

総務省調査にみる指定管理者制度の現状と今後の課題

伊藤久雄（東京自治研究センター）

1. 指定管理者制度の概要

(1) 地方自治法改正

地方自治法の一部改正（平成 15 年 9 月 2 日施行）により、公の施設の管理について、指定管理者制度が導入された（ただし、「指定管理者制度を導入することができる」という規定である）。

また、改正前の規定により管理委託している施設については、施行日から 3 年間の経過措置期間中に指定管理者制度に移行することが必要となった（ただし、「直ちに戻す」「通常の委託にする」という選択も可能であった）。

(2) 制度改正のポイント

	管理委託制度（旧）	指定管理者制度（新）
対象者	<ul style="list-style-type: none">地方自治体の出資法人のうち一定要件を満たすもの（1/2 以上出資等）公共団体（土地改良区等）公共的団体（農協、生協、自治会等）	<ul style="list-style-type: none">条例に基づき議会の議決を経て指定された団体（民間事業者まで拡大、株式会社、公益法人、NPO 法人、あるいは任意団体でも可能となった）
利用承認等処分	<ul style="list-style-type: none">管理受託団体が単独で利用承認等処分を行うことはできない。	<ul style="list-style-type: none">個々の使用許可を行うことが可能。ただし、使用料の強制徴収や不服申し立てに対する決定など、法令上、地方公共団体あるいは長に専属的に付与された行政処分は行えない。
契約の形態	<ul style="list-style-type: none">委託契約	<ul style="list-style-type: none">協定自治法上の「契約」には該当しないため、同法に規定する「入札」の対象ではない。

(3) 指定管理者制度の導入

指定管理者制度を導入するためには、公の施設ごとに制定される条例に明記することが必要。導入の手続きは施設ごとの条例に規定するか、手続き条例に規定するか、どちらかが必要だが、自治体ごとの判断に委ねられた。

(4) 指定管理者の選定

指定管理者の選定は「公募が原則」とされた。ただし、「公募によらずに選定することができる」旨条例に規定し、「非公募」で選定する場合もある。また、選定には「選定委

員会」が設置される。公募の場合には「プロポーザル方式」により候補者を決定する機会が多い。

(5) 指定期間

指定管理者制度においては、「指定期間」を定めることが必要になった。当初総務省は、「3年から5年」という目安を通知したため、指定期間を3年とする自治体が多かったが、現在は5年が最も多い（具体的には後述）。

(6) 利用料金制

管理委託時代にも利用料金制はあったが、指定管理者制度の導入にともない、利用料金制を導入する自治体、施設が増えた（現状と課題は後述）

(7) 評価

指定管理者の評価は、指定管理者選定評価委員会等における評価（指定管理自己評価、利用満足度調査などをもとに実施）と、モニタリング評価とがある。

モニタリング評価は、労働環境（主に社会保険労務士協会などに委託）、経営財務モニタリング（主に公認会計士に委託）などがある。ただし区別していない自治体もある。

(8) 業務報告

指定管理者は年度ごとに業務報告書を提出することが義務付けられている。ただし、様式は自治体によって様々で、ホームページ等で公表している自治体は少ない。また、業務報告書にもとづいて議会で質疑が行われているところも少ない（確認はしていない）。

2. 『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』から

総務省は3年に1回、標記調査を行い、公表している。最新のものは2015年4月1日現在の調査で、今年3月に公表されている。その概要版などをもとに、最近の状況を報告する（一部私見が入る）。

(1) 導入施設

都道府県	6,909施設
指定都市	7,912施設
市区町村	61,967施設
合計	76,788施設

*前回調査（73,476施設）から、3,312施設増

都道府県は公営住宅が導入6,909施設のうち、4,430施設を占める。埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県をみると、面白いデータになる。

