

令和5年度提言

2023 年 10 月



一般社団法人 指定管理者協会

指定管理者制度 20 年の振り返りと未来への提言

さらなる指定管理者制度の活用による住民サービスの向上

目 次

1	はじめに	1
(1)	一般社団法人指定管理者協会について	1
(2)	本提言の目的	2
2	20年間の振り返り	4
(1)	20年間の推移	4
(2)	総務省等の通知	8
(3)	指定管理者協会の提言の変遷	9
(4)	指定管理者制度の課題の変遷	10
3	「節目」での振り返り	12
(1)	10年目 指定管理者協会の提言	12
(2)	15年目 公立博物館の総括	13
(3)	20年目 劇場・音楽堂等の総括	14
4	自治体の現状	16
(1)	適正予算－応募問題と官製ワーキングプア	16
(2)	守備範囲－役割分担とリスク分担	18
(3)	施設の最大活用の模索	21
5	指定管理者制度の展望	25
(1)	自治体による制度運用(活用)の事例	25
(2)	指定管理者から見た制度活用への提案	26
(3)	未来の指定管理者制度運用に向けて	32
6	提言のまとめ	33
	参考資料	38
	指定管理者協会 提言のまとめ	38
	都道府県別指定管理者制度導入施設数(公営住宅を除く)	52
	指定管理者制度関連法律・通知年表	59
	役割分担表およびリスク分担表等の記載状況	63
	指定管理者制度 提言関連年表 (2003年～2023年)	66
	今回の提言作成のために開催した分科会	69
	一般社団法人指定管理者協会会員一覧	70

1 はじめに

(1) 一般社団法人指定管理者協会について

一般社団法人指定管理者協会（以下「協会」という。）は、指定管理者として施設運営に携わっている団体が集まり、「指定管理者制度と公の施設の管理運営」に関する知識、技術、ノウハウ向上のための情報共有を図り、公共サービスの発展に寄与することを目的として活動する団体です。前身の任意団体「指定管理者協議会」の発足から今年で15年目となり、協会の活動に興味を持っていただける会員以外の指定管理者や自治体の方々も年々増加傾向にあり、指定管理者制度に携わる関係者の中で、協会に対し一定の評価をいただけているものと認識しています。

さて、協会では毎年秋、より良い制度運営のあり方を模索するための「提言」を発信してきました。過去14回のこれまでの「提言」も、協会活動の中で日々論議されてきた内容をまとめ上げたものですが、指定管理者制度開始から今年度で満20年を迎えるこの節目のタイミングで指定管理者制度20年の振り返りと未来への提言について改めて考えてみました。

この20年の間には大震災や風水害など様々な自然災害、新型コロナウイルス等の蔓延への対応、対策など制度運用開始当時では予測し難い事も多く発生しています。本年度は様々な内的、外的変化に伴い、公の施設の管理運営における官民の役割や指定管理者制度のあり方をより明確かつ的確にしていかなければならないタイミングと考えました。そこで、「適正予算の編成と精算方式の拡大」や「未来を見据えた役割分担の明確化と包括管理委託の採用」、さらには「自主事業の充実とインセンティブの働くシステムの構築」などの点につき、協会有志による提言分科会にて議論を深め、考察し、提言を試みています。

ぜひ本提言を一読いただき、より良い制度運用に活かしていただきたいと思います。

最後になりますが、協会会員は指定管理者として施設を管理運営している民間企業が大半を占めていますが、協会の趣旨に賛同いただけるのであれば、民間企業に限らず、広く指定管理に関わる団体にもご参画いただきたいと思います。このため協会では、会員以外の方々にも参加いただける「セミナー、講習会」「公共施設マネジャー（PFM）能力認定制度」や、「共通CSモニタリングツール」等、広くご参考いただけるサービスを提供しています。

この機会に、協会へのさらなるご理解とご協力をお願いするとともに、是非、積極的な参画をご検討いただけますようお願い申し上げます。

(2) 本提言の目的

指定管理者制度が平成 15 年(2003 年)に導入されてから 20 年が経過しました。その間の運用では、様々な課題や問題が発生しましたが、その都度、自治体はガイドラインの改正や指定管理者との話し合い、知恵の出し合いで解決しようとしてきました。20 年の節目にあたって今までの経過を振り返るとともに、これからの指定管理者制度の発展のため何が必要か、何が実現可能なのか、現状の課題を整理しながら未来志向で指定管理者制度の展望を試みました。

現在の指定管理者制度を取り巻く課題として、ここ半年間でマスコミ等の報道で話題となったテーマが 3 つありました。一つ目は 2023 年 2 月に NHK 総合「おはよう日本」で取り上げた、「官製ワーキングプア？」のタイトルで、『年収 250 万円未満』児童館長が訴える公共施設の“危機”でした。指定管理料の削減で公の施設で働く職員の給料の削減や職員の非常勤化が生まれている実体です(詳細は P17)。また、二つ目は 2023 年 7 月に読売新聞「指定管理者の応募ゼロが続々…コロナ禍や物価高で『採算見通せず』、市民生活に影響も」でした。指定管理者を公募したものの応募が無い自治体が多数あるとの報道です(詳細は P16)。さらに、三つ目は 8 月に指定管理者制度と同時期に導入された独立行政法人制度で運営されている国立科学博物館のクラウドファンディングです。1 億円の資金を募ることを決め募集したところ、初日で 1 億円の目標を達成し、開始から 2 週間余りで 6 億円を超える資金が集まり話題になりました。物価上昇、光熱水費の高騰が国立科学博物館の「標本・資料の収集・保管」にダメージを与えたための緊急の策としての対応でした。実際、自治体が保有する博物館で指定管理者制度を導入している施設でも同様の問題が起こっています。民間企業等による管理運営、または自治体が設立した財団法人等でも状況は同じです。

官製ワーキングプアの問題も、応募ゼロの問題も、光熱水費等の物価高騰での運営のいきづまりの問題も、原因は同じではないでしょうか。なぜそのようになったのか解き明かすことで指定管理者制度の発展に重要なヒントが隠されていました。

東洋大学の南学客員教授は、「指定管理者制度の導入時の背景が問題ではないか」と指摘しています。国による自治体職員の削減要請の時期と指定管理者制度導入の時期が重なり、この制度に対する自治体職員の認識が職員の削減＝管理経費削減の手法と捉えられてしまった点にあるとしています。そのため、本来の目的である「民間等のノウハウを活用し、住民サービスの向上に資すること」が背後に押し隠されてしまいました。また、自治体の財政の悪化も影響しています。福祉需要の増大や公の施設の老朽化への対応、住民ニーズの多様化、昨今の新型コロナウイルス感染症対策など、自治体の財政は厳しさを増しています。予算規模総体を行財政改革や予算編成の手法であるシーリング等で縮小する努力が行われており、その一環で公の施設の管理運営を指定管理者制度に移行して縮減させようとしています。また、指定管理者制度による管理運営をしている施設の指定管理料も縮小を強く期待されるなど、今後ますますこの傾向は続くと思います。

「応募ゼロ」の背景としては、指定管理料の積算が不十分で応募者側への魅力不足、官製ワーキングプアは指定管理料に人件費の占める割合が高いことや雇用形態、賃金相場の変化に対する理解不足、物価や光熱水費の高騰による管理運営費の欠乏は、固定した指定管理

料で物価高騰時に対応するシステムができていないためと考えられます。要は、「適正な予算」が組まれていないことが問題ではないかと考えています。

また、自然災害や感染症など不測の事態への対応についても多くの問題が発生しています。その典型が熊本地震による指定管理施設の避難所開設で、平成 28 年度提言で取り上げました。また大型台風等の天候不良時には、公共交通機関の計画運休実施時には民間事業者の社員等が施設を開館する対応が必要となり、また実際に避難してきた住民への対応もしなければならないといった事が発生した問題です。法律上、民間事業者は住民の生命財産を守ることを目的とした避難対応に責任を持つことが出来ません。この役割の範囲は「リスク分担表」などで記載されていますが、「自治体と指定管理者の協議」とされているものが多く、実際のときには機能しない場合もありました。「リスク」と記載されていても指定管理者にとっては「役割」であり、リスクを負う立場にないものも多数あります。

これからの公の施設を取り巻く状況を見ると状況はさらに厳しいものになることが予想されます。自治体の財政状況から安易に指定管理者に負担を求めると応募団体ゼロ、施設職員の給与削減、非常勤化の拡大に繋がり、公の施設の廃止や専門性を発揮できない施設運営に至り、結局は住民サービスの低下を招きかねません。

自治体の財政余力の状況を見ると、これ以上の公の施設の維持管理費を増やすことを避けるためには、公の施設のあり方の見直しを含めて総合的に検討する必要があります。施設の複合化や機能に着目して多機能な施設なども一部の自治体で試みられています。また、公の施設に集客力のある「事業」や「店」などの導入も考えられています。さらに、業務委託と指定管理者制度の併用、包括管理委託を指定管理者制度の施設にも導入するなど指定管理者制度のさらなる活用や工夫の余地が多数あると思います。

利用料金制や自主事業をさらに発展させ、少しでも赤字幅を減らせる活動や業務を指定管理者に任せることも考えられます。指定管理者制度の発展の可能性は、自治体と指定管理者の工夫次第だと思われます。そのためには、官民協働の事業として自治体と指定管理者の課題の共有化を未来志向で図る必要があるのではないのでしょうか。

本提言では、20 年間にどの様に課題に向き合ってきたかの振り返りと、問題視されている課題の本質の分析により「適正な予算」は何か、自治体と指定管理者のそれぞれの「役割、業務範囲」は何か、それらの問題をリスクの考え方を通して明らかにしたいと思います。その上で、未来志向でこの制度の可能性を見据え「工夫」に挑戦している自治体を紹介し、そこから考えられる指定管理者制度の展望について「公の施設の最大活用により住民サービスの向上を図るための提言」をしたいと考えています。

2 20年間の振り返り

(1) 20年間の推移

指定管理者制度は、平成15年9月2日(2003年)に導入されました。総務省では3年おきに導入状況について公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査(以下「総務省調査」という)を実施しています。

表-1 指定管理者制度導入施設数の推移 (単位：施設(％))

年	総数	都道府県	指定都市	市区町村
平成18年(2006年)	61,565(100)	7,083(100)	5,540(100)	48,942(100)
平成21年(2009年)	70,022(114)	6,882(97)	6,327(114)	56,813(116)
平成24年(2012年)	73,476(119)	7,123(101)	7,641(138)	58,712(120)
平成27年(2015年)	76,788(125)	6,909(98)	7,912(143)	61,967(127)
平成30年(2018年)	76,268(124)	6,847(97)	8,057(145)	61,364(125)
令和3年(2021年)	77,537(126)	6,721(95)	8,063(146)	62,753(128)

総務省「公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査結果」

総数としては、26%増加しています。都道府県では5%減少でした。都道府県では公の施設の総数が公表されているので施設全体での導入割合が見られます。平成18年が59.2%で58.7%(平成21年)、61.3%(平成24年)、59.9%(平成27年)、59.6%(平成30年)、59.5%(令和3年)と推移していて大きな変化はなく、公の施設全体の6割前後の導入となっていました。(本文および表での指数・%は表示以下の四捨五入です)

表-2 指定管理者制度導入施設数のうち民間企業等(注)の推移 (単位：施設(％))

年	総数	都道府県	指定都市	市区町村
平成18年(2006年)	11,252(100)	825(100)	762(100)	9,665(100)
平成21年(2009年)	20,489(182)	1,571(190)	1,564(205)	17,354(180)
平成24年(2012年)	24,384(217)	2,304(279)	3,077(404)	19,003(197)
平成27年(2015年)	29,004(258)	2,397(291)	3,514(461)	23,093(239)
平成30年(2018年)	30,802(274)	2,617(317)	3,734(490)	24,451(253)
令和3年(2021年)	33,708(300)	2,712(329)	3,903(512)	27,093(280)

総務省「公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査結果」

注：民間企業等とは、株式会社、有限会社、NPO法人、医療法人、学校法人、共同企業体を指します。

民間企業等の総数は平成18年度と令和3年度を比べると3倍、特に指定都市では5.1倍となっています。

表－3 指定管理者制度導入施設数のうち民間企業等が占める割合の推移

年	総数平均	都道府県	指定都市	市区町村
平成 18 年（2006 年）	18.3%	11.6%	13.8%	19.8%
平成 21 年（2009 年）	29.3%	22.8%	24.7%	30.5%
平成 24 年（2012 年）	33.2%	32.3%	40.3%	32.4%
平成 27 年（2015 年）	37.5%	34.6%	44.0%	37.0%
平成 30 年（2018 年）	40.0%	37.7%	46.1%	39.5%
令和 3 年（2021 年）	43.1%	40.2%	47.8%	42.8%

総務省「公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査結果」

公の施設の指定管理者制度の導入状況としては、全体で見ると民間企業等の参入が 4 割を超え半数に届こうとしています。また、都道府県の数値から類推すると自治体の公の施設の半数を超え約 6 割が指定管理者制度を活用していることが窺えます。自治体の住民サービスの提供者としてかなりの地位を持つようになったと言えます。

表－4 指定管理者制度導入施設の財団法人等^(注)と民間企業等の比率 (単位：%)

区分 年	総 数	都道府県	指定都市	市区町村
	財団等:企業等	財団等:企業等	財団等:企業等	財団等:企業等
平成 18 年（2006 年）	81.7 : 18.3	88.4 : 11.6	86.2 : 13.8	80.2 : 19.8
平成 21 年（2009 年）	70.7 : 29.3	77.2 : 22.8	86.3 : 24.7	49.5 : 30.5
平成 24 年（2012 年）	66.8 : 33.2	67.7 : 32.3	59.7 : 40.3	67.6 : 32.4
平成 27 年（2015 年）	62.5 : 37.5	65.4 : 34.6	56.0 : 44.0	63.0 : 37.0
平成 30 年（2018 年）	60.0 : 40.0	62.3 : 37.7	53.9 : 46.1	60.5 : 39.5
令和 3 年（2021 年）	56.9 : 43.1	59.8 : 40.2	52.2 : 47.8	57.2 : 42.8

総務省「公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査結果」

注：財団法人等とは、特例民法法人、一般社団法人、一般財団法人、公益社団法人、公益財団法人を指します。総務省調査では、財団法人等と民間企業等の他、地方公共団体、公共的団体、地縁による団体の 7 つの種別で統計を取っています。

まだ自治体が 5 割以上出資する財団法人等が受け皿の中心になってはいますが、暫時減少の傾向にあります。

総務省の調査と並行して文部科学省の社会教育調査でも指定管理者制度の浸透が見て取れます。

表－5 種類別指定管理者別施設数

(単位：施設数)

年度	区分	総数	公民館	図書館	博物館	青少年	女性	体育	劇場	学習
平成 17 年度	施設数	56,111	18,173	2,955	4,023	1,320	91	27,800	1,749	—
	指定管理施設	8,005	672	54	652	221	14	5,766	626	—
平成 27 年度	施設数	53,016	14,837	3,308	4,293	913	276	27,197	1,743	449
	指定管理施設	15,297	1,303	516	1,279	374	94	10,604	1,006	121
令和 3 年度	施設数	51,510	13,798	3,372	4,380	812	271	26,663	1,718	496
	指定管理施設	16,390	1,477	704	1,314	376	98	11,222	1,033	166

文部科学省：社会教育調査結果

注：施設の名称は、公民館（類似施設を含む）、博物館（類似施設を含む）、青少年=青少年教育施設、女性=女性教育施設、体育=社会体育施設、劇場=劇場・音楽堂等、学習=生涯学習センターです。表－6 および表－7 も同じです。

平成 17 年度から令和 3 年度の間で総数でも公民館や青少年教育施設でも減少傾向にありました。また、社会体育施設も若干ではありますが減少傾向と言えます。その中で、指定管理者導入施設数で見るとすべての施設において増加しています。総数で 2 倍、公民館は 2.2 倍、図書館では 13.0 倍になっていました。

表－6 指定管理者制度導入施設割合の推移

(単位：%)

年度	総数	公民館	図書館	博物館	青少年	女性	体育	劇場	学習
平成 17 年度	14.3	3.7	1.8	16.2	16.7	15.4	20.7	35.8	—
平成 27 年度	28.9	8.8	15.6	29.8	41.0	34.1	39.0	57.7	26.9
令和 3 年度	31.8	10.7	20.9	30.0	46.3	36.2	42.1	60.1	33.5

文部科学省：社会教育調査結果

令和 3 年度の調査では、全ての施設において、指定管理者制度導入施設の割合は増加していました。令和 3 年度の総数で見ると、3 割の導入率ですが、博物館では 6 割が指定管

理施設となっていました。また、青少年教育施設では5割近くでした。次に多かったのが社会体育施設で4割を超えていました。逆に、公民館は1割でした。

表－7では、指定管理者別の施設数を平成17年度、27年度、令和3年度を比較した表です。社会教育調査では、6分類しておりましたが、財団(＝公益法人を含む一般社団法人と一般財団法人)、会社、NPO、その他の4分類にしました。その他には、地縁による団体(自治会、町内会等)、地方公共団体を便宜上含めました。公民館のその他は、地縁による団体(自治会、町内会等)の495を含みます。また、社会体育施設でも地縁による団体473が含まれています。

指定管理者制度が導入された2年後の平成17年度には8,005の施設を指定管理者が管理しています。その10年後の平成27年度になると2倍近くになりましたが、特に図書館の件数の伸びが顕著で実に9.6倍になっていました。新たに統計上カウントされた生涯学習センターとの併設などを見るとこのような施設での指定管理者の導入と民間事業者の進出が目につきます。令和3年度に社会体育施設では、わずかではありますが、財団を会社が上回りました。

表－7 種類別指定管理者別施設数

(単位：施設数)

年	区分	総数	公民館	図書館	博物館	青少年	女性	体育	劇場	学習
平成17年度	総数	8,005	672	54	652	221	14	5,766	626	—
	財団	5,207	243	36	468	156	7	3,749	548	—
	会社	532	15	8	49	14	2	421	23	—
	NPO	165	4	7	10	14	1	117	12	—
	その他	1,710	410	3	125	37	4	1,479	43	—
平成27年度	総数	15,297	1,303	516	1,279	374	94	10,604	1,006	121
	財団	5,648	287	55	651	143	37	3,888	539	48
	会社	4,551	101	381	277	106	11	3,350	304	21
	NPO	1,544	42	40	93	51	19	1,233	57	9
	その他	3,554	873	40	258	74	27	2,133	106	43
令和3年度	総数	16,390	1,477	704	1,314	376	98	11,222	1,033	166
	財団	5,715	322	65	651	131	37	3,906	537	66
	会社	5,444	126	556	314	109	13	3,944	346	36
	NPO	1,624	42	42	88	59	21	1,308	53	11
	その他	3,607	987	41	261	77	27	2,064	97	53

文部科学省：社会教育調査結果

注：平成17年度の劇場は、文化会館と表記されています。

(2) 総務省等の通知

指定管理者制度に関連する通知等が自治体に送られたのは、平成 15 年 6 月 6 日の地方自治法の一部改正する法律「改正法」の成立以降ですが、それに先行して平成 13 年 3 月 30 日厚生労働省から「地方公共団体が設置する保育所に係る委託について」がありました。内容は、「規制緩和推進 3 か年計画」に基づく保育所への民間事業者の活用と委託の指針でした。平成 15 年 7 月 17 日の通知は、改正法の公布に伴い指定管理者制度導入に伴う「条例の制定」と効率的な制度運用のための組織改編を促すものです。業務の範囲、管理の基準を条例で定めるよう求めています。

