

## 令和3年度第2回指定管理者制度モニタリング会議

### 議題1 「指定管理者制度の運用に関する指針の改正案について」

(資料1の概要を事務局(行政管理課)から説明)

#### ○佐藤委員

対話・協議型のモニタリングについて確認したい。私が専門とするPFIの分野では民間の事業者側と行政の発注者側との双方が「関係者協議会」や「運営協議会」などの名称で定期的な会議を開催しており、何か問題が生じれば、そこで課題解決に向けた意見交換などを実施している。

今回追加される対話・協議型のモニタリングも同じようなイメージを持っている。その上で、こうした会議を開催する場合の課題として、実施頻度の問題がある。多いケースでは毎月行うことも想定されるが、逆にそのことで対話・協議が形骸化してしまうおそれも考えられる。例えば四半期に1回や半月に1回など、施設や事業の特性に応じて、適切な頻度を決めていくことが必要になる。

#### ○松本委員

今回の改正案は、双方向のコミュニケーションを通じて新たな気づきの機会の創出の場を作り、県民利用施設の改善につなげていくものである。県民の利益にもつながる内容であることから重要な取組であると考え。佐藤委員の意見とも関連するが、どのような頻度で、またどのような手法で対話・協議を実施していくかは、各施設の置かれている状況であったり、経年でも変化していくものであると理解するが、今後の具体的な実施に向けてどのように考えているのか。

#### ○事務局

改正案では基本的な考え方を示しているが、今後の具体的な対話・協議の運用のあり方については、一定の実効性を担保できる形にしていく必要があると考えている。本日の会議でのご意見等を踏まえ、その詳細を庁内の事務マニュアルや必要に応じて協定書にも位置付ける予定としている。

また、モニタリング結果報告書の様式改正も検討している。施設所管課で指定管理者に対する監督・指導や対話・協議がどのように行われたのか。そのことがモニタリング結果報告書の中でもある程度確認できるような仕組み作りを考えている。

#### ○小林委員

改正案の内容は良い仕組みであると思う。その上で具体的な実施方法に関して意見を述べたい。公認会計士としての観点となるが、例えば会計監査では「経営者等とのディスカッション」という手法が年に1回ある。現場の方々との対話が一番大切な取組であると思うが、経営トップの姿勢といった部分も、結果として施設運営に大きく影響してくる。

このディスカッションは不正の発見などを主な目的としているため、対話・協議の趣旨とは異なる側面があるかもしれないが、経営トップの施設運営に対する姿勢や考え方を確認するという意味で、その重要性に変わりはない。指定管理者の規模にもよるが、例えば年に1回、社会福祉法人であれば理事長、株式会社であれば代表取締役など、こうした経営トップの方々との対話・協議の機会があってもいいと思う。

○小島委員長

確かに現場レベルでの細かい情報だけではなく、経営トップの姿勢や考え方を確認するという視点も大事なことであると思う。自らの説明をとおして、経営トップの方々にも考える機会を提供することになる。それが施設運営に対する姿勢や考え方を改めて整理する機会にもつながっていくのだと思うが、事務局としてはどのように考えるか。

○事務局

経営者等とのディスカッションに関する手法については施設の状況に応じて取り入れることができるよう検討していきたい。

○澤田委員

事務局の説明を伺う中で、監督・指導する観点と対話・協議する観点とを、どのようにバランスをとりながら、より良い施設運営につなげていくのかという部分が大事であると感じた。実施に移していく中で、繰り返し検証しながら、試行錯誤されていくのだらうと思うが、これからの施設運営をどのように改善していくかという大切な話なので、前向きに取り組んでいただきたい。

○小島委員長

監督・指導と対話・協議のバランスの問題も大事な視点である。指定管理者制度の基本的な枠組みは地方自治法に定められているが、公の施設の管理・運営は自治事務として位置付けられているので、具体的な制度運用のあり方については、条例や指針の中で自治体の特性に応じて決めていくことになる。神奈川県の場合、法の規律密度が低い中で、モニタリングに関する実施内容は指針に位置付けられている。しかし、新旧対照表をご覧になれば分かるとおおり、改正前は簡略的な書き方しかしていなかった。今回の改正案は、効果的なモニタリングの実施に向けて、この部分を厚めに明記するものである。

