

指定管理者制度のあり方と市民参加

2107年11月22日

東京自治研究センター月例フォーラム

伊藤久雄（東京自治研究センター理事、
認定NPO法人まちぽっと理事）

□ 公の施設とは？ 制度導入から振り返る

「公の施設」という規定は、地方自治法の制定時から定められていたわけではない。地方自治法の制定時までさかのぼると、次のような経過をたどった。

○旧地方自治法（昭和22年）

「財産及び営造物」として財産と営造物を一括規定。

○昭和38年改正

「営造物」に替えて「公の施設」を新設。「公の施設の設置、管理」「廃止、独占的利用」「管理委託」を規定。

○平成3年改正

管理委託の受託団体を、「公共団体又は公共的団体」から「普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体」に改正。管理委託に利用料金制

○平成15年改正

管理委託制度に替えて指定管理者制度を導入（管理委託施設は3年の経過措置）

□ 多種多様な公共施設を「公の施設」という1つの概念でくくっていいのか

- ・ 特に平成3年（1991年）と15年（2003年）の地方自治法改正がポイント。
- ・ 利用料金制の導入とあわせた受託団体の変更は、いわゆる第三セクターまで受託団体を拡大するものであったし、指定管理者制度はさらに民間団体（株式会社、NPO等）まで受託（代行）団体を拡大するものであった。
- ・ しかしこの2回の改正は、「公の施設」そのものの概念、規定を変更するものではなかった。
- ・ すでに昭和38年（1963年）当時から、「公の施設には各種多様なものがあり、これを一括して論ずることはできず、公の施設の設置目的やこれを利用する国民の権利の観点から個別的に論ぜられるべきである」とする批判があった。

（逐条研究地方自治法Ⅳ財務－公の施設、監修：自治総研）

□ 指定管理者制度とは何か？ 制度導入から振り返る

- ・ 私の制度導入以来の最大の批判点は、まさに「公の施設は多種多様、大きささまざまなにもかかわらず、全国一律的に指定管理者制度が導入された」こと。
- ・ 本来、地方自治法における指定管理者制度は「導入することができる」規定である。しかし、従来の「管理委託」施設は3年の経過措置。新規施設は「すべて指定管理者制度導入」という‘誤解’があり、一挙に導入がすすんだ。特に市町村はそれまで「管理委託」施設は少なかったもので、その傾向が強かった。
- ・ 自治体財政の逼迫という背景があったことは否定できないが、施設ごとに、その設置目的に照らして、市民（利用者）の参加・参画のもとに管理・運営のあり方が検討されなければならなかった。
- ・ また、シンクタンク各社が「ビジネスチャンス」と煽った点も見逃せない。

□ 公共施設の建設、管理・運営も多様化している

- ① **土地信託**（新宿モノリスビル、健康プラザ ハイジア、新宿ファーストウェストなど）
大久保病院は健康プラザ ハイジアのテナント。信託期間（20年など）終了後の選択に課題がある（信託延長、売却、自治体の買取り）

