

外郭団体のあり方に関する提言

～外郭団体の自主性・自立性の強化に向けて～

平成21年12月

**生駒市行政改革推進委員会
外郭団体のあり方検討部会**

～目 次～

【外郭団体のあり方に関する提言の概要（サマリー）】

1	はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
	～外郭団体のあり方検討部会の位置付け～	
2	外郭団体の現状・・・・・・・・・・・・・・・・	2
(1)	外郭団体とは・・・・・・・・・・・・・・・・	2
(2)	生駒市の外郭団体・・・・・・・・・・・・・・・・	2
(3)	外郭団体を取り巻く環境・・・・・・・・	7
3	検討の対象・・・・・・・・・・・・・・・・	10
(1)	検討の対象とした団体・・・・・・・・	10
4	検討の内容・方法・・・・・・・・・・・・・・・・	10
(1)	検討に当たっての基本的な考え方	10
(2)	検討内容・・・・・・・・・・・・・・・・	10
(3)	検討の方法・手順・・・・・・・・	11
5	外郭団体に関する検討結果・・・・・・・・	13
(1)	個別団体についての改革意見	13
(2)	共通の課題と改善意見	16
(3)	その他の出資団体等について	18
6	今後の外郭団体のあり方・・・・・・・・	19
(1)	外郭団体の設置・活用の基本的考え方	19
(2)	情報公開・透明性の確保	19
(3)	経営評価のシステム化	19
7	おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・	20

《別紙》

1	出資団体に関する地方自治法の規定	23
2	出資団体等の状況【主要5団体】【その他の団体】	25
3	外郭団体の状況に関する調書（再委託の状況を含む。）	35
4	外郭団体個別検証結果	85

《資料》

1	生駒市行政改革推進委員会設置要綱	103
2	外郭団体のあり方検討部会委員名簿	105
3	外郭団体のあり方検討部会検討経過	105

「外郭団体のあり方に関する提言」の概要

～提言のポイント～

【市と外郭団体のあり方】

◆外郭団体は、市の地域運営の方針と統制の下で補完的に機能するものであり、市が主導権を持って改革を実行すべきである。各団体には、その方針の下で経営努力と責任が求められるものであり、両者の緊張感を持った関係の構築が必要である。

【団体ごとの個別提言】

◆市土地開発公社・ふれあい振興財団：廃止（解散）すべきである。

◆社会福祉協議会：団体の今後の方向性を早急に確立するとともに、介護保険事業の撤退を検討し、基本的機能に特化すべきである。

◆シルバー人材センター：市職員の派遣中止・運営補助金の削減等を実施するとともに、民間からの受注拡大により、団体の育成と自立性強化を図るべきである。自転車駐車場は、公募により指定管理者を選定すべきである。

◆メディカルセンター：介護老人保健施設の次期指定管理者は公募により選定すべきである。介護保険関連事業の効率性等の向上を図るとともに、将来的には休日・夜間応急診療事業に特化すべきである。

【共通の課題と改善意見】

◆外郭団体の事業が肥大化することで経営の悪化や民間事業者の圧迫といった事態が生じないよう、社会経済情勢の変化に応じた適切な見直しが行なわれるべきである。

◆市職員の外郭団体への派遣は、各団体の自立的な経営・運営を促していく観点から、段階的な引き揚げ等を検討すべきである。

◆業務委託料、補助金等の支出は、市の事務又は事業と密接な関連を有し、市がその施策の推進を図るために必要な場合に限定することを原則とすべきである。

○外郭団体の現状

市の出資団体等（地方公社、市が出資・出捐している法人、職員派遣等を行っている法人）は、平成 21 年 4 月 1 日現在で 23 法人。

市が 25%以上出資している団体は 3 団体（土地開発公社・ふれあい振興財団・生駒メディカルセンター）。市からの職員派遣・役員への就任を行っている団体は、5 団体である。

20 年度決算での、運営・事業実施等への補助は 4 団体で約 9,680 万円、業務の委託等による支出は 9 団体に約 9 億 2,800 万円の支出。

○検討の対象、基本的考え方等

（検討対象）

「市が設立した地方公社：生駒市土地開発公社」、「市が 1/4 以上を出資している法人：（財）生駒市ふれあい振興財団・（財）生駒メディカルセンター」、「市の人的・財政的関与の状況を踏まえ必要があるもの：（社福）生駒市社会福祉協議会・（社）生駒市シルバー人材センター」

（検討の基本的考え方）

外郭団体を取り巻く状況を踏まえ、「社会情勢やニーズの変化に適応しているか」「団体運営の自主性・自立性をどう高めるか」「民間手法による効果的・効率的な事業実施ができないか」「経営の健全性が確保されているか」といった視点で審議を行った。

○外郭団体に関する検討結果

(個別団体についての改革意見)

① 廃止（解散）すべき法人

生駒市土地開発公社	先行取得の経済的メリット喪失、不正の温床となるリスクを踏まえ、土地開発公社は廃止し、用地取得は市予算に計上し実施すべきである。
(財)生駒市ふれあい振興財団	・財団については、団体の解散に向けた手続を進めるべきである ・財団管理の施設は、民間の創意工夫による管理を進めるべきである。

② 抜本的な経営改善・事業再編を行うべき法人

(社福)生駒市社会福祉協議会	・市は、行政と社会福祉協議会との役割分担を明確化する中で、団体の今後の方向性を早急に確立すべきである。 ・民間との競合分野である介護保険事業については、撤退を含めた見直しを検討し、基本的機能に特化すべきである。
----------------	--

③ 市の関与の縮小とともに、事業の見直しを行うべき法人

(社)生駒市シルバー人材センター	・市は、21年度で市職員の派遣中止及び運営補助金の削減等を実施するとともに、公共業務の発注という手法ではなく民間からの受注拡大を促すことにより、団体の育成と自立性強化を図るべきである。 ・自転車駐車場は、公募により指定管理者を選定すべきである。
(財)生駒メディカルセンター	・介護老人保健施設の次期指定管理者は公募により選定すべきである。 ・介護保険関連事業は、更に経営の独立性・効率性の向上を図るとともに、将来的には休日・夜間応急診療事業に特化すべきである。