事務局からも説明があったとおおり、多くの施設所管課では直接現場にも赴きモニタリングを実施している。しかし、例えば県立公園と入所の社会福祉施設とでは施設の特性が異なる。特に対人サービスのあり方が大きく異なるので、入所の社会福祉施設のように対人サービスを中心とする場合、指定管理者制度に移行して県から現場が遠くなってしまうと重大な事故のリスクが見過ごされてしまう可能性も大きい。津久井やまゆり園の事件についても触れられていたが、今回の改正案の内容には、対人サービスが大きな比重を占める施設についてのモニタリングのあり方を見直す趣旨も含まれているのだと思う。この点について事務局の考え方を教えていただきたい。

○事務局

一般的なイメージとして、県立障害者支援施設は、他の集客施設とは異なり、社会から少し離れた場所に位置し、閉鎖的な印象を持たれる方も多いと思う。そして、対人サービスを中心とする施設でもあるため、仮に問題が一度起きてしまうと人権侵害の程度も非常に大きくなってしまいう側面を有している。津久井やまゆり園の事件も踏まえ、こうした施設に対する県のモニタリングの実施体制を改めて改善していく必要もあると考えている。

#### ○小島委員長

これまでの指針ではモニタリングを「監視」と定義しているとの説明であった。一般的な使い方として間違いではないと思う。しかし、「監視」とは規制対象者に対する行為を意味している。制度の趣旨からすれば、指定管理者は規制対象者といった相手方ではなく、むしろ行政が一定の責任を担保しながら、行政が本来行うべき業務の一部を委ねる相手方といった側面の方が大きい。つまり、県民サービスの向上を目的としたパートナーとして捉える方が適切であると思う。

その意味では、指定管理者に対する県の姿勢としても「監視」という用語ではなく、改正案に示されているとおり、監督などの用語に置き換えた方が県の役割や責任の所在を明確にする観点からも望ましいと考える。他にも「監視」の用語はどこかで使用されているのか。

#### ○事務局

他には「公の施設の管理に関する県の基本的な考え方」の部分で「監視」という用語が使用されている。制度全般にかかわる内容であるため、今回の改正案には盛り込んでいないが、実際の指針改正に当たっては、この部分も含めて変えていく必要があると考えている。

これまでPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ：公民連携）の最後のパートナーシップの概念が指針に明記されてこなかった側面があるので、現状では当該制度の趣旨を踏まえた表現に置き換えていきたいと考えている。

#### ○小島委員長

具体的な運用方法について委員の皆様からご意見をいただいたが、どのような頻度で、どのような手法で対話・協議を行っていくのか。仮に毎月行っていくとすると行政側にも指定管理者側にも相当の負担が伴う。これをモニタリングコストと呼ぶが、モニタリングがコストであるという意識も持ちながら、適正な頻度であったり、階層別の対話・協議を考えていく必要がある。

また、監督・指導に関するモニタリングは、個別の施設ごとに実施するものであると思うが、対話・協議に関するモニタリングは、施設間の学び合いという意味も含んでいるので、必ずしも個別の対話・協議だけに限定する必要はないと考えている。

例えば施設所管課が同類の施設を複数持っているような場合、対話・協議は学び合いであるという観点から、行政と指定管理者が対一の関係だけで実施するのではなく、複数の指定管理者が集まってマルチの対話・協議を行うことも大切な取組であると思う。ベストプラクティス（最良の事例）を相互に学び合える対話・協議の手法を取り入れていくことは、特に対人サービスを中心とする施設の場合、有効なサービス改善にも結びついていくものと思われる。

#### ○佐藤委員

私も同じ意見である。行政と指定管理者とが対一だけでなく、対マルチの関係で対話・協議を実施することは、ベストプラクティス（最良の事例）を共有できるというメリットとともに、同類施設を複数所管する部署にとっては1回の実施で終わるので業務効率化にも資する内容であると思う。

但し、気になる点として、同業の指定管理者が複数集まって話し合いを行う場合、自社のノウハウを公表してしまうことにもなりかねない。実際に対話・協議を行う場合は、指定管理者もノウハ