同年 8 月 29 日には政令等の公布に伴い監査対象となる旨の通知が出されています。この改正を受けて国土交通省が都市公園や河川管理・道路管理、公営住宅の運営に指定管理者制度の活用を求めています。また、厚生労働省も保育所や老人介護施設での積極的な活用を求める通知を出しています。年度が変わった平成 16 年 5 月 21 日にも厚生労働省は保健センターや水道施設等適用する旨通知を出しています。

平成 17 年 3 月 29 日に総務省は、「行政改革の推進のための新たな指針」を策定し、自治体に通知しました。指針には、積極的な行政改革のために指定管理者制度の活用が求められていました。また、同年 10 月 3 日の PFI 事業について包括的に民間事業者への委託の場合「指定管理者制度」の活用を求めています。

この後の通知等は、個別の問題への対応の指針や考え方の例示でした。

平成 17 年 11 月 14 日 総務省が事業税の取扱いの通知を出しています。また、平成 19 年 1 月 31 日「指定管理者制度の運用について」では、適用施設のあり方の検証やより効果的、効率的な運用と選定プロセスの透明性を求める通知を出しています。

平成 20 年 6 月 6 日の「地方財政の運営について」では、バブル経済崩壊以降の地方財政の苦境から脱却し、財政健全化を目指すために効率的な財政運営を地方公共団体に求めた通知で、制度運用の一例として公共サービスの水準の確保、外部評価の導入、協定等にリスク分担・損害賠償の加入、委託料の適切積算等を盛り込むよう留意し、検証を求めています。

また同じ 6 月 6 日に「制度の運用上の留意事項」として、選定過程、評価・モニタリング、協定、委託料における留意事項を示した通知を出しています。さらに、制度導入から 7 年が過ぎた平成 22 年 12 月 28 日「制度の運用について」では、自治体の取り組みにおける留意事項を助言する通知を出しました。内容は、指定管理者制度の本来の目的である住民サービスの効果的、効率的な供給に立ち返り、単なる価格競争の入札と異なる点、施設の設置目的にあった指定期間の設定、リスク分担やコンプライアンス、労働条件への配慮、債務負担行為の設定等に留意することを求めました。その後、平成 25 年 12 月 4 日の消費税の引き上げに伴う対応の通知、熊本地震を受けての通知、新型コロナウイルス感染症対応への留意点、令和 4 年 10 月 11 日には原材料価格、エネルギーコスト等の上昇に係る運用の留意点が通知されました。

令和 5 年 3 月 29 日には、国土交通省から都市公園の占用許可の一部が指定管理者の権限で行える旨の通知がありました。

詳細は、参考資料の指定管理者関連法律・通知年表(P59)に記載しています。

(3) 指定管理者協会の提言の変遷

指定管理者協会は、活動の一環として平成 21 年からその時の指定管理者制度に関わる問題点や課題について提言を出してきました。第 1 回の平成 21 年度の提言は、光熱水費の急激な上昇とインフルエンザ感染症対策を考慮した適正利益に関する提言でした。

以下、表で記載します。

表－8 提言と課題、主な出来事

	提言のテーマ	課題	主な出来事
平成 21 年 (2009 年)	適正利益	光熱水費の高騰	新型インフルエンザ
平成 22 年 (2010 年)	ビジョンとミッション	施設の目標が曖昧	
平成 23 年 (2011 年)	災害時の連携	災害時の役割分担	東日本大震災
平成 24 年 (2012 年)	実務上の課題	収支・科目・流用・保険	九州北部豪雨
平成 25 年 (2013 年)	リスク分担	負えるリスクと負うリスク	台風 18 号 26 号
平成 26 年 (2014 年)	10 年の振り返り	相互理解・役割分担等	消費税率改定
平成 27 年 (2015 年)	ビジョンの共創	守備範囲の変遷	関東東北豪雨
平成 28 年 (2016 年)	災害時の役割分担	避難所運営と役割分担	熊本地震
平成 29 年 (2017 年)	ガイドライン	ガイドラインの多様性	九州北部豪雨
平成 30 年 (2018 年)	自主事業、目的外使用	事業の分類定義	7 月豪雨災害
令和元年 (2019 年)	収支構造、適正利益	自治体の利益理解	台風 19 号
令和 2 年 (2020 年)	危機の役割分担	新型コロナ・災害	7 月豪雨災害
令和 3 年 (2021 年)	モニタリング	適正評価	緊急事態宣言
令和 4 年 (2022 年)	協定書	仕様書発注・多様性	物価高騰
令和 5 年 (2023 年)	20 年の振り返り	適正予算・守備範囲	光熱水費高騰

提言を見てみると、社会の変動にあわせてその時起こった事態への提言と指定管理者制度の構造的問題に対して自治体と指定管理者がどう対処したらいいかの提言に分けられます。詳細は、参考資料の指定管理者協会 提言のまとめ(P38)に記載しています。

(4) 指定管理者制度の課題の変遷

指定管理制度導入の背景は「民にできることは民で」の「骨太改革路線」の一環でした。地方自治法 244 条の 2 の規定が公の施設の管理に民間参入を阻害しているとして民間活力の導入のため改正されました。国では、自治体に対し財政危機や行政サービスの立ち遅れなど自治体の行政改革、職員の削減を求めています。特に、自治体に「集中改革プラン」の策定を求めています。指定管理者制度の導入と同時に行われた国の改革は、郵政民営化と独立行政法人の設立です。日本学術会議の反対声明や専門家機関や各種団体などが反対する中での船出でした。

指定管理者制度の導入当初は、自治体として国の制度改正に伴いどう制度を導入するか、全庁的共通事務としての条例で行くか、施設ごとの設置条例の改正で行くか、既存の管理委託している財団法人等の指定管理者制度への移行に伴い存続の可否、対象の公の施設の選定など混乱をきたしました。特に、管理委託している公の施設の指定管理者制度への移行が3年間の経過措置とされたため自治体は選択を迫られました。一方、市場の拡大と受け止めたものの民間事業者が行政権限の行使や行政組織への仲間入り、指定管理料の積算根拠が不明確なままの対応に迫られました。また、プロポーザルの準備や協定書の見本など収集に奔走していました。まさに双方が手探りの中での対応でした。総務省が導入を求めた指定管理者制度は、「行政改革の推進のため」で、職員数の削減とコストカットのツールとして導入したと自治体職員は理解したと思われます。

実際、運用が始まり様々の問題や課題が露呈しました。公の施設を全て指定管理者に委ねるとの誤解から「丸なげ」と自治体職員の意識から当事者との感覚が薄れていった時期でもあります。指定管理者制度の個別の問題点も認識されてきました。自動販売機の設置許可をどう取り扱うか、自主事業の範囲やその位置づけ、事業税の取り扱いなどです。また、大きな課題として災害時の役割分担、守備範囲や職員の身分保障が認識されました。さらに、指定管理料ゼロ円での応募企業の出現です。

平成 22 年の国の通達でも指摘された、「単なる価格競争による入札とは異なる」のとおり、自治体の過度な予算削減による運営上の弊害が問題視されてきました。また、指定管理料ゼロ円の施設では、新型コロナウイルス感染症によって開館することが出来ず、利用者からの収入がゼロとなり運営が立ち行かなくなったケースがありました。さらに、自治体の財政悪化の中、一律何%予算カットのシーリングにより、指定管理料の削減も起こっています。指定管理料のそのほとんどが人件費と施設管理経費です。施設管理経費は高騰の傾向にあり削減には限界があります。したがって、職員給与の昇給が困難になります。シーリングがない自治体でも、指定管理料の固定化が多数見られます。正規職員の退職に伴って人件費を昇給等に充てず、非正規雇用への切り替えが進んでいると指摘されています。

しかし、実際はその自治体の姿勢や考え方で導入の経過は大きく異なりました。指定管理者制度を積極的に取り入れた自治体と、直営または財団法人等にその多くの管理運営を委ねた自治体に別れたと言えます。

令和３年の公営住宅を除いた導入数を都道府県で見ると、愛知県・兵庫県が１００%で次いで大阪府が８１.４%、神奈川県が８１.０%でした。７０%台は、長崎県(７４.２%)、秋田県(７３.９%)、石川県(７１.２%)でした。６０%台は８県、５０%台は６県、４０%台は１５県で、全体平均では５１.０%でした。２０%台は５県、３０%台は６県ありました。分科会でも先進的に研究されていて指定管理者制度導入が進んでいる自治体と、未だに「民間に出したらいくら（安く）なる」と指定管理者を呼びつけてくる自治体があり、その温度差は相当なものがあります。この差を埋める必要があるのではと分科会で発言がありました。詳細は、参考資料の都道府県別指定管理者制度導入施設数に(P52)記載しています。

3 「節目」での振り返り

この20年間で様々な振り返りが行われました。ここでは、10年目、15年目、20年目の3つの節目での振り返りを異なる団体等で見たいと思います。

10年目は協会の提言です。15年目は公立博物館の総括です。20年目は公益社団法人全国公立文化施設協会(以下「公文協」という)の劇場・音楽堂等の総括です。

(1) 10年目 指定管理者協会の提言

指定管理者協会の平成26年度提言(2014年9月)では、10年間の振り返りとして下記の課題をあげていました。社会変化に伴う新たな課題として、インフルエンザ、震災、電気代値上げ、消費税増税に伴う対応があると指摘しています。また、改善されずにそのまま残っている問題として適正利益があるとしていました。(協会の提言の平成21年度での利益の概念、平成24年度の間接経費として提起されていました。)

成果としては、適切なコストで運営ができ、多様化する住民ニーズへの効果的かつ効率的な対応が実践出来たとしたうえで、それぞれの効果を下表のようにまとめていました。

表-9 導入の効果

住民	自治体	指定管理者
・魅力あるイベント ・丁寧な窓口対応 ・充実した施設 ・市民にわかりやすい広報 ・アウトリーチ事業 注1	・施設稼働率の向上 ・施設の有効活用 ・経費の大幅削減 ・自主事業による還元 ・透明性の確保 注2	・企業の社会的信用力向上 ・地域へのCSRの実現

注1: アウトリーチ事業は、施設に出向かない市民を対象に出前的に働きかけをする事業

注2: 透明性の確保では、モニタリングによるとしていました

この10年間で進捗した項目として、協議の場の確保、指定管理者の制度への理解レベルの向上、自治体による公平な指定、モニタリングによる制度の活用をあげていました。さらに、今後改善が期待される事項として公会計と企業会計(現金主義と発生主義)、必要経費(一般管理費・本部費)、財政援助団体としての監査対象からの除外、監査モニタリングの実施方法等の整理、目的外使用の適正範囲、リスク対応、法令改正の伴う対応(消費税の税率改定)、人事異動に伴う自治体職員の制度理解レベルのバラツキ、情報公開の対象に事業計画書(民間事業者のノウハウ・内部情報も含む)があげられていました。

今後10年間の想定として、施設老朽化、財政状況悪化による指定管理料の削減、施設統廃合、施設設置目的の変更による条例見直し、労働環境の変化をあげ、まとめとして

1. 互いの『立場』『環境』『ルール』『利益』の理解
2. ビジョンとミッション
3. 官民の役割分担とリスク分担
4. 適正利益の確保
5. 老朽化する施設の維持保全の仕組み

6. 社会の信頼

の6項目が必要としていました。

最後に提言として、①相互理解、②ビジョンとミッション、③役割分担、④適正利益、⑤老朽化対策、⑥信頼と公平性、があげられていました。具体的内容は、導入目的の住民福祉の向上の再確認、自治体の制度への誤解（コスト削減を目的とした制度）解消、事業継続のための一定利益への理解、どのような成果を期待しているかの明確化（ビジョン構想）、民間のノウハウを活かせる環境づくり（条例上での制約解消、時代にあった設置条例への見直し）、利用者の安全確保のための災害時役割分担・リスク分担、施設老朽化での修繕の役割分担への提言でした。

(2) 15 年目 公立博物館の総括

シンポジウム「指定管理者制度による公立博物館の運営―財団法人指定管理館の現状と課題」2018.10.13 を主催した金山喜昭法政大学教授（当時）は、公益一般法人非営利 Now No982 2019.3.1 でのインタビューで下記のように回答していました。

「現状、博物館は4,293館（平成27年度社会教育調査）で、うち指定管理者制度導入施設数1,279館（30％）です。その内訳は、公益法人651（51％）で会社277（22％）、NP093（7％）となっています。今回は公益法人の22団体にヒアリングしました。全体的な傾向として利用者のニーズに応じてサービスを行い利用者増につながっています。自治体が、経費削減等のツールと考えているところは失敗していると思います。過度な経費削減や無理筋の利用者増を要請しているケースがあります。経費削減とサービス向上とは逆の相関、理想は、ある程度の経費も節減し柔軟性や工夫によってサービスの質を上げる、その結果、利用人数が増えるでしょうが、現実には経費を一方的に削減して、それでも指定管理者が収入を上げるとその分指定管理料を減らしています。結果、高い入場者数（目標）を押し付けることになります。導入のメリットとデメリットは、以下の表のとおりです。解決の方向性としては、収支差額で生じた収入分は、指定管理者の裁量で博物館の事業に活用できるようにする。指定管理者が雇用する職員の昇給分は自治体等が負担、指定管理者の業務に基礎機能の充実に義務付け予算付することが必要と思う。」と述べていました。

表－10 導入のメリットとデメリット

メリット
・ 事務的な手続きがスムーズになった。 ・ 柔軟な運営ができるようになった。 ・ 意思決定が格段に早くなった。 ・ 予算の柔軟な執行ができるようになった。 ・ 複数施設を一括管理で指定管理者になったところは全体マネジメントができるようになった。 ・ 一つの組織が運営することで業務の効率化や経費削減につながった。

デメリット
指定管理料と利用料金の併用問題 ・ 指定管理者に収入の途が閉ざされ、インセンティブが働きにくくなった。 ・ 公益法人収支決算ゼロを想定し、利用料金の収入額に合わせ指定管理料を調整 想定額を超過→次期指定管理料から超過分を減額。 総定額を下回→指定管理者が赤字分を負担することもある。 指定管理料の固定化の問題 ・ 職員給与の昇給が難しくなった。 ・ 人件費の増額分を事業費の削減で充てるケースもあり、事業の質や継続性の維持に支障もでている。 ・ 正規職員の退職者の補充に非正規職員を当てているところもあった。 学芸員の労働条件の問題 ・ 職員の非正規化が生まれた。 ・ 正規職員が1年契約で不安定な雇用形態となった。 ・ 雇用形態の不安定化で長期的な人材育成が困難となった。 事業の多様化による博物館の基礎機能の低下問題 ・ 集客性のある企画イベントに事業のウエイトが行ってしまった。 ・ 資料の収集、整理、保管、調査研究がおろそかになった。 ・ 利用者サービスの向上はしたが、博物館の基礎機能は低下した。

コロナ禍で利用人数が激減した博物館でもさらに深刻な事態が起きたことが想像できます。また、国立科学博物館の報道に接するとうなずけるものがあります。

印象に残ったところは、ミッションを明確にして公募の際、積極的に自らの役割や事業提案しているところや、学芸業務は直営で管理運営を指定管理者の施設は比較的うまくいっているとの評価でした。

現在の博物館は、4,380館（令和3年度社会教育調査）で、うち指定管理者制度導入施設数1,314館（約30%）（内訳 公益法人651（50%）、会社314（24%）、NP088（7%））で、会社が平成27年度と比べて37館（13.4%）増えていました。

（3）20年目 劇場・音楽堂等の総括

文化庁の委託事業として、公文協は令和4年も劇場・音楽堂等の活動状況に関する調査を実施し、調査結果を令和5年3月に公表しました。調査では文化事業の実施状況の調査分析とともに指定管理者制度の導入状況の把握も行われました。

表－11 令和4年管理者別劇場・音楽堂等の施設数

総数	指定管理者	直営	その他
1,248（100%）	781（62.6%）	450（36.1%）	16（1.3%）

文化庁：劇場・音楽堂等の活動状況に関する調査報告書

表－12 令和4年管理者別指定管理者施設数

総 数	公益財団法人	共同体 注	営利法人	その他
781 (100%)	367 (47.0%)	145 (18.6%)	126 (16.1%)	143 (18.3%)

文化庁：劇場・音楽堂等の活動状況に関する調査報告書

注：共同体は、財団法人＋NPO法人や財団法人＋営利法人などの組み合わせです。

また、その他には一般財団法人(9.2%)、NPO法人(4.5%)を含みます。

この調査を踏まえ、令和5年6月、公文協は研究発表大会を開催し、専門委員会特別部会報告として「提言」を行いました。総括として「導入目的である『住民サービスの向上』については、一定程度の成果は認められる。一方、多くの施設で『経費の縮減』が主目的となり、短期的なコストダウンの過剰な追求に陥っている。結果として、経年劣化が見過ごされて安全管理が疎かになる、中長期的な事業計画や公益的な事業展開が阻害される、次期の継続保証がないことから非正規雇用が増加し官製ワーキングプアを生み出す等の弊害が生じ、逆に本来の設置目的が果たせない状況が発生している。」と現状分析しています。

国への提言では、平成22年12月28日の通知で自治体に留意するよう「単なる価格競争ではないこと、労働条件への配慮等を行うこと」を求めていましたが、10年以上経過したにもかかわらず、結果的には、より効率化と節減を重視した競争原理に傾注し、留意すべき課題の蓄積化が進んでいるとして、改めて自治体が課題解決に向き合うよう国に助言を通知するよう求めています。また、自治体に対して文化施設の役割が、愛好者向け鑑賞施設から地域のコミュニティの再生に資する公益的な政策目的施設に変化していることを踏まえ、施設提供（貸館）事業の運営から各地域の特性に合わせて公益的な使命や役割を担う新たな事業と運営を求めています。

4 自治体の現状

(1) 適正予算－応募問題と官製ワーキングプア

ア. 応募の状況

2023年7月23日に読売新聞が「指定管理者を公募したが応募がゼロの自治体が多数あった」と報道しました。読売新聞によると「47都道府県と20政令市に取材したところ、21年度から22年度まで、26自治体の57施設で1度目の公募が不成立となっていた。このうち23自治体49施設は応募がゼロ」とのことでした。大阪府、岡山県、秋田県や大阪市など少なくとも8自治体の12施設は、不成立の理由としてコロナ禍や物価高の影響をあげていたと報道されました。

応募問題では、分科会でも様々な報告がありました。

公募は、令和3年の総務省調査で全国50.9%（都道府県63.7%、指定都市67.7%、市区町村47.7%）で行われていますが、公募の現状については、地方部と都市部での温度差が報告されました。いま「地方」では応募が少ない状況になっています。理由は、「地方」は人材確保が難しい、担い手がない、投下できる資本もない、とのことでした。その中で、「指定管理者制度を導入したが応募者がなく、直営に戻した事例が散見される。また、応募がないので財団法人等をお願いしている自治体を地方都市で見かける。」との報告もありました。一方、都市部での公募はまだ余裕がある状況で、法人や民間事業者が多くいるのでどこかが手をあげるだろうと、まだ安心しているところがあるのではないかと感想がありました。

自治体の議員団が指定管理者協会に訪れ、応募団体がゼロまたは既存管理者しかいないのは何故か、と真顔で尋ねてきます。それに対し「その仕事に民間事業者が応募するだけの魅力がないから」と答えると理解してもらえないという笑えない状況もあります。

自治体でも様々な創意工夫でなんとか乗り切ろうとしている姿が見て取れます。一社しか応募がない状況を打開するため、複数施設が同条例で設置されている施設を、それぞれ別団体を指定管理者に選定していたのを変更し、複数施設を一括して公募し、民間事業者と公益法人を競争させるということがありました。また、競争原理が働かない小さな公の施設を抱き合わせて一括公募（バンドリング）する動きがあります。さらに、「非公募とする代わりに指定管理料を据え置かれた。その金額だと応募しなかった可能性がある」と伝え、ある程度値上げを認めたが、次期は公募に戻った。」との事例も報告されました。

