

研究機構・研究と報告 NO. 109
Jichiroren Institute of Local Government 2016・5・9

自治労連・地方自治問題研究機構:FAX: 03-5940-647 <http://www.jilg.jp/>
〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

指定管理 76,788 施設に導入、指定取り消し等も 2,308 件に
—2015 年「指定管理者制度の導入状況調査」結果の概要と課題

角田英昭（地方自治研究者）

総務省は 2016 年 3 月、「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」（2015 年 4 月 1 日現在）を公表した。この制度は、地方自治法の一部改正により 2003 年 9 月に施行され、その後 3 年間の経過措置を経て 2006 年 9 月から本格実施された。それに伴い総務省は 2006 年、2009 年、2012 年と 3 年ごとに導入状況調査を行い、その結果を公表してきた。今回の調査もそれに続くもので、その概要は下記の通りである。

導入施設数は既に 76,788 施設になり、現在も増え続けている。最大の問題は、指定取り消し、業務停止、期間満了取り止め（以下「指定取り消し等」）が、今回の調査でも 2,308 件あり、制度の本格実施以来 9 年間で 6,823 件にもなっている。その結果、直営に戻すものもあるが、住民の福祉の向上を図るために設置された公の施設の多くが休止・廃止、民間譲渡等に追い込まれている。これは由々しき事態であり、適用施設の限定、制度の廃止をも含む抜本的な見直しが必要である。

なお、調査内容は、前回（2012 年）から 2010 年 12 月の総務省自治行政局長通知を踏まえ、リスク分担（施設修繕、備品、緊急時対応）や労働法令の遵守・雇用・労働条件への配慮規定、個人情報保護の記載状況等が追加されている。これらは実態把握の上では重要な事項であり、追加したことは評価ができる。問題は中身であり、それをどう実効あるものにしていけるかが課題である。

また、今回の調査では「地方行政サービス改革の取組状況の見える化・比較可能な形での公表」が推進されており、調査結果の公表に際して、都道府県・指定都市・市区町村別の施設別導入状況（率）が図表で示されている。それ自体は必要であるが、そこには政府側の更なる制度導入、企業参入を促す意図、ねらいが明確にみえる。調査結果のポイントでも、「約 4 割の施設で民間企業等（株式会社、NPO、学校法人、医療法人等）が指定管理者に」と強調している。

いま必要なのは、単に制度導入率や民間企業等の割合を高めることなく、公の施設が本来の目的に沿って十分な役割が発揮できているのか、それを的確に把握し、改善していくことである。

●表1 指定管理者制度の導入状況調査結果の概要

| | 2006年9月 | 2009年4月 | 2012年4月 | 2015年4月 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 導入施設数 | 61,565 | 70,022 | 73,476 | 76,788 |
| *2015年・導入施設数 都道府県 6,909、指定都市 7,912、市区町村 61,967 | | | | |
| 管理者別内訳(*) | | | | |
| 株式会社 | 6,762(11.0%) | 10,375(14.8%) | 12,799(17.4%) | 14,998(19.4%) |
| 財団・社団法人等 | 22,264(36.2%) | 19,275(27.5%) | 19,385(26.4%) | 19,680(25.4%) |
| 公共団体 | 331(0.5%) | 434(0.6%) | 275(0.4%) | 239(0.3%) |
| 公共的団体等(*) | 27,718(45.0%) | 29,824(42.6%) | 29,432(40.0%) | 28,419(36.7%) |
| NPO | 1,043(1.7%) | 2,311(3.3%) | 2,836(3.9%) | 3,525(4.6%) |
| その他(*) | 3,447(5.6%) | 7,803(11.1%) | 8,749(11.9%) | 10,481(16.6%) |
| 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によらず選定した施設数 | | | | |
| 全体 | 37,909(61.5%) | 36,584(52.2%) | 35,818(48.7%) | 37,263(48.5%) |
| 公募により選定した施設数(括弧内は各自治体区分別等の公募の割合) | | | | |
| 都道府県 | 3,625(51.2%) | 3,982(57.9%) | 4,544(63.8%) | 4,377(63.4%) |
| 指定都市 | 2,704(48.8%) | 3,532(55.8%) | 4,833(63.3%) | 5,361(67.8%) |
| 市区町村 | 11,584(23.7%) | 20,478(36.0%) | 22,837(38.9%) | 25,993(41.9%) |
| 全体 | 17,913(29.1%) | 27,992(40.0%) | 32,214(43.8%) | 35,731(46.5%) |
| 指定期間 | | | | |
| 2年以下 | 4,915(8.0%) | 2,078(3.0%) | 3,356(4.6%) | 1,865(2.4%) |
| 3年 | 29,139(47.3%) | 22,844(32.6%) | 16,389(22.3%) | 13,693(17.8%) |
| 4年 | 5,681(9.2%) | 7,305(10.4%) | 7,442(10.1%) | 5,898(7.7%) |
| 5年 | 17,813(28.9%) | 33,141(47.3%) | 41,132(56.0%) | 50,174(65.3%) |
| 6～9年 | 530(0.9%) | 709(1.1%) | 897(1.2%) | 780(1.0%) |
| 10年以上 | 3,487(5.7%) | 3,945(5.6%) | 4,260(5.8%) | 4,378(5.7%) |
| 指定取り消し等の施設数 | | | | |
| 全体 | 34(*) | 2,100 | 2,415 | 2,308 |

