

# 横浜会議 からの報告

## 第2回政策研究発表会 協働研究結果報告

### 指定管理者施設の

### モニタリング等の

### 評価システムに

### 関する研究

レポート

指定管理者制度とは、自治体が設置する「公の施設」の管理運営を公共的団体等だけでなく民間事業者にも委ねることができる制度である。平成15年の地方自治法改正によって導入され、それまで管理委託されていた「公の施設」は、平成18年9月までに原則この制度に移行する。「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

費の節減を図る」ことが導入の目的である。横浜市で導入済み・導入予定の施設は合わせて821施設にのぼり、国内で最大規模の「公共施設の民営化」となる。民営化に対して、経費削減がサービスの低下を招くとの不安が市民には根強くある。これを解消し、サービスの質の向上をはかるには評価システムの充実に鍵となる。しかし、横浜市だけでなく全国の自治体は制度の導入準備に追わ

執筆

奥津 茂樹

特定非営利活動法人 参加型システム研究所 主任研究員

れ、評価システムのあり方について本格的に調査、研究する機会がなかった。そうした中で、指定管理施設の評価がおざなりとなり、管理運営の改善が不十分となる事態も懸念された。

制度の本格実施をひかえて評価システムの構築が急務であることから、当研究所は平成17年5月に横浜会議に「指定管理者施設のモニタリング等の評価システムに関する研究」（以下、「本研究」）を提案し、同7月の第2回政策研究発表会で協働研究として採択された。以下に本研究の概要を紹介する。

なお、最近、埼玉県ふじみ野市の事故をきっかけに、プール施設の点検が全国規模で行われた。事故のあった施設は従来型の管理委託施設だったが、指定管理者が管理運営するプール施設は横浜市だけでなく全国各地にあり、評価システム確立の重要性と緊急性が改めて確認されることとなった。

#### 調査研究の概要

##### 1 態勢と経緯

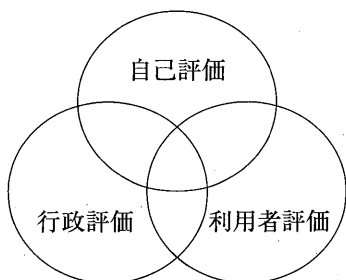
当研究所は本研究を行う

ため、指定管理者施設を日常的に利用してきた市民と有識者からなるプロジェクトチームを編成した。協働研究であることから、プロジェクトチームの会議・ヒアリングには横浜市職員が出席・同行した。プロジェクトチームは計8回の会議を開催した。会議では本研究に必要な調査（資料収集やヒアリング）の設計、調査結果の検討等の議題について、横浜市職員をまじえて積極的な議論を行った。

また、指定管理者施設における評価システムの現状と課題を把握するため、プロジェクトチームのメンバーで分担してヒアリング調査を実施した。対象は指定管理者制度導入済みの施設計8施設である。対象施設選定には、地区センター、地域ケアプラザ、福祉保健活動拠点、区民文化センター、公園など施設の多様性に配慮した。なお、比較対照のため、他の自治体の指定管理者施設として「よこすか市民活動センター」を、外部評価制度の導入例として静岡県公園緑地室に対するヒアリング調査も行った。

##### 2 評価システムの全体像

当研究所は、本研究にあり、構築されるべき評価システムの全体像(図)を三つの視点・方法で整理した。これを仮説として資料調査とヒアリング調査を行い、各々の評価手法の現状と課題を把握することとした。



このうち、行政評価とは横浜市(担当局・区)を主体とする評価手法で、指定管理施設の管理運営の状況を点検するため、指定管理者から定期的に事業報告書等の文書の提供を受けることを中心とする。また、利用者評価とは指定管理者施設の利用者を主体とする評価手法で、利用者の要望・意見からニーズを発見し指定管理施設の管理運営に反映するため、指定管理者が

実施する利用者アンケート等を指す。そして、自己評価とは基本的には指定管理者を主体とする評価手法で、施設の理念から指定管理施設のあり方を自問し、自らの管理運営を自律的に評価するものである。

このように三つの評価手法は、主体、目的、方法が大きく異なるが、それぞれを充実させることが指定管理者制度にかかわる評価システムの確立には必要不可欠である。ところが、従来までの議論ばかりか、他の自治体や研究機関の評価システムは三つの評価手法を明確に区別してこなかった。本研究の意義の一つは、このようにして評価システム確立に向けた論点を明確に整理したことにある。