(共通の課題と改善意見)

○外郭団体への関与の基本原則

外郭団体の事業の肥大化により、経営の悪化や民間事業者の圧迫といった事態が生じないよう、時代の流れや社会経済情勢の変化に応じた適切な見直しがなされるべきである。

○人的関与

市職員の外郭団体への派遣は、各団体の自立的な経営・運営を促していく観点から、施策の推進上の必要性等を十分に考慮した上で、段階的な引き揚げ等を検討すべきである。

○財政的関与

業務委託料、補助金等の支出は、市の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、市がその施策の推進を図るために必要な場合に限定することを原則とすべきである。

特に補助金は、運営経費全般に対する包括的な補助ではなく、市が必要と考える事業に対して、個々具体的に補助対象経費の積算根拠等を明確にした上で重点的に支出することが必要である。

○今後の外郭団体のあり方

- ・民間でできることは民間に委ねていくことを基本方針とし、外郭団体については、一定の公共性を確保していく必要性が極めて大きい事業分野を担う団体に限定する。
- ・外郭団体の経営状況や人的・財政的な関与の状況を市のHP等で毎年度公表すべきである。
- ・団体自らが活動の成果を適切に把握、評価し、次の取組に活かしていくマネジメントサイクルを確立するとともに、市としても、第三者による定期的な評価をシステム化していく必要がある。

1 はじめに ～外郭団体のあり方検討部会の位置付け～

生駒市では、税収の落ち込みや社会保障関係費の増大等に起因して、厳しい財政運営を余儀なくされる中、行政改革推進委員会からの提言により H19 年 3 月に策定した「行政改革大綱及びアクションプラン」に基づき、効率的で質の高い行政運営に向けた取組みを進めている。

「生駒市行政改革推進委員会」においても、平成 18 年 9 月の設置以来、今後生駒市が取り組むべき行政改革の方向性を示すとともに、行政改革推進上の個別課題について専門部会を設置し、検討・提言を重ねてきたところである。

しかしながら、昨年秋以降の世界的な景気後退を背景とした市税収入の落ち込みにより、今後、一層厳しい状況が見込まれ、これまでの取組みからさらに一步踏み込んだ改革に着手せざるを得ない状況にあることから、今後生駒市では、行政改革大綱の後半期間におけるアクションプランを策定し、引き続きさらなる行財政改革を推進していくことが予定されている。

このような状況の中、この外郭団体のあり方検討部会は、新たな行政改革の諮問事項の検討に着手する前に、既存の行政運営体制の合理化・効率化をさらに徹底し、市民への説明責任を確保することが不可欠であるとの認識の下で、行政改革推進委員会の専門部会として設置されたものである。

本専門部会は、昨年選任された第 2 期行政改革推進委員である学識経験者 2 名、団体代表者 1 名と一般公募市民 2 名の計 5 名で構成し、平成 21 年 4 月以降、計 7 回にわたり審議を行ってきた。

審議に当たっては、現在の行政改革大綱アクションプランにおいて、「外郭団体の見直しと経営状況の透明性の確保」が行政改革推進上の重要な取組項目のひとつとして明確に位置づけられ、現状に即した各団体の業務内容の再整理、経営情報の積極的な公開等が課題として挙げられていることを踏まえ、その出資割合などから市と密接な関係にある外郭団体を取り上げ、今後の改革のあり方について意見の取りまとめを図った。

外郭団体については、市が直接実施するよりも外部組織に委ねた方が機動的・効率的であるという考え方に基づいて、必要に応じて設立・活用されてきたものであるが、近年の社会情勢や法制度等の環境変化に伴い、そのあり方を見直すべき時期を迎えているところである。

特に、民間事業者や NPO などの公共サービスを提供できる担い手の多様化や指定管理者制度、PFI などの公民連携の仕組みの整備を背景に、行政と民間の役割分担が見直される中、外郭団体、とりわけ公の施設の管理を主たる業務としている団体においては、存立そのものの意義が問われる状況となっている。

本専門部会では、外郭団体の現状と課題を踏まえつつ、その存在意義や市の関与のあり方等に着目し、自主性・自立性の徹底した強化を図るべきであるという考え方を基軸として、この提言を取りまとめたものである。

この提言を踏まえ、生駒市の主導的な役割の下で具体的な改善に早急に着手されるとともに、今後の行政改革においても、外郭団体の改革を重要課題と位置付け、不断の取組みを進められることを切望するものである。

2 外郭団体の現状

(1) 外郭団体とは

一般的に外郭団体は、様々な地域の課題に対応するため、自治体の全面出資による外部組織として、又は民間の資金や人材、経営のノウハウを活用したりすることで、公共的・公益的な事業やサービスの提供を安定的かつ効率的・弾力的に行うことを目的として設立される。

外郭団体の用語は、主に行政を補完する目的で設立され、資本金など一定の金額を地方公共団体が出資し、業務の円滑な運営を図るために、必要に応じて職員を派遣している法人などを指すものとして用いられるが、法令上の共通した明確な定義がなされているものではない。

なお、地方自治法第199条第7項及び同法施行令第140条の7で、主に資本金等の4分の1以上を出資している法人への監査委員による監査権が規定されていることから、この規定等が、出資法人に対する指導・調整等の根拠となっており、一般的に、出資率25%以上の法人をいわゆる外郭団体としている自治体が多く見受けられる。

さらにその他にも、人的な支援など市と密接な関連を有する団体を外郭団体としている自治体も多い。

別紙1「出資団体に関する地方自治法の規定」参照

(2) 生駒市の外郭団体

① 生駒市の外郭団体の分類と状況

生駒市の出資団体等（地方公社、市が出資・出捐している法人、職員派遣等を行っている法人）は、平成21年4月1日現在で23法人となっている。

別紙2「出資団体等の状況【主要5団体】【その他の団体】」

（法人形態別・業務分野別の内訳）

法人の形態としては、民法法人（社団・財団）が14団体と最も多く全体の約61%を占めており、個別の法律に基づいて設立された法人が4団体（奈良県信用保証協会など）、株式会社が3団体（奈良生駒高速鉄道（株）、近鉄ケーブルネットワーク（株）など）となっている。

