

公の施設のあり方に関する報告書

平成19年 3月

名古屋市公の施設のあり方研究会

目 次

	頁
はじめに	1
公の施設のあり方を見直す背景	2
1．公の施設の成り立ち	2
2．公の施設を取り巻く状況の変化と課題	5
3．名古屋市および他都市の取り組み	8
見直しの進め方	1 1
1．基本的な考え方	1 1
2．点検の視点	1 3
2-1 施設の必要性を点検する視点	
2-1-1 公共性	
2-1-2 有効性	
2-2 管理形態のあり方を点検する視点	
2-2-1 代替性	
3．着実な見直しに向けた留意点	1 9
運営改善の方策	2 0
財政上の配慮	2 2
おわりに	2 3
委員名簿、開催経過	2 4
参考資料	2 6
1 ネットモニターアンケートの実施結果（概要）	
2 平成 18 年度指定管理者制度導入後アンケートの実施結果（概要）	

はじめに

これまで名古屋市では、市の関与の必要性や実施主体の妥当性など、公的関与についての基本的な考え方を整理した「公的関与のあり方に関する点検指針」を平成 15 年 3 月に策定するとともに、行政評価に活用することにより、個別の事務事業の点検・検証、見直しに成果をあげている。

しかし、厳しい財政状況のなかでコストの抑制を図りつつ、市民満足度の向上をめざすためには、さらに一步進んだ改革を行い、限られた行政資源をより効果的に配分し、市民ニーズの多様化をはじめとした新たな社会の変化に対応した、より質の高いサービスを提供していく必要がある。

こうしたなか、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。

なお、この研究会の報告は、市自らが、個々具体の施設について見直し作業を行うための点検プロセスを整理したものであり、今後の点検を円滑に実施するために、その手順をできる限り明確に記述するよう留意した。

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。

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。

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。

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。

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。

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・スポーツ施設 (147)	総合体育館、市体育館、スポーツセンター(12)、黒川スポーツトレーニングセンター、上社レクリエーションルーム、瑞穂運動場、港サッカー場、志段味スポーツランド、武豊野外活動センター、冷水プール(13)、温水プール(5)、名城庭球場、市民御岳休暇村、都市公園内各種スポーツ施設(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)、東山公園テニセンター、徳川園、庄内緑地(グリーンプラザ・スポーツ施設部分)、中村公園(記念館、桐蔭茶席)、名城公園ファミリープラザ、万の館、鶴舞公園(普選記念壇、奏楽堂、鶴々亭)、白鳥庭園・庭園本館、荒子川公園ガーデンプラザ、野鳥観察館、サビチ日光川
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、東谷山フルーツパーク、農業文化園
基盤施設 (1681)	都市公園(1350)、栄ハスタミル、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)、音楽プラザ、演劇練習館、市民ギャラリー(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ド、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、休養温泉ホーム松ヶ島、高年大学鯉城学園、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)、障害者スポーツセンター、総合リハビ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)、なごやボランティア・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					計
	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	
レクリエーション・スポーツ施設	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的一方では、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。

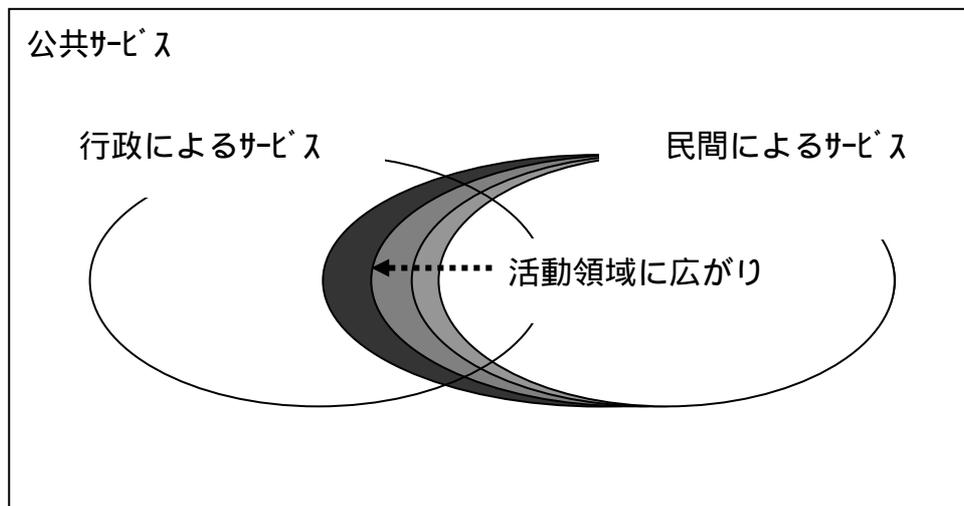
(3) 官民の役割の変化

「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	<ul style="list-style-type: none"> ・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 <p>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）</p>
仙台市	21 年度まで	<ul style="list-style-type: none"> ・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 <p>今回の集中改革計画においては、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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	<ul style="list-style-type: none"> ・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 <p>合併時(平成17年4月1日)時点の公の施設数 1,291施設</p>
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	<ul style="list-style-type: none"> ・青年館6施設を廃止・新設の蘇我球場等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	<ul style="list-style-type: none"> ・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、大榎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	<ul style="list-style-type: none"> ・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	<ul style="list-style-type: none"> ・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	<ul style="list-style-type: none"> ・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施設を民営化 ・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	<ul style="list-style-type: none"> ・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 <p>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)</p>

