

令和5年度
専門家チームヒアリング結果報告書

令和5年9月26日

伊賀市行政経営アドバイザー・滋賀大学 経済学部 教授	横山 幸司
彦根共同法律事務所 弁護士	岡村 庸靖
株式会社ローカルマネジメント 代表取締役	鈴木 宏之
株式会社カウンティコンサルティング 代表取締役	廣瀬 浩志

I はじめに

市民ニーズに対し、より効率的、効果的に行政運営を行うため、令和4年度より本格実施している事務事業レビューに関して、令和4年度の「補助金等の見直し」に続き本年度は「指定管理者制度の活用事業」をテーマに「地方自治ならびに地方財政の専門家」、「法律の専門家」、「公会計の専門家」の3つの視点から評価し、地域を含めた行政経営改革に繋げていく一助としてヒアリングを実施した。

本年度のテーマを「指定管理者制度の活用事業」とした理由は、「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」という指定管理者制度の本来の導入目的に沿った運用が出来ていない自治体が多いうえに、指定管理者制度の受託事業者が別途補助金等の交付を受けていることも多く見られ、補助金等と合わせて見直しを行うことで、より効率的な事業運用が期待できるためである。

ここでいう「民間の能力を活用する」という意味は、民間に丸投げすることではなく、お互いが持つ強みを生かすということである。このため担当職員には、政策の主体者はあくまで市であり、指定管理者はあくまでその代行者であるという責任意識を再認識することが制度目的を達成するためには非常に重要である。

本書では、ヒアリング概要についてまとめるとともに、今後、伊賀市において全庁的に取り組むことが望ましい視点について報告を行う。

伊賀市に限らず、全国の自治体は、ますます厳しい行政運営を強いられる状況であると推察するが、本報告を参考に引き続き全庁あげて行政経営改革に取り組まれない。

II ヒアリング対象事業について

月日	ヒアリング時間	配分時間(分)	部局名	担当課名	施設名等
2023年7月11日 (火)	14:00 ~ 15:15	75	企画振興部	文化振興課	1. 伊賀市文化会館、あやま文化センター、青山ホール
	15:30 ~ 16:15	45	企画振興部	文化振興課	2. 伊賀市ミュージアム青山讃頌舎
2023年7月12日 (水)	9:30 ~ 10:15	45	企画振興部	文化振興課	3. 養虫庵
	10:15 ~ 11:00	45	企画振興部	文化振興課	4. 史跡芭蕉翁生家
	11:00 ~ 11:45	45	建設部	都市計画課	26. 岩倉峽公園キャンプ場
2023年7月25日 (火)	11:00 ~ 11:45	45	企画振興部	スポーツ振興課	5. 伊賀市体育施設 (いがまちスポーツセンター)
	14:15 ~ 15:00	45	企画振興部	スポーツ振興課	6. 伊賀市体育施設 (大山田東グラウンド・東体育館)
	15:00 ~ 16:30	90	企画振興部	スポーツ振興課	7. 伊賀市体育施設(上野運動公園野球場・競技場・テニスコート・スポーツセンター、上野緑ヶ丘テニスコート、伊賀上野武道館、ゆめが丘テニスコート・多目的広場、伊賀市民体育館、伊賀市民弓道場、伊賀市民体育館管理棟、島ヶ原運動広場、阿山第1・第2運動公園、青山テニスコート、青山グラウンド、阿山B&G海洋センター・観音、大山田B&G海洋センター・観音)
2023年7月26日 (水)	9:15 ~ 10:00	45	健康福祉部	医療福祉政策課	8. 伊賀市総合福祉会館
	10:15 ~ 11:00	45	健康福祉部	障がい福祉課	9. 伊賀市盲人ホーム
	11:00 ~ 12:00	60	地域連携部	伊賀支所	10. 西柘植地区市民センター
2023年8月7日 (月)	11:00 ~ 11:45	45	地域連携部	上野支所	12. 小田地区市民センター
	13:30 ~ 14:15	45	地域連携部	島ヶ原支所	13. 島ヶ原会館
	14:30 ~ 15:15	45	産業振興部	中心市街地推進課	16. 赤井家住宅
2023年8月8日 (火)	9:30 ~ 10:30	60	教育委員会	文化財課	15. 史跡旧崇広堂、旧小田小学校本館、入交家住宅、名勝及び史跡城之越遺跡
	10:45 ~ 11:30	45	財務部	資産経営課	公共施設マネジメントに関する相談
2023年8月22日 (火)	11:00 ~ 11:45	45	産業振興部	農林振興課	17. 伊賀市資源循環型農業推進施設(菜の舎)
	13:15 ~ 14:00	45	産業振興部	農林振興課	18. 青山ハーモニー・フォレスト
	14:00 ~ 14:45	45	産業振興部	農林振興課	19. 伊賀市集会施設(阿保西部集会施設)
	15:00 ~ 16:15	75	健康福祉部	こども未来課	20. 伊賀市放課後児童クラブ(放課後児童クラブ第2フレンドズえの) 21. 伊賀市放課後児童クラブ(中瀬放課後児童クラブ「ネバーランド」) 22. 伊賀市放課後児童クラブ(上野北放課後児童クラブ)
2023年8月23日 (水)	9:30 ~ 10:15	45	産業振興部	商工労働課	23. 阿山交流促進施設
	10:15 ~ 11:00	45	産業振興部	商工労働課	24. 伊賀焼伝統産業会館
	11:00 ~ 12:00	45	産業振興部	商工労働課	11. シルバーワークプラザ
2023年8月29日 (火)	10:30 ~ 11:00	30	デジタル自治推進局		7日の内容打合せ
	11:00 ~ 11:45	45	産業振興部	観光戦略課	25. だんじり会館
	13:15 ~ 14:15	60	デジタル自治推進局		補助金等の状況報告
	14:15 ~ 15:00	45	企画振興部	交通政策課	鉄道事業に関する相談
	15:00 ~ 16:00	60	総務部	総務課	指定管理者制度ガイドラインに関する相談
2023年8月30日 (水)	9:00 ~ 12:00	180	デジタル自治推進局		総括

