

平成 25 年度

## 包括外部監査結果報告書

「公の施設の管理運営及び指定管理者制度  
に関する事務の執行について」

那覇市包括外部監査人

公認会計士 金沢 信昭

# 目 次

## 第1章 包括外部監査の概要

1. 監査の種類	1
2. 特定の事件（テーマ）	1
3. 監査の着眼点	2
4. 主な監査手続	3
5. 監査の対象年度	3
6. 監査の実施期間	3
7. 包括外部監査人及び監査補助者	3
8. 利害関係	3

## 第2章 監査テーマの概要

1. 那覇市の財政状況	4
(1) 市財政の現況	4
(2) 施設の維持管理・更新に係る将来負担額について	11
2. 公の施設について	12
(1) 意義	12
3. 指定管理者制度の概要	14
(1) 指定管理者制度とは	14
(2) 指定管理者制度の手続概要	14
(3) 指定管理者制度手続の留意事項	16
4. 那覇市の指定管理者制度導入施設の運用状況	19
(1) 指定管理者制度導入施設及び指定管理料の推移	19
(2) 指定管理者の募集選定状況	21
(3) 利用料金制度	26
(4) 指定管理料	28
(5) 指定管理者の評価の実施状況	29
5. 監査の対象とした公の施設及び指定管理者	29

## 第3章 総論

1. 包括外部監査結果のまとめ	32
(1) 指定管理者制度運用状況について	32
(2) 指定管理者選定手続きの妥当性	37
(3) 指定管理者のモニタリングの妥当性	40

(4) 指定管理事業に係る収支報告書の問題点について	43
(5) 直営施設について	45
(6) 市と事業実施上及び財政上密接に関連する団体について	52
<b>指定管理者制度対象施設及び指定管理者の結果及び意見（まとめ）</b>	<b>54</b>
<b>まちづくり協働推進課</b>	
ア 那覇市 NPO 活動支援センター（おきなわ共育ファンド）	58
イ 那覇市共同利用施設（関係 9 自治会）	68
<b>商工農水課</b>	
ウ 那覇市 IT 創造館（クラスタワークス株式会社）	77
エ 那覇市伝統工芸館（那覇市伝統工芸館共同企業体）	83
オ 那覇市ぶんかテンプス館（協同組合沖縄産業計画）	88
<b>福祉政策課</b>	
カ 総合福祉センター（社会福祉センター他 4 施設） （社会福祉法人那覇市社会福祉協議会）	95
<b>障がい福祉課</b>	
キ 那覇市精神障害者地域生活支援センター （社団法人沖縄県精神障害者福祉会連合会）	104
ク 那覇市障がい者福祉センター（社団法人那覇市身体障害者福祉協会）	111
<b>ちゃーがんじゅう課</b>	
ケ 那覇市安謝複合施設（安謝特別養護老人ホーム他 3 施設） （日本赤十字社沖縄県支部）	119
コ 那覇市末吉老人福祉センター他 2 施設（社会福祉法人陽風会）、児童館・老人福祉 センター（併設型施設）2 施設（社会福祉法人那覇市社会福祉協議会）	126
サ 那覇市シルバーワークプラザ （公益社団法人那覇市シルバー人材センター）	138
<b>こどもみらい課</b>	
シ 那覇市安謝複合施設（安謝保育所）（社会福祉法人郵住協福祉会）	144
<b>子育て応援課</b>	
ス 総合福祉センター（母子福祉センター）、那覇市母子生活支援施設（社団法人那覇 市母子寡婦福祉会）	148
セ 那覇市古波蔵児童館（社会福祉法人ポプラ福祉会）、 那覇市若狭児童館（NPO 法人地域サポートわかさ）	157
<b>都市計画課</b>	
ソ 那覇市首里金城村屋（首里金城町自治会）	165

花とみどり課	
タ 那覇市緑化センター（株式会社沖縄ダイケン）	168
公園管理課	
チ 那覇市波の上ビーチ広場（社団法人那覇市観光協会）	173
青少年育成課	
ツ 那覇市立森の家みんな（沖縄自然環境ファンクラブ）	181
市民スポーツ課	
テ 那覇市体育施設 3 施設、那覇市営奥武山体育施設 2 施設 （特定非営利活動法人那覇市体育協会）	189
市営住宅課	
ト 那覇市営住宅（株式会社琉信ハウジング）	205
平和交流・男女参画課	
ナ 那覇市鏡水ふれあい会館（鏡水自治会）	215
直営施設の結果及び意見（まとめ）	219
平和交流・男女参画課	
ニ 那覇女性センター	221
健康推進課	
ヌ 保健センター、北保健センター	228
健康増進課	
ネ 古波蔵ふれあい館	231
こどもみらい課	
ノ 那覇市療育センター	234
ハ 那覇市保育所	238
市民文化部博物館・文化財課	
ヒ 那覇市立壺屋焼物博物館・那覇市立歴史博物館・玉陵・識名園	244
文化振興課	
フ 那覇市民会館・那覇市パレット市民劇場・那覇市民ギャラリー	265
商工農水課	
ヘ 泊船揚場施設・壺川漁港代替船揚場施設	281
なはまちなか振興課	
ホ 第一牧志公設市場・牧志公設市場	285
マ なは商人塾・那覇市中心商店街にぎわい広場	295
生涯学習課	
ミ 那覇市立公民館・図書館	301

**環境保全課**

△ 那覇市識名霊園・那覇市識名霊園附属納骨堂 ……………312

**公園管理課**

× 那覇市公園 ……………318

**那覇市上下水道局（配水課・下水道課）**

モ 水道施設・下水道施設 ……………332

- 資料編** ・ 指定管理者制度に関する運用指針  
・ 受益者負担の適正化（使用料の見直し）に関する指針

（注 市所管課及び指定管理者は平成 24 年 4 月 1 日現在の組織等名称に基づき記載した。）

# 第 1 章 包括外部監査の概要

## 1. 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項、第 2 項及び第 4 項の規定による包括外部監査

## 2. 特定の事件（テーマ）

「公の施設の管理運営及び指定管理者制度に関する事務の執行について」

### ・テーマを選定した理由

(1) 中核市移行への意義と役割について

那覇市は、平成 25 年 4 月 1 日より中核市に移行し、包括外部監査の対象団体となった。中核市への移行は、「地方分権改革」から「地域主権改革」により、市町村等の基礎自治体に置き換えた本格的な分権型社会の時代に突入しているという認識のもと、今後ますます混沌化が予測される社会経済情勢の変化に対し、市民との協働のもと、的確かつ柔軟に対処していくことが求められるとし、そのための一環として、これまでより、幅広い権限を行使できる中核市へ移行するとともに、時代に見合った行政サービスの提供並びにそれを支える職員力の醸成等、経営基盤の強化、拡充を図っていく必要があるとしている。

また、中期財政計画（H22 年度～26 年度）では、社会保障関係の扶助費、市債償還の公債費、老朽化した市営住宅、学校、公共施設等の建て替え経費の増が見込まれ、今後も厳しい財政運営が続くことが予測されるとし、今後、限りある資源をいかに有効に活用し、時代に即した質の高い行政サービスを提供できるかが、全ての基礎自治体の共通したテーマであるとしている（「那覇市中核市移行推進計画書」、平成 24 年 4 月 6 日、企画財務部 行政経営課（中核市移行準備室））。

(2) 公の施設及び指定管理者制度について

市には、レクリエーション施設・スポーツ施設、産業振興施設、文教施設、医療保健福祉社会施設など、多くの公の施設が設置されており、市民の福祉向上のために最小の経費で最大の効果をあげているかについて、市民の関心は高いと思われる。

また、平成 15 年 6 月の地方自治法の一部改正により、公の施設の管理については、民間のノウハウを活用することにより、多様化する住民ニーズに対して、より効果的に、効率的に対応し、市民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的

として指定管理者制度が導入された。市においても、平成 16 年 11 月に指定管理者制度を導入、平成 17 年 5 月には「指定管理者制度導入に関する指針」を策定して、平成 18 年度よりこの指針に基づき公の施設の管理のあり方について検討を行ない、指定管理者制度の導入を推進している。

また、第 3 次那覇市経営改革アクションプラン（推進期間、2010（平成 22）年度から 2013（平成 25）年度までの 4 年間）では、「指定管理者制度を十分活用することとし、指定管理者制度の導入が可能なすべての公の施設について、制度の導入を前提として検討する」としている。

このような状況及び上記（1）を踏まえ、市におけるこれまでの公の施設の管理運営及び指定管理者制度の運用状況を検証することは意義が大きいものと考え、特定の事件として選定した。

### 3. 監査の着眼点

#### （1） 施設管理全般

- ・ 施設は設置目的どおり有効利用されているか。
- ・ 設置管理条例に基づいて適切に運営されているか。
- ・ 施設の運営コストは適切な水準か。
- ・ 施設の維持管理は適切に行われているか。
- ・ 現金等の管理は適切に行われているか。
- ・ 施設整備に係る建設コストは経済性が考慮されているか。

#### （2） 指定管理者制度について

- ・ 市と指定管理者との役割分担を踏まえ制度導入を図っているか。
- ・ 指定管理者制度へ移行するための手続きは条例等に照らして妥当であるか。
- ・ 指定管理者選定は、条例等に準拠して適切になされるとともに選定過程の公平性、透明性が確保されているか。
- ・ 指定管理料及び利用料金は、施設の管理運営費用を考慮し適切に決定されているか。

#### （3） 指定管理者について

- ・ 指定管理者が行う委託契約等の各種契約は、関係法令等にもとづき適正に行われているか。
- ・ 指定管理者における指定管理に関する出納その他の事務の執行は適正に行われているか。
- ・ 指定管理者の財務状況は妥当であるか。



## 第2章 監査テーマの概要

### 1. 那覇市の財政状況

#### (1) 市財政の現況

以下は、平成23年度の市全体のバランスシート及び行政コスト計算書である。

市全体のバランスシート(H24.3.31)

(単位：千円)

[資産の部]				[負債の部]			
1	公共資産			1	固定負債		
(1)	有形固定資産			(1)	地方債		
①	生活インフラ・国土保全	445,521,473		①	普通会計地方債	123,702,750	
②	教育	129,829,074		②	公営事業地方債	20,268,345	143,971,095
③	福祉	5,467,405		(2)	長期未払金		2,587,256
④	環境衛生	35,121,173		(3)	引当金		15,796,542
⑤	産業振興	4,219,635		(うち退職手当等引当金)			14,680,194
⑥	消防	4,090,172		(うちその他の引当金)			1,116,348
⑦	総務	20,708,568		(4)	その他		△ 12,233
⑧	収益事業	0	644,957,500		固定負債合計		162,342,660
(2)	無形固定資産		5,134,058				
(3)	売却可能資産		23,164,447	2	流動負債		
	公共資産合計		673,256,005	(1)	翌年度償還予定地方債		15,069,155
2	投資等			(2)	短期借入金(翌年度繰上充用金含む)		3,159,160
(1)	投資及び出資金		6,403,372	(3)	未払金		1,935,375
(2)	貸付金		10,742,531	(4)	翌年度支払予定退職手当		2,627,226
(3)	基金等		8,581,153	(5)	賞与引当金		896,865
(4)	長期延滞債権		4,799,191	(6)	その他		405,174
(5)	その他		2,405		流動負債合計		24,092,955
(6)	回収不能見込額		△ 2,153,349				
	投資等合計		28,375,303		負債合計		186,435,615
3	流動資産				[純資産の部]		
(1)	資金		21,067,059	1	公共資産等整備国県補助金等		258,539,394
(2)	未収金		3,949,858	2	公共資産等整備一般財源等		239,754,061
(3)	販売用不動産		0	3	その他一般財源等		38,208,608
(4)	その他		223,347	4	資産評価差額		3,288,560
(5)	回収不能見込額		△ 645,334		純資産合計		539,790,623
	流動資産合計		24,594,930				
4	繰延勘定		0				
	資産合計		726,226,238		負債及び純資産合計		726,226,238

市全体の行政コスト計算書(H23.4.1－H24.3.31) (単位：千円)

項目	コスト額
人にかかるコスト	22,820,682
(1) 人件費	17,594,093
(2) 退職手当等引当金繰入等	4,357,850
(3) 賞与引当金繰入額	868,739
物にかかるコスト	31,690,373
(1) 物件費	18,453,242
(2) 維持補修費	1,287,013
(3) 減価償却費	11,950,118
移転支出的なコスト	104,928,298
(1) 社会保障給付	83,186,479
(2) 補助金等	20,669,962
(3) 他会計等への支出額	0
(4) 他団体への公共資産整備補助金等	1,071,857
その他にかかるコスト	4,176,710
(1) 支払利息	2,896,578
(2) 回収不能見込計上額	755,487
(3) その他行政コスト	524,645
コスト合計額 a	163,616,063
1 使用料・手数料	2,982,441
2 分担金・負担金・寄附金	14,936,171
3 保険料	11,788,978
4 事業収益	10,833,227
5 その他特定行政サービス収入	520,362
経常収益 b	41,061,179
b / a	25.1%
(差引) 純経常行政コスト a - b	122,554,884

また、以下は平成 23 年度の市全体の純資産変動計算書及び資金収支計算書である。

市全体の純資産変動計算書

〔自平成23年4月1日  
至平成24年3月31日〕

(単位：千円)

純資産合計	
期末純資産残高	532,760,469
純経常行政コスト	△ 122,554,884
一般財源	
地方税	40,857,951
地方交付税	12,843,229
その他行政コスト充当財源	6,208,101
補助金等受入	67,885,938
臨時損益	
災害復旧事業費	
公共資産除売却損益	
投資損失	
収益事業純損失	
出資の受入・新規設立	12,401
科目振替	
公共資産整備への財源投入	
公共資産処分による財源増	
貸付金・出資金等への財源投入	
貸付金・出資金等の回収等による財源増	
減価償却による財源増	
地方債償還に伴う財源振替	
資産評価替えによる変動額	△ 623,000
無償受贈資産受入	104,194
その他	2,318,832
期末純資産残高	539,813,231

