

指定管理者制度に関する  
直営施設への導入方針

平成18年12月

高槻市

# 指定管理者制度に関する 直営施設への導入方針

## 1. はじめに

「公の施設」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設置」されるものであり、信頼性や公平性など、特にその適正な管理を確保することが求められている。そのため施設管理の外部への委託については、これまで管理の受託団体を公共性が担保される「公共団体、公共的団体及び政令で定める出資法人」に限定するという「管理委託制度」に基づき行ってきた。

しかし、国においては「持続可能な社会の確立」に向けた、経済財政運営と構造改革・規制緩和に取り組み、簡素で効率的な行財政運営の実現を目指し、様々な取組が進められてきている。こうした取組の大きな柱の一つとして「官から民へ」の改革が進められ、「公の施設」の管理主体についても、受託団体の拡大を図り、民間事業者等の参画を可能とする「指定管理者制度」が、平成15年の地方自治法の改正により創設された。この「指定管理者制度」は、これまで行政が担ってきた「公の施設」の管理を民間に開放し、民間事業者等の経営能力やノウハウの活用を図り、多様化する市民ニーズへの「サービスの向上」と「経費の節減」を図ろうとするものである。

これを受け本市でも、「簡素で効率的な行財政システムによる自治体経営」の推進を目指して取り組んでいる「第6次行財政改革大綱実施計画」において、施設の効率的な運営手法として「指定管理者制度」の活用を位置付け、その導入に向けて、平成16年12月に「指定管理者制度に関する基本方針（以下、「基本方針」という。）」を策定した。基本方針では「指定管理者制度」そのものと、「管理委託制度」により管理を行っていた「公の施設」に対する導入の基本的な考え方を示し、平成18年度にはこれまでの管理委託施設に対して制度導入を行ったところである。直営施設についても、本制度を適用することが有効であると判断される施設について導入を図ることとしている。

本方針は、上記基本方針と相まって、直営の「公の施設」について、適正かつ円滑に「指定管理者制度」の導入を図ることと、制度導入に向けての本市の考え方を明らかにし、市民に対する「説明責任」を果たすことを目的として策定するものである。また併せて、制度導入に係る諸課題への対応についても考え方を示すものである。

本方針では、以下『対象施設』、『導入施設の選定方針』、『指定管理者選定ガイドラ

イン』として、直営の「公の施設」への「指定管理者制度」導入の適否を検討する際の基本的な考え方、指定管理者選定の基準についての考え方を、また、『制度導入に係る諸課題への対応』として、「公の施設」の管理・運営に対する「ノウハウの継承・バックアップ機能」や「施策との整合・連携」、「モニタリング機能の確保・充実」についての考え方を、最後に『公の施設の評価制度』として、検討に当たっての「施設の有用性」等の再評価の必要性とその仕組みについての考え方を明らかにしている。

なお、本市では平成18年度から「指定管理者制度」を導入したところであり、未だ導入成果等の検証途上にあることや、他の自治体における対応にも状況に応じた見直し等が見込まれることから、本方針は、引き続き内容を継続的に検証し、必要に応じ見直しを行うものとする。

## 2. 対象施設

本方針は、原則として、現在直営で施設管理が行われているすべての「公の施設」を対象とする。

既に並行して管理手法等の検討が進められている「公の施設」についても、「指定管理者制度」導入の適否の視点から、本方針に基づく点検を行い、必要に応じて制度導入の検討を行うものとする。

## 3. 導入施設の選定方針

「指定管理者制度」を「公の施設」の有力な管理手法のひとつとして位置付け、すべての施設について「原則適用」のもとに行う。

「法的要因」や「政策的要因」等の理由により、適用を除外する施設を選定し、当該施設については直営を継続するものとする。次に、それ以外のすべての施設については導入するものとし、導入すべき施設の適用基準に従って確認を行い、制度適用に当たっての市民等への説明責任を果たすものとする。（別紙 資料編参照）

具体的には、先ず、「適用除外施設の基準」により適用を除外する施設の選定を行う。適用除外に該当しない施設については、制度適用により当該「公の施設」の設置目的が効果的に達成できることを「適用施設の基準」により確認する。その後計画的・段階的に導入を図るものとする。

