

指定管理者制度を見直すための 自治労連埼玉県本部の提案

(自治体労働組合から見た制度入門)

自治労連埼玉県本部指定管理者制度研究会

(第1.5版)

目 次

第1部 制度の概要編

はじめに p 3

第1章 指定管理者制度とはどんな制度 p 3

第2章 制度導入（期間満了）で行われる作業とスケジュール p 5

第3章 総務省調査からみた埼玉の導入実態 p 8

第4章 県内の指定管理で起きている問題事例 p 14

第2部 制度の具体的内容と検討事項

はじめに p 18

第1章 制度導入時の判断と必要な仕組み p 19

第2章 公募か、非公募か、のあり方 p 25

第3章 募集要項と仕様書のあり方 p 27

第4章 指定管理者の募集・審査・選定のあり方 p 34

第5章 議会の関与の可能性と検討のあり方 p 38

第6章 協定書とは、協定事項と協定書のあり方 p 42

第7章 指定管理への移管（継続）時の実務のあり方 p 47

第8章 モニタリングとフィードバックのあり方 p 48

第9章 指定管理期間満了時の対応のあり方 p 52

第3部 資料編

第 1 総務省通知「指定管理者制度の運用について」（総行経第 38 号平成 22 年 12 月 28 日）と検討意見メモ p 55

第 2 総務省通知「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」 p 57

第 3 公の施設の設置の目的はどの様に規定されているか……「公民館」「図書館」「博物館」を例に p 61

第 4 関係法令 p 63

おことわり

この報告書は、埼玉県本部の各単組の組合員が、指定管理者制度による自治体業務の外部化・民営化と向き合う際、第1に基本的に知っておかなければならないこと、第2に制度の廃止をめざしながらも、現実には導入が広がるもとで、労働者の雇用・労働条件を守り、行政の質を低下させないために何が必要かを考えるヒントにすること、第3に県内自治体の制度運用を比較しながら運動するための実践的な学習レジュメとすること、をめざして作成しました。

また、指定管理に関する事務からは遠い職場で働く職員や、地域で運動する住民の方にも関心を持っていただけるように入門情報として作成したため、表現に厳密性を欠く部分があるかもしれません。御容赦願ひ、お役立ていただければ幸いです。

はじめに

指定管理者制度をめぐっては各地で雇用や労働条件に関わる様々なトラブル、人命に関わる事故を含めた行政サービス低下事例が多発しています。そのためか、総務省は平成 20 年、22 年に軌道修正の通知を発出しており、それが現在適用すべき通知とされています。

一方で、国から地方への財政支出縮減のもとで、指定管理者制度はコストカットの有効な道具とされ、「公共施設等総合管理計画」と一体で民間活用の方策として推奨されてきました。また、最近では総務省主導の「自治体戦略 2040 構想」で、スマート自治体化のための手法として、さらなる活用拡大が構想されています。

こうした中、①導入の是非と条例制定、②導入する場合の公募・非公募選択、③事業計画・募集要項・仕様書、④事業者選定、⑤協定の役割と内容、⑥議会の判断、⑦事業の実施にむけた準備、⑧事業実施状況の点検・改善指導、⑨直営化・継続・更新、⑩情報公開、等の全過程に施設を利用する住民の意見や施設に従事する労働者のノウハウが反映されなければ、公の施設の存在価値も指定管理者制度自体も歪められてしまうことになります。

そこで、あらためて指定管理者制度の内容を確認し、廃止（活用を中止して直営化）も含めた今後のあり方を探ることにしましょう。

第 1 章 指定管理者制度とはどんな制度

（1）制度創設の経緯を大まかにみると

- ① 地方自治法 244 条の 2 の一部改定（2003 年 9 月 2 日施行）により創設された制度で、それまで「管理委託※1」がされていた施設も施行から 3 年間の経過措置期間中に指定管理者制度に移行するか直営にするかの選択が求められることになりました。

■ 主な改定内容（地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の条文比較）

改 定 前	改 定 後
<p>3 普通地方公共団体は、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は、条例の定めるところにより、<u>その管理を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委託することができる。</u></p>	<p>3 普通地方公共団体は、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は、条例の定めるところにより、<u>法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するもの（以下「指定管理者」という）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。</u></p>
<p>※1管理委託 私法上の契約に基づいて、管理の事務・業務を自治体が委託をして行うこと。改定前の受託者は、自治体の出資法人・公共的団体等に限られていた。なお、自治法 234 条の請負契約の一形態である業務委託（いわゆる民間委託等）とは概念も根拠条文も異なる。</p>	<p>4 <u>前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。</u></p> <p>6 <u>普通地方公共団体は、指定管理者の指定をするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。</u></p>

- ② 改定の趣旨は、総務省通知（平成 15 年 7 月 17 日；第 3 部第 2 を参照）では「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため～～民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的」とあります。しかし、主眼は公の施設の管理・運営を民間の市場に開放することにあるとされています。

（２）制度の要点

- ① 公の施設の管理・運営について、直営の他は「地方公共団体が出資している法人、公共団体、公共的団体」に限るという条件がなくなり、法人その他の団体で、地方公共団体の指定する者（すなわち指定管理者）が管理を代行する制度となりました。
- ☞ 法人その他の団体＝個人は不可。団体ならば法人格は無くてもよい。民間営利企業でも可。
- ② 指定管理業務の範囲は、公の施設の運営全体を包括的に行えますが、業務範囲は条例で定めなければなりません。条例で定めれば使用許可や取り消しも行うことができます。

管理委託制度（旧）	指定管理者制度（新）
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。	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。

- ③ 指定管理者は「利用料金」を徴収することもできます。ただし、利用料金の内容については、条例の定めにもとづくところの自治体の承認が必要とされています。
- ④ 指定管理者の運営経費は次の 3 つの方法で確保されることになります。
- 第 1 の方法 すべて自治体が支出する指定管理料で運営する。
- 第 2 の方法 すべて徴収された利用料金で運営する。
- 第 3 の方法 上記の「第 1 の方法」＋「第 2 の方法」の併用で運営するが、その比率は様々で、個々の指定管理ごとに定める。

（３）管理委託制度（旧制度）や業務委託制度（請負）との相違

- ① 受託対象者が地方公共団体出資の団体等に限らず、民間営利企業にまで拡大されたことは、利益追求の道具としての制度活用が可能になったことです。同時に、主権者として直接に関与しやすい環境が後退し、モニタリング等の検証の機会があるとはいえ住民の関与による施設運営の機会も狭められ、参加をエネルギー源にした地方自治の機能が縮小される可能性があることも見逃せません。
- ② 業務委託が「業務の完成・成果と対価の支払い」という請負契約に基づく「対等契約」であるのに対し、指定管理は議会の議決を経た「行政処分」とされています。行政処分であることは後述しますが、行政側の管理・運営への関与・規制の可能性が広がります。
- ☞ 指定管理と業務委託との相違をどう考えるか ◇以下「地方自治法」は「自治法」と略します。

それぞれ根拠条文は、前者は自治法 244 条の 2 で、後者は自治法 234 条となる。前者は包括的な管理・運営が、後者は自治体に相当の責任部分を残しつつ一部分の管理・運営を任せることになる。ただし、実際の運用ではその相違があまり意識されていない実態にある。なお、不服申し立てへの決定、使

用料強制徴収、行政財産の目的外使用や使用許可の権限は指定管理者にもない。

最大の相違は、対等関係の「契約」で管理・運営が行われる業務委託に対して、指定管理者制度は対等ではなく「行政処分」として管理・運営を行わずのであるから、自治体の側がどれだけ責任をもって厳密・適正な管理・運営を行わせるかの、「適切な管理規制」の範囲が大きく存在する制度であるといえる。逆に言えば「公の施設の設置目的・事業理念」を実現させるための自治体側の強制力が適切に発揮できなければ制度を活用する意味がなくなるということである。

だから本研究ではどのような「適切な管理規制」(強制力)の発揮が可能なのかを考えることがテーマの一つであり、その効果が発揮できないならば制度活用の選択はあり得ないし、効果を期待できないならば、何か別の目的があるのか、それとも制度自体に存在価値が無いことになる。

第2章 制度導入（期間満了）で行われる作業とスケジュール

（1）通常行われる導入のための作業項目とスケジュール

導入（期間満了＝再度の指定管理以降）に必要な作業と一般的な実施スケジュールは次のとおりです。ただし、これだと1年半を要することから、導入前年の春からの1年間で仕上げる例や、半年程度で仕上げる拙劣な例もあります。なお期間満了の場合、本来は新規導入同様の作業が必要なはずですが、実際にはもっと短期間で行われています。

前段階 各自治体には導入のためのマニュアルとして「運用指針」「基本方針」や「ガイドライン」などがあるのが一般的です。つまり、個別施設の導入検討よりも前に指定管理者制度に関わる手順が定められているもとで検討作業が進められます。

第1段階 導入の前々年の秋に準備開始……直営か指定管理か等を基本的に自治体内部で決定（導入まで最短で6～7か月という拙速な事例に要注意）します。具体的には……○公の施設の事業内容の見直し、○検討のための組織設置（無い例もある）、○導入の是非判断、○条例改定事務、○内部事業計画作成、○事業費積算、○公募・非公募判断、○募集要項・仕様書・選定基準等の作成、などが行われます。

第2段階 前年5～6月頃に公募開始（非公募の場合も調整開始）⇒現場説明、応募予定者からの質問受付・回答⇒応募者の申請書・事業計画書（提案書）受領⇒応募者の資格要件審査⇒事業計画審査・10月頃に選定委員会等開催（プレゼンテーション、ヒアリング）⇒指定管理者候補者決定・事業調整・仮協定書締結

第3段階 12月議会に指定の議案提出・議決、予算・債務負担行為も議決⇒指定通知発出⇒基本協定書・年度協定書締結⇒引継ぎ業務（直営から指定管理者へ、または指定管理者から別の指定管理者に変更）

第4段階 4月事業実施⇒実施状況監視（毎月、3か月・半年等のモニタリング、一般的に利用者アンケート調査等も行われる。随時改善指導の場合もある）

第5段階 1年経過後の実施結果報告書徴取・実施状況審査・改善要請（指定管理料精算、次年度の年度協定書を締結）⇒事業継続（毎年度反復）⇒指定期間満了前に次期指定管理に向けた検討（直営化 or 継続、等）開始⇒募集業務へと反復

(2) 主要な事務作業と「適切な管理規制」のための重要課題

① 庁内検討・合意形成作業

専門家・外部者、現場労働者の意見が入れられなければ「公の施設の設置の目的」が活かされないことから、必ず検討に参加させるべきです。

- ☞ 導入の選択基準がコスト削減のみにならないようにする必要がある＝「設置の目的を効果的に達成」できるか否かの判断が必要になる。したがって、庁内のみ、しかも管理部門職員のみでの検討では経済性と効率性のみが追求されて「効果的達成」どころか施設の「適切な管理規制」も期待できない。

② 条例・規則の制定・改定作業

条例の制定方式は2通りあって「指定管理者の指定の手續等に関する条例」を定めようとして「〇〇施設の管理条例」を定める方式と、はじめから「〇〇施設の管理条例」で手續きまでを含めて定める方式があります。

- ☞ 大切なのは「適切な管理規制」の具体化であり、事業を指定管理者への丸投げ・野放しにならない手續に関する事項が挿入された条例が定められていることにある。

③ 事業者選定準備作業

ア) 内部事業計画書、募集要項・仕様書等の作成……施設の目的を達成できる事業内容、管理規制システム、指定管理費用等の積算の公正性・客観性が求められます。

- ☞ 請負契約とは異なるので、自治体独自の規制を行い易い制度環境にあること(契約ではなく行政処分であること)が活かされるべきなのだが、あまり意識されていない。

イ) 審査・選定基準の作成……これが「公の施設の設置の目的」「業務の質」にまで踏み込まれているか否かの「専門性」が課題になります。

ウ) 委員会を設けて事業の仕様や選定基準の審議……この作業にも住民、施設職員、専門家の参加が課題。選定基準の公表はもちろん、審議経過の公表も必要です。

④ 募集実施作業

募集期間設定 ⇒ 現場説明 ⇒ 質問受付と回答 ⇒ 募集締切・事業計画書等の提出が行われます……募集要項・仕様書や質問・回答は公表されています。しかし、事業者が提出した事業計画書、積算根拠等は部分公開で、かつ議会の議決後(基本協定書締結後)でなければ公開されない場合もあり、議会前の住民参加が制約されてしまいます。

⑤ 指定管理者選定作業

書類(要件)審査 ⇒ 選定委員会等開催(プレゼン・ヒアリング) ⇒ 指定管理者候補者決定となりますが、審査への住民、施設職員、専門家参加の保障が課題です。

⑥ 指定管理者候補者と仮協定書締結作業

基本は募集要項・仕様書・事業者の事業計画書の内容で仮協定されることとなります……募集時に指定管理料の上限が設定され、超えれば失格が一般的ですが、この時点で自治体と事業者の事業内容の協議によって決める場合もあります。

⑦ 議会提案準備作業

指定議案、参考資料、債務負担行為、別に補正予算が必要な場合もあります……議会の役割との関係で必要な情報の公開が課題です。応募者のうちの指定管理者候補者となった者の提出資料のみが公開、選定基準や評価結果も部分公開で、かえって自治体執行部の恣意的な情報提供となりかねない場合もあります。また、議会関係者の中にも指定

管理事業者との何らかの関係がある場合も皆無とは言えず、公正な準備が求められます。

⑧ 議会議決作業

議会の議決は自治法 244 条の 2 第 6 項に定められたことです。ただし指定管理者の指定権限は首長にあります（第 2 部の第 5 章「議会の関与の可能性と検討のあり方」を参照）……議会審議を充実させる手立てが今後検討されるべきです。議員は必ずしも施設の現場を熟知しているわけではありません。住民（施設利用者）の要求もすべて把握しているわけではなく、そのすき間を埋める手立てが必要です。

⑨ 指定管理者指定通知・基本協定書締結作業

議会が議決すると指定管理者候補者から指定管理者となった通知が発せられ、続いて基本協定書の締結になります。すでにある仮協定書を基本に事業の詳細から不履行時の具体的対応、罰則・賠償等々が明確化されることになります。

⑩ 実施に向けて開始される準備作業

直営から指定管理者に、あるいは現指定管理者から別の指定管理者へと変更になる場合には特別の対策が必要になります。具体的に何を準備して引き継ぐのかは現場労働者参加により、本来ならば相当長期の検討が必要です。福祉系の施設などでは指定管理者が決まってからでは間に合いません。業務引継ぎのための検討に入ると、実は施設の設置目的や目的実現のためのノウハウなどが問題になり、指定管理者制度のあり方自体を再考しなければならなくなるはずです。ただ、その時では間に合わないのですが。

☞ 従事する職員が変われば経験・資質は引き継げない。雇用保障はもちろん、労働条件にも重大な影響が心配される。

⑪ 実施状況監視・モニタリング作業

毎月の報告徴取、3~6カ月の報告徴取、利用者アンケート等が行われるはずですが。「はず」と言うのは、意外にズサンな実施状況把握が多々見られるからです……①監視項目が業務の質の「適切な管理規制」になっているか？ ②監視結果が公表されているか？ ③改善指導・命令が履行される担保はあるか？ ④監視する職員の事業に関する識見は？（施設の目的や実態を理解しているか、理解するための研修はされているか等含め）⑤必要な書類提出・提示はされたのか？ ⑥職員は現場で監視を行ったのか？ ……書類点検のみでは済まされないことへの対応力をどうするかが問題になります。

☞ 施設を担当した職員は現場からは離れる。公務の職場には人事異動もある。結果、数年のうちに施設に関わるノウハウが自治体内から消滅してしまい、実施状況を監視しようにも、その能力が失せてしまっただけの「書類点検」になってしまう現実がある。

⑫ 指定管理料の支払いと精算作業

基本協定書・年度協定書にもとづいて、年度途中で何度かに分けて（例えば四半期）支払が行われているのが一般的です。事業計画と突合して過払いが発生している場合は協議が行われて年度協定額が減額精算される場合があります。

⑬ 業務結果報告書作成・点検・改善指導作業

業務の質の「点検・改善指導」が行われることになっています。

☞ 施設担当部署(担当者)の資質・能力が問われます。点検・指導の質の差が心配です。なお、利用者住民、施設従事者等からの改善課題の提起は意外にも粗末にされている実態があり、これも改善課題です。

第3章 総務省調査からみた埼玉の導入実態

指定管理者制度の導入状況については総務省が3年毎の調査を行っています。直近では2018年4月1日現在で実施され、2019年5月に公表されています。この調査により県内の導入状況の特徴を見ることにします。

◇ 総務省調査は、都道府県、政令市、その他の市町村の区分で行われており、ここでは、埼玉県は「県」、政令市は「さいたま市」、その他を「市町村」と表現します。

① 導入施設の特徴

県内の指定管理者制度導入施設は、市町村で1,459施設、さいたま市が248施設、埼玉県が65施設となっています。県では公営住宅を除いた施設の実に57%で導入されている状況にあります。

施設の内訳では、市町村とさいたま市では社会福祉施設が多く、次に基盤施設、レク・スポーツ施設の順になります。

さいたま市では社会福祉施設が特徴的に多く、基盤施設、文教施設と続きます。

県では基盤施設が多くなっています。ただし、市町村及びさいたま市と、県とでは所管施設の種類の相違があることを考慮して数字をみてください。

② 受託者の傾向

特例民法・社団財団等と公共的団体が、市町村・さいたま市・県の3団体（以下、この章では「3団体」と表現とします）とも多数を占めています。

ただし、県では株式会社が多いのが特徴、市町村も相当数ある一方で、さいたま市では少ないのが特徴です。株式会社と向き合う姿勢に相違があるのでしょうか。

③ 指定管理者の選定手続きと指定検討組織及び期間

指定手続きについては、3団体で相違があります。指定管理に対する姿勢が異なるものと思われる。

ア) さいたま市は原則公募の傾向が強く98%を占めます。ただし、職員以外の者を含めた合議体で選定する「事業者の継承には重きを置かず、外部者も含めて決定するスタイル」とでもいう特徴があります。

イ) 一方、市町村は非公募が4割程度あり、公募では職員以外の者を入れずに選定している傾向があることから「事業者継承に配慮をするものの、外部者を入れずに決定するスタイル」とでもいう特徴があります。外部者の判断を入れたくないのでしょうか。手続きの煩雑を避けているのでしょうか。

ウ) 県は非公募で、選定に外部者を入れる「事業者継承に配慮をしつつ、外部者を参加させて決定するスタイル」とでもいう仕組みになっています。

エ) 指定期間は3団体とも5年が圧倒的に多く、市町村で3年が1割弱となっています。

④ 選定の基準（頭の数字はp11の「7 選定基準の内容」の①から⑭までの番号です）

ア) ①平等利用、②サービス向上、③経費節減、④遂行能力、⑤危機管理、⑥個人情報保護、⑦自主事業までを多くの施設の選定基準としており、①から⑧地域貢献ぐらいまでが3団体の共通選定項目と言えるようです。

イ) 上記は指定管理事業では当然ともいえる基準であり、⑧はやや比率が低く、⑨以降

の付加価値を選定基準に入れている事業が極めて少なくなっています。

ウ) なお、市町村はそれでも⑧地域貢献、⑨環境保全の比率が高く、県は⑫自治体内居住者雇用に配慮する傾向があるようです。ただし、⑩から⑫で読み取れるように労働・雇用問題には3団体とも極めて冷淡な実態が読み取れます。

⑤ 指定管理料の扱いと業務の内容

ア) 県が利用料金制中心なのに対して、市町村もさいたま市も利用料金制と指定料金制に目立った差はみられません。市町村とさいたま市は指定料金制で手堅い管理を期待しているのでしょうか。ただし、利用料金制と指定管理料併用の比率が定かではないので一概に言えないかもしれません。

イ) 自治体は包括的な管理を求めているようです。調査項目の9と10をみても「丸ごと指定管理」を期待している傾向が読めます。

詳細の運営内容に関与する関係を避けている、言い方を変えると指定管理したらあとは「施設ではなく指定管理者を管理すれば済む」ことを求めているのではないのでしょうか。それを本音と考えるのは“うがった見方”でしょうか。

⑥ 制度の公開性

ア) 選定基準を事前公表しない市町村事業が約30%、県事業が25%あるようですが、どの様な事業でどの様な理由から公開しないのかを検討する必要があります。

イ) 調査項目「12 選定手続き」「13 選定理由公表」も同様です。

⑦ モニタリングの実施と外部の参加可能性

評価実施施設数の方が圧倒的なのは当然です。実施しない施設が市町村にある理由と、それにふさわしい何らかの評価の方法あるのかを知りたいところです。

⑧ 実際の施設運営への関与の特徴

ア) 「16 の必要な体制に関する事項」からは、「必要な体制」は選定時と協定には示しているものの、その後は指定管理者まかせの実態にあると思われることです。

イ) 損害賠償の体制、施設の修繕、備品の管理、緊急時対応も、ほぼ同様の傾向にあると思われます。

ウ) 大規模災害発生への対応、費用負担についても、選定時と協定であらかじめ示しているようですが実際の対応ではどうなるのでしょうか。

⑨ 労働関係事項への関与の特徴

労働実態への関与の仕方は選定時と協定書「のみ」が圧倒的であり、3団体とも関心の薄さが如実に現れた結果になっています。労働関係については「あまり関与もしないし」「指定の途中で把握する気もない」が実態でしょう。むしろ「関与」が不適切かの誤解さえあって、指定管理当初だけの形式的な要請となっているのではないのでしょうか。