4 都県の導入施設数

	4 都県の指定管理者制度導入施設			公営住宅を除いた場合		
	公の施設数 (A)	導入数(B)	導入率 (B/A%)	公の施設数 (c)	導入数(d)	導入率 (c/d%)
埼玉県	430	70	16.3%	119	70	58.8%
千葉県	249	61	24.5%	61	61	100.0%
東京都	1,920	1,774	92.4%	410	264	64.4%
神奈川県	357	357	100.0%	143	143	100.0%

- ・埼玉県と千葉県は、公営住宅には指定管理者は導入されていない。両県は、後述する「公営住宅法に基づく管理代行」(住宅供給公社)だと思われる。千葉県は公営住宅以外の公の施設はすべて指定管理者が導入されている。
- ・東京都は、公営住宅はすべて指定管理者(指定管理者は住宅供給公社)。都道府県も導入率の低い県(10%台)は、公営住宅が公営住宅法に基づく管理代行だと思われる。
- ・神奈川県は公営住宅をふくむすべての施設に指定管理者が導入されている。神奈川県以外に100%導入の道府県はなく、90%以上は大阪府と福島県の2府県である。

(2) 指定管理者の内訳

- 全体を多い順にみると、公益法人等25.4%、地縁による団体20.5%、株式会社19.4%、学校法人・医療法人等13.6%、株式会社19.4%、NPO法人4.6%、地方公共団体0.3%となっている。
- 民間事業者(株式会社、NPO法人、学校法人、医療法人等)が指定管理者になっているのは全体で37.5%である(指定都市が多く、44.0%)。
- 都道府県、指定都市、市区町村別に、上位3位をみると以下のとおり。

都道府県

	第1位	第2位	第3位
レク・スポーツ施設	公益法人等 *1	株式会社	医療法人等 *2
産業振興施設	公益法人等 *1	株式会社	医療法人等 *2
基盤(インフラ)施設	公益法人等 *1	株式会社	医療法人等 *2
文教施設	公益法人等 *1	医療法人等 *2	株式会社
社会福祉施設	公共的団体 *3	公益法人等 *1	株式会社

*1 特例民法法人(従来の公益法人)、一般社団・財団法人、公益社団・公益財団、地方三公社

*2 学校法人、医療法人、共同企業体等

*3 農業協同組合、社会福祉法人、森林組合、赤十字社等

*4 自治会・町内会等

(以下、指定都市、市区町村も同じ)

指定都市

	第1位	第2位	第3位
レク・スポーツ施設	医療法人等 *2	公益法人等 *1	株式会社
産業振興施設	株式会社	公共的団体 *3	地縁による団体*4
基盤（インフラ）施設	株式会社	公益法人等 *1	医療法人等 *2
文教施設	公益法人等 *1	公共的団体 *3	地縁による団体*4
社会福祉施設	公共的団体 *3	地縁による団体*4	公益法人等 *1

市区町村

	第1位	第2位	第3位
レク・スポーツ施設	株式会社	公益法人等 *1	医療法人等 *2
産業振興施設	株式会社	公共的団体 *3	地縁による団体*4
基盤（インフラ）施設	公益法人等 *1	株式会社	医療法人等 *2
文教施設	地縁による団体*4	公益法人等 *1	株式会社
社会福祉施設	公共的団体 *3	地縁による団体*4	公益法人等 *1

(3) 指定期間

- 「5年」の割合が前回調査より9.3ポイント増え、65.3%となり、指定期間は「長期化の傾向」（総務省）にある。
- 詳しくみると下表のとおり。1年、2年も意外と多く、特に指定都市は2年が383施設（4.8%）も存在する。5年は、都道府県では8割近く、市区町村も6割を超える。10年以上は、市区町村に非常の多く4,378施設（5.7%）に及ぶ。大型施設のある都道府県、指定都市と、市区町村を単純に比較することはできないが、地域密着の小規模施設（集会所、コミセン、ディサービスセンターなど）、市区町村は柔軟に対応しているとみることが可能だと思われる。

