

## 指定管理者選定基準をめぐる諸問題とその評価に関する研究

### —宮城県仙南総合プール指定管理者募集事業の 選定結果から整理すべき課題について—

宮城 進、丸山 富雄、朴澤 泰治

About various problems and the evaluation methods of the standard to select a specified manager  
— Problem in the future that comes to light, because of selection result of business of wanting Sennan  
synthesis pool specification manager —

MIYAGI Susumu, MARUYAMA Tomio, and HOUZAWA Taiji

The Miyagi Prefecture board of education recruited a specified manager in the Sennan synthesis pool in 2005.

As a result of having analyzed a choice standard in this Sennan general swimming pool designated manager recruitment business or real application contents, a person of designated authority assumed only a global standard the choice grounds, and publicity, specialty, the problem that it depended, and lacked in consideration to of essential public accommodation to call regionality became clear.

This time can affirm stability and effectiveness or that economy was given top priority to concerning introduction of the first designated manager system, and a similar thing is observed nationwide.

Contents change of an examination item, improvement of an examination method and training of a judge will be necessary in future to fix this system.

#### 1. はじめに

2003年9月、地方自治法の一部改正により、「公の施設の指定管理者の指定の手続き等に関する条例」が制定された。これは地方行政の財政難による施設の維持管理予算の削減等が予測される中、利用者に対するサービスや質の低下の恐れが生ずるということに対する防止策の一環という見方もできる。すなわちそのサービスや質の低下を軽減するため、各種公共施設について地方自治体が変わる管理者として、従来の外郭団体に加え、非営利組織（NPO）、競技団体や民間企業に管理を委ねることとなったもの

である。特に注目点としては、民間企業を参入させたということであり、サービスの向上とともに経費の削減が図れるのではないかという期待が込められていると思われる。

このことについて大竹<sup>12)</sup>は、「公共スポーツ施設は、公の施設の中でも特に市場原理に馴染む施設であり、また受託に関して施設投資が必要でないためリスクも少ないと考えられることから、今後は大きなマーケットに成長することは間違いない」と述べており、民間企業の指定管理者制度導入への期待をほのめかしている。

2005年、宮城県教育委員会も県条例にのっとり、指定権限者として宮城県総合運動公園施

設（グランディー 21）をはじめとして県営施設の指定管理者の募集を開始し、その一つとして、仙南総合プール指定管理者募集事業がなされ、仙台大学を含めいくつかの企業団体が応募した。結果としては、大手スイミングクラブとビル管理業者の民間企業同士による共同企業体が今回の指定業者として選定された。

筆者達は、宮城県教育委員会に対し情報開示請求を行い、今回の仙南総合プール指定管理者候補者に選定された民間共同企業体（以下、A体と称する）の申請書ならびに選定結果報告書の詳細を取得することができた。そこで本研究では、A体と仙台大学（以下、仙大と称する）の申請内容を比較し、選定に至った経緯をまず分析した。すなわち今回指定管理者に選定されたA体の申請内容が、指定権限者より示された条例基準を十分に満たしているのか、または指定権限者は同申請内容のどのような部分を評価し、決定したのかを探ることを第1のねらいとした。さらにその過程で明らかとなった課題や諸問題の原因とも言える選定基準に関し、新たな視点を提案することを第2の目的とし、その視点から両者の申請内容を分析することにした。

2005年日本体育学会体育経営管理分科会のシンポジウムにおいて、「スポーツ施設をめぐる経営形態の多様化と地域スポーツ」という

テーマの下、指定管理者制度についても活発な議論が展開され、この制度は学界においても注目を浴びるものとなっている。本研究で提案を試みた新たな視点（選定基準）は、今後の指定管理者の選定ならびに体育・スポーツ施設の管理運営に関わる研究にも資するものと考えられる。

## 2. 選定経過とその課題

「公の施設の指定管理者の指定の手続き等に関する条例」第3条に規定する選定基準は表1のとおりである。また表2はその選定基準をもとに作成された実際の審査項目、審査の視点、配点およびA体の選定理由である。

