

資料

H20.11.5 行政改革専門小委員会

# 公の施設及び外郭団体の見直しに係る提言 (素案)

平成20年11月 日

改革推進会議 行政改革専門小委員会

## はじめに

本県の将来を展望すると、少子高齢社会の進展が不可避な状況にあって、社会保障関係費の増加への対応など、人口構造変化を見越した行財政運営が重要な課題となっている。

こうしたなかで、県が所管する公の施設<sup>\*1</sup>及び外郭団体<sup>\*2</sup>についても社会情勢の変化、県民の価値観の多様化等を背景に、その役割や機能の見直しが求められている。県民の暮らしへの配慮や安全・安心を確保しながら、持続可能な地域社会の実現に向けたあり方を検討すべき時期にきている。

また、地方行財政を取り巻く環境は、近年、大きく様変わりしている。全国的に市町村合併による基礎的自治体の広域化や三位一体の改革（地方交付税制度、補助金制度、税財源の仕組みの変化）、そして、指定管理者制度、公益法人制度改革など、矢継ぎ早に諸制度の変更が行われている。

一方、県内に目を向けると、新たに行政サービスを担う多様な主体が見られ始めている。NPO法人や各種ボランティア団体をはじめ、企業の指定管理者への進出、また、企業による社会貢献活動の展開、コミュニティビジネスの萌芽など、公的サービスを代替する組織や担い手が地域に広がりを見せ始めている。

本委員会では、このような社会情勢の変化を踏まえ、県の行政改革の推進方策について専門的な観点から審議し、検討を重ねてきたところである。そして、県民の目線に立って、県の将来を展望しながら、今後の公の施設、外郭団体について、ここにそのあり方などをとりまとめたところである。

ただ、本提言においては、個々の公の施設・外郭団体については対象数が多く、限られた期間・審議機会にあって、個別具体的な提言までには及んでいない。

しかしながら、提言の基本的な考え方や施行予定の公益法人制度改革を視野に入れ、それぞれにおいて改革、見直し、改善を検討のうえ、その実行に着手されたい。

---

\*1 公の施設：住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するため、地方公共団体が設置する施設であって、条例で定めたもの（地方自治法第244条）

\*2 外郭団体：島根県が出資、出えんを行い、その活動範囲が県域内である団体

## 提言

公の施設、外郭団体ともに様々な県民ニーズに対応するために設置・設立されたものである。公の施設は、地方自治法では、「住民の福祉の増進が目的」とされている。

一方、外郭団体は、公益法人（財団法人・社団法人）や特殊法人などの団体で、主に県行政の特定の公の業務を受持つ機関として県の出資、出えんにより設けられたもので、県との結びつき、県の関与が強い団体である。

これらの施設・団体は、既に設置・設立から数十年が経過したものや社会経済環境からして目的や意義そのものが薄らいでおり、県民にとってもその目的自体、理解しにくくなっているものも少なくない。

また、納税者であり、受益者である県民の目線からみれば必ずしも必要と考えられない事業や機能が維持されていたり、実質的に県のコントロールの下で民間事業者や基礎的自治体と競合関係にある施設や事業、機能といったものも存在している。

ここで示すのは、多額の県費を投入して整備してきた施設や毎年度財政的援助を受けている団体の意義や適切なあり方、そして、情報公開や透明性及び説明責任の確保なども含めて検討した結果である。

なお、提言は、1. 公の施設、2. 外郭団体 にそれぞれ分けて記述している。

### <検討の経過>

本委員会は、改革推進会議の中に位置づけられ、本年3月より8回にわたって審議等を進めてきた。審議等の経過概要は次の通りである。

|     |        |   |
|-----|--------|---|
| 第1回 | 3月17日  | 委員長選任、鳥根県の財政健全化への取組みについて<br>公の施設・外郭団体の見直しについて |
| 第2回 | 5月19日  | 各施設・団体の概要説明、現地視察の検討                           |
| -   | 6月16日  | 施設・団体の現地視察（西部地区）                              |
| -   | 7月23日  | 施設・団体の現地視察（東部地区）                              |
| 第3回 | 8月12日  | 公益法人制度改革の概要、今後の審議の進め方                         |
| 第4回 | 8月27日  | 公の施設についてのあり方検討（施設類型ごと）                        |
| 第5回 | 9月11日  | 外郭団体についてのあり方検討                                |
| 第6回 | 10月20日 | 提言に向けた論点協議                                    |
| 第7回 | 11月5日  | 提言素案協議  |
| 第8回 | 11月17日 | 提言最終協議  |

