

## 公共施設の管理運営

### ：宇陀市保養センター美榛苑の再生を考える

奈良県立大学地域創造学部

准教授 斉藤 宗之

協力教員 伊藤忠通・玉城毅・窪田暁・鶴谷将彦

#### はじめに

地域住民が日常生活をしていく上で必要不可欠な公共施設の運営管理は、その経費負担をめぐって財政運営の健全化を進める上で自治体の課題となっている。この背景には、一つは、各地方自治体が財政運営をめぐる問題で、現状では、財政収入の上昇が見込めない中で、どれだけ効率的に公共サービスを提供していくかが問われていることがある。また、日本全体で人口減少が始まり、地域においても同様に、人口が減少していく今後を見据えた公共施設の統廃合を進めていくことで、今後生じる公共施設の更新費用などの負担を低減していくことが求められていると考えられる。

また、国の方針として、地方自治体が保有している公共施設または保有資産についてのリスト化を現在進めており、公共施設の整理・集約を進めていく方針であると考えられる。その中で、従来各自治体が直接その運営管理を行ってきた公共施設が、財政状況、効率的な管理運営のため、民間業者等に委託する指定管理者制度を多くの自治体が利用し、管理運営を実施している。

そこで、公共施設について COC 事業の連携先である宇陀市を対象に、宇陀市が指定管理者制度を利用し、指定管理者が管理運営を行っている「宇陀市保養センター美榛苑」を調査対象に、本学学生、研究協力教員とともに現場を視察し、指定管理者等へのヒアリング調査、また宇陀市へのヒアリング調査等を実施した。さらに、単に美榛苑だけでなく、比較対象として他の自治体の保養宿泊施設の現状がどのようになっているのかを、首都圏の保養宿泊施設が集積していた箱根と、過疎地域にある自治体保有の宿泊施設を調査した。

そこで、宿泊施設などの資産は市の保有であり、運営管理自体は民間業者であるという状況で生じる問題について意見を聞き、今後の指定管理者制度の柔軟な運用とはどうあるべきか、また、自治体保有の公共宿泊施設の存在意義を考えてみたい。

以下では、まず第 1 節において、公共施設の管理運営において、現在の指定管理者制度がどのような経緯で作られた制度なのかを示し、第 2 節において、宇陀市の保養宿泊施設である「美榛苑」の現状を資料、ヒアリングの結果をもとに明らかにする。第 3 節では、首都圏の保養施設が点在する箱根の保養施設について述べ、第 4 節では、宇陀市と同様な過疎・中山間地域の公共宿泊施設である京都府福知山市三和町の「三和荘」について資料・ヒアリングをもとに現状の課題について考察した。

## 1. 公共施設の管理運営について

現在、多くの自治体において、公共施設の管理運営を指定管理者制度により運営管理している。保養施設の運営管理を平成 15 年に地方自治法の一部を改正する法律により、「公の施設」の管理については、従来は、地方自治法の「管理委託制度」に基づいて、地元の自治会や公共団体等に管理を委託していたが、「指定管理者制度」に制度変更があった。管理委託制度では、地方公共団体やその外郭団体に限定していたが、指定管理者制度では、サービスの向上・費用の縮減を目的に、株式会社など営利企業・財団法人・NPO 法人・市民グループなど法人その他の団体に代行させることができるようになった。そこで、宇陀市では、平成 18 年に制定された条例に基づき、114 の施設を指定管理者に指定し、現在では、52 の施設を指定管理者に運営委託をしている。

そもそも宇陀市は、平成 18 年 1 月 1 日 旧 4 町村である大宇陀町・菟田野町・榛原町・室生村が合併して誕生した。合併当時の人口は約 38,000 人、「公の施設」は、451 施設あった。

## 2. 宇陀市保有の公共宿泊施設「美榛苑」の現状

宇陀市が保有している公共宿泊施設である「美榛苑」は、地域住民の休養と健全な娯楽に供することを目的に昭和 56 年に開設された。その後、昭和 63 年に地域住民からの温泉採掘の要望を受けて、温泉を掘り当てた。また、平成 2 年に新館宿泊棟と大浴場が完成した。さらに、平成 6 年には、日帰り温浴施設や新しい宿泊部屋、レストラン美榛を設け、平成 8 年には大宴会場も設けた。しかしながら、増築に次ぐ増築を実施したが、平成 20 年度決算において、14 億円余の累積負債を抱える状況となり、単年度当たり返済額は約 1 億 3 千万円の資金を投入している状況で、資金不足比率が経営健全化基準以上となり、経営健全化指定の公共施設となってしまった。