表2の選定理由から、「上記の審査項目中1及び3の項目で優位であった」と指摘するように、結果的には施設管理の安定性と経済性の2点が評価され、A体に選定されたと考えられる。指定管理料を負担する県（指定権限者）が経済性を重視することは理解できるが、そもそも指定管理者制度導入の極めて大きな理由は、民間等のノウハウを活かしたサービスと質の向上であった筈である。その意味では審査項目2が最も重視されてしかるべきであった。この「公共性」については次節で詳述することにする。ま

表1 公の施設の指定管理者の指定の手続き等に関する条例第3条に規定する選定基準

区 分	
1 県民の平等な利用が確保されること (手続き条例第3条第1号)	設置目的の理解 平等利用の確保
2 公の施設の効用を最大限に発揮するとともに、効率的な管理ができること (手続き条例第3条第2号)	利用促進 サービス向上 施設管理 収支計画
3 事業計画書に沿った管理を安定して行う能力を有していること (手続き条例第3条第3号)	実施体制 経営基盤
4 個人情報の取り扱いを適正に行う体制が整備されていること (手続き条例第3条第4号)	情報管理
5 その他公の施設の設置目的を達成するために必要であるとして知事等が別に定める基準 (手続き条例第3条第6号)	その他

た蛇足ではあるが、選定理由にある「利用促進に向けて具体的かつ有効な方策を有し」という点も、開示請求により得たA体の申請内容を詳細に検討した結果、その事業数も極めて少なく、サービス内容にも具体性に欠けるものが多く、評価のコメントとは異なるものとなっていることも指摘しておきたい。

この安定性と経済性の重視という選定傾向は今回の事例ばかりではなく、全国の多くのスポーツ施設の指定管理者選定の際にも適用されており、実績のある大手企業が軒並み指定管理者に選定されていることから明らかである。その背景にはいわゆるグローバルスタンダードによる選定基準があると考えられる。表1の区分1から4まで、すなわち「設置目的の理解」から「情報管理」の9項目は、公共施設を民間等に管理運営させる際に当然必要なことである。しかしこれらの基準のみによる審査は、その施設の特異性や施設の立地する地域との関連性が看過され、全国どこでも画一的な判定となってしまう。その結果、前述のような事態が生じてしまうと考えられる。「特殊性」や「地域性」、あるいは表1の5の選定基準や、表2の審査項目2の②に記述される「その他（事業計画の独創性、具体性）」も、選定の基準や審査項目とし

て強調される必要があるだろう。画一的な発想に起因する公共施設運営維持費の負担悪化からの脱皮が求められる現況下であるからこそ、むしろ特殊性や地域性に配慮し、独創的視野に立った施策や事業が優先されることが重要であり、グローバルな基準を満たしているというだけでは打開策にはならないと考えられる。

最後に、今回の指定権限者より公開された選定結果報告における選定理由（表2）と事前に提示された条例の選定基準（表1）には、審査方法における審査項目、審査の視点と、条例における選定基準の表記の方法・内容の配置等において若干異なった点が生じていた。このことは点数化の根拠に曖昧さを生む恐れもあり、はたして表2に示された配点が妥当であったかどうかということも指摘しておきたい。さらに、報告された評価点が合計点だけで項目ごとの得点が示されておらず、あまりに不明瞭なものであった。この示し方について、他の事例として広島県での指定管理者決定報告内容では細部にわたり、明瞭に審査結果が報告されていることから、今後の課題として、宮城県での指定権限者は選定結果報告の公開方法については他県の情報を多く聞き入れ、誰もが納得できるような内容のものに改善していく必要があると思われる。

表2 審査項目、審査の視点、配点および選定理由

審査項目	審査の視点	配点
1 施設の目的に沿って、より安定して施設の管理を行うと認められるもの	① 県民の平等な利用が確保されること（設置目的の理解、平等利用の確保） ② 事業計画書に沿った管理を安定して行う体制が整備されていること	50点
2 施設の効用を増し、より住民サービスの向上につながる管理を行うと認められるもの	① 公の施設の効用を最大限に発揮させること（利用促進、サービス向上、施設管理） ② その他（事業計画の独創性、具体性）	30点
3 施設をより経済的に管理する（管理経費が少ない）と認められるもの	① 効率的な管理ができること（収支計画）	20点
<p>&lt;選定理由&gt;                      スポーツ振興の現状及び課題を的確に捉え、利用促進に向けて具体的かつ有効な方策を有し質の高いサービス提供ができる事業計画となっており、類似スポーツ施設の管理運営の実績を有し確実に維持管理を行うとともに、経費縮減に積極的であり、上記の審査項目中1及び3の項目で優位であった。                      以上から、公の施設の指定管理者の指定の手続き等に関する条例第3条に規定する選定基準に照らし、施設の管理運営を安定的・効果的・効率的に実施し得る団体として選定された。</p>		

