論　説

指定管理者制度の指定手続きに着目した運用実態に関する研究

～総務省2021年度調査結果のうち沖縄県分の分析から～

山　中　雄　次

１．はじめに

（1）背景

2003年の指定管理者制度の創設から､間もなく20年が経過する。この間、わが国の自治体では、「公の施設」の最も主要な運営手法が指定管理者制度に切り替わった。全国では、77,537の施設において制度が導入され、都道府県レベルでは、公の施設全体の59.5%に導入済である[1]。直営の施設を数多く維持する基礎自治体もみられるものの、わが国全体としては、制度導入施設の拡大が続けられてきた。これは、多くの自治体で、既存の施設あるいは新設施設に対して、個別に導入の是非を検討してきた積み重ねの結果である。

それでは、同制度は公の施設が提供する住民サービスの水準を高め、安全かつ安定的な提供を実現してきたのだろうか。制度導入施設の運営にあたって、事故や運営継続上のトラブルが報告されている。沖縄県民はもとより、全国民の記憶に新しいのは、2019年10月31日未明に発生した首里城火災であろう。この事故を踏まえ、沖縄県では指定管理者制度に対する包括外部監査が実施され、2022年5月に公表された報告書で、多面的な分析と指摘が行われている[2]。全国の自治体に目を向けても、施設の老朽化と

1　2021年4月1日時点。総務省（2022）「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」

2　沖縄県包括外部監査人（2022）「令和3年度包括外部監査結果報告書」
ただし、本稿ではこの記述の是非及び首里城火災について論じるものではない。あくまでも、指定管理者制度の在り方について、考え直す機会となれば幸いである。

相まって、見過ごすことができない事故が報告されている[3]。さらに、沖縄県内基礎自治体では、精神障がいをもつ方を対象とする制度導入施設において運営を休止した事例も報道された。これは、コロナ禍の影響で、専門職員の確保が困難となったために従前の指定管理者が辞退した結果[4]である。

このように、幅広い施設で制度導入が進む一方で、運営上の課題が報告されているものの、指定管理者制度に関する包括的な研究成果は限られる。近年の成果の多くは、個別施設の運用事例、あるいは、その導入に多くの是非が議論されている図書館や文化施設を対象としたもの[5]が中心であり、運用の全体像を鳥瞰し、その実態を論じたものは限られる。これは、制度創設にあたって「自治事務中の自治事務ともいえる公の施設の指定・管理については、法律による規制は最小限度とし、地方公共団体の良識と自主性に信頼する方が望ましい」とされたこと、その上で、「指定手続き、管理の基準、業務の範囲、利用料金の基準等については、法律で細かく定めることは避け、すべて条例にゆだねることにした」（成田（2009、p. 12））ことが挙げられる。このため、自治体から公表される施設の情報や運営検証の方法も千差万別であり、統一的データを得ることが難しいのである。

（2）本稿の目的

本稿の目的は、指定管理者制度について、運営上の課題が発生する背景と要因を分析するとともに、対応方策を示すことである。分析にあたっては、沖縄県内自治体の指定手続きに着目する。沖縄県を対象とする理由は、前述のとおり直近で包括外部監査が行われるなど、あらためて、その運用に対する関心が高まっていること、そして、これまでに沖縄県全域を

3　近年の事例として、ある県の県立水泳場において、競泳用プールの天井からアルミ製の部材が落下する事案が報告されている。

4　沖縄タイムズ2021年4月12日。同自治体では初の事例だったとされる。なお、同施設は4か月後に再開した。基礎自治体職員と新たな指定管理者の尽力によるものである。

5　例えば、図書館の専門誌である『現代の図書館』では、毎年度、図書館における指定管理者制度の導入状況について、全国調査の結果を掲載している。

対象とした同制度の運用に関する学術的研究がみられないためである。それ以前に、集計データの整理自体に資料価値があるだけでなく、その分析を通じ、今後のより良い制度運用に寄与することが期待される。

以上の経緯と目的を踏まえ、次章では、あらためて指定管理者制度の本旨を整理するとともに、制度創設以来の運用に関する先行研究のレビューを行う。そして、第3章では、沖縄県内の全施設を対象に指定管理者制度の導入及び運用実態に関するデータを整理し、分析する。終章で、それらを踏まえた課題と対応方策を示す。

２．指定管理者制度の本旨と先行研究

はじめに、当時の大臣発言を踏まえて「制度の本旨」を再確認するとともに、制度創設当初から続く運用実態に関する先行研究をレビューする。

（１）指定管理者制度の本旨

前述のとおり、指定管理者制度は、自治体の運用自由度を確保するために、最低限のルールを設定しただけの極めてラフな仕組みが特徴である。このことを前提に、総務省は、必要に応じて不定期に自治体向けに通知を発出し、運用の方向性を示してきた。とりわけ注目すべきは、制度創設から7年後に発出された2010年の通知[6]である。同通知は、制度の適切な運用に向けた留意点をあらためて示したものである。併せて、当時の総務大臣であった片山善博が記者会見でその解説を行った[7]。これらによれば、指定管理者制度の本旨は以下のように整理される。

1）指定管理者制度は、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である公の施設について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくことで、施設の設置の目的を効果的に達成するために設けられた。

6　平成22年12月28日付け、総行経第38号、総務省自治行政局長「指定管理者制度の運用について」

7　2011年1月5日片山総務大臣閣議後の記者会見の概要（2022年8月1日閲覧）https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_03000154.html

2）単なる価格競争による入札とは異なる。
3）住民サービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義がある。
4）必要があると認めるときに活用できる制度であり、個々の施設に対し、指定管理者制度を導入するかしないかを含め、幅広く地方公共団体の自主性に委ねる制度となっている。

さらに、片山善博は大臣記者会見で、「一番のねらいは行政サービスの質の向上にある」とした上で、地方自治体の活用状況を踏まえ、「コストカットのツールとして使ってきた嫌い（原文ママ）がある」と指摘した。そして、「アウトソースすることによって、コストをいかにカットするかというところに力点が置かれてきたような印象を持っている」、その結果として「本来、指定管理になじまないような施設[8]についてまで、指定管理の波が押し寄せて、現れてしまっている。そのことを懸念している」と発言した。さらに、同通知は「その誤解を解き、本来の趣旨、目的を理解してもらうために発出した」と説明を加えている。

なお、制度創設直後の2003年に発出された通知[9]では、「今般の改正は、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、経費の節減等を図ることを目的とするもの（下線は筆者が追記）」とされていた。これは、2010年通知で示された目的とは異なる。どちらが正しいのか。このことについて、管見では、総務省が解釈変更を行った事実を確認できないことから、この点も含めて自治体に委ねたと解される。

（2）制度創設当時から続く運用の背景

8　片山善博は鳥取県知事当時から、指定管理者制度は図書館に馴染まないと論じていた。その理由として、図書館には教育による自立支援の機能があり、短期間での評価が適さないこと、そして、安上がりのサービスが望ましくないことを挙げる。（片山・糸賀（2016、pp. 234-238））

9　平成15年7月17日付け、総行行第87号、総務省自治行政局長「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」

しかしながら、制度の本旨があらためて示された2010年から現在まで、導入施設数は拡大を続けている。こうした施設について、筆者は、必ずしも自治体が2010年に示された「制度の本旨」に沿った運用を行っているとは考えていない。直近も、全国の施設のうち45.2%が非公募で指定されていることに加え[10]、選定プロセスにおいても、提案価格を主な評価ポイントに置くケースがみられる。これらの根底にあるのは、2003年の制度創設当時、その目的として示された「経費の節減等を図ること」が、行政改革の文脈と相まって、現在でも自治体の運用姿勢に大きな影響を与え続けていること、さらに、自治体の運用上の誤解がある。これらの背景について、先行研究のレビューを行う。

①　行政改革の文脈による「指定管理者制度万能論」

制度創設当時、導入が進んだ背景として、わが国の自治体で流行していたNPM[11]が挙げられる。2005年、自治体は総務省の通知[12]を踏まえ、人員削減の目標値を含む「集中改革プラン」の策定を進めた[13]。2005年総務省通知の中で、改革推進上の主要事項として、「指定管理者制度の活用」が示されたこともあって、多くの自治体は同プランの中で、指定管理者制度の活用を盛んに明記した[14]。このように、指定管理者制度は制度創設当初から行政改革との強い関係性が示されてきた。さらに、現在でも多くの自治体担当者は実務において、「公の施設について、その管理のあり方を見直す良い機会になることから、行政改革の趣旨にも合致する制度である」とす

