

浜田市議会議長 原田義則様

議員名 牛尾 博美



調査研究活動報告書

下記のとおり調査研究のため研究を行ったので、その結果を報告します。

記

1. 期 間 平成27年3月21日(土)～3月23日(月)

2. 研究先と内容

会場 東京都千代田区神田駿河台2-1-118
KPR 常盤御茶ノ水ビル 2F

地方議会議員セミナー
神奈川大学法学部教授 幸田 雅治

「指定管理者制度」について

3. 参加者 牛尾博美

4. 調査経費 53,764 円

5. セミナーの概要

1. 公営経営とは
2. 指定管理制度の概要
3. 制度採用の可否
4. 条例制定(指定の手続き、業務の範囲、管理の基準)
5. 議会・議員の役割



1. 公営経営とは

* 地方分権改革の進展

平成12年の地方分権一括法、平成19年の地方分権改革推進法、により地方自治体の権限拡大が進展してきた。

地方自治体は、国依存体質を払拭し、地域の諸課題の解決に主体的に取り組む事が求められている。(自己責任・自己決定) ——まだ不十分だ。

* 公営企業に果たす自治体の役割の再認識

自治体は、住民の多様なニーズを受け止め、住民サービスの向上を図っていくことが求められている。住民ニーズに沿った課題解決を促進するため、公共性の確保を図ると共に、当該課題に係る専門性を向上させ、住民の期待に応じていかなければならない。——住民サービスが得られているか。またNPO等の役割が大きくなっている。

* 市民自治の重要性

地方行政における住民参加、住民との協働の取り組みが盛んになっているが、これからの地方行政は市民自治をはずしては成り立たなくなっている。

住民サービスに係るぎょうせいと民間の役割分担

21世紀の日本は、国民の意識、ライフスタイルの変化と共に、公共サービスについても、ニーズの多様化が求められているとともに、サービスの内容の質が問われてきている。一方で、公共を担う行政への効率性の要求の高まりとともに、行政サービスの提供における民間やNPOなどの役割も大きくなるつつある。

「企業の経営手法の導入」、「官から民へ」といわれてきたが、「公共の果たす役割は何か」、「公共の理念(公共的価値)は何かを考えて、行政を行うことは最も大事な事ではないか。

地方行政が質の高い公共経営を行っていくための基本的な理念や取り組みを明らかにすることの必要性及び重要性は高まっており、あるべき社会システムの構築に何が必要なのかと言う事についての認識を深める必要がある。——今、その時期か

2. 「指定管理者制度」の概要

* 地方自治法改正による指定管理者制度の導入

・平成15年9月2日、改正地方自治法が施行され、地方自治体の「公の施設」の管理に関する制度が改正されたことによって創設された。

・これまでの「公の施設」の管理運営の主体は、市の出資法人や公共的団体に限られていた(「管理委託制度」)が、この改正によって、民間事業者やMPO法人、ボランティア団体など幅広い団体にも「管理運営を委ねることが出来るようになり、「公の施設」管理運営に民間の能力を積極的に導入していくことが可能となった。

* 制度導入による新たな効果

・指定管理制度では、営利企業の他、社会福祉法人等の公益法人、NPO法人及び法人格を持たない団体に対しても管理を行わせることが出来るようになった。

・施設の利用料を指定管理者の収入と出来る他、利用の許可等、従来は民間企業が行うことが出来なかった行政の権限までも行わせることが出来ることとなった。

* 指定管理者制度の効果

・公の施設を民間業者が一元的に管理運営することによって施設の効率的な運営管理が

なされるほか、非営利活動団体（NPO）等が管理運営を担う場合には、住民が地域の施設の管理運営に主体的に参画することが期待できること。

- ・ 官から民への流れの下、同制度を活用しながら「住民自治」の意識高揚と醸成を図ることができること。

* 公の施設とは

- ・ 「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」（地方自治法代244条第1項）
- ・ 次の要件を満たすもの
 - + 施設を設置した普通地方公共団体の住民に利用に供するための施設であること
 - + 住民の福祉を増進する目的をもって、普通公共地方団体により設置された物的施設であること
 - + 法律または条例の規定に」より設置されているものであること

