

# 【論文】 エージェンシー問題からの指定管理者制度の一考察 —地方公共団体のエージェンシー問題の対策状況—

吉澤 幸夫

日本大学大学院総合社会情報研究科後期課程

## Study on the Effectiveness of the Designated Manager System on Agency Issues

—Local Governments' Status in Dealing with Them—

YOSHIZAWA Yukio

Graduate Student at the Graduate School of Social and Cultural Studies, Nihon University

---

Focusing on the use of market mechanisms as a characteristic of New Public Management, I examined the designated manager system from the perspective of agency issues, using data from the Ministry of Internal Affairs and Communications. Results revealed that effective prevention measures for agency problems—monitoring, incentivization, penalties, and risk sharing—varied from one local government to another local government; however, overall, they were still insufficient.

---

### 1. はじめに

指定管理者制度は、地方自治法の一部改正(2003年6月公布、2003年9月施行)により設けられた制度である。設けられた背景は、当時の日本経済の状況にある。1991年にバブル経済が崩壊し、企業や家庭はキャピタルロスを抱え不良債権問題が顕在化した。このことにより国や地方公共団体は歳入が減少し、高齢化社会に伴う社会保障費の増大などが相まってプライマリーバランスは歳出超過となってきた。また、外には中国をはじめとするアジア諸国の経済的台頭による日本の競争力の低下など、日本全体が経済に対する閉塞感や将来に対する悲観論が出始めていた。

このような状況から脱却するために、当時の小泉内閣は平成13年(2001年)6月26日、『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』を閣議決定し、「民間にできることは、できるだけ民間に委ねる<sup>1)</sup>」として市場経済の最大限の導入を宣言したのである。

また、この基本方針では、政策プロセスの改革に

ついて、中長期的な目標をプライマリーバランスの黒字化とし、ニューパブリックマネージメントを新しい行政手法として取り組むとしている。「国民は、納税者として公共サービスの費用を負担しており、公共サービスを提供する行政府にとってのいわば顧客である。国民は、納税の対価として最も価値のある公共サービスを受ける権利を有し、行政は顧客である国民の満足度の最大化を追求する必要がある。そのための新たな行政手法として、ニューパブリックマネージメントが世界的に大きな流れとなっている<sup>2)</sup>」と、記述されている。

この基本方針を基に、翌年の2002年に内閣府総合規制改革会議が『中間とりまとめ—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—』を発表し、指定管理者制度の名称こそまだ使われていないが、民営化、民間事業者の参入、PFI、民間委託等のPPPを推進するための阻害要因となる規制の検討・撤廃などを具体的に提言した。しかも、検討・措置期間を含めての提言である。これらの経緯があって、地方自治法の一部改正がおこなわれ指定管理者制度が設

けられたのである。つまり、指定管理者制度は、行政手法として取り入れたニューパブリックマネジメントの中の1つの制度である。

ニューパブリックマネジメントの特徴について、国土交通省国土交通政策研究所(2003)は、①経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに、業績と成果による統制(政策評価)を行う、②市場メカニズムを可能な限り活用するため、民営化、エージェンシー化、組織内部への契約型システムの導入、民間委託等を積極的に進める、③顧客主義へ転換する(住民をサービスの顧客とみる)、④組織をフラット化する(ヒエラルキーの簡素化)の4つをあげている<sup>3</sup>。

本研究の目的は、ニューパブリックマネジメントの特徴である市場メカニズムの活用について着目し、指定管理者制度の導入状況をミクロ経済学のエージェンシー問題から考察をおこない、指定管理者制度の問題を明らかにすることにより官民連携の促進の一助になることを目的としている。

研究手法としては、最初に、エージェンシー問題を先行研究からレビューをし、それを基に仮説を立てる。仮説の検証には、総務省の『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』を用いる。その結果から指定管理者制度の問題を抽出し、考察する。したがって本論文の構成は、次の通りである。次章でエージェンシー問題を先行研究からレビューをし、第3章で指定管理者制度におけるエージェンシー問題について整理・検討をし、仮説を立てる。第4章で総務省のデータを整理し、仮説を検証し、その結果を分析する。最後に第5章でむすびとして本研究をまとめる。

## 2. エージェンシー問題について

この章では、情報の非対称性から生じるモラル・ハザードについての分析手法の1つであるエージェンシー理論を整理、検討する。

### 2.1 エージェンシー問題とは

プリンシパル・エージェント関係の一般的な例として、企業の経営者(プリンシパル)と従業員(エージェント)の関係がある。経営者は、自己の利益に影響を与える企業の利益を追求するために従業員を雇用

