

<第1テーマ> 「公の施設での指定管理者制度運用について」 **概要版**

. 外部監査の概要

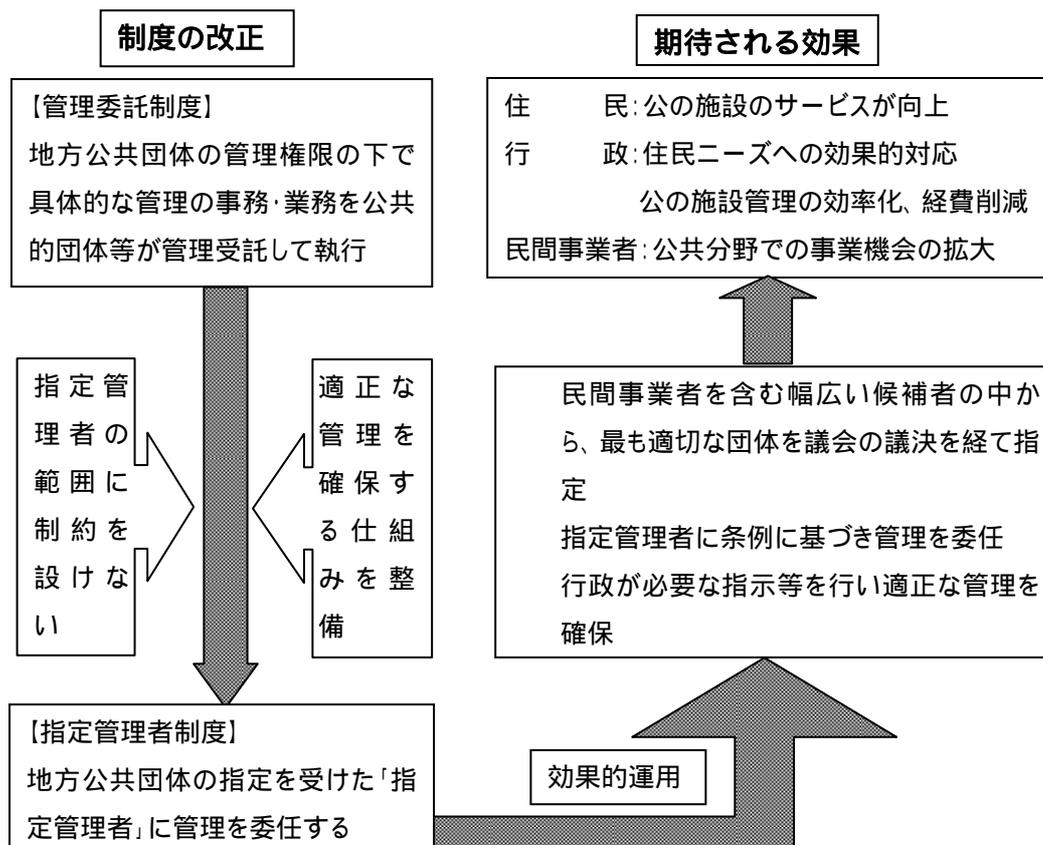
1. 特定の事件を選定した理由

- 平成15年6月に地方自治法の改正により、公の施設の管理に指定管理者制度が導入された。
- 仙台市では平成18年9月までの経過期間を待たずに、平成16年度当初より、公の施設のうち指定管理者の対象としないものを除く全ての施設について、平成16年度当初より指定管理者制度を導入した。
- 指定管理者制度の導入は、住民サービスの向上と管理経費の節減を図ることを目的としているとされる。よって指定管理者制度の適正な運営は仙台市における財政運営により良い効果をもたらすことが期待できる。
- 以上より、いち早く指定管理者制度を導入した中で、指定管理者選定手続の妥当性、この制度の趣旨実現のための対応等、仙台市における指定管理者制度運用の状況を点検することは意義のあることと判断した。

. 外部監査の対象の概要

1. 指定管理者制度の仕組み

指定管理者制度の仕組みとして、次のように図示することができる。



2. 指定管理者制度導入の目指すもの

民間活力を活用した効果的、効率的な施設の運営

公共分野への市場原理の導入であり、公募により公の施設の管理に民間参入を促すことを予定している。

住民サービスの向上と管理経費の削減

指定管理者制度ではサービス向上とコスト削減を共に目指すものであり、これも民間参入により実現を図ろうとしていると考えられる。

自治体出資法人の経営健全化と整理、統廃合

指定管理者制度では競争の下で、かつ民間も含めた中で管理の指定を競うことになり、公社、3セク、財団等は施設のより効果的、効率的運営と共に当該組織自体の経営の健全化を迫られることは必至となる。よって、民間との競合に堪えるこれら団体の体制の見直し、健全化へ向けた取り組みが求められる。

