

平成26年第4回定例会（12月）一般質問

(2) 指定管理者制度の運用（公募によらない選定）について

○ 議員 宮下 裕美子 2点目の質問に入ります。指定管理者制度の運用(公募によらない選定)について、お伺いしたいと思います。最初に指定管理者制度について少し説明させてください。

指定管理者制度は民間に公の施設の管理を委ねることで、民間のノウハウを活用して住民サービスの向上と経費削減を図ることを目的として、平成15年にそれまでの管理委託制度に変わって導入された制度です。ここがすごく重要ですが、指定管理者制度と管理委託制度の違いは、1点目は、業者側と結んだ協定の範囲内で業者の裁量を認めている点。2点目は、業者を選定する際、一般競争入札や随意契約のような国のルールではなく、自治体が決めた条例や規則によって運用することができる点です。これはすなわち自治体の裁量でいかようにも運用できる制度であるということ。それから、選定や運用については、行政と議会に最終責任がある制度で、私たちがこれから今も進められている指定管理者制度による公の施設の管理について言えば、議会と行政がかなり重い責任を持ちながら進めて行かなければならないことは、十分認識すべきであると考えています。

指定管理者制度に関する条例ですが、月形町では平成17年12月に月形町公の施設に係る指定管理者の指定の手續等に関する条例が施行され、平成18年度から指定管理者制度が順次取り入れられました。この手続き条例は、「公募しなければならない。」と第2条でうたっていますが、その一方、ただし書きがあって、「緊急の場合その他規則で定める場合は、公募によらず、指名できる。」とも記されており、今もこの条例は生きています。それから、指定管理者制度の運用についてですが、指定管理者制度を導入した当初は、多くの自治体が公募せずにそれまで管理委託をしていた業者をスライドされる方式が取られました。月形町も同様のことをしています。ただ、平成19年1月総務省通知があって、「原則公募」が強く求められたことから、2回目の指定からは「原則公募」する方向に動きが強化されています。さて、月形町においては、平成18年度に指定管理者制度が導入されて平成21年度に2回目の指定時期を迎えたのですが、先ほどの通知が出されたにも係わらず、月形町の場合は、それまでと同様に公募によらない選定が行われ3回目の指定時期を

迎えても同様のです。これまで指定管理者制度を利用した公募が行われたのは、月形町保養センター等温泉施設、ホテルのみです。

このような状況が続いてきたわけですが、ここで質問です。指定管理者制度は「原則公募」であるが、月形町で公募が行われたのは「月形町保養センター等」のみである。なぜ他の施設は公募によらない選定だったのか。その理由と根拠を伺いたい。

○ 議長 笹木 英二 町長

○ 町長 櫻庭 誠二 お答えします。現在11施設について指定管理者制度によって6団体を指定し、施設管理を行っているところです。月形町つち工房、月形町穀類乾燥調製貯蔵施設、皆楽公園管理ということで、公園、野球場、多目的アリーナ、水辺の家、月形町農産物加工施設、パークゴルフ場であります。そして、花の里保育園、月形町交流センター、月形町保養センター(ゆりかご、温泉ホテル)ということです。月形町つち工房については、平成18年に公募で貸出しされ、管理運営が始まって平成19年度より指定管理者制度に切り替えたもので、長期継続的な人的信頼が必要とされ、施設管理に対して精通、運営実績、適切な町との調整、適切な人員配置と組織体制、適切な利用者への対応などから、特命による指定管理者となり、現在に至っているところです。月形町穀類乾燥調製貯蔵施設については、平成12年に供用開始前に月形農協との建設費用の一部負担を盛り込んだ基本協定書を結び、平成17年度までの管理委託をして、平成18年度からは、指定管理者制度に切替わっているもので、指定に当たっては月形町農政の一翼を担う重要機関であることに加えて、当施設管理に対して精通これまでの適切な管理運営を総合的に判断して、特命として指定管理者としているところです。皆楽公園管理については、公園、野球場、多目的アリーナ、水辺の家、月形町農産物加工施設、パークゴルフ場ですが、平成6年から平成17年まで11年間、当該施設の委託運営実績から平成18年から指定管理者制度を導入し、指定に当たっては、過去からの実績により特命として指定管理者として指定しているところです。花の里保育園については、平成11年より現在の指定管理者が委託を受け管理運営を行っているところです。平成18年に指定管理者制度を導入し、現在に至っているところです。指定に当たっては、施設の性格上長期的、継続的な人的信頼関係が必要とされるため、特命として指定することが理由であります。開設時より委託を受け施設及び保育に関して精通している。保育内容について保護者との意見交換、町との調整がなされ、保護者への対応が適切

