Ⅰ　公の施設のあり方を見直す背景

名古屋市では市民福祉の増進を目的に、多種多様な公の施設を管理運営している。

しかし、都市機能を高め、市民ニーズに対応するため、これまで整備を続けてきた施設も経年による老朽化が進み、修繕費などの維持管理経費も増加するとともに、更新時期にはさらに多大な経費が必要となるため、施設を維持することが財政圧迫の一要因ともなっている。

また、社会経済情勢の変化により、施設において提供されるサービスが、多様化する市民ニーズに必ずしも充分に応えられるものとなっていないケースや、民間における類似のサービスの広がりにより、市が設置・運営する意義が薄れてきている施設もある。

今回は、こうした財政状況や社会経済情勢の変化を踏まえ、他都市の取り組みなども参考にしながら、これからの公の施設はどうあるべきかという観点から検討を進めた。

１．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充分に認識したうえで、検討を進めた。

なお、今回、当研究会が公の施設のあり方を考えるにあたっては、行財政集中改革計画に基づき、道路、河川、小中学校等を除く 2,380 施設を、研究の対象とした（図表 1）。

図表１　研究対象施設一覧

性　　質	施　設　名
ﾚｸﾘｴｰｼｮﾝ・ｽﾎﾟｰﾂ施設 (147)	総合体育館、市体育館、ｽﾎﾟｰﾂｾﾝﾀｰ(12)、黒川ｽﾎﾟｰﾂﾄﾚｰﾆﾝｸﾞｾﾝﾀｰ、上社ﾚｸﾘｴｰｼｮﾝﾙｰﾑ、瑞穂運動場、港ｻｯｶｰ場、志段味ｽﾎﾟｰﾂﾗﾝﾄﾞ、武豊野外活動ｾﾝﾀｰ、冷水ﾌﾟｰﾙ(13)、温水ﾌﾟｰﾙ(5)、名城庭球場、市民御岳休暇村、都市公園内各種ｽﾎﾟｰﾂ施設(87)、都市公園内分区園(3)、緑化ｾﾝﾀｰ、東山公園(動植物園、展望塔)、東山公園ﾃﾆｽｾﾝﾀｰ、徳川園、庄内緑地(ｸﾞﾘｰﾝﾌﾟﾗｻﾞ・ｽﾎﾟｰﾂ施設部分)、中村公園(記念館、桐蔭茶席)、名城公園ﾌﾗﾜｰﾌﾟﾗｻﾞ、ﾗﾝの館、鶴舞公園(普選記念壇、奏楽堂、鶴々亭)、白鳥庭園・庭園本館、荒子川公園ｶﾞｰﾃﾞﾝﾌﾟﾗｻﾞ、野鳥観察館、ｻﾝﾋﾞｰﾁ日光川
産業振興施設 (19)	名古屋城、国際展示場、中小企業振興会館、国際会議場、公設市場(12)、農業ｾﾝﾀｰ、東谷山ﾌﾙｰﾂﾊﾟｰｸ、農業文化園
基盤施設 (1681)	都市公園(1350)、栄ﾊﾞｽﾀｰﾐﾅﾙ、八事霊園、八事斎場、愛宕霊園、みどりが丘公園(霊園)、市営路外駐車場(3)、市営住宅(323)
文教施設 (124)	市政資料館、市民会館、公会堂、青少年文化ｾﾝﾀｰ、芸術創造ｾﾝﾀｰ、文化小劇場(13)、音楽ﾌﾟﾗｻﾞ、演劇練習館、市民ｷﾞｬﾗﾘｰ(2)、短歌会館、東山荘、文化のみち二葉館(旧川上貞奴邸)、能楽堂、中央看護専門学校、高等学校(14)、幼稚園(28)、養護学校(4)、博物館、蓬左文庫、秀吉清正記念館、見晴台考古資料館、美術館、科学館、図書館(20)、生涯学習ｾﾝﾀｰ(19)、青年の家(4)、楠学習ｾﾝﾀｰ、女性会館
医療・社会福祉施設 (195)	総合社会福祉会館、乳児院・児童養護施設(若葉寮、若松寮、ひばり荘)、母子生活支援施設(五条荘、にじが丘荘)、保育所(124)、中央児童館、地域児童館(16)、とだがわこどもﾗﾝﾄﾞ、知的障害児施設(あけぼの学園)、知的障害児通園施設(みどり学園、西部地域療育ｾﾝﾀｰ、北部地域療育ｾﾝﾀｰ)、難聴幼児通園施設(すぎのこ学園)、肢体不自由児施設(わかくさ学園)、情緒障害児短期治療施設(くすのき学園)、児童自立支援施設(玉野川学園)、養護老人ﾎｰﾑ(寿荘、寿楽荘)、特別養護老人ﾎｰﾑ(厚生院、黒石荘)、軽費老人ﾎｰﾑ(清風荘、安田荘、きよすみ荘、緑寿荘)、福祉会館(16)、老人いこいの家、休養温泉ﾎｰﾑ松ケ島、高年大学鯱城学園、高齢者就業支援ｾﾝﾀｰ、身体障害者更生・授産施設(緑風荘)、障害者ｽﾎﾟｰﾂｾﾝﾀｰ、総合ﾘﾊﾋﾞﾘﾃｰｼｮﾝｾﾝﾀｰ、知的障害者更生施設(希望荘)、知的障害者授産施設(鳩岡作業所、若杉作業所、昭和橋作業所)、救護・更生施設(植田寮)、更生施設(笹島寮)、医療保護・救護施設(厚生院)、宿所提供施設(熱田荘)
その他の施設(214)	国際ｾﾝﾀｰ、男女平等参画推進ｾﾝﾀｰ、地区会館(5)、ｺﾐｭﾆﾃｨｾﾝﾀｰ(199)、なごやﾎﾞﾗﾝﾃｨｱ・NPOｾﾝﾀｰ、中央卸売市場(3)、と畜場、文化ｾﾝﾀｰ(2)、港防災ｾﾝﾀｰ

