

指定管理者制度導入の経緯と今日的課題

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

1. 公の施設と指定管理者制度

(1) 地方自治法の変遷

「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。

地方自治法

○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を導入

○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）

(2) 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

地方自治法の改正は、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である。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：地方自治総合研究所）。

(3) 指定管理者制度とは何か？ 制度導入から振り返る

私の制度導入時以来からの最大の批判点は、まさに「公の施設は多種多様、大小さまざまであるにも関わらず、全国一律的に指定管理者制度が導入された」ことである。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、指定管理者制度導入時の「管理委託」施設は 3 年の経過措置が設けられたものの、新規施設は「すべて指定管理者制度導入」という自治体の首長らの「誤解」があり、管理委託制度を導入していなかった施設も含めて、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。

2. 業務委託と指定管理者制度の違い

業務委託は業務の単位ごとに契約する。指定管理者制度は施設管理と事業運営を一体として行うための制度である。しかし現状は委託と同じことを行っている場合が多い。それは複合施設において顕著である（後述）。

公の施設の管理・運営を外部化（アウトソーシング）する場合、いくつかの手法がある。したがって、施設の目的、性格、規模、地域との関係などを総合的に判断し、最適な手法を選択する必要がある。最初から「委託ありき」「指定管理者ありき」ではなく、利用者との関係もふくめて柔軟な判断が必要とされる。

- ・ 業務委託
- ・ 指定管理者制度
- ・ 地元管理（自主管理） など

最近では、指定管理者制度の見直しの動きもある。次項で報告するように、指定管理を取消し、いったん「直営」に戻した上で委託する例や、コミュニティ施設、集会所などの地域に密着した、小さな施設についても委託に戻したうえで、実質的には自治会などに運営を委ねるケースも多い。

業務委託との比較

	業務委託	指定管理者
事業主体	限定なし ※議員、長についての禁止規定あり（地方自治法 92 条の 2，142 条	法人その他の団体 ※法人格は必ずしも必要ではない。 ただし、個人は不可

法的性格	「私法上の契約関係」 契約に基づく個別の事務または業務の執行の委託	「管理代行」 指定(行政処分的一种)により公の施設の管理権限の指定を受けた者に委任する
事業者の選定	競争入札(随意契約もあり)	公募(原則)－選定－議会議決
契約等	委託契約	協定(行政処分)
公の施設の管理権限	設置者たる地方公共団体が有する	指定管理者が有する ※「管理の基準」、「業務の範囲」は条例で定める
①施設の使用許可	受託者にはできない	指定管理者が行うことができる
②基本的な利用条件の設定	受託者にはできない	条例で定めることを要し、指定管理者にはできない
③不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用の許可	受託者にはできない	指定管理者にはできない
公の施設の設置者としての責任	地方公共団体	
利用者に損害を与えた場合	地方公共団体にも責任が生じる	
利用料金制度	採ることはできない	採ることができる
事業期間	原則－単年度 条例によって複数年も可	期間を定める
精算	原則としてなし	精算も求める場合がある

3. 指定管理者制度の取消し・取止めの状況

総務省は3年ごとに、指定管理者制度の導入状況等について調査し、結果を公表している。最新のものは、2015年4月1日現在の調査結果である。この調査結果における個票をもとに市区町村の指定管理者制度の取消し・取止めの状況について、本日の勉強会に関連する主な施設を概観する。

■ 保育所、学童クラブ、児童館

総務省調査(個票)を分析すると、下表のような結果を得た。下表で指定管理の取消しとは、指定期間の途中で指定を取消したものである。また指定管理の取りやめは、指定期間終了後に指定管理を選択せず、直営に戻す等の対応がとられた施設である。

分析結果をみれば、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、指定管理取止めの保育所、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。

まず保育所はもともと、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と考えられる。

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			
施設の民間等への譲渡	3			取止め後の管理			
取消し後の管理				直営		33	
休止	1			休止		1	
統合・廃止	1			統合・廃止		6	
施設の民間等への譲渡	3			施設の民間への譲渡		4	
再指定	1						
その他	1						

<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、「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＝職員がひんぱ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

高齢者施設も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、特徴のある自治体をみた中に、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、デイホーム、デイ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、デイホーム、デイ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。

<兵庫県豊岡市>

豊岡市は、デイ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、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。

■ 集会所・コミュニティセンター

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
公益法人等	2		その他
公共的団体	4		業務停止後の監理
地縁団体	328		直営
NPO	2		休止
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
指定管理の取消し			指定管理者の撤退
費用対効果等の検証	29		指定管理者の合併・解散
指定管理者の撤退	2		施設の休止・廃止
指定管理者の業務不履行	1		施設の再編・統合
施設の休止・廃止	26		施設の民間等への譲渡
施設の再編・統合	20		施設の民間等への貸与
その他	1		議会の不同意
取消し後の管理			その他
直営	1		取りやめ後の管理
休止	4		直営
統合・廃止	42		休止
再指定	1		施設の民間等への譲渡
地元管理	29		施設の民間等への貸与
その他	1		統合・廃止
※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
			その他
			※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 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。

4. 指定期間、指定管理料、利用料金制、精算

(1) 指定期間

(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%)

総務省調査では、「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、

現在の契約制度に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の懸念がある。

また、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）をどう「評価」するかも課題である。

(2) 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。

※ 熊本市の積算（別紙）

人件費、物件費（修繕費等）、一般管理費（一般に本社経費ともいわれる）の積算方法を定めている。

（人件費の算定は評価できるところが多いが、一般管理費の算定は低すぎると私は考える）

(3) 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。この課題も、先に紹介した指定管理者協会も指摘しているとおりである。

