

佐倉市指定管理者制度導入基本方針（第2版）（案）

平成20年 4月18日策定

平成26年10月 1日改正

平成31年 4月 1日改正

令和 3年 月 日改正

I 方針の背景、基本姿勢

1 方針の背景

地方自治法の一部改正（平成15年9月2日施行）により指定管理者制度が導入され、従来は公的団体に限られていた公の施設の管理を、民間事業者任せることが可能となりました。

佐倉市においては、佐倉市指定管理者制度導入基本方針（平成17年3月14日策定）において示された、「民間事業者やNPOの持つノウハウや創意工夫を活かして、既存施設を徹底的に活用し、価値を創出すること」を第一の目標として、個別法の規制がある施設を除いた全ての公の施設を検討対象とし、平成18年度から導入を開始しました。

その後、平成20年度に導入方針の見直しを行い、佐倉市指定管理者制度導入基本方針第2版（平成20年4月18日策定）を策定し、「設置目的に基づく安定的かつ質の高いサービス提供」を目標として、令和2年度までに15種類69施設に指定管理者制度を導入しました。

今回の佐倉市指定管理者制度導入基本方針の改正にあたっては、これまでの管理運営及び公募・選定の経験を踏まえて、必要な見直しを図ることとします。

2 基本姿勢

佐倉市では、指定管理者制度導入の当初において、民間事業者やNPOの持つノウハウや創意工夫を活かして、既存施設を徹底的に活用し、価値を創出することを第一の目標としました。そのうえで、さらに公の施設としての基本に立ちかえり「**設置目的に基づく安定的かつ質の高いサービス提供**」を目標として、指定管理者制度の活用を図ります。

そのほか、以下の事項に留意することとします。

①サービス水準・安定性・効率性のバランス

より良いサービスを追い求めると同時に、安定的なサービス提供も重要な課題です。その意味で、安易なコスト削減はサービス低下のみならず、サ

サービス提供の継続すら危険にさらすこととなり、特に注意が必要と考えます。指定管理者の経営基盤等に留意するとともに、費用対効果の面から望ましいサービスの水準を検討し、指定管理者の選定や事業実施に反映することにより、効率的で安定した管理運営の実現に努めます。

②指定管理者と市とのパートナーシップ

指定管理者と市は、施設の設置目的の達成や施設利用者のニーズを的確に反映した質の高いサービスの提供という、同じ目的を共有するパートナーであることを自覚し、相互に必要な連携を図ります。

そのためには、民間企業やNPO等が創意工夫を発揮しやすいように、適切な業務範囲の設定や業務基準・仕様のあり方に引き続き留意します。また指定管理者の募集の際には、施設の目指す姿や市が指定管理者に求めることを明確にするとともに、施設の現状等について正確な情報提供を行います。

