

伊豆の国市指定管理者制度基本指針

平成 19 年 6 月

伊 豆 の 国 市

目 次

1 . 本指針の位置付け	1
2 . 指定管理者制度導入に関する基本的な考え方	1
3 . 制度導入の検討	2
(1) 制度導入可能性の検討における判断基準	2
指定管理者制度を導入することが望ましい公の施設	2
市が直営で管理運営を行うことが望ましい公の施設	2
(2) 制度導入可能性の検討	2
(3) 制度導入までの流れ	3
4 . 制度導入の手順	4
(1) 公の施設の設置及び管理条例の改正	4
(2) 指定管理者の募集	4
公募による選定	4
公募によらない選定	4
募集要項について	5
指定の期間	5
利用料金制度	5
(3) 指定管理者の選定	5
指定管理者選定等委員会の設置	5
選定方法	6
選定結果の通知と公表	6
(4) 債務負担行為の議決及び指定管理者の指定の議決	6
(5) 協定の締結	7
(6) 指定管理者による管理運営	7
5 . 制度導入後の対応	7
(1) 指定管理者による適切な管理運営	7
不当な利用拒否・差別的取扱いの禁止	7
第三者への委託	7
個人情報 of 適切な取扱い	7
施設内で事故等があった場合の賠償責任	8
審査請求	8
(2) 指定管理者に対する監督	8
定期モニタリングの実施	9
随時モニタリングの実施	10
(3) 指定管理者に対する業務改善指示等	10

1．本指針の位置付け

平成 15 年 9 月に施行された「地方自治法の一部を改正する法律」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。

公の施設は、地方自治法において「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、本市においても、教育・文化施設やスポーツ施設、公園、市営住宅等、様々な分野で市民の生活に欠かせない公共サービスを提供している。

指定管理者制度においては、従前は公共的団体等に限られていた公の施設の管理を、民間事業者や NPO 等の法人その他の団体も行うことができることとなり、民間のノウハウ活用による住民サービスの向上や、施設の管理運営経費等の節減が期待される場所である。

本市においても、従前の管理委託制度により管理運営を行っていた公の施設については、平成 18 年 8 月までに全て指定管理者制度に移行している状況にある。

この指針は、市が直営で管理運営を行っている公の施設及び新規の公の施設における指定管理者制度導入についての考え方や手順のほか、制度導入後の対応も含め、制度活用に対する市の統一的な考え方を定めるものである。

2．指定管理者制度導入に関する基本的な考え方

指定管理者制度は、地域経済の活性化や地域の雇用創出、民間部門での新たな経済活動の創造が求められている状況を踏まえ創設されたものであり、伊豆の国市行財政改革大綱においても、「経費の節減やサービスの向上が見込まれる公の施設については、積極的に導入を進めるものとする」と位置づけられているところである。

したがって、すべての公の施設について、指定管理者制度導入についての可能性を検討することとし、導入の効果が認められるものについては積極的に推進していくこととする。

また、公の施設の管理を指定管理者に行わせるためには、条例によることとされている。条例の規定方式は、条例で規定すべき事項すべてを公の施設個々の条例に規定する方式と指定の手續といった通則的な規定について別途条例化する通則条例方式の 2 つの方法がある。本市においては、通則条例として「伊豆の国市公の施設に係る指定管理者の指定手續等に関する条例(平成 17 年伊豆の国市条例第 141 号。以下「通則条例」という。)を制定し、個々の公の施設の設置及び管理条例に管理の基準及び業務の範囲等、個別事項等を規定する方式とする。

3. 制度導入の検討

(1) 制度導入可能性の検討における判断基準

指定管理者制度の導入可否を検討するに当たっての判断基準を以下に示す。

指定管理者制度を導入することが望ましい公の施設

- ア 民間事業者等のノウハウの活用により、利用者に対するサービスの向上が見込まれる公の施設
- イ 民間事業者等による管理運営により、コストの削減が見込まれる公の施設
- ウ 税負担ではなく使用料・利用料金により運営を行う収益的な公の施設

市が直営で管理運営を行うことが望ましい公の施設

- ア 民間事業者等に施設の管理運営を任せるよりも、直営で行う方が市民の理解を得られる公の施設
- イ 直営の方が明らかに経費が安価であり、かつ、施設の維持メンテナンス等の管理業務のみで、民間事業者等の有するノウハウ活用の余剰が少ない公の施設