公の施設の具体例

- ・ 文化施設——— 文化会館、図書館、音楽ホールなど
- ・ コミュニティ施設——— 市民会館、自治会館、地域交流センターなど
- ・ 体育施設——— 体育館、テニスコートなど
- ・ 福祉施設——— 福祉センター、デイサービスセンター、保育所など
- ・ その他 ——— 公園、市営住宅、駐車場など

指定管理者制度のポイント———大変自由度の高い制度で、条例によって決められる

- + 民間業者も含む「法人その他の団体」から指定
- 法人その他の団体で議会の議決を経て指定した者が管理代行—
- ・ 「体育館」を「フィットネスクラブ」に
- ・ 「図書館」を「出版書籍関連会社」へ
- ・ 「文化センター・美術館・博物館」を「観光関連会社」へ
- + 地方公共団体独自の制度設計が可能
- 地方公共団体の条例で次の事項を定め、基本的な制度を設計—
- ・ 指定管理者を選定するための「指定の手続き」
- ・ 指定管理者に行わせる「業務の範囲」
- ・ 指定管理者の活動指針となる「管理の基準」
- + 指定管理者による主体的な管理が可能
- 公の施設の管理運営業務を指定管理者に行わせることが可能—
- ・ 施設管理だけでなく、運営業務も指定管理者に行わせることが可能
- ・ 指定管理者による施設の利用許可が可能
- ・ 施設の利用料金を指定管理者の直接の収入とすることが可能

指定管理者制度の導入状況———平成24年11月

- ・ 指定管理者導入施設———73、476施設
- レクリエーション関連 14、602施設 産業振興関連 7、169施設
- 基盤関連 23、046施設 文化施設 15、102施設
- 社会福祉関連 13、557施設
- ・ 民間事業者等が指定管理者である施設———24、384施設
- （全国の約3割の施設で民間企業が指定管理者となっている）

- 内訳 ・都道府県 2, 304 施設 ・指定都市 3, 077 施設
- ・市区町村 19, 003 施設
- 民間企業の内訳
- ・ 株式会社、有限会社 17, 4% ・ NPO法人 3, 9%
- ・ その他 11, 9% (企業体・医療法人・学校法人)
- * 公募による選定施設数の割合 43, 8%
- (都道府県 63, 8% 指定都市 63, 3% 市区町村 38, 9%)

制度の採用の可否——**これまで公共経営に関していわれてきたこと**

* 企業的経営手法の導入

——NPM(New Public Management)理論・民間企業の経営手法の政府への導入

——顧客指向型行政 ⇒ 公共経営と民間経営を同じに考えていいのか。

* 官から民へ

——規制緩和;民間ができることはそれらに委ね、地方公共団体はその補完に徹する。

⇒ 補完性の原理が誤用されていないか

* パートナシップ型行政への転換・・・住民との協働 ⇒ 協働とは何か。

* 行政の説明責任・・・行政評価・行政過程の透明化 ⇒ 行政評価、透明化が実質的に進展したのか。

NPMの特徴

- ① 成果主義; 手続きによる統制よりも業績・成果による統制を重視
- ② 市場原理の導入; 民営化手法、エージェンシー、契約型システムの導入
- ③ 顧客主義: 住民サービスの顧客とみて、満足度を高める
- ④ 分権化; 地方分権、現場への権限と責任の委譲

NPMの問題点

- ① 成果主義 ⇒ 経済的価値のみで判断し、公益的価値を軽視
- ② 市場原理の導入 ⇒ 効率性重視(経費削減)が優先し、公共性が崩壊
- ③ 顧客主義 ⇒ 市民を顧客と見ることは間違い
- ④ 分権化 ⇒ 真の意味の分権化は進まず

例;

