

平成31年1月10日開催

総務常任委員会資料【所管事務調査】

第6次行政改革の取組について

第6次行政改革の取組に関連する作業の実施について	・・・・・・・・	1
事務事業評価の実施について	・・・・・・・・	2～3
第三セクター等の経営健全化の推進について	・・・・・・・・	4～8

所管委員会	総務常任委員会
提出課	行政改革推進課

第6次行政改革の取組に関連する作業の実施について

第6次上越市行政改革推進計画（案）における基本方策の取組である次の2項目について、平成30年度において関連する作業を実施した。

□ 行政評価の実施

持続可能な行財政基盤の確立と経営資源の最適配分の実現、また、平成35年度以降の収支均衡に向け、平成31年度から平成34年度までに実施する事務事業を対象に、総合計画の「施策評価」と組み合わせて「事務事業評価」を実施

□ 第三セクター等の経営健全化の推進

外部の専門家からなる上越市第三セクター経営検討委員会が平成21年度に作成した「上越市第三セクター経営分析報告書」に基づく、これまでの当市や第三セクター等の取組について、今年度、再設置した同委員会において評価・検証を実施するとともに、同委員会の意見を参考に「第三セクター等に関する関与方針（案）」の策定作業を実施

【第6次上越市行政改革推進計画（案）における取組一覧】

- 1 行政運営手法の見直し
 - ① 行政評価の実施
 - ② 政策協議の実施
- 2 歳入確保の推進
 - ① 国県補助金等の確保
 - ② 自主財源の確保
- 3 公共施設の適正管理の推進
 - ① 施設の適正配置の推進及び維持管理の最適化
- 4 第三セクター等の経営健全化の推進
 - ① 第三セクター等の経営健全化の推進
- 5 効果的・効率的な組織体制の推進
 - ① 定員適正化の推進
 - ② 組織の見直し
 - ③ 人材育成の推進

事務事業評価の実施について

1 目的

総合計画の施策評価と事務事業評価を組み合わせ、限られた経営資源の範囲内で、政策的視点から施策の重点化を明確にするとともに、行革的視点から事業の必要性・有効性・効率性を評価することにより、施策の実現に資する重要な事業を着実に推進しつつ、事業量と業務量の削減を図るもの。なお、現時点では行政の自己評価にとどまることから、評価結果を見直し案と位置付け、今後、関係者等への説明や協議を十分に行いながら進めるものとする。

- (1) 財政規模の縮小への備え … 歳入に見合った歳出規模と業務量への見直し
- (2) 経営資源の最適配分 … 施策評価に基づく施策・事業の重点化
- (3) 最小経費・最大効果の事業執行 … 目的・目標の再確認。事業執行の更なる効率化

2 対象事業

- (1) 平成 31 年度から平成 34 年度までに実施を予定する一般会計及び特別会計（公営企業会計を除く。）の事務事業
ただし、施設の廃止・見直し等については、平成 32 年度末までに個別施設計画を策定するため、対象外とする。
- (2) 予算に計上はないが、一定以上の業務量を要する事務事業

3 評価の手順

(1) 施策評価

総合計画前期基本計画に基づく 42 の基本施策を構成する 106 の「施策の柱」ごとに、進捗や課題を考察し、今後 4 年間の取組の方向性を明確化した上で、政策的な事務事業の評価に反映

(2) 事務事業評価

評価段階	評価者
一次評価	事業所管課が評価項目（必要性・有効性・効率性）に基づき評価し、事業の方向性を判断
事務局ヒアリング	事務局（行政改革推進課・人事課・企画政策課・財政課）が一次評価に対し事業所管課へヒアリング
二次評価	副市長・教育長・政策監が、一次評価及び事務局ヒアリングによる事業の方向性に対し政策的視点で評価
最終評価	市長が二次評価に対し政策的視点で評価

4 一次評価の評価項目

評価項目	評価内容
必要性	<ul style="list-style-type: none"> ・市民ニーズ（市民の声や要望、対象者数の推移等を検証） ・行政関与の必要性（市が実施すべき事業か、民間や国県による代替の可否を検証）
有効性	<ul style="list-style-type: none"> ・目標の達成状況、進捗状況、主な成果（平成 27 年度～平成 29 年度）を検証 ・政策間の連携による複数分野での相乗効果を検証
効率性	<ul style="list-style-type: none"> ・近隣自治体や類似団体との比較による事業規模・サービス水準を検証 ・民間活力等の活用による事業実施の可否（事業の実施方法を検証） ・事務の効率化・簡素化（経費削減や事業の整理・統合などの可否を検証） ・適正な受益者負担（事業費やサービス水準とのバランス、自主財源の確保を検証）

