

国際交流等施設の指定管理者の選定とモニタリングについての一考察

小椋 亨

「研究の目的と方法」

2003年6月に地方自治法の一部が改正され、地方自治体が設置する公の施設に指定管理者制度が導入された。自治体は、2006年9月までに、公の施設の管理を指定管理者によるものか、自治体の直営によるものかの選択を迫られることとなった。指定管理者の対象は団体という以外に特に制限を設けていないことから、民間企業や市民団体等の民間事業者も指定管理者になることができるようになった。指定管理者は、原則公募により選定することになっている。

指定管理者制度の導入の対象となる施設には、公の施設に該当する国際交流等施設が含まれる。国際交流等施設は、自治体が地域の国際化のため国際交流等活動の拠点として整備してきたものである。近年の国際交流等活動は、姉妹都市交流といった単なる国際交流だけでなく、外国籍住民との共生や地域の活性化など社会の要請に応じて、多様なアクターとのパートナーシップのもと、身近で切実な問題を解決するための手段として位置づけられるようになってきた。

指定管理者制度では、地域国際化協会等に業務を委託する従前の管理委託制度に比べて、権限や裁量が大幅に拡大された。設置者である自治体から委任を受け、自治体に代わり公の施設の管理運営を行うことができるようになり、仕様書に定められた業務以外にも、指定管理者が独自に国際交流等の事業を行うことができるようになった。

したがって、公の施設に該当する国際交流等施設において行われる国際交流等の活動の内容や水準、外国籍住民との共生等の問題、さらには地域の国際化は、指定管理者に指定される団体と、国際交流等施設を拠点としてその団体が行う国際交流等事業を含めた管理運営業務に大きく左右されることになる。

しかし、公の施設は多岐にわたることから、総務省は指定管理者の選定にあたって特に雛形を提示しているわけではなく、また、地方分権の視点から、自治体は指定管理者制度の導入と運用にあたって自らの力で細かい制度設計をしていくことが求められており、自治体は試行錯誤を繰り返しながら、指定管理者制度を導入、運用してきた。

本研究では、自治体が国際交流等施設の管理運営に指定管理者として最もふさわしい団体を選定するために、応募団体の審査と選定の手続きに着目し、どのような視点に立って応募団体と応募団体が提出する申請書を審査すべきか、公平、公正で、透明な選定手続きを確保するためにはどのような点に配慮すべきかを明らかにする。また、自治体や指定管理者の

間でモニタリングの重要性が認識され始めているが、モニタリングシステムが確立されていないことから、国際交流等施設における指定管理者の業務内容をチェックしていくために、モニタリングに必要な様式集を作成することを目的とした。

本研究の方法は以下のとおりである。

- ① 文献調査により、指定管理者制度に関する問題を明らかにし、考察する。
- ② 公の施設に該当する国際交流等施設に対してアンケート調査を行い、指定管理者制度の導入状況を明らかにする。
- ③ 国際交流等施設の指定管理者の募集要項等から、最適な指定管理者を選定するため、応募団体と応募団体の事業計画書の審査のポイントを明らかにする。また、文献、国際交流等施設の募集要項から、公平、公正で、透明な選定手続きのため、配慮すべき点を明らかにする。
- ④ 既存の文献を参考に、国際交流等施設の指定管理者の業務内容をモニタリングしていくための様式集を作成する。

