

平成17年11月24日

宝塚市長 渡部 完 様

宝塚市外郭団体経営等検討委員会

委員長 正 司 健 一

副委員長 松 尾 貴 巳

委 員 牧 野 康 幸

委 員 正 木 靖 子

宝塚市外郭団体の経営等について（答申）

平成16年7月8日付宝財第52号で諮問のあった標記のことについては、審議の結果、次のとおり答申いたします。

1 はじめに

国のみならず地方公共団体の外郭団体を取り巻く経営環境が、多様な意味でますます厳しいものになっていることに異論はないであろう。宝塚市の外郭団体も例外ではなく、厳しい経営環境のもと、厳しい経営状況となっているものが少なくはない。宝塚市外郭団体経営等検討委員会（以下「本委員会」という。）は、このような状況を受けて、宝塚市の外郭団体が行う業務及びその経営状況を分析し、当該団体が時代の変化に即応できる組織及び財務等を備えた経営体に変革するための経営改善の方策を検討することを目的として発足した。その設置要綱に掲げられた所管事務は、(1) 外郭団体の経営評価に関すること、(2) 経営改善の方向性に関すること、(3) 市と外郭団体との関係のあり方に関すること、(4) そのほか外郭団体の経営改善に関すること、である。

このように、本委員会の一義的な目的は外郭団体の経営改善を目指すものと表面的には理解できる。しかし、このような諮問が行われた背景には、言うまでもないことであるが、これまで以上に、より効率的かつ効果的に行政サービスを市民に供給するという大目標達成に一步でも近づくことであると理解している。そこで本委員会は、これに資する方向で、外郭団体の改革についてどのように考えるべきかを、個々の団体の現在の活動状況、設立時の目的、これまでの経緯などについてヒアリングを行い議論を重ねてきた。その過程で明らかになったのは、場合によっては「外郭団体の経営改善」が、当該分野のサービスの効率的かつ効果的な供給体制確立に直接つながらないおそれがあるということであった。

本委員会に課せられたのは、外郭団体の延命策を模索することではなく、外郭団体が市民の求めるサービスを、より高質な形で、そして効率的に供給し続ける体制づくりと外郭団体の位置付けを考え、それを提言することである。

以下の答申は、このような基本的考えに則った本委員会からの提言である。市長を初めとする市当局はもちろんのこと、市議会も本委員会の議論の結果を真摯に受けとめ、是非その実現を図っていただきたい。

2 検討対象とした外郭団体

- ① (財) 宝塚市スポーツ教育振興公社
- ② (財) 宝塚市都市整備公社
- ③ (財) 宝塚市文化振興財団
- ④ (財) 宝塚市保健福祉サービス公社
- ⑤ 宝塚市土地開発公社
- ⑥ 宝塚アーバンサービス(株)
- ⑦ 宝塚都市環境サービス(株)
- ⑧ 宝塚山本ガーデン・クリエイティブ(株)
- ⑨ (株)エフエム宝塚
- ⑩ ソリオ宝塚都市開発(株)
- ⑪ 逆瀬川都市開発(株)

3 外郭団体の分類

(1) 外郭団体の分類

検討対象とした外郭団体は、管理、保有している財産の性質や市民との関わり、事業の種類などによって、いくつかに分類することができる。

- ア 指定管理者制度導入対象型：市の公の施設を管理運営し、これを主に用いて市民にサービスを提供するもの
- イ 普通財産管理運営型：市の普通財産等を活用し、これを主に用いて市民にサービスを提供するもの
- ウ その他サービス提供型：その他のサービスを市民や市に提供するもの
- エ 再開発事業型：特定地域の市街地再開発事業による施設建築物の管理及び活性化を推進するもの
- オ 公共事業補完機能型：市が推進する公共事業を補完するもの

(2) 各分類と外郭団体との対応関係

外郭団体の分類	対象外郭団体
指定管理者制度導入対象型	(財) 宝塚市スポーツ教育振興公社 (財) 宝塚市都市整備公社 (財) 宝塚市文化振興財団 宝塚山本ガーデン・クリエイティブ(株)
普通財産管理運営型	(財) 宝塚市保健福祉サービス公社 ^(注1)
その他サービス提供型	宝塚アーバンサービス(株) 宝塚都市環境サービス(株) 株エフエム宝塚
再開発事業型	ソリオ宝塚都市開発(株) 逆瀬川都市開発(株)
公共事業補完機能型	宝塚市土地開発公社

次項において各分類別の外郭団体について意見し、11の外郭団体それぞれの意見については、本文最後(8, 9頁)の別表に示す。

4 各分類別の外郭団体のあり方についての意見

(1) 指定管理者制度導入対象型

当分類に該当する外郭団体は、主に行政財産(公の施設)を管理運営し、市民にサービスを提供している。これらの団体の提供するサービスは、指定管理者制度の導入によって、市の外郭団体以外の企業等(民間企業・民間事業者)やNPO(民間非営利

(注1) (財) 宝塚市保健福祉サービス公社へ市は、平成12年度にデイサービスセンター1カ所を行政財産から普通財産へ変更した上で無償貸与している。また、同公社へ委託している介護老人保健施設(ステップハウス宝塚)については、現在、行政財産として、同公社へ管理委託(利用料金制も導入)しているが、平成18年度からデイサービスセンター同様に普通財産化して無償貸与する方針である。

組織)によってもサービスを提供できることとなった。

現在サービスを提供している外郭団体は、今回提供された情報をもとに判断するならば、市の支援体制が続く限り短期的に経営破たんする可能性は低い。また、効率性や質的向上に向けた取組みが見られる点は一定の評価ができる。ただし、現在各施設を管理運営している外郭団体が、市民の求めるサービスの質やメニューを合理的な財政負担に基づいて提供できる唯一の団体であると評価することはできない。特に、利用料金制^(注2)が採用されていない場合は、各団体の使用料金の収入増加に向けた積極的な取組みにとってマイナスの影響を及ぼしていることに留意すべきである。

いずれにせよ、現在の外郭団体が最も合理的な運営を実施しているかを評価するためには、市は利用料金制導入等の条件整備を進めると共に、次回の指定管理者の更新時には公募とすることが必要である。その折に、各外郭団体の所管課は、市民に保証すべき最低限度の具体的なサービス内容と財政負担の上限額を募集条件として明示すると共に、多様な団体からの提案を広く受け入れる機会を創出する必要がある。これは、現在、各施設の管理運営を担っている外郭団体を排除することを目指したのではなく、当該外郭団体が、より市民ニーズにあったサービスを効率的に提供するための改善案を計画し、実行する上で良い機会となると考える。

具体的にこの分類における取り組むべき課題として、以下のとおり提言する。

ア 次回の指定管理者の選定においては、これを公募とすること。

イ 現在の外郭団体の取組みの幅や、やる気を向上させるため、また、広く民間の参入機会を広げるために、利用料金制導入等の条件整備を行うこと。

ウ 次回の指定管理者の決定においては、公募市民を含む第三者的な委員会を設置し、市の意思決定の客観性、透明性を担保すること。

(2) 普通財産管理運営型

当分類に該当する団体(1公社)は、管理運営している財産の区分が行政財産から普通財産に変更されることで、指定管理者制度の対象から外れるものである。行政財産から普通財産への変更は、財産を含め事業主体を民に移管するための過渡的な措置である。普通財産となっていることで、公社は市民の求める、あるいは市として同種の他の業者に対して模範となるサービスを柔軟に提供できていると認識されている。

他方、指定管理者制度が施行されており、行政財産であっても管理運営は民間に任せることができる状況にある。このため、同制度を活用するよりは、より効率的かつ効果的に管理運営ができると評価されるよう、公社は自助努力する必要がある。

また、普通財産であっても市の財産である以上は、大規模修繕や建替え等の将来的な費用負担については市に責任がある。現在は無償で貸与しており、公社も自社の財産でないために減価償却等を実施しておらず、将来について備えが無い状態である。このまま年月が経過し、あるいは災害等で大規模修繕、建替えの必要が生じた場合は、

(注2) 利用料金制とは、平成3年4月の地方自治法第242条の2の改正により創設されたもので、「公の施設の管理の委託を受けた者(管理委託者)に当該施設の利用にかかる料金(利用料金)を当該管理受託者の収入として収受させることができる」制度。これまで、団体経営に無関係であった料金収入が、団体の収支に反映されることにより、収入確保や経費節減など、団体の経営努力を促すことが期待できる。

市がその経費を負担せざるを得ない。その場合は、むしろ行政財産とした上でその経費を負担すべしという意見が出る可能性がある。

したがって、現在の過渡期の状態（≡市にとって中途半端な位置付け）には時限を設けるべきである。市から民に財産を譲渡するという方向にある以上、設備の老朽化等も考慮すれば、遅くとも平成22年度中には譲渡を完了すべきである。その時点で現在の公社に、継続的な維持管理、将来的な大規模修繕及び建替えの各能力が備わっていなければ、他の事業者への譲渡も考慮すべきであろう。

譲渡までの修繕等の費用については、指定管理者制度における市と指定管理者の責任区分の考え方等を準用し、具体的な取り決め、例えば「100万円以下の修繕等については公社が行い、これを超える修繕については市が行う。」などが必要である。また、市が今後負担する修繕費用については、現在の無償貸与を改め、使用料を徴収し、それを充当すべきである。

（3）その他サービス提供型

当分類に該当する団体は、主として採算性が低くとも、行政として市民に対してサービスを提供する意義がある事業を行う団体である。ここで再検討を要する点は、当団体しか事業を引き受ける主体が存在しないかという点と、そもそも、行政として経費をかけて、市民に提供すべきサービスであるのかどうかである。前者においては、公募、入札方法などの手続を再度検討する必要がある、後者については、事務事業評価などを通じて、事業の費用対効果を評価、公表すべきである。

