

PPP (官民協働) の 現状と今後の動向

～指定管理者制度10年経過の現状と制度の歪み～

平成17年からの地方公共団体の行財政改革の具体策である「集中改革プラン」でのPPP（官民協働、官業民活化）の方針項目（民間委託促進、定員数管理と給与の適正化、第三セクター見直し、経費節減の財政効果、地方公営企業の経営改革）の施策の目玉である指定管理者制度、PFI、市場化テストが目標未達となっている。

一方では市町村合併特例切れの財政負担増と人口減少による税収減の解決策であるPPPが進まない現状と今後の動きを、指定管理者制度を取り上げて分析、検証する。

松本 卓三

第1部

最新の指定管理者制度の導入実態 (総務省平成24年11月公表)

1 調査結果の実態と課題・問題点

<調査時期>

平成24年4月1日

前は平成21年4月1日公表で3年ぶりの調査

<調査対象団体>

都道府県、政令指定都市、市区町村

<調査結果>

(1) 指定管理者施設導入実績

全国で指定管理者制度が導入されている施設数を下記に示す。

都道府県：7 123施設

指定都市：7 641施設

市区町村：58 712施設

合 計：73 476施設

詳しくは表1を参照されたい。

(2) 全国公共建物数データと導入率

公共建物数(公営住宅数を除く)は、統計的につかみにくいの現状であるが、地方財政白書(平成22年度データ)をベースに、筆者が算出した表2を参照願いたい。

指定管理制度対象外の基幹役所業務用建物(県

庁・市役所・分庁舎・合同庁舎等)や公営住宅を除外した全国の公共施設集計(表2より、①公営住宅、③公立学校、⑬幼稚園を除いた数字)から推計する指定管理制度導入率は47.2%であり、表3の50.1%(公営住宅除く)に近いが、まだまだ指定管理制度導入促進が必要である。

2 調査結果の課題点と問題点

(1) 指定管理制度導入の遅れ

①前回調査した平成21年4月(70 022施設)から、3 454施設の増加である(3年間で約5%しか増え

表2 全国の公共建築物

| | | |
|---|---------------|-----------|
| ① | 公営住宅 | 241万戸 |
| ② | 都市公園、他公園 | 12万か所 |
| ③ | 学校(義務教育) | 約34 000校 |
| | 学校(高校) | 3 724校 |
| ④ | 県・市民会館・公会堂など | 3 292か所 |
| ⑤ | 図書館 | 3 190か所 |
| ⑥ | 博物館・美術館・動物園など | 805か所 |
| ⑦ | 体育館 | 6 401か所 |
| ⑧ | 陸上競技場 | 1 073か所 |
| ⑨ | 野球場 | 4 137か所 |
| ⑩ | プール | 4 006か所 |
| ⑪ | 公立老人ホーム | 911か所 |
| ⑫ | 保育所 | 11 623か所 |
| ⑬ | 幼稚園 | 約15 000か所 |

表 1 都道府県別の指定管理者制度導入施設数

(単位：施設)

| 区 分 | 都道府県 | 指定都市 | 市区町村 | 合 計 |
|------|-------|-------|--------|--------|
| 北海道 | 263 | 416 | 5 067 | 5 746 |
| 青森県 | 62 | | 1 847 | 1 909 |
| 岩手県 | 92 | | 1 532 | 1 624 |
| 宮城県 | 60 | 328 | 1 158 | 1 546 |
| 秋田県 | 86 | | 1 085 | 1 171 |
| 山形県 | 141 | | 822 | 963 |
| 福島県 | 123 | | 1 323 | 1 446 |
| 茨城県 | 224 | | 1 000 | 1 224 |
| 栃木県 | 53 | | 854 | 907 |
| 群馬県 | 47 | | 748 | 795 |
| 埼玉県 | 69 | 242 | 1 211 | 1 522 |
| 千葉県 | 64 | 118 | 1 939 | 2 121 |
| 東京都 | 1 804 | | 3 793 | 5 597 |
| 神奈川県 | 326 | 1 265 | 926 | 2 517 |
| 新潟県 | 36 | 390 | 1 473 | 1 899 |
| 富山県 | 85 | | 754 | 839 |
| 石川県 | 125 | | 1 388 | 1 513 |
| 福井県 | 47 | | 713 | 760 |
| 山梨県 | 76 | | 526 | 602 |
| 長野県 | 37 | | 2 160 | 2 197 |
| 岐阜県 | 41 | | 1 618 | 1 659 |
| 静岡県 | 43 | 496 | 980 | 1 519 |
| 愛知県 | 74 | 438 | 2 064 | 2 576 |
| 三重県 | 98 | | 973 | 1 071 |
| 滋賀県 | 91 | | 824 | 915 |
| 京都府 | 46 | 386 | 693 | 1 125 |
| 大阪府 | 438 | 575 | 1 021 | 2 034 |
| 兵庫県 | 585 | 994 | 2 222 | 3 801 |
| 奈良県 | 30 | | 885 | 915 |
| 和歌山県 | 39 | | 392 | 431 |
| 鳥取県 | 36 | | 638 | 674 |
| 島根県 | 26 | | 1 290 | 1 316 |
| 岡山県 | 69 | 254 | 1 245 | 1 568 |
| 広島県 | 152 | 606 | 2 086 | 2 844 |
| 山口県 | 171 | | 943 | 1 114 |
| 徳島県 | 42 | | 671 | 713 |
| 香川県 | 77 | | 450 | 527 |
| 愛媛県 | 50 | | 702 | 752 |
| 高知県 | 34 | | 858 | 892 |
| 福岡県 | 259 | 734 | 1 062 | 2 055 |
| 佐賀県 | 100 | | 374 | 474 |
| 長崎県 | 132 | | 874 | 1 006 |
| 熊本県 | 77 | 399 | 558 | 1 034 |
| 大分県 | 129 | | 1 047 | 1 176 |
| 宮崎県 | 133 | | 861 | 994 |
| 鹿児島県 | 168 | | 1 853 | 2 021 |
| 沖縄県 | 163 | | 1 209 | 1 372 |
| 合 計 | 7 123 | 7 641 | 58 712 | 73 476 |