「論文の構成」

序章	1
第1節 研究の背景	1
第2節 研究の目的と意義	1
第3節 研究の方法	2
第1章 指定管理者制度の導入と概要	3
第1節 指定管理者制度の導入の背景	3
第2節 NPM の概要	5
第3節 Public Private Partnership	7
第4節 地方自治法の改正と公の施設への指定管理者制度の導入	10
第5節 指定管理者制度の概要と指定の手続き	13
第2章 国際交流等施設における指定管理者制度の導入	17
第1節 国際交流等の活動の変遷	17
第2節 国際交流等施設の設置	24
第3節 指定管理者制度に関する議論、問題、考察	26
第4節 国際交流等施設における指定管理者制度の導入状況	33
第5節 国際交流等施設における指定管理者制度導入の見込み	40
第3章 国際交流等施設における最もふさわしい指定管理者の選定	44
第1節 応募団体の審査	44
第2節 応募団体の事業内容の審査	50
第3節 選定手続きの公平性、公正性、透明性の確保	56
第4章 国際交流等施設における指定管理者のモニタリング	60
第1節 モニタリングの内容	60
第2節 モニタリングの課題とモニタリングシステムの概要	62
第3節 国際交流等施設の指定管理者のモニタリングで使用する様式	66
終章	78
第1節 本研究の成果	78
第2節 今後の課題	78
参考文献	81
別添資料	
1. 国際交流施設における指定管理者制度の導入状況に関するアンケート調査	85
2. 国際交流施設における指定管理者制度の導入状況に関するアンケート調査集計結果	91

「論文の概要」

第1章 指定管理者制度の導入と概要

バブル経済崩壊後、日本経済が低迷し、政府の財政状況が悪化した結果、歳出を抑え、効率的な政府を実現するためさまざまな行財政改革が行われてきた。そうした行財政改革は、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）と呼ばれるアングロサクソン系の国を中心に行われた改革を参考にしている。大きな政府から小さな政府へと転換を図る中で、官と民との関係や役割を再構築することによって、それまで官が独占的に提供してきた公共サービスが民間に開放されてきた。その手法の一つが指定管理者制度であり、地方自治体が設置している公の施設の管理を民間にまで開放するために導入された制度である。

第1章では、指定管理者制度が導入されるに至った背景、NPMの概要、新たな官民パートナーシップの構築、地方自治法の改正と公の施設への指定管理者制度の導入、指定管理者制度の概要について述べた。

第3章 国際交流等施設における指定管理者制度の導入

第2章では、まず、戦後の日本の国際交流等活動の変遷と国際交流等施設の設置状況を概観するとともに、国際交流等施設に指定管理者制度が導入された場合にどのような問題が想定されるか、制度導入にあたっての議論や他の公の施設で実際に起こった問題点を整理し、考察した。

国際交流等施設における指定管理者制度の導入状況について実施したアンケート調査の結果、制度を導入した国際交流等施設は48箇所のうち43箇所（90%）、指定管理者を公募により指定した施設は28箇所（59%）、非公募で指定した施設は15箇所（31%）、指定管理者制度を導入しなかった施設は5箇所（10%）であった。

今後の更なる官製市場の開放、省庁から外郭団体への随意契約率の高さに対する批判や官製談合に対する批判の高まり、また、今回のアンケート調査結果を踏まえると、今回非公募により指定管理者を指定した国際交流等施設は次回公募により、また、直営施設にあっては指定管理者制度を導入する自治体が増えることが見込まれる。

第3章 国際交流等施設における最もふさわしい指定管理者の選定

第3章では、国際交流等施設の指定管理者として最もふさわしい団体を選定するために、どのような視点で審査を行うべきか、応募団体と応募団体が提案する事業計画書について審査のポイントを明らかにした。また、選定の手続きは、民間事業者から出来レースと不信の声が多いことから、公平、公正で、透明な選定を行うにはどのような点について配慮すべ

きか考察した。

第4章 国際交流等施設における指定管理者のモニタリング

2006年9月1日をもって指定管理者制度への経過措置期間が終了し、指定管理者制度に完全移行した。国際交流等施設を含む指定管理者制度を導入した公の施設の多くは2006年4月1日から指定管理者による管理運営が行われており、半年余りが経過した（論文執筆時2006年11月）。現在、自治体や指定管理者の間では、施設の管理運営状況や経営状況をチェックするモニタリングの重要性が認識され、モニタリングへの関心が高まっていることから、第4章では、自治体を実施すべきモニタリングの内容、モニタリングにおける課題など現状を踏まえたうえで、既存の文献を基にモニタリングの定義や目的、内容、留意点を整理し、具体的に国際交流等施設で使用するモニタリングの様式を作成した。