3. 仙台市における制度の導入状況

平成16年度よりの公募、非公募による指定状況は次のとおりとなっている。

施設名	年度						18年度の指定管理者
	16	17	18	19	20	21	
【当初指定期間を1年とした施設】							
仙台市民会館	■	■	■	■			民間企業体
仙台市根白石温水プール	■	■	■	■			民間企業体
仙台市今泉運動場	■	■	■	■			民間企業体
仙台市若林日辺グラウンド	■	■	■	■			民間企業体
仙台市川内庭球場	■	■	■	■			(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市亀岡老人福祉センター	■	■	■	■			社会福祉法人
仙台市大野田老人福祉センター	■	■	■	■			(社福)仙台市社会福祉協議会
仙台市小鶴老人福祉センター	■	■	■	■			社会福祉法人
仙台市泉中央老人福祉センター	■	■	■	■			生活協同組合
仙台市小松島児童館(新設)	△	■	■	■			NPO
仙台市鹿野児童館(新設)	△	■	■	■			NPO
仙台市東四郎丸児童館(新設)	△	■	■	■			NPO
仙台市市名坂児童館(新設)	△	■	■	■			NPO
西公園水泳プール	■	■	■	■	(廃止)		民間
長町公園水泳プール	■	■	■	■	(廃止)		民間
水の森公園キャンプ場	■	■	■	■			(財)仙台市公園緑地協会
海岸公園冒険広場(新設)	△	■	■	■			NPO民間企業体
海岸公園キャンプ場(新設)	△	■	■	■			NPO民間企業体
仙台市戦災復興記念館	■	■	■	■			外郭民間連合体
仙台市秋保体育館	■	■	■	■			(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市長袋グラウンド	■	■	■	■			(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市馬場グラウンド	■	■	■	■			(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市中田温水プール	■	■	■	■			民間企業体
仙台市鉤取球場	■	■	■	■			民間企業体
仙台市子育てふれあいプラザ(新設)	■	■	■	■			NPO
仙台市岩切児童館(新設)	■	■	■	■			NPO
仙台市燕沢児童館(新設)	■	■	■	■			(財)仙台ひと・まち交流財団
仙台市上野山児童館(新設)	■	■	■	■			(財)仙台ひと・まち交流財団
都市公園(青葉区7公園・9施設)	■	■	■	■			(財)仙台市公園緑地協会
都市公園(宮城野区4公園・6施設)	■	■	■	■			(財)仙台市公園緑地協会
都市公園(若林区4公園・5施設)	■	■	■	■			民間
都市公園(太白区6公園・8施設)	■	■	■	■			(財)仙台市スポーツ振興事業団
都市公園(泉区9公園・15施設)	■	■	■	■			民間
仙台市宮城広瀬総合運動場	■	■	■	■			(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市泉海洋センター	■	■	■	■			(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市・岡温水プール	■	■	■	■			(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市高砂庭球場	■	■	■	■			(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市鶴ヶ谷温水プール	■	■	■	■			(財)仙台市スポーツ振興事業団

