

Outcome

指定管理者事業と評価
市民参加、市民参画から
「市民による評価」を考える

林 やすこ

特定非営利活動法人参画プラネット常任理事／事務局長
名古屋市男女平等参画推進センター指定管理者「管理運営室」責任者
四日市市行財政改革推進委員会委員 2004年～現在
四日市市指定管理者選定委員会委員 2004年～現在

指定管理者事業と評価

—市民参加、市民参画から「市民による評価」を考える—

林 やすこ

はじめに

「市民の多様化するニーズに、より効果的、効率的に対応するため、民間の力を活用し、市民サービスを向上させるとともに、経費の節減などを図ること」を目指し、筆者が居住する四日市市では、指定管理者制度の導入を進めている。導入にあたっては、市民や民間有識者で構成された四日市市指定管理者選定委員会（以下、選定委員会）が、示された募集内容の審議や書類審査や応募者ヒアリング、それらをもとに評価を行い指定管理者の選定を行っている。

筆者は、市民の立場で選定委員会の委員として、2005年度から指定管理者制度が導入された34施設の指定管理者の選定に携わってきた。この経験は、「公の施設」や「市民サービス」のあり方、「公の施設の担い手」さらには、評価の重要性について深く考える貴重な機会となった。同時進行で、筆者が事務局長および常任理事を担当しているNPO法人参画プラネット（以下、参画プラネット）が名古屋市男女平等参画推進センター（以下、センター）の指定管理者となり、委員としての経験がNPO活動という実践で活かされる機会へとつながった。

参画プラネットでは、指定管理者としての管理運営業務を適正に評価していくために、実効性ある評価システムの構築を目指し、「指定管理者事業の評価システムに関する調査研究事業」を進めている。

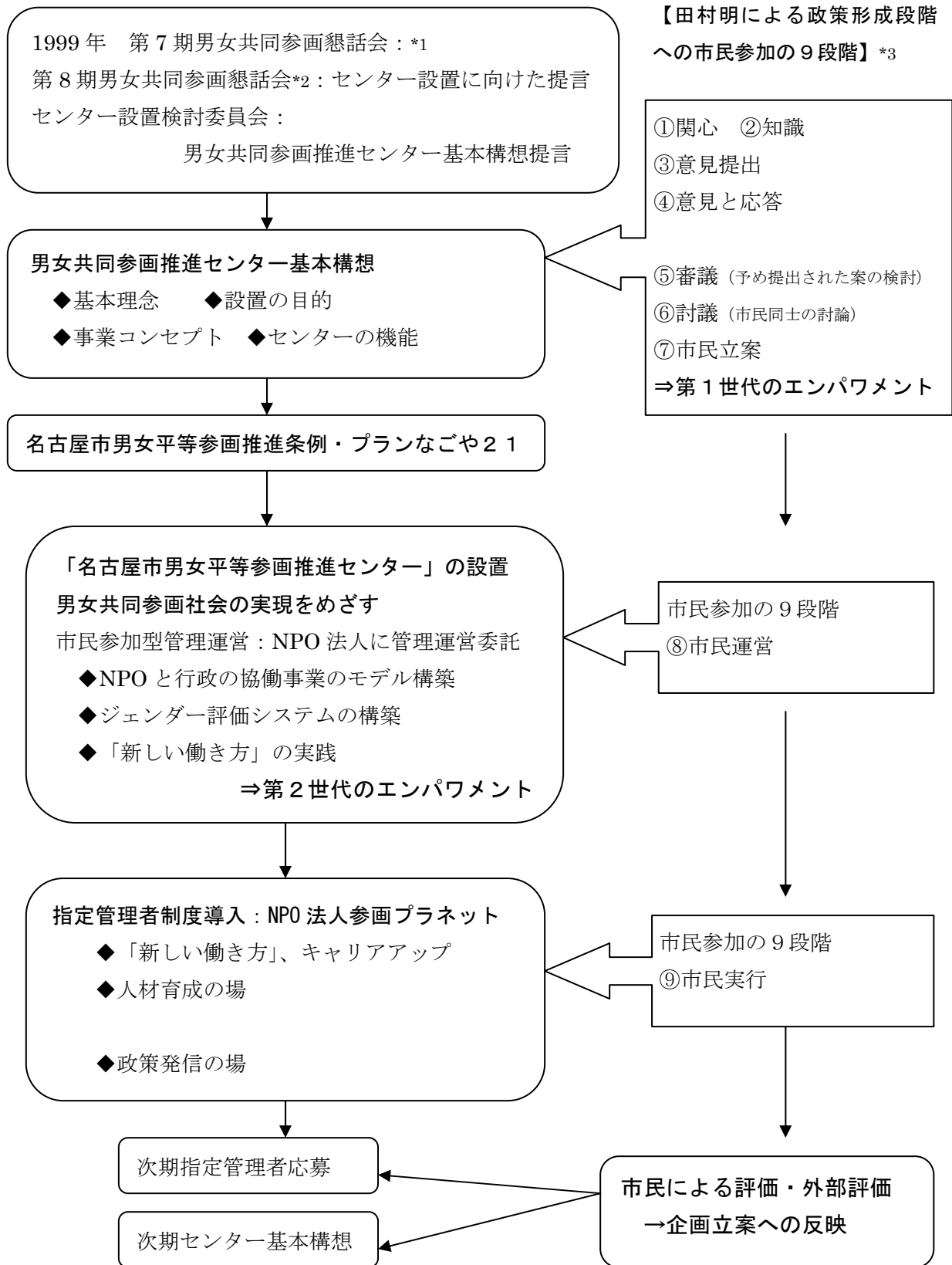
一般的に指定管理者の選定や一定期間経過後の更新は評価を通じて行なわれ、評価のあり方は制度運用に関わる鍵となる重要な問題である。しかし、その評価方法や指標などについては、確立されていないのが現状である。

