

Ⅱ 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>

- 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。
- 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



廃止する施設以外は

【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



民営化する施設以外は

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

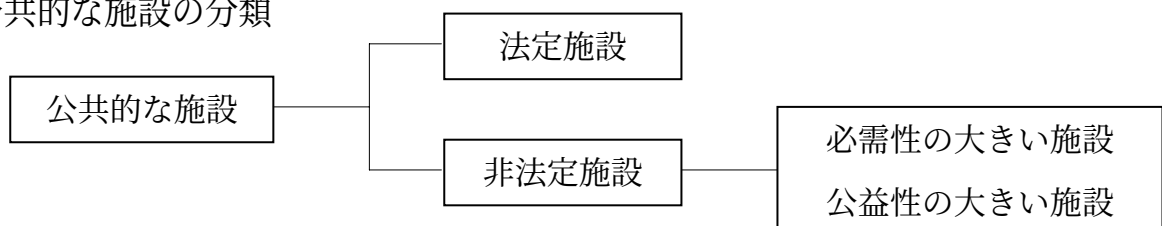
2-1-1 公共性

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。

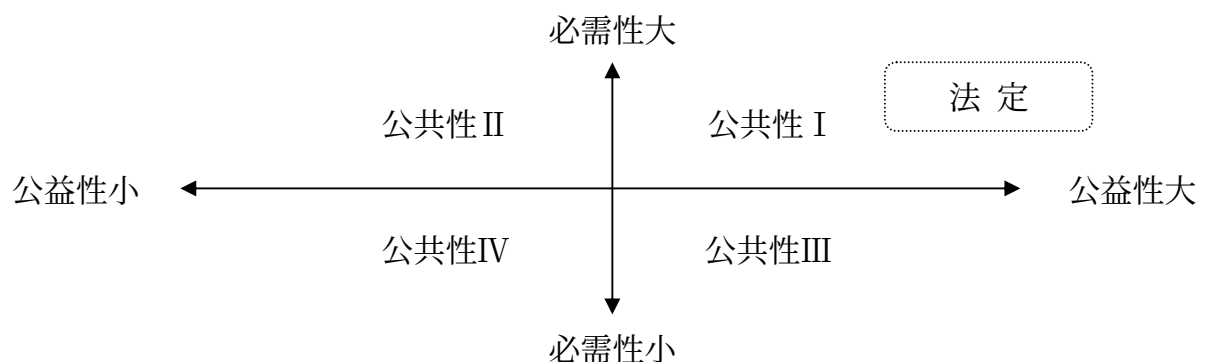
一般的に、公共性とは「広く社会一般に利害・影響を持つ性質。特定の集団に限られることなく、社会全体に開かれていること。」（『大辞林 第三版』三省堂、2006）を指すものであるが、曖昧な定義のまま、議論の対象に応じた公共性の判断が行われている状況である。

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

①法定施設

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

②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	個人の力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

③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Ⅰ	「2-1-2 有効性」を点検
公共性Ⅱ	
公共性Ⅲ	
公共性Ⅳ	廃止を検討 ^(注)

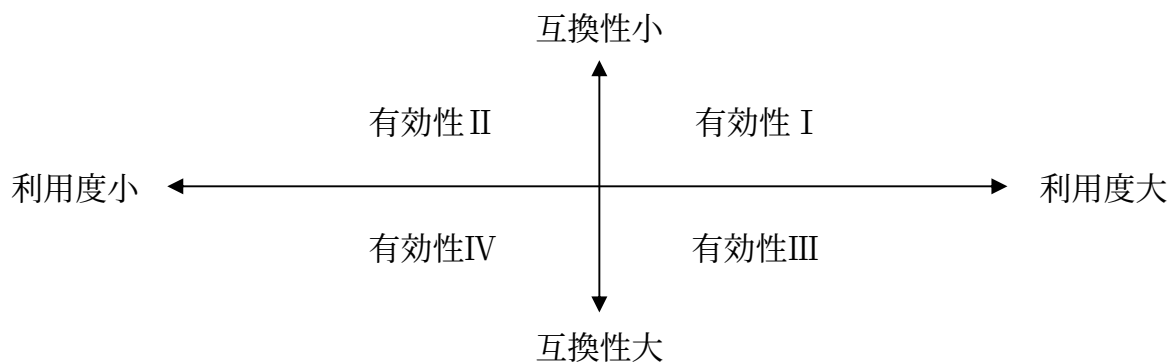
(注) 公共性Ⅳに該当した施設のうち、検討の結果、廃止を決定した施設以外については、引き続き「2-1-2 有効性」を点検することになる。

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

①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

②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Ⅰ	「2-2-1 代替性」を点検
有効性Ⅱ	事業規模の縮小を検討 ^(注)
有効性Ⅲ	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Ⅳ	廃止あるいは統合を検討 ^(注)

(注) 有効性Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ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Ⅰ	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Ⅱ	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Ⅲ	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Ⅳ	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	・市が実施主体となるべき施設であり、業務の一部分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	・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	・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	・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 <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
譲 渡 (建物所有権移転)	・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 <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
民間設置 (民間で整備開設)	・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 <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）

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、民間の活用に際しては、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。