

斎場運営形態の検討（検討資料）

瓜破斎場の運営のあり方について

大阪市環境局
斎場霊園担当

平成 29 年 11 月

1 事業内容

(1) 運営手法

- ① 直営 … 1 斎場（瓜破）
- ② 指定管理者制度 … 4 斎場（北・佃、鶴見・小林）

(2) 各斎場の概要

斎 場 名		瓜破斎場	北斎場	小林斎場	鶴見斎場	佃斎場	計
所 在 地		平野区瓜破東	北区長柄西	大正区小林東	鶴見区鶴見	西淀川区佃	
開設年月日		S32.4.30 H8.3.31改修	M9.6民営開設 H13.4.1建替	T2.6.10 H5.3.31改修	S8.2.4 H18.11.30建替	S9.3.4 s57.3 改修	
建物構造		鉄筋コンクリート	鉄骨鉄筋コンクリート	鉄筋コンクリート	鉄筋コンクリート (一部鉄骨造)	鉄筋コンクリート	
階 高		平屋建	4階建	平屋建	3階建	平屋建	
敷地面積		30,274㎡	5,790㎡	5,647㎡	4,976㎡	3,091㎡	
延床面積		4,275㎡	12,375㎡	1,292㎡	2,794㎡	772㎡	
炉 数		30基	20基	10基	8基	4基	72基
火葬燃料		都市ガス	都市ガス	白灯油	都市ガス	白灯油	
職 員 数	事務職員	4人	※ 平成25年12月から指定管理者により実施				4人
	一般作業員	17人					17人
	合 計	21人					21人
火葬件数	28年度	13,098	8,986	5,185	3,822	1,693	32,784

2 経過

- 斎場の運営主体は、旧厚生省通知により、「墓地、納骨堂又は火葬場の経営主体については、（中略）原則として市町村等の地方公共団体でなければならない（後略）」とされていることから本市が経営し、平成23年度まで必要な職員を配置して直営により運営を行ってきた。（瓜破斎場、北斎場、小林斎場、鶴見斎場、佃斎場の5か所。）
- 本市の財政状況、事務事業の総点検、市政改革の新しい構想等の動きに沿って、平成22年度に効率的な斎場運営の方式に関して議論を進めてきたところ、市立斎場職員による、いわゆる「心付け問題」を受けて、まずは、平成23年10月から小林斎場、佃斎場の斎場業務のうち技能職員に係る業務をすべて民間へ業務委託した^{※1}。
- 民間業務委託にあわせて、外部委員による「斎場運営形態検討会議」を平成23年8月に設置し、同会議の議論を踏まえて、平成25年2月に策定した「市立斎場運営のあり方について」に基づき、指定管理者制度を導入することとし、平成25年12月から北斎場、小林斎場、鶴見斎場、佃斎場において指定管理者制度に移行した。（平成30年3月まで）
- 大規模改修工事が予定されていた瓜破斎場においては、平成27年4月から指定管理者制度に移行するため、市会に指定管理者の指定についての議案を上程（平成26年11月）したが、斎場の指定管理者の管理運営について種々課題があるとして議決には至らなかった。

¹ 民間業務委託の導入の検証結果としては、「経費の削減効果が高い。」ものの「委託業者に指示を行う場合には、受託者を通じて現場職員に指示命令をしなければならないため、大阪市の意思が円滑に伝わらない場合がある。」というデメリットなどが挙げられる。

った。

- 指定管理者制度導入以後の本市の取組みとしては、指定管理者による事業運営に対して適宜必要な指導を行ってきたほか、瓜破斎場を活用した研修の実施^{※2}や、職場巡視・実地指導^{※3}を行いつつ、安定的で質の高い事業の運営が行えるように努めてきている。また、アンケートによる業務状況の検証を踏まえた指導等も行っている。

3 指定管理者制度の総括

北斎場、小林斎場、鶴見斎場、佃斎場の4斎場については、指定管理者制度の導入から4年目を迎え、平成30年3月末で現行指定管理者との指定期間が満了となるため、今後の斎場事業に係る運営形態・手法についてより良い仕組みとなるよう改めて検討すべく、これまでの経緯や事業の運営状況等、指定管理者制度の導入に係る総括（制度に係るメリットやデメリットを含む）を行った。内容については、以下のとおり。

