

提言Ⅲ 指定管理者制度の運用に関する提言

提言Ⅲ 指定管理者制度の運用に関する提言

提言の背景

1 社会福祉事業を行う公の施設の現状

地方自治法の一部を改正する法律が平成15年9月2日に施行されたことにより、「指定管理者制度」が導入され、都内でも多くの公の施設が主に平成18年度から「指定管理者制度」での運営委託に移行した。

総務省の自治行政局長通知（平成15年7月17日総行第87号「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」）によると、「指定管理者制度」とは「多様化する住民ニーズに、より効果的・効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の削減等を図ることを目的とする」とある。

また、公の施設の管理は、地方公共団体の出資法人等に限らず、広く民間事業者が事業を担う事ができ、民間ノウハウを活用することができるようになり、そして、「施設の使用許可」を行う事ができるようになったことが、指定管理者制度の特徴として挙げられる。

現段階での指定管理者制度の導入に伴う公の施設の移行及び再指定の状況を整理すると、以下ようになる。

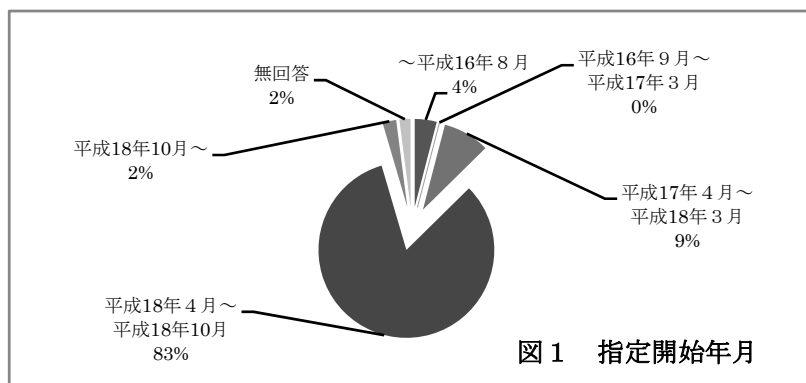
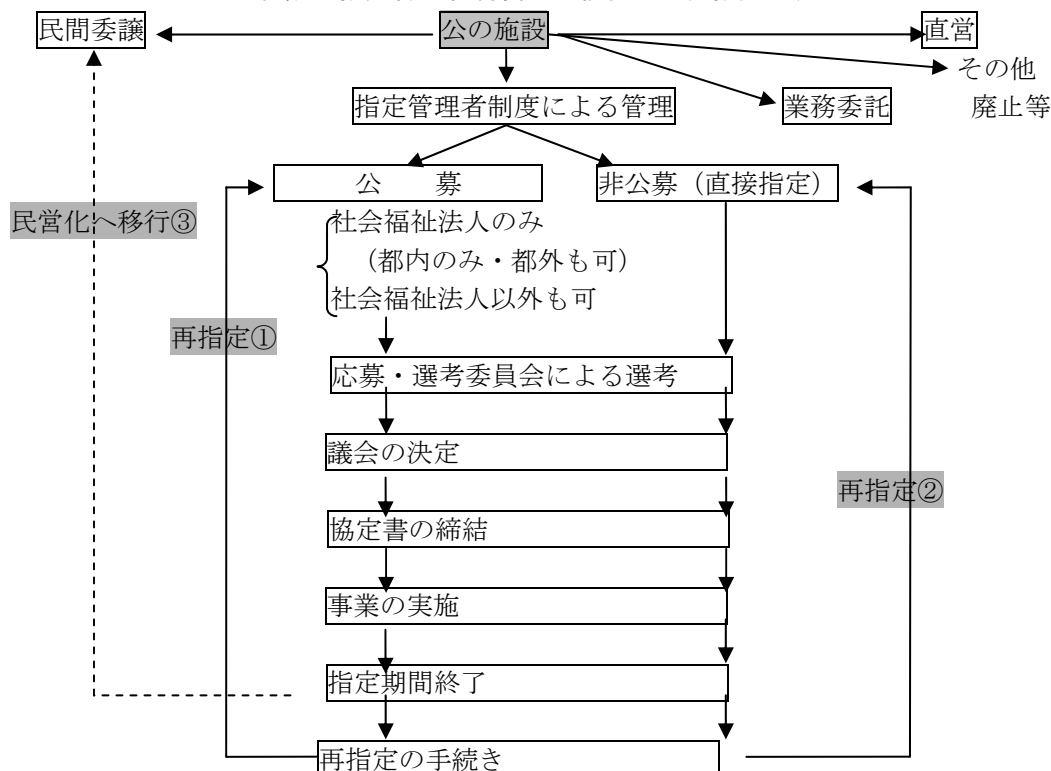


