

## スポーツ施設における指定管理者 Designated manager in sports facilities

桑野 裕文

Hirofumi Kuwano

### 【要 約】

2003（平成15）年9月の地方自治法の改正を受け、「指定管理者制度」<sup>1)</sup>が導入された。この改正により公共施設の管理運営において、地方公共団体及び地方公共団体の出資法人（第三セクター）<sup>2)</sup>もしくは公共的団体（社会福祉法人、自治会・町内会等）のみならず、民間企業やNPO法人など多様な事業者が参入できるようになった。さらに旧・地方自治法244条の2による管理委託を行ってきた公共施設の場合は、3年間（経過措置）の間に指定管理者制度に移行することが求められた。結果、公共施設の管理運営は、個別法の規定の範囲で各自治体の判断により、団体であれば法人の資格の有無にかかわらず民間事業者から市民団体までの参入が可能となった。参入可能な団体の形態・規模は、単独事業体から共同事業体<sup>3)</sup>に分けられ、そのうち共同事業体が管理運営する施設は、単独事業体では困難な大規模な施設やスポーツ施設が多い。本研究ノートでは、地方自治体における指定管理者制度をめぐる動向を検証しつつ、本学が位置するA市の指定管理者制度の現状把握に努めた。

#### <目次>

1. はじめに
2. 指定管理者制度の現状
  - 2-1 政策マネジメントと施設マネジメント
  - 2-2 指定管理者団体の種類
  - 2-3 指定管理者の業務
  - 2-4 指定管理者の更新・継続
  - 2-5 指定管理者と共同事業体
  - 2-6 A市の現状
3. 指定管理者制度の問題点
  - 3-1 指定管理者制度の問題点
  - 3-2 自治体から見た問題点
  - 3-3 指定管理者から見た問題点
  - 3-4 利用者から見た問題点
  - 3-5 PDCAサイクルから見た問題点
4. 今後の指定管理者制度
5. まとめ

#### 1. はじめに

1947（昭和22）年施行の地方自治法では、公共施設の管理運営は地方自治体の直営しか認められていなかったが、1963（昭和38）年の同法改正により「管理委託制度」が導入され地方自治体の出資法人にまで拡大された。その後、2003（平成15）年9月の同法改正を受け「指定管理者制度」が導入された。この制度の導入により、経費削減、経営効率化、住民サービスの向上などを目的に、これまでは不可能であった民間事業者やNPO法人など多様な事業者が参入することが可能となった。さらには、新規雇用の創出が期待された。同制度も10数年を経過した。この間、管理運営団体が公共団体から民間企業に代わりその後また公共団体に戻った事例や、期間の更新により1期目・2期目・3期目・4期目と継続して手掛け、その間様々な仕組みを構築している事例などがある。一方、制度の問題点や課題も浮き彫りとなってきている。本研究ノートでは、スポーツ施

設の指定管理者の検証を行い、本制度の今後の在り方を模索する。

## 2. 指定管理者制度とは

### 2-1 政策マネジメントと施設マネジメント

地方自治体において、自治体の政策目的を実現するうえで、公共施設をどのように位置づけるかという政策マネジメントがある。そして、その政策上有効性が認められれば施設の存続が必要であり、認められなければ不必要な施設となる。

次にどのように有効利用するかという施設マネジメントがある。施設の指定管理者にとって、事業価値創出という伸びしろがなくてはメリットがない。この伸びしろといった利益を引き出すには指定管理者だけでなし得るものではなく、地方自治体の取り組みが不可欠となる。行政・指定管理者・市民がバラバラではなく、連携して力を発揮できる仕組みが必要である。

### 2-2 指定管理者団体の種類

種類には次のような団体があげられる。

- ①財団・社団
- ②自治会・町内会
- ③社会福祉法人
- ④公社（道路・住宅・土地）
- ⑤NPO法人
- ⑥農業・漁業協同組合
- ⑦株式会社
- ⑧共同事業体（共同企業体<sup>4)</sup>、JV、コンソーシアム）

### 2-3 指定管理者の業務

業務には次のような業務があげられる。

- ①施設・設備の点検
- ②施設・設備の修繕
- ③建物内外の清掃
- ④植栽、造園、剪定
- ⑤施設受付、料光熱費金の徴収
- ⑥広告・宣伝活動
- ⑦苦情処理
- ⑧事業計画・企画

### 2-4 指定管理者の継続・更新

制度がスタートとし10数年を経過した。この10数年の間、更新・継続した指定管理者がある。

試行錯誤の1期目から、2期目・3期目・4期目と継続して手掛け、その間様々な仕組みを構築しているこの管理事業体の変遷をPDCAサイクルをもとに4期に分けることができる。

