

平成 19 年度

包括外部監査結果報告書

丸亀市の施設経営
(市営住宅を中心として)

丸亀市包括外部監査人
武 田 宏 之

平成 19 年度包括外部監査調査報告書

丸亀市の施設経営
(市営住宅を中心として)

(目次)

第 1 外部監査の概要	1
1 外部監査の種類	1
2 監査のテーマ	1
3 テーマ選定の理由	1
4 監査の要点	1
5 主な監査手続	2
6 外部監査の実施期間及び対象	3
7 外部監査人・補助者と資格	3
8 利害関係	3
9 その他	3
第 2 監査の結果及び意見の要約	4
I 施設整備の現況と課題	4
1 対象とする施設と視点	4
2 主要施設の整備水準	4
(1)日本の主要施設整備の推移	4
(2)市町村合併の影響	4
(3)丸亀市の整備水準	4
3 指定管理者の導入状況と現況	8
(1)指定管理者制度導入の流れ	8
(2)指定管理者制度の概要	8
(3)指定管理者の導入状況と課題	8
(4)丸亀市における指定管理者の導入状況	10
(5)行政コスト計算と運営方法などの課題	11
II 市営住宅及び住宅関連政策	13
1 社会資本整備と公営住宅	13
2 同和政策と公営住宅	14
3 監査の要点	15
4 公営住宅事業の概要	15

(1)経緯	15
(2)財源など	15
(3)分類	15
(4)指標で見る公営住宅	16
(5)香川県の住宅ストック活用計画	16
(6)丸亀市の公営住宅	17
(7)ストック活用計画等	17
(8)歳入・歳出	18
5 家賃	18
(1)家賃の算定	18
(2)家賃の種類	18
(3)丸亀市の状況	18
6 減額及び免除、支払猶予	19
(1)概要	19
(2)申請手続き	19
(3)減免	20
7 入居手続き	20
(1)入居資格	20
(2)公営住宅の入居	20
(3)対象公営住宅と募集状況	21
(4)平成 19 年の抽選	21
(5)入居手続き	22
(6)特定公共賃貸住宅	22
(7)旧地域改善対策事業による住宅	22
(8)特定目的住宅	22
(9)居住者の変化	23
8 退去手続き	23
(1)手続きの流れ	23
(2)退去手続きの検討	23
9 補償金	24
10 敷金・補償金	25
(1)敷金の性格	25
(2)運用及び運用益の使途	25
(3)返還の事務	25
(4)敷金の意義と市営住宅の運営状況	25
(5)損害賠償金	26

11	徴収事務及び滞納債権への対応	26
	(1)現状	26
	(2)滞留家賃等に対する手続き	27
	(3)自治体の債権と丸亀市に期待する債権管理	27
12	目的外使用	27
13	賃貸料の支払い	27
14	車の駐車と共用部の使用	27
	(1)駐車場および駐車料金	27
	(2)その他共用施設の利用・管理	28
15	修繕費	28
16	請負費	28
17	住宅新築資金貸付金	29
18	個別の住宅の検討	29
第3	施設整備の現況と課題	31
1	概要	31
2	主要施設の整備水準	31
	(1)整備状況の推移	31
	(2)市町村合併と施設整備	34
	(3)丸亀市の整備水準	35
3	指定管理者の導入状況と課題	55
	(1)指定管理者制度導入の流れ	55
	(2)指定管理者制度の概要	55
	(3)指定管理者の導入状況と課題	56
	(4)丸亀市における指定管理者の導入状況	61
第4	市営住宅及び住宅関連政策	67
1	社会資本と住宅	67
	(1)戦後の住宅政策	67
	(2)高度成長期の住宅政策	67
	(3)政策の変遷	68
	(4)バブル期から現在まで	68
	(5)社会資本としての住宅	68
	(6)公営住宅	68
	(7)主な関連法規	70
	(8)公営住宅の問題	70

(9)平成 21 年度から実施される改正	71
(10)監査の視点	72
(11)人権・同和政策と公営住宅	72
(12)監査の要点	73
2 公営住宅事業の概要	74
(1)公営住宅建設の変遷	74
(2)財源	74
(3)公営住宅の分類	74
3 公営住宅と住宅	75
(1)公営住宅ウエイ卜の変遷	75
(2)香川県下の公営住宅の現状	77
(3)入居者の調査	78
(4)香川県の地域住宅計画(地域住宅交付金制度に基づく計画)	81
(5)香川県県営住宅の運営	82
4 丸亀市の公営住宅	83
(1)管理戸数等	83
(2)収支等	84
(3)ストック計画	84
5 家賃	85
(1)家賃の算定	85
(2)家賃の種類	86
(3)丸亀市の状況	86
(4)本来入居者の家賃計算	88
(5)収入の把握	89
(6)本来入居者以外の家賃	90
(7)改良住宅の家賃	91
(8)市営住宅に入居する生活保護世帯の家賃	91
6 減額及び免除、支払猶予	92
(1)概要	92
(2)丸亀市の執行状況	93
7 入居手続き	95
(1)入居資格	95
(2)公営住宅の入居	96
(3)公募手続の概要	97
(4)対象公営住宅と募集状況	99
(5)抽選手続きの検討	100

(6)入居手続き	103
(7)特定公共賃貸住宅	103
(8)旧地域改善対策事業による住宅	104
(9)特定目的住宅	104
(10)入居者の変化	106
8 退去手続き	106
(1)退去手続き	106
(2)調査内容	108
(3)市からの明渡し請求による退去	110
9 補償金	111
10 敷金・補償金	113
(1)敷金の性格	113
(2)規定と現在の運用方法	113
(3)丸亀市の状況	114
(4)敷金の意義と市営住宅の運営状況	117
11 徴収事務及び滞納債権への対応	119
(1)発生と残高	119
(2)滞留家賃等に対する手続き	121
(3)入居者の延滞債権	124
(4)退去者の延滞債権	126
(5)自治体の債権と丸亀市に期待する債権管理	128
12 目的外使用	131
(1)概要	131
(2)手続き	131
(3)賃貸借	131
13 賃借料の支払い	132
(1)城東団地	132
(2)中津団地	133
14 車の駐車と共用部の使用	133
(1)丸亀市営住宅の市設置駐車場使用状況	133
(2)公営住宅と駐車場	134
(3)市設置住宅駐車場の管理	135
(4)駐車場使用料	139
(5)駐車場提供方法の統一	140
(6)公園	140
(7)その他共用施設の利用・管理	141

15	修繕費	144
	(1)発生額	144
	(2)空家修繕費	145
	(3)その他修繕	147
16	請負費	150
	(1)金額の推移	150
	(2)防水・外壁修理の内容	150
	(3)個別の請負契約	150
	(4)入札事務の検討	154
17	団地別の検討	156
	(1)検討内容	156
	(2)用途廃止済みの土地・住替え完了の土地・住宅	157
	(3)住替推奨・募集停止の問題点	162
	(4)通常の住宅についての損益計算	163
	(5)意見および結果	163
18	住宅新築資金貸付金	165
	(1)概要	165
	(2)自治体で行う貸付業務の性格	165
	(3)丸亀市の貸付状況	165
	(4)対象及び手続き	166
	(5)収納及び残高管理の状況	166
	(6)滞留債権	167
資料 1	退去時負担案	169
資料 2	修繕負担	171
資料 3	住替推奨・募集停止住宅	175
資料 4	通常の市営住宅	190

第1 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び第2項並びに丸亀市外部監査条例第2条第1項に基づく包括外部監査

2. 監査のテーマ

丸亀市の施設経営
(市営住宅を中心として)

3. テーマ選定の理由

平成18年度の包括外部監査において、丸亀市を他の合併市町と比較し、分析を行ったところ、丸亀市は、合併前の投資が大きく、合併後の人件費の増加率が高い、という位置づけであることがわかった。

また、財政や資産負債の状況、人口・年齢構成の変化などについて分析を行い、丸亀市の将来財政支出・負担の増加要因を抽出した。

- ①人件費及び人員配置(特に幼稚園・保育所の民間比較)
- ②高齢化に対応する国保・介護の事務体制
- ③必置施設の再投資
- ④教育設備の再投資予測
- ⑤下水道事業の採算性
- ⑥市営住宅と他福祉政策の妥当性

この分析結果を踏まえ、平成18年度は、合併による人件費関連数値の変化に着目した人件費と、増加要因として、官民混合供給の中でも市の供給ウエイトの高い教育事業につき検討を行った。

平成19年度は、残された抽出事項の中から、合併前の合計投資額の増加と、必須施設の再投資に着目し、施設の整備水準や運営方法について分析が必要と考えた。

この分析結果も踏まえ、資産に対して相当のウエイトを有し、分析による行政コストも高く、官民混合供給である市営住宅につき、具体的に検討を行なった。

4. 監査の要点

対象事業につき、

- ・ 他自治体に比べ、投資の水準は妥当か。また、高水準・低水準である施設につき、政策によるものであるなど、理由が明確になっているか。
- ・ 施設は当初の政策目的に適うべく、効率的に運営されているか。
- ・ 民間で行える事業ではないか。民間が行える事業を市が行うことの理由は説明可能か。
- ・ 国・県との間で管理責任の所在が不明確となっていないか。

- ・ 意思決定過程は合理的か。情勢に合わせ見直されるか。
- ・ 業務が合法的に行われているか。実態が規定等と乖離していないか。効率的に行える体制になっているか。
- ・ 自治体においては、条例を含む法規に従って業務が執行されるが、運用により、条例等の本旨がすりかえられているケースがないか。
- ・ 文書管理は条例等に基づき行われるが、意思決定の過程が正しく検証されるべく文書が保管される体制になっているか。また、意思決定を行う権限は権限規定により定められているが、意思決定権者に意思決定に必要である情報が提供される体制になっているか。
- ・ いわゆる「縦割り構造」により、政策の全体的な合理性が損なわれていないか。市の部・課も国の省庁に対応する構成となっている。特に福祉政策につき、それぞれが施策を実施することにより重複したり、不整合である部分はないか。
- ・ 社会の変動に対し、自治体の政策・施設は従来のまま硬直化しているケースが多く、行政は情勢の変化に対応し得る体制になっているか。

等の観点から、地方分権の進展などを踏まえ、市の政策が全体的な整合性を保持する体制となっているか、本来の目的が実現されるべく有効に実施されているかを検討する。

5. 主な監査手続

- ・ ヒアリング
- ・ 関係書類の閲覧・照合
- ・ 関係法規・条例との整合性チェック
- ・ 抜き取りによるテスト
- ・ 視察
- ・ 数値分析
- ・ 現物と記録との照合

等による。具体的な手続については、それぞれの項目に記載している。

6.外部監査の実施期間及び対象

平成 19 年 4 月 7 日より平成 20 年 3 月 21 日

平成 19 年度の現状を基礎としているが、数値等については、平成 18 年度末の数値を基本として用いており、また必要に応じて過去の数値を用いている。

7.外部監査人・補助者と資格

包括外部監査人 武田 宏之（公認会計士）

補助者 石井 吉春（大学院教授）石川 千晶（公認会計士）木幡 浩（大学院教授）
小林 裕彦（弁護士）

8.利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

9.その他

- ・ この報告書上の団体・法人・個人名の記載方法等については、丸亀市情報公開条例に従って判断している。
個人については、丸亀市情報公開条例第 7 条(2)により、公務員の公務に関する情報以外の個人を識別する情報及び特定の個人を識別することは出来ないが、公開することにより、なお個人の権利利益を害するおそれのあるもの、法人等については同 7 条(3)により、正当な利益を害する恐れのあるもの等について非公開とされる。
「法人等の正当な利益」に関しては、個別具体的に判断すべき性質のものであり、丸亀市は入札情報を公開しており、丸亀市の運用基準に準じて判断している。
- ・ この報告書内のデータについては、可能な限り出所を記載しているが、記載のないものは丸亀市の資料に基づくものである。
- ・ 数値については、基本的に表示単位未満の切捨てにより表示している。このため、各表の数値の合計と合計欄に記載された数値は一致しないことがある。

第2 監査の結果及び意見の要約

I 施設整備の現況と課題

1 対象とする施設と視点

各種施設は市民生活に対し、様々な公的なサービスを提供する社会資本であり、中でも「公の施設」は、広く市民生活を支える公共サービスを提供する施設と整理され、市民生活を支える多くの施設が市町村を中心に提供される。

ここでは、丸亀市の実情に即して、類型別の整備水準、管理状況や指定管理者の導入状況について検討する。

検討にあたっては、財政の持続可能性の確保という視点を重視するほか、3市町の合併により誕生した経緯を踏まえた施設の重複などに重点を置く。

2 主要施設の整備水準

(1)日本の主要施設整備の推移

投資額の推移を総務省「行政投資実績」でみると、ほぼ全ての分野で90年代前半まで増加を続けた後に、減少に転じている。

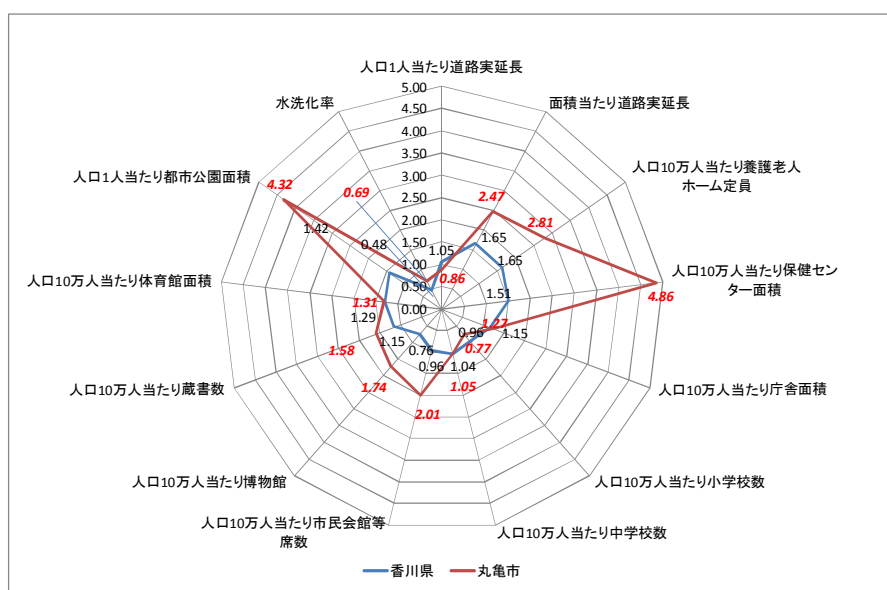
施設数の推移をみると、温浴施設、社会福祉施設、箱もの関連のスポーツ施設、図書館、博物館が増加し、教育施設、屋外体育施設、公民館が減少している。

(2)市町村合併の影響

合併した市町村としない市町村とを比べると、教育施設、公民館数、道路、図書館等で、合併市町村で、人口当たりの施設数が多く、下水道は合併市町村の整備率が低い。

合併による施設の効率利用という効果は出ていない。施設の統廃合、転用が必要と思われる。

(3)丸亀市の整備水準



丸亀市の現況も考慮し、11項目を選出し、全国及び香川県と整備水準を比較した。

特化係数を見ると、保健センター、都市公園、養護老人ホーム、道路、市民会館等、博物館、蔵書数、庁舎で高くなっている。

それぞれの項目ごとに、全国での香川県の状況、香川県内での丸亀市の状況をみてゆく。

①道路

大都市圏で整備延長、面積当たり整備率が高い比率になっているのに対し、総じて地方圏が低く、人口当たり整備率は、逆に地方圏で高くなっている。

香川県は、バランスが取れた水準となっており、丸亀市は、県内では道路密度が高い都市となっている。

②養護老人ホーム

養護老人ホームは、環境上の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難な高齢者を入居させる目的で設置されている。市町村の措置により入所する仕組みであり、定員が上限となる運用が行われている可能性がある。

平成17年の施設数は全国で916施設、在所要者比率(=在所要者数÷定員数)は94.5%。設置者別では、公営が386施設、私営は530施設。

都道府県別に見ると、整備水準、公営比率には大きなばらつきがあり、香川県は、人口10万人当たり定員数は82.5人と全国平均(50.1)よりはかなり高い水準であり、公営比率は愛媛県、岡山県、徳島県に次いで全国第4位(82.5%)である。

平成8年度からの9年間では16施設の増加にとどまり、この間、公営施設の民間移譲や廃止が相次ぎ、定員でみた公営比率は、57.2%から32.3%に減少している。

県内の状況は、上記調査時点から丸亀市の施設を含め2施設が民間移譲されており、10施設のうち公営施設は5施設、定員480人となっている。

市町別にみると人口10万人当たり定員数は相当ばらつきが生じているが、丸亀市は140.8人と比較的高い水準にある。

③保健センター

保健センターは、地域保健法により設置され、役割は、「市町村保健センターはあくまでも地域住民のための健康づくりの場・直接サービスの場という役割を担っている」とされている。

平成17年度で、全国の施設数は2,390施設に及び、延面積は2,708千㎡¹と、現行の市町村数よりもかなり多い施設が存在している上に、必ずしも明確な目的を持った施設ではないこともあり、市町村合併によって、そのあり方が多くの団体で課題になっているものとみられる。

都道府県別にみると、人口当たりの整備面積は、大都市圏が下位となっており、香川県は、28施設、32千㎡で、人口10万人当たり延面積3,206㎡は上位から14位である。

県内市町の整備状況をみると、合併市町で施設の重複が目立ち、丸亀市は人口当たりの整備

¹ 保健所と一体的に運用しているとみられ、数値が異常に大きくなっている札幌市分1,977千㎡を除いている(ただし、施設数には当該分を含めている)。

水準が全国平均の 4.86 倍と極めて高い水準にある。

④庁舎

本庁舎は減少、支庁舎が増加し、全体では 624 施設減少しているが、逆に施設面積は 2,882 千㎡増加し、庁舎の建て替えなどが相当程度進んだものとみられる。

香川県内の人口に対する市町村庁舎数は、全国比で中程度である。

本庁舎と支庁舎との面積比は、ばらつきが大きく、市町村合併の影響を大きく受けていると推測され、香川県は支庁舎割合が 44.5%、全国 4 位の高い水準である。合併数自体が、全国で特に高いということはないため、合併による庁舎の統合が進んでいない結果と考えられる。

丸亀市の平成 19 年時点の面積を用い、前記数値と比較すると、香川県平均よりも人口当たり庁舎面積は広く、全国に比べると 51%程度多い水準になっており、人口当たり庁舎面積を全国平均程度にするとすれば、約 6,882 ㎡の削減が必要である。

⑤学校

小学校と中学校の人口 10 万人当たり学校数を見ると、香川県は地理条件もあり、施設配置には比較的恵まれており、丸亀市についても、耐震化への要請と個々の構成をみた上での統廃合の検討は必要と思われるが、全国比で見た場合には特段の指摘すべき問題点はないとみられる。

⑥公民会館・公会堂

市町村が整備している市民会館・公会堂は、全国で 2,404 施設あり、延面積は 7,174 千㎡。

都道府県別にみると、163 施設から 8 施設まで大きな差異があり、人口 10 万人当たりのホール定員では、東京圏に位置する都県が下位となっている。

香川県には 17 施設あり、施設当たりのホール定員は 563 人と比較的少なく、人口当たりホール定員も 946 人と、少ない方から 7 番目となっている。

県内での状況を見ると、丸亀市では、合併により複数の 1 千席を超える施設となり、市町設置の大規模ホールは丸亀市が最も多く、人口当たり整備水準も高く、これは隣接市町でも高くなっている。

これらの施設は、人口当たり開催頻度が限られており、施設が増加すると稼働率が低下し、投資効率、運営効率ともに下がり、財政への影響は大きい。

市により複数施設を運営する丸亀市は、利用状況などを考慮し、何らかの対策が実施できるという点では恵まれているともいえる。

⑦博物館

公立の博物館と博物館相当施設は、全国で 667 施設あり、長野県や北海道の施設数が多い一方で、奈良県、香川県などの施設数は少ない。

丸亀市では、博物館の特化度も高いが、施設は美術館の 1 施設であり、博物館法上の博物館もしくは博物館相当施設ではない。

丸亀市の有料入館者の割合は、自治体立の美術館の中では高い。美術館は、必置の施設ではないが、用途転用や廃止は困難である。また、実質的な行政コストを考えると、毎年度の運営費に相当する減価償却費などの費用が発生しており、効率性の確保のみならず、非経済的な側面も含

めて、有用な運営が行われるべき施設である。

⑧図書館

図書館数は、全国で本館 1,985 施設、分館 994 施設、蔵書数は人口 1 人当たり 2.7 冊である。都道府県別にみた香川県の施設数自体は少ないが、人口 1 人当たりの蔵書数は 3.1 冊と、上位から 15 位であり、施設整備は比較的進んでいると言える。

丸亀市の図書館は、合併後に旧綾歌地区にも施設を整備し、3 施設を運営しているほか、車両による移動図書室も備えている。

人口当たり蔵書数 4.2 冊は、島嶼部である小豆島を除くと群を抜いて多い。

政策的に、教育や文化の振興という視点から、サービスを重視していると思われるが、人件費を含む管理費用に食われ、本来のサービス水準が下がるようであれば、本末転倒になることを強く認識する必要がある。

具体的には、図書購入費と管理運営費のバランスが確保できないようであれば、あらためて施設の統廃合の検討が必要になってくると思われる。

⑨体育施設

体育施設は、全国で、体育館 6,072 施設、陸上競技場 986 施設、野球場 3,954 施設、プール 4,171 施設などであり、人口当たりの整備状況は、大都市圏が総じて低水準になっている。

香川県をみると、各項目ともに人口当たりの整備水準は、中位程度に位置づけられている。

体育館の丸亀市の水準は、数は多いとはいえ、面積から見ると高い水準ではないが、丸亀市にある県営の丸亀競技場を含めると、整備水準は高い。

体育施設の利用は、特定利用者に集中しがちな施設であり、公平で効率的な運営が行われる必要がある。

⑩都市公園

都市公園は、全国で 91,663 施設、人口 1 人当たり面積は 8.5 m²に達している。

香川県は、面積では 1,232ha と小さいが、人口当たりの面積では比較的上位に位置づけられている。公園の中でも都市公園であるものとなないものとの区分は法規によるものであり、利用者から見た公園の整備率とは必ずしも合致しない。

香川県で都市公園整備率が高い要因は、国営讃岐まんのう公園 111.8ha、旧綾歌町の綾歌森林公園 249.8ha で、県下都市公園面積の 30%を占めている。

また、香川県内の都市公園を面積順に 20 位までの中で、丸亀市に 5 園が存在し、公園面積で見た整備率は極めて高い水準である。ただし、綾歌森林公園は、都市公園に指定されているものの、実際には殆どが森林であり、国営讃岐まんのう公園の運営費が年間 4 億円に達するのに比べ、維持費の面でも極めて少ない。

また、総合運動公園は、運動施設の項で検討することが妥当と思われる。

⑪下水道

下水道は、都市インフラの一つと位置づけられているが、施設整備に巨額の資金を要する上、基本的に、受益者からの料金収受により投資回収を図るスキームで整備されてきているため、地域の

地理的条件などで大きく整備水準に開きが生じており、香川県は 30.1%低整備率にとどまっている。

県内の状況をみると、丸亀市の水洗化率は、43.5%と、県内第6位であるが、合併浄化槽と公共下水道をあわせた汚水処理人口をみると、低い水準ではない。

3 指定管理者の導入状況と現況(55～66P)

(1)指定管理者制度導入の流れ

官から民への流れの中で、「住民サービスの向上」「行政コストの削減」「自治体出資法人の見直し」などを目的に地方自治法及び市場化テスト法により、指定管理者、市場化テストが導入され、地方における民間活用の流れを加速する制度として期待されている。

(2)指定管理者制度の概要

公の施設が同制度の対象とされ、住民利用に供しない庁舎や、収益施設である競輪場などは対象外とされている。個別法規により管理者が定められている施設は、個別法が優先する。

指定管理者の法的性質は、「行政処分」であり、「利用料金制」の採用や、使用許可などを行わせることもできる。

導入には、条例を定め、指定に当たっては、議会の議決を経るが、選定手続きに関し、法律上は特段の定めはなく、「公募」のみならず「特命」も可能であるが、個別施設の性格に応じた柔軟な取り扱いが必要なためと考えられる。指定管理者では、民間企業などにも対象が拡大し、これまで管理受託を行ってきた外郭団体の取り扱いも大きな課題となっており、制度運用の透明性、公平性の確保がより重要となり、公募方式の採用などを積極的に行っていくことが不可欠となる。

指定管理者側の収益構造を認識していくことも、制度の適切な運用には不可欠と思われ、自治体側が民間に過度のリスク負担を求めた場合には、管理者の選定ができなかったり、サービスの質が低下したり、期間途中での撤退といった事態を招くことになりかねない一方で、公の施設を対象にするとは言え、利用料金設定の裁量のみならず、指定管理者の創意工夫が発揮しやすい条件設定をどのように行っていくのかが、同制度の適切な運営の大きなポイントになっている。

(3)指定管理者の導入状況と課題

2007年1月に公表された総務省の「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」では、数字が公表されている都道府県の導入率は59.2%に達している。

都道府県別の導入状況をみると、導入件数は、北海道、東京都で4千件を超える水準となっている一方で、香川県が355件と最も少ない導入件数であり、人口当たりの指標でも、昇順で第6位(0.35件)と、低位である。

都道府県別に市町村の平均人口と1団体当たりの導入数をみると、1団体当たりの導入件数の全国平均は、1自治体あたり人口69.8千人に対し、導入件数は26.7件であるが、香川県は1自治体あたり人口59.6千人に対し16.1件と、かなり低い水準にとどまっている。

市町村の導入施設について、分野別に指定管理者となった法人類型別の件数は、株式会社等の営利法人が12.3%、財団法人等が28.2%、NPO法人が1.9%と、株式会社等の比率が都道府

県の4.5%、政令市の7.7%に対し、かなり高い水準になっている。

市町村における分野別の導入状況は、文化施設が12千件(24.7%)、駐車場、駐輪場、公園、公営住宅、水道施設、下水終末処理場を含む基盤施設11千件(22.5%)、レクリエーション・スポーツ施設10千件(20.7%)である。

募集方法の違いによる集計結果は、従前の管理受託者を公募によらずに選定した件数が32千件と、全体の66.0%に達し、外部中心による選定を行った公募件数は6.5%と、透明性、公平性の確保という点ではまだまだ不十分な状況にある。

指定期間は、3年が47.3%、5年が28.9%と、施設の性格に応じて設定したというよりは、初回の設定となるために、安全をみて3年というさほど長くはない期間での設定が多くなったものとみられ、施設運営の効率化が図られるとともに、事務手続きの煩雑さを避けるためにも、施設の特性に配慮しながら、より長期間での指定が必要である。

利用料金制の導入比率は、都道府県の21.2%、や政令市の23.0%に対し、市町村は53.3%と高く、相対的には積極的な導入状況である。利用料金制度が指定管理者のインセンティブになることはもとより、その結果として、指定管理料もより効率化が可能となるような設定が望ましいと考えられ、具体的な設定内容がより重要となる。

選定基準事前公表、選定手続き事前公表、選定結果の公表は、市町村の実施率がかなり低く、制度運用面の透明性確保では、対応が不十分となっている。公募制の導入などと相まって、制度の透明性、公平性の確保が市町村における指定管理者導入の次の課題である。

