

## **社会福祉施設等における指定管理者制度をめぐる現状と課題**

**全国社会福祉協議会  
社会福祉制度・予算対策委員会  
指定管理者制度に関する検討会**

## はじめに

国における構造改革・規制改革が進むなか、「官から民へ」という基本方針を背景に、行政サービス分野への民間参入が議論されるようになりました。また、住民のニーズが多様化するなか、公共サービスの質の向上とコスト削減が求められてきました。

平成 15 年には、地方自治法の一部が改正され、公の施設の管理における指定管理者制度が創設されました。

標記制度は、行政、住民(利用者)、指定を受けた民間事業者の三者がメリットを享受すべきものですが、現在は、行政コストの削減にのみ重点がおかれ、本来行うべきサービスに影響が出ています。とりわけ、母子生活支援施設に関しては、虐待を受けた母子や、精神障害・発達障害を持つ母子の支援など、必要なサービスを提供するための条件が未整備のまま、指定管理者制度へ移行した自治体が存在しているなどの課題が生じています。

このような状況を受けて、全国社会福祉協議会社会福祉制度・予算対策委員会は、都道府県・指定都市社協、市区町村社協および社会福祉法人・施設における指定管理者制度に関する状況の把握と課題の整理を行うため、平成19年2月に、社協関係者および社会福祉法人・施設関係者を構成メンバーとする「指定管理者制度に関する検討会」を設置しました。

以降、本検討会では、指定管理者の指定を受けた都道府県・指定都市社協、市町村社協、社会福祉法人・施設に対し、指定管理者の指定状況および課題に関する調査を実施するとともに、指定管理者制度の導入により受託が終了した一部の社協および社会福祉法人に対し、その影響を調査いたしました。さらに、調査結果を分析し、指定管理者制度の導入・更新に係る課題を中心に検討を行いました。

このたび、本検討会における現状分析や課題検討の成果、行政に対する提言等を報告書としてとりまとめました。今後、社協ならびに社会福祉法人・施設においては、標記制度に対応いただくにあたり、ご活用いただければ幸いです。また、国および地方自治体においては、本報告書において指摘した課題や提言をふまえ、指定管理者制度を導入・運用されるよう要望するものです。

平成 19 年 11 月

全国社会福祉協議会  
社会福祉制度・予算対策委員会  
指定管理者制度に関する検討会  
座長 田辺 光正

## 目次

### 1. 指定管理者制度の目的と実態

- (1) 指定管理者制度導入の背景と制度の概要……………1
- (2) 指定管理者制度導入のねらい……………5
- (3) 指定管理者制度のポイント……………7
- (4) 指定管理者制度導入の実態……………11

### 2. 社会福祉施設等における指定管理者制度の現状と課題(本検討会の調査結果等をふまえて)

#### 指定を受けた社協、社会福祉法人・施設の状況

- 1. 指定を受けた施設の状況……………15
- 2. 指定を受けた際の公募の状況……………16
- 3. 指定の種類……………17
- 4. 指定を受けられたと考えられる理由……………17
- 5. 協定等の取り決め内容……………17
- 6. 指定管理者の指定を受けたことによるメリット、デメリット等……………22
- 7. 税制について……………24
- 8. 都道府県内において、他の法人が同一種別の施設の指定を受けている場合、指定都市・中核市と他の市町村の間で指定の条件において格差が生じているケース……………24
- 9. 都道府県内において、公募によることなく指定を受ける際、厳しい条件を課されているケース……………25
- 10. 指定管理者の指定基準への、「サービスの向上」に関する条項等の規定の状況……………25
- 11. 指定管理者制度に関する課題・意見等……………25

#### 制度の導入により受託が終了した施設の状況

- 1. 業務受託が終了する以前の状況……………37
- 2. 業務受託が終了した際の状況……………37

- 【別表】 指定管理者制度に関する主な課題・意見等……………38

### 3. 指定管理者制度に関する提言

#### 指定管理者制度に関して改善すべき事項(行政に対する提言)

- (1) 国に対する提言……………46
- (2) 地方自治体に対する提言……………47

#### 指定管理者の応募・指定・更新の際の留意点

- (1) 基本的な考え方……………51
- (2) 指定管理者応募時の基本項目……………51
- (3) 公募要項の確認ポイントと応募の可否判断……………52
- (4) 提案書作成の方法と留意点……………55
- (5) 審査委員会の構成パターンおよび留意点……………58
- (6) 協定締結に向けた交渉における留意点……………60
- (7) リスク分担の確認……………61
- (8) 運営とモニタリングに関する留意点……………67
- (9) 更新に当たって……………68

### 4. 「指定管理者制度に関する調査」について

- (1) 調査の概要……………70
- (2) 調査項目……………72
- (3) 調査結果……………76

### 5. 「指定管理者制度に関する検討会」構成メンバーおよび活動状況……………104

## 1 . 指定管理者制度の目的と実態

### ( 1 ) 指定管理者制度の導入の背景と制度の概要

#### 1 ) PPP ( Public Private Partnership ) の広がり

わが国では、高度経済成長の時代、バブル経済とその崩壊の時代を経て、今日、社会経済環境は大きく変化しようとしている。特に、国、自治体においては、税収が落ち込み、また新たな福祉需要が増加する中で、財政赤字の解消が求められている。また、国、自治体においては、地域経済の活性化や地域の雇用創出、民間部門での新たな経済活動の創造も求められている。このような中で、「民間にできることは、できるだけ民間に委ねる」といういわゆる「構造改革」の基本方針を背景に、経済財政諮問会議や総合規制改革会議などにおいて、行政サービス分野への民間参入が議論されるようになった。

