

指定管理者制度の導入状況と今日的課題～2021年総務省調査から

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと理事）

総務省は2022年3月29日、2021年4月1日現在の指定管理者制度の導入状況を公表した。総務省の調査は3年ごとになっているので、今回の調査は2019年4月1日以来のことになる。本稿は、この総務省調査にもとづいて指定管理者制度の導入状況と今日的課題を考えるものである。

1. 導入の状況

最近3回の導入状況は以下のとおりである。

導入施設

	2015年4月1日	2018年4月1日	2021年4月1日
都道府県	6,909施設	6,847施設	6,721施設
指定都市	7,912施設	8,057施設	8,063施設
市区町村	61,967施設	61,364施設	62,753施設
合計	76,788施設	76,268施設	77,537施設

なお都道府県の公の施設数は11,301施設ある。前回調査では11,492施設であるから、都道府県だけみると191施設減少している（残念ながら、公の施設数は都道府県しか公表されていない）。都道府県はそのうち公営住宅が6,715施設（59.4%）を占めている。指定管理者の導入施設も前回調査では公営住宅が4,430施設と、導入施設の約64%を占めていた。今回の調査でも同様だと思われる。（都道府県の導入状況については別項で報告する）。

全体の導入施設数は、2015年調査、2018年調査より増加している。都道府県は減少を続け、指定都市はほぼ横ばいなので、増加しているのは市町村の増加が要因である。なお、全体導入数は前回の調査で初めて減少した。その傾向が続くのかと思われたが、今回再び増加している。市町村の増加の要因を分析する必要がある。

2. 指定の取消し等

前回調査で導入施設が減少したのは、指定の取消し等が増加していたからである。指定の取り消し等は次のような状況である。

- ・2011年 2,415施設
- ・2015年 2,308施設
- ・2018年 2,657施設

・2021年 2,732施設

ただし、2011年調査では「公営住宅法に基づく管理代行制度への移行が296施設あったので、これを考慮すると最近の4回の調査では、調査を重ねるごとに指定の取消し等が増加しているとみることができる。最近3回調査での指定の取消し等の内訳は以下のとおりである。

2021年調査

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	37	1	41	79
指定都市	12	0	98	110
市区町村	778	42	1,723	2,543
合計	827	43	1,862	2,732

2018年調査

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	39	0	31	70
指定都市	51	0	54	105
市区町村	593	43	1,846	2,482
合計	683	43	1,931	2,657

2015年調査

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	66	0	40	106
指定都市	51	0	56	107
市区町村	579	47	1,469	2,095
合計	696	47	1,565	2,308

3回の調査を比較すると、2018年調査では市区町村の指定期間満了後の指定管理の取りやめが急増していること。2021年調査では同様に市区町村の指定の取消しが急増しているのが特徴である。その原因は調査票の個票の分析が必要であるが、ここでは以上の指摘にとどめておきたいと思う。

3. 指定期間

指定期間は、長期化の傾向があるというのが総務省の分析である。具体的には下表のとおりである。

なお5年超は2015年調査では5,158施設(6.7%)、2018年調査が4,945施設(6.5%)、2021年調査は5,911施設(7.6%)と、今回は大きく増えている。10年以上は、2015年調査では4,378施設、5.7%、2019年は4,089施設、5.4%、2021年調査4,345施設、5.6%と

大きな変化はない。

2019年調査		2021年調査	
3年未満	1.5%	3年未満	2.2%
3年	15.0%	3年	13.3%
4年	5.5%	4年	4.3%
5年	71.5%	5年	72.7%
5年超	6.5%	5年超	7.6%
合計	100.0%	合計	100.0%

4. 都道府県の導入状況—なぜ大きな差異があるか

都道府県の導入状況は、公の施設数 11,301 に対して導入施設数 6,721 で、導入率は 59.5% と 6割弱となっている。しかし都道府県を個別にみると（都道府県別の指定管理者制度導入施設数、別紙資料）、最も導入率の高い大阪府 96.6% から最も低い長野県 13.4% まで、非常に大きな差異があるのである。なぜかは総務省調査では説明されていないが、1つの仮説として「公営住宅」の管理のあり方が大きく関係していると思われる。そこで都道府県（個表）などによって、以下のように導入率 70% 以上の都道府県と 30% 未満の都道府県に関する表を作成してみた。