（4）再開発事業型

駅前を中心とする市街地再開発事業に関連した外郭団体の経営を検討する際には、破綻に至った宝塚都市開発㈱の事例^(注3)を教訓とすることが求められる。

ア アカウンタビリティの向上

市のホームページなどを活用し、徹底した情報開示が必要である。また、業務内容や会計資料に関する監査機能、チェック体制を強化する必要がある。

イ 市の関与の縮小

経営層、資本共に段階的に市の関与を小さくすべきである。市は、再開発ビルの修繕に対する備えや、維持管理費の徴収、テナントの開発など、基本的な部分でビル管理を行うには向いていない。さらに、周辺商業地域の活性化に向けた企画実施についても、現行の再開発会社に委ねるべきか再検討を要する。

（5）公共事業補完機能型

土地等の先行取得などに関わるものであり、高いアカウンタビリティが求められる。既に、市との連結評価などの取組みが見られるが、プロジェクト別評価、詳細な時価情報など、情報の質を高める余地がある。

（注3）平成17年9月21日付けで、本委員会が答申した「宝塚都市開発株式会社に関する意見書」を参照

5 外郭団体マネジメント・システムの確立

事業評価という視点では、評価・管理の仕組みが整いつつあるが、外郭団体の組織についても民間企業における関連会社管理のごとく、財務会計のみならず経営管理の視点で、統一的にチェック、評価できる仕組みを構築すべきである。また、人事やマーケティング機能など、現在の外郭団体の置かれている状況に即したマネジメント・システムの確立が求められる。市は、平成18年度末までに外郭団体に派遣している職員の内、正規職員は引き揚げる方針であるが、さらに以下の点について取り組む必要がある。

ア 外郭団体及び経営者に対する目標管理制度の導入と評価結果の公表

イ 外郭団体経営者層の人事の見直し

- ① 予算査定や市（所管課）のチェックに対し、圧力がかかる可能性を排除するため、嘱託職員の派遣を含め、いわゆる天下り人事の廃止
- ② 団体を長期的に運営する計画がある場合は、プロパー職員の中から経営者となり得るような人材の育成。また、市との長期的な関係の維持や行政が担うべき事業を行う必要性が高ければ、一時的に市に出向してもらい、市（所管課）の業務を研修させる等の育成プログラムの検討

ウ 外郭団体経理及び業務に対するチェック体制の強化

チェックに対する責任部門（所管課、企画部門など）の明確化

エ アカウンタビリティの向上

- ① ホームページを活用した情報開示
- ② 担当、関連する政策、事務事業と関連する情報の開示
- ③ 行政コスト計算書を初めとするコスト情報の開示
- ④ 不動産関連の時価情報の開示

オ マーケティング機能の向上

定期的な利用者満足度調査（定点、定期観測）等の実施。また、必要に応じて利用状況調査の実施。ただし、これらの調査は、本来、上記アの目標管理の実施において不可欠なものである。

6 外郭団体の改革に当たり市に求める取組方針

- ① 公募を暫定的に見送った施設については、当初の計画どおり、次の機会から指定管理者制度を有効に活用すること。
- ② 指定管理者制度を運用するに際しては、本委員会が特に提示した市の課題^(注4)について取り組み、次回の指定管理者の公募までに確固とした成果をあげること。
- ③ 市の財政的事情から急激な整理が困難であるとしても、それが問題の先送りとならないように、年限を定めて計画を立てること。
- ④ 市議会と真摯な議論を行い、それぞれの立場の責任を明らかにした上で、意味の

(注4) 平成17年3月28日付けで、本委員会が提出した意見書「指定管理者制度導入に関する意見書」を参照

ある改革案を作成し、これを秩序立てて実行すること。

- ⑤ 改革案の立案、実施状況及び実施結果に関し、これを段階ごとにその成果を市民に公開することはもちろん、情報開示の充分性・適正性を確保するため、第三者を中心とするチェック体制を強化し、当該チェック結果も公表すること。

7 まとめ

今日、その存在に批判的な指摘が多い外郭団体ではあるが、設立当時は、市が直接することができない、又は市の予算（会計）から分離することが効率的である、あるいは民間からの出資を得ることができる等々、外郭団体を利用して行政サービスを提供することに合理性があると判断されたものである。さらに、行政サービスを民間企業に任せることについて法的な制約があったり、委託しようにも当該事業（サービス）を受託できる事業者が存在しなかったり、すぐには見当たらないケースもあったと推察される。

しかし、これらの理由の多くは設立当時の事情であって、現在は指定管理者制度の創設等に見られるように、法的枠組みが大きく変化し、さらに、市に代わって行政サービスを提供できる民間企業等も存在する。このように、事情は常に変化しており、設立当時の判断が今もそのまま通用するものではない。

そもそも、外郭団体には、設立当初から事業運営による自立の仕組みが備わっていないため、事業体として民間企業のように効率的に行動することが非常に難しい。それでも設立してしばらくの間は、構成員間において、その担任する事業の必要性について、ある程度の意思統一が図られているので、曖昧な枠組みでもサービス供給は可能であった。しかし、時が経ちサービスの生産が日常化するにつれ、曖昧な枠組みの中で運営される組織のパフォーマンスが低下することは当然のことである。その意味で外郭団体は、本来、設置計画時において、設置目的に基づく事業期間を明示し、事業期間満了時に解散することを計画に盛り込むべきであったであろう。

昨今の、公共サービス供給の議論にあるように、大切なのは市民の求めるサービスを高い質で効率的に生産し、これを市民に供給することであって、それを「誰が」担当するかではない。誰が担当しようと、市はその政策目標に応じた形で、当該分野の全般的サービス目標達成に向けて、サービス供給体制をコントロールする義務がある。全般的サービス目標に関する議論がしっかりとあれば、その任す範囲や方法論に関する判断も、より明確なものになることは言うまでもない。逆に、その点が曖昧なまま放置されると、事態は混乱するだけである。

したがって、市は今後、目標を達成するには、どのようなサービスが必要かについて、自らがどこまで市民のニーズを把握し、これに効率的に対応する事業プランを作る能力があるのかを自問自答しながら、民間企業等に任すべきは任すという判断が不可欠である。

(別表) 各外郭団体等に対する委員会提言

分類	指定管理者制度導入対象型				普通財産管理運営型	
団体名	(財)宝塚市スポーツ教育振興公社	(財)宝塚市都市整備公社	(財)宝塚市文化振興財団	宝塚山本ガーデン・クリエティブ(株)	(財)宝塚市保健福祉サービス公社	
設立年	昭和62年4月1日	昭和45年5月6日	平成6年4月5日	平成11年10月22日	平成7年3月9日	
目的	スポーツセンターの維持管理及びスポーツの振興	公園墓地の建設及び放置自転車等の対策業務	文化施設の管理運営、文化振興事業の実施	花卉植木等の販売等	介護老人保健施設の管理運営及び在宅介護サービス事業の実施	
市の出資(千円)	302,000(100%)	1,500(100%)	401,491(100%)	25,500(51%)	300,000(100%)	
財務状況	当期利益率	0.1%	0.0%	3.3%	-3.2%	0.2%
	トレンド	↗	N/A	→	↗	↘
	総資本利益率	0.1%	0.0%	1.6%	-13.0%	0.5%
	トレンド	↗	N/A	→	↗	↘
	累積利益/損失率	4.1%	96.4%	15.3%	-151.5%	24.1%
	トレンド	↗	→	↗	↗	↗
自己資本比率	87.2%	3.3%	95.8%	36.8%	73.6%	
トレンド	↘	↘	↗	↗	→	
委員会が提言する方向性	指定管理者制度(公募)の導入による民間事業者等との競争を行い存廃を決定すべきである。	公園墓地整備後については、指定管理者制度(公募)の導入による民間事業者等との競争を行い存廃を決定すべきである。	指定管理者制度(公募)の導入による民間事業者等との競争を行い、存廃を決定すべきである。	①指定管理者制度において公募制を導入し、経営の透明性・合理性を高める。 ②市の関与(人、資金)を段階的に縮小し、当社の株式会社としての自立(律)性を高める。	5年以内に、現在公社が管理している施設を公社若しくは民間事業者等に譲渡する。その際に公社の存廃を検討する。	
方向性の判断根拠	①施設の管理運営は民間事業者等でも十分実施可能である。 ②民間事業者等と同等に競争できる条件において、サービスと効率性向上に向けた取組みに切磋琢磨すべきである。 ③市が事業主体として事業も委託可能と考える。	①放置自転車対策事業及び公園墓地の管理運営は民間事業者等でも十分実施可能である。 ②指定管理者制度における公募の機会を活用し、サービスと効率性向上に向けた取組みに切磋琢磨すべきである。	①施設の管理運営は民間事業者でも十分実施可能である。 ②民間事業者等を活用したソフト事業の活性化も考慮する必要がある。 ③民間事業者等と同等に競争できる条件において、サービスと効率性向上に向けた取組みに切磋琢磨すべきである。	市の出資比率が100%を下回る株式会社であるため、利益が出た場合の配当は、特定の利害関係者に配分される。そのため、市からの受託収入の効率的な使用、施設の有効活用が行われているかについて、指定管理者制度の機会(公募)を通じて再評価する必要がある。	①施設の管理運営は民間事業者等でも十分実施可能である。 ②当施設の財産は、行財政から普通財産への移転が計画されており(一部移転済み)、指定管理者制度の対象外。ただし、普通財産である以上、大規模な修繕等が必要になるまでに民間事業者等への譲渡を行うべきである。 ③政策的なサービスの維持、向上については、事業委託という形で可能である。	
重要な経営課題	①施設の利用促進 ②市の政策(スポーツ行政)の実現 ③経営効率の向上	墓地の維持管理コストの低減	①施設の利用促進 ②市の政策(文化行政)の実現 ③経営効率の向上	①アカウントリビリティの向上 ②施設の利用促進 ③事業費に見合った市民へのサービスの提供	①施設の利用促進 ②政策的なサービスの質の維持、向上 ③経営効率の向上 ④大規模修繕、建替えへの備え	
方向性実現のための方策	①公募における仕様書策定の機会を通じて、市のスポーツを通じた政策目標と、施設に求める管理・運営、サービス水準を明確にする必要がある。 ②指定管理者制度導入に向けた経営環境の整備が必要である。 ・利用料金制の導入 ・利用日、利用時間拡大	①指定管理者制度導入に向けた経営環境の整備が必要である。 ・利用料金制の導入 ・管理運営部分の範囲の検討 ②放置自転車対策事業は、シルバー人材センター又はNPO等民間団体等への委託を検討すべきである。	①公募における仕様書策定の機会を通じて、市の文化行政の政策目標と、施設に求める管理・運営、サービス水準を明確にする必要がある。 ②指定管理者制度導入に向けた経営環境の整備が必要である。 ・利用料金制の導入 ・利用日、利用時間拡大	①設立時の目的である、山本地域における植木産業の育成、住民へのサービス提供が合理的な事業費で実現できているかを再評価すべきである。 ②小林フラワーガーデン管理業務、市民農園管理事務など、関連性ある事業を当社に集約化することの費用対効果を検討すべきである。 ③地元の植木産業がどれほど振興したかの経済効果を数字で示すべきである。	①当面、施設に関する利用料を徴収し、修繕等に要する費用の積み立てを市側で行う。 ②5年を目処に譲渡を行う。市の財産から外し、大規模修繕、建替えは譲渡された側の責任で行う。 ③ボランティアの活用や質の高いサービスを提供するといった政策的な観点が必要となる追加的経費については、事務事業として補助等を行い、その成果については事務事業評価の中で行う。	

