

平成28年度指定管理者制度運用の手引

1 指定管理者制度の概要

平成15年6月の地方自治法の改正（同年9月2日施行）により、公の施設の管理について「指定管理者制度」が創設された（地方自治法第244条の2）。

指定管理者制度とは、公の施設の管理運営を通じて政策目的を達成するための手法の一つと位置付けられ、その目的は「多様化する住民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、住民サービスの向上を図るとともに、経費の軽減等を図ること」であるとされている（H15.7.17 総務省通知）。

公の施設の管理受託者は公共団体、公共的団体及び市の出資する法人に限定されていたが、民間事業者やNPO、その他の団体も含めて管理を代行することができるようになった（詳細 下表）。

	管理委託制度（改正前）	指定管理制度（改正後）
管理運営の主体	【管理受託者】 ・公共団体、公共的団体、地方自治体の出資法人等に限定 ・相手方を条例で規定	【指定管理者】 ・民間事業者を含む幅広い団体（法人格は不要。除 個人） ・議会の議決を経て指定
権限と業務の範囲	・施設の設置者である地方公共団体との契約に基づき、具体的な管理の事務又は業務の執行を行う。 ・施設の管理権限及び責任は、地方自治体が引き続き有する。 （使用許可権限付与は不可）	・施設の管理権限を指定管理者に委任（含 使用許可権限） ・地方自治体は、管理権限の行使自体は行わず、設置者の責任を果たす立場から、必要に応じて指示等を行う（指示に従わない場合は指定の取消し等を行うことができる。）。
条例で規定すべき事項	・委託の条件、相手方等	・指定の手続 ・指定管理者が行う管理の基準 ・業務の範囲 その他必要な事項
法的性質	・私法上の契約による委託	・行政処分として管理者を指定

2 公の施設とは

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、普通地方公共団体が設置する施設（地方自治法第 244 条第 1 項）

.....

※公の施設の 5 要件

○住民の利用に供するためのもの

庁舎や試験研究機関等の本来的機能が住民の利用を予定しない施設は、公の施設ではないと解釈されている。

○「当該地方公共団体」の住民の利用に供するためのもの

物品陳列所等の当該地方公共団体の住民の利用に供しない施設は、公の施設ではないと解釈されている。

○住民の福祉を増進する目的をもって設けるもの

留置場等の社会公共秩序を維持するために設けられる施設は、公の施設ではないと解釈されている。

○「地方公共団体」が設けるもの

地方公共団体以外の者が設置する施設は公の施設ではない。なお、この場合の設置とは、必ずしも所有権を取得する必要はなく、賃借権、使用貸借権等によって施設を住民に利用させる権原を取得した場合においても、当該施設を公の施設とすることができる。

○「施設」であること

物的施設を中心とする概念であり、人的サービスはその要素ではない。

.....

3 指定管理者制度導入の目的

公の施設に対する多様化する市民ニーズに応えるため、管理運営に民間団体等の持つ技術やノウハウを活用しつつ、総合的な観点から施設の目的を最大限に発揮できるような管理運営を行い「市民サービスの向上」と「経費の節減等（効率的な活用）」を図ることを目的とし導入された。

4 指定管理者制度の評価と再指定の在り方

新居浜市では平成 16 年度にくすのき園、平成 18 年度から総合福祉センター等の 36 施設、平成 21 年度から斎場の合計 38 施設について指定管理者制度を導入した。平成 23 年度から別子山市民グラウンドを直営とし、平成 24 年度には別子観光センターの指定を取消した。平成 25 年度から慈光園に指定管理制度を導入し、平成 26 年度は、くすのき園を民営化、新居浜駅前駐輪場、別子山市民グラウンドに指定管理者制度を導入した。平成 27 年度は、総合文化施設、美術

館に指定管理制度を導入した。平成 27 年度末に西原中須賀駐車を廃止、平成 28 年度からは新居浜市観光交流施設等 3 施設、新居浜駅南口広場駐輪場に導入したことから 43 施設が指定管理者制度を導入している。