指定管理事業の多くがマンパワーで成り立っている現実を考えるとゾッとします。

⑩ 個人情報保護への関与の特徴

これも選定時と協定時のみ課題にされているのが実態のようです。

☞ 余談として、個人情報保護もさることながら、制度と運用の実態に関する「情報公開」や「住民参加への配慮や制度」に関する調査が欠けていることは総務省の姿勢、この調査の視点に疑問を持たざるを得ない。

■ 埼玉の指定管理者制度導入状況 2018年4月1日現在(総務省2019年5月公表資料から)

調 査 項 目	市町村		さいたま市		埼玉県	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
1 施設数	—		—		445	
公営住宅を除いた公の施設数	—		—		115	
指定管理者制度導入施設数	1,459		248		65	
2 施設の内容						
① レクリエーション・スポーツ施設	299	20.5	16	6.5	10	15.4
② 産業振興施設	63	4.3	0	0.0	3	4.6
③ 基盤施設	380	26.0	58	23.4	29	44.6
④ 文教施設	187	12.8	33	13.3	12	18.5
⑤ 社会福祉施設	530	36.3	141	56.9	11	16.9
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
3 種別(複数回答)						
① 株式会社	286	19.0	22	8.8	23	33.8
② 特例民法、一般社・財団法人、公益社・財団法人、地方三公社	447	29.7	77	30.8	32	47.1
③ 地方公共団体	0	0.0	0	0.0	2	2.9
④ 公共的団体	309	20.5	135	54.0	10	14.7
⑤ 地縁による団体	15	1.0	0	0.0	0	0.0
⑥ 特定非営利活動法人	145	9.6	2	0.8	1	1.5
⑦ その他の団体	303	20.1	14	5.6	0	0.0
合 計	1,505	100.0	250	100.0	68	100.0
4 選定手続						
① 公募で候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定	223	15.3	211	85.1	49	75.4
② 公募で候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定	583	40.0	31	12.5	0	0.0
③ 公募により候補書を募集(1・2以外)	63	4.3	0	0.0	0	0.0
④ 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法でなく選定	512	35.1	3	1.2	16	24.6
⑤ 1～4以外の方法により選定	78	5.3	3	1.2	0	0.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
5 指定期間						
① 1年	2	0.1	0	0.0	0	0.0
② 2年	2	0.1	1	0.4	0	0.0
③ 3年	139	9.5	2	0.8	0	0.0
④ 4年	58	4.0	4	1.6	0	0.0
⑤ 5年	1,234	84.6	238	96.0	65	100.0
⑥ 6年	3	0.2	1	0.4	0	0.0
⑦ 7年	0	0.0	0	0.0	0	0.0
⑧ 8年	7	0.5	0	0.0	0	0.0
⑨ 9年	0	0.0	0	0.0	0	0.0
⑩ 10年以上	14	1.0	2	0.8	0	0.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0

調 査 項 目	市町村		さいたま市		埼玉県	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
6 指定期間の変更						
① 前回の指定期間よりも短い	14	1.0	0	0.0	0	0.0
② 前回の指定期間と同じ	1,042	71.4	116	46.8	62	95.4
③ 前回の指定期間よりも長い	212	14.5	124	50.0	2	3.1
④ 今回が1回目の指定	191	13.1	8	3.2	1	1.5
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
7 選定基準の内容（複数回答）						
① 施設の平等な利用の確保に関する事	1,359	93.1	246	99.2	65	100.0
② 施設のサービス向上に関する事	1,400	96.0	247	99.6	65	100.0
③ 施設の管理経費の節減に関する事	1,331	91.2	247	99.6	65	100.0
④ 団体の業務遂行能力に関する事	1,417	97.1	247	99.6	65	100.0
⑤ 危機管理に関する事	1,176	80.6	237	95.6	65	100.0
⑥ 情報公開個人情報保護に関する事	1,285	88.1	237	95.6	65	100.0
⑦ 自主事業に関する事	1,167	80.0	132	53.2	47	72.3
⑧ 地域貢献に関する事	878	60.2	32	12.9	40	61.5
⑨ 環境保全に関する事	614	42.1	0	0.0	12	18.5
⑩ 継続雇用に関する事	205	14.1	0	0.0	0	0.0
⑪ 労働福祉に関する事	245	16.8	8	3.2	1	1.5
⑫ 管轄自治体内の居住者の雇用に関する事	368	25.2	3	1.2	30	46.2
⑬ 事業所所在地に関する事	325	22.3	1	0.4	62	95.4
⑭ その他	175	12.0	19	7.7	0	0.0
合 計	11,945		1,656		582	
8 利用料金制の採用状況						
① 利用料金制を採用している（一部利用料金制も含む）	867	59.4	113	45.6	54	83.1
② 利用料金制を採用していない	592	40.6	135	54.4	11	16.9
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
9 管理の範囲						
① 当該施設を包括的に管理している	1,292	88.6	204	82.3	65	100.0
② 当該施設の一部を管理している	167	11.4	44	17.7	0	0.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
10 管理業務（複数回答）						
① 施設の維持管理・設備操作	1,454	99.7	247	99.6	65	100.0
② 施設の予約・受付業務	1,219	83.6	245	98.8	65	100.0
③ 施設の事業企画業務（指定する業務内容に関するもの）	1,142	78.3	217	87.5	63	96.9
④ 裁量性のある自主事業	1,253	85.9	210	84.7	65	100.0
合 計（比率は対導入施設数）	5,068		919		258	
11 選定基準の事前公表						
① 事前公表している	1,039	71.2	244	98.4	49	75.4
② 事前公表していない	420	28.8	4	1.6	16	24.6
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0

調 査 項 目	市町村		さいたま市		埼玉県	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
12 選定手続の事前公表						
① 事前公表している	1,024	70.2	247	99.6	49	75.4
② 事前公表していない	435	29.8	1	0.4	16	24.6
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
13 選定理由の公表状況						
① 公表している	922	63.2	248	100.0	52	80.0
② 公表していない	537	36.8	0	0.0	13	20.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
14 評価の実施状況						
① 評価を実施している施設数	1,261	86.4	248	100.0	65	100.0
② 評価を実施していない施設数	198	13.6	0	0.0	0	0.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
15 14の「評価を実施している施設」のうち外部有識者等の視点の導入状況						
① 導入している	397	27.2	248	100.0	0	0.0
② 導入していない	864	59.2	0	0.0	65	100.0
合 計 (市町村の比率は対1459施設)	1,261		248		65	
16 施設の種別に応じた必要な体制に関する事項						
① 選定時に示している、かつ、協定等に記載している	1,190	81.6	228	91.9	65	100.0
② 選定時にのみ示している	202	13.8	20	8.1	0	0.0
③ 協定等にのみ記載している	25	1.7	0	0.0	0	0.0
④ 選定時に示さず、協定等にも記載していない	42	2.9	0	0.0	0	0.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
17 損害賠償責任の履行の確保・リスク管理に関する事項						
17-1 地方公共団体への損害賠償について						
① 選定時に示している、かつ、協定等に記載している	1,144	78.4	199	80.2	65	100.0
② 選定時にのみ示している	104	7.1	33	13.3	0	0.0
③ 協定等にのみ記載している	188	12.9	16	6.5	0	0.0
④ 選定時に示さず、協定等にも記載していない	23	1.6	0	0.0	0	0.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
17-2 利用者への損害賠償について						
① 選定時に示している、かつ、協定等に記載している	1,197	82.0	215	86.7	65	100.0
② 選定時にのみ示している	110	7.5	33	13.3	0	0.0
③ 協定等にのみ記載している	139	9.5	0	0.0	0	0.0
④ 選定時に示さず、協定等にも記載していない	13	0.9	0	0.0	0	0.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
17-3 施設の修繕について						
① 選定時に示している、かつ、協定等に記載している	1,377	94.4	248	100.0	65	100.0
② 選定時にのみ示している	7	0.5	0	0.0	0	0.0
③ 協定等にのみ記載している	72	4.9	0	0.0	0	0.0
④ 選定時に示さず、協定等にも記載していない	3	0.2	0	0.0	0	0.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0

調 査 項 目	市町村		さいたま市		埼玉県	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
17-4 備品について						
① 選定時に示している、かつ、協定等に記載している	1,331	91.2	214	86.3	65	100.0
② 選定時にのみ示している	14	1.0	0	0.0	0	0.0
③ 協定等にのみ記載している	96	6.6	2	0.8	0	0.0
④ 選定時に示さず、協定等にも記載していない	18	1.2	32	12.9	0	0.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
17-5 緊急時の対応について						
① 選定時に示している、かつ、協定等に記載している	1,222	83.8	214	86.3	65	100.0
② 選定時にのみ示している	114	7.8	0	0.0	0	0.0
③ 協定等にのみ記載している	101	6.9	2	0.8	0	0.0
④ 選定時に示さず、協定等にも記載していない	22	1.5	32	12.9	0	0.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
17-6 大規模災害発生時の役割分担について（1～3は複数回答）						
① 条例・地域防災計画に記載している	332	22.8	9	3.6	26	40.0
② 選定時に示している	337	23.1	87	35.1	2	3.1
③ 協定等に記載している	908	62.2	214	86.3	4	6.2
④ 1～3いずれにも該当しない	342	23.4	33	13.3	35	53.8
合 計（比率は対導入施設数）	1,919		343		67	
17-7 大規模災害発生に伴う費用負担について（1～3は複数回答）						
① 条例・地域防災計画に記載している	100	6.9	0	0.0	19	29.2
② 選定時に示している	268	18.4	243	98.0	1	1.5
③ 協定等に記載している	869	59.6	212	85.5	15	23.1
④ 1～3いずれにも該当しない	473	32.4	2	0.8	31	47.7
合 計（比率は対導入施設数）	1,710		457		66	
18 労働法令の遵守や雇用・労働条件への配慮規定						
① 選定時に示しており、かつ、協定等に記載している	1,072	73.5	56	22.6	65	100.0
② 選定時にのみ示している	207	14.2	191	77.0	0	0.0
③ 協定等にのみ記載している	35	2.4	0	0.0	0	0.0
④ 選定時に示さず、協定等にも記載していない	145	9.9	1	0.4	0	0.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
19 「労働法令を遵守すること」以外の提示・記載がある場合（複数回答）						
① 人員配置、勤務体制、労働時間に関すること	813	55.7	114	46.0	4	6.2
② 継続雇用に関すること	155	10.6	1	0.4	0	0.0
③ 管轄自治体内の居住者の雇用に関すること	178	12.2	4	1.6	2	3.1
④ 障害者雇用に関すること	82	5.6	75	30.2	61	93.8
⑤ 労働福祉に関すること	133	9.1	2	0.8	0	0.0
⑥ 労働条件、労働環境等モニタリングに関すること	241	16.5	1	0.4	0	0.0
⑦ その他	61	4.2	12	4.8	0	0.0
合 計（比率は対導入施設数）	1,663		209		67	

調 査 項 目	市町村		さいたま市		埼玉県	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
20 個人情報保護への配慮規定						
① 選定時に示している、かつ、協定等に記載している	1,356	92.9	248	100.0	65	100.0
② 選定時にのみ示している	6	0.4	0	0.0	0	0.0
③ 協定等にのみ記載している	89	6.1	0	0.0	0	0.0
④ 選定時に示さず、協定等にも記載していない	8	0.5	0	0.0	0	0.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0
21 債務負担行為の設定						
① 設定している	1,270	87.0	216	87.1	0	0.0
② 設定していない	189	13.0	32	12.9	65	100.0
合 計	1,459	100.0	248	100.0	65	100.0

第4章 県内の指定管理で起きている問題事例

(1) 雇用の側面からみた問題事例

～～ 狭山市・智光山公園施設では、労働者に3回もの雇用破壊が ～～

- ① 狭山市の施設である智光山公園では、1991年、管理・運営のために狭山市が(財)狭山市施設管理公社(以下「公社」)を設立。当時は先進施策として「新しい発想と組織・運営体制のもとで～～管理・運営の合理化、効率化を図り」との設立趣意書が残されています。

ところが、指定管理者制度ができたことから2006年度から狭山市は各施設に同制度を導入します。当初、公社は「非公募」で従来から管理委託されていた7施設を受託しました。しかし、2009年度には子ども動物園の1施設を残して他は「公募」により、民間他社に指定管理者を変更されてしまいます。その結果、正規・非正規の多くの労働者が解雇・雇止め職を失うか、唯一指定管理者として残れた子ども動物園に異動して新たな職に就き労働条件の低下も受け入れざるを得なくなりました。

- ② それから4年。狭山市は自ら「先進」と自慢した公社を2013年5月で廃止する決定をします。その結果、労働者は2度目の雇用危機に直面します。

労働組合運動の結果、2013年度から新たに指定管理をされた(公財)公園緑地協会の有期雇用労働者として子ども動物園に同水準の労働条件で勤務できることになりました。とくに狭山市との間で5年後の雇用継続についても約束させ、文書の取り交わしまで行いました。今後の教訓となる到達でした。ただ当時、(公財)公園緑地協会とは雇用関係にはなく、直接の労使交渉ができなかったことから、狭山市を中間に置いた「有期雇用ではあるものの、次の指定管理の際も継続雇用保障」で合意するという方式でした。

- ③ そして指定管理の5年が経過し、次の指定管理に際して3度目の雇用破壊が起きてしまいます。

2018年度からの新たな指定管理に際して、狭山市は「次々期の雇用継承も要請する」

と約束していたのを、人事異動等で経過を知る職員もいなくなり、約束が忘れられた状態で次期指定管理者選定業務が行われました。

指定管理の更新をめざす（公財）公園緑地協会も人件費負担が大きいことを口実に、狭山市から特別の要請がなかったかの構えをとり、公社時代から雇用が継続された労働者を雇止めする前提の指定管理料・事業計画で更新を受けてしまいました。

結果、2018年3月末をもって当該労働者たちは雇止め。今、3回目の雇用破壊に対して、不当解雇撤回を求めた裁判が行われています。

- ☞ 自治体は労働者の働く権利を真正面から受け止めて、その権利侵害につながる制度活用にならないようにすべきである。募集にあたっては、正規職員雇用を前提とした募集要項・仕様書にすべきである。もしくは雇用に配慮するために「非公募」を選択し、雇用継承を実行させるべきである。それは、雇用の権利を守ることと同時に、事業の質を維持するためにも欠かせない課題となる。

（２）自治体の役割・事業の質からみた問題事例

～～ 春日部学童支援員 160 人の雇用不安と 50 年の歴史ある学童事業が危機に ～～

- ① 春日部市では（社福）春日部市社会福祉協議会（以下「春日部社協」）が管理委託時代も含めて約 20 年間にわたり学童保育事業を担ってきました。ところが、2019 年度からの新たな指定管理者の「公募」に際し、春日部市との協議はもちろん、何の連絡もなく（常務理事と事務局長は春日部市派遣の職員にもかかわらず）、突然の辞退を表明し、学童事業から撤退してしまいました。
- ② 春日部市には 23 学童クラブ 40 支援単位があり、2000 人弱の子ども達の放課後の生活と成長を支えてきました。そこには約 160 人の支援員が暮らしのために働いていました。春日部社協の撤退は、①子ども達と保護者の危機、②支援員の危機、③そして、50 年前に父母たちが自力で開設し、運動の中で春日部市の事業に発展させてきた学童事業の危機でもありました。
- ③ 突然の撤退の原因は様々に言われています。私たちは、春日部市が春日部社協を援助することなく、行政の下請け外郭団体であるかの姿勢で、①支援員確保の困難を春日部市自らの問題として理解せず、②指定管理料も抑制したまま（春日部社協は指定管理を受けると赤字になると言っていた）、③競争入札同然の「公募」で新たな指定管理者を決定しようとしていたことに問題があったと考えています。

2017 年度の決算でも予定された支援員を確保できなかったことから、春日部市は約 1200 万円を春日部社協との協定額から減額していました。

- ④ 結局、指定管理は（株）トライが受けることになりましたが、指定管理者選定 ⇒ 議会議決 ⇒ 事業引継ぎ作業 ⇒ 新たな事業実施体制の実態は、不可解としか言いようのない出来事の連続でした。

例えば、春日部市は①家庭教師事業とは違う学童事業の経験に乏しいトライを「実績豊富」としていました。②支援員確保は万全、社内に多数の要員が確保されている、と自己宣伝したトライですが、事業実施後は支援員の確保が不十分で、シルバー人材センターから約 50 人を投入しなければならないあり様でした。③ところが、春日部市は議会答弁で、「実績豊富」「支援員は確保できている」「（本来の学童事業とは異なる）自主

事業に期待している」と持ち上げるばかりでした。あげくに「シルバーはあくまで補助員。活用は事業者の判断」などと言っていました。④保護者や労働組合が求めた春日部社協の撤退原因の解明も行いませんでした。⑤労働組合が春日部市に求めた交渉では当初こそ応じたものの、責任の所在が問題になってくると「支援員の雇用問題は春日部社協の問題」として逃げるだけでした。

- ⑤ 一方、春日部社協は、保護者・学童保育の会、県内の自治体労働組合、地域の労働組合による署名・宣伝・要請運動の高揚もあって、「トライへの雇用継承の努力」「生活権の保障」で要求に応じる態度をとりました。

それが「春日部市やトライのもとでは働きたくない」と言っていた支援員にも翻意を促し、約130名がトライに移籍することにつながりました。それはとりも直さず「春日部市の学童保育の質を継承」することでもありました。

学童保育に限らず福祉施設事業の質は労働者のマンパワーにかかっています。春日部市の無責任な姿勢の一方で、50年の学童事業を支えてきた、市民、支援員、労働組合の運動と英知でかろうじて春日部学童の質は継承される「可能性」を残しました。

- ⑥ 「可能性」としたのは指定管理当初だけでは判断できないからです。実際にトライの運営は住民、支援員、労働組合などの監視と検証が欠かせない状態にあります。例えば、①仕様書にもとづく常勤支援員数は配置されていません。②春日部市も「常勤」の定義を曖昧にして現実を糊塗しています。③トライは「企業情報」を口実に支援員の口止めをしています。④シルバー人材活用の常態化は質を後退させています。⑤保護者、支援員の意見反映も企業方針と合致する範囲に縮小されています。⑥自主事業でも、通常業務でも、本来の学童保育事業の役割との遊離が心配されています。

☞ 公の施設の設置目的の再考、協定書内容の履行指導と制裁、指定管理者制度活用自体の見直しが春日部市に求められており、それを実行させる住民、関係労働者、労働組合の運動が課題になっている。

(3) 自治体の管理・規制欠如で、労働条件と事業の質低下の問題事例

～～ 指定管理先の越権行為＝事業の本質を歪める行為を規制できない行政とは ～～

- ① 草加市では父母が設立したNPO法人が学童事業を担ってきましたが、2018年度から(社福)草加市社会福祉協議会(以下「草加社協」)に一括事業移管され、12学童が業務委託、5学童が指定管理という変則的な実施形態(以下「指定管理等」と略す)になりました。移管に際し、草加市、草加社協、NPO法人の3者は、支援員の雇用・労働条件を継承・改善し、事業内容も継承・発展させる確認をし「合意書」までとりかわしました。

そして、草加市は合意にもとづいて指定管理等の5年間の事業計画を作成し、債務負担行為を含めた予算措置も行いました。もちろん議会の議決も得ています。

- ② ところが指定管理を受けた草加社協内部で3者合意による事業計画を否定する理事が強引に「業務改革委員会」という組織を設置させ、①正規支援員の採用を中止(非正規支援員中心の運営への転換)し、②支援員の就労時間を短縮(午前勤務を廃止して午後勤務中心に)する見直しを行うことを理事会で決定してしまいました。

この決定は、業務改革委員会はもちろん理事会にも支援員は誰一人参加できず、保護

者からの意見も聞かないという独善的な進め方で行われました。

- ③ その結果は正規支援員不足のもとで、**①**子ども達の安全への不安、**②**子どもの状態に合った保育ができない、**③**当然、成長保障も制限される、**④**支援員の労働は過重になり、**⑤**とりわけ学校3期休業時は過酷な1日勤務の連続になる、**⑥**理事会の姿勢に不満をもち、正規も非正規も支援員が退職してしまう、**⑦**短い期間だけ補充される臨時の支援員では保育の継承ができない、等々の状態にあります。

保育の質も雇用も、理事会の現場を軽視した姿勢で危機に陥ってしまいました。

- ④ 一方、2018年度の指定管理等の清算はどうなったのでしょうか。草加市から人件費473,778,000円の予算が確保されたにもかかわらず、正規支援員を採用しなかった事が原因して、草加社協から草加市への返還金額が82,561,000円（予算に対して17.4%）にも及ぶ事態になってしまいました。2019年度も同様の事態が予想されます。