Ⅲ ヒアリング結果について

ヒアリング結果については、今後の指定管理者制度運用の基本的な考え方として市の方向性を示したうえで取り組んでいただきたい「全庁的に取り組むべき指摘事項」とヒアリング時のやり取りをまとめた「個別事業ごとに取り組むべき指摘事項」に分けて以下のとおり報告する。

1. 全庁的に改善して取り組むべき指摘事項

(1) 制度運用の適正化に向けた総括的指摘事項

①公共施設マネジメントの視点

伊賀市は、2015年に「公共施設最適化計画」を策定し、具体的に公共施設の削減総量を掲げ、アクションプランを作成することで、公共施設の最適化に取り組んでいる。しかし、市民ニーズや社会情勢は変化するため、施設の設置目的が市民ニーズに合致しているかを常に改善・改革することが重要である。市民サービスの向上に資する施設の運営方法を構築するため、「今、本当にこの施設が市民全体にとって必要なのか」や「ライフサイクルコストと費用対効果」、「機能の複業化・集約化」といった視点を忘れず市民サービスの向上に資する施設の運営方法を構築いただきたい。

②指定管理者制度の適用・運用ガイドラインの整備

伊賀市は、指定管理者制度を積極的に利用して公共施設を管理してきたが、制度本来の趣旨を忘れ、施設管理委託のような意味合いで指定している施設が見受けられる。これを改善するため、施設ごとに民間のノウハウを導入する目的を再度見直し、本報告書の内容を前提にどの施設に対して指定管理者制度を導入するか、また、指定管理事業と自主事業を明確にすること等を示すガイドラインの再構築を早急に行うべきである。

③公募の徹底

伊賀市では、「伊賀市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例」において、指定管理者に対して公の施設の管理を行わせようとする際には公募のうえ指定管理者を選定することと定めているが、現に指定管理者制度を適用している施設の殆どが「非公募」となっている。その根拠として同

条例の第5条を理由にしているが、第5条はあくまで申請手続きの免除を示している条項であり、「非公募」を認めているものではないと解するのが合理的な解釈であると思われる。

仮に、現行の条例が「非公募」を許容するものであるとしても、第5条は厳格な要件を定めている。多数ある非公募施設の中には、かかる要件を具備しているのか疑問の残る施設も存在する。

そもそも、指定管理者制度の本質は民間のノウハウをもとに、行政による直接運営以上のサービスを市民等に提供するためのものであり、このことを実現するには広く民間事業者からの提案を受け入れるべきである。

以上のことから、指定管理者選定にあたって、公募が原則であることを改めて意識し、「非公募」が許容されるケースであるか否かの審査は厳格に行い、条例の規定の仕方についても整理する必要があると考えるべきである。

④横断的な取り組み

伊賀市では、文化交流・体験施設、文化財施設、観光施設、といった施設が所属ごとで切り分けて指定管理者制度を導入しているが、事務の効率性はもとより、民間導入を推進するためには一定のスケールメリットも必要になる。所属ごと施設ごとに指定管理者制度を導入するのではなく、民間ニーズを確認したうえで横断的な取り組みについて検討するべきである。