下表から明らかなことは、導入率が 30% に満たない自治体は埼玉県を除いて、公営住宅の導入施設数が 0（ゼロ）だということである。

導入率の高い都道府県

都道府県	公の施設数	導入数	導入率	公営住宅の導入施設数	公営住宅を除いた導入率
大阪府	378	365	96.6%	308	15.1%
東京都	1,919	1,781	92.8%	1,611	8.9%
神奈川県	379	347	91.6%	212	35.6%
長崎県	146	130	89.0%	84	31.5%
兵庫県	565	498	88.1%	388	19.5%
北海道	323	277	85.8%	240	11.5%
山口県	205	174	84.9%	121	25.9%
茨城県	259	219	84.6%	157	39.4%
石川県	159	129	81.1%	54	47.2%
山形県	162	131	80.9%	75	34.6%
秋田県	115	92	80.0%	30	53.9%
滋賀県	106	82	77.4%	41	38.7%
岡山県	93	70	75.3%	33	39.8%
三重県	139	102	73.4%	59	30.9%
青森県	83	60	72.3%	54	20.7%

導入率の低い都道府県

都道府県	公の施設数	導入数	導入率	公営住宅導入数	公営住宅を除いた導入率
長野県	202	27	13.4%	0	13.4%
島根県	192	26	13.5%	0	13.5%
福岡県	299	42	14.0%	0	14.0%
埼玉県	448	69	15.4%	2	15.0%
大分県	161	26	16.1%	0	16.1%
静岡県	244	45	18.4%	0	18.4%
佐賀県	150	29	19.3%	0	19.3%
愛知県	361	71	19.7%	0	19.7%
群馬県	198	43	21.7%	0	21.7%
新潟県	182	41	22.5%	0	22.5%
高知県	171	39	22.8%	0	22.8%
鳥取県	153	37	24.2%	0	24.2%
千葉県	245	61	24.9%	0	24.9%
岐阜県	175	45	25.7%	0	25.7%
和歌山県	151	39	25.8%	0	25.8%

ただし、公営住宅導入数が0（ゼロ）ということはあくまで指定管理者導入数が0（ゼロ）なのであって、公営住宅の管理を直営で行っているということではない。それは「2. 指定の取消し等」で述べたように、「公営住宅法に基づく管理代行制度」によって管理していると考えられる。

もともと都道府県の「公の施設」は規模が大きい施設が多く、施設数は少ない。したがって、東京都や北海道に顕著のように、指定管理者制度導入施設に占める公営住宅の比重が大きい自治体が多いという関係にある。なお、都道府県（個票）には、公営住宅を除いた公の施設数が掲載されている。全体では公の施設数 11,301 に対して、公営住宅を除いた施設数は 4,586 であるが、個別の都道府県においては公営住宅を除いた導入状況の分析を行う際に役立つと思う。

5. 複合施設の管理をどう考えるか

この課題については、（一社）東京自治研究センター発行の「指定管理者制度の現状と課題－指定管理者制度研究会報告書、2022年2月発行」に報告した課題と重なるので、報告したところを再掲したいと思う。

▽ ▽ ▽

調査結果に直接現れているわけではないが、施設の統廃合などにより、複合施設が多くなっている今日、複合施設をどう調査に反映するかの議論も必要になっている。複合施設はある条件を設定して、単独の分野として調査すべきだと私は考える。

また、管理のあり方も課題が多い。港区の「いきいきプラザ」の複合機能は記述したが、

この施設は1つの事業者（指定管理者）がすべての機能を運営している。しかし、複合施設もそれぞれの目的ごとに、フロー単位や個別の部屋（室）ごとに指定管理者が配置されているような複合施設もあって、むしろこうした複合施設が多いと思われる。

このような複数の目的を持った複数の指定管理者が配置されている場合、問題となるのは建物の管理である。通常、建物の管理は1つの事業者が行っている。そうすると建物の管理者は他の事業者が運営するフローや部屋などの入る階も管理することになる。逆にいうと、建物の管理を行わない事業者は指定管理者でありながら、もっぱら事業の運営のみに携わることになる（部屋の管理、すなわちドアの開閉や電気、水道などの管理は自ら行うが）。

要するに責任の所在の問題である。私見では、このような施設の建物の管理は自治体が行い、それぞれの事業の運営は委託で行うのがいいと考えている。同様な複合施設の一部に行政の施設（出張所など）が入っているケースでも、事業の運営は指定管理者が行っているところもある。建物の管理とその建物で行う事業運営を一体で行うのが指定管理者のメリットを生かせることになるという大原則を、今一度考えるきっかけに総務省調査がなればと考えるものである。

△ △ △

この報告書においては「来年の3月頃には2021年度調査（2021年4月1日現在）の結果が公表される。その際にあらためて本稿で述べてきたことの検証が行われれば幸いである。」と記した。しかし残念ながら、今回の総務省調査でも、複合施設はまったく調査には反映されていない。

6. 総務省調査のあり方

総務省調査の課題として、複合施設の問題のほかに、5つの分野にほぼ共通して個別施設にカウントしない（できない）「その他」が非常に多いことである。2021年調査の結果から、実態をみておこう。

