

指定管理者制度における第三者評価の現状と課題

—東京都台東区の事例を参考に—

生 沼 裕

Current situations and problems of the Third Party Evaluation under the Designated Manager's System for Public Facilities

— The case study of Taito Ward, Tokyo —

Yutaka OINUMA

【要約】

本稿は、「指定管理者制度」の導入に当たり指摘されている様々な課題の中で、地方自治体の「モニタリング・評価」の取組、中でも第三者評価の現状と課題に関して、その一端を論じたものである。言うまでもなく、当該制度を有効に活用しつつ、地方自治体としての責任を適切に果たしていくためには、指定管理者制度適用施設に対する的確な「モニタリング・評価」を継続的に行っていく必要がある。そして、このような評価の客観性や中立性を確保する観点からは、指定管理者による自らの評価及び地方自治体の評価に加え、第三者による評価を行うことが望ましいとされる。しかしながら、この点に関しては、多くの地方自治体において未だ十分な検討がなされているとは言えず、したがって、どのように評価を行ったら良いのかについても、確立された手続や手法が未だ見当たらないのが現状であると言ってもよいだろう。

そこで、本稿では、筆者が関わった東京都台東区における指定管理者制度適用施設に対する第三者評価の取組を参考に、「指定管理者制度」における第三者評価の現状と課題に関して、具体的には①評価委員会の設置方式②評価委員会の委員構成③評価方法④行政評価システムとの連携、に関して若干の指摘を行ったものである。

1. はじめに

「指定管理者制度」は、地方自治体の議会の議決を経たうえでの「指定」という行政処分により、

公の施設の管理権限を、指定を受けた者に期間を定めて委任する制度である。2003年の地方自治法の一部改正により創設された。

従来のいわゆる「管理委託制度」では、管理受託者は公の施設の設置者である地方自治体との契約に基づき、具体的な管理の事務や業務の執行を行うが、当該公の施設の管理権限・責任は、設置者である地方自治体が引き続き有し、したがって、施設の利用承認等の処分に該当する使用許可は行うことができないとされていた。また、管理受託者となりうる者も、公共団体（土地改良区等）、公共的団体（農協、生協、自治会等）、地方自治体の出資法人に限定されていた。

一方、「指定管理者制度」は、公の施設の管理権限を指定管理者に委任して行わせるものとされ、指定管理者は、行政処分に該当する使用許可も行うことができるとともに、指定管理者の範囲についても特段の制約は設けられておらず、地方自治体の出資法人に該当しない民間事業者も議会の議決を経て指定管理者になることができる。また、設置者である地方自治体は管理権限の行使自体は行わず、設置者としての責任を果たす立場から、毎年度終了後、事業報告書を提出させ、これにより当該公の施設の目的に沿った利用をチェックするとともに、指定管理者の管理権限の行使について、必要に応じて指示等を行い、従わない場合等には指定の取消しなどを行うことができるものとされている。

このように、「指定管理者制度」は、公の施設の適正な管理を確保しつつ、民間等の能力を活用し、住民サービスの向上や行政コストの削減等を図るために導入された仕組みといえる。また、当該制度は、法的には制度の骨格しか定められておらず、すなわち、国の法令によるいわゆる「規律密度」が低い制度という点で分権時代にふさわしいものと言えようが、反面、運用如何によっては、地方自治体間の取組の差が生じやすい制度とも言える。つまり、各地方自治体の政策形成能力や政策法務能力等が試される制度と言える。

なお、各地方自治体は、2006年9月の法の導入期限までに、すべての公の施設について、指定管理者による管理とするか、直営とするかいずれかの選択を行ったところだが、「指定管理者制度」を導入した施設については、今後、その指定期限が到来するたびに新たに指定手続を行う必要がある。したがって、地方自治体は、今後もこれらの機会等に向けて、公の施設の管理運営主体のあり方を点検するとともに、指定手続の公平性・透明性を確保しつつ、当該制度の趣旨・目的を踏まえた活用を図っていかなければならない。

さて、「指定管理者制度」については、制度創設後間もないこともあり、その導入に際して様々な課題が指摘されているが、その中の一つに「モニタリング・評価」の問題がある。言うまでもなく、当該制度を有効に活用しつつ、地方自治体としての責任を適切に果たしていくためには、指定管理者制度適用施設（以下、『指定管理者施設』という。）に対する的確な「モニタリング・評価」を継続的に行っていく必要がある。そして、このような評価の客観性や中立性を確保する観点からは、指定管理者による自らの評価及び地方自治体の評価に加え、第三者による評価を行うことが望ましいとされる¹⁾。しかしながら、この点に関しては、多くの地方自治体において未だ十分な検討

がなされているとは言えず、したがって、どのように評価を行ったら良いのかについても、確立された手続や手法が未だ見当たらないのが現状であると言ってもよいだろう。

そこで、本稿では、筆者が関わった東京都台東区における指定管理者施設に対する第三者評価の取組を参考に、「指定管理者制度」における第三者評価の現状と課題に関して、具体的には①評価委員会の設置方式②評価委員会の委員構成③評価方法④行政評価システムとの連携、に関して若干の考察を行うこととする。

II. 台東区における第三者評価の取組

台東区における指定管理者施設に対する第三者評価の取組の概略を、以下に述べる。

1. 指定管理者制度の導入状況

台東区では、2003年9月の「指定管理者制度」の施行を受け、2004年12月「台東区指定管理者制度適用に係る指針」、2005年1月「台東区公の施設への指定管理者制度の適用方針」、2005年7月「台東区指定管理者制度運用ガイドライン」を策定し、これらの指針等に基づき、公の施設への「指定管理者制度」の導入を行った。

2006年9月現在、57施設に「指定管理者制度」を導入している（図表1）。

[図表1]