市全体の資金収支計算書

〔自平成23年4月1日  
至平成24年3月31日〕

(単位：千円)

1 経常的収支の部	
人件費	21,121,016
物件費	18,951,145
社会保障給付	83,186,479
補助金等	20,650,250
支払利息	2,833,706
その他支出	4,646,773
支出合計	151,389,369
地方税	40,952,251
地方交付税	12,843,229
国県補助金等	58,152,155
使用料・手数料	2,229,422
分担金・負担金・寄附金	18,078,673
保険料	11,306,508
事業収入	11,743,907
諸収入	2,034,302
地方債発行額	5,017,454
基金取崩額	2,618,310
その他収入	7,909,490
収入合計	172,885,701
経常的収支額	21,496,332

2 公共資産整備収支の部	
公共資産整備支出	19,259,870
公共資産整備補助金等支出	1,071,857
支出合計	20,331,727
国県補助金等	9,438,042
地方債発行額	6,444,865
長期借入金借入額	400,000
基金取崩額	824,937
その他収入	111,165
収入合計	17,219,009
公共資産整備収支額	△3,112,718

3 投資・財務的収支の部	
投資及び出資金	58,139
貸付金	554,640
基金積立額	3,987,888
地方債償還額	11,310,268
その他支出	8,219
支出合計	15,919,154
国県補助金等	8,399
貸付金回収額	336,188
基金取崩額	278,684
地方債発行額	402,100
その他収入	162,286
収入合計	1,187,657
投資・財務的収支額	△ 14,731,497

当年度資金増減額	3,652,117
期首資金残高	17,414,942
期末資金残高	21,067,059

次に、平成19年度から平成24年度(暫定値)までの市の普通会計における歳出の性質別内訳の年次推移と、各財政指標の年次推移を示すと以下のとおりである。

性質別歳出決算額 (平成19年度～平成24年度) 単位：千円

	H19	H20	H21	H22	H23	H24
義務的経費	65,691,451	62,204,428	63,235,603	69,399,008	71,113,642	73,168,678
人件費	20,662,370	19,788,505	19,475,346	18,601,424	18,608,002	18,344,666
扶助費	29,194,041	30,222,521	32,088,855	39,173,302	40,607,185	42,371,056
公債費	15,835,040	12,193,402	11,671,402	11,624,282	11,898,455	12,452,956
物件費	8,776,067	8,680,192	9,993,049	10,347,898	11,104,302	12,393,405
維持補修費	725,617	705,002	750,778	710,114	766,674	440,345
補助費等	5,990,268	9,977,058	13,117,656	9,124,623	6,547,577	7,156,338
繰出金	8,088,001	8,622,570	9,205,637	9,107,025	9,087,137	9,706,135
積立金	4,150,377	928,531	1,697,035	4,953,799	3,762,347	3,171,550
投資・出資・貸付金	87,900	876,750	567,701	833,330	608,904	1,067,000
投資的経費	21,145,697	27,415,122	22,026,127	28,347,013	17,574,090	19,145,171
普通建設(補助)	14,952,329	17,318,100	15,421,951	17,870,765	12,500,601	10,931,994
普通建設(単独)	6,193,368	10,097,022	6,604,176	10,476,248	5,073,489	8,213,177
災害復旧事業費	0	0	0	0	0	0
失業対策事業費	0	0	0	0	0	0
合計	114,655,378	119,409,653	120,593,586	132,822,810	120,564,673	126,248,622

財政指標の状況 (平成19年度～平成24年度) 単位：千円

	H19	H20	H21	H22	H23	H24
経常収支比率(%)	92.3	92.4	91.8	88.2	87.2	90.4
公債費比率(%)	15.4	15.4	14.2	13.4	-	-
起債制限比率(%)	13.3	13.0	12.6	12.1	-	-
実質赤字比率(%)	-2.76	-2.27	-3.73	-4.20	-5.39	-4.67
連結実質赤字比率(%)	-16.23	-10.46	-12.69	-14.51	-15.31	-13.58
実質公債費比率(%)	14.9	15.1	14.7	14.4	14.0	14.2
将来負担比率(%)	176.0	151.7	140.2	134.0	131.7	131.1
市債残高	120,585,707	125,046,620	126,993,963	134,883,242	136,523,221	139,754,928
財政力指数	0.762	0.767	0.766	0.756	0.747	0.743
標準財政規模	54,192,276	56,646,324	57,720,447	58,908,475	60,523,426	60,924,297
地方交付税	11,043,031	11,291,867	11,762,148	12,616,276	12,843,229	13,078,665
普通交付税	10,021,996	10,199,418	10,596,535	11,377,324	11,602,847	11,425,573
特別交付税	1,021,035	1,092,449	1,165,613	1,238,952	1,240,382	1,653,092
臨時財政対策債	2,383,300	2,232,330	3,464,642	5,546,606	5,017,119	5,077,967

\* 財政力指数は3年平均

財政指標のうち特に重視されるのは、経常収支比率であり、市は前年度の実績を上回ることを一つの目標に毎期、改善を図ってきた。概ね平成23年度まで比較的順調に推移してきたものの、平成24年度において、3期ぶりに90%を超え前期実績を下回ることとなった。

経常収支比率はじめ、平成23・24年度の普通会計における主な財政指標について、他の県庁所在市や中核市と比較すると、概ね次に示すとおりである。

那覇市の主な財政指標（普通会計）

(1) 経常収支比率 (単位：%)

年度	那 覇 市			H23年度 県庁所在市	那覇 市の 順位	H24年度 中核市	那覇 市の 順位
	H22年度	H23年度	H24年度				
経常収支比率	88.2	87.2	90.4	89.6	8位	90.4	21位

(2) 実質公債費比率 (単位：%)

年度	那 覇 市			H23年度 県庁所在市	那覇 市の 順位	H24年度 中核市	那覇 市の 順位
	H22年度	H23年度	H24年度				
実質公債費比率	14.4	14.0	14.2	11.0	27位	—	—

(3) 公債費負担比率 (単位：%)

年度	那 覇 市			H23年度 県庁所在市	那覇 市の 順位	H24年度 中核市	那覇 市の 順位
	H22年度	H23年度	H24年度				
公債費負担比率	15.0	15.4	15.9	—	—	15.8	22位

(4) 将来負担比率 (単位：%)

年度	那 覇 市			H23年度 県庁所在市	那覇 市の 順位	H24年度 中核市	那覇 市の 順位
	H22年度	H23年度	H24年度				
将来負担比率	134.0	131.7	131.1	94.4	25位	—	—

(5) 財政力指数

年度	那 覇 市			H23年度 県庁所在市	那覇 市の 順位	H24年度 中核市	那覇 市の 順位
	H22年度	H23年度	H24年度				
財政力指数	0.756	0.747	0.743	0.74	15位	0.778	26位

県庁所在市は、政令指定都市及び東京都をのぞく 31 市の平成 23 年度のデータについて、また中核市は、平成 25 年度から指定の那覇市を含む 42 市の平成 24 年度のデータについて、各々、その中央値、那覇市の順位を示す。

### ① 経常収支比率について

経常収支比率は、地方税、普通交付税のように使途が特定されない、毎年度経常的に収入される一般財源のうち、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費に充当されたものが占める割合であり、比率が低いほど財政構造の弾力性が大きい。

つまり比率が高いほど自由に使えるお金の割合が減ることになる。大まかな目安として、75%～80%未満：妥当である、80%以上：弾力性を失いつつある、90%以上：財政構造が硬直化している、95%以上：総務省の財政運営ヒアリング対象団体、などのように分類して捉えられる。

市は、継続して経常収支比率の低下に注力し、平成 19 年度から平成 23 年度にかけて 5%以上、比率を改善させたものの、平成 24 年度は再び 90%を超える結果となった。平成 23 年度は他の県庁所在市との比較において 8 位の水準ながら、平成 24 年度の実績を前年度比較にあてはめると 22 位の水準に下落している。財政規模の違いはあるものの、県内他市との比較においては最も高い比率を示し、財政の弾力性が最も低くなっている。

平成 24 年度は、障害福祉サービス等給付費 998 百万円増、生活保護費 1,169 百万円増など、なかば政策的に扶助費の自然増を賄ったほか、公債費も 1,030 百万円増加するなど不可避的な側面もあり、財政の硬直度を増したものと理解できる。

平成 25 年度も当初予算において、沖縄振興特別推進交付金（以下特別交付金と言う）事業の実施や保護費など社会保障費の自然増などにより、2,612 百万円の収支不足が生じ、財政調整基金を 2,112 百万円、減債基金を 500 百万円取り崩すに至るなど、今後も扶助費の増加や多額の公債費により、財政へ強い圧力が働くものとみられる。また、中核市移行に伴う県からの移譲事務への対応など、財政の弾力性を低下させやすい状況が想定される。

市はこれらの環境に対応し、少しでも財源の自由度を高めておきたいところであり、現行の那覇市経営改革推進計画に引き続き、今後とも、徹底的な行財政改革の継続が求められる。

### ② 実質公債費比率、公債費負担比率、将来負担比率他について

実質公債費比率は、元利償還金の標準財政規模に対する比率の過去 3 年間の平均値で、返済額の大きさを指標化し、比率が 18%以上の団体は起債に当たり許可が必要になる

など、資金繰りの程度を表す。また、将来負担比率は、借入金、地方債や将来支払っていく可能性のある負担等、現時点での残高の標準財政規模に対する比率で、将来財政を圧迫する可能性の度合いを示す。

市は平成 23 年度実績において県庁所在市 31 市中、実質公債費比率が 27 位、将来負担比率が 25 位と下位に甘んじている。標準財政規模に対する割合は、現在の資金繰り、将来負担ともに重要性が認められ、平成 24 年度の実績は更に前年度を下回ることから、これらの改善が望まれるところである。

一方、公債費負担比率は、公債費に充当する一般財源が一般財源総額に対し、どの程度の割合かを示す指標であり、公債費がどの程度一般財源の使途の自由度を制約しているか、財政構造の弾力性を判断するものである。

市は平成 24 年度実績において、中核市 42 市中 22 位と中位にある。現状の公債費が一般財源の弾力性を損ねているとまでは断言できないとしても、他市にくらべ、中核市移行前の状態であり、今後、一般財源が想定外に費やされることのないよう、留意する必要がある。

具体的には、インフラ関連など、事業を厳選して市債発行の抑制に努めることが求められる。市は、中核市移行に伴う県からの移譲事務や保健所設置のほか、市民会館建替事業など、市民のニーズが高く、多額のコストが予想される事業を少なからず抱えている。老朽化した公共施設の建て替えに対応する必要があるものの、遊休地や貸付地、民活用用地等の処分による臨時的財源を有効に活用するなど、起債や借入をできる限り抑制する方策が求められる。

市債残高自体は、平成 22 年度終了となった土地開発公社健全化計画や、平成 24 年度に終了した本庁舎建設事業などにより、平成 24 年度にピークを迎えその後減少傾向となる見込みであった。しかし、今後は、生活保護費や障害福祉サービス等給付費を中心とする扶助費の増加が顕著に表れ、年々財政を圧迫する見込みである。また国民健康保険特別会計へ毎年度、最低限 15 億円の拠出を求められるなど、主に社会保障関連の歳出が、市の財政へ大きな負担となり続けることが予想される。

このような状況に、市は臨時財政対策債の発行により対処せざるを得ないものと考えられるが、その年々の償還については、地方交付税による実効ある補てんが担保されるか、必ずしも見通せないものと思われる。厳しい見方にたてば、毎年度の歳出超過に対応すべく、財政調整基金・減債基金の取り崩しが続き、数年の後に基金残高が底をついてしまう事態も全く想定されないことではない。

公債費の比率に係る諸指標を改善させるためには、先述したインフラ関連の施策のほか、社会保障関連費用の増加基調をいかに抑制気味に誘導していくか、将来財政を念頭においた、強い政策的取組が不可避であると思われる。

このほか財政力指数は、市の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値である。同指数が高いほど、普通交付税算定上

の留保財源が大きく、財源に余裕があるといえるが、市は平成 21 年度より低下傾向にある。今後も収納率の向上や、公の施設等における使用料・手数料の適正化など、引き続き地道な努力が求められるところである。

## (2) 施設の維持管理・更新に係る将来負担額について

市は、中核市へ移行した平成 25 年度の当初歳出予算において、沖縄振興特別推進交付金事業、保健所運営経費など中核市移行に伴う事業費の増、また、市営住宅の建替事業や社会保障費の増により対前年度比 2,465 百万円、2.0%増の大幅な増加を見込んでいる。

主な増額事業は、公の施設など施設との関連に絞っても、大名市営住宅建替事業（1,250 百万円増）、泊小学校屋内運動場建設事業（356 百万円増）、石嶺市営住宅建替事業（305 百万円増）、沖縄都市モノレール延長事業（256 百万円増）などがある。また、新たな事業として、特別交付金を活用したまちづくり拠点施設整備事業（441 百万円）や消防庁舎整備事業（289 百万円）、大名小学校校舎建設事業（115 百万円）などがある。

このように、那覇市の場合、中核市移行に伴う負担増のほか、特別交付金の活用による支出が今後とも継続されることが見込まれることなどから、中長期的に施設との関連で、維持管理・更新に係る将来負担額を推計することは容易ではないが、市は現在、平成 26 年度からの中期財政計画を策定中であり、対象 4 年の期間における財政負担の動向については、公の施設との関連においても「普通建設事業費」など事業費科目を通じて、ある程度概要を把握することが可能であるものと思われる。

具体的には、小中学校、市営住宅、幼稚園・保育所に係る建設・改修事業や公園整備事業などが該当するものと考えられるが、普通建設事業費にはこのほか、道路整備や市街地再開発、モノレール関連事業等が含まれる。あくまで暫定的な見通しながら、平成 29 年度までの間、普通建設事業費に係る那覇市の歳出額は、一般財源から少なくとも毎年度 40 億円以上の負担が生ずる見込みであり、建替えのタイミングにより年度毎の増減が想定されているところである。