草加市の指定管理者制度には明確な「非公募」の基準があり、有効に活用されました。学童保育事業の受託者として草加社協にはNPO法人や父母からも期待が寄せられていました。しかし、これが指定管理制度の実態であり、独善的な一部理事の存在、自治体の管理規制欠如で公共の事業が変質させられてしまうのです。

- ⑤ 当然にも労働組合は2年越しで正規支援員採用を要求してきました。学童保育の役割、いじめ・不登校・家庭内暴力・貧困・宗教的課題などをまとめた50ページ強の報告書を理事会に配布しました。「現場アンケート」の結果を団体交渉で何度も伝えました。

しかし、団体交渉に出るのは常務理事と事務局のみで、会長や学童事業に否定的見解を持つ理事は指摘を恐れているのか参加しないので、理事会には実態が伝わりません。しかも、交渉では理事者側から「社会福祉協議会の組織は会長が雇用に権限をもつわけではない」との発言さえ出るありさまです。法律上の使用者不存在などありえません。

一方、交渉当事者となる事務局は現実を一定理解できるのですが、権限が無いことを理由に正規支援員採用を拒否します。不当労働行為を絵に書いた状態が続いています。

- ⑥ しかし、新型コロナウイルス感染対策を契機に「すでに非常事態になっている」ことに一定の理解を示した事務局が、労働組合の粘り強い運動もあって、当面、若干名の正規支援員の採用を理事会に諮らざるを得なくなり、若干名の新規採用が認められることになりました。

ただし、理事会としては就労時間の短縮に固執しており、また、支援員が行ってきた環境整備等の業務を外部委託にするなどの子ども達の成長保障を置き去りにした案も出ています。何よりも、採用に踏み切ったとはいえ、各自治体が支援員確保に頭を悩ませている時代に、実際に長期に安定して働いてくれる支援員が確保できるのかも心配が残ります。草加市の学童保育事業の未来は、首長・幹部職員の管理規制の姿勢と、保護者・市民が自治体の役割・責任を貫かせることができるかのとりくみにかかっています。

- ☞ 行政の目的(公の施設の設置目的)を、企業や経営者個人の思惑・経営発想で歪曲し、自治体が決めるべき事業内容の基本までを変更してしまう、いわば指定管理者の越権行為が許されるなら、自治法244条の2に定められた制度創設の趣旨とは異なるものになってしまう。実は、行政目的と指定管理者の実際の行為にかい離が生じる可能性は指定管理者制度がもつ本質的な欠陥であり、直営への転換を本気で検討しなければならない事態が起きているのである。

第 2 部

制度の具体的内容と検討事項

はじめに ～～公の施設に指定管理者制度を導入することとは

① 公の施設は何のためにあるの？

◇「地方自治法」は「自治法」と略しています。

公の施設は「普通地方公共団体が、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために設ける施設（自治法 244 条 1 項）」と定義されています。

ところで、企業は市場原理にもとづいて行動せざるを得ませんから、投資に見合う収益・採算が見込めない施設やサービスには参入しません。

しかし、人が生活し、豊かな人生を送るためには、収益・採算が見込めなくても必要な施設やサービスがあります。それは、憲法に基づく基本的人権を保障するための施設やサービスであり、これが前述の自治法に定められている「公の施設」です。

② 個々の施設への導入にあたってはフィルタリングが必要

自治体は、収益・採算が見込めなくても住民の福祉増進のために必要な様々な施設やサービスを提供する「公の施設」を設置し、その管理・運営を行っています。これを、民間営利企業、自治体の外郭団体やNPO法人等の民間事業者、市民団体等に「行政処分」という方法によって代行させる制度が指定管理者制度です。

自治法 244 条の 2 第 3 項には「普通地方公共団体は、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は～～指定するもの（以下「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる」と定められています。

だから何でも指定管理者制度が活用できるわけではなく、自治法の趣旨が尊重されなければなりません。そして、導入から運用、期間満了後の対応までが適正にフィルタリングされる必要があります。とくに、市場原理に支配される営利企業に代行させる場合は、住民の福祉増進という公の施設の設置目的と矛盾なく運用されるかどうか問われることとなります。指定管理者制度の導入が、施設の設置目的を損なうことになる場合は、導入を「しない」、継続せずに「直営に戻す」選択もあることが明確にならなければなりません。

③ 各自治体の「運用指針」等を入手しよう

各自治体は、指定管理者制度の導入から運用の仕方を「基本方針」「運用方針」「マニュアル」「ガイドライン」などの様々な名称（以下、これらを一括して「運用指針」とします）で定めています。この運用指針の中で制度のフィルタリング、検証をどのように定めているかが問題となります。

運用指針には、導入の判断から始まり、公募・非公募の基準、事業者募集や選定の仕方、協定内容、モニタリング評価の仕方などの必要な手続き、書式、等が記載されています。そこで指定管理者制度を調べるには、先ず運用指針を入手しましょう。

各自治体が指定管理者制度をどう活用しようとしているか、どんな仕組みになっているかは、運用指針を読めばわかりますし、制度を評価する重要なカギとなります。

第1章 制度導入時の判断と必要な仕組み

(1) 指定管理者制度導入の実際

① 誰が、どこで、どう判断して導入されるのか

各自治体には、前述のとおり運用指針があり、そこには導入基準らしきものがあります。しかし、その定めは抽象的で、どの様にでも解釈できる内容です。

では、誰が導入を発起するのか。①肝心の「公の施設の設置の目的」（自治法 244 条の 2）には門外漢の自治体幹部職員、とりわけ企画・財政部門の幹部職員が経営的視点から発起する場合。②その流れに乗るようにして、公の施設を管理する部門の幹部職員が発起する場合。この場合には施設管理の煩雑さ、困難から逃れたい、指定管理者に困難を移したいとの動機が強くある例が見られます。③さらに、首長が先進施策と勘違いしたり、コスト削減を優先したり、独断的政策判断のもとに、前記の①か②、または両方が共鳴する関係で発起されているのが実情です。

なお、導入せざるを得ない、もしくは導入に合理性がある場合があるかもしれませんが、その場合も基本的には同様の構造で発起されています。

したがって、改善を考える場合に導入判断基準の見直しが一つのポイントです。

② 議会の関与はどうか

導入判断の段階では関与していないか、関与が困難な仕組みになっています。ここが改善の二つ目のポイントです。なお、議会の関与の機会は2回あります。

1回は、自治法 244 条の 2 第 3 項に「条例の定めるところにより～当該公の施設の管理を行わせることができる。」となっているので、指定の手続きと施設の管理に関することを条例で定める機会です。

2回は、自治法 244 条の 2 第 6 項に「指定管理者の指定をしようとするときは～議会の議決を経なければならない」とあり、どこにどう任せるかの議案が首長から提案され、その判断をします。その際に導入の是非自体を問うことも可能です。

加えて財政支出を伴うので予算議案の議決も必要であり、この時点からの逆戻りも可能です。実際に、指定管理者を決定する議案を否決して直営に止まった例もあります。

ただし、多くの場合に1回目の条例議案では詳細は未定であり、抽象的で形式的な議論の中で議会判断をせざるを得ません。自治体当局は「あくまで指定管理者制度も活用可能にするだけの条例です」などと説明する例があります。議会も「指定管理をする場合には詳細が提案されるので、その際の審議で良いか～」となって、チェック機能が果たせない例があります。指定の手続きを定める段階で「公の施設の設置の目的」からみた制度導入の是非判断が求められます。

そうでないと、2回目の場合は、指定管理者候補者も決まり、仮協定も結ばれ、準備が進んでいる段階であり、否決には相当の覚悟が必要だからです。詳しくは「第5章 議会の関与の可能性と検討のあり方」を参考にしてください。

③ 住民・利用者、施設従事者等に知らされるのはいつか

直営から指定管理への移行の場合、施設従事者には雇用（任用）が関わりますから比較的早い時期に情報が入るでしょう。しかし、多くの場合に導入判断には参加できませ

ん。本来は当該施設・事業を最もよく知る者にもかかわらず蚊帳の外にされます。なお、指定管理期間満了後の更新、あるいは事業者変更の場合も施設従事者は蚊帳の外です。

利用者の意向が指定管理者制度導入の是非判断に反映された事例も稀です。導入決定後や実際に導入された後の使い勝手についてのモニタリングには参加できても、施設の設置目的・事業のあり方の側面から導入判断に参加している例は稀です。

ましてや住民一般となれば導入が決まった後、場合によっては利用した際に初めて外部に指定管理されたことを知るのが実態です。ときどき「役所の人かと思ったら民間会社の人なんですね」なんて話を聞きます。導入を検討するなら住民には早期に知らせること。利用者や施設従事者の参加のもとに検討し、判断するルールをつくるのが改善の三つ目のポイントです。

なお、議会関与の1回目の条例制定ではパブリックコメントが行われるはず（実施しない場合も多い）です。ここにどう住民が関われるかも重要です。

(2) 導入・継続（更新）の判断基準はどうなっているか

① 導入判断の基準は

自治体は、導入基準を運用指針で「導入の視点」「基本的考え方」「検討基準」などの項目として定めています。表現に多少の違いはあっても共通事項をまとめると右表のようになります。

特徴の第1は、どの自治体も似た様な基準が設定されていることです。

まず、①効率と経費削減が基準として出てきます。②サービスについては公共の施設の役割とは何かが示されないまま抽象的な「向上」や「民間ノウハウ」の言葉だけが

踊り、具体性ある基準は時間等の「量」になっています。あとは、③質をどう高めるかではなく指定管理導入で支障が出ないか、マイナス面が排除できるか等の消極的な基準になっています。とても導入是非の判断基準として適切とは思えません。

② 導入と継続（更新）が前提に

特徴の第2は、多くの自治体が、①すでに導入している施設は「指定管理者制度を継続させます」、②現在直営の施設は「順次、指定管理者へ移行していく」、③新規開設施設

■ 指定管理者制度導入の基準

コスト削減	管理を委ねることで効率的運営、経費節減が期待できる	さいたま、川口、行田、所沢、狭山、上尾、蕨、戸田、和光、志木、桶川、久喜、八潮、富士見、蓮田、日高、白岡、春日部
	市が行うよりも優れた経営が期待できる	飯能、狭山、久喜
サービス向上可能	利用ニーズにあった閉館日、開館時間の拡大などサービス内容充実や民間事業者等のノウハウ活用が期待できる	さいたま、所沢、狭山、上尾、蕨、戸田、八潮、蓮田、日高
	施設の機能と目的が最大限に活かされる	戸田、志木、桶川
	住民サービスの質や量が向上できる	川口、行田、所沢、狭山、飯能、和光、志木、桶川、久喜、八潮、富士見、白岡、春日部
支障を排除できる	利用の平等性、公平性に、行政でなければ確保できない明確な理由がない	さいたま市、上尾、蕨、戸田、志木、蓮田、日高、白岡
	施設が提供するサービスの専門性、特殊性、施設の規模等を勘案して、民間事業者等の運営が可能である	さいたま、川口、所沢、上尾、蕨、戸田、志木
	同様又は類似サービスを提供する民間事業者等が存在している	さいたま、蕨、戸田、蓮田、日高
	管理運営をゆだねても施策目的が達成できる	川口、蓮田、日高
施設の性格	使用料、利用料金により運営を行う収益的施設である	さいたま、川口、所沢、上尾、戸田
	本来、民間が経営することが一般的と考えられる施設	飯能

設は「開設にあわせ指定管理者制度を導入していく」とされています。

この表現は所沢市の運用指針にあったものですが、行田市、川口市、春日部市、狭山市、等々が同様であり、導入そのものの是非の検討はされず、導入・継続（更新）が前提になってしまっています。

③ 自ら自治体の存在価値を否定するかの判断基準も

特徴の第3は、「市が行うよりも優れた経営が期待できる」（飯能市、狭山市、久喜市）「本来、民間が経営することが一般的と考えられる」（飯能市）など、自らの存在価値を否定するかの基準を掲げ、導入を正当化する例があります。

入間市のように「安易に直営を続けることは好ましくありません～少なくとも他の類似市において導入実績はないかを確認し」などと他自治体との「横並び」を導入の基準とするのも、自治体としての存在価値を否定する判断基準としか思えません。

④ 直営の基準を狭めることで、導入を誘導する基準も

直営を継続する基準を狭めることで、指定管理者制度導入を誘導するかの例もあります。行田市を例にとると……

ア)「道路や学校等、個別法令の定めにより、直営で管理しなければならない施設」は導入しないとあります。しかし、「法令の規制があれば」導入できないのは当然で、逆に「法令に規制なし」なら導入余地ありとなり、導入の間口を広げることになります。

イ)「民間事業者の参入する可能性が低い場合」を直営継続の「基準」としています。採算が取れなければ民間事業者が参入するわけもなく、逆に参入する可能性があれば導入に道をひらくことになります。

ウ)「利用の平等性や公平性といった高度の中立性や、厳格な情報管理が求められる場合」ともあります。では、「高度の」とは？ 何も示されていません。公の施設の「平等」「公平」「中立」「情報管理」は当然で、「高度」はダメだが「普通」や「低度？」なら導入可能とでもいう「基準」になります。

エ)「直営でなければ管理・運営が困難な場合は直営継続」という「基準」は、あたり前すぎて判断基準とする意味がありません。管理・運営が困難でない施設は全て導入可能になってしまいます。

……たまたま行田市を例にしましたが、他にも同様の「基準」例は少なくありませんでした。

なお、「直営を継続する基準」として、草加市、蓮田市等では「市民協働の推進」をあげていました。この視点は、自治体が市民協働を積極的に推進する視点から公の施設のあり方を判断する基準として、次の「第2 公募・非公募のあり方」にもかかわって大切にすべき視点です。

⑤ 上位計画を根拠とする「基準」も

判断基準に上位計画をあげている例もあります。「第5次行田市総合振興計画における位置付けを踏まえ」（行田市）、「本市の行政改革大綱においては」（川口市）、「地方交付税制度へのトップランナー方式の導入が明示されている～経済財政諮問会議総務大臣資料～及び第8次上尾市行政改革大綱・実施計画に十分留意する」（上尾市）、「第5次八潮市行政改革大綱・実施計画において、公民連携の推進を大綱の柱として掲げ～積極的な

導入を行うこととしている」などで、こうした例も多数ありました。

一方、入間市では「庁内組織である入間市行政改革推進本部会議の協議結果として、指定管理者制度導入の方向性を示してはいますが～担当課は直営（業務委託を含む）と指定管理者制度の導入のどちらが適しているか、また、どちらがより施設の設置目的を効果的かつ効率的に達成できるかを主体的かつ十分に検討することが大切です」としていました。

⑥ 総務省通知の軌道修正が活かされずに判断基準が運用されていないか

指定管理者制度の導入がひろがる背景に、制度創設当初の総務省通知（平成 15 年 7 月 17 日；第 3 部参照）があります。ここでは、「多様化する住民ニーズに、より効果的かつ効率的に対応するため、公の施設の管理に民間企業やその他の団体等のノウハウを幅広く活用し、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減を図ることを目的とする」となっており、「効率的」「経費の削減」が強調されていました。春日部市などの例では、この通知文を引用して、導入を正当化しています。

しかし、その後の指定管理者制度による事故、不祥事、撤退などの事態を受けて総務省は、2008 年 6 月、2010 年 12 月に軌道修正する通知（第 3 部の資料参照）を發出しています。ところが、運用指針にはいまだに 2003 年通知が前面に掲載され、2010 年通知はあっても、その趣旨が強く打ち出されてはいません。

現在も有効な 2010 年通知では「公の施設の設置の目的を効果的に達成」が強く強調され、「公共サービスの水準確保」「単なる価格競争による入札とは異なる」ことが明記されています。また、事故の経験を踏まえて「必要な体制」をとること、コスト優先による解雇、質の低下から「労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮」を求めています。しかし、各自治体の判断基準にはこうした視点が具体化されていません。

（3）導入ありきの“前のめり”の姿勢を見直し、運用指針等の改善を

以上見てきたように、「運用指針」は、住民の福祉増進の拠点として、公の施設の理念を守る立場で導入の是非の判断を求めるものではなく“指定管理者導入ありきの前のめり”の内容になっています。以下、改善のポイントを考えます。

① 導入の是非判断の視点を変えよう

すでに見てきたように、各自治体の指定管理者制度への姿勢は「前のめり」に過ぎます。そこで視点を変えるために……

ア) 繰り返しになりますが制度創設の趣旨とされる、自治法 244 条の 2 第 3 項の「公の施設の設置の目的を効果的に達成するために必要があると認めるときは～できる」の条文に素直に立ち返って導入の是非を深めましょう。

イ) そのために、自治体に課せられた住民の様々な人権保障、成長発達機会の保障、住民参加・協働の保障の視点からの導入の是非を深めましょう。

ウ) 具体的には、住民の福祉増進の拠点として、また、公の施設の理念を守る立場で公の施設の本来の理念・設置目的に照らして導入の是非を判断できるようにしましょう。

エ) とくに、施設の管理・運営の「困難の受け皿探し」ではなく、自ら解決できる方法を探すことを先行させましょう。

例をあげると、学童保育が典型です。支援員確保の困難を理由に指定管理者制度を導入する自治体が後を絶ちません。しかし、指定管理にしても支援員確保は困難なのが実態で、本質的な解決でないどころか将来に禍根を残すにすぎません。

オ) 民間のノウハウ活用は指定管理者制度でなくてもできます。民間活用には必ず利潤追求の弊害が伴うことも考えましょう。そして、外部化、経費削減が先進施策であるかの思考は一時停止して、自治体の機能をどう高めるかを深めましょう。

② 運用指針（導入判断基準）を改善しよう

ア) 導入の判断に「当事者参加」の仕組みを導入しよう

i) 住民・利用者等の参加のもとに導入が判断されるべきです。前述のようなアリバイ的な住民参加ではなく、住民協働の視点から判断への参加を保障すべきです。

ii) 施設の設置の理念も現実も、最も理解しているのは、当該の現場です。施設従事者の意見の反映を保障すべきです。

イ) 施設の設置目的から見た個別の施設ごとの判断基準をつくるべきです。公の施設は、社会教育・体育施設、児童福祉施設、高齢者施設など、個別の施設ごとに理念があります。その理念に基づいて設置されているわけですから、指定管理者制度の導入によってその理念を損なわないような判断基準が必要です。

ウ) 安定性・継続性を保障する仕組みが運用指針の中に必要です。例えば、①サービスの向上に必要な専門性を確保する手立てと検証の仕組みが運用指針の中に具体的に定められていますか、②公の施設ではスキルの蓄積が必要な場合がほとんどです。それを確保する手立てが具体化されており、そこから導入の是非を判断する運用指針に高めるべきです。現状は抽象的な検討課題を投げかけているにすぎません。

エ) 上記と関連して、多くの公の施設はマンパワーで維持され、質も決定づけられているのが実情です。その割には、従事者の確保や質に関する判断基準は極めて希薄です。前述の学童保育でも何の根拠もなく指定管理にすれば支援員が確保できるかの幻想のもとに判断がされています。

そこで、雇用不安をなくして、労働者の労働意欲を高める仕組みの導入が運用指針の中に明示されているかが問われます。これは、利用者の安心・安全が脅かされないためにも必要な判断基準です。

オ) 導入判断基準には客観性が求められます。そのことと、客観性を高める具体的な方法が運用指針で明記されている必要があります。

よく聞く話ですが「視察の結果、すでに導入している自治体で何の問題も起きていない」との説明です。そこには何の客観性もありません。導入済み自治体が自らの行政を否定する説明はしないでしょ。責任問題にもなってしまうことを理解して状況を把握すべきです。そのためには独自の客観指標を明確にした調査をすべきです。

カ) 運用指針（判断基準）には導入の結果として起きる弊害も想定されていなければなりません。そして、あらゆる弊害を除去する手立てが確保されなければならないこと、弊害にはどの様に対処すべきかが具体的に明らかにされている必要があります。

キ) 排除すべき考え方を明確にすべきです。

i) 上位計画の存在を判断基準にする考え方は排除しましょう。上位計画とは区別し

て、施設ごとにあらためて導入の是非が検討されるべきです。なぜなら、上位計画では個々の施設の設置目的を深め、利用者・住民や施設従事者の意見も聞いて判断がされているわけではないからです。あらためて適切な検討作業が必要です。

ii) 財政的理由を優先する考え方は排除しましょう。結果的に施設設置の理念を押しつぶしてしまい、住民サービスの後退を招くこととなります。それこそ自治体職員の知恵の出どころです。

iii) 当該の公の施設の設置の目的とは異なる目的のもとに、施設担当部署以外からの導入の発案は避け、発起はあくまで施設の担当部署にしなければ、設置目的とのかかわりで本末転倒の事態が起きかねません。

③ 導入の是非を検討する組織の設置に関する提案

導入判断に関わる検討組織を設置している自治体もあります。しかし、多くは前述のとおり多様な意見の反映というよりは行政内部の正当化手続きと言っても過言ではありません。そこで、導入の是非判断の視点や運用指針の改善と合わせ、とくに重要な課題として検討組織の設置について提案します。