指定管理者制度適用施設	施設数	指定管理者
公会堂	1	財団法人 台東区芸術文化財団
児童館	7	社会福祉法人 台東区社会福祉事業団
乳児保育園	1	社会福祉法人 康保会
母子生活支援施設	1	社会福祉法人 愛隣団
産業研修センター	1	財団法人 台東区産業振興事業団
老人保健施設	1	社会福祉法人 台東区社会福祉事業団
老人福祉センター、老人福祉館	4	社会福祉法人 台東区社会福祉事業団
特別養護老人ホーム	5	台東区社会福祉事業団(3施設)、社会福祉法人 聖風会、社会福祉法人 東京援護協会
在宅介護支援センター	6	台東区社会福祉事業団(3施設)、聖風会(1施設)、東京援護協会(2施設)
在宅サービスセンター、デイホーム	9	台東区社会福祉事業団(6施設)、聖風会(1施設)、東京援護協会(2施設)
軽費老人ホーム	1	社会福祉法人 台東区社会福祉事業団
身体障害者生活ホーム	1	社会福祉法人 台東つばさ福祉会
文化施設	5	財団法人 台東区芸術文化財団

リバーサイドスポーツセンター各施設	7	財団法人 台東区芸術文化財団
少年自然の家	1	株式会社 フードサービスシンプ
社会教育センター、社会教育館、 清島温水プール	6	株式会社 山武
	57	

(注) 網掛けの施設は選定に際して公募を行ったもの。なお、上記施設の指定期間は、3年又は5年となっている。(出典：台東区資料)

2. 指定管理者施設に対する第三者評価の取組の概略

(1) 指定管理者施設管理評価委員会の設置

台東区では、区議会の要請を踏まえ、指定管理者施設の管理の状況、内容等について評価を行い、その評価結果を区議会に報告することを、区政策会議（区長以下主要部長から構成）において決定し、2006年6月に、この評価を実施する機関として、指定管理者施設管理評価委員会（以下、『委員会』という。）を設置した。

なお、この場合の指定管理者施設の管理評価とは、当該施設が、公の施設としての目的を全うしつつ、サービスの向上と経費等の縮減という「指定管理者制度」の目的を達成しているかどうかを評価するものであり、具体的には、区と指定管理者との間で締結した協定等を遵守して、適正に施設の管理を行っているか、経営努力によりサービスの向上と経費等の縮減を実現しているかどうかを確認するもの、と定義されている。

委員会は、このような評価を、客観的かつ公平・公正に行うための組織として、学識経験者、財務専門家、各分野に識見のある区民、区行政職員で構成され、さらに、区の施設所管部課が委員会の下の部会に位置付けられている（図表2）。

(2) 評価方法の概略

台東区における指定管理者施設に対する評価方法の概略は、以下のとおりである。

まず、一次評価として、全ての指定管理者施設を対象に、委員会部会（所管部課）が、指定管理者の施設管理状況について、指定管理者の作成した事業報告書等を踏まえて、各々の施設毎に施設管理評価シート（図表3の例）を作成する（6月以降）。

次に、二次評価として、この評価シートについて、企画課、財政課、人事課、総務課、経営改革担当の五課で構成する幹事会（事務局）が、所管課ヒアリングを行い、評価内容を調整し、決定する。

そして、このように作成された評価シートをもとに、委員会が、所管課ヒアリング、代表的な施設への視察調査を行い（7～8月）、これら視察を行った施設を中心に、問題点・課題の指摘、提案等を行う（9月）。

これら評価シートによる評価結果と委員会の意見は、施設管理の状況と改善の方向性として報告書に取りまとめられ、区議会に報告される（10月）。そして、区議会での意見を踏まえ、より良

[図表2]

指定管理者施設管理評価委員会

(1) 委員長	学識経験者(1名)
(2) 副委員長	財務専門家(1名)
(3) 区民委員	各分野 (6名)
(4) 行政委員	企画財政部長、総務部長
10名	

幹事会

(1) 企画課長	(4) 総務課長
(2) 財政課長	(5) 人事課長
(3) 経営改革担当課長	

評価委員会 部会

(1) 所管部長(部会長)
(2) 所管部庶務担当課長
(3) 所管課長
(4) 経営改革担当課長

文化部会 朝倉彫塑館、下町風俗資料館、一葉記念館 旧東京音楽学校奏楽堂、書道博物館
--

区民・子育て部会 浅草公会堂、児童館(7か所)、東上野乳児保 育園、母子生活支援施設さくら荘

保健・福祉部会 特養浅草、谷中、三ノ輪、台東、蔵前 老人福祉センター、老人福祉館(3か所) 老人保健施設千束 フロム千束 ケアハウス松が谷 在宅サービスセンター(テイルムを含め9か所) 在宅介護支援センター(7か所)
--

産業部会 産業研修センター

教育・生涯学習部会 社会教育センター、社会教育館(4か所)、 清島温水プール 少年自然の家 霧が峰学園 リバーサイドスポーツセンター

(出典：台東区資料)

い施設管理に向けての必要な改善措置を講じるものである。

(3) 施設管理評価シートの作成方法

評価シートは、指定管理者が区と締結した協定等に基づき、どのような施設管理を行っているかについて、区が評価したものである。評価シートは、表面が施設の状況を整理したページで、指定管理者の概要、施設の概要、事業の概要・自主事業、施設の稼動状況、予算決算の推移を示す。裏面が評価を行うページで、評価項目、評価、課題への対応を示す。

以下、評価シートにおける評価プロセスの概略を述べる。

まず、評価の観点として、次の4項目を設定し、これらを基に総合評価を行う。

① 施設によるサービス提供

施設そのものを区民に提供することで、協定等で定めるサービスが実施できているかを評価するものである。たとえば、会議室ホールの貸出、スポーツ施設の貸出、博物館の通常展示などである。