② **定期借地権方式**

- ◆ 地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用研究会報告書（総務省）

http://www.soumu.go.jp/main_content/000350221.pdf

定期借地権には3種類がある。

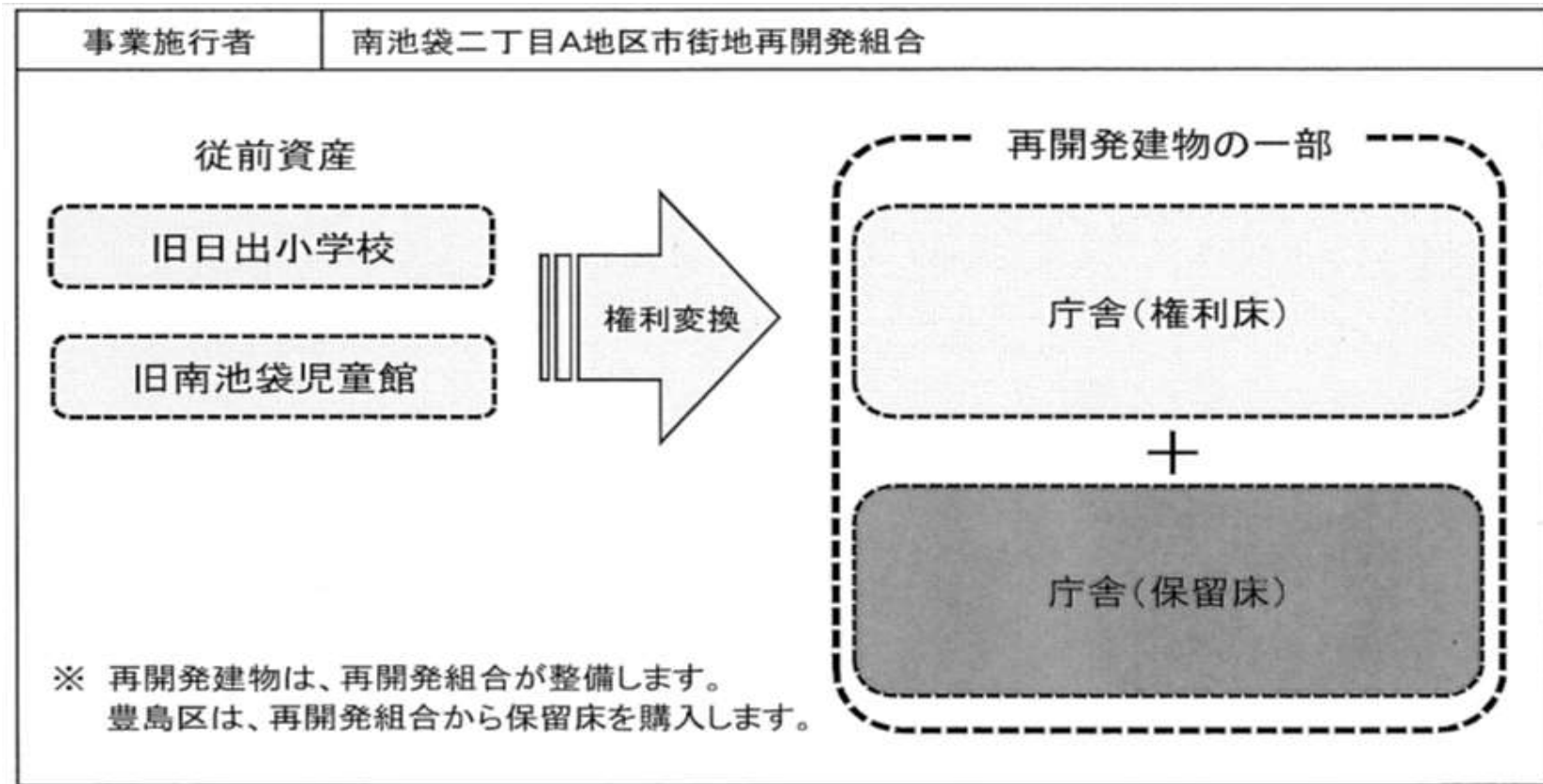
- ◆ 都営住宅、練馬駅北口区有地活用プロジェクト（練馬区）、篠崎駅西口公益複合施設プロジェクト（江戸川区）などの例がある。

	一般定期借地権	事業用定期借地権	建物譲渡特約付借地権
適用条文	借地借家法第22条	借地借家法第23条	借地借家法第24条
存続気期間	50年以上	10年以上50年未満	30年以上
用途制限	なし	事業用建物の所有 （居住用は不可）	なし
公正証書	必要	必要	不要
契約終了時の建物	原則取壊し （更地返還）	原則取壊し （更地返還）	地主が買い取る

③ 再開発事業

◆ 自治体庁舎

豊島区役所は権利変換＋床買取り、計画中の葛飾区役所は立石駅前再開発ビルの床を買取る。



◆ 再開発ビルの床（保留床）を公共施設として取得

- 東村山市 東村山駅西口地区再開発ビル内公益施設（2階、3階に行政窓口、市民交流機能のある施設）
- 八王子市 八王子駅南口地区市街地再開発ビル再開発ビル（サザンスカイトワー八王子）
- 府中市 府中駅南口再開発事業
 - ・ 第三地区再開発ビル「くるる」の3階の一部を府中市が取得、府中市子ども家庭支援センター「たち」が入居。
 - ・ 第一地区再開発ビル「ル・シーニュ」の5、6階を取得、ホールや市民活動センター「プラッツ」が入居。
- 国分寺市
 - ・ 南口駅ビル セレオ国分寺 Lホール
 - ・ 国分寺市北口再開発（現在、事業中）
西街区の5階（公益フロア）に市の公益施設が入る予定。



④ P F I（民間資金の活用を目指したもの）

「PFI（Private Finance Initiative：プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）」とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う「新しい手法」とされている。

P F I 事業一覧（内閣府・2016年1月8日現在）

管理者別	件数	分野別	件数
国	6 2	教育と文化	1 2 3
都道府県	8 2	生活と福祉	1 7
政令都市	4 9	健康と環境	6 6
市区町村	1 3 7	産業	1 3
事務組合	1 0	まちづくり	4 0
その他公益法人	3 5	あんしん	2 1
計	3 7 5	庁舎・宿舎	5 3
		その他	4 2
		計	3 7 5

