

令和5年度 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。自治体は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。この数字で見ると、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ようにしています。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ると思います。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。