② 事業

施設を利用して区民に提供している事業サービスについて、協定等で定める内容が実施できているかを評価するものである。たとえば、福祉施設におけるケアサービス、講座・講習会の実施、特別展示などである。施設で実施される事業には、区が委託する事業と、指定管理者が施設を利用して、自身の企画立案により実施する自主事業とがある。

③ 施設の管理

施設自体の保守管理、修繕や、震災等への対応等を評価するものである。

④ 歳入歳出

協定における収支計画等に沿っているか、経費等の縮減はできているかなどを評価するものである。

⑤ 総合評価

評価の観点①～④を踏まえて、総合評価を行う。そして、課題等に対して、対応策を示す。

評価の観点には、以下の評価項目（全29項目）を設定し、各々1～5点で採点する（但し、施設の性格等により該当しない項目については非該当とし、採点は行わない。）

① 施設によるサービス提供（8項目）

○利用時間等の遵守○施設提供のための適正な人員配置○設備・備品の貸出○利用者の安全確保○利用承認・案内等の対応と接遇○苦情等への対応と報告○緊急体制・マニュアル・研修・実際の対応○利用実績

② 事業（8項目）

○施設の目的に沿ってサービスを提供できているか○事業実施のための適正な人員配置○情報提供・接遇○利用者数等の目標達成○自主事業はサービス向上に役立ったか○自主事業の利用実績○苦情等への対応と報告○緊急体制・マニュアル・研修・実際の対応

③ 施設の管理（10項目）

○建物保守管理・設備機器安全確認○個人情報保護○備品の管理○清掃・警備・衛生管理○指定管理者が行う修繕○省エネ・省資源・環境配慮○業務の外部委託○震災等への対応○関係団体・地域との連絡調整○管理記録

④ 歳入・歳出（3項目）

○管理経費等の縮減、縮減努力○事業経費見直しによる収支改善努力○利用者増等による収支改善努力

さらに、各評価項目の採点の参考とするために、判断基準（図表4）を設定している。

各評価の観点にかかる評価は、評価項目ごとの評価（1～5点）をもとに、【A＋：優良】（協定等の遵守に加えて、経営努力によるプラスアルファのサービス提供、経費等の縮減、利用者数の顕著な増加等の実績を上げた場合）、【A：妥当】（協定等の内容を誠実に遵守し、協定等に定めるサービス水準、経費、利用者数等の目標を達成している場合）、【A－：課題あり】（協定等の内容を遵守し、協定等に定めるサービス水準、経費、利用者数等の目標を達成しているが、一部に課題がある場合）、【B：要改善】（一部、協定等の遵守ができていない、又は、協定等は遵守しているが、不測の事態等により、目標に達していないなどの場合）とする。具体的には、次のような基準による。

評価の観点毎の評価項目	評価の観点の評価
5が過半数 残りも3以上	A＋
すべて3以上	A
2、1が含まれる	A－
2、1が過半数含まれる	B

例えば、①施設によるサービス提供における8評価項目の各評価が、5が過半数で残りも3以上の場合は、①はA＋の評価となる。

最後に、⑤総合評価については、次のような基準による。

評価の観点①～④の評価	⑤総合評価
①～④に複数のA+があり、残りもA	A+
すべてA	A
A-が含まれる	A-
Bが含まれる	B

この場合、【A：妥当】が標準であり、基本的には、この評価を受けることで、問題なく施設管理がなされていることになる。【A+：優良】の場合は、サービスの向上と経費等の縮減のバランスの取れた実現という「指定管理者制度」の目的に則った優れた成果となる。【A-：課題あり】の場合は、協定通り業務を実施しており、その実績もおおむね良好であるが、一部に課題がある場合であり、課題への迅速な対応、改善を図っていく必要がある。【B：要改善】は、通常、協定等を遵守していれば生じにくい状態ではあるが、さまざまな事情によってそのような状況が生じている場合、すみやかに改善措置等が講じられる必要がある。

〔図表3〕 東京都台東区立旧東京音楽学校奏楽堂の例（抄）

指定管理者施設管理評価シート（H18）

		部	企画財政部	課	文化振興課
施設名	東京都台東区立旧東京音楽学校奏楽堂	指定管理者の名称	(財)台東区芸術文化財団		
1. 指定管理者の概要（業務内容、指定管理者施設、経営の状況）					
【概要】	芸術文化・スポーツの一層の向上に資する各種事業を行い、区民の自主的な活動を促進し、もって豊かな区民生活の向上と地域の発展に寄与することを目的に、平成11年4月1日に設立。				
【所在地】	台東区下谷1-2-11				
【業務内容】	芸術文化、区民文化、スポーツ文化に関する事業の実施。 芸術・文化・スポーツ施設の管理運営 管理施設 文化施設（5）、スポーツ施設（7）、その他施設（浅草公会堂）				
【経営の状況】	17年度決算 歳入 1,315,036,034 歳出 1,192,502,811 収支差額 122,533,223				
2. 施設の概要（施設の所在地・規模等、施設によるサービス提供の概要・特徴、入所者数・対象者数等）					
【所在地】	台東区上野公園8-43				
【開設】	昭和62年10月2日				
【施設概要】	延べ床面積 1,851.39㎡ 木造地上2階地下1階（一部RC） 資料展示室、楽屋控え室、楽屋、練習室、倉庫、パイプオルガン機械室・倉庫、ステージホール、ホワイエ、鑑賞室、応接室、資料整理室、資料保管室、管理室、発電機室など				
【職員数】	7名 固有職員(1) 派遣職員(2) 嘱託員(3) 財団嘱託員(1)				
【サービス提供の概要】	施設の公開、ホール等の貸出 資料の収集				
【特徴】	施設が国の重要文化財に指定されているため、建物の有する歴史的、文化的価値を認識し、適切な保存を行う。				