10　2021年4月1日時点。総務省行政経営支援室（2022）「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」

11　New Public Management。わが国では「新公共経営」と訳されることが多い。

12　平成17年3月29日付け、総行整第11号、総務事務次官「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」

13　片山善博氏は、前出の総務大臣記者会見（2011年1月5日）の中で、指定管理者制度に関連し、総人件費の削減という意味で進めてきたアウトソースを通じ、官製ワーキングプアを大量に作り出した自覚と反省の必要性、そして集中改革プランについて、法的根拠の無い仕組みを全国に強いてきたことを挙げた、その上で、同プランにとらわれることなく、業務と職員のバランスを考えた定数管理を求めた。

14　当時「集中改革プラン」を策定した46都道府県のすべてが、指定管理者制度の導入を前向きに取り組む旨を明記していた。（山中（2019、p.24））

る解釈（成田（2009、p.165））を参照している。このため、多くの自治体では、制度創設当時から「指定管理者制度所管課」を「行政改革所管課」とするケースが多く、現在でも都道府県レベルでは大半が同一の所属である[15]。

行政改革には様々な定義があるが、「行政における役割の創出と廃止、再編成」（村松（2001、p.72））と捉えるならば、指定管理者制度の目的と結果の間に齟齬があったと考えられないだろうか。前出のとおり、指定管理者制度の目的は「住民サービスの質の向上を図っていくことで、施設の設置の目的を効果的に達成する」ことである。このために、「必要があると認めるとき」に、民間企業等に施設を委ねることは「行政における役割の再編成」の1つとして捉えられる。しかし、それは必ずしも経費節減と同義ではない。経費節減は「再編成」を行った後の結果の1つでしかなく、目的として掲げることは適さない。

また、三野靖は「制度創設当初、指定管理者制度を導入すればすべてが解決するという「指定管理者制度万能論」がはびこっていた」と論じている。そして、導入結果の例として、第三セクターの整理、管理運営業務からの撤退、財政削減の一定の寄与を挙げる（三野（2015、p.24））。わが国の自治体では、当時のNPM流行と相まって、行政改革の文脈の中で「指定管理者制度万能論」が浸透し、根付いているのである。

②「指定管理者制度を使う必要のない施設」への導入

加えて、三野靖は「使用許可の必要のない自由利用施設、利用料金の取れない無料施設」を「指定管理者制度を使う必要のない施設」とし、「業務委託（包括的業務委託を含む）でもよかった」と論じている（三野（2013、p.75））。これらの施設にも制度導入が進められた背景を整理する。

制度創設当時、「今回の制度の趣旨から、私法上の業務委託契約により一の民間事業に対してこれらの業務を包括的に行わせることは、原則とし

15　沖縄県内においても、確認できる範囲では、2022年4月時点で、沖縄県、那覇市、糸満市、名護市、沖縄市、石垣市で、行政改革所管課が指定管理者制度を所管する。

て適当でなく、改正法第二百四十四条以下の規定にのっとり当該民間事業者を指定管理者として指定すべきものである」（篠原（2003、p. 25））とする見解が示されていた[16]。これに対して三野靖は、「実際には直営や自治体出資法人・民間事業者等への業務委託による管理運営が許されにくいと受け止められてしまった。無論、このような手法は現在でも可能であるが、一時「指定管理者制度ありき論・万能論」が蔓延していたこともあって、国はできないと指導し、自治体はできないと勝手に思い込んでしまったのも事実である」（三野（2008、p. 82））とする。同様に、一條義治も「総務省の見解を受け、「混乱」や「誤解」をした自治体も少なくなかった」とする。その上で「指定管理者制度を導入しない場合、民間を活用する方策は業務委託となるが、総務省の見解にかかわらず、アウトソーシングの手段として確立・推進されているものもある」とし、国交省による下水道管理や厚生労働省による保育所運営の例を挙げる（一條（2008、p. 121））。これらの指摘のほか、管見でも、公の施設で包括的業務委託（ただし、指定管理者制度の創設で導入された、法的行為としての「使用許可」を除く）を禁止する法的な根拠を確認することはできない[17]。つまり、施設の使用許可を除き、公の施設の包括的業務委託は可能であると解することができる。

（３）指定管理者制度における自治体の行動

自治体に、こうした意識や誤解が続く中、自治体は指定管理者制度の運用にあたって、どのような行動をとってきたのか。筆者らは、総務省が公表した2015年4月1日時点の制度導入全施設のうち、基礎自治体を除く都

16　現在でも、多くの自治体職員が参照する文献に「指定管理者制度創設の趣旨にかんがみれば、私法上の業務委託契約により一の民間事業者に対してこれらの業務を包括的に行わせることは、原則として適当でなく、自治法第 244 条以下の規定に則り当該民間事業者を指定管理者として指定すべきものである」（成田（2009、p. 19））の記載が残っている。

17　地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の「管理を行わせることができる」は「公の施設の使用許可を委任することができる」と解釈される。つまり「使用許可」は法律行為に当たることから委託できないが、それ以外の事実行為等の業務は、包括的委託を禁止していないとする解釈が可能である。

道府県レベルの2,331件のデータ[18]をもとに実証分析を行った。その結果の概要は、表1のとおりである。自治体の指定手続きのうち、最初の意思決定に位置付けられる「公募・非公募」に着目し、数量化2類を用いて、その意思決定に影響を与える要因を特定した（山中・金川（2019、pp.38-41））。

表1　数量化2類による都道府県2,331施設の分析結果のまとめ

自治体の意思決定	意思決定に影響を与えている要因
非公募の場合	・利用者が特定されている施設[19]であり、 ・自主事業[20]の実施を求めない。 ・なお、事業所要件[21]は設定しない。
公募の場合	・不特定多数の者が利用する施設であり、 ・自主事業の実施を認める。 ・ただし、事業所要件を設定する。

筆者作成

自治体が非公募で指定管理者を指定した施設は、そもそも利用者が近隣住民や特定の者に限定され、指定管理者に自主事業を行うことを求めないなど、民間の創意工夫を期待していない傾向がみられた。仮に、このような施設で、民間営利企業が指定を受けたとしても、新たな利用者の拡大は期待できない。従って、自治体から収受した指定管理料の範囲内で利益を確保するためには、経費節減に注力するしかない。この場合、指定管理者制度は、業務委託と同義となり、住民サービスの質の向上に向けた民間の活力が機能しない。一方、自治体が指定管理者を公募した施設は、その性

18　後述する「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」の都道府県分データ（2015年4月1日時点）である。

19　利用者が近隣住民や特定の者に限定されるものと、不特定多数の者が利用するものに区分されることを前提に、施設毎に分類し、実証分析を行った。

20　自主事業とは、地方自治法に位置づけがないものの、指定管理業務以外に、民間企業等の創意工夫を取り入れることで一層の住民サービスの向上を図る取組みである。運用方法によっては、民間企業等が公の施設を用いて、収益拡大を図ることも可能である。しかし、実施の可否に関する裁量は自治体側にある。

21　事業所要件とは、指定手続きの際に、自らの自治体内に主たる事業所（本部、本社）を有する者に、応募要件を限定する取扱いを指す。

質上、新たな利用者の獲得が期待できることに加え、指定管理者に対して自主事業の実施を認めるなど、創意工夫を期待している。ただし、このとき地域経済及び雇用への配慮や緊急時の対応を踏まえ、同じ県内に主たる事業所(本部・本社)を有する者だけを指定手続きに参加させる傾向がある。

上記の分析結果を踏まえ、筆者らは、「自治体は指定管理者制度の本旨のとおり進めることが難しい理由がある」とし、特に非公募で手続きを行う理由として、民間企業等による活力が機能しない施設が存在すること、そして公募で指定した者に対して、継続的な運営体制の確保、自治体の政策の方向性や目的と異なる管理運営やサービスの提供が行われることへの懸念をもっていると論じた（山中・金川（2019、p. 40））。その上で、特に利用者が特定される施設に対しては、本当に指定管理者制度が有効な手法であるのか、見直しが必要であるとした。