民間事業者に対し「応募を増やすためどうすればいいか」とアドバイスを求める自治体があったそうです。「民間だから利益がないとだめ、自由度を高める必要がある。」とアドバイスした結果、応募者がとても増えたとの報告もありました。

国の指導では、公募による指定管理者の選定が謳われていますが、必ずしも競争が前提ではないのではないと考えられます。かつて協会では、「そもそも指定管理者制度は競争させることが目的」ではないはずだと議論したことがありました。「競争することで安価なサービスが提供できるという考えもあり否定はできないが、競争原理は認めつつ無理矢理に競争させることが目的ではないと思います。安定的かつ適切な管理運営を行い、市民からの評価がある限り競争は必須ではないと考えられます。」との意見が出されました。事実、岡山

県倉敷市では評価が一定基準水準以上であれば最大 10 年までを上限に更新する制度があります。(詳細は協会平成 22 年度提言)

応募者ゼロは、指定管理者が自治体の取組姿勢や募集要項、ガイドライン、仕様書、指定管理料等をしっかり見ていて、応募するか、しないかを判断しているからです。適正な予算措置がなされていない場合、昨今の人件費上昇や光熱水費高騰を考えると指定期間内で確実に赤字になると予測される場合は応募できないからです。指定管理者が自治体を選ぶ状況がこのまま続くと、今までとは逆に選ばれない施設(自治体)が出現することも考えられます。どんな事態が出現するか想像もできませんが、すべて直営か公の施設の廃止につながりかねないとの懸念もあります。実際には、直営に戻すか、財団法人等に頼みこむか、応募方法の工夫をするか、指定管理料を見直すか、それでも応募がなければ施設を休止または廃止にせざるを得なくなってしまうです。

イ. 官製ワーキングプアの懸念

NHK が令和 5 年(2023 年)2 月 10 日に「おはよう日本」でとりあげたのが、指定管理者制度のもとで「官製のワーキングプア？」の問題が発生しているのではないか、との報道でした。指定都市の児童館の館長から「基本給 11 万 5 千円、年収 250 万に届きません」との投稿が取材の始まりでした。この児童館では年間の指定管理料が 2,000 万円前後で当初 7 人いた常勤スタッフを 4 人まで縮小。今後更に 10%の予算削減が予定されているとのことでした。また、別の自治体の図書館では、NPO 法人が平成 18 年(2006 年)から指定管理者となり司書中心に学校図書館との連携や市民の交流の事業、市内のもう一つの図書館ともコンピュータ化でネットワークを結び予約検索システムを実現するとともにクラウドファンディングを活用した移動図書館事業を展開するなど指定管理者ならではの民間活力を発揮しています。それでも現在、パートを含めて職員 7 人、常勤の手取りが月 13~17 万円ほどとの内容でした。指定管理者制度による管理運営で、2 図書館で 6,000 万円余の指定管理料です。指定管理者制度導入前より 1,000 万円ほど縮減できたそうです。自治体としては「財政状況が厳しい中、図書館に限らず公共施設の予算を引き上げるのは難しい」と、担当課長の回答でした。

さらに、民間企業等の指定管理者からの「指定をみずから返上」撤退するケースの紹介でした。総務省調査から「経営困難等による撤退」は令和 3 年(2021 年)4 月までの 3 年間で 242 施設あったとの報道でした。

表-13 指定管理者の経営困難等による撤退(指定返上) (単位:施設数)

区分	平成 24~26 年度	平成 27~29 年度	平成 30~令和 2 年度
合計	112	95	242
都道府県	3	0	1
指定都市	1	5	0
市区町村	108	90	241

総務省「公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査結果」

自治体職員の一部は、経費の削減は「民間企業の利益を減らせば削減できる」と考えている節があるのではないかと分科会での発言がありました。今回の分科会に参加いただいた東洋大学 南学客員教授もNHKのインタビューに答え、自治体の厳しい財政状況の中、『民間企業ならもっと安くできる、予算がないのでこの範囲で、と民間に頼る傾向が強まっている。その結果、コストカットで現場にしわ寄せが来ている。コロナ禍もあいまって撤退する企業も相次いでいる。』とコメントしていました。

ウ．独立行政法人の課題

指定管理者制度と同時期に導入された独立行政法人制度で運営されている国立科学博物館がクラウドファンディングで、8月に1日で1億円超、2週間で6億円を集めて話題になりました。物価上昇、光熱水費の高騰が国立科学博物館の「標本・資料の収集・保管」にダメージを与えたための緊急の策としての対応でした。実際、運営の努力や筑波にある巨大な資料保管場所の節電等で対応しています。今回の光熱水費の高騰はその努力の限界を超えたと思います。しかし、国は限界を超えていないと認識していることになります。

自治体を持つ博物館で指定管理者制度を導入している施設でも同様の問題が起こっています。民間企業の指定管理者だけでなく、自治体が設立した財団法人等でも状況は同じです。

応募者ゼロの問題も官製ワーキングプアの問題も、光熱水費高騰での運営のいきづまりの問題も原因は同じではないでしょうか。なぜそのようになったのか解き明かすことで指定管理者制度の発展に重要なヒントが隠されていました。公立博物館での非常勤化や昇給のストップ、公文協の指摘でもあるように「構造」として起こっていると言えるのではないのでしょうか。

現在、多くの自治体では労働モリタリングや公契約条例を制定し指定管理者施設の賃金に適用させるなどしています。しかし、まだ安易に対応している自治体も多くあります。令和3年の総務省調査でも、労働条件への配慮、労働法令の遵守、雇用への配慮に関して全国72.8%（都道府県95.5%、指定都市90.2%、市区町村68.1%）となっていました。逆に言うと77,537施設のうち21,126施設（27.2%）が選定時に示さず、協定書にも記載がないとの結果が出ていました。

(2) 守備範囲－役割分担とリスク分担

指定管理者制度で問題とされるのが、突発的な出来事に対する対応の問題です。協会の提言でもたびたび取り上げています。主なものは、自然災害やウイルス感染症対応や光熱水費の高騰や消費税の改定等で、その際の自治体と指定管理者との役割分担やリスク分担です。

新型コロナウイルスでの緊急事態宣言下の休館時の利用料金ゼロ問題や、大規模災害時の避難所開設の問題です。大型台風接近時に公共交通機関の計画運休があっても、自治体は休館の判断をしないと危険な状況下でも施設職員は出勤して開館の体制を従来通り準備することになります。また、災害時の職員安全確保及び住民が避難を求めてくる事態です。さらに、消費税の改定・物価高騰・光熱水費の高騰などの事態で指定管理料には想定されていない支出が起こった場合の対応です。かなりの自治体ではリスク分担表に協議との記載が

あり、その都度自治体と指定管理者で解決策を模索することになります。

今回の分科会でも災害時の対応について多数の発言がありました。令和 3 年の総務省調査でも災害時の役割分担の記載は、全国 68.2%（都道府県 67.6%、指定都市 79.3%、市区町村 66.9%）となっていました。また、災害時の費用分担の記載は、全国 68.0%（都道府県 75.5%、指定都市 85.6%、市区町村 64.9%）となっていました。

熊本市では、熊本地震の時、避難所の開設および施設維持管理業務の多くの部分（※自治体職員しか遂行できない業務を除く）を指定管理者と協働で行いました。その経験を活かして災害時は全ての公共施設で避難者の受入れ、市が指定管理者に応援を依頼し、協定書の中に避難所運営の実費は後日精算としています。また、災害時の指定管理者職員の補償について「覚書」を取り交わしているとの発言がありました。（詳細は協会 令和 2 年度提言）

自治体の多くは、募集要項や協定書で災害時の協力要請が書かれていますが、詳細なマニュアルまではないと思います。先進的な事例として、横浜市ではマニュアルや役割分担や費用負担の取り決めができています。

東日本大震災時の帰宅困難者の対応や災害時の指定がない公の施設に避難住民が来た場合が現実起こっています。また、新たな状況として東日本大震災から社会の背景が変わり、その後の災害発生時に困ったのは、ボランティアが多数来たことによりその対応に追われ、大量の支援物資の仕分けを指定管理者がせざるを得なかったことが報告されました。南先生からは、「ボランティア対応等は、基本的に指定管理者の業務ではないのではないか。一番の問題は、自治体職員が災害時のリスクを本当に考えていない点にあると思う。人手がないから施設の業務範疇として指定管理者に押し付けるのは明らかに間違い。災害対策では指定管理者はあくまで代行者であって一義的責任は自治体にある。指定避難所だけでは収まらず周辺の公共施設に避難者が来た場合の地域災害計画や地域防災マニュアルを自治体の責任で作れるかどうかのカギとなる。」との厳しい指摘もありました。また、自治体と指定管理者間だけでなく、地元の自治会、連合会等との協定を求められるケースがあるとの発言に対し、熊本市では行政区ごとの自治会と地域連携協定を締結しているとのことでした。

ここでは、「リスクの話と役割の話を混同している。災害対応は役割であって、指定管理者のリスクではないのではないか。リスク分担表に天災の項目があり解釈しているが、リスク分担表と役割分担表を再整理する必要があると思う。」との発言もありました。

施設の修繕については、協会の提言（平成 25 年度）では、指定管理者の業務範囲の修繕は指定管理者が負担すべき修繕一件当たりの限度金額が協定等に記載されているが、具体的な内容や範囲が曖昧だと指摘しています。南先生からリスク分担表に施設設備の損傷の場合、税法上 60 万円以上以下で自治体か指定管理者かと決めているが、設置責任から考えると施設本体主要設備は全部自治体ではないか。また、公共施設の半数が竣工後 30 年以上で施設の老朽化の進行が著しい。施設の損傷は起こり得るので設置責任者と明記する整理が必要と思う、との発言がありました。現行の修繕は、指定管理料の中にあらかじめ修繕費を計上し、その年間予算の範囲内で小破修繕を指定管理者が実施して事務の簡素化や即対応としていることが多いと思われます。執行した修繕費が予算額まで達しない場合は年度末に精算する等もしています。

国立科学博物館での光熱水費の高騰への対応の問題ですが、同じく協会の提言（平成 25 年度）では、電気料金の値上げの問題として「双方のリスクなので分担を、指定管理者は運営努力で吸収、その限度を越えたら自治体による指定管理料の増額か受益者負担として利用料金の改定」と整理していました。今回はその限度を越えているか、いないかで問題になっていると思います。南先生からは、電気代は当初年間の稼働日数稼働時間で積算して年度内での値上げは自治体がリスクを負い、節電等の指定管理者の努力はインセンティブとする」と取り決めるのが理想ではないかとの発言がありました。

自治体のガイドライン等による現状から役割分担やリスク分担の記載状況を見ると以下のとおりでした。都道府県ではリスク分担表を確認できたのは 32 道府県でした。名称が責任分担表となっていたのが 10 都県でした。役割分担表 1 県、危険分担表 1 県、計 44 都道府県で表が確認できました。その内 1 県はリスク分担表と役割分担表の併記しているものや業務区分と併記している県も 1 県もありました。残り 3 県はホームページ等で確認ができませんでした。

「不可抗力条項」を記載していたのは 38 都道府県でした。大規模災害を経験しそれを踏まえての改定も見られました。また、感染症を不可抗力に加えた自治体は 9 府県ありました。さらに休業補償を募集要項等へ書き加えていた自治体は 4 府県ありました。指定都市ではリスク分担表も不可抗力条項も 20 すべての指定都市で確認できました。感染症を不可抗力に加えている市は 5 市ありました。コロナ以前から不可抗力の欄に感染症を入れていた堺市はさらに休業補償についても記載がありました。

リスク分担はリスクの発生するところコントロールできるところで対応するのがベストとの原則が、まだ浸透していないのと役割なのかリスクに伴う負担なのか、責任がある事項でその責任者としての負担なのか未だに整理されていないのが現状だと思います。特に自治体の実際のリスク分担表と責任分担表は、ほぼ内容が同じで表記の違いだけでした。詳細は、参考資料の役割分担表およびリスク分担表等の記載状況（P63）に記載しています。

表－14 分担表の類型と定義

名称	対象	定義
リスク分担表	リスク	あらかじめ想定される自然的社会的リスクに対し、設置者と指定管理者のどちら（または双方）が対処と負担するか明確にする表
責任分担表	責任	公の施設を管理運営していく中で生じる責任（包括管理責任等）を設置者が負うのか指定管理者が負うのか明確にする表
役割分担表	業務	平常時および非常時における、設置者と指定管理者の担うべき業務の分担を示す表

(3) 施設の最大活用の模索

「民にできることは民で」の考え方から始まった指定管理者制度ですが、民間事業者のサービス提供能力が育ってきたので公共サービスに民間活力を導入（アウトソーシング）するとの考えです。民間活力の導入により住民のニーズの多様化に効果的、効率的に対応するノウハウの活用は有効であるから管理の受託主体の法律上の制限を取り払う改正でした。制度改正の本質は、「公の施設の活用の自由度が大幅に拡張されたこと」にあると南先生は指摘していました。民間活力をさらに引き出すためには、何が必要か。実際は、自治体により活力を抑え込んでいるのではないかと疑問符をつけたくなる対応が多々見られます。

【発注方式の見直し】

その最たるものが、仕様書による業務委託と変わらない発注方式です。指定管理者の活動を制限するかのごとき仕様書です。指定管理者制度は、包括的な性能発注が理想ですが、現実的には仕様で規定されていて自治体の意向を聞きながらの運営になっているとの指摘がありました。

発注方法は、仕様書発注から性能発注への転換、自治体が指定管理者に「これをやれ」でなく、指定管理者に「何ができるか」を公募選定で確認し、細かなことは協定で詰めるのが基本ではないでしょうか。

【柔軟な利用料金制】

また、条例で決めなければいけないのは使用料ですが、条例で上限を決めれば十分で、実際の利用料金は指定管理者が定めることになっています。利用者のニーズに合った料金設定を条例の範囲内で指定管理者に任せることができます。性能発注で取り組むべきことの中に、条例での料金制度は部屋ごと細かに決めるのではなく上限を決めるだけでいいのではないか。利用料金の柔軟な対応による適正な利益確保ができるようになるのではないか。
注：使用料と利用料金についてはコラム欄(P24)で解説します。

表－15（1） 指定管理者における利用料金制の採用状況（単位：施設数）

区分	平成18年	平成21年	平成24年	平成27年	平成30年	令和3年
合計	28,871	33,235	36,621	39,508	39,822	40,597
都道府県	1,497	3,210	3,460	3,548	3,493	3,058
指定都市	1,276	1,998	2,569	2,858	3,082	3,430
市区町村	26,098	28,027	30,592	33,102	33,247	34,109

表－15（2） 指定管理者における利用料金制の採用状況

（単位：％）

区分	平成18年	平成21年	平成24年	平成27年	平成30年	令和3年
合計	46.9%	47.5%	49.6%	51.5%	52.2%	52.4%
都道府県	21.1%	46.6%	48.6%	51.4%	51.0%	45.5%
指定都市	23.0%	31.6%	33.6%	36.1%	38.3%	42.5%
市区町村	53.3%	49.3%	52.1%	53.4%	54.2%	54.4%

総務省「公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査結果」

（％）は、それぞれの調査時点での指定管理者導入施設数からの割合。実数は表－1 参照。

【施設の多機能化】

施設の利用実態を見ると、公民館は会議室としての利用が主であったり、図書館がゆとりの空間の提供を求められていたりしています。香川県まんのう町の道の駅は観光よりも地元のスーパーの機能が3分の2程度で広域的な地域の方が利用しており、残りの3分の1程度は観光客と運転手の休憩場所となっていると、竹林町議の発言がありました。施設の運営も整理が必要で指定管理の運営方法等も変わっていくと思います。公共施設のあり方自体が変化しつつありますが、更にこれからの住民ニーズの変化・多様化に合わせて施設機能の複合化、多機能化が求められていると思います。

【施設の柔軟な運営】

施設の利用状況や利用者の分析などで開館日数や開館時間を柔軟にする必要もあるのではないのでしょうか。分科会では、開館時間を午後から6時までする、平日は閉館し週末のみ開館する等が話題となりました。施設の「縮充」を提唱する南先生からは、施設を廃止するとか、開館日数を年半分にしては(縮小均等型)等、大胆な発言もありました。

【価値の創造と多面的評価】

指定管理者の活力や、そこで働く人々の高い志(こころざし)によって公共サービスの一部が維持されています。それを応援するのも自治体の役割ではないのでしょうか。

香川県まんのう町の竹林町議は、分科会での講演で塩入温泉のふれあいセンターの指定管理者による産直市場がコロナ禍で赤字に陥り、町がその赤字分を負担する際「行政の役割には『民業』を育てるという大きな仕事がある。公の施設の管理運営も指定管理者による地元雇用や地元取引業者への経済効果、他所からの買い物客や入浴客の交流人口増など、経済循環による『効果』を鑑みる必要がある。」としていました。

【利用者数での評価の再考】

公の施設の利用率は、現実には一部の市民のみが利用していてニーズは低いのではないかと、との指摘があります。また、単独機能施設(図書館・公民館等)だと地域の方だけの利用では利用者増としていくことは現実的に厳しい状況にあると思います。

武雄市図書館(スターバックスコーヒー、TSUTAYA 書店、美しい建物で観光名所にも)の

例では図書館に付加価値的な機能を付加することで市内外から多くの来館者を集める施設になりました。このような事例を除き、利用者数や稼働率の上昇は、人口減少のなかでの評価のあり方も検討する必要がありますし、施設の存在意義や価値を考えると取り扱いが難しいと感じます。

分科会の参加者の感想として「経営マインドを強く持っている首長は利用者数にこだわる発言をしますし、議会や市民への説明に使われています。利用者数の高さだけが施設のありようの成績のバロメーターとは思いませんが、指定管理者として利用者数の評価が高いことは認識しておく必要があると思います。本来ならば施設がいかに愛されているか、市民生活に溶け込んでいるか、それが利用者増で表れていると感じています。」との発言もありました。

【公の施設の範囲】

公の施設の範囲ですが、庁舎や清掃工場、給食センター等行政事務を執行するための施設は、指定管理者制度の対象となる「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する施設」にはあたらないというのが総務省の見解ですが、法的には首長が総務省の見解と異なる解釈を行う可能性はあると言われています。実際、給食センターは直営から業務委託で民間企業に行わせているところもありますが、指定管理者制度への移行も可能ではないでしょうか。南先生の説だと庁舎や学校も一部を公の施設とすることもあり得るとのことでした。

【施設の老朽化対応】

施設の老朽化対策として公共施設のマネジメント（公共施設等総合管理計画）が平成 26 年に総務省から自治体に求められています。9 年目になりますが、財政に比較的余裕のある自治体では大規模なリニューアル工事計画の策定と改修工事が行われています。しかし、多くの自治体では計画はあるものの着手できていない状況だと思います。

施設を最大に活用するため、限られた財源を重点的に投資する必要があると思います。南先生は、施設の廃止、統合による「縮充」が必要だと述べています。分科会でも指定管理者制度の議論とは別に人口減少の中での公共施設のあり方について意見交換がなされました。

総務省では、公益施設等適正管理推進事業債の延長・拡充や、コンサルティング業務等経費の特別交付税措置の延期など令和 4 年 4 月に改正し、コミュニティ施設の複合化、集約化を推奨しています。実際に学校と公民館、学校と社会教育センターなどの複合化が進められています。

複合化では、行政区域を越えて性格の同じ施設を何館かまとめて指定管理者を公募することにより、従来的人数より少ない従事者で運営するなど人件費の削減ができるのではないか、との発言もありました。