(注)　平成 18 年 9 月 2 日現在。同じ施設が複数ある場合は、かっこ内に施設数を示した。

２．公の施設を取り巻く状況の変化と課題

施設の老朽化による改築経費等の増加、ニーズの多様化、公共サービスにおける民間活動領域の広がりなど、公の施設を取り巻く状況は、近年さまざまな変化を見せている。

（１）厳しい財政状況

名古屋市の試算によれば、現行の制度を前提として、何らの対処も行わないとすると、平成19年度からの4年間で約1,500億円にも及ぶ財源不足が見込まれる（図表2）。

このような厳しい財政状況のなか、市が設置している公の施設の多くが築20年から30年を迎え（図表3）、陳腐化・老朽化したことによる修繕・改築のための経費や、年間 900 億円を超える施設運営費（人件費、光熱水費等）は、市の予算のなかでも大きなウェイトを占めており、その縮減を図るために、既存の公の施設のあり方を精査し、今後の施設運営を見直すことは、市にとって緊急の課題であるといえる。

図表２　収支見通し（一般会計）

（単位：億円）

区　分	18年度当初予算	19年度	20年度	21年度	22年度
市税	4,769	5,100	5,202	5,265	5,381
市債	1,011	843	771	735	706
その他	4,012	3,646	3,659	3,708	3,755
歳入計	9,792	9,589	9,632	9,708	9,842
人件費	1,884	1,947	1,953	1,960	1,939
公債費	1,397	1,402	1,453	1,489	1,541
投資的経費	1,042	1,052	1,052	1,052	1,052
その他	5,469	5,517	5,573	5,635	5,731
歳出計	9,792	9,918	10,031	10,136	10,263
差引収支	-	△329	△399	△428	△421