年度	施設名	施設数	累計
平成 16 年度から	くすのき園	1 施設	
平成 18 年度から	総合福祉センター等	36 施設	37 施設
平成 21 年度から	斎場	1 施設	38 施設
平成 23 年度から	別子山市民グラウンド直営へ	△1 施設	37 施設
平成 24 年度から	別子観光センター指定取消し	△1 施設	36 施設
平成 25 年度から	慈光園	1 施設	37 施設
平成 26 年度から	くすのき園民間移管	△1 施設	36 施設
	新居浜駅前駐輪場	2 施設	38 施設
	別子山市民グラウンド(再)		
平成 27 年度から	総合文化施設・美術館	2 施設	40 施設
平成 28 年度から	西原中須賀駐車場指定廃止	△1 施設	39 施設
	新居浜市観光交流施設	4 施設	43 施設
	東平歴史資料館		
	東平メイン工房		
	新居浜駅南口広場駐輪場		

指定管理者制度が導入されてから 10 年以上が経過しており、指定管理者の選定方法、指定管理者の実施した業務のモニタリング、利用者の満足度調査の検証、現場への反映、指定管理者制度導入による効果の測定など、その運用状況について評価、見直しを行う必要がある。

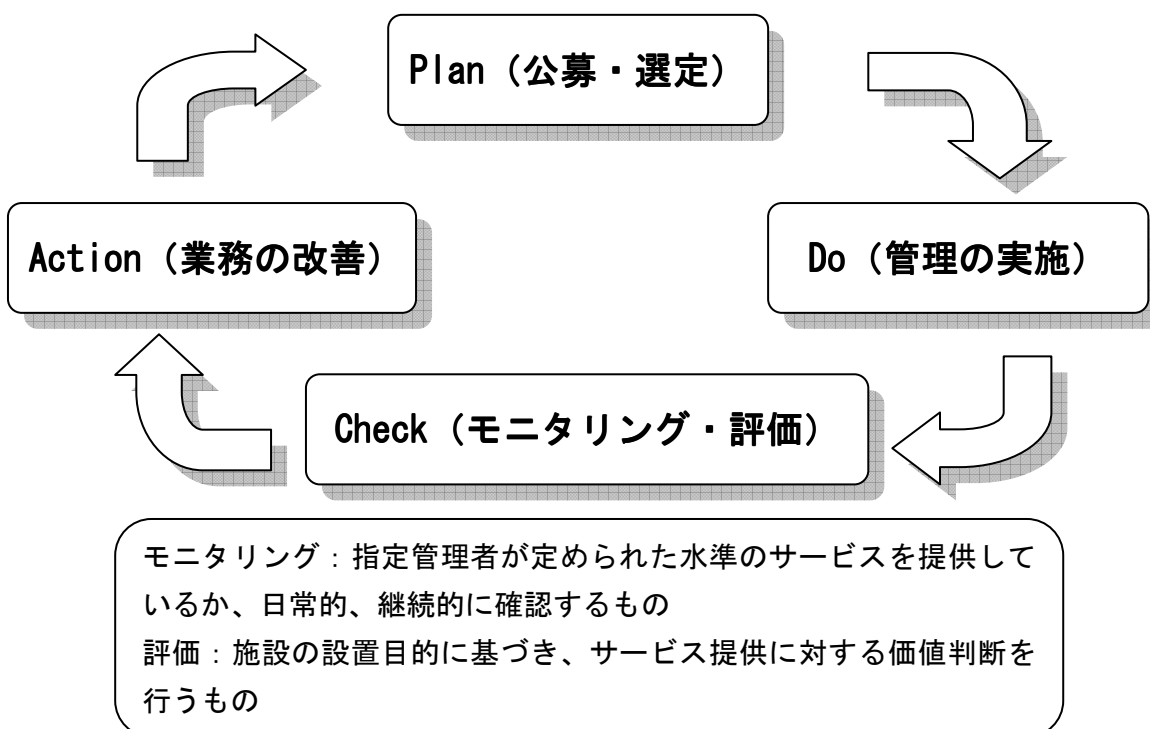
平成 29 年 3 月末で指定期間が終了する施設について、平成 29 年度からの再指定に向けて、各施設の担当課は、これまでの実績の検証を再指定後の業務の改善に生かし、市民サービスの質の更なる向上に向けて再度見直していく必要がある。

また、平成 20 年 7 月 1 日の庁議で指示があった利用時間区分の見直しや利用者の満足度調査の結果、監査の指摘事項等を次期の再指定に反映させる事についても、次回の仕様書等に追加する等、再度具体的に検討する必要がある。

指定管理者には施設の管理権限そのものを委ねることになるが、市の設置者責任（当事者意識）が希薄化し、指示・監督が不十分となるおそれがあるためその点についても十分留意する。

また、使用料徴収業務を指定管理者に委託する場合（募集要項にその旨を記載）、指定管理者指定申請時に使用料徴収業務に係る見積書を同時に提出させるなど、事務の効率化に努めること。

