

③ 「第2ステージ」を迎える指定管理者制度

1 はじめに

様々な「公の施設」(注1)の管理運営を民間団体に委ねる手法である「指定管理者制度」(以下、「本制度」という)が、平成15年に導入されてから7年が経過した。

横浜市では約900の施設で本制度を適用しているが、多くの施設で18年度に制度の適用を開始し22年度末までの5年間を「第1期」としたため、この4月から440の施設で「第2期」に移行する。

共創推進事業本部では、第2期を迎えるにあたって、第1期の課題や多くの施設で共通して取り組むべき事項等を整理し、今後の制度運用の原則を定めるものとして、21年10月に「横浜市指定管理者制度運用ガイドライン」(以下、「ガイドライン」という)を策定した。

そこで、本稿では、ガイドラインに基づく本制度の運用を、単なる「第2期」ではなく、公の施設の管理運営に関する大きな構造の変化という視点から「第2ステージ」としてより積極的に位置付ける

ことで、本制度の運用に関する本市の到達点を明らかにするとともに、将来の展望を示すことを目指す。

2 横浜市における運用の状況

① 指定管理者制度とは何か

本制度は、地方公共団体が設置する公の施設について、民間企業・NPO等を含む「団体」を「指定管理者」として指定し、使用許可等の処分権限を含めてその管理運営を委ねることを可能とする地方自治法上の制度である(同法第244条の2)。公の施設の管理運営手法は、自ら管理運営する「直営」か「指定管理者制度」のいずれかに限定されている。

なお、指定管理者の「指定」は「委託」とは異なり、法的には契約ではなく行政処分として位置づけられる。

② 横浜市の本制度適用施設

横浜市では、本制度導入直後の平成15年12月から、指定管理者による管理運営を順次開始しており、23年4月1日で898施設に指定管理者制度を適用し、そのうち892

施設で指定管理者が指定されている。

指定管理者の選定方法としては、757施設(84.9%)で、広く候補者を募集する「公募」を採用しており、特定の団体を市が指名して審査を行う「非公募」(135施設、15.1%)を大きく上回っている。

また、指定管理者となつてゐる団体の内訳を団体種別に見た場合、外郭団体など、本制度導入の以前から管理を受託できた団体の割合が合計で約58.6%に低下する一方、本制度の導入により初めて管理運営を担うことが可能となった民間企業(株式会社等)とNPO法人の割合が合計で約41.4%と全施設の3分の1以上を占めている(表1)。

③ 本市での「第1期」の効果

本制度の目的は地方自治法では「公の施設の設置の目的を効果的に達成すること」とされており、より具体的に、総務省の通知(平成15年7月17日付総行第87号)によれば、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的

に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ること」とされている。

そこで、本市の第1期における効果を、サービス及び経費の観点からまとめたのが表2・3であり、様々なサービスの向上が図られるとともに、経費の面でも一定の節減効果が得られている。

しかしながら、「第2期」の開始にあたり、「サービスの向上と経費の節減」という具体的な効果を超えて、「第2ステージ」としてより積極的な役割を本制度が果たすためには、本制度の「位置付け」に立ち返つての検討が必要であるため、次項で検討する。

3 指定管理者制度の位置付け

① 導入時の位置付け「規制改革」による官業の民間開放

本制度導入以前も、公の施設の管理運営を他の団体に委ねる手法は「管理委託」方式として存在したが、その対象は「公共団体、公共的団体、地方公共団体の出資団体(い

執筆

久保田 淳

共創推進事業本部共創推進課担当係長

(注1) 公の施設とは、「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」に地方公共団体が設置する施設とされている(地方自治法第244条第1項)。具体的には、地区センター、地域ケアプラザ、公園、横浜美術館、みなと赤十字病院、市営住宅等が含まれ、本市全体では、約4,300の施設が存在する。

いわゆる「外郭団体」等に限定されていた。

その対象団体について、「官業への新規参入」という民間事業者の期待を受け、「すべての団体」に拡大したのが本制度である。

つまり、本制度は、「官業の民間開放」という文脈の中で、「管理運営を委ねることが出来る団体の範囲の拡大」を特徴として構想された。

●法律上の枠組み…「企画と執行の分離」

このように、検討時の趣旨は「民間開放」であったが、導入に向けた地方自治法の改正にあたっては、「民間団体の活用」自体ではなく、「公の施設の設置の目的を効果的に達成することとされ、また既述の通り、総務省の通知では「サービスの向上と経費の節減等」が目標とされた。

結果として、地方自治法が予定する本制度の枠組みは、「各施設の設置目的」の決定—つまり、その施設の運営により達成すべき政策目的の「企画」は、従来通り地方公共団体（公）が担った上で、その目的を達成するための「施設の管理運営」という実務の「執行」は、様々な団体の中で、目的達成に対してより高い能力を有する指定管理