(課題)

制度運用面の課題は以下のように整理される。

- ①公募に向かない事業が公募されるケースがある
- ②運営コストの削減になっているものの、サービス向上や収益向上にはなっていないケースがある

なお、この点に関しては、事業運営のノウハウが選定時にあまり重視されないこと、公の施設での収入増加をうまく位置づけていないことや、事業者へのインセンティブが働く仕組みになっていないことなどが背景要因として、考えられる。

- ③選定の際の公平性が十分確保されていないケースがある
- ④適切な官民のリスク分担が行われていないケースがある

なお、この点に関しては、協定書が適切に作成されていないこと(例えば、民間が努力しても収益としてまったく考慮されないような整理になっているケースなどや、修繕費の扱いが明確に決められていない場合など)や、協議が不十分なことなどが背景要因として、考えられる。

- ⑤実際の施設管理が始まると、指定管理者に任せ切りになるケースがある
- ⑥事業の引継ぎがうまくいかないケースや、行政の一方的な事情で指定管理料の減額などが求められるケースがある

(適切な制度運用に向けて)

自治体側は、適切な範囲まで制度導入を拡大していく必要があり、公募できない範囲の明確化や、コスト削減とサービス水準向上のバランスの両立などを、より重視していく必要がある。その際、施設の公的役割や運営に求められる専門性がどの程度あるのか、民間主体に運営能力(企業体力、業務の関連性や類似施設の運営実績など)が期待できるか、民間に管理を任せることでサービス水準向上が期待できるのか、コスト削減が期待できるのかなどが、民間に管理を任せるポイントとなることを再確認する必要がある。

指定管理者への横滑りがみられる、自治体出資法人(いわゆる外郭団体)については、自立化への誘導や、統廃合なども重要であるが、指定管理者の選定にあたり、公募への移行を進めることが、外郭団体の規律づけにとっても不可欠である。

指定管理者は、地域における民間主体育成に向けたインセンティブとして、単に行財政改革といった視点にとどまらない効果が期待されており、中長期視点から各自治体が拡充に取り組んでいく必要があり、その成否は、少なからず地域経済の動向にも影響する。

(4)丸亀市における指定管理者の導入状況

丸亀市では、44施設で導入され、導入施設数は、人口当たり施設数で見ると、全国平均が38.3件、香川県平均27.0件に対し、丸亀市においては同39件と、ほぼ全国平均並みである。

指定管理者となった法人類型は、株式会社・有限会社はゼロ、いわゆる外郭団体と位置づけられる法人は、丸亀市福祉事業団、丸亀市体育協会、ミモカ美術振興財団の3団体で、合わせて24件と全体の過半を占める。外郭団体との取引は自己取引として認識されることも多く、不明朗な取引が入り込む余地が従来から指摘されているため、公募による選定がより望ましいと考えられるが、丸亀市福祉事業団は10件中公募が7件、残りの法人は公募ゼロであり、一定の改善が必要と言える。運営の専門性などが求められる場合には公募によらない対応を行うべき場合も考えられ、美術館運営などはそういった整理もあり得るが、その場合でも、別途、法人の規律づけのための仕組みを導入する必要がある。

公募による選定を行った施設は、14施設で、非公募が29施設となっている。丸亀市の公募比率は33%に達しており、数字でみる限り、全国平均より高い水準となっている。

指定期間をみると、1年が1施設、2年が24施設、3年が17施設、5年が2施設となっており、全国動向に比べ2年の割合が高く、全体的に短めの設定であり、全体的にもう少し長めの設定が必要となろう。

また、利用料金制度の導入については、26施設で導入されているが、民間の創意工夫を引き出す手法と位置づけられていることなどから言えば、駐車場や駐輪場などでも、順次導入を図っていく必要があると思われる。

制度の運用の公開性については、条例などにより一定の公開性を確保している。

丸亀市における指定管理者の導入状況

番号	地域	分類名	主な建物用途	名称	募集	開始	期間	料金	指定管理者名	
1	1	1	福祉	保健福祉施設	丸亀市保健福祉センター	0	18	2	1	丸亀市社会福祉協議会
1	2	2	福祉	保健福祉施設	綾歌町保健福祉センター	0	18	2	1	丸亀市社会福祉協議会
1	3	3	福祉	保健福祉施設	飯山総合保健福祉センター	0	18	2	1	丸亀市社会福祉協議会
2	4	1	福祉	老人福祉施設	広島デイサービスセンター	0	18	3		NPO法人石の里広島
3	5	2	福祉	老人福祉施設	綾歌健康づくりふれあいセンター	1	18	3	1	丸亀市社会福祉協議会
4	6	2	福祉	その他	綾歌もちの木センター	0	18	3		丸亀市シルバー人材センター
5	7	1	文化	博物館・美術館	うちわの港ミュージアム	1	18	2		香川県うちわ協同組合連合会
6	8	1	交通	駐車場	大手町第1	1	18	3		丸亀市福祉事業団
6	9	1	交通	駐車場	大手町第2	1	18	3		丸亀市福祉事業団
6	10	1	交通	駐車場	大手町第3	1	18	3		丸亀市福祉事業団
6	11	1	交通	駐車場	大手町西	1	18	3		丸亀市福祉事業団
6	12	1	交通	駐車場	駅前地下駐車場	1	18	3		丸亀市福祉事業団
6	13	1	交通	駐車場	福島	1	18	3		丸亀市福祉事業団
6	14	1	交通	駐車場	港	1	18	2		丸亀市福祉事業団
7	15	1	交通	自転車駐車場	丸亀駅西自転車駐車場	1	18	3		丸亀市シルバー人材センター
7	16	1	交通	自転車駐車場	丸亀駅南第2自転車駐車場	1	18	3		丸亀市シルバー人材センター
7	17	1	交通	自転車駐車場	浜町自転車駐車場	1	18	3		丸亀市シルバー人材センター
7	18	1	交通	自転車駐車場	通町自転車駐車場	1	18	3		丸亀市シルバー人材センター
7	19	2	交通	自転車駐車場	綾歌自転車駐車場	1	18	3		丸亀市シルバー人材センター
8	20	1	文化	図書館等	生涯学習センター	0	18	3	1	丸亀市福祉事業団
9	21	1	体育	体育館・武道館	市民体育館	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	22	1	体育	体育館・武道館	丸亀市土器川体育センター	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	23	1	公園	その他	三浦運動公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	24	1	公園	その他	中津運動公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	25	1	公園	管理棟	蓮池公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	26	1	公園	その他	群家運動公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	27	1	体育	体育館・武道館	丸亀市総合運動公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	28	1	公園	その他	丸亀市屋外活動センター	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	29	1	公園	その他	亀山公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	30	1	体育	その他	土器川河川公園	0	18	2		丸亀市体育協会
9	31	1	体育	体育館・武道館	広島西運動公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
10	32	2	体育	その他	綾歌総合運動公園	0	18	5	1	丸亀市体育協会
10	33	2	公園	管理棟	綾歌森林公園	0	18	5		丸亀市体育協会
11	34	1	文化	博物館・美術館	猪熊現代美術館	0	18	2	1	財団法人ミモカ美術振興財団
12	35	1	文化	会館	丸亀市民会館	0	18	2	1	丸亀市福祉事業団
13	36	1	文化	史跡	史跡塩飽勤番所跡	0	18	2		史跡塩飽勤番所跡顕彰保存会
14	37	1	文化	博物館・美術館	笠島まち並保存センター	0	18	2		本島町笠島まち並保存協力会
14	38	1	文化	博物館・美術館	文書館	0	18	2		本島町笠島まち並保存協力会
14	39	1	文化	会館	ふれあい館	0	18	2		本島町笠島まち並保存協力会
15	40	1	市民	コミュニティセンター	城北コミュニティセンター	0	19	3		明倫の里 城北
16	41	2	文化	会館	綾歌総合文化会館	0	19	1		丸亀市福祉事業団
17	42	3	体育	体育館・武道館	飯山総合運動公園・体育館	0	19	2		スポーツクラブ飯山
17	43	3	体育	体育館・武道館	飯山体育館	0	19	2		スポーツクラブ飯山

(注)地域は1が旧丸亀市、2が旧綾歌町、3が旧飯山町。募集は0が非公募1が公募。期間は年。利用料金制は0が未導入、1が導入。(資料)丸亀市資料をもとに作成。

(5)行政コスト計算と運営方法などの課題

公の施設かどうかを前提とせずに、建設費から主要な18施設を洗い出し、現在の運営状況の下で、施設の利用状況をみた上で、単位当たりの行政コストの試算を行う。

これら施設の建設費は940億円に達し、18年度の管理費用も20億円と市の一般会計歳出の5.7%に相当する。これら施設にかかる資本費について、支払利息は明示化されているものだけを計

上し、減価償却費は建設費から試算した数値を計上し、ほぼフルコストに近いコスト合計額は52億円まで増加する。これから利用料収入を控除し、ネットの行政コストを求めると、31億円という金額が導かれる。

丸亀市の主要施設の行政コスト試算(18年度)

名称	建築年度	面積	建設費	管理費用	支払利息	減価償却費	利用料	行政コスト	利用者等	単位当たり行政コスト	単位	
猪熊現代美術館	1991	11,948	6,078	249,610		202,601		452,211	114,436	3,952	入場者数	
丸亀市保健福祉センター	1999	5,322	1,536	14,920		51,216		66,136	70,751	935	利用者数(人)	
綾歌町保健福祉センター	2002	2,165	548	6,069		18,267		24,336	14,201	1,714	利用者数(人)	
飯山総合保健福祉センター	2000	3,844	1,185	10,776		39,500		50,276	119,049	422	利用者数(人)	
生涯学習センター	1974	6,444	609	33,800		20,286		54,086	123,871	437	利用者数(人)	
丸亀市民会館	1979	7,052	0	11,141		0		11,141	150,549	74	利用者数(人)	
綾歌総合文化会館	1996	6,029	2,164	43,081		72,133	19,698	95,516	96,103	994	利用者数(人)	
駐車場(7施設)		20,177	3,894	81,156	25,939		97,350	180,836	23,609	430,917	55	駐車台数(台)
桜谷聖苑	1999	3,031	1,525	88,245		50,844	27,779	111,310	1,046	106,415	利用件数(件)	
飯山総合学習センター	2004	2,599	770	18,714		25,676	160	44,230	37,264	1,187	利用者数(人)	
亀寿園	1973	3,606	135	174,950		4,515	123,034	56,431	59	956,452	入所人員(人)	
丸亀市立中央図書館	1991	3,405	1,732	194,446		57,738		252,184	316,305	797	入館者数(人)	
公営住宅		1419戸	12,220	231,172		407,333	230,721	407,784	1,200	339,820	入居世帯数	
下水道(公共)	1976		51,761	649,287	61,361.3	1,035,220	1,513,451	784,669	6,306	124	有収水量(千m3)	
下水道(特定環境保全)	1995		2,907	25,903	24,808	145,350	32,086	163,975	299	548	有収水量(千m3)	
下水道(農業集落)	1995		4,143	31,766	25,796	207,150	13,606	251,106	120	2,093	有収水量(千m3)	
庁舎	1981	12,362	1,065	112,645		35,503		148,148	12,362	11,984	延面積(m2)	
綾歌市民総合センター	1978	2,751	883	6,147		29,433		35,580	2,751	12,934	延面積(m2)	
飯山市民総合センター	1986	5,567	852	14,342		28,400		42,742	5,567	7,678	延面積(m2)	
計			94,008	1,998,171	690,156	2,528,516	2,141,371	3,075,472				

(注)色塗りした施設が指定管理者導入施設。

- ・猪熊弦一郎現代美術館:利用者 1 人当たりの行政コストは特別に高コストとは言えない水準であるが、運営を行うミモカ財団の収支を見ると、従来からの委託条件の延長線上で算定された現行の指定管理料によって、結果的に17年度21百万円、18年37百万円と、補助金を含む市からの繰入に対し大き過ぎる収支差(実質利益)を生みだしている。財団側の経営努力なども評価しうる面はあると思われるが、公募にしないままとするならば、適宜条件面の見直しを行う必要がある。(意見)
- ・綾歌町保健福祉センターは利用状況が低位にとどまり、1人当たりの行政コストが3施設の中で際立って高く、施設整備水準の分析結果とも照らし合わせれば、合併により明らかに施設が過剰になったと言え、何らかの施設統廃合が必要である。(意見)
- ・市民会館、綾歌総合文化会館:施設規模や整備時期などもあり、県民ホール(2,365円)や高松市文化芸術ホール(3,612円)に比べ、低い水準であるが、市民会館の老朽化が進んできた上に、利用率が低下と、貸室など商業利用の割合も上昇など、施設の過剰感は免れず、適正利用という観点からも問題が顕在化している。基本的には、時期をみて市民会館を廃止し、当面は綾歌総合文化会館に利用を特化させる方向で運用する以外選択肢はないと考えられ、意思決定を行うべき時期に来ている。(意見)
- ・養護老人ホーム:亀寿園の入所者1人当たりの行政コストは96万円と際立って高水準であり、老人福祉制度全体の中での養護老人ホームの位置づけも、下がってきているとみられるなか、全国の動きでも廃止・民間移譲の流れが加速しており、本施設についても移譲の方向で対処しているのは、妥当な方向と評価し得よう。現実には、制度の趣旨に立ち返り、廃止、入所者の適切な他施設への受け入れといった方向も、やむを得ざる対応策として、県などと協議していく必要がある。一

度始めた事業が、いわば受益者の既得権益への配慮によってやめられなくなるというのでは、住民ニーズの即した行政サービスそのものができなくなることにもつながりかねず、適切な対応が今こそ求められている。(意見)

- ・公営住宅:1戸当たりの行政コストが34万円と高水準であり、ウエイトも大きい。このため、別項で詳細に分析を行っている。

- ・中央図書館:資料購入費の削減が目立ち、本来のサービス機能に影響が生じる可能性が高く、運営にかかるコストを最大限効率化しつつ、資料購入費の確保を図るために、積極的に指定管理者の導入を検討すべき時期にある。(意見)

- ・下水道:特定環境保全事業や農業集落排水事業の行政コストが際立って高く、利用料金とのバランスをどのように位置づけていくか。

- ・庁舎:統廃合や用途転用をどこまで進めていくのか。

II 市営住宅及び住宅関連政策

1 社会資本整備と公営住宅

戦後の復興、都市部への人口集中などにより、住宅の供給が圧倒的に不足していた社会情勢を受け、住宅に関する各種の供給が政策的に実施された。

公営住宅は、自分で住宅を購入できない住宅困窮者に対して安価に賃貸住宅を提供する目的の施設である。

高度成長の終焉、民間住関連企業の成長により、数の上での供給不足は克服され、政策も面積・安全性などの質の向上へとシフトし、住宅困窮者も低所得者のほかに高齢者・母子家庭・DV被害者・罹災者などに細分化されている。

住宅政策自体は、他の社会資本同様、国土計画に基づき、計画的に地方まで整備するという政策がとられてきたが、他の社会資本と異なり、住宅は基本的に私有財産であり、宅地用地を含め、市場を通して取引される。

住宅政策の3本柱のうち、資金源としての住宅金融公庫・ハード供給の住宅公団はいずれも所定の役割を終了し、民営化され、公営住宅だけが、住宅困窮者への供給という市場外の目的があることから残されている。

公営住宅は「市場の失敗」を補完する福祉政策と考えるべきで、それを超えた場合「政府の失敗」の典型ともなりうる。

一方、「格差社会」が問題とされているが、統計を見ると、日本は米国について貧富の差が大きい国となり、貧困層の増大は住宅困窮者も増加していることを意味しており、公営住宅が適正運営されることの重要性は増している。

このような中で、住宅困窮者対策という福祉政策でありながら、国土交通省(旧建設省)の補助金を受けつつ、住宅インフラ整備の一環として建設され、各自治体で福祉部門と独立し、土木部門で運営されていることも、そもそもの公営住宅の性格をあいまいにしている可能性がある。

公営住宅の問題点としては、

- ・居住者の住宅取得意欲を低下させ、居住年数は長期化し、収入が増加しても居住し続ける住人も増えている。
- ・地域の状況に合わせられない制度のうえ、制度・手続き全ての点について国が関与する仕組みになっている。

これらを踏まえ、小泉改革の理念のもと、平成 8 年度に住宅法が大幅に改正されたが、大幅な裁量は認められず、耐用年数が未到来の公営住宅は、建替え以外の廃止は困難である。福祉施設への転用は認められているが、公営住宅は家賃が安く設定されているので、対象者が真に住宅に困窮している世帯に限られていなければ、公募すれば必ず一定率以上の申込がある。国が住宅困窮者と位置づける住民がいる限り、実際に転用は困難である。

運用に関しては、平成 21 年 4 月から、本来の福祉政策に合致可能となる改正が行われる。

- ・入居収入基準をわずかでもオーバーすれば民間なみ家賃に値上げする。(経過措置あり。)
- ・家賃設定の裁量が増大する。
- ・通知により実施可能:居住者数が減少した場合、利便性係数を高く設定し、家賃値上げも可能となる。

2 同和政策と公営住宅

旧地域改善対策事業により建設された住宅は、平成 10 年から一般公営住宅との法的取扱いは統一されているが、もともとは人権政策の目的を持つ施設である。

同和問題への取組みは、第 2 次大戦後強化されたが、「地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」が平成 14 年 3 月末日失効し、これ以後は、残された課題につき、既存の一般対策に工夫を加えつつ対応されることになった。

なお、一般対策施行後は、従来にも増し、基本的人権の尊重という目標をしっかりと見据えながら、地域の実情や事業の必要性の的確な把握に努め、真摯に施策を実施していくことが求められる。

同和対策事業のうち、住宅関連事業は、次のとおり。

- ・改良住宅等改善事業(改良住宅ストック総合改善事業)
- ・改良住宅等改善事業(建替事業・既設改善関連建設事業)
- ・老朽・狭小化した改良住宅等の建て替え事業。二戸一改善等の施行に伴う更新建設を含む
- ・公営住宅ストック改善総合事業
- ・公営住宅整備事業等

3 監査の要点

市営住宅は住宅困窮者に対する福祉政策である、という認識を基本とし、市営住宅に関する監査の要点は次のとおり。

- 1) 住宅セーフティネットとしての役割を果たすべく運営されているか。制度の本来の趣旨と運営が異なっていないか。
- 2) 他の福祉政策との整合性は保たれているか。
- 3) 市営住宅に居住している市民内、居住していない市民との間に不均衡・不公平は生じていないか
- 4) 施策が経済的・合理的に運営されているか。
- 5) 社会、経済、住民の変化に対応した運営が行われているか
- 6) 規則等に準じて運営されているか。
- 7) 規則自体が目的とそぐわなくなっているものはないか。
- 8) 旧地域改善対策事業による公営住宅については、施策が重複していないか、他の住宅と比べ、不均衡・不公平が生じていないか。

4 公営住宅事業の概要

(1)経緯

当初は、戦災復興事業として、主として平屋 1 戸建てや長屋形式の住宅を供給し、1 戸建て住宅は払い下げも行われていた。

高度成長期には、都市部での供給が不足し、市場原理に任せると、中所得層以下の住宅確保が難しい状況となり、あらゆる手段で住宅供給を行う必要から、公営住宅による安価な賃貸住宅の供給が市場の補完という意味を持っていた。

→昭和 48 年を境に、払い下げを前提としない高層住宅の供給が基本となった。

(2)財源など

三位一体改革以前は、建設費の 50%が補助金として措置されていたが、平成 17 年度から、45%に減額された地域住宅交付金制度へ移行した。自治体の裁量を広くする制度にはなっている。

公営住宅運営費は一般財源から支出されるが、公営住宅委託費、家賃補助部分が交付税の計算根拠に算入され、国からの交付税の対象となるが、実際に負担した公営住宅費と交付税の金額とは連動しないことは他の事業と同様であり、事業を効率的に運営しなければ、市の財政負担は増加する。

(3)分類

・一般的には、根拠とする法規から、公営住宅、改良住宅などの分類が行われる。

・供給対象による分類

母子世帯向け、高齢者世帯向け、障害者世帯向けのように、対象者を特定した住宅があるが、構造が他の住宅と異なるわけではなく、特定の住宅困窮者を対象とした枠とりの意味をもつ。

・改良住宅と旧地域改善対策事業による住宅

住宅地区改良事業は、不良住宅が密集して保安衛生等に関し危険又は有害な状況にある地区で改良住宅を建設することによる、健全で文化的な生活を営むことのできる住環境の促進を目的とするが、同和地区では、小集落地区改良事業により、改良住宅の建設が促進されてきた。

(4)指標で見る公営住宅

公表された統計から、香川県の公営住宅の状況を見る。

○公営住宅ウエイトの変遷

全国及び香川県の中での公営住宅ウエイトの推移を見ると、香川県でも、民間住宅供給が増えるにつれ、公営住宅のウエイトは低下している。

○丸亀市の公営住宅比率

丸亀市の公営住宅世帯比率は県下とほぼ同水準で、総世帯数の約 4.5%、賃貸住宅の 13.2% であり、一定の地位を占めている。

○居住継続の意向とその理由

・住み続けたいという割合が民営賃貸住宅よりも高く、出来ればすみ続けたい、と加えると、7 割弱に達する一方、出来れば住替えたい、住替えたいと答えた割合は少ない。

○住替えない理由の調査結果

・何とかしたいが資金が不足する比率が民営賃貸住宅よりも高く、公営住宅の性格を考えると本来の姿に近い。

・「あきらめている」という記載があることは、公営住宅が低廉なので、住替えの意思を失いがちという公営住宅の問題として指摘されている点につながる。

○その他

・現在の住まいに満足している割合が民営賃貸住宅よりも高く、持屋共同住宅に近いことも、家賃が低廉であることも含め、総合的な判断であり、気になる点である。

・生活必需品を切り詰めるほど苦しい、という回答は公営住宅居住者で、給与住宅を除く他の全ての居住者よりも少なくなっている。

・「家計に余り影響がない」と答えた比率も給与住宅に次いで多いことである。

・高齢者が多く、30 歳以下の若年層の入居が少ない。居住の長期化に伴い、新規の入居が難しいこと、高齢者の入居条件が緩和されていることなどが主要因と思われ、これから子供を生み育てる世帯が対象になりにくい。

・所得階層による比率は、200 万円以下の層では圧倒的に公営住宅居住者で割合が高くなっているが、民営賃貸住宅に同じ層の入居者が多数いることとの公平性が問題となる。

・公営住宅でも 500 万を超える入居者が一定数いる→公営住宅本来の政策目的に沿った運営が、何らかの理由で阻害されている又は行われていないことを示している。

(5)香川県の住宅ストック活用計画

香川県では人口・住宅の状況等県下の各種指標・状況と県営住宅の現況を分析した上で、平成 17 年度に、供給されている 6,478 戸のうち、3 分の 1 にあたる 2,178 戸を削減する大規模な縮小計画を策定したが、平成 19 年度に耐用年数が経過したものなど、208 戸の削減計画に再編さ

れた。

(6)丸亀市の公営住宅

丸亀市で平成19年4月1日現在市営住宅として管理されている住宅および駐車場は次のとおり。

団地名	管理戸数	駐車場	建設年度	構造	現状	種別	敷地面積(m ²)
1 本島住宅	3		S 28	木造	募集停止①	公営	502.00
2 二軒茶屋住宅	2	-	S 29	木造	住替勸奨	公営	2,375.55
3 土居団地	10	-	S 32	木造	住替勸奨	公営	2,595.69
4 山北団地	2	-	S 33	木造	住替勸奨	公営	4,794.27
5 上分団地	52	-	S 37-40	木造・簡平	募集停止①	公営	8,000.28
6 中津団地	24	-	S 41-42	簡平	住替勸奨	公営	4,687.40
7 新田団地	85	-	S 43-46	簡平	募集停止①	公営	11,010.54
8 城南荘	82	-	S 44-45	中耐	募集停止②	改良	2,359.18
9 原田団地	250	178	S 45-49	簡二		公営	24,469.57
10 本島団地	24	-	S 46-61	簡二		改良	4,999.31
11 川西団地	42	-	S 46-H1	簡二		公営・改良	7,255.02
12 富屋荘	25	-	S 46	中耐	募集停止②	改良	685.87
13 富士見町住宅	10	-	S 47	木造	募集停止①	その他	1,378.49
14 亀寿団地	20	-	S 47	中耐	募集停止②	公営	3,831.85
15 二軒茶屋団地	48	-	S 48-59	簡二		公営・改良	11,024.13
16 今津団地	176	124	S 49-55	中耐		公営	11,500.54
17 長友団地	53	-	S 50-51	簡二		公営	4,718.08
18 城南団地	32	-	S 52	中耐		公営	1,396.72
19 外浜団地	232	168	S 54-60	中耐		公営	15,769.59
20 旭ヶ丘団地	16	-	S 54-61			公営	5,366.43
21 十番丁団地	54	42	S 62-63	中耐		公営	6,049.02
22 平山ハイツ	16	16	S 63	中耐		その他	1,687.39
23 城東団地	40	40	H 2-3	中耐		公営	3,980.16
24 富士見団地	100	72	H 6-8	中耐		公営・特公賃	11,495.51
合計	1,398	640					151,932.59

注)表中の募集停止①②それぞれの停止理由は、①耐用年数の経過、②耐震性に問題があるためである。

・用途廃止住宅

全戸が退去すると、住宅を撤去し、用途廃止される。過去及び平成19年度に用途廃止された住宅又は廃止予定の住宅は次の通り。

団地名	建設年度	敷地面積(m ²)	土地評価額(千円)
垂水町住宅	s 46	405.55	-
翠山荘	s 28	1,793.19	交換済み
新翠山荘	s 29		
九番丁団地	S 28	489.00	33,888

(7)ストック活用計画等

小泉改革により、国土5か年計画に合わせた事業展開という枠組みがなくなり、丸亀市でも平成13年に策定された計画以降、計画の新規策定や更新、見直しは実施されていない。

(8)歳入・歳出

17,18年度市営住宅関連収支、19年度予算は継続して支出額が使用料収入を超えているが、住宅使用料が政策目的から市価で計算した4分の1程度に抑えられていることが主要因である。

5 家賃

(1)家賃の算定

公営住宅の家賃の算定方法は法令によって定められており、地区の条件の反映も限定される。一般の賃貸住宅のように需要・供給といった市場原理によって決まらない。

特に古い住宅は市場に比べ著しく低い設定となることなどが問題とされている。

(2)家賃の種類

公営住宅の家賃の算定方法は、入居者の世帯収入及び入居期間に応じて3種類に区分され、経済的困窮度に応じて算定される仕組みとなっている。

本来入居者の家賃に比べて収入超過者及び高額所得者の家賃は高くなる。また、家賃計算自体の方法も異なる。

(3)丸亀市の状況

1)丸亀市の「所得階層」

(平成19年8月現在)

	合計	通常	裁量	収入超過
合計	1,187	1,105	3	79
比率	100.0	93.1	0.3	6.7

本来家賃の入居者比率が高いが、一定の収入超過者はいる。

2)丸亀市の各層別家賃抽出比較

団地名	建築年	面積	本来家賃		収入超過		高額所得
			最低	最高	最低	最高	
原田団地	S47	43.8	9,500	15,200	19,400	24,500	24,500
富士見町住宅	S47	31.6	4,700	9,000	10,500	16,500	16,500
富士見団地	H6	66.9	22,400	37,100	53,600	97,100	97,100