本稿では、センターが設置されるまでのプロセスと設置目的について概観し、指定管理者の選定基準との関係を検討する。そのうえで、参画プラネットが担っている指定管理者事業の評価に関する取り組みを報告する。なお、センターを設置するという政策形成過程へ、市民が参加するプロセスでの「市民（特に女性）のエンパワメント」に着目し、評価の視点から検討を進めていきたい。

1 名古屋市におけるセンター設置までのプロセス

センターの設置目的を明確にするため、センターが開館するまでのプロセスについて、「政策形成過程への市民参加の9段階」¹（以下、「市民参加の9段階」）に示唆を得て、市民参加という視点から検討する。

基本構想から評価へ(進化図)



*1 センター設置の具体的検討が必要と提言 *2 学識経験者・市民委員・経済界・労組関係者等

*3 田村明『まちづくりの実践』岩波書店1999 田村明『自治体学入門』岩波書店2000

名古屋市では、1977年以降、女性問題（当時）解決に向けた施策を進めてきている。同時に自らの気づきから女性問題の解決に向け関心をもった市民による調査研究活動や提案活動も行われていた。この状況を「市民参加の9段階」に照らしてみると、関心をもった市民が知識を得、意見を提出し、行政サイドと意見交換と応答を重ねるといふ、第1段階から第4段階にあたると考えられる。

1999年、名古屋市が設置した第7期男女共同参画懇話会は、「男女共同参画社会を目指す活動拠点の設置に向け具体的検討が必要である」と提言した。その後、2000年には第8期男女共同参画懇話会における提言があり、2001年には公募による市民委員を含む男女共同参画推進センター（仮称）設置推進委員会において「名古屋市男女共同参画推進センター（仮称）基本構想の提案」（以下、「基本構想」）がまとめられた。このような動きは、「市民参画の9段階」における第5・6段階にあたるといえよう。

「基本構想」では、男女共同参画社会を目指す拠点施設を設置する方針のもとで、事業や施設の具体的な提案が示されている。なお、これらの提言執筆はNPO法人に委託され、市民によって具体化されている。市民が参画し、施設の基本理念、施設のあり方、目標実現のための手段とコンセプトなどが検討されている。このことは、公的施設の公共性を考えるとき大きな意味をもち、「市民参画の9段階」の第7段階にあたる。

「基本構想」が示された後、名古屋市男女平等参画条例と男女平等参画プランなごや21（基本計画）が策定された。そして、2003年、男女共同参画社会の実現をめざす総合的な拠点施設としてセンターが開館した。

