

財団法人下関市公営施設管理公社の

抜本的改革について

下関市公営施設管理公社経営検討委員会

平成24年10月

<目次>

	頁数
はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	4
I. 下関市公営施設管理公社経営検討委員会について	6
1. 経営検討委員会の設置	6
2. 委員	6
3. 諮問内容	6
4. 審議経過	6
II. 管理公社の現状分析	8
1. 設立目的	8
2. 組織	8
3. 事業内容	9
4. 給与体系	10
5. 財務分析	11
(1) 財務調査	11
(2) 事業調査	12
(3) シミュレーション	13
6. ヒアリングの要旨	14
(1) 指定管理者事業の失注について	14
(2) 経営計画の策定について	14
(3) 指定管理者制度における自主事業について	15
(4) 実費精算方式について	15
(5) 職員について	15
7. 管理公社の事業規模、資金、資産、経営体制	15
8. 管理公社を取り巻く経営環境	16
9. 下関市による管理公社改革に関する対応	16
(1) 下関市と管理公社の関係	16
(2) 下関市の対応	17
10. 課題	17
(1) 役員構成と組織体質	17
(2) 独自性・独立性、企画力の欠如	18
(3) 改革着手時期の遅れ	18
(4) 高い人件費率	18
(5) 高い正職員比率	18

(6) 自己点検制度の欠如	18
(7) 組織の適正規模の検証不足	18
(8) 退職手当の財源不足	19
(9) 実費精算方式（返還金制度）による内部留保金の不足	19
(10) 事業に必要な特別研修が未実施	19
(11) ノウハウの蓄積・共有化の欠如	19
(12) 人件費削減に偏り過ぎの経営合理化	19
(13) 職員の危機意識、改革意識の不足	19
(14) 中長期的な経営計画の欠如	19
(15) 経営トップの意欲・指導力不足	19
III. 存続意義及び採算性の検討	21
1. 存続意義	21
(1) 公の施設の最後の守り手	21
(2) サービス低下の抑制	22
(3) 公益上の必要性	22
2. 廃止する場合の課題・問題点	23
(1) 管理公社を即時廃止とする場合	23
(2) 管理公社を次期の指定管理者の選定時に廃止する場合	24
3. 採算性の検討	24
(1) 総務省の指針に沿った採算性の検討	25
(2) 採算性の検討	26
(3) 組織運営についての検討	27
(4) 経営資源の活用についての検討	28
IV. 抜本的改革について	30
1. 管理公社への提言	30
(1) 強い意欲と指導力を備えた経営トップの実現	30
(2) 受け身体質からの脱却	30
(3) 人員削減及び職員構成の見直し	30
(4) 給与体系と就業規則の見直し	31
(5) 企画開発力、営業力、調整力の向上	31
(6) 自主事業への取組み	31
(7) 事業シミュレーションの実施	32
(8) 指定管理者の選定に向けての体制作り	32
(9) 実費精算方式の廃止	32

(10) まとめ	32
2. 下関市への提言	33
(1) 管理公社の設立及び役員任命責任について	33
(2) 発注者としての責任について	34
(3) 抜本的改革の実施について	36
3. 管理公社による抜本的改革の実施について	37
V. むすび	38

参考資料

1. 下関市長からの経営検討委員会への諮問
2. 経営分析報告書 あずさ監査法人
3. 総務省の指針「第三セクター等の抜本的改革等の推進等について」
(平成21年6月23日付総財公第95号)

はじめに

下関市公営施設管理公社経営検討委員会（以下「経営検討委員会」という。）は、財団法人下関市公営施設管理公社（以下「管理公社」という。）の事業の意義や採算性について審議して管理公社の抜本的改革案について意見を取りまとめることを、下関市長から平成24年1月20日に諮問された。

調査と審議のために経営検討委員会に与えられた時間は、およそ8カ月である。何としても年内の市議会審議に間に合うように答申を取りまとめねばならなかった。精緻な調査や分析を加えたが、慎重審議のあまり予定の期間を超過することは許されなかった。一刻でも早く経営改革が進捗を見ることなくしては、公の施設を適切に管理運営すべき下関市の責務が深刻な事態に陥る危険性が高いからである。

われわれ経営検討委員会委員5名は、下関市としての管理公社に対する基本的な方針及びあり方の方向性を示すとともに、行政運営の健全化・効率化を図るため、管理公社の経営改革について必要な事項を調査審議し、抜本的改革案を市長に答申することを課せられたもの、と受けとめた。審議の結果によっては管理公社を廃止する判定が出ることもありうることは、極度の緊張を強いられるものであった。それだけに、予断を排して冷静に事実を探索することを自らに課した。審議の場にあっては、委員間はもちろん、委員と事務局との間でも、率直に言い合える関係を築けるよう専ら心がけつつ、論点を網羅して総合的な判断を下せるように相当に執拗な討議を行なった。

経営検討委員会の職責は、管理公社の経営改革案を策定することである。しかしながら、管理公社の現状を精査し、その実態がわかるにつれて、下関市の関与の仕方にも大きな問題があったと強く確信するようになった。経営責任を一に管理公社に帰することは、できないのである。第1に出えん者として、第2に施設の管理運営の発注者として、下関市の責任は極めて重大である。本答申は、抜本的改革のための具体的な処方箋ではない。管理公社の抱えている課題を整理するとともに、抜本的改革を遂行するために必要な要件を明確にして、本格的な経営改革を実践するための素材を提供しようとするものである。関係する3者、すなわち出えん者としての下関市、公の施設の所管課、そして管理公社のそれぞれが本答申を完全消化してくださり、寸暇を惜しむことなく具体的な実践策を練り上げて一刻も早く実行完了させることを期待するものである。

改革は、どれほど遅くとも平成26年度内に完了していなければならない。改革完了は早ければ早いほど良い。それ程に事態は切迫しており、時間的ゆとりは全くないことを肝に銘じていただきたい。

なお、経営検討委員会の審議は非公開を原則としたが、議事録要旨の公表を行い情報の公開に努めることとし、市ホーム・ページに逐次掲載した。要旨とはいえ、相当に詳細を極めたもので、審議の細部が分かるものになっている。このような詳細な議事録要旨を作成できたのは、事務局の尽力の賜物である。ある時には管理公社の所管課として委員の質問ないし尋問に答え、またある時には事務局としての役割を正確にこなす、という奮迅の働きをこなしてくださった。経営検討委員会を代表して、謝意を表するものである。

平成24年10月26日

下関市公営施設管理公社経営検討委員会

委員長 道盛 誠一

I. 下関市公営施設管理公社経営検討委員会について

1. 経営検討委員会の設置

下関市は、管理公社を取り巻く環境が大幅に変化している状況を踏まえて、その設立と運営に深く関わってきた下関市の管理公社に対する基本的な方針及びあり方の方向性を示すとともに、行政運営の健全化・効率化を図るため、必要な事項を調査審議し、管理公社の抜本的改革案を市長に答申することを目的に、平成24年1月10日付けで、下関市長の附属機関として、経営検討委員会を設置した。

2. 委員

委員長	道盛 誠一	下関市立大学 経済学部教授
副委員長	冷泉 憲一	下関商工会議所 専務理事
委員	川崎 潔	特定社会保険労務士
委員	中谷 正行	弁護士
委員	藤上 博之	税理士

3. 諮問内容

平成24年1月20日付けで、下関市長から経営検討委員会に対し、別添参考資料1のとおり「管理公社の抜本的改革案についての意見を求める」諮問がなされた。

4. 審議経過

- | | | |
|-----|--------------|-------|
| (1) | 平成23年度第1回委員会 | 1月20日 |
| (2) | 同 第2回委員会 | 2月22日 |
| (3) | 同 第3回委員会 | 3月 6日 |
| (4) | 同 第4回委員会 | 3月29日 |
| (5) | 平成24年度第1回委員会 | 7月 2日 |
| (6) | 同 第2回委員会 | 7月23日 |
| (7) | 同 第3回委員会 | 7月30日 |
| (8) | 同 第4回委員会 | 8月20日 |
| (9) | 同 第5回委員会 | 9月 3日 |