ていないのが実態であり、年間2%弱しか導入率が上がっていない)。

②公共施設での指定管理者制度の全国導入率は、正式な全国公共施設総数資料がないが、表3の50%と考えると10年間で半分しか導入されておらず、遅れているのは否めない。

(2) 民間開放レベルの低さ

民間企業等(株式会社、NPO法人、学校法人、医療法人など)による指名割合は下記の通り約30%にしかすぎない(総務省公表資料より)。

都道府県：2304施設(32.3%)

指定都市：3077施設(40.3%)

市区町村：19003施設(32.4%)

合計：24384施設(33.2%)

* ()内は、民間企業等の導入施設に占める割合

①3年前の29.3%から3.9ポイントの増加となっているが、10年間の推移実績を見ると20%に達するまでにかかった年数は5年であり、平成18年からは進歩しているとは言え、年間平均3.3%しか伸びていないのが実態である。

本来の公設民営・官業開放・民間ノウハウの活用という指定管理者制度の主旨は、制度の導入率、民間企業等の割合から見れば不十分であるのは間違いなく、官側の本制度の導入効果の理解が遅れており、導入促進への内部障壁がまだまだ高いと思われる。

②上記33.2%の中でも、純民間団体としての株式会社による指定管理者指名は、表4の通り、わずか17.4%にすぎない。

指定管理者制度の二大目標である「コスト削減」「利用者サービスの向上」において、非営利の団体よりも、経営・運営ノウハウによるコスト削減とサービス向上による顧客度アップに経験の深い株式会社(有限会社も含む)が、17%という結果は残念である。今後は指定管理者制度10年前の原点に戻って、官側の民間開放がさらに必要となる。

(3) 導入の詳細データと格差

平成24年11月に総務省が公表した表3、4を参照されたい。

①市区町村の導入レベルは高い

表1を見る限り、指定管理制度導入数では、市区町村が80%を占めるという結果になっている。これは、元来公共施設は、都道府県より政令指定都市も含めた市町村の公共施設数が多いので当然の結果である。公営住宅数が全国公共施設数の40%を占めており、公営住宅の指定管理者制度導入が増えている。しかし指定管理者制度と従来の官直営方式との中間型となっており、指定管理制度とは少し異なっている。

注：公営住宅の場合は、入退去認可に関しては所得レベルの審査問題があること、また家賃滞納者に対する退去勧告と、最終的な強制退去措置等は、個人情報問題と警察との協働体制問題から、民間等に委託できない業務が多く、指定管理者制度の根幹である「業務代行」が履行できないケースが多々あり、指定管理者制度施設としては特殊で、統計面では除外すべきと筆者も考えており、右欄にある公営住宅を除いた場合の導入率を見るべきである。

②全体導入率は50%未満

表3の右欄にある「公営住宅を除いた場合②」を見ると、全国平均は50%であり、筆者推計の国全体の導入率47.2%と近く、10年近く経過しても、まだ半分しか指定管理者制度が導入されておらず、都道府県によっても大きなバラツキがある。

導入率が70%超は秋田県、神奈川県、山梨県、愛知県、大阪府、熊本県の6府県しかなく、逆に導入率の低い順位では、奈良県・長崎県・沖縄県・宮崎県で、すべて25%以下である。

残念ながら、まだまだ導入に消極的(保守的)な都道府県が多いのにはさまざまな理由が考えられる。

皮肉なことに、地方自治体における行政財政改革(集中改革プランまたは行財政改革プランとも呼ぶ)が、公共施設運営・保全予算の削減化で指定管理者制度導入促進の追い風となるはずであったが、この3年間では逆風になってきている。

集中改革プランの取組み方針の中で、「民間委託の促進」の中心である指定管理者制度促進が、他の取組み方針(公務員定員数削減・給与適性化・公営企業の経営改革と定員管理・随意契約の見直しなど)からの影響によって、指定管理者制度の

表3 都道府県別 指定管理者制度 導入率

(単位：施設、%)