する。従業員は、自己の利益を得るために企業へ労働を提供する。このように目的の違いがある。また、経営者は、全般的な経営状況を把握するが、顧客管理や業務管理については従業員程詳しい情報はもっていない。このように情報の非対称性が存在するのである。

プリンシパル・エージェント関係では、このように両者の目的の違いと情報の非対称性から、エージェンシー問題が生ずる。プリンシパルは、自己の目的達成のために、エージェントに最善の行動をとらせるためにはどのようにしたら良いのであろうかという問題である。

### 2.2 情報の非対称性について

情報の非対称性が起こる可能性の要因は、小山(2000)によると、エージェントの性質、行為、情報の意図であるとしている<sup>4</sup>。

また、小山(2000)は、情報の非対称性を3つのタイプに識別している。1つ目は、プリンシパルは、契約締結前にエージェントの隠された特性を知らずに契約し、事後に初めて知る「隠された特性」、2つ目は、契約中にプリンシパルがエージェントの行動を監視できない、または評価できないなどの「隠された活動、隠された情報」、3つ目は、契約中に、プリンシパルはエージェントの機会主義的行動を阻止できない「隠された意図」、この3つである<sup>5</sup>。

### 2.3 エージェンシー問題の対処策

エージェンシー問題というのは、プリンシパルとエージェントの間の目的の相違や情報の非対称性を要因としておこるモラル・ハザードの問題である。

情報の非対称性を小さくするためには、モニタリングが有効であり、モニタリングに応じたインセンティブの付与や罰則を設けて、両者の利害を可能な限り近づけることが必要である。

小山(2000)は、表1のように情報の非対称性の3つのタイプごとに対処方法を述べている。「隠された特性」は、契約締結前なのでシグナリング、スクリーニング、自己選択などが有効である。「隠された活動、隠された情報」は、契約期間なので、モニタリング、インセンティブの付与、制裁システム、リスク分担

の取り決めが有効である。「隠された意図」は、契約書の作成が有効であるが、情報の非対称性があるため現実的にはうまく作れない<sup>6</sup>。また、これらの対処策にはコストがかかることも述べている。

山田(2012)は、契約の締結、モニタリング、インセンティブの付与をあげ、不完備契約や観察の実現性などの限界も指摘している<sup>7</sup>。

プリンシパルのエージェントに対してのコントロール・コストについて、井堀は、コストをかけすぎると実質的な利潤も減少すると述べている<sup>8</sup>。

表1 情報の非対称性の3つのタイプ

隠された特性	
状況	契約した後に、エージェントの特性を知ることになるが、契約の変更が不可能または変更等問題解決に費用が発生する。
対処策	エージェントのシグナリング プリンシパルのスクリーニング 自己選択
隠された活動・隠された情報	
状況	契約中のエージェントの行動を監視や評価ができない。
対処策	モニタリング インセンティブの付与、罰則 リスク分担の取り決め
隠された意図	
状況	契約中にエージェントのモラル・ハザードに気付いても阻止できない。
対処策	契約書の作成（非標準的な財・サービスの取引は情報の非対称性があるため実際にはうまく作れない）

出所： 小山明宏(2000)『経営学における分析用具としてのプリンシパル・エージェント・モデルに関する一考察 (I)』をもとに筆者作成

## 2.4 本研究の課題

公の施設の管理・運営を地方公共団体が、民間事業者等の団体に指定をして依頼をするので、地方公共団体が依頼者(プリンシパル)、指定管理者が代理人

(エージェント)という関係である。このプリンシパルとエージェント関係において、目的の違いや情報の非対称性の存在のために、エージェンシー問題が発生する。

本研究は、指定管理者制度が創立されて20年が経ち、総務省が3年毎にまとめている『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』も平成21年の公表が6回目になることから、当該データを使って、地方公共団体が指定管理者をどのようにコントロールしているかを研究することを課題としている。

## 3. 指定管理者制度のエージェンシー問題について

第3章では、指定管理者制度におけるエージェンシー問題を整理・検討する。

### 3.1 指定管理者制度とは

指定管理者制度とは、総務省自治行政局(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)』によると、「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を目的とするもの<sup>9</sup>」である。管理主体については、民間事業者やNPO等の団体にも広く開放された<sup>10</sup>。