水道事業の民営化の弊害———ラテンアメリカでの水道事業の民営化は料金の高騰で人々のデモで町は溢れ、会社は撤退してしまった。またアフリカでも水道料金が何倍にも上がり支払えない人たちが続出した。そして松山市はフランスのヴェオリアに委託したが料金が2.5倍になった

「公共性」備えた水道供給システムが必要

保育園の民間化の弊害——職員の定着率が下がり頻繁に入れ替わる。ベテランがいなくなり、保育の質が下がる。

指定管理者制度の当初の通知は——

平成15年7月7日 自治行政局の通知として「趣旨」地方自治法の一部改正法が成立。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に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、経費の縮減等を図ることを目的とする。

① 地方公共団体が指定する法人その他の団体は民間事業者が幅広く含まれるものであること

② 選定する際の基準は次のような事項を設けるのが望ましい

ア、住民の平等利用が確保されること

イ、施設の効用を最大限に発揮するとともに経費の縮減が図られるものである

ウ、事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有する

その後の自治行政局長通知は——

平成19年1月31日 では平成18年9月1日をもって平成15年改正法附則第2条に規定する経過措置期間が終了とした

1、公の施設の管理については、既に指定管理者制度を導入している施設を含め、引き続き、そのあり方について検証及び見直しを行い、より効果的、効率的な運営につとめること

2、指定管理の選定手続きについては、透明性の高い手続きが求められることから、指定管理者の指定申請にあたっては複数の事業者が事業計画を提出させることとし、選定する際の基準、手続きについて適時に必要な情報公開を行うこと等に努める

指定管理者制度において今後留意すべき意見

- ・ 指定管理者が代わることより、引き継いで一時的にサービスの低下が発生する可能性がある
- ・ 指定期間が短いと、事業ノウハウが蓄積されない、あるいは中長期的な事業計画が策定しにくくなる懸念される
- ・ 指定管理以降の雇用が不透明であることや、公募による競争の結果、指定管理者として選定されなかった場合は雇用面に不安があることから、指定管理者側で優秀な人材を集めるのが難しいケースがある
- ・ 十分な管理経験を持たない団体が師弟を受けた結果、十分なサービスの量や質が確保されない問題もある

指定管理者制度の運用上の留意事項（平成20年6月 総務事務次官通知）

- ・ 指定管理者の選定の際の基準に当たっては、公共サービスの水準の確保という観点が重要

- ・ 指定管理者の適切な評価を行うにあたっては、当該施設の態様に応じ、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
- ・ 指定管理者との協定には、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項、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

指定管理者制度の運用について（平成22年12月総務省自治行政局長通知）

- 1、指定管理者については、公の施設に設置の目的を効果的に達成するために必要があるときと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なっていること
- 2、指定管理者制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること
- 3 指定管理者による管理が適切に行われているかどうか定期的に見直す機会を設けるため、指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとされている。この期間については、法令上具体的な定めはないものであり、公の施設に適切かつ安定的な運営の要請も勘案し、各地方公共団体において、施設の設置目的や実情を踏まえて指定期間を定めること
- 4 指定管理者の指定の申請にあたってはサービス提供者を広く民間事業者に求め、複数の申請者があることが望ましい。一方で利用者や住民の評価で同一事業者の再選定もあり、自治体で適切に選定すること
- 5、住民の安全に配慮し、施設の種別に応じた体制、リスク分担、損害賠償責任保険の加入にかんする事項等あらかじめ盛り込む
- 6 指定管理者が労働法を遵守し、雇用・労働条件への配慮に留意する
- 7 指定管理の選定の際、情報管理体制のチェックと個人情報適切に管理されるよう配慮する
- 8 指定管理が複数年度になるときかつ、地方公共団体から指定管理者にたいして委託料を支出することが確実に見込まれるとき、債務負担行為を設定すること

