

大規模都市公園の指定管理者制度運用における業務評価と上限額の設定に関する研究

A research on the management assessment and the setting of the high end of the price regarding the operations of the designated administrator system on the large-scale urban park.

上原 恵** 浦出 俊和* 上甫木 昭春*

Kei KAMIHARA Toshikazu URADE Akiharu KAMIHOGI

Abstract: In this thesis, the author is trying to focus on the management assessment and the setting of the high end of the price and to consider the action assignments on the system operations in terms of implementation of the designated administrator system. The author made a research through questionnaire toward the large-scale park in each prefecture run by local governments, concerning the way they present the conditions on the designated administrator system, the operation evaluations and the way they settle the high end of the price. Also, toward the designated administrators made a research on their ways of evaluation against the local governments and their self-evaluation methodologies. As a result, author could find out action assignments regarding the operation of the designated administrator system. For instance, it is clarified that in the high end price, the indicators which are not based upon the operation evaluations, like ceiling and anticipated excess amount of usage fee income, are much used. It also revealed that in the evaluation of local government department in charge, it is often well referred to the self-evaluation by the designated administrator system.

Keywords: urban park , designated administrator system , usage fee system , recruiting conditions , management assessment , high end of the price

キーワード： 都市公園，指定管理者制度，利用料金制度，募集条件，業務評価，上限額

1. はじめに

平成 18 年 4 月，都市公園を含む公の施設の多くで指定管理者による管理がスタートした。自治体直営又は自治体設置の外郭団体等による管理委託制度での管理に，民間企業や NPO 法人等が直接参加できるようになり，制度導入の意義である住民サービスの向上と経費の節減¹⁾が期待された。都市公園において，経費の節減に関しては金額という客観的な数値により一定の成果があった^{2,3)}とされている。住民サービスが向上したかどうかを確認するためには，過去と現在のサービス水準を客観的に評価する必要があるが，金子⁴⁾は，管理業務を評価するための基準の整備が課題であると指摘している。このことから，指定管理者制度が導入された効果については，経費の節減と並ぶ制度導入のもう一方の意義である住民サービスの向上について，その向上度合いが客観的に評価されているとは言い難いものと考えられる。

ここで指定管理者制度の運用は一般的に図-1 のとおり，自治体が都市公園の設置目的や管理運営の基本方針（以下，「基本方針」）を示したうえで，業務仕様や「上限額」等の募集条件を設定する。公募が行われ，選定された指定管理者が業務を実施する。実施された業務に対しては，自己評価・担当課評価・外部評価といった一連の「業務評価」が実施され，業務評価には一般的に表-1⁵⁾のような評価項目が設けられる。次に，自治体は業務評価の他に各種の条件を勘案し，上限額を含む募集条件を再設定し，一般的に指定期間が終了する年度に改めて次期の指定管理者を公募することで，制度運用はこれら一連の手続きを繰り返す。業務評価に関し，前田⁶⁾は利用者満足度という代替指標を用いた評価方法の有効性について論述した。竹田ら⁷⁾は，都市公園の特性に応じた評価項目のあり方を明らかにし，上原ら^{8,9)}は，芝生利用者の行動分析を用いた維持管理業務の評価方法，施設利用者数増減の要因分析を用いた運営管理業務の評価方法を明らかにした。また，制度導入初期には，社団法人日本公園緑地協会の調査結果を下に坂本ら¹⁰⁾が，制度運用に関し，募集から業績評価までの実態を取

りまとめた。しかしながら，その後は同様の視点での調査は実施されていない。制度導入後約 10 年間に経過する中，指定管理者の募集と業務の評価に関する実態は明らかにはされていない。これらの状況から，制度導入の二大意義である管理経費の節減と住民サービスの向上に関し，管理経費に深く影響すると考えられる上限額と，住民サービスの向上が図られたかどうか等を測るための業務評価の関係性を調査し，整理する必要があるものと考えられる。

そこで本研究は，都市公園に導入された指定管理者制度に関し，特に業務評価と上限額の設定方法の関係性を中心とした制度運用の実態を把握し，今後に向けた課題を抽出することを目的とする。

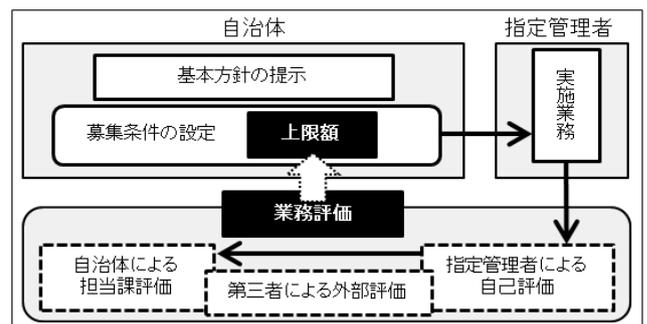


図-1 指定管理者制度の運用の流れ

表-1 業務評価の主な評価項目

財政基盤や組織体制等を除き、管理の業務自体を評価する項目	設置目的や管理運営方針に沿う業務運営等
	管理経費の縮減状況
	利用規模、利用料金の増大等
	サービス向上に向けた取り組み姿勢や成果等
	施設維持管理、個人情報の保護、安全・危機管理他