「平成18年12月　新財政健全化計画（案）」より

図表３　公の施設の延べ床面積（築年数別）

（単位：千㎡）

種類＼築年数	10年未満	10年以上20年未満	20年以上30年未満	30年以上40年未満	40年以上	計
ﾚｸﾘｴｰｼｮﾝ・ｽﾎﾟｰﾂ施設	81	188	26	15	1	311
産業振興施設	0	156	34	19	16	226
基盤施設	813	1,210	1,737	1,011	66	4,838
文教施設	96	83	156	101	83	519
医療・社会福祉施設	29	35	101	57	3	224
その他の施設	104	48	260	17	5	434
計	1,123	1,719	2,314	1,221	174	6,551

（２）市民ニーズの変化

社会基盤の整備が進み、市民生活が豊かになるなかで、市民のニーズは多種多様化し、公の施設に求められる役割も広がりや変化を見せている。

平成 17 年 10 月 1 日現在の名古屋市の人口構成を見ると、15 歳未満の年少人口が 29 万人（構成比 13.2%）であるのに対して、65 歳以上の高齢者人口は 41 万人（構成比 18.4%）となっている。このような少子化・高齢化の進展や男女共同参画社会の形成に伴い、従来は家庭等において対応されてきた保育や介護などが、公共の場に求められるようになってきている。

例えば、核家族化や地縁による結びつきの希薄化が、家庭や地域での育児力の低下を招いているため、出産・育児への不安や負担を軽減し、生み育てやすい環境を整備することが必要となってきている。また、高齢者人口の増加に伴い、介護が必要な高齢者とその家族には介護サービスの充実が求められ、元気な高齢者には社会参加を支援するサービスの充実が求められている。

さらに、道路や上・下水道といった、市民が生活するうえで共通に必要な都市基盤施設の整備が進み、生活が豊かになるなかで、一部には労働時間の短縮により余暇も増大するなど、市民生活は大きく変化してきている。これに伴い、生活様式は多様化し、必要なときに必要なサービスを、自らが選択して利用できるように、サービスメニューの充実を望む市民も増えてきている。

しかし、こうした市民ニーズの広がりの一方では、サービスの開始から相当な年月が経過し、時代の要請に合わなくなった施設があり、また、相談業務や教育講座のように、地域社会や行政におけるＩＴ基盤の整備等により、サービスの提供方法自体が刷新され、施設によるサービスへのニーズの低下も見られる。

名古屋市には、厳しい財政状況のなか、公共サービスへの新たな期待や質の変化を踏まえ、時代に合った市民サービスを追求することで、市民満足度の高い、簡素で効率的な市政運営をめざしていくことが求められている。

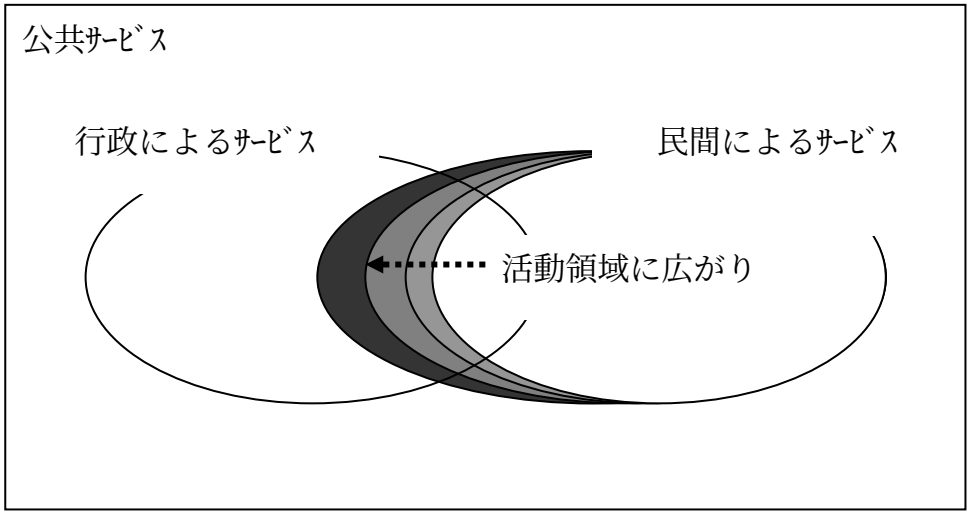
（３）官民の役割の変化

「民間でできるものは民間へ」という、国の進める一連の構造改革や規制緩和の流れのなかで、公共サービスの提供主体となりうる意欲と能力を備えた民間事業者が増加している。

