

第3部 総論

(指定管理者制度の運用全般に関する報告)

第1章 監査の視点

第1 監査対象施設及び監査対象部局

監査対象とした公の施設は、令和2年4月1日時点で指定管理者による管理が導入されていた全ての施設であり、各施設の所管課に対する監査を実施した。

第2 基本的視点と監査ポイント

1 制度の趣旨・目的

指定管理者制度が導入された立法趣旨は、「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、経費の節減等を図ること」にある⁵。

そして、かかる制度目的が効果的かつ効率的に達成され得る状況となっているか判断するに当たっては、「公共性の確保」及び「効果的な民間活力の活用」という視点が重要であり、また、いずれの視点とも関連して、「情報公開」という視点が重要であると考えられる。

2 公共性の確保という視点

(1) 公共サービスの水準確保

公の施設は、言うまでもなく多数の住民に対して公正かつ平等に公共サービスを提供することが求められ、前述のとおり、法第244条第2項及び第3項においても、住民の平等利用の確保や差別的取扱いの禁止が規定されているところである。

また、法は、公共性確保のための最低限の規制を設けているほか、前述のとおり、条例において規定しなければならないことが法によって規定されている（法第244条の2）。

法の規定を受け、国は、前述のとおり、指定管理者制度導入のために「条例で規定すべき事項」や「適正な管理の確保等に関する事項」（前掲平成15年7月17日総行行第87号総務省自治行政局長通知）を始め、指定管理者の選定や指定管理者の評価、指定管理者との協定に関し、最低限実施することが望まれる施策について様々な指針を打ち出しており（詳細については後述する。）、自治体がこれに則った施策により公共サービスの水準を確保することを期待しているといえる。

岡山市においても多数の施設において民間団体を含む指定管理者が使用許可を含む包括的な施設の管理・運営を行っており、指定管理者に民間団体が指定されている場合であっても、施設の公共性が失われることがあってはならない。

公の施設における公共サービスの水準が確保されているかどうかは、指定管理者制度導入の大前提であり、この点を無視して経済性、効率性を追求することは許されない。

公共サービスの水準が確保されないのであれば、制度運用に対する市民の信頼を得ることはできず、ひいては制度の安定的・持続的運用そのものが困難となりかねず、上記の制度目的を達成することは不可能となる。

そこで、まずは、指定管理者制度の運用に際し、公の施設の公共性を確保するための方策が適切にとられているかを監査する必要がある。

⁵ 「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成15年7月17日総行行第87号総務省自治行政局長通知）

(2) 民主的コントロール

指定管理者制度の特色の一つは、制度の設計及び運用に関する自治体の自由裁量が非常に広範であるという点にある。もっとも、法による一律の規制ではなく、自治体内の民主的コントロールにより自治体の実情に応じた適正な運用を確保しようとしたものであって、法による規制がないからといって野放図な制度設計や運用が許されているのではなく、適正な条例の制定その他の方策により適切に民主的コントロールが行われていることが必要である。

前述のとおり、法第244条の2第4項は、指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項は条例で定めることとしており、これを受けて国は「条例で規定すべき事項」につき指針を打ち出している（前掲平成15年7月17日総行第87号総務省自治行政局長通知）。

岡山市においては、現在、指定管理者の指定の手続等に関する通則的な条例は定められておらず、公の施設に係る個別の施設設置条例においてこれらが規定されることとなっており、当該施設設置条例の内容が法の要求を充たすものかどうかは、重要な監査のポイントである。

(3) モニタリング体制

指定管理者による施設の管理・運営が公共サービスの水準を確保するものであることを保証するためには、いわば管理業務の履行確認の観点から、指定管理者による施設の管理・運営を適切にモニタリングし、また、評価することが必要である。

この点につき、前述のとおり、法第244条の2第7項は、指定管理者に対して、毎年度終了後、管理業務に関する事業報告書の作成及び提出を義務付け、さらに、同条第10項は、自治体が指定管理者に対して管理業務や経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる」と規定している。

これを受けて、国は、事業報告書の記載事項に関し、「管理業務の実施状況や利用状況、料金収入の実績や管理経費等の収支状況等、指定管理者による管理の実態を把握するために必要な事項が記載されるものであること」を求めている⁶。

また、国は、「指定管理者の適切な評価を行うに当たっては、当該施設の態様に応じ、公共サービスについて専門的知見を有する外部有識者等の視点を導入することが重要である」⁷とし、指定管理者に対する評価に関する各種の留意事項についても公表している⁸。

指定管理者から提出される事業報告書が法の求めに則った必要十分な内容を備えているか、指定管理者に対するモニタリング体制、評価体制が適切に整備されているかは、監査において重要なポイントとなる。

3 効果的な民間活力の活用という視点

(1) 公募原則と公正なマーケットメカニズムの確保

ア 指定管理者制度において重要な要素の一つは、民間事業者の有するノウハウの活用によって多様化する住民ニーズに対して効果的・効率的に対応し、サービスの向上を図るというものである。コストの削減もマーケットメカニズムによって期待されている効果の一つではあるが、あくまでも提供されるサービス内容を勘案した上での相対的な指標に過ぎない。

国も「指定管理者制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサー

⁶ 前掲平成15年7月17日総行第87号総務省自治行政局長通知

⁷ 「平成20年度地方財政の運営について」平成20年6月6日総財第33号総務事務次官通知

⁸ 「指定管理者制度の運用上の留意事項」（平成20年6月6日総務省自治行政局長行政課）

ビスの提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なる」としている⁹。

イ そして、民間事業者の有するノウハウを最大限活用し、「公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者」に公の施設の管理・運営を委託するという指定管理者制度の目的を効果的に達成するには、民間事業者の積極的な参入を促すことが絶対的に必要であり、そのためには公正なマーケットメカニズムの確保が重要である。

また、情報公開が不十分であったり、手続の透明性が低かったり、市と既存事業者との暗黙の了解に依存した制度の運用は、結果として既存事業者を有利に取り扱うことにもつながり、マーケットメカニズムの働きを阻害することになる。

これらの点につき、国は、「指定管理者の選定手続については、透明性の高い手続が求められることから、指定管理者の指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画を提出させることとし、選定する際の基準、手続等について適時に必要な情報開示を行うこと等に努めること」¹⁰、「指定管理者の指定の申請にあたっては、住民サービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義があり、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましい。」¹¹との指針を打ち出している。

ウ したがって、指定管理候補者の選定に関する国の方針は、複数の申請者に事業計画書を提出させることで、申請者間の競争原理を働かせるというものであり、指定管理候補者の選定に際して複数の申請者に事業計画書を提出させることは、指定管理者制度の運用において制度の根幹を成すものと理解できる。

そして、「複数の申請者に事業計画を提出させる」ことの趣旨は、「サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めること」にあるから、明記はされていないものの、公募を原則とする趣旨であることは明らかである。

もちろん公募原則は絶対のものではないが、仮に特別の事情に基づいて非公募方式により指定管理候補者を選定する場合においても、その理由が適正なものであることを確認する体制の整備、また、手続の透明性を確保し、かつ、住民に対して非公募とすべき理由についての説明責任を果たすことが重要である。

エ 以上の観点より、指定管理候補者の選定手続が公募原則に則って適正に行われているか、募集手続が民間事業者の参入しやすいよう配慮されているか、非公募の理由は適正か、非公募とすべき理由についての確認が十分なされているか、公募・非公募を問わず指定管理候補者の選定手続の透明性は確保されているか、指定管理候補者の選定につき住民に対する説明責任は果たされているかといった点は重要な監査ポイントである。

(2) リスクの明確化

民間事業者は、指定管理者として新規参入した場合のメリット・デメリットを総合的に検討して、経営判断をするのであるから、指定管理者となった場合にどのようなリスクを負担することになるのかを市が積極的に示し、民間事業者がリスクマネジメントあるいはコスト判断をなし得る程度まで想定リスクが明確化された状況を作ることは、民間事業者の参入を促す上で極めて重要である。

⁹ 「指定管理者制度の運用について」平成22年12月28日総行経第38号総務省自治行政局長通知

¹⁰ 「指定管理者制度の運用について」平成19年1月31日総行行第15号総務省自治行政局長通知

¹¹ 前掲平成22年12月28日総行経第38号総務省自治行政局長通知

したがって、募集手続や協定において指定管理者が負うべきリスクが明確になっているかは重要な監査ポイントである。

(3) 民間ノウハウの活用

指定管理者制度の導入、指定管理候補者の募集・選定、施設の管理・運営、評価の各過程において、民間事業者が持っているノウハウを十分に活用できるような体制となっていることが必要である。すなわち、市が民間事業者からの提案を積極的に受け付け、施設の設置目的の範囲で柔軟な運営に向けて協働することが肝要であり、そのような体制がとられているかどうかは監査のポイントとなる。

4 情報公開という視点

指定管理者制度の運用については、指定管理候補者の選定から評価に至るまで、制度運用のあらゆる点について可能な限り市民に対する情報公開に努めることで手続の透明性を高め、また、市民に対する説明責任を果たす必要があり、それによって公共性が担保されることになる。

また、指定管理者の選定や評価の過程が不透明である場合、公正な制度運用を疑わせることになり、新規参入を検討している民間事業者にとっては、参入を思いとどまらせるリスクともなるから、「効果的な民間活力の活用」の観点からも情報公開は重要である。

以上のとおり、公共性の確保、効果的な民間活力の導入のいずれの局面においても、指定管理候補者の選定、施設の管理・運営、指定管理者に対する評価等、制度の運用状況についての情報公開が必要不可欠であり、岡山市が指定管理者制度についてどの程度の情報公開を行っており、市民に対する説明責任を果たしているかは、制度全般の根幹に関わる極めて重要な監査ポイントと考える。

本監査においては、岡山市の指定管理者制度に関する情報公開の体制について、他の政令市との比較なども踏まえて、十分に論じることとした。

5 国により示された各種指針

以上のとおり、指定管理者制度の運用においては、公共性の確保、効果的な民間活力の活用及び情報公開が重要であり、そのために自治体を実施すべき施策については、すでに言及した点も含め、国によって示された以下の指針によっても度々触れられており、監査項目の抽出・設定に当たって参考にした。

- ・「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（平成15年7月17日総行行第87号総務省自治行政局長通知）
- ・「指定管理者制度の運用について」（平成19年1月31日総行行第15号総務省自治行政局長通知）
- ・「平成20年度地方財政の運営について」（平成20年6月6日総財財第33号総務事務次官通知）
- ・「指定管理者制度の運用上の留意事項」（平成20年6月6日総務省自治行政局行政課）
- ・「平成21年度地方財政の運営について」（平成21年4月24日総財財第39号総務事務次官通知）

第3 監査項目の抽出・設定

以上の基本的視点に則り、指定管理者制度の導入、指定管理候補者の選定、指定管理者との協定、施設の管理・運営、モニタリング等、指定管理者制度運用のフローに沿って具体的な監査項目を抽出・設定した。

第2章 指定管理者制度の導入に関する状況

第1 施設の必要性に関する判断

本監査の対象は、指定管理者制度に関する事務の執行及び対象施設の管理運営であるため、公の施設の必要性については直接の監査対象ではない。

しかしながら、指定管理者制度導入の前提には、当然ながら施設の必要性に関する判断（施設が必要である旨の判断）が先行していることになる。すなわち、後述のとおり、公の施設の点検においては、施設の必要性が検討された上で必要性ありと判断された施設について管理運営方針（直営または指定管理）が検討されることになっている。

したがって、指定管理者制度導入施設に関する監査を行うにあたっては、当該施設の「公の施設」としての必要性の問題も密接不可分であり、当該施設を「公の施設として」管理運営することについて合規性または経済性・効率性・有効性の観点から見て適切性を欠くと思われるケースについては、各論において言及することとした。

また、公の施設の点検は、指定管理者制度の導入如何や公募・非公募の判断など、岡山市の指定管理者制度において非常に重要な役割を持っていることからしても、公の施設の点検それ自体に関する問題点については、当然に本監査の対象とする必要があるが、その際、施設の必要性に関する事項についても触れることとなる。

以下、指定管理者制度の導入に関する状況として、公の施設の点検について述べ、続いて直営・指定管理の判断について述べる。

第2 公の施設の点検

1 「公の施設の点検」の概要

岡山市の公の施設については、原則として5年ごとに（施設又はその管理等に変更があったときはその都度、指定管理者の指定期間中であるときはその最終年度までに）、「公の施設の点検」として、市民ニーズ等について点検を行うこととされている（岡山市管理規則第3条）。

岡山市マニュアル・19頁によれば、公の施設の点検においては、市民ニーズ等を含めた施設の必要性が検討された上で、必要性が認められる施設について管理運営方針（直営又は指定管理）が検討される。

ここで、指定管理の方法を選択した場合、①公募・非公募の別（非公募の場合は指定管理候補予定者）、②利用料金制度導入の可否、③指定期間、④指定管理者導入施設の組合せについても検討し、「公の施設の点検票」が作成される。

施設所管課において実施された公の施設の点検については、結果が各局室に設置された公共施設等マネジメント推進委員会に報告され、承認を受けたうえで、市議会（常任委員会）に報告される。

2 問題点

(1) 公の施設の点検が長期間行われていない施設があること

前述のとおり、岡山市管理規則第3条により、公の施設の点検は、原則5年ごと、ただし指定管理者導入施設は指定管理の最終年度までに行われることになっている。その結果、指定期間が5年超の施設においては、公の施設の点検の間隔も空くことになる。

制度所管課によれば、このような規定になっている趣旨は、指定管理者及び指定期間につき

議会の議決を経ていること、指定管理者の法的安定性への配慮が必要であること、とのことであり、全く不合理というものではない。

しかし、公の施設の点検では、管理手法（指定管理の導入の是非）だけではなく、市民ニーズの達成状況、収支状況（当該施設に要する経費）等も踏まえた施設の必要性も点検すべきであって、指定期間が5年を超えているからといって、施設の必要性に関する点検の必要性が失われることはないのであるから、指定期間と点検期間を単純に一致させることについて直ちに合理性が認められるものではないと考える。指定期間が標準の5年より短い場合、点検の期間も短縮するというのは合理的であるが、指定期間が標準より長い場合に、その間は点検不要とする上記規定は改めるべきと考える。

指定期間が5年を超える施設においても、5年に一度は公の施設の点検を実施すべきである。

★★意見3

岡山市管理規則第3条を改正し、指定管理期間が5年を超える施設においても、原則5年ごとには公の施設の点検を実施すべきである。

(2) 実質的な点検の必要性

公の施設の点検の目的は、点検結果をより良い施設管理・運営に生かすことであり、当然であるが、公の施設の点検を行うこと自体、あるいは点検票を作成すること自体が目的となつてはならない。

しかし、施設の設置目的の達成状況、施設必要性の有無及びその理由、必要性ありの施設の管理運営方法及びその理由、などの項目において、具体性の乏しい記載や客観性に欠ける記載が散見され、結果として十分な理由付けの記載が出来ていない点検票が多く見られる（例えば、施設の必要性について、条例上の設置目的をそのまま記載し「(条例上の設置目的)を達成するために必要である」というような記載や、市が拠点施設と位置付けているため必要、との記載がされている。）。また、単純な誤記と思われるが一見して明らかな数字の誤りがあるにもかかわらず見過ごされており、作成後の検討が行われていないのではないかと疑念を持たざるを得ない点検票もあった（具体的には各論で指摘する）。

また、所管課が作成した公の施設の点検票につき、上記の各点検項目に関する施設所管課の提案を推進委員会が承認するに当たって実質的な検討が行われていることは、少なくとも所管課より提出された会議録を見る限りはほとんどどうかうことができない（実際には実質的な検討が行われているにもかかわらず、会議録に記載されていないに過ぎない場合があり得ることを完全に否定する趣旨ではないが、少なくとも事後的な検証はできない状態になっている）。公の施設の点検結果は、指定管理者制度の導入及び運用の骨格（非公募施設においては指定管理者も）を事実上決することとなる非常に重要なものであって、形式を整えるだけでなく、十二分に実質的な検討、審議が行われなければならないし、そのことが事後的にも検証可能であるように記録化される必要がある。

★★意見4

公の施設の点検にあたっては、正確な事実に基づいた実質的な検討及び検討過程の記録化に努められたい。

(3) 推進委員会での利害相反

上記のとおり、公の施設の点検内容には、公募・非公募の別（非公募の場合は指定管理候補予定者）が含まれており、これも推進委員会に報告され承認を受けることになる（岡山市管理規則第4条第1号）。

また、非公募での指定管理者の選定についても、推進委員会の審議事項になっている（同条第2号）。

ところで、推進委員会の委員長は、局室区の長をもって充てるとされている（岡山市推進委員会設置規程第8条第2項）が、局室区の長が外郭団体の理事等の役員を務めている場合があり、推進委員会における公の施設の点検の承認（当該外郭団体を指定管理候補予定者として非公募による選定を行うことを内容に含む）や非公募での指定管理者の選定（当該外郭団体を指定管理者に選定するもの）に関与している例が散見される。

いずれも、同一人が選ぶ側と選ばれる側の地位を兼ねているものであり、利害相反というべきであるから、不適切である。中には指定管理者選定の推進委員会において、委員長が自ら兼職の事実を告知した上で質疑応答及び採点には加わらないとして議事進行のみ行った例もあったが、議事進行に関与することも、委員による議論に影響を与えないとはいえず、利害相反回避のための措置として十分とはいえない。

この点について、各局室マネジメント推進委員会運営要領には、通常、「委員長及び委員は、推進委員会等設置規程第7条第1項に規定する所掌事務のうち、岡山市管理規則第4条第2号、第3号及び第5条第1項各号の該当の適否に関すること並びに規則第9条第2項に規定する事項の適否に関することに関して、自己と利害関係にあるときは、これを協議・検討する会議に参加することができない。」との規定が置かれており、指定管理者の公募・非公募を決定し、（非公募の場合における）指定管理候補者の選定を行う推進委員会に、候補者である外郭団体の役員を兼任する職員が出席することは、上記規定に違反する。

形式的な充て職であっても、外部から見れば公正さを疑われることになりうるものであり、このような利害相反が生じる場合には議事に加わらないよう徹底されたい（具体的な事例については各論において指摘する）。

また、問題の性質上、委員長（委員）の除斥に関する定め（委員が審査対象となる法人の役員を務めている場合には議事に加わらないこと等を内容とするもの）については、各局室マネジメント推進委員会運営要領で定めるのではなく、その上位規程である推進委員会設置規程または運営に関する別途の規程において定めを設けるべきである。

★★★指摘1

公の施設の管理運営に関し、推進委員会において指定管理者の公募・非公募を決定し、（非公募の場合における）指定管理候補者の選定を行うに当たり、候補者である外郭団体の役員を兼任する職員が推進委員会における当該議事に加わることは、各局室マネジメント推進委員会運営要領に違反するので、議事に加わることがないよう徹底されたい。

★★意見5

岡山市推進委員会設置規程その他の規程に、委員の除斥事由を定める規定を設けるべきである。

(4) 公の施設の点検票の公開

ア 施設に対する市民ニーズは一般的に多種多様であり、施設所管課が市民ニーズやその達成状況を正確に把握することは必ずしも容易ではない。施設の利用状況や収支状況等、客観的なデータについては別として、具体的な市民ニーズやその達成状況、公の施設としての必要性等、何らかの評価を含む部分については、広く公表することで可能な限り透明性、客観性を担保することが必要である。

現状において、公の施設の点検票は、議会常任委員会で報告されることになっているが、それにとどまらず、岡山市のウェブサイトに掲載する等の方法により一般市民に公開し、市民からの意見を広く受け付ける、あるいは、外部の有識者等を交えた審議会において議論するということが検討すべきである。公の施設の利用状況、それに要するコスト、岡山市が考える市民ニーズ、その達成状況、施設の必要性、管理手法とそれを採用した理由等は、いずれも公開に支障がある情報ではなく、逆に広く公開した上で、公の施設の在り方を「市民みんなで作る」という姿勢が望ましいと思われる。

イ また、第3部（総論）第12章で述べるとおり、非公募で指定管理候補者を選定する場合には、多くの政令市においてその理由が公開されており、指定管理者制度の透明性確保に資するものであるから、岡山市においても公開すべきであると考え、岡山市においては既に有用な資料として公の施設の点検票が作成されているのであるから、それを公開することが最も簡便である。

ウ さらに、また公の施設の点検票の公開により、非公募理由に止まらず施設に関するデータや市民ニーズや施設の必要性に関する市としての認識も公開することができ、公の施設に関する市民的な議論の材料を提供することができる。ぜひ前向きに検討していただきたい。

なお、一部の施設については「施設カルテ」が公表されているが¹²、平成29年の公表以降更新されておらず、また内容も施設概要、利用状況、収支状況等のデータが主であり、それに対する評価については含まれておらず、十分とはいえない。

★★意見6

公の施設としての必要性について市民目線で公正な検討を行うため、公の施設の点検票をインターネットに公開し、広く市民の意見を受け付けたり、外部の有識者等を交えた審議会において定期的に議論したりすることを検討されたい。

第3 指定管理者制度の条例上の定め

1 地方自治法の定め

法第244条の2第3項により、指定管理者に公の施設の管理を行わせるためには、条例の定めが必要である。したがって、地方自治体において指定管理者制度を導入する場合には、一般的には、施設の設置条例に指定管理者に管理を行わせることができる旨の定めを設けることとなる。

また、同条第4項は、「前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。」としている。上記の各事項に関して条例で定めるべき具体的内容については、法令において明文で定められたものはないが、前述のと

¹² <https://www.city.okayama.jp/shisei/0000002711.html>

おり、前掲平成15年7月17日総務省自治行政局長通知において基本的な考え方が示されている。

2 岡山市における条例の定め

公の施設につき指定管理者による管理運営が導入される場合、当該施設の設置条例において、指定管理者に管理を行わせることができる旨の定めが置かれることとなる。法が求める指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項についても、岡山市においてはすべて当該施設の設置条例で定められている。

この点については、指定管理者の要件（欠格事由）、指定の手續、個人情報の取扱い、事業報告書の提出等、指定管理者制度を導入している施設に共通する事項については、通則的な条例に定めるという方法もある。

岡山市の施設の設置条例の定める指定管理者に関する内容については、改正を検討すべきと考えられる点があり（具体的には後述する）、上記のような施設を問わず共通する事項については、通則的な条例に定めるという方法が望ましい。それにより、全庁的に制度運用の統一性が確保できるし、公正性、透明性をより高め、指定管理者制度全体への信頼性向上にもつながると思われる。他の政令市において採用されている事例もある¹³ことから、岡山市においても、他自治体の例も参考にしながら、通則的な条例の制定を検討されるべきである。

第4 指定管理者制度導入（直営・指定管理）に関する判断

1 岡山市における現状

(1) 公の施設の点検における検討

前述のとおり、指定管理者制度を導入するか否かについては、第一次的には公の施設の点検において検討が行われる。

公の施設の点検に関する問題点等については前述第2で述べた。

(2) 岡山市マニュアルにおける記載

岡山市マニュアルには、指定管理者制度を導入するか否かに関し、

- ① 公の施設の管理運営方針の検討にあたっては、最小の経費で最大の効果を念頭に、どの管理形態が、より効果的かつ効率的に施設の設置目的を達成できるかを主眼に検討を進めていく必要があること
- ② したがって、必ずしも指定管理者制度を導入することが最終目的ではないことと述べられた上で、現段階で岡山市による直営とする施設（岡山市における管理権限を留保する必要性が高い施設、又は指定管理者制度を導入する必然性の低い施設）として、次のようなものが想定されるとして例示的に列挙されている。

- 個別法の規定により、指定管理者制度の適用が認められない施設
- 岡山市の施策を展開するために、政策的に直営を維持する必要があると認められる施設
- 利用の平等性、公平性など、行政でなければ確保できないような高度な公的責任（個人情報保護、利害調整、権利保護等）が必要な施設
- 指定管理者として適切な民間事業者等が存在しないことが明らかな業務の特殊・専門性を必要とする施設
- 民間ノウハウ等を活用してもサービス向上や管理運営の費用対効果・効率性の向上が期待できない施設

¹³ 例えば、浜松市指定管理者による公の施設の管理に関する条例

設。(※民間事業者等への一部業務委託により、管理可能な施設を含む。)

- 大規模改修を実施中又は予定している施設
- 施設の廃止を含めたあり方を検討中の施設

2 指定管理者制度導入の是非

指定管理者制度の導入は、民間ノウハウ等の活用によりサービスの向上や費用の低減が図られる可能性があるという側面の一方で、不適切な事業者が指定管理者に選定された場合やモニタリングが適切に行われなかった場合には公共サービスの提供に大きな悪影響が出るおそれがあること、指定管理者の選定は市にとっても事業者にとってもそれなりに手続的負担が発生するといった問題がある。

また、指定管理候補者の選定については、一般競争入札を原則とする法第234条や各種の契約に関する規則の適用を受けないことから、特に非公募による選定では公正性、透明性が後退するおそれがあること、事業者間の競争が失われることで市にとっての経済的合理性が損なわれるおそれがあることなどのマイナス面があることも否定できない。したがって、これらのメリット・デメリットを慎重に検討した上で導入について判断することが必要である。

しかるに、特に現在指定管理者制度が導入されている施設について、指定管理者制度の導入・維持があたかも所与の前提となっており実質的な検討が不十分ではないかとの疑念を持たざるを得ないケースも見られた。

岡山市マニュアルに明記されているとおり、指定管理者制度の導入は最終目的ではなく、個々の施設ごとにより効果的かつ効率的に施設の設置目的を達成できるかという観点から実質的な検討が行われなければならない。

★★意見7

公の施設の管理運営方針の検討（直営か指定管理か）にあたっては、個々の施設ごとにより効果的かつ効率的に施設の設置目的を達成できるかという観点から実質的な検討を行うべきである。

なお、本監査においては、現在直営で運営されている施設について、その妥当性（指定管理者制度導入の当否）の検証は行っていない。

3 指定期間について

指定管理者制度を導入するとした場合、法第244条の2第5項により、指定期間を定める必要がある。指定期間が設けられる趣旨は、「指定管理者による管理が適切に行われているかどうかを定期的に見直す機会を設ける」¹⁴ことにあるが、具体的な期間については、法令上の制限は設けられておらず、地方自治体の合理的な裁量に委ねられている。

この点については、「指定期間を長期に設定すると、指定管理者見直しの機会が減り、提供されるサービス水準の低迷や不正の温床となる」、「管理運営の効率の低下などが生じる恐れがある」

（三菱総研・73頁）との指摘もなされており、一定期間ごとに指定管理者に対する評価を行って公正な競争環境を確保する必要があることや、他方で指定管理者の負担とされる備品の減価償

¹⁴ 「指定管理者制度の運用について」平成22年12月28日総行経第38号総務省自治行政局長通知

却期間等も考慮して、全国的に5年程度を標準とする例が多く、5年を超える長期の指定期間が設定されるには、指定管理者に対して相当規模の投資を求めるような場合において、投下資本回収の機会が与えられる必要がある等の特別の理由が求められると解すべきである。

岡山市マニュアル23頁においても、「短期間の指定では、優秀な人材の確保が困難であることや、備品の消耗や減価償却、機器のリース期間が概ね5年であり、3年の場合は割高になること、また、長期間の指定では、社会経済情勢の変化に対応できなくなる、民間の参入機会の提供を阻害する、などの問題が考えられることから、岡山市における指定期間は、5年を標準とします。」とされており、この標準期間については合理的であると考え（施設ごとの指定期間に関して問題があると思われるケースについては各論において述べる。）。

なお、岡山市においては、指定期間についても公の施設の点検において検討されることになっているが、公の施設の点検に関する問題点は前述のとおりである。

第3章 指定管理者の選定に関する状況

第1 岡山市における指定管理者選定の概要

1 選定手続の概要

前述のとおり、公の施設については、推進委員会における公の施設の点検を経て、管理運営方針が決定される。指定管理者による管理が選択された場合には、公募を行って指定管理者を選定するか、または非公募として特定の団体を選定することになる。

いずれの場合も、施設所管課において募集要項または申請要項、業務仕様書、選定基準等の原案が作成され、指定管理料上限額についての財政課との協議が行われる。

公募の場合は、外部有識者によって構成される選定委員会において募集要項及び選定基準が審議され答申が行われた後、答申に基づき募集要項等が決定される。その後公募による申請手続が行われ（応募者説明会・現地見学会が開催されることもある）、選定委員会による書面審査、応募者に対するヒアリングを経て、選定委員会において指定管理候補者の選定が行われる。選定委員会の答申に基づき指定管理者の指定議案が市議会に上程されて、議決を経て正式決定に至る。

非公募の場合は、選定委員会ではなく、庁内組織である推進委員会で、必要に応じてヒアリング・採点を経て（ただし、ヒアリング等が実施されている例は極めて少ない）、指定管理者候補者が決定される。

2 公募・非公募に関する規定

(1) 公募・非公募の施設数

令和2年4月1日時点での岡山市指定管理者導入施設は、公募210施設、非公募159施設の合計369施設である¹⁵。

(2) 条例・規則上の定め

ア 岡山市の指定管理者制度が導入されている大多数の施設設置条例において、公募・非公募いずれを原則とするかについて条例上の定めは置かれていない（一部に、条例で特定の指定管理者が定められている施設がある。）。

岡山市管理規則第5条第1項においては、公募による選定が原則であり、同条項但書所定の事由があると推進委員会が認めたときに限り例外的に非公募による選定ができることとされている。なお、少数ながら、個々の施設の設置条例施行規則において公募が定められている施設もある。

しかし、指定管理候補者を公募するか非公募で選定するかは、指定の手続の中核ともいうべき事項であり、法第244条の2第4項の「指定の手続」に含まれるものとして、規則ではなく条例で定められるべきである。

そして、前述のとおり、複数の申請者に事業計画書を提出させることの重要性が国からも繰り返し指摘されており¹⁶、事業者間の競争原理を働かせることが指定管理者制度の根幹ともいうべきことから、公募が原則である旨規定すべきなのは当然であるが、例外的に非公募で

¹⁵ 岡山市ウェブサイト (<https://www.city.okayama.jp/0000002914.html>) 掲載の「指定管理者制度導入施設一覧」による。

¹⁶ 平成19年1月31日総務省自治行政局長通知（総行行第15号）「指定管理者制度の運用について（通知）」、前掲平成22年12月18日総務省自治行政局長通知

の選定が認められる場合の要件も条例で明確に定めておくべきである。

例えば、千葉市、浜松市などにおいては、公募が原則である旨及びその例外事由が条例で定められている¹⁷。

また条例ではないが、北九州市指定管理者制度ガイドライン（令和2年6月改訂）¹⁸・12頁においては、

指定管理者の募集に当たっては、以下の理由により公募を原則とする。

- 指定管理者候補の選定に対する透明性を確保し、本市の説明責任を果たすのに最良の方法である。
- 特定の団体からの応募しか見込めない場合でも、公募を行うことにより、
 - ・競争原理が働き、当該見込団体の提案内容がより良いものになる
 - ・行政の見込みを上回る民間の発想が得られる

などの効果が期待できる。

と記述されており、参考になる。

★★★指摘2

指定管理候補者の選定は原則として公募によることを条例に明記すると共に、例外的に非公募により選定することができる場合の要件を条例上明確化すべきである。

イ 岡山市管理規則第5条第1項の定めは以下のとおりである。

第5条 所管課は、法第244条の2第3項の規定により指定管理者の候補者を選定しようとするときは、その候補者を公募しなければならない。ただし、委員会が次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、この限りでない。

- (1) 次項の規定により作成した選定基準に適合する法人その他の団体が1団体に特定されるとき。
- (2) PFI事業又はこれに準ずる事業の期間内において、当該事業者により管理が行われているとき。
- (3) 公の施設の設置目的又は本市の政策目的を実現するために、特定の法人その他の団体に管理を行わせることが最も合理的であると認められるとき。
- (4) 指定管理者の公募において応募がなかった場合等公の施設を継続的に管理するため緊急やむを得ない事情があり、特定の法人その他の団体に管理を行わせることが最も合理的であると認められるとき。
- (5) 指定管理者による管理を行っている公の施設のうち、その統合、廃止、休止等(以下「統廃合等」という。)が決定又は公の施設のあり方を検討中のものにおいて、統廃合等するまでの間又はそのあり方が決まるまでの間、現に指定管理者である者に管理を行わせることが最も合理的であると認められるとき。
- (6) その他公募を行わないことについて特別な理由があると市長が認めるとき。

この規定は、非公募とする例外事由の認定について庁内組織である推進委員会の判断に委

¹⁷ 千葉市公の施設に係る指定管理者の選定等に関する条例第2条、浜松市指定管理者による公の施設の管理に関する条例第2条、第6条

¹⁸ <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000764498.pdf>

ねるものであるが、例外事由が抽象的・広範に過ぎる点において適切ではなく、また、法解釈上、恣意的・濫用的な運用の余地を残す点においても望ましくないものといわざるを得ない。

例えば、非公募による指定管理候補者の選定が行われている大部分の施設において、上記第3号（公の施設の設置目的又は本市の政策目的を実現するために、特定の法人その他の団体に管理を行わせることが最も合理的であると認められるとき）に該当すると判断されているが、上記の規定において、「本市の政策目的」は抽象的といわざるを得ず、また「最も合理的」か否かは本来であれば公募なくして容易に判断できるものではない。

また、実際の運用においても、推進委員会においてこれらの点が具体的に議論され、厳格に認定されている例は、会議録を確認する限りではうかがわれなかった。要件自体の抽象性にも起因するものとは思われるが、推進委員会においてこれらの要件の該当性に関する具体的な検討及び評価が適切になされているかについては疑問が残る（具体例は各論において詳述する）。

したがって、非公募による指定管理候補者の選定を許容する例外要件を条例に明確化するにあたっては、現行の規則の定めをそのまま条例化するだけでは不十分であり、公募原則の趣旨に照らし、できる限り具体的かつ明確な規定に改め、厳格な要件を設けるべきである。

また、後述のとおり公募・非公募の判断についても外部有識者によって構成される選定委員会に諮ることが適切と考えられる。

ウ この点については、自治体ごとに様々な工夫がなされてところではあるが、例えば「静岡市指定管理者制度の手引」においては、「公募を行わない施設」として、以下のア～オに該当する施設は非公募とすることができるものとする。この場合、いずれの項目に該当するか及びその根拠を明確にしておく必要がある。」とされている。

ア 法令等により管理者が制限されている施設

例) PFI事業において施設管理を行う事業者が特定されている場合

イ 地域の住民団体による管理が施設の設置目的を効果的に達成できる施設

例) 地域に密着した公の施設で、指定管理者を地域の団体に限定する場合

ウ 更新を行う障害者福祉施設で、同一団体による継続的かつ安定的な管理運営が求められる施設

例) 福祉・医療等に関する専門的な診断、評価及びそれに基づいた生活支援などを行うため、高度な専門性を必要とする場合かつ利用者及び関連する福祉・医療等の機関と継続した関係性を維持する必要がある場合

