

指定管理者制度のさらなる有効活用に向けて

平成20年8月

富山県行政改革委員会

指定管理者制度のさらなる有効活用に向けて

はじめに

従来、公の施設の管理主体は、地方自治体（直営）、地方自治体の出資法人等に限定されていたが、平成15年9月の地方自治法改正により、指定管理者制度が設けられ、民間企業や地域団体も公の施設の管理を行うことが可能になった。

富山県では、平成18年度以降、指定管理者制度を導入し、指定管理者の創意工夫により、サービス向上・経費節減に一定の成果を上げてきているところであるが、今後さらにより良い制度の運用を行っていく必要がある。

今年度は、指定管理者制度が本格的に導入されてから3年を経過するが、富山県をはじめ全国的に多くの施設で2度目の指定管理者の公募・選定が行われる。

富山県では、この機会に、これまでの制度運用の経験を踏まえ、さらにサービス向上のために課題・問題点を点検し、制度の有効な活用を図っていくとしたところである。

当小委員会では、富山県の指定管理者制度の運用について、現状と課題・問題点を整理し、制度の有効活用のための対応案を取りまとめたので、下記のとおり報告する。

【点検のポイント】

- 1 公募制を原則としているが、新規参入希望者の参入機会が十分確保されているか
- 2 選定の公平性・透明性が十分確保されているか
- 3 指定管理者が適切なサービス提供と効率的な施設運営を行うため、さらに条件整備の余地がないか

点検ポイント1 新規参入希望者の参入機会が十分確保されているか

（1）十分な募集期間の確保

【現状】

- ・ 募集要項の公表（→説明会・現地説明会→質問受付期間）から申請書受付終了までの日数は、次のとおり
- ・ 質問受付終了から申請書受付終了まで2週間前後の期間しか確保されていない。

公募年度	H17	H18	H19
施設数	60施設	3施設	12施設
日数	18日間～38日間	16日間～24日間	23日間～42日間
平均日数	27.6日間	18.7日間	32.3日間

【課題・問題点】

- ・ 応募者(特に新規参入希望者)が施設の状況や業務内容、管理の条件等を把握した上で、サービス内容や運営体制、採算性等を検討し、提案する期間が十分確保されているか。
- ・ (財)地域総合整備財団の事例研究(「指定管理者の評価と再指定に向けた取組」報告書)においても、全国的な状況として、「最初の公募では、募集期間が短い、提供できる情報が少ない、といったことにより、十分な応募者が無いケースや、提案の質が低いというケースがあった」と報告されている。

【対応案】

- ・ 募集期間については、募集の周知や応募者の事業計画書等の検討・作成の期間が十分確保されるよう、原則として、2か月の期間を確保することが適切である。これにより、必要な情報を得てから、事業計画等の検討や資料を作成する期間が少なくとも1か月間確保できるほか、説明会・現地説明会や質問受付期間も余裕を持って設定できると考えられる。

(2) 適切な情報提供

① 公募を行っていることの周知

【現状】

- ・ 年度当初、県のホームページに制度概要及び当該年度の公募予定施設の一覧表を掲載
- ・ 公募開始日(募集要項配付日)に県のホームページに掲載

【課題・問題点】

- ・ 県のホームページを閲覧する者は限られており、周知方法としては限界がある。更に効果的に、広く周知する方法はないか。

【対応案】

- ・ 指定管理者の公募情報の提供に当たっては、県のホームページに掲載するほか、報道機関へ資料提供を行うとともに、各施設の所管課において、積極的に応募者を募る姿勢で関連する団体等へ幅広く周知を図る必要がある。

② 提案に必要な情報の提供

【現状】

- ・ 説明会及び現地説明会を開催（施設によっては同時に開催）
- ・ 質問受付期間を設定。個別に回答した内容については募集要項配布者全員に連絡（または県のホームページに掲載）
- ・ 収入・支出の状況については、過去3か年の総額を募集要項に記載

【課題・問題点】

- ・ 応募しようとする者が事業計画やサービスの企画立案をしやすくするため、
 - 提案施設の管理費用に関する情報
 - 事業やサービスの内容に関する法令等の規制（当該施設で可能な業務の範囲）、考慮すべき国・県等の計画等に関する情報が十分提供されているか。
- ・ 指定管理者へのアンケートでは、「募集要項だけでは内容を把握できなかったため、説明会等で質問した」とする者が半数近くあった。