| 区 分 | 都道府県別の指定管理者制度導入施設数(①) | | | 公営住宅を除いた場合(②) | | |
|------|-----------------------|--------|-----------|---------------|---------|-------------|
| | 公の施設数(A) | 導入数(B) | 導入率(B/A%) | 公の施設数(A') | 導入数(B') | 導入率(B'/A'%) |
| 北海道 | 326 | 263 | 80.7% | 88 | 45 | 51.1% |
| 青森県 | 84 | 62 | 73.8% | 51 | 29 | 56.9% |
| 岩手県 | 156 | 92 | 59.0% | 104 | 43 | 41.3% |
| 宮城県 | 201 | 60 | 29.9% | 103 | 50 | 48.5% |
| 秋田県 | 118 | 86 | 72.9% | 91 | 69 | 75.8% |
| 山形県 | 177 | 141 | 79.7% | 99 | 63 | 63.6% |
| 福島県 | 233 | 123 | 52.8% | 139 | 40 | 28.8% |
| 茨城県 | 273 | 224 | 82.1% | 108 | 59 | 54.6% |
| 栃木県 | 146 | 53 | 36.3% | 75 | 41 | 54.7% |
| 群馬県 | 204 | 47 | 23.0% | 98 | 47 | 48.0% |
| 埼玉県 | 426 | 69 | 16.2% | 121 | 69 | 57.0% |
| 千葉県 | 253 | 64 | 25.3% | 109 | 64 | 58.7% |
| 東京都 | 1 931 | 1 804 | 93.4% | 333 | 207 | 62.2% |
| 神奈川県 | 364 | 326 | 89.6% | 143 | 105 | 73.4% |
| 新潟県 | 195 | 36 | 18.5% | 103 | 36 | 35.0% |
| 富山県 | 146 | 85 | 58.2% | 121 | 60 | 49.6% |
| 石川県 | 209 | 125 | 59.8% | 154 | 70 | 45.5% |
| 福井県 | 85 | 47 | 55.3% | 67 | 36 | 53.7% |
| 山梨県 | 194 | 76 | 39.2% | 100 | 76 | 76.0% |
| 長野県 | 223 | 37 | 16.6% | 68 | 37 | 54.4% |
| 岐阜県 | 81 | 41 | 50.6% | 68 | 41 | 60.3% |
| 静岡県 | 231 | 43 | 18.6% | 104 | 43 | 41.3% |
| 愛知県 | 388 | 74 | 19.1% | 92 | 74 | 80.4% |
| 三重県 | 141 | 98 | 69.5% | 79 | 36 | 45.6% |
| 滋賀県 | 116 | 91 | 78.4% | 71 | 46 | 64.8% |
| 京都府 | 211 | 46 | 21.8% | 75 | 46 | 61.3% |
| 大阪府 | 452 | 438 | 96.9% | 72 | 58 | 80.6% |
| 兵庫県 | 660 | 585 | 88.6% | 157 | 89 | 56.7% |
| 奈良県 | 99 | 30 | 30.3% | 55 | 13 | 23.6% |
| 和歌山県 | 151 | 39 | 25.8% | 80 | 39 | 48.8% |
| 鳥取県 | 170 | 36 | 21.2% | 60 | 36 | 60.0% |
| 島根県 | 198 | 26 | 13.1% | 102 | 26 | 25.5% |
| 岡山県 | 93 | 69 | 74.2% | 60 | 36 | 60.0% |
| 広島県 | 230 | 152 | 66.1% | 115 | 37 | 32.2% |
| 山口県 | 206 | 171 | 83.0% | 85 | 52 | 61.2% |
| 徳島県 | 116 | 42 | 36.2% | 72 | 42 | 58.3% |
| 香川県 | 106 | 77 | 72.6% | 75 | 46 | 61.3% |
| 愛媛県 | 129 | 50 | 38.8% | 80 | 30 | 37.5% |
| 高知県 | 166 | 34 | 20.5% | 103 | 34 | 33.0% |
| 福岡県 | 314 | 259 | 82.5% | 92 | 37 | 40.2% |
| 佐賀県 | 143 | 100 | 69.9% | 74 | 31 | 41.9% |
| 長崎県 | 284 | 132 | 46.5% | 200 | 48 | 24.0% |
| 熊本県 | 89 | 77 | 86.5% | 47 | 35 | 74.5% |
| 大分県 | 160 | 129 | 80.6% | 55 | 24 | 43.6% |
| 宮崎県 | 241 | 133 | 55.2% | 125 | 31 | 24.8% |
| 鹿児島県 | 243 | 168 | 69.1% | 95 | 44 | 46.3% |
| 沖縄県 | 262 | 163 | 62.2% | 131 | 32 | 24.4% |
| 合 計 | 11 624 | 7 123 | 61.3% | 4 699 | 2 352 | 50.1% |

注) ②は、公営住宅法に基づく公営住宅の施設数を、公の施設数(A)、導入数(B)から除いたもの。
 本表は、都道府県分についてのみの数値である。(指定都市および市区町村については対象外)

表4 指定管理者制度導入施設の状況

1 都道府県 (単位：施設、%)

| 区分 | 1 株式会社 (A) (A/H%) | 2 特例民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等 (B) (B/H%) | 3 地方 公共団体 (C) (C/H%) | 4 公共 的団体 (D) (D/H%) | 5 地縁 による団 体(E) (E/H%) | 6 特定非 営利活動法人 (F) (F/H%) | 7 1～6 以外の団体 (G) (G/H%) | 合計 | |
|-----------------------|-------------------------|---|-------------------------------|------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|----------------------|------------------|
| | | | | | | | | 導入数 (H) (H/I%) | 公の 施設数 (I) |
| 1 レクリエーション・ スポーツ施設 | 108(21.1%) | 166(32.4%) | 77(15.0%) | 41(8.0%) | 7(1.4%) | 15(2.9%) | 98(19.1%) | 512<87.5%> | 585 |
| 2 産業振興 施設 | 45(25.3%) | 91(51.1%) | 4(2.2%) | 11(6.2%) | 0(0.0%) | 9(5.1%) | 18(10.1%) | 178<40.4%> | 441 |
| 3 基盤施設 | 998(17.7%) | 3584(63.5%) | 134(2.4%) | 137(2.4%) | 0(0.0%) | 84(1.5%) | 710(12.6%) | 5647<64.0%> | 8828 |
| 4 文教施設 | 64(13.3%) | 243(50.6%) | 36(7.5%) | 8(1.7%) | 4(0.8%) | 32(6.7%) | 93(19.4%) | 480<46.6%> | 1030 |
| 5 社会福祉 施設 | 11(3.6%) | 59(19.3%) | 2(0.7%) | 21(70.3%) | 0(0.0%) | 9(2.9%) | 10(3.3%) | 306<41.4%> | 740 |
| 合計 | 1226(17.2%) | 4143(58.2%) | 253(3.6%) | 412(5.8%) | 11(0.2%) | 149(2.1%) | 929(13.0%) | 7123<61.3%> | 11624 |

