

## 都道府県営都市公園の指定管理業務の収入源と収益に関する研究

A Study on Revenue Sources for and Revenue Use by Designated Administrators of Prefectural Public Parks

竹田 和真<sup>\*/\*\*</sup> 李 婷<sup>\*\*</sup> 武田 重昭<sup>\*\*</sup> 加我 宏之<sup>\*\*</sup> 増田 昇<sup>\*\*</sup>

Kazuma TAKEDA Ting Li Shigeaki TAKEDA Hiroyuki KAGA Noboru MASUDA

**Abstract:** In this study, we conducted an investigation on administrators designated by local authorities for managing and maintaining public parks in the country to find the implementation system, their types of revenue sources and their use of revenue. Then, we identified challenges in creating park management and designated administration operation systems which enable administrators to offer high-quality maintenance and management with their business know-how, and lastly showed the direction for dealing with the challenges. The study revealed that the fact that their own revenue must be allocated to the expenses for managing and maintaining the park without enough the expenses only for the usage fees and designated administration fees is a big problem related to the foundation of the systems. The study also found important challenges that the re-investment should be evaluated in the annual evaluation of the administrators' performance based on the situation that designated administrators of more than half have re-invested in the park maintenance. The study also found that, to obtain their own revenue sources, deepening the cooperation by utilizing the advantages of each, such as the advantage of getting revenue from businesses in profit organizations and the advantage of receiving contributions in non-profit organizations, is the effective direction.

**Keywords:** *designated administrator system, park management, public park, revenue source, revenue*

**キーワード:** 指定管理者制度, 公園管理, 都市公園, 収入源, 収益

### 1. はじめに

平成 15 年に地方自治法が一部改正され、公の施設の管理に関して指定管理者制度が設けられた。それを受けて、都市公園の管理にも指定管理者制度が導入されてから 10 年が経過した。そもそも指定管理者制度は、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民のサービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ること」<sup>1)</sup>を目的とした制度である。

指定管理者制度の導入によって、自治体の外郭団体など従来の管理受託者をはじめとする非営利法人に加えて、株式会社に代表される営利法人が都市公園の管理に新規参入できるようになった。これにより、民間のノウハウを活用して業務の効率化を図り管理経費を節減するとともに、利用料金収入や自主事業等による収入が動機付けとなって、節減分や独自の収入源等を活用した、より質の高い利用者サービスの提供が期待されることである。

しかし、総務省が平成 20 年 6 月に各都道府県知事宛に発出した総務事務次官通知では、指定管理者の選定の際の基準設定に当たっては、公共サービスの水準の確保という観点が必要であることが示された<sup>2)</sup>。さらに、平成 22 年 12 月に発出した総務省自治行政局長通知では、指定管理者制度は単なる価格競争による入札とは異なるものであること<sup>3)</sup>といった制度運用上の留意点が指摘された。これらの指摘から、指定管理者制度が導入された趣旨や目的が十分に反映されず、指定管理料の削減という行政の財政負担の削減に重きが置かれている状況に対する危惧がうかがえる。

既往文献の中で指定管理者制度における収入源や収益の取扱いに関して見ると、増田 (2010)<sup>4)</sup>は財政悪化に伴い地方行政では公園緑地分野での事業規模の縮小や管理運営費の削減によって適正な管理水準が維持されないといった状況が発生していると指摘している。また、金子 (2010)<sup>5)</sup>は以下の課題を指摘している。指定管理者のモチベーションを引き出すための金銭的な動機付けの明確化が求められること。指定管理者の更新時に低価格が優先

される傾向があり、指定管理料が段階的に引き下げられ、サービスの低下を生み出す恐れが十分にあり得ること。李ら (2011)<sup>6)</sup>は全国の都道府県営広域公園の指定管理者の 1 期目と 2 期目の選定基準を比較して、自主事業等によって得られた収益を再投資することで高品質な管理を可能とするような仕組みの確立が求められること。また、そのためには利用料金制の有効活用や新たな収入源の確保など「産や民の柔軟性」を最大化させることが有効であると指摘している。