図1 指定開始年月

図2 公の施設の指定管理者制度への移行及び再指定の流れ



平成 20 年度以降に、指定期間の終了に伴う「再指定」が多く予定されているため、東社協・社会福祉法人協議会（以下：法人協）では、現段階における指定管理者制度の再指定の状況と課題を整理するため、利用者へのサービス向上に寄与できる提言をする事を目的に当委員会を設置し、指定管理者制度の動向を把握するため平成 18 年度に引き続き、平成 20 年度に「社会福祉事業に係る指定管理者制度の現状および課題に関する調査」を下記のとおりを実施した。

調査対象・調査方法	東京都社会福祉協議会 社会福祉法人協議会の内、都内に所在する社会福祉法人（763 法人）。郵送による全数調査		
調査期間	平成 20 年 10 月 16 日～10 月 31 日		
回答法人数	281 法人	回答率	36.83%

調査の結果、回答法人のうち、「指定管理者制度の公募に応募したことがある」法人が 36.3%、「指定管理者制度の公募の情報を受けたが、応募したことはない」法人が 36.7%あった【表 1 参照】。

また回答法人のうち、29.5%（約 3 割）が公設の管理運営をしており【表 2 参照】、そのうち公設の管理運営は、「指定管理者制度」が 65.0%、「業務委託契約」が 34.0%であった【表 3 参照】。また公の施設の管理・運営を行っていない法人の内、6 割以上が指定管理者制度の公募の情報を受けていた。

実施事業別でみると最も多いのが「老人デイサービスセンター」19.8%で、次いで「特別養護老人ホーム」8.9%となっている。利用者種別でみると、高齢者施設が全体の 49.4%、次いで障害者施設 22.4%、児童施設（保育所、母子生活支援施設等）8.0%であった。

表 1 指定管理者制度の公募情報の収受・応募について

回答内容	回答法人数	割合
指定管理者制度の公募情報を受け、応募したことがある	102	36.3%
地方公共団体から指定管理者制度の公募の情報を受けたが、応募したことはない	103	36.7%
指定管理者制度の公募の情報を受けたことがない	65	23.1%
無回答	11	3.9%
合計	281	100.0%

表 2 公設の施設の管理・運営の有無

回答内容	回答法人数	割合
公設の施設を運営・管理している	83	29.5%
公設の施設を運営・管理していない	198	70.5%
合計	281	100.0%

表 3 公設の施設の管理・運営の根拠について

回答内容	回答事業数	割合
指定管理者制度に基づき実施している	67	65.0%
地方公共団体との委託契約に基づき実施している	35	34.0%
その他	1	1.0%
合計	※103	100.0%