*大阪府立大学大学院生命環境科学研究科

**公益財団法人富山県民福祉公園



図-2 利用料金制度における委託料と利用料金収入の関係

2. 研究の方法

本研究では、業務評価とは、都市公園において指定管理者が実施する業務の出来栄や成果に対する評価について、図-1 のとおり、自治体を実施する担当課評価、指定管理者自身が実施する自己評価、これら二つの評価について更に、自治体関係者以外の者も加わる委員会等が評価する外部評価を併せたものを言う。指定管理者の募集条件には、標準額や参考額等とも呼ばれ、応募者が提示する委託料がその額を超えた場合、失格になる又は審査点が低くなる等の基準となる額が設定されることが多く、これを「上限額」と呼ぶ。また、公園緑地の利用効果¹⁴⁾に鑑み、制度導入の意義の一つである「住民サービスの向上」については、これを、都市公園を訪れる人たちにとっての「利用者サービスの向上」と呼ぶ。また、経費の節減に関しては、これを「縮減」と呼び替えて進める。

(1) 研究の枠組み

指定管理者制度と同時に、又は施設によっては数年の猶予を経て導入された制度に利用料金制度がある。従来は、管理者は利用者から徴収した利用料金の全額を自治体に納付し、自治体は管理に要する費用（以下、「管理経費」）の全額を委託料として管理者に支出することが一般的であった。利用料金制度の下では、指定管理者は利用料金を自治体には納めず自らの収入とすることができる。自治体が指定管理者に支払う委託料は、図-2 のとおり、管理経費から利用料金収入の見込み額を差し引いた残りの額となる。自治体にとっては、指定管理者が料金収入を伸ばすことで、差額である委託料が軽減されることが見込まれた。一方、指定管理者にとっては、利用料金収入が見込み額を下回った場合には経営的なリスクを負うものの、見込み額を上回る収入をあげた場合には指定管理者の裁量でそれを処理することが可能となった。このため、利用料金制度は、指定管理者にとって利用促進対策等への投資インセンティブになりうる制度¹²⁾とされた。

ここで、指定管理者にとっては、管理経費の増減が、管理の業務のための各種経費を支出する際の可処分予算の増減に直結することから、管理経費を構成する委託料の上限額の増減は、指定管理者が利用促進などの業務を積極的に推進しようとするインセンティブに少なからず影響すると考えられる。そこで本研究では、募集から次回募集までの一連の手続きにおいて、1)「業務評価の方法」、2)「上限額の設定方法」、3)「基本方針の示し方」、さらに4)「制度の導入効果」の4項目について自治体及び指定管理者に対し調査した。そのうえで、自治体の対応姿勢及び指定管理者の受け止め方や対応の関係性を対比し、制度運用の中で、管理経費の縮減と利用者サービスの向上に深く関わると考えられる業務評価の方法と上限額の設定に関する実態を把握したうえで課題を明らかにする。

(2) 調査対象の設定

利用料金収入の多寡は、公園内に設置される有料公園施設の数に関係することから、指定管理者制度の導入割合が高い都道府県立都市公園¹³⁾の中で、特に野球場や体育館、屋外プールやテニスコート等の有料公園施設を多く含む広域公園・運動公園・総合公園等の大規模都市公園を調査の対象とした。

国土交通省が都市公園内の施設内容を併記し、紙データで配布した都市公園一覧の最後の資料となる「平成20年度末都市公園

表-2 調査事項の設定

項目	調査事項	調査対象	
		自治体	指定管理者
1) 業務評価の方法	③評価の実施状況	○	/
	担当課評価の評価基準の整備状況	○	
	利用者サービスの評価方法	○	
	サービスの向上度合いの測り方	○	
	自己評価の提出状況	○	
	自己評価の担当課評価への反映状況	○	
2) 上限額の設定方法	自己評価の客観性の担保状況		○
	利用料金収入の見込額超過時の扱い	○	/
	初回公募時の上限額の設定状況	○	
	2回目以降の上限額の変更状況	○	
	上限額の設定に反映させる項目	○	
管理経費縮減額に占める上限額削減分	○		
3) 基本方針の示し方		○	○
4) 制度の導入効果	管理運営レベルの変化に対する評価	○	/
	総合的な制度導入効果に対する認識	○	○

等整備状況¹⁴⁾に掲載された全499公園の中から、前述3都市公園種別について、公園や所管自治体のホームページを平成26年8月から10月の間に閲覧し、ア)自治体による直営管理の公園、イ)指定管理者が他の市町村の公園、ウ)指定管理者が公園全体を管理していない公園、エ)有料公園施設が設置されていない公園を除いた252公園を選び出した。

