

# 総務委員会所管事務調査報告書

## 【はじめに】

指定管理者制度は、公の施設において、民間事業者等が有するノウハウを活用し、市民サービスの質の向上及び経費の削減を図っていくことで、施設設置の目的を効果的に達成するため、平成15年9月、地方自治法の一部改正により設けられた制度である。

当市では、平成18年3月に策定した「指定管理者制度運用指針」において、既存の直営施設及び新規施設への指定管理者制度導入の可否について検討する際の判断基準等を示し、平成18年4月から、それまで外郭団体等に管理委託していた114施設に本制度を導入し、現在、その数を130施設にまで増やしている。

しかしながら、全国の自治体で指定管理の取り消しや、期間満了とともに指定管理を取り止める事例が数多く発生し、当市の国民宿舎関ロジにおいても、制度導入からわずか2年あまりで、指定管理者の一時的な途中撤退により指定管理の取り消しが行われ、その際、基本協定書に不十分な点があるなど、課題・問題点が存在することが明らかになってきている。

以上のことから、総務委員会では、導入から10年が経過した指定管理者制度について、これまでの効果や具体的な課題・問題点について検証するため、「指定管理者制度について」をテーマに設定し、調査・研究を行い、検討した結果を以下のとおり報告する。

## 【現状把握】

### 〔指定管理者制度の現状〕

当委員会では、指定管理者制度の現状を把握するため、行財政改革の総括部署である財務部から「指定管理者制度導入施設一覧（制度導入後全施設）」や「県内各市における指定管理者制度導入状況」などについて、資料を求め聞き取りを行った。

### ●財務部財政行革室

指定管理者の選定については、原則公募としているものの、放課後児童クラブや地区コミュニティセンターは地域密着型の施設であるため、地域の団体等での運営が望ましい、また、勤労文化会館は労働組合活動の拠点施設であるため、労働福祉団体での運営が望ましいとの判断から、非公募としているとのことであった。

公募で指定管理をしている施設については、制度導入当初より指定管理料が削減される傾向にあり、事務の効率化が図れているとのことであった。一方、非公募で指定管理をしている施設については、指定管理料は微増となっているが、地域密着型の施設を地域の団体に任せることで、地域の実情に応じた施設の利用が出来ることや自らが使用する施設は自らが管理するという意識が住民に生まれるなど、市民サービスの向上が図れているとのことであった。

また、本市を含む県内14市における、非公募での指定管理者制度の導入状況については、放課後児童クラブは指定管理者制度を導入している3市中2市が非公募で、また、地区コミュニティセンターは6市全市が非公募で、勤労文化会館は8市中5市が非公募で指定管理を行っている状況である。

### 〔各指定管理施設の現状〕

指定管理者制度についてさらに検証を進めるにあたって、指定管理者制度を導入している文化会館、都市公園、運動施設、放課後児童クラブについて運営状況等を調査することとした。

まず、担当部署から、それぞれの施設の「基本協定書及び年度協定書」「管理業務に関する経費の収支状況」「モニタリング評価表」を資料として求め、聞き取りを行った。

#### ●文化会館（文化振興局文化スポーツ室）

平成18年度から指定管理者制度による管理運営に移行し、地域社会振興会を指定管理者として選定している。当初3年間は非公募で、平成21年度以降は、5年の指定管理期間で、公募により指定管理者の選定を行っており、平成21年度以降の単年度当たりの指定管理料は約8,600万円である。

協定書において、「自主文化事業の開催に関する業務」として、指定管理料の中で行う自主文化事業の履行条件を付している。また、「指定期間を通じて達成すべき成果目標」として、利用者数、施設稼働率、来場者満足度の目標を定めており、いずれも目標値を達成しており、利用人数、利用料金収入については、ほぼ横ばいの状況が続いている。

