

今後の指定管理者制度の活用について

～モニタリング・評価の視点から～

新田 順子

I はじめに

平成15年（2003年）の地方自治法の改正により導入された指定管理者制度は、公共的な団体等に限られていた公の施設の管理運営を、広く民間の事業者や団体にも認めるとする画期的な制度である。同制度の主な目的として、コスト節減・サービスの質向上が挙げられるが、民間活力の導入そのものが必ずしも容易ではない自治体もある。また、全国の多くの自治体が2期目の指定管理者選定を行った平成21年（2009年）4月に、総務省が実施したアンケート結果で、指定管理者の取り消しが672件あり、取り消しの主な理由は、指定管理者の経営が困難であることが分かった。

このような現状から、指定管理者制度が有効に機能しているのだろうかという疑問が出てくる。よって本稿では、今後の自治体において、指定管理者制度を有効に活用していくために何が必要なかをねらいとする。

II 指定管理者制度とは

1. 指定管理者制度導入背景と目的

バブル経済崩壊後、経済低迷による財政悪化からの脱却を図るため、社会・経済の構造改革の一環として、中央省庁再編、特殊法人改革、地方レベルの構造改革特区、三位一体改革などが進められた。そして、2003年（平成15年）6月、公の施設の管理委託に関する制度を内容とした地方自治法の一部を改正する法律が公布、同年9月に施行された¹。同制度の導入目的として、出井（2005, pp9～11）は、次の3点を指摘している。「第一に『官から民への行財政運営の構造改革及び規制緩和』の観点である。第二に『住民サービ

1 地域協働マネジメント研究会（2004, p2）を要約

スの向上と経費節減』の観点である。第三に『自治体出資法人の経営健全化と整理・統廃合』の観点である。²⁾

2. 指定管理者制度における現状

前述の総務省調査で、主に指定管理者の経営困難を理由に指定が取り消しされたわけであるが、その背景について、以下の2点を整理する。

第1に、指定管理者制度は、「民間にできることは民間に」を掲げ、経費節減と住民サービスの向上を主な目的として導入されたものではあるが、そもそも指定管理者として施設の管理運営を維持し続ける民間企業が少ない自治体もある。仮に管理運営主体となる企業があったとしても、管理主体の規模が小さい場合、破産の危機が内在していることは容易に推測できる。このような場合、指定管理者として従来の管理委託団体等がそのまま名前を変えて指定管理者となるか、あるいは、社会福祉法人、森林組合、自治会・町内会等の公共的団体が、経営体として体質改善がなされぬままに指定管理者となり、営利性を追求され不適切な管理運営が行われた可能性が強い。

第2に、施設の管理運営におけるサービスの維持向上や、選定時点における提案事項の実施の有無についても疑問が残る。

以上2点の整理を受け、次節では、指定を取り消しせざるを得なかった5市町村の事例を取り上げ、指定管理取り消しに至るまでの経過について調査することで、問題解決に向けての糸口を見出していく。

3. 指定管理者制度における課題 ～失敗事例5市町の分析から～

(1) 失敗5事例の概要

① 宮城県石巻市（約16万人）の事例

同市では、水産物衛生処理施設を第三セクターの有限会社に指定管理していた。しかし、「指定管理者になる1年前に設立したばかりの同公社は、売り上げの不振や経営見通しの甘さなどから赤字をほぼ毎月出し続けており、結局、約2380万円の経常損失を計上することとなった。業績が上向く見通しがないとし、公社の方から事業中止を市に求め、市も事業継続は困難と判断し、出資金の範囲内で市が欠損金を補てんすることで解散を認めた³⁾。」

2 出井信夫（2005，pp9～11）を参考

3 地方自治問題研究機構インターネット記事参考

② 新潟県新潟市（約81万2千人）の事例

「同市では、健康増進施設（いこいの家）を株式会社に指定管理していたが、同社の連結子会社が、同社を通して同市土地公社から駐車場用地を借用し、駐車場の運營業務を行っていた。ところが、6年にわたり売上金を過少報告していたことが発覚。市は指定管理を取り消したが、約7億3千万円の損害を求めて告訴する事態となった⁴。」

③ 新潟県上越市（約20万3千人）の事例

「同市では、観光総合施設に株式会社を指定管理させていたが、同社の本業であったスキー場とホテルが、シーズン中の豪雪のため、客入りが伸びず売上げが低迷し買掛金の支払できなくなり、指定後わずか3か月で営業停止、解散となった⁵。」

