

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)

本来、指定管理者制度の本質を考えれば、当制度を導入することにより行政、住民(利用者)、指定を受けた民間事業者の三者はそれぞれメリットを享受できる関係とならなくてはならない。さらに、措置施設等の社会福祉施設には、サービスの継続性・安定性が求められるが、現状は、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る。とりわけ、母子生活支援施設に関しては危機意識が高い。

母子生活支援施設に求められる機能としては、現在、生活の場の提供に止まらず生活維持と子どもの養育が困難な母子世帯が、自立できるよう専門職員が支援していくとともに、DV 被害の母子への支援や母子の緊急一時保護等、総合的な自立支援が行われている。

しかし、指定管理者制度ではこのような母子生活支援施設に求められているさまざまなサービスを提供するための条件が未整備のまま、指定管理者制度に移行した自治体が存在している。このような状況では、支援を必要としている利用者に必要なサービスを提供できない。

このように、指定管理者制度は対象とするサービス内容によっては特別な配慮がなされない限り、制度そのものになじまない事例が存在するのも事実である。このような事例も含めて、次に述べるような配慮がなされるべきである。

(1) 国に対する提言

現状では指定管理者制度を取り入れた各自治体に大きなレベルの差が見られる。

国は、自治体に対して、公的な責任の観点から、効率化のみに陥らないよう、公の施設のサービスの質の向上を図るなど、所期の目的に取り組むよう指導すべきである。

さらに、指定管理者制度の導入に際して、そもそも導入しようとする分野、内容が制度になじむものか、再度検討されるべきであり、とくに、社会福祉施設への導入にあたっては、国として利用者に必要なサービスが提供されるとともに、施設運営のためのコストが一方的に削減されることがないよう、以下の(2)に示すとおり、自治体への働きかけが強く求められる。

(2) 地方自治体に対する提言

指定管理者制度の適用の可否について十分な検討が必要である

利用者の利益の保護および自立・生活支援等を目的とした社会福祉施設においては、公的な責任の観点から、それぞれの施設の目的の達成や機能、専門性の確保が求められるとともに、事業の安定性・継続性に配慮が必要であるため、指定管理者制度の適用の可否について、十分な検討が必要である。

自治体における関係部署の連携を図るべきである

自治体においては、指定管理者制度導入の検討をはじめ、施設の管理・指導、モニタリング等、本制度に係る事業を実施するにあたり、行政改革という観点だけではなく、自治体の責任において果たすべきサービスは何か、ということをつまえるべきである。そのため、指定管理者制度を推進する部署と、指定を受ける社会福祉施設等を所管する各部署とが緊密な連携を図るべきである。

指定管理者の審査・選定を行う委員会の機能を強化するべきである

指定管理者の審査・選定を行う委員会については、その役割だけではなく、制度を導入することにより、サービスにどのような影響や効果がもたらされるか、更新時の公募はどうあるべきか(特命と公募のどちらがふさわしいか)、などの案件を審議するための役割を加え、機能を強化するべきである。

さらに、指定管理業務を評価するあたり、自治体による評価とは別に、委員会として、第三者の立場から評価を行うことが必要である。

なお、委員会の構成メンバーには、客観性・中立性を確保するため、当該自治体の職員のみならず、外部の有識者(施設の種類が社会福祉施設の場合は、社会福祉関係の学識者)や市民の代表等を加えるとともに、メンバーを公表するべきである。

指定管理者の選定にあたり一定の配慮がなされるべきである

社会福祉施設に関しては、利用者にとって必ずしもサービスを提供する民間事業者が短期間のうちに変わっていくことはメリットとはならず、かえって継続性、安定性、情報管理等の面からは大きなデメリットが想定される。このような場合には、提供されてきたサービス内容を正しく評価したうえで選定を行うとともに、更新時の指定管理者選定にあたっては一定の配慮がなされるべきである。会館等の運営に関して指定管理者制度を導入する場合、現状では、施設のコネプト、目的、性能が不明確であり、指定受託後に補修費用など想定外の支出が発生しかねないなど、対象となる施設に関する情報が不十分であり、正し

いリスクが判断できない事例が見受けられる。また、サービス内容に関しても仕様書案が事前に示されず、業務の範囲が不明確であること。さらに、公平な条件のもとで実施されるべきである選定審査にあたって、特定の外郭団体が優遇されていたり、十分な検討期間が確保されていないなど、公平な競争条件による公募選定が実施されていない事例については、是正されるべきである。

コスト削減とサービスの質向上を両立する評価手法を確立すべきである

サービスの質が正しく評価できないため、比較が価格面に偏り、価格の過当競争に陥り、安かろう、悪かろうという悪循環に陥りかねない。しかも、自治体側がコスト削減に拘るあまり、必要とされるサービスの提供が困難になる事例が見られる。コストとサービスの質について正当な評価を下すことができる評価手法を早急に整えるべきである。例えば、多面的な価値(業務に関する専門知識や技術、サービスの向上、経営の効率化等)を業務内容に応じて盛り込むことなどが考えられる。さらに、正常な事業実施がなされているか、履行確認や、利用者満足度、経営の安定の観点から、総合的なモニタリングによる評価等が確立されるべきである。

弾力的な指定期間の設定がなされるべきである

社会福祉施設においては、利用者が安定的かつ質の高いサービスを継続的に受けられるよう最大限の配慮がなされるべきであり、福祉施設の指定期間については、2～5年という短期間で交代の可能性がある制度の設定を変更し、施設の特性に応じて、弾力的な期間設定がなされるべきである。

弾力的な事業者の選定がなされるべきである

社会福祉施設の場合、施設で提供されるサービスの内容は、複雑な課題を抱えた利用者への個別的なサービスの提供であり、極めて高い専門性が要求されている。そこで、指定管理者の選任にあたり、ハードとソフトを一括して行うのではなく、建物の保守管理を行う事業者と利用者へのサービス提供を行う事業者を分けることも検討されるべきである。

