

# 平成 27 年度提言

2015 年 9 月



一般社団法人 指定管理者協会



**地域のニーズを見据えた新たな指定管理者制度のあり方  
～「ミッション遂行」から「ビジョンの共創と実践」へ～**

## 目 次

1. はじめに .....	1
(1) 一般社団法人指定管理者協会について.....	1
(2) 当協会におけるこれまでの提言 .....	2
(3) 本提言の趣旨 .....	3
2. 新たな地域のニーズを見据え、指定管理者制度を改めて振り返る .....	5
(1) 行政が公の施設を設置する目的・意義.....	5
(2) 民間事業者の活動目的 .....	8
(3) 制度導入の趣旨・目的を再認識し、今後の制度のあり方を考える .....	13
(4) 制度を取り巻く環境・今後必要となる対応 .....	14
3. 「ミッション遂行」から「ビジョンの共創と実践」の取り組みへ.....	15
(1) 双方向での意識共有・意見交換.....	15
(2) 多様化する社会要請への対応.....	17
(3) 「ビジョンの共創と実践」を前提とした制度運用の実現.....	18
4. 提言のまとめ .....	19

## 1. はじめに

### (1) 一般社団法人指定管理者協会について

私ども一般社団法人指定管理者協会は、指定管理者制度に則り、実際に公の施設の運営に携わる企業や団体が中心となって構成された協会で、公の施設の運営における「サービスの質の向上」と「コストの削減」を実現するためにも、指定管理者制度自体が、更に適正に運用できる環境を整備していくことを目的として活動を続けております。現在では、任意団体であった指定管理者協議会（平成20年11月設立）当時からの活動を受け継ぎ、平成23年2月1日に一般社団法人として登記することができました。

当協会では、施設運営者の立場として認識する課題や、制度運用上の問題などに関して、日頃より意見交換や情報収集を実施し、今回の「平成27年度提言」でも、日々の意見交換の中から出てきた課題を基に分科会にて論議し、そして整理し、あるべき姿を広く「提言」として発表しております。

これまでの過去6回の「提言」でも、その協会活動の中で論議された内容をまとめ上げたものとなっておりますが、特に今年度のテーマは、「地域のニーズを見据えた新たな指定管理者制度のあり方」としており、近年の指定管理者が運営する公の施設には、地域の活性化を担うことなど施設の運営を越えた期待をも、指定管理者に求められつつあることを感じております。そしてこれを具現化するためには、多くの自治体や指定管理者が、この制度を更にスムーズに運用できるよう準備せねばならず、そのためのあるべき姿を提言しております。

官民協働事業の一つである指定管理者制度において、それに関わる「官」と「民」の立場は当然異なります。その異なる立場同士の「官と民」が、指定管理者制度を通じて良い成果を得るには、互いの立場や考え方を理解し、活用し、良い結果を生み出す環境を作らなければなりません。今回の「提言」はこれまでも何度と無く発信してきた「官民の相互理解」という観点から、様々な環境の変化が想定されるこれからの10年においても、更なるサービスの向上と経費の削減という効率化の達成に少しでも近づくよう、民間事業者側の窓口の一つとして、提言するものです。

当協会としては、この「提言」の発信を基に、官民の対話をさらに促進させ、連携と協働の絆を強めていきたいと考えております。

## (2) 当協会におけるこれまでの提言

地方自治法が改正され指定管理者制度が導入されてから10年以上が経過しました。制度導入当初は自治体も応募する指定管理者側も、双方が手探りの中で制度導入に対応するというのが実情でしたが、その後、自治体と指定管理者との相互の理解と努力により、その制度運用や施設運営において多くの改善が図られてきました。

私ども指定管理者協会も、毎年、指定管理者の制度運用や施設運営の更なる改善に向けて、過去、計6回の「提言」を発信してきました。

○平成21年度：

「持続的な公の施設の管理・運営に向けた指定管理者の適正利益に関する考え方」

○平成22年度：

「公の施設のビジョンと指定管理者のミッションに基づく

指定管理の環境づくりに向けて」

○平成23年度：

「震災等災害発生時における自治体と指定管理者との連携の在り方について」

○平成24年度：

「指定管理者制度実務上の課題への提言」

○平成25年度：

「指定管理者の負えるリスクと自治体の負うリスク」

○平成26年度：

「指定管理者制度導入から10年の振り返りとこれからの指定管理者制度のあり方」

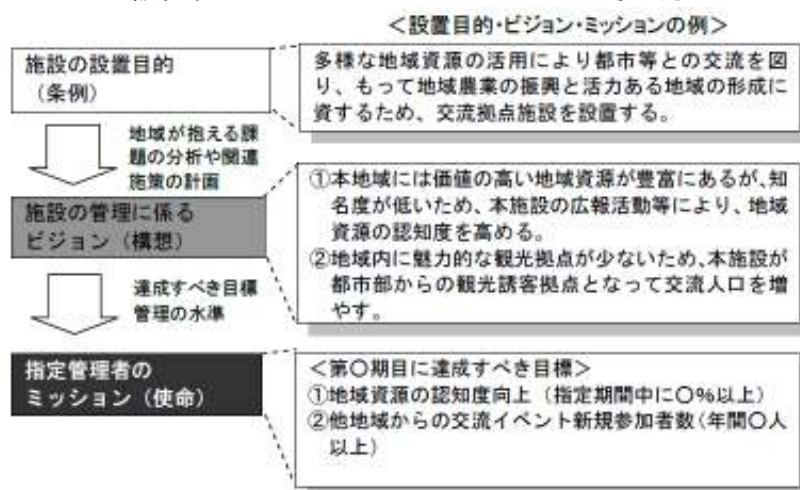
これら提言の発信の結果として、自治体と指定管理者の双方の理解と努力が実り、導入から10年以上が経過する現在では、指定管理者制度の一般的な形が定着しつつあるように見えます。