都内のP F I事業

- ・ 国 2 9
- ・ 東京都 8
- ・ 特別区 9
- ・ 市町村 6
- ・ 国と千代田区の複合庁舎 1

計 5 3 事業

複合庁舎 – 正面右側が千代田区役所、
左側が国の調庁舎。千代田区役所には
区立図書館が入り、運営は指定管理者。
区立図書館が入り、運営は指定管理者。

市町村のP F I事業

- ・ 調布市立調和小学校整備並びに維持管理運営
運営事業（事業終了。大規模改修後改めて
P F I を予定）
- ・ 稲城市立中央図書館等整備運営事業
- ・ 府中市市民会館・中央図書館整備事業
（市民会館は指定管理者、図書館は直営・と
委託の併用）
- ・ 稲城市新文化センター整備運営事業
- ・ 立川市新学校給食共同調理場整備運営事業
- ・ 八王子市新体育館等整備・運営事業

特別区のP F I 事業

(現在の運営形態については未調査)

- ・ 足立区竹の塚西自転車駐車場整備運営事業
- ・ 杉並公会堂改築並びに維持管理及び運営事業
- ・ 杉並区新型ケアハウス整備等事業
- ・ 中央区認知症高齢者グループホーム等の整備・運営事業
- ・ 中野区江古田の森保健福祉施設の整備・運営事業
- ・ 杉並区井草介護強化型ケアハウス整備等事業
- ・ 千代田区富士見こども施設整備計画
- ・ 墨田区総合体育館建設等事業
- ・ 中央区立人形町保育園等複合施設整備等事業

⑤ 普通財産－無償貸与の施設

次の大規模施設は、当初から行政財産とはせず、普通財産として無償貸与している。

- 横浜アリーナ
- 国際フォーラム
- ビック・サイト（国際展示場）
- 味の素スタジアム

後述する個別施設のところで触れる民間移譲は、行政財産の用途を廃止し、財産所管課に所管替えして普通財産とした上で、移譲している（行政財産、普通財産の区別も最近は混乱している）。しかし、上記の4つの施設は当初から普通財産である。

※普通財産となれば、貸与（有償、無償）や譲渡は自由にできる。したがって、行政財産の用途廃止手続きは厳格でなければならないと思う。以前私は自治体保育所の用途を廃止し、普通財産とした上で民間社会福祉法人に貸与もしくは譲渡するのはおかしいと思っていたのだが？

■ 問題は？

4つの施設は基本的に独立採算であるとともに、毎年度一定額を東京都などに納入し、後年の大規模改修や建替えに向けて積み立てているはずである。このような方式は大都市以外にはありえない（独立採算できる施設は少ない）が、財産管理の本来のあり方からみて問題はないだろうか。**普通財産で、公の施設ではないから条例もない。都民、県民のコントロールの手法はどうすべきか？**



本来は「公の施設」であるべきなのに、「公の施設」とはなっておらず、したがって施設設置条例もない施設に、**東京都公文書館**がある。今年の東京都公文書管理条例のパブリックコメントの際に、「公文書館条例を策定し、「公の施設」と位置づけるべきである」という意見を提出したが、平成31年に国分寺市に移転する新たな公文書館について「運営形態を含め、そのあり方を検討」するとしたものの、条例化には触れていない。

このままでは東京都公文書館は、**都民が利用する施設ではなく、あくまで東京都職員のための施設**であり続けることになる。

□ 個別施設ごとに考える

● 都市公園 多様な都市公園（都市公園の種類）

種類	種別	内 容
住区基幹公園	街区公園	街区内に居住する者の利用に供することを目的とする公園で、1ヶ所当たり面積0.25haを標準として配置する。
	近隣公園	近隣に居住する者の利用に供することを目的とする公園で、1ヶ所当たり面積2haを標準として配置する。
	地区公園	徒歩圏域内に居住する者の利用に供することを目的とする公園で、地域の状況に応じ1ヶ所当たり面積4haを標準として配置する。
都市基幹公園	総合公園	都市住民全般の休息、鑑賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的とする公園で都市規模に応じ、1ヶ所当たり面積10～50haを標準として配置する。
	運動公園	都市住民全般の主として運動の用に供することを目的とする公園で都市規模に応じ、1ヶ所当たり面積15～75haを標準として配置する。

□ 多様な管理形態が可能なはず

小さな街区公園（従来は児童公園といった）まで指定管理者制度を導入すべきかどうかは疑問。都立公園のように10haを超え、100haに迫るような大規模公園はともかく、