2 指定都市 (単位：施設、%)

| 区分 | 1 株式会社 | 2 特例民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等 | 3 地方 公共団体 | 4 公共 的団体 | 5 地縁に よる団体 | 6 特定非 営利活動法人 | 7 1～6 以外の団体 | 合計 |
|-----------------------|-------------|---------------------------------------|--------------|-------------|---------------|-----------------|----------------|--------------|
| 1 レクリエーション・ スポーツ施設 | 201(21.2%) | 336(35.5%) | 1(0.1%) | 12(1.3%) | 53(5.6%) | 25(2.6%) | 319(33.7%) | 947(100.0%) |
| 2 産業振興 施設 | 30(17.2%) | 82(47.1%) | 0(0.0%) | 10(5.7%) | 13(7.5%) | 5(2.9%) | 34(19.5%) | 174(100.0%) |
| 3 基盤施設 | 1248(41.2%) | 1007(33.3%) | 0(0.0%) | 5(0.2%) | 44(1.5%) | 10(0.3%) | 712(23.5%) | 3026(100.0%) |
| 4 文教施設 | 109(8.8%) | 485(39.2%) | 0(0.0%) | 248(20.0%) | 165(13.3%) | 81(6.5%) | 150(12.1%) | 1238(100.0%) |
| 5 社会福祉 施設 | 35(1.6%) | 358(15.9%) | 0(0.0%) | 1318(58.4%) | 427(18.9%) | 59(2.6%) | 59(2.6%) | 2256(100.0%) |
| 合計 | 1623(21.2%) | 2268(29.7%) | 1(0.0%) | 1593(20.8%) | 702(9.2%) | 180(2.4%) | 1274(16.7%) | 7641(100.0%) |

3 市区町村 (単位：施設、%)

| 区分 | 1 株式会社 | 2 特例民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等 | 3 地方 公共団体 | 4 公共 的団体 | 5 地縁に よる団体 | 6 特定非 営利活動法人 | 7 1～6 以外の団体 | 合計 |
|-----------------------|-------------|---------------------------------------|--------------|--------------|---------------|-----------------|----------------|---------------|
| 1 レクリエーション・ スポーツ施設 | 3882(29.5%) | 4190(31.9%) | 10(0.1%) | 944(7.2%) | 1248(9.5%) | 1095(8.3%) | 1774(13.5%) | 13143(100.0%) |
| 2 産業振興 施設 | 1669(24.5%) | 743(10.9%) | 3(0.0%) | 1752(25.7%) | 1441(21.1%) | 210(3.1%) | 999(14.7%) | 6817(100.0%) |
| 3 基盤施設 | 2945(20.5%) | 5646(39.3%) | 1(0.0%) | 786(5.5%) | 2372(16.5%) | 116(0.8%) | 2507(17.4%) | 14373(100.0%) |
| 4 文教施設 | 985(7.4%) | 1618(12.1%) | 1(0.0%) | 749(5.6%) | 8814(65.9%) | 499(3.7%) | 718(5.4%) | 13384(100.0%) |
| 5 社会福祉 施設 | 469(4.3%) | 777(7.1%) | 6(0.1%) | 6762(61.5%) | 1846(16.8%) | 587(5.3%) | 548(5.0%) | 10995(100.0%) |
| 合計 | 9950(16.9%) | 12974(22.1%) | 21(0.0%) | 10993(18.7%) | 15721(26.8%) | 2507(4.3%) | 6546(11.1%) | 58712(100.0%) |

4 全体 (単位：施設、%)

| 区分 | 1 株式会社 | 2 特例民法法人、 一般社団・財団法人、 公益社団・財団法人等 | 3 地方 公共団体 | 4 公共 的団体 | 5 地縁に よる団体 | 6 特定非 営利活動法人 | 7 1～6 以外の団体 | 合計 |
|-----------------------|--------------|---------------------------------------|--------------|--------------|---------------|-----------------|----------------|---------------|
| 1 レクリエーション・ スポーツ施設 | 4191(28.7%) | 4692(32.1%) | 88(0.6%) | 997(6.8%) | 1308(9.0%) | 1135(7.8%) | 2191(15.0%) | 14602(100.0%) |
| 2 産業振興 施設 | 1744(24.3%) | 916(12.8%) | 7(0.1%) | 1773(24.7%) | 1454(20.3%) | 224(3.1%) | 1051(14.7%) | 7169(100.0%) |
| 3 基盤施設 | 5191(22.5%) | 10237(44.4%) | 135(0.6%) | 928(4.0%) | 2416(10.5%) | 210(0.9%) | 3929(17.0%) | 23046(100.0%) |
| 4 文教施設 | 1158(7.7%) | 2346(15.5%) | 37(0.2%) | 1005(6.7%) | 8983(59.5%) | 612(4.1%) | 961(6.4%) | 15102(100.0%) |
| 5 社会福祉 施設 | 515(3.8%) | 1194(8.8%) | 8(0.1%) | 8295(61.2%) | 2273(16.8%) | 655(4.8%) | 617(4.6%) | 13557(100.0%) |
| 合計 | 12799(17.4%) | 19385(26.4%) | 275(0.4%) | 12998(17.7%) | 16434(22.4%) | 2836(3.9%) | 8749(11.9%) | 73476(100.0%) |

