

指定管理者制度に関するアンケート集計結果

2006. 2. 14

愛知県市民オンブズ連絡会議

(連絡先：名古屋市民オンブズマン)

名古屋市中区丸の内3-6-41 リブビル6階

担当：新海聡

TEL 052-953-8052 FAX 052-953-8050

1、はじめに

私たち愛知県内の市民オンブズマングループは2006年9月2日の指定管理者制度の全面導入をまえに、愛知県と県内の全33市を対象として、指定管理者制度導入後の施設についての情報の公開ならびに施設の適正な管理のための公金支出の合理性についてのアンケートを実施しました。今回はそのアンケートに基づいた発表です。

2、アンケートのねらいと内容

(1) 情報公開についてのアンケート

行政や独立行政法人などの「民営化」は、民営化された団体が情報公開制度の対象からはずれるため、特別な対策が行われない場合には民営化前よりも情報が公開されなくなる、という事態を生じさせます。指定管理者制度の導入についても問題は同様です。指定管理者制度導入によって、いままで自治体が外部団体に管理委託していた施設や、自治体が直営で運営していた施設を自治体以外の民間団体が管理することになります。委託元の自治体が運営業務を純粋な民間団体の業務と位置づけてしまった場合には、運営の実態を示す(再)委託契約書や領収証等が情報公開の対象からはずされることが懸念されるのです。しかし、施設は税金で造られたものですし、委託料が支払われる場合には、税金で施設が運営される点で、税金の適切な使途についての市民への情報公開が必要であることは指定管理者制度の導入前と相違はありません。ところが、この点についての国の指導は、平成15年7月17日付総務省自治行政局長通知で、指定管理者に管理の実体を把握するための事項を記載した事業報告書を作成させる、とするのみで、事業報告書に業務の(再)委託契約書や領収証等の原資料の添付をすることを要件としていません。そうすると、これらの原資料の公開は自治体の運営に左右されることとなります。

そこで、今回は、各自治体の姿勢をみるために、i) 事業報告書以外にその根拠となった領収証、契約書等の証票を公開する制度を準備しているかどうか、ii) 準備している場合には、情報公開条例によって公開される定めになっているか、あるいは要綱などの方法によって公開する定めになっているか について調査しました。

(2) 適切な管理についてのアンケート

指定管理者制度は管理受託者や自治体の直営によるよりも民間団体がより効率的な運営を行うことを期待したのですが、仮に当初定めた自治体の委託料では施設運営が赤字となる場合、無限定に補助金や交付金が支出されるとすれば、今までの制度の問題点はなんら解消されません。

一応、総務省は自治行政局長通知(平成17年7月17日総行第87号)で、施設の適切な管理の手段として「管理にかかる業務を一括して第三者に委託することはできないものであること」を指示していますが、これを遵守するルールを各自治体が

さだめないかぎりには、指定管理団体があらたな天下り先になってしまうおそれがあります。また、指定管理者制度の導入によって、地方自治法が定めている首長や自治体の議員が代表者、役員に就任している法人と自治体との請負契約の禁止規定の規制もなくなります。しかし、公の財産の管理を行うものである以上、指定管理者との請負契約においても同様の規制は必要と考えます。

このような観点から、i) 単年度の収支が赤字となった場合の方策について、ii) 管理にかかる業務を一括して第三者に委託できない、というルールをどのように定めているか、iii) 首長や同自治体の議員が代表者、役員に就任している法人と指定管理者との請負契約を禁止する規定を設けているか、iv) 指定管理者による適正な管理を実現するために、自治体内に適正な管理を監視する機関または監視する部署を設けている（設ける予定）があるか、について調査しました。