※「公設の施設を運営・管理している」と回答した 83 法人が実施している事業総数

2 指定管理者制度についての概要

指定管理者制度と従来の制度（業務委託、管理委託）との整理は、以下のとおりである。

＜表4 指定管理者制度・業務委託・管理委託の比較表＞

	指定管理者制度	業務委託	管理委託
受託主体	法人その他の団体	限定なし	公共団体、公共的団体、自治体出資法人（第3セクター）
法的性格	行政処分による管理代行 「指定」（行政処分）による公の施設の管理権限の委任	私法上の契約関係 契約に基づく個別の事務又は業務の執行の委託	公法上の契約関係 条例を根拠として締結される契約に基づく具体的な管理の事務または業務の執行の委託
具体的根拠	条例及び条例を根拠とする指定（協定の締結）	私法上の契約	条例を根拠として締結される公法上の契約
根拠条文	法244条の2	私法一般	改正前の法244条の2Ⅲ
施行状況	H15.9.2施行	存続	平成18.9.1までに廃止
対象施設	公の施設	制限なし	公の施設
公の施設の管理権限の所在	指定管理 ※管理の基準、業務の範囲は条例で定める	設置者たる地方自治体	設置者たる地方公共団体
①施設の使用許可	指定管理者が行える	受託者ができない	受託者ができない
②基本的な利用条件の設定	指定管理者ができない ※条例で定める	受託者ができない	受託者ができない
公の施設の設置者としての責任の帰属	地方自治体	地方自治体	地方自治体
利用料金制度	採用可	採用不可	採用可

指定管理者制度が開始され、公直営か指定管理者制度で施設を管理することになったが、前述の調査結果のとおり、指定管理者制度ではなく、業務委託契約により、施設を管理している法人もある。業務委託契約は私法上の契約であり、行政上の権限が及ばないものである。そのため地方自治法が改正される前でも業務委託契約を締結することは可能であったが、実際には、地方自治法に基づく管理委託契約で実施していたと思われる。

3 指定管理者制度における社会福祉事業と他事業の差異について

指定管理者制度の導入対象となった自治体の運営する公の施設は大別すると、①社会福祉・医療施設、②レクリエーション・スポーツ施設、③産業振興施設、④基盤施設、⑤文教施設の5種類に分けられる。これらの種類別の相違については、表5で整理した。

「サービス形態」では②～⑤が貸出しなどのハードの利用に対して、①は人による直接サービスを受けるソフトの利用である、「利用形態」では②～⑤は「単発」に対して①は「継続」、「利用目的」は①は「生命・生活の維持・向上」である。また、「利用料金制」については、②～⑤は利用料が完全に導入されており、「利用者」は②～⑤は「当該地域の在住者等」であるが①は「利用条件の該当者」である。

以上のことから、指定管理者制度が導入されている施設のうち、社会福祉や医療の領域は、「人の生命や生活の維持及び向上に不可欠な人」への直接的なサービスで、利用形態も「継続」が前提とされたものであり、②～⑤と、①社会福祉・医療施設とでは事業の内容に大きな差違があることがわかる。

＜表5 指定管理者制度導入施設の内容別利用状況＞

区 分	利用料金 制採用の 可否	主 な 利用者	主 な 利用目的	主 な 利用形態	主 な サービス形態
① 社会福祉・医療施設 主な例：高齢者在宅サービスセンター、保育所・障害者更生・授産施設、病院	△	福祉・医療ニーズ等を持つ当該地域の在住者等	生命・生活の維持・向上	継続	介護等の直接サービス
② レクリエーション・スポーツ施設 主な例：競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール	○	当該地域の在住者、在勤者等であれば利用可	余暇	単発	貸出等
③ 産業振興施設 主な例：情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設	○	当該地域の在住者、在勤者等であれば利用可	情報提供・宣伝	単発	貸出等
④ 基盤施設 主な例：自転車駐車場、公園	○	当該地域の在住者、在勤者等であれば利用可	余暇、ライフライン	単発	貸出等
⑤ 文教施設 主な例：区・市民会館、文化会館、美術館	○	当該地域の在住者、在勤者等であれば利用可	余暇	単発	貸出等

4 指定管理者制度における課題

(1) 利用者サービスへの影響

① サービスの質の確保

対人援助を中心とした社会福祉事業のサービスの質は「職員」の質に直結する。コスト削減のみが重視された場合、従来の人員の削減等を行わざるを得なく、サービスの低下が懸念される。