5 PDCA サイクルのイメージ



平成 29 年 4 月から指定管理者制度を導入するための大まかな事務の流れ

【導入の作業スケジュールを参照】

5 月～7 月

検討項目

- ◆ 指定管理者制度を継続するかどうか。
- ◆ 継続する場合、公募か非公募か。

各担当課で検討後、今後の方針を市長決裁【各課で部長までの回議後、庁議での検討を経て、総務課で一括して市長決裁】

留意点

- ◆ 指定管理者制度の趣旨にのっとり、候補者の選定については原則公募。その専門性、継続性等の問題から非公募がふさわしいと判断する施設がある場合は、その理由付けを明確にする。市民への説明責任を果たし、公平、公正に候補者を決定する必要がある。
- ◆ 指定管理者の選定については、施設担当課において、前回の事業報告書の検証や満足度調査の結果等を踏まえて、十分検討し、今後の方針を決定する。
- ◆ 継続の場合は、前回の評価等を踏まえて、仕様書等の内容もよく再確認し、次回に反映すべき点があれば反映させる。

(1) 指定の手続

指定管理者の指定は行政処分的一种であり、契約ではない。したがって、地方自治法第 234 条の契約に関する規定の適用はなく、同法に規定する「入札」の対象とはならない。指定の手続としては、申請の方法や選定基準等を定めるものとし、指定の申請に当たっては複数の申請者に事業計画書を提出させるとともに、選定する際の基準として次のような事項を定め、最も適切な管理を行うことができるものを選定することが望ましい。

- ア 住民の平等利用が確保されること。
- イ 事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること。
- ウ 事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること。

(2) 指定管理者が行う管理の基準

管理の基準は、住民が当該公の施設を利用するに当たっての基本的な条件

(休館日、開館時間、使用許可の基準、使用制限の要件等)を指す。

(3) 業務の範囲

指定管理者が行う管理の業務についてその具体的範囲を規定するものであり、使用の許可まで指定管理者の業務として含めるかどうかを含め、施設の維持管理等の範囲を各施設の目的や態様等に応じて設定する。

(4) その他必要な事項

公の施設の目的や態様等に応じ、必要な事項を定める。

指定管理者が当該公の施設の管理を行う権限自体は、条例に基づく指定という行為によって生じるものであって、別に契約を結ぶことは不要であるが、管理の基準や業務の範囲等条例で定める事項のほか、事業報告書の提出期限、委託料の額、委託料の支払方法、施設内の物品の所有権の帰属等の管理業務の実施に当たっての詳細な事項については、別途協定を締結する。

(5) 指定期間

指定期間については、施設で実施する事業内容に応じた適切な期間設定が必要。そのため、最終的には個々の施設の実態に合わせ定めるが、基本的には、**非公募3年、公募5年**とする。

1 導入、継続に向けての留意事項

(1) 当該団体の指定理由について

審査結果だけでなく、担当課として、どう総合的に判断したのか適切な理由説明が必要。特に非公募により選定した施設においては、適切な非公募の理由説明が必要である。

(2) 管理経費について

管理経費は申請金額を原則尊重すべきであるが、予算制約も考えられるため、担当課において適正な運営経費を算出しておく必要がある(年度協定)。

*印紙税については、印紙税法第2条で「別表第一の課税物件の欄に掲げる文書には、この法律により印紙税を課する」と規定されており、課税文書かどうかの判断は、指定管理に関する協定書を「請負」とみなすか「委任」とみなすかの問題となる(「委任」とみなすと非課税文書となり印紙は必要ない)。その判断は、各税務署において案件ごとに審査した上で行われるものであり、指定管理者の協定書＝一律非課税文書という訳ではない。よって、個々の案件ごとに税務署に確認する方が、間違いがない。

【参考】請負契約と委任契約について

請負契約とは、「仕事の完成」を目的とした契約のことであり、「仕事の完成」という結果に対して責任を負うものである。

委任契約とは、「一定の行為」の遂行を目的とした契約のことであり、行為という過程について責任を問うものである。

(3) 債務負担行為について

指定期間が複数年度にわたる場合には、債務負担行為を設定する必要がある。

(4) 物品の所有権について

指定管理者が購入した物品については、協定書等で特に定めがある場合を除き、指定管理者の所有となる。

(5) 剰余が生じた場合の返還について

指定管理者の経営努力により、ある程度の利益が生じた場合は返還させない取扱いとし、過大な剰余が生じる場合は返還させる取扱いとすることもできる。例えば、修繕費用のような臨時的経費で大幅な剰余金が生じたものは返還するといった内容も協議の上、定めることも可能である。

