定管理者となったからこそ、中小企業診断士の資格をもつスタッフによる企業活動の支援・指導を

可能とし、経営者に密着した施設運営を可能とされていた。このように新設公募型の施設においても官と民の連携によってその施設に特有な機能の充実、強化という地域的役割が生じていた。

V おわりに

本研究では群馬県高崎市を事例に挙げて指定管理者制度を導入した公の施設の地域的役割を明らかにしようと試みた。その結果、以下の4点が明らかとなり、それぞれの施設がもつ地域的役割は図6のようにまとめることができよう。

①新設公募型施設は民間団体ならではの公共サービスを提供し、施設周辺地域のコミュニティセンターとして機能していることが明らかとなった。加えて、高崎市中心部に立地する新設公募型施設は、民間企業が管理することで商業施設のように演出され、市外あるいは県外に及ぶ広域的な利用者圏を持っていた。一方で、高崎市外縁部に立地する施設では地域に根差した団体による福祉サービスの一環としての地域的役割が明らかとなった。②既設非公募型は管理委託制度の時代からの継続的な運営の実態が明らかになったが、公の施設の公共性を維持するため、消極的な非公募による指定が必要であった。しかし既設非公募型の中には施設の財政を回復するという目的で指定された管理者が存在し、その施設は新設公募型施設のような地域的役割を担っていた。また、施設の老朽化や合併による公の施設の見直しによって建て直された既設非公募型施設は、新設公募型施設へ類型変化していた。③既設公募型施設では集約化された指定管理事業の存在が明らかとなり、複数の施設を一つの団体が運営することで行政の効率化に寄与していた。④新設非公募施設においては官と民の連携によって地域的役割が創出されることが明らかとなった。これらの点を踏まえると、指定管理者制度を導入した公の施設の地域的

