栗東市民ネットワーク会派

会派研修報告書

報告書作成日：2022年8月15日(水)
作成者氏名　：田村隆光

研 修 名	公共施設も活用すれば稼ぐ施設に ～指定管理制度を「削減」から「収益」に変える～
講　　師	東洋大学客員教授　南 学 氏（元横浜市職員）
研修日時	2022年8月4日(木)14:00～16:30
研修場所	博多 リファレンス駅東ビル 4F
参加者氏名	栗東市民ネットワーク会派 ・上石田昌子　・林 好男　・田村隆光（以上3名）

◆ 内　　容 ◆

（1）庁舎を考える

東洋大学客員教授
南 学 氏

・2011年、東日本大震災を契機に庁舎の建て替えを前向きに言えるようになってきた。

→　庁舎倒壊で証明書発行業務や福祉相談業務などが停止し罹災証明などの発効が遅れるなど市民生活に影響がでたことで、老朽化対策が前進。

・しかし、マイナンバーカードの導入により現在は証明書の発行はコンビニでできるなど役所には足を運ばなくても良くなった。この状況は今後進展する。

→　学生などは特に関係が薄く役所に行く必要がない。市民にとっての役所はもはや証明書発行の施設ではなくてもいい。

・では、新庁舎の5年後はどうなっているのかという発想が必要。

→ 新庁舎が市民にとってどの程度必要な施設なのか。DX時代を考えると古い発想からの庁舎建て替えは無理。

（2）「成長型」→「成熟型」への変化

・人口増から人口減へ
　合計特殊出生率　2.13 (1970年)
　↓
　1.34 (2020年)

・経済成長の鈍化
　経済成長率　10.7 (1970年)
　↓
　0.8 (2019年)
　↓
　2.2 (2021年)

・サービス化する産業構造
　サービス産業化で国際化と格差拡大が進む

※アメリカ合衆国には「少子化」はない。毎年移民政策として100万人以上を受け入れている。

（3）指定管理者制度は経費削減の手段ではない

◯ 制度への理解力の低さと解釈の間違い

2003年の地方自治法改正による指定管理者制度創設からすでに15年が経過。本来であればその主旨は十分に理解され効果も実現しているはずである。

しかし、未だに「民間委託」の延長、つまり「経費削減」手法としての認識のレベルにとどまり、業務委託との明確な区別、リスク分担に対する理解の低さも含めて、制度の活用についての十分な理解が進んでいない状況にある。

事業者選定の際にも「創意工夫」よりも「価格点」のウエイトを高くし、指定管理期間も施設の規模や機能にかかわらず5年程度とすることが一般的である事例がまだ多い。

また、公の施設の管理の一部を民間に委ねるのが「業務委託」であり、金部を委ねるのが「指定管理」という誤った解釈をする自治体職員、業務受託者、指定管理者が多く存在している実態がある。

◯ 20年の期間設定と指定管理料ゼロという組み合わせ（大阪城公園PMO事業）

一般に認識されている「常識」とは違った効果的な活用の考え方。

① 20年間という期間設定
② 指定管理料を支払わず（マイナス数億円）民間のノウハウと資金を可能な限り投入できる環境を用意。（民間資金70億円投入）
③ 大阪城天守閣を博物館から観光拠点に。しかし、博物館機能は直営で維持。大阪市職員（学芸員）5名の配置と5名の人件費は大阪市へ納入するという条件で指定管理を契約。

＜一般常識＞

・経費削減が目的で資産の活用についての考えが希薄。
・構造改革でなく、「一律削減」が基本

↓

Why?

・既得権益、前例踏襲を打ち破る難しさ
・改革を実現しても評価されない
・失敗すれば「集中砲火」を浴びる
・結果は、痛み分けの全庁一斉の削減方式
・机上フォーマットに従えば憂いなし
・「コストパフォーマンス」といってもコストへの無理解
・「事業型」よりも「管理型」(「官房系発想」の限界
・「一律削減」による思考停止と矛盾拡大