３．沖縄県内における指定管理者制度の運用状況

ここまで、制度創設から7年後の2010年に、あらためて制度の本旨が示されたこと、しかし、これに反して、主に経費節減を意図した行政改革の文脈による制度導入への圧力が強く、運用上の誤解もあって「本来は導入する必要のない施設」にまで導入が及んでいることを整理した。その上で、自治体は、民間の活力が機能しない施設に対して、非公募で指定する行動をとっていることを示した。

これらを踏まえ、本章では、沖縄県内自治体の制度導入施設のデータをもとに、指定施設の詳細を整理するとともに、特に公募・非公募の区分に注目することで、その運用実態を明らかにしたい。

（１）分析データ

ここからは、2022年3月29日に総務省が公表した、2021年4月1日時点の「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」をもとに展開する。同調査結果は、総務省が2007年から3年に1度、すべての自治体に調査票を送付し、制度を導入した全施設の状況をとりまとめたものである。

さらに、2012年11月公表分（2012年4月1日時点）以降、この報告書のもとになった個票（以下、「個票」とする。）が総務省ホームページ上に公開され、閲覧可能である。統一的なデータ収集が行われた個票を活用し、分析することで本稿の目的を果たしたい。

（２）個票が示す施設数と事業種別

表2は、沖縄県内の指定管理者制度導入施設の推移である。直近の2021年4月1日時点で、1,709の公の施設に制度が導入されている。これは全国の制度導入施設の約2.2％に相当し、施設数及び割合は年々増加傾向にある。また、表3は沖縄県内の自治体別の施設数とその推移である[22]。主に人口の多い市部で多くの施設がみられる一方で、一部の町村では、殆どあるいは全く同制度を導入していない状況も確認される。市町村別の個票を経年比較したところ、例えば宜野湾市、石垣市、今帰仁村では公園やスポーツ施設を徐々に追加したことで施設数の拡大がみられるが、那覇市、本部町、読谷村等では制度創設直後から現在に至るまで変動がみられない[23]。しかし、これを安易に「検討が進んでいない」と解釈することは適切でない。各自治体が十分な検討を行い、導入の必要性を認識していないのであれば、それは尊重すべき判断である。あくまでも制度の本旨は「必要があると認めるときに活用できること」である。

表4が、沖縄県内自治体の指定管理者制度導入施設の区分である。総務省は、制度創設から直近の調査に至るまで5つに区分[24]による集計結果を公表しているが、本稿ではより実態を詳細に把握するために、筆者が再分類

22　表3は2012年4月以降の推移である。これは、2006年4月、2009年4月の個票が公開されていないためである。

23　詳述は避けるが、過年度調査の個票から、多くの施設を一括して1施設として計上する自治体がみられる。また、公共的団体・一般財団・NPO・その他団体の業種を十分に整理していない自治体の回答も散見される。より厳密な集計作業が求められる。

24　総務省調査結果では、都道府県・政令市・その他市町村の別に、5つに区分した集計結果を公表している。沖縄県分1,709施設を同分類で示すと「レクリエーション・スポーツ施設」239施設（14.0％）、「産業振興施設」193施設（11.3％）「基盤施設」805施設（47.1％）、「文教施設」319施設（18.7％）、「社会福祉施設」153施設（9.0％）である。しかし、これだけでは、制度の運用実態を論ずることは難しい。

を行った。沖縄県内で最も多い施設は「常設の有料施設及び有料企画を伴わない公園（以下､「公園その1」とする。)」で418施設､次いで「公民館等」374施設、そして「公営住宅」263施設である。この3種の施設だけで1,055にのぼり、全体の約6割（61.8％）にあたる。さらに「スポーツ施設」183施設、「産業・観光関連施設」77施設を加えた上位5種の施設で、1,315施設となり、これで全体の約8割（76.9％）となる。つまり、沖縄県の指定管理者制度導入施設の大半は、これらの施設が占めるのである。

また、制度導入施設は山中・金川（2019）で示したように「利用者が特定される施設」と「不特定多数が利用する施設」に区分される。前者についていえば､利用者が近隣住民に限定される施設として「公民館」や「小規模公園」等があり、利用者が特定の者に限定される施設として、「子ども養育施設」､「高齢者福祉施設」､「障がい者福祉施設」､「農業・漁業・畜産施設」等が挙げられる。一方で後者は、指定管理者が自身のノウハウを活用することで、市内外から広く利用者を募り、収益の拡大が可能な施設である。本稿では「スポーツ施設」､「物販･観光関連施設」､「文化施設」､「常設の有料施設及び有料企画を伴う公園（以下､「公園その2」とする。)」､「福祉会館等」､「宿泊施設」､「駐車場」､「研究施設」の8つの施設が後者に該当すると位置づけ、表4の「不特定利用」の項目に「○」を付記した。しかし、沖縄県内では、これらは404施設（23.6％）にとどまる。

さらに、表5が沖縄県における個別施設の指定管理者の業種一覧である。最も多いのは､「地縁団体」633施設､次いで「民間企業」465施設､そして「公共的団体」368施設である。この3業種だけで1,466施設となり、全体の約9割（85.8％）を占める。そもそも、制度の本旨では「サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めること」とされているが、実際に指定管理者となった「民間企業」及び「NPO」は合計578施設であり、沖縄県内では施設全体の約3割（33.8％）にとどまる。

（3）県外事業者の参入実態

それでは、沖縄県の制度導入施設のうち約3割を占める民間企業及び

NPOは、沖縄県内の事業者なのか、あるいは県外から新たに進出してきた者なのか。前出の表4では、募集手続きにあたって各自治体が「事業所要件[25]」を設定した施設数を計上している。2021年4月時点で指定済の施設では、募集手続き時に332施設（19.4％）が事業所要件を課していた。その割合は多いとはいえないことから、沖縄県内の自治体は国が示した制度の本旨である「サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求める」ことを尊重し、広く県外の事業者にも門戸を広げていると捉えられる。

それでは、実際に県外の事業者が沖縄県内の公の施設に進出しているのか。総務省の個票をもとに、実際に指定を受けた者について1,709全施設の指定管理者の本部（本社）所在地の調査を行った[26]。その結果、沖縄県内の指定管理者制度導入施設は、98.2％（1,709施設中、1,678施設）で県内事業者が指定を受け、県外事業者の指定は僅か1.8％（31施設）にとどまることが判明した。指定を受けた県外事業者の施設区分及び業種を整理したものが表7である。なお、このうち沖縄県内では、指定管理者制度を主要ビジネスとし、全国に支店を展開する企業は、ごく少数の大規模集客施設やスポーツ施設で指定を受けるにとどまる。なお、最も多くの施設で県外事業者を指定するのは南城市である。12のスポーツ施設で、県外の企業を代表に、県内民間企業と形成した共同事業体を指定している。

なお、基礎自治体を除く全国の都道府県レベル（2015年4月1日時点）で、指定事業者の所在地を調査した山中・金川（2019）においても、93.1％（2,331施設中、2,170施設）が県内に本部（本社）のある事業者であることを実証しているが、沖縄県はその割合がより高いことが判明した。このことから、沖縄県内の自治体は、事業所要件を設けることなく比較的広く県外の企業の応募も受け付けるなど、門戸を広く開放する一方で、実際に指定を受ける者は県内事業者に集中する実態が判明した。これは、制度創設直後から、沖縄の施設特性等に精通した県内企業が数多くの施設で指定を受け、

25　前述のとおり、指定手続きの際に、自らの自治体内に主たる事業所（本部・本社）を有する者に、応募条件を限定する取扱いを指す。

26　自治体の公表資料である選定結果等の閲覧によって把握した。

かつ経験を重ねてきたことで、新たに県外企業が参入する余地が乏しいことが要因である。

表2　沖縄県内の指定管理者制度導入施設の推移（施設数）

自治体名	2006.9	2009.4	2012.4	2015.4	2018.4	2021.4
沖縄県	151	157	163	168	173	177
県内市町村	806	1,151	1,209	1,374	1,451	1,532
沖縄県内合計	957	1,308	1,372	1,542	1,624	1,709
全国比率(%)	1.6	1.9	1.9	2.0	2.1	2.2
(参考)全国	61,565	70,022	73,476	76,788	76,268	77,537

