

◆ 都市公園における指定管理者の公募について その1

：都市公園の指定管理者の公募を行うに当たっての要件

- (1) 指定管理者制度の運用の基本的要件
- (2) 都市公園の指定管理者制度適用における場合の留意事項
- (3) 募集単位
- (4) その他の要件
 - ア 募集期間
 - イ 応募者の資格要件の設定
 - ウ 募集要項等の公表

指定管理者制度に関する改正地方自治法が平成15年9月に施行されて平成21年3月で6年半が経過する。この間に多くの指定管理者適用事例が積み上げられ、自治体によっては、公の施設のうち、学校、道路等の法律上の制約を受けるものを除き、その大半を指定管理者制度に委ねるものも散見される状況であり、最早、広く全国の自治体に定着した制度といえる状況にある。都市公園においても、一部には、指定管理者制度になじまない施設として直営を堅持する自治体もあるものの、全国の多くの自治体で指定管理者制度の導入が図られている状況にある。

しかし、現実の指定管理者制度の運用に当たっては、果たしてこれで、以前（自治体の直営や施設の管理委託制度の時代）と比較して、住民サービスの向上が担保できるのか、と首をかしげたくなる事例や、自治体にとっての制度の最大のメリットである、より技術力や資金力にすぐれた事業者を確保するといった点を放棄してしまったかのような指定を行っている事例も見られる。

そこで、従前の事例を参考としながら、都市公園における指定管理者制度の運用について考察するとともに、従前の事例から、モデルとなるものを抽出したい。

◆ 都市公園における指定管理者の公募について その1：都市公園の指定管理者の公募を行うに当たっての要件

(1) 指定管理者制度の運用の基本的要件

指定管理者制度の運用の基本的要件としては、

- ①当該公の施設における住民・利用者のサービスの向上
- ②管理運営経費の削減による自治体の負担の軽減

の2つが挙げられる。一般論的に言って、指定管理者制度の運用に当たっては、この2つの要件を備えることがまず、必要と考えられる。

この点に関して言えば、都市公園の場合にも、募集要項で指定管理料上限額等を設定する事例が多く見られるが、これらの中には②の要件を重視するあまり、事業者側からは到底受け入れ難

い安価な上減額を設定し、結果として応募者を得られなかった事例や、優秀な事業者を得られず、①の要件からはほど遠い管理となっているのではと疑わざるを得ない事例も見られる（中には、3年の指定期間の2年度から募集の際の上限額を大幅に越えた指定管理料を支払うといった住民に対する背信行為とも見られる事例も見られる。）。

これは、指定管理料上限額を設定するに際して、経費の積み上げ試算や従前の直営や管理委託制度の時代の経費実績の分析等を十分に行わず、安易に、机上の試算や予算額（場合によっては実績経費の7割などの根拠に乏しい数値）をもとにしていることに起因するものと考えられる。①の要件を充足できる事業者を得ようとするのなら、指定管理料上限額を設定する場合には、その積算の根拠となる業務仕様書、維持管理水準書などの資料や従来の経費実績額などを併せて公表し、住民にも、応募する事業者にも、その上限額が納得のいくものとしていくことが重要と考えられる。

(2) 都市公園の指定管理者制度適用における場合の留意事項

都市公園は、各公園の特性や役割にバラエティがあり、その特性に応じて地域に貢献する施設も多い。また、一般的な樹林や園路のほか、スポーツ施設、文化施設、自然観察施設、動植物園等、その配置施設にもバラエティがあることから、その維持管理・運営に当たっても、場合によっては多種の技術と経験が必要となる。

さらに、スポーツ施設や文化施設を含む場合には、運営面での利用者サービスの向上を図るためには、施設を良好な状態で維持管理し、安全で快適な利用を保証していくことが必要となり、維持管理と運営管理の一体的な実施が不可欠な要件となる（この点に関しては、指定管理者制度の発足間もない頃、あるスポーツ団体がインターネットで、「公園やスポーツ施設の指定管理者は、われわれに任せてもらえれば、公共団体の直営より安価で引き受ける。」という趣旨の記事をのせていたので、殊勝な団体もあるものだと思います、よくよく記事を読むと、体育指導や大会運営のみを行い、維持管理は公共団体が行うこととした場合には、儲かるという趣旨の様であり、がっかりしたことがあった。今ではこういった誤解はないであろうが、指定管理者制度の場合、公園やスポーツ施設では維持管理と運営管理が一体的に実施されることに意義があるというべきであり、スポーツ団体が運営のみを行いたいと望むなら、維持管理を担当する業者とジョイントを組み、経費配分などをジョイント内で行うことを前提にするか、維持管理に関する技術を取得するかによって、維持管理と運営管理を一体的に実施する体制を整えて応募すべきである。）。

こういったことから、指定管理者の募集に際しては、対象とする都市公園の特性や役割、配置する（管理対象とする）施設とその内容はもちろんのこと、その維持管理に必要な作業内容、運営管理の基準等は最低限示すべきであり、より優秀な事業者を得ようとするなら、業務仕様書や維持管理水準書によって、自治体自身が従前の管理運営の実績から有するノウハウも含めて提供し、これに、事業者がその有する技術力やノウハウを加味して事業計画を策定して応募し、自治体側が応募者の指定管理料提案額も加味してこれを審査し、指定管理者を選定するというのが理想であろう。

(3) 募集単位

都市公園の募集単位としては、当該自治体の設置した都市公園の大半を一括募集・一括管理とする例から1の都市公園の有料公園施設を個別に募集対象とする例まで様々である（テニスコートのみを対象とする事例や公園内の駐車場のみを対象とする事例もある。）。