に処理されている。経費縮減には町との調整がなされている。以上のことが理由であります。月形町交流センターについては、平成21年4月開設時から現指定管理者に委託して管理を行う方針であり、平成23年より指定管理者制度に切り替えたもので、平成21年からの管理運営が適切であることが公募を行わず指定しているところでもあります。先ほど宮下議員の質問にもありましたが、指定管理者制度の一番の趣旨は公の施設の適正かつ効果的な管理を確保しつつ、住民サービスの資質の向上を図る点にあるわけであります。一般論として公募により複数の候補者から選定することが望ましいと言われておりますが、指定管理者として特定の者が公の施設の管理をもっとも効率的かつ効果的に行うものと地方公共団体が求める場合には、特定の指定管理者を指定することも法律上禁止されているものではなく、許容されているものと理解しているところでもあります。また、指定管理者の指定については、自治法で定める議会の議決事項となっていますから、月形町における指定管理の指定については、議会としても慎重に審議され指定管理者として各施設の管理をもっとも効率的かつ効果的に適格に行い、公の施設の適正かつ効果的な管理を確保しつつ住民サービスの資質向上を図るものの他、企業の育成さらには福祉環境、幼児教育環境の向上などと、広義的な面で適切であると判断され、全て議会の承認をいただいているものと認識しているところです。

○ 議長 笹木 英二 宮下裕美子君

○ 議員 宮下 裕美子 今、町長から大きく6団体に指定管理を委ねている月形町の現状、公募によらない理由について説明いただきましたが、基本的に先ほど町長も言われたとおり、地方公共団体の求めることによれば、法で許容されていると言われておりますが、これについては、月形町手続等に関する条例とそれによる規則で定められている項目に今の説明はあっていますので、そういう意味では法で許容されている範囲であると理解しています。また、議会としてもこれまで議決していますので、それに対して十分理解しているところです。ただ、実態としてこれまで公募を行ってこなかったことに対して、いくつか少し疑問がありますので、その点について説明させていただきます。総務省自治行政局行政経営支援室から出ている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を見ると、町村が管理している公の施設のおよそ半分が公募を進めていて、うちのようにほとんどの施設において非公募という自治体は、さほど多くありません。多くの自治体が基本公募をもって進めています。それから、私自身、先ほどの公募によらないことの根拠

となる規則と条例について、道内179市町村のうちインターネットで例規集などが公開されている169の自治体を調査しました。その中のほとんどが基本的に公募が前提になっていて、非公募の規定が先に付いているのですが、多くは基本的な形状の中で地域に欲する。町の出資団体など基本的な当初に月形町も持っていたような条例あるいは規則で運用されていました。全体を見ると公募をしないで指定できることを条例ではなく規則で定めている自治体が10ありました。町長の裁量で町長が認める場合に公募をしないでいいと設けている自治体が8ありました。既存の施設をそのまま継続して指定することができる要項を持っている自治体が5ありました。それら全てを網羅して基本的に規則でどのような状況でも既存の物をそのまま指定できるかたちは月形町だけでした。他にもう一箇所の自治体が同じようなものを持っていますが、その場合は公募によらない理由をきちんと公表することが大前提にあって、あるいは規則で定めないで条例でそれらが定められるようになっているわけです。今、条例と規則について細かく説明していますが、条例であれば私たち議員が指定によらない理由をチェックすることができるのですが、規則で指定によらない根拠を示されても、私たちは規則のところまで判断できませんので、実際にそれが施行されても後から知る場面がよくよくあるわけです。先ほど町議会としてもこの指定によらないことがきちんと理解されて正当化されていると言われましたが、もし、そうであるなら、条例にそれらを組み込んでよりオープンなかたちで公募によらない場合を規定する必要があるのではないかと考えます。最初に言いましたが、指定管理者制度は議会と行政が責任を持って決めていく制度なので、法が縛るものは少なく、それぞれの理解で十分に協議した上で進めて行かなければならないのですが、このように規則で決められていては、議会側も十分認識できない。そういう意味で、月形町の現状を町長はどのようにお考えになるか、お伺いしたいと思います。