結論

指定管理者制度の導入に際して、文献調査の結果、他の施設で明らかとなった問題は、主に指定管理者の選定に関わる問題であった。国際交流等施設の指定管理者として選定される団体と指定管理者が行う国際交流等施設の管理運営如何によっては、地域の国際交流等活動や地域の国際化に影響を及ぼしかねないことから、どのような視点に立って指定管理者を選定すべきか、応募団体と応募団体が作成する国際交流等事業や施設の管理運営を含めた事業計画書の審査のポイントを本研究で明らかにしたことにより、国際交流等施設の指定管理者としてよりふさわしい団体を選定することが可能になるとと思われる。

また、指定管理者の選定手続きの公平性、公正性、透明性を確保するにはどのような点に配慮すべきかを整理したことにより、応募団体から不満、批判の多い「出来レース」が少なくなるものと期待したい。

実際に指定管理者による施設の管理運営が行われるようになって、モニタリングの重要性が認識されるようになった。指定管理者のモニタリングは、神奈川県など先進的な自治体はその手法を構築するための取り組みを開始したばかりであり、自治体の担当職員と指定管理者が試行錯誤を重ねながら、モニタリングの手法を構築している状態である。国際交流等施設についても同じ状況であることから、国際交流等施設の一つをモデルとして取り上げ、モニタリングで使用する日・月報、事業報告書、事業収支一覧等の様式集を作成した。様式集により、指定管理者による業務内容や当該国際交流等施設の経営状態をチェックできるようになり、問題点があれば改善できる体制が整えられた。また、当該国際交流等施設の設置目的となる国際交流等活動を通じた地域の国際化のため、効果的、効率的な管理運営が行われているか判断できる環境が整ったといえる。

指定管理者制度自体自治体にとって初めての経験であり、参考事例もなく、制度導入の期限も決まっていたことから、公の施設に指定管理者制度を導入していく過程で、さまざまな問題が発生し、課題が指摘された。次回指定管理者の募集時期まで、本研究では、検討すべき課題として以下の7点をあげた。今後、国際交流等施設における指定管理者制度は、安定期に入り、このまま定着していくと予想される。次期募集期まで上記の課題を解決あるいは改善することにより、地域の国際交流等活動と地域の国際化のために、国際交流等施設の管理運営によりふさわしい指定管理者を選定することが可能となり、また、指定された指定管理者によるより効果的、効率的な国際交流等施設の管理運営が可能となるものとする。

① 自治体出資法人の応募

自治体と出資関係にある外郭団体の応募は、応募や審査の公平性という点で問題があり、次回募集期の自治体出資法人の応募の可否を検討する必要がある。

② 応募団体の経営の安定性

自治体の最大の懸念は指定期間途中の指定管理者の撤退であることから、応募団体の経営の安定性を客観的に審査する仕組みづくりが求められる。

③ 指定管理者のモニタリングシステムの構築

指定管理者による公の施設の管理運営は始まったばかりであり、指定管理者の業務内容を効率的に把握するモニタリングシステムを早急に構築することが必要である。本研究で作成した様式集は、必要に応じて改善していくとともに、他の国際交流等施設で活用する場合には、施設の管理運営に応じて、内容や項目を変更することが必要である。

④ 情報公開

施設の経営の安定性を評価するため、指定管理者や指定管理者が清掃業務等再委託する業者の経営状況を情報公開の対象とするのか、また、開示する情報の内容と程度など検討すべき課題が多い。

⑤ 自主事業と住民の平等性

自主事業の料金設定によっては利用できない住民が出るなど、住民の公の施設の利用の平等性という点で問題が発生する可能性がある。

⑥ 継続性

指定管理者が変更になった場合の事業の継続性が課題となる。

⑦ 施設の目的外利用

施設の有効活用を図っていくため、施設の目的外利用を前向きに検討する必要がある。目的外使用にあたっては、目的外使用の内容、優先度、割合などが検討課題となる。

以上