また、運用についての定められていることもいくつかある<sup>11</sup>。指定の手續、管理基準、業務の具体的範囲を条例で定めることの他に、施設の利用料金については、指定管理者が収受することができる。指定管理者は、毎年度終了後、事業報告書を提出しなければならない。指定管理者が地方公共団体の指示に従わない場合は、指定取消し、業務の停止を命令することができる。これらのことが、地方自治法第244条の2に規定されている。即ち、公の施設の管理・運営を民間事業者等に広く開放し、民間事業者等の管理・運営の手法を活用して住民サービスの向上と経費の削減という目的に向かうことが指定管理者制度であるといえる。

### 3.2 指定管理者制度におけるエージェンシー問題

公の施設の管理・運営を民間事業者に開放したときに、地方公共団体は、住民サービスの向上と経費の削減という目的を達成するために、どのようにして、利益を最大化することが目的の民間事業者をコントロールしなければならないかというのが、指定管理者制度におけるエージェンシー問題である。

第2章において、目的の違いや情報の非対称性からおこるモラル・ハザードの対処策として、契約締結前のシグナリング、スクリーニング、自己選択、契約期間中のモニタリング、インセンティブの付与、制裁、リスク分担の取り決めが、それぞれ有効であることを先行研究で整理した。これらの対処策を踏まえて、指定管理者制度の運用の規定をみよ。尚、指定管理者制度は、地方公共団体が議会の承認を経て民間事業者等の団体を指定するので、契約ではなく行政処分的一种である。そのため両者の間では協定書を取り交わすことになる。ここからは、指定管理者制度に関するものは、「契約」ではなく「協定」を使用する<sup>12</sup>。

シグナリング、スクリーニング、自己選択については、指定の手段として申請、選定、事業計画の提出等があり、その上に、指定には議会の議決が必要になるので、有効な方法がとられているといえるだろう。モニタリングについては、毎年度終了後に事業報告書を提出することになるので、対処策はとられているが、インセンティブの付与、制裁、リスク分担の判断に影響を及ぼすので、年度ごとの事業報告書だけでは十分とは言えないだろう。しかしながら、モニタリングにコストをかけすぎるとは、経費の削減が目的の1つであるためモニタリング方法には工夫が必要となるであろう。

インセンティブの付与については、施設の利用料金を収受することができるとし、制裁については、指定の取消しや業務停止を命令することができるので、それぞれに対処策がとられているといえる。しかしながら、リスクの分担については、地方自治法第244条の2の要点を箇条書きでまとめた総務省『公の施設の指定管理者制度について②』において記載が全くない。これについては、国から地方自治の権限委譲がなされている地方自治体が、運用の問題として協定書等に記載されるべきことと

判断がなされていると推察できる。

### 3.3 仮説

ここまでで、地方公共団体の住民サービスの向上と経費の削減という目的達成のためには、モニタリング、インセンティブの付与、罰則、リスクの分担の4つが、指定管理者をコントロールするには有効であることを明らかにした。そのため「指定管理者制度を導入している地方公共団体は、エージェンシー問題の防止に有効な4つの策を行っている」、という仮説を立てることができる。

## 4. 総務省データを用いた仮説検証

本データは、総務省自治行政局が平成18年(2006年)から3年ごとに指定管理者制度の導入状況を調査し公表している『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』をもとにしている。表2から表8は、その公表された調査結果をもとに導入状況の推移をみるために、筆者が必要に応じて作成したものである。尚、推移を比較するのに、2003年の9月に施行された指定管理者制度なので、平成18年(2006年)はまだ黎明期の段階と判断し、平成21年(2009年)の第2回目の調査結果と、最新の令和3年(2021年)の調査結果を用いた。

### 4.1 総務省データの整理

指定管理者制度の全体的な導入状況を表2と表3、モニタリングは表4-1から表4-4、インセンティブの付与は表5-1から表5-4、リスク分担は表6-1から表6-3、罰則については表7というように作成した。

表2 指定管理者が導入されている施設<sup>13</sup>数  
(単位:施設数)

	2009年	2021年	増減
都道府県	6,882	6,721	△ 161
指定都市	6,327	8,063	1,736
市区町村	56,813	62,753	5,940
合計	70,022	77,537	7,515

出所： 総務省自治行政局『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』をもとに筆者作成

表 3 指定管理者が導入されている施設の民間企業等<sup>14</sup>が指定管理者

(単位:施設数、%)