団体名	目標時期	目標内容
堺市	17年度に 18年度に 19年度に 19年度以降に 20年度に 21年度に	<p>【基本的な考え方】</p> <p>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</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 ・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 ・自転車等駐輪場94施設に指定管理者制度を導入検討 ・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 ・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 ・下水道処理施設1施設について運転業務委託 <p>16年度末時点の公の施設数 1,337施設</p>
神戸市	17年度から 18年度から 18年度までに 18年度以降に 21年度までに	<ul style="list-style-type: none"> ・農業公園等5施設を廃止 ・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) ・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 ・新中央市民病院整備事業についてPFIによる整備を検討 ・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 18年度に	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・深入山自然レクリエーションセンター、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	17年度に 18年度に 21年度までに	<ul style="list-style-type: none"> ・16年度末時点での指定管理者導入施設 11施設 ・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) ・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) ・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	18年度までに 19年度に 20～21年度に	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・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 ・保育所2施設を民間移譲 ・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)

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て、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。

本章では、こうした「公的関与の必要性」の視点から、個別の公の施設の必要性や管理形態のあり方を、できる限り客観的に再点検するためのプロセスを提案する。

1．基本的な考え方

< 基本的な考え方 >

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。

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。

民間に任せることのできる公の施設は、民間事業者等（「等」は外郭団体をいう。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。

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、効率性や市民満足度向上の観点から、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。

<点検プロセス>

まずは

設置の背景や施設の現状を把握する。



点検スタート

【施設の必要性を点検する視点】

➤ プロセス1

(公共性) **現在でも当初期待された役割を果たしているか?** いいえ 廃止

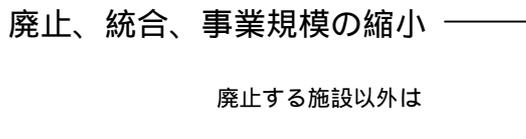
はい



➤ プロセス2

(有効性) **施設は有効に機能しているか?** いいえ 廃止、統合、事業規模の縮小

はい

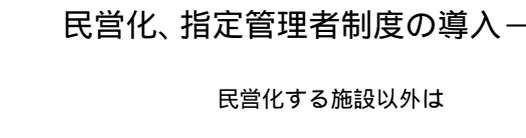


【管理形態のあり方を点検する視点】

➤ プロセス3

(代替性) **行政でしかできないサービスか?** いいえ 民営化、指定管理者制度の導入

はい



運営改善の方策を検討する。

2 . 点検の視点

2-1 施設の必要性を点検する視点

2-1-1 公共性

まず、公の施設が「現在でも当初期待された役割を果たしているか」という視点から点検することが重要である。「当初期待された役割」とは、施設が設置された背景でもある。前述したように、公の施設はさまざまな経緯（役割）のもとに設置されているが、これらはいずれも、公共性という性質で表されるものである。

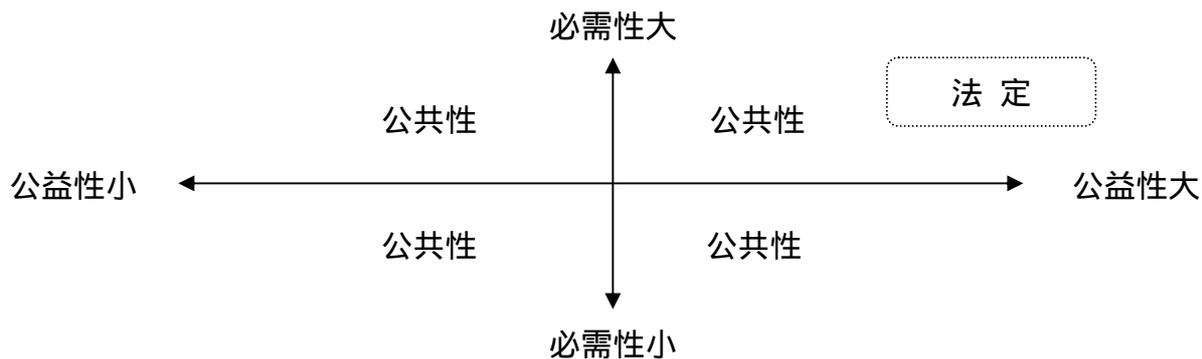
一般的に、公共性とは「広く社会一般に利害・影響を持つ性質。特定の集団に限られることなく、社会全体に開かれていること。」(『大辞林 第三版』三省堂、2006)を指すものであるが、曖昧な定義のまま、議論の対象に応じた公共性の判断が行われている状況である。

そこで、公の施設に関する「公共性」については、これまで行政評価に活用してきた「公的関与のあり方に関する点検指針」をもとに、法により設置が義務づけられた「法定施設」以外を、「必需性」と「公益性」の2軸で捉え、それぞれの軸における位置づけを判断するための個別の要件を設定するとともに、2軸上の区分に応じて、点検後の考え方を提案する。

公共的な施設の分類



(1) 2軸による考え方



(2) 個別の要件

法定施設

1	法律で設置が義務づけられている施設
---	-------------------

必需性の大きい施設（以下の「いずれか」に該当する施設）

1	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のための施設
2	市民の生命、財産、権利を擁護し、あるいは市民の不安を解消するために必要な規制、監視指導、情報提供、相談などのための施設
3	個人のみだけでは対処し得ない社会的・経済的弱者を対象に、生活の安定を支援し、あるいは生活の安全網（セーフティ・ネット）となる施設