### 3. 「公共性」とその基準からの比較分析

「公共施設は基本的には収益を上げるものではない」とよく言われる。たとえば中川<sup>11)</sup>は「公立の施設は社会教育への投資という役割も担っており、採算性だけで評価はできない。自治体は公共としてどんな政策をしたいのか、そのために施設をどう位置づけるのかを明らかにする必要がある。そうしないと収益性だけが重視されることになってしまう」と指摘している。公共性・公共施設という性格からは、収益性よりも内容の充実・サービスの向上が優先されるべきところである。すなわち量と質という面から考えれば、スポーツ人口の拡大であったり、地域のスポーツ文化の向上や住民の健康増進に寄与しうるような質的向上である。

この点から今回の両者の申請内容を精査してみよう。まずS大案の主たる事業内容では高齢者やジュニアを対象とした水泳教室・巻き足教室・水球ボール遊び教室・水難事故防止講習会、および大学水泳授業無料体験会等、すべてがボランティア事業であり、指導は無料サービスとしプール利用料金のみを徴収するという案であった。一方、表3の収入計画案に示された内容からわかるように、A体では有料会員制のスイミングスクール事業を主とし、かなり限定された利用者と内容となっていることがわかる。また高額な金額を予算化しており、施設の利用料金収入を主とした運営ではなく、県民へのスポーツ貢献という「公共性」よりは、私的収益事業中心の事業展開と言わざるを得ないものと

表3 A体・S大のH18収入計画積算内訳  
(単位；千円)

項目	A体案	S大案
利用料金収入(一般・貸切)	7.010	17.500
その他の収入(スイミングスクール) (フィットネス会員) (選手育成等)	27.380	700
指定管理料(委託料)	39.120	44.300
収入合計額	73.510	62.500

なっている。

地域の公的スポーツ施設の指定管理にあたっては、「県民の健康増進のためという視点を基本に実施されること」が標榜されているにもかかわらず、今回の選定結果からは、「公共性」すなわちサービスや質の向上努力の評価より、前述のとおり県費負担となる管理運営経費の少ないことを選定の最重要条件にしてしまったといえよう。

経済性や収益性重視の姿勢は、今後の指定管理者制度の申請や運用にも大きな影響を与えかねない問題である。つまり、管理経費の削減率を選定条件の優先順位に加えることになれば、申請団体間に管理経費の削減率についての競争意識が生まれ、そのためサービスの低下や事業内容の削減等の方法が採られてしまう危険性も孕んでいる。中川の指摘するように、収益性だけではなく、公共施設本来のあり方を指定権限者(県)や申請団体も真剣に考える必要があろう。

### 4. 「特殊性」とその基準からの比較分析

「特殊性」に関しては、今回の指定管理者募集対象となった当該プールが水球専用プールであること、およびそのことと関連するが、宮城県ばかりでなく東北地域でも中核的な役割を担うプールであることの2点を指摘したい。

宮城県ではこのプールにおける一般水泳の利用増を図るため、今回の指定管理者募集を機に一般水泳利用を主体としたプールに変貌させた。この措置は賢明な判断のように思われるが、当該施設設置時の趣旨やその「特殊性」を無駄にするという結果を招くこととなる。本施設も明確な目的のために投資がなされ、またこれまでその趣旨を活かした利用もなされてきた。水球プールという特殊性を大いに活用した、ここでしかできない事業内容も必要であり、そのことがこの施設の利用価値を高めることになると考えられる。水球プールという特殊性に着目した

