

大阪市における指定管理者制度 検証結果について

平成 27 年 3 月

指定管理者制度検証チーム

◎目次

はじめに	1
1. 指定管理者制度とは	2
2. 公の施設とは	2
3. 指定管理者とは	3
(1) 指定管理者の地位	3
(2) 指定管理者の権限	3
4. 料金制度について	3
5. 指定管理者制度導入施設と本市の関係について	4
6. 本市における指定管理者制度導入状況および運用の状況について	4
(1) 本市における制度導入実績について	4
(2) 指定管理者制度導入施設の属性	5
(3) 指定された団体等の属性について	6
(4) 指定管理者の選定手続きについて	7
(5) 指定期間について	8
(6) 利用料金制の導入状況について	9
7. 本市における指定管理者制度の運用等に関する検証について	10
(1) 目的	10
(2) 検証概要	10
(3) アンケート結果概要	10
(4) 検証によって抽出された問題点、課題への対応	15
① 指定管理者の選定通知の時期が遅いことについて	15
② 指定管理の期間が短いことについて	15
③ 施設や設備の適切な更新・修繕について	16
④ 「市費の縮減」の配点について	16
⑤ 点検・評価におけるインセンティブ付与について	17
⑥ 市場調査について	17
～まとめ～	19
▼ 有識者からのご意見	21
【参考】	
▼ アンケート設問、アンケート結果詳細資料	27

はじめに

平成 15 年 6 月の地方自治法改正により、地方公共団体の設置する「公の施設」の管理のため、「指定管理者制度」が導入された。

本市においても平成 16 年 2 月に青少年文化創造ステーションにおいて初めて導入されて以降、プールや体育館などをはじめとするスポーツ施設や駐車場、駐輪場などの基盤施設、博物館・美術館などの文教施設、各区の区民センターなどのコミュニティ施設、各区の老人福祉センター、老人保健施設などの社会福祉関係の施設など、多種多様な施設で順次導入を進めてきており、平成 26 年 4 月 1 日現在の導入施設数は 370 となっている。

これまでの間の主な導入効果としては、民間事業者のノウハウを生かした施設の管理によるサービスの向上や、経費の削減による本市の財政上の負担軽減などが挙げられるところであり、導入により一定の効果を得ることができているといえる。

これまでの間、市会での議論や、一層の公平性・公正性の確保や競争性の向上などを目的として、適宜制度運用のためのルールを改正してきたところであるが、一方で、導入から 10 年を経過していることもあり、本市としての制度運用の仕組みや運用のあり方等について改めて確認するとともに、問題点等の検証を行う必要もあることから、平成 26 年 5 月に、指定管理者制度を導入している施設所管所属とともに「指定管理者制度検証チームを」立ち上げ、検証を行ったものである。

《指定管理者制度検証チーム》

西淀川区役所・住吉区役所・経済戦略局・市民局・福祉局・建設局
契約管財局（事務局）

※ 指定管理者制度連絡調整会議関係所属のうち、区長会議会長・副会長区、比較的多数又は大規模な施設を所管する所属及び制度を所管する契約管財局により構成

1. 指定管理者制度とは

平成15年6月の地方自治法の改正により、公の施設（地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条第1項に規定する公の施設をいう。以下同じ。）の管理について、これまで地方公共団体の出資団体等に限定して委託することが可能であった管理委託制度が廃止され、地方公共団体が指定する指定管理者に管理を代行させる指定管理者制度が導入された（地方自治法第244条の2）。

指定管理者制度は、多様化する住民ニーズにより効果的効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の縮減等を図ることを目的として導入されたものである。

指定管理者制度は、公の施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わせるものであり、指定管理者は、行政処分に該当する使用許可も行うことができることとなる。

また、指定管理者の範囲についても特段の制約を設けず、出資団体に限られない民間事業者等も議会の議決を経て指定管理者となることができる。

2. 公の施設とは

公の施設とは、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するため」に普通地方公共団体が設ける施設（地方自治法第244条第1項）であり、「設置及びその管理に関する事項は、条例で定めなければならない」（地方自治法第244条の2第1項）こととされている。

公の施設の成立要件としては、以下の全てを満たすものである。

- ① 住民の利用に供するためのものであること
- ② 当該地方公共団体の住民の利用に供するためのものであること
- ③ 住民の福祉を増進する目的をもって設けるものであること
- ④ 地方公共団体が設けるものであること
- ⑤ 施設であること

したがって、事務所である市役所や区役所等の庁舎、試験研究施設など、住民の利用に供することを目的としない施設は、公の施設ではないとされている。

本市における公の施設は、区役所附設会館（区民センター・ホールなど）、老人福祉センター、社会福祉関連施設、プールやスポーツセンター、有料自転車駐車場、博物館や美術館など、多岐にわたる。

3. 指定管理者とは

(1) 指定管理者の地位

指定管理者は議会の議決を経て、行政処分的一种である「指定」をうけた法人その他の団体である。

指定により公の施設の管理権限の委任を受けた指定管理者は、本市に代わり当該公の施設の事務を行う機関であることから、本市のパートナーとして公共の一翼を担い、地域全体の公益に資することが求められる。

本市においては、指定管理者との間で施設の管理運営に関する「協定」を取り交わしており、指定管理者は協定（仕様書等を含む）に則って具体的な業務を実施することとなる。

(2) 指定管理者の権限

指定管理者は、公の施設の管理権限を委任されるものであり、行政処分に該当する使用許可を行うことができるが、使用料の強制徴収、不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可など、法令上自治体あるいは首長に専属的に付与された行政処分の権限は持たないものとされている。

4. 料金制度について

有料の公の施設においては、施設の利用に係る料金を指定管理者の収入とする、いわゆる「利用料金制」（地方自治法第244条の2第8項）を導入することができる。

利用料金制を導入した施設では、「条例の定めるところにより指定管理者があらかじめ本市の承認を受けて定めることができる（地方自治法第244条第9項）」こととなり、利用料金制の導入によってニーズに応じた弾力的な料金設定や多様なサービスの提供が可能となる。

