

港区の公の施設における 指定管理者制度の運用について

めとき ゆうや
目時 有也

港区 企画経営部 企画課 指定管理者連携推進担当

1 指定管理者制度の導入経緯

指定管理者制度とは、地方自治法第244条の2第3項に基づき、公の施設の管理・運営を、地方公共団体が議会の議決を経て指定する「指定管理者」に包括的に委任する制度であり、それまで地方公共団体やその出資法人等に限って委託できる（管理委託制度）とされてきたが、平成15年の地方自治法改正に伴い、広く民間事業者等を含め、施設の管理運営主体となることが可能となった。

指定管理者制度は、契約内容に沿った業務履行を求める業務委託とは異なり、指定管理者に施設

の管理権限を与え、使用許可権限の付与や利用料金制の採用など、指定管理者による裁量を広く認めている。

港区では、民間事業者等が持つノウハウや専門性などを公の施設に活用することで、多様化する区民ニーズへの柔軟かつ迅速な対応や、効率的で効果的な区民サービスの提供を目的として、平成18年4月から指定管理者制度を導入しており、令和6年4月1日時点で218施設において指定管理者による管理運営を行っている。

2 指定管理者制度の導入効果

指定管理者制度の導入効果については、行政改革の趣旨に合致する制度として、行政組織の効率化やそれに伴う経費削減にフォーカスされやすいが、港区においては、区民サービスの向上の効果を重視し、制度の導入を進めてきた。

制度の導入効果については、令和3年度に施設所管部門や指定管理者等に対するヒアリングを実施しており、開館日や開館時間の拡大のみならず、民間事業者等のノウハウやアイデアを活用した事業

	管理委託制度 (旧)	指定管理者制度 (現在)	直営 (施設の一部業務委託)
法的性格	契約 (公法上の契約関係)	指定 (行政処分)	契約 (私法上の契約関係)
受託主体	地方公共団体の 出資法人等	法人その他の団体 (民間事業者)	限定なし
施設の 管理権限	地方公共団体	指定管理者	地方公共団体
議会の議決	不要	必要	不要 (一定の契約金額を除く)
期間	原則単年度ごと	複数年	原則単年度ごと
利用料金制	導入可	導入可	導入不可
裁量の範囲	—	比較的広い	比較的狭い
求める機能	—	効率的かつ効果的な 施設管理運営	基準に沿った 業務の履行

出典：港区指定管理者制度運用指針

表1 各制度の比較

種別	施設数
基盤施設(公園、公営住宅、駐車場・駐輪場 等)	127
産業振興施設(産業情報提供施設)	1
社会福祉施設(高齢者施設、障害者施設、保育園 等)	58
文教施設(図書館、博物館、公民館 等)	21
レクリエーション・スポーツ施設(体育館、武道場、競技場、宿泊休養施設 等)	11

表2 指定管理者制度導入施設の分類

の充実、専門性を有した職員を配置しての継続的なサービスの提供、社会状況に応じたサービスの迅速な提供といった効果を確認している。

- ・指定管理者のノウハウ（講師の人脈、企画内容等）を活かした事業の充実
- ・高齢者施設や障害者施設等での専門性を有した職員を配置しての継続的なサービスの提供
- ・指定管理者が有する施設分野に捉われない他分野の知見や他自治体での優良事例の活用
- ・コロナ禍を契機としたオンライン講座の実施といった社会状況に応じたサービスの迅速な提供
- ・地域活動団体、学校、企業等と連携した事業の充実
- ・施設の維持管理における業務の効率化及び迅速な修繕対応

表3 指定管理者制度の導入効果

3 指定管理者制度の運用における課題

指定管理者制度の具体的運用については、各自治体に委ねられており、自治体は各々で改善を繰り返しながら、その運用方法を確立してきた。

港区においても、指定管理者制度が全国的に定着し、各施設で2回、3回と公募選考が行われてきた中で、労働環境モニタリング¹や区独自の最低賃金水準額の設定²といった指定管理者職員の労働環境確保策を始め、制度運用についても数度にわたり見直しを行っている。

一方で、指定管理者の公募選考や施設運営を通じては、現行事業者のみの応募が多いことや区職員のマネジメント強化に関する課題について、議

会での指定管理者の指定にかかる議案審議において提起されるなど、区として制度運用の改善に引き続き取り組んでいく必要があった。

4 指定管理者制度の運用改善

令和3年度、区は、指定管理者制度の運用について、指定管理者、一般社団法人指定管理者協会、事業者の公募参加を支援するコンサルタント会社、他自治体、区の施設所管部門に対してヒアリングを実施し、導入による効果³や課題について整理、検証した。