事業内容について比較したものが表4である。S大案では、当該プールが「水球用プール」(水深が深いこと等)であることを活かし、「健康増進のために、例えば水泳運動より健康増進に利する機能を保有する水球運動を活用する」、「水球運動習得が水難防止普及に繋がる」といった着想に至らせる内容を盛り込み、大いに評価しうるものと考えられる。

また、本仙南総合プールは宮城県営の施設である。よって、県全域に貢献できるようなサービス提供や全国規模の事業内容が求められるべきであるが、残念ながら今回選定されたA体の事業内容を見ると、前述のとおり、特定の地域の一部住民を対象とした会員制のスイミングクラブにおける水泳指導に関わる内容が大半であった。いわゆるスイミングスクールのような事業内容は大規模県営施設ではなく、市町村あるいは地区レベルの小さなプールで専ら担う役

割であり、県営施設としての特性や役割を犠牲にしていると言わざるを得ない。このような「特殊性」という視点も、今後、審査において強調される必要があると示唆される。

## 5. 「地域性」とその基準からの比較分析

「地域性」に関する視点とは、施設が立地する地域の特性、すなわち歴史や文化また地域住民の要望に対する配慮など、いわゆるグローバルでないローカリズムの視点である。

まず指定管理者に関する選定基準や審査項目(表1, 2)の内容の中に、このようなローカリズムの視点が全く欠如していることが問題である。当該施設が立地する地域に対する配慮あるいは地域特性や利点を反映させる発想等を評価要素として判断させるような項目がまったく示されていないのである。

表4 「特殊性」からみたA体・S大の事業内容

評価項目	A体案	S大案
総合的方针	具体案、ボリュームなし	水球活用等のオリジナル企画案有り <ul style="list-style-type: none"> <li>• エッグビーター(巻き足)教室</li> <li>• ジュニア水難事故防止講習会</li> <li>• 高齢者水中ボール遊び教室</li> <li>• ジュニア水中ボール遊び教室</li> </ul>
競技会開催のための施設・設備の提供	提供に対し積極的でない 具体案なし	県大会以上の全国大会規模での開催案・協力を示している <ul style="list-style-type: none"> <li>• 水球国際大会</li> <li>• 国体メモリアル水球大会(全国規模)</li> <li>• 東北地区各種水球大会</li> </ul>

表5 「地域性」からみたA体・S大の事業内容

評価項目	A体案	S大案
スポーツ振興の現状と課題の認識度	一般的認知であり、地元の意向は不承知のようである。	地元と密接な関係が提示されている(スポーツ振興・協力覚書成立)
スポーツ普及振興・競技者及び指導者養成のための施設・設備の提供	町との提携や地元高校との協調をアピールしているが、今後の予定であり、実績なし	地元高校、競技団体との深いコネクションを活かし、多くの企画案を提案している、実績有り(研修会4件、Jr・高齢者等教室5件)
利用提供事業	スクール開催により、従来、中・高校生が使用できた時間帯が使えなくなる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 県水球強化指定全面協力</li> <li>• 競泳、地元中・高校生と大学合同練習</li> </ul>

今回の申請内容を精査すると、表5のように、A体の地元地域に対する配慮については「今後、地元行政と交渉するもの」とのみ示されており、地元の実際の要望などを全く把握しないままの申請であった。また、A体が収益の柱とするスイミングスクールの開催は、地元中・高校生の練習時間帯と重複し、青少年の貴重な身体活動の機会を奪う結果ともなるという地域への悪影響も憂慮されるところである。スイミングスクール事業は、近隣地域に既存する同業者や教育機関等に対し、採算面あるいは利用者確保面でかなりの影響を与えるものでもある。具体的には、大河原町の民間スイミングクラブのスクール事業、岩沼市運営の元グリーンピア・プール活用の健康増進事業、あるいは県民向け開放講座として仙台大学が実施している各種水泳教室等において利用者数減少を招来するなどの影響も考えられる。

今回の選定では東京の大手スポーツ関連企業が指定されたが、その参入が近隣地域の民間水泳施設（大河原町、岩沼市、亘理町等）の運営、あるいは教育機関と連携した地域の各種スポーツ普及・振興活動にもたらす影響の良否について、指定事業の一環として、指定権限者による今後のフォロー調査等の実施が必要となる。