○ 議長 笹木 英二 町長

○ 町長 櫻庭 誠二 平成17年12月19日に月形町公の施設に係る指定管理者の指定の手續等に関する条例を作り、「第2条 町長及び町教育委員会(以下「町長等」という。)は、指定管理者に施設の管理を行わせようとするときは、次に掲げる事項を明示して、指定管理者の指定を受けようとする法人その他の団体(以下、「団体」という。)を公募しなければならない。ただし、緊急の場合その他規則で定める場合は、公募によらず、指定管理者の候補者とし

て適当な団体を指名し、次条の規定による申請を求めることができる。」と
いうことで、規則によって申請を求めることができるという条例提案をして
皆さんにこの部分で条例を承認いただいていると理解しているところです。
規則でも指定管理者に任せる内容については、先ほども言ったように議会で
の提案案件ですから、その時に指定管理を受ける団体、金額等々について明
示していますので、それに関して異議を生じるというのは違うのではなかと
考えています。ただ、条例の中で明記しなさいということですから、条例改
正については、今後の検討とさせていただきます。

○ 議長 笹木 英二 宮下裕美子君

○ 議員 宮下 裕美子 条例改正については、今後の検討課題ということ
ですので、その点はぜひ透明化していただきたいのですが、先ほど規則で定める
ことについては、議会が承認しているからということで、私は平成17年12
月の段階ではまだ議員でなかったのもので、その説明の議事録も見て全部を確
認したのですが、特段、議論もなく承認されていますので、先ほども言った
ようにその部分は条例制定時と今の段階では通知も変わるし、世の中の状況
も変化していることも認識いただいた中で、少し考えていただきたいのです
が、実は規則を調べたところ公募によらないところが、逐一、改正されてい
て、平成17年12月26日、最初に制定された規則を見ると、「公募によら
ない場合の規定が公募をした場合に申請がなかった。あるいは、基準に不適合
であった。あるいは候補者が不適当だった理由。あるいは、PFI 方式により
やったものについては、公募によらないという理由。」と、たったこれだけ
しかなかったのですが、平成21年2月27日の改正では、「町が出資している
法人、公共団体又は公共的団体の場合は、公募によらなくてもいい。もう一
点、現に指定管理者による管理を行っているものは、継続管理ができる。」
という新たに2項が加えられました。平成21年2月27日は、先ほど言った2
回目の指定管理審査が行われる直前だったわけです。そして、平成25年12
月30日改正、昨年のちょうど今頃ですが、新たに規則が改正されていて、「そ
の他町長が特に必要と認める場合。」が加えられています。1年前という今回、
幼稚園閉園で認定こども園の議論が始まった頃だったと考えます。規則
で規定されているから問題ないということと、公募によらない根拠として条
例と規則があるのですが、最初の公募をした場合に募集がなかった。あるい
は PFI に関してそのままの規則でいくと、実際、公募によらない理由に継続
的なことは地域に資する云々というよりも難しかったと思うのです。それは、

ある程度、公募した上でそのような理由でここを選定したというなら分かりますが、公募もしないでそれらを最初に評価することは、正しくこの2回目の指定管理審査時に改正された「現在、そこを指定管理している者の継続管理」という項目が、規則に盛り込まれたからそれに基づいて最初に公募によらない理由としてこのようなことが成り立つわけです。本来、この項目が入っていない状況だったら最初に公募をかけて、その上で応募してきた業者に対して先ほどの理由でここを選定したとなるわけですが、このような条項が入ったことにより先に公募によらないことが可能になってしまったのです。これらが指定管理を更新する直前に作られていて、明らかに公募によらない方向を模索しているように見えてならないのですが、そのことについて、町長いかがですか。