そこで、宇陀市は平成 22 年度末までに単純営業収支の黒字化を果たせなければ、廃止または民間譲渡等、事業の存廃を含めて検討され、平成 22 年 10 月から指定管理者制度を採用し、休暇村サービスが指定管理者として、黒字化を達成し、累積債務は解消へ向かっている。

そもそもの美榛苑の施設概要としては、平成 22 年 3 月の経営健全化計画書によると 43 室（190 人収容）、大小宴会場 8 室（350 人収容）、会議室 1（30 人収容）、日帰り入浴場が 1 ある。運営主体としては、平成 22 年 10 月までは、地方公営企業として独立採算をとっていたが、平成 22 年 10 月から株式会社休暇村サービスが指定管理者の指定を受け、その後、3 年ごとに公募で応札し、平成 28 年 4 月から 3 年間も休暇村サービスが指定を受けている。宇陀市との契約としては、指定管理者は、3000 万円を市に施設使用料として定額納付を行い、4000 万円以上の利益については、営業利益の 50%に相当する金額を市に納付するという契約になっている。

このような状況で、株式会社休暇村サービスの宮田勝則氏にヒアリングさせていただいた。現状では、施設は非常に老朽化してきている中で、大きな設備改修もせずなんとか運営をしているが、今後大規模な施設の改修を行わなければ、事業を継続していくことは困

難であるとのことだった。また、順次増築してきたことで、適切な動線を確保しているとはいいたいとのことであった。また、ここ 10 年くらい（平成 16 年度以降）は、年間宿泊者数は約 2 万人で推移してきているが、多かった時でも、年間で約 3 万 5 千人の宿泊者数が最高であった。また、施設の利用者は、60 歳代以上が大半であり、家族連れや若年層の宿泊者が非常に少ないことが課題として挙げられるとのことであった。しかしながら、温泉の泉質は非常によく、美肌の湯であることを前面に押し出しながら広報活動を行っているとのことであった

指定管理の運営自体は単年度で、毎年黒字を確保し、施設使用料を市に支払っているが、施設の改修自体を指定管理者はできないので、お客様の声で、施設改善の要望があった時でもこたえられないのが心苦しく、現状の施設で、出来得るサービスを提供し、少しでもお客様の満足度を上げることができるよう日々努力しているとのことであった。広報に関しては、休暇村サービスだけでも 10 以上の指定管理を請け負っており、国民休暇村の子会社でもあるため、営業活動は現状ではしやすく、以前よりも様々な媒体に宣伝広告を実施し、広報に努めているとのことであった。また、近隣の温浴施設と連携を取り、温浴施設を周遊すると特典があるなどのサービスを行っているとのことであった。



出所：美榛苑公式ホームページ

URL:<http://www.qkamura-s.com/miharuen/>

### 3. 市区町村の保養宿泊施設の現状－箱根を事例に－

こうした公共宿泊施設である保養所などは、多くの自治体が保有している。以下では、公共宿泊施設の問題を考えるうえで、比較対象として、まず、宇陀市と全く異なる地域、首都圏の自治体が抱える保養宿泊施設の事例を取り上げたい。中でも、現在、問題となっているのが東京都の市区町村が抱えている保養施設である。特に、自らの地域に保養所を設けるのではなく、近隣の観光地に保養場を設けるケースがほとんどであり、特にそれらが多く点在する箱根の保養所を見てみたい。私が調べた限りでは、近年まで 5 つの保養所が存在していたが、現在、まだその運営が行われているのは 2 施設のみで、2 つは民間に売却され、もう一つは現在のところ次年度の指定管理者を募集したが、応札する会社がなく宙に浮いたまま、閉館している。以下がそのリストと著者が撮影した資料写真である。