(3) 回答状況

愛知県と県内33市中、知多市を除く32市と愛知県から回答をいただきました。ご多忙中にもかかわらず、ほとんどの自治体が回答を寄せていただいたことに感謝致します。

3. 調査結果

(1) 情報公開について

i) 事業報告書以外にその根拠となった領収証、契約書等の証票を公開する制度を準備しているかどうか

何らの形で公開する、と回答した自治体は愛知県と岡崎・半田・津島・碧南・刈谷・安城・犬山・常滑・小牧・大府・知立・尾張旭・日進・清洲の14市、公開しない、と回答した自治体は田原・愛西の2市、検討中、と応えた自治体が名古屋・豊橋・一宮・瀬戸・春日井・豊川・豊田・西尾・蒲郡・江南・稲沢・新城・東海・高浜・岩倉・豊明の16市でした。

ii) 公開方法

情報公開条例に基づく請求をした場合に、領収証まで確実に公開される方法は、ア（事業報告書に証票の添付を要求する）、イ（指定管理者を情報公開条例の実施機関とする）という方法です。しかしながら、これらのどちらかの制度をとっている自治体は、アを選択した津島・碧南市、イを選択した清洲市だけでした。

圧倒的多数はオ（その他の方法）との回答でした。そうすると、具体的にどのような方法をとっているか、という点が重要ですが、協定書や条例に規定する行政指導による（愛知県など）、条例中に努力義務を定める（犬山市など）などの方法を回答されましたが、アンケート結果だけでは、オ、と回答した自治体について、確実に証票まで公開される制度を準備している、とまでは評価できません。なお、アと回答した自治体中、小牧市は「義務づけてはいないが、証票が添付されている場合には〔行政文書〕として扱う」という回答でしたが、証票が添付されていないのにこれを「行政文書」として扱わないことは許されないはずです。この回答をアと評価するためには、条例で証票の添付を義務づけていることが必要ですから、小牧市の回答をそのままアと評価できないことを付言します。

iii) 総括

公開方針、と回答した自治体でも、公開方法についてア、イと回答した自治体と条例で努力義務を定めている、と回答した自治体とでその実質は大きく異なります。私たちの見解では、情報公開の名に値する方法はア、イの方法をとることと考えますが、協定中で公開についての規定を設ける、と回答した愛知県などに対しても、協定に証

票類の提出を義務づける規定を設けるなどの方法をとらない限りは、証票の公開は望めないと考えます。

そして、16市が検討中、と回答していること、公開する、との回答ながら、証票の添付を義務づけていないため、このままでは文書不存在決定が予想される自治体(小牧市、半田市、刈谷市)や努力義務にとどまるとされる自治体(犬山市、大府市など)など、全体として、情報公開について十分な検討を行っているとは言い難い状況にあると言えます。

また、少数ながら、公開しない、という回答をした自治体が存在することに鑑みれば、現段階では、やはり指定管理者制度の導入は情報公開を後退させる、という私たちの危惧はぬぐえません。

今後も指定管理者制度の情報の公開の実情をランキングなどの形で継続的にチェックする必要があると思います。

(2) 適切な管理について

i) 赤字の場合の方策について

赤字の場合に補助金、交付金を注入することがある、と回答した自治体は稲沢市と江南市(ただし江南市については任意指定施設のみ)で、他の自治体ではすべて補助金、交付金を注入しない、と回答しています。

稲沢市や江南市がいかなる場合に補助金を注入するのかについては不明です(稲沢市については協定書で整理する予定)が、赤字の場合に補助金、交付金の注入を選択肢に入れていること自体、問題と考えます。

ii) 業務委託(丸投げ)禁止について

業務委託(丸投げ)禁止を条例で定めている、と回答したのは春日井市、規則と回答したのが犬山市、特に定めがない、と回答したのが瀬戸・碧南・蒲郡・高浜・岩倉・清洲の6市、検討中と回答したのが新城・豊明市で、他の自治体は協定で定める、と回答しました。