- (10) 同 第6回委員会 9月14日
- (11) 同 第7回委員会 10月 1日
- (12) 同 第8回委員会 10月15日

<審議時間：延べ40時間>

※上記の経営検討委員会での議事録（要旨）については下関市HPに掲示。

Ⅱ. 管理公社の現状分析

1. 設立目的

管理公社は、昭和44年4月26日に、「下関市と密接な連携を保ち、下関市が設置する施設の管理運営について下関市からの委託等を受け、効率的に施設の設置目的等を達成することにより、市民の福利厚生の上昇に寄与すること」を目的に、下関市からの出えん金を基にして設立された。

2. 組織

(1) 管理公社の役員（理事及び監事）は下関市長が任命

(2) 理事長及び専務理事は理事の互選

(3) 役員構成（平成24年10月1日時点）

理事長	肥塚光志	常勤役員
専務理事	田川博幸	〃
理事	松崎淳志（市総務部長）	非常勤役員（無報酬）
理事	片山良太（市財政部長）	〃
理事	森本裕之（市環境部長）	〃
理事	久保正昭（市観光交流部長）	〃
理事	三木潤一（市産業経済部長）	〃
理事	西岡輝昭（市教育部長）	〃
監事	中西安春（市議会事務局長）	〃
監事	中村文昭（市会計管理者）	〃

(4) 本社機能

① 役職員等

常勤役員：理事長1名、専務理事1名

職員：5名

平成24年度予算額：32,677千円

② 主な業務

- ・ 下関市及び関係機関との連絡調整
- ・ 各事業所の指導及び連絡調整
- ・ 予算・決算関係事務

- ・職員の人事、給与及び福利厚生に関する事務
- ・全事業所に係る契約事務及び出納事務
- ・職員研修の実施、責任者会議の開催

3. 事業内容

(1) 指定管理者事業：10事業

下関市からの指定管理者の指定を受けた公の施設の管理運営を実施している。
(平成24年10月1日時点)

	施設名	平成24年度 指定管理料 等(千円)	職員配置数(人)	所管課
1	勤労青少年ホーム	21,847	職員3	商工振興課
2	長府体育館・長府運動場	18,328	職員3	スポーツ振興課
3	市民プール・長府扇町運動場	37,878	職員1、嘱託1	スポーツ振興課
4	彦島体育館・彦島庭球場・彦島地区公園多目的広場	21,217	職員3	スポーツ振興課
5	勤労者総合福祉センター(アクティブセンター)	23,987	職員2、嘱託2	商工振興課
6	長府庭園	35,522	職員3	観光施設課
7	ふれあい健康ランド(ヘルシーランド下関)	110,098	職員9、嘱託3、 アルバイト	観光施設課
8	長府毛利邸	25,342	職員3、嘱託1	観光施設課
9	菊川温泉プール	11,408	職員1、嘱託1、 アルバイト	菊川総合支所 地域政策課
10	満珠荘	※利用料金制	職員6、嘱託2、 アルバイト	いきいき支援課
合 計	指定管理料等	305,627	職員：34人 嘱託：10人	
	利用料金等	90,508		

※「平成24年度指定管理料等」は、平成24年度指定管理料から平成24年度本社予算額を差し引いた金額としている。

※上記10の満珠荘については、指定管理料は0円で、宿泊料、入浴料、食事料などの収入を指定管理者の収入としてその費用で運営する利用料金制を採用している。平成24年度の利用料金等の見込額は90,508千円の収入を見込んでいる。

(2) 受託事業 : 5事業

下関市から委託を受けた業務を実施している。

(平成 24 年 10 月 1 日時点)

	施設名	平成 24 年度 委 託 料 (千円)	職員配置数 (人)	所管課
1	火の山地区観光施設 (ロープウェイ、パークウェイ、立体駐車場)	17,778	職員 3、嘱託 1、 アルバイト	観光施設課
2	唐戸市場駐車場	26,444	職員 4、 アルバイト	市場管理課
3	美術館	19,451	職員 4、嘱託 1	教育委員会
4	粗大ごみ等受付センター	44,912	職員 6、嘱託 5	クリーン推進課
5	スポーツセンター	26,985	職員 1、嘱託 9	スポーツ振興課
	合計	135,570	職員 : 18 人 嘱託 : 16 人	

※「平成 24 年度委託料」は、平成 24 年度委託料から平成 24 年度本社予算額を差し引いた金額としている。

(3) 駐車場事業 : 1事業

山口県が所有する駐車場用地で駐車場の管理を実施している。

(関彦橋駐車場、筋川駐車場、迫町駐車場)

嘱託 : 1 名 (本社にて使用料徴収関係事務などを実施)

平成 24 年度予算額 : 6,026 千円

(4) 売店事業 : 1事業

下関市の施設において、独立採算で売店事業を実施している。

売店事業の主な実施施設

長府庭園、ふれあい健康ランド、菊川温泉プール

職員 : 2 名、嘱託 : 1 名

平成 24 年度予算額 : 14,044 千円

4. 給与体系

(1) 管理公社の職員給与は、下関市の給与体系を参考にして作成した下関市公営施設管理公社職員給与規則に基づき決定されている。ただし、人件費を抑えるため次の取組みを行っている。

①平成19年度から定期昇給を抑制するとともに、平成23年度から職員の資質向上を促進するため業務に必要な資格を取得した者に対しては、特別昇給を実施している。

②65歳定年制を採用しているが、平成22年度から60歳以上の職員の給与は60歳時点で受けていた基本給の6割とし、以後の昇給を停止している。

(2) 職員の基本給平均額は次のとおりであり、下関市職員の6割程度である。

①管理公社職員の月額平均基本給＝ 216,443円(平成24年9月1日時点)
※平均基本給に諸手当は含まない。手当には、業務手当、扶養手当、住居手当、通勤手当、年末年始勤務特別手当、時間外勤務手当、休日勤務手当がある。

※平成23年度の賞与は年間3.95か月分(基本給+諸手当)を支給

②管理公社職員の平成23年度年間給与総額(諸手当、賞与含む。)の平均
3,785,012円(職員の平均年齢 47.5歳 平成24年4月1日時点)

③役員月額報酬

理事長：178,800円、専務理事：172,200円(平成24年9月1日時点)

※役員については、諸手当のうち通勤手当のみが支給される。

5. 財務分析

下関市は経営検討委員会での検討資料とするため、管理公社の経営分析を有限責任あずさ監査法人(以下「監査法人」という。)に委託した。

監査法人の経営分析報告書の要旨は次のとおりであった。

(1) 財務調査

<事業収支の分析>

- ①下関市への返還金控除前及び本社賃借料相当額控除後の当期収支差額は、平成19年度から平成22年度まで、毎年度高額の黒字を計上しており、相当程度の収益力があつたことがうかがえる（この評価に関しては、逆に実費精算方式であつたが故に大きな収支差額が毎年計上されていたとも考えられるので、経営検討委員会としては収益力に関して監査法人の見解を額面通りに受け取ってはいないが、少なくとも、平成22年度までは安定的な資金繰りにより事業運営がなされていたとの認識を持つことができた。）。しかし、平成23年度は3事業（海峡ビューしものせき、下関球場・下関第二球場・下関北運動公園邸球場、下関深坂自然の森・森の家下関の指定管理者事業のこと。）の失注と満珠荘の開業赤字を主因として21,475千円の赤字を計上し、正味財産が減少している。
- ②1人当たりの人件費が中小企業水準と比較して高い水準にあり、人件費削減に取り組んでいるが事業収入の減少速度に間に合っていない。
- ③全国の54公社と単純に比較した場合、経常費用の規模に対する職員数は全国平均ベース44.8人に対し、管理公社は74人（H23年度末。嘱託職員含む）と非常に多い。
- ④平成23年度末時点の退職金要支給額は147,750千円（全ての正職員62人が自己都合により退職した場合）に対し退職引当金46,670千円、正味財産59,739千円であり、差し引き41,341千円不足している。