管理所を置かず、したがって常駐者はいない、そこで行政が行う環境教育などもほとんどないような、小さな子どもの遊び場のような公園は、地域にあった管理手法をとるべきではないだろうか。

<例>

- ・ 直営（通常委託）
- ・ 地元管理
- ・ 里親制度（公園ボランティア）・公園アドプト制度

京都府舞鶴市や鹿児島県出水市、沖縄県石垣市などは、指定管理を取止めた後、直営に戻している（総務省調査－個票の分析から）。直営にした後、一括して委託した方がより効率的である。

● 保育所、学童クラブ、児童館

総務省調査（個票、市町村）の分析から

保育所（38施設）						
指定管理団体				指定管理の取止め		
	株式会社	4			費用対効果等の検証	3
	公益法人等	4			施設の休止・廃止	8
	公共的団体	2			施設の民間への譲渡	18
	地縁団体	6			施設の民間への貸与	3
	その他	3			その他	1
指定管理の取消し					※取りやめの理由として費用対効果等の検証と民間への譲渡の2つをあげた施設がある	
	指定管理者の合併・解散	1			取止め後の管理	
	施設の休止・廃止	4			直営	3
	施設の民間途への譲渡	1			施設の休止・廃止	8
取消し後の管理					民間への譲渡・貸与	20
	統合・廃止	4			その他	1
	民間等への譲渡	1				
	再指定	1				

児童館・学童クラブ			(51施設)				
指定管理団体				指定管理の取止め			
	株式会社	1			費用対効果等の検証		18
	公共的団体	21			施設の休止・廃止		11
	地縁団体	11			施設の再編・統合		1
	NPO	13			施設の民間への譲渡		4
	その他	5			公募への応募なし		2
指定管理の取消し					その他		11
	指定管理者の業務不履行	1			※その他の11施設(豊川市)は、子ども子育てのサービス拡充のためとしている		
	施設の休止・廃止	3			※複数回答が3施設ある		
	施設の民間等へに譲渡	3					
取消し後の管理				取止め後の管理			
	休止	1			直営		33
	統合・廃止	1			休止		1
	施設の民間等へに譲渡	3			統合・廃止		6
	再指定	1			施設の民間への譲渡		4
	その他	1					

■ 調査結果をどうみるか

総務省調査（個票）の分析結果は、保育所と児童館・学童クラブとでは明らかに異なる。

- 保育所は「民間への譲渡・貸与」が非常に多いこと。
- 児童館・学童クラブは、指定管理の取止めをみると、費用対効果の検証の結果が最も多く、取止め後の管理が直営であること。

この結果をどうみるかは、保育所、児童館・学童クラブだけでなく、取止めた施設全般に敷衍できると思われる。

☆ 保育所はもともと、直営から民間に譲渡するケースが多い施設である。たとえば、府中市は以下のようなガイドラインを策定している。

このようなガイドラインは、民間譲渡等を実施している自治体に共通する方針であると思われる。

課題は、父母等保護者の理解と合意、移行期間の設定等にある。

府中市 市立保育所への民間活力導入におけるガイドライン（平成25年8月）

- ・方式は公設民営、民設民営の2つがあるが、原則として建物等の管理面において運営主体の自主性を高める効果が期待できる「民間移管（民設民営）方式」により行うものとする。
- ・民間移行の対象となる市立保育所の財産は、現在の保育運営の継続性を踏まえ、原則として次のとおり運営事業者を引き継ぐ。

土地 無償貸与 建物 無償譲渡 備品 無償譲渡

- ・運営を引き継ぐ運営事業者は、東京都内で6年以上の良好な認可保育所の運営実績がある「社会福祉法人」とする。
- ・対象施設は、市が別に定める基本方針に基づき決定し、速やかに市ホームページ等により公表します。
- ・民間移行の具体的な時期については、対象施設ごとに遅くとも民間移行日の2年前には決定し、速やかに市ホームページ等により公表する。対象施設においては、民間移行予定日に在籍する児童の保護者を対象とした説明会を実施する。

☆ **児童館・学童クラブ**は、やはり「指定管理の取止めの理由が用対効果の検証の結果が最も多いこと、止めた」後の管理が直営であること」に注目する必要がある。「費用対効果・サービス水準の検証の結果」と豊川市の「子ども子育てのサービス拡充のため」とが合わせて29施設（取消し、取止め施設51施設の6割近い）に上る。

取止めの理由として考えられるのは、児童館・学童クラブのスタッフの質に問題があると考えられる。これは児童館・学童クラブだけの問題ではないが、指定期間と指定期間終了後の再選定やスタッフ育成に課題があるからである。