公益性の大きい施設（以下の「いずれか」に該当する施設）

1	市民福祉の増進を目的とし、対象者を特定することなく、全ての市民が利用することのできる ^(注1) 施設
2	市の個性、特色、魅力を継承・発展・創造し、あるいは国内外へ情報発信するための施設
3	特定の市民、団体へのサービスの提供を通じて、第三者 ^(注2) にも受益がおよぶ施設

(注1) 「対象者を特定することなく、全ての市民が利用することのできる」とは、実態として不特定多数の市民に利用されていること、利用者の負担能力等に関わらず利用できることを意味する。

(注2) 「第三者」とは、当該サービスにより受益がおよぶ家族などを含む。

(3) 点検後の考え方

区 分	考 え 方
公共性	「2-1-2 有効性」を点検
公共性	
公共性	
公共性	廃止を検討 ^(注)

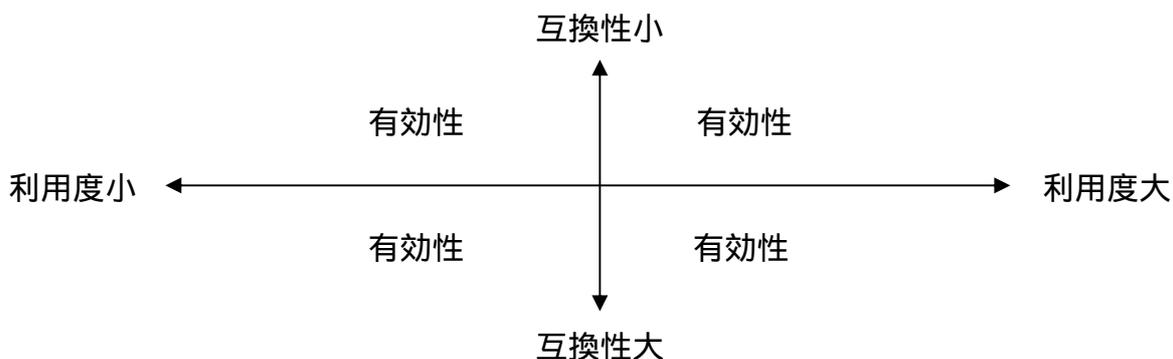
(注) 公共性 に該当した施設のうち、検討の結果、廃止を決定した施設以外については、引き続き「2-1-2 有効性」を点検することになる。

2-1-2 有効性

ここでは、「施設は有効に機能しているか」という視点を「有効性」と定義し、公の施設を点検する。

まず、「施設は十分に利用されているか」という視点を「利用度」、「当該施設を利用するほかに、目的とするサービスを受ける方法はないか」という視点を「互換性」として、施設の有効性を、この「利用度」と「互換性」の2軸で捉え、それぞれの軸における位置づけを判断するための個別の要件を設定するとともに、2軸上の区分に応じて、点検後の考え方を提案する。

(1) 2軸による考え方



(2) 個別の要件

利用度の大きい施設（以下の「いずれか」に該当する施設）

1	会議室やホール、競技場などのスペースを貸す施設において、稼働率の高い施設
2	個人で来館し利用できるプールや講座、相談事業などにおいて、利用者数に著しい減少が見られない施設
3	学校や入所施設などの定員を持つ施設において、充足率の高い施設
4	今後、人口増加などの明らかな理由により、利用増の見込みのある施設

互換性の小さい施設（以下の「全て」に該当する施設）

1	他に同種の公の施設が存在しない施設
2	官民を問わず、他にサービスが類似する施設が存在しない施設
3	当該施設によるサービスの他に、代替となる手法が存在しない施設

(3) 点検後の考え方

区 分	考 え 方
有効性	「2-2-1 代替性」を点検
有効性	事業規模の縮小を検討 ^(注)
有効性	他都市と比べサービス量が過大なものは、他施設との統合を検討 ^(注)
有効性	廃止あるいは統合を検討 ^(注)

(注) 有効性、有効性、有効性に該当した施設のうち、検討の結果、廃止を決定した施設以外については、引き続き「2-2-1 代替性」を点検することになる。

(4) 稼働率等の取り扱い

今回、研究会では「有効性」の視点を提言するにあたり、「利用度」と「互換性」による定義づけを行ったが、「利用度」を点検するために必要な稼働率や利用者数(以下、「稼働率等」という。)の具体的な基準は示していない。

名古屋市の公の施設には、障害者福祉施設や生活保護施設のように、潜在的な利用者も含め、特定の要件を満たす市民を対象に設置された施設や、図書館や生涯学習センターのように、いわば地域の拠点施設として市民に広く開放されている施設などさまざまな施設があり、稼働率等の基準、即ち「その施設がどの程度使われているべきか」は、それぞれの施設の設置目的や利用対象者の状況により異なるものである。施設の利用度は、これらについて個々の施設ごとの状況により判断するものであり、一律の基準を設けることは難しいと考えられる。

また、ひとことで稼働率や利用者数といっても、その算定の方法が施設に任されている現状では、適切に実態が把握されているかどうかの検証も必要となる。

名古屋市においては、施設の利用状況を適切に把握し、「利用度」の点検に適した客観的な稼働率等の考え方を整理するとともに、個々の施設の目標あるいは最低限充足すべき稼働率等の具体的な基準について、早急な検討が期待される。

