

指定管理者制度導入施設業務にかかる行政評価について

行政評価委員会の公の施設の管理運営における指定管理者制度導入業務の評価は、「行政として、その施設を保有し続けるべきか」「現行の指定管理者制度の枠組みは適切か」「現在の指定管理者による管理運営は適切か」等を主張する担当課の資料・説明に説得力があるか、市民を納得させるものがあるかの形式面での評価を行うものである。つまり、第三者評価の役割は、評価情報の適切さや十分さ、評価分析手法の適否、それから導き出された結論の妥当性、この結論に基づき下された中止・継続・廃止などの判断、それらの説得力の検証等、プロセスチェックを行うものである。

以上を踏まえ行政評価委員会では、指定管理者制度導入施設業務ごとに、次の5項目により評価を行い、1項目5点、5項目で1人25点の持ち点で、これを合計して100点満点の採点を行うこととした。具体的には以下の5つの評価項目に基づき採点を行った。

【評価の項目】

説得力、わかりやすさ（市民向け・総論的に・透明性・情報公開）
結論に至る論理の明確性、計算の正しさ（この目的に、この手段が適切か）
効率化、節約の努力はあるか
市として「持続可能であるか」への配慮の有無
（5年先、10年先に市がやり続けることができるか）
結果の予測（成果予測）、出現した結果の責任（市民への説明責任）

なお、これらの項目に加えその他の評価として、行政改革の視点から（行政サービスの向上、行政コストの縮減、施設機能のさらなる向上につながったか等）今後の方向性（指定管理者制度のあり方、公募・非公募のあり方等）をも、評価及び指摘事項としてコメントを付すこととした。

現地調査

行政評価委員会は指定管理者評価に先立ち、事前の現地調査を実施した。訪問施設は以下の8施設であった。

平成20年5月17日（土）13時00分～17時00分

調査施設

近江八幡市勤労者福祉センター
近江八幡市いきいきふれあいセンター
近江八幡市駅南総合スポーツ施設
近江八幡駅北口東側自転車駐車場
近江八幡市総合福祉センター
近江八幡市立八幡第1共同浴場

マルチメディアセンター
近江八幡市白雲館

担当課ヒアリング

評価対象となる事業について担当課からヒアリングを実施した。ヒアリングの実施日時は下記の通りである。

平成20年6月20日(金) 10時00分～14時30分 市役所 第3・4委員会室
ヒアリング方法・・・説明) 課長及び担当者より5分間(概要等ポイント説明)
質疑) 各委員より10分～15分間

対象業務(指定管理者施設)について

評価対象業務は、平成20年4月現在、公の施設の管理運営に導入されている以下の23の指定管理者制度導入施設を全て行政評価の対象とした。

評価対象施設

平成18年4月導入 16施設(公募3施設・非公募13施設)

- マルチメディアセンター(公募:民間 3年)
- 近江八幡市駅南総合スポーツ施設(公募:民間 3年)
- 近江八幡駅北口東側自転車駐車場(公募:民間 3年)
- 近江八幡市白雲館(非公募:(社)観光物産協会 3年)
- 沖之島漁港(非公募:漁業協同組合 3年)
- 八幡こどもの家(非公募:放課後児童クラブ 3年)
- 桐原東こどもの家(非公募:放課後児童クラブ 3年)
- 馬淵こどもの家(非公募:放課後児童クラブ 3年)
- 桐原こどもの家(非公募:放課後児童クラブ 3年)
- 金田こどもの家(非公募:放課後児童クラブ 3年)
- 北里こどもの家(非公募:放課後児童クラブ 3年)
- 大中農村広場(非公募:地元自治会 3年)
- 北里農村広場(非公募:地元自治会 3年)
- 近江八幡市立八幡第1共同浴場(非公募:地元自治会 3年)
- 近江八幡市立末広第2共同浴場(非公募:地元自治会 3年)
- 近江八幡市総合福祉センター(非公募:社会福祉法人 社会福祉協議会 3年)

平成18年10月導入 5施設(非公募5施設)