業務分野別の内訳では、「産業・雇用」関連で9団体、「都市づくり・交通」で6団体となっており、全体の約65%を占めている。民法法人は、「産業・雇用」で7団体など、幅広い分野において存在している。

業務分野	地方 公社	財団 法人	社団 法人	株式 会社	社会福 祉法人	個別法	合計
福祉・保健・医療		1	1		1	1	4
教育・文化・スポーツ		1					1
環境保全						1	1
産業・雇用		5	2			2	9
都市づくり・交通	1	3	1	1			6
情報通信・放送				2			2
合計	1	10	4	3	1	4	23

(設立年代別の内訳)

設立年代別で見ると、全体の約74%が昭和60年代以前に設立された団体であり、平成8年以降に設立されたのは2団体のみである。最も新しく設立された団体は、平成10年の奈良生駒高速鉄道(株)である。

設立年代	地方 公社	財団 法人	社団 法人	株式 会社	社会福 祉法人	個別法	合計
S40年以前		1	1			3	5
S41年～S50年	1	2		1	1		5
S51年～S60年		3		1		1	5
S61年～H7年		4	2				6
H8年以降			1	1			2
合計	1	10	4	3	1	4	23

(出資金等の状況)

出資金等の割合で区分すると、生駒市が25%以上出資している団体は3団体(生駒市土地開発公社・(財)生駒市ふれあい振興財団・(財)生駒メディカルセンター)、15%の出資が1団体(奈良生駒高速鉄道(株))、その他の団体はすべて5%以下の出資にとどまっており、市の設立・運営への関与は非常に小さなものとなっている。

(社福)生駒市社会福祉協議会・(社)生駒市シルバー人材センターについては、出資等を行っていない。

市の出資金等の総額は、約16億5千万円。このうち約93%(15億3,825万円)を、けいはんな線の建設整備等のために設立された奈良生駒高速鉄道(株)が占めている。

1千万円以上を出資している団体は5団体。全体の約70%にあたる16団体は500万円以下の出資(100万円以下は11団体)となっている。

(市の人的関与の状況)

市からの職員派遣・役員への就任を行っている団体は、5団体である。

市職員の役員への就任は合計で25人であり、うち22人は市の関係部局の職員が兼務している。

団体への職員の派遣は、合計で42人となっており、(財)生駒市ふれあい振興財団が26人で約62%を占めている。

職員については、「公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」に基づき派遣されており、派遣職員の給与は、市の条例に基づき直接支給されている。(シルバー人材センターにおいては、H20年度までは派遣先である団体が支給していたが、H21年度から直接支給となった。)

H20年度の市の職員に対する給与支給総額は、職員数45人(非常勤の役員を除く。)で、357,126千円である。(ただし、土地開発公社は全て市職員との兼務であり、給与支給額は市職員としての給与総額である。また、派遣先支給であったシルバー人材センター分を含んでいる。)

(H20.4.1現在)	役員			職員			常勤	非常勤	合計
	常勤	非常勤	計	常勤	非常勤	計			
土地開発公社		7	7		9	9	0	16	16
社会福祉協議会	1	2	3	5		5	6	2	8
シルバー人材センター	1		1			0	1	0	1
ふれあい振興財団	1	6	7	15	11	26	16	17	33
生駒メディカルセンター		7	7	2		2	2	7	9
合計	3	22	25	22	20	42	25	42	67

- ・「役員」の「非常勤」は、すべて市職員との兼務である。
- ・土地開発公社の「職員」は、市職員との兼務である。
- ・ふれあい振興財団の「職員」「非常勤」は、定年退職者の再任用である。

(H20年度)	給与支給 市職員数	給与支給額 (千円)	備考
土地開発公社	9	(77,486)	給与支給額は、市職員としての給与総額
社会福祉協議会	6	62,811	
シルバー人材センター	1	(11,502)	H20年度は派遣先支給
ふれあい振興財団	27	182,504	
生駒メディカルセンター	2	22,823	
合計	45	357,126	

- ・非常勤の役員を除く

(市からの補助金、委託料等の財政的関与の状況)

H20年度決算における市から出資団体への補助金、委託料等の支出の状況は、以下のとおりである。

○運営・事業実施等への補助

団体名	金額（円）	項目
ふれあい振興財団	24,787,945	事務局助成、文化・体育等振興事業補助
生駒メディアセンター	15,000,000	介護老人保健施設運営補助金
社会福祉協議会	40,000,000	社会福祉協議会運営補助金
シルバー人材センター	17,000,000	シルバー人材センター運営補助金
合計	96,787,945	

○事業・運営の負担金等

団体名	金額（円）	項目
奈良県信用保証協会	33,115,463	中小企業債務保証料補給金（融資の際の保証料を市が負担）
奈良県国民健康保険団体連合会	777,712,534	保険財政共同安定化、高額医療費共同事業等の負担金
大阪湾広域臨海環境整備センター	7,126,000	廃棄物埋立処分場整備負担金
（社）奈良県都市整備センター	70,000	年会費
合計	818,023,997	

○業務の委託等による支出

団体名	金額（円）	項目
ふれあい振興財団	384,718,107	施設管理委託（生駒山麓公園・ふれあいセンター（H21.7月まで）、体育施設等）
生駒メディアセンター	162,105,856	休日夜間応急診療、地域包括支援センター、学校検診
社会福祉協議会	59,419,250	施設管理委託（コミュニティセンター（H20年度まで）、福祉センター）、地域包括支援センター
シルバー人材センター	90,615,478	各種業務委託（放置自転車防止指導等、公園・緑地清掃草刈、空き缶回収処理、市民農園維持管理、公共施設夜間受付等）
奈良県国民健康保険団体連合会	152,169,944	レプト処理、共同電算処理等の委託・レプト処理、審査支払等の手数料
大阪湾広域臨海環境整備センター	19,068,840	一般廃棄物埋立処分委託
（財）なら建築住宅センター	150,000	特殊建築物等定期報告業務委託
近鉄ケーブルネットワーク（株）	53,037,384	光回線・CATV等の利用料、広報番組等制作の委託、光回線等維持管理等の委託及び設備等工事
奈良テレビ放送（株）	6,797,000	広告料、十六夜コンサートプロデュース業務委託
合計	928,081,859	