センターの管理運営には市民参画方式が取り入れられ、NPO法人に業務委託された。2006年度には、センターにも指定管理者制度が導入されている。業務委託と指定管理者制度の導入は、「市民参加の9段階」では第8・9段階にあたるといえよう。

さて、「政策形成過程への市民参加の9段階」では、第9段階の市民実行が最終段階となっている。ここで、筆者としては、これまで想定されていなかった第10段階として、「市民による評価」を位置づけたい。その理由として、指定管理者という立場での市民運営が可能になり評価そのものに市民が主体的に関われることにつながったからである。

2 センターの設置目的

ここで、「基本構想」に立ち戻って、センターの基本理念や事業構想などについて確認する。

「基本構想」では、センター設置に向け、前述のように市民が参画するプロセスを経て、基本理念、事業構想、施設構想、今後の課題などが示されている。センターは、総合的な男女共同参画推進の活動拠点として位置づけられ、「女性のエンパワメントのための拠点」という役割を担っている。あわせて、男女共同参画社会の構築、縦割り社会を超えた総合的協働型社会の構築、市民・行政・企業・国際的機関とのパートナーシップの構築という新たな目標を持つものである。その目標達成のための手段として、「あらゆる市民が利用し

やすい施設の構想をもち、「専門的な視点をもったスタッフによる事業企画・運営」するという方針が必要であるとされている。

また、機能としては、「相談機能」「活動支援機能」「学習研修機能」「情報交流・発信機能」「連携調整機能」「政策提言・モニタリング機能」という6つが示されている。センターの事業内容は各機能全体が有機的に連携して総合的な問題解決へ向かうことを想定しており、事業コンセプトとして、次の三点を提示している。

- ① 気づきをつくり、市民一人ひとりの自立を支援する
- ② 人や情報をつなげ、女性と男性、市民、行政、企業等のパートナーシップを促進する
- ③ 地域からの男女共同参画をめざし、未来を紡ぐ

今後の課題としては、目標実現のための手段として施設運営の担い手であるスタッフの力量が求められること、センターの存在を広く市民に知ってもらうことや、常に事業のあり方を評価・改善していくことも重要な課題であることに触れている。

3 指定管理者の選定基準

センターの設置目的が検討されてきた経緯は、指定管理者の選定基準にも反映されているはずである。そこで、センターの指定管理者選定にあたっての選定基準をみてみよう。

応募要綱により確認すると、次の三点があげられている。

- ① 市民の平等利用が確保されていること
- ② センターの設置目的を最も効果的に達成するとともに管理経費の縮減が図られるものであること
- ③ 事業計画書に沿った管理を安定して行う物的及び人的能力を有していること

上記をふまえ、参画プラネットとしての内部評価を行うにあたっては、この選定基準に基づき、自治体で行われている事業評価（モニタリング）なども参考にしながら、次の五つの評価項目を設定した。

- (1) 公共性の担保
- (2) 平等参画推進（設置目的）の達成
- (3) 事業計画の達成
- (4) 管理経費の縮減
- (5) 平等参画推進の専門性（実績）

なお、参画プラネットとしては、これらの評価項目を設定したうえで、2006年度は量的評価を中心に行い、2007年度には質的評価へと発展させることとした。

特に、(2) 平等参画推進（設置目的）の達成や(5) 平等参画推進の専門性（実績）に関しては、量的指標で評価することが困難であるため、質的指標の確立が重要となってくる。参画プラネットでは、オリジナルな質的指標の構築に向け、調査研究を続けているところである。