3)政令月収

政令月収は、各種所得控除を行った後の金額であり、寡婦・障害者などには、控除制度がある。

年金受給1人世帯の高齢者を考えると、収入分位6まで入居可能で、収入の最高額は約460万円に達する。

ももとの収入自体、ある程度の水準でも入居可能である上に、税外収入や資産を捕捉しない制度であり、住宅困窮者を対象としているとはいいい難い制度設計になっている。

4)本来入居者の家賃計算

公営住宅の家賃は、居住者の所得と居住する公営住宅の広さ、古さ、便利さによって決まり、市

の裁量余地がある計算要素は利便性係数のみである。

現在居住している市営住宅の利便性係数につき、住宅毎の固定資産税路線価と利便性係数の比較を行ったところ、富士見団地は路線価の割合から見ると利便性係数が高いが、施設の状況が考慮されたものと思われ、利便性係数に著しく不適當なものはないと考えられる。

5)収入の把握

家賃を算定する根拠となる収入を把握するために、毎年8月末程度を目安に収入報告書を徴収し、それに基づき次年度の家賃算定を行なう。

所得を証明するための「所得課税証明書」の添付を求めるため、条例の規定では、前年の収入により決定することとされているが、実質的には一昨年の収入により家賃が決定される。

収入が超過している者に対する5年の猶予期間(最長)は、実質的には7年の猶予になり、また税外収入も含めて収入を把握することは困難である。

- ・収入報告書が漏れなく徴収される制度にあることを確認した。
- ・入居者の収入履歴は保存され、家賃の履歴は管理システムで確認できる。

6)公営住宅に入居した生活保護世帯の家賃

・生活保護世帯を第一分位で家賃計算しているが、公平性、財政負担の点で問題と考える。(意見)

市営住宅に居住する被保護世帯が優遇され、通常の被保護者では居住できない水準の住宅に居住し続けることができ、生活保護の住宅扶助と住宅困窮者への住宅供給という福祉が重複し、生活保護の受給者間で不公平な結果となる。

財政の点からは、公営住宅の使用料収入が増加し、扶助費増加は国費により75%が補てんされる制度になっている。

制度を考慮する上では、自立支援対象世帯への家賃減免制度も併せた検討が望まれる。

6 減額及び免除、支払い猶予

(1)概要

公営住宅の家賃は、もともと低廉に設定されているが、それでも支払い能力に欠ける特別な事由が生じた場合、家賃の減額及び免除、又は支払猶予することができる。

減免対象とする具体的な所得水準については、法律によらず、各自治体で定められる。

(2)申請手続き

減免の申請には、収入に欠けることを証明する書類の添付を求める。扶養義務者を確認し、親族が扶養していないことを手紙等により徴収しているが、扶養義務者の扶養や他の資源を活用した上で必要であれば減免されるべきものである。

- ・扶養義務者への支援依頼に対し、断られた場合に減免を検討する、という方法が妥当と思われる。(意見)

減免の理由によっては、他の福祉施設の利用が妥当な場合もあると思われる。

- ・減免事務にあたっては特に、生活保護の担当部署を中心に、必要と思われる福祉部署との連携

が望まれる。(意見)

市営住宅の家賃、市税を滞納していない居住者を減免の対象としているが、条例及び規則にはこのような規定はない。家賃の減免も「捕捉性の原則」に従い、対象者を公平に扱うことが求められているが、減免規定自体、周知されている制度ではない。疾病など、やむをえない事情で家賃を滞納した居住者は、減免制度の本来の対象と思われる。

・悪質な滞納を行った居住者に対してまで減免を認めることは適当ではないという判断は行われるとしても、減免の要否判断から除外する現在の運用は改められることが望ましい。(意見)

(3)減免

・生活保護の住宅扶助費を受給している居住者の減免は実効性がなく、不適當である。(結果)

7 入居手続き

(1) 入居資格

国の補助を受けて建設された公営住宅は、運営方法についても国の定めた通知等に従うことが求められる。

1)所得水準

所得条件だけを見ると、丸亀市民のうち、入居資格のある世帯数は相当数に達すると推測できる。平成 19 年度の所得データの各所得層の人数、比率を公営住宅入居可能分類と比較すると、本来入居可能である 3 分位まででも、課税人員の約 70%に達する。

2)政策と入居資格との乖離

所得及び財産の把握が十分に行えない。

単身者の入居は制限されているが、継続して入居時の要件を充たしているか、についての調査は行われず、退去を求める規定もない。

このため、調査自体が無駄となる現況にあるため、調査も行われていない。

3)解決方法

入居資格は住宅困窮者となりやすい形式的な要件を定めたものであり、実際の入居希望者の現状を調査したうえで入居者を決定する。

(2)公営住宅の入居

公営住宅の入居者は公募による決定が原則である。ただし、一定の場合は公募によらないこともできる。

「中都市以下では、機械的方法によることを避け、公正な実情調査により住宅困窮度の高いものを決定し、その順位に従って入居させるようにし、抽選は住宅困窮順位の判定し難いものについてのみ行うことが望ましい。」とされているが、現状を見ると、ほとんどの公営住宅で、一定の形式要件を定め、これを充たすものを「順位を判定しがたいもの」として抽選により入居させる制度となっており、丸亀市も、公募の後公開抽選で選出する条例規程になっている。

1)丸亀市手続きの変更点

平成 19 年度から、入居資格の受付時審査を中止しており、従来に比べ、市の住宅募集事務、

応募者双方の手数が省力化され、不要な個人情報も収集しなくてすむこととなった。

2) 特定層を想定した機会の拡大

母子・老人・身障者世帯などの特定の世帯に対し、複数の申込を認める、などの優遇措置をとることも出来る。

平成 20 年 2 月募集は、老人、母子の枠を設けている。

また、通常よりも高い所得でも入居できる優遇は従来から実施されている。

3) 検討

丸亀市の規模では、倍率が高いとはいえ 10 倍を超えることは少なく、また供給戸数も毎抽選ごとに 10 戸前後と極めて多くはない。

・供給する対象を含め、個別の審査による入居を検討することが望まれる。(意見)

(3) 対象公営住宅と募集状況

通常の公営住宅のうち、耐震性に問題がある団地以外は公募されている。

現在募集中の市営住宅について、平成 18 年度からの募集と倍率を見ると、一定の需要はある。

入居率は、全体で見ると低いが、一般公営住宅では 95% であり、入れ替わりによる空室率の範囲であると思われる。募集すると倍率の高い住宅でも、あまり公募されていない団地もある。

空室があるにも拘らず、募集されないケースの理由は次のとおり。

- ① 廃止する団地の住み替えのために空室を確保しておく場合。
- ② 募集が年に 3 回であるので、タイミングを逸すと 4 ヶ月空室になる。
- ③ 住宅の修繕工事が予定されているような場合、工事が終わるまで募集しないことがある。
- ④ 災害等対策住居を一定数確保している。
- ⑤ 旧地域改善対策事業による公営住宅・改良住宅では、現在公募が行われていない。

空き室の把握と修繕計画、退去予測等に基づき、向こう 1 年間くらいの供給予定が作成され、年に 3 回の募集時ごとに、予測と実際を比較して募集戸数を決めるなどの、募集戸数と空き室状況の比較ができる計画と決定資料の作成が望ましい。

・公募時毎に、公募戸数を決定した根拠資料の作成が望まれる。(意見)

(4) 平成 19 年の抽選

1) 手続き

平成 19 年度 6, 10 月抽選資料から、入居者が住宅の種類毎に定められた手続きにより決定されていることを確認した。

申込者のうち、現在の家賃を記載している者について、市営住宅に入居した場合と家賃を比較した。

平成 19 年 4 月 1 日から 12 月 1 日までの入居者一覧を入手し、公募・住替え・特定入居以外の理由による入居者がいないことを確認した。

半年を期限として受け入れた平成 18～19 年度の罹災入居者の管理簿、入居申請書を閲覧し、一定の災害の罹災等による入居であり、所定の承認を得ていることを確認した。

2)公募の申込者

記載された内容を見る限りでは、現実に非常に住宅に困っているように思われる世帯から、出来れば入居したい、という世帯までが応募しているように思われた。

(5)入居手続き

公募により決定された入居者は、入居決定から2週間以内に手続きをしなければならないので、入居が決まってから長期間空室となることはない。

(6) 特定公共賃貸住宅

中間所得層が賃貸により居住する良質な住宅(特定公共賃貸住宅)を供給している。

丸亀市での供給・入居状況を見ると、長期にわたる空室もあり、これらの供給が市民ニーズと乖離している可能性もある。

一般公営住宅と異なり、随時募集できる。(ただし、同時に複数の希望者がいれば抽選)

平山ハイツは、市の単独事業であり、市民のニーズと市営住宅供給の乖離があるのであれば、市の判断で譲渡を含め検討が可能であり、多様な視点からの検討と早期の方針決定が望まれる。

- ・特定公共賃貸住宅の稼動が低く、広報に今以上の工夫が望まれる。(意見)
- ・市民ニーズと乖離している可能性があり、特に市単独事業の平山ハイツでは、多様な視点からの検討と対策が可能である。(意見)

(7)旧地域改善対策事業による住宅

旧地域改善対策事業による住宅も、他の市営住宅と法律上の位置づけは統合されており、空き室があれば公募しなければならないが、本来の目的の違いから公募されておらず、全国的にも丸亀市と同様の取扱いをしている。

他の施策とあわせて検討されてゆくべきものであるが、公営住宅として整備された団地が長期間空室になることを放置されることも問題である。

- ・旧地域改善対策事業による住宅の空き室が多くなっており、他の政策とあわせて今後の方針決定が必要である。(意見)

旧地域改善対策事業による公営住宅の入居のうち、他の入居手続きと異なる点は、公募によらず、関連団体からの意見により入居すること、関連団体が連帯保証人になることである。

平成18年度入居の2件につき、団体からの意見書が徴収されていること、契約保証人が団体となっていることを確認した。

(8)特定目的住宅

1)母子世帯向け住宅

上分・亀寿団地を中心に、居住年数が長期化し、独居世帯が増加している。

丸亀市の規定では、婚姻届けのあるなしに拘わらず、現状が母子家庭であれば入居は可能であるが、寡夫は入居できない。

2)全般

入居時の条件が定められているだけなので、実際に入居している住民が継続して特定の社会的弱者であることは求められていない。

もともと特定目的住宅の設置自体が、国からの補助金の枠を増大させる目的で行われた経緯もある。特定目的住宅は、特に住宅の確保が困難と思われる類型を想定して枠を設けているもので、これにこだわらず、入居審査時に、住宅困窮度に応じて住宅供給が行われることが重要である。

(9) 居住者の変化

入居手続きの見直しにより、住宅困窮の度合いが高い市民が優先して市営住宅に入居できることとともに、現在の居住者の状況の変化についても、対策が考えられなければ、政策の公平性が保たれない。

8 退去手続き

(1) 手続きの流れ

現在のところ、特に問題が表面化したケースはないが、次の点につき、退去手続きの再考が望ましい。

- ・現状復帰の確認は、通常鍵返還後(退去後)に行われるが、本来は、現状復帰確認後に退去手続きを行うべきである。(意見)

現状復帰が行われず、長期間使用不能となる場合も、鍵の返還日までの家賃収納しか行われないことも不合理であり、特に随時募集される特公賃住宅では、入居可能日に影響する可能性がある。

- ・後日のトラブル防止のためにも、現状復帰の確認は、入居者立会いで行い、入居者の確認サインをする欄も設けることが望ましい。(意見)

- ・点検表の記載内容

点検表には、退去者負担修繕を記載する欄があるが、退去者が入居中に増築・変更した部分は撤去してもらう必要があるため、変更の有無と撤去の方法を確認する欄を設けることが望ましい。

- ・鍵の返還について市から入居者に返還を受けた旨の書類を渡していない。鍵の受領日に、鍵受領書を交付することが望ましい。(意見)

現状復帰義務を確認した旨と、その上で鍵を引き渡し、退去が完了した日付を記載し、交付控えを市でも保管する様式の受領書とすることが望ましい。

併せて家賃等の日割り計算と敷金・保証金の返還手続きを行うルールとすることが事務手続きとしては合理的である。

(2) 退去手続きの検討

1) 退去時の確認

平成 19 年度 7 月末日までの退去者リストを入手し、所定の手続きが行われていることを確認した。

- ・居住者立会いを原則とし、そこで合格したら鍵を引き渡してもらい、退去したものと認めることが望ましい。また、この間の家賃は居住者負担とすべきである。(意見)

2) 住替えの妥当性

条例により、市営住宅の入居者は、他の市営住宅の抽選に参加できない。このため、退去者の

うち転居先が市営住宅の退去者につき、条例の住替え要件に合致することを確認した。

・入居の起案につき、決定方法を記入することが望ましい。公募によらず入居させる場合は、特にその理由・条例の何条に該当か、を記載した起案を行い、承認を受けることが原則とするべきである。(意見)

3) 継承の妥当性

入居の承継は、同居者が引き続き当該市営住宅に居住を希望するときに認められるが、市長の承認を得なければならない。

また、同居時にも承認を受ける必要があり、承認されていない同居者は承継できないと考えるべきであるが、きわめて古い時期の入居者について、承認書類が確認できないものもある。

4) 市からの明渡し請求による退去

3か月以上の家賃の滞納や、正当な理由によらず、15日以上使用しないなど、条例上定める事項に該当するものが1つでもあれば、明け渡し請求をすることができる。また、このような退去者には、家賃についても、近傍価格を基準とした追徴の規定があり、例えば近傍価格の2倍以下の金額の水準は、最低家賃から見ると20倍近い金額になる。

丸亀市では、これらの事由により明け渡し請求をした事例はない。

・公営住宅は住宅困窮者に対して住宅を供給する事業であり、居住権を認める性質のものではない。条例に定めた要件に該当する居住者のうち悪質なものを明渡し請求を行っていくべきである。(意見)

9 補償金

丸亀市では、老朽化して用途廃止が必要であると判断された住居の居住者を対象に、住替えの勧奨を行っており、新しい住宅に住み替えると、家賃も高くなり、移転費用もかかるため、補償金を支払っている。

公営住宅は住宅困窮者に供給される住宅であり、管理主体の都合で用途廃止し、住宅に困窮している市民をただ退去させることは政策の本旨に合致しない、ということから設けられた規定であると思われるが、実際には家賃の項で見たように、入居可能な所得層も幅広く、さらに収入が増えても退去を強要されることもない。また、世帯を分離している子供世帯の収入や、資産については調査しない。このため、住替えにより市営住宅外に転居する居住者もいる。

補償金の金額は一律で、市営住宅内で住み替える場合は15万円、市営住宅外に転居する場合は25万円と定められているが、この金額は個々に説明され、合意文書は作成されるが、特に規則で定めたものではない。必要となる転居費用、敷金の水準を考慮して定められている。

平成18年度の補償費の支払事務を検討した結果、適正に行われていた。

しかし、増築部分の取り壊し費用は市が負担している退去者もいる。

用途廃止を迅速に行うために政策的に判断された面もあるが、負担部分を計算し、これも含めて補償金としなければ、補償金支払いの実態が示されない。

また、本来は強制退去させるべき居住者に補償金で延滞家賃を相殺するようなことがあってはな

らず、現在住替え勧奨対象になっている住宅でも、滞納者はいるので、債権回収手続きの厳格化をあわせて実施する必要がある。

- ・住替え勧奨にあわせ、債権回収手続きを規程どおり行う必要がある。(意見)
- ・増築部分取り壊し費用など、本来退去者が負担すべき金額を市が負担している。原則どおり本人負担とし、必要であれば補償金として支払うべきである。(意見)

10 敷金・保証金

(1)敷金の性格

家屋を賃貸する場合、賃借人に債務を確実に履行させるために、家主が一定金額をあらかじめ預る制度であり、賃貸の慣習として定着しているが、法規に明確な規定はない。個々の契約により内容が規定され、地域によって慣習も異なり、公営住宅は、住宅法により、3ヶ月以内を徴収できるという規定になっている。

従来、退去時には一部しか返還されないことが一般的な慣行となっていたが、平成14年から返還を求めて訴訟されたことから、通常の劣化は対象とならないという規定の厳密な運用が定着しつつある。

丸亀市では、家賃に対して敷金、駐車場料金に対して保証金と区分されているが、内容はほぼ同一である。

(2)運用及び運用益の使途

条例により、徴収した敷金は、安全確実な方法で運用され、運用利益は入居者の共同利便のために使用されなければならないと定められているが、資金は他の一般会計や基金の資金とあわせて運用されており、市営住宅入居者への共同利便の還元も困難である。しかし、市営住宅の現況は、市費を投入して運営されている状況といえ、条例の規定の本旨に反している状況ではない。

- ・厳密には運用が難しく、規定の趣旨は規定しなくても達成できると思われる条例の規定は、改定を検討することが望ましい。(意見)

(3)返還の事務

移行時までの管理状況は別として、現在の残高は信頼して使用可能な状況であると思われるが、年に一度しか更新データが入手できない状況は好ましくない。

- ・毎年行うべき照合は、任意に行われているが、システム使用規則など、何らかの規定により担当者が変わっても毎年必ず行われる体制にすること、不一致の場合の原因調査も含め規定化することが望まれる。(意見)

- ・住替え時にも、一旦返金のうえ、入居時に同額が入金されているが、システム上の振替で足りると思われる。(意見)

(4)敷金の意義と市営住宅の運営状況

敷金は入居時家賃の3ヶ月分を徴収するため、長期入居者については、数千円の場合もある。

現在、3ヶ月を超えて家賃を滞納している居住者も多数居住している。滞納に対する手続きの厳格化にあわせ、敷金についても検討が必要である。

民間賃貸住宅居住者よりも優遇された措置であり、改善が望まれる。

・敷金の額は入居時の家賃に対する3ヶ月で退去まで据え置かれるが、家賃の増減にあわせ、徴収・返還する制度の検討が望まれる。(意見)

(5) 損害賠償金

1)劣化部分の負担者・負担方法

このため、退去者が修理するのではなく、修理に必要な代金のうち、退去者の責任部分を敷金から差し引く方法が合理的である。

2)用途廃止時の処理

用途廃止のための住替え勧奨が行われる場合、退去後の住宅は取り壊されるため、修繕等を求めている。

通常の賃貸住宅では、物置などの簡易な施設以外の増築は難しい。

使用時の負担と退去時の負担とは逆のイメージとなるため、別途退去時の負担について記載することが望まれ、現在の居住者に対しても周知が必要である。

*本文にガイドラインによる変更案を添付している。

・現在の運用方法では、負担するべき損傷部分も負担しないで退去することが多く、優遇される結果となっている。公営住宅をきれいに使おうというインセンティブも失われる。(結果)

・増築等の現状復帰費用は居住者が負担することが原則であるが、行われていない場合がある。用途廃止のため、取り壊される場合も、増築部分の取り壊し費など、居住者の負担部分は徴収するべきであり、事情に応じて減免するという手続きが必要である。

・ガイドラインと民間の管理シートを参考に、一定の目安を設け、退去時の相互確認とともに、敷金から借受者責任部分を差し引くシステムとすること、また必要額が敷金を超えた場合は請求する実務をとることが望まれる。(意見)

・退去時の負担について、入居者への周知が必要である。(意見)

11 徴収事務及び滞納債権への対応

(1)現状

滞納額に占める退去者の割合は高く、回収が困難な債権であるため、残高も年々増加している。

丸亀市では、使用料の不能欠損²の処理は継続して行っていない。

生活保護受給者に対し、福祉課から支給される住宅扶助費が含まれているが、代理受領の割合は低い。

・収納手続きを検討の上、福祉課とも連携し、生活保護受給者の扶助費は直接収納を原則に実施するべきである。(意見)

・直接収納を実施しない場合には、家賃の支払いの有無を確認のうえ、支払われていない場合は収入認定を行うべきである。(意見)

²不能欠損:調定されている歳入が徴収しえなくなった場合、不能欠損額として表示され、それ以降の歳入決算から除外される。通常は欠損処分調書が作成される。

(2) 滞留家賃等に対する手続き

規定に定められた手続きのうち、勧告書送付時点での連帯保証人に対する通知、家賃滞納者連絡会は実施されていない状況である。

個別の長期滞留者に対する対応を個別に検討すると、担当者が訪問しても家にいなかったり、支払の約束を何度も不履行にするケースが多々見られた。

1 定以上の所得のある滞納者については、面談等による指導の際に、所得の状況も把握して行われると思われるが、回収表などに記載が必要と思われる。

家賃等滞納整理要綱上の管理簿と、現状は必ずしも適合していない。

- ・管理票の電算化を含め、現状に合わせた規定改定が望まれる。(意見)
- ・賃貸住宅の運営上のアクシデントによる滞納は、ケースバイケースで対応するべきものであるが、市営住宅の性格を考えるならば、短期間で回収できない場合には滞納の要因を分析する必要がある。(意見)

(3) 自治体の債権と丸亀市に期待する債権管理

- ・私債権回収に係る丸亀市方式の策定

私債権回収に係る丸亀市方式を確立して、それを実行することにより、①私債権の一元的管理及び回収による債権回収の効率性、実効性のアップ、②回収業務の人的コストの削減、③法的措置の徹底化による私債権回収のコンプライアンスの実現、④市民の納得が実現されると考える。(意見)

12 目的外使用

- ・退去した店舗のうち、本来は備品等も借主により撤去されるべきであったものがあり、また今後の施設利用方法につき、検討が必要である。(意見)

13 賃借料の支払い

市営住宅の運営のために、賃貸借契約により使用している土地は2件であり、1件は平成19年度で終了する。

- ・団地駐車場の支払い賃料と駐車料金の設定にかい離があり、どちらかが不適正である可能性がある。(意見)
- ・住宅の底地の借地契約としては不適當なものがあつた。(意見)

14 車の駐車と共用部の使用

(1) 駐車場および駐車料金

駐車場は、すべての団地には備えられていないが、敷地内などの共用スペースに駐車されている団地も多い。市で設置した駐車場の稼働率は50%~90%と高くない。

駐車料金は、有料の場合3千円、2台目からは4千円に統一されている。

- ・悪質な違法占用に対処するマニュアル作成と実施が望ましい。(意見)

- ・稼働率の低い駐車場は、他の公営住宅の居住者にも使用させるなど、有効利用を検討するべきである。(意見)
- ・富士見町団地には住民が管理している敷地外駐車場があり、駐車料金が 2 千円と市の使用料 3 千円よりも安く設定されており、統一と市による管理が望まれる。(意見)
- ・全住宅均一の使用料は再考が望まれる。(意見)
- ・駐車場の設置されていない市営住宅についても、駐車可能なスペースを限定し、許可車のみ駐車させることとするべきである。(意見)
- ・専用庭のある住宅でも、庭の使用 방법이何に使っても自由ではないことを考えると、同様に捉え、駐車場としての使用許可(又は目的外使用許可)を原則とするべきである。(意見)

(2)その他共用施設の利用・管理

市に最終的な管理責任があるにしろ、住民自治による維持がどの程度行われているか、によりハードの条件が同じでも、住宅の印象・住み心地・安全性は著しく異なる。

現状では、一旦入居すると、市価に比べて安価な住宅に済み続けることが出来るため、住み続ける権利のようなものが認識されているように思われる。

一般賃貸住宅では、家主が許さないのこのようなことはおこらない。

住民の間で解決できないようなトラブルに対し、過大な税負担のないよう対処するノウハウは、市住宅課にも十分に蓄積されておらず、マニュアルを作成するか、不動産賃貸管理に精通した民間業者に委託する、などの検討が必要と思われる。

15 修繕費

修繕費の中でも、空室の修繕費の占めるウエイトは高く、1 戸当たりの金額も高い。

・空室修繕の水準の再考と、チェックリストによる事前の修繕箇所の必要度合いを判定し、見積書とあわせて経済面からの検討も行ったうえでの修繕承認を制度化することが望ましい。(意見)

発注は、1 戸ごとに行われているが、業者はある程度固定化されている。1 つの団地の工事を 1 まとまりとすると、入札が必要な 130 万円を超えるものもある。

・ほとんどの空家修繕で共通して発生する修繕もあり、同じ団地であれば、仕様も同じであり、工事発注の方法には一考の余地がある。(意見)

その他の通常の修繕工事を見ると、一定の業者に業務が集中する傾向はある。

・修繕工事の緊急性などの特性から業者が集中していることは仕方ないとして、複数人で行うなどの方法により、価格の妥当性の検討が客観的に行われる必要はある。(意見)

16 請負費

市営住宅管理費に含まれる請負についても、130 万円を超える場合、入札により契約される。

平成 18 年度の内容を検討したところ、次の点につき改善が必要と思われた。

・住宅の除却工事の分割根拠が不明確である。分割することにより、入札によらないことになり、2 社に発注されている。分割の根拠、随意契約業者選定の基準が曖昧である。(結果)

- ・増築部分の撤去費 132 万円は、本来居住者に請求されるべきものである。(結果)
- ・入札に関する事務に、規定化が望まれる事項がある。(意見)
- ①指名業者の選定過程をルール化し、記録を残すことが望ましい。
- ②同日に行われる入札の業者選定に付いてのルール化が望まれる。
- ③工事の分割に対して承認制度を設ける。
- ④少額の契約でも、相見積りを原則とする随意契約の契約方法の改善が望まれる。
- ⑤下請け比率、対象業者に関するルール化が望まれる。

17 住宅新築資金貸付金

昭和 49 年に、同和対策事業特別措置法に基づき設けられたものであり、住宅新築のための土地取得・建物建設・既存住宅の改修について貸付を行なうものであるが、すでに一定の成果を見たことなどから国の制度は平成 9 年度以降廃止され、現在は回収業務のみとなっている。

- ・契約及び規程上は、滞納の場合の延滞利息(10.9%)の定めがあるが、催告の段階から記載されておらず、請求・収納された実績は残されていない。(結果)
- ・月ごとの納付書により納付されるので、滞納している場合、使用された納付書の月の入金があったとみなされるため、滞納している債務者が最近の納付書を使って納付すると、古い債権が残る場合がある。(結果)
- ・古い債券から納付されたとみなす規程とすることが望ましい。延滞利息も記載すると、延滞利息がかかる古い債権から支払うというインセンティブになる。(意見)

18 個別の住宅の検討

市営住宅および用途廃止後の元市営住宅につき、個別に考慮すべき点や問題点がないか、また、資産が有効に利用されている状況か、共通する問題はないか、につき検討を行った。

1)空地管理

- ・現在はそれぞれの部署で管理されている空地や低利用地の管理状況を確認し、将来問題となる可能性のある使用状況になっていないかを確認することが望ましい(意見)

用途廃止後の利用が見込めない住宅については、土地の適正価格での売却を含めた居住者への提案を行うことも、検討が必要と思われる。

2)用途廃止後の利用計画

- ・市営住宅の用途廃止を検討する場合、市全体の資産の利用状況を考えた上で廃止後の用途も合わせて検討することが望ましい。(意見)
- ・決定から廃止までの速度も重要であり、退去規定で記載した事項については厳格に対処することが必要である。(意見)
- ・規程では、15 日以上市営住宅を空ける場合には、理由と期間などを記入した届出書の提出を求めているが、実態に合った規程への見直しと、長期間の留守に対する対応の厳格化、また高齢等による入院・入所者に対する対応や、独居すること自体の判断をどうするか、