こうした考え方は、いわゆる「PPP ( Public Private Partnership )」、あるいは「官民協働」という言葉で急速に広がった。PPP の考え方が広がった背景には、先述のように「官から民へ」という行政の構造改革と規制緩和が必要になったという視点と、住民のニーズが多様化する中で「公共サービスの質の向上とコスト削減」が求められたという視点が挙げられる。

#### 2 ) 地方自治法の改正

こうした PPP の広がりと並行して、平成 15 年 6 月 ( 9 月施行 ) に地方自治法の一部が改正され、公の施設の管理について指定管理者制度が創設された。

これまで、公の施設の管理受託者については、受託主体の公共性に着目し、1)自治体の直営、2)自治体が 50%以上出資する法人(いわゆる第3セクター)、3)公共的団体(生協、農協、自治会等)に限られ、株式会社等の民間事業者に管理を委託することはできなかった(旧管理委託制度)。しかし、近年、住民のニーズ自体も多様化する中で、フィットネスクラブ、観光集客施設、あるいは民間が運営するホールや美術館等も増加し、公共的団体以外にも十分なサービス提供能力を持つ民間団体が増加した。また、自治体の財政状況もますます厳しくなる中、公の施設の管理について、効果的、効率的に対応するためには、民間事業者のノウハウ活用を含め、より柔軟な制度に改正することが有効であると考えられていた。

また、公の施設の管理のあり方の見直しについては、これまでに総合規制改革会議や地方分権改革推進会議でも指摘され、「総務省・政策改革ビジョン」において積極的に取り組む旨を明らかにされていた。そこで、受託主体の公共性に着目してきた従来の考え方を転換し、必要な仕組みを整え、その適正な管理を確保しつつ、公共サービスの効率化とサービスの質の向上を図ることを目的に地方自治法が改正されるに至った。

なお、制度改正に伴い、これまで自治体が公の施設の管理を第三セクターなどに委

託していた施設については、これを指定管理者制度に移行するために、条例の整備や指定管理者選定等の準備作業が必要なため、法改正から3年間（平成18年9月まで）は、従来の管理委託制度を引き続き採ることができる経過措置を設けられた。

### 3) 旧制度との相違点

従前の旧制度（管理委託制度）は、公の施設の設置者である自治体が、自治体が出資する財団法人や第三セクターなどに対して施設の管理について、管理委託契約を締結し、具体的な管理業務を実施するものであった。しかし、旧制度では、施設の管理権限や責任は、設置者である自治体が有しており、施設の使用許可権限などは委託することはできないものとされていた。

これに対して、指定管理者制度では、指定管理者の指定には、議会の承認が必要ではあるものの、指定管理者は当該施設の管理代行者として管理権限が委任され、施設の使用許可権限が与えられている。この点が、清掃や警備等の事実上の業務を私法上の契約によって外部委託する業務委託や条例を根拠として公共的団体へ管理の委託契約がなされる旧制度とは異なる。

また、旧制度でも認められていたが、指定管理者制度では、利用料金制が認められている。利用料金制とは、施設の使用許可に加えて、条例で定められた上限額を超えない範囲で施設の利用料金設定を行うことが可能であり、その利用料金を指定管理者の収入として直接收受することができる。

なお、指定管理者制度においては、施設の自治体が認める範囲内において、指定管理者は、開館時間や休館日を定めることや自ら自主事業（ホールやスポーツ施設であれば、そこで各種イベントや教室の開催等ができる）を行うことも可能であり、創意工夫を活かした運営を行うことができるようになった。

指定管理者制度と管理委託制度の相違点

	旧制度 （管理委託制度）	新制度 （指定管理者制度）
委託先	・自治体の出資団体等に限定 （財団法人や第3セクター等）	・民間事業者やNPOを含め幅広く可能 （個人除く）
選定方法	・条例で定める特定の団体への委託が可能	・原則として公募し、議会での議決が必要
業務の範囲 や権限	・委託契約の範囲に限定 ・施設の使用許可権限なし	・管理を幅広く代行 ・施設の使用許可権限を有する

資料：(株)三菱総合研究所作成

### 4) 地方自治法以外の制約

地方自治法は、公の施設の管理に関する一般法であり、個別の公物管理法が定められている場合（社会教育法、学校教育法、児童福祉法、博物館法等）で、かつ当該公物管理法の中で、地方自治法と異なる定めが置かれている場合は、当該個別法の規定が優先的に適用されることになる。

例えば、学校については、学校教育法において、学校の管理者はその設置者と限ら

れているため、その管理を指定管理者に行わせることはできない。この他にも、河川法、道路法等により、それぞれ河川管理者、道路管理者が定められていてこれらの管理は指定管理者に行わせることはできない(清掃等いわゆる事実業務は業務委託などで可能)。