筆者作成

表3　沖縄県市町村の指定管理者制度導入施設と推移（施設数）

	自治体名	2012.4	2015.4	2018.4	2021.4
1	沖縄県	163	168	173	177
2	浦添市	139	139	137	148
3	宮古島市	31	120	124	132
4	糸満市	92	95	99	111
5	名護市	91	103	103	109
6	南城市	80	87	88	98
7	うるま市	65	68	75	97
8	那覇市	66	72	71	69
9	宜野湾市	14	54	62	60
10	沖縄市	38	35	51	52
	金武町	48	50	49	52
12	石垣市	45	27	27	51
	久米島町	51	53	54	51
	宜野座村	52	49	51	51
15	国頭村	33	39	45	47
16	八重瀬町	37	38	44	43
17	本部町	40	39	39	39
18	北谷町	57	61	62	38
19	豊見城市	29	33	35	35
20	竹富町	26	31	31	32
21	嘉手納町	28	28	28	31
	恩納村	25	29	31	31
23	読谷村	33	33	30	30
24	与那国町	5	10	15	16
25	今帰仁村	3	3	2	15
26	北中城村	13	16	14	14
	東村	6	10	12	14
28	南風原町	13	13	13	13
	伊是名村	10	11	13	13
30	伊江村	20	9	9	9
31	与那原町	3	4	6	6
32	多良間村	5	0	3	5
	南大東村	3	5	5	5
34	粟国村	3	2	3	4
35	北大東村	0	0	3	3
36	西原町	2	3	3	2
	伊平屋村	1	2	2	2
	渡嘉敷村	1	2	4	2
	大宜味村	1	1	1	2
40	中城村	0	0	7	0
	座間味村	0	0	0	0
	渡名喜村	0	0	0	0
沖縄県合計		1,372	1,542	1,624	1,709

筆者作成

表4　本稿の分類による施設区分（施設数）

No	施設区分	対象施設	施設数	うち非公募	うち事業所要件有	不特定利用
1	公園その1	公園（自治体HPを個別に閲覧し、常設の有料施設及び有料企画を含まないものを確認。主に近隣向けの公園が該当する。）	418 (24.5%)	205 (49.0%)	94 (22.5%)	―
2	公民館等	公民館、生涯学習会館、集会所、コミュニティ施設等	374 (21.9%)	368 (98.4%)	81 (21.7%)	―
3	公営住宅	県営住宅、市町村営住宅	263 (15.4%)	0 (0%)	8 (3.0%)	―
4	スポーツ施設	運動場、体育館や個別種目施設などスポーツを目的とするもの（有料・無料の双方を含む。公園に分類されていても、スポーツを目的とする旨を回答したもの）	183 (10.7%)	67 (36.6%)	76 (41.5%)	○
5	物販・観光関連施設	産業展示館・情報提供施設、物販所・公設市場、観光客向け施設（ここでは休憩施設、観光拠点施設等を計上。特定の目的を持つものは、公園や文化施設等に分類した。）	74 (4.3%)	52 (67.5%)	10 (13.5%)	○
6	農業・漁業・畜産施設	農業・林業・畜産業に関する集会施設、研修所、保冷施設、加工施設、出荷センター、無線施設等	67 (3.9%)	55 (82.1%)	13 (19.4%)	―
7	文化施設	文化ホール、市民会館、劇場、博物館、図書館等	55 (3.2%)	24 (43.6%)	11 (20.0%)	○
8	子ども養育施設	児童館、保育所、母子支援施設	50 (2.9%)	2 (4.0%)	10 (20.0%)	―
9	産業事業者向け施設	インキュベーション施設、産業事業者向けの研修・集会施設、展示施設、共同作業所、定住促進住宅等	40 (2.3%)	28 (75.7%)	9 (22.5%)	―
10	高齢者福祉施設	高齢者福祉センター、シルバー人材センター、デイサービスセンター等	38 (2.2%)	22 (57.9%)	4 (10.5%)	―
11	公園その2	公園（自治体HPを閲覧し、常設の有料施設及び有料企画を伴うことが明示されているもの。入場料などが該当する。）、一部のビーチ及びキャンプ場	31 (1.8%)	4 (12.9%)	6 (19.4%)	○
12	福祉会館等	総合福祉会館、福祉センター、男女共同参画センター等	26 (1.5%)	13 (50.0%)	3 (11.5%)	○
13	宿泊施設	青少年の家、宿泊交流施設、宿舎等	23 (1.3%)	11 (47.8%)	1 (4.3%)	○
14	海洋関連施設	船舶係留施設、船舶	16 (0.9%)	9 (56.3%)	1 (6.3%)	―
15	医療施設	診療所、リハビリセンター	12 (0.7%)	10 (83.3%)	1 (8.3%)	―
16	障がい者福祉施設	障がい者福祉センター、作業所等	10 (0.6%)	4 (40.0%)	0 (0%)	―
17	水道関連施設	水浄化センター、貯水池	10 (0.6%)	10 (100%)	0 (0%)	―
18	駐車場	駐車場	10 (0.6%)	4 (40.0%)	1 (10.0%)	○
19	斎場・墓苑	斎場、墓苑	4 (0.2%)	0 (0%)	0 (0%)	―
20	道路	歩道	3 (0.2%)	0 (0%)	3 (100%)	―
21	研究施設	研究施設	2 (0.1%)	0 (0%)	0 (0%)	○
	計		1,709 (100%)	888 (52.0%)	332 (19.4%)	404 (23.6%)

（注）「施設数」のカッコは、全体に占める割合を示す。「うち非公募」及び「うち事業所要件有」のカッコは、当該施設区分における割合を示す。

筆者作成

表5　本稿の分類による指定管理者の業種（施設数）

	業種	詳細	施設数	うち非公募	うち事業所要件有
1	地縁団体	自治会、区	633 (37.0%)	626 (98.9%)	130 (20.5%)
2	民間企業	株式会社、有限会社	465 (27.2%)	43 (9.2%)	66 (14.2%)
3	公共的団体	商工会議所・商工会、協同組合、各種組合連合会、観光協会、社会福祉協議会、住宅供給公社、土地改良区、その他の各種組合協会等	368 (21.5%)	169 (45.9%)	68 (18.5%)
4	NPO	特定非営利活動法人（ただし、「3」に該当するものを除く）	113 (6.6%)	25 (22.1%)	12 (10.6%)
5	県内各種社団	県内に本部が所在する一般社団法人、公益社団法人、一般財団法人、公益財団法人のうち、「3」以外のもの	89 (5.2%)	9 (10.1%)	51 (57.3%)
6	その他団体	県内外に本部が所在する学校法人、公立大学法人、医療法人、社会福祉法人（社会福祉協議会を除く）、日本赤十字社、その他の法人	41 (2.4%)	16 (39.0%)	5 (12.2%)
	計		1,709 (100%)	888 (52.0%)	332 (19.4%)

(注)「施設数」のカッコは、全体に占める割合を示す。「うち非公募」及び「うち事業所要件有」のカッコは、当該業種における割合を示す。なお、複数の者による事業体の場合は、代表者の業種に計上した。

筆者作成

表6　公募・非公募と2変数のクロス集計表

変数区分	施設数			%	
	全体	公募	非公募	公募	非公募
全体	1,709	821	888	48.0	52.0
利用者特定	1,328	602	726	35.2	42.5
利用者不特定	381	219	162	12.8	9.5
事業所要件有	332	146	186	8.5	10.9
事業所要件無	1,377	675	702	39.5	41.1

筆者作成

表7　県外に本部（本社）のある指定管理者が運営する31施設の施設区分と業種（施設数）

施設区分	2.民間企業	6.その他団体	総計
1.公園その１	5		5
4.スポーツ施設	12		12
5.産業・観光関連施設	2		2
7.子ども養育施設	2	1	3
8.文化施設	3		3
9.高齢者福祉施設		1	1
10.産業事業者向け施設	1		1
13.宿泊施設	1		1
15.医療施設		3	3
総計	26	5	31

筆者作成

（３）沖縄県内の指定管理者制度導入施設の特性

さらに、総務省が公表する個票から、沖縄県分1,709施設のデータの再分類結果をもとに、制度運用の特性と課題を明らかにしたい。これまでに同個票を詳細に分析した研究成果は限られる。山中・金川（2019）のほか、直営管理に戻した施設を分析した伊藤（2017）、東京23区の児童館・保育園の指定期間を計量解析した藤丸（2016）がある。