ただし、取止め後の運営がどうなっているかは総務省調査では分からない。直営に戻したとはいえ、実際の運営は非正規職員を多く雇用した直営なのか、委託なのか等のヒアリングが必要な課題である。

いずれにしても、スタッフー職員がひんばんに代わるような運営は好ましくない。それぞれの地域で、もっとも相応しい運営形態を考えていくことが望まれる。

● 高齢者施設

高齢者施設は個票の分析は可能であるが、私としては行っていない。ただし、特徴のある自治体として取り上げた中に、次の2自治体があった。

新潟県上越市

上越市は、社会福祉施設である、ふれあいセンター、ディホーム、ディサービスセンターなど21施設をふくむ、合計72施設の指定管理の取消し等を行った。ふれあいセンター、ディホーム、ディサービスセンターなど（指定管理団体は社会福祉協議会や民間社会福祉法人が多い）の多くは民間移譲である。 ↑おそらく、上記の法人に移譲？

兵庫県豊岡市

豊岡市は、ディサービスセンターの指定管理を取止めた。指定管理団体は豊岡市社会福祉協議会。取止めの理由は、「費用対効果・サービス水準等の検証の結果」であり、取止め後のすべて管理は直営である。



高齢者施設も保育所や病院と同様、もともと民間移譲の多い施設である。保育所は保育料、病院は診療報酬という安定的な収入の見込める施設である。高齢者施設は、介護保険制度の対象となる施設があり、東京都でいえば「サービス推進費」などの一定額の補助金が見込める施設である。

総務省や厚生労働省の統計資料がないので詳細は分からないが、移譲先は社会福祉法人であることなど、移譲条件などは保育所と同様であると思われる。したがって課題は、将来にわたって安定的な運営が可能かどうかなど、スタッフの労働条件が妥当かなど、選定委員会などでの十分な精査と検証が必要である。

東京都は一度は平成10年に設立した東京都社会福祉事業団に障害者（児）施設や児童養護施設を移管したが、現在は民間移譲がすすめられている。

● ホール等

総務省調査から

ホール等の取消し等(2014年4月1日現在)				
都道府県	市町村	施設名	理由	取消し等後の管理
栃木県		栃木県総合文化センター	指定管理者の合併・解散	再指定
福島県	南相馬市	南相馬市文化会館	震災で休止	休止
茨城県	龍ヶ崎市	龍ヶ崎市文化会館	指定管理者の合併・解散	再指定
群馬県	太田市	太田市新田文化会館	費用等検証	直営
	太田市	太田市飯塚本町文化ホール	費用等検証	直営
滋賀県	甲賀市	甲賀市鈴鹿ホール	施設の再編・統合	直営
奈良県	宇陀市	宇陀市文化会館	指定管理者の合併・解散	直営
島根県	松江市	松江市国際交流会館	費用等検証	直営
鹿児島県	南さつま市	金峰文化センター	費用等検証	直営

- ・ **ホール等（公会堂は規模が不明なので除外、各種会館も除外）**の2014年4月1日現在の取消し等の状況は表のとおり（2012年～14年までの3年間）。
- ・ 栃木県総合文化センターも含めて規模は未調査であるが、2件の再指定と南相馬市文化会館を除くと、取消し等後の管理は直営が6件ある（ただし、委託に切り替えたものと思われる）。「費用対効果・サービス水準の検証の結果」として直営（委託）としたものが5件あることは注目される。
- ・ **大規模なホールは指定管理者制度の導入後、取消し等が行われるケースは、いずれにしても少ない。**しかし、特に「費用対効果・サービス水準の検証」に努め、管理手法を見直していくことは重要である。ホールは基本的には貸ホールであるため、利用者を催し物の事業者と捉える自治体が多いと思われるが、ホールも「公の施設」であるから、**真の利用者は市民である。**市民の視点からの検証を行う必要がある。ただし、検証手法の開発も求められる（現在はアンケートくらいしかない）。

● 博物館、美術館

総務省調査（市町村の個票分析）

博物館・美術館等施設（29施設）					
指定管理団体			指定管理の取止め		
株式会社	3		費用対効果等の検証		8
公益法人等	15		指定管理者の撤退		2
地縁団体	8		指定管理者の合併・解散		3
NPO	2		施設の休止・廃止		6
その他	1		施設の民間への譲渡		5
指定管理の取消し			その他		2
費用対効果等の検証		1	*指定管理者の撤退と施設の休止・廃止の2つをあげたところが2施設ある。		
指定管理者の撤退		2			
その他		2	取止め後の管理		
取消し後の管理			直営		15
直営		3	休止		1
統合・廃止		1	統合・廃止		6
再指定		1	町内会で管理		3