(3) 調査方法と調査時期、有効回答数

調査は郵送によるアンケート調査とした。自治体に対しては、所管する3都市公園種別の中で最も供用面積が広い又は管理経費が最も多い一公園を自治体で選定し、その公園についての対応を回答してもらった。公園別に調査を依頼した指定管理者には、当該公園のみに関する指定管理者としての対応を回答してもらった。平成27年2月に調査書を郵送し、同年3月末までに回収した。自治体における回答率は87%で41都道府県から、指定管理者における回答率は42%で107公園の指定管理者76団体からそれぞれ有効な回答を得た。

(4) 調査内容

次の4項目について、表-2に示すとおり調査事項を設定した。

1) 業務評価の方法

自治体による業務評価の実態を把握するため、自己評価・担当課評価・外部評価の実施状況及び担当課評価の評価基準の整備状況を把握した。利用者サービス向上の評価には、サービス水準を比較するために何らかの客観的な評価方法が必要となる。自治体による利用者サービスに対する評価の実態を把握するため、サービスの評価方法を把握した。一方、制度の運用では自治体は指定管理者に自己評価を提出させることが多い。自治体による業務評価の主体性を把握するため、担当課評価を作成する際の自己評価の取り扱い方法を聞き、指定管理者からは、自治体に自己評価を提出する際の評価のとりまとめ姿勢を把握した。

2) 上限額の設定方法

上限額の算定基礎となる利用料金収入に対し、自治体による取り扱い姿勢を把握するため、利用料金収入が見込み額を上回った際の対応方針を把握した。更に、上限額の変化要因を把握するため、自治体が上限額を設定する際に参照する事項について、業務評価に基づく事項とシーリング等の業務評価以外に基づく事項に仕分けして把握した。また、自治体における管理経費の縮減要因を把握するため、制度導入直前の管理経費と現状の管理経費との差額に占める、自治体自らが上限額を削減することによって生じた金額の割合を自治体自身に計算してもらい、その値を回答してもらった。併せて、自治体が示す上限額の変化要因を指定管理者がどのように受け止めているかについて把握した。

3) 基本方針の示し方

指定管理者制度導入前の管理委託制度下では、自治体設置の外郭団体には自治体の現役職員が多く派遣され、外郭団体が自治体の都市公園担当部局の一部として機能していた面があった。指定管理者の初回公募を前に自治体は、自治体と不可分の関係にあった外郭団体の他に民間企業等が参入することを想定し、公園の管理経験が必ずしも豊富ではない応募者を念頭に置き、基本方針を分かりやすく書き替える必要性に迫られた。そこで、自治体による本制度の運用に関し、自治体が指定管理者に実施させようとする業務についての主体的な考え方を把握するため、指定管理者の初回公募で自治体が募集要項に記載した基本方針の示し方を把握した。そのうえで、基本方針の示し方の違いが他の項目の調査結果とどのような関係にあるのかを探った。また自治体が示した基本方針に対して応募者である指定管理者が、それをどのように受け止めたかについても調査した。

4) 制度の導入効果

今後における本制度の継続的かつ適正な運用に向け、自治体及び指定管理者による制度運用に対する受け止め方を把握するため、双方が制度導入の効果をどのように認識しているかを把握した。

(5) 集計及び解析方法

管理経費や利用料金収入が関係する「業務評価の方法」「上限額の設定方法」「制度の導入効果」に関しては、41自治体が回答対象とした41都市公園の中から、利用料金制度が導入されていない5公園を除外した36公園を選び出した。単純集計に併せてクロス集計により調査項目間の関係性の解析を行った。さらに、36公園の中から、同一公園に対して指定管理者からの回答も得られ、自治体・指定管理者双方の回答がセットで揃った18公園を対象に、クロス集計により自治体の回答結果と指定管理者の回答結果の関係性を解析した。「基本方針の示し方」に関しては、前述の41都道府県と76指定管理者からの回答を単純集計した。

3. 調査と解析の結果

(1) 業務評価の方法

業務評価の方法に関しては、回答41自治体が選定した41公園の中で利用料金制度が導入された36公園について集計した。図-3のとおり、自己評価、担当課評価、外部評価の実施状況に関しては、3評価をすべて実施している自治体が17件と最も多かった。評価毎の実施件数は、自己評価が23件、担当課評価が32件、外部評価は25件となった。担当課評価だけに着目すれば、実施件数は全回答自治体36件中32件であったことから、担当課評価が概ね実施されていることが分かった。

担当課評価の評価基準の整備状況については図-4のとおり、全34件中、「整備済み、当面は改訂予定なし」が15件と最大で、「整備済み、改訂の余地あり」10件を合わせた25件の自治体が整備済みと回答した。担当課評価の評価基準が未だに整備されていない自治体が7件あったものの、担当課評価の評価基準は概ね整備されていることが分かった。