①特定施設における特定業種への集中

表8が施設区分と業種のクロス集計表である。これによれば、施設数の多い区分において特定業種への集中が確認される。具体的には、最も施設数の多い「公園その1」で、地縁団体及び民間企業に100施設以上が集中する。また、これに続く「公民館等」では、地縁団体に指定が集中し、「公営住宅」では、民間企業及び公共的団体への集中がみられる。

表8　沖縄県の施設区分と業種の集計表（施設数）

	施設区分	1.地縁団体	2.民間企業	3.公共的団体	4.NPO	5.県内各種団体	6.その他団体	総計
1	公園その１	183	116	26	55	38		418
2	公民館等	364		6	3		1	374
3	公営住宅		153	110				263
4	スポーツ施設	34	83	37	20	10		183
5	物販・観光関連施設	8	23	31	8	4		74
6	農業・漁業・畜産施設	12	15	38	1	1		67
7	文化施設	7	20	12	4	8	4	55
8	子ども養育施設	4	6	7	5	16	12	50
9	産業事業者向け施設	2	10	18	6	3	1	40
10	高齢者福祉施設	10		20	2		6	38
11	公園その２		18	8	1	3	1	31
12	福祉会館等		1	20	2	1	2	26
13	宿泊施設	5	6	3	4	2	3	23
14	海洋関連施設	1	4	11				16
15	医療施設			2	1	1	8	12
16	障がい者福祉施設	3	2	3	1	1	3	10
17	水道関連施設			7				10
18	駐車場		4	6				10
19	斎場・墓苑		4					4
20	道路			3				3
21	研究施設		1			1		2
	総計	633	465	368	113	89	41	1,709

筆者作成

②主要な施設区分別にみる指定の動向

どうして施設数の多い施設区分で特定業種への集中がみられるのか。これは前述の山中・金川（2019）において都道府県データの解析で実証したように、沖縄県においても、自治体が施設種別によって「公募･非公募」を使い分けることで､円滑な施設運営を行っているためである。本稿では、このことを実証するため、施設区分ごとに「公募・非公募」及び「業種」のクロス集計表を作成し、考察する。とりわけ、30施設以上を擁する11の施設区分を対象とする。本稿の対象は、沖縄県内の全施設であり、施設区分ごとに緻密な分析を行い、その傾向の把握を目的とするために、簡易な

クロス集計表を用いた。

1）常設の有料施設及び有料企画を伴わない公園（公園その１）

沖縄県内では、地縁団体が同施設の約半数で指定を受けている。とりわけ町村部の自治体で多い[27]。一方、人口の大きな3市では、企業やNPO等を代表とする事業共同体が指定を受ける。浦添市は、民間企業を代表とする同一の事業体に107施設を指定する。また、糸満市はNPOを代表とする同一の事業体に51施設、宜野湾市では、県内各種団体を代表とする同一の主体に36施設を指定する。つまり、公募を行った213施設のうち、これら3市だけで194施設（91.1%）を占める。

なお、表9が示すように、業種によって指定手続きの方法が明確に異なる。地縁団体及び公共的団体に対しては、非公募で指定を行うのに対し、民間企業、NPO及び県内各種社団に対しては、公募で指定が行う形が採られている。人口の多い市部では、企業やNPOに対して公園の管理を委ねることが可能であっても、町村部では応募が見込まれない等の事情もあって、地縁団体に委ねられているのである。ただし、地縁団体が、自身の住む近隣の公園を自ら積極的に管理・運営することを望むのであれば、非公募で委ねることは前向きに評価すべきである。

表9　公園その1における業種別の公募・非公募区分（施設数）

業種	公募	非公募	総計
1.地縁団体	1	182	183
2.民間企業	115（うち浦添市107）	1	116
3.公共的団体	9	17	26
4.NPO	52（うち糸満市51）	3	55
5.県内各種社団	36（うち宜野湾市36）	2	38
総計	213	205	418

筆者作成

27　「公園その１」に制度導入する沖縄県内自治体は、南城市35施設、宜野座村22施設、八重瀬町22施設、名護市21施設、金武町17施設、久米島町15施設、糸満市14施設、国頭村13施設、南風原町8施設、豊見城市5施設、伊是名村5施設、本部町4施設である。

2）公民館等

公民館等は、表10で示すように、県内ほぼすべての基礎自治体が非公募で地縁団体を指定する[28]。基礎自治体の人口規模や地理的特性による差異はみられない。なお、最も指定施設数の多い名護市では制度導入施設全体の44.0%（109施設中48施設）を占める。2021年12月から琉球新報で毎週の連載が続く「わした公民館」のコーナーでは、地域の住民による創意工夫を凝らした、当該地域だけの運営手法が披露されている。道ジュネーをはじめとする伝統的な催しや、自主的な住民の交流機会が1年を通じて数多く企画されている。このような公民館等は、地域住民が主体となって運営することに意義があり、決して、使用許可や自主事業を行うことで利益を出すことを目的としていない。制度の本旨である「住民サービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めること」は、当該施設区分には適さない。自治体が非公募によって、地縁団体を指名することは、十分に納得できるものである。

表10　公民館等における業種別の公募・非公募区分（施設数）

業種	公募	非公募	総計
1. 地縁団体	1	363	364
3. 公共的団体	3	3	6
4. NPO	2	1	3
6. その他団体		1	1
総計	6	368	374

筆者作成

3）公営住宅

表11のように、沖縄県内では8つの自治体が、公営住宅に指定管理者制度を導入する。これらはすべて公募によって、県住宅供給公社もしくは民

28　沖縄県内で、10 以上の公民館等に同制度を導入するのは、名護市（48 施設）、うるま市（35 施設）、久米島町（23 施設）、沖縄市（22 施設）、糸満市（22 施設）、南城市（22 施設）、国頭村（16 施設）、豊見城市（15 施設）、本部町（15 施設）、読谷村（14 施設）、宜野湾市（13 施設）、恩納村（12 施設）、宜野座村（11 施設）、宮古島市（11 施設）、那覇市（11 施設）、北谷町（11 施設）の 16 市町村である。

間企業が指定を受けている。そして、全指定施設に占める公営住宅の割合は、沖縄県75.1%（177施設中133施設）、宮古島市59.1%（132施設中78施設）と両自治体で特に高い[29]。しかしながら公営住宅は、2004年の国土交通省住宅局長通知[30]が示すように、住宅供給公社以外が指定を受けた場合、業務の範囲が限定される。つまり、法律行為を含まない「事実行為の委託」である。

表11　公営住宅の指定管理者の業種（施設数）

自治体名	県住宅供給公社	県住宅供給公社と民間企業による共同事業体	民間企業	総計
沖縄県	101	8	24	133
宮古島市			78	78
那覇市			20	20
うるま市			16	16
沖縄市			8	8
嘉手納町			6	6
浦添市			1	1
豊見城市	1			1
総計	102	8	153	263

（注）すべて公募による指定　　筆者作成

4）スポーツ施設

表12が、スポーツ施設における指定管理者の業種と指定手続きの方法であり、大きく2つのタイプに分けられる。1つ目のタイプは、地縁団体が非公募で指定を受ける簡易なスポーツ施設である。これらは「スポーツ施設」に分類されるものの、実態は「公園その1」及び「公民館等」に近く、近隣住民向けの小規模な体育館、運動場やゲートボール場等が指定されている。もう1つのタイプは、大規模で専門設備を備えたスポーツ施設や個別種目の施設であり、主に地元の体育協会や、沖縄県内外でスポーツ事業

29　その他は、那覇市29.0%（69施設中20施設）、うるま市16.5%（97施設中16施設）、沖縄市15.4%（52施設中8施設）、嘉手納町19.4%（31施設中6施設）である。

30　平成16年3月31日付け、国住総第193号、国土交通省住宅局長「公営住宅の管理と指定管理者制度について（通知）」では、「公営住宅の入居者決定」及び「公営住宅法上、事業主が行うこととされている事務」は指定管理者に委任できず、自治体あるいは住宅供給公社だけがこれを行うことができる旨を示している。

