

# 公の施設の設置、管理運営の あり方についての調査研究

～元気なまち藤枝づくりのための第3次提案～

平成 22 年 3 月

藤枝市新行政経営プロジェクトチーム



# 目 次

<u>はじめに</u> . . . . .	1
1 公の施設に関する課題 . . . . .	2
(1) 一般的な課題	
(2) 本市における指定管理者制度導入施設の課題	
① 施設管理担当課からのアンケートによる指定管理者の現状調査	
② アンケートの考察と課題群の整理	
2 公の施設の設置、管理運営に関する提案 . . . . .	7
(1) 建設計画から施設運営までの市民参加の促進	
(2) 施設の設置目的、特性に応じた管理手法の十分な検討	
① 制度導入のメリット・デメリット	
② 制度導入の考え方	
③ 公の施設制度と管理運営コストとの関係	
④ 制度導入に際しての指針づくりの提案	
(3) モニタリング機能の整備による施設管理の進化・発展	
① 危機管理戦略としての施設の管理運営	
② モニタリング制度の概要	
③ 制度の効果	
④ 指定管理者制度を有効に利用するために	
⑤ 藤枝型モニタリングの流れと特徴	
<u>むすびに</u> . . . . .	18
<u>(参考資料) 公の施設の基本的知識</u> . . . . .	19
1 公の施設とは	
(1) 定義	
(2) 施設の範囲と法令の適用	
2 公の施設の管理運営の方式	

## はじめに

公の施設は、住民に対して自治体の行政サービスを具体的に提供する拠点となっており、ますます多様化し増大する住民の行政需要に応え、日常的に多くの人々の利用に供するため、多種多彩な施設が運営されている一方、その行政コストは自治体財政に重くのしかかる。こうしたなか、行政改革の下の規制緩和、行政サービスへの民間経営手法の導入、行政サービスのアウトソーシングや民営化、さらには公共施設等へのPFI導入などの流れに沿って、平成15年9月に地方自治法の一部が改正され、公の施設の管理に「指定管理者制度」が創設された。これに伴い、公の施設は、指定管理者制度又は直営で管理運営することとされ、改正法施行時に管理委託制度をとっている施設にあつては、指定管理者制度を導入する場合も直営による場合も、平成18年9月までに必要な手続を完了することが求められた。また、新規施設では、供用開始の時点から、指定管理者制度か直営かのどちらかで管理することとされた。

こうして本市を含め全国の自治体で、こぞって指定管理者制度の導入が進められたところであるが、本制度による各施設の管理運営が進む中で、様々な課題が生じている。その内容は施設により多様であるが、本制度の具体的運用に入った現在、改めて公の施設の設置、管理運営のあり方についての検討が必要となつてきているといえる。

そこで、今後の藤枝市における公の施設の設置、管理運営のあり方について、行政経営の観点から、個別具体的な課題を踏まえたうえで、提案するものである。

# 1 公の施設に関する課題

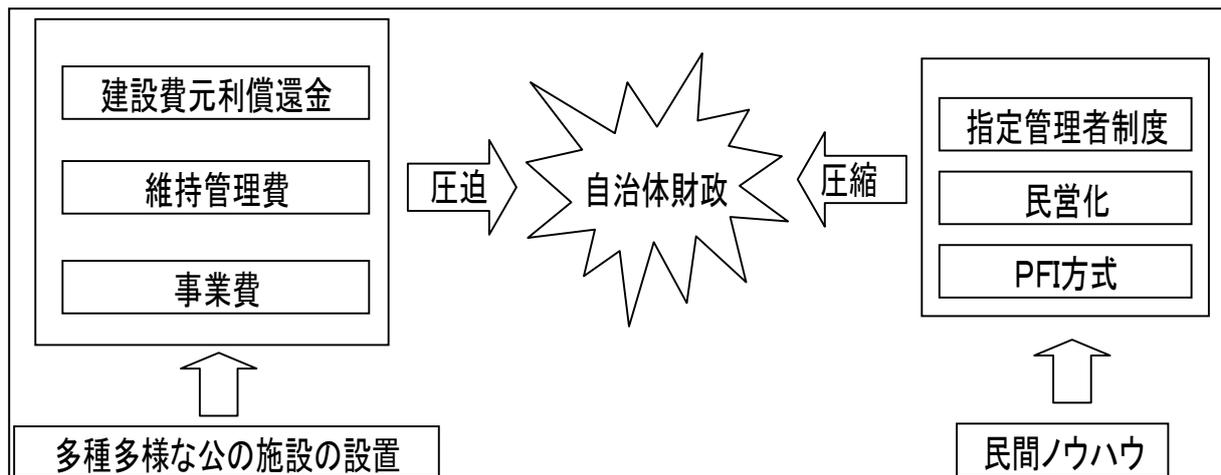
## (1) 一般的な課題

公の施設は、建設時の導入コストが巨額であるとともに、管理運営費（ランニングコスト）についても継続的に多額の費用を投入する必要がある。その投資に見合う優れた行政効果が出るよう最大限に努力することが、各地方公共団体の課題であることから、民間のノウハウを活用することにより、サービスの質を高めつつ、コストの縮減を図るために導入された制度の一つが指定管理者制度である。

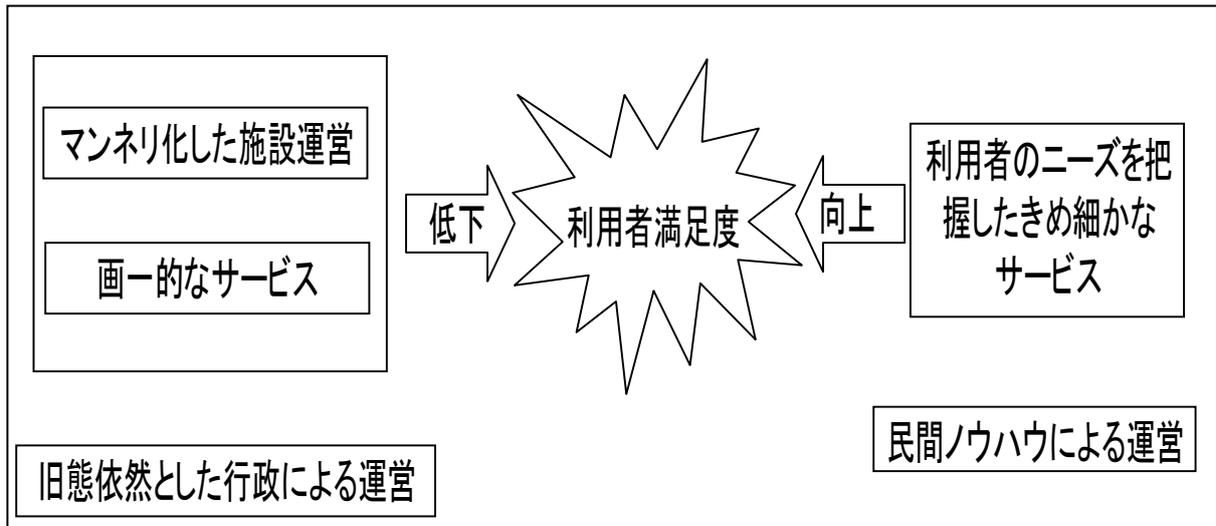
また、公の施設の管理運営について、利用者が満足できるサービスが提供されるかどうかによって、その施設の存在意義が問われるといってもよい。利用者が満足できない施設については、そのサービスの向上を目的として、民間のノウハウを活用することが選択肢として挙げられる。その意味においても、本制度の価値は高いといえる。

平成15年の改正地方自治法の施行により本制度が創設されて以来、地方公共団体では行財政改革と併せ、公の施設の管理運営について、本制度の導入が積極的に推進されてきた。これまでの制度運用を通して、本制度のメリットを十分発揮し、活性化に成功した施設、指定管理者のノウハウが活かしきれず、サービスの向上が十分になされなかった施設など、制度の有効性や課題が浮き彫りになってきたと思われる。

