

答 申 書

平成28年8月22日

池 田 市 長

倉 田 薫 殿

一般財団法人池田市公共施設
管理公社に関する検討委員会

会 長 井 上 章

一般財団法人池田市公共施設管理公社に対して本市が執るべき措置について検討した結果について、別紙のとおり答申します。

平成28年8月22日

一般財団法人池田市公共施設
管理公社に関する検討委員会

会 長 井 上 章

副 会 長 岡 部 孝 好

委 員 椎 葉 淳

委 員 高 濱 滋

委 員 柏 原 孝 充

一般財団法人池田市公共施設
管理公社に関する検討委員会

報告書

平成28年8月22日

一般財団法人池田市公共施設管理公社に関する検討委員会

目 次

第1 検討委員会について

- 1. 設置経緯及び目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
- 2. 委員構成・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
- 3. 開催状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2

第2 公社の設立経緯と概要

- 1. 設立の経緯・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
- 2. 公社の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4

第3 公社の事業内容と運営方式をめぐる問題

- 1. 指定管理者制度の管理の範囲・・・・・・・・・・ 8
- 2. 補助金事業の問題点・・・・・・・・・・・・・・・・ 9
- 3. 指定管理事業と補助金事業の違い・・・・・・・・ 10

第4 公社の組織と事業内容の改革素案

- I. 3つの改革素案
 - (1) 改革素案A・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 12
 - (2) 改革素案B・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14
 - (3) 改革素案C・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 17
- II. 改革素案をめぐる論点の整理・・・・・・・・・・ 19

第5 終わりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 27

第1 検討委員会について

1. 設置経緯及び目的

一般財団法人池田市公共施設管理公社（以下、「公社」）が特定の業者に対して不適切な業務発注をしているのではないかという報道を受け、池田市の予算の合理的かつ能率的な執行を確保するとともに、公の施設の管理の適正を確保するため、財団法人池田市公共施設管理公社における本市補助金等の執行状況等に関する調査委員会（以下、「第三者委員会」）が平成25年4月1日に発足した。第三者委員会は同年6月28日に市に答申書を提出し、公社の業務執行体制や情報公開規程、契約事務処理の問題点について指摘を行った。この答申に対し、公社は同年8月22日に業務改革案を市に提出し、今後の改革方針を自ら示すとともに、平成26年以降は業務改善報告書を提出している。

平成27年12月25日、市長から監査委員に対し財政援助団体等監査が要求され、公社の出納その他の事務が適正かつ効率的に行われているか第三者の視点から監査が行われた。監査の結果、定款その他の規則の実際との齟齬や、指定管理事業と補助金事業の会計処理区分の不明瞭さに対する指摘が行われた。

本委員会は、一般財団法人池田市公共施設管理公社に関する検討委員会条例（平成28年条例第11号。）により、公社に係る市の予算の執行の適正及び市が公社に行わせている公の施設の管理の適正を期することを目的として、市が公社に対して執るべき措置を検討するために設置されたものである。

公社が行った予算執行の状況、公の施設の管理業務又は経理の状況の調査審議を行うとともに、市長からの諮問の挨拶にもあったように、公社が

新体制のもと明日に向かって羽ばたき、成長していくために、市と公社が今何をすべきか、意見を述べるものとする。

2. 委員構成

会 長	井上 章	元大阪府議会議員 元池田市議会議長
副会長	岡部 孝好	神戸大学名誉教授
委 員	椎葉 淳	大阪大学大学院教授
委 員	高濱 滋	日本公認会計士協会近畿会前会長 P w C あらた有限責任監査法人大阪事務所長
委 員	柏原 孝充	元池田市子ども・健康部長 元池田市法制文書課長

3. 開催状況

第1回	平成28年4月20日(水)	13:00~16:00	池田市役所3階 議会会議室
第2回	平成28年5月17日(火)	13:00~14:50	池田市役所3階 議会会議室
第3回	平成28年5月26日(木)	13:00~15:30	池田市中心公民館2階 A会議室
第4回	平成28年6月29日(水)	13:00~14:50	池田市役所3階 議会会議室
第5回	平成28年8月 2日(火)	10:00~11:00	池田市役所3階 議会会議室

第 6 回 平成 2 8 年 8 月 2 2 日 (月) 1 5 : 0 0 ~ 1 7 : 0 0

池田市役所 3 階 議会会議室

第2 公社の設立経緯と概要

1. 設立の経緯

公社は、その設立趣意書にあるように、それまでの市直営による公共施設の管理運営では、施設の整備・拡充に伴い、管理運営経費が市財政に与える影響は多大となっていくことを鑑み、厳しい行財政のもとで効率的な行政運営をめざし、市民の行政需要に応えつつ、事業の振興と効果的な管理運営の実現を図るための受け皿として、平成元年4月に財団法人として設立されている。

当初は、五月山緑地都市緑化植物園と五月山霊園の管理を受託することから始まっているが、寄附行為（平成元年4月1日）に規定されており、市と密接な連携を保ち、市が設置する公の施設の管理運営について協力し施設の設置目的を効果的に達成するとともに、施設の利用の拡大を図り、もって市民の福祉の増進に寄与することを目的に、市の公共施設の整備・拡充に伴い、公社の管理受託の範囲も拡大されていった。