5 評価結果の区分（事業の方向性）

平成 34 年度までの事業の方向性について、次の区分により評価を行う。

評価区分	内容
廃止	・ 廃止とする事業
一部廃止	・ 事業規模、事業費、対象者等を縮小する事業
見直し	・ 事業の成果・効果を高めるために内容を見直す事業 ・ 事業の実施主体やサービス提供方法、受益者負担を見直す事業 ・ 今後の方向性について、制度や計画等を含めて検討する事業
拡充	・ 事業規模、事業費、対象者等を拡充する事業
完了	・ 完了済み又は完了予定の事業
現状維持	・ そのまま継続して実施する事業

【見直し例】

- ・ 経費が増大する既存事業の見直し
- ・ 事業効果の低い事業の見直し
- ・ 施設の管理運営手法の見直し
- ・ 貸付料の見直し
- ・ 各種手数料、使用料、利用者負担金等の適正化
- ・ 補助金に関する基本方針に基づく、補助金・交付金の見直し
- ・ 子育て、教育関連事業の拡充

6 評価結果の取扱い

(1) 評価結果の公表

- ・ 評価結果に基づく見直し案を、平成 31 年 2 月下旬に市ホームページ等で公表

(2) 評価結果の反映

- ・ 評価結果と連動した「財政計画」及び「定員適正化計画」の策定
- ・ 評価結果に基づく取組を反映した予算編成の実施（平成 31 年度予算編成作業及び関係者協議を実施中）

(3) 関係者との協議

- ・ 事務事業評価は、平成 35 年度以降の財政収支の均衡を目指すための行政の自己評価であり、評価結果を見直し案と位置付け、関係者等への説明や協議を十分に行いながら進める。

第三セクター等の経営健全化の推進について

1 第三セクター等を取り巻く環境の変化への対応 … 抜本的な経営健全化の取組の必要性

第三セクター等は、民間の資金・人材・経営ノウハウを活用しながら、多様化・高度化する市民ニーズに対応し、市が直接事業を実施するよりも、より効果的・効率的な公共サービスを提供するために設立されたものであり、地域振興、市民サービスの維持・向上、地域雇用の拡大などを目的に、合併前の旧市町村の想いや期待を背負って設立し、合併後も継続して特定の役割を担ってきた。

しかしながら、社会経済情勢が大きく変化し、民間事業者の活動範囲も広がり、「官から民へ」、「民間でできることは民間で」という大きな流れの中で、平成 15 年には指定管理者制度が導入されたことにより、それまで第三セクター等に限定されていた公の施設の管理・運営を、株式会社を始めとした民間事業者が包括的に代行することが可能となった。また、平成 21 年には、地方公共団体の財政の健全化に関する法律の全面施行により、地方公共団体に連結財務諸表の作成が義務付けられ、連結対象となる第三セクター等にはこれまで以上に健全経営の推進や債務保証の履行リスクの回避などが求められているほか、平成 26 年の総務省通知「第三セクター等の経営健全化の推進等について」では、第三セクター等以外の事業手法との比較を行い、法人の存続（事業継続）の前提となる条件の明確化に取り組むことが望ましいとされている。さらには、収支不均衡が続く当市の財政状況にあっては、持続可能な行財政基盤の確立に向け、第三セクター等の経営健全化に取り組み、将来的な市の財政負担の軽減を図ることも必要である。

このように、行政に代わる公共サービスの担い手として設立された第三セクター等であっても、他の民間事業者と同様の市場規律やガバナンスが求められているとともに、第三セクター等が公共サービスを市と連携して担うという使命や役割は薄れてきている状況にある。このため、今年度において第三セクター等経営検討委員会を再設置し、これまでの経営健全化に向けた取組を評価・検証していただくとともに、今後の第三セクター等の経営健全化に向けた取組を改めて検討することとした。

