

指定管理者制度に関する指針

平成31年3月策定

目次

I	はじめに		
	1	これまでの経緯	1
	2	制度の目的と概要	1
II	指定管理者制度運用に向けた考え方		
	1	基本的な考え方	3
	2	制度導入・運用改善に向けて	4
III	指定管理者の選定等の考え方		
	1	公募・非公募等	6
	2	指定する単位	7
	3	指定期間	7
	4	利用料金制度	8
	5	公募による候補者の選定	9
	6	その他の留意事項	9

I はじめに

1 これまでの経緯

平成15年9月2日に施行された改正地方自治法によって、公の施設¹の管理運営について、これまでの公共団体や公共的団体、地方公共団体が設立した出資団体等（以下、「公社等」という。）に管理運営を委託する方式とする「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。この制度改正によって、これまで公の施設の管理運営の委託先は地方公共団体の出資法人や公共的団体などに限定されていたが、民間事業者も公の施設の管理運営を行うことが可能となった。

本市では、指定管理者制度の創設を受け、平成17年2月に「指定管理者制度導入のための指針」を策定し、当時、管理委託を行っていた施設について導入手続を進め、平成18年4月1日から指定期間を4年間として指定管理者による管理運営を42施設において開始した。

これら指定管理者制度を導入した施設については、平成18年10月に次の指定管理者の指定の前に、本市の全ての公の施設について管理形態を検討するため、「宇治市公共施設運営検討委員会」を設置し、指定管理者のさらなる導入及び選定方法の検討がされ、報告書としてまとめられている。これらの報告書及び当時の国における公益法人制度改革を踏まえ、平成21年3月策定の「公の施設の管理運営形態について」で今後の公の施設の管理運営形態の方針を定め、一部の施設を除き、非公募により指定管理者を指定することとし、制度の運用を図ってきたところである。

2 制度の目的と概要

① 制度の目的

公の施設の指定管理者制度は、多様化する利用者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、利用者サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするものである。

② 制度の概要

指定管理者制度とは、公共団体や公共的団体、地方公共団体の出資法人等に限られていた公の施設の管理運営を、株式会社など民間事業者等を含め、地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理を行わせようとする制度である。

¹ 住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するために地方公共団体が設置する施設であり、その設置及び管理に関する事項は、条例で定めなければならないとされている。

③ 指定管理者制度と管理委託制度の主な違い

指定管理者制度	管理委託制度
地方公共団体の指定を受けた指定管理者が管理運営を代行する。 ・ 指定管理者の範囲については特段の制約を設けず、議会の議決を経て期間を定めて指定 ・ 指定管理者も使用の許可を行うことが可能	地方公共団体の管理権限の下で、具体的な管理の事務・業務を以下の管理受託者が執行する。 ・ 地方公共団体の出資法人のうち一定要件を満たすもの（1／2以上出資等） ・ 公共団体（土地改良区等） ・ 公共的団体（農協、自治会等）
例示) ・ 地方公共団体が設置する文化センターを株式会社等の民間事業者が行うことが可能 ・ PFI事業で建設した施設をPFI事業者による利用料金制度も含めた管理代行が可能	
(備考) 経過措置 平成15年9月2日施行の地方自治法の一部を改正する法律は、3年間の経過措置を設けており、従来管理委託を行っていた施設については、直営や地方独立行政法人に移行しない限り、平成18年9月1日までに指定管理者の指定を行う必要があった。	

④ 指定管理者制度導入により期待されるメリット

制度の目的にも記載しているが、指定管理者制度の導入により、公の施設の管理・運営に民間事業者等の手法（ノウハウ）を活用することで、当該施設の活性化や利用者への多様なサービス提供が可能になると見込まれ、その結果、利用者の満足度が上がり、より多くの利用者を確保することが期待できる。

また、民間経営における様々な手法を取り入れることによって、管理に要する経費の縮減が図られ、その結果、施設の低額な利用料金の設定又は本市から指定管理者に対する支出の低減も期待できる。

さらに、直営による管理・運営の問題点及び指定管理者指定期間ごとの定期的な問題点の把握ができ、当該施設のあり方等を見直す（再考する）機会となることが期待できる。

⑤ 指定管理者制度導入施設における本市の役割

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を行わず、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。

II 指定管理者制度運用に向けた考え方

1 基本的な考え方

これまでから、本市の公共施設については、市民サービスの向上と効率的な施設運営を両立させることを目的として適正な管理運営の取り組みに努めてきた。また、より住みよい地域をつくるためには地域の力を高めることが重要で、施設の管理運営にあたっては市民と本市との協働によるまちづくりが求められていることもあり、これらを踏まえて指定管理者制度を導入してきた。