○ 議長 笹木 英二 町長

○ 町長 櫻庭 誠二 意図的に規則改正を行ったとは思っていないので、ただ、私たちの町の状況で指定管理者、随分と花の里保育園について言われていますが、交流センターは社会福祉協議会、公園管理については振興公社がやっているの、それらも含めて私たちの町の公共利益に私は値するから指定管理者としてそれぞれの人たちに指定管理しているところです。花の里保育園についても、今年も議会の皆さんに提案して承認いただいていると感じていますが、平成28年度から認定こども園となっていく中で、今から準備をして行かなければならないところで、今、全く指定管理者を変えていくことは、子どもたちの教育環境を含めたときに、極めてマイナス要素が出てくるだろうという説明をしていますし、条例、規則はともかく皆さんにその提案をしてそれが皆さんによって了解いただいていると理解しております。議会だけではなく振興公社については、最近議員の皆さんが理事者になっていませんが、数年前まで理事者として経営参画もして、その中で指定管理の指定を受けて仕事をしていたと理解しているところですから、そこに本当に疑義がありマイナスであれば、議会の否決案件であったと理解しているところであります。

○ 議長 笹木 英二 宮下裕美子君

○ 議員 宮下 裕美子 私が言っているのは個別の指定管理者が適格、不適格ということではないのです。指定管理者制度の運用に対して公募によらない選定がさも当然としてまかり通るような条例、規則が作られていることに問題があると感じているのです。それはなぜかということ、今、言われた交流セ

ンターが社会福祉協議会にやっていただき非常によくいっている。花の里保育園を札親会が行うことにより良くなっていることは、理解しています。だったらあえて別に公募によらない方法を取らないとで、他の町がやっているように基本的に公募を行って、その上で、選定すればいいことであると思うのです。公募をするにあたっても様々な条件を付けるのは指定管理者制度なので町側でできるわけです。それをやって公募する手続きを取ることが指定管理者制度のゆるい制度で、物事を透明化するための大事なやり方になっているわけです。今回、町長が説明されたやり方ですと、先に業者があつてそれに対して非公募の理由をつけるようなやり方も、本来はそうしていないと思いますが、本来はきちんとした業者がいるから公募しないと思うけれども、ではなくで、だったら公募をすればいいのです。

○ 議長 笹木 英二 少し長くなりましたが、宮下議員の言っていることは、よく調べて質問していると思いますが、今、他の議員も内容を聞いて分かってきたと思いますが、規約の変更について聞いていると時期的にタイミングがまずいときに合っているという感じもしないわけで、そこを質問しているのですが、花の里保育園は札親会がやるのがベターであると誰もが認識していることであると思うのです。今の質問は、それなのになおかつ手を加えて規則をその時々で変えているように見受けられるのですね。そこがおかしいのではないか言っているので、規則を変える必要があったのかどうか。

○ 議長 笹木 英二 総務課長

○ 総務課長 久慈 富貴 規則改正の経過について、少し説明させていただきます。平成21年に指定管理に係る選定委員会で協議した中で、当時の規則により PFI 方式で整備された施設の場合と公募した結果、指定管理者に適した者がいなかった場合のみであったということです。管理者を公募によらない場合の選定方法を議員が言われるように改正したということです。現にその施設が有効効率的に使われる業者選定の中で、果たして公募がふさわしいのかというのは、例えば穀類乾燥調製貯蔵施設は JA がやっていますが、このような施設に対して公募をしたときに、果たして業者はどこを指定すればいいのかという問題もあります。特にうちの施設については、引き続き実績等を踏まえて継続してやっていただきたい。ただし、それは手続上の条例、規則でその部分について不備があったということですから、これら継続して指定管理をしていただくという内容を盛り込んで改正して、かつ、条例、規則に基づいた適正な事業事務を取り計らって行きたいという思いで常に改正し

ているところです。そのような手続上、不備なものがあれば、適正に直して行かなければならないということで、規則等については、その都度、改正するようにしているということで、これが我々、事務方の仕事の流れであると思っています。