(4) 精算

精算とは、指定管理料の一部に年度末に余剰が出たときに精算するのかどうか、精算するとしたら何をどう精算するのかという課題であり、指定管理者制度導入時から全国で問題とされた課題である。ここでは都内の2つの自治体のガイドラインをみてみよう。

<中野区> (指定管理者制度ガイドライン)

「指定管理者が、民間ノウハウを最大限に活かし、主体的にサービス水準を維持・向上させていくためには、指定管理者が経営努力により生み出した経費節減額を、指定管理者の利潤として認めていくことが肝要である。」としたうえで、「精算を要する経費の具体例は次のとおりとする。」としている。

ア指定管理者の不履行が、マージンにつながってしまうもの

例：施設修繕費、備品修繕費、法定点検費

イ指定管理料積算時と、計画・予定・制度等が変更となり、指定管理者の負担額が変動するもの

例：事業所税

ウ「概算払い」として指定管理料を支払うことが適当なもの

例：利用者が施設の定員を下回るおそれのある福祉施設等の人件費

<八王子市> (指定管理者制度ガイドライン)

指定管理料は、入札制度における委託料に該当するものである。そのため、指定管理者が管理運営を行う上で生じた指定管理料の過不足については、精算を行わない。

ただし、年度当初において経費の執行が未確定である学童保育所における人件費・おやつ代や、市が負担することとした経費のうち事務効率の観点から指定管理者に実施させる修繕や備品購入については、基本協定で定めている場合に限り、精算項目とすることができる。

なお、精算項目の執行にあたっては、事前に、指定管理者に書面による協議をさせるとともに、原則二者以上の事業者から見積書を取らせるなど、市が契約を行う場合と同程度の透明性と効率性を確保させることとする。

清算に対する考え方は、自治体によって相当に異なっており、課題として残されているように思われる。自治体ごとに、指定管理者とも意見交換を行って、指定管理者が納得のいく解決を目指して欲しい。

(5) 自主事業

自主事業のあり方も、認めるか否かもふくめて自治体によって考え方が異なっている。

施設の性格によってもあり方は異なる場合もあると思われるが、受託団体が製作した物品の販売も認めないところもある。この課題は、公募の段階で募集要項に明記するなど、指定管理者の納得のいく工夫が必要である。

5. 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、PFIで建設された）内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？あるいは、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。府中市の当該施設もPFIで建設された。したがって建物全体の管理はPFI事業者であるが、市民会館は指定管理者、図書館は直営＋委託である。

港区の東麻布保育園はさらに複雑である。ここは、2007年に旧小学校の施設を活用して東麻布保育室として運営していたが（保育室は業務委託、建物の管理は区）、今年（2017年）から東麻布保育園として開設し、施設の管理運営は、指定管理者に移行した。しかし、旧小学校施設だけあって保育園だけでなく、ほかに6つの施設があり、階段や廊下などの共用部や校庭の管理までである。課題はこの全体の施設をどう管理し、それぞれの施設内で行う事業をどのように運営するのかである。結論的には、保育園の指定管理者が建物全体や校庭を指定管理として管理し、他の施設の一部も受託するという、筆者からみれば変則的な運営が行われているように思われる。

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。

6. 新たに指定管理者制度の導入を考える場合は十分な議論を

公の施設は、地方自治法において「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設」と位置づけられている。

指定管理者制度について、民主党政権下にあった2010年12月28日、総務省は「指定管理者制度の運用について」という通知を発出している。以下は全文である。

1. 指定管理者制度については、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときに活用できる制度であり、個々の施設に対し、指定管理者制度を導入す

- るかしないかを含め、幅広く地方公共団体の自主性に委ねる制度となっていること。
2. 指定管理者制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること。
 3. 指定管理者による管理が適切に行われているかどうかを定期的に見直す機会を設けるため、指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする事とされている。この期間については、法令上具体の定めはないものであり、公の施設の適切かつ安定的な運営の要請も勘案し、各地方公共団体において、施設の設置目的や実情等を踏まえて指定期間を定めること。
 4. 指定管理者の指定の申請にあたっては、住民サービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義があり、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましい。一方で、利用者や住民からの評価等を踏まえ同一事業者を再び指定している例もあり、各地方公共団体において施設の態様等に応じて適切に選定を行うこと。
 5. 指定管理者制度を活用した場合でも、住民の安全確保に十分に配慮するとともに、指定管理者との協定等には、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項、リスク分担に関する事項、損害賠償責任保険等の加入に関する事項等の具体的事項をあらかじめ盛り込むことが望ましいこと。
 6. 指定管理者が労働法令を遵守することは当然であり、指定管理者の選定にあたっても、指定管理者において労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること。
 7. 指定管理者の選定の際に情報管理体制のチェックを行うこと等により、個人情報も適切に保護されるよう配慮すること。
 8. 指定期間が複数年度にわたり、かつ、地方公共団体から指定管理者に対して委託料を支出することが確実に見込まれる場合には、債務負担行為を設定すること。

この後、政権が変わったこともあって、特に1. 2. 3項目についてはこの通知にしたがって運用されているとは言い難い状況にある。しかしあえて私見を述べれば、現在にも通じる見解だと考えている。

今後、新たに指定管理者制度の導入を考えようとする場合、「指定管理者制度を導入するかしないかを含め、幅広く地方公共団体の自主性に委ねる制度となっていること」を踏まえ、これまでの経緯や利用者の意見なども考慮した、十分な議論を行うことを望みたい。