④ 北海道帯広市（約16万9千人）の事例

「同市では、4か所の児童保育施設を民間の託児所に指定管理していたが、正職員9人を含む20数人の給料約180万円の遅配、複数業者への物品購入代金未払いが発覚。また、事業主と職員不和のため、保護者から子どもに悪影響を及ぼす等の懸念の声が出されるなど、8か月で指定を取り消すに至った⁶。」

⑤ 愛知県蒲郡市（約8万2千人）の事例

「同市は、市民会館を舞台装置会社に指定管理することで約1千100万円の経費削減を行ったが、同社は、照明や空調、清掃等を専門業者に任せていた。6か月目に専門業者への未払いが発覚したが、会社側は資金工面ができないと申告、同市は指定を取り消したが、先払いした委託金のうち未実施業務についての資金回収の見込みが立たず、債権者や市民からの問い合わせで混乱する事態となった⁷。」

（2）失敗事例の分析

①宮城県石巻市の事例は、指定管理者として安定的に継続してサービスを提供できるという実績や見込みのない団体を選定した『弱体団体の選定』による失敗として、②新潟県新潟市の事例は、『脱法行為』による失敗、③新潟県上越市の事例は、『指定管理者実態の把握不足』による失敗、④北海道帯広市の事例は、『指定管理者実態の把握不足＋自治体意向との相違』による失敗、⑤愛知県蒲郡市事例は、『指定管理者実態の把握不足』による失敗として分類できる。

4 地方自治問題研究機構インターネット記事参考

5 地方自治問題研究機構インターネット記事参考

6 地方自治問題研究機構インターネット記事参考

7 地方自治問題研究機構インターネット記事参考

つまり、5事例とも、指定管理者を選定する評価や、指定管理者が実施している事業内容、指定管理者自身の経営状況等についてのモニタリング・評価が有効に機能していれば、取り消しという事態を未然に防ぐことが出来たものと考ええる。

(3) モニタリング・評価の実態

先に示した失敗5事例は、いずれも指定管理者制度1期目の出来事である。よって、同時期を調査したみずほ情報総研株式会社の「指定管理者のモニタリングに関するアンケート」（平成18年（2006年）7月実施 [1,064自治体回答・回収率55.7%]）結果は、当時の全国的な傾向を示しているものと考えられるため参考にする。同調査結果によると、「モニタリング・評価について詳細を規定しているケースはない」が797団体（74.9%）、「別にモニタリング・評価のための協定を締結している」は、わずか7団体（0.7%）と、モニタリング・評価を制度設計している自治体はごくわずかだったことが分かる。

また、モニタリング・評価に当たり、自治体が必要と考える情報は、「月次や四半期等の定期的な報告情報」、「利用者数・稼働率などの統計情報」、「利用者・近隣住民からの苦情内容及びその対応に関する情報」、「利用者の満足度に関する情報」が、いずれも8割前後となっている一方で、「協定で合意した業務を実施しているかを確認するための日報的な情報」や「(指定管理者) 職員の教育・研修の実施状況に関する情報」については3割前後、「(指定管理者) 職員の異動などに関する人事情報」は1割も満たず、さらに、「指定管理者に関する情報（当該公の施設以外で民間企業が行っている業務内容や、財務等の経営状況に関する情報）」に至っては、「その他」項目に分類されてしまう程度のものであった。このような状況下では、『指定管理者の取り消し』という事態は、起こるべくして起きたのではないだろうか。

ただ、この時期においても、「モニタリング・評価の必要性を強く感じていた団体」は317団体（29.8%）、「ある程度、必要性を感じていると答えた団体」が623団体（58.6%）と、両方で全体の9割近くが何らかの必要性を感じていたことは伺える。にもかかわらず、モニタリング・評価を導入できなかった最大の理由は、「モニタリング・評価を行うための評価基準や評価指標の作成が難しい」（713団体・67.0%）こと、次いで、「モニタリング・評価は、自治体、指定管理者にとって手間や負担が大きい」（355団体・31.5%）ことからであった。

以上の分析を受け、次章では、指定管理者におけるモニタリング・評価とは具体的にどのようなものであるかを整理する。

Ⅲ モニタリング・評価とは

1. モニタリング・評価の目的と意義

モニタリングとは、「指定管理者が仕様書（管理の基準）に定められた水準のサービスを提供しているか（業務を適切に履行しているか）を確認・判定するものである⁸」。鐘形・小野（2007, p26）は、「モニタリングの目的として、①指定管理者が提供するサービス水準が充足しているかを確認すること、②サービス水準に不具合がある場合の改善に役立てること、③納税者に対する説明責任を果たすこと」の3点を挙げている。