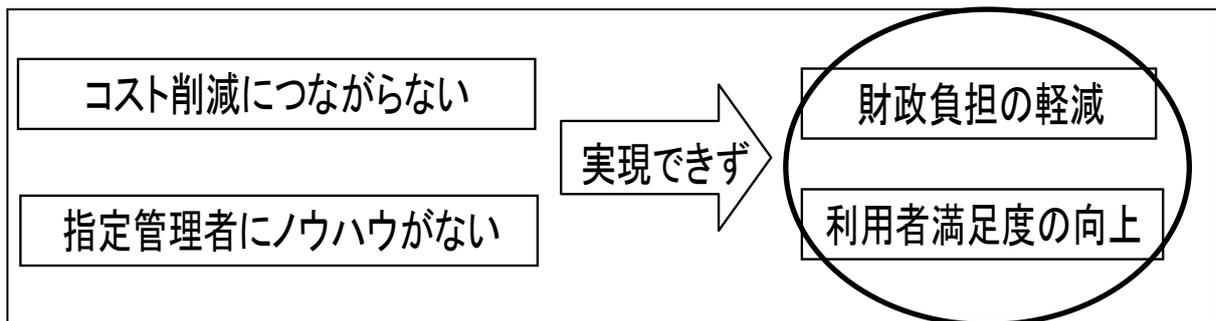
### 財政面の課題



## 利用者の満足度に関する課題



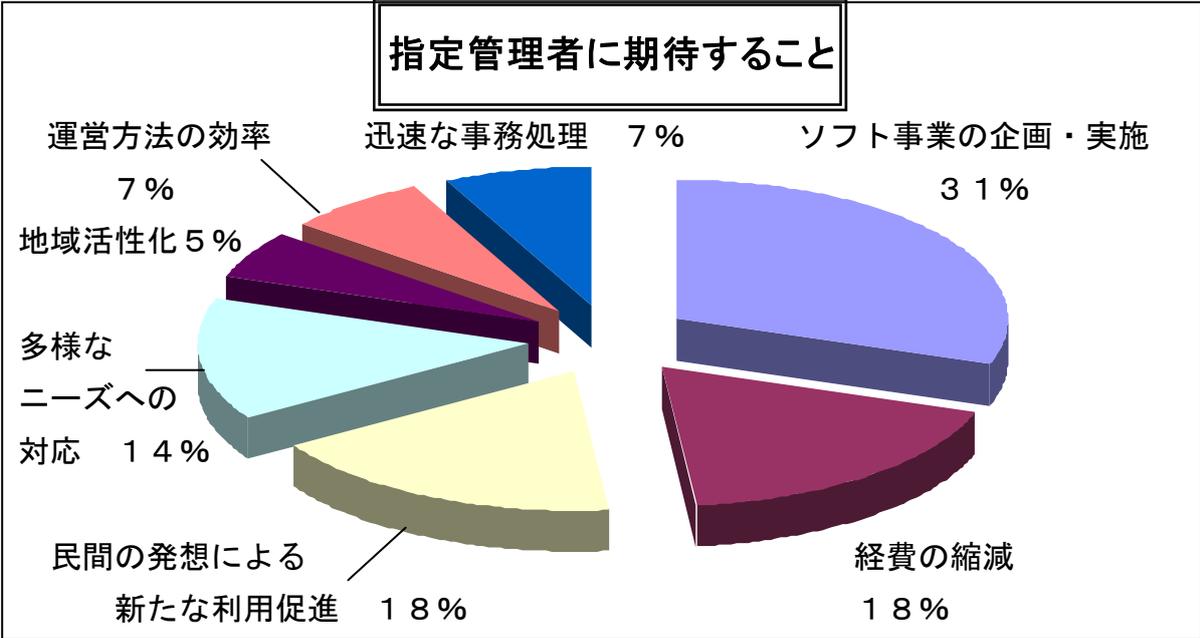
## 指定管理者の妥当性に関する課題



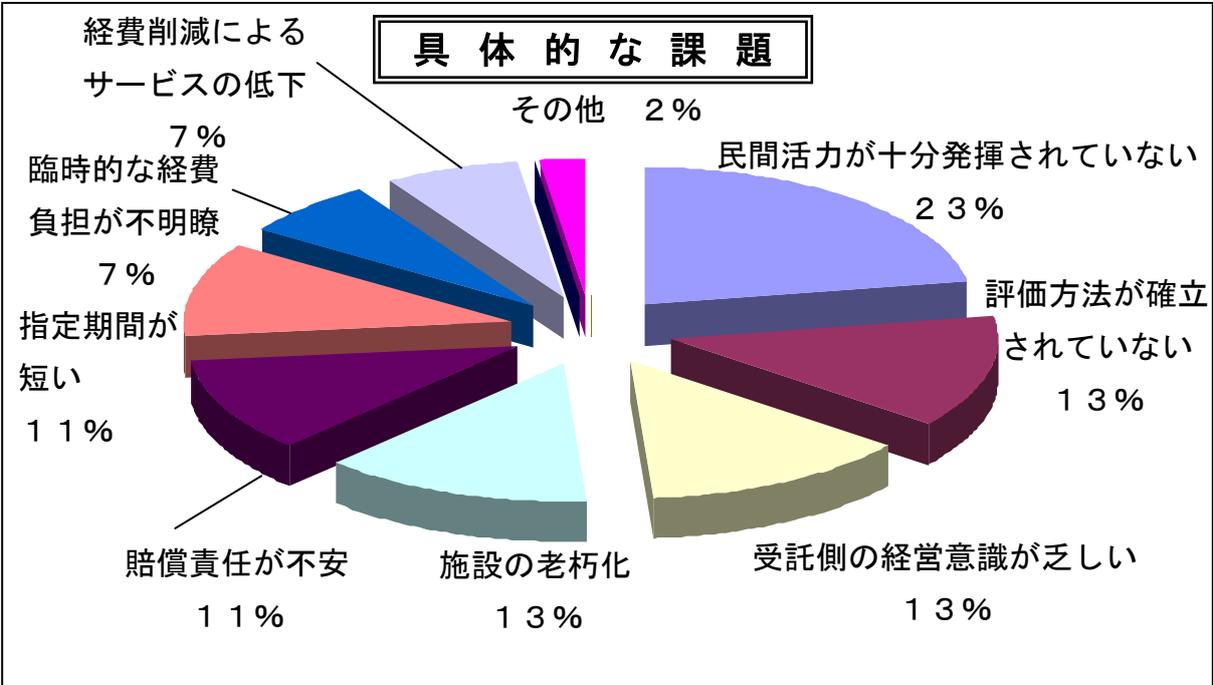
### (2) 本市における指定管理者制度導入施設の課題

#### ① 施設管理担当課からのアンケートによる指定管理者の現状調査

現在、本市では 29 施設において指定管理者制度を導入しており、担当課からアンケートにより現状と課題について調査を実施した。その結果は次のとおりである。

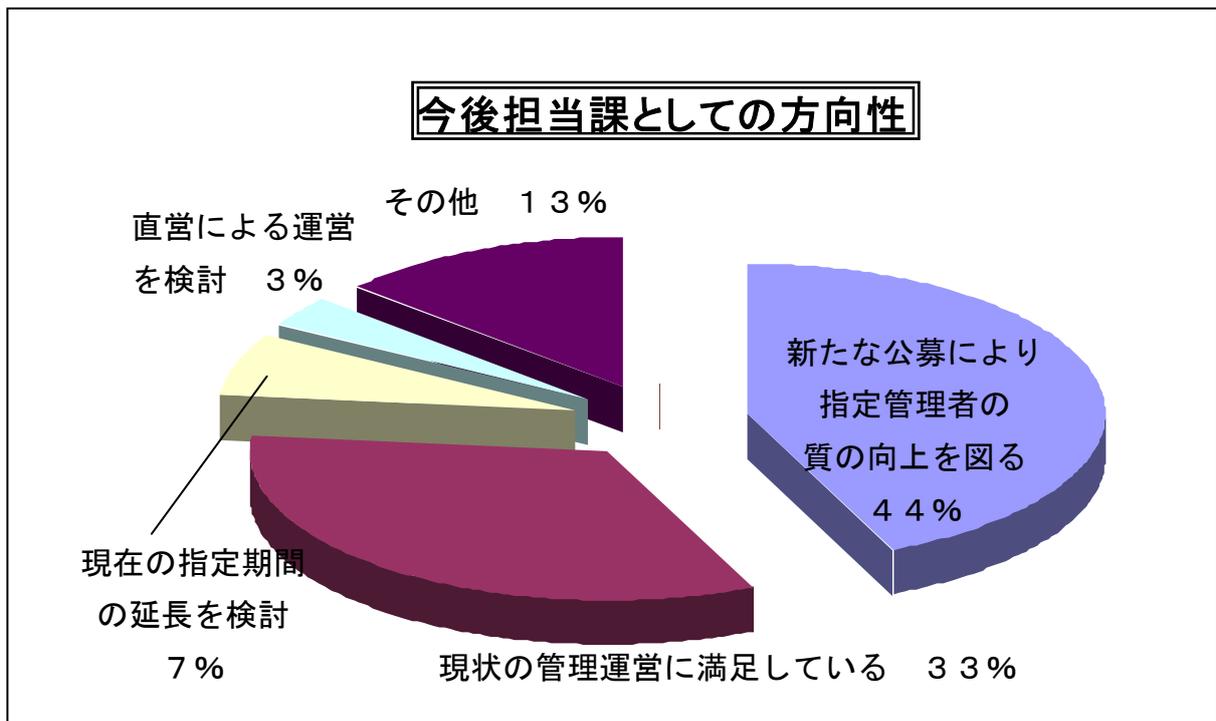


指定管理者に期待することとしては、「ソフト事業の企画・実施」が最も多く31%で、次いで「経費の縮減」、「民間の発想による新たな利用促進」が18%、「多様なニーズへの対応」(14%)となっており、民間ならではのノウハウへの期待度が高いことをうかがわせる結果となっている。



一方、課題としては、「民間活力が十分発揮されていない」(23%)や「受託側の経営意識が乏しい」(13%)など、期待度と管理運営状況とのギャップをう

かがわせる回答が目立つ。また、管理運営の「評価方法が確立されていない」という回答が13%、事故の際の「賠償責任が不安」(11%)、指定管理者の「指定期間が短い」(11%)、「経費削減によるサービスの低下」(7%)などの回答があった。指定管理者制度が万能ではなく、必ずしも期待どおりの成果を出すものではないことが浮き彫りとなった。

