

自治研究

第八十七卷 第四号

平成二十三年四月十日発行

論 説

地方議会による地方公共団体の権利放棄
議決に関するその後の判例補遺……………中央大学教授 阿部泰隆 3

日本における行政の統制……………名古屋大学教授 紙野健二 17

我が国の官吏制度の確立(二)
——恩給制度を中心に……………総務省人事・恩給局恩給制度研究官 高塩純子 36

英国総選挙の意味するもの(四・完)
——「地方分権の進展と連合王国の危機」……………帝京大学教授 内貴滋 55

自治体の行財政改革と自治体出資法人の課題(四)
——第三セクター等の概況、指定管理者制度、
新公益法人制度改革を中心に……………東北公益文科大学教授 出井信夫 79

研 究

マニフェスト選挙と地方自治(五)……………九州大学大学院 大西一史 98

行政判例研究〔568〕……………行政判例研究会

八七 申請者が来日しないことのみを理由とし
た在韓国被爆者の被爆者健康手帳申請却
下処分は違法であるとされた事例……………鹿児島県立短期大学准教授 山本敬生 118

八八 空知太神社事件上告審判決……………首都大学東京准教授 木村草太 133

資 料……………総務省

地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方(二・完)……………148

行政相談委員との協働の充実及び行政相
談機能向上のためのアクションプラン(二)……………160

自治体の行財政改革と自治体出資法人の課題（四）

——第三セクター等の概況、指定管理者制度、新公益法人制度改革を中心に

東北公益文科大学教授 出井 信 夫

はじめに

- 一 「総務省調査」にみる自治体出資の第三セクター等の概況
- 二 旧自治省通知「第三セクターの指針」及び参議院「第三セクターに関する」審議（以上87巻一号）
- 三 総務省「公益法人・第三セクター等の改革」と地方公共団体財政健全化法
- 四 『公益法人白書』にみる公益法人の現況
- 五 「総務省調査」にみる自治体出資の公益法人の概況（以上、87巻二号）
- 六 酒田市が出捐した公益法人の概況と公益法人の事業・決算概況
- 七 鶴岡市が出捐した公益法人の概況と公益法人の事業・決算概況
- 八 酒田市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の概況と事業・決算概況（以上、87巻三号）
- 九 鶴岡市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の概況と事業・決算概況
- 一〇 指定管理者制度の概要と制度の導入状況（以上、本号）
- 一一 新公益法人制度の概要と制度の導入状況
- 一二 酒田市及び鶴岡市が出捐・出資した公益法人等の概況と新制度の対応・課題
- 一三 社団法人酒田観光物産協会における新公益法人制度の対応・課題

九 鶴岡市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の概況と事業・決算概況

一 鶴岡市が出資した営利法人（株式会社・有限会社）の概況

鶴岡市が二五%以上出資して会社法法人（旧商法）により設立した株式会社等の営利法人は八法人ある。各法人について、「法人名」「基本財産」「基本財産額のうち酒田市からの出捐額」「出捐比率」「事業概要」について示したも

のが「表21―(1)」である。

二 鶴岡市が出資した営利法人（株式会社・有限会

社）の事業・決算概況

鶴岡市が25%以上出資して会社法法人により設立した株式会社は八法人ある。各法人について、「法人名」「基本財産」「基本財産額のうち鶴岡市からの出捐額」「出捐比率」「事業概要」について示したものが「表21―(2)」である。各法人の概況は次のとおりである。

(一) (株)赤川スポーツランド

(株)赤川スポーツランドは、単年度の赤字を計上し、入場者数は過去最低であった前年度をさらに四二〇人下回る九、二八七人の結果となったが、入場者数が減少した要因については、最上地域のゴルフ場との価格競争や、景気の悪化が響いたことによる。そのため、平成二一年四月からは土日曜日の五〇〇円割引券の配布や、初心者ゴルフ教室の開催、親子利用で子供料金無料などの新サービスを導入して利用者の増加を図る対策が行われている（コミュニティしんぶん平成二二年八月二一日号二面）といわれる。

〔表21―(1)〕 鶴岡市が25%以上出資して設立した営利法人の概要 (単位：千円)

法人名	資本金			主な事業
		うち鶴岡市からの出資額	鶴岡市からの出資比率(%)	
(株)赤川スポーツランド	30,000	15,000	50.0	赤川河川敷ゴルフ場の運営
ふじの里振興(株)	20,000	15,000	75.0	温泉施設ぽっぽの湯の運営、スクールバスの運営
(株)ゆぽか	20,000	15,000	75.0	温泉施設ゆぽかの運営
(株)くしびきふるさと振興公社	17,000	15,000	88.2	温泉施設ゆ〜タウン、スキー場の運営、ケーブルテレビなどの業務受託
(株)月山あさひ博物村	50,000	34,900	69.8	道の駅、アマゾン自然館、そば処大梵字などの運営
(株)クアポリス温海	30,800	24,000	77.9	しゃりんの物販、チットモッシェの運営、体育施設の業務受託など
(株)鶴岡地区クリーン公社	10,000	9,800	98.0	リサイクルプラザの管理業務受託
(株)湯殿山観光開発公社	151,000	75,200	49.8	湯殿山スキー場の運営など *決算は5月末

(出典) コミュニティしんぶん平成21年8月21日号 2面及び平成22年9月17日号 3面より作成。

〔表21—(2)〕 鶴岡市が25%以上出資して設立した営利法人の経営収支概要
(単位：千円)