また、利用料金制では、利用者から徴収する料金が直接指定管理者の収入となるため、指定管理者のインセンティブとなりやすく、自主的な経営努力が期待できるとともに、本市や指定管理者の会計業務の効率化も図ることが可能となる。

利用料金制を導入せず、本市の歳入である使用料を指定管理者に徴収させる施設（いわゆる「使用料施設」）においては、指定とは別に、料金の徴収に関する委託契約を締結している。

5. 指定管理者制度導入施設と本市との関係について

指定管理者制度を導入した場合、施設の設置者である本市は、施設管理権限の行使自体は行わず、指定管理者の施設管理権限の行使について、設置者としての責任を果たす立場から適宜点検・確認等を行い、必要に応じて指導・監督・協議等を行うこととなる。

本市においては、施設の適正な管理運営や利用者へのサービス水準を確保し、施設の設置目的の達成を図るため、指定管理業務の状況について継続的な点検及び評価を通じたマネジメントサイクルの管理を行うこととしている。

6. 本市における指定管理者制度導入状況および運用の状況について

(1) 本市における制度導入実績について

本市では、平成16年2月に青少年文化創造ステーション（現、青少年センター）での導入を皮切りに、平成26年4月1日時点、370の施設で指定管理者制度を導入している。

【導入実績（施設数）】

H15年度	導入開始
H18年度	経過措置終了（～H18.9.1）→H18.4：新たに238施設で導入 <u>H19.3時点：計277施設</u>
H19年度	<u>H20.3時点：計351施設</u>
H20年度	<u>H20.4時点：計350施設</u>
H21年度	<u>H21.4時点：計352施設</u>
H22年度	<u>H22.4時点：計351施設</u>
H23年度	<u>H23.4時点：計358施設</u>
H24年度	<u>H24.4時点：計359施設</u>
H25年度	<u>H25.4時点：計363施設</u>
H26年度	<u>H26.4時点：計370施設</u>

(参考) 平成24年度に行われた、総務省の「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査（以下、「平成24年度の総務省の調査」という）」によると、全国で指定管理者制度が導入されている施設総数は、平成24年4月1日時点で73,476施設（※都道府県、指定都市、市区町村全体の数値）

区分	施設数
都道府県	7,123 施設
指定都市	7,641 施設
市区町村	58,712施設
合計	73,476 施設

(2) 指定管理者制度導入施設の属性

平成 26 年 4 月 1 日時点の 370 施設における本市の施設属性内訳はつぎのとおり

施設の属性	施設数 (割合)
1 レクリエーション・スポーツ施設	78 (21.1%)
2 産業振興施設	2 (0.5%)
3 基盤施設	152 (41.1%)
4 文教施設	62 (16.8%)
5 社会福祉施設	76 (20.5%)
計	370 (100.0%)

※ 施設の属性については、平成 24 年度の総務省調査に準拠

- 1 レクリエーション・スポーツ施設の例
競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール等
- 2 産業振興施設の例
産業情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設等
- 3 基盤施設の例
駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場等
- 4 文教施設の例
県・市民会館、文化会館、博物館、美術館、自然の家、海・山の家等
- 5 社会福祉施設の例
病院、特別養護老人ホーム、介護支援センター、福祉・保健センター等

(参考) 平成 24 年度の総務省の調査によると、平成 24 年 4 月 1 日時点の 73,476 施設における施設属性内訳はつぎのとおり (※都道府県、指定都市、市区町村全体の数値 以下、同じ)

施設の属性	施設数 (割合)
1 レクリエーション・スポーツ施設	14,602 (19.9%)
2 産業振興施設	7,169 (9.7%)
3 基盤施設	23,046 (31.4%)
4 文教施設	15,102 (20.6%)
5 社会福祉施設	13,557 (18.4%)
計	73,476 (100.0%)

(3) 指定された団体等の属性について

平成26年4月1日時点の370施設における本市の指定管理者の属性はつぎのとおり

指定管理者の属性	施設数 (割合)
株式会社	162 (43.8%)
公益財団法人及び公益社団法人	23 (6.2%)
一般財団法人及び一般社団法人	45 (12.2%)
地方公共団体 ※ 一部事務組合を含む	0 (0.0%)
地縁による団体 ※ 自治会・町内会等	0 (0.0%)
公共的団体 ※農協、社会福祉法人、赤十字社等	56 (15.1%)
特定非営利活動法人 ※ NPO 法人	1 (0.3%)
上記以外の団体 ※学校法人、医療法人、共同企業体等	83 (22.4%)
計	370 (100.0%)

※ 指定管理者の属性は、原則として調査当時の総務省調査の分類に準拠しているが、公益法人制度改革による特例民法法人については、現時点の表現で分類している

(参考) 平成24年度の総務省調査によると、平成24年4月1日時点の73,476施設における指定管理者の属性はつぎのとおり

指定管理者の属性	施設数 (割合)
株式会社	12,799 (17.4%)
特例民法法人 ※一般社団・財団法人、公益社団・財団法人等	19,385 (26.4%)
地方公共団体 ※ 一部事務組合を含む	275 (0.4%)
地縁による団体 ※ 自治会・町内会等	12,998 (17.7%)
公共的団体 ※農協、社会福祉法人、赤十字社等	16,434 (22.4%)
特定非営利活動法人 ※ NPO 法人	2,836 (3.9%)
上記以外の団体 ※学校法人、医療法人、共同企業体等	8,749 (11.9%)
計	73,476 (100.0%)