（単位：施設、%）

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
1年	13 (0.2%)	83 (1.0%)	504 (0.8%)	600 (0.8%)
2年	42 (0.6%)	383 (4.8%)	840 (1.4%)	1,265 (1.6%)
3年	1,024 (14.8%)	664 (8.4%)	12,005 (19.4%)	13,693 (17.8%)
4年	306 (4.4%)	2,472 (31.2%)	3,120 (5.0%)	5,898 (7.7%)
5年	5,436 (78.7%)	4,011 (50.7%)	40,727 (65.7%)	50,174 (65.3%)
6年	6 (0.1%)	138 (1.7%)	213 (0.3%)	357 (0.5%)
7年	10 (0.1%)	1 (0.0%)	153 (0.2%)	164 (0.2%)
8年	16 (0.2%)	3 (0.0%)	44 (0.1%)	63 (0.1%)
9年	1 (0.0%)	9 (0.1%)	186 (0.3%)	196 (0.3%)
10年以上	55 (0.8%)	148 (1.9%)	4,175 (6.7%)	4,378 (5.7%)
合計	6,909 (100.0%)	7,912 (100.0%)	61,967 (100.0%)	76,788 (100.0%)

(4) 管理と業務の範囲

- 管理の範囲は都道府県、指定都市、市区町村で変わりはない。
- ただし、複合施設や建物のフロア単位を利用した施設の場合、「当該施設」の捉え方が問題である。建物の一部を使用した施設の場合でも「包括的に管理」と回答しているのではないかという疑問がある。詳しい設問内容が分からないので断定的には言えないが。

管理の範囲

単位：施設、%

	都道府県	指定都市	市区町村	合計
当該施設を包括的に管理	6,748 (97.7%)	7,664 (96.9%)	60,219 (97.2%)	74,631 (97.2%)
当該施設の一部を管理	161 (2.3%)	248 (3.1%)	1,748 (2.8%)	2,157 (2.8%)

- 業務の範囲は、施設の維持管理・設備操作を除くと都道府県、指定都市、市区町村でかなり異なっている。
- 私が注目したいのは「裁量性のある自主事業」である。指定都市が 64%、市区町村も 55%あるのは、ある意味、意外である。前回調査ではこの設問がなかったので、増減は分からない。

業務の範囲

単位：施設、%

	都道府県	指定都市	市区町村	合計
施設維持管理・設備操作	6,901 (99.9%)	7,872 (99.5%)	61,348 (99.0%)	76,121 (99.1%)
施設の予約・受付業務	4,013 (58.1%)	6,182 (78.1%)	50,701 (81.8%)	60,896 (79.3%)
施設の事業企画案	3,441 (49.8%)	5,159 (65.2%)	35,750 (57.7%)	44,350 (57.8%)
裁量性のある自主事業	2,595 (37.6%)	5,061 (64.0%)	34,773 (56.1%)	42,429 (55.3)

*複数回答

*施設の事業企画案は、指定する業務内容に関するもの

(5) 公募・非公募

- 公募は、下表のとおりであり、前回調査より 2.7 ポイント増えている。指定都市が最も多く、市区町村は非公募の方が多い。

都道府県	63.4%
指定都市	67.8%
市区町村	41.9%
合計	46.5%

- 施設の種類ごとにみると、レクリエーション・スポーツ施設が 79.6%と最も多く、社会福祉施設が 59.6%と最も少ない。指定都市はレク・スポーツ施設が 91.6%を 9 割を超え、文教施設が最も少なく 43.6%となっている。
- 市区町村は下表のとおり、都道府県、指定都市とは大きな違いがある。産業振興施設や文教施設が公募は少なく、非公募が多いのは、(2)の指定管理者の内訳でみたように、産業振興施設は受ける事業者が少ないと思われ、文教施設には集会所のような小規模地域施設が多いからだと思われる。

