

研究機構・研究と報告 NO. 134

Jichiroren Institute of Local Government 2019・6・26

自治労連・地方自治問題研究機構：FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

2018 年「指定管理者制度導入状況等調査」

結果の概要と課題、今後の取組

角田 英昭（自治体問題研究所）

はじめに

公の施設の指定管理者制度が施行されてはや 15 年になる。総務省が 2019 年 5 月に公表した調査結果によれば、2018 年 4 月現在 76,268 施設に導入されている。今回初めて減少に転じたが、導入後の状況を見ると、それは「公の施設」のあり方、制度運営、当該の施設で働く人達、利用者・住民に大きな影響を及ぼし、制度の抜本的な見直しは緊急の課題になっている。

ここには小泉内閣以来の新自由主義的な構造改革路線のもとで、自治体の組織・業務の徹底したスリム化、民営化、産業化、人員・経費の削減、業務の質や公共性、専門性、人材育成を軽視してきた制度運用の実態がある。この制度を主導してきた総務省自身が、「今日までの自治体のこの制度の利用状況をみると、コストカットのツールとして使ってきたきらいがある」と指摘し、「本来、指定管理になじまないような施設にまで指定管理の波が押し寄せている」「自治体が内部で非正規化をどんどん進め、官製ワーキングプアを大量につくってしまった」（片山総務相(当時)2011 年 1 月記者会見）と述べ、2 度に亘って制度運用の再点検と是正を求める通知を出している。

ここでは 2018 年調査の結果を踏まえて、改めて指定管理者制度の運用の実態と問題点、課題を考えていきたい。

1. 2018 年「指定管理者制度の導入状況等調査」結果の概要

総務省は 2019 年 5 月 17 日、「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(2018 年 4 月 1 日現在)を公表した。この調査は、指定管理者制度が本格実施された 2006 年以降、総務省が 3 年ごとに実施してきたもので、今回の調査もその一環である。

また、2015 年調査から「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、都道府県・指定都市・市区町村別に対象施設の導入状況が示されている。「見える化」自体は必要であるが、政府の狙いはそれにより更なる公務の民間開放、ビジ

ネスチャンスの拡大を図るものであり、総務省も調査結果のポイントで「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。しかし、いま大事なことは制度導入率や民間企業等の割合を高めることではなく、「公の施設」が本来の目的に沿って十分な役割が発揮できるようにすることである。

(1) 導入施設数は、今回、初めて減少し 76,268 施設(△520)となった。自治体区分別では、市区町村は初めて減少となり 61,364(△603、0.1%減)、指定都市は引き続き増え 8,057(+145、2%増)、都道府県は前回に次いで減少し 6,847(△62、0.9%減)である。

この結果は、端的に言えば制度導入に歯止めがかかったわけではなく、自治体区分別の対象施設の導入状況表を見るとわかる通り、既に多くの施設で導入され、かつ新規施設の設置は抑制され、既存施設の統廃合・再編が進んでいるためである。例示施設で見れば都道府県・指定都市は約 7割の施設が導入率 8割超である。市区町村の導入率は 5割以下の施設が多いが、今後、増えることが予想される。しかし、市区町村は指定取り消し等の件数が多く、「直営(業務委託も含む)」に戻す施設も多くなっており的確、慎重な運用が求められる。

こうした中で、いま標的にされているのが教育委員会所管の社会教育施設である。例えば、図書館、博物館の導入率は都道府県が 12%、50%、指定都市が 24%、49%、市区町村は 18%、28%と低い。そのため、政府はこれらの施設の首長部局移管を可能にする法改正を進め、それにより制度の導入促進、再編を図ろうと画策している。また、今回の調査時期(2015年4月1日～2018年4月1日)は、公共施設等総合管理計画の策定、具体化の時期と重なっており、その中で公共施設の総量抑制、統廃合・再編、PPP/PFIの推進が徹底されてきたこととも関連している。

(2) 指定管理者別では、公共的団体等(地縁団体も含む)が 26,323(37%)で最も多く、次が財団・社団等 19,570(25%)となっている。これらの団体の割合は調査の度に減少している。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、特に株式会社は 16,342(21%)で前回比 9%増となっている。NPOは 3,781(5%)で 1%増である。

施設種別、指定管理者別にみると社会福祉施設、文教施設は公共的団体等が圧倒的に多く全体の 6～7割を占めている。レク・スポーツ施設、産業振興施設、基盤施設は、株式会社、財団・社団等が多い。自治体区分別にみると、所管施設の種類・性格等を反映して、市区町村は公共的団体等(38%)が多く、指定都市は株式会社(27%)、都道府県は財団・社団等(54%)が多い。