(4) 指定管理者の選定手続について

平成26年4月1日時点の370施設における施設属性ごとの選定手続内訳（公募・非公募の別）はつぎのとおり

施設属性	公募施設数 (割合)	非公募施設数 (割合)	計 (割合)
1 レクリエーション ・スポーツ施設	78 (100.0%)	0 (0.0%)	78 (100.0%)
2 産業振興施設	1 (50.0%)	1 (50.0%)	2 (100.0%)
3 基盤施設	141 (92.8%)	11 (7.2%)	152 (100.0%)
4 文教施設	42 (70.0%)	20 (30.0%)	62 (100.0%)
5 社会福祉施設	73 (96.1%)	3 (3.9%)	76 (100.0%)
計 (割合)	335 (90.5%)	35 (9.5%)	370 (100.0%)

(参考) 平成24年度の総務省調査によると、平成24年4月1日時点の73,476施設における施設属性ごとの選定手続内訳（公募・非公募の別）はつぎのとおり

施設属性	公募施設数 (割合)	非公募施設数 (割合)	計 (割合)
1 レクリエーション ・スポーツ施設	8,146 (55.8%)	6,456 (44.2%)	14,602 (100.0%)
2 産業振興施設	1,968 (27.5%)	5,201 (72.5%)	7,169 (100.0%)
3 基盤施設	13,860 (60.1%)	9,186 (39.9%)	23,046 (100.0%)
4 文教施設	3,497 (23.2%)	11,605 (76.8%)	15,102 (100.0%)
5 社会福祉施設	4,743 (35.0%)	8,814 (65.0%)	13,557 (100.0%)
計 (割合)	32,214 (43.8%)	41,262 (56.2%)	73,476 (100.0%)

(5) 指定期間について

平成26年4月1日時点の370施設における本市の指定期間の内訳はつぎのとおり

※ 年単位の指定期間ではない施設があるため、～〇年と表示

区分	施設数 (割合)
～1年	89 (24.0%)
～2年	28 (7.6%)
～3年	19 (5.1%)
～4年	169 (45.7%)
～5年	58 (15.7%)
～6年	0 (0.0%)
～7年	0 (0.0%)
～8年	7 (1.9%)
～9年	0 (0.0%)
10年以上	0 (0.0%)
計	370 (100.0%)

(参考) 平成24年度の総務省調査によると、平成24年4月1日時点の73,476施設における指定期間の内訳はつぎのとおり

区分	施設数 (割合)
1年	699 (1.0%)
2年	2,657 (3.6%)
3年	16,389 (22.3%)
4年	7,442 (10.1%)
5年	41,132 (56.0%)
6年	380 (0.5%)
7年	157 (0.2%)
8年	122 (0.2%)
9年	238 (0.3%)
10年以上	4,260 (5.8%)
計	73,476 (100.0%)

(6) 利用料金制の導入状況について

平成26年4月1日時点の370施設における利用料金の採用状況はつぎのとおり

区 分	施設数 (割合)
利用料金制を採用 (一部利用料金制も含む)	251 (67.8%)
指定管理者制度導入施設数	370 (100.0%)

(参考) 平成24年度の総務省調査によると、平成24年4月1日時点の73,476施設における利用料金制の採用状況はつぎのとおり

区 分	施設数 (割合)
利用料金制を採用 (一部利用料金制も含む)	36,621 (49.8%)
指定管理者制度導入施設数	73,476 (100.0%)

7. 本市における指定管理者制度の運用等に関する検証について

(1) 目的

指定管理者制度は、平成 15 年に導入されて以降 10 年が経過しており、制度導入の効果、制度の課題及び運用の問題点などを検証、総括し、制度のより一層の制度の充実を図る

指定管理者制度連絡調整会議の構成所属のうち、多数施設又は大規模施設を所管する所属により「大阪市指定管理者制度検証チーム」（以下、「検証チーム」という。）を設置し、市横断的な体制により指定管理者制度を検証

(2) 検証概要

- ・ 検証の視点として、市民サービスの向上、適切な管理運営及び制度上の問題点や課題を抽出
- ・ 施設を運営している指定管理者と利用者ニーズや満足度を把握するため、それぞれアンケートを実施 ※アンケート内容については後添資料参照
- ・ 特に指定管理者へのアンケートでは、制度の問題点や課題を把握するため、記述式による回答も求めた
- ・ アンケート結果や意見を指定管理者制度検証チームにおいて取りまとめるとともに、精査、分析を行い「指定管理者制度の導入及び運用にかかるガイドライン」（以下、「ガイドライン」という。）やその他運営上の問題点や課題を抽出
- ・ アンケート結果については、指定管理者や施設所管担当にフィードバックし情報を共有
- ・ 更に、外部有識者から専門的な観点からの意見を踏まえ、ガイドラインの周知徹底や必要があれば改正などの対応を図る

(3) アンケート結果概要

アンケート概要

▼指定管理者

アンケート実施時期	平成 26 年 11 月
アンケート対象施設	370 施設（平成 26 年 4 月 1 日時点）
アンケート回答施設数	312 施設（回答率 84.3%）

設問項目概要		適切 (はい)	不適切 (いいえ)	無回答
設問 1 (2) 指定管理者の募集時期		225 (72.1%)	74 (23.7%)	13 (4.2%)
設問 1 (3) 指定管理者の募集期間		287 (92.0%)	13 (4.2%)	12 (3.8%)
設問 1 (4) 募集要項等	ア. 施策の目的、目標	292 (93.6%)	16 (5.1%)	4 (1.3%)
	イ. 業務範囲、業務水準	283 (90.7%)	23 (7.4%)	6 (1.9%)
	ウ. 選定基準の明確化	301 (96.5%)	6 (1.9%)	5 (1.6%)
設問 1 (5) 説明会の内容、募集時の質問・回答		222 (71.2%)	78 (25.0%)	12 (3.8%)
設問 1 (6) 選定結果の通知時期		120 (38.5%)	184 (59.0%)	8 (2.5%)
設問 2 (1) 業務の引き継ぎ状況		262 (84.0%)	41 (13.1%)	9 (2.9%)
設問 2 (2) 募集時と指定管理実施時の業務範囲の乖離状況について		276 (88.5%)	16 (5.1%)	20 (6.4%)
設問 2 (3) 使用料施設から利用料金制へ移行するべきか (回答のあった使用料施設数 55)		10 (18.2%)	42 (76.4%)	3 (5.5%)
設問 2 (4) 利用料金制から使用料施設へ移行するべきか (回答のあった利用料金施設 199)		8 (4.0%)	185 (93.0%)	6 (3.0%)
設問項目概要	長い	短い	適当	無回答
設問 2 (5) 指定管理期間について	1 (0.3%)	241 (77.3%)	60 (19.2%)	10 (3.2%)
設問項目概要		適切 (はい)	不適切 (いいえ)	無回答
設問 3 (1) ア. 点検、評価項目及び着眼点等の適切性		296 (94.9%)	14 (4.5%)	2 (0.6%)