2 第三セクター等の現状

(1) 第三セクター等の一覧

当市では、平成 17 年の 14 市町村合併に伴い、他の自治体と比較して多くの第三セクター等を保有している。平成 30 年 4 月現在では、当市が資本金、基本金その他これらに準ずるものの 25%以上を出資又は出捐している 18 法人のほか、持株会社である J-ホールディングス㈱が 100%出資している事業会社 7 法人を加えると、第三セクター等は実質的に 25 法人となる。

出資区分	法人区分	名称	出資等割合
50%以上	公益財団法人	1 公益財団法人雪だるま財団	100.00%
		2 公益財団法人上越勤労者福祉サービスセンター	99.11%
		3 公益財団法人浦川原農業振興公社	98.77%
		4 公益財団法人大島農業振興公社	98.04%
		5 公益財団法人牧農林業振興公社	83.33%
		6 公益財団法人清里農業公社	70.00%
	一般財団法人	7 一般財団法人上越市地域医療機構	100.00%
		8 一般財団法人ゑしんの里観光公社	85.00%
	組合	9 くびき野森林組合	50.44%
	株式会社	10 リフレ上越山里振興株式会社	87.75%

出資区分	法人区分	名称		出資等割合
50%以上	株式会社	11	株式会社よしかわ杜氏の郷	82.57%
		12	J-ホールディングス株式会社	80.26%
		13	マリーナ上越株式会社	54.00%
		14	エフエム上越株式会社	51.00%
		15	株式会社みなもとの郷	51.00%
	特例有限会社	16	有限会社やまざくら	98.28%
25%以上	公益財団法人	17	公益財団法人新潟県雇用環境整備財団	29.68%
	株式会社	18	東頸バス株式会社	40.00%
J-ホールディングス(株) の事業会社(100%出資)		19	株式会社キューピットバレイ	—
		20	柿崎総合開発株式会社	—
		21	株式会社大潟地域活性化センター	—
		22	株式会社ゆったりの郷	—
		23	三和振興株式会社	—
		24	黒倉ふるさと振興株式会社	—
		25	株式会社ゆめ企画名立	—

(2) 法人形態別の直近（平成 29 年度）の経営状況

社会経済情勢や利用者ニーズの変化などに伴い、売上が減少し、累積欠損金を抱えたり債務超過に陥るなど、経営状況が著しく悪化している第三セクター等も存在している。

区分	法人数	うち		
		単年度赤字	累積欠損金有り	債務超過
会社法法人	8	4	6	1
非営利法人その他*	10	6	—	—
小計	18	10	6	1
J-ホールディングス(株)の事業会社	7	4	3	1
合計	25	14	9	2

※ 非営利法人その他（財団法人・組合）においては、累積欠損金と債務超過の判断はしていない。

3 これまでの第三セクター等の経営健全化に向けた取組（概要）

当市では、平成 20 年の総務省通知「第三セクター等の改革について」に基づき、平成 21 年度に外部専門家からなる「上越市第三セクター経営検討委員会」を立ち上げ、第三セクター等が実施する事業の意義、採算性及び課題、公的関与の必要性等を客観的かつ総合的に検証するとともに、各法人の今後の方向性について検討を行い、その結果を「上越市第三セクター経営分析報告書（以下「経営分析報告書」という。）」として取りまとめた。以降、市や第三セクター等では、経営分析報告書に基づき、公の施設を管理運営する会社法法人の持株会社化や各法人が実施している事業の見直しなどの取組を進めてきたところである。

以下は、経営分析報告書で提案された内容に対する取組の結果（概要）である。

(1) 公の施設を管理する会社法法人に対する取組 … 提案：経営統合（持株会社化）

公の施設を管理運営する会社法法人 7 社の経営統合で J-ホールディングス(株)を設立した。これにより、市が担っていた経営支援に伴う人的負担の軽減が図られたほか、事業会社では、スタッフミーティングの実施や情報共有の徹底による社員の意識改革、ホームページや情報紙の共同制作による経費の縮減、売上の増加に向けた合同のイベントの開催などに取り組んだ。しかしながら、5 期目となる平成 29 年度決算においても、事業会社 7 社のうち 4 社が赤字を計上し、1 社が債務超過になるなど、当初想定していた間接部門（総務、企画等）の統合、共同仕入れの実施、人員の流動化などによる経費の縮減の効果が発現するに至っていない。

