

マツセ  osaka

事例研究

自治体現場の最前線に学ぶ 講演録

平成17年3月

財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

刊行にあたって

平成12年の地方分権一括法の施行により新たな一歩を踏み出した地方分権改革は、今や本格的な実行の段階を迎えており、地方公共団体においては、自己決定・自己責任の原則のもと、より自立性の高い行政主体となることが求められています。

このような状況に対応するため、自治体職員は、住民に身近な行政サービスの担い手として、住民の多様なニーズや地域が抱える様々な課題を的確に把握するとともに、政策を主体的に形成する能力を高め、独自政策を実施していくことが必要です。

当センターでは、独自の政策を積極的に推進され実施している自治体の担当者の方をお招きし、最前線の取組み事例について、現場の苦労話をも含めた生の声を伝えていただき、参加者とともに今後のあり方を考える、事例研究「自治体現場の最前線に学ぶ」を開催しました。また、講演後は、講師と参加者による意見交換会を実施し、直接意見を交わすことで、より理解を深めることができました。

本書については、この事例研究におけるご講演の要旨をとりまとめたものです。今後、府内市町村における行政運営の参考としていただければと考えております。

終わりにになりましたが、ご多忙の中にもかかわらず、ご講演をいただきました各講師の方々にあらためてお礼申し上げます。

平成17年3月

財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

所長 米原 淳七郎

自治体現場の最前線に学ぶ 講演録目次

- 第1回** （平成16年10月13日実施） 1
テーマ：コンプライアンスと職員力
～住民の信頼確保と職員の意識改革～
講師：岡治 利和（近江八幡市コンプライアンスマネージャー）
山崎 裕樹（中野区総務部総務分野主査）
- 第2回** （平成17年1月12日実施） 31
テーマ：庁内改善運動と職員意識改革
～尼崎市における「YAAるぞ運動」の取組み～
講師：吉田 淳史（尼崎市行政経営推進室調整課係長）
第1回「YAAるぞカップ」発表チーム
[シアターおだっぺ] 高寺 秀典（尼崎市小田支所市民課課長補佐）
[チェック&チェック] 北村 幸司（尼崎市住宅管理課主任）
- 第3回** 『ミニ講座 第1回』（平成17年2月15日実施） 53
テーマ：指定管理者制度
～公共施設における指定管理者制度をいかに活用すべきか～
講師：小岩 正貴（池田市総合政策部長）
- 第4回** 『ミニ講座 第2回』（平成17年2月23日実施） 71
テーマ：指定管理者制度
～公共施設における指定管理者制度をいかに活用すべきか～
講師：樋渡 啓祐（高槻市市長公室長）
鎌形 太郎（株三菱総合研究所 主席研究員）



第1回（平成16年10月13日実施）

コンプライアンスと職員力

～住民の信頼確保と職員の意識改革～

「近江八幡市コンプライアンス条例の 制定と運用について」

滋賀県近江八幡市コンプライアンスマネージャー
岡治 利和氏



はじめに

私はコンプライアンスマネージャーという変わった職名をいただき、本来は滋賀県庁の職員ですが、平成14年4月から出向の形で近江八幡市職員として勤務しています。近江八幡市に出向する前は、土木交通部監理課で審査契約の仕事をしていました。建設工事の入札契約の格付けや指名、審査委員会の仕事でしたが、時代の流れとともに工事発注の際、建設業者もなかなか経営が苦しくなったところで、別方面からの業者も指名されるよう公平性・公正性を高めていく改革をしていたわけですが、いろいろ圧力があるところでした。

本日はコンプライアンス制度と運用ということでお話をさせていただきます。

近江八幡市は湖東地方にあり、琵琶湖線で京都まで30分、大阪駅までちょうど1時間という所に近江八幡駅があります。隣の安土町は、ご存知のとおり安土城があった所で、織田信長が本能寺の変で殺されたあと、四十三万石の大名、豊臣秀次が近江八幡の山の上に城を構えて、廃城となった安土町の商人や町民が、近江八幡市に移り住んだということです。その豊臣秀次も、また世継ぎ騒動に巻き込まれて死んでしまいます。主を失って城下町が荒れてくるということで、商人たちがてんびん棒を担いで全国を行商に回ったという近江

商人の発祥の地です。琵琶湖には沖島があるのですが、淡水の湖に人が住む島があるのは世界的にも珍しいということです。またお越しになっていただければと思います。

それでは、本論に入ります。

1. 行政におけるコンプライアンス

近江八幡市は、コンプライアンス（法令遵守）を徹底することによって、不当要求への対応をしていますが、それだけではなく、行政運営の適正さを確保することに取り組んでいます。コンプライアンスという言葉は、最近よく使われるようになってきましたが、ここ数年、食品会社や自動車メーカーなどで法令を守らないという事例があり、マスコミに大きく取り上げられました。会社ぐるみで法令を守らないことが起きますと、その企業に大打撃が加わるわけですが、その打撃は収益に影響するだけでなく、企業の存続自体にも影響するということが、企業の社会的信用を守るためのコンプライアンスが最重要課題になっている時代かと思います。

一方、行政について考えてみますと、行政というのは本来、法令を守るとかというレベルの話ではなく、法や条例、規則に従ってそれを実現させることが仕事です。法令遵守そのものが、行政の仕事といってもいいようなものですから、

特に取り立ててこれを守るための総合的な対策を立てるといふ発想は、今までなかったのではないかと思います。確かに、職務を通じて犯す職員個人の犯罪、例えば取賄や競売入札妨害はたくさん起こってしまっていて、そういうものに対しては、倫理規程を作るとか、入札契約制度を改革して予定価格を事前に公表するといった対策があります。しかし、組織として適正に業務ができるようにする制度を作ることを、正面切ってやるというのは、今まであまりなかったのではないかと思います。

行政は悪をなさずというか、職員の個人犯罪は起こるけれども、行政自体のやることに間違いはないという大前提の観念があるのかなと思います。でも、完璧にやっているのかと言われると、実際にはなかなかできていないところがあります。気がついてみたら違法だった、不適正だったとか、あるいは外からの圧力に負けて、正しいとは思えないのに変なことをやっている、自ら気がついてはいるけれども、しかたがないという部分があるのかなと。私も前の職場で、長い間いろいろな仕事をする中で、もうひとつ納得いかない部分は多々あったものです。そういうものがあれば、それを正していくこと



が必要で、当たり前のことではあるけれども、できていないのであれば、日本国憲法や地方公務員法で、法令の遵守とか、全体の奉仕者として、適正な行政運営を行うことが義務づけられている行政にこそ、コンプライアンスが必要だと。それを完全なものにしなければならないといえるのではないかと思います。

2. コンプライアンス制度導入の背景

近江八幡市は人口6万8000人ぐらいの小さな地方都市です。職員数は病院を含めて約1000人、病院を除きますと500人ほどです。なぜこんな小さい田舎の市にこういう制度ができたかといいますと、いろいろなことがあって、その再発防止のためにできたのです。うちの市の恥を皆さんに言いふらしているようなものですが、今の市長は、前の市長が汚職で辞めたあと、平成10年末に市長になりました。ですから、きれいな行政をやっていくのだという部分があったわけですが、今の市長が就任してからも、いろいろな事件が起きました。

その一つが、職員が恐喝されるという事件です。単に恐喝事件の被害者が市の職員であったということだけではなくて、市の職員が職務上のことで因縁をつけられ、公金には手をつけず、ポケットマネーなのですが、長年にわたって多数の職員が恐喝され続けていたのです。そういうことが市役所内の公然の事実で、「あそこへ行くとボーナスがなくなるらしい」といううわさも飛んでいたようです。知っていたにもかかわらず、組織として対応できなかったということで大きな話題にもなっていたので、警察が入って被害届を出させて事件になり、実刑判決が出ました。今年、出所してきて、市内にその者

も住んでいるのですが、そういうことがあったわけではあります。これが一つのきっかけなのですが、ほかにもいろいろなことが起こっていて、職員を脅して圧力をかけてくる者がたくさんいたという状況です。

この事件ですが、今まで何の罪も犯していない者が、恐喝を一つ起こしたら、執行猶予がついてすぐ出てくるのかなと思います。多数、多額、悪質な恐喝事件でしたので、初犯で実刑になりました。公判の中で裁判官が述べられたのは、そんな大罪人にしてしまったというのは、市も責任があるのではないかと。最初から拒否していれば、そんなに大罪を犯すことにはならなかったのではないかと。調子に乗ってだんだんとエスカレートしたということかなと思います。

それが一つのきっかけですが、恥ずかしい話ばかりを並べますと、市民病院の資金運用についても不適切な事例が発覚しました。安全かつ有利な運用ということが原則なのですが、要は、景気のいいバブルのときに投機的な運用をしていて、これが時代の流れとともに景気が悪くなって、大きな損が出たことが分かったのです。それは新聞に発表して処理したのですが、そういう運用はだめだということを知らなかったのか、分かっているにもかかわらずもうけようと思ったのか、その辺はやはりきちんと適正にやっていく必要があるし、チェックする必要があるのではないかと。ほかにもいろいろあったのですが、行政についても、コンプライアンスという部分でしっかりやっていくことができないかということ、近江八幡市はマネジャーと条例の二つで、コンプライアンス制度を導入したわけではあります。

市町村における不当要求には、さまざまな状況があり、その程度の差を量る指標はなかなか

ないのですが、近江八幡市も、これが始まる前は非常ににぎやかだったようで、私も県の職員をしていまして、近江八幡市は大変だと感じていたところもあります。先ほどの恐喝事件でも分かるように、職員がそういう者を恐れて、おびえきっていたこともありますし、私は2代目のコンプライアンスマネージャーですが、先代のときはもっと厳しかったのかなと思うのです。いろいろな話を聞いてみますと、事業の関係で、ある市民の自宅を訪れると、畳の上に短刀を突きつけられるとか、何人もの職員が木刀でたたかれて、中には骨折した職員がいるようなことがありながら、被害届を出すという発想もないという状況にあったようです。

福祉の相談室の壁には、蹴ったのか、ひじでたたいたのか、大きな穴が開いています。これが市役所の日常の状況だったようです。こんなことでは、公平・公正な市役所の業務ができるはずがありません。大阪府の中の市町村は、都会の市町村ということで、また田舎とは違う面です。近江八幡市はそういう状況だったということです。

3. コンプライアンス制度の運用

3-1. コンプライアンスマネージャー

そういうことで、平成12年4月、滋賀県庁から1名と滋賀県警から1名、2名のコンプライアンスマネージャーが配置されました。私は2代目で、県警から来ているのが3代目になりますが、なぜ外から来ているのかと思われるでしょう。地方分権の時代に、県から来て市の業務をチェックするのは、あまり芳しくないのではないかと。しかし、近江八

幡市が今までやってきた行政運営が、これでもいいのかどうかを見るについては、学校を出て、近江八幡市へ就職して、10年、15年仕事をした者よりも、違う所の行政の経験のある者が、客観的な目を見たほうがいいのではないかという部分がありました。また、私は近江八幡市の出身でもないし、住んでもいませんので、利害関係がないので、客観的に見られるという部分があります。警察から来ている者は当然、不当要求のプロで、警察との連携を密にできることから、他団体の職員を配置したということです。

私たちは2人で一つの部屋にいますが、主な仕事は、職員からの相談に対するアドバイスです。また、重要な決裁で、こういうものはコンプライアスマネジャーの合議が要りますということが定まっています、その合議が回ってきます。私どもはどこの部にも属さずに、市長直属というところで、病院、福祉、市民課、水道課、税金など、近江八幡市が行うすべての分野を対象として見ており、相談業務と合議の仕事をしています。

3-2. コンプライアンス条例

コンプライアンス条例は13年7月に施行されました。こういった条例を作ったら、市政のコンプライアンスが確保できるのだということで、同じような条例を作ろう、その内容について教えてほしいという問い合わせがあります。しかし、条例を作ったことで不当要求に屈しない適正な市政運営ができるかという、そういうものではないのではないかと。先ほどの事件を教訓に、近江八幡市は不当要求に屈せずに、そういうものと戦いながら適正な行政運営をやっていくのだという、トップを含めた全職員の意志が

あって、それを文字にしたものが、この条例です。条例を作ったからどうだというものでもないと思っています。

ここで一つ、不当要求に屈しないための重要なポイントは、自分の仕事を市民に説明できるようにしておくということです。自信を持って、自分の仕事をだれにでも説明できる。自分の仕事を説明できる自信があるかないか。これが重要なかなと思います。いろいろなことをすると、利害関係のあるかたから文句が出てきますが、それに対して自信を持って説明できるか。「やばいな、これを突かれたら痛いな」ということを持っている、なかなか厳しい面がありますが、弱い面があると、そういう者が来ても弱い、なかなか対応できないということがあるので、その辺が条文に載っているということです。

3-3. コンプライアンス委員会

コンプライアンス委員会は、5名の外部委員で構成されています。内訳は弁護士が1名、大学教授3名、警察OBが1名ですが、委員はすべて市外在住で、近江八幡市に何の利害関係もないし、顧問弁護士でもありません。そういうことにも気を使いながら、全く客観的な第三者機関を作っています。

主な仕事は、不当要求の調査や判断をしていただくということです。不当要求が起こったときにどうするかというと、職員は「これを拒否しなければならない」となっています、そのときは上司に報告します。上司は、庁内で組織する不当要求等対策委員会へかけて、そこから第三者機関であるコンプライアンス委員会へかけて、そこでそれが不当要求かどうかを調査します。その結果に基づいて、市長は警告を発し

たり、その警告を公表したり、指名業者であれば指名停止をしたりという措置ができるようになっていきます。

ただ、不当要求というのは、なかなか判断が難しく、私どもも相談を聞くのですが、単に職員の対応が悪くて、市民が怒っているだけというものもありますし、説明が十分できていないこともあります。市民がこれを悪く解釈すると、市に対して都合の悪いことを指摘した人に、不当要求者のレッテルを張って、それを排除しようとしているのではないかとと言われることがありますので、不当要求かどうかという判断は、市の内部ではだめだと。ですから、第三者機関を作って、そこで調査して、これは不当要求だということを確定して、それに対して措置を発令するというをやっています。

3-4. 運用の実際

先ほど、不当要求があったときには上司に報告すると言いましたが、上のほうから不当な処理を強要されることも、不当要求だろうと思います。上司が、とんでもない事務処理を部下にせよと言う。その部下はどうしたらいいのか。手続きから言うと上司に報告するのですが、それは不当要求をしている上司ですので、組織としてはなかなか対応できません。そこで、直接コンプライアンス委員会に相談できるという制度があり、それについてはまた保障がされています。本市は公益通報を目的にしたものではないのですが、不当要求に組織として対応することを考えたとき、一つの例外として、上司からの不当要求については直接言えるという、公益通報制度の機能も有しています。

それから、先ほどはコンプライアンス委員会

にかけて、市長が警告を発したりすると言いましたが、実際の運用では、コンプライアンス委員会に不当要求かどうかという判断を仰いだことはありません。というのは、私どもでは、不当要求に発展するおそれのあるものと解釈するのですが、日々の窓口での苦情やとんでもない要求に対しては、アドバイスをし、その対応をすることによって、結果的に向こうがあきらめるとするか納得されて、一件一件終わるのです。ずっと続けて要求されたら不当要求になりますが、とんでもない要望を持ってこられても、それはできないということを説明すれば、あきらめてくださいます。それで終われば調査をして警告を発したり、公表したりする必要はありませんので、不当要求として委員会にかけなければならない前に消してしまうという部分で、純粹な形でコンプライアンス委員会にかけたことも、警告を発したことも、今までないという状況です。

では、どんなアドバイスをしているかという、まず不当要求の対策マニュアルがあり、それ以上のことはないわけですが、それプラス、向こうが言っている内容とうちが説明した内容が、それでいいのかどうかという部分を私どもが客観的に聞かせていただきます。もしも市が間違っていれば、当然謝らなければならないこともありますし、説明が足りないということであれば、もっと説明せよということもあります。ただ、とんでもない暴力的な話については当然、複数対応とか、必ず録音するとか、時間を区切るという対応をしています。

それから、いちばん心強いのは警察との連携です。とんでもない犯罪を構成するような状況が予測されるときは、大抵は1回来て「上司と

相談しておけ。あした何時に来るからな」ということで帰られ、その次の対応をアドバイスします。これは強要なり恐喝なり、不退去なり器物破損なりに該当するのではないかと思われる部分については、事前に警察に情報を全部、提供して、何時ごろこういう者が来るので、こういうことで呼ぶかもしれないと。こういう罪に当たるかもしれないから、うちのほうは録音して、その辺のことはきちんと証拠として残しておくということを連携しながら、もし来たときにそういうことになれば、警察を呼ぶ。警察官にはそのことを熟知して来ていただくということです。

視察に来られた方から、警察のほうに願うのだけれども、「こいつがこんなことを言うから怒っただけや」と言われたら、警察官は「そうか、あまり騒ぐなよ」と言って帰ってしまうぐらいしかできないと聞いたことがあるのです。しかし、うちは行動を克明に記録し、テープを取ったりメモをしたり、割れた灰皿とか壊れた物をきちんと残して、警察に来ていただいたら逮捕していただくことを前提として、証拠集めをしていくということです。

私も行政経験はあるのですが、なかなか警察に通報しにくいのが現状です。しかし、職務上、犯罪を知ったときは、当然、公務員として犯罪を通報する必要があります。例えばこれ以上の説明はできないというとき、「業務に支障がございますのでお帰りください」と何回か言って、ある一定の時間を取って帰らなければ、「不退去」ということで逮捕することもできるようです。その辺でも警察は連携していただけますので、きちんと不退去罪で逮捕していただけるような対策を講じながら対応して、もしそれに該

当するようなことがあれば、警察を呼んで逮捕していただくことをやっています。

4. 効果

先ほど、短刀とか、木刀で殴ったとか、穴が開いているとか、近江八幡市へは二度と行きたくないというような情報を言ってしまいましたが、今は全くそんなことはありません。平穏な普通の市役所の生活をしています。私は何が変わったのか分からないのですが、職員は「本当に市役所は変わった」とつくづく言われます。それが効果なのかと思うのですが、前の恐喝事件のように、一人で思い悩むということがなくなって、組織として対応するということができるようになりました。

私が言うのも変なのですが、条例を作っても、なかなか難しいです。コンプライアンスということを、私はどちらかという法令に合っているかどうかで見ますし、もう一人のほうは不当要求に対応するという目で見ています。これはほとんどの場合、密接に絡み合っているので2人でやっているわけですが、それを専門的に見ている者がいることで、制度がきちんといく一つの条件かと思っています。

民間でもどこでも一緒かもしれませんが、組織というものは何かもめごとがあったときに、そんなもめごとを上に持って上がるな、もめごとが起こったところでうまく解決せよという意識があると思います。これが、その組織できちんと対応できればいいのですが、ある程度、不当要求者の要求をのんで、機嫌よく帰ってもらうという処理であれば、これは問題です。うまく処理できなければ、職員が悩んだり、出勤できなくなったりという例もあるのですが、そ

ういうことから解放されました。

近江八幡市は、きちんとしたことをしなければ上に通らないよということになっていますので、職員もいかげんなことで受け付けできない。トップがそういう考え方ですので、当然、部長クラスも課長も、そういう考え方で仕事をしなければならない。課の中でもそういう考え方で仕事をしないと、全然上に通らないということですので、今までだどごねごねとやっていたことが、今は非常に充実した考え方で、時間はかかりますが、きちんとやる体制になっています。組織として対応するし、その組織で対応できない部分は、コンプライアンスマネジャーのアドバイスをもらう。犯罪になりそうであれば、警察がすぐに対応してくれるということで、自分の思う公平・公正を追求できるという状況にあるのかなと思っています。

こういうことをやっていますので、だんだん減ってきています。いちばん効果があったのは、私がいてもあまり効果はないのです。警察のOBの人が市役所内にいるということで、近江八幡市庁舎内で騒ぐことを楽しみにしているような連中は、もうそのときに来なくなったようです。非常に情報が早くて、私と警察の者と2人いるのですが、去年いた者が長期入院したりしていたら、「入院しとったらしいな」という情報を隣町の暴力団が言っていたと。職員よりも暴力団のほうがよく知っているということで、警察の動きを非常に敏感に感じていますので、勤務しているだけでも値打ちがあったということです。

それから、そういう対策をずっとやっていますので、近江八幡市は無理を言っても聞いてもらえないことが大体分かってもらえたのか、最

近は非常にやっかいな不当要求はほとんどなくなっています。それよりも、例えば昔から行政につながりのある、何とか委員会の委員さんにもなっておられる団体で、よくよく考えてみるとこれも非常に不当要求だという、難しいものが少し残っています。客観的に考えながら、当たり前、例外とか、そういうものではないのだということをやっています。これも今大きく進みましたが、目標に向けてもうちょっとかなと。という状況です。

5. 職員の意識を維持するために

近江八幡市は、コンプライアンスマネジャー設置から4年半、条例の施行から3年が経過しました。コンプライアンスを充実するためには、職員の意識がいちばん大事で、それがないと話にならないのですが、制度を作ったときは非常に燃えていたのが、今はそれを維持しなければならないという段階に入っているのかなと思っています。決まりごとをそのとおりにやるというのは、ものすごくエネルギーを使うし、時間のかかることです。うまくやれば、そこですっと終わってしまうのですが、けんかもしなければならないし、時間もかかるし、体力も要る。でも、「もういいか」と思ってしまったら最後になりますので、その辺の風化を防ぐ取り組みをしています。

毎年4月と10月を「コンプライアンス月間」と位置づけて、全職員が取り組めるようなテーマを設定しています。例えば、不当要求があったときの全体的な汎用的な対応マニュアルがあるのですが、福祉なら福祉、税務なら税務、病院なら病院、各組織ごとにも作っていただく。あるいは、昔からある覚え書き、あまり客観的

でない約束事みたいなものを一度全部掘り起こしてみ、それが今適切なのかどうか検討してみるといったことを、1年に2回ずつやって、そういう意識づけをしています。

それから、「不当要求対策リーダー」を所属ごとに作っています。私どもコンプライアンスマネージャーは用心棒ではありません。もめごとが起こったときには、その職場で、その窓口で対応できるような力をつけていくということが大切です。とんでもないときには出ていくこともあります。基本的に私たちは出ていきません。相談に来られたら、アドバイスをして対応していただくことになってはいますが、職場ごとに不当要求対策リーダーを位置づけて、その職員の研修を年に2回はしたり、新採職員の研修をしたり、コンプライアンス月間を設けたりということで、職員がうんざりしないぐらいの意識づけをしている状況です。

最初に言いましたように、行政の大前提としてのコンプライアンスということで、今まで論じられてこなかったのではないかと思います。近江八幡市ではあえてそういうことに取り組んで、適正化を目指してきました。今までのところ、かなりの成果があったかと思うのですが、まだまだ完璧ではありません。常識として持っている部分が、客観的によく考えてみれば、不当要求なのかなという部分がまだあるのではないかという状況です。近江八幡市としては、今後より一層コンプライアンスを充実させて、本来の行政の責務を果たすことで市民の信頼を確保できるよう、これからも取り組んでいかなければならないと思っています。これで私の説明を終わらせていただきます。

近江八幡市コンプライアンス条例

(目的)

第1条 この条例は、市政が市民の厳粛な信託によるものであることを認識し、本市職員（地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「法」という。）第3条第2項に規定する一般職の職員及び同条第3項に規定する特別職の職員のうち市長、助役及び収入役（以下「市長等特別職」という。）をいう。以下同じ。）が職務を遂行するに当たっての法令遵守体制に関して必要な事項を定めるとともに、公正な職務の遂行を確保するために必要な措置を講じることにより、公務に対する市民の信頼を確保し、市民と共に公正かつ民主的な市政の運営に資することを目的とする。

(基本的心構え)

第2条 職員は、全体の奉仕者であることを深く自覚し、市民から信頼される職員となるよう不断に公務員としての資質の向上に努めるとともに、常に公共の利益の増進を目指して公正な職務の遂行に当たらなければならない。

2 職員は、職務の遂行に当たっては、市政が市民の信託によるものであることを認識し、法令遵守の姿勢のもと、市民に対して業務についての十分な説明を行い、理解を得るよう努めなければならない。

3 職員は、提供することにより、公正な職務の遂行を損なうおそれのある情報又は公正な市政の運営に不当な影響を及ぼすおそれのある情報を除き、積極的に情報を提供しなければならない。

(職員の責務)

第3条 職員は、職務の遂行に当たっては、常に業務内容の説明ができるよう整理しておかなければならない。

2 職員は、違法又は第6条第2項に規定する公正な職務の遂行を損なうおそれのある行為（不作為を含む。以下同じ。）を求める要求があったときは、これを拒否しなければならない。

3 職員（この項において市長を除く。）は、前項の行為を求める要求又は第6条第2項に規定する暴力行為等社会常識を逸脱した手段により要求の実現を図る行為があったときは、直ちに規則で定める上司及び所属長に報告しなければならない。

(管理監督者の責務)

第4条 管理監督の立場にある者（以下「管理監督者」という。）は、その職務の重要性を自覚し、部下職員の公正な職務の遂行の確保に努め、その行動について適切に指導監督しなければならない。

2 管理監督者は、部下職員から前条第3項の規定による報告を受けたときは、適法かつ公正な職務を確保するために必要な措置を講じるとともに、当該報告内容が公正な職務の遂行を損なうおそれがあると認められる場合は、規則で定める近江八幡市不当要求行為等対策委員会（以下「対策委員会」）に通知しなければならない。

(任命権者の責務)

第5条 法第6条に規定する任命権者（以下「任命権者」という。）は、行政施策の説明及び公正な職務の遂行の確保並びに法令遵守体制の確立に資するよう、職員研修を実施し、本市に係る事業者等への指導啓発を行い、職員の遵守すべき事項を定めるとともに、庁内体制の整備等必要な措置を講じるものとする。

(市民等の責務)

第6条 市民は、自らが地方公共団体を構成する一員であることを深く自覚し、常に市政の運営に関心を払うことによって、公正かつ適正な手続きによる行政運営の確保に積極的な役割を果たすよう努めるものとする。

- 2 何人も、本市職員（この項において法第3条第3項に規定する特別職の職員（議会の議員を除く。第8条第1項において同じ。）を含む。）に対して、公正な職務の遂行を損なうおそれのある行為を求めてはならない。また、暴力行為等社会常識を逸脱した手段により要求の実現を図る行為をしてはならない。

(コンプライアンス委員会の設置)

第7条 本市における法令遵守体制の確立を図り、公正な職務の遂行を確保するため、近江八幡市コンプライアンス委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

- 2 委員会は、委員5人以内をもって組織する。
- 3 委員の任期は2年とし、再任を妨げない。
- 4 委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。
- 5 この条例に定めるもののほか、委員会の組織及び運営について必要な事項は、規則で定める。

(委員会の任務)

第8条 委員会は、規則で定めるところにより対策委員会又は職員から通知があった場合において、当該通知の内容が公正な職務の遂行を損なうおそれのある行為又は暴力行為等社会常識を逸脱した手段により要求の実現を図る行為（以下「不当要求行為等」という。）に該当すると疑うに足りる相当な理由があると認められるときは、直ちに必要な調査を行うものとする。不当要求行為等を受けたと認める第6条第2項に定める特別職の職員（この項において市長等特別職を除く。）から必要な調査の依頼を受けた場合も同様とする。

- 2 委員会は、前項の規定による調査の結果を、委員会に通知を行った対策委員会又は職員、前項の規定により調査を依頼した特別職の職員、任命権者（この項において市長を除く。）及び市長に報告しなければならない。
- 3 委員会は、前項の規定により報告を行う場合には、第9条の規定に基づき市長又は公営企業管理者（以下「市長等」という。）が行う措置について、意見を述べることができる。
- 4 委員会は、前各項に定めるもののほか、次に掲げる事項を担当する。法令遵守体制の整備に関し、調査、研究するとともに、必要に応じ任命権者に意見を述べること。その他この条例の遵守

の徹底を図ること。

(不当要求行為等の行為者への警告等)

第9条 市長は、前条第2項の報告を受けたときは、当該報告に基づいて、不当要求行為等の行為者に対して文書で警告を行うものとする。

2 前項の警告を行う場合において、市長は市民への公表その他必要な措置を講じることができる。

3 市長等は、競争入札の参加資格を有する業者に対して第1項の警告を行った場合は、別に定めるところにより当該業者に対し指名停止その他必要な措置を講じることができる。

4 市長等が前各項の規定に基づき不当要求行為等の行為者へ警告等を行う場合は、前条第3項に規定する委員会の意見を尊重しなければならない。

(適用除外)

第10条 第6条第2項の規定は、公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律(平成12年法律第130号)の適用を受ける者(市長を除く。)に関して適用しない。

(補則)

第11条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

付 則

(施行期日)

1 この条例は、平成13年7月1日から施行する。

(近江八幡市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例の一部改正)

2 近江八幡市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例(昭和31年近江八幡市条例第24号)の一部を次のように改正する。

別表(第1条及び第2条関係)情報公開審査会委員の項の次に次のように加える。

コンプライアンス委員会

委 員

日 額 14,000円

近江八幡市コンプライアンス条例施行規則

(趣旨)