- 近江八幡市佐波江舟だまり(非公募:漁業協同組合 4年6ヶ月)
- 近江八幡市野村舟だまり(非公募:漁業協同組合 4年6ヶ月)
- 近江八幡市牧舟だまり(非公募:漁業協同組合 4年6ヶ月)
- 近江八幡市長命寺舟だまり(非公募:漁業協同組合 4年6ヶ月)
- 近江八幡市切通し舟だまり(非公募:漁業協同組合 4年6ヶ月)

平成19年4月導入 2施設(公募1施設・非公募1施設)

近江八幡市勤労者福祉センター（公募：民間 4年）

近江八幡市いきいきふれあいセンター(非公募:(財)近江八幡市人権センター 2年)
各業務の詳細は、資料編参照。

指定管理者制度導入施設業務にかかる行政評価結果(総括)

指定管理者制度は、公の施設「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」の管理・運営を民間事業者等の手法（ノウハウ）を広く活用することにより、多様化する住民ニーズにより効果的・効率的に対応し、施設の設置目的の達成（住民サービスの向上）経費の節減（行政コストの縮減）を目指すものであり、制度の運用により地域の振興及び活性化、行政改革の推進を図るものである。また、指定管理者制度は、事業そのものが主体ではなく、あくまでも施設の運営管理を委ねる主体を選ぶ制度であり、事業そのものの議論と施設の運営管理は分けて考えるべきである。以上を基本的な考え方として、行政評価委員会の評価を行った。

制度導入にあたっては、公の施設そのものの必要性を検証し、これが必要と認められた場合には指定管理者制度か、あるいは管理委託制度かを選択し、指定管理者制度を選択した場合には、利用者数の向上などのサービス改善にかかる「有効性」の測定、および財政面での効果にかかる「効率性」の検証が求められることとなる。

公の施設そのものの必要性の検証

- ・施設の今後の必要性
- ・施設の存続によって得られる効果（施設効用の最大化＝外部経済効果、公共的価値）
- ・地元団体への譲渡や使用貸借
- ・複数の隣接施設との管理運営統合
- ・民間への譲渡

指定管理者制度の有効性の検証、他の代替的手段の検討

- ・制度導入による運営メリットは
- ・運営上の問題点は
- ・民営化等の他の実施手段の検討は
- ・結論が出ない場合、今後の方向性をいつまでに

有効性・・・有効性＝効果であり、サービス受給対象としての市民の面だけでなく、市民全体に対して説明できる内容であることが重要である。

公の施設の効率性の検証、サービスの質の向上等の検証

以上の三項目の説明は、市民への説明責任が明確に果たせるよう、各担当部局において十分に整理する必要がある。委託後の説明責任は指定管理者だという態度は、行政責任に照らし問題がある。指定管理者制度を導入し続ける以上、その説明責任について担当部局が負うのは当然であり、公募による競争の喚起、一層の黒字化の推進、指定管理料の縮減を追求し続けなければならない。とくに指定管理者制度になじむ事業か、なじむものであればどの部分がなじみ、どのような効果が期待できるか、明確に説明できなければならない。説明の順序は、民間が直接実施しても良いのではないかと、それができない場合に限って指定管理者制

度等を利用するということであるべきであり、直営と比較し指定管理者制度がよいというだけでは説明責任を果たしたことにはならない点には十分に留意していただきたいと考える。