などについて、関連福祉部署と協力する部分の検討を行い、ルール化することが必要と思われる。

3)資産の有効活用

近傍家賃と資産の再調達価格、現在の入居者数を前提に損益を計算すると、すべての市営住宅で赤字となる結果であった。

計算のための前提がやや厳しい面もあるが、土地の利用効率が非常に悪いこと、利便性の高い土地が多くなっていること、補助金の受給の条件により、居住専用面積は一定以下に抑えられているものの、施設は一定以上の整備水準を求められていることなどが要因と思われる。

これらの要因は、民間事業でないから問題ない、という性質のものではなく、高いレベルでの賃貸住宅供給を住宅困窮者対策として実施することの矛盾である。また、もし規格のうち、必ずしも住民ニーズに合っていないものがあれば、施設の効率性を損ねる。

利便性の高い土地の有効利用を、低層住宅を供給することで損ねているという点では、公営住宅に関する転用や廃止の規制下にあっても、何らかの対策が必要な時期に来ているように思われる。

民間化とも関連するが、市のグランドデザインを明確にした上での一般公募なども有効であろう。

また、旧地域改善対策事業による公営住宅の管理及び今後の方針につき、住宅課だけではなく、関係各課を交えた対策と長期方針の策定が必要である。

4)長期計画

公営住宅の位置づけがあいまいになる中で、社会情勢も大きく変わっており、市営住宅としての長期計画を策定することは困難な状況にはあるが、丸亀市のグランドデザインに合わせ、市営住宅およびその用地の今後の利用方法について、現在の使用状況の枠にとらわれず検討する長期計画の策定が望まれる。

第3 施設整備の現況と課題

1 概要

各種施設は市民生活に対し、様々な公的なサービスを提供する社会資本と捉えることができるが、財産区分¹で言えば、行政財産と普通財産に区分されるほか、昨今の指定管理者制度の対象となる公の施設とそうでない施設など、いくつかの類型に整理される。

このうち、公の施設については、地方自治法第244条において、「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設」と定められており、「正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」「住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない」と、利用の自由や平等が義務づけられた施設となっている。

こうした位置づけから、公の施設は、広く市民生活を支える公共サービスを提供する施設と整理され、文化施設、スポーツ施設、集会施設、公園、駐車場など、様々な施設が市町村を主体²に提供されている。一方、公の施設とは位置づけられないものの中でも、消防施設、義務教育施設、ごみ処理施設など、市民生活を支える多くの施設が市町村を中心に提供されている。

社会資本と呼ぶときには、道路、港湾、河川施設、農業施設など、いわゆる土木構造物と建築物の総体に加え、場合によっては教育などの制度インフラなどを含むと考えられるが、施設と総称する場合でも、必ずしも建築物を中心とするものではないと考えられ、ほぼ同義と理解していいと思われる。

ここでは、施設を明確に定義することに意味があるわけではないので、丸亀市の実情に即して、主要施設の整備水準、管理状況や指定管理者の導入状況について検討を進める。その際、財政の持続可能性の確保という視点を重視するほか、旧丸亀市、旧綾歌町、旧飯山町の3市町の合併により誕生した経緯を踏まえた施設の重複などについても、重点的にみていくこととする。

2 主要施設の整備水準

(1)整備状況の推移

1)施設整備投資額の推移

ここでは、総務省の「行政投資実績」を用い、近年の日本全体の分野別投資状況をみていく。

次図は、市町村行政に密接に係る分野として、いわゆる生活関連に位置づけられる、市町村道、街路、都市計画、住宅、環境衛生、厚生福祉、文教、水道、公共下水道の投資額の推移である。

生活関連の行政投資総額は、1975年度(昭和50年度)の6.9兆円から順次増加を続け、92年度(平成4年度)には20兆円を突破したが、93年度(平成5年度)の25.1兆円をピークに減少に転じ、04年度には13.4兆円まで減少している。

行政投資全体に占める比率も、75年度(昭和50年度)の41.8%が94年度(平成6年度)には49.5%まで上昇したが、00年度(平成12年度)には46.4%まで減少している。その後は、公共投資削減が続く中であって、生活に密着した当該分野の削減幅が相対的に小さいことから、同比率は

¹ 地方公共団体が所有する財産を公有財産と総称し、このうち行政財産は公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産を指す(地方自治法263条)。

² わが国の場合には、国防は国、警察は都道府県、消防は市町村と、明確に役割分担が定められているものもあるが、道路など、同種の社会資本を便益の及ぶ範囲で規定して、国、都道府県、市町村により並行的に供給されている施設も少なくない。

04年度(平成16年度)には49.1%まで上昇している。

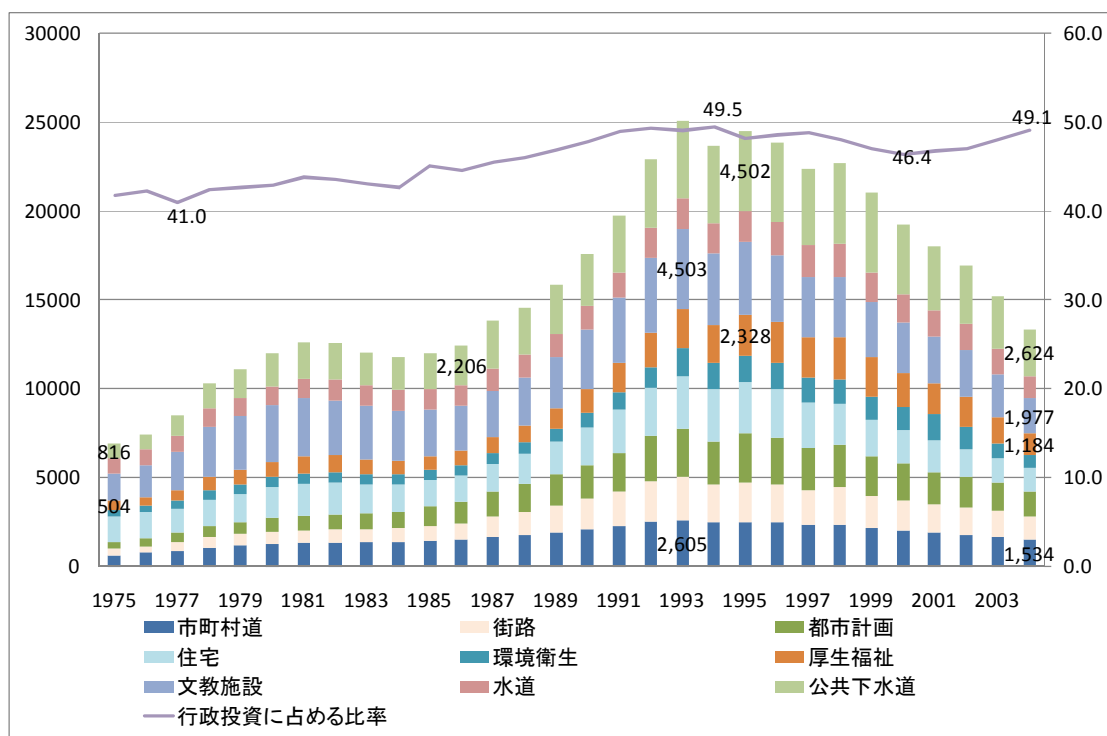
分野別にみると、ほぼ全ての分野が90年代前半まで増加を続けた後に、足下では減少基調を強めているが、なかでも、公共下水道、文教施設、厚生福祉施設などの振幅が大きくなっている。

下水道は、80年代には2兆円台で推移した後、90年代に入り3兆円、さらに4兆円を超えて増加したが、98年度(平成10年度)の4.5兆円をピークに減少に転じ、02年度(平成14年度)には3.3兆円まで減少している。近年の下水道整備は、総じて人口密度が小さいところでの事業展開となるため、将来の受益者負担だけでは公債費負担などを賄えない可能性が強いとみられ、財政悪化を受けて事業費抑制が進んできたと考えられる。

また、文教施設は81年度(昭和56年度)に3.3兆円まで増加した後に減少に転じたが、86年度(昭和61年度)の2.6兆円をボトムに再び増加に転じ、93年度(平成5年度)には4.5兆円まで増加している。その後は再び減少に転じ、02年度(平成14年度)には2.1兆円に減少している。

同分野の90年代におけるピークは、文化施設や体育施設などが増加を支えたとみられるが、施設整備が進んだ結果、多くの自治体で維持管理費の増加が財政を圧迫しており、ようやく施設整備にブレーキがかかってきたと言える。

分野別行政投資の推移(10億円、%)



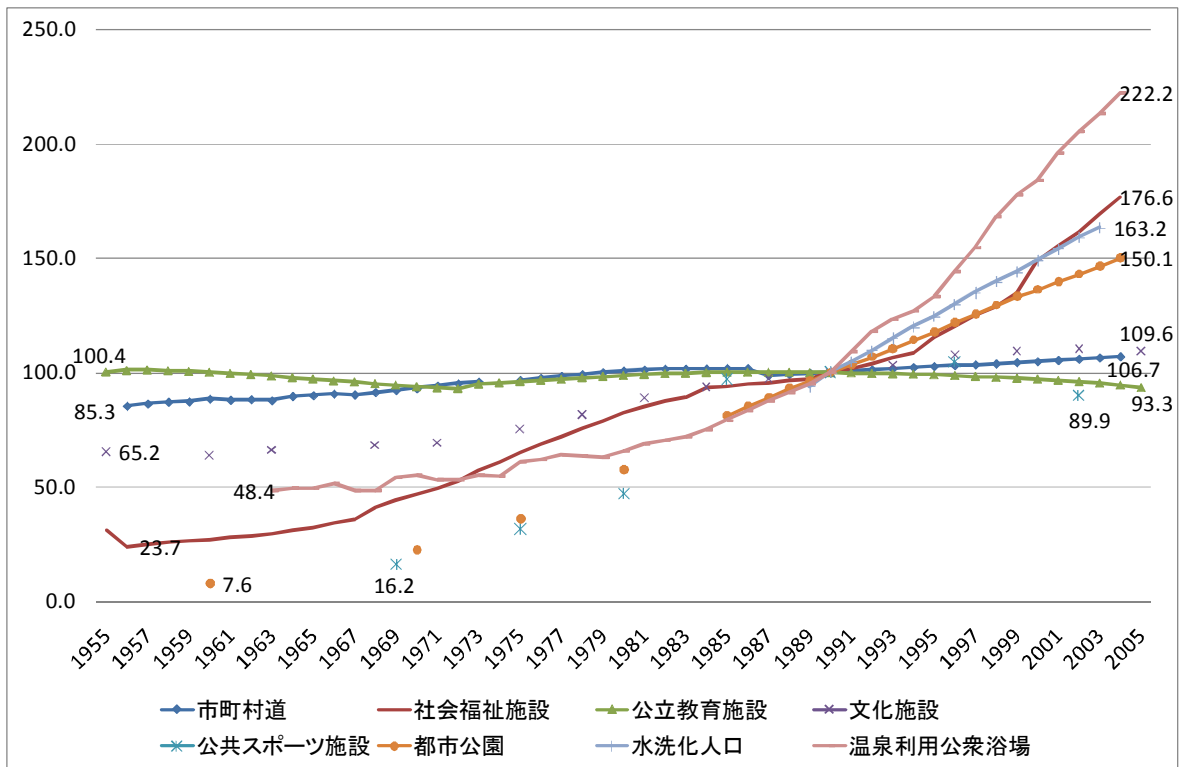
(資料)総務省「行政投資実績」をもとに作成。

2)整備水準の推移

次に、上記の動きも踏まえ、市町村道、社会福祉施設、公立教育施設、文化施設、スポーツ施設、都市公園、公共下水道、温泉利用公衆浴場について、実数と90年(平成2年)を100とする指数により、全国の整備進捗の状況を概観する。

用いる統計により、把握できる時点の範囲なども異なるが、施設数もしくはそれに準じる指標により動きをみていく。

主要施設の施設数等の推移(1990=100 とする指数表示)



(注)文化施設には、博物館、公立図書館、公立公民館(本館)を含めた。

(資料)国土交通省「道路統計年報」、厚生労働省「社会福祉施設等調査報告」、文部科学省「学校基本調査報告書」、「社会教育調査報告書」、「我が国の体育・スポーツ施設」、国土交通省都市・地域整備局公園緑地課資料、環境省「環境統計集」、「都道府県別温泉利用状況」により作成。

8 分野のうち、指数の伸びが高いのが、温泉利用公衆浴場、社会福祉施設、公共下水道、都市公園などとなっている。中でも、温泉利用公衆浴場の伸びが最も高いのは、90 年代に公共温泉の開業が相次いだことを反映していると考えられる。同指標には運営主体別の数値は含まれていないが、平成 18 年度の厚生労働省「衛生行政報告例」によれば、公営温泉施設は 4,974 施設あるとの報告がなされており、相当程度が公的施設で占めていることが理解できよう。

一方で、教育施設やスポーツ施設が 100 を切る水準まで減少している。このうち、教育施設については、児童生徒数の減少がある程度反映した結果と考えられる。

それに対し、スポーツ施設は、ゲートボール場、キャンプ場、ハイキング場、海の家などのニーズの変化による改廃の影響が強く反映された結果、全施設数で見ると減少になったと考えられる。

この間、体育館(7,100 施設から 8,628 施設)、トレーニング場(1,487 施設から 1,775 施設)、剣道場(487 施設から 774 施設)、柔道場(627 施設から 863 施設)など、いわゆる箱モノ施設については軒並み相当数の増加をみており、施設整備費の増加はこうした施設整備が進んだことも反映しているとみられる。

文化施設については、ここでは代表類型として、博物館、図書館、公民館の 3 施設の計を用いて指標化したところ、最も施設数の多い公民館が 90 年の 10,989 施設から 2005 年には 10,880 施設

に減少しているために、全体で10%程度の増加にとどまっている。

したがって、残る2施設について個別にみていくと、この間に、図書館(1,950施設から2,929施設)、博物館(799施設から1,196施設)ともに1.5倍の施設数に増加している。因みに、データの制約から上記数時に含んでいないもののうち、ホールを有する市民会館も95年(平成7年)の2,404施設から05年(平成17年)には3,006施設に増加しており、実質的には文化施設数の伸びも相応のものとなっている。

(2)市町村合併と施設整備

1)合併効果

近年、市町村合併が進展しているが、その動向についても、単に数が減少し人口規模が大きくなったということにとどまらず、具体的な合併効果という視点で成果を評価すべき時期に来ていると思われる。

合併当初は、融和に重きを置かざるを得ない面も強いが、時間の経過の中で、合併効果を適切に発揮していく必要があり、施設配置の見直しなどによる住民サービスの費用対効果の向上、見直しに伴う人件費、維持管理費用の節減などももっとも可視的な効果として考えられる。

以下では、平成12～17年度にかけての市町村合併により誕生した市町村と、その他の市町村との比較により施設配置状況を順次みていく。

非合併市町村に大都市圏に位置する団体が多いなど、数字の背景には留意すべき点も考えられるが、それでも、高等学校を除く保育・教育施設、スポーツ施設、生活支援施設などは、整備主体との関係から市町村域を基本に整備されてきており、地理的な条件など合併によっても克服できない要素もあるとはいえ、交通網の整備進捗、少子高齢化の進展、財政制約の深刻化などの動きを踏まえると、抜本的な見直しが求められていると言えよう。

2)教育施設

次表が、幼稚園、保育園、小学校、中学校の施設配置状況を、合併市町村と非合併市町村との間で比較した表となる。

合併・非合併市町村別にみた人口規模別の施設整備状況(教育施設等)

人口区分	市町村数	可住地面積(Km2)	人口(千人)	幼稚園		保育所		小学校		中学校		人口10万人当施設数		可住地1千Km2当施設数				
				幼稚園数(園)	1園当たり在園者数	保育所数(所)	1所当たり待機児童数	小学校数(校)	1校当たり児童数	中学校数(校)	1校当たり生徒数	幼稚園・保育園	小学校	中学校	幼稚園・保育園	小学校	中学校	
～3	3	34	7	0	4	0	31.3	5	55.2	4	47.3	57.0	71.2	57.0	117.1	146.4	117.1	
3～5	27	1,279	216	32	20	97	0.0	46.7	157	71	83.1	59.7	72.7	32.9	100.8	122.7	55.5	
5～10	141	9,089	2,678	357	40	1,024	0.1	61.2	1,236	532	154.2	51.6	46.1	19.9	151.9	136.0	58.5	
10～30	125	11,420	4,924	760	52	1,500	0.1	71.9	1,810	713	210.6	45.9	36.8	14.5	197.9	158.5	62.4	
30～50	133	16,155	9,256	1,173	78	2,415	0.2	82.6	2,506	1,042	272.2	38.8	27.1	11.3	222.1	155.1	64.5	
50～100	92	16,269	14,590	1,691	104	3,057	0.4	91.8	2,838	1,379	317.7	32.5	19.5	9.5	291.8	174.4	84.8	
100～300	23	4,881	8,592	966	127	1,552	0.7	105.2	1,258	404.6	620	412.2	29.3	14.6	7.2	515.8	257.7	127.0
300～500	7	1,855	4,633	526	142	567	3.1	114.2	588	463.0	298	447.4	23.6	12.7	6.4	589.2	317.0	160.6
1000～	3	712	3,806	355	166	503	1.3	112.3	445	477.6	252	419.3	22.5	11.7	6.6	1,205.4	625.2	354.0
計	554	61,695	48,703	5,860	99	10,719	0.5	87.7	10,843	260.3	4,911	296.2	34.0	22.3	10.1	268.7	175.8	79.6
～3	109	2,501	190	28	21	82	0.0	39.2	208	45.4	147	34.5	57.9	109.5	77.4	44.0	83.2	58.8
3～5	119	4,244	475	38	39	178	0.0	51.6	340	70.1	168	83.2	45.5	71.6	35.4	50.9	80.1	39.6
5～10	246	10,593	1,783	216	50	548	0.1	65.6	895	110.6	368	148.6	42.8	50.2	20.6	72.1	84.5	34.7
10～30	373	16,332	6,610	738	81	1,690	0.3	78.0	1,952	1,940	837	240.1	36.7	29.5	12.7	148.7	119.5	51.2
30～50	141	6,539	5,350	591	112	1,022	0.7	96.2	1,039	314.4	495	340.8	30.1	19.4	9.3	246.7	158.9	75.7
50～100	144	6,117	9,985	1,053	134	1,612	1.1	103.2	1,530	389.4	735	394.4	26.7	15.3	7.4	435.7	250.1	120.2
100～300	106	5,722	17,581	1,720	158	2,191	2.3	105.2	2,096	474.2	1,133	431.2	22.2	11.9	6.4	683.5	366.3	198.0
300～500	29	2,915	11,217	1,054	167	1,429	1.9	102.0	1,316	455.4	705	417.9	22.1	11.7	6.3	851.8	451.5	241.8
1000～	14	2,004	9,295	772	180	1,236	2.1	104.9	1,043	455.5	583	387.4	21.6	11.2	6.3	1,001.9	520.4	290.9
1000～	9	2,687	16,577	1,300	173	1,786	2.4	111.8	1,856	470.4	950	452.0	18.6	11.2	5.7	1,148.6	690.8	353.6
計	1,290	59,655	79,063	7,510	145	11,774	1.5	97.7	12,275	356.4	6,121	354.8	24.4	15.5	7.7	323.3	205.8	102.6

(注)使用データは2005年(平成17年)の数値。

(資料)総務省「数字でみる市町村の姿」(元データ文部科学省「学校基本調査報告書」)をもとに作成。

ほぼ全ての人口階層で、合併市町村の施設の方が1施設当たりの人員が少ない上に、可住地面積当たりの整備数も少ない一方で、人口当たりの整備数が多いことが見て取れよう。

効率性の観点から考えれば、人口当たり指標がより重要になるが、見方によっては、合併市町村が非合併市町村との差異分だけ施設運用の効率性を低下させたとも考えられよう。

合併市町村全体では、大雑把に言って2～3割程度人口当たりの施設数が多くなっており、今後、効率的な施設の統廃合や用途転換などを行っていくことこそが、合併の本旨の一つとも言えるし、合併によって新たな課題が顕在化したと位置づけることもできよう。

3)その他施設

データの制約から限られた施設項目の分析にとどまっているが、教育施設以外の幅広い施設についても同様にみたものが次表となる。公民館数や道路延長については、合併市町村の方が人口当たりでも可住地面積当たりでも整備が進んでいることがみてとれる一方で、図書館は教育施設と同様の数字となっている。なお、し尿処理人口³は、下水道整備の裏側の数字であり、合併市町村の下水道整備は、人口当たりでも可住地面積当たりでも整備が遅れていると言えよう。

合併・非合併市町村別にみた人口規模別の施設整備状況(教育施設等)

人口区分	市町村数	可住地面積(Km2)	人口(千人)	実数				人口10万人当たり				可住地1千Km2当たり				
				公民館数(館)	図書館数(館)	し尿処理人口(千人)	道路実延長(km)	公民館数	図書館数	し尿処理人口	道路実延長	公民館数	図書館数	し尿処理人口	道路実延長	
合併市町村	～3	3	34	7	3	1	3	639	42.7	14.2	47.7	9,100	87.8	29.3	98.0	18,714
	3～5															
	5～10	27	1,279	216	201	14	101	10,020	93.1	6.5	46.8	4,640	157.1	10.9	79.0	7,831
	10～30	141	9,089	2,678	1,636	132	1,125	80,159	61.1	4.9	42.0	2,993	180.0	14.5	123.8	8,819
	30～50	125	11,420	4,924	2,139	181	1,706	115,933	43.4	3.7	34.6	2,354	187.3	15.8	149.4	10,152
	50～100	133	16,155	9,256	2,848	292	2,532	168,264	30.8	3.2	27.4	1,818	176.3	18.1	156.7	10,416
	100～300	92	16,269	14,590	2,687	285	2,832	167,669	18.4	2.0	19.4	1,149	165.2	17.5	174.1	10,306
	300～500	23	4,881	8,592	789	115	901	61,731	9.2	1.3	10.5	718	161.6	23.6	184.6	12,646
	500～1000	7	1,855	4,633	274	65	374	26,075	5.9	1.4	8.1	563	147.7	35.0	201.7	14,056
	1000～	3	712	3,806	135	19	116	11,916	3.5	0.5	3.0	313	189.7	26.7	162.7	16,741
計	554	61,695	48,703	10,712	1,104	9,691	642,406	22.0	2.3	19.9	1,319	173.6	17.9	157.1	10,413	
非合併市町村	～3	109	2,501	190	317	12	81	16,536	166.8	6.3	42.5	8,703	126.7	4.8	32.3	6,611
	3～5	119	4,244	475	386	30	201	26,307	81.3	6.3	42.3	5,539	91.0	7.1	47.3	6,199
	5～10															
	10～30	373	16,332	6,610	2,209	234	1,922	125,607	33.4	3.5	29.1	1,900	135.3	14.3	117.7	7,691
	30～50	141	6,539	5,350	1,197	144	1,026	59,819	22.4	2.7	19.2	1,118	183.0	22.0	156.9	9,148
	50～100	144	6,117	9,985	1,001	211	1,292	73,458	10.0	2.1	12.9	736	163.6	34.5	211.2	12,009
	100～300	106	5,722	17,581	810	358	910	69,991	4.6	2.0	5.2	398	141.5	62.6	159.0	12,231
	300～500	29	2,915	11,217	580	198	351	38,747	5.2	1.8	3.1	345	199.0	67.9	120.4	13,292
	500～1000	14	2,004	9,295	246	160	200	25,806	2.6	1.7	2.2	278	122.7	79.8	99.7	12,876
	1000～	9	2,687	16,577	298	136	102	42,821	1.8	0.8	0.6	258	110.9	50.6	37.9	15,938
計	1,290	59,655	79,063	7,997	1,574	6,755	542,946	10.1	2.0	8.5	687	134.1	26.4	113.2	9,101	

(注)使用データは公民館、図書館は2002年、し尿処理人口は2003年、道路実延長は2005年の数値。

(資料)総務省「数字でみる市町村の姿」をもとに作成。

(3)丸亀市の整備水準

1)分析の枠組みとポイント

次に、これまでみてきた全国の動向や課題などを踏まえながら、丸亀市における主要施設の整備水準について、概観していくこととする。

分析対象施設は、市の施設現況を踏まえつつ、

³ 下水道普及の裏側にある指標で、小さいほど当該市町村の下水道普及が進んでいるとみることができる。

- ・重要度の高いもの
- ・維持管理費が大きいもの
- ・合併による重複を確認する必要のあるもの

という 3 つの視点から、①道路、福祉施設のうち②養護老人ホームと③保健センター、④庁舎、市が整備主体となっている教育施設のうち、⑤小学校と⑥中学校、文化施設のうち、⑦市民会館・公会堂と⑧博物館(美術館)と⑨図書館、体育施設のうち、⑩体育館、都市施設のうち、⑪都市公園と⑫下水道を選定した。

また、次項以降の分析に当たっては、できるだけ客観的かつ合理性のある指標を用いた分析に心がけたが、データ制約により十分果たせていない項目もいくつか含まれている点には留意してほしい。

その一方で、数値による評価の結果、客観化ということでは分かりやすい指標として整理できたものと考えている。

詳細については次項以降で見るとして、ここでは、対象施設ごとにみた指標における香川県及び丸亀市の位置づけについて、全国平均を 1 とした特化係数⁴をチャート図に表わしたものを付している。

数字の持つ意味は、それぞれ施設ごとの背景条件が異なっていることもあり、一律に評価することはできないものの、特化係数が高いほど整備水準が高いことは明白と言え、適宜、再評価や見直しが必要となることは論をまたない。

その意味で、丸亀市の施設整備水準は、②養護老人ホーム、③保健センター、⑪都市公園が際立って高くなっているほか、①道路、④庁舎、⑧博物館(美術館を含む)、⑨図書館、⑩体育館なども比較的高い水準にあると言える。

このうち、保健センター及び養護老人センター(民間移譲分を含む)は、市町村合併により複数施設となり、数値が高まったものと考えられ、施設の利用状況や養護老人ホームの民間移譲・廃止への動きなども踏まえ、適切な見直しが必要になっている。

合併に関連づければ、庁舎、小学校、中学校なども、当然旧市町域を対象に整備されてきているため、必要な見直しについては早急に検討を進める必要があるが、整備水準という視点のみで言えば、庁舎は過剰と言える一方で、学校施設は許容範囲には収まっているものと考えられる。学校施設については、比較的地理的条件に恵まれて整備されてきたとみることもできよう。

道路は面積当たりと人口当たりのバランスが取れた整備水準と言え、地理的条件が反映されたものと言えよう。猪熊弦一郎美術館の整備、合併後における図書施設の充実などの経緯を踏まえると、博物館や図書館の整備水準が高いことは、選択的な政策執行の結果ともいえるし、丸亀市の魅力の一つとして捉えるべきなのかもしれない。ただし、その場合においても、利用状況などを踏まえた市民サービスとしての費用対効果が評価の基本になることを忘れてはならないだろう。