一方、市は、組織活動のために土地・建物など施設を、総合的に企画、管理、活用する経営活動「ファシリティマネジメント」に取り組みはじめており、今後、取組が軌道に乗れば、全部署の固定資産の動向を統括的、横断的に把握することが可能になるなど、公の施設の維持管理・更新に係る将来負担額を、より弾力的に市民へ提示することもできるものと思われる。

ただし、現在は、中核市や特別交付金事業の影響のほか、耐震改修促進法の 2013 年における改定などを契機とする、学校など公の施設における耐震度不足への対応など、新たに重要なファクターも生じており、これらの複雑な影響を見定めたうえでなくては、公の施設に係る維持管理・更新など将来負担の把握について、信頼性を担保

することは困難である。特に不特定多数が利用する大規模施設等について、耐震診断の義務化とその結果の公表に伴い、実質的な対応を行う必要性が生ずれば、建替えや改修のタイミングが早まるなど、市の財政にも少なからず影響が生じる可能性があるものと思われる。

今後、これらの要因が、少なくとも公の施設に係る財政負担を増やす方向に働くことは、確実であるものと捉えられる。上記で述べたように、財政の自由度が逼迫しており、扶助費の増加等を背景に公債費の将来負担等も懸念される。公の施設の運営においても、民間委託の拡大や指定管理者制度の導入など、市民サービスの向上とともに、財政の効率化に資する一層の取り組みが求められるところである。

## 2. 公の施設について

### (1) 意義

地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するための施設（公の施設）を設けるものとされており（地方自治法（以下、「自治法」という。）244条1項）、一般的には、次の要件を満たすものが「公の施設」に該当すると考えられている。

#### ①住民の利用に供するための施設であること

たとえ、公の目的で設置されたものであっても、住民の利用に供することを目的としないものは公の施設ではない。したがって、純然たる試験研究所、留置場等は、公の施設ではない。「利用」の形態は、一般使用であるか否かを問わない。

#### ②当該地方公共団体の住民の利用に供するための施設であること

国民の利用に供するために設ける施設であっても、当該地方公共団体の区域内に住所を有する者の利用に供しないものは公の施設ではない。したがって、主として地域外の者が利用することを目的とする観光宿泊施設、物産販売施設等は公の施設に該当しない場合があり得る。「住民」は、住民全体を対象とするものでなくても、合理的に一定の範囲に限られた住民でも良い。

#### ③住民の福祉を増進する目的をもつ施設であること

住民の利用に供する目的が、直接住民の福祉を増進するためであって、利用そのものが福祉の増進となるものでなければならず、競輪場、競馬場のような地方公共団体の財政上の必要のために住民の利用に供する施設、留置場のように社会公共秩序を維持するために設けられる施設は公の施設ではない。

#### ④地方公共団体が設ける「施設」であること

「公の施設」は、講学上の「営造物」の概念とは異なり、物的「施設」を中心とする概念であり、巡回講師のようないわゆる「人的営造物」は、自治法上の公の施設には該当しない。

#### ⑤地方公共団体が設けるものであること

①～④の要件を満たす施設であっても、地方公共団体が設置する施設でなければ、「公の施設」にはならない。例えば、国が設置する博物館や、民間企業が設置するプールなどは、自治法上の「公の施設」ではない。

公の施設の設置及び管理に関する事項は、法令に特別の定めがある場合を除き、条例で定めなければならないこととされ（自治法 244 条の 2 第 1 項）、地方公共団体は、正当な理由がない限り住民の利用を拒んではならず（自治法 244 条 2 項）、住民の利用につき不当な差別的取扱いをしてはならない（自治法 244 条 3 項）とされている。

このように、地方公共団体が公の施設を設置した場合、住民は、これを利用する権利を有することとなる。この権利に関する長の処分に不服がある場合、住民は、不服申立てをすることができる（自治法 244 条の 4）。

公の施設とは、具体的には次のようなものをいう。

- 1) 民生施設：保育所、母子寮、養護老人ホーム、老人福祉センター、老人憩いの家、福祉会館、児童館
- 2) 衛生施設：し尿処理施設、ごみ処理施設、下水処理施設、下水終末処理場、公衆便所、健康センター
- 3) 体育施設：体育館、陸上競技場、プール、野球場、武道館、キャンプ場
- 4) 社会教育施設：中央公民館、地区公民館、勤労青少年ホーム、青年の家・自然の家、中央図書館、地区図書館、博物館、資料館、小・中学校の開放宿泊施設、国民宿舎等
- 5) 公園：公園、児童館
- 6) 会館：市民会館、公会堂、文化センター、勤労会館、婦人会館、コミュニティセンター、集会所
- 7) 診療施設：病院、診療所

### 3. 指定管理者制度の概要

#### (1) 指定管理者制度とは

平成15年6月の地方自治法の一部改正により、公の施設の管理については、民間のノウハウを活用することにより、多様化する住民ニーズに対して、より効果的に、効率的に対応し、市民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的として指定管理者制度が導入されている。

#### (2) 指定管理者制度の手続概要

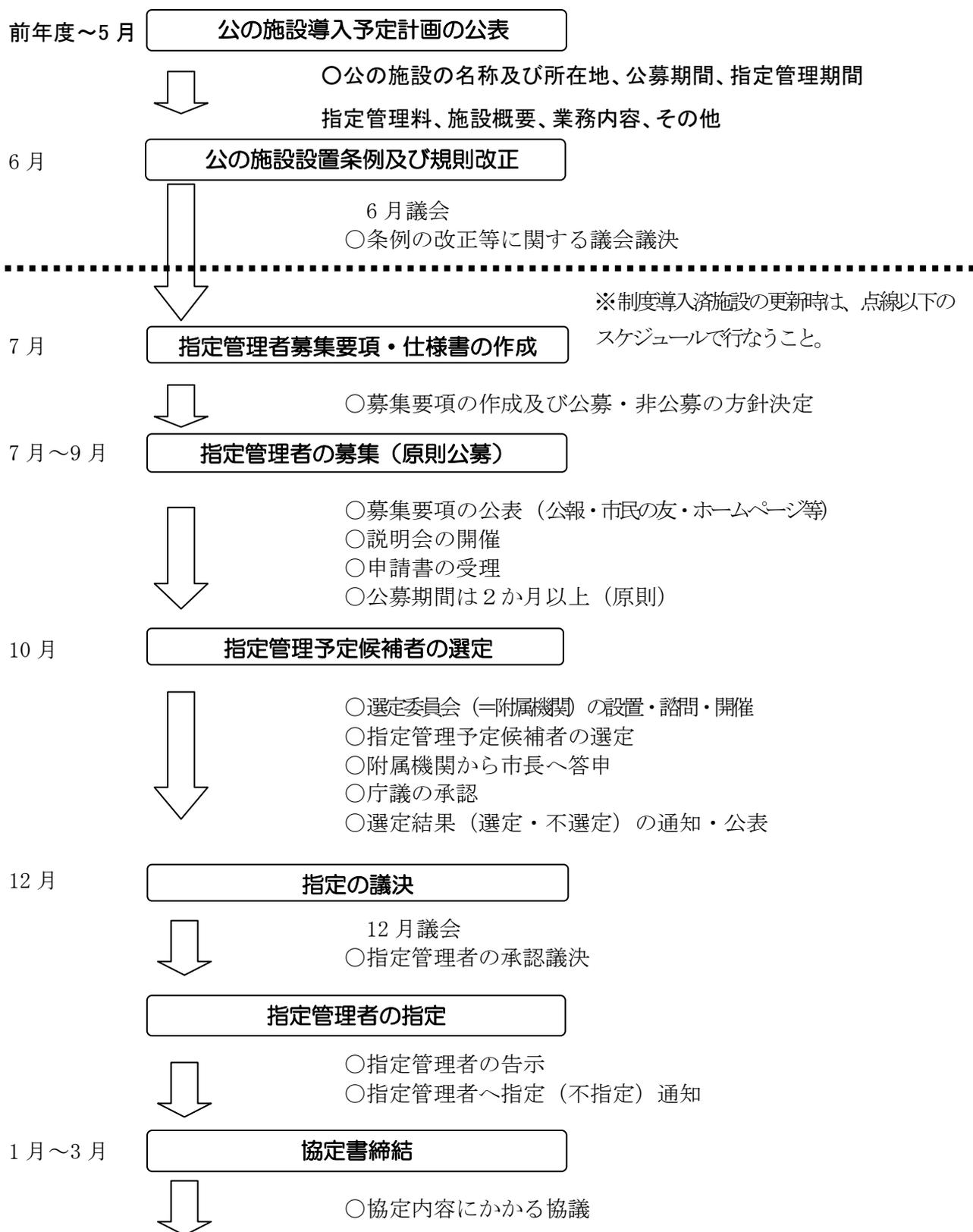
指定管理者制度の手続きの概要をまとめると、次のようになる。

- ① 地方自治体が指定管理者を指定する場合には、条例を定めて、あらかじめ議会の議決を経なければならない。
- ② 指定管理者の指定手続き、管理基準、業務範囲等は条例で定める。
- ③ 指定管理者の指定は期間を定めて行う。
- ④ 指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理業務に関し事業報告書を作成し、地方公共団体に提出しなければならない。
- ⑤ 地方公共団体が適当と認めるときは、指定管理者はその管理する公の施設に係る利用料金を自らの収入として收受できる。また、この場合の利用料金は、条例に基づいて指定管理者が定める。ただし、あらかじめ利用料金について地方公共団体の承認を受ける必要がある。

以下は、那覇市の指定管理者導入（更新）スケジュールである。

【参考】

指定管理者制度導入(更新)スケジュール



4月1日

**指定管理者による管理運営開始**

**(3) 指定管理者制度手続の留意事項**

**① 条例の制定**

**・ 必須事項**

公の施設には各地方公共団体で設置目的などを定めた施設設置条例がある。施設の設置と管理に関する事項は、この条例で定めなければならないが、指定管理者制度を導入する場合は、それを条例で規定する必要がある、条例で必ず規定しなければならない事項を必須事項という。

必須事項としては、これ以外に「指定管理者の業務範囲」、「指定の手続き」、「管理の基準」などの事項が地方自治法で定められている。

指定の手続きでは申請方法と選定基準が考えられる。申請方法は申請書以外に事業計画書や申請者の業務履行能力を示す書類などの提出が考えられ、選定基準は公平、公正な選定のための規定である。

「管理の基準」や「業務範囲」は、施設の種類、規模、態様によって異なるが、管理基準の具体的事項としては、サービス水準の確保、休業日、開館時間、禁止行為、利用を拒む場合や利用許可を取り消す場合の基準などがある。また、個人情報の取り扱いや指定管理者の責務についても規定する必要がある。

**・ 任意事項**

必須事項ではないが、一般的には条例に規定しておいたほうが望ましい事項が任意事項であり、施設機能や管理の透明性を高めるような事項は、条例で規定することが考えられる。

募集の方法は、周知方法や募集期間の定めで、適切な方法、期間を規定することが指定管理者の公正な選定につながる。指定管理者の指定期間が適切でない場合は、管理運営の採算性や効率性を損ねることも考えられる。

指定の取り消しは地方自治法にも規定されているが、より具体的に条例で規定しておくほうが良い。指定管理者の公表を規定することも、住民に開かれた施設管理と言える。

**② 利用料金制**

施設によっては利用料金を取るところがある。地方公共団体の直営施設であれば、この料金収入は歳入予算に計上され、歳入手続きが必要になる。しかし、指定管理者制度では施設の利用料金を指定管理者の収入とすることが許され、これを「利用料金制」と

言う。

#### 使用料制度と利用料金制度との比較

比較項目	使用料制度	利用料金制度
料金設定	地方自治体	条例で定めた範囲で指定管理者
料金徴収	指定管理者	指定管理者
料金の収納先	地方自治体	指定管理者
インセンティブ効果	ない (指定管理者が努力しても自らの収入は増えない)	ある (指定管理者が努力すれば自らの収入が増える)

### ③募集・選定から協定締結まで

#### ・募集

募集は公募が原則である。募集にあたっては、地方公共団体は募集要項を作成し、それにもとづいて周知し、仕様書の配布と施設案内を含む説明を行う。応募者は、決められた応募書類を募集期限内に提出して審査を受ける。

周知は公平、公正に行い、募集期間は応募者が申請準備をするのに不足のない期間を設定する必要がある。周知方法や募集期間などが適切でない場合、希望者が応募機会を逃し、募集する側は期待できる優良な管理者を得られなくなる可能性がある。

仕様書は条例に定められた施設管理規定が、実務に即して具体化されたものである。応募の申請書類のなかの事業計画書は、応募者の施設機能に対する理解と業務遂行意欲が具体的に表現される書類であり、施設管理仕様というかたちで提示された課題に対する回答書である。このような理由で、事業計画書は管理者選定の主要な資料となる。その他の提出書類としては、申請者の人的、物的、財務的な業務遂行能力を示す、定款または寄付行為、組織概要、財務諸表、活動実績を表す資料などが考えられる。

#### ・選定

選定の方法は、書類による1次審査で適格性のある応募者を一定数まで絞り込み、2次審査のヒアリングの結果で選定するのが一般的な方法として考えられている。

審査する側は、条例の選定基準をより具体化した基準に照らして管理者を選定することになるが、その基準の詳細が明らかにされることはない。

なお、選定には学識経験者や住民代表などの委員を含む選定委員会を設置して、選定の公平、公正を期するケースもある。

- ・ **議決**

議決は議会の承認である。この議決が行われるまでは選定された事業者も指定管理者の候補者にすぎない。

- ・ **協定の締結**

指定管理者の役割は、地方自治法では「施設の管理」という一言で規定され、条例で詳細に規定される。それが募集要項や仕様書、事業計画書、議会承認を通して順次具体的になる。