第1条 この規則は、近江八幡市コンプライアンス条例(平成13年近江八幡市条例第3号。以下「条例」という。)の施行に関し必要な事項を定めるものとする。

(職員の上司等への報告)

第2条 条例第3条第3項に規定する報告は、次の各号に掲げる職員の区分に応じ、当該各号に定める者に対して行うものとする。

・次号から第6号に該当する者以外の者 直属の係長又は係長相当職の職員及び所属の課長、所

長、園長又は課長相当職の職員

- ・係長及び係長相当職の職員 直属の課長補佐又は課長補佐相当職の職員及び所属の課長、所長、園長又は課長相当職の職員
- ・課長補佐又は課長補佐相当職の職員 所属の課長、所長又は課長相当職の職員
- ・次長及び次長相当職の職員、課長、所長、園長又は課長相当職の職員 所属の部長又は部長相当職の職員
- ・部長又は部長相当職の職員 助役
- ・助役、収入役及び教育長 市長

(不当要求行為等対策委員会の設置)

第3条 条例第4条第2項の規定に基づき、近江八幡市の業務執行における不当要求行為等を未然に防止するとともに、市としての統一的な対応方針等を定めることにより、市民及び職員(条例第1条に規定する職員をいう。以下同じ。)の安全と、公務の円滑かつ適正な執行を確保することを目的に近江八幡市不当要求行為等対策委員会(以下「対策委員会」という。)を設置する。

- 2 対策委員会は、別表に掲げる委員により構成する。
- 3 対策委員会に委員長を置き、助役をもって充てる。ただし、助役が不当要求行為等を受けたとする場合は、総務部長が委員長の職を行う。
- 4 対策委員会は、必要に応じて委員長が招集する。この場合において、委員長は、必要があると認めるときは、第2項の規定にかかわらず当該不当要求行為等に関係する一部の委員を招集することができる。
- 5 対策委員会は、必要に応じて関係職員の出席を求めることができる。
- 6 対策委員会の庶務は、総務部職員課において行う。

(所掌事務)

第4条 対策委員会の所掌事務は次のとおりとする。

- ・次条の規定に基づく通知に関する対応方針および事後措置の協議検討
- ・前号の協議検討に基づく条例第8条に規定するコンプライアンス委員会への通知
- ・不当要求行為等に関する情報交換および各部(課)の連絡調整
- ・その他対策委員会が必要と認める事項

(対策委員会への通知)

第5条 条例第4条第2項後段の規定に基づく対策委員会への通知は、条例第3条第3項の報告を行った者が、第2条第1号から第3号に定めるものにあつては所属長、同条第4号から第6号に定めるものにあつては、それぞれ同号に定める報告を受けたものが行うものとする。

- 2 前項の規定は、市長が条例第3条第2項に定める要求を受けた場合に準用する。

(職員のコンプライアンス委員会への通知)

第6条 職員は、条例第3条第2項に規定する要求が当該職員以外の職員からあつた場合には、条

例第7条に規定するコンプライアンス委員会に通知することができる。

(不当要求行為等)

第7条 条例第6条第2項に規定する「公正な職務の遂行を損なうおそれのある行為」とは、次に掲げるものをいう。

- ・市が行う許認可等又は請負その他の契約に関し、特定の事業者等又は個人のために有利な取扱いをするよう要求する行為
- ・入札の公正を害する行為又は公正な契約事務の確保に関して不適当な行為
- ・本市の競争入札の参加資格を有する業者に関し、特定の業者の経済的な面における社会的評価を失わせる行為又はその業務を妨害するおそれのある行為
- ・人事（職員の採用、昇任、降任又は転任をいう。）の公正を害する行為
- ・市が行おうとしている不利益処分に関し、当該不利益処分の被処分者となるべき事業者等又は個人のために有利な取扱いをするよう要求する行為
- ・前各号に掲げるもののほか、法令等及び要綱で定められた基準等の規定に違反する行為であつて、当該行為により特定の事業者等又は個人が有利な取扱いを受け又は不利益な取扱いを受けよう要求する行為

2 条例第6条第2項に規定する「暴力行為等社会常識を逸脱した手段」とは、次に掲げるものをいう。

- ・暴力行為 身体の一部や器具を使って、故意に相手を傷つけようとする行為又は相手が恐怖を感じ、反論し得ない状況に追い込むほどの脅迫行為若しくは正常な業務が遂行できない程度の喧噪行為
- ・正当な理由もなく面接を強要する行為 正常な状態で面談することが困難とし、断ったにもかかわらず、強硬に脅迫的言動をもって面接を強要する行為
- ・粗野又は乱暴な言動により他人に嫌悪の情を抱かせる行為 大声又は相手を罵倒する言動等で、聞くに堪えない程度の不快感を与える行為
- ・正当な権利がないにもかかわらず権利があるとする行為 権利若しくは提供を受けた役務に瑕疵がないにもかかわらず、瑕疵があるとし、若しくは交通事故その他の事故による損害がないにもかかわらず損害があるとして、又はこれらの瑕疵若しくは損害の程度を誇張して、損害賠償その他これに類する名目で金品等の供与を要求する行為
- ・前各号に掲げるもののほか、庁舎等の保全、庁舎等における秩序の維持又は市の事務事業の遂行に支障を生じさせる行為

(コンプライアンス委員会の委員)

第8条 条例第7条に規定するコンプライアンス委員会（以下「委員会」という。）の委員は、法令遵守体制に関して識見を有し、かつ、職員の職務遂行に関して公正な判断をすることができる者のうちから市長が委嘱する。

2 委員が欠けた場合の補充の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(委員長及び副委員長)

第9条 委員会に委員長及び副委員長をおく。

2 委員長及び副委員長は委員の互選により委員の中から定める。

3 委員長は委員会を代表し、会務を総理し、会議の議長となる。

4 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故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10条 委員会は、委員長が招集する。

2 委員会は、委員の過半数が出席しなければ会議を開催することができない。

3 委員会の議事は、出席した委員の過半数でこれを決し、可否同数の場合は議長の決するところによる。

(委員会の調査)

第11条 委員会は、条例第8条第1項に規定する調査を行う場合にあっては、委員会に通知をした職員、対策委員会、条例第8条第1項の規定に基づき調査を依頼した特別職から意見の聴取を行うとともに、関係者に対し必要な資料の提出を求め、又はこれらの者の出席を求めその説明若しくは意見を聴くことができる。

2 委員会は、前項に規定する調査を行う場合は、不当要求行為等を行った疑いのある者に意見陳述の機会を与えることができる。

3 前項の規定による不当要求行為等を行った疑いのある者の意見陳述は、口頭又は書面により行うものとする。

4 委員会は、第1項に規定する調査を行う場合において、不当要求行為等が職員の対応に起因すると認められるときは、慎重に調査するものとする。

(不当要求行為等の報告)

第12条 条例第8条第2項に基づく報告は、不当要求行為等があったと認めた理由

又は不当要求行為等がなかったと認めた理由を明らかにして行うものとする。

2 委員会は、不当要求行為等が繰り返し行われ、又は公正な職務の遂行が著しく損なわれるなど、公正な職務の遂行を確保するため不当要求行為等を行った者に対して厳正な措置を講ずる必要があると認めるときは、前項の報告を行う際に、当該不当要求行為等の報告内容を市民へ公表すべきことを意見として述べるものとする。

3 前項の意見には、公表の方法及び不当要求行為等を行った者の氏名の公表の有無についても述べるものとする。

(庶務)

第13条 委員会の庶務は、総務部総務課で行う。

(委員会等への通知等)

第14条 条例第8条第1項に規定する特別職から委員会への調査依頼、第5条の規定に基づく対策委員会への通知及び第6条の規定に基づく職員から委員会への通知は、別記様式1により行うものとする。

(対策リーダー)

第15条 各所属内の不当要求行為等を防止するとともに適切な対策を講じるために、各所属に不当要求行為等対策リーダー（以下「対策リーダー」という。）を置く。

2 対策リーダーは、各所属の所属長に次ぐ職責にある職員のうち所属長が指定する者とする。

3 対策リーダーは、不当要求行為等を防止するため、日常業務の遂行において所属長を助け、部下職員の相談、指導及び対策を行うものとする。

4 対策リーダーは、部内の統一的な対策を講じるため、定期的に情報交換の場を設けるものとする。

(不当要求行為等発生時の措置)

第16条 所属長、対策リーダー又は所属職員は、それぞれの職場において不当要求行為等が発生し、又はそのおそれがあると認めるときは、直ちに注意若しくは警告を発し、退去を命じ、排除を行い又は警察への通報等の措置をとり、併せて所属長は別記様式2発生通知票により対策委員会に報告するものとする。

(職員への配慮)

第17条 市長は、職員が第6条の規定に基づく通知を行ったことにより、正当な理由なく不利益な取扱いを受けることのないよう必要な配慮をしなければならない。

(補則)

第18条 この規則の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

付 則

この規則は、平成13年7月1日から施行する。

別表（第3条関係）

近江八幡市役所不当要求行為等対策委員会

委員長	助役
委員	総務部長
〃	市民環境部長
〃	健康福祉部長
〃	産業経済部長
〃	建設部長
〃	人権政策室長
〃	教育委員会教育部長

委 員	市民病院・事務長
〳	コンプライアンスマネージャー
〳	総務課長
〳	職員課長
〳	企画課長
〳	市民課長
〳	上水道課長
〳	児童家庭課長
〳	農政課長
〳	道路交通課長
〳	人権政策課長
〳	教育委員会・総務課長
〳	市民病院・庶務課長

以上 22 人

「中野区公益通報制度の創設と運用について」

東京都中野区総務部総務分野主査
山崎 裕樹 氏



はじめに

東京には23の区がありますが、中野区はそんなにメジャーな区とはいえないかなと思っています。全国的なところで名が聞こえているとすれば、教育委員候補者の区民投票、いわゆる「準公選」という仕組みを以前に実施していました、その条例を廃止する・しないというときには全国的なマスコミ報道があったことと、区役所の隣にある中野サンプラザが、コンサート会場としてよく利用されますので、耳にされたことがあるのではないかと考えています。

本日は、当区で実施している公益通報制度についてお話しさせていただきます。

1. 公益通報制度の導入

中野区では4期16年にわたり、同じ区長による区政運営がなされてきましたが、2002年に勇退され、同年6月、現在の区長に替わりました。新しい区長は早速、行政改革に着手し、2003年2月に中野区の経営改革指針を策定し、行財政改革の方向性、取り組むべき課題を明確にしました。経営改革を強力に推進するためには、組織と職員のより一層の活性化と意識改革を促す必要があることから、2003年6月にこの公益通報制度を導入しました。

この制度は、公正で民主的な区政運営を確か

なものとし、行政運営上の不正行為や違法行為を職員が発見した場合、またそれを通報した場合、通報した職員が不利益を受けることなく、区の公益が守られることを目的としています。同時に職員提案制度も計画指針の中で作られ、区の品質保証の両輪と位置づけてスタートしました。

この公益通報制度を導入するきっかけとなったエピソードを、一つご紹介させていただきます。私どもの職員が、民間派遣研修で1週間ほど大手スーパーに行きまして、食品売り場で商品を並べる仕事を任されたのですが、そのスーパーでは賞味期限の長い物、つまり新しい物を前に並べて、古い物をいちばん後ろに置くように指示されたそうです。一般的には古い物が前、新しい物は後ろにあって、私も牛乳などを買うとき、後ろの方から取ってしまうのですが、そのスーパーでは逆の指示をされたというのです。

職員が素朴な疑問として理由を聞いたところ、「お客様にとって都合のいいことは、私どもにとっては都合の悪いことかもしれないけれど、うちのお店では、お客様の都合のいいことを優先して実践するようにしているのです。」と言われたそうです。そのことが大変印象に残ったという研修報告を職員から聞いた区長が、それは行政にも通じるものがあるだろうと。我々に

とって都合の悪いことが、もしかすると区民にとってには有益なことが多いのではないか。区政の品質を保証する意味でも、そういうものを具体化した制度を定めていく必要があるだろうということから、この公益通報制度が生まれたといえます。

では、この制度がすんなり受け入れられたかということ、導入時にはやはり懸念する声も聞かれました。お互いを監視する制度なのではないか、区長は職員を信頼していないのではないかと、疑心暗鬼になった職員もいたようです。そこで区長は、定期的を実施している職員向けのあいさつ放送の中で、たびたびこの制度について触れ、行政においてもよりよい品質の職場環境を打ち出すことで区民の期待にこたえられるものである、公益通報制度は決してネガティブなものではなく、職場風土の健全化を保証する制度なのだという、この制度の趣旨を、繰り返し職員に話して理解を求めました。

2. 通報の対象

では、通報の対象となる具体的な例はどのようなものになるかということですが、区では「中野区の公益通報に関する要綱」と定め、通報の対象となる事案を大きく次の三つに決めました。一つは「条例、規則、訓令等を含む法令違反、またはそのおそれがある事例」、二つめは、「区民の生命、健康に重大な損害を与えるおそれのある事例」、三つめは、「その他区民全体の利益等公益に反するおそれのある事例」です。具体的には、収賄、横領、背任、職権乱用、公文書偽造、業務怠慢、情報の漏洩、詐欺などで、作為の義務があるにもかかわらず不作為で放置している、あるいは裁量の範囲を著しく逸

脱した決定、または法令に違反する違法の命令、業務執行上生じた事項を隠蔽した場合などを想定しています。

ただし、誹謗中傷、私利私欲、あえて混乱を生じさせようという不正な意図、通報者の個人的な私憤、敵意等、個人的な感情によって通報してきたもの、あるいは勤務条件に関するものは、この制度からは対象外としています。

3. 公益通報制度の仕組みと流れ

手元の資料の10ページ（本講演録28ページ）がこの仕組みを簡単な図式にしたもの、11ページ（本講演録29ページ）が、この仕組みを理解していただくため職員向けに作成したチラシです。10ページ（本公演録ページ）に委員会の組織の構成等が載っているかと思いますが、通報を受けるのは、「公益通報委員会」で、区の助役、収入役、教育長、人事担当部の代表として総務部長、それから公益通報相談員の5人で構成されています。公益通報相談員は区の職員ではなく、透明性を確保し、法的な助言が得られるように、区内在住の弁護士の方に入っていました。相談員の方には、通報があると、内容の整理・証拠の状況・冤罪の可能性などについて、法的な助言を入れて文書にまとめて、意見書として提出していただくようになっています。

この公益通報委員会に通報する方法は、郵便、電話、公益通報メールボックスの3通りあります。メールボックスは、庁内の情報ネットワーク（庁内LAN）の中に用意してある専用のボックスで、何か事実が発覚した場合、この中に通報できるようになっています。中野区の場合、通報は匿名で行えますが、メールだけは庁内ネットワークを使用するため、どうしても個人が特定できてしまい

ます。したがって、通報手段としては使用しづらい面がありますが、一方で、日常的に職員が使う庁内メールが常に目に留まるところにありますので、仕組みそのものを職員に意識づけし、不正行為を抑制するという点では大変効果があるのではないかと感じています。

また、外部の公益通報相談員に直接、郵便や電話で通報することも可能です。このことで、「通報しても、区の内部で問題をもみ消してしまうのではないか。」という疑念を職員が抱かないように配慮しています。

匿名を認めていますので、通報が具体的な事実かどうかを正確に調査する必要があります。そのために、通報の際に伝えてほしいことはパンフレットやチラシなどであらかじめ周知しているところですが、内容としては、その事実が発覚した時期、場所、不正行為を行っている該当職員の氏名や所属、証拠となりうる状況を、できる限り具体的に通報していただくように定めています。通報がありますと、公益通報委員会が、区長の指定する職員を調査員として調査を始めます。通常、総務課長に相当する総務担当参事や、人事課長に相当する人事担当課長などが調査員として命じられ、通報者のプライバシーに配慮しながら事実関係を調査します。

ただ、例えば建築分野や保健・福祉分野など、専門的な知識が必要な場合も当然考えられます。そういった場合は、担当部の管理職を調査員として別に指名することもあります。調査員は、管理者の協力を求めて、関係書類の閲覧や提供、事情の聴取、実態調査などを行い、結果を公益通報委員会に報告することになっています。

この公益通報委員会は合議制で、何回か委員会を開く中で一つの結論にまとめていき、その

結果を区長に報告します。区長は報告に基づいて、必要な改善措置を指示するほか、事例が深刻である場合は、必要に応じて懲戒分限審査委員会、あるいは警察への告発などを行うことになっています。

運用の実績については、マスコミ等に明らかにしなくてはならないぐらいの深刻な事例であれば、その場で随時ということもありますが、そういった事例がない場合は、原則として年に1回公表することになっています。この仕組みは、昨年6月に導入して、現在2年目になりますので、1年目の実績について本年6月の議会に報告するとともに、広報紙を通じて、区民の方々にも公表したところです。

なお、要綱の第9条で、「通報者は、通報したことにより人事、給与その他職員の勤務条件についていかなる不利益も受けない」と定めており、通報者が通報したことによって不利益を受けることがないよう保証しています。

4. 中野区の公益通報制度の特徴

公益通報制度については、全国的に取り組みが始められてきているところではないかと思えます。東京23区の中でも、中野区のほか、杉並区と千代田区が条例を定めて公益通報制度をすでに実施していますが、中野区の制度の特徴的なところを大きく二つご紹介させていただきます。

まず1点目ですが、この公益通報制度は「要綱」で制定しました。杉並区や千代田区では条例で定めているのですが、中野区の制定時には、全国的に取り組みが始められたばかりで、今年の6月に成立した国の公益通報者保護法もまだ検討の段階でした。なるべく早期にこういった制度を導入したかったという事情もあり、あく

まで規範として体系化する意味で、要綱でスタートしました。個人的な見解ですが、国の保護法も成立しましたので、全国的な動きや国の動向等も見極めたうえで、今後、条例化する動きも起こりうるのではと思っています。

もう一つの特徴は、公益通報相談員をお願いしている弁護士の方についてです。千代田区などは年間で委託契約をしていると耳にしたのですが、中野区の場合は報酬費による出来高払いで契約をしています。その理由は、公益通報委員会があくまでも、公平な調査を行って区長に報告するという立場であって、決して不正行為を行っていると思われる職員を、裁く場ではないということです。そして、裁決を取ることありませんので、弁護士の方にはあくまでも、法的な助言をしていただきたいということに主眼を置いているため、こういった方法をとりました。

相談員の方と契約をして協定書を交わしたのですが、その際には三つの職務についてお願いしました。まず、「文書または電話によって公益通報を受けていただくこと」が一つです。2点目に、「公益通報を受けた場合は、速やかに通報内容を整理して、法的な助言をしていただくこと」です。弁護士としての法的な立場も十分発揮していただきながら、客観的にその通報内容について、今後どう取り扱っていくべきであるといったことを、文書に的確にまとめていただいています。3点目は、「公益通報委員会に出席して、その場でも法律知識に基づいて助言を行っていただく」ということです。この3点を業務として定め、通報を受けることは随時、通報内容の整理や公益通報委員会への出席については、通報があった時点で行っていただくという形で、協定を結んでいます。

報酬費については、法的な助言を行って文書をお作りいただいた件数で1件、公益通報委員会への出席で1件とカウントし、1件当たり2万円の報酬をお支払いしています。つまり、月額でいくらかという形では支払いしていませんで、通報があった実績に応じて、今申し上げた支払い方法によりご協力をいただいています。弁護士さんによっては、この条件では協力できないという方もいるのではないかと思います。中野区の場合は、区内法曹会の会長に、夜に通報が来ることもあるかもしれないので、なるべく区内在住の弁護士さんで、今申し上げたような厳しい条件でもご協力いただける方はいないかと相談しました。幸いにして趣旨をご理解いただき、相談員としてお引き受けいただく弁護士さんが見つかり、発足以来、同じ方に相談員としてご協力いただいているところです。

5. 残された課題

そういった形で1年4か月ほど運用してきましたが、やはり課題がまだまだあります。

まず一番大切な課題は、通報者をいかに保護するかということです。メールを除けば、郵便あるいは電話による通報は匿名でかまわないことを周知しているのですが、これで完全に匿名を保障できるかというと、事例によってはやはり課題が残っています。例えば少人数職場での通報ですと、その内容だけで該当する職員がほとんど絞り込まれてしまったり、特定できてしまったりすることが想定できます。また、調査を進めていくうちに、通報者が特定されてしまうケースも当然考えられますので、調査の段階で細心の注意が必要になってくるだろうと認識しています。

もう一つは、匿名ということに伴って、冤罪や誹謗中傷の通報なのか、あるいは本当に事実が発生している通報なのかを、正しく判断することが課題になってくるかと思えます。要綱の第3条第4項の中で、「誹謗中傷、私利私欲等の不正な意図又は私憤、敵意等個人的な感情によって利用をしてはならない」と定めていますが、匿名でよいことを、悪意を持って利用すれば、事実と異なる通報が寄せられやすいという懸念は、やはり否定できないからです。ただし、幸いにもこれまでのところ、そういった例は生じておりません。

また、事実関係がなくても、調査が行われたことによる風評被害が発生しないとは限りませんので、やはり調査方法については、極めて慎重な対応が必要になってくると思えます。そういった面からも、外部の相談員である公益通報相談員の方の助言は、区の職員だけで判断するよりも、大きな役割が期待できるのではないかと考えているところです。

6. 公益通報の事例紹介

では、実績がどのくらいあるかということですが、年に1回公表ということで、今年の6月、「平成15年度公益通報の状況」という形で報告しました。先ほど、発生した時点ですぐにマスコミへ公表するような事例はなかったと申し上げましたが、通報件数は15年度中に3件ありました。その中には、厳密にこの制度の趣旨に照らし合わせると、該当しないケースが2件含まれています。対象外として処理することもできたのですが、仕組みが導入された初年度ということもあって、間口を広げて扱うことが調査委員会の中で確認され、公益通報として取り扱いました。

簡単に事例を紹介します。

1件目は、本来の公益通報に該当するケースですが、アルバイトの雇用に関する通報でした。障害のある方の介助につくアルバイトを採用している事業所で、契約しているアルバイトが急遽来られなくなった日に、以前同じ勤務についての経験があって、今は契約していない人物を正規の雇用契約を結ばないまま、雇用しているという通報でした。

本件について、先ほどご説明した公益通報委員会の中で調査を行った結果、その事業所では、アルバイトを2人つけることが認められていて、正式に契約しているAさんとBさんに来てもらっていたけれども、Aさんが急に都合が悪くなってしまった。アルバイトはどうしても2人必要だということで、3月まで来てもらっていたCさんに代わりに入ってもらった。しかし、Cさんとは雇用契約をしておらず、休んだAさんに一回賃金を振り込んで、そのお金を、実際に働いたCさんに回すという方法を、雇用主はとっていたのです。それを現場で見っていた職員が通報した、というわけです。

これは、3人以上の登録者がいて、そのうち2人が勤務に就くという形であれば何ら問題はなかったのですが、雇用主が「2人しかアルバ



イト登録をしてはいけない」という誤った解釈をしていたために、勤務に就けない人が出たとき、今回のような対応をとってしまっていたことがわかりました。

本件の場合、横領や不当な雇用といった悪質性は認められないということで、制度の趣旨を理解させたくて厳重に注意し、直ちに実際に勤務に就いていただいたCさんと契約を結んで、正式に賃金をお支払いした、というのが1件目の事例です。

残りの2件は、先ほど勤務条件は対象にしないのご説明しましたが、明らかに勤務条件に係る通報であるけれども、取り扱ったというものです。1件は、通勤方法としてバスを届け出ているのに、実際は徒歩や自転車で通勤している人がたくさんいるという通報でした。通報者も相手先も匿名、勤務場所も不明であったため、調査不能ということになりました。人事担当者から全職員に対して、こういった指摘を受けることのないように、各自、通勤方法については適正な方法をとるよう改めて通知を流すにとどまりました。

最後の3件目は、庁外の職場、出先機関での出勤簿処理についてです。給与計算や超過勤務の計算のため、人事担当あてに提出する締め切り日が、月末より2～3日早くなるケースがあるのですが、その所属長は毎月20日ぐらいには出勤簿を締めてしまう。その時点で月末まで出勤印を押さしてしまうのは問題だし、月末近くに急に休みが取りたいときに、出勤簿を締めてしまったことを理由に休暇が取りにくくなっている、という通報でした。

こちらについても当然、職務に支障がなければ、労働者の権利として休暇は取れるわけでは

し、20日頃に月末までの出勤印を押させることも大いに問題があります。直ちに、適正な出・退勤管理に努めるよう通知しました。また、同時期に電子システムによる出・退勤管理や休暇申請に切り替える予定がありましたので、正しい運用方法とあわせて周知に努めたところです。

平成15年度については、以上の3件が通報実績としてありましたので、6月に公表しました。通報があったということは、区民の方に信頼していただくという意味で残念なことです。逆にマスコミに取り上げられるような深刻な事例が発生しなかった。あるいは、この仕組みを導入したことで、ある程度の抑止効果があったのではないかと、評価しているところです。

仮に今、運用実績が1件もなかったとしても、「中野区は通報がなかったのだから、不正は全くないのだろう。」と、住民の方々に思っただけの段階には至っていないのではないかと思っています。むしろ、「仕組みそのものがきちんと機能しているのか。」「職員がその仕組みそのものを理解できているのか。」という疑問の方に向いてしまうのではないかと感じています。

これから真に住民の方から信頼していただき、透明性の高い区政運営を展開していくためには、相応の時間と努力が必要になってくると思います。今後とも職員一人ひとりにこの仕組みを正しく理解してもらい、そのうえで、通報が1件も発生しない行政サービスの実現を目指して、我々職員も一丸となって努力していけたらいいと思っています。

以上で、私からの説明を終わらせていただきます。ありがとうございました。

中野区職員の公益通報に関する要綱

(目的)

第1条 この要綱は、職員が知り得た行政運営上の違法な行為等に関して行われる通報について、必要な事項を定めることにより、違法な事態を防止し、又は損失を最小限に抑え、公正な職務の遂行を確保するとともに、公務に対する区民の信頼を確保し、公正かつ民主的な区政の運営に資することを目的とする。

(定義)

第2条 この要綱において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 職員 一般職の職員及び地方公務員法（昭和25年法律第261号）第3条第3項第3号の非常勤職員並びに区長、助役及び収入役をいう。
- (2) 公益通報 公益を守るために職員が知り得た行政運営上の他の職員の違法な行為又は違法性の高い行為に関する通報をいう。
- (3) 公益通報相談員 職員からの公益通報を受けるため設置する弁護士の資格を有する相談員をいう。
- (4) 公益通報メールボックス グループウェアの電子メール機能に設けられた公益通報に係るメールを受信するための専用のメールアドレスをいう。

(公益通報)

第3条 職員は、次の事案について区民全体の利益及び行政に対する信頼への著しい損害をもたらすおそれがある事項を知り得たときは、第5条に規定する公益通報委員会に対し、総務部総務分野統括管理者（総務部総務分野統括管理者に係る公益通報は、総務部長）（以下「総務分野統括管理者」という。）あて又は公益通報相談員あてにより公益通報を行うことができる。この場合において、総務分野統括管理者あての公益通報は文書又は公益通報メールボックスにより、公益通報相談員あての公益通報は文書又は電話により行うものとする。

- (1) 法令（条例、規則及び訓令を含む。）違反又はこれに至るおそれのある事案
 - (2) 区民の生命、健康に重大な損害を与えるおそれのある事案
 - (3) その他区民全体の利益等公益に反するおそれのある事案
- 2 前項の公益通報をするときは、公益通報に係る当該職員の氏名及び所属、発生時及び場所、証拠の状況等をわかりやすく伝えなければならない。
- 3 公益通報は、公益通報メールボックスを除き、匿名により行うことができる。
- 4 公益通報は、区の行政運営の適正化に資するために行うものであり、誹謗中傷、私利私欲等の不正な意図又は私憤、敵意等個人的な感情によって利用をしてはならない。
- 5 第1項の規定にかかわらず、勤務条件に関する事案については、公益通報をすることができない。

(公益通報の処理)

第4条 公益通報相談員は、前条の公益通報を受けたときは、通報内容を整理し、速やかに総務分野統括管理者に報告しなければならない。

2 総務分野統括管理者は、前条の公益通報を受けたとき又は前項の報告を受けたときは、次条の公益通報委員会の開催に必要な措置を講じなければならない。

(公益通報委員会の設置)

第5条 職員からの公益通報を処理するため、公益通報委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

2 委員会は、助役、収入役、教育長、総務部長及び公益通報相談員をもって構成する。

3 委員会に委員長を置き、助役をもって充てる。

4 委員会は、委員長が招集し、主宰する。

5 委員長に事故があるときは、委員長があらかじめ指定した委員がその職務を代理する。

6 委員に係る公益通報については、当該委員は、次条第2項の場合を除き、会議に参加することができない。

(委員会の職務)

第6条 委員会は、必要があると認めるときは、区長が指定する職員（以下「調査員」という。）に調査をさせることができる。

2 委員会は、前項の調査のほか、必要があると認めるときは、公益通報に係る事案の決定に関し権限を有する者及び公益通報に係る職員を監督する責務を負う者（以下「管理者等」という。）並びに公益通報に係る当該職員から事情を聴くことができる。

3 委員会は、審議内容を区長に報告する。

4 委員会の庶務は、総務部において処理する。

(調査員の調査)

