

## 指定管理者制度の導入及び指定管理者選定の状況

ここでは、平成21年10月に発表された総務省の「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」(以下「総務省の調査結果」という。)と、今回の監査にあたって実施した調査の結果を比較することによって、本市の指定管理者制度の導入及び指定管理者選定がどのような傾向にあるかを、検証していくこととしたい。

なお、以降において用いている「施設数」は、総務省の調査結果の作成要領に準拠し、都市公園(281施設)及び市民公園(57施設)をそれぞれ1施設としている。このため、指定管理者制度が導入されている施設は「監査による現状分析」において用いた357施設ではなく77施設、制度が導入されていない施設は[資料2]の313施設ではなく257施設となり、全ての監査対象施設は334施設となる。

また、総務省の調査結果(平成21年4月1日現在)と比較できるように、本市のデータについても更新している。

### 1 指定管理者制度導入の状況及び他団体との比較

#### (1) 指定管理者制度の導入施設数並びに民間企業等の割合及び公募の割合

本市と都道府県、指定都市及び市区町村(以下「他団体」という。)における、指定管理者制度が導入されている施設数と、そのうち民間企業等や公募による選定が行われた施設の割合については、次の(図表18)のとおりとなっている。

平成21年4月1日現在で、全ての監査対象施設334施設のうち、指定管理者制度が導入されている施設は77施設あり、導入率は23.1%となっている。(他団体の導入率は、総務省の調査結果にないため不明。)

導入施設の指定管理者のうち、民間企業等の割合については7.8%(6施設)、公募の割合については11.7%(9施設)となっており、他団体と比較すると、本市の割合は低いものとなっている。このことは、本市においては制度が導入されていない179の基盤施設(市営住宅等144施設ほか)が、他団体においては制度が導入され、高い割合で公募されていることなどが影響しているものと思われる。(詳細は(図表23)を参照)

(図表18)指定管理者制度の導入施設数の比較

(単位:施設、%)

区分	導入施設数	(うち民間企業等の割合)	(うち公募の割合)
合計	70,022	20,489(29.3)	27,992(40.0)
都道府県	6,882	1,571(22.8)	3,982(57.9)
指定都市	6,327	1,564(24.7)	3,532(55.8)
市区町村	56,813	17,354(30.5)	20,478(36.0)
久留米市	77	6(7.8)	9(11.7)

(備考)「民間企業等」の内訳は、株式会社、特定非営利活動法人及びその他の団体(学校法人、医療法人及び共同企業体等)である。

(2) 指定管理者制度導入施設の直前の管理状況

平成21年4月1日に指定管理制度を導入している施設において、その時点での指定管理者のひとつ前に当該施設を管理していた者の状況について見てみると、次の(図表19)のとおりとなっている。

この表の区分のうち「指定管理者による管理」の場合は、制度施行開始から平成21年4月1日までの間に、少なくとも1回は指定期間が終了し、現在の指定管理者(再指定を含む)が、当該施設の2回目以降の指定期間中であることを示している。

一方、「旧管理委託制度による管理」の場合は、平成21年4月1日時点での指定管理者が、当該施設における初めての指定管理者であることを示している。

本市においては、制度導入77施設のうち73施設が、「指定管理者による管理」であり、具体的には、73施設はすべて平成18年度に制度を導入し、その当時の指定期間は61施設が3年、12施設が1年となっていた。

他団体における「指定管理者による管理」(45.0%)と「旧管理委託制度による管理」(37.4%)との割合に比べると、「指定管理者による管理」の比率(94.8%)が際立って高く(「旧管理委託制度による管理」は0%)、このことから本市においては、制度導入当初でもあり指定管理者の運営状況を見極めたい等の理由などから、やむを得ない部分もあるが、指定期間を比較的短く設定していたことがわかる。

(図表19) 指定管理者制度導入施設における直前の管理状況

(単位：施設、%)