② サービスの継続性

社会福祉事業は入所・通所を問わず、一定の方々が継続して利用する。社会福祉事業の目的である利用者の自己実現を達成するためには、日々の支援・援助の積み重ねによって可能になる。

指定管理者制度での指定期間が短い場合、継続的な支援・援助が受けられるかといった不安がある。

また、施設退所後のアフターケアも支援の一環である。短期間の指定期間では、アフターケア事業を行うことは困難となる

③ 地域への影響

社会福祉施設は、地域住民、ボランティア等団体、地域団体との連携や地域支援など地域に大きな役割を果たしており、また社会福祉施設にとっても大切な社会資源であるが、地域との連携は、短期間では行うことはできない。

(2) 指定の方法・手続き

①指定管理制度の「指定の方法」について

指定管理者と地方公共団体は「取引関係」にはならないため、従来の管理委託とは異なり、条例で「選定の手続き」が定められている（法244条2Ⅳ）。また選定の決定については、議会の議決を経ること（法244条2Ⅵ）が定められている。しかし、指定管理者制度は制度の決定から導入までに短期間で進められてきたため、自治体ごとの基本的な考えを導入することが先行し事業ごとの特性に係る検討が十分になされていないところもある。

②指定管理制度の「指定の手続き」について

指定管理者の指定は行政処分的一种で、「契約」ではないため、入札対象とはならないが、選定は効率的な管理を可能とするものでなければならないとされている。そのため、条例による規定が要請され（法244条2Ⅲ）、選定のために①住民の平等利用が確保されること、②事業計画の内容が効用を最大限に発揮すると共に管理経費の縮減が測られるものであること、③事業計画に沿った管理を安定して行う物的能力・人的能力を有していることが3基準として定められている。しかし、現実には3基準のうち②の経費の削減に重きが置かれているのが実態と考えられる。

(3) 指定管理者制度の協定

①指定管理費の協定締結及び金額提示の時期について

指定管理の公募を行う場合には、事前に金額の提示や会計の取り扱いについての説明も明確にし、事業所は審査を受ける前に質問する等事前把握が必要である。しかし、協定内容や金額についての協議は指定管理者の選考審査決定後であり、かつ協議が事業開始直前であるなど、協議する時間のゆとりがないまま協定締結となる場合がある。

②協定による決定額が予定よりも少なかった場合について

指定管理者制度では指定が議会にて決定した後、金額に関する協議が行われる。そのため、協定で事業内容や金額、行政とのリスクの分担などの検討が十分に行われていない場合がある。決定額が予定よりも少なかった場合には、支援内容や修繕計画等の見直し、適切な人員配置等が困難となる可能性がある。

(4) 職員雇用の問題

①人材確保及び人材育成について

指定管理導入による「期間」の定めは、人材の確保や育成に大きな影響を与えている。求人難の影響も受け、正規職員・非正規職員共に人材確保はますます困難となり、職員のモチベーションも下がり、人材育成も困難になる傾向もある。

②再指定を受けられなかった場合の職員の扱いについて

指定管理の再指定が受けられなかった場合、職員を継続して雇用することが難しくなる。再指定が受けられなくなった後、余剰人員を他部門に配置転換等の検討の過程が重要となるが、雇用の場を確保できなくなることは大きな問題となる。こうした課題が、人材確保と育成をますます困難にしている。

(5) 指定管理者制度の課題に対する国の動き

指定管理者制度導入後5年が経過した平成20年6月6日に総務事務次官通知「平成20年度地方財政の運営について」（総財財第33号）が出され、指定管理者制度の運営に当たっては以下の事項に留意し、その在り方について検証及び見直しが求められている。

- ① 指定管理者の選定の際の基準設定に当たっては、公共のサービスの水準の確保という観点が必要であること。
- ② 指定管理者の適切な評価を行うに当たっては、当該施設の様態に応じ、公共サービスについて専門的知見を有する外部有識者等の視点を導入することが重要であること。
- ③ 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。また、委託料については、適切な積算に基づくものであること。

