

# 公の施設は誰のものか、その目的は何か

＊連載 指定管理者制度の光と影—見えてきた「民が担う公共」の可能性と課題(上)

—突き付けられた「想定外」の本質的な問題—

松森 隆一 ヤマハ株式会社静岡企画推進室長

## 1 はじめに

### 指定管理者制度の「想定外」

多くの県、市町村では、平成十七年(二〇〇五年)十二月議会で指定管理者指定の議決が行われた。指定管理者に移行する「公の施設」の数の多さを反映して、例えば愛知県議会議決では一回の議会で百一もの議決が行われた。改正地方自治法に定められた平成十八年九月の移行タイムリミットを踏まえ、指定は着々と進んでいる。

平成十五年七月十七日付総務省自治行政局長の通知にもある通り、指定管理者制度の主要な目的の一つが「管理経費の縮減」にあることは間違いない。その点、例えば富山県では平成十八年度から六十二施設に導入され、管理経費の削減額は初年度で十億九千六百万円と見込まれている。愛媛県では二十五施設に導入され、四億八千六百万円の削減が見込まれているが、これは対前年17・8

%の削減であるという。川崎市では百六十施設で導入され、六億円の削減が見込まれている。しかも、うち八十三施設でこれまでと同じ管理者が指定されたにもかかわらず、公募による効果でこれだけの削減が実現するという。広島県でも、公募した六施設のうち五施設で既存の管理者が選ばれたにもかかわらず、従来四億八千万円掛かっていた管理経費が二億四千二百万円とほぼ半減することである。管理経費の縮減については確実に成果が出ると言えそうである。

しかし全国の自治体で、指定管理者制度の導入・選定の過程でさまざまな問題が起こっている。また、総務省の調査によれば平成十六年六月一日現在で既に千五百五十施設が指定管理者によって運営されており、既に一年以上経過した施設もあることから、さまざまな成果や課題も見えてきた。そのような選定や運営の事例から、この指定管理者制度が、制度策定時の思惑や狙いを超えて、「想定外」の本質的な問題を我々に突き付けてい

ることが明らかになりつつある。それは一つは、そもそも公の施設の目的は何か、そしてその目的を生み出した政策は何か、ということである。従来、施設の目的はともすれば曖昧にされ、抽象的な表現で示されているにすぎなかった。しかし、指定管理者選定の過程では、施設運営の目標を明確にし、具体的に何を達成すればどれくらい評価されるのかを明示せざるを得ない。このことが改めて施設の目的や存在意義そのものを問い直すことになった。

二つ目は、そもそも公の施設とは誰のものか、ということである。指定管理者の選定には外郭団体や公的団体だけでなく、民間企業やNPO、市民団体が登場する。そのことが選定のプロセスへの市民の関心を呼び、公の施設の在り方を考える中で、市民が担う施設運営を模索する動きにもつながった。施設は誰のものか、行政のものなのか市民のものなのかは、その過程で出てきた当然の疑問である。

## 2 指定管理者選定が突き付けた「公の施設」の目的は何か

### (1) 「想定外」委託料ゼロ円が問い掛けるもの

#### なぜ委託料ゼロ円なのか?

指定管理者制度は業務委託契約ではないため、入札にはなじまない。多くの選定で見られたのは、委託料の上限を提示した上で応募者に委託料を提案させ、それを評価要素の一つにする、という方法である。ところが、二個所の公募で、応募者が委託料ゼロ円を提案する、という「想定外」の事態が起こった。

一つは、葛飾区観光施設(管理対象施設…葛飾区観光文化センターと葛飾区山本亭)である。葛飾区観光文化センターは愛称を「寅さん記念館」といい、葛飾柴又の帝釈天の近傍にある観光施設で、寅さんの映画のセットなどが再現され、年間約四十万人が訪れる人気スポットである。有料施設で入場料は五百円(一般)、従来は区からの委託で財団法人葛飾区地域振興協会が運営し、年間九百万円程度(委託料マイナス入場料等収入)の

赤字を出していた。区は利用料金制度で入場料などを指定管理者の収入とし、九百万円程度を管理経費として支払うことを想定して公募した。

ところが六社あった応募者のうち乃村工藝社(代表企業)、JTB、新東産業グループが、管理経費はゼロで逆に年間五十万五千円を区に支払う、という計画を提出した。乃村工藝社は審査(四百五十点満点)において管理経費(配点六十点)で満点、施設運営業務(配点七十五点)や産業振興事業(配点六十点)でも高得点を獲得し、指定管理者に選ばれた。乃村工藝社は、文化施設・商業施設・博覧会やイベントなどにおけるディスプレイの専門企業であり、新設の長崎歴史博物館の指定管理者にもなっている。自社のノウハウで黒字化(利用料金収入のみ)は充分可能と判断したのである。

