

平成29年2月定例会 一般質問（概要）

平成29年 3月 8日

質問者：松本利明議員



1 指定管理者制度のあり方

～府営住宅の指定管理者の公募結果の状況や参考価格の算定方法などについて～

〈 松本議員 〉

一般に、公の施設については、当該施設を所管する部局において、大阪府として施設を保有する必要性を再点検するとともに、指定管理者制度も活用しながら、府民ニーズに合致した質の高いサービスの提供と効率的な施設運営を一層推進していく必要があると考えています。

現在、平成29年4月から始まる指定管理者の公募が行われ、事業者の決定がなされているところですが、その中で、府営住宅、府営公園、私の地元、茨木市にある中央卸売市場の公募内容の具体的な状況について検証していきます。

そこで、まず、先日、指定管理者制度導入による経費縮減に関して報道のあった府営住宅について、指定管理者制度導入の意義や効果、公募結果の状況及び価格提案の基礎となる参考価格をどのように算出しているのかについて、住宅まちづくり部長にお聞きします。

〈 住宅まちづくり部長答弁 〉

府営住宅の管理運營業務にかかる指定管理者制度の導入の意義については、民間の能力を活用し、入居者サービスの向上及び経費の節減を図ることができます。

指定管理者制度の導入による効果については、入居者サービス面では、指定管理者自らが提案した高齢者見守り活動や窓口の土曜日営業、外灯のLED化など、入居者サービス向上のための工夫を凝らした取組みが進んできています。さらに、経費面でも大きな縮減効果があり、例えば、大阪府住宅供給公社の管理代行時の実績と比較すると、平成22年度から今回の指定期間が満了する平成33年度までの12年間で累計額が約136億円となっています。

今年度の公募結果の状況については、公募を行った6地区において、それぞれ3社の応募があり、1社入札はなく、引き続き同一の事業者が選定されているのは4地区となっています。指定管理者の選定にあたっては、外部の有識者で構成する委員会において、事業者からの提案価格にもとづき算定した価格点とサービスの向上を図るための具体的な手法や施設の管理・維持修繕業務の内容等の品質点の合計が最上位の事業者を選定したものであり、十分競争性が発揮されていると考えています。

価格提案の基礎となる参考価格の算出方法については、まず、公募を行う全ての地区における現在の指定管理者の4年間の人件費、事務費、事業費の実績額を平均し、現時点の労務単価に補正を行った上で、それぞれの地区ごとの参考価格を算出しています。

～府営公園と中央卸売市場の公募結果の状況や参考価格の算定方法などについて～

〈 松本議員 〉

府営公園及び中央卸売市場について、住宅まちづくり部長に答弁いただいた同様の内容を、お伺いします。それに加えて、指定管理者の実際の収支の変動をどう扱うかということも併せて、都市整備部長、環境農林水産部長にお聞きします。

〈 都市整備部長答弁 〉

府営公園では、平成18年度に、18公園で指定管理者制度を導入しており、民間ならではの多様なサービスの充実により、これらの公園全体で、年間来園者数が約500万人増加したとともに、平成18年度から平成28年度までの11年間の合計で約175億円の経費削減となっています。

平成28年3月に公募を実施した9公園においては、新たに、にぎわい創出につながる収益事業の提案を求め、民間事業者の参入意欲を高める環境づくりを行ったが、結果的に6公園で1者応募となり、5公園で同一事業者となりました。これは、新たな取組み内容が十分に事業者には伝わらなかったためと考えており、現在公募中の9公園について、昨年12月に開催した事前説明会では、収益事業の提案事例等を積極的に発信したことで、参加者数が倍増したところです。

次に、参考価格の算定は、維持管理費や運営管理費などの支出については、民間の実勢

価格などをもとに府で積み上げた価格としており、施設の使用料などの収入については、利用者数が増加傾向にあることを踏まえ、直近3か年の実績の最高値を採用している。なお、公園管理においては、支出が収入を上回ることから、その差額を府が委託料として支払っており、実際の収支が変動してもその額は変更していません。

〈 環境農林水産部長答弁 〉

府中央卸売市場では、市場を取り巻く環境が厳しくなる中、平成24年度に全国に先駆け指定管理者制度を導入しました。導入後の効果としては、収入の確保や経費節減が図られるとともに、施設改修など、市場関係者のニーズに対して迅速かつ柔軟な対応ができています。また、自らのネットワークを活用して、百貨店等と連携したイベントなどを積極的に実施し、市場の知名度が高まっています。