(2) 制度導入可能性の検討

指定管理者制度の導入を検討するに当たっては、上記判断基準を踏まえ指定管理者制度の総括調整部局において作成した「公の施設における指定管理者制度導入可能性簡易評価」(平成19年5月作成)を参考にされたい。その上で、施設所管課において詳細な導入可能性の検討をする必要がある。その際には、民間事業者等の参入意向等についても検討することが望ましい。

なお、簡易評価の結果については、別に記す。

(3) 制度導入までの流れ

指定管理者制度導入の検討から指定管理者による管理運営までの流れは、基本的には以下のとおりである。(公募を想定したスケジュール)

■ 導入スケジュールを4月とした場合の標準スケジュール例

	時 期	内 容
導入前々年度	4～6月	・他自治体の類似施設における指定管理者導入状況調査
	7、8月	・指定管理者制度導入可能性の検討、判断
	9、10月	・公の施設設置管理条例の改正案の検討
	11月	・12月議会準備
	12月	<議会> 公の施設設置管理条例の改正
	1～3月	・募集要項、業務仕様書の検討、作成
導入前年度	4、5月	～ 公募期間 ～
	6、7月	～ 選定期間 ～
	8月	・指定管理候補者との調整 ・9月議会準備
	9月	<議会> 債務負担行為、指定管理者の指定の議決 ・指定管理者の指定 ・協定書の締結
	10～12月	・指定管理者との調整、協議
	1～3月	～ 指定管理者準備期間 ～
導入年度	4月1日	・指定管理者による管理運営開始
	随時	・モニタリングの実施

このように、指定管理者制度導入には、ある程度の期間を要するため、計画的に検討を進めなければならない。

なお、今後新たに設置する公の施設についても、以下の手順を参考に、供用開始日に合わせ調整することとする。

4. 制度導入の手順

(1) 公の施設の設置及び管理条例の改正

指定管理者制度を導入するためには、それぞれの公の施設の設置及び管理に関する条例の改正（新規の場合は制定）を行い、以下のアからエに掲げる事項を定めることが必要となる。（地方自治法第244条の2第3項及び第4項）

ア 指定管理者による管理

「指定管理者に当該公の施設の管理を行わせる」旨の規定を設ける。

イ 指定管理者が行う「管理の基準」

市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、使用制限の要件等）を定める。

ウ 指定管理者が行う「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。

エ その他必要な事項

公の施設の目的や態様等に応じ、その他必要な事項を定める。

(2) 指定管理者の募集

公募による選定

指定管理者の選定に当たっては、公募によることを原則とする。

公募によらない選定

市長は、公募において申請がなかったときや、審査の結果、指定管理者の候補者となるべき団体として適当なものがないとき、また、市長が特に必要があると認めるときは、公募によらず、指定管理者の候補者を選定することができる。

しかしこの場合には、施設の管理運営の専門性等について、競争環境の中での選定を実施しない合理的な理由を明らかにし、説明責任を十分に果たすことが求められる。

また、公募によらない場合にも、募集要項や業務仕様書を作成し提示した上で申請書類の提出を求め、内容を審査の上、指定管理者に対し利用者サービスの向上と経費の節減等について最大限の努力を求めるとする。

募集要項について

募集要項においては、それぞれの公の施設の管理運営方針や基準、業務の具体的範囲の他、選定のスケジュールや審査基準等を定める。

指定管理者の募集内容及び選定方法については募集要項をもって公表するため、その内容次第では、市の意図が申請希望者に十分伝わらず、優れた提案を得ることができないなど、制度活用に支障をきたす恐れがある。このため募集要項の作成に当たっては、本市の先行事例や他の自治体の類似施設の事例等の調査を行うなど、入念な検討が必要である。

なお、募集要項の公表にあつては、公告するとともに、ホームページ、広報、新聞等の媒体を活用していくものとする。

指定の期間

指定の期間について法令上特段の定めはないが、指定の期間が短すぎると民間事業者等の経営能力が十分に発揮されない懸念がある。一方、合理的な理由もなく長期にわたる指定を行うことは、指定管理者の管理に対する検証と競争環境の導入という観点から適当ではない。

指定の期間は、それぞれの公の施設の性格や実情に合わせて定めるところとするが、特段の事情がない限り、3年から5年とする。

利用料金制度

指定管理者制度においては、市が適当と認めるときは、当該公の施設の利用に係る料金を指定管理者の収入として収受させることができる「利用料金制度」を導入することができる。