第7条 調査員は、次に掲げるところにより調査を行い、その結果を委員会に報告しなければならない。

(1) 管理者等に説明を求め、及びその管理する関係書類等を閲覧し、又はその提出を求めること。

(2) 管理者等に事情の聴取又は実態調査についての協力を求めること。

(運営状況の公表)

第8条 区長は、公益通報の件数、主な内容等について、毎年度公表しなければならない。

(不利益取扱いの禁止)

第9条 公益通報をした職員（以下「通報者」という。）に関する情報は、非公開とするとともに、通報者は、通報したことにより人事、給与その他の職員の勤務条件の取扱いについていかなる不利益も受けない。

(補則)

第10条 この要綱に定めるもののほか、公益通報に関し必要な事項は、別に定める。

附 則

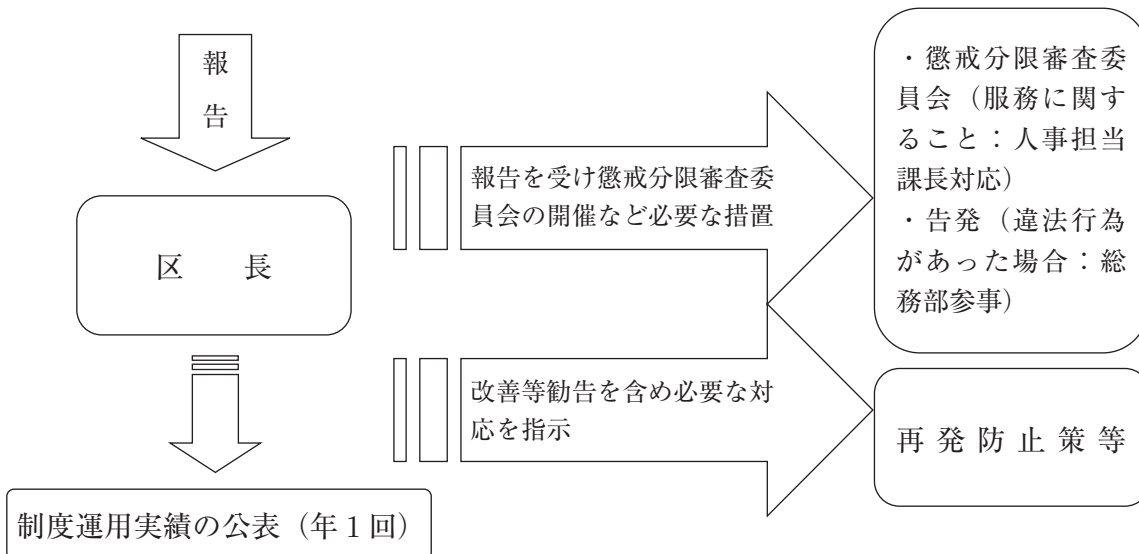
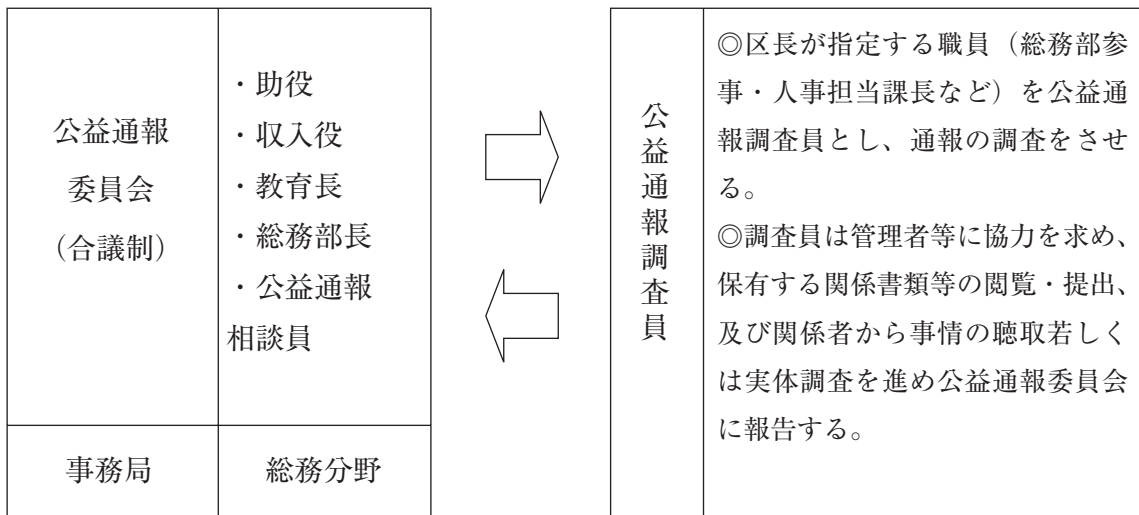
この要綱は、2003年6月9日から施行する。

中野区職員の公益通報に関する制度

通 報 者
(通報による不利益は受け
ません。)
通報する内容は、発生時期
・場所・該当職員の氏名及
び所属・証拠の状況を。

行政運営上の違法な行為等に関する公益を
守るための通報
例示：収賄・横領・背任・職権乱用・公文
書偽造・詐欺・不作為など
(誹謗中傷・私利私欲等、通報者の私憤など
個人的な感情のもの・勤務条件に関する通報
を除く)

文書（匿名可） 公益通報メールボックス	公益通報委員会あて ※ボックスは総務担当参事 のみ閲覧	事務局 総務分野
文書・電話（匿名可）	文書・電話（匿名可）	



中野区職員の公益通報に関する制度について

1. 制度について（通報者は不利益を受けない制度です）

公益通報制度は、職員が行政運営上で他の職員の違法な行為等（例示：収賄、横領、公文書偽造、詐欺など）を発見した場合、その通報に対し必要な対応を行い、区の公益の損失を防止し、区政への区民の信頼を確保するための制度です。また、通報者は人事、給与その他のほかの勤務条件の取扱いについて、いかなる不利益を受けない制度です。

2. 通報要件

◎通報者は次の内容を具体的に盛り込み通報します。なお、私利私欲等不正な意図または通報者の私憤及び、勤務条件に関するものは除きます。



発生時期、場所、該当者とその所属、証拠の有無とその状況など
※通報者は匿名で通報することもできます。

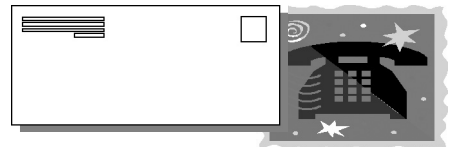
3. 通報先とその手段

①総務担当参事経由

- ◎ 文書の場合、公益通報委員会あてと朱書きし、封緘の上総務分野まで。
⇒総務担当参事に限り開封します。
- ◎ グループウェアのメール送信で総務分野を指定し、その中の公益通報メールボックスを選択し送信します。
(メールによる通報は匿名とすることはできません)
⇒総務担当参事に限りパスワード等により閲覧します。

②公益通報相談員

- ◎ 大谷 典孝（おおたに のりたか）弁護士
※弁護士には文書または電話で通報できます



4. 通報の対応

助役・収入役・教育長・総務部長・公益通報相談員で構成する公益通報委員会を開催し、協議結果を区長に報告します。



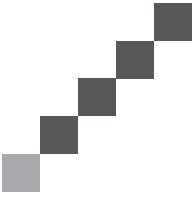
公益通報委員会



区長が指定する職員が調査をします。


- ◎再発防止策
- ◎告発、懲戒分限審査委員会

制度運用実績は年1回公表します



第2回（平成17年1月12日実施）

庁内改善運動と 職員意識改革



～尼崎市における
「YAAるぞ運動」の取組み～

「尼崎市における『YAAるぞ運動』の取組み」



尼崎市行政経営推進室調整課
係長 吉田 淳史氏



尼崎市小田支所市民課
課長補佐 高寺 秀典氏



尼崎市住宅管理課
主任 北村 幸司氏

はじめに

今から約1時間、私のほうで「YAAるぞ運動」のお話をさせていただきます。そのあと2チームの発表と質疑応答、全体で1時間半ほどお時間をいただきたいと思いますので、最後までよろしくをお願いします。

私は昭和41年1月8日生まれで、5日前に39歳になりました。小泉総理と一緒の誕生日で、ちょうど二回り違いです。

家族は、中学校3年生の娘と小学校5年生の息子と同年の妻の4人家族です。中3の娘は受験生なのですが、なかなか勉強しない子で、言っても言ってもやらないという状況です。ただ、一つだけいいところがありまして、友達がいっぱいいるようなのです。友達の誕生日には、安いファミリーレストランにご飯を食べにいくらしいのですが、ついこの間も3日連続食べに行っていました。クラブ活動を引退してから、今数えるだけでも30回以上ファミリーレストランに行っているようなので、そういうことからするとかなりの友達がいるようで、それがとりえかなと思っています。

下の子供はサッカーに凝ってしまして、弱いチームなのですが、頑張っています。私も中学校時代にサッカーをやっていたこともありまして、子供のサッカーについていくのが楽しみに

なっているのですが、なかなか勝てません。練習は週2回やっているのですが、子供たちは負けても全然悔しくないようで、帰りの車の中でもはしゃぎ回っています。そういう状況のもと、コーチが「PDC」という紙を子供たちに渡すようになりました。それは、今度の試合で自分が何をしたい、それをどうやったか、それで何点だったかを採点する紙なのですが、子供たちは何を書いていいか分からないので、プランのところは「試合に勝つ」、結果は「負けた」、採点は「0点」というつけ方をしていました。そうではなくて、試合に勝つためにどういうふうにするのか、例えばどうパスを出すか、そして、それができたのかどうか、今度どうするのかという形でやるのだと言っているのですが、分かったのか分かっていないのかという状況です。

仕事のほうは、市役所に入って17年目です。いちばん最初は市民税課に3年、そのあと教育委員会の経理課に7年いました。そのあと、美化環境局の業務課というごみを収集する部門に1年いまして、その間50回ぐらい実際に収集車に乗ってごみを収集しました。その後3年間、美化事業推進室というごみの減量・リサイクルを担当する部門にいたのですが、そのときに指定袋制度の導入を担当しました。それまで尼崎市は、家庭のごみを出される場合の袋は何でも

よかったのですが、ごみの減量・リサイクルのシンボルにしていこうという位置づけ等により、平成14年4月1日から、緑の半透明の決まった袋で出していただくことになったのです。

その1年前から各町内会などを回って、約半年間で560回ぐらい、この指定袋制度の説明会をさせていただきました。実際にごみを収集した経験の話がよかったからか、おじいさん、おばあさんから人気があったからか分からないのですが、「吉田さん、話に来て」というのが結構ありまして、560回中120回ぐらいは私一人で話に行きました。日曜日などは朝2回、昼2回、晩2回というようなハードスケジュールの中、何とか560回を部内の職員の協力のもとでやったおかげで、4月1日にふと家の窓を開けて見たら緑の半透明で出ていまして、市民の方々に大変感謝したという思い出があります。

その平成14年4月1日、ちょうど指定袋で「やった!」と思っていたときに、今の行政経営推進室に異動となりました。そのときの仕事は何かというと、尼崎市は財政状況が非常に悪くて、平成15年から5か年、経営再建プログラムに基づく取組をやっていかなければいけない。それに当たっては市民の皆さんに説明していかなければいけない。指定袋で説明会をやった人間がいるから、その人をということで引っ張られたのではないかと私自身は思っているのですが、平成14年の4月からは1年間、経営再建プログラムの説明会の担当をさせていただきました。そのときに市長が白井市長に替わられまして、市民の方々と対話をしようということで、年明けからタウンミーティングを実施したのですが、そのときの司会等をやらせていただきました。

ちょうどそれが落ち着いたころ、尼崎市で事務事業評価システムを導入していたのですが、その部分で身近な改善が何かできないかということになりました。福岡市がやっていた「DNA運動」という非常に素晴らしい運動を勉強して、尼崎市でもやってみないか、一度勉強して欲しいかということでも私自身チャンスをいただきまして、福岡市の「DNAどんたく」の報告書を読ませてもらったのですが、そのときに、こんなことを役所でやっていいのかなというのが第一印象でした。ノリが学生時代の文化祭のような感じで、本当に楽しく、しかも成果を上げている。すごいなと思いました。

そして、「DNAどんたく」の3回目を実際に見に行かせていただきました。朝早くに福岡に入って、報告書に出ている、ある区役所に行き、話を聞かせていただいたのですが、今までは各課で取り組んでいたのが、区長を筆頭に区役所全体で取り組んでいるという、非常にレベルアップしているなという内容に感心しました。

前日の午後、9時半ぐらいまで準備を手伝って、朝のリハーサルから見せていただきました。最後は実行委員会の打ち上げにまで連れて行っていただき、その中で「DNAどんたく」「DNA運動」のノウハウをいろいろと教えていただいて、それにプラスアルファの味付けをして、尼崎市として「YAAるぞ運動」に取り組んだのが平成15年度です。

1. 「YAAるぞカップ」参加チーム名

今出ているのが、昨年度の第1回「YAAるぞカップ」にエントリーしていただいた113チームのチーム名です。今までも尼崎市は数々の行財政改革に取り組んできましたが、それ

はある一部の職員がやらせる側で自分たちの処方せんを示し、ほとんどの職員はやらされる側で自らやる意思のないままやらされてきました。その改革もある一定の成果を上げていたのですが、尼崎市においては長年そういった改革をやったこともあり、かなり限界に近づいていました。

そういった状況のもと、今までの改革とは違い、みんなに楽しみながらやってもらうのだということを分かってもらうために、職場の活動推進者に集まってもらった最初の研修で、まずはチーム名からこだわってほしいという願いをしました。そうしたところ、事務局としても感心した名前が多数見受けられて、まずは成功かなと感じたところです。

(1) CADいさん、図面ちょうだい！

私が個人的に気に入ったチーム名の一つが「CADいさん、図面ちょうだい！」で、これは教育委員会の施設課の取り組みです。尼崎市には幼稚園から養護学校まで入れて90校園ほどあるのですが、その図面が手書きで、改築や工事のつど鉛筆で書き替えていました。職員がそれぞれ書くので線の太さも違いがありますし、手間だということで、空いている時間を見つけてみんなで図面をCAD化していこうという取り組みをされ、平成15年度で約4割方やっておられます。

(2) 資産4×3＝活用

これは証券会社のコマーシャルみたいなのですが、市政情報センターにある情報政策課の取り組みです。この施設は地下1階地上3階建ての建物で、複数の課が入っています。書類が

どこにあるか、備品がどこにあるかという管理ができていなかったので、「Y A Aるぞ運動」に取り組むことで一度それを整理してみようと。情報政策課というのはまさにITの専門部署です。地下1階から地上3階までの図面をエクセルに落とし込んで、そこの部屋をクリックしたら備品がずらずらと出てくるというシステムを作り上げました。

(3) 151A (いちごいちえ)

これは「175R (いなごらいだー)」からヒントを得たようなのですが、この名前をつけられたのは50歳代の男性職員です。ある保健センターの取り組みなのですが、乳幼児健診等で来られる市民の方々との出会いを大事にしていこうではないか、憩いの場となるようにしていこうではないかということで、パンフレットスタンドの整理やアンパンマンを使った分かりやすい案内表示などに取り組んでおられました。

(4) 印刷まるごとハウマッチ

次は、「市報あまがさき」を発行している広報課の取り組みです。尼崎市には年間約2億円の印刷製本費の予算がありますが、それで作っている印刷物を半プロ的な目から見たら、仕様を見直すことでけっこう削減できるのではない



かということで、「ちりも積もれば山となる作戦」と名づけて、庁内で発行している印刷物を取り寄せて仕様を見直す提言をされています。

私自身なるほどなと思ったのは、尼崎市には市民プールが7か所あるのですが、その窓口で買う入場券というのは、入り口で渡したら切って終わりなのです。ということは、もっと小さくてもいいのではないかと。また、掲示する期間が1か月もないポスターはコーティングする必要はないのではないかとか、そういう提言をされました。

(5) キャプテン白☆井

うちの市長の名前は白井です。それを取ったのかと思ったら、チームのキャプテンと副キャプテンの名前が白畑と井上だったのです。それで「キャプテン白☆井」、やられたなという感じでした。ここの取り組みとしては、今まで紙ベースでやっていた三役のスケジュールをすべてデータでやることにした結果、かなりの紙を削減したと。また、交際費の削減、日刊紙の購読の変更というような形で、かなりの成果を上げておられます。



(6) 中図範派やなー

これは「中途はんばやなー」と読みます。少し前に中途はんばにはやった、尼崎出身の漫才師「ちゃらんぼらん」のギャグなのですが、中央図書館の模範となる職員の一派ということで、いいとこ取りした中央図書館のチーム名です。何をしたかという、まず、図書館の入り口に職員の顔写真入りの掲示板を張りまして、職員が図書館にいる年数ごとに星印をつけています。1年から2年は星一つ、3年から5年は星二つ、司書を取っておられたら「司書を持っています」というようなコメントを入れた写真を張って、お客様をお出迎えしようということです。

それ以外にも、「ちょっと前までベストセラーコーナー」というものを作っています。中央図書館では、けっこう貸出冊数も多くて返却も多いのですが、その返された本をすぐにしまうのはなかなかたいへんな状況でした。そういつたときに、一回返ってきた本のうち少し前まではやっていた本は、「ベストセラーだったときにはなかなか借りられなかった本も、今なら借りられますよ」ということをお示しして、いったんそこに置いてしまう。そうすることで、市民の方には「読み忘れはございませんか」という案内、職員の仕事上では、効率的に空いた時間にしまうことを可能にしたという一石二鳥の取り組みもしています。

また、ふだん市民の方の目に触れることのない書庫を年1回見学するツアーを、「書庫探検隊」ということで募集したら、かなりの応募者が来たそうです。3か月ほど前のNHK教育テレビで、慶応義塾大学の糸賀先生という方がこの中央図書館の取り組みを紹介されまして、そのときに「兵庫県のある図書館ではこういう取

り組みをしています」ということをおっしゃったようなのですが、それを見ていた中央図書館の館長が、テレビの放送が終わるなり糸賀先生に「今度は尼崎市とはっきり言ってください」というメールを送ったようです。

(7) こんなことでトラブッTEL 場合課

次は保健企画課の取り組みです。保健企画課は保健所にあるのですが、保健所には健康増進課や生活衛生課など四つの課が入っていて、その代表電話がすべて保健企画課にかかってくる。各課の中にもたくさんの係があって、電話がかかってきたときに、その仕事はどこでやっているかがなかなか分からない。大体この辺ではないかと振ってみたら違うところで、また回されて、「いつまで待たせるんだ」という市民のお怒りの言葉を受けることが数々あったそうです。そこで、電話便利帳というものを作ろうではないかということで取り組まれています。

その電話便利帳というのは、業務と、担当者、その担当者の上司、内線の電話番号を書いたシンプルなもので、すぐ電話を振れるようにしたらいいということで必要最小限のデータを入れた電話便利帳を作り、所内の方に使っていただいて、不都合がなかったかを聞きながら改善を加えていったということです。また、紙ベースだけではなく、行政事務支援システムで1人1台当たっているパソコンの電子ファイリングにそれを入れまして、例えば「市民検診」をクリックすると、対象者、受付時間、料金など簡単な案内ができる項目が出てくるようにして、一時的な対応はだれもができる形の取り組みをされました。これについては摂津市の「ATOMS運動」の発表大会に呼ばれまして、とても素

晴らしいという声をいただいています。

(8) トシビアの泉

これは「トリビアの泉」をもじっているのですが、都市局の総務課の取り組みです。局総務というのは、所管課や財政課との調整などだけでこう超勤時間が多い状況になっています。そういった状況のもと、自分たちが仕事をやって困ったことや、こうやったらうまくいったというようなことをメモに取り、ティッシュペーパーの空き箱をリサイクルした「なんでだろうボックス」に入れて、定期的に職場のミーティングの中でその情報を共有したと。そうすることで事務がスムーズに行くようになり、結果としてかなりの超勤時間を削減されています。

(9) 0892 (おやくに) 立ちます中央福祉

これもなかなか読めなかったのですが、素晴らしいネーミングかなと思います。50歳代の女性の方が名づけられました。中央福祉事務所では来庁者に分かりやすい案内に取り組んでおられます。ここでびっくりしたのが、「0892」というのは中央福祉事務所の郵便番号の下4けたなのです。そういう形で、かなり凝ったネーミングのもと、各職場でさまざまな成果を上げていただいています。

2. 平成15年度の取り組みテーマ

平成15年度は、市民サービスの向上に約半分がチームが取り組んでいました。業務の進め方の改善も約半分、職場環境の改善が27%、社会的責任が21%ということで、113チームが取り組みました。

3. 第1回「Y A A るぞカップ」

平成16年の2月20日、約1年前ですが、局予選を突破した20チームがグランプリを目指すということで、尼崎市役所第1回「Y A A るぞカップ」を開催させていただきました。お手元の『「Y A A るぞ運動」の概要』という資料に、決勝大会に出られた20チームのチーム名や取り組み内容をまとめていますので、またご覧になっていただければと思います。

審査委員長は関西学院大学の石原先生、副委員長が永田先生ということで、尼崎市施策評価委員の委員長と副委員長にお願いしています。以下、市長、助役、収入役の三役に、午後1時から6時半ぐらいまで審査をしていただきました。昨年は1回目ということで全く広報はしなかったのですが、石原先生、あるいは稲澤先生という方の口コミにより、約20の自治体から約50の方がお見えになりました。

黄色になっているのが尼崎市に代表チームを送っていただいたところで、名古屋市は私どもと同じように昨年度から「なごやカップ」を開催しております。1回目は2年前のクリスマスイブにされたのですが、大変不評だったので、昨年は12月22日にされています。うちからも「ゲッツ J o b」というチームを派遣して、かなり皆様に感動いただきました。また、元祖「DNA運動」の福岡市から来ていただいたのと、大阪の摂津市から、「明るく、楽しく、面白く、みんなでよくする摂津市」という「ATOMS運動」からも代表チームに来ていただいています。

4. 「Y A A るぞ運動」とは

「Y A A るぞ運動」は、業務の進め方や職場

環境を改めて見つめ直し、よりよくしていく職場単位での実践活動です。実際に仕事をしておられる方がいちばん仕事について分かっている。だから、自分たちにできることをできるところからやっていただく。やらされるのではなく、自分たちがやらなければいけないことを自分たちで自主的にやっていただく。言い換えますと、自分たちの腕の見せどころを出していただければと考えています。

5. 「Y A A るぞ運動」実施の背景

冒頭にも申し上げましたが、尼崎市の財政状況は悪化の一途です。一般会計で大体1800億円ぐらいですが、そのうち平成9年度で905億円というのが市税収入のピークでした。それからたっと落ちまして、今では700億円を切るような状態です。一方、阪神・淡路大震災の復旧・復興で約700億円以上借金をしたことによる公債費の支払い、あるいは、生活保護の受給者の割合が神戸市を抜いて兵庫県で1位になっています。そういうことで、どうしても支出しなければならぬ義務的経費のうち、人件費については、ここ8年間ぐらいで職員を約800人減らしているのに減っているのですが、公債費と扶助費がかなり増えています。市税収入がかなり落ちているのに対して義務的経費が増えているということで、収入と支出に大きな差が生じてきているという状況です。

そういった状況のもと、チャレンジ精神を発揮する機会が減少していたと。新しいこと、変えてみることに立ち向かって物事を成し遂げる経験が少なくなっている。何かにチャレンジして、その成功したことがまた新たなチャレンジにつながっていく、まずはそういう成功体験を

できるだけ多くしていただきたいという思いで実施しています。

6. 「Y A A りぞ運動」実施の目的

実施の目的ですが、すべての職員が自分たちの職場の課題を見つけ、自ら積極的に課題の解決に取り組み、業務の改革改善につなげていく力を高めていき、職員の意識改革のきっかけとするとともに、チャレンジし続ける職場文化・職場風土を醸成していただきたいと考えています。

7. 「Y A A りぞ運動」のネーミング

平成15年度施政方針で示された「夢、アシスト、あまがさき。」の頭文字を取りまして「Y A A」。それと、改革改善を「やるぞ」、改革改善することが「あるぞ」という思いを込めて、「Y A A りぞ運動」と名づけさせていただきました。

8. 「Y A A りぞ運動」の基本精神！

「Y A A りぞ運動」には基本精神がありまして、これも福岡の「DNA運動」の「『できる』から始めよう」をまねさせていただいたのですが、「や」は「やらされるのではなく、自ら進んで『やる』」。「あ」は「あきらめないで。とにかく『やってみる』」。「る」は「ルックアップを忘れずに『やっていく』」。この「る」はなかなか出てきませんが、ちょっと反則技で片仮名を使っているのですが、向上する、上を向いていくことを忘れないでやっていく。最後の「ぞ」は「ぞっこん楽しみながら『やりつづける』」です。これは「存分に」でいいのではないかとかなり言われたのですが、私の世代は

「シブがき隊」の世代で、「Z o k k o n 命（ラブ）」という歌がはまりました。「ぞっこんとは最上級のほれ方さ」というのがありまして、最上級に楽しんでいただきながらやり続けてほしいという思いを込めさせていただいています。

9. 役割分担

局長はオーナー、部長は監督、課長はコーチ、そして、主に課長補佐級以下の活動推進者をキャプテンと呼びまして、階層ごとに研修を実施して運動の推進に努めています。

10. 「Y A A りぞカップ」への道

5月からキャンプに入りまして、エントリーが113チーム。そして、7月から各職場で改革改善運動をやらしてもらいました。局予選やプレーオフを経まして、書面参加18チームと発表参加20チームに出させていただき、報告書大賞、あるいはグランプリを選んでいただいています。

11. 目指せ報告書大賞！

「Y A A りぞカップ」「Y A A りぞ運動」イコール発表しなければいけないという思いになったのでは、参加する方が減ってくるだろうと。改善はするけれども発表は嫌だという声当初からありましたので、113チームのうち、発表したいチームに手を挙げていただく方法をとりました。ただ、発表はしたくないけれども、事務局として見ている中でかなりいいことをやっている、この取り組みはよそにも知ってほしいという取り組みも数多くありましたので、そうしたことから書面参加チームを出していただいています。

縦130センチ、横90センチぐらいの紙に、

A4・1枚の報告書を拡大していただいたのですが、そのまま報告書を拡大したのが18チームのうち5チームで、残りの13チームは壁新聞のように写真を張るなどしていただきました。参加いただいた方々に「Y A Aるぞ運動」のロゴマークのシールを1枚張っていただいて、そのシールがいちばん多かったところを報告書大賞として、職員表彰規程の奨励賞ということで表彰させていただきました。

組織票が動くのではないかとということで、他都市から来ていただいた50人ほどの方のシールには黄色のマーカーを塗り、職員には白いシールを渡しました。組織票が動いたかなというおそれがあったら、他都市の方の点数を少し上乘せようかと思ったのですが、結果としてはどちらにしてもいちばん多かったのが報告書大賞になっていました。

12. 「Y A Aるぞ運動」成功のポイント

実際にやっている人間が言うのもあれなのですが、1年目としては、見ていただいた皆さんが「すごかった」という印象を受けられたのも事実です。私自身成功した要因と感じているのは、まず1番目が、5月の末から6月の頭で5回行った基本研修すべてに、白井市長が最後まで参加いただいたことです。今まででしたら、最初あいさつはするけれども、途中で帰ってしまうということがあったのですが、特に活動推進者の課長補佐以下の研修に来られた方は、市長と1時間半から2時間ほど一緒に研修を受けられた、一緒に空間を共有できたということがかなりうれしかったようで、それがまた一つやる気に火をつけたのではないかと思います。

また、褒めることと楽しむことの徹底という

形で、いい取り組みは大いに褒めるとともに、楽しんでやってもらえるような仕掛けを事務局としてさせていただいています。

13. 様々な仕掛けとネーミング

(1) ロゴマークの募集・決定

まず、このロゴマークですが、けっこうかわいいと思いませんか。4000人ほど職員がいますので、だれかこういうのが得意な人がいるだろうということで募集した結果、10人から13点の応募がありました。最終的に実行委員会のメンバーと市長とで選んでいただいたのですが、その中で二つ、どちらもいいなということになりまして、運動と「Y A Aるぞカップ」(発表大会)のロゴマークを選んでいきます。「Y A Aるぞ運動」のロゴマークに選ばれた作品は市長の名刺に使うということで募集をさせていただきました。今、市長の名刺には「Y A Aるぞ運動」のマークが入っています。私の名刺には「Y A Aるぞ運動」と、裏には「Y A Aるぞカップ」のマークが入っています。

素晴らしいマークを作っていただきましたので、第1回「Y A Aるぞカップ」の開会の際にこのお二方に来ていただきまして、市長から感謝状をお渡しいただきました。これも一つの褒めることの徹底という形でさせていただいています。ちなみに、「Y A Aるぞ運動」のマークを作られたのは50代前の建築部の係長、「Y A Aるぞカップ」のほうは55歳を超えておられる建築部長です。

(2) 親しみやすいネーミング

また、親しみやすいネーミングということで、「市長がゴー」というのがあります。これは、

出先中心なのですが、各職場で頑張っておられるチーム、ユニークな取り組みをやっておられるチームを市長と事務局が訪問し、意見交換などをさせていただくというものです。昨年度も6チームほど回らせていただいたのですが、そのうちの4チームが実際に決勝大会までコマを進めたということで、かなり効果がありました。