2. 公社の現状

公社は、平成15年の地方自治法の改正による指定管理者制度の導入後においても事業を縮小することなく、指定管理者として継続して施設の管理を担っている。公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成18年法律第50号）による改正前の民法第34条の規定に基づく公益財団法人となった後、平成25年4月1日には、公益法人制度改革関連三法の施行に伴い、一般財団法人となっている。

一般財団法人となった後も、公社の定款（平成25年4月1日）によると、法人としての目的は、市と密接な連携を保ち、市が保有する行政財産の管理・運営について協力し、公共施設等の設置目的を効果的に達成するとともに、公共施設等の利用の拡大を図り、もって市民の福祉の増進に寄与することとしており、設立当初の目的と変わっていない。

また、同定款から、公社は、上記目的を達成するために、池田市内において以下の事業を行うとしている。

- (1) 公共施設等を利用し、市民の教養、健康及び福祉の増進を図ること。
- (2) 公共施設等の管理・運営に関すること。
- (3) 公共施設等の利用増進に関すること。
- (4) 緑化の推進及び調査・研究に関すること。
- (5) その他この法人の目的を達成するために必要な事業

平成28年度一般財団法人池田市公共施設管理公社事業計画書によると、公社の事業は14事業で、その内訳は、指定管理事業4事業、補助金事業（実態は委託事業）9事業、その他1事業である。

(1) 指定管理事業

1	五月山緑地	都市緑化植物園、池田城跡公園、五月山動物園、五月山体育館、五月山緑地駐車場
2	猪名川緑地	猪名川運動場、猪名川緑地駐車場
3	夫婦池公園	テニスコート、駐車場
4	総合スポーツセンター	総合スポーツセンター、駐車場

(2) 補助金事業

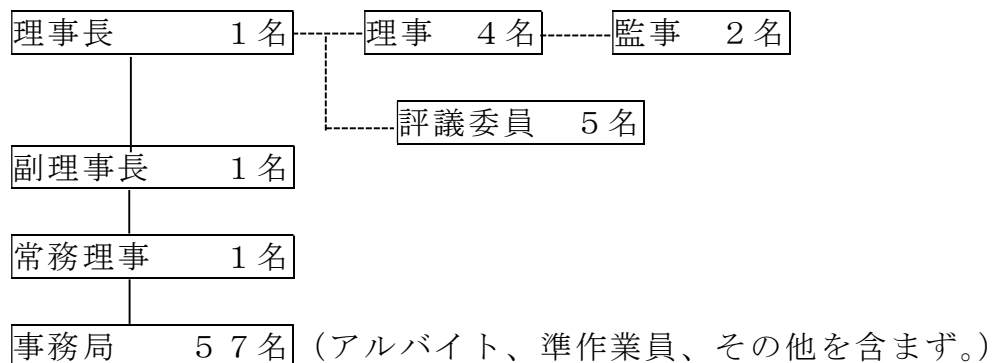
1	公園緑地の維持管理に関する事業	都市計画公園 19 箇所、都市計画緑地 3 箇所、都市計画墓園 1 箇所、その他都市公園 110 箇所。 合計 133 箇所
2	街路樹及び街園の維持管理に関する事業	街路樹 69 路線、街園 50 箇所
3	道路の維持管理に関する事業	市道及び市管理道路(市有道路・道路敷地・廃道敷地を含む。) 1,270 路線 延長 214.6 k m
4	下水道等の維持管理に関する事業	公共下水道(汚水)延長約 219.8 k m、公共下水道(雨水渠)延長約 58.4 k m、地上権設定道路及び下水道敷延長約 40 k m、準用河川及び普通河川延長約 4.5 k m、用排水路及び溝渠延長約 102.5 k m
5	防疫に関する事業	市有地、公共施設、側溝及び公共下水道管
6	公衆便所の維持管理に関する事業	栄本町公衆便所、栄町公衆便所、伏尾町公衆便所、池田駅前公衆便所
7	市営住宅の管理に関する事業	市営住宅(石橋・秦野・狭間池・井口堂・古江・借上住宅アルビス五月ヶ丘・借上住宅アルビス緑丘)
8	五月山山麓山間緑地の保全に関する事業	五月山山麓山間緑地 46 筆 16.4ha
9	古江古墳等の管理に関する事業	古江古墳、山の家、教育センター

(3) その他事業

1	駐車場の管理運営に関する事業	池田・府市合同庁舎駐車場
---	----------------	--------------

平成 28 年度当初における管理公社の組織体系は次頁のとおりである。

第三者調査委員会後、役員の変更が行われたようであるが、監事については市会計管理者が引き続き選任されているほか、理事長をはじめ評議員の中にも一部、元市職員が選任されている。また、事務局についても、各部局の長に当たるものは元市職員であり、市との密接な関係が見られる。



事務局		公社職員	嘱託職員	契約職員	アルバイト	準作業員	その他
全般	総務課		1				
	総務担当	3	0	0	1	0	0
補助金事業・その他事業担当	市営住宅担当	1	2	1	0	0	0
	公園管理センター		1				
	五月山公園事務所	1	0	2	2	0	0
	五月山管理班	2	0	0	5	0	0
	維持管理班	2	0	0	4	0	0
	花管理班	0	0	1	4	0	0
	五月山公園売店	0	0	0	1	0	0
	五月山霊園詰所(シルバーに委託)	0	0	0	0	0	0
	水月公園管理事務所	1	0	2	4	8	0
	猪名川公園管理事務所	2	0	0	3	0	0
	施設管理センター		1				
	神田管理事務所	4	0	2	4	0	0
指定管理事業担当	緑地管理センター		1				
	都市緑化植物園	4	3	3	5	0	1
	池田城跡公園	0	0	0	5	0	0
	五月山動物園	2	0	2	4	0	1
	五月山体育館	3	1	1	2	0	0
	総合スポーツセンター		1				
	総合スポーツセンター	2	1	2	2	0	0
	夫婦池公園テニスコート	0	0	0	1	0	0
猪名川運動場	0	1	1	2	0	0	
計		27	13	17	49	8	2