区分	指定管理者による管理	旧管理委託制度による管理	直営	その他	合計
合計	31,481(45.0)	26,157(37.4)	10,462(14.9)	1,922(2.7)	70,022(100)
都道府県	3,531(51.3)	2,937(42.7)	338(4.9)	76(1.1)	6,882(100)
指定都市	2,584(40.8)	3,122(49.3)	431(6.8)	190(3.0)	6,327(100)
市区町村	25,366(44.6)	20,098(35.4)	9,693(17.1)	1,656(2.9)	56,813(100)
久留米市	73(94.8)	0(0)	3(3.9)	1(1.3)	77(100)

(備考)「その他」は、当該施設の新設当初から、平成21年4月1日現在の指定管理者が管理しているもの。

(3) 指定管理者制度導入施設の指定期間別状況

本市と他団体における、指定管理者制度が導入されている施設を、指定期間ごとに分けると、次の(図表20)のとおりとなっている。

本市においては、現在は指定期間が3年間の施設は35施設、5年間の施設は42施設となっている。平成20年度から制度を導入した4施設に加え、「第1期」は3年間としていた施設のうち38施設が「第2期」から5年間としているなど、(図表19)と考えあわせると、指定期間の長期化が促進されていることがわかる。

他団体においても、やはり全体的には5年間が最も割合が高くなっていることから、指定期間を5年間とするのが主流となりつつあるようである。

その原因は、指定管理者の設備等に対する投資の促進に加え、その職員の施設固有の業務についてのノウハウの習得や、業務に熟練することによる市民サービスの向上及び安定的な提供など、様々なメリットが生まれる可能性があることによるとと思われる。

( 図表 2 0 ) 指定期間の状況

( 単位 : 施設、% )

区 分	1年	2年	3年	4年	5年	6年	7年	8年	9年	10年 以上	合 計
合 計	931 (1.3)	1,147 (1.6)	22,844 (32.6)	7,305 (10.4)	33,141 (47.3)	318 (0.5)	99 (0.1)	95 (0.1)	197 (0.3)	3,945 (5.6)	70,022 (100.0)
都道府県	70 (1.0)	44 (0.6)	3,931 (57.1)	310 (4.5)	2,457 (35.7)	4 (0.1)	9 (0.1)	9 (0.1)	1 (0.0)	47 (0.7)	6,882 (100.0)
指定都市	84 (1.3)	135 (2.1)	871 (13.8)	2,684 (42.4)	2,399 (37.9)	14 (0.2)	1 (0.0)	7 (0.1)	17 (0.3)	115 (1.8)	6,327 (100.0)
市区町村	777 (1.4)	968 (1.7)	18,042 (31.8)	4,311 (7.6)	28,285 (49.8)	300 (0.5)	89 (0.2)	79 (0.1)	179 (0.3)	3,783 (6.7)	56,813 (100.0)
久留米市	0 (0)	0 (0)	35 (45.5)	0 (0)	42 (54.5)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	77 (100)

## (4) 指定管理者導入施設における利用料金制の採用状況

本市と他団体における、指定管理者制度が導入されている施設の中で、利用料金制が採用されている施設数については、次の(図表21)のとおりとなっている。

本市においては、他団体と比較しても、利用料金制の導入率が高くなっている。なお、有料の貸室等がない32施設については採用分には算入していないことから、実質的には全ての施設において、使用料制は採用されていないといえる。

このことは、前述のとおり、指定管理者に対するインセンティブの付与につながるものであることから、指定管理者制度導入の目的である市民サービスの向上及び経費の縮減のために、好ましいことではある。しかしその反面、利用料金収入の見積りを誤った場合には、指定管理者の収支に直接影響を及ぼすだけに、適時かつ詳細な利用状況の把握と、それに基づく的確な収入予測等による指定管理料の上限額の設定が求められる。

( 図表 2 1 ) 利用料金制の採用状況

( 単位 : 施設、% )