取り組みを見せていただくとき、市長は「いいですね」「いいですね」とまずは褒めていただいていた。その中で、1チームに一つずつくらい、市長自身が気づいたことを、「これもいいですけども、こうしたらどうですか」とアドバイスされるのです。やっている人も、「あ、いいアドバイスを聞いた。やってみようか」と。決勝大会に来たときには、「市長にアドバイスいただいたことができています」という報告をしていただくということで、いいように、いいように回っているといった状況です。

それから、「助っ人宅急便」というのは、困ったところがあればいつでも飛んでいきますよ、何かありましたら事務局の吉田までメールなり電話なりください、すぐに飛んでいきますよということです。最初はたくさん来たらどうしようかという心配があったのですが、私一人だけで何とか行けるぐらいの件数でした。しかも、午前中に電話をいただいたらその日のお昼には行くという形ですぐに対応し、やる気のある人間の気持ちをできるだけ大事にしていこうと努めました。

それから、「YU-くぞ職場」というのは、吉田の「Y」と、今回の運動にかかわっていただいているUFJ総合研究所の「U」を取ったのですが、私とUFJの担当者の方とが職場に押しかけていくということです。昨年度は113

チームのうちの半分以上を訪問して、意見交換をさせていただきました。

それプラス、今年度については「市長がゴー」の友達版ということで、「助役の“どう”」と「収入役の“どう”」を作り、両助役にも1回ずつ、収入役にも何回か職場に出向いていただいています。

また、研修などの際には、できるだけサッカーに例えて表現するというので、楽しみながらやっていくような形の徹底に努めています。

(3)「第1印象グランプリ」の実施

次に、「第1印象グランプリ」というのを実施しています。昨年度113チームの取り組みが出てきたのですが、よそのチームの取り組みも知っていただきたい、よそのチームのいい取り組みも褒めるということの徹底をしたいということで、チーム名と取り組みテーマを見て自分がいちばんいいと思ったものに投票していただきました。

参加チームと実行委員会のメンバーで計107票の投票があったのですが、グランプリが、アミノ酸の宣伝から取ってきた「**燃烧系²コスト式**（こんな運動してみたら）」クリーンセンターという焼却工場での取り組みです。ここは第1回「YAAるぞカップ」でも見事グランプリに輝きました。119人の職員が三つの工場に分かれているのですが、そこでそれぞれの取り組みを進めて、電気を売るのをできるだけ多くして収入を増やしたり、ボイラーに使う燃料をできるだけ少なくしたり、薬剤の投入をいろいろテストして、いちばん効率的なやり方はないかとか、あるいは、皆さんがそれぞれ資格の取得に努めたとか、いろいろな

取り組みをされました。

第2位が「お助け隊『ほのほの』ただ今参上」ということで、これは心の教育相談室です。学校の先生からの相談、あるいは保護者からの相談に対応されているのですが、その対応をできるだけきめ細かに、来られたらすぐ対応していく方法をとっていくということで、先生あるいは保護者というお客様にとって相談しやすいような改善をされています。

もう一つは、大西保育所の「分別戦隊ゴミワケレンジャー参上」という取り組みで、もう4年ほどやっておられます。僕の時代はゴレンジャーだったのですが、その何とかレンジャーにかけまして、燃えないごみに分ける「モエナインジャー」、燃えるごみに分ける「モエルンジャー」、リサイクルごみに分ける「マツカエルンジャー」という三つのレンジャーがいて、その着ぐるみのようなものを作って、地域の公園に行って子供たちとダンスを踊ったり、「ゴミワケごみ箱」を保育所に置いて、牛乳パックのリサイクルなどの取り組みを進められています。

第3位は「“あし”は地球を救う」ということで、これは消防局の総務課です。消防局で事務的なことをやっている総務課の職員がかなり肥満になってきているという状況がありました。たまたま総務課の事務所が5階にあったので、とりあえずみんなエレベータを使わないで階段を使おうと。ただ単にやったら面白くないので、1階から5階の往復を1点として、月間MVPとか年間チャンピオンを作るなどして取り組みを進めています。

それから、「きっちりやっちはよ帰り隊」は市民局の総務課での取り組みです。総務課はい

ろいろな調整等があって、かなり超勤が多いところですが、できるだけそういった業務に無駄はないかということを見直して早く帰ろうとされたのですが、忙しさのあまり、取り組みのほうはあまり進まなかったようです。

これ以外にも、「白うとばなれの発想で賞（白井市長賞）」、「中なか期待できるで賞（中村助役賞）」、「江え感じて賞（江川助役賞）」というふうに市長と両助役の頭文字を取った賞をつけさせていただいて、表彰状だけをパソコンのメールで送らせていただいています。

この第1印象グランプリに選ばれたチームの8割が、決勝大会にも出てきていただいています。

（4）「局予選」の実施

113チームにエントリーいただいた中で、45チームが発表したいと手を挙げていただいたのですが、その45チームに各局ごとに予選をやっただきまして、局の代表17チームを選びました。特に出先の方などは、これまでは局長とあまり顔を合わすこともなかったけれども、自分たちの頑張っている姿を見ていただいて、局長から「ごっついええ取り組み、頑張ってるな」と言われた。それだけでもよかったと満足している声を聞くなど、局予選ということで局長、部長たちとコミュニケーションが図れたという状況も伺いました。

（5）「プレーオフ」の実施

局予選をすべて見せていただいたのですが、本当に惜しいなというチームが数多くありました。そこで、局予選で惜しかった9チームに集まっただき、実行委員会のほうで敗者復活

戦をやって3チームを選びました。

例えば、三つの部がある局の割り当てが三つですと、役所的な考え方からか、その三つの部から一つずつ出してきたということもあったのです。そういった中、やはり皆さんが見ておられて、あそこよりあっちがよかったのではないかという雰囲気もありまして、一生懸命頑張っている人が「認められないからやる気がなくなった」ということにならないよう、プレーオフを実施して3チームをすくい上げました。実際にこの3チームのうち2チームが、特別賞、あるいは審査員特別賞を受賞しています。

(6)「なるほど・ザ・やあるぞ」の紹介

もう一つ、惜しくも局予選で敗退した24チームの取り組みの一部を、「なるほど・ザ・やあるぞ」ということで、第1回「Y A Aるぞカップ」の最後に紹介させていただきました。惜しくも予選で落ちて本選に出られなかったのですが、やはりいい取り組みをして成果を上げておられる。その成果というのは、そこの課だけ知っていたのでは意味がない。できるだけ尼崎市全体に知っていただきたいという思いもありまして、各チーム一つずつ紹介させていただきました。

「なるほど・ザ・やあるぞ」「いい取り組みはマネしよう」ということで、24チームの写真を一枚ずつ入れて、どういった取り組みをしたかということを紹介させていただきました。いちばん上が、最初にご説明した「151A」という小田保健センターの取り組みです。パンフレットスタンドにチラシを入れるのですが、入り口からすぐのところにありますので、自動ドアが開いて風で飛んでしまう。あるいは、市民の

方が取ったらすぐ乱雑になってしまう。そこで、種類ごとにクリアファイルに入れたところ、飛ばなくなって、整理がしやすくなったから市民の方も取りやすくなった。そういうことでチラシを持って帰られる方が増えて、保健センターの取り組みを分かっていたいただきやすくなったということです。こういったことは、やろうと思ったらどこでもできると思います。

次は、先ほど「トシビアの泉」で言いました「なんでだろうボックス」です。自分たちが困ったこと、こうしたらいいよと教えてあげたこと、こうしたらうまくいったことなど、気がついたときにメモ用紙に書いて入れておいて、定期的に職場ミーティングで情報を共有して、いいことをみんなでまねすることで事務の効率化につなげていったということです。

いちばん向こう側が、見事報告書大賞を取った神崎保育所の取り組みです。「おたんじょうびおめでとう」ということで、その誕生月の子供の写真を張っています。これは何をしたかといいますと、今まで、保護者と保育所のコミュニケーションということで、迎えに来られるときに掲示板に情報を張って流していたけれども、なかなか掲示板を見ていただけなかった。何とかできないかということで、ある保育士のアイ



デアで、掲示板の上にその誕生月の子供の写真を張ったのです。そうすると親がその写真を見て、そのまま下に行って掲示板を見るようになってきたということで、見せたい情報があれば相手が見たい情報と一緒にしたらいいのではないかということをおっしゃっておられました。その結果、60%いっていなかったクラス懇談の参加率が80%近くにまで上がったということです。

また、この神崎保育所は1か月に1回、出前保育といって、近くにあるショッピングセンターに保育士さんが3人ほど出向いて、買い物に来ておられる1歳から3歳ぐらいの子供たちと保護者を集めていろいろな体験をさせておられます。先日見にいかせていただいたのですが、30組ぐらいの方がところ狭しとダンスをしたり、手遊びをしたりしています。今、子供たちの数が減ってきているということもあって、なかなか周りに相談できる人がいないお母さんがいらっしゃるということも実際に見せていただきました。

大体40分ぐらい出前保育をされるのですが、終わってから、1人の職員が片付けている間に2人の保育士が、来ておられるお母さんに、「どうですか。子育てで何か悩み事はないですか」と聞いて回っているのです。1人のお母さんと所長が話をしていたのですが、お母さんが泣きながらしゃべって、それを見て所長も泣いておられて、本当に親身になって子育て支援をされておられるなど。わざわざ出前保育で行く必要はないのですが、自分たちの持っているノウハウで何か役立たないかというようなことで積極的に取り組んでおられまして、今年度も楽しみなチームの一つです。

今までさまざまな仕掛けとネーミングを紹介させていただきましたが、参加チームの皆さんのやる気と頑張りには、本当に事務局も参ったというのが正直なところでは、最初やるときに、何チーム来るかなというのがすごく不安でした。30チーム来たらいいところかなと思っていたのです。6月ぐらいに申込書を出していただく前に、研修で、帰ったら一度チーム編成をしてみませんか、とりあえず楽しい名前を決めて、キャプテンはだれにするか、メンバーはだれにするか、どういうことをやってみようか、一度みんなで考えてくださいということをお願いして、それと同時にチーム編成届を出してもらいました。それがなんと93チームから来たのです。そのときに、「いけたな」というのが実感としてありました。実際にやっていく中で頑張っておられるチームを数多く見せていただきまして、本当に事務局は参ったというのが正直なところでは、

14. 「Y A A るぞ運動」1年目の成果

成果としては、「職場レベルでの仕事のやり方の変化や組織風土の変化のきっかけになった」「業務改善を楽しんでやる機運ができた」「職場として大きな成果を上げた」「参加職場において業務改善の取り組みが着実に進みつつあり、一定の成果を上げた」。これは、自己評価書というものを「Y A A るぞカップ」が終わった2月20日ぐらいに113チームのキャプテンに送らせていただいたのですが、そこで返ってきた意見、感想から拾った、参加者の生の声です。

例として、研修の実施時期等の見直しにより、平均参加者が97人から208人に増加したという

のは、「お助け隊『ほのほの』ただ今参上」というところの取り組みです。そこでは教職員の研修も仕事としてやっておられるのですが、今までばらばらにやっていた研修を夏休み期間に集中させたのです。そうしたことによって平均参加者が97人から208人にまで増加したということで、やはり先生方は行きたかったのだけれども仕事で行けなかった、行きやすいときに研修日を設定したことで参加者が増えたということです。

このチームは残念ながら人事異動等で今年度エントリーしていただけていないのですが、今年度は参加者が230人を超えているということで、参加日だけではなく、どんな先生を呼んできたいかという教職員のニーズにこたえた研修を今も実施されています。

次に、超過勤務時間が2年前の4分の1に減少したというところがあります。これは後で発表があると思いますので飛ばしますが、その課以外でも、超過勤務時間が2年前の4分の1に減少しています。また、口座振替済通知についても後で発表があると思います。

それから、早めの納付指導により約3億円の滞納額を防止というのは、住宅管理の、今日来ていただいているところとは別のチームの取り組みです。このチームは、1万828戸ある市営住宅の管理をパソコンでやってしまおうという取り組みをされました。その中で、家賃の滞納が始まってここまでは滞納予報、ここまで来たら滞納注意報、ここまで来たら滞納警報ということで、その段階段階でやることを決められて、統一的な事務のやり方で早め早めの納付指導を行っていきました。その結果、よその市は住宅家賃の収入がずっと下がっているのですが、こ

の取り組みを始めた尼崎市は、下がっていたのが逆にV字型に上がっているのです。その底と上がったところの差が約3億円あるということで、早め早めの納付指導をしたことによってそれだけの滞納防止効果があったのではないかとおっしゃってられます。

また、汚泥を100トン減らしたり、契約電力を100キロワット減らしたりすることで、年間730万円の削減をされています。ここのキャプテンは50歳代の技師の方なのですが、今年、今までおられたところが包括民間委託ということで直営の職員がいなくなりまして、違う浄化センターに配属になりました。そこでもまたキャプテンで頑張っていたいただいてまして、契約電力を150キロワット削減され、年間で何百万かの経費削減に努めておられます。この経費削減が1年だけではなくずっと続くわけですから、かなりの成果かなと考えています。

また、使用済みのファイル約700個、旧帳票用の用紙約3万枚を、行政事務支援システムの中の掲示板で「要りませんか」と訴えかけ、欲しいというところに渡すことでごみをリユースしていった。これが情報政策課の資産活用の一つの成果です。もう一つ、薬品と灯油の節約で年間500万円ほど浮かせたというのが、グランプリに輝いたクリーンセンターの取り組みです。それから、これは水道局の工務課の取り組みですが、現場パトロールの回数を倍増して、市民の皆様の安全・安心のために点検項目を14から23項目に増やすような改善もされています。

それから、ごみを370トン減少というのは、第1回「Y A Aるぞカップ」のトップバッターで発表された中央卸売市場の「新鮮組（誠）」の取り組みです。今までかなりごみについては

ルーズだったところがあったのですが、場内業者の方々も巻き込む中で、場内、あるいは周辺の清掃を定期的にする。また、自ら出たごみは自らの手で何とかしようという意気込みのもと協力してやった結果、12月段階で370トン、前年に比べてごみを減らしています。その後も減っていています。そうすることによって、今まで外部に塵芥収集委託をしていたのですが、平成16年度からは、年間1390万円の委託をやめられるようになっています。

安全意識の徹底による災害件数0件達成というのは、第1回「Y A Aるぞカップ」に出られた「ヒヤリハットして！ゲー」という北部浄化センターの取り組みで、「ヒヤリハット」の事例報告をしていこうと。かなり職員の年齢が高齢化してきた中、安全に作業できるように、各班ごとに自分が作業をしている中でヒヤッとしたことを挙げていただいて、それについて報告していく。ヒヤリとしたことをみんなで共有する。また、それを事前の対策で改善することで、災害発生件数をなくしていこうという取り組みをされていまして、今まで残念ながら年間に1件、2件、3件と災害の発生があったのですが、「ヒヤリハット」報告をやった結果、平成15年度は災害発生件数0件を達成しました。

講演会の合同実施により約40万円の経費削減というのは、各支所にありまして、地元との調整や地域コミュニティの推進をやっておられる、地域振興課の取り組みです。今まででしたら、老人会とか子供会とか、ばらばらに講師を呼んで講演会をやっていたということもあるのですが、そういった講演会を一本にすることによって、いい人を呼ぶ、経費も浮かせるということで、40万円の経費削減となっています。私自身、

これ以上に人集め等の手間がかなり減ったのではないかと思っています。

それから、先ほど言いましたが、神崎保育所のクラス懇談会の参加率が、掲示板の上に誕生日の写真を張って見てもらいやすくなったことで58%から78%になりました。また、園庭開放ということで地域の就学前の子供たちにいろいろと呼びかけて、その参加者が2年前の4倍以上になったという状況です。

15. 「Y A Aるぞ運動」1年目の課題

尼崎市は200ほどの課がありまして、参加したのが113チームということで、半分ぐらい取り組んでいただいています。1915人というのは、活動報告書に書いていただいているチーム人数を足したものですので、自ら取り組む「Y A Aるぞ運動」で頑張っているんだと意識しながらやっているのは、またその半分ぐらいではないかと思います。

実際に全く取り組んでおられないところもあり、取り組んでいるところと取り組んでいないところで温度差があるのも確かです。また、取り組みが途中で進まなかったチームもあります。そういったチームへのサポートをできるだけしていこうということで、事務局としてキャプテンに頻繁にメールを送ったりしているのですが、私からメールが来たら怖いとかいうこともけっこう聞くのですが、メールを送る件数、来る件数は、尼崎市の中でトップではないかと自分自身では思っています。

もう一つ、取り組み内容の質の向上ということがあります。昨年度は1年目だったので、とりあえず何でもいいですと。自分たちの課で何かやりたいことがあったらそれをやってくださ

いということで、机の上の整理、書庫の整理、清掃といったことからでもOKですよと言っていたのですが、今年度については、今回初めて取り組んでくれるチームは何でもいいけれども、2年目のチームはできるだけ業務直結、あるいは顧客志向に基づいたものにレベルアップしていただきたいという形で、取り組みの質の向上に努めています。

ちなみに、今年度は76チームに減っています。多分来年は50チームぐらいになるのではないかと思います。ただ、私の目標は80チームで、初出場のチームが20チーム出てきてほしいと思っていたのです。80チームはかなわず76チームでしたが、初出場は何とか25チーム出ていただきましたので、非常にそのことについてはありがたいなと思っております。

局予選が1月20日から始まるのですが、76チーム中、約半分の34チームが発表したいと手を挙げていただきました。今後局予選、最終予選（プレーオフ）を経て、2月の中旬に第2回「Y A A るぞカップ」をやりたいと考えています。

16. 発表チームの紹介

今日は昨年の20チームの中から2チームに来ていただいています。まず1チームは、審査員特別賞を受賞されました住宅管理第2課の「チェック&チェック」、もう一つは、「やあるぞイメージアップ賞」を受賞されました小田支所市民課の「シアターおだっぺ」、このお二人の発表をこれからさせていただきたいと思います。

17. 発表をご覧いただく際の基本精神

最後なのですが、先ほど「Y A A るぞ運動」

の基本精神が「や」「あ」「る」「ぞ」であったと思うのですが、発表をご覧いただく際の基本精神を紹介させていただきます。「野球やサッカーの観戦に行き」「あなたが将来が楽しみだと考えている」「ルーキーのプレーを期待と温かい目で見てください」と「存分に楽しんでいただけるでしょう」ということで、発表チームの発表に移らせていただきたいと思います。

「それぞれの役割を果たしながら、親しみやすく明るい施設をめざす」

チーム名：シアターおだっぺ（市民局小田支所市民課）

はじめに

尼崎市役所市民局小田支所市民課の高寺です。「シアターおだっぺ」チームのキャプテンということで発表させていただきます。我々は、人との出会いがあるところすべて劇場であるという認識から、職場そのものを自分たちで何とか演出していきたいということで取り組んできました。

1. 何が問題だったのか

我々は三つの課題を検討しました。まず第1点は、市民の方が市役所について親しみにくいと思っておられるのではないかと。一部では権力的な側面もあるということから、そういうイメージを持たれているのではないかと。2点目には、何かと煩雑で分かりにくいというイメージがあるのではないかと。3点目は、これは我々の職場のことなのですが、年間歳出予算0円の支所市民課でも、何とか自分たちで考えて、自分たちのアイデンティテ

イを見いだして、何か取り組みができないか。そういうことをやってみたいという欲求が職員自身にあったということで、この3点の課題について取り組みをしてきました。

2. 改善の目標

改善の目標として、物的環境と人的環境の充実という二つの目標を掲げました。

(1) 物的環境①—カウンター・案内板等のサインを見やすく

実施内容ですが、具体的には入り口案内板やカウンター上部の案内表示の色分け、番号表示の拡大化、そして、日ごろよく市民の方から聞かれるトイレの表示を、インパクトがあるように漫画で表示できないかということで取り組んでみました。

これが、大体こんなことをやってみようかなということで書いた計画です。

これが完成した案内板です。番号ごとに少し帯の色が変わってしまして、案内板と番号表示の色を合わせて表示する形にしています。

これは税務証明や国民健康保険のある2番のカウンターですが、ピンク色で、こういう三角柱の形をしています。

トイレの案内板は漫画で表現してみたらどうかということで、かわいくできているのではないかと思っています。ただ、子供の持っていた漫画を借りてトレースしたので、ひょっとしたら著作権の問題があるかもしれません。トイレそのものにも突き出しの看板をつけてみました。

(2) 物的環境②—季節感のある装飾

案内板や記載台などに季節感のある装飾をと

いうことで、6月にアジサイ、7月にアサガオ、8月にヒマワリなど、それぞれの月に関係があるものを装飾していこうということで取り組んでみました。

これは計画のデザインです。大体こういう感じできたらいいなということです。

実際にやったものですが、案内板の下にアジサイがあるとか、記載台にヒマワリがあるとか、壁面にコスモスを展示したりしてみました。このような取り組みを毎月実施しました。

そして、12月はクリスマスということで、ちょっと豪華にツリーを飾ってみました。

これは、職員がお正月用のミニチュアの門松を製作している風景です。窓口対応のすき間を縫って作っていますので、非常に日ごろ苦勞をかけているなと思っています。

これはミニチュアの和だこです。これを20点ぐらい作りまして、天井からぶら下げたり、壁面に飾ったりしています。

(3) 物的環境③—絵本コーナーの設置

日々窓口で対応している中で、若いお母さんが子供連れで来られるのですが、お母さんが記載したり話をしようと思っても、小さいお子さんがぐずったりして手が離せないという実態があります。そこで、10分か15分程度子供さんを引き離しておく方法はないだろうかということから、小さい絵本コーナーを作りました。

これが絵本コーナーのイメージ図です。

実際に作った絵本コーナーがこれです。割と小さいコーナーなのですが、お母さんから離れていてもしばらくの間1人で絵本を見たり、あるいは、上の子が本を読んで聞かせてあげるとか、利用率はすごく高いです。

(4) 物的環境④—ミニギャラリーの設置

これにつきましては、最初、市民グループから作品を借りて展示しようかと思ったのですが、ホワイトボードと立体机一つの非常に狭い場所なので、作品の保管や安全性も保障できないし、十分な作品を展示できないということがありまして、常設用の小さな写真を張ったり、企画展として「浮世絵と江戸時代の旅」というのをホワイトボードに展示しています。

これがミニギャラリーのイメージ図です。大体このようになればいいなということで考えました。

これが企画展です。「浮世絵と江戸時代の旅」ということで、浮世絵の始まりのころからの歴史的なものを展示したり、江戸時代の携帯用の旅行地図を展示した上のほうに安藤広重の「東海道五十三次」とか葛飾北斎の「富嶽三十六景」の一部を展示したりしています。

これは「折り紙のサファリパーク」です。これも職員の渾身の力作なのですが、できるだけ本物に近いような折り紙を選んで作ろうということで、こういう形で作ってみました。ライオン、トラ、ウシ、ワニなど、20種類53体がありまして、徐々に増えてきています。

(5) 人的環境

人的環境については、個々の接遇の向上と案内・誘導を充実していこうということで取り組みました。まず、接遇標語を職員から募集しまして、それを職場の中で掲示したり、定例ミーティングで声かけの発声を行って、来庁者の誘導・案内を強化しています。声かけの発声については、「おはようございます」「こんにちは」「ありがとうございました」という三つのフレ

ーズを中心に、毎週月曜日に職員で定例のミーティングをやっています。

2点目は、そろいのユニフォームを使ったアピールです。「乗りマンディ作戦」ということで、窓口がいちばん忙しい月曜日にみんなでそろいの服を着て、乗り乗りでやってみようということで計画はしたのですが、ユニフォームを考えたのが8月ごろで、Tシャツは安いけれども、秋になるとTシャツではちょっと無理かなと。女性が多く、服の選定や費用の問題で、この年については未着手という形になってしまいました。

これが標語の表示です。「さわやかに ほほえみかえす カウンター」ということで、こういう形で柱に表示しています。

3. こんなこともありました (エピソード紹介)

市民が装飾の作り方を尋ねに来られ、作った職員が資料を差し上げたという事例がありました。また、絵本コーナーでお年寄りや年長の子供さんが小さなお子さんに絵本を読み聞かせる光景をよく見るようになりました。元気すぎる子供たちが、おもちゃや折り紙の動物で怪獣ごっこをして騒いだという困った例もあります。

それから、知らない間に展示が増えていたということもあります。近所のおばちゃんだと思うのですが、親子鶴や樹木の折り紙を作って、



サファリパークに勝手に置いていかれる人もおられます。

平成15年度、阪神タイガースがちょうど優勝したときでしたので、ちょっとした乗りで優勝マジックをカウンターに置いたら、近所の方が大きなくす玉を持ってきてくださいました。マジック10ぐらいからマジックのポールとトラを設置しまして、市民の方にも楽しんでいただけたかなと思っています。

4. 取り組みを振り返って

チームの取り組みのセールスポイントは何かというと、市民の方と従来にないコミュニケーションが図れたということです。勝手に作品を置いていってくれたり、窓口に来られて仕事以外のことで職員と話されることが多くなりましたので、そういったコミュニケーションもとれるようになったのではないかと思います。

今後の課題ですが、1点目に、チームの個々が小さなことでも「まず、やってみよう」という姿勢と、活発な想像力と情熱を持ち続ける。2点目には、継続できるものはまず継続していく。そして、3点目に、近隣の市民の方ともっと楽しめる取り組みを模索して、地域に根ざした施設を目指していこうということです。

そういう形で平成15年度の発表をしまして、平成16年度についてはニューバージョンという形で、何か新しい取り組みも入れてみたいと思ったのですが、さまざまな事情があって新しいこともできなくて、今年は残念ながら「Y A A るぞカップ」に参戦できない状態になってしまいましたが、今後も頑張りたいと思います。

以上で「シアターおだっぺ」の発表を終わらせていただきます。ありがとうございました。

「チェック&チェックー事務改善への取り組み」

チーム名：チェック&チェック（都市局住宅部住宅管理第2課 収納管理担当）

はじめに

尼崎市役所住宅管理課から参りました北村です。「チェック&チェック」というチーム名で、第1回「Y A A るぞカップ」に参加しました。今日はチーム代表ということで、1年ほど前に発表させていただいた内容に基づいて、もう一度この場で再現したいと思います。

1. 主な業務内容

「チェック&チェック」、これはグルメの食べ歩きの本ではありません。チェックにチェックを重ねることによる事務改善の取り組みです。

課の名前が示すとおり、私たちは市営住宅の管理を業務としていますが、その中でも市営住宅家賃の決定、決算を含んだ家賃の収納管理に係の仕事としています。家賃決定の事務量は膨大で、収納管理は手間がかかる事務です。周りから見れば、単に定型事務なのではないかという疑問があるかと思いますが、平成10年度より、入居者の家賃はその世帯全員の収入や住宅から受ける便益によって決定される応能応益家賃に移行しました。分かりやすく言うと、入居者全員の収入を毎年報告していただくことによって初めて家賃が決定でき、決定される家賃は入居者それぞれによって違うという制度です。

では、市営住宅にはどれぐらいの部屋数があり、どれぐらいの人が入居しているかというと、実に1万世帯、2万人以上の方が入居されています。2万人以上の方から提出された書類をもとに、1万世帯もの家賃をそれぞれに決定する

わけですから、その忙しさは想像を絶するものです。

さらには、収入が同じであれば家賃が同じという甘い制度ではありません。市営住宅には公営住宅だけではなく、さまざまな種類の住宅がありまして、種類ごとに家賃の算定方法が異なります。また、部屋の広さ、家賃減免の適用などによって家賃が異なります。

2. さまざまな問題の発生

住宅家賃が相当手ごわいことが分かっていたのだいたところで、実際に職場ではどういう事態だったかという、実にさまざまな問題が発生していました。特に、超過勤務時間については係員6人で年間2500時間弱、平均して1人当たり月に34時間となっており、繁忙期には月100時間突破も当たり前、超勤予算も半年で消化という偉業を成し遂げました。

3. 問題へのアプローチ

こういった状況にあったため、何とかしなければという気持ちは係員のだれもが持っていました。そこで、まずは問題がどこにあるのか業務分析を行ったうえで、みんなが話し合い、それぞれが勉強することによってアイデアを形あるものにしていきました。また、話し合うこと、意見を出し合うことにより相互理解ができるという効果も現れました。こうなったらしめたもの、あとはアイデアを実行するだけです。「とにかく始めよう」がキーワードです。

4. 具体的な取り組み内容

それでは、実際の取り組みについて代表的なものをご紹介します。当初、入居者から提出し

ていただく収入報告書は所得枠の欄が空欄であり、すべての人に課税証明書などの資料の添付を求めていました。そして、書類の審査段階で、これとは別に税務データと突合していました。

ここで発想の逆転です。最終的に税務データで報告内容を確認するのなら、最初から所得額を印刷して本人に確認してもらったかどうかというアイデアが出ました。そこで、公営住宅法の趣旨、規定をまず押さえ、情報政策課、課税課に働きかけて協力を仰ぐことができました。その結果、平成13年度より、収入報告書に所得額の印刷を行うこととなりました。その効果は絶大で、入居者からは添付資料を用意していただく必要がなくなり、収入報告書を提出する際の書類のチェックにかかる時間も激減しました。また、書類整理にかかる時間も大幅に減ることとなりました。その結果、今まで課全体で収入報告業務を行っていましたが、係だけで業務を行うことが可能になりました。