エ 市と緊密に連携し、政策と連動した事業を展開することが特に重要であることから、公募による募集が適当ではないと指定管理者選定委員会が認めた施設

例) 特定の施策を推進するに当たり、施設の設置目的と同様な目的をもって設立された団体等、特定の団体を募集又は指定することのほうが効果的であると判断される場合

オ その他、管理運営の特殊性などから、公募による募集が適当ではないと指定管理者選定委員会が認めた施設

例) 当該公の施設の設置目的に沿って、適正な管理運営を行い得る能力・要件を備える団体が1団体に特定される場合

上記岡山市管理規則第5条第1項と比較して、より厳格かつ明確な基準といえる。

さらに、注意書きとして

ア 上記「エ」を理由に非公募により外郭団体を指定管理者として選定しようとする場合は、以下の留意点を踏まえて十分な検討を行うこと！

イ 外郭団体以外の団体を同様の理由で選定しようとする場合も、これに準じた扱いとする。

《外郭団体を指定管理者として活用する際の留意点》

（「静岡市外郭団体の活用及び連携に係る指針」（平成29年3月策定）p.7 抜粋）

ア 市は、指定管理者を選定するに当たっては、①公の施設の設置目的、②市の政策における当該施設の位置付け（当該施設を政策実現のためにどう活用しようとしているか）、③当該施設の運営における市との緊密な連携の必要性、④特定の外郭団体の設立目的、⑤当該団体の特性、⑥外郭関連施策における当該団体の役割、⑦当該団体が行う他事業との相乗効果、⑧その他これらに類する事情を十分に勘案するものとし、コスト比較のみによって公募・非公募の選択又は公募における相手方の選定を行わないこと。

との記載がなされているが、非公募により外郭団体を指定管理者として選定する場合の検討ポイントが具体化されており、参考になる。

また、静岡市の公式ウェブサイトでは、非公募により指定管理者が選定された施設についても詳細な選定理由が公表されており、その中では、上記のいかなる要件にいかなる理由で該当すると判断したのかについても詳細に説明されている。

★★★指摘3

非公募による選定を定める岡山市管理規則第5条第1項但書については、公募原則の趣旨に照らし、できる限り具体的かつ明確な規定に改め、厳格な要件を設けるべきである。

(3) 指定期間満了時の取扱いに関する規定

選定に関する規定として、多くの施設設置条例において、「市長は、指定管理者の指定の期間満了に伴い、指定管理者として指定されているもの（以下「現指定管理者」という。）から指定管理者の指定を受けようとする申請があった場合において、同項に規定する書類を審査し、かつ、実績等を考慮して、現指定管理者が当該施設設置の目的を最も効果的に達成することができる」と認められるときは、現指定管理者を指定管理者の候補者として選定することができる。」旨の規定が設けられている。

このような規定の趣旨は、必ずしも明確とは言い難いが、現指定管理者による管理が良好といえる場合は、更新時において公募手続を経ることなく同一の事業者を指定管理者として指定することができる旨を規定したものと解するのが自然と思われる。

しかしながら、現指定管理者が当該施設設置の目的を「最も効果的に達成することができる」と認められるか否かは、公募を経なければ判断できないのが通常であるし、少なくとも募集の際の具体的状況を検討した上でなければ判断できない。また、上記の要件を充たすのであれば、公募を実施したとしても現指定管理者が候補者として選定されるはずである。また、指定管理者に対するインセンティブの観点を考慮するのであれば、公募における審査基準において加点事由として考慮することを募集要項に明記した上、当該審査基準に従って適否を判断すれば足りるし、非常に抽象的な要件であるから、選定委員会において要件充足性についての慎重な審議を行うべきである。

したがって、上記のような条例の規定は、公正な競争を阻害する危険性があるから、公募原則との関係において問題がないかどうか、所管課において、施設の特性を踏まえながら個別具体的に合理性を検討されたい。また、実際に上記規定を適用するに当たっては、公募原則との関係について十分に配慮した上、厳格に要件該当性を評価されたい。

★★意見8

現指定管理者による管理が良好な場合には公募手続を経ることなく同一の事業者を指定管理者として指定できる旨の条例上の規定については、公正な競争を阻害する危険性があるから、公募原則との関係において問題がないかどうか、所管課において、施設の特性を踏まえながら個別具体的に合理性を検討されたい。また、実際に上記規定を適用するに当たっては、公募原則との関係について十分に配慮した上、厳格に要件該当性を評価されたい。

3 公募・非公募に関する判断

(1) 公の施設の点検における検討

前述のとおり、指定管理者制度を導入するか否かについては、第一次的には公の施設の点検において検討が行われる。

したがって、その問題点等については前述第2章第2で述べたことが基本的には当てはまる。

非公募による指定管理候補者の選定が、構造的に公正性、透明性を損なうおそれをはらんでいることから、特に実質的な検討が必要であるし、非公募理由の公開が強く求められる。

(2) 非公募理由

非公募による選定を行っている施設の大多数は、「公の施設の設置目的又は本市の政策目的を実現するために、特定の法人その他の団体に管理を行わせることが最も合理的であると認められるとき。」(岡山市管理規則第5条第1項第3号)に該当するとされている。

しかし、特定の団体を指定管理者とすることを所与の前提として、他の選択肢を検討することなく、岡山市管理規則第5条第1項第3号に該当するとして非公募の方針が決定されていると思われるケースが多数散見された(詳細は各論において述べる)。

公募原則が指定管理者制度の根幹を成すものであり、非公募があくまで例外であることを鑑みれば、「最も合理的」かどうかは厳格に判断されなければならない。「最も合理的」というためには、通常、他の選択肢を具体的に検討しなければ判断できないはずである。事後的な検証、批判に耐えてなお当該特定の団体を指定管理者にすることが「最も合理的」といえる理由があるかどうか、選定の段階で十二分に検討されなければならない。

★★意見9

非公募による指定管理者の選定を行う場合には、その合理性が認められるかどうか、厳格に評価すべきであり、特定の団体の選定を所与の前提として検討を行ってはならない。

4 選定手続の一本化

上記のとおり、岡山市では公募・非公募の判断は推進委員会で行われることとなっており、非公募方式による指定管理候補者の選定も推進委員会で行われるため、非公募方式による指定管理候補者の選定については、(議会を除いて)外部の視点が入る仕組みになっていない。制度所管課

によれば、このような方法は、非公募の指定管理者につき政策の一環として市が主体的に判断するためであり、政策目的の実現のために合理的であるということである。

しかし、前述のとおり、推進委員会における非公募の指定管理者の選定において、「政策目的」や「最も合理的」か否かが具体的・厳格に検討されていることが会議録上確認できない例が散見され、何ら問題なく運用されていると判断することはできない。

指定管理者制度が、民間の能力を活用して住民サービスの向上を図ることを目的としていること、選定手続に公正性・透明性が求められていることは、公募であっても非公募であっても変わらない。むしろ、非公募により指定管理者を選定する場合には、競争なく特定の団体を選定することを正当化するために、選定の手続には公募の場合よりもさらに高度の厳格性、透明性が必要となるとも考えられる。

このような観点からは、公募・非公募の判断および非公募による指定管理者の選定においても、外部の視点に基づき実施することが有益であり、指定管理者の選定に関しては、外部有識者等の構成とする選定委員会に一本化することが考えられる。他政令市においても、公募・非公募問わず外部有識者により構成される附属機関の関与のもとで指定管理者の選定を行っている市も多数あり¹⁹、岡山市においても検討されたい。

★★意見10

公募・非公募を問わず、指定管理者の選定については外部委員を構成員とする選定委員会に諮ることを検討されたい。

第2 選定過程における留意点・問題点（公募・非公募共通）

1 指定管理者の資格要件（欠格事由）

指定管理者の資格要件は、法第244条の2第3項において、「法人その他の団体」とされていることを除き、岡山市の条例、規則を含めて明文の定めは設けられていない。

岡山市マニュアル〔資料編〕に記載されている、指定管理者募集要項（例）においては、欠格事由として以下の事由が列挙されており、大部分の施設においてはこの内容がそのまま募集要項上の欠格事由となっている。

団体等又はその代表者が、次の事項に該当しないこと。

- ① 法律行為を行う能力を有しない者が代表者である。
- ② 破産者で復権を得ない者が代表者その他役員である。
- ③ 地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第167条の4第2項(同項を準用する場合を含む。)の規定により岡山市における一般競争入札等の参加を制限されている者が代表者その他役員である。

¹⁹ 北九州市、千葉市など。なお、北九州市「指定管理者候補選定マニュアル」

(<https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000764499.pdf>) においては、条件付き公募(岡山市でいうところの非公募)について、「指定管理者の選定は原則公募であり、条件付き公募方式を採用するに当たっては、市民への説明責任の観点から、外部有識者の意見を聴取しつつ、慎重に運用すべきである。具体的には、指定管理者検討会において、条件付き公募方式採用の妥当性について外部有識者の意見を聴取し、妥当性が認められた場合に限り、条件付き公募方式を採用することとする。なお、当該妥当性が認められない場合は、公募方式により指定管理者候補を選定する。」との方針が明確に示されている。

又は同項の規定により岡山市における一般競争入札等の参加を制限されている。

- ④ 団体等が、地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2第11項の規定により岡山市から指定の取消しを受けた日から2年を経過していない。
- ⑤ 岡山市における指定管理者の指定の手続において、その公正な手続を妨げた者又は公正な価格の成立を害し、若しくは不正の利益を得るために連合した者が代表者その他の役員である。
- ⑥ 国税又は地方税を滞納している者が代表者その他役員である。又は団体等が国税又は地方税を滞納している。
- ⑦ 暴力団員（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）第2条に規定するものをいう。）が代表者、役員又は従業員である。
- ⑧ 岡山市の長、他の執行機関の委員又は市議会議員が代表者その他役員である。（外郭団体及び町内会その他これに準ずる団体を除く。）
- ⑨ 団体等が、岡山市から、岡山市指名停止基準別表第7項第1号ア、同項第2号ア、第8項第1号、第9項又は第11項のいずれかに該当することを理由に、指名停止されている。

これらが実質的に欠格事由とされていることは妥当であるが、指定管理者の資格要件は選定の基礎となる事項であり、また施設ごとに異なった内容となることは適切ではないので、岡山市マニュアルに掲載されている募集要項例の記載では不十分であり、統一的に条例で定めることが望ましい。特に、いわゆる兼業禁止規定（法第92条の2など）は指定管理者には適用されないとされているが²⁰、法第92条の2等の適用を受ける請負人等と指定管理者を実態において別異に解する理由はなく、指定管理者制度の公正性を確保するために、市長、議員等の兼業禁止を条例で定めておくことが適切である。

★★意見11

指定管理者の資格要件（欠格事由）について条例で定めるべきである。

2 募集要項

(1) 業務仕様書

募集要項においては、指定管理者が行う施設の管理運営に関する業務について、業務仕様書が添付されて特定されることが通例である。

応募要項に記載された業務内容は、指定管理者になろうとする者にとって、応募（申請）の当否、事業計画、指定管理料の提案額を検討するための基本的な検討材料になるものであり、極めて重要である。また指定管理者との協定においても、業務仕様書が引用されて実際の指定管理業務が定められることが通例である。

したがって、業務仕様書の作成にあたっては、齟齬なく明確に業務範囲を規定する必要がある。

しかしながら、多くの施設の業務仕様書において、内容不備や不明確な規定が見られ、協定書との齟齬が生じているところであり、場合によっては、募集要項に添付された業務仕様書に記載されている事項が事後に作成される協定書によって修正されていると思われるものもあ

²⁰ 成田・109頁

た。

事業者は業務仕様書の記載を前提に応募（申請）を行うのであるから、事後的に協定書で業務内容を修正することは事業者の予測可能性や合理的期待を害するおそれがあり妥当ではない（公募施設の場合、落選した事業者や業務仕様書の記載を前提に応募を見合わせた事業者との公平性を害するという問題も生じる。）。

もちろん、やむを得ず事後的な修正を行わざるを得ないことがあることは理解できるが、少なくとも主要部分についてはそのようなことがないよう十分留意すべきである。

★★意見 1 2

募集要項に添付される業務仕様書については、できる限り事後的な修正の必要がないように、齟齬なく、また明確な記載とすべきである。

(2) 管理業務の収支及び利用状況

新規参入を検討する民間事業者等にとって、当該施設の管理運営に際して想定される経済的リスクは重要な関心事であり、新規参入者が経済的リスクについて検討できるだけの情報は、特段の支障がない限り募集要項に記載すべきであるし、そもそも管理業務の収支は、第 1 2 章でも述べるとおり市民に対して広く公表されるべき情報である。

しかしながら、岡山市マニュアルにおいては、管理業務の収支や施設の利用状況など新規参入者が経済的リスクを把握するための重大事項について、募集要項への記載を求めることにはなっておらず、実際にも多くの公募においてこれらの情報は添付されていない。

このような状況下で、民間事業者が積極的に新規参入を検討することはおよそ困難というべきであり、指定管理者制度の導入効果を大きく損なうものと考えられる。

岡山市マニュアルにおいて、募集要項には当該施設の管理業務に係る直近数年間の収支及び利用状況につき記載すべき旨を示唆すると共に、公募の際に作成される募集要項の内容を検討するに際して配慮されたい。

★★意見 1 3

募集要項には当該施設の管理業務に係る直近数年間の収支及び利用状況を記載するよう配慮されたい。

3 指定管理料上限額の積算方法

(1) 指定管理料は、指定管理者による施設の管理業務に対して、自治体から支払われる対価、すなわち管理業務という役務に対する報酬と解される²¹。

指定管理料上限額の積算については、「適切な積算に基づくものであること」²²、「選定の基準（人的・物的能力等）等に応じた適切な積算がなされている」こと²³が求められるが、具体的な積算方法については、各自治体がそれぞれの実情に応じて定めており、特に統一的な考え方が

²¹ ハンドブック・140 頁。

²² 「平成 20 年度地方財政の運営について」（平成 20 年 6 月 6 日総財財第 33 号総務事務次官通知）

²³ 「指定管理者制度の運用上の留意点」（平成 20 年 6 月 6 日総務省自治行政局行政課）

あるわけではない。過去の実績をもとに、自治体の事情、あるいは自治体の中でも各施設の事情により修正を加えて算出されていることも多いようである²⁴。

(2) 岡山市マニュアルには、「指定管理料については、指定管理者に行わせる業務の範囲や内容をもとに、あらかじめ管理に必要と考えられる経費総額を積算し、上限額を設定します。具体的な指定管理料の上限額設定にあたっては、過去の管理実績や類似施設の経営状況などを考慮し、事前に財政課との協議を行います。」(岡山市マニュアル・26頁)と記載されているだけで、特に指定管理料の上限額の設定に関する基準や考え方が示されているわけではない。

(3) この点に関し、熊本市においては、指定管理者に行わせる施設の管理運営業務の実施に必要な経費(積算総額)及び利用料金制を導入する場合は見込まれる利用料金総額を算定し、 $(\text{基準価格}) = (\text{積算総額}) - (\text{利用料金総額})$ の計算式で「基準価格」を積算し、積算結果について事前に財政課と協議を行うものとされている²⁵。

そして、非公募である地域密着型施設及び小規模施設を除き、指定管理に係る管理運営経費の積算総額の算定について統一の考え方が示されており²⁶、この中で、①人件費、②物件費、③一般管理費の和に消費税相当額を加算した額とすることが基本とし、個々の施設の実情に応じ、施設所管課が適宜、算定を行うものとされている²⁷。

①人件費については、公募施設の規模、役職、雇用形態(正社員、嘱託職員、臨時職員)などの別によって人件費の単価が定められている。

②物件費については、過去の管理運営における物件費の支出状況を参考にしつつ、その後の経年変化等を的確に反映させた額とすることが定められている。

③一般管理費については、人件費に一般管理費率(10,000千円まで5%、100,000千円まで4.5%、200,000千円まで4%、200,000千円超3.5%)を乗じ、積み上げた額と定められている。

(4) 指定管理者制度の導入目的の一つとして、施設運営の経済性(最小の費用で最大の効果を実現すること)の達成があるものの、単に指定管理料の削減がなされているかどうかという点だけで成果を判断することは、公の施設におけるサービスの質を低下させる要因となる²⁸ので、その点には十分留意しなければならないが、他方で、単に過去の実績を重視して前例踏襲を続けているだけでは、経済性の観点からの検討が十分になされているとはいえないし、従前の指定管理者の有利に働きやすく、新規参入を阻害する要因ともなりかねない。

また、指定管理料の財源が公金である以上、手続の透明性の観点からも、指定管理料の上限額の算定根拠を明確にしておくことが望ましい。

(5) そこで、岡山市においても、熊本市の基準等を参考として、指定管理料の上限額の算定基準を策定し、マニュアルに記載するなどして、施設所管課に対して統一の考え方を示すべきである。そして、統一の考え方に基ついで算定された指定管理料の上限額について、個々の施設の実情に応じて修正することにより、指定管理者制度における経済性を最大限に発揮できるようにすべきである。

²⁴ 東條圭「指定管理料の算定について」http://best-ppp.com/faq/archives/2011/07/26_1028.php

²⁵ 熊本市「指定管理者制度運用マニュアル(平成30年4月)」・11頁。

²⁶ 熊本市「指定管理に係る管理運営経費の『積算総額』の算定」

²⁷ 前掲熊本市マニュアル・11-12頁。

²⁸ ハンドブック・45-46頁。

また、仮にそのような統一的基準がなくとも、指定管理料上限額の算定においては、過去の実績や指定管理候補者からの情報に拘泥することなく、諸経費に関する一般的な市場価格の調査（参考見積の取得という方法もあると思われる）を経た上で、施設所管課において独自に公正な算定を実施すべきである。

★★意見14

指定管理料の上限額の算定基準を策定した上で、個々の施設に実情に応じて修正する取扱いとすべきである。また、仮にそのような基準がなくとも、諸経費に関する一般的な市場価格の調査（参考見積の取得という方法もあると思われる）を経た上で、施設所管課において公正な算定を実施すべきである。

4 利用料金制

第2部第1章第2「指定管理者制度の概要」で述べたとおり、利用料金制は、条例の定めに基づき、公の施設の利用に係る料金（条例の使用料の範囲内で指定管理者が定める）を指定管理者自らの収入として収受できるとする制度であり、指定管理者の自主的な経営努力を発揮しやすくし、また、地方自治体及び指定管理者の会計事務の効率化を図るために設けられたものである。

利用料金制は、指定管理者にとってのインセンティブにつながる半面、利用状況が大きく変動する場合にはリスク要因ともなるため、指定管理料上限額の設定と合わせて適切に定められなければ、事業者の参入を阻害することにもなりかねない。そのため、利用料金制度を採用するかどうかは、施設ごとの収支状況、利用状況等を踏まえて適切に判断される必要がある。また、いったん判断した後も、実態や社会情勢の変化に応じて見直すことが重要であって、指定期間満了時に次期の条件を定めるにあたっては単に前例踏襲になってはならない。

5 サウンディング

選定手続に先立ち、民間事業者の意向を把握するため、ヒアリング等の調査が行われることがある（サウンディングとも呼ばれる）²⁹。

事業者の応募可能性（競争環境が確保できるか）、収入想定、リスク分担の妥当性等を把握するため有益であると思われる。

後述のとおり、岡山市の公募においては1者しか応募がない施設が大多数を占めており、応募者を増やす取り組みが強く求められる。公募条件が民間事業者にとってどのように映っているのかを把握した上で条件設定を行うことで、応募者を増加させる方策になる可能性がある。

また、非公募施設については、前述のとおり、他の選択肢を十分に検討することなく当該候補者に管理を行わせるのが「最も合理的」との判断がなされていると判断せざるを得ない例が散見される現状があり、「最も合理的」といえるか否かの判断に際し、他事業者の参入可能性を調査する方法としてサウンディングの手法を用いることが有用と思われる。

この点については、内閣府による「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」（平成28年10月）が公表されており、非常に有益な内容となっている。

岡山市においても大規模施設についてサウンディングが実施された実例があり³⁰、特に市民の関心が高い施設、公共性の高い施設については積極的に実施されることが期待されるし、中小規模

²⁹ 三菱総研・78頁

³⁰ <https://www.city.okayama.jp/0000024654.html>

の施設においても、指定管理者の門戸を広げる方向での活用が期待される。また、北九州市において指定管理者制度の効果的な運用に向けたサウンディング型市場調査が実施され、結果概要が公表されている³¹ので、参考にされたい。

★★意見15

特に市民の関心が高い施設や公共性の高い施設などにおいて、指定管理者の選定手続に先立ち、サウンディングを積極的に実施するよう検討されたい。

6 申請及び不指定通知の位置付け

- (1) 岡山市における個別の施設設置条例には、「指定管理者の指定を受けようとするものは、事業計画書その他規則で定める書類を添えて、市長に申請しなければならない。」「市長は、前項の規定による申請があったときは、次の各号のいずれにも該当するものうちから指定管理者の候補者を選定し、議会の議決を経て指定管理者を指定しなければならない」と規定されているのが通例である。
- (2) このように、条例において「申請」という文言が用いられている場合、指定を希望する者に行政手続条例上の申請権を認めたものであり、不指定について行政処分として行政不服審査法に基づく審査請求ができるとする見解がある³²。
この見解に立脚した場合、岡山市では不指定が行政処分に該当するということになり、現状の岡山市の取扱い（不指定は行政処分として扱われておらず、例えば不服申立をすべき行政庁等の教示は行われていない）が違法ということになってしまう。
- (3) また、上記のような現行の施設設置条例の定めを形式的に解した場合、申請に期間制限が設けられておらず、市による募集が前提となるような定めも設けられていないことから、無条件の申請権が認められると解される余地がある。
この場合、指定管理者の指定を受けようとする者は、いつでも、公募が行われていなくても、指定管理者としての指定を求める申請を行うことができ、申請された場合には、市は審査の上選定手続を実施しなければならない（行わなければ違法となる）とされる可能性がある。すなわち、たとえ市が非公募と取り扱っていたとしても、想定していた申請者以外の者から申請された場合に門前払いすることはできないということになる³³。
- (4) 以上の考え方は、必ずしも通説的な見解ではないと思われるが³⁴、現行の施設設置条例にお

³¹ <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000907340.pdf>

³² 森・202頁は、「申請システムにおいては、申請権が認められているので、不指定（指定しない）は行政処分となり、審査請求の対象となる。」とし、条例上「申請」ではなく「申し出」という語が使用されている場合には、申請権を認めたものではなく不指定は行政処分とならず審査請求の対象にはならないとする。

³³ 森・209頁以下

³⁴ ハンドブック・185頁は、「『条例の文言が「申し出」「申請」のいずれと定めているかで区別する必然性はなく」不指定は行政処分とは解されず、不指定に処された候補者は行政不服審査法に基づく審査請求はできないとする。他方、同書は、『条例で定める指定プロセスに手続瑕疵があり、当該指定が取り消されることにより、代わりに自らが指定管理者として指定される可能性がある次点者については、「当該処分について不服申立をする法律上の利益がある者、すなわち、当該処分により自己の権利

ける「申請」が、行政手続条例における「申請」とは異なるものとして取り扱われていることは確かであり、整合的な理解を困難としているのは否定できない。以上のような見解もあることを踏まえ、指定管理者になろうとする意思表示をどのように位置付けるのか、行政手続条例における「申請」に当たらないとするのであれば、行政法体系との整合性をとりつつ、指定管理者の選定手続を定める条例においてその趣旨を明確にしておくことが望ましいと考えられる。

また、申請権の有無に関わらず、不正確な規定であることは否定できないし、公募・非公募に関する定めを施設設置条例において規定していないということの帰結でもあるから、この点については、前述のとおり、公募原則を条例に明記するという改正により解決すべきである。

なお、津地裁平成30年11月15日判決³⁵は、不指定通知について行政処分性を認めている（最高裁令和元年11月1日上告不受理決定により確定）。法令上の申請権がある場合は不指定にも処分性ありとするものであり、あくまでも条例解釈の問題とはなるが、同判決の事例における施設設置条例は、岡山市における施設設置条例とほぼ同様の規定である。条例上「申請」と記載されている場合には、申請権がある（市長は申請に対する応答を行わなければならない）という考え方に近づくことになると思われるので、あわせて留意が必要である。

7 選定過程における情報開示

選定過程に関する情報開示は非常に重要である。詳細は第12章において述べる。

第3 公募手続における問題点

1 選定委員会に関する問題点

(1) 選定委員会の概要

岡山市では、指定管理候補者選定過程の透明性及び客観性の向上を図るため、「岡山市公の施設の指定管理候補者選定委員会設置条例」に基づき市の附属機関として選定委員会が設置され、指定管理者を公募する際の募集要項及び選定基準に関すること並びに指定管理候補者の選定について審議し答申を行っている。

委員は10人以内とされており、そのほか必要に応じて臨時委員が選任されることがある（条例第3条）。臨時委員は、特定の施設について審議する選定委員会部会のメンバーとなり審議に加わる。

委員は、「岡山市審議会等の設置及び運営等に関する基本方針」に記載されている委員の選任基準に基づいて選任された外部有識者によって構成され、①法務、②財務、③行政、施設の管理運営、経済、経営、④当該施設分野、の各分野の専門家、また⑤地域団体の代表や利用者の代表等、⑥その他市長が認める者を選考することになっている。

委員会の組織及び委員の選任においては特段の問題は見当たらず、安定的に運用されているものと考えられる。

(2) 議事の公開

岡山市の附属機関の会議は公開が原則とされているが（岡山市会議公開要綱第3条）、選定委員会の議事は全面的に非公開とされている。

岡山市マニュアル・18頁によれば、「『募集要項及び選定基準』及び『選定』に関する選定

若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者」として不服申立て権を有すると解される。』とする。

³⁵ 判例地方自治454号13頁

委員会又は部会の会議については、平成25年7月10日開催の選定委員会において非公開とすることが議決されました。」との記載があり、選定委員会による議決をもとに非公開と扱われている（なお、上記記載は、これら二つの事項に限定されて非公開とされているかのように見えるが、岡山市選定委員会設置条例において規定されている選定委員会の所掌事務はこれら二つとされており、実質的に全面非公開である）。

岡山市会議公開要綱第5条は、会議を非公開とすることができる場合を定めているが、公開が原則であることを鑑み、会議ごとに審議等の内容が岡山市情報公開条例第5条各号に掲げる情報のいずれかに該当するか否かを当該附属機関の会議の判断に係らしめる趣旨であると解される。

したがって、一の選定委員会の議決において、以後の選定委員会が包括的に非公開とされるのは同要綱の趣旨に反するものとする。制度所管課によれば、同じ委員構成で会議開催の都度判断を仰ぐ実質的意義が乏しいとして、2年間任期の委員が交代する際には公開非公開の議論を実施しているとのことであったが、公開・非公開は委員の構成に依拠する問題ではなく会議ごとの審議等の内容によるべきものであり、妥当な取扱いとはいえない（なお、前記平成25年7月10日開催の選定委員会の後、平成27年度及び平成29年度の選定委員会において公開・非公開が議論された形跡はない。また2年ごとに議論するのであれば（それを是とする趣旨ではない）、前記岡山市マニュアル18頁の記載は、平成25年7月10日の選定委員会の議決により非公開が決定されているような誤解を招くものであり、不適切である）。

応募者の財務資料等、会議中に秘匿すべき事項があり非公開とするのが妥当な場合であっても、当該会議に諮った上で、一律非公開ではなく、原則公開の趣旨に則り一部非公開にとどめるなどの対応が必要である。

選定委員会における委員の意見、評価についても、それを一律に非公開にしなければ意思決定の中立性や自由な意見表明が損なわれるという現実的危険性は考え難い。現に複数の政令市において選定過程に関する議事録が公表されている（第12章参照）。

選定委員会での議事も含めできる限り選定過程を透明化することが、選定手続が適切に行われたことを担保し制度への信頼確保につながるものであり、早急に改善されたい。

★★★指摘4

選定委員会の議事を全面非公開としている運用を改め、公開を原則とすべきである。非公開とする場合でも、個別の会議において必要性をその都度判断すべきである。

(3) 選定委員と候補者の利害関係

委員等は、自己又は親族（2親等以内）が、調査審議の対象となる公の施設に関して、指定管理者又はその応募者の役員等の地位にある場合や、自己が当該団体と直接の利害関係にある場合は、当該施設に係る調査審議に参加することができないとされている（平成25年7月10日開催選定委員会議決）。

選定委員の職責に鑑み、除斥についてルール化していることは妥当であるが、その重要性に照らし委員会の議決という形式ではなく条例によって規定すべきである。

★★意見16

選定委員会委員の除斥事由については、委員会の議決によるのではなく、条例に定めを設けるべきである。

(4) 選定委員会における審議の実効化

選定委員会についても、設置することや議事を行うことそれ自体が目的ではなく、実質的な審議を行ってより良い選定を行う必要があることはいうまでもない。

しかし、特に公募に対する応募が1者のみの場合には、候補者を不適格と判断することの影響が大きいことから、適格性に多少の疑問がありながらも指定管理者として選定することもやむを得ないという判断になるおそれがあり、形式的な審議になってしまうおそれが高まる。委員からも、応募者が少ないと厳しく審査しづらいとの意見が述べられているところであり、そのことは理解できるところではあるが、不適切な者はたとえ応募が1者であっても指定管理者として認めてはならず、適格性については応募者数の数にかかわらず粛々と審議される必要がある。

また、選定委員会の答申を適切に募集要項、選定基準に落とし込むこと、選定委員会での応募者からのヒアリング結果を適切に協定に反映させることも、選定委員会における審議の実効化のため重要であり、形式に墮することのないよう常に留意が必要である。

2 応募者数を増やす取組

令和2年4月1日時点で岡山市において公募を経て指定管理者が指定されている210施設のうち、現指定管理者が選定された際の公募で応募者が1者のみであった施設は83施設、2者応募があった施設は127施設³⁶である。もっとも、岡山市営駐車場等は44施設が5つのグループに分けられてグループごとに指定管理者が指定されており、市営住宅114施設と市営改良住宅6施設も一括して一の指定管理者が選定されているので、これらにつきグループで1施設と数えると、公募52施設中44施設が1者のみ応募、8施設が2者応募ということになり、8割以上が1者のみの応募となっている。

前述のとおり、指定管理者の指定に際して複数の事業者に事業計画書を提出させるという「公募原則」は、指定管理者制度の運用において制度の根幹をなすものというべきであり、応募が1者のみの施設が大多数を占めているという岡山市の現状は、指定管理者制度が本来予定している効果を大きく損なっていると言わざるを得ず、問題である。

その要因は施設ごとに異なると思われるが、条件が厳しい（特に指定管理料上限額が低すぎ採算が取れない）、情報開示が不十分で予測可能性が乏しく参入のリスクが高い、公募期間が短く応募のための十分な検討・準備ができない³⁷、応募の手続が煩雑であるなどの要因が考えられるところである。

³⁶ 2者応募があったのは、御津スポーツパーク、岡山市サウスヴィレッジ、岡山市営住宅・岡山市営改良住宅、西川アイプラザ、岡山市立中央図書館、岡山市会陽の里、岡山市勤労者福祉センター、岡山市障害者体育センターである。

³⁷ 前掲北九州市指定管理者制度ガイドライン（令和2年6月改訂）40頁によれば、公募期間は3ヶ月程度確保するものとされている。また、同市が実施した前掲「指定管理者制度の効果的な運用に向けたサウンディング型市場調査」において、「施設整備などの投資を伴わない公募は2～3か月、投資を伴う公募は4～6か月程度の募集期間が望ましい。」との意見が事業者から述べられている。

各所管課においては応募者を増やすべく、事業者の率直な意見を聴きながら、公募条件の見直し、情報開示の充実、十分な公募期間の確保、手続の簡略化等に努めていただきたい。

★★意見17

公募条件の見直し、情報開示の充実、十分な公募期間の確保等、応募者数を増やす取組、工夫について十分に検討し、次回公募に備えられたい。

第4 非公募手続における問題点

1 非公募手続の流れ

非公募により指定管理候補者の選定を行う場合であっても、公募と同様に申請要項（公募時の募集要項にあたるもの）、業務仕様書、選定基準等を作成した上で、指定管理候補者として予定する法人等に対して、指定申請書その他の必要書類の提出を求め、提出された書類等を、選定基準に照らして推進委員会で審査し、その承認を得て指定管理候補者を決定することになっている（岡山市マニュアル・36頁）。また、稀ではあるが、申請者からのヒアリングや採点が行われることもある。

2 選定基準についての審査

選定基準については、審査事項、審査項目、内容等が定められ、審査項目ごとに「適・不適」を確認することになっているが、実質的な確認・チェックが実施された形跡をうかがうことができない施設が散見された。

指定管理候補者の公募・非公募を決定する段階で、「公の施設の設置目的又は本市の政策目的を実現するために、特定の法人その他の団体に管理を行わせることが最も合理的である」（岡山市管理規則第5条1項第3号）と判断された場合であっても、当該団体が指定管理者に求められる各種の要求水準を充たすか否かは別個の問題であるから、指定管理候補者として実際に選定する段階では、あらためて審査基準に則った実質的な確認・チェックを行うべきであり、仮に要求水準を充たさないことが判明した場合には別の指定管理候補者を選定せざるを得ないものとする。

★★意見18

申請者が指定管理候補者としての適格性を有するか否かは、公募・非公募を決定する上での「公の施設の設置目的又は本市の政策目的を実現するために、特定の法人その他の団体に管理を行わせることが最も合理的である」（岡山市管理規則第5条1項第3号）か否かとは別個の問題として、あらためて実質的な確認・チェックを行うべきである。

3 マネジメント推進委員会における審議

非公募による指定管理者の選定は、推進委員会でされることとなっているが、推進委員会で適格性についての実質的な議論が行われているか否かが会議録等において確認できない例が多数見られた。申請者からのヒアリングや採点が行われている施設もあるが、ごく少数にとどまっている。

特定の団体を指定管理候補者として念頭に置いている非公募施設についても、申請者からの事業計画等に関するヒアリングは必ず実施し、指定管理者としての適格性についてあらためて実質的な審議を行うべきである。

★★意見19

特定の団体を指定管理候補者として念頭に置いている非公募施設についても、申請者からのヒアリングを実施し、指定管理者としての適格性についてあらためて実質的な審議を行うべきである。

4 非公募理由及び選定理由の公開

前掲「指定管理者制度の運用上の留意事項」においては、「複数の申請者に事業計画書を提出させることなく、特定の事業者を指定する際には当該事業者の選定理由について十分に説明責任を果たしているか」ということが留意事項として挙げられているが、現状では非公募理由及び選定理由は公開されておらず、説明責任が果たされているとは到底いえない。

前述のように公の施設の点検票の公開により非公募理由を公開するとともに、当該事業者を選定した理由についても公開すべきである。

この点については、第3部（総論）・第12章において詳述する。

★★意見20

非公募で特定の事業者を指定管理者に指定した場合には、非公募理由及び選定理由を公開すべきである。

第4章 指定管理者との協定等に関する状況

第1 協定書

1 協定の法的性質

自治体が指定管理者に業務を委託するにあたり、実務上、自治体と指定管理者との間で協定が締結されており、協定書には、委託料の額や支払方法、事業の実施方法など、自治体が必要と判断した事項が規定される³⁸。

協定の法的性質については、付款説、行政契約説、私法上の契約説などの見解の対立があるものの、少なくとも管理業務の内容や指定管理料等に関する条項については民法上の私法契約としての性質を有するとの見解が多数説と思われる³⁹。