（2）事業調査

<簡易SWOT分析>

<p><強み Strengths></p> <ul style="list-style-type: none"> ・下関市との緊密な連携体制 ・施設管理の経験と実績 ・準公務員的立場が市民に与える安心感 	<p><弱み Weaknesses></p> <ul style="list-style-type: none"> ・受け身体質の定着 ・営業に関する経験・技能不足 ・施設管理のソフト面に関するスキルの蓄積不足 ・正職員の比率の高さによる雇用調整の困難さ
<p><機会 Opportunities></p> <ul style="list-style-type: none"> ・指定管理者制度の導入に伴う新規事業への参入 ・利用料金制による収益増加の可能性 	<p><脅威 Threats></p> <ul style="list-style-type: none"> ・指定管理者制度の導入による事業失注リスク ・利用料金制による事業リスク ・受託事業の競争入札による事業失注リスク ・指定管理料、委託料の削減の可能性

(3) シミュレーション

現在、管理公社が指定管理者として事業を行っている中で事業規模が最大である「下関市ふれあい健康ランド」は平成27年度に指定期間が終了する。また、受託事業は、毎年度契約であり、契約更新時にはこれまで行ってきた事業を失注する危険性がある。

このため、事業を失注した場合の財務状況を予想するため次のとおりシミュレーションを行った。

		赤字となる年度（上段）と 当該年度の赤字見込額（下段）		
		当期収支差額	次期繰越 収支差額	正味財産
ケース1	粗大ごみ等受付センターを平成25年度に失注	平成25年度	平成26年度	平成27年度
		▲31,565千円	▲14,811千円	▲10,762千円
ケース2	粗大ごみ等受付センター、 唐戸市場駐車場、美術館を 平成25年度に失注	平成25年度	平成25年度	平成26年度
		▲57,672千円	▲19,353千円	▲46,411千円
ケース3	ふれあい健康ランドを 平成28年度に失注	平成28年度	平成30年度	平成31年度
		▲29,026千円	▲22,165千円	▲25,577千円

※上記の3つのケースについては、管理公社が抜本的な改革を行わず、現時点の組織のまま、事業を失ったと想定した場合の財務シミュレーションである。当該事業を失注した場合には、当該事業に従事する人数の嘱託を解雇する（正職員は解雇しない。）という前提で計算している。

(ケース1 粗大ごみ等受付センターを平成25年度に失注した場合)

平成25年度に粗大ごみ等受付センターを失注した場合、当該年度の当期収支差額が31,565千円の赤字となり、平成26年度には次期繰越収支差額が14,811千円の赤字となり資金不足に陥る。平成27年度には正味財産がマイナスとなり債務超過に陥る見込みである。大幅な人員整理、給与削減などの経費削減が必要となる。

(ケース2 粗大ごみ等受付センター、唐戸市場駐車場、美術館を平成25年度に失注した場合)

平成25年度に、粗大ごみ等受付センター、唐戸市場駐車場、美術館の3つの受託事業を失注した場合、当該年度の当期収支差額が57,672千円の赤字となり、次期繰越収支差額が19,353千円の赤字となり資金不足に陥る。平成26年度には正味財産が46,411千円のマイナスとなり債務超過に陥る見込みである。ケース1以上に経費削減が急務となる。

(ケース3 ふれあい健康ランドを平成28年度に失注した場合)

平成28年度にふれあい健康ランドを失注した場合、当該年度の当期収支差額が29,026千円の赤字となり、平成30年度には次期繰越収支差額が22,165千円の赤字となり資金不足に陥る。平成31年度には正味財産が25,577千円のマイナスとなり債務超過に陥る見込みである。ケース1と同様に経費削減の施策が必要となる。

6. ヒアリングの要旨

経営検討委員会は、管理公社の理事長に対しヒアリングを行った。その要旨は次のとおりである。

(1) 指定管理者事業の失注について

平成23年度に3つの指定管理者事業を失注したが、指定管理者の選定での敗因は、自主事業等の企画立案能力不足、競争に対する訓練不足、スキル不足、努力不足などと考えている。これまで管理公社では、利用者の安全と緊急時対応が施設管理の基本と考え最重要視してきたが、今後は安全、安心、実績だけでは競争に勝つことが難しい。企画立案能力の向上が必要と考えている。競合先の施策なども参考にしたいと考えている。

また、この事業の失注による人員整理の結果、職員数は減少したが、正職員の比率が上昇し、1人当たりの人件費が上昇した。経費削減のため、外注していた清掃等の内製化を実施している。

(2) 経営計画の策定について

中長期的な経営計画の策定の必要性は理解しているが、管理公社の経営は、指定管理者事業、受託事業の有無に大きく影響を受けるため、中長期的な計画の策定が困難である。

また、事業シミュレーションの必要性も理解しているが、現状ではその

余力がない状態である。

(3) 指定管理者制度における自主事業について

指定管理者制度における自主事業については、公の施設を利用して営業行為を行うことであり、違和感を覚えている。

(4) 実費精算方式について

実費精算方式による下関市への返還金制度は廃止したいが、管理公社から申し出たもので基本協定、年度協定、契約書等に記載しており、途中からの変更は困難と考えている。

また、経費節減努力が翌年度の事業費の削減へとつながり、年々厳しくなるという状況にある。

(5) 職員について

主要な3つの指定管理者事業を失注し、職員の中に危機感が芽生え、良い刺激となっているが、職員の意識改革が必要不可欠と考え、責任者会議を開催し、今後の職員採用方針や給与制度について説明を行った。

今後は、理事長の責任として、職員の雇用の場を確保するために事業の拡大が必要と考えている。また、職員構成については職員・嘱託を半々程度にすべきと考えている。

7. 管理公社の事業規模、資金、資産、経営体制

管理公社の現状についてみると、事業規模の面では、管理公社は、類似の業務を担う他の地方公共団体の第三セクター等と比較しても、例を見ないほどの多種・多様な公の施設を手掛けてきており、また、職員数、経常収益ともに大きなものとなっている。

資金面では、下関市からの補助金等は受けておらず、事業により生じた剰余金も実費精算方式として下関市に返還していたため、内部留保がなく、資産としては、基本財産、退職引当金、満珠荘における固定資産及び特別会計による繰越金のみである。

設立当初から近年に至るまでは、管理公社の経営体制などについては、特段の問題はなく円滑に運営されてきたものと推察されるが、指定管理者制度の導入、公益法人改革、第三セクター改革など、管理公社を取り巻く環境は激変してきており、管理公社の経営体制を現状のまま運営できるとは到底思えない状況となっている。

下関市長は役員の任命権者として、下関市は出えん者として、大きな責任を有しており、本来であれば、もっと早い段階で経営の刷新や、役員の選任方法の変更など、管理公社が独立、自主的に改革を推進できる体制を整えるべきであったと考える。

8. 管理公社を取り巻く経営環境

管理公社は、公的サービスの担い手として多様化する市民ニーズへの対応、市民サービスの向上、地域振興などを図るため、行政を補完・代替・支援する組織として行政と密接に連携しながら、その役割を担ってきた。

しかしながら、指定管理者制度等の制度導入により、官民連携の門戸が開放され、管理公社を取り巻く環境は大きく変化してきた。

さらには、地方財政健全化法の全面施行により、地方公共団体は管理公社などの第三セクター等も含めた連結ベースで自治体財政状況の公表が義務付けられ、安定的な経営が求められているところである。

このため、これからの管理公社は、行政の補完的な組織としてのみでなく、民間事業者との競合に勝ち残り、良質なサービスや採算性を有する強い組織となることが求められている。

9. 下関市による管理公社改革に関する対応

(1) 下関市と管理公社の関係

下関市は出えん者として基本財産を拠出し、管理公社の設立及び運営に深く関わってきており、過去には下関市の助役が充て職で理事長となっていた期間も長くあり、現在でも管理公社の役員である理事、監事の全員が下関市長により任命されている。