目的である公共施設コスト削減と利用サービス向上には、大きなズレが生じ始めてきた。

制度10年目を迎える際に、指定管理者制度運用の歪みが出てきており、それが導入を遅らせていることを第2部で解説したい。

表4に示されている公共施設5分類は、下記補足説明を参照願いたい。

1. レクリエーション・スポーツ施設

競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、ゴルフ場、海水浴場、国民宿舎、宿泊休養施設など

2. 産業振興施設

産業情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設など

3. 基盤施設

駐車場(駐輪場含む)、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場、ケーブルテレビ施設など

4. 文教施設

県・市民会館、文化会館、博物館、美術館、図書館、男女平等学習センター・生涯学習センター、海・山の家など

5. 社会福祉施設

病院、特別養護老人ホーム、介護支援センター、福祉・保健センター、勤労福祉センター、公民館など

③導入施設区分別の指定管理者の内訳と官民割合のアンバランス

- 基本的に、公共施設の種類が5分類(表4)に定義され、それぞれの施設に対しての指定管理者が、民間企業(株式会社)、NPO法人、地方公共団体(直営)、各種法人(一般社団・財団法人・公益社団法人など)の割合が、表1の通り、都道府県、政令指定都市、市区町村ごとにあるのでご覧いただきたい。
- 表4を見てわかる通り、公共施設数としては、「3. 基盤施設」は駐輪・駐車場、公園が含まれているので当然多くなるが、指定管理者としては、まだ公共的組織(財団・社団法人、公共的団体、自治体直営含む)が半分近く占めており(49%)、株式会社がまだ22%しか占

めていないので、運営管理面では、さらに民間開放が進むべき分野となろう。

- スポーツ施設については、株式会社が、公共団体に近い割合で指定管理者として運営管理を行っている。

大手の民間スポーツビジネス企業や地域のスポーツクラブ企業が運営を実施しているが、建物サービス企業も、自社にてスタッフを雇用して、単独で指定管理運営を行っているケースも多くなってきた。指定管理者制度初期は、スポーツ運営企業と建物サービス企業の共同事業体形式が多かったが、人材育成とノウハウ蓄積によって、建物サービス企業の単独運営が増えてきたことが、この5年間の特徴と言える。

また、地域のスポーツ関連のNPO法人も健闘しており、今後も拡大すると見ている。

- 文教施設に関しては、90%が官業組織で運営管理されており、民間(株式会社・NPO)は、なかなか拡大できていない。

自治体の文化振興関係公共団体の中には、民間の文化芸能イベント企業に引けを取らない運営もあるが、大半は自治体職員が、2～3年の短い館長任期で勤務するケースが多く、地域文化振興や住民の要望とは大きな誤差のある企画・イベント事業が多く見られる。

筆者の経験例では、東北の3万人程度の自治体に、欧米の歌劇団、交響楽団を来日させて地方の文化ホールに売り込む専門企業(通称「呼び屋」と呼ばれている)が、東欧のオペラ公演を巧みに宣伝して、ホール自主公演にしたケースがあった。

ところが、館長が歌劇団の知名度を信じて公演を開催したが、高齢者率の高い地域なのに、素人判断でチケットは売れると読み間違いした結果、公演は大赤字になってしまった。

このような事例が多く出ており、メインホールの稼働率は低く、結果的に自治体からの財政補填なくして施設運営が成り立たない状況になっており、自治体財政の足を引っ張っている。今後は民間の知恵・ノウハウを

表5 指定管理者の公募状況

| | 平成18年9月 | 平成21年10月 | 平成24年4月 |
|------|---------|----------|---------|
| 都道府県 | 51.2% | 57.9% | 63.8% |
| 指定都市 | 48.8% | 55.8% | 63.3% |
| 市区町村 | 23.7% | 36.0% | 38.9% |
| 合計 | 29.1% | 40.0% | 43.8% |

表6 指定管理者の選定方法

| 選定手続の方法 | 平成18年 | 平成21年 | 平成24年 |
|--------------------|--------------|---------------|---------------|
| 職員以外を中心とした合議体による選定 | 7 248(40.5%) | 12 466(44.5%) | 16 930(52.5%) |
| 職員を中心とした合議体による選定 | 8 248(46.0%) | 12 721(45.5%) | 12 660(39.2%) |
| その他の選定方法 | 2 417(13.5%) | 2 805(10.0%) | 2 624(8.1%) |
| 公募施設の合計 | 17 913(100%) | 27 992(100%) | 32 214(100%) |

もっと活用すべき分野と考える。

(4) データから見える課題点と問題点

①指定管理者の公募率の低さ

表5が示すように、都道府県の公募率は6割と高いが、市区町村の公募率が低迷しており、全体としては3年前と変わらず、公募が4割にとどまり、非公募が6割と高くなっている。

過去6年間の公募率推移を見れば、平成18年から平成24年まで、年間2.45%しか増えておらず指定管理者制度の拡大速度が非常に遅く、かつ非公募の扉が重いと言える。

これは一般競争入札方式が4割で、随契6割と同じことであり、官公庁が依然として一般公募化する考え方が薄いと言わざるを得ない。もちろん、一般公募にそぐわない特養ホームのような社会福祉施設や学校、美術館、博物館などの文教施設などの公共施設も多く存在する。地方自治法を改正して指定管理者制度公布後10年間の実績としては、公募率の低さは大きな課題点である。

②公募指定管理者選定手続き状況

傾向としては、職員以外を中心とした合議体(自治体職員と民間人の混じった選定委員会)が着実に増えている実態は、公平・公正な審査による指定管理者選定が行われていることであり、応募者にとっても正当と評価できる。一方、職員中心審査委員会(すべて自治体職員が占める)は、表6が示すように40%近く占めており、選定手続きの不透明さが解決されておらず、公共施設の利用者で