もっとも、協定は、「指定」という行政処分を前提として自治体と指定管理者との間において締結されるという性質から、指定管理者に対する自治体の指導監督権限や、指定の取消しに関連する条項も盛り込まれるのが通常であり、これらの条項は「指定」という行政処分の付款としての性質を有するものと解するのが自然である。

2 協定書の内容

一般的に、協定には、留意事項として、施設に応じた必要な体制（物的・人的）に関する事項、損害賠償責任の履行の確保に関する事項（保険加入等）、指定管理者変更に伴う事業の引継ぎに関する事項、修繕費等の支出について指定管理者との適切な役割分担の定め、自主事業と指定管理業務についての明確な区分、自治体側の事情で予算（委託費等）が削減された場合等を想定し、指定管理者側と協議の場を設ける等の適切な定めを過不足なく設けることが求められる⁴⁰。

3 岡山市マニュアルの記載

岡山市マニュアル [資料編] には、基本協定書（又は包括協定書）（【使用料の場合】岡山市マニュアル [資料編]・74頁以下、【指定管理料と利用料金制の場合】岡山市マニュアル [資料編]・82頁以下）及び年度協定書（岡山市マニュアル [資料編]・90頁以下）の各様式が掲載されている。

4 岡山市の実情と問題点

- (1) 岡山市マニュアルに掲載された各様式は、施設所管課において適宜修正が加えられた上で利用されることが期待されているが、実際に作成されている協定書は、そのほとんどが岡山市マニュアル [資料編] に掲載されている雛形どおりになっているものが大半であり、また、協定書において「乙（指定管理者）が行う管理に関する業務（以下『管理業務』という。）の詳細は、別紙『管理業務仕様書』記載に定めることによる。」と記載されているのが通常である。
- (2) しかし、協定書の内容と管理業務仕様書の内容に齟齬があるケースが多数散見された⁴¹。このような齟齬が生じている理由としては、施設所管課において、岡山市マニュアル [資料編] の

³⁸ 森・135頁。

³⁹ 協定の法的性質に関する各見解の説明として、ハンドブック・136-139頁。

⁴⁰ なお、ハンドブック・136-137頁。

⁴¹ 協定書と管理業務仕様書の齟齬が特に多かった例は、備品の取扱いに関する事項である。そもそもマニュアル [資料編] の基本協定書の雛形と管理業務仕様書（例）の記載内容自体に齟齬があり、この点については後述する（第5章・第3）。

基本協定書の雛形について、施設に応じた内容に修正するための十分な検討がなされていないことが原因であると考えられる。

基本協定書において、指定管理者が行う業務の詳細は管理業務仕様書に定めるとおりとされているのであるから、施設所管課は、協定書と管理業務仕様書の内容にできるだけ齟齬がないように細心の注意を払うべきである。

- (3) もっとも、施設所管課において細心の注意を払ったとしても、協定書と管理業務仕様書の解釈上の齟齬や矛盾が生じる可能性を完全に排除することは困難である。

また、協定書、管理業務仕様書の他にも、募集要項、指定管理者候補者から提出された提案書等にも管理運営に関する基準が示されているのが通常であり、それらに記載された基準の法的効力の有無、基準に齟齬が生じた場合の相互の優先関係が不明である⁴²。

したがって、協定書には、①協定が募集要項等、管理業務仕様書並びに提案書類と一体のものであり同等の法的効力を持つ協定の一部を構成するものであること、②各書類の間に齟齬や矛盾がある場合には、協定書、管理業務仕様書、募集要項などの順で優先的な効力を有することなどを記載すべきである。

★★意見2 1

施設所管課において、協定書と管理業務仕様書等の他の書類に示される基準等に齟齬や矛盾がないよう注意して検討されたい。また、齟齬や矛盾があった場合に備えて、協定書において、管理業務仕様書等も協定の一部を構成すること、各書類の基準についての優先関係を明らかにしておくべきである。

第2 指定管理料

1 指定管理料の算定方法

第3章・第2・3「指定管理料上限額の積算方法」[39～41頁]を参照されたい。

2 指定管理料の支払方法

(1) 岡山市の運用

指定管理料は、指定管理者による公の施設の管理業務に対して、自治体から支払われる対価である⁴³。

岡山市マニュアル [資料編] の基本協定書の雛形では、指定管理料の支払いについて、

- ① 指定管理者が支払期ごとの管理が終了したときは、岡山市に通知する
- ② 岡山市又は岡山市の検査員が前記①の通知を受けた日から10日以内に管理が適正に行われているかどうかを検査する
- ③ 岡山市が前記②の検査を終了し、適正に管理を終了していると認めたときは、指定管理者に通知する
- ④ 指定管理者は、前記③の通知を受けたときは、速やかに岡山市に指定管理料の請求をする
- ⑤ 岡山市は前記④の請求を受けた日から30日以内に指定管理料を支払う

と記載されている（岡山市マニュアル [資料編]・76～77頁、84～85頁）。

⁴² ハンドブック 156 頁。

⁴³ ハンドブック・140 頁。

このように、岡山市マニュアル [資料編] では、指定管理者による管理業務が適正に終了しているかどうか十分に「検査」し、その後に指定管理料を支払うという「後払い」を原則とすることが示唆されている。岡山市においても、多くの施設において後払い方式が採用されている（252施設⁴⁴中182施設）。

(2) 後払い原則

指定管理料が役務提供に対する対価という性質を有するものである以上、後払いが原則であることは当然であり（民法第632条、同第648条第2項本文）、実際に多くの施設において後払い方式が採用されていることは上記のとおりである。

他方、役務提供に先立って支払うが年度ごとに精算が行われる方式（概算払精算方式）、役務提供に先立って支払うが精算が行われない方式（前払い方式）が採用されている施設もある。

上記のとおり、岡山市マニュアル [資料編] においては、指定管理料の支払方法について、後払いを原則とすることが示唆されているが、マニュアル本体において、後払いを原則とする記述がなされておらず、どのような場合に後払い以外の方法を採用することが認められるかについてのルールも明確ではない。

そこで、岡山市マニュアルにおいて、指定管理料の支払いについては後払いが原則である旨を明記した上で、例外的に概算払精算方式及び前払い方式を選択することが合理的な場合について一定のルールを設けるべきである。

★★意見22

岡山市マニュアルにおいて、指定管理料の支払いについては後払いが原則である旨を明記した上で、例外的に概算払精算方式及び前払い方式を選択することが合理的な場合について一定のルールを設けるべきである。

(3) 精算方式

ア 指定管理料は施設の管理運営という役務提供に対する対価であって、指定管理者が指定管理料の範囲内で経営努力を行った結果、収益増になった部分については、当然に指定管理者に収受させるべきであり、原則として指定管理料の精算は行うべきではない⁴⁵。

他方、施設の管理経費として人件費と消耗品費等のみが予定されており、施設の特性上、管理経費の圧縮につながる経営努力が想定されていない場合などにおいては、指定管理料の支払方法について、概算払いとした上で後に精算することが適切である。とりわけ、非公募

⁴⁴ 岡山市営住宅及び岡山市営改良住宅については、岡山市営住宅全体で1施設、岡山市営改良住宅全体で1施設とカウントしている。後記(3)イにおいても同じ。

⁴⁵ 千葉市においては、指定管理料の精算に関するルールが定められており、明らかに指定管理者の経営努力によらずに余剰金が発生した場合は、例外的に精算の対象とすることとされている。具体的には、①管理運営の基準や事業計画書等に記載され、本来は事業年度内に実施すべきであった業務が行われなかった場合や事業の実施回数が計画等に定めた回数より少なかった場合など、所定の業務が行われなかった場合や災害等の不可抗力により計画していた事業を中止せざるを得なかった場合について、当該業務に要する費用を清算の対象とし、②市がリスクを分担している事項により、逆に指定管理料の余剰金が発生した場合は、精算の対象とすることがガイドライン上に明記されている（千葉市「千葉市指定管理者制度運用ガイドライン（第2版）」・39-40頁）。

方式により指定管理候補者が選定されている施設においては、選定段階において指定管理料に関する競争が行われておらず、管理経費の削減に向けた創意工夫の契機に乏しいため、その要請は高いものとする。

イ 岡山市において、指定管理料の精算が実施されている施設は252施設中24施設あるが、岡山市では指定管理料の精算に関する統一的なルールは定められていない。

指定管理者との間における個別の精算方法については、個々の協定及び管理業務仕様書において特定される必要はあるが、管理経費の支出（一般管理費ないし間接経費の計上方法を含む）に関する考え方の基礎となるべき一定のルールを設けることで、指定管理料の精算が予定されている施設の管理において、不必要な管理経費の支出がなされないよう努めるべきである。

岡山市においても、指定管理料の精算方法に関し、合理的な考え方に基づく一定のルールを定め、マニュアル等に明記することが望ましい。また、一定のルールがあることにより、管理業務についてのモニタリングにおいても有用と考えられる。なお、その際には、指定管理料上限額の積算方法に関する検討が参考になるとと思われる。

★★意見23

管理経費の支出に関する考え方の基礎となるべき一定のルールを設け、マニュアル等に明記されたい。

(4) 精算基準に関する協定

指定管理料について精算が予定されている場合には、個別の協定及び管理業務仕様書において、精算方法について具体的に明記されていることが不可欠である。

しかし、指定管理者との協定書において、指定管理料について年度ごとに精算する旨を規定しているにもかかわらず、精算基準（管理経費の支出基準）について全く定められていないケースが多数散見された。

精算を予定していながら、精算の基準が定められていないのは明らかに不適切である。

指定管理料の精算を予定している場合、必ず協定書及び管理業務仕様書において精算基準（管理経費の支出基準）を明確にするよう徹底されたい。なお、管理経費の支出基準として、一般管理費（間接経費）の計上方法についても基準を設ける必要があると考えられるので留意されたい。

★★★指摘5

指定管理料の精算を予定している場合、必ず協定書及び管理業務仕様書において精算基準（管理経費の支出基準）を明確にするよう徹底されたい。

(5) 「検査」の必要性

各施設所管課に対するヒアリングの結果によれば、指定管理料を支払う前提となる「検査」が必ずしも十分に行われていないと思われるケースが多数見受けられた。

指定管理料は、要求水準を充たした管理業務の提供がなされたことを確認した上で初めて支払われるべきものであるため、施設所管課において十分に管理業務が適正に実施されているか

「検査」した上で、指定管理料を支払うことを徹底すべきである。

★★意見24

指定管理料につき、後払いとなっている施設については、施設所管課において指定管理料を支払う前提となる「検査」を十分に実施した上で、指定管理料を支払うことを徹底すべきである。

第3 リスク分担表

1 リスク分担を明確にする必要性

指定管理者制度は、効果的な民間活力の活用を主たる目的の一つとしているが、参入を検討する民間事業者等は、指定期間中における自治体と指定管理者の間の責任分担とリスク分担が明確にされることで、初めて指定管理料と指定管理者の組織や人員の体制とそれによる経営努力のあり方、使用料収入あるいは利用料収入見込み等を想定することができ、指定管理者に指定された場合に、どの程度のノウハウ等が発揮できるのか、どの程度のコスト削減が図れる可能性があるのか、目論見が可能になる⁴⁶。

すなわち、リスク分担が明確でなければ、新規参入を検討している民間事業者等において、指定管理者となった場合のメリット、デメリットを十分に検討することができず、応募の障壁となるから、明確なリスク分担を示すことは、民間事業者等の参入を促す大前提であり、これが実現されて初めて多数の民間事業者等からの応募を期待できる。

また、不明確なリスク分担が、現指定管理者と市との「暗黙の了解」によって運用されることは、必然的に従前の指定管理者に有利な競争環境を生み出すこととなり、公正な競争を阻害する結果となるから、現指定管理者以外の民間事業者等の新規参入を抑制する結果ともなりかねない。

さらに、想定されるリスクにつき、事前にその分担を詳細に定めておくことで、当該リスクが現実化した際の自治体と指定管理者との間での紛争を回避することも可能となる。

総務省からの通知においても、「指定管理者との協定等には、…リスク分担に関する事項…をあらかじめ盛り込むことが望ましい」とされている⁴⁷。

2 岡山市マニュアル掲載書式の問題点

(1) 岡山市管理規則第10条第1項は「所管課は、不可抗力その他本市及び指定管理者のいずれの責めにも帰することができない事由により生じた公の施設の管理に伴う損害について、あらかじめ指定管理者とその負担責任の帰属及び負担割合について協議しておかなければならない。」と定めている。

これを受けて、岡山市マニュアル[資料編]に掲載された基本協定書(雛形)【使用料の場合】第22条及び基本協定書(雛形)【指定管理料と利用料金制の場合】第23条は、第1項において、「不可抗力により損害、損失及び費用の増加が生じたとき」は指定管理者が岡山市に通知することが定められ、第2項において、岡山市が当該通知を受けたときは、指定管理者と協議を行い、「リスク分担表に基づき不可抗力の判定及び費用負担等を決定する」と規定している。

したがって、基本協定書におけるリスク分担表は、不可抗力の判定及び費用負担等の決定の基準として機能するものという位置付けである。

⁴⁶ ハンドブック・147頁。

⁴⁷ 前掲平成20年6月6日総財財第33号総務事務次官通知

しかし、リスク分担表は不可抗力の判定基準として機能し得る内容になっていないから、上記の規定は不適切である。

そもそも、岡山市マニュアル〔資料編〕に掲載された基本協定書（雛形）【使用料の場合】第22条第2項ないし基本協定書（雛形）【指定管理料と利用料金制の場合】第23条第2項は、岡山市が同条第1項に基づく通知を受けた場合に適用される条項であるが、同条第1項は「不可抗力により損害、損失及び費用の増加が生じたとき」に関する条項であるから、リスク分担表により費用負担を決定する前提は「不可抗力により損害、損失及び費用の増加が生じたとき」である。

他方、リスク分担表においては「指定管理者の故意又は過失によるもの」といった場合も想定されており、この場合が不可抗力によるものでないことは明らかであるから、基本協定書（雛形）とリスク分担表には根本において齟齬が生じている。

以上のとおり、岡山市マニュアルに掲載された基本協定書（雛形）とリスク分担表（例）の内容には齟齬が生じているので、両者の関係を前提として整理する必要がある。

★★★指摘6

岡山市マニュアルに掲載された基本協定書（雛形）とリスク分担表（例）の内容には齟齬が生じているので、基本協定書（又は包括協定書）とリスク分担表の関係を整理されたい。

- (2) 岡山市マニュアル〔資料編〕には雛形として「リスク分担表（例）」（岡山市マニュアル〔資料編〕・39頁）が掲載されており、大半の施設において、かかるリスク分担表（例）とほぼ同内容のリスク分担表が用いられている。

リスク分担表（例）では、リスク分担事項の種類として、①社会情勢等の変動による経済的損失、②第三者に生じた損害の賠償責任、③管理物件の損傷に対する修繕責任、④災害等による損害が挙げられているが、想定されているリスク事項の種類が少なく、その内容も不明確であり、リスクが顕在化した場合に機能するものになっていない。

リスク分担に関する考え方を整理し、より明確で詳細なリスク分担表の雛形を作成し、岡山市マニュアルに掲載されたい。

★★意見25

リスク分担に関する考え方を整理し、より明確で詳細なリスク分担表の雛形を作成し、岡山市マニュアルに掲載されたい。

- (3) さらに、リスク分担表（例）では、「協議」とされている事項も多くあり、リスクが顕在化した際の負担については、その多くにおいて協議による解決が図られることになる。

リスク分担表を機能させるためには、出来るだけ多くのリスク項目について、自治体と指定管理者のいずれが負担するかあらかじめ明確に定めておくことが望ましい。リスク分担表にリスク項目の記載があったとしても、その分担について「協議」とされている場合にはリスク分担表として機能しないことは言うまでもない。したがって、リスク分担表には出来る限り協議条項は入れるべきではない。

やむを得ず協議条項を入れざるを得ない場合、指定管理者との間での協議の方法を協定等に

定めておくことが望ましい。例えば、環境局環境施設課所管に係るコート岡山南（当新田健康増進施設）においては、施設の運営及び維持管理に関する協議を行うため、関係者協議会を設置することとされており、特定事業契約において協議会の運営規約が定められているので、参考にされたい。

★★意見26

リスク分担表には協議条項を入れることは出来るだけ避けるべきであり、やむを得ず協議条項を入れる場合には指定管理者との間での協議の方法を協定等に定めておくべきである。

3 リスク分担表（例）の改善案

上記のとおり、リスク分担表においてはできるだけ協議条項を無くすことが望ましい。そこで、自治体と指定管理者との間で発生することが想定される最低限のリスク項目について、個別に検討する。なお、検討に際しては、福岡市、さいたま市及び京都市が採用しているリスク分担表（例）を参考とした。また、リスク分担のうち、日常的に発生する修繕費の負担については別に検討する（本章・第4）。

(1) 募集時のリスク

自治体が作成した募集要項（仕様書等）の誤りや不備に基づいて発生した費用や損害については、専ら自治体に帰責性があるから、自治体のリスク負担とすべきである。

このリスク事項については、岡山市マニュアル〔資料編〕のリスク分担表（例）には記載がないため、リスク事項として盛り込むべきである。

(2) 法令⁴⁸変更・税制変更

指定管理者制度に係る法令等の新設・変更及び税制の変更に関するリスクについては、それらの変更等が協定締結時に想定できる場合、あるいは事業者として想定すべきであったと認められる場合は別として、そうでなければ指定管理者にとっては完全に不意打ちとなるから、このようなリスクを指定管理者に負担させるのは酷であり、広く民間事業者の参入を促す観点から、自治体が負担するのが妥当である。

岡山市マニュアル〔資料編〕のリスク分担表（例）では、このリスク事項については「法令の変更、金利・物価の上昇などによるもの」及び「税制の変更に係るもの」として、いずれも指定管理者の負担となっているが、上記のとおり、指定管理者において、全く想定範囲外の法令変更・税制変更リスクが顕在化した場合には岡山市の負担とすべきである。

(3) 周辺住民・地域住民・利用者への対応

指定管理者が施設の管理を通じて住民に対するサービスを提供するものである限り、施設の周辺地域、地域住民及び利用者に対する対応は第一次的に指定管理者が行うべきであり、問い合わせや苦情に対する対応のためのコスト増加は指定管理者が負うべきである⁴⁹。

しかし、問い合わせや苦情の原因が、公の施設そのものの瑕疵や自治体が定めたルールや政策判断に基づく事項の場合や、自治体職員の対応方法にある場合には、第一次的には指定管理者が対応窓口となるとしても、その後の対応は自治体が責任負担者となり、そのコストを負担

⁴⁸ 「法令」には一般的に当該地方公共団体の議会が行う条例変更も含まれるとされる（ハンドブック・164頁）。

⁴⁹ ハンドブック・166頁。

すべきである。

このリスク事項については、岡山市マニュアル〔資料編〕のリスク分担表（例）には記載がないため、リスク事項として盛り込むべきである。

(4) 第三者への賠償

ア 公の施設の所有者は自治体であり、指定管理者はこの施設を管理する者であるから、施設で発生した利用者等に対する賠償責任は、所有者としての責任から生じるものか、管理者としての責任から生じるものかに区別して考える必要がある⁵⁰。

そして、管理者としての責任は指定管理者の負担とし、その他の責任については自治体の負担とすべきである。

イ このリスク事項については、岡山市マニュアル〔資料編〕のリスク分担表（例）にも記載がある。

その内容についてみると、

- ① 指定管理者の自主事業によるもの
- ② 管理業務の範囲内で指定管理者の故意又は過失によるもの
- ③ 管理業務の範囲内で管理物件の瑕疵により生じたもの
については指定管理者の負担、
- ④ 管理業務の範囲内で岡山市の故意又は過失によるもの
- ⑤ 管理業務の範囲外で管理物件の瑕疵により生じたもの
については岡山市の負担とされ、上記以外の原因によるものについては、「協議」により負担を定めることとされている。

ウ これらのリスク分担の内、「管理業務の範囲内で指定管理者の故意又は過失によるもの」を指定管理者の負担としていることは適切であるが、その他のリスク分担については問題がある。

まず、③管理業務の範囲内で管理物件の瑕疵により生じたもの、⑤管理業務の範囲外で管理物件の瑕疵により生じたものを区別しているが、区別の基準が判然としない。善意解釈するならば、指定管理者の管理業務により生じた管理物件の瑕疵に起因する第三者の損害について、指定管理者に負担させるとの趣旨であるかもしれないが、このような場合については、②管理業務の範囲内で指定管理者の故意又は過失によるものに含まれると解されるので、理解が困難である。「管理物件の瑕疵により生じたもの」と表記を統一し、どちらの負担にするかリスク分担を検討されるべきである。

また、管理業務の範囲内において生じた第三者の損害につき、指定管理者にも岡山市にも過失が認められない場合が想定されていないが、本来「不可抗力」による損害として想定すべきなのはこのような場合であり、このような場合を想定したリスク分担を明確にすることにリスク分担表の意義がある。

したがって、管理業務の範囲内において生じた第三者の損害につき、指定管理者にも岡山市にも過失が認められない場合のリスク分担をできる限り明確にすべきである。

エ なお、第三者への賠償のリスクの問題を回避するため、自治体及び指定管理者において想定される賠償リスクに備えて賠償責任保険に加入すべきであることは、後述のとおりである（第4章・第6）。

⁵⁰ ハンドブック・169-170頁。

(5) 需要変動リスク

指定管理者は、ある程度の経済変動等を予測した上で事業に参入すべきであることから、物価水準、賃金水準、金利あるいは経費の変動等によるリスクについては、指定管理者の負担とすべきである⁵¹。

このリスク事項については、岡山市マニュアル〔資料編〕のリスク分担表（例）において、「需要見込みの変化や競合施設によるもの」が指定管理者の負担とされている点において適当であるが、具体的な当てはめには困難も予想されるので、もう少し原因の具体化が必要と思われる。

(6) 災害等の緊急事態発生時の対応

ア 災害等の緊急事態は、当事者の責めに帰すべからざる理由によって生じる事象であり、それにより指定管理業務が継続できないと判断される場合には、協定に基づき当該指定管理業務を一時停止することが基本的選択肢となる⁵²。

自治体が指定管理料を負担しているケースにおいて、指定管理業務を停止していることを理由に停止期間中の指定管理料の支払いの停止・減額等をどのようにするかが問題となるが、停止期間が相当長期になることが見込まれる場合には、管理コストを全て指定管理者の負担とすることは不合理である⁵³。

そこで、指定管理料の金額と指定管理者が負担する人件費等の管理コストを比較して、協定書において、あらかじめ双方の負担割合を決定しておくことが望ましい。

イ 岡山市マニュアル〔資料編〕のリスク分担表（例）には、「災害等による損害」として、①「指定管理者の従業員及び所有物件に生じたもの」は指定管理者の負担とし、②「岡山市が災害対策のために管理物件を使用したことによるもの」は「協議」とされている。そのほかに、③「災害時等における避難場所の開設運営に係る費用（避難者が指定管理者所有の備品等を破損・汚損・紛失したことによるものを含む）」については、岡山市の負担とされている。

まず、①「指定管理者の従業員及び所有物件に生じたもの」については、原因ではなく損害の客体であり、「岡山市が、災害対策のために管理物件を使用したことによるもの」、「上記以外の原因によるもの」と並列して記載されるのは論理的とはいえない⁵⁴。したがって、一律に指定管理者の負担とすることは適当ではなく、指定管理者が不可抗力発生時の対応義務を怠った場合に限り指定管理者の負担とし、その他の場合は岡山市の負担とするのが適当であると考えられる。

また、②「岡山市が災害対策のために管理物件を使用したことによるもの」については「協議」とされているが、岡山市の行政活動に伴う損害ないし損失であり、これを指定管理者に負担させることは原則として正当化できないと考える。ただし、岡山市が災害対策のために管理物件を使用する場合であっても、管理業務の範囲では指定管理者もリスクを負担すべき場合もあると考えられるから、詳細なリスク項目を検討して、リスク分担を整理すべきであ

⁵¹ ハンドブック・164頁。

⁵² ハンドブック・90頁。

⁵³ ハンドブック・165-166頁。

⁵⁴ 仮に「岡山市が災害対策のために管理物件を使用したことにより指定管理者の所有物件に損害が生じた」というケースを考えた場合、指定管理者の負担となるのか協議となるのかが不明である。

る。

③「災害時等における避難場所の開設運営に係る費用（避難者が指定管理者所有の備品等を破損・汚損・紛失等したことによるものを含む。）」について岡山市の負担とされていることは適当である。

なお、リスク分担表（例）において想定している「災害等による損害」には、前記アで述べたような災害等の緊急事態により指定管理業務を停止したことに伴う指定管理料の支払停止や減額等を想定した内容ではないと思われるが、昨今の大規模災害の発生状況からすれば、岡山市と指定管理者との間で十分に協議した上で、あらかじめ負担割合の決定方法を定めておくことが望ましい。

4 小括

以上のとおり、岡山市マニュアル〔資料編〕のリスク分担表（例）の内容は、一部不適切な分担となっているものと考えられ、また、不明確な内容となっているため、リスク分担表に求められる目的を果たすことができないと考えられるから、その内容について検討の上、修正されるべきである。他の自治体の例では、熊本市が比較的詳細な項目に基づいたリスク分担表を示しており、参考となるため本報告書に掲載する。

なお、内閣府は、PFI事業と関連して「契約に関するガイドラインーPFI事業契約における留意事項について」や「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」を公表し、公民連携における考え方を整理しており、基本的な考え方は自治体と指定管理者とのリスク分担を検討する上でも同じである。大いに参考とすべきである。

また、リスク分担に関する協定書（雛形）とリスク分担表（例）の修正に関しては、弁護士等の法律専門家の助力を得ることが望ましい。

【参考】熊本市「指定管理者制度運用マニュアル【資料編】」・12-13頁

リスク項目	No	リスクの内容	リスク分担	
			市	指定管理者
応募リスク	1	応募費用に関するもの		○
	2	提案内容に含まれる特許権等、第三者の権利の対象となっている事業手法、維持管理方法等を使用した結果生じた責任に関するもの		○
政治・行政リスク	3	市、指定管理者いずれの責にも帰すべからざる事由により、指定管理者の指定の議決が得られない場合 注1)	○	○
	4	市の政策変更による事業の変更・中止など	○	
法制度・税制度・許認可変更リスク	5	法制度・税制度・許認可の新設・変更に関するもの（本施設の管理・運営に影響を及ぼすもの）	○	
	6	法制度・税制度・許認可の新設・変更に関するもの（上記以外のもの）		○
	7	消費税の変更（支払い時点）に関するもの	○	
許認可リスク	8	市が取得すべき許認可の遅延に関するもの	○	
	9	指定管理者が取得すべき許認可の遅延に関するもの		○
第三者賠償リスク	10	指定管理者の事由（管理者として注意義務を怠った場合含む）による賠償		○
	11	上記以外のもの	○	
債務不履行リスク	12	市の事由による事業の中断や支払遅延・不能など市の債務不履行によるもの	○	
	13	事業放棄や破綻など指定管理者側の債務不履行によるもの		○
不可抗力リスク	14	暴動、地震、風水害等の市及び指定管理者のいずれの責めに	○	△

		も帰すことのできない事由によるもの 注2)		
金利変動リスク	15	金利の変動に伴う経費の増		○
物価変動リスク	16	人件費、物件費等の物価の変動に伴う経費の増		○
施設損傷リスク	17	施設の劣化に対して指定管理者が適切な維持管理業務を実施しなかったことに起因するもの		○
	18	指定管理者に帰責事由のある事故等		○
	19	上記以外によるもの	○	
維持管理・運営コストリスク	20	市の指示による事業内容・用途の変更等に起因する維持管理・運営費の増大	○	
	21	市の指示以外の要因による維持管理・運営費の増大		○
計画変更リスク	22	市の指示による事業内容や用途の変更等に起因する費用負担及び業務内容の変更に関するもの	○	
警備リスク	23	指定管理者の警備不備による損害に関するもの		○
	24	上記以外によるもの	○	
利用者対応リスク	25	指定管理者の業務範囲についての利用者からの苦情やトラブル等への対応		○
	26	上記以外の場合における利用者からの苦情やトラブル等への対応	○	
企画事業リスク	27	指定管理者の企画事業に関するリスク		○
書類の誤りに伴うリスク	28	仕様書等（市が責任を持つもの）の書類の誤りに関するもの	○	
	29	管理運営実施計画等の指定管理者の提案書の不備（利用者数見積りの誤り等）に関するもの		○
プライバシー保護リスク	30	業務上知り得た利用者の個人情報の漏洩に関するもの（指定管理者に帰責事由がある場合）		○
事業清算に伴うリスク	31	指定管理期間が終了した場合又は期間中途において業務を廃止した場合における事業者の撤収にかかる費用		○

凡例：「○」主たる負担者

注1) 双方自らの負担を負うものとする。

注2) 指定管理者が不可抗力発生時の対応義務を怠ったことに起因するものは、指定管理者の負担とする。

第4 修繕費負担

1 リスク分担を明確化する必要性

修繕費については、特に支出額が高額になりやすい項目であり、参入を検討しようとする民間団体にとっては重大なリスク事項であるから、自治体と指定管理者の責任、役割及び費用の分担を明確にしておかなければならない。

総務省の通知においても、「指定管理者との協定に関する留意事項」として「修繕費等の支出について、指定管理者と適切な役割分担の定め」を置くことが重ねて求められている⁵⁵。

2 岡山市の現状

岡山市マニュアルには、修繕費の負担について、以下のとおりの記載がある。

- (1) 岡山市マニュアル [資料編] のリスク分担表 (例) (岡山市マニュアル [資料編]・39頁) では、管理物件の損傷に対する修繕責任について「指定管理者の管理業務により生じたもの」については指定管理者の負担、老朽化または不可抗力により生じたものについては、損傷が軽微なものは指定管理者の負担、損傷が重大なものは岡山市の負担とされている。そして、その下部に「一定額の修繕責任負担基準を設定する場合、具体的な内容を表の下部に記載してください」として「1件につき●万円未満（消費税及び地方消費税を含む。）の軽微な修繕については指定管理者の負担とし、●万円以上（消費税及び地方消費税を含む。）の重大な修繕について

⁵⁵ 前掲平成20年6月6日総務省自治行政局行政課

は岡山市の負担とする。」と記載されている。

- (2) 岡山市マニュアル [資料編] の管理業務仕様書 (例) (岡山市マニュアル [資料編] ・ 62 頁以下) には、「指定管理者の負担で行うべき事項」の項目として、以下のとおりの記載がある。

ア 指定管理者の負担で行うべき事項

施設の維持管理上生じる修繕の費用について、その1件の見積額が〇〇万円未満 (消費税及び地方消費税を含む) のものについては、指定管理者の負担とする。

イ 岡山市の負担で行うべき事項

施設の維持管理上生じる修繕の費用について、その1件の見積額が〇〇万円以上 (消費税及び地方消費税を含む) のものについては、岡山市の負担とする。

ウ 指定管理者が行った修繕は、修繕前の状態、修繕内容、費用等について報告書を作成し、定期的に岡山市に提出すること。

エ 指定管理者の負担で行った修繕箇所については、指定期間終了時に、当該所有の権利を放棄すること。

- (3) 以上の内容のとおり、岡山市マニュアルでは、一定の金額未満の修繕を指定管理者の負担とし、一定の金額以上の修繕を岡山市の負担としている。

施設所管課に対する一斉調査において基準となる金額を確認したところ、その金額は施設によって様々ではあったが、例えば100万円としている施設が多数見られた。しかし、これらの施設についても基準となる金額が100万円と設定された根拠について明確な説明があった施設は少数であった。

3 問題点

- (1) 岡山市マニュアル [資料編] に掲載されている協定書モデルによれば、そもそもリスク分担表 (例) は、「不可抗力により損害、損失又は費用の増加が生じたとき」に適用される前提となっている。

これに対し、上記のとおり、管理物件の損傷については、リスク分担表 (例) において、「老朽化により生じた」と「不可抗力により生じた」ものが想定されており、「老朽化」は「不可抗力」とは区別されて規定されているため、合理的な解釈が困難である。

そこで、協定書の条項を、「不可抗力により損害、損失又は費用の増加が生じたとき」に限定しない規定に改めるか、老朽化による管理物件の損傷に関する修繕責任 (計画修繕も含む) については、リスク分担表とは別に負担を定めるのが適切と考える。

★★意見27

協定書の条項を、「不可抗力により損害、損失又は費用の増加が生じたとき」に限定しない規定に改めるか、老朽化による管理物件の損傷に関する修繕責任 (計画修繕も含む) については、リスク分担表とは別に負担を定めるべきである。

- (2) 岡山市マニュアル [資料編] の協定書モデルによれば、上記のとおり、管理物件の損傷に対する修繕責任については、「指定管理者の管理業務により生じたもの」については指定管理者の負担、「老朽化または不可抗力により生じたもの」については岡山市の負担とされている。

しかし、例えば、自主事業の実施により管理物件が損傷した場合については、かかるリスク分担表では対処できない。

包括協定書において、指定管理者が自主事業を実施することも想定されているのであるから、少なくとも自主事業の実施に起因する場合にはリスク分担表の内容においても明確にしておく必要がある。

★★意見28

管理物件の損傷に対する修繕責任につき、指定管理者の管理業務に起因する場合、老朽化または不可抗力による場合以外の場合についても想定し、リスク項目に漏れがないよう規定されたい。

- (3) 岡山市では、一定金額未満を指定管理者の負担、一定金額以上を岡山市の負担としているが、この金額基準については、施設の種類、老朽度、利用度等によって個別に設定するのが合理的である⁵⁶。金額基準を個別に設定するにあたり、岡山市と指定管理者において、どの程度の金額の修繕がどれくらいの頻度で発生しているかという情報を共有することが重要であり⁵⁷、岡山市は指定管理者に対して修繕についての定期的な報告を求め、その報告内容をもとに修繕費負担の基準額を設定すべきである。

また、指定管理者は事業予算を含む管理計画やリスク認識の予測を立てる必要があるが⁵⁸、個別修繕の金額基準のみで回数制限や総額規制をしなければ、リスク負担は指定管理者に大きく偏ることになり⁵⁹、民間参入を阻害する要因となる。そこで、指定管理者が負担する修繕費の総額について上限を設定すべきである。

★★意見29

施設ごとに、修繕に関する情報を指定管理者と共有すると共に、修繕費負担の基準額を個別に検討し、設定した上で、修繕費の総額について上限を設定すべきである。

第5 使用料徴収委託

1 使用料徴収委託契約の必要性

指定管理者制度の特色は、指定管理者に対して包括的に公の施設の管理を委託することで、公の施設の使用許可をも委託することができるようにする点にある。

もともと、使用許可に際して指定管理者に使用料の徴収を行わせるためには、指定管理者制度とは別個独立の制度である私人への徴収委託制度によらなければならない（法第243条、施行令第158条第1項第1号、第3号）⁶⁰。すなわち、地方公共団体と私人たる指定管理者との間で使用料徴収委託契約を締結した上で、徴収権限を委託したことを告示しなければならない。

2 使用料徴収委託契約及び告示

- (1) 岡山市マニュアルにおいても、「利用料金制度を採らない場合の施設使用料は、地方公共団体の歳入として徴収委託を受けた指定管理者が利用者から徴収し、地方公共団体に納付するこ

