

平成24年度 区有施設等調査特別委員会行政視察報告

① 名古屋市「公の施設のあり方の見直しについて」、②大阪市「外郭団体の見直しについて」

平成24年12月27日

「無所属・目黒独歩の会」須藤甚一郎

1 「名古屋市「公の施設のあり方の見直しについて」

なぜ、時間と費用をかけて、他の地方自治体の行政視察を行うのか？その答えは簡単である。視察をした結果、優れた点があれば、それを参考にして目黒区のために役立てる。逆に悪い点があるのならば、反面教師として、目黒区は予防策を講じるべきである。

そうした視点から、まず名古屋市の「公の施設のあり方の見直しについて」の視察報告から行う。名古屋市の「公の施設のあり方に関する報告書」（平成19年3月）から、公の施設の見直しを行うことになった契機を見ておこう。なお、名古屋市の報告書の記載について、その都度、（須藤コメント）として、私の受け取り方や補足することを記入した。

報告書は、つぎのように述べている。

「名古屋市公の施設のあり方研究会は、平成18年3月に策定された「行財政集中改革計画」に基づき、市が引き続き公の施設によるサービスを提供する必要があるかどうか、公的関与の必要性を検証する視点や、運営改善を推進する方策等について、外部委員による客観的な立場からの検討・研究を行うことを目的として設置された。

研究会では、公の施設の成り立ちや現状をできる限り詳細に把握するため、施設の現地視察や、所管局に対するヒアリングなどを行ったうえで議論を進めた。本報告書は、こうした施設の現地視察および所管局ヒアリングを含め、半年におよぶ研究会の議論の成果をとりまとめたものである」

（須藤コメント）現地視察、ヒアリングなどをやって、徹底調査したのである。その結果として、見直しを行う手順を下記のように決めた。

公の施設の成り立ち

公の施設とは、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のことをいう（地方自治法第244条第1項）。

現在、市の公の施設には、道路をはじめとする市民生活には欠かせない基盤施設や、小中学校や博物館のような文化教育施設、スポーツセンターや野球場、テニスコートのようなレクリエーション・スポーツ施設など、さまざまな施設がある。

それぞれ、施設には設置されるにいたった経緯があるが、それらをまとめると、概ね次のようになる。

① 法律等により、市に設置が義務づけられた施設

都市公園法に基づく公園、学校教育法に基づく小中学校などがこれにあたる。国が定めた一定の設置基準のもとで、市が整備し、管理を行っている。

② 市民に必要な生活環境水準を保障するための施設

老人福祉施設、児童福祉施設、障害者福祉施設や、低所得者層を対象にした公営住宅などのように、市民が社会生活を営むうえで必要な生活環境水準の確保を目的とした施設がこれにあたる。

そのほとんどが、当初は公立での整備が中心であり、公立施設が民間施設をリードする役割を果たしてきたものである。

③ 市民の生活を豊かにするための施設

市民会館、文化小劇場などの文化施設や、スポーツセンターやプール、野球場、テニスコートなどのレクリエーション・スポーツ施設のように、より文化的、健康的で豊かな生活を送るために、市民に必要とされてきた施設がこれにあたる。これらの施設は、市民の誰もが利用できるように低料金で質の高いサービスを提供することを一つの目的としている。その整備や維持、管理運営には多額の投資が必要とされ、民間だけではそれに必要な全てを負担することが困難なケースが多く、市域に望ましい質・量のサービスを確保するために、公立施設が民間を補完・先導する役割を果たしてきたものである。

④ 市の個性・特色・魅力を創造・発信するための施設

東山動植物園、徳川園や文化のみち二葉館（旧川上貞奴邸）などのように、「誇りと愛着の持てるまち」をめざし、国内外の人々に市の個性・特色・魅力を情報発信するために、市が設置してきた施設がこれにあたる。

このように、国の主導により、その政策の一翼を担ってきた施設や、市独自の施策として整備された施設など、いずれの公の施設も、その時代背景や住民要望などに基づき、市が整備し、運営してきたものである。研究会としても、これら公の施設の成り立ちを十分に認識したうえで、検討を進めた。

(須藤コメント) 公の施設の見直しだからといって、単純に「費用対効果」といった視点から判断せずに、そもそもの行政サービスの原点である市民の生活水準の保障、市の個性・特色・魅力を創造・発展するための施設であるかどうか、など多角的に判断することにしたのは参考になる。ぜひ、目黒区でもそうした視点を設けて、公の施設の見直しをやるべきである。

名古屋の報告書は、見直しの進め方について、こう述べている。

「見直しの進め方」

社会経済情勢や価値観の変化に伴い、多様化し、増大する市民ニーズに対し、行政のみがこれに対応していくことは、質的にも、量的にも既に限界がある。施設の設置の意義を含め、その必要性を再点検するとともに、行政責任を確保しつつ、民間でできるものは民間で行うことを基本に行政の守備範囲を見直し、限られた行政資源のなかで効率的に、質の高いサービスを提供していく必要がある。