ある住民の意志、評価が選定に反映されていない。

③公募時での選定基準の事前公表

平成24年データでは、選定基準(審査項目と各得点割合、審査のポイントなど)を応募時に公表している割合が50%であり、事前公表しない割合(この場合、たいてい選定結果の公表も行わない)も50%だが、その内で非公募案件については、当然ながら87%となっており、選定基準内容や選定理由も非公開で不透明となっている。

④選定理由の公表現状

選定理由を公表していないのが42%となっており、ホームページ上で応募各社の審査項目別得点を(2位以下は匿名で公表)すべて閲覧できる理想的な形態が今後さらに拡大してもらいたい。

公表しないケースでは、応募者に文書で指名しないことのみ連絡が多く、何社が応募したのか、不指名理由なども記載されないのが通例である。

第2部で述べるが、平成24年以後、公募や選定方法が、本来あるべき姿から逸脱している事例を多く見かけるようになった。

⑤指定管理者の指定取消事例増加

- 平成21年4月データでは、全国で672件になっており、平成18年9月での34件と比較して、年間250件余りが増えたが、平成21年4月～24年4月の3年間で、合計831件が指定取消されている。

これは年間平均277件も発生していることになり、前の3年間よりも増えている。

- 指定管理者側の理由による指名取消の中で、指定管理者の経営困難が、37.6%から16%に減少したのが特徴の一つであるが、指定管理者の不正事件による指定取消が、1.2%から、3.4%に増えているのも問題点である（不正による取消の中には、指定管理者施設以外の公共施設サービスでの不正事件による入札指名停止が、指定取消に連動した事例が多い、筆者の推測では、自治体によるモニタリング評価が適正化されてきたので、指定管理者施設での不正は減少しつつあると言える）。

また、指定管理者側の取消理由（経営困難、業務不履行、不正事件、合併解散、モニタリングの低評価）は、49.7%であり、平成21年の73.9%より著しく減っている。

- 他方、官公庁側の理由（施設の休止・廃止、施設の再編・統合、民間への譲渡・貸与）による指定取消は、前回の25.7%から、50%に増えている。

東日本大震災による影響（施設崩壊による指定管理継続不可能）は、そのうち4%にすぎず、行財政改革と市町村合併による施設の譲渡・再編・統合・廃止が進んでいる証拠である。

⑥指定管理者指定期間の長期化

前回調査では、5年指名期間47.3%が56%とアップし、5年が標準になってきた。3年指名期間は、新規に指定管理者制度を導入した施設が多く、また、耐震改修や施設統合などの理由の場合に3年指名を行っている。

この結果として下記が考えられる

- 従来の単年度に比べ、複数年度期間で、指定管理者側はコスト合理化とサービスレベル向上が実現できるようになり、自治体側もその効果を認識するようになった。
- 結果的に指定管理料の減額化が進み、利用者である住民の施設評価も向上し、官公庁も指定管理者制度の運営管理に安心・信頼感が出てきたので長期化しても問題なしと認識できるようになった結果である。

⑦継続指定管理率（前任の指定管理者が継続指名を受ける割合）

従前の指定管理者が指名継続しているケースは
平成18年9月：78% (61.6%)
平成21年4月：72.4% (47.2%)
平成24年11月：78.8% (48.7%)

となっている。

平成21年時の際は平成18年に比べ5.6ポイント下がったが、今回は平成18年調査時に近い78.8%と前任者が指名受ける割合が高い状態であり、公募であっても前指定管理者が指名されている状況である。

⑧利用料金制の採用の遅々たる状態

前回平成21年からの3年間で2.3ポイントしか増えておらず、今回調査でも49.8%と半分以下である。

利用料金収入は、指定管理者にとって施設運営効率化のインセンティブであり、利用者数も増える効果につながり、それがひいては自主事業活性化と利用料金収入アップとなり、自治体の指定管理料減額化にもつながることになる。したがってスポーツ施設、文教施設などには、指定管理者の利用料金収入の導入をいっそう進める認識を持つ必要がある。

上記の課題点・問題点の中でも、最新の指定管理者制度導入施設数に対する非公募施設が半分近く占めており、しかも前回調査より1.6ポイント上昇していることが最も問題である。

非公募指定管理者施設の区分けと指名方法は、相変わらずブラックボックス状態であり、第2部のように、今後非公募化による非公開での指名が増大することを懸念している。

繰り返すようであるが、導入率の鈍化も含めて当初の指定管理者制度の方針に逆行していく傾向に、筆者としては強く警鐘を鳴らしたいと考えている。

第2部

この3年間の指定管理者制度施行の変化と歪み

1 指定管理者制度施行時との環境変化

平成16年施行開始からの2年間は、官公庁側にとっても制度導入への不安が大きく、導入の進行

が遅かったが、その後、先行自治体の成功例を見聞きし、平成18年から積極的に導入が進み出した。

平成21年までの3年間では、前述の「集中改革プラン」の実施が進むにつれて、当初の指定管理者制度の目的と主旨から、矛盾が生じ始めており、導入率と公募率の鈍化が見られるようになってきた。それに伴い想定外の事例が(公募から非公募への逆行化、指名審査過程の不透明化などの歪み)が出てきたのが、この3年間の大きな特徴であり、今後の課題点である。