ウの公表を控えると思うが、そうした点も意識しながら意見交換することになるのだろうと思う。

○小島委員長

モニタリングの改善に向けては、対話・協議の手法を今後どのように充実させていくかが重要なポイントになってくる。一般的に監督・指導に関する従来の手法については、多くの自治体でマニュアルのようなものを策定していると思うが、新たに追加される対話・協議に関するマニュアルは神奈川県で用意してあるのか。

○事務局

対話・協議に関するモニタリングのマニュアルはないが、今後の指針改正を受けて具体的な運用を整えていく予定としている。先ほどのご意見にもあったとおり、例えばモニタリングコストを踏まえた実施頻度の問題、経営トップや最前線の現場職員など階層別の対話・協議による課題解決の取組、複数の指定管理者との対話・協議を通じたベストプラクティス（最良の事例）の共有など、制度所管課として複数の選択肢を提示し、施設の特性に応じて、施設所管課が効果的な方法を組み合わせることのできるようにしていきたいと考えている。

また、指定管理者との意見交換等を義務付けている自治体もある。先行して実施している他の自治体の事案なども参考としながら、本県にふさわしい対話・協議のあり方を検討していきたい。各施設を取り巻く状況も日々変化しているので、指針を改正した後も、実際に運用していく中で課題等が見つかれば随時見直していきたいと思う。

○小島委員長

指針の改正案に「指定管理者の優れた取組を正当に評価し、指定管理者のモチベーションを向上させる工夫にも努める」とある。例えば指定管理者が協定以上の成果を上げた場合などを想定していると思うが、こうしたポジティブ情報の評価については今後どのように取り組んでいくのか。

○事務局

この部分はモニタリング結果報告書の様式の中で対応を図っていきたいと考えている。モニタリング結果報告書の公表のあり方に関しては、議会からもご意見をいただいております。今後は県のホームページ上だけでなく、指定管理者が作成するホームページ上でも公表していく予定である。

広く県民の方々にご覧いただく観点から、素晴らしい取組成果などがあれば、定性的に報告書にも記載してもらい、県側で確認できたポジティブ情報を丁寧に評価できるようにしていきたいと思う。県民への積極的な周知をとおして、指定管理者のモチベーション向上のきっかけを作っていきたいと思う。

○小島委員長

モニタリング結果報告書が指定管理者のホームページ上にも公表されることになれば、県民も当該情報にアクセスしやすくなる。また、そうした情報を見て施設利用を決める方がいるかもしれない。その意味で、これからは内容の分かりやすさにも配慮する必要があるだろう。こうした報告書は施設所管課の担当者がプロ目線で作り上げていると思うので、傾向としては専門的な内容になり

やすい。仕方ない部分もあると思うが、より多くの県民の目に触れていくのであれば、可能な限りという言い方になるが、専門用語には解説を付記するなど、分かりやすさにも配慮することが必要になる。

#### ○松本委員

行政側と指定管理者側との間で対話・協議する際に、その材料が毎回潤沢にあるかどうかという問題もある。良いか悪いかの客観的な情報だけでは足りない場合も想定されるので、例えば利用者満足度のアンケート調査に自由記載欄を設けて、施設利用者の直接的な意見も共有することができれば議論がより深まると思う。

#### ○小島委員長

確かに対話・協議といった場合、指針では行政と指定管理者との間の対話・協議をイメージしていると思うが、施設利用者との対話・協議をどのように位置付けるかという問題もある。施設の特性にもよるが、例えば利用者満足度のアンケート調査結果の活用も含めて、施設利用者から吸い上げた情報を指定管理者とも共有していくなどの対応が考えられる。

他のご質問やご意見はどうか。今後の指針改正に当たっての良い判断材料にもなるので自由にご発言いただければと思う。

#### ○佐藤委員

先ほどの「指定管理者の優れた取組を正当に評価し、指定管理者のモチベーションを向上させる工夫にも努める」という部分について、実際は難しい側面もあると感じている。

指定管理者のモチベーションを向上させる最も良い方法は、例えば協定以上の素晴らしい成果を出した場合に追加でボーナスを提供するなど、収入面でのインセンティブであると思う。しかし、現行の制度では難しいと思うので、経済的なインセンティブを働かせることが現実的に困難である場合に、何をもって指定管理者のモチベーションを向上させていけるのか。