【対応案】

- ・ 募集要項及び仕様書において、施設の業務内容、指定管理者に求めるサービス水準等を具体的に示す必要がある。
- ・ リスク分担など県と指定管理者の間で利害が相反する事項や指定管理者が遵守すべき事項についても、募集要項等で明らかにしておく必要がある。
- ・ 参考として、現在締結している協定書を応募予定者に配布することも必要である。
- ・ 説明会において、過去の収支状況や法による規制、県の計画、利用者の傾向等を詳しく説明する。特に、コスト面については、採算性の判断がしやすいように、人件費と物件費の状況等を具体的に説明する必要がある。
- ・ 説明会のほかにも応募予定者との質疑応答の機会を十分設けるものとし、募集要項に質疑応答の方法や質問受付期間を明記するなど、できる限りの情報提供に努める必要がある。

点検ポイント2 選定の公平性・透明性が十分確保されているか

（1）選定委員会の構成

【現状】

- ・ 選定委員会は、5名以上で構成するものとし、選定委員会委員の過半数を県職員以外の有識者等の中から選任した委員（外部委員）としている。
- ・ 施設の設置目的に応じた専門家や利用者代表が委員に就任している場合が多い。
- ・ 委員長は、外部委員から選任している。

【課題・問題点】

- ・ 選定委員会の選定委員は、提案者の提案書とプレゼンテーションを通して指定管理者としてふさわしい団体を選定するという重責を担っており、そのための専門的知識・経験を有していることが必要である。
- ・ 指定管理者の選定の視点として、サービス向上や運営の効率化だけでなく、指定管理者が安定的な施設管理が可能な経営基盤を有している団体かなどの視点も必要である。

【対応案】

- ・ 選定委員会の委員については、施設管理の専門家や応募団体の財務状況などの審査ができる専門家など、適正な選定のために必要な分野から選定する。

《委員構成例》

設置者、利用者代表、当該分野の有識者（文化、スポーツ等）、施設管理の専門家、公認会計士・税理士 など

- ・ 選定委員会の運営に当たっては、あらかじめ委員が指定管理者に求められる能力等を十分理解した上で審査に臨めるよう配慮する必要がある。

(2) 審査基準

【現状】

- ・ 募集要項に次のような審査基準を記載している。

《審査基準の記載例》

審査基準	審査の視点	配点ウエイト (%)
1 県民の平等な利用の確保 (条例第4条第1号)	・ 平等な利用を妨げる管理運営がなされる恐れの有無	平等利用が確保されない場合は選定しない
2 公の施設の効用の最大限の発揮 (条例第4条第2号)	a 施設の設置目的の達成方法及び管理方針	50
	b サービスの向上を図るための具体的手法及び期待される効果	
	c 利用の増加を図るための具体的手法及び期待される効果	
3 管理運営経費の縮減 (条例第4条第2号)	・ 施設の管理運営に係る経費の内容 (申請者の得点＝最低提示額／申請者の提示額×配点) ・ ただし、施設の維持管理の方法、収支計画の内容及び実現の可能性を確認すること	20
4 公の施設の管理を適正かつ確実に行うための財産的基礎及び人的構成 (条例第4条第3号)	a 安定的な運営が可能な財産的基礎	30
	b 安定的な運営が可能な人的構成	
合計		100

- ・ 審査基準の4項目は共通で、それぞれの審査の視点及び配点ウエイトは、施設の状況や業務内容等に応じて設定されている。
- ・ 平成17年度公募施設（60施設）の配点ウエイトは、

a	審査基準2が50%	審査基準3が20%	審査基準4が30%	→	31施設
b	60%	20%	20%	→	9施設
c	40%	30%	30%	→	8施設
d	50%	30%	20%	→	5施設
e	その他の配点			→	7施設