(財務状況欄の記載数値等の説明)

財務状況の各比率の算定に当たっては、原則として平成11年度から平成15年度の数値の平均値を算出している。

各団体の法人形態が異なり会計処理も異なることから本来単純に比較できるものではないが、下記のとおり大胆に読み替えて比率を算出した。

営業収益：財団/社福においては、収入総額から借入金収入を控除した額としている。

当期利益：財団/社福においては、当期正味財産増減額から借入金収入・返済支出を控除した額としている。

累積利益/損失：財団/社福においては、正味財産から基本金を控除した額としている。

自己資本：財団/社福においては、正味財産の額としている。

総資本：総資産金額(=負債合計額+資本合計額)としている。

その他サービス提供型		再開発事業型			公共事業補完機能型
宝塚アーバンサービス(株)	宝塚都市環境サービス(株)	(株)エフエム宝塚	ソリオ宝塚都市開発(株)	逆瀬川都市開発(株)	宝塚市土地開発公社
平成6年4月1日	平成8年2月22日	平成12年3月31日	平成4年4月23日	昭和60年12月7日	昭和48年4月6日
市立施設の管理等	し尿収集運搬業務	コミュニティ放送局	再開発ビル及び駐車場の運営管理	再開発ビル及び駐車場の運営管理	公有地等の取得処分
30,000(100%)	30,000(100%)	40,000(50%)	915,000(49.4%)	30,000(12.2%)	5,500(100%)
4.6%	0.3%	-7.8%	7.2%	0.6%	-13.7%
↘	↘	↘	↘	↘	↘
13.8%	1.1%	-4.9%	1.2%	0.2%	-1.2%
↘	↘	↘	↘	↘	↘
15.3%	-92.3%	-25.5%	25.9%	15.6%	99.3%
↗	↘	↘	↗	↗	↗
72.0%	84.8%	70.1%	39.9%	22.0%	4.1%
↗	↘	↘	↗	↗	↗
19年度に廃止。業務の一部は宝塚都市環境サービス(株)に移管する。	下水道の普及に応じて段階的に縮小する。	市が、防災目的で放送局を維持するための負担を如何ほどにするかを決め、その範囲内での会社運営ができない場合は、会社の存廃を検討すべきである。	市の関与(人、資金)を段階的に縮小し、当社の株式会社としての自立(律)性を高める。	市の関与(人、資金)を段階的に縮小し、当社の株式会社としての自立(律)性を高める。	経営健全化の推進及びその体制を整備して継続する。
再任用制度の導入等により、宝塚市を定年退職した職員の持つ知識、経験、資格等を活用して都市サービスを効果的に提供するという設立目的を維持するために必要な退職職員が供給されないため、継続の必要性が乏しい。	し尿採取事業が継続する限り、当面廃止できない可能性がある。	①市民全員が聴取できない現在の放送局は、防災面での意義が乏しい。 ②市からの受託収入が無ければ会社の存続は不可能である。 ③市への依存度が高まる傾向がある。 ④市民への情報伝達方法は多様な手段が考えられ、同社に委託している事業の費用対効果を再評価する必要がある。	民間資本のビル管理運営会社の方が、効率的かつ効果的な管理運営ができるのではないかとこの疑念を払拭することができない。	民間資本のビル管理運営会社の方が、効率的かつ効果的な管理運営ができるのではないかとこの疑念を払拭することができない。	①現行の公共事業制度上、土地開発公社の有効性を否定しきれない。 ②市の財政に与える影響度は大きく、経営健全化に向けた取組みをより積極的に実施する必要がある。
清算に向けた円滑な事業縮小	①株式会社として経営を維持するための事業量の確保 ②経営効率化に向けた計画の策定、実行	市以外からの売上収入の確保	①株式会社としての自立(律)性を高める上での管理運営力の向上(管理品質、コスト両面で民間ビル管理会社同等を目指す。) ②政策的事業の効果的な推進	株式会社としての自立(律)性を高める上での管理運営力の向上(管理品質、コスト両面で民間ビル管理会社同等を目指す。)	①健全化計画の効率的な実施 ②アカウントビリティの向上に向けたアクションプランの策定・実施
20年度以降も提供が必要なサービスについて、他の事業者、団体等への移管を円滑に進める。	①浄化槽清掃会社等が代替的にサービスを提供できるか、又は当社を買い取ってくれるか等の検討を行う。 ②市からの補助事業の拡大や新たな補助事業に依存しない形での事業拡大計画を17年度中に検討、策定する。 ③経費率や人件費水準が同業他社に比べ同等水準となっているかを検証し、必要に応じて改善計画を策定する。以上の検証、計画策定を17年度中に実施する。 ④近隣自治体との広域連携を模索する。	事業の意義、費用対効果の評価に基づき、事業存続の検討を速くとも18年10月までに実施し、19年度予算に反映させる。	①管理運営における市の関与を小さくする。 ②市民に対する情報開示(財務情報、健全化計画及びその実施状況、監査人による監査結果の公表など)を積極的に(17年度中に計画を策定)。 ③情報開示の十分性・適正性を確保するため、チェック体制を強化する。	①管理運営における市の関与を小さくする。 ②市民に対する情報開示(財務情報、健全化計画及びその実施状況、監査人による監査結果の公表など)を積極的に(17年度中に計画を策定)。 ③情報開示の十分性・適正性を確保するため、チェック体制を強化する。	①市からの出向職員を含めた行政コストの計算を行い、効率性を高める。 ②市のホームページなどにおいて、市民に対してより積極的に情報開示(財務情報、健全化計画及びその実施状況、監査人による監査結果の公表など)を行う(17年度中にアカウントビリティ向上計画を策定)。

当期利益率 : 当期利益 / 営業収益 × 100 (%)
 総資本利益率 : 当期利益 / 総資本 × 100 (%)
 累積利益/損失率 : (累積利益/損失率) / 自己資本 × 100 (%)
 自己資本比率 : 自己資本 / 総資本 × 100 (%)

財務状況の各トレンドは、平成11年度から平成15年度の数値の動向を表している。記号の意味は以下のとおり。
 ↗ : 良化傾向にある。 ↘ : 悪化傾向にある。 ↕ : 変動が大きい。 → : ほぼ一定である。

答申書添付資料

目 次

宝塚市外郭団体経営等委員会委員構成.....	1 1 頁
審議の経過.....	1 1 頁
宝塚市外郭団体経営等委員会設置要綱.....	1 2 頁

宝塚市外郭団体経営等検討委員会委員

神戸大学大学院経営学研究科教授 (元市行財政システム改革推進委員会第1部会長)	正 司 健 一
神戸大学大学院経営学研究科助教授	松 尾 貴 巳
公認会計士	牧 野 康 幸
弁護士	正 木 靖 子

審議の経過

第1回 平成16年7月8日	<ul style="list-style-type: none"> ・委員会運営規定について説明及び協議 ・諮問事項に対する審議計画について
第2回 平成16年8月25日	<ul style="list-style-type: none"> ・宝塚市立文化施設ソリオホール視察 ・宝塚市立スポーツセンター視察 ・(財)宝塚市文化振興財団ヒアリング ・(財)宝塚市スポーツ教育振興公社ヒアリング
第3回 平成16年10月25日	<ul style="list-style-type: none"> ・(財)宝塚市保健福祉サービス公社ヒアリング
第4回 平成16年11月15日	<ul style="list-style-type: none"> ・宝塚アーバンサービス(株)ヒアリング ・宝塚山本ガーデン・クリエイティブ(株)ヒアリング
第5回 平成17年1月21日	<ul style="list-style-type: none"> ・ソリオ宝塚都市開発(株)ヒアリング ・宝塚都市開発(株)破綻に至る経緯について
第6回 平成17年3月17日	<ul style="list-style-type: none"> ・宝塚都市開発(株)破綻に至る経緯について ・指定管理者制度導入に関する意見について
第7回 平成17年6月7日	<ul style="list-style-type: none"> ・宝塚市都市開発(株)についての検討 ・(財)宝塚市スポーツ教育振興公社外10団体の検討
第8回 平成17年8月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・「宝塚都市開発株式会社に関する意見書」について ・(財)宝塚市スポーツ教育振興公社外10団体の検討
第9回 平成17年8月24日	<ul style="list-style-type: none"> ・「宝塚都市開発株式会社に関する意見書」について ・(財)宝塚市スポーツ教育振興公社外10団体の検討
第10回 平成17年9月20日	<ul style="list-style-type: none"> ・(財)宝塚市スポーツ教育振興公社外10団体の検討
第11回 平成17年10月13日	<ul style="list-style-type: none"> ・(財)宝塚市スポーツ教育振興公社外10団体の検討
第12回 平成17年11月24日	<ul style="list-style-type: none"> ・答申書の提出

宝塚市外郭団体経営等検討委員会設置要綱

(設置)

第1条 宝塚市の外郭団体の業務及び経営状況を分析し、当該団体が時代の変化に即応できる組織及び財務等を備えた経営体に変革するための経営改善の方策を検討するため、宝塚市外郭団体経営等検討委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(所掌事務)