第3 公社の事業内容と運営方式をめぐる問題

1. 指定管理者制度の管理の範囲

公社の問題点を指摘する前に、ここでは、指定管理者制度とはどういったものか、また、公の施設の管理について、指定管理者制度を導入することができる範囲について言及する。

指定管理者制度は、住民福祉の増進を目的とする公の施設について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、公の施設の設置目的を効果的に達成するため、設けられたものである。

したがって、指定管理者制度を導入採用するかしないかを検討するに当たっては、公の施設の設置の目的を効果的に達成し、住民サービスの質の向上を図ることを基本としなければならない。

指定管理者制度の導入に当たり、総務省は「道路法、河川法、学校教育法等個別の法律において公の施設の管理主体が限定されている場合には、指定管理者制度を採ることが出来ないものである。」（総行行第87号。平成15年7月17日）としている。

国土交通省は、「個別の公物について地方自治法の指定管理者制度が適用されるか否かは、個別法の解釈によるものである。なお、地方自治法の解釈として、指定管理者制度は、事実行為のみにも適用可能であるが、使用料の強制徴収、行政財産の目的外使用許可等の法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限は指定管理者に行わせることができないこととされている。」とし、都市公園、道路、河川、下水道など公の施設において、指定管理者が行うことができる管理の範囲について、次のような通達を出している。

(1) 都市公園の管理については、「公園管理者が行うこととして都市公園

法において定められている事務（占有許可、監督処分等）以外の事務（行為の許可、自らの収入とする利用料金の収受、事実行為（自らの収入としない料金の収受、清掃、巡回等）等）」（国都公緑第76号。平成15年9月2日）

（2） 道路の管理については、「行政判断を伴う事務（災害対応、計画策定及び工事発注等）及び行政権の行使を伴う事務（占有許可、監督処分等）以外の事務（清掃、除草、単なる料金の徴収業務で定型的な行為に該当するもの等）」（国道政第92号。平成16年3月31日）

（3） 下水道の管理については、「下水処理場等の運転、保守点検、補修、清掃等や管渠の保守点検、補修、清掃等あるいは使用料の徴収管理等の事実行為については、指定管理者制度を活用することなく業務委託を行うことが従前どおり可能であるほか、委託する管理の内容に応じ指定管理者制度によることも可能である。一方、排水区域内の下水道の利用義務付け、悪質下水の排除規制、物件の設置の許可、使用料の強制徴収、監督処分等の下水道管理者が行うべき公権力の行使に係る事務等については、指定管理者制度は適用できないので十分留意すること。」（国都下企第71号。平成16年3月30日）

2. 補助金事業の問題点

先述のとおり公社の平成28年度の14事業の内、補助金事業は9事業である。

補助金事業では補助金交付要綱により、補助金交付申請書に事業計画書、収支予算書等の書類を添えて市長に申請し、事業年度が終了したときは補助金実績報告書に事業報告書、収支計算書等の書類を添えて市長に提出し、補助金の精算を行うこととされている。

「補助金の交付申請については、前年秋の予算化時期に公社からの概算

要求を受けて担当課で審査するものの、当該年度末に精算するため、公社からの申請額がそのまま交付額となっている。(監査結果報告「8. 監査結果(1) ①補助金について」)との指摘にもあるように、補助金事業では、市は公の施設の設置者としての責任を十分果たすことが難しく、また、施設管理者においては業務の効率化についての創意工夫が働き難い状況である。

また、「公社の予算執行について、補助金事業と指定管理事業における予算管理制度がそれぞれ異なるやり方で運用されているため、2つの予算システムが混合されてしまうと、タテマエとホンネが違ってきて、予算統制による事業活動のコントロールがその効きを弱めてしまう。(第三者調査委員会「調査報告書」42ページ(4)まとめ)」との指摘については、公社として、予算統制がとれるよう運用を改められたようではあるが、依然として制度上の問題があると言わざるを得ない。

3. 指定管理者事業と補助金事業の違い

指定管理者事業については、市では、地方自治法(昭和22年法律第67号)第244条の2第3項の規定に基づき、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を池田市指定管理者による公の施設の管理に関する条例(平成18年池田市条例第24号)により定めている。

その中では、指定管理者制度導入の趣旨である「市民サービスの向上」「コスト削減」が適切に図れているかを検証するため、指定管理者の指定期間が満了する際には指定管理者の管理運営に対する評価を行い、その結果を管理運営方法の改善や次期指定管理者の選定に活用する、という仕組みを設けており、市は公の施設の設置者としてのチェック機能を果たすとともに、施設管理者における業務の効率化についての創意工夫が働きやす

い状況であると言える。

なお、指定管理者制度は、公の施設の設置目的を効果的に達成するため、最も適切な事業者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とも異なるものである。