(2) その他の第三セクターに対する取組 … 提案：事業の抜本的な見直し、経営・事業の改善

個別の第三セクター等に対する取組として、市では「事務事業の総ざらい（平成 22 年度）や総点検（平成 26 年度）」の実施や、「公の施設の再配置計画（平成 23 年度・平成 26 年度）」を策定し、関連する事業や施設を見直したほか、第三セクター等においても独自に経営・事業の改善を進めた。

① 施設の休廃止

施設名	対応	備考
柿崎ハマナスふれあいセンター	平成 26 年度廃止	三セク指定管理
大島あさひ荘	平成 26 年度休止	三セク指定管理→民間指定管理
いたくら亭	平成 26 年度譲渡	三セク指定管理
三和米と酒の謎蔵	平成 27 年度休止	三セク業務委託
三和味の謎蔵	平成 27 年度休止	三セク指定管理

② 事業の見直し、経営・事業の改善（一部）

法人名	取組
リフレ上越山里振興(株)	レストランメニューの見直し、人員配置の見直し
エフエム上越(株)	他のコミュニティFM局との共同事業の実施
(株)みなもとの郷	田舎体験の積極的な受入れ、実態に沿った雇用形態へ変更
(有)やまざくら	仕入れ業者の変更、POSシステムの導入、仕出しの廃止
(公財)雪だるま財団	市委託事業の見直し
(公財)上越勤労者福祉サービスセンター	市委託事業の見直し
(公財)浦川原農業振興公社	運営費補助金の見直し
(公財)大島農業振興公社	運営費補助金の見直し
(公財)牧農林業振興公社	運営費補助金の見直し
(株)キューピットバレイ	グランピングやキッズパークなど夏期の営業強化 民間事業者と業務提携
(株)大潟地域活性化センター	飲食・物販等の充実、レストランメニューの見直し
黒倉ふるさと振興(株)	各種集客イベントの実施やプランの充実

4 上越市第三セクター等経営検討委員会による検証（概要）

経営分析報告書に基づくその後の当市及び第三セクター等の取組について、資料の提示や説明、第三セクター等の経営状況の推移を基に、評価・検証を進めている。

(1) 上越市第三セクター等経営検討委員会

平成 21 年度と同じ委員（公認会計士・弁護士・大学准教授）で構成し、主に第三セクター等の経営健全化等に関する当市及び第三セクター等の取組の評価・検証と、第三セクター等の経営健全化等のための当市の基本方針の策定に関することを所掌事項としている。

(2) 第 5 回委員会（平成 30 年 10 月開催）までの主な検証結果（概要）

① 持株会社化の取組に対する検証結果

- ・ 持株会社化は、「公の施設を管理運営する会社法法人の第三セクターを経営統合し、将来的な完全民営化に必要な経営力・財務力を養うとともに、自立した経営が可能となった場合は完全民営化を行うこと」及び「経営の視点から事業を見直し、存続意義が希薄となる場合は必要に応じて解散すること」を目的としたものである。また、経営改善策としては、経営統合による間接部門（総務、企画等）の統合、共同仕入れによる売上原価の抑制、人員の流動化（繁忙期・閑散期における人員の適正配置）による人件費の抑制などの経費の縮減を想定していたものである。

- ・市が作成した資料及びその説明によれば、J-ホールディングス㈱は、グループの経営戦略実現のための方策として「集客機能の拡大」「経費の縮減」「運営ノウハウの交流・導入」を掲げ、各事業会社の損益計画では計画期間内（3年間）に全社黒字の実現を目標に取り組む中で、営業活動の推進や経営ノウハウをいかした指導、グループ社員の意識改革を行った結果、事業会社の活性化や市職員の人的関与の縮減などに一定の成果があったと思われる。
- ・しかしながら、経営実績としては、売上の伸び悩みのほか、持株会社化の効果とされていた共同仕入れや人員の流動化による経費縮減の取組が進まず、当初計画は総じて未達成となっている。また、直近の決算においては、事業会社7社中4社の経常利益が赤字となり、3社で累積欠損金を抱えるなど、極めて厳しい経営状況となっている。
- ・これらは、持株会社化の効果を楽しむための経費縮減の取組をJ-ホールディングス㈱が確実に実行しなかったこと、また、市が持株会社化のコンセプトを十分に伝えきれず、経営方針が当初目指していたものとは異なってしまったことが要因と考えられる。
- ・一方、持株会社化により、各事業会社及び管理施設の経営の実態が見えてきたことから、健全経営により自力で経営できる場合は事業会社に施設を譲渡又は貸付けするほか、民間で引き受けられる施設は譲渡し、民間に譲渡もできず、市でも維持が困難な施設は廃止するなどの取組を、早期に進める必要がある。