ア) 検討組織は、①施設利用住民の参加、②施設の直接従事者の参加、③当該公の施設に知見を持った専門家の参加を基本に構成すべきです。混乱の事例をみると、行政内部のみで結論を出していることに起因しています。

例えば、春日部市では「施設担当部署が運用指針の導入チェックシートに基づき判断（内容は、導入している先進自治体の事例検討、直営とサービス面、コスト面、人員面の効果について検討）⇒ 検討会議で、とくに経費の節減について、参考見積により比較検討（検討会議の構成は、指定管理者制度担当部署、財政担当課、職員定数管理担当課、当該施設担当部署）⇒ 関係部課長による庁内会議（政策会議）で導入の判断」の手順で決定しています。

これでは公の施設の設置の目的よりもコスト削減・経営判断が優先してしまう仕組みです。これは他の少なくない自治体で同様の問題点です。

イ) 判断に至る経過と内容の透明性を高めるべきです。

i) どの様な、システム、構成員、判断基準で出された結論なのかを住民（議会にも）明らかにすべきです。

ii) そして、出された「判断」への住民意見を反映させる機会を保障すべきです。

第2章 公募か、非公募か、のあり方

(1) 指定管理者の募集方法は「公募方式」と「非公募方式」がある

- ① 制度の導入が決まると、次に課題になるのが指定管理者をどのような方式で募集するかです。自治法 244 条の 2 には具体的な定めがありません。したがって、大きくは「公募方式」または「非公募方式」かが考えられます。なお、総務省通知（平成 15 年 7 月 17 日）では「条例で規定すべき事項」のなかに「指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることとし」としています。
- ② 「公募」とは請負契約における競争入札制度をイメージし、「非公募」とは随意契約制度をイメージすることになります。ただし、公募の場合も「住民の平等利用」「施設の効用を最大限発揮」「管理経費の縮減」「管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること」などが選定の最低限の基準とされていることから、募集に際しては一定の考え方が提示されるべきです。

したがって、施設の設置目的や事業による地域への付加価値を考えれば募集の範囲に一定の制約が課されるべきと考えます。
- ③ 実際に各自治体の運用指針をみると「公募」「非公募」の両制度の存在を示しているのが一般的です。一方で、一部の自治体では「公募」のみであるかの運用指針になっている場合もあります。ここで明確にしたいのは「非公募」という選択肢があること、そして施設の設置目的から「非公募」も大いに活用すべきだということです。

(2) 非公募方式を定めている基準の実例

- ① 一般的に非公募の基準として、**①**施設特性から専門性と継続管理が必要で特定団体に限定される場合、**②**自治体施策目的から特定団体への限定が相応しい場合、**③**地域コミュニティの視点から地域団体等による管理が適当な場合、**④**応募が無かったり指定管理候補者の適任団体が無かったりした場合、**⑤**緊急に対応（取り消し等）しなければならない場合、**⑥**その他客観的・合理的、効果的な理由がある場合、などとなっています。
- ② 具体例を挙げると、草加市では**①**地域密着型施設で、地域団体等で管理・事業運営を行うことが適切、**②**専門的な知識・経験・スタッフを要するもの、**③**設置目的が同じで一体的な管理・運営や連携強化が市民にとって有利、**④**事業の継続性が必要と認められる、をあげています。

上尾市では、上記の①に加えて、**①**指定管理者の変更によって、利用者又は周辺住民との信頼関係が悪化するおそれがある場合、**②**複合施設等で一体的に管理することが合理的かつ効果的な場合、**③**施設の設置目的や機能が公募に適さない場合、などをあげています。
- ③ 実際の運用でも、川口市では「専門委員会」と「選定及び評価会議」の 2 層制かつ外部有識者・専門家等も参加する委員会を設置して判断しています。そして、検討結果の事例では「継続性・安定性を考慮すると、非公募にて引き続き指定することが望ましい」などと、更新時に非公募にすることを判断なども行われています。

(3) 各自治体の公募・非公募の実際は

各自治体の公募・非公募の選択の仕組みは様々です。指定管理者施設が多くて、非公募の比率が“ゼロ”に近い自治体は基本的に競争原理だけで指定管理者制度が運用されている可能性があります。さいたま市、東松山市、春日部市、深谷市、和光市、富士見市、三郷市、幸手市、ふじみ野市などがあげられます。

一方で、指定管理者施設が多くて非公募の比率が高い自治体としては、朝霞市、上尾市、草加市、新座市、桶川市、などがあります。それぞれの運用指針の研究や、専門家、住民・利用者、現場の職員等が「公募・非公募」に関われる仕組みの模索が課題になっています。

(4) 「公募か非公募」かにかかわらず内部事業計画の作成を先行すべき

- ① 公募か非公募かの選択にも、自治体の役割、施設の設置目的、施設・事業の具体的なあり方、どの様な管理・運営者が期待できるのかの検討が必要です。

そうすると、自治体の事業計画（募集要項・仕様書）の作成を先行すべきであり、その際に現場労働者の意見を反映させる仕組みが必要になります。

- ② 自治体が留意すべきことは施設の実態から判断すべきということです。

前述の制度創設の当初に発せられた総務省通知（平成 15 年 7 月 17 日）の一方で、その後の様々な問題発生を背景に「検証と見直しを行われたい」とした総務事務次官通知（平成 20 年 6 月 6 日付）の後を受けて発せられた総務省通知（平成 22 年 12 月 28 日付）でも「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。」としながらも「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」などと煮え切らない姿勢にとどまっています。

しかし、その意味するところは、最後の自治体が施設の設置目的等から自治的に判断して選定をおこなうこと、というのが要点であり、そのためにも自治体としての事業計画の作成を先行させるべきです。

- ③ 次に管理的側面、経費削減的側面が強調されると、公募か非公募かの選択に競争原理・市場原理が入り込むこととなりますが、そこで、事業内容を熟知している現場職員の参加によるフィルタリングが必要です。

先の総務省通知（平成 22 年 12 月 28 日付）でも、「施設の種別に応じた必要な体制に関する事項～をあらかじめ盛り込むことが望ましい」「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」となっており、それらの視点からみて「公募・非公募」の判断が求められます。

第3章 募集要項と仕様書のあり方

(1) 募集要項と仕様書とは

実際に指定管理者制度を導入する場合、自治体からさまざまな団体に募集をかけることとなります。その際、①自治体がどのような「公の施設」にしたいのかのビジョンを明確にするために募集要項を作成することとなります。これと合わせて、②どのような条件で管理・運営させるかを明確にするために仕様書が作成されます。

一般に、募集要項と仕様書に記載すべき事項、提出書類の様式などは各自治体の指定管理者制度担当部署が作成した運用指針に掲載されています。

内容は、自治体ごとに、また指定管理される施設ごとに様々ですが、いくつかの自治体と施設の事例から拾うとおおむね右表のようになります。

一度指定管理者が決まると、3年や5年、場合によってはそれ以上の期間にわたり、公の施設の管理・運営をまかせることとなります。そのため、この後に出てくる「協定書」とともに、募集要項と仕様書は重要な文書となります。

そこで、①募集要項や仕様書を作成するために、自治体側が注意すべきポイント、②応募する団体から自治体に対して、積極的に提案してほしいポイント、③自治体と指定管理者がお互いに守らなければならないポイント、の3つの切り口で検討してみます。

■ 募集要項の一般的な項目と内容

項目	内容
1. 指定管理を行う主旨	それぞれの施設をなぜ指定管理するかの説明
2. 施設の概要	名称、所在地、条例根拠、設置目的・役割、施設の開設年月日・規模・内容
3. 管理の基準	業務日、休業日、業務時間、関係法令の遵守、個人情報保護、情報公開、セキュリティポリシー遵守、守秘義務、一括委託禁止、非常時・困難時対応
4. 業務の範囲	事業計画、管理運営体制、人員配置、自主事業、事業報告
5. 指定管理期間	開始年月日～終了年月日で〇年
6. 募集事務関係事項	手続き、説明会、質問対応、スケジュール、プレゼンやヒアリング予定、失格要件、書類の扱い
7. 申請資格・条件	適法・適切な事業実績、適切な財務状況、首長・議員・幹部職員等の関係者が団体の役員ではないこと、等
8. 提出書類	団体概要、登記簿謄本、財務諸表、実績書類、団体の組織・人員体制、等々の提出書類一覧が示される
9. 経費関係事項	指定管理料、業務経理内容、経理区分の扱い、賠償保険
10. 選定基準	選定方法、審査基準、配点
11. 協定事項	基本協定、年度協定、リスク区分
12. 業務実施準備	準備計画、費用負担区分

■ 仕様書の一般的な項目と内容

項目	内容
1. 施設と運営の詳細	募集要項記載事項に関わる詳細仕様
2. 人員管理の詳細	雇用、人員配置、管理体制、就業規則等の提出、健康・安全配慮体制、名簿作成、服務、研修、マニュアル作成、等の詳細仕様
3. 業務内容の詳細	維持管理、広報・周知、防犯・防火・災害・事故対応、利用者調査、報告体制、記録保管、等詳細仕様
4. 管理運営経費の詳細	事業計画、管理運営体制、人員配置、自主事業、事業報告
5. 備品等の管理	帰属・管理区分
6. 業務実施注意事項	省エネ・環境、喫煙対策、苦情対応、監査実施、終了時引継業務
7. 指定管理料関係の詳細	支払方法、精算方法
8. 事業実施困難時の対応	債務不履行対応

(2) 募集要項や仕様書を作成する前提となるポイント

① 自治法の趣旨に則った内容とすること

指定管理者制度は、単なるコスト削減や自治体が当該施設の管理・運営を放棄することを目的とはしていません。自治法 244 条では、公の施設とは「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」とし、同 244 条の 2 では指定管理者制度の導入で「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」ことを求めています。

☞ 単に安上がりとなるように募集をかけるものではないことに注意すること。

② 自主運営力を担保すること

ア) 本来、公の施設は、自治体が直営で運営すべきものです。そのため、直営で実施せざるを得ない事態も想定しておかなければならず、自主運営力を残す必要があります。

☞ 直営で運営する能力が失われると、指定管理者側の主導権が強くなり、様々な事態に行政が対応できなくなる。例えば、癒着や不正があった場合に、気づきにくくなったり、対応できなくなったりする。また、指定管理者の都合で撤退されてしまった場合に、行政がサービスを提供できなくなることも考えられる。

イ) 自主運営を担保する一つの方法として、職員（自治体）には募集要項や仕様書を一から作成することができる能力（職員体制含め）が求められます。

直営時代のノウハウやその施設の特徴等を募集要項や仕様書に盛り込むことにより、指定管理後のサービス低下を防ぐとともに、直営に戻す選択肢が担保されることになるからです。そうでなければ、数年間にわたる指定管理期間中の管理・運営の監視もできなくなり、公の施設の設置者としての責任を果たせなくなってしまいます。

☞ 自治体のなかには募集要項や仕様書の作成を外部に依頼する例もある。そうすると、依頼をうけた側に有利となることもあり、モラルあるいはコンプライアンスの観点からもふさわしくない。

ウ) 住民サービスの向上から考えると、漫然と指定管理者制度を導入するのではなく、自らの創意工夫により、募集要項や仕様書を改善し、より良い制度にしていく必要があります。それがなければ、単なる責任と管理の放棄にすぎなくなってしまいます。

☞ 管理・運営を指定管理者に任せるだけでなく、自治体の創意・工夫を活かすこと。

③ 民間企業の活力が具体的に、どの様に引き出せるかの検討を深めること

自治体に不足している部分を補うことができる団体が指定管理者になってもらうように募集要項を作成する必要があります。そうでなければ導入目的に反してしまいます。

☞ 指定管理者制度を民間開放としてとらえ、公共性や住民サービスを無視し、儲け口としてとらえる民間企業も現実にある。単にプロモーションが上手な団体や自治体が求める能力とは異なる団体とのミスマッチが起きないように募集をかける必要がある。また、自治体によっては「職員を確保できないから、指定管理を導入する」と明言している例もある。しかし、直営でも指定管理でも労働供給は変わらない。労働条件が同じであれば、指定管理者制度を導入したから職員を集められるということはない。

④ 働く人の雇用・労働条件に細心の注意を払うこと

雇用や労働条件が悪くては、良い管理・運営はできません。応募する団体の先には施設で働く人がいることに留意すべきです。直営では公務員が担っていたことから、当然、雇用・労働条件は公務員水準を基本に指定管理料の積算をすべきです。使用者の模範となるべき公共の使用者としての責務をもつ自治体が、指定管理者を規制できる行政処分として指定管理を行うことを踏まえた、雇用・労働条件を担保することが必要です。

(3) 募集要項を作成・検討するには

① 指定管理の趣旨・基本事項では

ア) はじめに……指定管理者制度のあるべき姿を明確にしましょう

まずは指定管理者制度の趣旨・目的を明記すべきです。安上がりな行政ではなく、行政サービスの質の向上が目的であることをはっきりさせます。自治体は「住民福祉の増進」という本来の立ち位置を明確にして、受注企業のセールスポイントがコスト面だけということがないように釘を刺しておくことが重要です。

イ) 自治体の理念……自治体のあるべき姿を明確にしましょう

自治体の理念を応募予定者に十分に理解させることが重要です。とくに公の施設は公益性が高く、利益追求にはなじまないことを深く理解してもらう必要があります。

利益の追求は、短期かつ経営的視点での管理・運営におちいり、住民の幸せにつながりにくい現実があるからです。住民サービスの質の向上より、自分たちの利益追求を迫られるという利益相反の立場に置かれるからです。

☞ 指定管理者制度は、「住民サービスの質の向上」を定めているが、応募者・指定管理候補者との関係では、このことが十分な合意になっていない場合がある。本来自治体が行うべき業務を、民間企業などが担うことになるが、公共の目的や事業の目的についての認識抜きに、指定管理を任せることはできない。

ウ) 募集の趣旨……あるべき姿と現状のギャップの克服を提示しましょう

自治体が、指定管理者の力を借りたい理由をはっきりさせること、そして後々のために明記することが大切です。公の施設の設置の目的が「達成できていない」か、「効果的でない状況」なので導入するのでしょうかから、直営だとなぜできないのか、民間のどんなノウハウが必要なのかを現状分析し明示する必要があります。

☞ 分析を行わなければ、募集の趣旨は書けないはずである。必ずしも「民間＝良」というわけではないため、「民間活力を生かして」等のように抽象的な表現・記述ではなく、具体的に民間のどの様なノウハウが必要であるかを明確にして記載する必要があり、それができなければ募集要項の作成にはならない。

エ) 業務の履行にあたっての前提事項を示しましょう

自治体の政策を総合的にとりいれた運営を行わせることが必要となります。民間企業の場合にも、自治体と同じ立場になることを十分理解させましょう。自治体であれば当然に求められること、例えば従事者の雇用・労働条件の安定・向上、障害者雇用、環境への配慮、地域経済活性化などへの対応を求めます。法令遵守は当然のことです。

☞ 委託契約とは異なり、行政処分(=自治体の判断で一方的に権利・義務を生じさせる)として規制をかけることが可能であり、自治体も規制の仕方を工夫し理解を得る必要がある。

② 指定管理の期間では

ア) 3年、5年、10年がよく見られます。自治体の施設ということや事業の特性を踏まえ、継続性や安定性を優先して判断すべきです。

イ) 長期だと環境変化に対応しにくいデメリットがあります。例えば、指定管理者にそぐわない事態が生じた場合、改善指導を行っても履行しない場合や途中で指定管理を行えなくなった場合、等々です。だから、自治体内にノウハウの蓄積・担保が必要であり、指定管理の途中解除を可能とし、その基準も明示しておく必要があります。

③ 管理・運営方針では

今までの施設管理・事業の特色や独自性を具体化しておく必要があります。直営または前指定管理時代のノウハウを喪失させない明文化が欠かせません。

④ 指定管理者が実施する業務では

ア) 管理・運営に関する業務は具体化して質を担保する……業務の種類を列記し、職場の事務分担表のように具体化すべきです。指定管理は自治体の業務そのものであり、経費や手間がかかっても確実に行わせることで直営時の質を担保します。

イ) 自主事業は自治体同意を原則とすべき……自主事業を中心とした運営にならないように、自治体の同意を必要とすること、当初予定にない自主事業も当然に自治体の同意を必要とすることを明確にしておくべきです。一方で、商業系等※の場合は、積極的に自主事業がしやすい環境を作る工夫も考えられます。自治体が同意する場合の審査基準も必要になります。営利目的ではなく、住民福祉の向上につながる提案をしてもらえるようにするのがポイントです。 **※商業系＝自治体所有のビルや興行場など**

☞ 指定管理者からの提案により、自治体の弱点である前例主義を打ち破る力になれば住民サービスの向上につながる可能性が出てくることも考えられる。

ウ) 管理・運営に要する経費と収入の扱いは明確にすべき……自主事業から発生した収入は、指定管理者の収入とするケースが多く見られます。しかし、自主事業の収入は全額自治体収入にすべきです。その代わりイニシャルコストも自治体負担とします。

☞ 指定管理者の利益は指定管理料に別途上乗せをしておく必要がある。

また、人件費に係る部分は、明確に報告すべき区分を示しておいて、必要に応じて年度終了時に清算を行うことを明記しておかなければなりません。

⑤ 雇用・労働条件では

ア) 雇用保障に関する事項は明確にしておきます……指定管理導入前から働いている職員のうち、希望者については継続して雇用するようにします。M&A（事業譲渡以外）では、経営者が変わっても継続して雇用されるため、指定管理者制度でも同様に指定管理者が変わる場合でも、継続雇用を前提にし、雇用を守れるようにしておきます。

労働集約的な事業の場合は、「人」が重要になってきます。継続雇用するメリットはしっかりと存在しています。ノウハウの喪失防止にもつながります。

イ) 雇用は指定管理者の直接雇用を明確にしておきます……子会社や別会社からの派遣は認めないことにします。雇用の不安定は施設管理と事業の不安定につながります。

ウ) 採用は……自治体内の在住者を優先し、地域の雇用創出が図れるようにします。

エ) 賃金・労働条件についても公共の視点から明確化します……指定管理も公共の「契約」であり、公共の視点に相応しい内容を盛り込む必要があります。公契約条例制定自治体の仕組みを参考にすべきです。

賃金については、一定水準を確保して適正化を図り、人件費部分で利益を出させない（競争の対象にしない）ことが品質担保にも活かされることとなります。

労働時間、休日、休暇等については、公務員に準じて明示をします。

☞ 指定管理者の他の職場の従業員の労働条件よりも良くなる可能性もあるが、一定のベンチマークが必要となるため、公務員の水準とすべきである。

エ) 指定管理職員のスキルアップを図るため、研修の実施も盛り込む……研修は自治体

の研修を利用させるのも方法の一つです。

オ) 以上をもとに、人件費の積算根拠を明示することとします。例えば、建設工事（請負契約）では積算の内容が明確にされています。指定管理者制度でできないわけがありません。なお、業務ごとの人員配置・体制等は仕様書に盛り込んで指定します。

☞ 指定管理料に関わる人件費の積算にあたっては「同一労働同一賃金」をもとに、会計年度任用職員制度でも適用されることになった「行政職給料表」による給与水準決定や昇給制度を活用することが可能。

⑥ 指定管理者と市との役割分担（リスクに係る分担）では

協働して事業を進めていくために、リスクの分担を適切に行うこととします。指定管理者に責任を押し付けないよう考慮するとともに、リスクヘッジするための費用負担については自治体が責任を持つべきです。

⑦ 指定管理料では

ア) 人件費部分については、賃金水準の変動（上昇）があった場合は、指定管理料の見直しを行うこととします。

イ) 人件費を競争の対象にさせないために、利益としてふさわしい額を指定管理料に上乘せすべきです。具体的には、民間で類似の業種があるものについては、指定管理料に業界平均の当期純利益率（自主事業などもあるので、少なめでも可）を乗じた額を利益とすることなど研究が必要です。

ウ) 経費の削減率については、十分な注意が求められます。利益をどこで出すのかをあらかじめ把握しておく必要があります。

☞ 人件費を除く支出である消耗品費、水道光熱費等は削減するにしても限界がある。適切な削減ができれば理想であるが、無理なものを選定基準に入れるのは好ましくない。指定管理者制度はそもそもコスト削減を目的としたものではない。

エ) 企業努力として認められるものについては清算不要とします。人員の欠員や施設管理の未実施部分などの未実行部分については、清算を行うこととします。

⑧ 留意事項・その他では

ア) 苦情やノウハウを自治体と指定管理者で共有できるようにしておきます。

イ) スキルのある職員（管理職でない）を指定管理した施設に派遣し（出向させ）、ノウハウを自治体として確保するとともに、恒常的にも緊急時や更新時などにも施設のスムーズな運営が可能な体制を整えておくべきです。

ウ) 施設利用者、他の住民一般の声も聴く場を設けることは必須です。

エ) 地域経済への配慮も必要になります。例えば、小規模な修繕や備品の調達などにあたっては、市内業者に対して優先的に発注させるようにします。

☞ これらの留意事項は、「公の施設の設置の目標を効果的に達成するため」に、指定管理者だけに任せおくことなく、自治体と指定管理者が相互に住民サービスの向上につながるとりくみを行っていく視点で工夫し、創出する必要があります。