各団体への支出状況の詳細は、別紙2「出資団体等の状況【主要5団体】【その他の団体】」参照

② これまでの外郭団体見直しの状況

生駒市では、財政状況への危機感を背景に、平成18年度以降、外郭団体の廃止、機能見直しなどの改革に以下のとおり取り組んできている。

○生駒都市開発（株）の破産処理

生駒市が50.1%出資していた第三セクター 生駒都市開発（株）について、平成18年7月に破産処理を実施。

（会社の概要）

生駒都市開発株式会社は、生駒駅前北口市街地再開発事業により建築された建築物（アントレいこま1・2、駐車場、歩行者専用道路）などの管理・運営を行うため、市内の金融機関、百貨店、損保会社などとともに、市が2億5,000万円（50.1%）を出資し、資本金4億9,900万円で平成8年10月に設立された。

（破産処理の経緯）

景気の低迷などにより、会社の収入は思うように伸びず、加えて主要業務である機械式駐車場の高額な維持経費がかさみ、第三セクターという性格上、当初から市による経営支援に頼らなければならない状況であった。

経営診断の結果、実質的には債務超過で経営破綻の状態にあり、会社の無理な存続は市からの税金投入額を増やすことになるため、速やかに廃業（破産）することが望ましいと判断された。

（改革の効果）

市が支出していた駐車場管理等の業務委託料、基盤安定のための補助金などが削減されたことにより、年間 約1億1,000万円の財政的効果が得られた。

○生駒市ふれあい振興財団の機能縮小

市の文化・体育施設の管理を主たる業務としているふれあい振興財団について、平成19年3月に実施した経営診断の結果や施設管理のあり方の検討を踏まえ、団体の解散を視野に入れた取組みを順次実施している。

ふれあい振興財団が管理運営を行う公共施設について、民間指定管理者等を公募することにより、施設管理業務からの撤退を進めている。

金鷄の杜倭苑（高齢者交流施設）については平成21年度から、生駒山麓公園（ふれあいセンター、野外活動センターなど）は平成21年7月から民間事業者が管理運営を行っており、井出山プール等についても温水プールの新設に伴い民間事業者を公募し、現在施設を整備中である。

また、その他の体育施設についても新たな指定管理者の公募・選定手続が進められている。

○生駒市社会福祉協議会の見直し

社会福祉協議会の事業として実施していたボランティアセンターや子育てサロンの運営を市へ移管するなど、団体の事業見直し等に伴い、市から交付している運営補助金を順次削減している。

また、地方交付税措置相当額について、社会福祉協議会の福祉目的基金として積み立てるため、過去に市が支出した補助金（約3億5,200万円）の返還を受けている。

(3) 外郭団体を取り巻く環境

① 規制緩和・競争原理の拡大

○民間事業者・NPO法人等の活動領域拡大

公的なサービスを民間に開放しようという流れの中で、これまで出資法人を活用してきたサービスについても、民間に委ねようという動きが加速してきている。

新たに行政サービスを担う多様な主体が存在感を増している。NPO法人や各種ボランティア団体をはじめ、企業の指定管理者への進出、また、企業による社会貢献活動の展開、コミュニティビジネスの萌芽など、公的サービスを代替する組織や担い手が地域に広がりを見せ始めている中で、外郭団体も民間事業者などとの競争が求められる状況に直面している。

○指定管理者制度の導入

平成15年6月に地方自治法が改正され、民間事業者などの団体に公の施設の管理を委ねることができるようになった。

生駒市では、平成18年4月の制度導入時には46施設のうち38施設（約83%）で外郭団体が指定管理者となっていたが、公募による選定を順次進めてきた結果、現在は44施設のうち6施設（約14%）に大幅に減少している。（指定管理者選定中の体育施設は民間管理として計算。）

大半の施設で次期選定を迎える平成22年度には、公募対象施設がさらに拡大される見込みであることから、現在、指定管理者となっている外郭団体についても次回、選定される保障はなく、民間事業者と競争し、その中で選定されるためには、これまで以上に危機感を持ち、一層の効率的、効果的な経営を図る必要がある。

② 財政基盤の脆弱性・効率化の要請

○市の人的、財政的支援への依存による自立性の欠如

出資団体、特に市と関係の深い主要団体における財政的な基盤は、市からの補助金や業務委託に多くを依存している。

外郭団体への市による過度な関与は、団体の自立的な運営や事業実施における効率性を阻害するため、見直しが求められる。

また、市との密接な関連を持つ団体には、市の職員が役員に就任しているほか、職員派遣が行われているところである。

市の施策の補完・連携を図る上で、必要最小限の人的関与は必要であると考えられるが、出資法人の主体的な事業執行を確保し、経営責任の明確化を図る上では、適正な関与のあり方を検討する必要がある。

○行政改革による委託、補助事業等の見直し

生駒市では、行政改革大綱・アクションプランに基づき、経費の節減等による行政運営の効率化を推進している。

外郭団体についても、運営補助金の削減や業務委託の範囲の見直し等に順次取り組まれているところであり、市への財政的な依存度が高い状況にあることを踏まえ、事業運営の効率化等による財政基盤の強化が不可欠となっている。

③ 積極的な情報開示の流れ

外郭団体は公的サービスの一翼を担っていることから、その経営状況等について積極的な情報公開に努めるなど透明性を高める必要がある。

各外郭団体は効果的に機能しているのか、効率的な運営がなされているのか、補助金の支出など市の関与は必要なのかなど、従来にも増して市民はその動向を注視していると思われる。