また、モニタリングについては、年2回実施し、おおむね良好な評価であるとのことであった。

### ●運動施設（文化振興局文化スポーツ室）

西野公園運動広場等の12施設について、平成18年度から指定管理者制度による管理運営に移行し、当初3年間は非公募で地域社会振興会を指定管理者に選定している。また、関総合スポーツ公園多目的グラウンド、関B&G海洋センターを加えた平成21年度以降は、5年の指定管理期間で、公募により指定管理者の選定を行っており、2者の応募があり、三幸・スポーツマックス共同事業体を選定している。平成21年度以降の単年度当たりの指定管理料は約7,500万円である。

協定書に基づき、運動施設と都市公園施設の指定管理者の調整を図るための連絡協議会を設置している。

また、モニタリングについては年2回実施し、おおむね良好な評価であるとのことであった。

### ●都市公園（建設部都市計画室）

平成18年度から指定管理者制度による管理運営に移行し、地域社会振興会を指定管理者として選定している。なお、当初3年間は非公募で、平成21年度からの5年間の指定管理期間には、民間事業者と地域社会振興会の2者の応募があり、地域社会振興会を選定している。平成26年度は地域社会振興会のみのお応募であった。

業務内容は施設の修繕、草刈りなどの一般的な公園の維持管理であり、協定書において、施設の維持保全については、30万円未満は指定管理者が、30万円を超えるものは市が行うこととしている。また、モニタリングは年2回実施しているとのことであった。

### ●放課後児童クラブ（健康福祉部子ども家庭室）

亀山東小学校区放課後児童クラブ、井田川小学校区放課後児童クラブ、井田川小学校区第2放課後児童クラブ、関小学校区放課後児童クラブ、川崎小学校区放課後児童クラブについて、それぞれの運営委員会を非公募で指定管理者に選定している。

協定書において、施設の維持保全については、5万円未満は指定管理者が、5万円以上50万円未満のものについては市と指定管理者で協議のうえで、50万円を超えるものは市が行うこととしている。また、モニタリングは年1回実施しているとのことであった。

以上のような説明を受けた後、質疑応答を行った。その結果、指定管理者から市への報告及び市の対応は十分に出来ているのか、西野公園及び東野公園については公園

と運動施設を別々の指定管理者が管理しているが、効率的、一体的な管理が出来ているのか、また、放課後児童クラブについては、指定管理者制度を導入している施設とそれ以外の施設のサービスの違いがないにもかかわらず、管理方法が統一されていないといったことについては、指定管理者の意見も聞いたうえで、十分に検証する必要があることが分かった。

また、モニタリングについては、

- ①施設の性格が異なるのに、全ての施設を同じ項目で評価している。
- ②協定書に「労働者の安全確保等」の項目に規定がされているにもかかわらず、最低賃金の確保と労働条件の改善を評価する項目がない。
- ③多くの施設が、評価表において評点が悪いにもかかわらず、「今後、検討・調整が必要と考えられる事項」に記載がない。

といったことや市と指定管理者が同じ項目について相互評価していないことなどが明らかとなった。

### 【団体との意見交換】

7月11日に「指定管理者制度における施設運営」について、文化会館と都市公園の指定管理者である地域社会振興会、運動施設の指定管理者である三幸・スポーツマックス共同事業体と、12日には放課後児童クラブの指定管理者である各放課後児童クラブ運営委員会と、現状把握も含めた意見交換会を実施した。

《出された主な意見》

#### ◆文化会館、都市公園（地域社会振興会）

- ・指定管理者制度では、持続可能な運営に不安がある。
- ・都市公園の管理については、草の管理が主で収入も見込めないが、民間企業とは違い、地域に密着した団体として、地域で都市公園を守っていく仕組みを構築するなど、管理内容や収入だけではない部分で指定管理を受けている意義があると思っている。

#### ◆運動施設（三幸・スポーツマックス共同事業体）

- ・民間企業が入ることによってコストの削減、ノウハウを活かしたサービスの提供ができており、利用者数も伸びてきている。
- ・施設及び機器の老朽化が進んでおり、毎年改善してもらってはいるものの、高額な機器等で対応が遅れているものもある。

- ・東野公園については、運動施設の利用者が道具を運ぶために車を乗り入れるのに、公園管理者の許可が必要となるため、一体管理出来れば申請・許可がスムーズになる。また、運動施設の管理者として、いかに公園施設で事故が起きないように管理運営していくかという問題がある。