者（民）が担う、という「民間での企画と執行の分離」の仕組みとなった。

●明確な「契約」的關係の必要性

直営施設の場合には、政策の企画と執行が、組織の内部で一元的に実施される。そのため、企画と執行を繋ぐのは、「公」内部での指揮命令を基本とする「組織」的關係となる（図1）。

また、本制度導入前の管理委託方式の場合には、市と管理受託者（外郭団体等）は、管理委託に関する契約を締結していたが、契約の規定事項は網羅的でなく、また契約は毎年ほぼ自動的に更新されていたため、実際の運用にあたっては、市と外郭団体等との間での役職員の任命・派遣や出資などの人的・金銭的な関与に基づく「（準）組織」的關係により処理される側面が強く、企画と執行は未分離の状態にあったと言える。

一方で、本制度は民間での「企画と執行の分離」によって、企画された政策（設置目的）をより効果的に達成できる団体に委ねることを基本原則としている。

そのため、本市と、指定管理者との間において分離された「企画」と「執行」を繋ぐ

ためには、明確な事前の規定等に基づく「契約」的關係を構築することが不可欠となる。

しかし、第1期には、制度が予定する基本原理は「契約」的關係であるにもかかわらず、運用の実態としては、「管理委託」時代の「（準）組織」的關係に基づく構造を引きずっており、「契約」的關係を構築するための枠組みが十分とは言えなかった。

4 「第2ステージ」の考え方

●明確な「契約的關係」の構築と「公的な責任」の担保

前項の通り、明確な「契約」的關係を構築することが不可欠である一方、公の施設の管理運営にあたっては、条例上の「設置目的」や、協定上の具体的な「目標」の達成のみが要請されるわけではなく、「公の施設」であることに基づく様々な責任を果たすことが期待されている。

そこで、第2ステージにおける本制度の運用は、各施設の設置目的を最大限効果的に達成できるように「契約」的關係の枠組みを整備するとともに、様々な「公の施設としての責任」を明確化し指定管理者に対してその履行を求め

る、という2つの目標の両立を目指した。

ガイドラインは、このような視点から策定されたものであり、

①目的・目標を明確化し、達成するための仕組みを確立し、

②その仕組みを前提として、優れた指定管理者を選定し、③市と指定管理者は、管理運営に関する適正な協定を締結し、

④協定に基づく効果的運営を確保する仕組みを導入する。

⑤あわせて、公的な責任の確保に向けた取組を実施する。

と、このように、次項以下では、ガイドラインの項目について概説する。

●設置目的の明確化及び達成に向けた仕組みの確立

(1) 設置目的の明確化

本制度は、市が定めた「設置目的」の「効果的な達成」を指定管理者に委ねる仕組みであることから、市が各施設の設置目的を明確化することではじめて、指定管理者は「何を目指して管理運営すべき

表1 指定管理者の団体種別の状況

従来から管理運営が可能であった団体					指定管理者制度導入により可能となった団体		合計
外郭団体	区民利用施設協会	社会福祉法人	公益法人	その他	民間企業	NPO	
244 (27.4%)	33 (3.7%)	136 (15.2%)	70 (7.8%)	40 (4.5%)	300 (33.6%)	69 (7.7%)	892 (100.0%)

表2 指定管理者制度の導入によるサービス向上の主な事例

項目	具体的な施設の例、内容、効果等
開館時間の延長	・11 スポーツセンター：一部曜日に、1時間30分から2時間の延長 ・横浜国際プール：一部曜日における、深夜・早朝開館の実施
自主事業の充実	・踊場地区センター：親子英語教室の実施 ・上郷地区センター：地裁職員を講師とした裁判員制度講座の開催
土日電話相談の実施	・消費生活総合センター：土・日の電話消費生活相談（9：30～16：00）の開始（勤務体制の工夫により経費増を伴わずに実施）
託児サービスの実施	・栄スポーツセンター：地域のNPOと連携し、託児サービスを開始 その結果、子育て世代の利用者数が増加

表3 指定管理者制度の導入による経費の節減効果
(18年度までに制度を導入した609施設を対象)

年度	市の財政負担 ※	節減額
平成17年	158億821万円	-
平成18年	141億8,751万円	△16億2,070万円

※平成17年度は委託料。18年度は指定管理料。

か」を認識することが可能となるため、契約的關係の基盤として最も重要となる。

(2)「目標に基づくマネジメント」の導入

そして、抽象的な「目的」をより具体的な「目標」に落とし込み、その達成を目指して各施設を管理運営する「目標に基づくマネジメント」を基本とする。

(3)PDCAサイクルの確立

さらに、管理運営に当たっては、モニタリング・評価の結果を踏まえて課題等を発見し、改善につなげることを目的に、P(Plan:計画)、D(Do:実行)、C(Check:評価)、A(Act:改善実施)の4段階からなる「PDCAサイクル」を確立する。