生駒市の情報公開条例においても、生駒市土地開発公社を条例上の「実施機関」とする改正が行われ、本年4月から、制度上、文書の開示義務を直接負うこととされたところであるが、外郭団体の事業や経営状況、市の関与の状況等について、自発的な情報公開のさらなる充実が求められる状況である。

④ 新たな制度への対応

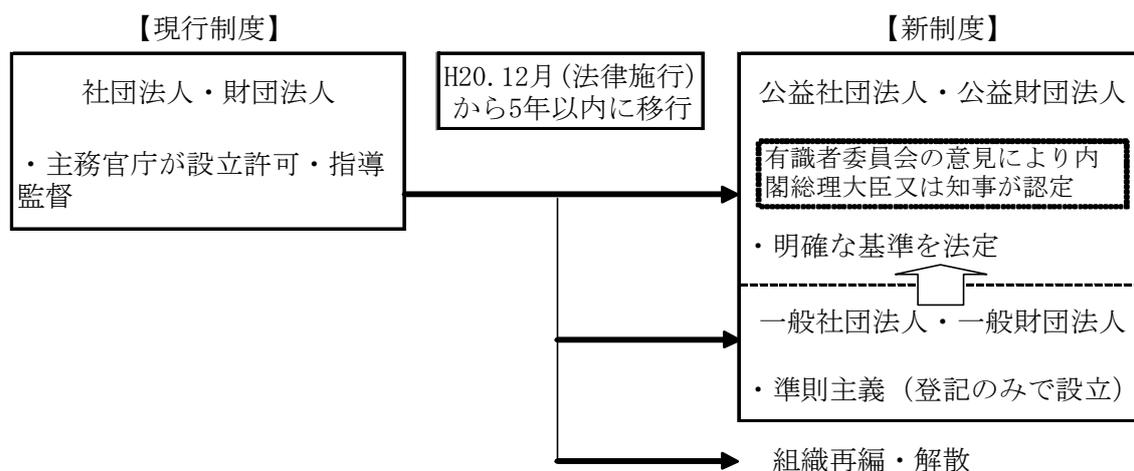
○新公益法人制度の導入

公益法人制度は、平成20年12月に施行された公益法人改革関連法によって大きく変化する。

現在、財団法人又は社団法人である団体は、移行期間である法施行から5年の間に公益財団法人・公益社団法人に移行するか、一般財団法人・一般社団法人となるかを選択しなければならないこととなるが、現在の活動内容が、主として施設の管理や市からの受託事業である団体は、税制上の優遇措置等がある公益財団・公益社団に移行することが困難となることも見込まれる。

いずれにせよ、その活動内容、組織のあり方等を早急に検討することが求められている。

[新公益法人制度の概要図]



○財政健全化法による健全化判断比率の公表義務づけ

平成 19 年 6 月に、地方公共団体の財政の健全化に関する法律が制定され、毎年度、以下の健全化判断比率を監査委員の審査に付した上で、市議会に報告し、公表しなければならないこととなった。

健全化判断比率	趣旨
実質赤字比率	一般会計等を対象とした実質赤字の標準財政規模に対する比率
連結実質赤字比率	全会計を対象とした実質赤字(又は資金不足額)の標準財政規模に対する比率
実質公債費比率 (3ヶ年平均)	一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模に対する比率
将来負担比率	一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率

※標準財政規模：その地方公共団体の標準的な状態で通常収入が見込まれる一般財源の規模

特に、将来負担比率は、将来負担すべき実質的な負債についての比率で、「一定の設立法人の負債額等の負担見込額」が含まれることになるなど、外郭団体の改革を促進するための制度的な見直しが行われていることから、現在、市には実質的な将来負担がない状況ではあるが、引き続き確かな対応が求められる。

健全化判断比率 【20年度決算】	実質赤字比率	連結実質赤字比率	実質公債費比率 (3ヶ年平均)	将来負担比率
生駒市	△1.91%	△12.24%	5.0%	△23.0%
早期健全化基準	12.39%	17.39%	25%	350%
財政再生基準	20%	30%	35%	

3 検討の対象

(1) 検討の対象とした団体

生駒市が出資等を行っている団体のうち、出資等の割合が少なく、市単独では、当該団体の運営等について判断することが困難であるものを除き、以下の基準により、5 法人について検討を行った。

①生駒市が設立した地方公社

- ・生駒市土地開発公社

②生駒市が 1/4 以上を出資している法人で、生駒市の出資割合が最大のもの

- ・財団法人生駒市ふれあい振興財団
- ・財団法人生駒メディカルセンター

③その他生駒市の人的・財政的関与の状況を踏まえ、検討の必要があるもの

- ・社会福祉法人生駒市社会福祉協議会
- ・社団法人生駒市シルバー人材センター

4 検討の内容・方法

(1) 検討に当たっての基本的な考え方

外郭団体を取り巻く状況を踏まえ、次のような視点に基づき、個別法人の検証と今後の方向性の取りまとめについて審議を行った。

- ①社会経済情勢や市民ニーズの変化に団体の活動内容は適応しているか。
- ②団体運営の自主性・自立性をどう高めるか。
- ③民間のノウハウやマネジメントの手法を取入れ、効果的・効率的な事業実施ができないか。
- ④経営の健全性が確保されているか。

(2) 検討内容

検討対象とする法人について、ヒアリング等の実施により現状を把握し、次に掲げる項目を個別に検証した上で、今後の方向性について提言を行うこととした。

また、各法人の個別検証を通じて明らかとなった課題等を踏まえ、生駒市における今後の外郭団体のあり方、活用の方向性のほか、職員派遣、財政援助の基本的な考え方等について、併せて意見を述べることとした。