次に、入居者からの問い合わせにかかる時間をなるべく短縮するために、収入報告状況をパソコンで管理することとしました。受付日や審査結果のデータをそのつど入力することにより、収入報告書が提出されているかどうか、書類の不備があるかどうかを即座に把握できるように



なりました。そのため、入居者からの問い合わせがあった場合でも、すぐに現在の状況を伝えることができるようになりました。また、入力したデータをもとに、書類に不備がある方などへの通知文も即座に作成可能になりました。

これは添付書類に不備のある方への通知文ですが、住所や氏名を印刷できるようにし、さらには窓開き封筒に対応するようにしました。また、入居者からの問い合わせを想定して管理番号をあらかじめ印刷し、すぐに検索・応対可能な仕組みもさりげなく備えています。

5. 取り組みの結果

このような事務効率化への取り組みにより、平成14年度には超過勤務時間が激減しました。平成15年度にはさらに減り、かつての面影は消えてしまいました。平成13年度には係員6人で年間2491時間に及んでいた超過勤務時間が、平成15年度には年間700時間となり、実に2年間で28%にまで超過勤務時間が圧縮されることとなりました。

6. さらなる事務改善

しかし、それでも我々は手を緩めず、さらなる事務改善を行いました。その一つは、家賃支払い方法の口座振替の推進です。新規入居者への口座振替100%を達成するとともに、既存入居者への推進についても随時行っています。その結果、収納管理業務の簡素化、期限内納付を進めることができました。この2年間で納付書を利用していた世帯が4920世帯から3450世帯と1400件以上も減ることとなり、この取り組みは現在でも着々と実績を上げています。

さらに、事務自体の見直しも行い、従来行っ

ていた口座振替済通知書の発行を廃止しました。そのことによる郵送料などの削減により、年間約350万円の経費節減を図りました。

まだまだ続きます。このチームの名前の由来ともなったチェック&チェックも忘れてはなりません。より正確な事務を執行するために、また、入居者への信頼を得るために、事務内容の確認はダブルチェック、クロスチェックは当たり前です。目を変え、人を替え、ミスを事前に防止する策を日夜研究しています。

本当はまだまだ改善報告はあるのですが、時間の関係もあり、ここではご紹介できないのが残念です。

7. 今後の課題

まずは、今までの取り組みを再評価し、より一層発展させるということです。さらには、今いるメンバーが替わったとしても、事務改善の内容を継続して運用できるような仕組みを作ることが急務となっています。現在マニュアルの作成や事務進行表の作成を進めています。

8. メンバー紹介

最後になりますが、これは平成15年当時のメンバーです。平成16年度になり、人事異動があったり、住宅管理が2課と1課に分かれていたのが一つの課になるなど、若干組織体制も変わっているのですが、平成15年度にはぐくんだ芽は失われておらず、まだまだ改善の余地があるところについては、さらに改善を進めている状況となっています。

以上で発表を終わりたいと思います。ありがとうございました。



第3回『三二講座 1回目』

(平成17年2月15日実施)

「指定管理者制度」

～公共施設における指定管理者制度

をいかに活用すべきか～

「指定管理者制度への移行の趣旨について」



池田市総合政策部長
小岩 正貴氏

1. はじめに

皆さん、こんにちは。池田市総合政策部長の小岩です。私も池田市の総合政策部長という形で地方自治の最前線の仕事の一端を担わせていただいているわけですが、制度を設計する立場とそれを運用していく立場の両方を経験しているものですから、制度設計の際の議論と実態とのズレ、注目されるポイントの違いもある程度認識したうえで、できる限り分かりやすくお話しさせていただければと思いますので、よろしくをお願いします。

基本的にレジュメに沿ってお話ししますが、本日お集まりの方の大多数が法制もしくは企画担当ということで、実際に施設を運用・管理されている立場ではなく、むしろ一歩引いた形で役所全体の動きを見ながらマネジメントしていく立場の方だと理解しております。そこで、実際に施設をどう運用していくのかという具体的な例ではなく、できるだけ純粋な法律論、制度論をお話しさせていただいて、その中で参考になるポイントが幾つか見付かればというぐらいの気持ちでお聞きいただければと思います。

私もこの制度の制定に携わったわけですが、制定する際に当事者が思っていた以上のインパクトが出ているというのが実態だと思います。インパクトが大きいのがゆえに何となく不安をか

きたてられている部分もあるのではないかとと思うのですが、一方でインパクトが出る部分が若干ずれているようにも思いますので、「本来制度としてはこうなのです」「法律論としてはこうなのです」ということをご理解いただければと思います。

「指定管理者制度の導入の趣旨について」という題目が書いてありますが、指定管理者制度の導入という言い方自体、慎重に使わなければいけない言葉だと思っているのです。というのは、「導入」というと、全く新しい制度がいきなりやってきて、それをもとに公の施設の在り方が一気に変容を遂げるという趣旨に取られがちですが、これまでの管理委託制度に修正がかかって指定管理者制度に転換されたと理解していただくのが正しいかと思います。ですから、今日のお話も、その指定管理者制度の前身になった管理委託制度、もしくはそもそも公の施設というものについてまずはひもといて、その上で指定管理者制度をご理解いただきたいと思います。

2. 「公の施設」をめぐる変遷

① 「公の施設」とは

指定管理者制度を理解していただくためには、地方自治法上の公の施設という概念と、なぜこ

のような規定が書かれたのかという部分を理解していただくことが不可欠だと思います。実は、公の施設という概念は、昭和38年に地方自治法が大改正されて初めて出てきたもので、それまでは営造物という概念が中心になっていました。平成15年の改正前の条文は、「第244条 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする」とあります。純粹に考えて、なぜこのような条文をわざわざ書かなければいけなかったのかということです。

ここに書いていますように、公の施設には二つの要素があります。一つは「目的が住民の福祉の増進」だということ、もう一つは「その利用に供するための施設」、つまり住民が直接利用する施設だということです。この二つの要件が満たされて公の施設なのです。ですから、例えば公営ギャンブルというのは住民の福祉の増進が目的ではありませんので、その施設は公の施設に入りませんし、不特定多数の住民の方が利用することを前提としない庁舎や研究所は公の施設に該当しません。ここまでは地方自治法の解説本によく書いてあるところです。

実は、この公の施設の概念というのは、地方公共団体の行政活動の中では極めてウエートが大きいので、本当はもっと厳密に解釈、議論されるべき話であったかと思うのです。ところが、昭和38年にできてから、平成3年に改正されたときを除いては、どのようなものが公の施設に当たるのかという個々具体の当てはめというレベルでの議論はあっても、そもそもなぜこのような概念が入ってきたのかというところの厳密な議論、もしくは、少なくともそれが意識され

たということもあまりありませんでした。その間に、いつの間にかいわゆる公共施設がイコール公の施設だという理解が一般的なものとして定着してきた傾向があるのですが、このことが指定管理者制度を理解していただく際に誤解を生む要因になっているのではないかと思います。

地方自治法全体を見ますと、「公の施設」というのは、第2編「普通地方公共団体」の第10章として章が独立しています。その前の第9章「財務」の中に第9節「財産」という規定があり、ここで行政財産とか普通財産、例えば行政財産の目的外使用の許可といったことについて書かれているのですが、そこで書かずに、なぜわざわざ第10章として独立させたのかということ意識してもらわなければいけないのです。つまり、公の施設というのは、単に財産管理、公共施設の管理の一形態として規定されているわけではなく、本当はもっと違う意味があるわけですね。

244条の第2項は「普通地方公共団体は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」、第3項は「普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない」となっています。ここでは、公の施設については住民は正当な理由がない限り使える、差別的取り扱いをされないということを規定しているのですが、ここにこの条の本質がありまして、公の施設というのはあくまで地方公共団体が住民の方に対して行うサービスの提供手段ととらえているというふうに解釈していただければ、なぜわざわざ章を独立させたかということが分かっていただけるかと思います。

つまり、公の施設というのは「物」を指して

いるのではなく、むしろ住民サービスのための手段なのです。だから、第2項、第3項が続くわけです。どのような住民であってもサービスを平等に受ける権利を有しているということを法律上明確に保証したのがこの244条「公の施設」だにご理解いただければ、ここから先の話が非常によく分かっていただけるかと思います。

加えて、244条の2の第1項には、「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない」とあります。どういうことかということ、住民がサービスを平等に受ける権利というものを法律で明確に保障しておいて、さらにそれを具体的に、どのような施設をもってどのようなサービスを提供するのかということについては条例できちんと定めなければならない。つまり、住民のサービスを受ける権利を自治体の立法である条例で明確に保障し、その形態を明確に決めなければならないということなのです。

ですから、244条からの一連の流れを見ますと、地方自治法における公の施設の規定の趣旨というのは、住民が公の施設を介した公共サービスを平等に受ける権利を法律と条例のもとで保障するということを宣言したということです。ところが、このあたりが明確ではなくて、むしろ財産管理的な側面が強調されるがあまり、ではどういったものが指定管理者としてふさわしいのかという議論をする際に若干誤解が混じってくる可能性があるのです。

もう一つ付け加えますと、これは指定管理者制度が分かりにくいということにもつながっていくかと思うのですが、公の施設が分かりに

くいといわれている原因として、昭和38年からこの公の施設という規定はほとんどいじられていないのです。管理委託の制度は若干いじられています、公の施設ということ自体はそんなにいじられていません。しかし、その間に公の施設の種類自体は非常に増えてきたのです。これは経済成長が最たる要因だと思いますが、昭和38年当時には考えられなかったような施設もどんどん増えてきています。

さらに言うと、公の施設という概念は持ち込んだけれども、では「この施設は公の施設に当たるのか」ということをその場その場の判断でやってきたのです。例えば、それぞれの家庭に洗面所があり、そこで水を流すということはまさにサービスを受けているのだから、各家庭につながっている下水の配管は公の施設だという言い方をしたのです。あるいは、特定の方しか使わないような公共市場が公の施設に入るのかどうかというときに、不特定多数とは言いつつも、合理的な制約のもとで合理的な範囲内の住民の方が使うのであれば、それは公の施設として当てはめてもいいのですというふうに、実例というレベルで解釈をして、その解釈で公の施設に当てはまるかどうかをその場その場で判断していたのです。

その際に、なぜ公の施設として位置づけないといけないのか、それを通じた平等なサービスということ条例上で保障しなければいけないのかどうかというところが若干緩かったのかもかもしれません。今になって振り返るとそうかもしれないということですが、そのようにとりあえず当てはめる当てはめないという議論をずっとしてきた結果、実はパッチワークのような形で、個々の施設が公の施設という概念に張りついて

いったわけです。

さらに厄介なことに、地方自治法自体は公の施設に関する一般法であり、それに対して個々の施設ごとに個別法もあるのです。例えば公営住宅であれば公営住宅法があり、都市公園であれば都市公園法があり、学校であれば学校教育法があるということで、公の施設という一本の概念でくくられていながらも、それとは違う個々の法律の規定を適用されるのです。そういうことで、同じ公の施設と言いつつも、様々な公の施設についての共通項が非常に見付かりにくいという実態があったのです。

もう一つは、昭和38年以降、非常に公の施設の種類が増えてきたということと、現在の地方自治制度ができてから60年の間、それぞれの地方自治体がそれぞれの地域において行政活動を展開してきたことによって、基本的には同じ活動をしていながらも個性や特色が出てきたということです。地域の中での特色、地域間の特色、あるいは都道府県単位での特色もあるでしょうし、さまざまな運用がなされてきて、そもそも公の施設というのはどうあるべきかというところが一筋縄ではいかなくなってきたのです。

そういった状況のもとで管理の在り方を考える際には、「一律こうしなさい」ということではなく、「こうもできます」「ああもできます」という選択肢を拡大していく方向で制度改正をしていくことがいちばんふさわしいと今回の改正では判断されたということです。ですから、これから制度論のお話をしていきますが、典型的な「こうしたら間違いなく公の施設の趣旨に沿った在り方です」ということは示しにくく、「制度の趣旨はこういうことなので、その趣旨に沿ってやってください」というのが多分関の

山だと思えます。

公の施設については、「こうあるべき」というところまでは示せないという限界があります。その中で、それぞれの自治体の方は、自らが行ってきた公の施設の運用の在り方と近隣を見たときの在り方にズレがあったときに、またそこに指定管理者制度が入ってきたときに、ではこれからどう運用していけばいいのかということまで戸惑いがあるというのが背景かと思えます。

②管理委託制度

・規定の趣旨

公の施設の制度、公の施設の趣旨についてご説明してきましたが、もう一つ押さえておきたいのは公の施設の管理ということです。これは管理委託制度の説明の前段としてお聞きいただければと思いますが、先ほど、公の施設というのは飽くまで財産とは切り離して規定していると言いました。そうであれば、公の施設の管理というのも単なる財産的な管理ではないということです。公の施設の設置の目的である「住民にサービスを提供する」という部分が、公の施設の管理のいちばんコアな部分だと思えます。ですから、公の施設の管理委託というのは、警備や機器のメンテナンスをすることを言っているのではなく、まさにその施設を使ってサービスを提供するという部分を委託する、委託しないということであって、そこが従来の管理委託の制度の中心にあったということなのです。

この管理委託については、公の施設が登場した昭和38年からすでにあった規定です。当時の管理委託制度の条文は、「244条の2の第3項普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるとき

は、条例の定めるところにより、その管理を公共団体又は公共的団体に委託することができる」となっています。ですから、公の施設の管理委託というのは、設置の目的を効果的に達成するために行われるものだということです。

ここで言う「設置の目的の効果的な達成」というのは、いちばん分かりやすいのは経費効果だと思います。ただ、むしろ経費効果というのは後からついてくるものだというぐらいの認識のほうがいいのかもかもしれません。いちばんいいのは、その施設を通じて住民の方に提供されるサービスの向上だと思います。これは質的向上、量的向上もあるでしょうが、そういうサービスの向上が見込まれたときに、「効果的な達成」なのです。

地方公務員ですと地方公務員法の適用があってサービスをする際の柔軟な人材の確保が難しいわけですが、公共団体もしくは公共的団体に担っていただければもう少し柔軟な人材確保ができますし、もう一つは、会計処理の柔軟性というのもあると思います。毎年必ず予算を上げて、決算して議会の審議を経るというのは、全く否定はできませんが、いろいろなニーズに柔軟に対応するという観点からは足かせになる部分がなきにしもあらずです。そういった部分を効果的に運営し、サービスを提供していくために効果的だということには、公共団体や公共的団体に委託することができる、つまり必ずしも直営でやらなくてもいいということだったのです。

・「公的団体」「公共的団体」

その際に議論されたであろうことは、ではだれに対してなら公の施設の管理を委託していいのかということです。その答えが「公共団体又は公共的団体」というところになってくるので

すが、これはどういうことかということ、公の施設を介したサービスというのは飽くまで公共サービスなのです。ここで言っている公共的サービスとは、住民に対して平等なサービスだということと、住民の方がサービスを楽しみたいと思ったときに享受できるという安定性と、もう一つは、営利を目的としていないということです。これは若干概念論になるのですが、少なくとも金もうけではなくて、それによって住民の方がハッピーになるようなサービスの提供です。そういうサービスの公共性を保つことが公の施設の最低限の約束事であり、それを守るためにはだれに委託したらいいのかということ、そこで公共団体もしくは公共的団体が登場するということなのです。

これはどういうことかということ、公共団体や公共的団体というのは団体自身が公共的なものだから、その団体がする行為も公共的でしょうという理屈です。つまり、だれに対しても均等になされるという意味での行為の公共性については、公共目的で設立された団体が行う行為は公共的である、だから公共的サービスが求められる公の施設は公共団体や公共的団体になら委託してもいいというのが昭和38年のときの議論であったというふうにとらえたいと思います。

・平成3年改正の目的～第3セクターと「利用料金制」

実は、昭和38年に公の施設や管理委託の制度ができてから30年近く、この公の施設の規定というのは全く動きませんでした。それが動いたのが平成3年改正なのです。この平成3年の管理委託制度の改正には、大きく二つの要素があります。一つは管理受託者の範囲の拡大、もう

一つは管理受託者の権限の拡大という意味での利用料金制の採用ということです。

まず、管理受託者の範囲の拡大ということについてですが、当時の自治省の資料に、なぜ平成3年に改正するのかという改正目的についてこういう記述がなされています。「近年、公共性と営利性との調和を図りつつ、地域において重要な役割を果たすことを期待して設立される第3セクターが増加していることにかんがみ、その長所を活用してよりよいサービスを効果的に住民に提供する、それによって公の施設の管理委託制度の改善を図ろうとするものである」。つまり、第3セクターというものが当時増えてきたということで、その第3セクターを活用することが、公の施設の管理、公の施設を介した住民へのサービス提供の改善に資するのだという考え方があったわけです。

では、なぜ第3セクターなら認められるのかというと、「公共性と営利性との調和を図りつつ」というところにヒントがありまして、第3セクターには公共性があるということを前提としたわけです。ただし、100%公共ではなくて営利も目的としている。つまり、営利も目的としつつ公共性も兼ね備えているので、第3セクターの公共性に着目して、ある一定の要件をかませれば、そこが行う行為には公共性が認められる、すなわち公の施設の管理主体として認めてもかまわないという理屈だったわけです。

では、一定の要件とは何かというと、これはつまり行政のグリップが効いているということなのですが、簡単に言うと二つありまして、一つは第3セクターの資本の2分の1以上を当該地方公共団体が出資していること、もう一つは、主要な役職員を当該地方公共団体から派遣して

いることです。資本の2分の1以上を出資しているということは、株主総会で2分の1以上の議決権を持っているので、地方公共団体の意思が最終的には第3セクターの行動を縛ることになります。また、主要な役職員を派遣しているということは、その設置者である、公共の主体である地方公共団体の判断から全く乖離した活動はしないだろうということです。

分かりやすく言うと、当該地方公共団体の分身としての性格が十分に認められるものについては公の施設の管理主体に認めてもいいのではないかということで、第3セクターまで拡大していったということなのです。ここで気をつけていただきたいのは、平成3年の改正というのは、引き続き管理を担う主体・団体が団体としての公共性を有しているということをもとに公の施設の管理受託者としての適正を判断していたということです。

ここまでのお話の復習も兼ねて、「『公の施設』をめぐる変遷」という資料をご覧ください（次ページ）。旧来の「営造物」ということから、昭和38年に「公の施設」という概念が登場しました。これは住民が平等にサービスを受ける権利を保障したものだということで、同時に管理委託制度もできました。そのときには、設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときについて、公の施設の管理を公的団体または公共的団体に委託することができることになっていまして、これに第3セクターを追加したのが平成3年です。

その間に何があったのかというと、ここでは「機動性への要求」とまとめましたが、要するには、よりよいサービス提供をより効果的に行うには、住民が平等にサービスを受ける権利を保

障するという大前提は残したまま、第3セクターぐらいまで認めてもいいのではないかとことです。そういうことで第3セクターを追加しますが、その際の要件として、2分の1以上の出資、あるいは主要な役員の派遣があります。

それは横の分での拡大ですが、この表で下に広がっている部分があります。「利用料金制」と書いていますが、利用料というのは基本的には設置した地方公共団体の財布に入るべきところ、管理受託者の財布に直接入れてもいいということで、そういう利用料金制を設けるということも含めたわけです。

なぜ利用料金制を設けたかということ、第3セクターが管理主体の中に入ってきたからです。つまり、第3セクターの公共性という観点に着目しましたが、もう一方の営利性も存分に発揮してもらいながらサービスの向上につなげるためには、利用者が増えればその分第3セクターがもうかるという部分にも配慮してやるべきではないかということで、利用料金制が入ったのです。余談ですが、当該年度の予算を決めておいて、足りない部分は利用料金で賄いなさいとしていながら、利用料金が予定どおりに上がらなかった場合には、その足りない部分を補てんしますという運用をされているところも実例としてはあるかと思いますが、そういったものは本来の利用料金制の趣旨を十分には生かし切れていないということになると思います。

つまり、頑張ればもうかるし、頑張らなければ損をする。損をしないためには、施設を通じて住民にお渡しするサービスを向上させていけばいいという論法です。第3セクターを管理受託者に含める際に、その含める趣旨を存分に生かしてもらうためには、利用料金制まで広げる

べきだという判断があったわけです。ですから、まず第1段階として第3セクターまで広げ、第2段階として、さらにその趣旨を徹底するために利用料金制まで認めるという、この2段階の改正が平成3年のときになされたということです。

今回指定管理者制度になったのも、基本的には同じ構図です。第3セクター、公共的団体、公的団体というそれまでの主体制限を取り払って、どういう人でも管理受託者になれるように範囲を広げる一方、ではそのときにプラス何をしないといけないかということで、使用許可権限の付与につながっている。こういう2段階の論法なのです。飽くまでスタートにあったのは株式会社まで管理主体として認めましょうということであって、それでとどまるなら管理委託制度のままでよかったわけですが、それがわざわざ指定管理者制度という見た感じ新しい衣をまとうようになったのは、使用許可権限を付与するには従来の管理委託制度という法律論ではだめだったということなのです。これについては後ほどもう少し説明いたします。

③制度と実態の調整

ここまで管理委託制度についてご説明しましたが、管理委託制度のもとでは、純然たる営利目的の株式会社、民間企業は管理受託者になれないという制約があります。なぜかということ、そこが行っているのは公共を目的とした活動ではなく、お金を払ってくれる人にはサービスするけれどもそうではない人にはサービスしない、もっと言うと、サービスをだれに提供するのかという判断も株式会社ができるからです。その中でどうやって商品を消費者に買ってもらうか

という努力をするのが株式会社であって、株式会社のほうにも、顧客を選定する、もしくはターゲットを絞るという自由があるわけです。そういう意味で言うと、株式会社というのはどんな方にも提供すべき公共的サービスの担い手としては不相当だというのが、これまでの伝統的な管理委託の考え方です。

ただし、確認しておきたいことが2点だけあります。一つは、株式会社は管理受託者の範囲に含まれないと言いましたが、公共的団体というのはかなり広く認められていたということです。教科書的に言うと、公益法人、農協、生協、赤十字社、支援団体とかいろいろいわれていますけれども、最近増えてきたのがNPO団体です。NPO団体も基本的に非営利の活動を目的として設立されている団体ですので、公共的団体と認めていいという解釈がなされています。ですから、公共的団体という中でかなり広くの部分が読まれていましたし、かりに公の施設の管理を委託するとしたときに、何らかの公共性がある主体でないと気持ち悪さがあったと思うのですが、その際に公共的団体に該当するかどうかが一つ歯止めになったかと思うのです。ただ、それであっても、営利目的の株式会社、民間企業というのは、最終的に公共的団体には入りえないという限界があったということです。

もう一つは、地方自治法上、管理の委託の主体については制約していますが、エレベーターの保守管理、清掃、夜間の警備といった事実上の業務というのは自治法上の管理委託ではなく、純粹な事実上の業務委託という形で、民民の契約でやってもかまわないことになっています。これはすでに昭和38年からずっとあったのですが、そういう意味で、管理とは言いつつも、事

実上の業務についてはこの地方自治法の適用は受けないという実態があったわけです。

そういうことで、今回地方自治法が平成15年に改正されましたが、それ以前の多くの自治体の方はどうしていたかということ、公共的団体という範囲でできるだけ広く読み込もうとしていたというのが一つと、もう一つは、事実上の業務ということで民間企業に委託していたということです。警備会社に委託部分は委託する、清掃会社に委託する部分は委託するという形で、法律の範囲内でアウトソーシングはどんどん図っていったというのが実態だと思います。

④平成14、15年の議論～運用論と制度論

では、そういう実態があるにもかかわらず、なぜ平成15年に改正しなければいけなかったのかというところを説明させていただきたいと思います。要因は幾つかあると思うのですが、まず一つは住民ニーズが多様化してきたということです。住民のいろいろなニーズに的確に対応するためには、できるだけいろいろな運用形態を考えていかなければいけなくなったということです。

それから、これはあえて言うまでもないでしょうが、地方公共団体の財政状況が悪化してきたということです。できるだけ管理経費を抑えたい、それに携わっている人件費も含めてできるだけ経常経費を削減したいという動きが出てきたということです。

もう一つ大きいのは、民間企業が行っていたサービスの変容です。昭和38年以降、公共サービスというのは行政でないと担えない、これはどう頑張っても民間企業には担えないという大前提があったと思うのですが、それは今もある

と思うのですが、その境目がだんだんわからなくなってきました。具体的には、民間企業が貸会議室をやるというのは普通の話になってきていますし、例えばヤマハなどが音楽ホールを造っている、スポーツジムもできている。民間がやる美術館もあるし、福祉施設なども、特に介護保険ができてからは福祉サービスを商売の一つの分野として考えています。これまで行政でないとできないと言われていた部分が、実は民間企業でもできるではないかという話になってきたのです。そうなったときに、株式会社は株式会社であるがゆえに公の施設の管理には絶対携われないと言っていた、その根拠が徐々に薄れてきたわけです。

そういった状況変化の中で、できるだけ民間企業の手も使いつつ、どんどんアウトソーシングを続けていくながら、公の施設の管理を効率的に、かつ住民の多様なニーズに対応するように運営していきましょうという動きが自治体の中でなされたのですが、典型的なやり方として二つありました。一つは、先ほど言いました事実上の業務ということ。つまり、本来であれば地方自治法上の公の施設の管理としてとらえるべきようなことまで、事実上の業務として切り分け始めたのです。その端的な例が保育所です。保育所は指定管理者制度の適用を待たずともアウトソーシングできるという解釈がなされているようで、保育所を設置したけれども、そこでやっていることはすべて業務委託という切り口で民間企業に委託することができるという運営がなされたわけです。

もう一つは、何か公共施設ができたときに、それをあえて公の施設に位置づけないという例も出てきたのです。つまり、普通財産として位

置つけたままにするのです。普通財産の管理を民間企業にお願いして、それを受けた民間企業が自らの判断でスポーツジムに使っている、もしくは文化会館的に使っている。だからそれは基本的に公の施設の適用は受けないのだという法律の解釈論で、制度と実態の調整を図ってきたのです。

そういう調整がいちばん顕著に見られたのは、PFI手法が注目されてきたからだと思います。PFI手法で建てられるようなものというのは、公の施設として位置づけられなければいけない性質のものが多いのですが、公の施設として位置づけた瞬間に、PFI事業者である民間企業は地方自治法上の公の施設の管理受託者になれないという矛盾が出てきたわけです。ですから、PFIとして建てた施設をあえて公の施設として位置づけずに、普通財産のままでPFI事業者が運用している。もしくは、公の施設として位置づけるけれども、そこでやっている事業というのは事実上の業務委託だから、自治法上の制約は受けないという論調なのです。PFIというのが一つ典型的な例で、そういった解釈論での抜け穴というか、運用がされていたのです。

ただし、純粋な制度論からすると、それはやはりおかしいのです。住民への平等なサービス提供を法律もしくは条例で保障するという部分が抜けてしまって、公の施設の管理、住民へのサービスの提供の局面が、何の縛りも受けていないところでなされるようになってきたのです。実態論としては、協定や契約できちんと住民サービスを図るようにしていると思いますので、管理受託者が好き放題ということはまず考えられませんし、それほど大きな問題があったという話ではないとは思いますが、しかし、制度

論としては、そういう制度運用を大っぴらに認めてしまうと、公の施設という概念自体がもう要らないのではないかということになってくるわけです。

そういう意味で、平成15年の改正の直前2～3年というのは、制度の限界とそれを補うがための実務運用との間で調整もあり、逆に乖離もありということで、非常に緊張関係にありました。それが平成13年、14年あたりの議論です。

それに拍車がかかって議論が熱を帯びてきたのが、当時できたばかりの小泉内閣が規制緩和を進めていく中で、これまで行政がやってきた部分についてどんどん民間も参入できるようにすべきではないかという、官製市場の拡大という観点がでてからです。もう一つは、地方分権の推進です。地方公共団体が運用しやすい制度を模索していくべきだということで、制度が実態の運用に追いついていないのではないかと、制度を改正すべきではないかという話が徐々に持ち上がってきていたわけです。

ここまでが昭和38年から平成3年を経て管理委託制度に至るまでの経緯と、管理委託制度が見直しを迫られて指定管理者制度になるまでの経緯です。

3. 「指定管理者制度」とは

① 「管理委託制度」と指定管理者制度」の連続性

これからいよいよ指定管理者制度について説明をするのですが、実はこれまでの説明で本質論というのはほとんど終わっているのです。どういうことかということ、指定管理者制度のねらいというのは、公の施設が公の施設として住民への平等な公共サービスを条例もしくは法律で保証しながら、かつ株式会社へのサービス提供

の部分の委託も可能にすることです。ここで、株式会社への管理委託「を」可能にするのではなく、管理委託「も」可能にするということが重要だと思います。つまり、株式会社がいいわけではないけれども、株式会社であっても管理受託者になってもいいのではないかという論点で、この指定管理者制度というのは着手されたということです。

