

日本評価学会 春季第13回大会

指定管理者制度導入施設の 管理運営に関する第三者評価の実態

－岩手県盛岡市の取り組みを事例に－

2016/05/28

特定非営利活動法人政策21

熊谷智義・岩淵公二

1. 背景と目的

1.1 背景

・指定管理者制度:2003(平成15)年地方自治法改正により創設。

・自治体の裁量が拡大し、それぞれにおいては議会や住民に対して説明責任がある。

↓

・モニタリング・評価が求められている。

*モニタリングは、指定管理者による公共サービスの履行に関し、条例、規則及び協定等に従い、適切かつ確実なサービスの提供が確保されているかを確認する手段

1.2 盛岡市の取り組み及び筆者らの関わり

・岩手県盛岡市では、指定管理者制度導入後の2007(平成19)年度より、指定管理者制度導入施設における管理運営等に係る第三者評価を実施。



・筆者らは、第三者評価は、指定管理者が適切な管理運営を行いサービスの維持向上を図る上で有効な手段であり、また、指定管理者制度を有効かつ持続可能なものに導く役割を担うものとして、評価活動を支援。

- ①それぞれの施設の持つ可能性を活かして、利用者満足の上を図ること
 - ②制度運用面での広がりや柔軟性によって、持続可能な運営を指定管理者に促すこと
 - ③現状と課題を整理することで、より良い運用のあり方を盛岡市に示すこと
- これらを念頭に、第三者評価に関与

3

1.3 目的

本報告では……

盛岡市で行われてきた指定管理者制度導入施設における管理運営等に係る第三者評価へのこれまでの関わりを踏まえ、

第三者評価の成果や課題を検討することで、同様なケースの今後の取り組みに資することを目的とする。

4

2. 研究方法

2.1 盛岡市の取り組みの位置づけ

- 第三者としての民間評価機関が、市担当課(所管課)、指定管理者、利用者に対する訪問・ヒアリング・アンケートなどによる調査に基づき、指定管理者の提供する管理運営サービスの質を、客観的な立場から総合的な評価するもの。

① 公の施設における管理運営サービスの質の向上

② ①を図るために、指定管理者による自己評価を基礎に、第三者評価を行い、その結果を公表することによって、指定管理者の「気づき」による質の向上を目指す

5

2.2 研究の方法

- 筆者らが所属するNPO法人政策21は、2007(平成19)年度の評価には、アドバイザーとして、それ以降の6回については、評価主体として業務を受託して直接関与。
- これまでの取り組みをふりかえり、過去の評価結果(報告書)より、第三者評価の論点を抽出し、実態を検証。

6

2.3 対象

- 盛岡市において実施した全7回の指定管理者第三者評価を対象とする。

表1 各年の評価主体

年度	評価主体	施設数
2007（平成19）年度	NPO 法人いわて NPO センター・NPO 法人シニアパワーいわて共同体	77
2008（平成20）年度	株式会社邑計画事務所・NPO 法人シニアパワーいわて共同体	48
2011（平成23）年度	NPO 法人政策 21・株式会社邑計画事務所共同体	6
2012（平成24）年度	NPO 法人政策 21・株式会社邑計画事務所共同体	5
2013（平成25）年度	NPO 法人政策 21・株式会社邑計画事務所共同体	4
2014（平成26）年度	NPO 法人政策 21・株式会社邑計画事務所共同体	54
2015（平成27）年度	NPO 法人政策 21・株式会社邑計画事務所共同体	51

資料／文献[1]ほか各年度報告書より作成

7

3. 研究結果

3.1 盛岡市における指定管理者第三者評価のねらい及び視点

・第三者評価業務の意義

- ①指定管理者が適切な管理運営を行いサービスが維持向上することを促す
- ②指定管理者制度を有効かつ持続可能なものに導く役割を担う

・第三者評価で留意すべき視点

- ①公正かつ客観的視点
第三者の立場で実態を俯瞰しつつ、両者間のコミュニケーションを補足
- ②利用者側の視点
満足度やサービス向上の観点から、冷静な利用者の立場で実態を把握
- ③協働の視点
市・指定管理者・評価者、できる限りフラットな関係での調査実施