2-2 管理形態のあり方を点検する視点

2-2-1 代替性

「2-1 施設の必要性を点検する視点」では、「公共性」と「有効性」により、市にとって当該施設の機能が必要かどうかについて点検を行った。必要性が高ければ施設を存続し、必要性が低ければ廃止、統合、規模縮小の検討を進める必要がある。

さらに、当研究会では、「行政でしかできないサービスか、民間で代替できないか」という視点を「代替性」として定義し、「公共性」と「有効性」の点検および検討の結果、存続することとなった施設について、点検を行うことを提案する。

以下では、民間による代替性を施設の性質により4つに分類し、それぞれの区分に応じて、点検後の考え方を示した。

また、民間事業者等の活用方策について、それぞれの特徴を整理した（図表6）。

区 分		考え方
代替性	市が直接管理運営することにより、効果的・効率的に運営することができる施設	直営
代替性	当該施設の管理運営に係る一部の業務を、民間に任せることで、歳出抑制が期待でき、あるいは効率化が期待できる施設で、参入が望める事業者がある施設	一部業務委託の導入を検討
代替性	当該施設の管理運営に係る全ての業務を一括して民間に任せることで、歳出抑制が期待でき、あるいはサービスや集客力の向上が期待できる施設で、参入が望める事業者がある施設	指定管理者制度の導入を検討
代替性	料金、サービスともに当該施設と類似の民間施設がある場合において、民間に任せることで、施設設置の目的やサービスの質を損なうことなく歳出抑制が期待でき、参入が望める事業者がある施設	民営化を検討

図表6 民間事業者等の活用方策

活用方策	主 な 特 徴
一部業務委託	<ul style="list-style-type: none"> ・市が実施主体となるべき施設であり、業務の一部を委託することにより、効率的・効果的な執行が可能
指定管理者	<ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者等の経営能力や技術を活用することにより、低廉・良質なサービス提供が可能 ・専門的な行政機能を要する事業は、施設内で直営実施が可能
民 営 化	<ul style="list-style-type: none"> ・公の施設の廃止に併せて民間事業者が類似施設を開設することにより、市民にとっての事業の継続性を確保 ・公共サービスにおける民間の自主的な活動や、官民の役割分担を促進
貸 与	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の継続を前提に、民間事業者に施設の土地と建物を貸与 ・建物の維持補修費、改築費は市で負担 <p>< 実施例 > 京都市 勸修公設小売市場（平成16年3月31日移管） 建物・有償貸与 土地・有償貸与</p>
譲 渡 (建物所有権移転)	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の継続を前提に民間事業者に土地を貸付け、建物のみを譲渡 ・建物の維持補修費、改築費の負担軽減が可能 <p>< 実施例 > 京都市 知的障害者通所授産施設 京都のぞみ学園（平成18年4月1日移管） 建物・有償譲渡 土地・無償貸与</p>
民間設置 (民間で整備開設)	<ul style="list-style-type: none"> ・施設整備費の補助により、民間事業者が市の代替となる施設を建設 ・施設建設費、維持補修費、改築費の負担軽減が可能 <p>< 実施例 > 堺市 登美丘西保育園（平成17年4月1日移管） 建物・法人により現地建替え 土地・有償貸与（5年間は無償貸与）</p>

3 . 着実な見直しに向けた留意点

公の施設を今後どうしていくかについては、利用者である市民や、これまで施設の管理運営に携わってきた職員にとって、関連の深い重大な事柄であると思われる。

研究会では、公の施設の見直しが着実に進むよう、市で実施された「ネットモニターアンケート～公の施設に関する市民意識について～」および「指定管理者制度導入後アンケート」の結果などを参考にしつつ、公の施設の見直しを進める際の留意点についても提言することとした。

(1) 利用者への配慮

施設の見直しにあたっては、利用者への説明責任に充分配慮するとともに、民間の活用の際には、参入が望めるだけの市場があるか十分な調査を行い、民間企業や社会福祉法人、外郭団体など、それぞれの能力や特性を十分に評価したうえで、事業の継続性や安全性、公平性、サービス水準の維持にも配慮しながら、場合によっては段階的に、あるいは十分な引継ぎを実施したうえで見直しを進める必要がある。

また、社会福祉施設に関しては、セーフティ・ネット的な位置づけとして、一定数を直営として残す検討も必要である。

(2) 施設の老朽化等に合わせた見直し

施設の見直しにあたっては、職員の退職状況にも配慮するとともに、施設の有効活用を最大限に図る観点から、老朽化の度合いに応じた見直し時期の検討や、民営化手法の選択などを行い、場合によっては段階的に見直しを進める必要がある。

(3) 効果的な指定管理者制度のあり方

指定管理者制度の導入にあたっては、利用料金制度を活用するなど、指定管理者が十分に創意工夫を発揮できるような条件整備に努めるとともに、官民の適切なリスク分担にも配慮しながら見直しを進める必要がある。

運営改善の方策

今回の見直しにおいて、公の施設として引き続き存続することとなる施設については、将来、改築や大規模修繕という多大な市費の負担が必要となる。改築時には PFI¹⁾による民間活力の活用も検討するとともに、アセットマネジメントシステム²⁾の導入により、施設の長寿命化も含めた全庁的な改修・改築計画を作成するなど、建設費の抑制および平準化について検討する必要がある。