	2009年	2021年	増減
都道府県	1,571(22.8)	2,712(40.2)	1,141(17.4)
指定都市	1,564(24.7)	3,903(47.8)	2,339(23.1)
市区町村	17,354(30.5)	27,093(42.8)	9,739(12.3)
合計	20,489(29.3)	33,708(43.1)	13,219(13.8)

出所：表 2 と同じ。

表 4-1 指定管理者の評価の実施状況（都道府県）

(単位:施設数、%)

	2009年	2021年	割合の増減
評価を実施	6,707(91.4)	6,721(100)	8.6
うち外部(有識者等)視点を導入	2,783(40.4)	3,910(58.2)	17.8
指定管理者施設数	6,882(100.0)	6,721(100.0)	

表 4-2 指定管理者の評価の実施状況（指定都市）

(単位:施設数、%)

	2009年	2021年	割合の増減
評価を実施	5,322(84.1)	7,817(96.9)	12.8
うち外部(有識者等)視点を導入	2,491(39.1)	4,907(60.9)	21.8
指定管理者施設数	6,327(100.0)	8,063(100.0)	

表 4-3 指定管理者の評価の実施状況（市区町村）

(単位:施設数、%)

	2009年	2021年	割合の増減
評価を実施	30,989(54.5)	48,885(77.9)	23.4
うち外部(有識者等)視点を導入	6,135(10.8)	14,469(23.1)	12.3
指定管理者施設数	56,813(100.0)	62,753(100.0)	

表 4-4 指定管理者の評価の実施状況（全体）

(単位:施設数、%)

	2009年	2021年	割合の増減
評価を実施	43,018(61.4)	63,423(81.8)	20.4
うち外部(有識者等)視点を導入	11,409(16.3)	23,286(30.0)	13.7
指定管理者施設数	70,022(100.0)	77,537(100.0)	

出所：表 4-1 から表 4-4 はいずれも表 2 と同じ。

表 5-1 利用料金制の採用状況（都道府県）

(単位:施設数、%)

	2009年	2021年	割合の増減
利用料金制を採用(一部も含む)	3,210(46.6)	3,058(45.5)	△1.1
指定管理者施設数	6,882(100.0)	6,721(100.0)	

表 5-2 利用料金制の採用状況（指定都市）

(単位:施設数、%)

	2009年	2021年	割合の増減
利用料金制を採用(一部も含む)	1,998(31.6)	3,430(42.5)	10.9
指定管理者施設数	6,327(100.0)	8,063(100.0)	

表 5-3 利用料金制の採用状況（市区町村）

(単位:施設数、%)

	2009年	2021年	割合の増減
利用料金制を採用(一部も含む)	28,027(49.3)	34,109(54.4)	5.1
指定管理者施設数	56,813(100.0)	62,753(100.0)	

表 5-4 利用料金制の採用状況（全体）

(単位:施設数、%)

	2009年	2021年	割合の増減
利用料金制を採用(一部も含む)	33,235(47.5)	40,597(52.4)	4.9
指定管理者施設数	70,022(100.0)	77,537(100.0)	

出所： 表 5-1 から表 5-4 はいずれも表 2 と同じ。

表 6-1 施設の種別に応じた必要な体制に関する事項の協定書への記載状況<sup>15</sup>

(単位:施設数、%)

	2009年	2021年	割合の増減
選定時・協定等に示す		54,925(70.8)	
選定時のみ示している		6,184(8.0)	
協定等へのみ記載	53,341(76.2)	8,660(11.2)	
選定時に示さず協定書等記載なし	16,681(23.8)	7,768(10.0)	△13.8
施設数	70,022(100.0)	77,537(100.0)	

表 6-2 損害賠償責任の履行の確保に関する事項の協定書への記載状況

(単位:施設数、%)

	2009年	2021年	割合の増減
選定時・協定等に示す		53,112(68.5)	
選定時のみ示している		1,062(1.4)	
協定等へのみ記載	57,546(82.2)	18,505(23.9)	
選定時に示さず協定書等記載なし	12,476(17.8)	4,858(6.3)	△11.5
施設数	70,022(100.0)	77,537(100.0)	

表 6-3 新型コロナウイルス感染症拡大防止に向けた対応等により生じた減収等のリスク分担の考え方

(単位:施設数、%)

	2021年
選定時に示し、協定等にも記載している	21,975(28.3)
選定時のみ示している	1,198(1.5)
協定等へのみ記載している	15,197(19.6)
選定時に示さず、協定書等にも記載していない	30,167(50.5)
施設数	77,537

