

## 指定管理者制度導入に関するアンケート調査から見えてきた課題 - 「モニタリング・評価」のポイント -

(財)静岡総合研究機構 主任研究員 谷澤智秀

指定管理者制度が平成15年9月に創設されてから6年が経過した。多くの施設では、P(Plan) - D(Do) - C(Check) - A(Action)のマネジメントサイクルが一巡したことにより、目的の明確化や選定のあり方、サービス水準等の問題など様々な課題等が挙げられている。本稿では、当財団が昨年12月に実施した静岡県内の市町における指定管理者制度導入に関するアンケート調査を基に、公共サービスの質の向上という視点から、特に「モニタリング・評価」における課題とその解決に向けた方策を中心に考察する。

### 1 はじめに

当財団では、学識経験者、静岡県及び県内市町の担当で構成される「静岡県新公共経営研究会」と連動して、県内市町を対象に1巡目における指定管理者制度導入の実態、課題や問題点等を把握するため、アンケート調査(下記参照)やヒアリング調査を実施した。

本稿ではその結果を踏まえ、指定管理者制度運用における公共サービスの質の向上を図る上で、主要なポイントとなる「モニタリング・評価」の部分を中心に課題等の概要を紹介するとともに、課題の改善に向けた対応策の一つとして静岡県の事例を紹介する。なお、紙幅の都合上、筆者が特に重要と思う

#### 「指定管理者制度に関するアンケート調査結果」

対象：静岡県内市町(37団体)

対象施設：施設を スポーツ・レクリエーション施設、産業振興施設、基盤施設、文教施設、社会福祉施設、その他施設(コミュニティ施設)の種別に分類し、種別ごとにそれぞれ1施設を各市町が選択する。

調査方法：自記式質問紙調査法

調査期間：平成21年10月13日～12月7日

回答率：83.8%(回答施設102施設)

ポイントに絞り言及するが、これが制度の運用のすべてではない。また、本稿中に述べる見解等はあくまでも私見であることを申し添える。

### 2 アンケート調査結果等からの主な課題

#### (1) 施設のミッション(使命)が抽象的で、真の政策・施策体系への位置づけができていない

指定管理者制度を導入している施設が、総合計画を起点とする政策・施策の体系の中に位置づけされているかについては、すべての施設の8割以上が「総合計画内の位置づけがある」(89.1%)と回答している。しかし、この設問に併せて、記述形式で政策体系上の上位目的、当該施設の設置目的及びミッション「誰に対して(対象者) どのようなサービスを提供し(手段) どのようなことになることを望むか(成果)」について尋ねたところ、抽象的な表現が多く、明確な考え方も示されていないものが多く存在した。さらに上位目的と施設のミッションの成果が逆転しているケースもあった。多くの施設では、上位目的、設置目的、施設のミッションの「目的-手段」の連鎖によるロジック(論理)モデルの体系化が図られていない施設が多く存在する。単に形式的に総合計画等の政策体系へ位置づけていることだけで、真の体系化が確立していないという

ことが課題として挙げられる。

## (2) 仕様書等におけるサービス水準が不明確

アンケート調査で一緒に提出された仕様書、募集要項を見てみると、点検や清掃などの施設管理水準を除き、サービス水準を記載している施設は、全体の12%であった(図表1)。業務内容については、すべての施設で記載されていたが、施設により様々である。非常に詳細かつ具体的に業務内容を記載しているものから、入場料、使用時間、休業日だけの記載で具体的業務に触れていないものも存在した。また、アンケート調査を補完するために行ったヒアリング調査でも、施設管理水準を除き成果指標やサービス水準等を設定している施設はなかった。このことから施設の目的や成果等を個々の具体的な業務やそのサービス水準まで掘り下げて検討している施設は少ないと考えられる。

図表1 仕様書におけるサービス水準の記載状況

施設区分		記載あり	記載なし	計
レク・スポーツ	施設数	3	14	17
	割合	18%	82%	100%
産業振興	施設数	1	10	11
	割合	9%	91%	100%
基盤	施設数	0	11	11
	割合	0%	100%	100%
文教	施設数	4	10	14
	割合	29%	71%	100%
社会福祉	施設数	1	17	18
	割合	6%	94%	100%
その他	施設数	0	6	6
	割合	0%	100%	100%
合計	施設数	9	68	77
	割合	12%	88%	100%