ヒアリングでは、「指定管理者制度が多くの自治体で定着した現状では、多くの企業が応募する状況ではない」、「公募選考における競争性に配慮しつつ、安定的に住民にサービスを提供するための運用が第一である」といった意見があるなど、事業者は自治体ごとの運用状況を注視し、事業者が自治体を吟味して応募を検討していること、また、事業者の参入や創意工夫を引き出し、安定的にサービスを提供するための仕組みに課題があることなどが分かった。

指定管理者制度の効果を最大限に発揮し、質の高いサービスを安定的に提供するためには、現在、施設の管理運営を担っている指定管理者を始めとした事業者が、区をパートナーとして位置づけ、両者のコミュニケーションを通じて、民間事業者が有する能力や創意工夫を引き出しながら数多くの事業提案につなげていく必要がある。そのため、他自治体の制度運用状況を注視するとともに、施設の管理運営を包括的に委ねるという指定管理者制度の趣旨に立ち返り、区と指定管理者の関係を業務委託のように「発注者」と「受注者」として捉え、区が一方的に業務内容を提示し、指

1 区が委託した社会保険労務士が、指定管理者の就業規則や賃金台帳等の書類の確認、ヒアリングを通じて、施設の管理運営に従事する職員の労働環境が適切に確保されているか確認し、必要に応じて指導、助言をしている。平成25年度から開始し、指定期間の2年目に実施している。

2 平成28年度から、施設に従事する職員の人件費について、近傍の求人賃金等を参考に区独自の最低賃金水準額を設定し、指定管理者に遵守を求めている。最低賃金水準額は毎年度見直している。

3 導入の効果については項番2を参照

定管理者を指導・助言するのではなく、指定管理者を共通の目標の達成を目指す「パートナー」として捉え、連携・協働しながら、サービスの質の向上と安定的な提供に取り組むことが重要であった。

これらを踏まえ、令和3年度に大きく制度運用を見直しており、以下で主だったものを紹介する。

1) 管理運営実績の評価の点数化

区では、前年度の施設の管理運営実績を踏まえ、指定管理施設検証シートを施設ごとに毎年度作成し、施設の管理運営状況の評価して公表していた。しかし、当該シートは、規定された項目(サービス提供の状況、施設・設備の維持管理、施設の安全管理、防災・危機管理対応等)ごとに区と指定管理者の双方が評価コメントを付す形式であり、区が求める業務水準や、指定管理者の工夫、達成状況が分かりにくい状況であった。

そこで、区と指定管理者が、施設の目標、課題の共有を深め、運営実績の透明化を図るため、管理運営実績の評価項目を見直すとともに、各項目を点数化して評価することとした。これにより、取組みの推進が必要な項目や両者の評価が異なる項目を明らかにして両者の意見交換を促すとともに、この評価を通じて、区は施設の管理運営状況をより的確に把握し、施設設置責任者として事業

者と連携協力し、更なるサービス向上につなげることにした。評価に際しては、各項目の取組状況をさらに細分化した確認項目を別途定めた評価基準シートを用意し、各確認項目を○×で判断することで区と指定管理者の双方が客観的に評価できるようにしている。

2) 評価制度と連動した選考手法の導入

利用料金制を採用している施設においては、指定管理者が努力して利用者が増えれば、指定管理者が収納する利用料金も増えることからインセンティブとして寄与しやすいが、利用料金制を採用していない施設では、指定管理者の努力によって利用者数が増加しても、指定管理料は当初額のままで指定管理者の収益には何の影響もないことから、区民サービス向上への動機づけが十分ではない状況であった。

そこで、現在の指定管理者のモチベーションを向上させ、サービスの質の向上につなげるよう、前述の4-1)による評価結果を次期公募選考における現在の指定管理者の審査合計点へ反映させる仕組みを、令和7年度以降に公募選考を開始する施設から導入することとした。

3) 高齢者施設の指定期間の長期化

区においては、適切な競争によるサービスの質の向上を図るため、標準的な指定期間を5年、特

新たな評価手法の導入

【課題】現在の指定管理施設検証シートは、項目ごとに指定管理者と区の双方が評価コメントを付す形式であり、管理運営状況が一目でわかりにくい。
【方向性】指定管理施設検証シートを見直し、新たな指定管理施設評価票において管理運営状況を点数化することで各項目を客観的に評価する。
(令和5年度から適用 ※令和4年度実績を令和5年度に評価)

■評価項目の整理

【現在の指定管理施設検証シートの評価項目】

- ①施設設置目的との整合性
- ②サービス提供の状況
- ③利用者アンケートの実施状況
- ④第三者評価の実施状況
- ⑤運営協議会等の開催状況
- ⑥公平な運営
- ⑦職員体制及び職員の育成
- ⑧職員の労働条件
- ⑨施設・設備の維持管理
- ⑩施設の安全管理
- ⑪防災・危機管理対応
- ⑫情報管理
- ⑬環境への配慮
- ⑭会計及び指定管理料
- ⑮地域貢献