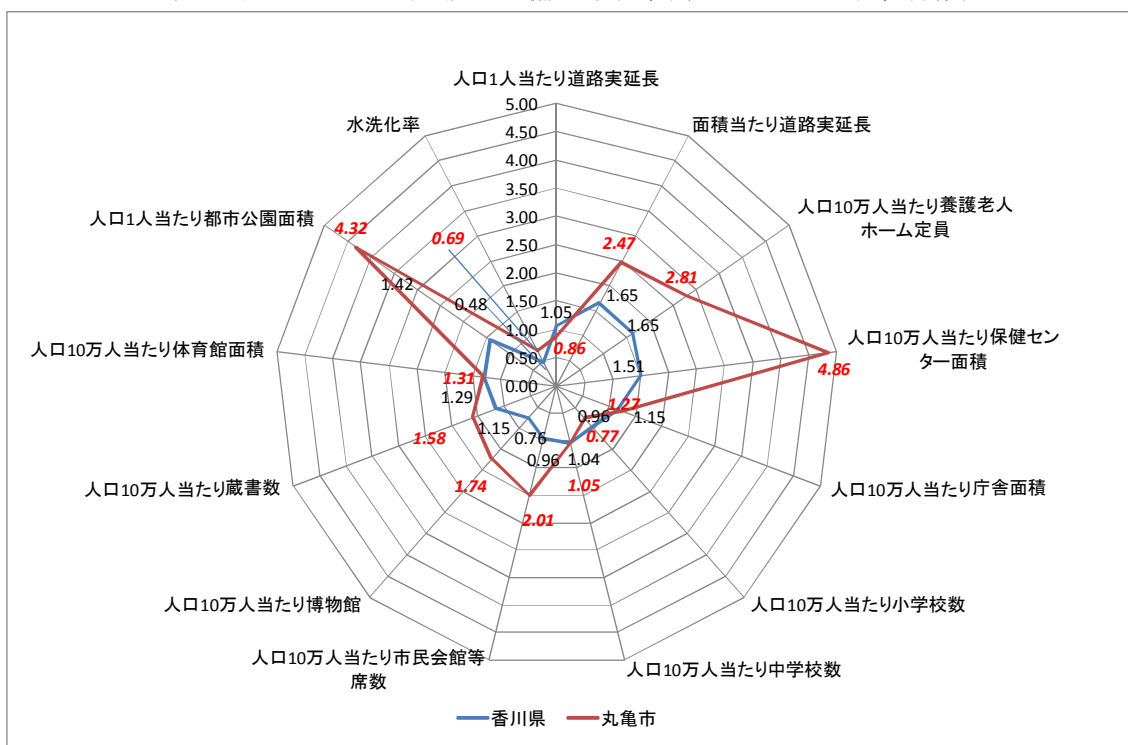
なお、都市公園面積には綾歌森林公園(250ha)が含まれており、数字を大きく押し上げているが、同公園のほとんどが自然林となっている現況などを踏まえて数字を理解する必要がある。

このほか、下水道事業をみると、水洗化率は全国水準からみて相当程度遅れている状況が明らかになっているが、足下の財政状況などからいえば体力見合いに進めた結果といった見方もでき

⁴ 例えば、丸亀市の特化係数は、同市の数値を全国平均の数値で除して求められ、1 であれば全国平均並みの整備水準、2 であれば全国平均の 2 倍に達する整備水準を表していることになる。

る。下水道については、今後のさらなる整備が必要なことは論をまたない一方で、都市下水計画策定後の人口移動により、計画対象地域の妥当性の検討が必要となる地域も多く、また人口減少局面を迎え、合併浄化槽などによる地域と都市下水とのすみわけの見直しが必要とされ、またすでに整備された都市下水については、今後増加が見込まれる更新投資をどのように位置づけていくのか、財政の持続性との調和をどのように図っていくのかなど、中長期視点で検討していくべき課題も多い。

丸亀市における主要施設の整備水準(全国平均を1とした特化係数)



(資料)各施設で分析した数値をもとに作成。

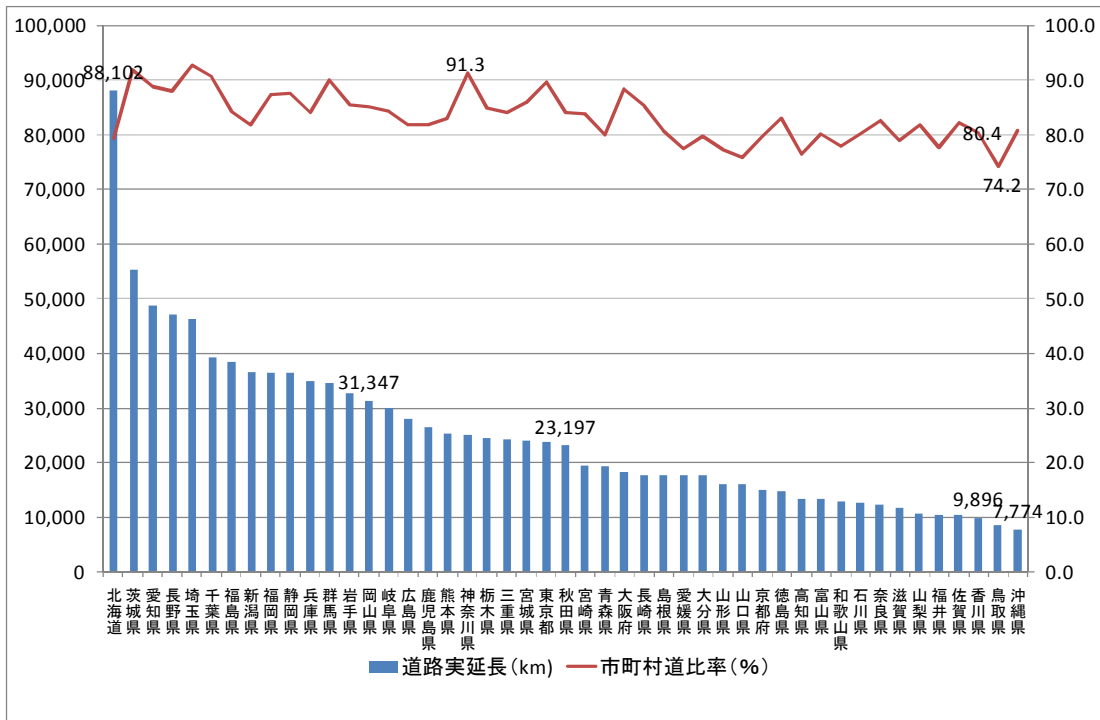
2)個別施設別にみた整備水準

①道路

都市生活においても、都市計画上の街路などを含む道路は、市民生活を支える最も基本的なインフラと位置づけることができる。行政投資実績で見ると、我が国全体で、道路(港湾道路、農道などを除く)は2003年度2,992兆円で総額27,210兆円に対しを1割強を占めており、内閣府2005年の日本の社会資本による15部門の地域別推計によればストック総額は234兆円に達し、15部門計に対する比率は35.3%に達している。

まず、次図においては、都道府県別に道路実延長と市町村道の比率をみたものである。実延長は、北海道が88千kmと最も大きくなっており、香川県は県土の小ささを反映して10千kmと第45位となっている。一方、市町村道の比率はほぼ70~90%の幅となっているが、神奈川県、東京都など大都市圏に位置するところが高い比率になっているのに対し、総じて地方圏に位置するところが低くなっている。香川県は80.2%と中位にとどまっている。

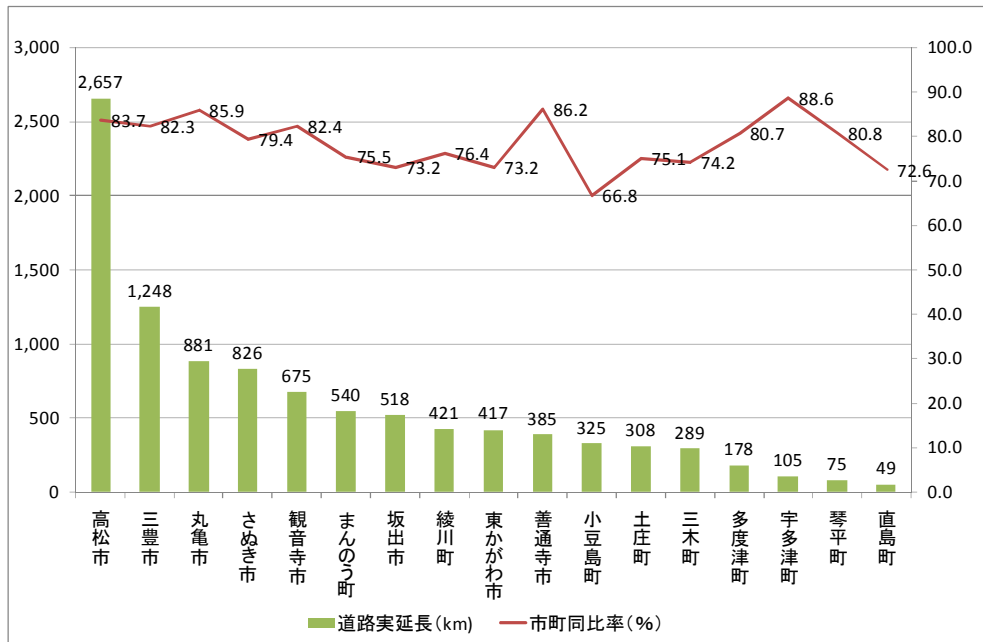
都道府県別にみた道路実延長と市町村道比率



(資料)総務省「数字でみる市町村の姿」をもとに作成。

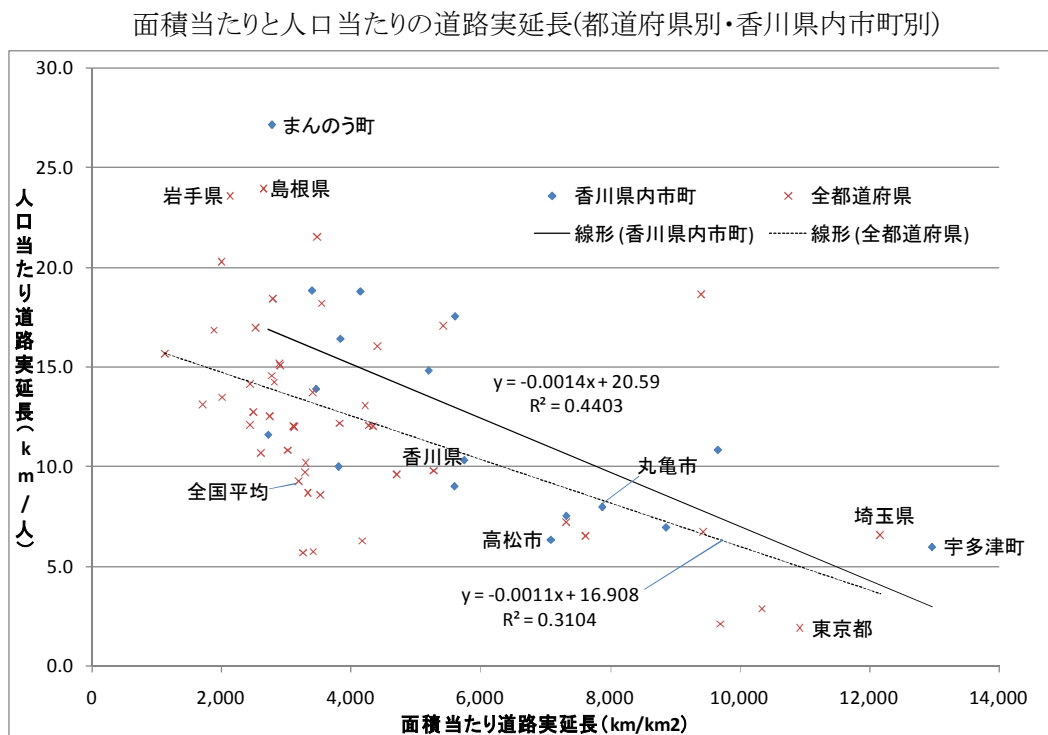
香川県内の市町別に道路整備状況を見る。

香川県内の市町別にみた道路実延長と市町村道比率



丸亀市は実延長が881kmで、市町道比率は85.9%となっている。実延長は高松市に次いで長く、市町道比率は、宇多津町、善通寺市に次いで高くなっている。

次に、人口当たり実延長と面積当たり実延長をもとに、整備水準をみていく。次図が、全都道府県と香川県内市町の両指標の状況をプロットしたグラフとなる。



(資料)上記 2 図とも同上。

地方の道県が総じて人口当たり実延長が高い一方で、面積当たり実延長が低くなるとともに、大都市の都府県では逆の傾向が顕著となっている。

こうした中で、香川県は、両指標のバランスが取れた水準となっており、理想的な整備水準にあるということができよう。さらに県内における丸亀市の位置づけをみると、県内では道路密度の高い都市となっている。

② 養護老人ホーム

養護老人ホームは、老人福祉法に基づき都道府県、市町村、社会福祉法人によって整備される施設で、環境上の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難な高齢者を入居させる目的で設置されている。

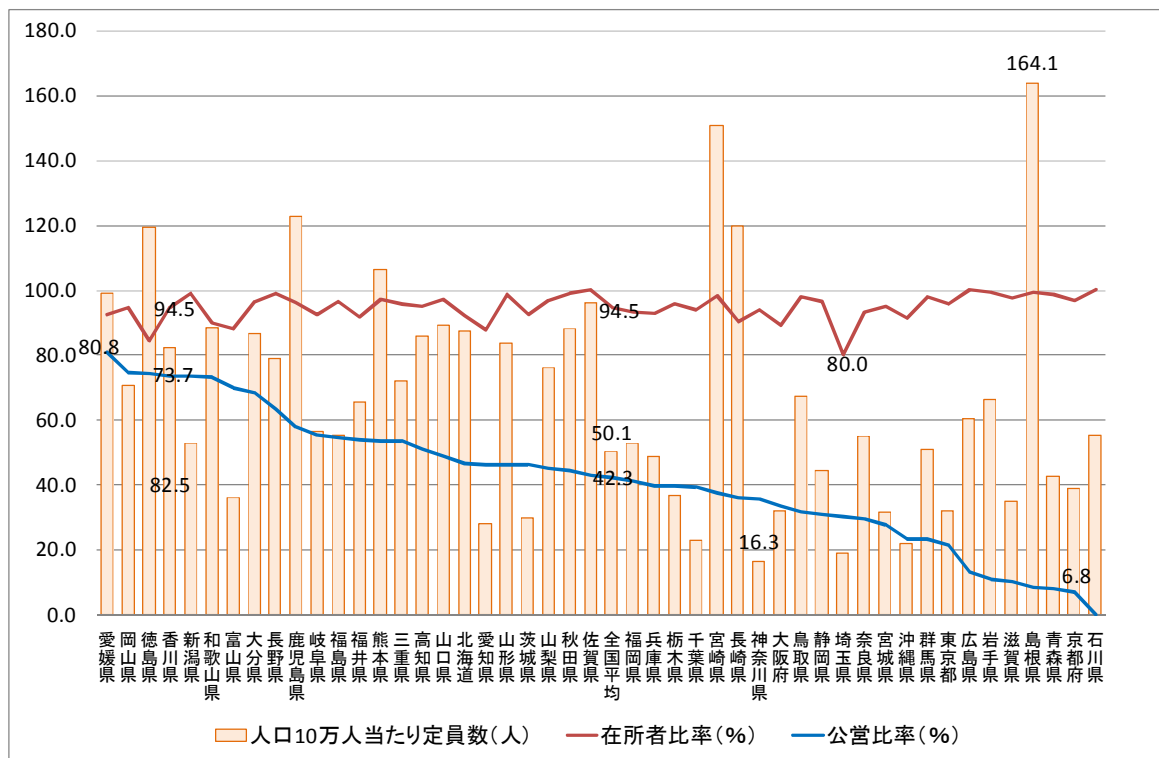
平成 17 年で、施設数は全国で 916 施設となっており、総定員 64 千人に対し、在所要者数は 60 千人となっており、在所要者比率(=在所要者数÷定員数)は 94.5%となっている。市町村の措置により入所する仕組みとなっているため、定員を前提に入所が決められているといった運用もあると考えられ、比較的高い在所要者比率(=在所要者数÷定員数)となっている。これを設置者別にみると、公営が 386 施設、定員 27 千人、入所要者数 24 千人、利用率 89.8%となっているのに対し、私営は 530 施設、定員 37 千人、入所要者数 36 千人、利用率 97.97.8%となっている。

これを都道府県別に、人口 10 万人当たり定員数、在所要者比率、定員でみた公営比率をみたのが下図となる。人口 10 万人当たりの定員数は、最も大きい島根県の 164.1 人に対し、最も低い神

奈川県は10分の1以下の16.3人となっており、整備水準には大きなバラツキがある。さらに、公営比率も、愛媛県の80.8%から石川県の0%まで大きな差異が生じているほか、四国に比率の高い県が集中している。一方、在所者比率は多少低い県もあるものの、一定の水準に収まっているといえよう。

香川県は、施設数が10施設、定員数が835人、在所者数が789人となっており、人口10万人当たり定員数は82.5人と全国平均(50.1)よりはかなり高い水準となっているほか、公営比率は愛媛県、岡山県、徳島県に次いで全国第4位(82.5%)となっている。

都道府県別にみた養護老人ホーム定員数、在所者比率、公営比率

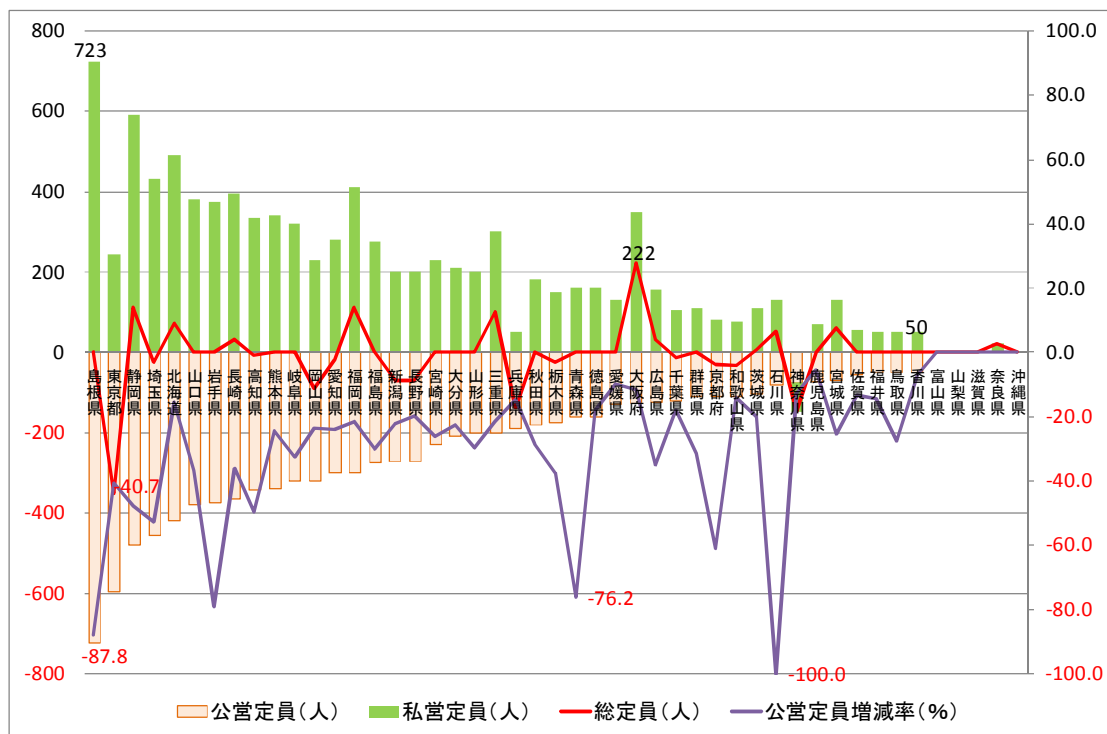


(資料)厚生労働省「社会福祉施設等調査」をもとに作成。

養護老人ホームの近年の整備状況などをみると、平成8年度からの9年間で、高齢化の進展などの変化の中で、施設数は16施設の増加にとどまり、定員数はわずかながら減少している。また、この間、公営施設の民間移譲や廃止が相次いでおり、公営施設は524施設から386施設に減少する一方で、民営施設は376施設から530施設に増加している。その結果、定員でみた公営比率は、57.2%から32.3%に減少している。

これを都道府県別にみると、島根県、東京都、埼玉県などで公営施設の減少が進む一方で、全く見直しが進んでいない県も5県にのぼる。香川県については、この間の1施設(定員50人)の民間移譲が行われている。

公営施設の民間移譲・廃止の動き(H8～17年度)



(資料)同上。

香川県内の状況をみると、上記調査時点から丸亀市の施設を含め 2 施設が民間移譲されており、10 施設のうち公営施設は 5 施設、定員 480 人となっている。市町別にみると人口 10 万人当たり定員数は相当バラツキが生じているが、丸亀市は 140.8 人と比較的高い水準にある。

香川県内における養護老人ホーム整備状況(H19 年度)

市町村名	施設数	公立定員	私立定員	定員数	人口10万人当定員数	備考
高松市	2	100	100	200	47.8	
丸亀市	2	80	75	155	140.8	18年度「綾歌」を民間移譲
坂出市	1		60	60	104.8	18年度民間移譲
善通寺市	1		50	50	140.9	公設民営
観音寺市					0.0	
さぬき市	1	100		100	179.4	
三豊市	1	130		130	182.6	
土庄町	1	70		70	426.5	
小豆島町					0.0	
三木町					0.0	
直島町					0.0	
宇多津町					0.0	
綾川町					0.0	
琴平町	1		70	70	651.3	
多度津町					0.0	
まんのう町					0.0	
計	10	480	355	835	82.5	

(資料)香川県資料をもとに作成。

③保健センター

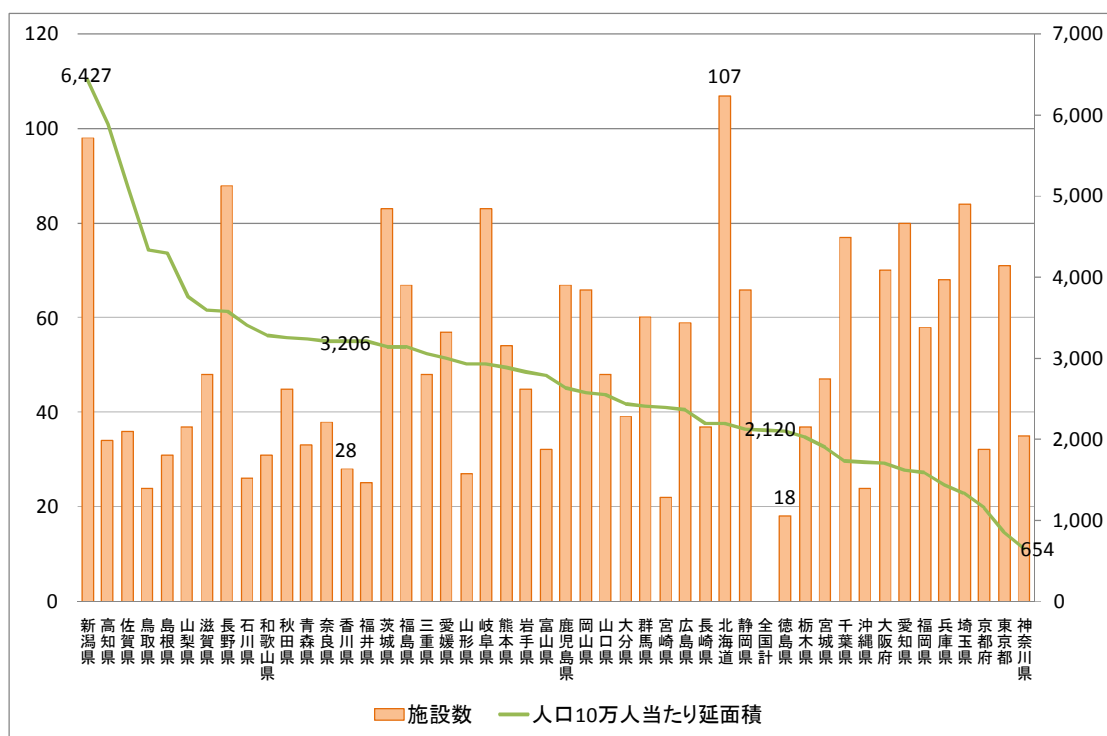
保健センターは、地域保健法第 18 条の「市町村は市町村保健センターを設置できる」の規定に

より設置される施設で、その役割については「都道府県の設置している保健所が、より広域的・専門的な健康課題を把握し助言する技術的拠点であるのに対し、市町村保健センターはあくまでも地域住民のための健康づくりの場・直接サービスの場という役割を担っている」(全国保健センター連合会 HP による)とされている。

平成 17 年度で、全国の施設数は 2,390 施設に及び、延面積は 2,708 千㎡⁵となっている。現行の市町村数よりもかなり多い施設が存在している上に、必ずしも明確な目的を持った施設となっていないこともあり、市町村合併によって、そのあり方が多くの団体で課題になっているものとみられる。

これを都道府県別にみると、施設数では北海道の 107 施設が第 1 位になっているが、人口当たりの整備面積でみると、新潟県、高知県、佐賀県などが上位となっている一方で、京都府、東京都、神奈川県など主に大都圏の団体が下位になっている。このうち、香川県については、28 施設、32 千㎡となっており、人口 10 万人当たり延面積は 3,206 ㎡と上位から 14 位に位置づけられる。

都道府県別にみた保健センターの施設数など



(資料)総務省「公共施設状況調」をもとに作成。

県内市町の整備状況をみると、合併により高松市が6施設(うち旧町施設5施設)、さぬき市、三豊市が4施設、丸亀市、観音寺市、東かがわ市が3施設など、合併市町で施設の重複が目立っている。このうち、丸亀市は人口当たりの整備水準は全国平均の 4.86 倍と極めて高い水準にある。

④庁舎

庁舎については、平成 17 年度には全国で、本庁舎が 1,844 施設(12,938 千㎡)、支庁舎が 5,470

⁵ 保健所と一体的に運用しているとみられ、数値が異常に大きくなっている札幌市分 1,977 千㎡を除いている(ただし、施設数には当該分を含めている)。

施設(5,912千㎡)となっている。平成7年度は、本庁舎が3,257施設(13,468千㎡)、支庁舎が4,681施設(2,500千㎡)だったことからみると、本庁舎の減少は市町村合併の結果と言える一方で、支庁舎が789施設増加し、全体では624施設の減少となっている。この間、施設面積は2,882千㎡の増加となっており、庁舎の建て替えなどが相当程度進んだものとみられる。