募集単位については各公園の特性、機能等個別の事情を勘案して決定すべきものと考えられるが、業務仕様書や維持管理水準書を作成するに当たってはその対象として一括して作成しやすい範囲の規模とすべきものと考えられ、また、一定のスケールメリットによる管理費の節減をも考慮する必要があることから、大規模公園にあつては1公園を1募集単位に、小規模な公園にあつては機能性や所在地により複数を一括して募集するのが妥当であると考えられる。

(4) その他の要件

ア 募集期間

指定管理者の募集に際してのその他の要件としては、募集期間（ここでは、募集要項配付開始から応募締切りまでとする）について考慮する必要がある。従来の都市公園の指定管理者公募の募集期間は1月程度とするものが大半であり、中には、10日前後とするものも見られる。しかし、実際にやってみればわかると思うが、多岐にわたる都市公園の事業計画書を作成するには10日や20日前後ではとても無理があり、優秀な事業者がその能力を如何なく発揮して優れた事業計画書を作成するには、少なくとも40日程度をとることが理想と考えられる。

イ 応募者の資格要件の設定

① 応募者の所在地の制限

従前の例では、応募者の本社、支店、営業所等の所在地を当該自治体の範囲内や自治体の属する都道府県の範囲内に限定する例が多い。都市公園の場合には市町村の平成20年度に公募された案件のうち約7割以上を占める状況であり、都道府県や政令指定市でも半数以上にその例が見られる。

この要件は、管理委託契約の入札資格との均衡を考慮し、地域事業者の保護を図ろうとするものと考えられるが、技術力や管理業務のノウハウの蓄積等を考慮した場合、より優れた事業者を真摯に求めるならば、この要件はマイナスにこそなれ、決してプラスにはならないと考えられる。先の(1)①、②の基本的要件からは、より多くの応募者の中からよりレベルの高い市民サービスをより安価に提供できる事業者を全国的な視野で求めるのが指定管理者の公募の趣旨であると言えるが、この制限は、その機会を自ら閉ざすものであり、制度の趣旨からは好ましくないものと考えられる（指定管理者の団体としての指揮命令系統の明確を求める趣旨ならば、指定管理者としての決定後に近傍に支店、営業所等を置くことや責任ある役員等の常駐を協定で義務化する等の方途を考慮すべきである。また、地域振興への貢献を求めるならば、地域住民の積極的な雇用や地域産業との連携等について、事業計画書に記載することを求め、選定に際してその内容を審査するといったことの方が大きな効果を期待できると考えられ、他地域の優秀な事業者を門前払いしなければならない必然性に乏しい。）。

② 有資格者の配置

都市公園の公募に際し、消防法、電気事業法上の有資格者や造園施工管理士等の資格を有する従業者の配置を行うことを応募資格として明記する事例がある。これは実際に管理運営を行うに当たっては必要な資格の場合も多いと想定されるが、必ずしも、指定管理者自身が有資格者を雇用しなければならないわけではない場合もある。事業計画書にこれらの事務・事業の処理方針を記載させ、これを審査するなかで判断すれば済む内容であり、特に資格要件として公募要綱で書き込むべき必然性には乏しいものと考えられる。

ウ 募集要項等の公表

指定管理者の指定は行政行為であり、自治体はその正当性について住民に対して説明責任を負うこととなる。この意味から公募を行う場合には、募集要項等は可能な限り自治体のホームページ、広報、新聞発表等により公表すべきものと考えられる。

実例では、公募を行うに際して、公募を行う事実のみを公表し、募集要項等は必要な場合に担当窓口で配付とするものもある。これでは、特定の者以外の応募を著しく減殺し、また、住民に対しても、密室的な行政運営との感を抱かせ、悪く言えば、行政と特定の事業者が結びついた結託行為との疑いを持たせて、結果的には住民からは指定行為そのものの正当性に疑念を抱かせる恐れもある。

この意味からは、公募を行う場合には、単に応募を希望する事業者に周知を図る意味からだけでなく、住民に対する説明責任を果たす意味からも、最低限募集要項は公表すべきである。なお、業務仕様書、維持管理水準書、事業計画書や収支計画書の書式についてもこれを公表するのが望ましい(業務仕様書については、募集要項を公表する事例では大半が公表しているが、維持管理水準書(これに代わる特記仕様書を含む)や事業計画書や収支計画書書式については、公表せずに希望者への窓口配付としたり、公募説明会、現地説明会の出席者への配布としたりとするものが相当数あると推定される。しかし、これでは、真摯に優秀な応募者を得ようとする態度とは思えない。事業者の立場にたつて、何が応募の誘引になるかを考えた場合、指定管理者としてどんな事業を行うべきかが想定でき、そこで自らの技術力やノウ・ハウを活かして事業採算ベースに合った事業展開が可能かを考え、事業計画や収支計画を練るものであり、これには、業務仕様書、維持管理水準書、事業計画書や収支計画書の書式等が大いに参考となるものである。)

ちなみに、指定管理者の指定は行政行為であり、指定に際して、募集要項等を公表した場合には、行政もその行政行為の執行に対し、一定程度の拘束を受けるものと考えべきである。従来の実例では、新潟県と大阪府に、公募で公表した指定期間に反する指定がなされた事例があるが、これらは、行政行為としての指定行為そのものの有効性に疑問の余地があると考えられる。

<次号内容>

◆ 都市公園における指定管理者の公募について その2

: モデルとすべき公募事例

(1) 神奈川県

(2) 横浜市

(3) その他公募に際し参考となる事例

ア 公募に際し維持管理水準書等を策定・公表する事例

イ 比較的長期の募集期間を設定する事例