⑨ 応募に際しての基本条件では

ア) 応募者の構成等……自治法の定めにより「団体」である必要はあるが、営利法人は応募できないようにすることも考えられる。

☞ 公的サービスの意味合いからすれば、営利企業は適当ではないと考えられるため。

民間企業が保有しているノウハウは、利益を上げるためのノウハウであり、お金を
出せば受けられるサービスは、公共サービスとしては不適切な面があります。一方で、
商業系は営利法人のみとすることも考えられます。

☞ 基本的に公共施設は収益を目的とはしていない。したがって、営利を目的としている組織に「利益のため
に活動するな」ということは無理な話でもある。非営利の団体を育てて非公募で指定管理者として活躍して
もらうことも考えるべきである。

イ) 応募資格には業務の経験年数を設定する……自治体にとって債務不履行が一番のリ
スクとなるため、参入障壁を高くすべきです。リスク回避のためには、指定管理者の
適切な選定が重要になり、与信管理の行い方などについても、工夫が求められます。

法令違反（税の滞納なども含む。）は、指定管理者としてはふさわしくありません。
地域に密着し、地域に貢献できる指定管理者になることが求められます。

ウ) 景気が悪くなると運転資金確保のために、参入してくる事業者があるかもしれない
ので、注意が必要です。

☞ 募集要項の作成・検討に際しては、他に「指定管理者の募集に関する事項」「指定管理者の選定方法に関
する事項」「指定管理者の指定等の手続に関する事項」「事業のモニタリング・評価」等の検討項目もあるが、
他の章で詳述しているので省略する。

（４）仕様書を作成・検討するには

① 管理・運営仕様書では

仕様書の前提になるのは募集要項であり、募集要項の趣旨や内容に則って作成されて
いるかの確認が必要です。なお、モニタリングで改善課題が出てくることもあり、双方
で協議して年度協定書によって翌年度以降の指定管理に役立てるようにします。

② 管理・運営に関する業務では

ア) ○○に関する業務……基幹的な業務の表記にとどまらず、詳細に記載し、指定管理
者が行わなければならない業務を明確にします。記載されていないから実施しないとい
う言い訳を指定管理者にさせないことが必要です。

イ) 事業計画及び報告に関する業務……事業計画や事業報告、モニタリングの内容につ
いては自治体と指定管理者でしっかり検討を行うようにします。

P D C Aサイクルのうち、P（＝計画）、C（＝点検）を義務付けて、自治体が指定
管理者に責任ある関与ができるようにして、自主運営力の担保につなげます。

ウ) 利用者ニーズの把握に関する業務……住民自治の観点から、利用者のニーズ調査や
住民意見聴取のための会合を行えるようにします。

③ 自主事業に関する業務では

ア) 自主事業の実施について……自主事業の可否を定め、可能の場合も、自治体の許可
を要することにします。併せて、許可基準もあらかじめ決める必要があります。基準
を定めることで、自主事業を足掛かりに、自治体の意図していない事業への拡大を防
ぐようにします。

イ) 留意事項……経費の負担や収益についての取扱いを定めておくことにします。

④ 管理・運営体制等では

- ア) 職員の雇用について……募集要項の項で記載
- イ) 管理・運営体制について……常勤職員の配置を中心とした管理・運営体制が必要なことは募集要項の項でも述べたとおりです。仕様書では「適切な人員配置」などという抽象的な表現にしないことを厳守します。後日、適切な人員配置や管理体制がなくても「指定管理者の判断で実施している」との主張に反論できるようにしておきます。具体的には、適切な積算根拠をもとに、職務ごとに詳細な配置人数、勤務時間、代替職員の限度等を定めておくことが必要です。
- ☞ 曖昧な人員体制の表現から、応募者の人件費積算が過大となって応募断念という不公平な事態もあった。また、事業実施後に、職員について「常勤」の必要があるのか「非常勤」で良いのか、あるいは「常勤」とは何を指すのかの見解の相違が議会で問題になったこともある。
- ウ) マニュアルの作成について……ノウハウの見える化をするために、マニュアル作成は有効です。無形のノウハウについては、自治体の職員（派遣された職員ならなお良い）がしっかりと指定管理者の職員に身に着けさせることにします。
- ☞ 無形のノウハウこそが価値が高いため、自主運営力を担保するためには、無形のノウハウをどのような形で保有し続けるのかがポイントになる。
- エ) 業務の委託について……包括的な委託については、完全禁止とします。個別の業務の委託については、自治体と事前協議を行ったうえで、承認制とします。市内の中小企業への発注や障害者施設等からの優先調達へとつなげる余地を残せます。
- ☞ 他に、「管理体制イメージ図」「連絡体制」「サービス」「研修の実施」「従事職員名簿の作成等」が課題になりますが、施設・事業によっても異なることから省略します。
- ⑤ 協定書の締結について……基本協定書、年度協定書については「第6章 協定書とは、協定事項と協定書のあり方」を参照してください。
- ⑥ 協議及び監査について
- ア) 自治体の管理職はもちろん、現場関係職員（派遣されている場合はその者も含め）、そして指定管理者の管理職や職員を含めて定期的に会議を持つようにすべきです。
- イ) 監査は、指定管理者による自主監査と、自治体参加の定期監査が行われるようにすべきです。
- ⑦ 事業の継続が困難となった場合又は債務不履行時の措置について
- 事業の継続が困難になった場合も責任を持って継続できるようにする責務を負わせる必要があります。そして、債務不履行時にはペナルティーを課すようにし、加えて損害賠償額のルールも明確にしておく必要があります。
- ☞ 自治体は、個人に対しては強硬に出る例が多い一方で、法人相手だと弱腰になる傾向があることに留意して、あらかじめ取り決めを明確にしておくことが大切。
- ☞ 他に「施設の平等な利用」「保険の加入」「個人情報の保護」「情報セキュリティの遵守」「情報公開への対応」「著作権の帰属」「受動喫煙防止対策の実施」「省エネや環境への配慮」「利用者の安全確保及び危機管理体制の構築」「法令の遵守」「図面・記録書類の保管」「指定期間終了時の引継業務」「業務分担」などの項目が検討課題になるが省略する。

第4章 指定管理者の募集・審査・選定のあり方

(1) 指定管理者の募集に始まる選定作業とは

指定管理者制度の導入に際し、導入するのか否か ⇒ 公募・非公募のどちらで募集を行うのか ⇒ 根拠となる募集要項、仕様書等の検討・作成に続き ⇒ 実際の募集を行って、審査の上で、どの事業者を選定するかの作業が行われます。その後は、議会提案・議決…と続いていきますが、ここでは上記の募集・審査・選定について検討します。

① 募集作業はどの様に進められるか

ア) 公募か非公募かにかかわらず前章の募集要項、仕様書にもとづいた、**①**申請書、**②**事業計画書、**③**収支計画書、**④**団体の内容を説明・証明する文書、等の提出が行われ、審査・選定へと進みます。

イ) 非公募の場合は……一般的にそのまま要件審査、選定審査を経て指定管理者候補者として施設管理・事業運営の詳細にかかわる協議に入り、議会議決へと進みます。

ウ) 公募の場合は募集要項にもとづく募集開始となり……

i) 自治体HP、広報、当該施設情報などで公平な周知が行われる必要があります。

ii) 募集開始から締め切りまで、長い例では2か月以上、短い例では1か月未満まで、施設によって様々です。事業計画書等の作成準備等を考えれば1か月強は必要と思われれます。

iii) 一般的に「現場説明会」(実施しない場合も少なくない)と「応募者による質問」が行われ、自治体HP等で質問事業者名は公表せずに自治体の回答が公開され、誤った認識のもとに申請されないように配慮されます。この質疑応答が自治体としてどのような施設管理・運営を求めているかの詳細であり、質問も回答も重要です。

iv) 当然、募集締切日で応募は終了。その後、要件審査、実質的な選定作業の流れで進められます。

☞ 募集作業で注意すべきは、実際の施設管理・事業運営の担い手となる職員の配置人数、資格、管理体制などです。ここで曖昧な条件認識のもとに募集作業が進むと実施段階で齟齬が生じて住民福祉の増進に支障を生じることになります。

② 要件審査はどの様に進められるか

ア) 募集が締め切られると、通常は当該施設担当部署による要件審査が行われます。

イ) 要件審査の項目は、応募の資格の有無、事業計画書等に失格事項が無いかを、通常は施設担当部署が調査します。各自治体でチェック事項(例えば、要件審査要領等)が示されているはずですが。

具体的には、募集要項・仕様書等との合致(要件を満たしているか)や指定管理料基準価格の条件(一部に基準価格を設定せず、提案価格の内容審査と協議で決める例もある)は当然として、欠格条項に該当しないことなどが審査されます。通常は「合・非」で判断され、ここで失格なら次には進みません。

☞ 欠格条項は、**①**自治法施行令167条の4で一般競争入札参加資格の無い者、**②**暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律2条の定義に該当する者、**③**自治法142条、166条、92条の2、180条の5等の首長・副首長、議員、委員会の委員等(自治法施行令122条及び133条=自治体出資団体等除く)、**④**そ

その他、指名停止中の団体、税の滞納団体、等をあらかじめ募集要項等で明示しておくべきですし、されてい
るはずで

③ 事業者評価・選定はどの様に進められるか

ア) 大体が「選定委員会」(名称は様々なので、以下「選定委員会」とします)を設置し
ています。詳細は後述しますが、応募者による①プレゼンテーション、選定委員会の
②ヒアリングと③点数評価を経て選定委員会としての採点結果を首長に報告します。

イ) 首長は選定委員会の報告をもとに指定管理者「候補者」を決定し、各応募者に通知
されるとともに公表され、次の議会議案作成へと進みます。

④ 要件審査と選定作業のための基準があります

ア) 選定の客観性・公平性を担保するために、前述の要件審査要領、選定委員会開催要
領や評価基準・配点表等があるはずで

イ) 選定基準の主な項目を例示すると次のとおりになります。順番は各自治体の例を参
考にしました。別に順番に意味はないとは思いますが、どの自治体も経営的視点が先
行しているし、項目的にも多くなっている印象が持たれます。

○経営方針の明確性、○適正経理、○健全経営、○豊富な実績、○ノウハウ存在、
○人材育成体制、○組織管理・意見反映体制、○職員(定数・有資格等)管理体制、
○労務管理(賃金・休暇等)の適法性、○労働安全衛生体制、○安全確保、○公平
利用の確保、○管理の公開性・透明性、○情報管理(守秘)・公開、○危機管理(事
故防止・防犯・防災)、○緊急時訓練・マニュアル作成、○自己点検体制の確立(P
DCA能力)、○収支計画の適格性、○コスト削減努力、○利用料金の採算性、○施
設目的に相応しい提案(公共の理解度)、○利用者満足対策(意見反映手段等)、○
苦情処理体制、○社会・地域貢献への配慮、○地域経済・雇用創出(障害者含め)、
○環境配慮、○施設長寿命化

ウ) 選定評価基準配点が定められています。ただし、自治体ごとに評価区分と配点割合
が異なります。運用指針や審査要領等で確認しましょう。また、評価点数付けも、5
段階、4段階、3段階評価等様々で、さらに段階で点数が決まっている例や任意に点
数付けする例もあります。なお、施設や条件ごとに配点割合を変更しないと指定管理
の実態に合わなくなるでしょう。

エ) 価格(提案される指定管理料)の評価についても次のとおり様々ですが、価格への
配点の軽重が問題になります。

例1 $[1 - (A社提案の額 - 提案の最低価格) / 基準価格] \times 100 = 評価率(点)$
配点 \times 評価率(点) = 評価点数

例2 A社提案の額 / 基準価格 \Rightarrow 100%~96% = 15点 \rightarrow が評価点数になる
B社提案の額 / 基準価格 \Rightarrow 95%~91% = 20点
C社提案の額 / 基準価格 \Rightarrow 90%以下 = 25点 (点はいくまで例示)

※ 最低制限価格同様に一定の%を配点の限度額にして低価格指定管理を排除

例3 配点 \times 提案の最低価格 / A社提案の額 = 評価点数

(2) 選定作業で検討すべきことは

① 選定作業の最大のポイントと選択肢は

ア) ポイントは、繰り返しになりますが「公の施設の設置の目的を効果的に達成」でき「住民福祉の増進」に役立てるか否かです。

実は、多くの場合が「効果・効率」を経済性＝コスト削減のみでとらえられてしまっています。原因は、指定管理者制度が創設された際の総務省通知（平成 15 年 7 月 17 日）にあります。この通知の基本視点が効率・コスト削減偏重でした。第 1 部でも述べたとおり、その結果は様々な事故、不祥事、撤退事件などが発生し、資料編の第 1 の総務省通知「指定管理者制度の運用について」（総行経第 38 号：平成 22 年 12 月 28 日）で軌道修正が行われることになるのです。

イ) つまり、そこが指定管理者制度の是非に関わるポイントになる検討課題なのです。検討の視点を改めて挙げると、**①公の施設なのだから住民サービスの向上が図れるか、②相応しい管理・運営を適切に行えるか、③能力の活用が現実に期待できるのか、④直営よりも効果・効率が総合的に発揮できるのか、**等を抽象的にではなく具体性をもって示されているのかを深める必要があります。

ウ) したがって、**①評価の大分類、②評価の具体項目、③大分類への配点と具体項目への配点、④点数付けの仕方**に、導入の是非から始まり募集要項・仕様書作成の経緯を踏まえた「公の施設の設置の目的」との整合性が問われることとなります。

エ) そして、その適切な仕組みが構築できないようならば、ふり出しに戻って直営にすべきと言っても過言ではありません。

オ) さらに、評価の仕組みには「失格」や「最低制限点数」が必要です。そして評価結果から適切な指定管理者候補者を予定できないようならば直営を選択すべきです。

② 選定は誰が行うべきか

ア) 選定委員会の設置が一般的です。ただし、委員の構成が問題です。自治体内部の職員、しかも管理部門の幹部職員中心で占められている場合の判断は、施設の設置目的が後景に迫いやられる心配があります。多くの例で財政部門の幹部職員が参加していますが、そうすると財政的判断に重きが置かれることとなります。施設管理・運営経験のある現場職員の参加は大切な仕組みです。

イ) 専門性を有する外部者の参加は重要な仕組みです。

ただし、何の専門性かも問題になります。財務会計も必要でしょうが、多くの施設がマンパワーで成り立つ

ことを考えると労務管理・社会保険等の専門性も必要ですし、施設そのものの役割に関する専門性も必要になります。弁護士、税理士、社会保険労務士、学者・有識者を組み合わせ参加させている例もありました。

③ 選定委員会の役割をどこまで広げるかも検討課題です。

これは自治体の指定管理者制度全体に関わる問題でもあります。第 1 章の導入時の是非判断でも、現場職員参加、専門性のある有識者の参加、施設を利用する住民の参加が提起されてきました。後述のモニタリングでも庁内幹部職員だけの判断では不適切なこ

● 選定委員等選出のマトリックス

選出区分 と 作業区分	庁内職員のみ		外部者の参加	
	管理部門 中心	現場職員 参加	公認会計 士・税理 士等、専 門家	施設関係 専門家や 住民の参 加
審査・選定業 務のみ				
導入判断～選 定～モニタリ ング等の全過程				

とが述べられます。議論は様々ですが、指定管理者応募者の評価・選定と、その他の制度に関わる参加基準は次の区分が考えられます。

■ 指定管理者制度に関する委員会の必要性と参加者の区分(検討課題)

項目	自治体 責任者	施設担 当部署 幹部職 員	指定管 理担当 部署幹 部職員	財政担 当幹部 職員	施設担 当事務 職員	施設担 当現場 職員	指定管 理者現 場職員	経理経 営専門 家	労務関 係専門 家	施設関 係専門 家	施設利 用住民	住民
制度導入時の是非判断	○	○	○		○	○				○	○	○
公募・非公募の判断		○	○		○	○				○	○	○
内部事業計画・募集要項・仕様書作成		○		○	○	○			○	○	○	○
候補者評価・選定の判断	○	○	○	○	○	○		○	○	○		
モニタリングの評価・判断		○		○	○	○	△	○	○	○	○	
期間満了時の継続(更新)の判断	○	○	○		○	○	△			○	○	○

△は施設の特性に応じて参加とし、表決への参加はケースバイケースとする。

(3) 選定作業にあたっての補足課題

- ① 審査の基準（基準表）は施設担当部署が原案を作り選定委員会で決定して評価が行われますが実態として客観性や公正性が気になる事例もあります。
 - 基準が公の施設の目的からみて本当に客観性があるのか疑問な場合への対応
 - 施設の種類・特性で異なる基準が求められますが、施設管理型も福祉事業型（対人サービス中心）もほとんど同様の審査基準が使われている場合への対応
 - 総合点が数点未満の差で結果が出るなど、あらかじめ想定した基準表と採点？ではないかと疑いたくなる場合への対応
 これらの対応策として、審査基準、配点、採点方法、実際の採点結果などの公開による研究・改善が課題になります。さらに、審議経過全体の情報公開も求められます。
- ② 重点的配点を行う項目の研究も必要です。とくに、**①**施設設置目的の理解、**②**職員の雇用身分・資格・配置、**③**賃金、福利厚生など労働者への支払額、**④**職員の意見反映の機会（深めれば憲法・労働関係法上の権利保障）、**⑤**職員のモチベーション向上策、等々……研究課題は多々あります。指定管理者選定の客観性は実際には未完が実態です。
- ③ 更新の場合の現事業者に対する加点・減点制度も課題です。現在の指定管理者のモニタリング評価結果あるいは改善指導への対応姿勢は、安定した事業継続を行う上で優位・不利に働くものとして加点・減点要素として良いと考えられます。
- ④ 点数化にあたっての検討事項……合計点か順位を点数化するかなどがあります。

具体的には、選定委員会委員全員の点数を合計した点数で評価するのか、それとも委員個々の採点で高いものから順位を決め、1位 100点、2位 80点、3位 60点、4位 40点のように順位を点数化し、合計した点数で評価する方法など研究が必要です。

委員の主観の要素が反映されやすい前者の点数をそのまま合計する方式よりも、主観的な点数を委員ごとの順位に置き換え、その順位を点数化する後の方が公平性があると思われま。

第5章 議会の関与の可能性と検討のあり方

(1) 議会の関与のあり方と提出される議案は

① 議会は次の5つの機会に関与すべきです。

第1は、自治法244条の2第3項に「条例に定めるところにより～指定するもの～に管理を行わせることができる」とあるように、指定管理者制度を利用する前提となる条例を定める段階です。「導入の是非」に関わる最初の判断の機会です。

第2は、条例が制定されて、具体的に指定管理者制度の導入準備プロセスのなかで、本当に「公の施設の設置の目的を効果的に達成するために必要」なのか否かを住民（利用者）、従事している労働者等からの意見をもとに「導入の是非」を実態のもとに判断し、「導入する場合にも規制の実効性」等を準備プロセスのなかで検証する機会です。

第3は、自治法244条の2第6項に「指定管理者の指定をしようとするときは～議会の議決を経なければならない」とあるとおり、指定管理者を決定する機会です。これは指定管理者制度を継続活用するか否か、同事業者で更新するか否かの判断にもなります。通常、債務負担行為を伴う補正予算の議案と一体で審議されることとなります。

☞ 債務負担行為の議案は「金額明示」型と「協定に基づき要する額」型の2通りあるようだ。後者は、予算本議案もあるので、事業の質確保のための行政の柔軟性から有効との見解がある。一方で、事業者主導になりかねない、議会のチェック機能からみて不適切との見解があった。研究会の多数意見は金額明示だった。

第4は、実際に指定管理制度が運用されている期間中に行われるモニタリング・実績評価、そして公の施設としての機能に不全があれば改善を求める機会です。

利用者住民、施設労働者などからの声に耳を傾け、運営実態に注意を払い、指定管理時の説明と異なる場合、あるいは公の施設の設置の目的からの逸脱の心配がある場合、積極的にチェック機能を発揮すべきです。それは、閉会中の日常議員活動の中でもお願いしたいことです。

第5は、指定管理期間満了後に、①指定管理を継続するか直営にするか、②継続する場合も第4の実績検討をもとに、協定書（仕様書含め）、事業計画をどうするか、指定管理者は継続が相応しいのか新たな指定管理者にすべきなのか、行政から提案される「議案」に対応する機会です。初心に立ち返って検討し、前指定管理期間に大過がなかったからそれによしとする対応は戒められるべきです。

② 条例の制定作業とは

ア) 条例には自治法244条の2第4項で、①指定の手続き、②管理の基準及び業務の範囲、③その他必要な事項～を定めることになっています。

イ) 条例の制定方式は

①「指定管理者の指定の手続等に関する条例」を定めたいうで「施設の管理条例」を定める方式と、②「施設の管理条例」で手続きまでを含めて定める方式があります。

第1部で述べたとおり、公の施設の設置目的に相応しい「適切な管理（規制）」ができるか、自治体内に事業に関するノウハウを維持して丸投げにならない実態が形成されているかがカギであり、そのための条例になっているかどうかです。指定管理者制度を導入するための形式的な条例では議会の役割が果たせたとはいえません。そこで、