区 分	利用料金制を採用 (一部利用料金制も含む。)	指定管理者導入施設数
合 計	33,235(47.5)	70,022(100)
都道府県	3,210(46.6)	6,882(100)
指定都市	1,998(31.6)	6,327(100)
市区町村	28,027(49.3)	56,813(100)
久留米市	45(58.4)	77(100)

## 2 指定管理者選定の状況及び他市等との比較

### (1) 直前の管理受託者・指定管理者が引き続き指定管理者となった施設数

平成21年4月1日現在、指定管理者制度が導入されている施設において、指定管理者となっている者が、その指定期間に引き続き直前の管理期間においても、指定管理者又は管理受託者として当該施設を管理していた施設の数及びそのうち公募によらず選定された施設数については、次の(図表22)のとおりとなっている。

本市における直前の管理受託者が引き続き指定管理者となった施設の割合は、他団体の72.4%と比較して88.3%と高くなっている。さらに、そのうち公募によらず選定された施設の割合についても、他団体の47.2%と比較して80.5%と大幅に高くなっている。

このことは、本市の地理的特性や産業構造から、多少はやむを得ない部分はあるものの、それだけでは公募によらず選定された施設の割合の高さを説明することは難しいことから、所管部局における、公募によらず選定することができる場合又は理由についての法的解釈や、ひいては公募による選定を行うことに対する姿勢そのものにも起因していると考えられる。

(図表22) 直前の管理受託者・指定管理者が引き続き指定管理者となった施設数

(単位：施設、%)

区分	直前の管理受託者・指定管理者が引き続き指定管理者となった施設数(A) (A/C)	うち直前の管理受託者・指定管理者を非公募で選定(B)	指定管理者制度導入施設数(C)
		(B/C)	
合計	50,690(72.4)	33,075(47.2)	70,022(100)
都道府県	5,515(80.1)	2,769(40.2)	6,882(100)
指定都市	4,690(74.1)	2,134(33.7)	6,327(100)
市区町村	40,485(71.3)	28,172(49.6)	56,813(100)
久留米市	68(88.3)	62(80.5)	77(100)

### (2) 指定管理者の選定手続別状況

本市と全国の市区町村における、指定管理者制度が導入されている施設を、施設の分類及び指定管理者の選定手続ごとにまとめると、次の(図表23)のとおりとなっている。

本市においては、職員以外を中心とした合議体により選定した場合は皆無であって、公募による選定は、全て職員を中心とした合議体によって行われている。このことは、非公募による選定の割合の高さも考え合わせると、本市においては、全体的に市側の主導で指定管理者を選定しようとしているのではないかという、意図がうかがわれる。

( 図表 2 3 ) 施設分類別 指定管理者選定手続の状況

( 単位 : 施設、% )

区 分		公募 (職員以外 を中心とし た合議体に より選定)	公募 (職員を中 心とした合 議体により 選定)	公募 (左記以外)	小 計	非公募 (直前の管 理受託者・ 指定管理者 を選定)	それ以外 の方法に より選定	合 計
基盤施設	市区町村	2,716	3,941	701	7,358(51.3)	5,775	1,208	14,341(100)
	久留米市	0	0	0	0(0)	1	4	5(100)
文教施設	市区町村	793	1,205	319	2,317(18.8)	9,056	979	12,352(100)
	久留米市	0	7	0	7(14.6)	41	0	48(100)
医療・ 福祉施設	市区町村	1,134	1,568	293	2,995(27.4)	7,048	887	10,930(100)
	久留米市	0	1	0	1(16.7)	4	1	6(100)
レクリエーション・ スポーツ施設	市区町村	1,994	3,504	636	6,134(49.7)	5,121	1,097	12,352(100)
	久留米市	0	1	0	1(6.3)	15	0	16(100)
産業振興 施設	市区町村	504	997	173	1,674(24.5)	4,535	629	6,838(100)
	久留米市	0	0	0	0(0)	1	1	2(100)
合 計	市区町村	7,141	11,215	2,122	20,478(36.0)	31,535	4,800	56,813(100)
	久留米市	0	9	0	9(11.7)	62	6	77(100)