【維持管理費の軽減策】

10 年前の提言で想定した、「財政状況の悪化による指定管理料の削減」が現実のものとなっています。指定管理料の削減、据え置き、人件費上昇分のための改定など、指定管理料の固

定化が進んでいます。このような状況が続くとは、これからの指定管理者制度運用で最大の課題になります。

公の施設の最大活用といってもインセンティブがない状況です。考えられるのは、まんのう町の竹林町議が推奨する「集客収益事業」です。自治体の財政に少しは貢献が期待できる指定管理者による事業展開です。そのためには、指定管理者の自由度を高める制度の運用が求められています。

公の施設の価値を高めていくなかに、利用料金制と自主事業を有効に活用し、しっかりと整理・発展させていくことが、将来の指定管理者にとって有効ではないかという意見が分科会で出されました。ただし、利用料金での受益者負担では、減免のケースが多く利用料金の確保が難しい。経費削減のため収益事業の確保が求められているが、収益事業は、指定管理料の削減で施設の黒字化ではないことは明確にしておく必要があるのではないかと議論がなされました。当然、モニタリングや事業報告での自治体のコントロールは必要です。

この問題に対し、まんのう町の竹林町議は「今の自治体職員は緊縮財政だけ考えて、資金調達の努力をするマインドがない。この克服には、施設の経営の構想や条例のあり方を学ばせる必要がある。」との厳しい指摘をされていました。また、「モニタリングには、利益の項目がないので入れる必要があるのではないか。」の発言もあり、逆に「この指定管理料で住民サービスは十分に賄えるのか（適正な予算か否か）」、の視点でのモニタリンがあっても良いのでは。」との発言もありました。

コラム欄

使用料金と利用料金

使用料は、地方自治法の第 225 条で「公の施設の利用につき使用料を徴収することができる。」と規定されています。そして第 228 条では、「使用料に関する事項については、条例でこれを定めなければならない。」としています。使用料は、正確には「施設使用料」で施設の設置者に使用者が使用の対価として支払うことになります。

利用料金は、第 224 条の 2 第 8 項で「指定管理者に公の施設の利用料金を収入として収受させることができる。」また同 9 項では、「自治体の承認のもと利用料金は、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。」としています。利用料金制の根拠となっています。利用料金は、公の施設における利用者へのサービスの対価であり、サービスを提供する指定管理者の収入となります。

大阪市は、指定管理者制度の運用に係るガイドライン(令和 5 年 4 月改訂)で使用料施設と利用料金施設を明確に区分し、「利用料金は、条例に定める範囲で大阪市の承認を得て指定管理者が定める額とし、指定管理者の収入とする。」としています。

5 指定管理者制度の展望

(1) 自治体による制度運用(活用)の事例

分科会で話題となった、自治体による指定管理者制度の運用(活用)の事例を時系列で示すと以下のとおりになりました。

表－16 自治体による制度運用(活用)事例

年度	自治体名	活用事例
2003 年 (平成 15 年)	半田市 (愛知県)	総合型地域スポーツクラブハウス 中学校体育授業と地域スポーツクラブの共同利用
2005 年 (平成 17 年)	島根県	島根県立美術館 学芸業務は直営、運営管理は指定管理者。島根方式
2009 年 (平成 21 年)	倉敷市 (岡山県)	指定期間の「更新制」の導入（非公募による再指定） 一定条件を満たせば通算 3 期 10 年以内での更新可能
2013 年 (平成 25 年)	横浜市 (神奈川県)	地域防災拠点運営マニュアル 東日本大震災を受けて避難所の重要性を認識し作成
2013 年 (平成 25 年)	武雄市 (佐賀県)	公立図書館 美しい建築デザインと斬新な運営 TSUTAYA、スターバックスコーヒーの併設
2015 年 (平成 27 年)	大阪市 (大阪府)	大阪城公園 目的事業と自主事業（資本投下の容認）に よる黒字経営
2016 年 (平成 28 年)	熊本市 (熊本県)	公共施設のランク別人件費単価表の明示 市職員の給与を基に設定
2018 年 (平成 30 年)	熊本市 (熊本県)	指定管理者の災害対応業務および費用負担の明記 指定管理者職員の補償の覚書（詳細は令和 2 年度提言）
2021 年 (令和 3 年)	横浜市 (神奈川県)	賃金水準スライド制の導入 指定期間 2 年目以降の 賃金に基準値を参考に変動率を反映
2023 年 (令和 5 年)	熊本市 (熊本県)	利便増進業務の導入/提案事業の新設 企画事業（指定事業・自主事業）の他に導入・新設
2023 年 (令和 5 年)	熊本市 (熊本県)	物価高騰の目安として 10%を越えた場合協議に応じる との文言をリスク分担表に明記

分科会で話題に出た倉敷市の指定管理期間（更新制による非公募、最大 10 年間）について、令和 3 年の総務省調査では、5 年が最も多く 72.7%で、5 年超は 7.6%、計 80.3%でした。まだ 2 割弱が 4 年以内の短い指定管理期間でした。

また、修繕や光熱水費の問題では、こちらも話題に出た柏市が、募集要項(スポーツ施設 2023 年 9 月)の指定管理料の項目で(3)修繕費、(4)光熱水費について表－17 のような整理をしていました。

表－17 柏市の修繕費と光熱水費の取り扱い

科目	取り扱い	上限額以下	上限額以上	備考
修繕費	精算項目	市へ返納	市と協議	
光熱水費	精算項目	精算 注	責任分担表	物価変動等に関する費用適用

注：光熱水費については、指定管理者の創意工夫(電気会社の変更・LEDや熱交換システムの導入など)による削減はインセンティブとして精算の対象外とする。

さらに、応募書類の項目に(19)果実還元提案書(様式自由)があり、「一定の割合の収入以上の実績を上げた場合における本市への果実還元について提案書を提出してください。」の記載がありました。

(2) 指定管理者から見た制度活用への提案

南先生から「指定管理者制度は、民間事業者から見ると建設費の負担がない、減価償却もない、固定資産税もない、自治体によっては事業税の課税もされない、指定管理期間の満了で撤退することも厭わない、利用料金制ならば利益も一定見込みがある、契約行為ではないので契約不履行による訴訟もない、民間企業にすればノーリスクです」と自治体職員に話をしても理解されないとのことでした。

それに、指定管理者に指定されれば、指定管理料として「運転資金」が自治体から年度当初に最低でも1月分(4期にわけた1期分)は支払われるため、指定管理者制度は「公設民営」の事業手法の中で、ものすごく恵まれた制度と言えるので、自治体職員に対し「もっと指定管理者制度を使ってください。」と勧めているとのことでした。

ア. 業務委託と指定管理者制度の併用

指定管理制度の「誤解」の一つに、公の施設のすべての業務を指定管理者に委ねると理解している自治体職員が多数います。地方自治法では244条の2第3項の「管理を行わせることができる」をうけ、第4項で「指定管理者が行う事項を定めるものとする」としていますが、公の施設の業務の「全て」とは記載されていません。また、自治体職員の多くは「業務委託は、仕様書どおりの業務のみをお願いする」と考えていますが、業務委託にも「裁量」の余地があるという理解は皆無と言っていいと思います。

南先生は、業務委託の中に事業者による「自主事業」の実施をすることも可能ではないかと提案しています。この工夫の余地を考え合わせると、指定管理制度と業務委託を1つの公の施設で併用することが可能となります。具体的には、学校施設と市民向けの施設の機能を併せ持つ施設も一部業務委託で実施させ、残りの部分を指定管理者制度で管理することもできます。

表－18 業務委託と指定管理者制度の違い

項目	業務委託	指定管理者制度
発注方法	仕様発注（仕様書発注）	性能発注
予算科目	委託費	委託費（指定管理料）
費用	入札金額	自治体の上限金額内で両者協議
選定方法	入札	提案書・選定委員会
契約	契約書	協定（書）
再委託	不可	可能（清掃・警備等）・一括不可
自主事業	不可と思われるが可能	推奨
期間	原則1年（単年度予算主義）	複数年
負担軽減	できない（契約金額のまま）	一部できる可能性がある

イ．指定管理者制度導入施設に包括管理委託の手法を併用し、維持管理業務を実施

今後の自治体は、包括管理委託の活用を推進していく方向に進むのではないのでしょうか。

包括管理委託は自治体だけでなく、指定管理者にとっても方向性として大きな目標になるのではないかと考えます。実際に、包括管理委託は多くの自治体で進められており、現在の指定管理施設にも導入しようとする動きがあります。

公の施設の管理をソフトとハードに分け、指定管理者には運営（ソフト）を、包括管理委託では施設設備や小破修繕（ハード）という考えの自治体があります。指定管理施設での清掃や機器等管理・メンテナンスを指定管理業務から切り離し、直営の施設も業務対象にすることで自治体は一括の清掃と機器等管理の包括管理委託に組み替えることも可能となります。指定管理者側にとっても、施設管理運営のハード部門からの解放とソフト部門への専念、人材の育成への純化はメリットがあります。また自治体としても一元化で効率を求めることができます。実際に、兵庫県明石市の学校管理業務の事例では、包括管理委託を受けた事業者が各施設を巡回し、不具合が発見された場合、即時対応可能なものは即座に修理・応急処置を実行しています。

ただし、それを実現する最低ラインのビジョン（こういう姿を求めている）は自治体が見ないと民間事業者が提案できないのも事実です。また、現実の問題として管理業務の範疇を決める点や自治体、施設管理者との役割分担および責任範疇の線引きが難しく、個別の協定を細かに確認・見直しをする必要があります。

ウ．指定管理者による資本投資と自主事業

指定管理者制度でも大阪城の事例から民間の公の施設等での「投資」を開放することで、指定管理者の自由裁量の余地を大幅に確保しています。

大阪市のガイドライン（一部省略）では以下のとおりです。

「指定管理者制度の運用に係るガイドライン」 令和5年（改訂版） 第2章 指定管理者募集の準備
--

1 指定管理者募集にあつての検討事項

(6) 目的事業と自主事業

① 目的事業

所管所属は指定管理者に、施設の設置条例において定める施設の目的達成のための事業や当該公の施設を活用して本市の施策目的を実現するための事業（以下「目的事業」という）を実施させなければならない。なお、次の条件を満たす場合には、目的事業として指定管理者に実施させることができる。

ア 飲食物の提供や物販のための設備をあらかじめ備えた施設で、これらの設備の活用が、施設の設置目的等を達成するために不可欠と認められる場合、又はこれらの設備の活用が設置目的等の達成や利用者サービスの維持・向上に寄与することが期待される場合

イ 食堂・売店等の設置・管理運営について、施設の設置目的等の達成や利用者の利便性の向上等（利用者間交流、コミュニティ醸成など）の観点から、指定管理者の業務範囲とすることが相応しい場合

② 自主事業

所管所属は、施設の目的事業のほか、施設の設置目的等に沿って管理業務の効果的な実施に影響を与えない範囲内において本市の承認の下で指定管理者が自主的に行う事業（以下「自主事業」という）の提案を受けることができる。指定管理者より提案を受け承認した自主事業については、その内容を協定書に反映し、事業の確実な実施を図るものとする。

自主事業は、本市の要求する業務水準や①の施設の目的事業以外に、申請団体又は指定管理者が施設の設置目的等の達成に寄与する事業を、自らのノウハウを活用して実施することができる性質のものであるため、所管所属においては、施設の有効活用を図る観点から承認に関する要件を定め、有意な提案を積極的に受け入れていく姿勢が必要となる。

一方で、申請団体が提案内容を計画するための目安とするため、施設の設置目的等を考慮し、当該施設において実施してはならない性質の事業について定めておくことなども重要である。

なお、上記の①ア、イに該当する業務について、施設の目的事業とする以外に、自主事業として提案させることができるものとする。

指定管理予定者選定時において自主事業の提案を受ける際には、本来目的事業として実施すべき事業が自主事業としての提案となっていないか、目的事業及び自主事業の内容について精査すること。

また、指定期間中に新たな自主事業の提案や提案済みの自主事業内容の変更提案を受ける事も可能であるが、その際には、必要に応じて協定書や業務代行料等の変更について指定管理者と協議する必要がある。

なお、自主事業については、指定管理者の責任（自らの資本投下を含む）において実施される性格のものであり、また、原則として指定管理者が自ら実施するもの

であることから、実施において第三者に損害を与えた場合の損害賠償など、実施に伴う一切の責任を指定管理者が負うことが原則となるが、所管局においても適切なリスク管理がなされているか、確認を行うなどの姿勢が重要となる。

③ 目的外使用許可について

施設の目的外の事業については、原則としてこれを行わせることができないものであるが、施設の本来の用途又は目的を妨げない限度において、行政財産の目的外使用許可を行うことは可能である。

行政財産の目的外使用許可による場合、所管所属は原則として大阪市財産規則第9条に基づき契約管財局と事前協議を行う必要があることに留意すること。

令和5年9月時点 大阪市ホームページより

また、熊本市では、大型施設の管理運営に際して、新しい考え方を導入した「管理運營業務仕様書」を令和5年7月12日に発行しました。以下関連する個所を掲載します。

なお、この発表の後に指定管理者制を導入している全ての公の施設の関連の部署にガイドライン等の変更および指定管理者に対して改正の件の周知方があったとのことです。

熊本市管理運營業務仕様書

第9 指定管理対象施設の設置目的を達成するため必要な業務

1 企画事業について

(1) 企画事業の区分

企画事業は、指定管理対象施設に関する各条例に規定される業務の範囲の中で施設の設置目的を達成するために実施する事業であり①市指定事業、②自主事業に区分する。指定管理対象施設それぞれの企画事業については、第2章以降の各業務仕様書を参照すること。

① 市指定事業について

市が必須の事業と定め、具体的に内容を指示し、指定管理者が細部に企画を加えて行う事業。

指定管理対象施設の設置目的に合致し、指定管理対象施設全体の集客に資する事業として、指定があった場合は必ず実施すること。

② 自主事業について

市指定事業とは別に、指定管理者が自由に企画し、かつ自主的に行うことができる事業であり、その内容が指定管理対象施設の設置目的に合致する事業。

企画した自主事業については、市に事前報告の上、必ず実施すること。

(2) 企画事業の留意事項

① 企画事業の承認について

企画事業を行う際は、指定管理者は事前に、事業ごとの企画内容、参加費の単価、収入損益の取扱い方法などを定めた企画書を提出し、市の承認を

得た上で事業を実施すること。

② 施設の使用許可

施設の設置目的達成及び指定管理者の業務の範囲の中で実施されるものであることから、指定管理者に委任される管理権限に基づく事業として、指定管理者に対する施設の使用許可や目的外使用許可は原則として不要とする。

③ 参加費の取扱い

企画事業の実施にあたって、指定管理者は参加者から参加費を徴収することができる。この場合の参加費は実費相当額までとし、指定管理者の収入とする。(実費相当額の例：教室や講座等における講師への報酬及び素材経費等の総計を参加定員数で按分するなど)

2 提案事業について（省略）

注：新たな提案事業に関する要綱を策定していました。次の囲みのとおりです。

3 使用者の利便の増進に資する業務

(1) 指定管理者は、以下に掲げる利便増進業務を使用者との契約によって提供し、その対価を収受することができる。

① 会場の手配 ② 設備の手配 ③ 人材の手配

④ 飲食の提供 ⑤ 物品の販売 ⑥ その他前各号掲げるものに類する業務

令和5年9月時点 熊本市設募集要項ホームページより

また、熊本市では、業務の範囲外の新たに提案事業の新設を試み、募集要綱を下記のとおり制定しました。

熊本市の今年度募集から採用された新たな提案事業に関する要綱

5 提案事業

指定管理者は、施設の設置目的を達成するため、当該施設を使用した提案事業を実施することができる。なお、提案事業は指定管理者が実施する管理業務の範囲外の事業であることから、他の当該施設使用者と同様に、条例及び規則等の規定に基づき事前申請の手続きを行い、独立採算により事業を実施する必要がある。

(1) 提案事業の承認について

提案事業を行う際は、指定管理者は事前に、事業ごとの実施内容、収支計画、実施場所などを定めた提案事業計画書を提出し、市の承認を得た上で事業を実施すること。市は、提案事業の趣旨に反していないか、その他の当該施設使用者との平等な利用が確保されているかなどを確認し、必要に応じて事業計画等の修正等を指示する場合がある。

(2) 提案事業に関する経理

提案事業の収支については、指定管理者が実施する他の事業に係る収支と区分して経理すること。複数の提案事業を行う場合は、さらに、事業毎に区分して経

理すること。この場合、支出については、提案事業に係る経費と他の事業に係る経費を明確に区分できるもの（例：使用許可に伴う使用料、提案事業のみに要する備品費等）はそれぞれの事業の支出とし、明確に区分できない経費については各事業の規模等に応じて適切に配分して経理すること。

(3) その他留意事項

ア 三者に損害を与えた場合の損害賠償など、当該事業の実施に伴う一切の責任を指定管理者が負うこと。

イ 事業実施後は指定管理者による施設の原状復帰が可能なこと。

ウ 施設の管理運営とは関わりの無い事業については承認しない。

令和5年9月時点 熊本市施設募集要項ホームページより

協会の平成30年度提言では、指定管理者制度で行われている事業を次のように定義しました。

表－19 協会による事業の定義

名称	経費	定義	文化会館での例
企画事業	自治体	自治体が企画し仕様を決め指定管理者が実施する事業(仕様発注)	市民オーケストラや市民合唱団の定期演奏会
指定事業	自治体	自治体が大枠を指定し性能のみ決め指定管理者が企画提案して実施する事業(性能発注)	演劇を年4本と指定され指定管理者が演目や出演者を決め実施
自主事業	指定管理者	指定管理者が自ら企画提案して自治体の許可のもと自らの責任と費用で実施する事業	集客が見込めるイベントとしてコンサートの実施

大阪市の場合は、企画事業と指定事業が目的事業として括られています。また、設備がある施設では飲食物の提供や物販が目的事業とされていました。

熊本市の場合は、企画事業が指定事業と自主事業に分かれ、別に提案事業があります。協会の定義で当てはめると、提案事業としているものは自主事業と言えるのではないのでしょうか。この外に新たに「利便増進業務」を加えました。この業務は、協会の定義では自治体の承認が条件でしたが、記載がありませんでした。それでも「稼ぐ」という指定管理者の行為に着目すれば、新たな「自主事業」になるのではないのでしょうか。

分類が大変難しいのですが、熊本市と大阪市を整理すると表－20 になると考えます。

表－20 協会と大阪市・熊本市の対比

協会	大阪市	熊本市
企画事業	目的事業	(企画事業)
指定事業	物販 食堂・売店	指定事業（市の承認）
自主事業	自主事業（市の承認） 物販 食堂・売店	自主事業・提案事業（市の承認） 利便増進業務（市の承認なし）

(3) 未来の指定管理者制度運用に向けて

今後の指定管理者制度の方向性について分科会では次のような発言がなされました。

- ・ 指定管理制度は、自治体の裁量に委ねられた部分が多い、いい意味で曖昧な制度だからこそ、その良さを活用すると更に良い住民サービスにつなげられるのではないかな。
- ・ これからの方向性として、民間事業者の利益を一定程度認めながら税金の投入を減らし、本来の官民連携で共益を求めていく必要があるのではないかな。
- ・ 未来志向として、今までの曖昧な概念（例えば利益）をはっきりさせる必要がある。一方、公の施設ではないものにも業務委託で自主事業を持ち込めるので、工夫の余地は残すと面白い制度になるのではないかな。
- ・ 地域住民に対する「価値」を増やすところでは、自主事業や利用料金制が有効で、この部分を整理・発展させることが未来の指定管理者には有効ではないかな。
- ・ 複合施設や公園内の施設等の管理で所管課が複数にまたがる場合は、一括管理を前提とした指定管理者制度導入等の工夫をし、自治体は制度の概念を再把握することで更なる展望が開かれるのではないかな。
- ・ 包括管理委託は、自治体にも指定管理者にもプラスに働くので将来の方向性として浸透していくのではないかな。