一方、「評価」について、佐々木（2007, p18）は、次の2つの視点があるとする。「一つは、指定管理者が提供しているサービスの効果を計るという視点。もう一つは、当該公の施設の設置目的の達成度を計るという視点である。」さらに、「評価」にはもう1つ忘れてはならない視点がある。指定管理者自身を審査する段階での評価である。「選定時の評価ポイントは、単なる提案ではなく確実に業務履行に結び付けるための仕組みやマネジメントが重要となる⁹。」のである。

2. モニタリング・評価の主体と責任

次に、モニタリング・評価の主体と責任について述べる。

稲沢（2010, p31）によれば、「指定管理者制度におけるモニタリングの主体は、①指定管理者自身、②委任者である自治体所管課、③施設利用者を含む第三者機関、の3主体である。①は、施設管理日報の作成を通じて、課題を発見し改善した経緯を定期的に②に報告する。②は①の報告に基づきつつ、事業計画と実施状況との整合性を確認し、差異がある場合は業務改善を示唆し、さらに、実施調査や利用者アンケートを通じて施設サービスの質を分析し業務改善を指摘することになる。③は、両者のモニタリングの有効性を評価する。①のモニタリングがどの程度行われているのか、②のモニタリングは厳しすぎないか、などを中立・公正に判断する。」となっている。

3. モニタリング・評価の分類と評価項目、手法

大竹（2008, p16）によれば、「指定管理者制度にあつては、①業務の履行確認、②サー

8 佐々木仁（2007, p18）

9 岡敏弘（2008, pp37～38）

ビスの質的評価、③指定管理者の業務遂行能力（財務等）の3つに加え④年度業務報告の提出、⑤行政との定例会議」をもってモニタリングが構成される。

①は、「本来指定管理者が行わなければならない業務を実施したか、あるいはどのレベルまで実施したかを確認する作業である。②は、『業務状況の確認』だけでは知ることのできない『サービスの質』を、アンケート調査などを用いて測定・評価する行為である。③は、「指定管理者が今後継続して安定した施設経営が可能かなどの業務遂行能力を判断する行為¹⁰⁾」である。また、④の『年度業務報告の提出』は、「地方自治法第244条の2の7項に規定されている義務的行為のことで、計画に基づいた目標達成の状況や運営、自主事業、維持管理などを総合的に報告書にまとめる¹¹⁾」ことであり、⑤の『行政との定例会議』は、「施設運営に伴うさまざまな課題や点検・修理事項など、自治体と指定管理者で定例的な会議を行い、報告や確認、協議等をしていかなければならないことを言及しておく会議¹²⁾。」である。

このように、指定管理者制度におけるモニタリング・評価は、施設の管理運営状況を正確に把握するために核となるもので、その制度設計には複数の主体が係り、それぞれの立場から責任を果たしていくことが求められている。

次章では、モニタリング・評価を先進的に取り組んでいる4つの市町を見ていく。

IV モニタリング・評価における先進自治体の取り組み

1 埼玉県宮代町（人口約33,000人）

同町の特徴は、モニタリングの客観性を高めるため、行政内部で評価基準や判断基準等を決めている点である。例えば、事業計画書で設定された施設稼働率、利用人数、収入額等の目標達成状況を事業報告書で確認し、目標値の80%~120%の範囲で達成されていればB（適正）、それ以上はA（優良）、それ以下はC（改善）とするなど、数値化が可能な評価項目については数値で評価基準を示している。なお、フォローアップとして、施設担当者とはモニタリングシステムを統括している行革担当者で定期的に連絡会を持ち、モニタリング方法の改善、見直しも行っている。

10 大竹弘和（2008, p19）を参考

11 大竹弘和（2008, p20）

12 大竹弘和（2008, p20）を参考

2 三重県四日市市（人口307,000人）

同市におけるモニタリングの基本的な考え方は、次の4点である。

第1に、モニタリングの主体として①指定管理者単独、②市単独、③指定管理者と市の共同、の三者をあげて、①には、業務遂行の記録、自己評価、利用者アンケートの実施、事業報告書の提出を、②には、定期の業務遂行確認、事業決算の確認、管理運営業務の評価・指導、随時の業務遂行・確認・評価・指示、その他の指定管理者への指示、指定の取消しを、③には、連絡調整会議¹³の適切な運営、施設管理運営評価委員会¹⁴（第三者機関）の設置・運営を責任としている。第2に、定期的・継続的なモニタリングを基に、管理運営改善のフィードバックを繰り返すことで、サービス水準を高める経営サイクルを作っていることである。

