

平成 17 年 3 月 30 日

八王子市長 黒須 隆一 殿

八王子市指定管理者制度の  
円滑導入に向けた検討委員会

会 長	間島 正秀
副会長	田中 好雄
委 員	内田 純功
同	大島 紀代
同	杉岡 麻子
同	田之倉 敦司
同	宮崎 珠子
同	横溝 條太郎

指定管理者制度の円滑導入に向けた検討委員会提言書の提出について

当検討委員会は、平成 16 年 12 月に、貴職から指定管理者制度の円滑な導入について検討審議し、その結果を提言するよう要請を受けました。以来 5 回にわたり検討会を開催し、審議した結果を提言としてまとめましたので、別紙のとおり提出いたします。

平成 15 年 9 月 2 日に地方自治法が一部改正され、公の施設の管理に指定管理者制度が導入されました。本提言は、市民サービスの向上と効果的・効率的な公の施設の管理の実現に向けて、指定管理者制度の運用に係る公平性・透明性の確保を基本とする原理・原則を確認し、意見を述べたものです。

貴職におかれましては、同制度の導入、運用にあたり、本提言を可能な限り反映し、市民サービスの向上を図るとともに、市民が安心してサービスを利用することができるよう、積極的に取り組まれることを強く要望いたします。

# 指定管理者制度の円滑導入に向けた提言書

## ～ 公正・透明な制度運用の視点から～

はじめに

指定管理者制度の円滑導入に向けた検討委員会(以下「検討委員会」という。)は、指定管理者制度導入に伴う行政課題を整理し、制度の円滑な推進を図るため、平成 16 年 12 月 28 日に設置された。

検討委員会の検討事項は、次のとおりである。

- (1) 指定管理者制度導入に伴う外郭団体への影響に関する事
- (2) 指定管理者導入における公募以外の選定のあり方に関する事
- (3) 指定管理者導入に関するその他の課題

八王子市は、すでに「八王子市指定管理者制度導入に向けた基本方針」を平成 16 年 7 月 9 日に定め、基本方針に基づいて次のとおり指定管理者制度の導入を図ってきた。

- (1) 既に管理委託を実施している施設は、原則として指定管理者制度を導入する。
- (2) 新規に開設する施設は、施設の設置目的等を考慮のうえ、原則として指定管理者制度を導入する。
- (3) 直営で管理している施設は、サービスの内容、人員配置及び財政状況を勘案しつつ、施設管理のあり方について積極的に検討を行い、指定管理者制度の導入を図る。

この基本方針のもと、市は、平成 16 年 4 月に、高齢者在宅サービスセンター 1 施設、学童保育所 6 施設について指定管理者制度を導入し、また、平成 17 年 4 月には、高齢者在宅サービスセンター 1 施設、学童保育所 4 施設についても導入すべく準備を進めている。さらに、地方自治法の一部改正が施行された時点で管理委託を行っている施設については、平成 18 年 4 月に指定管理者制度に移行するための準備を進めている。

指定管理者制度は、公の施設の管理運営等において、指定管理者を希望する事業者などからよりよい提案を受け、もってサービスの質の向上と効率性の確保を図るものであり、従って、制度の運用を誤らないために、原則をしっかりと確立しておく必要がある。その基本は、施設の設置目的を踏まえて、市民に対する公平性と透明性を確保することである。本検討委員会は、平成 18 年 4 月の本格的な制度移行にあたり、八王子市における指定管理者制度の設計・運用に係る原理・原則の明確化と確認を図ることにより、ここに円滑な導入に向けての提言を行うものである。

## 1. 指定管理者制度に係る公平性・透明性の確保について

指定管理者制度は、民間のノウハウを活用して、公の施設の管理等におけるサービスの質の向上、効率性の確保及び経費の節減を図るものであるが、とくに、競争による企画提案制度としての側面を有している。従って、本制度の運用を誤らないようその原則を明確にし、市民に対する公平性と透明性を確保することにより、市行政の説明責任を確保することがきわめて重要である。