を展開する民間企業、あるいは指定管理者を専門とする県内の民間企業が指定を受けている。これらの施設は、民間企業やNPO 等が指定管理者となり、そのノウハウを活用することで、市内外からの利用者を拡大することが期待できる施設である。

表12　スポーツ施設における業種別の公募・非公募区分（施設数）

業種	公募	非公募	総計
1. 地縁団体		34	34
2. 民間企業	75	7	82
3. 公共的団体	18	19	37
4. NPO	14	6	20
5. 県内各種団体	9	1	10
総計	116	67	183

筆者作成

5）物販・観光関連施設

物販・観光関連施設は、物産直売所等そして主に観光客を対象とする交流・体験施設・案内所・休憩所である。これらは表13のとおり、その2/3が非公募で指定されている。中でも「公共的団体」の内訳として、観光協会が数多く含まれる。また、非公募で指定を受けた民間企業及びNPOは、いずれも同じ市町村内に本部機能をもつ者である。これは、沖縄県の主要産業である観光政策の実行にあたって、自治体の方針が着実に遂行されことを期待し、施設運営を委ねたものである。

表13　物販・観光施設における業種別の公募・非公募区分（施設数）

業種	公募	非公募	総計
1. 地縁団体	1	7	8
2. 民間企業	9	14	23
3. 公共的団体	6	25	31
4. NPO	2	6	8
5. 県内各種社団	4		4
総計	22	52	74

筆者作成

6）農業・漁業・畜産施設

表14のとおり、農業・漁業・畜産施設では、「公共的団体」に分類される農協・漁協・食肉・加工の協同組合が、非公募で指定を受けるケースが極めて多い。具体的には、加工・貯蔵・荷捌きの共同施設が大半を占め、主に町村及び離島の基礎自治体で指定が行われている[31]。もずく、製糖、シークヮーサーなど、沖縄県の特産物の関連施設が数多くみられる。これは全国の自治体ではみられない傾向であり、地域の特産物の知見を有する者が、それらを活用することを期待して指定を受けたものである。なお、ごく一部の施設で、公募により地元の民間企業が指定を受けるケースもある。

また、地縁団体が非公募で指定を受けているのは、多くが農業及び漁業振興のための共用施設・研修施設であり、いわば「公民館等」と位置づけの近い、地元で事業を営む者のための施設である。

表14　農業・漁業・畜産施設における業種別の公募・非公募区分（施設数）

業種	公募	非公募	総計
1. 地縁団体		12	12
2. 民間企業	7	8	15
3. 公共的団体	4	34	38
4. NPO		1	1
5. 県内各種団体	1		1
総計	12	55	67

筆者作成

7）文化施設

文化施設への制度導入は、表15のように整理される。比較的規模の大きな施設（文化ホール等）では公募が行われ、民間企業が指定を受けるケースが多い。一方で、ここまで確認してきた他施設と同様に、地域の比較的小規模な施設（青年会館等）では地縁団体が非公募で指定を受ける傾向が

31　該当する自治体は以下のとおり。4施設（宮古島市）、3施設（名護市、宜野座村、竹富町）、2施設（石垣市、南城市、粟国村、伊是名村、東村、北大東村、本部町、与那国町）、1施設（うるま市、久米島町、金武町、今帰仁村、西原町、多良間村、大宜味村）

みられる。

なお、沖縄県内では、2021年4月時点で、図書館への制度導入は2施設に限られる。地元の商工会を指定した「本部町立図書館」、そして地元企業を指定した嘉手納町の「屋良地区体育館･図書室」である。こうした中、2022年6月24日の読谷村議会において、PFI方式による村立図書館を含む「(仮称）読谷村総合情報センター及び周辺環境整備事業」の実施事業者との契約が賛成多数で議決された。2023年7月に着工し、2025年10月の開館が予定されている[32]。その中には､県外で図書館運営を担う大手企業の参画が予定されていることから、今後、その運用に着目していきたい。

表15　文化施設における業種別の公募・非公募区分（施設数）

業種	公募	非公募	総計
1. 地縁団体	1	6	7
2. 民間企業	16	4	20
3. 公共的団体	5	7	12
4. NPO	4		4
5. 県内各種社団	5	3	8
6. その他団体		4	4
総計	31	24	55

筆者作成

8）子ども養育施設

子ども養育施設は、主に放課後児童クラブであり、表16で示されるように、地縁団体が非公募で2施設の指定を受けた以外は、ほぼすべての施設で公募が行われている。指定を受けた者は、沖縄県内の一般社団法人が大多数を占めているが、社会福祉法人や日本赤十字社のほか、県外の大手民間企業もみられる。

32　琉球新報2022年7月5日記事

表16　子ども養育施設における業種別の公募・非公募区分（施設数）

業種	公募	非公募	総計
1.地縁団体	2	2	4
2.民間企業	6		6
3.公共的団体	7		7
4.NPO	5		5
5.県内各種社団	16		16
6.その他団体	12		12
総計	48	2	50

筆者作成

9）産業事業者向け施設

産業事業者向け施設は、表17のように示される。同施設では、商業関係団体や協同組合が、非公募で当該産業事業者向けの研修施設の指定を受けるケースが多い。一方で、民間企業が公募を経て指定を受けるのは、IT産業のインキュベーション施設である。

表17　産業事業者向け施設における業種別の公募・非公募区分（施設数）

業種	公募	非公募	総計
1.地縁団体		2	2
2.民間企業	8	2	10
3.公共的団体	2	16	18
4.NPO		6	6
5.県内各種社団	1	2	3
6.その他団体	1		1
総計	12	28	40

筆者作成

10）高齢者福祉施設

高齢者福祉施設では、主に高齢者向けレクレーションセンター等の交流を目的とした施設において、地縁団体が非公募で指定されている。一方で、デイケア施設等の身体的な介護を目的とする施設では、社会福祉法人及び社会福祉協議会が指定を受ける。また、全体として主に離島及び町村

部では、非公募での手続きが行われるのに対し、市部においては、公募での手続きが行われている点が特徴である。

表18　高齢者向け施設における業種別の公募・非公募区分（施設数）

業種	公募	非公募	総計
1. 地縁団体		10	10
3. 公共的団体	9	11	20
4. NPO	2		2
6. その他団体	5	1	6
総計	16	22	38

筆者作成

11）常設の有料施設及び有料企画を伴う公園（公園その2）

入場料を収受する施設を有する比較的規模の大きな公園のほか、ビーチやキャンプ場が該当する。これらの大半が公募の手続きを経ており、その担い手は民間企業である。なお、非公募で指定を受けるのは、町村部のビーチ及びキャンプ場である。地元の海をよく知る者が地元町村から活性化を期待され、指定されているのである。

表19　公園その2における業種別の公募・非公募区分（施設数）

業種	公募	非公募	総計
2. 民間企業	14	4	18
3. 公共的団体	8		8
4. NPO	1		1
5. 県内各種社団	3		3
6. その他団体	1		1
総計	27	4	31

筆者作成

③沖縄県内の制度導入施設における施設利用者、指定手続き及び指定先

ここまでの分析結果を整理する。公の施設は、それぞれの設置目的及び提供サービスによって、利用者が異なる。大きくは、「近隣住民」、「特定の住民」、「不特定多数（市内外の者を含む）」に区分されるが、これら

が混在するタイプもみられる。そして、自治体は利用者属性に加え、収益性（自主事業の有無を含む）や施設個別の事情も踏まえ、公募と非公募を使い分けていることが明らかである。

沖縄県内では、特に件数の多い上位3つの施設区分が、いずれも近隣住民を対象とする施設である。これらは､利用料金の収受や自主事業の実施、さらには使用許可を出すことで、収益拡大を図ることを目的する施設ではない。事実上､事実行為の業務委託と変わらない施設である[33]。こうした施設が1,055施設（約61.7％）を占めるのである。

また、特定の住民を対象とする施設は、子ども養育施設を除き、地縁団体や公共的団体を非公募で指定する手続きが多くみられた。これらの施設も、利用料金の収受や自主事業の実施、使用許可の発出によって利益拡大を図ることが主な目的でなく、民間の創意工夫の余地は乏しい。

一方で、不特定多数の集客を目的とする公の施設は、「公園その2」でみられるように、民間の創意工夫の余地が大きい。自主事業や広報活動によって新たな来場者を獲得し、利用料金を通じて、収益を得ることが可能である。しかしながら、沖縄県では「物販・観光関連施設」で、地元企業や地縁団体等を非公募で指定するなど、特に地域住民が参画する形での運用が目立っている。