この制度においては、指定管理者の経営努力によるサービスの向上や利用者数の増加が期待できることから、原則として本制度を導入することとする。

(3) 指定管理者の選定

指定管理者選定等委員会の設置

公の施設の指定管理者の指定等に関しては、公平かつ適正な事務を行うため、「指定管理者選定等委員会規程」に基づき、指定管理を行わせようとし、又は行わせている公の施設ごとに選定等委員会を置くものとする。ただし、関連する2以上の指定管理を行わせようとし、又は行わせている公の施設を併せて一の選定等委員会を置くことができる。

委員の構成は、副市長を委員長とし、企画部長のほか関係部課長その

他市長が必要と認める者とするとともに、指定管理者の選定に関し専門的な事項を調査させるため、選定等委員会に、職員で構成する幹事会を置く。

また、委員会又は幹事会は、審議や調査のために必要があると認めるときは、オブザーバーという形で税理士や公認会計士といった学識経験者の出席を求め、専門的な意見若しくは説明を聴取し、資料の提供を求めることができる。

選定方法

選定等委員会において、通則条例に定めた選定基準のほか、それぞれの公の施設においてあらかじめ定めた審査手順に従い審査を行い、最も適切に当該公の施設の管理を行うことができると認められるものを指定管理者の候補者として選定する。

選定結果の通知と公表

選定等委員会での審査結果に基づき、市長が指定管理者の候補者を選定した際は、選定後速やかに申請者に通知するとともに、審査の経過及び結果について、市ホームページへの掲載等により公表する。

(4) 債務負担行為の議決及び指定管理者の指定の議決

議会における指定管理者の指定の議決には、予算の裏付けとして予算措置が必要となる。一般的に、指定管理期間は複数年を設定することになるため、指定の議決は翌年度以降にもかかることになる。したがって、指定の議決前に、債務負担行為の設定を上程し議決を得なければならない。債務負担行為の設定においては、指定の期間中に指定管理者に支払う指定管理委託料の提案額を上限額として設定するものとする。

なお、指定管理者の指定に当たって議決すべき事項は、次のとおりである。

- ・ 指定管理者に管理を行わせようとする公の施設の名称
- ・ 指定管理者となる団体の名称
- ・ 指定の期間 等

また、議会による指定管理者の指定の議決後に指定を行い、その旨を告示しなければならない。

(5) 協定の締結

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、指定管理者に支出する指定管理委託料の額及び支払い方法、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細目的事項については、市と指定管理者の間の協議により定めることとし、両者の間で協定を締結する。

協定書は契約書ではないが、市と指定管理者の権利義務関係を定める文書であり、公の施設の管理に関して問題が生じた場合に、その責任の所在等を判断する文書である。

協定の締結は、議会における指定管理者の指定の議決後、市と指定管理者での協議成立後に速やかに行う。

(6) 指定管理者による管理運営

定められた管理開始日から円滑に施設の管理運営が行えるよう、公の施設所管課は事前に指定管理者と入念な協議を行わなければならない。また、現在管理運営を行っている者との引継ぎを支援することも必要である。

5. 制度導入後の対応

(1) 指定管理者による適切な管理運営

不当な利用拒否・差別的取扱いの禁止

指定管理者は、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ず、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。

第三者への委託

指定管理者が、清掃、警備等といった個々の具体的業務を個々に第三者に委託することは差し支えないが、法律の規定に基づいて指定管理者を指定することとした制度の趣旨から、管理に関する業務を一括して更に第三者に委託することはできない。

個人情報の適切な取扱い

指定管理者が管理を通じて取得した個人情報については、その取扱いに十分留意する必要がある。

市では、平成 18 年 3 月に伊豆の国市個人情報保護条例を改正し、指定管理者は「個人情報の漏えい、滅失又はき損の防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。」ものとした。

したがって、それぞれの公の施設の設置及び管理に関する条例で規定する必要はないが、個人情報の保護に関し必要な措置を講じることができる法人その他の団体を慎重に選定するとともに、指定管理者と交わす協定に個人情報の適切な取扱いの遵守義務を明記し、十分な指導監督を行うことが必要である。

施設内で事故等があった場合の賠償責任

施設自体の瑕疵により損害が生じた場合は、国家賠償法第 2 条の規定により、施設設置者である市に損害賠償義務が生じる。

また、施設の管理に瑕疵があり損害が生じた場合は、民法第 709 条の規定により、指定管理者に損害賠償義務が生じるが、この場合にあっても、市は国家賠償法の規定により損害賠償義務が生じる。したがって損害を被った者は市、指定管理者のどちらを相手に損害賠償請求をすることも可能である。ただし、このことにより市が損害賠償しなくならなかった場合は、市は指定管理者に対し、適正な管理を行わなかったとして損害賠償請求することも可能である。