### (1) 選定過程における透明性の確保

公平性・透明性確保原則の視点からは、募集の際に施設の管理運営に関する財務情報等を応募者に公平に提供することや、候補者の選定過程を市民や応募団体に明らかにすることが必要である。とくに、選定結果の情報提供について、応募団体の評価点は、透明性の原則からも総合点だけでなく、より内容を区分した形で情報提供することが望ましい。そのことにより、選考された事業者の提案において、どの点が優れているのか、市民に分かりやすく情報提供し、説明責任を明らかにするべきである。

また、指定管理者の選定委員会は、内部職員のみで構成するのではなく、外部委員が加わった形で審査を行うべきである。

### (2) 議員等の兼業について

地方自治法上の兼業禁止規定(第92条の2、第142条、第180条の5第6項)について、指定管理者制度においては首長及び議員等の兼業は必ずしも違法ではないと解されるものの、首長及び議員自らの「倫理性」を発揮することが求められる。指定管理者制度という新しい仕組みが、兼業問題で公平性・透明性原則が損なわれていると市民の多くが認識するような事態が生じてしまうことがあってはならない。

この点に関しては、市として自主的・政策的にどのように対応するかということが課題であり、公平性・透明性を確保するため、指定管理者の選定委員会の構成員に当該施設に利害関係のある者が就任することができない旨の規定を設けるなどの対策をとることは当然といえる。また、指定管理に関する設置条例や募集要項などにおいて、地方自治法上の兼業禁止規定と同様の規定を設けることも検討すべきである。

### (3) 指定期間

「八王子市指定管理者制度導入に向けた基本方針」において示されている、1年から5年の範囲で設定した指定期間の原則は、これを厳格に守るべきである。また、施設の性格等を踏まえた例外措置として、5年を超えて指定期間を設定す

る場合には、その期間設定の考え方を明確に示す必要があり、期間は有限である旨とその年限の根拠を市民に対して説明する責任が生じる。

(4) 指定管理者の管理・運営に対するチェック体制

民間にできることは民間にという行政サービスのアウトソーシングの流れの中で、行政の重点が、直接サービスを提供する体制から、全体の流れを管理し、チェックする体制へ移行しつつあるということが重要である。このような管理・運営に対するチェック体制の強化・拡充は、市民サービスの向上と市民ニーズへの的確な対応を図るために、今後、ますます力を入れる必要がある。

そのためには、指定管理者の管理する施設に関する会計と、それ以外の事業者固有の会計を分けて管理すべきことを協定書に定めるなどの方法も検討すべきである。また、管理が適正に行われているかどうか、行政が監督あるいは監査を行うことについて協定書の中に位置付けることが必要である。

(5) 指定管理者における情報公開及び個人情報保護対策

指定管理者に対して公の施設管理の代行業務に係る情報公開の仕組みを整備することを、行政として要請することが必要である。

また、指定管理者における個人情報保護対策については、その管理と指導の徹底が必要である。

とりわけ、平成 17 年 4 月から個人情報保護法が施行されることをふまえて、指定管理者に個人情報保護対策を義務づける、あるいは、募集の際の条件とすること、また、選定の段階で個人情報保護対策について評価項目として設定し、チェックを行うなど、具体的な対策を図るべきである。

## 2. 公の施設のあり方と指定管理者制度の導入の考え方について

(1) 公の施設における公共性の理念の明示

指定管理者制度の導入にあたり、各施設の設置目的をあらためて確認し、公の施設としての公共目的をふまえて、公共性・公平性確保の理念を民間セクターに対しても十分に認識させる必要がある。

(2) 公正な競争の原則

指定管理者制度が導入された趣旨は、施設の管理に関して公正なルールの下に、サービスの質的向上を競い合うという、競争の契機をより強めようとしたものと認識している。そのため、公募により、応募団体が事業企画を競い合い、その中で市民にとって最も質が高く優れた提案を選定していくことを原則とするべきである。

(3) 事業評価のシステムの導入

指定管理者制度導入後、外郭団体が指定管理を行うケース、及び公募により民間事業者が管理を行うケースについて、その施設管理状況やサービス水準を相互に評価、比較・検証し、その結果を市民に公表するというプロセスを導入することによって、市民にとってより質の高いサービスを提供することにつなげていく仕組みを導入することが重要である。