以上のように、指定管理者の選定基準にかかわる問題や価格競争から、自治体より支払われる指定管理料が通減傾向にあり、高品質な管理を可能とするような新たな収入源の確保と、金銭的な動機付けの明確化の必要性が論じられている。しかし、新たな収入源の獲得やそこから得られる収益の取扱いに関する実態について調査された研究事例やそこから発生する経営的課題を探った研究事例はほとんど見られない。

本研究では、全国の都道府県営都市公園の指定管理者に対して指定管理料以外の収入源の種類とそこから得られる収益の取扱いに関する実態を調査し、指定管理者の代表団体の営利、非営利といった法人の性格と収入源および収益の取扱いとの関係性を明らかにすることによって、指定管理業務において民間のノウハウを活かし、高品質な管理を可能とするような公園経営と指定管理者制度の運用に関する課題と方向性を探ることを目的とする。

### 2. 研究の方法

本研究では、まず、平成 25 年 10 月に 47 都道府県のホームページにアクセスし、都道府県営都市公園における指定管理者制度の導入状況を確認した。その結果、ホームページで確認することができた都道府県営都市公園は全国で 530 箇所あり、このうち指定管理者制度が導入されている都市公園は 445 箇所であった。本研究では指定管理者を調査対象に設定することから、一公園につき一の指定管理者を指定するケース、複数の公園を一括指定する

\* 一般財団法人大阪府公園協会 \*\* 大阪府立大学大学院生命環境科学研究科

表一 法人の種類

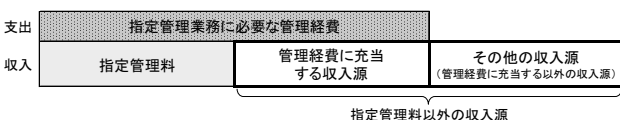
営利法人	株式会社	持分会社
非営利法人	一般社団法人	協同組合等
	一般財団法人	地縁団体
	公益財団法人	社会福祉法人
	特定非営利活動法人	学校法人
公的法人	普通地方公共団体	国立大学法人
	特別地方公共団体	

ケース、逆に一の公園を分割して指定するケースを個別に確認し、合計 349 件の指定管理者を特定し、これらを調査対象とした。

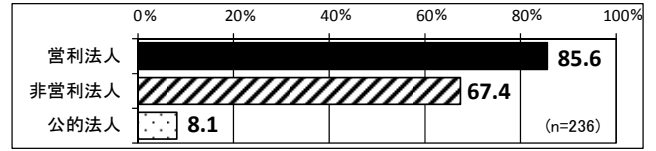
調査では、これらの 349 件の指定管理者に対して、指定期間と公募か非公募か等の基本的な事項とともに、以下に示す大きくは 4 項目からなる調査票を作成した。指定管理者を構成する法人の種類や主な業種、指定管理業務への関与状況等の「実施体制」に関する事項、行政が毎年度実施する評価の項目や定量的指標、指定管理者として特に評価をしてもらいたい項目等の「年度評価」に関する事項、指定管理料以外の収入源や収益の取扱い等の「収入源」に関する事項である。このアンケート調査票を平成 25 年 11 月に郵送配布し、指定管理業務の総括責任者または現場責任者に回答を依頼した。回答は郵送または電子メールの方法で回収し、結果、アンケートの有効回答数は 236 件、有効回答率は 67.6%であった。

本研究ではまず、前述した 4 項目のアンケートの内容から主に「収入源」に着目して解析を進めるものとした。具体的には、「実施体制」に関する事項のうち、指定管理者を構成する法人の種類にかかる回答結果を用いて、表一に示すように 13 種類の法人に分類した。その内、株式会社と持分会社を「営利法人」、一般社団法人と一般財団法人、公益社団法人、公益財団法人、特定非営利活動法人、協同組合等、地縁団体等を「非営利法人」、普通地方公共団体（都道府県、市町村）と特別地方公共団体（特別区等）、独立行政法人、地方公社等を「公的法人」と大別した。さらに、指定管理者の代表団体についても、この大別を用いて集計し、236 件中 17 件と少数の公的法人を除いて一定数が確認された代表団体が営利法人の指定管理者（以下、「営利法人」とする）と非営利法人の指定管理者（以下、「非営利法人」とする）について以下のクロス解析を進めた。