次に、公募の状況については、昨年9月に指定管理者の公募を実施し、事前の説明会には9社の参加がありましたが、結果的には、応募は1社でした。

その理由としては、卸売市場の管理運営という特殊性や、府が提示した公募条件等を総合的に判断された中で応募に至らなかったものと考えます。

公募時における収支の参考価格の算定については、直近5か年の実績額の平均をもとに収入、支出を算出し、その差額を府への納付金の下限額として公募要項に示しました。これをもとに企業は収支計画等を提案することとなります。なお、実際の収入が提案額を上回った場合は、さらにその2分の1を府に納め、下回った場合は、負担区分等について府と協議を行うこととしています。

～指定管理者制度の現状に係る考え方について～

これまで、大阪府が委託している3つの施設にかかわる指定管理者の参考価格の算定方法等について、お伺いしてきました。

〈 松本議員 〉

事業者の応募の状況につきましては、府営住宅は6地区すべてで3者の応募がありますが、府営公園は9公園中6公園が1者の応募に留まっています。中央卸売市場にいたっては、既存契約者1者しか応募がありませんでした。

事業者の選定結果につきましては、同一事業者の継続率の高さが目につきます。中央卸売市場は勿論のこと、府営住宅では6地区中4地区、府営公園では9公園中5公園が同一事業者の継続となっています。

公募時の参考価格のうち、支出にかかる算定価格については、府営公園は民間の実勢価格などをもとにして積み上げ方式で算定していますが、府営住宅は4年間の実績額の平均に労務単価で補正したもので、中央卸売市場は5年間の実績額の平均で、算定しています。支出の算定方式がバラバラなことがわかります。

公募時の参考価格のうち、収入にかかる算定価格については、該当がない府営住宅を除

き、府営公園、中央卸売市場ともに実績で算定していますが、府営公園は3年間の最高値、中央卸売市場は5年間の平均を採用しています。

収支の考え方は、府営公園は支出と収入の差額を委託料として支払い、中央卸売市場は収入と支出の差額を納付金として徴収しています。収支が変動した場合の扱いについて、府営公園は委託料の変更はありませんが、中央卸売市場は収入の増加分の半分は大阪府に納付、減少した場合は、事業者と大阪府が協議の上、決定することになっています。収入の算定方式、収支の変動の扱い方がバラバラです。

繰り返しになりますが、府営公園に関しては、参考価格の算定にあたって、支出については、積算基準による積み上げ方式により行われていますが、収入については、過去3年間の最大値で設定されています。

今後もこのような取扱いを続けていくと、指定管理者が収入増加に努力すればするほど、その後の利益を捻出することは困難になると思われます。

府営住宅と中央卸売市場に関しては、管理費は実績をもとに、参考価格を算出しています。

府営住宅については、単価補正を行っているものの、実績はあくまでも企業努力であり、こうした手法を継続していくと、今後益々厳しい状況になっていくのではないかと危惧いたします。

また、今回の公募結果では、3施設とも既存契約事業者と引き続き契約するケースが多く見られましたが、既に新規参入がしにくい状況が生じているのではないのでしょうか。

指定管理者制度の本来のあり方からすれば、多くの事業者が参入することで、サービスの質の向上と経費の節減を図ることが目的であったはずですが。

大阪府の財政事情を優先し、経費の節減を優先するあまり、サービスの質の向上の部分がおざりになっているように思います。

そこで、算定方法がバラバラである現状や、サービスの質を確保するための取り組みについてどのように考えておられるのか。また、今後、多くの事業者の参入できるような制度構築についてどのように考えておられるのか、財務部長にお伺いします。

また、中央卸売市場に関しては、今年度の公募でも、既存契約している1社しか応募がありませんでした。

市場の、指定管理者選定委員会の委員からは、公募条件である大阪府への納付金の設定が企業にとって厳しく、5年後も同様であれば、企業の応募があるか疑問であるため、大阪府は指定管理者制度自体の継続可能性を考えて参考価格の算定にあたるよう、指摘があったと聞いています。

選定委員から、制度の持続可能性について言及されるとは、かなり深刻な状況が生じていると思われませんが、この点についても財務部長のご所見をお伺いします。



〈 財務部長答弁 〉

指定管理者制度の目的は、「住民ニーズに合致した質の高いサービスの提供と効率的な施設運営の一層の推進」であると理解しています。

ご指摘のあった、参考価格の算定、サービスの質の向上、競争性の確保といったことについては、各施設所管部局において、施設の特性等を踏まえた上で、制度の目的に沿って適切に運用しているものと認識しています。