また、常勤理事には下関市の部局長級の退職者が、非常勤理事には管理公社が管理運営している下関市の施設を所管している部局の部局長が就任していることから、下関市の各所管部局は管理公社に対して、それ相応の発言力を持っていると推察される。このような下関市と管理公社の密接な関係は、これまでは公の施設の良好な管理運営に役立っていたものの、今日のように指定管理者制度により、民間事業者との競争が必要となったときは、経営と組織の弱体化等の問題を生じさせている。

管理公社は、下関市とは別の団体でありながら、役員は全て下関市の関係者であり、ある時は下関市の都合に沿った運営を求められ、ある時は別団体

として独立した運営を求められるという中途半端な体制となり、管理公社の独自性、独立性を阻害してきたことは否定できない。

なお、管理公社では平成25年4月に一般財団法人への移行を予定しており、移行によって役員の選任方法や経営陣については必然的に変更となり、下関市の関与も薄れてくると思われる。

(2) 下関市の対応

下関市において、管理公社の所管課である総務部総務課から、管理公社に対して平成18年度の指定管理者制度の本格的な導入、平成20年度の公益法人改革への対応に関連した総務課との勉強会の提案など、管理公社自身の改革推進について繰り返し助言がなされてきた。

また、新規正職員の不補充、指定管理者の公募に打ち勝つための体制作り、プレゼンテーション能力の向上、事業を失注した場合に備え事業規模の縮小などについて助言が行われてきたが、新規正職員の不補充による経費削減ということ以外は、管理公社の改革について、実質的な効果を上げているとは認められない。

平成23年度の主要な3つの指定管理者事業の失注の後には、下関市の助言もあり、管理公社において、民間事業者に対する競争力の強化が以前よりは意識されるようになったが、具体策について実施されているようには見受けられず、主として雇用の維持のための事業の維持・拡大が検討されているのみである。

10. 課題

財務分析や管理公社へのヒアリング等を参考にしながら管理公社の現状分析を行った結果、次の課題が浮かび上がってきた。これらの課題は独立したものではなく、それぞれが互いに作用し合い、問題を大きくしてきたと思われる。

(1) 役員構成と組織体質

常勤役員は下関市の部局長級の退職者、非常勤役員は下関市の関係部局長が就任している。過去には、長期にわたり下関市助役が充て職で理事長となっていた期間がある。この役員構成と、平成15年の地方自治法改正前の制度の下において、下関市の公の施設の管理運営業務を安定して受託できていたこと等により、民間事業者のように絶えず競争を意識した体質が育ってこなかった。

(2) 独自性・独立性、企画力の欠如

意思決定機関である理事会の構成員が全て下関市の関係者であり、下関市の意向が優先的に反映され管理公社の独自性・独立性は問題にされてこなかった。

また、受託した事業を単に淡々とこなすという受け身体質が定着し、経費節減の取組みだけが実施され、より効果的な運営や施設の効用を高める等の工夫（自主事業や新規事業）の跡が見受けられない。

(3) 改革着手時期の遅れ

下関市が、平成18年度から指定管理者制度を本格的に導入した時に、管理公社の経営体制、組織体制等の見直しと強化がなされるべきであった。また、公益法人改革に伴う一般財団法人化についても、早期に検討するべきであった。

(4) 高い人件費率

全国の中小企業平均や競合他社と比較し、職員・嘱託1人当たり人件費が高い傾向にある。

(5) 高い正職員比率

全職員87人（役員を含まない。平成24年10月1日時点）のうち正職員が59人、嘱託職員が28人である。管理公社の業務の大半は、公の施設の管理運営であり、このような業務を主とする組織としては正職員の割合が高く、管理公社の1人当たり人件費を高くしている原因となるとともに、事業を失注した場合の雇用調整を困難とさせている。

(6) 自己点検制度の欠如

事業シミュレーションが実施されず、全て後追いで対応となっている。平成25年度の粗大ごみ等受付センターの受託事業の入札が目前に迫っているが、もし失注した場合には、急速に財務内容が悪化して大幅な人員整理を含めた大規模な経営合理化が必要となり、組織として維持できるかが問われることになる。そのように予測される組織の危機に対しどう対処するか事業シミュレーションに手がつけられていない。

(7) 組織の適正規模の検証不足

各事業所への配置のあり方と人数について検証不足である。

(8) 退職手当の財源不足

全ての正職員が退職した場合の退職金が積み立てられていない。

(9) 実費精算方式（返還金制度）による内部留保金の不足

管理公社は、実費精算方式を採用しているため、剰余金は下関市に返還している。このため、内部留保金は収益事業である売店特別会計での繰越金と退職引当金のみであり、急激に資金繰りが悪化した場合、余力がなく、直ちに経営を圧迫する恐れがある。また、新規事業の開発、研究のための十分な資金がない。

(10) 事業に必要な特別研修が未実施

公の施設の管理運営に特化した特別な研修が実施されず、又、その必要性が意識されていない。

(11) ノウハウの蓄積・共有化の欠如

各事業所で培われたノウハウについて管理公社全体として蓄積・継承が不十分である。例えば、長府毛利邸で発揮されているいわゆる「おもてなし力」という管理公社の強い武器が共有化されていない。

(12) 人件費削減に偏り過ぎの経営合理化

新規採用の停止や定期昇給の抑制といった措置は、管理公社が直面している事態を考えれば必要なものである。しかしながら、このような措置に偏り過ぎると職員の士気を低下させる恐れが強い。

(13) 職員の危機意識、改革意識の不足

平成23年度の主要な3つの指定管理者事業の失注により、職員全体が危機感を持つべきであるが不十分である。また、職員による管理公社改革への議論がなされておらず、職員の改革意識も不足している。

(14) 中長期的な経営計画の欠如

下関市からの事業を受託できるか否かに大きく左右されることを理由に中長期的な計画が策定されていない。

(15) 経営トップの意欲・指導力不足

経営トップが一般企業における経営者であるという認識に乏しく、雇用

の維持に汲々としており、管理公社改革を断行し、経営や組織を強化するという意識が薄い。

Ⅲ. 存続意義及び採算性の検討

1. 存続意義

公の施設の管理運営は、かつては地方自治法の規定により、財団等の公共団体から出資を受けている法人や、公共的団体のみが「管理委託」により管理運営することができた。このため、いわば独占的な事業運営として公平・公正な利用の確保、安全・安心な施設管理を最大の「売り」として、業務を執行することができた。

その後、平成15年の地方自治法の一部改正により、指定管理者制度が導入され、民間事業者にも公の施設の管理運営が解放されたことに加えて、地方公共団体の財政健全化が強く求められることとなったため、管理公社はこれまでの公平・公正な利用の確保、安全・安心な施設運営に加えて、赤字を生じない、自立し、継続することが可能な組織となることが存続のためには欠かせないものとなった。

このような中、管理公社改革について、下関市の助言や管理公社なりの危機感があったものの、平成23年度に3つの指定管理者事業（海峡ビューしものせき、下関球場・下関第二球場・下関北運動公園庭球場、下関深坂自然の森・森の家下関）を失注したことで、民間事業者と競争した場合に必ずしも管理公社がこれまで管理運営してきたノウハウを武器として事業を勝ち取れるとは限らない事が明らかとなり、管理公社を取り巻く経営環境の変化を改めて見せつけられ、現状では組織の存続が危ぶまれる状況となった。

このため、経営検討委員会では、管理公社の廃止も含め、存続意義と今後のあり方を検討した結果、必要な対策を講じることを条件に、今後も管理公社を存続すべきと判断した。以下、その理由を述べる。

(1) 公の施設の最後の守り手

①暫定的な役割

平成24年度、管理公社は、下関市菊川温泉プール、下関市スポーツセンター、駐車場の3事業の管理を新たに受注した。

これらは、いずれも発注者(下関市又は山口県)の都合により暫定的な受け皿として非公募による指定管理者の選定又は随意契約による業務委託等として管理公社に委託されたものである。