例えば、平成 12 年 4 月の介護保険制度のスタートをきっかけに、社会福祉法人をはじめとする多くの民間事業者が、介護サービスなどの事業を開始するとともに、公の施設においては、平成 15 年 9 月の指定管理者制度の施行により、それまで地方自治体とその出資した外郭団体等（以下、「外郭団体」という。）のみに認められていた管理運営が、その他の民間事業者によっても可能となった。また、ＮＰＯやボランティア団体などの活動も活発化しており、公共サービスの提供は住民自らも担うという認識が広がりつつある。

これまで行政が主として提供してきた公の施設によるサービスについては、こうした意欲的で、能力の高い民間事業者が担い手となり、あるいは行政も含めて柔軟な形態で連携することによって、より多彩で効果的な事業展開が期待できるはずである（図表 4)。これら民間活力を最大限に活かしながら、低コストで良質なサービスの提供に向けて、公の施設の見直しを進めていく必要がある。

図表４　公共サービスの担い手



３．名古屋市および他都市の取り組み

公の施設を取り巻く状況の変化に対応するため、各自治体ではさまざまな取り組みを進めている。研究会では、これまでの名古屋市の取り組みや、他都市の取り組みなども参考にしながら検討を進めた。

（１）名古屋市の取り組み

名古屋市では、これまで平成 15 年 3 月に策定された「公的関与のあり方に関する点検指針」を踏まえ、行政評価を活用した事務事業の見直しを行い、公の施設については、平成 16 年度から平成 18 年度までの３年間で、名古屋ユース・ホステルや児童交通遊園など、22 施設の休廃止を進めてきた。また、平成 15 年 9 月の指定管理者制度の施行により、管理委託施設等について指定管理者制度の導入も進めている。

（２）他都市の取り組み

他都市においても、公の施設の廃止、民営化、指定管理者制度の導入などの取り組みを進めている。以下は、平成 18 年 8 月に総務省が取りまとめた、他の政令指定都市における民間委託等の取組状況である（図表 5)。

図表５　民間委託等の取組状況　＜公の施設関係＞

団体名	目標時期	目標内容
札幌市	18 年 4 月までに 21 年度までに	・無意根山荘、手稲火葬場、保育所 3 施設の計 5 施設を廃止 ・区体育館 10 施設、市営住宅 100 施設、老人福祉センター10 施設、児童会館 104 施設等 367 施設（新設 5 施設を含む）に指定管理者制度を導入 ・業務委託 116 施設（新設 20 施設を含む）について、随時管理のあり方(駐車場 1 施設を廃止)を検討 ※16 年度末時点の公の施設数　467 施設（指定管理者導入 4 施設、管理委託 341 施設、業務委託 122 施設）
仙台市	21 年度まで	・指定管理者制度については、管理委託していた 300 施設を対象に平成 16 年度当初に一斉に指定管理者制度を導入済 今回の集中改革計画においては、 ・駐車場 3 施設、一部図書館に指定管理者制度を導入 ・つるがや福祉作業所等 3 施設を廃止 ・市民センター59 施設、保育所 49 施設、駐輪場 39 施設等 169 施設を対象にあり方の検討や管理運営の効率化を進める