以上のように、公の施設は、それぞれ個別法において施設の設置、管理、運営が規定されており、施設種類によっては指定管理者による管理範囲が限定されている。

社会福祉施設に関する指定管理者制度導入の範囲

施設分類	所管省庁名	関係法令	制度導入の範囲
社会福祉施設	厚生労働省	社会福祉法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会福祉施設(老人福祉法に規定する養護老人ホーム、特別養護老人ホームや児童福祉法に規定する保育所など)の管理に係る事務について指定管理者に行わせることができる。</li> <li>・ただし、個別法による制約の範囲に限定される。</li> </ul>

資料：平成 15 年 8 月 29 日厚生労働省「社会福祉施設における指定管理者制度の活用について」より抜粋

## 5) 指定管理者制度の特徴

### プロポーザルによる選定

指定管理者の指定は行政処分的一种であり、法律上の契約行為ではないことに留意する必要がある。したがって、地方自治法の契約に関する規定の適用はなく、同法に規定する「入札」の対象にはならない。そのため、これまでに実施されている指定管理者の公募では、プロポーザル方式もしくは特定の団体を指名する方式(以下、「特命」)が採用されている。ただし、その選定にあたっては、公の施設の適正かつ効率的な管理を可能とする主体であることが必要であり、公募方式であっても、特命方式いずれの選定方法であっても最終的には指定管理者の指定には議会の承認が必要とされている。

### 指定期間

指定管理者の指定は、自治体が期間を定めて行うこととされている。しかし、地方自治法上、これ以上については特段の定めはなく、事例をみると数年のものから数十年のものまでである。

指定に期間を設けているのは、指定管理者による施設の管理が適切に行われているかを自治体が見直す機会を設けることが望ましいと考えられたためである。指定期間が終了すると、自治体は公募もしくは特命によって指定管理者の選定を再び行うことになる。

具体的にみると指定期間は、各自治体が全庁的な方針として定める場合や個別案件ごとに定める場合が想定される。自治体としては、指定管理者による事業の継続性・安定性を勘案し、リスク回避のためにも施設の特性に合わせて指定期間を柔軟に定める

ことが望まれる。

現在のところ、病院といった特殊な施設では 30 年という長期間設定している事例もあるが、多くは長いもので 10 年程度、ほとんどが 3 年もしくは 5 年が一般的な指定期間となっている。

#### 指定管理者に対する監督

自治体の長又はそれが定める委員会は、指定管理者による公の施設の管理の適正を期するため、管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、また必要に応じて実施状況について調査し、必要な指示をすることができる。多くは、上記で挙げた事業報告書で把握することが想定されるが、場合によっては、自治体職員による現場立ち入り検査などを行う必要が生じることも留意する必要がある。

なお、自治体が行う指示に指定管理者が従わない又は管理を継続することが適正でないと認められるときは、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部または一部の停止を命ずることができる。

#### 利用料金制

指定管理者制度では、利用料金を自らの収入とすること（利用料金制）が認められており、公の施設について主体的で柔軟な管理が可能となった。旧来、部分的に管理業務を委託された民間事業者は、自治体からの委託料による収入が原則であったが、指定管理者に指定されれば、利用料金収入も収入として管理経費に充てることができるようになった。

一方、利用料金制の導入によって、指定管理者による利潤追求および過剰サービスが原因によって施設利用料が高く設定されることも懸念されるが、自治体が条例によって定めた基本的枠組みの中で利用料金を設定することになっている。逆に管理経費の過度の削減により住民に対するサービスが低下することも想定され、利用料金の設定にあたって自治体は、適切な住民に対する各施設のサービス提供のあり方を勘案し、適切な料金設定がなされるよう留意する必要がある。

#### PFI 事業との相違点

民間を活用した公の施設の管理手法として、PFI 法が制定され、全国で導入されている。しかし、PFI 事業は、基本的に施設整備と維持管理・運営等を一括して民間を活用して実施するものであり、指定管理者制度と比較すると下表のような相違点が挙げられる。



### 指定管理者制度と PFI 事業の相違点

	指定管理者制度のみ適用事業	PFI 法適用事業
事業内容	・既存施設の運営・維持管理が原則 初期投資が少なく、参入リスクは 相対的に小さい	・基本的に施設整備・運営・維持管理 を一括で実施 初期投資を伴い、資金調達が必要で、 リスクは相対的に大きい
事業期間	・複数年の事業が可能であるが、事 業期間は比較的短い 柔軟な契約期間の設定	・投資に見合う資金回収に必要な長期 の契約 10～30年の長期間の設定が一般的
事業者選定の負 担	・既存の施設を前提にするため、事 業者選定にあたり、自治体側、応 募側双方の負担は比較的小さい 事業規模が小さくても対応可能	・施設計画以外にも、法務・財務等多 岐にわたって詳細に事業条件を定め るための負担が大きい 一定の事業規模が必要
想定される民間 事業者	・ビルメンテナンス事業者、フィット ネス事業者、イベント事業者 等、運営ノウハウを持った多様な 事業者 運営ノウハウを持つ多様な事業 者、中小企業も事業者も参入可能	・ゼネコン、商社等の多額の資金調達 が可能な事業者が中心企業 ・必要に応じて施設整備・運営企業で コンソーシアム 大企業や実績を持つ事業者に限定