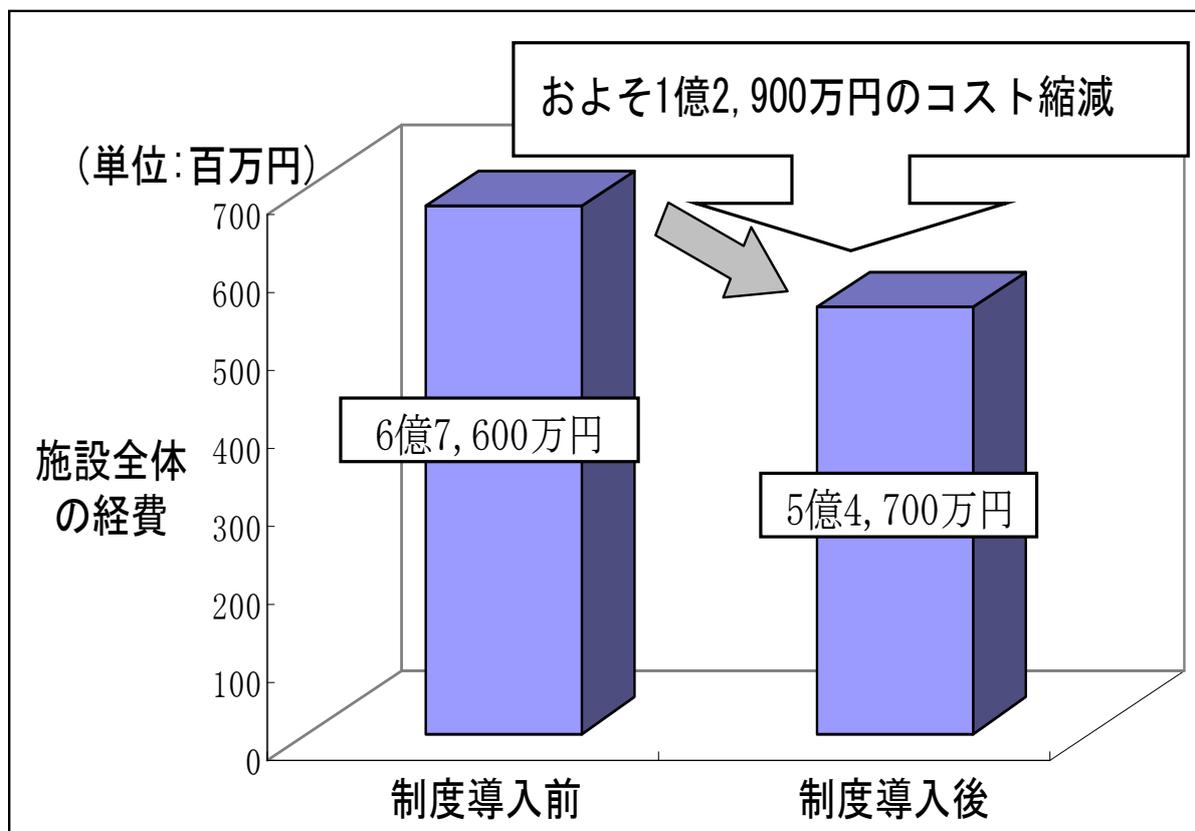


また、担当課として“施設について今後の管理運営に関する方向性としてどのように考えているか”、という問いについては、「新たな公募により指定管理者の質の向上を図る」が44%と最も多く、次いで「現状の管理運営に満足している」が33%、「現在の指定期間の延長を検討」が7%であった。4割の施設において現状の管理運営が成果を挙げているものの、4割強の施設で、さらなる管理運営手法の向上を求めていることが伺える。

また、直営による運営を検討している施設も3%あった。

なお、指定管理者制度導入施設における経費削減の効果として、各施設の導入前の最終年度の経費と平成21年度の経費を比較し、およそ1億2,900万円のコスト削減に結びついていることがわかった。コスト面では大きく寄与しているといえる。

## 指定管理者制度導入による経費の縮減効果について



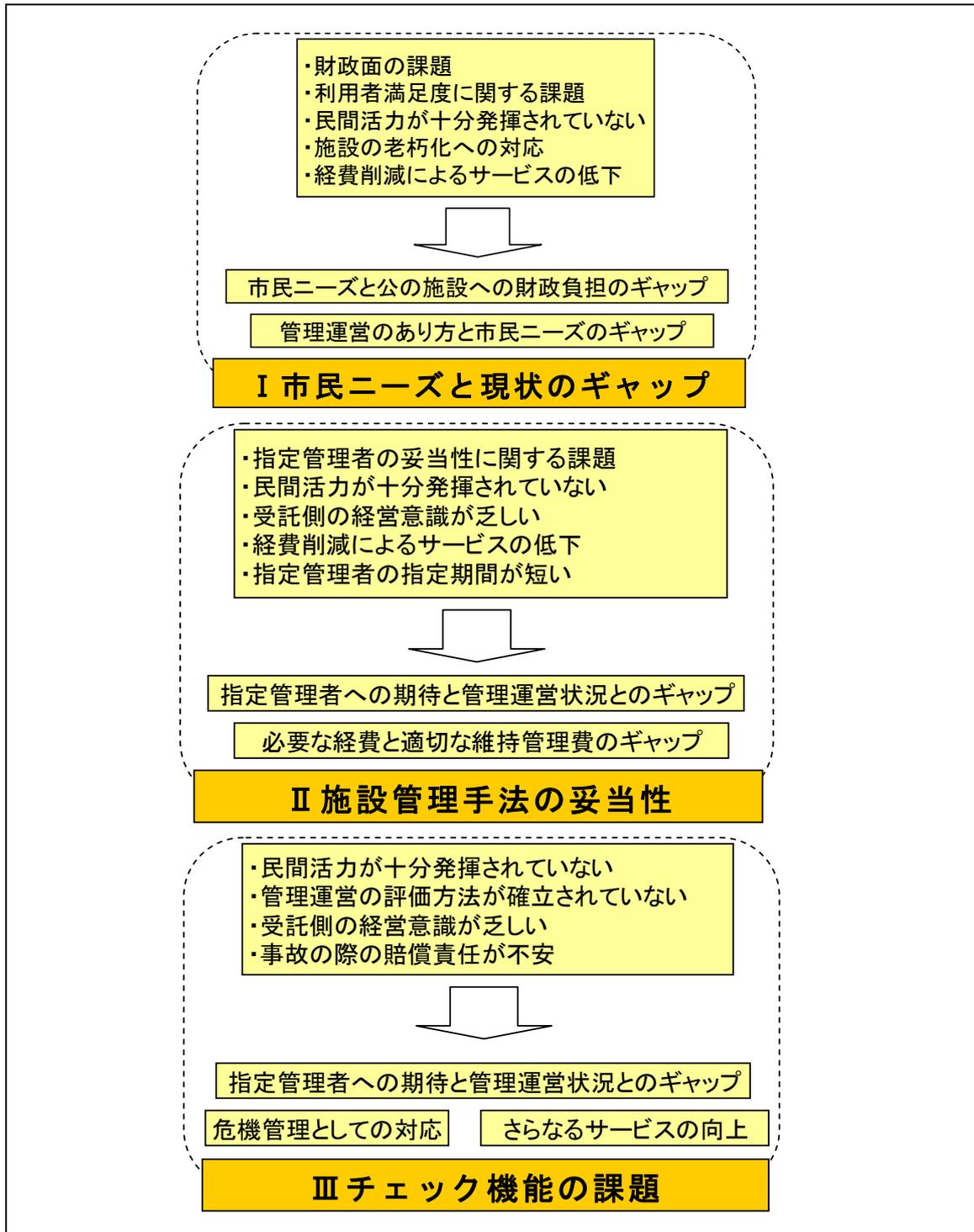
### ② アンケートの考察と課題群の整理

これまで見てきた公の施設に関する一般的な課題とアンケート結果による本市の現状に対する課題を次の図のように整理した。

財政面や利用者の満足度に関する課題、サービスの低下などについて、市民の視点から、満足度を向上させる上でギャップがあること、指定管理者制度導入の妥当性や経費削減が先行した運営手法など、管理運営手法の妥当性の疑問、指定管理者への評価、安全面への気配り、危機管理など、管理運営のチェック機能の課題としてまとめることができる。

これらの3つの課題群に対応する施策を打ち出し、真に市民に必要とされる、満足度の高い公の施設にしていくことが求められている。

## 課題群の整理

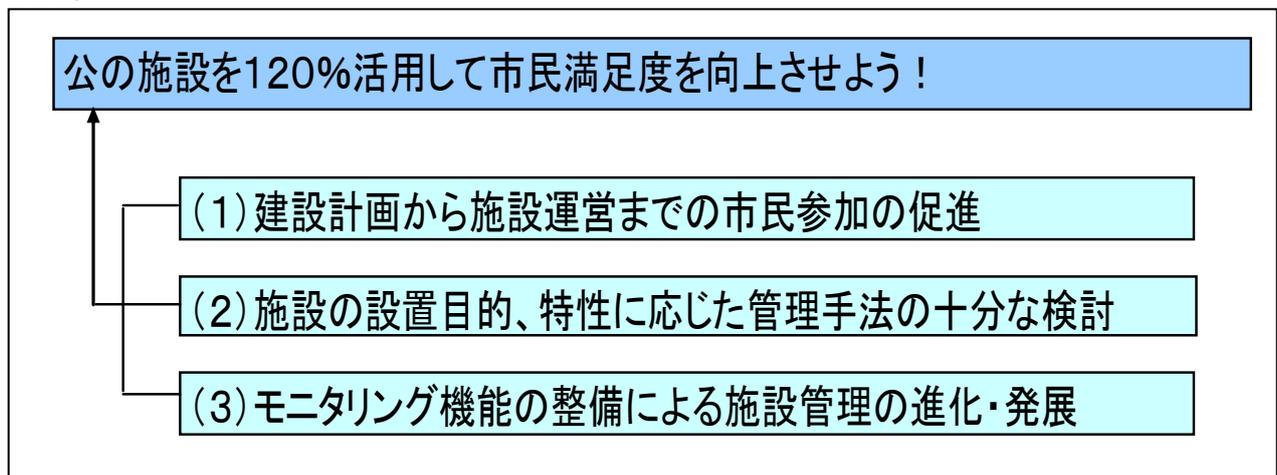


## 2 公の施設の設置、管理運営に関する提案

公の施設は、地方自治法に規定するとおり、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設置するものである。この趣旨から、建設し、維持管理について公費で負担することに住民が納得し、満足して利用することが

前提となることはいうまでもない。いわば、公の施設の設置、管理運営に関する原点といえる。これとともに、先に述べた市民ニーズと現状のギャップ、施設管理手法の妥当性の疑問、チェック機能の課題のそれぞれの課題群に対応するため、公の施設の設置、管理運営に関して、(1) 建設計画から施設運営までの市民参加の促進、(2) 施設の設置目的、特性に応じた管理手法の十分な検討、(3) モニタリング機能の整備による施設管理の進化・発展の提案の3点の施策を提案し、それらによって、「公の施設を120%活用して市民満足度を向上させよう！」という基本方針を掲げ、真に必要な公の施設の継続的な設置・管理運営を図るものである。