○ 議長 笹木 英二 先ほど宮下議員から質問のあった平成25年12月にも改正があったということも言われていましたが、それもタイミング的に悪いと思うのです。

○ 議長 笹木 英二 総務課長

○ 総務課長 久慈 富貴 案件の取り扱い上で、町に対して不利益なことが発生する場合、そのようなことを勘案してかつ有効であるような考え方で規則等についてふさわしくないところは、訂正して行かなければならないし、今の国の方針などもそういうところについての指導等による改正等の部類があります。いずれにしても町に有効な方向という考え方を持って常に見直して行かなければならないところもありますし、そういう事案が発生した場合には、改正していく。それで回数が重なることは通常のものであると思っていますので、そのような気持ちでやっているところです。

○ 議長 笹木 英二 4回目になるので、時間もあるので、この問題については、まとめるように質問してください。宮下裕美子君

○ 議員 宮下 裕美子 今、町に有効になるよう制度改正を行ってきたと言っていますが、それは、あくまでも町が認識するのは現状の指定管理が最善と思ひ、それがベストだから議論の余地がないからそのように規則を整えてきたと聞こえるのですが、本来、それがベストかどうかも含めて判断するのは議会で、議会に対して公募しなくていいように整えたものでこの業者しかないと持ってくるのではなく、本来あるべきかたちの条例あるいは規則に従って公募の方法もいくらでもあるわけです。条件を付けるやり方も十分にできるから、それをした上で公募して、理由や状況説明をしてこの業者になりましたという説明を行って議会に諮られるなら透明性が増すと思いますが、今の判断ですと最初に行政がこの業者が町にとって有効であるということを決めた上で、それに従うような規則を加えたようにしか聞こえなかったのです。平成21年の改正でそれまでこめ工房の説明をされていましたが、こめ工房のように利用者が限定されている施設の場合、公の施設といっても指定管理の中では特例措置のような扱いで、元あった条文で指定管理者を公募しなくていい範ちゅうに入りますし、他の自治体でもそのように行っています。今、

私が問題にしている交流センター、花の里保育園でもいいですが、指定管理料が発生する大口の場合は、前提として最初に公募をしないで担当者に任せることからスタートすると、様々な不透明なことが出てくるわけです。そういう意味でもより透明性を増すために指定管理者制度の条例を見直すということを言われましたが、明らかに規則で定めるのではなく条例そのもので公募によらない規定を設けて、かつ、公募に寄らない理由をある程度絞り込み、先ほど色々と言われた普通に運用していたら5つも必要ないのです。最初から3つまでで十分対応できると思います。特に(4)現に指定管理者の継続管理をしているというようなものを持っているのは、道内でも5自治体しかないです。先ほど町長が言った裁量権を認めているものは8自治体しかないです。その両方を兼ね備えている所は本当に少ないのです。それらもみんな公開する規定や条例で規定してそれを私たちがチェックできるかたちで行われているので、そのことも含めて手続きをぜひ、見直していただきたいのですが、いかがでしょうか。加えて、今、選定委員が町側の職員だけによる選定委員を設けていますが、それが第三者を入れる。もう一つ、指定管理者制度に関するガイドラインが他の自治体では策定されていて、多くの自治体がホームページ等で公開されているのですが、それらも含めて透明な状況、最初に言ったように指定管理は自由な制度ですから、議会と行政がチェックをきちんとしてより開かれたようにしなければ、どんどん見えなくなっていくと思います。入札の随意契約のような上限など国のルールやチェックもなくて働きません。だからこそ、より一層、見やすいオープンなかたちにしていくべきであると思いますので、先ほど言った速やかな規則と条例の改正、公募によらない場合の理由の選定委員に第三者を入れる、指定管理者制度に関するガイドライン等の作成について、やっていただけるか、お伺いしたい。

○ 議長 笹木 英二 町長

○ 町長 櫻庭 誠二 選定委員会に第三者を入れることについては、今後の検討であると考えております。条例改正についても疑義が生じるようなかたちがある部分について、今、宮下議員からの指摘については、今後、検討したいと考えています。指定管理については、定例監査、行政監査等の監査対象になっているという意味では、行政と同じようなかたちで監査項目の対象になっているわけですから、それをして行政側の透明性はそこにあると思っており、選定委員会に第三者を入れることは検討しますが、それが本当に透明性につながるのかどうか。業者入札の入札価格に第三者を入れることと似つ

かわしいような気がしてしょうがないわけであります。それも含めて検討させてもらいます。