実際のところは指定管理者に直接聞いてみるのがよいと思うが、事務局から説明されたとおり、県民に対するPRの一部として評価の部分进行全面に出してあげること、もしくは評価のあり方を工夫してあげること。こうした取組が効果的な方法につながってくるのだと思う。

#### ○小島委員長

現行制度の枠組みの中で金銭的なボーナスを追加で提供することは難しいと思うので、私も評価の部分で工夫していくことになると考えている。大事な点は、指定管理者が協定に記載された内容以上の取組をしてくれた場合に、その部分を行政がしっかりと見てあげられることだと思う。そういう仕組みがないと、いくら頑張っても無駄であると指定管理者に思われてしまう。

また、そうした評価は次の選定のタイミングでも生きてくると思う。適切に評価を重ねていくことによって、この事業者は協定を遵守するだけでなく、協定以上の取組もしてくれる良心的な法人であるなど、ポジティブな情報が形成されていく。こうしたポジティブな情報がデータとして蓄積されてくれば、金銭的な処遇にはならないものの、次の選定の際に評価が生きてくる。その時にボーナス的な意味合いとして、プラスの評価に跳ね返ってくるのだと思う。

また、指定管理者のモチベーションに関して一番大切なことは、その施設で働く職員のモチベーションの問題であると思う。小林委員のご意見とも関連するが、経営トップや行政と向き合う総務部門の職員とだけ対話・協議を行うのではなく、実際にサービスを提供し現場を支えている最前線の職員とも対話・協議を行っていくことが重要である。

こうした階層別の対話・協議を行うことで、例えば上層部では比較的きれいなことが言われていたが、最前線の現場職員には大きなストレスがかかっていたという場合もあるかもしれない。入所の社会福祉施設のように、最前線の現場職員に大きなストレスがかかりやすい施設においては、仮に上層部がそうした問題に気付いてあげられなかった場合、虐待の事案であったり、事件・事故などの事案につながってしまうおそれが考えられる。最も大変な部分を担われている最前線の現場職員とも向き合っていくことが、リスクマネジメントの観点から望ましいと思っているが、この点について澤田委員にもご意見を伺いたい。

#### ○澤田委員

私も同じ意見である。経営トップや総務部門の職員だけではなく、実際にサービスを提供している最前線の現場職員にも対話・協議を行っていくことは重要な取組である。その上で、現場職員の中には様々な雇用形態や役割が存在する。全員からヒアリングするのは難しいので、どのような範囲の現場職員の方々と対話・協議するかといった点も施設ごとに考える必要がある。

また対話・協議の手法も様々考えられるが、例えば現場職員の声を総務部門が吸い上げて経営トップへ伝え、その上で上層部の方々と対話・協議を行うなどの方法もある。

#### ○小島委員長

確かに実際どこまでをフォローしていくかは施設によって異なってくる。行政の世界では「第一線職員」という用語があるが、様々な公共サービスは現場にいる第一線の職員によって担われている。またサービス改善のアイデアなども、総務部門ではなく、むしろ現場の職員が対応していることが多い。ここに目を向けるということは、リスクマネジメントの観点とともに、サービス向上の観点からも大事な取組になってくる。

なお、組織内部で声を吸い上げる仕組みが整っていればよいが、吸い上げきれない情報は暗黙知となってしまう。こうした部分を対話・協議でフォローしていくこともできると思う。

### 議題2 「モニタリング結果報告書の様式変更について」

(資料2の概要を事務局(行政管理課)から説明)

#### ○佐藤委員

前回の会議で示された意見を反映したものであり、内容的にも特に問題ないと思うが、神奈川県総合リハビリテーションセンターは「家庭復帰率」の指標により、別の会議体で先行的に評価を実施しているとの説明があった。ここは適切に機能していると理解すればよいか。

#### ○事務局

そのように認識している。2年に1度もしくは毎年、当課が所管する神奈川県行政改革推進協議

会第三セクター等改革推進部会の中で外部有識者からご意見を頂戴しており、評価結果についても県のホームページ上で公表している内容である。

○佐藤委員

そうした前例があれば安心材料であると思う。また県立障害者支援施設における利用者満足度のアンケート調査の方法についても確認したい。今後は利用者本人に対して実施すると記載されているが、既に福祉の現場では試験的に行われているか。評価項目の内容は、いろいろと試しながら最終的に固めていくのがよいと感じたが、そうした結果が見直し案の評価項目につながっていると理解すればよいか。