(2) 制度改善に向けた具体的視点による指摘事項

《募集選考について》

①募集要項・仕様書の内容

伊賀市では、募集要項や仕様書の内容について、概ねどの施設であっても記載項目やその内容に変わりがなく、どの施設においても流用できるような内容となっている。民間事業者の新規参入を促し、広く活用のアイデアを精査する意味でも、募集要項や仕様書の内容には、単に施設管理の内容を記載するだけではなく、施設ごとにある目的に対して、市として民間事業者にどのようなことを期待しているのか、出来る限り明瞭かつある程度具体的に記載するべきである。加えて、公平・公正な選定につなげるために募集要項には評価項目を明らかにすることが望ましい。

②指定管理料の積算

指定管理者にとって適正な利益を確保していくことは、事業を安定して、継続的に、かつ市民サービスを向上させながら運営していくために必要不可欠であり、その実現には、適正な指定管理料のもと事業を行う必要がある。

このため、指定管理料の積算にはその施設における利用料金収入や指定管理事業収入を加味し、そのうえで、人件費、施設維持管理経費（修繕費等）、事業運営費に加えて、施設に係る直接経費以外の経費を一般管理費（従業員の福利厚生費、雑費）として考慮するべきである。なお、自主事業収入についてはインセンティブとして、その収入は指定管理者に帰属するべきものである。

③適度な受益者負担

指定管理者が創意工夫により利益となり得る利用料収入を得ることは安定した事業継続には不可欠であり、また、事業者の事業改善に向けたモチベーションにもつながる。また、公共施設マネジメントの視点からは、施設の維持管理経費や減価償却費についても無視することは出来ず、利用料として一定程度利用者に施設コストを負担いただくことは、公平性・公正性を担保するために必要である。このため、市民や地域団体の利用であっても、過度な減免や無償での使用を認めることは避けるべきであり、施設や施設の設置目的ごとに受益者負担として施設の利用料を徴収いただきたい。

④指定管理者選定委員会の役割

伊賀市では選定委員に学識経験者・税理士・弁護士等を置き、専門的な知見から指定管理者を選定できる体制が整っているものの、その運用については、施設ごとに1度の選定委員会を開催するに留まっている。

しかしながら、候補者を公正かつ適正に選定するためには、広く新規参入を促すような募集要項になっているのか、仕様書になっているのかという公募前の段階から指定管理者選定委員会の意見を反映する仕組みが必要である。具体的には、最低3回程度の指定管理者選定委員会を実施し、仕様書や募集要項の精査、書面審査、事業者によるプレゼン審査を行うことが望ましい。

⑤適切な指定管理期間

指定管理期間は、市町村によっては3年と定めているところもあるが、特別な理由がない場合は5年とするべきである。短い期間では「指定管理者の計画的な設備投資が望めない」「携わる職員に対する研修が望めない」「PDCAサイクルによる改善効果が薄くなる」などの弊害がある一方、長期間になりすぎると既得権益化することで生じる弊害として、「第三者の新規参入が難しくなる」「引継ぎ時にトラブルとなるケースがある」「市担当者よりも長く業務に携わることになることで、市との関係性がいびつになることがある」等、最悪不祥事につながることもあり、5年程度が適切であると考ええる。

⑥協定書・仕様書の内容

指定管理者制度は単なるアウトソーシングの延長ではなく、市と指定管理者との共創により、お互いが持つ強みを施設の運営に活かすことにより、新たな価値を創造し、市民へのサービス向上を図るものである。

このため、協定書の内容は、単に委託内容を記載するものではなく、共創により何を実現したいのか、目標を明確にしていきたい。そのうえで「1. 互いを対等の立場によるパートナーとして認め合い、コミュニケーションを重視すること」「2. 施設目的の効果的・効率的な達成目標を協定書に明記し、この目標を共有すること」「3. 制度運用の高い透明性の確保と、事業者のアイデアを尊重し適切に保護すること」「4. お互いの役割分担を明示し、互いの責任を明確化すること」これらを踏まえた内容とするべきである。

《評価・監査・モニタリングについて》

⑦指標の設定

目標を据えるうえで、伊賀市として、その目標に対して現状の認識、日々の活動の有効性や効率性を図るためにも成果指標を設定するべきである。指定管理者制度の運用目標に基づくマネジメントの成否は、抽象的な施設の設置目的に対して、施設の特性や機能を考慮したうえで、どれだけ具体的な「指標」として落とし込めるかにかかっている。このため、客観的な評価を実施するためにも可能な限り数値目標による指標を設定していただきたい。

⑧決算書類の確認

収支決算書類は、事業ごとにセグメント別様式で作成することが必要である。（施設管理事業、指定管理事業、自主事業、その他事業など、それぞれの事業ごとに損益計算書を作成する）