以下では、施設面積をベースに都道府県別の動きと、香川県の特色をみていく。

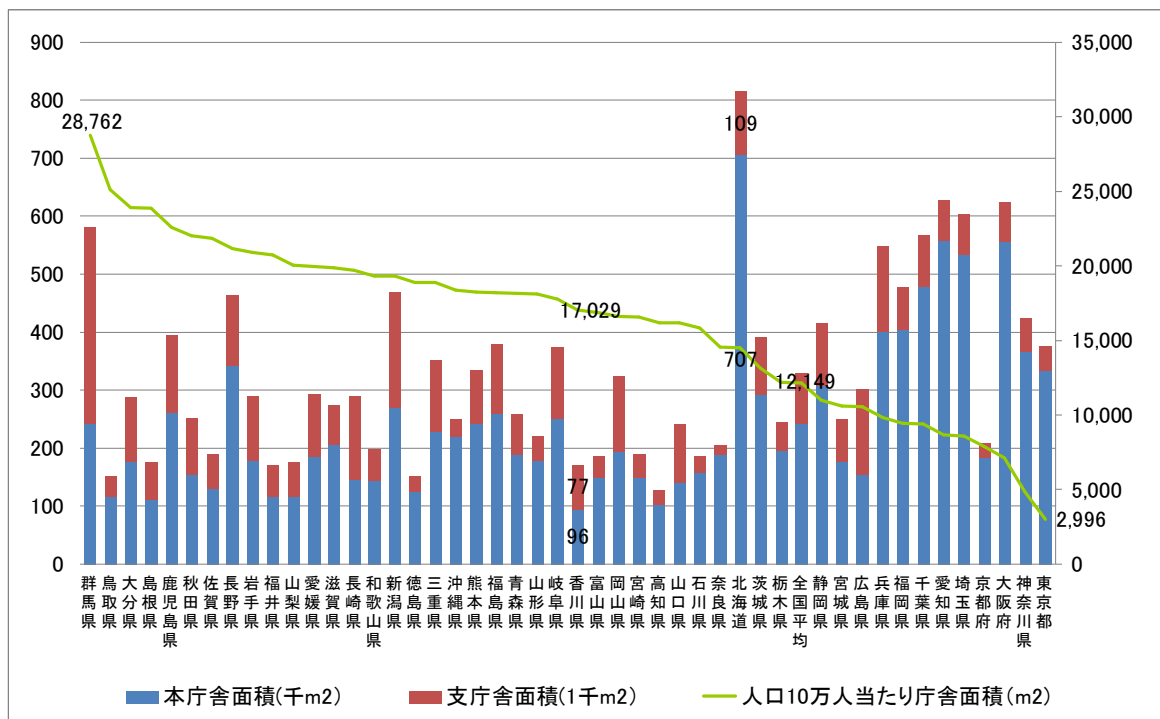
庁舎は、基本的には市町村域に即して整備されるため、都道府県内の市町村数によって増減していくものと考えられるが、面積の大きい北海道、大都市圏に位置する都道府県で施設数は多くなっている一方、人口当たりの施設面積は、概ね人口密度に応じて上下しているものとみられる。

香川県内の人口に対する市町村庁舎数は、全国比で中程度である。この数値は人口密集地帯で小さくなる傾向が伺える。

一方、支庁舎の面積割合は、全国で群馬県の58⁶から奈良県の8%とバラツキが大きく、市町村合併の影響を大きく受けていると推測される。

香川県は支庁舎面積割合が44.5%と、全国4位の高い水準となっている。香川県の合併数自体は、全国で特に高いということはないため、合併による庁舎の統合が進んでいない結果と考えられる。もっとも、人口比でいけば、庁舎数が多いとは言えないが、県土面積が狭く、平野部に人口が集中していることなどからみると、統合の余地は相応にあるように思われる。

都道府県別にみた庁舎面積と人口当たり庁舎面積



(資料)総務省「公共施設状況調」をもとに作成。

⁶ 過去の統計からみていくと、数字の整合性(他県に比べ極めて大きな数字になっている)にやや疑問があるが、ここではそのままの数字を用いて分析している。

次に、丸亀市の平成19年時点の面積を用い、前記数値と比較すると、香川県平均よりも人口あたり庁舎面積は広く、全国に比べると51%程度多い水準になっている。

支庁舎面積の比率は、香川県平均よりは少ないものの、全国に比べるとやはり6割弱、支庁舎比率が多くなっている。

人口当たり庁舎面積を全国平均程度にするとすれば、約6,882㎡の削減が必要となり、支庁舎の一部を残した統廃合が必要と思われる。

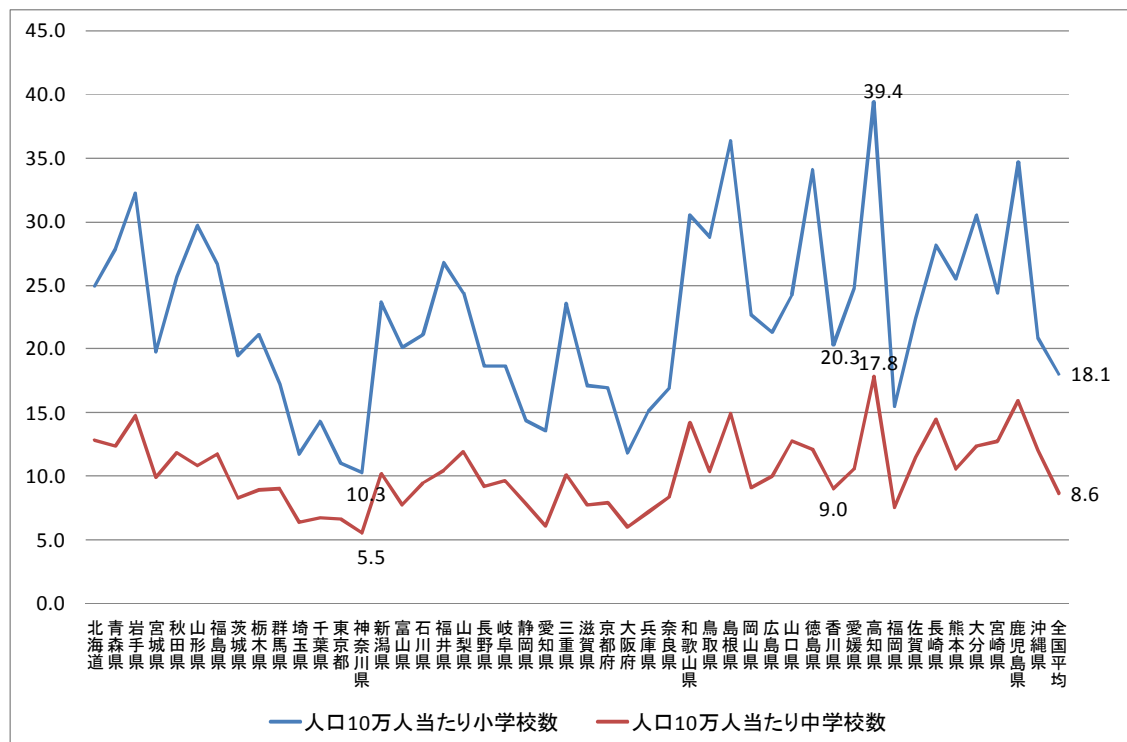
	合計(㎡)	本庁舎面積(㎡)	支庁舎面積(㎡)	人口10万人当たり庁舎面積(㎡)	支庁舎面積割合%
全国平均	330,279	243,540	86,739	12,149	26.3
香川県	172,400	95,670	76,730	17,029	44.5
丸亀市	20,257	11,866	8,391	18,401	41.4

⑤学校

小学校と中学校の人口10万人当たり学校数を都道府県別にみたのが下表となる。

学校の施設状況については、昨年度に詳細を検討したので、詳述は避けるが、香川県は地理条件もあり、施設配置には比較的恵まれており、丸亀市についても、耐震化への要請と個々の構成をみた上での統廃合の検討は必要と思われるが、全国比で見た場合には特段の指摘すべき問題点はないとみられる。

人口10万人当たり小学校数、中学校数



(資料)総務省「数字でみる市町村の姿」をもとに作成。

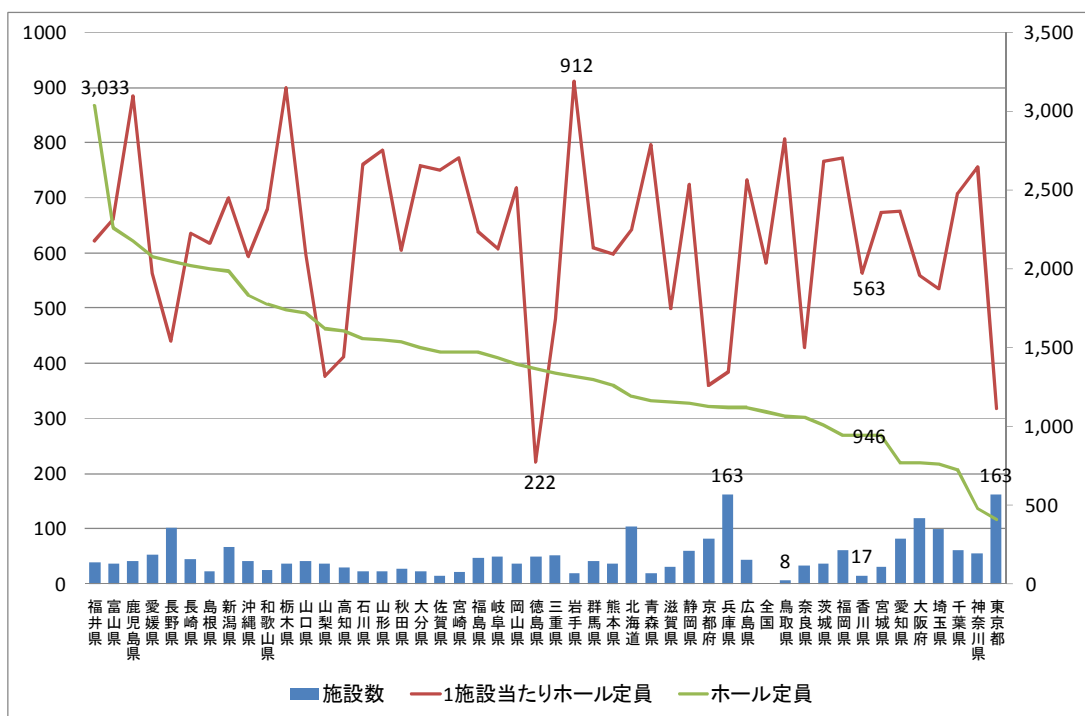
⑥市民会館・公会堂

市町村が整備している市民会館・公会堂については、全国で2,404施設あり、延面積は7,174千㎡となっている。

都道府県別にみると、東京都と兵庫県の163施設から鳥取県の8施設まで大きな差異がある。また人口10万人当たりのホール定員でも、福井県、富山県、鹿児島県などが上位となる一方で、東京都、神奈川県、千葉県など東京圏に位置する都県が下位となっている。

香川県には17施設あり、施設当たりのホール定員は563人と比較的少ない方に位置づけられるほか、人口当たりホール定員も946人と少ない方から7番目となっている。

都道府県別にみた市民会館・公会堂の整備状況



(資料)総務省「公共施設状況調」をもとに作成。

次に、香川県資料により、市民会館・公会堂の状況を以下にみていく。

丸亀市の施設数は3施設となっているが、1千席を超える施設が、旧丸亀市市民会館(1,500席)と旧綾歌町総合文化会館アイレックス(1,086席)あり、合併により複数となっている。高松市には県施設などがあるため、大規模ホール数自体は複数あるが、市町設置の大規模ホールは丸亀市が最も多い。合計席数から整備率をみても、小規模な市町で一定規模のホールを建設し、人口あたりの施設整備率が高くなっている町はあるものの、丸亀市の人口あたり整備水準も高くなっている。

また、隣接市町を見ると、丸亀駅から電車で10分程度の距離である東の坂出市、西の多度津町、アイレックスのある栗熊駅からであれば琴平町でいずれも人口あたり整備率が高くなっている。

これらの施設は、コンサート類にしる、他のイベント類にしる、人口当たりの開催頻度が限られており、施設が増加すると稼働率が低下する性質のものである。また、それぞれの施設の維持費も固定費として一定以上は発生するため、施設効率は、投資に対する利用度の面でも経常的な維持

費の面でも低下する。

高松市のように、県施設と市施設とがある意味で競合する場合、県と市のそれぞれの効率化、集客強化が全体の利益にはならないこともあるが、市により複数施設を運営する丸亀市は、利用状況などを考慮し、何らかの対策が実施できるという点では恵まれているともいえる。

県内におけるホール整備状況

		施設数	ホール定員		人口 10 万人当たり	
			定員計	1 施設当たり	施設数	ホール定員
市	高松市	2	1,800	900	0.48	430
	丸亀市	3	3,058	1,019	2.73	2,778
	坂出市	2	980	490	3.49	1,711
	善通寺市	1	500	500	2.82	1,409
	観音寺市	2	1,800	900	3.07	2,760
	さぬき市	2	500	250	3.59	897
	東かがわ市	1	503	503	2.78	1,400
	三豊市	4	890	223	5.62	1,250
	市計	17	10,031	590	2.00	1,181
町	土庄町	0	0	0	0	0
	小豆島町	0	0	0	0	0
	三木町	2	950	475	6.95	3,300
	直島町	0	0	0	0	0
	宇多津町	1	300	300	5.73	1,718
	綾川町	0	0	0	0	0
	琴平町	1	700	700	9.30	6,513
	多度津町	1	1,002	1,002	4.23	4,243
	まんのう町	1	447	447	5.03	2,247
	町計	6	3,399	567	3.67	2,081
計	23	13,430	584	2.27	1,327	

(資料)香川県資料をもとに作成。

⑦博物館

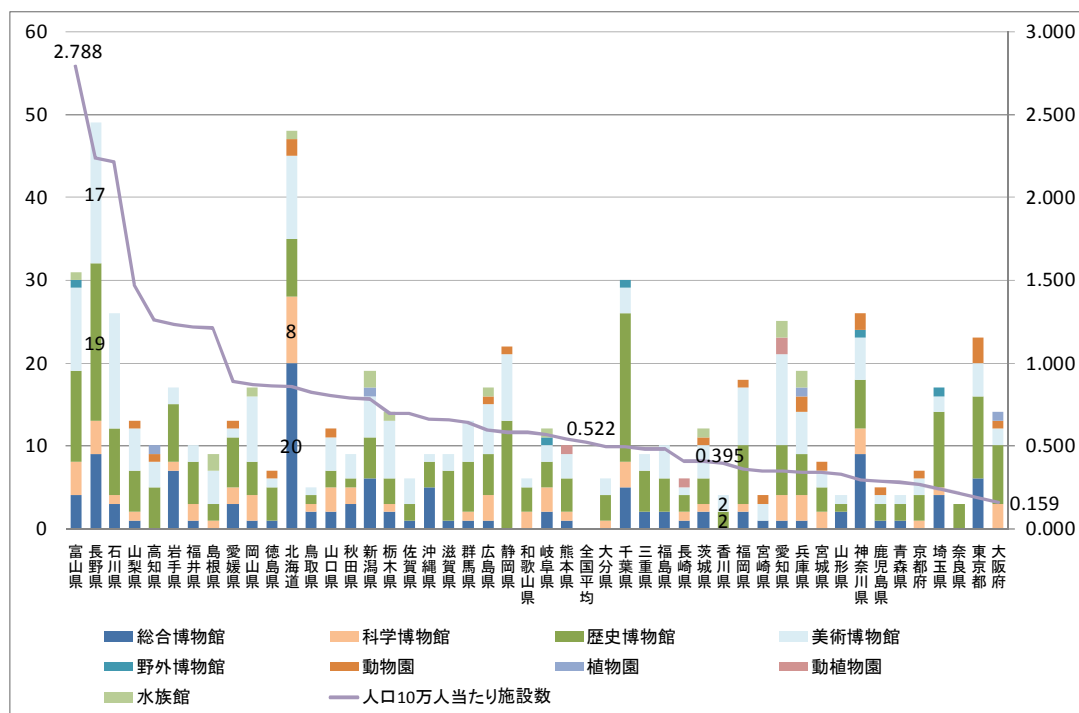
公立の博物館と博物館相当施設について、都道府県別に集計したものが次図となる。

全国で 667 施設あるが、歴史博物館 241 施設、美術館 191 施設、総合博物館 117 施設、科学博物館 67 施設、動物園 23 施設、水族館 15 施設などとなっている。

長野県や北海道の施設数が多い一方で、奈良県、香川県などの施設数は少ない形になっている。

丸亀市については 博物館の特化度も高くなっているが、施設は美術館の 1 施設であり、上記対象とした、博物館法上の博物館もしくは博物館相当施設ではない点には留意する必要がある。

都道府県別にみた博物館の設置状況



(資料) 文部科学省「社会教育施設調査」をもとに作成。

香川県内の、他の博物館は次のとおり。統計より、平成16年度の入館者数等のデータを入手したが、このうち東山魁夷せとうち美術館と猪熊弦一郎美術館は平成18年度の数字であり、一部不明なものもある。

有料入館者の割合は、自治体立の美術館の中では高く、美術館としての評価は高い。

この他、丸亀市には、民営の平井美術館、中津万象園美術館がある。市全体の文化振興や、いわゆる「町おこし」を考える場合、直島が地中美術館を得て芸術の島となったように、ツーリズムの基点などとしての役割を果たすことも、考えられよう。

美術館は、必置の施設ではないが、用途転用や廃止は困難である。また、実質的な行政コストを考えると、毎年度の運営費に相当する減価償却費などの費用が発生しており、効率性の確保のみならず、非経済的な側面も含めて、有用な運営が行われるべき施設である。

県内の博物館の概況

	施設	種別	建物面積 (㎡)	開館日数 (日)	H16 入館者数(人)	
					うち有料	
香川県文化会館	登録	美術	4,628	308	65,954	22,882
香川県歴史博物館	登録	歴史	19,657	309	110,185	23,630
高松市美術館	登録	美術	9,876	308	123,744	27,376
金刀比羅宮博物館	登録	総合	1,016	360	35,490	27,514
財団法人鎌田共済会郷土博物館	登録	歴史	1,258	299	2,052	0

財団法人琴平海洋会館	登録	理工	1,360	365	20,962	20,004
財団法人四国家博物館	登録	歴史	5,299	365	48,669	46,461
地中美術館	登録	美術	2,573	210	69,235	64,374
屋島水族館	相当	水族館	2,310	364	93,202	93,202
高松市歴史資料館	相当	歴史	2,492	305	9,079	1,642
東山魁夷せとうち美術館	登録	美術	853	-	86,199	-
丸亀市猪熊弦一郎美術館		美術	8,000	322	114,436	73,803

(資料)香川県資料をもとに作成。

⑧ 図書館

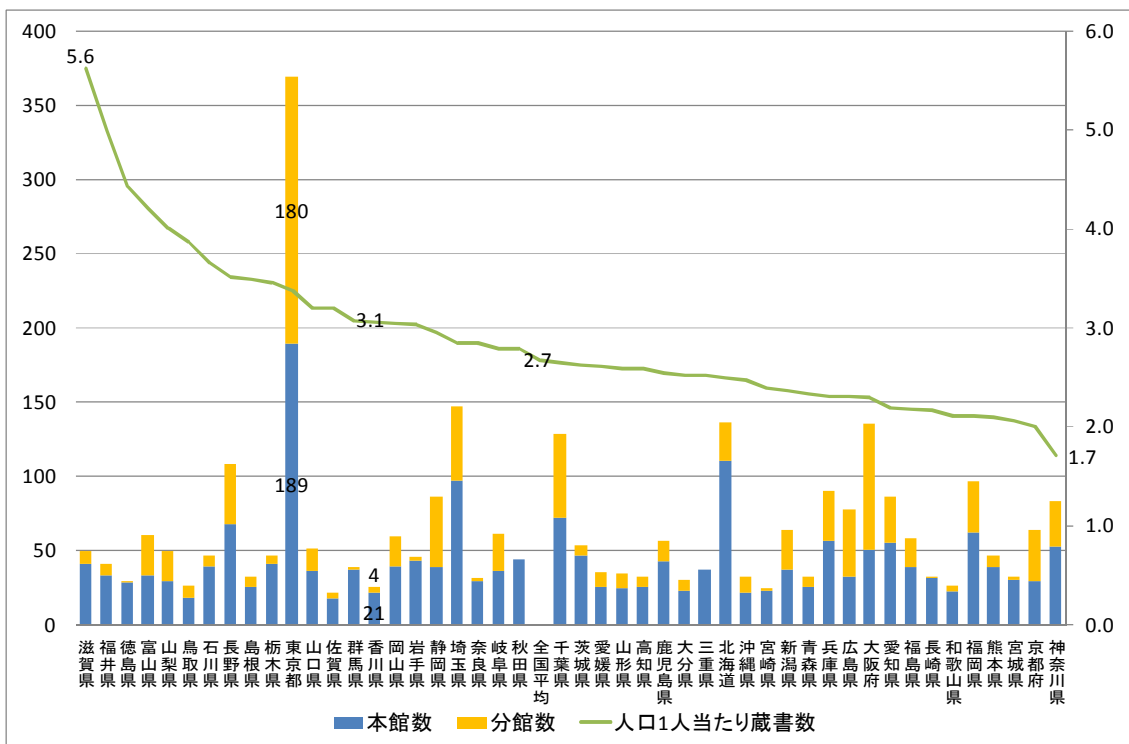
都道府県立を含む図書館数は、全国で本館 1,985 施設、分館 994 施設。蔵書数は人口 1 人当たり 2.7 冊という水準である。

都道府県別にみると、施設数では東京都、埼玉県、北海道などが多くなっている。

人口 1 人当たりの蔵書数は、滋賀県、福井県、徳島県などが大きくなっている一方で、神奈川県、京都府、宮城県などが小さくなっている。

香川県は、施設数でこそ 25 施設(本館 21 施設、分館 4 施設)にとどまっているが、人口 1 人当たりの蔵書数は 3.1 冊と、上位から 15 位に位置づけられ、施設整備は比較的進んでいると言える。

都道府県別にみた図書館設置状況



(資料)文部科学省「社会教育施設調査」をもとに作成。

丸亀市の図書館は、合併後に旧綾歌地区にも施設を整備した結果、旧 1 市 2 町に各 1 つずつ、

計 3 施設を運営している。

施設数が多いという点では、合併により複数施設を持つこととなった高松市も同様であるが、人口当たり蔵書数では、丸亀市は高松市の倍近くの水準であり、島嶼部である小豆島を除くと群を抜いて多い。また、この他、車両による移動図書室も運営している。

政策的に、教育や文化の振興という視点から、サービスを重視していくという方向も、相応に意義があると考えられるが、人件費を含む管理費用に食われ、本来のサービス水準が下がるようであれば、本末転倒になることを強く認識する必要がある。

具体的には、図書購入費と管理運営費のバランスが確保できないようであれば、あらためて施設の統廃合の検討が必要になってくると思われる。

県内の図書館の概況

	施設数	施設面積 (㎡)	蔵書数 (冊)	人口1人当たり蔵書数
高松市	5	11,034	988,413	2.4
丸亀市	3	4,720	463,523	4.2
坂出市	1	2,235	159,047	2.8
善通寺市	1	802	84,507	2.4
観音寺市	3	2,529	87,467	1.3
さぬき市	1	1,485	52,293	1.5
東かがわ市	1	377	57,780	1.0
三豊市	7	3219	273930	3.8
土庄町	1	1,888	76,475	4.7
小豆島町	1	732	75,633	4.4
三木町	1	667	52,299	1.8
直島町	0	0	0	0
宇多津町	0	723	65,443	3.7
綾川町	1	143	27,628	1.1
琴平町	0	0	0	0
多度津町	1	753	70,688	3.0
まんのう町	0	0	0	0
計	27	31,307	2,535,126	3.3

⑨体育施設

体育施設の整備状況を見ると、全国で、体育館 6,072 施設、陸上競技場 986 施設、野球場 3,954 施設、プール 4,171 施設などとなっている。人口当たりの整備状況は、大都市圏に位置する都府県が総じて低水準になっている。

香川県をみると、各項目ともに人口当たりの整備水準は、中位程度に位置づけられている。

都道府県別にみた体育施設の概況

	体育館				陸上競技場				野球場				プール			
	施設数	延面積	人口10万人当	順位	施設数	敷地面積	人口10万人当	順位	施設数	敷地面積	人口10万人当	順位	施設数	水面面積	人口10万人当	順位
北海道	364	787	14.0	22	64	1,692	30.1	15	266	4,890	86.9	9	295	133	2.4	16
青森県	105	258	18.0	16	30	605	42.1	8	59	1,000	69.6	14	73	34	2.4	15
岩手県	189	339	24.4	2	28	724	52.3	3	74	1,308	94.4	7	70	34	2.5	14
宮城県	136	486	20.6	9	19	451	19.1	24	120	1,601	67.8	16	66	28	1.2	41
秋田県	155	270	23.5	4	23	468	40.9	9	96	1,850	161.5	1	62	29	2.5	13
山形県	87	235	19.3	12	21	470	38.6	11	33	580	47.7	26	60	35	2.9	7
福島県	229	393	18.8	13	31	720	34.4	13	92	1,526	73.0	13	126	63	3.0	6
茨城県	124	308	10.4	33	23	493	16.6	27	196	3,334	112.1	3	83	51	1.7	33
栃木県	96	192	9.5	35	24	500	24.8	22	116	1,856	92.1	8	76	45	2.2	18
群馬県	116	259	12.8	26	41	904	44.7	6	86	1,308	64.6	19	81	46	2.3	17
埼玉県	148	486	6.9	42	28	631	8.9	39	194	2,660	37.7	33	126	76	1.1	44
千葉県	126	321	5.3	45	24	503	8.3	41	150	1,929	31.8	36	134	73	1.2	40
東京都	152	627	5.0	46	31	580	4.6	45	237	3,983	31.7	37	185	92	0.7	47
神奈川県	77	425	4.8	47	20	541	6.2	44	111	1,146	13.0	47	187	103	1.2	42
新潟県	236	523	21.5	7	32	804	33.1	14	149	2,468	101.5	6	130	64	2.6	12
富山県	112	263	23.7	3	16	325	29.2	17	26	497	44.7	29	49	23	2.1	21
石川県	130	297	25.3	1	13	344	29.3	16	39	649	55.2	23	48	22	1.9	26
福井県	90	153	18.6	14	5	123	14.9	30	23	410	49.9	25	45	23	2.8	9
山梨県	86	132	14.9	18	11	236	26.6	20	27	418	47.3	28	61	29	3.3	4
長野県	252	444	20.2	10	26	557	25.3	21	175	2,705	123.2	2	120	78	3.5	1
岐阜県	157	277	13.2	25	17	394	18.7	25	123	1,790	84.9	11	86	44	2.1	20
静岡県	124	290	7.6	41	19	440	11.6	37	68	1,146	30.2	40	137	70	1.8	28
愛知県	168	664	9.1	38	27	580	8.0	43	185	2,259	31.1	39	179	119	1.6	36
三重県	94	184	9.9	34	18	386	20.7	23	60	783	41.9	30	71	37	2.0	23
滋賀県	92	166	12.0	28	10	232	16.8	26	38	654	47.4	27	43	23	1.7	35
京都府	72	176	6.6	43	11	230	8.7	40	51	798	30.1	41	74	34	1.3	39
大阪府	123	523	5.9	44	16	356	4.0	46	106	1,250	14.2	46	170	94	1.1	45
兵庫県	186	458	8.2	39	27	724	12.9	34	117	1,587	28.4	43	103	60	1.1	43
奈良県	136	194	13.6	24	7	178	12.5	35	71	860	60.5	21	53	28	1.9	24
和歌山県	57	96	9.3	37	4	85	8.2	42	54	704	67.9	15	67	28	2.7	10
鳥取県	119	142	23.3	5	12	246	40.5	10	39	646	106.4	4	47	21	3.4	2
島根県	97	168	22.6	6	19	350	47.1	5	50	761	102.5	5	46	24	3.3	5
岡山県	113	213	10.9	31	16	321	16.4	28	91	1,303	66.6	17	85	42	2.1	19
広島県	128	274	9.5	36	16	344	12.0	36	53	795	27.6	44	130	51	1.8	29
山口県	81	177	11.9	29	8	210	14.0	32	29	470	31.5	38	52	28	1.9	25
徳島県	73	120	14.8	19	5	92	11.4	38	34	425	52.4	24	25	12	1.5	37
香川県	67	141	13.9	23	2	40	4.0	47	28	646	63.8	20	36	18	1.8	30
愛媛県	103	207	14.1	21	9	196	13.3	33	27	422	28.8	42	66	41	2.8	8
高知県	62	101	12.7	27	5	122	15.3	29	17	310	38.9	32	23	11	1.4	38
福岡県	180	411	8.1	40	31	751	14.9	31	112	1,716	34.0	34	146	95	1.9	27
佐賀県	78	134	15.5	17	9	236	27.2	19	35	567	65.4	18	31	15	1.7	32
長崎県	109	217	14.6	20	20	430	29.1	18	22	349	23.6	45	68	30	2.0	22
熊本県	187	334	18.1	15	31	657	35.6	12	65	1,026	55.7	22	64	32	1.7	31
大分県	82	126	10.4	32	32	609	50.3	4	87	1,030	85.2	10	49	21	1.7	34
宮崎県	154	224	19.4	11	24	498	43.2	7	54	895	77.6	12	120	38	3.3	3
鹿児島県	160	371	21.2	8	49	1,216	69.4	1	31	592	33.7	35	98	47	2.7	11
沖縄県	60	151	11.1	30	32	846	62.1	2	38	569	41.8	31	25	13	1.0	46
全国計	6,072	13,734	10.7		986	22,437	17.6		3,954	60,465	47.3		4,171	2,156	1.7	

