

2-4. 指定管理者制度

2-4-1. 指定管理者制度の概要

(1) 制度導入及び背景

本制度は地方分権改革推進会議の「事務・事業のあり方に関する意見」（平成14年10月）で「公の施設の管理受託者の範囲を、民間事業者にまで拡大」し、総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第二次答申」（平成14年12月）で「一定の条件の下での利用料金の決定等を含めた管理委託を、地方公共団体の出資法人等のみならず、民間事業者に対しても行うことができるように現行制度を改正すべきである」とされたことを踏まえ平成15年6月の地方自治法改正によって導入された。

改正前の「管理委託制度」の下においては、公の施設の管理業務の委託先を公共団体（土地改良区等）及び地方公共団体の出資法人に限定していたが、個人を除き設置者たる地方公共団体が出資しない民間事業者・NPO法人（特定非営利活動法人）・地域団体等も議会の議決を経て指定管理者となりうる。

指定管理者制度は、自治法上の「公の施設」を対象にしており、水道施設は「公の施設」に該当するため、地方公営企業として経営される水道事業においても指定管理者制度の導入が可能である。

【 管理委託制度 】

地方公共団体の管理権限下で、具体的な管理の事務・業務を以下の管理受託者が執行

- ・ 地方公共団体の出資法人のうち一定の条件を満たすもの（1/2以上出資）
- ・ 公共団体（土地改良区等）
- ・ 公共的団体（農協・生協・自治会等）



【 指定管理者制度 】

地方公共団体の指定を受けた「指定管理者」が管理を代行する

- ・ 指定管理者の範囲については特段の制約を設けず、議会の議決を経て指定
- ・ 指定管理者も、使用の許可を行うことができるものとする

(2) 導入が想定される事業

水道事業において指定管理者制度を導入する場合、次のような課題を抱える水道事業者にとって指定管理者制度は有効な手段として活用できると考えられる。

- ①2007年問題への対応等のため、技術レベルの確保や水道に関する専門技術者の養成・確保が困難な事業者水道に関する専門技術者の養成・確保が困難となっている事業者。
- ②管理運営コストの削減に苦慮している場合や水道料金値上げを抑制するため、一層効率的な維持管理が求められている事業者。
- ③市町村合併等に伴い施設の再編、管理の効率化等を検討している事業者。

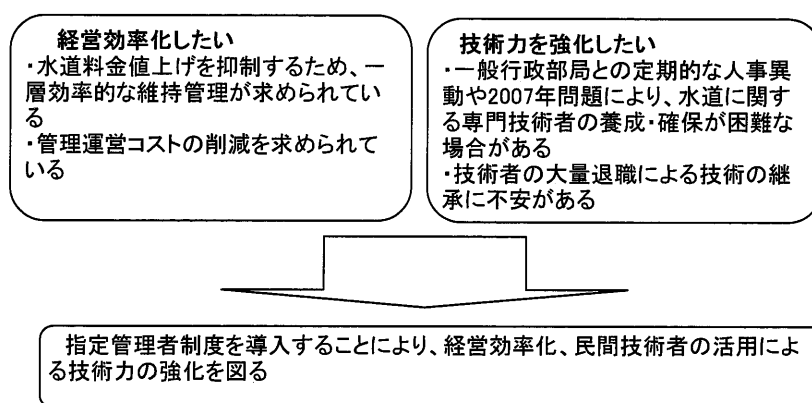


図25 指定管理者制度導入の契機

(3) 指定管理者の指定、業務の範囲

指定管理者の指定を行う場合、条例において「指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項」を定めることとされている。

(4) 利用料金制と代行制

指定管理者制度においては料金の収受の方法により「代行制」（利用料金制を採らない方式：公の施設の利用に係る料金を地方公共団体自らの収入として（直接）収受する方式）と「利用料金制」に分けることができる。水道事業が「代行制」を導入する際には、水道料金は各地方公共団体の条例で定められ、料金収納先も地方公共団体となる。

「利用料金制」は、条例で定められた基本的枠組み（算定方法、金額の範

困等)に従い、地方公共団体の承認を得ることにより指定管理者が利用料金を設定し、収受することができる。なお、公益上必要がある場合については料金設定について指定管理者の主体性を認めず、条例で具体的に定めることも可能である。

(5) 水道法と地方自治法

水道法上から水道事業の経営を考えた場合、最終的に残るのは、給水するのは誰かということになる。施設の所有の有無を必ずしも問わず施設利用の権限を有し、水道により水を供給し、その対価として水道料金を収受する者は、水道事業者であると考えられる。