ゆえに、上記趣旨を指定管理者に周知したうえで、指定管理者の賠償能力を確保するために、適切な保険に加入することを義務づけることも必要である。

審査請求

指定管理者の行った公の施設を利用する権利に関する処分についての審査請求は、市長に対し行うこととなる。

(2) 指定管理者に対する監督

指定管理者制度においては、市が指定した指定管理者により公の施設の管理、運営が行われるが、当該施設の設置（サービスの提供）必要性を判断し、事業を実施しているのは市である。よって市は「モニタリング（指定管理者により提供される公共サービスの水準を監視、測定、評価する行為）」を実施することにより、指定管理者による公共サービスの提供が適切に行われているかを確認し、必要に応じて業務改善勧告等を行い、公の施設の設置者としての責任を果たさなければならない。したがって、モニ

タリングの実施方法等については、以下のとおりとする。

なお、運用に当たっては、対象となる公の施設の設置目的や概要に応じた、実施事項の追加等それぞれ対応するものとする。

定期モニタリングの実施

コスト節減の効果は定量的に把握できるが、指定管理者の施設の管理運営による市民に対するサービスについては、客観的に評価する方法が必要である。

ア 年度報告書

通則条例第 8 条において指定管理者に対し提出を義務付けている報告書であり、提出期限及び記載事項についても同条のとおりである。別途報告様式第 2 号を参考とし、各々の公の施設の特性に応じ、別途追加等を行うものとする。

年度報告書は、単に年間を通じた利用状況や事業収支等の報告だけでなく、併せて結果に対する総括や自己評価を指定管理者自らが行うものである。

イ 日報

記載事項は報告様式第 3 号を参考とし、各々の公の施設の特性に応じ別途追加等を行うものとする。

日報は、基本的に指定管理者の内部保管資料であるが、必要に応じ市が確認する業務報告である。

ウ 月次報告書

記載事項は報告様式第 4 号を参考とし、各々の公の施設の特性に応じ別途追加等を行うものとする。

月次報告書は、年度途中における指定管理委託料の支払い時に業務実施状況を確認するための資料となる。したがって、指定管理委託料の支払いがある場合は、原則月次報告書の作成及び提出を求めることとする。

なお、報告様式第 2 号から第 4 号までの記載項目は関連しており、日報の集計により月次報告書を整理することが可能であり、月次報告書の集計により年度報告書を整理することが可能な様式としている。

随時モニタリングの実施

指定管理者から提出される事業報告書による業務実施確認のみでは、現場の変化や問題を十分把握することは難しい。そのため、市担当者はできる限り当該施設を訪れ、現場の状況を確認し、また、指定管理者と密にコミュニケーションを図るなどして、現場感覚を高めることが重要である。

また、利用者の意見や要望を把握するために利用者アンケートなどを指定管理者に行わせることも、サービス水準の向上を図るうえで有効な手段であると考えられる。

(3) 指定管理者に対する業務改善指示等

市は上記の手法による確認の結果、指定管理者による業務が適正に実施されていない、又は、提供される公共サービスが要求する水準を満たしていないと認められる場合には、指定管理者に対し、業務改善勧告等必要な措置を講じ、業務の適正化及びサービス水準の改善を図らなければならない。

なお、市が指示する業務改善勧告等に指定管理者が従わないとき、その他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、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じるなど、必要な措置を講じるものとする。

1 制度創設の背景と目的

「指定管理者制度」は、平成15年9月に「地方自治法の一部を改正する法律」が施行され、公の施設の管理に関するこれまでの「管理委託制度」が改正されたことによって、新たに創設された制度である。

公の施設は、公共の利益のために多数の市民に対して均等にサービスを提供することを目的として設置される施設であるため、その適正な管理を確保することが必要となる。

これまでの制度は、公の施設の管理受託者について、その受託主体の公共性に着目し、公共団体、公共的団体、地方公共団体の出資法人で政令で定めるものに限定していた。しかし近年では、公的主体が住民に提供するサービスとほぼ同質、同内容のサービスの提供が民間主体によってなされ、十分なサービス提供能力が認められる民間主体が増加している。また、多様化する住民ニーズに対してより効率的に対応するためには、民間事業者の有するノウハウを広く活用することが有効であるという考え方に基づいて、指定管理者制度が導入された。

2 公の施設とは

「公の施設」とは、「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普通地方公共団体が設ける施設」をいう（地方自治法第244条第1項）。具体的には、公園、運動場、道路、学校、図書館、公民館、公営住宅、保育所などの施設が該当する。