法人名	平成21年度	1年間の事業収入額 (前年度比)	単年度 収支	収入額のうち鶴岡市から の事業受託料・補助金額	収入に 占める 受託料・補助 金の割合(%)	累積収支
	平成20年度					
	平成19年度					
(株)赤川 スポーツ ランド	平成21年度	30,386 (4.7%減)	△4,163	0	0	
	平成20年度	31,887 (9.5%減)	△6,984	0	0	△11,781
	平成19年度	35,252 (17.0%減)	△5,986	0	0	△4,797
ふじの 里振興 (株)	平成21年度	145,570 (0.9%減)	1,560	管理業務受託料1,386	0.9	3,386
	平成20年度	146,901 (2.3%減)	△1,772	管理業務受託料1,310	0.9	1,825
	平成19年度	150,295 (2.7%減)	246	管理業務受託料 450	0.3	3,598
(株)ゆぽ か	平成21年度	177,586 (6.1%減)	△4,120	0	0	15,987
	平成20年度	189,141 (1.3%増)	841	0	0	20,107
	平成19年度	186,697 (増減なし)	1,612	0	0	2,776
(株)くし びきふ と振興公 社	平成21年度	142,385 (14.3%減)	△3,240	管理業務受託料22,334		△13,854
	平成20年度	166,101 (19.9%減)	△16,790	管理業務受託料22,840	13.8	△10,613
	平成19年度	207,373 (5.7%減)	3,793	管理業務受託料73,720	35.5	6,176
(株)月山 あさひ 博物村	平成21年度	74,821 (1.4%増)	3,374	管理業務受託料27,500		△4,711
	平成20年度	73,781 (0.7%減)	2,760	管理業務受託料28,500	38.6	△8,272
	平成19年度	74,243 (0.2%減)	2,175	—	—	△11,033
(株)クア ポリス 温海	平成21年度	223,809 (10.0%増)	6,064	管理業務受託料15,131	6.8	45,786
	平成20年度	203,429 (4.3%減)	5,340	管理業務受託料15,668	7.7	39,721
	平成19年度	212,660 (4.5%増)	6,713	管理業務受託料20,412	9.6	34,227
(株)鶴岡 地区ク リーン 公社	平成21年度	130,328 (2.0%増)	448	管理業務受託料136,665	51.2	1,207
	平成20年度	127,820 (注)1 (0.9%増)	5	管理業務受託料134,211	51.2	680
	平成19年度	126,729 (注)2 (0.1%増)	40	管理業務受託料133,065	51.2	721
(株)湯殿 山観光 開発公 社	平成21年度	56,085 (23.1%減)	4,813	管理業務受託料19,181	34.2	7,299
	平成20年度	72,939 (25.5%減)	5,316	管理業務受託料 7,691	10.5	2,486
	平成19年度	97,981 (0.8%増)	△11,474	管理業務受託料10,582	10.8	△11,474

(注) 1 (株)鶴岡地区クリーン公社における1年間の事業収入額127,820千円は、ごみ処理等公社の独自事業による収入である。鶴岡市からの管理業務受託料134,211千円は含まれてはいない。したがって、鶴岡市からの管理業務受託料を含めた全事業費は262,031千円となる。収入に占める受託料・補助金の割合(%) (管理業務受託料134,211千円/全事業費262,031千円) は51.2%となる。

2 (株)鶴岡地区クリーン公社における1年間の事業収入額126,729千円は、ごみ処理等公社の独自事業による収入である。鶴岡市からの管理業務受託料133,065千円は含まれてはいない。したがって、鶴岡市からの管理業務受託料を含めた全事業費は259,794千円となる。収入に占める受託料・補助金の割合(%) (管理業務受託料133,065千円/全事業費259,794千円) は51.2%となる。

(出典) コミュニティしんぶん平成20年8月15日号3面、平成21年8月28日号2面及び平成22年9月24日号2面より作成。

ちなみに、赤川スポーツランドの平成二一年度の事業概況をみると、単年度赤字を計上した。新たに市の公園管理業務を受託し、人件費の削減と資材費の見直しを進め、赤字額を前年度から二八二万円圧縮したが、利用者の減少による売上げの低下が響き、更に累積赤字額は膨らんだ。利用者は前年度比二〇一人減の九、〇八六人である。近年は採算ラインと見込む一万一千人を下回る状況が続いている。特に若年層の客離れが顕著となっている。客離れの対策として、同社ではジュニア育成教室を開催するなどに加え、市へ働きかけて平成二二年度鶴岡市民総合体育大会にゴルフ競技を組み込むなど、ゴルフ人口の拡大を図っている。一方では、芝生養生の技術を活用して公園管理業務の受注拡大を狙うなど収入増加対策を図っている（（コミュニティしんぶん平成二二年九月一七日号二面））。

（二） ふじの里振興株

ふじの里振興株など鶴岡市の温泉施設各社は、入浴客数は大幅に減少する一方で、入浴料金の値上げを行ったにも拘わらず、ガソリン代の高騰による燃料費の高騰により経費を押し上げたこと、また平成二〇年末に民間の日帰り温泉施設が開業したことなどの要因が重なった結果、厳しい決算となった。

ふじの里振興株は、入浴客数は前年度比六・二％減の二五万二千人であった。

同社では、平成二〇年七月の時点で、「このままでは通期二千万円の赤字になる」と試算されたことを受けて、その対策として秋以降に宴会プランを企画したところ、予想外に好評となり、収益向上に寄与した効果は大きい。一方、秋にNHKで紹介されたことをきっかけに下半期は売上げを伸ばした。この結果、赤字額は当初予想された一〇分の一に圧縮することができた（（コミュニティしんぶん平成二二年八月二二日号二面））ことは経営努力の結果であると評価できる。

ちなみに、ふじの里振興株の平成二一年度の事業概況をみると、入浴客数は前年度比六・四％減の二三万六千人であったものの、売上げはほぼ横ばいで、単年度収支は二期ぶりに黒字に転換した。バスを使って最上川舟下りやプロ野球イースタンリーグ観戦、ぶどう狩りなど、毎週のように付加価値の高いイベントを開催してきた。食堂部門では