- ・博物館、美術館も、取消し・取止め等の件数は少ないが、指定管理取止めの理由が「費用対効果・サービス水準の検証の結果」が最も多く、取止め後の管理に直営が多いことに注目する必要がある（ただし、委託切り替えだと思われる）。
- ・博物館、美術館は、図書館における「司書」の処遇と同様、学芸員の処遇に課題がある。指定管理者制度導入によって経費を削減すると、学芸員を採用したとしても非正規が多くなる。
「費用対効果・サービス水準の検証の結果」を詳しく知ることが必要である。
- ・博物館、美術館の指定管理団体が公益法人等（自治体の出資団体だと思われる）であるにも関わらず、あるいは出資団体だからこそ指定管理を取りに行くにあたって給与・報酬を大幅にカットしたことも考えられる。図書館同様、博物館、美術館も学芸員の質の確保が重要なことを銘記しなければならない。

● 公営住宅

○ 67都道府県・政令市の管理主体（2013年12月現在、国土交通省調べ）

- ・ 指定管理者制度による事業主体 46
- ・ 公営住宅法に基づく管理代行制度を導入している事業主体 21

※**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て実現したものである。

○ 指定管理者制度によるにしても、公営住宅法によるにしても、その事業主体は住宅供給公社である。

○ **都内の市区の公営住宅の管理**も東京都住宅供給公社に管理代行または委託しているところが多い。

○ 建設年度別管理戸数（ストック数：216万戸（2013年度末時点））のうち、2013年度末時点で築後30年以上126万戸（58%）を占める。この老朽化対策も課題である。**今後の公営住宅、住宅政策は空き家問題も含めて課題が多い。**

● コミュニティセンター、集会施設

集会所・コミュニティセンター等 (341施設)			
指定管理団体		業務の停止	
株式会社	2	施設の休止・廃止	7
公益法人等	2	その他	1
公共的団体	4	業務停止後の監理	
地縁団体	328	直営	1
NPO	2	休止	7
その他	3	指定管理の取止め	
※その他の回答のうち、自治会、行政区等は地縁団体にふくめた		費用対効果等の検証	209
指定管理の取消し		指定管理者の撤退	2
費用対効果等の検証	29	指定管理者の合併・解散	1
指定管理者の撤退	2	施設の休止・廃止	13
指定管理者の業務不履行	1	施設の再編・統合	4
施設の休止・廃止	26	施設の民間等への譲渡	17
施設の再編・統合	20	施設の民間等への貸与	3
その他	1	議会の不同意	1
取消し後の管理		その他	2
直営	1	取りやめ後の管理	
休止	4	直営	49
統合・廃止	42	休止	1
再指定	1	施設の民間等への譲渡	17
地元管理	29	施設の民間等への貸与	3
その他	1	統合・廃止	60
※地元管理の29施設は、すべて埼玉県滑川町である		行政財産の使用許可	122
		その他	2
		※行政財産の使用許可122施設は、すべて広島県廿日市市である	

- ・ 集会所・コミュニティセンターの取消し等は341件を数え、2017年4月1日調査の取消し等件数2,308件の14.7%をしめる。また集会所・コミュニティセンターは市町村施設であるので、市町村の取消し等件数2,095件に対しては16.3%になる。
- ・ 取消し、取止めの理由は、両者とも「費用対効果等の検証」が最も多く、その後の管理は表のとおり多様である。全体としては、「地元管理」「施設の民間への譲渡、貸与」「行政財産の使用許可」が地元自治会等を対象としたものであるもので、合わせて最も多い（171施設で約半数）。直営も自治会等への委託と考えられるので、合計すると220件、約65%に及ぶ。次いで統合・廃止も多いく、100件を超えるのも特徴である。
- ・ 財産権の問題や、大規模修繕のあり方、光熱水費の負担如何等の課題はあるものの、集会所・コミュニティセンターの管理は、大枠「地元管理」に向かうものと考えた方がいいと考える。ただし、地元の合意形成が課題である。

● レクリエーション、スポーツ施設

レクリエーション、スポーツ施設は、都道府県、指定都市、市区町村によって、指定管理団体に違いがある。（総務省調査から）

東京都

	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

- ・表中で医療法人等というのは、注にあるように**共同企業体**であると思われる。都道府県において公益法人等が第1位であるのは、指定管理者制度導入以前から出資団体に管理委託してきたからである。市区町村の1位が株式会社であるのは、地元にはレクリエーション、スポーツ施設を担える団体が少ないからだと思われる。
- ・レクリエーション、スポーツ施設は、小規模施設や屋外プールなどは委託が多いと思われるが、指定管理にせよ、委託にせよ、事故防止などの対策が課題である。レクリエーション、スポーツ施設の指定管理者に地縁による団体がない（3位までに入っていない）のはそのためである。
- ・いずれにしても**レクリエーション、スポーツ施設は安全管理が第一**である。大手株式会社も含めて、安全管理、事故管理がしっかりできる団体が求められる。