一方、公の目的のために設置された施設であっても、庁舎や研究所等、住民の利用に供することを目的としていない施設や、財政上の必要のために設置する競輪場、社会公共の秩序維持のために設けられる留置場等は、公の施設に該当しない。

なお、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、法律又はこれに基づく特別の定めがあるものを除き、普通地方公共団体が条例で定めなければならない。

3 指定管理者制度とは

指定管理者制度のもとでは、指定管理者の範囲については法律上特段の制約がないことから、民間事業者やNPO等を含む法人その他の団体であれば、議会の議決を経て指定管理者として公の施設の管理を行うことができる。

また、指定管理者制度は、公の施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して代行させるものであり、指定管理者は、利用料金制度のほか行政処分に該当する使用許可も行うことができる。

この場合、地方公共団体は管理権限の行使自体は行わず、指定管理者の管理権限の行使について、設置者としての責任を果たす立場から必要に応じて指示等を行い、指示に従わない場合には指定の取消等を行うことができる。

なお、前述のとおり、地方公共団体の長は条例で定めるところにより、行政処分に該当する使用許可についても管理権限の一環として指定管理者に行わせることができるが、使用料の強制徴収、不服申立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可等、法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、指定管理者に行わせることはできない。

1 管理委託制度からの移行状況

従前の管理委託制度により管理運営を委託していた公の施設については、地方自治法の経過措置期間内である平成 18 年 8 月までに、指定管理者制度への移行が完了している。

■ 管理委託制度から現在、指定管理者制度に移行している公の施設

公の施設の名称	指定管理者	募集方法	指定期間
伊豆の国市江間防災センター	江間地区区長会	単独	平成18年4月1日から 平成21年3月31日まで
伊豆の国市御門防災センター	御門区	単独	平成18年4月1日から 平成21年3月31日まで
伊豆の国市中島防災センター	中島区	単独	平成18年4月1日から 平成21年3月31日まで
伊豆の国市長岡シニアプラザ	社会福祉法人 伊豆の国市社会福祉協議会	単独	平成19年4月1日から 平成21年3月31日まで
伊豆の国市 大仁いきいきシニアセンター	社会福祉法人 伊豆の国市社会福祉協議会	単独	平成19年4月1日から 平成21年3月31日まで
伊豆の国市小規模授産所 もくせい苑	社会福祉法人春風会	単独	平成18年4月1日から 平成21年3月31日まで
田方精神障害者授産所 及び田方精神障害者地域生活 支援センター	財団法人復康会	単独	平成18年4月1日から 平成21年3月31日まで
伊豆の国市まごころ市場	株式会社 大仁まごころ市場	単独	平成18年4月1日から 平成21年3月31日まで
伊豆の国市 葦山生涯学習センター	奈古谷区	単独	平成18年4月1日から 平成21年3月31日まで
伊豆の国市葦山福祉センター	社会福祉法人 伊豆の国市社会福祉協議会	単独	平成18年8月1日から 平成21年3月31日まで

なお、平成 18 年 4 月 1 日から指定管理者制度を導入した葦山交流センターについては、平成 19 年 4 月から直営方式に変更した。

2 直営管理から指定管理者制度に移行している公の施設

平成 19 年 4 月 1 日現在、直接管理から指定管理者制度に移行した公の施設は、以下のとおりである。

■ 直営管理から指定管理者制度に移行した公の施設

公の施設の名称	指定管理者	募集方法	指定期間
伊豆の国市長岡温水プール	有限会社 伊豆スイムサポート	公募	平成19年4月1日から 平成22年3月31日まで

3 今後の導入予定

伊豆の国市行財政改革大綱行動計画（集中改革プラン）では、「すべての公の施設について、指定管理者制度の導入の可能性を検討する」としている。

以下には、同行動計画において具体的に記載されている公の施設の検討スケジュールを示す。

■ 平成 19 年度中までに制度導入可能性を検討する公の施設

めおと湯の館、葦山温泉館、長岡北浴場

■ 平成 20 年度までに制度導入可能性を検討する公の施設

上記以外のすべての公の施設

<レクリエーション・スポーツ施設> 長岡体育館、葦山体育館、大仁体育館、大仁武道館、江間グラウンド
<基盤施設> 狩野川リバーサイドパーク、広瀬公園、葦山運動公園、さつきヶ丘公園、その他都市公園
<文教施設> 葦山郷土史料館、長岡総合会館、葦山文化センター、中央図書館、葦山図書館、長岡図書館
<医療・社会福祉施設> 長岡保健センター、葦山保健センター、大仁保健センター、高齢者芸能会館、老人憩いの家水晶苑