### (3) 本提言の趣旨

公の施設の管理運営に民間事業者等の能力を活用し、多様化する住民ニーズに、より効果的、効率的に対応しながらも、住民サービスの向上を図り、併せて経費の削減等を図ることを目的として導入されたのが指定管理者制度です。制度導入以降多くの自治体、公の施設においてサービスレベルの向上、および、一定の経費削減効果などの成果を挙げることができ、制度の導入効果は肯定的に捉えることができます。

協会の過去の提言を振り返ってみると、平成22年度には、「公の施設のビジョンと指定管理者のミッションに基づく指定管理の環境づくりに向けて」をテーマに挙げています。自治体には公の施設の事業活動によってどのような成果を期待するかを整理したビジョン（構想）を明確にさせていただき、指定管理者はそれを踏まえて指定管理者のミッションを検討し、遂行していく必要があることを提言しました。

#### 設置目的・ビジョン・ミッションの考え方



出典：平成22年度提言

しかし、当時の提言から5年が過ぎ、指定管理者を取り巻く環境は大きく変化しています。以前より想定されてきたものの、多くの自治体において人口減少が始まり、税収減少を背景に公共施設の総量縮減の検討が始められています。また、更に多様化する住民のニーズへの効果的な対応が求められています。そして、そんな環境の中において指定管理者には、

- ① 今後は複数の部局にまたがる施策のワンストップサービスや効率化を目指した複合・多機能型施設への更新が増えること
- ② 全国的に進められる地方創生のスローガンのもと、各公の施設は地域活性化に資するためのトリガーとなること

等が期待されて来ています。

このような状況下で公の施設に求められる役割はますます多様化し、従来の設置目的を踏まえつつも、その枠を超え、民間事業者のアイデア・ノウハウを更に生かした新たなサービス提供が求められることになる想定されます。このように刻々と変化する社会要請に的確に対応していくことが本制度運営に不可欠となってきたように思います。

本提言は、改めて指定管理者制度本来の趣旨・目的に立ち返り、制度導入からの10年で明らかになった課題を振り返りながら、新たな地域のニーズを見据え、民間事業者のアイデア・ノウハウを最大限活かすことのできる制度のあり方について述べるものです。

具体的には、従来は行政の役割であった公の施設のビジョン検討についても、自治体だけではなく官民で知恵を絞り出し合い、生み出されたアイデアのもと、指定管理者が施設運営や各種サービス提供を実践できるように環境を整えることで、更なる成果を得るというあり方について述べるものです。この検討を通じ、ゆくゆくは公の施設を通じた行政サービス提供に関する政策のあり方についても官民で連携し合いながら、素晴らしいアイデアが生み出される土壌を創出することを目指していきたいと考えています。



## 2. 新たな地域のニーズを見据え、指定管理者制度を改めて振り返る

### (1) 行政が公の施設を設置する目的・意義

公の施設は、地方自治法第 244 条第 1 項において、「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の施設」と定義されています。指定管理者制度を導入する施設においては、施設管理にあたっての大前提となる考え方であり、今後も基本となる考え方です。この目的を最大限に発揮するための条件は、以下のとおりと認識しています。

#### ①公正・公平性の担保

公の施設が住民の利用に供するためのものであり、その利用にあたっては「自治体は正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」、また、「普通自治体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない」といった条文が地方自治法に記載されているように、公正・公平性が担保されることを大前提としていることを意味します。指定管理者制度が導入された場合でもこの原則は不変であり、指定管理者による運営・事業展開に際しても十分に配慮されるべき事項です。基本協定書に定める事業はもちろんのこと、自主事業の実施に際してもこのことを十分に踏まえた上での提案が求められると認識しています。

また、公正・公平性の担保の観点から、公の施設から発信される情報の透明性が重要であること、情報公開に対する説明責任が常に問われる環境にあることも認識しなければなりません。

#### ②安全・安心の担保

住民の利用に際し、安全・安心な施設を提供することも重要です。公の施設の多くは高度経済成長期に整備され、老朽化が想定される施設が多くあることも事実です。指定管理者は施設所有者である自治体に施設の状況を迅速かつ正確な情報を伝えるとともに、軽微な修繕なども含め、安全・安心の確保に向けて最大限の努力を行っていくことが求められます。

#### ③設置目的に即した運営

公の施設は設置根拠法令や条例によって設置目的を定めて運営され、それに即した施設の管理運営が求められています。次ページに施設種類毎の大まかな設置目的を一覧にして記載しております。