8

3.2 第三者評価の概要－1

【初年度：2007（平成19）年度】

•9項目の設定

- ①設置目的・役割、②管理体制、③施設・設備の維持管理状況、
④経営状況の適正化、⑤サービスの向上、⑥目標値の設定と達成
度合い、⑦個人情報の適正管理、⑧協働の視点、⑨その他（設置
者評価の実施）

•5段階評価

5点：特に優れている、4点：やや優れている、3点：標準、2点：や
や劣っている、1点：特に劣っている



•経験の蓄積がないことを背景に、評価者による判断のばらつき、指定管理者側と評価者の認識のズレが生じるなど、評価確定まで混乱。

9

3.2 第三者評価の概要－2

【2年目～：2008（平成20）年度～】改善点

- ①点数化から「SABC評価」への変更
②より分かりやすい評価基準への見直し
→チェック方法及び評価「指定管理者ヒアリング調査の手引き」作成
③評価者（チーム員）に対する事前説明の強化
④類似施設における評価結果の比較検討

•優れた取り組み＝S・AAとする5段階評価に変更

- S：特に優れている業務を行っている
AA：仕様書をやや超えた業務を行っている
A：仕様書を満たしている場合
B：仕様書をやや満たさない業務を行っている
C：著しく仕様書に満たない業務を行っている



* A評価は初年度の5段階評価3に対応するもので、A評価への変更で指定管理者の受ける印象が改善された。

10

3.2 第三者評価の概要－2(続き)

- 評価対象は、地区活動施設や社会福祉施設、スポーツ施設、生涯学習施設、文化施設、観光施設、駐車場、公園施設、勤労福祉施設、産業支援施設など多岐にわたる。



評価に当たっては、相違点や多様性に配慮。

- 管理運営に当たっての目標設定に関しては、「目標値」の設定が困難な場合がある。



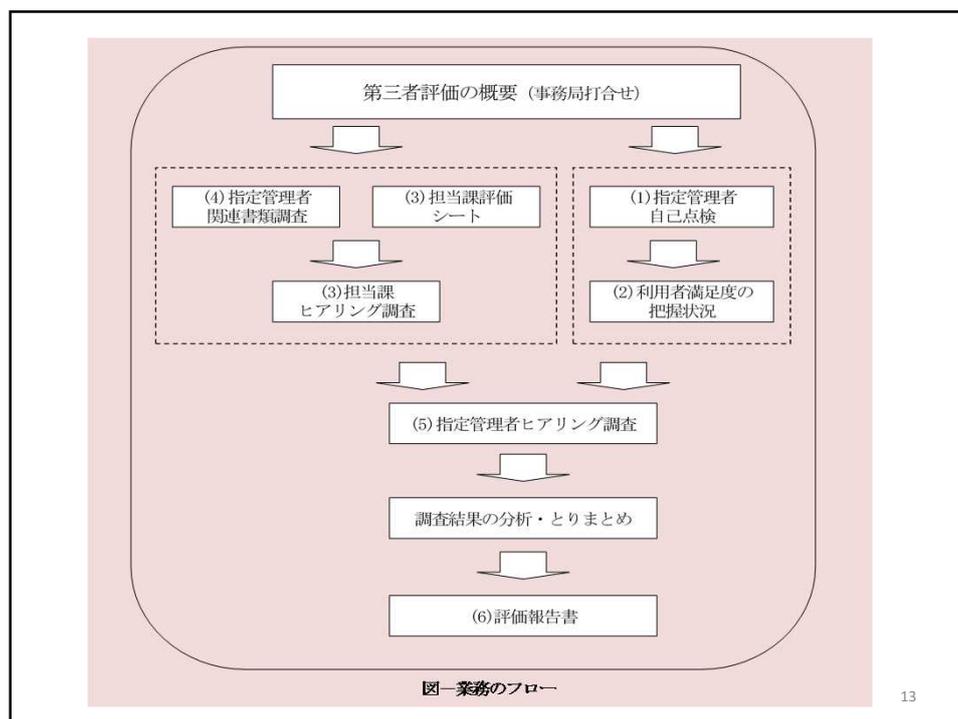
定量的に示されない場合、施設の設置目的や役割、地域特性等を聞き取り、「目標」とされている点、目指す方向を意識した運営の実態に注目。