## 提案のコンセプト

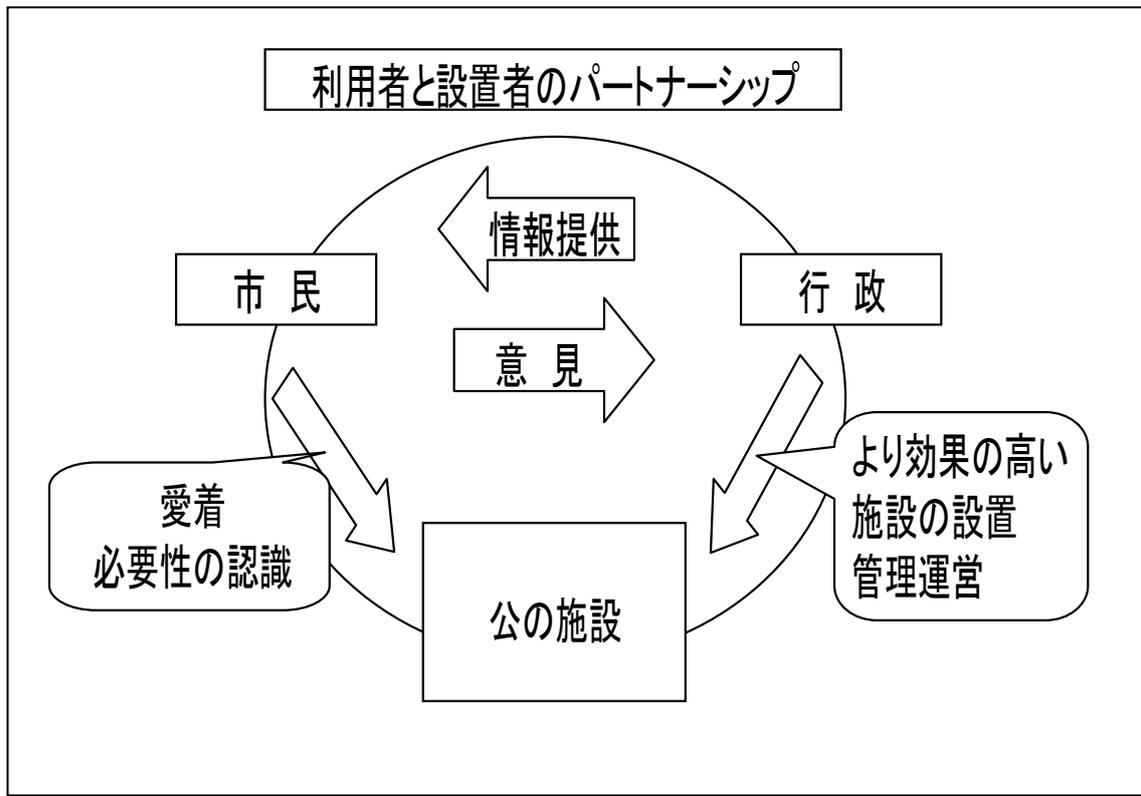


### (1) 建設計画から施設運営までの市民参加の促進

公の施設の設置には、巨額の公費が必要となる。建設費については、長期に渡る有効利用を前提とした世代間の公平負担の考え方に基づき、起債による財源充当が一般的であるが、維持管理費や大規模修繕に伴う経費についても、後世に負担を残す。したがって、公の施設の設置については、その設置の目的、必要性はもちろんのこと、その経費の負担のあり方や、管理運営について、建設計画策定の段階で市民に十分な情報提供を行うとともに、設置の是非を含め市民から有効な意見を、積極的に取り入れることが必要である。

こうした取組みを通して、市民が真に必要とし、愛着を持ち、自ら大切に利用する公の施設をつくることにつながると考える。そこで、公の施設の設置、管理運営に際しての基本的プロセスとして、市民参加の指針などを作成することにより、市民参加の促進をすることを提案する。

## 市民参加のイメージ



### (2) 施設の設置目的、特性に応じた管理手法の十分な検討

公の施設は、その設置の目的や特性、活用の形態により、管理運営手法は大きく異なってくる。例えば、医療施設、博物館、図書館、保育所などは、その専門性、特殊性から、指定管理者制度を導入する場合、指定管理者の選定は自ずとハードルが高くなる。一方、集会施設や駐車場施設などは、活用の形態により幅は出てくるものの、施設の維持管理などが中心となるため、必ずしも高い専門性にとらわれる必要はない。公の施設の設置の本来の目的に鑑み、指定管理者制度を導入するほうが市民の福祉向上につながるのかどうかを慎重に検討し、制度を導入するに際しても、指定管理者の候補者が真に指定管理者として相応しいか否かを厳しい目で審査することが肝要である。つまり、「公の施設の管理運営＝指定管理者制度」という「指定管理者制度ありき」の考え方ではなく、住民の福祉の向上につながるものであることが判断の第一段階であるということである。この点において、次に述べる各点を念頭に、管理手法を十分

検討することを提案する。

### ① 制度導入のメリット・デメリット

各施設を通じてメリットは、指定管理者制度の導入により、日常業務に様々な知恵と工夫が生かされることで利用率が上がり、これが弾みとなって、指定管理者としても創意工夫による利用者へのサービス向上の取組意識が高まっていると思われる点である。また、定期的な公募による指定方式や利用料金制の積極的導入などにより、管理者の活力、知力が施設管理運営に反映されるための門戸が開かれていることは、直営や同一人の長期管理で生じやすい運営手法の硬直性を打破し、公の施設の将来性や発展性を支える環境整備に資する点でも優れているといえる。

しかし、本市が設置する公の施設のみをとっても、それらの提供するサービスは多様であり、サービス形態によって制度導入の効果の度合いは大きく異なる。つまり、施設の性格と態様により、導入効果が大きいものとそうでないものがある。本市各施設の性格、態様は一定の基準で分類することが困難であるが、主要なものを例示すると次のように分類できる。

#### 公の施設の分類

	施設の性格、態様（例示）	サービス、本市の施設（例示）
A	高度で専門的なサービスを提供するために設置され、施設運営についても専門的知識と技能を持つ者が行った方が、むしろ市の行政目的にかなうと考えられる施設	専門的あるいは高度な技術的サービスの提供 →博物館、総合病院、救急医療センター、保育所など
B	市政への住民ニーズを直接把握し、当該施設に拠る市施策の即応的展開が強く求められる施設	市民の意識啓発、各種最新情報の提供、市民相談 →活性化施設、温泉施設、福祉センターなど
C	提供する市民サービスの内容がある程度定式化されており（法令上の要請を含む）、一定要件を満たせば大きな裁量的判断を伴わずにサービス提供が可能な施設	市民への様々な利便の供与 →総合運動場、市民体育館、市民プール、集会場、市民会館等の貸し館的施設など

また、制度導入により、行政職員が現場から離れることによるノウハウ不足から、地域課題や市民ニーズを的確に把握することが困難になるおそれがある。今後は、より一層行政と指定管理者のコミュニケーションの強化等、ネットワークづくりが重要となってくる。

## 公の施設の分類別メリット・デメリット

	メリット	デメリット
A	より高度で専門的な指定管理者の管理運営により、より一層の市民ニーズに応えられる	設置者が要求する専門性や高度な技術レベルを有しない場合、住民福祉の低下に繋がる
B	指定管理者が地域に密着した団体の場合、積極的に施設を管理運営することにより、地域活性化に直結した政策が展開できる	指定管理者が地域に密着した団体の場合、国の施策の動向と市民の需要の把握をバランスよく的確に把握し施策に反映することが困難
C	民間の持つ知恵や工夫あるいは集客のためのPR能力を活用する余地が大きい	施設の管理・運営能力そのものが問われるため、指定管理者の能力によって、効果に差が出やすい。

### ② 制度導入の考え方

このように、一般市民に広く開放された施設だからといって、必ずしも当該施設が民間の管理運営（直営や指定管理者制度など）に適すると即断することはできない。ここで重要なのは、単に施設の管理業務の効率化と運営収益のアップのみに着目するのではなく、現在の管理運営形態が当該施設の設置目的に本当に合致しているのかどうかその施設の適性を、設置者が施設ごとに常にチェックすべき点である。

前述のメリット・デメリットとともに、次の検討項目を参考に、指定管理者制度の導入の適否を検討すべきである。

### 制度導入の際の検討項目

	項 目	分 析 概 要
ア	施設の位置付け	施設を設置した目的、目標及び政策実現のための施設の役割等
イ	管理運営の在り方	施設管理の専門性、施設利用の公平性や公益性、個人情報管理、他の類似施設の状況等
ウ	利用者の満足度	利用者数の状況、利用条件、サービスの提供内容、利用者の意見、要望に対応する運営の柔軟性、施設の魅力を引き出し利用者を誘引する企画力等
エ	運営の効率性	経費の削減、費用対効果、施設機能の活用状況及び民間能力の活用状況等
オ	市民とのパートナーシップ	NPO法人等、市民とのパートナーシップ、受任者となる団体の能力（技量あるいは成熟度等）

また、指定期間についても、その施設の特性や利用形態によって検討する必要がある。施設設置者と指定管理者の施設管理に対する展望が一致し、住民福祉の向上に繋がることを念頭に、期間設定をする必要がある。

### 指定管理者の指定期間

指定期間	施設設置者	指定管理者
3年～5年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・短期間で成果を確認したい</li> <li>・管理者の適性を確認したい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・長期的視野で運営ができない</li> <li>・より良いサービス提供の意欲が低下</li> <li>・有能な人材確保が困難</li> <li>・設備投資が事実上不可能</li> </ul>
7年～10年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・長期的な期間を与え戦略的な運営をさせる</li> <li>・明確な監視制度の設置</li> <li>・管理者と相互に連携し有効なサービスを提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・長期的視野で運営ができる</li> <li>・長期的に人材を確保</li> <li>・必要に応じた設備投資が可能</li> </ul>

例えば、長期的な視点でのメリットから、指定期間を7年、10年といった長期的な設定をする場合には、指定管理者との緊張関係やモチベーション維持のためにも、監視条件を厳しくする必要がある。そして、監視の結果、指定管理者の実績が住民福祉の向上に寄与しないと判断した場合は、期間中途でも指定解除を行うなどの運用手法も選択肢として必要である。