レク・スポーツ施設	55.2%
産業振興施設	27.9%
基盤施設	61.2%
文教施設	19.1%
社会福祉施設	33.4%

(6) 評価

- 指定管理者の評価は都道府県 100%、指定都市 95.5%、市区町村 71.8%、合計 76.8%が実施しており、前回評価から合計では 4.3 ポイント増えている。
- 評価を実施している施設のうち、「公共サービスについて専門的知見を有する外部有識者等の視点を導入しているのは、都道府県 48.6%、指定都市 59.8%、市区町村 19.7%、合計 26.4%と、意外に少ない。都道府県が 5 割を割っているのはどうしてだろうか。
- なお、モニタリング評価については触れていない。

(7) 労働法令の遵守・労働条件への配慮

- 全体では 66%が施設の選定時や協定等に提示している。前回調査からは 4.8 ポイント増えている。
- 都道府県が 93.8%と最も多く、指定都市 89.1%、市区町村 59.9%となっており、市区町村が課題である。

(8) 指定の取消し等

- 指定の取り消し等は 2,308 施設であった。前回調査 (2,415 施設) から 107 施設減っている。ただし、前回調査では「公営住宅法に基づく管理代行制度への移行が 296 施設あった (すべて都道府県、今回調査は市区町村の 1 施設のみ) ので、これを考慮すると今回調査の方が多いいというべきである。

*公営住宅法による管理代行と指定管理者による管理代行

国土交通省資料によれば、指定管理者による管理代行は 46 事業主体 (67 都道府県・政令市中) (2013 年 12 月) であった。したがって、公営住宅法による管理代行は 21 事業主体ということになる。

なお、公営住宅法による管理代行制度は、指定管理者制度導入後に国土交通省の巻き返しで実現したものである。

単位：施設

	指定の取消し	業務の停止	指定管理の取りやめ	合計
都道府県	6 6	0	4 0	1 0 6
指定都市	5 1	0	5 6	1 0 7
市区町村	5 7 9	4 7	1, 4 6 9	2, 0 9 5
合計	6 9 6	4 7	1, 5 6 5	2, 3 0 8

- 指定の取消しで最も多いのは、全体に共通して「施設の休止・廃止」である。都道府県 43 施設 (65.2%)、指定都市 18 施設 (35.3%)、市区町村 144 施設 (24.6%) となっている。
市区町村は、「施設の休止・廃止」以外に多いのは、「施設の民間への譲渡」110 施設 (18.8%)、「指定管理者の経営困難等による撤退」108 施設 (18.4%)、「指定管理者の合併・解散」89 施設 (15.2%) などとなっている。
*詳しくは別紙参照
- 指定を取消した後の管理は、合計で施設の統合・廃止（民間への譲渡・貸与をふくむ）が 325 施設 (46.7%) と最も多いが、直営（業務委託をふくむ）も 138 施設 (19.8%) ある。直営は、市区町村に多い。
*詳しくは別紙
- 指定期間の満了を持って指定管理者制度による管理を取りやめた理由は、都道府県では「施設の民間への譲渡」16 施設 (40%)、「施設の休止・廃止」9 施設 (22.5%) が上位を占める。指定都市は「施設の休止・廃止」38 施設 (65.5%) が最も多く、施設の民間への譲渡、民間への貸与、施設の再編・統合などの施設の見直しが多い。これに対して市区町村は、「費用対効果・サービス水準の検証の結果」が 558 施設 (35.5%) と最も多く、次いで「施設の民間への譲渡」307 施設 (19.5%)、施設の休止・廃止」256 施設 (16.3%) と続く。
*詳しくは別紙
- 指定期間の満了を待つ指定管理者制度による管理を取りやめた後の管理は、合計で、施設の統合・廃止（民間への譲渡・貸与をふくむ）が 725 施設 (46.3%) と最も多いが、直営（業務委託をふくむ）が 623 施設 (39.8%) と 4 割近くあるのが注目に値する。直営は、指定を取消した後の管理と同様に市区町村に多い。
*詳しくは別紙参照