表 施設用途ごとにみた設置目的の記載例

施設用途	設置目的記載例
スポーツ施設	スポーツの普及振興を図り、住民の心身の健全な発達と明るく豊かな市民生活の形成に寄与することを目的として設置。
公民館	生涯学習の時代にあって子どもから高齢者まで幅広い年代が集い、学び、身体を鍛えるための各種活動の場として不断に活用されることを目的に設置された公共施設。
美術館	美術に関する市民の知識と教養を高め、美術活動を推し進めることによって、郷土の美術文化の向上発展に寄与することを目的とする。
生涯学習施設	市民の生涯にわたる学習活動を支援し、豊かな生涯学習社会の実現に寄与するための施設。生涯学習社会にふさわしい地域づくりをめざして、様々な講座・学級・研修等により、市民の社会教育に関する活動を奨励し、支援する施設。
文化ホール	文化の振興と健康の増進を図り住民福祉の向上に寄与するため。
図書館	図書・記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して市民の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に寄与するため。
高齢者福祉施設	高齢者の健康及び生きがいの増進並びに教養の向上並びに高齢者に対するレクリエーションのための便宜の供与を目的とする。
保育所	保護者の労働又は疾病などの事由により、保育に欠けるその乳児及び幼児を入所させて保育するため。
児童館	児童に健全な遊びを与えて、個別的又は集団的な指導を通して児童の健康を増進し、情操を豊かにすることを目的に設置する。
学童クラブ	昼間保護者のいない家庭の小学校低学年児童等の健全な育成を図るため。

指定管理者制度が導入されても、各施設では、この設置目的に沿った事業、サービスが提供されることに変わりはありません。民間事業者等が管理を担うことになって、この原則に沿う形で、公の施設の管理運営が行われてきました。

多くの自治体では少子高齢化が進行し、人口構成が大きく変化しつつあることにより、公の施設に求められるニーズも変化・多様化することが想定されます。また人口減少により、高度経済成長期に集中して整備された施設の中には不要となり、統廃合を迫られる施設が複数生じることも想定できます。

今後は施設の複合化、多機能化が一層推進されること、地域活力創造の拠点として機能することが想定され、公の施設に求められる機能、提供されるサービスは多様化していくことが明らかなです。設置目的や設置根拠法令・条例の柔軟な解釈、場合によっては条例そのものの見直しも必要になります。

## (2) 民間事業者の活動目的

指定管理者となる民間事業者（※実際には外郭団体も含まれますが本提言では民間事業者に限定）は、公の施設がそもそも持つ意義・目的を十分に踏まえつつ、事業の提案、実践を行っていくこととなります。一方でより良い制度運営を実現するためには、民間事業者の活動目的を十分に理解いただきたいと思います。

### ①民間事業者にとって安定した事業展開（適正な利益）を図ることの出来る新たな市場である

民間事業者にとって指定管理者として事業に参加することは、公の施設の担い手として企業価値、社会への信頼度が高まる効果があること、また初期投資が不要（施設の保有者は自治体）でありながらも、安定した事業展開を確保しやすい環境が整っていることも大きな魅力となっています。民間事業者はこのような市場環境の中で住民サービスの向上を図るとともに、安定した事業を展開することを目的に日々の業務に取り組んでいます。

制度を取り巻く環境を一層活性化させるためには、公の施設設置・運営の意義について理解した上で、収益性を高めることの出来る仕掛け、仕組みを検討することが重要です。具体的な取り組みとして以下を提言します。

### ○適正な指定管理料の設定・積極的な利用料金の活用

民間事業者が指定管理者としての参入の可否判断をする材料として、指定管理料や利用料金の設定が適正なものであることが大前提となります。民間事業者は設定された指定管理料の中で、適正な利益を確保するために様々なノウハウを活用しコストを削減する方策を提案するとともに、適正な利用料金設定のもとで利用者増を図るための様々な事業展開を実践します。

しかしながら、既に最大限のコスト削減が工夫されているにもかかわらず、実態を精査しないままに一定の予算削減を行い、次年度の指定管理料を減額させるがために、サービス水準が維持できず、そもそもの施設のビジョンを実現できなくなったケースもみられます。この様な状況では民間事業者は安定した事業展開を確保できる環境ではないと判断し、参入を辞退することとなり、結果として自治体にとっても大きな機会損失となります。

未だ指定管理者制度を導入していない施設においても、利用料金制を導入し、民間事業者のノウハウを活用することで収入増が見込まれる施設については、積極的に本制度を適用することが望まれます。利用料金制のもとでは、安定した利益を得るためのインセンティブが働きやすく、民間事業者のノウハウが発揮されやすい環境を生み出すことが可能です。この際、民間事業者が提案する事業について、内容が設置目的に即したものとなっていることは大前提ですが、条例等の柔軟な解釈、時には条文の見直しなども含め、自治体が積極的に民間事業者の提案を受け入れていただくことが、制度の活性化につながると考えています。

なお、施設が設置された当初に設定された利用料金が、物価変動や社会情勢のあった現在もそのまま運用されており、公共サービスとして提供されるものと考えても明らかに市場価格と乖離した状況にある事例も一部に見られます。公の施設における受益者の費用負担としての適正な対価に見直すことは、指定管理者として安定した事業展開を維持するための大前提となるため、このような施設においては利用料金の適正化を改めて検討することも必要となります。