設問項目概要	適切 (はい)	不適切 (いいえ)	無回答
設問3(1)イ. 利用者モニタリングの項目、実施手法及び頻度等	303 (97.2%)	7 (2.2%)	2 (0.6%)

- ・ 指定管理の募集時期については、概ね適切（72.1%）であるとの回答であり、概ね良好であるといえる。
- ・ 募集期間や指定管理施設の施策目的、本市の業務要求水準や事業者の選定基準については、9割以上が適切に設定されているとの回答であった。
- ・ 説明会の内容や募集時の質問・回答については、適切である（71.2%）との回答が多く、適切に手続きが行われている結果である。
- ・ 選定結果の通知時期については、遅い（59.0%）との意見が多く、遅くとも12月までには議会の議決を取り、指定通知がほしいとの要望が多かった。

指定の時期が遅れると、指定管理を実施する際に必要となる雇用確保等の準備、運営経費の確保や引き継ぎ作業に要する期間を十分確保できないことが主な理由であった。

- ・ 施設の管理引き継ぎ状況や、業務範囲の明示（募集時と管理実施時の業務範囲の乖離状況）については適切に行われているとの回答が8割以上を占め、概ね良好ではある。
- ・ 使用料施設について、利用料金制を導入すべきという意見は18.2%、利用料金制施設を使用料金制にするべきといった意見は4.0%と、ともに少数であり、料金設定については概ね適切に振り分けができていているといえる。

※ 使用料施設、利用料金制施設については、「料金制度について」を参照

- ・ 指定管理の期間については、短い（77.3%）との意見が多くあったが、本市の運用ルールである原則5年間で運営している施設で短いと回答している施設はその内の1%程度であった。
- ・ 指定管理期間としては5年間程度の希望が最も多く、その理由として、5年未満の期間では中長期的な視野に立った事業展開ができないこと、設備投資回収や職員の育成に期間を要するとのことであった。
- ・ 点検及び利用者モニタリング調査については、評価項目、実施手法、頻度等について適切に行われているとした回答が9割以上を占めた。
- ・ ガイドラインで規定している、施設の管理運営状況の点検及び評価にかかるマネジメントサイクルが有機的に機能しており、適切に運用されている結果であるといえる。

▼利用者

アンケート実施時期	平成 26 年 8 月～平成 26 年 10 (うち 2 か月間)
アンケート対象施設	370 施設 (平成 26 年 4 月 1 日時点)
アンケート回答数	16,481 件

質問項目	とても 良い	良い	悪い	とても 悪い
施設の満足度	5,440 (33.7%)	10,091 (62.6%)	478 (3.0%)	111 (0.7%)

- ・ 施設の満足度の回答は、「とても良い」と「良い」が全体の約 94%となっている。
- ・ 指定管理者制度を導入以降に良くなった点を尋ねたところ、職員の言葉遣い・挨拶 (9,601 件) や施設全体の雰囲気 (5,238 件)、清掃等の衛生面 (5,342 件) の意見が多くあった。(複数回答)
- ・ また、良くなった点が無いとの回答は 1,552 件であった。

質問項目	初めて	今年	2 年 以上前	6 年 以上前	11 年 以上前	その他
施設の利用時期	1,798 (11.2%)	2,738 (16.8%)	6,514 (40.0%)	2,611 (16.0%)	2,397 (14.7%)	213 (1.3%)

- ・ 2 年以上前から利用されている割合 (69.7%) が多く、長期間利用者が多い。

質問項目	当該区	大阪市内	大阪府下	その他
住 所	7,582 (50.6%)	4,264 (28.4%)	2,059 (13.7%)	1,096 (7.3%)

- ・ 利用される方の住所を尋ねたところ、50%を超える利用者が施設のある当該区から来られており、身近な施設として利用されていることが窺える。

質問項目	全く 問題なし	問題なし	やや 問題あり	問題あり
設備の問題等	1,830 (20.8%)	5,258 (59.6%)	1,434 (16.3%)	292 (3.3%)

- ・ 施設設備に関する問題の有無について尋ねたところ、「全く問題なし」、「問題なし」の回答が全体の約 80.4%であった。
- ・ 一方で施設に関する意見や要望を多数いただいております。利用者が求めるきめ細かなサービスについて、施設運営に反映することが必要である。

(4) 検証によって抽出された問題点、課題への対応

- ・ 施設利用者からは、現在の指定管理者の管理、運営に対する高い満足度が得られている。
- ・ 制度導入後の施設についても「良くなった点が無かった」の回答が少数であったことから、市民サービス面の導入効果は高いと考えられる。
- ・ ただし、施設の管理面や運営面について様々な要望、意見及び提案を多数いただいております、利用者ニーズの把握、施設運営の改善やサービス向上の参考として活用するため、個人情報などに配慮した上で、アンケート内容全般について全指定管理者に情報提供を行う。
- ・ 一方、指定管理者へのアンケート結果では、現行制度やガイドラインについて概ね適切であるとの評価であったが、一部の指定管理者から指定期間や選定項目などについて、幾つかの問題点や課題の意見が出されている。
- ・ これらの点については、外部有識者からも指摘があったところであり、併せて指定管理者選定時の競争環境を醸成するためには、課題に対する市の対応を示すことが必要であるとの意見を頂戴している。
- ・ 以下、各項目ごとに対応を検討する。