提言Ⅲ－1 再指定にあたり、継続的な取り組みが可能な仕組みにすること

〈東京都・区市町村に求められる取り組み〉

1 指定期間の長期化について

法人協が行った調査においても平成18年度調査時同様、指定管理者導入当初の主な指定期間は「3年」が35.6%、「5年」が50.0%と、「3年」または「5年」が全体の8割強（85.6%）である。その期間の短さや事業者が短期間に代わる可能性のある不安から、同調査において約7割（69.7%）の法人が「指定管理の法人が代わった場合、これまで同様のサービスが受けられるか心配」と回答している。

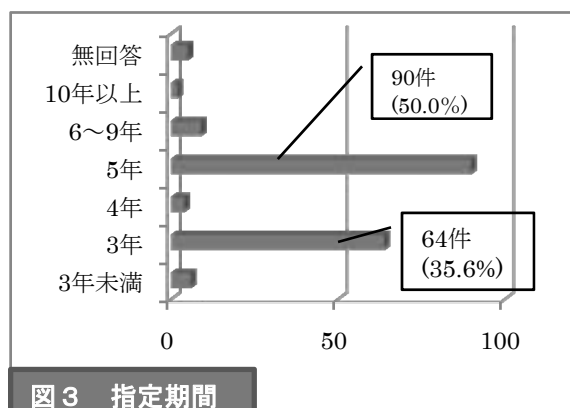


図3 指定期間

建物の貸出しなどの施設利用とは違い、社会福祉施設の場合は特定の利用者を継続的に支援していくため、個々の利用者の状況に応じた中長期的な支援計画に基づいてサービスを提供していく。そのため短期間での指定期間の場合、短期・中期的な視点での支援に限定されてしまう。中長期的なスパンでの支援が可能となるよう指定期間を定めるべきである。

2 再指定の手続きについて

「再指定」の動向としては、「再指定の手続き」については、「手続きが完了した」と「手続きが始まっている」を合わせると43.9%であった。また、「再指定の方法」については、「公募はなく継続」が48.9%、「再度、一般公募で選考」が31.9%、「再度、限定公募して選考」が11.7%であった。

指定管理者制度がすでに導入された事業所においては、指定期間終了の都度、指定業者が変わることは施設利用者にとって大きな不安となる場合がある。

また前述のとおり、社会福祉事業は他の分野の事業と異なり、利用者の生命・生活の維持・向上を主な目的としており、サービスの継続的な提供が求められてくる。

公の施設の民間への委託の際には、透明で公平な視点での事業者の選定は重要であるが、再指定を繰り返す場合には、既存の行政の指導監査や第三者評価はもとより、行政が選任した外部の専門家により評価を行い、その結果を検討する機関も設け、一定のサービスの質が確認できれば指定管理を受けてきた法人が継続できる仕組みに改めるべきである。

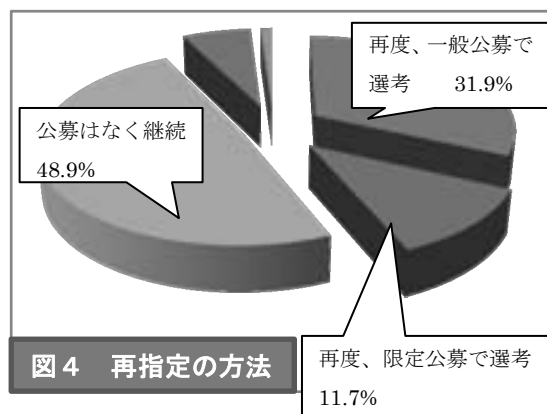


図4 再指定の方法

提言Ⅲ－２ サービスの質の向上を目指すことのできる事業にすること

〈東京都・区市町村に求められる取り組み〉

1 利用者サービスの向上のための必要経費について

指定管理者制度導入の意義としては、コストの削減のみならず、利用者へのサービスの向上がある。そのためには、当該事業のみの取り組みだけでなく、法人の組織体制の整備やガバナンス（組織統治）強化、人材育成や雇用の確保など健全な事業運営が可能となるしくみが必要となってくる。