 であり、aが標準パターンとなっている。

【課題・問題点】

- ・ 応募者がどこに重点を置いて提案書を作成すればよいか判断できるよう、募集要項に記載してある審査基準が具体的なものになっている必要がある。
- ・ 指定管理者へのアンケートでは、「単に経費削減や収益性を求める提案が高い評価を得るのではなく、指定管理者として施設の設置目的を達成するための提案や、その提案を実施するにあたり必要な経費の積算に関して高く評価されるような制度としてほしい」との意見があった。

【対応案】

- ・ 審査基準の4項目は共通としながらも、それぞれの審査の視点及び配点ウエイトは、施設ごとに、当該施設の目的や状況、業務内容等に応じて、設定する必要がある。なお、アンケート意見にもあるように、施設の目的達成やサービス向上に向けた具体的な提案がきちんと評価されることが大切である。
- ・ 審査の視点及び配点ウエイトは、「応募者がどこに重点を置いて事業計画書等を作成すればよいか理解しやすいように、具体的で分かりやすいもの」とし、公募の際に公表する必要がある。

《審査基準の改善例》

審査基準	審査の視点	配点ウエイト
1 県民の平等な利用の確保 (条例第4条第1号)	【平等な利用の確保】 a 県民の平等な利用が確保される内容になっているか	平等利用が確保されない場合は選定しません
2 公の施設の効用の最大限の発揮 (条例第4条第2号)	【施設設置目的の達成】 a 管理運営方針が明確になっており、事業計画の内容が、施設の設置目的の的確な理解に基づいた具体的なものとなっているか b 施設の保守点検等の維持管理業務が確実に行われる計画となっているか c 安全管理対策が構築されているか d 個人情報の確実な保護対策がとられているか	〇〇

	<p>【サービスの向上】 e 利用者ニーズを把握し、質の高いサービスの提供を実現できる内容となっているか f 指定管理者が行う事業評価の方策が、利用者の評価・満足度を十分把握できる内容になっているか</p>	〇〇
	<p>【利用の増加】 g 利用者増を図るため、創意工夫に満ち、魅力的で質の高い、かつ実現可能な企画が提案されているか h 地元市町村や関係団体との連携や広報計画など、施設の利用促進に向けて具体的な方策を有しているか。</p>	〇〇
	計	〇〇
3 施設の効率的な管理 (条例第4条第2号)	<p>【施設に係る経費節減策】 a 経費削減のための具体的かつ実現可能な提案を前提とした提示額となっているか <算式> (申請者の得点) = (最低提示額) / (申請者の提示額) × (配点) ※最低提示額は、実現可能性のある提案のうち最低のものを用います。</p>	実現可能性のない提示額の場合は選定しません 〇〇
	計	〇〇
4 公の施設の管理を適正かつ確実に行うための財産的基礎及び人的構成 (条例第4条第3号)	<p>【申請者の財政的基礎及び信用力】 a 指定管理業務を安定確実に行える経営基盤を有しているか b 指定期間内の安定的な事業継続が可能な資金計画となっているか</p>	〇〇
	<p>【申請者の人的構成】 c 施設の機能を十分に発揮した管理運営を実施できる組織体制、職員数、職員構成(資格、経験など)となっているか d 防災・防犯及び災害・事故等緊急時の体制が確保されているか e 職員の指導育成、研修体制は十分か</p>	〇〇
	計	〇〇
合計		100

(注) 上記の審査の視点はあくまでも例示であり、各施設の性格や目的等に応じて設定する。また、配点ウェイトについても、同様に施設ごとに設定する。

(3) 選定過程における透明性の確保

【現状】

- ・ 審査基準に基づく審査員の合計得点が最も高い者を指定管理候補予定者とする。
なお、合計得点が6割に達しない場合は、指定管理候補予定者としない。
- ・ 選定後は速やかに全ての応募者に選定結果を通知するとともに、選定結果を県のホームページで公表する。
- ・ ホームページで公表する内容は、応募者名及びその得点並びに指定管理候補予定者の選定理由とする。

審査項目 応募者	1 県民の平等な利用の確保	2 公の施設の効用の最大限の発揮	3 管理運営経費の縮減	4 公の施設の管理を適正かつ確実にを行うための財産的基礎及び人的構成	合計
(株)〇〇社	(○or×)				
(有)△△社	//				
(財)□□社	//				
指定管理候補予定者：〇〇社 (選定理由) 選定理由を記載					