第3に、施設の運営内容に沿ってモニタリングの枠組みを明確にしていることである。これは、全ての施設を一律にモニタリングするのではなく、施設の性質に応じて「業務の履行状況の確認」「サービスの質に関する評価」「サービス提供の継続性・安定性に関する評価」の3つを基本に実施するものである。第4に、適正サービスの安定的提供の確保である。仮に、サービスの提供が適切に行われなかった場合、必要に応じた指導・対策を行い、達成できなければ指定の取り消し等も視野に入れ改善指示を行っている。

3 岩手県盛岡市（人口約292,000人）

同市では、指定管理者制度を「単なる経費削減の手段としてではなく、地域経済の活性化やNPO、地域住民との協働推進の有効な手段として積極的に推進¹⁵」していくため、数多くの施設に導入している。同市の最大の特徴は、評価に対する視点や方法等について民間事業者から提案を募集し、最も優れた提案を行った者を評価者に選定する公募型プロポーザル方式採用している点である。指定管理者選定時の評価は、公募を原則とし、指定管理者候補者選定要領に基づき、審査員が採点することで施設が選定される。なお、施設管理者と利用者との間に強い信頼関係が求められる地域密着型施設については、地域の雇用の創出、NPOや地域住民との協働の推進等を図る観点から、同市内に事務所をおく団体に限定する等、公募対象団体にに対し独自の条件を設けている。

13 指定管理者と市の施設所管課が出席し、事業計画書や業務運営の調整や見直しを行い、必要に応じて実施調査や是正・改善指示を定期的に実施する会議

14 指定管理者による管理運営業務のサービス水準の維持、向上や財務状況等のモニタリングを、より客観性をもって実施するために、関連施策関係者、市の施設所管課をはじめが利用者の代表が出席する等、第三者からの意見や評価を反映する仕組みとして、連絡調整会議の上位機関として設置した会議

15 盛岡市ホームページ（『公の施設の指定管理者制度導入に関する基本的な考え方』はじめに4行目）

さらに、評価者、被評価者等の関係者が一堂に会し、評価活動のあり方や評価結果の施設運営への活かし方などについて意見交換する「指定管理者第三者評価報告会」を開催し、指定管理者のセルフモニタリング・評価を踏まえ、公の施設としての管理水準の一層の維持向上に努めている。

4 神奈川県横浜市（人口3,544,000人）

地方自治法に基づく報告等に加え、「利用者アンケートの実施」や「利用者会議の設置」を指定管理者に義務付けるとともに、「ご意見ダイヤルの設置」により、利用者の声を直接運営に反映させる取り組みを進めている。同市最大の特徴は、客観的な第三者による点検評価を、市が認定した民間評価機関が実施し、それぞれの施設が更なる業務改善の取組（PDCA サイクルの確立）を行い、サービスの向上に努めている点である。

また、同市はあらかじめ、評価機関の認定基準や評価員の資格要件等を決めているが、関係者には常に第三者機関の意義を理解してもらうため、評価員・評価補助員の養成研修を開催している。さらに、学識経験者、公認会計士、弁護士、NPO 法人代表等により構成される「横浜市指定管理者制度委員会」を設置し、専門的な見地から主に、評価基準に関すること、評価機関に関すること、評価結果の公表及び活用に関すること、その他指定管理者制度の運用に関する事項等を検討・助言し、制度の精緻化を図っている。

V モニタリング・評価の分類

1. 地域における多様な主体の係りによる5分類

公の施設は、住民の福祉の向上を目的とした施設であるが、「市民との協働（Co-Production）により施設の理念確立（ミッション確認）、政策目標の確認、事業選択、実行システム設定のプロセス¹⁶」を重視した場合、これは、行政と「経営者としての『市民』との協働による使命確認と戦略選択¹⁷」であると言える。この一考を、モニタリング・評価に照らし合わせ、「地域における多様な主体がどの程度モニタリング・評価に関わるかで、指定管理者制度を次の5分類で捉えることができる¹⁸。」（図1参照）