### 3 一 調査研究の結果

プロジェクトチームは資料調査とヒアリング調査を通じて、以下のように三つの評価手法の現状を検証し、課題を整理した。

#### ① 行政評価

行政評価の中心は指定管理者が作成し、横浜市に提出する事業報告書である。

これによって、指定管理者の選定基準、協定・業務仕様書等で定められた管理運営の水準を満たしているか否かを、横浜市が点検・評価する。

横浜市の「指定管理者制度導入に係る留意事項」（平成16年6月17日、総務局行政システム改革課）によれば、横浜市は「適正な管理の確保」のために指定管理者に対して以下の事項の記載を求めることになっている。

①管理の実施状況及び利用状況、②使用料又は利用料金の収入実績、③管理に係る経費の収支状況、④その他管理の実態を把握するために必要な書類

本研究では複数の指定管理者施設の事業報告書を入力し、それぞれの内容を比較検討した。その結果、施設によって記載の内容・分量に大きな差のあることがわかった。施設の管理運営を代行させていることの説明責任の観点から、関係部局（局・区・事業本部長）は事業報告書の内容・分量が適切か否かを検証する必要がある。

行政評価の最大の課題は、事業報告書の情報公開が十分な点にある。「指定管理

者制度導入手続におけるチェックリスト」（平成16年6月21日改訂版、総務局行政システム改革課）では、管理状況の公開をチェック項目として明記し、「年度ごとに提出する『事業報告書』は公開とし、施設の管理状況の公開に努めます」と記載されている。

情報公開は、「次の公募の際にも適正な競争がなされるよう配慮する」とともに、現在の指定管理者間における管理運営の適正化をめざす競争を促す点で重要である。また、行政の説明責任の観点から必要不可欠な取り組みである。しかし、制度導入の初期段階ということもあり、本研究の段階では、環境創造局が公園の事業報告書をホームページに掲載するにとどまっていた。

#### ② 利用者評価

本研究ではヒアリング調査を通じて、指定管理者施設における利用者評価の例を入手した。これらは、講座・イベント等の個別事業に関するアンケートと施設サービスマンにわたるアンケートに大別できる。アンケートの対象は講座・イベント等の参加者や施設の利

用者（団体）が殆どだが、指定管理者によれば評価結果はできる限り管理運営に反映しているという。また、ニュースレターや館内掲示によって、利用者評価の内容やそれへの回答・対応を公開している例も少なくない。すでに各指定管理者施設は利用者評価に積極的に取り組んでいる。

もちろん課題はある。それは、利用者評価にかかわる情報の共有化である。現状は指定管理者施設と利用者間における情報の共有化にとどまり、他の施設との共有化は不十分である。他の類似施設における利用者評価の内容、方法、結果等を知ることが、指定管理者が自らの評価手法を見直し、より良いものに変えていく契機となる。後述する「指定管理者ポータルサイト」などの手段を通じて利用者評価情報の共有化ができないだろうか。

なお、社会的にもCS（顧客満足度）調査が流行していることもあり、指定管理者施設における利用者評価も充実しているが、その難点を認識することも必要だ。利用者の苦情や意見を受け容れ満足度を高めてい

くことが、各指定管理者施設の理念（公共性）を損なうようではないけない。利用者評価を絶対視するのではなく、ときには施設の公共性との間でこれを止揚すべき場合もある。そのためにも、後述する自己評価の充実が欠かせない。

#### ③ 自己評価

本研究は三つの評価手法に整理することで、従来とは異なる内容で自己評価を定義している。従来までは評価主体だけに着目していたため、行政評価に含めるべき施設のハード面の点検や利用者評価に含めるべき利用者アンケート等を、指定管理者自身が行うことを自己評価としてきた。しかし、本研究では、施設の理念から管理運営のあり方を自問する評価手法を自己評価と定義することとした。

指定管理者施設は公共施設であり、その理念（公共性）は各施設の設置条例（目的規定）、指定管理者の選定基準、事業方針・計画等の中で表現される。これには、指定管理者と市民との関係性を通じて醸成されていく施設の地域性や独自性も含まれる。指定管理者

が抱く「こんな施設でありたい」という思いに、どれだけ近づいたのか、どうすれば近づけるのかを検証することが、本研究で提起した自己評価の中核である。

しかし、資料調査とヒアリング調査の対象となった施設をみるかぎり、施設職員によるミーティングや事業者内部の報告・連絡等の内部の業務管理は行われているが、自己評価に対する指定管理者の本格的な取り組みは殆どみられなかった。取り組みが遅れている自己評価をどのように充実させていくかが今後の課題である。そして、評価の指標や手法を確立させることが課題解決につながる。