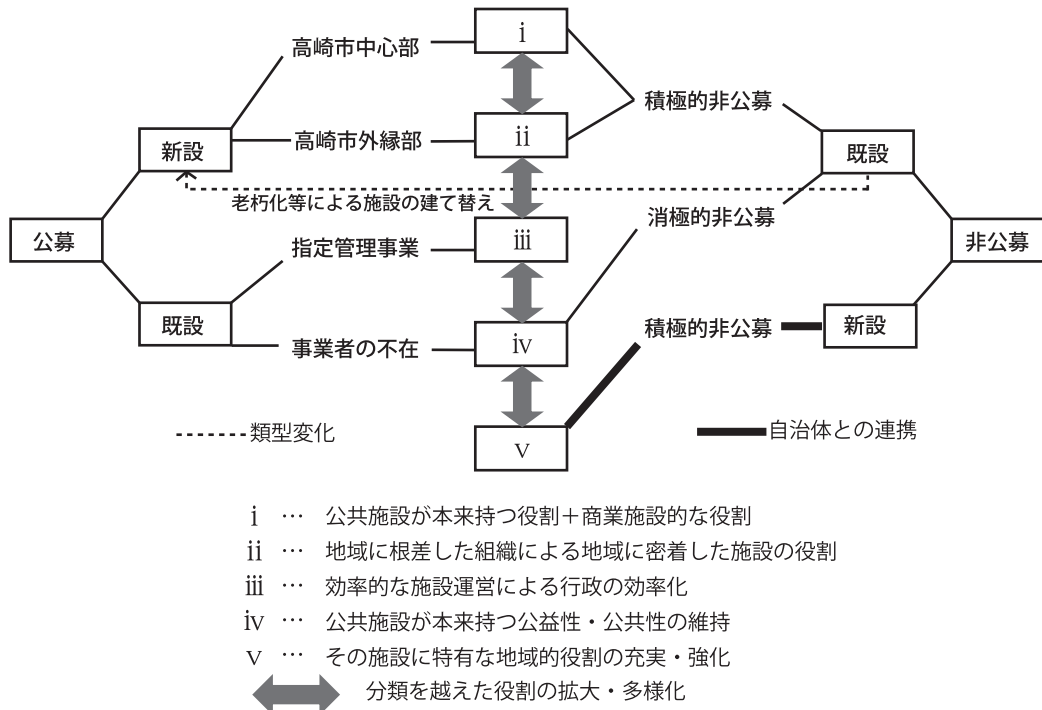


図6 指定管理者制度導入施設の地域的役割

役割は、類型ごとに異なり、多様であることが明らかとなった。それだけではなく、既設非公募型施設が新設公募型施設と同じ役割を担っていたことや、新設公募型が商業施設のような役割を担っていたことから、本来の施設がもつ機能や各指定管理者の意識・構成・運営形態によってある一つの地域的役割に加えて、第2、第3の地域的役割を担っていると言えよう。そしてこの地域的役割の拡大、多様化こそが指定管理者制度を公の施設に導入する意義であると考えられる。

各自治体において、今後さらに指定管理者制度を導入した施設の増設が予想されている。指定管理者制度の導入の主旨は、住民サービスの向上と行政コストの縮減であるが、本研究では給与方法や指定管理料などの財政的な分析は行っていない。より一層の行政の効率化が求められている時代背景の中で、本質的な施設の地域的役割を検討

するためにはサービス面だけではなく財政面を考慮したさらなる研究が必要である。指定管理者制度による行政の効率化を追求するために、サービス面、財政面の双方から見た地域的役割の検討を次の課題としたい。

[付記]

本研究は2013年度に提出した筑波大学生命環境科学研究科修士論文に加筆・修正を加えたものです。本研究の現地調査にあたり、高崎市役所企画調整課、および高崎市役所職員の皆様、高崎市内の指定管理者様に多大なるご協力とご教示を受け賜りました。また、本稿を執筆するにあたり、呉羽正昭先生、兼子 純先生をはじめ、筑波大学大学院生命環境系の先生方、同生命環境科学研究科の大学院生の方々から多くのご指導を頂きました。この場を借りて厚く御礼申し上げます。

注

- 1) 業務管理契約は指定管理者制度と同義語で使用され、その名の通り、特定分野における運営や管理を民間に委託する契約のことである。例外もあるが、民間への事業リスクの移転は基本的には想定されておらず、その意味で公共色の強いPPP手法である。
- 2) PFI方式とは公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法と定義されている。指定管理者制度と似ているが施設の建設から民間事業者が参入できる点で異なっている。
- 3) コンセッション方式とは民間事業者が官から公共施設等の運営権を取得し、自ら建設・資金調達を行い、公共サービスに一定期間従事すること（あるいはその運営権自体）と定義できる。
- 4) 総務省は2004年、2006年、2009年、2012年に「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」を報告している。また、財団法人地方自治総合研究所は2008年に「指定管理者制度の現状と今後の課題」を報告している（総務省、2009、2012）。
- 5) 「指定」とは行政処分の一つで、地方自治体の議会の議決を経て管理者が指定される。
- 6) 管理者の指定の方法は公募と非公募とがあり、原則として公募によるものが前提とされているが法の規定はなく、議会の承認を得れば地方公共団体が直接指定することも可能となっており（地域協働型マネジメント研究会、2004）、この場合を非公募という。全国的に見ると制度導入施設のうち都道府県と指定都市が管轄する指定管理者制度導入施設のうち約6割が公募による選定であるが、市区町村では約4割で実施されているにすぎない（2012年11月現在）。
- 7) 総務省は2010年12月、各都道府県知事、各指定都市市長、各都道府県議会議長、各指定都市議会議長あてに「指定管理者制度の運用について」という通知を發出した。これは指定管理者制度が創設されてから数年が経過し、コストカットもしくは従前の管理団体の雇用維持の手段として見られがちになったことが背景にある。
- 8) 人口規模の小さい農山村地域や指定管理者となる事業者が少ない地域では、指定管理者を公募しても応募する団体がいないという問題が生じている。
- 9) 市の出資により設置された企業であるが、外郭団体に部類に含めることができるかどうか定かでは