次の「(2)」では検討項目の提案をします。

ウ) 条例に規定すべき事項は

自治法 244 条の 2 の改定に伴って発出された総務省自治行政局長通知（総行行第 87 号；平成 15 年 7 月 17 日付け 以下「総務省通知（平成 15 年 7 月 17 日）」）では、おおむね次の項目をあげています。

i) 指定の手続き

○申請方法……複数の申請者に事業計画書を提出させる、○選定基準……平等利用、施設の効用を最大限発揮、管理経費の縮減、物的・人的能力を有すること

ii) 管理の基準

○開館時間・休館日、使用制限要件、○個人情報保護

iii) 業務の範囲

○管理業務の具体的範囲、○使用許可に関する事項、○維持管理の範囲

iv) その他必要な事項

○利用料金決定に関する事項、○指定管理料の額、○指定管理の細目は自治体と指定管理者の協議で決め、協定書を締結すること

③ 議決すべき事項は

総務省通知（平成 15 年 7 月 17 日）では、「**①**指定管理者に管理を行わせようとする公の施設の名称、**②**指定管理者となる団体の名称、**③**指定の期間等」（黒丸の番号は筆者記入）となっています。

④ 議会への情報提示の実際では

ア) 総務省通知（平成 15 年 7 月 17 日）による、○議案提出の理由、○議案の内容（施設名、指定管理者候補者名、指定期間、他）の他に、公募と非公募で次の異なる内容になっているようです。

ア) 公募の場合

i) 公募及び選定の経緯

○業務内容、○応募資格、○応募団体名、○選定委員の名簿（基本的にあるはず）、○募集から審査方法と日程の推移、○指定管理料の上限額、他

ii) 選定基準・経緯・結果

○選定審査項目、○配点、採点、評価結果、○選定結果

なお、次点者の公表、順位等の結果公表に制限を加えているのが一般的ですが、その評価は見解が分かれます。また、採点・評価の個別意見（誰の発言かも含め）が公開されない場合は、住民の納得を得るうえで問題が残る扱いです。

イ) 非公募の場合

i) 非公募とした理由

ii) 選定の経緯

○応募者の資格、○応募団体名、○非公募の判断をした者の名簿、○審査方法と日程等の事項、○指定管理料の上限額、他……非公募の場合も資格や複数選択への配慮が求められているようです。

⑤ 条例事項で議会がとくに関与すべき事項

ア)「手続条例方式」か「管理条例方式」かにかかわらず指定管理者制度の入口から厳格な議論をすべきです。とくに「管理条例方式」の場合に、行政側の「とりあえず条例を定めておくのです」などという説明は受け入れるべきではありません。

なお、条例の定め方で、多くは「指定管理者に行わせることができる」や「法人その他の団体に管理を行わせることとしたものについては、指定管理者に行わせる」となっており、直営選択の余地を残しています。ところが、指定管理者に「行わせる」(例：所沢市児童クラブ条例)のみの規定の仕方、指定管理以外の選択肢を排除する規定をする例があることには注意が必要です。

イ) 具体的なチェック事項としては次のことが考えられます。

- i) 公の施設の目的・理念が示されているか？
- ii) 何を目的に指定管理を行うのか、本当に民間ノウハウが活用できるのか？
- iii) 住民参加の方策が準備されているか？

ウ) 民間のノウハウのどこが公の施設の管理・運営に活用できるかの具体議論なしに、民間にまかせれば全て上手くいくかの「民間神話」「民間万能論」とでも言わんばかりの見解が行政にも議会内にもあるのが現実です。そうした議論にならないように議会が戒め、行政側の説明にもとくに注意する必要があります。

⑥ 指定管理者制度と議員の関わりでも「請負禁止」と同等の規制がされるべき

自治法第 92 条の 2 は、議会の議員が当該自治体に関わる「請負禁止」を定めています。一方で、指定管理者制度では「請負禁止」には該当しないとされています。

とはいえ、直接の利害関係にある議員が議会審議や議決を通じて影響力を及ぼす可能性があるとすれば、行政と議会の公正性が担保されず、住民からは不審・疑惑を持たれることになりかねません。それは絶対に対策が必要です。

そこで、議員については、指定管理者による事業運営に直接・間接に利害を持つことを禁止し、議会運営の公正性の担保と適正な事業運営を確保することとすべきです。

なお、一般的に議員本人又は親族が経営する会社等を指定管理者に選定することを制限する規定が各自治体で定められているようです。もちろん、首長についても同様の規制が定められるべきです。

(2) 議会（議員）による指定管理に関する「検討項目」の協議を

① 議会には「政治家」の側面とは別に、「行政のあり方」の側面から指定管理者制度に関わる独自の検討項目の研究を求めることとします。

具体的には、政党・会派で判断の結果が異なることはあるにしても、共通の評価項目を整えてもらう必要があります。共通評価項目もなしに判断を求めることは「公の施設の設置目的の効果的な達成」という自治法 244 条の 2 の趣旨とは異なる結果となりかねません。別の言い方をすれば、一般論として言われる「経費縮減」ではなく施設の設置目的が何かを判断材料にした検討項目（課題）を定めていただきたいということです。

② 政治の分野で共通の検討ルールの確立はどこまで可能かが問題になります。ただし、指定管理に限定した検討項目については合意形成の可能性を期待できるものと思います。以下、検討項目の例をあげてみます。

ア) 導入・更新に際しては、指定管理者制度に適った公の施設なのか、公共目的を達成できるのかを検討項目とすること

イ) 施設の趣旨から考えて、適切な事業計画・仕様書になっているかを具体的な検討項目とすること

ウ) 指定管理後はモニタリングが自治法でも定められており、そのためのPDCAサイクルが適切に組み込まれ、機能する仕組みになっているかを検討項目とすること

エ) 自治体の指定管理予算、指定管理者の事業費積算は適切かを検討項目とすること

オ) その際、事業費積算は行政の総合性※からみて、付加的課題（労働関係法令遵守、環境配慮、地域経済振興、等）に関して行政から適切な管理規制と要請が行われているかを検討項目とすること

※ ここでの総合性とは、単一行政課題の解決や執行と一体で他の行政課題解決にとりくむ視点を意味します。開発には環境を、契約には雇用安定や障害者・高齢者課題等を、縦割り排除のイメージを。

カ) 総合的評価からみて、議決行為に入れるだけの十分な検討・検証が行われているかを検討項目とすること

……それらを踏まえて、修正の必要があれば行政への打診を行い、その結果をもとに議員個々によって判断がされるべきものと考えます。

☞ 議決は「可決」「承認」？ 長の権限と議会の権限の関わりは(研究会の議論では)

自治法 96 条に定める議会の権限をもとに、議会が行った表決によって議会の意思の決定を行うことを「議決」といい、条例、予算、意見書、決議ならば「可決・否決・修正」、人事案件ならば「同意・不同意」、先決事項や財産の処分ならば「承認・不承認」、決算は「認定」、請願・陳情は「採択・不採択」などの用語が使われている。

指定管理者制度の場合は、自治法 244 条の 2 第 6 項で「議決」となっている。そして、議決事項は「施設の名称、指定管理者の名称、指定の期間等」を議決することになっているだけである(総務省通知(平成 15 年 7 月 17 日))。では、ここでいう「議決」とは、「可決・否決・修正」、「同意・不同意」なのか？それとも、財産の処分行為であることから「承認・不承認」なのだろうか、議会が議決しない場合の扱いも含めて「議決」の意味するところを深めてみる必要がある。

例えば、「専決処分」はできないのか？ 専決処分の要件として「議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき」(自治法 179 条)とあることから可能と考えられる。

次に、長と議会の権限関係はどうか。長に専決処分の権限を認めているからには、指定管理議案の提出はあくまで長の権限とみるべきであり、議会は議決の権限だけで提案権は与えられていないと考えるのが妥当ではないか。

その結果、議会が議決できない事態の場合にも、独自に議会が「修正議案」を提出する権限までは与えられていないと整理すべきと考える。したがって議会が議決できない案件は否決をして、あらためて長の提案をさせるべきと考える。そして、最悪そのための「議会を招集する時間的余裕がないことが明らか」な場合は長が専決処分を行うことになるだろう。

第6章 協定書とは、協定事項と協定書のあり方

(1) 指定管理者制度における「協定書」とは

① 指定管理者制度の協定書とは

ア) 協定書には指定の全期間を規定する「基本協定書」と期間中の単年度を規定する「年度協定書」があります。前者は指定管理の全期間を拘束する基本となる協定文書で、後者は指定管理期間中の単年度を拘束する協定文書になります。

イ) 「基本協定書」は指定管理者を決める議案が議決されると、自治体と指定管理者の間で締結されます。しかし、実際には指定管理者を自治体として選定すると、募集要項・仕様書、事業計画書の内容にもとづいて「仮協定書」が用意され、両者の合意形成が図られ、基本協定書の原型が議会提案前につくられるのが一般的です。

ウ) 年度協定書は単年度ごとに定めることになります。したがって、どこまで可能かは議論の余地があるとしても、基本協定書の原理原則に反さなければ管理・運営事項の修正・変更の余地が十分あると解釈すべきです。長期の指定管理期間ならば尚更のこと、モニタリング結果などを根拠に修正・変更の道をひらくことも考慮すべきです。

エ) なお、基本協定書に付け加えた別建てで「特記事項」を定めている例もあり、協定書本文ばかりでなく確認をする必要があります。

② 協定書には何が定められているのか

ア) 基本協定書の記載項目を例示すると……

i) 総括事項として

○指定管理施設と指定管理の趣旨、○指定管理者の責務、○基本協定以外の適用関係、○協定の期間、○指定管理料、○指定管理料を変更する場合、○管理物件、○善管注意義務

ii) 権限等の区分として

○管理の基準、○利用許可の基準、○リスク分担、○利益還元制度、○経理区分

iii) 事業実施に関わる事項として

○事業計画、○人員配置計画、○収支計画、○指定管理事業と自主事業の区分、○事業報告、○継続監視・モニタリング、○第三者評価の活用

iv) 一般的遵守事項として

○一括再委託禁止、○譲渡等の禁止、○地位の承認制限、○守秘義務、○個人情報の保護、○情報公開、○適正な行政手続き、○物品の取扱い、○施設改築・修繕の実施区分、○保険契約、○第三者の損害の負担、○原状回復義務

v) 公の施設としての総合性の発揮

○市内事業者への配慮、○労働環境への配慮、○災害時の施設利用

vi) リスク管理及び制裁的事項として

○指定管理継続困難な場合の措置、○指定の取消し等、○指定管理料の返還、○事故報告、○損害賠償、○重要事項変更の届出

vii) その他の事項

○管理経費の支払い方法、○施設等の引渡し、○業務の引継ぎ、○信義則、○管

轄裁判所、○疑義等の解決、

イ) 年度協定書の記載項目を例示すると……

- i) 年度協定の目的、単年度の業務内容
- ii) 年度の指定管理料
- iii) 年度の事業変更内容
- iv) 基本協定書には定めのない詳細事項

……となっているのが一般的です。

③ 協定書と他の定めとの関係

協定書と他の定めとの関係、協定書の位置関係・適用関係は「基本協定書 → 年度協定書 → 募集要項 → 共通仕様書 → 個別仕様書 → 事業計画書」の順で優先されることとなります。

④ 協定書の法律上の性格

ア) 自治法 244 条の 2 の各号から、指定管理者制度とは「行政処分」と解釈されています。したがって、協定書は「対等」(取引) の関係によることなく「行政優位」のもとに指定管理者の行為を定めるとともに、双方の協議によって行為の詳細や指定管理料等を定めることが可能とする制度になっています。

☞ ここが業務委託契約(自治法 234 条; 契約の締結)との相違です。

イ) 業務委託における「契約書」と同様に、双方の遵守事項を定め、事業の円滑な運営を図るとともに、トラブル防止や万一のリスク管理・責任区分等を明示して法的責任関係を定めたものになります。

ウ) 業務委託における「契約書」との相違としては、指定管理の「協定書」の方には一定の柔軟性が担保され、業務委託の方が契約期間における事業内容の拘束性が強いとイメージしてもよいと考えます。

対等契約のもとで結ばれた業務委託の事業内容を変更する場合にはあらかじめ要件が定められ、合意作業も含めて民事手続きへの配慮が避けられません。

一方、指定管理では単年度に限った事業計画、仕様や指定管理料の支払いなどの年度協定も可能であり(原則として基本協定書の大幅変更は不可能と思われるが)、制度を活かした柔軟な対応の可能性が残されていると考えるべきです。そうでなければ、行政処分としての指定管理者制度を創設した意味は低下してしまいます。

⑤ 協定書には指定管理者の提案も、住民や議会の見解も活かされるべき

協定書は指定管理者(候補者)の提案によって募集要項や仕様書とは異なる内容になる場合も想定されています。つまり、協定書には指定管理者となる者の創意・提案を反映させる協議が良くも悪くも可能ということです。本来、そこが「売り」のはずです。

だからこそ、指定管理者を選定するまでのプロセスに施設利用者・住民の参加を可能にして、住民目線からの協定書の作成をめざすことが課題になります。

また、議会の関与の余地も行政側との合意形成を前提にすれば可能と理解すべきです。自治法上も、議会が独自の検討を行って、仮協定書の内容などに住民の意向を反映させる努力を可能とする制度の仕組みになっているとみるべきです。ただし、それは「介入」にならないように、事前に議会独自検討事項のルール化(「第 5 章 議会の関与と検討のあり方」を参照)を前提にすべきではありません。

(2) 協定書の課題～～総合政策課題（雇用・労働条件、地域貢献等）の反映にむけて

① 協定書の位置づけの再確認を

ア) 双方の対等契約ではなく行政処分であるからには、協定期間中に自治体が管理・運営の過程を検証し、改善を図れるようにする規定が必要になります。協定の中に実効性のあるPDCAサイクルの規定を装備すべきです。

イ) 「公の施設の設置の目的の効果的な達成」に照準をあてた行政処分としての「協定」内容としなければならないと考えます。

ウ) さらに、指定管理によるとはいえ、公の施設を通じた「公共の目的」の達成が課題であることから、行政の総合性を踏まえた協定内容としなければ制度の趣旨が活かされないこととなります。実は、そのことがあまり検討俎上にあがらず、財政支出の削減、職員定数削減、少ない職員で対応しきれなくなった事業の外部化として利用されているのが指定管理者制度の現状です。

② 協定書に装備すべき課題とは

各自治体の運用指針には基本的に規定すべき項目は示されているようです。ただし、見過ごされているのが、**①雇用・労働条件（労働環境）**に関わる協定事項、**②地域経済への効果・貢献**、**③環境への配慮**、**④男女共同参画**、**⑤まちづくり**、などです。

この点、近年では国連の「持続可能な発展目標（SDGs）」が国・地方をあげて課題とされていることから、その17目標を指定管理に際しても取り上げた協定内容を目指すなどの工夫・挑戦をすべきではないでしょうか。

③ 労働組合の課題としては以下の項目をとりあげます

以下にこれらの課題を挿入するための参考として雇用・賃金労働条件に関わる協定事項の可能性について例示します。要点はマンパワーの確保が課題という視点です。

なお、このとりくみは業務委託契約（＝対等契約）とは異なって、自治法では指定管理とは「行政処分」とされていることから、「公契約条例」等が無くても、自治体の姿勢しだいで実現可能な事柄と捉えることがカギになります。

ア) 雇用・賃金労働条件に関わる課題

- 最低賃金を基準とするのではなく、自治体職員（正規、会計年度任用職員、等）の一定水準の保障を明記する
- 労働関係法令遵守のための、**①現場調査**、**②改善指導**、**③強制的な手立て**、を挿入して「遵守の担保」を明示し、モニタリングで実効を図る手立てを明記する
- 債務不履行があった場合のペナルティーの明示。例えば、契約解除又は指名停止（36カ月程度）並びに両方の実施等を挿入する
- 労働条件の一定水準の維持・向上を担保するため、詳細な「労働環境チェックシート」を別に作成し、協定書を根拠に実施を求める

イ) なお、これらについては、協定書ばかりでなく指定管理に関する手続条例、同規則、設置条例、同規則等の定めに挿入することも検討すべきです。

☞ 雇用継承の文言挿入などの工夫事例

- 川口市映像・情報メディアセンター・川口市立中央図書館視聴覚ホール指定管理者募集要項から
現行の指定管理者となっている団体以外の団体が指定管理者となる場合にあっては、現指定管理者

である団体が当該指定管理に係る業務を行う者として雇用している従業員のうち、引き続き雇用を希望する者については、誠意をもって勤務条件を整備し可能な限り雇用すること……とあります。

○ 狭山市智光山子ども動物園の募集要項・特記事項から

特記事項には、一、施設の円滑な管理・運営を実践するため、施設の特性を熟知し、管理・運営に精通している狭山市施設管理公社の正職員で、引き続き子ども動物園での勤務を希望する者については、同公社在職時と同等の処遇により雇用すること。なお、同公社職員の人数及び処遇に関しては、別紙特記事項資料を参考にすること。二、指定管理に伴い雇用した元公社職員については、指定期間が満了した後も、本人が引き続き子ども動物園での勤務を希望した場合、次の指定管理期間においても同所での勤務ができるように誠意を持って対応すること……との記述があります。

(3) 協定締結にもフィルタリングが必要

① 指定管理の協定内容には住民の監視が不可欠

協定書を根拠に公の施設の管理・運営が行われるのですから、その作成への①住民(利用者)、②当該の施設に従事して事業を担う職員、③そして専門家の関与は欠かせない課題となります。とくに、当該公の施設の設置の目的からみた、指定管理にあたっての理念が入っているか、入っていればどの様に入っているか等は重要な点検項目です。

協定書作成の前段で募集要項・仕様書、仮協定書、議会の議決などのフィルタリングが課題ですが、事業者が提出した事業計画・仕様書、そして議会審議等(第5章 議会の関与の可能性と検討のあり方を参照)で課題になったことが適切に基本協定書に盛り込まれるかが重要です。行政内部だけでの決定ではなく「参加」と「公開」による決定が必要になります。

② 現場職員の参加については、前述のとおり総務省通知でも「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～を盛り込むことが望ましい」とか「労働法令を遵守することは当然であり、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」となっていることから、協定書の詳細決定への担い手となる労働者・労働組合等の参加は欠かせないことです。

③ そして、協定事項にはモニタリングとして現場調査を行う(Checkの課題)こと、自治体には不適正な状態の改善命令が行えて指定管理者には従う義務があること(Actionの課題)などが明記される必要があります。

④ また、協定事項は多岐にわたることから経営やリスク管理等に関わる専門的視点からの助言制度も必要と思われます。そこで少なくない自治体で専門家の助言のための予算が指定管理者制度の担当部署で組まれています。しかし、それらは個別法令の適法性の専門的確認にとどまり、総合的な問題発見と指摘にまでは至らないことが考えられます。

事例として、春日部市でも社会保険労務士等による助言の予算が組まれる仕組みになっていました。しかし、2018年の学童事業指定管理募集における春日部市社協の撤退の兆候は見逃されています。おそらく社労士の見からの適法性や継続性には問題が無かったものと思われますが、学童支援員確保の困難性、収支実態、後述の指定管理料の返納の事態を総合的に判断する態勢があれば春日部市社協が指定管理者から撤退する事態を予測することは可能であったかもしれません。

(4) 協定書に関わって現実に起きている問題

- ① 年度協定書による計画外剰余金の返還という仕組みのもとで、施設・事業の質に関わる重要な要素である人件費の返還という事態が起きています。

必要な人件費を自治体が積算し、指定管理者も応募段階では事業計画書を作成して必要な人件費を積算したはずですが、にもかかわらず返還が発生するというのは、①施設・事業に必要な人員数を配置しなかった、②必要な資格・スキルに相応しい雇用形態の人員を確保しなかった、③不足分は在籍労働者の労働強化で対応した、④事業計画の質を低下させて対応した、のいずれか又はそれらの複合によるものと考えられます。

その結果は、自治体にとってはコスト削減になり、返還金の計算次第では指定管理者にとっては剰余金（利益）の増加という制度の趣旨とは異なる事態になりかねません。返還金が発生している場合には原因の究明が必要です。

ア) 春日部学童の事例……年度末に年度協定書を変更して指導員が確保できなかった分の人件費を返還しています。

- 指定管理料のH29年度総額 367,980,000 円、人件費額 315,598,000 円（85.8%）うち 12,133,000 円（3.3%）を返還

イ) 草加学童の事例……年度末に年度協定書を変更して、業務委託受託※と指定管理者の社協が独自の判断で正規支援員の欠員を不補充にして人件費支出をしなかった額を返還しています。 ※草加市では学童事業を業務委託と指定管理の2つの方法で社協に依頼。

- 業務委託料と指定管理料（2制度を併用）のH30年度総額 573,032,000 円、人件費額 473,778,000 円（82.7%）のうち、82,561,000 円（17.4%）を返還