## 課題解決のための政策提案

三つの評価手法のうち行政評価と利用者評価はそれなりに充実しているが、情報の共有化という点で十分な点がある。そして、これらと比較して取り組みが遅れている自己評価は、施設理念を指標とした新たな評価手法の開発・導入が急務である。調査研究の結果は、このように概括でき

る。これに基づき、当研究所は本研究の中で以下の二つの政策提案を行った。

## 1 ポータルサイトによる情報の共有化

横浜市は指定管理者制度に関する情報の公開に積極的に取り組んできた自治体の一つである。ホームページ上に「指定管理者制度関連情報」というページを設け、指定管理者制度に関する説明とともに各局が所管する指定管理者施設の情報に関するリンクを張っている。公開する情報の内容は局によって異なるが、公募情報だけでなく選定情報（選定の基準、結果、議事録など）を誰もが容易に入手できるようにしている。

しかし、指定管理者施設に関する評価情報の公開は発展途上と言わざるを得ない。指定管理者制度自体も公募・選定から実施・評価へと段階を移しているため、今後の課題は評価情報の積極的な情報公開となる。そこで、事業報告書等の行政評価情報や利用者アンケート等の利用者評価情報にリンクを張ったポータルサイトの構築を提案した。

### ① 指定管理者制度の総合情報窓口

ポータルサイトとは、そこにアクセスすれば順を追って知りたい情報にたどり着ける総合情報窓口のようなものである。現行の「指定管理者制度関連情報」もポータルサイトの一つだが、その内容を市民の視点で拡充し、指定管理者制度の情報公開に関する全国レベルでのモデルとすることを提案したのだ。

さらに、提案内容を実感できるように、ポータルサイト試行版「よこはまの指定管理者施設」を、インターネット上に仮設した。なお、このサイトは以下の4つの項目から構成される。

#### ① 新着情報

更新情報や指定管理者施設に関するニュースを掲載。

#### ② 施設のある区から探す

区の名前から知りたい指定管理者の情報を探す。

#### ③ 施設の種類の探す

施設の種類の・所管局で知りたい指定管理者の情報を探す。

#### ④ 情報の種類で探す

選定過程資料、事業報告書、評価など情報の種類で探す。

現行のポータルサイト

「指定管理者制度関連情報」は施設の所管局を情報検索の切り口としているが、これを多角的にすることで、市民や指定管理者にも利用しやすいデザインにした。

### ② 「協働型の管理運営」の模索

こうしたポータルサイトの管理運営に関して、本研究では「協働型の管理運営」を提案した。

横浜市は指定管理者に公共施設の管理の代行をさせる側として、評価情報を含めて市民に対する説明責任を負っている。このことを重く見るならば、ポータルサイトも横浜市のホームページ上に構築することが妥当である。一方、インターネット上の宿泊予約サイトのように、利用者の感想・要望を受け付ける掲示板（評価情報）を掲載するなど自由で柔軟な取り組みには民間主導が望ましい。

ポータルサイトには行政情報だけでなく、指定管理者が保有する評価情報へのリンクも張ってある。官民混在というコンテンツの性格を考え、各々の得意なところを活かし、欠けている部分を補う管理運営のあり

方が「協働型の管理運営」である。本研究の中では、第1段階として協働事業提案制度等を活用して横浜市の立ち上げ支援による基盤整備を行い、第2段階として指定管理者の会費・分担金等による自律的な運営を確立するという形で、「協働型の管理運営」に向けた具体的なプロセスを示した。

このようにうまく離陸ができれば、協働における横浜市の資金面での役割は初期に限定され、その後は情報面での支援が中心的な役割となる。こうした提案に沿って当研究所は協働事業提案をしたが、採否はともかく、協働研究から協働事業に接続する一つの試みとして記憶しておいてほしい。

## 2 外部評価制度による自己評価の充実

取り組みが遅れている自己評価に関して、本研究で以下の二つの基本方針を提案した。前述のポータルサイトと合わせて、横浜市や指定管理者がこれらに積極的に取り組むことで、評価システムは確立すると思われる。

基本方針の第一は、各施設の設置条例（目的規定）

と指定管理者の選定基準を基本とし、事業方針・計画等の内容を加味して施設の地域性や独自性をも評価し得る自己評価基準をつくることである。第二に、外部評価制度を導入・活用し、自己評価基準に基づく自主的な運営の見直しをすすめることである。