① サービス面

- ・指定管理者制度への移行当初は、直営時と比べ、トラブル^{※4}が発生したほか、一部サービスの低下が見受けられた。
- ・指導等の成果もあり、現時点では一定のサービス水準が確保できるようになってきた。
- ・契約更新時に、指定管理者が異なる事業者となった場合には、トラブルが生じる危険性がある。

② 経費面

- ・直営による事業運営と比較すると、年間約41百万円（当初5斎場全体の想定：約73百万円）の経費節減効果。^{※5}

③ 人材面

- ・瓜破斎場を活用するなど研修・指導等を行ってきた結果、現時点では一定の技術水準が確保できるようになってきた。
- ・一方で、従事職員の入れ替わりが激しい^{※6}ため、運営上の安定性を欠くとともに、研修等による人材育成の効果を低減させる傾向にあった。

※ 指定管理者制度の問題点について

斎場事業の運営に係る指定管理者制度の導入について、当該制度の問題点としては以下のような事項が考えられる。

- ・指定期間が短く、指定管理者における人材確保が難しいこと。
- ・指定管理者の使用技術が十分でないことや、設備等について耐用年数を考えた十分な維持管理がなされていない傾向があること。
- ・指定管理者制度の導入に伴い職員の配置転換が必要になる場合にはダブルコストの問題が生じること。

² 平成29年9月末までに実施した研修の回数（平成27年8月以降、意見交換や見学を含む）：17回

³ 職場巡視を年間約120回程度行っている。

⁴ 平成26年4月に、指定管理者の運営する北斎場において、誤って収骨（骨上げ）前の遺骨を棺台から片づけるという問題が生じた。

⁵ 当初想定時における年間経費（想定）においては、（直営：976百万円）－（指定管理者制度：903百万円）＝削減額：73百万円を見込んでいた。

⁶ 平成26年度から28年度までの間における想定人員に対する離職者数の割合は約37%にのぼり、離職者の平均勤続期間は10か月程度となっている。

【参考：経費面（人件費のみ）での効果】

（単位：税込・百万円・人）

	直営		指定管理者制度			差額
年度	H27（想定）		H27			①－②
	人件費①	配置職員数	委託費	内人件費②	配置職員数	
北・鶴見 小林・佃	239	31	508	198	－	41
瓜破・斎 場担当	213	28	－	－	－	－
合計	452	59	508	198	－	－

（注１）直営の人件費は、（配置職員数×職員平均給与（平成 27 年度決算：770 万円（再任用 538 万円）））から算出。

（注２）指定管理者制度の人件費は、収支計画書の項目に係る人件費から算出。

（注３）配置職員数は、平成 22 年度及び平成 27 年度決算数値を基に算出している。

（注４）別に、平成 25 年 12 月の指定管理者制度の導入に際しては、斎場の技能職員 16 名を環境事業センターに配置転換しており、当該人件費が約 11,550 万円（平成 27 年度決算：770 万円×15 名）程度は必要になっているものと見込まれる。

4 4 斎場についての運営形態

上記総括を踏まえ、平成 29 年 5 月、以下のとおり 4 斎場については指定管理者制度を継続していくと判断し、指定管理者募集に係る手続きを進めることとした。

- 瓜破斎場を除く 4 斎場については、指定管理者制度を継続するとともに、その成果等の検証や問題点の改善等も継続して行っていく。
- 指定管理者が効率的・効果的な事業運営を行うことができるよう、契約手法・内容（指定期間の延長を含む^{※7}）の改善を行うとともに、市民サービスの低下を招かないよう、研修の充実等により、さらなるサービス面の向上を図っていく。

※ 募集スケジュール

- ・選定会議（第 1 回） 6 月 1 日（木）
- ・プレス発表 平成 29 年 6 月 15 日（木）
- ・市公報 平成 29 年 6 月 16 日（金）
- ・環境局 H P 掲載、募集要項の配布期間 平成 29 年 6 月 19 日（月）
～8 月 18 日（金）まで
- ・申請書の受付期間 平成 29 年 8 月 14 日（月）
～8 月 18 日（金）まで
- ・選定会議（第 2 回） 9 月 29 日（金）
- ・10 月末 指定管理予定者選定
- ・12 月 指定管理者指定、市会追加案件として上程