一方、補助金事業は、本来、市が直接に行うべき行政サービスを公社に代行させているものである。この代行に要する費用を市から公社へ補助金として交付している。

補助金の交付申請は、年度当初に、公社から市へ事業計画書、収支予算書等の書類を添えて申請があり、その申請に基づいて補助金が交付される。

そして事業年度が終了したとき、公社から市へ補助金実績報告書の提出があり、補助金の精算を行うものである。

補助金事業は、公社からの概算要求を受けて担当課で審査するものの、当該年度末に精算する概算額であるため、管理公社からの申請額がそのまま交付額となっている。

以上のことから、市の厳しい財政状況下においては、管理の質を確保しつつ、コストを縮減し、効率的な運営を行うことは極めて重要な課題であり、公社が補助金事業により管理運営を行っている公共施設については、施設管理者による創意工夫が期待できる指定管理者制度の活用を検討すべきである。

第4 公社の組織と事業内容の改革素案

I. 3つの改革素案

本委員会においては、公社の将来の事業展開の方向と組織編成のあり方について多角的に検討した。検討した事項は多岐にわたっているが、本委員会の議論の出発点となった改革素案は、A、B及びCの3つである。

ここでは3つの原素案を併記して、基本的な考え方を明らかにしておくこととする。なお、各素案には他の素案と類似の見解が含まれているが、意見を集約するうえでは見解の異同も重要なポイントとなるため、重複を厭わず原案をそのまま記載する。

(1) 改革素案A

1. 補助金事業

補助金事業は本来、池田市環境部、都市建設部、上下水道部、教育委員会、市民生活部に所属していた事業である。

道路、下水道、公園の維持管理については、市民サービスの根幹をなすものであり、原則、池田市のそれぞれの所属に戻す。

ただし、以下の事業については新しい方式を導入する。

- (1) 五月山公園や五月山霊園の管理は、民間事業者の指定管理制度もしくは委託事業を導入する。
- (2) 市営住宅管理は、管理戸数384戸（平成27年度決算）、駐車場54台の管理を行っているが、募集業務だけを市で行い、その他の契約・管理業務は民間に開放し、指定管理制度を導入する。

2. 指定管理事業

(1) 五月山体育館

事業費のうち、28年度予算と26年度決算からは見てとれないが、1億5千万円（体育館、城跡公園？）の委託料があり、公社はおおむねアリーナに関する業務を担当している。

監査報告でも一部、指摘されているが、民間事業者の参入を図り、競争入札を実施し、経費の適正化を図る。その際は、利用料金制を採用し、利益剰余金については、協定を締結し、計画に従って市へ納付する。

また、ネーミングライツを募集し、経費の削減を図ることも考えられる。

(2) 都市緑化植物園

緑化事業や各種講習会による収支以外にはほぼ収入は無く、指定管理制度の目的からすれば、指定管理制度の採用そのものの必要性が感じられない。以前の現業部門だから公社へと言う流れからなのかと思われる。

関連施設等との共同利用による利用の多角化や新しいパートナーとの共同経営など、多角経営をめざす。

(3) 池田城跡公園

維持管理業務が中心になっている。入場料は政策的に無料とされているが、フィルムコミッションや各種イベントなどを積極的に誘致、開催することを目的として、収入を得る途を模索する。

市内の緑化事業者・団体との共同による指定管理事業に移行する。

(4) 五月山動物園

五月山公園管理と一体化して運営する。

(5) 猪名川運動公園

引き続き、指定管理事業を導入する。

(6) 五月山幹線園路

利用形態は、ゴルフプレイヤーと霊園参拝者が中心だと思われる。料金

所を廃止し、利用先であるゴルフ場・霊園管理者に利用料徴収の代行を委託する。

(7) 各駐車場

五月山緑地、猪名川緑地、テニスコート、総合スポーツセンターの駐車場に五月丘緑地の駐車場も加え、一括して民間事業者に経営を委ねる。

3. 自主事業

庁舎駐車場は他の駐車場と一括し民間事業者に経営を委ねる。

(2) 改革素案B

1. 「補助金事業」に類別されているすべての事業を「指定管理事業」に組み替える。

- (1) 「補助金事業」という用語はかつての「ばらまき行政」の印象を与えるし、公社が展開している実際のビジネスの内容にもマッチしていない。
- (2) 「補助金事業」とされている事業は、そのほとんどが市の公共サービスの提供を代行する請負業であり、「指定管理事業」に組み替えて、「池田市の公共サービスを代行する事業」という内容をはっきりさせるのが望ましい。
- (3) 「補助金事業」を「指定管理事業」に組み替えれば、受注時の競争入札を通じて市場原理が働き、事業の運営がいつそう効率化されると期待できる。
- (4) 「指定管理事業」への組み替えは、すべての「補助金事業」について行うべきであるが、この組み替えが著しく困難な事業については、例外として池田市の直轄事業に切り替えるのが望ましい。