検討項目	検討内容
①事業の必要性	・設立当初の事業目的を既に達成したのではないか。
	・事業目的が社会的ニーズを失ったのではないか。
②市の関与の必要性	・市として今後も外郭団体に関与（補助、役員就任、職員派遣）する必要があるのか。
	・外郭団体が自立的に経営を行うことはできないか。
③外郭団体の活用の必要性	・市にはない独自のノウハウやネットワークを団体が有しているか
	・市直営で実施するよりも効率的に実施できているか。 (再委託の割合が大きすぎないか)
	・団体を活用するメリットが明らかであるか。
	・市民満足度はどうか。
④民間との比較	・民間企業やNPOなどが類似の事業を行っていないか。
	・事業を（純）民間企業等に委託（指定管理者）することができないか。
⑤経営上の課題	・多額の赤字や負債を有し、経営の持続性が危ぶまれる状態にないか。
	・収益について、市からの補助金等に過度に依存していないか。
	・原価意識や市場感覚に乏しい非効率な運営になっていないか。（コスト抑制の工夫が見られるか）
⑥団体や事業廃止の影響への考慮	・市民、団体の関係者にどのような影響を与えるか。
	・市の施策や財政にどのような影響を与えるか。

(3) 検討の方法・手順

本部会では、個々の外郭団体の現状や課題を明らかにするとともに、市の担当部局や団体自身の認識と方針を詳細に確認するため、次の手順により審議、検討を行った。

① 担当部署及び団体による調書作成

各法人の概要や職員派遣の状況、財務状況、実施事業等を把握するとともに、法人自身が認識している課題、市の担当部局の評価と今後の方針を確認するため、「外郭団体の状況に関する調書」の作成と関係書類の提供を依頼し、検討の基礎資料とした。

提出を受けた調書は、別紙3のとおりである。なお、この調書において各団体の財務状況を把握するために記載している「財務・資産関係指標」の考え方については、次のとおりである。

安全性・健全性	自己資本比率 正味財産合計／資産合計×100	<ul style="list-style-type: none"> ・高い方が好ましい。 ・団体の資産に占める資本・正味財産の割合を示す。(売却等の目的で資産を保有し事業を行う団体は業務の特殊性から構造的に低くなる。)
	借入金依存率 借入金収入／当期収入合計×100	<ul style="list-style-type: none"> ・低い方が好ましい。 ・総収入に対する借入金の割合を示す。
	流動比率 流動資産合計／流動負債合計×100	<ul style="list-style-type: none"> ・高い方が好ましい。一般的には100%以上が望ましいとされている。 ・1年以内に返済すべき負債に対する1年以内に資金化できる資産の比率から、団体の短期的な支払い能力を見る。
効率性	人件費比率 人件費計／当期支出合計×100	<ul style="list-style-type: none"> ・低い方が好ましい。 ・事業活動に占める人件費の割合から経営の効率性を見るもの。マンパワーが業務の中心となる団体は高くなる傾向にある。
	管理費比率 管理費／当期支出合計×100	<ul style="list-style-type: none"> ・低い方が好ましい。 ・支出に占める管理費(管理部門の人件費、理事会等の運営経費等の事務費、事務所の維持管理費、光熱水費など団体の運営に必要な基礎的な経費)の割合から、団体運営の効率性を見る。
	職員1人当たり収入額 当期収入合計／職員数(役員除く。)	<ul style="list-style-type: none"> ・高い方が好ましい。 ・職員1人当たりの収益額により団体の生産性を見る。
自立性	市への財政依存度 市からの収入合計／当期収入合計×100	<ul style="list-style-type: none"> ・収入総額に占める市からの補助金、委託料等の割合から、市との関わりの度合、団体の自立性を見る。

② 担当部署及び団体へのヒアリングの実施

外郭団体(及びその事業)の必要性、市の関与(人的・財政的)の状況、今後の経営方針等に関し、書面等で把握できない事項、特に確認を要する事項などについて質疑を行うため、5つの法人の事務局職員と市の担当部署に対し、事実や状況の確認、把握に重点を置いたヒアリングを実施した。

5 外郭団体に関する検討結果

(1) 個別団体についての改革意見

本部会において、各外郭団体の検証を行い、今後の改革の方向性、改革すべき事項について整理した意見は、以下のとおりである。

① 廃止（解散）すべき法人

法人名	生駒市土地開発公社
改革の方向性	解散に向けて具体的な課題の処理を進めるべきである
改革意見の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・右肩上がりの経済の時代が終わり、景気が低迷し地価の継続的な下落が続く現状においては、土地開発公社による先行取得の経済的メリットはすでに失われており、近年、現に廃止する自治体はかなり増加している。 ・公社による先行取得は、議会のチェックを受けないことから不正の温床となるリスクを制度的に内在していると言える。 ・これを踏まえ、土地開発公社は廃止し、以後の用地取得は市の予算に直接計上した上で実施するべきである。

法人名	(財) 生駒市ふれあい振興財団
改革の方向性	<ul style="list-style-type: none"> ・財団については、市の方針に沿って団体の解散に向けた手続を進めるべきである ・財団が管理していた公共施設については、民間の創意工夫による管理運営を積極的に展開していくべきである。
改革意見の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・実質的には市の組織の一部と言える状況にあることから、市の直接実施又は民間による運営と比較した優位性は皆無であると言わざるを得ず、今年度中に財団の担当事務（管理施設）がなくなることを踏まえ、市の方針どおり、解散に向けた手続を進めるべきである。

② 抜本的な経営改善・事業再編を行うべき法人

法人名	(社福) 生駒市社会福祉協議会
改革の方向性	<ul style="list-style-type: none"> ・市は、行政と社会福祉協議会との役割分担を明確化する中で、団体の今後の方向性を早急に確立すべきである。 ・民間との競合分野である介護保険事業については、撤退を含めた見直しを検討し、基本的機能に特化すべきである。
改革意見の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・以下のとおり、団体の方向性・機能の明確化と事業の絞り込みを行うべきである。 <li style="padding-left: 20px;">[基本的機能の強化等] ・社会福祉協議会の特性を活かし、ニーズと活動のコーディネート、活動間の連絡調整、活動づくりの支援など、基本機能に基づく取り組みを強化することが望まれる。 ・市としての団体の活用方針を明確化して、団体の事業と市が行う事業との関係性を整理すべきである。 <li style="padding-left: 20px;">[デイサービスセンター] ・赤字解消の有効な対策が見いだせない状況であることも踏まえ、地域におけるサービス提供体制に支障が生じないように配慮しつつ、介護保険事業等からの撤退を検討すべきである。 <li style="padding-left: 20px;">[福祉センター] ・民間団体等による管理運営への参入の可能性を考慮した上で、次期指定管理者の指定に際しては、公募を前提として検討されるべきである。