⁵⁶ ハンドブック・100頁。

⁵⁷ ハンドブック・101頁。

⁵⁸ ハンドブック・101頁。

⁵⁹ ハンドブック・103頁。

⁶⁰ 森・90頁。

とになります。使用料の徴収又は収納の事務の委託は、指定管理の協定書とは別に徴収委託契約が必要であり、徴収委託したことについて告示をする必要があります。【法施行令第158条】」（岡山市マニュアル・5頁）と記載されており、そのような記載は上記の観点から妥当である。

- (2) しかしながら、施設所管課に対するヒアリングによれば、指定管理者との間で、協定書とは別に使用料徴収委託契約を締結しているところは皆無であった。

その理由は、全庁的にそのような取扱いが問題無いものと理解されており、基本協定書（又は包括協定書）【使用料の場合】の雛形における第4条第3項にも使用料徴収に関する内容が記載されているため（岡山市マニュアル〔資料編〕・74頁）、施設所管課においてもかかる協定書の記載のみで足りると認識していることにあると思われる。

協定の法的性質につき、行政契約または私法契約と解する見解に立てば、協定書に使用料徴収に関する記載があれば徴収委託の効力としては有効と考える余地もあるが、協定書の法的性質については未だ法的に解決しているとはいえず、また、使用料の徴収委託は指定管理者制度に基づくものではない以上、指定管理に係る協定書によるべきではなく、別途、使用料徴収委託契約を締結するのが適切である。

また、使用料徴収委託は、指定管理者制度とは別個の法的根拠に基づく契約であり、使用料徴収業務は指定管理業務の枠外の業務と理解されなければならないから、指定管理者としての「指定」によって必然的に使用料徴収の委託がなされるものではなく、本来であれば、通常の委託契約と同様、市の契約規則等の法的規制にも服するものである。

さらに、上記の通り使用料徴収業務は指定管理業務に含まれないのであるから、使用料徴収委託契約に起因する不履行等の各種リスクについては、指定管理に関するリスク事項とは別途定められる必要があり、これらの事項を指定管理に関する協定書に盛り込むことは適切ではない。岡山市マニュアル〔資料編〕に掲載された基本協定書の雛形は、このような観点を考慮できていない。

したがって、使用料徴収委託契約の内容の適正化の観点からも、協定書とは別途、使用料徴収委託に特化した契約書を作成することが適切である。

- (3) 指定管理者に使用料の徴収を行わせるためには、徴収権限を委託したことを告示することが必要であるが（施行令第158条第2項）、少数ではあるものの告示をしていない施設があった。違法であるため、未だ告示がなされていない施設については速やかに改める必要があるし、今後そのようなことがないよう徹底されたい。
- (4) 以上のとおり、指定管理者に対し、使用料の徴収を委託する際は、協定書の締結とは別途使用料徴収委託契約書を締結し、また、必ず告示がなされるよう徹底されたい。

また、告示漏れがないよう岡山市マニュアルの記載を強調したり、岡山市マニュアル〔資料編〕に使用料徴収委託契約書の雛形を掲載するなどの対応をとるべきである。なお、他自治体の例として、静岡市において、公募のため公開されている仕様書には、使用料徴収事務業務委託契約書の雛形が掲載されているので、参考とされたい⁶¹。

⁶¹ 「静岡市番町市民センター指定管理者仕様書」<https://www.city.shizuoka.lg.jp/000760838.pdf>

★★意見30

指定管理者に使用料の徴収を委託する場合には、別途、使用料徴収委託契約を締結すべきである。

★★★指摘7

指定管理者に使用料の徴収を委託する場合には、告示を徹底されたい。

3 使用料徴収業務の位置付け

- (1) 岡山市マニュアル [資料編] では、管理業務仕様書 (例) において、「施設の利用許可及び使用料 (又は利用料金) の徴収等に関する業務」を指定管理業務の中に位置付けている。
- (2) そのため、指定管理者が使用料の徴収を行っている多くの施設において、管理業務仕様書上、使用料の徴収が指定管理業務に位置付けられている。

しかし、使用料の徴収は、指定管理者制度とは別個の法令上の根拠 (施行令第158条) に基づき、指定管理者において使用料を徴収することが「収入の確保及び住民の便益の増進に寄与すると認められる場合」に当たるとして、指定管理者に別途委託されるものであり、これを指定管理業務として位置付けている施設設置条例はない。

したがって、使用料徴収業務を指定管理業務に位置付けることは不適切であり、管理業務仕様書 (例) においては、指定管理業務の一つとして使用料の徴収を記載するのではなく、例えば「協定書とは別に締結される使用料徴収委託契約に基づき、使用料の徴収を委託する」ことを参考として記載する程度に止めるべきである。

★★意見31

使用料の徴収は、指定管理業務に位置付けるのではなく、管理業務仕様書 (例) において、指定管理業務とは別個独立の徴収委託契約により委託されている業務であることを明確にされたい。

第6 賠償責任保険

1 指定管理者の過失による損害に対する賠償責任

指定管理者が管理する公の施設において、指定管理業務に関し、指定管理者の従業員の過失により住民に損害が発生した場合、直営の施設と同様、住民との法律関係 (利用関係) は、住民と指定管理者との間ではなく、自治体と住民との間に発生するため、住民に対する賠償責任は自治体が負うことになる⁶²。

まずは利用者の保護が優先されるべきであり、①自治体が住民に対して賠償する、②自治体が賠償額を指定管理者に求償する、という過程で住民への損害賠償が実施されるのが通常と思われる⁶³。

また、指定管理者の責任により発生した損害については、自治体が住民に支払った賠償額を自

⁶² 森・155頁。

⁶³ 森・156頁。

治体と指定管理者との責任割合で按分した上で、自治体から指定管理者に求償することになる⁶⁴。

2 自主事業の実施に伴う賠償責任

これに対し、指定管理者が使用許可や目的外使用許可を受けて行っている事業（自主事業）の場合、自治体から委託を受けて指定管理者として行ったものではなく、利用者として行った事業であるため、自治体には賠償責任は発生せず⁶⁵、指定管理者が賠償責任を負うことになる。

3 賠償責任保険加入の必要性

前記1及び2のいずれの場合についても、公の施設において住民に損害が生じた場合には、住民に対して、適時・適切な賠償がなされなければならない。

そのため、指定管理者に対し、市が加入する「全国市長会市民総合賠償補償保険」（市の施設における事故について補償される）において補償されない事故について、指定管理者に損害を補填する賠償責任保険の加入を原則として義務付けるべきである⁶⁶。もっとも、一律に賠償責任保険への加入を義務付ければ、却って指定管理料の増額につながる可能性があるため、施設の実情に応じて、慎重に利益衡量をする必要がある。

この点については、総務省の通知でも、「指定管理者との協定等には、…損害賠償責任保険等の加入に関する事項等の具体的事項をあらかじめ盛り込むことが望ましい」とされ⁶⁷、「指定管理者との協定に関する留意事項」として「損害賠償責任の履行の確保に関する事項（保険加入等）を定めている」ことを求めている⁶⁸。

4 岡山市マニュアルの内容と問題点

(1) 岡山市マニュアルの記載

岡山市マニュアルにおいては、「業務仕様書の作成」の項目に、「指定管理者は、利用者等に対する損害賠償責任保険に加入すること」と記載されており、下部に指定管理者専用の賠償責任保険である「施設賠償責任保険（指定管理者特約付き）」が紹介されている（岡山市マニュアル・29頁）。

また、「自主事業」の項目の中で、「自主事業の承認における確認事項」として「第三者に与えた損害は、指定管理者の責任において対処すること（損害賠償保険に加入するなどし、迅速かつ十分に対処可能であること。）」との記載がある（岡山市マニュアル・8頁）。

(2) 岡山市マニュアル [資料編] の記載

ア 管理業務仕様書（例）の「保険に関する事項」として「指定管理者は、指定管理業務及び自主事業の実施において想定される損害賠償請求に対応できるよう任意の賠償責任保険に加入し、岡山市にその概要を報告すること。基本的には、岡山市の責任に帰すべき理由による事故により第三者に与えた損害又は火災等による施設の損傷については岡山市が責任を負うが、指定管理者の管理に起因する事故により第三者に与えた損害や施設の損傷については、岡山市から指定管理者に求償できること等も踏まえ、想定される全ての損害賠償請求に対応できるようにすること。」と記載されている（岡山市マニュアル [資料編]・65頁）。

⁶⁴ 森・157頁。

⁶⁵ 森・156頁。

⁶⁶ 馬場伸一「指定管理者監査の実務ポイント（終）－業務の流れと基本協定書」月刊地方財務2019年3月号（ぎょうせい）117-118頁。

⁶⁷ 前掲平成20年6月6日総財財第33号総務事務次官通知

⁶⁸ 前掲平成20年6月6日総務省自治行政局行政課

イ 基本協定書には「損害保険」の条項として「施設及び物品等に対する損害保険は甲（岡山市）が契約し、人身その他に対する損害保険は乙（指定管理者）が必要に応じ契約するものとし、保険料は契約者がそれぞれ負担するものとする。」と記載されている（岡山市マニュアル [資料編]・79頁、87頁）。

(3) 問題点と対応

ア このように、岡山市では、岡山市が加入する保険で補償されない損害について、指定管理者に対して必要に応じて賠償責任保険に加入するよう求めており、このような対応は妥当である。

もっとも、指定管理者が賠償責任保険に加入すべきか、加入するとしてどのような内容の保険に加入するかについては、指定管理者の判断に一任するのではなく、まずは施設所管課において検討し、判断すべきであり、必要性があると判断された場合には、協定書及び管理業務仕様書において加入義務及び加入すべき損害保険の内容を明示すべきである。この点については、少数ながら指定管理者が加入すべき保険の内容が明示されている例もあったが、大部分については、協定書及び管理業務仕様書に記載がなく、不適切である。

また、指定管理者において自主事業を行うことが予定される場合には、自主事業の内容によっては賠償責任保険への加入を義務付けるべきである。

★★意見32

施設所管課において、指定管理者に損害保険加入を義務付けるか否か施設ごとに検討し、仮にこれを義務付ける場合には、指定管理者に加入させるべき賠償責任保険の補償内容を確定した上で、協定書及び管理業務仕様書などにおいて、指定管理者が管理業務を開始する日までに、岡山市が求める補償内容と同等以上の保険契約に加入することを義務付ける旨の規定を置くべきである。

イ 岡山市が加入している「全国市長会市民総合賠償補償保険」（以下「市長会保険」という。）の対象には、「被保険者（市）が所有、使用、管理する自治体施設の瑕疵（欠陥）に起因して、住民等第三者の生命もしくは身体を害し（身体障害）、または財物を滅失、き損もしくは汚損（財物損壊）した場合において、被保険者（市）に法律上の賠償責任が生じたことによって被る損害」が含まれている。

指定管理者が加入すべき賠償責任保険の付保範囲については、経済性、効率性の観点より、上記市長会保険の付保範囲を前提として、できる限り重複が生じないように検討する必要がある。

したがって、岡山市マニュアルには、施設所管課が検討の資料とすることができるよう、岡山市が加入している市長会保険の付保範囲等について具体的な説明を記載すべきである。

★★意見33

岡山市マニュアルに、市長会保険の付保範囲等について具体的な説明を記載すべきである。

ウ さらに、岡山市マニュアル [資料編] に掲載されている基本協定書の雛形には「損害保険」の条項として「施設及び物品等に対する損害保険は甲（岡山市）が契約し、人身その他に対

する損害保険は乙（指定管理者）が必要に応じ契約するものとし、保険料は契約者がそれぞれ負担するものとする。」と記載されているが、岡山市及び指定管理者の負担が市長会保険の付保範囲を考慮した内容になっておらず、不適切である。

上記雛形の条項については、現に岡山市が加入している市長会保険の付保範囲を前提として合理的な規定へ改定すべきである。

★★意見34

岡山市マニュアル〔資料編〕の基本協定書の雛形における「損害保険」の条項については、市長会保険の付保範囲を前提として合理的な規定へ改定されたい。

5 損害保険加入の現状

施設所管課に対するヒアリングによれば、指定管理者の賠償責任保険への加入の有無や補償内容について確認していない施設所管課が散見された。

もし、指定管理者が賠償責任保険に未加入であったり、加入していたとしても補償内容が適切であったりする場合には、岡山市または利用者等に生じた損害が補償されない事態となる。

また、岡山市マニュアル〔資料編〕の管理業務仕様書（例）では、岡山市が加入中の賠償責任保険の内容が記載されているが（岡山市マニュアル〔資料編〕・65-66頁）、このような記載のみでは指定管理者において加入しなければならない賠償責任保険の内容が明確になっておらず、指定管理者において十分な補償内容の賠償責任保険に加入しないおそれもある。

6 加入状況の管理

指定管理者に保険加入が義務付けられる場合、岡山市において、公の施設ごとに、指定管理者に加入させるべき賠償責任保険の補償内容を確定し、管理業務仕様書や協定書において、①指定管理者が管理業務を開始する日までに、岡山市が求める補償内容と同等以上の保険契約に加入すること、②賠償責任保険に加入した後速やかに保険証券等を提出することなどを明示した上、指定管理者が実際に賠償責任保険に加入している事実及び補償内容等を把握するため、指定管理者から保険証券の写しを提出させて確認すべきである。

施設所管課に対するヒアリングによれば、実際に保険証券の写しを指定管理者に提出させて保険の内容を確認している例は、ほぼ無かった。

★★意見35

施設所管課において、指定管理者に損害保険加入を義務付ける場合には、指定管理者に対して、速やかに保険証券等の写しについて提出を求め、内容を確認されたい。

第7 文書保存年限

1 岡山市マニュアルの記載

岡山市マニュアルには、指定管理者が指定管理業務の実施にあたり作成又は取得した文書の取扱いに関する記載はない。

2 文書保存の必要性

指定管理者の業務に関連する文書は、情報公開の観点からも、指定管理者に対するモニタリング、評価あるいは監査においても重要であり、指定管理者に対し、行政の文書保存年限に合わせ

て経理書類その他の文書を整理保存させることは、モニタリング等を実施するための必要最低限の前提である⁶⁹。

指定管理業務の性質や内容等に基づく文書等の管理基準、当該文書等の保存年限、保存年限満了後の文書等の破棄、指定期間終了時の文書等の引継ぎ等の事項について、市と指定管理者との間で十分に協議し、管理業務仕様書及び協定書に具体的に記載し、指定管理者にその内容を遵守させるべきである。

★★意見36

市と指定管理者との間で文書等の取扱いについて十分に協議して協定書等に記載するように徹底し、岡山市マニュアルや基本協定書の雛形にも文書の保存年限等に関する内容を記載すべきである。

第8 仮協定

1 指定管理候補者選定後の流れ

指定管理者候補者を決定した後、市議会の議決を経て、指定管理者の指定処分及び協定締結に至る。

指定管理者候補者の決定後、指定管理者の指定処分までの間は、自治体と指定管理候補者との間では何らの法律関係は存在しない。

また、指定管理者の指定処分後、協定締結までの間は、指定管理者が業務を行うに当たっての必要な事項が具体的に定まっていない⁷⁰。

このような状況において、仮に、指定管理候補者を決定したものの、協定締結に至らなかった場合、自治体と当該施設の管理開始までに準備行為を行っていた指定管理候補者との間で紛争が生じる可能性があるし、指定管理候補者が議会で実際に指定を受けることができないケースは稀であると思われるので、指定管理者にとっては想定外のリスクとなる可能性がある。

2 岡山市の現状と問題点

岡山市マニュアルには、仮協定の締結に関する記載はなく、指定期間開始前に仮協定が締結されている例はないものと思われる。

しかし、上記のような事態に備えて、施設の規模、性質等によっては、指定管理候補者が決定した直後に仮協定を締結することも検討すべきである。この場合の仮協定は、議会の議決を得る以前の段階での仮協定となることから、その内容として、①議会の議決が得られない場合は本協定の締結ができないこと、②議会の議決が得られない事態が発生したとしても指定管理候補者から地方公共団体に対して損害賠償などの請求権が発生しないことなどを明記すべきである⁷¹。

仮協定を締結することで、指定管理者候補者に対してリスクを事前に明示し、指定管理候補者との間での準備行為による費用負担等の紛争が生じる可能性を低減させることができる。

⁶⁹ 馬場伸一「指定管理者監査の実務ポイント（終）－業務の流れと基本協定書」月刊地方財務2019年3月号（ぎょうせい）119頁。

⁷⁰ 森・135-136頁。

⁷¹ 森・190頁。

第5章 施設の管理運営に関する状況

第1 管理業務仕様書

1 公募における意義

通常、募集要項には管理業務仕様書の案が添付されることになり、応募を検討している民間団体にとって、管理業務仕様書は、指定管理業務の具体的な内容や求められる業務水準の内容を把握するための基本的な資料になる。

しかし、その内容が不明確であり、具体的なイメージが持てない場合には、応募の抑制にもつながることとなる。

管理業務仕様書は、指定管理者が行う業務の内容や履行方法を定めることを目的として作成されるものであり、管理業務の具体的な内容や求められる業務水準が公募時に示される管理業務仕様書にわかりやすく記載されていれば、民間団体がより参入し易くなる効果があると考えられる。

2 管理運営における意義

言うまでもなく管理業務仕様書の本来の意義は、管理業務における要求水準を明示することであり、適切な施設の管理運営のために指定管理者に対して求められる事項は、全て管理業務仕様書において明示される必要がある。

3 モニタリングにおける意義

また、後述する指定管理者に対する監督・モニタリングとも関係するところであるが、より効果的、効率的な指定管理業務の実施のため、市と指定管理者との間で、業務内容等について定期的な協議を実施した上で、必要があれば、管理業務仕様書を改定すべきである。これにより、指定管理業務の効率化が可能になるとともに、ひいては市民サービスの向上と経費の削減等を図ることができる。

また、指定管理者には、モニタリングにおける基本的資料として、事業報告書の提出が義務付けられているが、事業報告書への記載事項については、管理業務仕様書においてできる限り具体的に特定される必要がある。

さらに、モニタリングの必要上、指定管理者に対して協力を求めたり、指定管理者が応ずるべき事項についても管理業務仕様書に明記すべきである。

4 引継ぎにおける意義

指定管理期間が満了し、新たな指定管理者に引継ぎを行う際、管理業務仕様書において管理業務の具体的な内容や業務水準がわかりやすく定められていれば、引継ぎに伴う市民サービスの低下等のリスクを低減させることもできる。

5 小括

したがって、管理業務仕様書の記載内容については、施設所管課において常にブラッシュアップに努める必要があるし、また、市と指定管理者との間で定期的に協議を実施した上で必要があればその内容を改訂し、管理業務の具体的な内容や求められる業務水準等につき疑義が生じないよう、可能な限りわかりやすい記載を目指すべきである。

第2 使用料徴収・納付事務

1 岡山市の現状と問題点

使用料は、地方公共団体の歳入となるべき公法上の債権に基づく公金である。使用料について

は、指定管理者に利用者から使用料を徴収させた上で、岡山市に収納させる必要がある。

施設所管課に対するヒアリングの際、使用料徴収・納付事務にかかるマニュアルを作成の有無等について確認したが、マニュアルを整備している施設、整備していない施設と区々であった。

マニュアルが整備されていない施設については、使用料の徴収・納付事務における過誤のリスクを可及的に低減させる観点から、岡山市において、使用料徴収・納付事務にかかる統一的なマニュアルを整備し、施設所管課においては施設の実情に応じた修正を行い、指定管理者に対してマニュアルの遵守を徹底させることで、使用料の徴収・納付事務における過誤のリスクをできる限り低減させるべきである。

2 改善点

具体的には、少なくとも

- ① 施設利用者からの使用料の徴収方法（領収印、身分を示す証票の携帯等）
- ② 指定管理者による使用料徴収額に係る裏付け資料の作成及び確認
- ③ 指定管理者から岡山市に対する使用料徴収額に係る裏付け資料（使用料徴収簿の写し等）の適時の提出
- ④ 指定管理者が使用料を現金で保管する場合の規則
- ⑤ 指定管理者から岡山市への使用料の納付期日及び納付方法については、施設ごとにマニュアル化しておくことが望ましい。

★★意見37

指定管理者に使用料の徴収を委託している場合、確実に使用料を徴収・納付させるため、岡山市において使用料徴収にかかるマニュアルを整備し、指定管理者に遵守させることが望ましい。

第3 備品管理

1 備品管理における留意点

指定管理者が管理業務において取り扱う備品については、公有財産を適切に管理し、また、指定期間終了後の引継ぎ等の際の紛争を回避するため、その範囲や所有権について可能な限り明らかにしておくことが必要である。

2 備品の範囲

(1) 基本協定書（雛形）の記載

岡山市マニュアル [資料編] の基本協定書の雛形では、備品についてⅠ種、Ⅱ種及びⅢ種に区別され、それぞれ以下のとおりの内容となっている（岡山市マニュアル [資料編]・79頁、87頁）。

備品（Ⅰ種）	物品台帳に示す物品
備品（Ⅱ種）	管理業務仕様書に定める指定管理者が準備すべき物品で、指定管理者の費用により購入又は調達するもの
備品（Ⅲ種）	指定管理者が、備品（Ⅱ種）のほかに必要に応じ購入又は調達した備品

(2) 管理業務仕様書（例）の記載

岡山市マニュアル [資料編] の管理業務仕様書（例）には、「物品の貸与及び管理に関する事

項]として、以下のとおりの記載がある(岡山市マニュアル [資料編]・66頁)。

ア 市が貸与する物品

- ① 指定管理者は、別紙〇「物品台帳」に示す、市が貸与する物品(施設付属設備及び備品等)について、岡山市会計規則に基づき適正に管理し、適切な保守及び保管を行うこと。
- ② 市の貸与する物品が経年劣化等により管理業務の用に供することができなくなった場合であつて、市が必要と認める場合には、市が新たに当該物品を購入又は調達し、指定管理者に提供するものとする。

イ 指定管理者が準備すべき物品

- ① 指定管理者は、アの市が貸与する物品を除き、管理業務に必要な物品を指定管理者の費用により購入又は調達し、管理業務の用に供しなければならない。
- ② 指定管理者の準備すべき物品が、経年劣化等により管理業務の用に供することができなくなった場合には、指定管理者の費用により新たに当該物品を購入又は調達しなければならない。

(3) 備品(Ⅰ種)の取扱い

備品(Ⅰ種)については、「物品台帳」に示された物品であるとされているから、岡山市と指定管理者との間で、協定締結の際に「物品台帳」の内容について、「物品台帳」記載の備品が現地に存在するかどうかを確認し、その認識を共通しておくべきである。

また、少なくとも年1回は、岡山市と指定管理者との間で、「物品台帳」記載の備品の存在を確認し、その内容を更新すべきである。

施設所管課に対するヒアリングによれば、物品台帳との照合作業を全て指定管理者に任せていたり、概ね5年に一度の指定期間の更新時にしか照合作業を行っていないケースが大多数であった。このような実情は、公有財産の管理上も不適切であるので、改善されたい。

★★意見38

「物品台帳」に記載されている備品(Ⅰ種)については、指定期間開始に際して、岡山市と指定管理者との間でその存在と内容について確認するとともに、少なくとも年1回は施設所管課も立ち会って「物品台帳」との照合作業を行い、必要に応じてその内容を更新すべきである。

(4) 備品(Ⅱ種)及び備品(Ⅲ種)の取扱い

次に、岡山市マニュアル [資料編]の基本協定書の雛形では、指定管理者が購入又は調達する物品のうち、管理業務仕様書に記載された物品を備品(Ⅱ種)とし、それ以外を備品(Ⅲ種)としているが、協定書には備品(Ⅰ種)、備品(Ⅱ種)及び備品(Ⅲ種)の存在を想定した記載があるにもかかわらず、管理業務仕様書はこれらの区別に対応した記載がないケースが多数見受けられた。

例えば、①協定書に備品(Ⅱ種)の存在を想定した記載があるにもかかわらず、管理業務仕様書には指定管理者が購入又は調達する物品の記載がないケース、②管理業務仕様書に記載がないにもかかわらず、実際には備品(Ⅱ種)として取り扱われている備品が存在するケースである。

上記①のケースについては、備品(Ⅱ種)の設定がないのであれば協定書に記載すべきでは

ないし、その設定があるのであれば管理業務仕様書において具体的に物品を特定して記載すべきである。

上記②のケースについては、後述するとおり、備品（Ⅱ種）であるか、備品（Ⅲ種）であるかの違いは、それらの備品の所有権の帰属、ひいては、指定期間終了時の備品の引継ぎに影響するから、厳格に区別されるべきである。

したがって、備品（Ⅱ種）を設定するのであれば、管理業務仕様書への記載を徹底するとともに、備品（Ⅱ種）についても、岡山市と指定管理者との間で認識を共通にする必要があるため、リスト化した上で、少なくとも年1回は更新すべきである。

★★意見39

備品（Ⅱ種）を設定するのであれば、管理業務仕様書への記載を徹底するとともに、備品（Ⅱ種）のリストを作成し、少なくとも年1回は更新すべきである。

3 備品の所有権の帰属

(1) 岡山市マニュアルの記載

岡山市マニュアル及び岡山市マニュアル〔資料編〕では、備品（Ⅰ種）の所有権は岡山市に、備品（Ⅱ種）⁷²及び備品（Ⅲ種）の所有権は指定管理者に帰属することを前提としている。

この点に関連し、指定期間終了時の備品の取扱いについて、岡山市マニュアル〔資料編〕の基本協定書の雛形においては、備品（Ⅰ種）及び備品（Ⅱ種）は岡山市又は岡山市が指定する者に引き継ぐこととされ、備品（Ⅲ種）は原則として指定管理者が自己の費用と責任で撤去又は撤収するものとされている（岡山市マニュアル〔資料編〕・79頁、87頁）。

これに対し、岡山市マニュアル〔資料編〕の管理業務仕様書（例）においては、岡山市が貸与する物品（備品（Ⅰ種）を想定した記述と思われる）については指定期間の終了に際して、岡山市又は岡山市が指定する者に引き継ぐものとし、指定管理者が準備すべき物品（備品（Ⅱ種）及び備品（Ⅲ種）を想定した記述と思われる）に関する指定期間終了時の取扱いについては、岡山市と指定管理者との協議により決定するとされている（岡山市マニュアル〔資料編〕・66－67頁）。

このように、マニュアル〔資料編〕の基本協定書の雛形と管理業務仕様書（例）では、備品（Ⅱ種）及び備品（Ⅲ種）の指定期間終了時の取扱いの記載内容について齟齬がある。

(2) 問題点

備品（Ⅱ種）は、指定管理者の管理業務の対価である指定管理料により購入されたものであるから、その所有権は原則として指定管理者に帰属すると考えるべきである⁷³。

岡山市マニュアルには、「指定期間終了後における当該備品の取扱いについて、市又は市が指定する者に引き継ぐとする旨を、指定管理者との協定で定めることは可能です。」との記載があ

⁷² 岡山市マニュアル・51頁。「指定管理者が指定管理料で備品を購入した場合、当該備品の所有権は指定管理者にあるのか、それとも市にあると解するのか。」との問いに対し、「備品購入費を指定管理料に含めて指定管理者に支出した場合であっても、それはあくまでも管理業務の対価として支出するものであり、当該備品の購入は指定管理者において行うものですから、当該備品は指定管理者の所有するところとなるものです。」と回答されている。

⁷³ ハンドブック・104頁。

り（岡山市マニュアル・51頁）、岡山市マニュアル〔資料編〕の基本協定書の雛形及び管理業務仕様書（例）でも、そのことを前提としているものと思われる。

しかし、指定管理者に帰属する備品（Ⅱ種）の所有権について、上記のような協定の定めがあることだけを理由に岡山市の所有とすることはできず、そのような協定の定めに加えて、指定管理者から岡山市に対する寄付行為として処理することにより、指定管理者から岡山市への所有権の移転を明確にすべきである⁷⁴。この点については、岡山市マニュアルにわかりやすく明記するとともに、岡山市マニュアル〔資料編〕の基本協定書の雛形及び管理業務仕様書（例）にも整合的に記載すべきである。

★★★指摘8

備品（Ⅱ種）について、指定期間終了後に岡山市又は岡山市が指定する者に引き継ぐのであれば、協定書の定めだけでなく、指定管理者から岡山市への寄付行為として処理し、その所有権が岡山市に帰属したことを明確にすべきであり、その旨を岡山市マニュアルにわかりやすく明記するとともに、岡山市マニュアル〔資料編〕の基本協定書の雛形及び管理業務仕様書（例）にも整合的に記載すべきである。

第4 第三者委託

1 岡山市の現状

- (1) 岡山市管理規則第11条において、指定管理者の再委託等について施設所管課の遵守事項が定められており、「指定管理者にその管理業務を一括して、又は主たる部分を第三者に委託させ、又は請け負わせてはならない」（同規則同条第2項）、「指定管理者が事前に市長の承認を得た場合は、管理業務の一部を第三者に委託し、又は請け負わせることができる」（同規則同条第3項）とされている。
- (2) また、岡山市マニュアルには、第三者への再委託につき、「公の施設の適正な管理運営を確保するため、指定管理者はその地位によって生じる権利義務を第三者に譲渡又は継承させることや、管理に係る業務を一括して、又は主たる部分を第三者に委託することはできません。なお、清掃、警備などの個々の業務など管理業務の一部を第三者に委託することはできますが、この場合には指定管理者は事前に書面により市長の承認を得なければなりません。ただし、使用料徴収事務は再委託できません。」との記載がある（岡山市マニュアル・42頁）。
- (3) 管理業務について、清掃・警備など一般的に第三者に委託した方が効率的と認められる業務はあるが、他方、管理業務について一括ないし主要な部分に関して第三者に委託することになれば、管理責任が不分明になることや管理の質が低下するといった懸念があるため、市の承認なく第三者に委託することは禁止されているのである⁷⁵。

2 問題点

- (1) そして、「管理業務の主要な部分」については第三者委託が許されないとされているが、それがどのような業務であるかということについては、各々の施設ごとで異なるはずであり、適

⁷⁴ ハンドブック・105頁。

⁷⁵ 馬場伸一「指定管理者監査の実務ポイント（終）－業務の流れと基本協定書」月刊地方財務2019年3月号（ぎょうせい）118頁。

正な施設管理を確保し、また、指定管理者や新規参入を検討している民間団体において第三者委託が許されない業務の範囲が的確に判断できるようにする必要がある。

そこで、第三者委託が許される管理業務の範囲、あるいは、第三者委託が許されない管理業務の主要部分の内容については、管理業務仕様書等においてできる限り特定すべきである。

- (2) また、岡山市マニュアル〔資料編〕の指定管理者募集要項（例）においても、暴力団員等が代表者、役員又は従業員である団体、岡山市から指名停止されている団体などについて応募資格がないとされており（岡山市マニュアル〔資料編〕・33頁）、実際にもこれらの団体等については第三者委託の相手方とすべきではない。

岡山市の承認を得なければ第三者委託ができないことになっているため、ある程度のスクリーニングはできていると思われるが、指定管理者に対し、第三者委託の相手方に制限があることを明確に認識させるためにも管理業務仕様書等に明記すべきである。

- (3) 第三者委託の委託料は管理業務の対価である指定管理料の中から支出されるものであるから、指定管理者には契約についてある程度の裁量があってもよいと思われるが、指定管理料の財源が公金であり、指定管理者が再委託先に支払った委託料の実績が後の指定管理料の算定にも影響する可能性があることからすれば、指定管理者の判断に完全に委ねることは適当ではない。

現在、岡山市は、指定管理料の積算に関するルールを設けておらず、基本的には過去の実績に基づいて積算が行われているという実情にあるから、仮に不当に高額な第三者委託料が支出されていたとしても、次期の指定管理料の算定の際にこれが所与の支出として積算されてしまう可能性が否定できない。特に、指定管理料の競争が生じない非公募方式による指定管理候補者の選定の場合においては顕著な危険性を伴うことになる。

そこで、岡山市において、第三者委託を行う場合における契約についての一定の指針を示すことを検討されたい。例えば、委託料が一定金額以上になるときは、事前承認の前提として、指定管理者に対して実質的な相見積もりを要求したり、岡山市においても自主的に参考見積もりを取得するなどして、第三者委託料ができる限り適正な契約となるように努めるべきである。

★★意見40

第三者委託について、指定管理者が第三者に委託できない管理業務の主要部分の内容や相手方等を管理業務仕様書等に明記するとともに、委託料が一定金額以上になるときは、事前承認の前提として指定管理者に対して相見積もり等を要求したり、岡山市においても参考見積もりを取得する等の指針を策定されたい。

第5 指定管理者による事業所としての施設利用

1 指定管理者による施設利用上の問題点

指定管理者が、公の施設の一部を事務所として使用することは、管理業務を行う上で必要と認められる範囲において問題になることはない。

しかし、指定管理者による事務所使用が指定管理者としての管理業務に必要な範囲を超えるものであるとすれば、当然のことながら、目的外使用許可及び使用料の納付等の適切な手続が必要である⁷⁶。

⁷⁶ 森・115頁。

2 具体的対応

そこで、岡山市マニュアルに上記の旨を明記すると共に、募集要項、管理業務仕様書等にも当該施設の管理業務に必要な範囲を超えて利用する場合には、目的外使用許可を受けること及び使用料の納付等の適切な手続が必要である旨を記載し、そのような事態が生じることがないように徹底すべきである。

また、特に外郭団体等において、当該指定管理者が施設の管理業務に必要な範囲を超えて当該施設の一角を法人事務所等として利用し、場合によっては当該施設を本店所在地として法人登記を行っている例もあるようであるが、適切な手続がとられていない指定管理者の私的な施設利用は違法といわざるを得ないから、そのような例がある場合は速やかに適切な措置をとる必要がある。

★★意見4 1

指定管理者において、公の施設の一部を事務所とする場合、管理業務を行う上で必要と認められる範囲を超えて使用する際には、目的外使用許可及び使用料の納付を徹底させるため、岡山市マニュアル等にその旨を記載するとともに、指定管理者が適切な手続をとっていない場合には速やかにその手続をとらせるべきである。

第6章 自主事業

第1 指定管理業務・自主事業の区分

1 自主事業の意義

「自主事業」は法律用語ではなく明確な定義はない。

この点、岡山市マニュアルでは、自主事業について「指定管理者が岡山市の承認を得た上で、自ら管理する公の施設において、指定管理業務以外に自己の費用と責任で行う事業」とされ、①公の施設の設置目的の範囲内の自主事業（目的内自主事業）と、②公の施設の設置目的の範囲外の自主事業（目的外自主事業）があるとされている（岡山市マニュアル・8頁）。

2 岡山市マニュアルの内容

他方、岡山市マニュアル〔資料編〕の基本協定書の雛形では、自主事業について「施設の設置目的に合致し、管理業務を妨げない範囲において、自己の責任と費用負担により、第4条に定める管理以外の自主事業を実施することができる」としている（岡山市マニュアル〔資料編〕・75頁、82－83頁）。