(備考)「それ以外の方法による選定」は、本市においては、非公募ではあるが直前の管理者を選定していない場合のみがあたる。

### (3) 指定管理者制度導入施設の状況

本市と全国の市区町村における、指定管理者制度が導入されている施設を、施設の分類及び指定管理者の種別ごとにまとめると、次の(図表24)のとおりとなっている。

本市においては、指定管理者に占める株式会社等の割合は6.5%と、市区町村の27.0%と比較すると、かなり低くなっている。逆に社団・財団法人及び公共の団体についてはそれぞれ31.2%、61.0%に対し、市区町村は24.1%、45.1%と、本市の割合が高くなっている。

このことは、公募によらずに指定管理者が選定されるときには、施行規則第2条(公募の例外)の規定内容からは、株式会社等が選定されることはほとんどあり得ない中で、本市においては、公募によらずに選定されている施設が多いために、結果的に株式会社等を選定する機会を自ら逸していることを示しているといえる。

( 図表 2 4 ) 施設分類別 指定管理者の種別の状況 ( 全国の市区町村との比較 )

( 単位 : 施設、 % )

区 分	株式会社等	社団・ 財団法人	公共団体	公共的 団体	(うち地域団体)	特定非営利 活動法人	合 計
基盤施設	4,878	5,822	8	3,530	(2,627)	103	14,341
	34.0	40.6	0.1	24.6	(18.3)	0.7	100
文教施設	1655	1,610	6	8,623	(7,831)	458	12,352
	13.4	13.0	0.1	69.8	(63.4)	3.7	100
医療・ 福祉施設	951	1,069	70	8,390	(2,011)	450	10,930
	8.7	9.8	0.6	76.8	(18.4)	4.1	100
レクリエーション・ スポーツ施設	5,231	4,326	16	1,925	(1,114)	854	12,352
	42.4	35.0	0.1	15.6	(9.0)	6.9	100
産業振興 施設	2,598	878	22	3,164	(1,559)	176	6,838
	38.0	12.8	0.3	46.3	(22.8)	2.6	100
合 計	15,313	13,705	122	25,632	(15,142)	2,041	56,813
	27.0	24.1	0.2	45.1	(26.7)	3.6	100
久留米市	5	24	0	47	(37)	1	77
	6.5	31.2	0	61.0	(48.1)	1.3	100

( 備考 ) 「株式会社等」には、総務省の調査結果においては別の区分である「その他の団体」( 学校法人、医療法人、共同企業体等 ) について、本市との比較上、合算している。

### 3 指定管理者制度が導入されていない施設について

- ・ 導入されていない理由及び今後の導入予定等

本市において、指定管理者制度が導入されていない施設を、施設の分類及び指定管理者制度を導入していない理由ごとにまとめると、次の(図表25)のとおりとなっている。

施設の分類においては、基盤施設が最も割合が高く69.6%(179施設)となっている。この中には市営住宅(団地単位で106施設のほか、集会所23施設及び駐車場10施設)特定公共賃貸住宅(2施設のほか駐車場2施設)及び花畑コミュニティ住宅(1施設)のような住宅施設や、市民公園といった、比較的大規模な施設も含まれている。なお、時期は未定のものも含め、制度の導入が予定されているのは、花畑コミュニティ住宅を除く住宅施設143施設及び自転車駐車場19施設である。

次に割合が高いのが11.3%(29施設)の文教施設であるが、その内訳は公設公民館、図書館、イベントホール及びコミュニティセンター等である。そのうち人権啓発センターなど4施設については、「法令等による制限」によって、制度が導入できないとされている。また、「検証期間等」であるために制度を導入していない14施設のうち11施設については、平成23年度に予定されている平成17年2月に合併して久留米市となった4町(田主丸、北野、城島、三潁)地域の校区コミュニティ組織の設立に伴い、利活用の方法について検討が行われているとのことであるので、地域住民と市の双方にとって有益な検討結果となることが望まれる。