協定の締結は、この一巡の流れの最後に位置づけられる行為で、地方公共団体と指定管理者が施設管理の実施に先立って交わす約束である。また、指定管理者が行政の一端を担ううえで依拠する約束事ということにもなる。

地方公共団体としても、指定管理者が施設の管理運営上でトラブルを起こした場合、まずはこの協定に沿った問題解決を図ることになるから、過不足のない協定締結が必要である。

上記において参考とした文献

- ・「要説地方自治法」（松本英昭著 ぎょうせい）
- ・「指定管理者制度」（出井信夫著 学陽書房）
- ・「指定管理者制度の現場」（出井信夫、吉原康和著 学陽書房）
- ・「指定管理者 実務運営マニュアル」（三菱総合研究所地域経営研究センター編著 学陽書房）
- ・「指定管理者制度 事業計画書作成のポイント」（パブリックマーケット研究会編著 都政新報社）

## 4. 那覇市の指定管理者制度導入施設の運用状況

### (1) 指定管理者制度導入施設及び指定管理料の推移

平成24年4月1日現在、市が指定管理者制度を導入している施設は66施設である。なお、平成25年度において那覇市安謝複合施設内にある特別養護老人ホーム、老人デイサービスセンター及び安謝保育所の3施設が民営化、また、新たに那覇市国場児童館、大名児童館、パレット市民劇場、那覇市民ギャラリーの4施設に指定管理者制度が導入されたことから、平成25年4月1日では、67施設が指定管理者制度導入施設となっている。

過去5年の指定管理者制度導入済み施設数及び指定管理料の推移は以下の通りである。

	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度
指定管理者制度導入済み施設数	41	43	45	45	66
指定管理料合計(千円)	550,557	607,562	686,464	665,525	728,471
1施設当たり平均指定管理料(千円)	10,795	11,463	12,952	12,557	11,037

なお、市の資料によれば、平成25年4月1日現在の公の施設に対する指定管理者制度導入率は、22%となっている(指定管理者制度導入施設数67÷公の施設数303、公園・上下水道施設含む、なお、公園169施設・上下水道施設20施設を除く導入率は58%である。)

これに関しては、平成24年11月に総務省自治行政局行政経営支援室より、「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、「総務省調査結果」と言う。)が公表されており、この中で沖縄県の導入率は、62.2%(公営住宅を除く場合は、24.4%)となっている。沖縄県との比較については、公園数、公営住宅数等が異なっているので、単純比較はできない。なお、総務省調査結果によれば、全都道府県の導入率は、61.3%(公営住宅除いた導入率は50.1%)となっている。

また、総務省調査結果による施設区分ごとの導入率は以下の通りである。

区分	都道府県		那覇市（平成 25 年 4 月 1 日現在）	
	導入数（導入率）	公の施設数	導入数（導入率）	公の施設数
レクリエーション・スポーツ施設	512（87%）	585	6（86%）	7
産業振興施設	178（40%）	441	3（38%）	8
基盤施設	5,647（64%）	8,828	19（9%）	212
			※19（82%）	※23
文教施設	480（46%）	1,030	16（44%）	36
社会福祉施設	306（41%）	740	23（58%）	40
合計	7,123（61%）	11,624	67（22%）	303
			※67（58%）	※114

（※ 公園 169 施設、上下水道施設 20 施設を含まない場合）

上記では、施設区分毎の導入率は、那覇市公園及び上下水道施設を含まない場合は全都道府県レベルと大きな差は見られないものの、これらの施設数を算入した場合は、基盤施設及び全体の導入率が大幅に全都道府県平均を下回るようになる。

市では、平成 16 年 10 月 1 日に、那覇市ぶんかテンプス館に対して最初の指定管理者制度を導入後、平成 20 年度までに 41 の施設に制度導入を実施した。その後は、平成 21 年に小禄児童館及び識名児童館、平成 22 年に奥武山野球場及び奥武山屋内運動場、平成 24 年 4 月 1 日から、那覇市若狭児童館及び那覇市市営住宅 19 団地並びに那覇市鏡水ふれあい会館に新たに制度導入をしたことにより、平成 24 年 4 月 1 日現在で 66 施設に制度が導入されている。

また、このような状況に伴い、指定管理料は、平成 20 年度の 5 億 5 千万円から平成 24 年度には 7 億 2 千万円に増加している。なお、施設により規模や業務内容が異なるため単純比較はできないが、参考として、1 施設当たりの平均指定管理料は約 1 千万円前後で推移している。

## (2) 指定管理者の募集選定状況

### ①制度導入年度及び導入後の指定の回数について

制度導入年度と各年度の導入数は以下の通りである。

年度	16	17	18	19	20	21	22	23	24
施設数	1	1	38	1	0	2	2	0	21

平成 16 年 10 月 1 日に、那覇市ぶんかテンプス館に対して最初の指定管理者制度を導入後、平成 17 年度より那覇市 N P O 活動支援センターに導入、その後、平成 18 年度に新たに複合施設内の施設に対し導入するなど、計 40 施設が導入されている。その後は、大きな動きはなく推移し、平成 24 年度からは、新たに那覇市若狭児童館、那覇市市営住宅 19 団地及び那覇市鏡水ふれあい会館の 21 施設が導入されている。

また、指定管理者制度が導入されてから、1 施設が導入後 4 回目、8 施設が 3 回目、32 施設が 2 回目、7 施設が 1 回目である。これらを総務省調査結果と比較すると以下のようなになる。

区分	都道府県	指定都市	市区町村	那覇市
1 回	905 (12%)	941 (12%)	11,815 (20%)	25 (38%)
2 回	2,788 (39%)	5,306 (69%)	33,371 (56%)	32 (48%)
3 回	3,399 (47%)	1,148 (15%)	12,381 (21%)	8 (12%)
4 回	27 (0%)	119 (1%)	781 (1%)	1 (0%)
5 回以上	4 (0%)	127 (1%)	364 (0%)	0 (0%)
合計	7,123 (100%)	7,641 (100%)	58,712 (100%)	66 (100%)

### ②指定期間

平成 24 年 4 月 1 日現在の制度導入施設数 66 施設のうち、施設ごとの指定期間は、5 年間が 55 施設、4 年間が 1 施設、3 年間が 7 施設、1 年間が 3 施設となっている。1 年間の 3 施設は、施設の民営化が決定した後、民営化前の 1 年間のみ非公募で選定された安謝複合施設内の特別養護老人ホーム、老人デイサービスセンター及び安謝保育所である。66 施設のうち、約 83%が 5 年間の指定期間である。これは、市が定める「指定管理者制度に関する運用指針」（平成 22 年 7 月 30 日市長決裁、以下「運用指針」と言う。）に基づく 5 年間（最長）を採用して

いるからである。また、制度導入時は3年であったがその後5年になった施設もある。

また、総務省調査結果による比較（市区町村との比較のみ抽出）は以下の通りである。

区分	市区町村	那覇市
1年	559 (1%)	3 (0%)
2年	1,080 (1%)	-
3年	13,769 (23%)	7 (0%)
4年	4,097 (7%)	1 (0%)
5年	34,424 (58%)	55 (83%)
6年	243 (0%)	-
7年	143 (0%)	-
8年	107 (0%)	-
9年	220 (0%)	-
10年以上	4,070 (6%)	-
合計	58,712 (100%)	66 (100%)

上記から、市区町村の状況では、5年の指定期間が最も多い。また、市区町村では、10年以上指定期間も約4千施設（6%）ある。那覇市では、運用指針に従って5年の指定期間が市区町村全体同様に最も多い。

### ③募集方法及び選定

66施設のうち、15施設が非公募で残りの51施設は公募である。公募非公募は、運用指針に基づき決定されている。非公募施設と非公募の理由は以下の通りである。

施設名称	施設数	非公募の理由
那覇市共同利用施設	9	地域住民が専ら使用している施設や地域住民が構成する団体が管理運営をしている場合に該当するため。
安謝特別養護老人ホーム	1	民営化が決定し、指定管理者が自ら管理運営を担うこととなったため、民営化前1年間のみ非公募で指定管理者となった。

安謝老人デイサービスセンター	1	民営化が決定し、指定管理者が自ら管理運営を担うこととなったため、民営化前1年間のみ非公募で指定管理者となった。
安謝保育所	1	民営化が決定し、指定管理者が自ら管理運営を担うこととなったため、民営化前1年間のみ非公募で指定管理者となった。
那覇市シルバーワークプラザ	1	(1) 対象施設は、シルバー人材センターの会員が事業を展開するための施設として補助金の交付を受けて設置され、シルバー人材センターの会員その他指定管理者が適当と認める者を利用者として、高齢者の就労支援、社会参加と福祉の増進を図ることを目的としていること。 (2) 現指定管理者である社団法人那覇市シルバー人材センターは、指定管理委託料が発生せず、経費の節減が図られていること。 (3) 高齢者の就労支援を目的に設立された団体が管理運営を行うことにより、更に高齢者の福祉の増進と活力ある地域づくりが図られることで、サービスの向上が見込まれること。
首里金城村屋	1	地域住民が専ら使用している施設や地域住民が構成する団体が管理運営をしている場合に該当するため。
那覇市鏡水ふれあい会館	1	地域住民が専ら使用している施設や地域住民が構成する団体が管理運営をしている場合に該当するため。

また、総務省調査結果による指定管理者の選定手続き別状況は、以下の通りである（市区町村のみ、監査人一部修正）。

区分	公募により募集	従前の管理受託者・指定管理者を公募によらず選定	左以外の方法により選定	合計
レクリエーション・スポーツ施設	6,932 (52%)	5,305 (40%)	906 (6%)	13,143 (100%)
産業振興施設	1,723 (25%)	4,448 (65%)	646 (9%)	6,817 (100%)
基盤施設	8,161 (56%)	5,536 (38%)	676 (4%)	14,373 (100%)
文教施設	2,546 (19%)	9,506 (71%)	1,332 (10%)	13,384 (100%)
社会福祉施設	3,475 (31%)	6,602 (60%)	918 (8%)	10,995 (100%)
合計	22,837 (39%)	31,397 (54%)	4,478 (7%)	58,712 (100%)

上記から、公募以外による選定が全体の約6割を占めており、従前の管理受託者・指定管理者が非公募により選定されるケースが最も多い（54%）ことが分かる。

#### ④指定管理者の区分について

市からの入手資料によると、指定管理者受託団体の区分は以下の通りである。

区分	施設数	割合
民間企業	21	32%
外郭団体（第3セクター含む）	1	2%
社会福祉法人	20	30%
NPO	8	12%
任意団体（町内会など）	11	17%
その他	5	7%
合計	66	100%

上記のうち、外郭団体とされているものは、社団法人那覇市観光協会である。また、その他に区分されている団体は、社団法人、協同組合である。なお、民間企業とされている21施設のうち19施設は市営団地であり、市営団地は19団地

一括して株式会社に委託されているので、民間企業への委託割合が多いように思えるが、施設数との関連では、社会福祉法人への委託が割合では最も多い。

また、団体別の指定管理施設受託状況は以下の通りである。

(平成24年4月1日現在)

団体名	受託施設数
社団法人那覇市観光協会	1
社団法人那覇市母子寡婦福祉会	2
社会福祉法人那覇市社会福祉協議会	9
社会福祉法人ポプラ福祉会	1
NPO法人地域サポート若狭	1
株式会社琉信ハウジング(※)	19
特定非営利活動法人那覇市体育協会	5
社団法人那覇市身体障害者福祉協会	1
社団法人沖縄県精神障害者福祉会連合会	1
沖縄自然環境ファンクラブ	1
日本赤十字社沖縄県支部	4
社会福祉法人陽風会	3
社団法人那覇市シルバー人材センター	1
首里金城町自治会	1
株式会社沖縄ダイケン	1
社会福祉法人郵住協福祉会	1
鏡水自治会	1
おきなわ共育ファンド	1
関係自治会(大嶺、田原、安次嶺、宮城、高良、宇栄原、当間、小禄、真嘉比)	9
那覇市伝統工芸事業協同組合連合会	1
クラスタワークス株式会社	1
協同組合沖縄産業計画	1
合計	66

(※ 市営住宅19団地の管理運営を一括して請け負っているため、1団体当たり受託施設数は最大となっている。)

### ⑤指定管理者の交替

制度導入後、指定管理者の交替があった施設は以下の7施設である。

施設	指定管理者の変遷		
	1期目	2期目	3期目
那覇市NPO活動支援センター	NPO法人沖縄リサイクル運動市民の会	NPO法人まちなか研究所わくわく	おきなわ共育ファン
那覇市立森の家 みんな	特定非営利活動法人エコビジョン	沖縄自然環境ファンクラブ	—
那覇市IT創造館	NABIO管理運営共同企業体	クラスタワークス(株)	クラスタワークス(株)
那覇市緑化センター	エコ・グリーンなは	(株)沖縄ダイケン	(株)沖縄ダイケン
辻老人憩の家	社会福祉法人那覇市社会福祉協議会	社会福祉法人陽風会	—
那覇市末吉老人福祉センター	社会福祉法人那覇市社会福祉協議会	社会福祉法人陽風会	—
那覇市壺川老人福祉センター	社会福祉法人那覇市社会福祉協議会	社会福祉法人陽風会	—

上記以外は、制度導入後継続して同一の団体が受託しており、指定管理者制度導入前の直営時に受託していた団体が引き続き指定管理者となり、継続して受託しているケースが多い。

### (3) 利用料金制度

利用料金制度を導入している施設は57(86%)、導入していない施設は9施設(14%)で、利用料金制度導入施設が9割弱を占めている。

また、総務省調査結果による利用料金制の採用状況は以下の通りである。

(単位：施設数、%)

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
利用料金制を 採用 (一部利用料 金制も含む)	3,460 (48%)	2,569 (33%)	30,592 (52%)	36,621 (ー)
指定管理者導 入施設数	7,123 (ー)	7,641 (ー)	58,712 (ー)	73,476 (ー)

