

# 指定管理者制度とは

## 〈制度の概要〉

### 1. 改正の背景

「民にできることは民で」とする当時の小泉内閣の骨太改革路線の一環として、これまでの地方自治法 244 条の 2 の規定が公の施設の管理についての民間参入を阻害しており、自治体の財政難と経営効率化の観点から、民間活力の導入（アウトソーシング）を進めるために「地域再生法（仮）」を先取りする形で、制度改正が求められてきた。

#### (1) 総合規制改革会議「中間取りまとめ」（2002 年 7 月 23 日）

～より広範囲に民間への委託を実現するため、当該外形要件の考えを廃止し広く管理委託の考えを認めるべきであり、一定の条件での料金の決定権等を含めた管理委託を地方公共団体及び地方公共団体出資の法人(第三セクター)等のみならず、民間事業者等に対して認容できるように地方自治法の改正についても検討を行うべきである。

#### (2) 地方分権改革推進会議「事務事業の在り方に関する意見」（2002 年 10 月 30 日）

現行法上、公共団体、公共的団体及びいわゆる第三セクター等に限定されている地方自治法 244 条の 2 の公の施設の管理受託者の範囲を民間事業者まで拡大する。

#### (3) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第 2 次答申」（2002 年 12 月 12 日）

～施設の利用料金の決定と収受は民間に委託することができないというにすぎず、それ以外の管理行為については広く民間へ委託することが可能であることを直ちに地方公共団体に周知徹底すべきである。

また、一定の条件の下での利用料金の決定等を含めた管理委託を、地方公共団体の出資法人のみならず、民間事業者に対しても行うことができるように現行制度を改正すべきである。

### 2. 地方自治法 244 条の 2 の改正の趣旨

公の施設は公共の利益のために多数の住民に対して均等に役務を提供することを目的に設置されるものであり、適正な管理を確保することが必要であることから、受託主体の公共性に鑑み、公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人に委託先が限定されていたが、公的主体以外に十分なサービス提供能力が認められる主体が増加してきたことや、住民ニーズの多様化に効果的、効率的に対応するためには民間のノウハウの活用が有効であることから、管理の受託主体の法律上の制限を取り払うこととされた。

このため、今後は公の施設の管理は、個別法の規定の範囲で、自治体の判断により「法人その他の団体」に委ねることが可能となり、団体であれば法人の資格の有無に関係なく、民間事業者から市民団体等まで対象とすることとなった。

この制度は 2003 年 9 月 2 日から施行され、旧・地方自治法 244 条の 2 による管理委託を行ってきた「公の施設」の場合は、3 年間（経過措置）の間に自治体が指定管理者制度に移行することになっている。現時点で、指定管理者制度導入のため、①指定の手続きについて一般ルールとして定めた自治体、②個別の施設について条例を定めた自治体がある。

### **3. 公の施設の範囲**

公の施設は、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」とされ、明確な規定はないが、例えば、福祉施設や病院、図書館、市民会館、保育所、児童館、体育館などの公的施設とされている。

なお、混同されやすいが、廃棄物処理センター（清掃工場）や給食センターなどの公的施設は、自治体の庁舎と同様に、行政事務（サービス・事業）を執行（実施）するための施設（設備）であり、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ための施設」にはあたらないというのが、総務省の見解である。

しかし、法律のメルクマールは、あくまでも「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」でしかないため、首長が総務省の見解と異なる解釈を行う可能性はある。

### **4. 指定管理者制度と管理委託制度の違い**

#### **(1) 管理委託制度**

従来の地方自治法 244 条による管理委託制度は、管理受託者が公の施設の設置者たる自治体との契約に基づき、具体的な管理の事務又は、業務の執行を行うもの。当該施設の管理権限及び責任は自治体が有し、施設の利用承認等処分に該当する使用許可等は委託できない。

また、管理受託者も公共団体や公共的団体及び自治体の出資法人等に限定されていた。

#### **(2) 指定管理者制度**

今回の地方自治法 244 条改正による指定管理者制度は、指定により公の施設の管理権限を当該指定を受けた者に委任するもの。指定管理者は処分に該当する使用許可を行うことができることとされ、自治体は、設置者としての責任を果たす立場から指定管理者を監督することとなる。このため、私法上の契約によって外部委託するいわゆる業務委託や、条例を根拠として締結される具体的な委託契約に基づき管理が委託される従来の管理委託制度とは異なり、次のようなことが可能となる。