○事務局

詳細は障害サービス課に確認し、後日回答したい。

〔後日確認結果〕

新たな利用者満足度調査はこれから実施に移していく予定である。また、初めての実施となるため、課題等が見つかれば指定管理者とも情報を共有しながら必要に応じて評価項目の改善にもつなげていく予定である。

○小島委員長

仮に「通過型施設」を細分類してみた場合に、神奈川県総合リハビリテーションセンターは、施設の特性から、そもそも「通過」させることを主たる目的とする施設であると思う。このような施設に人が長く滞在するようなことがあれば、リハビリテーションセンターとして上手く機能していないということにもなってしまう。施設の特性から考えて「家庭復帰率」そのものが評価項目になりうるので、ここは入所の県立障害者支援施設とは特性が異なると考えられる。既に別の会議体で評価を実施しているので、当会議の新様式を無理に当てはめる必要はないだろう。

また、重度の知的障がいをお持ちの方の満足度を評価する方法というのは一般的に確立されているのか。手探りの状況の中で新たに実施するのと、例えば学術的に確立された一般的な方法論が存在し、他県の同類施設でも実施されているものを適用するのでは、大きな差があるように感じる。

○事務局

障害サービス課からは他県も含めて前例はないだろうと伺っている。「当事者目線の新しい障がい福祉」の実現に向けて、試行錯誤しながらになると思うが、本県が率先して取り組んでいくものになると思う。また、調査方法についても、従来の手渡し・郵送から面接によるアンケート方法に切り替え、施設職員以外の第三者を含めた複数で対応することになる。令和3年度から実施する予定と伺っているが、どれくらい手厚い体制で実施するかなども含めて今後確認していきたい。

なお、令和3年度は相模原市内にある津久井やまゆり園と横浜市内にある芹が谷やまゆり園の2つの園の新たな整備にも取り組んできたが、どちらの施設に移るかについて、本人の意思を確認して行ってきた経緯もある。こうした経験を踏まえながら、第三者の視点も取り入れて、意思決定支援を実施していくことになるのだと思う。

○小島委員長

一般的な方法論として確立しておらず、トライアルとして実施していくのであれば、例えば利用者本人の意思を読み取る力のある専門の方に同席してもらうことも大切であると思う。利用者本人のジェスチャーであったり、ちょっとした発言内容から、その人の思いをどのように読み取っていくのか。高い専門性が求められる分野でもあると思う。

○小林委員

入所の社会福祉施設における利用状況の評価の見直しについて確認したい。入所の取組と退所の取組を一体で評価する考え方は、県が進める政策とも合致する内容で素晴らしいと思う。しかし、退所の取組を評価することによって「繰り返し入院」のような事態につながり、かえってご家庭の負担を重くさせてしまうような懸念は生じないか。

○小島委員長

性善説ではなく性悪説の立場で考えた場合、例えば一時退所によって実績値の数字を作り出してしまっても可能である。退所後のフォローアップをどのように行っていくのか、地域生活移行のサービスが適切に実施されているのか、これからはモニタリングの中でこのような部分にも注意して確認することが重要になると思う。評価の数字を作り出すための恣意的な実績作りが起きないように留意する必要があると考えるが、この点について事務局としてどのように考えているか。

○事務局

「当事者目線の新しい障がい福祉」の実現に向けて、まずは施設所管課で地域生活移行の適切な取組の実施状況を確認していただくことになると考えている。その上で、モニタリング結果報告書の観点から申し上げれば、退所の評価につながる地域生活移行の概念をどのように定義していくのかという問題になると思う。すなわち「当事者目線の新しい障がい福祉」の理念に基づく地域生活移行の取組とは、具体的にどこへ退所させていくことが達成すべき目標であり、またカウントすべき人数であるのか。ここが重要なポイントになってくると思う。