●優れた指定管理者の選定に向けた取組

「企画と執行」を分離した仕組みを機能させるには、優れた「執行」能力を有する団体の選定が不可欠であり、そのための主な取組が以下の3項目である。

(1)公募を原則とした選定

まず、選定にあたっては、高度の専門性や利用者との関係性の維持が重要である場合などを除き、「公募」を原則とする。

これは、公募を原則とする

ことで初めて、現在の指定管理者以上に高い能力を有する団体を選べる可能性が生じ、また仮に公募への応募団体が少ない場合でも、潜在的な競争性の導入により、現在の指定管理者に対して管理運営水準を向上させる動機づけとなるためである。

(2)公募への参入促進

公募の実効性を高めるためには、様々な団体の活発な参入が望まれるため、以下のような取組を実施している。

- ・応募の資格要件（法人格や団体の所在地等による制限）については、競争性を確保できるように必要最小限とすること
- ・応募する団体が準備に十分な時間を確保できるように、募集期間を長期（最短でも1か月以上）とすること
- ・公募の実施情報については、各所管課及び共創推進事業本部のウェブサイトに掲載。メルマガリストでの情報発信、専門誌への広告掲載等も一部施設で実施
- ・共創推進事業本部が、指定管理者制度に関心のある市内の事業者等を対象とする相談窓口を設置し、個別に相談等を実施

(3)選定過程の公平性・透明性の確保

選定過程の公平性・透明性の確保は、本制度の運用に関する市民の信頼を高めるとともに、参入促進の観点でも重要である。

そのための主な取組は以下の通りである。

- ・選定は、市職員以外の外部委員で構成する選定委員会
- ・選定委員会は公開を原則とし、議事録も速やかに公表
- ・選定時の評価項目・基準を、配点を含め公募要項で公表
- ・選定結果も、具体的な選定理由等も含め全施設で公表

●管理運営に関する適正な協定の締結

(1)市と指定管理者間での適切な役割・リスクの分担

管理運営に関する具体的な事項は、市と指定管理者が締結する協定で定める。協定で定める事項は多岐にわたるが、特に重要な視点は、市と指定管理者が果たすべき役割を明確に規定するとともに、管理運営に伴う様々なリスクについて、あらかじめ分担し適切に管理することである。

そのため、想定されるリスク(注2)をどのように分担するかを「リスク分担表」として協定で定めている。

(2)利用料金・指定管理料の取扱いの明確化

各施設の運営経費は、市が支出する「指定管理料(委託料)」と利用者が支払う「利用料金」により主に賄われるため、これら収入の安定的な確保が不可欠である。

また、運営水準の向上を促すインセンティブとして重要であるため、取扱い協定で明確に定めることとし、具体的には、「収益が想定を上回った場合に市に返納させる」といった対応は原則として行わないこととした。

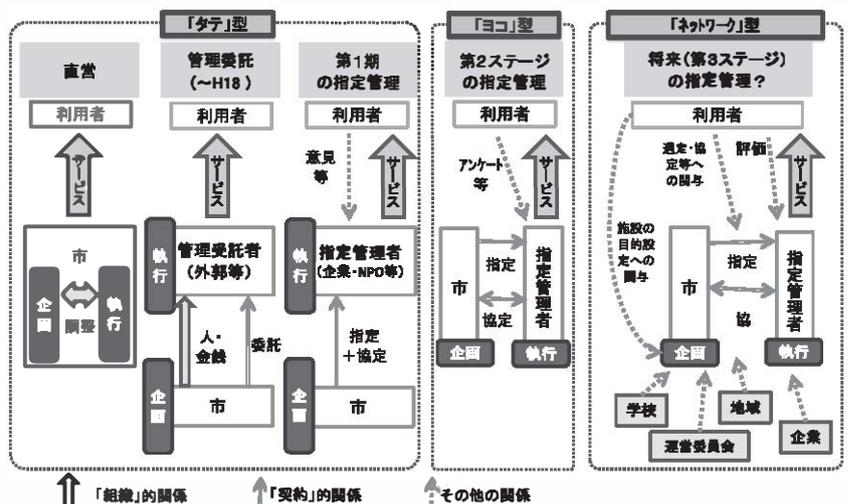
●効果的な運営の確保

(1)モニタリング・評価の充実

本制度では、企画と執行が分離されていることから、指定管理者による執行状況について、適切なモニタリング・評価が不可欠である。

また、モニタリング・評価を行うことで、運営状況が設

図1 施設の管理運営に関する構造



(注2) ここでいう「リスク」とは、施設の運営に伴い、事前にその影響を正確には想定できない不確実性のある事象が発生し、その結果、被害や損失等が発生することを言う。具体的には、物価変動、需要変動、施設等の損傷、不可抗力等があげられる。