管理公社は長年にわたり公の施設の管理運営を実施してきたことにより、下関市の求める水準を満たした管理運営をすることが可能な人材を確保す

ることに長けており、新たな事業開始時など指定管理者制度に移行するまでの間、当面の管理運営の委託先として、これまで下関市からの要望に十分に応えてきており、この役割は今後も必要と考えられる。

②補完的な役割

また、指定管理者制度において、万が一、現在の指定管理者が、経営状況の悪化などの理由により、指定期間中に指定の取り消しとなった場合、管理公社が緊急的な対応として指定管理者に選定されるなど、その補完的な役割を期待される場所である。

さらに、指定管理者制度に関して言えば、平成22年度に実施された、指定管理者の選定において、一部の民間事業者では、市内に事業所がないことから、迅速な対応や安全性の確保といった公の施設の根幹をなす部分において、十分な対応ができない可能性もあることから、管理公社が選定された例（市民プールなどの体育施設等）や、指定管理者の公募を行ったが、管理公社以外の民間団体から応募のなかった施設があったという例（勤労青少年ホーム等）もある。

公の施設は、住民へのサービス提供がその主目的であり、指定管理者又は受託者がいないことを理由に、施設を閉鎖、休止することはできないものであり、このような場合、下関市の直営という選択肢も残されてはいるが、人材の確保や管理運営のノウハウについては、下関市が直営で管理運営するよりも管理公社に一日の長があり、その受け皿としての管理公社の存在に意義があるものとする。

(2) サービス低下の抑制

長年にわたり公の施設の管理運営を担ってきており、特に公の施設の公平・公正な利用の確保、安全・安心な施設管理に重点をおいて適正な管理運営を行うノウハウを有する管理公社が競争相手として存在することが、公の施設を民間事業者が管理する場合、サービスの低下を間接的に防ぐことになる。

(3) 公益上の必要性

公の施設の管理運営には、採算性は低いが必要不可欠な事業や、施設の効果的な管理運営を行うために長い時間をかけて専門性を高める必要がある事業も含まれていると考える。

個別の事業について、どの事業がこれに該当するのかについては、下関市の判断によることになるが、これらの事業を、一定のサービス水準を効率的な経費で実施する必要がある、その役割を担う管理公社が必要と思われる。

2. 廃止する場合の課題・問題点

経営検討委員会としては、廃止すべきか否かについても審議した。前述の理由により、今後も管理公社を残すべきと判断したが、その審議過程において、廃止した場合の課題・問題点も多く出された。仮に廃止とする場合には参考になるものと考え経営検討委員会の検討状況を述べることとする。

(1) 管理公社を即時廃止とする場合

管理公社を即時廃止（平成 24 年度末に廃止すること。以下同じ。）する場合に問題となる点は、次のとおりである。

①指定管理者の再選定

管理公社を即時廃止とする場合には、管理公社が現在管理運営している施設について指定管理者の再指定が必要となる。

（平成 28 年 3 月末までが 8 施設、平成 29 年 3 月末が 1 施設となっている。）

再指定する場合、前回の指定管理者の公募の際に 9 施設のうち 3 施設については管理公社以外の応募がなく、1 施設について応募はあったが、募集条件を満たしていなかったという点に留意する必要がある。これらの施設については再指定を実施するために公募したとしても、応募者がいないという場合も起こりうる。このことは、仮に管理公社が現在指定管理者事業を行っている期間満了まで業務を行って廃止した場合も同様の状態が考えられる。

また、前回の公募で競合先はあったものの、市内に事業所がなく、迅速な対応や、安全性の確保といった公の施設の根幹をなす部分において、十分な対応ができない可能性があることから管理公社が選定された例もあり、再指定することにより現在提供されているサービス水準が低下する恐れもある。

公の施設は、利用者である住民へのサービス提供がその主目的であり、指定管理者がいないことを理由に、休止や閉鎖をすることはできない。下関市の直営という選択肢も残されてはいるが、その場合、公の施設の管理運営に関するノウハウを持った適切な人材の確保ができず、住民へのサー

ビス水準の低下を招く恐れもある。

②施設管理等に関するノウハウの流出

管理公社では、ノウハウの蓄積や共有化が組織的に構築されていないという問題点はあるものの、長年にわたり公の施設の管理運営や受託事業を実施してきており、事業所ごとに見るとノウハウは蓄積されていると思われる。特に、受託事業である火の山ロープウェイについては、その運行や設備のメンテナンスに熟練が必要であり、また長府毛利邸でのおもてなし力の発揮は高い評価を受けているところである。

管理公社を廃止した場合、同じような市民サービスができるか非常に懸念される。

③退職手当金の財源不足

管理公社の退職給付引当金は、全ての正職員が自己都合退職した場合に必要な金額を大幅に下回っており、下関市からの出えん金を含めた正味財産を加えても、平成23年度末時点では41,341千円の財源不足となっている。下関市公営施設管理公社職員退職手当規程では、整理による退職の場合は、正規の退職手当に1割を加算するものとしており、退職手当金の財源不足は更に拡大する。管理公社を廃止する場合は、大きな問題となる。

④職員の再就職

管理公社の職員87人のうち正職員は59人（平成24年10月1日時点、市OB2人含む、役員含まず）である。下関市では、MCSの撤退など厳しい雇用環境にあり、管理公社を廃止した場合、職員の再就職先のあっせんは非常に困難となることが予測される。

(2) 管理公社を次期の指定管理者の選定時に廃止する場合

管理公社が実施している指定管理者事業のうち8事業については、平成27年度に再度指定管理者の選定を行う予定である。この時期に合わせて管理公社を廃止する場合でも、上記(1)の即時廃止に比べ、廃止までに時間があることにより、一部問題は解決することもあるものの、大半は同様の課題を抱えることになる。

3. 採算性の検討

上記のとおり、経営検討委員会としては管理公社の存続が必要との判断を行ったが、次にそれを踏まえて、事業の採算性の有無について検討を行った。

(1) 総務省の指針に沿った採算性の検討

総務省の指針「第三セクター等の抜本的改革等の推進等について」では、採算性の検討については次のとおり示されている。(特に管理公社に該当する部分は、下線の部分である。)

総務省の指針では、

「抜本的処理策について、その検討のフローチャートを別記2のとおり示すので、参考とされたい。

なお、フローチャート中の『採算性』の判断に当たって、以下に掲げるものについては、原則として採算性が無いものと判断した上で検討することが適当である。

①損失補償を行っている第三セクター等（地方道路公社及び土地開発公社を除く。）で損失補償債務等負担見込額の算定基準における標準評価方式において損失補償債務がB～Eと評価されたもの、又は個別評価方式においてその算入割合が30%以上とされたもの。

②損失補償を行っていない第三セクター等（地方道路公社及び土地開発公社を除く）で、次のいずれかに該当するもの

ア 経常収支が赤字のもの。地方公共団体から補助金等の財政援助を受けている場合は当該財政援助の額を控除の上、判断すること。

イ 債務超過であるもの。含み損のある資産を保有している場合は当該含み損を反映の上、判断すること。

ウ 債務の元利償還がある場合、当該償還費の10%以上を地方公共団体からの補助金又は実質的新規貸付金等の財政支援に依存しているもの。

③地方道路公社

料金収入が管理運営費（借入金利息を含む。）に満たない不採算路線を有するもの。

④土地開発公社

債務保証又は損失補償を付した借入金によって取得された土地で保有期間が5年以上であるものを有しているもの、又は保有している資産を時価評価等した場合に実質的に債務超過であると認められるもの」

とされている。

平成20年度～平成23年度の管理公社の状況

(単位：千円)

年 度	事業活動収支差額 (経常収支)	投資活動 収支差額	当期収支差額	返還金の金額
H20年度	▲10,560	10,959	398	96,500
H21年度	▲20,049	18,577	▲1,472	119,047
H22年度	▲27,929	26,283	▲1,646	116,859
H23年度	▲39,299	17,824	▲21,475	2,330