3. 今後の課題

(1) 導入の是非の検証

自治体は、指定管理者制度導入の是非について、総点検、総検証を行うべきである。私は以下のように考える（例として）。

① 小規模、地域密着施設

集会所やコミュニティセンターのような施設は指定管理者制度を廃止し、委託もしくは地域団体の自主管理移行を検討すべきである。自治体全域の小規模施設の管理を一元化し、直轄と委託を組み合わせる選択もある。

② 複合施設

複合施設は、施設全体の施設管理と事業単位ごとの運営のあり方に課題がある。本来の指定管理者制度導入の趣旨からいえば、施設管理は責任組織（行政の一部局）の直轄か委託、事業運営は事業ごとに直轄か委託を、それぞれ検討すべきである。フロア単位の指定管理者などという状況は一掃すべきである。

③ 保育所

公立保育所の役割を再検討し、公立保育所の存置と公務員保育士の活用を検討すべきである。公立保育所は、たとえば地域の中核的保育所としての位置づけや、地域の子育て相談、マイ保育所（町田市）機能など、検討すべき課題は多い。

④ 高齢者施設、障害者施設

さまざまな施設があるので、あるべき施設管理、事業運営のあり方を、利用者とともに検討すべきである。

⑤ 図書館

図書館は直営を基本にすべきである。ただし、図書館の機能をどう考えるかが課題であり、単なる「公的貸本屋」であるなら、委託や指定管理もやむをえない。

(2) 指定管理料と利用料金制

① 指定管理料

指定管理料は、自治体が予定する指定管理料（予定価格）の算定に課題がある。また公契約条例を制定したところは、条例の対象に指定管理協定を含めている。指定管理料算定の適正化と公契約条例未制定の自治体の制定かを急ぐべきである。

② 利用料金制

利用料金は、駅周辺の大規模市施設（ホール、駐車場など）であって、利用料金だけで運営できそうな施設（独立採算が可能な施設）に限定すべきで、その他の施設は利用料金制を採るべきではない。

(3) 公共施設総合管理計画との関連

公共施設は全体的に老朽化が進んでいる。また財政的な課題もある。そこで今、総務省は公共施設総合管理計画の提出を求め、今年度中にはすべての自治体が提出するとみられている。その計画では、施設の統合や廃止が一定程度盛り込まれるものと考えられる。

特に、統廃合が方針化され実行に移されるとした場合、その新たな施設の管理運営が課題になる。統廃合は複合施設化をとまなうものと考えられるので、先に述べた((1) ②)のような課題があると思われる。

(4) 指定管理者制度基本条例の試み

幸田雅治さん（日弁連、神奈川大教授）を中心とした条例研究会が指定管理者制度基本条例案を検討している。まだ検討段階であるので、課題となる点を考えたい（検討項目は伊藤の私見）。

- ① 公の施設の運営のあり方
運営のあり方を検討
- ② 指定管理者制度導入の要件
直営とする必要性が高い施設の検討 <例> 保育所、病院、図書館など
- ③ 指定期間
原則と例外の検討
- ④ 指定管理料の算定
積算基準などの検討
- ⑤ 指定の取消し等
取消し要件の検討

(5) 地方自治法の抜本改正

「公の施設」は、地方自治法第244条第1項によって、「住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するために普通地方公共団体が設ける施設」と定義されている。

「公の施設」概念規定は1963年の地方自治法改正によるものであるが、当時から「公の施設」として1つに括ってしまう考え方には異論があった。そして現在、きわめて多様、多分野の施設と大規模から地域密着型の小規模施設まで、1つの概念、定義で規定することは無理がある状況になっていると考える。

今日の状況にふさわしく、個別施設ごとに管理・運営手法を検討できるように概念、定義を変更すべきである。そのためには地方自治法の抜本的な改正が必要になるが、現状ではその動きはない。したがって、あくまで問題提起である。