地方自治法においては、指定管理者を指定する場合、条例で「管理の基準」、「業務の範囲」を定めるとともに、利用料金を定めるに当たっても条例で定められた基本的枠組み(算定方法、金額の範囲等)に従い、地方公共団体の承認を得る必要があり、公益上必要がある場合については指定管理者の主体性を認めず条例で具体的に定めることも可能である等指定管理者が自由に定められるわけではない。また、設置者たる地方公共団体の長等は、指定管理者に対し、当該管理の業務又は経理の状況に関する報告のほか、実地調査や必要な指示ができることとされ(地方自治法第244条の2第10項)、指定管理者の経営状況が著しく悪化している場合等、公の施設の適正な管理に重大な支障が生じる又は生じるおそれがある場合には、指定管理者の指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができることとされている(地方自治法第244条の2第11項)。さらに、賠償責任についても設置者たる地方公共団体にあると解されている。

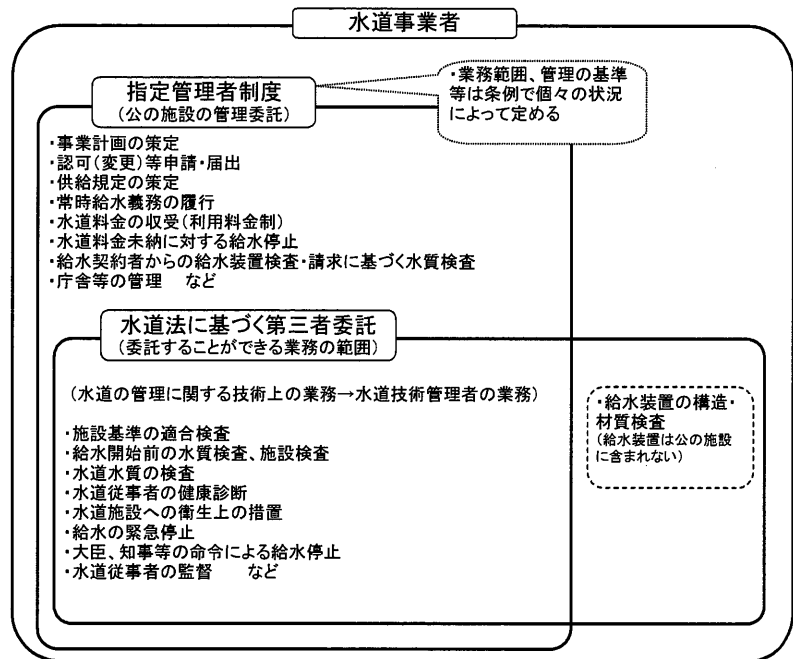


図26 事業運営相関図

2-4-2. 指定管理者制度の法的根拠及び制度上の留意点

(1) 法的根拠

指定管理者制度は、地方自治法第244条の2（公の施設の管理）において「普通地方公共団体は、公の施設の設置目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第244条の4において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。」とされている。これにより、地方公共団体は指定管理者を選定し水道施設の管理を行わせることができる（「資料3 関係法令一覧」参照）。

(2) 制度上の留意点

上述のとおり、利用料金制を導入する場合には、指定管理者が担う業務の範囲に応じ、個々具体的事例に基づき、地方公共団体、指定管理者のどちらが水道事業者に該当するか判断されることになる。

また、個々の業務委託と異なり浄水施設に指定管理者制度を採用する場合は、事業法上の規定に留意する必要がある、水道法第24条の3の業務委託、いわゆる「第三者委託」による法的責任を伴う技術上の業務委託を併せて行う必要がある。

2-4-3. 指定管理者制度導入時の効果と課題

(1) 指定管理者制度を実施する効果

① 定性的事項

ア. コスト削減効果

施設の管理運営に民間的経営ノウハウを導入することにより運営コストの削減が期待される。また、民間事業者の創意工夫が発揮されることによりサービスの向上等も期待される。

イ. 技術者の確保

指定管理者制度の導入効果は、施設の運転管理を広く民間に委託することにより、2007年問題（培ってきた技術やノウハウ等が継承されないまま、団塊の世代が退職する）に対応できること、また、特に中小規模の技術職員数が少ない水道事業体や一般行政部局等との人事異動が多く一定レベルの技術者の確保が難しいというような水道事業体において、民間の技術者を確保することが可能となるというメリットが考えられる。

ウ. 水道使用者への情報提供

従来型業務委託と異なり、指定管理者制度は、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲を条例で定めなければならない（地方自治法第 244 条の 2 第 4 項）。このため水道使用者は、水道水が各戸に届くまでの間に民間企業がどのように関わっているのか容易に知ることができるという効果も期待される。