- ・ 選定委員会の委員名は、不当な圧力がかからないよう、事前には公表せず、指定管理候補予定者選定後に、請求があった場合に限り回答している。

【対応案】

- ・ 引き続き、選定結果の公表等により、選定過程における透明性を確保していく必要がある。

点検ポイント3 指定管理者が適切なサービス提供と効率的な施設運営を行うため、さらに条件整備の余地がないか

(1) 指定期間のあり方

【現状】

- ・ 制度導入時は、原則3年（見直し等の課題がある施設は1～2年）とし、昨年度は原則4年（見直し等の課題がある施設は1～2年）とした。

【課題・問題点】

- ・ 民間事業者が一定の経営見通しを持って計画的に施設を運営するにあたり、そのノウハウを生かすことができるような指定期間となっているか。
- ・ 指定管理者へのアンケートでは、「リースによる機器の調達、安定した人材の確保など計画的な事業運営のためには5年間の指定期間が適当である」との回答が多かった。
- ・ 一方、経済情勢の変化への対応、他の事業者の参入機会の提供、施設管理の見直し機会の確保等の観点から、一定の期間で区切る必要性がある。

【対応案】

- ・ 指定期間については、施設ごとの特性や今後の施設管理の見直しの必要性等に対応できるように、当面、指定期間に幅を持たせ、3～5年を原則とすることが適切である。

《例》3年：機器の更新が早い施設など

4年：標準的な施設

5年：病院やソフト事業のウエイトが高い施設など

※中部圏5県における指定期間の取扱い(H19.8現在)

- ・石川県 原則3年
- ・福井県 原則5年(制度導入前と同じ外郭団体が指定された場合 3年)
- ・岐阜県 { 建物の維持管理等定型的業務のみの場合 3年
 { イベントやソフト事業の企画等を併せて行う場合 5年
- ・愛知県 原則5年
- ・三重県 { 制度導入時 3~5年
 { 2回目以降 5年以上

(2) 細かすぎる管理仕様の見直し(性能発注の考え方の導入)

【現状】

- ・ 新たな制度導入に伴い、施設の管理運営を行う事業者が交替してもサービス水準に影響が生じないように、仕様書等において、作業の回数ややり方など詳細に規定している。

《記載例(五福公園)》

①芝刈り	施工頻度
陸上競技場(観客部)	6回/年
陸上競技場(フィールド部)	9回/年
②施肥	
陸上競技場(観客部)	2回/年
陸上競技場(フィールド部)	2回/年

【課題・問題点】

- ・ 管理の手法等を仕様書等で詳細に規定すると、指定管理者の創意工夫を生かせる余地が少なくなり、業務改善や経費節減へのインセンティブが働かなくなるおそれがある。
- ・ 指定管理者へのアンケートでは、「県の関与の簡素化・標準化」を求める意見や「県との事務のやりとりが煩雑」といった意見がかなりあった。また、性能発注の検討を求める意見もあった。

【対応案】

- ・ 管理の仕様については、性能発注の考え方をできるだけ取り入れ、一定のサービス水準を達成できるならば、管理の手法等については、指定管理者の判断で実施できるようにするなど、指定管理者の創意工夫が生かせるようなものとするのが適切である。
- ・ 性能発注の考え方を導入する場合、サービス水準を確保するため、その導入状況に応じ、県のモニタリング・評価の方法及びサービス水準が確保されない場合の対応等を募集要項、協定書に記載し、公表することが適切である。

(注) 性能発注とは：受託者(指定管理者)が施設を適切に管理し、一定のサービス水準(性能)を維持することができるのであれば、施設の管理方法の詳細等については受託者の裁量に任せるという考え方

(3) 適切なリスク（役割）分担

【現状】

- ・ リスク（役割）の分担については、下記の例のとおり、募集要項に記載しているが、この基準で判断できない場合も多く、その都度、県と指定管理者が協議して決定している。

《リスク（役割）分担の募集要項記載例》

項 目	指定管理者	県
施設、施設設備・備品の維持管理	○	
使用料徴収、収納	○	
施設、施設設備・備品の修繕 (1件100万円未満のもの)	○	
使用者の事故（使用者への損害賠償）	○	○
施設に係る各種保険加入等	○	○
大規模修繕（1件100万円以上のもの）		○
施設の包括的管理責任		○