## ○自主事業の積極的な提案を受け入れていただくための環境づくり

公の施設が持つ設置目的に沿った運営の中で、コストを削減し収益性を高めていくための努力は各指定管理者に当然求められています。さらに収益性を高めるための取組みとして、自主事業の積極的な展開が挙げられます。自治体側としては施設活性化の施策として指定管理者の提案する自主事業を前向きに受け入れていただくことも重要です。その中で設置目的に合致しないものの、利用者ニーズを捉えていると思われる事業などに関しては、自治体と指定管理者で協議の上、実施可否を検討することが必要となりますが、設置根拠法令・条例・設置目的については可能な限り柔軟に解釈し、幅広く指定管理者の提案を受け入れていただく環境を整えることも、制度や施設の活性化に有効となります。

また、地方創生のスローガンのもと、地域活性化に寄与するための拠点として公の施設は重要な役割を担うと考えられます。地域活性化に貢献できる取組みの中には、従来は実施されていなかった取り組みであっても積極的に実施することが求められる時代が到来しています。収益性を高めつつ、地域に貢献できる事業を積極的に実施していくことが求められます。

以下に、直営時代には事業として行っておらず、指定管理者の提案により自主事業として採択された例を挙げます。

### <民間の積極的な提案を受け入れている事例（静岡県掛川市）>

- ・掛川市の「指定管理者制度運用ガイドライン ～『運営』から『経営』へ発想転換～」では、可能な限り市の関与を最小限にし、指定管理者の主体性をはっきりさせ、指定管理者に経営を期待する施設については、指定期間は最大10年を可能としている。
- ・なお、指定期間は、指定管理者候補者が市に提出する事業計画書の内容により、年数を定めるものとしている（提案により長期化もある）。
- ・自主事業についても、指定管理者が独自のアイデアや工夫により市民サービス及び利用者満足度を最大化しやすくするために、可能な限り市の規制や取り決めを排除していくこととしている。
- ・具体的な事例として、掛川城では、最大10年が提案できるとされており、選定された指定管理者は自主事業として本丸広場でビアガーデンを開催するなど様々な取組みを行っている。

## ○指定期間の延長

指定管理者制度導入直後は、制度の試行的な運用という側面も強く、指定期間は3年や5年といった形で比較的短期間の設定が多く見られました。現在は制度導入から10年が過ぎ、指定管理者制度を導入する施設の多くは、期間が一巡または二巡し、制度の運用も定着した状況となってきました。

一定の期間の後に、再公募・再選定を行うプロセスは、競争環境の確保、施設運営の透明性の確保といった観点から重要な役割を担っていることは事実です。

一方で安定的な事業環境の確保という観点では、少しでも長い期間で運営ができるということは指定管理者にとっても、自治体や利用者にとっても、大きなメリットとなります。指定期間を3年でなく、5年、10年といった中期的な期間で設定いただくことで、民間事業者はより安定的な事業展開を確保することができると判断するとともに、長期的視点のもと地に足をつけた事業提案が可能となります。

指定管理者制度導入の当初より倉敷市では、この考え方を採用し、モニタリングで高評価を得た場合には期間延長を可能とした運用をすることで、指定管理者へのインセンティブを高める取組みを行っていましたが、その後この考え方を導入する自治体が増えた事実を鑑みると、指定管理者制度に関わる自治体、指定管理者、利用者（住民）の三者それぞれにとって良い効果をもたらす考え方であると言えます。

このように業務実績をふまえ「優良」と判断される事業者に対しては、非公募による再選定といった選択肢を採用することも民間事業者にとり大きなインセンティブとなります。実際に複数の自治体において、「優良」な事業者の指定管理者としての再選定がみとめられています。ただしこのようなプロセスは、第三者委員等による公平・公正なモニタリング、評価スキームの上に成り立つことが前提であることは言うまでもありません。

### <指定管理の運営状況に関する評価により更新された事例（東京都江戸川区）>

- ・江戸川区では、江戸川区指定管理者制度運用指針を策定しており、この中で施設所管課による毎年の評価と、指定期間終了年度の前年度に選定委員会にて指定管理者の運営状況について評価を行うことが定められている。
- ・この評価においてAまたはBとされた指定管理者については、次期の指定管理者については、非公募とする方針を出している。

※江戸川区総合区民ホール、江戸川区民センター、江戸川区立ホテルシーサイド江戸川などの施設でA評価がなされている。

## ②リスクが懸念される事業への対応

これまで指定管理者制度を導入することにより、直営の時代と比較し、人件費や維持運営費の見直しによりコスト削減を実現した施設は多く、導入後10年間で制度導入の目的は一定程度果たしたと言えます。

また導入直後は官民ともに手探りの状況の中での制度運営でしたが、こちらも導入後10年が過ぎ、運用実績が各自治体で増加するとともに様々なリスクが顕在化し、その対応策についてのノウハウも蓄積されてきました。

しかし、残念ながら一部の業務においては、指定管理者制度を取り巻く法制度の仕組みや官民それぞれの立場を互いに理解することが出来ずに、改善が求められるケースが依然として残っていることも事実です。本提言ではその一例として、情報公開・行政監査について取り上げます。

情報公開・行政監査への対応については、官民それぞれがお互いを理解した上で、仕組みを取り巻く法制度を正しく理解し対応することが求められます。正しく理解されないままに対応してしまうことで、双方に不要かつ多大なコストが掛かったり、労力の発生が見込まれます。また、事業者のノウハウの漏洩といった、民間事業者の健全な競争力を守るためにも避けなければならない状況が見込まれます。