注) 点検等の施設管理水準を除く。

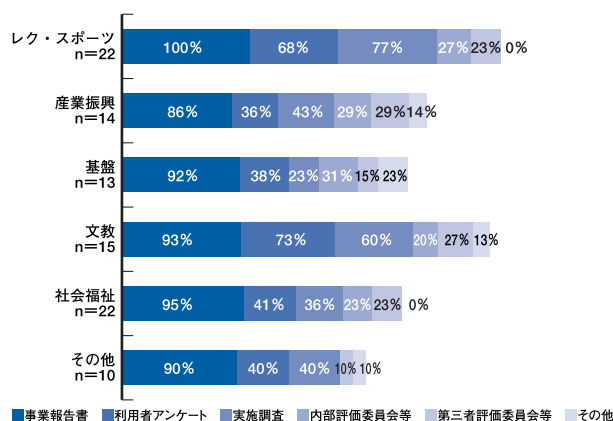
## (3) モニタリングは事業報告書が中心

モニタリングの方法については、施設区分を問わず、すべての施設で「事業報告書の確認」を行っており、次いで「利用者アンケート結果の確認・分析」「実地調査の実施」で確認する施設が多い(図表2)。特に文教施設及びレクリエーション・スポーツ施設では「利用者アンケート結果の確認・分析」「実地調査の実施」を挙げる割合が高い。これらの施設では利用者や住民のニーズが多様であることから、自治体や指定管理者が幅広くニーズを把握する必要性を感じていると考えられる。一方、評価については第三者委員会の設置など外部評価を行っている施設は全体で3割にも満たない状況である。

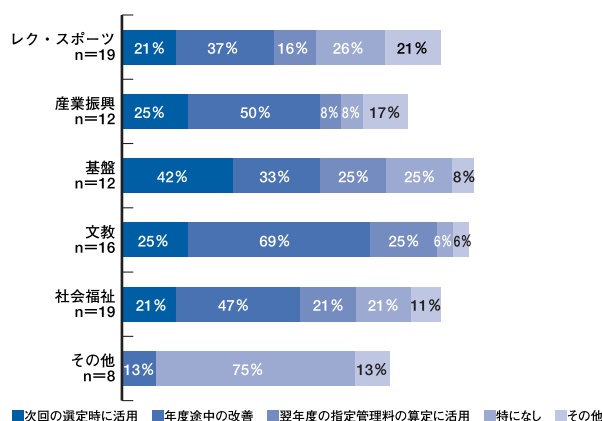
## (4) モニタリング結果の活用不足

モニタリング結果をどのように活用するのかとの質問については、基盤施設及びその他施設(コミュニティ施設等)を除き、「年度途中の改善(協定書等の変更)」を挙げる割合が多い。特に、文教施設が特に多く、多様な利用者ニーズに対応しようとする姿勢が現れている(図表3)。しかし、モニタリング結果を「次回の指定管理者の選定時に活用」とした者のうち、実際に「インセンティブを働かせる工夫をした」のは、1割に留まっている(図表4)。指定管理者のやる気を引き出すために、成果を出した事業者を次期選定時において優遇する仕組みの構築を検討する必要がある。

図表2 モニタリングの方法(複数回答)



図表3 モニタリング結果の活用方法(複数回答)



図表4 次回の指定管理者の選定時に活用と次期選定でのインセンティブ

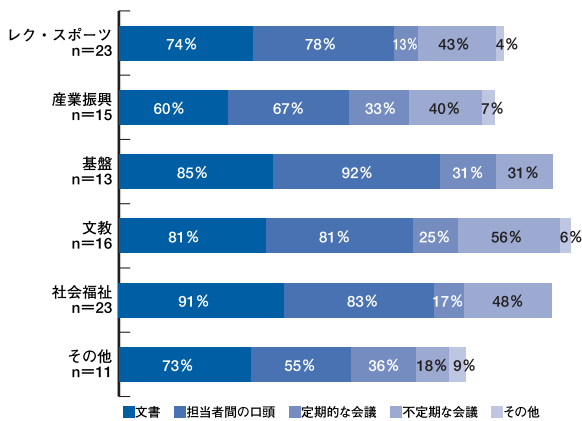
	あり	施設数	次期選定でのインセンティブ		合計
			工夫した	工夫していない	
次回の選定時に活用	あり	2	11.8%	15	17
	なし	12	21.8%	43	55
合計		14		58	72