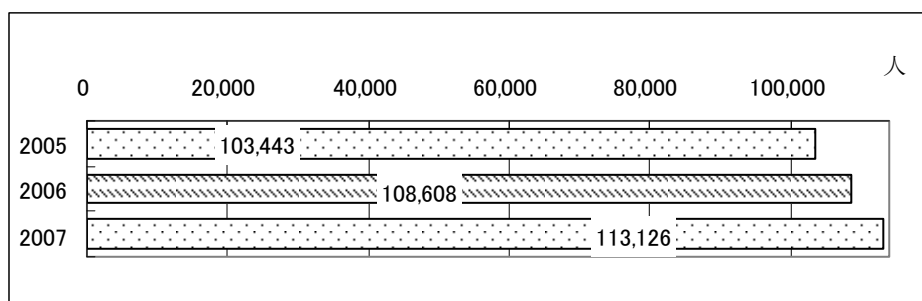
4 量的評価

量的評価については、2006年度・2007年度の事業報告を基にして事業計画の達成度を確認することを目的とし、量的指標による分析を行う。

(1) 公共性の担保

「より多くの市民の利用」という視点から、利用者数とセミナー室等使用率を取り上げた。利用者数は、2006年度には、108,608人（対前年比）105%であり、2007年度は、113,126人（対前年比）104.1%となっている。

図1：延利用者数



セミナー室等使用率は、2006年度は、平均 65.3%（前年比）108.8%であり、2007年度は、平均 72.1%（前年比）110.4%となっており、各月ごとの使用率もそれぞれ前年度を上回っている。（資料4、P104～106を参照）センターの認知度も高まり、公共施設としての設置目的が果たされつつあるといえよう。

(2) 平等参画推進（設置目的）の達成

ここでは、平等参画推進のための市民交流事業の企画運営という視点から検討をする。名古屋市と指定管理者との管理運営に関する協定書には、平等参画推進のための「事業（講演会・セミナー等）の企画・運営」（広く市民を対象とした市民交流事業）が掲げられている。そこで、毎月1回実施する事業の定員充足率と参加者の満足度を指標として検討した。

定員充足率²は、2006年度には99.4%（対計画比）、2007年度は130.2%（対計画比）である。2007年度には参加者が3割も増加し、初めてセンターに来館する市民も増加した。

参加者満足度³は、2006年度は91.6%、2007年度は85.0%である。満足度の数値が変化したことは、数多くの新たな参加者を得たこととつながっている。特に、2007年度は、より一層、多くの市民が男女共同参画という考え方に触れることができるよう、男女共同参画に関するさまざまなテーマを切り口に事業を企画し実施した。その結果、これまでセンターに来館していなかった市民層へアプローチが可能となった。なお、指定管

理者が担当している市民交流事業は、これまで男女共同参画に接する機会の少ない市民が理解を深めることを目的としている。市民交流事業を通して、センターへの来館を誘引し、多様な層の参加を得られていることから、当初の目的が達成されているといえよう。

(3) 事業計画の達成

事業計画の達成については、指定管理者と名古屋市の管理運営に関する協定書に基づく事業計画の達成率を指標として取り上げて検討する。

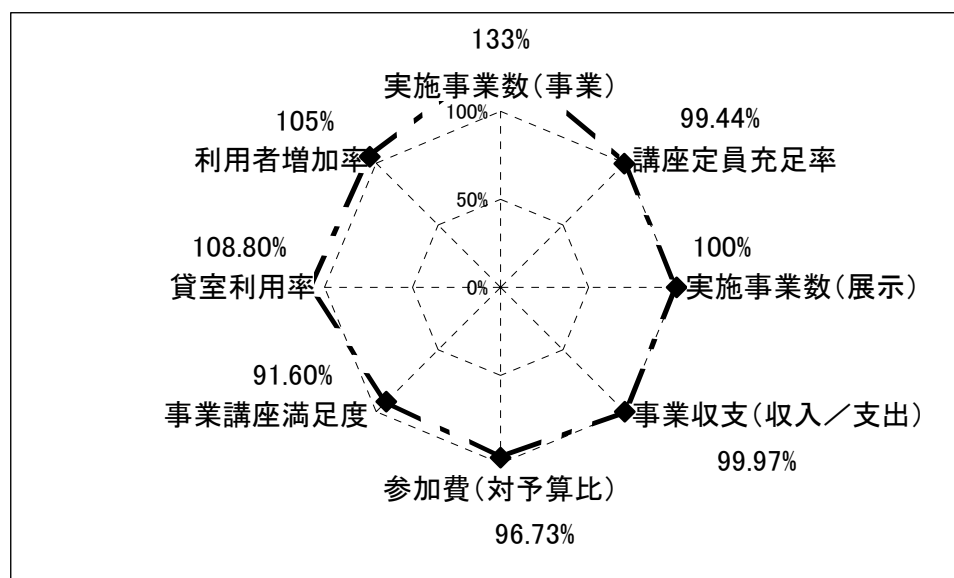
具体的には、事業収支比率、参加費、実施事業数・実施事業数(展示)、講座定員充足率・講座満足度の6指標である。2年間にわたり、ともに各指標ともおおむね100%に使い成果を挙げることができた。(図2・図3を参照)