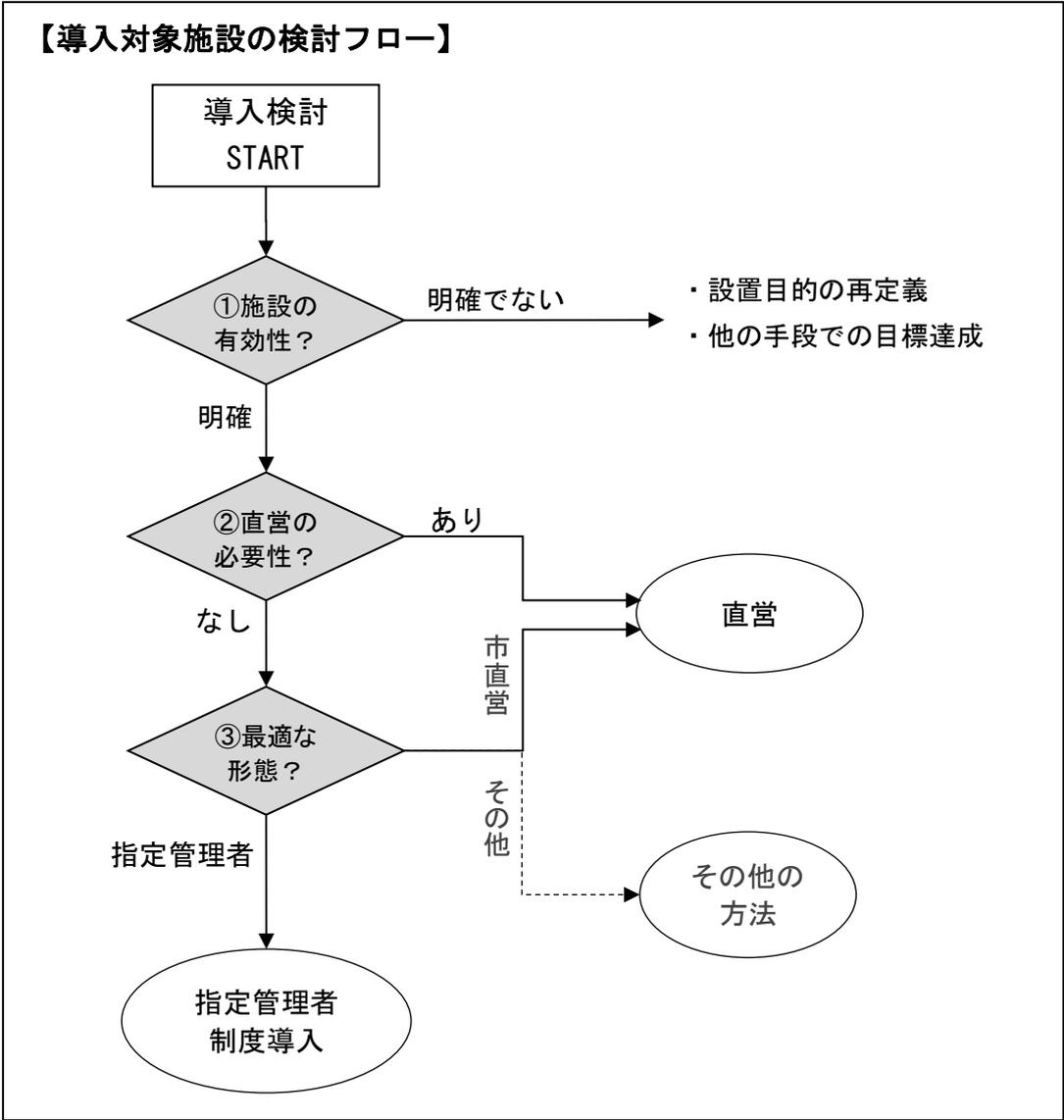
③公正・透明な仕組み

佐倉市においては制度導入当初より、公募の原則、市長及び議員等の兼業禁止、外部委員による審査、審査・選定結果の公表等、他市に先駆けて透明性の高い仕組みの構築を心がけてきたところです。今後も引き続き公正・透明な手続きによる指定管理者の選定や、指定管理者制度が導入されてからはその管理運営状況の適切な公表等に努めます。

II 導入施設等の検討

1 導入対象施設の検討

指定管理者制度の導入の検討は、以下の3つの段階を踏み施設ごとに検討した結果を踏まえたうえで、市全体としての視点から調整し、バランスを取りながら進めるものとします。また、常に最適な管理運営形態となるよう、定期的に全ての施設を対象に見直していきます。



①施設の有効性の確認

指定管理者制度を導入するにあたっては、その施設を設置し運営することにより、政策や施策の目標が達成可能であることが大前提となります。

まず「佐倉市総合計画」等に基づき、施策の目標を意識し、施設の設置がその達成手段として妥当かを点検するとともに、施設の使命や設置目的、目標とする状態を明確にします。また、利用率の増減、他の施設や民間での類似サービスの動向など、設置当初からの社会状況の変化を捉え、現在における施設の有効性を確認します。

併せて、有効性が確認された施設については、受益と負担のあり方（利用者が受けるサービスに対する適正な利用料金の金額）について再検討を行います。

施策の達成手段としての有効性が明確でない施設については、情勢を見極めながら、施設の目的の再定義や、他の手段での施策目標達成を検討します。

【利用料金の金額について】

施設利用の対価としての利用料金の金額については、条例の定めるところにより指定管理者が市に承認を求めて定めるものとされています。佐倉市では、公益的な観点からの妥当性を確保するため、条例では料金の上限額を定めるものとします。

なお「佐倉市使用料・手数料の見直しに関する基本方針」（平成29年4月策定）において、すべての使用料・手数料について定期的な見直しが検討されていますので、対象となる施設についてはその趣旨に沿って利用料金の上限額を決定します。