なお、近隣住民向けの施設とそれ以外の大規模かつ専門的な施設が混在する施設種別も存在する。スポーツ施設及び文化施設がこれに該当する。施設のタイプによって、公募・非公募の手続き及び指定業種に相違がみられた。

これら11の施設区分について「施設利用者」を軸に、「指定手続き」及び「指定先」を整理したものが、表20である。沖縄県内1,709施設のうち、1,595施設（約93％）をカバーする。この結果からも、あらゆる施設利用者を対象とする施設を1つの制度の下で括り、単純に論じることは適さないと解釈される。

33　前述のとおり､公営住宅については､住宅供給公社に限って使用許可が可能である。よって、民間企業が指定を受けた場合にあっては、事実行為の業務委託に限られる。

表20　主要な11の施設区分における施設利用者、指定手続き及び指定先の分類

施設利用者	主要な指定手続き及び指定先	該当する施設区分	施設数
近隣住民が利用する施設	・地縁団体を**非公募で**指定	・公民館等	374
	・自治体の判断で、地縁団体を非公募で指定する形と、民間企業等を公募する形に**分かれる**。	・公園その 1	418
	・公共的団体や民間企業を**公募**で指定	・公営住宅	263
特定の住民（近隣住民以外）が利用する施設	・地縁団体や公共的団体を**主に非公募**で指定する。一部の施設において、民間企業や公共的団体を公募で指定する。	・農業・漁業・畜産施設 ・産業事業者向け施設 ・高齢者福祉施設	145
	・公共的団体や県内各種社団等を**公募**で指定	・子ども養育施設	50
近隣住民が利用する施設と不特定多数が利用する施設が混在	・施設の態様によって、地縁団体を非公募で指定する形と、民間企業等を公募で指定する形に**分かれる**。	・スポーツ施設 ・文化施設	238
不特定多数が利用する施設	・公共的団体、地元の民間企業、地縁団体、NPO を**非公募**で指定	・物販・観光関連施設	74
	・民間企業等を**公募**で指定	・公園その 2	31
計			1,595

筆者作成

4．総括とこれからの指定管理者制度

（1）分析結果の総括

　まず、制度導入施設には、施設の種別ごとに施設の設置目的があり、その結果として利用対象者や必要な設備等が異なることから、いわゆる「十把一絡げ」に論じることは適さないことが判明した。とりわけ、総務省が示してきた5つの施設区分では表出されてこなかった論点も多く、より詳細な施設種別に分類し、論じていく必要がある。これらを踏まえれば、単純に総施設数の増加のみをもって制度の進捗を評価することは適切とはいえない。

　2つ目に、制度の本旨として示されている「指定管理者を広く募集すること」が適用されていないことである。しかしながら、筆者は、必ずしも

すべての施設で指定管理者を全国の民間企業等から公募する必要性はないと考える。大半の施設が該当する、近隣住民や地元産業事業者及び高齢者等に利用が限定される施設については、わざわざ県外の民間企業に門戸を広げ、指定する必要性は乏しい。むしろ、希望する住民自身が地縁団体の構成員として運営を行う、あるいは沖縄の特定地域及び産業に精通した者が運営を行う方が､住民に対して質の高いサービスを提供できる。さらに、地域経済及び雇用面も考慮するべきである。これらのことこそ、自治体の判断に委ねるべきではないか。現場を熟知する自治体が、公募・非公募の手続きの選択を通じて、最も適した運用となるべく、バランスをとっていると捉えることが妥当である。しかしながら当然のこととして、民間営利企業と比べて費用対効果が特に低く、利用者サービスの向上に向けた意欲を欠くと認められる外郭団体等が「我がもの」のごとく長年指定を受け続けているのであれば、見直しが必要であることを申し添えたい。

3つ目に、利用料金制を採用していない施設、さらには使用許可を活用して利益拡大を目指すことを本来の目的としない施設区分が多数存在することである。そもそも、先行研究で示されているように、これらの施設に制度を導入する必要性は乏しい。自治体が直営で管理し、事実行為を「業務委託」する行為と何ら変わらない。むしろ施設の運営を長期間にわたって他者に委ねるよりも、毎年度、事実行為に係る業務委託契約を更新し、職員自身が施設を直接管理する方が望ましいケースも散見される。具体的にいえば、老朽化が進んだ施設である。これらは、直営に戻すことで、全国各地で報告されている管理不備による事故発生を防ぐ効果が期待される。

（2）これからの指定管理者制度運用の在り方

それでは今後、どのような制度運用が求められるのか。まず、大前提として、制度の本旨として示された「単なる価格競争ではない」ことへの留意が挙げられる。かねてから、本制度は行政改革の文脈としての運用が続けられてきた。とりわけ、経費節減の手段としての意識が極めて強い。

実際に、沖縄県内の一部自治体が独自に作成する「制度運用マニュアル」において、その目的を「経費節減のため」とする記載がみられるが、これは見直しを図るべきである。その上で、制度の本旨に沿って「住民サービスの質の向上を図ること」に焦点を当てるべきである。このことから、制度所管課は行政改革を所管する部署ではなく、財産管理を所管する部署に移行することがふさわしい。さらに、本制度は「必要があると認めるときに活用できる制度」であって、義務づけではない。制度創設当初から続く自治体の誤解を解くべきである。

本稿では自治体が、指定管理者制度を円滑に運用するために、施設の設置目的や種別によって、公募・非公募の手続きの選択を行っていることを示した。しかし、そもそも制度を導入する必要のない施設が存在することから、導入の検討にあたって4つの視点への考慮が必要である。

まず第1に、「施設の設置目的」及び「主たる利用者」を再検証する視点である。近隣住民や特定の利用者を対象とする施設か、あるいは広く不特定多数の者を対象とする施設かを明確にするとともに、その利用者に対し、どのような行政サービスを提供する施設か、その目的を明確にすべきである。典型例は、図書館である。かつて、選書機能や提供サービスの内容を巡り、いわゆる「ツタヤ図書館」が幅広い議論を呼んだ[34]。現在でも、制度導入に対する批判的意見は根強い。図書館については、設置した自治体が「集客及び賑わい創出施設」として目的を捉え直すのか、あるいは従前どおり「文化・学術施設」とするのか、議会及び住民を巻き込んだ議論が必要である。議論の結果として「集客及び賑わい創出」を目的とするのであれば、その判断は尊重すべきである。

第2に、制度導入の必要性に関する視点である。当該施設が、定常的に利用料金制を徴収し、さらには使用許可を出すことで、利益拡大を図ることを目的とする施設とすべきかを明確にする必要がある。利用料金制を採

34　これまでの図書館を巡る指定管理者制度導入の議論は、水沼（2020）が詳しい。水沼友宏は、大規模で網羅的なサンプル調査をもとに、指定管理者制度を導入した図書館と直営の図書館の比較を実証的に行っている。

用せず、使用許可も出さない、いわゆる民間の創意工夫によって利用者を拡大し、利益拡大を求める趣旨でない施設は直営とし、事実行為を委託する形で構わないのである。むしろ、老朽化した施設のほか、施設運営のノウハウを自治体職員が直接引き継ぐことが必要な施設については、毎年度の予算要求のプロセスを通じ、施設所管課が、施設の設備や運用上の課題を見直していく形が適する[35]。

ここまで述べた2つの視点を実践するためには、北九州市が策定した「北九州市指定管理者制度ガイドライン」の参照が有効である[36]。同市ガイドラインでは、制度所管課が施設所管課に対し、図1のように「①事業内容に応じた分類」（主にサービス提供を業務とする施設か、もしくは施設の維持管理を業務とする施設か）及び「②求める役割に応じた分類」（効率性の重視か、もしくは有効性の重視か[37]）の2軸による4象限のいずれに該当する施設かを示すように求めている（北九州市（2022、p.33-35））。この分類図によって整理することで、施設の性格を明確にすることが可能である。

35　このことについて「「複数年丸投げ委託」ができる指定管理者制度は、自治体にとって魅力的であった」（三野（2013, p.75））とする見解がある。自治体職員にとって、契約手続きは非常に煩雑であり、負担が大きいのは事実である。しかしながら、行政改革の文脈で覆い隠し、安全性や継続性を損なう形で指定管理者制度を活用するのであれば、本末転倒である。