第2条 委員会は、次に掲げる事項について、調査し、審議するものとする。

- (1) 外郭団体の経営評価に関すること。
- (2) 経営改善の方向性に関すること。
- (3) 市と外郭団体との関係のあり方に関すること。
- (4) 前3号に掲げるもののほか、外郭団体の経営改善に関すること。

(委員)

第3条 委員会は、4人の委員をもって組織する。

- 2 委員は、前条各号の事項に関する知識経験を有する者のうちから市長が委嘱する。
- 3 委員が欠けたときは、市長はその都度補欠委員を委嘱しなければならない。
- 4 委員の任期は、2年とする。ただし、補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(委員長及び副委員長)

第4条 委員会に委員長及び副委員長1人を置く。

- 2 委員長及び副委員長は、委員の中から市長が指名する者をもって充てる。
- 3 委員長は、委員会を代表し、会務を総理する。
- 4 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるとき又は委員長が欠けたときは、その職務を代理する。

(会議)

第5条 委員会の会議は、必要に応じ委員長が招集し、委員長がその議長となる。

- 2 委員会の会議は、委員の過半数が出席しなければ開くことができない。
- 3 委員会の会議の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

(意見の開陳その他の協力依頼)

第6条 委員長は、必要があると認めるときは、委員以外の者に意見の開陳、説明その他必要な協力を依頼することができる。

(庶務)

第7条 委員会の庶務は、行財政改革室で行う。

(委任)

第9条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が定める。

附 則

この要綱は、平成16年6月22日から施行する。

宝塚都市開発株式会社に関する意見書

平成17年9月

宝塚市外郭団体経営等検討委員会

平成17年9月21日

宝塚都市開発株式会社に関する意見書

宝塚市長 渡部 完 様

宝塚市外郭団体経営等検討委員会

委員長 正 司 健 一
副委員長 松 尾 貴 巳
委 員 牧 野 康 幸
委 員 正 木 靖 子

1 はじめに

宝塚市外郭団体経営等検討委員会（以下「本委員会」という。）は、平成17年1月21日に開催した第5回会議において、市から、当初検討を依頼された市の外郭団体11団体に追加して、平成14年3月に破産した宝塚都市開発株式会社（以下第5項までにおいて「会社」という。）について、その破産に至る経緯に係る意見を求められた。このため、以降5回の会議を重ね（経過については、巻末に記載）検討した結果、この意見書を提出するものである。

2 破産に至る経緯の検証

本委員会は、市から提出を受けた会社の営業報告書を基に、財務分析と経営分析を行い、破産に至る経緯の検証をした。ただし、市では、各分析に必要な会社の財務関係書類等の全てが揃わず、ようやく探し出した全期の営業報告書自体も、期によって(昭和58年度～平成5年度)は、記載内容が簡略化されるなどしていたため詳細な分析はできず、概略を読み取れたに過ぎない。

3 財務分析の結果

㉑ 実際			㉒ 市の全額出資 (単位：百万円)		
		28期累計			28期累計
事業活動	営業収入	9,239	事業活動	営業収入	9,239
	営業支出	(7,823)		営業支出	(7,823)
	雑収入・雑支出	101		雑収入・雑支出	101
	その他特別損失	(230)		その他特別損失	(230)
	法人税等	(136)		法人税等	(136)
	事業活動計	1,151		事業活動計	1,151
投資活動	固定資産取得	(2,707)	投資活動	固定資産取得	(2,707)
	固定資産売却収入	404		固定資産売却収入	404
	投資活動計	(2,303)		投資活動計	(2,303)
財務活動	市から出資	55	財務活動	市から出資	1,200
	市から長期借入	960		市から長期借入	
	金融機関他から出資	45		金融機関他から出資	
	金融機関から長期借入	3,225		金融機関から長期借入	
	金融機関へ返済	(2,236)		金融機関へ返済	
	支払配当	(3)		支払配当	
	受取利息	86		受取利息	
	支払利息	(920)		支払利息	
	財務活動計	1,212		財務活動計	1,200
	総CF計	60		総CF計	48
	現金残高	60		現金残高	48

入手できた資料をベースに一部推定を交えながら、第1期から破綻した前年度である第28期（平成12年度）までを通した期間合計ベースのキャッシュフロー計算書を作成し分析を行った。ここで「㉔ 実際」とは、現実の資金収支状況の累計そのままをキャッシュフロー計算書として示している。ただし、受取利息及び支払利息については、便宜上、財務活動によるキャッシュフローに含めた。これに対して、「㉕ 市の全額出資」とは、会社設立時に市が、会社破綻時点までに、出資と貸付金で投入したのとほぼ同額の12億円を出資していたという仮定のもと、他の事項は与件として作成したものである。

(1) キャッシュフロー分析の結果、推定できた事項

ア 会社が施設を所有することを前提にしていたのであれば、過小資本であった。

床取得のための資金調達を金融機関等に頼らず、市が十分な出資をしておれば、少なくとも破綻時点までは健全な財政状態が保たれていたと考えられる。すなわち、市が12億円を当初から出資しておれば、少なくとも平成12年度末までは、トータルキャッシュフローは黒字であり、また、損益も黒字である（法人税の増加は無視）。ただし、この場合においても十分な建替・改修資金の積立がなされ、適切にリニューアルが実施されなければ、経営状況は早晩悪化すると考えられる。

イ 金融機関は、投入資本をほぼ回収していた。

金融機関にとっては、貸付金を出資とみなし、受取利息の受入を出資の払い戻しと考え、貸付元本の返済と合わせて投入資本をほぼ回収したことになる。

(2) 根本的な破綻原因についての考察

ア 市街地再開発事業における意思決定に関する固有の問題

南口駅前市街地再開発事業は、「道路の整備、駅施設の改良、広場の建設など近代都市にふさわしい駅前の公共施設整備を行い、商店街を耐火構造の近代的な商業施設に改造し消費購買力を市内にとどめるため、駅の高架化工事を関連事業とし、市街地再開発事業を行うことによって、駅及び周辺地区を一体的に整備する・・・」と当時の計画書でうたわれていたところから、社会資本の整備という行政目的を最優先とし、商業振興目的は二次的なプロジェクトではなかったかと推察される。そこで、当該地域は、ハード（道路、駅前広場、建物）の整備が必要であったため、市街地再開発事業を実施したのではないかと考える。

イ 都合のよい事業計画、資金計画

保留床（商業床）の量を商業需要からの要請ではなく、市街地再開発事業全体の採算を確保することを目的として、必要とされる資金に見合うだけの量とした。その結果、外部に販売しきれず、会社が引き取ることとなり賃貸床とした。しかし、景気の悪化に伴い借り手が付かず、空床が増加したため会社の経営状況が悪化していった。

ウ 時間的、地理的に部分最適の追求及び拡散

都合のよい需要予測に基づき、商圈の重複する宝塚市内で市街地再開発計画（昭和62年開業の逆瀬川アピア、平成5年開業の宝塚ソリオ）を次々に実行してしまった。この結果、サンビオラの集客に影響させてしまった。

(3) 直接的な破綻原因についての考察

会社の事業が施設の管理事業のみならば、これほど赤字が膨らむことはなかったが、(1)のキャッシュフロー分析のとおり、他人資本を用い、多額の金利負担のもと施設を所有し、賃貸事業を行ったこと及びリニューアル計画が頓挫したことが、直接的な破綻原因と考えら

れる。

(4) 責任の所在についての考察

会社の破綻について、あえて誰の責任かを追及するならば、市街地再開発事業に携わったもの総てに責任があったのではないかと考えられる。

会社の経営層	・ 経営の失敗、リニューアル計画を実行に移せなかった。
所有者／テナント	・ 市にまかせておけば何とかしてくれるという甘えがあった。
市	・ 無理な事業計画を認めた。 ・ 部分最適な、都合のよい需要予測に基づく市街地再開発事業を次々と実行した。 ・ 会社への貸付、追加貸付を継続した。
市議会	・ 事業計画の承認、貸付の承認

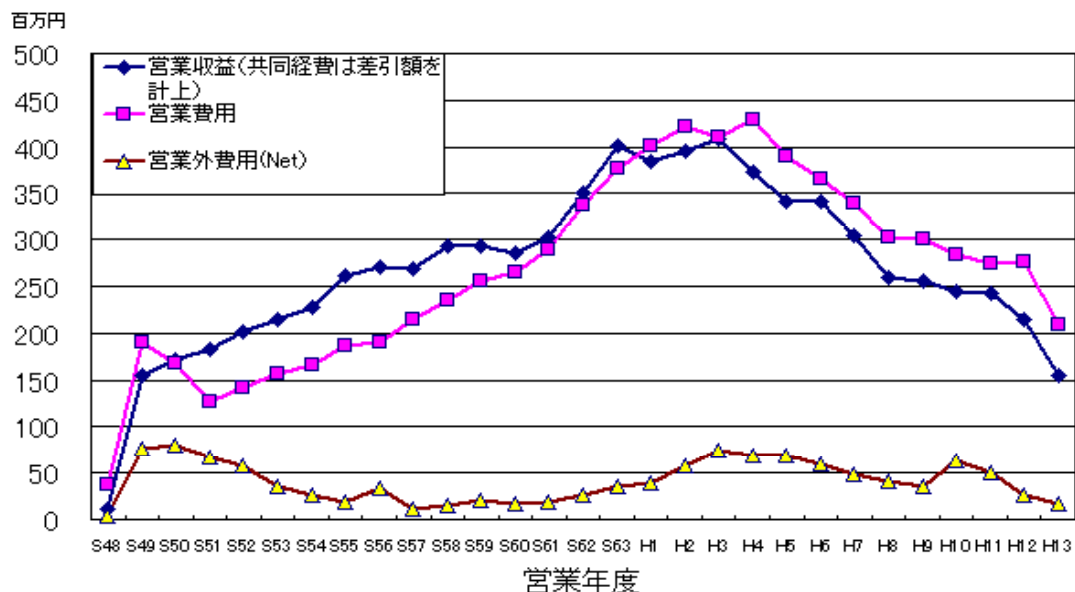
このように、会社破綻の責任は、多かれ少なかれ総ての関係者にあり、責任追求を進めると最終的には、責任割合の議論になる。しかし、この議論によって会社の破綻という事実がなくなるわけではなく、意味のある議論とは言えない。それよりも、過去の失敗経験を生かした今後の対応が重要である。