週末限定で朝食を提供したり、宴会営業は地域の消防団や町内会などを対象に積極的な集客対策を行うなどにより、前年度より売上額を三割増やした。一方、経費縮減対策として、消耗品の購入などでは業者と価格交渉を進めるなど、費用の削減に努めた。燃料費が前年度に比べ大幅に減ったほか、こまめな節電などにより電気料金なども削減した。販売費及び一般管理費と売上原価を合わせた営業費用は、前年度比四二二万円、二一・八％減らした（コミュニティしんぶん 平成二二年九月一七日 号二一）。
三面

(三) (株) ゆぽか

(株) ゆぽかは、入浴客数は前年度比六・六％減の三万一千人であったものの、利用料金の値上げにより客単価がアップしたことによる効果、また同施設は、源泉の温度が高く、加温が不要のため、燃料費高騰の影響はあまり受けなかったことも幸いして、逆に、売上高は前年度比一・三％の増加となった。

ただし、食材などの仕入価格が上昇するなど経費の増加傾向にあることから、黒字を維持するため、修繕の先送りや、社員の残業時間の短縮など経費節減に努めたこと、加えて前二社との連携により、仕入価格をこまめに交渉し圧縮するなどの経費節減効果も相まって黒字を維持できた（コミュニティしんぶん 平成二二年八月二一日号二面）ことは評価できる。

ちなみに、(株) ゆぽかの平成二二年度の事業概況をみると、入浴客数は前年度比一〇・七％減の二万七千人である。単年度収支は開業以来初の赤字を計上した。宴会や飲食、サービス部門の売上高も同四・六％減で、全体的に振るわなかった。温泉部門は、湯治プランの料金引下げや閑散期の利用促進を図るセット券などの販売により入浴客の確保に努めた。一方、単位時間当たりの電気使用量を抑えるなど、経費に占める割合の高い水道光熱費を前年度比二二五万円、一一・六％削減、退職者の不補充や賞与の減額で人件費を同一七八万円、二・七％削減するなど、経費全体で同六六九万円、五・〇％減らした。同社は市からの受託料がゼロで、逆に年間二、〇五七万円の施設使用料を市に納付している。この納付額は、平成二四年度以降は順次減額され、最終的には九五〇万円程度になるといわれる

(コミュニティしんぶん平成)
(二二年九月一七日号二面)。

(四) (株)くしびきふるさと振興公社

(株)くしびきふるさと振興公社は、入浴客数は前年度比一二・二%減の一九万五千人であつた。

燃料費の高騰により燃料費が前年度比七〇〇万円、五〇%増加したことが赤字の最大の要因となつたこと、また飲食部門では企業訪問を実施して宴会利用などの促進を進めたが成果は芳しくなかった。

平成二一年度も利用者の回復が見込めないことから、夏冬の賞与はカットする(コミュニティしんぶん平成)といわれるが、今後とも種々の対策を講ずる必要があるといえよう。

ちなみに、(株)くしびきふるさと振興公社の平成二一年度の事業概況をみると、入浴客数は前年度比九・三%減の一七万七千人で収支は二期連続の赤字で、累積赤字は拡大した。温泉部門については、鶴岡市の三社は、前年度に続き入浴客数を大幅に減らしたが、同市小真木原に民間施設が開業し、年間を通して競合することになった結果がもろに現れたといえる。庄内農業共済組合が会員向け無料招待券を廃止したことも響いている。また常連客の高齢化に伴う入浴頻度の低下などの影響も受けたことに加えて、若い家族連れの来館も減っている。食堂売店部門は、宴会や法事などの利用を増やしたほか、飲み放題プランなどの導入で、売上げは前年度に比べ四割ほど増えた。産直コーナーも貢献している。一方、人件費や燃料費、消耗品費など経費の節減に努め、販売費及び一般管理費と売上原価を合わせた営業費用は前年度比三、七四五万円、二〇・四%減少した(コミュニティしんぶん平成)。

(五) (株)月山あさひ博物村

(株)月山あさひ博物村は、アマゾン自然館やそば処大梵字を運営している。平成二〇年度決算では、売上高は前年度に比べて若干減少しているものの、二七〇万円の黒字を計上するとともに、累積赤字も八二〇万円に減少している。

同社は、鶴岡市からの委託料を除く、飲食収入や入場料収入など、同社の自前の収入は四、五〇〇万円あるが、こ

のうち大梵字の売上額は五〇％超の約二、四〇〇万円と好調である。アマゾン自然館は平成一七年度以降、二万人台で横ばいのまま推移しているものの、大梵字の好調が累積赤字の減少に大きく貢献している構造となっている。

ちなみに、大梵字では、朝日地区産のそば粉や地物野菜などを使った安心安全なメニューを提供するなどの工夫により、観光利用者が八〇％を占めるなど、体験型ツアーや教育研修の利用が伸びている（（コミュニティしんぶん平成）二〇二一年八月二日号二面）ことが特徴といえる。

ちなみに、（株）月山あさひ博物村の平成二一年度の事業概況をみると、平成二一年五月からの高速道路ETC休日割引や九月のシルバーウィークの効果で県外客が増え売上げが伸びた。アマゾン自然館の入館料やそば処大梵字などの売上げは三七、六二三千円で、このうち大梵字のそばの売上げが五一・九％の一九、五二二千円を占め、前年度を二二六万円上回った。こうしたことから同社では、地元の食材を飲食してもらい、さらに売上増を図ろうと、月山ワイン貯蔵庫の案内と試飲のコースを作り、観光客にPRしていく。また国道一一二号沿いの他飲食店との連携も図りたい意向である。一方、鶴岡市からの施設管理等に関わる受託料は、二、七五〇万円と他の出資法人を大きく上回っている。他の出資法人から批判もあるというが、受託料が二千万円を切ると経営は厳しいのが実情である（（コミュニティしんぶん平成二三）年九月一七日号三面）。