しかし、上記の記述を形式的に解釈すると、施設の設置目的に合致しない自主事業（目的外自主事業）は認められないようにも読めるため、妥当ではない。

★★意見42

岡山市マニュアル〔資料編〕の基本協定書の雛形は、目的外自主事業が認められていることと矛盾しているので改められたい。また、指定管理者が行うことができる自主事業の範囲を明確にするため、協定書等において指定管理業務の内容を出来るだけ具体的に特定すべきである。

3 指定管理業務と自主事業との区別の必要性

指定管理者が公の施設で行う自主事業は、指定管理者ではなく一団体として行う利用行為であるため使用許可手続と使用料の支払が必要であり⁷⁷、また、指定管理業務と自主事業の経理も区分されなければならない。

そのため、指定管理業務とそれ以外の事業を区別する基準が明確である必要がある。協定書や管理業務仕様書において指定管理業務の内容を出来るだけ具体的に特定することで、両者の区別を明確にすべきである。

なお、総務省の通知においても、「指定管理者との協定に関する留意事項」として「自主事業と委託事業について明確な区分」を求めている⁷⁸。

4 岡山市の現状

岡山市においては、管理業務仕様書において自主事業として位置付けられていながら、事実上、指定管理者に業務が義務付けられている例、指定管理業務として位置付けられていながら、事実上、自主事業として整理されている例などが散見された。

協定書及び管理業務仕様書の作成に際し、指定管理業務と自主事業の混同が生じないよう、明

⁷⁷ 森・111-113頁。

⁷⁸ 前掲平成20年6月6日総務省自治行政局行政課

確に区別されたい。

第2 目的内自主事業における使用許可手続及び使用料の支払い

1 目的内自主事業における施設利用

指定管理者は、自治体から委託された公の施設の管理を行う「管理者」であるが、自主事業の実施により施設を利用する場合は、管理者としてではなく、住民と同じように「利用者」の立場に立って、法令上必要とされている手続をとらなければならない。すなわち、自主事業について、指定の際の協定書に規定されていたとしても、「利用者」としての指定管理者が施設利用許可あるいは目的外使用許可を受けなければならない、自治体の収入となる使用料を支払わなければならない⁷⁹。

なお、利用料金制を採用している施設については、利用料金は指定管理者の収入となるものであるから、利用料金の支払は不要である⁸⁰。

2 岡山市マニュアルの内容

岡山市マニュアルでは、「自主事業については、指定管理者に対し、事業内容の事前承認及び使用許可を行う必要がある」とし、①目的内自主事業は「施設の使用許可及び使用料の納付」が必要であること、②目的外自主事業は「行政財産の目的外使用許可及び使用料の納付」が必要であることが記載されている（岡山市マニュアル・8頁）。

3 問題点と改善策

岡山市マニュアル〔資料編〕の様式には、以下のとおり、指定管理者において、目的内自主事業については施設の使用許可ないし使用料の納付が不要との誤解を招きかねない記載がある。

(1) 岡山市マニュアル〔資料編〕の指定管理者募集要項において、「自主事業の実施にあたり、指定管理者は、岡山市から施設の使用許可を受ける必要があります。また、自主事業の内容が、本施設の設置目的の範囲外にあたる場合、指定管理者は、岡山市から行政財産の目的外使用許可を受け、目的外使用料を納付する必要があります（※目的外使用の例：自動販売機の設置）」と記載されている（岡山市マニュアル〔資料編〕・28頁）。

このような記載内容では、目的内自主事業について使用料を納付する必要がないとの誤解を招くおそれがある。例えば、「自主事業の実施にあたり、指定管理者は、岡山市から施設の使用許可を受け、使用料を納付する必要があります。」といった記述に修正されたい。

(2) 岡山市マニュアル〔資料編〕の基本協定書の雛形において、「乙は、施設の設置目的の範囲外の自主事業を行う場合は、あらかじめ甲の承認を受けるとともに、施設使用手続及び使用料の納付をしなければならない」と記載されている（岡山市マニュアル〔資料編〕・75頁、83頁）。

このような記載内容では、目的内自主事業について使用許可や使用料の納付が不要であるとの誤解を招くおそれがある。例えば、「設置目的の範囲外の」との記載は削除し、「乙は、自主事業を行う場合は、あらかじめ甲の承認を受けるとともに、必要な使用許可手続及び使用料の納付をしなければならない」といった記述に修正されたい。

(3) 岡山市マニュアル〔資料編〕の自主事業計画書（例）には「行政財産目的外使用許可申請及び使用料が必要な事業」が別項目で記載されているが（岡山市マニュアル〔資料編〕・53頁）、

⁷⁹ 森・177-179頁。

⁸⁰ 森・178頁。

目的内自主事業のうち「使用許可申請及び使用料が必要な事業」について記載する欄が存在しないことから、上記(2)と同様、目的内自主事業について使用許可や使用料の納付が不要であるとの誤解を招くおそれがある。自主事業は、目的内であるか目的外であるかにかかわらず、(別個の手続ではあるが)「使用許可申請及び使用料が必要な事業」であるから、上記項目は削除するか、目的内自主事業と目的外自主事業を区別して記載する欄を設けるべきである。

また、岡山市マニュアル〔資料編〕の自主事業収支計画書(例)には、自主事業の支出科目として「行政財産目的外使用料」のみが記載されており(岡山市マニュアル〔資料編〕・54頁、55頁)、目的内自主事業について使用料の納付が不要であるとの誤解を招きかねない記載となっているので、単に「使用料」との記載に改めるか、あるいは、「使用料」と「目的外使用料」とを区別して記載するように欄を設けるべきである。

4 岡山市における取扱いの現状

施設所管課に対するヒアリングによれば、少なくない施設所管課が目的内自主事業の場合に施設使用許可及び使用料の納付が必要であることを認識しておらず、不適切な取扱いが散見された。

5 小括

以上のとおり、岡山市マニュアル〔資料編〕の各様式において、指定管理者が目的内自主事業については施設の使用許可ないし使用料の納付が不要と誤解しかねない記載となっており、不適切であるから、速やかに改めるべきである。

また、目的内自主事業であっても、施設使用許可及び使用料の納付が必要であることを施設所管課にも周知し、指定管理者において不適切な取扱いを行っていることが判明した場合は、速やかに改善されたい。

★★意見43

岡山市マニュアルの指定管理者が行う目的内自主事業に関する記述につき、施設の使用許可及び使用料の納付が必要であることを明記し、岡山市マニュアル〔資料編〕の様式についても改めるべきである。施設所管課に対しても周知し、不適切な取扱いが判明した場合は、速やかに改善されたい。

第7章 指定管理者に対する監督・モニタリングの状況

第1 指定管理者に対するモニタリングの必要性、意義及び視点

1 モニタリングの必要性

- (1) 指定管理者制度は、第1章で述べたように、多様化する住民ニーズに対して、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、経費の節減等を図ることを目的としたものであり、議会の議決を経て指定された団体が自治体に代わって、公の施設の管理運営を遂行するものである。

しかしながら、指定管理者制度を導入したとしても、当該施設の設置主体は、あくまでも「自治体」であるから、指定管理者が自治体に代わって施設を管理・運営し提供する公共サービスの質を自治体の責任において絶えずチェックし、検証していく必要がある。

公共サービスに対するチェックが適切に行われないと、コスト削減を重視するあまり市民サービスの低下や重大な事故を引き起こすおそれ、逆に指定管理者が経営努力を怠り不必要なコストの負担が生ずるおそれがある。

したがって、指定管理者に対する充実した監督・モニタリングは、指定管理者制度の制度目的を実現する上で不可欠である。

- (2) このような指定管理者に対する監督・モニタリング機能を果たすために、法第244条の2第7項は、「指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない」とし、同条第10項は、「普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務または経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。」とし、また同条第11項は、「指定管理者が前項の指示に従わないときその他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、その指示を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。」としている。

2 モニタリングの意義及び視点

(1) モニタリングの意義

モニタリングとは、指定管理者による公の施設の管理運営に関し、法令、条例、協定書、仕様書等で定めている施設の運営や維持管理に関する業務を指定管理者が適切に実施しているかどうか、指定管理者によって提供されるサービスの水準が市の要求水準を充たしているか等について、指定管理業務の実施状況を①点検し、②評価を行うことである⁸¹。

すなわち、「点検」のみでとどまるのではなく、点検結果を「評価」あるいは「検証」し、その後の指定管理業務の改善に反映させることが重要である。

また、第12章においても述べるとおり、モニタリングの結果については、可能な限り市民に公表することにより、公の施設の設置者、管理者としての説明責任を果たす必要もある。

総務省自治行政局行政課からも、以下のとおり、モニタリングの際の留意事項が指摘されている⁸²。

⁸¹ 福岡市「モニタリングマニュアル・平成27年3月」1頁

⁸² 「指定管理者制度の運用上の留意事項」（平成20年6月6日総務省自治行政局行政課）

○指定管理者に対する評価に関する留意事項

- ・評価項目、配点等について客観性・透明性が確保されているか
- ・モニタリングの数値、方法等について客観性・透明性が確保されているか
- ・モニタリングに当たり、当該行政サービス等に応じた専門家等の意見を聴取しているか
- ・評価する施設の態様に応じた適切な評価を実施しているか
- ・評価結果についての必要な情報公開がされているか

また、総務省事務次官通知においても、施設の態様に応じた指定管理者の評価が重要であること等に留意し、その在り方について検証及び見直しが行われるべきであることが指摘されている⁸³。

(2) モニタリングの視点

指定管理者制度は、民間事業者等の保有する施設管理のノウハウの活用による施設稼働率の向上や経費の削減、質の高い住民サービス等を目的とするものであり、また一方で公共サービスとしての信頼性や公益性を確保していくことが求められる。

したがって、市としては、モニタリングとして施設の目的の達成度や施設利用の満足度、指定管理業務が適正に履行されているか、コンプライアンスや管理経費の効率性などをチェックし、市の公的責任を果たしていくことが必要と考える。

そして、以上のような観点から、モニタリングの実施に際しては、以下のような視点を重視すべきものとする。他の政令指定都市において実施されているモニタリングでも同様の視点で行われているものがあるので参考にされたい⁸⁴。

① 有効性

- ・施設の設置目的の達成度
- ・施設利用者の満足度

② 適正性

- ・指定管理業務等の履行確認（協定書・仕様書及び事業計画書どおりに管理運営業務が遂行されているか）
- ・管理経費支出の適法性・適正性（特に指定管理料の精算が予定されている場合）
- ・施設における安全度（施設内の安全管理は適切か）
- ・コンプライアンス（労働法令の遵守等）

③ 効率性

- ・管理経費にかかる効率性（財務状況）

3 モニタリングの主体・手法

モニタリングの実施主体や手法には以下のとおり様々なものがあり、複数の方法を多面的に組み合わせることでモニタリングを行うことが効果的である。

① 自主モニタリング

自治体が自主的に自らの事業計画についての目標設定及び管理を行い、その問題点をチェックし、改善案やその実施方法について自治体に報告するのが自主モニタリングである。

⁸³ 平成 21 年 4 月 24 日総財第 39 号総務事務次官通知

⁸⁴ 相模原市「指定管理者制度導入施設におけるモニタリングのガイドライン」3 頁

具体的には、日次、月次、年次の報告書につき、自主モニタリングの観点から適切な記載事項を設け、指定管理者においてそれに則って報告書を作成することがモニタリングの出発点であり、当該報告書の内容が、指定管理者に対するモニタリングの実効性を大きく左右する。

② 市（所管課）によるモニタリング

自主モニタリングによる報告書等が自治体に提出された後、自治体は、上述したモニタリングの視点に基づいて、報告書の内容を確認し、指定管理の実施状況等を確認する。

そして必要がある場合は、実地調査や点検などを実施するなどして精査し、事業計画の達成、業務の品質向上やコストの改善等について、指定管理者と協議したり、場合によっては改善を指示していくことになる。

市（所管課）による具体的なモニタリング活動として考えられる手法は、事業開始年度前に提出された事業計画書の確認、事業計画内では月次報告書の確認、定期的な実地調査と随時の利用者からのアンケート調査、そして事業年度終了後における事業報告書と、これに付随する自主モニタリング結果の報告に関する確認などが想定される。また、指定管理者の事業収支や財務報告書の確認が想定される⁸⁵。

そして、自治体は、これらの手法により得られた結果を評価・検証する。

施設所管課によるモニタリングと、さらに施設所管課の監督状況も含めて点検する制度所管課によるモニタリングも選択肢として考えられる。

③ 第三者によるモニタリング

自治体と指定管理者という当事者間のみで行うだけでなく、客観性や公平性、また専門性等を担保する観点から第三者機関によるモニタリングを取り入れる手法が考えられる。

学識経験者、弁護士、公認会計士等の有識者を交えた機関によって指定管理業務を定期的に点検・評価する制度を設けたり、監査委員監査や個別外部監査を活用することが考えられる。

なお、総務省の調査⁸⁶によると、政令指定都市の61.4%が、指定管理者の評価に外部有識者等の第三者の視点を導入しているとされる。

第2 岡山市の実情

1 岡山市管理規則の定め

上述した法第244条の2第7項及び同第10項を受けて、岡山市管理規則第7条は、指定管理者による事業報告書の提出について、岡山市管理規則第8条は、指定管理者に対する調査・監督等について、次のとおり定めている。

（事業報告書の提出）

第7条 所管課は、法第244条の2第7項に定める事業報告書の提出があったときは、その内容を確認し、当該報告書の写しを委員会に提出しなければならない。

（調査、監督等）

第8条 所管課は、指定管理者が管理する公の施設が適正に管理され、市民ニーズを充足させ、かつ効率的な管理がなされるよう、指定管理者の管理業務の実施状況について次に掲げる措置を講じなければならない。

⁸⁵ ハンドブック・162頁

⁸⁶ 令和元年5月17日付総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」の概要・10頁

- (1) 指定管理者の管理業務の実施状況に関し、指定管理者に対して管理月報、連絡会議等により定期的若しくは随時に報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすること。
- (2) 前号の規定による報告の徴収又は調査の結果、指定管理者の管理業務の実施状況が協定書等の定める条件を満たしていないと認める場合に、管理業務の改善を指示すること。(以下略)

また、岡山市管理規則第9条は、上述した法第244の2第11項を受けて、指定管理者の指定の取消しの手続等についても定めている。

2 岡山市のマニュアル等の記載

(1) 岡山市マニュアルの記載

岡山市管理規則第7条、第8条及び第9条を受けて、岡山市マニュアル・46頁～49頁には、モニタリングの実施に際しての確認事項及び手法が記載されている。

① 定期確認事項

管理運営業務の実施状況や市民の利用状況について、指定管理者から定期に報告を受け、管理状況を把握するものとされている。

具体的には、指定管理者に管理日報や管理月報を提出させたり、事業年度満了後の報告を受けることで、管理運営状況を把握するものとされている。

② 随時確認事項

事故の発生、施設や備品の毀損等の事由が生じた場合に、指定管理者から随時に報告を受け又は指定管理者に対し報告を求めるものとされている。

③ 連絡会議

指定管理者と岡山市は、管理運営業務を円滑に実施し、業務の調整及び情報の交換を図るため、連絡会議を設置し、定期的に会議を開催し運営するものとされている。

④ 調査、監督、指導

上述した定期又は随時の報告、連絡会議、さらには実地調査等を活用して、指定管理者の実施しているサービスが、市の求める水準（管理業務仕様書その他市が示した条件）に達しているかを確認することを要請している。

指定管理者が条件等を満たしていないときは、改善勧告の指示や改善計画の提出、立入調査などを行うことを要請している。

⑤ 指定の取消し等

岡山市管理規則第9条第1項各号に該当する場合には、岡山市は指定管理者の指定の取消し又は期間を定めて指定管理業務又は一部の停止を命ずるものとされている。

⑥ 推進委員会への報告

毎年度事業が終了した後、施設所管課から推進委員会へ、指定管理者から提出された事業報告書を提出し、適正な管理が行われているか確認することとされている。

また、施設所管課は、指定管理者の定期若しくは随時の報告に対して指示したとき、又は当該指示に対する改善取組の経過報告があったときは、推進委員会へ報告するものとされている。

⑦ 利用者アンケート

利用者の意見や要望を把握するため、提供されるサービスに関する利用者アンケートの実施を管理業務仕様書で規定し、指定管理者に実施させることとされている。調査項目の内容、

実施方法、仕様等については、指定管理者と市とで協議の上、決定することとされている。

(2) 岡山市マニュアル〔資料編〕の記載

岡山市マニュアル〔資料編〕では、モニタリングに関して以下の書式を掲載している。

① 「管理業務仕様書（例）」様式2-28

管理業務仕様書の様式の中に、日常報告に関する事項、定期報告に関する事項、随時報告に関する事項、利用者アンケートに関する事項、指示に関する事項、実地調査に関する事項が定められている。

② 「基本協定書（又は包括協定書）」様式2-25様式2-26

基本協定書の様式の中に、事業報告書に関する条項、管理業務の確認及び指示に関する条項（定期又は臨時報告、実地調査等）、指定の取消しに関する条項が定められている。

③ 「利用者アンケート」様式2-34

利用者アンケートの様式例が掲載されている。

④ 「事業報告書」様式2-35

事業年度ごとに提出が求められる事業報告書の様式例が掲載されている。様式例には、管理の実施状況及び利用状況、使用料金又は利用料金の収入実績、管理にかかる経費の収支状況、自主事業の実施状況、利用者アンケートの概要及び利用者からの苦情、意見等、施設・設備の損傷、減耗、不具合の状況等についての記載箇所が認められる。

第3 問題点及び具体的対応

各施設所管課においては、指定管理者と緊密に連絡を取り合い、管理運営に関する問題を共有して協議している所管課も多数認められ、施設の適正な管理、サービスの向上、充実に向けて努力している点は評価できる。

他方、モニタリングの実施状況につき以下の問題も認められる。

1 モニタリング体制の不備

岡山市マニュアルには、実地調査や報告書の確認など、モニタリングの手法に関する簡易な記載はあるものの、具体的にいつ、どのような基準に基づき、何を確認すべきかについては明記されておらず、各所管課の判断に委ねられている。そのため詳しくは施設ごとの各論で述べるが、以下のような様々な問題が発生している。

(1) 管理業務の履行状況

管理業務が、協定書及び業務仕様書、事業計画書等の記載どおりに履行されているかを確認することは、モニタリングの柱である。

ところが、チェックリストなど点検手法・項目等の基準がないため、施設所管課によって対応が区々である。後述のとおり、指定管理者による報告の確認にとどまっていたり、実地調査を行っていなかったりと履行の確認が不十分であると認められるケースが多数散見された。

(2) コンプライアンス、労働法令の遵守

各施設の管理業務仕様書にも記載されているとおり、指定管理業務に当たっては、労働基準法や最低賃金法等の労働法令の遵守が定められている。またコンプライアンスや安全性の確認は、モニタリングで確認すべき重要な要素の一つである。

総務省自治行政局長通知⁸⁷でも、「指定管理者が労働法令を遵守することは当然であり、指定

⁸⁷ 「指定管理者制度の運用について」平成22年12月28日総行経第38号総務省自治行政局長通知

管理者の選定にあたっては、指定管理者において労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること」とされており、労働法令の遵守・その確認が要請されている。なお、上記通知は、「選定」の際の「適切な配慮」を求めたものに過ぎないようも見えるが、上記通知は全体として「選定」の段階で生じ得る問題点のみについて言及しているものに過ぎないし、実際に労働法令が遵守されていなければ全く意味がないことは明らかであり、「選定」の段階に限らず、労働法令の遵守が求められることはいうまでもない。

また、指定管理者における従業員の労働条件が労働法令に違反するような状態であると、施設におけるサービスの質の低下にもつながりかねない。

ところが、岡山市においては、労働法令の遵守状況を確認するに当たって、統一した基準、ルールがないため、施設所管課によっては、全く確認がなされていなかったり、口頭で簡単に確認するのに止まるなど、確認方法として不十分であると認められるケースが散見された。また、実際の労働法令の遵守状況について具体的に確認できている例はほぼ無かった。

他自治体の例では、毎年度、全ての施設を対象に雇用条件（社会保険への適正な加入、時間外勤務手当の適正な支給などを含む）、賃金、労務管理体制（36協定の締結などを含む）等の調査を行い、結果を公表している自治体（新潟市ほか）、社会保険労務士等の専門家に委託して、労働法令遵守の状況を確認し、結果を公表している自治体（島根県大田市、東京都中野区ほか多数）も見られ、参考になる。

(3) 事業報告書に関する問題

ア 事業報告書の内容に関する問題

各施設によって事業年度満了時に提出される事業報告書の書式、内容も区々であり、管理業務の履行状況や財務状況等が十分に確認できないものも認められた。

このようなケースについては、そもそも管理業務仕様書等において、事業報告書上の必要的記載事項が具体化されていない場合があるため、管理業務の性質に応じて、事業報告書の必要的記載事項を検討し、管理業務仕様書等において具体的かつ明確に特定する必要がある。

また、そもそも条例、協定書及び管理業務仕様書において規定されている必要的記載事項について漏れがあるにもかかわらず、全く改善指導がなされていない例が多数散見された。

対応策として、同種施設が多数ある場合などにおいては、報告書の書式を統一するという方法が考えられる。

なお、事業報告書に記載される管理業務の収支につき、一般管理費（間接経費）の計上方法が指定管理者によって区々となっているため、管理業務の収支を的確に把握するためには、一定のルール化が必要と考える。特に、指定管理料の精算を予定している場合においては、一般管理費（間接経費）の計上方法を必ず明確にし、事業報告書の管理業務収支においても基準に従って計上させるべきである。

★★意見4 4

管理業務の実施状況を把握するために必要な事業報告書の必要的記載事項を施設の特性に応じて検討し、管理業務仕様書等において具体的かつ明確に特定する必要がある。また、一般管理費（間接経費）の計上方法を必ず明確にし、事業報告書の管理業務収支においても基準に従って計上させるべきである。

イ 事業報告書の点検手法に関する問題

チェックリストなど統一した点検手法の基準がないため、各所管課によって点検の視点や手法も区々である。各施設から提出された事業報告書を漫然と信用している所管課も多く、詳細については各論において述べるが、条例・協定書・管理業務仕様書において定められた必要的記載事項が欠けていたり、指定管理業務と無関係の支出が疑われる記載があったり、施設管理業務と無関係の収入支出が混在していたり、問題のある報告書であるにもかかわらず、施設所管課が改善指導を行っていないケースが多数散見された。

★★意見45

規定された記載事項が遺漏なく記載されるよう、指定管理者に対する指導を徹底されたい。同種施設が多数ある場合などについては、事業報告書の統一書式を用いることも検討されたい。

(4) 実地調査不徹底の問題

ア 実地調査は、協定書及び管理業務仕様書、事業計画書等に定められた要求水準を充たしているかの確認等、モニタリングのために実施されるものである。施設所管課からのヒアリングによれば、多くの施設について、施設には出向しているものの情報交換等のために行われているにすぎないものや、指定管理者との間で情報交換を行っているため実地調査までは行っていないという回答が散見された。

イ 指定管理者との協定書においては、通常、指定管理者に対し、「管理業務の実施に際し知り得た個人情報の漏えい、滅失及び毀損等の事故の防止その他個人情報の適正な管理のために必要な措置」を講ずる義務、「管理業務に関して保有する情報の公開について必要な措置」を講ずる義務を課しているが、これらの義務の履行状況については、指定管理者が作成したマニュアルの提出を受けているが実地で確認していない例、マニュアルの作成状況も含め全く確認していない例が多数散見され、これらの措置が実際にとられているかどうか実地で確認がなされている例は、僅かな例外を除きほとんど無かった。

ウ 指定管理料の精算を予定している施設の場合、経費支出が適正に行われているか否かは重要であるから、少なくともそのような施設においては、単に事業報告書の内容を閲覧するのみならず、経費支出に関する帳票との照合も含めた調査を実施するべきである。しかし、帳票との照合まで行われている例はほぼ無かった。

エ これらの問題は、実地調査が「検査」であるという認識が各施設所管課に共有されておらず、また実地調査で確認すべき事項・基準も統一されていないことに起因するものといえる。

少なくとも1年に1回は、実地において施設の管理状況やコンプライアンス等につき協定書及び管理業務仕様書、事業計画書等に定められた要求水準を充たしているか否かを包括的に確認する機会を設けるべきである。

★★意見46

少なくとも1年に1回は、指定管理者による施設の管理状況やコンプライアンス等につき協定書及び管理業務仕様書、事業計画書等に定められた要求水準を充たしているか否かを実地において包括的に「検査」する機会を設けるべきである。

(5) モニタリングマニュアルの不備

以上のとおり、岡山市において、モニタリングの具体的な趣旨、流れ、確認すべき視点、具体的な手法、その手法の位置付け、実際に確認する際の基準（チェックシートなど）等を定めた統一マニュアルがないため、十分なモニタリングができていないと疑われる施設が多数ある。

充実したモニタリングのガイドラインを整備している相模原市などの先進事例を参考にし、岡山市においてもモニタリングのマニュアルを整備すべきである。その際は、上記の事業報告書に関する問題や実地調査不徹底の問題が生じないように内容を検討されたい。

★★★指摘9

モニタリングの具体的な趣旨や確認すべき視点、手続の流れ、実際に確認する際の基準（チェックシートなど）等を定めたマニュアルを整備すべきである。

(6) その他の事項

第4章、第8章及び第9章でも触れたが、モニタリングに関する統一した基準やルールがないため、施設所管課によって、物品台帳と備品との照合の手法、個人情報保護や情報公開についての必要な措置の確認の方法が区々であり、確認方法が不十分であったり、実施されていないと問題があるケースが多数散見された。

2 評価・検証制度の欠如

上述したように、モニタリングは、指定管理者の管理業務の単なる点検にとどまっていたら意味がない。それを評価、検証し、現在の指定管理者の管理業務の改善、次年度の指定管理業務の改善、さらには次期の指定管理候補者選定に反映させていくことが重要である。

岡山市マニュアル・9頁でも、管理運営を監視・評価し、それを改善に活かすというところまで含め、PDCAサイクルを循環させることで、指定管理者制度を持続的に改善しながら運営していくことの重要性を説いている。

ところが、岡山市マニュアルには、点検後、指定管理者を定期的に評価し、その評価を改善につなげる具体的な制度や手続、基準が設けられておらず、各施設所管課の判断に委ねられているにすぎない。これでは、指定管理者制度の運用について効率的・効果的な改善は望めない。

多くの政令市においては、モニタリングの中で点検とは別の「評価」制度により、継続的に現在の管理運営や次期の指定管理業務の改善に反映させる仕組みを設けており、岡山市と同程度の規模（人口100万人未満）の政令市において、「評価」制度自体を設けていない政令市は皆無といった状況である（他の政令市の状況については、後述する）。

岡山市においても、点検結果を評価し、改善に活かせるよう、定期的に指定管理者の管理業務を評価する制度、さらにはその際の統一した評価基準が設けられるべきである。

★★★指摘10

市において、定期的に、指定管理者の施設ごとの管理業務を評価する制度、その際の統一した評価基準を整備すべきである。

3 第三者評価の導入

(1) モニタリングは、自治体と指定管理者という当事者間のみで行うだけでなく、客観性や公平

性、また専門性等を担保する観点から、第三者機関の評価に委ねる手法を導入すべきである。

具体的には、学識経験者、公認会計士、弁護士等の有識者を交えた機関によって指定管理業務を定期的に点検・評価する制度を設けたり、監査委員監査や個別外部監査を活用することが考えられる。

- (2) 総務省事務次官通知においても、指定管理者の適切な評価を行うに当たっては、当該施設の態様に応じ、公共サービスについて専門的知見を有する外部有識者等の視点を導入することが重要であると指摘されている⁸⁸。

また、前掲総務省自治行政局行政課によるモニタリングの際の「留意事項」においても、モニタリングに当たり、当該行政サービス等に応じた専門家等の意見を聴取しているかに留意すべきであると指摘されている⁸⁹。

- (3) 後述のとおり、岡山市と同程度の規模（人口100万人未満）の政令市の大多数において、市職員以外の有識者等を構成員とする組織による「評価」が実施されている。

★★意見47

定期的に学識経験者、弁護士、公認会計士等の有識者等の第三者の視点によるモニタリングを受ける制度の導入を検討されたい。

4 利用者アンケート

指定管理者制度は、市民に提供するサービスの向上を目的とするものである以上、施設の性質を問わず、利用者アンケートは絶対に実施すべき事項である。

ところが、岡山市においては、そもそもアンケートが実施されていないケースや、実施されていても施設所管課において内容を確認していないケース、形式上実施しているが回答がないとして放置されているケースなどが散見される。

利用者アンケートは、モニタリングにおいて、指定管理者による管理状況を施設利用者から直接確認できる基本的な作業であるから、施設の性質を問わず、全ての施設で実施すべきであり、常時実施する必要まではないと認められる場合であっても定期的に実施されるべきである。

施設所管課においても、施設設置者の立場で、自ら適切な方法により内容を確認し、指定管理業務の改善につなげるべきである。

また、利用者が回答しやすくするため、施設に応じて利用者アンケートの手法を工夫・改善していくべきである（用紙をただ置いておくのではなく、利用者や市民の方に能動的に協力を働きかける等の手法を取り入れる必要がある）。

★★意見48

利用者アンケートは、施設の性質を問わず、全施設で実施すべきであり、常時実施する必要まではないと認められる場合であっても定期的に実施すべきである。

⁸⁸ 「平成20年度地方財政の運営について」(平成20年6月6日総財第33号総務省事務次官通知)

⁸⁹ 「指定管理者制度の運用上の留意事項」(平成20年6月6日総務省自治行政局行政課)

★★意見49

利用者アンケートは、施設所管課においても適切な方法で内容を確認し、指定管理業務の改善につなげるべきである。

★★意見50

利用者アンケートは、できる限り利用者が回答しやすいよう、方法を工夫・改善すべきである。

5 他の政令指定都市におけるモニタリング・評価の状況

(1) 堺市

ア 堺市では、指定管理者によるセルフモニタリング、市によるモニタリングの他、指定管理者制度が導入されている全ての施設を対象に、年度ごとに「評価」を実施することとされている。

イ 評価においては、指定管理者による自己評価（第一次評価）、市による評価（第二次評価）を行った上で、外部有識者による「指定管理者制度懇話会」の意見を聴取することとされている。

ウ 指定管理者制度懇話会の資料として、所管課より指定管理者評価表（管理運営状況に関する基本的なデータの他、自己評価及び市の評価を記載）、事業報告書等が提出され、それを基礎として、所管課へのヒアリングや現地視察等が実施される。

懇話会の議事については、逐語形式による詳細な議事録が作成され、公表されており、詳細な質疑応答が行われていることを確認できる。

(2) 静岡市

ア 静岡市では、市職員によるモニタリング調査と、市民委員を構成員に含む「評価委員会」による評価を実施することとしている。

イ 原則として、年度当初（概ね6月末まで）に市職員によるモニタリング調査が実施されることとなっている。モニタリング調査においては、職員が実際に施設を訪問して現地調査を行い、人員配置状況、業務実施状況、会計、危機管理その他の項目について「指定管理者モニタリング調査表」を作成することとされている。なお、この調査表は、年度終了後、市のウェブサイトにおいて公表されることとなっている。

ウ 評価方法として、毎年度終了後に指定管理業務の履行状況の確認を中心とした「年度評価」と、指定期間が満了する年度に指定期間中の指定管理業務について総合的に評価を行う「総合評価」が実施されている。

(ア) 「年度評価」においては、所管課において「指定管理業務チェックリスト」を活用し、協定書及び事業計画書等の内容に沿って指定管理業務が履行されているかにつき、履行状況を確認した上で検査結果報告書を作成することとされている。なお、上記モニタリング調査において指摘を受けた改善事項の改善状況は、次年度に実施する年度評価の評価対象となる。

また、「年度評価」においては、市民（利用者）からの意見・要望の内容とその対応状況、指定管理者が実施した利用者満足度調査等の結果、指定管理者の経理状況などを確認することとされている。

所管課は、事業報告書や立入調査等の内容を基に年度評価シートを作成し、指定管理者に通知すると共に、市のウェブサイトで公表する。

- (イ) 「総合評価」は、指定管理者の指定期間が満了する年度の4月末日現在で実施することとされているが、指定期間が5年を超える長期にわたる場合には、指定開始年度から5年度目、以降も5年度ごとに実施することとされている。

「総合評価」においては、履行状況、創意工夫、市民（利用者）サービスの向上、施設固有の評価項目といった各項目につき、評価委員が総合評価シートにより採点を行う。

総合評価の結果は、次回選定に向けての検討、施設の管理形態についての検証、経費の削減状況、指定管理料の精査などに活用され、また、次期指定管理者の選定時において、「当該指定管理者としての実績」が考慮されることとなっている。

最終的に、所管課は「総合評価結果報告書」及び「総合評価結果総括表」を提出し、選定委員会に概要報告がなされる他、市のウェブサイトでも公表される。

(3) 相模原市

ア 相模原市では、「指定管理者制度導入施設におけるモニタリングのガイドライン」が策定されており、これに基づいて、指定管理者によるモニタリング、市によるモニタリング、第三者的機関によるモニタリングが実施される。

イ 指定管理者によるモニタリングの手法としては、意見箱、アンケート、出口調査（ヒアリング）、市民（利用者）からの直接連絡の他に、指定管理者、事業参加者、施設利用者等をメンバーとする施設運営委員会なども予定されている。

ウ 市によるモニタリングの手法としては、指定管理者が作成した事業報告書（年度ごと）、月間報告書及び利用者満足度調査報告書の確認、実地調査、財務諸表の確認が必須とされている。

エ 第三者的機関によるモニタリングとしては、各施設の指定管理者を選考した「指定管理者選考委員会」（市職員以外の委員に委嘱することも予定されている）が、指定期間中等の施設管理業務の適正な遂行について第三者的な立場から年1回以上モニタリングを実施することとされている。

オ モニタリングに際しては、管理実績、成果指標の達成度の他、施設の設置目的の達成度、事業・業務の履行状況、利用者満足度の向上度及び財務状況の適正性に関する評価が記載されたモニタリング・シートが作成され、市のウェブサイトで公表されている。

(4) 浜松市

ア 浜松市では、モニタリング手法として、指定管理者による自己チェック、市（施設所管部長等）による監視、指定管理者選定会議（市職員に加え、有識者及び施設利用者等の第三者委員も構成員となる）による事後評価が予定されている。

イ 市（施設所管部長等）による監視の手法として、月次報告書の確認などの通常の手法の他に、年度終了時における指定管理者評価シートの作成が予定されている。

ウ 指定管理者選定会議による事後評価の手法としては、所管施設の現地調査、指定管理者評価シート等による事後評価が予定されており、指定管理者評価シートは公表されることとなっている。

事後評価結果については、市のウェブサイトで公表されており、施設運営管理方針に関する項目（施設の効用の発揮など）、実施事業に関する項目（管理体制、職員配置、経理、市民サービスの向上、平等利用など）、指定管理者に関する項目（経営の健全性、運営実績など）、

指定管理料（収支計画）に関する項目について、採点が行われている。なお、提案した事業の不実施、加入すべき保険の未加入、事業報告書が指定どおりの内容でない、事業報告書の提出期限超過などについては、マイナスの配点がある。

(5) 新潟市

ア 新潟市においては、指定管理者からの事業報告書等の提出、所管課による確認といった通常の手法に加えて、有識者を構成員とする「第三者評価会議」による評価が実施されている。