置目的や協定に照らして適切であるかを確認するとともに、運営上の課題等を発見し、管理運営にフィードバックし、水準を向上させることが可能となる。

そこで、本市では、以下のようなモニタリング・評価を実施している。

・指定管理者によるセルフ・モニタリング

・市によるモニタリング・評価

・第三者評価機関・委員会による評価

・利用者等によるモニタリング

今後は、評価機関による評価項目等の見直しを行うとともに、区民利用施設などで統一的な様式による利用者アンケートを実施するなど利用者や市民の意見をよりの確に反映できる手法を検討する。

(2) インセンティブを与える仕組みの導入

指定管理者が、管理運営水準の向上に向けて継続的な改善の努力を行う「動機付け」を図る手法として、優れた実績等に対する「インセンティブ」の付与を積極的に進めているが、主な取組は以下の通りである。

・利用者数が増加した場合に収入増に直結することとな

る「利用料金制」を、ほぼ全ての有料施設で導入

・第2期の選定にあたって、第1期の運営実績を加減点評価として選定時の評価に反映する「実績評価」を多くの施設で実施

● 公的な責任の確保に向けた取組

(1) 利用者等の安全の確保

施設の運営にあたっては、安全性の確保が基本となる。そのため、各施設の施設・設備について、法定点検を含む定期点検を指定管理者が確実にを行うこととし、その条件を公募要項及び協定に規定する。

また、施設の長寿命化という観点もあわせて、地区センター等の施設については、建築局が作成した「維持保全の手引」「施設管理者点検マニュアル」に基づき、指定管理者が定期的な点検及び所管区局への報告等を行い、市は必要な措置の指示等を行うこととしている。

(2) 情報の適切な管理

指定管理者が業務を行うにあたって個人情報を取り扱う場合、「横浜市個人情報の保護に関する条例」では、市が講じた個人情報保護するための必要な措置に従うとともに、自らも個人情報の適正な

管理のために必要な措置を講じなければならないことと定められている。

また、本制度の運用には高い透明性が求められることから、指定管理者は、当該施設の管理運営業務に関して保有する情報の公開等に積極的に取組むことが必要であるため、市が示す「指定管理者の情報の公開に関する標準規程」に準拠して「情報公開規程」を作成し、それに基づき、情報開示の申出等に対して適切に対応しなければならぬこととしている。

(3) 適法な労働条件の確保

指定管理者の職員の労働条件等については、基本的には労使間で決定されるが、公の施設で質の高いサービスを提供していくためにも、法令を遵守した適正な労働環境の確保が重要である。

そのために、

- ・労働保険料を滞納している団体や、労働基準監督署からは正勧告を受けている団体は、指定管理者としないこと

・協定で、労働関係法令の遵守を特に強く求め、重大な違反の場合には、指定取消の事由になりうる旨を規定すること

などの取組を行っている。

5 今後の展望

以上の枠組みに基づく第2ステージの運用が定着すれば、今後、市と指定管理者の間に「契約」的関係が確立することとなる。これは公の施設の管理運営を通じた市民サービスの提供に関する基本的な構造を、市から利用者までが一直線となる、従来の「タテ型」の構造から、市と指定管理者が対等な関係により共同して、利用者にサービスを提供する「ヨコ型」に変える結果をもたらす(図1)。

これは、個々の施設の設定目的を効果的に達成するために、有効な仕組みである。しかし、市政を全体として見渡した時には、以下の2つの理由から、この「ヨコ型」構造の実現だけでは必ずしも十分ではない。

まず、個々の公の施設は、より大きな政策体系の中で、果たすべき役割を「設置目的」として与えられているものであり、各施設やその他の事業等がバラバラに機能するのではなく、より有機的に連携する「システム」として機能することで初めて、政策体系全体としての効果が最大限に発揮されるものである。

次に、個々の公の施設について見た場合でも、関与するアクターは、市と指定管理者、利用者の三者のみに留まるものではなく、様々な地域団体や専門機関、企業、学校等の関与が現在も存在し、また今後その役割が増大すると想定される。

したがって、将来の「第3ステージ」における公の施設の管理運営は、個々の施設が「政策システム」の一部として有効に機能することを指向するとともに、市と指定管理者間の契約的関係を基礎として、両者以外の多様なアクターを包摂する多元的な関係性に基づく「ネットワーク型」に転換していくことが期待される(図1)。そして、そのような多元的な関係性に基づく施設の管理運営こそが、真に「共創」的な「公の施設の運営」と言えるのではないか。

平成23年4月からの「第2ステージ」には、このような長期的な方向性も視野に入れた上で、まずは、その基盤となる市と指定管理者間の適切な関係を構築することが最も重要になるものと考えられる。