## ① 自己評価基準の策定

自己評価基準は指定管理者が自主的に策定することが望ましい。しかし、それが困難な場合は、担当局・課・区等が施設の種別に応じた評価基準を策定し、指定管理者がそれをマイナーチェンジすることも考えられる。指定管理者施設の様性、地域性、独自性に合った評価基準でないといふ、評価の有用性は著しく損なわれる。種別に応じた内容で、マイナーチェンジも可能な基準であれば、こうした硬性性を回避できる。

なお、本研究では、地区センターと地域ケアプラザについて、こうした自己評価の基準例を提示した。ここでは評価視点ごとに達成度を測る数値評価を採用せず、記述型の評価とした。数値評価は一見すると客観

的なようだが、結局は評定が評価者の主観に委ねられ、具体的な根拠がないまま全体の印象で点数をつける場合も少なくない。そうではなく評価の着眼点を記述することで、根拠のある具体的な評価ができるようにした。そもそも自己評価は評価（点数）の優劣を明らかにすることではなく、指定管理者に対して自らの管理運営への「気づき」（課題発見）を提供するものであることから記述型の評価が望ましい。

## ② 外部評価制度の導入

以上のような記述型の自己評価基準を用いて、指定管理者が自らの管理運営を評価することが本来の意味での自己評価である。しかし、実際に自己評価への取り組みが遅れている中で、これを実現するのは容易ではない。そこで本研究では外部評価制度の導入を提案し、指定管理者に自己評価への取り組みを促すとともに、自己評価に緊張感と客観性を持たせることとした。そして、以下のように外部評価制度の概要を提案した。

### ① 対象施設

原則としてすべての指定

管理者施設とした。とりわけ身近な市民利用施設（地区センター、コミュニティハウス、地域ケアプラザ、福祉保健活動拠点、公園、区民文化センター等）については全施設における速やかな導入が望まれる。これらの施設は多くの市民が日常的に利用するため、外部評価を通じて自己評価の充実と管理運営の向上をはかり、指定管理者制度に対する市民の信頼を確保することが急務だからである。

### ② 評価軸

本研究では自己評価の補充・充実として外部評価制度を位置づけたため、評価基準は自己評価基準を基本とした。一方、当事者では気づかない視点を提供することが外部評価の意義でもあるので、外部評価団体は自己評価基準の過不足を指定管理者に対して積極的に指摘することも必要である。

### ③ 評価主体

横浜市が導入している「福祉サービスの第三者評価」も参考にし、以下のことを提案した。まず、市はNPO、企業、大学等を対象に公募を行い、評価能力・態勢を審査したうえで外部評価団体として認定す

る。その上で、指定管理者は登録団体の中から外部評価団体を選択・委託して外部評価を実施する。

### ④ 協働型の運用

評価の客観性を得ることが外部評価の目的の一つだが、これを強調しすぎると現場から乖離した評価を招くおそれもある。そのため運用を協働型ですすめていくことが望ましい。協働の主体は外部評価団体と指定管理者だけではない。評価の実施に際しては行政（担当課職員）、利用者、地域団体等の参加を得て、現場から乖離した評価を回避するとともに、評価視点の多元化による客観性の向上をはかることが望ましい。

### ⑤ 協定の見直し

以上のような外部評価制度の導入は、外部評価団体の審査・登録を除いて指定管理者自身の負担で行われる。導入準備に追われ評価システムについての検討が不十分だったこともあり、市と指定管理者の間で結ばれる協定では外部評価の位置づけが不明確であった。しかし、指定管理者施設の適切な管理運営には外部評価制度は必要不可欠であることから、協定の内容を見

直し外部評価の実施を指定管理者の義務として明記することが望ましい。

## REGUL

横浜会議の協働研究は政策研究であり、以上のように紹介してきた本研究の考え方や提案が、今後実際の政策・事業にどれだけ反映されるかによって、その成否が決まると考える。

国内で最大規模の指定管理者施設をもつ横浜市において、実効性の高い評価システム確立の全国的な影響力はきわめて大きい。横浜市職員の高い意欲と能力、そして横浜市民の深い経験と知恵を合わせた協働型の評価システムを構築していくことを望む。その試行錯誤は、指定管理者制度だけでなく始まったばかりの公共サービスの民営化にも大きな寄与をするだろう。今後の展開が楽しみである。

横浜市では、本研究を受け、平成18年9月、指定管理者第三者評価事業の導入に向けて、補正予算が計上されている。