施設名	年度						18年度の指定管理者
	16	17	18	19	20	21	
仙台市水の森温水プール							(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市屋内グラウンド							(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市北中山コミュニティグラウン							(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市秋保二口キャンプ場							(財)仙台観光コンベンション協会
仙台市秋保ビジターセンター							(財)仙台観光コンベンション協会
せんだい秋保文化の里センター							(財)仙台観光コンベンション協会
仙台市泉ヶ岳キャンプ場							(財)仙台市勤労者福祉協会
仙台市泉ヶ岳野外活動センター							(財)仙台市勤労者福祉協会
仙台スタジアム							(財)仙台市公園緑地協会
七北田公園体育館							(財)仙台市公園緑地協会
【当初指定期間を3年とした施設】							
仙台国際センター							(財)仙台国際交流協会
仙台市市民活動サポートセンター							せんだい・みやぎNPOセンタ
仙台市若林区文化センター							(財)仙台ひと・まち交流財団
仙台市太白区文化センター							(財)仙台ひと・まち交流財団
仙台市泉文化創造センター							(財)仙台市市民文化事業団
仙台市広瀬文化センター							(財)仙台ひと・まち交流財団
仙台市勤労者保養所茂庭荘				(廃止)			(財)仙台市勤労者福祉協会
エル・パーク仙台							(財)せんだい男女共同参画財団
エル・ソーラ仙台							(財)せんだい男女共同参画財団
仙台市体育館							(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市勤労者体育館							(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市青葉体育館							(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市武道館							(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台市泉総合運動場							(財)仙台市スポーツ振興事業団
仙台文学館							(財)仙台市市民文化事業団
仙台市青年文化センター							(財)仙台市市民文化事業団
仙台市福祉プラザ							(財)仙台市健康福祉事業団
仙台市宮城社会福祉センター							(社福)仙台市社会福祉協議会
仙台市泉社会福祉センター							(社福)仙台市社会福祉協議会
障害者福祉センター(宮城野, 太白)							(財)仙台市身体障害者福祉協会
泉障害者福祉センター							(財)仙台市身体障害者福祉協会
仙台市障害者就労支援センター							(社福)千代福祉会
仙台市泉ふれあいの家							(社福)仙台市社会福祉協議会
たんぼぼホーム(5施設)							(社福)仙台はげみの会
仙台市なのはなホーム							(社福)なのはな会
仙台市泉ひまわりの家							(社福)仙台市社会福祉協議会
ウインディ広瀬川							(社福)緑仙会
パル三居沢							(社福)緑仙会
パルいずみ							(社福)緑仙会
仙台市シルバーセンター							(財)仙台市健康福祉事業団
仙台市介護研修センター				(廃止)			(財)仙台市健康福祉事業団
老人福祉センター(台原, 高砂, 郡山)							(社福)仙台市社会福祉協議会

施設名	年度						18年度の指定管理者
	16	17	18	19	20	21	
沖野老人福祉センター							(社福) 仙台市社会事業協会
泉中央デイサービスセンター							(社福) 愛泉会
デイサービスセンター(台原,高砂,郡山)							(社福) 仙台市社会福祉協議会
根白石デイサービスセンター							(社福) 泉和会
沖野デイサービスセンター							(社福) 仙台市社会事業協会
仙台市母子生活支援施設むつみ荘							(社福) 仙台市社会事業協会
児童館・児童センター(75施設)							(財) 仙台ひと・まち交流財団
仙台市健康増進センター							(財) 仙台市健康福祉事業団
仙台市急患センター							(財) 仙台市救急医療事業団
仙台市北部急患診療所							(財) 仙台市救急医療事業団
仙台市葛岡斎場							(財) 仙台市公園緑地協会
仙台市情報・産業プラザ							(財) 仙台市産業振興事業団
仙台市農業園芸センター							(財) 仙台市農業園芸振興協会
市営住宅(32施設 H18.6~30施設)							(財) 仙台市建設公社
海岸公園馬術場							(株) 乗馬クラブクレイン
市民センター(59施設)							(財) 仙台ひと・まち交流財団
せんだいメディアテーク							(財) 仙台ひと・まち交流財団
仙台市歴史民俗資料館							(財) 仙台市市民文化事業団
仙台市富沢遺跡保存館							(財) 仙台市市民文化事業団

-  非公募指定の期間を示す
 公募指定の期間を示す
(新設) 新設時より公募としたもの

以上より、仙台市の管理運営する公の施設は、施設数で平成18年4月現在309施設(うち新設10施設)となっているが、平成16年2月公表の「導入方針」に基づき「当初1年間指定」、「当初3年間指定」に区分し、さらに公募指定、非公募指定の区分を加えると、16年度当初の既存施設の状況は次のようになっている。

区分		H18年度	H19年度	左の公募割合
当初指定期間 1年の施設(注1)	公募	61	69	93.2%
	非公募	15	5	
当初指定期間 3年の施設(注2)	公募	0	4	1.8%
	非公募	223	215	
合計	公募	61	73	24.9%
	非公募	238	220	

(注1) 18年度、19年度公募には当初より公募の新施設10は含まれていない

19年度公募からは廃止施設2を除いてある

(注2) 19年度非公募からは廃止施設4を除いてある

・外部監査の結果及びこれに添えて提出する意見

仙台市における主な公の施設への指定管理者制度導入の手續、また指定管理者による運営状況を検討した結果は次のとおりである。

(指摘事項)

1. 非公募とした理由の開示

指定管理者の選定方法は、条例により公募を原則としているが、例外もあるとしているため導入当初の実施方針では、「当面は現在受託している団体を指定管理者として指定することを基本とする」とされた。このため、当面の非公募指定については選定委員会にこの実施方針が示されるのみで、非公募とした具体的理由の開示が無い場合が多い。実施方針は公の施設全般についての方向性を示すものであり、本来公募を目指す個別施設については、どのような条件整備が必要とされているから現状非公募としなければならないかの具体的事由があるはずであり、そのことを開示、説明しなければならない事となる。