また、CO₂等の排出抑制、および光熱水費等の維持管理費削減のため、ESCO³⁾の導入をはじめ、費用対効果の高い省エネ対策事業を進めるほか、囑託化の推進をはじめとした組織体制のあり方についても検討を進める必要がある。

これらについては、行財政改革の観点から、全庁的な議論を進め、市自らによる積極的かつ早急な検討が求められる。

なお、研究会では、現地視察や所管局ヒアリングなどを通して浮上した課題として、個々の施設の取り組みにより、利用率向上、サービス改善のための運営改善を行うべき事項について、以下のとおり提案する。

(1) ニーズの把握とサービス改善

利用者アンケートなどにより、市民の声、利用者の声の把握に努めること。

-
- 1) PFI とは、Private Finance Initiative の略称で、公共施設の整備やサービスの提供を、民間のノウハウおよび技術的能力を活用して効率的に行おうとする新しい手法。
 - 2) アセットマネジメントシステムとは、建築物、道路、橋梁などの公共施設を資産（アセット）として捉え、財政的制約のもとで安全性・利便性・快適性等を確保し、資産全体の効用を最大化するための総合的かつ戦略的なマネジメント手法。長期的視点から計画的に統廃合や維持・補修・更新を実施することで、大規模補修や更新が特定年次に集中することを回避し、投資の平準化を図ることが可能となる。また、個々の公共施設については、適切な管理水準の維持や長寿命化を図ることで、公共施設の整備・維持・補修・更新にかかる費用を最小化することが可能となる。
 - 3) ESCO とは、Energy Service Company の略称で、ビルや工場の省エネルギー化に必要な「技術」「設備」「人材」「資金」などのすべてを包括的に提供するサービス。省エネルギー効果を ESCO が保証するとともに、省エネルギー改修に要した投資・金利返済・ESCO の経費等が、すべて省エネルギーによる経費削減分でまかなわれるため、導入事業者にとって新たな経済的負担はなく、事業期間終了後の経費削減分はすべて導入事業者の利益となる。

施設の運営実績の経年・相対的な把握と市民への説明責任の向上のため、わかりやすく、かつ統一的な管理指標の導入・公表を検討すること。また、その際、利用面積などによる実態上の稼働率、延べ人数ではない実態上の利用者数、施設の運営コストなどの把握にも努めること。

市民・利用者満足度と運営実績の向上にむけたサービス改善に努めること。

(2) 施設の有効利用

ホームページを活用するほか、民間施設の手法も参考にしながら施設案内を充実し、利用増に努めること。

利用対象者、利用料金、受付期間など、利用の制約となっている事項を最大限に見直し、例えば、シーズン料金の設定や利用率の高い他都市の施設の事例研究などにより、新たな利用者層の獲得による利用の拡大を図ること。

、 によっても利用の拡大が図れない施設は、供用時間や職員配置の見直しなどにより効率化を図ること。

(3) 職員の意識改革

直営施設においては、利用者満足度の向上をめざした職員の意識改革を第一と考え、職員の意識を鼓舞するようなマネジメントに努めること。

各区にあるような施設については、課題や対応事例などのノウハウを共有化する一方で、施設間競争によるインセンティブを活用した運営改善に努めること。

財政上の配慮

今回、研究会では、公的関与の必要性の視点から、施設の点検プロセスを提案してきた。

しかし、厳しい財政状況のなか、行政をスリム化しながら、「最少の経費で最大の効果」を得るためには、「効率性」という視点からの議論も必要である。

経営学の分野では、有効性は効率性とセットで考える場合が多い。

有効性 (effectiveness) は、たとえば薬の効き目のように、何らかの意図や望ましい状態を達成するのにどのくらい効果があるかを判断する概念である。これに対し、効率性 (efficiency) は、そうした効果を発揮するのにどれくらい資源を投入しているかを判断する概念である。民間企業が施設を経営する際には、この2つの概念を用いて、特定の年限内での採算性を比較考慮した初期投資を行い、その結果により、その後の施設の売却や転用、継続などの方向性を考えることになる。

行政の場合、こうした検討が必ずしも充分に行われていないのが現状であり、いかに選択と集中を図り、限られた行政資源を効果的に配分するかという「行政資源の最適配分」の考え方は、行財政改革の本質にほかならない。

どの施設を残し、どの施設を残さないか、どの程度の行政水準を維持すべきかという意思決定の際、例えば、「利用者一人あたりの施設運営費や設備投資額は施設の継続や再投資（建替え）に見合うものになっているか」、あるいは、「人口分布に応じた効率的な施設配置になっているか」などによる効率性の評価は、本研究会が集約した「公的関与の必要性の検証」と並んで重要な判断材料である。

しかし、投資効果の測定方法や投入資源の定義など、客観性のある効率性の評価を行うには多くの課題があり、これを具体化するには、引き続き十分な検討が必要である。

それゆえ研究会では、名古屋市自らにおいて、「公共性」、「有効性」、「代替性」の3つの視点からの見直しに加え、こうした財政上の配慮からも、さらに一歩進んだ改革に取り組むことを期待する。

おわりに

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。

委員名簿

氏 名	役 職 等	備 考
あずま たまみ 東 珠実	椋山女学園大学現代マネジメント学部教授	
いしはら としひこ 石原 俊彦	関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授 公認会計士	委員長
きむら しょうご 木村 彰吾	名古屋大学大学院経済学研究科教授	副委員長
しま けいこ 島 けい子	社団法人中小企業診断協会愛知県支部理事 税理士	
ながいわ よしふみ 長岩 嘉文	日本福祉大学社会福祉総合研修センター研究員 社会福祉士	