（六）（株）クアポリス温海

（株）クアポリス温海は、早田の道の駅「しゃりん」などを運営している。同社の売上高のほとんどは、「しゃりん」の物産販売によるもので、平成二〇年度決算では前年度に比較して減収減益となったものの、一定の黒字は確保している。同社では、「売上げが減少しても黒字が維持できる体質になっている」といわれている。

平成二〇年は、ガソリン急騰の影響をもろに受けて、年間を通じて来客数が減少し、繁忙期でも駐車場が全部埋まらない日が目立ったが、東京・江戸川区での出店交流や、地元利用者に好評な旬菜市など、イベントによる売上げが

好調であったことから、物品販売の不振をある程度補うことができた(コミュニティしんぶん平成二一年八月二一日号二面)ことは評価できる。

ちなみに、(株)クアポリス温海の平成二一年度の事業概況をみると、増収増益で、累積収支も積み上がった。二一年度は高速道路の休日割引、映画「おくりびと」、大河ドラマ「天地人」などの効果が重なり、週末を中心ににぎわった。ガソリン価格も落ち着き、普段は見かけない北陸、関西、中国方面など、県外の遠方ナンバーの車も目立った。特に九月のシルバーウィークは五月のゴールデンウィーク並みの忙しさで、売上は前年同月比一・六倍、七〇〇万円の増加を記録した。これは二一年度の増加額の三分の一にあたる(コミュニティしんぶん平成二二年九月一七号三面)。

(七) (株)鶴岡地区クリーン公社

(株)鶴岡地区クリーン公社は、リサイクルプラザの管理業務受託を行っている法人で、平成二〇年度決算では一億二、七八二万円の前年度比〇・九%増となっている。

(八) (株)湯殿山観光開発公社

(株)湯殿山観光開発公社は、湯殿山スキー場を運営している。平成二〇年度の売上高は減少しているが、大幅なリストラを断行した結果、前年度の単年度赤字から単年度の黒字に転換した。

平成二〇年度は、国道一一二号線沿いにあった店舗「食堂ヒュッテ六十里」を閉鎖して正規職員全員を解雇したところ、夏のキャンプ場は臨時雇用により、また冬場は季節雇用により対応するなどにより経費の大幅な削減を図ったことが、黒字化の大きな要因である。

鶴岡市朝日庁舎商工観光課によると、平成二〇年度のスキー場利用者は四万一、八〇〇人で、前年度より一一・八%増加したが、スキー場の売上げに直結するリフト利用者は三八万二千人と同三・三%減少している。湯殿山スキー場は、庄内地域では最大の規模ではあるものの、そもそもスキー場利用を経営の柱にするだけで黒字化できるのかどうか、利用者の減少に応じてさらにリフトを削減するなど、第二弾の改革をしなければならないのかなど、黒字を維

持するためにはどのような対策を講ずる必要があるのかなど、経営の正念場を迎えている（コミュニティしんぶん平成二一年八月二一日号二面）と指摘されている。

ちなみに、(株)湯殿山観光開発公社の平成二一年度の事業概況をみると、売上高から売上原価と販売費・一般管理費を除くと、三一〇万九千円の営業損失となった。ところが、冬季従業員二二人のうち半分の一二人を、鶴岡市の緊急雇用創出事業を受託して雇用した形に切り替えたことにより、鶴岡市からの受託料が前期比約一、二〇〇万円増の一、九一八万一千円と大幅に増えたことにより、単年度決算は黒字となった。この緊急雇用創出制度の適用は二一年度から二三年度まで三カ年間続けられる予定である。人件費の半分に当たる一、二〇〇万円を受託料として得ることにより、これまで売上げから捻出していた一、二〇〇万円の余剰分により圧雪車やリフトなどの設備更新を進める。また、毎年借り入れて返済を繰り返す、いわば運転資金といえる短期借入金残高が鶴岡市から三千万円、庄内たがわ農協から一、一〇〇万円の計四、一〇〇万円ある。この庄内たがわ農協からの短期借入金をなくすことも、経営上の目標となっている。七月からリフト券の早割販売を始めるなど、スキー客の囲込みを図っているほか、夏季の現金収入を増やそうとしているものの、根本的な改善には至っていない。鶴岡市内にいくつかある市営のスキー場との連携、他の出資法人と経営統合するなどにより年間を通して安定した経営基盤の確立を図るなど、抜本的な見直しも必要であると指摘されている（コミュニティしんぶん平成二二年九月一七日号三面）。