36　北九州市役所ホームページ（2022年8月1日閲覧）
https://www.city.kitakyushu.lg.jp/soumu/25800011.html

37　「同ガイドライン」が示す例によれば、有効性とは「施設の設置目的の達成状況」「利用者満足度」を挙げ、効率性とは「経費の低減」「収入の増加」を挙げる（北九州市（2022、p.33））。

図1　北九州市による施設分類図

		①業務内容に応じた分類	
		事業実施型	施設管理型
②求める役割に応じた分類	有効性	Ⅰ	Ⅲ
	効率性	Ⅱ	Ⅳ

※　原則、①の考え方に従い、事業実施型施設は「Ⅰ」に、施設管理型施設は「Ⅳ」に分類し、②の考え方に従い、分類を変更することとする。

出典　北九州市（2022，p. 35）

第3に、当該地域の歴史や伝統文化等に依拠した「シビックプライド[38]」の視点である。英国では、19世紀の公共建築物がシビックプライドを象徴する都市のシンボルとして具現化され、市民がこれを誇ってきた。現在でも、シビックプライドは公共建築物と結び付けて考えられることが多いという（伊藤（2019、pp. 89-91））。わが国も同様である。住民は、こうした施設に、多くの県外観光客の訪問を受け、歴史や文化に触れてもらうことで高いシビックプライドを保っている。これを民間企業等に委ね、使用許可や自主事業等を通じて、利益をあげることを推奨する手法に対し、許容するだろうか。万が一、施設の大きな事故や指定管理者自身の不祥事が生じ、シビックプライドを大きく傷つけられたとき、どのように感じるだろうか。自身が住む地域の施設に誇りをもち、その管理を住民自身で行いたい、こうした住民の気持ちに沿いたいと自治体が考えることは、当然のこ

38　シビックプライドとは「都市に対する市民の誇り」と定義される。郷土愛のみを指すのではなく、「自分自身が関わって地域を良くしていこうとする、当事者意識に基づく自負心」を指す。近年、シビックプライドは自治体間で注目を集めている（牧瀬（2019、pp. 72-73））。

とである。沖縄県は特にこうした意識が高いことから[39]、住民の意思に沿った運用を前向きにとらえるべきである。

最後に、地域経済や地元雇用への視点である。制度の本旨からは外れるものの、公の施設は、住民のために設置された施設であることから、「事業所要件」あるいは雇用者を近隣住民に限定する要件を積極的に設定すべきである。沖縄県内の制度導入施設では、指定手続きの際に、事業所要件を設定していない施設が多くみられることから、まずは制度所管課が運用マニュアルの中に記載し、施設所管課に対して公募時に設定を求めていくべきである。なお、2022年3月に、沖縄県が「公の施設の指定管理者制度に関する運用方針」を改訂し、事業所要件を追加した。こうした運用を沖縄県内基礎自治体も参照していくことが求められる。

（3）最後に

最後に、ここまで述べた4つの視点を具体的に展開するために、必要とされる事項を整理したい。まずは自治体への共有を図るため、大半の制度担当者の机上に置かれている成田（2009）の改訂が望まれる。同書は冒頭で「具体的な法律の規定の内容、解釈、運用、他法律との関係等の詳細については、以下の総務省自治行政局その他の実務担当者が述べることになっている」（成田（2009、p.12））と示していることから、同様に総務省がリーダーシップを発揮し、改訂を行う必要がある。当然、2010年当時の通知及び大臣発言の趣旨を反映すべきである。指定管理者制度は、自治体にとって最も主要な施設運営の手法となり、かつ住民の生命や生活に直結する。そして、同書発刊以降も通知が発出され、数多くの追加QAが入ることが見込まれる。早急な改訂を求めたい。

---

39 沖縄県が2021年に実施した「第11回県民意識調査」（2022年3月28日公表）では、無作為抽出の回答者が「沖縄に強く誇りを感じる」と「どちらかといえば沖縄に誇りを感じる」であわせて82.0％、「沖縄に生まれて非常に良かった」と「沖縄に生まれてまあまあ良かった」をあわせて83.3％と回答している。5,000人に郵送し、3,466人が回答した。回収率は69.3％である。
https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/seido/r3ishikichosa.html（2022年8月1日閲覧）

さらに、総務省行政経営支援室は2012年度から毎年度、全自治体を対象に「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」を実施している。この中で自治体に対し、施設区分ごとに公の施設数と指定管理者制度導入施設数の記載を求めるだけでなく、すべての施設で制度が導入されていない施設区分があった場合に「導入が進んでいない理由」の記載を求め、かつ個別に公表を行っている。こうした調査手法は適切ではない。本制度は地方自治法に基づき「必要があると認めるとき」に活用できる主旨である。こうした調査手法は、自治体に対する制度導入に向けたプレッシャーとなる。また、制度創設から20年が経過する中、自治体が必要と認める施設には既に制度導入済であり、3年に1度実施される「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」が行われていれば十分に把握可能である。

今後の研究課題についても示しておく。本稿の分析対象は、沖縄県内の全施設であることから、地域性が存在する可能性を考慮しなければならない。全国でも、沖縄県と同様の傾向がみられるのか、制度導入施設数の多い政令指定都市や中核市等の基礎自治体を対象に、データの分析が求められる。さらに沖縄県について、より緻密な現場レベルの分析が求められる。先行研究によれば、歴史的な経緯から、沖縄県内基礎自治体間では地域自治組織の形成に相違がみられることが示されている[40]。指定管理者制度においても、基礎自治体ごとに地縁組織への指定件数の多寡が生じている理由に着目してみたい。

【参考文献】

一條義治（2008）「「指定管理者制度」ありきではない多様な公共サービス提供手法の選択のために」『指定管理者制度再指定のポイント』公職研、pp. 120-132

伊藤久雄（2017）「指定管理者制度の今日的課題と市民参加による運用見直しの可能性」『とうきょうの自治』No. 107、pp. 8-22

40　例えば、難波（2021）など。

伊藤香織（2019）「シビックプライドを醸成するまちと市民の接点」公益財団法人日本都市センター・戸田市『住民がつくる「おしゃれなまち」—近郊都市におけるシビックプライドの醸成』pp. 89-100
沖縄県包括外部監査人（2022）「令和3年度包括外部監査結果報告書」
片山善博・糸賀雅児（2016）『地方自治と図書館』勁草書房
北九州市(2022)「北九州市指定管理者制度ガイドライン(令和4年2月改訂)」
総務省行政経営支援室（2022）「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」
篠原俊博（2003）「地方自治法の一部を改正する法律の概要について」『地方自治』No. 669、pp. 17-45
成田頼明監修（2005）『指定管理者制度のすべて』第一法規
成田頼明監修（2009）『指定管理者制度のすべて【改訂版】』第一法規
難波孝志編（2021）『米軍基地と沖縄地域社会』ナカニシヤ出版
藤丸麻紀（2016）「児童館・保育園の指定管理者制度に関する分析」『和洋女子大学紀要』第56集、pp. 41-54
牧瀬稔（2019）「注目を集める「シビックプライド」の可能性」公益財団法人日本都市センター・戸田市『住民がつくる「おしゃれなまち」—近郊都市におけるシビックプライドの醸成』pp. 70-87
水沼友宏（2020）『公立図書館における指定管理者制度』樹村房
三野靖（2008）「いまだに試行錯誤の「指定管理者制度」」『月刊自治研』50（584）、pp. 80-87
三野靖（2013）「導入10年、指定管理者制度の実態と課題」『都市問題』vol. 104、pp. 71-79
三野靖 (2015)「指定管理者制度がもたらしたもの－自治体行政の変容」『月刊自治研』50（672）、pp. 18-25
村松岐夫（2001）『行政学教科書』有斐閣
山中雄次・金川幸司（2019）「自治体の指定管理者制度の運用とその要因についての研究－都道府県による運用の分析から－」、『日本都市学会年報』vol. 52、pp. 35-44

山中雄次（2019）「わが国の自治体におけるNPMの運用とPost-NPMに関する研究 : 都道府県の行財政改革大綱等の内容分析を中心に」『経営情報イノベーション研究』vol8、pp.13-40