(これまでの総務省発表資料から作成、以下同様)

*管理者別内訳の団体種別については、複数回答可となっており、導入施設数合計よりも多くなっている。

*公共的団体等とは、社会福祉法人、農業共同組合、森林組合の他、自治会、町内会等の地縁団体も含む。

*その他とは、学校法人、医療法人、共同企業体などである。

*指定取り消し等の施設数は、2006年は指定取り消しのみ。業務停止、期間満了取り止めはとっていない。

1. 全体的な状況

(1) 導入施設数は、前回から3,312増え76,788施設になった。自治体区分別では、市区町村が61,967(+3,255、5.5%増)、指定都市が7,912(+271、3.5%増)と増えており、特に市区町村の伸び率が高い。都道府県は6,909(△241、3%減)で、初めて減少に転じている。

今回、「見える化」との関連で公表された施設別の導入状況をみると、都道府県の導入率は極めて高く、半数近くが既に9割を超えている。導入率が5割未満の施設は、例示された22施設中、図書館(9.5%)、開放型研究施設(27.8%)、博物館(48.9%)の3施設のみである。既にここまできている。指定都市も類似の傾向を示している。市区町村は、導入率5割以下の施設の方が多く、これから更に増えることが予想されるが、指定取り消し等の件数(2,095)は多く、その結果、「直営」に戻す施設(756件)も36%と高く、運用の見直しが求められる。

(2) 指定管理者別では、公共的団体が28,419(36.7%、前回比3.3%減)で最も多く、次いで財団・社団法人等が19,680(25.4%、同1.0%減)となっている。これらの団体の割合は、調査の度ごとに減少している。その理由は、公共的団体の場合は指定取り消し等が多く、財団・社団法人

等の場合は再編・統合等が進んでいるためと思われる。その一方、民間企業等の割合は、毎回確実に増え、株式会社は 14,998(19.4%、同 2%増)、NPO 3,525(4.6%、同 0.7%増)となっている。

(3) 公募は全体で 35,731(46.5%、前回比 2.7%増)で、この割合は徐々に増えている。都道府県は横ばい(63.4%)であるが、指定都市(67.8%、同 4.5%増)、市区町村(41.9%、同 3%増)は増えている。なお、市区町村の公募率は、増えてはいるが都道府県や指定都市と比べるとかなり低い。それは実質的には参入事業者(応募者)が少なく、選択肢が限定されるためと思われる。

また、従前の管理受託者・指定管理者が公募によらず選定された施設数は 37,263(48.5%)で、前回調査の割合(48.7%)とほぼ同数であり、約半数が公募によらずに選定されている。これはそれぞれの施設の性格や施設運営の実態等を踏まえて、自治体側が政策判断したことの結果であり、この水準で概ね定着していくと思われる。

(4) 指定期間は、5 年が 50,174(65.3%)で最も多く、前回比で+9042(9.3%増)と大幅に伸びている。当初 3 年が最も多かったが、それでは職場運営は不安定、そこで働く職員も不安であり、専門的・技術的な蓄積、人材育成、利用者との信頼関係の維持、安定運営等に支障をきたすと指摘されてきた。その中で、指定期間 5 年が増え、定着してきたことは一定の前進である。

(5) 選定手続・選定基準・選定理由の事前公表の状況は、今回はそれぞれ 57%、56%、60%と若干改善されているが、それでも 50%台であり、手続きの民主主義、透明性の確保が求められる。

選定基準の内容では、「施設のサービス向上」(96.5%)、「団体の業務執行能力」(94.3%)、「管理経費の節減」(93.8%)が高くなっているが、実際の場面では「管理経費の節減」が重視されている。

指定管理者の評価では、実施している施設数は 58,945(76.8%)と比較的多いが、公共サービスについて専門的知見を有する外部有識者の視点を導入している施設となると 20,271(26.4%)と少ない。

また、緊急時の対応、労働法令の遵守、雇用・労働条件への配慮規定の記載状況は、「選定時に示している、かつ協定等に記載している」の割合は、それぞれ 67%、49%で、どちらも前回より若干高くなっている。しかし、これらは本来、すべて事前に記載しておくべき事項であり、早急な改善が求められる。特に労働法令の遵守、雇用・労働条件への配慮規定は 49%と低く、対応が遅れている。