11

3.3 第三者評価の実施状況

- ①自己点検の実施状況、指定管理者が施設利用者の満足度をどのように把握しているか、結果を運営にどのように反映しているかを調査する。
- ②各施設の担当課(所管課)ヒアリングを実施し、現状・課題の情報を共有。
- ③指定管理者関連書類(事業計画書・収支予算書・協定書・事業報告書・収支決算書等)の内容確認とヒアリングの中で明らかにすべき事項を抽出。
- ④施設管理責任者・実務担当者等を対象に、1施設当たり2～3時間指定管理者ヒアリングを実施する。調査員2名によるチームで、全施設を対象に、「手引き」に基づき個別評価項目を5段階で評価する。
- ⑤報告書(①評価業務の概要、②調査結果(全体の傾向・施設別評価結果)、③今後に向けた課題等、④資料編で構成)を作成する。

12



13

3.4 評価の結果

- 2008（平成20）年度以降の評価結果は、全施設、全ての項目で、A評価（仕様書を満たしている）以上の結果となっている。
- 各評価の比率をみると、AA評価が最も多く4～5割を占め、2012（平成24）年度以外はA評価の比率がS評価を上回っている。

表3 各年度の評価結果（評価比率）

区分	評価比率（％）						計
	S	AA	A	B	C	対象外	
2008（平成20）年度	14.2	44.8	19.2	0.0	0.0	21.8	100.0
2011（平成23）年度	24.7	40.8	28.2	0.0	0.0	6.3	100.0
2012（平成24）年度	24.8	52.4	15.9	0.0	0.0	6.9	100.0
2013（平成25）年度	19.0	44.0	29.3	0.0	0.0	7.8	100.0
2014（平成26）年度	20.6	51.5	22.5	0.0	0.0	5.4	100.0
2015（平成27）年度	17.6	47.5	26.1	0.0	0.0	8.7	100.0

資料／各年度報告書より作成

注1）評価比率は、各年度の評価対象全体の平均値。

注2）対象外とは、施設により評価項目が該当しないものなど。

14

3.4 評価の結果(続き)

- 年度により各評価の比率は大きく変動していないが、評価者の実感として、全体のレベルは向上してきている。
- 背景に、複数ある市の外郭団体や一部の民間事業者においては、社会福祉施設や文化施設など類似施設を複数管理運営しノウハウが蓄積され、全体的にレベルが向上し、AA評価の傾向。
- その結果、「特に優れている業務を行っている(S評価)」と判断される管理運営の水準が、全般的に高くなってきている傾向がある。