先ほども少し触れましたが、基本的に地方公共団体の運用現場のニーズにこたえる、現場が動きやすいような制度にする、そのためにできるだけ選択肢を拡大しようということと、もう一つは、住民サービスをいかに保障していくのか。この二つの緊張を量りながらできるだけバランスの取れた制度を考えていったのが指定管理者制度ですから、飽くまで管理委託制度の延長線上なのです。全く新しい制度ではなく、昭和38年の管理委託制度でやろうとしたこと、もしくは平成3年の改正でやろうとしたことと、基本的に一緒だと考えてください。言うまでもなく、公の施設という概念、公の施設の在り方というものについて、何ら変更があるものでもないということも強調しておきたいと思います。

② 「指定管理者制度」の構造

・主体制限の撤廃とその代替措置

指定管理者制度についてポイントを絞ってご説明しますと、要は管理受託者の範囲を広げるということなのです。主体制度の撤廃とその代替措置、それから、管理主体の権限の拡大、この2本が指定管理者制度の柱だと考えてください。具体的に言いますと、サービスの公共性を確保しながらどのような株式会社を管理主体に認めて地方公共団体の選択肢を拡大できるかと

いうことなのですが、ここでこれまでの制度から一つの発想の転換をしたわけでは

管理委託制度のもとでは、団体の公共性を見ていました。公共性のある団体が行う行為は公共性を有しているから、公の施設の管理を任せても問題ないでしょうという論調だったのですが、主体がだれであれ、主体が行った行為の公共性、平等性、安定性、非営利性というのは後でチェックし、担保できるのではないかと。入り口は広くしておいても、逆にその選定手続きの中で公共性を確保していけばいいのではないかと。この発想の転換が、この指定管理者制度に至る過程の第一段階のステップとしてあったということです。

ただ、事後チェック、もしくは手続きの過程は厳密にしなければいけませんから、例えば、選定に当たっては必ず議決を経なければいけないとか、必要事項については必ず条例で定めないとか、あるいは、毎事業年度ごとに事業報告書を出さなければいけない、あるいは、定期的に指定の更新手続きを経て必ず緊張関係が保たれるようにするとか、地方公共団体の指示権を強化するというような仕組みを設けたわけでは。ですから、従来の244条の2と新しく改正された244条の2を比べたときに増えている部分、すなわち4項、5項、6項、7項、11項というのは、主体制限を取り払ったがゆえの代替措置だと考えていただけたらいいと思いますが、こういったところでサービスの公共性というのを確保しているということです。

このあたりも4ページの表に書いてありますが、第3セクターの追加というところから、民間サービスの充実、そこから平成15年の改正で主体制限を撤廃し、民間でも可能にした。その

代替措置として、更新、議決、事後報告書、指示権強化が加えられたというのが、従来の管理委託制度から指定管理者制度へ移る際の一つのステップだったということです。

もう一つの論点は、住民の多様なニーズに対応するためには、公の施設の現場で処理できるものはできるだけ処理しましょうということです。それが住民への迅速なサービスに資するということですし、もっと言うと、株式会社が公の施設の管理になぜタッチしたかという、それは一つの完結した管理主体としてふさわしいと判断したからです。そういうところに認めるのであれば、いっそのことできる限りの権限を管理受託者に渡してしまったほうが、より迅速なサービス提供ができるのではないかとということです。

・管理主体の権限の拡大

ここで問題になってきたのが、使用許可権限です。公の施設の利用関係というのは、利用者との間で言うと使用許可だととらえているというのが行政法上の通説ですし、判例でもそういわれています。ただ、一方で本当にそうなのかという疑問がないわけではなくて、例えばこの部屋を利用する際に、ここを大阪府が持っていれば大阪府の利用許可という許可行為になるけれども、全くの民間企業がここを持っていれば、それは飽くまで契約行為なわけでは。そういう契約行為と許可行為の違いは何なのかという議論は若干あったのですが、少なくとも通説のレベルで言うと、それは許可権限、許可行為だととらえています。

管理委託制度のもとでは、管理受託者と設置者は契約関係で結ばれていました。しかし、契

約行為によって許可権限を委任するということ
はできません。管理委託制度は契約だから使用
許可権限は渡せないというのがこれまでの通説
であり、そこが一つの壁だったのです。今回、
管理委託の制度をさらに拡充して、できるだけ
多様な管理主体を認め、できるだけ現場で処理
してもらおうとしたときに、使用許可の権限ま
で何らかの形で担ってもらわなければならないか
という議論が出てきたわけですがここで初めて、
従来の管理委託制度の契約という法律構成では
限界が出てきたのです。

そこで出てきたのが、指定という行政処分で
す。地方自治体が、指定という行政処分を行う
ことによって、その指定を受けた者であれば行
政処分行為である使用許可の行為ができるとい
うことです。これは、計量法や消防法などの各
法律に指定試験機関や指定認定機関という似た
ような制度あり、それが参考になっているので
すが、この許可権限を任せるということによっ
て初めて指定という言葉が出て、初めて名前が
管理委託制度から指定管理者制度になったとい
うことです。

ですから、もうご理解いただけているかと思
うのですが、基本的には衣替えなのです。指定
管理者制度になったから初めて民間企業が参入
できるということではなく、管理委託制度でも
それは十分可能だったのですが、ただし、管理
委託制度ではどうしてもできなかったのが使用
許可の権限の委任です。この権限を付与するが
ために、指定管理者という法律構成にしたとい
うことです。この2段階のステップがあって、
初めて管理委託制度から指定管理者制度になっ
たのだとご理解いただければと思います。

③制度への誤解

・制度改正の狙いは「経費削減」？

ここまで説明してきましたのでお分かりいた
だけたかと思うのですが、残念ながら指定管理
者制度については若干誤解があります。制定し
たときに制定した側が思っていた以上のインパ
クトがある、もしくは若干違ったところにイン
パクトが出てきているというところからミスリ
ードされているのかもしれませんが、そのミス
リードの最たる原因は、株式会社も指定管理
者になれるというところがあまりにも強調され
たことにあると思います。事実、株式会社も含
めるということがこの改正の主な目的だった
のですが、あまりにもそこに焦点が当たりすぎた
ために、制度の変換の趣旨が若干ゆがめられ
てしまったのではないかという気がしています。

幾つか具体例を挙げますと、一つは、指定管
理者制度のもとでは、必ずしも公の施設の管理
を指定管理者にやってもらうことをよしとして
いるわけではなく、直営も当然あります。アウ
トソーシングすることが設置の目的をより効果
的に達成できるという判断があれば、そこで初
めて指定管理者制度の採用ということになるわ
けです。ですから、直営にするのかアウトソー
シングするのかという判断が、それぞれの地方自
治体の中であってしかるべきで、それはどちらが
いい、どちらが悪いという話ではなく、実態に
応じて判断してもらわなければならないこと
です。

もう一つは、今回の改正の目的は管理経費の
削減だと思われる節がありますが、純粋な
制度論の面から言うと、当然経費は安いに越
したことはないけれども、住民が受けるサー
ビスがどうしたら向上できるかが重要な
のです。できるだけ現場に権限を下ろした
ほうがいいし、

もしくは、あえて主体を制限するのではなく、住民の方に提供されるサービスが公共的であればいいというところまで認めたというのが今回の改正の趣旨です。ですから、経費を削減するために指定管理者制度をどんどん活用してくださいというのは、一方では正しいのですが、必ずしもそれだけではないということを忘れていただいては困るのです。

・指定管理者＝民間事業者？

それは指定管理者の選定の作業にもかなり影響を及ぼします。つまり、幾つかの候補の中からだれを選ぶのかというときに、いちばん安いのがいちばんいいという単純な価値判断で採用されるものではありません。当然費用も見ますけれども、要した費用に対してどういうサービスが住民に出されるかというところがあってしかるべきで、むしろそこのほうが指定管理者を選ぶ際には重要なポイントになってきます。

もう一つは、指定管理者制度のもとで指定管理者を指定するときに、株式会社がメインに考えられているという誤解もあるようです。当然、株式会社も管理主体の選択肢に入ります。それは株式会社でも十分公共サービスが担えるという実態が出てきたからですが、ただし、それはすべての分野ではありません。株式会社が参入できる分野もあるだろうし、そうでない分野もあるでしょう。実態として株式会社がやっている分野にはある程度偏りがありますから、株式会社に担っていただける部分も一部ありますが、いわゆる公の施設という非常に広い活動の分野を見たときに、そのすべてを株式会社がカバーしきれているわけではないのです。

ですから、選択肢の一つとしては認めている

のですが、制度上、株式会社に何らかのプライオリティーを与えているわけではなく、全く横一線の競争の中で、NPOがいいか、財団がいいか、公益法人がいいか、あるいは株式会社がいいかということです。そのいい悪いの判断は、住民に対していいサービスを効率的に出してくれるのはだれかという競争原理なのです。その評価軸、あるいは評価の土俵を間違えると、指定管理者制度が本来の制度として目指したところと実態の間にズレが出てくるのではないかと思います。

もう一つ付言させていただきたいと思うのは、公募についてです。基本的に今回の指定管理者の指定というのは契約ではありませんので、自治法上の競争入札の原則などの適用は受けません。競争しようにも、競争する評価軸が必ずしも価格だけではないので簡単にはできないと思いますし、そこは地方自治法上は何も書いていないので、入札とか、公募とか、必ず競争させないと指定管理者制度の趣旨に反しているというわけではありません。それでも多くの自治体が公募という方法をとっているのは、広がった選択肢の中からなぜここを指定管理者に選んだかという説明責任を果たすための一つの段階として公募があるからだと思うのです。



ですから、公募をしなくても、自治体の姿勢として、例えばその施設がNPOの活動の拠点とするための施設であれば、NPO団体に自ら運用してもらうのが適当だろうから、NPO団体に限ったのですという縛り方をしてもいいわけです。自治体としてどういう目的でその施設を造り、どういうサービスを住民に対してしていこうと考えているのかというところを踏まえたときに、公募でなくても、ここしかないということが説明できるのであれば、それは可能なわけです。問題はそれが住民に説明できるかどうかの話です。

私はあえて公募を否定しているわけではありません。窓口を広くして手が挙がったところから選んだほうが住民に対しては説得力があるのではないかと、そういう意味で公募というのはいくつか有効な手段ではないかとは申し上げたいと思うのですが、必ず公募をしないと法律違反だというのは行きすぎだということをご理解いただきたいと思います。

4. むすび

①地方分権時代の制度設計

指定管理者制度になって公の施設の管理の方法が一気に変容を遂げるかということ、それはどうかなという気がします。実際問題として、現在管理受託者として活動されている方々は実績やノウハウの情報を持っているでしょうから、これまで参画していなかった株式会社などよりも優位に立っているだろうと思います。ですから、多くの団体において、当然審査を受けてですけれども、管理受託者が指定管理者になる、そこがいちばんふさわしいと判断されるというのがまず最初の動きかと思っています。

ただし、その指定は更新制ですから、その次に指定を受けるときには、別の団体に実力がついてくる可能性があるわけです。これまでは法律上の道が閉ざされていたから興味を持っていなかった団体があるはずで、そういうところから興味を持って勉強してくる団体が出てきます。そうなったときに、これまでの管理受託者が引き続き指定管理者のままに続けることができるかということ、その保証はありません。逆に、指定管理者で続けるには、ほかの団体に負けないような努力をしていかなければいけないわけですが、その努力というのは経費削減だけではありません。必ず安上がりがいいというわけではなく、市民から見た安定性とか市民の安心という観点もあるでしょう。そういう意味で、引き続き今の管理受託者が指定管理者になったときに、なぜそこがいいのかという説明を負うということが、すぐではなくて、3年後、5年後ぐらいにふつふつと全国的にわき上がってくるのではないかと。そこを虎視眈々とねらっている株式会社などが実はいるのではないかと、思うわけです。

そういうことで、今の管理受託者が指定管理者になってからの過ごし方が非常に重要になってくると思います。それを何回か繰り返して10年、20年たったとき、振り返ってみて、「今から思うと、指定管理者制度が導入されたあの平成15年が一つの分岐点だったね」というぐらいの印象かと思うのです。ですから、これを機にガラッと変わったということではなくて、これが分岐点になってじわじわ変わっていくというのが今後予想のつく姿ではないかと思っています。

地方分権や戦後60年の自治体の発展を見たときに、法律で一律にこうだと決められる部分と、

決めるべきでない部分と、決めようにも決められない部分があります。今回の公の施設の指定管理者制度などは決めようがない部分が多かったのですが、法律による全国一律の制度から、ある程度選択肢を拡大し、いろいろなところから選択してくださいというのが地方自治であり、住民に近い行政、地方主権でしょうという制度設計が恐らく増えてくるであろうと思います。

もう一つは、今回の改正が必要になったのも結局現場のニーズがわき起こってきたからですが、そういう実際の運用のニーズと制度設計というのはある程度サイクルを組んでいます。ニーズがあるがゆえに制度を改変もしくは設計する、その設計された制度のもとに運用していくとさらに新たにニーズが発生するというので、サイクルが行ったり来たりしているのですが、そのサイクルがどんどん速くなっています。そうすると、制度を作る側としてはエラーチェックをしなければいけないのですが、そのスピードについていくにはエラーチェックに限界が出てきますので、本当にそんなに細かいところまで決める必要があるのかという議論に戻ってくるわけです。そこで、エラーが出ないようにするにはどうするかというと、ある一面では、できるだけ広く認められるような制度にするというのが一つの方法論として出てきます。

制度を作った側から「この制度はこう運用してこうあるべきです」というふうに一律にガイドラインで示されるというのは、今後どんどん減っていくと思います。公の施設などはまさにその典型で、趣旨に沿ってやってくださいというのが多分関の山です。音楽ホールはこうやって運用するのですとか、文化会館はこうやって運用するのですというのは、示そうにも示しよ

うがありません。そうなったときにいちばん大事なものは、横の連携だと思えるのです。近隣の市町村、もしくは都道府県と市町村の関係も含めて、地方の間でいかに情報を共有し、情報交換し合うかということが重要になってきます。今回のこの講座というのはそういう意味で非常に貴重かと思うのですが、あえて言えば、単に示されたマニュアルのとおりによればいいという時代ではなくなってくるということかと思えます。

②「公の施設」運用の今後

先ほど申し上げましたが、これから3年間、5年間は実はいちばん大事です。これは違うというご反論もあるかもしれませんが、各自治体の中で指定管理者制度に一番注目しているのは行革部門の方です。つまり行革のツールとして考えられているのです。それはそれで正しいのですが、それ以上に、それぞれの施設を介して住民にサービスを提供することを担っている現課がいかに指定管理者制度を理解し、それに沿った運用を考えていくかということが大事だと思うのです。

これだけ漠とした制度ですから、どこからどう手をつけたらいいのか分からないということがあるようですが、制度設計としては、やりたいところがやりたいようにできる制度になっています。つまり、できるだけやりたい人の手足を縛らないような制度にしようということだったのですが、そのために、こうやるという目標がなければ、逆にどこに行ってもいいか分からないという非常に困った状況になります。

ですから、公の施設の管理をどうすべきなのですかという問いかけに対しては、その施設を

使ってどうサービスをしていくつもりなのか、その施設をどう運用していくつもりなのか、その運用したいとおりにやればいいのか、その運用したいとおりにやればいいのか、と答えしています。それは行革部門ではなく、サービスを提供する現課がその施設をどうしていきたいかという意思を明確に持つことが大事だと思うのです。それがないと非常に苦しい状況になるのではないかと思います。

もう一つ、外郭団体の問題というのはいろいろありますが、非常に冷たい言い方ですが、これも必要な苦勞かなとは思いますが、必ずしも切り捨てるわけではなく、ちゃんと努力すれば引き続き公の施設の管理主体としてとどまるわけですし、逆に、これまでやってきた実績というものについてももう少し自信を持っていただいてもいいと思うわけです。その実績に自信を持っていないということは反省していただいて、今後どうあるべきかをもう一度冷静に考えていただくべきかと思えます。

いずれにしましても、この制度は基本的に各自治体が公の施設を使って何をしたいかということ尊重して、それを縛らないようになっていますので、そういった趣旨も理解していただいて、公の施設というものの根本、管理というものの根本を理解していただいたうえで、この指定管理者制度というものを運用していただければと思います。

私のほうからのお話はこれぐらいにして、残りの時間でご質問を受けさせていただきたいと思えます。どうもありがとうございました。

(拍手)



第4回『三二講座 2回目』

(平成17年2月23日実施)

「指定管理者制度」

～公共施設における指定管理者制度

をいかに活用すべきか～

「指定管理者制度の概要及び先進事例について」



高槻市市長公室長
樋渡 啓祐 氏

1. 指定管理者制度の概要

(1) 指定管理者制度の目的

皆さんご案内のとおり、指定管理者制度というのは平成15年9月施行の改正地方自治法により創設された制度です。この制度の特長は、公の施設の管理業務を、NPO、ボランティアグループ、市の外郭団体、民間事業者など、法人その他の団体に広く門戸を開いたことです。その目的として総務省等が言っているのは、先ず、民間事業者等の能力や経営ノウハウを活用した効果・効率的な施設運営をすることです。2点目が多様な市民ニーズへの対応で、利用時間あるいは利用料金について、条例の範囲内で今より柔軟な対応ができるということです。3点目が、指定管理者側に施設の利用許可権が条例により付与することができますので、これによって迅速なサービスが期待できるということです。今までは、外郭団体に任せておいても市当局にお伺いが来るなどして、かなり遅かったのですが、利用許可権を付与することにより、指定管理者が自らの判断で取り消しをしたり、自主事業をやったり、迅速なサービスができるというのが大きな特長となっております。

ただ、非常に聞きざわりはいいのですけれども、この三つを全部かなえとなると、多分頭を抱えるところだと思います。この点の balan

スについては、後でまた申し述べたいと思います。

これらを目的とした指定管理者制度の創設により、従来の管理委託制度は廃止になります。管理委託制度は地方自治法から抹消されますので、もうできないということです。地方分権と言っておきながら管理委託を残さないというのはどうかと思います。指定管理者を選ぶか、従来の管理委託を選ぶかは地方自治体の責任において選択すればいいはずなのに、かなり押しつけの部分があるということは、今の地方分権の流れ等々からは逆行しているのではないかと思います。強く思います。

いきなり余談になりますが、この指定管理者制度が出てきた背景というのは、一つは規制緩和の流れと、もう一つ、今までは官の部分への民の参入に規制があったのですが、それを取り払えという内閣府の号令があったことです。あるいは、私は総務省にいたときにNPOの担当をしていたことがあるのですが、一部、九州の外郭団体でかなりめちゃくちゃな経営をやっていた、そういう悪いところをねらい撃ちにしたような形でこの制度が出てきて、従来の管理委託が地方自治法から抹消されたという経緯もあることはあります。ちょっと余談になりましたけれども、いずれにしても管理委託はもう

できなくなるということです。

ただし、法改正の前に管理委託を行っている施設については、3年以内に施設の設置条例を改正しなければならないとされています。所謂3年間の猶予期間です。暦で言えば平成18年9月1日までに、これは後で申し上げますが、広い意味での指定管理者制度に移行しなければいけないということに、制度的にはなっています。今、市町村の皆さんにお伺いしたところ、できれば平成18年4月1日の実施を目指して準備に追われているということをお伺いしております。

(2) 現行（管理委託制度）

現行の制度は非常にシンプルなのです。なぜこれが無くなったのかというのが私も不思議でならないのですが、おさらいをしておきますと、現行の制度は、市役所との契約に基づいて施設の具体的な管理・事務事業を行うもので、施設の利用許可・処分の委託は不可能でした。委託料あるいは補助金という形で管理委託をしまして、この図には「〇〇公社」と書いてありますが、これは地方公共団体の出資団体等に限られていました。そして、具体的な管理受託も細かく条例で書き込み、その条例に基づいて公社が公の施設を管理・運営していたということで、制度的には非常にシンプルになっているのです。

従来は委託先がこのように限定されていましたが、そこに指定管理者制度という黒船のような制度が出てきて対象が民間事業者等まで拡大され、そのことによって競争原理が働いたり、よりよい効果を生むというのが総務省の説明です。

(3) 制度実施後（指定管理者制度）

制度実施後を絵で示してみたのですが、先ほどの管理委託制度と比べると、特に我々市町村の職員からすると、はっきり言って迷惑とも言いかねないぐらい複雑になります。

順にポイントを申し上げますと、この制度は施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わせるということで、条例に定めることによって、施設の利用許可や利用禁止、あるいは自主事業も行うことができるようになります。指定管理者には、外郭団体を排除するというわけではなくて、外郭団体もその対象に含まれますが、法人その他の団体から原則として公募されます。高槻市の場合は第三者が参画した選定委員会を庁内に作り、公平性、透明性が担保された中で、すなわち、どういう経過をたどって選んだかということが後ですべてオープンにされる中で選定され、選定された団体・企業が市役所と費用負担等々の協定書を結びます。

議会との関係は後で言いますけれども、飽くまでも庁内的な流れで言うと、この協定書に基づいて市役所が企業さんに対してこれこれをやってください、あるいは、企業さんが市役所に対してこれこれを頼みますという形で、公の施設の管理運営をするということになります。ですから、一転して非常に複雑で時間がかかる手続きになっていくということです。

ここでのポイントは恐らく協定書の中身だと思のですが、管理の細目については、管理経費の額、その支払時期、事業・管理業務の実施内容、あるいは利用料金など、多くは金銭的な話になろうかと思うのですけれども、それは市と協議し、協定を結んで、市に代わって施設の管理を行うということになっていきます。

2. 高槻市の取り組み

(1) 指定の手続き

次に、この指定の手続きは、どうやっていけば住民や議会の納得を得るのだろうかということと考えてみました。これは何か正解があるということではなくて、高槻市の場合、庁内選定委員会が好まれる傾向にあります。それが民主的なものと思われている部分があって、これは各自治体での文化であったり、風土であったり、いろいろなやり方があると思いますので、これは単に高槻市の場合の一例ということでご説明します。

まず、ポイントを一つ申しますと、庁内の選定委員会が指定管理者のすべての出発点となります。これはどういう人たちが構成されるかというと、我々もいろいろ考えたのですが、助役が選定委員会の長となります。そして、メンバーは私を含む管理系の部長です。企画担当部長の私と、財務部長、総務部長という管理部門の部長に加えて、教育委員会の施設等もございますので、教育委員会を代表して、筆頭部長である管理部長にも最初からこのメンバーの中に入ります。

それから、これは議会からの意見もあったのですが、第三者を入れなさいという話に来て、うちの市長が「入れます」と、私も補足説明で「入れる方向で考えます」と言いましたので、第三者の方に参画いただくことになっています。今、学識経験者等を3人考えています。3人分の予算を組んでいまして、税理士さんをまず1人入っていただこうと思っています。もう1人が公認会計士さんです。財務諸表等の話は我々役人だと分からないところがありますので、税理士さんと公認会計士さんにはまず入ってもら

うということです。それと、このごろは指定管理者を専門とする大学の先生がおられますので、客観的に見られるような大学の先生を1人入れようということ、年間10~12回ぐらい開くような予算を計上しています。我々は別に予算を計上しなくてもできるので、学識経験者の3人の方の出席費用ということで予算を計上して、早ければ今年の4月からやるということ考えています。

ちょっとくどくなりましたけれども、選定委員会を第三者が参画した機関にするということです。ただし、行政がどのようにするかということが主眼になりますので、学識経験者が3人で、過半数には届かないという構成にしています。この是非については議会のほうからいろいろ言われるとは思いますが、高槻市としてはこの人数で考えております。

ここでもう一つ高槻市のポイントがあって、私もよく聞かれるのですけれども、全部指定管理者にしなさいということではないのです。直営という選択肢もあるのです。先ほど、広い意味での指定管理者と私が申し上げたのは、直営もありだということです。ですから、今、高槻市の場合でも、外郭団体がやっていた駐輪場、駐車場を、一部直営に戻しているところがあります。市営駐車場というふうになっているのですが、どちらにしても全部指定管理者に移すのではなく、直営という選択肢も含めて、広い意味での指定管理者制度というとらえ方を我々はしているのですが、ではそれをどこで決めるかということです。

A施設は指定管理者にするか、あるいは直営にするかというのは、先ほど申し上げた選定委員会で全部決めるということですので、非常に

この委員会が重くなります。ちなみに事務局は、だいぶ消極的な権限争いをさせてもらって、私がいちばん力が弱かった（笑）こともあり、企画担当がこの選定委員会の事務局をすることになりました。それで、直営か指定管理者かという二つに分けて、それ以降は順当に流れていくのですけれども、そこで設置条例を出します。ここまでが第1段階としてあります。

次のポイントは、これも非常に役所らしいといえ役所らしいのですけれども、選定委員会を親委員会とし、幹事会という子供委員会を作って二層立てにしようと思っています。ここは所管の部長がトップ、関係課長が幹事ということで、基本的には部長の権限でメンバー等を決めてもらおうと思っています。そして、子供委員会（幹事会）と親委員会（選定委員会）でいろいろな行き来をしていくということになります。最初に公募と申し上げましたが、公募は幹事会が行います。ただ、どちらにしてもすべて選定委員会の了解事項にしますので、公募をいつ始めるとか、こういう条件でということについてはすべて選定委員会の了承を取ってもらうということで、二層立てを考えています。

この二層立てでいったときに、実際、選定委員会で例えばA企業に決まりましたというのは、市長に建議します。ここで初めてトップが出てくるということです。これもいろいろ議論して、市長がなぜ選定委員会に入らないのかという議論については、首長は政治家という側面がありますので、当市の場合はそこは分けて考えました。ですから、市長が選定委員会から建議をされて、「これはいけない」というのは制度的には十分ありうる構成にしています。場合によっては差し戻しもあるかもしれません。それは市

長の政治的判断ですが、ただし、この過程はきちんとクリアにしようと思っています。

市長が「これでオーケーだ」ということになったら、ここで議会の関係が出てきます。どの団体を指定するか、指定の期間、指定する対象の施設の3点セットについては議会の議決事項ですので、それがオーケーということになると、細かい協定書を条例に基づいて締結し、実際に指定管理者による施設の管理が始まるということになります。これが一連の庁内手続きの流れです。

我々もほかの自治体をけっこう見てみましたが、大阪府内はともかくとして、こんなに細かく具体的にやっているところはあまりありません。先ほど申し上げたのは、かなり堅いやり方です。実は、議会ともかなり内々に調整をしました。各会派にいろいろ相談して、高槻市の場合はきちんと手続き的にオンしていったほうがいいだろうということで、選定委員会を二層立てにしたり、市長を選定の最終権者にするとかということになっています。これは政治的な思惑ではなく、選定委員会という事務的な場と政治の場を分けておいたほうがいいだろうというような助言もいただきまして、結果的に見ると、こういう非常に重い流れになって、事務局の我々は非常に大変だということになっていきます（笑）。

（2）指定管理者の指定に向けた流れ

暦を作りましたので、それをご覧になっていただければと思います。左が議会手続き、右が庁内手続きになっています。まず、平成16年12月、基本方針を策定して議会に報告しました。平成16年4月の議会で、秋ごろに基本方針を出

しますというアナウンスを市長や私のほうからさんざんしていましたので、これは割とすんなりいきました。かなり議会の場で広く説明してきたつもりでいます。

その次に、基本方針が策定されましたので、やっとならぬと条例の策定手続きに入りました。これは手続条例と書いてありますとおり、基本方針の中の手続きのところを、何も足さず、何も引かず、そのまま横書きを縦書きにして作りました。ただ、ちょっと失敗したと思ったのは、選定委員会の部分というのは、高槻市の場合には要綱設置の予定でしたので、先ほど申し上げたような、助役を選定委員会の長とするとか、管理部門の部長が入るといったことは条例に一切書けなかったのです。こんなものは議会に通さなくていいのかという批判もあるかと思うので、可能であれば大事なところは条例にきちんと書いておいたほうがいいということは非常に強く思いました。書いておいたほうがよかったということで反省していますが、そういう手続条例を作りまして、3月に手続条例を議会に提案し、議決をいただきます。

3月に手続条例の議決をいただきますと、その後、4月には指定管理者選定委員会、同幹事会が正式に発足します。指定管理者制度を活用する施設の決定や、どういう基準で公募するかというのも、親委員会の大事な仕事です。公募をかけるにしても、単に来てくださいということでは話になりませんので、例えば補助金の額はこれぐらいだとか、こんなことをやってほしいというのは、市役所側が主体的に「これでどうですか」というような公募の仕方をしようと思っています。

それで施設の決定をして、選定委員会と幹事

会というのはかなり行き来があると思いますが、委員会の大方針を受けて、幹事会で評価基準の細かいところや指定期間、あるいは選定方法等の検討や委員会への報告というのを二層立てでやっていくというのを、4月に早速やろうと思っています。

次に、6月の公の施設の設置条例というところで個別の条例を出し、これが議決されれば、7月を目途に指定管理者の公募を行っていきこうと思っています。公募の結果選定された候補者を指定管理者とする議案を、施設の名称、指定する期間とともに、今年の9月議会に提案していこうと思っています。そして、議決のあと、細かい協定書を条例の範囲内で交わして、18年4月から、指定管理者による施設の管理に移行するというにしています。