③ 市の関与の縮小とともに、事業の見直しを行うべき法人

法人名	(社) 生駒市シルバー人材センター
改革の方向性	市は、市職員の派遣の中止及び運営補助金の見直し等を実施するとともに、公共業務の発注という手法ではなく民間からの受注拡大を促すことにより、団体の育成と自立性強化を図るべきである。
改革意見の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・市からの受託事業など公共業務への依存体質を改善し、民間事業者との適正な競争の中で、受注機会の拡大に努めるべきである。 ・自転車駐車場の指定管理業務等については、公募による民間事業者との公正な競争により管理者を選定すべきである。 ・会員からの職員の登用などにより、平成 21 年度をもって市職員の派遣を中止する方向で検討すべきである。 ・運営補助金については、市職員の派遣を中止するに際し、派遣職員（1 名）分の給与に相当する額を削減すべきである。

法人名	(財) 生駒メディカルセンター
改革の方向性	<ul style="list-style-type: none"> ・介護老人保健施設の次期指定管理者は公募により選定すべきである。 ・介護保険関連事業については、更に経営の独立性・効率性の向上を図るべきである。 ・将来的には休日・夜間応急診療事業に特化した事業構成とすべきである。
改革意見の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・介護老人保健施設については、民間事業者等の参入可能性も皆無ではないと見込まれることから、次期指定管理者の選定は、広く民間法人の参画を求める公募により行うべきである。 ・居宅介護支援、訪問看護、地域包括支援センター事業の介護保険関連事業については、更なる経営の独立性・効率性の向上が求められる。 ・官民の適切な役割分担や公平・公正な競争の確保の観点から、将来的には、応急診療事業に特化し、安定した運営基盤を確立する方向性を模索すべきである。

上記の提言の詳細な内容のほか、本専門部会の検証に際して把握した各外郭団体の現状や役割、改革の実現に際して留意すべき事項等については、別紙 4「外郭団体個別検証結果」を参照されたい。

(2) 共通の課題と改善意見

今後も存続する外郭団体については、それぞれの分野における公共的活動の担い手として、健全な財務状況を確保しつつ、より効果的かつ効率的な活動が展開できるよう、検証の結果得られた外郭団体全般に共通する課題について、以下のとおり意見を述べる。

【外郭団体自身のあり方】

① 自主的・自立的経営の推進

○組織体制

市から独立した経営機能を発揮するためには、市の人的関与を可能な限り縮小する必要があり、市職員の団体への派遣や退職職員の役職員への登用についても、必要最小限の範囲にとどめるとともに、直接雇用の職員を育成するとともに、外部から専門性や経験に優れた人材を積極的に登用するような取組も必要である。

○経営基盤の強化

団体の自主性を高めていくためには、財政の自立性を高めていくことが必要不可欠であり、市の受託事業や財政支援に過度に依存しない財務体質を確立することは、団体の継続的な活動を確保する観点からも極めて重要である。

このため、独自に蓄積してきた経験、ノウハウなどを活かした自主財源の確保のほか、市からの補助・委託事業の減少に柔軟に対応できる運営形態を構築するため、自主事業を含めて団体の事業を見直して真に必要な事業に特化し、資金を集中配分するなど、経営基盤の強化に努める必要がある。

② 経営目標を明らかにした計画の策定

外郭団体が自らの目的に沿ってその活動を効果的に展開していくためには、経営全般にわたる中長期的な目標と具体的な取組を明確にする必要があることから、中長期の経営計画を策定するとともに、毎年度、具体的な目標を定めて取り組んでいく必要がある。

【市の関与のあり方】

③ 外郭団体への関与の基本原則

市は、外郭団体が自立に向けて主体的な経営改善に取り組めるよう、基本的なスタンスを明示し、意欲を引き出すような仕組みを構築する必要がある。

これまで、市の政策的な都合により特定の事業を担わせている状況や、多大な財政的関与があるにもかかわらず、外郭団体に対する市（担当部署）の指導・調整が必ずしも充分ではない状況が見受けられた。外郭団体を取り巻く環境変化に適切に対応するためには、団体自らの努力はもちろんのこと、市の明確な事業方針の提示や適切な指導・調整は欠かせない要素である。

また、市はこれまで、社会福祉協議会や生駒メディカルセンター等に対して、デイサービス施設や居宅介護支援、地域包括センターなどの事業を、制度の移行期における円滑な事業の実施、民間事業者の先導的な役割を求めるといった事情から委ねてきた経緯がある。

今後も国の制度改正等により同様の状況が生じることが想定されるが、外郭団体の事業が肥大化することにより、経営の悪化や民間事業者の圧迫といった事態が生じないよう、時代の流れや社会経済情勢の変化に応じた適切な見直しがなされるべきである。

④ 人的関与

市職員の外郭団体への派遣については、各団体の自立的な経営・運営を促していく観点から、施策の推進上の必要性等を十分に考慮した上で、各団体の状況に応じた段階的な引き揚げ等を検討すべきである。

また、「公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」を踏まえ、市による給与負担を行う場合は、法人の業務範囲を精査し、適正な手法で実施する必要がある。

役員就任についても市の過度な関与は避けるべきであるが、事業実施上の市との連携や指導力を発揮するため、非常勤の立場として適切な程度で参画することは、主たる出資者等としての市の責任を果たす上で一定の必要性は認められるものとする。

⑤ 財政的関与

外郭団体は、独立した事業体であり、原則として、その経営は当該団体の自助努力により行われるべきである。

業務委託料（指定管理料）、補助金等の支出に際しては、市の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、市がその施策の推進を図るために必要な場合に限定することを原則として明確に認識すべきである。

○補助金

特に補助金の交付については、市民ニーズに適切に対応していくためには、法人の運営経費全般に対する包括的な補助ではなく、市として推進する必要があると考える事業に対して、個々具体的に補助対象経費の積算根拠等を明確にした上で重点的に補助金を支出することが必要である。