「縦軸は指定管理者の対象となる施設について、住民等がモニタリング・評価にかかる

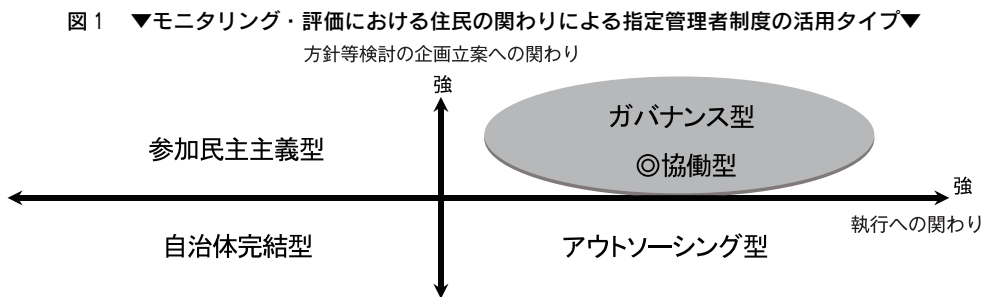
16 中川幾郎（2007, pp188~p189）を参考

17 中川幾郎（2007, p181）

18 原田（2006）の「住民の関わりによる指定管理者制度の活用タイプ」を参考

方針等検討の企画立案に関わる割合を、横軸は実際に住民等がモニタリング・評価に関わる割合をそれぞれ示している¹⁹⁾。」

第1のタイプは、モニタリング・評価にかかる方針等検討の企画立案と、実際のモニタリング・評価の実施の両方で、住民等の関わりが弱い場合である。このタイプを『自治体完結型』とする。「第2のタイプは、住民等は、モニタリング・評価にかかる方針等検討の企画立案への関わりは弱い、実際のモニタリング・評価への関わりが強い場合である。このタイプを『アウトソーシング型』²⁰⁾とする。「第3のタイプは、住民等のモニタリング・評価にかかる方針等検討の企画立案への関わりは強い、実際のモニタリング・評価への関わりが弱い場合である。このタイプを『参加民主主義型』²¹⁾とする。「第4のタイプは、住民等がモニタリング・評価にかかる方針等検討の企画立案への関わりも、実際のモニタリング・評価についての関わりも強い場合である。このタイプを『協働型』²²⁾とする。ただし、『協働』を、『2つ以上の主体が協力』することであると定義し、主体間の『関係』に主眼を置き、事業の実施・評価段階に行う時の関係²³⁾とする。一方で、地域における『多様な主体』に主眼をおき、通常時の情報共有から課題認識、目標設定の際の意思決定、実施、評価のすべての段階において地域の多様な主体に係る²⁴⁾タイプを、『協治（ガバナンス）型』とする。（図1参照）



出所：原田晃樹氏を参考に筆者が作成

19 原田・松村（2006, p63）を参考

20 原田・松村（2006, p63）を参考

21 原田・松村（2006, p63）を参考

22 原田・松村（2006, p63）を参考

23 墨田区協治（ガバナンス）の仕組みづくり検討委員会（2007）を参考

24 墨田区協治（ガバナンス）の仕組みづくり検討委員会（2007）を参考

2. モニタリング・評価先進4市町の分類

これらの5分類を、モニタリング・評価の先進4市町に当てはめてみる。

1番目の、埼玉県宮代町におけるモニタリング・評価は、町の内部組織が行っているものであり、住民等の関わりはほとんどない。また、指定管理者を選定する評価についても、「埼玉県宮代町指定管理者選定委員会」を設置し、経営に関する専門的な知識を有する者又は施設の設置分野に関する専門的な見識を有する者、施設利用の代表者又は公募による市民が出席してはいるが、彼らが積極的に評価項目そのものや方針を検討・決定しているわけではない。あらかじめ町が設定した選定基準に基づき総合的に判断しているに過ぎない。よって、第1タイプの『自治体完結型』と言える。

2番目の岩手県盛岡市は、評価に対する視点や方法等について民間事業者から提案を募集し、最も優れた提案を行った者を評価者に選定する公募型プロポーザル方式を採用している点で、地域住民等が関わっている。また、プロポーザルで選ばれた団体が、実際のモニタリング・評価も行っている。なお、評価者、指定管理者等の関係者が一堂に集まり、評価活動のあり方や評価結果の施設運営への活かし方などについて意見交換を行う「指定管理者第三評価報告会」を実施している。しかし、評価者、被評価者の二者とは別の主体（機関）がモニタリング・評価そのものの質や妥当性について検証することはなく、あくまで、モニタリング・評価にかかる主な主体は、評価機関としての民間事業所と指定管理者の二者であり、第4タイプの『協働型』と言える。