協定で定める、とした場合には、協定違反の効果が重要です。この規定が文字通り「紳士協定」に終わってしまえば、協定でさだめたことの意味はありません。協定で定めるのであれば、何らかの形で愛知県が指定管理者の責任を追及できる規定にするか、最初から条例に禁止規定を設け、丸投げの業務委託を自治体が無効と主張できる余地を残すべきではないでしょうか。

iii) 首長・議員関係会社との請負契約について

地方自治法92条の2は議会の議員に対して、同法142条は首長に対して、それぞれが首長や議員をつとめる当該地方公共団体と請負契約を締結したり、請負契約を締結する企業の取締役(以下「関係会社」と言います。)に就任することを禁止しています。ところが、指定管理者制度が導入されると、指定管理者と首長、議員あるいはこれらが取締役(以下「関係会社」と言います。)に就任している会社(以下双方を「関係会社」と言います。)と当該指定管理者とが請負契約を締結することは形式的には禁止されなくなります。しかし、これを無限定に許容することになると、指定管理者をいわばダミーのように用いて首長や議員が不当な利益をおさめるおそれも出てきます。

この関係会社との請負契約の禁止について、協定で禁止規定を定める予定と回答したのは豊田市・豊川市だけでした。また、募集要項で資格を制限する方向で検討する、と回答したのは犬山市で、指定管理者の選考時に考慮する、と答えた自治体が小牧市、大府市、何らかの一定の制限を設ける、と回答した自治体が尾

張旭市、豊明市が検討中と回答し、それ以外は特に禁止規定を設けない、との回答でした。

禁止規定を設けない、という多数派は問題ですし、選考時や募集要項で当該指定管理者が招来的に關係会社と契約を締結するかを判断することは困難ではないでしょうか。

指定管理者制度があらたな利権を生み出す結果となるのは好ましくないと考えます。地方自治法の規定が好ましくない、という見解に立つとすれば別ですが、地方自治法にかかる規定が存在する以上、指定管理者制度の導入に当たって、豊田市、豊川市と同様に協定をもうけることは必要と考えます。

iv) 監督部署について

江南・東海・知立市が所管課以外の監督機関（審査委員会など）を設置する、という回答でしたが、多くの自治体では監督機関は検討していないようです。

指定管理者が適切に施設を運営しているかどうかについては、市民や首長、議会が統一的に施設運営の実態を把握できることが重要です。そうすると、所管課以外の監督機関がないままで、果たして施設の管理運営状況をきちんとチェックできるのでしょうか。統一的なチェックが及ばないとなると、所管課による縦割り行政の再現にはかならず、これまでも再三税金の無駄な垂れ流しと批判された補助金行政への批判が繰り返されるおそれがあります。

監督機関を設置する場合には、その実効性が重要ですが、それ以前の問題として、それぞれの自治体における指定管理者による管理運営状況を納税者である市民が容易に知ることができるよう、情報を統一して公開する制度を工夫して貰いたいと考えます。

4. まとめ

今回のアンケート結果を見る限り、指定管理者制度の導入は情報の公開を後退させることは明らかと言わざるを得ませんし、指定管理者制度が自治体における新たな利権や自治体との癒着を生み出す危険があることは否めません。

規制緩和が新たな利権の創出にあたるのであれば、本末転倒です。自治体に対しては、情報公開の徹底と指定管理者制度が首長や議員との不正な癒着の温床とならないような制度の検討を早急に行っていただきたいと思います。

また、私たちも今後指定管理者の問題については継続的に検討しつづけようと思います。

平成17年11月

愛知県内自治体首長 御中

愛知県市民オンブズ連絡会議

指定管理者制度に関するアンケートについて（依頼）

晩秋の候、皆様方にはますます職務にご多忙のことと存じます。私たちは税金の無駄使いや使われ方の監視を行っている市民団体です。今回は、愛知県内の全自治体を対象に、指定管理者制度導入後の公の施設管理に関する情報公開制度や適切な管理に対する方策について、アンケート調査をさせていただく次第です。

2003年地方自治法の改正により、公共施設の管理について従来の管理委託制度に代わって指定管理者制度が創設され、経過措置期間が終了する2006年9月2日以降は、指定管理者制度の全面導入が必要とされています。