情報公開は住民の知る権利であり、行政監査も適正な行政行為の管理のためには必要です。但し、無用なリスクが潜在している事業には、いかに対象施設が魅力的であっても事業に参画することはできないと判断するのが、一般的です。

## ○情報公開・行政監査への対応

具体例として情報公開、行政監査への対応が挙げられます。2.(1)で整理したとおり、透明性・説明責任を果たす上で情報公開対応自体は真摯に取り組むべき内容であると考えます。しかし必要量以上に過大な情報を公開することは、指定管理者さらには自治体にとっても多大な労力、コストをかけることにつながり望ましい運営のあり方ではないと考えます。また情報公開により各事業者ならではのノウハウが漏洩してしまうことは、民間事業者にとって大きなリスクであることもご理解いただく必要があります。

納税者である住民に対して指定管理者の選定の適切性を示すことが情報公開の本来の目的です。予め情報公開の範囲や、対象となる資料を基本協定書に盛り込むことで不要な労力・コスト発生につながるリスクを回避しておくことが重要です。

また行政監査についても同様であり、監査に必要であるとして、安易に追加の書類作成や準備、提出を求めることが、費やす時間、労力など、指定管理者の多大な負担となることを官民で理解しておく必要があります。そのことを踏まえ、指定管理者に提出を求める書類は、指定管理者による適正な支出を確認するのに最小限の種類・量に留めるべきであり、既に提出されている書類を活用することも重要です。また、行政が以前より課題とするペーパーレス化や、限られた文書保管場所の有効活用などからしても有意義な協議事項であると考えます。予め想定されるリスクを官民で共有し回避する方策を検討することは官民双方にとって有意義であると考えています。

<事前に公開予定資料を明確化した事例（静岡県静岡市）>

- 清水市民活動センターの指定管理者募集要項では、「公開用資料（公開プロポーザルの際に会場で配布するとともに、ホームページに公開します…）」と記載し、公開予定の資料を指定している。
- これにより、審査で使用する事業計画書で記した事業案を公開せず、同時に市民への情報公開を可能としている。



### (3) 制度導入の趣旨・目的を再認識し、今後の制度のあり方を考える

冒頭に示したとおり、公の施設の管理運営に民間事業者等の能力を活用し、多様化する住民ニーズに、より効果的、効率的に対応し、住民サービスの向上を図り、併せて経費の削減等を図ることを目的として導入されたのが指定管理者制度です。

昨年度の提言で述べたとおり、直営から指定管理者による運営に移行することで、導入後10年間でコスト削減は実現されるとともに、多くの施設において開館時間の拡大、各種教室の展開、各種イベントの開催を通じ利用者数、稼働率が向上し、住民サービスの向上が図れた施設が多く生まれました。このことから、確実に指定管理者制度導入の成果は多大なものがあったと言えます。今後も上記の目的を達成すべく一層の努力が指定管理者に求められている点は変わりません。

一方で将来の制度運営、あり方を鑑みると現行制度の中においては、既に多くの手法が施行、実践された感があるのも否めません。それだけ官民が共に、試行錯誤を続けてきた制度でもあると言えます。既に述べたとおり、現行で指定管理者制度を導入している施設において従来手法の繰り返しだけで、更にコストを削減することは困難であり、一層の住民サービス向上を図るためには現行制度そのものを見直すこと、および現行制度を再度正しく理解した上で実現し得る方策を官民共同で検討することが重要です。

#### ○さらなる指定管理者制度の活性化に向けて

住民サービスの向上という目的を達成するためには、民間ノウハウを現状よりも更に引き出しやすい環境を整えることが重要であり、これからの課題となります。

民間事業者からの事業提案の採用可否判断として大きな尺度となるのが、公の施設が元々持っている設置目的、設置根拠法令・条例が、現在の施設の周辺環境に即した内容となっているか、という点です。2.(4)で改めて整理しますが、施設の多機能化や複合化が進む中で、また地域活力を生み出す拠点としての機能が求められる中で、設置目的や設置根拠法令・条例が障壁となり、本来は実施することが望ましい事業が実施されないことは避けるべきと考えられます。

また、民間事業者の幅広い提案を受け入れていただく機会を多く設けることも重要です。3章で詳述しますが、官民での対話の機会を多く設け、公募から選定の手続きが一方的とならないこと、仕様の範囲が限定的で柔軟な提案を受け入れる余地が無くなる形としないこと、が求められます。

#### (4) 制度を取り巻く環境・今後必要となる対応

より良い制度のあり方を検討するためには、時々刻々と変わる社会の要請にも応えつつ、柔軟な制度運営を実現することが重要です。指定管理者制度を取り巻く環境として、注視すべき状況を整理します。

##### ①ワンストップサービスや効率化を目指した複合・多機能型施設への転換

公の施設の多くは、高度経済成長期に整備され、老朽化対策が急がれる施設を抱える自治体が多くあります。一方でそういった自治体では人口減少・少子高齢化時代の到来を背景に厳しい状況にある中で、無駄なハコモノを整理し、総量を縮減することにより危機を回避するための取組みが進んでいます。総務省が各自治体にこういった取組みを後押しするために「公共施設等総合管理計画」の策定を要請した動きもあり、今後一層この取組みは加速するものと考えられます。ただし、総量を縮減する取組みは住民や議会との合意形成を図った上で実現されるものであり実現は容易ではありません。