これらの作業は「指定管理者制度導入に係る公の施設チェックリスト」により行うものとする。

\* 資料編 「フローチャート図」、「公の施設チェックリスト」を参照

### 「適用除外施設の基準」

法律等により施設の管理主体に制約がある(指定管理者制度の導入が認められていない)施設

施設の性格や平等性・公平性の確保等、行政で管理を行わなければならない明確な理由がある施設

施設管理を直営で行うことにより、施策目的の達成に、より大きな効果が得られるなど、明確な理由がある施設

同種・類似サービスを民間事業者等が行っていない、又はそうした民間事業者等が存在しない(市場性がない)施設

### 「適用施設の基準」

民間事業者等に管理を委ねることにより、民間事業者等の能力やノウハウの活用と、利用者のニーズにあったサービスの提供・充実が期待できる施設

民間事業者等に管理を委ねることにより、サービスの低下を招くことなく管理・運営等の経費の節減が期待できる施設

利用料金制度の活用により、民間事業者等に対する「インセンティブ効果」が働き、一層のサービスの向上や経費の削減が期待できる施設

その他行政で管理を行わなければならない明確な理由がない施設

## 4. 指定管理者選定ガイドライン

指定管理者の選定に当たり、国においては「複数の申請者に事業計画書を提出させる」ものとし、公募を前提として制度を設計している。これは、「指定管理者制度」の導入により、受託団体の拡大を図り、もって「公の施設」の管理業務に競争原理(=公募)が導入され、サービスの向上等が図られることを期待したものである。

本市では、施設の設置目的等に見合った適切な指定管理者の選定と、円滑な制度導入を図るため、基本方針において、公募と特定(非公募)を併用する旨を明記し、「指

定管理者の指定の手續等に関する条例（平成17年高槻市条例第1号、以下「条例」という。）においても、公募又は特定により指定管理者を選定している。

「公の施設」の設置責任者として、管理を委ねる指定管理者の選定に当たっては、「地域振興」や「市民協働」の推進など、本市の施策展開の視点から、「市民協働・地域振興」を、指定管理者制度への円滑な移行の視点から、「市民の安心感の確保など」を、さらに制度の利点を活かす視点から、「民間事業者」について、次のとおり適用基準を「ガイドライン」として設けることとする。

今後はこの「ガイドライン」に基づき、適切な指定管理者の選定を行うものとする。

**(1) 「市民協働」、「地域振興」の視点から、市民団体、地域団体等を特定して活用することが望ましい施設。**

本市総合計画における柱の一つである「市民との協働」の視点から、市民団体や地域の団体等を指定管理者に指定し、コミュニティ意識の醸成や地域住民による主体的な活動の促進など、地域の振興や活性化が期待できるもの。

**< なじむ施設 >**

市との協働事業の推進と地域の活性化の促進が期待できる施設。  
地域団体が管理することにより、当該施設の管理がより円滑に行われ、施設の設置目的がより達成できることが期待できる施設。  
専門的な管理・運営能力を要しない施設。

**(2) 「市民の安心感の確保」など施策の実施責任者の立場として、市が必要な関与をすべき施設と位置付け、外郭団体等を特定して指定管理者に指定することが望ましい施設。**

市が関与することにより、市民に「安心感」を与えることが特に必要と判断される施設や、密接に関連する施策・事業の推進を合わせて行わせることが特に必要と判断される施設については、現在特定の指定管理者として管理を行っている外郭団体等を活用する。

**< 対象とすべき施設 >**

市が関与することにより、利用者に安心感を与えることが特に必要と判断される施設  
市の関与が施策目的の達成に特に必要と判断される施設。

### (3) 公募の指定管理者として「民間事業者」の多様な工夫等を活用すべき施設

市民・利用者の多様なニーズに対応した、柔軟な施設の管理・運営が必要と判断される施設。

#### <対象とすべき施設>

上記(1)(2)に該当しない施設

## 5. 制度導入の諸課題への対応

### (1) ノウハウの継承・バックアップ機能

「管理委託制度」では、市はこれまで外郭団体を活用して、効果・効率的な施設管理を行ってきた。施設管理の実質的な「ノウハウ(必要な人的・物的能力、作業手順等)」は当該外郭団体が有し、市(所管課等)は業務の発注者としての総括的・事務的な「ノウハウ(予算、契約、監視等)」を有することにより、施設管理に必要な「ノウハウ」が効率的に分散化され、それぞれの組織において担当者等により継承されてきた。

しかし、今般の公募を原則とする「指定管理者制度」の導入により、施設管理に必要な「ノウハウ」の保持・継承が困難となってくることが考えられる。市の関与が可能な外郭団体の場合は、一定の「ノウハウ」の保持・継承は期待できるが、民間事業者等の場合、「ブラックボックス化(空洞化)」することが懸念される。

さらに「指定管理者制度」では、民間事業者等の指定管理者の場合、施設管理が停止する事態(指定の取り消し等)を完全には否定できない。適切な対応を欠いた場合には、当該施設は「休止」状態となり、市民生活に少なからず影響を与えることになる。