3. 事業の概要、自主事業（事業によるサービス提供の概要・特徴、事業の目標(利用者数等)、自主事業）													
【事業の概要】	奏楽堂の施設の公開、ホール、練習室及びパイプオルガンの使用に関する事務。 音楽に関する資料の収集、保管及び展示事務。 施設、付帯設備及び物品の保全・調整、施設内の清潔整とん・その他環境整備などの事業 施設使用料徴収などの事業												
【自主事業】	施設特別展、日本歌曲コンクール、文化コンサート												
4. 施設の稼動状況（利用実績（利用者数等）、目標値と実績値の比較、施設管理、トラブル事例等）													
【目標】	入館者数30,000人 施設稼働率 ホール80% 練習室30%												
【利用実績】													
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>16年度</th> <th>17年度</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>入館者数(人)</td> <td>28,826</td> <td>27,568</td> </tr> <tr> <td>ホール稼働率(%)</td> <td>78.2</td> <td>84.4</td> </tr> <tr> <td>練習室稼働率(%)</td> <td>24.8</td> <td>46.4</td> </tr> </tbody> </table>		16年度	17年度	入館者数(人)	28,826	27,568	ホール稼働率(%)	78.2	84.4	練習室稼働率(%)	24.8	46.4
	16年度	17年度											
入館者数(人)	28,826	27,568											
ホール稼働率(%)	78.2	84.4											
練習室稼働率(%)	24.8	46.4											
※参考 平成17年度自主事業													
施設特別展 (11/1～11/27)	期間中入館者 2,404人 特別展レクチャーコンサート 319人												
日本歌曲コンクール	コンクール応募者 歌唱部門188人 作曲部門54人 入場者 一次予選568人、二次予選252人、本選289人、入賞記念コンサート271人												
文化コンサート	定期コンサート（計59回）入場者12,848人(上記の表の入館者数に含まれる) デビューコンサート（計3回）入場者 559人 N響メンバーによる演奏会（計2回）入場者 588人 バロックシリーズ（計3回）入場者 649人												
5. 予算決算の推移（省略）													
6. 評価項目													
①施設によるサービス提供													
(1)利用時間等の遵守[3]、(2)施設提供のための適正な人員配置[3]、(3)設備・備品の貸出[3]、(4)利用者の安全確保[2]、(5)利用承認、案内等の対応と接遇[3]、(6)苦情等への対応と報告[3]、(7)緊急体制・マニュアル・研修・実際の対応[3]、(8)利用実績[3]													
【標準8項目、本施設は8項目を評価】													
②事業													
(1)施設の目的に沿ってサービスを提供できているか[3]、(2)事業実施のための適正な人員配置[3]、(3)情報提供・接遇[3]、(4)利用者数等の目標達成[3]、(5)自主事業はサービス向上に役立ったか[3]、(6)自主事業の利用実績[3]、(7)苦情等への対応と報告[3]、(8)緊急体制・マニュアル・研修・実際の対応[3]													
【標準8項目、本施設は8項目を評価】													
③施設の管理													
(1)建物保守管理・設備機器安全確認[3]、(2)個人情報保護[3]、(3)備品の管理[3]、(4)清掃・警備・衛生管理[3]、(5)指定管理者が行う修繕[3]、(6)省エネ・省資源・環境配慮[3]、(7)業務の外部委託[3]、(8)震災等への対応[3]、(9)関係団体・地域との連絡調整[3]、(10)管理記録[3]													
【標準10項目、本施設10項目を評価】													
④歳入歳出													
(1)管理経費等の縮減、縮減努力[3]、(2)事業経費見直しによる収支改善努力[3]、(3)利用者増等による収支改善努力[3]													
【標準3項目、本施設は3項目を評価】													

7. 評 価		
(略)		
評価の観点	評 価	課 題 等
①施設によるサービス提供	A-	概ね管理の基準に沿ったサービス提供がなされている。緊急対応マニュアルを整備・充実する必要がある。
②事業(区の事業、自主事業)	A	管理運営に関する事業は、円滑に実施されている。
③施設の管理 (補修、緊急対応等)	A	備品及び物品の管理は適切になされており、補修についてもその都度区に連絡が入っている。また、軽微な修繕については、協定書に則し、管理運営費で対応している。
④歳入歳出	A	現状では妥当である。今後はさらに経費の削減に努め、効率的な運営を行うよう指示していく。
⑤総合評価	A-	業務は円滑に実施されており、指定管理者の施設管理は概ね適切である。
8. 課題への対応		
施設管理は概ね適切である。緊急対応マニュアルを整備・充実していく。		

(出典：台東区資料)

[図表4] 18年度施設管理評価シート 評価項目毎の判断基準(抄)

評価の観点	評価項目		判断基準
1. 施設によるサービス提供	(1)利用時間等の遵守	利用時間、利用日、利用期間が遵守されているか。	①利用時間が遵守されている。 ②利用日が遵守されている。 ③利用期間が遵守されている。
	(2)施設提供のための適正な人員配置	施設提供のため、適正な人員配置が行われているか。	①法令等に配置基準が定められているが、基準を満たしている。 ②協定で定めた人的サービスを、問題なく提供している。 ③区、又は他区の類似施設等と比較して人員配置が過剰、過少ではない。
	(3)設備・備品の貸出	利用者への設備・備品の提供・貸出は適切か。	①利用者への設備・備品の提供・貸出について、問題が生じていない。 ②提供・貸出について、区民から多くの苦情を受けていない。 ③利用者への施設サービスについて、第三者評価や満足度調査でよい評価を得た。
	(4)利用者の安全確保	利用者の安全確保は適切か。	①利用者の安全確保対策を徹底している。 ②利用者の安全確保マニュアルを作成し、職員に徹底指導している。 ③安全確保について区に定期的に報告するとともに、区や第三者の確認を定期的に受けている。
	(5)利用承認、案内等の対応と接遇	利用の承認、案内等の対応は適切、迅速か。また、接遇(言葉遣い、態度、服装等)は適切か。	①利用の承認、案内等の業務について、適切、迅速である。 ②業務について、研修等を実施している。 ③言葉遣い、態度、服装等の接遇について、適切である。 ④接遇について、研修等を実施している。 ⑤業務や接遇について、区民から多くの苦情を受けていない。