そうした中で多くの自治体が見出す方策として考えられるのが、総量は縮減しつつも従来の施設が持つ機能は維持する手法であり、結果として複合・多機能型施設への転換が考えられます。

施設の機能が多機能化されることにより、1つの施設で提供できるサービスの内容も多様化するものと考えられます。その際は、従来以上に民間ノウハウを活用した、これまでにない事業を展開することが期待されます。

##### ②全国的に進められる地方創生のスローガンのもと、各公の施設は地域活性化に資するためのトリガーとして期待される

一方で、全国的な取組みとして「地方創生」に関する取組みが多くの自治体において始まっています。行政が関わる取組みは、地域住民との接点である公の施設から発信され、実施されることが多くなります。地域活性化に資するサービス展開という視点では、従来の公の施設の設置目的の枠を超えた指定管理者の取組みも必要になると考えられます。

### 3. 「ミッション遂行」から「ビジョンの共創と実践」の取り組みへ

3章では、自治体、民間事業者それぞれが置かれた立場、状況、さらには指定管理者制度の導入の目的を改めて振り返った上で、導入後10年間で踏まえつつ、より良い制度運営のあり方の方向性について提言を行います。

改めて今後の指定管理者制度の運用を見据えると、

- ①自治体、民間事業者それぞれがお互いを理解し合い、指定管理者制度導入の目的に立ち返りより良い制度および制度を導入した公の施設の姿を官民が同じ目線に向けて描くこと
- ②施設のビジョン（施設運営のあり方）策定段階から官民で意見を交換し合い、様々なアイデアを生み出し、施設運営を通じて実践すること
- ③民間事業者は行政が公の施設を通じて果たすべき役割・意義を十二分に理解した上で、住民サービス向上のためのあらゆる方策を提案し、実践すること

であると捉えています。本章では、多様な地域ニーズに的確に対応していくために、行政が提示する仕様に則って「管理運営を代行する」側面が強い従来の制度運営ではなく、これらの取り組みが最大限に発揮できる制度運営のあり方を提言します。

#### (1) 双方向での意識共有・意見交換

自治体、民間事業者それぞれがお互いを理解し合い、将来の姿を同じ目線のもとで描くためには双方向での意識共有を図るための対話の場が設けられることが取り組みの第一歩です。

従来は公の施設の運営方針を定めるのは行政の役割であり、その方針のもと必要性があれば指定管理者制度を導入、公募要項や仕様書を作成し、指定管理者にその管理を任せるという形が主流でした。このような形では、民間の発想が入り込む余地が少なく、あくまでも行政が想定する範囲内の事業提案しか受け入れられない状況でした。

しかし、より良い施設運営を行うためには、公の施設の将来の姿を官民で共有した上で、民間事業者の自由な発想を最大限引き出すためには公募前の段階から双方がフラットな立場で意見交換する場を設けることが有意義です。

一部の自治体では公募前に、管理運営方針、業務範囲、リスク分担等を「実施方針」として公表し、広く意見・提案を求める「サウンディング」を実施しています。公募前に意見・提案を求めることで、公募要項や仕様書にとらわれない自由な発想を引き出すことができます。また、ある県では県内の市町村を一堂に集めブースを設け、そこに民間事業者等を招き意見交換を行う場を設けるという事例も見られます。こうした取組は、複数の民間事業者と効率的に対話する手法として有効と考えられます。

多機能化・複合化への対応や地域活動の拠点など、本提言で示した今後公の施設に求められる機能は官民を含め過去の経験は十分でなく、自由な発想に基づく様々な提案・実践が求められます。行政だけでなく、民間のアイデア、ノウハウを駆使することが一層これからの時代には求められます。その知恵を絞り出し合う場を設けることがまず重要と考えます。

<民間事業者への公の施設紹介フェアの開催（静岡県）>

- ・静岡県では、多くの民間事業者の応募が促進されるよう、静岡県・県内市町が合同で施設紹介フェアを開催した。
- ・自治体担当者が民間事業者に対して施設のPRを行うとともに、自治体と民間事業者による意見交換を行っている。

<民間事業者提案制度の導入（千葉県流山市）>

- ・流山市では、FM（ファシリティマネジメント）施策の一環として「本市のファシリティを使ってできること」について民間事業者のノウハウを生かした提案を求め、採用された案件について、市との協議により事業化を図る制度を運用している。
- ・市場化テストや行政サービス民営化制度は、あらかじめ行政が「既存の行政サービスの枠内」で既存の事務事業のパートナーを募集するものであるが、「FM 施策の事業者提案制度」は、流山市のファシリティを活用する事業であれば、内容や規模は問わず「行政では思いつかない・民間ならではのノウハウを活用した」自由で広範な提案を期待するもの、と整理している。
- ・民間事業者のアイデアを積極的に採用する制度と位置づけている。

## (2) 多様化する社会要請への対応

2.(4)で概観したとおり、公の施設を取り巻く環境は、これまでに我が国が経験したことのない変化を迎えることが想定されます。いよいよ人口減少が本格化することによる総量縮減への対応から生じる複合化・多機能化、地方創生に基づく地域活性化に向けた取り組みなど、地域の実情に応じ、公の施設に求める社会からの要請はますます多様化すると考えられます。