<基本的な考え方>

- ① 当初の役割を終え、あるいは設置の意義が薄れたことにより、公共性が低下した公の施設は、廃止を検討する。
- ② 利用者が少ないなど、有効利用が図られていない公の施設は、事業規模の縮小や施設の統合、廃止を検討する。
- ③ 民間に任せることのできる公の施設は、民間事業者等（「等」は外郭団体を含む。以下も同じ。）の活用による民営化や指定管理者制度の導入を検討する。
- ④ 以上を踏まえ、存続が必要な公の施設の管理運営にあたっては、効率性や市民満足向上の観点から、コスト縮減、利用率の向上、サービスの改善に取り組むことにより、運営改善を推進する。

(須藤コメント) 報告書をまとめた「公の施設のあり方研究会」の委員は、大学教授3名、税理士、社会福祉士の合計5名であり、つぎのような結論に達した。

「右肩上がりの経済成長が終焉し、日本経済は安定成長と少子高齢化の時代に突入している。地方財政に目を向けても、個々の地方自治体が、大幅な景気回復に伴う税収の増加を期待して財政運営を行うことは、許されることではない。

一部自治体について報道されるような倒産の危機に直面することのない、緻密な財政健全化が求められているのである。

戦後、高度経済成長の時代を経て形成された市の所管する公の施設のあり方についても、こうした経済環境と財政事情を斟酌する必要がある。

公の施設については、施設の耐用年数が残り少なくなり老朽化の著しいものもある。もはやこうした施設について、維持修繕だけで機能を確保することは困難であり、近い将来に建替え・更新の時期を迎えるものも多い。納税者である市民のニーズに応えることは市役所の重要なミッションではあるが、市の歳入となる納税額にも限度がある。公の施設のあり方において不可欠な理解は、一定の財源を前提に「最少の経費で最大の効果」を生み出す、施設のあり方（存続の可否、施設の内容・数・立地、管理の方法など）を見出すということである。

当研究会は、市の所管する公の施設のあり方について、この「最少の経費で最大の効果」という視点を、公共性、有効性、代替性の3つの分析視角に具体化した。公の施設のあり方を検討する際には、もとより、効率性の要素を吟味することも本来は非常に重要なことである。

しかし、本報告書では、公共性、有効性、代替性の3つの分析視角についての整理を行い、効率性については問題提起にとどめている。「財政に余裕がないから施設を見直す」という発想ではなく、公の施設のあり方を3つの分析視角で効率性の前に検討することで、公の施設のあり方に関する「あるべき姿」が見えてくる。効率性に関する財政的な議論は、その後でも良いというのが、当研究会の考え方である。

本報告書は、公の施設のあり方を見直す指針を提示したものであり、その具体的な展開は名古屋市役所の各局に委ねることになる。公の施設のあり方に対する市役所各位のより一層の問題意識の高揚を期待するものである。

（須藤コメント） 目黒区の場合、公の施設の見直しを行う契機は、青木区長の区政運営の失敗による財政難によるものだ。そのため、財源確保と称して、区有施設を廃止又は統合し、施設売却をして財源にしようとするやり方である。

しかし、名古屋の場合は、上の下線部分にあるように、財政に余裕がないから施設を見直すのではなく、公の施設のあるべき姿を探り、その後で効率性に関する財政的な議論をやるべきである、としているのは正しい。

名古屋市の所管部課長との質疑においても、同様の答弁が返ってきた。財政的な議論を先行してやれば、区民が必要とする公の施設を利用した行政サービスが中止、縮小される危険に瀕するのである。目黒区は、施設の見直しで、名古屋方式を参考にすべきである。

2 大阪市「外郭団体の見直しについて」

大阪市は平成24年7月、市の外郭団体の見直しに関して、つぎのような発表を行った。まず、それを抜粋して紹介しておく。

外郭団体の見直しについて

大阪市では、外郭団体見直しの取り組みとして、外郭団体への競争性のない随意契約による事業委託及び外郭団体の個別の方向性について、外部有識者で構成する大阪市外郭団体評価会議や市会での議論を踏まえ、次のとおり「外郭団体への競争性のない随意契約による事業委託の見直し」及び「外郭団体個別の見直しの方向性」として取りまとめました。

今回取りまとめました内容に沿って、着実に外郭団体改革に取り組んでまいります。

外郭団体への競争性のない随意契約による事業委託の見直しについて

外郭団体への競争性のない随意契約による事業委託の見直しについては、これまでも取り組みを進めてきており、平成22年度決算では325件、321億円となっています。本市ではさらなる見直しが喫緊の課題であると認識しており、外部有識者で構成する「大阪市外郭団体評価会議」に検討をお願いし、特に各事業所管局が平成24年度以降も外郭団体への競争性のない随意契約を継続するとしている事業（90件・236億円：平成22年度決算時）について、本年3月から随意契約を継続する理由や見直しについての考え方、時期等について集中的にご議論をいただきました。