全般的方向性のみを非公募の根拠とすることなく、個別施設ごとの公募に向けた条件整備の進行状況を開示、説明して、指定管理者制度への積極的取組みを示していくことが、いち早くこの制度を取り入れた仙台市としての行政裁量の方向性であると思われる。

2. 公募の必要性

市は公の施設を 使用許可を行い施設そのものを市民の利用に供することが中心の施設、 民間事業者への代替を見極める必要ある施設、 民間事業者への代替困難施設の3類型に分類し、類型ごとに公募への切替方針、指定期間を定めている。

は当初の指定期間を1年としたものでその後の公募はかなり進んでいる。これに対して、 は当初の指定期間を3年としたものであるが公募はほとんど進んでいない。個別施設ごとに検討すると、施設の適正な運営を確保するためには管理運営に習熟した現在の団体が適任との考えを示すケースが多い。施設の適正な運営は管理運営の仕様による指示で確保されるものであり、広く民間を含めた公募を行い、指定管理者制度の趣旨実現を図るべきである。

(意見)

1. 委託契約書、指定管理協定書比較による問題提起
2. 指定管理料精算手続きの見直しについて
3. 指定管理者制度の下での外郭団体への対応について
4. 制度の趣旨にのっとった指定管理者制度の定着へ

現在、公の施設の管理において、非公募で外郭団体を指定管理者に指定する場合、全てのケースで、管理料は概算予算の形で渡され、年度毎に精算され余剰が市に返還される方式が取られている。すなわち施設運営費の市による満額負担措置の下で運営が行なわれているわけである。この方式の下では、運営者側に、指定管理者制度が目指している創意工夫による運営コスト削減努力を期待しにくいことは明らかである。

これに対して、民間との競い合いの下で、公募により同じ外郭団体が指定管理者に指定された場合は、運営費は当初より確定額となっており、そのことと矛盾する。

この状況について、いくつかの角度から検討を加えたのが上記の意見である。

(意見)1. では、そもそも非公募の指定管理協定書には指定管理料の精算条項が盛り込まれていることを取上げた。公募の協定書には当然その条項はない。指定管理者制度導入前の管理委託制度では、すべからず精算条項が取り入れられていた。指定管理者制度が導入されても、その趣旨がなかなか実現できず、従来制度の方式をそのまま引きずってきているものと思われる。

(意見)2. では、指定管理料が余れば返すという状況下では、施設の効率的、経済的運営には繋がらないのではないかとする点を取り上げた。行政の財務運営の考え方として「執行賄い方式」という見方があるとされるが、公の施設の運営は、そうであってはならず、「PLAN」、「DO」、「SEE」、「CHECK」、「ACTION」の5つのサイクルをまわし、効率性、経済性を求める組織運営を行う必要がある。

(意見)3. では、指定管理料の余剰を返還することは、施設運営の財務リスクは結果として仙台市の一般会計に吸収され、運営団体は財務リスクを負うことなく事は完結し、そのような状況では管理運営費の削減努力を引出せないことを取上げた。非公募指定による外郭団体指定管理者の下では、財務リスクによる運営改善推進力は働かず、当然インセンティブ獲得の吸引力も無い。このような下では、外郭団体自体の存続、発展への意識が薄くなり、組織活動への革新性が失われることとなる。外郭団体は運営の当事者であることを充分認識する必要がある。

(意見)4.では、仙台市においては、行財政改革プラン等で外郭団体運営の効率化、活性化が常に求められている状況下において、管理費の余剰返還の取扱をしない、公募による指定管理者制度の推進を図って、外郭団体が民間との競い合いの中で施設管理の当事者意識を発揮すべきことを取上げた。非公募であっても民間との競争を想定した上で、民間と同内容の協定契約を取結び、選定手続においては選定委員会を中心に事業計画について十分な審議と指導を行い、施設運営を担う団体に対して指定管理者制度の趣旨実現の行動を促すべきものと思われる。

<第2テーマ>「外郭団体における指定管理者制度への対応について」 概要版

. 外部監査の概要

1. 特定の事件を選定した理由

- 第1テーマでは「公の施設での指定管理者制度運用について」と題して、主に仙台市側における指定管理者制度導入と運用状況を対象として、この制度が目指すとされる住民サービスの向上と行政コストの縮減への対応を検討した。
- この中で、指定管理者制度の運用を担うこととなる外郭団体側のこの制度に対する対応状況が、この制度の趣旨実現に大きく係っていることを理解した。
- そこで第2テーマにおいては、指定管理者制度の運用を担う外郭団体での公の施設の運営管理の状況を点検し、新しい制度に対応する問題点を抽出、検討することは、指定管理者制度導入による趣旨実現に資するものと判断した。