指定管理者制度における第三者評価の現状と課題

	(6)苦情等への対応と報告	苦情等に迅速かつ適切に対応しているか。また、迅速に区に報告されているか。	①苦情について、緊急対応と中長期的対応が適切になされている。 ②苦情について、日報、週報、月報等のかたちで管理者の決裁のなされた書類が区に提出されている。 ③意見箱の設置など、区民の声を現場で聴取する取り組みがなされている。 ④所管が把握した苦情などの情報と、現場からの報告に食い違いがない。
	(7)緊急体制・マニュアル・研修・実際の対応	緊急時に備えて、体制、対応マニュアル、研修・訓練等は適切になされているか。また、実際に緊急事態が発生した場合の対応は適切だったか。	①緊急時に迅速に対応できるように、責任者、組織が整備されている。 ②緊急時に、区に迅速に連絡・報告し、指示を受けるための連絡網ができています。 ③現場で即応した後に区に報告する事項と、区に指示を仰いで対応する事項とが明確になっている。 ④職員の対応マニュアルがあり、研修・訓練が定期的実施されている。 ⑤実際に事故等が発生したが、適切に対応できた。
	(8)利用実績	施設の利用実績が、目標値を達成しているか、又は、近年の実績や、類似施設等と比較して妥当であるか。	①施設の入場者・貸出等の利用実績が、区が定めた目標値を達成している。 ②施設の利用実績が、近年の実績と比較して妥当である。 ③施設の利用実績が、類似施設と比較して妥当である。
2. 事業(区の事業、自主事業)	(略)		
3. 施設の管理	(略)		
4. 歳入歳出	(1)管理経費等の縮減、縮減努力	管理経費等は縮減されているか。縮減に向けての努力がなされているか。	①管理経費等が縮減されている。 ②管理経費を縮減する努力がなされている。
	(2)事業経費見直しによる収支改善努力	ニーズの減った事業の縮小廃止や転換、実施方法の改善など事業経費の見直しによる収支改善の努力がなされているか。	①区民のニーズの減った事業を、適切に縮小廃止している。 ②経費がかかるが効果の上まらない事業を、より効率的な事業に切替えている。 ③事業の実施方法を見直し、より効率的な方法に改めている。
	(3)利用者増等による収支改善努力	利用者増など収入増による収支改善の努力がなされているか。	①利用者増などの努力がなされている。 ②利用料金制の適正な運用などの努力が行われている。 ③新規の収入源の開拓などの努力が行われている。

(出典：台東区資料)

(4) 評価結果の概略

2006年度(18年度)の評価結果は、以下の8施設が総合評価【A-：課題あり】であり、その他の施設はすべて【A：妥当】という結果になった。

東上野乳児保育園、産業研修センター、特別養護老人ホーム蔵前、下町風俗資料館、一葉記念館、朝倉彫塑館、旧東京音楽学校奏楽堂、書道博物館

また、委員会は、今年度の評価の取組を踏まえ、評価方法等の改善など、次年度の評価に向けての課題の整理を行った。委員会意見と区から示された対応方針については、次表（図表5）のとおりである。

〔図表5〕 次年度の評価にかかる委員会意見と区の対応方針について

委員会意見	対応方針
<p>○今後、判断基準をできる限り明確にしていくことが不可欠である。客観的かつ可能な限り定量的な物差しを開発し、評価に使用しうる現状値等の基礎データの蓄積を図っていかねばならない。例えば、施設の入館者数、利用者数など、目標値をできる限り設定すべきである。評価の基準が明確に設定されていなければ、評価はできない。費用対効果についても同様である。大前提として、個々のサービス水準を具体的に取り決める必要があるが、その点についても改善が必要である。</p>	<p>○判断基準について できる限り、客観的な判断基準の設定が必要であるので、所管課における検討と、事務局における検討・情報収集を同時に行い、今年度中に結果を取りまとめ、次年度については、当初よりその判断基準を採用したい。</p> <p>○費用対効果について 所管及び事務局において、サービス水準の設定を進める。サービス水準設定については各種計画等と、適宜、整合を図っていく。</p>
<p>○財務について、各分野、各施設での目標を設定すべきである。サービス水準とのバランスでコストの適否は判断しなければならない。</p>	<p>○財務の目標設定について 財務については、平成17年度決算の分析をあらためて行い、その分析のもと、目標の設定を検討する。</p>
<p>○評価には、利用者の声がどうかといった視点が重要である。各施設においてできる限り利用者の声を聞く仕組みを設けるべきである。次年度は、それらを踏まえて、評価の確度を高めることが必要である。</p>	<p>○利用者の声を聞く仕組みについて 大変重要な事項であるが、各施設ごとに違いがあるので、共通の仕組みを検討し、出来る限り、すみやかに導入したい。</p>
<p>○一次評価（所管における評価シートの作成）、二次評価（事務局による評価シートの精査・調整）のレベルアップが必要である。</p>	<p>○評価のレベルアップについて 今年度はシート作成で手一杯だった感がある。記載内容について、所管とよく協議するとともに、ヒアリング・実査にて確認することが評価のレベルアップにつながると思っている。次年度は、ヒアリング・実査の充実を図りたい。</p>
<p>○横断的なテーマ（例えば「安全性の確保」など）をいくつか選んで、重点的に評価するというような方法も考えられる。いずれにしても、すべての施設を単年度に詳細に外部評価するのは難しいので、何らかの絞込み・評価の重点化が必要である。</p>	<p>○評価の重点化について 次年度の評価では、委員会で対応可能な中で、より効果的な評価を行うための重点的なテーマを設定できるかどうか、また、設定をした場合の評価への影響等について検討する。</p>
<p>○施設を年一回の視察調査等で詳細に評価するのは難しい。例えば、事業実施の有無など、時期によって違いがありうる。改善が必要か。</p>	<p>○視察調査の時期について 施設の視察の時期、回数は、かねてよりの課題である。来年度の評価のあり方、テーマ等の検討を急ぎ、その結論と、各委員のご意見を受けて、視察の方針をまとめたい。</p>