## (5) 日常的なコミュニケーション不足

指定管理者との情報共有については、施設区分を通じて全体的に「担当者間の口頭」「文書」を挙げる割合が多く、「定期的な会議やミーティング」の割合は低い状況である（図表5）。

情報を共有し改善を行っていくためには定期的な会議やミーティングによる指定管理者との十分な意思疎通が不可欠であり、こうした意見交換の場の充実が求められる。

図表5 指定管理者との情報共有（複数回答）



## 3 課題の改善に向けて

### (1) 適正なモニタリング・評価をするためには、明確な施設のミッションが必要（前提条件）

指定管理者制度は、施設のミッションを達成するための一つの手段である。そして、経費の節減と公共サービスの質の向上の両立を継続する上で、「モニタリング・評価」は、必要不可欠である。モニタリングの目的は、施設の管理運営が適切に行われ、一定の水準に応じたサービス供給の持続性・安定性を確認し、水準と供給にギャップがあれば必要な是正を図ることである。適正な「モニタリング・評価」には、その前提条件となる施設のミッションが明確である必要がある。それがなければ、その施設で「何をどの程度行い、住民にどのような効用をもたらしたか」という成果を評価することは困難である。また、施設のミッションを明確にするためには、その施設の存在意義を十分に議論し、総合計画等を起点とする政策体系の中で、住民に公共サービスを提供する施策の一つとして位置づけることが必要である。

### (2) 施設のミッションを明確に示して、業務内容（仕様書等）の詳細は、指定管理者の創意工夫に期待

業務内容の検討に当たっては、施設のミッションを明確にするとともに、合わせてアウトカム（成果）指標を示す必要がある。また、民間の創意工夫とノウハウを最大限発揮させるため、自治体側が業務内容を事細かに規定する仕様規定から、詳細な業務内容は指定管理者に委ねる性能規定へと改める必要がある。指定管理者の業務実施における自由度を担保することによって、より質の高い公共サービスの提供と業務の効率化を通じたコスト削減の取組の両立が期待できる。

### (3) 適切なモニタリングシステムの導入・運用

先にも触れたが、指定管理者制度にはモニタリングを通じた必要なサービス水準の確保が重要である。したがって、自治体側が指定管理者から提出される日報・月報等の業務報告書の確認だけではなく、前述の業務内容によりサービス水準が適正に保たれているかチェックする必要がある。また、評価に当たっては、指定管理者の提供するサービスの質を客観的な立場から評価する第三者評価機関（外部評価機関）を設置し、PDCAサイクルにより、サービスの向上を維持するための仕組みづくりを検討する必要がある。また、評価によりサービスの向上等が図られた場合には、インセンティブを設けるなど、指定管理者が能動的に業務を改善する仕組みを合わせて導入することも必要である。

### (4) 目的・課題を共有したパートナーシップの構築

質の高い公共サービスを提供するには、自治体と指定管理者がお互いに議論しながらパートナーシップを構築する必要がある。そのためには、協定書等に定められる形式的な業務報告の提出に限らず、定期的なコミュニケーションを通じ、双方で目的や課題を共有することが必要であり、定期的な会議やミーティングの開催等が、重要な意味を持つ。これらは公共サービスの維持・向上という観点から非常に重要な要素である。