☞ 草加の場合、行政としては正規支援員を配置する予算を確保したにもかかわらず、指定管理者である草加市社協理事会が正規支援員採用を行わない決定を勝手にしてしまったうえに、非正規支援員の確保もできなかったことが背景にあることから、「指定管理者の越権行為～法人格が異なることを理由に草加市が指定管理計画と異なる状態を放置して良いのか」の問題としても検討すべきである。

- ② 協定書と「公の施設の設置の目的」に関する職員の問題意識の重要性

指定管理者制度運用の実態は、制度管理の担当部署が作成した運用指針にもとづいて事務的に行われる傾向にあります。制度の導入が決まってしまえば、公の施設の設置の目的やそれを規定する「協定書」に関する自治体側（担当職員含め）の関心が薄くなりがちです。しかも、人事異動が数年で繰り返されれば指定管理施設・事業に対する職員のノウハウだけでなく施設・事業に対する思い入れも希薄になりかねません。

一方で、指定管理者制度の担当は、多くの場合に自治体の組織や財政を管理する部署であり、例えば、企画財政部、経営管理部などです。それらのセクションは、傾向として国の政策からの影響を受けやすい位置にあり、「行革」「定員削減」「外部化・民間化」「財政支出縮減」を課題に行政を行っているのが実情です。好むと好まざるとにかかわらず、経済効率で判断する傾向におちいり易いということです。その結果、指定管理者制度もそれらの目的達成のための道具とみなす実態があって「施設の設置目的」が後景に追いやられる場合があります。

導入判断に始まり、自治体内計画書や事業者の提案、議会議決等をふまえ法の趣旨に則って合意形成された結果である「協定書」に対する関係者の向き合い方が問われます。

第7章 指定管理への移管（継続）時の実務のあり方

（1）事業移管（継続）時期に向けて準備すべきことは

- ① 基本協定書が締結されると指定管理開始にむけた準備の実務作業が始まります。「直営 → 指定管理者」「現指定管理者 → 新指定管理者」、「新規施設の指定管理」等、それぞれ自治体の責任で準備を整えさせなければなりません。しかも、一般に12月議会で指定管理者を議決する例が多く、それから4月の事業移管までの短期間で準備することになります。

その結果、準備不十分、もしくは施設の現場職員の負担増のもとでの新年度・事業開始となってしまいう例が多く見られます。その場合の不便や質低下の代償は利用者である住民がこうむることになります。

- ② その原因として、**①**自治体の当該施設担当部署と施設の現場職員との意思疎通が不足していたこと、**②**当該施設に関わるノウハウが自治体内に未確立で、移管準備指導に不手際があったこと、**③**指定管理者側の人員確保・労働条件決定の遅れ（場合によっては違法の疑いさえある勤務体制しか準備できなかった例もある）などがあります。

そこで、それらを防止する事前の体制準備が求められます。

（2）事業移管（継続）にむけた体制準備の課題

第1は、事業引継ぎの手順書等を当該の公の施設の設置目的に則って現場職員参加のもとに作成・準備されていれば事業開始（継続）時の支障は抑制できます。

第2は、情報の共有であり、導入判断、内部事業計画・募集要項・仕様書の作成、事業者の選定等の一連の作業に現場職員が参加して、準備がされていることです。

第3に、事業引継ぎの業務を障害なく進められる指導性を発揮できる職員が配置されていることであり、当該施設に関わるノウハウを習得している自治体職員がいることです。

第4は、指定管理者制度担当部署も施設担当部署も、「指定管理者」を「管理する」のではなく「施設や事業の本来の目的達成を管理する」という視点が持たれていることです。このことは、事業引継ぎに向けた準備作業はもちろん、その後についても自治体の施設・事業としての役割からも重要なことです。

（3）移管時作業の現実が当該指定管理の質を物語る

- ① 結局、移管時の混乱は施設・事業の役割りや実態に踏み込んだ検討がどこまで行われていたかを示すことになります。企画・財政・管理部署の主導で指定管理が導入（継続）されると混乱が起きやすくなることに留意して対応すべきです。

- ② また、移管作業と移管後の施設の質の低下を引き起こさないように、ノウハウを有する職員を指定管理者に派遣する（雇用の継承も含めて）前提で移管を行うことも考慮すべきです。とくに職員と利用者の日常生活のかかわりが深い福祉系施設の場合は検討されるべきであり、実際に社会福祉法人等への非公募指定管理で行われています。

☞ この提案書では、直営→指定管理及びその逆、現指定管理者→新指定管理者を「移管」と表現し、指定管理事業を継続する場合を「継続」、その際に同一指定管理者による継続を「更新」で表現しています。

第8章 モニタリングとフィードバックのあり方

(1) モニタリングのしくみとは

① モニタリングの根拠

自治法では、指定管理者による事業報告を義務付け、自治体は、必要な調査、指示及び業務停止や指定の取消しができるようになっています。

また、各自治体の「施設設置及び管理条例」等でも指定管理者からの事業報告等の義務や指定の取消等を規定しています。さらに、基本協定書にも事業報告や自己評価についての定めがあり、独自にモニタリングマニュアルを作成している自治体もあります。

自治法の定めは次のとおりとなっています。

ア) 自治法 244 条の 2 第 7 項……事業終了後の事業報告書の提出の義務付け

イ) 同条第 10 項……自治体が指定管理者に対して、**①**業務または経理の状況の報告を求めること、**②**実地調査をすること、**③**必要な指示ができることを規定

ウ) 同条第 11 項……指定管理者が指示に従わないとき、指定管理を継続することが適当でないときは指定を取り消し、業務の全部又は一部の停止ができることを規定

② モニタリングの現状

ア) モニタリングの全体像

多くの自治体で、指定管理者自身が行う自己評価と自治体が行う評価があり、事業報告書、財務状況などの書面による評価や利用者アンケート、そして実地調査による評価も行われています。モニタリングの時期は、年 1 回、四半期に 1 回、月 1 回又は随時などです。評価は、施設担当部署を中心とした行政内部の組織が実施することが多いものの、外部の第三者が入った組織(委員会)が実施しているところもあります。

イ) モニタリングの項目と基準

①利用状況(利用実績、平等利用、苦情対応、サービスの質、等) **②**事業運営(人員配置、教育、労働環境、等) **③**基礎的項目(組織体制、保守点検、清掃、情報管理、危機管理、等)、**④**収支状況(利用料金、経費削減効果、等)、**⑤**法令、協定、募集要項・仕様書等の順守、など多岐にわたっています。それぞれの項目ごとに、2～5段階の評価点を付し、最終的に総合評価をするのが一般的です。

ウ) 評価する組織

ほとんどが施設担当部署ですが、必要に応じて第三者評価をする自治体(県、さいたま市、等)、最終年度後に第三者評価をする自治体(入間市、等)、施設によって第三者モニタリングが実施できる自治体(戸田市、等)があります。なお、さいたま市ではコンサルティング会社に委託、入間市も業務委託「すること」となっています。

川口市では、「指定管理者候補者選定及び評価会議委員会」があり、構成員 9 名中市の職員は 2 名のみ、他は住民や弁護士等外部者が入っています。春日部市は「指定管理者制度導入施設検証委員会」と銘打つものの、すべて市の幹部職員の構成です。

☞ 参考 川口市指定管理者候補者選定及び評価会議委員構成

会長＝副市長、副会長＝副市長、副会長＝市民代表、
委員＝弁護士、社会保険労務士、税理士、市民代表 4 名

エ) モニタリング結果の取り扱い・フィードバック

- i) 評価の結果について、施設ごとの結果をホームページ等で公表しています。
- ii) 業務改善の必要がある場合は、業務改善指示書等によって指示し、指定管理者は改善結果を報告書等で自治体に報告します。自治体は、改善内容を確認します。
- iii) 一定の基準を設け、業務の停止又は指定の取消しを行います。
- iv) モニタリング結果を募集要項及び協定書等に反映しています。
- v) 良好なモニタリング結果は、次期指定管理者選定にあたって考慮（更新要件や加算）する内容となっている自治体もあります。

☞ 問題は、上記のモニタリングが文面どおりに実行されているかどうかであり、モニタリング、フィードバック自体を検証する組織さえ必要になっている場合があります。

(2) モニタリングでの問題点

① モニタリング評価の項目と基準

とくに利用者サービスについて、適切な評価をするためには「それぞれの施設の設置目的や事業の実施目的に相応しい項目」が求められます。しかし、どの施設も一律の内容となっているか、その目的に照らして項目の設定に疑問がある自治体もあります。

労働法令の遵守・労働条件への配慮に関しても、多くの自治体で項目として入っていますが、内容が「労働時間は1週40時間、1日8時間以内ですか」「最低賃金は守られていますか」「社会保険加入させていますか」「社会保険料等の滞納はありませんか」など一般的であったり、項目さえ設定していなかったりの自治体もあります。

経費削減を項目に設定している例がありますが、単なる価格競争による経費の削減は指定管理者制度導入の目的ではないことは総務省通知(第3部第1参照)のとおりです。

評価のランク(水準)は「量」「数値」で判断できないものも多いので、とくに事業内容についての評価には、専門的な知識と経験が必要です。また、客観性を持たせるためには、一定数・複数の評価者が必要となります。

② 評価する組織

指定管理している公の施設が実施している業務に精通した者や実際に利用している市民が評価に関与しないのでは、適正な評価は困難です。

また、指定管理者制度を導入した自治体側としては、導入と監督・指導の責任を問われることでもあり、あまり悪い評価ができず、そこそこの評価で済ませている実態もあることから、行政以外の者が評価に参加することは必須です。

③ モニタリング結果の取り扱い・フィードバック

「評価する組織 ⇒ 自治体 ⇒ 指定管理者 ⇒ 事業改善」のフィードバックだけだと、評価結果を受けた自治体の指定管理者に対するアクションの内容・結果がチェックできません。適正なフィードバックが確保できるシステムが必要です。

④ モニタリングの外部化は、自治体職員の質の低下・ブラックボックス化につながるので、絶対に避けるべきです。

また、事業の実施状況を見て評価のできる職員の育成を図ることは必須です。

(3) モニタリングの改善方向

① 評価の基本的視点で重視されるべきは

モニタリングマニュアルを見ると大体が「適正な管理・運営がなされているか」「協定書や事業計画書に沿っているか」「安定的なサービスが提供できる財務状況にあるか」などが視点とされています。しかし、一番重視されるべきは、それぞれの公の施設の設置目的が効果的に達成できるかどうかです。公の施設は、それぞれ根拠法や条例で、その施設の設置目的や実施すべき事業が定められています。それらが、効果的に達成できているかどうか、評価の基本的視点として据えられるべきです。

したがって、条例又は協定書の中に、「事業はその施設の設置目的等を達成すべきものでなければならない」などの記述を入れ、事業の位置づけを明確化すべきです。

☞ 施設担当部署のモニタリングにおける課題は、点検を通じて自治体が示した指定管理の条件と実態が合致しているかを確認することのみでなく、当該公の施設の理念の実現、機能向上のための課題をみつけ、管理・運営の向上に役立てることにある。このことは直営ならば当然に求められることであり、指定管理者への単なる監督・指導が目的ではないことを明記しておく必要がある。そうでないと施設の質、職員のノウハウは確実に低下してしまう。

② 評価項目として必要なことは

基本的な評価項目 + 施設の個別項目（「(2)の①モニタリング評価の項目と基準」で述べた「それぞれの施設の設置目的や事業の実施目的に相応しい項目」）が必要になります。すなわち、それぞれの公の施設の設置目的が実現されるための項目を設定する必要があります。また、労働法令の遵守・労働条件への配慮は必ず項目として入れ、次のような事項をチェックする必要があります。

○労働基準法の遵守状況、○労働安全衛生法の遵守状況、○社会保険及び労働保険への適正加入、○労使協定及び労働協約の適正な運用、○労働組合の労働基本権の保障と良好な労使関係、○苦情処理体制と不利益扱い排除体制の存在……等。なお、指定管理の趣旨及び指定管理料が決定済みであることから、経費削減の項目は無意味です。

③ 実態把握の方法では

公の施設の設置目的等を達成すべき事業を実施しているかどうかポイントであるため、「事業報告による自己申告・評価」とは別に「利用者アンケート」「利用者団体ヒアリング」「職員による現場調査」を必ず加える必要があります。その際、専門的な知識を必要とする場合はそれにふさわしい職員の配置も必要です。

☞ 自治体内に当該公の施設の設置目的にかかわるノウハウの蓄積が必要であり、新たな研修・研究等の環境と時間の確保が必要になる。したがって、指定管理者制度の活用は、自治体内の人件費コストの拡大も避けられないことを自治体は覚悟する必要がある。

④ 評価する組織の構成

公の施設の設置目的が実現されているかどうかという視点で評価できる「委員会」の設置が必要です。構成は、行政 + 有識者 + 利用者（施設によって変わってくる）とし、自治体職員だけにはしないことが必要です。また、前述のとおり評価の外部委託は避けるべきです。

なお、本研究会では「第4章(2)」の表のとおり、施設担当幹部職員、財政担当幹部

職員、施設担当事務職員、施設担当現場職員、経理経営専門家、労務関係専門家、施設関係専門家、施設利用住民、そして客観的な見解表明を保障した指定管理者現場職員による委員会構成を提案しています。

⑤ モニタリング結果の取り扱い・フィードバックの方法

ア) 施設の管理・運営の実行者であり、指定管理を行った行政としての責任から……

i) 指定管理者の監督・改善指導は施設担当部署の責任として徹底して実施することが住民に対する責務であり、自治法 244 条の 2 第 10 項の定めを遵守することになります。そのため、書類審査のみでなく、適切に現場検査・現場指導を行う必要があります。

ii) 改善が実施されない場合は、自治法 244 条の 2 第 11 項、当該施設の指定管理を定めた条例、基本協定書等の定めにもとづいて指定の取り消しを含めた適切な措置を実施すべきです。

iii) そうした事態に至らないように、モニタリングを通じて日常から指定管理者とのコミュニケーション、自治体としての意思の伝達が大切です。

☞ 施設のことを知らない自治体職員が、他の施設を経験してきた指定管理者の幹部職員を適切に監督・指導できるとは考えられない。指定管理者制度の活用とは、監督・改善指導が行える職員を自治体内に確保・継承させるシステムを一体で整えなければならないことを再確認すべきである。

イ) 自治体と指定管理者（行政と事業者）のなれ合いを防ぐために、評価の「委員会」から直接に指定管理者に対して、改善点等の指摘ができるシステムも必要です。

たとえ「委員会」の性格から指定管理者への直接指導が困難でも、自治体の評価結果にもとづく指定管理者への改善指示・指導の内容と改善の事実を「委員会」で把握し、その結果を自治体（施設担当部署）に指示できるシステムは必要です。

☞ モニタリング、改善指導の不十分から住民監査請求（職員措置請求）へ

春日部市では「第 1 部 4 章 (2)」で報告したとおり、学童保育の指定管理にあたって支援員が「常勤」で 93 名配置されるべきところが常勤 64 名、他は非常勤とシルバー人材で運営されてきた。

しかし、市の募集要項・仕様書、指定管理者となったトライ自身の事業計画、プレゼンテーション、そして市の議会説明でも「常勤 93 名」は事業の安定性・継続性の保障のために必要な条件とされていた。市の行政処分につながる行為は「契約」違反は明らかである。また、市がモニタリングを実施しながら、改善させられなかったことは自治法 244 条の 2 からの逸脱でもある。

そこで、市民から自治法 242 条（＝住民監査請求）を活用して、監査委員から市長と施設担当部長に改善行為を行うように勧告する「職員措置請求」が行われた。監査請求の結果にかかわらず、市民が良質の行政を実現するために自治体を監視し、不当・違法な行政行為には住民自治の機能で対抗していくことが求められている。そのためにも、厳格なモニタリング制度と情報公開は欠かせない課題である。

☞ 杉戸町が隣接春日部市を「先進」と誤解して学童事業の指定管理を推進

今日の行政の現実を物語るエピソードにもなるが、杉戸町も学童支援員の確保ができず欠員が続いていた。その打開策として春日部市・他の指定管理を視察し、「指定管理にすれば支援員の確保ができる」（＝町の責任を免れる）と勘違いしたのか、2020 年 6 月議会に指定管理導入の設置条例改定を提案している。具体化は今後の課題であるが、行政責任の放棄をさせないモニタリング運用は重大課題である。

第9章 指定管理期間満了時の対応のあり方

(1) 指定管理期間満了が近づくと

① 3年、5年、10年などの指定管理期間の満了が近づくと、各自治体は次をどうするか
の検討を始めます。①直営化する、②指定管理を続ける、②-2) 指定管理を続ける場
合も現事業者ではない者も含めた新規公募にする、②-3) 場合によってはモニタリ
ング経緯をふまえて現事業者の非公募による更新としたり、②-4) 逆に現事業者の除外
を前提にしたり、③指定管理以外の外部化や、いっそのこと民間化をするか、④施設自
体の廃止の場合もあるでしょう。ここでは、上記の①から②-4) までを想定した自治
体の対応のあり方を考えてみます。

② 指定管理は年度当初(4月)からが一般的であり、遅くとも満了前年の春には作業が
始まっているはずで、そうでない場合は、施設と事業内容の検討が希薄で、手続きも
ズサンで、自治法244条の2の趣旨とは異なる、施設管理・運営の単なる外部依存にな
ってしまいます。

したがって、満了時対応とはいっても基本的には、第1章の「導入検討」から第7章
の「実務体制整備」(同一事業者の場合は軽易になるが)までと同じ膨大な作業を行うこ
とになります。だから指定管理者制度が本当に効率化などと言えるのか大いに疑問です。
とはいえ、自治体が単なる指定管理の「延長」ととらえず、実直に次期を準備するこ
とを前提に作業内容を検討します。

③ 第1の作業は、施設の設置目的との合致です。モニタリング結果、利用者アンケート
調査結果、事業報告とそれへの施設担当部署の見解等を検討することから始まります。
検討委員会を立ち上げて、①で述べた①から②-4)までの検討を行うことになります。

その際の検討組織は各自治体様々で自治体内部の幹部職員のみの場合、外部専門家・
住民を参加させる場合、何もせず「延長」前提で作業を進める不適切な場合があります。

④ 第2の作業は……

ア) 直営化ならば自治体内運営体制の整備となって、職員採用計画変更(場合によっ
ては職員定数条例改正)、実施計画変更、機構整備・職員募集や秋の予算編成、指定管理
者からの引継ぎ等々へと進んでいきます。

イ) 指定管理継続の場合は、新規公募か非公募による更新かの選択をしたうえで、導入
時と同様に「内部事業計画」「募集要項・仕様書」作成に始まる募集前作業 → 募集作
業 → 選定作業 → 議会議決 → 事前準備 を行うことになります。

⑤ その際、募集前の選択肢に最長限度年数(多くは10年)を定めて、同一事業者に更新
させる規定を設けている例があります。この場合、最初から規定を明示しておくべきで
すし、その方が指定管理者の善良管理意欲にもつながるはずで、

例) 新規指定管理5年 → 更新5年 ……次は新規募集

新規指定管理3年 → 更新3年 → 更新3年 ……次は新規募集

導入時に非公募とした場合に、非公募年数(回数)の制限を設けない場合や、こうし
た更新上限を設けている場合があります。10年経過後も非公募の選択をする必要のある
施設の場合は上限年数を設けることにあまり意味はないでしょう。

⑥ 上記の事業者の実質継続＝更新扱いではなく新規募集を行う場合にも、優良事業者には選定時に点数加算を行う例もあります。逆に不良事業者には減点を行うことも考えられます（第4章参照）。それだけ、満了時作業には施設管理・運営のあり方をあらためて問われるという負荷がかかるのです。とくに福祉系施設などでは利用者と施設職員との日常人間関係が施設設置目的からみても重要であり、期間満了⇒更新・新規募集の、仕組み・判断・実務に住民サービスの質がかかってくるのです。

☞ この章では、指定管理者制度を続けない場合に「直営化」、続ける場合に「継続」、その際に同一事業者を何らかの手段で続けさせる場合を「更新」、まったく新たに募集する場合を「新規募集」と表現している。

⑦ 現指定管理者も期間満了 ⇒ 新たな指定作業のことは承知しているはずですが、それでもモニタリングで不備が発見、事業報告で不備発見、施設利用者からの合理的な苦情が絶えない場合は次期指定から除外すべきです。

自治体の施設設置条例、募集要項・仕様書、基本協定書には不適正な管理・運営に指導が行え、事業者は従うべきことが明示されているはずですが、施設担当部署は、その都度適正な指導を行っておくべきです。また、改善指示に従わない場合には指定管理の取り消しも示唆しておくべきです。

この必要作業が不十分な実態があります。なぜなら、不備は①自治体の指定管理者制度活用自体の誤りを証明することになり、②指定管理者選定の欠陥を認めることになり、③施設担当部署の指定管理者への指導の不備を認めることになる自己矛盾に陥るからです。