しかしながら、指定管理者の選定の回数を重ねるにつれて、業務の効率化の余地が減少する等、課題が生じている面もあります。

平成29年度以降、指定管理者の選定手続に入る施設については、こうした課題も踏まえ、施設所管部局と十分に協議していきます。

〈 松本議員 〉

今回、3つの施設を例示的に取り上げてお話をしましたが、大阪府が扱っている指定管理者制度の対象施設は他にもたくさんあります。

財務部長答弁のように、指定管理者制度における管理者の選定や運用に関して、各担当部局が施設の特性を踏まえた柔軟な対応をすることに関してはそのとおりだと思います。

しかし、今回指摘したように、バラバラであった参考価格の算定方法の考え方などは、大阪府の指定管理者制度のマニュアルを作成している財務部として、各部局に合理性のある指針を示すなどして統一的に処理すべきではないでしょうか。

現在、個別の予算協議の中で、財務部が大阪府の財政事情を盾に、各部局に対して収益

を優先し、実態を軽視した厳しい運用を迫っているような気がしてなりません。このやり方では、財務部と各部局との力関係によって、予算のつき方や参考価格の算定方法がまちまちになり、このことが指定管理者制度の本来のあり方を歪めてしまっているのではないのでしょうか。

また、指定管理者の選定の回数を重ねるごとに業務の効率化の余地が減少するという点につきましては、大阪府が扱っているすべての指定管理に共通する課題かと思われます。

こういった点について、各部局の対応にゆだねておくには限界があります。各部局の情報を共有し、大阪府全体としてよりよい指定管理者制度を構築していくには、その中心となってリーダーシップを発揮する部署が必要です。それができるのは、大阪府が扱っている指定管理者制度すべてを掌握している財務部において外にはありません。

財務部を中心として、大阪府の指定管理者制度の担当者を集めて情報を共有し、よりよい指定管理者制度を構築していく、連絡協議会のような場があってもいいのではないのでしょうか。

これらの点につきまして、ぜひともご検討いただきますよう、強く要望しておきます。

2 府営住宅の空室活用について

～多様な分野での積極的な取組について～

〈 松本議員 〉

昨年11月に府営住宅の空室を活用した小規模保育所が島本町に開設され、先日、私も常任委員会で視察させていただきました。これに続き、今年4月には交野市でも開設予定とお聞きしています。

島本町の小規模保育所では、子どもと近隣住民の方々とのふれあいによる多世代交流が生まれ、とても温かく受け入れられていると聞いています。

多くの待機児童を抱える私の地元、茨木市においても、このような取組がなされることを期待しているところでございます。

府営住宅の空室活用は、高齢化が進む府営住宅やその周辺地域のコミュニティ活性化に寄与するだけでなく、待機児童問題といった府営住宅が所在する市や町が抱える課題の解消にも寄与するものであり、既存のストックを有効に活かした良い取組であると評価しています。私は、このような活用方法以外にも多様な活用の可能性があると考えており、今後は、市や町の意向により柔軟に対応し、多様な分野での取組を積極的に進めていくべきかと考えますが、住宅まちづくり部長のご所見をお伺いします。

〈 住宅まちづくり部長答弁 〉

府営住宅の空室活用については、府営住宅ストックが府民の貴重な資産であるとの認識のもと、地元の市や町と連携し取り組んできたところであり、これまで小規模保育事業や

高齢者の交流拠点など府内7カ所で活用を図り、今月末には、池田市内において、地域で教育や子育て支援に取り組むNPOによる子育てに関する相談拠点が開設予定となるなど、着実に活用が拡大してきています。

今後は、さらに地域のまちづくりへの貢献が可能となるよう、子育て支援や高齢者支援といった取組に加え、市や町の意向も踏まえながら、若者の自立に向けて就労支援とあわせた住居の提供や、市や町における人口流入を図るための移住促進といった多様な取組への活用も進めてまいります。

～空室活用を円滑に実施するための枠組みづくりについて～

〈 松本議員 〉

空室活用は地域のまちづくりへの活用という素晴らしい取組にもかかわらず、制度としては、国の補助を受けて建設した公営住宅の「目的外使用」という扱いであり、その都度、国との協議が必要と聞いています。