ただし、指定期間中における利用料金の上限額改定は、指定管理者の経営努力による業務合理化等を阻害する可能性があるため、原則として行わないこととし、次期の指定管理者を募集する際に再度検討するものとします。

②直営管理の必要性の検討

施策の達成手段としての妥当性、有効性が確認された場合は、その施設を直営により管理運営する必要があるか検討します。

【直営で管理運営する必要があると判断される例】

- ・個別法の規定により管理主体が市に限られる。
- ・その業務に関して、市内部での経験・ノウハウの蓄積が不可欠である。（外部から調達することは不可能である。）
- ・国、県その他の公共団体や、市の他の部門との密接な連携が必要である。
- ・運営に必要な市内部の条件や制度が、整備されていない。

【直営で管理運営する必要が乏しいと判断される例】

- ・業務内容が定型化されている。
- ・民間において管理手法が確立し、受け手となる事業者が多数存在する。

③最適な管理運営形態の検討（直営と指定管理者制度との比較）

上記②において直営で管理運営する必要が乏しいと判断された施設について、市が直接管理運営した場合と民間事業者等が管理運営した場合で、どちらがより良いサービスを提供できるか、管理運営コスト、サービスの質、事業やイベントのメニュー等、さまざまな面から具体的かつ総合的に比較して、最適な管理運営形態を検討します。

より具体的には、業務の質の維持向上及び経費の削減を図るうえで、民間事業者等の創意工夫を適切に反映させる必要性が高いものであるか否かが論点となります。また、指定管理者に申請する側にとって魅力的な事業となりうるかという点も、より優れた提案を得るという意味で、目標とされる成果を達成するうえで重要なポイントとなります。

2 導入施設の単位

1) 複合施設の取り扱い

複合施設については、管理の効率性や市民から見た管理形態のわかりやすさ、安全管理及び情報管理等の面に鑑み、一つの指定管理者が一括して管理運営を行う方向で検討するものとし、それが不可能な場合には、最適な切り分けについて施設全体の視点から検討し対応するものとします。

ただし、異なる目的・機能を持つ施設を一括することによって、応募可能な団体が著しく限定されることのないよう注意するほか、共同事業体による応募の活用などにも留意することとします。

また、指定管理者制度を導入する施設と市直営施設が混在する複合施設においては、施設全体の維持管理を指定管理者が行うことも含め検討するものとします。

2) 複数施設の一括選定

地理的に隣接する施設、性質及び利用者層が類似する施設、同一の条例を根拠として多数存在する施設など、複数の施設を一体的に管理運営することにより効率や効果の面でメリットが認められる場合は、一括して指定管理者を選定するものとします。

ただし、複数の施設を一括することによって、応募可能な団体が著しく限定されることのないよう注意するほか、共同事業体による応募の活用などにも留意することとします。

3 導入時期

現在直営で管理している施設のうち、指定管理者制度の導入が適当と判断されたものについては、施設固有の問題点への対応、受け手となる事業者やNPOなどの成熟度等も勘案し、順次、指定管理者制度を導入していくこととします。

その際、複合施設又は複数施設における時期調整等にも留意することとします。

Ⅲ 制度の内容

1 公募の原則

指定管理者制度の趣旨を踏まえ、指定管理者の選定は公募を経て行うことを原則とし、多種多様なノウハウやアイデアを持つ事業者から最も優良な管理を行いうる者を指定管理者として選定します。

2 公募による選定の特例

指定管理者を公募を行わずに選定することができるのは、以下に掲げる場合とします。候補者の選定に当たっては公募を行った場合と同様の審査を行う（緊急の場合を除く。）など、事業効果や公募を行わない理由について十分な説明に努めることとします。

ただし、すでに審査を経て指定されている指定管理者を、複数の施設を一体的に管理することが事業効果が高いなどの理由により、一定期間に限り暫定的なものとして公募によらず指定管理者として選定する場合には、指定管理者審査委員会の手続きを経ずに選定できるものとします。この場合において暫定的な期間が終了したときには、公募の原則に従い、次期指定管理者を選定するものとします。