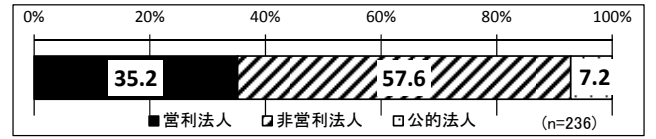
指定管理料以外の収入源については、「管理経費に充当する収入源」と管理経費に充当する以外の「その他の収入源」の別に、指定管理者制度の運用指針等の制度上に定められている「有料施設の利用料金収入」や「行為許可にかかる使用料」などの既定の収入源 6 種類と、指定管理者の経営努力により獲得する「寄付金・協賛金」や「自主事業による収入」などの独自の収入源 4 種類の合計 10 種類の収入源の中から、該当するものを複数選択形式で回答することを求めた。解析では「営利法人」、「非営利法人」の有効回答数を母数とする構成割合を算出し、 $\chi^2$  検定による 2 種類の法人の差の検定を実施し、それらの結果によって考察を進めた。なお、指定管理業務に必要な管理経費と指定管理料、指定管理料以外の収入源のうち管理経費に充当する収入源と管理経費に充当する以外の収入源の関係は図一に示すとおりである。収益の取扱いについては、該当する収入源ごとに、収益の帰属先として、「全額を設置者（公園管理者）へ返還する」（以下、「全額設置者」とする）、「一部を設置者へ返還し、残りを指定管理者の収入として収受する」（以下、「一部指定管理者」とする）、「全額を指定管理者の収入として収受する」（以下、「全額指定管理者」とする）。



図一 管理経費と収入源の関係



図二 指定管理者の構成員の法人の種類



図三 指定管理者の代表団体の法人の種類

「その他」のいずれか一つを選び、さらに、「一部指定管理者」と「全額指定管理者」については、指定管理者へ帰属する収益の「全額を指定管理者の収入とする」（以下、「全額収入」とする）、「一部を維持管理や施設改修等に再投資する」（以下、「一部再投資」とする）、「全額を維持管理や施設改修等に再投資する」（以下、「全額再投資」とする）、「その他」のいずれか一つを選んで回答することを求めた。解析では単純集計による構成割合を算出するとともに、2 種類の法人の差は  $\chi^2$  検定を実施し、それらの結果を用いて考察を進めた。最後に、「収入源と収益の取扱いについて、意見を自由にお聞かせください」として自由回答形式で求めた意見も参照しながら、まとめと考察を進めた。

### 3. 解析結果及び考察

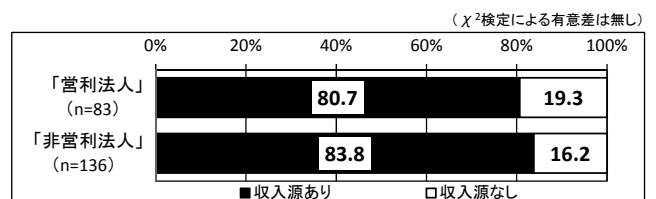
#### (1) 指定管理者の実施体制に関する実態

回答のあった 236 件の指定管理者を構成する全構成員延べ 380 法人を、法人の種類ごとに集計した結果、営利法人は 202 法人 85.6%、非営利法人は 159 法人 67.4%、公的法人は 19 法人 8.1%であった（図二参照）。また、回答のあった 236 件の指定管理者それぞれの代表団体全 236 法人を、法人の種類ごとに集計した結果、営利法人は 83 法人 35.2%、非営利法人は 136 法人 57.6%、公的法人は 17 法人 7.2%であった（図三参照）。