<p>○評価は基本的には厳しく行う必要があるが、よくやっている団体に対しては、プラス評価をしてあげることも必要である。</p>	<p>○プラス評価について 今回の議会報告でも指摘を受けている。たとえば、区民の声をよく聞き対応しているなどの実態を踏まえて、的確なプラス評価を行えるよう、評価方法について、再度検討したい。</p>
---	---

(出典：台東区資料)

Ⅲ. 考察 ～台東区の実践を参考に～

以下、台東区における指定管理者施設に対する第三者評価の取組を参考に、「指定管理者制度」における第三者評価の現状と課題に関して、若干の指摘を行う。

1. 評価委員会の設置方式について

台東区の場合、全施設を評価する委員会を一つ設置する、単一委員会方式を採用している。一方、神戸市²⁾のように、指定管理者の選定段階において、所管部局毎に選定委員会（外部委員を含む。）を設置し、当該各選定委員会が引き続き評価も行うといった、複数委員会方式（選定委員会活用型）も見られる。

台東区の場合は、前述のとおり（図表1）、公募で指定管理者を選定した施設が少数であり、公募に拠らない場合は、そもそもこのような選定委員会を設置しなかったため、新たに単一の委員会を設置したのだが、この方式の場合、委員会意見（図表5）にもあるように、施設数が多い場合に、単年度に全施設の評価を外部委員主体の委員会で、しかも限られた人数にて的確に行うのは、時間的制約と作業量の面から、不可能とまでは言わないが相当大変であり、台東区の場合も、今回の委員会評価は、各委員が分担して視察調査を行った代表的な施設を中心に、具体的な問題点の指摘、提案等を行ったものである³⁾。つまり、一次・二次評価（内部評価）により作成された全評価シートの各評価（A＋・A・A－・B）の妥当性判断までは、残念ながら十分には行うことができなかったというのが実情である。次年度において、評価シートの各評価の妥当性判断を委員会が的確に行うためには、委員による書面審査や所管課ヒアリング・視察調査の時間を大幅に増やして、すなわち外部委員を拘束する時間を大幅に増やして対応するか、若しくは、委員会評価の対象（施設・評価項目等）の重点化・絞り込みなどの何らかの措置が必要となろう。

一方、複数委員会方式の場合は、一委員会あたりの施設数が限られるため（もちろん全体の施設数にもよるが）作業量の面からしても利点がある。さらに、選定委員会活用型の場合は、選定段階の経緯等を熟知した委員が評価も行うこととなるため、精度の高い評価が期待できるのではないだろうか。但し、懸念材料としては、この方式の場合、基本的に所管部局毎に委員会が設置されることになるであろうから、企画・財政部局のチェックが省略されてしまうと、結果的に評価が甘くなってしまう危険性もあろう。このため、当然のことながら、各委員会における客観性の高い、的確な

評価が不可欠となろう。

2. 評価委員会の委員構成について

台東区の場合、外部委員（8人）と区行政職員（部長級2人）による「区民・専門家・行政職員混合型」の委員会となっている。外部委員は、学識経験者と公認会計士がそれぞれ1人ずつ、また、各分野に精通している区民委員6人という構成である（図表2）。

事務局は基本的に企画財政部であり、また、企画財政部長の委員会における発言等からも、事務局としては効率性の観点からの委員会評価、つまり経費等の縮減に繋がる評価を大いに期待していたものと思われる。しかしながら、委員間の役割分担として、効率性の観点からの評価については主に公認会計士が担当し、区民委員は、これまでの経歴等から、サービスの向上の観点からの評価を主に担当することとなったため、報告書上は財政負担の増える可能性のある指摘事項も目立つ結果となった。もとより、「指定管理者制度」は、経費等の縮減のみを目的とした制度ではないが、委員会がこのような期待にも十分に応えられるよう、行政としては、委員構成の在り方についてもあらかじめよく吟味する必要があるだろう。

3. 評価方法について

指定管理者施設に対するモニタリングとしては、次の3段階があると指摘されている⁴⁾。第一段階としては、指定管理者自身による自己モニタリングがある。指定管理者は、毎年度終了後、管理する公の施設の管理業務に関し、事業報告書を作成し、地方自治体に提出しなければならないとされている（地方自治法244条の2・7項）。したがって、少なくとも事業報告書を作成するために必要な自己点検を、指定管理者は日常的に実施しておく必要がある。第二段階としては、地方自治体によるモニタリングがある。なお、地方自治体は、事業報告書の提出を受けるのみならず、施設管理の適正を期すため、指定管理者に対して、随時、管理業務・経理の状況に関し報告を求め、実地調査や必要な指示を行うことができるとされている（地方自治法244条の2・10項）。第三段階としては、第三者による定期的なモニタリングがある。具体的には、学識経験者等による外部評価などを指す。