出所： 表 6-1 から表 6-3 はいずれも表 2 と同じ。

表 7 指定管理者の指定を取消した(期間：3年間)事例とその理由

(単位:事例数)

	2009年	2021年	増減
費用対効果サービス水準	80	17	△63
経営困難等	253	242	△11
業務不履行	7	24	17
不正事件	8	2	△6
合併・解散等	149	56	△93
合計	497	341	△156

出所： 表 2 と同じ

## 4.2 仮説の検証

表 2 と表 3 からいえることは、指定管理者制度の導入状況は、全体として微増傾向にある 2009 年からの 12 年間で、全体で 7,515 施設(10.7%)増加している。単純に年換算すると 0.89%毎の増加である。それに比べて民間企業等が指定管理者となる割合は確実に増えてきている。2009 年の民間企業等の全体に占める割合は 29.3%であったが、2021 年は 43.1%と大きくなっている。とりわけ、指定都市では 2009 年の 24.7%から 2021 年は 47.8%と民間企業等の占める割

合が半数に迫る勢いである。指定都市には、指定管理者となり得るような経営基盤を持った民間事業者の存在が多いのがその理由と推察できるが、いずれにしても、指定管理者制度は、徐々にではあるが導入が進み、民間事業者の占める位置が大きくなってきているのが全体の傾向であることがわかる。

以下は、「指定管理者制度を導入している地方公共団体は、エージェンシー問題の防止に有効な4つの策(モニタリング・インセンティブの付与・罰則・リスク分担の取り決め)を行っている」、という仮説の具体的な検証である。

#### (1) モニタリング

評価の実施状況は、表4-1から表4-4にまとめた。全体としては、2009年の実施の割合が61.4%に対して2021年は81.8%なので、評価の実施は進んでいえるといえるが、未実施が18.2%もあることになる。2021年の指定管理者制度を導入している施設数が77,537施設なので、14,111施設が実施していないことになる。また、都道府県は100.0%、指定都市は96.9%と実施割合が高いが、それと比較して市区町村は、77.9%と際立って低い。市区町村の公共サービスについての専門的知見を有する外部有識者等の視点を導入という評価方法もやはり際立って低いことから、市区町村の評価状況の割合が低いのは、評価に要する費用が影響していることもあるのだろうという推察もできる。

#### (2) インセンティブの付与

指定管理者の収入は、地方公共団体から指定管理者に管理費として支払われる指定管理料、施設利用者から利用料金として徴収できる利用料金、施設利用者の便益のため、施設利用のための小物商品の販売等の自主事業がある。当該総務省の調査では、指定管理者のノウハウで利用者の増加を図れる余地のある利用料金制の状況が調査されている。表5-1から表5-4を見る限り、2009年が47.5%、2021年が52.4%、12年間で4.9%の割合増加にとどまっているので、横ばいに近い微増といえる。利用料金制の導入を積極的に進めているとはいえない。

#### (3) リスク分担の取り決め

総務省の指定管理者制度の導入状況の調査は、平成18年(2006年)に第1回目が行われたが、調査項目

にリスク分担についての項目はなかった。平成21年(2009年)に行われた第2回目の調査からリスク分担の項目が追加された。追加された項目は、表6-1と表6-2の2つの項目である。平成24年(2012年)に行われた第3回目の調査で、利用者への賠償責任、施設の修繕、備品、緊急時の対応と4項目が追加され、令和元年(2018年)の第5回目の調査で、大規模災害等の発生時の役割分担と費用分担の2項目が追加され、全部で8項目になった。直近の令和3年(2021年)の第6回目の調査では、表6-3のとおり新型コロナウイルス関連の調査項目が追加された。

このようにリスク分担の調査項目は、増えてきているので、リスク分担の取り決めの必要性の認識は向上していると考えられるが、新型コロナウイルス関連の表6-3においては、50.5%が、選定時に示さず、協定書等にも記載していないという結果では、リスク分担の取り決めの重要性は浸透していないといえる。

#### (4) 罰則

表7は、指定管理者の指定取消し事例数であるが、運用上の理由と団体自身の理由という指定管理者の理由によって指定取消しになった事例数を抜粋して作成した。指定取消しの理由が、業務不取消し外は減少しているため、罰則は、指定管理者のコントロール方法としては有効であるといえるであろう。