評価項目としての利用者サービスの設定状況に関しては、図-4での「整備済み」回答合計の25件について図-5の上段のとおり、最多回答は「評価項目として設定していない」の12件であり、「評価項目として設定」している自治体が9件あった。更に、「評価項目として設定」した9件に対し、利用者サービスの向上の度合いの測り方について、現状のサービス水準と過去の時点でのサービス水準とをどのように比較しているかを聞いたところ、「数値化により比較が可能」としたところが3件あったものの、「比較を測るまでの評価はできていない」が5件あった。また、「数値化により比較が可能」とした3件は、本件調査の対象である、担当課評価の整備状況において評価基準を「整備済み」とし

た全25件から見た割合は1割程度の僅少なものであり、自治体には利用者サービスの向上度合を客観的に測って評価しようとする意識は大きなものではないことが分かった。

自己評価の提出状況については、図-6の上段のグラフのとおり、回答36件の中、24件で指定管理者から自治体に自己評価が提出されている。次に、担当課評価への自己評価の反映状況については、自己評価が提出されている前述の24件に対し、自治体が担当課評価を作成する際に自己評価の内容をどの程度、反映させているかを聞いたところ、下段グラフのとおり、「ほとんど反映している」が12件、「半分以上を反映している」が7件、「反映は半分以下」が1件、「全く反映させていない」は0件であった。これにより24自治体の中の大部分の20件は、何らかの形で自己評価を参照しながら担当課評価を作成していることが分かった。

ここで、自治体が参照する自己評価について、指定管理者がこれを作成する過程において、評価に客観性を持たせようとしているかどうかを把握した。図-7のとおり、何等かの形で自己評価の客観性を高めようと「工夫している」と回答した16件を除いては、「工夫していない」9件の他、自己評価には「よくできた事項を記述」が26件と最大であった。

業務評価の方法に関するこれらの調査結果からは、自治体においては図-5から、過去から現在に対して利用者サービスの向上

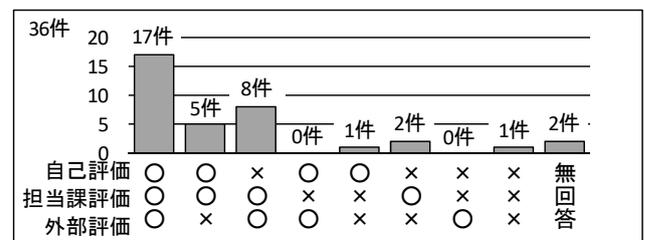


図-3 自治体による自己評価、担当課評価、外部評価の実施状況

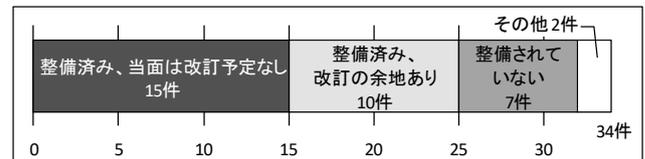


図-4 自治体による担当課評価の評価基準の整備状況

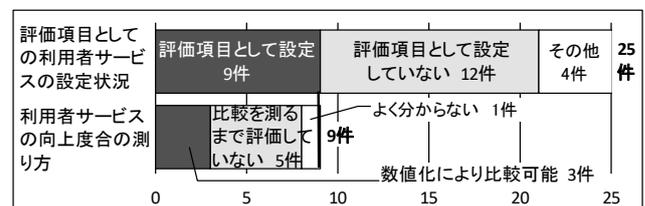


図-5 自治体による利用者サービス向上の評価方法

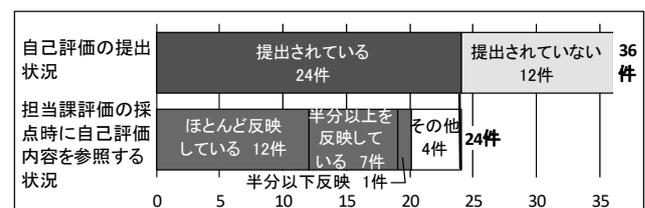


図-6 自治体への自己評価の提出状況と担当課評価における反映状況

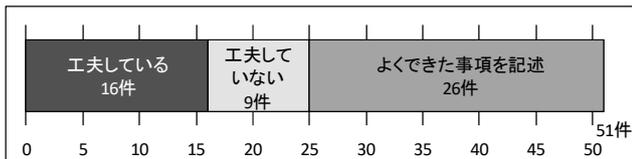


図-7 指定管理者による自己評価における客観性の担保

度合を比較するために、それぞれの時点でのサービス水準を客観的に測るための評価方法が未整備であることが分かった。一方、指定管理者では、図-7のとおり自治体に提出する自己評価には、良くできた事項を記載する傾向がありその内容は客観化というよりはむしろ我田引水になる傾向があるものと考えられる。このような状況の中、更に、図-6では自治体が作成する担当課評価は、上述のとおり、指定管理者による客観性の担保面で課題の残る自己評価の影響を強く受けていることが分かった。