せっかく地域のニーズをとらえて、多様な活用をしようとしているにもかかわらず、案件ごとに国と協議をしては迅速に進めていくことができないのではないのでしょうか。

昨年12月に策定した「大阪 府営住宅ストック総合活用計画」では、地域の安心の確保や賑わい・活力の向上に向けたまちづくりの推進のために、空室の活用を位置づけていますが、円滑に事業を実施できるような枠組みが必要と考えます。

この点につきまして、住宅まちづくり部長のご所見をお伺いします。

〈 住宅まちづくり部長答弁 〉

待機児童問題解消のための小規模保育をはじめ、空室活用への地域の多様なニーズが高まる中で、活用に向けた手続きの迅速化を図ることは、喫緊の課題と認識しています。

これまで空室活用については、市や町と連携して取り組むとともに、国とも十分に協議を行い、可能な限り速やかに対応してきたところであるが、個別案件ごとに国と協議を進めるため、地域の多様なニーズに迅速に対応していくことが困難でありました。

このため、大阪府としては、事業者の活用意欲を高めつつ、市や町の地域の創意工夫をこらした自主的かつ自立的な取組に対し、一括での事後承認が可能となる、地域再生法に基づく「府営住宅地域資源化プラン・大阪」を今月中に策定します。

3 府営住宅の移管

～府営住宅の移管について～

空室活用の取組が一層進められ、市や町のまちづくりに寄与していくことを期待していますが、市や町がより自由度をもって、府営住宅ストックを活用したまちづくりを進めていくためには、市や町がそれらのストックを自ら保有し、管理・運営していくこと、つまりは府営住宅の移管を推進することが必要であると私は考えます。

府営住宅は、高度成長期に、主に中国、四国、九州地方といった西日本から大阪圏への大量の人口流入により生じる住宅需要という広域的な課題に対応するため、大阪府が建設してきました。

しかし、今日では、福祉サービスの提供など住民に身近な地域的な課題への対応が市や町に求められる時代になっており、公営住宅の管理・運営やそれを活用したまちづくりは、住民生活を身近で支える基礎自治体が担うべきものであると考えますが、まず、府の基本的な考え方をお聞きします。

府営住宅の市や町への移管については、これまで既に実施した大阪市に続き、大東市や池田市とも覚書を締結し、移管に向けた協議が進められているところであり、着実に進んでいると言えますが、市や町が地域のまちづくりを進めるためにも、更なる移管の推進が必要と考えます。

移管の推進にあたっては、大東市に対して府が具体的なまちづくりを提案したことで移管の検討が進んだように、府営住宅ストックを活用して、どのようにまちづくりに活用できるかを市や町に対して示すことが重要であります。

したがって、提案の際には、例えば、市や町に所在する府営住宅の規模等、実情に応じたまちづくりの提案を行ってはいかがでしょうか。

さらに、現在、市や町は多様な住民ニーズに対応するため大変な状況になっていますが、そのような基礎自治体に移管して公営住宅を担ってもらうためには、規模に応じた提案だけでなく、市や町の実情にあわせた具体的なまちづくりの提案ができるよう、府として支援する体制づくりが必要と考えますが、住宅まちづくり部長に併せてお伺いします。

〈住宅まちづくり部長答弁〉

大阪府では、府営住宅の市や町への移管については、地域のまちづくりや福祉施策と緊密に連携した住民サービスの提供を進めるためにも、地域経営の主体である基礎自治体が公営住宅を担うということが望ましいとの考えから進めているものです。

また、大東市への移管に際しては、市のニーズに応じて、府から、順次での移管のほか、隣接する市営住宅と府営住宅の一体整備や、駅周辺・外環状線沿道という良好な立地を活かしたまちづくりなど、具体的な提案を行い、合意に至ったところです。

今後とも、移管にあたっては、小規模保育所導入などの空室活用や市営住宅と府営住宅の集約による活用用地の創出、若年世帯に限定した募集など、それぞれの市や町にある府営住宅の規模等、実情に応じたまちづくりの提案を行っていきます。

さらに、移管を一層進めるため、体制を強化することとし、市や町のまちづくりへの提案を専門に検討する「移管まちづくり推進チーム」を今月中に立ち上げます。

～更なる府営住宅の移管についての要望～

大阪府として積極的に支援するのは非常にいいことであり、市や町の実情に沿ったより

具体的な提案を行い、また、市や町に所在する府営住宅の規模なども考慮し、的確にターゲットを定めてスピード感をもって取り組むことにより、府営住宅の更なる移管につなげていただくことを要望して、私の質問を終わります。ご清聴、ありがとうございました。