#### (5) 仮説検証のまとめ

「指定管理者制度を導入している地方公共団体は、エージェンシー問題の防止に有効な4つの策(モニタリング・インセンティブの付与・罰則・リスク分担の取り決め)を行っている」という仮説は棄却されたといえるだろう。

理由は、モニタリングの未実施施設が、直近の令和3年(2021年)の調査でも割合で18.2%、施設数で14,111施設もある。インセンティブの付与については、同じく令和3年の調査で、利用料金制を採用している施設の割合は、約半数の52.4%でこの12年間ほぼ横ばい傾向にある。リスク分担の取り決めについては、調査項目は追加されてきているので、認識は高まってきていると考えられるが、令和3年の新型コロナウイルス関連の調査では、半数以上の50.5%の施設は、選定時に示さず、協定書等にも記載

をしていないという結果である。罰則だけは、調査結果を見ると指定管理者のコントロール方法として機能していると考えられる。

### 4.3 検証結果の分析

指定管理者制度は、2003年9月に施行されて既に20年が経過している。しかしながら、今回の総務省の調査結果を見る限り、地方公共団体に広く指定管理者制度が浸透しているとはいえない。指定管理者制度は、ニューパブリックマネジメントの行政手法を取り入れて、日本経済の活性化を目指す1つの手法である。指定管理者制度の法的根拠である地方自治法第244条の2には、管理の実態把握のために指定管理者による事業報告書の作成・提出や指定管理者が施設の利用料金を収受できることなどが明記されている。ニューパブリックマネジメントの特徴である評価・成果主義や市場メカニズムの導入など組み込まれての改正地方自治法なのである。そのため、本研究では、地方公共団体と民間事業者の間では、目的の相違や情報の非対称性が存在することから、指定管理者制度をエージェンシー問題からの考察を試みたのである。

データとして使用した総務省の調査結果は、指定管理者制度を導入している全施設が調査対象であるため、導入状況とともに運用の傾向を見るために適しているといえるが、詳細な実態まで分析は難しいといえる。

直近の調査結果でもモニタリングを行っていない施設の割合が18.2%もある。一方で、あまたの地方公共団体が、モニタリング方法のマニュアルを作成し、ホームページ等で公開しているのも事実である。このことから、指定管理者制度に対する取組みが地方公共団体によって温度差が存在していると思われる。

モニタリング、インセンティブの付与、リスク分担の取り決め、罰則の4つは、地方公共団体が、指定管理者をコントロールするには有効な方法であることには変わりはないが、とりわけ、モニタリングは、指定管理者へのインセンティブの付与や罰則の行使には欠かせないのであるから、モニタリングの実施は最重要課題であろう。

指定管理者制度におけるモニタリングについての

定義付けは、内閣府が、PFI事業を実施するうえでの実務上の指針として『モニタリングに関するガイドライン(平成30年10月23日施行)』を出していることで準ずることとする。「モニタリングとは、かかる選定事業者による公共サービスの履行に関し、約定に従い適正かつ確実なサービスの確保がなされているかどうかを確認する重要な手段であり、選定事業の公共施設等の管理者等(以下管理者等という)の責任において、選定事業者により提供される公共サービスの水準を監視(測定・評価)する行為をいう」となる。

このモニタリングについて、南(2010)は、指定管理者は、議会の議決により指定を承認されるので、住民の判断材料として情報公開は必須であるとしている。ニューパブリックマネジメントの特徴の一つに、顧客主義とあるが、その観点からも住民への情報公開は重要である。

今回の研究で明らかになったことは、エージェンシー問題への対処策の検討をしつつ、指定管理者制度の原点であるニューパブリックマネジメントの行政手法を浸透させていくことが喫緊の課題であるということである。具体的には、まずはモニタリングの完全実施を目指すことである。モニタリングがなければ、指定管理者を効率的にコントロールするためのインセンティブの付与や罰則、そしてリスク分担の取り決めを検討すべき術がないといえるだろう。インセンティブの付与として、利用料金制を採用したとしても、指定管理者にとって、実際のところインセンティブになっているのかの判断はつかない。罰則についても、指定取消しにいたる原因が分からないと、指定管理者が替わったとしても同じ問題が再発する可能性を残してしまう。リスク分担の取り決めについても、エージェンシーはリスク回避的であるため、協定そのものに重大な影響を与える危険性も十分に考えられる<sup>16</sup>。モニタリングの完全実施を行い、その精度を高めていくことが重要であると考えられる。