図表6 富士山こどもの国 パークマネジメント・カルテ（平成17年度）

抜粋

		（設置目的） 次代を担う子どもたちが、富士山麓の雄大な自然の中で、友達や家族と元気にのびのびと遊ぶことを通じて、生命の尊さや自然の豊かさを学び、夢や冒険心を育む。		平成18年3月末		
戦略	機能 (利用者の受益)	手段	業務内容	計画指標(年間)	実績	備考
戦略1 自然の中での遊びの機会を積極的に提供する	A 自然を活かした多様な遊びの提供	①遊びのサポートを充実する	プレーリーダー(企画運営スタッフ)の配置	6人	6人	
			プレーリーダーと子供が一緒に遊べるプログラムの実施	8種	8種	
			こどもの国で行われている遊びの紹介	6~10種	10種	
			自然観察ポイント、見どころを巡るスタンプラリーの実施	参加者 1,500人	3,450人	
			動物とのふれあいの場を提供	動物 5種類	7種類	ウサギ、ヒツジ、ヤギ、ロバ、モルモット、ウサギ、アヒル
		遊びや工作のための器具・道具の提供	種類数 50種	50種		
		自然の中で遊べる遊具の設置、維持管理	3基	継続3種、新規5種・遊具8種		
		②四季折々の自然を取入れた遊びを実施・紹介する	ゴールデンウィークイベントの実施	7日	7日	自転車王国、ちやんぼらパレードフェスティバル、我こそは武者なり、こいのぼりの舟、柏餅つくり、ほか
		夏休みイベントの実施	40日	40日	水遊び天国(カヌー、水鉄砲、浮橋渡りほか)、折り紙体験フェスティバル(巨大折り紙、紙飛行機ほか)	
		秋のこども祭りの実施	30日	23日	野外大実験(虹、赤電話、モルモット)、すずきの迷路ほか	
冬休みこども祭りの実施	3日	24日	クリスマスキャロル・ミニフリーリース作り、サンタと記念撮影会、お汁粉サービス、餅つき体験、昔のお正月遊び体験			
雨天時の自然を題材にした遊び、プログラムの実施	遊びプログラム数5種	5種				
四季や節句、行事に合わせた演出(飾り付け、衣装、音楽)	60日	200日	七夕、クリスマス、正月、冬、ちゅうんのはな(四季)			

資料：静岡県公園緑地課

## 4 静岡県の事例 ～パークマネジメントカルテ～

これまで、公共サービスの質の向上を図る上で、ポイントとなる「モニタリング・評価」の課題及び改善の必要性について述べてきた。しかし、具体的な対応策について触れていない。そこで、前述の課題改善として挙げた4項目の対応策の一例として、静岡県が都市公園で導入している「パークマネジメントカルテ」について事例紹介する。

静岡県では、平成17年度に指定管理者制度による公園管理が設置目的の達成に貢献しているかを客観的に評価するため、外部評価制度を取り入れた。評価は、業務の実施度を対象とする1次評価と公園の公益性や設置目的との適合性に焦点を合わせた2次評価の二段階で実施している。

公園には、様々な役割があり設置目的もそれぞれの公園で異なるため、公園ごとの目的を明確にした評価基準（パークマネジメントカルテ）を作成している（図表6）。これは、公園の設置目的を満たす管理運営を行うために、「設置目的」から個別の「業務内容」までを構造的に示した作戦体系図となっている。作成に当たっては、上位の「設置目的」「戦略」「機能」「手段」は県で示し、下位の「業務内容」「計画指標」は、指定管理者の事業計画を参考に、指定管理者と県とが意見交換を行いながら協働で作成し、指定管理者が能力を最大限発揮できるよう配慮している。この体系化されたカルテに基づき、達成した

い目的と求める成果を県と指定管理者が共有化しているところに特徴がある。このカルテをツールに「モニタリング・評価」を行い、施設の管理運営の改善及び利用者の満足度の向上に寄与している。

## 5 おわりに

指定管理者制度は、制度が創設されて2巡目に移行したところである。また、評価自体も1回しか行われていないところがほとんどであり、今後、しばらくの間は試行錯誤を繰り返すものと思われる。しかしながら、指定管理者制度を導入している現時点においては、制度成功の鍵は「モニタリング・評価」の取組をいかに継続して的確に行っていくかにかかっている。

指定管理者制度では、「モニタリング・評価」の取組については、地方自治法第244条の2第7項に規定する毎年度の事業報告書の提出義務以外は、各自治体の裁量に委ねられている。言い換えれば、自治体間に取組の差が生じることになり、規模的に同様の施設であっても提供するサービスの質が異なってくるということである。質の高いサービスを持続的に提供し続けていくためには、PDCAサイクルによる評価システムづくりが必要である。

各自治体では、サービスの質の向上を主眼として、指定管理者制度の2巡目、3巡目と回を重ねるごとに、改善していけるシステムづくりが急務である。

（やざわ ともひで）