(3) 公募は全体で 37,462(49%、前回比 3%増)で、この割合は毎回徐々に増えている。自治体区分別では、都道府県 64%(前回比 1%増)、指定都市 68%(同率)、市区町村 45%(同 3%増)である。市区町村の公募率は増えているが、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 35,833(47%)で、前回調査時(49%)より若干減少し、公募と逆転した。しかし実質的には半々であり、この水準は今後も続いていくと思われる。

(4) 指定期間は、5年が54,531(71%)で最も多く、前回は+4,357(6%増)と伸びている。3年は11,438(15%)に減少している。当初3年が多かったが、それでは職場運営が不安定となり、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改善されてきた。これは一定の前進である。

(5) 選定手続・選定基準・選定理由等の事前公表は、今回60%、58%、63%と若干改善されているが、未だ60%前後であり手続き的な民主主義、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」(97%)、「団体の業務執行能力」(95%)、「管理経費の節減」(94%)が高いが、実態的には「管理経費の節減」が重視されているように思われる。

指定管理者の評価では、実施している施設数は61,524(81%)と多いが、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21,924(29%)と少ない。

リスク分担では、施設種別に応じた必要な体制、地方公共団体及び利用者への損害賠償、施設の修繕、備品、緊急時の対応、大規模災害発生時の役割分担・費用負担の記載状況が提示されている。

施設種別に応じた必要な体制では、選定時かつ協定時に記載69%、選定時のみ9%、協定時のみ11%、記載していないは11%である。地方公共団体への損害賠償では、選定時かつ協定時に記載67%、選定時のみ2%、協定時のみ25%、記載していない7%である。施設の修繕では、選定時かつ協定時に記載76%、選定時のみ2%、協定時のみ19%、記載していない4%である。

個人情報保護の配慮規定では、選定時かつ協定時に記載78%、選定時のみ1%、協定時のみ18%、記載していない3%である。労働法令の遵守及び雇用・労働条件の配慮規定では、選定時かつ協定時に記載53%、選定時のみ9%、協定時のみ7%で、これらを全部合わせても69%に過ぎない。雇用・労働条件の主な内容では、人員配置、勤務体制、労働時間に関するものが圧倒的に多い。

これらのことは、本来選定時、協定時に明記されるべき事項であり、早急な改善が求められる。実態を的確に把握し、自治体に改善を求めていく運動も必要である。

2. 指定取り消し等の実態と課題

指定取り消し、業務停止、期間満了指定取り止め(以下「指定取り消し等」)は、前回時(2,308件)より349増え2,657件で過去最高となり、制度の本格実施以来12年間で9,480件にもなる。その結果、6割以上の施設が休止・廃止、民間への譲渡・貸与等に追い込まれている。

その内訳は、「指定の取り消し」683件(26%)、「業務の停止」43件(2%)であり、「期間満了指定の取り止め」が1,931件(73%)で最も多い。自治体区別にみると、都道府県は70件(前回比△36)、指定都市は105件(同△2)に減少し、市区町村は2,482件(同+387)に増えている。

内容的には施設の統廃合、休止、民間譲渡等が大幅に増えている。施設種別では、総務省資料の自治体区分別個票をみると、基盤施設が最も多く642件(26%)、文教施設599件(24%)、社会福祉施設492件(20%)となっている。指定管理者別では、公共的団体等の割合は更に増え、今回の調査では全体の58%にもなっている。

では、どのような施設が実際に指定取り消し等になっているのか。まず、件数の最も多い基盤施設では公園が最も多く、以下、駐車(輪)場、公営住宅となっている。文教施設は公民館・市民会館等が最も多く、次が合宿所・研修所・青少年の家等である。社会福祉施設は福祉・保健センターが最も多く、以下、介護支援センター、保育所、児童クラブ・学童館等となっている。レク・スポーツ施設は競技場、宿泊休養施設、休養施設が多い。

更に社会福祉施設、文教施設の内訳を見ると、施設種別は高齢者福祉施設、コミュニティ施設、児童施設が多く、高齢者以外の生活(入所)型社会福祉施設や図書館、博物館、美術館等は少ない。

指定管理者では相変わらず経営的、人的基盤が弱い公共的団体等(地縁団体含む)が圧倒的に多い。特に市区町村は件数が多く、制度運用に当たっての行政側の判断、責任が問われる。

<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、「施設の休止・廃止」890件(33%)が最も多く、以下、「施設の民間等への譲渡・貸与」643件(24%)、「費用対効果・サービス水準の検証結果」289件(11%)、「指定管理者の経営困難等による撤退等」160件(6%)、「指定管理者の合併・解散」105件(4%)となっている。前回は「費用対効果等」(自治体が費用対効果やサービス水準の実態を踏まえて指定を取り止め、施設の統廃合、休止、直営等に振り分けていくもの)が最も多かったが、今回は「施設の休止・廃止」が大幅に増えている。ここにも公共施設等総合管理計画の影響が見て取れる。