【公募を行わず指定管理者を選定できる場合】

- ①候補者の選定ができない状態において、直ちに指定管理者を指定しなければ著しく公益が損なわれるおそれがあると認めるとき
- ②一の指定管理者が併せて複数の公の施設の管理を行うことによってより事業効果が期待できると認められる場合であって、当該複数の公の施設のいずれかについて現に指定管理者に管理を行わせているとき、一の指定管理者に管理を行わせることができるまでの間に限り、当該現に管理を行わせている指定管理者を当該複数の公の施設の指定管理者として選定するとき
- ③地域の運営によってより事業効果が期待できると認められる施設

3 公募の方法及び期間

1) 公募の方法

指定管理者の公募は、必要事項を定めた募集要項を配付することにより行います。公募の情報は、ホームページ及び市広報紙に掲載し、広く周知します。

2) 募集要項等の作成

募集要項は、求められるサービスの質等、指定管理者となった者が遵守すべき重要事項を定めるものであるとともに、民間事業者等により良質な提案を促すために事前に公表する事業情報の説明書でもあります。この内容は、サービスを市民のためにどのように提供することが適切か、施設サービスのあり方を示すものです。

募集要項においては、従来の管理運営の状況（経費、人員配置、施設及び設備の状況、目的達成の程度等）及び、施設サービスのあり方、確保すべきサービスの質、望ましい費用対効果等について明らかにすることとします。

なお、具体的な業務の実施手順等の仕様は、必ず守らなければならない最低限かつ最小限の仕様と、現状における参考例としての仕様に分けて示すこととします。

3) 公募の期間

公募情報の周知期間及び申請団体の申請準備期間として、公募期間は2か月間を目安とします。ただし、これにより難しい場合は、施設の規模等に応じて別途検討できるものとします。

4 申請資格

全ての施設の指定管理者に適用される欠格事項のほか、必要に応じて申請団体の資格要件を設定できるものとします。ただし、施設の適正かつ確実な管理運営を確保するために必要かつ最小限の要件とします。

5 指定管理者の業務の内容

1) 業務の内容

指定管理者が独自の創意工夫を発揮しやすいよう、また管理運営の効率化のため、施設の日常的な管理運営について、包括的に指定管理者が行うことを基本とします。

ただし、建築物や設備の点検を市が一括して行うほうが効果的と判断される場合等、これにより難しい理由がある場合は、適宜検討するものとします。

【指定管理者が行う業務の例】

清掃（日常・定期）、警備、設備点検、施設の使用許可、料金徴収、光熱水費等の支払い、施設の日常的な修繕（ただし一定規模を超えるものは市が実施）、消耗品等の補充・購入

2) 独自事業の扱い

指定管理者は、施設の設置目的を達成するため、管理業務の遂行を妨げない範囲において、募集要項等で市が要求する業務以外に「独自事業」を行うことができるものとします。独自事業は、事前に市の承認を受けたうえで、指定管理者が自己の責任と費用負担により企画実施するものとします。

6 指定期間

指定管理者が、施設の効用をより高いレベルで発揮できるようになるまでには、ある程度の期間が必要と考えられます。しかし、指定期間があまり長期に渡っては、市場の競争原理が働かなくなり、公平性や透明性に問題が生じたり、サービスの質の低下を招いたりする恐れがあります。

佐倉市においては、事業の安定性や事業成果を評価するための期間、また公募・選定の効率化等も考慮して、指定期間は5年を基本とします。

ただし、特殊な資格・経験を持つ人材の確保が不可欠であるなどの特別な理由から、長期的な視野に立った経営を行うべき施設については、例外的に5年を超える指定期間とすることも可能とします。また、5年の間に管理運営の前提条件に変更を来す可能性がある施設については、5年未満の指定期間とすることも可能とします。いずれの場合においても、5年からの増減はその必要性を満たすための最小限の範囲に限るものとします。

【指定期間について柔軟な対応が必要と認められる例】

- ①当該施設において、初めて指定管理者制度を導入する場合
- ②同一の指定管理者に併せて管理を行わせようとする施設の指定期間の終期をそろえる場合
- ③5年の間に管理運営の前提条件に重大な影響を与える法制度の改正や、施設のあり方に関する検討等が予定される場合
- ④施設整備にかかる投資の提案等を指定管理者に求める場合
- ⑤PFI事業として施設の整備と管理運営を包括的に行うため事業期間が長期にわたる場合