- ①利用者からの料金を自らの収入として収受すること。（従来の管理委託制度でも可能）
- ②条例により定められた枠組みの中で、地方公共団体の承認を得て自ら料金を設定すること。
- ③個々の使用許可を行うこと。

### **5. 指定管理者制度と業務委託の違い**

公の施設に関する業務についても、次の分野については従来から業務委託として民間事業

者に行わせることが可能であった。今回の改正により、公の施設の管理については、今後業務委託ではなく指定管理者を指定することになるが、個々の具体的業務について一部を指定管理者が第三者に委託することは可能である。

- (1) 施設の維持補修等のメンテナンス、警備、施設の清掃、展示物の維持補修、エレベーターの運転、植栽の管理
- (2) 入場券の検認、利用申込書の受理、利用許可書の交付（但し、管理責任や処分権限は自治体が有し、管理や処分の方法についてあらかじめ設定した基準に従う）
- (3) 私人の公金取扱いの規定に基づく使用料等の収入の徴収
- (4) 保育カリキュラムの策定、各種行事の企画

## 6. 指定管理者制度と地方独立行政法人制度の違い

指定管理者制度は、公の施設の設置は当該自治体が行い、その管理について一定の法人等に委ねるものであるが、地方独立行政法人制度は、当該施設を自治体から分離して移管するものである。

このため、指定管理者制度では、施設の設置の根拠、管理の方法については自治体の条例に基づいて行うが、地方独立行政法人制度は、施設の設置や管理については地方独立行政法人自らが行うこととなる。

## 7. PFIと指定管理者制度

PFI事業については、民間事業者が整備した施設を公の施設として管理する場合、公の施設の管理は施設を整備した民間事業者が引き続き管理受託することはできなかったが、2003年改正により、当該民間事業者を指定管理者として指定することで、利用料金制の導入を含めて管理運営を行うことが可能となる。

ただし、PFI事業は契約であるため競争入札となり、指定管理者制度は行政処分であることから、同一の民間事業者に対して、PFI事業の入札とあわせて公の施設の管理者として指定しなければならない。このため、指定管理者制度の趣旨や公平性、透明性の観点から問題がある。

## 8. 指定管理者制度の特徴

- (1) 指定管理者の対象は、自治体が指定する法人その他の団体とされ、民間事業者やNPOなどが幅広く含まれる。また、請負には当たらないため兼業禁止の規定は適用されないが、不正防止のため条例で排除することは可能である。  
ただし、同時に複数の団体や個人を指定することはできない。
- (2) 指定管理者は、公の施設の管理権限を委任され、条例の定めにより使用許可も可能となるが、設置者である自治体の責任で行うべき基本的な利用条件の設定は、管理の基準として条例で定められる。
- (3) ①使用料の強制徴収、②不服申し立てに対する決定、③行政財産の目的外使用許可など、

法令で首長のみが行うとされる権限は委任できない。

- (4) 住民の平等利用の確保や差別的取り扱いの禁止の義務づけがされており、指定管理者が違反した場合は、指定の取り消し等の必要な措置が自治体に担保されている。
- (5) 地域振興の観点や、公正労働基準、社会的価値の実現などは、制度上担保されていないが、自治体が自らの判断で条例や規則で定めることは可能である。

## 9. 条例で定める事項

### (1) 指定の手続

指定管理者の指定は行政処分であり、契約ではないので入札の対象とならない。しかし、その選定が公の施設の適正かつ効率的な管理を可能とするものでなければならぬことから、指定の手続は条例で定め、①該当施設の名称、②指定管理者の名称、③指定の期間などの項目について議会の議決が必要とされた。

なお、指定自体は議会ではなく首長が行うものであり、議会は首長の指定の提案に対する賛否を議決することとなる。

総務省は、指定の申請にあたって、複数の申請者に事業計画を提出させ、①住民の平等利用の確保、②施設の効率的利用や経費縮減、③安定管理の物的・人的能力などの選定基準を定め、最も適切な団体を選定することが望ましいとしていたが、法令上の定めはなく、施設や地域事情、申請者の状況などによって、例えば複数の社会福祉施設を1つの団体が管理している場合など、公募によらない場合があり得ることは総務省も交渉で認めており、具体的な対応については自治体の自主的判断に委ねられている。