分科会では、公園のPFIの議論の際、南先生から、指定管理者制度とは異なるがイギリスのロンドン郊外の学校を拠点としたPFI事業の紹介がありました。「学校の建設はPFIで実施し、建設した施設の所有権は事業者として、契約期間中の管理運営を行う方式(BOT(注))。この学校では、施設の建設費と管理運営費の8割程度を教育委員会（イギリスでは、教育委員会は特別地方公共団体として独立）が負担する。所有権は事業者にあるので、学校施設を児童生徒のいない放課後（夜間）、土日祝日、夏季等の長期休暇に、事業者の裁量で、グラウンド、音楽室、カフェテラス、教室などを地域クラブや講師に安い料金を貸し出しを行い「地域カルチャーセンター」として運営する。教育委員会からは8割程度の費用を学校としての管理運営経費として得ているので、カルチャーセンターの活動としての施設使用料負担が軽く、さらに、近隣住民の参加費等の収入が見込める。利用者が受講料が安いので参加しやすい仕組みとなっている。ウェブでの施設予約や決済などで運営も合理化し、事業者は十分な利益を確保している。」とのことでした。

住民・利用者・自治体・民間企業「四方良し」の事例ではないでしょうか。

注 BOT: Build-Operate-Transfer の略、契約期間終了後、事業者から自治体に事業を移転する方式。

6 提言のまとめ

指定管理者の力量の向上を見る一つの特徴的事象があります。協会の提言でも平成 22 年度に取り上げた自治体のビジョンと指定管理者のミッションについてです。自治体がその施設をどうしたいか、利用率を上げるのを目標にしたり、管理運営費の削減を目標にしたりしていますが、その施設の役割が今の時代の要請に適合しているのか常に検証が必要です。その上で自治体はビジョンを常に打ち出す必要があります。

その施設で地域文化を創造するのか、コミュニティの拠点とするのか、地域課題の解決を目指すのか。そのビジョンを自治体が持たず、実際にはビジョンも含めて提案書やプロポーザルによって指定管理者に提案させ、その出来栄えを点数評価し、指定管理者を選定している自治体が見られます。自治体の明確なビジョンのもとでこそ、指定管理者は自らの大切な役割を自覚し、与えられた使命を考え、その実現に向けて全力で執行することができます。

また、施設の老朽化、人口減少、高齢化による福祉需要の増大、失われた 30 年と表される日本経済の低迷からくる税収減少等を十二分に踏まえた、公共施設のマネジメント（公共施設等総合管理計画）が平成 26 年に求められてから 9 年目となりますが、自治体にとって施設の数、サービスの量の見直し（適正化）は避けて通れないと思います。良質な住民サービスを持続的に提供するにしても対象者が減少し、実際の施設利用者が少数である場合があります。設置条例と目的が大きく異なる事例もあります。しかし、対象者が少しでもいる限り廃止にはできないとの判断により現状維持そのままの状況で、指定管理者にとにかく安い経費で任せてしまっている事例も見かけます。指定管理者制度を「自治体の財政や体制の当面の苦境を乗り切る施策」にしてはならないと思います。

自治体にとって、指定管理者制度を導入してプラスの効果・メリットがあったかの検証は必要です。総務省のホームページで自治体職員数の推移を見ると、統計が発表されている平成 17 年と令和 4 年を比較すると、教育関係者を除く職員数は、都道府県で 669,107 人から 624,472 人と 44,635 人（6.7%）減少しています。指定都市で 236,596 人から 203,167 人と 33,429 人（14.1%）減少していました。自治体の歳出に占める人件費割合の推移は、平成 18 年度と令和 3 年度を比較すると都道府県で 32.2%が 20.5%に、11.7 ポイント減少していました。指定都市は 18.9%が 18.4%に、0.5 ポイントの減少でした。実際は平成 29 年に教育関係者の都道府県から市への移管による影響もあり評価はできませんが、移管前の平成 28 年で比較すると都道府県で 32.2%が 27.7%に（4.5%減）、指定都市で 18.9%が 14.1%に（4.8%）減少していました。この数字で見る限り、職員定数も人件費比率も効果は認められます。実際の効果・評価は、予算上人件費が委託費になっているので詳細な分析は地方財政の研究者が各自治体での分析を待ちたいと思います。

【適正予算】

自治体の公募に対して指定管理者が応募しないケースが増えてきています。理由は、指定管理者が物価高騰や人件費の上昇から採算が見込めないとの判断からです。さらに、非公募にして指定を継続すると言われたにもかかわらず辞退する状況まで発生しています。提示

された指定管理料では、人件費等の上昇での採算割れが確実に見込まれてしまうからです。実際、人員の確保の問題や賃金の上昇を見込むと採算がとれない事態となっています。

また、独立行政法人でも予算の規模が縮小または固定化され、物価上昇や人件費の上昇に見合う予算が組めずにいます。さらに、自治体の財団法人等の公社や財団でも同様な事態となり、しわ寄せが施設の安全管理や人材育成などに波及しています。行政改革で生まれた、独立行政法人にしても指定管理者制度にしても自治体の予算縮減により制度そのものが危機に瀕していると言っても過言ではありません。

公募ゼロの事態に、自治体は直営に戻すか、財団法人等に頼み込むか、施設貸出や営業の停止、施設の廃止にするかの判断を迫られます。いずれにしても継続して管理運営していく場合、指定管理者制度で管理運営するより高額な管理運営費になります。市民負担が増加する事態であるとともに、市民サービスの低下にもつながりかねません。

施設の運営にかかる予算は、自治体では事業予算として計上されますが、応募事業者の予算とかけ離れてしまった時に公募者ゼロの事態となります。大掛かりな施設の修繕費はおおよそ別の組織（営繕課等）が一括計上しています。自分たちの人件費も事業予算には含まれず、職員定数を管理している部署（総務課等）で計上しています。もちろん職員の福利厚生費も退職積立金も研修費も事業費には含まれていません。しかし、民間の指定管理者が施設を管理運営する場合は、その組織を支える本部の運営経費や経年で事業継続するための一定利益が必要です。指定管理料として積算するのは事業予算だけでなく、間接経費もあることを理解するのが第一歩です。普段見えないものを意識する必要があるわけです。適正予算は、指定管理料の積算を双方が納得して決めるものであることが次の一歩です。指定管理者が、これが出来ると提案した事業や工夫した管理手法に対し、適正な予算を計上する作業です。また、単年度予算では検討しない指定管理期間の人件費昇給（ベースアップ）、専門知識への報酬やスキルアップのための研修費用など様々な要素が入ってきます。それがまとめて本部経費などの一般管理費（会計上の販売費も含む）、一定程度の利益の内訳であることの理解が三番目の段階です。法人税もここから収めます。

指定管理者制度導入当初から適正利益の必要性、10年目の提言でも事業継続のための一定の利益の必要性、令和元年の収支構造と適正利益でもと理解を求めてきましたが、一貫して積み残されていた課題です。自治体の担当課から見れば、事業予算の方がはるかに予算規模が小さいと感じると思います。また、公の施設事業で利益が生み出されたかのようなメカニズムが理解されていません。さらに、自治体の指定管理者制度への誤解（コスト削減の制度）の解消も課題として残ったと思います。

指定管理料は経常的な運営に必要な経費とサービスの中心は人とイベント等ですが、それに掛かる人件費や事業費です。この専門的運営に必要な人件費や事業費は「サービスの向上」に直接影響する部分です。ここが十分に手当されていないのではないかと南先生は指摘しています。

指定管理料の内訳の明確化も必要です。指定管理料の積算は、経常的運営経費は光熱水費、修繕費、清掃費、警備費、設備の点検費等と明確にできます。光熱水費や修繕費は精算制をとれば確実です。また、専門的運営の人件費は、宇都宮市や熊本市のように人件費のモデル

を示して積算すればかなり確実に積み上げることができます。また、指定事業は年間何本として予算の範囲内での執行になるので、かなり精密な予算計上が出来ます。

指定管理者の収入に影響するものには、利用料金制の導入の可否があります。また、指定管理者が独自に実施する「自主事業」からの収入も影響します。これらの取り扱いが制度を活かせるかどうかの分岐点になっています。利用料金制は、まだ6割の自治体でしか採用されていません。利用者増による利用料金の増収は、施設の稼働率や利用率のアップです。公立博物館のように利用料金と指定管理料との収支バランスをゼロにするのには賛同しかねます。また、当初から収入を見込んで指定管理料を減額する考え方も、見込んだ収入が減額より少ない場合もありうるので問題になります。

これらの現状は十分理解されていると思いますが、振る袖が無いのが現状なのかもしれません。予算が無い中で、現状の管理を続けるのであれば、自治体の事業予算と、応募事業者の予算とかけ離れてしまうことになります。施設貸出や営業の停止、施設の廃止などの判断を迫られることもこの先発生するのかもしれません。

また、自主事業での収入は、リスクはあるものの運営の方法によって収益が見込まれる事業もあります。当然、施設の設置目的、立地、企画内容と宣伝等の条件はありますが、挑戦しない手はないと思います。そこから得られる収益を自治体財源の一部（市民サービスの向上に資する事業予算に置き換える）にすることも、これからの制度活用の重要なカギとなると思います。

【自治体と指定管理者の「守備範囲」】

役割分担やリスク分担という概念で「分担表」にして整理していますが、どうしても線引きの問題が生まれます。修繕では、指定管理者がまだ（実施しなくても）大丈夫と先送りして小破修繕範囲での対応が困難になってしまった事案では設置者である自治体からの不満が見て取れます。また、光熱水費の高騰でも「運営の努力なしでそのままの予算差額を増額して欲しいと要求されても・・・」との嘆きが聞かれそうです。

それぞれの立場でものを考えると解決できるものも出来なくなってしまう。年間予算を固定化して考えている自治体職員にとって、補正予算の申請・承認はかなりハードな仕事です。しかし、光熱水費、修繕費のように精算制度を他の項目にも広げたらどうでしょうか。例えば、物価高騰や大幅な光熱水費増、コロナ感染予防対策のための消耗品費、災害時の避難所開設があった場合の追加予算など、すべて年度末の「精算事項」として一括で処理するのはどうでしょうか。実際に熊本市はそうにしています。そうすれば役割分担をかなり機械的に適用できると思います。

10年目の提案でも利用者の安全安心のための災害時の役割分担・リスク分担と、施設の老朽化での修繕の役割分担が提案されていましたが、今回も同じ意見が多数出されました。指定管理者側から予防保全の考え方に基づいての保全計画の策定と現場の現状を把握して自治体への正確な情報の提供、応急処置を指定管理者に任せる等が提案されていましたが、それらを実行していきたいと思います。今回は、包括管理委託への言及もなされました。

【施設の最大活用への工夫】

公の施設が、利用者の満足度に限定する運用だけではなく、公の施設が、地域の活性化や地域の文化向上、住民の「誇り」となるなど地域課題を解決する役割も視野に入れた管理運営により地域に発信する主体になろうとしています。

また、公の施設をコストセンターからプロフィットセンターへの転換を図ろうとしている自治体や指定管理者も数多く現れています。その施設の管理運営予算から必要経費を消費する考えから、収益から費用を引いた「利益」を極大化することを目標に活動を展開しようとしています。

これからの10年、20年先を見据えると、指定管理者制度の発展は、自治体の住民サービスの充実に重要なポジションにいます。総務省の第32次地方制度調査会は、2040年の危機（人口減少社会・超高齢社会=毎年90万人減り85歳以上の人口が1千万人を超える）を乗り越えるには、家庭や行政だけでなく地域課題を解決する主体の育成が今から望まれるとしています。また、「公共私連携・協働」を必要としているとしています。地域を支える主体として自治体のほかコミュニティ組織やNPOや企業等に期待を寄せています。20年間自治体と協働してきた指定管理者はもしかしたら企業等のなかでも最強な主力部隊になるかもしれません。

自治体が民間の活力を引き出し効率のよい賢い公共を、持続可能な公共サービスを創るとしたら公の施設での指定管理者の自由度を高めることも必要ではないでしょうか。事実、大阪市や熊本市ではその工夫を試みています。自治体の財政を考えると民間企業等にインセンティブを与えその活動から生み出された利益（当初想定より収支が上回った場合）を自治体の役に立てる一助にしてはどうでしょうか。

1 適正予算の編成と精算方式の拡大

適正予算を編成するため、指定管理料の積み上げにおいて項目ごとに積算根拠を共有するとともに、概算払いの修繕費や光熱水費等精算項目の拡大と災害時の諸経費、物価高騰や人件費の大幅アップなど修正が必要な項目を洗い出し、年度末精算方式を取り入れてはどうか。

2 未来を見据えた役割分担の明確化と包括管理委託の採用

修繕では、指定管理者は自治体の指導のもと予防保全の考えに基づき保全計画の策定と現場の現状を常に把握し、自治体に正確な情報を提供する場を設ける。また、管理運営をハードとソフトに分け、修繕等は巡回の専門部隊に包括管理委託することも考えられます。災害については、熊本市の方式で避難所開設等に係った経費は事後請求に応じることを自治体は明確にしてもらいたい。

3 自主事業の充実とインセンティブの働くシステムの構築

指定管理者の自由度をさらに増やし、自主事業での収入をもって自治体の財政の一助に寄与する体制づくりを行う。また、インセンティブの働くシステムの構築により利用料金や自主事業、光熱水費などインセンティブとなるものについては双方の意見を基にできるかぎり採用し、収入の還元方法について取り決めすることが望まれます。そのことにより様々な地域課題を解決する主体の育成として自治体と指定管理者との協働が推進できます。

平成 21 年度(2009)

持続的な公の施設の管理・運営に向けた指定管理者の適正利益に関する考え方

～水光熱費の急激かつ大幅な変動への対応や新型インフルエンザの感染対策等を考慮して～

<提言の要約>

- ① 自治体の単年度会計の考え方と指定管理者の企業会計の考え方の違いなど、自治体と指定管理者のそれぞれが互いの立場、制度、環境等に関する理解を深めること。
- ② 指定管理者にとって、提供するサービスの量と質に相応する収入や利益の確保が重要であることを理解し、また、それを実現できるための環境整備がなされること。
- ③ サービスの量・質や、指定管理者に対する適切な対価・利益については、単年度ではなく、指定期間全体の観点から検討・評価する必要があること。
- ④ 不測の事態（特に、一般的に指定管理者が管理できないもの）が発生した場合の想定外支出や費用や損失について、自治体と指定管理者の間で協議できる環境が確保されていること。

平成 22 年度(2010)

公の施設のビジョンと指定管理者のミッションに基づく指定管理の環境づくりに向けて

～公共サービスを安全に、安定して提供していくために官民で取り組むべきこと～

<提言の要約>

- ① 基本的な考え方：
自治体は「公の施設の管理に係るビジョン」とその実現のための「指定管理者のミッション」を明確に定めることが安全かつ安定的な良質な公共サービスの提供につながる。指定管理者はそのミッションの達成のために最大限民間のノウハウを活用し公共サービスの向上に努めることが求められる。
- ② 指定管理料・利用料金の取り扱い：
ミッションの達成のためには、適正な指定管理料を確保し、かつ修繕費などリスクを適切にコントロールできる環境を整えることが求められる。
- ③ モニタリング・監査：
ミッションに沿った目標設定を行い、目標達成を促進させるためのインセンティブ等の仕組みを検討する必要がある。
- ④ 情報公開・知的財産保護：納税者である住民に指定管理者の選定結果の適切性を明らかにするという情報公開の趣旨を理解し、優れた指定管理者の提案などの知的財産保護に努めることが、安定したサービスの提供につながることに留意する必要がある。
- ⑤ 公募・選定手続き：
安全かつ安定的な良質な公共サービスを提供するためには、官民の信頼関係の構築が必須であり、公募時点から双方が互いの立場を尊重し、柔軟に協力していくことを目指している姿勢を示す必要がある。

平成 23 年度(2011)

震災等災害発生時における自治体と指定管理者との連携の在り方について

<提言のまとめ>

- 一 いつどのような震災等災害が発生するかは、予測することができない。常日頃より今回のような大規模な災害等が発生しうることも想定し、できる限りの検討を行い、対策および準備を講じておくこと。
 - (1) 適切な防災計画・避難計画を策定すること。
 - (2) 施設の安全性について、今一度点検し必要な手立てを講じること。
- 二 震災等災害発生直後には、自治体、指定管理者といった立場等に拘ることなく、強く連携して被害の最小化や復旧に努めること。一方で、地方公務員である自治体の職員と指定管理者職員の負うべき役割、権限および義務には一定限の相違があることにも留意すること。
 - (3) 震災等発生時における指定管理者の対応範囲と権限を明確にしておくこと。
- 三 震災等災害発生後の施設の復旧およびそれを通じた地域の復興については、指定管理者の業務範囲の見直し、追加発生する支出の負担等も含め、自治体と指定管理者の間で真摯に協議、調整を行い、施設機能の維持・回復に向けて、適切な連携を図ること。
 - (4) 指定管理者の被害・損失等について適切な手当がなされること。
 - (5) 前受け金の還付に関する取り扱いを明確にすること

平成 24 年度(2012)

指定管理者制度実務上の課題への提言

<提言のまとめ>

- (1) 収支計画
 - ・安定的かつ確実にその業務を遂行するための既存情報の適切な開示
 - ・収支計画の適切な把握と評価のための最低限必要な予算費目の統一
 - ・事業者自体の経営を維持していくために必要の間接経費に対する理解の促進
 - ・消費税の適正な理解
- (2) 収支報告と精算
 - ・収支報告および精算を適正に行うための必要期間
 - ・不測の事態への対応やサービス向上の観点からも有効な費目間の流用
 - ・精算業務に必要な提出書類の最小化
- (3) 指定管理料・利用料金
 - ・単年度の突発的な現象や結果のみを捉えての指定管理料や協定の見直しの回避
 - ・予見不可能な事態の発生による指定管理料の見直し
 - ・公用利用に関する適切な運用ルールの設定
- (4) 税務・保険
 - ・指定管理者業務に関する税務に関する統一した指針の明示
 - ・当該施設に対して付保している保険に関する情報開示と要求条件の明示

(5) 備品・消耗品 ・備品の所有権の明確化と台帳の適切な更新
平成 25 年度(2013) 指定管理者の負えるリスクと自治体の負うリスク <提言のまとめ> (1) 電気料金の値上げについて ・電気料金は自治体や指定管理者の意志で変更できるものではない。 ・指定管理者は電気使用量の抑制努力は可能であるが、一定限度以上は対応できない。 ・電気料金値上げの内、許容範囲を超える部分は指定管理料増額や補填が必要である。 ・電気料金を精算対象科目とすることも検討されたい。 ・精算制を導入した際に指定管理者の抑制努力を喚起する仕組みも考慮したい。 (2) 消費税について ・指定管理事業費の内、税抜きの事業費と消費税額の区分を明確に認識して頂きたい。 ・今年度公募案件には、消費税の税率引き上げ後の対応が明示されている事案も多く見受けられるが、現在運営中の事案における消費税率引き上げ後の対応については必ずしも明確に打ち出されている訳ではないので、同様に明確に示して頂きたい。 ・消費税率引き上げによる増税分は自治体の負担と認識いただきたい。 (3) 事業所税について ・指定管理者が精度の高い事業収支計画を策定するためには、予め公募要綱に事業所税の納付義務の有無や課税条件等が公募時に示されるべきである。 (4) 修繕について ・安全・安心の確保に向けた役割分担の明確化が必要である。 ・予防保全の考え方に基づいた計画保全が必要である。 ・修繕の定義、実施可否判断に関する責任範疇の明確化が必要である。 (5) 保険の扱いについて ・指定管理者に付保を求める保険については、保険内容、対象、金額など出来るだけ具体的に公募時に明示すべきである。 ・公募時の条件には含まれないものの、指定管理者が業務遂行上必要と判断し、追加して付保する保険に関しては、敢えて、追加すべき理由や合理性がある。
平成 26 年度(2014) 指定管理者制度導入から10年の振り返りとこれからの指定管理者制度のあり方 <提言のまとめ> 本年度の提言は、指定管理者制度導入から 10 年を振り返るとともに、今後の 10 年間を見据え、想定される社会情勢の変化を見据えつつ、よりよい制度運営を実現ために