なお、市区町村では「公募への応募なし・要件不備、不選定」43件、議会不同意24件、協定締結の協議不調25件もある。

<指定取り消し等の後の管理の状況>

結果的に、これらの施設はどうなったのか。「指定取り消し等を行った後の管理」の状況を見ると、最も多かったのは「施設の統廃合、民間等への譲渡・貸与」で1,467件(55%)である。これに「施設の休止」165件を加えれば1,632件(61%)にもなる。要は「指定取り消し等」になった施設の6割以上がこうした方向で淘汰されている。

その一方、「直営に戻す」も791件(30%)あり、特に市区町村は36%と高く、都道府県、指定都市は3%、9%と低い。それ自体は一定の評価ができるが、そもそもなぜ当該施設に制度適用したのかの是非判断が問われる。また、「直営に戻す」と言っても実態的には業務委託も多く、経費節減が徹底され、常勤職員も少ない。直轄の場合も同様であり、専門職員や技術、ノウハウの蓄積も薄くなるなど様々な問題を抱えており、実態把握が必要である。

再指定は都道府県で3件(4%)、指定都市11件(10%)、市区町村86件(3%)、全体でも100件(4%)と極めて少ない。行政側にも再度指定管理者制度を活用するという選択肢は殆ど見られない。

3. 指定管理者制度の抜本的な見直しの方向と取組の課題

(1) 基本的な視点～法改正されても直営が原則

法第244条の2第3項は、一部改正後も「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られるときは」という前文は残っており、その解釈は、「公の施設の管理

は、その設置主体たる地方公共団体が直接これにあたるのが原則」住民の利用をより有効、適切に行うことができる場合に…団体に委ねることを許容するというのが法の趣旨である」(日本評論社・別冊法学セミナーNo168 基本法コンメンタール「地方自治法」)。その意味では、法改正後も直営が原則であり、管理を団体に委ねられるのは「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」場合であって、経費削減など「もっぱら当該の地方公共団体の便宜のみに役立つにすぎないものは本項の要件を充足しない」(同書)。総務省も「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」と通知しており、この趣旨を徹底させていくことが重要である。

(2) 実施体制の整備

自治体は「公の施設」の管理を各種団体に委ねたととしても、当該の施設が設置目的に沿って効果的に管理・運営されるよう必要な措置を講じていく責務がある。具体的には、その内容が当該施設の管理運営に相応しい内容になっているか、設置条例、規則、要綱、協定書等の内容を精査し、それを実質化させていくことである。制度運用面では、総務省の再点検・是正通知に具体的な項目と内容が例示されており、それが参考になる。

自治体でも指定管理者の限定、非公募の拡大、指定管理料の確保、指定期間の延長、労働法令の遵守・雇用労働条件の配慮等で独自の基準、規定を設定し、安定運営を図っている先進例もあり、それらを学び上げていくことが必要である。議会でもチェック機能が高まり、指定案件が「なじまない」として否決され、直営になっている事例もある。市区町村では2015年調査で36件、2018年調査でも24件ある。

(3) 関係団体等からも制度、運用見直しの提案

日弁連は2017年4月に指定管理者基本条例案を示し、指定管理者制度採用の是非検討、指定管理者導入要件の設定、該当しない施設の明確化、指定管理者候補者の選定基準、指定管理者の欠格事由・条項、指定取消し事由などを提案している。静岡県では研究者、自治体労働者らが「適正な指定管理者制度を考える研究会」を設置し、事業主、労働者アンケートや指定管理施設との懇談、視察等を実施し、その結果の分析、評価を踏まえて改善提案を行っている。

筆者も当面、公共性の高い社会福祉施設や社会教育施設をこの制度の適用除外にする関連法の改正を提案している。趣旨は学校のように個別法で管理の主体を明記することで、総務省通知でも「学校教育法、道路法など個別の法律において、当該の公の施設の管理主体が限定されている場合は、指定管理者制度を採ることができない」と明記されている。こうした提案や調査結果等を制度改善運動に積極的に活用していくことも重要である。

最後に

現在、政府は公共施設等総合管理計画、社会教育施設の首長部局への移管、PPP/PFIの積極推進、トップランナー方式など様々な手法で公共施設の統廃合・再編を進め、昨年7月には人口縮減時代のパラダイムへの転換を図るとして自治体戦略2040構想を提起し、自治体・公務の抜本的な見直しを提起している。指定管理者制度はこうした戦略・手法の“切り札”の1つであるが、足元を見れば実態は深刻であり、矛盾も広がっている。そもそも「公の施設」とは、住民のライフサイクル全体を通して福祉の増進を図るものであり、自治体の仕事の根

幹をなすものである。その本来のあり方が歪められている。今こそ職場、地域から学習、議論を積み上げ、利用者、住民、議員、研究者、労働者が連携し、運動を横に広げ、世論を喚起していくことが急務である。