もう一つの事例は、愛知県の南知多老人福祉館である。この施設は愛称を「ピラ・マリン南知多」といい、愛知県が設置して愛知県厚生事業団が委託を受けて運営してきた。海辺に建つ瀟洒なリゾートホテルのような外観・設備の老人体養施設。平成十四年から十六年までの平均宿泊者数が二万九千四百四十二人、客室稼働率73・2%の人氣施設で、料金は六十歳以上および障害者が一泊二食七千四百九千四百円である。事業団の運営で毎年五千六百万円の赤字(支払い見込み額マイナス収入見込み額)を出しており、この金額が県から管理料として支払われていた。

この施設の指定管理者募集には五団体が応募し、愛知県を中心に結婚式場や斎場、最近ではグループホームも手掛ける株式会社平安閣が指定されたが、平安閣は管理料ゼロ円で提案していた。管理料だけでなく事業企画や集客案など総合的に平安閣が優れていたとい、選考委員会における点数は平安閣七十七点に対して次点企業が五十二点と圧倒的な差があった。

結婚式場などの施設を自前で建設している平安閣としては、施設の建設費を償却する必要がない公の施設において、立地が良く、これだけの集客数・稼働率を誇る施設であれば、利用料金収入だけで(前述の料金を特に値上げしなくても)充分に採算が取れると考えるのは当然である。逆になぜ赤字が出るのか理解に苦しむだろう。

### 利用料金で成り立つ施設でも「公の施設」か?

管理料ゼロ円応募があると、果たして利用料金で成り立つような施設も「公の施設」なのか? という疑問が湧くかもしれない。一見すると民間の営利施設と同じではないか、と思える。しかし、これらの施設は管理費だけでなく建設費まで償却できるだけの収入を上げるのはなかなか難しかった。民間ではなく公の施設としてつくられたのである。それどころか、管理費には表れない大きな負担が自治体側に存在している。実は管理料ゼロ円というのはそれほど特殊なケ

ースではない。というのは、利用料金で黒字になっている施設を指定管理者に出す場合には、(利用料金制度を適用する場合は)管理料は発生しないからである。例えば、千葉県が指定管理者を公募した国民宿舎サンライズ九十九里は、年間宿泊者七万八千三百四十人、稼働率64・8%の人気施設で年間売り上げ約十一億円、黒字経営の施設である。黒字なので当然県からの委託料はゼロ、利用料金は指定管理者の収入になるが、問題はむしろ上がった利益を県と指定管理者でどのように配分するか、ということになる。この場合は平均的な黒字旅館の経常利益率4・3%までは指定管理者それ以上は指定管理者と県が「一対三」の割合で分ける、とのこと(しかし指定管理者の経費には一般旅館が負担する原価償却費は含まれないのだが)。

これらの施設を指定管理者制度で運営する場合いくら管理料ゼロ円でも、あまりにも民間側のリスクが少な過ぎる。莫大な施設建設費を自治体が負担し、利用料金がすべて指定管理者の収入になるようなやり方は、たとえ客の減少による経費増は指定管理者の負担になるとはいえ、民間の事業と比較すればリスクははるかに少なくすむ。償却負担もなく、何よりも観光施設の一番のリスクである施設の陳腐化リスクも所有者である自治体が抱えているのである。観光施設は常にリフレッシュしていないとたちまち客離れを起こす。施設が陳腐化し、客が入らなくなれば、指定管理者は

指定を返上するか自治体に改修・改築を要求すればいいのであり、自らのリスクはない。自治体にお荷物が残るだけである。

そもそもこのような施設は何のためにつくられたのだろうか。事例で挙げたような観光・集客施設の場合、自治体が設置する目的は住民・高齢者の保養・健康増進、あるいは住民の文化振興というようなことがうたわれているが、実際には観光振興による地域経済の活性化が主な目的であろう。そうであるならば、目的達成のために、自治体が施設を建設し、「公の施設」として丸ごとリスクを抱え込むこと以外の選択肢は考えられないのだろうか。

ファンダメンタルな観光・集客資源があつて、それを活用して地域経済の活性化や雇用の創出を図るための媒介となる施設を必要とする場合、新たに建設する方法としては自前ではなくPFIや民間企業の誘致という方法もある。その方が民間の活力を利用でき、陳腐化による不良資産化のリスクを回避することもできる。工場誘致でどんなに優遇措置を施しても、建物や製造設備が古くなつたら自治体が更新することはあり得ないのと同じ事である。既存の施設であれば条件付きで売却する、あるいはリースしながら改修費用を捻出する、というスキームも考えられる。この場合も自治体側は大幅にリスクを軽減することができる。宮崎県のシーガイアの売却のように、維持管理や債務返済の重い負担があるとき、指定管理者制度