ないため、公設の企業とみなして作成した造語である。

- 10) これらの企業が分業して施設の運営を行っているのだが、近年増加傾向にあるこのような手法はジョイントベンチャー方式（以下JV方式とする）と呼ばれている。
- 11) 管理委託制度とは指定管理者制度の前身となる制度であり、公の施設を管理できる法人は①地方公共団体が資本金の半分以上を出資している法人で一定要件を満たす法人②公共団体③公共的団体に限られていた。

文 献

- 生沼 裕（2007）：指定管理者制度の現状と課題－群馬県内市町村の取組を例に－。地域政策研究, 10, 19-38.
- 梶田 真（2003）：地方交付税の配分構造からみた戦後地方行財政の特質－小人口自治体に焦点を当てて。地理学評論, 76, 645-667.
- 梶田 真（2008）：小人口町村に対する地方交付税削減策の展開とその解釈－市町村合併政策との関係を中心に－。地理学評論, 81, 60-75.
- 栗島英明（2002）：長野県における一般廃棄物処理と廃棄物行動。経済地理学年報, 48, 71-89.
- 栗島英明（2004）：東京都、埼玉県における一般廃棄物の処理圏とその再編動向。季刊地理学, 56, 1-18
- 桑原美香・戸田常一（2008）：地方自治体における指定管理者制度の導入と地域課題。広島大学経済論叢, 32, 67-76.
- 佐藤正志（2010）：周辺地域における自治体公共サービス民営化の特徴－青森県三戸町の包括業務委託の事例－。地理学評論, 83, 131-150.
- 佐藤正志（2012）：市町村合併下での非営利組織によるまちづくり事業の継承－鳥取県旧鹿野町の事例－。経済地理学年報, 58, 198-218.
- 佐藤正志（2013）：地方自治体における指定管理者制度の導入の地域差とその要因。計画行政, 36, 39-48.
- 杉浦真一郎（2003）：介護保険制度による事業者間競争とサービス事業の展開－石川県穴水町の訪問介護を事例として－。地理学評論, 76, 497-521.
- 杉浦真一郎（2009）：合併地域における介護保険の事業特性に関する旧市町村間の差異－「介護保険事業状況報告」による保険者別データの比較から－。地理学評論, 82, 188-211.
- 総務省（2009）：『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』自治行政局行政経営支援室。

- http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/0910m.html (2014年5月24日最終閲覧)
- 総務省 (2012) : 『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』自治行政局行政経営支援室. web ページ http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei04_02000015.html (2014年5月24日最終閲覧)
- 地域協働型マネジメント研究会 (2004) : 『指定管理者制度ハンドブック』株式会社ぎょうせい.
- 財団法人地方自治総合研究所 (2008) : 『指定管理者制度の現状と今後の課題』研究資料. <http://www.jichisoken.jp/archive/index.htm> (2014年5月24日最終閲覧)
- 日本政策投資銀行 (2005) : 『広がる公民連携－自治体における公民連携に関するアンケート調査. 地域レポート, web ページ http://www.dbj.jp/investigate/local_research/ (2014年5月24日最終閲覧)
- 畠山輝雄 (2004) : 『介護保険制度導入に伴うデイサービスセンターの立地とサービス空間の変化－藤沢市の事例－. 地理学評論, 77, 503-518.
- 畠山輝雄 (2007) : 『地理的分断条件を伴う市町村合併が及ぼす高齢者福祉サービスへの影響－群馬県沼田市を事例に. 地理学評論, 80, 857-871.
- 一般財団法人不動産証券化協会 (2011) : 『様々な PPP 手法とその類型化. web ページ <http://www.ares.or.jp/> (2014年5月24日最終閲覧)
- 矢寺太一 (2002) : 『保育サービス供給の変化とその利用構造－「横浜保育室制度」導入後の横浜市を事例に－. 経済地理学年報, 48, 119-140.