市区町村の分野別導入状況は次ページの表に示した。分野ごとに、導入数に占める「その屋」の割合を見ると以下のとおりになる。

<input type="checkbox"/> レクリエーション・スポーツ施設	152 / 974	15.6%
<input type="checkbox"/> 産業振興施設	259 / 397	65.2%
<input type="checkbox"/> 基盤施設	117 / 2,367	4.9%
<input type="checkbox"/> 文教施設	240 / 903	26.6%
<input type="checkbox"/> 社会福祉施設	283 / 589	48.0%

このように、産業振興施設、文教施設、社会福祉施設に多い。産業振興施設のように6割をはるかに超えるのは異常でさえある。

分野別導入状況（市区町村）										
□ レクリエーション・スポーツ施設										
導入数	体育館	武道場等	競技場	プール	海水浴場	宿泊休養施設	休養施設	キャンプ場等	学校施設	その他
974	121	25	374	71	1	87	73	68	2	152
※競技場（野球場、テニスコート等）、宿泊休養施設（ホテル、国民宿舎等）、休養施設（公衆浴場、海・山の家等）										
□ 産業振興施設										
導入数	産業情報提供施設	展示場・見本市	開放型研究施設等	その他						
397	94	25	19	259						
□ 基盤施設										
導入数	公園（公園全て）	公営住宅	駐車場・駐輪場	水道施設	下水道終末処理場	港湾施設	霊園、斎場等	その他		
2367	1958	156	25	31	2	14	64	117		
□ 文教施設										
導入数	図書館	博物館・美術館等	公民館・市民会館等	文化会館等	合宿所、研修所等	その他				
903	24	51	349	103	36	340				
※博物館（美術館、科学館、歴史館、動物園等）、合宿所、研修所等（青少年の家を含む）										
□ 社会福祉施設										
導入数	病院	診療所	特別養護老人ホーム	介護支援センター	福祉・保健センター	児童クラブ、学童館等	保育所	その他		
589	5	34	25	31	125	59	27	283		

このとは、総務省調査の精度や信頼度が問題になると私は考える。前掲の東京自治研究センター報告書において、次のように指摘し、何点かの提案を行った。改めて、ここに再掲したいと思う。ぜひ次回調査（2014年4月）の際には改善してもらいたいと考える。

<統計調査としての精度が問題になる一何点かの提案>

このような「その他」に分類される施設が異常に多いという状況は、市区町村の担当者がどこに分類すればいいのか悩んでいる状況を反映していると思われる。それは今日、市民の多様なニーズ状況を反映しているからであり（産業振興施設、文教施設など）、特に高齢者が増大して高齢者の状況も多様化しているからである（社会福祉施設など）。また施設も、多様な目的を持っているからである。

このような状況は、調査結果の精度や信頼性に疑問を投げかけるものとなっている。調査結果は、全国の自治体が共通の課題を共有し、必要な制度見直しを議論するためにも重要なものである。今後、大分類を増やすことや、どの分類に入れるかの解説を明示することなどが必要ではないかと思う。

そこで何点か、具体的に提案したいと思う

- 社会福祉施設については、①福祉・保健センターのうち、保健センターは独立の分類とし、②「福祉」は、高齢者・障害者サービス、福祉会館等地域交流施設などに細分化し、③できるだけ「その他」を少なくすること。
- 社会福祉施設以外の分野もレクリエーションや文教施設、産業振興施設など「その他」の多い分野は、選択枝を増やすことを検討すること。

- 指定団体の「その他の団体」の多くは、共同企業体などのグループである。1つの選択肢として「共同企業体等」を加えること。
- 分野として「複合施設」を加えるかどうか検討すること
- 自治体の担当者が困らないように、どの分野、どの選択肢に入れるかなどの解説を明示すること。

▽ ▽ ▽

以上、簡単に2021年調査の状況の紹介と、いくつかの課題を提起した。調査結果の分析は都道府県別（市町村）、個別施設別などが考えられる。私としては、図書館や保育所などについて分析を試み、この「まちぽっとリサーチ」に順次報告していきたいと思う。

<参考資料>

- 公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査結果の概要(2021年4月1日調査)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000804851.pdf
都道府県（個票）
指定都市（個票）
市区町村（個票）
- 都道府県別の指定管理者制度導入施設数（別紙、PDF）
- 都内市区町村における指定管理者制度の導入状況と今後の課題（東京自治研究センター『指定管理者制度の現状と課題』（2022年2月発行）
[都内市区町村における指定管理者制度の導入状況と今後の課題自治研究センター報告書）.pdf \(machi-pot.org\)](https://www.machi-pot.org/research/research-report)