4 経営分析の結果

(1) 分析の視点

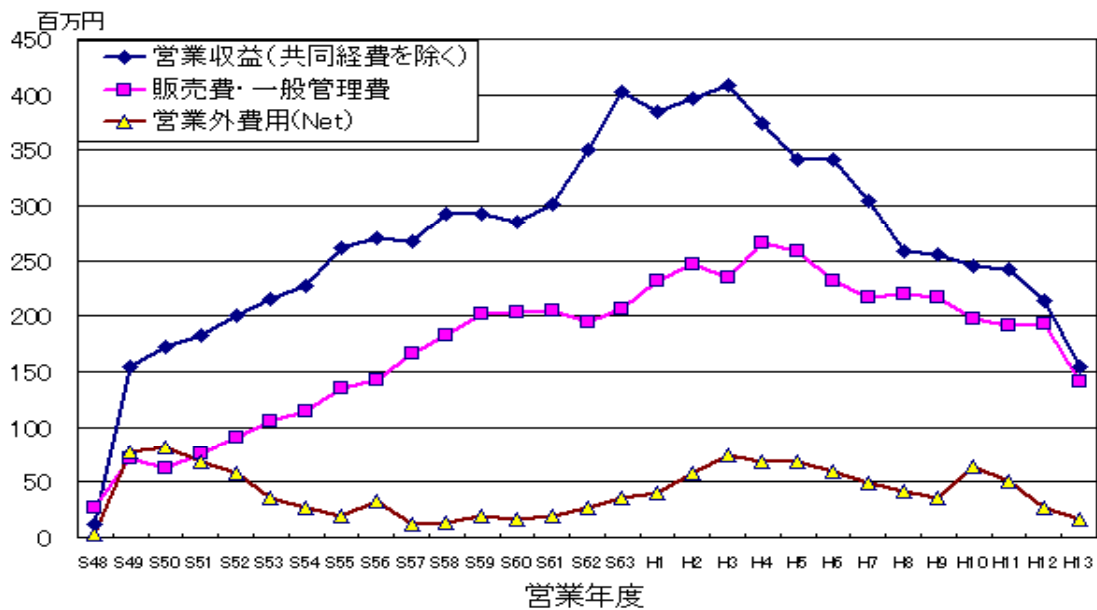
事業活動期間を通しての事業活動収支は、プラス約 1 1 億円であった。これを 1 1 億円「も」あると考えるか、「しかない」と考えるかで大きく変わってくる。資源配分がより適切に行われていれば、破綻の可能性を低くすることができたはずである。ここでは、本来支出すべき必要がないものへの支出があったのではないかと仮定し、そのような支出がなければ、改修等の将来の支出増に対する資金の確保もでき、経営状況が悪化することはなかったのではないかとこの視点で分析を試みている。

(2) 営業収益に対する営業費用、営業外費用の動向



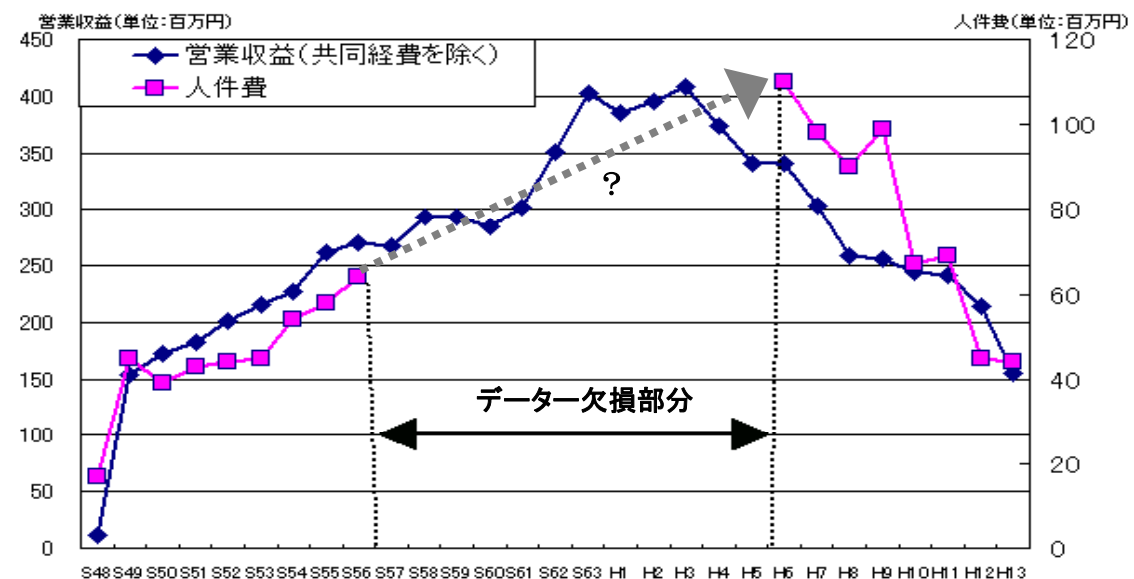
- ア 創業から暫くの間は、営業費用に対して営業収益が僅かに上回っている期間が続くが、特に平成以降は営業収益に対して営業費用が上回る状況が続いていた。
- イ 昭和50年代は、営業収益の動きと営業費用の動きがほぼ一致しており、営業収益の伸びに対して合理的な営業費用額であったか（収益に合わせる形で費用を計上するようなことがなかったどうか）について検討を要する。
- ウ 経営が比較的好調であった昭和後半から平成前半までは、長期借入金負担も減少傾向にあった時期で、実質的な金利負担も軽くなっており、将来に向けた安定的な財務基盤を形成できる機会があったと思われる。

(3) 営業収益に対する販売管理費及び一般管理費の動向



営業損益に大きな影響を持つ販売管理費及び一般管理費（以下「販管費」という。）の動向を見ると、営業収益が頭打ち若しくは減少傾向が見え始めた平成4年ごろまで、ほぼ一貫して増加傾向にあった。なぜ、このような経費の増加傾向を招いたのかが、当社の収益性を考察する上で大きな鍵となる。

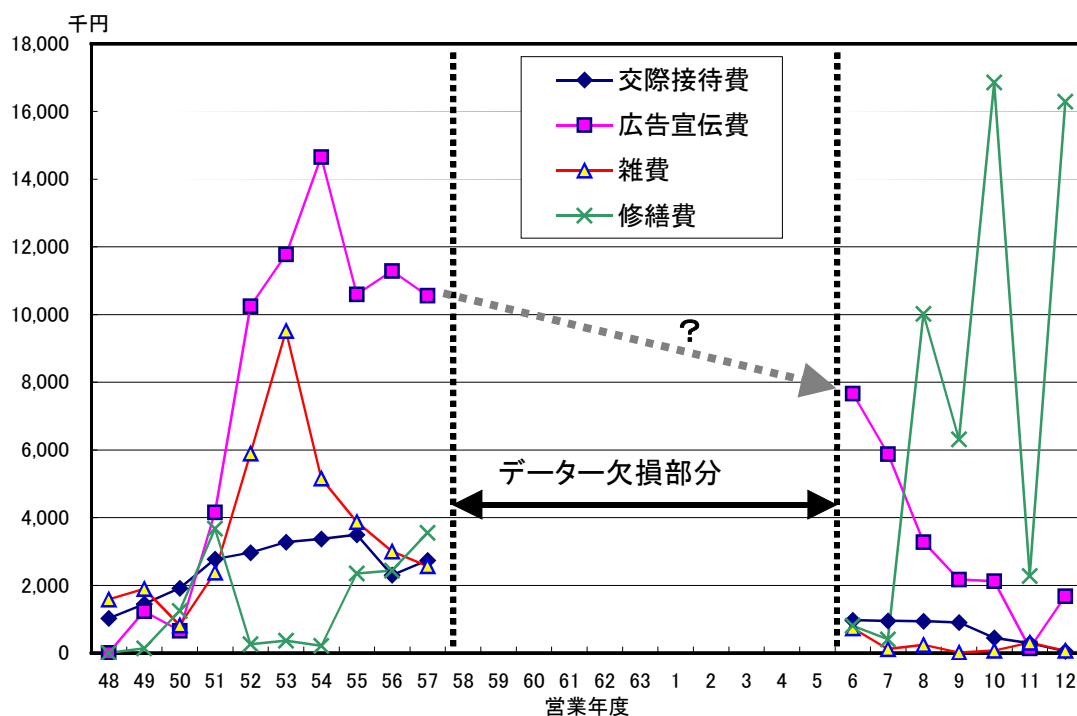
(4) 営業収益と人件費の動向



ア 販管費の中でも約5割程度を占める人件費の動向を見ると、成長期においては、ほぼ営業収益の伸びに応じて人件費が伸長している。

イ データ欠損部分は予測せざるを得ないが、平成6年度の人件費額は昭和57年度の水準を大きく上回っており、データ欠損期間も人件費が伸長し続けていた可能性が高い。会社の規模、業容に応じた適切な人員計画であったのか、収益性・利益に見合う（役員）報酬額であったかが問題である。