雇用環境への対応がなされるべきである

制度の導入にあたって、地域の福祉サービス、民間労働者の雇用環境などへの影響を検討するべきである。経費の縮減を図ることから、非常勤や短期間雇用など不安定な身分の職員雇用が増大する傾向にある。また、優秀な人材の確保にも障害となる。自治体は、指定管理者施設の責任者として、指定管理料の設定の見直しとコスト面への十分な対応を図るべきである。

自治体は指定期間中であっても新規サービスへの柔軟な対応を図るべきである
行政は、民間事業者が運営中であっても、サービスの向上につながるものであれば、制度の変更にとまなう措置への対応や指定管理者が発案するアイデアを取り入れるべきであり、具体化にむけた支援をしていく必要がある。

自治体として一定のリスクを負うべきである
事業を行う上でのリスクに際して、利用者の安全等に関しては行政が最終責任を負うべきであり、責任の所在を明確にしておく必要がある。

補修費用など想定外の支出への対処基準を定めるべきである
行政から民間事業者に対し、管理を委託すべき施設のコンセプト、目的、性能、リスク等が正確に伝えられず、不明確であった場合、受託後に補修費用など想定外の支出が発生した場合、一方的に事業者に負担を押し付けるべきでなく、対等な立場で双方が協議し、解決の方策を探るべきである。

清算の仕組みを整えるべきである
指定管理者制度は行政側が求めるサービスを契約された金額で実施するというものであり、実施の方法は民間事業者に委ねられるはずである。求められたサービス水準が達成され、清算がなされるのであれば、費用が不足した場合には、補填を行うべきである。さらに、指定管理者の経営努力が報われるようなインセンティブの方法を検討する必要がある。

情報公開のあり方について検討、配慮すべきである
自治体は、指定管理者の選定の透明性・公正性を確保するため、自治体としての基本方針を公開するとともに、指定管理者を募集する際には、募集条件や手続方法を公開し、選定後は、その結果と選定理由を公開するなど、応募者が活用しやすい体制づくりに努めるべきである。

ただし、企画コンペ等の資料(提案書)を公開する場合には、応募した民間事業者のノウハウ等知的財産権が侵害されないよう、公開のあり方について検討、配慮すべきである。

民間事業者のインセンティブをより高めるための仕組みを整えるべきである
成果報酬など民間事業者のインセンティブをより高めるための仕組みなども必要である。

行政側の都合で施設を休業した場合の補償やサービスの担保等に関する規程を整備すべきである

行政側の都合(大規模修繕等)により、施設を休業した場合は、行政の責任において、事業者への補償や利用者へのサービスの担保等に関する規程を整備すべきである。

自治体の責任のもと、引継ぎが実施されるべきである

自治体は、指定管理者の交代が生じた場合には、業務が円滑に新規事業者に移行するよう、引継ぎ事項をあらかじめ規定するとともに、一定の引継ぎ期間を設定するべきである。また、新旧の事業者の引継ぎにあたっては、自治体関係者が立会い、引継ぎを行うべきである。

とりわけ、利用者に直接サービスを行う社会福祉施設においては、サービスの継続性に配慮すべきであることから、利用者の個人情報については、自治体が責任をもって管理し、新規事業者に引き継ぐべきである。

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

指定管理者の選定方法については、基本的に、競争過程を経ずに特定の団体を指定する特命指定（随意指定とも呼ばれる）による場合と、公募（競争過程）を経て最も優秀な提案を行った者（多くの場合、これを「優先交渉権者」と呼ぶ）を指定する場合とがある。

特命指定にするか公募にするかの判断基準として法令等で定められたものは特になく、当該自治体の方針や判断に委ねられている。また、自治体によっては、そうした判断基準をガイドライン等で定めているものもある。

この点について、総務省は、「総務省自治行政局長通知（通知平成15年7月17日総行行第87号）」において、「指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画を提出させること」としている。これは、一般的に、公募（競争過程）を経ることが想定されていると解釈されている。このため、自治体としては、特別な理由がない限りは、できるだけ公募に付すようにしているというのが一般的な傾向である。

平成18年4月に本格的に導入された時点では、多くの社協や社会福祉法人は特命指定で指定管理者の指定を受けている。これは、当該社協や社会福祉法人が、公共サービスを提供してきた主体であることや、公募に付して他の団体が指定された場合の雇用面の課題等を配慮しての結果と考えられる。

しかし、多くの自治体ではこうした特命指定については議会等で疑問の声があげられている。また、上のように総務省が公募の方向性を示していることもあり、次回の指定からは公募過程を経るケースが増加することが予想される。したがって、社協や社会福祉法人は、今後の公募（競争）過程を経て指定管理者の指定を受けるための対策を十分に検討しておく必要がある。以下では、公募を前提として、その取り組み方や留意点について述べる。

(2) 指定管理者応募時の基本項目

指定管理者の導入については、自治体の基本方針や次年度の事業計画等において示されるのが一般的である。指定管理者の応募に当たっては、以下の基本項目について検討・対応が必要となる。

情報の収集

自治体の指定管理者導入スケジュール（指定管理者の指定の手続き等に関する条例等）を確認する。

応募に向けたスケジュールを作成する。

導入スケジュールに応じた、応募までのスケジュール（指定管理者応募計画）を作成する。

選定条件を確認する。

指定管理者選定審査会規則および指定管理者募集要領などにより指定管理者の選定条件など必要な情報の収集・確認・分析を行う。

施設の目的、法的根拠などを再確認し、内部評価を実施する。

施設の設置目的を確認し、具体部分を整理する。

評価表（チェックシート）などを作成し、評価項目ごとに点検する。

経営改善の検討

経営改善計画などを作成し、計画的に取り組むこと。

組織全体としての中・長期計画の策定・推進など新たな施策を絡めた職員配置の見直し等

応募書類の作成のポイントの整理

応募施設ごとに必要な書類を作成する時の留意点などを整理し、事前に作成し、内部チェックを重ねる。

応募に伴うプレゼンテーション等への対応準備

指定管理者応募に関するプレゼンテーションの際のポイントの整理およびプレゼンテーションへの対応を準備する。

（３）公募要項の確認ポイントと応募の可否判断

自治体が指定管理者の公募を行う際には、公募要項（名称は自治体によって異なる場合がある。）が交付され、ホームページ等で公表される。応募を検討するに当たっては、その公募要項を精査し、応募に当たっての留意点を把握するとともに、最終的に応募の可否判断を行う。