このように、施設ごとに適正な指定管理期間を設定することにより、指定管理者の使命感とビジョンを活かした本制度の有効活用が可能となる。指定管理者とのパートナーシップ形成の見地から、必要なコスト（実は投資）をきちんと負担した上で、信頼関係を構築することが大切である。

### 指定管理者制度の運用についての考え方

考えられる運営方法	効果
<ul style="list-style-type: none"> <li>・初期の目標の達成が認められた場合も十分な委託料（人件費）を保障</li> <li>・現在の管理運営形態では十分にその施設目的を達成し難いと判断した場合は、潔くその管理形態を改め、他の方法に切り替える</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・有能な人材の確保によるサービス向上</li> <li>・指定管理者の士気の上昇</li> <li>・施設設置目的の原点に立ち帰り検証</li> </ul>

### **③ 公の施設制度と管理運営コストとの関係**

指定管理者への委任により、指定管理者所要の人件費は、設置者からの委託料で賄われる。

元来、公の施設の使用料、利用料は民間施設と比較して格段に安く、それが最大の魅力でもある。利用料金制の場合、料金は条例の定めるところにより、自治体の承認を受け指定管理者が定めるが（地方自治法第 244 条の 2 第 9 項）、実際には指定管理者制度導入とともに大幅に利用料金をアップする訳にはいかないため、制度導入後に利用率が多少上がった程度では、利用料金収入から施設維持管理費と事業拡大のための投資的経費を差し引いて、人件費の増額などに充てる分はごく僅かとなる。

公の施設は、その目的が地方自治法上「住民福祉の増進」にある（その本質は給付行政であるとされる）ことから、従前は設置の段階で収益を最優先とした各施設の計画は、多くの自治体で存在しないのが一般的であった。使用料・利用料金体系自体が、施設、事業の拡大や収益増額に伴う賃金アップまで見込んだものになっていない以上、人件費の増額に繋げることは期待できない。

指定管理者制度を導入しても、活力ある優秀な専門集団による施設管理運営を通して、住民福祉の向上を期待するのであれば、その人材確保、育成のために、人件費を含め、行政としてそれに見合った投資が必要であり、施設本来の設置目的・使命は達成できないといえる。したがって、指定管理者制度の導入自体は、公の施設の本来目的である住民福祉の向上を前提とする以上、必ずしもコスト削減に繋がらないといえる。

### **④ 制度導入に際しての指針づくりの提案**

以上の点を念頭に置きながら、公の施設の管理運営手法を検討する際、指定管理者制度を導入すべきなのかどうか、導入する場合にはどのような形態により協定を結ぶべきか、施設の設置目的や特性、活用ビジョンをみた上で、住民福祉の向上に確実に寄与する公の施設を設置することが、設置者の責務である。上記の各点をベースとして、公の施設の管理運営手法を検討する際の指針を作成し、それらの判断の拠りどころとすることを提案する。

## **（3）モニタリング機能の整備による施設管理の進化・発展**

### **① 危機管理戦略としての施設の管理運営**

施設の設置管理の瑕疵に起因した人的被害につき何よりも大切なことは、

被害が発生しないよう、最大限の取組みをすることである。この点、施設設置者たる市として、各施設の維持管理及び中長期的な計画に基づいた修繕とセキュリティシステムの確保を重視し、全庁で戦略的に対処すべきであると考える。公の施設の「安全・安心」の確保は危機管理戦略の基本的部分であり、「経費」から「事業」へ、「コスト」から「戦略」への発想の転換、市民のくらし満足度アップに向けた市政の必須要件であることに留意する必要がある。

また、本市においても指定管理者制度の導入に伴い、民間活力が導入され、住民サービスの充実、コスト意識の向上などが大きな市政メリットとなった一方で、本来公の施設の設置目的である公共の福祉の増進や、施設を利用する市民の安心・安全の確保の達成度合いをみようとすると、コスト意識だけ主眼とした指定管理者制度の運用方法では、必ずしもそれらを達成するとはいえない。

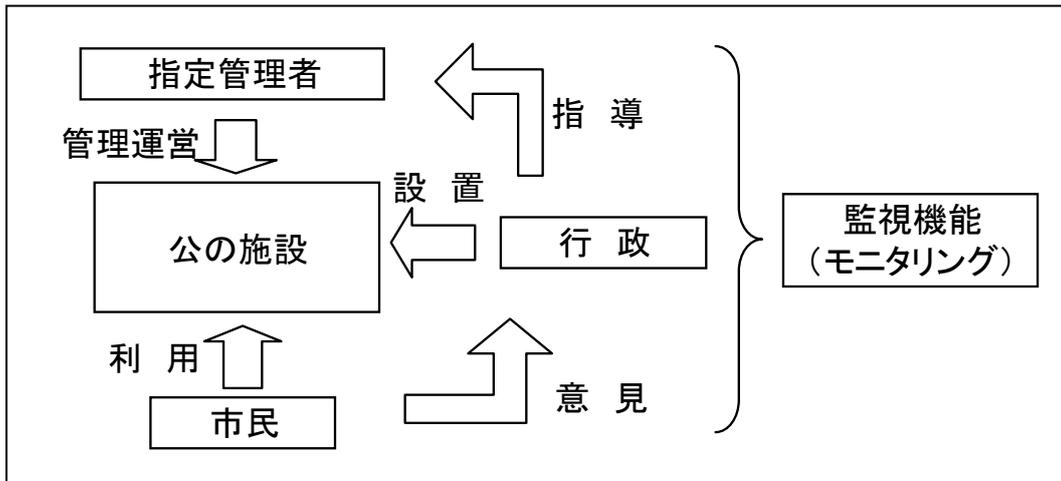
この点、施設を管理する担当課からのアンケートを集計した結果では、指定管理者に対する評価体制が十分でないため、制度導入の効果が確実に表われているのかが不安とされる現状が確認された。また、上記の考察のとおり、事業として戦略的に施設管理を行うため、適正な委託料の設定や、指定管理者との相互協力、利用者の安心・安全のための施設維持管理の確立等については、設置者たる本市の担当課が日々一生懸命考えているとはいえ、公平・公正な評価制度ができていないため、また道半ばの感がある。そこで、指定管理者制度の活用に際し、十分にそのメリットを発揮させ、住民福祉の向上と利用者の安心・安全を確保するための、指定管理者に対するモニタリング制度を導入することを提案する。

## **② モニタリング制度の概要**

指定管理者制度は公の施設の管理運営を民間業者に委ねるものであるが、これは決してそのサービス提供について行政が責任を免れているということではなく、行政は、民間事業者によって適正かつ確実なサービスの提供がなされていることを確認し、かつ、行政の責任において民間事業者が提供する公共サービスの水準を監視（測定・評価）することとされている。こうした一連の作業のルール化が、モニタリング制度である。

平成 21 年 12 月みずほ情報総研株式会社実施「指定管理者モニタリングに関するアンケート調査」によると回答自治体 1,001 団体において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約半数を数え、そのガイドライン等を公表している自治体も増えている。

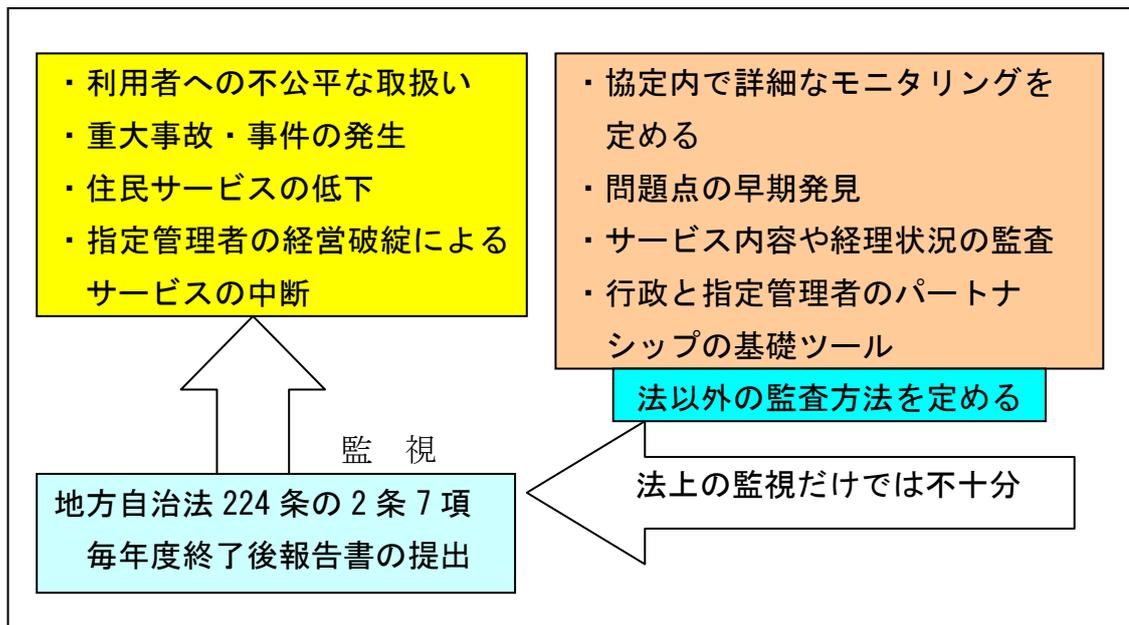
## モニタリングのイメージ



### ③ 制度の効果

モニタリングは公共サービスの安定供給と質の維持のために重要な意義を持っている。

#### 制度の効果



#### **④ 指定管理者制度を有効に利用するために**

指定管理者制度にはメリット、デメリットや制度自体に検討の余地が十分あるが、本市においても29の施設で制度を採用していること、また、指定管理者制度が導入され指定期間が2巡目を迎えている事例などを考慮し、モニタリング制度を確立することにより、より一層のサービス向上に繋げることが期待できる。