① 指定管理者の選定通知の時期が遅いことについて

- ・ アンケート結果では、59%の指定管理者が遅いと回答しており、指定管理者としての通知を受けた時期は、指定期間の始まる1～2カ月前となっている場合が多い。
- ・ 指定管理者の指定には市議会の議決を経ることが必要であるが、円滑な引き継ぎ等を通じた適切な施設運営を図る観点から、事務手続きを迅速に進め、出来るだけ早期に選定するよう取り組む必要がある。
- ・ ガイドラインの標準モデルケースでも示すとおり、引き継ぎ期間を考慮した指定（11月～12月を目途）を行うよう留意し、事業者選定に伴う事務の進捗管理をしっかりと行う必要がある。

② 指定管理の期間が短いことについて

- ・ アンケート結果では、指定管理者の77.3%が指定期間が短いと回答しているが、期間を5年間程度とする希望が多く、これについてはガイドラインに示す基準に合致している。
- ・ 意見が出された理由として、平成25年度に募集した施設は、市政改革プラン等の影響で指定期間を1年間としている施設が多かったことが、短期間の募集となった一因であると考えられる。
- ・ 指定管理者からは、短期間の指定期間であることが、中長期的な視野に

立った事業展開ができないこと、設備投資回収や職員の育成が困難であることなどの理由を挙げており、今後の募集では、施設の特性に加えこの点についても十分に留意し、指定期間の検討を行う必要がある。

- ・ また、ガイドラインの遵守を所管担当に対して再度通知することや、担当者との連絡会議などの場を通じて周知徹底を図るとともに、ガイドラインにおいて原則としている5年以外の指定期間とする際には、関係局間の協議、調整を十分に行うことを徹底する。

③ 施設や設備の適切な更新・修繕について

- ・ 施設、機器等の損傷に伴う修繕費用などについては、指定管理者との協定書によりリスク分担表で確認されている。
- ・ しかし、指定管理者からは、施設の老朽化などに伴い設備の修繕が必要な場合でも、市の予算措置が出来ていないなどの理由により修繕が実施されないケースがあるとの意見や、利用者の利便性を損なうなど市民サービスの低下を招いているとの意見があった。
- ・ また、施設修繕の費用負担の割合が明確でないことや事業者の負担割合が大きいといった意見も散見された。
- ・ この課題に対しては、まずガイドラインに規定しているリスク分担表の標準例を基に、修繕費用などの負担者や金額等を明確にすること、それを指定管理者と共有認識し、理解を得ることが重要である。
- ・ また、施設所管担当においては、日々の日常点検を適正に実施するとともに、建物・備品の修繕が必要な場合は、施設の適切な運営管理に支障が出ることを踏まえ、市内部の施設更新・修繕の取組みなどを活用し、予算担当課との調整を行い、適切な修繕計画を立てたうえで、予算要求を行うことなど事前の対応、対策を講じる必要がある。

※ 本市では、全庁横断的に効率的な施設整備の推進を行うことを目的として、資産流動化プロジェクト施設チームを活用した市設建築物のファシリティマネジメントを推進している。設備の保全や更新に必要な予算措置にあたっては、こうした仕組みを活用することなどについても検討を行っていくことが重要となる

④ 「市費の縮減」の配点について

- ・ 指定管理者からは、「市費の縮減」の選定項目について配点が大きく、価格競争の比重が高いのではないかなどの意見が出されている。
- ・ 選定基準については、市の方針により本市の施策目標として競争性を確保する観点から、ガイドラインで「市費の縮減」の配点を、原則として全体100点のうち50点としている。

- ・ ただし、施設の設置目的の達成及び市民サービスの向上についても、同じ配点割合であり、経済性重視に偏らない選定項目、割合にしている。
 - ・ また、過去の事案においても、価格評価点が劣っている場合でも提案内容等が優れている事業者が指定管理者に選定されることもあったことから、現時点においては、必ずしも経済性に偏重した選定基準とまでは言えないと考える。
- ※ 平成 26 年度の公募状況について分析した結果、2 者以上の応募のあった 9 件（24 施設）のうち、「市費の縮減」点及びそれ以外の点が何れも 1 位で選定された場合が 4 件（7 施設）、「市費の縮減」点が 2 位以下であったにもかかわらず、それ以外の点数差により総合評価点で 1 位となった件数が 3 件（14 施設）、「市費の縮減」点が 2 位以下でそれ以外の点数が 1 位を上回っているが、逆転せずに価格点 1 位が選定された件数が 2 件（3 施設）であった
- ・ 更に、ガイドラインでは、施設の性格等に応じて選定委員会の意見を受けて配点を 50 点以下とする弾力的な運用が可能であることも規定している。
 - ・ これらの点を踏まえ、今後も引き続き、各施設に適した指定管理者を選定するため、施設所管担当と制度所管担当の双方において、選定項目・配点の精査、検討に取り組むとともに、選定結果等に配点の偏重が生じていないか注視していく。

⑤ 点検・評価におけるインセンティブ付与について

- ・ 他都市においては、現指定管理者の管理内容等の評価結果が次期指定管理者選定時に反映されている事例がある。
- ・ 本市においては、指定管理者の固定化を招く恐れがあること、選定における公平性、公正性を重視するなどの理由により、これまでのところ、選定項目として採用はしていない。
- ・ また、現指定管理者の管理状況は、次期選定時の提案内容にも反映されるものと考えており、優れた管理状況や劣る管理状況は、結果として、選定時の評価に反映されているものと捉えている。
- ・ なお、ガイドラインでは施設の特性により継続的に同一の指定管理者とすることがふさわしい場合には非公募での指定管理者の選定もできることとしており、必要に応じてこうした制度の活用についても検討すべきである。