利用料金制度を導入していない施設は、次の通りである。

利用料金制度を導入していない理由	施設
施設の目的等を考慮し、使用料等を徴収しない施設	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会福祉センター、</li> <li>・ 金城ボランティアセンター</li> <li>・ 那覇市精神障害者地域生活支援センター</li> <li>・ 那覇市障がい者福祉センター</li> <li>・ 那覇市母子福祉センター</li> <li>・ 安謝老人憩の家</li> </ul>
指定管理者が行う指定管理外の事業収入で負担することとしているため。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ シルバーワークプラザ</li> <li>・ 金城老人デイサービスセンター</li> </ul>
市が使用料として直接徴収している施設	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市営住宅</li> </ul>

利用料金制度を導入している施設のうち、各施設の年間収支差額の対応については、年度協定書等で決められている自治体が多いが、市では、那覇市安謝特別養護老人ホーム及び那覇市安謝老人デイサービスセンターの管理運営に関する協定書以外の施設に係る協定書における特段の取り決めはない。

那覇市安謝特別養護老人ホーム及び那覇市安謝老人デイサービスセンターの管理運営に関する協定書（平成24年度基本協定書）では、次の通りの協定内容となっている。

(委託料)

第 10 条 委託料の支払い方式は、介護報酬及び措置費に係る事業については利用料金方式、シルバーハウジング生活援助員派遣事業については直接払い方式によるものとする。

2 直接払い方式による委託料は1, 570, 000円とし、4回に分割し、4月に393, 000円、7月に393, 000円、10月に393, 000円、1月に391, 000円を、それぞれの末日までに、乙は請求書により請求するものとする。

3 甲は、乙の請求書を受理した日から起算して30日以内に支払うものとする。

(実費の徴収等)

第 11 条 乙は、事業運営に伴う原材料費等の実費を施設の利用者から収受することができる。

(償還費用相当額等の積立)

第 12 条 乙は、介護報酬及び措置費に係る事業に関し、償還費用相当額及び繰越金を将来の施設運営費（人件費、施設修繕費及び備品購入費）に充てるため積立てを行わなければならない。

#### (4) 指定管理料

市が指定管理料を支払っていない施設は以下の通りである。

指定管理料を支払っていない理由	施設
施設設置の経緯が特殊で、自治会と関連する財産管理団体等からの拠出金にて管理運営費が賄われているため。	・ 共同利用施設（関係自治会：大嶺、田原、安次嶺、宮城、高良、宇栄原、当間、小祿、真嘉比） ・ 鏡水ふれあい会館
団体の指定管理施設外の事業収入から管理費用を負担しているため。	・ 那覇市シルバーワークプラザ ・ 那覇市安謝特別養護老人ホーム ・ 那覇市安謝老人デイサービスセンター

指定管理料については、市からの入手資料によると、平成18年度から平成24年度にかけての7年間で大幅な増減は見られない。また、7年間一定額である施設もある。

#### (5) 指定管理者の評価の実施状況

指定管理者に対する評価（モニタリング）の状況は、那覇市においては、すべての指定管理者に対する所管課によるモニタリングが実施されているが、市所管課以外の第三者によるモニタリングは制度化されていない。

この点に関する、総務省調査結果は以下の通りである。

(単位：施設数、%)

区分	都道府県	指定都市	市区町村	合計
評価を実施している施設数 (A) (A/C%)	7,117 (99%)	7,392 (96%)	38,787 (66%)	53,296 (72%)
Aのうち公共サービスについて専門的 知見を有する外部有識者等の視点を導 入 (B) (B/C%)	3,339 (46%)	4,836 (63%)	9,044 (15%)	17,219 (23%)
指定管理者制度導入施設数 (C)	7,123 (-)	7,641 (-)	58,712 (-)	73,476 (-)

## 5. 監査の対象とした公の施設及び指定管理者

平成24年4月1日現在におけるすべての公の施設及び指定管理者を監査対象とした。

なお、保育所、図書館、市営住宅、公園など同種施設が複数ある場合や指定管理者が複数の施設を管理している場合は、監査人の判断で一部をサンプリングして視察等を実施した。

なお、市所管課名及び指定管理者名称は、平成24年4月1日現在の名称を記載している。

(1) 指定管理者制度導入施設

施設の名 称	施設数	指定管理者	所管課	視察対象
那覇市NPO活動支援センター	1	おきなわ共育ファンド		○
那覇市共同利用施設	9	関係自治会(宇大嶺自治会、田原自治会、安次嶺自治会、宮城自治会、那覇市高良自治会、宇栄原自治会、當間自治会、宇小嶺自治会、真嘉比自治会)	まちづくり協働推進課口	△
那覇市IT創造館	1	クラスワークス 株式会社		○
那覇市伝統工芸館	1	那覇市伝統工芸館共同企業体	商工農水課口	○
那覇市ぶんかテンプス館	1	協同組合沖縄産業計画		○
総合福祉センター ・社会福祉センター ・金城児童館 ・金城老人憩の家 ・金城ボランティアセンター ・金城老人デイサービスセンター	5	社会福祉法人 那覇市社会福祉協議会	福祉政策課口	△
那覇市精神障害者地域生活支援センター	1	社団法人 沖縄県精神障害者福祉会連合会		○
那覇市障がい者福祉センター	1	社団法人 那覇市身体障害者福祉協会	障がい福祉課口	○
那覇市安謝複合施設 ・特別養護老人ホーム ・老人デイサービスセンター	2	日本赤十字社沖縄県支部		○
那覇市安謝複合施設 ・安謝老人憩の家 ・安謝児童館	2	日本赤十字社沖縄県支部	ちゃーがんじゅう課口	○
那覇市末吉老人福祉センター	1	社会福祉法人 陽風会		-
那覇市壺川老人福祉センター	1	社会福祉法人 陽風会		○
那覇市辻老人憩の家	1	社会福祉法人 陽風会		-
那覇市シルバーワークプラザ	1	公益社団法人那覇市シルバー人材センター		○
那覇市安謝複合施設 ・安謝保育所	1	社会福祉法人 郵住協福祉会	こどもみらい課口	○
総合福祉センター ・母子福祉センター	1	社団法人 那覇市母子寡婦福祉会		○
那覇市母子生活支援施設	1	社団法人 那覇市母子寡婦福祉会	子育て応援課口	○
那覇市古波蔵児童館	1	社会福祉法人ポプラ福祉会		○
那覇市若狭児童館	1	NPO法人地域サポートわかさ		○
児童館・老人福祉センター(併設型施設) ・小嶺児童館及び小嶺老人福祉センター ・識名児童館及び識名老人福祉センター	4	社会福祉法人 那覇市社会福祉協議会 ※指定管理者は同一施設内にある児童館と老人福祉センターを一体的に管理運営する。	子育て応援課(児童館) ちゃーがんじゅう課(老人福祉センター)	-
那覇市首里金城村屋	1	首里金城町自治会	都市計画課口	○
那覇市緑化センター	1	株式会社 沖縄ダイケン	花とみどり課口	○
那覇市波の上ビーチ広場	1	社団法人那覇市観光協会	公園管理課口	○
那覇市立森の家みんな	1	沖縄自然環境ファンクラブ	教育委員会青少年育成課口	○
・那覇市民体育館 ・漫湖公園市民庭球場 ・那覇市民首里石嶺プール	3	NPO法人 那覇市体育協会		△
・那覇市営奥武山球場 ・那覇市営奥武山屋内運動場	2		教育委員会市民スポーツ課口	○
那覇市営住宅(19団地)	19	㈱琉信ハウジング	市営住宅課口	△
那覇市鏡水ふれあい会館	1	鏡水自治会	平和交流・男女参画課口	○
合計施設数	66			

- 現地視察実施済み
- △ 同種施設につき、一部現地視察実施
- 現地視察未実施であるが、同種施設は他で実施

(2) 直営施設

所管課		視察の有無等
平和交流・男女参画課	なは女性センター	○
地域保健課	保健センター	○
	北保健センター	-
健康増進課	古波蔵ふれあい館	○
こどもみらい課	那覇市療育センター	○
	めおと橋保育所	-
	松川保育所	-
	樋川保育所	-
	宇栄原保育所	-
	若狭浦保育所	-
	久場川保育所	-
	与儀保育所	○
	赤平保育所	-
	天久保育所(総称:あめくみらい幼保園)	○
	大道保育所	-
市民文化部博物館・文化財課	那覇市立壺屋焼物博物館	○
	那覇市歴史博物館	○
	玉陵	○
	識名園	-
文化振興課	那覇市民会館	○
	那覇市パレット市民劇場	-
	那覇市民ギャラリー	-
商工農水課	壺川漁港代替船揚場施設	○
	泊船揚場施設	-
なはまちなか振興課	牧志第一公設市場	○
	牧志公設市場	○
	若松公設市場	-
	田原公設市場	-
	宇栄原公設市場	-
	なは商人塾	○
	那覇市中心商店街にぎわい広場口	○
生涯学習課	那覇市中央公民館	○
	那覇市久茂地公民館	-
	那覇市小祿南公民館	-
	那覇市首里公民館	-
	那覇市石嶺公民館	-
	那覇市立中央図書館	○
	那覇市立久茂地図書館	-
	那覇市立小祿南図書館	-
	那覇市立首里図書館	-
	那覇市立若狭図書館	-
	那覇市立石嶺図書館	-
環境保全課	那覇市識名霊園(1カ所)	-
	那覇市識名霊園附属納骨堂(1カ所)	-
公園管理課	那覇市真嘉比遊水地多目的広場(1カ所)	-
	那覇市公園(168カ所)	△
上下水道局	水道施設(10ヶ所)【垣花ポンプ場他9件】	△
	下水道施設(10ヶ所)【赤嶺汚水中継ポンプ場他9件】	△

- 現地視察済み  
△ 同種施設につき一部実施  
- 未実施

## 第3章 総論

### 1. 包括外部監査結果のまとめ

#### (1) 指定管理者制度運用状況について

##### ①公募・非公募について

市では、公募・非公募については、運用指針において次の通り定めている。

#### 2 公募・非公募の決定

指定管理者の候補者選定は、原則公募とする。  
ただし、「一定期間毎に指定を見直す」「管理運営を包括的に委任する」という制度のしくみに照らして、公募により、当該施設の設置目的や制度趣旨（経費節減、サービスの向上）が図れないと判断される場合には、特定の者を候補者とすることができることとする。この場合にあっては、その根拠を明確にするものとする。

##### 〈公募によらない施設（例）〉

- 地域密着型施設  
地域住民が専ら使用している施設や地域住民が構成する団体が管理運営をしている場合
- その他、公募を行わない合理的な理由がある場合

非公募施設については、前章 4. 那覇市の指定管理者制度導入施設の運用状況 (3) 募集方法及び選定に記載のとおりである。非公募とする理由については、監査の結果、特に不合理と思われるところはないが、公募によらない理由については、運用指針において個別具体的に定めておくべきであろう。また、当該非公募施設についても、公募施設同様に、事業計画書の提出や選定委員会の議決を経るなど公正かつ透明性のある手続きが行われているが、これらの手続きの必要性についても運用指針等で明確に定めておく必要がある。

##### ②指定期間について

指定期間については、自治法上も特段の規定は定められておらず、自治体の裁量により条例で定めることとされており、市では、運用指針において原則5年以内と定めている。総務省調査結果においても3年から5年の指定期間がもっとも多いが、10年以上の指定期間もある。社会福祉施設や公営住宅のように利用者との人的な関係が密接な施設の場合には、指定期間が短いと管理者が頻繁に変わることも考えられるため望ましく

ないと言えるが、一方で、あまり長期になると指定管理者選定の機会が減少し、サービス水準の低下や管理運営が適切になされないままになる恐れがある。いずれにせよ、指定期間については、施設の設置目的との関連や運営形態、業務の範囲に合わせて、効果的かつ効率的に運営がなされるよう適切に設定することが必要である。

### ③利用料金制度について

第2章において既述したとおり、市の指定管理者制度導入施設においては、一部の施設を除き、原則として利用料金制度が導入されている。市では、利用料金の設定方法については、平成19年10月に「受益者負担の適正化（使用料の見直し）に関する指針」（平成19年10月市長決裁、平成21年1月一部改正）（以下、「使用料見直し指針」という。）を定め（本報告書資料編参照）、使用料の見直しを進めている。使用料見直し指針では、使用料設定に関する基本的考え方として、①受益者負担の原則、②算定方法の明確化を掲げ、使用料算定の基本的方式は、以下の通りとされている。

使用料算定の基本的方式

使用料＝ 原価 × 施設の性質別負担割合

原価：施設の維持管理費、人件費等を基に算定

性質別負担割合：各施設サービスの性質別分類に基づき受益者が負担する割合

また原価の算定は、施設の整備・運営に要する経費である①維持管理費、②職員人件費、③備品購入費（減価償却費）④用地取得費、⑤建物建設費（減価償却費）等のうち、専ら市民が日常的に利用する部分に要する経費を使用料の「原価の基礎」とすることが妥当であること、また、公費で負担する範囲（使用料の算定に含めない原価の範囲のこと、監査人注釈）としては、原則として土地代や建物の減価償却費は含まないこととすることが定められており、公費負担の範囲、受益者負担の範囲として以下のようにまとめられている。

#### <公費負担の範囲>

- ・用地取得費（用地賃借料を含む）
- ・建物建設費（減価償却費含む）
- ・維持管理費（大規模修繕費、高額備品購入費）
- ・職員人件費（下記の人件費を除いた、施設の事業運営等に係る人件費）

< 受益者負担の範囲 >

- ・ 恒常的維持管理費（消耗品費、印刷製本費、光熱水費、役務費、委託料、修繕費、使用料及び賃借料等）
- ・ 備品購入費（減価償却費含む） ※耐用年数：減価償却資産の耐用年数等に関する省令による
- ・ 職員人件費（施設の維持管理や貸出し業務等に係る人件費）