□ 指定期間とは何か？

総務省調査から

(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%)

- 「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。
- 詳しくみると表のとおり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、地域密着型の小規模施設（集会所、コミセン、ディサービスセンターなど）の多い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。
- 私は従来から、保育所や障害者施設などの対人サービス施設は、10年などのできるだけ長い指定期間が必要だと主張してきたが、5年以上が多くなっているのはとりあえず望ましいかたちである。
- ただし、指定期間の存在が職員採用、職員育成、労働条件改善の足かせになっており、今後どうしたらいいかが課題である。「指定期間を失くす」という主張もないことはないが、現在の契約制度の中では不可能である。

- 単年度評価や、指定期間総合評価において、**評価点の高い事業者は継続指定できるような制度改善を図ること**、先述のように保育所や障害者施設などの**対人サービス施設は、10年などのできるだけ長い指定期間を設けることなどの取組み**が重要である。
- ただし、**指定管理者の評価は難しい課題**である。評価委員会のメンバー構成をどうしたら最もよいのか、利用者・市民評価の精度をどう上げるのか、行政側の評価をどうみるかなど、課題は多い。実際のところ、現在の評価の仕方では書類が多くなるばかりで、事業者の負担も多くなるのではないかと懸念がある。
- 千代田区に始まった**モニタリング（財政モニタリング、労働条件モニタリングなど）**は、今や全国に広がっていると思われるが、それをどう「評価」するかも課題である。

□ 指定管理料と利用料金制を考えるか

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を急ぐべきである。

※ （一社）指定管理者協会 平成26年度「提言」

- ・ 今後一層制度を取り巻く環境を活性化させるためには、適正な指定管理料、利用料金の設定、自主事業の積極的な提案を受け入れていただくための環境づくり、指定期間の延長について検討いただくことが重要と考えている。

② 利用料金制

利用料金は、駅周辺の大規模施設（ホール、駐車場など）であって、利用料金だけで運営できような施設（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。そのような条件を備えた施設は、都道府県や大都市の一部施設に限定される。都内でも、市町村はもちろん、区部でも「独立採算が可能な施設」はほとんどないと思われる。

利用料金制は、利用料を事業者の収入とすることによって、事業者のモチベーションが上がることを期待して導入されたもので、現在は逆効果のところが多い。

※ 先の指定管理者協会も指摘しているとおりである。

（利用料・使用料の徴収は、使用料金制をとらない場合でも指定管理者が窓口で徴収するが、受け取った料金は自治体に納入する）

□ 複合施設の管理をどう考えるか

- ・ 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。
※例として、千代田区役所（国の施設との合築で、P F I で建設された）ないにある千代田区中央図書館がある。区役所の中の一角を占めるだけの組織が、なぜ指定管理なのであるか？
府中市の市民会館と図書館の管理・運営形態も複雑である。
- ・ 今後、公共施設等総合管理計画の進展にともなって、施設の統合などがすすむとすると、複合施設が多くなることが予想される。その際の管理・運営形態をあらかじめ議論しておくことが重要である。

□ 市民参加の新たな展開

■ 公共施設等総合管理計画に関連して～

参加手法とタイミング～多段階ごとに適切な手法を

◆ 公共施設の事例

現施設の評価	
構想・基本構想	多摩市（アンケート、市民説明会）、杉並区（アンケート）
基本計画	多摩市（アンケート、市民説明会）、杉並区（区民意見交換会）
実施計画	多摩市（パブリックコメント、）
再編等段階	多摩市（公共施設の見直しについてのワークショップ）

◆ 庁舎の事例

現 庁 舎 の 評 価	清瀬市（市民ワークショップ）
構 想 ・ 基 本 構 想	立川市（新庁舎市民100人委員会）、福生市（市民意見聴取、説明会）、長崎市（アンケート、市民懇談会）、浦安市（市民ワークショップ）、石岡市（市民懇談会）、多摩市（アンケート、市民説明会）、各務原市（ユニバーサルデザイン意見交換会）
基 本 設 計 ・ 計 画	福生市（市民検討委員会）、町田市（市民ワークショップ）、長崎市（基本計画検討市民会議、パブリックコメント）、浦安市（パブリックコメント）、各務原市（ユニバーサルデザイン意見交換会）
実 施 設 計	各務原市（ユニバーサルデザイン意見交換会）
建 設 段 階	町田市（施工ワークショップ）、浦安市（ユニバーサルデザイン意見交換会）、各務原市（ユニバーサルデザイン意見交換会）