(5) 人件費以外の販管費の動向①



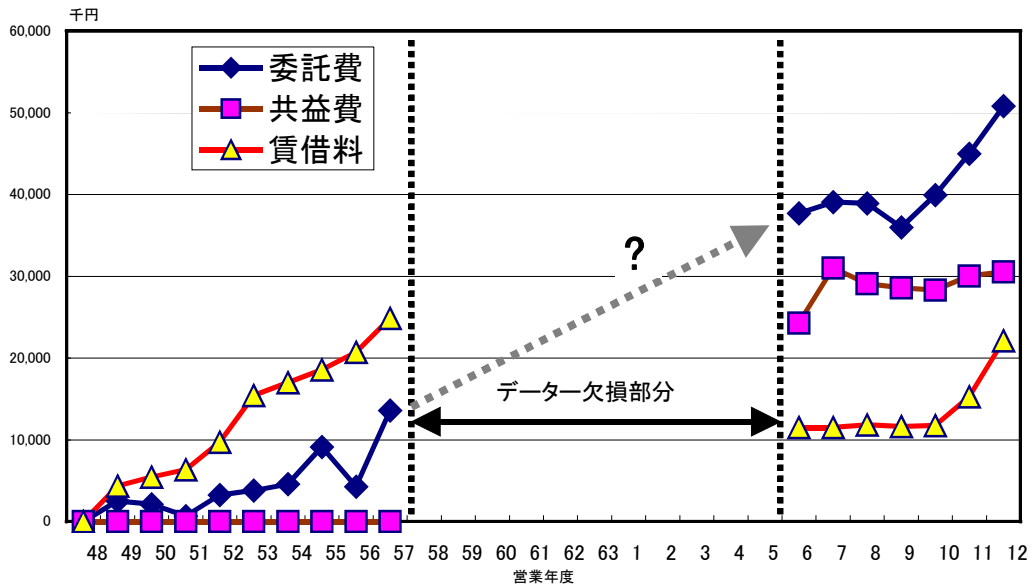
ア 人件費以外の主な費用のうち、比較的削減し易い広告宣伝費、接待交際費及び雑費の動向を見ると、比較的経営状況の良かった昭和50年代に大きく伸び、接待交際費は1百万円規模から始まり、多いときで3百万円を超えていた。平成になり、経営状態が悪くなると数十万円規模に抑えられていることから、業務遂行上必要であったかどうかは、今となっては分からないが、過剰な接待費であった可能性は否定しがたい。また、同じく昭和50年代には、広告宣伝費が1千万円を超え、さらに、極めて不透明な処理である雑費も数百万円あった。特に昭和53年度などは、販管費総額1億円に対して1千万円近くが雑費として処理されており、用途が明らかにされていない。これも接待交際費と同様に、平成以降は急速に抑えられている。営業収益に対する営業費用の額がほぼ一致していることを考慮すると、比較的業績の良かった昭和50年代は、社員を増やしても、それでも利益が出るため、接待交際費等を使って利益が出ないように費用計上をしていた可能性がある。

イ 一方、平成6年度以降に突然修繕費が発生するようになり、その負担も費用の内、比較的構成比の高いものであった。本来このような費用は、予め積み立てておくべきだと考えられるが、そのような対策が昭和の経営状態の良かった時期にとられた形跡は無く、将来当然発生すると考えられる支出に対する準備が適切に行われていたとは言えない。

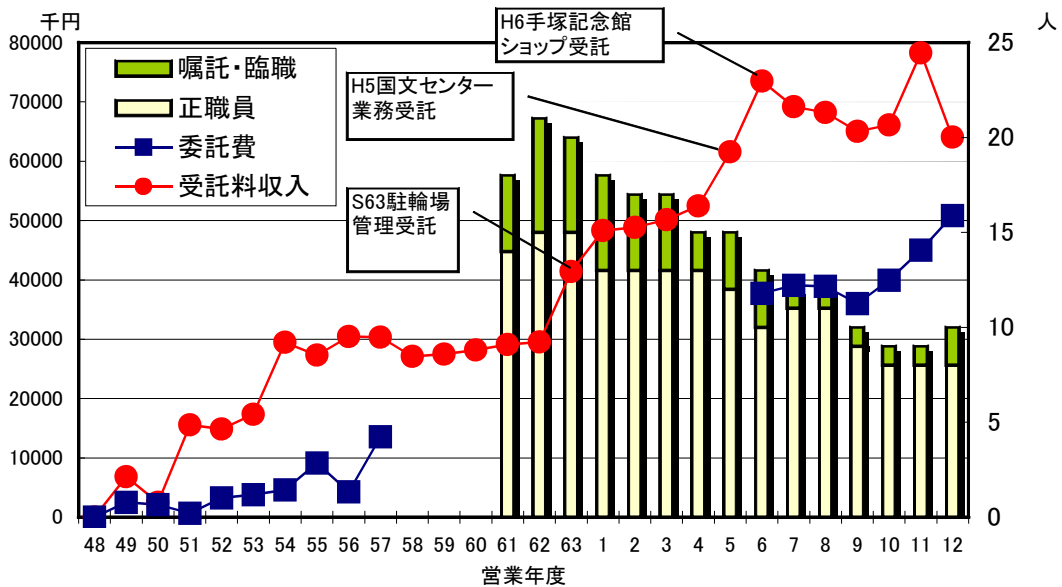
今振り返ってみると、調子の良かったときの利益を接待交際費等に使わず、修繕等に備えておくべきであったと考えられる。

(6) 人件費以外の販管費の動向②

A表



B表



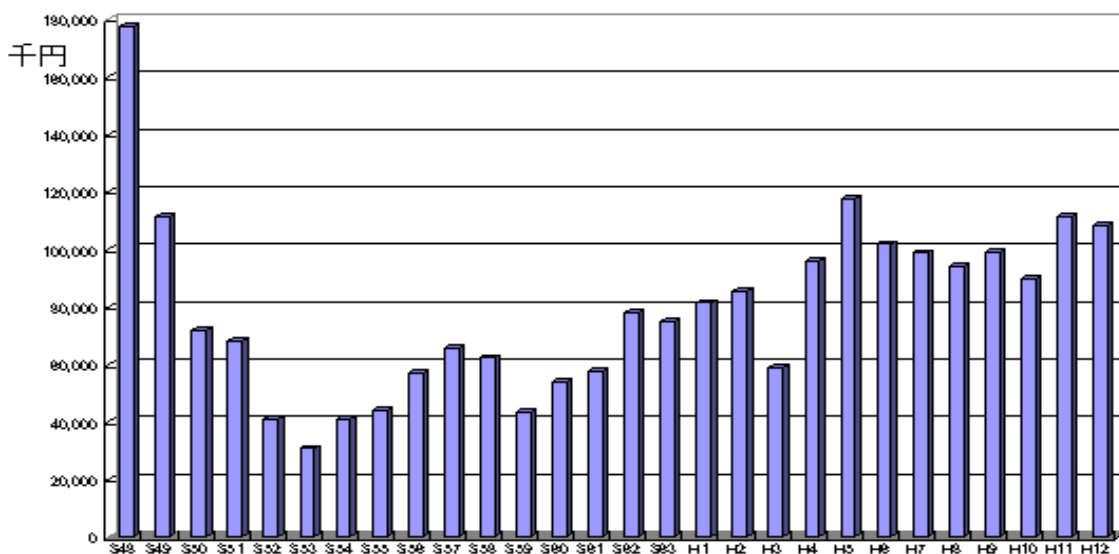
人件費以外の費用のうち、データ欠損期間以後(平成6年度)に現れた、又は増加した重要な費用として、共益費及び委託費を挙げることができる。

ア 共益費は、主に会社所有床から発生したものであるが、会社設立当初からの景気の良かった時期は、会社所有床は全て賃貸されており、借り主が直接、区分所有者会に共益費を支払っていたため、会社が支払う共益費は発生していなかった。しかし、景気の悪化に伴い、経営難から共益費を区分所有者会に支払わない賃借人が発生し、その肩代わりとして

会社が共益費を支払ったことや、借り手が付かない賃貸床の共益費が増加したため、年々共益費が膨らんでいった。(A表)

イ 委託費は、業績が悪化する中で伸びていた。一方、受託料収益も昭和60年代に業績が悪化し始めた時と比べ、最終的に2倍以上にまで伸びている。当該収益が急激に伸びる節目には、市営駐輪場や国際・文化センターの管理等の業務を市又は市の外郭団体から受託していた。同じ時期、社員数は嘱託、臨時を含め減少を続け、受託料収益とは反対に2分の1となっている(B表)。あくまでも推測の域を出ないが、会社は、市からの受託事業を遂行するために再委託していた可能性がある。もし、会社が受託事業を丸投げして再委託しており、それを市は容認の上、会社の救済を目的として委託事業を発注していたのであれば、いたずらに会社を延命させただけであり、基本的な解決とならないものであった。

(7) その他 (未収金勘定)



ア 会社発足時はやむを得ないとしても、常に数千万円規模の未収金を抱えていた。平成になると1億円程度の水準となり、資金繰りへの影響も少なからずあったと推察できる。

イ 借入による資金調達(資金繰り)から発生する金利が経営に影響を与えていたことから、すなわち未収金が経営に影響していたと推測できる。未収金の回収の必要性については、営業報告書の中で会社自身も言及していたが、抜本的な解決策は見出せなかったと考えられる。

5 今後の外郭団体に対する関与のあり方について

今回、会社の財務分析及び経営分析並びに所管課からのヒアリングを行った結果、本委員会は、市がその外郭団体、特に市街地再開発事業にかかる会社に対する関与のあり方として、次のとおり意見を述べる。

(1) 会社運営(業務執行)ではなく、経営の枠組みに対して合理的な関与を行うべきである。

市は、会社に対して、会社運営(業務執行)に直接関与するのではなく、経営の枠組みに対して合理的な関与を行うべきである。当社の場合、本来行うべき事業は何か、どのような

資源配分計画をとるべきか、経営状態はいかにある（べき）か、といった会社の位置づけ、経営の枠組みに関する合理的な関与は行われなかった。会社の運営に直接携わったことで、むしろ、運営自体が目的化し、さらにそれすらも満足に行うことができなかった。

- (2) 会社を評価する仕組みと正しく打つべき手が必要である。

当然企業である以上、単年度ではない経営計画と、10年、20年の長期での評価が必要である。また、評価の結果、改善すべき点があれば、早急かつ正確に手を打たなければならず、いたずらな延命策は、第二の宝塚都市開発株式会社をつくることになる。

- (3) 会社の業務執行に市経営層、同OB又は市職員、同OBはかかわらない。

市経営層等が業務執行に携わると、市と企業の牽制関係及び厳しさを曖昧にする。会社所管課は、経営を監視、指導する任務があるが、実際には、市の経営層又はそうであった者等に対して注文できるものでない。その結果、牽制機能が働かず、経営を監視、指導することもできない。