項目の明確化

【新たな評価票（指定管理施設評価票）の評価項目】

- ①設備機器の保守管理 (⑨)
- ②清掃及び衛生管理 (⑨)
- ③修繕対応 (⑨⑩)
- ④サービスの向上 (①②③④⑤⑥⑦)
- ⑤職員配置 (⑦)
- ⑥人材育成 (⑦)
- ⑦労働環境 (⑧)
- ⑧安全管理・危機管理 (⑩⑪)
- ⑨個人情報保護・情報セキュリティ (⑫)
- ⑩区施策への協力 (⑬⑭)

※ ① 内は現在の評価項目に対する該当箇所

■評価の点数化

- 前年度の管理運営実績について、指定管理者は各評価項目を自己評価
- 施設所管課は、指定管理者との意見交換を踏まえ、各評価項目を評価

【各評価項目の評価点】

- 5点：当該項目に係る事項については、充実した取組が展開されていた。
- 3点：当該項目に係る事項については、概ね適切に取り組んでいた。
- 1点：当該項目に係る事項については、更なる取組の推進が必要であった。

特に重視する項目については評価点を加算（例：④サービスの向上×5、⑧安全管理・危機管理×3等）

区の評価に基づいて総合評価

令和4年度	指定管理者	区	加算	得点
修繕対応	5点/5点	5点/5点		5点
サービス向上	5点/5点	3点/5点	×5	15点
...	...	...	...	...
合計 (100点満点)				70点

【総合評価】

S：特に優れている (90%以上)
A：優れている (80%以上90%未満)
B：適切に行われている (60%以上80%未満)
C：改善が必要である (60%未満)

⇒ B評価 (得点率70.0%)

⇒評価を通じて、区は施設の管理運営状況を的確に把握し、今後のマネジメントに活用

図1 新たな評価制度のイメージ

定の利用者に比較的長い期間、継続的なサービス提供が必要な障害者施設や保育園については10年としており、高齢者施設(特別養護老人ホーム等)の指定期間は、現在5年としている。

しかし、高齢者施設についても、複雑化した施設を取り巻く課題に対応し、利用者と指定管理者が長期的な信頼関係を構築して、より利用者等に寄り添った質の高いサービスを安定的に提供する必要があることから、今後、指定期間を10年とすることとした。

4) 公募時期の前倒し

指定管理者の公募時期は、全国的に4月から6月に集中することから、本来参入意欲がある事業者であっても余力がないために、現在管理運営している施設以外他施設の公募に応募しない場合がある。また、事業者によっては、公募要項の公表前に応募の是非を検討している場合もある。

そこで、全国的に公募が集中する時期での書類作成を避け、事業者の提案書作成に十分な時間を設けることで、より多くの事業者の参入と質の高い事業提案を促すため、スケジュールを見直して、公募開始時期をこれまでの4月から前年度の2月に前倒し、応募期間も1ヵ月半程度から3ヵ月程度とした。

また、民間の入札情報サービスを活用して、公募予定施設について公募要項公表前に先行して周知するとともに、現在の指定管理者以外の事業者においても施設の運営状況を把握できるよう、事前説明会で提供する情報を庁内で統一化し、公表する情報の充実を図ることとした。

5) 事業者が公募に参加しやすい環境整備

前述のとおり指定管理者制度の具体的な運用は、自治体によって異なる。指定管理者は、港区以外の自治体の指定管理も担っている場合もあり、港区独自の運用への理解が十分ではなかった。

そこで、制度所管部門、施設所管部門、指定管理者の三者が、区の指定管理者制度の運用の共通理解を図るため、制度所管部門がこれまで開催してきた担当者説明会に指定管理者の担当者も対象とすることとした。

5 区民サービスの更なる向上に向けて

区は、企業等の民間の持つ知見、発想力、ネットワーク等を区との連携によって質の高い区民サービスにつなげるべく取り組んでいる。例えば、区と包括連携協定を結ぶサントリーホールディングス(株)とは、ジャパンラグビーリーグワンに所属する東京サントリーサンゴリアスによるラグビー体験教室をスポーツ施設の指定管理者と連携して実施するなど、連携意欲のある企業等と指定管理者とのマッチングを進めることで、双方の強みを活かした魅力ある取組みの創出が可能となる。

指定管理者制度の効果を最大限に引き出すため、引き続き制度運用の改善に取り組んでいくことはもちろんであるが、区がハブとなって、指定管理者も含めた多様な民間の力と連携・協働していくことで、区民サービスの更なる向上につなげていきたい。



写真1 企業と指定管理者の連携(プロスポーツチームによるラグビー体験教室)