なお、調査票の設問に対する回答において、所管部局の施設に関する管理運営のあり方に疑問が生じたものがあつたため、ここで若干触れておきたい。

一つは、設問「導入していない具体的な理由」に対する回答において、施設が特定の社団法人や地域団体等に管理(運営)委託されているものや、現在の委託料が安価であることを導入していない理由としているものが相当数見受けられたことである。

この背景としては、それぞれの施設について、市(所管部局)が特定の団体に管理(運営)を行わせることが妥当と判断した事情があり、本来は指定管理者とするのが望ましいが、その団体が何らかの理由で指定を受けることができないために、結果的に制度が導入されなかったことがあると思われる。

このような状態が今後も継続することは、平成15年6月に制定された「地方自治法の一部を改正する法律」によって指定管理者制度が創設された目的とは明らかに相容れないもので、市民サービス向上のための取組を怠り、民間企業等の参入を妨げるものであるといわざるを得ず、好ましいこととはいえない。

さらに、同法律の施行から3年(平成18年9月)経過後も引き続き包括的な「管理運営委託」が行われている施設については、法的に規定されていないものとなるが、上記の設問の回答内容などから判断すると、いくつかの施設は実質的にこのような状態となっている疑いもある。

このことから、施設を管理(運営)させている所管部局においては、地方自治法の改正及び指定管理者制度の目的を踏まえ、安易に管理運営方法を決定することなく、指定管理者制度の導入なども考慮しながら、稼働率等を含めた市民サービスの向上や維持管理状況などを考え合わせた、総合的な検討が行われるべきである。

もう一つは、4町地域に設置されている施設において、指定管理者制度に完全に移行

して3年以上経過した現在も、それほど導入が進んでいないことである。

制度の導入を進めるためには、総括的な所管部局である行政改革推進課の担う役割が重要であることはいうまでもないが、施設における設置目的や目標を設定し、それを達成するために努力する義務があるという意味で、施設の「所管部局」が担う役割も決して小さくはない。

ところが、制度が導入されている4町地域の施設においては、指定管理者の選定・指定及び事業報告など制度の運用面については本庁所管部局が所管し、施設の運営及び修繕など管理運営等についてはその地域を管轄する総合支所が所管しているなど、どちらが主導的な役割を担うのか明確になっていないものが見られた。

4町地域の場合は、旧久留米市内の施設と比べて地域的な特性が強く、また地域振興を図る政策的な目的から、地域団体等が指定される可能性があるが、現状としては指定管理者の受け皿となる地域団体等が少なく、育成が必要な状況であることから、地域団体等を所管する総合支所の担う役割も決して小さくはない。しかし、現状では制度の運用面を担っている本庁所管部局が、総合支所との連携をより密度の濃いものにするこゝで、4町地域に設置されている施設における管理運営等の状況はもとより、関連する地域団体等に関する情報についても積極的に把握し、制度の導入についての検討において主導的な役割を果たすべきであると考えらる。

(図表25) 指定管理者制度を導入していない理由及び導入予定 (単位:施設、%)

区分	施設数	指定管理者制度を導入していない理由							導入の予定	
		事業内容の専門性	職員の常駐	検証期間等	法令等による制限	制度等の見直し	導入効果なし	特になし	有	無
基盤施設	179 (69.6)	147	0	4	6	0	3	19	162	17
文教施設	29 (11.3)	4	1	14	4	0	4	2	5	24
医療・福祉施設	20 (7.8)	1	1	2	1	15	0	0	1	19
レクリエーション・スポーツ施設	27 (10.5)	2	0	11	2	0	12	0	5	22
産業振興施設	2 (0.8)	0	0	1	0	0	1	0	0	2
合計	257 (100)	154 (59.9)	2 (0.8)	32 (12.4)	13 (5.1)	15 (5.8)	20 (7.8)	21 (8.2)	173 (67.3)	84 (32.7)