⑥ 市場調査について

- ・ 外部有識者からは、本市の場合では公募によって民間開放を積極的に進

めながらも指定管理を希望する事業者が限定されている実態があり、上記②から⑤の課題を踏まえ、指定管理者の公募における競争環境の醸成をどのように行っていくかが、本市が熟考すべき論点であり、諸課題の検証結果を踏まえ、民間事業者の参入意欲調査などの市場調査が求められる、との意見を頂戴している。

- ・ 市場調査については、これまでも申請団体が少数であった場合又はない場合は、施設所管担当において、その原因を調査し、以降の募集時に反映させるため、応募状況調査を実施することをガイドラインにおいて規定しており、その手法等について実施要領を策定している。
- ・ また、市場競争原理を働かせるため、プレスへの情報提供を行うことを規定しているほか、募集時における事業者団体等への積極的なPRを実施することとしている。
- ・ これと併せて事業者の参入障壁を取り除くため、指定管理業務の範囲や公募条件等について関係局間で協議、調整などの取り組みを進めてきている。
- ・ 今後もこれらの取り組みを継続するとともに、外部有識者からの意見を踏まえ、上記の諸課題を中心に事業者などへのヒアリングを実施するなどの方法により、事業者の参入意欲との関連性について精査、分析に取り組む。

～まとめ～

- ・ 前述のとおり、本市においては、公の施設の管理に民間による利用者のサービス向上や導入による経費縮減等を図るため、指定管理者制度を導入してきた。
- ・ 制度の本格導入に併せてガイドラインを制定し、指定管理予定者選定時の公平性・公正性の確保や競争性の向上、民間への市場開放を推進してきた。
- ・ また、ガイドラインについては、制定以降これまでの間に数次の改訂を行い、指定管理者の経営安定化、効率化を図るため、募集期間や指定期間を延長するとともに、より良い提案評価のための評価基準の見直し等を盛り込むなど、制度運用の充実を図ってきた。
- ・ 今般、制度の導入から10年が経過したことを機に、本市における制度の運用が、市民サービスの向上に寄与しているか、適切な管理運営が行われているか、制度運営上の問題点や課題はないか、導入に伴うこれまでの効果はどの様なものかなどについて検証した。
- ・ 検証作業では、施設の利用者や指定管理者、有識者から、施設の運営管理面や制度運用などをはじめとして、制度の全般に渡り様々な貴重な意見をいただき、これらを分析することなどにより、本市の取り組みや制度設計・運用等について有意義な検証を行うことができた。
- ・ 頂戴した様々な意見は、今後の制度運用方針や施設におけるサービス改善策の検討材料についての貴重な資料として活用していくことが期待される。
- ・ 施設利用者へのアンケートによる検証において、各施設とも高い評価を得られたことは、本市の施設所管担当と指定管理者が単に委託者、受託者の関係ではなく、パートナーとして関係を築きあげてきた成果が一定現れてきているものであり、相互に連携、協力を行いながら、多様化する市民ニーズへの効果的、効率的な対応が行われてきているとの結果が得られている証左であると考えられる。
- ・ 施設管理者から制度運用について得られた多くの意見は、今後の制度運用の充実や、きめ細やかな施設の運営管理に資することを目的に、施設所管担当や指定管理者に対してフィードバックを行うとともに、施設毎のニーズを的確に把握するための貴重な資料として活用していく。
- ・ 今回のアンケート結果ではガイドラインを改定する必要がある事項はみあたらなかったが、施設を所管する担当者の指定管理者制度に対する理解を深めるためにも、新たに施設運営に関する様々な専門家を講師に招いて担当者に研修するといったことも今後検討していく。

- ・また、意見書にもあるとおりガイドラインの順守が重要であり、引き続いて施設の管理運営状況の点検及び評価にかかるマネジメントサイクルを適切に管理することにより、施設の一層の有効利用や市民サービス向上を図るとともに、これらの取り組みを通じて、施設の設置目的の達成や施策の推進等を図っていく。
- ・今後とも、指定管理者制度の目標である、住民サービスの向上、経費縮減等を推進するため、適正な制度運用に継続的に取り組むとともに、本市と指定管理者間において、綿密な相互協力に基づくパートナーシップを構築し、情報の共有や、適切な将来目標（成果指標）等の設定などの取り組みについても継続しつつ、更なる制度の充実に努めていく。

▼外部有識者の意見

アンケート結果を踏まえ、指定管理者制度導入の効果、制度の課題及び運用の問題点などについて、専門家としての観点からの意見は次のとおりであった。

平成 27 年 2 月 20 日

大阪市指定管理者制度検証結果について

関西学院大学 稲沢克祐

大阪市においては、平成 16 年 2 月の指定管理者制度導入から 10 年を経た平成 26 年度において、当該制度の検証を行った。検証において特筆すべきは指定管理者に対する悉皆調査を実施している点である。当該調査では、指定管理者制度導入施設 370 施設の 84.3%に当たる 312 施設から回答が得られ、施設管理運営の現状が明らかにされているだけでなく、その回答内容は、今後の公の施設管理運営に対する建設的な意見が寄せられている印象を受ける。以下、当該意見の中で、重要と考えられる事項を採りあげ所見を述べることとする。

① 指定期間について

設問の中で、現状に対する意見の多かったのが、指定期間が「短い(77.3%)」であり、「適当(19.2%)」を大きく上回る結果となっている。確かに、大阪市の平成 26 年 4 月 1 日時点の指定期間の実態は「1 年 24.0%、4 年 45.7%、5 年 15.7%」となっており、平成 24 年 4 月 1 日時点の総務省調査結果による指定都市の実態「1 年 1.4%、4 年 36.6%、5 年 43.2%」(総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果(平成 24 年 11 月 6 日)」以下、「総務省調査」という)と比較すると、指定期間 1 年の割合が突出していること、すなわち指定期間の短い施設の多い実態がわかる。これは、平成 24 年度から着手された「市政改革プラン」等による施設の見直しが進められているために単年度の指定となっているようである。なお、「指定管理者制度導入及び運用に係るガイドライン(以下「ガイドライン」)」では当初 4 年を原則とされており、平成 25 年 3 月に改訂されたガイドラインでは 5 年とされている。