これにより、いままで自治体が外部団体に管理委託していた施設や、自治体が直営で運営していた施設を自治体以外の民間団体が管理ようになる訳ですが、私達が第一に懸念するのは、管理委託の適切さをチェックする資料が指定管理者制度導入後も公開されるかどうか、という点です。平成15年7月17日付総務省自治行政局長通知では、指定管理者に管理の実体を把握するための事項を記載した事業報告書を作成させる、とされていますが、事業報告書に業務の（再）委託契約書や領収証等の原資料の添付をすることは要件とされておりません。そうすると、これまで条例で公開されていた原資料が公開されなくなることも予想されますが、そうだとすれば、情報の公開の面では著しい後退となる、と考える次第です。

次に、施設の適正な管理のための公金支出の合理性についての懸念です。指定管理者制度はもともと、これまでの管理受託者や自治体の直営によるよりも低いコストでより高いサービスが提供されることを期待して導入された筈ですが、予想と異なり、当初定めた自治体の委託料では施設運営が赤字となる場合もあり得ます。その場合の赤字分に対し、無限定に補助金や交付金が支出されるとすれば、今までの制度の問題点はなんら解消されないばかりか、指定管理期間内は施設の廃止すらできないとすれば、自治体運営を硬直化させ、自治体財政の健全性を害する要因になりかねません。そこで、貴自治体において、当初予想と異なり、収支が赤字となった場合の対策についてどのような対策をとっておられるかについておたずねする次第です。

別紙の指定管理者に関するアンケートについてご協力を賜りますようお願い申し上げます。

1 調査内容

別紙のとおり

2 送付期限

平成17年12月12日(月)必着

3 担当

〒460-0002

名古屋市中区丸の内3丁目6-41 リブビル6F

弁護士法人リブレ名古屋事務所内

名古屋市民オンブズマンタイアップグループ

TEL 052-953-8052 FAX 052-953-8050

4 その他

アンケートは、上記連絡先にFAXで送付していただいても構いません。

なお、アンケート結果は後日公表させていただきます。

指定管理者制度についてのアンケート

自治体名 ()

回答担当者 ()

1. 情報公開について

1. 事業報告書以外にその根拠となった領収証、契約書等の証憑を公開する制度を準備していますか。

ア、公開 イ、公開しない ウ、検討中

2. 1-アと回答された場合

公開はどのような方法で行いますか。

ア、事業報告書に証憑を添付して担当部局に提出することを義務づけているので、証憑も含めて従来からの情報公開条例の「公文書」として取扱う。

イ、指定管理者を情報公開条例の実施機関とする。

ウ、情報公開条例に基づく公開請求があった場合に、証憑を実施機関に提出する指定管理者の義務を情報公開条例に定める。

エ、要綱による。

オ、その他の方法による

(方法 :)

3. 1-ウと回答された場合

いつまでに結論をだされる予定か、目標をご教示下さい。

2. 適正な管理について

1. 単年度の収支が赤字となった場合の方策について

ア、交付金、補助金の投入もあり得る イ、指定管理者の自己責任による

2. 1-アの場合

交付金・補助金の投入について条例・要綱を定めますか（定めていますか）

ア、条例による イ、要綱による ウ、その他 ()

3. 総務省自治行政局長通知（平成17年7月17日総行第87号）では、「管理にかかる業務を一括して第三者に委託することはできないものであること」と記載されています。このことは貴自治体では何に定めていますか。

ア、条例 イ、規則 ウ、協定 エ、特に定めていない。

オ、その他 ()

4. 首長や貴自治体の議員が代表者、役員に就任している法人と指定管理者との請負契約を禁止する規定を設けていますか。

ア、条例上設けている イ、条例にはないが、規則で設けている

ウ、条例にはないが、協定で定めている エ、特に定めていない

オ、その他 ()

5. 指定管理者による適正な管理を実現するために、自治体内に適正な管理を監視する機関または監視する部署を設けている（設ける予定）がある場合には、これらが対象とする指定管理者ならびに調査対象、権限についてご教示下さい。