図二より、全構成員の法人の種類は、営利法人が 8 割を超えて最も多く、民間企業の新規参入が着実に進んでいることがわかった。一方、図三より、指定管理者の代表団体の法人の種類は、逆に、非営利法人が 136 法人 57.6%と最も多く、その内訳を見ると一般財団法人が 35 法人、公益財団法人が 83 法人の計 118 法人となっており、回答のあった指定管理者の代表団体全 236 法人のうち半数を占めることから、自治体の外郭団体をはじめとする従来の管理受託者が依然として代表団体の半数を占めている実態が明らかとなった。

#### (2) 指定管理料以外の収入源に関する実態

指定管理料以外の収入源の有無に関して、図四は管理経費に充当する収入源について、図五はその他の収入源について、「営利法人」と「非営利法人」の別に集計した結果を示している。図四より、「営利法人」、「非営利法人」ともに有意な差はなく 8 割以上の指定管理者が、指定管理料以外に管理経費に充当する収入源を有していることがわかった。一方、図五より、管理経費に充当する以外のその他の収入源を有する指定管理者の割合は、「営利法人」が 6 割を超え、「非営利法人」の 5 割程度に比べて



図四 管理経費に充当する収入源の有無

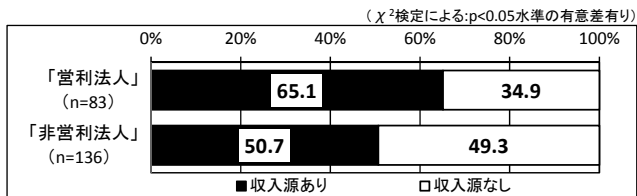


図-5 その他の収入源の有無

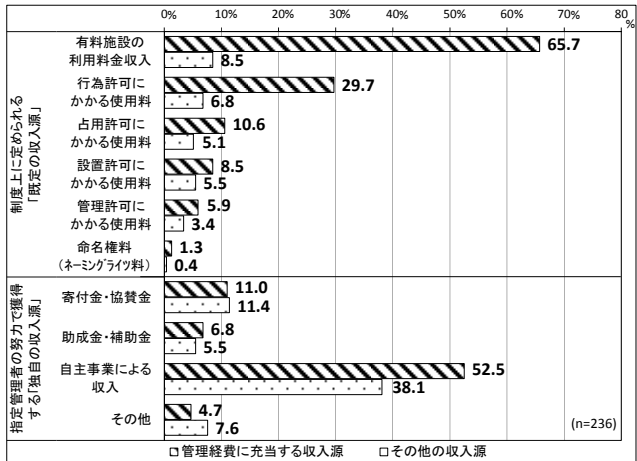


図-6 指定管理料以外の収入源の種類

有意に高いことがわかった。このことから、用途が管理経費への充当に限定されず自由度の高いその他の収入源は、「営利法人」として、経営努力に対する金銭的な意味でのより大きな動機付けとなっていると考えられる。

図-6 は、指定管理料以外の収入源の種類について、制度上に定められる既定の収入源と指定管理者の経営努力で獲得する独自の収入源に分けて、管理経費に充当する収入源とその他の収入源の別に集計した結果を示している。

指定管理料以外の収入源に関しては、全ての項目で管理経費に充当する収入源となっているが、中でも既定の収入源の6項目の内、6項目とも管理経費に充当する収入源の割合がその他の収入源とする割合よりも高くなっている。特に、「有料施設の利用料金収入」が6割を超えて突出して多く、それに次いで「行為許可にかかる使用料」も3割弱存在する。一方、独自の収入源の4項目の内、いずれも管理経費に充当されるものとその他の収入源とするものの割合は同等程度となっている中で、特に、「自主事業による収入」を管理経費に充当する指定管理者が5割強、その他の収入源とするものが4割弱と突出して多く、「寄付金・協賛金」を管理経費に充当する指定管理者とその他の収入源とする指定管理者もともに1割強存在することがわかった。