. 外部監査の対象の概要

第1テーマで記載した部分と重複するので省略する。

. 外部監査の結果及びこれに添えて提出する意見

(指摘事項)

該当はない

(意見)

1. 外郭団体の人員構成について

現在仙台市の指定管理者としての指定期間は、原則として最長3年として運用されており、公募、非公募を問わず、3年後に再指定となる確約はなく、公の施設の管理を主な業務とする市外郭団体にとっては、長期的な人材の投入については不安定な状況を受け入れなければならない現実に迫られている。具体的には指定管理者制度の下では人件費コストを圧縮しながら、かつ指定期間限りの人員調達を原則としながら団体運営を行わなければならないこととなる。これに対応するため次のようなことも検討対象になると思われる。

- 人件費の高い市からの派遣職員を極力減らす。市との意思疎通は市担当課との連絡を密にすることにより確保する。
- 職員の中にコアとなる人材を育成し、長期確保人材と短期流動人材とでメリハリをつける。
- 外郭団体間での人員異動が、今以上にスムーズに可能となるような制度を取り決めて、仙台市全体の外郭団体の中での人員の流動化を可能にする。
- 以下で検討するように、指定管理業務から分離できる住民サービス事業(ソフト事業)をすくい上げ、指定期間のない事業として、そこに人員を貼り付ける。

以上のような諸点を検討対象としながら、これまでの人員構成、人材調達ルートを早速にも見直し、指定管理業務についてみれば人件費コストが圧縮でき、かつ指定期間限りの人員調達を可能とする、フレキシブルな人事対応が取れる組織作りを行なう必要がある。

2. ハード事業とソフト事業の分離対応の検討

大方の外郭団体は公の施設の指定管理者として施設管理に当る外、当該団体設立の固有の目的を果たすため、寄付行為に規定する事業を実施している。これがいわゆるソフト事業といわれる住民へのサービス事業で、ハード事業といわれる公の施設の管理と対をなしている。

このようなハード事業、ソフト事業に関して次の問題点が提起できる。

- 指定管理の指定が、原則として最長3年で継続が不安定な業務のため、この業務に携わる人員を出来るだけ流動化する必要があるとすれば、実態としてソフト事業に関わる人員をソフト事業に貼り付け、指定期間の縛りのない雇用が継続できる体制をとり、指定管理業務に関わる人員を絞り込むことによって継続不安定業務へ対応しやすくすることを検討する必要がある。
- 指定管理業務(ハード事業)の中にも、協定契約の仕様においてソフト事業といわれるものが含まれている場合もあると思われる。この場合、全体コストの変化を見ながら、当該ソフト事業を指定管理業務から分離することを検討し、それにより指定管理業務の公募に向けた対応を取りやすくする必要もあると思われる。

3. 外郭団体における再委託手続の検討

指定管理料の内訳を検討すると、人件費を除く物件費に占める再委託費の割合は60%台から70%台と高い割合になっているケースが多く見られ、このことから指定管

理者は、現場の様々な管理業務をそれぞれの民間専門業者に再委託し、再委託先を全体的に管理コントロールすることにより施設運営にあたっている実態が見える。

このよう実態から、再委託業務に求めるその施設に必要なにして十分なサービスレベルとその対価を合理的に統制することが施設管理の効率性、経済性を求める上で必要不可欠となる。

このような前提で再委託業務を検討すると、次の点が問題提起される。

- 再委託に係る契約について各団体様々な取り扱いが見られ、随意契約、入札契約についての金額基準を定めていないケースも見られる。契約に関する適切なルール化が必要と認められる。
- 様々な理由で随意契約により同一業者に継続発注しているケースが目立つ。積極的な入札方式採用による発注が必要と認められる。
- 再委託に関する随意契約許容基準、あるいは入札方式採用基準が各外郭団体間で開きがある。できるだけ統一することが必要と認められる。

4. 注目される指定管理者制度

行政の構造改革が言われ続けているが、その一つの流れが行政の「民間化」であるといわれる。具体的には公共分野への市場原理の導入である。市場化テスト(官民競争入札)、指定管理者制度、PFI(民間資金を活用した社会資本の整備)などが実行に移されてきている。

指定管理者制度は、まさに公募という形での公共分野への市場原理の導入であり、構造改革の流れの中でこれから大いに注目を浴び続けていく制度と思われる。この流れの本流から外れることなく、仙台市における指定管理者制度が、今後益々その存在を確立していくことを期待したい。

以上