イ 指定管理者が年度終了後に事業報告書等を施設所管課に提出し、施設所管課は、立入検査等の必要な確認を行った上で、「公の施設目標管理型評価書」または「指定管理者評価結果シート」により指定管理業務について確認・評価し、評価結果が指定管理者に通知される。

ウ 第三者評価会議は、施設所管課から提出された「公の施設目標管理型評価書」または「指定管理者評価結果シート」を評価する。評価に際しては、施設の視察、指定管理者及び施設所管課へのヒアリング、その他関係書類（自己点検表、労働実態調査票、事業報告書、収支報告書、アンケート結果等）を確認することとされている。

市のウェブサイトにおいて第三者評価実施報告書が公表されており、指定管理者及び施設所管課のそれぞれに対して評価委員から提出された意見、管理運営状況等に関する改善点、課題とこれに対して指定管理者及び施設所管課から提出された対応策、公の施設目標管理型評価書または指定管理者評価結果シート、自己点検表などが記載されている。

(6) 熊本市

ア 熊本市においては、指定管理者によるモニタリング、市による日常のモニタリングに加え、年次総合評価が実施されている。

イ 年次総合評価においては、施設の運営（法令遵守、施設設置目的の達成度、管理運営体制、施設PR活動、利用者ニーズの反映、利用者からの苦情に対する対応、平等な利用の確保、研修体制、利用者数の増加、モニタリングの方策等）、施設の管理（施設の保守管理の状況、安全管理対策の状況、個人情報保護、事故発生時の対応体制及びマニュアルの整備、小規模修繕の状況、備品の管理状況等）、収支の状況（適正な会計処理、業務目的外の支出の有無、収支の均衡、指定管理者の財務状況等）の各項目について、評価が行われることとされており、評価結果については市のウェブサイトにおいて公表されている。

施設ごとの評価結果には、施設概要、事業概要、施設利用状況、収支状況の他、指定管理者の自己評価、利用者アンケートの結果、市の評価などが記載されている。

(7) 千葉市

ア 千葉市においては、指定管理者自身による自己モニタリング・評価、所管課によるモニタリングに加え、「評価」の制度が設けられている。

イ 指定管理者自身による自己モニタリング・評価においては、日報の作成、利用者へのアンケート調査（原則として月ごとに集計し、指定管理者自身の分析、評価等を記載したアンケート調査結果報告書を月次報告書と併せて提出する）に加え、管理業務の実施状況に関して管理運営の基準等に適合しているか否かについての自己評価を行うこととしている。

ウ 所管課によるモニタリングにおいては、事業報告書を確認し、事業計画書等の記載どおりにお管理運営がなされているかを確認するのみならず、定期的に現地視察やヒアリングによる確認を行うこととされているが、指定管理者制度担当課も必要に応じて所管課のモニタリングに同行することとされている。

また、労働関係法令の遵守については、労働条件チェックリストを活用した労働条件確認

をモニタリング時に実施するほか、原則として指定期間中に1回、社会保険労務士による労働条件審査を行うこととされている。

エ 「評価」として、年度評価、総合評価、中間評価、選定評価委員会における意見聴取が実施されている。

「年度評価」は、1年間の指定管理者による管理運営を評価し、現指定期間における管理運営の改善につなげることを目的とするもの、「総合評価」は、指定期間の最終年度に、指定管理者の管理運営状況の評価の他、所期の効果の達成状況など、指定管理者制度導入の効果を検証する目的で実施されるものである。なお、指定期間が5年を超える場合は、指定期間の中間年度に総合評価と同様の「中間評価」が実施される。

年度評価、総合評価及び中間評価については、いずれも選定評価委員会（弁護士、公認会計士、学識経験者等で構成）において意見聴取が行われ、各評価結果（評価シート）は市のウェブサイトで公表される。

(8) 北九州市

ア 北九州市では、事業報告書等の提出、利用者アンケート（指定管理者制度導入施設利用者アンケート実施要領が策定されており、原則として毎年度定期的に行うこととされている）といった通常的手法に加え、「指定管理者による公の施設の維持管理に係るモニタリング実施項目」に基づく施設の維持管理に係るモニタリング、「経理等事務処理に係るモニタリング実施項目」に基づく経理等事務処理に係るモニタリングが実施されており、さらに「評価」制度が設けられている

イ 施設の維持管理に係るモニタリングにおいては、書類確認項目（計画書関係書類、法定点検関係書類、危機管理体制に関する書類、日報などの確認すべき書類が網羅されたもの）と現地目視確認項目（建築物維持管理、設備維持管理、設備運転・監視、清掃、安全管理、備品等につき確認内容が定められたもの）が詳細に設けられている。

ウ 経理等事務処理に係るモニタリングにおいては、適正な経理事務（経理体制、経理書類、経理区分、料金収受など）、基本協定の遵守（業務範囲、再委託、個人情報、自主事業など）、労働関係法令の遵守（法定帳簿、就業規則、最低賃金、各種保険など）の各項目について詳細なチェックポイントが設けられている。なお、指定管理者に雇用されている従業員の労働条件については、社会保険労務士による点検が実施されている。

エ 「評価」の方法及び基準については、「指定管理者評価マニュアル」が策定されている。

「北九州市指定管理者の評価に関する検討会議開催要綱」に基づき「指定管理者の評価に関する検討会議」（学識経験者及び有識者を構成員とする）を開催することとしており、多段階評価（選定前評価、中間評価、最終評価）及び所見評価（年度ごとの評価）が実施される。なお、「条件付き公募対象施設」（いわゆる非公募施設）については、毎年、多段階評価を行うこととされている。

いずれの評価結果についても市のウェブサイトにおいて公表されているほか、検討会議の議事についても比較的詳細な内容の議事録が公表されている。

「多段階評価」のうち、「選定前評価」は、指定期間の最終年度に、最終年度を除く指定期間全体を通じた評価（次回選定に向けた評価）を行うもの、「中間評価」は、指定期間が5年の場合において2年目に前年度分の評価を行うもの、「最終評価」は、次年度以降の選定がない場合において、適切な管理運営がなされたかを確認し、市民に公表する目的で行われるものであり、採点が実施された上で「ABCDE」の多段階による評価が行われる。

「所見評価」は、「多段階評価」が実施される年度以外の年度において前年度分につき評価項目ごとに文章の記載による評価を行うものである。

評価に際し、施設所管課が検討会議に対して提出すべき資料として、「指定管理者の管理運営に対する評価シート」や「事業実績シート」を作成することとなっており、これには利用者数、指定管理料、事業費、満足度などに関する基本的なデータを記入する欄が設けられているほか、詳細な評価項目が設けられている。

オ 指定管理者評価において極めて高い評価を得た指定管理者、他の模範となるような業務上の実績を上げた指定管理者等に対する「優秀指定管理者表彰」の制度が設けられているほか、優秀指定管理者に対する次期公募時の優遇措置も設けられている。

(9) 小括

以上のとおり、岡山市と同程度の規模（人口100万人未満）の政令市においては、程度の差はあれ、指定管理者による施設の管理運営をモニタリングし、評価するための制度が設けられており、大多数において有識者等の第三者による評価を受ける体制となっている。

前述した岡山市におけるモニタリング体制についての実情は、他の政令市と比較しても極めて不十分といわざるを得ない。

第8章 個人情報管理

第1 個人情報管理の意義、必要性

指定管理者は、個人情報保護に則り、自ら取得した個人情報あるいは地方公共団体が保有する個人情報を管理業務の引継ぎにおいて提供を受けた場合は、個人情報の取扱いについて、取得、利用、管理の各場面において法律上の義務を遵守しなければならないことは当然である⁹⁰。

国も、個人情報の適正な管理の確保について、「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、その取扱いについて十分留意し、「管理の基準」として必要な事項を定めるほか、個人情報保護条例において個人情報の保護に関して必要な事項を指定管理者との間で締結する協定に盛り込むことを規定する等、必要な措置を講ずべきものであること。また、指定管理者の選定の際に情報管理体制のチェックを行うこと等により、個人情報が適切に保護されるよう配慮されたいこと。その際、『地方公共団体における個人情報保護対策について』（平成15年6月16日総務省令第91号総務省政策統括官通知）の内容を十分に踏まえて対応されたいこと。」（前掲平成15年7月17日総務省自治行政局長通知）としており、また、個人情報が適切に保護されるよう配慮すべきことについては、「指定管理者制度の運用について」（前掲平成22年12月28日総務省自治行政局長通知）においても再度確認されている。

第2 岡山市の現状

1 条例の定め

岡山市においては、岡山市個人情報保護条例（平成12年3月22日市条例第34号）を定め、個人情報の適正な取扱いの確保に関し必要な事項を定めている。

すなわち、市長や公営企業管理者等の実施機関（第2条第3号）は、個人情報の保護について必要な措置を講ずるとともに、個人情報をみだりに公にすることのないよう最大限の配慮をしなければならないと定め（第3条）、個人情報の収集、保管及び利用について規定（第6条から第8条）するとともに、目的外利用や外部提供についても規定（第9条）し、実施機関に対して適正な維持管理を図るための措置を講じなければならないと定め（第10条）、その他、開示、訂正請求等について定めている（第11条以下）。

しかし、実施機関から保有個人情報の取扱いの委託を受けた受託者に関する規定は定められているが（第18条）、指定管理者に関する通則的な規定はなく、実施機関（第2条第3号）にも指定管理者は定められていない。

2 岡山市管理規則の定め

岡山市管理規則第13条は、情報の保護について次のとおり定めている。

（情報の保護）

第13条 所管課は、指定管理者にその業務に関して保有する個人情報の保護について必要な措置を講じさせなければならない。

2 前項に定めるもののほか、所管課は、指定管理者に対し、その管理業務に従事し、又は従事していた者が管理業務の実施により知り得た秘密を漏洩しないよう必要な措置を講じさせなければならない。

⁹⁰ ハンドブック・168頁

3 岡山市マニュアル等の定め

- (1) 岡山市管理規則第13条を受けて、岡山市マニュアル・42頁(4)では、個人情報の適切な取扱いについて次のとおり定めている。

(4) 個人情報の適切な取扱い

施設所管課は、指定管理者に業務に関して保有する個人情報の保護について必要な措置をさせなければなりません。また、指定管理者は、その管理運営業務に従事する職員及び職員であった者等に対して、業務に関して知りえた秘密を漏洩しないよう必要な措置を講じなければなりません。【規則第13条】

情報の保護を実施するため「個人情報に関する覚書」を市と指定管理者で締結します。また、市が保有する個人情報を取り扱う指定管理者の場合は、「市の保有する個人情報の取扱委託に関する覚書」も併せて締結します。

なお、社会保障・税番号（マイナンバー）制度の開始に伴い、個人番号をその内容に含む個人情報（「特定個人情報」という。）については、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」（平成25年法律第27号）等の関係法令に基づき、より厳格な保護措置が求められています。

- (2) 岡山市マニュアルが定める個人情報の適切な取扱いについては、岡山市マニュアル[資料編]・74頁以下の基本協定書（又は包括協定書）の雛形で情報管理について定めている。

また、同・62頁以下の管理業務仕様書（例）の「1 法令等の遵守」において施設の管理に当たって遵守すべき法令等に、岡山市個人情報保護条例及び同条例施行規則を列挙し（62頁）、「3 管理の基準に関する事項」では「(8) 守秘義務に関する事項」及び「(9) 個人情報の取扱いに関する事項」を記載している（65頁）。

さらに、岡山市マニュアル [資料編]・92頁以下では、「市の保有する個人情報の取扱に関する覚書（雛形）」、同・94頁以下では、「個人情報に関する覚書（雛形）」を掲載している。これらの覚書において、指定管理者に対し、保有又は取扱う個人情報の適正管理について最大限の注意を払い、漏えい及び毀棄等の事故を防止するための対策を講じる義務を定め、不正利用等の禁止や外部提供の禁止等を定めている。

- (3) 以上のとおり、指定管理者の個人情報管理に関しては、条例、岡山市管理規則、岡山市マニュアルにおいては、一応の内容及び様式は整っている。

第3 問題点

1 指定管理者の個人情報管理について個人情報保護条例で定める必要性

- (1) 管理業務仕様書の雛形（岡山市マニュアル [資料編]・62頁以下）の「1 法令等の遵守」(4)では、施設の管理に当たり、岡山市個人情報保護条例及び同条例施行規則に基づかなければならない旨記載している。しかし、岡山市個人情報保護条例には、実施機関として指定管理者が明記されていない（第2条第3号）。

他方、指定管理者が取り扱う個人情報の保護については、岡山市と指定管理者との間で覚書を締結することとされている。

- (2) この点、「市の保有する個人情報の取扱に関する覚書（雛形）」（岡山市マニュアル [資料編]・92頁以下）では、第1条（受託者の責務）で、指定管理者及びその従事者は、保有個人情報

に関して岡山市個人情報保護条例第18条に定める「受託者の責務」を負うと定めており、指定管理者は、市の保有する個人情報に関し、実施機関から保有個人情報の取扱いの委託を受けた「受託者」に該当すると解される。

たしかに、この覚書を締結することによって、当該指定管理者は、市の保有する個人情報の取扱いについて委託を受けた者と解することができ、岡山市個人情報保護条例第18条（受託者の責務）により、実施機関と同様の責務を負うことから、同条例の実施機関に指定管理者が明記されていなくとも不都合はないとも解される。しかし、上記のとおり、指定管理者に対し岡山市個人情報保護条例の遵守を求めている以上、「受託者」としてではなく、端的に実施機関（第2条第3号）に位置付けた方が、全面的に岡山市個人情報保護条例の適用を受けることとなり明解である。

他方、市の保有する個人情報の取扱いがなく、「個人情報に関する覚書（雛形）」（岡山市マニュアル〔資料編〕・94頁以下）のみを締結している場合には、岡山市個人情報保護条例第18条の規定する受託者の責務を負うとは認められないことから、実施機関には該当しない。

(3) したがって、指定管理者が取り扱う個人情報の保護に関しては、市が保有する個人情報であるか否かに関わらず、覚書の締結によるのではなく、個人情報保護条例の実施機関として指定管理者を明記し、個人情報保護条例が指定管理者にも直接適用されるようにすべきである。

なお、指定管理者には、当該公の施設を利用する権利に関する処分の権限を有する指定管理者（処分権限を有する指定管理者）と、清掃、警備等の事実行為のみを行う指定管理者（事実行為を行う指定管理者）とに区別されることから、これに応じて条例に定めるという方法も考えられる⁹¹。この点について、神奈川県藤沢市が定める条例⁹²が、処分権限を有する指定管理者を実施機関に含め、他方で、単に事実行為のみを行う指定管理者には必要な措置を義務づけ、守秘義務を課し、個人情報の不正利用を禁じ、違反には刑罰を課すとともに、実施機関に指導義務を課しており、参考になる。

★★意見51

指定管理者が取り扱う個人情報の管理については、指定管理者を岡山市個人情報保護条例における実施機関として明確に位置付ける旨の改正を検討されたい。

2 岡山市マニュアル等の記載が不十分であること

岡山市管理規則では、指定管理者に対し、個人情報の保護について必要な措置を講じさせなければならないと定めているが、必要な措置の内容が具体的に定められていない。岡山市マニュアルにおいても、単に岡山市管理規則の定めをそのまま引用しているに過ぎず、必要な措置とは、一体いかなる措置であるのか、その具体的内容が明らかではない。

施設所管課からのヒアリングによると、実地調査において鍵のかかるロッカー等で保管している等の状況を具体的に確認している施設所管課がある一方で、指定管理者に対して個人情報保護について必要な措置を講じていることを確認しているとの回答であっても、その実態は、単に口頭で尋ねる程度で、どのような措置を講じているのかを具体的に確認していない施設所管課も多

⁹¹ 斎藤文男「指定管理者制度と情報公開」（自治体研究社、2006）・57頁以下

⁹² 藤沢市公の施設の指定管理者の指定の手續等に関する条例（平成15年12月9日条例第19号）第8条第1項、藤沢市個人情報の保護に関する条例（平成15年9月19日条例第7号）

く、施設所管課によって対応は区々である。

このように施設所管課によってその対応にばらつきが生じれば、各指定管理者の個人情報保護の措置にもばらつきが生じることになる。

そこで、個人情報の保護について統一的に必要な措置を講じさせるためにも、岡山市マニュアルで必要な措置の具体的な内容について記載し、さらに、必要な措置を講じているか否かを確認するためのチェックリスト等を作成するなどして、統一的な基準を示すべきである。これにより、指定管理者が講じるべき措置の内容や各施設所管課の確認方法を統一することが可能になり、モニタリング上も便宜である。

★★意見5 2

個人情報の保護について必要な措置の具体的な内容を岡山市マニュアルに記載するとともに、必要な措置を講じているかを確認するための統一的な基準を示すべきである。

3 個人情報の保護のための必要な措置の確認がなされていないこと

施設所管課からのヒアリングによると、指定管理者が個人情報をどのように管理しているかを具体的に確認し把握している所管課はほとんどなかった。個人情報の管理状況については、少なくとも年に1回は実地調査を行い、個人情報管理責任者を立会させて確認すべきであり、管理状況が不十分であれば直ちに指摘し改善させるべきである。

★★意見5 3

個人情報の管理状況については、少なくとも年に1回は実地調査を行い、個人情報管理責任者を立会させて確認すべきである。

第9章 管理業務に関する情報公開

第1 指定管理者の管理業務に関する情報公開の意義、必要性

指定管理者は公の施設の管理運営を代行している以上、指定管理者が当該公の施設の施設をどのように管理しているかといった管理業務に関する情報は、公の施設の利用者である住民に対して広く公開し、管理業務の透明性を確保することが重要である。

第2 岡山市の現状

1 条例の定め

岡山市においては、岡山市情報公開条例（平成12年3月22日市条例第33号）において、何人も、実施機関（第2条第1号）に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができる（第3条）など、岡山市が有する公文書の開示を請求する権利及びその手続等を定めている。

しかし、同条例には、指定管理者に関する規定はなく、実施機関（第2条第1号）にも指定管理者は定められていない。

2 岡山市管理規則の定め

岡山市管理規則第12条は、情報公開について次のとおり定めている。

(情報公開)

第12条 所管課は、指定管理者にその管理業務に関して保有する情報の公開について必要な措置を講じさせなければならない。

3 岡山市マニュアル等の定め

(1) 岡山市マニュアルには、管理業務に係る情報の公開に関する記載はない。

(2) 岡山市マニュアル [資料編]・74頁以下の基本協定書（又は包括協定書）の雛形で情報管理について定めており（【使用料の場合】第17条、【指定管理料と利用料金制の場合】第18条）、その第3項で、指定管理者はその管理業務に関して保有する情報の公開について必要な措置を講じなければならないと定めている。

また、基本協定書（又は包括協定書）の雛形の第8条（事業報告書）第2項では、事業報告書の記載事項として「情報開示の状況に関する事項」を定めている。

なお、岡山市マニュアル [資料編]・62頁以下の管理業務仕様書（例）の「1 法令等の遵守」では、施設の管理に当たって遵守すべき法令等の中に、岡山市情報公開条例及び同条例施行規則が列挙されている（62頁）ものの、他に仕様書（例）の中に情報公開に関する記載はない。

第3 問題点

1 指定管理者の情報公開について情報公開条例で定めること

管理業務仕様書の雛形（岡山市マニュアル [資料編]・62頁以下）の「1 法令等の遵守」(5)では、施設の管理に当たり、岡山市情報公開条例及び同条例施行規則に基づかなければならない旨記載されているが、岡山市情報公開条例には実施機関として指定管理者は明記されておらず、そもそも、指定管理者には岡山市情報公開条例の適用がないと解するのが自然である。

しかしながら、指定管理者は公の施設の管理運営を自治体に代わって代行している以上、指定管理者が公の施設をどのように管理しているかといった管理業務に関する情報は、住民に対して公開されるべきであり、情報公開により管理業務の適正を担保するべきである。

そこで、岡山市情報公開条例に指定管理者に対する情報公開請求に関する規定を定めるべきである。なお、指定管理者は、当該公の施設を利用する権利に関する処分の権限を有する指定管理者（処分権限を有する指定管理者）と、清掃、警備等の事実行為のみを行う指定管理者（事実行為を行う指定管理者）とに区別されることから、これに応じて条例に規定するという方法も考えられる。この点については、前記個人情報管理で述べた神奈川県藤沢市が定める条例⁹³が参考になる。

そして、指定管理者がその管理業務に関して保有する情報が公開されるとしても、その情報は文書で保存していることが想定されることから、公開の対象となる文書の範囲や保存期間を規定しておく必要がある。

★★意見54

岡山市情報公開条例において、指定管理者がその管理業務に関して保有する情報の公開に関連する規定を定める旨の改正を検討されたい。

2 岡山市マニュアル等の記載が不十分であること

岡山市管理規則では、指定管理者に対し情報の公開について必要な措置を講じさせなければならないと定めているが、岡山市マニュアルには情報公開に関する記載がない。そのため、岡山市管理規則が定める情報の公開についての必要な措置の具体的な内容が全く分からない。

上記のとおり、基本協定書（又は包括協定書）の雛形の第8条（事業報告書）第2項では、事業報告書の記載事項として「情報開示の状況に関する事項」を定めているが、指定管理者から提出された事業報告書の中には、情報公開請求によって開示したものではないにもかかわらず、「情報開示の状況」として、納税証明書、損益計算書、貸借対照表及び社会保険料納入証明書といった書類が添付されているものもあった。これは、指定管理者が、「情報開示の状況に関する事項」の意味を正しく理解していないだけでなく、それを受領した施設所管課も漫然と受理しており、事業報告書の内容を十分に確認していないことの現れである。

したがって、施設所管課が、指定管理者に情報の公開について必要な措置を講じさせるためにも、岡山市マニュアルにおいて必要な措置の具体的な内容（例えば、情報開示請求の担当窓口を特定させること、開示手続に関するマニュアルを作成して遅滞なく対応すること、開示対象となる文書の保存年限等を定めること等）について記載し、施設所管課全体で共通認識を持つ必要がある。

加えて、必要な措置を講じているか否かを確認するためのチェックリスト等を作成するなどして、統一的な基準を示すべきである。これにより、各施設所管課の確認方法も統一され、モニタリング上も便宜である。

⁹³ 藤沢市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例（平成15年12月9日条例第19号）第8条2項、藤沢市情報公開条例（平成13年6月25日条例第3号）

★★意見55

指定管理者が管理業務に関して保有する情報の公開について必要な措置の具体的な内容を岡山市マニュアルに記載するとともに、必要な措置を講じているかを確認するための統一的な基準を示すべきである。

3 情報公開について必要な措置の確認がなされていないこと

施設所管課からのヒアリングによると、指定管理者がその管理業務に関して保有する情報の公開について必要な措置を具体的にどのように講じているか実際に確認し、把握している所管課はほとんどなかった。

また、前記のとおり、基本協定書（又は包括協定書）の雛形の第8条（事業報告書）第2項では、事業報告書には「情報開示の状況に関する事項」を記載しなければならないとしているが、指定管理者との間で実際に締結されている協定書において上記の条項があえて削除されていたり、上記条項がそのまま規定されていても事業報告書にかかる事項を記載している指定管理者はほとんどない状況である。

したがって、情報の公開については、少なくとも年に1回は実地調査を行い、情報の公開について指定管理者が講じている措置を確認すべきである。

また、情報開示の状況に関する事項は、施設管理状況を把握する上でも必要な情報と考えられるから、協定書において規定し、事業報告書への記載事項とするべきである。

★★意見56

情報の公開については、少なくとも年に1回は現地調査を行い、情報の公開について、指定管理者が講じている措置を確認すべきである。また、事業報告書に情報開示の状況に関する事項を記載させるべきである。

第 10 章 災害等非常時対応

第 1 災害等非常時対応の意義、必要性

災害等が発生した場合、公の施設は、たとえ災害対策基本法上の指定避難所としての指定を受けていなくとも、当然に住民の福祉の増進の面から避難等に対する積極的な対応が求められる。

しかしながら、災害等が発生し、指定管理者が管理する公の施設に事実上避難者が集まってきた場合、指定管理者が、いかなる対応をし、いかなる責任を負うのか、自治体との役割分担はどうなるか等が予め明確に定まっていなければ、指定管理者に多大な負担を生じさせることになる。

したがって、災害等が発生した場合における避難所について、地方公共団体の設置責任と指定管理者の管理責任の範囲を明確にすることが必要であり、それに伴うリスク分担の明確化が必要である⁹⁴。

第 2 岡山市の現状

1 岡山市管理規則の定め

岡山市管理規則には災害等非常時の対応に関する規定は定められていない。

2 岡山市マニュアル等の定め

- (1) 岡山市マニュアル第 3 章・3 「(2) 業務仕様書の作成」(29 頁以下) では、個別に協定書に定めるべき事項の例示として次のとおり記載されている。

[例]

◇危機管理の体制、危機発生時の報告連絡体制、被害への対応策

◇避難所となる施設については、危機管理室と調整のうえ役割・リスク分担・協定等

なお、「◇避難所となる施設については、危機管理室と調整のうえ役割・リスク分担・協定等」の記載は、令和 2 年度版の岡山市マニュアルで改正（加筆）されたものである。

- (2) また、岡山市マニュアル第 5 章・1 「(3) 協定書の記載項目」(39 頁以下) の〈基本（包括）協定書の雛形の構成〉の中で、「チ 緊急時の対応」として次のとおり記載されている。

◇事故、災害等の緊急事態が発生した場合の措置と報告

◇事故等の原因調査

◇諸規則、非常時対応マニュアル等の整備と指導及び市への届出

これを受けて、岡山市マニュアル [資料編]・74 頁以下の基本協定書（又は包括協定書）（雛形）には、「緊急時の対応」に関する条項を、次のとおり定めている（【使用料の場合】第 16 条、【指定管理料と利用料金制の場合】第 17 条）。

（緊急時の対応）

- 1 乙は、管理業務の実施に際し事故や災害等の緊急事態が発生した場合、速やかに必要な措置を講じ、発生する損害、損失及び増加費用を最小限にするよう努力するとともに、甲及び関係者に対してその状況を報告しなければならない。

- 2 前項の場合において、乙は甲と協力して事故等の原因調査に当たるものとする。

⁹⁴ ハンドブック・87 頁以下

3 乙は、管理業務に必要な諸規則及び非常時の対応についてのマニュアル等を整備し、従事する者に指導するとともに、これを甲に届け出なければならない。

(3) そして、岡山市マニュアル〔資料編〕・62頁以下の管理業務仕様書(例)の「3 管理の基準に関する事項」の(7)で、次のとおり、「利用者の安全確保に関する事項」又は「避難場所開設運営業務及び利用者の安全確保に関する事項」を記載している。なお、これは令和2年度岡山市マニュアル〔資料編〕で改正(加筆)された点である。

(7) 利用者の安全確保に関する事項

開館中に暴風警報等が発令された場合や利用者に危険が及ぶ可能性のある事故が発生したときは、速やかに利用者に利用中止や安全確保の呼びかけ等を行い、誘導するなど利用者への被害等を未然に防ぐこと。

<危機管理室と調整した内容を記載してください。>

また、災害時が発生し、又は発生するおそれがある場合で、地域住民等が避難してきた場合は、直ちに受け入れ、市へ連絡すること。

<該当する場合は、危機管理室と調整した事業内容を記載してください。>

(7) 避難場所開設運営業務及び利用者の安全確保に関する事項

①災害時における避難所の開設及び運営に関し別途協定を交わすこと。

②別途締結する協定に基づき、災害時においては次のような対応をすること。

- ・区役所本部から指定避難所開設の連絡を受けたときは、施設の安全性を確保の出来次第、速やかに指定避難所を開設する。
- ・避難者を受け入れ及び状況把握を行い、区本部へ連絡を行う。
- ・避難所開設前に自主避難者があるときは、受け入れるとともに区本部へ連絡する。

など…

- ・開館中に暴風警報等が発令された場合や利用者に危険が及ぶ可能性のある事故が発生したときは、速やかに利用者に利用中止や安全確保の呼びかけ等を行い、誘導するなど利用者への被害等を未然に防ぐこと。

また、岡山市マニュアル〔資料編〕・62頁以下の管理業務仕様書(例)の「15 その他」(70頁)では、指定緊急避難場所についての注意事項として、避難所開設期間中の利用料金収入の減少の対応について記載している。なお、これは令和2年度岡山市マニュアル〔資料編〕で改正(加筆)された点である。

(4) さらに、上記のとおり、避難場所開設運営業務に関しては、別途協定を交わすこととされていることから、岡山市マニュアル〔資料編〕・108頁以下に「災害時における避難場所の開設運営に関する協定書(案)」を掲載している。

第3 問題点

1 岡山市管理規則の定め

岡山市マニュアル等では令和2年度の改正に当たり災害等非常時の対応に関する記載が盛り込

まれたが、岡山市管理規則には災害等非常時の対応に関する規定は定められていない。

公の施設は、災害等非常時の場合、避難場所としての利用が想定されることから、岡山市管理規則に公の施設の管理等に関する共通の事項として、災害等非常時の対応に関する指針を定めるべきである。

★★意見57

岡山市管理規則に公の施設の管理等に関する共通の事項として、災害等非常時の対応に関する指針を規定するべきである。

2 岡山市マニュアルの記載

岡山市マニュアル〔資料編〕では、災害等非常時の対応に関する事項について、令和2年度の改正の際に比較的詳細な記載が追加されたが、岡山市マニュアルの本文においては、例示の記載や項目のみであり、詳細な記載がない。

災害等非常時の対応の重要性に鑑みれば、岡山市管理規則で指針を定めた上で岡山市マニュアルの本文でも詳細に記載すべきである。

★★意見58

災害等非常時の対応に関する事項については、岡山市マニュアルで詳細に記載すべきである。

3 災害時における避難所の開設及び運営に関する協定書

避難所開設運營業務については、「大規模地震に係る災害発生時における避難所運営を想定した指定管理者制度の運用について」(平成29年4月29日付け総行経第38号総務省自治行政局長通知)の以下の点に留意し、速やかに対応することが求められる。

すなわち、本通知は、平成28年熊本地震における対応について課題が指摘されたものについて、今後の震災対策に活かすために取り纏められた報告書に基づいてなされたものであり、その報告において、関係者間の連携の不足に伴う課題の一つとして、「市町村と施設管理者、指定管理者の間で避難所運営を想定した役割分担等が共有されていなかったため、避難所運営を想定していなかった指定管理者に多大な負担が生じる場合もあった」ことが指摘され、実施すべき取組として、「避難所となる施設の中には、市町村が指定管理者を指定している場合もあるが、災害時の市町村との役割分担について予め協定等で決めておくとともに、発災後も必要に応じて話し合いを行うことが必要である。」とされており、これを踏まえたものである。

そして、この通知の内容は、大規模地震に係る災害発生時だけではなく、平成30年7月豪雨のような災害や、それに至らなくとも、そのおそれが高く警報が発令された際における避難所運営の対応にも参考となるものである。

本通知が指摘する、①指定管理者が管理する施設における避難所等運営の役割分担の確認、②指定管理者が管理する施設を避難所等として利用する場合の費用負担については、速やかに指定管理者と協議し、災害時における避難所の開設及び運営に関する協定書の作成によって明確化すべきである。

★★意見59

平成29年4月29日総行経第38号総務省自治行政局長通知の内容を踏まえ、指定管理者との間で速やかに災害時における避難所の開設及び運営に関する協議を行い、協定書を作成すべきである。

4 臨時休館や開館時間短縮についての裁量

公の施設の設置条例には、開館日や開館時間等が定められており、「市長が必要と認めたときは、これを変更することができる。」と定められるのが通例である。すなわち、開館日や開館時間の変更権限は市長が有している。

施設所管課からのヒアリングによると、例えば、警報発令時等に指定管理者が所管課に対し施設の休館や閉館を早める相談をした場合に、施設所管課において判断して指定管理者に指示をしているとの回答もあり、これは岡山市事務決裁規程（平成4年3月30日市訓令甲第4号）別表第1（共通専決事項）の「2 財務に関すること」の「17 公有財産の管理上必要な措置の決定」に該当し、市長の権限に属する事務を施設所管課の部長又は課長の専決事項に該当すると考えている旨の回答であった。

しかし、岡山市事務決裁規程の上記専決事項は抽象的・概括的であり、公の施設の開館日及び開館時間等の変更が上記専決事項に該当するものと直ちに解することはできず、少なくとも施設所管課による公の施設の開館日や開館時間の判断について、上記専決事項に基づくものであることを明確に整理できている施設所管課は見当たらなかった。この点については、少なくとも公の施設の開館日及び開館時間等の変更が上記専決事項に該当することを岡山市マニュアルに明記すべきである。

もっとも、現時点において上記専決事項に該当するか否かはともかく、災害等非常時においては、施設所管課の判断において、あるいは指定管理者が自ら施設の臨時休館や開館時間の短縮等の判断を行えるように、予め裁量の範囲を明確に定めておくべきである。すなわち、岡山市事務決裁規程において、より明確に施設の臨時休館や開館時間の短縮に関する権限を施設所管課の専決事項として定めるだけでなく、施設所管課よりも指定管理者の方が当該公の施設の実情をより詳細に把握していることも多いと考えられることから、一定の場合においては、指定管理者にその判断を委ねることも合理的である。特に避難所等に指定されていない施設であれば、利用者や指定管理者の従業員の安全を確保するためにも、利用者や従業員の安全に対して責任を負うべき指定管理者が適切に判断できるルールづくりが必要である。

結局のところ、自治体の設置責任と指定管理者の管理責任の明確化を図りつつ、警報発令時等には、閉館権限や開館時間変更等の具体的措置を指定管理者に一定の範囲で委ねる等の選択肢が必要であり、施設ごとに検討した上で、施設設置条例及び規則における開館日や開館時間の変更権限に関する条例の改正及び岡山市事務決裁規程の改正等を検討すべきである。

★★意見60

公の施設の臨時休館や開館時間の短縮に係る判断について、一定の範囲で施設所管課あるいは指定管理者に委ねるべきであり、これを可能とするため、施設設置条例や規則、岡山市事務決裁規程等の改正等を検討すべきである。

第11章 リスク管理体制

第1 リスク管理体制の必要性

指定管理者制度における運用上のリスクは、例えば、公の施設の利用者が怪我をした場合等の事故発生リスク、公の施設の設備が故障したり物品が毀損したりするリスク、指定管理者が管理業務を継続できなくなるリスク、指定管理者が不正行為を行うリスク、その他には、個人情報漏えいのリスク（第7章）や災害等非常時の発生リスク（第9章）等、様々なものを想定することができる。

このような想定される様々なリスクの発生を回避し又は低減するため、施設所管課は、公の施設の管理運営を代行している指定管理者を通じてリスクを管理して、把握し、万が一リスクが顕在化した場合の対策を検討し、指定管理者との役割分担を定めておく必要がある。