7 指定期間終了後の取り扱い

指定期間が終了した場合は、競争環境の確保のため、再度公募により指定管理者を選定することとします。

8 管理経費に関する事項

1) 利用料金制の活用

施設で提供するサービスの価値を高めるためには、指定管理者の持つノウハウ、アイデアを最大限に引き出すことが必要であり、そのために事業者のインセンティブとして、経営努力による成果を指定管理者の収益として保障することが適当と考えられます。利用者から料金を徴収する施設に関しては、原則として利用料金制を活用し、徴収した利用料金は、全額を指定管理者の収入とします。

2) 委託料

利用料金等の収入と管理運営に要する費用との差額を、市から指定管理者へ委託料として支払います。市は、公募の時点において委託料の「予算上限想定額」を提示し、申請団体はこれを参考として収支計画を立案し、必要な委託料の金額を提案することとします。

委託料の金額は、指定期間開始前に確定することとし、指定管理者の管理責任において不足が生じた場合の補てんは行わないと同時に、指定管理者の経営努力により剰余金が発生した場合も清算は行わず、指定管理者のインセンティブとします。

ただし、指定期間開始時点において正確に予測し得ない事由によって収入の減少や支出の増加等が発生した場合は、協定で定めるリスク分担に基づき、費用負担について協議を行うものとします。また、明らかに指定管理者の経営努力とは無関係の事由によって剰余金が発生した場合は清算の対象とします。

委託料の支払の回数については施設ごとに検討できるものとしますが、支払の時期は、原則として当該支払に係る業務の完了後とします。ただし、特別な理由がある場合は、検討できるものとします。

なお、公募の時点において利用料金等の収入が管理運営に要する費用を上回ることが見込まれる施設の場合、委託料を不要とすることや、利益の一部を市へ還元する提案を求めることができるものとしますが、その場合においても指定管理者のインセンティブを過度に阻害することのないようにします。

【剰余金について清算を検討する例】

- ①事業計画において実施を予定していた業務が行われなかったことにより、経費の減少が収入の減少を上回る場合（災害等の不可抗力によって業務を中止した場合を含む）
- ②施設の臨時閉鎖等により、光熱水費等の施設管理に要する経費の減少が収入の減少を上回る場合

IV 審査及び選定

1 審査組織

市の全ての公の施設に係る指定管理者候補者の選定に関し、市長等に意見を述べる機関として、学識経験者及び市民からなる第三者機関である指定管理者審査委員会（以下「審査委員会」）を設置し、多様な立場からの多様な視点での選定を行ってまいりました。

これについては、外部の人材により客観的かつ公正な審査が行われた半面、審査委員会では政策的な側面の評価をし難い点、審査委員会の事務負担が過大である点などが、問題点として挙げられました。

これに対応するため、審査委員会に諮問するにあたっては、指定管理者制度導入施設の所管部局において、基本事項等に関する確認等を行い、その結果を審査委員会へ報告することとし、審査委員会は、所管部局からの報告を踏まえたうえで、審査を行うものとします。

なお、施設の性格等によっては、必要に応じて、別途その分野の専門的知識を有する者や利用団体等に意見を求め、その意見も踏まえることとします。

2 審査基準

審査基準は、全ての施設に共通の標準的な基準に加え、個別の施設の性格を踏まえて設けることができるものとします。審査委員会は審査上の必要に応じて、公募前にこの審査基準に補正を加えることができるものとし、決定した審査基準は公募時に公表します。