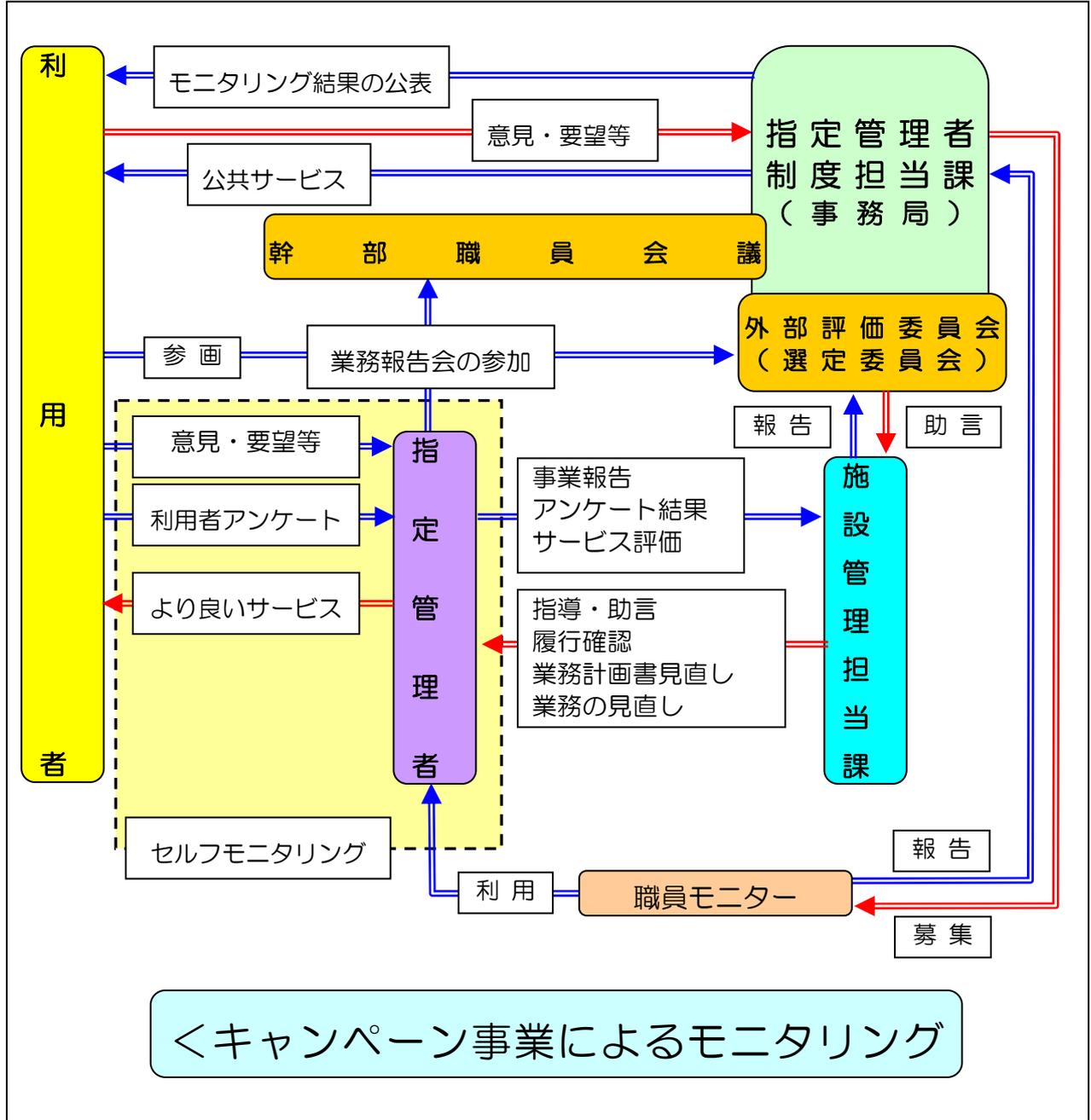
#### **⑤ 藤枝型モニタリングの流れと特徴**

こうして指定管理者制度を導入した公の施設の利用者、指定管理者から収集したモニタリング結果を有効に活かし、利用者の安心・安全の確保とニーズにあったサービスの提供を行うものである。具体的には公共の福祉の増進を目的に利用者から本市内外にその結果を報告するものである。

##### **藤枝型モニタリングの特徴**

- 指定管理者が日頃の業務内容、独自のソフト事業のPRの場として本市の幹部職員への報告会を開催する。
- 年齢や役職を問わず、様々な職員で構成する「職員モニター」の募集を行い、市民あるいは施設設置者の視点で公の施設を利用し、生の声を施設管理運営に反映する。
- キャンペーン事業として仮称「おーやけのしせつの日」と位置づけ全施設の無料開放を行い、多くの利用者アンケートを実施して、多角的な検証材料を取得し、今後のより良いサービスに反映させる。併せて、各施設のPRをもっと積極的に行う。
- 現在の指定管理者選定委員会を外部評価委員会とし、選定から評価まで一連のサイクルを構築することにより、責任ある選定・評価を行う。

# 藤枝型モニタリングの流れ



＜キャンペーン事業によるモニタリング＞

## む す び に

---

公の施設の設置、管理運営とこれに通じた住民へのサービスの提供は、まさに地域のための事務であり、地方自治法第2条に規定する自治事務の典型といえる。また、公の施設には多くの投資的経費がかかり、更に長期間維持管理し、利用者の安全・安心を確保するための費用が必要である。

今、公の施設は行政目的のひとつとして、地方自治体の行政区域に限らず、より広範囲の人々の利用に供してにぎわいの創出を図り、それによって住民福祉の増進を図る見地から、全国あるいは世界に施設の報を発信し、県、国内外からも人が集まる施設を目指した取組みが増えている。こうした取組みは、いまや重要な自治体戦略となっており、地方自治体のエリアだけの狭い概念に捉われない、新しい公共経営の戦略として、さらに推進されていくと予想される。

そして、行政や民間で、あるいはその共同作業によって、互いの創意工夫を競いながら、施設の目的を最大限に発揮できるような管理運営のあり方を検討し導入していく姿勢が求められるところである。

公の施設は多種多様であり、その本来性格上、民間の競争原理だけで運営するべきでなく、指定管理者制度を導入する場合も、同一団体による管理運営が長期化するリスクと、期間を区切って運営させることによる長期的視野の欠如のリスクという相反するリスクが並存する点など、施設の運営方式の具体的な決定にあたって、考慮すべき点は多い。

公の施設の設置、管理運営にあたっては、住民福祉の向上を含め、各施設の設置目的という原点にまず立ち帰る必要がある。その上で、その目的が最大限達成できるように、設置者である地方自治体が主体的、総合的に判断して設置、管理運営の手法を決定することが必要である。

## (参考資料) 公の施設の基本的知識

### 1 公の施設とは

#### (1) 定義

地方自治法では、地方公共団体の住民に広く利用され、住民福祉の向上に欠かせない公共サービスを提供する施設を、「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」、すなわち「公の施設」として定義し、その設置、運営に必要な事柄を同法第 244 条から第 244 条の 4 に定めている。

#### 【公の施設（定義）】

①	住民の利用に供するためのものであること ⇒ ×：試験研究機関や庁舎、給食センター
②	当該普通地方公共団体の住民の利用に供するためのものであること ⇒ ×：物品陳列所
③	住民の福祉を増進する目的をもって設けるものであること ⇒ ×：競輪場（収益のための施設）留置場（社会公共秩序のための施設）
④	地方公共団体が設けるものであること
⑤	施設であること ⇒ ○：バス事業施設

#### (2) 施設の範囲と法令の適用

公の施設の範囲や例示は、地方自治法を含め、法令上の定めはまったく存しない。また、「公の施設」にあたりと考えられるものでも、道路法、河川法、都市公園法、港湾法、海岸法、医療法などの個別法により、設置、管理、運営、利用あるいは監督等につき特別の定めがある施設については、個々の法令が特別法として優先する。

#### 【公の施設（主なもの）】

施設種別	公の施設の具体例
体育施設	体育館、運動場、プール
教育・文化施設	博物館、図書館、文化会館、公民館
社会福祉施設	老人福祉施設、児童福祉施設
公営企業	公立病院、上水道、下水道
その他	公園、道路、河川、学校、公営住宅

**【指定管理者制度の対象となる機関・施設、対象とならない機関・施設】**

施 設	対 象	理 由
学校	×	学校教育法上、管理は設置者が行う
上水道	○	ただし、利用料金制度をとる場合、指定管理者が事業法における事業者となるため、公営企業法上の公営企業には該当しない。事業者となる議決必要。
公立病院	○	ただし、営利目的の者に医療行為を行なわせることは不可
下水道	×	下水道法上、下水道管理者は都道府県又は市町村と規定。ポンプ場などの個別施設に関して旧管理委託制度の適用
児童福祉施設	○	
老人福祉施設	○	
博物館	○	ただし、教育委員会に登録した博物館の場合、館長、学芸員は必置の職員であり、教育委員会が任命
図書館	○	ただし、館長は必置の職員であり、教育委員会が任命。司書は任意設置であるため、司書業務を指定管理者に行なわせることは可。利用料金制は不可。
公民館	○	ただし、館長は必置の職員であり教育委員会が任命
体育館・プール 運動場	○	
道路・河川	×	道路法・河川法上、管理者は地方公共団体と規定
都市公園	○	

**2 公の施設の管理運営の方式**

公の施設の管理運営については、地方公共団体が直接管理運営することが一般的な考え方である。ただし、管理運営を行う上で、個別の業務について、私法上の契約により、第三者に行わせることができる。

これに対し、公の施設の本来の目的が効果的に達成できることが期待できる場合に、法人その他の団体を指定して管理を行わせる方式が、指定管理者制度である。指定管理者制度は、従前の地方公共団体の出資法人等による「管理委託制度」と異なり、民間事業者も含む幅広い団体の中から、地方公共団体が指定するものに、公の施設の管理運営を行わせるものである。