② 定量的事項

本調査結果から、平成 18 年度から高山市が実施する指定管理者制度（代行制）におけるコスト削減効果をみると約 4%（期間 3 年）となっている。

まだ、実施例が非常に少ないが、従来型業務委託（第三者委託を合わせて実施）と同様のコスト削減が期待される。

（2）想定される主な課題とその対応

① 水道使用者の信頼確保及び危機管理対策

指定管理者が浄水処理を行う場合、安全な水道水を安定的に供給するためには信頼できる指定管理者を選定する必要がある。

このため、指定管理者が浄水場の運転管理を行えるだけの技術力があるか、技術者がいるか等について十分な事前審査が必要である。

なお、技術力の判断基準の一つとして、技術士や水道施設管理技士取得社員数等を重視すること等が考えられる。

また、地震、台風、渇水等、自然災害や突発的水質事故への迅速かつ的確な対応に欠ける恐れがある場合もあると考えられるが、指定管理者とリスク分担を明確に行うとともに、緊急時対応マニュアル等を整備する等、十分な対応策を検討した後に実施することが必要である。

② 指定管理者の経営状況等の把握

指定管理者は民間事業者等であるため、場合によっては経営状況等が悪化し倒産する可能性等がある。水道事業は生活に不可欠なインフラであるため、住民生活や地域社会経済に支障が生じないように、水道事業者は、その業務を中断することなく安定的に水道水を供給しなければならない。このため、毎年度終了後に提出される事業報告等による事業評価を厳正に行うとともに、契約時に P F I や第三者委託と同様に、業務を引継げる仕組み作りが必要である。

③ 受託者の固定、ノウハウ等の維持・継承

水道施設は、その管理運営に高度な技術的要素が含まれている。そのため、当該業務のノウハウが指定管理者に蓄積、固定化してしまう恐れがある。このため、指定更新時に新規参入希望者との公平性を保つため、協定時に業務内容の情報開示、業務の引継ぎを義務づけることや、業務に係わるあらゆる情報開示を行う等、競争性を発揮させる仕組みの構築が必要である。

④ 導入検討中団体における問題点

本調査結果から、導入を検討中の事業体（35 団体）における問題点をみると、「情報不足」が 25.5%と最も割合が高く、次いで「適当な委託先がない」（23.6%）、「労務上の問題」（21.8%）、「職員スキルの低下」（16.4%）の順となっている（図 27 参照）。