そもそも、公の施設の見直しが全国的な潮流であることを考えれば、大阪市の限って 1 年とすることは、指定管理の安定性という点、事業者の募集という点のいずれの点から見ても再考を要するのではないか。すなわち、指定管理者は「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するため(地方自治法第 244 条第 1 項)」に設置される公の施設の管理運営を担う以上、当該施設の管理運営に係る

事項が包括的に委任されることとともに、複数年度の安定的な管理運営によって雇用の確保等を可能にする条件整備も重要な視点となる。すなわち、直営における業務委託によって公の施設を管理運営していくことと指定管理者制度との主な相違は協定の「包括性」、「長期安定性(複数年度)」にあるとも言える。

公の施設の見直しも住民の福祉の増進のために検討されているものであることと考えれば、指定管理者制度が十分に機能するよう、ガイドラインに沿って5年間の原則を堅持すべきであろう。

② 施設の修繕等、施設管理のあり方について

「修繕」に関する事項は、設問1における「募集要項」「説明会」に関する部分、設問2における「業務の引き継ぎ」「業務の範囲」に関する部分、設問3における「点検及び評価、利用者モニタリング」に関する部分において、共通して指摘されている課題である。すなわち、募集要項において修繕の区分が市と指定管理者との間で明確に示されていない点、説明会および業務の引き継ぎにおいて老朽化の進む箇所・故障個所に言及されていない点、点検及び評価の時点において老朽化・故障の問題点を市が把握しつつも予算措置が迅速に行われない点が指定管理者の一部から指摘されている。この点については、事業者からの意見を受けた以上、まず事実関係を調査すべきであろう。

ここでガイドラインに目を転ずれば、「様式例8 リスク分担表」においては、「施設の損傷」について「サービス提供に伴って基幹的な施設・機器等が損傷した場合、施設管理上の瑕疵があるときは指定管理者が、それ以外は市がそのリスクを負うものとする」とある。こうした規定がありながら、今般のアンケートを通じて明らかになった事項は、老朽化による損傷・故障という明らかに当該指定管理者の施設管理上の瑕疵によらない事例において市の対応が十分になされていないという実態があるかもしれないということである。仮にそうであれば施設や備品等の老朽化・故障に対して、利用者に対する安全管理という点から、例えば市のホームページに公表されている施設運用や保全に関する仕組み(緊急保全システムなど)を活用することなども検討のうえ、施設所管として、早急に必要な修繕費用を予算措置すべきである。また、老朽化や故障といった事実は指定管理者からの指摘による前に、施設所管課と財政部門とが計画的かつ迅速に対処すべき事項であろう。

老朽化や故障には、修繕費用が多額に上り一定の修繕期間が必要になるような大規模修繕と、日々の運営管理の中で早急に指定管理者が実施すべき小破修繕がある。施設管理の現実を考えれば、設備等の状況に応じて、市と指定管理者のいずれが修繕すべきかを協定書に明示しておくことや市と指定管理者で開催する調整会議等でしっかりと協議することが求められるところである。さらに、協定

書に明示するための前提として、指定管理実施前に市と指定管理者が施設の状況を調査検証し老朽化・故障の箇所を認識の上、修繕費用を予算化しておくことが市には求められる。そのために、老朽化の進む施設や故障設備が明らかになっている施設に係る募集等の準備も従前の例によることなく早めることが適切であろう。

なお、上記のように事前の説明会や施設の調査検証、その上での協定書における修繕区分の明確化が行われ、指定管理者の実施すべき修繕事項に対して修繕する場合においては、多くが修繕工事の委託になると考えられる。その際には、業務代行料という市費(税金)による以上、指定管理者においても相見積もりの実施、金額によっては入札の実施などガイドラインの協定書例に記載されているとおり、市の契約規則等に従い適正な手続きによることが求められる。この点は、修繕工事の委託に限らず、指定管理者における再委託についても求められるものであろう。

③ 選定基準について

選定基準については、第1に価格点の配点割合、第2に「価格(大阪市では「業務代行料」)」の妥当性という2つの論点について述べる。第1の価格点の配点割合については、ガイドラインにおける「市費の縮減項目(いわゆる価格点)」の配点が50点となっていることを問題としている意見が複数あった。この点について、市では平成26年度の公募状況のうち2者以上が応募した9件(24施設)について採点及び選定結果を分析している。その結果、価格点及び価格点以外の項目の双方が最高点(価格が最も低く、その他項目の提案内容が最高)が4件(7施設)、価格点が2位以下であっても選定されている事例が3件(14施設)となっており、必ずしも経済性に偏重した選定基準とまでは言えないと考えられるとしている。

※(5) 問題点・課題への対応 ④参照

しかしながら、9件という少数の事例で結論付けるべきではないだろう。むしろ、大阪市の場合、公募の割合が高く(大阪市90.5%、全国平均43.8%(総務省調査))平成26年度において、31件(59施設)の公募を実施している中で2者以上の競争となったのが9件(24施設)と件数にして3分の1に満たないということは、大都市にあって競争環境があまり醸成されていないことの証しであると理解することもできるのではないか。

なお、価格点の配点割合については、意見として述べられてはいるけれども、選定基準を問う設問においては「明確に記載されている」との回答が96.5%であった。これは、現在選定されている指定管理者にとっては、選定時よりも指定管理の継続性に関心が高いことからであろうと推察される。