平成20年度から平成23年度までの管理公社の収支状況を見てみると、上記の表のとおり、事業活動収支差額（一般企業の経常収支に該当）が4年連続赤字となっており、総務省の指針に基づいて判断した場合は、採算性はないということになる。これは退職した職員に対して支払われた退職金が支出に含まれているため高額な赤字となっている。

しかし、支払われた退職金と同額を、投資活動収入（一般企業における経常外収支に該当）の退職給付引当資産取崩収入として計上するため、当期収支差額（一般企業における当期純利益に該当）は平成20年度398千円の黒字である。また、平成21年度、22年度は赤字になっているものの、本来業務である指定管理者事業や受託事業が赤字というわけではなく、福利厚生事業特別会計における人間ドックの助成などの福利厚生事業に係る支出を主な原因とするものである。

さらに、平成23年度の赤字については、満珠荘事業の開業資金と福利厚生事業を主な原因として高額な赤字計上となっているものであり、この満珠荘の開業資金については平成23年度限りのものである。

以上のことから、採算性の有無について、総務省指針では「採算性なし」となるが、経営検討委員会としては、現時点での採算性は何とか保たれていると判断した。

また、可能な限り広範かつ客観的な検討を行うために、管理公社の経営評価・経営分析について、次の(2)～(4)のとおり検討し、課題・問題点の洗い出しを行った。

(2) 採算性の検討

管理公社の経営分析については、下関市の委託により、監査法人が経営分析を行い、経営分析報告書を提出している。監査法人の分析結果を参考にして、採算性について下記のとおり検討した

①収支の状況

管理公社における事業収入の大部分を占める一般会計の指定管理者事業及び受託事業については、下関市との基本協定、年度協定、又は業務委託契約に基づき、実費精算方式を採用しているため、事業ごとに剰余金が発生した場合は下関市に返還し、管理公社の一般会計では収支均衡となっている。（平成23年度の下関市への返還額は2,330千円。）

このため、現在、管理公社が受注している事業について、今後も継続して受注が可能であるならば、収支はほぼ均衡のまま推移するものと予測される。

しかしながら、管理公社の事業は公の施設の管理運営が主体であり、事業支出の大部分が人件費となっている。直近の平成24年10月1日時点での職員構成は正職員が59名、嘱託職員が28名であり、正職員の比率が高く、事業を失注した場合には、雇用調整が困難であり、例えば、受託事業である粗大ごみ等受付センターのような高額事業を失注した場合は、一気に赤字に陥る可能性がある。

このため、今後、収支が赤字となるか否かは、事業の継続受注が可能か否かに大きくかかっている。

②課題・問題点

a. 退職手当金の財源不足

Ⅲの2.「廃止する場合の課題・問題点」でも指摘したが、管理公社での退職給付引当金は平成23年度末時点で、46,670千円で、正味財産59,739千円と合わせても、全ての正職員が自己都合退職した場合に必要な支給額147,750千円を大幅に下回っており、平成23年度末時点で41,341千円の財源不足となっている。

よって、この財源不足問題を解決して行くためにも、一定額以上の事業収入を確保する必要がある、これ以上の失注は許されない状況である。

b. 事業の継続受注の可能性

平成23年度に民間事業者と競争した結果、3つの指定管理者事業（海峡ビューしものせき、下関球場・下関第二球場・下関北運動公園庭球場、下関市深坂自然の森・森の家下関）を失っており、今後においても失注する可能性は非常に高く、管理公社存続のためには、いかにして継続受注を確保するかが今後の鍵となる。

(3) 組織運営についての検討

①組織規模及び適正な人員配置について

管理公社の組織規模については、管理公社による現状の仕事量と人員配置の状況を自己分析した結果、現状の87人という配置に対し、必要人役も87人で、総人数については過不足がないということであったが事業所ごとに必要人役と配置人数を比較してみると、過配置となっている事業所も散見されている。

今後、管理公社では、内部的に、過配置となっている人員を有効に活用するため、受付業務以外の企画立案業務への計画的な配置、縮減に努めるとのことであった。

仕事量に見合わない余剰な人員配置は、仕事の非効率化につながる恐れもある。また、事業収入に見合わない人員配置は、競争力の低下を招き、指定管理者事業や受託事業などの受注を阻害する要因ともなりうる。

管理公社においては、各事業所における仕事量を精査し、適正な人員配置と効率的な事業運営に努める必要があると考える。

②組織的な運営について

管理公社の現状を見ると、指定管理者事業及び受託事業ごとに配置されている各事業所の集合体に過ぎず、組織的な運営が本当に行われているのか疑問である。

管理公社は、民間事業者との競争に慣れておらず、費用対効果や収益を上げるといった感覚に弱く、内部改革を行い組織の競争力を強めて行くという考えが極めて弱いと思われる。

さらに、受注した仕事を単に淡々とこなすだけという考えも強く、独自の事業を展開し、公の施設の機能を向上させるというような積極的取り組みにも乏しい組織となっている。

今後、事業を継続実施するためには、役員のみならず全職員の意識改革が必要不可欠である。

(4) 経営資源の活用についての検討

①研修の実施について

管理公社では、公の施設を管理運営するための特別な研修が実施されておらず、現在も含めた歴代の経営トップに、研修の必要性についての意識が少なかったと思われる。

少なくとも、下関市で指定管理者制度が本格的に導入された平成18年

度以降は、競争力の強化を図り、次期の指定管理者として選定されるために、公の施設において、施設の効率的・効果的な運営を図ることの重要性、必要性は十分認識されるべきであるが、現在でも具体的な取組みが実施されていないことからして、計画的な研修の強化及び実施が必要である。

②人的資源の活用について

管理公社では、公の施設の管理運営に関するノウハウを蓄積する仕組みや、ノウハウを共有化する仕組みが組織的に構築されておらず、ノウハウの蓄積については、ただ各事業所の責任者や職員の資質に頼るところになっていると推察される。

さらに、管理公社では平成23年度に3つの主要な事業を失注したにもかかわらず、本来、組織体としてルーチン化されるべきと思われる失注の原因分析や、類似の事業体での事業の実施状況などの調査・研究を行うという取組みが窺えなかった。

このことから、管理公社では、最も重要である人的な経営資源を有効活用できていないと認められる。

IV. 抜本的改革について

管理公社の廃止には、Ⅲの２．「廃止する場合の課題・問題点」で述べたとおり多くの課題がある。一方、管理公社の必要性はⅢの１．「存続意義」で述べたとおりである。

管理公社が存続できるかどうかは、管理公社自身が組織として経営力を高めることができるかどうかにかかっている。仮に管理公社自らが、以下の提言に基づいた改革を行わない場合には、廃止又は大幅な組織規模の縮小の道を歩まざるを得なくなる。また、公の施設を提供して運用することによって市民の福利厚生を実現するのは、第一義的に下関市の責任であるから、その担い手である管理公社を存続可能にするために下関市は必要な措置を講じなければならない。

以下、管理公社が果たすべき改革内容並びに下関市の果たすべき役割について、提言を述べる。

1. 管理公社への提言

管理公社の現状には多くの課題・問題点があると言わざるを得ない。これらは、いずれも解決に向けて努力することが必要であるが、その中でも特に早急に実施すべき内容について、以下のとおり提言する。

(1) 強い意欲と指導力を備えた経営トップの実現

役員のみならず全職員に対し、改革の必要性を周知・浸透させ、管理公社の先頭に立って抜本的改革を行い、強いリーダーシップを発揮することが経営トップに求められる。

また、経営トップには大きな経営責任と優れた経営能力が求められるものであり、それにふさわしい応分の報酬を保証すべきである。

(2) 受け身体質からの脱却

指定管理者制度導入後においても、管理公社の体質は変わっておらず、下関市から独立した事業体としての経営体制となっていない。

管理公社の抜本的改革のためには、自分達の職場は自分達で守るという自覚を持つことが欠かせない。全職員が危機意識を共有し、自らが抜本的改革の実現のため意識改革し、行動改革へ結びつけることが必要である。