多様化する行政への住民需要に、より効果的、効率的に対応するため、民間

の能力を活用しつつ、住民サービスの向上と経費の節減等を図ることを目的として導入されたものである。

公の施設の管理運営については、直営方式または指定管理者制度のいずれかであるが、広い意味での公共施設については、P F I方式による設置、管理運営も選択肢となる。

#### 【管理運営の方式の分類】

(a)	地方公共団体の直営（又は地方公営企業方式） 個別の業務ごとに私法上の契約で委託する方式を含む
(b)	指定管理者による管理運営方式
-1	従来業務を委託していた公益法人、第3セクター、NPO等の団体を新たに指定管理者に指定する方式
-2	民間の営利団体等を新たに指定管理者に指定する方式
(c)	その他の方式 …P F I方式など

新行政経営プロジェクトチーム

リーダー：松下武人（健康福祉部社会福祉課）

横山成紀（企画財政部企画政策課） 北川由理子（健康福祉部社会福祉課）

岡村庄太（健康福祉部健康推進課） 小崎裕美（産業振興部商業観光課）

三浦紘史（都市建設部道路課） 大石朋晴（都市建設部都市計画課）

米倉友子（市民文化部スポーツ振興課）

事務局：行政経営課

公の施設の設置、管理運営のあり方についての調査研究 別冊

## 藤枝型モニタリングの提案

平成 22 年 3 月

藤枝市新行政経営プロジェクトチーム

## 目 次

<u>1 藤枝型モニタリングの提案</u>	1
<u>2 藤枝型モニタリングの機能</u>	2
<u>3 藤枝型モニタリングの方法</u>	2
<u>4 藤枝型モニタリングに係る主体</u>	3
(1) 藤枝型モニタリングにおける自治体の役割	
(2) 藤枝型モニタリングにおける指定管理者の役割	
(3) 藤枝型モニタリングにおける利用者の役割	
<u>5 藤枝型モニタリングの流れと特徴</u>	6

## 1 藤枝型モニタリングの提案

別紙「公の施設の設置、管理運営のあり方についての調査研究」では、民間活力を導入した公の施設に関する管理運営について研究した。施設担当課宛へのアンケート結果から、課題を抽出し検証を行ったうえで、「公の施設を120%活用して市民満足度を向上させよう！」という基本方針のもと、3つの方針を提案した。

その中で、公の施設の本来の目的を達成するためには、指定管理者、施設設置者が一体となり、利用者のニーズを把握することが必要であることを再認識した。

そのひとつの手法であるモニタリング制度の導入は、利用者のニーズを的確に把握し、より質の高いサービスを提供することや監視体制の強化によりさらなる利用者の安心・安全を確保していくうえで有効である。また、本制度を導入することにより、行政と指定管理者の間に良好な協力関係が築かれ、施設運営のレベルアップに繋がることを期待できる。

そこで、本市の公の施設の独自性やポテンシャルを十分に活かす管理運営の方法や魅力あるソフト事業が展開できるようなモニタリング制度を確立することが必要である。本市独自の効果のある個性的な方法の確立のため、関係部局が横断的に連携・協力し合い、本市の大切な財産である公の施設が、多くの利用者に快適で満足度の高い利用ができることを目的とし、「藤枝型モニタリング」を提案するものである。

## 2 藤枝型モニタリングの機能

モニタリングの実施目的の達成のためには、次の①から④の機能が必要でありこの機能を果たすことにより4つの効果が期待できる。

①履行確認	・ サービスが仕様書等で定められた水準を充足しているか確認 ・ 事業計画と事業報告の業務実施状況の整合性を確認
②サービスの質の評価	・ どの程度のサービスが提供されているかを評価
③サービスの安定評価	・ サービスが安定的・継続的に提供されているかを評価
④業務報告会の開催	・ 業務内容を報告会形式で行い、顔の見える施設管理を実現

期待される効果

- 課題と改善点の把握による事故・事件の未然防止
- 適切な業務水準の把握による事業持続性の担保
- 利用者（市民）ニーズの的確な把握と行政サービスの向上
- 指定管理者の気概の向上

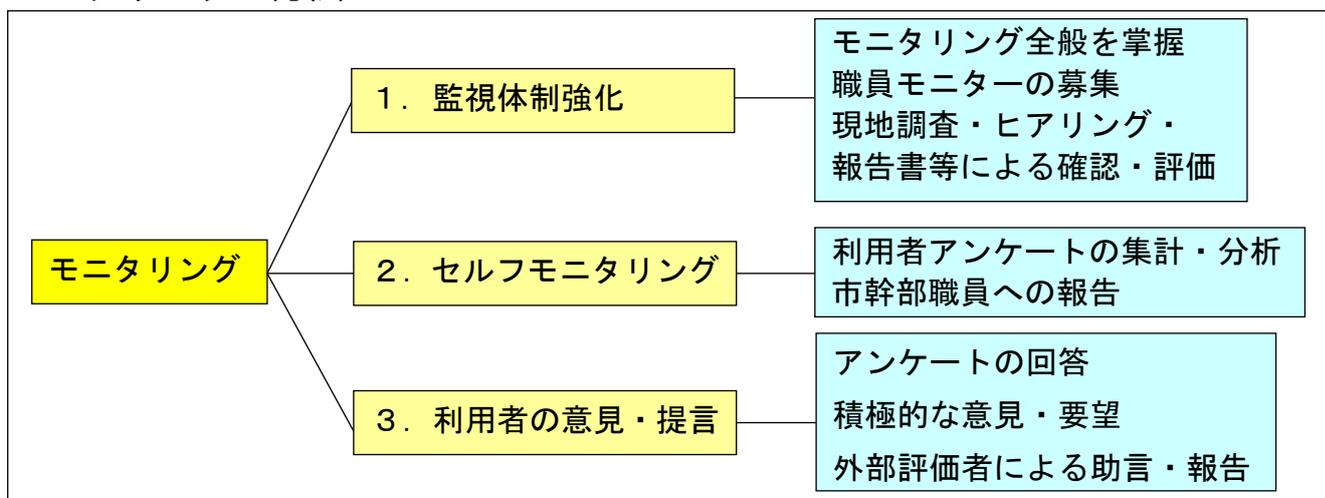
## 3 藤枝型モニタリングの方法

私たちが提案するモニタリングは、指定管理業務が適正に行なわれているか、サービス内容の質はどうかなどを評価し、必要に応じて指定管理者に対し、助言、指導、確認をするものとする。

また、これまで行政が公の施設を通して把握してきた地域の課題や市民のニーズを捉える場として、定期的に指定管理者からの業務に関する報告の場を設けるものとする。

- 指定管理者が、提供するサービスや管理運営にかかるコストを自ら評価する
- 設置者(市)が関係法令や協定書等で定めた基準を遵守できたか、あるいは指定管理者が事業計画に基づき運営が適正に行われたかを評価する
- 利用者が提供されたサービスを評価する
- 設置者(市)と指定管理者が公共サービスに対する思いをひとつにするため、報告会形式による運営報告を行う。指定管理者の公共分野への事業展開等気概の向上と市幹部職員による評価の場を提供する

## モニタリングの方法



### 4 藤枝型モニタリングに係る主体

モニタリングの実施は、施設管理担当課が行うものとする。本市では指定管理者制度の担当課としては行政経営課が業務を掌握しており、モニタリングの内容・方法及び結果を集約し、施設管理担当課へ指導助言を行うほか、利用者からの評価のとりまとめ等総括的な業務を行うものとする。

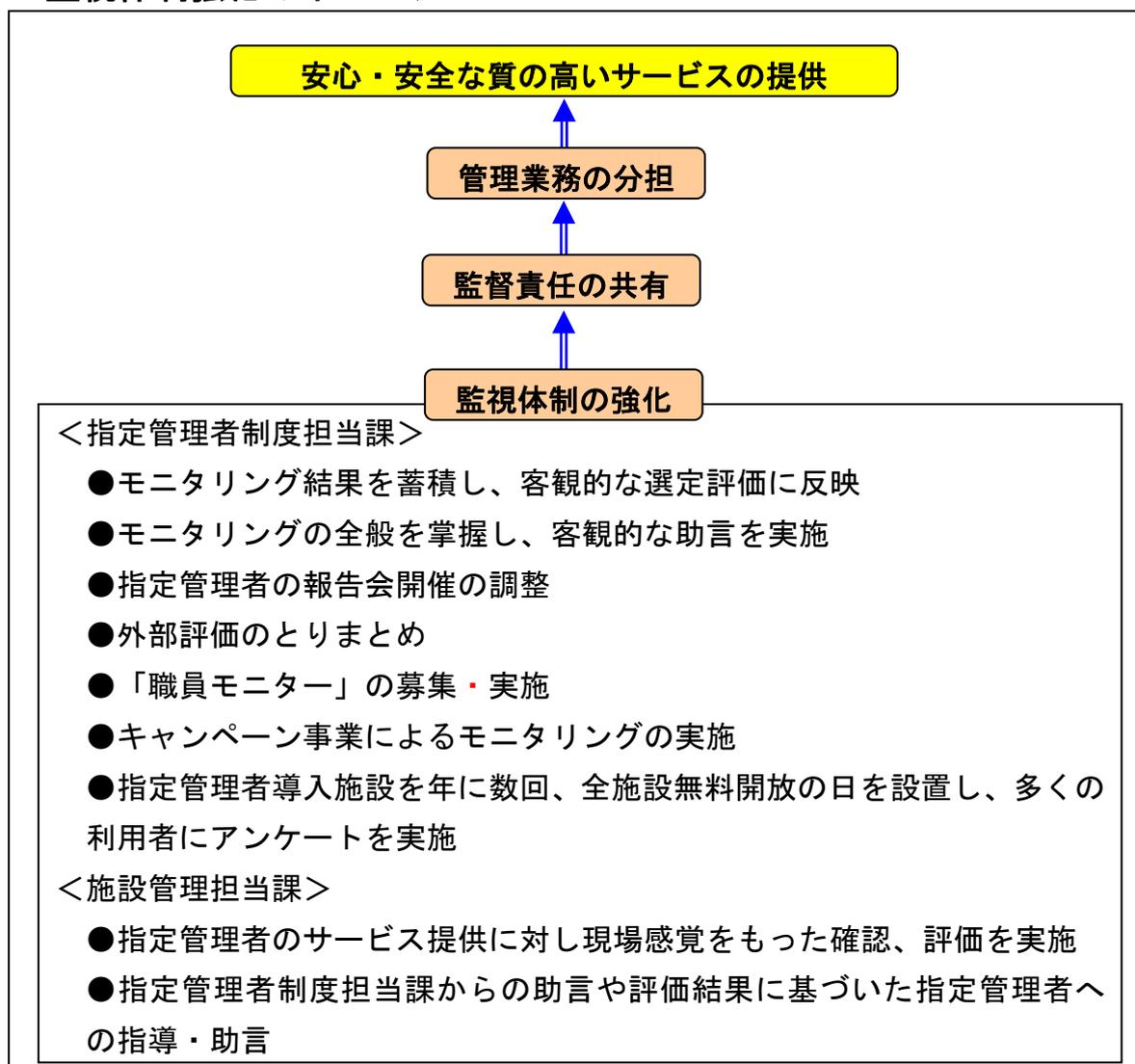
実施主体		内容・方法
設置者	指定管理者制度担当課	モニタリング全般の掌握 モニタリング結果の集計 委員会との調整（事務局） 施設管理担当課への指導・助言 業務報告会の開催 職員モニターの募集
	施設管理担当課	履行確認、評価等 現地立会い 指定管理者への指導・助言
指定管理者	指定管理者	報告書の作成・提出 利用者アンケートの集計 業務報告会における幹部職員等への報告 セルフモニタリングの実施、報告
利用者	利用者	利用者アンケートの回答 施設に対する意見・要望等の提言
	外部評価者	指定管理者選定委員会として助言・報告