自治体は社会福祉法人事業者とともに、利用者のサービスの質の向上を目指す事業を支えるための体制整備など健全な事業経営が行えるよう、必要な経費を認め、利用者支援のより一層の向上が図れるようにするべきである。

2 当該施設の建物・環境等の整備方法と役割分担の明確化について

平成 18 年度調査では、指定管理者制度の協定において修繕や保険などの建物・環境等を維持するための費用の負担方法と役割分担について、様々な取り決めをしていることがわかった。

＜表 6 協定の状況（平成 18 年度調査）＞

	①指定管理者	②地方公共団体	③両者で負担	④定めはない、 その都度協議	⑤無回答
小規模修繕	140 70.7%	22 11.1%	10 5.1%	24 12.1%	2 1.0%
大規模修繕	8 4.0%	153 77.3%	2 1.0%	33 16.7%	2 1.0%
高額な器具・備品の修理	43 21.7%	97 49.0%	4 2.0%	52 26.3%	2 1.0%
施設損害賠償保険や火災 保険の保険料	98 49.5%	71 35.9%	20 10.1%	3 1.5%	6 3.0%

利用者の安全で安心な環境を整備していくためにも、現在の建物の修繕に関することや今後予測される改築を含めた修繕に関することなども含めて、事前に当該施設に必要な建物・環境等の整備に関する協議を、事業の特性を踏まえて必要な取り決めを行うべきである。

提言Ⅲ－3 地方公共団体と現在指定を受けている事業者がともに事業の特質・方向性を協議した上で、今後の施設の管理方法を決定すること

〈社会福祉法人および東京都・区市町村に求められる取り組み〉

社会福祉法人の行っている事業は、生命の維持・向上に不可欠な事業である。

この制度の導入当初は、自治体も指定管理を受けた事業者も、時間的制約の中、互いに制度についての詳細な理解や導入方法の検討をするところまでに至らなかったのではないかとと思われる。今後は、誰のための事業なのか、何が目的で導入されているのかなどの各事業の特性を配慮し、事業のあるべき姿と自治体の事業に求める基準や制度のあり方や建物の改築などについて、社会福祉法人は行政とともによりよい制度作りをしていくべきである。

今回の調査では下記表にあるように、今後の指定管理者制度の動向について、約半数が「不明」（表7内の※参照）となっている。このことを踏まえ、今までの課題を整理した上で事業の特性に応じて指定管理者制度導入が適切であるか、指定管理者制度導入の場合には公募または非公募にするか、期間の考え方をどのようにするべきか等検討を行うべきである。

〈表7 今後の指定管理者制度の動向について〉

回答内容	回答件数	割合	除無
1. 将来の法人委譲の予定がある、または検討がなされている	11	11.7%	11.8%
2. 法人委譲の予定はなく、引続き指定管理者制度にて実施していく	37	39.4%	39.8%
3. 不明	45	47.9%	※48.4%
4. 無回答	1	1.1%	
合計	94	100.0%	100.0%

今回は、東京における、管理運営委託から指定管理者制度に移行した事業所で、なおかつ、「3年期間」の指定管理者制度の再指定の動向が中心となった結果であった。しかし、今後は新規事業の指定管理制度の導入施設の増加や、業務委託から指定管理者制度への移行、公の施設の見直しから民営化への移行も予測されている。

平成22年には、5年の期間を受けた多くの事業所の再指定が始まる。今回の調査結果等の現状と課題を踏まえて、指定管理者制度そのものにとらわれた事業の展開ではなく、それぞれの事業が利用者にとってどのようにあるべきかを事業所において検討していくことが必要となる。そのためにも、日常の施設運営やサービス提供のあり方を見直すことや、基本的な指定管理の内容についての協議を形式的なものではなく、自治体と事業所が利用者のより良い支援と幸福のために事業の支援の質の向上を図るための方法の検討をするべきであろう。