(3) 人員削減及び職員構成の見直し

現在、事業費や仕事量に比較して、職員数が過大ではないか、との疑問

がある。管理公社自身の分析ではあまり余剰人員はいないとの報告を受けているが、経営分析報告書では全国の公社や中小企業との比較で、職員数や人件費総額の多さが指摘されている。また、正職員の比率が高いため、1人当たりの人件費が高く競争性を弱めてきた可能性が高い。従前からの労務管理制度を踏襲する限り、事業を失注した場合には即時の雇用調整を困難にし続けることになる。

監査法人の経営分析報告書のシミュレーションによれば、平成25年度の業務受託事業（＝粗大ごみ等受付センター、唐戸市場駐車場、美術館）を失注したときは、管理公社の財務内容は急速に悪化することが予測されている。

事業を失注し、その対応策として後追いで人員整理を行うのではなく、仕事量を精査し、事業規模や事業内容に見合った人員及び職員構成としなければならない。

このためには、職員の定年退職を待つのではなく、早期退職勧奨等の厳しい対策が求められる。

（4）給与体系と就業規則の見直し

管理公社が実施している定期昇給の抑制、資格取得者に対する特別昇給だけでなく、職員の業績評価を行い、給与や賞与に反映させ、職員のモチベーションを上げる方策を実施する等、能力に応じた給与となるよう給与体系や就業規則の大幅な見直しが必要である。

また、常勤役員についても、職責にふさわしい処遇をおこなって経営責任の所在を明確にする必要がある。

（5）企画開発力、営業力、調整力の向上

平成23年度に主要な3つの指定管理者事業を失注したが、この敗因の一つは企画開発力の弱さと思われる。管理公社は、これまで公平・公正、安全・安心といった施設の管理運営面では十分な力を発揮してきたと思われるが、施設の価値を高め、新たなサービスを提供するといった面では取り組みが不十分であった。

今後、民間事業者との競争の中で勝ち残るためには、基本的な管理運営能力に加え企画開発力、調整力、営業力の飛躍的向上が必要である。こうした向上が図られてこそ、プレゼンテーション能力の向上がもたらされる。これらの能力を有する職員の育成を早急に行う必要がある。また、これらの能力を補うために必要に応じて外部専門家の意見も活用すべきである。

（6）自主事業への取組み

指定管理者の選定においては、自主事業への取組みが重視される傾向にある。イベントの創成、物販の拡張、関連施設との連携なども含め自主事業の積極的な展開を検討すべきである。また、下関市からの受託事業についても、管理公社自ら必要と考える事業を創出し、利用者に対するサービス向上と収入増を図るべきである。

(7) 事業シミュレーションの実施

下関市からの受託事業は、毎年度の入札となり、その都度事業を失注する危険性がある。特に、粗大ごみ等受付センターのような高額の事業を失注した場合には、管理公社の経営に対する影響は非常に大きなものになると思われる。

早急に受託事業を失注した場合のシミュレーションを行い、仮に失注の事態が起きた場合でも、その影響を最小限にとどめるよう具体的な対応策を検討し実施することが必要である。

(8) 指定管理者の選定に向けての体制作り

平成27年度に実施される次期指定管理者の選定において、民間事業者と競争して勝てる体制を作るための具体的な方策を実施すべきである。

また、選定までのスケジュール、利用者及び市所管部局のニーズの把握、企画開発担当者の割り振り、効果的プレゼンテーションの立案などを計画的に行うべきである。

(9) 実費精算方式の廃止

実費精算方式を廃止すべきである。これに伴い、法人税の負担は生じるものの内部留保は確実に増加することが期待される。

剰余金の返還を「売り」にするのではなく、この内部留保を有効活用し、新規事業の開発経費や職員研修など、管理公社の営業力、プレゼンテーション能力などの向上を図るべきである。

(10) まとめ

以上(1)～(9)で示した管理公社への提言を組み入れて、さらに後述する「下関市への提言」に基づき下関市が作成することを期待する改革プランも組み入れて、概ね6カ月以内には管理公社自らが抜本的改革を実施するための改革実施計画を策定し、速やかに実行する必要がある。また遅くとも平成26年度末までには、管理公社改革を完了させるべきである。

2. 下関市への提言

管理公社が廃止された場合、Ⅲの2.「廃止する場合の課題・問題点」に述べたとおり、多くの公の施設の管理運営に支障をきたし、下関市や市民に大きな影響を与えるものと思われる。

また、現在、管理公社に働く多くの職員等の雇用も大きな問題となる。

このため、管理公社を存続させるための方法を検討し、Ⅳの1.で「管理公社への提言」として、直面している課題並びに課題解決のために管理公社が取り組むべき内容を示した。

管理公社の現況並びにその設立及び運営に関わってきた下関市の関与の在り方に鑑みれば、この管理公社の抜本的改革の実行には、かなりの期間を要するものと言わざるを得ない。この間、組織が運営できるための最小限の事業を維持できることが改革推進のための大前提である。

また、必要な改革を行った後においても民間事業者との競争の中で勝ち抜いて、組織発展が図れるか否かは不明である。むしろⅢの1.「存続意義」に述べた管理公社が必要とされる役割を担ってもらうため、ある程度限定した組織として継続することも考えられる。

これまで、下関市は、管理公社の設立と運営に深く関わり、今日まで事業運営や役員及び職員の人事にも、緊密な関係を有してきている。このため、指定管理者制度の導入時から、管理公社の改革についていろいろと助言をしてきたことは窺えるが、残念ながら今日の厳しい状況に到ったこの大きな責任は下関市にもあると言わざるを得ない。

このため、経営検討委員会で管理公社自身の改革を提言する一方、その改革を進めるための前提条件として、下関市の管理公社に対する配慮（「施策」）を強く求めることとした。

将来どのような道を歩むのかは管理公社の努力次第ではあるものの、少なくとも、平成26年度末までの改革期間及びその後も最小限必要な配慮を下関市は実施すべきであると考ええる。

このことは、公の施設的良好な運営に必要な施策であり、言い換えれば市民のための施策であると考ええる。

(1) 管理公社の設立及び役員任命責任について

下関市は、管理公社の設立に深く関わり、役員任命を行ってきたという責任を有しており、現在でも、常勤役員は下関市の部局長級の退職者が任命され、非常勤役員は管理公社が実施している事業の所管部局長が任命され

ている。この体制は、指定管理者制度が導入されるまでは、管理公社の設立目的を達成するために必要な体制であったと推察される。

しかし、現時点で振り返ってみると、指定管理者制度の導入を契機に管理公社の体制を見直す必要があったのではないかと思われる。

指定管理者制度の導入とその運用方針から、事業を受注するためには民間事業者との競争に勝ち抜くことが必要となることは当然予測されていたものであり、その対応策について、下関市でも管理公社に対しいろいろな助言をしてきたことは窺えるが、管理公社の体制を変えない状態での改革は進まなかったと思われる。

管理公社の改革が進まなかった責任が管理公社の役員にあることは明らかで、管理公社の理事会が経営問題に責任をもって適正に機能していたかどうかについても、理事発言によって提起された経営課題に関して以後の理事会において追求して検討を加え、成果を挙げたと考えられる積極的な取り組みも見い出せていない。

とはいえ、管理公社の役員構成を変更せず、事業経営の専門家の助言を受けさせることすら発想しないまま、コスト削減のみを追求させて、管理公社の体制を変えなかった下関市には、大きな責任があると言わざるをえない。改革の方向性についても、単に競争力をつけるということだけでなく、公の施設の担い手である管理公社の特殊性並びに必要性、これまで果たしてきた役割を考慮し、指定管理者制度の運用も含めて下関市は慎重に検討すべきであったと考える。

管理公社が現在実施している事業又は指定管理者の選定などにより失注した事業も含めて、採算性は低いが必要不可欠な事業や、施設の効果的な管理運営を行うために専門性を高める必要がある事業など、一定のサービス水準を効率的な経費で実施するために、管理公社が実施すべき又は実施することが望ましい事業について、個別に判断し、当該事業については、一定の期間を限定して、指定管理者の選定において非公募とすることや、委託事業を随意契約で行うことが必要と考える。