【課題・問題点】

- ・ 県と指定管理者とのリスク（役割）分担は、施設の管理運営を円滑に行う上で適切なものとなっているか。
- ・ 通常の維持管理に含まれない、1件100万円以上の大規模修繕は、施設設置者である県が行うことになっているが、安全管理等の観点から緊急な対応が必要な場合などにおいては、柔軟に対応すべきではないか。
- ・ 物価変動に伴う経費の増加は指定管理者がリスクを負担しているが、例えば、近時の原油価格高騰によって光熱費の負担の大きい施設は、対応に苦慮している。施設運営に重大な影響を与えるような物価変動があった場合のリスク分担をどうするか。

※現行の募集要項においては、「指定期間における指定管理料は、災害等不測の事態の発生など特段の事情がある場合を除き、原則として増額しません。」と記載した上で、協定書において、「管理の業務に関し特別な事情が生じた場合には、甲乙協議のうえ、この協定を変更することができる。」と記載している。

【対応案】

- ・ 県と指定管理者のリスク（役割）分担については、「リスクを最も適切にコントロールできるものがリスクを負担する」ことを基本に、施設の性格や業務内容に応じ、想定される項目を可能な限りリストアップし、募集要項等において事前に明らかにする必要がある。
- ・ 1件100万円以上の修繕であっても安全管理上緊急を要するもの等、指定管理者が行った方がより適切な対応が可能となるものについては、県と指定管理者の協議により、たとえば「指定管理者が修繕を実施し、県が経費を負担する」などの対応ができるよう明示すべきである。
- ・ 施設運営に重大な影響を与えるような物価変動など、事前に予見できない変化が生じた場合の対応は県と指定管理者の協議事項であることを募集要項に明示し、具体的な対

応については、施設の性格や業務内容に応じ、県と指定管理者で協議することが適切である。

《リスク（役割）分担の記載例》

項 目	指定 管理者	県
施設の包括的管理責任		○
施設の通常の維持管理・運営	○	
施設内の設備・備品の維持管理	○	
施設の小規模な修繕・備品の購入（1件100万円未満）	○	
施設の大規模な修繕・備品の購入（1件100万円以上）（※1）		○
施設に係る各種保険への加入（※2）	△	△
物価変動に伴う経費の増加（※3）	○	
不可抗力に伴う経費の増加		○
利用者の減少に伴う収入の減少（利用料金制導入施設）	○	
施設の管理瑕疵に伴う損害賠償	○	
施設の設置瑕疵に伴う損害賠償（※4）		○

（※1）1件100万円以上の修繕であっても、安全管理上緊急を要するものなど（災害時の復旧等）については、指定管理者及び県で協議の上、指定管理者において実施する場合があります。この場合、修繕に要する経費は県で別途負担する。

（※2）施設の火災保険は県で加入する。指定管理者において加入する必要があるものについては、その内容を仕様書において示す。

（※3）施設運営に重大な影響を与えるような物価変動があった場合は、指定管理者及び県で協議して決定するものとする。

（※4）指定管理者が加入する保険で対応できる場合は、保険での対応を優先する。

（4）指定管理者に対するモニタリング・評価の充実

【現状】

- ・ 県が指定管理者から管理状況等の定期報告を受けるとともに、現地調査等を実施し、施設の管理・運営状況の検証（モニタリング）と評価を行っている。
- ・ 平成18年度及び平成19年度においては、全ての施設において、概ね適正な管理・運営が行われ、県民サービスの向上が図られていると評価している。
- ・ 指定管理者は、サービスの状況を検証するため、利用者アンケートや満足度調査を実施している。
- ・ 平成19年度の施設の評価表の構成は、次のとおりである。

1	施設名（所管課）
2	指定管理者
3	指定管理期間
4	設置目的
5	利用者数及び利用料金収入の状況（H15～H19）

6	提案による管理の基準を上回るサービス向上
7	利用者アンケートなどの結果とその対応
8	施設の管理運営状況に対する所管課の評価
9	今後の課題及び次回募集要項に反映する事項等