- ・ 私が新たな手法だと考えるのは、**庁舎の事例における「建設段階」の取り組み**である。町田市の「**施行ワークショップ**」や**岐阜県各務原市（かかみがはら）**や**浦安市の「ユニバーサル意見交換会」**である。建設段階の市民参加の取り組みは、これまではほとんど例がなかったと思う。
- ・ 町田市の場合はその成果は疑問であるが、各務原市と浦安市のユニバーサル意見交換会は注目すべきである、なぜなら、**設計図面だけでは市民はイメージがつかめない**から、具体的な意見が出し難い。施行途中なら、バリアフリーや案内表示などについて意見が出やすく、行政もその意見を取り入れやすいと思われる。
- ・ **公共施設の取り組みについては、公共施設等総合管理計画にもとづく再編、縮小、統合などが予想されるので、これからの課題である。**新たな市民参加手法が生まれることを期待したい。

■ 飯田市、可児市、新城市、磐田市の取り組み

○ 飯田市

- ・ 対面式議会（新庁舎）
- ・ 議会改革・運営ビジョン（2012年3月）
- ・ 市民の意見を反映した行政評価の確立と行政評価の決算・予算審査への連動
- ・ 議会報告会（2016年度の参加者は554人で年々増加）

○ 岐阜県可児市

- ・ 議会基本条例（第6条 市民参加及び市民との連携）
- ・ 議会のトビラ（市議会のホームページ）
- ・ 高校生議会（2016年度は、①キャリア教育活動報告、②次年度のキャリア教育活動計画に関する意見交換）
- ・ ママさん議会（駅前の子育て拠点施設の運営、ソフト事業についての提案、実現）
- ・ グループ討議方式による議会報告会（議員がファシリテーター）

○ 愛知県新城市

- ・ 新城市若者条例

新城市若者議会条例

- ・ 若者議会

若者議会は、活動の成果として政策（事業）案を市長に答申する。その政策には毎年1000万円の予算がつけられ、実際に提案された政策が実現されている。

○ 磐田市

- ・ ヤング草莽塾事業

高校生の柔軟な発想と創意工夫を活かして、市が抱える課題の解決や事業の推進を図るとともに、将来の磐田市のまちづくりを担うべき人材の育成を目的として実施。

- ・ 2016年度は、磐田市内の高校生6グループ50名が「明るく元気なまち磐田をつくろう!」をテーマに、約4ヶ月間かけて調査研究。活動の成果は企画提案発表会で発表。

※ 多摩市も今年6月、若者会議を設置。11月の第4回会議で政策案を発表した。

■ 多摩 市民と議会の意見交換会

多摩市議会は、パルテノン多摩・周辺施設整備等特別委員会を設置し、市民との意見交換会などに取り組んでいる。成果や評価はこれからだと思われるが、議会の取組みとして注目される。

議会と話そう！意見交換会のお知らせ

8月29日、パルテノン多摩の改修問題について、市民の皆さんと市議会との意見交換を行います。パルテノン多摩のこと、多摩センター地域全体のこと、これから先の多摩市のことも考えつつ、市民の皆さんの意見を聞かせてください。予約は不要、入退場も自由！どうぞお越しください！

会場で出された意見

○図書館との 合築・西駐車場に建てること 等に対して ○図書館に対して ○事業の在り方・考え・姿勢

メール等での意見

○議会に対して ○事業の進め方に対して ○施設のあり方などに対して

■ 東京は新たな方式を生み出せるか？

- ・市民サイド（主にＪＣなど）が推進してきた「市民討議会」は、無作為抽出という方式は普及したものの、「市民討議会」は足踏み状態。この要因は、「面倒くさいことをやりたがらない」自治体側にあると考える。
- ・公の施設などの公共施設の再編問題や指定管理者問題は、市民の意見をどう汲み上げ、施策に反映するかだが、やはり「市民討議会」方式は有効だと考える。
- ・これまでの市民参加といえば、中高年が多く、参加する人々も「金太郎飴」状態であったが（したがって無作為抽出は新たな方式であった）、**高校生や若者（特に女性）の意見を積極的に汲み上げようとする飯田市や可児市（議会として）、新城市や磐田市（首長部局として）の取り組みは注目される。**
- ・また、**首長と議会の意見が異なった時の議会側の取り組み**として、私は多摩市議会に注目する。
- ・前回、幸田さんが提起した指定管理者基本条例なども、市民サイドからの積極的は働きかけがないと実現は難しい。公共施設の多い**東京から新たな動きが出てくることを期待したい。**