団体名	目標時期	目標内容
さいたま市	17 年度に 18 年度に 19 年度までに 20 年度までに	・養護老人ホーム等 2 施設に指定管理者制度を導入 ・体育館、産業文化センター、自転車駐車場、自動車駐車場、公園、文化会館、福祉施設等 1,051 施設に指定管理者制度を導入 ・養護老人ホーム 1 施設を民間へ譲渡 ・図書館 16 施設の窓口業務の委託化を検討 ・見沼ヘルシーランド等保養施設 4 施設に指定管理者制度を導入 ・直営のコミュニティ施設等 6 施設について管理のあり方の見直し ※合併時（平成 17 年 4 月 1 日）時点の公の施設数　1,291 施設
千葉市	17 年度に 18 年度に 19 年度までに 20 年度までに 未定	・青年館 6 施設を廃止・新設の蘇我球技場等 5 施設について指定管理者制度を導入 ・土気保育所を廃止　・管理委託 81 施設、業務委託 20 施設、新設 2 施設の計 103 施設に指定管理者制度を導入　・公立保育所のあり方を検討 ・新設の産業振興会館(仮称)等 5 施設に指定管理者制度を導入 ・母子生活支援施設(小桜園)を廃止　　・臨海荘を休止し、そのあり方を検討 ・生活技能センターを廃止 ・大規模公園について、19 年度以降も指定管理者制度の導入を検討
横浜市	17 年度に 18 年度までに 19 年度までに 16 年度から	・みなと赤十字病院、区民文化センター、地域ケアプラザ、地区センター等 30 施設に指定管理者制度を導入 ・横浜美術館、みなとみらいホール、歴史博物館、大桟橋国際客船ターミナル、横浜動物園（ズーラシア）、横浜国際プール、新横浜公園（日産スタジアムを含む）等 752 施設に指定管理者制度を導入 ・メモリアルグリーン等 7 施設に指定管理者制度を導入 ・保育所について 16 年度から民間移管を実施（毎年 4 園ずつ）
川崎市	17 年度から 18 年度から 18 年度までに 19 年度までに 21 年度までに	・余熱利用プール、スポーツセンター等 10 施設に指定管理者制度を導入 ・多摩福祉館等 8 施設を廃止 ・産業振興会館、大師公園等 6 施設に指定管理者制度を導入 ・市営住宅 104 施設に管理代行制度を導入 ・中原会館を廃止　・青少年創作センターについて施設のあり方を検討 ・国際交流ｾﾝﾀｰ等 10 施設に指定管理者制度を導入 ・緑化ｾﾝﾀｰ等 2 施設について施設のあり方を検討 ・こども文化センター等 142 施設に指定管理者制度を導入
静岡市	17 年度に 18 年度に 19 年度に 20 年度に 21 年度に	・勤労青少年ホーム 1 施設を廃止　・公営住宅等 81 施設に指定管理者制度を導入 ・在宅介護支援センター等 3 施設を廃止 ・市民文化会館等 87 施設に指定管理者制度を導入 ・保育園等 2 施設を廃止　・視聴覚ライブラリー2 施設を統合 ・保育園 2 施設を民営化　・女性会館等 3 施設に指定管理者制度を導入 ・保育園 1 施設を廃止　・保育園 2 施設を民営化 ・老人デイサービスセンター1 施設を売却 ・勤労者福祉サービスセンター等 2 施設に指定管理者制度を導入 ・保育園 1 施設を民営化　・図書館等 5 施設に指定管理者制度を導入
京都市	17 年度に 18 年度当初時点 19～20 年度	・市営葬儀事務所 1 施設を廃止 ・公設小売市場 3 施設を民営化、保育所 32 施設を民設化 ・老人いこいの家 2 施設を廃止　・公設小売市場等 10 施設を民営化 ・児童館等 332 施設に指定管理者制度を導入　・市営住宅 68 施設に管理代行制度を導入 ・保育所等 145 施設を直営（一部業務委託）で管理 ・創業支援工場 1 施設を全部直営で管理 ・毎年 5 月に公表する局運営方針において、民間委託等の検討や推進を行う具体的な事務事業を掲載する
大阪市	17 年度に 18 年 4 月に 18 年 9 月に 20 年度から	・弘済院児童ホーム、にしはま荘の計 2 施設を廃止 ・プール、スポーツセンター等 13 施設に指定管理者制度を導入(新設 3 施設を含む) ・駐車場等 235 施設に指定管理者制度を導入 ・市営住宅 395 施設に管理代行制度を導入 ・ヨットハーバーに指定管理者制度を導入 ・大公園 6 施設について指定管理者制度を順次導入 ※16 年度末時点の公の施設数　1,949 施設（うち 25 施設指定管理者制度導入済）