一般的に、指定管理者が管理を行うために必要な経費は、ア. 全て利用料金で賄う、イ. 一部を利用料金で、残りを指定管理料で賄う、ウ. 全て指定管理料で賄う、のいずれかの方法で賄われること<sup>7)</sup>などとしており、指定管理者独自の収入源で賄うことまでは求められていない。このような指定管理者制度の中で、以上の解析結果を見ると大半の指定管理者が「有料施設の利用料金収入」や「行為許可にかかる使用料」をはじめとする既定の収入源に加え、自主事業をはじめとする独自の収入源も管理経費に充当している実態が明らかとなり、半数以上の指定管理者において、管理経費を賄う収入源として指定管理料と利用料金収入だけでは不十分な状態にあると考えられる。

次に、指定管理者の経営努力で獲得する独自の収入源に着目して、管理経費に充当する収入源とその他の収入源の種類について、それぞれ「営利法人」と「非営利法人」の別に集計した結果を図-7と図-8に示す。

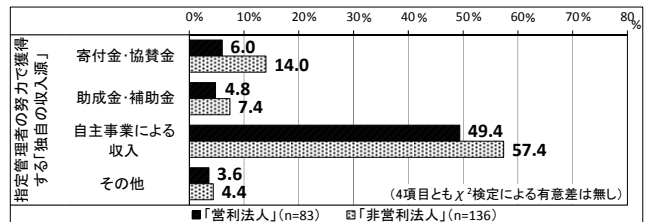


図-7 管理経費に充当する収入源の種類

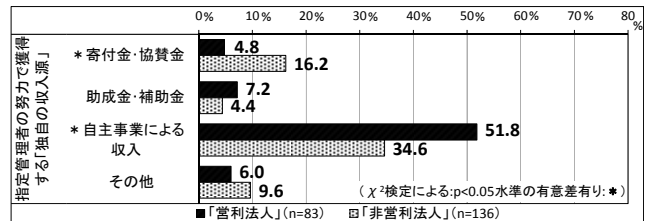


図-8 その他の収入源の種類

図-7より、管理経費に充当する収入源を見ると、「自主事業による収入」を含む4項目すべての収入源において、「営利法人」と「非営利法人」の割合に有意な差はなく、「営利法人」、「非営利法人」とも同程度に独自の収入源を管理経費に充当している実態が明らかとなり、「営利法人」、「非営利法人」にかかわらず、指定管理業務に必要な管理経費を賄う収入源として指定管理料と利用料金収入だけでは不十分な状態にあることが裏付けられている。一方、図-8より、管理経費に充当する以外のその他の収入源を見ると、「自主事業による収入」と「寄付金・協賛金」において「営利法人」と「非営利法人」の割合に有意な差が認められる。その内「自主事業による収入」では、「営利法人」が5割強、「非営利法人」が3割強と「営利法人」の割合が有意に高いことがわかった。一方、「寄付金・協賛金」では、逆に、「非営利法人」が2割弱、「営利法人」が5%弱と「非営利法人」の割合が有意に高いことがわかった。

この結果は、「営利法人」は、民間のノウハウを活かして自主事業を展開することによって、独自の収入源を獲得していく上で「非営利法人」よりも優位性を保有していることを表しているものと考えられる。また、「非営利法人」は、寄付金控除等の税法上の優遇措置によって、寄付金や協賛金を獲得する上で優位性があることを表しているものと考えられる。つまり、法人の性格に応じて、それぞれの優位性を活かして収入源を獲得しながら指定管理業務が行われているものと考えられる。

### (3) 収益の取扱いに関する実態

図-9は、収益の帰属先について、収入源ごとに「全額設置者」、「一部指定管理者」、「全額指定管理者」、「その他」の別に集計した結果のうち、回答数の合計値が20以上となる8項目の収入源の結果を示している。