公募要項には、一般的に以下の事項が記載される。

施設概要

事業実施条件（指定期間、指定管理料の支払い、自主事業の実施等）

予定金額（上限金額）

仕様書（管理の基準）

応募資格

公募の手続き

提案書（申請書）の様式

審査の方法・基準

リスク分担案

また、これらについては、一般に公募要項に関する質問回答が認められる。

したがって、不明な点や意見・要望がある場合は、自治体に対して質問を行うようにする。(ただし、質問をしたからといって、明確な、あるいは満足・納得いく回答が得られるとは限らない点に留意が必要である。)

施設概要

施設の設置目的、施設の立地、規模、機能、建設年次等が示される。また、別紙等に既存の備品一覧等も示されることもある。施設の設置目的は、必ずしも示されていないが、良い提案書を作成し、適切な施設の管理・運営を行うために必須の情報である。また、その書き方によって、自治体側が、コスト縮減を最も期待しているのか、サービスの質の向上をより重視しているのかを読み取ることは重要である。したがって、この点については、質問回答等で、自治体側にきちんと確認する必要がある。

事業実施条件

指定期間、指定管理料の支払い、自主事業の実施等が示される。ここでは、指定管理料の支払い方法がどのようになっているかを確認する。特に、従前と支払い周期が異なる(例えば、従前は毎月委託料等が支払われていたものが、指定管理者制度は四半期毎になる)場合もある。この際には、新たになぎ資金が必要となるので、留意が必要である。また、自治体側で自主事業の実施を求めているか否かは、審査でより高い得点を得るポイントとなるので、その点についてもよく確認しておく必要がある。

予定金額(上限金額)

自治体によっては公募要項に明記していることもある。記述されていない場合は、質問回答において質問を行っても良いが、回答が得られないことも多い。その場合は、前年度の予算や契約額を調べ、そこから当該年度の予算額を推定するなどの方法をとる必要がある。

仕様書(管理の基準)

基本的に福祉施設については、ある程度想定できる業務内容になっているものと考えられる。ただし、指定管理者の業務範囲が明確になっているかどうか、あるいは、予定金額に比べて過度の業務内容になっていないか確認する必要がある。特に指定管理者制度においては予算金額が前年度に比べて絞り込まれていることもあるので、予算と業務範囲のバランスについては、慎重に検討する必要がある。

もう一点重要な確認点は、自治体の役割が明記されているかという点である。適切に施設の管理・運営を行い、良質なサービスを提供するには、施設の所有者たる自治体にもその役割をきちんと果たしていく必要がある。例えば、大規模修繕の実施、施設のバリアフリー化、老朽機器や設備の更新といったことは自治体の役割とされるが、必ずしも仕様書や公募要項に示されないことも多い。指定管理者の業務範囲だけでなく、自治体側でやるべきことも、

きちんと明確化されているかを確認し、もし該当する記述が見つからないようであれば、質問回答で確認する（例えば「～業務については自治体側の予算と責任で行って頂くという理解でよろしいでしょうか。」といった質問を行う。）といった方法も考えられる。

応募資格

一般的に以下の条件が付されることが多い。

- a) 支店や事務所等を当該自治体内に有すること
- b) 同種業務の実績を有すること
- c) 当該業務を実施するために必要な資格を有していること
- d) 法人等の役員又は経営に事実上参加している者に、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律に掲げる暴力団関係者又は暴力団関係者と密接な関係を有する者がいないこと。

- a) 支店や事務所等を当該自治体内に有すること

いわゆる「地域要件」で、地元企業の育成、地域企業・団体の優遇・支援、コミュニケーションの容易さ、あるいは業務対応の迅速さをふまえて付されることが多い。また、単に事務所の設置で可とする場合もあれば、支店の設置を求められることもある。

地域要件は、都市部よりも地方において付される傾向が強いが、これは「地元配慮」の要素が強いためと想定される。しかし、こうした地元優遇については、公平な競争性を欠く、あるいは、圏外の優れた団体の参加の障壁となるといった批判が多く出されている。また、実際に、地元団体では指定管理者として手を挙げる者が現れなかったという事態も発生している。こうした理由により、地域要件については、今後、緩和される傾向にある。

- b) 同種業務の実績を有すること

同種又は関連業務の実績を有することである。特に、福祉分野においては、まったく実績のない団体の参入は、サービスの質の担保の観点からは大きなリスクが伴う。このため、関連実績を求めることは一般に合理的とされており、この要件は今後も付されていくことが考えられる。

ただし、関連実績の定義については、自治体の運用によってかなりばらつきがあり、実質的には「ふるいをかけるための」資格要件としては機能していないことが多い。（実績のない団体が新たに福祉分野の指定管理者に名乗りを出ることはケースとしては稀である。）したがって、この要件が、既存の受託団体に必ずしも有利に働くかという点と必ずしもそうとはいえない。

- c) 当該業務を実施するために必要な資格を有していること

法令で定められている資格を有していることは当然のことである。

d) 暴力団関係者又は暴力団関係者と密接な関係を有する者がいないこと

指定管理者には任意団体を含むあらゆる団体が対象になるが、いわゆる暴力団の関係組織については指定管理者の指定を行わないという考え方がある。社協、社会福祉法人については、当然、あてはまらないため、参入条件とはならない。

公募の手続き・ 提案書（申請書）の様式

手続き自体は定められたとおりに手続きを進めればよいが、応募に対して十分な準備期間があるか否かについてはよく検討する必要がある。特に、複数案件が同時に公募された場合は、すべての案件の提案書を作成することが困難な場合があるので、その場合は、応募案件を絞り込んだり、あるいは雛形を作成してそれを有効活用するなどの工夫が必要となる。