改善すべき事項を提言としてとりまとめました。

- (1) 自治体と指定管理者それぞれが互いの「立場」、「環境」、「ルール」に関する理解を深める。
 - ・指定管理者制度は、住民の福祉を増進させることを目的として導入された。
 - ・制度導入により多様化する住民ニーズへの効果的かつ効率的な対応が実践できた。結果として今まで以上に適切なコストのもとで運営されるようになった。
 - ・一方、一部では指定管理者制度の本質が理解されておらず、単に「コストを削減するための制度」として捉えられてしまうケースがある。
 - ・自治体担当者は全ての民間事業者が「事業を継続していくために必要な一定の利益」を確保するために、適正な一般管理費が必要であるということを各自治体および担当者には認識いただきたい。
 - ・当協会では、指定管理者制度の本来の目的である住民の福祉の質の向上に寄与できるよう取り組んでいくべきであるということをこれからも啓発していく。
- (2) 公の施設の統廃合の検討の中では「公の施設の管理に係るビジョン」と「指定管理者のミッション」を見直し、公共サービスの向上に努める。
 - ・公の施設の統廃合の検討の中では、地域が抱える課題の分析や周辺の関連施策の計画を踏まえて、当該施設の事業活動によってどのような成果を期待するのかなどを整理した「当該施設の管理に係るビジョン(構想)」を策定していくことが重要である。
 - ・公の施設が複合施設化することによって、従来よりもサービス提供の形よりも一層幅が広がる。設置目的を明確にした上で、指定管理者の提案内容に一定の自由度を与えられるような仕組みの構築が一層重要になる。
 - ・状況によっては、設置根拠法令や条例を中長期的な視点のもと見直しを図り、より良いサービス提供が妨げられないよう環境整備に努める必要がある。
- (3) 利用者の安全安心の確保のため、震災などの発生を想定した官民の役割分担とリスク分担のあり方を具体的に定める。
 - ・将来想定される震災など自然災害の発生時に向けて、予め今後発生し得るリスクを整理した上でその回避策を検討することが重要である。
 - ・自治体と指定管理者との間では、以下の対応策を検討し可能であれば協定書にその内容を明記することが重要である。
- (4) サービスの量・質を維持するためには、指定管理者の適正利益の確保が期待され、民間のノウハウを活かせる環境(条例上の制約など)を整える
 - ・社会情勢の変化とともに、実際の運用と対象となる施設の整備時に定めた条例などの内容には次第にひずみが生じ、中には大きな乖離が発生している事案がある。
 - ・統廃合などの施設再編時に改めて設置根拠法令や条例、設置目的について検証することはもちろんのこと、現状の根拠法令や条例が、実態と乖離がある場合には、是正や見直しを図っていくことも重要である。

- (5) 老朽化する施設を長期的に維持保全していくための仕組みを構築する
- ・近年は多くの自治体で「予防保全」の考え方を導入し、「公共施設保全計画」を策定し、老朽化する施設についての今後の対応方針を定めている。
 - ・指定管理者制度を導入する施設においては指定管理者が最も現場の状況を把握しているため、正確な情報を報告していく義務がある。
 - ・その上で、一定規模の修繕についての応急処置を指定管理者に委任することも、迅速な対応の観点から有効である。
 - ・具体的に実施すべき取り組みとして下記を提案する。
- ① 公の施設の“安全・安心”の確保に向けた役割分担の明確化。
 - ② 予防保全の考え方に基づいた保全計画の必要性。
 - ③ 修繕の定義、実施可否判断に関する責任範囲の明確化。
- (6) 社会に信頼される取り組みを自ずと醸成する制度・仕組みを構築する。
- ・公の施設の運用にあたっては、地域住民、行政の他、議会、その他諸団体との様々な調整が必要となり、立場の異なる多くのステークホルダーに広く満足いただけるような施設運営を図っていくことが必要である。
 - ・指定管理者側には、良識あるコンプライアンスを徹底できる施設運営と、いずれのステークホルダーに対しても公平公正で、かつ、施設の運営状況や指定管理者である民間事業者の経営状況などに対する透明性の高い説明責任が求められる。
 - ・このような状況に対応するために、多くの民間事業者においては地域社会全体に信頼されることも重要な要素となり、信頼に足る経営基盤を確保するための取り組みに自然と注力するようになっている。
 - ・このような取り組みに対し、企画提案時や業務遂行時に一定程度評価される仕組みを構築し、自治体側の立場からも後押しを図っていただけることが、より良い施設の管理運営、ひいては更なる適正な制度運用につながる。

平成 27 年度(2015)

地域のニーズを見据えた新たな指定管理者制度のあり方

～「ミッション遂行」から「ビジョンの共創と実践」へ～

<提言のまとめ>

【新たな地域のニーズを見据え、指定管理者制度を改めて振り返る】

- (1) 行政が公の施設を設置する目的・意義
- ・行政が公の施設設置する目的は、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する」場を提供することである。
 - ・この目的を最大限発揮するための条件は、①公正・公平性の担保、②安全・安心を担保、③設置目的に即した運営であると認識している。
 - ・指定管理者制度を導入する施設であっても、これらは施設管理にあたっての大前提となる基本的考え方である。
- (2) 民間事業者の活動目的

- ・指定管理者制度は民間事業者にとって、安定した事業展開を確保することの出来る市場であることが大きな魅力となっている。
- ・今後一層制度を取り巻く環境を活性化させるためには、適正な指定管理料・利用料金の設定、自主事業の積極的な提案を受け入れていただくための環境づくり、指定期間の延長について検討いただくことが重要と考えている。
- ・一方で依然として望ましい運営がなされていない分野として情報公開・行政監査の対応が挙げられる。関連法制度や官民双方の立場・特性を正しく理解し、予め想定されるリスクについて回避する方策を検討しておくことが重要である。

(3) 指定管理者制度導入の趣旨・目的を再認識し、今後の制度のあり方を考える。

- ・指定管理者制度の現状を正しく理解する。住民サービスの向上という目的を達成するために、民間ノウハウを現状よりも更に引き出しやすい環境を整えることが重要である。
- ・民間事業者の幅広い提案を受け入れていただくための機会を多く設ける。官から民への一方的な手続きとならないよう、対等な対話の機会を設けていただくことが重要である。

(4) 指定管理者制度を取り巻く環境・今後必要となる対応

- ・人口減少や、一層厳しくなる財政状況を背景に公の施設の統廃合が進む。結果として多機能型・複合型施設が多く整備されることとなる。
- ・地域創生のスローガンのもと、公の施設は地域活力創造の拠点としての役割が期待される。
- ・さらに少子高齢化等もあいまって公の施設に求められる社会的ニーズは多様化・複雑化し、従来以上に民間ノウハウを活用したこれまでにない事業展開が求められる。

【「ミッション遂行」から「ビジョンの共創と実践」の取組みへ】

今後の指定管理者制度の運営を見据え、重要なポイントは下記3点である。

- ① 自治体、民間事業者それぞれがお互いを理解し合い、指定管理者制度導入の目的に立ち返りより良い制度および制度を導入した公の施設の姿を官民が同じ目線を向いて描くこと。
- ② 施設のビジョン(施設運営のあり方)策定段階から官民で意見を交換し合い、様々なアイデアを生み出し、施設運営を通じて実践すること。
- ③ 民間事業者は行政が公の施設を通じて果たすべき役割・意義を十二分に理解した上で、住民サービス向上のためのあらゆる方策を提案し、実践すること。

以上を実現する具体的方策は下記3点である。

(1) 双方向での意識共有・意見交換

- ・自治体、民間事業者がお互いを理解し合い、将来の姿を同じ目線のもとで描ける場を設けることが重要である。
- ・一部の自治体では「サウンディング」を実施している。

(2) 多様化する社会要請への対応

- ・前例の踏襲だけでは対応できない事案について官民共同でアイデアを「共創」し、指定管理者制度を通じて実践する。
- ・設置目的を柔軟に捉え、従来の取組みにはなかった事業を実践することが重要である。状況によっては設置条例の見直しも視野に入れることも必要となる。

(3) 「ビジョンの共創と実践」を前提とした制度運用の実現

- ・官民での対話の場を設け、門戸を広げるとともに、採用される案は実践を前提として仕組みを構築することが重要である。
- ・具体的には、施設の運営方針の検討段階から民間が参画し、策定された運営方針に基づく事業内容を提案し、採択されれば指定管理者として採用されるという一連の流れを構築することが重要である。

平成 28 年度(2016)

熊本地震をふまえた公の施設の管理のあり方と行政の役割分担について

<提言のまとめ>

一 いつどのような震災等災害が発生するかは、予測することができません。常日頃より今回のような大規模な災害等が発生しうることも想定し、できる限りの検討を行い、対策および準備を講じておくこと。

(1) 適切な防災計画・避難計画を策定すること。

(2) 施設の安全性について、今一度点検し必要な手立てを講じること。

二 震災等災害発生直後には、自治体、指定管理者といった立場等に拘ることなく、強く連携して被害の最小化や復旧に努めること。一方で、地方公務員である自治体の職員と指定管理者職員の負うべき役割、権限および義務には一定限の相違があることにも留意すること。

(3) 震災等発生時における指定管理者の対応範囲と権限を明確にしておくこと

三 震災等災害発生後の施設の復旧およびそれを通じた地域の復興については、指定管理者の業務範囲の見直し、追加発注する資質の負担等も含め、自治体と指定管理者の間で真摯に協議、調整を行い、施設機能の維持・回復に向けて、適切な連携を図ること。

(4) 震災等発生時における指定管理者の対応範囲と権限を明確にしておくこと。

(5) 前受け金の還付に関する取り扱いを明確にすること。

総括 ～日頃から準備しておくべきこと～

ここまで、災害発生直後から時系列で明らかとなった課題およびその解決策などについて提言を行ってきました。以下に、先の東日本大震災と今回の熊本地震のこれまでの経緯を踏まえ、改めて俯瞰した上で、日頃から準備しておくべきことを整理します。

① 災害発生時を想定した生きたマニュアルの整備

熊本地震の事例を振り返って明らかとなっており、災害発生時には様々な不測の事態が発生し、対応を迫られることとなります。しかし、これまでの事例を踏まえ、少しで

も多くのことを教訓として学んでおくことは有用です。すなわち、指定管理者の裁量により各種判断を迫られる場合を想定しておかなければならず、震災等で得た貴重な教訓をその判断の拠り所として活用していくことが必要です。

施設管理者の立場として、東日本大震災や熊本地震で得た教訓をもとに、災害時にどのような行動を取るべきか整理しておくことが重要と考えます。

※本提言ではこの考えに基づき、災害発生時のガイドラインを作成しました。

自治体の皆様におかれましても活用いただければ幸いです。

② 「想定外」を想定した柔軟な運用ルールの設定

過去の教訓を次世代に残していくことは必要最低限の責務ですが、それでも想定外の事象が発生します。熊本地震においては、防災備蓄拠点が多大な被害を受けたことや、避難所指定のない施設においても避難者が多く集まるといった想定外の事象が発生しました。

このような状況に柔軟に対応する運用ルールを予め定めておくことが重要です。防災計画や避難計画において、複数のシナリオを想定したものを策定し、災害発生時の動きを硬直化させないことや、柔軟な運用を可能とする指揮命令者を予め定めておくことなども有用と考えます。

③ 自治体職員と指定管理者の対応範囲の明確化

緊急時は、切迫する事象に対処するために、被害の最小化に努めなければならないことは言うまでもないことですが、指定管理者の職員として従事する場合は、労働契約上においても災害時対応の責務を担う可能性がある旨を明記する必要があるかもしれません。

しかし一方で、あくまでも自治体職員と指定管理者職員は、その権限や責務が法的にも異なっており、対応可能な職務の範囲は異なることを前提に、権限の範囲を明確化し協定等において自治体と認識を合せておく必要があります。

④ 各種補償のあり方についての取り決め

被災後は、通常の施設運営ができなくなるにより、費用面での問題が種々顕在化します。熊本地震や東日本大震災で発生した補償面で顕在化した問題は、平成 23 年度の提言と本提言の内容では酷似していることが明らかとなっています。

指定管理者の被害・損失や前受金の還付については平常時から、災害発生時にどのような運用をもって補償するか、基本的な考え方を整理しておくことが重要です。

平成 29 年度(2017)

指定管理者制度に関する自治体ガイドラインの現状

<提言のまとめ>

本年度の提言は、各自治体のガイドラインを比較するというものでしたが、指定管理者制度の導入から 10 年超が経過しつつある中で、各自治体がガイドラインをどう取り扱い、その後に、より良い制度運用を実現するために、改定や改善をどのように実施して来たのかを認識することができました。一方で、指定管理者である民間事業者は、より良いパートナー(指定管理者制度に理解が深い自治体)を見つける指針として、ガイド

ラインが大変重要であることも認識できました。特に、その自治体が指定管理者制度に対する考え方のベースがしっかりしていると、制度全体における判断 にバラツキが少なく、指定管理者としても安心して事業遂行ができるであろうと期待し、意識していることがわかりました。

また、ガイドラインがとても幅広い範囲について定義されていることも、再認識することになりました。その意味でも、これからの自治体と指定管理者の共通の基盤「パイプ」
ブル」として、ガイドラインが再整備される契機になれば、当協会の提言としての価値も高まると考えられます。以上のことも踏まえて、提言のまとめを以下に示します。

1. 自治体にむけて

ガイドラインは、自治体の指定管理者制度に対する理解と考え方を反映していることから、経費の削減の目的と併せて、指定管理者制度が市民サービスを向上させる制度であるとの認識を、同時に明確に記載することを望みます。

また、ガイドラインは本来、自治体職員に一定の判断基準をしめすものであると認識していますが、ガイドラインを適正に整理し、常に改定していくことで、多くの指定管理者が応募しやすい環境を作り出すこともできます。

指定管理者制度を取り巻く社会環境の変化などに応じて、是非とも定期的な改訂を継続していただきたいと思います。

2. 民間事業者に向けて

指定管理者は、自治体のガイドラインを読み込むことで、その自治体が指定管理者制度に求めている成果を認識し、民間事業者のアイデアやノウハウを駆使し、創意工夫を行いながら、併せて、社会的にも求められている生産性の向上や、従事者の働き方改革などを実践し、新しい時代における、新しい施設運営を目指し、利用者の視線に立ったサービスの向上を、常に取り入れる惜しみない努力が求められます。

3. 自治体と民間事業者の双方に向けて

少子高齢化や人口減少という社会問題が認識される昨今、指定管理者制度は自治体と指定管理者の双方が、未来に向けてより良い協働関係を築き、制度の様々な課題を協働して克服し、サービスの向上と資源の効率的投資と地域社会の活性化を目指すことが求められます。

また、自治体と民間事業者が、「指定管理者制度」を新しい共創ビジネスの「場」として、双方の立場を理解しつつ、事業として育てていくことが望まれます。

平成 30 年度(2018)

指定管理者制度に関する自治体ガイドラインにみる「自主事業」と「目的外使用」の現状と考察

＜提言のまとめ＞

本年度の提言は、各自治体が指定管理者制度を導入から 15 年が経過したなか、各自治体がガイドラインのなかで「自主事業と目的外使用」をどう取り扱っているかを再度確認、比較し、事例の収集を通じ、より良い制度にするための改善の一助となるよう提言をこころみるものです。

作業を通じ、指定管理者としてより良いパートナー(自治体)を見つける「羅針盤」としてガイドラインが大変重要であることを再度認識することができました。特に指定管理者制度に対する考え方のベースがしっかりしていて、指定事業と自主事業との区分が明確なガイドラインを持つ自治体は、指定管理者としても安心して提案ができることがわかりました。

住民サービスの向上と自治体の財政負担の軽減にむすびつけるシステムとして、自治体と指定管理者の共通の基盤としての「自主事業」を再整備するきっかけになれば大きな収穫といえます。それらを踏まえて以下の提言をまとめました。

1. 自治体が求める事業で指定管理者が実施している三つの事業について共通の呼び名がありませんでした。指定管理者としては、その自治体が企画した「自治体企画事業」、指定した「指定事業」、指定管理者が自ら企画提案し自らの責任と費用で実施する「自主事業」に分けて呼ぶのがふさわしいのではないかと考えています。自治体企画事業および指定事業は管理業務に位置付けるとともに予算の裏付けを明確にすることで、より事業内容を充実させることが出来ると思います。
2. 目的外使用許可制度を限定的に運用することで、指定管理者の自主事業を施設の設置目的の内とし、自主事業の持続可能性と広がりのある事業展開を求めているのでしょうか。自治体と指定管理者が協働で新しい住民サービスを生み出す可能性をさらに推し進めるため、自主事業・指定事業の収益は、指定管理者から自治体に還元するシステムを構築し、協定書等に明記することを提案します。
3. 指定管理者制度は、自治体と指定管理者の双方が将来に向けてより良い協働関係を築き、制度のさまざまな課題を克服し、住民サービスの向上と資源の効率的投資、さらには地域社会の活性化を目指すためのものです。そのために「新しい共創」を生み出す努力が相互に求められています。このことを理解し、自主事業のインセンティブが先導役となる「産業」としても育てていかなければならないと考えています。

令和元年度(2019)

指定管理者制度の収支構造と適性利益についての考察

<提言のまとめ>

指定管理者制度において、指定管理者自身が企業活動での「利益」について単に主張するのではなく、利益に対する考え方を整理し、どこからの利益なら住民等の理解が得られるのか十分に検討しました。

企業努力による、利用者の増加による利用料金の収入増、事業やイベントによる市民サービスの向上に見合う利益、施設運営での企業努力による施設の魅力アップや施設の長寿命化等に対するインセンティブ、維持管理費や光熱水費の節減等での利益の確保がそれに当たるとの結果でした。それらの利益を確保するためには企業としての研鑽や情報収集、職員の運営(経営)力量アップ、職員の自己実現を通じた業務に対する意欲(やる気)のアップや市民サービスの向上など、やるべきことが山ほど見出されました。ま

た、施設運営責任者として、例え一部であったとしても自治体の課題を共に担い、文化行政や生涯学習の一翼を担って社会に貢献している自覚も必要なことがわかりました。

指定管理事業を企業活動として捉え、もろもろの管理経費に加え一般管理費や利益を含んだ収支構造を自治体に理解してもらうことは必要不可欠です。そのためには同じ目標、同じ課題を自治体と指定管理者が相互に確認し合い、共に歩むことを再確認する必要があることがわかりました。また、指定管理者としては、企業努力を目に見える形のお金の流れとして収支構造に反映させ、監査委員会や議会をはじめとして、住民に理解してもらう努力が必要なことがわかりました。