## 5. むすびに

モニタリングの実施が重要なのは、プリンシパルである地方公共団体だけではない。指定管理者にと



っても、インセンティブの付与や罰則に大きな影響を及ぼすからである。そういう意味では、指定管理者は自ら利用者アンケートなどを定期的に行い、施設利用の満足度などをチェックする必要がある。

また、リスク分担については、選定時にも示さず協定書等にも記載していないにもかかわらず協定を締結する指定管理者がいることも明らかになった。

これらのことから、指定管理者として指定された団体においても指定管理者制度の浸透が進んでいるとは言い難いといえるだろう。

ニューパブリックマネジメントの特徴の1つに、市場メカニズムを可能な限り活用することがある。このことについて大住(1999)は、具体的に、民営化の手法の導入、エージェンシー化、内部市場などの契約型システムの導入をあげている<sup>17</sup>。指定管理者制度は、利用料金の收受等の行政権限を一部委譲されているために、形式的には、契約ではなく行政処分的一种になっている。しかしながら、実質的には、地方公共団体と指定管理者の契約といっても差し支えない。また、指定管理者は、公共施設の管理運営を依頼されているエージェントという立場ではあるが、地方公共団体の目的達成のために、効率的に活動するためには、地方公共団体と積極的にコミュニケーションを図る必要がある。情報の非対称性を小さくするには、モニタリングが重要であるが、コミュニケーションを図ることも同じように重要である。

プリンシパルとエージェントの関係は、目的の違いがあっても、互いの目的を認め合い、情報の非対称性を出来るだけ小さくすることが重要なのではなかろうか。指定管理者制度で管理運営するのは、公の施設である。ニューパブリックマネジメントの特徴には、顧客主義がある。公の施設のサービス対象は住民であるので、ある意味住民がプリンシパルといえる。

本研究では、エージェンシー問題から指定管理者制度を考察した結果、地方公共団体においてニューパブリックマネジメントの行政手法が浸透しているとはいえないことが明らかになった。そしてそのことは、一方の指定を受ける団体においても指定管理者制度についての理解が乏しいことも明らかにした。しいては、指定管理者制度の目的である住民サ

ービスの向上と経費の削減を達成するためには、両者の更なる指定管理者制度の理解が必要であることを明らかにした。

今回は、指定管理者制度が導入されている施設のモニタリング、インセンティブの付与等の実施状況をみたに過ぎないので、実施の内容等を更に掘り下げて、指定管理者制度のエージェンシー化を研究していくことが、今後の課題といえる。いずれにしても、日本経済の活性化の一翼になり得る指定管理者制度の研究を更に進めることにする。

## 注

1. 閣議決定(2001)『「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」について』(平成13年6月26日)p.2
2. 閣議決定(2001)『「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」について』(平成13年6月26日)p.29
3. 国土交通省国土交通政策研究所(2003)『わが国におけるNPM型行政改革の取組みと組織内部のマネジメント』国土交通政策研究第17号、本研究の要旨抜粋。また、大住荘四郎(2003)も『日本型NPM-行政の経営改革への挑戦-』の中で、4つのコンセプトとして、①業績/成果による統制②市場による統制③顧客主義への転換④ヒエラルキーの簡素化をあげている。本研究では、特徴として具体的に記述されている前者の抜粋を採用した。
4. 小山明宏(2000)『経営学における分析用具としてのプリンシパル・エージェント・モデルに関する一考察(I)』学習院大学経済論集第36巻、第4号、p.421
5. 小山明宏(2000)『経営学における分析用具としてのプリンシパル・エージェント・モデルに関する一考察(I)』学習院大学経済論集第36巻、第4号、pp.421-425  
情報の非対称性に起因するモラル・ハザードについて、小山の3つの識別が、最も端的に述べられているので本研究のエージェンシー問題のもととした。
6. 小山明宏(2000)『経営学における分析用具としてのプリンシパル・エージェント・モデルに関する一考察(I)』学習院大学経済論集第36巻、第4号、