個別の施設により環境が異なることから、それぞれの最適解は異なり、案件ごとに知恵を絞ることが重要となり、前例の踏襲だけでは対応できない事案も今後は多く発生することが考えられます。このような状況であるからこそ、各施設の運営ビジョンの検討・策定段階から、官民が連携してアイデアを「共に創り出す（共創する）」取り組みが必要になります。

様々なニーズに対応した事業が行えるよう、設置目的や設置根拠法令・条例を柔軟に捉え、幅広く提案を受け入れる姿勢が求められます。また状況によっては様々なハードルがあることも承知していますが、今後、条例の見直しが必要となることもあると考えられます。

既に幾つかの公の施設では、直営時代には考えられなかったサービス・事業を模索または展開している事例があります。従来 of 公の施設の設置目的を尊重しつつも過度に従来 of 公の施設のあり様にとらわれない、新たな公の施設の姿を見て取ることができます。

### <従来 of 枠にとらわれない事業・サービス提供 of 事例（東京都杉並区）>

- ・杉並区 of 図書館では、指定管理者 of 要求水準書の中に、図書館サービス of 基本方針※に掲げる図書館像 of 実現に資するため、指定管理者が創意工夫して独自に付加サービスを提案することができることを記載している。

※図書館 of 基本方針としては、「学びの場」「知 of 共同体」「楽しい交流空間」が規定されている。

- ・区が承認した提案については、通常 of 指定管理業務に係る指定管理料とは別に必要な予算が組まれるスキームとして指定管理者を公募により募集・選定している。

### (3) 「ビジョンの共創と実践」を前提とした制度運用の実現

公募前の段階から運営方針について民間が参画することの重要性は既に述べましたが、ここで引き出されたアイデアが実践できる環境を保証することも重要です。民間から引き出される提案は、実践により収益をあげることを前提としたものであるため、単にアイデアを募集するだけの仕組みであっては、ノウハウの流出を恐れ、真に素晴らしい提案を引き出すことは難しくなります。そのため、官民の対話の場を設け、門戸を広げること、採用された提案は実践を前提とすることが重要となります。

対象施設の運営方針の検討段階から民間が参画し、策定された運営方針に基づく事業内容を提案し、採択されれば指定管理者として採用される、という一連の流れを構築することが重要です。

大阪城公園の事例では、民間の柔軟かつ優れたアイデアや活力を導入するため、大阪市公園条例の改正（公園施設の設置基準（建蔽率）を2%から4%に改正）を行うと共に、公募前から民間の意向把握などを進め、また公募も質疑応答を行いながら、最終的に運営方針等の提案を受けて、パークマネジメント事業者（指定管理者）の選定を行っています。

現在、全国の自治体では、地方創生に向け、地域の課題を踏まえた独自の総合戦略の検討が進められています。国が示す地方創生の手引き等には、まち・ひと・しごと創生を効果的・効率的に推進していくためには、行政だけではなく、住民、NPO、関係団体、民間事業者等の参画が重要であるとしています。

指定管理を担う者として、従来施設の管理運営だけではなく、地域の課題を解決するための政策の実現は重要な役割と認識しています。また、行政の従来発想にはない、多様な地域ニーズに応えるノウハウを多数有しています。われわれは、行政との対話などを通じ、地域の課題解決に向けた政策を提案し、その事業の実践に取り組みたいと考えていますので、今後、各地域において、こうした「運営ビジョンの共創と実践」を前提とした制度運用の導入が促進されることを期待いたします。

#### < 指定管理の枠を超えたパークマネジメントの推進（大阪府大阪市） >

- ・民間事業者の柔軟かつ優れたアイデアや活力を導入し、世界的な歴史観光の拠点に相応しいサービスの提供や、新たな魅力の創出を図るため、公園全体の維持管理と合わせて、大阪城公園の特徴を活かした様々な魅力あふれる事業や新たな施設の設置・運営、既存施設の活用などを求め、「パークマネジメント事業者（指定管理者）」の募集を行っている。
- ・指定期間が20年間と長めに設定されている上、必要に応じ民間事業者による施設の新設やイベントの実施も認められていることから民間事業者のアイデアが採用されやすい環境が整っていると言える。

#### 4. 提言のまとめ

##### 【新たな地域のニーズを見据え、指定管理者制度を改めて振り返る】

###### (1) 行政が公の施設を設置する目的・意義

- ・行政が公の施設を設置する目的は、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する」場を提供することである。
- ・この目的を最大限発揮するための条件は、①公正・公平性の担保、②安全・安心を担保、③設置目的に即した運営であると認識している。
- ・指定管理者制度を導入する施設であっても、これらは施設管理にあたっての大前提となる基本的考え方である。

###### (2) 民間事業者の活動目的

- ・指定管理者制度は民間事業者にとって、安定した事業展開を確保することの出来る市場であることが大きな魅力となっている。
- ・今後一層制度を取り巻く環境を活性化させるためには、適正な指定管理料・利用料金の設定、自主事業の積極的な提案を受け入れていただくための環境づくり、指定期間の延長について検討いただくことが重要と考えている。
- ・一方で依然として望ましい運営がなされていない分野として、情報公開・行政監査の対応が挙げられる。関連法制度や官民双方の立場・特性を正しく理解し、予め想定されるリスクについて回避する方策を検討しておくことが重要である。