○施設管理における外郭団体のあり方

平成18年度から導入している指定管理者制度については、平成23年度から次期指定管理期間に移行することとなる。

これまで外郭団体等の既存団体に無条件で指定管理者を委ねてきたところであるが、施設そのものの必要性を含めて、制度導入の効果や外郭団体等による管理実績を検証し、次の指定管理者の指定に当たっては、公募を前提として取り組むべきである。

また、営利法人等を含めた民間の事業者と同列の立場で指定管理者の公募に応募することとなる外郭団体については、できる限り早期に、当該団体の運営に対する市の関与を縮小していくことが適当である。

○建物等の無償使用

各外郭団体においては、市が所有する土地建物等について、行政財産の使用許可といった形により、事務所用や事業用として無償で使用している状況が見られる。

各団体が真に自立的な経営・運営を行っていく上では、政策上の必要性や事業の採算性等に配慮した上で、民間事業者等との均衡の観点や資産の有効活用の点からも段階的に見直すべきである。

【その他】

⑥ 公益法人制度改革への対応

市の外郭団体等のうち財団及び社団の公益法人については、平成20年12月から施行された新たな公益法人制度の大きな影響が予想される。

施行後5年間の経過期間があるが、公益認定を受けるためには、様々な課題への対応が必要となる。市と団体とは、今後の事業見込みなどについて緊密な情報交換を図るとともに、市は各団体が主体的に改革への対応について早急に検討を進めるよう促すべきである。

⑦ プロパー職員の処遇について

外郭団体の廃止、事業の縮小等により生ずる法人で直接雇用する職員（プロパー職員）の処遇に関する課題については、原則として各団体において対応を図るべきものであるが、市の要請などに基づく委託業務を中心として団体の運営がなされてきた実態を踏まえ、関与の程度に応じた適切な対応を市として検討する必要がある。

(3) その他の出資団体等について

個別の詳細な検証を加えた5つの法人以外にも、市が出資等を行っている団体は、多く存在する。

その多くは、県や他の都市との連携等による広域的な課題の解決を図るための団体であるが、一部では、漫然と加入を続けているだけで、事業実績や収支決算の状況はおろか、出資の経緯すらも判然としない例も見受けられる。

設立・出資から相当の年数が経過している団体も多く見受けられることから、今後、実態を早急に把握した上で、社会情勢の変化により出資等の必要性が失われた団体や事業効果が判然としない団体などについては、市政運営に与える影響を踏まえながら、出資の引き揚げ等の措置を講じることも検討課題とすべきである。

6 今後の外郭団体のあり方

(1) 外郭団体の設置・活用の基本的考え方

民間でできることは民間に委ねていくことを基本方針とし、外郭団体については、一定の公共性を確保していく必要性が極めて大きい事業分野を担う団体に限定する。

個別事業においても、創設当初は政策的な観点から外郭団体に委ねていたものであっても、状況の変化により、民間事業者等において同様のサービスが提供されていたり、市場が拡大している分野も見られることから、公的部門として対応すべき公共性や公益性が認められない状況に至った場合は、外郭団体を活用した事業手法を見直すべきである。

(2) 情報公開・透明性の確保

市民への説明責任を果たすため、外郭団体の経営状況や人的・財政的な関与の状況を市のHP等で毎年度公表すべきである。公開に当たっては、本部会の検証において活用した「外郭団体の状況に関する調書」を参考とされたい。

団体自身においてもHPの整備・充実を図るなど積極的な情報の開示に取り組むべきである。

(3) 経営評価のシステム化

外郭団体がより効果的で自立した事業展開を行っていくためには、活動の成果を適切に把握、評価し、次の取組に活かしていくマネジメントサイクルを確立していく必要がある。

このため、中長期的な計画や毎年度の目標をもとに、団体自らが活動状況等について点検評価し、達成度や課題等を明らかにする仕組みを設ける必要がある。

市としても、団体の果たすべき役割や財務状況のほか、活動の実態を適切に把握し、第三者による定期的な評価をシステム化していく必要がある。

また、市の監査委員から検討・改善等を求められた事項について、これを団体の運営に反映する仕組みが充分には組み込まれていない状況である。これを適正に機能させなければ、外郭団体が自ら適切な運営を担保できなくなるおそれがあり、監査委員からの意見を市及び団体が尊重し、迅速かつ適切に対応することをマネジメントサイクルの中に明確に位置づけなければならない。

7 おわりに

外郭団体は、市民生活に密接にかかわる事業を実施しているが、市民ニーズの多様化や規制緩和などにより事業の担い手は多様化している。

市民にとっては、適切なコストで質の高いサービスが提供されることが重要であり、その担い手が外郭団体であるか民間事業者等であるかは問題ではない。

このような状況の中、本専門部会では、市の行政サービスの補完的な役割を担ってきた外郭団体について、その存在理由を含めたあり方自体を抜本的に見直す時期であるとの結論に至った。

サービスそのものが民間事業者等と競合する時代状況の中、これまでどおり市との関係のみを重視する方向では、外郭団体の存在理由を明確にしたことにはならない。

外郭団体が独自の機能を発揮し、市民ニーズに合致したサービスを提供していくためには、団体自らがたゆまぬ経営努力を行い、自立した運営を継続していくことが不可欠である。

今回の提言は、今後の外郭団体のあり方について、外部の視点から率直な意見を取りまとめたものであり、改革に向けた個別提言については、団体の存在自体にもかかわる、かなり踏み込んだ内容となっているが、この提言を通じたサービス改善や組織体制の見直しは、生駒市の外郭団体が市民の理解を得ながら存続していくためには、必ず解決しなければならない課題であると認識している。

外郭団体の設立・運営に深く関与している市は、社会情勢の変化に応じて外郭団体の存在意義や役割・使命について不断の見直しを行う責務を有しているといえる。

今後この提言に基づいて、市においてさらに議論を深められ、各外郭団体が自主・自立の歩みを進め、将来にわたり市民サービスの向上が果たされるよう期待するものである。