(5 0 音順)

開催経過

(1) 会議

会 議	開 催 日	内 容
第 1 回 研究会	6 月 1 2 日	研究会の目的、目標について
第 2 回 研究会	8 月 2 8 日	あり方検討の進め方等について
現 地 視 察 局ヒアリング	1 0 月 1 9 日 ～ 2 6 日	現地視察、所管局ヒアリング
第 3 回 研究会	1 0 月 3 0 日	設置の背景と現状・課題等について
第 4 回 研究会	1 1 月 7 日	必要性を点検する視点等について
第 5 回 研究会	1 1 月 2 1 日	
第 6 回 研究会	1 2 月 8 日	
第 7 回 研究会	1 2 月 2 8 日	研究報告書について

(2) 現地視察施設一覧

開 催 日 (所 管 局)	施 設 名
1 0 月 1 9 日 (市 民 経 済 局)	中央卸売市場本場、野立コミュニティセンター、熱田文化小劇場、中公設市場
1 0 月 2 0 日 (子 ども 青 少 年 局)	上名古屋保育園、西児童館、あけぼの学園
1 0 月 2 3 日 (健 康 福 祉 局)	厚生院（特別養護老人ホーム、医療保護・救護施設）、天白福祉会館、総合リハビリテーションセンター
1 0 月 2 4 日 (住 宅 都 市 局)	文化のみち二葉館（旧川上貞奴邸）、公営住宅猪子石荘、定住促進住宅シティファミリー小幡宮ノ腰
1 0 月 2 5 日 (教 育 委 員 会)	中学生学習センター、中スポーツセンター、北図書館、名城プール
1 0 月 2 6 日 (緑 政 土 木 局)	東山動植物園、ランの館、徳川園、庄内緑地（公園、グリーンプラザ、スポーツ施設）

参考資料1

ネットモニターアンケートの実施結果（概要）

1 アンケートの回収結果

(1) テーマ 「公の施設に関する市民意識について」

(2) 趣 旨

本市では、現在、公の施設について、そのあり方や市民の視点に立ったサービス改善方策に関する検討を進めている。

こうした検討の参考とするため、「利用者である市民は、公の施設についてどのように考えているのか」を把握するための調査を実施した。

(3) 実施期間 9月20日午前9時から9月27日午前9時まで

(4) 対象者 ネットモニター500人

(5) 回収状況 448人(回収率89.6%)

【回収内訳】

・ 性別

女性	男性	計
270人	178人	448人
60%	40%	100%

・ 年代

10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代以上	計
3人	64人	143人	128人	58人	46人	6人	448人
1%	14%	32%	29%	13%	10%	1%	100%

・ 居住区

千種区	東区	北区	西区	中村区	中区	昭和区	瑞穂区	
32人	15人	27人	31人	29人	11人	23人	28人	
7%	3%	6%	7%	6%	2%	5%	6%	
熱田区	中川区	港区	南区	守山区	緑区	名東区	天白区	計
16人	45人	20人	30人	32人	45人	33人	31人	448人
4%	10%	4%	7%	7%	10%	7%	7%	100%

・ 職業

会社員 (アルバイト)	公務員	自営・ 自由業	アルバイト・パート (派遣も含む)	家事専業	学生	無職	その他	計
153人	11人	26人	61人	143人	12人	31人	11人	448人
34%	2%	6%	14%	32%	3%	7%	2%	100%

2 調査結果

この1年間における市営の施設の利用経験について

- ・ レクリエーション・スポーツ施設では「東山動植物園」を利用した人が最も多く50.7%、続いて「鶴舞公園」(46.0%)、「スポーツセンター」(25.0%)となった。
- ・ 産業施設では「名古屋城」が最も多く43.8%、続いて「中小企業振興会館」(31.9%)、「国際展示場」(27.9%)となった。
- ・ 基盤施設では「オアシス21」が最も多く66.1%、続いて「市営路外駐車場」(26.1%)、「庄内緑地」(19.6%)となった。
- ・ 文教施設では「図書館」が最も多く64.5%、続いて「市民会館」(33.9%)、「公会堂」(25.7%)となった。
- ・ 医療・社会福祉施設では、家族も含めた利用経験を答えていただいたところ、「保育所(保育園)」が13.4%、「中央児童館・地域児童館」が10.9%となった。
- ・ その他施設では、「コミュニティセンター」が22.8%、「国際センター」が11.6%となった。

市営の施設に期待すること

- ・ 市営の施設に最も期待することを答えていただいたところ、「民営の施設より低額でサービスを提供してもらいたい」が41.7%と最も多く、続いて「民営ではできない施設を運営してもらいたい」(16.7%)、「利用しやすい場所に設置してもらいたい」(16.1%)、「サービスや設備がよい施設を期待する」(15.2%)となった。

指定管理者制度について

- ・ 指定管理者制度という仕組みについては、「言葉は聞いたことがあるが、内容はあまり知らなかった」あるいは「知らなかった」と答えた人が、87.1%を占めている。
- ・ 市営の施設に指定管理者制度を導入することに関して、最も要望が高かったのは、「公益性、公平性が損なわれたりしないこと」で27.0%、続いて「これまで以上のサービスが受けられること」(19.2%)、「これまで以上の低料金で利用できること」(16.7%)という結果となり、3.1%の人は「導入してほしくない」と答えている。