2. 新旧の「指定管理事業」における「事業ユニット」を再構成し、統合する。

- (1) 新旧すべての指定管理事業につき、1つひとつの事業単位の括り方を見直し、新事業ユニットとして再構成したうえで、その新統合事業ユニットを指定管理事業の発注単位とする。
- (2) 五月山緑地、猪名川緑地、夫婦池緑地、都市計画緑地、五月山山間緑地など、「緑地」に係る事業ユニットを統合し、一括して委託契約を結ぶ。同様にして、公園緑地、都市公園、街路樹・街園についても、新統合事業ユニットに再構成したうえで、委託契約を結ぶ。
- (3) 五月山体育館、夫婦池テニスコート、総合スポーツセンター、猪名川運動場などは、「健康・スポーツ系資源」として新統合事業ユニットに再編成する。
- (4) 五月山動物園、植物園、池田城跡は「観光資源」として再構成し、1つの新統合事業ユニットにまとめる。
- (5) 駐車場管理、市営住宅管理、墓地管理、公道管理、溝渠、トイレ管理などはそれぞれを独立の事業ユニットとして切り離し、専門技能をもつ事業者と委託契約を結ぶ。

3. 「管理公社」という組織のあり方を根本的に改めその自立性を高める。

- (1) 一般財団法人という法人格はそのままとし、役員の使用、組織の運営方法などを根本から洗い直す。
- (2) 池田市ゆかりの民間事業者、財団、協会など、外部の諸団体に対して一口500万円、5口程度の新規出資を要請し、対応して池田市の出資比率を50%以下に引き下げる。
- (3) 法人名を現行の「…公社」から「…事業体」、「…財団」などに変更し、

名実ともに「池田市と民間との共同運営組織」に転身する。

(4) 副市長など池田市の現職の幹部職員を公社の役員に充てる人事慣行を取り止める。理事、監事などの公社の役員は、現職の市職員以外の者から選任するのが望ましい。

(5) 理事長、事務局長のほかに、事業統括執行役員、新事業開発執行役員を置き、これら4名をもって執行役員会を構成する。重要な意思決定は執行役員会の合議によって決定する。

4. 事業展開の方式を大幅に改め、新規事業の開発にウェートを移す。

(1) 組織と事業の再編後における公社の主力事業は、「指定管理事業」と「自主事業」である。これら2事業ともに民間事業者との競争力の確保が鍵となるので、役員、従業員ともに一丸となって競争力強化に注力する。

(2) 「指定管理事業」(旧来の補助金事業を組み替えた事業を含む)については、事業統括執行役員を中心に、その事業内容のグレードアップを図り、いっそうの競争力強化をすすめる。不正・事故の防止、ロスの削減を行うだけでなく、さらに効率を引き上げるために、日常的な事業活動のコントロールを強化する。

(3) 激しい環境変化の中で競争力を維持・強化するためには、事業内容の改善をたゆみなく続けるとともに、新しい事業を構築することが不可欠である。新事業開発執行役員を中軸に、指定管理事業と自主事業の両方にわたり、新規事業の模索と事業化を推進する。

(4) 新規事業の開発にあたっては、市民の目線に沿って需要を掘り起こすことが大切である。市民の需要が高度化してきている点に注意して、たとえばアスリート能力開発、健康増進、疾病予防、ペット飼育、菜園管理、病虫害駆除、庭園設計、種苗開発、盆栽育成などにターゲットを絞り、やや専門的なサービスの提供に重点を移動させるのが望ましい。

- (5) 専門知識の開発にあたっては技術顧問制度を設け、外部の専門家の助言、指導などを積極的に活用すべきである。有望なプロジェクトについては、コンサルティング会社に事業の設計を委託するのも1つの方法である。
- (6) 動物園、植物園、城跡などの集客型事業については宣伝をいっそう強化し、集客力を引き上げる必要がある。近隣の関連事業体との共催企画を増やすのも1つの方法であろう。

(3) 改革素案C

1. 補助金事業について

管理公社の設立当初の事業は、地方自治法の一部を改正する法律（平成15年法律第81号）による改正前の地方自治法第244条の2の規定に基づく管理受託であったが、管理受託者となり得る者は、地方公共団体の出資法人等に限定され、具体的な管理受託者を条例に規定することとされていた。また、補助金は一般的に対価として支払われるものではないので消費税の課税の対象とならないということで、補助金事業に変更した。

平成21年度から、指定管理事業以外を補助金事業としているところであるが、実体は委託事業である。したがって、補助金事業について指定管理者制度の採否を検討し、採用しないものは市直営事業とすべきである。

- (1) 現行の補助金事業のうち公園緑地の維持管理に関する事業、道路の維持管理に関する事業、下水道等の維持管理に関する事業及び市営住宅の管理に関する事業については、指定管理者制度を採用すべきである。これらの事業のうち占有許可、監督処分等の行政権の行使を伴う事務は、指定管理者が行うことができないので市長が行うこととする。

(2) 街路樹及び街園の維持管理に関する事業、防疫に関する事業、公衆便所の維持管理に関する事業、五月山山麓山間緑地の保全に関する事業及び古江古墳等の管理に関する事業は、指定管理者制度になじまないので市直営事業とし、事実行為としての業務委託とすることを検討すべきである。

2. 指定管理事業について

(1) 公の施設の設置目的を効果的に達成し、最も適切なサービスが提供できる指定管理者を選定するため、公募による提案の募集を行っているところであるが、その基本条件のうち指定管理事業の対象となる公の施設のグルーピングについて検討する必要がある。

(2) 都市緑化植物園、池田城跡公園、五月山動物園、五月山体育館、五月山緑地駐車場の5施設については五月山緑地の一部であるので、一体的に募集しているところであるが、例えば、「スポーツ」「みどり」といった類似施設をグルーピングすべきである。グルーピング化すれば、スケールメリットによりコスト削減が期待できるほか、ノウハウの蓄積が容易となり、良好な管理運営による市民サービスの向上が期待できる。