⁷ 現行の指定期間（5 年間）終了後に事業の評価を行い、一定の要件を満たせば同一事業者により 5 年間契約延長することができることとした。

5 瓜破斎場についての運営形態

4 斎場の運営形態に係る判断と同時に、瓜破斎場については、以下のとおり直営事業のまま継続しつつ運営形態の検討を進めることとした。

- 瓜破斎場については、長年培ってきた技術やノウハウ、事故防止やトラブル対応策などの継承及び指定管理者に対する指導（研修機能を含む）の必要性も考慮した上で、他斎場の指定管理者が変更となる可能性もあることから、直営事業のまま継続して運営していく。
- また、同斎場については、特に施設規模が大きい（火葬炉数：30 炉）ことから、業務開始時における指定管理者の技術レベルを考慮すると、事故等の運営上のリスクが高いものと考えられるほか、以下のような問題を踏まえ判断している。
 - ・ダブルコストの問題：指定管理者制度など完全民間化を図る場合、現有職員の配置転換が必要であり、全体としてみるとダブルコストの問題が生じる。
 - ・運営形態に係る比較において、経済的には「業務委託」を行うことが最も優位であると考えられる。
- 順次民間への業務委託を拡大していくことで対応するとともに、引き続き現状分析を行いつつ、費用対効果、民間活力の導入や競争性の確保といった観点を考慮の上、他の運営形態（指定管理者制度のほか、運営権制度（職員の転籍を含む）等）も含めた運営形態・手法のあり方について検討を進め、外部有識者の意見を聴取しつつ進めていくこととする。

なお、当該方針に沿って、本会議においては、瓜破斎場の運営のあり方を中心に、今後の斎場の事業運営のあり方について、以下に示す検討結果に対し、外部有識者から意見を聴取するものである。

6 検討事項

(1) 今後の瓜破斎場の運営のあり方について

ア 運営に係る手法

瓜破斎場の運営のあり方についての検討に際しては、効率的かつ効果的な公共サービスの提供が可能となるよう、改めて各種運営形態の比較衡量を行い、最も適切な PPP/PFI 手法（以下「採用手法」という。）を選択する必要がある。

内閣府（民間資金等活用事業推進室）が作成した「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程策定の手引」（平成 28 年 3 月）によれば、まず、施設の新設・改修を伴うか否かによって、採用手法が大きく異なることとなる。【別紙 1】

なお、瓜破斎場については、過去、「斎場運営形態検討会議」の議論を踏まえて、指定管理者制度を導入することとしたが、市会で否決されたという経過があることを十分に認識しておく必要がある。

イ 採用手法の選択

瓜破斎場については、当面、施設の建替や改修を行う予定がないことから、①公共施設等運営権（コンセッション）、②O（Operate）方式、③指定管理者制度、④民間委託がその選択肢となる。【別紙 2】

平成 29 年 1 月に内閣府により作成された「PPP/PFI 手法導入優先的検討規程運用の手引（事例編）」においては、斎場における PPP/PFI 手法の導入の考え方として、導入実績を踏まえ、整備を伴う事業では PFI（BT0）を、維持管理・運営については指定管理者制度を想定している。【別紙 3】

ここで、①公共施設等運営権及び②O 方式（これらを併せて「運営権制度」という、以下同じ。）については、以下のようなメリット・デメリットがあると考えられている。

運営権制度の主なメリット・デメリット

	《地方公共団体の視点》	《民間事業者の視点》
メ リ ッ ト	・運営権設定に伴う対価の取得 ・民間事業者の技術力や投資ノウハウを活かした老朽化・耐震化対策の促進、コストの低減 ・契約期間の長期化による技術承継の円滑化 ・公務員の派遣が可能	・事業運営・経営についての裁量の拡大 ・柔軟な料金設定 ・抵当権の設定による資金調達の円滑化 ・契約期間が長期にわたるため、更新投資の面で、より柔軟な施設運営が可能
デ メ リ ッ ト	・手続きの複雑化やそれに伴う経費負担の増加が考えられること ・実施方針に関する条例策定までに、PFI 法に定められた各種の手続き（基本構想の策定、PFI 導入可能性調査等）を経る必要があり、期間（2～3 年）を要するとともに経費も高額となる可能性があること ・現行職員（公務員）を派遣する場合、事業者に現給保証を課して給与を補填する場合には、消費税分の費用増加が生じる可能性があること	・公の施設としての側面から、経営を制約されるリスクがある ・公務員の派遣を受け入れなければならなくなるリスクがある