民営化について

- ・ 民営化の仕組みについては、「よく知っていた」と答えた人が61.4%を占めている。
- ・ 市営の施設を民営化することに関して、最も要望が高かったのは、「これまで以上のサービスが受けられること」で26.3%、続いて「公益性、公平性が損なわれたいりしないこと」(21.0%)、「経営が苦しいなどの理由で、施設を運営する事業者が施設を閉めたいりしないこと」(18.8%)という結果となり、4.5%の人は「民営化してほしくない」と答えている。

その他、施設に関する自由意見

(記入人数：208人)

意見	件数
職員を教育し接遇態度を改めて欲しい	29件
安全性を重視し、業者任せにしないで欲しい	24件
営利を重視せず、公平な対応をして欲しい	22件
低料金でのサービスを提供して欲しい	21件
サービスを向上する必要がある	20件
民間に任せて欲しくない	15件
施設のPRをする必要がある	10件
民間を活用して欲しい	9件
透明性を向上する必要がある	8件
無駄なものは減らして欲しい	7件
市民や利用者の要望を聞いて欲しい	5件
天下り先とするのはやめて欲しい	4件
施設ごとの個別の事情を考慮すべき	3件

意見欄に「なし」と記入した人数を除く。

3 まとめ

- ・ 市営の施設に期待することに、「民間より低料金」あるいは「民間ではできないこと」を選んだ市民が半数を超えることから、民間参入が望めないサービスに市の役割が求められている。
- ・ 指定管理者制度の認知度がかなり低いことから、指定管理者制度の継続・拡充を図るためには、制度について十分な説明をしていく必要がある。
- ・ 指定管理者の導入、民営化に反発的な意見は少ないものの、公益性や公平性、事業の継続性の確保、民間参入によるサービス向上に配慮した移行が望まれている。また、指定管理者制度の導入に際しては、安全面の確保の観点から、指定管理者に丸投げすることなく、行政が責任を持って監視、問題点の改善を進める必要がある。
- ・ 施設職員の対応や要望への取り組みに関する意見が多いことから、利用者の視点に立ったサービスの向上に力を入れていく必要がある。また、PR活動の充実など、誰もが身近に利用できる環境を整える必要もある。

参考資料 2

平成 18 年度指定管理者制度導入後アンケートの実施結果（概要）

1 アンケートの回収結果

（1）趣 旨

指定管理者制度の導入以前においては、公の施設の管理運営は主に自治体が出資する外郭団体に限定されていたため、外郭団体の中には公の施設の管理運営を目的として設立された団体もある。

指定管理者制度の導入は、こうした団体そのものの存在とも密接にかかわる重大な問題である。

本市では、こうした課題を抱える指定管理者制度への対応を、法が施行された平成 15 年 9 月以降、総務局と関係局で連携して進めてきた。

そこで今回は、平成 18 年 4 月 1 日現在、指定管理者制度を導入している施設の中から、コミュニティセンター等を除いた 193 施設について、実際に施設を利用している市民と施設を管理している指定管理者を対象に、アンケートを実施した。

また、施設を所有している市（施設所管局）に対しても、指定管理者制度導入に対する意見聴取を行った。

（2）対 象

対象施設数 193 施設

実施アンケート

・利用者アンケート 12,300 件

・管理者アンケート 31 事業者（外郭団体 17、民間事業者 14）

（3）回収状況

（実施期間は概ね平成 18 年 8 月）

・利用者アンケート 9,146 件（回収率 74.4%）

・管理者アンケート 31 事業者（回収率 100%）

（4）市（所管局）意見の聴取

該当局 7 局に対して、制度導入前後の利用率の変化、指定管理者制度導入によるメリット、デメリットの他、制度導入に対する意見について聴取した。

2 調査結果

(1) 施設利用者アンケート

今回実施したアンケートでは、そもそも指定管理者制度を知っている利用者が半数に満たない(いいえと回答が全体の63.1%)。

この結果を見るかぎり、指定管理者制度が導入されたことが施設利用者に対して今のところ大きな影響を与える要因にはなっていないと考えられる。

また、公の施設の利用者はある程度定期的に施設を利用(初めてとの回答が全体の16.0%)しており、最近の職員の対応や施設のサービスについては、前より良くなったと感じている利用者が多かったものの、一方では普通(職員の対応について普通との回答が全体の34.2%、施設のサービスについて普通との回答が全体の45.3%)であるとの回答も多くあった。

なお、公の施設を利用する理由としては、第一に場所が便利(44.8%)との回答をしており、続いて市が設置しているので安心(38.6%)、利用料金が適当(30.3%)といった回答となった。

最後に、利用者の年齢層は児童生徒や女性を対象とした施設を除き、おおむね50代以上の年代層(全体の49.4%)の利用が大半を占めている。

今回のアンケートからは、市民としては指定管理者制度の導入をあまり意識はしておらず、職員の対応や施設のサービスについては、漠然と良くなったと感じている程度であるとの結果となった。

また、公の施設の利用について、民間の施設のような競合施設の中から選択して利用しているというよりも、市が設置していることや料金、居住地からの距離により選択されていること、さらには利用者の大半が50代以上の方であるという実態も明らかになった。

(2) 施設管理者(指定管理者)アンケート

今回のアンケートからは、指定管理者制度の導入について民間事業者と外郭団体とは、かなり考え方や意見、課題と感じている点が相違している。双方を比較すると、以下のように整理することができる。