具体的な内容では、人員配置、勤務体制、労働時間に関するものが多く 19,786 件になる。これらが実際にどのように記載され、それが予算措置(指定管理料)も含め、現場でどのように担保されているのか、実態を的確に把握し、自治体側に改善を求めていく運動も必要である。

2. 指定取り消し等の状況

(1) 自治体区分別の状況

指定取り消し等の件数は 2308 件で、前回調査より 107 件減少したが、相変わらず高い水準である。その内訳は、「指定の取り消し」が 696 件(30.2%)、「業務の停止」が 47 件(2%)で、「期間満了指定管理の取り止め」が 1,565 件(67.8%)で最も多い。自治体区分別にみると、都道府県は 106 件(前回比△501)で大幅に減少しているが、指定都市は 107 件(+23)、市区町村は 2,095 件(+371)と増えている。

上記の指定取り消し等の件数減、都道府県の大幅減は、公営住宅法に基づく管理代行制度への移行分の減少(296→0)等によるものである。

●表2 指定取り消し等の状況～自治体区分別

| 調査年 | 指定の取り消し | | | 業務の停止 | | | 期間満了取り止め | | | 合計 |
|------|---------|------|------|-------|------|------|----------|-------|-------|--------------|
| | 2009 | 2012 | 2015 | 2009 | 2012 | 2015 | 2009 | 2012 | 2015 | 2015年 |
| 都道府県 | 10 | 153 | 66 | 0 | 7 | 0 | 309 | 447 | 40 | 106(4.6%) |
| 指定都市 | 40 | 43 | 51 | 0 | 0 | 0 | 378 | 41 | 56 | 107(4.6%) |
| 市区町村 | 622 | 635 | 579 | 8 | 44 | 47 | 733 | 1,045 | 1,469 | 2,095(90.8%) |
| 計 | 672 | 831 | 696 | 8 | 51 | 47 | 1,420 | 1,533 | 1,565 | 2,308(100%) |

(2) 指定取り消し等の理由

指定取り消し等の理由(複数回答可)では、「費用対効果・サービス水準の検証の結果」が609件(25.1%)で最も多く、以下、「施設の民間等への譲渡・貸与」が571件(23.6%)、「施設の休止・廃止」が547件(22.6%)、「指定管理者の合併・解散」が178件(7.3%)、「指定管理者の経営困難等による撤退(指定返上)」が174件(7.2%)となっている。なお、市区町村では、「その他」の中に公募しても応募なし24件、議会の同意が得られない36件などもある。

●表3 指定取り消し等の理由

| 調査年 | 都道府県 | | | 指定都市 | | | 市区町村 | | | 合計 | |
|--------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------------|-----|
| | 2009 | 2012 | 2015 | 2009 | 2012 | 2015 | 2009 | 2012 | 2015 | 2015年 | * |
| 経営困難等 | 3 | 7 | 3 | 31 | 4 | 1 | 274 | 185 | 170 | 174(7.2%) | 131 |
| 合併・解散 | 6 | 127 | 15 | 2 | 5 | 19 | 149 | 136 | 144 | 178(7.3%) | 123 |
| 休止・廃止 | 24 | 65 | 52 | 40 | 37 | 56 | 202 | 407 | 439 | 547(22.6%) | 205 |
| 民間譲渡等 | 33 | 67 | 17 | 1 | 22 | 20 | 243 | 384 | 534 | 571(23.6%) | 122 |
| 費用対効果等 | 4 | 4 | 0 | 0 | 2 | 1 | 359 | 381 | 608 | 609(25.1%) | 50 |
| 管理代行制度 | 244 | 296 | 0 | 344 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1(0.04%) | 0 |
| その他 | 5 | 41 | 19 | 0 | 14 | 12 | 136 | 231 | 312 | 343(14.2%) | 72 |
| 合計 | 319 | 607 | 106 | 418 | 84 | 109 | 1,363 | 1,724 | 2,208 | 2,423(100%) | 703 |

*合計欄の2015年右端の*欄の件数は、指定取り消し等のうちの「指定取り消し」分の件数を再掲したものである。

*経営困難等には指定管理者の業務不履行、不正事件も含む。合併・解散は指定管理者の合併・解散等である。

民間譲渡等には民間貸与を含む。費用対効果等は費用対効果・サービス水準の検証の結果である。

*管理代行制度とは、公営住宅の目的、趣旨、運用の基本方針などを踏まえ、公営住宅法を改正し、管理者を地方公共団体と地方住宅供給公社に限定し、管理を代行させる制度である。2006年4月に施行された。