3 審査及び選定の方法

審査は、申請書類及び申請団体へのヒアリングにより行います。加えて必要な場合は、申請書類の説明の場としてプレゼンテーションの機会等を設けることとします。

ヒアリングは、提案内容や申請団体の財務状況等も含めて申請書類上の不明点等確認すべき事項について確認する場とし、団体ごとに必要な内容、時間を以て行います。

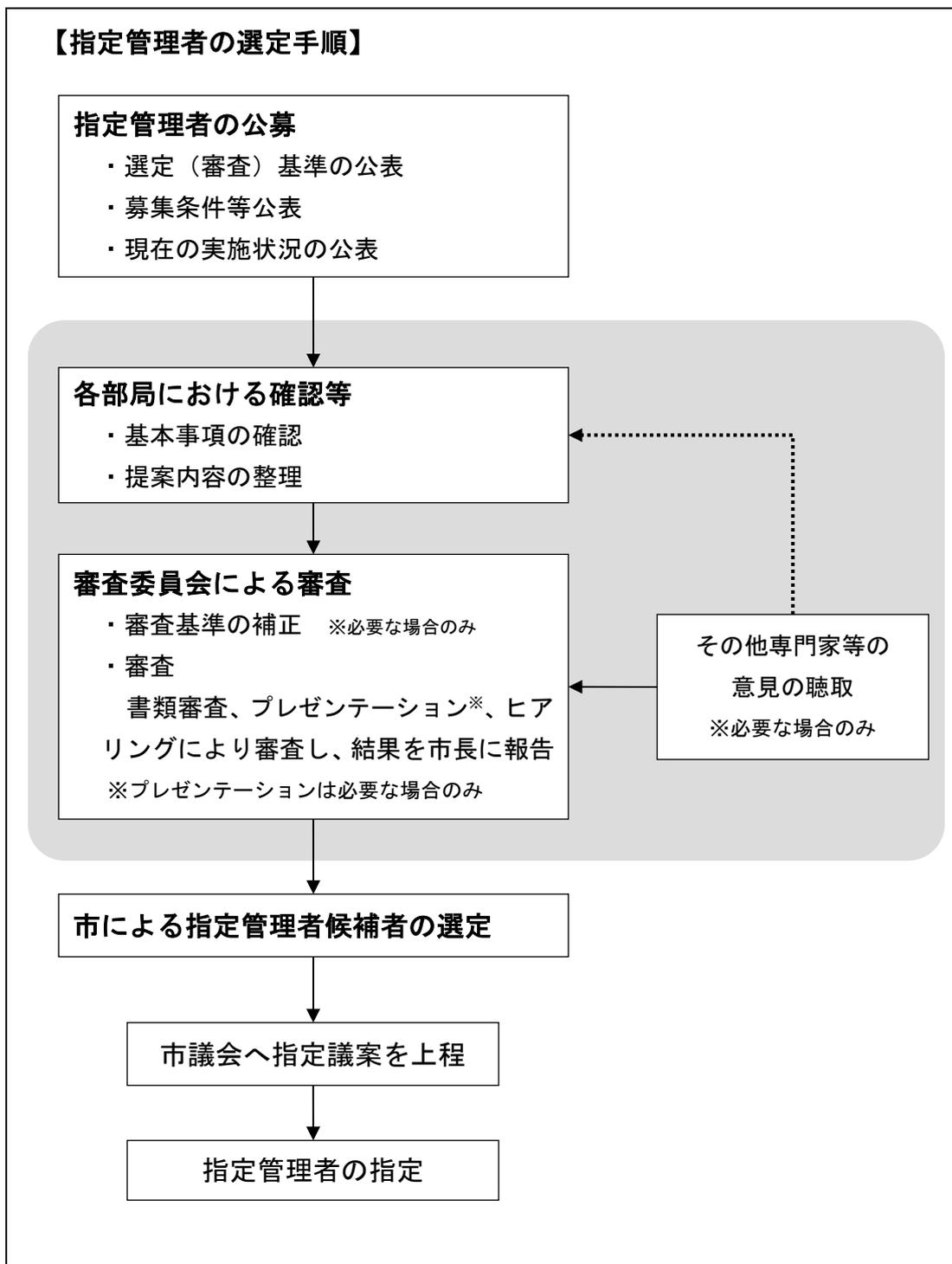
市は審査委員会からの答申をもとに総合的に判断し、指定管理者候補者を選定するものとします。

4 審査における透明性の確保

審査における透明性の確保のため、以下のとおり取り組むものとします。

- ・審査の経過について、ホームページ等で逐次お知らせ

- ・ 審査結果及び会議記録は、個人情報や団体の経営状況に関するものを除き、透明性を高めるため原則公開
- ・ 審査委員会の会議は、佐倉市におけるすべての会議を原則公開とするとの基本方針に立って、情報公開条例の規定等に厳に照らし、可能な限り公開