・事業収支

まず、事業収支をみてみよう。収入面の構成要素は、指定管理料と指定管理者の行う事業の参加費である。2006年度の総収入は、28,021,300円であり、対予算比は99.97%となる。支出は、28,029,508円である。支出の構成要素は、人件費、施設の維持管理費、1階施設の管理運営費、消耗品・雑費である。

2007年度の総収入は28,152,500円であり、対予算費は100.5%である。支出額は、28,160,520円である。支出内容別の支出額をみるとほぼ予算に近い数字を達成している。2007年度は参加費が130.2%と予算を大幅に上回り、増加分は管理運営および事業の充実にあてることができた。

図2：2006年度事業計画達成率



・参加費

毎月行う講座などの企画事業では、基本的には参加費を徴収している。参加費の年間予算は、2006年度は450,000円、2007年度は500,000円と毎年、参加費を増加させ

ていく計画である。

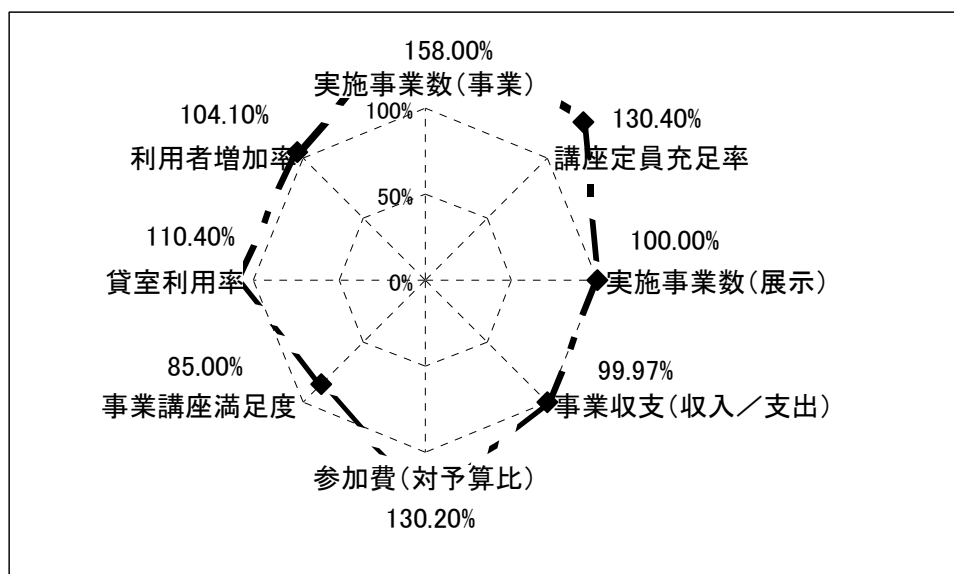
2006年度はわずかに目標には届かなかったが、2007年度の達成率は、130.0%と目標を大きく上回ることができた。各事業において、企画内容の工夫や広報などに力を入れ参加者が増加している。「ブックトーク：おひとりさまの老後」（講師：上野千鶴子氏）では多数の参加者が来館した。また、年間8回で開催した「連続講座：男女平等プチ参画セミナー」（講師：渋谷典子、参画プラネット代表理事）では、リピーターの確保にもつながった。

・事業実施数

指定管理者事業では、市民交流事業を毎月1回は実施することとなっている。つまり、年間12回の企画事業を実施する計画である。実施数については、2006年度は計画に対して133%、2007年度は158%の達成率をあげることができた。

これらの事業は男女平等参画プランなごや21（基本計画）の基本目標すべてに対応しており、幅広い事業に取り組んでいるといえよう。このような知見で事業を実施することができたのは、スタッフの専門性がいかされ、計画的に企画運営が行われたことなど、多彩な力が発揮されていると考えられる。