しかし、この作業を適切に行っておかなければ、次期指定管理からの除外や選定作業時の減点の根拠が薄れてしまうことに留意すべきです。

（2）期間満了にともなう「見直し」の際に必要なこと

① 自治体内で早期に内部事業計画を作成し直して判断すること……指定管理期間満了の少なくとも1年以上前に、「施設の目的」と「指定管理者による管理・運営・事業の実態」が合致しているかを一から見直すこと、そして自ら内部事業計画を作成し直し、その結果も踏まえて「継続か直営化か」を判断すべきです。

② あらためて募集要項・仕様書を作成するなど、基本的に新規導入と同様の視点で作業すること……導入や新規指定から5年も経過すればノウハウの空洞化を避けられません。人事異動もあって情報不足は否めません。一から見直すのは容易ではなく、結局は前例踏襲におちいりやすくなってしまいます。だからこそ、新たな導入時と同様の検討作業を行うべきです。あらためて募集要項・仕様書の新規作成が必要になり、基本的に新規の導入時と同じ作業をすべきです。

☞ 第1部第4章で紹介した狭山市の例では、施設の特性を「熟知」「精通」している職員を当該期の次の指定管理においても雇用継承する「仕様書の特記事項」が存在したにもかかわらず、人事異動で着任した職員の念頭にはなくなってしまう、次の指定管理では配慮されなかったことが雇用問題で訴訟に至る重要な原因になってしまった。

③ 判断の決め手になる委員会の設置を……第4章で提起した「指定管理者制度に関する委員会の必要性和参加者の区分」のとおり、施設担当現場職員、施設関係専門家、施設

利用住民、住民一般、さらに施設によっては指定管理者の現場職員（評価権限は無いにしても）まで広げて現指定管理期間の実態にもとづいて、指定管理を継続するか否か、継続する際に新たな課題は何かを明らかにして判断すべきです。

- ④ 更新（非公募）で行う場合も上記の作業が必要です。そして、公募の代わりに現指定管理者からの意向確認を行い、募集要項・仕様書の送付 ⇒ 申請書提出の流れで、以降は新たな募集を行った場合と同様で、選定委員会では更新申請の内容が適切か否かを判断することになります。

（３）期間満了時の対応と検討課題

- ① 条件付き公募制度（導入時にも活用できます）……施設の設置の目的、施設の特性、指定する団体の特性などをもとに、長期の実績の存在、他の同様施設での実績、従事する職員の職の特定などの条件を付して応募者を限定して安定性・継続性を確保することも視野に入れることができます。

☞ 放課後児童健全育成事業(学童保育)などは典型例。家庭同様の環境が求められている施設・事業のもとで、支援員の変更は事業目的の障害にしかない。

- ② 施設管理・運営の安定性・継続性を求めるならば、更新ルールを確立し、公開のもとで公正な運用が課題になります。その際、指定管理期間中の評価の基準をどうするか、誰が評価をするかが課題になります。抽象的な基準ではなく、当該施設の実態を根拠にした項目と評価基準が必要であり、第三者評価に依存すべきではありません。

施設担当部署に施設の理念、利用の実態、当該施設ノウハウを熟知した職員を確保することが、更新ルール確立にとどまらず、指定管理の質を向上させる力になるはずです。

- ③ 「日常のPDCAサイクルの強化」も課題です。再度の応募を当然視していたところが突然の撤退表明の例、逆に予想しなかった再度の応募が問題になった例もあります。

期間満了時の対応で慌てないで済むようにすべきです。そこで、前者の場合には事業実態の把握、日常コミュニケーションの強化が課題になります。「C＝チェック」は自治体の内部事業計画や募集要項・仕様書の適格性が問われていることでもあります。過小な人件費積算、無理な事業要請は「C」の段階で矛盾が露呈するはずで、そこでの「A＝改善」は自治体にも問われていることと捉えて対応すべきです。

逆の場合もあります。募集要項・仕様書からの逸脱の放置は、その都度適切に指導を行って改善させておくべきです。一般に基本協定書には、仕様違反・水準未達成が存在した場合は改善指導を行い、事業報告書にて改善を確認することになっています。虚偽報告、調査妨害、指導違反对応も含めて、期間を定めた業務の全部・一部の停止、指定の取り消しまで定められています。自治体はその責任を行使しないでおいて期間満了を迎え、次期の応募への減点策を慌てて考慮するなど嘆かわしい対応です。

- ④ 最後に、指定管理者制度の活用を始めたなら何時までもそのままという発想ではなく、常に直営化も視野に入れた制度の活用を心がけるべきです。上記の不適切な事態が起きる背景には社会環境の変化、施設への住民要求の変化など様々な要因もあります。5年、あるいは10年も経過したのに同じ発想で期間満了と向き合うとしたらならば、安易すぎるのではないのでしょうか。

第 3 部

資 料 編

第 1 総務省通知「指定管理者制度の運用について」(総行経第 38 号平成

22 年 12 月 28 日 総務省自治行政局長発) と検討意見メモ

(前文部分)

指定管理者制度は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設である公の施設について、※1 民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくことで、※2 施設の設置の目的を効果的に達成するため、平成 15 年 9 月に設けられたところです。

本制度は、その導入以降、公の施設の管理において、多様化する住民ニーズへの効果的、効率的な対応に寄与してきたところですが、地方公共団体において※3 様々な取組がなされる中で、留意すべき点も明らかになってきたことから、これまでの通知に加え、下記の点に留意の上、改めて制度の適切な運用に努められるよう、自治法第 252 条の 17 の 5 に基づき助言します。

なお、貴都道府県内の市区町村に対しても、本通知について周知方よろしく願いいたします。

※1. 「民間事業者等が有するノウハウを活用することにより」とあるように、すでに一定水準のノウハウが存在した場合に、それを超えるノウハウが活用できる見込みがないにも関わらず指定管理を行うことは制度の趣旨に反することになる。

ましてや、経済性を目的に公募を行うのであれば、指定管理者制度からの逸脱である。

※2. 法律では「施設の設置の目的を効果的に達成」であって、「効率的」や「経済的」ではない。

※3. 失敗例も様々だったので「留意すべき点」を明らかにするのが本通知の目的の一つである。

(記 1)

指定管理者制度については、※4 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。

※4. 前述の※1、※2と同様に「目的を効果的に達成するために～活用できる」であり、繰り返し「効率」や「経済性」ではないことが強調されている。

(記 2)

指定管理者制度は、※5 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※6 議決を経て指定するものであり、※7 単なる価格競争による入札とは異なるものであること。

※5. 「公共サービスの水準確保～適切～提供者」が重ねて強調されている。

※6. 決定者は首長であるが、議会に一定の判断が委ねられている。議会が「現在と比べ、水準の向上が見込めない」と判断した場合は否決すべきである。議会責任を通じた自治的対応に言及している。

※7. ここでも重ねて「単なる価格競争」「入札」を否定している。

(記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、※8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。※9一方で、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。

※8. 「記1～6」の文章の中で、ここでやっと「効率」が出てくる。ただし、「申請」にあたっては複数参加による機会の提供は望ましいとしているが、反面で「同一事業者」の再度の指定、つまり「更新」の勧めもしている。

※9. 「住民からの評価」で現行指定管理者として支持を得ているならば再指定も何ら問題ないことが述べられている。

(記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※10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。

※10. 「協定書」には施設の実態に合わせて必要な体制・人数を記述すべしとしている。

(記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っても、指定管理者において※11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。

※11. 指定管理者選定にあたっては「解雇問題」「労働条件の低下自体」が発生することのないように配慮を求めている。

第2 総務省通知

「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」

総行行第87号
平成15年7月17日

各都道府県知事殿

総務省自治行政局長

地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）

地方自治法の一部を改正する法律（平成15年法律第81号。以下「改正法」という。）は、平成15年6月6日に成立し、同月13日に公布されました。

今回の地方自治法の一部改正は、地方公共団体の内部組織に関する規定を見直すとともに、公の施設の管理について指定管理者制度を導入し、その適正かつ効率的な運営を図ることを目的としたものです。

指定管理者制度の導入に伴い、この法律の施行の際現に改正前の地方自治法（以下「旧法」という。）第244条の2第3項の規定に基づき管理の委託を行っている公の施設については、この法律の施行後3年以内に当該公の施設の管理に関する条例を改正する必要があるため、その際、公の施設の管理状況全般について点検し、指定管理者制度を積極的に活用されるようお願いします。

また、指定管理者制度と地方独立行政法人制度との関係等については、「地方独立行政法人法及び地方独立行政法人法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の公布について（通知）」（平成15年7月17日付け総行行第86号、総行公第39号、総財公第61号、総財務第71号、15文科高第275号総務省自治行政局長・総務省自治財政局長・文部科学省高等教育局長通知）を参照してください。

貴職におかれましては、下記事項に留意の上、地方公共団体の内部組織に関する規定及び公の施設の指定管理者制度の適正な運用に十分配慮されるとともに、貴都道府県内の市町村に対してもこの旨周知願います。

なお、施行にあたって留意すべき事項については、政令、省令等と併せ後日お示しします。

記

第1 地方公共団体の内部組織に関する事項

1 改正の趣旨及び留意点

- (1) 今般の改正は、都道府県の自主組織権を尊重する観点から、都道府県の局部数の法

定制を廃止し、地方公共団体の長の権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を自主的に設けることができることとし、この場合において、当該地方公共団体の長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌する事務について条例で定めることとしたものであること。(第 158 条第 1 項関係)

- (2) 地方公共団体の内部組織の編成にあたっては、その事務及び事業の運営が簡素かつ効率的なものとなるよう十分配慮しなければならないものであること。すなわち、組織の改編を行うにあたっては、社会経済情勢の変化に対応し、新たな行政課題や住民の多様なニーズに即応した施策を総合的かつ機動的に展開できるような見直しを行うとともに、既存の組織についても従来のあり方にとらわれることなく、スクラップ・アンド・ビルドを徹底することとされたいこと。(第 158 条第 2 項関係)

2 地方公共団体の内部組織のあり方に関する事項

第 158 条第 1 項の地方公共団体の長の直近下位の内部組織とは、地方公共団体の長の権限に属する事務を分掌するために設けられる最上位の組織を意味するものであり、局又は部若しくはこれに準ずる組織の名称如何にかかわらず、条例で定めることが必要となるものであること。(第 158 条第 1 項関係)

3 条例の制定又は改廃をした場合の届出に関する事項

- (1) 上記 2 の条例を制定し又は改廃したときは、都道府県にあっては総務大臣に、市町村にあっては都道府県知事に遅滞なく届け出るものとされたこと。(第 158 条第 3 項関係)
- (2) 上記(1)により総務大臣又は都道府県知事に届け出なければならない事項は、当該条例の要旨のほか、総務省令で定めるものであるが、その内容は、新旧対照表及び改正理由並びに当該地方公共団体の組織図（当該地方公共団体の長の直近下位の内部組織を示すもの）を予定しているものであること。

第 2 公の施設の管理に関する事項

今般の改正は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするものであり、下記の点に留意の上、公の施設の適正な管理に努められたいこと。

1 指定管理者に関する事項

- (1) 今般の改正により導入される指定管理者制度は、地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理を行わせようとする制度であり、その対象は民間事業者等が幅広く含まれるものであること。(第 244 条の 2 第 3 項関係)
- (2) 地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、指定管理者に使用許可を行わせることができるものであるが、使用料の強制徴収（第 231 条の 3）、不服申立てに対する決定（第 244 条の 4）、行政財産の目的外使用許可（第 238 条の 4 第 4 項）等法令

により地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、これらを指定管理者に行わせることはできないものであること。(第 244 条の 2 第 3 項関係)

- (3) 指定にあたって議決すべき事項は、指定管理者に管理を行わせようとする公の施設の名称、指定管理者となる団体の名称、指定の期間等であること。(第 244 条の 2 第 6 項関係)

2 条例で規定すべき事項

- (1) 指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項は条例で定めることとされており、その具体的な内容は以下のとおりであること。(第 244 条の 2 第 4 項関係)

- ① 「指定の手続」としては、申請の方法や選定基準等を定めるものであること。

なお、指定の申請にあたっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることとし、選定する際の基準としては例えば次のような事項を定めておく方法が望ましいものであること。

ア 住民の平等利用が確保されること。

イ 事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること。

ウ 事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること。

- ② 「管理の基準」としては、住民が当該公の施設を利用するにあたっての基本的な条件（休館日、開館時間、使用制限の要件等）のほか、管理を通じて取得した個人に関する情報の取扱いなど当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠である業務運営の基本的事項を定めるものであること。

- ③ 「業務の範囲」としては、指定管理者が行う管理の業務について、その具体的範囲を規定するものであり、使用の許可まで含めるかどうかを含め、施設の維持管理等の範囲を各施設の目的や態様等に応じて設定するものであること。

- (2) 旧法第 244 条の 2 第 4 項及び第 5 項と同様、指定管理者制度においても、利用料金を当該指定管理者の収入として収受させることができることとし、当該利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとしていること。(第 244 条の 2 第 8 項及び第 9 項関係)

- (3) 指定管理者に支出する委託費の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者の間で協定等を締結することが適当であること。

3 適正な管理の確保等に関する事項

- (1) 「事業報告書」においては、管理業務の実施状況や利用状況、料金収入の実績や管理経費等の収支状況等、指定管理者による管理の実態を把握するために必要な事項が記載されるものであること。(第 244 条の 2 第 7 項関係)

- (2) 清掃、警備といった個々の具体的業務を指定管理者から第三者へ委託することは差し支えないが、法律の規定に基づいて指定管理者を指定することとした今回の制度の

趣旨にかんがみれば、管理に係る業務を一括してさらに第三者へ委託することはできないものであること。

- (3) 指定管理者が管理を通じて取得した個人情報については、その取扱いについて十分留意し、「管理の基準」として必要な事項を定めるほか、個人情報保護条例において個人情報の保護に関して必要な事項を指定管理者との間で締結する協定に盛り込むことを規定する等、必要な措置を講ずべきものであること。また、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、個人情報が適切に保護されるよう配慮されたいこと。

その際、「地方公共団体における個人情報保護対策について」（平成 15 年 6 月 16 日付け総行情第 91 号総務省政策統括官通知）の内容を十分に踏まえて対応されたいこと。

4 その他

道路法、河川法、学校教育法等個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合には、指定管理者制度を採ることができないものであること。

第3 施行期日等

- 1 この法律は、公布の日から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日から施行するものとする。こと。（改正法附則第1条関係）
- 2 指定管理者制度の導入に伴い、この法律の施行の際現に旧法第244条の2第3項の規定に基づき管理の委託を行っている公の施設については、この法律の施行後3年以内に当該公の施設の管理に関する条例を改正し、改正後の地方自治法第244条の2の規定による指定等を行う必要があるものであること。（改正法附則第2条関係）

第3 公の施設の設置の目的はどのように規定されているか……

「公民館」「図書館」「博物館」を例に

(1) 公民館

(目的)

第20条 公民館は、市町村その他一定区域内の住民のために、実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、もつて住民の教養の向上、健康の増進、情操の純化を図り、生活文化の振興、社会福祉の増進に寄与することを目的とする。

(2) 図書館

(定義)

第2条 この法律において「図書館」とは、図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設で、地方公共団体、日本赤十字社又は一般社団法人若しくは一般財団法人が設置するもの（学校に附属する図書館又は図書室を除く。）をいう。

2 前項の図書館のうち、地方公共団体の設置する図書館を公立図書館といい、日本赤十字社又は一般社団法人若しくは一般財団法人の設置する図書館を私立図書館という。

(図書館奉仕)

第3条 図書館は、図書館奉仕のため、土地の事情及び一般公衆の希望に沿い、更に学校教育を援助し、及び家庭教育の向上に資することとなるように留意し、おおむね次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

- 一 郷土資料、地方行政資料、美術品、レコード及びフィルムの収集にも十分留意して、図書、記録、視聴覚教育の資料その他必要な資料（電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。）を含む。以下「図書館資料」という。）を収集し、一般公衆の利用に供すること。
- 二 図書館資料の分類排列を適切にし、及びその目録を整備すること。
- 三 図書館の職員が図書館資料について十分な知識を持ち、その利用のための相談に応ずるようにすること。
- 四 他の図書館、国立国会図書館、地方公共団体の議会に附置する図書室及び学校に附する図書館又は図書室と緊密に連絡し、協力し、図書館資料の相互貸借を行うこと。
- 五 分館、閲覧所、配本所等を設置し、及び自動車文庫、貸出文庫の巡回を行うこと。
- 六 読書会、研究会、鑑賞会、映写会、資料展示会等を主催し、及びこれらの開催を奨励すること。
- 七 時事に関する情報及び参考資料を紹介し、及び提供すること。
- 八 社会教育における学習の機会を利用して行つた学習の成果を活用して行う教育活動その他の活動の機会を提供し、及びその提供を奨励すること。
- 九 学校、博物館、公民館、研究所等と緊密に連絡し、協力すること。

(3) 博物館

(定義)

第2条 この法律において「博物館」とは、歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集し、保管（育成を含む。以下同じ。）し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究をすることを目的とする機関（社会教育法による公民館及び図書館法（昭和二十五年法律第百十八号）による図書館を除く。）のうち、地方公共団体、一般社団法人若しくは一般財団法人、宗教法人又は政令で定めるその他の法人（独立行政法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号）第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。第二十九条において同じ。）を除く。）が設置するもので次章の規定による登録を受けたものをいう。

2 この法律において、「公立博物館」とは、地方公共団体の設置する博物館をいい、「私立博物館」とは、一般社団法人若しくは一般財団法人、宗教法人又は前項の政令で定める法人の設置する博物館をいう。

3 この法律において「博物館資料」とは、博物館が収集し、保管し、又は展示する資料（電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によつては認識することができない方式で作られた記録をいう。）を含む。）をいう。

(博物館の事業)

第3条 博物館は、前条第一項に規定する目的を達成するため、おおむね次に掲げる事業を行う。

- 一 実物、標本、模写、模型、文献、図表、写真、フィルム、レコード等の博物館資料を豊富に収集し、保管し、及び展示すること。
 - 二 分館を設置し、又は博物館資料を当該博物館外で展示すること。
 - 三 一般公衆に対して、博物館資料の利用に関し必要な説明、助言、指導等を行い、又は研究室、実験室、工作室、図書室等を設置してこれを利用させること。
 - 四 博物館資料に関する専門的、技術的な調査研究を行うこと。
 - 五 博物館資料の保管及び展示等に関する技術的研究を行うこと。
 - 六 博物館資料に関する案内書、解説書、目録、図録、年報、調
 - 七 博物館資料に関する講演会、講習会、映写会、研究会等を主催し、及びその開催を援助すること。
 - 八 当該博物館の所在地又はその周辺にある文化財保護法（昭和二十五年法律第二百十四号）の適用を受ける文化財について、解説書又は目録を作成する等一般公衆の当該文化財の利用の便を図ること。
 - 九 社会教育における学習の機会を利用して行つた学習の成果を活用して行う教育活動その他の活動の機会を提供し、及びその提供を奨励すること。
 - 十 他の博物館、博物館と同一の目的を有する国の施設等と緊密に連絡し、協力し、刊行物及び情報の交換、博物館資料の相互貸借等を行うこと。
 - 十一 学校、図書館、研究所、公民館等の教育、学術又は文化に関する諸施設と協力し、その活動を援助すること。
- 2 博物館は、その事業を行うに当つては、土地の事情を考慮し、国民の実生活の向上に資し、更に学校教育を援助し得るようにも留意しなければならない。

第4 関係法令

■ 地方自治法

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

第92条の2 普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。

第142条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人（当該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を除く。）の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。

第166条 副知事及び副市町村長は、検察官、警察官若しくは収税官吏又は普通地方公共団体における公安委員会の委員と兼ねることができない。

2 第141条、第142条及び第159条の規定は、副知事及び副市町村長にこれを準用する。

3 普通地方公共団体の長は、副知事又は副市町村長が前項において準用する第142条の規定に該当するときは、これを解職しなければならない。（契約の締結）

第234条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

3 普通地方公共団体は、一般競争入札又は指名競争入札（以下この条において「競争入札」という。）に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、普通地方公共団体の支出の原因となる契約については、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち最低の価格をもって申込みをした者以外の者を契約の相手方とすることができる。

（略）

（公の施設）

第244条 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。

2 普通地方公共団体（次条第三項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。）は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。

3 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

（公の施設の設置、管理及び廃止）

第244条の2 普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほ

か、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

2 普通地方公共団体は、条例で定める重要な公の施設のうち条例で定める特に重要なものについて、これを廃止し、又は条例で定める長期かつ独占的な利用をさせようとするときは、議会において出席議員の三分の二以上の者の同意を得なければならない。

3 普通地方公共団体は、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は、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第二百四十四条の四において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。

4 前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。

5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。

6 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

7 指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない。

8 普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金（次項において「利用料金」という。）を当該指定管理者の収入として収受させることができる。

9 前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。

10 普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。

11 普通地方公共団体は、指定管理者が前項の指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないとき認めるときは、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。

■ 地方自治法施行令

第167条の4 普通地方公共団体は、特別の理由がある場合を除くほか、一般競争入札に次の各号のいずれかに該当する者を参加させることができない。

（略）

三 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成三年法律第七十七号）第三十二条第一項各号に掲げる者