pp.421-425

7. 山田隆(2012)『マイクロ経済学の展開とエージェンシー理論—情報の経済学とガバナンス—』中央大学経済研究所：ディスカッション・ペーパー・シリーズ No.183,p.8
8. 井堀利宏(2004)『入門マイクロ経済学第2版』株式会社新世社 p.397
9. 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)』総行第87号 p.2
10. 総務省『公の施設の指定管理者制度について①』に「公の施設の管理主体は法人その他の団体であれば特段の制限は設けず」とある。
11. 総務省『公の施設の指定管理者制度について②』改正された地方自治法第244条の2の要点を箇条書きでまとめている。
12. 地方公共団体と指定管理者は契約関係ではなく「指定」という行政処分である。施設の使用許可や料金徴収など権限を指定期間中は委任される。
13. 公の施設が調査対象であるが、学校・河川・道路は除かれる。また、公営住宅の施設数は、1団地1施設として計上されている。
14. 株式会社(特例有限会社を含む)、NPO 法人、企業共同体等。
15. リスク分担に関する調査は、平成21年(2009年)から始まった。この年の調査は、表6-1と表6-2の項目だけで、調査区分も「協定等に記載している」か「協定等に記載していない」の二者択一だった。そのため表6-1と表6-2の作成にあたっては、「協定等に記載がない」は「選定時に示さず、協定書等にも記載がない」として扱った。
16. エージェントのリスク回避的なことについて小山(2000)は、インセンティブとリスク配分は、明らかにトレードオフの関係にあるが、景気変動等の外生的要素でリスクが発生した際、プリンシパルはエージェントにリスク分担を転嫁するのではなく、リスクプレミアムをもってあがなう必要があるとしている。
17. 大住荘四郎(1999)『ニュー・パブリック・マネジメント—理念・ビジョン・戦略—』株式会社日本評論社 p.1

## 引用文献

- 井堀利宏(2004)『入門マイクロ経済学第2版』株式会社新世社
- 大住荘四郎・上山信一・玉村雅敏・永田潤子(2003)『日本型NPM—行政の経営改革への挑戦—』株式会社ぎょうせい
- 大住荘四郎(1999)『ニュー・パブリック・マネジメント—理念・ビジョン・戦略—』株式会社日本評論社
- 小山明宏(2000)『経営学における分析用具としてのプリンシパル・エージェント・モデルに関する一考察(Ⅰ)』学習院大学経済論集第36巻,第4号,pp.415-427
- 南学(2010)『指定管理者制度から公共施設のあり方をみなおす』株式会社PHP 総合研究所 PHP Policy Review Vol.4,No.24
- 山田隆(2012)『マイクロ経済学の展開とエージェンシー理論—情報の経済学とガバナンス—』中央大学経済研究所：ディスカッション・ペーパー・シリーズ No.183

## 行政資料

- 閣議決定(2001)『「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」について』(平成13年6月26日)  
<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/01/dl/s0116-2c.pdf> 2023年11月20日閲覧
- 国土交通省国土交通政策研究所(2003)『わが国におけるNPM型行政改革の取組みと組織内部のマネジメント』国土交通政策研究第17号  
<https://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/kkk17.pdf> 2023年11月28日閲覧
- 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)』総行第87号  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000670890.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000670890.pdf) 2023年11月20日閲覧
- 総務省自治行政局長(2006)『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』  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000156614](https://www.soumu.go.jp/main_content/000156614)

[pdf](#) 2023年11月22日閲覧

総務省自治行政局(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』

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000156595](https://www.soumu.go.jp/main_content/000156595)

[pdf](#) 2023年11月22日閲覧

総務省自治行政局(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』

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000189434](https://www.soumu.go.jp/main_content/000189434)

[pdf](#) 2023年11月22日閲覧

総務省自治行政局(2015)『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』

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000405023](https://www.soumu.go.jp/main_content/000405023)

[pdf](#) 2023年11月22日閲覧

総務省自治行政局(2018)『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』

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000619284](https://www.soumu.go.jp/main_content/000619284)

[pdf](#) 2023年11月22日閲覧

総務省自治行政局(2021)『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』

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000804851](https://www.soumu.go.jp/main_content/000804851)

[pdf](#) 2023年11月22日閲覧

総務省『公の施設の指定管理者制度について①』

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451041](https://www.soumu.go.jp/main_content/000451041)

[pdf](#) 2023年8月20日閲覧

総務省『公の施設の指定管理者制度について②』

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451041](https://www.soumu.go.jp/main_content/000451041)

[pdf](#) 2023年8月20日閲覧

内閣府総合規制改革会議(2002)『中間のとりまとめ  
—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革』

<https://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/020723/>

2023年8月20日閲覧

内閣府(2018)『モニタリングに関するガイドライン』

[https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/monitoring\\_guideline.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/monitoring_guideline.pdf)

[pdf](#) 2023年9月20日閲覧

(Received:January 17, 2024)

(Issued in internet Edition:February 1, 2024)