3. その他事業について

池田・府市合同庁舎駐車場の管理運営に関する事業については、府との共同事業であるので、府との調整が必要である。

II. 改革素案をめぐる論点の整理

これら3つの改革素案をもとに委員の間で活発な討議が行われた。

主要な論点について、その概要を整理すると次のようであった。

(1) 補助金事業について

補助金事業については、制度上の問題が多数あり、改革が必要であるという点で概ね意見が一致している。改革に向けては、次の二つの方向が提起された。

ア 補助金事業は、原則として、指定管理事業に組み替える。

- ・「補助金事業」とされている事業は、そのほとんどが市の公共サービスの提供を代行する請負業であり、「指定管理事業」に名称を変えて、「池田市の公共サービスを代行する事業」という内容をはっきりさせるのが望ましい。<<< B - 1 (2) >>
- ・「補助金事業」を「指定管理事業」に組み替えれば、受注時の競争入札を通じて市場原理が働き、事業の運営がいつそう効率化されると期待できる。<<< B - 1 (3) >>
- ・五月山公園や五月山霊園は、民間事業者の指定管理者制度を導入する。また、市営住宅は、管理戸数384戸(平成27年度決算)、駐車場54台の管理を行っているが、募集業務だけを市で行い、その他の契約・管理業務は民間に開放する。<<< A - 1 >>
- ・補助金事業のうち公園緑地の維持管理に関する事業、道路の維持管理に関する事業、下水道等の維持管理に関する事業及び市営住宅の管理に関する事業については、指定管理者制度を採用する。これらの事業のうち占用許可、監督処分等の行政権の行使を伴う事務は、指定管理者が行うことができないので市長が行うこととする。<<< C - 1 (1) >>

イ 指定管理事業になじまないものは、市の直轄事業に組み替える。

- ・「指定管理事業」への組み替えは、すべての「補助金事業」について行うべきであるが、この組み替えが著しく困難な事業については、例外として池田市の直轄事業に切り替えるのが望ましい。<<< B-1(4)>
- ・街路樹及び街園の維持管理に関する事業、防疫に関する事業、公衆便所の維持管理に関する事業、五月山山麓山間緑地の保全に関する事業及び古江古墳等の管理に関する事業は、指定管理者制度になじまないので市直営事業とし、事実行為として業務委託を行うことを検討すべきである。<<< C-1(2)>
- ・道路、下水道、公園の維持管理については、市民サービスの根幹をなすものであり、原則、池田市のそれぞれの所属に戻す。<<< A-1>

以上の通り、補助金事業を原則として指定管理事業に組み替えるという点には意見の一致がみられたが、極端な形でこの考え方を推し進めると、市民サービスが低下することが考えられるので、指定管理事業への組み替えにあたってはその影響を十分考慮すべきだとの意見が出された。すなわち、「改革の基本は指定管理への移行であるが、公園などは市に近いところで行われるのが望ましい。市民目線で言うならば公園管理などは、コストにとらわれすぎると公園自体が死んでしまう恐れがある。」という見解がその例である。

現行の補助金事業の中で指定管理事業への組み替えが適切でない事業についても活発な議論がなされた。

五月山霊園、防疫、古江古墳などは指定管理事業になじまないという意

見があったし、指定管理事業の契約が可能な民間事業者が存在する場合でも、市の直轄事業として市から直接に委託する方が良いケースもあるという意見もあった。また、補助金事業を指定管理事業に組み替える場合、最初から公社の受注機会を排除せず、公社はすべての指定管理者の選定に参加する機会を与えられるべきであるという考え方も示された。

(2) 指定管理事業のあり方について

指定管理事業については、各委員より、利用料金制度の導入、既指定管理事業のあり方、公募条件（施設のグルーピング）等に関する意見が出され、活発な討論が行われた。

ア 新たな制度の導入について

- ・利用料金制を採用し、利益剰余金については、協定を締結し、計画に従って市へ納付する。＜＜＜A-2(1)＞＞＞
- ・ネーミングライツを募集し、経費の削減を図る。＜＜＜A-2(1)＞＞＞

イ 個々の施設について、指定管理事業のあり方について

- ・駐車場管理、市営住宅管理、墓地管理、公道管理、溝渠、トイレ管理などはそれぞれを独立の事業ユニットとして切り離し、専門技能をもつ事業者と委託契約を結ぶ。＜＜＜B-2(5)＞＞＞
- ・都市緑化植物園は、関連施設等との共同利用による利用の多角化や新しいパートナーとの共同経営など、多角経営をめざす。＜＜＜A-2(2)＞＞＞
- ・池田城跡公園は、維持管理業務が中心になっている。入場料は政策的に無料とされているが、フィルムコミッションや各種イベントな

どを積極的に誘致、開催することを目的として、収入を得る途を模索する。市内の緑化事業者・団体との共同による指定管理に移行する。<<< A - 2 (3) >

・猪名川運動公園は、引き続き、指定管理を導入する。<<< A - 2 (5) >

・五月山幹線園路の利用形態は、ゴルフプレイヤーと霊園参拝者が中心だと思われる。料金所を廃止し、利用先であるゴルフ場・霊園管理者に利用料徴収の代行を委託する。<<< A - 2 (6) >