資料：(株)三菱総合研究所作成

## (2) 指定管理者制度導入のねらい

### 1) 自治体に委ねられた施設の管理方針

指定管理者制度は、前節で述べたように、多様化する住民ニーズに対応するために、「公の施設におけるサービスの質の向上」と自治体の財政負担の軽減を図るために、「管理コストの削減」が期待されて導入されたものである。

この2つのねらいを実現するためには、従来のように、自治体により直営で運営を行う、あるいは、特命で外郭団体に管理委託するよりも、公募という競争環境の中で民間事業者等のノウハウを活用しよりよい提案を求め、最適な主体を管理者として選定することが不可欠といえる。

ただし、全ての施設において指定管理者制度を導入し、民間事業者を指定することが求められているわけではないことに留意する必要がある。すなわち、制度導入により民間事業者等でも公の施設を管理することができるよう規制緩和がなされたが、最終的には、各自治体がそれぞれの施設の特徴をふまえ、最も適切な管理方法を選択できるようになったと解釈すべきである。

したがって、自治体においては、各施設について、直営とするのか、あるいは指定管理者制度とするのか、その場合には公募とするのかについて、中長期的な視点から判断していくことが求められている。

### 2) 自治体の民間参入に対する期待

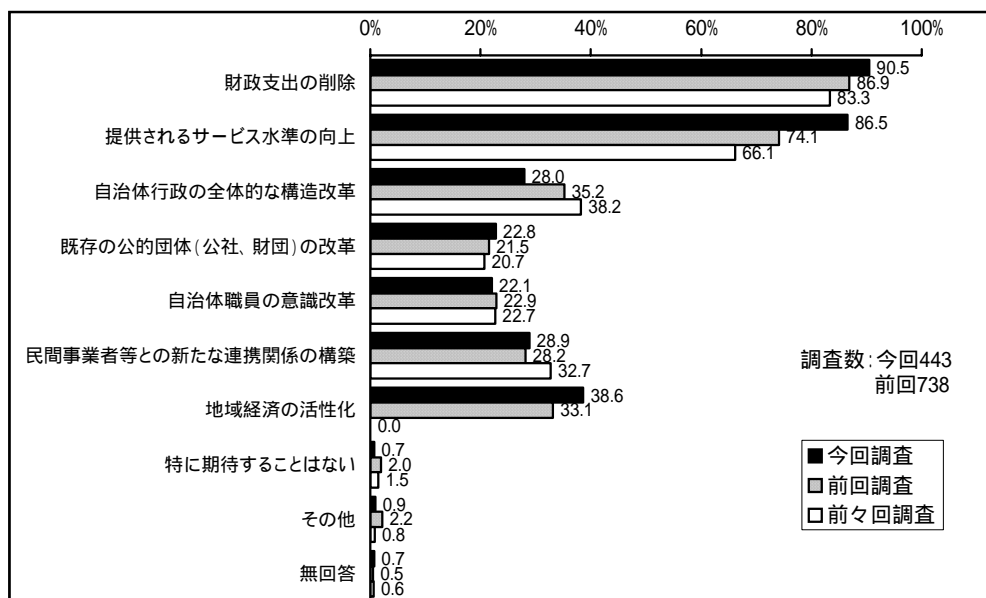
具体的に、自治体は民間事業者に何を期待しているのか。(株)三菱総合研究所(パブリックビジネス研究会)が行った自治体へのアンケート調査(2004年5月、2005年12月、2006年12月に実施)の結果をみてみることにする。この調査では、指定管理

者制度の導入にあたり自治体が民間事業者に期待する事項として、「財政支出の削減」が90%と最も多くなっている。財政破綻する自治体が発生するなど、地方公共団体の財政状況の厳しさを反映したものとなっている。

その次に多いのが、「サービスの向上」(85%)であり、民間事業者に対して高い期待がある。「サービスの向上」に対する期待が「コスト削減」に匹敵するほど高いことが注目され、裏を返せば、これまでの公的団体が行ってきたサービスの水準が決して高くなかったと自治体は評価しているとみることもできる。したがって指定管理者となる民間事業者は、いかにサービスの質を高めるかについて十分配慮する必要がある。

すなわち、民間のノウハウを活用することにより、単純に「受付の対応がよくなった」といった従来のサービスの質を高めることだけでなく、新しいプログラムを実施するなど、これまでにない新たなサービスを提供する事も期待されている。

指定管理者制度への自治体への期待



資料：自治体意向アンケート調査（株三菱総合研究所）

### 3) 民間事業者のノウハウを活かした取り組み事例

具体的に、民間事業者が指定管理者となった事例において、サービスの質の向上や管理コストの削減はどのように図られているのだろうか。以下に、民間事業者のノウハウを活かした事例を挙げる。