- 施設の評価表は、これまで公表していない。

【課題・問題点】

- 指定管理者制度を的確に運用するためには、指定管理者に対するモニタリング・評価を効果的に実施していく必要がある。
- 現状の評価表では、所管課の評価が自由記載となっているため、施設によって記載内容にバラツキがあり、一定の基準で評価を行いにくい状況にある。
- 各自治体とも、指定管理者の評価の実施は端緒についたばかりであり、試行錯誤の過程にあるのが実情であるが、他の自治体の事例を参考にしながら、評価の取組みを充実していく必要がある。
- 指定管理者に対する評価は、県と指定管理者のみならず、県民とも互いに課題を共有し、サービス向上のための共通のツールとして期待できることから、公表すべきである。

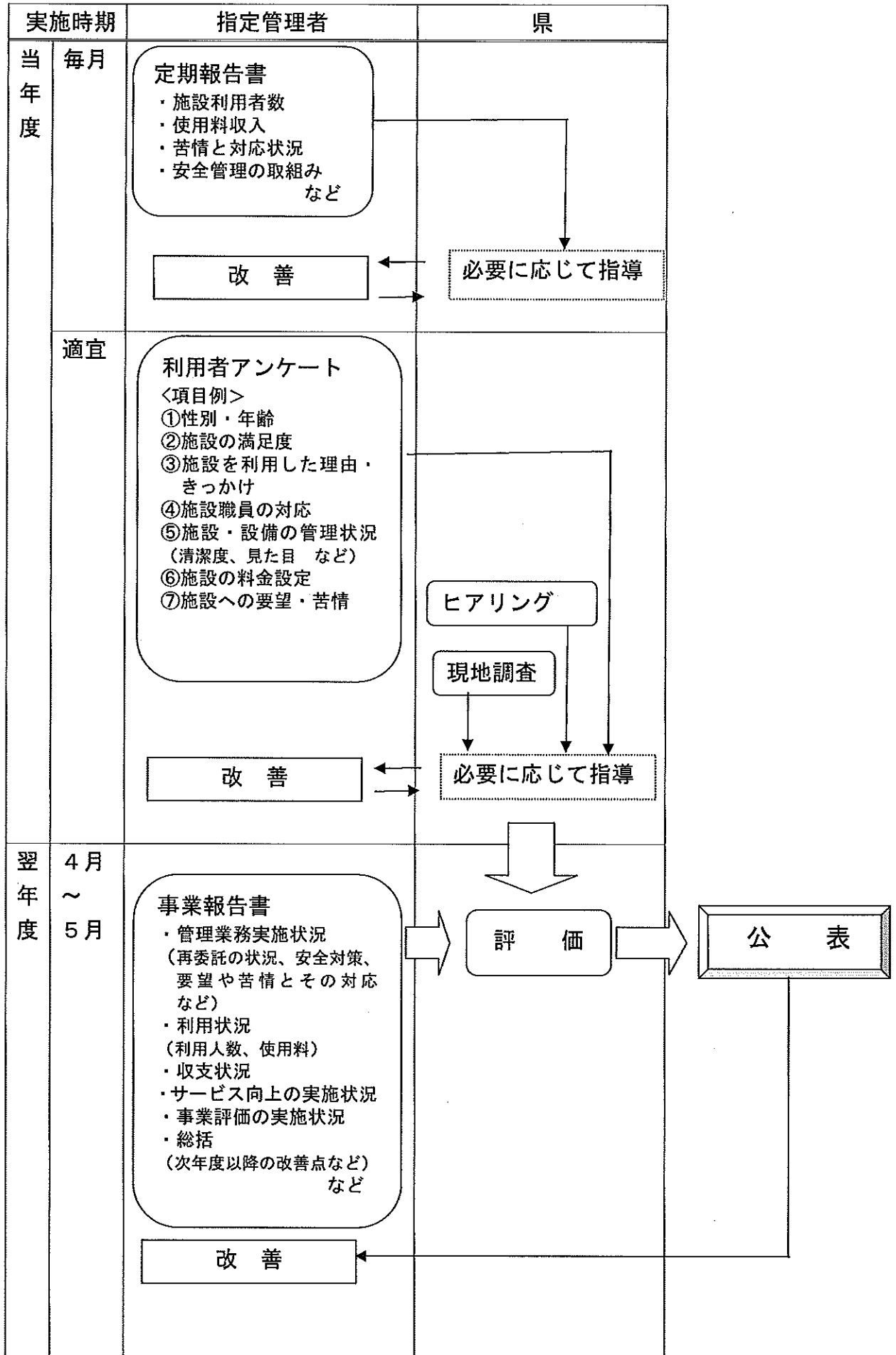
【対応案】

- 指定管理者に対する評価は、基本的な評価項目を統一するとともに、施設の特性によって必要な評価項目を加えるなど内容をさらに充実する必要がある。
- 特に、性能発注の考え方を導入する施設では、現地調査や利用者アンケート等によってサービス水準の状況を検証し、評価に反映する必要がある。
- どの施設においても、指定管理者からの定期報告、利用者アンケート、現地調査等によるモニタリングを適切に実施しながら、その結果を評価につなげていくという流れを確立し、モニタリング・評価の実施については、あらかじめ募集要項や協定書に記載し、指定管理者との意思疎通を十分図っておく必要がある。
- 指定管理者に対する評価は、毎年度、公表（例：県のホームページに掲載）し、指定管理者において必要な改善策を講じることができるような仕組みを構築すべきである。
- 今後、評価の客観性の確保を図りながら、評価の高い指定管理者については、次回の指定の際にアドバンテージ（選定の際の得点を加算するなど）を付与することを検討してもよいのではないかと考える。（評価の低い指定管理者については、指定しないということも考えられる。）

《基本的な評価項目》

①	サービス向上に向けた取組み
②	利用促進（収入増）に向けた取組み
③	利用者のニーズ把握や苦情処理への取組み
④	個人情報保護の取組み
⑤	関係団体との連携
⑥	施設・設備の維持管理
⑦	危機管理・安全管理などの取組み