こうした事態が生じた場合の現在の対応としては、指定管理者との間で締結する基本協定では、「指定管理者は、管理業務の継続が困難となったとき又はそのおそれが生じたときは、速やかに市に報告し、指示に従うものとする」、「市は指定管理者の指定を取り消した場合においても、市が指定する日まで指定管理者に引き続き管理業務を行わせることができる」と規定し、また条例では、「次の指定管理者を非公募で指定することができる」とし、速やかな次の指定管理者の指定手続と業務引継ぎにより、「休止」による市民への影響を最小限に抑えることとしている。

実際にこういった緊急時に速やかに対応するには、市が必要な管理運営手法等の「ノウハウ」を保持しているとともに、業務を引き継げる実質的な「施設管理主体(指定管理者)」の確保が可能であることが前提となる。

今後の「指定管理者制度」の導入に際しては、こうした事態を予め想定し、適切に施設管理が継続できるよう「ノウハウの継承」への取組とともに、市民生活への影響が大きいと考えられる「公の施設」の種類や特性によっては、他市における取組事例や民間事業者等の状況に留意し、一部を直営管理や外郭団体の管理とするなど、いざと言う時のための「バックアップ機能」の確保が図れるよう、十分な検討と対応を行うことが必要である。

## (2) 施策との整合・連携

「公の施設」への「指定管理者制度」の導入は、法の趣旨にもあるように「公の施設の設置の目的を達成するため必要があると認めるとき」に政策判断として決定するものである。

こうした判断に当たっては、多様化する市民ニーズへの「サービスの向上」と「経費の節減」を図ることを基本としながら、本市が推進する施策との整合・連携を図り、施策実現の有力な手法のひとつとして活用することも十分可能である。

市民のコミュニティ意識の高揚や、地域住民の主体的な活動の状況に応じて、市が総合計画に掲げている「市民との協働」の実現などにおいて本制度を積極的に活用することが望まれる。

## (3) モニタリング機能の充実

「指定管理者制度」は施設管理を指定管理者に代行させる（委ねる）ものであることから、市が施設管理に直接関与することはない。

「公の施設」の設置者としての管理・監督責任を適切に果たすためには、適切な指定管理者の選定・指定と管理業務の指導・監督による適切な施設運営の保持を図ることである。

そのためには指定管理者による業務執行において、適正かつ確実なサービスの提供が確保されているかを確認する義務があり、必要とされる「モニタリング機能」の確保と一層の充実が求められる。

## (4) 見直しの周期

「適用除外施設の基準」により、「指定管理者制度」の適用除外施設の選定を行い、直営を継続することとした施設については、その後の環境変化等に応じて随時見直し作業を行うこととする。ただし、少なくともその周期は指定管理の指定期間に準じ、3年毎に行うものとする。

## 6 . 公の施設の評価制度

「公の施設」は、その時代の社会経済情勢のもと、市民ニーズ等の様々な要請を受け、それらに応えるために条例に定めた「設置目的」をもって設置されたものである。しかし、これらの施設を取り巻く環境は時の経過とともに大きく変化し、「効果・効率的な施設運営」とともに、「施設のあり方」そのものが今強く問われている。

今般、「指定管理者制度」が導入され、今後各施設への導入の可否を判断するに当たっては、当該施設の「管理・運営状況」を含め、「施設の有用性」や「運営手法のあり方」を評価する「公の施設」の評価制度を設け、改めて評価を実施することとする。