比較・検証にあたっては、外部委員として有識者を含めた第三者評価機関を設置し、客観的な評価をなし得る仕組みを講じることが、有効である。

基本的な考え方として、透明性の原則にもとづき、指定管理業務やサービスの成果は市民に広くオープンにしていくべきものであるからである。

(4) 管理委託施設における指定管理者制度の導入について

本市においては、新規に開設した公の施設、あるいは開設予定の公の施設については、既に指定管理者制度を導入し、また、公募による選定も実施をしているところである。一方、既存の管理委託施設については、現状において、多くは市の外郭団体が管理を行っているところである。

本検討委員会においては、事務局から各外郭団体の沿革、組織及び施設管理の現状について説明を受け、既存施設に係る指定管理者制度導入のあり方について検討を行った。これまでの公の施設の管理は、管理委託制度のもと、公共団体または公共的団体に限定され、本市においてもその多くを、八王子市学園都市文化ふれあい財団、八王子市住宅・都市整備公社、八王子市社会福祉協議会、八王子市リサイクル公社、八王子市観光協会の各団体が担ってきたところであり、その他に、社会福祉法人、NPO法人及びその他の公共的団体が管理しているコミュニティ施設等がある。

指定管理者制度が創設された背景には、公共施設の提供するサービスを企業セクターや市民セクターでも十分に提供することが出来る環境が整ってきたという基本的な背景があるものと考えられる。しかし、多種多様な公共サービスの提供において、行政としては継続して、安定したサービスを提供する必要があることから、民間活力の導入を進めることを基本としつつも、民間事業者の参入状況や、あるいは地域の小規模施設と市民セクターとの関わり、さらには外郭団体がこれまでにその体制を整え公の施設管理を行ってきた実績なども考慮して、一律に「公募・競争」とすることではなく、期間を限定した中で、施設の特色に応じて競争原理を導入することが現実的と考える。

従って、現在管理委託を行っている施設のうち、競争を導入することが適当なものについては、平成 18 年 4 月の導入当初から公募を行い、その他外郭団体に当面継続して指定を行うことが適当なものについては、指定管理者の承認の前に提案内容を審査した上で、一定期間継続して指定するという方法もあるものと考

える。なお、外郭団体に当面継続して指定を行うとしても、類似する施設のうち、可能な施設については当初から公募を行い、一部は競争を取り入れて、比較・検証を行うことも必要である。

また、一定期間継続して外郭団体を指定するとしても、その間に外郭団体は民間事業者と競争する体力の涵養や、市民との関係の再構築などに向けて、運営の改革をしていくことが必要である。また、前提条件として、情報公開・個人情報保護の規定整備は外郭団体において整備されていなくてはならないことはいうまでもない。

外郭団体を引き続き指定するとしても、その期間は3年または5年程度とし、その後は公募による競争の導入を図るべきである。公募による競争において指定を受ける場合、あるいは公募によらない場合でも、成果について第三者評価機関による評価・検証を行い、その結果を踏まえて指定管理者を判断するべきである。

### 3. コミュニティ関連施設と指定管理者制度の導入の考え方について

指定管理者制度の趣旨の一つとして、営利企業の参入のみならず、NPO法人、ボランティア団体及び自治会などの市民組織の参入を促すという面があると認識している。そのためには、行政が基本的な情報を市民セクターに提供することや、市民セクターの自立原則のもとにどう支援するかということも、検討すべき課題である。

コミュニティ関連施設については、地域住民との協働を推進していくという、市の方針のもとに展開する必要がある。そのような政策的配慮から、コミュニティ関連施設については、公募原則をとりつつも、とくに地域に密着した小規模なものについては、公募の例外として位置付けることも考えられる。

### 4. 直営の施設に係る指定管理者制度の導入について

直営施設への指定管理者制度の導入については、「指定管理者制度導入に向けた基本方針」に基づき、サービスの内容、人員配置及び財政状況等を勘案しつつ、導入について積極的に検討を行い、指定管理者制度が有効なものについては、導入を図るべきである。