第2 岡山市の現状

1 岡山市管理規則の定め

リスク管理体制に関する定めはない。

2 岡山市マニュアル等の定め

- (1) 岡山市マニュアル第3章・3「(2) 業務仕様書の作成」(29頁以下)において、個別に協定書に定めるべき事項の例示として「リスクの管理と市の役割分担」が記載されている。
- (2) 岡山市マニュアル第5章・2「(6) 連絡体制」(43頁)において、施設所管課と指定管理者は、より効率的で効果的に施設を運営できるよう、緊密かつ確実に報告連絡を行う必要があり、特に、事故があった場合などは、指定管理者は施設所管課に即時に報告し、施設所管課は速やかに対応を決定することが記載されている。

そして、指定管理者からの報告が必要となる事由として、次の項目が挙げられている。

- ① 施設において、事故が生じたとき。
- ② 施設又は施設に係る物品が滅失し、又はき損したとき。
- ③ 施設の管理を継続できないおそれのある事由が生じたとき。
- ④ 施設の管理に関し、争訟が提起されたとき、又は提起される恐れがあるとき。
- ⑤ 指定管理者の定款若しくは寄付行為又は登記事項に変更があったとき。
- ⑥ 指定管理者の金融機関との取引が停止となったとき。
- ⑦ 指定管理者が施設の管理業務に関して有する債権に対し差押え（仮差押えを含む。）等がなされる可能性があるとき。
- ⑧ 提出のあった事業計画書その他の書類の重要な部分に変更があったとき。
- ⑨ 指定管理者の役員又は従業員に社会的信用を失墜させる行為があったとき。
- ⑩ 担当課等が定めた事由が発生したとき。

この他、岡山市マニュアル・47頁では、「(2) 随時報告事項」として次の事項が挙げられている（なお、上記「(6) 連絡体制」の事例と重複している）。そして、指定管理者から随時報告があった場合には、施設所管課は、財産活用マネジメント推進課に連絡をし、対応を協議することとされている。

- ① 事故

- ② 施設又は物品の滅失又は毀損
- ③ 管理に関する訴訟の提訴又は提訴の恐れがあるとき
- ④ 施設管理を継続できない恐れがある事由が発生したとき
- ⑤ 指定管理者の経営状況に重大な影響を及ぼす事由があるとき又は生じる恐れがあるとき（滞納処分、強制執行、担保の実行としての競売、破産等の手続きの開始等）
- ⑥ 指定管理者の役員又は従業員に社会的信用を失墜させる行為があったとき

(3) 岡山市マニュアル [資料編]・62頁以下の管理業務仕様書(例)の「11 随時報告に関する事項」(69頁)では、次の各号のいずれかに該当する事由が生じたときは、直ちに市に報告しなければならないと記載され、「発生したリスクの事例報告書(例)」(107頁)が掲載されている。

- (1) 施設において、事故が生じたとき。
- (2) 施設又は物品が滅失又はき損したとき。
- (3) 施設の管理に関し、訴訟が提起され、又は提起されるおそれがあるとき。
- (4) 施設の管理を継続できないおそれのある事由が生じたとき。
- (5) 指定管理者の経営状況に重大な影響を及ぼす事由が生じたとき（滞納処分、強制執行、担保権の実行としての競売、破産等の手続きが開始されるなど）又は生じるおそれのあるとき。
- (6) 管理業務を実施する人員の体制に変更が生じたとき。
- (7) 指定管理者の役員又は従業員に社会的信用を失墜させる行為があったとき。
- (8) 施設に劣化が生じていることを発見したとき。
- (9) 現金の保管等財務に関する事項や情報管理に関する事項など内部統制におけるリスクが発生するおそれがあるとき。
- (10) その他岡山市が必要と認めたとき。

第3 問題点

1 岡山市管理規則の定め

岡山市マニュアルや管理業務仕様書(例)にはリスク管理体制について記載があるが、岡山市管理規則には定めない。

岡山市管理規則は、公の施設の管理等に関し基本となる共通の事項を定めるものであり、指定管理者制度の運用に際し、リスク管理体制は全ての施設について共通する基本的事項であるといえるから、詳細な規定は協定書等において設けるとしても、岡山市管理規則において通則的な定めを置くべきである。

★★意見61

リスク管理体制について、岡山市管理規則に通則的な定めを置くべきである。

2 岡山市マニュアルと管理業務仕様書(例)の齟齬

岡山市マニュアル [資料編]・62頁以下の管理業務仕様書(例)の「11 随時報告に関する事項」(69頁)には、(1)~(10)までの項目が記載されているが、岡山市マニュアル・47頁の「(2) 随時報告事項①~⑥」と一致していない。また、岡山市マニュアル・43頁の「(6) 連絡体制①

～⑩」に記載されている事例とも一致していない。すなわち、岡山市マニュアルに記載されている随時報告事項が、管理業務仕様書（例）に正しく反映されていない。

岡山市マニュアル〔資料編〕の様式は、岡山市マニュアルの内容を反映させたものである以上、その内容は一致させるべきである。

★★意見62

岡山市マニュアルの記載内容は、岡山市マニュアル〔資料編〕の様式に正しく反映させるべきである。

第12章 制度運用状況に関する情報公開

第1 情報開示の意義

1 情報開示の必要性

指定管理者制度は、民間事業者等の創意工夫及びノウハウを活用した公共サービスの質的向上と効率化を目指して導入された。民間事業者等の創意工夫及びノウハウを公共サービスの質的向上につなげるためには、手続の透明性を高めることで制度に対する信頼性を確保し、かつ、公正かつ適正な自由競争環境を確保して、多数の民間事業者等に参入してもらうことが重要である。

そして、公正かつ適正な自由競争環境を確保し、民間事業者等の積極的な参入を促すためには、応募者が事業計画等を十分に検討できるよう、指定管理者制度の運用状況に関する情報を公表し、制度運用の透明性を可及的に高める必要がある。

とりわけ、指定管理者制度の運用は、自治体が比較的自由に制度設計をすることができることとされており、制度設計の全体像が自治体自身によって積極的に可視化されない限り、いわば「ブラックボックス」となってしまうかねないので、情報開示は制度の効果的・効率的運用のために極めて重要である。

国は、「指定管理者制度の運用について（通知）」平成19年1月31日総行行第15号総務省自治行政局長通知において、「指定管理者の選定手続については、透明性の高い手続きが求められることから、指定管理者の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こととし、選定する際の基準、手続等について適時に必要な情報開示を行うこと等に努めること。」としており、公募原則の重要性と情報開示の必要性を示唆している。

2 公正な自由競争環境の確保

民間企業等の積極的な参入を促すためには、応募者が事業計画等を十分に検討し、合理的な経営判断ができるよう、選定手続の詳細、指定を受けた場合のリスク等が十分に公表され、指定を受けた場合のメリット・デメリットについて事前に十分な検討の機会が与えられることが必要不可欠である。

この点については、「指定管理者制度の運用について」総行経第38号平成22年12月28日総務省自治行政局長通知においても、「指定管理者の指定の申請にあたっては、住民サービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義があり、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましい。」とされているように、指定管理者制度においては民間企業等の積極的な参入を促すことが求められている。

また、制度運用の全体像が確認できて初めて、応募者は指定管理者として指定された場合のリスクの全体像を把握することができ、参入に向けた具体的な検討を行うことができるようになる。

以上のような観点から、制度全体の運用に関する指針及びマニュアル等の公表に加えて、

- ① 施設の概要
- ② 募集期間、選考日程、説明会の開催、採点（審査）基準等の選定過程に関する情報
- ③ 管理業務の内容（管理業務仕様書）、近時の施設利用者数、指定管理業務に関する収支等の管理業務の実際に関する情報
- ④ リスク分担を含め、自治体との間における協定に関する情報

について適時の公表が必要であると考えられる。

3 民主的コントロール及び説明責任

指定管理者制度の運用については、自治体毎に基本的には自由な制度設計が認められているが、これは法による一律の規制に服させることなく、議会等による適正な民主的コントロールに期待したものである。

したがって、民主的コントロールの前提として制度の運用状況に関する公表は必要不可欠であり、さらに住民に対する説明責任が果たされて初めて公の施設の公共性も確保される。そして、情報が具体的かつ詳細に公表されることにより、指定管理者制度そのものに対する信頼性を維持することができ、民間事業者等によるノウハウや創意工夫の効果的な活用も可能となるのである。

以上のような観点から、

- ① 指定管理者制度に関するマニュアル・手引・指針等
- ② 推進委員会及び選定委員会における審議内容
- ③ 非公募方式により指定管理候補者の選定を行っている場合は非公募とした理由及び条例上の根拠
- ④ 選定結果、選定理由
- ⑤ 選定された指定管理者候補者に関する情報（団体名、団体所在地、団体代表者、提案額等）
- ⑥ 指定管理者に対するモニタリング結果、評価結果

等の公表が必要であると考えられる。

4 他の政令指定都市との比較

本章においては、岡山市と同程度の規模（人口100万人未満）の政令指定都市における指定管理者制度の運用状況に関する情報開示（本章においては、ウェブサイト上での公表を指す）の状況についても整理し、岡山市の状況と比較して論ずることとする。

また、これに付随して、各政令指定都市における指定管理者の選定や指定管理者に対する評価の仕組みに触れている部分があるので、情報開示の側面のみならず、指定管理者制度の運用状況全体に関する参考とされたい。

第2 岡山市の現状

令和2年11月下旬、岡山市ウェブサイトを確認したところ、指定管理者制度に関しては、「指定管理者制度について」と題するページにおいて以下の5項目につき情報が公表されていた。

岡山市の指定管理者公募状況	「令和2年度指定管理者公募」として、現時点で指定管理者を募集している施設のみが掲載されている。財産活用マネジメント推進課からのヒアリングによれば、既に募集が終了した施設は原則として随時削除し、遅くとも募集があった年度の秋ごろまでには削除する運用となっているようである。
指定管理者制度導入施設一覧	令和2年4月1日現在の指定管理者制度導入施設について、公募施設と非公募施設に分けて一覧が公表されている。一覧表には、所管局室、施設名、指定管理者名、指定期間の始期及び終期、指定年数が記載されている。
岡山市公の施設の管理等に関する規則	岡山市公の施設の管理等に関する規則の条文が掲載されている。
岡山市公の施設の指定管理候	岡山市公の施設の指定管理候補者選定委員会を平成25年4月

補者選定委員会	1日に設置した旨及び選定委員会に係る設置条例が掲載されている。
お問い合わせ	

第3 問題点

1 ガイドライン・マニュアル・手引・指針等に関する情報公開

岡山市には、制度所管課である財産活用マネジメント推進課の作成に係る「指定管理者制度運用マニュアル」が存在するが、岡山市ウェブサイトでは公表されておらず、参入を検討している民間事業者等や市民がその内容を容易に知ることはできない。

後述する岡山市と同程度の規模（人口100万人未満）の他の政令指定都市（8市）⁹⁵では5市でガイドライン、手引及びマニュアルが、3市では簡略な指針が公表されており、同程度の規模の政令指定都市の中で、ガイドライン等の制度運用に関する文書が一切公表されていないのは、岡山市のみである。すなわち、岡山市と同程度の規模の政令指定都市においては、ガイドライン等（マニュアル・手引等）が公表されている自治体が多く、ガイドライン等自体は公表されていない場合であっても、少なくともその概要ないし指針が公表されている。これらについて全く公表していない岡山市の現状は、公正な自由競争確保の観点からも、民主的コントロールの観点からも、住民に対する説明責任の観点からも不適切な状態であるといわざるを得ない。

速やかに、「指定管理者制度運用マニュアル」その他岡山市の指定管理者制度の具体的な運用状況が確認できる資料を公表すべきである。

★★★指摘11

「指定管理者制度運用マニュアル」その他岡山市の指定管理者制度の具体的な内容及び運用方法が確認できる資料を岡山市ウェブサイトにおいて公表すべきである。

2 指定管理候補者の選定過程に関する情報公開

(1) 募集関係資料

岡山市では、指定管理者の募集期間中、「(施設名)の指定管理者募集中」といった題名の記事が「岡山市の指定管理者公募状況」の項目に掲載されている。

募集記事内においては、施設の概要、募集期間、審査日程、説明会等の開催について、質疑応答の回答を掲載した上で、募集要項、管理の基準（管理業務仕様書）、業務の範囲、指定期間、採点（審査）基準、リスク分担表、協定書案等がダウンロードできるようになっている。

しかし、公表の開始は募集の開始と同時である上、募集期間終了後、募集要項以下のダウンロード可能であった資料についてはダウンロードが不可能となる運用になっている。

そのため、募集要項以下の資料閲覧が可能な期間は、募集開始からの約2週間から20日間程度に過ぎない。

財産活用マネジメント推進課からのヒアリングによると、募集が終了した施設の記事については「岡山市の指定管理者公募状況」から随時削除されており、遅くとも募集があった年度の秋頃までには各施設所管課のページからも削除される運用となっているとのことである（公募

⁹⁵ 北九州市、千葉市、静岡市、堺市、新潟市、浜松市、相模原市及び熊本市

に関する基本的な情報について、岡山市の公式ウェブサイト上で閲覧可能な期間は最長で4か月程度のものである)⁹⁶。

しかし、募集に関する基本的な情報については、「指定管理者制度について」のページから容易にアクセスが可能な状態をできる限り長期間維持することにより、市民や応募を検討する団体等に対して情報取得の機会を確保することが必要と考える。

この点につき、千葉市では、前回の募集に関する募集要項が引き続き閲覧可能であり、新潟市及び北九州市においても、少なくとも募集年度における募集要項等は募集が終了しても閲覧可能となっており、新規参入を検討する民間事業者等にとって便宜な状態となっている。

岡山市では募集に係る情報の公表期間が短いことから、次回以降に応募を検討する団体にとっては参考となる資料に乏しく、新規参入を検討する民間事業者等にとっては情報取得の機会が制限される状況となっていることは前述のとおりである。

また、市民にとっても選定過程の情報を得る機会が非常に少ないことから、指定管理候補者の選定過程が適正であったかどうかを判断する材料を得ることが出来ず、民主的コントロールや市民に対する説明責任の観点からも不適切である。

★★意見63

前回募集に係る情報は、次回募集開始までウェブサイト上で公表を継続することが望ましい。

(2) 指定管理候補者の選定過程

ア 募集方法（公募・非公募）

岡山市では、募集方法（公募・非公募）が選択された過程については全く公表されていない。

後述する八つの政令指定都市のうち4市では施設ごとに非公募方式を採用した理由を公表しており、3市では非公募方式を採用する場合について概括的に理由を公表している。

指定管理者制度における募集方法は公募方式が原則とされていることから、例外となる非公募方式を採用する場合には、当該判断に至った過程・理由を市民に対して明らかにすべきである。

この点については、「指定管理者制度の運用上の留意事項」（平成20年6月6日総務省自治行政局行政課）においても、指定管理者の選定過程に関する留意事項として「複数の申請者に事業計画書を提出させることなく、特定の事業者を指定する際には、当該事業者の選定理由について十分に説明責任を果たしているか」と指摘されているように、非公募方式を採用する場合における非公募理由及び選定理由に関する説明責任は公募方式よりもさらに重い。

岡山市における募集方法（公募・非公募）の決定は、公の施設の点検結果が推進委員会に報告され、推進委員会の承認を得て行われている（岡山市マニュアル・12頁、岡山市管理規則第4条第1号及び第2号）ことから、推進委員会会議録の公表が、非公募方式を採用するに至った過程を明らかにするために最も容易な手段の一つである。なお、推進委員会の会

⁹⁶ 「指定管理者制度について」のページを管理している財産活用マネジメント推進課では、各施設の記事自体が岡山市のウェブサイト上（各施設所管課のページ）に残っている場合であっても、同課が所管している「岡山市の指定管理者公募状況」からは随時リンクを削除する運用としているとのことである。

議録が岡山市情報公開条例第5条第3号の非開示情報に当たるかが一応問題となりうるが、推進委員会が本来予定されている審議を行っている限り、事後的に会議録が公表されることにより、同条例同条同号に規定されているようなおそれが生じるとはいえず、推進委員会会議録の公表に支障はないものとする。

推進委員会の会議録を公表しない場合であっても、少なくとも個々の施設において非公募方式を採用した理由を具体的に明らかにすべきである。

★★★指摘12

非公募方式を採用した施設について募集方法決定にかかる推進委員会の会議録もしくは非公募方式を採用した理由をウェブサイト上で公表すべきである。

イ 選定過程に関する情報

岡山市では選定結果のみが公表されており、公募・非公募施設を問わず、選定委員会及び推進委員会等の構成や審議内容も含め選定理由や採点結果の詳細など選定過程に関する情報は、市民が容易に閲覧可能な形では一切公表されていない。

前述のとおり、「指定管理者制度の運用について（通知）」総行第15号平成19年1月31日総務省自治行政局長通知において、「指定管理者の選定手続については、透明性の高い手続きが求められることから、指定管理者の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こととし、選定する際の基準、手続等について適時に必要な情報開示を行うこと等に努めること。」とされており、「指定管理者制度の運用上の留意事項」（平成20年6月6日総務省自治行政局行政課）においても、指定管理者の選定過程に関する留意事項として、「選定委員会のあり方（選定の基準等）について説明責任を果たしているか」、「選定委員には施設の行政サービス等に応じた専門家等が確保されているか」、「情報公開等を十分行い、住民から見て透明性が確保されているか」の3点が挙げられていることから、選定委員会の構成や議論内容といった選定過程の公表の重要性は明らかである。

後述する八つの政令指定都市のうち7市においては、記述の多寡にばらつきはあるものの、具体的に選定理由を公表している。

選定過程に係る選定委員会の会議録についても、少なくとも3市において選定に係る選定委員会における発言が逐語的に記載された議事録が公表されており、1市では一部の施設について議事録が公表されている。また、議事録自体が公表されていない4市のうちでも3市においては選定に関わった選定委員の氏名や役職が公表されている。

採点の詳細な結果についても、5市で詳細な採点結果が公表されており、新潟市では公募施設のみ詳細な採点結果を公表、相模原市では指定管理候補者のみ詳細な採点結果を、その他の団体については総合点のみを公表、静岡市では指定管理候補者の総合点のみを公表している。

これに対して岡山市では、選定理由が公表されていないことは既に述べたとおりであるが、選定委員会に関しても、「岡山市公の施設の指定管理候補者選定委員会を平成25年4月1日に設置した旨」及び「岡山市公の施設の指定管理候補者選定委員会設置条例」が公表されているのみであり、選定委員会の構成及び議事録等は市民が容易に閲覧可能な形では一切公表されていない。

採点結果についても、岡山市では応募者の総合点のみの公表に留まっている。

以上のように、岡山市では、選定過程の詳細が市民からは容易に知ることができない状態になってしまっているが、このような状況は、新規参入者の応募を抑制的にするだけでなく、制度そのものに対する信頼性に疑問を抱かせる結果ともなりかねない。

したがって、選定過程に関する情報、選定理由、選定委員会の構成及び会議録、選定時の採点の詳細など、選定過程に関する情報を公表すべきである。

★★★指摘13

各施設の選定理由、選定委員会の構成及び審議内容、各応募者について採点結果における個別の項目の得点など、選定過程に関する情報をウェブサイト上で公表すべきである。

ウ 公表期間

岡山市の選定結果の公表期間は最長でも1年と短期間である。

後述する八つの政令指定都市中、4市では過去数年度分の選定結果、3市ではすべての施設について直近の選定結果を公表している。

この点について、指定管理者制度関係のページの管理を担当する財産活用マネジメント推進課に確認したところ、「選定結果を長く公表することにより選定されなかった団体が応募意欲を失うのではないか」という理由により選定結果は翌年には削除する運用としているとのことであったが、公表の趣旨に照らして合理的とはいえない。

★★意見64

選定過程に関する情報についても、次回の募集まで公表を継続すべきである。

3 管理業務収支に関する情報公開

岡山市ウェブサイトにおいては、管理業務収支に関する情報は全く公表されておらず、募集要項が閲覧可能な期間においてのみ、指定管理料の上限額を知ることは可能であるが、上記のとおりその期間は限定的であるし、実際に選定された指定管理者の指定管理料は公表されておらず、管理業務収支に関する情報も全く公表されていない。

これに対し、後述の他の政令指定都市では、7市で管理業務収支に関する情報が公表されている。

このような岡山市の現状は、新規参入を検討する民間事業者等にとっては、指定管理者に指定された場合における収支が全く検討をすることが出来ず、合理的な経営判断を迫られる民間事業者等の新規参入を阻害する要因となっている。

民間事業者等にとって管理業務に係る具体的な収支が判然としない施設の管理業務に参入するという経営判断がおよそ不可能であるということは論を俟たず、そのような岡山市の現状は公正な自由競争環境の確保という観点から不十分であり、市民に対する情報公開及び説明責任の観点からも不適切である。

★★意見65

指定管理者の管理業務収支に関する情報をウェブサイト上で公表すべきである。

4 指定管理者に対するモニタリング及び評価に関する情報公開

- (1) 岡山市ウェブサイトにおいて、指定管理者に対するモニタリングに関する情報は全く公表されていない。

岡山市マニュアルによれば、定期確認事項として、管理月報、管理日報、事業年度満了時の事業報告書を確認しているとのことであるが、モニタリングの手法は体系化されておらず、施設所管課においてもモニタリング結果報告書のようなものは作成されていない。現状において、採り得る手段としては、指定管理者から提出された各種報告書の公表が考えられるが、提出された各種報告書には市民の個人情報に記載されていることがあり、そのまま公表することは難しいケースもあるように思われる。

したがって、第7章において述べたとおり、まずはモニタリングの仕組みを確立した上で、モニタリング結果をウェブサイト上で公表すべきである。

- (2) また、第7章において述べたとおり、岡山市には、現在、モニタリング結果を踏まえて、指定管理者の適切な評価を行う仕組み自体が存在していない。外部有識者等により指定管理者の適切な評価を行う仕組みが確立されれば、当然、その評価が公表されるべきである。
- (3) 国も「指定管理者制度の運用上の留意事項」(平成20年6月6日総務省自治行政局行政課)において、指定管理者に対する評価に関する留意事項として「評価結果についての必要な情報公開がされているか」という点を挙げており、モニタリングに基づく指定管理者の評価及びこれに関する情報の公表は重要である。
- (4) 他の政令指定都市では、調査した8市全てにおいて、モニタリング結果ないし評価結果がまとめられ、公表されていた。

岡山市では、指定管理者による指定管理業務がどのように行われているかを一般市民が把握するための材料が全くなく、民主的コントロールの観点からも説明責任の観点からも不適切である。

★★★指摘14

指定管理者に対するモニタリング及び評価の仕組みを確立した上、モニタリング結果及び評価をウェブサイト上で公表されたい。

5 小括

岡山市ウェブサイトにおける指定管理者制度に関する情報は、公表されている範囲が非常に狭く、また一覧性が低いため、新規参入を検討する民間事業者等や一般市民が指定管理者制度の運用状況について必要な情報を得ることは困難な状態であり、公正な自由競争環境の確保、民主的コントロール及び説明責任の観点から不適切である。

【岡山市が公表している情報一覧】

項目	公表	備考
ガイドライン・マニュアル・手引き・指針等に関する情報公開	×	
指定管理者選定過程における情報公開	/	
募集方法に係る審議の議事録	×	
募集案件一覧	○	ただし、募集終了後に削除。
施設の概要	○	ただし、募集終了後に削除。
募集期間	○	ただし、募集終了後に削除。
審査日程	○	ただし、募集終了後に削除。
説明会等の開催について	○	ただし、募集終了後に削除。
質疑応答に対する回答	○	ただし、募集終了後に削除。
募集要項	○	ただし、募集終了後に削除。
管理の基準（仕様書）	○	ただし、募集終了後に削除。
業務の範囲	○	ただし、募集終了後に削除。
指定期間	○	ただし、募集終了後に削除。
採点（審査）基準	○	ただし、募集終了後に削除。
リスク分担表	○	ただし、募集終了後に削除。
協定書案	○	ただし、募集終了後に削除。
選定結果	○	
選定理由	×	
非公募理由	×	
選考過程	/	
応募者	△	候補者以外の団体は匿名。
選定に係る審議を行った委員	×	
選考内容（採点表等）	△	総合点のみの公表。
選定に係る審議の議事録	×	
選定された指定管理者候補者の情報	/	
団体名	○	
団体所在地	×	
団体代表者	×	
提案額	×	
指定管理料及び管理業務収支に関する情報公開	/	
前年度における利用者数	○	
指定管理料上限額（募集時）	○	募集要項に記載。
現在の指定管理者の収支に関する資料	×	
モニタリング・評価に関する情報公開	/	
モニタリング結果	×	
評価結果	×	

第4 他の政令指定都市による公表の状況

岡山市（人口：71万9474人⁹⁷）と人口規模が同程度（100万人未満）の政令指定都市における指定管理者制度に関する情報開示の状況につき、令和2年12月現在の状況は以下のとおりである。なお、一般市民が容易に閲覧できる方法である市のウェブサイトでの公表の有無について調査を行ったものであり、各市が開設しているウェブサイト上の「指定管理者制度」についてまとめられたページからのアクセスを基本としている。

1 北九州市

(1) 概況

政令指定都市移行年月日：昭和38年4月1日

人口：96万1284人

指定管理者制度導入施設数：261施設⁹⁸

(2) 市ウェブサイトでの公表状況

「指定管理者」と題するページが設けられており、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
指定管理者の選定結果について	平成27年度以降に指定管理者を選定した施設及びその選定結果が公表されている。 選定結果の内容として、 ・選定結果（指定概要、指定の経緯、選定方法、検討会構 ⁹⁹ 成員、選定基準等、審査結果、選定結果、提案額） ・提案概要 ・検討会会議録 が掲載されている。
指定管理者の評価結果について	平成19年度以降の評価結果が公表されている。 多段階評価（次回選定に向けた評価、中間評価、最終評価）、その他の施設については所見評価を行っており、そのすべての結果について、評価結果の一覧及び個別の評価シートが公表されている。
指定管理者制度導入施設の情報	施設の種類ごとに分類されており、各施設について選定結果や評価結果がまとめられている。
北九州市指定管理者の評価に関する検討会議	平成25年度以降の北九州市指定管理者の評価に関する検討会議の配布資料、出席者名簿、会議録が公表されている。
北九州市指定管理者制度の効果的な運用に向けたサウンディング型市場調査について（結果発表）	指定管理者制度の運用等について、北九市もしくは他の自治体で指定管理者の指定を受けている、または参入を検討している団体を対象としたサウンディング型市場調

⁹⁷ 平成27年国勢調査による。以下同様。

⁹⁸ 令和2年4月1日現在（北九州市ウェブサイトより）。

⁹⁹ 市職員を含まない学識経験者等のみを構成員としており、募集方式（公募及び非公募の別）及び指定管理候補者の選定（公募及び非公募施設）に係る審議を行っている組織である（なお、北九州市においては、「非公募」ではなく「条件付き公募」と呼んでいる。）。

	査の内容及び結果が公表されている。
令和2年度指定管理者募集（予定）施設	令和2年度に募集があった施設の募集に関する情報が募集終了後も掲載されており、募集要項等もダウンロードすることが可能である。 平成31年・令和元年度以前の募集要項等については、「指定管理者制度導入施設の情報」のページから辿ることにより、施設によっては閲覧可能な状態である。
指定管理者制度とは	指定管理者制度の一般的な説明が掲載されている。
北九州市の指定管理者制度	北九州市の指定管理者制度の導入状況や募集情報、指定管理者評価制度等の簡易な説明が掲載されている。
指定管理者制度を導入している施設	全ての施設に関する直近の選定結果が掲載されている。
北九州市の指定管理者評価制度の概要	北九州市の指定管理者制度の評価方法、評価の種類、評価体制についての説明が掲載されている。
北九州市指定管理者制度ガイドライン等	<ul style="list-style-type: none"> ・指定管理者制度ガイドライン（本編、様式・資料編、法令等、通知等） ・指定管理者候補選定マニュアル ・指定管理者評価マニュアル ・指定管理者導入施設利用者アンケート実施要領 など多くのガイドライン及びマニュアル等を公表している。
指定管理者からの暴力団等排除に向けて	北九州市が福岡県警察本部との間で「指定管理者からの暴力団等の排除に関する合意書」と締結したことについて掲載されている。

(3) 小括

指定管理者制度の運用状況に関する情報が広く公表されている上、一覧性が高いため検索が容易である。

審査結果では、応募者すべての詳細な採点結果並びに検討会における主な意見及び検討結果が記載されている上に、検討会の会議録も公表されており、選定の経緯及び理由が明らかとなっている。

過去の募集要項等について、令和2年12月時点では、令和2年度の募集については募集された全ての施設について閲覧可能であった。平成31年・令和元年度以前のものについても一部閲覧可能であった。

【北九州市の公表している情報一覧】

項目	公表	備考
ガイドライン・マニュアル・手引き・指針等に関する情報公開	○	ガイドライン。

指定管理者選定過程における情報公開		
募集方法に係る審議の議事録	○	発言ごとに要旨記載。
募集案件一覧	○	7月から公表。
施設の概要	○	
募集期間	○	
審査日程	○	
説明会等の開催について	○	
質疑応答に対する回答	×	
募集要項	○	令和2年度の募集については閲覧可能。平成31年度以前のもは一部閲覧可能。
管理の基準（仕様書）	○	
業務の範囲	○	
指定期間	○	
採点（審査）基準	○	
リスク分担表	○	
協定書案	×	
選定結果	○	
選定理由	○	
非公募理由	○	
選考過程		
応募者	○	全ての応募者名を記載。
選定に係る審議を行った委員	○	氏名・役職を記載。
選考内容（採点表等）	○	全ての応募者の点数の内訳まで詳細に記載。
選定に係る審議の議事録	○	発言ごとに要旨記載。
選定された指定管理者候補者の情報		
団体名	○	主な業務内容も記載。
団体所在地	○	
団体代表者	×	
提案額	○	
指定管理料及び管理業務収支に関する情報公開		
前年度における利用者数	○	所見評価に記載。
指定管理料上限額（募集時）	○	
現在の指定管理者の収支に関する資料	○	募集要項内に事業分類ごとの経費負担、収入の帰属に関する記載。
モニタリング・評価に関する情報公開		
モニタリング結果	○	毎年全ての施設について所見評価。モニタリングの内容を評価に反映。

評価結果	○ 選定前、中間、最終評価において多段階評価
------	------------------------

2 千葉市

(1) 概況

政令指定都市移行年月日：平成4年4月1日

人口：97万1882人

指定管理対象施設数：150施設¹⁰⁰

(2) 市ウェブサイトでの公表状況

ア 全体の構成

「指定管理者制度」と題するページが設けられており、以下の内容が掲載されている。

項目		内容	
指定管理者制度	現在の募集、選定状況	現在募集中の施設	監査当時存在せず未確認。
		募集を終了した施設（指定管理者を選定中のもの）	募集に関する基本的な情報のほか、募集要項や管理運営の基準、基本協定書（案）、各種様式集等が公表されている。
		選定結果	<ul style="list-style-type: none"> 対象施設及び指定期間 指定管理予定候補者 選定経過 選定理由（非公募の場合、非公募の理由も含む） 指定管理者選定評価委員会¹⁰¹の答申の概要 指定管理者選定評価委員会 の議事録へのリンク 採点結果の詳細（公募の場合のみ） 選定関係書類等（選定要綱、管理運営の基準、基本協定書（案）、様式集、施設の概要、適用条例、適用規則） が公表されている。
指定管理者制度関連情報	2020年度 指定管理者公募予定施設一覧（2020年5月25日現在）	<ul style="list-style-type: none"> 予定施設名称 募集期間（予定） 所管局（区）名 所管課名 問合せ先 を掲載。	

¹⁰⁰ 令和2年4月1日現在（千葉市ウェブサイトより）。

¹⁰¹ 市職員を含まない学識経験者等のみを構成員としており、指定管理候補者の選定（公募及び非公募施設）及び施設の管理に係る評価の確認を行っている組織である（なお、千葉市の募集方法には公募方式と非公募方式のほかに制限付公募方式も存在する。）。

	現在の募集状況（指定管理者）	「現在の募集、選定状況」と同一ページ。
	指定管理者制度導入施設一覧	指定管理者制度導入施設一覧（PDF及びエクセルファイル）をダウンロードすることが可能。 指定管理者制度導入施設が所管課毎に分類されており、各施設のページ（後述イ）にリンクが貼られている。
	指定管理者制度について	<ul style="list-style-type: none"> ・千葉市公の施設に係る指定管理者の選定等に関する条例 ・千葉市指定管理者制度運用ガイドライン（2020年6月） ・千葉市指定管理者制度運用ガイドラインの概要 が公表されている。 指定管理者選定評価委員会へのリンクが貼られている。
	指定管理者制度導入施設一覧	「指定管理者制度関連情報」のページにリンクが貼られている「指定管理者制度導入施設一覧」と同一ページ。
関連部署		「業務改革推進課」のページへのリンクが貼られている。
「指定管理者制度」に関するページ		<ul style="list-style-type: none"> ・現在の募集状況（指定管理者） ・指定管理者制度導入施設一覧 ・指定管理者制度関連情報 の各ページへのリンクが貼られている。

イ 各施設のページ（指定管理者制度＞指定管理者制度関連情報＞指定管理者制度導入施設一覧＞各施設のページ）

公募施設のページでは、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
対象施設及び指定期間	
指定管理者	
選定経過	
選定理由	
応募団体数及び名称	
指定管理者選定評価委員会の答申の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・指定管理予定者とすべき者 ・第2順位者等 ・選定理由（概要） ・審査得点（審査項目ごとの内訳） ・指定管理者選定評価委員会の情報（リンク）

	が掲載されている。
募集関係書類等	施設によって異なるが、大まかには、 <ul style="list-style-type: none"> ・ 募集要項 ・ 管理運営の基準 ・ 協定書（案） ・ 様式集 ・ 各種条例・規則等 ・ 募集要項等に関する質問と回答 ・ 提案書作成に関する質問と回答 等の資料が公表されている。
運営状況	指定期間中の指定管理者評価シート（毎年度）及び指定管理者総合評価シートが公表されている。
前指定期間の運営状況	前指定期間の指定管理者の指定期間中の指定管理者評価シート及び総合評価シートが公表されている。
情報公開	規程、協定書（基本協定書、年度協定書）、指定管理者が提出した書類（提案書、事業計画書、事業報告書）が公表されている（一部の施設では当該項目がないことがある。）。)

非公募施設のページでは、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
対象施設及び指定期間	
指定管理者	
選定経過（公募の方法によらず選定）	
非公募の理由	
選定理由	
指定管理者選定評価委員会の答申の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・ 指定管理予定者とすべき者 ・ 意見 ・ 指定管理者選定評価委員会の情報（リンク） が掲載されている。
募集関係書類等	施設によって異なるが大まかには、 <ul style="list-style-type: none"> ・ 募集要項 ・ 管理運営の基準 ・ 協定書（案） ・ 様式集 ・ 各種条例・規則等 等の資料が公表されている。

運営状況	指定期間中の指定管理者評価シート（毎年度）及び指定管理者総合評価シートが公表されている。
前指定期間の運営状況	前指定期間の指定管理者の指定期間中の指定管理者評価シート及び総合評価シートが公表されている。
情報公開	規程、協定書（基本協定書、年度協定書）、指定管理者が提出した書類（提案書、事業計画書、事業報告書）が公表されている（一部の施設では当該項目がないことがある。）。