図3：2007年度事業計画達成率



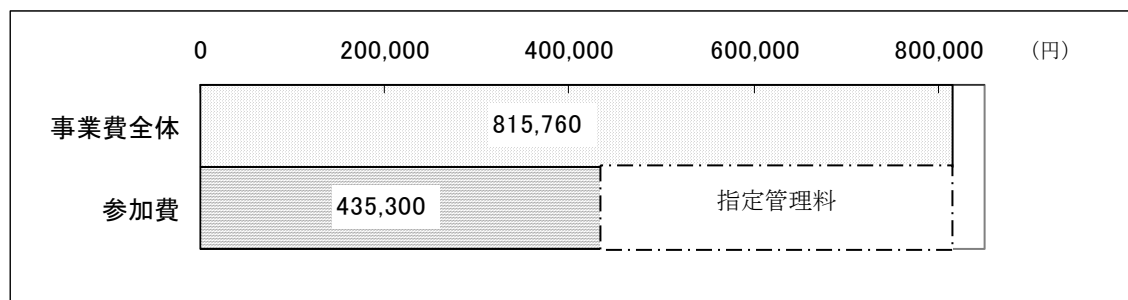
(4) 管理経費の縮減

管理経費の縮減については、二つの指標を取り上げた。

一つは事業費⁴と参加費の関係である。企画事業には、公的関与の考え方の「受益者負担」をとり入れ、参加費を徴収している。2006年度でみると、事業費（講師の謝礼と交通費）は815,760円/年間、その参加費は、435,300円/年間となっている。その差額、380,460

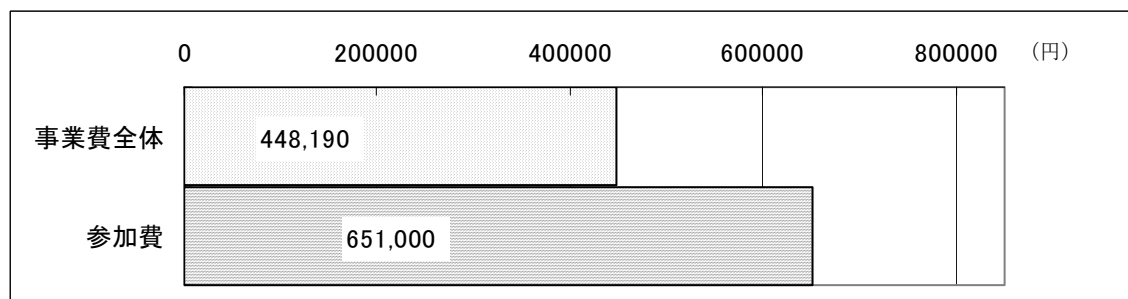
円は指定管理料でまかなっていることになる。つまり、指定管理料で賄っている 380,460 円 (46.6%) が公費負担であり、参加費は、435,300 円 (53.4%) は受益者負担となる。

図 4 : 2006 年度事業費と参加費



2007 年度は、事業費（講師の謝礼と交通費）は 448,190 円、参加費は 651,000 円となっており、公費負担はなかったことになる。参加費の増収については、各事業において広報などに力を入れ、当事者性を活かした企画、時期を逃さぬ企画などによる参加者の増加によるものと推察できる。

図 5 : 2007 年度事業費と参加費



事業費を大幅に縮減することができたのは、積極的に他機関との協働事業に取り組み、「国立女性教育会館」や市民団体（「ワーキング・ウーマン」、「均等待遇東海」、「ウイ・エルダーマン」、「暮らしを耕す会」等）との共催や協賛での事業開催が実現したこと、参画プラネットがもつ男女共同参画分野での専門性を活かしメンバー自らが講師を務めたことなどの要因が考えられる。男女共同参画に関する専門性とネットワークという参画プラネットのもつ強みが発揮されているといえるだろう。

次に、利用者一人当たりの運営費の比較である。これは、効率性を確認する指標とされており、利用人数と総費用、指定管理料から算出した。センター全体の利用者一人当たりの運営費は、1,112 円、指定管理者担当部分の利用者一人当たりの運営費は 254 円（人件費を含む）である。なお、差額は名古屋市の運営費であり、この運営費には職員（6 名）