「費用対効果・サービス水準の検証の結果」とは、自治体側が指定期間の満了をもって指定を取り止め、指定管理の費用対効果やサービス水準等の実態を踏まえて、当該施設のあり方を再検討し、直営や施設の統廃合、休止等に振り分けていくものである。実態的には行政による公の施設の仕分け、再編・整理の便宜的な手法、手段にもなっている。

その意味では、「費用対効果等」の件数が少ない指定取り消し施設(表3合計欄*参照)の方が、この本質がよく見える。同施設は全体で696件あり、取り消し理由(703件、複数回答可)を見ると、「施設の休止・廃止」が205件(29.2%)で最も多く、次が「指定管理者の経営困難等による撤退(指定返上)」「業務不履行・不正事件」131件(18.6%)、「指定管理者の合併・解散」123件(17.5%)、「施設の民間等への譲渡・貸与」122件(17.3%)となっている。これらを合わせると8割以上になる。こうした理由で公の施設が再編、淘汰されている。

(3) 指定取り消し等の後の管理の状況

では、その結果、これらの施設がどうなったのか。「指定取り消し等を行った後の管理」の状況からみてみたい。なお、ここには「費用対効果等」により自治体側が独自に振り分けた結果も含まれている。

●表4 指定取り消し等の後の管理

| 調査年 | 都道府県 | | | 指定都市 | | | 市区町村 | | | 合計 |
|---------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------------|
| | 2009 | 2012 | 2015 | 2009 | 2012 | 2015 | 2009 | 2012 | 2015 | 2015年 |
| 直営 | 16 | 35 | 6 | 5 | 16 | 5 | 551 | 581 | 756 | 767(33.2%) |
| 休止 | 49 | 10 | 1 | 39 | 8 | 1 | 355 | 170 | 128 | 130(5.6%) |
| 統廃合・譲渡等 | 4 | 134 | 67 | 2 | 52 | 79 | 154 | 776 | 904 | 1050(45.5%) |
| 再指定 | 1 | 132 | 17 | 28 | 8 | 22 | 293 | 197 | 95 | 134(5.8%) |
| 管理代行制度 | 244 | 296 | 0 | 344 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1(0.04%) |
| その他 | 5 | 0 | 15 | 0 | 0 | 0 | 10 | 0 | 211 | 226(9.8%) |
| 合計 | 319 | 607 | 106 | 418 | 84 | 107 | 1,363 | 1,724 | 2,095 | 2,308(100%) |

*直営には、業務委託も含む。 *統廃合・譲渡等には、施設の統合、廃止、民間等への譲渡・貸与を含む。

*再指定には、直営の後の再指定も含む。

指定取り消し等の理由から考えれば当然であるが、「施設の統廃合、民間等への譲渡・貸与」が1,050件(45.5%)で最も多い。これに「施設の休止」130件を加えれば1,180件(51.1%)になり、結果的に半数以上の施設が、統廃合、民間譲渡、休止に追い込まれている。

その一方、「直営に戻す」も+135で767件(33.2%)に増えている。特に市区町村の割合は36%と高く、精査は必要であるが一定の評価はできる。同時に、直営と言っても施設によっては常勤職員がいない、経費節減が徹底されている、非常勤職員の割合が高い、更には専門職員の辞職や配置換え、技術やノウハウの蓄積も薄くなっているなど、さまざまな問題を抱えている。併せて業務委託の状況も調査が必要である。なお、再指定は134件(5.8%)と少ない。

この間、総務省は2度に亘って是正通知を出しているが、状況は改善されていない。指定管理者制度は、自治体側にとっては人員・経費の削減、管理権限の一部まで委ねることができる行革の“切り札”であり、民間企業にとっては、自治体が税金で建設した施設を企業活動の道具にできる、先行投資のいらぬ安全な市場であり、うまみがなければ、経営が困難になればいつでも撤退(指定返上)等ができる。実際に指定取り消し施設の約2割がこの理由である。

これで公的制度と言えるのか。制度を主導してきた総務省の責任は大きい。自治体の姿勢、制度運用、参入団体・企業のモラル、経営実態が厳しく問われる。議会の議決を経て指定した公の施設がこの9年間で6,823件も取り消し等になり、かつ公務を通して大量の官製ワーキングプアが作り出されている。端的に言えば、指定管理者制度は公的制度として事実上破綻していると言える。適用施設の限定、制度廃止をも含めた抜本見直しは緊急の課題である。同時に、既に7万6千超の施設に導入されている現実を踏まえ、そこで働く労働者、事業者の実態を調査し、雇用・労働条件、委託料、運営等の改善を図っていくことが必要である。詳しくは「改訂版 今こそ指定管理者制度の抜本的な見直しを」(自治体問題研究所2016年5月発行)を参照されたい。