以上に照らして、利用料金の設定根拠を検討したところ、以下の問題点が指摘される。

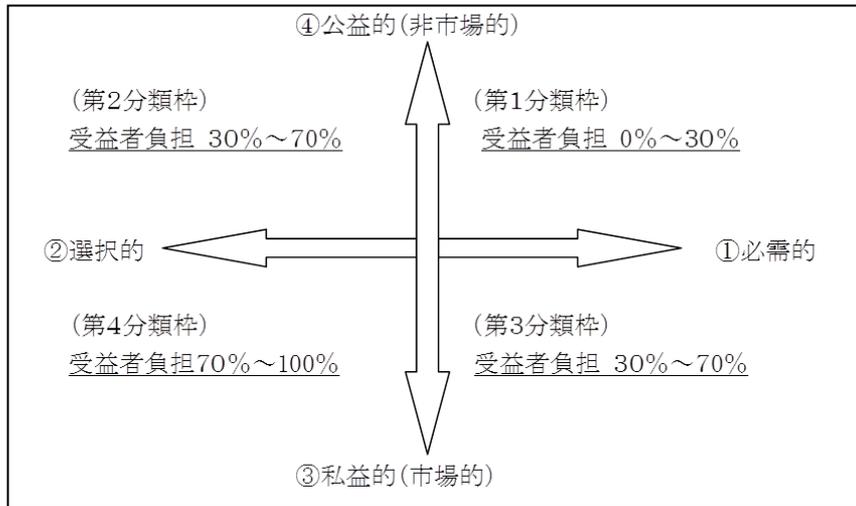
**（i）利用料金算定方法が使用料見直し指針に基づいていない施設がある。**

使用料見直し指針によれば、公費負担とされる用地取得費や建物建設費に基づいて算定されている施設や、使用料見直し指針に定める「使用料算定の基本的方式」に依っていない施設がある。使用料見直し指針に基づき算定すべきである。

**（ii）施設の性質別負担割合について**

「使用料算定の基本的方式」では、使用料は、原価に施設の性質別負担割合を乗じて算定するため、負担割合の算定基礎は重要な要素である。使用料見直し指針によれば負担割合を決める施設ごとの分類枠決定については、以下の通りの考え方がとられている。

(3) 各分類枠の考え方と性質別負担割合



○第1分類枠・・必需的・公益的サービス  
専ら行政が提供するサービス  
受益者負担割合は、0%~30%

○第2分類枠・・選択的・公益的サービス  
人によって必要性が異なるが、民間にはあまりないサービス  
受益者負担割合は、30%~70%

○第3分類枠・・必需的・私益的サービス  
主として行政が提供しているが、民間にもあるサービス  
受益者負担割合は、30%~70%

○第4分類枠・・選択的・私益的サービス  
人によって必要性が異なり、民間にもあるサービス  
受益者負担割合は、70%~100%

(4) 施設を各分類枠へ仕分けする方法

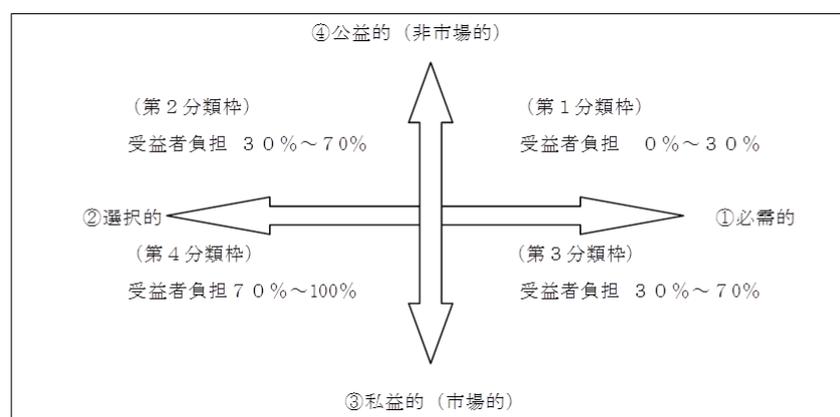
施設を各分類枠へ仕分けする際は、施設の設置目的及び機能、事業内容、利用対象者、類似施設との比較等によって行う。

また、負担割合の算定根拠を尋ねたところ、以下の回答があった。

「受益者負担の適正化(使用料の見直し)に関する指針」における  
「施設の性質別分類と負担割合」の設定経緯について

1 現行指針においては、公の施設が、次図の「(第1分類枠)」から「(第4分類枠)」の4つに分類されております。

これは、先行して指針を定めた自治体の事例を参考にしたもので、調べた範囲では、この4分類に従う自治体が多くありました。



2 各分類枠における負担割合については、自治体間でばらつきがありました。

(1) 旭川市、練馬区、泉南市等

① (第1分類枠)：受益者負担0%

② (第4分類枠)：受益者負担100%

③ (第2分類枠)及び(第4分類枠)：公費負担50%、受益者負担50%

(2) 西東京市等

前掲図のとおりです。

※ 上記の分類法は、特に国からの通知等で作成したものではありません。

この点に関して、一部の施設について使用料の算定方法を検討した結果、各分類枠への仕分け方法について問題がある施設があった。

例えば、緑化センターの室料は、使用料見直し指針に基づき「利用面積1平方メートルにつき1時間あたり8円」と算定されており、これは原価15.55円に第2分類枠を適用し、負担割合50%を乗じて算出したものである。しかし、第2分類枠をこの施設に適用するのは、施設の現状を踏まえて判断すれば適切でない。個別施設の検討結果でも触れているが、施設の現状は当初の設置目的とかい離しており、飲食業への施設貸与、市民のサークル活動への貸室についてもどれだけ緑化の推進や地域の活性化に貢献しているか明確ではない。使用料見直し指針によれば、第2分類枠は「選択的・公益的サービス、人によって必要性が異なるが、民間にはあまりないサービス 受益者負担割合

は、30%～70%」とされている。しかし、現状では、公益的なサービスが十分に提供されているとは考えられないことから、実態に即して分類枠を判断すれば、第4分類枠（選択的・私益的サービス人によって必要性が異なり、民間にもあるサービス受益者負担割合は、70%～100%）と判断せざるを得ないことになる。使用料見直し指針では、「施設を各分類枠へ仕分けする際は、施設の設置目的及び機能、事業内容、利用対象者、類似施設との比較等によって行う。」とされており、指針を適用する際には施設の現状を踏まえて判断するべきであるが、判断の結果、施設の設置目的とはかけ離れた結果になれば、使用料算定以前の問題であり、施設の設置目的そのものに関わることとなる。

なお、負担割合については、先進事例があり、考え方そのものは不合理であるとは思われないが、上記回答にあるように負担割合は自治体間でバラつきがある。どのような割合が正しいかを一律に決めることは困難であり、今後は、4分類枠の判断基準、受益者負担割合の算定方法などを客観的に判断することができるようチェックリストなどを整備して適用する必要がある。また、使用料については、指定期間終了時など、一定期間ごとの見直しが必要である。

## **（２）指定管理者選定手続きの妥当性**

### **①地方議会による民主的コントロールの必要性**

指定管理者制度は、行政処分的一种としての「指定」により、企業やNPOなどの民間事業者などに公の施設の管理権限を授権するという法的な性格を持っている。従前の契約に基づく管理運営委託とは異なり、指定管理者は、公の施設の管理権限を有し、一部の公権力を行使することも可能なのである。

もとより、行政による公権力の行使については、地方議会による民主的コントロール等によって、行政に住民意思を反映させるべきであるところ、民間事業者である指定管理者が公権力を行使するにあたっては、住民意思の反映のため、地方議会による民主的コントロールを働かせなければならない。指定管理者という民間事業者が公の施設の管理権限という公権力を行使することができる根拠は、地方議会による民主的コントロールなのである。

そこで、自治体は、「管理者指定の手続き」（申請の方法、選定基準など）、「管理の基準」（利用に当たっての基本的な条件など業務運営の基本的事項）、「業務の範囲」（指定管理者の行う管理の業務について、使用の許可まで含めるかどうかを含め、施設の維持管理などの具体的範囲の設定）などを条例で定めなければならないこととされる。

### **②指定の手続き**

指定管理者による管理は、「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため」のものではない。そのため、その選定にあたっては、当該公の施設の適正かつ効率

的な管理を可能とするものでなければならない。

そして、上記のとおり、地方議会による民主的コントロールの必要性から、指定の手続きは条例で定めなければならないものとされ、指定自体も議会の議決を経なければならないとされる。

一般に、地方自治体は、指定管理者を公募し、応募企業に施設管理に関する事業提案をさせる。そして、有識者等からなる選定委員会をもうけ、応募企業の中でもっとも創意工夫にあふれ、あるいは効率的に施設管理ができる企業を選定することになる（応募型プロポーザル方式）。この選定は、法的には「内定」とどまる。そして、その後、議会の議決を経た後、正式に「指定管理者指定」がなされる。これは、一種の行政処分であるから、競争入札の対象外とされる。

なお、地方自治法上は、選定委員会の設置や公募等が要件とされているわけではないが、選定委員会において選定することが合理的であること、指定管理者の選定にあたり、特定業者のみに選定させることは、民間事業者を活用する制度の趣旨からも適切とはいえないため、公募等により複数の申請者に事業計画書を提出させる運用が望ましいといえる。

指定の手続きとしては、申請の方法や選定基準等を定めるものとし、指定の申請にあたっては、複数の申請者に事業計画書を提出させるとともに、選定する際の基準としては、例えば以下のような事項を定め、最も適切な管理を行うことができる者を選定することが望ましい。

- ア 住民の平等利用が確保されること。
- イ 事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること。
- ウ 事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること。

### ③監査対象指定管理者の選定手続きについて

#### ア 複数の事業者に事業計画書を提出させることが望ましいこと

公の施設の指定管理者は、よりよい行政サービスを提供するため、最も効率的かつ効果的に公の施設の管理業務を行うことができる団体を選定することが望ましい。また、公の施設は、住民の負託を受けて地方公共団体がこれを設置し管理しているため、公の施設の管理業務を地方公共団体以外の者に行わせようとする場合、住民のコンセンサスを得ることが重要である。

このような観点からして、指定管理者の選定に際しては、公正かつ透明性が確保されている手続等によることが求められており、具体的な方法として、複数の者からの事業計画書を提出させることが望ましいといえる。この点、「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（平成15年7月17日付け総行第87号総務省自治行政局長通

知)では、「指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させること(中略)が望ましい」とされている。

この点、市の指定管理者の選定にあたっては、制度導入時においては、従前、市から管理運営委託を受けていた民間事業者が、そのまま非公募で指定管理者に選定されているケースがほとんどであった。しかも、指定管理者の選定にあたり、公募が行われたとしても他業者からの応募がなく、従前の委託業者が指定管理者に選定されているケースが多く見られた。

このような民間事業者単独による指定においては、公正な競争が行われず、複数の応募企業の中でもっとも創意工夫にあふれ、あるいは効率的に施設管理ができる企業を選定するという制度運用がなされていない。

もとより、従前の活動実績に全く問題がない場合、従来の団体が継続して指定されることが安定的、継続的な施設運営を可能にし、住民の利便性に資する場合もある。そのような場合、従前の管理運営受託業者がそのまま指定管理者に選定されることを一概に否定することはできない。

しかしながら、上記のような制度趣旨からすると、複数業者による応募によって適度な競争原理を働かせ、よりよいサービスを効果的、効率的に提供できる事業者が選定されることが望ましいのであり、今後、2期目、3期目の指定管理者の選定にあたっては、複数事業者による応募を期待したい。その際においては、安定的、継続的な施設運営の観点から従前の指定管理者のサービスの実績を十分に配慮しつつも、新規事業者によってよりサービス向上が期待できるかを、事業実績、事業計画等を精査した上で十分に検討すべきであろう。

#### イ 募集手続きについて

監査対象指定管理者の選定手続きにおける募集手続きについては、概ね妥当に行われているものと思われ、特段不当な点は見あたらない。

しかし、公募するか否かに十分な考慮期間を与えるため、公募の公表から応募受付までの期間を長くする、応募受付期間を1週間などの短期間ではなく、もう少し長い期間とするなどスケジュールに余裕を持たせ、業者が公募するか否かの検討をし易くする配慮を検討してもよからう。

#### ウ 選定の視点について

募集要項における選定要件には、概ね、住民の平等利用が確保されること、事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること、事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること、という基本的な基準のみが明示されているのがほとんどである。

この点、施設ごとに設置目的があり、それに沿った管理運営がなされるべきものであ

るし、「施設の効用を最大限に発揮」と一口に言っても、指定管理者に求められるものは施設によって多様である。

そこで、指定管理者の選定にあたっては、施設の設置目的や住民ニーズに応じて、市自身がどのような管理運営が望ましいと考えているのか、その基本方針を明らかにした上で、施設に応じた個別具体的な詳細な基準、評価項目を予め開示してもよからう。

#### エ 審査について

審査における評価項目、採点項目が、必ずしも明らかになっているとは言い難い。公平性、透明性のある審査を行うためには、評価項目、採点項目を明らかにした上で、審査員が何に何点つけたのかを市民に公表することが望まれる。

#### オ 選定委員会について

選定委員会については、運用上の理由から、「那覇市附属機関の設置及び運営に関する指針」（以下、「指針」という。）に基づき、市附属機関やその下部組織が選定にあたる場合がある。例えば、社会福祉施設に係る選定などは、保健福祉医療審議会に委ねる場合などである。委員の構成メンバーは、同指針に基づき適切に選任されているが、指定管理者選定の判断の重要な要素の一つに、事業者の財務に関する評価も含まれることから、少なくとも1名は公認会計士や税理士など会計に精通する者も加えるべきであろう。