###### (3) 指定管理者制度導入の趣旨・目的を再認識し、今後の制度のあり方を考える

- ・指定管理者制度の現状を正しく理解する。住民サービスの向上という目的を達成するために、民間ノウハウを現状よりも更に引き出しやすい環境を整えることが重要である。
- ・民間事業者の幅広い提案を受け入れていただくための機会を多く設ける。官から民への一方的な手続きとならないよう、対等な対話の機会を設けていただくことが重要である。

###### (4) 指定管理者制度を取り巻く環境・今後必要となる対応

- ・人口減少や、一層厳しくなる財政状況を背景に公の施設の統廃合が進む。結果として多機能型・複合型施設が多く整備されることとなる。
- ・地域創生のスローガンのもと、公の施設は地域活力創造の拠点としての役割が期待される。
- ・さらに少子高齢化等もあいまって公の施設に求められる社会的ニーズは多様化・複雑化し、従来以上に民間ノウハウを活用したこれまでにない事業展開が求められる。

### 【「ミッション遂行」から「ビジョンの共創と実践の取組みへ」】

今後の指定管理者制度の運営を見据え、重要なポイントは下記3点である。

- ①自治体、民間事業者それぞれがお互いを理解し合い、指定管理者制度導入の目的に立ち返りより良い制度および制度を導入した公の施設の姿を官民が同じ目線に向けて描くこと
- ②施設のビジョン（施設運営のあり方）策定段階から官民で意見を交換し合い、様々なアイデアを生み出し、施設運営を通じて実践すること
- ③民間事業者は行政が公の施設を通じて果たすべき役割・意義を十二分に理解した上で、住民サービス向上のためのあらゆる方策を提案し、実践すること

以上を実現する具体的方策は下記3点である。

#### （1）双方向での意識共有・意見交換

- ・自治体、民間事業者がお互いを理解し合い、将来の姿を同じ目線のもとで描ける場を設けることが重要である。
- ・一部の自治体では「サウンディング」を実施している。

#### （2）多様化する社会要請への対応

- ・前例の踏襲だけでは対応できない事案について官民共同でアイデアを「共創」し、指定管理者制度を通じて実践する。
- ・設置目的を柔軟に捉え、従来の取組みにはなかった事業を実践することが重要である。状況によっては設置条例の見直しも視野に入れることも必要となる。

#### （3）「ビジョンの共創と実践」を前提とした制度運用の実現

- ・官民での対話の場を設け、門戸を広げるとともに、採用される案は実践を前提とした仕組みを構築することが重要である。
- ・具体的には、施設の運営方針の検討段階から民間が参画し、策定された運営方針に基づく事業内容を提案し、採択されれば指定管理者として採用されるという一連の流れを構築することが重要である。



今回の提言作成のために開催した分科会

第1回 分科会	平成27年6月 3日	参加 11団体 (19名)
第2回 分科会	平成27年6月17日	参加 9団体 (20名)
第3回 分科会	平成27年7月 1日	参加 9団体 (16名)
第4回 分科会	平成27年7月15日	参加 9団体 (20名)



## 一般社団法人指定管理者協会会員一覧

### 【 正会員 】 31 団体

アクティオ株式会社	株式会社 J P ホールディングス
株式会社アステム	静岡ビル保全株式会社
穴吹エンタープライズ株式会	株式会社シミズオクト
イージス・グループ有限責任事業組合	シンコースポーツ株式会社
株式会社NHKアート	株式会社第一ビルサービス
大阪ガス株式会社	中部互光株式会社
奥アンツーカー株式会社	テルウェル東日本株式会社
株式会社オリエンタルコンサルタンツ	株式会社トラステック
鹿島建物総合管理株式会社	日本管財株式会社
株式会社キャリアライズ	野里電気工業株式会社
株式会社協栄	株式会社パブリックビジネスジャパン
コニックス株式会社	株式会社ピーアンドピー
西部ガス株式会社	株式会社日比谷花壇
株式会社サンアメニティ	株式会社ベッセルテクノサービス
サントリーパブリシティサービス株式会社	ヤオキン商事株式会社
株式会社サンワックス	

### 【 準会員 】 3 団体

三洋装備株式会社	和光産業株式会社
パシフィックエンジニアリング株式会社	

### 【 賛助会員 】 18 団体

株式会社アート&コミュニティ	テルウェル西日本株式会社
大林不動産株式会社	東京互光株式会社
株式会社共立	株式会社東京舞台照明
株式会社グリーンシェルター	株式会社東進ビルシステム
株式会社サン	トーシンファシリティーズ株式会社
シンコーファシリティーズ株式会社	株式会社特別警備保障
大星ビル管理株式会社	株式会社トヨタエンタプライズ
大成有楽不動産株式会社	株式会社ネオキャリア
大和情報サービス株式会社	株式会社ビルネット

【 事務局 業務支援 】 株式会社三菱総合研究所

[ 問い合わせ先 ]

**■事務局 「一般社団法人指定管理者協会」**

〒153-0064

東京都目黒区下目黒一丁目1番11号 目黒東洋ビル4階

電話：(03) 5745-0941

ファックス：(03) 5745-0942

ホームページ：<http://www.shiteikanri.org/>