2 歪みの実態例

(1) 東海地方のS市の事例

S市のスポーツ施設は指定管理者制度導入が早くから進み、公募により民間企業が6年間指定管理者として利用者数を増大させ、利用者評価・サービスレベルも向上した。

ところが、昨年5月に市の指定管理者選定委員会が非公開で行われ、市の教育委員会からの要請に基づき事務局が開催した選定委員会での諮問の結果、「前記スポーツ施設の公募案件の非公募化」を妥当とする意見書が、市長に出された。

この10年間の全国の指定管理者制度において、公募された指定管理者施設を非公募に戻す事例は1件もなく、指定管理者制度の目的である民間活力の導入、官から民への門戸開放という趣旨に逆行する驚くべき事態が出現した。

筆者が、ホームページ公表記事の分析や、公募により指定管理者を6年間続けてきた民間企業にヒアリングした結果による本件の推移・実態を今後のために報告しておきたい。

①選定委員会の議事録を読む限り、民間委員の意見には「公募から非公募への是非」を問う意見も見かけたが、どう読んでも選定委員会の事務局が、恣意的に非公募化して市体育協会を指定管理者に指名しようとする思惑が明白である。

②恣意的な手法に関して、事務局の強引な理由づけと会議運営の実状を、選定委員会の議事録から抜粋して下記に列挙した。

委員：非公募で指定管理者候補者を選定する場合には、事業者をどのように選ぶのか？

事務局：まず市が指定管理者候補者として事業者を指名し、事業者の概要や事業計画の中で、非公募にしたいという説明をさせていただきます。

委員：市が非公募で複数の事業者を選定し、委員会に意見を求めることがありえるのか確認したい。

事務局：非公募の場合は他の事業者が想定できないため、複数の事業者を選定することはない。

委員：市が示した指定管理者候補者について選定委員会の意見を求めるということだが、事業者の適否ではなく、非公募の是非についても意見書に含めてよいのか。

事務局：委員会として取りまとめていただく意見書には、そういった結論が出れば含めていただくものと考えている。

委員：非公募によって選定予定の事業者は、前回に引き続きというものが多いのか？

事務局：前回からの継続がほとんどである。ただし、スポーツ施設については、公募から非公募に変えている。公募から非公募に変えた経緯を踏まえ、ヒアリングをさせていただきます、ご審議いただきたい。

—中略—

*市の指定管理者候補者を選定委員会がヒアリングした議事録から

<市担当課の説明>

①スポーツ施設は、スポーツ振興計画に基づき、施設などの運営、企画、管理を含むソフト面での支援を市民が中心に行う管理形態を目指すため、民間企業を含め、広く事業者を募る公募ではなく、市民が中心の管理形態ができる団体を非公募によって選定したいと考えている。

②7年後の国体を控え(筆者注：指定管理期間は5年)スポーツ施設の需要が高まることが予想され、施設の管理上、競技団体間の調整を円滑に行うことができる団体は、S市体育協会以外ないと考えている。

③競争原理に基づくコスト削減については、これまでの公募により適正な価格が示されており、こ

れ以上のコスト削減は期待できないため、コストの削減より市民サービスの向上を求めていきたい。サービス向上のためにコストの増加もありうるものと考えている。

④委員：公募から非公募に変更することで、現行の指定管理者から市に不満が寄せられるようなことはないか？

担当課：非公募という判断自体は条例上可能なものである。指針に基づき適切な判断をした結果は市民などに説明していく債務があると考えている。

<筆者の見解>

①6年間公募により民間企業が指定管理者であった施設を非公募にして、市の指定する体育協会を、何としても指定管理者に指名させるために、市が講じたあらゆる手段には相当な無理が見られることは、質疑応答例で十分判断できる。

②前回の公募をチェックすると、体育協会は公募であるにも関わらず応募していなかった。

今回非公募で唯一の候補者として選定委員会に審査要請が出ているのは、恣意的であると勘ぐられても仕方ないであろう。

③他県で、民間指定管理者が運営しているスポーツ施設で、教育委員会、体育協会や地域スポーツ団体と共に国体を成功させている事例もあるので、民間企業の指定管理者では、国体開催が無理という論理は成り立たない。

④NPO法人である体育協会は、施設の維持管理は外部委託できるので問題はないとしても、施設運営(特に自主事業、各種市民向けイベント)に関してはコスト合理化しつつ、利用者サービスを向上させ、満足度を上げるノウハウはまだ未熟であり、また、運営面での経営手腕や資金面の裏付けがなく、そのために上記担当課のコメントにあるように、「サービス向上のためにコスト増加もありうる」という説明になっており、これから推測できることは、市からの指定管理料が増えていくことを意味している。その結果、市の財政＝市民の税金が投入されることにならざるを得ない。

これこそ指定管理者制度の主旨を無視した行為

であり、この10年間指定管理制度全体を観察、分析してきた筆者としては、本件は時代・制度に逆行する非常に大きな問題であると危機感を抱いている。

今後、体育協会による市スポーツ施設運営を、利用者・市民がどう評価するかをチェックすると共に、本件が、他自治体への戒めの警鐘となるのを願っている。

(2) 東海地方Y市の事例

これも別の経緯であるが、指定管理制度の歪みの事例として紹介したい。

①Y市に12か所あるスポーツ施設は、平成18年から平成24年にわたり、Y市体育協会が指定管理者として運営管理してきた施設である。しかし、データを見る限り平成21～25年の5年間、指定管理料は毎年同額でありコスト削減効果は出ていない。

②平成25年秋に本スポーツ施設の公募があり、選考審査の結果、民間企業グループが審査委員会より「応募での次点候補者であるY市体育協会との協力体制を前提とする条件とし、民間企業グループを指名する」との結論が出された。