は万能ではないのである。

利用料金が見込める施設の場合、単に指定管理者制度で管理費のコストダウンを追い求め、委託料ゼロ円で喜ぶのではなく、もう一度施設の本当の目的にさかのぼって見直し、目的達成のためのより効果的でリスクの少ないさまざまな手段を(その施設を手放すことを含めて)考える必要がある。そして、少なくとも建設費の一部でも回収し改修費用に充てる、あるいは債務の元利償還の一部でも賄う方法を講ずるべきであろう。指定管理者制度をきっかけに、改めてそのことを考えてはどうだろうか。

### (2) 早くも「想定外」、民間企業撤退の理由とは

#### 民間企業による指定管理者撤退の明暗

ところが、指定管理者制度導入が進む一方で、観光・集客施設において早くも民間企業の指定管理者が撤退する動きが表面化している。一つの事例として、佐賀県玄海町の健康福祉施設「玄海海上温泉パレオ」のケースがある。町が十八億円掛けて整備し、平成十六年四月にオープンしたこの施設は、当初から指定管理者制度が導入された。町は町内外の企業に打診し、最終的には佐賀市に本社があり、総合保健施設運営・高齢者生活健康管理・グループホームのフランチアイズ事業などを展開する株式会社ライフコンプリー

トが指定管理者に指名された。指定期間は五年だが毎年更新する、という条件でスタートした。

町は指定管理者が利用料金ですべての費用を賄うことを望んだが、どうしても赤字が見込まれるとして委託料を支払うことになった。委託料の額は毎年協議の上決定され、平成十七年度は四千五百万円であった。ところが、この施設は平成十六年度に約七千万円の赤字を出し、平成十七年度にも五千五百万円の赤字が見込まれた。委託料を差し引いても一千万円の赤字を負担することになったライフコンプリー社は、このままでは今後黒字化は難しい、として年度いつぱいで契約を終了することを申し入れた。

町はこの事態に、代わりの指定管理者となる企業を町内外から探し、複数の候補と交渉した結果福岡市に本社を置く株式会社西洋フードシステムズ九州を平成十八年四月からの新たな指定管理者として選定した。今回は委託期間は三年で固定し、委託料は三千二百八十七万円と前の企業より少ない額で合意しているとのことである。なお、同社は飲食施設の受託経営やレストラン経営を手掛ける西洋フードシステムズ(本社東京)の子会社であり、平成十七年四月より福岡県黒木町が年金資金運用基金から買い取った大規模年金保養基地グリーンピア八女を指定管理者として運営している。担当する同町の健康福祉課は、前の指定管理者について「集客については企業の特徴を活かしてかなり努力していた。しかし、接客マナーやサー

ビスの質には問題があつた。また、原価がかなり高かつたのではないか。今回の企業と比較して資金力も劣っていた」と述べている。ともあれこのケースでは次の企業が見つかり、委託料も下がり、関係者は安堵していると思われる。

#### 民間企業撤退により始まる再建の苦闘

民間企業が指定管理者から撤退したもう一つの事例が、奈良県野迫川村の「ホテルのせ川」である。同施設は昭和五十七年に村営の温泉付き宿泊施設として誕生したが、近年は年間三百万〜五百万円の赤字が出ていた。平成十六年に直営から指定管理者制度への移行を決定し公募を行ったが、応募は東京に本社のある大新東株式会社一社のみであった。交渉の結果、同社が指定管理者に選定された。条件は指定期間三年、委託料はゼロ円ですべて利用料金で賄う、というものだった。

同社は昭和三十七年(一九六二年)創業以来、企業や官公庁・自治体が保有する車両の運行管理を一括して請け負うなどのアウトソーシングビジネスを展開する一方、日光江戸村をはじめ各地の時代村などの観光・芸能事業を行っていたが、経営不振に陥り、平成十六年に投資ファンドの支援を受けて再建を図っている途上にある。再建に当たっては観光・芸能事業から撤退する一方、トータルアウトソーシングビジネスに経営資源を集中し、自治体からの幅広い業務受託拡大による事業再構築を目指している。指定管理者にも力を入れ、

平成十八年一月現在、安来市安来節演芸館や草加市水川児童センターなど九施設の指定管理者になっている。

ホテルのせ川の指定管理者となった同社は、一人いた従業員を五人体制に減らすなど経費削減を進める一方、薬膳料理や北海道からの食材を取り入れたメニューを導入したり、東洋医学巡回診療所の併設など新たなコンセプトを打ち出し、平成十七年四月から管理運営を開始した。ところが集客が伸びず、売上額は直営の時よりも減少した。同社は、このままではおよそ年間一千万円の赤字になり、今後の黒字転換も見込めず事業継続は困難である、として撤退を申し入れ、協議の結果平成十八年一月末で契約を終了した。