* 静岡県では平成22年6月に発生した「三ヶ日青年の家」で豊橋市の中学1年生1名がカッターの訓練中船の転覆で死亡した。

この事故後指定管理者制度の運用に係る安全対策の見直しをし制度運用委員会を立ち上げ、利用者の安全確保の基本的な考え方を整理した

募集に係る事項——① 公募・非公募の考え方

② 次期指定管理者選定における実績評価の考え方

運営に係る事項——利用者の安全確保

問題意識

- 1、非公募選定の施設類型に関する記載がない
- 2、指定期間の設定にばらつきがある
- 3、実績評価結果を次回選定時に活用する仕組みがない⇒ 導入すべき

静岡県の改訂への考え方と 改善点

- 1 公募を原則としつつ、日公募を考えられる施設を明確化したい
- 2 最適な指定期間を設定する考え方を整理したい
- 3 評価結果を次回選定時に活用する仕組みを構築したい

改善点(平成25年12月)

問題意識

労働関係法令については、指定管理者自らが遵守すべきものであるが、労働環境の悪化は指定管理者制度導入施設における県民サービスの質や利用者の安全確保にも影響しかねない重大な問題である

⇒

適切な労働環境の確保を図る必要がある。

- ・ 労働環境法令遵守の一斉点検
(指定管理者制度導入施設41施設を対象)
- ・ 指定管理者制度導入施設に対する労働関係法令点検マニュアルの作成(平成25年12月)

指定の手続き等を決める条例

- ・ 個々の公の施設ごとの条例
- ・ 「指定管理者の指定手続き、指定管理者が行う管理の基準および業務の範囲その他必要な事項」とされている。

議会・議員の役割は極めて重要。

更には。指定管理者制度を利用する場合の基本的理念、サービス水準の基準、安全確保を含む必要な体制などについての基本的な事項を定める基本条例が必要ではないか。

＝ **指定管理者基本条例(仮称)** を考える必要がある

利用料金制度を採用する場合の条例

利用料金制度を採用することによって、施設の稼働率の向上などの経営努力を促すことが期待できるかどうか。

指定管理者の指定の議決

- ・ 公募・非公募
- ・ 選定基準(申請資格・審査項目・配点など)の確認
- * 単に書類作成とプレゼンがうまいだけではダメ!
- ・ 安定経営状態
- * どのように判断するのか(外部専門家)
- ・ 期間
- * 施設内容に適した期間設定が重要

議会・議員としてどうチェックするのか

適正な管理の確保(モニタリング)

- ・ 報告書の評価
- ・ 利用者の満足度
- ・ 第三者評価の重要性

あるべき公共経営とは

公共性を考える上では、「社会的効果は(価値)何かを明確にし、共有することが重要である

⇒それが市民に・社会に何をもたらすか

- * 単なる費用対効果ではない「社会的効果」は何か
- * 市民がどのように利用することになるのか・・・

そのためには、丁寧な合意形成(市民への情報提供、市民が参加しやすい機会の確保など)がひとつであるがそれだけではない。

真のいみでの公共性を支える法論理の構築が必要。

- ・ 公共性の基礎をなす法論理
- ・ あるべき住民の福祉を実現する社会的仕組み
- ・ 自治体をしぼる法論理

所感；

平成17年4月、浜田市で最初に指定管理者制度が導入されたのが国民宿舎「千畳苑」。経済委員長時にその審議会の委員長をという打診あったが委員長には県立大学の先生になっていただき、わたしは審議会の委員として出席した。あれから10年。現在、浜田市の指定管理者制度の施設は72箇所。

特に浜田市の指定管理者施設の課題として、「美又国民保養センター」・「あさひ荘」また「浜田市温水プール」など施設の老朽化や管理・運営など様々な問題が指摘されている。

- ・ 選定についての可視化
- ・ 長期的視野の欠如
- ・ 市民サービスの低下
- ・ 指定管理者に対する管理費の縮減化
- ・ 事故や安全対策の構築
- ・ 執行部のおまかせ体質の再考

など早急に「指定管理者制度検討委員会」を設置し、各施設の問題点と今後の課題解決に向け努力したい。

以上