グループホームなどを含めて、施設所管課でどこまでの範囲を退所先に含めるかの整理もあると思うので、本県における地域生活移行の考え方を今後確認していきたい。

○松本委員

私からは2点確認したい。一つはWeb評価の取組についてである。最近ではウェビナーなどインターネット上で行われるセミナーが普及している。私も仕事でウェビナーを活用して情報収集しているが、場所と時間の制約を受けることなく情報を得ることができるので、今後は県としてもウェビナー形式の取組を増やしてもらいたいと思う。この際、対話・協議の場のテーマの一つとして、新しい取組のアイデアなどを情報共有できる仕組みがあれば、ウェビナーなどの導入も進んでいくと思う。

もう一つは入所の社会福祉施設における利用状況の評価の見直しについてである。入所と退所の人数を数値に落とし込み、それを見れば誰もがすぐに評価結果を確認できるという仕組みは大事なことである。しかし、一つの形に整理されてしまうと逆に見えなくなってしまう部分も出てくる。



こうした難しさは評価様式を作成する際に共通する課題であると思っているが、他に同じような評価方法を採用している自治体はあるか。今後、インクルーシブな社会を目指す中であって、入所の社会福祉施設では共通する課題であると思うので、他の自治体も含めて類似の事案があれば教えていただきたい。

#### ○事務局

他の自治体の評価様式も確認しているが、入所の取組と退所の取組を一体評価している自治体は把握できていない。本県が独自に取り組む内容になると考えている。今回の改正案は「当事者目線の新しい障がい福祉」という本県の福祉政策のコンセプトを評価様式に取り込んでいくものでもある。なお、これから評価を実施していく中で課題等が見つかれば随時改善も図っていきたいと思う。

#### ○小島委員長

恐らくこれが「神奈川モデル」になっていくのだと思う。この会議では指定管理者制度上のモニタリングの枠内での議論が限界であるが、施設所管課におかれては福祉政策の分野における「神奈川モデル」を市町村や民間施設にも普及させていく役割があるのだろうと思う。都道府県には広域自治体として高次の機能もある。これからインクルーシブな社会を目指す中で「当事者目線の新しい障がい福祉」の理念を施設所管課から市町村や民間施設にも展開していってほしいと思う。

またWeb評価の取組についても、県立の集客施設は限られているので、仮に県内の公の施設のオンラインサービスの水準を上げようとする、県が所管する施設だけではなく、市町村が所管する施設での取組も重要になってくる。県立の集客施設におけるオンラインサービスの水準を向上させることが、市町村にも良い影響を与えるので、今後はウェビナーなどの取組も積極的に検討してほしいと思う。他にご意見やご質問はないか。

#### ○澤田委員

県立障害者支援施設における利用者満足度のアンケート調査について、今後どのように利用者本人の声を丁寧に吸い上げていけるのか。施設で働かれる現場の職員にとっても大変ご苦労される部分であると思うが、神奈川県で成功させることができれば、他の自治体の模範にもなっていくと思うので、今後の取組を期待したい。

#### ○小島委員長

最後に利用状況の評価に関するフローチャートの見方を確認したい。例外に該当する場合の取扱いであるが、無理やり目標値を設定させるということではなく、計画値で評価する旨を募集時にあらかじめ県から示しておくという理解でよいのか。

#### ○事務局

お見込みのとおりである。

#### ○小島委員長

今後は原則どおり目標値を立てる施設と目標値に馴染まない場合は代替的に計画値を立てる施

設に分かれてくるのだと理解できた。

なお、本日の会議で示されたご意見やご質問は、改めて回答を求めるものではなく、そのとおり進めてくださいという我々からの提案となるので、必要に応じて庁内でも協議しながら、事務局の方で改正手続を進めてもらいたいと思う。また、Web評価の取組についても、県立の施設だけではなく、広く県内の市町村等の動向も見ながら、県が全体として水準を上げていく。あるいは「神奈川モデル」を作っていくといった観点で、事務局で対応できる部分を整理してもらい、施設所管課に委ねる部分も切り分けながら、積極的な導入を検討してもらいたいと思う。

### 議題3 「その他」

(次年度の開催等について事務局（行政管理課）から説明)

○小島委員長

以上で令和3年度第2回指定管理者制度モニタリング会議を終了する。