### (3) 指定管理者のモニタリングの妥当性

#### ①モニタリングの重要性

指定管理者制度におけるモニタリングは、指定管理者による公共サービスの履行に関し、条例、規則及び協定等に従い、適切かつ確実なサービスの提供が確保されているかを確認する手段であり、また、安定的、継続的にサービスを提供することが可能であるかを監視（測定・評価）し、確認内容等の公表を行うとともに、必要に応じ改善に向けた指導・助言を行い、管理運営の継続が適当でない等と認める時は指定の取消し等を行うことも含めた一連の仕組みである。

モニタリングには、公の施設の設置目的やサービス水準を客観化することで、情報公開のもとで緊張感をもって公の施設の管理に取り組ませることができるという重要な意義がある。地方公共団体においては、指定管理者制度導入後も、引き続き公の施設の設置者の立場にあることを十分に踏まえ、施設の規模・態様に応じた適切な評価を怠ることのないよう留意する必要がある。その際、評価項目・配点などの評価の実施方法等については、客観性・透明性が確保されていることが必要であり、当然のことながら、評価結果については、情報公開されなければならない。

## ②監査対象指定管理者のモニタリング状況について

### ア 収支状況の把握について

監査対象指定管理者の中には、決算書（収支計算書）の収入と支出が同額とされているところが少なからず見受けられる。収入と支出が完全に一致するということはおよそ考えられず、金額を調整して、あえて同額になるよう収入と支出の金額を合わせているものと思われるが、このように収支同額となるような決算書は、実際の収支が正確に記載されたものとはいえない。経費の縮減が図られているか、効果的、効率的な施設管理がなされているのか等を把握するためには、正確な収支の把握が重要であるが、上記のような決算書では、実態に即した収支の把握ができず、指定管理者による運営状況を把握しているとはいえないため、極めて問題である。

そこで、収支同額となるような決算書の提出を速やかに改め、実態に即した収支が記載された決算書が提出することとされたい。また、この点に関しては、指定管理者に対するインセンティブの在り方とも関わる問題であり、有識者を交えて早急に検討されたい。

### イ モニタリング項目について

監査対象指定管理者ごとにモニタリング項目が設定されているが、施設によっては、モニタリング項目がやや抽象的になっており、評価項目として十分とはいえない。施設の設置目的や個々の施設の特性に応じたより具体的な評価項目を定め、適切かつ確実なサービスの提供及び安定的、継続的なサービスの提供がなされているかを確実に確認することが必要である。

### ウ 労働環境について

公の施設としての期待される役割を果たすためには、指定管理者制度を導入しても、その職場で働く労働者が専門性を持ち、住民のために安心して働く環境が必要である。

ところが、一般的に、委託業者や外部団体の労働者が、劣悪な労働条件で働くことが少なくないと言われている。この点、那覇市の一般行政職員の平均給料月額が31万3800円（平均年齢41.7歳、平成24年4月1日現在）であるのに対し、沖縄県における民間の労働者の平均賃金は月額25万円とされる（平均年齢40.8歳、平成24年賃金構造基本統計調査、都道府県別きまって支給する現金給与額（男女計）沖縄）。この沖縄県の労働者の平均賃金は、多種多様な産業や企業規模の平均値であり、パートやアルバイト等の非正規雇用の労働者を含めた値であるので、市の職員と単純比較することはできない。しかしながら、

上記のような平均賃金の差、退職手当などの諸手当等の福利厚生の違いに鑑みると、民間職員と自治体職員との間で格差が存在するものと思われ、委託業者や外部団体の労働者は、自治体職員に比べて低廉な賃金での労働を強いられているものと思われる。

しかも、経費削減が追求されればされるほど、非常勤、パート、派遣などの非正規雇用が多用され、より一層低賃金の労働者が生み出される懸念がある。また、人件費削減のため、少人数で長時間の労働を強いられるなど、劣悪な労働条件となる懸念がある。

このように、経費削減を目的として指定管理者制度を導入する場合、人件費を抑制しようとするあまり、低賃金労働を前提とする安上がりな業務と位置づけられ、「官製ワーキングプア」を増大させることになりかねない。

この点、監査対象指定管理者については、労働法制遵守などの項目がモニタリング項目となっているところもあるが、指定管理者が市に従業員の労働条件を詳細に報告しているとは認められず、市において、指定管理者の従業員の勤務の実態を正確に把握しているとは認めがたい。

そこで、市は、指定管理者の従業員の労働条件を極度に悪化させることのないよう、勤務の実態を正確に把握すべくモニタリングを充実させるべきである。すなわち、労働者が働きやすい労働環境にあるのか、過度な超過勤務がなされていないか、必要とされる数のスタッフが確実に配置されているか、適切な賃金体系なのか等、労働者保護の観点から、より詳細なモニタリングを行うべきである。

また、労働環境のモニタリングにあたっては、賃金台帳やタイムカードを精査するだけでなく、労働者から直接ヒアリングを行うなど、労働者の勤務実態を正確に把握できるよう努めるべきであろう。労働条件や勤務実態の適切な評価を実施する際には、弁護士や社会保険労務士などの外部の専門家に委ねることも検討されたい。

さらに、労働者の賃金、労働基準の水準を定めた公契約条例（自治体などが発注する業務で働く労働者に低賃金しか支払われない「官製ワーキングプア」の解消を目指し、自治体と契約する事業者に一定額以上の賃金の支払を求める条例のこと）や協定を制定するのも有用である。このような条例や協定を定めると、一定額の人件費支出が義務付けられるため、経費削減幅が自ずと制約されることとなろう。指定管理者の従業員に一定額以上の賃金等の労働条件の水準を確保させることができ、労働者の労働環境の保護に資する。労働者保護の観点から、今後、公契約条例や協定が制定されることを期待する。

### ③第三者評価制度について

指定管理者による管理運営業務のサービス水準の維持、向上や財務状況などのモニタリングを、より客観性をもって実施し、当該施設に適した評価を行う観点から、当該施設のサービス内容について専門的知見を有する外部有識者などの視点を導入することも重要だと考えられる。第三者による監視・検証については、次のような視点で取り組むべきであろう。また、指定期間終了時には必ず外部評価を導入することが望ましい。

- ア 市が実施するモニタリングが適正か。
- イ 是正・改善の指示等は適正に行われているか。
- ウ 利用者アンケートや苦情に対する指定管理者や市の対応は適切なものか。
- エ 指定管理者の経営状況や業務遂行状況は健全であるか、安定性を欠く点はないか。

### (4) 指定管理事業に係る収支報告書の問題点について

この問題点については上記(3) 指定管理者のモニタリングの妥当性においても触れているが、実態について詳しく述べることとする。

#### ① 収支報告書作成の意義について

指定管理者は、設置条例等に基づき、毎年度一定期限までに、事業実績報告書を市に提出することが義務付けられており、その中には指定管理事業の収支や損益に係る決算書（以下、「収支等決算書」と言う。）が含まれている。

この「収支等決算書」は、指定管理者が行う毎年度の指定管理事業の管理運営実態を財務面から明らかにするとともに、市にとっては、当年度の指定管理者が行った実績に対するモニタリングや次期以降の指定管理料積算の基礎資料となる極めて重要な書類である。

しかしながら、監査の結果、以下の問題点が指摘される。

#### ② 収支等決算書の様式が統一されていない

指定管理者には、公益法人、社会福祉法人、NPO 法人、民間営利企業等さまざまな団体があり、それぞれの財務書類作成の基礎となる基準が異なることから、すべての団体に共通した収支等決算書の作成を義務付けることは困難である。しかしながら、公益法人、社会福祉法人等の同一の法人間では、共通した様式による収支等決算書を作成することが必要である。共通した様式は、他団体との比較を行う上でも有用である。

### ③ 収支等決算書の作成方法に不備がある。

上記②に関連するが、収支等決算書の実態に次のような問題があった。

#### ア 収支差額あるいは損益がゼロになっている。

1年間における指定管理事業の成果を示す収支等決算書の最終の収支や損益が1円の差額もなくぴったりゼロになることは通常考えられず、なんらかの方法で収支が合うように作成されている。差額がゼロになるのは、委託契約上の委託料の考え方がベースにあるものと考えられ、「委託料は使い切る」、という発想から来ているかもしれない。

しかし、指定管理者制度は委託契約とは異なるもので、予算を使い切るという考え方は相いれないものであり、あくまで実際の事業実態を収支に反映させるべきである。

#### イ 収支等決算書の中に指定管理者自身に対する「委託費」が含まれている。

収支等決算書の支出（費用）項目として、指定管理者自身に対する委託業務が「委託費」として計上されていた。これは、指定管理事業実施に必要なサービスを、指定管理者自身の会社の他部門から受けることから、指定管理者と同一の法人である会社と契約を交わし、契約に基づく委託料を支払ったことによる。このような同一の法人に属する部門間（指定管理担当部門とその他の部門）での委託という法的な側面もさることながら、会計上はこのような収支等決算書は正しく指定管理事業の実態を反映しているものとは認められない。

同一法人内の他部門が指定管理事業のためにサービスを提供しているのであれば、「委託費」というひとくくりで費用計上するのではなく、サービス提供実態に即し、実際に要した費用をそれぞれの科目で収支等決算書に開示すべきである。

### ④ 収支等決算書の支出項目に指定管理事業の実態が伴わない項目がある。

一部の指定管理者の収支等決算書の支出項目に「一般管理費」として一定額が計上されていた。「一般管理費」は、当該「一般管理費」を除く事業費合計額に例えば10%を乗じて計算するなどして算出されている。団体の説明によれば、団体が受けるべき「利潤相当額」として支出項目のひとつとして計上した、とのことであった。

しかしながら、この「一般管理費」は、なんらのサービス提供の裏付けがない項目であり、団体自身の活動実態を表していないため、支出項目として計上すべきではない。10%を利益相当として加算する方法は、公共事業等予算策定時の積算に用いられる方法であるが、実績値に含んではならないものである。「一般管理費」と称する団体が適正に受けるべき利潤相当額は、指定管理料の積算時に市が必要に応じて計算すべきものであり、実績値として再び計上することは、いわば利益の二重取りに相当するものであって妥当でない。

さらに、指定管理者の中には、支出項目の中に団体自身の「人件費積立金」、「固定資

産建設積立金」などの積立金が計上されているケースがあり、社会福祉法人や公益法人、NPO 法人など、公益的な業務が中心で財政基盤が脆弱な団体に多く見られた。

これらの項目は、団体の将来の運営のために積み立てられており、上記「一般管理費」同様、指定管理事業としての実態を伴わない、いわば利益の留保金である。「積立金」は、団体内部の規定に基づき、適正な手続きを踏まえ計上されているものであるが、このような利益積立金を指定管理事業そのものの収支等決算書の支出項目として計上するのは妥当でない。

なぜなら、収支等決算書はあくまで一定期間の指定管理事業実施の成果を示すものであって、団体全体の将来の運営に備えるための利益を処分する計算書ではないからである。余剰金を積立てる必要があれば、指定管理事業からの収支差額（余剰金）も含めた団体全体の決算の中において、団体内部の所定の手続きを踏まえた上で、適正額を計上すべきである。

この問題は、指定管理者自身から見れば、指定管理者が属する団体全体の運営や将来の在り方、一方、市から見れば、指定管理料の妥当性や指定管理者に対するインセンティブの在り方とも密接に関わる重要な問題であることから、今後、市においては、上記のような余剰金の一定額の積立の可否について、問題点などを整理したうえで結論を出し、市民に説明する必要がある。

## （５）直営施設について

### ①指定管理者制度導入の可否について

市入手資料によれば、監査対象直営施設及び指定管理者制度を導入しない理由等は以下の一覧のとおりである。

なお、監査実施日時点の平成 25 年度から指定管理者制度へ移行した、那覇市パレット市民劇場、那覇市民ギャラリーは除いている。

課名		導入の可否	施設の設置拠地条例	導入しない理由	今後の計画等
男 女 参 画 画 流 課・	なは女性センター	導入しない	なは女性センター条例	なは女性センターでは、相談業務をおこなっており、特にDV被害者からの相談が多く、情報漏えいなどがあれば犯罪にもつながりかねない恐れがある。DV被害者等は、経済的にも厳しい場合もあり、現在無料でおこなっている電話相談や、弁護士による法律相談が有料になると支援できない。	指定管理者制度になじまないので今後も直営とする。
	保健センター	導入しない	那覇市保健センター条例	健康推進課の出先機関で職員が常に常駐しているため	現状を維持する
	北保健センター		那覇市古波蔵ふれあい館条例	指定管理者を導入した場合委託料が現行より高くなるため	当面現状を維持する
	古波蔵ふれあい館		那覇市療育センター条例	障がいや発達の違いのある児(0～12歳)までの早期療育を行い、その軽減と保護者への支援を行っている療育の場であり、相談、訓練、理学療法、言語指導等)また、障害者自立支援法に基づき児童サービスで個別及びグループ指導、小集団指導、集団指導を行い、一貫した支援が行われている。利用者も増加傾向のあり、他県に例をみない那覇市独自の施設で指定管理制度にはぐくむない。	障害者自立支援法にもつたわられたように他機関とのネットワークのもし早期発見、早期療育が行われる場である。幼稚園をはじめ保育所(園)からの相談が増え、直接現場へ出向き幼児を観察し、担任へのアドバイス、保護者を含めての療育方針の確立を行っている。
こ ど も み ら い 課	那覇市療育センター	導入しない	那覇市療育センター条例	市立保育所の拠点保育所(直営)と民営化及び統合について ○拠点保育所(直営6ヶ所) 若狭浦、久場川、与儀、泊、大道、宇栄原 ○民営化 石嶺(122) 鏡原(123)	○統合予定(123以降) 松川 赤平 めおと橋 ○陸止 (H24) 樋川
	めおと橋保育所	導入しない	那覇市保育所設置及び管理条例		
	松川保育所				
	樋川保育所				
	宇栄原保育所				
	若狭浦保育所				
	久場川保育所				
	与儀保育所				
	赤平保育所				
	天久保育所				
	大道保育所				