(総務省)「公共施設状況調」をもとに作成。

体育館の丸亀市の水準は、数が多いとはいえ、面積を見ると他市に比べると多い水準ではない。しかし、丸亀市にある県営の丸亀競技場が含まれていないため、これを含めると、整備水準は高い。

体育施設の利用は、特定利用者に集中しがちな施設であり、公平で効率的な運営が行われる必要がある。

県内体育館の概況

市町	箇所数	延面積(千㎡)	人口 10 万人あたり面積
高松市	14	37,224	8,903
丸亀市	4	15,531	14,108
坂出市	1	6,855	11,970
善通寺市	1	6,965	19,622
観音寺市	4	10,352	15,871
さぬき市	6	6,761	12,126
東かがわ市	7	8,136	22,645
三豊市	22	19,804	27,822
土庄町	5	8,111	49,424
小豆島町	5	3,645	21,122
三木町	2	2,791	9,694
直島町	0	0	0
宇多津町	1	2,296	13,150
綾川町	2	1,716	6,696
琴平町	1	6,617	61,571
多度津町	2	3,604	15,263
まんのう町	1	659	3,312
計	78	141,067	13,934

(資料)香川県資料をもとに作成。

⑩都市公園

都市公園は、全国で91,663施設あり、延面積は109千haとなっており、人口1人あたり面積は8.5㎡に達している。

都道府県別にみると、北海道の面積が飛びぬけて大きくなっている一方で、徳島県、高知県などが小さくなっている。人口当たりの面積をみると、北海道、宮崎県、秋田県などが大きくなる一方で、東京都、神奈川県、大阪府などの大都市圏が小さくなっている。

香川県は、面積では1,232haと小さい方にとどまっているが、人口当たりの面積では比較的上位に位置づけられている。

民間の施設は都市公園に該当しないなど、公園の中でも都市公園であるものとならないものとの区分は法規によるものであり、利用者から見た公園の整備率とは必ずしも合致しない。

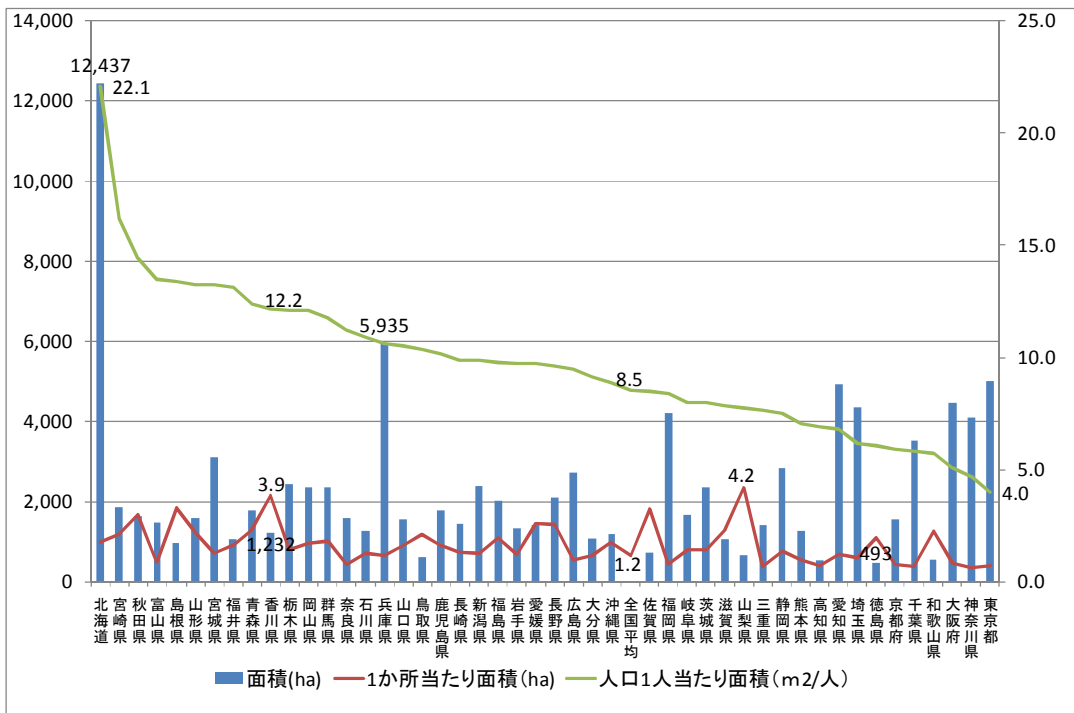
香川県で都市公園整備率が高くなっている理由は、国営讃岐まんのう公園111.8haがあることであり、また丸亀市(旧綾歌町)の綾歌森林公園249.8haとを合わせると、県下都市公園面積1,223haの30%を占めている。

また、香川県内の都市公園を面積順に20位までを示すと、丸亀市にはこのうち、5園が存在し、丸亀市の整備率も、公園面積で見ると極めて高い水準となっている。ただし、綾歌森林公園は、都市公園に指定されているものの、実際には殆どが森林である。

一方、国営讃岐まんのう公園の運営費が年間4億円に達するのに比べ、丸亀市の綾歌森林公園は維持費の面でも極めて少ない。

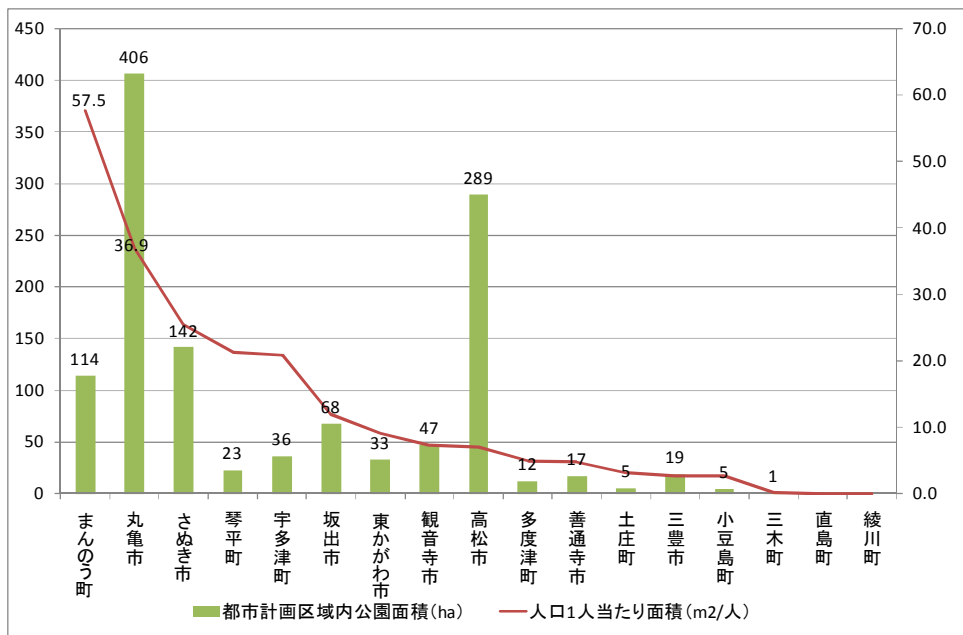
また、総合運動公園は、運動施設の項で検討することが妥当と思われる。

都道府県別にみた都市公園の概況



国土交通省公園緑地課資料をもとに作成。

県内における都市公園の概況



主な都市公園の概要

順位	公園名	種別	都市名	開設面積 (ha)	計画決定 面積(ha)	設置者
1	綾歌森林公園	風致	丸亀市	249.83	249.83	丸亀市
2	国営讃岐まんのう公園	国営	まんのう町	111.80	350.00	国
3	栗林公園	歴史	高松市	75.48	75.40	香川県
4	琴弾公園	風致	観音寺市	38.55	38.55	香川県
5	土器川河川敷緑地	都市緑地	丸亀市	36.38	36.38	丸亀市・香川県
6	雨滝森林浴公園	風致	さぬき市	33.92	33.92	さぬき市
7	香川県総合運動公園	運動	高松市	30.90	30.90	香川県
8	香川中央広域公園	広域	高松市・綾川町	51.30	100.30	香川県
9	香東川緑地	都市緑地	高松市	29.22	100.90	香川県
10	聖通寺山公園	風致	宇多津町	26.50	26.50	宇多津町
11	丸亀総合運動公園	運動	丸亀市	26.30	37.80	丸亀市・香川県
12	みろく公園	総合	さぬき市	25.40	25.40	さぬき市
13	瀬戸大橋記念公園	総合	坂出市	22.48	22.48	香川県
14	楠見池親水公園	風致	丸亀市	21.80	21.80	丸亀市
15	亀山公園	歴史	丸亀市	20.48	20.50	丸亀市
16	坂出緩衝緑地	緩衝	坂出市	20.48	28.20	香川県
17	亀鶴公園	風致	さぬき市	18.97	18.97	香川県
18	大内総合運動公園	総合	東かがわ市	17.50	17.50	東かがわ市
19	長尾総合公園	総合	さぬき市	16.85	16.60	さぬき市
20	琴平町いこいの郷公園	運動	琴平町	15.47	15.50	琴平町
	県下都市公園面積	1,223	上位合計面積	889.61	1,267.43	

(資料)香川県資料をもとに作成。

⑪下水道

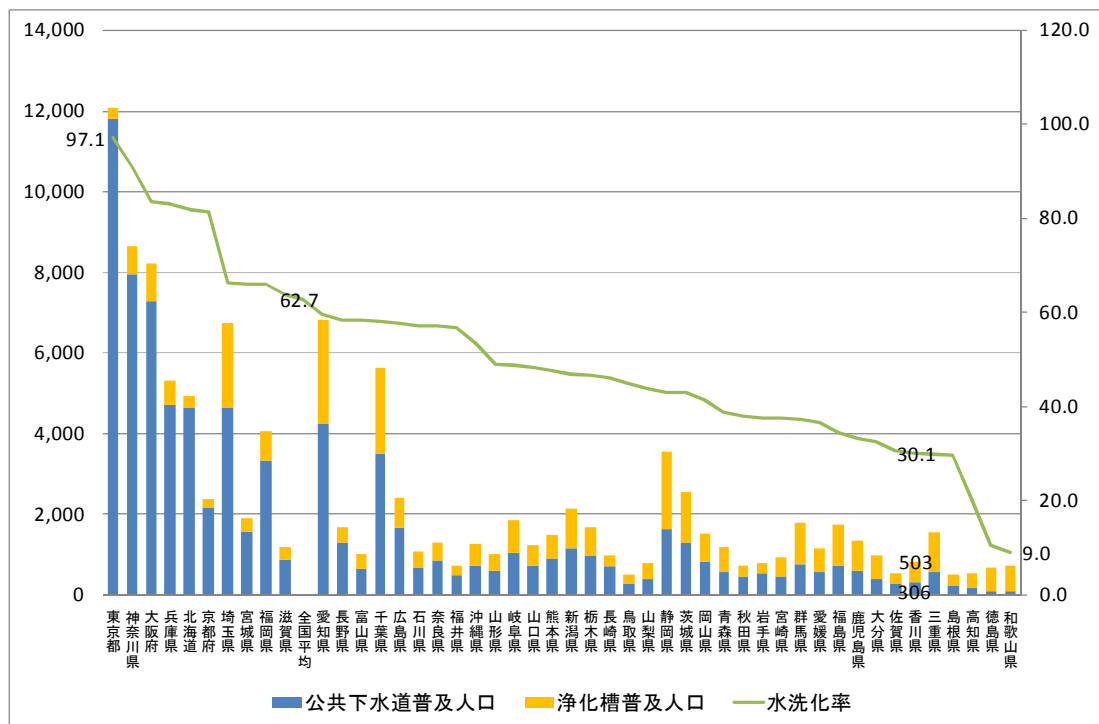
下水道は、都市インフラの一つと位置付けられているが、施設整備に巨額の資金を要する上、基本的に、受益者からの料金収受により投資回収を図るスキームで整備されてきているため、地域の地理的条件などで大きく整備水準に開きが生じている。

北海道は、公共事業に関する国庫負担の特例などを背景に整備水準が上位に位置づけられているが、総じて、大都市圏の都府県の整備率が高い一方で、地方圏の整備率が低くなっている。

水洗化率が30%を切る県も5県に及んでいるが、香川県も30.1%とそれに次ぐ低整備率にとどまっている。

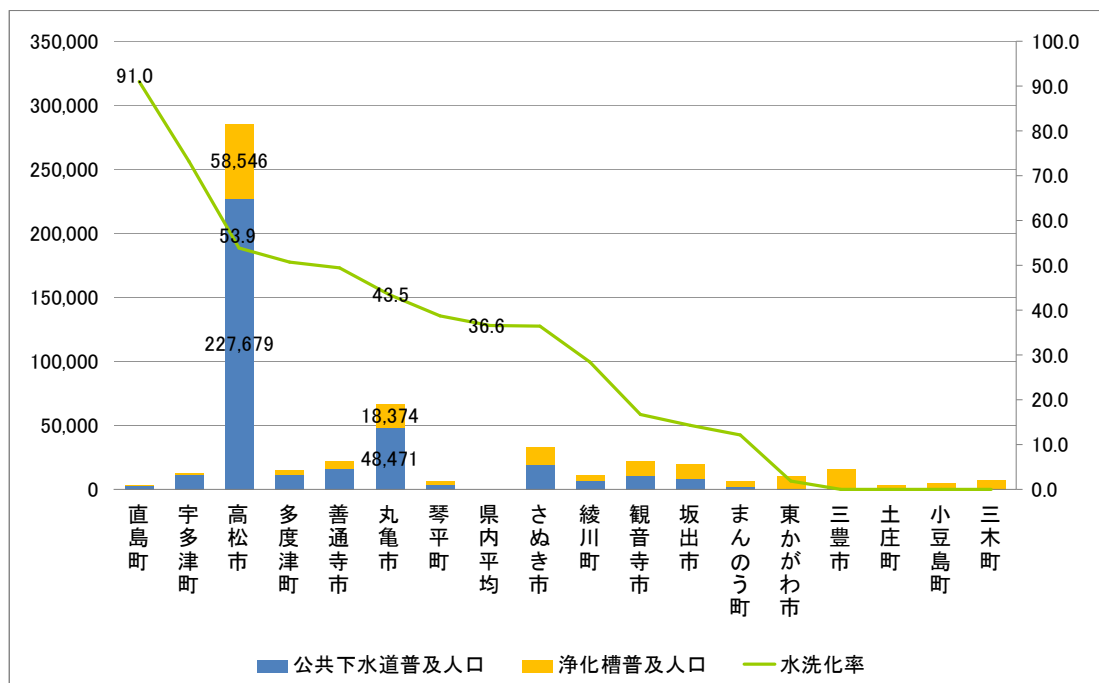
なお、ここで用いた数字は、国土交通省所管の公共下水道のみ数字であり、農林水産省所管の農業集落排水など、実質的に同等の施設整備を行っている部分について含まれていない点には留意する必要がある。

都道府県別にみた公共下水道の整備状況など



(資料)総務省「日本統計年鑑」(元データの環境省「日本の廃棄物処理」)をもとに作成。

県内の状況をみると、丸亀市の水洗化率は、43.5%と、県内第6位の整備水準にある。



しかしながら、合併浄化槽と公共下水道をあわせた汚水処理人口は次のとおりで、丸亀市は、低い水準ではない。

直島町	宇多津町	高松市	多度津町	善通寺市	琴平町	丸亀市	さぬき市	綾川町
96.6	76.8	68.5	66.9	64.3	62.9	60.7	59.8	47.6
まんのう町	坂出市	観音寺市	小豆島町	東かがわ市	三木町	土庄町	三豊市	
35.7	35.2	34.9	30.3	29.8	26.6	22.9	22.6	

3 指定管理者の導入状況と課題

(1)指定管理者制度導入の流れ

官から民への流れの中で、「住民サービスの向上」「行政コストの削減」「自治体出資法人の見直し」などを目的に、平成15年6月に地方自治法が改正され、公の施設⁷を対象とした指定管理者制度が導入された。さらに、平成18年5月には市場化テスト法が導入され、全ての事業に関して、民間提案を軸とした民間開放が可能となっている。指定管理者は、内容的には、簡略版の市場化テストと位置づけることも可能な制度的な枠組みと言えるが、両制度ともに、地方における民間活用の流れを加速する制度として期待されている。

(2)指定管理者制度の概要

1)対象範囲

公の施設が同制度の対象とされる一方で、住民利用に供しない庁舎や、収益施設である競輪場などは対象外とされている。これまでの運用をみると、スポーツ施設(体育館、競技場、プールなど)、社会教育施設(公民館、図書館、博物館など)、福祉施設(保育所、老人福祉施設など)、衛生施設(し尿処理施設、ごみ処理施設など)、診療施設、公園、市営住宅など、幅広い分野が対象になると考えられる。一方で、教育、道路、河川など、個別法規により管理者が定められている施設については、個別法が優先することとされており、基本的には同制度の対象外になると考えられる。

2)制度の枠組み

指定管理者の法的性質は、管理委託の「契約」から、「行政処分」として位置づけられることとなり、その結果、指定管理者には、利用料金を定め自らの収入として収受する「利用料金制」を採用できるほか、行政処分となる使用許可などを行わせることも可能⁸となっている。

同制度の導入に当たっては、指定の手続き(申請、選定、事業計画の提出など)、業務の具体的な範囲(施設の維持管理、個別の使用許可など)、管理の基準(休刊日、開館時間、使用制限の要件など)を条例により定める必要があるとされている。また、具体的な指定に当たっては、議会の議決を経て、期間を定めて指定することになっているが、選定手続きに関し、法律上は特段の定めはなく、「公募」のみならず「特命」も可能な枠組みとなっている。こうした定めとなったのは、同制度の対象施設が幅広い分野にまたがっているため、運営の専門性確保など、個別施設の性格に応じた柔軟な取り扱いが必要なためと考えられる。したがって、原則的な取り扱いが定められていないからといって、透明性や公平性が不十分となるような制度運用になってはならないことには、あらため

⁷ 地方自治法第244条の「住民の福祉を増進する目的をもって、その利用に供するための施設」を指し、「正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」「住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない」とされている。

⁸ 使用料の強制徴収権、行政財産の目的外使用などを行わせる権限は、代行できないこととされている。

て留意する必要がある。

従来の管理委託の対象は、自治体の出資法人、公共団体、公共的団体に限られていたが、指定管理者では、民間企業、NPOなどにも対象が拡大しており、民間活力の活用という面からも同制度が期待されている一方で、これまで管理受託を行ってきた外郭団体の取り扱いも大きな課題となっている。

外郭団体をどう方向づけしていくのかという問題と、指定管理者をどう活用していくのかという課題は、表裏の関係となるが、指定管理制度が導入された背景の一つに、不透明、不効率などと批判が強い外郭団体問題があることを忘れてはならないだろう。

その意味で言えば、外郭団体が自治体から自立する過程として、競争的制度としての指定管理者を活用していく場合などには、制度の目指す方向性に適合していると考えられ、外郭団体だからという理由で制度の枠外に一律排除する必要はないことにあらためて留意する必要がある。

ただし、その場合には、制度運用の透明性、公平性の確保がより重要となり、公募方式の採用などを積極的に行っていくことが不可欠となる。

3)指定管理者の収益構造

自治体側からはあまり顧みられていない面もあるが、指定管理者側の収益構造を認識していくことも、制度の適切な運用には不可欠と思われる。

指定管理者となった場合の収益計上方法としては、外部性・収益性などから、①管理料のみが指定管理者の収益となる設定、②管理料と利用料金が指定管理者の収益となる設定、③利用料のみが指定管理者の収益となる設定の3パターンが通常の姿として考えられる。このうち、①は外部性が高く収益性低い施設などが対象となるが、管理者にとってはローリターンながらローリスクが期待されるケースとなる。また、②は、外部性、収益性とも中ぐらいの施設などが対象になるが、管理者にとってはミドルリスク・ミドルリターンが期待されるケースとなる。また、③は、外部性低く収益性高い施設などが対象となるが、管理者にとってはハイリスク・ハイリターンになる。

ここで示した分類は、やや抽象的な内容であるが、自治体側が民間に過度のリスク負担を求めた場合には、管理者の選定ができなかったり、サービスの質が低下したり、期間途中での撤退といった事態を招くことになりかねない一方で、公の施設を対象にするとは言え、利用料金設定の裁量のみならず、指定管理者の創意工夫が発揮しやすい条件設定をどのように行っていくのが、同制度の適切な運営の大きなポイントになっている。

同様のことが、管理者側にも求められていると言え、本業との連携、複数施設の兼営などにより、運営効率化をいかに図っていくかが採算性確保の要件になっている。

(3)指定管理者の導入状況と課題

1)市場規模

なかなか明確なものはないものの、三菱総合研究所によれば、公の施設数は道路、公営住宅、上下水道を除き、全国で約400千施設に達する一方、その市場規模は2兆円に達するとの推計になっており、ポテンシャルの大きな分野と考えられる。

2)自治体における導入状況

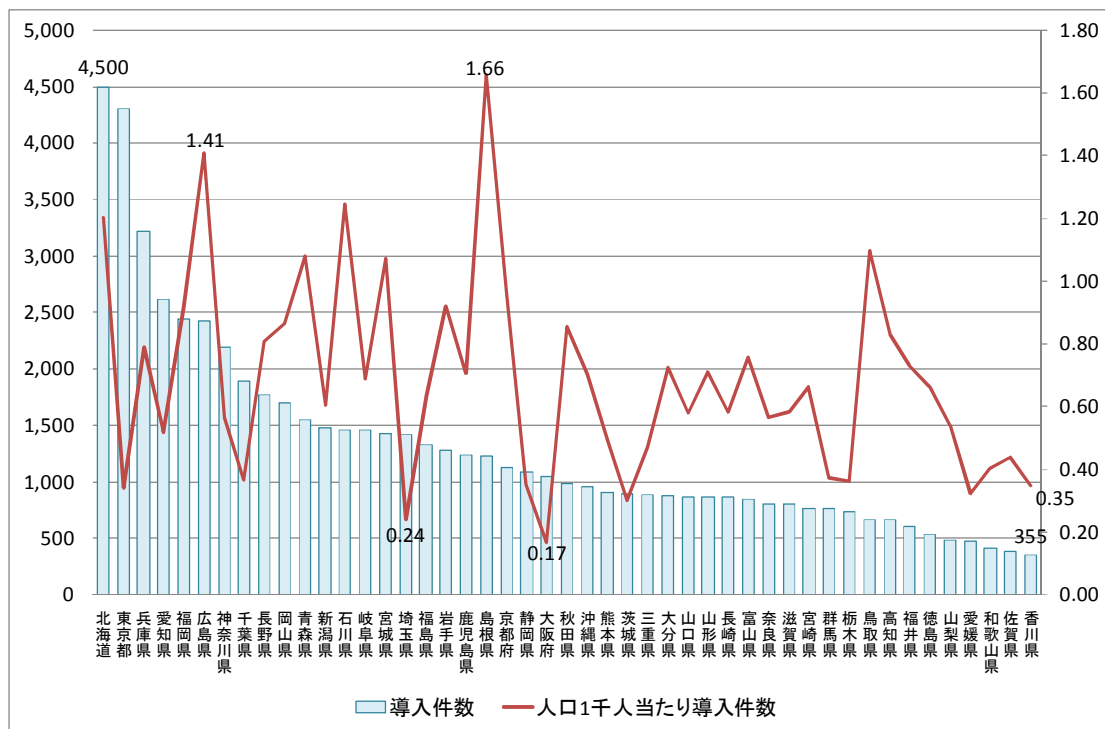
平成19年1月に公表された総務省の「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査

結果」では、指定管理者が導入されている施設数は、都道府県が 7,083 施設、指定都市が 5,540 施設、市町村が 48,942 施設の計 61,565 施設になっており、数字が公表されている都道府県の導入率は 59.2%(ただし、公営住宅を除き 49.7%)に達している。

都道府県別の導入状況を見ると、導入件数は、北海道、東京都で 4 千件を超える水準となっている一方で、香川県が 355 件と最も少ない導入件数となっている。

因みに、人口 1 千人当たりの導入件数をみると、島根県の 1.66 件が最大となり、大阪府の 0.17 件が最小となっている。公の施設を人口規模との関係でみると、その整備水準は総じて大都市が低いものが多いため、大都市圏に位置する都府県の比率が低い点については、こうした要素も意識する必要があると思われる。香川県は、人口当たりの指標で見ても、0.35 件と昇順で第 6 位と、低位にとどまっている。