#### ◆放課後児童クラブ（各放課後児童クラブ運営委員会）

- ・公設の定義が曖昧であることから、指定管理者制度の趣旨、基準が分からない。
- ・5年という指定管理期間があるため、安定性、継続性の面で不安がある。
- ・利益が生じない放課後児童クラブには指定管理者制度はなじまない。
- ・協定書において、5万円以上50万円未満の修繕については市と指定管理者で協議を行うこととなっていることから、協議に時間を要し、修繕がなかなか進まない。

#### 【行政視察】

平成29年4月17日から18日にかけて、調査・研究テーマに沿った先進地として、指定管理者制度導入施設の見直しを行っている広島県尾道市と三次市を視察した。

尾道市では、指定管理者制度を導入する前段に、公の施設としてのあり方を十分に検討され、さらに指定管理者制度導入後も、検証の結果、直営に戻すだけでなく、民間への移譲や廃止をするなど積極的な施設の見直しを行っている。

また、モニタリングについては、マニュアルを作成しモニタリングの目的、視点、方法を明確にすることにより、統一的なチェックが実施可能となり、指定管理者と施設の所管部署が同じ視点で測定・評価を行うことで、課題・問題に対する意識の共有が図られていた。

次に、三次市では、指定管理者制度を導入した242施設について、平成26年度に見直しを行い、平成27年度から83施設を直営に戻している。

見直しに当たっては、制度導入時に多くの施設を指定管理としたが、導入後数年が経過し、指定管理者制度にそぐわない施設もあるのではないかとのことから、「指定管理者制度導入に係る基本方針」を定め、施設のあり方について検証を行っている。

その結果、利用状況が著しく悪い施設や収益施設で譲渡を検討できる施設、また、公園など単に草刈等の維持管理のみで、民間のノウハウを活かすという指定管理者制度本来のメリットを活かすことができない施設を直営に戻したとのことであった。

## 【検討結果のまとめ】

総務委員会として、調査・研究テーマに掲げた「指定管理者制度」について、12回にわたり協議し、検討した結果の課題・問題点は、次のとおりである。

1. 指定管理者制度導入の主目的は、経費削減とサービス向上であるにもかかわらず、収益性のない放課後児童クラブや地区コミュニティセンターなどに本制度を適用し、また指定管理者を競争のない非公募で選定しており、本来の効果が期待できないほか、各施設における課題・問題点についても十分な検証が行われていない。

2. モニタリング（実地調査）を実施するに当たり、市と指定管理者が同じ項目を相互評価していないため、改善すべき課題等について認識の共有が図れていない。

また、全ての施設を同じ項目で評価しているほか、前年の指摘事項や評点の低い項目が改善されていないなど、適切かつ効果的なモニタリングが実施されていない。

3. 西野公園及び東野公園については、公園と運動施設を別々の指定管理者が管理していることから、一体的な利用や施設間の連携が必要な場合に、直営時と比較して利便性が低下している。

よって、総務委員会として、指定管理者制度について検証するとともに、公の施設のあり方やそれぞれの施設に応じた管理方法を検討するよう、下記のとおり市長に対し提言を求める。

## 記

1. 指定管理者制度を導入している施設について、その効果の検証を行い、本制度の具体的な導入基準を作成すること。

また、指定管理者の選定方法について、競争のない非公募は廃止するとともに、放課後児童クラブや地区コミュニティセンターなど、収益性のない施設は、直営又は業務委託に管理方法を改めること。

2. モニタリング（実地調査）については、市及び指定管理者が共通認識のもと、着実に業務改善等に取り組むことができるよう、評価方法及び評価項目の見直しを行うこと。

3. 西野公園及び東野公園については、その公園が持っている本来の機能を十分に発揮するため、公園及び運動施設を一体的に管理すること。

また、他の都市公園についても、一括管理ではなく、地域の都市公園は業務委託とするなど、それぞれの施設の性質に応じた管理方法に改めること。