## 1 公の施設

### (1) 県内の概況と近年の取り組み

今回、対象とした施設(39 施設)は、県内各地に立地し、施設の性格から区分すると、集客施設、貸出・研修施設、体育施設、レクリエーション・文教施設、専門教育・研究施設など多様である。

多くは、県庁のある松江に設置されているが、県土が東西に長い島根県にあって、県民の利便への配慮や固有の地域特性等により、その地域に設置されたものも相当数にのぼる。

これら公の施設は、既にその利用実態等に対応して民間移管や利用がなくなった施設の廃止が適宜進められ、平成 16 年度以降において、13 施設の移管、廃止が行われている。このほか平成 17 年度より施設の管理運営に指定管理者制度を導入することにより、サービスの質の向上、利用者の増加及びコスト縮減（導入前比 6.9 億円）が図られてきたところである。

### (2) 見直しの基本的な考え方

公の施設は、地方自治法において住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するため、地方公共団体が設置する施設と定められている。島根県においては、教育、文化、健康、福祉など幅広い分野においてそれぞれの施設を通じてサービスが提供され、県民の生活や経済活動において一定の役割を担ってきた。

しかし、県を取り巻く環境は、市町村合併による基礎的自治体の広域化、民間サービス産業の発展、ボランティア、NPO 法人などの新たな公共サービスの担い手の成長など、近年大きく変化してきている。

このような状況を踏まえ、本委員会は、県の公の施設が今後いかにあるべきかについて、次の観点に基づき検討を行った。

## 【検討の観点】

- )時代のニーズや県民のニーズに適合しているか。
- )民間や市町村等のサービス提供の状況を踏まえ、県が運営する必要性があるか。
- )市町村合併により基礎的自治体が広域化していることから、広域的自治体である県が運営する意義が薄れていないか。
- )運営面や利用面の工夫により、施設がより有効に活用できないか。
- )民間活力の導入などにより、さらなるサービスの質の向上とコスト縮減が図れないか。

### (3) 見直しに向けた取り組み

#### 公の施設のあり方の見直し

##### (ア) 先駆的な施策展開のために設置された施設

県が全県的な施策展開、先駆的な役割を果たすべく設置された施設については、当初の設置目的と現在の社会経済環境等を踏まえて検証し、役割を終えたと判断される場合は、廃止、譲渡も視野に入れ、今後のあり方を検討すべきである。

##### (イ) 民間や市町村の施設と機能が重複する施設

i) 民間サービスが充実してきたことにより、県が設置している施設と似たサービスが提供されているものもある。また、市町村合併で基礎的自治体が広域化したことで、利用者が特定の自治体へ偏っていると思われる施設もある。

このような施設は広域的自治体である県が引き続き運営する意義が薄れてきていると思われるので、利用者等関係者の理解を得ながら廃止、譲渡をも視野に入れた施設の方向性を検討すべきである。

) 近隣に類似施設がある場合は、双方の役割分担を検証し、廃止、譲渡をも視野に入れ、あり方を検討すべきである。

##### (ウ) 広域圏における連携

専門教育施設や試験研究機関等については、隣県や中国地方各県施設と共同運営する可能性を検討すべきである。また、隣県や中国地方各県との役割や機能の分担を検討し、施設の特色を活かした事業内容に重点化すべきである。

##### (エ) 市町村設置施設と一体的に利用されている施設

県と市町村がそれぞれ設置している施設が利用者から見て一体利用されている場合は、双方で協議し、市町村への譲渡等を含め、一元的な管理を検討すべきである。

## 施設の利用向上

(ア) 高い魅力を有しているが県民にとって馴染みの薄い施設や初期投資額に見合わない低調な利用にとどまっている施設などについては、P R や運営の工夫次第で利用向上が期待できる。あらゆる利用向上策を実施すべきである。

例えば、次のような取り組みである。

i) 施設の魅力を利用者の立場から再評価し、P R の手法を検討する。

    ) 利用状況が好調な施設の取り組みを他の施設へも応用する。

    ) 周辺施設と連携したP R 活動等を実施する。

iv) 利用者アンケートの実施等ニーズを把握し、施設の魅力を高める。

v) 県内のみならず、県外の人々や観光客に向けてP R することにより、利用者数を増やす。

vi) 施設の本来目的を阻害しない範囲で、付加的に目的外の利用形態やサービス導入を促進する。

    ) 施設の利用可能な時間帯、休園館日の見直しなど、利用者ニーズに沿った柔軟な設定を行う。

(イ) 利用者が少なく、改善が困難な施設については、廃止や他用途への転用、譲渡など、そのあり方を抜本的に検討すべきである。

## サービスの質の向上とコスト縮減

(ア) サービスの質の向上と施設の管理運営に係るコストの縮減については、これまでも各施設において取り組まれてきてはいるが、個々の管理状況を精査するなど、地道な方策を検討すべきである。