- ・導入期（1期目：試行錯誤）
- ・過渡期（2期目：仕組みづくり）
- ・安定期（3期目：評価の構築と見直し）
- ・再生期（4期目：継続的な改善）

### 2-5 指定管理者制度と共同事業体

従前の管理委託制度で委託の対象となる指定管理者は、自治体の出資法人もしくは公共的団体であった。そして、単一施設への管理委託の場合は、業務の一部を別団体に再委託することはあっても、複数の団体が共同事業体として自治体から委託を受けることはなかった。

今回の指定管理者制度では、委託の対象に民間事業体が認められた。その結果、特に大規模複合施設においては「自治体出資団体と民間事業者」や「民間事業者と民間事業者」といった共同事業体が受託するようになった。この共同事業体は新たな形態である。リスク分担の軽減や団体基盤の強化などの効果が期待される反面、ビジョン・業務分担・指定管理料及び配分等の意思決定に関する長時間化等の混乱が生じ、これまで単独団体ではなかった新たな課題が浮きぼりになった。

共同事業体（共同企業体・JV<sup>4)</sup>の形態としては様々なパターンがある。以下その例を示す。

- ①自治体出資団体+自治体出資団体
- ②自治体出資団体+株式会社
- ③自治体出資団体+NPO法人
- ④自治体出資団体+その他
- ⑤株式会社等 +株式会社等
- ⑥株式会社等 +NPO法人
- ⑦株式会社等 +その他
- ⑧NPO法人 +法人
- ⑨NPO法人 +その他

### 2-6 A市指定管理者（スポーツ関連施設のみ平成27年4月1日現在）

- ①指定管理者制度を導入している施設数  
：6施設
- ②指定管理者期間  
：3年間～5年

- ③市指定管理者内訳  
：自治体出資団体公益財団法人<sup>5)</sup>（5施設）  
：一般社団法人（1施設）

### 3. 指定管理者制度の問題点

#### 3-1 指定管理者制度の問題点

- ①選定方法
- ②施設経営評価法
- ③施設改修（改善・修繕）コスト
- ④利益配分
- ⑤事業の安定性

#### 3-2 自治体から見た問題点

- ①管理運営状況のモニタリングや、評価の客観性や透明性を担保する第三者評価制度が導入されていない。
- ②指定管理者の固定化・マンネリ化、応募者は減少傾向にある。
- ③老朽化に伴い修繕費が増大している。

経費節減のための指定管理者制度を採用している地方公共団体は、大規模な修繕は難しく先延ばしにしている。その結果、修繕費が嵩んできているのが現状である。この大規模修繕費等は指定管理者への負担増となり、サービスの低下を招き、収益性の低い採算の合わない施設となってしまっている。長期修繕計画を立てても、財政悪化の地方公行団体にはその実現性は低い。

- ④指定管理者制度の目的になじまない施設が存続している。

指定管理者制度の目的に経費節減があるが、採算性を重要視するあまり市民の生活保障・安全保障置き去りにしてはならない。最優先すべきは市民の安心・安全に暮らせる社会の保障であり、すべての公共施設が指定管理者制度の対象施設とはならない。

#### 3-3 指定管理者から見た問題点

- ①光熱費の値上がり
- ②消費税の引き上げ  
自治体と指定管理者で分担する。
- ③社会情勢の変化によるリスクへの対応  
自然災害、感染症など想定外の社会情勢。

- ④自治体担当者の人事異動による制度への理解度のばらつき。

- ⑤人的サービスの低下（窓口対応等）

- ⑥事業価値

負担が増え、収益性の低い採算の合わない事業となる。

- ⑧修繕費や修繕方法について

自治体との役割分担や責任体制が不明確。

#### 3-4 利用者から見た問題点

- ①「みる」スポーツ施設についてのサービスクオリティの低下
- ②「する」スポーツ施設についてのサービスクオリティの低下

#### 3-5 PDCAサイクルから見た問題点

指定管理者制度は導入期（1期目）から安定期（3期目）に入っている。その間、モニタリングや評価を行い問題点については継続的に洗い出されている。しかし、業務改善やサービス向上につながっているかどうかの評価を行う「第三者評価」がないまま再生期（4期目）に入っている。

### 4. 今後の指定管理者制度

- ①自治体がビジョンを示す

住民はスポーツ施設に対して、スポーツを行う、スポーツを観戦するといった要望がある。一方、公の施設には、建設の目的、施設の役割や使命がある。自治体はその目的、役割・使命沿った施設の事業範囲を明確に示す必要がある。

- ②選考過程と評価システムの構築

スポーツ施設の場合、コミュニティセンターとしての機能を担う地域密着型多い。この地域密着型施設の指定管理者を選考する場合、選考過程段階から市民が参加できる仕組みを構築しておかなければならない。管理者選考においては選考委員を固定化せず、選考方法においては前回の選考基準の見直し行う。