このような場合は、協定書での規定が必要となる。

(6) 利用料金制

市が条例で定める施設の利用料金の範囲内で指定管理者が料金を定められるようにし、利用料金を自らの収入とすることで、運営に一定の自由度を与え、指定管理者の意欲やノウハウを活かし、より一層の住民サービスの向上や経費の削減ができる可能性がある。

このため、相当額の料金収入があり、サービスの向上が期待できるなど効果が認められる施設については、利用料金制の導入を検討する必要がある。導入する場合は条例改正が必要となる。

(7) 個人情報の保護

指定管理者制度では管理権限が委任されるため、指定管理者は市と同等に個人情報保護を図る必要がある。このため、個人情報の事故防止に関する保護措置の規定を協定に盛り込むとともに、指定管理者に対し、個人情報保護に関する具体的な体制の整備を求める必要がある。

特に平成19年度に改正した新居浜市個人情報保護条例により、正当な理由がなく、個人の秘密に関する事項が記録されたものを提供した場合等、罰則が適用される場合があることも説明する。

(8) 情報の公開

指定管理者は、新居浜市情報公開条例の趣旨にのっとり、施設の管理に関する情報の公開について、必要な措置を講じる必要がある。

(9) 苦情の対応

指定管理者が実施する業務に関し、市民からの苦情等の発生に対処する仕組みが必要である。

(10) 利用者や第三者への賠償

指定管理者としての注意義務を怠ったこと等により、利用者や第三者に

損害を与えた場合への備えとして、指定管理者は管理業務に対する保険加入が必要となる。

(11) 災害時の対応

災害時における対応として、待機、連絡体制の確保、被害の調査・報告、応急措置等が必要となる。

(12) 指定管理者の継続的評価

指定管理者による管理の実施状況については、当初の提案内容どおりに実施されたか、それにより適切な住民サービスが提供されているかなどを継続的に評価する必要がある、担当部課において施設の特性に応じた評価方法等を検討する必要がある。

(13) 事業内容等の点検

指定管理者によるサービス水準と適正な運営の確保を確実なものとするため、事業報告書提出の他、随時に事業実施内容の点検ができるよう決めておく必要がある。

(14) 指定期間の終了

指定管理者は、指定期間終了時に、次の指定管理者が円滑に業務を遂行できるよう引継ぎを行うとともに、施設を原状に回復する必要がある。

(15) 1 団体のみが応募した場合の取扱い

現在の指定管理者等 1 団体のみが応募した場合でも、基本的には有効だが、当該指定管理者に対する実績評価が低い場合や、選定時の事業計画者等の評価が低いような場合も想定される。

したがって、募集要項に「他の応募者がいない場合でも、最低制限基準に満たない場合は選定されず、再度応募を行う。」旨を記載し、選定委員会であらかじめ最低制限基準を設けることとする。

(16) 複数の法人等でグループを構成して申請する場合についても検討し、募集要項に記載しておく。

2 設置管理条例、規則等の再確認

条例、規則等については、前回導入時に見直しや改定を行っており、その条例や施行規則に基づいた指定がされているが、再指定に際しては、内容について再度確認し、条例、規則の改正等の必要性についても検討すること。

3 候補者の選定について

候補者の選定については、平成 17 年度は初回で、20 年度は初めての更新時期であり、時間も限られていたため、一括して候補者選定委員会を設置したが、指定管理者制度導入の本来の目的である「住民サービスの向上」「経費の節減、

効率的な活用等」を図ることができる管理者を選定するためには、施設の設置目的に即し、利用者に対するサービスの向上が図られているか、利用促進への取組や施設の適切な維持管理が図られているか等は各施設が個別に選定しなければ、適切な指定管理者を選定できない懸念がある。

今後も一括して候補者選定委員会を設置する方向になるなら、各施設に最適の選定基準や利用者の声を選定に反映させる方法等について、さらに検討していく必要がある。

選定基準

○指定管理者の選定に当たっての基本的な基準

- (1) 住民の平等な利用が確保されること。
- (2) 施設の設置目的に照らし施設の効用を最大限に発揮するとともに、施設の管理経費の縮減が図られるものであること。
- (3) 施設の管理を安定的に行うために必要な経理的基礎及び技術的能力を有すること。
- (4) 施設の適正な管理に支障を及ぼすおそれがないこと。
- (5) その他施設の性質、設置目的等に応じて特に定める必要がある基準