平成30年度から平成33年度までを計画期間とする第7次行政改革においても、さらなる市民サービスの品質向上に向けた取り組みを促進することとし、効率的な行政運営の実現とあわせて、民間のノウハウ等を活かすべく積極的な民間活力の活用を進めるとしているところであり、施設の管理運営にあたって、直営施設から指定管理者制度への移行、利用料金制度導入、新たな公募施設の検討など指定管理手法等の見直しや新たな業務分野での民間活力の活用を取組項目に定めているところである。

指定管理者制度の運用にあたっては、こうした基本的な考え方に基づくものであり、次のことを留意しつつ進めることとする。

なお、公の施設の管理運営にあたっては、民間事業者による自由度の高い事業運営を可能にするコンセッション（公共施設等運営権制度）など、各制度の状況も研究・検討する中で、指定管理者制度の運用を行うこととする。

(1) 多角的観点による検討

指定管理者制度の運用にあたっては、「宇治市公共施設等総合管理計画」に基づく施設の今後の方向性を検討する中で、行政運営のさらなる品質向上と効率的な行政運営の両立に向けて、今まで以上の取組が必要であるため、今後においても、市民サービスと経済性、効率性のさらなる向上の観点を基本とし、行政責任の確保など多角的な観点から検討を行う。

(2) 指定管理者の自主的経営努力の促進

指定管理者による創意工夫を十分引き出すには、指定管理者が経営努力により経費の縮減、利用者数の増加に伴う利益を指定管理者に還元するなど指定管理者の経営努力の動機付けが必要である。このため、運営面の経営努力を促すことに繋がることを期待できる利用料金制度を導入するなど、指定管理者制度の目的をより効果的・効率的に達成する手法を検討する。

2 制度導入・運用改善に向けて

(1) 指定管理者制度の新規導入について

市が直接、管理運営している公の施設について、設置目的をより効果的に実現し、かつ効率的な管理運営を目指すとともに、市民ニーズに適合した質の高いサービスの提供について点検を行い、市民との協働のあり方について検討の上、管理運営させることが可能な施設については、指定管理者制度を導入することとしている。

導入にあたっては、指定管理者候補者選定委員会（以下、「選定委員会」という。）における、公の施設への指定管理者制度の導入及び指定管理者の公募などの指定管理者の選定に関し必要な事項についての審議を踏まえ、市長等は、選定委員会の意見を最大限尊重して、選定に関し必要な事項を決定するものとする。

(点検の視点)

- ① 民間事業者等に任すことで利用ニーズにあった開館日、開館時間の拡大などサービス内容の充実が期待できるか。
- ② 民間事業者等に任すことでコスト削減が図れる可能性があるか。
- ③ 利用の平等性や公平性などについて、行政でなければ確保できない明確な理由があるか。
- ④ 同様・類似のサービスを提供できる民間事業者等が存在しているか。
- ⑤ 施設が提供するサービスの専門性、特殊性、施設の規模等を勘案して、民間事業者等の運営が可能か。
- ⑥ 税負担でなく、使用料や利用料金によって運営を行う収益施設か。

(2) 指定管理者制度の導入済施設について

指定管理者制度を導入している施設については、今後、さらなる効果的かつ効率的な施設の管理運営へ不断に改善していくことが必要であり、市民ニーズに適合した質の高いサービスの提供とともにコストの削減について点検を行い、現在の管理運営が最善の手法なのか、第三者による意見を聴く仕組みを導入することで、客観性や中立性を確保した上で、指定管理者制度の改善に繋げていく必要がある。

新規導入施設のみではなく、指定管理者導入済施設においても、選定委員会にて、公募・非公募、利用料金制度の導入など、指定管理者候補者選定方針に係る審議を踏まえ、市長等は、選定委員会の意見を最大限尊重して、選定に関し必要な事項を決定するものとする。

(点検の視点)

- ① 民間事業者等に任すことでこれまで以上に優れたサービスの提供が期待できるか。
- ② 民間事業者等に任すことでコスト削減が図れる可能性があるか。
- ③ 公共・公益目的が民間事業者等で代替できる可能性があるか。
- ④ 同様・類似のサービスを提供できる民間事業者等が存在しているか。

(公社等が管理している施設)