1. 公の施設の持続的な管理、市民サービスの維持・向上、利用者の満足度向上の実現には、指定管理者の持つノウハウの活用と新たな創意工夫など日々の努力が不可欠です。そのための指定管理者のモチベーション堅持の根本要素が「指定管理者にとっての適正な利益」であることを再認識すべきです。
2. 指定管理料の積算項目を積上げ方式で明確にし、また、その施設の設置目的に見合うサービス水準を相互に確認する必要があります。そのうえでそれを上回る成果をインセンティブとして指定管理者の「利益」として、施設ごとに確認のうえ、住民に説明し理解を求める努力が自治体と指定管理者の両者に必要です。
3. 指定管理業務のなかの収支構造に、利益と一般管理費を明確に位置づけ間接経費として認めてもらう必要があります。そのために、指定管理者は間接経費についての明確な説明資料を作成し、それを基に自治体と適正な利益率等を協議するなどの相互理解を深める必要があります。

令和2年度(2020)

新型コロナウイルス感染症拡大の推移をふまえた危機における自治体と指定管理者の役割分担について

<提言のまとめ>

新型コロナウイルスの感染拡大という未曾有の危機はまさに「通常の見込まれた範囲外のもの」でした。自治体と指定管理者が協力しあって極力感染拡大を防止していかなければなりません。今までの協定書等には、コロナ禍のような非常事態の際の取り決めはありませんでした。しかし、熊本市の対応に見られるように、素早く今あるガイドライン等に適応させ見事な運用を図った自治体もあります。

今後、第二第三の感染症に対応するためにも、例えば、リスク分担表の不可抗力の定義に「感染症拡大」を入れるなど、感染症を不可抗力のひとつとしてガイドライン等に明記する必要があると考えます。また、不可抗力の負担者は基本的に自治体であること、負担は施設等の修復費用だけでなく業務や事業の中断にともなう「利用料金収入の減」の補填や災害拠点の経費増も明記が必要と考えます。

協議事項については、復旧に向けた力強い再建のための建設的な協議や、施設の活用に活気を取り戻し地域の活力を引き出すシンボルとしての施設を創り上げる事項を記載することが必要だと思います。

指定管理者制度を長期にわたり安定的に継続していくためには、「補填」のシステムが必要です。公益社団法人全国公立文化施設協会が令和2年3月27日に総務省への要請書で触れていた、「持続可能な継続的運営の確保」のための「複数年度での戻入」など、一定のストックを構築していくことも考えられます。その第一歩として、危機に際して大きな「赤字」が予想される事態に対しては、

「機会損失による収入減額」－「業務未執行等により支出しなかった費用」

＝補填額(＝損失の精算額)

を経営の面から導入する必要があります。

1. 大地震、風水害、感染症拡大などの危機に対応するためガイドライン等に「災害対応」の記載が必要です。また、リスク分担の項目の見直しを図り、曖昧な「協議」扱いをやめ、不可抗力の記載とその定義に「感染症拡大」をいれる必要があります。
2. 災害が起こってからでなく、事前に協議のうえ役割分担を決めて災害時の業務を明確にし、指定管理者に明示しておく必要があります。事業者として職員への覚悟と訓練の実施が可能となります。特に「不可抗力」についてのリスク分担は、原則自治体とし、項目によっては「精算」方法を明記する必要があります。
3. 災害時の指定管理者職員の補償について、自治体は「覚書」等書面で公務災害並みの補償を約束することが必要だと考えています。できれば災害避難所等で従事した際の身分を「みなし公務員」として取り扱う制度の適用整備を、ともに国に働きかけることも必要だと考えています。

令和3年度(2021)

指定管理者制度に関する「モニタリング」の現状と考察

＜提言のまとめ＞

モニタリングをテーマに自治体の実施状況や考え方、見直しなどの動きを見てきましたが、評価基軸の最も定量性の高い施設利用者数や施設使用料がコロナ禍で減少し、評価基軸として比重が軽くなってきています。各自治体では、客観性や合理性の向上を図るため、外部委員の参画や全庁組織による「モニタリング」制度の構築、モニタリングの課題を整理してのガイドライン再構築などの動きが多く見られるようになってきました。

そこでは、全庁的に出来るだけ統一基準でのモニタリングの運用を目指し、所管課や担当者の「勘」に頼らないモニタリングシートや評価シートの導入が進められています。また、市民への公表や説明責任の向上のため、施設の課題の「見える化」が取り組まれています。その一例が、相模原市のレーダーチャートであり、北区の利用者満足度調査における満足度と重要度をクロスした「散布図」であります。また、指定管理者のセルフモニタリングと自治体のモニタリングのコメントと段階評価結果の双方を公表している自治体も見られました。市民や他の指定管理者からも詳細な主張と課題への双方の理解が見られるようになっていきます。さらに、モニタリングがマネジメントサイクルとの連動により短期的視点だけでなく中長期的視点を持つことにより運用の見直しや条

例の改正、施設の管理手法の見直し、強いては施設の廃止まで見渡せることになりま
す。

まさにモニタリングは、公の施設の刷新だけでなく、その自治体総体を巻き込んだ行政
改革の一手法にもなりえます。

1. モニタリングが履行確認にとどまらず、仕組み、システムとして機能するようにP
D C Aサイクルとの連動と評価システムとの関連を明確化して、日常的に施設を取
り巻く状況や管理運用状況を点検・改善できる仕組みとして定義し、モニタリング
を運用してはどうでしょうか。そのことにより短期的課題だけでなく、中長期的な
課題が展望できます。
2. モニタリングは、指定管理者にとっても重要で情報の収集や自主点検の徹底のため
必要であります。また、指定管理者も自治体もコミュニケーションツールとして活
用し、同じ認識のもと即座に改善に繋げていくシステムとしていく必要があります。
さらに、モニタリングを指定管理者・自治体・第三者機関の意見交換の場とし
て積極的な改善提案や課題発見、課題解決の場にしていく必要があります。
3. 指定管理者においてもセルフモニタリングは大変重要で、自治体からの仕様書や自
らの提案書の実現度合いだけでなく、時代の要請や市民のニーズにあっているかの
モニタリングをしていかなければなりません。また、自治体も「モニタリング」は
指定管理者が管理運営している状態の確認、点検していくだけではなく、「公の施
設」がその設置目的や市民のニーズにあっているのかという点についても指定管理
者とともにモニタリングする必要があると考えます。

令和4年度(2022)

協定書の現状と課題

～時代と共に変化した制度運用と協定書アップデートの必要性～

<提言のまとめ>

協定の問題点は、本質的には「契約」に変わるものとしてその性格を求められている
のに、「指定」という行政処分縛られ「協定」が自治体からの一方的「条件」の付け
足しになり、協議に基づく「対等」と「パートナーシップ」を保障するものでない点に
あります。

また、協定書が、条例で定めた項目の他、運営に関する細目を決めているので自治体
ごとの「考え方」や指定管理者制度に対する「取組み姿勢」が反映して多種多様になっ
ています。さらに、指定管理者制度は「公募」を前提していますので自治体で作成する
「募集要項」とそれを前提に立候補での「提案書」ですので、協定書のほとんどの細目
について事前了解または前提事項として受け入れていることになります。当然、自治体
が作成する詳細な「仕様書」にも様々な記載があります。指定管理者が、協定を片務
的、平等でないと感じてしまうことの根源になっています。

いま、水道事業だけでなく「公の施設」での指定管理制度から「直営」への方針変換
を模索する自治体が見られるようになりました。指定管理者制度の意義は、民間活力に
よる「住民サービスの向上」にあります。自治体がその力を引き出し、活用するために

も協定の役割と重要性に再度着目して見直しが必要だと思います。逆に、指定管理者もさらに力を発揮するため住民サービスのあり方も含め運営効率の向上のため自らの事業の刷新を図る必要があります。

「協定」は、自治体と指定管理者の間の「パートナーシップの基盤」(横浜市)であり、「相互に協力」する出発点(愛知県、高知県、神戸市)であります。協定を毎年見直すことで指定管理者制度の原点である「民間活力の導入」による住民サービスの活性化を図るとともに「協議」についても積極的に「官民協働」事業を創出する「現場」での「苦しみ」としてお互いに汗をかく必要があると思います。

1. 協定書は、再度原点にもどり意義や民間事業者等の活動の趣旨の尊重など盛り込むとともに、評価やモニタリング、著作権や情報公開、インセンティブやペナルティなど先進自治体の条文等を参考にした改訂を求めます。そのことにより、自治体職員の指定管理者制度への正しい理解と、指定管理者の力の発揮が担保されます。
2. 協定書は、指定管理者を制約する「仕様書」としての機能を求めるものではなく、民間事業者等の提案をさらに後押しする「手引書」になるよう、自治体も指定管理者も相互に意見を持ち寄り、アイデアを盛り込んだ「企画計画書」を目指す必要があるのではないかと考えます。
3. 新たな時代の要請に合わせ、自治体と指定管理者の役割と業務を協定書で明確にし、また、リスク分担を「最も適切に管理することができる者」を明確にすべきと考えます。特に、不可抗力に多く見られるような「協議」を多用するのではなく、自治体と指定管理者の双方がどの領域で力を発揮できるかを見極め、その役割と業務を定め、明記する必要があるのではないのでしょうか。

参考資料 都道府県別指定管理者制度導入施設数(公営住宅を除く)

全国

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	5,144	4,700	4,699	4,747	4,736	4,586
施設導入数	2,554	2,340	2,352	2,479	2,325	2,341
導入率	49.7%	49.8%	50.1%	52.2%	49.1%	51.0%

北海道

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	104	94	88	79	78	77
施設導入数	37	45	45	37	37	37
導入率	35.6%	47.9%	51.1%	46.8%	47.4%	48.1%

青森県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	60	45	51	50	49	49
施設導入数	31	22	29	24	25	24
導入率	51.7%	48.9%	56.9%	48.0%	51.0%	49.0%

岩手県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	109	104	104	118	121	120
施設導入数	46	47	43	43	43	42
導入率	42.2%	45.2%	41.3%	36.4%	35.5%	35.0%

宮城県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	111	108	103	119	119	120
施設導入数	79	78	50	76	79	83
導入率	71.2%	72.2%	48.5%	63.9%	66.4%	69.2%

秋田県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	106	120	91	91	91	88
施設導入数	71	78	69	70	69	65
導入率	67.0%	65.0%	75.8%	76.9%	75.8%	73.9%

山形県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	103	99	99	97	91	86
施設導入数	57	58	63	62	59	55
導入率	55.3%	58.6%	63.6%	63.9%	64.8%	64.0%

福島県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	151	146	139	43	140	150
施設導入数	51	43	40	34	38	45
導入率	33.8%	29.5%	28.8%	79.1%	27.1%	30.0%

茨城県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	102	99	108	107	105	102
施設導入数	60	61	59	61	68	62
導入率	58.8%	61.6%	54.6%	57.0%	64.8%	60.8%

栃木県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	84	78	75	93	71	67
施設導入数	41	42	41	57	39	38
導入率	48.8%	53.8%	54.7%	61.3%	54.9%	56.7%

群馬県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	104	104	98	97	97	96
施設導入数	53	50	47	46	46	43
導入率	51.0%	48.1%	48.0%	47.4%	47.4%	44.8%

埼玉県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	119	120	121	119	115	113
施設導入数	62	66	69	70	63	67
導入率	52.1%	55.0%	57.0%	58.8%	54.8%	59.3%

千葉県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	123	114	109	61	102	102
施設導入数	62	60	64	61	61	61
導入率	50.4%	52.6%	58.7%	100.0%	59.8%	59.8%

東京都

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	415	318	333	410	388	397
施設導入数	287	209	207	264	203	211
導入率	69.2%	65.7%	62.2%	64.4%	52.3%	53.1%

神奈川県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	157	109	143	143	162	168
施設導入数	103	72	105	143	135	136
導入率	65.6%	66.1%	73.4%	100.0%	83.3%	81.0%

新潟県

区 分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	141	140	103	98	99	97
施設導入数	33	36	36	37	40	41
導入率	23.4%	25.7%	35.0%	37.8%	40.4%	42.3%

富山県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	136	121	121	125	120	121
施設導入数	64	55	60	61	59	59
導入率	47.1%	45.5%	49.6%	48.8%	49.2%	48.8%

石川県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	103	96	154	103	103	104
施設導入数	64	69	70	73	73	74
導入率	62.1%	71.9%	45.5%	70.9%	70.9%	71.2%

福井県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	63	67	67	82	85	86
施設導入数	32	38	36	36	39	39
導入率	50.8%	56.7%	53.7%	43.9%	45.9%	45.3%

山梨県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	91	65	100	97	95	93
施設導入数	61	52	76	76	46	45
導入率	67.0%	80.0%	76.0%	78.4%	48.4%	48.4%

長野県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	76	76	68	63	60	56
施設導入数	29	29	37	33	28	27
導入率	38.2%	38.2%	54.4%	52.4%	46.7%	48.2%

岐阜県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	75	72	68	154	159	162
施設導入数	46	45	41	43	44	44
導入率	61.3%	62.5%	60.3%	27.9%	27.7%	27.2%

静岡県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	104	99	104	99	103	102
施設導入数	38	42	43	43	45	45
導入率	36.5%	42.4%	41.3%	43.4%	43.7%	44.1%

愛知県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	114	103	92	92	87	64
施設導入数	102	93	74	75	70	64
導入率	89.5%	90.3%	80.4%	81.5%	80.5%	100.0%

三重県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	77	76	79	78	82	80
施設導入数	22	31	36	39	43	43
導入率	28.6%	40.8%	45.6%	50.0%	52.4%	53.8%

滋賀県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	101	79	71	63	64	64
施設導入数	79	57	46	41	41	41
導入率	78.2%	72.2%	64.8%	65.1%	64.1%	64.1%

京都府

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	56	55	75	73	72	73
施設導入数	31	31	46	45	30	32
導入率	55.4%	56.4%	61.3%	61.6%	41.7%	43.8%

大阪府

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	105	79	72	72	71	70
施設導入数	88	61	58	58	58	57
導入率	83.8%	77.2%	80.6%	80.6%	81.7%	81.4%

兵庫県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	218	166	157	154	85	88
施設導入数	109	83	89	85	85	88
導入率	50.0%	50.0%	56.7%	55.2%	100.0%	100.0%

奈良県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	56	52	55	74	49	53
施設導入数	15	14	13	25	12	13
導入率	26.8%	26.9%	23.6%	33.8%	24.5%	24.5%

和歌山県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	84	86	80	81	80	82
施設導入数	46	47	39	39	38	39
導入率	54.8%	54.7%	48.8%	48.1%	47.5%	47.6%

鳥取県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	66	58	60	57	63	59
施設導入数	31	34	36	35	37	37
導入率	47.0%	58.6%	60.0%	61.4%	58.7%	62.7%

島根県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	164	107	102	102	102	102
施設導入数	25	27	26	26	26	26
導入率	15.2%	25.2%	25.5%	25.5%	25.5%	25.5%

岡山県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	108	78	60	59	59	60
施設導入数	64	50	36	36	36	37
導入率	59.3%	64.1%	60.0%	61.0%	61.0%	61.7%

広島県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	74	115	115	109	111	110
施設導入数	41	37	37	41	42	41
導入率	55.4%	32.2%	32.2%	37.6%	37.8%	37.3%

山口県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	102	98	85	84	83	84
施設導入数	54	55	52	50	50	53
導入率	52.9%	56.1%	61.2%	59.5%	60.2%	63.1%

徳島県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	70	69	72	70	70	70
施設導入数	34	37	42	39	41	41
導入率	48.6%	53.6%	58.3%	55.7%	58.6%	58.6%

香川県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	93	71	75	74	71	71
施設導入数	52	39	46	40	35	35
導入率	55.9%	54.9%	61.3%	54.1%	49.3%	49.3%

愛媛県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	86	80	80	76	41	41
施設導入数	26	30	30	27	26	26
導入率	30.2%	37.5%	37.5%	35.5%	63.4%	63.4%

高知県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	110	100	103	107	108	109
施設導入数	35	34	34	36	37	39
導入率	31.8%	34.0%	33.0%	33.6%	34.3%	35.8%

福岡県

区 分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	103	101	92	92	91	88
施設導入数	39	37	37	38	38	42
導入率	37.9%	36.6%	40.2%	41.3%	41.8%	47.7%

佐賀県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	106	76	74	82	82	83
施設導入数	44	41	31	28	28	27
導入率	41.5%	53.9%	41.9%	34.1%	34.1%	32.5%

長崎県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	203	201	200	199	199	62
施設導入数	43	45	48	49	49	46
導入率	21.2%	22.4%	24.0%	24.6%	24.6%	74.2%

熊本県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	100	56	47	87	82	82
施設導入数	46	42	35	39	35	36
導入率	46.0%	75.0%	74.5%	44.8%	42.7%	43.9%

大分県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	53	55	55	56	56	56
施設導入数	33	26	24	25	25	26
導入率	62.3%	47.3%	43.6%	44.6%	44.6%	46.4%

宮崎県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	129	126	125	125	125	125
施設導入数	32	30	31	31	31	31
導入率	24.8%	23.8%	24.8%	24.8%	24.8%	24.8%

鹿児島県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	103	98	95	97	94	94
施設導入数	35	34	44	45	32	34
導入率	34.0%	34.7%	46.3%	46.4%	34.0%	36.2%

沖縄県

区分	平成 18 年	平成 21 年	平成 24 年	平成 27 年	平成 30 年	令和 3 年
施設数	26	129	131	136	156	160
施設導入数	21	28	32	37	41	44
導入率	80.8%	21.7%	24.4%	27.2%	26.3%	27.5%

出典 総務省公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査結果・個票

参考資料 指定管理者制度関連法律・通知年表

年月日	法律・通知	制定理由・対応事象
平成 13 年 3 月 30 日 (2001)	地方公共団体が設置する保育所に係る委託について (厚生労働省)	「規制緩和推進 3 か年計画」に基づく保育所への民間事業者の活用と委託の指針。
平成 15 年 6 月 6 日 (2003)	地方自治法の一部改正する法律の成立	指定管理者制度 多様化する住民ニーズに効果的、効率的に対応するため、民間事業者の活用が求められる。
平成 15 年 7 月 17 日	地方自治法の一部を改正する法律の公布について (通知) (総務省)	指定管理者制度導入に伴う条例の制定と効率的な制度運用のための組織改編を促す通知 指定管理者の管理の基準・業務の範囲を条例で定めるようにする。
平成 15 年 8 月 29 日	地方自治法施行令の一部を改正する政令等の公布について (通知)	地方公共団体の長が調査対象とする団体および監査委員が監査対象となる法人を改めた政令 (平成 15 年政令第 374 号) を受けた通知。 公社等の一般財団法人等に対する調査や監査が適切に運用することを目標とする。
平成 15 年 8 月 29 日	社会福祉施設における指定管理制度の活用について (厚生労働省)	公立の老人介護施設、保育所等の福祉施設に対して、指定管理者制度の積極的な活用を促す通知。
平成 15 年 9 月 2 日	指定管理者制度による都市公園の管理について (国土交通省)	都市公園において指定管理者制度の積極的な活用の促進と事務範囲を条例で定めるように示した通知
平成 16 年 3 月 26 日 (2004)	指定管理者制度による河川の管理について (国土交通省)	河川管理における指定管理者の適切な活用を求め、事務範囲を示した通知。
平成 16 年 3 月 31 日	指定管理者制度における道路の管理について (国土交通省)	道路管理における指定管理者の適切な活用を求め、事務範囲を示した通知。
平成 16 年 3 月 31 日	公営住宅の管理と指定管理者制度について (国土交通省)	公営住宅の運営への指定管理者制度適用において、事務の範囲と条例で定めるべき項目と配慮すべき項目を示した通知。