## (1) 藤枝型モニタリングにおける自治体の役割

施設設置者である行政は、法的に賠償責任を負うことから、指定管理者に任せきりの管理体制では危険を察知することに遅れが生じやすく、利用者に対し安全・安心なサービスを提供しているとはいえない。そのため、指定管理者制度全般を掌握する指定管理者制度担当課と施設管理担当課で役割分担を明確化し、公共サービス水準の監視を強化することが求められる。

また、施設管理担当課のみが管理責任を負うのではなく、指定管理者制度担当課と連携し、責任の所在を明確化することにより、施設管理担当課はより施設管理に力を注ぐことができ、併せて指定管理者との協働により戦略的な施設運営を展開することが期待できる。

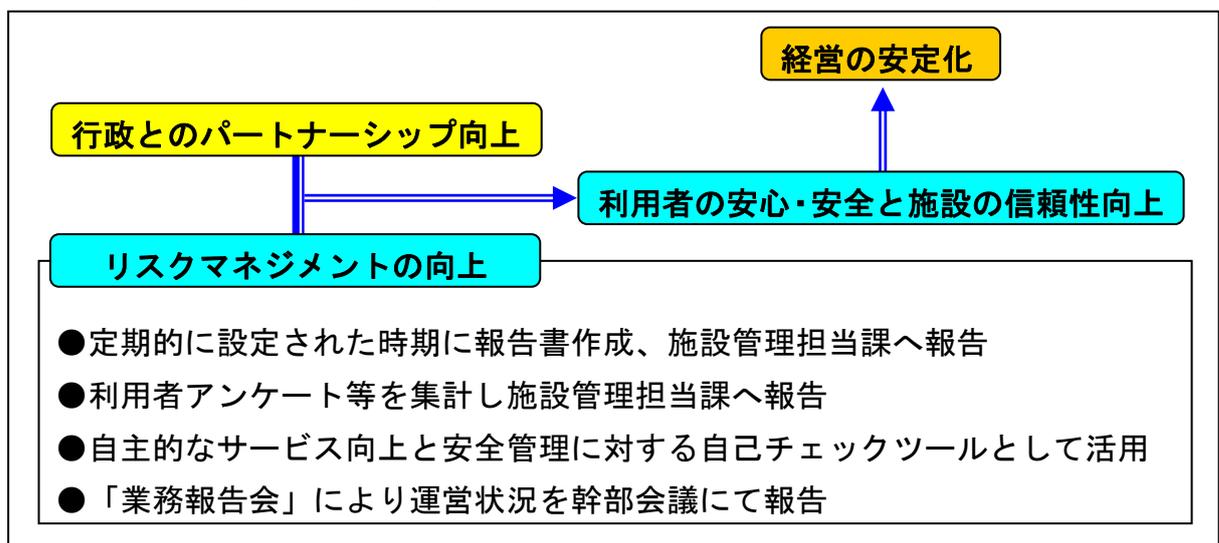
### 監視体制強化のイメージ



## (2) 藤枝型モニタリングにおける指定管理者の役割

損害賠償責任については、法的には施設設置者に責任が生じるが、指定管理者は指定管理料をもとに運営している以上、リスクマネジメントが重要であり、リスクに対する意識の向上が求められる。また、指定管理者は利用者の声を聞く機会に恵まれているうえ、そのニーズにあった即応的な対応が必要となる。こうした一連の内容をスピーディかつ的確に施設設置者に伝える手段としてのモニタリングと併せ、指定管理者はセルフモニタリングの実施により、リスク回避やサービスの質の向上を図ることが必要である。また、業務内容を本市幹部職員に直接報告する場を設けることにより、活動内容のPRの機会や情報提供の場としても有効に活用できる。

### セルフモニタリングのイメージ

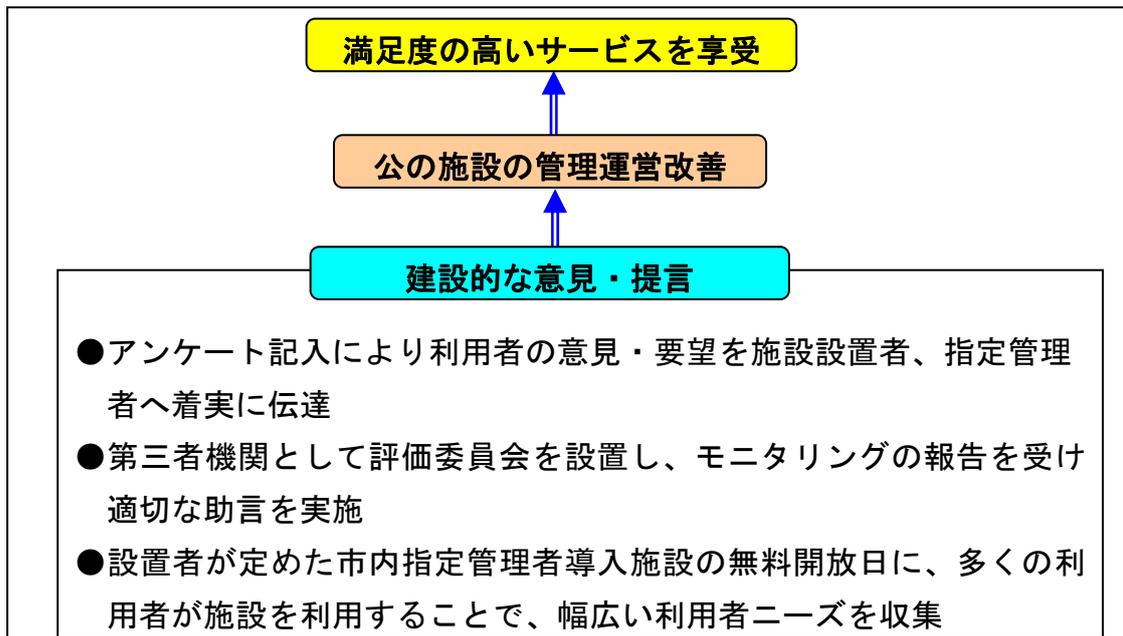


## (3) 藤枝型モニタリングにおける利用者の役割

利用者は、自らの立場から見た施設運営に対する評価や意見・提言を、施設設置者及び指定管理者に伝えることが求められる。施設設置者及び指定管理者は、利用者の意見・提言を施設利用環境の向上に役立てるだけでなく、クレーマーをサポーターに変えるための貴重な情報と捉え、施設運営に積極的に活かす体制を確立する。

また、指定管理者制度導入の際、現在の指定管理者選定委員会にモニタリングに対する外部評価委員会の機能を持たせることで、選定から評価までを一貫して行う体制を構築する。こうした一連の流れにより指定管理者選定時からきめ細かなチェック体制が機能する。

## 利用者の意見・提言を反映するイメージ



## 5 藤枝型モニタリングの流れと特徴

以上を踏まえ藤枝型モニタリングの流れと特徴を述べる。

公の施設に関して、利用者はサービスを与えられるのではなく、自ら積極的に施設設置者及び指定管理者に意見・要望していく。

そして、指定管理者は利用者の声を受入れ、意見・要望をもとにセルフモニタリングを実施し、よりよいサービスの提供を実現するとともに、安心・安全な施設環境を利用者に提供することで常にリスク回避の意識を醸成する。

さらに、施設管理担当課は、指定管理者の行った業務の履行確認や評価、指導等を行いながら、施設管理者と指定管理者とが連携し、一体となって利用者へのサービスの質の向上を目指す。

なお、これらの一連の作業をもとにして、指定管理者制度担当課は外部の有識者委員会及び市民からの意見・要望を受け、施設管理担当課への助言や市全体としてのサービスの質の向上を図っていく。

このように、施設設置者である行政は利用者が直接サービスを楽しむ施設の管理運営を指定管理者に任せきりにするのではなく、サービス水準の監視を着実にを行うため、監視体制を強化したうえで利用者、指定管理者及び施設設置者が連携したモニタリングシステムを構築するものである。

藤枝型モニタリングの特徴を整理すると、以下のとおりとなる。