審査の方法・基準

よく検討し、高い評点が得られるように提案書を作成する必要がある。審査基準が明確に示されていない場合は、透明かつ公正な審査が行われない可能性もあるので、応募には慎重な検討を要する。なお、実際の審査の内容および提案書作成上の留意点については、後の項で述べる。

リスク分担案(および協定書案)

自治体や事業によっては公表されることがある。これは、自治体と指定管理者の責任やリスク分担の所在を明確にする重要な規定となることから、十分な精査を行う必要がある。確認のポイントについては、後の項においてより詳細に述べる。リスク分担について、不明な点や不適切な点等がある場合には、質問回答によって、確認・修正の意見や要望を行うようにする。ただし、自治体側によっては応募段階でその変更を認めないこともあるので、その場合は優先交渉権者として特定された後、協定締結の交渉段階で意見や要望を提示するようにする。

(4) 提案書作成の方法と留意点

次に、指定管理者の審査・選定が実際にどのように行われているかについて述べる。この内容や手続きに関して知識を有していることは、社協や社会福祉法人が提案書を作成・提出する際にも大いに役に立つだろう。

応募者が提出した提案書については、審査委員会で審査・評価され、最も高い点数を獲得した者が優先交渉権者として決定される。(指定管理者として正式に決定するのは、議会で指定管理者の指定の議決を受けた時点であり、審査委員会で優先交渉権者として決定された段階ではまだ指定管理者として決定されたわけではない。)

前述のように、審査の基準や項目は、公募要項に示されることが多い。しか

し、場合によっては示されないこともあり、その場合は提案内容について十分に検討する必要がある。

審査基準は、指定管理料の提示金額を評価する、いわゆる「価格評価」と、提案内容を評価する、いわゆる「提案評価」の双方を考慮して得点を決定する「総合評価方式」が採用される。これは、すべての公募案件についていえることである。

指定管理者の応募に際しては、具体的に指定管理者として選定されるための提案書（申請書）を作成、提出する必要がある。提案書の内容は、案件によって異なるが、概ね以下の内容が求められることが多い。

当該事業の実施方針

関連実績

業務の実施体制、人員配置

サービスの質の確保の方法（安全・安心面も含む。）

その他自主事業の実施について

収支契約

提案金額（指定管理料）

これらの提案内容については、公募要項で審査基準が示されていることが多いので、審査基準を十分に吟味した上で、高得点を獲得できるような提案を作成することが重要である。特に、公募では他の応募者の競争となることが前提とされることから、単に事業の実施計画を示すだけでなく、当該団体の特徴や、他の団体に比較した際の優れた点を明確に示すといったことが必要である。

特に、すでに公募過程を経て指定管理者になっている団体は、提案書作成の技術やノウハウを高めている。逆に、はじめに特命指定を受けた団体は、十分な提案書作成の技術やノウハウを有していないことが想定される。今後、公募案件が増えていくことを想定すると、そうした提案書作成の技術やノウハウを高めるべく、早い段階から調査・研究を実施しておく必要があるように思われる。

提案書の作成に当たっては、特に、次のことを意識して作成することが大切である。

個々の審査項目の背景にある自治体の期待、要望、不安等を理解できているか。

個々の審査項目について漏れなく提案書に記述できているか。

内容が平凡なものとなっていないか。きちんと「提案」ができているか。

記述が分かりやすく簡潔に行われているか。

他の応募者との提案との差別化ができているか。

公募においては、特に上記の視点が重要である。なぜならば、多くの社協や社会福祉法人においては、これまでは競争を経験したことがないことが多く、一般的に他社との差別化を行うという認識が薄い（あるいはどのように差別化したらよいか分からない）ことが多いからである。

他社との差別化を行うという観点からは、以下のような視点が重要である。

当該業務（あるいは類似業務）における団体および個人（配置予定者）の実績

新たな事業や企画の提案

現行業務の分析と具体的なサービスの質の改善策の提示

業務効率化の具体的な改善策の提示

地元への浸透度、緊急時の迅速な対応体制

業務の安定性、継続性（撤退しないこと）等

既存の社協や社会福祉法人の最大の優位点は、当該業務をそれまで実施してきた立場として、現場に精通していることが挙げられる。そうした知見や実績を最大限に活用し、いかにサービス水準の維持・向上を図ることができるか、あるいは、いかに新たな企画やサービスを実施していくかという点が十分にアピールできれば、高い評価につながる可能性がある。逆に、単に「現状維持」の提案では、自治体側の心象もあまり良くないことが想定され、また他の応募者との相対比較の観点からも、高い評価にはつながりにくいという点を認識しておく必要がある。

価格面の提案に関しては、もちろん、業務の効率化による予算の縮減の検討も必要である。しかし、社協や社会福祉法人でも従前より業務の効率化は進めているところであり、抜本的な縮減は期待できない。逆に、度を越えたコスト縮減による指定管理料を提示した場合には、サービスの質の確保、あるいは業務の継続性という観点に大きな影響を与えかねない。したがって、提案金額は、あくまでも現実的に運営可能な範囲で提案するのが適切といえる。

なお、多くの自治体では、いわゆる自主事業の提案を受け付けている。自主事業とは、特に自治体側で業務の実施を指示するわけではなく、指定管理者側からの発意により、施設の空きスペースや空き時間を活用して、自己の責任において収益的業務を行うというものである。これについては、特に自治体から指定管理料を支払われず、また、当該事業実施期間中の施設使用料を徴収される場合もある（この点については、個別の事業において所管部署に確認のこと）。自主事業の提案は、特に体育施設や文教施設では多く見られるが、福祉施設においても見られる。