《モニタリング・評価の流れ》



(5) 指定管理者のインセンティブの確保

【現状】

- ・ 指定管理料を渡し切りとし、経費節減等の結果、管理経費が減少しても県に返還する義務はない。一方、物価上昇等によって管理経費が増加しても補填されない。
- ・ 営業努力により収入の増加を図りやすいと見込まれる施設には「利用料金制」を導入し、収入を指定管理者の収入としている。
- ・ 利用料金制については、指定管理者の意欲向上と会計事務の効率化の観点から、管理費に対する収入の割合が比較的高い（20%程度以上）施設について、原則導入することとしている。
- ・ 本県では、収入見込額を上回る収入を確保した場合に、その50%相当額を指定管理者の収入としている。
- ・ そのほか、県営住宅（平成20年度募集）では、家賃の収納率に応じ、基準を上回った場合は報奨金を支払う一方、基準を下回った場合は納付金を受ける仕組みを取り入れている。

【課題・問題点】

- ・ 現在利用料金制を導入していない施設に、新たに制度を導入できないか。
- ・ 利用料金制を導入することが適切でない施設の場合、他に指定管理者の努力に報いる仕組みを考えられないか。
- ・ 指定管理者へのアンケートでは、「近時の原油価格等の高騰により、採算が取れなくなることが危惧されるため、異常な物価変動に対する何らかの措置を講じてほしい」といった意見が多数あった。

【対応案】

- ・ 指定管理者の営業努力により収入増が図りやすい施設については利用料金制を導入済みであるが、さらに導入の余地がある施設については、過去の収入実績等を踏まえ、導入を検討すべきである。
- ・ 指定管理料の上限額については、施設の性格、業務内容等に応じ適正な金額を設定するとともに、社会経済情勢の変化等にも十分配慮する必要がある。
- ・ 物価変動による施設運営への重大な影響など、事前に予見できない変化が生じた場合には、県と指定管理者の協議により、指定管理者の過大なリスクを回避する必要がある。
- ・ 指定管理者のサービス向上へのインセンティブを促す観点からも、指定管理者に対する評価をきちんと行い、公表することが大事である。また、評価の高い指定管理者について、次回の指定の際にアドバンテージを付与することも効果的であると考えられる。