台東区の場合、法に基づき、各指定管理者から事業報告書の提出を受け、それらを踏まえて、一次評価として、委員会部会（所管部課）が各々の施設毎に評価シートを作成した。次に、二次評価として、この評価シートについて、企画課、財政課、人事課、総務課、経営改革担当の五課で構成する幹事会（事務局）が、所管課ヒアリングを行い、評価内容を調整し、決定した。ここまでの、上記第二段階に該当するものと言える。そして、第三段階として、このように作成された評価シートをもとに、委員会が、所管課ヒアリング、代表的な施設への視察調査を行い、これら視察を行った施設を中心に、問題点・課題の指摘、提案等を行った。これら評価シートによる評価結果と委員会の意見は、施設管理の状況と改善の方向性として報告書に取りまとめられ、区議会に報告される

とともに、区ホームページ等でも公表されている⁵⁾。

このような評価のプロセスにおいて、台東区の場合、次のような課題（図表5）が指摘されている。まず、一次評価と二次評価の精度の問題である。今回は初めての取組ということもあり、評価の仕組みづくりに時間がかかり、一次・二次評価をしっかりと行うのに十分な時間が確保できなかった感がある。

次に、評価に使用する指標（目標値等）の開発・設定とそれらにかかる各種データ（現状値等）の蓄積が十分ではないという点である。評価に際しては判断基準（図表4）を作成し、これらを踏まえた評価を行っているが、委員会が判断基準の各項目に対応する評価の具体的な根拠（データ等）の提示を求めたところ、根拠が明確に示されたものは少なく、どうも根拠が曖昧なまま一次・二次評価が行われているのではないかと、という実態が垣間見られた。これは、そもそも公の施設に関する数値化された情報等の蓄積が、行政側及び管理者側に十分ではなく、また、台東区の場合、現段階においては公募施設数が少なく、多くの施設は、従前の管理委託先であった区の外郭団体を指定管理者としていること等から、管理業務の具体的な水準等を詳細に定めるべき協定書や業務水準書等が、作成されていないか、又は、記述が一般的・抽象的な内容に止まっているケースが多いことに大きな要因があるように思われる。すなわち、公募が行われず、外郭団体が従前のまま管理者となっている場合、公募が行われる場合には必須となる管理業務の具体的な水準等の詳細を定めた仕様書や応募者側から示される詳細な企画書等が存在せず、したがって、本来評価の第一の指標となるべき管理業務水準等の設定そのものが曖昧な状態になっているようなのである。この点に関しては、「モニタリング・評価の段階になってから、それに用いる指標を検討するようなことは、指定管理者による運営の安定性を確保するためにも避ける必要がある」との指摘⁶⁾もあるが、まずは必要な指標の開発・データの蓄積等に早急に取り掛かるとともに、少なくとも、公募によらず外郭団体が指定管理者となっている場合には、協定の改定等、若しくは、現行の協定内容の細目を定める覚書等を取り交わすなどして、可能な限り、管理業務水準等にかかる数値目標等を早急に設定すべきであろう。

さらに、これに関連して、多くの施設で利用者の満足度調査等が行われておらず、利用者の声の反映システムの整備が急がれることも明らかになったことを申し添えておく。

4. 行政評価システムとの連携について

台東区には、当委員会の設置以前から、区施策全般にわたる行政評価に関して「台東区外部評価委員会」が設置されている（2005年6月設置）。こちらは、委員10人（大学教授7人、区民2人、公認会計士1人）から構成される「区民・専門家混合型」の委員会である。外部評価の実施手順としては、まず、区が長期総合計画の全74施策の自己評価を行う。次に、委員会において、これらの施策の中から当該年度に外部評価を行う施策を選定（2006年度は13施策）し、これらについてそれぞれ担当委員を決め、担当委員は区の自己評価結果とそれに関連する提供資料等に基づき、

個別に外部評価を実施する。これらの外部評価結果については、各担当委員から委員会に報告され、意見交換と調整が図られた後、外部評価報告書として取りまとめられ、区長に答申される。なお、外部評価報告書は、区議会に報告され、区ホームページ等でも公表されている⁷⁾。区は外部評価結果への対応方針を施策単位に取りまとめ、委員会に報告するとともに、施策内容の改善、予算編成等への反映を行う。

これら両委員会の作業スケジュールはほぼ同じであり、同時並行でそれぞれが評価を行っていくことになっている。なお、両委員会のメンバーの重複は筆者を含めて2人であるが、本年度は、スケジュールの関係上、両委員会の評価の連携はなかなか十分にはできなかったというのが実情である。とはいえ、基本的には、各施策の内数に指定管理者施設の事業等が含まれていることから、本来、指定管理者施設の評価が先で、それらを参考にしながら、外部評価委員会で施策評価を行うのが理想的ではあろう。このようなリンケージが果たして時間的・物理的に可能かどうか、可能にするにはどのような工夫があるのか、よく検討する必要がある。いずれにしても、次年度以降の検討課題である。

IV. 終わりに

本稿は、あくまでも台東区の一事例からの試論に過ぎず、したがって、今後、同様の視点での更なる調査・研究が必要不可欠であることは言うまでもない。ただ、本稿で特に指摘しておきたいことは、公募が行われず、さらに従来の管理委託先であった外郭団体を指定管理者に選定している場合、管理業務水準等のノルマが曖昧にしか設定されず、したがって、地方自治体や第三者による指定管理者施設の評価が的確に行われない（行えない）可能性が結構高いのではないかということである。公表されている調査結果等⁸⁾から、公募を行わず指定管理者を選定した事例は全国においてかなりの数にのぼるようである。そのような施設の評価が果たして今後の確に行われていくのかどうか、注視していく必要がある。