こうした自主事業の実施は、自治体の負担を必要とせずにサービス向上が図られることから、今後は社会福祉施設においても指定管理者からの積極的な提

案が期待されるところであり、応募側としては常に、そうした自主事業の実施可能性について検討することが必要となってくると思われる。

(5) 審査委員会の構成パターンおよび留意点

審査委員会は、当該自治体の職員のみから構成される場合と、外部有識者や市民代表が含まれる場合とがある。前者の場合は、指定管理者の業務をよく知っており、最適な団体を選定できるというメリットがある。しかし、特に既存の団体に関しては「距離が近い」ため、客観性・中立性の観点から疑問視する声もある。後者は、客観性・中立性は高めることができる一方で、本当に最適な団体を選定できるかという時間的、能力的な課題がある。このどちらを採用するかは自治体ごと、あるいは案件ごとによって異なるが、審査に重要な影響を与える要素であるので、事前に確認が可能ならば、確認しておいた方が良い。

各ケースのメリット・デメリットおよび応募に当たっての留意点は、表 1 のとおりである。

表1 審査委員会の構成パターン、メリット・デメリット、および留意点

ケース	メリット	デメリット	留意点
市職員のみで構成	<ul style="list-style-type: none"> ・業務のことを良く知っているのので、最適な事業者を選定できる可能性がある。 ・外部との調整が不要のため、選定手続きを比較的早く進めることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・所管課が審査委員の場合、応募者と利害関係が強く、公正な競争が実現されない可能性がある。 ・逆に局長等のハイレベルの場合、現場や実務に疎く、十分な審査能力がない場合がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・応募する前に、公正な審査がなされうるかどうかをよく検討する。 ・キーパーソンの考えや問題意識をよく理解して応募する。
外部有識者が入っている	<ul style="list-style-type: none"> ・有応募者との利害関係が薄いことが多いと考えられ、比較的客観性が確保される。 ・識者（専門家）の知見をふまえて事業者を選定することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・提案書の精読など、審査に十分な時間がとれないことがある。 ・福祉分野の知識等がない場合がある。（例えば弁護士や会計士等） ・必ずしも最適と考える者が選定されない可能性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・当該有識者がどの分野の専門家なのをきちんと見極める。 ・当該有識者の専門分野や基本的な考えや姿勢がどのようなものかを事前に調べる。 ・必ずしも当該施設や業務の実情に精通していない者が評価することを意識して提案書を作成する。
市民代表が入っている	<ul style="list-style-type: none"> ・有応募者との利害関係が薄いことが多いと考えられ、比較的客観性が確保される。 ・市民の意見等をふまえて事業者を選定することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定管理者制度や当該施設に関する十分な知識がない可能性がある。 ・十分な審査能力がない場合がある。 ・主観で決定されることがある。 ・自治体で最適と考える者が必ずしも選定されない可能性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・当該有識者の専門分野や基本的な考えや姿勢がどのようなものかを事前に調べる。 ・必ずしも当該施設や業務の実情、あるいは指定管理者制度に精通していない者が評価することを意識して提案書を作成する。

提案書の作成に当たっては、審査委員の考え方や「好み」について研究し、それを反映することは非常に重要な要素である。しかし、応募期間中における審査委員へのコンタクトは、公正な競争を確保するために、できるだけ控えるべきである。例えば、現行業務の関連でコミュニケーションをとることはあっても、当該応募案件に関する情報収集等は行うべきではない。特に、過去に社協や社会福祉法人が選定されたケースにおいては、その公平性や公正性に疑問視を抱く声も少なくないことから、そうした点については十二分に配慮することが必要である。

(6) 協定締結に向けた交渉における留意点

審査委員会の審査が終了し、最も高い評価を得た団体は、いわゆる優先交渉権者とされ、自治体との協定締結交渉に入る。協定書は、一般的に「行政処分
の附款」とされるが、実質的には業務委託の契約書と同様の機能を果たす。

協定書には、具体的には、指定管理者の業務範囲および自治体と指定管理者の役割（リスク）分担が定められる。各業務の詳細については、仕様書で定めることになるが、協定書にも基本的な業務の分担が記述される。

協定書には、できるだけ自治体の業務範囲を記述することが望ましい。例えば、強制執行や許認可等については、指定管理者の業務とすることができない、あるいは指定管理者の業務とするのが適切ではないものも存在することが想定される。また、役割分担として施設の大規模修繕等を自治体を実施する場合には、その旨も協定書に記述するのが望ましい。

指定管理期間が長期に及ぶ場合には業務範囲や実施条件の変更の必要性が生じることも想定される。その期間が短期であっても、業務内容や実施条件については、ある程度の柔軟性を確保する必要がある場合も想定される。そうした事態に対処するため、予め業務範囲や業務実施条件の変更に関する規定も置いておくという考え方もある。

社協や社会福祉法人は、優先交渉権者として選定され、自治体から協定書案が提示された場合は、まず、その内容を十分に吟味する必要がある。とくに、協定の内容が、自治体にとって一方的に有利な片務契約になっていないかを十分に確認し、必要な場合はその修正を求めるといったことも必要である。ただし、自治体は自身が作成した協定書案の修正を認めないことも多い。基本的なリスク分担は星取り表の形で募集要項に示されることもあるので、不適切な取り決めについては早い段階で自治体側に変更の意見提示をしておく必要がある。

また、社協や社会福祉法人側においても、協定書の内容をきちんと読み込めるだけの知見を備えたり、外部の専門家の助力を得るなどの準備をしておく必要がある。

協定締結のための交渉の内容や程度は、個々の事業によって異なる。交渉の内容は、「規定の意味・解釈の確認」と「規定内容の追加・修正」が中心となる。基本的には、優先交渉権者が自治体に対して意見や質問事項を提示する形となるが、場合によっては自治体側から優先交渉権者が提示した提案書（事業計画書）に対する質問や確認を行うことがある。また、提案書において改善が求められる点についての、改善要求や変更依頼を提示することもある。交渉の結果は、交渉議事録として残したり、別途「確認書」といったものを作成して合意事項を記述したりする。

なお、ただし、あまりにも極端に業務実施条件を変更してしまうと、逆に募集の公平性や透明性というから疑問視されることも懸念される。その点についてはあらぬ疑いをかけられぬよう、公平性や公正性には十分な留意が必要である。また、条件変更の範囲も、あくまでも合理的かつ必要最小限の範囲とすべきである。