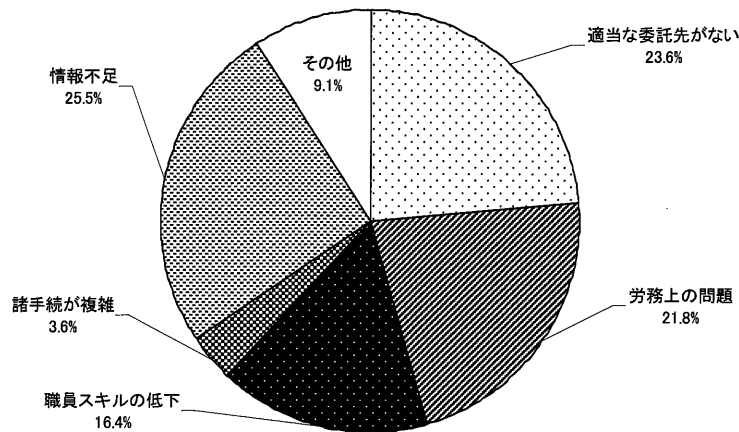


図27 導入検討中団体における問題点(本調査結果)
※簡易水道調査結果を含む

表15 指定管理者制度導入における主な効果と課題

主な効果	主な課題	課題への対応例
<ul style="list-style-type: none"> ・コスト削減効果 →民間的経営ノウハウの導入により運営コスト削減が期待できる ・高度な専門的知識が要求される業務において、その分野で高い技術力を有する者に委託することにより、技術力の維持・向上及び信頼性の向上が期待できる ・当該業務での人員が確保されることにより、特定の技術者(あるいは職員)の養成や人事配置上の課題解決や組織のスリム化に資する ・2007年問題への対応 →団塊の世代の退職により、培ってきた技術やノウハウなどが継承されない問題を、民間の技術を活用することにより対応できる ・技術レベルの確保 →民間から一定レベルの技術者を確保できる(中小規模の事業体においては、一般行政部局等との人事異動が多く、一定レベルの技術者の確保が難しいところもある) ・小規模な事業体での委託でも、1件当たりの契約の規模が大きくなるため、受託者側のインセンティブが大きい ・水道使用者への情報提供 →指定管理者の業務範囲が条例で定められる 	<ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者により浄水処理が行われる場合の水道利用者からの信頼確保 →安全な水道水を安定的に供給できるか ・非常時・故障への迅速な対応に遅れを生じる恐れがある →地震等自然災害発生時の対応 →漏水時の対応 →突発的水質事故の対応 ・指定管理者の経営状況等の把握 ・指定管理者が固定化する恐れがある ・職員スキルの低下 ・過員となる職員等の処遇 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ ・地域の実情や事業の特性を勘案の上、住民の意向を踏まえ判断 ・日常の業務遂行状況の確認 ・指定管理者の情報を水道使用者に広く開示し、信頼を確保するなどの対応が必要 ⇒ ・緊急時対応マニュアルを整備し、応急的な対応は受託者が行うことを明記 ⇒ ・チェック機能の強化 →毎年度終了後提出される事業報告等による事業評価を厳正に行う ⇒ ・新規参入希望者との格差をなくすため、指定管理者に業務内容の開示、引継を協定書で義務付けるなどの対応が必要 ⇒ ・研修会の実施、外部研修会への参加、業務マニュアルの作成 ⇒ ・積極的な情報開示、経営計画の中での委託の位置づけを説明 ・計画的な職員配置計画の策定

(注) 主な効果と課題及び課題への対応例については、事業体ごとの実情に応じて詳細な検討が必要である。

(3) 指定管理者を導入しない（見送った）理由

本調査結果から、指定管理者を導入しない（見送った）理由をみると、「導入の必要性を感じない」が25.7%と最も高い割合となっており、次いで「水道水の安全を確保できない」（13.4%）、「情報不足」（13.2%）、「コスト削減効果が見出せない」（11.2%）の順となっている。

これを規模別で傾向をみると、「導入の必要性を感じない」の割合が高いがこのほか、事業規模が大きいほど、「導入の必要性を感じない」との回答割合が高く、事業規模が小さいほど「コスト削減効果が見出せない」との回答割合が高い結果となっている（表16参照）。

表16 指定管理者制度を導入しない（見送った）理由

（単位：%）

事業種別	コスト削減効果が見出せない	導入の必要性を感じない	適当な委託先がない	労務上の問題	職員スキルの低下	諸手続が複雑	情報不足	該当する業務がない	水道水の安全が確保できない	その他	合計
都および指定都市	0.0	40.0	13.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20.0	26.7	100.0
30万人以上	7.9	28.6	1.6	12.7	7.9	0.0	9.5	9.5	11.1	11.1	100.0
15万人以上30万人未満	6.7	25.8	3.4	9.0	7.9	0.0	12.4	10.1	14.6	10.1	100.0
10万人以上15万人未満	3.7	25.2	1.9	12.1	7.5	1.9	11.2	11.2	15.0	10.3	100.0
5万人以上10万人未満	8.2	22.7	6.3	8.2	7.0	2.7	11.3	10.9	16.0	6.6	100.0
3万人以上5万人未満	11.7	25.7	10.7	6.1	2.8	3.3	14.5	6.1	14.0	5.1	100.0
1.5万人以上3万人未満	11.3	27.2	11.7	3.5	4.7	1.2	15.6	5.4	14.0	5.4	100.0
0.8万人以上1.5万人未満	12.8	26.2	8.1	5.2	5.2	0.6	17.4	2.9	14.5	7.0	100.0
0.8万人未満	21.3	22.2	15.7	1.9	1.9	0.0	14.8	8.3	9.3	4.6	100.0
簡易水道事業	20.3	25.4	19.6	6.5	2.9	0.7	10.1	5.8	6.5	2.2	100.0
用水供給事業	6.5	29.9	5.2	7.8	3.9	3.9	11.7	9.1	14.3	7.8	100.0
全事業合計	11.2	25.7	9.3	6.6	4.9	1.6	13.2	7.4	13.4	6.6	100.0

※端数調整のため、内訳の計と合計値は一致しない場合がある

※上水道及び用水供給事業は本会正会員調査結果より、簡易水道事業は簡易水道調査結果より作成

2-4-4. 指定管理者制度における受託者側からの意見等

指定管理者制度に関し受託者側からみた意見等について、社団法人日本水道工業団体連合会へヒアリングを行ったが、指定管理者制度については実施例が少なく意見等を挙げることはできないが、PFIや第三者委託で述べた意見等と同様のことが考えられるとのことであった。