一〇 指定管理者制度の概要と制度の導入状況

一 公の施設に係る地方自治法の改正とその内容

この「公の施設」に関する条文に関しては、「図―3」に示すように、地方自治法において、法の制定以来三回の法改正が行われている。

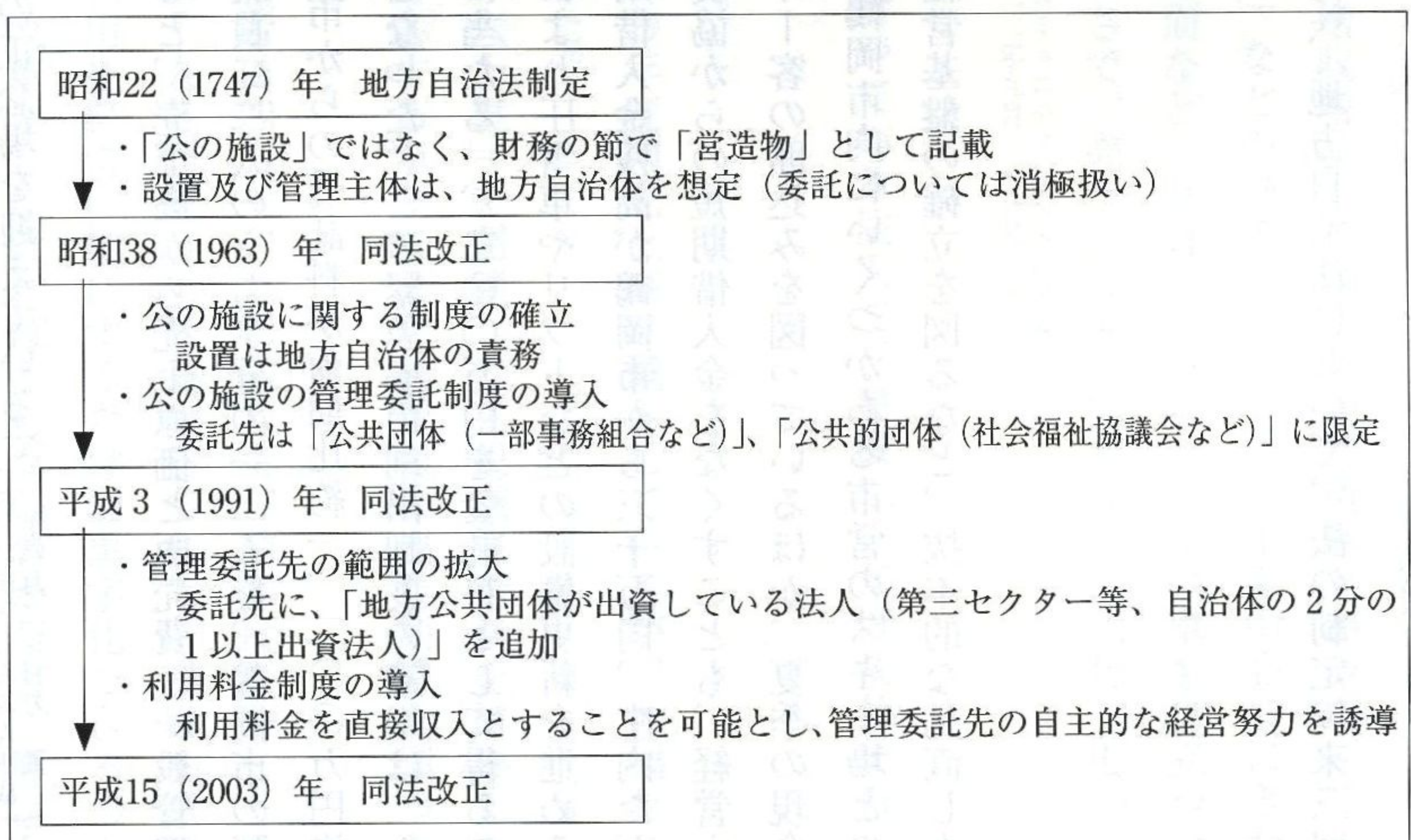
まず、昭和二二（一九四七）年における地方自治法の制定時に際しては、第二四四条「公の施設」の項目については存在していない。財務の中の一節として、「財産及び営造物」に関する概念に係る事項として整理されていただけである。また、設置管理の主体についても自治体のみが想定され、管理委託については消極的な扱いとされていた。

昭和三八（一九六三）年の地方自治法の改正において、はじめ「公の施設」に関する項目が新設された。ここでは、施設の設置は自治体の責務と示される一方、その管理についての業務委託制度について、はじめて導入された。ただし、業務委託先については、一部事務組合などの「公共団体」や社会福祉協議会などの「公共的団体」にのみ限定されていた。

平成三（一九九一）年には、これらの業務委託先に「自治体が二分の一以上出資している法人」が加えられ、第三セクター等への施設の管理委託が可能となった。同時に、この改正では「利用料金制度」が導入され、管理受託者が直接利用料金を受け取り、自らの収入とすることができるようになった。

これらの法改正の後、平成一五（二〇〇三）年に、指定管理者制度が創設され、公の施設の管理を従来の公共的な団体に限定す

〔図— 3〕 公の施設に係る地方自治法改正とその内容



（出典）『指定管理者制度の実態と課題』（財団法人地方自治研究機構、平成17年3月）17頁。

ることなく、民間事業者にまで広く指定管理者とすることが可能となった。

二 指定管理者制度の概要

制度の概要について簡単に紹介すると、次のように要約される。

まず指定管理者制度の導入により、公の施設の管理運営主体が「法人その他の団体」まで拡大されたことである。指定管理者の要件としては、個人は対象外であるものの、一定の団体であることとされているが、団体における法人格の有無は問われていない。すなわち、会社法法人であれ、公益法人であれ、特定非営利法人であるNPO法人であれ、地域組織である住民団体等の人格なき社団であれ、一定の組織団体であれば指定管理者となることが可能となっている。

また、自治体においては、制度の運用に先立って条例を整備することが求められている。すなわち、個々の施設に關して指定の手續、管理の基準、業務の範圍について、条例で定めることが必要とされている。

また、この条例に従って原則公募の下で管理者を選定し、管理者として指定をするためには、議会の議決が必要とされている。これは、施設の使用許可という一定の公権力を持ちうる管理者の指定については慎重に進めるべきであるとの観点からの措置であり、公正な制度運用が義務付けられている。

なお、これらの手續を経て指定された管理者は、施設利用に係る料金を自ら定め、その収入とすることができ（利用料金制）ほか、毎年度終了後に、その管理状況に關して事業報告書を地方自治体に提出することとされている。これによって、公の施設の設置目的に沿った管理がなされているかどうかを自治体がチェックをすることが可能となる。

また、現に管理を委託している施設については、改正法の施行後三年を経過するまでの間、すなわち平成一八年九月一日までは管理委託制度を存続させることができるとされていたことは周知のとおりである。