また、今回、台東区のような取組に関与してあらためて感じたことは、時代が変わり、行政と外郭団体の間もこれまでのような馴れ合いの不透明な関係では済まされなくなってきていることを、行政も外郭団体職員もよくよく考え直さなければならない、ということである。誤解の無いように言うておくと、一概に外郭団体は指定管理者にふさわしくないということをここで言うつもりは毛頭ない。ただ、両者の間において、「分離の規範」とでも言うべき緊張関係が今まで以上に必要であり、また、「指定管理者制度」を通じた競争にさらされることにより、職員がこれまでの仕事のやり方を問い直す良い機会としなければならないということである。

さて、指定管理者施設の評価は、全国的にみてもこれからという状況にあり、今後しばらくは試行錯誤をしながらの作業が続くものと思われる。しかしながら、先に指摘したとおり、法の導入期限を経過し既に指定管理者の指定が行われた現時点においては、当面、この制度を生かすも殺すも、

このような「モニタリング・評価」の取組を如何に継続して的確に行っていくかにかかっていると、いっても過言ではないだろう。この点に関しては、法制度の中に地方自治体（設立団体）の長による中期目標の設定や業務の実績に関する評価システム（例えば「地方独立行政法人評価委員会」の設置等）が組み込まれている「地方独立行政法人制度」とは異なり、「指定管理者制度」では、基本的に「モニタリング・評価」の取組をどのように行っていくのかについては各地方自治体の裁量事項となっている。つまり、自治体間の取組の差が生じやすいものと言える。その点、台東区の取組は、いろいろと課題はあるものの、いち早くこのような第三者評価の取組を始めたことについては、積極的に評価して良い。まずは、取組を始めることが肝要であり、問題があれば試行錯誤をしながらも少しずつ改善していけば良いのだろう。また、このような取組を行うことで、外郭団体を含む指定管理者と行政との間に適度な緊張関係を醸成することができれば、それが、さらなるサービスの改善等につながっていく契機ともなりうるであろう。

（おいぬま ゆたか・高崎経済大学地域政策学部教授）

〔註〕

- 1) 指定管理者事例研究会報告書「指定管理者制度導入施設の評価について」（2006.3）P66
「評価の客観性や中立性を確保する観点からは、指定管理者による自らの評価及び地方公共団体の評価に加え、可能であれば、施設に利害関係を有さない第三者機関により評価を行うことが望ましい。」
<http://www.pficenter.jp/goannai/pdf/h17siteikanrihoukoku.pdf>
- 2) <http://www.city.kobe.jp/cityoffice/09/021/gyoukaku/shiteikanri/hyoka.html>
各局に設置している指定管理者選定委員会において、利用者満足度調査の結果及び苦情とその対応に対する評価を行っている。さらに、公募施設では、運営実績（管理実施状況、利用状況、収支状況など）について、指定管理者からの提案内容の達成度、そして過去の運営実績との比較なども踏まえた総合的な評価を行っている（5段階評価）。
- 3) 例えば、書道博物館については、「貴重な収蔵品が多くあるが、一日あたりの入場者が少なすぎる。他館と共通のチケットやパンフレットなどに当館への案内を掲載するなど、多くの方に来ていただけるよう、工夫してほしい。他館のパンフレットの空きスペースに施設案内を入れるだけでも効果がある。文物のデータベースをつくるべきである。貴重な文物が多数あるので、セキュリティ対策を高めてほしい。」など。
- 4) 小野由理「指定管理者制度におけるモニタリング事業の実例1」『指定管理』2006.9・10月（株）春陽舎P21～22
- 5) <http://www.city.taito.tokyo.jp/index/000013/036370.html>
- 6) 荒川潤・左近靖博「指定管理者制度における適正なモニタリング・評価手法のあり方」『地域政策研究』第31号（財）地方自治研究機構（2005.6）P46
なお、同論文（P46）では『「仕様書」「協定書」では、指定管理者により「提供されるべきサービスの水準」を客観的かつ可能な限り定量的な指標で明確に規定する必要がある。』との指摘もなされている。
- 7) http://www.city.taito.tokyo.jp/kikaku/gyoseihyoka_head/gyoseihyoka18/topparts/gaibuhyoka18.pdf
- 8) 例えば、総務省が行った『公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果』（調査時点 2006.9.2）では、公募により候補者を募集した施設は、都道府県で3,625（51.2%）、指定都市で2,704（48.8%）、市区町村で11,584（23.7%）に止まっており、一方、従前の管理委託者を公募の方法によることなく選定した施設は、都道府県で3,353、指定都市で2,270、市区町村で32,286となっている。

〔参考文献〕 紙幅の関係上、主なもののみ以下に掲げる。

- ・武藤博己 編 『自治体行政の「市場化」—行革と指定管理者』2006 公人社
- ・出井信夫＝吉原康和 著 「最新事例 指定管理者制度の現場」2006 学陽書房
- ・三橋良士明・榊原秀訓 編著 「行政民間化の公共性分析」2006 日本評論社
- ・日本経済新聞社 産業地域研究所「自治体における指定管理者制度導入の実態」2006 日経出版販売
- ・成田頼明 監修 「指定管理者制度のすべて」2005 第一法規
- ・三野靖 「指定管理者制度」2005 公人社
- ・西尾勝著「行政学〔新版〕」2001 有斐閣

生 沼 裕

- ・みずほレポート「指定管理者制度にみる官業の民間開放の現状と課題」みずほ総合研究所 2006.11
- ・篠原俊博 「地方自治法の一部を改正する法律の概要について」地方自治NO.669 ぎょうせい 2003.8