- ①箱根みたか荘（三鷹市保有施設であったが、閉鎖 2014 年、ヤフー・官公庁オークションで（有）ゆがわら（ホテル再生会社）が 2 億 4,200 万円余で落札）
- ②けやき荘（旧箱根荘）（板橋区保有施設、閉鎖 2013 年、一般競争入札売却）
- ③箱根つつじ荘（新宿区保有保養施設（指定管理）、年間支出額約 1 億 1000 万円）
- ④大平台みなと荘（港区保有保養施設（指定管理）、年間支出額約 1 億 7800 万円）
- ⑤箱根千代田荘（千代田区保有保養施設（2016 年 3 月まで、現在休館中 2016 年 4 月以降も休館）、年間支出額約 8000 万円）

①の箱根みたか荘は、2016 年 3 月の現地調査の時点で、施設の改修工事を実施していたので、数か月後には営業を開始することと思われる。②のけやき荘は、売却後すぐに売却先の企業が運営を開始し、現在「ゆとり庵」として営業が行われていた。施設の外壁はきれいに塗装されていた。⑤の箱根千代田荘は、現在営業を休止中で、2016 年度 4 月からの指定管理先も決まらず、おそらく民間売却の可能性が高いように思われる。営業をしていた、③の箱根つつじ荘は、平日に調査に行ったのだが、宿泊客が多く、大部分が高齢の宿泊客であった。また、開業して 40 年がたち老朽化しているが、宿泊部屋などは改修・修繕がなされており、綺麗であり、露天風呂もあり清掃が行き届いていた。



写真 1：箱根つつじ荘



写真 2：箱根みたか荘



写真 3：ゆとり庵（けやき荘）



写真 4：箱根千代田荘



写真5：大平台みなと荘

いずれにせよ、首都圏の自治体が抱える保養施設は、民間の宿泊施設が多数ある中で、それ自体を保有することの意義が問われている。少子高齢化でどの自治体も財政状況が厳しい中で、自治体の持ち出しが必要となる運営状況では、その資金を他の十分でない行政サービスや、今後増加していく社会福祉関係に利用できることなどが考えられ、閉鎖していく傾向にあるように思われる。

#### 4. 過疎・高齢化地域における公的宿泊施設の役割－「三和荘」を事例に－

前節では、首都圏の自治体が抱える保養宿泊施設の現状を挙げたが、宇陀市と似た地域である過疎地域の自治体が保有している宿泊施設である「三和荘」を視察し、関係者にヒアリングを実施した。三和荘は、京都府福知山市三和町にある福知山市保有の宿泊施設で、現在、指定管理者として「NPO 丹波・みわ」と株式会社 R・INN が提携し構成する「三和荘運営共同体」が指定を受けて、管理運営されている。

まず、大まかな現在までの歴史を概観する。2006年に旧三和町（人口約7500、1970年に過疎地域指定）は福知山市に吸収合併され、市保有の公共宿泊施設となったが、そもそも1973年に開設、会議室・結婚式場・図書室・保険相談室宿泊施設（3室、30名程度収容）があり、2003年の施設の閉鎖までの30年間の定員稼働率は平均25%であった。しかしながら、地域に交流人口をもたらす公的宿泊施設が必要との判断から、新たな建設計画がなされ、総事業費10億円を「過疎地域自立支援促進のための戦略的かつ重点的なプロジェクト」を財源として新たに宿泊施設の建設がなされ、2005年に開設された。宿泊施設の概要としては、和室6室・洋室12室定員45名、レストラン、多目的ホール（収容300名）、ギャラリー、入浴施設、運動広場、体育館、テニスコート、アーチェリー場、ペタンクコートなどがあり、単に宿泊施設だけではなく、各種スポーツ施設の一体的な運営が行われている。新たに開所してからは、定員稼働率は平均60%台で推移してきている。

このように過疎地域でありながら、公的宿泊施設があることで、一定程度の交流人口の確保ができ、また、町内での雇用・経済効果を得ることができている。つまり、過疎地域における公的宿泊施設が一定の役割を果たしている。特に、三和町自体には名だたる観光資源がない状況で、公共宿泊施設の有無は地域の経済にとって死活問題であるように思われる。しかしながら、近隣地域には、福知山城や2010年にうりぼうの背中に乗った子猿のみわちゃんで話題になった福知山動物園を抱える三段池公園などがある。そこで、指定管