（7）リスク分担の確認

協定書において、リスク分担は重要である。これが適切に行われれば、サービスは向上し、利用者の満足も向上する。逆に、これが適切に行われなければ、サービスの低下、場合によっては指定管理者の経営悪化や破綻に陥る可能性もある。リスク分担の設定については、そうした認識になり、慎重に検討、協議する必要がある。ここでは、自治体と指定管理者のリスク分担に関する基本的な考え方を示す。

一般に、指定管理者（民側）は、施設の維持管理やサービスの提供に関して多くのノウハウや経験を有しており、それに関する通常のリスクを管理することについても十分な能力を有している。これらに関しては、指定管理者の負担となることが多い。具体的なリスクとしては、以下のようなものがある。

表2 指定管理者が管理するのが適当なリスク

リスクの種類	リスクの内容
サービスリスク	住民に対するサービスの質の変動に関するリスク
利用者変動リスク	施設利用者の変動に関するリスク（ ）
収入リスク	利用者収入の変動に関するリスク（ ）
維持管理リスク	良好な施設状態の維持に関するリスク
備品リスク	指定期間中の備品の管理に関するリスク

（注）ただし、印を付したものについては必ずしも指定管理者が完全にリスクを管理できるとは限らない。場合によってはその一部または全部を自治体が負担することも想定される。

ただし、体育施設等と違い、福祉施設に関しては、需要リスクや収入リスクを指定管理者が負えない場合も多くあると考えられる。こうしたリスクにつき、過度の負担が指定管理者側に強いられていないか、協定書案が提示された段階できちんと確認しておく必要がある。

一方、自治体（官側）が管理するのが適切なリスクには、以下のようなものがある。

表3 自治体が管理するのが適当なリスク

リスクの種類	リスクの内容
事業実施リスク	当該施設を所有することや、当該サービスを実施することの必要性に関するリスク
募集要項リスク	募集要項や仕様書の記載内容の不備や誤りに関するリスク
施設改修リスク	所定の状態で指定管理者に施設を移管する、または指定期間中に必要な改修等を実施することに関するリスク
備品リスク	公募時等に提示された備品台帳と実際の備品の有無の齟齬に関するリスク
予算リスク	指定管理者に対して支払う指定管理料の予算を確保することに関するリスク

これらの中で、現実には施設改修リスクや予算リスクが大きい。すなわち、当初計画した施設改修が予算不足のため実施できなくなった、あるいは毎年の指定管理料が、予算のシーリングにあって削減されるといったことも想定される。これらのリスクについては、指定管理者としても十分に注意するとともに、早い段階で確認等を行い、こうしたリスクの顕在化を回避することが重要である。

さらに、リスクには、自治体も指定管理者も実質的に管理することができない以下のようなリスクがある。これについては、指定管理者としては管理できないため、自治体側が負担するのが妥当である。これらについても、自治体の責任が協定書で明確になっているか、きちんと確認する必要がある。

表4 自治体と指定管理者がともに管理できないリスク

リスクの種類	リスクの内容
不可抗力リスク	地震等の自然災害やテロリズム等人災の発生のリスク
法令変更リスク	法令（税制を含む。）の変更に関するリスク
物価変動リスク	物価の変動（インフレ・デフレの双方を含む。）に関するリスク

以上述べたようなリスク分担は、次のような星取表の形式で示されることが多い。これらについては、公募要項で示されることもあるので、公募された段

階で基本的なリスク分担をチェックし、不適切と思われるものについては、自治体側に対して意見や変更の要求を提示するということも考えられる。

表5 リスク分担の星取表（例）

リスクの種類	リスクの内容	リスク分担者	
		自治体	指定管理者
募集要項リスク	募集要項の不備・間違い等に関するもの		
議会リスク	指定管理者の議会議決に関するもの		
維持管理リスク	小破修繕に関するもの		
	上記以外のもの		
運営リスク	自治体の指示や提示条件によるもの		
	それ以外のもの		
法令変更リスク	法令変更による費用増加等		
不可抗力リスク	災害の発生による施設の損害等		
物価変動リスク	収支計画に大きな影響を与えるもの		
	それ以外のもの		
第三者賠償リスク	自治体に帰責事由があるもの		
	指定管理者に帰責事由があるもの		
	それ以外のもの		

指定管理者制度のリスク分担において、指定管理者として特に重要な点は、以下のとおりである。これらについては、協定書案をきちんと確認し、納得できる条件に基づいて、協定を締結することが重要である。

施設修繕

施設の修繕は、運營業務（住民へのサービス提供）と並んで、指定管理者の中心的業務といえる。それだけに、指定管理者の業務の範囲と程度は明確に定めておく必要がある。

指定管理者に求める範囲と程度は、公の施設が新築施設か既存施設かによって異なる。すなわち、新築の施設であれば、施設の現在の状態に関するリスクは比較的小さいため、指定管理者としてもより広範な業務を担うことができる。一方、既存施設の場合、指定管理者は事前にその施設の維持水準を詳細に把握することは困難である。したがって、不明な点のリスクを回避するためにその業務範囲はより限定的なものとするべきである。

施設が新築であれ既存のものであれ、施設の維持管理に関する自治体と指定管理者の役割の区分は、比較的大規模な補修や修繕については自治体を実施することとし、それ以外の比較的小規模な補修や修繕（これを一般に「小破修繕」という。）は指定管理者が実施することとするのが一般的である。

小破修繕の定義は、作業に内容や性質を基準とする場合と金額を基準とする場合があるが、事例としては後者が多い。具体的には、1件につき、20万円、50万円、100万円といった金額を上限にしている例が見られる。また、指定管理者の税務への配慮から、60万円としていることも多く見られる。これらの金額に関する設定基準に関して一般論的に「正解」というものはなく、施設の内容や協定の当事者の考えに基づいて決定されるべきものである。