② 第三セクター等全般に対する取組の検証結果

- ・平成21年度の経営分析報告書では、公の施設を管理運営する会社法法人の第三セクターの経営統合のほか、第三セクター等の経営改善を推進する上で解決・解消すべき共通の課題と個別の課題を明確にし、その改善策を提案したものである。
- ・市が作成した資料及びその説明によれば、平成25年度に宿泊・温浴施設を管理運営する第三セクターを経営統合（持株会社化）したほか、個別の第三セクター等についても経営健全化や事業の見直しに取り組み、一部では累積欠損金が減少し経営健全化の目途がつくなど、一定の成果はあったと思われる。
- ・しかしながら、経営分析報告書では、個々の第三セクター等に対して民営化や解散といった踏み込んだ判断はしなかったことから、上越市ではいまだに多くの第三セクター等を抱えており、経営状況が著しく悪化している第三セクター等も存在している。
- ・今後は、総務省通知に基づき、第三セクター等の存続意義を改めて検証し、市として真に公費を投入して存続させる必要があるものに絞り込むなど、各第三セクター等の方向性を判断することが必要である。また、第三セクター等の自主的な経営健全化を促すためにも、資本金が1億円を超える法人の減資の検討のほか、市職員の役員就任といった人的関与や補助金等の財政支援など、第三セクター等に対する市の対応（関与）を再検討することが必要である。

5 第三セクター等に関する関与方針（案）の概要

上越市第三セクター等経営検討委員会の意見を参考に策定作業を進めている「第三セクター等に関する関与方針（案）」の現時点での構成は、次のとおりである。

第1章 第三セクター等の見直しの背景・趣旨

- 1 関与方針の策定の趣旨
- 2 第三セクター等の現状と課題

第2章 第三セクター等の見直しの基本理念

- 1 対象となる第三セクター等
- 2 改革の3本柱（基本方針）
 - ・市の財政負担の軽減
 - ・経営の自主・自立化
 - ・役割分担の見直しと変革

第3章 第三セクター等の見直しの考え方

- 1 見直しの視点
- 2 第三セクター等の将来の方向性
 - ・廃止・縮小、民営化・自立化、統合、経営健全化の取組、現状維持
- 3 市の取組
 - ・財政的関与の見直し、人的関与の見直し、委託・指定管理業務等の見直し、株主としての対応、廃止等に伴う負担、情報公開の推進、経営状況が著しく悪化した場合の対応、所管課等の意識改革・指導監督等の徹底
- 4 第三セクター等の取組
 - ・経営健全化の推進、経営責任の明確化、組織・人事の見直し、情報公開の推進

第4章 第三セクター等の見直しの進め方

- 1 第三セクター等の方向性の検討
 - ・第三セクター等が実施する個々の事業の分析・評価
 - ・第三セクター等の経営状況の分析・評価
 - ・第三セクター等の将来の方向性の検討
- 2 実施計画（アクションプラン）の策定
 - ・統廃合等実施計画や経営健全化計画の策定
- 3 実施計画（アクションプラン）の進捗管理
 - ・取組の推進、取組の進捗管理、見直しのイメージ

第5章 その他

- 1 第三セクター等の新規設立について

6 今後の取組及びスケジュール

- 第三セクター等に関する市の関与方針を平成30年度内に策定する。
- 今一度、第三セクター等の役割や現状を検証し、平成31年度以降、個々の第三セクター等の方向性を決定する。
- 個々の第三セクター等の方向性に基づく取組を推進するため、必要に応じ「統廃合等実施計画」や「経営健全化計画」を作成し、進捗管理を行う。
- 宿泊・温浴施設など民間でも実施可能な事業について、民間譲渡の取組を進める。

【直近のスケジュール】

時期	内容
平成31年1月下旬	第6回上越市第三セクター等経営検討委員会 (取組の検証結果のとりまとめ、関与方針(案)の諮問・答申)
平成31年2月下旬	総務常任委員会所管事務調査(検証結果及び関与方針の説明)