例えば次のような取り組みである。

)県民に対するサービスの質を高めるため、窓口対応、接遇・マナー、手続き等の迅速化、情報化を進めるなど、質的な面での改善に取り組むべきである。

)関係部局による検討チームを編成するなど、維持管理業務の合理化への取り組みを実施する。

)各施設が取り組んでいるコスト縮減策を共有することで、コスト縮減を図る。

)ニーズを的確に把握し、サービス(施設を活用したソフト事業の内容等)供給に投入する資源(ヒト・モノ・カネ)にメリハリをつけるなどの見直しを実施する。

)季節により著しく利用者数が少なくなる施設もあるので、繁閑に応じて運営手法を変える、他施設等と連携するなど、弾力的な対応を検討する。

)利用料金について、維持管理コストとの兼ね合いも含め受益と負担を再度検証し、料金設定の柔軟化を検討する。



## 指定管理者制度等による民間活力の導入

(ア)指定管理者制度は、平成 17 年度の一斉導入によりサービス向上及びコスト縮減に大きく寄与してきた。平成 22 年度に次の一斉更新の時期を迎えることから、次の点に留意して運用を検証し、よりよい運用となるよう取り組んでいくべきである。

i) 第三者を含めた指定管理者の業務評価やモニタリングの実施等、運営状況のチェック

)利用者の安全を確保するためのマニュアル策定の義務化

)競争性と安定性、経済効果の面から見た指定管理期間や民間が参入しやすい公募条件のあり方検討

)指定管理者へのインセンティブ付与、モチベーションを高める制度運用のあり方検討

)民間ノウハウのさらなる活用(直営施設への指定管理者制度導入等)の検討

(イ) 島根県では早くから多くの公の施設で指定管理者制度が導入され、その効果が認められるとともに、民間側の制度への関心・意欲も高い。

しかしながら、未だ直営で運営されている公の施設もある。県直営でなければ運営できない施設なのかを県民の視点に立って真摯に検討すべきであり、指定管理者制度を導入しない場合には県民に対して説得力ある説明をすべきである。

(ウ)事業収支の面で自立可能な施設は、運営面について民間活用よりも民営化をすべきである。

## 2 外郭団体

### (1) 県内の概況と近年の取り組み

外郭団体とは、県が出資、出えんしている団体であり、法人組織の形態は、公益法人（財団・社団法人）、特殊法人、社会福祉法人、株式会社（第三セクター）など多様な形態がある。

性格的には主に県が必要と考える公益的な活動を、いわば代行するもの（行政代行的団体）、行政（県や市町村）・民間が資金を出し合って、民間的な手法により事業を行うものがある。

今回対象とした団体（39 団体）を県出資等の割合からみると、50%以上が 15 団体（うち 100%のものが 8 団体）、25%以上 50%未満が 9 団体、25%未満が 15 団体である。

また、これらの団体は、人的関与（職員派遣、役員就任等）、財政的援助などを含め、実質的に県のコントロール下にあると見てよい団体が数多い。

こうした外郭団体について、これまでの見直しで団体の統廃合、人的、財政的関与の適正化等が図られてきてはいる。

統廃合についても「中期財政改革基本方針（平成 16 年 10 月に策定）」に県出資等割合 50%以上の団体(22 団体)を 3 割程度削減するという目標が掲げられ、平成 19 年度末にはほぼ達成されている（H20.4 現在 16 団体）。

人的、財政的関与の適正化についても、「島根県が出資する法人の健全な運営に関する条例（H14.12）」に基づく団体の経営評価の実施や「島根県外郭団体指導監督指針（H16.3）」に基づき、統一的な取り組みがなされてきたところである。

## (2)見直しの基本的な考え方

### 外郭団体の活動領域、環境変化

外郭団体の活動領域は、公益的な事業が中心であるが、行政が従来行ってきた業務を代行する分野もあれば、物品の販売やサービスの提供といった民間営利事業に近い分野まで幅広く担っている。

このように外郭団体が置かれている活動領域は、公民混合した領域とあってよい。

そして、外郭団体を取り巻く環境変化に目を向けると、平成15年より民間事業者を想定した指定管理者制度の導入が進められ、民間の知恵と工夫で機動的・弾力的に事業を行う分野が広がりつつある。一方、民間においては、企業やボランティア、NPOなどがこのような公的なサービスの担い手として活躍の分野を広げてきている。