15

表4 2015(平成27)年度における項目別評価の結果

区分		評価						計
		S	AA	A	B	C	評価外	
(1) 施設の設置目的や役割について	項目数	3	95	4	0	0	0	102
	%	2.9	93.1	3.9	0.0	0.0	0.0	100.0
(2) 指定管理者制度を導入している施設の管理体制について	項目数	23	168	13	0	0	0	204
	%	11.3	82.4	6.4	0.0	0.0	0.0	100.0
(3) 施設・整備の維持管理について	項目数	31	117	5	0	0	0	153
	%	20.3	76.5	3.3	0.0	0.0	0.0	100.0
(4) 経営状況の適正化について	項目数	80	35	37	0	0	52	204
	%	39.2	17.2	18.1	0.0	0.0	25.5	100.0
(5) サービスの向上について(自主事業を含む)	項目数	47	177	29	0	0	53	306
	%	15.4	57.8	9.5	0.0	0.0	17.3	100.0
(6) 目標値の設定と達成度合いについて	項目数	26	49	27	0	0	0	102
	%	25.5	48.0	26.5	0.0	0.0	0.0	100.0
(7) 個人情報保護における個人情報の適正管理について	項目数	51	0	51	0	0	0	102
	%	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	100.0
(8) 協働の視点について	項目数	0	23	208	0	0	24	255
	%	0.0	9.0	81.6	0.0	0.0	9.4	100.0
(9) 利用者アンケートについて	項目数	0	39	12	0	0	0	51
	%	0.0	76.5	23.5	0.0	0.0	0.0	100.0
計 (29項目)	項目数	261	703	386	0	0	129	1479
	%	17.6	47.5	26.1	0.0	0.0	8.7	100.0

資料/文献[10]より引用

16

4. 考察

4.1 第三者評価の成果・有効性

4.1.1 第三者評価にあたって念頭に置いてきた3点について

- ①「それぞれの施設の持つ可能性を活かした利用者満足の上昇」
自主事業の実施状況や利用者満足度の把握と反映の状況等から、実態を把握。
- ②「運用面での広がりや柔軟性による持続可能な運営」
目標値の設定、管理運営など、聞き取りの中で指定管理者に「気づき」を促すとともに、これらの内容については、報告書の「施設別評価結果」の中で管理運営の面で優れている点として提示。
- ③「市に対する提言」
評価活動全体を俯瞰して現状と課題を整理するとともに、より良い運用にむけた方向性について、報告書の「今後に向けた課題等」として提示。

17

4.1.2 第三者評価にあたって留意すべき点について

- ①「公正かつ客観的視点」
7回の評価に継続的に関与したこと及び異なった性格の施設の状況を多数把握してきたこと等による経験の蓄積により担保。
- ②「利用者側の視点」
利用者満足度の把握と運営改善への反映の状況、改善のプロセス、指定管理者におけるマネジメントの面に注目して実態を把握。
- ③「評価活動における協働の視点」
現場での指定管理者との意見交換、それぞれの施設の担当課との情報共有等を通じてフラットな関係での調査実施に努め、ある程度は具現化。

18

4.1.3 第三者評価が2巡目に入ったことによって、指定管理者側の経験の蓄積等に格差が生じている点と今後の方向性について

- 市の外郭団体では、蓄積された管理運営ノウハウを活かすことで、一定基準を満たすサービスが提供されている。特に、各種研修やマニュアル等の統一化で、サービスの基準化が進められている。
- しかし安定的な運営がなされている一方で、統一化や基準化をすることで、地域性や施設ごとの独自性が失われる可能性もあることが懸念される。
- とりわけ、人口減少社会における人材や施設の活用、少子化対策や高齢者の健康と生きがいつくり等 多様化する住民ニーズへの対応などの社会経済情勢の変化の中、よりフレキシブルで特徴のある施設運営が求められている。

19

4.2 今後の課題

(今後に向けた評価側の課題)

- 指定管理者(①市の外郭団体、②民間事業者、③社会活動団体、④地域団体等)、それぞれの長短と各施設の性格を踏まえた評価が求められる。
- これまで、専門性を有する評価者を調査に充てることで、施設の特性と指定管理者の性格の違いを把握し、総合的な評価を行ってきた。今後、評価機関としての専門性の確保とレベルの維持が課題といえる。
- 人口減少社会への対応や地方創生、地域課題への対応など、施設の利活用の方向性に関して、市に対し、より具体的な政策提言ができる専門性を有することも、評価者の資質として一層求められよう。

(今後の研究課題)

- 市(管理者)及び指定管理者側からの評価について調査を行い、第三者評価のあり方を重層的に検証する事が挙げられる。
- 人口減少社会や地方創生などの社会経済情勢の変化を視野に、第三者評価の今後の発展可能性を探る必要がある。

20