3番目の三重県四日市市は、第三者からの意見や評価を反映する仕組みとして、施設管理運営評価委員会を設置している。同会は、施設利用者の代表、関連施策関係者、市の施設所管課、施設の利用代表者等が出席し、モニタリング・評価の方針等検討の企画立案を行っている。一方、実際のモニタリング・評価については、住民等の関わりはほとんど無く、一般利用者に対するアンケート調査を行っている程度であることから、第3タイプの『参加民主主義型』と言える。

4番目の神奈川県横浜市では、民間評価機関が、あらかじめ市が設定した評価基準や評価内容に基づき評価することで、市公認の評価機関として認定される。更に、評価基準や評価内容、更には評価機関そのものや、評価結果の公表及び活用が妥当であるか等について、「横浜市指定管理者制度委員会²⁵」が専門的な見地から検討・助言することになって

25 学識経験者、公認会計士、弁護士、NPO 法人代表等により構成

おり、モニタリング・評価にかかる方針等に、地域住民等が幅広く関わっている。このように、モニタリング・評価そのものも、また方針等検討の企画立案にも、普段から地域の多様な主体が関わることで、制度の精緻化を図っている点から第5タイプの『ガバナンス型』と言える。

VI 今後の指定管理者制度におけるモニタリング・評価の再構築

みずほ情報総研株式会社が平成21年（2009年）9月に実施した2期目の「指定管理者のモニタリングに関するアンケート」の結果から、「地方自治法が定める以外のモニタリングを実施している」自治体は460団体（47.6%）となっており、制度移行時期であった平成18年（2006年）度の調査から、約3年で、半数の自治体が独自のモニタリング等を実施していることが分かっている。しかし、「期待効果が十分に得られている」と考える自治体はわずか29団体、「ある程度の効果が得られている」と答えた団体が337団体である結果からして、依然としてより有効な方法について模索していることが伺える。

そこで、これまで取り上げてきた失敗事例と成功事例から、モニタリング・評価の新たな構築の礎を、①経営破たんを未然に防ぐ点、②施設管理運営の質を確保する点、③モニタリング主体の変革の視点、④モニタリング・評価に係る負担の視点、の4つの観点から捉え、その必須要件を4つのキーワードで提示する。

1. モニタリング・評価再構築のための視点

（1）経営破たんを未然に防ぐ視点

みずほ情報総研株式会社が2回にわたり（平成18年（2006年）7月実施）（平成21年（2009年）9月実施）実施した「指定管理者のモニタリングに関するアンケート」の結果から、自主的なモニタリングを実施する際の主な視点として、「利用者数や利用料金などの利用実態」「団体が提供するサービスの質」「住民や利用者の満足度」が8割から7割と変わらぬ一方で、「団体の経営・財務状況」は5割まで回復したものの「団体職員の勤務状況」にいたっては3割にとどまっていることが明らかとなり、失敗事例でいう「指定管理者の実態把握」については、まだまだ低い状況であると言える。よって、1つ目のキーワードとして、『指定管理者の実態把握の強化』を挙げる。経営破たん等の兆候を見逃したことについての対応策として、あくまで技術論として、会計専門家等による財務分析も

含め、団体の経営・財務状況に関する項目のモニタリング・評価を行い、その結果を確実に「フィードバック」する流れを仕組み化していくことが、今後のモニタリング・評価の有効性向上に大きく寄与すると言える。

しかし、経営破たんした場合、自治体が責任を問われるのは、破産の兆候を見逃したことだけではない。低廉な価格で団体を指定管理したことによる責任も当然問われることとなる。この点、例えば「熊本市では、『公の施設の指定管理者制度に関する指針』で、指定管理者に係る管理運営経費の『積算総額』算定の基本的な考え方を示し、人件費について、原則、現に施設管理に従事する職員数に『公募施設のランク別人件費単価表』を乗じた額とする』としている。また、『単価表』は、市の一般職員給料表などを参考に作成したものであり、正職員、常用的パート（嘱託）職員、臨時職員の3表で構成²⁶」するなどの工夫もなされている。