ウ 指定管理者公募の条件（施設のグルーピング等）について

・新旧すべての指定管理事業につき、1つひとつの事業単位の括り方を見直し新事業ユニットとして再構成したうえで、その新統合ユニットを指定管理事業の発注単位とする。<<< B - 2 (1) >

・公の施設の設置目的を効果的に達成し、最も適切なサービスが提供できる指定管理者を選定するため、公募による提案の募集を行っているところであるが、その基本条件のうち対象となる公の施設のグルーピングについて検討する必要がある。<<< C - 2 (1) >

・都市緑化植物園、池田城跡公園、五月山動物園、五月山体育館、五月山緑地駐車場の5施設については五月山緑地の一部であるので、一体的に募集しているところであるが、例えば、「スポーツ」「みどり」といった類似施設をグルーピング化するべきである。グルーピング化されたスケールメリットとしてコスト削減が期待できるほか、ノウハウの蓄積が容易となり、良好な管理運営による市民サービスの向上が期待できる。<<< C - 2 (2) >

・五月山緑地、猪名川緑地、テニスコート、総合スポーツセンターの駐車場に五月丘緑地の駐車場も加え、一括して民間事業者に経営を

委ねる。<<< A - 2 (7) >

- ・五月山緑地、猪名川緑地、夫婦池緑地、都市計画緑地、五月山山間緑地など、「緑地」に係る事業ユニットを統合し、一括して委託契約を結ぶ。同様にして、公園緑地、都市公園、街路樹・街園についても、統合事業ユニットに再構成したうえで、委託契約を結ぶ。<<< B - 2 (2) >
- ・五月山体育館、夫婦池テニスコート、総合スポーツセンター、猪名川運動場などは、「健康・スポーツ系資源」として新統合事業ユニットに再編成する。<<< B - 2 (3) >
- ・五月山動物園、植物園、池田城跡は「観光資源」として再構成し、1つの新統合事業ユニットにまとめる。<<< B - 2 (4) >

以上のように、従来の指定管理事業については全委員が、指定管理者制度を継続すべきという意見であった。その際、利用料金制を導入することが、事業へのインセンティブを与える意味で重要だという指摘もあった。

エ スポーツ振興関連施設の指定管理事業について

平成28年6月に「池田市スポーツ振興条例」が制定され、市民スポーツ振興協議会とスポーツ振興基金が創設されることとなった。その活動を支えるスポーツ関連施設も、この条例とタイアップして従来にも増して市民に支持されるよう、円滑に運営されなければならない。そのためには、条例にマッチしたスポーツ関連の施設運営が必要になってくる。

二人の委員から次の意見が出されている。

その意見は、“スポーツとみどり”をキーワードに五月山体育館、夫婦池テニスコート、総合スポーツセンター、猪名川運動場などは「健康・スポーツ系資源」として新統合事業ユニットにし、他方で五月山動物園、都

市緑化植物園、池田城跡公園は「観光資源」として再構成するというものである。2つの新統合事業ユニットに分割し、それぞれを新しい事業体として施設運営を行うとする考え方である。

スポーツ振興に関連する問題は、単に施設面だけからではなく、スポーツ振興条例の創設の視点から総合的に検討すべきであるという意見もあり、これ以上の討論は他の機会に譲ることになった。

五月山緑地をはじめ5か所の駐車場経営については、指定管理者が民間事業者と委託契約を結ぶのではなく、市が直接、委託契約を結ぶことで良いのではないかと考える。

(3) 公社の組織と運営方法等について

その他にも次のような意見が出された。

ア 府市合同庁舎駐車場について

- ・庁舎駐車場は他の駐車場と一括し民間事業者に経営を委ねる。<< A - 3 >
- ・庁舎駐車場の管理運営に関する事業については、府との共同事業であるので、府との調整が必要である。<<< C - 3 >

イ 公社の事業のグレードアップ、競争力強化について

- ・組織と事業の再編後における公社の主力事業は、「指定管理事業」と「自主事業」である。これら2事業ともに民間事業者との競争力の確保が鍵となるので、役員、従業員ともに一丸となって競争力強化に注力する。<<< B - 4 (1) >
- ・「指定管理事業」(旧来の補助金事業を組み替えた事業を含む)につい

ては、事業統括執行役員を中心に、その事業内容のグレードアップを図り、いっそうの競争力強化をすすめる。不正・事故の防止、ロスの削減を行うだけでなく、さらに効率を引き上げるために、日常的な事業活動のコントロールを強化する。<<< B-4(2)>

- ・激しい環境変化の中で競争力を維持・強化するためには、事業内容の改善をたゆみなく続けるとともに、新しい事業を構築することが不可欠である。新事業開発執行役員を中軸に、指定管理事業と自主事業の両方にわたり、新規事業の模索と事業化を推進する。<<< B-4(3)>
- ・新規事業の開発にあたっては、市民の目線に沿って需要を掘り起こすことが大切である。市民の需要が高度化してきている点に注意して、たとえばアスレチック能力開発、健康増進、疾病予防、ペット飼育、菜園管理、病害虫駆除、庭園設計、種苗開発、盆栽育成などにターゲットを絞り、やや専門的なサービスの提供に重点を移動させるのが望ましい。<<< B-4(4)>
- ・専門知識の開発にあたっては技術顧問制度を設け、外部の専門家の助言、指導などを積極的に活用すべきである。有望なプロジェクトについては、コンサルティング会社に事業の設計を委託するのも1つの方法である。<<< B-4(5)>
- ・動物園、植物園、城跡などの集客型事業については宣伝をいっそう強化し、集客力を引き上げる必要がある。近隣の関連事業体との共催企画を増やすのも1つの方法であろう。<<< B-4(6)>