ここでもう一つポイントを申し上げます。当初、6月議会に指定管理者の個別条例を全部出そうかと考えていたのですが、無理なのです。高槻市の場合50施設もあって、そんなことをしたら指定管理者議会になってしまいますので、6月、9月、場合によっては12月の議会で三つに分けて出していこうと思っています。どちらにしても、後の流れから言うと今年の12月がデッドラインですので、そのように振り分けて出していこうということです。

それと、何を出すかというのは基本的に選定委員会が決める話ではあるのですが、最初はあまり問題にならないようなものを出していこうかと思っています。うちでいちばん問題になるのは、これはぜいたくな悩みかもしれませんが、駐車場とか一部儲かっている施設です。年間6000万儲かっている駐車場があるのですが、そこを直営でやるのか、特定指定管理者でやる

のかというところがありまして、そういうところは民間が狙っていますので、そういったややこしい案件は、できれば9月、指定管理者がちょっと落ち着いた段階で出そうかと思っています。

整理すると、例えばプールというのは維持費が大変で、そういう引き取り手がなさそうなところを6月に出して行って、様子を見ながら9月、12月を考えていきたいと思っています。もし応募者があればラッキーということで考えています。

以上あくまでもイメージです。

(3) 議会との関係

ここで議会との関係を整理してみます。うちの市役所は非常に議会との連携を重視していますので、まず、指定管理者の手續条例の制定について議決をいただくというのが本年の3月議会です。2番目が、公の施設の設置条例の改正について議決をいただくということですが、これが本年の6月議会です。先ほど申し上げたとおり、問題の無さそうな案件を出していくということで、これだけで言うと、6月、9月で出していくということになるかと思えます。

その次に、指定管理者を決定する議決を、管理する施設の名称や指定期間とともにいただくということですが、ここに書いてあるのは9月ですけれども、12月にもあるだろうと考えています。50の施設の運命を決めなくてはならないので、今年は非常に大変になります。

なお、質問とかでよく聞かれるのですが、指定管理者に支出する管理料等の費用はどうするのか、金銭的な話はどうするのかというのは、議会の予算審議の中でご審議いただこうと考え

ています。

また、この高槻市の基本方針もそうですし、今後出す個別の設置条例もそうなのですが、今、高槻市が考えているのは、現在外郭団体に管理委託をお願いしている50施設を対象としています。いろいろな市町村で出てきましたけれども、直営の施設はどうか、図書館や公民館を指定管理者にするかどうかというのはまだ分かりません。分からないのですが、こういった直営の施設については、平成17年度末までに基本的な考え方をもう一回策定しようという流れにしています。そういう意味では、外郭団体のものは今粛々と進めていっていますし、直営の施設の考え方については17年度末までに基本的な考え方を策定しようと思っていまして、そういう二層立てでいっています。

よく聞かれるもう一つのポイントは、指定管理者制度の移行については、外郭団体の今後の在り方を見極める必要があるということです。高槻市の場合、今は人口が35万人ですが、昭和30年代の初めというのはたかだか5～6万人だったのです。そのような中で年に200人～300人の職員が採用される時期があり、こういった方々が、今、外郭団体に出ていたりしますので、いきなり指定管理者にしてしまうとこの人たちの雇用をどうするのかというようなことがあります。ここでポイントなのですが、今後3年から5年以内を目途に、一時的な直営も仕方が無いかと思っています。

要するに、定数上の関係は出てきますけれども、出ている人にもう一回市の職員として帰ってきてもらって一時的な直営にしたり、あるいは、施設の設置目的等に応じて指定管理者をあらかじめ特定するというような一時的な緊急避

難も含めて、段階的に進めていかなければならないのではないかと考えています。この細かい話は、今日の最も肝になる部分だと思いますので、また改めて最後のほうで申し上げます。とにかくソフトランディングというのは議会からもかなり言われていますので、そういったことを念頭に進めていきたいと考えています。

実際、皆さんがいちばんお悩みの部分というのは正にここだと思うのですが、制度の移行、切り替えというのは、人、人事が絡んでいるので、かなり難しいと考えています。この制度の切り替えを如何に円滑にやるかということがポイントとなっているのです。その中で考えなくてはいけないのは、制度移行についてサービスを直接受ける立場である市民と議会の理解というのが非常に大事です。また、先ほど申し上げました既存の管理受託者である出資団体と、そこに勤務されている職員の皆さんの雇用、身分保障をきちんと考えなければいけないということです。先ほども申し上げましたけれども、高槻市では段階的に進めていこうと考えていて、これはまた最後のところで申し上げます。

3. 今考えていることとは

(1) 制度導入のあれこれ

ここが今日のみそですが、制度導入について、幾つかのパターンを想定して見ました。これは高槻市も今本当に悩んでいるところで、大体こんなところに解決点があるのかということで書いてみます。今まで私がお話したことは高槻市の公式見解なのですが、今後は私の考えが多分に入っているところで、高槻市がこう決まったということではありませんので、よろしくお願いたします。

それでは、パターンの想定ですが、ちょっと復習をしてみます。指定管理者制度というのはパターンが三つあるのです。いちばん堅いのが直営で、2番目が特定指定管理者です。例えば、今、外郭団体が業務を行っているところを、単に看板を張り替えて、あなたのところに指定管理者を頼みますということで指定管理者にするということです。そして最後が、改正自治法の本旨であるところの純粋な指定管理者で、公募に応じて、選定委員会で競争を勝ち抜いて議会の議決をいただくという、大きく分けて3パターンがあります。

その中で、特定指定管理者または直営100%ということになると、どう考えても制度の理念からの逸脱だと思うのです。行革を進めようとしているなかで直営に移行すれば、市民からまた行政が太ってしまうのではないかという批判があったり、事業者からは、参入しようと思っているのにおかしいではないかという批判が普通は起きると思います。高槻市でこれをやったら、反乱までは起きませんが、絶対おかしいという話は出てきます。

もう一つ極端な例を申し上げますと、では指定管理者100%だったらどうかということです。制度本来の姿として想定されているのはこういうことだと思うのですが、公募の結果、外郭団体が勝てばそれはそれでいいのですけれども、そのままだと多分負けるでしょう。そして、民間事業者が指定された場合、現在の施設管理を受託している外郭団体、あるいはそこに雇用されている職員の処遇が当然問題になってきます。また、特にこれは高槻市の場合なのですが、今まで高槻市の外郭団体というのは、客観的に見ても非常に効果・効率的な施設運営をしてきた

ということもあって、100%指定管理者にする
と議会の理解を得るのは困難ということで、
我々行政人からすると、どちらにしても批判を
受けかねないということです。

ただ、多くの市で実際にもうやっておられる
かもしれませんが、特定指定管理者または直営
といったときに、3年から5年の移行期間だ、
その中で指定管理者に切り替えるのだという説
明が仮りに成り立てば、それは別に悪くはない
と思っています。しかし、高槻市の場合、ほか
の多くの市町村の皆さんもそうかもしれませんが、
それでも批判はかなり来るということなので、
我々としては色々と考えてみました。

(2) どうすればよい？

そこで、ここ3年から5年間は、こういった
ブレンド方式というかハイブリッド方式がある
のかなと考えています。パーセンテージはまだ
決めていないのですけれども、例えば30%は指
定管理者、特定指定管理者が50%、直営が20%
というふうに3パターンあれば、だれもが一定
納得するのではないかというところなんです。これ
を具体的にご説明します。

これを三つやったらみんなハッピーになるだ
ろうと考えたのですが、実は、これは思わぬと
ころに効果があると気がつきました。同一施設、
グループで、官と民との競争が期待されるので
す。例えば、A駐車場は公募の指定管理者、B
駐車場は外郭団体を特定管理者にすれば、市民
から見ると違っているところがあるというのは
明々白々ですので、両者は競争を起さざるを
得ないのです。例えば、あそこは25時まで開
いているのに、なぜこちらは23時までなのかとい
うことになったり、あるいは、今私が聞いてい

る限りでは、ある民間事業者が絶対参入したい
という場合、「私らが指定管理者に指定されれば、
駐車場に入れた車をワックス磨きします」と、
そういうところまで民間の人たちは考えて
いるのです。あるいは、空気圧を測定して、場
合によっては入れておきますといったサービス
や、CDなどの物品販売も許可されればやっ
てもいいですということで、要するに、無駄な空
間や無駄な時間は絶対作りません、というこ
とを高槻市内の中小企業の経営者の方々が言っ
ているのですが、彼らはそういった意味でのサー
ビスをきちんと持ち込みたいということで、こ
こから先は本当かどうかまだ分かりませんけれ
ども、その利潤をまちづくりのほうに一定生か
してもいいと言ってきています。

そういうことになると、公募の段階でこうい
ったところというのは多分勝つと思うのです。
ですから、そういったことを念頭に置いて準備
を進めるべきだと思っています。今回、指定管
理者にはそういったサービスという要素が制度
上加わっていますので、単に効果・効率的とい
うだけでは多分負けます。高槻市の場合は選定
結果をオープンにするので、例えば指定管理者
の中に外郭団体が公募で入ってきて、我々が外
郭団体を選定したら、なぜだという批判が出て
きます。そういった意味でも、外郭団体にはき
ちんと準備をしておいてくださいということは
言っています。

雇用の問題等があって、高槻市の場合には
100%指定管理者というのは絶対無理なので、
二つに分けることによって何らかの競争が生ま
れてくるのだらうと思っています。逆に、指定
管理者はやはりだめだというのが出てくるかも
しれません。外郭団体がきっちりとやれば、市

も安心感がありますので、そういったところがいいのではないかというのは3年から5年かけて見ていく必要があるのではないかと考えています。これは、5年程度で進捗状況や市民の意向を見ながら指定管理者制度への移行を進めていくということであって、例えば福祉施設でも、全部特定指定管理者にするのではなく、一つか二つを民間なりNPOに参入してもらって競争をってもらうことで、実際の実績をもとにしながら進めていこうと思っています。

今心配しているのは、指定管理者というのは、最初はいいいけれども既得権益化するかもしれないということです。例えば役所の食堂と一緒に。最初はおいしいのに、指定が決まった途端にまずくなるということがあって、これはほかの制度もそうかもしれませんが、独占というのはよくないのではないかと。だんだんサービスが悪くなっていく可能性が高いのではないかと。やはり一定のブレンドをすることによって競争ができるのではないかと。こういう方式を進めていこうと思っています。

もう一つ重要な論点があります。ここにおられるのは指定管理者制度の担当の方がほとんどだと思うのですが、その担当の方々だけでは指定管理者制度というのは絶対解決できないのです。なぜなら人事の話があるからです。そこで、これは最終的な決裁は得ていませんけれども、今まではOBさんの受け皿はほとんど外郭団体になっていたのですが、今後、例えばコミュニティセンター、NPOセンターなど、今まで行っていなかったようなところまで職域の拡大を図らなければならないと考えています。これは今、人事と詰めていますけれども、もし外郭団体を指定できなかつたら路頭に迷ってしまうので、

そういったことで拡大を図るということです。

ただ、これは、天下りの拡大という批判をかなり言われると思うのですが、この場合、指定管理者とは直接は関係ないですけれども、コミュニティセンターなどから「こういう職員が欲しい」という指名をしてもらおうと思っています。天下りというのを押しつけというのが通り相場であるようですが、国の場合は全くそうなのですけれども、そういったことではなく、もらい手のほうに一次選択権があって、向こうから「こういう人が欲しい」「彼が欲しい」「彼女が欲しい」と言ってもらえることになるのではないかと考えています。

それでも色々問題は出てきそうなんですけれども、いい悪いは別にして、どちらにしても職員なりOBの受け皿は絶対必要になります。多分、市役所や町役場の中だけで囲い込むようなことはできないのではないかと。もちろん、市役所の中での職域の拡大というのでも並行して考えています。指定管理者制度のいちばん大きな問題は市役所的には人の話、雇用の話なので、そういった制度をにらみながら、これは自治体全体として絶対考えなければいけない話だと思っています。

ほかの都道府県の話を知っていると、当たり前前の話ですが、企画部門と人事部門がかなり密接にやっているところは大体うまくいっていると思うのです。それと、もう一つは財務部門です。これは金銭的な話が出てきますので、最初から財務を入れておこうということで、高槻市の場合、部長クラスあるいは課長クラスで会議や打ち合わせを頻繁に行い、指定管理者制度というのを全体で進めていこうと思っています。ただ、我々の中でも非常に陰悪な雰

困気になったりします（笑）。6000万円儲かっている施設が一つありまして、財務は儲かっているところを手放したくないので、そこはかなり言ってきますけれども、これは全体として進めていくほうが絶対いいと思います。

（3）高槻市の基本的な考え方

高槻市では、施設について二つの基本的な考え方を持っています。ここに書いたのですが、1番目は、運営経費が収入を上回る赤字施設については、現在の委託料、補助金を10割とすると、それを5～6割に落として公募しようと思っています。その代わりに、そんなことをしたら来ないだろうということもありますので、施設の使用料等は指定管理者の収入となる利用料金制にしようと思っています。これを採用することによって、儲かった分は自分たちの懐に入れていいというインセンティブを与えて、多くの事業者の参加を期待したいということです。そして、そこでサービス合戦をやっていただくと同時に、儲かったお金はきちんと正当に事業者に入るといふふうに思っています。これは市としても効果があって、今まで補助金を1億払っていたのが、場合によっては5000万円で済んでしまうのです。そういった意味での行革の効果はあると踏んでいます。これが1番目の、割とオーソドックスな考え方です。

2番目は、利益の一部をキャッシュバックさせようということです。儲かっている施設というのは色々言われると思うのです。血税で建てた駐車場なり駐輪場が儲かっている、それが何故建ててもいない民間事業者の懐に入るのかということで、これはかなり批判が出てくるのではないかと思います。そこで、これが70%なの

か30%なのかというのはまだ決めきっていないのですが、一定部分を市にキャッシュバックさせようということで公募しようと思っています。

どういう効果を生むかというのと、サービスを上げて利用者が増えれば増えるほど、きちんと自分たちも利益を得られるのだという事だと思っています。ただ、指定管理者が利益を上げ過ぎることになると、高槻市の場合だけかもしれませんが、何故、血税で作った施設で民間事業者が儲かっているのかという市民感情や、あるいは、割と議会は外郭団体の今までの努力に理解がありますので、それらに耐えられないのではないかと考えています。先ほど申し上げたように、キャッシュバックの割合は施設によってもいろいろ変わると思っていますので、それは今後詰めていきたいと思っています。

その次に重要な論点として、ここに「利潤の投入先の指定が望ましい」と書いたのですが、先ほど申し上げた高槻市のある民間事業者の人と話をしていたときに、儲かったお金の7割を市にキャッシュバックさせるというものもあるのですが、できればまちづくりに還元させたいということを行っているのです。市を経由するのか、NPOに直接自分たちが寄付元になってやるかどうかというのは色々あるとは言っていましたが、そういったことで、利潤の投入先を指定してほしいということを民間事業者から言われたりするのは、場合によっては公募のときに出すかもしれません。それによって議会や市民の理解が得やすくなるという側面もあり、これは一つ重要な論点かと、教えられたこととしてあります。

もう一つ言われたのは、これは私も仰天したのですが、OBの確保をやってもいい、これを

公募のときには自分たちのほうから積極的に言いたいということなのです。要は、指定管理者を導入する以上、ハイブリッド方式にしようが何にしようが、純粋な指定管理者を一定数入れるという意味では外郭団体は絶対縮小になりますので、そういった余剰雇用の分は一定引き受けてもいいというのです。言い換えれば、勝ち抜くためにはこういったことを考えてもいいと言われているのです。それも我々からすると非常にいい話ではないかと思っています。最終的には指定管理者となる企業者とご本人同士がする話なのですが、今のところ、こういった論点もあるのかなと思います。

ですから、一部キャッシュバックをさせる方法、あるいは、利潤の投入先というのはまちづくりだとか、これはキャッシュバックの一つの形態かもしれませんが、市役所にプラスアルファで納入する、あるいは雇用の確保をやってもいい、というものがあるのかと思っています。高槻市では、最終的にこうした論点を整理して、柔軟かつスムーズに指定管理者制度の移行を進めたいと考えております。

(4) 他市の動き

最後に、他市の動きを紹介したいと思います。私どもは北摂地域に属しておりますので、北摂7市の動きを紹介します。

まず、指定管理者制度に関して、我々は条例ではなくて先ず基本方針を策定しました。策定されたのは高槻市を含め3市です。策定間近が2市、残り2市は策定しないということを聞いていますので、7市のうち5市が基本方針という方式をとられているということです。ただ、ここで高槻市が少数派なのは、条例の扱いです。

指定の手続き部分を分離させた、いわゆる分離型の条例というのは高槻市だけです。ほかの6市はすべて、施設の設置条例で手続き面も含めて規定する総合型を選択されている、あるいは、されようとしています。そういうことで、高槻市の場合は少数孤独派なのですが、これはどちらもメリットとデメリットがあるのです。

例えば、高槻市は35万都市で50も施設があるので、そういう場合には手続きだけは分離しておいたほうがいいのか、その他の事項は個々の施設の設置条例で定めるというふうにして、手続きの共通する部分だけを手続条例というやり方もいいかと思うのです。契約が切れてしまったような喫緊のところは総合型でやらざるを得なかったのですし、あるいは、スピード感はこちらのほうがありますので、どちらがいい悪いというのはないと思います。ただ、我々が分離型にしてよかったと思っているのは、議会、市民に順を追ってきちんと説明できたことです。

要するに、基本方針があって、そこで基本的な考え方と、何も足さない・何も引かないということで手続条例を3月議会に出して、そのうえで個別の条例を出していきますので、時間をかけて市民の皆さんや議会にきちんと説明ができたという意味で、これはこれでよかったと感じています。実際、指定管理者制度が施行されたとき、新設の施設はあったのですけれども、議論を重ね直営にしてみました。基本方針がないままに指定管理者というのは、議会の雰囲気としては理解を得るのは難しいと判断しましたので、二つの駐車場、駐輪場については、今、直営にしています。今後、手続条例が出てきた時点で、また改めて指定管理者制度に乗せるべく検討を進めています。

大阪府内の状況を聞きますと、昨年の夏以降、調査が行われていないようなのですが、他府県と比べて動きがちょっと遅いと聞いています。基本方針については策定予定又は未定がまだ多いということで、条例については、判明している範囲では分離型と総合型がフィフティ・フィフティだと聞いています。これはどちらがいいとか悪いとかではなくて、自治体の状況に応じて決める話かと思います。

先進例として我々が非常に注目しているのは、奈良県のK市です。新設する体力づくりセンターを、最初は外郭団体にやらしてもらおうかということになっていたようなのですが、最終的には指定管理者制度を導入されました。K社が指定管理者になって、利用登録者数が当初の想定数の2倍にも達する盛況ぶりだということです。K社はいろいろな工夫をされていて、やはり民間のパワーはすごいと思いましたが、ここでは利用料金制を採用して、一定以上超えた利益の一部をK市に納入させる方法をとられているようです。このパーセンテージは最後まで教えていただけなかったもので、何%かは分かりませんが、そういう方法をとられているということです。指定管理者にはインセンティブを与え、市のほうでは利益の一部を還元させて、行革にも資するということで、いい方法だと思っています。

そういうことで、最初に申し上げたのですが、指定管理者制度というのは法制度的に言うと地方自治体の裁量にかなり任されています。何か基準があるという世界ではなくて、ほとんど決めの話なのです。総務省は制度を作ってしまったら知らないという、我々の世界でいう「作り逃げ」をしてしまったものですから、あとは自治体での活用次第で自治体に応じた色々なやり

方があると思います。我々が一つ提案させてもらったのはハイブリッド方式ですけれども、自分のところは市長の政治的姿勢で全部NPOに任せるというなら、別に制度で悪いと言っているわけではありませんし、それはそれでいいと思います。あるいは、特定指定管理者でやる、3年～5年かけてまた見直すということで、先延ばしして考えるというのもありだと思います。

しかし、民間事業者からはこれにかなり注目されています。私もびっくりしたのは、私は今高槻市で考えているのですが、岡山県の業者さんが高槻市で指定管理者に参入したいという話をしてこられたり、ビルメンテナンス協会など全国的に勉強会をやられたりということで、いい意味での理論武装はされています。ですから、これから導入されるところがちょっと不幸なのは、今までは特定指定管理者ということでやればよかったのですが、今は民間の方々がかかなり勉強されています。そういったところであまりむちゃをするのは良くないと思っています。どちらにしても、この指定管理者というのは市町村に応じた色々なやり方があるって、我々はどちらかというところと少し遅め、かつ、色々なところを見ながら、しかも雇用問題がありますので、うまく軟着陸させるために今考えています。

最後になりますけれども、この指定管理者制度の在り方とか高槻市のやり方については、ホームページ等で今後またどんどんオープンにしていきたいと思っていますし、それによってまた色々な市町村の皆様にも教えていただければと思っています。今年1年が我々にとって鍵だとも思っていますので、またいろいろ教えていただければと思います。今日はどうもありがとうございました（拍手）。

「民間からみた指定管理者制度導入のポイント」

(株)三菱総合研究所 主席研究員
鎌形 太郎 氏



1. 指定管理者制度導入の背景と経緯

(1) 英国における公共サービスの民間開放の背景

この指定管理者制度は、非常に速いスピードで導入されました。私も導入直後は「指定管理者制度」についてあまり関心を払っていませんでした。そこでまず、急に導入されたかについて少しその背景をお話しさせていただきたいと思います。

最近、PFI (Private Finance Initiative) とかPPP (Public Private Partnership) という言葉でいわれていますが、そもそもこういった公共サービスの民間開放は、イギリスのサッチャー政権のときに、公的部門をなるべく縮小して民間部門に新たなビジネスチャンスを与えて、国民経済の活力を高めようということから始まりました。PFI はじめいろいろな制度がイギリスの中で導入され、かなり経済的にも成功したということがいわれています。

サッチャー政権は保守党だったのですが、その後、労働党のブレア政権になってもその考え方が踏襲されています。ただ、考え方としては、単に公共部門縮小で民間へということではなく、官民のパートナーシップによってよりよい公共サービスを生み出していこうと、単純な民間開放よりもPPPという考え方に多少変化してき

ています。ただし大きな流れとしては今も続いています。現業のサービス部門は民間に開放されて、公共は企画政策の部分だけにしていくという流れが非常に加速しています。例えば小学校の事業運営は教育も含め、ある地区の5～6校まとめて全部民間に委託するというようなことさえ進んでいるということです。公共サービスとして行うのですけれども、その事業主体として民間に代行させるという流れは非常に強く進んでいます。

これは英国だけにとどまらず、ヨーロッパのほかの国でもかなり進んでいますし、オーストラリアやニュージーランドでもこういった流れは進んでいます。それから、アメリカはもともと民間主体でいろいろなサービスをやっているのですが、さらに公共部門を民間にという動きは進んでおり、こういった流れは世界的な流れになってきています。

(2) 日本における公共サービスの民間開放

～小泉内閣骨太の方針～

日本でも5年ほど前にPFIが導入されて進展していますが、小泉内閣が規制改革を提唱し、その骨太の方針の中で、公共サービスについてもできるだけ民間にゆだねようという原則を出されています。公共サービスの属性に応じて、

民間委託、PFI、あるいは独立行政法人化ということで方策はいろいろあるのですが、民間にゆだねていこうという流れが今も続いています。こういった流れの中で指定管理者制度というものも出てきたということをご理解いただきたいと思います。

丸の中に、独立行政法人、民間委託、PFI、それから指定管理者制度と書いてありますが、さらに今、国では市場化テストというものも検討を進めています。去年の年末にかなり新聞にも出ていたのでご存じのかたもいるかと思いますが、市場化テストは、事務事業的なものも含めて、国が直接実施しているものを、民間と国とどちらが効率的・効果的なサービスができるか入札にかけて、よいほうを選ぶという制度です。例えば、ハローワークの業務や社会保険庁の業務などいろいろなものが候補として上がっています。来年度、4月以降に、実際にモデル事業としてで公募して進めていき、そのあと市場化テスト法を作って、全面的に進めていこうという流れがあります。当初は国の業務が対象となりますが、自治体にも適用していこうと国では考えています。したがって指定管理者のあと、市場化テストというのも自治体側にも適応される可能性があるということを知っておいていただきたいと思います。

(3) 指定管理者制度導入の経緯

指定管理者制度は、こういった流れの中でいろいろな経緯があってできてきたのですが、いちばん強い力を持っていたのが総合規制改革会議です。これは、いろいろな規制改革がこの間に行われてきましたが、その中心的役割を担ってきた会議で、オリックスの宮内会長が座長を

務めています。

この中で構造改革特区や医療改革などいろいろな議論がされてきましたが、その中の一つとして、2002年12月、公の施設の管理運営について民間事業者に対してもできるように法改正すべきだという答申がされ、これを受けて2003年6月に総務省で改正しようという動きが出て、9月に法律が施行されました。こういった民間側からの強い意向と小泉政権の規制改革という大きな流れの中で、この指定管理者制度は非常に素早くできました。

2. 指定管理者制度の概要

(1) 管理委託制度（旧制度）との違い

制度の概要については改めて説明する必要もないかもしれませんが、なぜこういう制度を作ったかということ、基本的にはよいサービスを安く実施するということです。そこで、選定方式としては、原則として公募をして、複数の事業計画案から、競争条件の中でよりよいものを選びなさいということ。従来の管理委託というのは、「外郭団体のここに」ということで競争がない中でやられてきましたが、そういう競争のないところには、効率性を求めたり、よりよいサービスを提供するインセンティブというのはなかなか働きにくいわけです。それを、複数の事業計画の提案をもとにして競争する中でよりよいサービスを作っていくというのが、基本的な大きな考えではないかと思っています。

業務的には、単純な業務委託という限られたものではなく、幅広く公共施設を中心としたサービスについて、公共機関に代わって代行するということです。その意味で、施設の使用許可権限も持ちますし、収入も自分のものになって

いくということ、基本的には行政の代わりに代行するというかなりの責任を負っているものだと思っています。

(2) P F I 事業との違い

民間側から見てどういうビジネスチャンスがあるのかということで、P F I と比べて何がどう違うのかを整理してみました。皆さんご存じのとおり、P F I の事業というのは、施設整備から始まって運営・維持管理を一括で行いますということですから、非常に莫大な初期投資が伴い資金調達が必要で、民間からするとかなりリスクが高い事業です。それに対して指定管理者制度は、施設ができてというのが前提で、運営と維持管理だけをやっていくということですから、初期投資が少なく参入でき、リスクも小さいということで、民間事業者からすると比較的入りやすい事業ではないかと思われま

す。事業期間についても、P F I の場合は、初期投資の回収がありますので、10年以上のものがほとんどです。最長30年といわれていますが、非常に契約期間が長くなっています。それに対して指定管理者制度は、単年度ではなくて複数年にしなさいということが通知で出されていますが、初期投資を伴わないということと、競争状態で良いサービスを実現しようと言う制度なので、長い期間ではなくて比較的短い期間で考えられています。契約期間は柔軟に設定できるのですが、これまで見ているものでは3年とか5年、長くて10年ぐらいという事業が多いです。独立採算型とか、ある程度投資を伴う事業はかなり長い期間を指定しているものがありますが、通常のものだと3年～5年ぐらいというのが多いようです。

それから、事業者の選定の負担についてですが、P F I については、施設の計画と設計もありますし、資金調達もしなくてはならない、長期間にわたってリスクが発生するというので、法律家や会計士など、いろいろな分野にわたって事業条件を詰めなくてはなりません。これは行政側にも非常に大きな負担ですが、民間側にとっても大きな負担になります。そういったコンサルタントに払う費用も発生してきますので、かなりの規模がないと、最低20億円ぐらいの投資規模がないとP F I の案件はできないということが業界ではいわれています。

それに対して、指定管理者制度は投資もありませんので、P F I に比べると比較的容易にできる、小さな規模でもできるということです。ただ、容易にできるとはいっても、複数年での契約ということになりますので、きちんとした選定を行わないといけないと思っています。今までの導入事例で言うと、けっこう大胆にというか、あまりきちんとやられていないケースも目立っているように思います。P F I に比べれば一件一件の負担は少ないのですが、指定管理者制度は、非常にたくさんの公の施設があるので、それに導入していくとなると、量的にはけっこう大変な作業だろうと思っております。

では、民間側から見て、自治体の公共施設というのはどれぐらいあるのか、ビジネスチャンスとしてどれぐらいのマーケットがあるのか研究会の中で試算しました。自治体の持っている公共施設というのは全国で40万ぐらいあります。それにかかるコストというのは種類別に違うのですが、現状払っているコストを全部足し合わせていくと10兆円ぐらいの規模になっています。これを選定していくとなるとかなり大変な作業

だと思えます。民間から見れば、それはある意味ビジネスチャンスになるのですけれども、本当にいいビジネスかどうかというのは、民間企業のほうではいろいろ検討しているところです。

想定される事業者としては、PFIの場合は資金調達も必要ですし、いろいろな専門スキルが必要だということで、大企業でないとなかなか参入できないというのが実態だと思います。主なプレーヤーとして活躍しているのはゼネコンや商社等々で、それもかなり大手でないとやりきれない状態で、事業者は限られています。それに対して、指定管理者についてはそれほど投資リスクがない案件ですので、それぞれの施設ごとのノウハウを持った業者さんが参入できます。ですから、多様な企業、大企業だけではなくて中小企業とか、それぞれの地場で活躍されている企業も参入を考えているということで、かなり幅広い事業者が出てきています。