ご協力ありがとうございました。

自治体番号	1. 情報公開について					2. 適正な管理について										担当者									
	① 領収書公開制度の準備					① 赤字の場合の方策			② 回答アの場合要綱を定めるか			③ 総務省通知(管理かから業務を第三者に委託できないこと)					④ 請負契約禁止の特例			⑤ 指定管理者管理について監視部署を設けている場合					
	ア、公開	イ、公開しない	ウ、検討中	エ、その他	オ、その他	回答ア(交付金・補助金の交付)	回答イ(自己責任)	備考、その他	条例による	要綱による	その他	ア、条例	イ、規則	ウ、協定	エ、特に定めなし		オ、その他	ア、条例上設けている	イ、規則に設ける	ウ、協定に設ける	エ、特に定めなし	オ、その他	備考		
	回答ア	公開の方法	備考	回答イ	回答ウ	ウの目標																			
愛知県	○	○	情報公開条例28条に基づき、指定管理者が行う施設の管理に関する業務に係る情報の公開が推進されるよう指導するなど必要な措置を講じることとしている(募集要項でも、情報公開に努める旨規定しており、協定書でも定める予定)				○																指定管理者制度への取り組みは、各施設の担当課で実施しているが、総務部総務課主導の下、行財政改革の一環として、関係部局との連携を進めてきた。この体制を充実させるとともに、法制度上の管理のための方策を活用し、適正な運用に努めることとしている。	総務課行政改革推進グループ、大石	
1 名古屋市				○		未定	○						○										山内(行政経営室)川原田(市政情報課)		
2 豊橋市				○		H18年3月	○						○										小林(行政課)		
3 岡崎市	○	○	情報公開条例に、指定管理者についても情報公開を推進するために必要な措置を講じるよう努める旨を定め、個別の協定において情報公開請求があった場合に、実施機関は指定管理者に対し文書を求めることが出来るとし、契約書等もそこに含める予定				○						○										馬場悦哉(行政改革推進室)		
4 一宮市				○			○						○										総務部行政課分権・文書・法制グループ		
5 瀬戸市				○		目標時期未定	○						○										総務課 加藤和浩		
6 半田市	○	○	現在再委託契約書や領収書の提示は求めておらず文書不存在となるが、経理状況調査などで提出を求めた場合は公開の対象となる				○						○										竹内健(総務課)		
7 春日井市				○		今年	○					○											山中収(総務課)		
8 豊川市				○		18年3月までに	○						○									地自法92条の2、142条の建前に従い協定で定める予定	所管課による監視	橋本共弘(行政改革)	
9 津島市	○	ア、義務付け、公文書として扱う					○						○										下里(企画政策課)		
10 碧南市	○	ア、義務付け、公文書として扱う					○						○										各施設に指定管理者審査委員会を設置し、適宜検証を行う	杉浦英樹(企画課)	
11 刈谷市	○	○	事業報告書に証憑の提出を義務付けていないが、必要な場合は提出を求めると為る。その際は、情報公開条例に基づき公開の対象としている				○						○										現段階では予定していない(今後の検討課題)	岡部直樹(企画政策課)	
12 豊田市				○		本年度中に整理することを目標							○										指定書申請手続きで提示する仕様書	各所管課で対応する予定	青木勉(人事課)
13 安城市	○	○	情報公開条例に基づく公開請求があった場合は、条例により個々に判				○						○										特になし	柳澤英夫(企画政策課)	
14 西尾市				○			○						○										来年度の指定管理者制度の実施にむけて協定書の中で盛り込んでいく予定である。	業務仕様書	近藤(企画課)
15 蒲郡市				○			○						○										未定	千賀、肥田(行政課)	