この評価によって、「施設の有用性・有効性」を明らかにするとともに、必要な場合には「施設のあり方」の見直しを行い、市民ニーズに十分に答え得る施設とする必要がある。

### ( 1 ) 評価の視点

公の施設の評価は次の視点から行う。

管理運営の「有効性」の評価

- ア 目標達成の状況
- イ 運営成果向上の可能性
- ウ 利用者満足度調査の結果の状況

管理運営の「効率性」の評価

- ア 目標達成の状況
- イ 運営方法効率化の可能性
- ウ 経費節減の可能性
- エ 収入増の可能性
- オ 利用者増の可能性

今後の「方向性」の評価

- ア 施設のあり方
- イ 管理運営のあり方

### ( 2 ) 評価の手順

上記、 は所管課による自己評価。 は所管部による自己評価とし、2段階評価により、客観性を持たせるものとする。



具体の評価に当たっては、  
原則として個々の施設単位  
評価の基本様式は別途検討  
施設の特性に応じて評価の様式は工夫  
することとする。

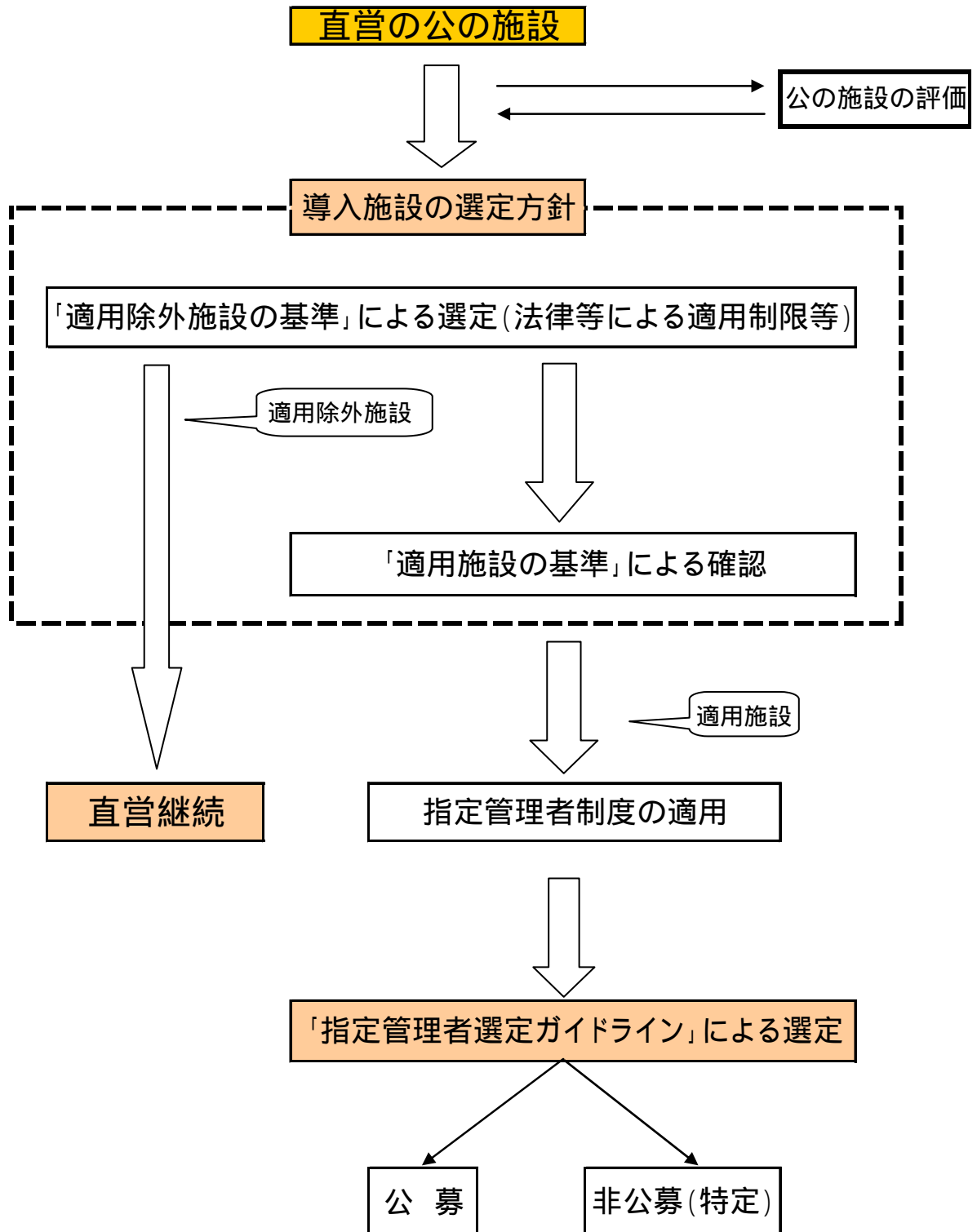
### (3) 評価の周期

本評価は「指定管理者制度」導入の可否を判断するに当たり実施するものであることから、上記(1)の ~ までを全て実施するものであるが、その後の評価については、  
、 の評価は「原則として毎年1回」、  
については指定管理の指定期間に準じて、「3年を単位に実施」することが必要である。

## 資料編

- 資料1 指定管理者制度導入施設の選定フローチャート図
- 資料2 指定管理者制度導入に係る公の施設チェックリスト
- 資料3 公の施設の管理運営形態(直営関係)