### (2) 管理の基準

管理の基準は、①休館日、②開館時間、③使用許可の基準、④使用制限の要件、⑤管理を通じて取得した個人の情報に関する取り扱いなど、住民が公の施設を利用するにあたっての基本的な条件であり、条例で定めることとされた。このため、指定管理者は、条例で定められた管理の基準に沿って施設の管理を行うことになる。

とくに個人情報の保護については、管理の基準とは別に、個人情報保護条例において必要な事項を指定管理者との協定に盛り込むことの規定など、必要な措置を講じるべきとされている。

例えば、公営住宅の管理を民間事業者へ委ねるとすれば、個人の所得などの個人情報を民間事業者が扱うこととなる。こうした個人情報の扱いについては、現行の個人情報保護条例では規定されていないことから、自治体において個人情報保護条例の規定の見直し、強化が必要となる。

### (3) 業務の範囲

指定管理者が行う管理の業務の具体的範囲について、使用許可まで指定管理者の業務とするかどうかを含め、施設の維持管理等の範囲を施設の目的や態様に応じて条例で定めること

とされた。このため、指定管理者の業務については、事実上自治体の自由設計で定められることとなる。

#### (4) その他

指定管理者の指定により別に協定を結ぶ必要はないが、①事業報告書の提出期限、②委託料の額、③委託料の支払い方法、④施設内の物品の所有権の帰属など、管理業務の実施にあたっての詳細な事項については、両者の協議により定め協定を締結することは認められている。

### 10. 指定の期間

指定管理者による適切な管理が行われているか見直す機会を設けるため、指定管理者の規定は期間を定めて行うものとしてされているが、具体的には自治体が施設の目的や実情を勘案して数年から数十年の幅で定めることとされた。

### 11. 利用料金制

自治体は、適当と認めるときは利用料金を指定管理者の収入として収受させることができ、利用料金は条例で定めるところにより指定管理者が定めるが、あらかじめ自治体の承認を受けることとされた。このため、指定管理者が管理を行うための必要経費は、①全て利用料金で賄う、②全て設置者である自治体の支出金で賄う、③一部を支出金で、残りを利用料金で賄う、の三通りの選択があり得ることとなる。

ただし、利用料金の基本的枠組み（金額の範囲、算定方法等）は条例で定められ、事前承認も必要であるため、指定管理者の自由度はほとんどない。

なお、税制面での変更はない。

### 12. 指定管理者に対する監督

自治体の管理・監督責任が明確になり、権限が次の通り強化された。

#### (1) 事業報告書の提出

指定管理者に対し、①管理業務の実施状況、②利用状況、③利用料金収入の実績、④管理に要した経費等の収支の状況など、自治体が定める事項について、毎年度の事業報告書の提出が義務づけられた。

#### (2) 指示

管理の適正を期すため、自治体は、①報告、②調査、③指示、④指定の取り消し・停止などの監督権限が与えられた。

#### (3) 不服申し立て等

公の施設を利用する権利に関する処分についての不服申し立て等については、指定管理者

に使用許可権限を与えたとしても、全て自治体の長に対して行われるように定められ、監督責任が明確にされた。

#### (4) 監査

指定管理者に対して行える監査は、①監査委員による監査、②包括的外部監査人による監査、③個別外部監査人による監査があるが、いずれの場合も、指定管理者の管理業務そのものについては監査の対象とならない。

### 13. 他の法律との関係

地方自治法は一般法であるので、他の個別法の個別の定めが優先する。このため、学校管理や道路、河川などの管理は指定管理者制度の対象外である。

また、公立病院や水道事業などは民間事業者等に管理を行わせることは可能だが、医療法により営利事業者が指定管理者の場合は医療行為そのものは行えず、水道であれば利用料金制をとる場合は、水道法上の事業者としての認可を取る必要があるなどの業務の範囲等の制約が生じることとなる。

参考：自治労政治政策局資料（2004年）