の人件費は含まれていない。限られた指定管理料のなかで工夫を重ねた結果であり、特に、事業費については、法人がもつ男女平等参画の専門性を活かして縮減をした成果が表れているのではないだろうか。ただし、こうした現状をとらえ、男女平等参画に関する専門性に対して、的確な評価がなされていないのではないかという意見が外部評価委員会（後述）から提出され、今後の検討課題となっている。

（５）平等参画推進の専門性（実績）

平等参画推進の専門性は、指定管理者の選定にあたっての選定基準、「③事業計画書に沿った管理を安定して行う物的及び人的能力を有していること」に対応する評価指標である。

参画プラネットでは、男女平等参画推進の専門性を有するメンバーが業務にあたっている。専門性については、講師としての活動、研究活動、あるいは審議会委員としての実績や名古屋市をはじめ全国各地の自治体から男女共同参画推進のための事業受託を指標として取り上げた。2006年度には、講師派遣の依頼が61件⁵、研究活動は5事例⁶、審議会委員を務める事例は8事例⁷、受託した事業は7事例⁸などの実績を上げることができた。これらの実績は、メンバーそれぞれが見出した男女共同参画に関するテーマや課題解決に向け、積極的に実践や研究を継続しており、男女共同参画に関する専門性が高まる結果となっている。

5 質的評価

ここまでは、インプット（コスト）、サービス業務（活動、事業）アウトプット（提供したサービス）といった評価のものさしを使って見てきた。今後は、どれだけの効果をあげたか。つまり、アウトカム、成果や結果、影響といった要素を確認していくことが求められている。アウトカム指標など新しい指標づくりが必要である。そこで、参画プラネットでは、新しい指標の検討に向け、次のような実験的な取り組みを行っている。

（１）市民編集委員追跡調査

まず、市民編集委員追跡調査である。センターの情報誌『つながれっとレター』（Vol.8）では、市民編集委員企画「本気で語る。女性と仕事」と題して、女性の再チャレンジを取り上げた。

この企画で市民編集委員を担当した女性たちが、「その後、再チャレンジを果たしたのかどうか」という視点で追跡調査をし、その結果をVol.8の誌上で報告した。さらに、その後も協力を得て、事業への参加についての調査や意見提案などといったヒアリングを行うなど追跡調査を継続して行っている。

（２）参画型講演会（ブックトーク）

次に、参加者と講師との双方向のコミュニケーションを深めようと企画した参画型講演

会があげられる。講演会のなかで参画カードを活用して双方向コミュニケーションを図り、同時進行でアンケートを実施しつつ、参加者の変化を明確化するものである。

具体的な事業としては、2007年12月に実施した「ブックトーク：おひとりさまの老後」（講師：上野千鶴子氏）があげられる。ブックトークでは、講演会前と講演会参加後では老後に対する不安感が減少するという有意な結果が導き出されている。くわしくは、『つながれっとレター』（Vol.8）の誌上にて、市民編集委員が取材した記事となって報告されている。

（3）再チャレンジ女性のための支援プログラム

さらに、当事者の提案から発展した女性の再チャレンジを支援するプログラムがあげられる⁹。参画プラネットの自主事業から生まれた、センターでのインターンシップを導入した再チャレンジ支援プログラムは、当事者の視点をもって多様な検討が加えられ、「わたしのキャリア発見塾」として試験的に実施された。こうしたプロセスで、見直し・点検・評価を行いより有効なプログラムへと発展しつつある。さらには、センターの設置目的のひとつでもある女性のエンパワメントの拠点であることを実証する可能性も想定されている。

上記の三つの事業は、パイロット・プロジェクト（試験的实施）¹⁰という評価の一手法を踏んでいる。このような参画プラネットの三つの実験的取り組みは、試行中であるとはいえ、評価の視点から市民ニーズの把握やアウトカム指標の作成へとつながるはずである。

6 成果と課題

参画プラネットが指定管理者となって2年が経過した。指定管理者制度では、設置目的の効率的な達成が選定基準のひとつとなっている。ここで、もう一度センターの設置目的であるエンパワメントという視点から確認してみたい。