(3) 小括

指定管理者選定評価委員会の議事録が公表されているため、選定理由を詳細に把握することが可能となっている。

また、過去の募集要項等について、直近の募集に関するものは全て閲覧可能となっており、募集が終了した施設についても、前回の募集に関する募集要項等が公表されており、情報の取得が容易である。

全ての施設について、毎年度指定管理者評価シートが公表されており、指定管理者の収支などの運営状況を把握することが可能である上、指定管理期間終了時には総合評価も行われている。加えて、一部の施設については「情報公開」の欄が設けられており、提案書、事業計画書、協定書、事業報告書等が一覧性のある形で公表されている。

【千葉市の公表している情報一覧】

項目	公表	備考
ガイドライン・マニュアル・手引き・指針等に関する情報公開	○	ガイドライン。
指定管理者選定過程における情報公開	/	
募集方法に係る審議の議事録	○	発言ごとに要旨記載。
募集案件一覧	○	5月時点で予定施設一覧を公表。
施設の概要	○	
募集期間	○	
審査日程	○	
説明会等の開催について	○	
質疑応答に対する回答	○	
募集要項	○	
管理の基準（仕様書）	○	
業務の範囲	○	
指定期間	○	
採点（審査）基準	○	
リスク分担表	○	

協定書案	○	
選定結果	○	
選定理由	○	
非公募理由	○	ほぼ全ての施設で記載。
選考過程		
応募者	○	全ての応募者名を記載。
選定に係る審議を行った委員	○	
選考内容（採点表等）	○	公募施設のみ。全ての応募者の点数の内訳まで詳細に記載。
選定に係る審議の議事録	○	発言ごとに要旨記載。
選定された指定管理者候補者の情報		
団体名	○	
団体所在地	○	
団体代表者	×	
提案額	×	
指定管理料及び管理業務収支に関する情報公開		
前年度における利用者数	○	
指定管理料上限額（募集時）	○	募集要項内に記載。
現在の指定管理者の収支に関する資料	○	年次評価及び事業報告書の公表有。
モニタリング・評価に関する情報公開		
モニタリング結果	○	年次評価。
評価結果	○	指定管理期間に対する総合評価。

3 静岡市

(1) 概況

政令指定都市移行年月日：平成17年4月1日

人口：70万4989人

指定管理対象施設数：217施設¹⁰²

(2) 市ウェブサイトでの公表状況

ア 全体の構成

「指定管理者制度」と題するページが設けられており、以下の内容が掲載されている。

項目	記載内容	
指定管理者募集情報	公募により指定管理者を募集している施設	<ul style="list-style-type: none"> ・施設名 ・申請書等提出期間 ・募集説明会、施設見学会の日程 ・指定管理料上限額 ・指定期間

¹⁰² 令和2年4月1日現在（静岡市ウェブサイトより）。

		施設名から各施設へのリンクが貼られている（後述イ）。
	非公募により指定管理者を募集している施設	<ul style="list-style-type: none"> ・施設名 ・申請書等提出期間 ・指定管理料上限額 ・指定期間 施設名から各施設へのリンクが貼られている（後述イ）。
指定管理者選定結果 (平成24年度～)	平成24年度以降の指定管理者の選定結果が掲載されている。各年度の指定管理者選定結果のページには、 <ul style="list-style-type: none"> ・施設名（所管課） ・指定管理者 ・指定期間 ・指定管理料 が公表されている。 施設名から各施設の選定結果へリンクが貼られている（後述ウ）。	
指定管理者制度を導入している施設(令和2年度4月1日現在)	施設名、施設数、施設種別名、所管課、指定管理者名、指定期間、募集方法、利用料金制についての一覧表が公表されている。	
総合評価結果 (平成25年度～)	平成25年度以降の総合評価結果一覧と各施設の詳細な評価結果が公表されている。総合評価とは、指定管理期間満了年度に行われる総合的な評価である。	
年度評価結果 (平成23年度～)	平成23年度以降の評価結果一覧と各施設の詳細な評価結果が公表されている。年度評価とは、毎年度終了後に当該年度の業務について行われる評価である。	
モニタリング調査結果 (平成27年度～)	平成27年度以降のモニタリング調査結果が施設ごとに公表されている。	
本ページに関連する情報	<ul style="list-style-type: none"> ・静岡市指定管理者制度の手引【本編】 ・静岡市指定管理者制度の手引【各種様式】 ・静岡市指定管理者制度の手引【法令・通知等】 ・指定管理者災害対応の手引 ・災害時等における施設利用の協力に関する協定書<ひな形>が公表されている。 	

イ 「(施設名)の指定管理者を募集します」のページ
 公募施設のページでは、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
募集の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・対象施設 ・所在地 ・指定期間

	・申請書受付期間 が掲載されている。
募集要項、業務仕様書及び別紙関係	施設によって異なるが、大まかには ・募集要項 ・業務仕様書 ・指定管理者申請者審査表 ・協定書（案） ・各種条例・規則 等が公表されている。

非公募施設のページでは、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
施設名	
募集要項、仕様書及び申請書様式等	施設によって異なるが、大まかには ・募集要項 ・業務仕様書 ・指定管理者申請者審査表 ・協定書（案） 等が公表されている。

ウ 各施設の選定結果（指定管理者制度＞●年度 指定管理者選定結果＞各施設）
公募施設の選定結果のページでは、以下の内容が掲載されている。

項目	内容	
施設の名称		
指定管理者の名称		
指定期間		
選定の経緯	公募	募集期間
		申請団体
	審査方法	審査の種類
		審査委員会 ¹⁰³ （氏名及び役職）
		審査基準
		決定方法
	審査結果	選定された団体の名称及び点数
		総評（選定の理由等）
指定管理者選定委員会 ¹⁰⁴	構成員の役職名のみ掲載している。	

¹⁰³ 市職員及び外部委員2名以上を含む5名以内を構成員としており、指定管理候補者の選定（公募及び非公募施設の採点及び選定）を行っている組織である。

¹⁰⁴ 市職員のみを構成員としており、指定管理者制度の導入、募集、選定（公募及び非公募施設）に関

	市議会の議決日	
	指定日	
	公告日	

非公募施設の選定結果のページでは、以下の内容が掲載されている。

施設の名称		
指定管理者の名称		
指定期間		
選定の経緯	非公募	非公募の理由
		募集期間
		募集対象団体
	審査方法	審査の種類
		審査委員会（氏名及び役職）
		審査基準
		決定方法
	審査結果	選定された団体の名称、点数（総合点のみ）、指定管理料提示額
		総評（選定の理由等）
	指定管理者選定委員会	構成員の役職名のみ掲載している。
	市議会の議決日	
指定日		
公告日		

(3) 小括

全体的に広く情報を公表しており、特に評価、モニタリングに関する情報は豊富である。

【静岡市の公表している情報一覧】

項目	公表	備考
ガイドライン・マニュアル・手引き・指針等に関する情報公開	○	手引き。
指定管理者選定過程における情報公開	/	
募集方法に係る審議の議事録	×	
募集案件一覧	○	
施設の概要	○	募集が終了した施設のものは随時削除。
募集期間	○	募集が終了した施設のものは随時削除。
審査日程	○	募集が終了した施設のものは随時削除。

する事項を審議している組織である（指定管理者の選定においては、審査委員会の審議後、選定委員会の審議を経ることになる。）。所管課が行った各施設への評価の報告も受けている。

説明会等の開催について	○	募集が終了した施設のものは随時削除。
質疑応答に対する回答	○	募集が終了した施設のものは随時削除。
募集要項	○	募集が終了した施設のものは随時削除。
管理の基準（仕様書）	○	募集が終了した施設のものは随時削除。
業務の範囲	○	募集が終了した施設のものは随時削除。
指定期間	○	募集が終了した施設のものは随時削除。
採点（審査）基準	○	募集が終了した施設のものは随時削除。
リスク分担表	○	募集が終了した施設のものは随時削除。
協定書案	△	募集が終了した施設のものは随時削除。 一部施設で公表。
選定結果	○	
選定理由	○	
非公募理由	○	
選考過程	/	
応募者	○	
選定に係る審議を行った委員	○	氏名・役職を記載。
選考内容（採点表等）	△	選定された団体の合計点のみ記載。
選定に係る審議の議事録	×	
選定された指定管理者候補者の情報	/	
団体名	○	
団体所在地	×	
団体代表者	×	
提案額	○	
指定管理料及び管理業務収支に関する情報公開	/	
前年度における利用者数	○	
指定管理料上限額（募集時）	○	募集要項内に記載。
現在の指定管理者の収支に関する資料	○	募集要項内に記載。
モニタリング・評価に関する情報公開	/	
モニタリング結果	○	
評価結果	○	

4 堺市

(1) 概況

政令指定都市移行年月日：平成18年4月1日

人口：83万9310人

指定管理対象施設数：210施設¹⁰⁵

(2) 市ウェブサイトでの公表状況

ア 全体の構成

¹⁰⁵ 平成31年3月31日現在（堺市ウェブサイトより）。

「指定管理者制度」と題するページが設けられており、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
指定管理者制度の運用について	指定管理者制度の一般的な説明が掲載されている。
指定管理者制度導入施設一覧	導入施設が50音順に掲載されており、各施設のページにリンクが貼られている。 各施設のページには、指定管理者名、指定期間、「指定管理者の評価について」のページへのリンク、問い合わせ先が掲載されている。
指定管理者の募集について	募集中の施設が掲載されており、募集に関するページへのリンクが貼られている(後述イ)。
指定管理者の選定結果	平成26年度以降の選定結果が掲載されている。 公募施設は選定結果、非公募施設は選定結果及び非公募理由へのリンクが貼られている(後述ウ)。
指定管理者候補者選定委員会 ¹⁰⁶ 会議録等	平成26年度以降の指定管理者候補者選定委員会の会議録が局ごとに公表されている。 会議録のページでは、出席委員の氏名と役職、議題、会議資料が掲載され、審議内容が発言ごとに掲載されている。
指定管理者の評価について	平成22年度以降の評価結果一覧と各施設の詳細な評価結果が公表されている。 平成25年度以降は、「平成●年度堺市指定管理者評価」「検討資料(1) 指定管理者評価表」「検討資料(2) 平成●年度評価結果への対応状況」「会議録」が掲載されている。
指定管理者制度活用のためのガイドライン	同ガイドラインへのリンクが貼られている。

イ 募集に関するページ(指定管理者制度>指定管理者の募集について>各募集ページ)

「(施設名)の指定管理者の募集について」と題するページが設けられており、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
指定期間	
公募及び選定のスケジュール	
募集要項等	施設によって異なるが、大まかに ・募集要項 ・業務仕様書 ・応募書類一式

¹⁰⁶ 市職員1名及び学識経験者等を構成員としており、指定管理候補者の選定基準等及び選定(公募及び非公募施設)に係る審議を行っている組織である。

	<ul style="list-style-type: none"> ・選定基準 ・基本協定書（案） ・年度協定書（案） ・リスク分担表（案） 等が公表されている。
質問書への回答	

ウ 各施設の選定結果のページ（指定管理者制度＞指定管理者の選定結果＞各施設の結果ページ）

公募施設の選定結果のページでは、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
施設名	
選定団体	
指定期間（予定）	
選定の経過	
応募団体	
審査の内容及び選定の理由	
審査結果表	応募団体すべてについて採点の詳細な項目が公表されている（ただし、選定団体以外の団体名は匿名となっている）。
会議録	会議録へのリンクが貼られている。

非公募施設の選定結果のページでは、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
施設名	
選定団体	
指定期間（予定）	
選定の経過	
申請団体	
審査の内容及び選定の理由	
審査結果表	申請団体について採点の詳細な項目が公表されている。
会議録	会議録へのリンクが貼られている。

(3) 小括

基本的には過不足なく情報が公表されているが、特に指定管理者の評価における検討資料においては、全ての施設について評価表が公表されており、施設の収支状況等を把握することが出来る。

また、指定管理者評価結果への対応状況まで公表している点は非常に先進的である。

【堺市の公表している情報一覧】

項目	公表	備考
----	----	----

ガイドライン・マニュアル・手引き・指針等に関する情報公開	○	ガイドライン。
指定管理者選定過程における情報公開		
募集に係る審議の議事録	○	議論内容の記載の程度は施設によって異なる。
募集案件一覧	△	募集が終了したものも全て掲載しているか未確認。
施設の概要	○	
募集期間	○	募集年度のみ閲覧可能。
審査日程	○	募集年度のみ閲覧可能。
説明会等の開催について	○	募集年度のみ閲覧可能。
質疑応答に対する回答	○	募集年度のみ閲覧可能。
募集要項	○	募集年度のみ閲覧可能。
管理の基準（仕様書）	○	募集年度のみ閲覧可能。
業務の範囲	○	募集年度のみ閲覧可能。
指定期間	○	
採点（審査）基準	○	募集年度のみ閲覧可能。
リスク分担表	○	募集年度のみ閲覧可能。
協定書案	○	募集年度のみ閲覧可能。基本協定書（案）及び年度協定書（案）。
選定結果	○	
選定理由	○	
非公募理由	○	
選考過程		
応募者	○	選定されていない団体名も記載。
選定に係る審議を行った委員	○	氏名と肩書を記載。
選考内容（採点表等）	○	選定されていない団体も匿名で記載。
選定に係る審議の議事録	○	
選定された指定管理者候補者の情報		
団体名	○	
団体所在地	○	
団体代表者	○	
提案額	×	
指定管理料及び管理業務収支に関する情報公開		
前年度における利用者数	○	
指定管理料上限額（募集時）	○	募集要項内に記載。
現在の指定管理者の収支に関する資料	○	指定管理者評価表に記載。
モニタリング・評価に関する情報公開		
モニタリング結果	×	

5 新潟市

(1) 概況

政令指定都市移行年月日：平成19年4月1日

人口：81万0157人

指定管理対象施設数：461施設¹⁰⁷

(2) 市ウェブサイトでの公表状況

ア 全体の構成

「指定管理者制度」と題するページが設けられており、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
指定管理者制度の概要	指定管理者制度の一般的な説明が掲載されている。
指定管理者制度の導入方針	・新潟市公の施設に係る指定管理者制度に関する指針 ・公の施設における指定管理者制度導入について が公表されている。
指定管理者の募集状況	公募中の施設の施設名、所管課等が掲載されており、各施設のページ及び施設概要へのリンクが貼られている(後述イ)。
令和2年度指定管理者選定に係る評価会議一覧	公募施設及び非公募施設の指定管理者申請者評価会議 ¹⁰⁸ の開催日、時間、場所、問い合わせ先が公表されている。
指定管理者が管理運営している施設	指定管理者制度を導入している施設が行政区(8区)、施設の類型ごとに一覧に掲載されている。 各施設のページには、指定期間ごとの指定管理者名と各種資料が掲載されている。 各種資料の内容は、選定結果、選定時の議会資料、事業計画書、事業報告書、収支計画書、収支報告書、公の施設目標管理型評価書となっている。
各部・各区の指定管理者情報	各部及び各区が所管している制度導入施設の一覧と、制度導入施設に関するお知らせが掲載されている。 最終的には各施設のページへとリンクが貼られている。
指定管理者第三者評価	平成25年度から平成28年度の指定管理者第三者評価の結果が公表されている。第三者評価は、毎年評価対象となる5施設を抽出して評価を行っているようである。
令和2年度指定管理施設紹介フェアの中止について	令和2年度の指定管理者施設紹介フェアが中止になったことが掲載されている。

¹⁰⁷ 令和2年4月1日現在(新潟市ウェブサイトより)。

¹⁰⁸ 市職員以外の学識経験者等4名以内を構成員としており、候補者の募集のための業務仕様書、評価項目等に関する事項、選定(公募及び非公募施設)における申請内容に関する事項、非公募により選定された指定管理者に対する所管課による指定期間を通じた評価に関する事項に係る審議を行っている組織である。

令和元年度指定管理施設紹介フェアを開催しました	令和元年に開催された指定管理者施設紹介フェアの概要及び当日の様子が掲載されている。
-------------------------	---

イ 各施設のページ（指定管理者制度＞指定管理者の募集状況＞（施設名）の指定管理者候補者の選定結果）

一部のページでは募集時のページのままであった。また、所管している課や区によりページの体裁に違いがみられたため、市の循環社会推進課が所管している施設について記載する。

各施設のページには、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
選定結果	<ul style="list-style-type: none"> ・施設名 ・所在地 ・施設の概要 ・指定管理者申請者評価会議 ・指定管理者(候補者) ・指定期間（予定） ・選定理由 ・スケジュール ・所管部署 ・評価結果 <p>が掲載されている。 評価結果は、全ての応募者の詳細な採点結果となっており、選定された候補者以外の団体については匿名になっている。</p>
指定管理者申請者評価会議の開催	当該施設の指定管理者選定に係る評価会議の概要が公表されている。
施設概要	
募集概要	指定期間、現地説明会（募集説明会）の案内、質問に対する回答、募集スケジュール等が掲載されている。
配布書類	募集要項、応募書類一式、業務仕様書、関連資料等が公表されている。

(3) 小括

選定結果の項目において、選定理由が詳細に記載されており、選定の際の採点結果も評価項目まで詳細に公表されている。

各施設のページにおいて、指定管理期間中すべての年度についての事業計画書、事業報告書、収支計画書、収支報告書が公表されており、指定管理者の管理業務における収支状況の把握が容易く、新規に応募を検討する団体にとって便宜である。

指定管理期間中すべての年度についての年度評価結果が公表されており、指定管理者の管理状況を把握し易くなっている。

【新潟市の公表している情報一覧】

項目	公表	備考
ガイドライン・マニュアル・手引き・指針等に関する情報公開	△	指針のみ公表。
指定管理者選定過程における情報公開		
募集方法に係る審議の議事録	×	
募集案件一覧	△	公募施設のみ公表。
施設の概要	△	公募施設のみ公表。
募集期間	△	公募施設のみ公表。
審査日程	△	公募施設のみ公表。
説明会等の開催について	△	公募施設のみ公表。
質疑応答に対する回答	△	公募施設のみ公表。
募集要項	△	公募施設のみ公表。
管理の基準（仕様書）	△	公募施設のみ公表。
業務の範囲	△	公募施設のみ公表。
指定期間	△	公募施設のみ公表。
採点（審査）基準	△	公募施設のみ公表。
リスク分担表	△	公募施設のみ公表。
協定書案	×	
選定結果	○	
選定理由	○	
非公募理由	△	概括的記載
選考過程		
応募者	△	応募者数のみ。応募者名は伏せられている。
選定に係る審議を行った委員	○	氏名・役職を記載。
選考内容（採点表等）	△	非公募の場合、適否の判断のみ。 公募の場合、候補者以外の応募者は匿名で記載。
選定に係る審議の議事録	△	一部の施設で公表。
選定された指定管理者候補者の情報		
団体名	○	
団体所在地	○	
団体代表者	○	
提案額	×	
指定管理料及び管理業務収支に関する情報公開		
前年度における利用者数	○	
指定管理料上限額（募集時）	○	募集要項に記載。
現在の指定管理者の収支に関する資料	○	

モニタリング・評価に関する情報公開		
モニタリング結果	○	
評価結果	○	

6 浜松市

(1) 概況

政令指定都市移行年月日：平成19年4月1日

人口：79万7980人

指定管理対象施設数：261施設¹⁰⁹

(2) 市ウェブサイトでの公表状況

ア 全体の構成

「指定管理者制度」と題するページが設けられており、「公の施設における指定管理者制度について」と題するページへリンクが貼られている。

「公の施設における指定管理者制度について」と題するページには、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
指定管理者施設一覧表	令和2年4月1日時点の指定管理者施設の一覧表が公表されており、施設の種別毎に施設名、指定管理者、所管課、指定期間が掲載されている。
令和2年度に指定管理者を選定した施設	令和2年度に指定管理者を選定した施設（公募・非公募）の一覧が公表されており、施設の名称、新しく選定された指定管理者、問い合わせ先が掲載されている。
指定管理者制度導入の目的	
浜松市における導入の経緯	
指定管理者の選定	平成27年度以降の各年度に指定管理者を選定した施設のページへのリンクが貼られている（後述イ）。
事後評価	「事後評価結果について」のページへのリンクが貼られている。 「事後評価結果について」のページでは、平成27年度以降の各施設の評価結果が公表されている。 評価結果では、 ・評価項目に関する採点結果 ・利用状況 ・事業執行（管理運営）に対する全体的な評価 ・来年度の事業執行（管理運営）に対する要望、指導事項等が掲載されている。
制度導入により見込まれる効果	

¹⁰⁹ 令和2年4月1日現在（浜松市ウェブサイト）より。

条例・規則・基本指針	・浜松市指定管理者による公の施設の管理に関する条例 ・浜松市指定管理者による公の施設の管理に関する条例施行規則 ・浜松市の公の施設における指定管理者制度の実施に係る基本方針 が公表されている。
指定管理者制度の更新スケジュール	指定管理者の更新の標準的なスケジュールが掲載されている。
公の施設とは	公の施設の一般的な説明が掲載されている。
指定管理者選定会議 ¹¹⁰ とは	指定管理者選定会議の説明が掲載されている。
利用料金制度とは	利用料金制度一般的な説明が掲載されている。

イ 「各年度に指定管理者を選定した施設」のページ（指定管理者制度＞公の施設における指定管理者制度について＞●年度に指定管理者を選定した施設）

当該ページでは、公募施設及び非公募施設について、施設の名称、選定された指定管理者、問い合わせ先が公表され、各施設のページにリンクが貼られている。

各施設のページには、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
施設の名称	
指定の期間	
応募団体	
指定管理者の候補者	
候補者の選定理由	
選定会議の概要	選定会議の構成員（氏名、役職、肩書）、審査日時、申請団体による提案説明会の日時が掲載されている。
選定基準・評価結果（採点結果）	全ての応募者の採点結果が詳細に掲載されている。候補者と次点者は、その名称も公表されている。

(3) 小括

選定結果に関し、選定理由、選定会議の構成員、採点結果が公表されている。

【浜松市の公表している情報一覧】

項目	公表	備考
ガイドライン・マニュアル・手引き・指針等に関する情報公開	△	指針のみ公表。
指定管理者選定過程における情報公開		

¹¹⁰ 市職員及び学識経験者等（半数以上）を構成員としており、候補者の選定基準の審査、選定（公募及び非公募施設）及び指定管理者の事後評価に関する事項に係る審議を行っている組織である。

募集方法に係る審議の議事録	×	
募集案件一覧	○	過去年度の募集案件も一覧で公表。
施設の概要	○	
募集期間	-	募集ページが削除されているので未確認。
審査日程	-	募集ページが削除されているので未確認。
説明会等の開催について	-	募集ページが削除されているので未確認。
質疑応答に対する回答	-	募集ページが削除されているので未確認。
募集要項	-	募集ページが削除されているので未確認。
管理の基準（仕様書）	-	募集ページが削除されているので未確認。
業務の範囲	-	募集ページが削除されているので未確認。
指定期間	○	
採点（審査）基準	-	募集ページが削除されているので未確認。
リスク分担表	-	募集ページが削除されているので未確認。
協定書案	-	募集ページが削除されているので未確認。
選定結果	○	
選定理由	○	
非公募理由	△	概括的記載
選考過程	/	
応募者	○	
選定に係る審議を行った委員	○	氏名・役職を記載。
選考内容（採点表等）	○	合格点に達していない団体は匿名。
選定に係る審議の議事録	×	
選定された指定管理者候補者の情報	/	
団体名	○	
団体所在地	○	
団体代表者	×	
提案額	×	
指定管理料及び管理業務収支に関する情報公開	/	
前年度における利用者数	△	事後評価において記載のある施設とない施設がある。
指定管理料上限額（募集時）	-	募集ページが削除されているので未確認。
現在の指定管理者の収支に関する資料	×	
モニタリング・評価に関する情報公開	/	
モニタリング結果	×	
評価結果	○	

7 相模原市

(1) 概況

政令指定都市移行年月日：平成22年4月1日

人口：72万0780人

指定管理対象施設数：154施設¹¹⁾

(2) 市ウェブサイトでの公表状況

ア 全体の構成

「指定管理者制度」と題するページが設けられており、以下の内容が掲載されている。

項目	内容	
指定管理者導入施設	「指定管理者制度導入施設一覧」へのリンクが貼られている（後述イ）。	
指定管理者を募集する施設	本年度の募集施設はないことから「◆令和2年度に指定管理者を公募する施設はありません。」と記載されている。	
指定管理者制度導入施設のモニタリング	指定管理者制度導入施設のモニタリングについて	平成27年度以降のモニタリング結果が公表されている。 各年度のモニタリング結果のページでは、全ての施設についてモニタリングシートが公表されている（令和元年度は一部施設について公表なし。）。
	指定管理者制度導入施設における事務執行状況調査について	平成30年度に行われた指定管理者監査において指摘された以降につき実施した調査の結果が公表されている。
指定管理者制度の概要	「指定管理者制度についての市の方針等」のページへのリンクが貼られている。 リンク先ページでは、 ・平成26年度以降の相模原市指定管理者の募集に向けた基本方針 ・公の施設の指定管理者制度移行に際しての基本的な考え方 等が公表されている。	

イ 「指定管理者制度導入施設一覧」と題するページ（指定管理者制度＞指定管理者制度導入施設一覧）

「指定管理者制度導入施設一覧」のページでは、各施設のページが施設分類毎に掲載されている。

各施設のページが設けられており、以下の内容が掲載されている。

項目	内容
公募（指定）の概要	
募集及び選考スケジュール	
申請状況	
選考の概要	選考委員会 ¹¹²⁾ の委員の構成、選考理由、評価基準・評価結果、

¹¹⁾ 平成31年4月現在（相模原市ウェブサイトより）

¹¹²⁾ 市職員と学識経験者等（過半数以上）を構成員としており、候補者の選考（応募及び非公募施設）及びモニタリングを行っている組織である。

	が記載されている。評価結果は、選定された候補者についてのみ採点内訳まで詳細に記載されており、他の応募者については総合点のみの記載となっている。
募集に係る関連資料	募集要項等、申請書類一式、質問に対する回答がダウンロードできる。募集要項の添付資料には、採点基準、業務仕様書、収支概要、リスク分担表等がある。
施設の概要	

(3) 小括

詳細なマニュアル等は公表していないが、「公の施設に係る指定管理者制度に関する指針」やモニタリングのガイドラインを公表しているほか、平成27年度以降のモニタリング結果を施設ごとに公表し評価も行っている。

【相模原市の公表している情報一覧】

項目	公表	備考
ガイドライン・マニュアル・手引き・指針等に関する情報公開	△	基本指針、モニタリングのガイドラインを公表。
指定管理者選定過程における情報公開		
募集方法に係る審議の議事録	×	
募集案件一覧	-	令和2年度の募集がなく、調査不能。
施設の概要	○	
募集期間	○	
審査日程	○	
説明会等の開催について	○	
質疑応答に対する回答	○	
募集要項	○	
管理の基準（仕様書）	○	
業務の範囲	○	
指定期間	○	
採点（審査）基準	○	
リスク分担表	○	
協定書案	×	
選定結果	○	
選定理由	○	
非公募理由	×	
選考過程		
応募者	○	
選定に係る審議を行った委員	△	属性のみ記載。
選考内容（採点表等）	△	選定候補者のみ詳細に記載。その他の団体は総合点のみ。

選定に係る審議の議事録	×	
選定された指定管理者候補者の情報	/	
団体名	○	
団体所在地	○	
団体代表者	×	
提案額	×	
指定管理料及び管理業務収支に関する情報公開	/	
前年度における利用者数	○	
指定管理料上限額（募集時）	○	募集要項に記載。
現在の指定管理者の収支に関する資料	○	
モニタリング・評価に関する情報公開	/	
モニタリング結果	○	
評価結果	○	モニタリングシートに評価結果も記載。

8 熊本市

(1) 概況

政令指定都市移行年月日：平成24年4月1日

人口：74万0822人

指定管理対象施設数：414施設¹³

(2) 市ウェブサイトでの公表状況

ア 全体の構成

「指定管理者制度」と題するページが設けられており、指定管理者制度に関する一連の記事が更新日時順に公表されている。項目ごとに整理はされていないが、内容は以下のとおりである。

項目	内容
公の施設の指定管理者制度に関する指針	「公の施設の指定管理者制度に関する指針」「指定管理者制度運用マニュアル」（本編、資料編）へのリンクが貼られている。
指定管理者管理運営の評価結果について	平成26年度以降の指定管理者管理運営の評価結果が公表されている。
指定管理者制度の導入施設について	指定管理者制度の導入施設一覧が公表されており、公の施設名、施設数、所管課、指定管理者名、指定期間が記載されている。
(施設名)の指定管理候補者の選定結果について	当該施設の選定結果及び項目評価総括表が公表されている。選定結果では、選定委員会 ¹⁴ の構成員、申請団体（選定され

¹³ 令和2年4月1日現在（熊本市ウェブサイトより）。

¹⁴ 市職員と学識経験者等（2名以上）の計5名程度を構成員としており、候補者の選定方法及び選定（応募及び非公募施設）に係る審査、指定管理者制度に係る協定の履行上の疑義及び履行不能等の処

	なかつた団体は匿名)、選定結果が記載されている。項目評価総括表では、全ての申請団体について、採点内容の内訳も含めて記載されている。総括表を付していない施設も散見される。
--	--

【熊本市の公表している情報一覧】

項目	公表	備考
ガイドライン・マニュアル・手引き・指針等に関する情報公開	○	マニュアル。
指定管理者選定過程における情報公開		
募集方法に係る審議の議事録	×	
募集案件一覧	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
施設の概要	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
募集期間	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
審査日程	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
説明会等の開催について	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
質疑応答に対する回答	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
募集要項	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
管理の基準（仕様書）	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
業務の範囲	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
指定期間	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
採点（審査）基準	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
リスク分担表	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
協定書案	-	調査実施時に掲載がなく未確認。
選定結果	○	
選定理由	×	
非公募理由	×	
選考過程		
応募者	△	候補者以外の団体は匿名。
選定に係る審議を行った委員	○	氏名・役職を記載。
選考内容（採点表等）	○	
選定に係る審議の議事録	×	
選定された指定管理者候補者の情報		
団体名	○	
団体所在地	×	
団体代表者	×	
提案額	○	

理についての審査を行っている組織である。ただし、非公募方式で選定する場合には、学識経験者等を加えずに組織することが可能とのことである。

指定管理料及び管理業務収支に関する情報公開			
前年度における利用者数		○	評価結果に記載。
指定管理料上限額（募集時）		-	調査実施時に掲載がなく未確認。
現在の指定管理者の収支に関する資料		○	評価結果に記載。
モニタリング・評価に関する情報公開			
モニタリング結果		○	
評価結果		○	

9 小括

- (1) 指定管理者に関するウェブサイト全体の見易さ及び情報の検索のし易さについては、北九州市のウェブサイトが参考となる。

必要な情報へ容易にたどり着ける構造となっており、例えば、選定結果のページにおいて、単に選定結果を公表するのみならず、採点結果、検討会における検討結果、最終的な市の選定理由、選定された候補者の提案概要、検討会の会議録など選定過程に関する情報がまとめられていることから、選定過程の詳細を把握することが可能となっている。

- (2) 施設の運営状況等の情報については、千葉市のウェブサイトが参考となる。

各施設のページにおいて、現指定期間及び前指定期間に係るすべての年度の指定管理者評価シートを公表しており、関係する規程、現在の指定管理者との協定書（基本協定書及び年度協定書）、現在の指定管理者が応募時に提出した提案書、現在の指定期間中の年度ごとの事業計画書、事業報告書、収支計画書、収支報告書がすべて公表されていることから、次回の募集時に応募を検討している団体が、当該施設の運営に関する情報を容易に入手することが可能となっている。

- (3) モニタリング結果、評価結果については、静岡市及び堺市のウェブサイトが参考になる。

静岡市では、モニタリング、年度評価に加えて指定期間終了時には総合評価を、指定期間が長期にわたる施設については5年ごとの総合評価を行っており、そのすべての結果について複数年度にわたって公表している。

堺市では、毎年、外部委員によって構成された指定管理者制度懇話会による第三者評価を行い、その結果及び会議録を複数年度にわたって公表している。加えて、前年度の評価に対する対応状況を検証した上で、まとめたものを公表している。

- (4) 指定管理者制度に関する情報の公表については、千葉市がガイドラインにおいて「基本理念 4 市民党への説明責任を果たし、本誌の指定管理事業に参入しようとする民間事業者にとってもわかりやすい制度運用となるよう、十分な情報公開を行っていく。」と定め、選定資料・選定過程・選定結果の情報公開、指定管理者の管理業務に関する情報提供、モニタリング・評価結果の公表等について、積極的に情報公開すべきとし、具体的な方法や内容について定めている。

- (5) 岡山市のウェブサイトは、全体的に公表している情報が不足している点が最大の問題であるが、一覧性が低い点、公表期間が短い点、そもそも情報の公表についてマニュアルが定められていない点も問題であるので、上記各政令市のウェブサイトを参考に、ウェブサイトの運用について再考すべきである。

【各市の公表している情報一覧】

項目	岡山市	北九州市	千葉市	静岡市	堺市	新潟市	浜松市	相模原市	熊本市
ガイドライン・マニュアル・手引き・指針等	×	○	○	○	○	△	△	△	○
指定管理者選定過程									
選定委員会議事録（募集方法に係るもの）	×	○	○	×	○	×	×	×	×
募集案件一覧	○	○	○	○	△	△	○	-	-
施設の概要	○	○	○	○	○	△	○	○	-
募集期間	○	○	○	○	○	△	-	○	-
審査日程	○	○	○	○	○	△	-	○	-
説明会等の開催について	○	○	○	○	○	△	-	○	-
質疑応答に対する回答	○	×	○	○	○	△	-	○	-
募集要項	○	○	○	○	○	△	-	○	-
管理の基準（仕様書）	○	○	○	○	○	△	-	○	-
業務の範囲	○	○	○	○	○	△	-	○	-
指定期間	○	○	○	○	○	△	○	○	-
採点（審査）基準	○	○	○	○	○	△	-	○	-
リスク分担表	○	○	○	○	○	△	-	○	-
協定書案	○	×	○	△	○	×	-	×	-
選定結果	○	○	○	○	○	○	○	○	○
選定理由	×	○	○	○	○	○	○	○	×
非公募理由	×	○	○	○	○	△	△	×	×
選考過程									
応募者	△	○	○	○	○	△	○	○	△
選定委員	×	○	○	○	○	○	○	△	○
選考内容（採点表等）	△	○	○	△	○	△	○	△	○
選定委員会議事録（選定に係るもの）	×	○	○	×	○	△	×	×	×

選定された指定 管理候補者の情 報									
団体名	○	○	○	○	○	○	○	○	○
団体所在地	×	○	○	×	○	○	○	○	×
団体代表者	×	×	×	×	○	○	×	×	×
提案額	×	○	×	○	×	×	×	×	○
指定管理料及び管 理業務収支									
前年度における 利用者数	○	○	○	○	○	○	△	○	○
指定管理料上限 額（募集時）	○	○	○	○	○	○	-	○	-
現在の指定管理 者の収支に関す る資料	×	○	○	○	○	○	×	○	○
モニタリング・評 価									
モニタリング結 果	×	○	○	○	×	○	×	○	○
評価結果	×	○	○	○	○	○	○	○	○

※備考欄については各市の項目を参照