(2) 上限額の設定方法

まず、利用料金収入が見込み額を超えた場合の取り扱いについて、自治体では図-8のとおり、全36件の中、29件が、それは「指定管理者の収入」にすると回答した。これにより、利用料金収入の取り扱いに関しては、自治体は指定管理者のインセンティブに概ね配慮していることが分かった。上限額の設定状況に関しては、図-9のとおり、全36件の中、27件が上限額を設定していた。その27件の中の25件は、次回募集においてその上限額を変更していたことから、初回の指定管理者公募で上限額を設定した大多数の自治体では2回目の公募において、その額を変更していたことが分かった。

自治体が2回目の上限額の設定時に参照した事項について、上述の上限額を変更した25件に対し、再設定時に反映させた事項を複数回答で聞いた結果を図-10に示した。本来、自治体は担当課が財政的に自ら工面した上限額で指定管理者に達成させるべき管理水準を示したうえで、指定管理者が進めてきた業務を評価し、その評価も勘案しながら上限額を改めて定めるべきであるが、その算定過程において業務評価に基づく事項として、「上限額の再積算」を挙げたところが6件、担当課評価を挙げたところは2件と僅少であった。逆に、担当課が実施する業務評価とは無関係な指標に基づく事項として、募集直前の指定管理期間における協定の実績金額である「現協定額」が17件で最多となり、「シーリング」と「利用料金収入の見込み超過額」が共に4件となった。複数回答の内訳をみると図-11のとおり、業務評価以外に基づく項目のみから選択された16件は、業務評価に基づく項目のみからの選択4件を大きく上回った。業務評価以外に基づく項目では図-10のとおり、現協定額の参照が最も多いことから、一般的に現協定額を念頭に上限額を定めようとするときは、現協定額を上回る上限額を設定することは考えにくい。これらのことから、現協定額やシーリング等が大きく関与して定められる上限額は、前述のとおり業務評価を参照する割合が僅少であることも併せて、いったん下がったものが増額されることは考えにくく、上限額は減額方向に向かうものと考えられる。本件に関し、利用料金収入の増減が上限額の増減に及ぼす影響について、指定管理者の受け止め方は図-12のとおり、収入が見込み額を「超えた場合に反映」されるが27件で半数を超えた。そのほか、「どちらも場合も反映」されないが13件あり、「満たなかった場合に反映」されるが10件と続いた。これにより、多くの指定管理者は、利用料金収入の多寡が何らかの形で上限額の設定に影響すると認識していることが分かった。一方、自治体による上限額の削減額が管理経費の減額に占める割合に関して図-13に示した。指定管理者制度の導入直前と比較した現在の管理経費の差額に占める、自治体自らが上限額を削減したことによる影響割合をそれぞれの自治体が計算し

た結果は、全体47件の中、「その他」として「制度導入後に管理対象施設の規模や内容に増減があった」等の理由が回答された5件を除き、「0~10%」が4件、「10%~30%」が6件で最大、「30%~50%」が1件、「70%~90%」が4件、「90%以上」が1件とばらつきはあるものの、約3/4に当たる16の自治体は、管理経費の削減には、応募者間に働く競争原理以外に、自治体自身による上限額の削減分の作用を認識していることが明らかとなった。

これらのことから、自治体にとっての管理経費を削減できた理由の中には、自治体が自ら上限額を削減したことによって生じた減額分が少なからず含まれていることと、その要因には、上限額の設定時に参照する事項について、現協定額やシーリングといった業務評価以外の項目の参照の影響が強く関わっていることが分かった。加えて、本来利用料金制度導入の意義である「見込み額を超えた場合には、その分を指定管理者が自由に使徒出来る」ことを勘案すれば、自らが増額した利用料金収入実績により、次回協定期間の収入見込み額のハードルを上げられてしまうことに繋がることから、指定管理者による利用促進対策への投資インセンティブへのマイナス影響が示唆される結果となった。