なお、指定管理者制度の制度概要、ポイントを要約すると、**〔図―4〕**に示すとおりである。指定管理者制度と従前の「管理委託制度」との相違点については、**〔表―22〕**を参照された

い。
ちなみに、平成一六―一八年度の間において指定管理者制度を導入して、指定管理期間を三―五年間とした公の施設については指定期間が終了し、再選定がなされた施設も多々ある。いずれにせよ、本年度を含め二―三年以内に指定期間が終了し、再選定、あるいは再々選定の時期を迎える特例民法法人など自治体出資の公益法人や外郭団体等は相当数にのぼると推定される。新公益法人制度の移行期間である平成二五年一月末の移行期間終了までに、指定管理者制度の再選定となる自治体出資の公益法人、外郭団体のほとんどが対象となるといっても過言ではないであろう。これらの公益法人は、公益社団・財団法人又は一般社団・財団法人のいずれかに移行申請を行わなかった場合には、解散とみなされるわけである。このような諸条件を勘案すると、移行申請期間は一―三年となるなど、残された期間は極めて少ないことを再認識する必要がある。
また、指定管理者制度の導入、直営のいずれを選択した場合

〔図―4〕 公の施設の指定管理者制度

(1) 改正の内容（地方自治法の一部を改正する法律（平成15年法律第81号）により制度化）

（改正前）

- ・ 公の施設の管理主体は出資法人、公共団体、公共的団体に限定
- ・ 管理委託→使用許可は含まず



（改正後）

- ・ 公の施設の管理主体は法人その他の団体であれば特段の制限は設けず
- ・ 指定管理者の指定→使用許可を含む

(2) 指定管理者制度の目的

公の施設の管理主体を民間事業者、NPO 法人等に広く開放し、出資法人とイコールフットイングで参入することができるようにする。

具体的には、

- ① 施設管理における費用対効果の向上
- ② 管理主体の選定手続の透明化（施行通知では「複数の申請者に事業計画書を提出させること……が望ましい」としている）
- ③ 出資法人（外郭団体）の経営の効率化
- ④ 民間事業者の活力を活用した住民サービスの向上

(3) 経過措置

平成18年9月1日までに全ての公の施設について、直営か指定管理者への移行を選択

（出典） 総務省資料。

〔表―22〕 指定管理者制度と管理委託制度との比較

指定管理者制度	項 目	管理委託制度
自治体の指定を受けた「指定管理者」が管理を代行（管理権限は指定管理者に移し、自治体はその設置者としての責任を果たす）（地方自治法（以下、「自治法」という）244条の2第3項）	制度の内容	市の管理権限のもと、具体的な管理業務を委託（管理権限・責任ともに自治体に残る）
住民福祉の増進を目的として自治体が建設した施設（公の施設）（自治法244条の1） なお、河川法や道路法などの個別法によって管理主体が限定されている施設はこれまで除外されてきたが、省庁通知などにより制度の導入が可能となっている。	対象施設	住民福祉の増進を目的として自治体が建設した施設（公の施設）（自治法244条の1） ただし、河川法や道路法などの個別法によって管理主体が限定されている施設は除外
法人やその他団体（個人は対象外）（自治法244条の2第3項） なお、指定管理者による公の施設の管理は、「請負」に該当しないとされ、兼業禁止の規定が適用されないことから、首長や議員本人又はその親族が経営する事業者も指定管理者となることが可能	対象先	①公共団体（一部事務組合、土地改良区など） ②公共的団体（自治会、社会福祉協議会など） ③出資法人（第三セクターなど）
公募の上で選定されることが原則 ただし、公募しないことも可能であり、施設の性格、設置の目的に照らして、管理代行者を公募せずに特定する事例も見られる（金沢市他）。 選定にあたっては、庁内に選定委員会が立ち上げられ、公平・透明の原則に則った選定がなされる。	選定方法	一般競争入札、指名競争入札、随意契約により選定
指定管理者が施設の管理を行う権限は条例に基づく「指定」であり、契約は不要（行政処分に基づく協力関係） ただし、管理業務の詳細な事項については、両者協議の上で「協定書」を締結することとなる。	契約	自治体と管理受託者の間で委託契約を締結
複数年の契約が可能であり、長期にわたる経営計画の遂行や優秀な人材の採用、継続的なサービス水準の向上が期待できる。 期間は、施設の性格などを考慮の上で、適宜条例で定められる（先行事例では、3～10年と施設の性格などに応じて期間に幅がみられる）。	契約期間	単年度契約であり、サービスの質を継続的に改善しようとする事業者の意向を生み出しにくい。
指定手続を定める条例構成を工夫することで、民間事業者の持つノウハウを活用することが可能 指定管理者が施設の利用料金を収入として収受し、経営に直接反映できるため、管理者の創意工夫を引き出し易い（自治法244条の2第8項）。 指定管理者自らが利用料金を設定することが可能（自治法244条の2第9項） 指定管理者が施設の使用許可の権限を持つことが可能であることから、住民による公平平等な施設利用を担保できるよう、条例を改正することが自治体には求められる。	業務の範囲や権限	委託契約の範囲内に業務が限定されることから、民間事業者の優位性を活用しにくい。 管理受託者が施設の利用料金を収入として収受できる（旧自治法244条の2第4項）。 管理受託者自らが利用料金を設定することが可能（旧自治法244条の2第5項） 受託管理者は施設の使用許可の権限を持つことはできない。