備品の提供・調達・引継ぎ / 撤収

指定管理者が新たな施設の管理を開始する際には、自治体と指定管理者の間で備品や什器の有無について確認を行う必要がある。

まず第一に、指定管理者は自治体が提示した備品リストと実際の備品の有無の照合を確認する必要がある。平成15年の地方自治法の改正で新たに指定された指定管理者の多くは、それまでの管理者（またはその受託者）において備品リストが作成されていなかったり、備品リストが作成されていてもそれが実態と乖離したりしたため、それらの照合の作業と新たな備品リストの作成に大きな労力を割かれたことが少なからずある。適切な引継ぎを行うためには、正確な備品リストの作成と管理を行うことが大切である。

次に、備品には、既存の備品と、指定管理者が新たに購入・調達したものである。また、後者は、指定管理者が（指定管理料や利用者料金収入から）当該事業のために調達・購入したものと、すでに自社で所有しているものを当該施設に持ってきて利用するものもある。これらの帰属を明確にしていなければ、指定期間終了時にどの備品を残して、どの備品を持ち帰るかについてもめごとが生じる可能性があるので注意が必要である。

第三点目として、指定管理期間終了時の備品の引継ぎ / 撤収の問題がある各種備品の帰属等については、基本的には自治体と指定管理者の間の合意で決定する事項であるが、当初から存在していたものについてはそのまま施設に残して引き継いでいくのが当然といえよう。また、指定管理者が新たに購入・調達したものについては、それが指定管理料や利用料金から支出されたものであれば事業終了時に施設に残していくという考えも合理的といえる。指定管理者が自ら持ち込んだ備品については、原則持ち帰るのが適当といえるが、自治体と指定管理者が合意した場合は、そのまま施設に残すということも考えられる。

不可抗力

不可抗力とは、通常予見できない、或は予見できてもそのリスクを管理・負担することができない事象のことを指し、具体的には、戦争、テロ等の人的不可抗力や、地震、津波等の自然的不可抗力、その他法令変更等がある。PFI（Private Finance Initiative）などの官民連携（Public Private Partnerships）

事業においては、「不可抗力のリスクは公共が負担する。」というのが標準的な考え方となっている。

実務的に問題となるのは、不可抗力の定義と基準についてである。例えば、気候リスクや天候リスクについては、それが不可抗力なのかそうでないのかは判断が難しいところである。しかし、たとえば大雪や大雨で福祉施設の利用者数が大きく影響を受けた場合でも、これが不可抗力と判定されるか否かは判断が難しい。また、福祉制度の変更により指定管理者の収入が減少するような場合も、不可抗力判定により自治体から補償を受けることができるか否かも予断を許さない。施設の需要変動についても同様である。これらについては、なかなか明確な基準を設けることは容易ではないが、できるだけ協定書にて両者の合意内容を具体的に記述するとともに、その判断については両者の間で十分な協議を行うといった手続きを定めておくことが大切である。

第三者賠償等

施設利用者がけがを負った場合等の第三者賠償や、施設が損害を受けた場合の施設損害賠償については、自治体や指定管理者の責任範囲を明確に定めることが重要である。特に、近年では、公営プールでの事故や公営住宅でのエレベータの不具合といった問題が相次ぎ、安全・安心の確保といった観点からも関心が高まっている。

安全・安心面には十二分に注意を払うべきであるが、それにも関わらず事故等が発生した場合、基本的には、帰責事由を有する者がその責任を負うことになる。自治体側に帰責事由がある場合として、例えば、自治体が行うべき施設や設備（例えばすべりやすい床材、老朽化した空調、耐震化・バリアフリー化されていない施設等）の改良・改修・更新等を怠ったために事故等が起こった場合などが考えられる。また、運用面において自治体の指示に従った結果として、事故が起こってしまった（自治体の出した指示が間違っていた）というケースも考えられる。

しかし、必ずしもその特定は容易でないことも想定される。特に、指定管理者には善管注意義務が課されることもあるので、指定管理者はその責任とリスクについて十分な認識をもっておく必要がある。特に社協や社会福祉法人は十分な補償能力を有さない場合もあるので、この点のリスク分担についてはきちんと確認をしておく必要がある。

個人情報保護

公園などの施設をのぞき、ほとんどの施設においては、個人情報を扱うことになる。指定管理の対象施設は、どの施設においても個人情報漏洩の可能性は完全に否定できるものではなく、十分な対策が必要である。

指定管理者の扱う個人情報の保護については、当然のことながら指定管理者が第一次的な責任を負う。自治体はすべて個人情報保護に関する条例を定めているので、指定管理者も基本的にはそれに準じた管理をしていくことになる。ただし、個人情報の保護については、過度の規定をおかないよう注意する必要がある。個人情報の保護は重要であるが、その管理に関する条件をあまり厳しくしすぎると逆に事務手続きを煩雑にし、指定管理料の上昇や施設サービスの低下を招く可能性がある。また、地元の住民自治会が指定管理者になっている場合など、施設によっては民間企業が管理しているのと同等の水準では個人情報を管理できない場合も想定される。したがって、その要求水準は個別の事業ごとに十分に検討した上で設定する必要がある。

指定の取り消し

指定管理者の指定が行政処分である以上、自治体が指定管理者の指定を取り消すことはやむを得ないが、その理由は合理的なものでなくてはならない。したがって、協定書においては、取り消しを認める事由を明記しておく必要がある。指定の取り消しの原因となりうる事象としては、以下のようなものが想定される。

- ・自治体が行うモニタリングに基づいて業務改善を指示したにも関わらず、指定管理者がそれに従わなかった。
- ・指定管理者が刑事事件を起こした。またはそのことが指定を受けた後に発覚した。
- ・指定管理者の過失により、施設で重大な事故が起きた。
- ・指定管理者が経営状況悪化を理由により取り消しを申し出た。
- ・指定管理者が提出した資料(提案書、報告書、財務諸表等)に虚偽があった。
- ・自治体の方で、その施設の管理・運営やサービスの提供を継続する理由がなくなったと判断した。