第一のステップとして、参画プラネットにはセンターの基本構想の検討段階から参画しているメンバーとセンター開館当初（市民運営段階）から参画しているメンバーたちがいる。生活のなかでの自らの気づきから、学びや調査研究などを続け、市民として市民立案に関わってきた過程では、「個人のエンパワメント」が図られてきた。

第二のステップとして、上記のメンバーたちが市民（NPO法人）として業務委託を受け、当事者として運営する場を得たことで、公共の意識の共有や男女共同参画への関心の広がりにつながっていった。つまり、市民運営の過程ではNPO法人において「組織としてのエンパワメント」が図られたといえる。

第三に、指定管理者として管理運営（市民実行）を担うようになった参画プラネットでは、これまでの経験や成果を社会化し、課題解決プログラムを開発していく過程で、広く「市民へのエンパワメント」へと発展しつつある。

7 今後に向けて

これまでみてきたように、男女平等参画の推進をミッションとしている参画プラネットがセンターの指定管理者という場を担ったことにより、「個人」から「組織」へ、そしてさらに広く「市民」へとエンパワメントが図られつつある。今後、こうしたエンパワメントに至るプロセスは、広く「社会」へと向かうことが課題となるはずである。

参画プラネットでは、指定管理者の選定の際に提出した応募書類のなかで明記したように、初年度から外部評価委員会（以下、委員会）を設置している。専門家3名¹¹による委員会においても、評価に対しては関心が高い。今後は、外部評価委員会とのさらなる連携を図り、「市民による評価」を確立するために、エンパワメントの手法としての評価システムの構築をめざしたい。

¹ 田村明は、市民の側から市民参加の段階の区分として、9段階（①関心、②知識、③意見提出、④意見と応答、⑤審議、⑥討議、⑦市民立案、⑧市民運営、⑨市民実行）にまとめている。

² 市民交流事業の定員充足率は、実際の参加人数÷計画参加人数〔年間参加費予算÷500円（1事業の原則的な参加費）として算出している。

³ 市民交流事業ごとに実施しているアンケートにおいて、満足度に関する設問があり、そのアンケートの回答から「たいへん満足」「満足」を集計した。

⁴ 市民交流事業全体に要した費用（講師謝礼および講師等交通費）である。

⁵ 男女共同参画・チャレンジ支援・NPOマネジメント・指定管理者制度・子育て支援などをテーマに自治体・市民団体・企業などで講師・コーディネーターとして活動している。

⁶ 「労働法とNPO」をテーマに研究活動を継続している事例、女性の人的資源活用を研究し執筆論文が国立女性会館ジャーナル11号に掲載された事例、参画プラネットが主催する「なごや参画研究会」など。

⁷ 名古屋市特別職報酬等審議会委員、四日市市指定管理者選定委員会委員、多治見市男女共同参画推進会議会長、美濃加茂市男女協働参画推進懇話会委員長代理などの職にある。

⁸ 受託した事業としては、ぎふし女性NPO塾、東員町プラン作成事業、トヨタ財団から助成を受け実施した「女性の視点で考える。防災・災害復興フォーラム」などがある。

⁹ くわしくは、中村奈津子「インターンシップを導入した女性の再チャレンジ支援プログラム—わたしのキャリア発見塾」開講までのプロセスをたどる」、伊藤静香「女性の再チャレンジ支援プログラム—わたしのキャリア発見塾」成果と課題を検証する」NPO法人参画プラネット編集局編『プラネットの軌跡2007』（NPO法人参画プラネット2008）21-44を参照。

¹⁰ パイロット・プロジェクト（試験的实施）とは、限定的な場を対象に、試験的にプログラムを適用し、その過程効果や効率性、実施に向けての留意点などを確認したうえで本格実施の過程へ進むという手法である。

¹¹ 委員の構成は、公会計を研究している税理士、名古屋市行政評価委員を担当した弁護士、男女共同参画政策を担当していた行政職員（現在は大学教員）である。

■参考文献

田村明（1999年）『まちづくりの実践』岩波書店

田村明（2000年）『自治体学入門』岩波書店

龍慶昭・佐々木亮（2004年）『「政策評価」の理論と技法』多賀出版