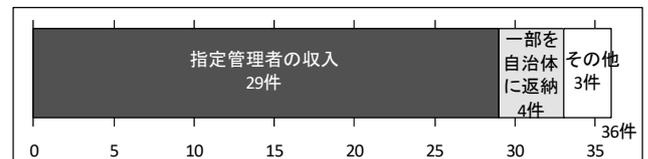


図-8 利用料金収入が見込み額を超えた場合の自治体の取扱い

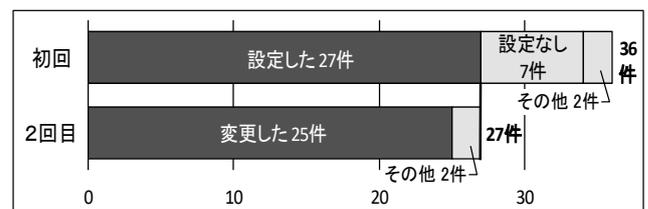


図-9 自治体による上限額の設定状況

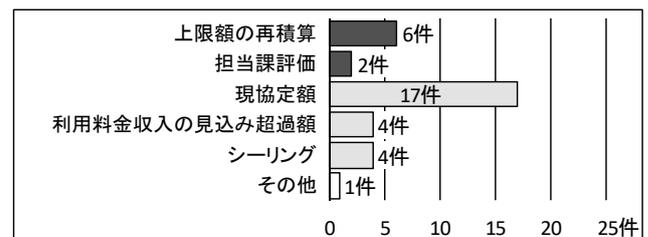


図-10 自治体が2回目の上限額の設定時に参照した事項

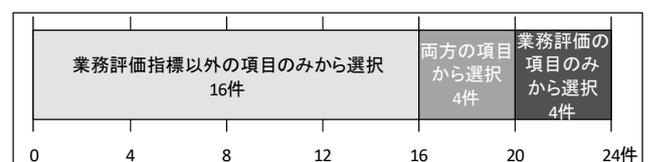
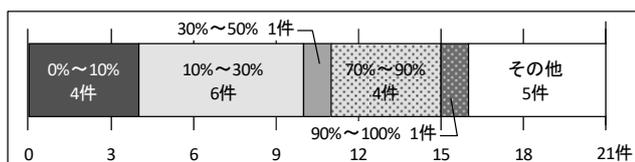


図-11 自治体による業務評価と業務評価以外の選択件数



図-12 指定管理者による上限額の設定に対する受け止め方



図一 13 上限額の削減額が管理経費の減額に占める割合

(3) 基本方針の示し方

基本方針の示し方については、図-14 のとおり、基本方針を示していない自治体が全 41 件中、2 件あった他は、「従来どおりの内容で記載」が 23 件、「具体的に書き替えて記載」が 14 件となった。新たな制度の導入と新たな管理者の参入を念頭におき、文言を書き替えた自治体が約 1/3 あったものの、管理委託制度下の条件そのままで募集しようとした自治体が過半数を超えた。

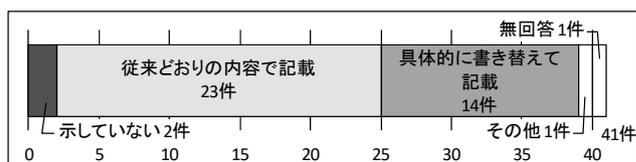
これに対し、指定管理者の評価は、図-15 のとおり全 71 件中、「一般的なことのみが記載されている」が 12 件、基本方針を「具体的にイメージできない」が 24 件と、2 項の合計が約半数となり、基本方針を「具体的にイメージできる」35 件とほぼ同数となった。つまり、基本方針の示し方について、具体的にイメージできると回答した指定管理者が約半数あったものの、残りの半数は、自治体が表示すべき公園毎の特徴的な管理運営方針をうまく汲み取ることができていないことが分かった。

担当課評価の整備状況に関し、基本方針の示し方との関連性をみると、担当課評価の評価基準を整備済みとした割合は、図-16 のとおり、基本方針を「具体的に書き替えて記載」した自治体が 10 件だったところ、「従来どおりの内容で記載」とした自治体が 13 件となった。このことから、担当課評価の整備状況に関しては、基本方針を従来どおりの内容で掲載したところと、具体的に書き替えて記載したところの間には、概ね同様の傾向が見られ、両者には際立った差異は見いだせなかった。担当課評価の評価基準における、評価項目としての利用者サービスの設定状況に関し、基本方針の示し方との関連性を図-17 に示した。利用者サービスを「評価項目として設定」している件数は「具体的に書き替えて記載」したところの 5 件、「従来どおりの内容で記載」したところが 3 件となり、利用者サービスに関しては、基本方針を具体的に書き替えて記述した自治体の方がそうではない自治体に比べ、サービスの向上度合を評価しようとする姿勢があることが分かった。更に、利用者サービスを「評価項目として設定していない」割合に関しても、基本方針の示し方との関連では同様の傾向がみられる結果となった。

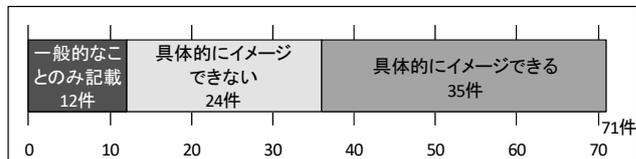
(4) 制度の導入効果

ここではまず、利用者サービスに関連する制度導入効果の認識について確認した。利用者サービス評価の代替指標として、1)「入園者数等の増加」、2)「利用者の満足度」、3)「管理運営レベルの向上」を聞いた結果を図-18 に示した。全体 36 件中、マイナス効果を選択した自治体はなかった。「どちらとも言えない」を選択した自治体があるものの、「入園者数等の増加」で 26 件、「利用者の満足度」で 23 件、「管理運営レベルの向上」で 21 件がプラス効果として認識されたことにより、自治体は制度導入の効果に関しては、概ねプラス方向として認識していることが分かった。