V 管理運営の実施等

1 協定の締結等

1) 当初協定

管理運営に当たって、市と指定管理者は、十分な時間をかけ、募集要項及び申請書類の内容を適切に反映させ、協定を締結するものとします。

2) 変更協定

指定期間の途中において施設の管理範囲や業務内容等、管理運営の前提条件となる事項に重大な変更が生じる場合は、市と指定管理者の協議により当初協定の一部を変更する協定を締結するものとします。

ただし、協定は公募や審査を経て締結されたものであるため、必要な場合を除いて変更するべきではなく、例えば協定で定めるリスク分担において市と指定管理者のいずれが費用を負担するか特定でき、かつ一時的な事案である場合は、現行協定に基づく協議の上で委託料の清算や補償金の支出等を行うこととします。

2 緊急の場合の管理運営体制

1) 指定管理者による管理運営ができない場合

指定期間の中途において指定の取消し等が行われた場合等、指定管理者による管理運営ができないときは、施設サービスの低下等を避けるため、必要な期間に限り市直営で管理できることとし、そのために必要な例規の整備等を行います。

2) 災害等による非常時

施設には災害等の発生時に避難所やその他の対応の拠点として役割を担うことが想定されます。

「佐倉市地域防災計画」において防災拠点として位置づけられた施設の指定管理者は、災害等の発生時において、平常時の施設管理業務に代えて防災拠点の開設及び運営に必要な協力をするものとします。施設の災害時における位置づけや、指定管理者が担うことが想定される業務内容については、事前に募集要項等で明確にしておく必要があります。

また、災害の状況によっては事前に想定されていない用途で施設を使用する場合も考えられることから、防災拠点として位置付けのない施設も含め、指定管理者は必要に応じて市の要請により対応を行うものとし、市と指定管理者の業務分担及び費用負担等については、協議により定めます。

なお、災害対応業務により平常時の管理運営を逸脱した費用が発生する場合や、施設を通常利用できないことにより利用料金収入が減少した場合の補てんは、原則として市の負担としますが、平常時の業務が縮小したことにより抑制された費用がある場合は考慮の上で負担額を決定します。

3 モニタリング（監視・測定・評価）

安定的な管理運営と更なるサービス向上のため、市は、指定管理者により提供されるサービスが、施設の設置管理条例及び管理運営規則、自ら提案した事業計画、業務基準書において市が示したサービス水準、市と取り交わす協定書等に基づき、適正かつ確実に履行されているかモニタリング（監視・測定・評価）を行います。

また、指定管理者及び市は、モニタリングにより把握された課題・問題点について改善に努めるとともに、第三者評価の研究も含め次年度の事業計画等に反映させるよう検討するものとします。

モニタリングの実施方法の詳細については、別途示すものとします。

4 指定管理者制度導入の効果等の検証

すでに指定管理者制度を導入した施設においても、指定管理者による管理運営の効果等を問うと同時に、施策の目標達成度についても絶えず検証を行う必要があります。そのため、指定期間の終了時は、安易に制度導入の継続を選択することなく、新規導入時と同様の視点から、施設の使命や提供されるサービスについて再度検討することとします。

指定管理者制度導入の効果が認められる場合は、原則として指定期間終了後も引き続き制度を継続することとし、公募条件の再整理や必要な予算措置を経て次期指定管理者を公募します。

検証の結果、制度導入の効果が認められない場合や、他に適した制度があると判断される場合は、施設の効用が発揮されるよう管理運営方法を見直す等、今後の施設のあり方について再検討を行います。

5 指定管理者制度導入の効果等の還元及び公表

指定管理者制度の導入による効果は、直接的なサービスの向上や施設の改善のほか、削減された経費や人員を他の行政需要へ充当するという間接的な形も考えられます。制度への取り組みの効果をきちんと利用者や市民へ還元することを念頭に置きながら、効果を市民にわかりやすくお知らせするよう努めます。

6 次期指定管理者への引き継ぎ

指定管理者が変更となる場合においては、市が旧指定管理者の協力のもと引き継ぎのチェックリスト等を作成し、引き継ぎの確実な履行を担保することとします。

VI 本方針の見直し

本方針のもとで行う公募・選定、管理運営の結果等を踏まえ、施設の設置目的や施設利用者のニーズを的確に反映した質の高いサービスの提供が達成できるよう、指定管理者制度の導入及び運用過程について随時見直しを図ります。

[参考]初めて指定管理者制度を導入する施設の標準的な事務フロー