3. 自治体の意向

(1) 制度導入にあたり民間事業者・NPOの活用期待すること

研究会のほうで、昨年5月と12月にアンケートを実施しました。12月の集計結果は間に合わなかったもので、5月の時点のものをご紹介させていただきますと思います。

5月の時点で、全国の自治体のうち855の自治体から返事をいただきました。この結果は皆様がたが思っていることの再確認になるかと思えます。まず、指定管理者制度導入に当たってどんなことを民間事業者に期待するかというと、当然のことながら、財政支出の削減がトップです。2番めは提供されるサービス水準の向上で、3分の2の自治体のかたが、単にコスト削減で

はなくてよりよい住民サービスをしていこうと考えていることになり、これはちょっと注目される場所だと思います。

それ以外には、自治体行政の全体的な構造改革、自治体職員の意識改革、既存の公的団体の改革などで、今、行政の財政状況が厳しくて改革をどんどんしていかななくてはいけないという流れの中で、指定管理者制度を一つのきっかけとしてやっていこうという意識が出ているのではないかと考えています。特に、都道府県、市、町村と分けて集計をすると、こういった改革の意識というのは、都道府県など大きい自治体ほど高い結果が出ていました。

(2) 管理者の選定方針

次に、どんな施設にこの制度を適用して、民間事業者も含めて公募をしていくのかということです。いろいろ見てみますと、必ずしも民間事業者を含めて公募をしている例ばかりではなくて、既存の財団に特命で決めているケースもかなり出ています。我々民間からして、本当にちゃんと公募するのかという懸念があって、こういうアンケートをしました。

結果は、この時点ではまだ未定というのがほとんどです。決めているところで見ますと、まだまだ民間にというのは非常に少ないようです。施設別に見ますと、ホール・公会堂やスポーツ施設で、民間事業者を含めて選定したいという意向が若干高く出ています。その次が、福祉施設、博物館・美術館、宿泊休養施設あたりで、インフラ系の施設や文教施設等々については、あまり民間にという意識が強くないという結果です。けっこう当たり前ですが、民間事業者がすでに民間事業として手掛けている、民間のほ

うでかなりノウハウを持っているという施設については、民間も含めて公募しようという意識が強いのかと思っています。

(3) 「民間事業者の活用時」の懸念事項

次に、民間事業者を活用したときに何をいちばん心配しているかということですが、この時点の調査では、大きく三つの懸念が出ていました。一番が、個人情報の管理です。民間事業者を利用の許可権限を与えることになるため、従来公共サイドしか持っていなかった住民の個人情報を民間事業者が扱うこととなります。この4月から個人情報保護法が全面的に施行になり、自治体のかたがたも今まで以上の意識が必要になってきますし、指定管理者に任せるとなったらなお一層、どういうことを指定管理者にやらせるか、どういうことを守らなくてはいけないかといったことが重要になってきます。公共サービスを担ってもらうわけですから、そこでトラブルが発生しては困るので、これから公募して選定するときにも、このあたりはかなり注意してやらないといけないポイントだろうと思います。我々の研究会の中でも、これは民間企業が民間事業としてやるものではなく、公共サービスを代行して行うものだということで、十分気をつけてやるべきだということを言っております。

それから、現在管理している公的団体の今後の在り方が整理されていないということも懸念されています。皆様がたとしては、これがいちばん大きな問題だろうと思います。現状、自治体によってさまざまな対応がされているようです。比較的大きな自治体の中で、首長さんが「民間にどんどんやらせていくんだ」というよ

うなところは、「既存団体はなくす」こともいわず、民間事業者の公募の中で、競争の中で決めていくという形でやっているところもあります。あるいは、今すぐは難しいということで、暫定的に数年間、特命で財団に任せて、将来的にはちゃんと自立できるように考えなさいという形にしているところもあります。また、今回についても、とにかく競争で決めるとか、財団さんに自助努力で頑張れという形にしているところとか、さまざまな対応がされていると思っています。いずれにしても、財団の職員のかたがたの雇用という問題がありますので、その対応はしっかりしていけないといけないと思います。

それから、民間事業者を活用すると、コスト削減ばかりを考えて、サービス水準が低下するのではないかという懸念も大きいようです。まさにそのとおりだと思います。民間企業もいろいろな事業者があり、しっかりやるところがあれば、そうではない事業者も出てくる可能性がありますので、しっかり選定する必要があります。また選定後きちんと運営しているかどうかをチェックするモニタリング等々も非常に重要だろうと思っています。そのようなことが懸念として出されていたということです。

(4) 横浜市における「公の施設」管理運営主体についての指針

先ほど言ったように、自治体にはいろいろな考え方があって、それぞれの事情に応じてこの制度を導入していくということですが、私どもがおつきあいのある横浜市さんでは、この法律が施行されてすぐに公の施設の管理運営主体についての指針を出されて、この制度の趣旨に沿

った形でやっていくということを大前提に、す
でにかなりの数の施設について公募選定を行っ
ておられますので、ご紹介だけさせていただきます。

考え方としては、民間にできることは民間に
任せましょうということで、コスト・サービス
面でメリットのある場合は積極的に民間事業者
ですとしています。750の公の施設のうち直
営が280あるのですが、この直営についても、
現行の運営主体を前提としないで、すべてを対
象に点検してやっていくという大方針を出され
ています。

そうはいつでも、民間事業者が本当にしっか
りしたサービスができるかどうかということが
問題になりますので、点検項目としては、「利
用者にとってより利用しやすい施設をより低い
コストで実現できるかどうか」、「指定管理者自
体がきちんとした管理者として安全に継続的に
できるかどうか」、「費用対効果があるかどうか」
を上げています。それから、指定期間について
は、横浜市の場合、病院の医療行為も含めた指
定管理者制度の募集を行って、実際に運営を始
めているのですが、それについては20年～30年、
PFI施設については当該事業期間、その他に
ついては3年～5年というような方針を出して
います。

ここで、指定管理者としての安全性・継続性
ということでちょっとご紹介しますと、来年度
以降、非常にたくさんの施設で公募を行い、民
間事業者が受託することになると思うのですが、
もし本当に全部の公共施設が民間にということ
になったら、多分対応し切れないと思います。
そうすると、十分なことができないような事業
者も受託してしまう可能性があると思います。

北九州市は、十幾つある図書館のうち五つぐら
いはとりあえず民間にゆだねるような公募選定
をするけれども、それ以外はちょっと時期をお
いて選定するという一方で、民間が本当にでき
るかどうかを見極めながら導入していくそうで
す。これはテクニカルな話ですけれども、十分
できる事業者を選定できるかどうかというのは、
けっこう大きな現実的な問題になってくるだろ
うと思っています。

ですから、公募するに当たって、本当にちゃ
んとした事業者が手を挙げてやってくれるかど
うかという意向把握的なものは、事前に必ずや
られたほうがいいのではないかと思います。民間
も、公募になって出たときからでは間に合わ
ないため、比較的しっかりした事業者は、自治
体側がどういう施設でどういうことを公募する
かという情報収集を事前にしたうえで提案する
という動きをしていますので、公募されるとき
にはぜひそういったことを考えたほうがいいと
思います。

横浜市の話に戻りますが、管理運営主体の点
検項目として、まず、施設の公的責任や専門性
ということがあります。個別の法制度上、民間
に代行させるということが必ずしも全部の公の
施設でできるわけではありませんので、その辺
の制約のチェックや高度な公的責任や専門性と
いうあたりのチェックをします。逆に言うと、
公的責任や専門性があるものについては民間か
ら公募しないで決めていこうということです。

それから、施設を取り巻く社会環境というこ
とで、類似の施設の運営をしているかどうか、
民間がノウハウを持っているかどうか。それか
ら、コストとサービス水準のバランスというこ
とで、低コストになるか、サービスの向上が期

待できるかというあたりを点検項目として、「はい」に該当する項目については、民間を含めた公募をどんどんしていこうという方針を出されています。これに伴って、横浜市は今、既存施設についても公募選定を始めています。

4. 民間業者の動向

(1) 指定管理者として事業参画が想定される業者

先ほど、多様な事業者が指定管理者制度に関心を持っているというお話をしたのですが、ではどんな業種・業態が関心を持っているかということで、ざっと私どものほうで想定した事業者を説明します。

最も関心が高く、参画する事業者数も多いのは、多分ビルメンテナンスの会社だろうと思っています。通常の財団が運営しているときも、施設の維持管理については個別に受託してやっていたのですが、今後財団がなくなって民間事業者が直接代行してやるというときには、黙っていると仕事がなくなってしまうビルメンテナンス業者がいます。そこで、川上までさかのぼって全体の運営マネジメントができるような形で請け負おうと動かれているところもたくさんありますし、運営ノウハウを持っているところと組んで事業を行うところも出てくると思います。あるいは、従来は公共施設にあまり参画していなかった民間のオフィスビル等を主体にしてきた大手の系列のビルメンテナンスなどの中でも、指定管理者制度は、入札ではなくて公正なコンペで行われるため、ノウハウが生かせ仕事が受注できる可能性があると考えて、新規ビジネスとして取り組もうとしておられる会社もあります。

それから、個別の運営ノウハウを持っている

会社ということで、フィットネス・スポーツクラブの事業者、舞台技術を専門にされている事業者がいます。ただ、ホールに関しては、技術的な対応ができる事業者はいるのですが、住民に対する文化振興のための自主企画事業やワークショップなど企画ノウハウを持っている事業者がなかなかいないというのが現実で、これはこれから民間サイドもどんどん研究しているというのが実態だと思います。

それから、図書館も全国で幾つか導入されている事例が出てきておまして、書籍販売会社は、幾つか参入してきています。それから、博物館に対し、従来は博物館の展示物の企画・制作を中心にやってきた乃村工藝社とか丹青社といった展示・装飾会社は、指定管理者制度ということで、運営まで入り込んで事業のチャンを広げていきたいということで参入を考えておられます。

それから、飲食・宿泊事業者というのは、民間サイドでホテル等々やっている事業者がたくさんいます。それらのうち、民間でも運営受託という形の事業形態でやっているところもけっこうあり、公共の宿に対して、それと同じような形で受託してやるという形態を割とすなりとやっている事業者がおります。それから、福祉関係は株式会社もありますし、たくさん自らやっておりますので、受託という形でやる可能性もあるだろうと思います。

それから、公益企業として、電力会社やガス会社があります。これらの事業者さんは地方に行けば行くほど頼りにされるというか、大企業が少ない中で安定的にサービスをやってくれるのではないかという自治体側の期待があります。一方で民間側も、グループ企業で維持管理・メ

メンテナンス系の会社をはじめ、いろいろなグループ企業があるということで、新規事業として考えられないか、あるいは施設のエネルギー関係に入っていきたいということも含めて検討されている企業さんがあります。

それから、民間の鉄道会社は、地元の幅広いサービス事業者という形で、グループ会社もいろいろ持っているため参入を考えています。ゼネコンも、グループ会社でメンテナンス系の会社を持っているところもありますし、指定管理者として入ることによって、改修工事のビジネス機会が増えるのではないかとか、PFIで運営までかかわってきているというノウハウを使ってやっていこうというようなことで、かなりいろいろな会社が出ております。

イギリスでは、こういった運営受託サービスを専門にやる産業がかなり育ってきています。先ほど言ったように、イギリスではそういったサービス産業が一つの産業分野になっていまして、その産業規模は10兆円といわれています。その中で、大企業化し雇用だけでも1万人以上抱えこういったサービスに特化している会社が出てきています。それをサービスマネジメント会社といっているのですが、そういう企業がこれから日本でも出てくる可能性があると思っています。

(2) パブリックビジネス研究会フェーズ。

参加企業 (49社)

弊社でやっている研究会のフェーズⅠのときに入っている企業のリストです。いろいろな企業がありますので、後で見ただければと思います。

(3) パブリックビジネス研究会フェーズⅡ 参加企業 (51社)

フェーズⅡでは、現在54社入会しております。実はこの中に自治体の外郭団体も1団体入っています。静岡の御殿場市の振興公社です。民間企業ばかりで競争相手にもなるので、本当に入っているのですかと聞きましたら、弊社でやっている研究会の中の企業が隣の三島市の案件をかなり受託していて、それを見て非常に興味を持っていたということです。また、御殿場市さんでは自助努力で頑張れと言われて、公募の中で頑張っていないといけないので、民間企業と提携をしながら公募するなど、民間企業のノウハウをぜひ習得したいということで研究会に入られて、公募に備えています。

5. パブリックビジネス研究会の提言

(1) 指定管理者制度のあるべき姿 (方向性)

研究会の中で、この事業に参画するに当たって先進的な事例をいろいろ見ていると、きちんとした公募をやっていないのではないかなど、いろいろな意見が出ました。そのため、本来この制度自体がどうあるべきなのかということからもう一度議論し直して、よりよい制度とするため提言という形でまとめようと、昨年まとめてみました。PFIについては、導入に当たっての基本方針やガイドラインで手続きについて細かく指示が出ていますが、指定管理者制度については、法律は作ったけれどもそういうものがほとんど出ていません。運用はすべて自治体にゆだねられていて、皆さんがたも試行錯誤でやられているのが実態だと思います。民間側から、こうすべきではないかというのをまとめさせていただきました。

「トリプルウィン」と書いてありますが、指定管理者制度の導入に当たっては、行政、民間事業者、住民という3人のプレイヤーがいます。この制度で最も重要なのは、基本的には競争の中でサービスを含めた事業者を決めていくことです。適切な競争の中でコストの削減とよりよいサービスをするということであって、住民に対していかによりよいサービスをしていくかということが最も中心になります。競争で選ぶという中で、行政にとっては財政的なコスト削減が実現できるだろうし、民間には新たな事業のチャンスが生まれてくる、ひいては国全体として経済の活性化につながるということです。ですから、住民サービスをよくしていくという基本に立って、それぞれの主体がウィン・ウインの関係になるようにこの制度を運用していくべきだろうという考え方です。すなわち適正な競争条件できちんとした競争をやっていかないと実現できないのではないかと最初に書いております。

(2) 民間事業者としての指定管理者制度への取り組み姿勢

このあといろいろ自治体側に提言があるのですが、民間事業者も公共のサービスを代行するという考え方をまだまだ十分理解していないし、多分ひどい事業者もこれから出てくるのではないかと考えています。しかし、それをきちんと認識してやらないと、せっかくのこの制度がうまくいかなくなってしまうということで、民間事業者サイドの自戒も含めて、公の施設の設置趣旨についてきちんと理解を深めたうえでやっていくことが重要です。

また、公共施設の運営を全部代行できるから

とって、収益につながるものを何でもやっていいというわけではありませんし、民間が出てきたからといって、従来公共施設として、住民がずっと利用してきた利用サービスやプログラムを一斉にやめて、違うサービスをやっていいというわけでもありません。やはり公共施設としての運営というものを十分理解したうえでやらないといけません。そういった面で、実際公募になって外郭団体と民間が手を挙げたときに、その辺の理解が足りないために外郭団体のほうがいいという結果が出た例もけっこうあると思っています。民間サイドはこれからもっともっと研究し、勉強していかないといけないだろうということです。

2点めは、民間ならではのところで、運営コストの削減とサービスの向上ということを経済メカニズムの競争の中で頑張っているということ。特にサービスといった面では、公共施設として行わなければいけない、決まったサービスをよりよくするというのもそうなのですが、与えられた中で付加的な新しいサービスを提供するというノウハウも、民間ならではのものとして十分考えていくべきだろうと思っています。これが実現できないと、あまり民間がやる意味がないのではないかと、単に管理のコスト削減ということではないということです。

(3) 地方自治体への提言

先に言いましたように、公平な競争の中でよいサービスを提供していくということが基本ですので、指定管理者制度についても、どういう目的でどういうサービスを提供してやっていくのだというきちんとした方針を明確に出してほ

しいと思います。また、公平性の確保、公平な競争ができるようなことをぜひやってほしいと思います。これは単に審査だけではなくて、例えば公募の期間一つ取っても、公的団体は以前からやっているからよく知っているけれども、民間はほとんど準備ができないで提案しなくてはならないということでは、公平な競争条件にならないわけです。ですから、公募期間を十分取るとか、現状の施設の情報、例えば運営の経費などもきちんと出してほしいですし、応募の制限についても、地元優先がよくありますが、よいサービスを提供するためには、その辺も排除していただきたいと思います。

それから、評価について、公平にやるということもそうなのですが、どういう基準で審査をするのかを明確にし、かつ事前にきちんと公表してほしいです。審査基準が全然分からなくて、なぜそこが選ばれたのかと疑問に思うようなこともけっこうあります。審査の透明性についても、審査基準とともに、だれがどうやって審査しているのかというあたりも明確にしていきたいと思います。いちばん最初のころに導入された横浜市の磯子区民文化センターは、最終的に文化振興財団が取られたのですが、ここは非常に配慮していきまして、最終的なプレゼンを住民も見られる中でやって審査をし、審査結果も全部出すということまでやっていました。

それから、周辺情報についてですが、そうはいっても公募期間がなかなか取れなかったりするときに、多分この施設はこういう形で公募をしてきますというあらかじめの情報が提供されていれば、まだ民間としては検討しやすいので、事前の意見交換とかができるといいということです。

それから、応募側の自由裁量余地というのは、民間のノウハウを生かすという意味で、がちがちに決められたものだけやりなさいという形にはしてほしいということです。例えば、ある東京の区が行ったスポーツ施設のコンペでは、中の会議施設を民間側でスタジオに変えてもいいとか、ジムのマシーンも投資リスクを考えて新しいものにしていいということだったそうです。それから、利用時間も延長してよいか、それによりフットサルなどはかなりニーズもあって利益が上がるそうです。コンペをやる前に民間事業者からのいろいろな提案も聞きながら要綱を作ったと聞いていまして、本来そういったことまでやっていかないといけないのかと思っています。

それから、リスク分担ということも非常に指定管理者で問題になっています。例えば公共施設の中で利用者が物につかえてけがをしたときに、施設の保有者側の責任なのか、運営者側の責任なのか。それから、施設が壊れたときの補修工事は、どちらがどのくらいの分担でやるのか。そういった公共サイドと民間サイドの決め事について、PFIだとリスク分担表等を作って、契約書の中に盛り込んで、しかも公募の前にそれを案として提示し、質疑応答も繰り返して、最終的に決まったところとやり取りをしながら結んでいくという手続きをしていますが、指定管理者制度についてはそれがほとんどされてなくて、決まったあとにリスク分担を含めた協定を結びます。

それも、今までのものを見ますと、何か問題があったときには双方協議して決めますと書かれているだけで、協定書もほんの2~3ページの簡単なものが非常に多いです。例えば民間サイドが破

綻してできなくなったときの補償をどうするのかなど、公共サイドも担保として取っておかないといけないようなことがけっこうたくさんあると思います。そういったことをきちんと考えて協定書を作っていないと、民間サイドも困るのですが、公共サイドも、いざそういう事態になったとき非常に困るはずで、事前にそれぞれの市町村の中で基本の協定書案を検討して、それぞれの施設ごとの特色も反映しながらやっていくということが必要ではないかと思っています。

お手伝いした千葉市は、先行的に三つの施設で指定管理者制度を導入したのですが、その中で協定書のひな形的なものを考えて作られて、その後、ほかの施設も基本はそれに従ってやっていくというようなことをやっております。

後でちょっとご紹介しますが、民間企業もこれは非常に困っておりまして、我々の研究会の中で、協定書として最低限盛り込みたい案というものをもんでいます。3月ぐらいに、それを協定書の基本例みたいな形で公表しようかと思っておりますので、それなども参考にさせていただきたいと思っています。そのようなことが民間サイドで議論されています。

(4) 国への提言

先ほど言ったように、PFIについては、公募情報なども全部ウェブサイトを作ってオープンにされていますし、ガイドラインも作っているということで、国の指導がけっこう入っているのですが、指定管理者についてはほとんどそういうことがされていませんので、もう少し指定管理者の運用について国が言ってもいいのではないかということです。

民間サイドですので、対象となる事業、個別

法のいろいろな規制等々がありますので、その辺を含めてもう少し緩和してほしいということ。国の施設については今回対象になっておりませんが、国にもいろいろな公共施設がありますので、国にもこういった制度をぜひ導入してほしいということ。それから、個別法の中で各省庁の見解がいろいろ違ったりしますので、その辺を調整するような機能もぜひ果たしてほしいというようなことを提言では出しております。

6. 指定管理者制度の導入手順と留意してほしいポイント

(1) 導入の流れ

これはほかの自治体を手伝ったときの経験をもとにして書いているのですが、これから皆様がたのところでは実際に公募して選定していく作業というのは、このような流れがあるということです。まずは公募の条件を決めて、条例は統合的な条例と個別の条例と両方あると思いますが、それに合わせて条例を決めていきます。そして、条例で条件を決めたあとに指定管理者の公募をし、審査をし、優秀提案者の決定をします。

そして、仮の協定を結び、そのあとに議会で指定に関する議決を行います。それから、予算措置もしないといけません。予算については、単年度ごとに協定を結んでやるという場合と、3年なら3年という指定期間一括で債務負担行為をとる場合があります。多分総務省的には債務負担行為をとるということだと思っておりますが、個別の単年度でやっている例もあります。そして、議会での議決を踏まえて、最終的に事業者と協定を結んで、実際の管理代行が始まります。

年度ごとに行っていくかと思いますが、管理代行が18年4月スタートというケースが非

常に多いのではないかと思います。民間事業者は決まったあとの準備にもけっこう時間がかかりますので、2月議会で決めていただくということではけっこう厳しいです。12月議会ぐらいに決めていただいて、引き継ぎや準備等の期間が取れるほうが良いと思います。それをさかのぼって戻ってきますと、公募選定には少なくとも3か月ぐらいかかりますので、条例を決めるのが9月ではちょっと遅いように思います。少なくとも6月議会ぐらいには議決を取る、あるいはもうこの2月とかに取られているところもあると思いますが、そのぐらいにやっていく必要があります。公募選定については、民間業者が提案書を書くのに最低1か月、大変な案件だと2か月ぐらいは取ったほうが良いと思っております。

時間がなくなっていましたので、それぞれのステップでどんなことをしなくてはいけないのかというのがレジュメのほうにありますので、それは後で見てくださいと思います。それから、配らせていただいたちらしのほうにある、私どもで作ったガイドブックの中に、このレジュメにあるような項目について、どう検討して、どんな資料を作っていないかということが書いてありますので、もしよろしければご購入いただければと思います。

7. 指定管理者制度の導入事例

(1) 千葉市蘇我球場

ちょっと飛ばしまして、私どもがお手伝いした千葉市の事例をご紹介します。この球場は、ジェフ市原というサッカーのJリーグのチームが本拠地として使うことになる新設のサッカーのグラウンドについて指定管理者

に運営を任せたいということで公募選定をやりまして、今議会にかけている最中です。このときにちょっと苦労したのは、自主事業について民間のほうでやってもらおうということが1点で、その際に飲食・物販の事業についてはリスクもとってもらって、民間事業者のほうに内装工事も含めてやってもらう、そのかわり収益は全部民間にというスキームにしています。

公募のスケジュールはここにあるとおりですが、先ほど言ったように、公募の公表から提案書の締め切りまで何とか2か月取ってもらうようなスケジュールを確保したということです。

事業のスキームとしては利用料金制をとり、それ以外の自主事業は自分たちの収入になるというような形をとっています。ただし、もしジェフ市原さんが2部に落ちてしまったらどうなるのかとか、ほかの施設を使ったり、プロの試合数によって収入が大きく変わってしまうということがありますので、その事業リスクを全部民間業者に負わすことはできないだろうということで、年度ごとに委託費を決めるというやり方をとっています。

それから、審査については、こういった形で審査項目と配点を事前に公表しました。ここでは、管理経費に対する評価、つまりお金の評価については、全体500点のうち100点、20%しか重きを置いていません。それ以外の運営についていい提案を出しているか、あるいはしっかりしているかというところに評価の重きを置いて選定しました。

8. さいごに

最後に、今まで話したことのまとめなのですが、PPPは世界的な潮流です。冒頭に話した

ように、この流れは世界でもそうですし、日本でも小泉政権以来加速してきて、制度的にも、指定管理者制度だけではなくていろいろな制度が整備されてきています。これを導入する目的というのは、単に公共部門の効率化や経済の活性化ではなくて、本来的にはよりよい公共サービスを実現するために競争原理を導入することです。それによって、それぞれの主体がウィン・ウィンになるようなことを実現できるように活用しましょうということです。

では、現実には指定管理者制度がすべての施設にできるかということ、現時点ではそれは難しいです。施設の種類によっては公共が担うべきものがあるでしょうし、すべての施設ですぐに民間事業者が公共よりうまくできるかということ、多分そうではないでしょう。先ほど言った図書館などは事業者が入ってきていますが、もともとそれを専門にやっている業者さんではなかったり、博物館の学芸的な機能についても、民間がこれからやっていきたいとは言っていますけれども、ノウハウが十分あるわけではないということで、十分育っていない分野は多分あるだろうということです。

そういったことから、すぐに全部の施設に導入すれば失敗する可能性があると思っています。ただ、こういった流れというのは大きな流れで、民間サイドもどんどんノウハウを蓄積していきますし、それによって効率的なうまいサービスを提供する新しい事例もどんどん出てくるのではないかと思います。そういう意味で、すぐにすべての施設に導入されてなくても、徐々に民間部門というのは拡大していくのではないかと。とりあえず最初の指定では公的団体に特命で指定する例も多く、公的団体が3年間運営し、そ

の次が本当の競争ということになってくるのかとも見ております。

その際にいちばん大きな問題は、既存の公的団体をどうするかとか、その職員のかたがたをどうするのかというあたりだと思います。これについては、民間サイドに職員のかたがたの処遇についての提案をなさいたいというふうにした例があります。引き取ることが義務ではないのですが、例えば山梨県の丘の公園というのは、財団を廃止することを決めていて、その職員について提案を求めました。民間サイドで民間サイドの処遇の中で面接をして、いい人は採用したという事例があります。実際、いきなり引き継いだときにノウハウがないと民間事業者もなかなか円滑に運営できませんので、現実的には民間サイドとしても引き取りたいという希望が出ておられて、そういったやり方もあると思います。

それから、イギリスが非常に成功してどんどん小さな政府を実現したというのは、制度的なものがあります。もともと所属していたところの処遇を保証する、ですから、民間部門に事業が全部移管されたときには、公共のときに持っていた処遇がそのまま移管するという、TUPEという制度がありまして、それによって公務員のかたがたが民間サイドに移っていったわけです。これは今後日本でも検討課題になってくるでしょうし、先ほど言いましたように、市場化テストをやって国の直接やっている業務を民間サイドに移管していくときに、現実に今議論になっており、こういった制度を作っていないといけないだろうということが中間答申でもうたわれています。そういうことで、今後そういった動きは出てくると思っています。

9. 三菱総合研究所の取り組み

最後に、私どもの企業のご紹介です。先ほどの提言というのは研究会の中でさせていただいたのですが、今、リスク分担等を書いた協定書について検討しております。多分3月には、基本的にはこんなものをぜひ協定書に盛り込んでくださいというような、標準の協定書的なものを作って公表すると思いますので、できましたらご参考にしていただきたいと思います。

それから、自治体側がこの制度を導入するに当たってのコンサルティングもしております。今、30ぐらいの施設をまとめて導入するというところについて全体的にサポートするとか、大型の施設についてのサポートをしている例とか、少し大変な協定書について、自治体としての標準的な協定書を作っておきたいというようなことのお手伝いをしています。実際、たくさん施設がありますので、基本的には自治体のかたがたが自らやっけていかないとはいけませんけれども、部分的にでもご活用いただければと思います。

そのほか、民間企業側のコンサルティングをしていますし、ガイドブックも出してあります。その中に、公募制というのはどういう手続きで、どういう資料を作っけていかなくてはいけないかということ具体的に盛り込んでありますので、もしよろしければご活用いただきたいと思います。

それから、今日は時間がなくて簡単なお話ししかできなかったのですが、公募選定の手続きを一つ一つどのようにやっけていったらいいかとお困りの自治体の方がたくさんいらっしゃるということで、私どもの会社のほうで3月の終わりぐらいに、実務的なことについてのセミナー

を開催しようと思っています。案内ができましたら、またご紹介させていただきたいと思いますので、それももしよろしければと思います。

こういった内容につきましては、研究会のサイトに随時情報を載せたいと思っております。PFIの場合は内閣府のほうで公募情報等が一元的に見られるようなサイトがあるのですが、指定管理者はそれがありません。今、指定管理者についていろいろなサイトができておりますが、弊社でも作っております。新しい公募情報を登録したりできます。広く指定管理者の募集をしたいというときに、もしよろしければご活用いただきたいと思います。

非常に足早な説明になってしまいましたが、私のほうからの話は以上で終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

事例研究
自治体現場の最前線に学ぶ講演録

平成17年3月発行

編集・発行：財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
〒540-0008
大阪府中央区大手前3-1-43
大阪府新別館南館6階
TEL 06-6920-4567
FAX 06-6920-4561
E-mail center-tr@masse.opas.gr.jp
協会HP <http://www.masse.or.jp/>



古紙配合率100%再生紙を使用しています