ウ 公社の自立、組織の運営方法、構成の改革について

- ・一般財団法人という法人格はそのままとし、役員の任用、組織の運営方法などを根本から洗い直す。<<< B-3(1)>

- ・池田市ゆかりの民間事業者、財団、協会など、外部の諸団体に対して一口500万円、5口程度の新規出資を要請し、対応して池田市の出資比率を50%以下に引き下げる。<<<B-3(2)>
- ・法人名を現行の「…公社」から「…事業体」、「…財団」などに変更し、名実ともに「池田市と民間との共同運営組織」に転身する。<<<B-3(3)>
- ・副市長など池田市の現職の幹部職員を公社の役員に充てる人事慣行を取り止める。理事、監事などの公社の役員は、現職の市職員以外の者によって構成するのが望ましい。<<<B-3(4)>
- ・理事長、事務局長のほかに、事業統括執行役員、新事業開発執行役員を置き、これら4名をもって執行役員会を構成する。重要な意思決定は執行役員の合議によって決定する。<<<B-3(5)>

以上のように、府市合同庁舎駐車場の管理運営に関する意見のほか、公社の組織の改革についての意見が出された。

池田・府市合同庁舎駐車場の管理運営に関する事業は、地方自治法第238条の4の規定に基づき府と市がそれぞれ公社に行政財産である庁舎駐車場を貸し付け、公社が自主事業として行っているものである。池田市の直営事業とし民間への業務委託を検討すべきであるが、府市合同庁舎の駐車場であり一体的に管理しなければならないので、府との調整が必要である。

公社の組織の改革にあたっては、公社が市から自立し、組織としてグレードアップしていくため、市との密接な関係による人事慣行、役員構成を見直し、組織の改変を行うとともに、これまでに培った公の施設の管理に関するノウハウに加え、新規事業、専門的なサービスの開発に努め、多角経営に着手していくことも必要であると考えます。

第5 終わりに

報告書の最後にあたり、改めて本委員会の目的について記すこととする。

言うまでもなく、公社の問題点については、第三者委員会答申及び監査結果報告等々で、指定管理事業と補助金事業の運営、公社組織の問題点など多岐にわたって、かなり詳細に課題が明らかにされてきた。

本委員会に与えられた任務は、それらの指摘に基づき、課題解決に向けてどのような処方箋を用意すべきなのかを解明することと認識した。

その基点となるのが、委員会審議の過程での発言にもあったように、地方政府の公共サービスであるがゆえに、サービスを低下させることなく、むしろさらに向上させながら、市税という資金を最大限、有効に活用する途を考えることだと認識したところである。

そもそも、指定管理者制度は少子高齢化・人口減少社会の到来の中、減少する市税収入などの財源の下、「親方日の丸」的な発想で従前踏襲の行政ではなく、公民連携で市民サービスの最大化に向けて、地方政府が取りうる有効な手段の一つとして制度化され、全国で採用されてきたものである。

本委員会はこうした認識の下で、公社を公と見るか、民と見るかは別にして、民間事業者の中にも、低コストで高サービスを提供できるものもたくさんあるという認識の下、公のコントロールで、そうした資源を活用することもひとつの途だという考え方にに基づき、官民の垣根を取り払うこととした。

同時に、そもそも指定管理になじむものなのかといった事業まで、公社に“押し付けられて”きたのではないかと思われる事業もあり、この際、新たな出発点にあたり、整理しておくべきことと思われた。

公社は平成元年発足当初、経常収支比率悪化という財政状況の下で、数値改善という目的も持って誕生したことは周知のとおりである。

その後、平成25年に、公益法人ではなく一般財団法人として再スタート

したところであるが、このことは従来から持つ事業に対するノウハウを活かして、民間事業者と同等のスタートラインに立っても、公社定款に明記されている事業目的を十分に達成できると判断して、一般財団法人を選択したものと推察される。

本委員会としては、公社が情報公開の下で、見える場所で見える形で、自らが持つ能力を活かして、事業を獲得し、市税を有効に利用することで、責任の明確化を図り、設置目的を達成すべきであると考えている。

もちろん、指定管理者制度の確立にあたっては、コストだけを重視するのではなく、総合評価制度の導入など公共サービスはどうあるべきかなども検討しつつ、新しい行政システムの確立に努力すべきである。

この度の報告書は、それぞれの委員から提出された“論点整理”の考え方を大切にして、冒頭に全文を掲載し、その後、それぞれの政策ごとに、あえて複数の意見を並列列記することとした。

委員各位の考え方を尊重し、いろいろな改革の方向性を提示することで、行政執行権者の裁量の一助とするために、敢えてこういう形を整えたものである。

また、仄聞するところによると、公社内部でも同様の検討委員会が設置され、活動を継続中であると聞いている。

“どちらがどう”ということなく、池田市がタックスペイヤーである市民へ納税の反対給付として市民サービスをどのように最大化して届けることができるかが重要であると考えている。

その代行機関である公社がどうあるべきか、変身すべきであるか、真摯な姿勢で取り組むことを期待する。