以下各論であるが、全般を通して感じられた気づきについてもふれておきたい。重複する論点もあるが、以下の11点である。

1. 指定管理者制度は、理由がいかなるものであろうとも、担当課が自ら選んだ管理方法であるので、担当課がしっかりとした説明ができなくてはならない。管理方法が適当でないのであれば、このことについて、条例を所管する担当課が自ら見直しすべきである。また、指定管理者制度の実施を命じられている場合であっても、よりよい形でこれを活用していく責任がある。これも第一義的には担当課の責任である。
2. 施設の管理を指定管理者制度とするのであれば、原則となるのは「公募」である。もしも公募すべきでない場合には、「いかなる理由で、あるいはいかなる不都合があって非公募とするのか」について市民への十分な説明が必要である。十分な説明ができない場合には、「指定管理者制度による管理でよいのかどうか」、あるいは、「指定管理者に委ねる事業の範囲が現行のままで良いのかどうか」について再検討を要する。なお、事業実施上のノウハウがあるから特定の団体に委託というのは、指定管理者制度における公募を回避する理由としては不十分である。
3. 委員会において、「直営か指定管理者かといわれたので指定管理者にした」という説明が繰り返されたが、これでは市民に対する十分な説明になってないどころか、管理責任も十分に果たしているとはいえない。指定管理者制度は、直営で果たせなかった事業の効率化や効果の向上を、民間活力を向上することで達成するものであり、このために公募が原則とされているものである（民営化の原則）。説明はこのことを十分に踏まえたものべきであり、「直営か指定管理者かといわれたので指定管理者にした」といったような、市の内部事情の説明は不適切である点に注意を喚起しておきたい。
4. 非公募の場合は、はじめに非公募の判断があって、その後に理由を後付けしているという批判を受けないためには、非公募になってしまった理由を詳細に語る必要がある。
5. 民間との競合がある場合は、基本的に民間主導を軸として検討していかなければならない。
6. 運営方針だけでなく、事業内容の責任までも管理者に「丸投げ」は不適切である。指定管理者に委ねるのは、施設の管理運営に過ぎない。その施設で、何をするのか、利用方法をどうするのか、利用方針をどうするのかについては、たとえ、それが指定管理者との協議で決めたものであったとしても、税金を投入していることについての市民への説明責任は、あくまでも担当部局にあることを忘れてはならない。こうした説明ができないという場合には、むしろ施設の使い道がないということを疑う必要があるものであり、当該施設の売却を含め根本から考え直す必要がある。
7. 担当部局がよく検討すべき事項に「そもそも何に使うべき施設なのか」という根元的問いかけも含まれる。例えば、白雲館の場合でいえば、「文化財保護」なのか、それとも「施設の活用」なのかをよく問い直す必要がある。いずれの目的に従事するのかということによって、施設の「有効性」の説明は大きく変わってくる。すなわち、「文化財保護」を中心に考えれば、保護すべき文化財を何件有しているのか、あるいは何件の保護を新たに加えることができたのか、それらは適切に保護されているのかなどを議論することになる。他

方で「施設の活用」であれば、年間、あるいは月間にどの程度の集客を達成できたのか、あるいは物産の販売額などが重視されることになる。いずれの目標も重要であると思われるが、どちらにどの程度の重きを置き、いかなるミッションを達成しようと考えているのかということについての説明は、税金を使っている以上、十分な説明責任があると考えなければならないということである。

- 8．しばしば、「この施設は福祉目的施設」、「あの施設は人権目的施設」、「その施設は観光目的施設」と目的別に施設をくくってしまうこととなっている。しかし、実際の利用形態に注目すると、相互の融通が可能であったり、同じような事業内容を重複して実施している例も見受けられる。施設利用の面では、市民の利便性の向上の視点から、その有効な利用のあり方まで視野に入れた全庁的な調整が求められる。
- 9．清掃業務については、マルチメディアセンター・社会福祉センター・共同浴場など、横断的に複数施設の清掃を外注に出すことも考えられる。その他、警備・受付等の個々の業務についても組織横断的に考えるべきである。
- 10．評価対象業務の中には、税金で作った施設を特定の人や団体に無料で貸し出すのは、事実上の優遇措置ではないかという疑念が感じられる例も見受けられた。こうした利用実態については限られた人や団体に一定の便宜供与をしていることになりかねないので見直しが必要である。税金を投入している以上、施設を利用しない住民から見ても不公平感がないようにしなければならないからである。また、税金で作った施設を、低料金で使用可能にする場合にも同様のことがいえる。
- 11．税金投入で作った施設を使って何らかの料金収入がある場合には、その額と金の帰属、使用先を明確にしなければ、不適正会計のそしりを受けることになりかねないので、この点には十分な注意を喚起しておきたい。