横浜市の新設のコミュニティセンターである白幡地区センターの指定管理者として選定されたアクティオ株式会社は、美術館、ホール、記念館等、集客施設の観客サービス（受付業務，展示案内等）に強みを持っており、これまでの経験・ノウハウを集約することで、指定管理者のマーケットに取り組んでいる。同社が指定管理者になってからの白幡地区センターは、従来の施設の雰囲気と異なり、職員の「おはようござ

います」の挨拶に始まる接遇面での活気にあふれた感じのサービスが好評という。また市民向けの教室プログラムでも従来の公共施設ではなかった新しいメニューも工夫され、市民からの評価は総じて高いといわれる。

また、山梨県は、合計で毎年三億円程度の赤字となる丘の公園、ゴルフ場、温泉利用施設を抱えていた。指定管理者制度導入にあたり、県は借地料、保険料、県企業局負担分の修繕費、指定管理業務に関する職員経費としての納入金、さらに従来、運営を任されてきた公共セクター職員の雇用について、民間企業に提案を求めた。指定管理者となった株式会社清里丘の公園（セラヴィリゾート株式会社等）は毎年度一億五千万円の納入金、正社員 24 名のうち 15 名を従来、運営を任されてきた公共セクターから採用する提案を行い選定されている。その結果、民間事業者が運営するようになり、新たにゴルフスクールの開催や利用料金の柔軟な変更など新たなサービスが提供されるようになっている。

このように、民間企業が指定管理者になることで、サービス水準の向上、事業採算性の向上、さらには従来運営を任されてきた公共セクター職員雇用の問題を解決する事例までも見られ、民間参入による地方公共団体の期待は高まっている。

他方で、民間側のメリットとしては、従来の公共からの業務委託よりも自由度が高く、サービスの向上が図れれば、収益に結びつきやすい点が挙げられる。これは、この市場への参入を積極的に考えている事業者の姿から類推される。

例えば、フィットネスクラブやホテル業務の受託会社などは既存業務の延長線上で事業拡大を図ることが可能な点に魅力を感じていると考えられる。また、展示会社などは、展示業務と施設運営との一体化を通じて収益の拡大を期待している。さらには、地域の有力企業である電力・ガス会社などもグループ企業とともに、新規事業としての参入を検討し、実行している企業が見られる。

### （3）指定管理者制度のポイント

上述のように、指定管理者制度は、適切な競争条件の中で事業者を選定し、官民連携の精神に基づいて、質の高いサービスを低コストで実現することにより、「住民サービスの向上」、「財政コストの削減」、「ビジネスチャンスの拡大と経済の活性化」を目指すことが求められていると考えられる。すなわち、指定管理者制度を有効に運用するための最大のポイントは、「行政」、「住民（利用者）」

図表 指定管理者制度のあるべき姿（＝トリプル・ウィン）



「NPO法人や民間事業者などの指定管理者」、それぞれがメリットを享受できる関係＝「トリプル・ウィン」を実現することといえる。

このように考えると、指定管理者制度は、単なる行政側のリスク回避・コスト削減のために導入されるのではなく、官民連携による将来像とリスクの共有を通じたサービスの向上に資する制度となることが望まれる。こうしたことをふまえ、指定管理者制度本来の目的が達成されるよう、「公募・選定」、「協定書締結」、「モニタリング」に焦点を絞り、制度運用上のポイントを以下に整理する。

#### 1) 地域や利用者のニーズや行政側の状況をふまえた公募を実施するかどうかの適切な判断

総務省の通知において、公の施設における指定管理者の選定は「公募により事業者を選定する」ことが示されている。しかしながら、管理運営に当たり、高度な公的責任や専門性を必要とする施設や、個別法による制約が存在する施設もある。併せて行政は、指定管理者制度の導入に際し既存の公的団体の扱いをどのようにするかという課題を抱えている。

指定管理者制度の公募・選定の一部においては、特定の団体が有利となる公募・選定が少なからずあるという声も挙がっている。これはより良いサービスを低コストで実現しようとする民間事業者の意欲を削ぎ、制度自体の目的の達成や発展を阻害するものである。

したがって行政には、すべての公共施設を無理に一斉に公募するのではなく、公的責任、市民ニーズ、施設管理運営能力、事業の継続性の担保などの観点から特定の団体を特命指定することが適当と考えられる場合は、無理に公募に付すのではなく、明確な理由を付した上で特命指定を行うことも必要である。

#### 2) 十分な創意工夫を発揮できるような公募環境の整備

公募により指定管理者を選定する場合は、民間事業者の創意工夫を活かし、住民や行政にとってより価値ある提案を引き出すため、以下のような公平な競争条件による公募・選定がポイントとなる。

##### 市場状況等をふまえた管理方針の適切な判断

指定管理者制度の公募・選定においては、制度が導入初期であることから、官民共に十分な体制にはなく、公平な競争条件となっていないケースもあるといわれる。これはより良いサービスを低コストで実現しようとする事業者の意欲を削ぎ、制度自体の目的の達成や発展を阻害するものである。むしろ、すべての施設で無理に公募するのではなく、市場環境や行政側の事情を十分にふまえ、公募を行うかどうか適切に判断することが重要である。