また管理費用の一部負担を担う地元市町村が存在する場合、当該市町村の意向、あるいは当該地域に大学が存在する場合、当該大学の専攻分野と地域との従来の関わり合い、その他制度創設の趣旨から当然に重要な評価要素となるべき事柄について、その対象範囲、あるいはどの程度の尺度で選定審査に反映させるか等、今後の公的スポーツ施設の指定管理に際しては、地域の様々な「特性」に配慮する視点を共通の客観的尺度に加えることが非常に重要であると考えられる。

## 6. まとめ

今回の仙南総合プール指定管理者募集事業に

おける選定基準や実際の申請内容等を分析した結果、指定権限者がグローバルな基準のみをその選定根拠とし、公共性、特殊性、地域性という、より本質的な公共施設の運営への配慮を欠いていたという課題が明らかとなった。今回が初めての指定管理者制度の導入ということで、安定性と効率性あるいは経済性が最優先されたことは首肯しうるし、全国的にも同様のことが見聞されている。今後、この制度の定着に際しては、審査項目それ自体の内容変更、審査方法と審査員のトレーニング、その他改善すべき点が多々あると考えられる。

今回の件に限らず、現在多くの分野で「グローバルイズム」と「ローカリズム」との調整・調和が大きな課題となっており、「グローカリズム」という造語も誕生している。バブル経済の破綻が直接的な原因とはいえ、全国の「画一的な公共施設づくり」やグローバルイズムによって失敗した「リゾート開発」の轍を、指定者管理制度も踏まないようにしなければならない。

## 参考文献

- 1) 神奈川県体育施設協会編、公共社会体育施設要覧、神奈川県編、体育施設出版、1990、p 73~77
- 2) 厚生省保健医療局健康増進栄養課健康増進関連ビジネス指導室編、改訂健康増進施設認定の手引き、中央法規、1993
- 3) 黒須充、水上博司編著、NPO法人クラブネット監、ジグソーパズルで考える総合型地域スポーツクラブ、大修館書店、2002、p 166~169
- 4) 前川峯雄編、(財)日本体育施設協会(社)全国体育指導委員連合監、指導者のためのスポーツクラブ、ほるぷ出版、1982
- 5) 松村和則、地域づくりとスポーツの社会学、道徳書院、1993、p 171
- 6) 松野将宏、地域プロデューサーの時代；地域密着型スポーツクラブ展開への理論と実践、東北大学出版会、2005
- 7) 「みるスポーツ」の振興方策に関する調査研究委員会、地域における「みるスポーツ」振興に関する調査研究報告書、社会工学研究所、1995
- 8) 宮崎義憲、健康とスポーツの科学、不昧堂出版、

指定管理者選定基準をめぐる諸問題とその評価に関する研究

1998、p 9～16

- 9) 森川貞夫、依田充代、今日からはじめるスポーツ社会学、共栄出版、2001、p 168,224
- 10) 文部省体育局スポーツ課内社会体育研究会編、これからのコミュニティスポーツ；スポーツ施設の有効活用の実際、ぎょうせい、1977
- 11) 中川幾郎、分権時代の自治体文化政策－ハコモノづくりから総合政策評価に向けて、勁草書房、2001
- 12) 大竹弘和、新たなビジネスチャンス到来；指定管理者制度とは何か、Fitness Business、16；2、2005
- 13) 佐野豪、SPJライフスポーツプラザ編著、スポーツクラブから活力瀬尾克倶楽部；使命と誇りをもった倶楽部創りの提案と実際、不昧堂出版、2000
- 14) 佐藤由夫、欧州に見るスポーツ施設 30、体育施設出版、1992
- 15) 地域スポーツ推進研究会編、スポーツクラブのすすめ；豊かなスポーツライフの実現に向けて、ぎょうせい、1999、p 29
- 16) (財)日本体育協会編、スポーツ施設相談所、スポーツ施設調査報告書、共同印刷、1967
- 17) (財)日本体育施設協会特別会員研究部会連絡協議会技術委員会設計小委員会編、スポーツ施設がわかる；プール；プランニングから管理まで、体育施設出版、2001

(平成18年2月6日受付,平成18年3月14日受理)