年月日	法律・通知	制定理由・対応事象
平成 16 年 5 月 21 日	地方自治法に基づく指定管理者制度の活用について (通知) (厚生労働省)	厚生労働省健康局所管の施設（保健センター、水道施設）において指定管理者を積極的に活用する旨を各自治体に周知させる通達。
平成 17 年 3 月 29 日 (2005)	地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について (総務省)	国の「今後の行政改革の方針」を踏まえて「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」を総務省が策定した。これに基づきより積極的な行政改革のために指定管理者の活用が求められた。
平成 17 年 10 月 3 日	地方公共団体における PFI 事業について (総務省)	PFI 法で定められた PFI 事業において、包括的に民間事業者に委託する場合は指定管理者制度の活用が求められることを示した。 注：平成 12 年の通知の一部改正
平成 17 年 11 月 14 日	指定管理者制度の導入に伴う事業所税の取扱いについて (総務省)	指定管理者制度における事業所税の取扱いを施設管理の主体や利用料金の体系で整理し、解釈を統一する目的の通知。
平成 19 年 1 月 31 日 (2007)	指定管理者の運用について (通知) (総務省)	指定管理者制度をすでに適用している施設のあり方を検証することを求め、より効果的、効率的な運用を求めるとともに、選定プロセスの透明性も求める通知。
平成 20 年 6 月 6 日 (2008)	平成 20 年度地方財政の運営について (総務省)	バブル経済崩壊以降の地方財政の苦境から脱却し、財政健全化を目指すために効率的な財政運営を地方公共団体に求めた通知。 その一例として指定管理者制度の運用として公共サービスの水準を確保・外部評価の導入・協定等にリスク分担・損害賠償の加入・委託料の適切積算等盛り込むよう留意し、検証を求めた。

年月日	法律・通知	制定理由・対応事象
平成 20 年 6 月 6 日	指定管理者制度の運用上の留意事項 (総務省)	指定管理者制度の運用にあたり、選定過程、評価・モニタリング、協定、委託料における留意事項を示した通知。
平成 21 年 4 月 24 日 (2009)	平成 21 年度地方財政の運用について (総務省)	公の施設の指定管理者を選定する際の基準設定に当たっては、公共サービスの水準の確保という観点が必要であること、施設の態様に応じた指定管理者の適切な評価が必要であること等に留意し検証と見直しを求めた。
平成 22 年 12 月 28 日 (2010)	指定管理者制度の運用について (総務省)	指定管理者制度における地方公共団体の取組みにおける留意事項を助言する通知。 指定管理者制度の本来の目的である住民サービスの効果的、効率的な供給に立ち返り、単なる価格競争を抑制し、リスク分担やコンプライアンスに留意することを求めた。
平成 25 年 12 月 4 日 (2013)	消費税(国・消費税)の引き上げに伴う公の施設の使用料・利用料金などの対応について(通知) (総務省)	平成 26 年 4 月 1 日消費税の引き上げ(5%→8%)に伴う利用料金の見直しや条例改正の変更について、また、指定管理料も税率改正の影響を受けるなど全国共通の対応を求めた。
平成 29 年 4 月 25 日 (2017)	大規模地震に係る災害発生時における避難所運営を想定した指定管理者制度の運用について(通知) (総務省)	熊本地震を受けて、大規模災害時における自治体と指定管理者間の連携や役割分担の不備が明らかになった。今後の災害対応における指定管理者の役割を明確化にさせるため、自治体が取り組むべきことを当該通知で示した。

年月日	法律・通知	制定理由・対応事象
令和2年3月27日 (2020)	新型コロナウイルス感染症への対応に係る指定管理者制度の運用の留意点について (総務省)	新型コロナウイルス感染症の流行により公の施設は休館や利用中止を余儀なくされた。そうした状況下において指定管理者と自治体のリスク分担や協議のあり方を当該事務連絡で示した。
令和4年10月11日 (2022)	原材料価格、エネルギーコスト等の上昇に係る指定管理者制度の運用の留意点について (総務省)	コロナ禍からの脱却やロシアによるウクライナ侵攻により、原材料価格やエネルギーコストが急騰する事態となった。 また、指定管理者制度においては一部で過度な価格競争も起きている。そうした事情から指定管理者の負担が大きくなっているため、各自治体において適切なリスク分担や協議を促すことを目的として当該通知が示された。
令和5年3月29日 (2023)	都市公園における指定管理者が行うことができる管理の範囲の柔軟化について (国土交通省)	「第56回国家戦略特別区域諮問会議」に基づき「指定管理者制度による都市公園の管理について」によって示された指定管理者が行うことができる管理の範囲を柔軟化する通知。

出典

板橋区指定管理者制度の運用に関する指針 P59～P84

(URL:https://www.city.itabashi.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/737/abcd.pdf)

指定管理者協会令和2年度提言

(URL : https://www.shiteikanri.org/Portals/0/pdf/teigen/R2_teigen.pdf)

総務省ホームページ

(URL : https://www.soumu.go.jp/main_content/000487917.pdf)

(URL : https://www.soumu.go.jp/main_content/000840341.pdf)

内閣府国家戦略特区ホームページ

(URL : https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/pdf/230331_tosikouen.pdf)

参考資料 役割分担表およびリスク分担表等の記載状況

都道府県

都道府県名	資料改定日	分担表	不可抗力	感染症	休業補償	備考
北海道	令和4年10月	有	有			募集要項、リスク分担表
青森県	令和5年7月	有	有			業務水準書、リスク分担表
岩手県	令和4年9月	有	有			募集要項、リスク分担表
宮城県	令和3年7月	有	有			募集要項、リスク分担表
秋田県	令和5年4月	有	有	有		責任分担表
山形県	令和5年3月	有	有			リスク分担表
福島県	令和5年7月	有	有			募集要項、リスク分担表
茨城県	令和4年3月	有	有			募集要項、リスク分担表
栃木県	令和5年4月	有	有			リスク分担表
群馬県	令和5年6月	有	有	有		募集要項、責任分担表
埼玉県	令和5年7月	有	有	有		募集要項、リスク分担表
千葉県	令和5年4月	有	有			危険分担表
東京都	令和4年6月	有	有			募集要項、責任分担表
神奈川県	令和5年4月	有	有	有	有	募集要項、リスク分担表
新潟県	令和3年3月	有	有			リスク分担表
富山県	令和3年11月	有	有			リスク分担表
石川県	令和4年8月	有				募集要項、責任分担表
福井県	令和5年8月	有	有			募集要項、責任分担表
山梨県	令和3年11月	有	有			責任分担表
長野県	令和5年4月	有	有			基本協定書、リスク分担表
岐阜県	令和5年4月	有				リスク分担表
静岡県	令和4年3月	有	有			リスク分担表
愛知県	令和5年3月	有	有			リスク分担表
三重県	令和5年5月	有	有			募集要項、リスク分担表
滋賀県	令和5年8月	有	有	有	有	募集要項、リスク分担表
京都府	令和4年9月	有	有	有		募集要項、リスク分担表
大阪府	令和5年8月	有	有			募集要項、リスク分担表
兵庫県	令和5年7月	有	有	有	有	リスク分担表
奈良県	令和4年5月	有	有			募集要項、役割分担表
和歌山県	令和5年4月	有	有			リスク分担表
鳥取県	令和5年6月	有	有			募集要項、責任分担表
島根県						ホームページで確認出来ず

都道府県名	資料改定日	分担表	不可抗力	感染症	休業補償	備考
岡山県	令和5年4月	有	有			リスク分担表
広島県	令和5年7月	有	有			募集要項
山口県						ホームページで確認出来ず
徳島県						ホームページで確認出来ず
香川県	令和5年7月	有	有			募集要項、リスク分担表
愛媛県	令和5年5月	有	有			リスク分担表
高知県	令和4年6月	有	有			標準協定書
福岡県	令和5年7月	有				募集要項、責任分担表
佐賀県	令和5年8月	有	有	有		募集要項、責任分担表
長崎県	令和5年8月	有	有			募集要項、役割分担表と併記
熊本県	令和5年3月	有	有			リスク分担表
大分県	令和5年4月	有	有			リスク分担表
宮崎県	令和5年3月	有	有	有	有	リスク分担表
鹿児島県	令和5年8月	有	有			募集要項、責任分担表
沖縄県	令和4年8月	有	有			募集要項、業務区分表と併記

令和5年9月時点 各自治体ホームページより

注：不可抗力は、条項として記載のあったものです。また、感染症は、不可抗力の欄に記入があったものです。休業補償は、リスク分担表および文中に記載のあったものです。備考に記載のないものはガイドラインで確認できたものです。

指定都市

指定都市名	資料改定日	分担表	不可抗力	感染症	休業補償	備考
札幌市	令和2年6月	有	有			ガイドライン
仙台市	令和2年6月	有	有			募集要項
さいたま市	令和5年4月	有	有		有 注	募集要項
千葉市	令和2年6月	有	有			ガイドライン
横浜市	令和5年3月	有	有	有		ガイドライン
川崎市	令和2年9月	有	有	有		募集要項
相模原市	令和5年4月	有	有			ガイドライン
新潟市	令和2年8月	有	有			募集要項
静岡市	令和5年4月	有	有	有		ガイドライン
浜松市	令和5年3月	有	有			ガイドライン
名古屋市	令和5年4月	有	有			ガイドライン・責任分担表
京都市	令和4年7月	有	有			ガイドライン
大阪市	令和5年4月	有	有	有	有	ガイドライン
堺市	令和3年4月	有	有	有	有	募集要項
神戸市	令和5年4月	有	有			ガイドライン
岡山市	令和5年4月	有	有	有		募集要項
広島市	令和5年4月	有	有			募集要項
北九州市	令和4年2月	有	有			ガイドライン
福岡市	令和5年4月	有	有			募集要項
熊本市	令和5年6月	有	有			ガイドライン

令和5年9月時点 各自治体ホームページより

注：さいたま市の休業補償は修繕時。名古屋市以外は、リスク分担表でした。

参考資料 指定管理者制度 提言関連年表 (2003 年～2023 年)

年	「提言」関連の出来事等	自然災害・感染症	社会背景/ニュース
2003 (15 年)	6.6 地方自治法の一部改正成立 7.17 総務省「公布」通知 9.2 指定管理者制度施行発足	9.26 十勝沖地震(2) SARS	・はやぶさ(小惑星探査機)打上(7 年後に帰還) ・個人情報保護法成立 ・独立行政法人国民生活センター発足(10.1)
2004 (16 年)	3.31 国土交通省「道路・公営住宅への活用」通知	9.7 台風 18 号(46) 10.20 台風 23 号(98) 10.23 中越地震(68) 鳥インフルエンザ	・アテネ五輪金メダル 16 個(史上最多タイ) ・拉致被害者 3 家族帰国 ・台風上陸最多の 10 個 ・イチロー年間最多安打記録更新
2005 (17 年)	3.24 標準協定書作成 3.29「行政改革推進の指針」の策定通知 10.1 社会教育調査 8,005 施設	8.16 宮城県沖地震	・愛知万博開催(3.25) ・JR 福知山線脱線事故 107 人死亡 ・原油高騰 ・道路公団民営化(10.1)
2006 (18 年)	9.1 経過措置終了(直営か指定管理者) 9.28 大阪高等裁判所判決	7.15-24 七月豪雨(32)	・ゼロ金利政策解除 7.14 ・日本の人口減少局面に
2007 (19 年)	1.31 総務省調査 61,565 施設(2006.9.2) 1.31 総務省「指定管理者の運用」通知 9.13 標準協定書第 3 版改訂	3.25 能登半島地震(1) 7.16 新潟県中越沖地震(15)	・年金記録未統合 5,000 万件が判明 ・郵政民営化 (10.1) ・柏崎刈羽原発でトラブル多発 ・国民投票法が成立
2008 (20 年)	6.6 総務省「20 年度地方財政の運営」通知 6.6「運用上の留意事項」通知	6.14 岩手宮城内陸地震(23)	・福田首相が辞任、麻生内閣発足 ・東証、バブル後最安値の 7,162 円へ ・後期高齢者医療制度スタート
2009 (21 年)	4.24 総務省「21 年度地方財政の運営」通知 6.28「地方自治」740 号総務省見解 10.23 総務省調査 70,022 施設(2009.4.1)	新型インフルエンザ 7.19 - 26 中国・北九州北部豪雨(36)	・民主党圧勝、政権交代 ・世界同時不況、自動車等巨額赤字人員削減 ・GDP、35 年ぶり 2 桁減 ・日航の経営危機表面化、政府主導で再建模索

年	「提言」関連の出来事等	自然災害・感染症	社会背景/ニュース
2010 (22 年)	12. 28 総務省「制度の運用」通知	猛暑熱中症死者多数	・ 鳩山内閣退陣、菅内閣が発足。参院選で民主大敗 ・ 円高で 6 年半ぶり市場介入・ゼロ金利復活
2011 (23 年)		3. 11 東日本大震災 (22, 288) 9. 3 台風 12 号(98)	・ 原発事故で甚大被害、電力不足が深刻化 ・ なでしこジャパン、サッカーW杯優勝 ・ 歴史的円高、一時 1 ドル＝75 円 32 銭
2012 (24 年)	1. 31 総務省調査 73, 476 施設 (2012. 4. 1)	MARS ウイルス 7. 11 - 14 九州豪雨(30) 12. 7 三陸沖地震(1)	・ 衆院選自公圧勝、政権奪取 ・ 尖閣・竹島で中国・韓国との関係悪化 ・ ロンドン五輪で日本勢最多メダル
2013 (25 年)	12. 4 総務省「消費税率引上の使用料・利用料金取扱い」通知	9. 15 台風 18 号(16) 10. 16 台風 26 号(43) 10. 26 福島県沖地震	・ 異次元金融緩和政策で円安・株高 ・ 福島第 1 原発、汚染水深刻に ・ 日本、TPP 交渉に参加
2014 (26 年)	4. 22 総務省「公共施設等総合管理計画の策定の指針」通知	7. 30-8. 20 広島豪雨(77) エボラ出血熱 デング熱	・ 消費税率 5%→8% ・ 御嶽山が噴火、57 人死亡 6 人不明(9. 27) ・ 7 年ぶりの円安・株高
2015 (27 年)	10. 1 社会教育調査 15, 297 施設	9. 7 - 11 関東・東北豪雨 (20)	・ 安全保障関連法が成立 ・ TPP 交渉が大筋合意 ・ ラグビーW杯で歴史的勝利
2016 (28 年)	3. 25 総務省調査 76, 788 施設 (2015. 4. 1)	4. 14・16 熊本地震(273) 9. 13 台風 10 号(27) ジカ熱	・ 障害者施設で 19 人殺害 ・ リオ五輪、過去最多 41 メダル ・ 日銀、マイナス金利を初導入 ・ パリ協定(11. 4)
2017 (29 年)	4. 25 総務省「大規模地震での避難所運営の運用」通知	6. 30-7. 10 九州北部豪雨 (41)	・ 森友・加計・日報、政権揺るがす ・ 電通に過労死自殺有罪、働き方改革へ機運
2018 (30 年)		7. 6-8 西日本豪雨(271) 9. 6 北海道胆振東部地震 (42)	・ オウム松本元死刑囚らの刑執行 ・ 財務省が森友文書改ざん、20 人処分 ・ 中央省庁で障害者雇用増し 働き方改革、外国人就労で関連法成立

年	「提言」関連の出来事等	自然災害・感染症	社会背景/ニュース
2019 (元年)	5.1 「令和」に改号 5.17 総務省調査 76,268 施設 (2018.4.1) 10.13 公立博物館シンポジウム	6.28-7.3 九州豪雨(2) 8.27・29 九州大雨(4) 10.12 東日本台風(110)	・ 天皇 5.1 即位 ・ 消費税 10%に、軽減税率導入 (10.1) ・ 京アニ放火殺人 36 人死亡 ラグビーW杯日本大会で初の 8 強入り
2020 (2 年)	3.27 総務省「コロナ禍での留意事項」 通知 4.7～5.25 緊急事態宣言 6.22 第 32 次地方制度調査会答申	新型コロナウイルス 7.3 - 31 九州豪雨(86)	・ 全国小中高校一斉休校(3.2) ・ 東京五輪、1 年延期 ・ コロナウイルス世界的感染拡大 ・ コロナ対応で混乱 広がる「新しい日常」
2021 (3 年)	1.7～3.21 緊急事態宣言 10.1 社会教育調査 16,390 施設	2.13 福島県沖地震(1) 8.11 - 19 八月大雨(13)	・ 東京五輪・パラ、1 年延期で開催 (7.23) ・ コロナ長期化、進むワクチン接種 ・ 熱海市で土石流、死者・不明 27 人 (7.3)
2022 (4 年)	3.29 総務省調査 77,537 施設 (2021.4.1) 10.11 総務省「物価高騰等の留意点」 通知	3.16 福島県沖地震(4) コロナ猛威続く、感染 2000 万人超	・ ロシアがウクライナ侵攻(2.24) ・ 円安 145 円、資源高で値上げ電気 代等高騰 ・ 五輪汚職で組織委元理事ら逮捕
2023 (5 年)	6.15 公文協研究大会	7.16 台風 7 号 記録的猛暑過去最高記録	・ WBC 決勝 日本代表が米国を破り 優勝 ・ 新型コロナ 5 類へ引き下げ ・ G7 サミットが広島市で開幕 (5.19-21)

注：中列の()数は、死亡者、行方不明者です。

今回の提言作成のために開催した分科会

第1回	分科会	令和4年6月7日	参加7団体（11名） （※うちリモート5名）
第2回	分科会	令和4年6月21日	参加7団体（14名） （※うちリモート10名）
第3回	分科会	令和4年7月12日	参加7団体（13名） （※うちリモート3名）
第4回	分科会	令和4年8月 2日	参加7団体（14名） （※うちリモート7名）

<令和5年度提言 作成協力団体>

- ・ 一般社団法人ほっとネットワーク 代表理事 江口 由紀夫 （元足立区職員）
- ・ 東洋大学 客員教授 南 学
- ・ 香川県まんのう町議会 議員 竹林 昌秀

一般社団法人指定管理者協会会員一覧

【 正会員 】 23 団体

アクティオ株式会社	サントリーパブリシティサービス株式会社
穴吹エンタープライズ株式会社	静岡ビル保善株式会社
イー・グループ有限責任事業組合	シンコースポーツ株式会社
株式会社NHKアート	株式会社トータルメディア開発研究所
大阪ガスビジネスクリエイト株式会社	日本管財株式会社
沖縄文化スポーツイノベーション株式会社	野里電気工業株式会社
株式会社オリエンタルコンサルタンツ	株式会社パブリックビジネスジャパン
鹿島建物総合管理株式会社	株式会社ピーアンドピー
株式会社かたばみ	株式会社日比谷花壇
株式会社協栄	株式会社ベッセルテクノサービス
株式会社サンアメニティ	ヤオキン商事株式会社
京阪ビルテクノサービス株式会社	

【 準会員 】 5 団体

(特非) 東京都港区中小企業経営支援協会	パンフィックエンジニアリング株式会社
三洋装備株式会社	和光産業株式会社
伸和サービス株式会社	

【 賛助会員 】 21 団体

株式会社アート&コミュニティ	東急プロパティマネジメント株式会社
アシックススポーツファシリティーズ株式会社	株式会社東京舞台照明
株式会社アステム	株式会社東進ビルシステム
株式会社アド・ライブ	トーシンファシリティーズ株式会社
大林新星和不動産株式会社	株式会社トヨタエンタプライズ
株式会社共立	株式会社トラステック
株式会社サンワックス	長谷川体育施設株式会社
株式会社ソリマチ技研	株式会社 hacomono
一般社団法人日本玩具文化財団	ミズノスポーツサービス株式会社
大和ハウスリアルティマネジメント株式会社	ミディ総合管理株式会社
テルウェル東日本株式会社	

〔問い合わせ先〕

一般社団法人 指定管理者協会

〒106-0047

東京都港区南麻布 1-6-30 （株）日比谷花壇本社ビル内 9 階

電話：(03) 5444-8764

ファックス：(03) 6730-9587

ホームページ：<https://www.shiteikanri.org/>