### 公平な競争条件の確保

指定管理者を公募により選定する場合は、公平な条件の下での競争を通じて、良いサービスの提供とコスト削減を実現すべきである。公募・選定を行う行政は、公平な競争条件を確保するために、下記の事項に配慮した公募・選定を期待する。

#### 施設情報・業務内容の事前開示

質の高い提案を行うためには、対象施設のハード面とソフト面双方に関する十分な情報やデータの提供が不可欠である。委託料の算定においても、それらの情報やデータが得られなければ、その精度を高めたり、見積根拠を強めたりすることができない。一部の応募候補者だけがそれらの情報やデータを有し、すべての応募者にその共有化が図られないことが明らかな場合は、新規参入者の応募意欲は著しく削がれることにつながる。

#### 公平な審査体制の確立

明確な選定基準の事前提示、外部委員の登用、審査結果の公表等を通じ、公平な審査体制を確立することが重要である。特に審査基準は、公募側の応募側への期待を表わすものであることから、事前公表はもちろんのこと項目や配点を具体的に示すことが重要である。

また、提案書の作成には多くの時間と費用を要することから、応募者が十分に納得できる審査結果情報の公表が重要となる。これは、応募者が提案書の評価ポイントを知ることが今後の質の高い提案につながるためでもある。

#### 十分な検討期間の提供

公募に当たっての十分な準備期間を持つという、新規参入者への配慮が重要である。特に公募から提案書の提出までの期間を十分確保することも必要である。

### 民間のノウハウの最大活用

コストの削減とサービスの質向上の両立を実現するためには、公平な競争条件を確保するとともに、民間事業者が十分に創意工夫を発揮できるような公募環境を整備する必要がある。

#### 提案の余地を確保

すべての業務を詳細に規定し、自由に民間事業者が提案できる部分が少ないと質の高いサービスは期待できない。サービスの向上を図るためには、民間提案部分を多くする等、民間の創意工夫の余地を確保することが望まれる。

#### 価格面の過当競争の回避

あまりに価格面のウェイトが高くなると、低価格競争によりサービス低下を招き

かねないため、審査基準の策定においては、価格面に過度に偏らない、バランスの取れた内容とすることが、指定管理者と行政の双方に利をもたらすと考えられる。また、過大な低価格競争を排除するための最低価格の設定、あるいは行政側の求めるコスト縮減水準を担保する意味での最高価格の提示といったことも、是非とも有効である。

### 3) 適切な官民のリスク分担

協定書は一般に民 民ベースで締結する契約に比べて、その規定範囲や内容について不十分と感じられることが多い。協定をスムーズに締結・運用していくためのポイントを示す。

#### 協定書案の事前提示

協定書案は自治体から示されることが多いが、その内容が指定管理者側にとって納得できるものでない場合は、締結までの交渉に多くの時間と労力を割かざるを得なくなる。協定内容については、指定管理者として引けない一線もあるが、時間的制約のために妥協せざるをえないこともある。その場合は、実際の運営段階に不安を残した形となる。しかし協定締結の交渉が難航することや、運営段階に紛争発生等の不安を残すことは、自治体にとっても本意ではないはずである。

こうしたことから、協定書の事前提示が非常に重要であり、特に、公募の際にそれについての質疑応答および必要に応じて協定書案の修正を行うことも重要である。

#### 適切な協定書の締結

##### 必要な事項が漏れなく規定されていること

規定内容が曖昧で具体的に示されていないケースが多く、規定内容の解釈について、指定管理者との間で紛争が生じる可能性がある。原則的に指定管理者は、業務の基準や協定書に規定のない事項について、実施する法的義務は有していない。仮に行政の責による規定漏れがあっても、指定管理者は無条件で行政側の主張を引き受けることはできない場合がある。

その意味で、修繕業務の責任範囲、備品の更新や購入等の取扱、賠償責任と保険加入の要否等、必要な事項については予め網羅的かつ明確に規定することが重要である。

##### 責任やリスク分担が適切であること

過大なリスクを指定管理者に転嫁することは、リスクコストを見込んだ委託料の支払いにつながるものであり、自治体にとって必ずしも望ましいことではない。「リスクは、当該リスクを最もよく管理できるものが管理する」という基本的考え方に基づき、協定書の規定内容やリスク分担を適切に行うことが重要である。

自治体は、指定管理者（特に民間事業者）の性質、能力および限界をふまえ、何

を任せるべきかを見極めるとともに、自らが得意とする部分や行政が行うべき部分（行政しかできない部分）の見極めを行うことが不可欠である。

#### 4) 適切なモニタリングおよび官民コミュニケーションの実践

地域住民にとって真に価値あるサービスを提供するためには、行政と指定管理者の円滑な協働が不可欠である。運営が始まってからの適切な官民のパートナーシップのあり方と、その具体的な形としてのモニタリングの方法がポイントとなる。

##### 運営時における適切なパートナーシップの構築

質の高い管理は、協定書に定められる形式的な業務報告の提出を超え、担当者レベルの定期的なコミュニケーションを通じ、両方で目的や課題を共有し、「協働」による課題解決や目的に合致した新たな検討が、重要な意味を持つと考える。