看板などの原状復帰の費用は大新東側が負担し、村は指定管理者制度を断念し、直営で建て直して

時事通信社  
世界と日本の現在を見据え、未来を予測する!  
ニュースワード 2006  
NEWS WORD 2006  
この1冊で 世界の動きがすべてわかる!  
—時代をとらえる信頼の用語集—  
世界をネットワークする時事通信社の第一線記者がニュースのポイントを的確に解説。  
絡み合う情報を解きほぐし、世界と日本の現在を知るための用語集。  
受験生から社会人まで、就職・論文・資格試験対策に欠かせない1冊。  
A5判・352頁●定価1260円

図ることである。担当する同村の地域振興課では、「従来人気があった鍋料理などをやめて薬膳料理にするなどの営業方針の変更が顧客に受け入れられず、客離れを起こした。今後は従来からの顧客を呼び戻す努力をして集客を回復したい」としている。しかし一度失った顧客の支持を取り戻すのは容易ではないと思われる。

### 撤退が改めて突き付ける「公の施設」の目的とは何かとの問い

民間企業の撤退を「やはり企業は営利優先で駄目だ」と片付けていいのだろうか。確かに、撤退した企業の見通しの甘さや責任感の問題は否定できない。しかし自治体としては撤退事例を教訓に次の二つの点を考える必要がある。まず第一に、民間企業の指定管理者が、企業側の目標を達成できずに撤退するケースは、これから多発すると思われる。筆者は民間企業に籍を置く者として、撤退は法令や契約に違反しない限り、あながち非難はできないと考える。企業は従業員や株主に責任を負っており、経営判断の遅延はそれらのステークホルダーに迷惑を掛ける結果になりかねない。企業は赤字で直ちに倒産することはないが、逆に黒字でも財務余力がなければ、資金ショートによって意外と簡単に倒産する。赤字は財務余力を削ぎ落としてゆく。今回のケースのような、財務体質が強いとは言えない企業の経営には細心の注意を必要とし、赤字の原因は速やかに断ち切らねば

ならないのである。指定管理者制度では、特に利用料金制度を導入した場合の民間企業の撤退は、「想定内」のリスクにしておく必要がある。

第二に改めて確認しなければならないのが、今回のケースでは両方の施設とも観光・集客施設であるが、それ以前に公共の政策目的を持った「公の施設」である、ということである。民間企業がただ観光事業をするのであれば立地の良いところを選び、立地にふさわしい施設をつくって集客する。しかし「公の施設」では自分達の町や村に立地することは所与の条件であり、マーケティングの結果ではない。立地の不利などによる赤字が発生しても税金で埋めながら、それ以上の公共財としての「外部経済」を發揮できるかが課題である。その構造を自治体側も民間企業側も理解した上で、施設の存在によってどのような「外部経済」つまり波及効果を狙っているのかをお互いに確認し、それを最小限のコストで実現する方法は何かを考えねばならない。赤字でも、交流人口の拡大による経済と人材の活性化、就業機会の拡大、町村の存在感・ブランドイメージの向上などが政策の目的なら、それにフォーカスを当てた営業方針がとられるべきであった。

撤退した企業の実力には問題なしとはしない。しかし、ホテルのせ川の事例では、企業の営業方針の失敗以前に、来て欲しい客のイメージや、その客に提供する村の観光資源については、村が明確な考えを提示し、その上で企業のアイデア(集

客や経費合理化)を求めるべきであったと思われる。玄海海上温泉パレオについては、企業のサービスと客のニーズにミスマッチが見られる。高齢者施設の職員と温泉観光施設の職員には、異なるサービスが要求される。この場合も、町が来て欲しいお客とは誰かを明示した上で企業を選定あるいは交渉する必要があるのではないだろうか。指定管理者の民間企業の撤退が問い掛けるものは、民間企業が逃げ出しても実現しなければならぬ「公の施設」の目的とは何か、ということであろう。そして、その目的の実現と民間企業の利益が並び立つ道は意外と狭いのだ、ということ撤退の事例は示している。

後半となる今回は、外部団体の落選事例などを通じて公の施設の目的を問うとともに、「民が担う公共」の可能性について提言したい。

◇ ◇

筆者紹介 榎森 隆一(ひもり・りゅういち)。一九四九年生まれ。七三年学習院大法卒。七六年日本楽器製造株式会社(現ヤマハ株式会社)入社。九三年から音楽企画制作室長として自治体、公立文化ホールのコンサート等自主事業の企画制作を担当。〇六年より現職。大型行政イベントのプロデュースを手掛ける。〇三年聖学院大学大学院政治政策学研究所修了。論文に「変動する社会環境と自治体改革」(聖学院大学総合研究所紀要二〇〇三・第二七号)、「芸術仲介産業の付加価値分析」(文化経済学第四巻第一号)等がある。