ここで、上記運営権制度の主なメリットに対して、次のように考えることができる。

- (ア) 裁量の拡大：民間事業者であっても斎場施設を利用した火葬業務以外の収益事業[※]⁸が限定されること^{※9}
- (イ) 柔軟な料金設定：運営権制度は、原則として利用料金の徴収を前提とする制度であり、斎場運営にはそもそも不向きであること
- (ウ) 抵当権の設定による資金調達の円滑化：斎場施設の整備を伴わない場合には、事業の運営に多額の資金を要するわけではないこと
- (エ) 契約期間の長期化によるメリット：契約期間の問題は指定管理者制度によっても十分に解消可能であること

以上、運営権制度の主なメリットといわれる事項については、斎場事業の特性からそもそも必要とされない若しくはその必要性が小さいと思われる事項であることや、指定管理者制度の運用の仕方によっては、両制度間に大きな違いは生じないとも想定されることから、指定管理者制度に対して運営権制度を利用する優位性はほとんどないとも考えられる。

一方で、運営権制度には不可避免的なデメリット（費用面での負担増等）も存在することから、運営形態に係る採用手法の選択肢から除外し、以下、③指定管理者制度及び④民間委託（これらを併せて「指定管理者制度等」という。以下同じ。）を中心として、運営形態毎の費用等の詳細について、比較検証することとする。

⁸ 例えば、火葬場で何らかの収益イベントを行うことは、施設の特徴（遺族感情等含む）を考慮すると難しいといえる。

⁹ 現実的には、指定管理者制度における収益事業としては自動販売機の設置しか行っていない。

ウ 直営制度との比較

(7) 制度面の比較

直営制度と業務委託、指定管理者制度の主なメリット・デメリットを比較すると以下のとおりとなる。

項目		直営	業務委託	指定管理者制度
制度面	メリット	・運営の安定性が極めて高い。 ・経験年数に応じた技術と知識の継承が円滑に行われる。 ・大震災などの緊急時対応が確保しやすい。 ・利用者の評価結果(アンケート)からも、一定の優位性が認められる。	・斎場運営経費の削減効果。 ・業務内容に基づき実施するため、行政コントロールが効きやすい。	・斎場運営経費の削減効果。 ・処分性のある「使用許可」などが可能である。 (民間のノウハウを活かした柔軟なサービスが提供できる。)
	デメリット	・経費の面で課題がある。 ・運営が硬直的で柔軟な対応が困難である。	・事業者変更時にトラブルの発生やサービスの低下が生じるおそれがある。 ・経営破綻による事業中断などのリスク管理が必要となる。 ・災害等予期せぬ事態への対応について予め契約上定めておく必要がある。	・職員の配置転換を伴う場合、別途人件費コストが生じる。 ・事業者変更時にトラブルの発生やサービスの低下が生じるおそれがある。 ・経営破綻による事業中断などのリスク管理が必要となる。 ・災害等予期せぬ事態への対応について予め協定上定めておく必要がある。 ・耐用年数を考えた施設の維持管理が十分でない可能性がある。

(イ) 費用等の比較

さらに、現行の直営に対する業務委託、指定管理者制度の費用等をシミュレーションにより比較検証すると以下のとおりとなる。【別紙 6】

なお、斎場事業の運営に係る特性として、以下のような事情を予め考慮しておく必要がある。

- ①インフラ整備に莫大な費用がかかる上、ランニングについても税等の投入が必要であり、独立した事業として採算性を得ることが困難であること。
- ②ダブルコストの問題：指定管理者制度など完全民間化を図る場合、現有職員の配置転換が必要であり、全体としてみるとダブルコストの問題が生じること。【別紙 4】