- (4) 会社の情報公開を進める。

市が、会社の経営に関して監視（査定）すると同時に、外郭団体等の情報を全て市民に開示し、市民の監視（査定）に曝すということは、健全な経営に有効な手段である。

6 最後に

阪急宝塚南口駅前の市街地再開発事業自体は、駅前地区のハードの近代化を図るという市街地再開発事業としては、全国的に見てもかなり早期（ないし端緒）とも言える先進的な事業であったと聞く。

国の制度枠組みを先取りしたといわれる同事業は、それなりに意義のあるものであったことは否定できないが、現在、このような事態になってしまったことに象徴されるように、事業を進めることに比重を置きすぎた結果、何のための再開発か、同地区をどう育てていくのかという視点から、地方行政が責任ある計画及び運営を適切に行ったのかについては疑念が残るものである。

その設立、運営において、駅前エリアの再開発コンセプトを実現するという、市（ないし地域）の戦略的ビジョンや意思があったとは考えられず、市の関与の元で、整備された施設の管理業務をいわば委託されて、これを行うことを目的とした組織に、ビルの更新や地区経営の長期的視野が欠けていても当然だったのかもしれない。そのため、その後投入された資源（ヒト、カネ）、及びその使い方が、継続企業として不適切であったとしても当然なのかもしれない。

このように考えると、全てはハードをつくることのみを焦点を当てたものではなかったかという疑問にぶつかる。その上、つくろうとしたハードが、長期的に見て地域にどのように大切なものか、そういった視点からの検討も欠けていたのではないか。商業床の整備といった点一つをとっても、「商業」にかかわる市場ニーズを適切に分析したものであったかどうか疑問であり、そもそも、その再開発コンセプトが明確ではなかったのではないであろうか。

そして、その後、本市で展開された他の駅前地区での事業が、多かれ少なかれ同種の問題を抱えてはいないか危惧を抱くものである。

(検討の経緯)

平成17年1月21日 第5回外郭団体経営等検討委員会	市から、破産に至る経緯を検証し、今後の外郭団体に対する関与のあり方について意見することを求められる。
平成17年3月17日 第6回外郭団体経営等検討委員会	会社破産に至る経緯について、市担当者から説明を受け、質疑応答を行う。
平成17年6月7日 第7回外郭団体経営等検討委員会	市から収集した資料により、会社の全営業期間を通しての財務分析及び経営分析を行い、これに検討を加える。
平成17年8月1日 第8回外郭団体経営等検討委員会	各委員から提出のあった意見書案を事務局がまとめたものを検討する。
平成17年8月24日 第9回外郭団体経営等検討委員会	意見書案について、全委員合意のもと意見書として決定する。

指定管理者制度導入に関する意見書

平成17年3月

宝塚市外郭団体経営等検討委員会

平成17年3月28日

指定管理者制度導入に関する意見書

宝塚市外郭団体経営等検討委員会
委員長 正 司 健 一

はじめに

本意見書は、外郭団体経営等検討委員会（以下「本委員会」という。）における指定管理者制度導入に関する議論を、本委員会のメンバーである松尾副委員長、牧野委員、正木委員の了解のもと、委員長である正司が集約したものである。なお、個々の施設に関する言及は、指定管理者制度の対象となる施設の管理運営を行っている外郭団体等について本委員会での議論がまだ途上の段階であることから、今回の意見書では最低限の指摘にとどまっている点に留意されたい。

1 指定管理者制度の趣旨

指定管理者制度とは、公の施設に係わる管理主体の範囲を民間事業者まで広げることにより、(1) 住民サービスの向上、(2) 行政コストの縮減等をはかる目的で、その活用により、地域の振興及び活性化、並びに行政改革の推進へとつながることが期待されているものである。宝塚市指定管理者制度導入への対応方針（第2-1-（2））において、「市民サービスの向上及びコスト削減といった効果が見込まれることから、法令等により指定管理者制度を採ることができない施設を除き、すべての公の施設について制度導入の採否を検討するものとする。」としてあるのは、このような同制度のねらいからしてまさに正しいものといえるだろう。

そもそも、平成15年7月の総務省通知「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」には、指定管理者制度の導入等に際し、「公の施設の管理状況全般について点検し、指定管理者制度を積極的に活用」するようにとの記述がある。したがって、そもそも「公」がその建設に関与したもの、現在その管理下にあるすべての施設について、法の趣旨に則った対応措置をとることを直ちに検討すべきだろう。

もっとも現在の「指定管理者制度」が想定している「公の施設」とは、通常市民が思い浮かべる税金を投入して建設された施設のすべてを指しているわけではない。その意味では、市民の求めるサービスを、もっとも効率的かつ有効に供給するという当たり前の基本原則達成のための、あくまで第一歩を踏み出すものにすぎない。欧米の例を見るまでもなく、現時点で市が行っている業務のすべてにおいて、なぜ市が直接的な形でやらないといけないのか、より効率的な供給方法は他にないのか、といったことを検討する、本来的な「市場化テスト」導入への対応を考える、いわば予行演習のようなものと位置付けなければ、立法の趣旨を軽視するものである。

先般出された「宝塚市指定管理者制度導入への対応方針」の第1で、「単なる施設管理形態の変更ではなく、現行の施設の運営のあり方について再度詳細な検討を行うとともに、現状の各施設のサービスが、本来公が実施すべきものであるのか、どの程度実施すべきであるのか、民間によるサービス供給により可能ではないか等、本来の設置目的自体に照ら

して、サービスの必要性や達成状況、効率性などについて、抜本的な検討を行わなければならない」とあるのは、けだし正しいと言える。なおここで抜本的とは、これを機に施設の存廃、他の用途への転用も、場合によっては選択肢となってくる検討という意味に解釈すべきことはいうまでもない。

また、委任に当たっては、当然、サービスの質的向上やコスト削減についてコントロール可能となる範囲の業務を包括的に委任することを基本としなければならないことも、まさに言わずもがなのことである。このように、同制度はたとえば施設の清掃や窓口業務といった一部業務の委託とは明確に異なり、すべての業務に関わる立案・執行を委任することを意味する。委任という言葉からは、市が詳細にわたって企画・立案した具体的事業の執行部分だけを他の団体に任せることだけを想像しがちであるが、それでは立法の趣旨を活かすことはできない。当該施設を使って、設置目的を達成するために生産すべきサービスは多様であり、その供給手法にも様々なことが考えられる。その基本目標を達成した上で、さらに付加的に市民サービス向上に貢献するサービス生産の可能性も十分に存在する。そもそも、多くある公の施設をどのように組み合わせて、市全体に対して求められている複数の公共サービスを生産するか、考えられるバリエーションは無限にあるだろう。

もっともこのような事実は、管理者を比較選定する作業がいかに難しいものかを示すものであり、これを本来の行政目的に照らして行うためのノウハウの蓄積が不可欠となることを示唆している。したがって、現行の当該施設の管理部課にそのような能力があるのかどうかを判定するとともに、どのような選定体制そしてその後の監督（けっして介入ではない）体制をとることが、制度の趣旨に対して正しい取り組み方になるのか、市全体で取り組むことが不可欠になる。

いずれにせよ、原則として実際に民間企業、NPO、現在その運営を行っている外郭団体等に事業提案を募集する際には、たんにそのサービス生産をどれだけの費用で行うのかだけを求めるのではなく、市が提示した当該施設の設置目的、当然供給すべき公共サービス水準に対して、どのような事業でこれに対応するのか、考えることができる余地を与えるものでなければ、指定管理者制度の趣旨を活かすことはできない。宝塚市においても、同制度導入にあたっては以上の点に十分に留意した形で対応されることを、本委員会としては要望する。

2 外郭団体等への対応

ここで、とくに本委員会がその検討対象として付託されている外郭団体等（宝塚山本ガーデン・クリエイティブ株式会社、宝塚市保健福祉サービス公社、宝塚市スポーツ教育振興公社、宝塚市文化振興財団、さらに宝塚市社会福祉協議会）が管理している施設について論じるならば、これまでの経緯、また現在の状況等を勘案する必要があるケースといえるかもしれない。そこで、たとえば静岡市がその方針のなかで明らかにしているように、平成18年4月1日までにすべての施設について指定管理者制度に移行することを前提とした上で、最初の指定に限り、現在管理業務を受託している現受託者に限定して選定手続きを行い指定することができるとする、といった措置導入を検討することにも一定の合理性があるものと思われる。

ただし、当然のことではあるが、現受託者に限定することが、当座の現実的選択と市民が納得できる証明が行われることが、このような特別措置適用の必要条件となる。また、このような特別の措置はあくまでスムーズな体制移行を意図したものであり、最初の指定、いわば第0回の段階に限るべきものであることはいうまでもない。そして、これによる指定管理者の指定期間は、市の方針で想定されている期間の半分以下、たとえば平成20年3月31日までとすべきであると考え。実際、先に例示した静岡市においてもこれと同じ期間設定を行っている。このような措置は法の成立時点から元々3年間に設定してあった猶予期間を4年半（現時点からの3年間）に延長することを意味するだけに、その運用には慎重な配慮が必要となる。

このような特例ともいえる措置を先に挙げた諸団体が管理している公の施設において一様に導入するかどうかについては、担当部課だけではなく市全体の判断となるだろうが、その場合、民間でこれに応募する可能性のある事業者が存在するかどうか、応募条件の設定が相対的に明示的に行うことができ、その結果その審査が明解な形で行えるかどうか、そもそも当該外郭団体等の経営状況が自立的なものといえる状況にあるか（ないし、この猶予期間の間にこれを達成できることが期待できるかどうか）、さらに場合によっては雇用面での対応の可能性といったことがその判断根拠の一例となるかもしれない。

ここで外郭団体等に対して、この猶予の期間を活用して、あらかじめ定められた時点で公募制で行われる競争に耐えうる経営能力を身につけることはもちろん、競争に破れた場合の対処方法についても同時に考え、公募制の運用に組織として対応することが強く求められる。そのためには、少なくとも公開された明確な補助金査定プロセスの確立、直接的（市からの出向職員の給与をはじめとした人件費、さらに間接費を含む）のみならず間接的（たとえば当該施設・当該団体と一体となって仕事を行っている市職員の人件費・間接費等）に当該団体ではなく市が負担している費用を採算上の考慮に入れた上での一定の採算性確保が、市から具体的目標として与えられなければならない。逆にそのような改善の努力が見られない団体が管理する施設については、あらかじめ定められた期間より早めて公募を開始することもその政策オプションに含んでおくべきだろう。