理者である NPO 丹波・みわの専務理事である宮内勝己氏に聞き取り調査を実施した。

三和荘開設から 2 期 10 年は NPO 丹波・みわが単独で指定管理者として運営し、現在の 3 期目から民間と提携しての「三和荘運営共同体」として運営している。これは、NPO 法人であることの資金繰りの問題や宿泊業の経験がない中で運営していくことで、専門性を高める必要があることなど、もっと行政の支援があつてしかるべきであつたが、議会など行政側の判断から民間との共同経営を求められ、現状の形態での契約となった。

そうした中で、さまざまな課題に直面しているとのことであつた。まず、第 1 に、条例により宿泊料・施設使用料を機動的に変更できず、初年度が約 800 万円の黒字経営となつたため、それを根拠に施設管理料が次年度は 3500 万円となり、福知山市に編入された直後に具体的な根拠もなく 2500 万円に減額され、それ以後もその前後の管理費が続き、一昨年の消費税引き上げ時に若干の上乗せが行われたとのことであつた。つまり、指定管理者制度を利用した自治体の単なるコストカットの意味が大きいのではとのことであつた。第 2 に、公募制を採用することで、継続した運営・計画、地域での雇用の継続が保証できない点を挙げていた。

まず、第 1 の宿泊料・施設使用料については条例により一定の範囲内の価格設定にされているので、引き下げることはできても引き上げることができないことが問題である。繁忙期であれば、一般的に民間では価格設定を高くするがそうしたことができないことが問題である。また、施設利用料は市民利用が中心である公共施設であるので、低い価格設定をし、管理費が設定されているが、ある程度大きな規模の施設でもあるため、施設整備費が掛かり、採算が合うような柔軟な価格設定が認められる必要がある。

第 2 の公募制については、若手の継続的な雇用を保証するものとなるためにも、指定期間、公募しないで特定の団体を選定することができるように、柔軟な運用をする必要がある。特に、短い指定期間でその先にさらに継続することがなければそもそも働きたいと思う人材も、優秀な人材も残ってもらえない。現在でも、他の地域からも社員やパートさんに来ていただいていることを考えれば、こうした施設があることの意味は大きいと考えられる。

また、その他の大規模な事業運営をしていない団体が運営しているからには、継続性の観点からも指定管理者制度の柔軟な運用が必要であると考えられる。また、公募制で民間企業が指定管理者になったとしても、黒字経営をすることは困難で、福知山市でも夜久野町で宿泊温泉施設を第三セクター「やくのふる里公社」が 1998 年から運営し、2005 年から指定管理者となり運営していたが、2007 年には破産に至っている。<sup>1</sup>こうした状況からも、指定管理者制度を利用して民間業者が参入したからと言って、うまくいかないケースがあることを考えると、ある程度の長い期間の契約、あるいは公募制ではなく特定の団体を選定する条例改正などが必要である。

こうした課題以外にも様々な問題があるが、昨年度は当期純利益が約 1100 万円の黒字額を計上した。これは、入浴施設のコストが馬鹿にならず、維持管理に一苦労があるが、日帰り入浴の営業時間を短縮するなどの変更や契約の見直しなどをすることにより、コスト削減をし、普段の努力もあり実現できたとのことであつた。しかしながら、施設については、美榛苑同様にさまざまな問題を抱えているとのことであつた。そもそも施工者である

---

<sup>1</sup> 第三セクターの問題点等については、参考文献(6)を参照してください。



企業がすでに倒産しており、施設の建設で不備な点などを訴えることができず、また、レストランの厨房が非常に狭く、ある程度の大人数の団体を受け入れたりする場合に非常に手狭で試行錯誤の連続であるとのことであった。

さらに、今後のことも考えると、宮内氏は昨年度から専務理事になったが、今後 NPO を引き続き運営していくためにも後任の人材育成を見据えて、活動・運営をしていかなければならないとのことであった。また、三和荘を中心にして、地域のさまざまな団体と連携をし、地域のイベントを実施してきている。この施設がなければ、地域に根差した祭事などを執り行っていくこともおそらく難しくなると考えられることから、過疎・高齢化地域の中心となる施設、団体があることの重要性を改めて認識できた。