自治体番号	1. 情報公開について						2. 適正な管理について						2. 適正な管理について						担当者											
	①. 領収書公開制度の準備						①赤字の場合の方策						④請負契約禁止の特例							⑤指定管理者管理について監視部署を設けている場合										
	ア、公開		イ、公開しない	ウ、検討中			回答ア(交付金・補助金の交付)		回答イ(自己責任)	備考、その他		②回答アの場合要綱を定めるか		③総務省通知(管理かかる業務を第三者に委託できないこと)		イ、規則に設ける		ウ、協定に設ける			エ、特に定めなし		オ、その他							
回答ア	公開の方法	備考	回答イ	回答ウ	検討中の場合の方法	ウの目標	回答ア	回答イ	備考、その他	備考、その他	要綱による	その他	ア、条例	イ、規則	ウ、協定	エ、特に定めなし	オ、その他	ア、条例上設けている	イ、規則に設ける	ウ、協定に設ける	エ、特に定めなし	オ、その他	備考							
16	大山市	○	オ?	ウに該当し、義務でなく努力義務としている				○																募集要項で資格を制限している	特になし	大鹿真				
17	常滑市	○	オ	情報公開条例に公開開示の努力義務あり。情報公開条例および指定管理者手続き条例に指定管理者に提出をもとめる規定あり						指定管理料を変更すべき特別な事情が生じた場合は双方が協議して定める。不可抗力により費用負担が生じた場合は、双方が協議して定める(協定書による)																	浜崎博充			
18	江南市						○	今年度中					○													任意指定施設、施設所管課の監視指導、公募施設、施設所管課以外に委員組織設置予定	大竹(企画課)			
19	小牧市	○	ア?	義務付けていないが、添付されている場合は証憑も含めて従来からの情報公開条例の「行政文書」として取り扱う					○																法律上は申請実質に制限がなくなつたものであるため、特に規定は設けないで運営		井戸(企画課)			
20	稲沢市						○	H18. 3																		施設所管課が利用者アンケートなどを実施し、適切にかんりしているか把握に努める。その内容によっては、資料の提示、立ち入り検査などを条例に従い実施する	大口伸(企画課)			
21	新城市						○	決定																			今泉敏彦(行政)			
22	東海市						○	指定管理者による管理の開始までに、市の情報公開条例に基づき、指定管理者行う公の施設の管理に関する業務に係る情報について、情報公開を推進するための措置を講ずる予定																		地自法第244の2第10項の規定に基づき監督業務を行う。指定管理者の選定及び管理運営状況について調査審議をするため、東海市公の施設の指定管理者選定委員会を設置している	天木大祐			
23	大府市	○	オ	情報公開条例に指定管理者の保有する公の施設の管理に関する情報の公開に監視努力義務を定めた					○																	指定管理者選定委員会(内部組織)の審査により該当する場合は、指定から外す	大野洋介(企画課)			
24	知多市																													
25	知立市	○	オ	事業報告書を審査(評価)していく上で証憑が必要な場合は市へ提出を求め(公の施設における指定管理者の指定の事務に関する条例に基づき)、その上で、情報公開条例に基づき公開の対象としていく。						○																	知立市指定管理者選定審査委員会(指定管理者制度導入の全施設・全指定管理者が対象)①公務の実施に関する事項②指定管理者の候補者の選定に関する事項③指定管理者の管理に対する評価に関する事項④指定管理者の指定の取り消しに関する事項⑤その他市長が必要と認める事項	毛受秀之(企画課)		
26	尾張旭市	○	オ	情報公開条例で、指定管理者が管理に関する業務に関して保有する情報の公開及び提供が推進されるように規定する。協定において情報の公開に関して、指定管理者が講ずべき措置を明らかにする。(市と同じレベルで公開を検討中)						○																	制度上は可能であるため特に定めはないが、施設の管理を公正に行う観点から、一定の制限を設けることも必要であると認識している	18年4月に現在管理委託している施設に指定管理者制度を導入。実際の運用については今後	大津公男	
27	高浜市						○	平成18年3月																			精算方式が主流。増額の場合は協議による。	特になし	肥田野直子(行政経営課)	
28	岩倉市						○	17年12月指定手続きに関する条例を提出予定、18年3月設置及び管理に関する一部改正条例を提出予定																					大森(行政管理課)	
29	豊明市						○	19年4月予定、指定管理者については、H20より導入予定であるため、条例の内容、詳細については現在検討中																					石川順一(企画課)	
30	日進市	○	ウ																										須崎賢司(政策推進課)	
31	田原市																												中谷和也(総務)	
32	愛西市																												伊藤理(企画課)	
33	清洲市	○	イ																										大鹿一夫(財政)	
数		15				2	16			2		30		3	0	0		2	1	1	21	6		7	0	0	0	27	6	16