また、受益者である県民自身は行動範囲が広がり、生活様式は変化し、その価値観も多様で行政に求めるニーズは変化している。

### あり方検討の観点と考え方

本委員会では、このような状況に置かれている外郭団体のあり方を検討するため、下記のような観点に基づいて審議を行い、見直しに向けた取り組みの前段となる基本的な考え方を集約した。

#### 【検討の観点】

- ）社会経済情勢や県民ニーズの変化に団体の活動内容は適応しているか。
- ）団体運営の自主・自律性をどう高めるか。
- ）民間のノウハウやマネジメントの手法を取入れ、効果的・効率的な事業実施ができないか。
- ）経営の健全性が確保されているか。

## 基本的な考え方

一つには、現在の外郭団体の活動領域におけるズレ、重複の問題がある。

外郭団体の目的が社会経済環境の変化に対応できず、その活動が、利用者ニーズに適合していない(ズレ)が、継続されているという面がある。また、活動領域における重複感の問題がある。外郭団体と民間、県の外郭団体と市町村の外郭団体等で重複や競合している部分が存在する。

そこで、最も適切な担い手としてこれらの主体をどのように再構成していくか、という基本的な考え方が必要である。

まずは、民間で担える事業・分野については、企業やNPO等の民間に出来る限り委ね、その創意工夫を引き出していくことが重要である。

そして、住民に身近なサービスについては市町村等の基礎的自治体等に委ねることで、より、きめ細かいサービスが可能になる利点を活かしていく必要がある。

加えて、広域圏の視点からは、隣県等と連携した運営という方向を視野に入れる必要も出てくる。

二つには、県の厳しい財政事情とそれに連鎖する運営上の問題がある。

昨年度来、島根県では「財政健全化基本方針」に基づき、歳出の厳しい見直しが行われている。外郭団体も例外ではなく、県支出の補助金等についても事業の必要性自体から見直しが必要になっている。

外郭団体は、財政的援助を前提に、ややもすると受身がちとなり、自主性や主体性に欠けた運営になりやすい。経営主体として財政的援助に捉われず、自主性や自律性を高める方向を志向しなければならない。

また、運営を効果的・効率的にするうえでは、利用者のニーズに合致したサービスを可能な範囲で提供することに努め、いうまでもなく補助金ありきで、利用ニーズに乏しい事業までも続けるようなことは避けなければならない。

健全で持続可能な財務状態を維持するため、事業収入(利用料収入)を拡大する、事業費のムダをなくす、そして、保有財産の活用・適正な管理等を含め、継続した取り組みが求められている。

そのほか、上記の大まかな二つの基本的な考え方以外に、本年12月施行予定の公益法人制度改革への対応も想定しておかななければならない。

団体の自主財源確保に向けた寄附金の活用、スリム化に向けた組織の統合、共通事務の集約なども検討が必要になるう。

### (3) 見直しに向けた取り組み

#### 団体のあり方の見直し

社会経済情勢や県民ニーズの変化等に対して団体の活動が適合しているか検証し、その存在意義やあり方を検討する必要がある。

(ア) 設立当初の目的が達成された団体又は諸情勢の変化により設立当初の目的の社会的意義が低下した団体については、団体の存在意義そのものを根本から検討することが必要である。

市町村やNPO等の民間ボランティアと類似の事業が行われている場合には、これらの担い手に任せたり、連携してより効率的な実施に努めるなど、団体や事業のあり方を検討すべきである。

(イ) 収益性の高い事業は民間参入がなじむ分野である。収益性の高い事業を中心に行っている団体については、団体そのものを民営化したり、事業を分割して民間事業者の活動に任せたりできないかを検討すべきである。

(ウ) 事業の内容は多様でかつ複合化されている団体が多い。事業内容を整理してその部分ごとに切り分け、本当に団体自身が担うことが適切か、民間活力に委ねることができないかなど、ゼロベースの見直しが必要である。

## 効果的・効率的な事業実施

厳しい経営環境のもとではより効率的・効果的な事業実施が求められる。県の補助・委託事業、団体の自主事業を民間事業者の経営ノウハウを活用してより効率的にできないか、継続的に見直しを行うべきである。

(ア) 主に県費により補助・委託事業が行なわれている団体については、今後県からの補助・委託事業の減少が見込まれることから、それに柔軟に対応できる組織運営形態を構築すべきである。また、自主事業を含めて団体の事業を見直して、真に必要な事業に特化し、資金を集中配分すべきである。