評価会議のご意見を踏まえて、今回、市改革プロジェクトチームとして、競争性のない随意契約として実施されている外郭団体への事業委託全般についての、本市としての見直し計画を取りまとめたところです。

取りまとめに際しては、随意契約は例外であることを十分に踏まえ、可能な限り平成24年度補正予算に向けて見直しに取り組むとともに、競争性をもった

契約とするために必要となる事業者の募集、選定条件の決定、事業の周知など、対応に一定の期間が必要であることを考慮して、事業所管局に対して平成 24 年度中に必要な見直しに向けての取組みを実施し、平成 25 年度当初時点では、一部の事業を除いて競争性のない随意契約を継続しないよう、要請したところです。

今回取りまとめた計画の各事業所管局における取組状況については、継続的に検証を行い、その結果を公表してまいります。外郭団体への競争性のない随意契約により事業委託が継続される場合は、その具体的な理由等を検証し、その結果を公表してまいります。

外郭団体への競争性のない随意契約による事業委託の見直しについて(概要)

	件数	金額	見直し予定	
			件数	金額
H22 決算	325 件	321 億円	—	—
H24 見込み	182 件	180 億円	▲143 件	▲141 億円
H25 見込み	21 件	55 億円	▲161 件	▲125 億円

(須藤コメント) 大阪市といえば、昨年 1 1 月に橋下市長が就任し、市政運営手法について、賛否両論あるのは周知のとおりである。橋下市長は、行財政改革に大鉈（おおなた）を振るっていると自慢し吹聴している。が、外郭団体の見直しに関して、実際にはすでに前々市長の平成 1 7 年から着実に行われてきたのである。

実例を挙げれば、外郭団体数は平成 1 7 年には 1 4 6 団体であったが、平成 2 4 年 7 月には 7 0 団体に激減した。7 6 団体（5 2 %）が整理されたのだ。委託料は、平成 2 2 年度の単年度で、3 2 5 件、3 2 1 億円。しかし、平成 1 7 年には 9 7 9 億円であったが、2 3 年決算では 2 9 7 億円。6 年間でじつに 6 8 2 億円（7 0 %）も減少したのである。けれど、2 3 年度決算には、橋下市長の影響はまったく反映されていないのである。つまり、外郭団体に関しては、橋下市長になるまえにすでにきちんと見直されていたのだ。

外郭団体整理は、いわば「打ち出の小槌（こずち）」「金の成る木」であり、ぜひ目黒区は名古屋市を見習って外郭団体の見直しを徹底的にやるべきだ。

大阪市は、外郭団体の見直しを行うにあたり、つぎの基本的な考え方を示し、それに沿って実施したのである。

「外郭団体の見直しの方向性についての基本的な考え方

そもそも外郭団体は、公共的・公益的な事業やサービスを実施するに際して、外部の別法人に委ねることが有効・適切であり、かつ、民間に受け皿となる法人等が存在しない場合等において、暫定的に設置される形態である。また、外郭団体への市の支援・関与も、あくまで、公共的・公益的な事業やサービスを安定的に提供するという観点から行われることを原則とする。

したがって、外郭団体の見直しの方向性は、まず、当該団体が行っている事務事業について、外郭団体として実施することが有効・適切であり、かつ、民間に受け皿となる法人等が存在しないか否かにより判断すべきであり、そして、外郭団体の活用が一定の役割を終えている場合には、外郭団体の枠組みから外して、当該団体の民営化・自立化を検討すべきである。

次に、外郭団体としての活用の必要性が肯定できる場合であっても、市の支援・関与は、あくまでも公共的・公益的な事業やサービスを安定的に提供するという観点から必要かつ限定的であるべきである。市の支援・関与が上記観点から逸脱している場合には、当該団体への支援・関与は見直し、当該団体以外の団体若しくは手法によるサービスの提供も検討すべきである」

(須藤コメント) 名古屋市が、外郭団体の見直しを行うに当たって、「外郭団体への競争性のない随意契約による事業委託」に目をつけたのは、コロンブスの卵とあっていい。普段は見逃されている地方自治法で定めた契約の大原則を有効に使ったのである。

つまり、地方自治法で定める契約の原則は、一般競争入札である。例外的に随意契約は認められるのである。ところが、地方自治体と外郭団体との関係は、一般競争入札の原則を無視して、漫然と自治体が外郭団体へ競争性のない随意契約で委託しているのである。それを断ち切るだけで、驚くべき財政改革になることを名古屋市の事例は示しているといえる。ぜひ、目黒区は名古屋市の手法を参考にして、一刻も早く外郭団体の見直しを敢行すべきである。

以上