こうした意見交換の場を通じて官民間のコミュニケーションを図っていくことは、長い指定管理期間中における公共サービスの維持・向上という観点から非常に重要な要素になると考える。

##### 適切なモニタリングシステムの導入・運用

施設設置者である行政が指定管理者の実施する業務について、適切なモニタリングを実施することは極めて重要である。指定管理者は、自らの業務について自己モニタリングするとともに、行政や第三者が行うモニタリングが適切かつ円滑に行われるよう、できる限り協力することが責務であると考えられる。

一方で、行政や第三者が行うモニタリングの方法については、施設の目的、種類、機能によって異なるものであるが、基本は住民に対してサービスを提供するものであり、その意味において施設利用者による満足度調査は不可欠な要素と言える。

満足度調査は、満足度が100%でなければ減額するという性質のものではなく、利用者の要望を聞き入れ、これに適切に応えることで、サービスの向上につながるものと考えられる。

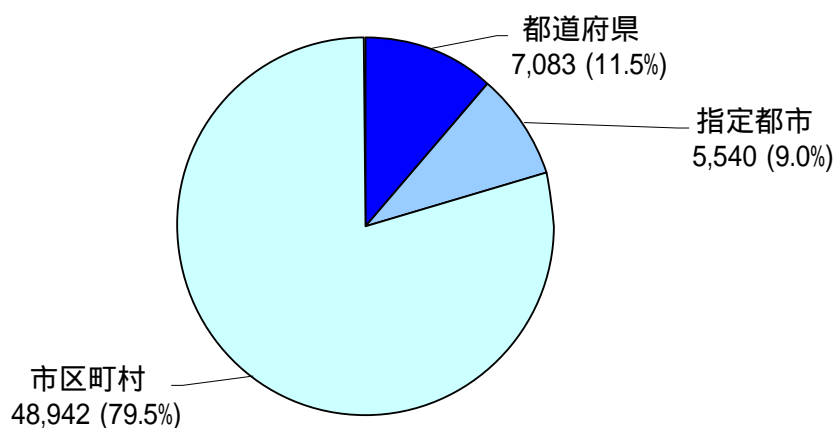
#### (4) 指定管理者制度導入の実態

総務省が2006年9月に全国の自治体に対して実施した調査結果が公表されている。ここでは、その結果から、指定管理者制度導入の実態を整理する。

##### 1) 指定管理者制度の導入状況

全国で指定管理者制度を導入している施設は、61,565施設となっており、そのうち、都道府県が約11.5%、指定都市が9%、市区町村が79.5%を占めている。

自治体種別に見た指定管理者制度導入施設数の構成

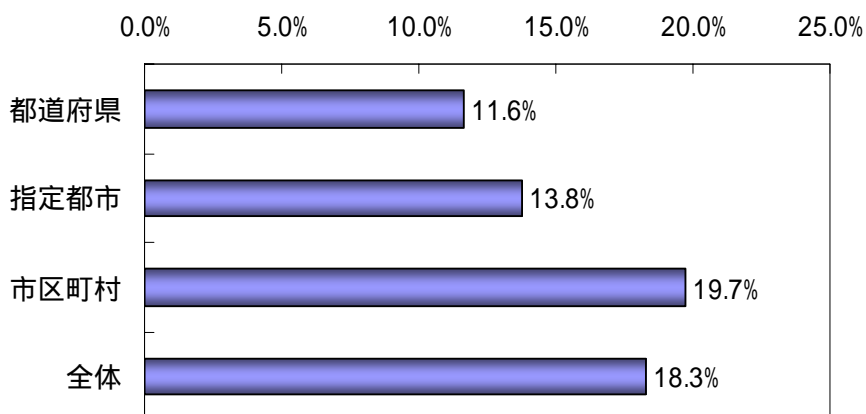


資料：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」平成 19 年 1 月

## 2) 指定管理者の選定状況

指定管理者制度が導入された施設のうち、株式会社や有限会社を指定管理者として指定している割合は、全国では約 18.3%となっており、特に市区町村では 19.7%と最も多くなっている。