またわれわれは、この期間延長は当該外郭団体だけではなく、市側にも大きな宿題をこなす期間として重要な意味をもつと考えている。そもそも、当該施設を所轄する部署は、当該団体にしてこのような指導ができないようであれば、その監督責任を問われていることと同義である。これに加えて、2年後に行われる公募制による競争で、第三者の目から見ても妥当な競争の条件設定、提案事業内容の公正な審査を行う能力を持つようになる必要がある。そこで求められる能力が、単純な費用比較を行うことだけではないことは明らかである。公共性を担保しつつ市民に求められるサービスをより効率的に供給する体制へ移行するためには、その企画内容、さらにサービスの質を、公正な形で評価できる能力を身につけなければならない。そのためには最低限、当該施設を利用した市民サービスの成果指標を複数個明らかにすること、おそらく場合によって相矛盾する成果指標群をどのようにまとめて判断するか、その公開指針を構築することが求められている。

ここで注意が必要なのは、実質的には第1回となる公募による管理者選定プロセスは、現受託者がとりあえず受けた期限よりも十分に前の段階で始める必要があるという点であ

る。これに応募する意図のある民間事業者、NPO等に限らず、現受託者（外郭団体等）にとっても、どのような内容を条件とした公募が行われるのかわかっていなければ、これに対応しての有効な提案を検討できなくなるのは容易に想像がつく話である。したがって、少なくとも期限の約1年前には、どのような公募を行うのかを公表する必要があると、われわれは考えている。

そして、このような能力がそなわってこそ、はじめて公共性と効率性の両立が可能となるのであり、そもそも担当部課としての存在意義が芽生えるといえるだろう。

3 特別措置が終了するまでに必要な対応について

- ・ ところで、現在提示されている対応方針について、やや詳細に立ち入れば下記の点については修正、あるいは誤解を招かないように配慮する必要があると考えている。外郭団体等現受託者をとりあえず指名するという特別措置が終了する時点以降に適用する運用指針を作成する際には、是非とも検討していただきたい。第2-1-(1)-①で、民間活力の導入を「執行」の部分に限っているのは、制度の趣旨からして誤解を招くというべきだろう。どのようないわゆる事務事業をどのような基準で行うのか、といった基本原則・達成目標については、たしかに行政が最終的に責任をとるべきタスクであるかもしれないが、それを具体的にどのように実現するかについてまで行政の専権事項という考えは、そもそもPPPの基本的考え方と相容れない。
- ・ 第2-4 第2回目以降の指定管理者の選考プロセスについて、すなわち指定期間が終了したのちの手続きについて言及することが、よりやる気のある事業者からの応募を増やすために不可欠であると思われる。
- ・ 第2-5にある、業務の範囲を条例において明記するのは、本来的にやらねばならないことを明記する上で当然のことであるが、当該施設の設置趣旨にてらして、これに貢献する事業・業務が、条例に具体的に記載されていないからできないと言った事態が起こらないよう、十分な注意が必要だろう。
- ・ 第2-7 委託費の設定に当たっては、当然、指定管理者に対して適切なインセンティブとペナルティのシステムが組み込まれたものとなっていなければならない。そのためには、当該施設の運営状況について監督する必要があるが、はたして現在の所轄部課がそれにふさわしい部課といえるのか、その点を検討することを忘れてはならない。さらに適切な監督が行われているのかこれを査定する独立の組織を設けることも重要な論点である。
- ・ 第3-1 応募書類段階で、行政が求める条件を完全に与えることは実際には不可能だろうし、供給するサービスの種類、価格、リスク分担等の多様な要素は、行政と最有力候補となった事業者との間の交渉で定まると考えられる。したがって、実際の選考プロセスは、まず第1次セレクションで候補となった事業者と、内容を詰める交渉が行われ、その結果によっては2番手候補に交渉相手が変わる可能性があることを明記しておく

べきだろう。さもなくばPPPの本来哲学の実現は不可能になる。

なお、選定基準にある「平等利用」は何をもって「平等」と定義しているのか、人によって判断がかわるものであるので、削除するか、定義を与えるか、用語法を変えなければ無用の混乱を招く恐れがある。

また「企画能力」をかならず選定基準として含めるべきだろう（第3-3でも同じことがいえる）

利用料金については、現在と同様の形で法律上条例で定めなければならないが、あくまでその範囲を最低限にとどめ、指定管理者の提案に委ねていくべきであろう。条例に規定するとすれば認可方法だけで実際には十分であるかもしれない。もっとも、認可方法だけを定めた場合、その査定プロセスがブラックボックス化し、行政の裁量の余地がかえって広がり、それが意図せざる問題を引き起こす可能性が十分に考えられるので、審査プロセスの透明性を高める工夫があわせて不可欠である。また、行政が特定の利用者に対する減免を求めた場合は、その減額分は補助ではなく収入補填として行うことを明記すべきだろう。

また、行政側の監督体制について、これを定めることも重要だろう。

- ・ 第3-2-(3) 先ほども述べたが、大切なのは業務の「範囲」を明示することではなく、行政として必ずその供給確保を求めているサービスを明らかにすることだろう。その場合、いわゆるアウトカム指標としてどのようなものを想定しているかも示さなければならない。また当然のことであるが、指定期間終了後のことや監視体制について、情報を与えなければならない。

また、市がどのような形でいわゆる公益性を担保しようとしているのか明示しておく必要がある。たとえば、ホールについては、催しの基準を予め設定する、市の行事については優先的に予約をとるなどの点をあらかじめ規定していたり、収入補填の方針を明らかにしたり、特定の利用者グループの利用権を優先させることを指示したりなど、必ず行うべき事業内容（その費用負担）以外の形で表記されることも十分に考えられる。

- ・ 第3-3 所轄する部課がはたして適切な選定の判断を行える部課か、後でこの点について議論を行うが、その点についても検討が必要になってくるだろう。また少なくとも企画部局との共同判断が不可欠な作業となると想定できる。

なお、選考プロセスの透明性を確保することはたしかに非常に重要であるが、とくに応募者の経営内容の公開は、慎重な対応が望まれる。

- ・ 第3-5 すでに述べたことと重なるが、協定の締結に当たって、何を評価基準として、途中経過ならびに成果をチェックしていくのかについて必ず触れるべきだろう。また、委託費の額及び支出方法、利用料金に関する事項なども、含まれるべきだろう。

4 結び

結びにあたって、現在「公の施設」を所轄している担当部課がそのまま、指定管理者制

度の検討にあたっての責任部署となって良いかという点について補足しておこう。

そもそも、はじめに述べたように、指定管理者制度の導入はその制度の趣旨からも、施設の存廃、他の用途への転用も場合によっては選択肢となってくる、まさに根本的検討から始めるべきものである。このような検討を、これまで当該施設の維持を仕事とし、さらに現管理者と一体となって仕事をしてきた部課にどこまでできるかについては、これは自らのそれまでの仕事の価値を自己否定することもその解の一つとなるべきものだけに困難ではないかとの指摘は一般に行われているとおりである。

これまで事業を行ってきた外郭団体と新規に参入することを考えている事業者とでは、必ずしも対等な立場で競争できないと、とくに新規参入を検討している事業者から判断される可能性は十分に考えられる。この場合、外郭団体が不当に有利な立場に立ってはいないかの検討を行わなければ、公募に際して、他の事業者と同列に競争させて良いかどうかを、当該外郭団体とつながりの深い担当部署が判断するのは、形式的にも望ましいものではない。

さらに「公の施設」で現在行われている「受託事業」の内容についての再検討プロセスが、指定管理者制度の導入に当たっては不可欠なものとなる。それがなければ、現時点、そして将来にわたる、当該施設を活用する行政目的達成にとって、もっとも効果的な事業組み合わせとは何かの検討ができなくなってくる。その際、これまで受託事業の企画立案を行ってきた当該担当部署がその見直しも行うというのは、検事と弁護士が同一人になっているようなものではないだろうか。

さらに、経済効率性を考えるならば、民間大手事業者に任せるのがよいとしても、たとえばNPO育成といった視点から、民間大手事業者だけが管理者となることを避けることも、行政判断として十分に考えられる。これは独占的状況の防止といった側面からだけではなく、市民との協働を進めると言った行政目的の視点から行われることが考えられる。各々多様な目的に応じた公の施設が複数ある状況の中で、いずれについてこのような対応を行うのかは、縦割りではない、全市的判断ができる部署が担当することが望ましいだろう。

より長期的な議論になるかもしれないが、現在特定の目的にしか使われていない「公の施設」を場合によっては複数組み合わせ、多様な公的サービス供給の場として活用できるかもしれない。そうなると、ますます公の施設を活用する事業者の選定をこれまでの縦割りのシステムの中で行って良いのかという点が問題になってくる。

以上の点を考えるならば、担当部課が指定管理者制度の運用を一義的に行うという体制にはいろいろと問題点を含んでいるといわざるをえない。そもそも冒頭で求めたように、所轄の施設について現受託者を指定することとなった担当部課はここで提示した多くの疑問のいくつかを、実質第1回目となる管理者公募プロセスを開始するまでに晴らしてくれるものと期待している。しかし、それでも、第1回目より第2回目とプロセス改善が進むためにも、これにあたる組織体制は、あらかじめ定められた一定の期間で見直すことを確定しておいた方が良いのではないかと考える。その場合、担当部署、とくにその部課レベルではなく、たとえば助役、部長（当該部局および企画部局）レベルでの議論が当該施設の位置づけに関する方針決定に際してなされるような仕組みを導入することも考えられる

だろう。

最後になるが、牧野委員から指定管理者制度導入のための検討手順案が提示され、事務局に保管されている。担当部課はそのプロセスを構築するにあたって、是非ともその概念枠組みを参考にしていきたい。