本市では、公社等に対して、効率的な行政運営や市民サービスの拡充のために、施設設置の目的と合致した事業を委託しているほか、公社等で実施する公的な事業に対し補助金を支出するなど、幅広い分野で公社等と連携している。また、公社等は公の施設の管理運営にあたって、これまで高い専門性を発揮しつつ、行政機能を補完・代替する役割を果たしてきた。

しかしながら、非公募では、市場原理が働きにくく、業務の改革への機運が弱くなりがちであるなどの問題点も一般的に問われているところであり、競争性が働かない中ではコストパフォーマンスが良いのか不明確で、手続が不透明であるとの指摘も受けているところである。現在、公募が原則である中、非公募により、引き続いて指定管理を行う場合は、他の民間事業者に負けない市民サービスの充実と効率的な運営を行うことが求められる。

このため、本市が指定管理者を指定している公社等については、公社等の設置目的が効果的に達成されているのか、効率的に運営されているのか、公社等に委託するメリットが十分に発揮されているのかなど、それに合わせて公益目的事業を行うことを主たる目的とする法人については当該目的事業の市としての必要性などについて検証を行う。検証や公募などの結果、設立目的に照らして存在意義の薄れた公社、公募により指定管理者の候補者とならない公社については、あり方の検討を行う。本市が公社等に委託して実施している事業についても、事業そのものの必要性の検討もあわせて行う。

Ⅲ 指定管理者の選定等の考え方

1 公募・非公募等

指定管理者の候補者（以下、「候補者」という。）の選定方法（公募によらずに候補者を選定しようとする場合を含む。）について、選定委員会の意見を聴く。この場合における候補者の公募・非公募等に当たっての考え方は、次のとおりである。

（1）公募の原則

指定管理者については、宇治市指定管理者の指定の手續等に関する条例（以下、「条例」という。）第2条において公募を行うことを原則としている。公の施設の特性や指定管理者に求められる役割に応じて、指定管理者の資格・実績等に条件を付け、公募の上、選定する。また、民間事業者が既に事業展開している分野で、民間のノウハウの導入により市民ニーズの効果的かつ効率的な実現が期待できる施設については、その円滑な管理運営を行うことができる民間事業者を広く公募の上、選定する。

（公募により期待できる効果）

- ① 競争性を発揮させることで、より効果的かつ効率的に施設の設置目的が達成できること
- ② 選定過程の透明性を高め、指定管理者制度の運用に対する市民の信頼を高めること
- ③ 潜在的な競争性を生み出すことにより、現指定管理者に対して、管理運営水準の維持向上の動機付けに繋がること

総務省自治行政局長通知（平成22年）「指定管理者制度の運用について」

指定管理者の指定の申請にあたっては、住民サービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義があり、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましい。一方で、利用者や住民からの評価等を踏まえ同一事業者を再び指定している例もあり、各地方公共団体において施設の態様等に応じて適切に選定を行うこと。

（2）再公募

公募に対し応募がなかった場合は、必要に応じて、改めて市場ニーズ等の分析や指定管理者の公募に係る条件の見直しを行った上で、再度公募を行うことができる。

(3) 公募の例外

公募を行わずに候補者の選定を行うことができる場合は次のとおりである。

- ① 指定管理者としていた事業者が指定管理業務できなくなる事情が生じた場合により管理上緊急に指定管理者を指定しなければならない場合
- ② その他公募を行わないことについて合理的な理由がある場合

上記②に該当する場合としては、次のような場合がある。

- ・地域人材の活用など特段の配慮を要する場合
- ・専門的かつ高度な技術を有するものが客観的に特定される場合
- ・公募を実施したが選定に至らず施設の管理運営に影響が生じる場合
- ・P F I 事業の場合

P F I 事業は、通常、候補者の審査の段階で事業者選定が行われることから、候補者の選定にあたって公募を行わず、P F I 事業者に対して申請書の提出を求めることとなる。この場合、公募を行わないことについて、あらかじめ選定委員会に意見を聴く必要はなく、選定委員会による調査及び審議の必要もない。

P F I 事業以外の場合は、候補者の選定に当たって公募を行わないことについて、あらかじめ選定委員会の意見を聴いた上で、特定の団体に対して申請書等の提出を求め、選定委員会による「市民サービスの向上」及び「経費の節減」などの観点から書類審査を受ける。非公募により候補者を選定した場合であっても、次回選定時に、当該施設について非公募とする理由がないと認められるときは、公募により候補者を選定する。

2 指定する単位

指定管理者の指定は、個々の施設ごとに行うことを原則とする。ただし、施設の目的、規模、指定管理者の業務の範囲等から見て、施設単体で管理するよりも、一つの団体が一括して複数の施設を管理することがより効果的かつ効率的にできる場合は、複数の施設を一括して一つの団体に指定することができる。