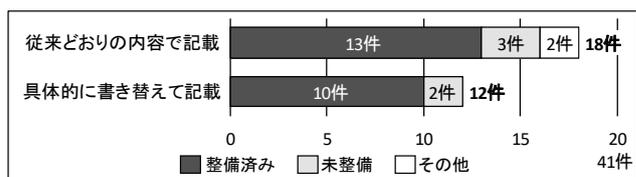
次に、利用者サービスに関連する制度導入効果に加え管理経費の縮減を併せた制度導入の総合的な効果の認識について、自治体の認識と指定管理者の認識を対比した結果は図-19 のとおりであった。自治体では、「管理経費は縮減されていない」と「管理経費は縮減されたが管理運営レベルが低下」という評価は挙げられなかった。指定管理者で僅かに選択された「管理経費は縮減されていない」と「管理経費は縮減されたが管理運営レベルが低下」の 2 項を除き、「管理経費が縮減され管理運営レベルが向上」と



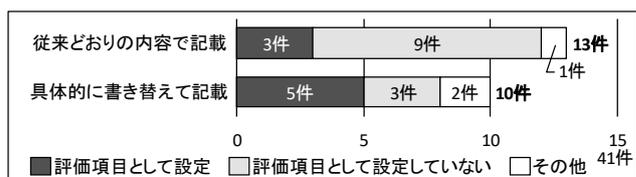
図一 14 自治体による設置目的や管理運営の基本方針の示し方



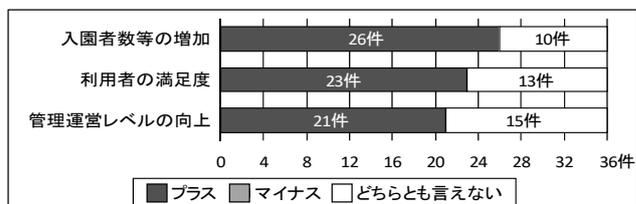
図一 15 自治体による基本方針の示し方に対する指定管理者の評価



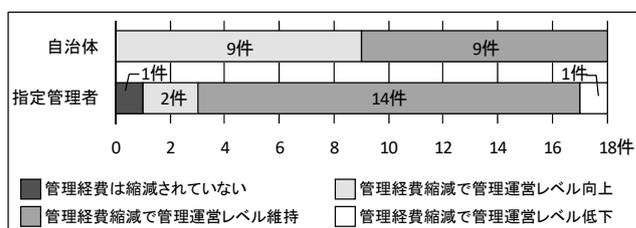
図一 16 自治体における基本方針の示し方と担当課評価の評価基準の整備状況



図一 17 自治体における基本方針の示し方と利用者サービスの設定状況



図一 18 自治体が認識する利用者サービスに関する制度導入効果



図一 19 自治体と指定管理者による制度導入の総合的な効果の認識の違い

「管理経費が縮減されたが管理運営レベルは維持」の 2 項を比較すると、前者では自治体が 9 件で指定管理者が 2 件、後者では自治体が 9 件で指定管理者が 14 件と、自治体と指定管理者間で比率が逆転している。以上の結果により、制度の導入効果に関して、

管理経費と管理運営レベルのバランスに関する制度導入の効果に対する受け止め方では、指定管理者は厳し目に認識しているが、自治体は甘目の認識になっているものと考えられる。

4. まとめ

管理の業務を実施するために指定管理者が支出できる可処分予算の多寡は、自治体が公募時に示す上限額に影響を受けることとなる。自治体が上限額を設定する際、担当課評価など業務評価に基づく事項のみを参照する割合は図-11のとおり、全24件中4件と少ないが、現協定額やシーリング等、業務評価以外の事項を参照する割合は16件とほぼ4倍と高い。担当課評価の方法をみると、利用者サービスの向上度合を数値化して評価可能とした自治体は図-5の下段グラフのとおり3件と、上段グラフの全数25件からみれば僅かと言える。自治体が担当課評価を作成する際には、指定管理者が提出した自己評価を参照する割合は図-6の下段グラフにおける「ほとんど反映している」「半分以上を反映している」「半分以下の反映」の3件を合わせた20件が全体24件に比較しかなり高い割合であることが分かる。しかしながら指定管理者では、自己評価の作成過程において自己評価が我田引水にならないよう客観性を担保しようと工夫している件数は図-7のとおり、51件中16件と決して多いとは言えない。

つまり、自治体による担当課評価は、利用者サービスの向上度合を反映したものになっておらず、かつ客観性の担保面で課題の残る自己評価の影響を強く受けている。加えて、その担当課評価さえも、次回公募の上限額の設定には十分には反映されていない実態を明らかにすることができた。これら、利用者サービスの向上度合いの評価方法の未熟さ及び指定管理者による客観性の担保面で課題の残る自己評価に過度に依存する担当課評価の姿勢からは、自治体には、指定管理者による各種業務の成果を独自に客観的に評価するための手法の確立と、上限額の設定時における、その評価結果の反映方法の改善が課題であると考えられる。

一方、利用料金制度の運用では、過半数の指定管理者は、利用料金収入が見込み額を超過した場合は次回公募時の上限額に影響し、それが減額方向に作用することを認識している。つまり、利用者サービスの向上との関連性の薄い現協定額やシーリングが上限額の設定に反映されたうえ、指定管理者の経営努力の結果である料金収入の見込み額超過分さえもが可処分予算の減少に作用することでは、指定管理者にとっては利用促進対策への投資インセンティブを削ぐ可能性がある実態を明らかにすることができた。