都道府県別にみた指定管理者導入施設数と人口当たり導入施設数

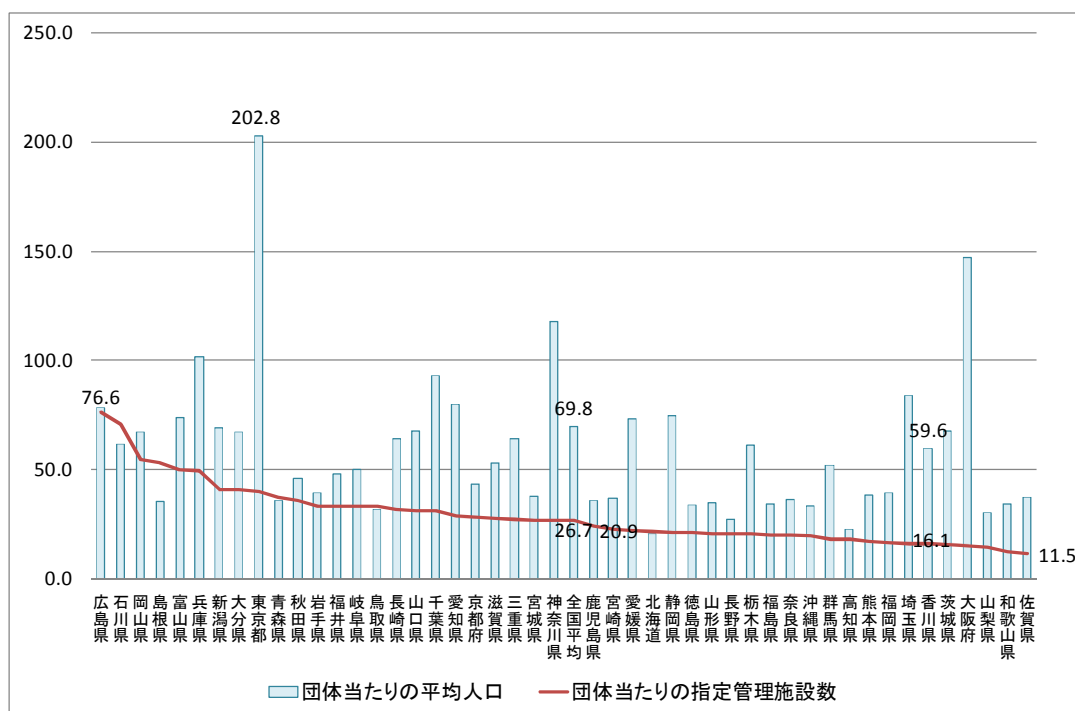


(資料)総務省「「公」の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査」をもとに作成。

次に、市町村の導入状況について、導入率による把握ができないため、都道府県別に市町村の平均人口と 1 団体当たりの導入数をみたのが下図となる。公の施設の整備状況の差異も反映されているものの、導入に対する姿勢の強弱をある程度はみることができるとされる。

その結果をみると、1 団体当たりの導入件数が最も多いのが広島県の 76.6 件となり、石川県、岡山県などがそれに続いている。一方、最も少ないのが佐賀県の 11.5 件となり、和歌山県、山梨県などがそれに続いている。全国平均をみると人口 69.8 千人規模で、導入件数は 26.7 件となっているのに対し、香川県は人口 59.6 千人規模で 16.1 件と、かなり低い水準にとどまっている。

都道府県別にみた1市町村当たりの指定管理者導入件数



(資料)同上。

さらに以下では、同調査をもとに、導入に当たってのポイントとなる事項に対する対処の状況についてみていく。

下表は、市町村の導入施設について、分野別に指定管理者となった法人類型別の件数をみたものとなる。

分野別にみた指定管理者の法人類型別の導入件数

	株式会社・有 限会社	財団法人・社 団法人	公共団 体	公共的 団体	NPO法 人	その他	計
レクリエーション・スポーツ施設	2,669	4,485	13	2,031	336	601	10,135
産業振興施設	1,258	808	10	3,090	103	519	5,788
基盤施設	1,361	5,967	4	2,569	81	1,032	11,014
文化施設	496	1,619	10	9,468	197	295	12,085
社会福祉施設	234	912	34	8,257	194	289	9,920
計	6,018	13,791	71	25,415	911	2,736	48,942
構成比(%)	12.3	28.2	0.1	51.9	1.9	5.6	100.0

(資料)同上。

株式会社等の営利法人が12.3%、財団法人等が28.2%、NPO法人が1.9%指定管理者に選定されている。この数字を高いとみるか、低いとみるかは難しいが、少なくとも、株式会社等の比率が

都道府県の4.5%、政令市の7.7%に対し、かなり高い水準になっていることなど、基礎自治体である市町村の特色がある程度表れているように思われる。

因みに、市町村における分野別の導入状況をみると、文化施設が12千件(24.7%)、駐車場、駐輪場、公園、公営住宅、水道施設、下水終末処理場を含む基盤施設11千件(22.5%)、レクリエーション・スポーツ施設10千件(20.7%)などとなっている。

また、募集方法の違いによる集計結果が下表となる。従前の管理受託者を公募によらずに選定した件数が32千件と、全体の66.0%に達する一方、外部中心による選定を行った公募件数は6.5%にとどまり、透明性、公平性の確保という点ではまだまだ不十分な状況にある。

分野別にみた応募方法別の導入件数

	公募・外部中心選定	公募・内部中心選定	公募・その他	小計	従前の管理受託者を選定	その他	計
レクリエーション・スポーツ施設	811	2,066	507	3,384	5,528	1,223	10,135
産業振興施設	174	731	175	1,080	3,856	852	5,788
基盤施設	1,330	1,885	321	3,536	6,711	767	11,014
文化施設	347	984	188	1,519	9,302	1,264	12,085
社会福祉施設	530	1,145	390	2,065	6,889	966	9,920
計	3,192	6,811	1,581	11,584	32,286	5,072	48,942
構成比(%)	6.5	13.9	3.2	23.7	66.0	10.4	100.0

(資料)同上。

そのほか、指定期間については、3年が47.3%、5年が28.9%などとなっているが、施設の性格に応じて設定したというよりは、初回の設定となるために、安全をみて3年というさほど長くはない期間での設定が多くなったものとみられる。1~2年という期間設定も8%あり、次回以降は、施設運営の効率化が図られるとともに、事務手続きの煩雑さを避けるためにも、施設の特性に配慮しながらも、より長期間での指定が必要となっている。

また、利用料金制の導入比率は、都道府県の21.2%、や政令市の23.0%に対し、市町村は53.3%と高い数字になっており、相対的には積極的な導入状況となっている。利用料金制度が指定管理者のインセンティブになることはもとより、その結果として、指定管理料もより効率化が可能となるような設定が望ましいと考えられ、具体的な設定内容がより重要となつてこよう。

一方、選定基準事前公表、選定手続き事前公表、選定結果の公表については、市町村の実施率がかかなり低く、制度運用面の透明性確保では、対応が不十分となっている状況が浮かび上がる。公募制の導入などと相まって、制度の透明性、公平性の確保が市町村における指定管理者導入の次の課題と言えよう。

指定期間、利用料金導入など

指定期間	都道府県	政令市	市町村	計	構成比
1年	176	118	1,923	2,217	3.6
2年	72	247	2,379	2,698	4.4
3年	5,265	1,683	22,191	29,139	47.3
4年	358	2,286	3,037	5,681	9.2
5年	1,154	1,190	15,469	17,813	28.9
6年	1	9	268	278	0.5
7年	10	0	88	98	0.2
8年	2	1	52	55	0.1
9年	2	1	96	99	0.2
10年以上	43	5	3,439	3,487	5.7
計	7,083	5,540	48,942	61,565	100.0

利用料金導入

導入施設	1,497	1,276	26,098	28,871
同比率	21.1	23.0	53.3	46.9

選定基準事前公表

事前公表	6,866	4,659	20,956	32,481
同比率	96.9	84.1	42.8	52.8

選定手続き事前公表

事前公表	5,252	4,004	19,339	28,595
同比率	74.1	72.3	39.5	46.4

選定理由の公表

公表	6,712	4,142	17,128	27,982
同比率	94.8	74.8	35.0	45.5

(資料)同上。

3)課題と対応方向

(課題)

上記調査でも、ある程度これまでの指定管理者の課題が浮かび上がるが、その他の調査研究結果なども踏まえると、これまでの制度運用面の課題は以下のように整理されよう。

- ①公募に向かない事業が公募されるケースがある
- ②運営コストの削減になっているものの、サービス向上や収益向上にはなっていないケースがある

なお、この点に関しては、事業運営のノウハウが選定時にあまり重視されないこと、公の施設での収入増加をうまく位置づけていないことや、事業者へのインセンティブが働く仕組みになっていないことなどが背景要因として、考えられる。

- ③選定の際の公平性が十分確保されていないケースがある
- ④適切な官民のリスク分担が行われていないケースがある

なお、この点に関しては、協定書が適切に作成されていないこと(例えば、民間が努力しても収益としてまったく考慮されないような整理になっているケースなどや、修繕費の扱いが明確に決められていない場合など)や、協議が不十分なことなどが背景要因として、考えられる。

⑤実際の施設管理が始まると、指定管理者に任せ切りになるケースがある

⑥事業の引継ぎがうまくいかないケースや、行政の一方的な事情で指定管理料の減額などが求められるケースがある

(適切な制度運用に向けて)

自治体側は、適切な範囲まで制度導入を拡大していく必要があるほか、公募できない範囲の明確化や、コスト削減とサービス水準向上のバランスの両立などを、より重視していく必要がある。その際、施設の公的役割や運営に求められる専門性がどの程度あるのか、民間主体に運営能力(企業体力、業務の関連性や類似施設の運営実績など)が期待できるか、民間に管理を任せることでサービス水準向上が期待できるのか、コスト削減が期待できるのかなどが、民間に管理を任せるポイントになってくることを再確認する必要がある。

指定管理者への横滑りがみられる、自治体出資法人(いわゆる外郭団体)については、自立化への誘導や、必要に応じた統廃合なども重要になってくる一方、指定管理者の選定は公募を原則とし、順次公募への移行を進めていくことが、制度の適正な運用のみならず、外郭団体の規律づけにとっても不可欠となっている。

一方、民間側も、運営ノウハウの蓄積や、運営効率化に向けたシステム技術確立などに取り組んでいく必要があり、これらがひいては制度の安定化につながることになる。第2ラウンドでは、事業者の本格的な選別が始まるとみられ、経営基盤強化に向けた対応も重要になっている。

指定管理者は、地域における民間主体育成に向けたインセンティブとして、単に行財政改革といった視点にとどまらない効果が期待されており、それだけに、中長期視点から各自治体が拡充に取り組んでいく必要がある。逆に言えば、その成否が、少なからず地域経済の動向にも影響していくことを忘れてはならないだろう。

(4)丸亀市における指定管理者の導入状況

1)導入施設数

丸亀市における指定管理者導入施設は、下表のとおりであり、これまで各年度順次導入を図った結果、44施設で導入されている。導入施設数は、市町村の人口110万人当たり施設数で見ると、前述した総務省の調査において、全国平均が38.3件、香川県平均が同27.0件となっている。これに対し、丸亀市においては同39件となっており、ほぼ全国平均並みの導入状況とみることができる。

以下では、導入状況を評価するポイントになる、指定管理者となった法人類型、応募方法、指定期間、利用料金制の導入上場、制度運用の公開状況についてみていく。

丸亀市における指定管理者の導入状況

番号	地域	分類名	主な建物用途	名称	募集	開始	期間	料金	指定管理者名	
1	1	1	福祉	保健福祉施設	丸亀市保健福祉センター	0	18	2	1	丸亀市社会福祉協議会
1	2	2	福祉	保健福祉施設	綾歌町保健福祉センター	0	18	2	1	丸亀市社会福祉協議会
1	3	3	福祉	保健福祉施設	飯山総合保健福祉センター	0	18	2	1	丸亀市社会福祉協議会
2	4	1	福祉	老人福祉施設	広島デイサービスセンター	0	18	3		NPO法人石の里広島
3	5	2	福祉	老人福祉施設	綾歌健康づくりふれあいセンター	1	18	3	1	丸亀市社会福祉協議会
4	6	2	福祉	その他	綾歌もちの木センター	0	18	3		丸亀市シルバー人材センター
5	7	1	文化	博物館・美術館	うちわの港ミュージアム	1	18	2		香川県うちわ協同組合連合会
6	8	1	交通	駐車場	大手町第1	1	18	3		丸亀市福祉事業団
6	9	1	交通	駐車場	大手町第2	1	18	3		丸亀市福祉事業団
6	10	1	交通	駐車場	大手町第3	1	18	3		丸亀市福祉事業団
6	11	1	交通	駐車場	大手町西	1	18	3		丸亀市福祉事業団
6	12	1	交通	駐車場	駅前地下駐車場	1	18	3		丸亀市福祉事業団
6	13	1	交通	駐車場	福島	1	18	3		丸亀市福祉事業団
6	14	1	交通	駐車場	港	1	18	2		丸亀市福祉事業団
7	15	1	交通	自転車駐車場	丸亀駅西自転車駐車場	1	18	3		丸亀市シルバー人材センター
7	16	1	交通	自転車駐車場	丸亀駅南第2自転車駐車場	1	18	3		丸亀市シルバー人材センター
7	17	1	交通	自転車駐車場	浜町自転車駐車場	1	18	3		丸亀市シルバー人材センター
7	18	1	交通	自転車駐車場	通町自転車駐車場	1	18	3		丸亀市シルバー人材センター
7	19	2	交通	自転車駐車場	綾歌自転車駐車場	1	18	3		丸亀市シルバー人材センター
8	20	1	文化	図書館等	生涯学習センター	0	18	3	1	丸亀市福祉事業団
9	21	1	体育	体育館・武道館	市民体育館	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	22	1	体育	体育館・武道館	丸亀市土器川体育センター	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	23	1	公園	その他	三浦運動公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	24	1	公園	その他	中津運動公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	25	1	公園	管理棟	蓮池公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	26	1	公園	その他	群家運動公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	27	1	体育	体育館・武道館	丸亀市総合運動公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	28	1	公園	その他	丸亀市屋外活動センター	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	29	1	公園	その他	亀山公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
9	30	1	体育	その他	土器川河川公園	0	18	2		丸亀市体育協会
9	31	1	体育	体育館・武道館	広島西運動公園	0	18	2	1	丸亀市体育協会
10	32	2	体育	その他	綾歌総合運動公園	0	18	5	1	丸亀市体育協会
10	33	2	公園	管理棟	綾歌森林公園	0	18	5		丸亀市体育協会
11	34	1	文化	博物館・美術館	猪熊現代美術館	0	18	2	1	財団法人ミモカ美術振興財団
12	35	1	文化	会館	丸亀市民会館	0	18	2	1	丸亀市福祉事業団
13	36	1	文化	史跡	史跡塩飽勤番所跡	0	18	2		史跡塩飽勤番所跡顕彰保存会
14	37	1	文化	博物館・美術館	笠島まち並保存センター	0	18	2		本島町笠島まち並保存協力会
14	38	1	文化	博物館・美術館	文書館	0	18	2		本島町笠島まち並保存協力会
14	39	1	文化	会館	ふれあい館	0	18	2		本島町笠島まち並保存協力会
15	40	1	市民	コミュニティセンター	城北コミュニティセンター	0	19	3		明倫の里 城北
16	41	2	文化	会館	綾歌総合文化会館	0	19	1		丸亀市福祉事業団
17	42	3	体育	体育館・武道館	飯山総合運動公園・体育館	0	19	2		スポーツクラブ飯山
17	43	3	体育	体育館・武道館	飯山体育館	0	19	2		スポーツクラブ飯山

(注)地域は1が旧丸亀市、2が旧綾歌町、3が旧飯山町。募集は0が非公募1が公募。期間は年。利用料金制は0が未導入、1が導入。(資料)丸亀市資料をもとに作成。

まず、指定管理者となった法人類型についてみていくと、株式会社・有限会社はなし、財団法人・社団法人は、財団法人が「丸亀市福祉事業団」10件、「丸亀市体育協会」13件、「ミモカ美術振興財団」1件、社団法人が「丸亀市シルバー人材センター」6件、公共的団体は、社会福祉法人の「丸亀市社会福祉協議会」が4件、NPO法人は、「石の里広島」1件、「本島町まち並保存協力会」3件、「スポーツクラブ飯山」2件、その他は3件となっている。

このうち、いわゆる外郭団体と位置づけられる法人は、丸亀市福祉事業団、丸亀市体育協会、ミ

モカ美術振興財団の3団体で、合わせて24件と全体の過半を占める施設の指定管理者となっている。外郭団体との関係については、指定数もさることながら、応募方法との関係でみる必要がある。すなわち、外郭団体との取引は自己取引として認識されることも多く、不明朗な取引が入り込む余地が従来から指摘されているため、こうした関係に透明性を付与することも指定管理者導入の目的の一つと考えられており、具体的には公募による選定がより望ましいと考えられる。この点でみると、丸亀市福祉事業団は10件中公募が7件、残りの法人は公募ゼロという状況であり、一定の改善が必要と言える。もっとも、前述したとおり、運営の専門性などが求められる場合には公募によらない対応を行うべき場合も考えられ、美術館運営などはそういった整理も十分あり得ると思われるが、その場合でも、別途、法人の規律づけのための仕組みを導入する必要があるように思われる。

一部ふれたが、応募方法については、公募による選定を行った施設は、綾歌健康づくりふれあいセンター、うちわの港ミュージアム、駐車場(7施設)、駐輪場(5施設)の計14施設にとどまっている一方で、非公募が29施設となっている。丸亀市の公募比率は33%に達しており、数字でみる限りは全国平均より高い水準となっている。

次に、指定期間をみると、1年が1施設、2年が24施設、3年が17施設、5年が2施設となっており、全国動向に比べ2年の割合が高く、全体的に短めの設定となっている。この点は、施設の性格づけなどから設定されたとは考えにくく、むしろ全体的にもう少し長めの設定が必要となろう。

また、利用料金制度の導入については、26施設で導入されているが、民間の創意工夫を引き出す手法と位置づけられていることなどから言えば、駐車場や駐輪場などでも、順次導入を図っていく必要があると思われる。

このほか、制度の運用の公開性については、条例などにより一定の公開性を確保していると言えよう。

(意見)

丸亀市の導入状況は、ある程度進んでいると評価できる。

一方、課題としては、次のことが挙げられる。

- ・外郭団体を管理者とする導入が多く、これらを順次公募方式とする必要がある。
- ・施設の性格に応じ、積極的な利用料金制の導入を図ることが望ましい。
- ・適切な管理期間の再考が望ましい。

2)導入状況の評価とこれからの施設運営の課題(意見)

丸亀市の場合、施設数でみると一定の導入率になっていると言えるが、以下では、全く異なる切り口から導入状況について、検証していく。

ここでは、公の施設かどうかも前提とせずに、建設費から主要な施設を洗い出し、現在の運営状況の下で、施設の利用状況をみた上で、単位当たりの行政コストの試算を行っている。

ここで取り上げた18施設(駐車場、公営住宅などもそれぞれ1とカウント)で、建設費は940億円に達し、18年度の管理費用も20億円と市の一般会計歳出の5.7%に相当するなど、一定のウェイトを占めていることがわかる。さらに、これら施設にかかる資本費について、支払利息は明示化されているもののみを計上し、減価償却費は建設費から試算した数値を計上すると、ほぼフルコストに近いこれら施設に関するコストは52億円まで増加する。この数字から利用料収入を控除し、ネット

の行政コストを求めると、31 億円という金額が導き出される。

主要な指定管理施設の、単位当たりの行政コストを見ると、猪熊現代美術館、生涯学習センターなどが3千円を超え、綾歌町健康福祉センターも2千円弱の水準となっており、やや高い水準とみられ、チェックが必要と思われる。

丸亀市の主要施設の行政コスト試算(18年度)

名称	建築年度	面積	建設費	管理費用	支払利息	減価償却費	利用料	行政コスト	利用者等	単位当たり行政コスト	単位
猪熊現代美術館	1991	11,948	6,078	249,610		202,601		452,211	114,436	3,952	入場者数
丸亀市保健福祉センター	1999	5,322	1,536	14,920		51,216		66,136	70,751	935	利用者数(人)
綾歌町保健福祉センター	2002	2,165	548	6,069		18,267		24,336	14,201	1,714	利用者数(人)
飯山総合保健福祉センター	2000	3,844	1,185	10,776		39,500		50,276	119,049	422	利用者数(人)
生涯学習センター	1974	6,444	609	33,800		20,286		54,086	123,871	437	利用者数(人)
丸亀市民会館	1979	7,052	0	11,141		0		11,141	150,549	74	利用者数(人)
綾歌総合文化会館	1996	6,029	2,164	43,081		72,133	19,698	95,516	96,103	994	利用者数(人)
駐車場(7施設)		20,177	3,894	81,156	25,939	97,350	180,836	23,609	430,917	55	駐車台数(台)
桜谷聖苑	1999	3,031	1,525	88,245		50,844	27,779	111,310	1,046	106,415	利用件数(件)
飯山総合学習センター	2004	2,599	770	18,714		25,676	160	44,230	37,264	1,187	利用者数(人)
亀寿園	1973	3,606	135	174,950		4,515	123,034	56,431	59	956,452	入所人員(人)
丸亀市立中央図書館	1991	3,405	1,732	194,446		57,738		252,184	316,305	797	入館者数(人)
公営住宅		1419戸	12,220	231,172		407,333	230,721	407,784	1,200	339,820	入居世帯数
下水道(公共)	1976		51,761	649,287	61,361.3	1,035,220	1,513,451	784,669	6,306	124	有収水量(千m3)
下水道(特定環境保全)	1995		2,907	25,903	2,480.8	145,350	32,086	163,975	299	548	有収水量(千m3)
下水道(農業集落)	1995		4,143	31,766	25,796	207,150	13,606	251,106	120	2,093	有収水量(千m3)
庁舎	1981	12,362	1,065	112,645		35,503		148,148	12,362	11,984	延面積(m2)
綾歌市民総合センター	1978	2,751	883	6,147		29,433		35,580	2,751	12,934	延面積(m2)
飯山市民総合センター	1986	5,567	852	14,342		28,400		42,742	5,567	7,678	延面積(m2)
計			94,008	1,998,171	690,156	2,528,516	2,141,371	3,075,472			

(注)色塗りの施設が指定管理者導入施設。

次に、施設ごとに数字をみていくが、それぞれの数字から浮かび上がる、ある程度の問題性を抽出する。

①猪熊弦一郎現代美術館は、利用者1人当たりの行政コスト⁹が3,952円となっているが、県立東山魁夷美術館(1,317円)の3倍程度となっている一方で、高松市文化芸術ホール(3,973円、ただし17年度)とはほぼ同程度となっており、特別に高コストとは言えない水準になっているとは評価し得よう。次表が運営を行うミモカ財団の収支である。

ミモカ美術振興財団の収支状況

収入項目	H17	H18	支出及び収支差額	H17	H18
収入	216,201	258,618	支出	195,118	222,038
基本財産収入	-	12	指定管理事業費	22,905	86,267
事業収入	55,923	63,228	自主事業費	143,477	117,898
常設展	-	5,208	管理費	12,702	4,684
企画展	-	25,782	ショップほか	15,034	12,289
ショップ・喫茶	-	32,238	基金積立金	1,000	900
指定管理料	23,122	91,300	収支差額	21,083	36,580
補助金	135,099	98,474			
雑収入	2,057	5,104			
保証金	-	500			

⁹丸亀市では利用料金控除後の数字を用いているが、県、高松市ともに利用料金控除前の数字を用いている。

(意見)

従来からの委託条件の延長線上で算定された現行の指定管理料により、結果的に 17 年度 21 百万円、18 年 37 百万円と、補助金を含む市からの繰入に対し大き過ぎる収支差(実質利益)を生みだしている。もちろん、財団側の経営努力などにつき、評価しうる面はあると思われるが、そうした要素を考慮しても、公募にしないままとするならば、適宜必要な条件面の見直しを行う必要がある。

②保健福祉センター3 施設のうち、綾歌町保健福祉センターは利用状況が低位にとどまっている結果、1 人当たりの行政コストが 1, 714 円と 3 施設の中で際立って高くなっている。

(意見)

市内に会議施設を提供する公共施設が多くあることなどによる低利用が背景要因と考えられ、合理的な施設需給を前提に、会議施設を持つ施設全体で施設のあり方を見直していく必要がある。指定管理者は、あくまでそれぞれの施設運営の効率化には資するものの、全体の施設配置の合理性は市が明確な数字をもって判断すべきものであり、指定管理に移行したからといって、そうした点が免責されることにはならないことを再認識する必要がある。

特に、保健福祉センターについては、施設整備水準の分析結果とも照らし合わせれば、合併により明らかに施設が過剰になったと言え、何らかの施設統廃合が必要なことが明白になる。

③市民会館、綾歌総合文化会館ともに施設規模や整備時期などもあり、県民ホールの 2, 365 円や高松市文化芸術ホールの 3, 612 円に対して、かなり低い水準の行政コストにとどまっている。しかしながら、市民会館の老朽化が進んできた上に、周辺市町も含めた整備進捗の影響もあり、利用率が低下していることに加え、貸室など商業利用の割合も上がってきており、施設の過剰感は免れないとともに、適正利用という観点からも問題が顕在化している。

(意見)

基本的には、耐震面などでも懸念なしとしない市民会館をいつまで使い続けるのかということに帰する面も強いが、時期をみて市民会館を廃止し、当面は綾歌総合文化会館に利用を特化させる方向で運用する以外選択肢はないと考えられ、明確な意思決定を行うべき時期に来ていると言えよう。

④養護老人ホームで、現に直営で残る亀寿園の入所者 1 人当たりの行政コストは 96 万円と際立って高水準となっており、直営施設の問題点が浮き彫りになっている。老人福祉制度全体の中での養護老人ホームの位置づけも、下がってきているとみられる中、全国の動きでも廃止・民間移譲の流れが加速しているのは前述したとおりである。

丸亀市がすでに 1 施設の民間移譲を行い、本施設についても移譲の方向で対処しているのは、こうした流れなどを踏まえれば、妥当な方向と評価し得よう。現実には、市が提案した 150 百万円の補助金による移転新設には応募事業者はなかったとのことであるが、さらに補助金額を上げることは市民感情などから考えれば問題となるし、かといって、老朽化が進む中で、安易に現状の運営を継続するのも問題と言わざるを得ない。

(意見)

制度の趣旨に立ち返り、廃止、入所者の適切な他施設への受け入れといった方向も、やむを得ざる対応策として、県などと協議していく必要がある。一度始めた事業が、いわば受益者の既得権益への配慮によってやめられなくなるというのでは、住民ニーズの即した行政サービスそのものができなくなることにもつながりかねず、適切な対応が今こそ求められている。

⑤公営住宅も1戸当たりの行政コストが34万円と高水準と言え、ウエイトも高い。このため、公営住宅については別項で詳細に分析を行う。

⑥直営施設の中で、今後指定管理者への移行を考えるべき施設としては、中央図書館が考えられる。図書館予算はこのところ資料購入費の削減(備品購入費は17年度の46,621千円に対し、18年度は25,850千円)が目立っており、これ以上削減が続けば本来のサービス機能にも大きな影響が生じる可能性が高い。

(意見)

予算制約を考えれば、運営にかかるコストを最大限効率化しつつ、資料購入費の確保を図るしか対応方向はないと考えられ、その意味において、積極的に指定管理者で磯の導入を検討すべき時期に来ていると言える。

⑦下水道については、特定環境保全事業や農業集落排水事業で取り組まれた部分の行政コストが際立って高くなっており、利用料金とのバランスをどのように位置づけるかが課題である。

また、ある程度は進んできているものの、庁舎の統廃合や用途転用をどこまで進めていくのか、なども課題として指摘できよう。