③後になってホームページ上で判明したのだが、体育協会との協力体制が成り立たず、再審査の結果、次点のY市体育協会を従来通り指定管理者として指名する結果となった。

④筆者が当初指名を受けた民間企業グループにインタビューした結果、協力体制を組むための会議を数回行ったが、体育協会は全く対話には乗る気がなく、本来体育協会が指名されるべきであったとの言い分に終始続けたとのことであった。

運営面での協調体制や、自主事業での協力体制などは、他自治体では、民間と体育協会が協力しているのが通例であるのに、Y市体育協会は、公募に対して間違いなく指名されると高をくくっていたようで、協力体制が前提条件となっているのを盾にして、徹底的拒否の対応を続けたようである。市教育委員会も全く両社間を調整する気配りも見せず、さりとて再公募になるのは困るので、おろおろしていたとのこと。

体育協会には教育委員会OBが多く、先輩・後輩という昔ながらの体育会系慣習から脱皮できな

かったようで、事務局として何ら調整努力はしなかったのが実態である。

<筆者の見解>

①最初に審査の結果指名された団体が取り消され、次点候補者が指名されるケースはこれまでもあったが、指名団体の辞退や指名後の不正判明による事例が通例で、次点候補との協力体制条件も異常だが、次点候補が指名企業との協力拒否により指名者が交代となった事例はこれまでなかったものであり、非常に特異な事例である。

②S市事例とは異なり、公募であったが、体育協会は当然指名されるとの考えがあったようで、市教育委員会も、審査委員会の決定に慌てたのは間違いなく、何とか前提条件を付ける形で、民間企業(審査得点で第一位である以上指名せざるを得ない)を指名する形になった。公募でありながら、公平性に欠ける指名選定までの経緯である(世間一般では、茶番劇や出来レースと言われても仕方ないであろう)。

③昔から教育委員会と体育協会との縁は深く、体育会系の先輩・後輩の関係により、良い意味では絆であり、悪い意味では馴れ合い、腐れ縁のような雰囲気があるのは各地でこれまで耳にしていたが、今回のS市とY市の事例は、まさに悪い意味での極端な事例となろう。

④前述した「集中改革プラン、または行財政改革プラン」により、平成17~22年の間で、マイナス6.3%の公務員定員削減が進んでおり、目標には少し未達であるが、今後も進めざるを得ないのが自治体の行財政状況である。

その結果、想定外であるが、皮肉なことに、定数削減と定年退職者増加による天下りのポスト不足が、あちこちで発生している。

⑤定年後の公共団体への天下りは従来から存在したが、定数削減化が加わって、さらに天下り予備軍が多数となり、必然的に公共団体の廃止や統合はやむを得ない場合を除いては減少してきており、それが指定管理者制度の導入率がなかなか上がらない保守的な理由の一つになっている。

特に、教育委員会と体育協会は、教育現場での関係から人事異動が少ない部門となり、先輩・後

輩の関係が長く続くことになりやすいようである。

今後心配されるのは、市教育委員会のOBの多い体育協会に対して、自治体内部で保護的な動きが多くなり、今回のような「公募から非公募へ」「体育協会の組織維持・保護」という保守的な指定管理者制度への逆行傾向が増えることである。

今回は、二つの自治体の事例を挙げたが、保守的、保護主義的な動きが、他の自治体に見かけられるのを、筆者としては非常に憂慮している。

3 今後の指定管理制度の動向

集中改革プランの進捗状況に従い、PPPの姿(特に指定管理者制度のあり方)は社会経済環境の変化による自治体財政悪化の影響を受けることになる。

(1) 市町村合併の負の遺産

平成17年からの市町村大合併を促進する際に、本来地方交付税が減額されるのを政府が10年間猶予した期限が今年切れることになり、各自治体は交付税が相当減額される。

他方、合併特例債を国負担70%にて認めた結果、多くの公共施設が建設されたが、30%の自治体負担分の返済と重なることになった。

ダブルパンチでの財政悪化は避けられない事態が迫っている

(2) 人口急減社会の予測以上の到来

日本創生会議・人口問題検討分科会の提言(中央公論2014年6月号参照)にある通り、これまで労働生産性人口(19~64歳)の減少は警告されてきたが、その内の若年女性層(20~39歳)の大都市集中化は、地方自治体の弱体化(提言では消滅集落化と言っている)を招くと共に、大都市移住の若年女性の未婚化が進むことになる。これが出生率の著しい低下となり、人口減がますます進むことになり、地方自治体にとってさらに税収減が避けられない。例えば、東京都の出生率は1.09となっているが、計算式は分子が新生児数であり、分母は母親数となっている。すなわち未婚女性は含まれないため、現実には0.8程度になると思われ、新宿区長の危機感を見習ってもらいたい。

財政悪化は、人口急減が加速剤となる恐るべき近未来の姿である。これは他人事ではなく今から対応に着手するべきである。

上記環境が想定される状況下で、PPPの促進は待ったなしの時を迎えており、公務員数削減、給与適正化、民間活用化の集中改革プランを押し進め、指定管理者制度の民間開放によって雇用創出を図り、若手人口定着化を進める必要性を出来る限り早く認識してもらいたい。さもないと財政悪化が急速に進む中で、茹でガエル状態のまま消滅集落化することになる。

国の全体的統括部署である総務省自治行政局が、平成22年12月末の通達(図1)を引用して、今後のさらなる指定管理者制度の民活促進するのを期待する。

[マネジメント21 (マツモト タクゾウ)]

各都道府県知事
各指定都市市長
各都道府県議会議長
各指定都市議会議長
総務省自治行政局長

指定管理者制度の運用について

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、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、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、地方自治法第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お願いいたします。

記

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

図1 総務省通達 指定管理者運用