選定方法

上記選定基準に基づき、申請団体からの事業計画書等を総合的に考慮し、最も適当であると認められる内容の指定申請を行った法人等を指定管理予定者として選定する。

- (1) 選定に際しては、外部の有識者及び施設担当委員等で構成する選定委員会を設置
- (2) 担当課は、選定基準に基づき、各施設の性質・事情等に応じた独自の具体的な選定項目（利用者サービスの向上に向けた取組、利用者の意見・要望等を反映させる仕組み、施設の目的を達成させるための専門性や技術の有無、業務を行うための適正な実施体制、緊急時の対応等）の設定を行う。その際は、指定管理者制度の趣旨を踏まえ、施設の目的達成、サービスの向上や管理経費の縮減が図られることが前提であり、基準の設定や配点については十分検討する必要がある。
- (3) 指定管理者の選定方法については、選定委員会で判断すべき事項であるが、選定の客観性や透明性を高める工夫が必要
- (4) 申請団体における環境への取組姿勢や就職困難者等の雇用の取組など

についても配慮する。

○募集要項等の見直し

- ・ 前回作成した募集要項についても現状に応じた見直しが必要
- ・ 複数の法人等でグループを構成して申請する場合への対応

8月

募集要項等の配布開始

- ・ 市政だより等で公募のお知らせ（8月1日～8月31日）
（市政だより掲載原稿は6月20日締切り：総務課取りまとめ）
- ・ ホームページから募集要項等の閲覧
- ・ 応募受付（8月22日～8月31日）
（指定管理者候補者選定委員会設置）

9～10月

- ・ 経営状況診断委託（総務課取りまとめ）
- ・ 指定管理者候補者選定委員会において候補者の選定（9月～10月中旬）
- ・ 候補者の決定（10月中旬頃）
- ・ 予算措置（29年度及び指定期間）

10～11月

- ・ 指定管理者の指定の議案上程準備

12月

- ・ 指定管理者の指定の議案上程
（議会の議決）
- ・ 指定管理者の指定の告示
市議会において「指定管理者の指定議案」が議決されれば、手続条例の規定に基づき、各施設所管部課において指定管理者を指定する決裁を受け、告示する。

29年1～3月

- ・ 協定の締結
指定管理者の指定及び告示の手続が実施されれば、仕様書や事業計画書に基づき、指定管理者への委託費の支払や管理の細目等について協定を締結する。

協定の締結に際して、経費を複数年度あらかじめ確定しておくことは、財政的に安定するというメリットがあるが、反面状況変化に対応できないというデメリットもある。そのため、包括的な指定期間にわたる基本協定と、経費の詳細などを定める単年度協定とに分けて定め、両方の協定を締結する。

・事務の引継ぎ等

29年4月～

指定管理者制度の開始、継続

4 指定の取消しについて

新居浜市公の施設に係る指定管理者の指定の手續等に関する条例第10条第1項の規定に基づき、指定管理者の責めに帰すべき事由により当該指定管理者による管理を継続することが適当でないと認めるときは、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部若しくは一部の停止を命ずることができる。

*取消しの事由を基本協定等に規定（以下参考例）

- (1) 指定管理者が市の指示に従わない場合
- (2) 改善勧告を受けた場合において、改善を行う意思がないと認められる場合
- (3) 同一理由により、複数回の改善勧告が出された場合
- (4) 法令等に違反し、指定管理者としてふさわしくないと認められる場合
- (5) 公の施設の適正な管理に重大な支障が生じる又は生じるおそれがある場合

5 指定取消し等の手續

指定取消し等の実施に当たっては、取消し等に至った原因、市民・利用者への影響、処分実施後の当該施設の管理運営方法を考慮した上で、処分の内容・実施時期等を決定する。

処分の実施に当たっては、本市の行政手續条例に基づき、理由の提示や聴聞等の手續が必要である。

6 指定管理者の事業放棄、撤退、倒産等への対応

所管課は、指定管理者の事業放棄、撤退、倒産等により、指定管理業務を行わせることが不可能な状況となった場合、直ちに新たな指定管理予定者の選定作業に着手するものとする。

この場合、当該施設の供用休止も想定されるものの、継続的なサービスの提供に最大限留意し、一時的な直営による業務委託又は非公募による業者選定を行えるように条例改正を検討する等、できる限り供給休止の回避に努めるものとする。