項目		直営	業務委託	指定管理者制度
経費面	収支想定（抽出）	—	斎場運営については、直営と比べて、約 920 万円～2,300 万円/年（H33～H40）の削減効果。	斎場運営については、直営と比べて、約 6,300 万円/年（H33・H40 共通）の削減効果。ただし、別途、技能職員（17 名）を環境事業センター等に配置する必要があり、平成 33 年度には約 13,000 万円の人件費が必要となる。（結果、約 6,700 万円/年のマイナス効果（H33））
	収支想定（全体）	—	技能職員（17 名）が全員退職する平成 57 年度には、約 8,700 万円/年（最大値）の削減効果。 平成 57 年度までの累計で、約 11 億円の削減効果。（年平均：約 3,900 万円）	平成 57 年度までの累計で、約 17 億 6,400 万円の削減効果。（年平均：約 6,300 万円） 一方、技能職員（17 名）の配置転換を考慮した削減効果は、平成 46 年度以降に生じ、約 170 万円～6,300 万円/年。（それまではマイナス効果） また、平成 57 年度までの累計では、約 4 億 8,100 万円のマイナス効果。（年平均：約 1,700 万円のマイナス効果）

※ 収支想定（抽出）は、問題点を際立たせるために平成 33 年度及び平成 40 年度を抽出して削減効果を比較したもの。一方で、収支想定（全体）は、平成 57 年度までの予測を基に算出。

上記費用等の主な分析結果として、以下のような点が挙げられる。

- ①指定管理者制度については、技能職員の配置転換を考慮しない場合には、大きな削減効果が見込まれる。
- ②しかし、技能職員の配置転換を考慮すると、平成 45 年度までマイナス効果が、また、平成 57 年度までの期間全体（28 年間）を通じてもマイナスの効果が生じると見込まれる。（改革プランにより人員削減に努めている環境事業センター業務に配置転換させるという矛盾が生じる。）
- ③一方、業務委託については、年度ごとに一定確実な削減効果が見込まれる。

エ 比較検証の結果

瓜破斎場の運営のあり方について、改めて適用可能な運営形態毎に、費用等を含め比較検証した結果、以下のように取りまとめることができる。

- ・運営形態を判断する際には、その前提として、斎場事業の特性を十分に考慮すべきである。
- ・これまで斎場の運営主体が「墓地、納骨堂又は火葬場の経営主体については、（中略）原則として市町村等の地方公共団体でなければならず（後略）」という旧厚生省通知に従い、本市が経営し、必要な職員を配置して直営により運営を行ってきた。【別紙５】
- ・しかし、近年、斎場事業の運営についても、様々な運営形態の選択が可能となり、直営に比べ、指定管理者制度等の他の運営形態を採用することで、経費の削減効果が見込まれるようになってきており、予め様々な手法を把握しておくことは有意義である。
- ・比較検証の結果、運営形態毎の各デメリットは、契約の手法等により一定回避が可能であり、最も大きな差異は、「職員の配置転換を伴う場合に別途人件費コストが生じるか否か（ダブルコストの問題）。」を含めた経費面に集約されるといえる。
- ・結果として、瓜破斎場については、現状の技能職員が退職等により一定数減少するまでの間については、指定管理者制度を選択するよりも、順次「業務委託の拡大」を行っていくことが、最も優位であるといえる。

(2) 今後の斎場の運営のあり方について（方針）

ア 運営に係る手法

大阪市内 5 斎場全体に係る今後の運営のあり方についての検討に際しては、(1)と同様に効率的かつ効果的な公共サービスの提供が可能となるよう、改めて各種運営形態の比較衡量を行い、最も適切な PPP/PFI 手法（以下「採用手法」という。）を選択していく必要がある。

特に、小林斎場（T2.6.10 建設、H5.3.31 改修）及び佃斎場（S9.3.4 建設、S57.3 改修）は、建設・改修から長期間が経過し、著しく老朽化が進んでいることから、整備方針の検討、整備計画の策定等を行う必要があり、その際には、建物の建設・改修を含めた PFI 手法も選択肢となり得るものであると考える。

また、下記のとおり、平成 50 年度には火葬件数がピークを迎えると予想されることから、今後の状況を見据えながら、滞りなく火葬が行えるような体制を構築しておく必要がある。