第2の「価格」の妥当性という論点とは、価格に係る積算の妥当性を言う。提案価格は市にとって「市費」という費用である一方で、指定管理者にとっては収益である。そして、当該収益から施設管理運営を実施するために必要な人件費、物件費等が支出されるのだから、ガイドラインの「8 業務代行料の算定・積算」の規定の順守が厳に求められるところである。すなわち、「業務代行料については、単純に前年度実績を参考とすることなく、指定管理者の自主的な経営努力や適正な労働条件を確保に留意の上、本市として求める基本的な業務水準、業務内容等に応じた適正な金額とすることが重要であるが、過度の費用削減により、慣例法令違反やサービスの低下を招くことがないよう十分に注意を払う必要がある」との規定の順守である。価格点の配点割合が高いという意見が複数出されている現状を考えれば、「価格」の妥当性について選定会議等における議論をしっかりと行うことが必要であろう。なお、必要に応じて業務代行料の算定・積算の妥当性および指定管理開始後の人件費等の支払状況については、税理士や社会保険労務士といった専門家による第三者評価も考えられよう。

④ 点検・評価におけるインセンティブの付与について

設問3(3)における「インセンティブの設定やモチベーションアップ手法」などのアイデアを問う部分では、「点検・評価結果がよい場合には再指定をできる」あるいは「次期選定に当たって加算点を付す」などのインセンティブが提案されている。インセンティブを付与することのメリットとしては、施設管理運営業務の質を向上させることが次期選定時において加算ないし再指定につながるという指定管理の継続性をもたらす、雇用の確保などの点から安定的管理運営につながるという連鎖が得られることなどが挙げられよう。このような視点から、加点や再指定などのインセンティブの事例が他都市にあるのも事実である。

こうしたインセンティブを導入する際、インセンティブ付与を実効性あるものにするためには、現行の点検・評価のあり方自体を再考する必要があるのではないかと。すなわち、ガイドラインに示されている「施設管理に対する評価シート」の標準例では、所管所属による1次評価後、外部専門家等の意見を踏まえ、最終評価を行っているが、所管所属による1次評価、最終評価ともに、SからCを付する3つの評価項目と総合評価との関係(3つの評価項目相互の重み付けの有無、評価項目においてSからCを導出するための各下位評価項目相互の重み付け)を明示しておくことで導入がしやすくなる。こうした点に対して、各項目についての重み付けとともに複数の評価者による数値化が求められるところであろう。

一方で、本来、点検・評価の目的が現行サービスの改善にあることを考えれば、点数化などが進むと評価のための評価ということになりかねない。むしろ、現在の指定管理者の管理状況が良好であれば、次期選定の際の提案内容に十分反映さ

れていくものと考えられる。そうなれば、良好な提案内容が評価され指定管理者として継続できるかどうかという視点は、価格点の配分割合の議論に再度戻ることになると思われる。

⑤ 競争環境の醸成について

「③ 選定基準について」において言及したとおり、大阪市では平成 26 年度の公募施設 59 施設のうち競争によって選定が行われた施設は 40.7%(24 施設)であり、制度導入後 10 年を経て、指定管理者となることを希望する事業者が限定されてきているようである。一方で、公募による選定比率は 90.5%と指定都市平均の 63.3%(総務省調査)を大きく上回っている。また、大阪市が従前の管理者によらず公募によって公の施設の管理を民間開放してきた実態は、指定管理者の属性として株式会社の占める比率が 43.8%と指定都市平均の 21.2%(総務省調査)を大きく上回っていることから認められるところである。

公募によって民間開放を積極的に進めながらも指定管理を希望する事業者が限定されてきているという実態は、これまで述べてきた検証結果についての 4 つの論点とも関連するものではないか。すなわち、応募者数の少なさは、指定期間の短さが大きな課題となっており、施設の老朽化が進み、市の負担で実施すべき修繕が進んでいない状況と公共施設の見直しという改革の方向性から、現在の応募には消極的にならざるを得ないということも推察できる。また、価格点割合の高い選定基準がリスクと捉えられていることも課題かもしれない。加えて、インセンティブの付与を求める意見についても、管理業務を高い水準で実施している指定管理者であれば、できる限り価格点というリスクを少なくして継続的に管理業務を実施しようとする見解とも受け取れるところである。

競争環境をどのように醸成していくのかについては、今後、大阪市が熟考すべき論点であろう。その際には、第 1 に、上述した 4 点の検証結果への対応について示していくことである。第 2 に今般の検証結果に加えて、民間事業者等の参入意欲を調査するなどの市場調査が求められるところである。

利用者アンケートの結果からは、現在の指定管理業務に対する高い評価とともに、施設の老朽化、高齢者や障がい者に対する施設の改善など、市が実施すべきハードの改善が指摘されている。今後、大阪市に限らず全国の自治体が施設の老朽化対策や再配置という課題に直面する中で、利用者の視点に立った公共施設管理が求められるところである。さらに、大阪市のように公の施設を民間事業者に広く委ねようとする姿勢を採っている自治体にあっては、上述した 4 点への対応が、募集、選定、点検・評価の各局面において求められることになるだろう。こ

うした点から、今般の検証は指定管理者制度のあり方を考えるために重要な示唆に富む内容となっている。

重要な示唆とは、すなわち、市と指定管理者との「パートナーシップ」をより望ましいものにするために必要な論点という意味であり、大阪市においてはガイドラインにおいて「本市のパートナーとして公共の一翼を担い」と指定管理者を位置付けている点に注目したい。ここで、パートナーシップを、「主体それぞれが、共通の目標を共有し、当該目標の達成に向けて自らの責任を果たしていくこと。そのための前提として、主体間の関係が対等であること」と理解すれば、市では今般の検証を通じて利用者や指定管理者から指摘された意見等について丁寧に検討・実行していくことで市と指定管理者とのより良好なパートナーシップを創ることができるはずである。そして、当該施設から提供されるサービスについて、その質を高めて市民満足を向上させ経費を抑制するという目標が達成されるものとする。