指定の取り消しを行う場合でも、急な取り消しは、自治体や住民にとって必ずしも適切といえない場合も想定される。指定管理者の方にも、やむをえない事由があるかもしれない。したがって、一般的な方法としては、即時に指定を取り消すのではなく、指定管理者への事前の通知や、指定を取り消す前に指定管理者と協議を行い、指定管理者が申し開きを行ったり、不適切な状態を改善するための一定の治癒期間を設けたりするといった配慮を行うことが望ましい。

なお、行政処分という性質上、指定管理者には協定を解除する権利は認められないが、解除の申し出を行う権利は協定書において認められるべきである。指定管理者としては、そうした規定がきちんと協定に盛り込まれていることを確認する必要がある。

(8) 運営とモニタリングに関する留意点

協定が締結され、議会において指定管理者の指定を受けた後、実際の施設の管理・運営が実施される。実施の内容については、仕様書や提案書にしたがって実施されるが、基本的には従前と同様の業務を実施することになる。指定管理者として従前の大きな違いは、施設によっては、利用料金制を採用し、指定管理者に利用者からの直接に利用料金の収受を認めるという点である。利用料金制を採用している案件においては、指定管理者に対して、そうした「経営的要素」も求められることになる。

もう一点、従来業務と異なるのが、指定管理者については、モニタリング・評価が行われるという点である。モニタリングとは、業務の履行状況の確認のことで、従前の委託等に比べて、より業務遂行期間中における自治体の確認がしっかり行われるようになる。モニタリング目的は、以下の3点である。

提供されるサービスについて、仕様書（管理の基準）等で定められた水準が充足されているかを確認する。

指定管理者が提供するサービスが所定の水準を充足していない場合、自治体は指定管理者に対して改善勧告等を出し、サービス水準の改善を求める。

上の事項を通じて、公の施設の設置者としての自治体の説明責任を果たす。

また、多くの場合、モニタリングの主体としては、以下の3種類が定められる。

表6 一般的なモニタリングの種類

実施主体	内容・方法等
指定管理者	<ul style="list-style-type: none">・事業報告書（日報、月報、年報、緊急・随時）・事業収支報告書・アンケート調査、利用者満足度調査
自治体	<ul style="list-style-type: none">・指定管理者が提出する報告書等のチェック・随時の立入確認（通常時）・有事の立入確認（緊急時、問題発生時等）
第三者	<ul style="list-style-type: none">・外部有識者等の委員会等によるモニタリング・住民、施設利用者、やコンサルタント等による評価

上の種類はあくまでも一般的な形であり、実際にどの方法を採用するかは、個々の事業において判断する必要がある。特に、モニタリングがそれ自体、自己目的化してしまうと、指定管理者や自治体の作業に必要以上の労力を求めることになりかねない。モニタリングの頻度や報告書の量は、その施設の設置目的や特性をふまえた上で、必要最小限とすべきである。

特に、福祉施設においては、第三者評価を受審する場合には、指定管理者のモニタリングは、さらに事務量を増やすことが懸念される。社協や社会福祉法人は、こうした事務文書の作成が過度の負担とならぬよう、文書様式の共通化や代用を認めるよう、適宜、自治体側と協議する必要がある。

(9) 更新に当たって

指定管理者の更新に当たっては、公募となるか特命指定となるかが一つのポイントとなる。上述のように、現在では、基本的に指定管理者の選定は公募過程を経るといった流れが生まれつつあり、簡単には随意指定を受けることができない状況が発生している。

したがって、更新時期の1年半ぐらい前に、自治体側に対して、次回はどのような方法により指定を行う等の確認をしておく必要がある。具体的には、作業部会、ワーキンググループなどを早期に設置し、十分な検討期間を確保する。その結果、特命指定で継続的に指定を行う方針が出されれば特に問題はないが、公募過程を経る場合は、来る競争に備えた準備を早めに開始する必要がある。

更新に向けて、自治体側で考えることは、基本的に現状の業務が適切に実施されているか否かという点である。その基礎資料となるのが、運営期間中のモニタリングや評価である。

このことをふまえ、社協や社会福祉法人においては、提案書や年度ごとの事業計画書などに基づき、事前に以下のような項目について自己点検しておく必要がある。

表7 更新に向けた自己点検のポイント(例)

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 利用者数が減少していないか。2. 利用者の満足度調査は適切に実施されているか。また、利用者の満足度は低下していないか。3. 自治体を実施する指定管理者のモニタリング・評価や、福祉の第三者評価制度において、十分に高い評価を得ているか。4. 現在支払われている指定管理料が、他の事例(他の団体や民間企業が実施しているものを含む。)に比べて高い水準にないか。5. 現在、指定を受けている団体のほかにも、当該施設の管理を行うことが可能な団体、あるいは新規参入に意欲を見せている企業等が存在しないか。6. 自治体の所管部署とのコミュニケーションが円滑に行われているか。十分な信頼関係が構築・維持できているか。 |
|---|

以上のような項目がきちんと点検され、事前に手当てができていれば、更新時の指定においても特命指定を受けることも想定される。

ただし、今後は公募が主流になることが想定されることから、指定管理者の実績に関わらず、公募に付される可能性が高い。その際の、追加的な検討事項としては、以下のものを挙げることができる。

管理運営に関する課題および問題点等の検討・把握

- ・ 指定管理者制度下における施設の管理運営上の課題、問題点を把握する。
- ・ 法人組織としての課題、問題点等を把握する。

施設（ハード面）に関する設置主体への要望・改善事項の点検

- ・ 指定管理者として、設置主体である行政機関への改善・要望事項の確認
- ・ 施設（ハード面）における改善事項の継続的要望

指定管理期間満了に伴う次期指定管理者応募への対応

- ・ 次期指定管理者の応募に係る課題、問題点の整理
- ・ 次期指定管理者への応募の要否の検討
- ・ 次期指定管理者への応募に係る事務手続き

これらの事項に関する確認と対応がきちんととられていれば、仮に公募になったとしても、当該業務の実績を有する者として、他の団体に対する優位性を発揮できるものと考えられる。逆に、これらの確認・手当てがきちんとされていなければ、更新時は他の団体が指定管理者に指定される可能性もある。