(2) 施設管理運営の質を確保する視点

現在多くの自治体で、総務省通知（2003）で示された「①住民の平等利用が確保されること。②事業計画の内容が施設の効用を最大限に発揮すると共に管理経費の縮減が図られるものであること。③事業計画に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること。²⁷」に基づき、指定管理者制度の運用基準等が設定されている。この状況に対し、中川（2007）は、国の通知の「①『住民の平等利用の確保』②『施設効用の最大化』③『管理経費の縮減』及び④『管理を安定的に行う物的、人的能力の保有』は、要約すると、①公平性、②効用最大化、③経済性、④安定性を示唆している。」とする。その上で「問題は、②「施設効用の最大化」をどのように理解するかである。²⁸」とし、指定管理者制度の運用基準におけるハードルは『施設効用の最大化』にあると指摘している。そして、「施設の『効用』を、投入費用（インプット）に対する生産量（アウトプット）の比率の上昇、または一定コストにおける生産量上昇として、『効率性（Efficiency）』で捉えるのではなく、経済学的に言う効用『Utility』と捉え、消費者満足（市民満足）を、有効性＝効果性（Effectiveness）概念に昇華させて捉えるべきでないか。²⁹」と主張する。以上から、2つ目のキーワードとして、『施設の性質に応じたモニタリング・評価と項目の明確化』

26 財団法人地方自治総合研究所、全国地方自治研究センター・研究所共同研究・指定管理者制度（2008）
p27を参考

27 総務事務次官通知総財第33号（2008）

28 中川幾郎（2007，p185）

29 中川幾郎（2007，p185）を参考

を挙げる。

(3) モニタリング・評価主体の変革の視点

みずほ情報総研株式会社の平成21年（2009年）9月実施のアンケート結果から、「第三者によるモニタリング」に対する自治体の期待は大きいことが分かっている。ただ、「この数十年のいわゆる『ハコモノ行政』は、行政がハコをつくりそこに『問題を収容する』ことによって、解決をはかろうとしてきた。³⁰⁾』という視点にも大いに注目したい。さらに、「90年代以降の公共事業の『サービス』化の流れが『市民は【お客様】である』という美しいキャッチフレーズを流布させ、現在に至る民間委託や民営化の流れを生み出していった。この効率化→サービス産業化・住民の利用者化の流れの中で、抜け落ちていったものが、当事者性と共同性だ。³¹⁾』との指摘は、現代社会の閉塞感と、指定管理者制度を導入したが、その有効活用を見出せずにいる自治体の行き詰まり状況を的確に表現しているように思えてならない。

このような中で、平成22年（2010年）6月、「地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革³²⁾』として地域主権戦略大綱が閣議決定された。これは、新川（2005）が指摘する、「地域経営の態様が、地方自治体（行政）を主役としたガバメント中心型から、多様な住民あるいは民間事業者を担い手とした多元的な、しかも住民の水平的な協力のネットワークで成り立つガバナンスへと変化³³⁾。」していくことに他ならない。

さらに新川（2005）は、「指定管理者制度が、地域社会全体を協働型の地域ガバナンスに転換する契機あるいは可能性を持っており、地域経営や地域活性化は、結局のところ、地域住民による地域に固有の活動の中で推進されるものであり、地域住民の自発的な参加と、行政や営利企業・事業者等との協働によってようやく達成される³⁴⁾』と説く。そうであるならば、第V章第1節で述べたモニタリング・評価5分類の内、少なくとも「市民社会開発を目的とする明確な公共的政策目標を持つ施設³⁵⁾』については、モニタリング・評価の実施や運営方針等の決定に、地域の多様な主体が関与することで、「当事者性と共同

30 西川正（2007，p24）

31 西川正（2007，p24）

32 地域主権戦略大綱（2010）

33 新川達郎（2005，p21）

34 新川達郎（2005，p22）

35 中川幾郎（2007，p188）

性³⁶」を回復できるのではないだろうか。これはすなわち、地域の多様な主体が、普段から公の施設に関与する『ガバナンス型』の指定管理者制度を意味し、新たな第三者モニタリング・第三者評価への展開へと繋がっていくと考える。よって、3つ目のキーワードは、『地域の多様な主体で構成する第三者機関』である。