なお、指定管理者制度の趣旨を踏まえ、新規参入の機会を不当に阻害することとならないように留意する。

3 指定期間

指定期間は、新規指定の場合は4年間、継続指定の場合は5年間とする。ただし、施設の改修や大規模修繕を含めた指定の場合などの特別な事情がある場合には、当該指定期間の定めによらず、期間を設定できるものとする。

また、P F I 事業者を指定管理者に指定する場合は、当該施設におけるP F I 事業の期間を指定期間とする。

4 利用料金制度

利用料金制度は、施設の管理運営にあたり、指定管理者の自主的な経営努力を發揮しやすくする観点から設けられたものであり、指定管理者が条例に基づく利用料金の枠組みの中で裁量を發揮し、より効果的かつ効率的なサービス提供を行うことができるようにするものである。

■ 使用料と利用料金の相違点

比較項目	使用料	利用料金
地方自治法上の根拠	法第225条	法第244条の2第8項及び第9項
法的性格	公法上の債権	私法上の債権
料金設定	地方公共団体	指定管理者 ただし、 1. 条例で上限設定 2. 市の承認が必要
料金徴収	地方公共団体(徴収・収納委託により指定管理者も可)	指定管理者
料金の収納先	地方公共団体	指定管理者
インセンティブ	経営努力をしても指定管理者の収入は増えない。	経営努力により指定管理者の収入が増える。

指定管理者にとっては、様々なサービス内容の工夫によって施設利用者数を増加させることで利用料金収入増に繋がり、インセンティブとなる。また、市にとっては、サービス向上により利用者が増加することで、当該公の施設の目的を達成するとともに、公共サービスの価値を高めることが期待できる。利用料金制度の趣旨を踏まえ、以下の基準を検討の上、同制度の積極的な活用を図る。

■ 利用料金制度導入に係る基準

- ① 公の施設の使用の対価として法第225条の使用料を徴収できる施設であること。
- ② 指定管理者のノウハウの活用でサービス内容の向上が可能であり、これにより利用者数等の増加が見込める施設であること。
- ③ 総コストに対する利用料金総額の比率が極度に低率でなく、指定管理者のインセンティブとなり得る施設であること。

(利用料金制度運用にあたって)

利用料金制度を導入した場合の利用料金の額については、法令で定める場合及び特別な事由がある場合に市が条例で定めるほかは、基本的枠組み（指定管理者が利用料金を自己の収入として収受できる規定・施設の設置条例で定める料金の上限）の範囲内で市長等の承認を受けて指定管理者が定める。

5 公募による候補者の選定

公募により候補者を選定にあたって、公の施設について最も適切な管理運営を行うことができると認められる団体を選定するため、条例第4条に定める以下の要件により、選定委員会を設置し、候補者の選定にあたっての諮問を行う。市長等は、有意な提案については積極的に受け入れるものとし、委員会の意見を最大限尊重して、候補者を選定するものとする。

指定管理者として指定されているものが、利用料金制度の導入やその他取組により、事前に確認する利用者数等と比較し向上、予算と比較して適正な収支状況の改善が図られた場合は、候補者の選定の際に評価に反映することを研究・検討する。

- ① 市民による施設の利用について不当な差別的取扱いがないよう適切な管理を行うことができること。
- ② 施設の設置目的を達成するために適切な管理を行うことができること。
- ③ 本市が施設を管理する場合と比較して市民の利便性を低下させないよう適切な管理を行うことができること。
- ④ 本市が施設を管理する場合と比較して低額の費用で管理を行うことができること。
- ⑤ 事業計画に沿った施設の管理を安定して行う能力を有すること。

6 その他の留意事項

(1) 業務の再委託

指定管理者は、指定管理施設の管理に係る業務を一括して第三者に委託してはならないものであるが、清掃等の個別の具体的な業務は、市に報告し確認を行う中で再委託が可能である。ただし、企画立案等、指定管理業務の基幹的業務については、再委託は認められない。

(2) 個人情報の取扱い

利用者の個人情報の適正な取扱いを確保するため、指定管理者を指定するにあたって定める協定に従い、指定管理者は個人情報の保護に関する取扱いを遵守するようにしなければならない。あわせて、指定管理者は宇治市個人情報保護条例に準じた個人情報保護規程を作成し、それに従い個人情報を適正に取り扱うとともに、市は個人情報が個人情報保護規程に基づき適正に取り扱われているかを確認するものとする。