その理由として、指定管理事業を中心とする様々な事業（活動）は、全体合計で纏められた様式ではなく、事業別（活動別）に詳細分析することによって、現場の見えにくい様々な課題を具体的かつ詳細に把握することができるためである。さらに、分析の結果行われる改善アクションを次の指定期間における積算額に反映する事により、指定管理業務の適切な支出ができてきているのか、指定管理料が業務内容に見合った金額となっているのか等を確認することが可能となる。なお、指定管理受託期間中に事業者の経営状況が急変することもあり、事業者の経営状況に起因した急な施設の運営停止などを防ぐリスク管理のため、施設に係る決算確認だけではなく受託事業者自身の決算書類の審査を毎年行うべきである。

⑨モニタリング手法

伊賀市では、5段階評価で指定管理者が自己チェックし、市がモニタリングを実施しているが、ほとんどの項目が最高評価である5点で評価されている。指定管理者の鋭意工夫を引き出すために、仕様書の内容が実施できているという標準の点数は3点で評価するように改め、標準仕様以上の内容が実施できている、また、期待以上の成果が出ているものに対して、4点、5点を配点する仕組みを構築するべきである。

また、モニタリングは、求めるべき質の向上とコストの削減を確認し改善を進めていくために必要であり、受託事業者側にアウトソーシングした事業や施設運営のノウハウを継続・保全していくために実施するという意義もある。事業者の経営状況も含めたモニタリングを実施するためにも専門的な知見をもった外部委員によるモニタリングを実施することが望ましい。指定管理者選定委員会にこの役割を担っていただくことも考えられる手法の一つである。

(3) その他の指摘事項

①地縁団体等の地域自治組織と指定管理の適格性

人口減少により、住民自治活動の継続が困難になるなか、今後、施設管理を中心とした指定管理を担っていくことは困難である。限られた人員の中で地域自治組織が担うべきは施設の維持管理ではなく、防災や福祉を目的とした地域コミュニティの維持である。地域住民が疲弊しないためにも本当に地域が担うべき役割に注力できるよう十分に検討されたい。

②指定管理者自身が維持運営していくための拠点と化した指定管理者制度適応施設の見直し

伊賀市では、上記で指摘した「非公募」での指定管理者選定を継続した結果、団体の事務所となっているとも受け取られかねない施設が見受けられる。公共の施設はあくまで全ての市民のための施設であり、その管理のために指定管理者が事務スペースを置くことは問題ないが、指定管理事務量を越えた団体の運営事務所を施設内に置くことは既得権益化につながる恐れがあり問題である。この場合、その事務所スペースについては公共施設の目的外利用として賃借料を徴収するなど、指定管理業務と団体としての業務は分けるよう徹底いただきたい。

③資産の棚卸の必要性

指定管理者制度適応施設に係る備品等の資産については、指定管理期間終了後、その帰属先についてトラブルになるケースも少なくない。また、指定管理者が適切に資産管理を出来ているのかということは、施設の運営上のリスクを回避するためにも重要な項目であるため、施設の資産状況について、モニタリング実施時等で棚卸し作業を毎年行うべきである。

2. 個別事業ごとに取り組むべき指摘事項

個別事業ごとの指摘事項については、ヒアリング時のやり取りをまとめた内容を別添資料として報告する。

IV まとめ

今回、指定管理者制度の本来の趣旨と行政としての関わり方や考え方についてヒアリングを通じてお伝えした。重ねて申し上げるが、指定管理者制度は公の施設の維持管理といった行政業務を民間に丸投げするための制度ではない。民間のもつノウハウのもと、行政の責任で民間事業者との共創によってより効率よく市民サービスを向上させるために実施するものである。この制度趣旨と照らし合わせると、伊賀市の状況は全体的に改善すべき内容が多々あると言わざるを得ないものであった。

今回のヒアリングを経て、各所属における取組が、伊賀市として同じ方向を向いて実施できるように、まずは指定管理者制度のガイドライン等を再整備し、市としての方向性を示すところから取り組みを進めていただきたい。そして、各所属におかれては、既に協定を締結している指定管理事業者を見て改善案を検討するのではなく、本来の制度趣旨に還り、市民サービスを高めるためにはどのように改善していけば良いのかという視点で検討が進むことを期待したい。

最後に、デジタル自治推進局の皆様の素晴らしいチームワークと前向きな事業推進力は、前年度に引き続き、行政改革事業における他の模範であり、我々専門家チームから敬意を表するとともに、伊賀市の更なる発展を祈念申し上げ、まとめとさせていただきます。