写真 6：宮内氏へのヒアリング風景



写真 7：三和荘



写真 8：福知山城



写真 9：三段池公園マップ

## 5. 結論

市区町村で保有している公共宿泊施設の現状を調査してきたが、美榛苑が今後保養宿泊施設として、現状を維持しつつ改修その他のコストかけ、維持存続させていくことは非常に困難であると考えられる。設備の増築を行っていくことで、利用者の増加を見込んでいたが、かえって施設が分散してしまうことで、宿泊客の動線が複雑化してしまい、不便な宿泊施設になっている状況にあり、さらに施設の維持・改修のための投資を行うことは合理的ではないように思う。また、宿泊客数の上限が主たる観光施設等がない中で、約 150

人であるのは多すぎるように思う。現在年間宿泊者数が2万人前後であることを考えると、先に挙げた三和荘のように、6、70人規模の宿泊施設であるのが妥当だと考えられる。つまり、現在の平均宿泊者数の規模から部屋数・宿泊者数を合理的に算定し、縮小していくことが必要であると考えられる。そのことにより、設備等の維持管理コストを下げ、他のサービスに人的資源を活用することが必要である。

都市部の自治体が公の施設として保養施設を保有する意義は、代替施設が数ある中でなくなっているといえる。しかしながら、過疎化・高齢化が深刻な地方の自治体にとっては、特段の観光資源がなく、交流人口が非常に少ない場合において、公共宿泊施設があることが大きな意味を持つ。公の施設としての宿泊施設が、その地域への交流人口を生み出し、また、域内における雇用・経済効果を生み出すという機能を果たしているのは明らかである。加えて、地域で人材を育成することや、地域の中心としてさまざまなイベントや活動をしている状況から地域において重要な機能を果たしている。

しかしながら、財政状況が厳しい中、最適規模を模索し、それほど大規模ではない形での財政状況・地域人口に見合った運営管理をしていくことが今後求められると考えられる。そのためにも、今後各自治体において実勢、実情に見合った規模をどのようにして計るのかを議論し、継続的に運営していくためにもどのような契約内容がよいのか、あるいは料金規制そのものを条例で柔軟に行えるかなどを考えていく必要性がある。

※最後に、ヒアリング調査を了承して下さった株式会社 休暇村サービス課長補佐の宮田勝則氏、NPO 丹波・みわ専務理事の宮内勝己氏に感謝を申し上げたい。また、本研究は、財政・行政の専門家でない筆者が、手探りで調査・研究を実施していく上で、他の先生方にご協力を頂き作成することができた。伊藤忠通学長をはじめ、玉城毅准教授、窪田暁講師、鶴谷将彦講師にご協力いただいた。ここに記して感謝を申し上げたい。また、学生目線で公共宿泊施設について、率直な意見をしてくれた坂本亘規さん、細川隼人さんにも感謝致します。

## 参考文献

- (1) 宇陀市（2013）『宇陀市 保養センター事業特別会計 経営健全化計画書』  
<https://www.city.uda.nara.jp/shoukougankou/shisei/zaisei/zaisei/documents/miharuen-kenzenkeikaku.pdf>
- (2) 宇陀市（2009）『平成 21 年度 宇陀市個別外部監査報告書』（宇陀市個別外部監査人 公認会計士 牧野康幸）  
[https://www.city.uda.nara.jp/kansa-jimu/shisei/kansa/documents/miharuen-kobetukansa-houkokusyo\\_2.pdf](https://www.city.uda.nara.jp/kansa-jimu/shisei/kansa/documents/miharuen-kobetukansa-houkokusyo_2.pdf)
- (3) 宇陀市（2014）『保養センター美榛苑の経済波及効果調査報告書』（調査受託機関：一般財団法人南都経済研究所）
- (4) NPO 法人丹波・みわ（2014・2015）『事務局通信「丹波・みわ」』Vol.124-125,134
- (5) 『産経新聞』2015 年 6 月 13 日 web 版「【地方再考】東京 23 区の保養所 19 施設に年 14 億円 利用率低く不要論も」  
<http://www.sankei.com/politics/news/150614/pl1506140001-n1.html>、2016 年 2



月 11 日参照

- (6) 事業再生実務家協会 公企業体再生委員会[編] (2007) 『地域力の再生—三セク・地域交通・自治体病院の再生モデル』
- (7) 富川久美子 (2010) 「農村地域における公的宿泊施設の役割と観光効果」 『修道商学』 第 50 巻 第 2 号 pp.151-171. 広島修道大学