指定管理者が実施した業務に関しては、本来は自治体が管理経費の縮減以外に利用者サービスの向上度合についても併せて評価をすべきと考えられ、それにより利用料金制度導入の意義である指定管理者のインセンティブが確保されるものと考えられる。しかしながら、現状において、客観的な評価基準の下で管理経費と利用者サービスに関し、そのバランスを念頭に置いた評価ができていない実態からは、指定管理者の経営努力による業務成果をなるべく客観的に評価し、それを上限額等の次回の募集条件に反映させることで、自治体には、利用料金制度の導入意義である指定管理者のインセンティブに配慮することが課題であると考えられる。

制度運用の基礎となるべき、自治体が指定管理者制度導入の初回公募時に示した管理運営の基本方針に関しては、約半数の自治体では、その示し方には管理委託制度の時代からの改善が見られず、そのことが、指定管理者による受け止め方にも表れている。

指定管理者制度の導入効果に対する受け止め方については、自治体と指定管理者の間にはギャップが生じている。つまり、指定管理者制度の運用においては、自治体の意思がうまく指定管理者に伝わっていない実態が明らかとなり、この実態からは、自治体と指定管理者との間で、業務の示し方及び業務の評価手法に対す

る共通認識の醸成が課題であると考えられる。利用料金制度の導入意義は、指定管理者が利用促進対策に投資したことにより伸ばした収益増を自らの裁量で次なる利用促進に投資できることである。しかしながら、現状の制度運用では、利用料金収入の増分が次の収入見込みのベースになってしまうことで指定管理者のインセンティブに繋がっていないことが問題であると考えられる。

最後に、指定管理者制度導入の意義は「利用者サービスの向上と経費の縮減」とされ、その両方が達成されることが求められている。管理経費が減額傾向にあることについては、委託料の上限額の設定過程において自治体が業務評価と無関係にこれを削減してきた現状も確認された。自治体は今後、指定管理者の利用促進インセンティブに対してなるべく配慮した対応、すなわち利用者サービスの向上と管理経費の縮減を両立させる姿勢が求められるものと考えられる。

謝辞：調査結果の集計及び分析には野畑早苗氏から多大なるご協力をいただきました。ここに記して謝意を表します。

補注及び引用文献

- 1) 総務省自治行政局長(2003)：地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通知)，p2
- 2) 長江祐太，近藤健雄，山本和清，片山義行(2009)：指定管理者移行に伴う都道府県における管理費削減効果に関する研究：環境情報科学論文集 Vol.23，p67-70
- 3) 松本守(2014)：座談会・公園管理からパークマネジメントへ：公園緑地 Vol.75(3)，p4-14
- 4) 金子忠一(2010)：都市公園における指定管理者制度の活用～公園の価値を高める管理運営をめざして～「都市公園における指定管理者制度」に関するアンケートの結果からみた指定管理者による都市公園管理の現状と課題：公園緑地 71(4)，p7-9
- 5) 都道府県立都市公園の指定管理業務の評価状況に関し，47都道府県がホームページに掲載した平成23年度～25年度分の内容を平成26年12月に確認し，公表していない5自治体を除き，評価項目を整理した
- 6) 前田博(2008)：公園管理運営評価としての利用者満足度調査の有効性に関する考察—指定管理者制度導入公園の満足度調査を事例として—：都市計画論文集 Vol.43(3)，p283-288
- 7) 竹田和真，武田重昭，加我宏之，増田昇(2015)：都道府県営都市公園の指定管理業務に対する年度評価の評価項目に関する研究：都市計画論文集 Vol.50(3)，p1106-1113
- 8) 上原恵，浦出俊和，上村木昭春(2016)：芝生の管理方法の違いが管理品質及び利用者の評価と行動に及ぼす影響に関する研究：ランドスケープ研究 Vol.79(5)，p465-470
- 9) 上原恵，浦出俊和，上村木昭春(2015)：都市公園内の屋外レジャーブルにおける指定管理業務の評価に関する基礎的研究：ランドスケープ研究オンライン Vol.8，p64-72
- 10) 坂本直紀，芦澤拓実(2006)：指定管理者制度導入の実態と指定管理者に対する業績評価に関する調査：平成18年度公園緑地研究所調査研究報告書，p47-63
- 11) 社団法人日本公園緑地協会(1998)：公園緑地マニュアル，p3
- 12) 財団法人地域総合整備財団(2007)：平成18年度指定管理者事例研究会 指定管理者制度における適切なインセンティブのあり方について，p1-18
- 13) 川原淳，今村隆(2010)：「指定管理者制度」に関するアンケート調査の実施：平成22年度公園緑地研究所調査研究報告書，p55-64
- 14) 国土交通省都市地域整備局公園緑地・景観課(2010)：平成21年度平成20年度末都市公園整備状況調査，p37-51