課名	施設の設置施設条例	導入の可否	施設の設置施設条例	導入しない理由	今後の計画等
博物館	那覇市立壺屋姪博物館	導入しない	那覇市立壺屋姪博物館条例	①施設用地を寄贈した町民会や地域団体から、壺屋姪の伝統保持のため、今後市直営の運営が要望されているため。 ②受託団体には、地域、寄贈者、他博物館との信頼関係の再構築や専門職員の養成が大きな負担となり、活動が制限される可能性があるため。	指定管理にそぐわないため、今後も直営とする。
	那覇市歴史博物館	導入しない	那覇市歴史博物館条例	①尚家から那覇市へ寄贈を受けた国営を管理している。 ②県立博物館と比較して、規模がいささ。	指定管理にそぐわないため、今後も直営とする。
文化振興課	那覇市民会館	導入しない	那覇市民会館条例	建物・設備とも老朽化し、それに対する抜本的対策がとられていない現状である。したがって、施設の安全管理上問題点を抱えたままでの指定管理者導入は、適切ではないと判断した。	閉館まで直営する。
	壺川漁港代替船揚場施設 泊船場施設	導入しない 導入しない	那覇市船揚場施設条例 那覇市船揚場施設条例	船揚場施設は漁業者が利用する施設であり、これまで受益者（漁業者）に自ら利用する施設は自らの手で清掃、警備を行うとの認識から経費的面も含め、効率的、効果的那管理体制を築いてきた経緯がある。指定管理者制度の導入は、漁業者との連携が損なわれ、トラブルの発生、効率的効果的な管理体制の維持が困難となる。	現状維持。
なはまちなか振興課	牧志第一公設市場	未定	那覇市公設市場条例及び同条例施行規則	牧志第一公設市場及び牧志公設市場については、今後のあり方、運営方針を検討中であることから指定管理者導入については未定	今後のあり方、運営方針を検討中のため未定
	牧志公設市場		宇栄原市営住宅立替に伴い廃止予定は未定	宇栄原市営住宅立替に伴い廃止予定であるが廃止時期は未定	
	宇栄原公設市場	未定	なは商人塾条例	市民ニーズが多様化している中で、市民協働部等との連携を含めた施設運営のあり方等を検討するため、当面は直営が望ましい。	当面直営するが、今後、施設の使用状況等を見ながら管理の最善方法を検討する。
	那覇市中心商店街にぎわい広場	未定	那覇市中心商店街にぎわい広場条例	開館から8年が経過している中で、昨年度から児童児童館も使用している。今後の施設のあり方等を再検討する必要があるが、当面は直営が望ましい。	当面直営するが、今後、施設の使用状況等を見ながら管理の最善方法を検討する。

課名	導入の可否	施設の設置根拠条例	導入しない理由	今後の計画等			
生涯学習課	那覇市中央公民館	那覇市公民館条例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域課題の把握・解決や伝統文化の継承発展など地域コミュニティのローデーネットワークとしての行政の役割があり、協定書に規定することが困難な業務が存在するため</li> <li>・全国の制度導入事例が少なく、現時点では導入による評価が十分でないため</li> <li>・社会教育を行う職員体制を維持する団体が整っていない現状では、地域人材育成等社会教育機能の低下が懸念されるため</li> </ul> (H18年度、H19年度の導入しない理由に同じ)	当面は直営しながら、一部業務委託等の経費節減やサービス向上を図りつつ引き続き今後の全国の動向も研究しながら指定管理者制度導入の検討を行う。			
	那覇市久茂地公民館						
	那覇市小祿南公民館						
	那覇市首里公民館						
	那覇市石嶺公民館						
	那覇市立中央図書館				那覇市立図書館条例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個人情報漏洩の危険性、個人の心情等(心の世界)の侵害の恐れがあるため</li> <li>・利用無料の原則(図書館法7条)により収益が見込みにくく委託団体の確保が難しいため</li> <li>・県内外の図書館ネットワークによる相互貸借・情報交換と支障をきたす恐れがあるため</li> </ul> (H18年度、H19年度の導入しない理由に同じ)	当面は直営しながら、一部業務委託等の経費節減やサービス向上を図りつつ引き続き今後の全国の動向も研究しながら指定管理者制度導入の検討を行う。
	那覇市立久茂地図書館						
那覇市立小祿南図書館							
那覇市立首里図書館							
那覇市立若狭図書館	那覇市玉陵及び識名園条例	当該施設は2010年12月に世界遺産に登録されており、遺産の管理団体は「那覇市」である。 世界遺産の保護として最も重要な要素のひとつが、日常の適切な維持管理にあるとされており、遺産の管理団体の変更は最重要事項の一つである。 管理団体の変更は、特別の事情がなければ遺産の価値を高めるためのものでは認められないと考えられる。 現在の那覇市の状況において、管理団体を変更する特別の事情は見当たらず、指定管理者制度の導入は困難である。	現状維持。				
那覇市立石嶺図書館							
文化財課	玉陵	那覇市玉陵及び識名園条例	当該施設は2010年12月に世界遺産に登録されており、遺産の管理団体は「那覇市」である。 世界遺産の保護として最も重要な要素のひとつが、日常の適切な維持管理にあるとされており、遺産の管理団体の変更は最重要事項の一つである。 管理団体の変更は、特別の事情がなければ遺産の価値を高めるためのものでは認められないと考えられる。 現在の那覇市の状況において、管理団体を変更する特別の事情は見当たらず、指定管理者制度の導入は困難である。	現状維持。			
	識名園						

課名	導入の可否	施設の設置施設条例	導入しない理由	今後の計画等
環境保全課	那覇市霊園(1カ所)	那覇市霊園条例 那覇市識名霊園付属納骨堂条例	導入しない	今後の課題事項として、合祀型市民共同墓に対する市民意識調査、民間の業者等の移行調査を踏まえ、立替後の新料金の設定をはじめ霊園の根本的再構築を図っていく中で指定管理者の導入についても併せて検討されるべきと考ええる。
	那覇市識名霊園付属納骨堂(1カ所)		導入しない	
公園管理課	那覇市真嘉比遊水地多目的広場(1カ所)	那覇市真嘉比遊水地多目的広場条例	県の施設で県と真嘉比遊水地管理協定書]を交わし、緑地広場、トイレ、駐車場、管理用道路等の管理を市が行っている。 水害等に備えた防災施設であり、地域住民の安全とも密接に関わっているため、県としては、市に直接、管理してもらいたいとの意向である。また、真嘉比遊水地の施設使用から得られる収入はわずかであり、指定管理者にとって、管理するメリットは少ないと考えられる。	
	那覇市公園(168カ所)	那覇市公園条例	公園管理室では、組織の体制を見直し、シルバートリセンター等を活用し、公園管理業務の改善を図ってきた。その結果、現在、組織体制・管理システムは十分に機能しており、公園の維持管理状況は良好でかつ費用対効果は非常に高い。 協働のまちづくりの観点からも、自治会、愛護会、企業ボランティアとの連携ができており、さらに推進していくことで公園の良好な維持管理が可能。 指定管理制度へ移行した場合、自治会への管理委託と競合することが考えられる。 また、現時点の公園の管理レベルを維持するためには、指定管理者制度導入の場合、現予算以上の経費が必要となることが明らかである。	
上下水道局	水道施設(10ヶ所) (垣花ポンプ場他9件)	那覇市水道事業及び下水道事業の設置等に関する条例	導入しない	配水池及びポンプ場については、今後とも直営とし、業務委託を継続する。
	下水道施設(10ヶ所) (赤嶺汚水中継ポンプ場他9件)		ポンプ場については、今後とも直営とし、業務委託を継続する。	

上記では、老朽化に伴い、建て替えが決まっている市民会館など一部の施設について直営のまま継続するという方針は納得できるが、その他のほとんどの施設については、指定管理者制度導入に否定的である。上記に記載されている導入しない理由を見ると、

どれも行政側からの理由がほとんどで、市民の側に立った視点が欠けている。

指定管理者制度は、言うまでもなく「民間のノウハウを活用することにより、多様化する住民ニーズに対して、より効果的に、効率的に対応し、市民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とする」ものであるから、常にこの制度の基本に立ち返り、施設の今後の在り方を検討する必要がある、これらの目的が達成されると判断した場合は、指定管理者制度の導入を行わなければならない。

また、これらの目的を達成することができるかどうかの判断は、市に委ねられているのが現状であり、その判断が合理的であるかどうかについて、市民に対する説明責任も市にある。

市が説明責任を果たす場合においては、これらの目的に沿って分かりやすく説明する必要があり、施設の設置目的や管理運営の専門性や公平性、利用者の満足度、運営の効率性のほか、受皿となる団体の成熟度等のさまざまな観点から整理、検討した上で、総合的に判断する必要があるが、監査の結果、これらの説明責任が十分に果たされているとは言い難い状況であった。

施設ごとの監査結果は、直営施設ごとの検討結果に掲げているので、そちらを参照していただきたいが、例えば、施設設置目的がどの程度達成されているかについて判断する指標が、利用者数、回数、件数などであって、これがどのように市民の福祉向上に貢献しているのか分からないという点や、施設で年間を通して開催されている各種セミナー、サークル活動などが施設設置目的達成の手段としてもっともふさわしいかどうか判断が困難である点、また、利用者満足度は、現状ではアンケート手法で調査しているケースがほとんどであるが、延べ十数万人の利用者数に対して数百件のアンケート調査のみで調査として適切であるかどうか、また、運営の効率性を判断する場合に、施設の維持管理等に係る市の職員人件費を考慮していない場合があるなど、利用者である市民に対する説明責任が十分に果たされているとは言い難い。

今後は、上記の課題などを整理した上で、例えば、以下の5つの視点で市民に説明することが必要と考えられる。

(i). 施設の位置付け

施設の設置目的、政策実現のための施設の役割等の再検討

(ii). 管理運営のあり方

施設管理の専門性の程度、施設利用の公平性・公益性が担保されているかどうか、類似施設における導入効果の調査検討等

(iii). 利用者の満足度

利用者数の状況、利用条件、サービスの提供内容、利用者の要望に対応する運営の柔軟性、施設運営における企画力の有無等

(iv). 運営の効率性

経費削減の状況と費用対効果、施設機能の活用状況、民間能力の活用状況の調査検討など

(v). 市民とのパートナーシップ

NPO等市民とのパートナーシップ、受皿となる団体の成熟度等

これらをすべて検討してもなお、直営による管理が市民の福祉向上の達成にふさわしいと判断できる場合以外は、原則として指定管理者制度を導入すべきである。

## (6) 市と事業実施上及び財政上密接に関連する団体について

以下の表は、監査の結果、団体の設置経緯や、事業上の関係並びに財政上の結びつきなどから、市と極めて密接に関連すると思われる指定管理者6団体と当該6団体の平成24年度市財政援助額に対する各団体経常収支合計額の割合を示したものである。

(単位:千円)

財政援助額	社団法人 那覇市観光 協会	社団法人 那覇市母子 寡婦福祉会	社会福祉法 人那覇市社 会福祉協議 会	特定非営利 活動法人那 覇市体育協 会	社団法人 那覇市身体 障害者福祉 協会	公益社団法 人那覇市シ ルバー人材 センター	合計
補助金	92,477	979	70,420	4,571	1,000	13,546	182,993
委託金 (※1)	90,823	57,716	201,715	155,938	57,106	216,427	779,725
負担金	210	0	0	0	0	0	210
上記合計 (A)	183,510	58,695	272,136	160,509	58,106	229,973	962,929
事業収入合 計(B)	188,607	74,071	594,044	249,014	121,372	430,275	1,657,383
事業収入に 対する市財 政援助額の 割合(A/B)	97%	79%	46%	64%	48%	53%	58%

(上記の数値は市から入手した。なお、事業収入(B)は、原則として、各団体の決算書における経常収入の合計額である。)

上記は、市が団体に対して直接、財政援助している額であり、事業収入に対する市財政援助額の割合は、もっとも高いところで、社団法人那覇市観光協会の約97%、低いところで、社会福祉法人那覇市社会福祉協議会の約46%となっている。

また、平成24年度における上記6団体に対する市の財政援助合計額は約9億6千万円であり、事業収入合計額に対する割合は、約58%である。

ところで、市は現在、市の要綱等でいわゆる外郭団体を定めていない。その理由は、地方自治法第243条の3第2項などの規定に基づき、議会への報告と監査委員監査が必要とされる、市が基本財産等の4分の1以上を出資又は出捐している団体(民間営利企業を除く)が無いから、ということであった。

確かに、上表に示した団体については、現在、市の出資等はないものとされており、

また、市職員の派遣もないことから、自治法上、直接の関与が求められる外郭団体には該当しないとも言える。

しかしながら、監査の結果、これらの団体は、設立当初に市が関与して設立されたと思われること、実際に行われている事業が市の事業と一体となっており、市の業務の補完的な役割を果たしていること、また、市の財政援助額の多寡などから、市と密接に関わる団体であることは言うまでもない。

株式会社では、最高意思決定機関である株主総会で行使しうる実質的な議決権の割合で親会社が関与すべき子会社、関連会社が決定されるが、それは、あくまで民間営利企業だからであって、公益性の高い社団法人や社会福祉法人などに対して出資等割合のみで判断するのは妥当でない。

したがって、上記の 6 団体を外郭団体と位置づけるか、あるいは、これに準ずるものと位置づけ、市民に対し、団体の現況や財務情報などの情報開示を通して、団体が実施している事業の市に対する役割や団体の在り方などについて説明責任を果たしていく必要がある。一方、団体側も市との関係を踏まえ、積極的に情報開示を行うなどすれば、各団体の事業に対する市民の理解も深まり、今後の事業展開にも有用であろう。

なお、公益社団法人那覇市シルバー人材センターには、出捐金として 1 千万円が出資されており、同人材センター及び市に対して過去の出捐の経緯を確認したものの、この監査結果報告書作成時点において確かな回答は得られていない。