(イ) 外郭団体は、そもそもの設置目的を達成するために、様々な事業を行おうとするため、ややもすると団体相互の調整が行われずに縦割りの弊害が生じやすく、同じような事業が複数の団体で行なわれている場合も見受けられる。

一元化した方が県民の利便性を高め、事業効率・事業効果が高まることが期待されるものもあると思われる。県民の目線に立って県が横断的に検討し、事業の一元化を検討すべきである。また、複数の団体が連携することで事業効果が見込めるものは、事業の効果的・効率的な実施の観点から連携・調整を行うべきである。

(ウ) 団体の事業内容について、社会経済状況に対応し、セーフティネット(社会的弱者等への対応)としての役割や機能を重視すべきであり、必要とする人のための制度として有効なものに見直すべき点がある。

## 団体の持つ資産の活用

外郭団体の財務内容をみると、当初設立時に県などが出資・出せんした基本財産に加え、長期にわたる事業年度ごとに事業収支の差額（黒字）を累積させてきた団体が少なくない。こうした財産について県と団体との関係を踏まえた適切な取り扱いが必要である。

- （ア）団体が保有する財産のうち、改めてその保有する目的を点検のうえ、目的が明らかでない財産が必要以上に多額に及ぶ場合は、県と団体の関係を踏まえ、その財産の活用を検討すべきである。
- （イ）売却目的財産については、早期の売却促進に努めるとともに、管理や評価が適切に行われているかどうかについて定期的にチェックすべきである。また、余剰財産の運用は、公債（国債・県債）、預金などで行われているが、これらについても運用の責任体制、意思決定過程を明確化すべきである。
- （ウ）団体の保有する財産を毎年度取崩しながら事業を行っている団体については、その事業活動の意義を踏まえ、存廃の方向性や存続する場合の財源確保など、基本的な方針を明らかにすべきである。

## 団体の経営基盤の確保

厳しい財政状況のもとにおいても必要とされる事業を着実に実施していくためには、引き続き団体の経営基盤の強化を促す必要がある。

(ア) 社会貢献活動促進のため県民税の寄附控除制度が拡充されたところである。県民・企業に事業活動を PR し、寄附金を広く募るなど、団体の自主財源の充実を促すべきである。

(イ) 団体運営をより効率的に行えるよう、組織の統合や事務局の統合等について検討すべきである。



## 団体の適切な経営

- (ア) 今後、団体経営はますます厳しくなることが想定されるため、理事会等での活発な議論を通じて、団体自らその社会的責任を果たせるよう努めることが重要である。あわせて、経営の透明性、健全性、遵法性の向上及び内部統制の仕組みづくりに努めるべきである。
- (イ) 団体が県民の理解と協力を得ながら、よりよい活動を行っていくためには、県民にわかりやすく情報提供することが必要である。  
これまでも団体それぞれによる決算の公表や県による経営評価の取り組みなど、情報の公開は行われているが、その公表内容は県民に理解しにくい。  
透明性の確保、説明責任の観点から、県民が知りたい情報の提供に努めるべきである。そのためには、団体の活動内容や経営状況に関する情報提供の仕方、説明の仕方に工夫が必要である。
- (ウ) 自主的・自立的な団体運営を推進する一方で、経営評価団体など県の施策と関わりの深い団体については、県の施策との整合性を確保するとともに、適切な事業実施及び団体運営が可能となるよう、県として指導監督を徹底すべきである。
- (エ) 団体の経営に関する課題の解決等にあたっては、理事はもとより、幅広く外部識者や利用者等の意見を聞き、その解決に活かすとともに、運営上の創意工夫につなげていくべきである。

## おわりに

本委員会としては、公の施設、外郭団体それぞれについて横断的な観点から検討を行い、取り組みの方向性を提言としてとりまとめたものである。

提言の内容の中で、特に公の施設や外郭団体のあり方を大胆に見直すものなど、取り組み内容によっては、相当の困難が伴うものもあると思われる。

県においては、公の施設、外郭団体はもとより関係機関、市町村とも十分調整を図りながら着実に見直しを進められたい。

また、見直しを進める道筋として、提言の考え方に基づきあるべき方向を検討するとともに公益法人制度改革の趣旨を反映して、改革、見直し、改善を進められたい。

見直しには一定の時間を要するものやそうでないものが想定されるので、その過程や成果については、一定期間ごとに県民にわかりやすく情報を開示する必要がある。

また、必要に応じて外部の意見を取入れ、見直しの実効性が高まるよう努められたい。