(4) モニタリング・評価に係る負担

南は(2008)、「(専門家と利用者である市民、設置者である自治体幹部職員が)具体的な施設を目の前に、その施設で可能なサービスと必要な経費を勘案しながら、そのサービスの履行確認や評価項目を検証しながら議論すれば、拡大したいサービスと切り詰めたい経費との接点が明確になる。³⁷」と主張する。地域の多様な主体が、公の施設に対してどのような役割を担うべきかを明確にする必要があり、4つ目のキーワードに、『役割の明確化』を挙げる。このことは、「指定管理者制度の有効性のなかには、官民パートナーシップに伴う地域ガバナンス(協治)の実現に大きな影響力を与える役割も含まれるのではないか³⁸」に通じるものである。つまり、公の施設の「存立思想³⁹」に積極的に立ち返り、「拡大したいサービスと切り詰めたい経費との接点⁴⁰」を当該地域の住民や多様な主体が「サービスの履行確認や評価項目を検証しながら議論⁴¹」することを通じてでしか、地域特性や施設特性を反映した施設のサービス水準と管理運営に関する経費・負担の妥当点を見出していくことが出来ないのではないだろうか。

VII 結びに

本稿では、指定管理者制度1期目の状況について平成21年(2009年)度に総務省が実施した調査結果と、平成18年(2006年)度、平成21年(2009年)度の2回にわたり、みずほ情報総研株式会社が実施した調査結果から、モニタリング・評価の重要性を確認した。そして、モニタリング・評価を再構築する必須要件として、4つの視点を導き出し、それぞれキーワードと改善策を見出した。

なお、本稿では、地域の多様な主体の関わりをコーディネートする自治体の調整労力や、

36 西川正(2007, p24)

37 南学(2008, p132)

38 松本茂章(2007, pp198~p199)

39 中川幾郎(2007, p186)

40 南学(2008, p132)

41 南学(2008, p132)

施設の管理運営にかかる PDCA サイクル化までの労力については、具体的に踏み込んだ議論が不足していると言わざるを得ない。以上の不足部分については、今後の研究課題としていく。

〈謝辞〉

本研究論文の作成にあたりご指導いただいた関西学院経営戦略研究科の稲澤克祐教授、限られた時間との闘いの中で焦り苦しむ私を常に激励くださった兵庫県多可町役場理事兼官房長の内橋志郎氏に深く感謝申し上げます。

参考文献

- 稲澤克祐 (2010) 『指定管理者制度におけるモニタリングのポイント』 Kwansei Gkuin IBA Journal 2010
- 出井信夫 (2005) 『指定管理者制度』 学陽書房
- 大竹弘和 (2008) 第2章 『モニタリングの基本』 大竹弘和編著 「Q&A 解説実践指定管理者モニタリング導入のすべて」 ぎょうせい
- 岡敏弘 (2008) 第3章モニタリングの実践 第1節 『業務の履行状況確認』 大竹弘和編著 「Q&A 解説実践指定管理者モニタリング導入のすべて」 ぎょうせい
- 佐々木仁 (2007) 『指定管理者再選定のポイント』 地方自治職員研修臨時増刊号89号第41巻通巻58 「指定管理者再選定のポイント」 公職研
- 財団法人地方自治総合研究所 全国地方自治研究センター・研究所 共同研究・指定管理者制度 (2008) 『指定管理者制度の現状と今後の課題』
- 墨田区協治 (ガバナンス) の仕組みづくり検討委員会 (2007)
- 総務事務次官通知総財第33号 (2008) 『平成20年度地方財政の運営について』
- 地域協働型マネジメント研究会/編著 (2004) 『指定管理者制度ハンドブック』 ぎょうせい地域主権戦略大綱 (2010) 閣議決定
- 地方自治問題研究機構 『指定管理者制度の抜本的な見直しを—指定取消し結果から見えてきたもの』 インターネット記事
- 中川幾郎 (2007) 『指定管理者制度を検証する—選定と業績評価手法をめぐって』 中川幾郎、松本茂章編著 指定管理者は今どうなっているのか 水曜者
- 西川正 (2007) 『公共施設を「地域の施設」へ！市民が担う運営・管理』 月刊地方自治職員研修公職研 2007 9月号
- 原田・松村 (2006) 『協働のツールとしての指定管理者制度 —その可能性と制度上の課題—』 四日市大学総合政策学部論集
- 松本茂章 (2007) 『地域ガバナンスと指定管理者制度』 中川幾郎、松本茂章編著 指定管理者は今どうなっているのか 水曜者
- 松本眞一 (2008) 第3章 (モニタリングの実践) 第3節 (財務・経営の評価～継続性・安定性～) 大竹弘和編著 「Q&A 解説実践指定管理者モニタリング導入のすべて」 ぎょうせい
- みずほ情報総研株式会社 (2006) 『指定管理者のモニタリングに関するアンケート』
- 南学 (2008) 『自治体アウトソーシングの事業者評価』 学陽書
- 四日市市指定管理者モニタリングマニュアル (2007) ホームページ