# 指定管理者制度導入施設の選定フローチャート図



**資料2**

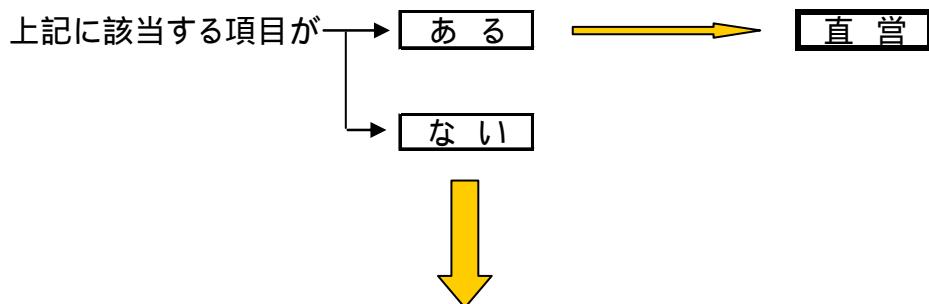
**指定管理者制度導入に係る公の施設チェックリスト**

施設名  
 所管課  
 現在の管理運営方法 [直 営]

**適用除外施設の選定**

	チェック項目	該当の有無
1	法律等により施設の管理主体に制約がある(指定管理者制度の導入が認められていない)施設である。	
2	施設の性格や平等性・公平性の確保等、行政で管理を行わなければならない明確な理由がある施設である。	
3	施設管理を直営で行うことにより、施策目的の達成に、より大きな効果が得られるなど、明確な理由がある施設である。	
4	同種・類似サービスを民間事業者等が行っていない、又はそうした民間事業者等が存在しない(市場性がない)施設である。	

\* 該当する項目がある場合、その理由等を別紙に記載する。



**適用施設の基準による確認**

	チェック項目	該当の有無
1	民間事業者等に委ねることにより、民間事業者等の能力やノウハウの活用と、利用者ニーズにあったサービスの提供・充実が期待できる施設である。	
2	民間事業者等に委ねることにより、サービスの低下を招くことなく管理・運営等の経費の節減が期待できる施設である。	
3	利用料金制度の活用により、民間事業者等に対する「インセンティブ効果」が働き、一層のサービスの向上や経費の節減が期待できる施設である。	
4	行政で管理を行わなければならない明確な理由がない施設である。	

本チェックリストによる結果は、各部に設置する指定管理者選定委員会幹事会に提出し、承認を必要とする。

公の施設の管理運営形態(直営関係)

H18.4

所管部局	施設の名称	施設数	管理運営方針		従来の管理体制	備 考	
			存続・廃止	管理運営主体 選定方法			
市民協働部	生涯学習C 生涯学習センター	1		直 営	委 託		
	交流事業課 総合市民交流センター	1		直 営	委 託		
	富田ふれあい 富田ふれあい文化センター	1			直 営		
	春日ふれあい 春日ふれあい文化センター	1			直 営		
福祉部	消費生活C 消費生活センター	1			直 営		
	障害者福祉C 障害者福祉センター	1			直 営		
健康部	保育課 保育所	13			直 営		
	保健所 保健センター	2			直 営		
建設部	交通安全課 駐車場(高槻駅北地下)	1		直 営	直 営		
	駐輪場(高槻駅北地下)	1		直 営	直 営		
	住宅課 市営住宅	3			直 営		
都市産業部	都市公園	187			直 営		
	労働福祉G 勤労青少年ホーム	1		直 営	委 託		
環境部	葬祭センター	1		直 営	直 営		
	生活衛生課 墓地	2			直 営		
	納骨堂	1			直 営		
教育委員会	社会教育課 梶原南集会所	1			直 営		
	青少年課	学童保育室	42			直 営	
		摂津峡青少年キャンプ場	1			直 営	
	青少年交流課	富田青少年交流センター	1			直 営	
		春日青少年交流センター	1			直 営	
	中央図書館	図書館	5			直 営	
	文化財課	埋蔵文化財調査センター	1			直 営	
	しろあと歴史館	1			直 営		
	城内公民館	13			直 営		

直営方針(一定期間)が定められた施設 6施設

新たな管理運営方針が定められていない施設 278施設

指定管理者制度が適用されない公の施設

所管部局	施設の名称	施設数	管理運営方針		現在の管理体制	備 考
			存続・廃止	管理運営主体 選定方法		
教育委員会	幼稚園	23			直 営	学校教育法により管理者が指定されている
	学務課 小学校	41			直 営	同上
	中学校	18			直 営	同上

\* 教育委員会所管の施設として「教育センター」が設置されている。本施設は、設置条例の制定など公の施設として条件を有しているものの施設の設置目的に住民の利用や福祉の向上が定義されていないことから「公の施設」の位置づけを行わないこととした。