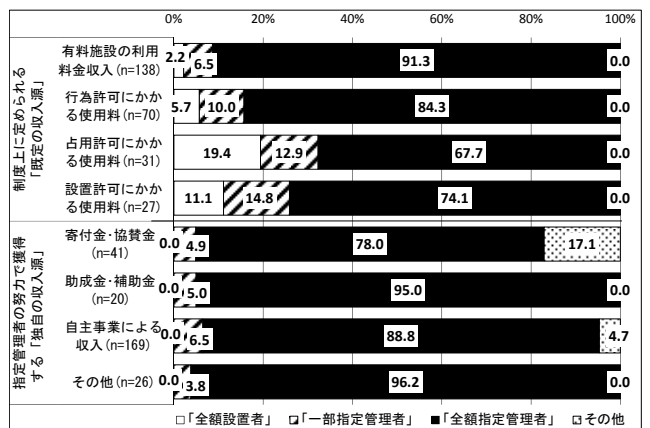


図-9 収益の帰属先

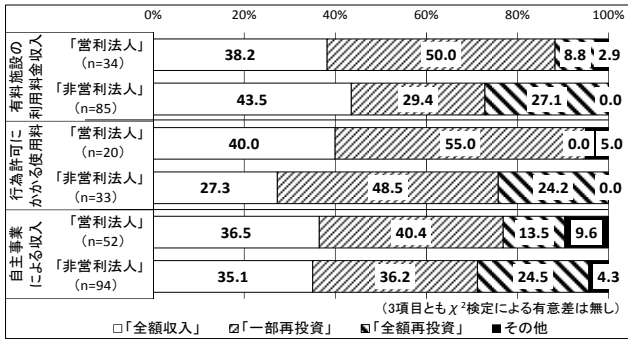


図-10 収益の取扱い

図-9より、制度上に定められる既定の収入源を見ると、いずれの収入源でも「全額指定管理者」の割合が7割弱から9割強と大半を占める。その内、「占用許可にかかる使用料」と「設置許可にかかる使用料」では「全額設置者」がそれぞれ2割弱と1割強存在する。一方、指定管理者の経営努力で獲得する独自の収入源を見ると、いずれの収入源でも「全額指定管理者」の割合が8割弱から9割強と大半を占め、既定の収入源と独自の収入源ともに、収益の帰属先が全額指定管理者とされているケースが圧倒的に多い。このことから、全体的には指定管理者の経営努力を促す金銭的な動機付けが働くように指定管理者制度が運用されていると言える。しかし、収入源別に見ると、既定の収入源においては収益の一部または全額を設置者へ返還しなければならないケースが1割弱から3割強の割合で見られ、独自の収入源に比べて、既定の収入源では金銭的な動機付けがやや働きにくいと言えよう。

図-10は、図-9で割合が最も高かった「全額指定管理者」と回答した指定管理者に着目して、指定管理者へ全額帰属する収益の取扱いについて、収入源ごとに「全額収入」、「一部再投資」、「全額再投資」、「その他」の別に、かつ「営利法人」と「非営利法人」の別に集計した結果のうち、回答数の合計値が各20以上となる3項目の収入源の結果を示している。

図-10より、3項目とも「営利法人」と「非営利法人」で有意差が見られず、「全額収入」とする指定管理者の割合は「営利法人」、「非営利法人」とともに3割弱から4割強である。一方、「一部再投資」とする指定管理者と「全額再投資」とする指定管理者を合わせた割合は、いずれも5割強から7割強と高い割合を示し、営利、非営利という法人の性格の違いにかかわらず、得られた収益の一部または全額を公園に再投資しようとする指定管理者が5割を超えることが明らかとなった。このように、利用者サービスの質の維持や向上のために指定管理者は相当の経営努力をしていることがうかがえることから、これらの経営努力を年度評価や更新時の評価項目に加えるなど適正に評価する仕組みの構築が求められる。

#### (4) 収入源と収益の取扱いに関する自由意見

収入源と収益の取扱いに関する自由意見について、全236件中85件の指定管理者から回答が得られた。得られた回答の内容を類型化した回答数が5件以上あった意見を表-2に示す。

表-2の(a)と(e)より、利用者サービスの向上を図る上で、収益の取扱いに関する指定管理者の独自の判断と弾力的な運用を

表-2 収入源と収益の取扱いに関する自由意見

(a) 指定管理者の判断で収益を維持管理や修繕等に再投資している。	(19件)
(b) 利用料金収入が増えれば、実績として反映され、次期の指定管理料(基準価格)が下がる。利用促進の努力が結果的に自分の首を絞めることになる。	(11件)
(c) 年々増える資料作成等の事務作業の負担が大きい。管理経費が行政のための資料作成に費やされる。	(10件)
(d) 更新毎に指定管理料が低下する。価格による評価に違和感を感じる。	(5件)
(e) 指定期間内で収益のやりくりができれば、大規模修繕等に取り組める。	(5件)
(f) 指定管理料だけでは修繕費用が足りない。	(5件)