指定管理者は毎年度終了後事業報告書を作成し、自治体に提出（自治法244条の2第7項） 自治体の長が、指定管理者に対し、業務又は経理状況に関する報告徴収、実地調査、指示を行うことが可能（自治法244条の2第10項）	自治体 の関与	自治体の長が、管理受託者に対し、業務又は経理状況に関する報告徴収、実地調査、必要な指示を行うことが可能（旧自治法244条の2第6項）
①指定手続、管理基準、業務範囲を定めた条例の制定（改正）、②管理者指定の承認の2回の議決が必要（自治法244条の22第4、6項）	議会の 関与	委託契約の締結にあたり、議決は不要（宇都宮市）
指定管理者が事業運営上で必要な場合には、さらに他の事業者にも業務を委託することが可能（ただし、業務を一括して第三者に委託することは不可） 具体的には、単独の事業者では、施設運営は可能であっても、清掃などのメンテナンス業務のノウハウがない場合に、その業務だけを他の専門的な事業者にも再委託するケースなどが考えられる。	業務の 再委託	業務の再委託は不可とされ、受託管理者が単独で委託業務のすべてを担当し、遂行しなければならない。
自治体は、指定管理者による管理の継続が適当でないと認めるときは、指定の取消しを行うことが可能（自治法244条の2第11項）	業務の 停止	委託契約の内容により対応

（出典）『指定管理者制度ハンドブック』（ぎょうせい、平成16年10月）より作成。

でも、地方自治体は現在管理委託をしている公の施設に関する条例を改正することが必要となる。

指定管理者制度について、その基本的な事項を要約すると、次のとおりである。

(1) 管理委託先（（地方自治法（以下、「自治法」という）二四四条の二第三項）） 法人その他の団体

（ただし、個人は対象外）。なお、指定管理者による公の施設の管理は、「請負」には該当しないとされ、兼業禁止の規定が適用されないことから、首長や議員本人又はその親族が経営する事業者も指定管理者となることが可能。

(2) 対象施設（（自治法二四四条一項）） 住民福祉の増進を目的として自治体が設けた「公の施設」。なお、河川法や道路法などの個別法によって管理主体が限定されている施設についても制度の導入が一部可能。

(3) 自治体の任務（（自治法二四四条の二第四項）） 下記に関する条例の整備。

・ 指定の手続（申請、選定、事業計画の提出など）

・ 管理の基準（休館日、開館時間、使用制限の要件、個人情報保護の方針）

・ 業務の範囲（施設・設備の維持管理、個別の使用許可）

(4) 指定の方法（（自治法二四四条の二第五・六項）） (3)の条例に従い個々の指定管

理者を議会の議決を経て期間を定め指定。なお、指定管理者は公募をした上で、複数の申請者から選定されることが望ましいが、公募は法律上の定めではない（金沢市など、公募せずに特定する事例もみられる）。また、議決はあくまで議会の賛否を問うものであり、議会で具体的な指定管理者を選定することは不可。

(5) 利用料金制（自治法二四四条の二第八・九項） 施設利用に係る料金を指定管理者が定め、収入として収受することが可能。

(6) 事業報告書の提出（自治法二四四条の二第七項） 指定管理者に指定された団体は毎年度終了後下記について記載された事業報告書を自治体に提出（管理状況の自治体による把握）。

・管理業務の実施状況

・利用状況（利用者数、使用拒否などの件数・理由など）

・利用料金収入の実績、管理に要した経費などの収支の状況

(7) 地方公共団体の長による指示、指定の取消し、業務の停止命令（自治法二四四条の二第一〇・一一項） 自治体の長が指定管理者に

対して指示を与えることが可能。なお、この指示に指定管理者が従わないなど、管理の継続が適当でない場合には、指定を取り消し、又は管理業務の全部又は一部の停止を命じることが可能。

(8) 指定管理者の行った利用関係の設定に対する不服申立て（自治法二四四条の二第二項） 処分に該当する個々の利用関係の設定に関する不服申立てについては、地方公共団体の長に対する審査請求として整理。

(9) 指定管理者制度の導入についての移行措置 現に管理を委託している公の施設については、施行日から三年を経過するまでの間は、従前の例（管理委託）によることが可能（制度移行期限…平成一八年九月一日）。

三 「指定管理者制度の導入状況調査結果」にみる概要

公の施設の指定管理者制度は、公の施設の管理について、それまで自治体の出資法人や公共的団体等のみが受託可能であったものが、民間企業等も含めて指定を受けることが可能となった制度で、平成一五年九月二日から施行さ

れ、平成一八年九月一日をもって経過措置期間が終了した後より、各自治体における指定管理者の導入状況について調査されてきた。平成二一年一〇月二三日総務省自治行政局行政課より発表されたものが最新のものである。

(一) 調査時点

調査期日は平成二一年四月一日現在における指定管理者の状況について調査されたものである。

(二) 調査対象団体と対象施設

調査対象団体は、都道府県、指定都市、市区町村である。

今回の調査では、自治法第二四四条に基づき、地方公共団体が条例により設置及び管理している公の施設(学校、河川・道路を除く)を調査対象としている。公営住宅の施設については、一団地一施設として計上している。

(三) 調査結果のポイント

調査結果のポイントについては次のように要約される。

(1) 制度導入の施設数

指定管理者制度が導入されている施設の総数は、合計七〇、〇二二施設である。このうち、都道府県については六、八八二施設、指定都市については六、三二七施設、市区町村については五六、八一三施設となっている。

指定管理者制度が導入されている施設の状況についてみると、「表―23」に示すとおり、制度が導入されている最も多い施設は、「基盤施設」が二二、一〇一施設で三一・六%となっている。「レクリエーション・スポーツ施設」「文教施設」「社会福祉施設」については、概ね同数の約一三、三〇〇―一三、八〇〇施設で、それぞれ約一九%となっている。