(2) 発注者としての責任について

下関市と管理公社の間には、管理公社の事業の多くの部分を占める指定管理者事業及び受託事業の発注者と受注者という側面がある。管理公社では、独自の収益事業として売店事業を実施しているが、これについても、下関市の施設で行っているものであり、実質、山口県が所有する駐車場用地を利用しての駐車場事業と、福利厚生事業を除く、事業費の約98%は

下関市に係る事業であり、管理公社の経営改革を進めるにあたっては、発注者として下関市に対する提言も必要と思われるため、次のように整理した。

①指定管理者制度の運用について

指定管理者制度の運用については、経営検討委員会に対して直接諮問されたものではないが、管理公社が現在実施している17事業のうち、10事業は指定管理者事業であり、管理公社の設立目的は、公の施設の管理運営をすることにより市民の福利厚生の上昇に寄与することとされていることから、指定管理者制度の運用については、管理公社の経営改革を進めるにあたって避けては通れないものと考え、あえてここで述べるものである。

下関市が設置している公の施設は多種多様であって、その管理運営の仕方についても積極的な利用を図るための弾力的な管理を認めるものや、公平・公正な管理を強く求めるもの等いろいろあると思われる。この差異に応じて、指定管理者制度が多様に運用されて然るべきである。委託事業についても、同様の観点から再検討あって然るべきである。このことは、当然ながら、管理運営の仕様書に反映される。事業経営にどの程度の条件を設定することが適正なのかについて、詳細に再検討されることが必要である。

指定管理者制度を前提とした場合、次期の指定管理者に指定されることが確約されているわけではないので、事業を失注した場合に備えて、非正規職員の増加という方向に進まざるを得ない。しかし、非正規職員の増加は、人材育成や、独自のノウハウの開発ができなくなることにつながる恐れもある。指定管理者制度の運用において広く門戸を開放することは、下関市として当然のことではあるが、施設それぞれの特性に応じて、相当の理由が見いだせる事業については、非公募とすることを含めた代替的な方針を取るべきである。

施設管理・運営の暫定的な受け皿としての役割を管理公社に担わせた場合、民間事業者が採算性を測る試験台となり先駆者としてのリスクのみを管理公社に負わせることがあってはならない。

また、指定管理者の選定のあり方について、現況は様々な問題点を抱えている。公の施設の公共性の度合いに照らして、選定基準を見直す必要があると思われる。経営検討委員会審議の中で出された意見を示すので、今後の運用の参考にされたい。

- a. 官製ワーキングプアを防止するため、労働条件審査の導入について検討すべきではないか。

- b. 指定管理者制度における自主事業の意義と限界及び取扱いを明確にし、その収益の取扱い方についても明確にすべきではないか。
- c. 指定管理者の募集に当たっては、募集要項、仕様書について、指定管理者に課される条件が明確に分かるようにすべきではないか。
- d. 指定管理者の選定にあたっては、相当の理由が見いだせるものについては、積極的に非公募を検討すべきではないか。
- e. 指定管理候補者選定委員会での選定方法について、できるだけ多くの委員の考えを反映させるため選定委員の増員等の改善が必要ではないか。
- f. 指定管理者の審査においては、応募者のプレゼンテーションの内容だけでなく、具体的にどのようにして、提案内容を実施するのかを慎重に検証しないと、「言った者勝ち」という状況になるのではないか。

②実費精算方式について

現在、下関市と管理公社との間の基本協定、年度協定又は業務委託契約において、実費精算方式が規定されている。実費精算方式については、地方自治法改正前の管理委託制度の下では、下関市と管理公社を一体と考えて、剰余金を管理公社の利益として内部留保せず、課税免税措置を選択したことは誤りではなかったと思われるが、指定管理者制度の導入、特に経過措置終了後の原則公募化により前提は一変しており、見直しが必要な時期に来ている。

実費精算方式による返還金の制度により、管理公社では必要な内部留保ができず、民間事業者では当然のことであるはずの将来の開発費にコストをかけられないという現状がある。この経営姿勢が変わらない限り、管理公社の体質改善はあり得ないので、早急に廃止を検討すべきである。

この実費精算方式は、指定管理者の選定や、受託業務の契約の際に、管理公社から下関市に対して申し出たものであり、特に、指定管理者の選定では、実費精算方式を条件として管理公社が選定されたものである。下関市としては、廃止について慎重に対応せざるを得ないことについて理解はできるが、可能な限り早急に廃止すべきと考える。

(3) 抜本的改革の実施について

IVの1.「管理公社への提言」で述べた提言に基づき管理公社自らが抜本的改革を早期かつ確実に実施するために、下関市は、具体的な改革プランを策定し、管理公社は、改革プランと相まって改革を着実に実施すべきと考える。

また、下関市では、管理公社での改革実施計画の進捗状況を定期的に確認し、必要に応じて経営検討委員会での点検・評価を行い、管理公社への助言などを行う必要がある。

このたび、経営検討委員会が示した提言については、本来であれば指定管理者制度の導入時に検討・実施されるべきであった。すでに述べたとおり、経営検討委員会は、現時点での管理公社の必要性は認めたものの、その検討過程では、廃止すべきとの意見もあった。

抜本的改革を円滑、かつ確実に実施するために、下関市は、現時点で、管理公社が実施している事業については、経営検討委員会が提示した抜本的改革の実施の完了期限である平成26年度末までは、現状通り維持させるよう特別な配慮をする必要があると考える。

しかし、改革は早期に、かつ確実に実施されるべきであり、改革の猶予期間として設けられた平成26年度末までに改革が完了しない場合や、管理公社での抜本的改革が困難と判断した場合には、管理公社に対する特別の配慮は廃止すべきであり、以後、管理公社は自主・独立した組織として、運営されるべきものとする。

3. 管理公社における改革の実施について

管理公社は、抜本的な改革を断行し、設立目的にある住民の福利厚生に寄与する組織として存続するために公益性を高める努力をするとともに、組織の存続のために競争力を高める必要があることは言うまでもない。

平成25年4月以降は、管理公社は、一般財団法人として独立した組織となることを十分に意識し、自らの力で改革を成し遂げる必要がある。

当然のことながら、改革が進まず、公益性や競争力が高められない場合は、下関市の管理公社に対する特別の配慮は廃止すべきであり、以後、管理公社は自主・独立した組織として運営されるべきである。この場合、管理公社が廃止の方向へと進むことは否定できない。また、公益性はあるが、競争性が弱いという組織の場合には、大幅な規模縮小に移行せざるを得ないことも予測される。

いずれにしても、猶予期間経過後は管理公社が独自で判断し、組織の方向性を決定する必要があることに留意すべきである。

V. むすび

経営検討委員会ではこれまで数回にわたり審議を重ねて、与えられた時間制約のもとで精いっぱい努力を傾注してきた。精密に考えると行き届いた答申とはいえない箇所もあるかもしれないが、今回示した提言等の内容はいずれも直ちに取組みを開始して、実効を早期に上げなければならないものばかりである。

今後、下関市の適切な支援、助言を受けながら、これらの提言を実現する改革実施計画を管理公社自ら策定し、改革を推進されることを強く期待するものである。

抜本的改革の実行は、早ければ早いほど良い。実行完了の期限が平成26年度末であることは、繰り返し言及しているとおりである。時間的余裕は、全くない。下関市が擁する公の施設を住民の福利厚生に寄与せしめ続けるために、下関市がどれほどの努力を傾注するかが問われている。施設の価値を公益性の点で高めることのできる特殊サービス業者として、管理公社が再生することを心から期待する。

経営検討委員会としても、管理公社の改革の進行状況について点検・評価を行い、必要に応じて意見を述べる必要があると考えている。

なお、改革の実施に当たっては、社会経済情勢の変化にも留意し行う必要があることを申し添える。