注): ( )内の件数は、類型化した意見に対する回答者の件数を示す。

確保することが有効な手段となりえる可能性が確認できた。また、

(b)と(d)より、利用料金制度の運用と更新時の評価において、指定管理料の削減が重視され、利用者サービスの質の確保や向上を図ろうとする指定管理者に対する動機付けが働きにくいと懸念される実態が確認できた。さらに、(c)と(f)より、指定管理料の削減に加えて、行政向けの事務作業の負担増大や修繕費用が嵩むことが、管理経費を圧迫し利用者サービスの質の確保や向上を困難にする要因となっている可能性が確認できた。

#### 4. まとめ

以上の解析および考察結果から、まず、指定管理者の構成員として多くの民間企業が参入してきており、制度導入の目的の一つであった民間のノウハウの活用が着実に進んでいると言える。

このような状況の中で、指定管理者が管理を行うために必要な経費は、一般的に、ア. 全て利用料金で賄う、イ. 一部を利用料金で、残りを指定管理料で賄う、ウ. 全て指定管理料で賄う、のいずれかの方法とされているが、本研究において、指定管理料と利用料金収入だけでは管理経費を賄えず、第二、第三の収入源を独自に獲得しなければならない状況にあることがわかった。行政の財政負担の削減に重きが置かれ、制度本来の目的である利用者へのサービスのための管理経費が圧迫されるなかで、本来は指定管理者にとって経営努力に対する金銭的な動機付けであるはずの独自の収入を管理経費に充当しなければ最低限必要な管理経費が賄えない状況は、指定管理者制度の根幹にかかわる大きな課題と言える。適正な額の指定管理料を確保するとともに、利用料金制度や独自の収入源を指定管理者に対する金銭的な動機付けとして働かせ、自主事業をはじめとする利用者サービスのさらなる向上のために使うことができるような制度運用も強く求められる。さらに、収益の取扱いに関しては、全額を指定管理者の収入にすることができるにもかかわらず、半数以上の指定管理者が独自の判断で維持管理や施設改修等に再投資している。こうした再投資を、指定管理業務の年度評価や更新時の評価項目に加えることなどによって、指定管理者の再投資に対する動機付けを向上させることも重要な課題と言える。一方、独自の収入源の獲得に関しては、「営利法人」は自主事業の展開、「非営利法人」は「寄付金・協賛金」の獲得といったように、指定管理者の構成員それぞれの優位性を活かした連携を深めることも、今後の有効な方向性として考えられよう。

#### 補注及び引用文献

- 1) 総務省自治行政局長 (2003) : 地方自治法の一部を改正する法律の公布について (通知) : 総務省, 2-4pp
- 2) 総務事務次官 (2008) : 平成20年度地方財政の運営について : 総務省, 12-13pp
- 3) 総務省自治行政局長 (2010) : 指定管理者制度の運用について : 総務省, 1-2pp
- 4) 増田 昇 (2010) : 公園の価値を高める指定管理者の評価と指導 : 公園緑地 71(4), 10-12
- 5) 金子忠一 (2010) : 「都市公園における指定管理者制度」に関するアンケートの結果からみた指定管理者による都市公園管理の現状と課題 : 公園緑地 71(4), 7-9
- 6) 李 婷・下村泰彦・加我宏之・増田 昇 (2011) : 都道府県営の広域公園における指定管理者制度の運営課題に関する研究 : 環境情報科学論文集 25, 443-448
- 7) 静岡県経営管理部行政改革課 (2014) : 指定管理者制度の手引 : 静岡県, 20pp
- 8) 岡山県総務部行政改革推進室 (2014) : 指定管理者制度運用の手引き : 岡山県, 2-3pp