火葬件数の推移

年 度	大阪市					市立斎場火葬件数		
	人口 (人)	死亡率 (千分 比)	死亡数 (人)	死産児 (人)	計 (人)	市民	市外者	計
28	2,694,610	10.7	28,852	550	29,402	30,510	2,274	32,784
29	2,711,702	11.1	28,376	550	28,926	29,874	2,257	32,131
30	2,704,086	11.4	30,827	550	31,377	32,455	2,257	34,711
31	2,695,427	11.6	31,267	550	31,817	32,918	2,257	35,174
32	2,685,824	11.9	31,961	550	32,511	33,649	2,257	35,905
33	2,675,351	12.1	32,372	550	32,922	34,081	2,257	36,338
34	2,664,080	12.3	32,768	550	33,318	34,498	2,257	36,755
35	2,652,086	12.6	33,416	550	33,966	35,180	2,257	37,437
36	2,639,446	12.8	33,785	550	34,335	35,569	2,257	37,825
37	2,626,230	13.0	34,141	550	34,691	35,944	2,257	38,200
38	2,612,493	13.2	34,485	550	35,035	36,306	2,257	38,562
39	2,598,275	13.5	35,077	550	35,627	36,929	2,257	39,186
40	2,583,605	13.8	35,654	550	36,204	37,537	2,257	39,793
41	2,568,496	14.0	35,959	550	36,509	37,858	2,257	40,114
42	2,552,958	14.2	36,252	550	36,802	38,166	2,257	40,423
43	2,536,996	14.4	36,533	550	37,083	38,462	2,257	40,719
44	2,520,620	14.5	36,549	550	37,099	38,479	2,257	40,735
45	2,503,843	14.7	36,806	550	37,356	38,749	2,257	41,006
46	2,486,687	14.9	37,052	550	37,602	39,008	2,257	41,265
47	2,469,176	15.1	37,285	550	37,835	39,254	2,257	41,510
48	2,451,321	15.3	37,505	550	38,055	39,485	2,257	41,742
49	2,433,153	15.4	37,471	550	38,021	39,449	2,257	41,706
50	2,414,702	15.7	37,911	550	38,461	39,913	2,257	42,169
51	2,396,000	15.8	37,857	550	38,407	39,856	2,257	42,112

イ 採用手法の選択

平成 24 年 10 月に取りまとめた「大阪市立斎場運営形態のあり方について」においては、施設の整備については検討範囲の対象外としていたことから、直営・業務委託・指定管理者の 3 つの運営形態の比較に限定されていたが、今後の斎場運営については、施設の建設・改修の観点を含めた総合的な判断が求められることになる。【別紙 1・2】

ウ 直営制度との比較

施設整備に係る直営方式と PPP/PFI 方式の主な可能性や傾向を比較すると、以下のよう
に考えることができる。

項目		直営方式	PPP/PFI 方式
施設整備	メリット	・耐震性等、安全性の高い施設整備が可能となる。	・斎場施設整備費の削減ができる可能性がある。 ・維持管理費用の低減及び良好な維持管理ができる可能性がある。 ・民間のノウハウを活かした柔軟な施設整備ができる可能性がある。 ・受託者が施設整備を含めて運営を行う場合には、自らの利用がしやすい（効率的な）施設整備が期待できる。
	デメリット	・長期的な視点（ライフサイクルコスト）からの施設整備ができない傾向がある。 ・過剰な投資を行う傾向がある。 ・維持管理費用が増大する傾向がある。 ・受託者が利用しにくい（非効率的な）施設整備となる可能性がある。	・費用面から施設の質が低下する可能性がある。

※ 現時点では、PPP/PFI 方式に関する具体的な費用面での情報収集が十分に行えていないため、今後、施設整備に係る見積もり等の作業や他都市における事例研究を行い、費用面を含めた運営形態の検討を行っていく必要がある。

エ 検討結果

以上から、当面は、北・鶴見・小林・佃斎場における指定管理者制度、瓜破斎場における業務委託を、斎場事業に係る主たる運営形態として実施していくこととするが、引き続き、火葬件数の動向や建物の建設・改修時期等を考慮して、他の施設整備を含めた PPP/PFI 手法に係る幅広い検討を進めていくこととする。