民間セクターの立場から考えれば、指定管理者制度に参入することにより、民間セクターも公共サービス提供のノウハウを獲得し、専門性が高まっていくという状況も出てくるものと考えられる。

本検討委員会における議論では、直営の施設への指定管理者制度の導入を検討するにあたり、一方では専門性などの点で、民間が行った場合の方がよりサービスの質が高く、効率的な管理・運営が出来るものもあるのではないかという視点からの意見もあり、また、他方、施設の設置目的、公共目的に沿って直営で行うべき施設

もあるであろうという意見も出されたところである。

従って、施設の管理を直営とするか、民間セクターによる指定管理者制度を導入するかの選択にあたっては、市民にとってどちらがサービスの質的向上につながるか、効率的なサービス展開が出来るか、比較・検証したうえで判断する必要がある。

そのためには、直営で運営する施設の管理業務実績と指定管理者制度を導入して民間企業やNPO法人などに任せる施設の管理業務の実績について、それぞれ一定期間において市民に明らかにし、比較・検証したうえで、どこが最もサービスの質的向上につながっているか、効率的な管理運営が出来るかを検討することが必要である。

指定管理者制度は、基本的に、公正な競争により、公の施設のサービスをより高質で良いものにしていくことが制度の趣旨である。施設の管理を直営で行う場合でも、民間セクターと競争して、より質の高いサービスを提供することが求められる。

直営施設への指定管理者制度の導入については、基本方針に基づいて積極的に取り組むことを基本として、官民の役割分担のあり方など国の動向も見ながら、八王子市として積極的に検討することが必要となる。

市においては、今後なお、職員の処遇やさらなる制度改革をも考慮する必要があることから、さらに直営施設のあり方について検討を進めるべきである。

## さいごに

指定管理者制度をこれから円滑に進めていくためには、行政セクター、市民セクター、企業セクターの三者が各々の得手を伸ばし、不得手な部分を各々が補いあうという広い視点を、関係者がともに持つことが大切である。

公の施設の管理については、サービスの質の向上と効率性の確保に係るよりよい提案を求め、最も優れた団体に管理を行なわせることが基本である。そのために、指定管理者の選定過程を始めとした制度全般について、市民に対する説明責任が求められる。また、中・長期的な課題としては、指定管理者制度に係る手続きを統一的に定める共通条例の制定について、制度の運用状況を見ながら、検討していくことも必要である。

規制緩和の一つとして指定管理者制度が創設された趣旨をふまえ、市民サービスの向上及び効果的・効率的な施設の管理運営を図るためには、地方分権時代の自治体として、政策形成・評価能力を十分に発揮して独自の取りくみを進めることが求められる。

以上の提言をふまえ、八王子市が公平性・透明性の確保を基本として、市民が納得できる制度設計やその運用を進めることを願うものである。

## 審 議 経 過

回	開催日	内 容
第 1 回	平成 16 年 12 月 28 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 理事者挨拶</li> <li>○ 委員紹介</li> <li>○ 会長の互選・副会長の指名</li> <li>○ 検討委員会設置の主旨について</li> <li>○ 会議の開催方法について(協議)               <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 会議の公開・非公開について</li> <li>(2) 議事録の作成について</li> </ul> </li> <li>○ 指定管理者制度の概要説明(報告)</li> <li>○ 本市の指定管理者制度の取り組み状況(報告)</li> <li>○ 本市の公の施設の運営状況の概要(報告)</li> <li>○ 検討課題について(協議)</li> </ul>
第 2 回	平成 17 年 1 月 24 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 指定管理者制度に係る公平性・透明性の確保について(検討)</li> <li>○ 外郭団体の現状及び施設のあり方と指定管理者制度の導入の考え方について(検討)</li> </ul>
第 3 回	平成 17 年 2 月 9 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 外郭団体の現状及び施設のあり方と指定管理者制度の導入の考え方について(検討)</li> </ul>
第 4 回	平成 17 年 2 月 18 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 外郭団体の現状及び施設のあり方と指定管理者制度の導入の考え方について(検討)</li> <li>○ 論点整理について(協議)</li> </ul>
第 5 回	平成 17 年 3 月 23 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 提言のまとめについて(協議)</li> </ul>