指定管理者制度導入についての考え

民間事業者では「民間に新たな事業分野が開かれた」との回答が多かったのに対し、外郭団体では、「市民サービスや管理運営コストの低減につながる」との回答が多い。

指定管理者制度による管理を開始した以降に感じている点

民間事業者が一番に「市民サービスの向上には柔軟な事業展開も必要」、続いて「料金設定が柔軟にできないなど民間ノウハウが発揮しにくい面がある」と回答しているのに対し、外郭団体では、「職員の継続雇用が問題」との回答が最も多くなっている。

施設の管理運営をしている職員

平均年齢、平均経験年数では、民間事業者が30代で3年から5年未満が最も多いのに対し、外郭団体では40代で10年以上が最も多い。

市民サービス向上のための取り組み

民間事業者、外郭団体ともに「施設にアンケート用紙を設置して利用者の声を聞いている」との回答が最も多かった。

また、その他の取り組みとして、民間事業者が「施設内の巡回により直接声を聞く」との回答が多かったのに対して、外郭団体では「新しい事業やサービスを始めた」との回答が多かった。

指定管理者が公の施設の管理運営をすることについて

公の施設の管理運営には、「市が一定の関与をしつつ、利用料金や自主事業に幅を持たせたほうがよい」とする回答が、民間事業者、外郭団体ともに最も多かった。

(3) 指定管理者制度導入に対する考え方や意見

施設管理者（指定管理者）

ア 心がけていることや考え方

アンケートからは、指定管理者として公の施設を管理している自覚を持ち、効率的な運営に心がけることや、利用者に親しまれ楽しんでもらえるような施設運営をめざしていきたいとの考えを持っていることが理解される。

イ 全体的な意見

指定管理者と名古屋市の責任分担が不明確であるとの意見や、業務委託の延長線のような印象もあること、また、市と指定管理者の立場を対等にしてほしいとの意見が散見される。

利用料金制度の導入が必要、自主事業に関して自由裁量が必要との意見がある一方で、指定管理者制度が施設の利用目的に合っているかの検証や指定管理期間が限定されていることから、雇用が不安定になるとの課題を指摘する意見もあった。

市（施設を所管する局等）

ア メリット・デメリットについて

メリットとしては、競争原理による管理経費の縮減と利用者サービスの向上が図られ、民間事業者の参入により新たな視点で施設管理を考えるきっかけとなったとの意見が多い。

その一方、複数の指定管理者の監督という新たな事務が増加した点やコストの過度な削減による人材確保等の課題をデメリットとして考えているとの意見もある。

イ 全体的な意見

始まったばかりの制度であり、今後さまざまな視点でのモニタリング等の実施が必要との意見が多くあった。また、修繕の分担等、協定書の内容の見直しや指定管理者の評価方法など、次回の選定時までには整理すべき事項が多いとの指摘もある。

3 まとめ

(1) 全体を通して

市では指定管理者制度の趣旨は市民サービス向上と経費削減としている。

民間事業者では、指定管理者制度により公の施設を管理運営できることとなったことを肯定的に捉えて評価している一方で、事業の柔軟性や利用料金制度の導入を望む声がある。

また、外郭団体からは、職員の意識改革により、市民サービスの一層の向上につながったとする反面、指定管理者制度の運用に対する市の明確な姿勢が示されないといった不満の声もあった。

なお、市民は制度の導入をあまり意識しておらず、イメージ的にサービスや対応が良くなったと感じているという結果が示されている。

(2) 指定管理者制度の今後の課題

指定管理者制度の導入は、一般的には全体経費が軽減され、市民サービスの向上にもつながるものと考えられている。

しかしながら、今回は民間事業者が新たな事業への参入に積極的だったことと、外郭団体が民間との競争の中で、改革改善に取り組んだことによる効果が大きいと考えられる。

即ち、今回は制度導入の初期段階として、お互いの競争の中での相乗効果が大きかったと言える。

このため、経費が削減し続けるとは考えにくい面もあり、また、市民サービスの向上についても、外郭団体と民間が互いに程よい緊張感を保ち続けることが重要である。

こうしたことから、指定管理者制度の運用にあたっては、コスト削減だけを強調することなく、当然のことながら公の施設としての安全性や公平性の確保といった面を重視して行うことが肝要である。

また一方では、従来から公の施設の管理運営は、市の出資した外郭団体が担ってきたという歴史的な経緯があり、公の施設の管理運営を目的に設置された外郭団体については、その本来の役割の検証も行いつつ、民間参入を進めていくことが必要である。

なお、市としては、各々の公の施設が持つ公的関与の必要性を検証するなど、公の施設全体のあり方を検討していく中で、指定管理者制度の対応方針を明確にしていく必要があると考えている。

平成 18 年 9 月に完全実施された指定管理者制度は、民間事業者による公の施設の管理運営に道を開いて間もない制度であり、これまでの主に外郭団体に限ってきた管理運営制度からの転換期にあり、解決しなければならないさまざまな課題を持っている。

公の施設のあり方に関する報告書
平成19年 3月

編 集 名古屋市公の施設のあり方研究会

発 行 名古屋市総務局行政システム部行政経営室

〒460-8508 名古屋市中区三の丸三丁目1番1号

電話 052(972)2182

FAX 052(972)4109

電子メール shisetsu@somu.city.nagoya.lg.jp

この冊子は、再生紙（古紙配合率100%、白色度70%）を使用しています。