自治体種別に見た「株式会社」や「有限会社」を指定管理者に指定した割合

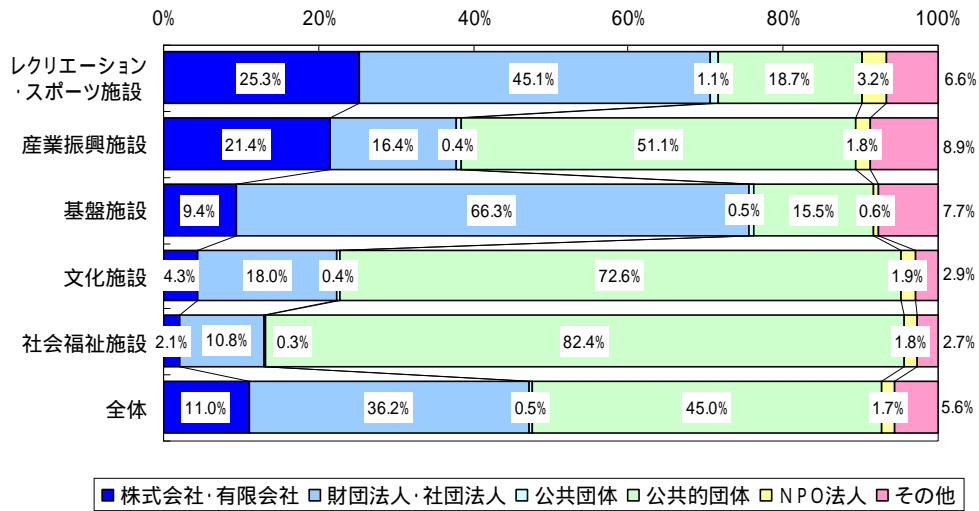


資料：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」平成 19 年 1 月

さらに、施設種別について指定管理者に指定された団体の構成をみると、株式会社や有限会社が最も多いのは、レクリエーション・スポーツ施設で約 25.3%となっている。また、財団法人や社団法人が最も多いのは、基盤施設（駐車場、公園、公営住宅等）で 66.3%となっている。



施設種別に見た指定管理者に指定された団体の構成

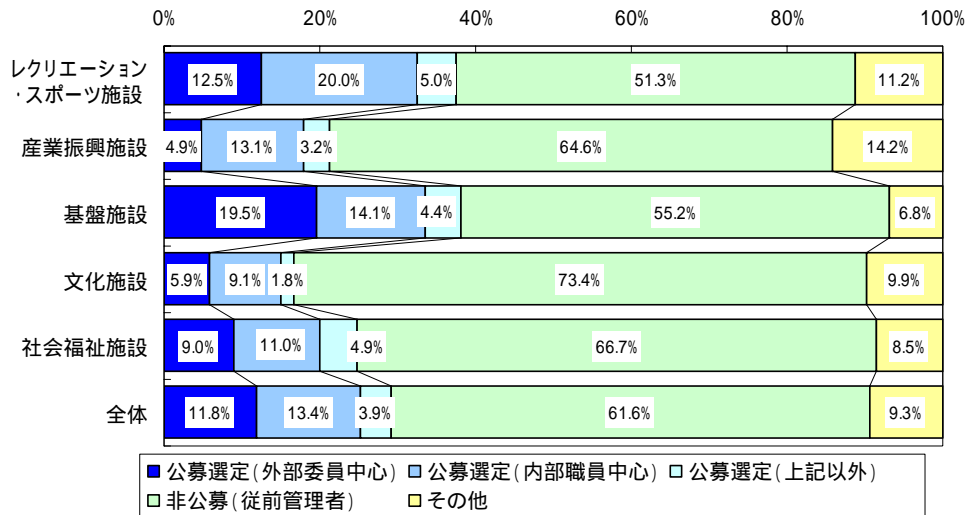


資料：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」平成 19 年 1 月

### 3) 指定管理者の選定手続き

指定管理者の選定手続きについては、全体の 29.1%が何らかの形で公募により選定している。施設種別でみると、レクリエーション・スポーツ施設や基盤施設でその割合が多くなっている。一方、文化施設や社会福祉施設では、従前の管理者を非公募で選定している割合が多く、約 7 割となっている。これは、そもそも行政施策に密接につながっており、施設の管理の専門性が高いこと、また受け皿となる民間事業者が少ないことなどが要因になっていると考えられる。

### 施設種別に見た選定方法の構成

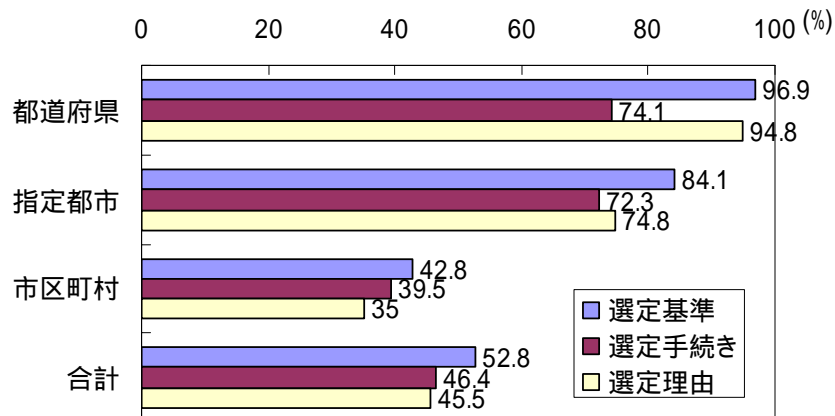


資料：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」平成 19 年 1 月

また、「選定基準」、「選定手続き」、「選定理由」の公表状況についてみると、全体では、それぞれ半数程度にとどまっている。自治体種別にみると、都道府県や指定都市では、公表割合は7割以上となっているものの、市区町村では4割にとどまっている。

制度導入の初期段階であったものの、指定管理者の選定手続きの公平性、透明性の観点からみると、市区町村では大きな課題であり、公平性、透明性の改善が期待される。

### 自治体種別に見た選定に係る手続きの公表割合



資料：総務省「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」平成 19 年 1 月