また、2期目以降更新期のための評価システムの構築が必要である。実効性が伴うモニタリングを実施し、選考委員には施設の利用

団体や利用者で構成された運営協議会をオブザーバーとして参画させるようにする。

### ③ サービス量に応じた雇用の確保

サービス・クオリティの向上を図り、利用者の満足度を上げるためには、そのためのマンパワーが必要となる。利用者を増やし、サービスを手厚くすれば、それに見合う雇用者の増大が求められる。常勤雇用者の存在がより安定したサービスを提供できるが、従前より管理委託を受けていたスポーツ振興財団などが指定管理者となった場合は、人員配置に変更はなく、サービス量に応じた雇用の確保はできていない。サービス量は増大したが、質の低下を招いている。

また、人件費削減のためか、非常勤職員や再委託先（清掃・警備等）の増加も招いている。常勤雇用者、職員給与・勤務体制の適正化、最低賃金の設定を図る必要がある。

### ④ 指定管理料の適正化

管理運営費の収支バランスが担保された事業の安定性がなければ、指定管理者制度は定着しない。そこで、目的外使用としての自販機や売店設置、有料駐車場等を必要経費として認め、その後指定管理料を設定する。

### ⑤ 施設の維持修繕費の確保

施設や設備の老朽化は深刻な問題である。老朽化に伴う大規模修繕や機器の入れ替え等は、財政状況が悪化している自治体にとっては深刻な問題となっている。大規模修繕を先延ばした結果より修繕費が嵩み、その負担を指定管理者にしわ寄せするといったケースが見受けられる。通常の維持修繕費用や設備更新は管理者側の負担としても、大規模修繕や設備更新に、自治体が長期修繕計画を立て行うべきである。

## 5. おわりに

指定管理者制度は、地域力創造の機会・場を提供する「政策の窓」と言われている。そこには、政策目的を実現する中で公的施設をどう位置付けていくかという「政策マネジメント」の面と、その施設を有効活用していく「施設マネジメント」

の面とがある。そして、公共と民が担う事業範囲の明確化がなされ、はじめて指定管理者制度は定着する。

現在A市では「政策の窓」を具現化し、地域の人々の幸せと豊かさ実現・向上させていくうえで地域・街づくりを進めていく政策として、スポーツ施設（体育複合施設）が建設されている。これまでA市のスポーツ施設の管理委託理・運営に関しては、公益財団法人スポーツ振興財団<sup>1)</sup>、NPO法人総合型スポーツクラブ、一般社団法人体育協会、ボランティア団体、そして民間企業が関わってきた。指定管理者制度は、「誰が」管理運営するのかではなく、「何をどのように」管理運営するのかの議論から出発すべきである。また、指定管理者（事業者）にとって、事業価値がなければ、換言すれば指定管理者としてのメリットがなければ、指定管理者制度は定着・発展しない。指定管理者と行政が対等かつ信頼関係をもって事業価値を生み出していけるよう、今後A市における指定管理者制度を見守りたい。

### <註>

<sup>1)</sup>指定管理者制度は、公の施設の管理・運営について、地方公共団体の長が議会の議決を経て、法人その他の団体を指定管理者として指定する。民間企業などの能力を施設の管理・運営に活用し、施設の活性化、サービスの向上を図ることを目的に、2003（平成15）年9月に設けられた。

<sup>2)</sup>第一セクターは、公共目的のために国や地方自治体すなわち「官」が担う部分、第二セクターは、営利目的の私的団体（営利企業）すなわち「私」が担う部分、第三セクターは公共目的のために市民レベル、すなわち「民」が担う部分。公共的な事業に、民間の資金と能力を導入する民間活力活用方式として、国または地方公共団体と民間企業との共同出資によって設立された事業体。

<sup>3)</sup>共同事業体（英語：Consortium）とは、2つ以上の個人、企業、団体、政府からなる団体が、共同で何らかの目的に沿った活動を行ったり、共通の目標に沿って資源を準備・提供する目的で結成したりする集団。

4)共同企業体（英語：joint venture、略語：JV）

とは、複数の異なる企業等が共同で事業を行う組織のことで、数社の企業が特定の事業を営むことを目的として結成した集団。

5)財団は、A市と連携しながら、市民の健康で文化的な生活の向上、地域文化の創造及び地域コミュニティの交流・振興に寄与するため、平成4年に設立され、平成25年度から公益法人に移行する。財団の管理運営する施設は、10施設。そのうちスポーツ施設は、体育センター、歴史スポーツ公園、スポーツ公園、アスレチックスポーツ公園、公園プールの5施設。

<参考資料・文献>

- 1)（株）ビルネット、月刊誌「指定管理者制度」、No109. 2015年3月
- 2)財団法人埼玉県体育協会スポーツ科学委員会、「SFA ニース」 No45. 2008、2009年3月、42-45頁
- 3)日本スポーツ産業学会、日本スポーツ産業学会第16回大会実行委員会、2000年3月 P47-P45
- 4)日本スポーツ産業学会、スポーツ産業学研究第19巻第2号、P223-229
- 5)日本スポーツ産業学会、スポーツ産業学研究第20巻第2号、P211-P215