＜民間から見た公共施設運営は＞

・固定資産税なし
・原価償却費計上なし
・解体撤去費なし
・一定年数で撤去可能
・儲かればいつまでも

◯ 指定管理者制度と業務委託は別物

未だに、自治体職員にも指定管理者にも、公の施設の管理の一部を民間に委ねるのが「業務委託」であり、全部を委ねるのが「指定管理」という誤った解釈が残っている。

指定管理者制度を規定している地方自治法第244条の2第4項には、「指定管理者の指定の手続、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定めるものとする。」と明記され、条例で定める範囲は自由に定めることができる。

したがって、指定管理の業務の一部を公務員が担うことは全く問題がない。

＜地方自治法による規定（244条の2）＞

・4項：業務の範囲＝自由に決められる。
　　全部もしくは一部でも可。
・5項：期間を定めて＝複数年契約が前提
・6項：議会の議決＝責任の所在の明確化
・8項：利用料金＝定義づけができていない。承認さえあれば自由に。
　　収受＝委託とは違うことを意味する。

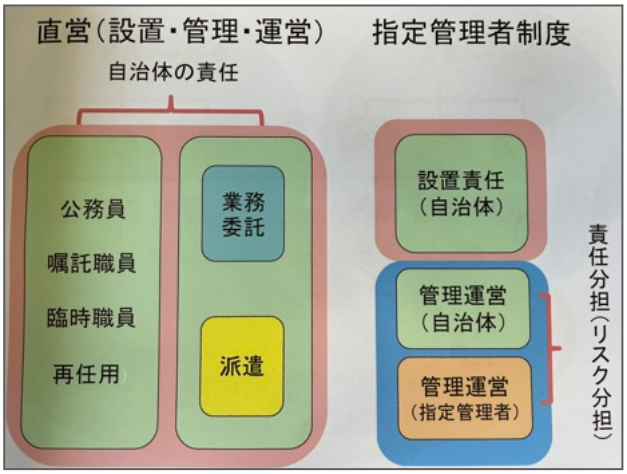
＜「直営vs民間」の不毛な対立＞

・純粋な直営はほとんどない
・民間は利益優先で「安かろう悪かろう」

・委託しても、指定しても行政責任が基本
・なぜ、駐車違反の取締が民間委託に?
・公務員が施設保守点検をするのか
・業務分析で最適な組合せを検討する
・経費削減の最適解は「直営」(?)
・施設(ハード)の管理は包括で専門事業者に

＜公民連携の他の事例＞

・横浜市立病院　30年契約
・鹿児島県鹿屋市のＰＦＩによる「地域有料賃貸住宅」ほか



○ 公民連携（PPP）こそ時代の潮流

近年、PFIの推進において、「コンセッション」(事業運営権)が注目され、行政に所有権がある施設（空港など）に、民間の運営権設定がされている。この場合、民間の創意工夫が発揮される可能性は高いが、行政所有の施設や主要設備にどのような付加的な施設・設備を設置するのかについて、所有区分、管理区分の設定が非常に複雑になる可能性がある。

それよりも、イギリスにおける学校のBOT方式による運営のような形態であれば、所有権と運営権が一体化しているので、時代環境の変化や施設の劣化、市民需要の変化に柔軟に対応した運営ができる可能性が高い。

○ リスク分担と公民連携

・業務委託は、仕様書に基づく履行管理と確認が中心
・指定管理者制度では、提案をもとに協定書
・リスク分担も「公民連携」で
・業務上過失致死傷罪の適用想定が分かりやすい
・補修金額での「分担」の再検討が必要
・なぜ、60万円という補修金額なのか、を問う

次の課題として、公民の「リスク分担」、特に収益事業におけるリスクのとりかたを明確にして、BOT方式によるVFMを最大化する工夫がうまれるのではないかと期待している。

※ BOT方式＝運営したのちに所有権を移転する方式
※ VFM＝税金に対する使用価値

【総括】

4コマの講義のうち、最後の1コマだけに参加したこともあり、前段の話はわからないが、2時間半という時間が短すぎるほど、理解しやすい講座だった。
特に、指定管理制度については何度も個人質問等でも質問しているが、地方自治法第244条の2の条項の解釈は、説明していただいて納得したところがある。
本市でもこれからの庁舎運営のあり方や公共施設の利活用、そして、やはり「人が集まる場をつくる」ことの大切さを感じている中で、やはり図書館の活用をもっと深めていく必要があるので今回の講義は参考になった。