団体名	目標時期	目標内容
堺市		【基本的な考え方】 民営化・廃止の施設を除き、原則として指定管理者制度導入を検討
	17 年度に	・保育所 3 施設を民営化　・文化会館等 3 施設に指定管理者制度を導入
	18 年度に	・埋蔵文化財センターを廃止し文化財課の事業所化　・保育所 2 施設を民営化 ・文化会館等 48 施設に指定管理者制度を導入 ・診療所等 129 施設に業務委託を導入
	19 年度に	・自転車等駐輪場 94 施設に指定管理者制度を導入検討
	19 年度以降に	・文化会館 1 施設に指定管理者制度を導入　・青少年センター等 1,036 施設について管理のあり方を検討　・保育所を順次民営化
	20 年度に	・母子ホーム 1 施設を民営化　・下水道処理施設 1 施設について運転業務委託
	21 年度に	・下水道処理施設 1 施設について運転業務委託 ※16 年度末時点の公の施設数　1,337 施設
神戸市	17 年度から	・農業公園等 5 施設を廃止
	18 年度から	・保育所 3 施設を社会福祉法人へ移管（22 年度までに計 20 施設程度を移管）
	18 年度までに	・国民宿舎須磨荘（シーパル須磨）等 647 施設に指定管理者制度を導入（17 年度予算 3.7 億円 18 年度予算 10 億円 計 13.7 億円の効果額） ・市営住宅 327 施設に管理代行制度を導入 ・自動車事業のうち、市バス 5 営業所について道路運送法上の委託、西神地域 5 路線を民間譲渡
	18 年度以降に	・新中央市民病院整備事業についてＰＦＩによる整備を検討
	21 年度までに	・中央卸売市場本場について PFI による整備
広島市	17 年度に	・市営住宅、駐車場の計 4 施設を廃止　・湯来福祉会館に指定管理者制度を導入
	18 年度に	・深入山自然レクレーションセンター、市営プール等 22 施設を廃止 ・総合屋内プール、スポーツセンター等 583 施設に指定管理者制度を導入
北九州市		・16 年度末時点での指定管理者導入施設　11 施設
	17 年度に	・柔剣道場等 7 施設を廃止・保育施設 5 施設を民営化 ・保育施設 13 施設を民間譲渡 ・武道館等 21 施設に指定管理者制度を導入（新設 5 施設を含む）
	18 年度に	・集会所等 122 施設を廃止　・保育施設 4 施設を民営化 ・保育施設 9 施設を民間譲渡 ・市営住宅等 663 施設に指定管理者制度を導入（新設 4 施設を含む）
	21 年度までに	・芸術文化施設 1 施設に指定管理者制度を導入 ・当面直営（業務委託）による運営を行うこととした公の施設について、課題を整理し、積極的に指定管理者制度の導入を検討
福岡市		・指定管理者制度を活用し、管理委託している公の施設の管理運営について見直しを進めるとともに、直営施設についてもそのあり方の検討を進める
	18 年度までに	・市民体育館、マリンメッセ福岡等 357 施設に指定管理者制度を導入 ・百道寮等 17 施設を民間移譲
	19 年度に	・保育所 2 施設を民間移譲
	20～21 年度に	・保育所 2 施設を民間移譲

（注）１．今回の調査における「公の施設」とは、地方自治法第 244 条の規定に基づき、条例により設置された施設をいう。ただし、学校、道路、河川は調査対象から除外している。
２．「出先機関」の一部に「公の施設」が設置されている場合には、その主たる機能がいずれに属するかによって「出先機関」または「公の施設」に区分し、相互に重複しないよう調整している。
３．公営企業については、事業ごとに１件として計上している。
４．今回の調査における集計・整理等の都合上、各都道府県が個別に公表している集中改革プランに掲載された数値等と一致しない場合がある。

「都道府県、政令指定都市の「集中改革プラン」の取組状況」より抜粋
（平成１８年８月３１日　総務省取りまとめ）