(2) 法人別の指定管理者の状況

指定管理者を法人別にみると、「公共的団体」が二九、八二四施設で四二・六%と最も多く、次いで「特例民法法

人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人」が一九、二七五施設で二七・五%、「株式会社」が二〇、三七五施設で一四・八%となっている（「表―23」参照）。
 ちなみに、この調査において、公の施設の内容は、(i)レクリエーション・スポーツ施設は、競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、ゴルフ場、海水浴場、国民宿舎、宿泊休養施設等、(ii)産業基盤施設は、情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設等、(iii)基盤施設は、駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場等、(iv)文教施設は、県・市民会館、文化施設、博物館、美術館、自然の家、海・山の家等、(v)社会福祉施設は、病院、老人福祉センター等を指している。

また、指定管理者となった団体の種別については、(i)株式会社は、特例有限会社を含む、(ii)特例民法法人（従来の公益法人）、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人、(iii)公共団体（例、地方公共団体、土地改良区等）、(iv)公共的団

[表―23] 指定管理者制度導入施設の状況

(単位：施設、%)

区分	1 株式会社	2 特例民法法人、 一般社団・財団 法人、公益社団 ・財団法人	3 公共団体	4 公共的団 体	うち地縁に よる団体	5 特定非営 利活動法人	6 1～5以 外の団体	合計
1 レクリエーシ ョン・スポーツ施設	3,925(28.6)	4,956(36.1)	110(0.8)	2,036(14.8)	1,169 (8.5)	894(6.5)	1,821(13.3)	13,742(100.0)
2 産業振興施設	1,614(22.6)	1,037(14.5)	29(0.4)	3,197(44.8)	1,576(22.1)	185(2.6)	1,076(15.1)	7,138(100.0)
3 基盤施設	3,440(15.6)	9,348(42.3)	177(0.8)	5,674(25.7)	2,861(12.9)	210(1.0)	3,252(14.7)	22,101(100.0)
4 文教施設	1,003 (7.3)	2,377(17.3)	40(0.3)	8,783(64.0)	7,937(57.9)	532(3.9)	982 (7.2)	13,717(100.0)
5 社会福祉施設	393 (2.9)	1,557(11.7)	78(0.6)	10,134(76.1)	2,308(17.3)	490(3.7)	672 (5.0)	13,324(100.0)
合計	10,375(14.8)	19,275(27.5)	434(0.6)	29,824(42.6)	15,851(22.6)	2,311(3.3)	7,803(11.1)	70,022(100.0)

[表—24] 指定管理者の選定手続別状況

(単位：施設、%)

区分	1 公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定	2 公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定	3 公募により候補者を募集(1・2以外)	(小計) 公募により候補者を募集	4 従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定	5 1～4以外の方法により選定	合計
1 レクリエーション・スポーツ施設	2,716	3,804	739	7,259(52.8)	5,327	1,156	13,742(100.0)
2 産業振興施設	654	1,028	186	1,868(26.2)	4,627	643	7,138(100.0)
3 基盤施設	5,846	4,547	1,157	11,550(52.3)	9,122	1,429	22,101(100.0)
4 文教施設	1,436	1,423	353	3,212(23.4)	9,478	1,027	13,717(100.0)
5 社会福祉施設	1,814	1,919	370	4,103(30.8)	8,030	1,191	13,324(100.0)
合計	12,466	12,721	2,805	27,992(40.0)	36,584	5,446	70,022(100.0)

体(例、農業協同組合、社会福祉法人、森林組合、赤十字社等)、地縁による団体(例、自治会、町内会等。自治法二六〇条の二第七項に規定する「認可地縁団体」であるか否かを問わない)、(v)特定非営利活動法人(NPO法人)、(vi)(i)～(v)以外の団体(例、学校法人、医療法人、共同企業体等)に区分されている。

(3) 指定管理者の選定手続

〔表—24〕は、指定管理者の選定手続の状況について示したものである。

全導入施設七〇、〇二二施設のうち、公募により候補者を募集して指定管理者を選定した施設は二七、九九二施設、四〇・〇%であるのに対して、「従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定」している施設が、三六、五八四施設、五二・二%に達している。

また、導入施設について、都道府県、指定都市、区市町村の団体別にみると、都道府県の施設においては、六、八八二施設のうち三、九八二施設、五七・九%の施設、また指定都市においては六、三二七施設のうち、三、五三二施設、五五・八%の施設と、半数を超える施設が公募により候補者を募集して指定管理者を選定している。

それに対して、市区町村においては、公募により候補者を募集した施設は五六、八一三施設のうち、二〇、四七八施設、三六・〇%にとどまっている。市区町村においては、「従前の管理受託者・指定管理者を公募の方法によることなく選定」している施設が、三一、五三五施設、五五・五%と半数以上あることが特徴的である。市区町村において公募をした割合が全般的に低い理由については、従前からの当該自治体の出資法人である会社法法人や公益法人がそのまま公募をせずに指定管理者とされたり、上越市のように一四市町村が合併したような自治体においては、合併の際の「合併協議合意事項」として、旧町村が出資して設立した会社法法人や公益法人を公募せずに当該施設の指定管理者とするなどの理由から、公募されなかった施設も相当数にのぼると推定される。ただし、これらの施設においても、第一期の指定管理期間が終了して、再選定の時には公募される可能性が高くなる施設も相当数あると推定される。

ちなみに、指定管理者導入施設の指定期間別状況についてみると、「五年」とする施設が最も多く、三三、一四一施設、四七・三%と最も多く、次いで、「三年」とする施設が二二、八四四施設、三二・六%となっており、両者を合わせると、約八〇%に達する。指定期間が一〇年以上の施設は、三、九四五施設、五・六%となっている。

なお、指定管理者導入施設の従前の管理状況、指定管理者導入施設の指定の回数、従前の管理受託者・指定管理者が引き続き指定管理者となった施設数など、詳細な資料データについては、同調査結果を参照されたい。ここでは省略する。

(つづく)