

令和2年度
包括外部監査結果報告書
概要版

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

令和3年3月
岡山市包括外部監査人
弁護士 岡部宗茂

目次

第1章 包括外部監査の概要	1
第1 監査の種類	1
第2 監査の期間	1
第3 監査の対象	1
第4 監査対象の選定理由	1
第5 指摘・意見	1
第6 総括	1
第2章 指定管理者制度の概要	3
第1 指定管理者制度の導入経過	3
第2 指定管理者制度の概要	3
第3 岡山市における指定管理者制度の運用状況	6
第4 制度所管課に関する問題点	8
第3章 総論（指定管理者制度の運用全般に関する報告）	9
第1節 監査の視点	9
第1 監査対象施設及び監査対象部局	9
第2 基本的視点と監査ポイント	9
第2節 指定管理者制度の導入に関する状況	12
第1 公の施設の点検	12
第2 指定管理者制度の条例上の定め	14
第3 指定管理者制度導入（直営・指定管理）に関する判断	14
第3節 指定管理者の選定に関する状況	15
第1 岡山市における指定管理者選定の概要	15
第2 選定過程における留意点・問題点（公募・非公募共通）	18
第3 公募手続における問題点	21
第4 非公募手続における問題点	22
第4節 指定管理者との協定等に関する状況	23
第1 協定書	23
第2 指定管理料	24
第3 リスク分担表	25
第4 修繕費負担	27
第5 使用料徴収委託	28
第6 賠償責任保険	29
第7 文書保存年限	31
第5節 施設の管理運営に関する状況	32
第1 管理業務仕様書	32
第2 使用料徴収・納付事務	32
第3 備品管理	33
第4 第三者委託	35
第5 指定管理者による事業所としての施設利用	36

第6節	自主事業	37
第1	指定管理業務・自主事業の区分	37
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	37
第7節	指定管理者に対する監督・モニタリングの状況	38
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	38
第2	岡山市の実情	40
第3	問題点及び具体的対応	41
第8節	個人情報管理	45
第1	個人情報管理の意義、必要性	45
第2	岡山市の現状	45
第3	問題点	46
第9節	管理業務に関する情報公開	47
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	47
第2	岡山市の現状	47
第3	問題点	48
第10節	災害等非常時対応	49
第1	災害等非常時対応の意義、必要性	49
第2	岡山市の現状	49
第3	問題点	50
第11節	リスク管理体制	52
第1	リスク管理体制の必要性	52
第2	岡山市の現状	52
第3	問題点	53
第12節	制度運用状況に関する情報公開	53
第1	情報開示の意義	53
第2	岡山市の現状	54
第3	問題点	54
第4	他の政令指定都市による公表の状況	58
第4章	各論（個別施設における指定管理者制度の運用に関する報告）	61
第1節	市民生活局	61
第1	岡山市民会館	61
第2	岡山シンフォニーホール	61
第3	岡山市灘崎文化センター	61
第4	岡山市社会体育施設24施設	61
第5	岡山市立市民屋内温水プール・岡山市東山プール	61
第6	御津スポーツパーク	62
第7	政田サッカー場	62
第2節	市民協働局	62
第1	コミュニティハウス	62
第3節	保健福祉局	64
第1	岡山市ふれあいセンター及び岡山市ウェルポートなださき	64
第2	岡山市会陽の里	65

第3	岡山市会陽の里ふれあいデイサービスセンター	65
第4	岡山市友楽園デイサービスセンター	66
第5	老人福祉センター	67
第6	岡山市建部町在宅福祉サービスセンター	68
第7	デイサービスセンター	68
第8	老人憩の家	69
第9	ふれあいプラザ	71
第10	障害者生活支援センター	72
第11	岡山市御津保健福祉ステーション	73
第12	岡山市休日夜間急患診療所	73
第13	国立病院機構岡山市立金川病院	74
第4節	岡山っ子育成局	74
第1	岡山市立少年自然の家及び岡山市日応寺自然の森	74
第2	児童館	75
第5節	環境局	75
第1	山上エコ交流館	75
第2	当新田健康増進施設（コート岡山南）	76
第3	東部健康増進施設（健幸プラザ西大寺）	77
第4	西部リユースプラザ	79
第6節	産業観光局	81
第1	岡山城天守閣	81
第2	鳥城公園	81
第3	岡山市宮宝伝駐車場	82
第4	たけべ八幡温泉	82
第5	足守プラザ	82
第6	かながわ SAKAGURA	83
第7	牧山クラインガルテン	83
第8	岡山市御津下畑活性化センター	83
第9	岡山市御津星原資源利活用施設	84
第7節	都市整備局	84
第1	岡山市営駐車場・岡山市自転車等駐車場（共通事項）	84
第2	岡山市宮天神町駐車場ほか6施設（グループ①）	84
第3	岡山駅東口地下自転車等駐車場ほか2施設（グループ②）	85
第4	高島駅前自転車等駐車場ほか4施設（グループ③）	85
第5	西大寺駅前自転車等駐車場ほか6施設（グループ④）	86
第6	妹尾駅前自転車等駐車場ほか2施設（グループ⑤）	86
第7	浦安総合公園ほか7施設	86
第8	たけべの森公園	87
第9	なださきレークサイドパーク	87
第10	岡山市営住宅、岡山市営改良住宅及び岡山市特定公共賃貸住宅	89
第8節	教育委員会	89
第1	西川アイプラザ	89
第2	岡山市立中央図書館	90

凡例

1 法令、条例、規則等

地方自治法	法
地方自治法施行令	施行令
民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律	P F I 法
岡山市公の施設の管理等に関する規則	岡山市管理規則
岡山市公の施設の指定管理候補者選定委員会設置条例	岡山市選定委員会設置条例
岡山市公共施設等マネジメント推進本部及び公共施設等マネジメント推進委員会設置規程	岡山市推進委員会設置規程
岡山市財政局財務部財産活用マネジメント推進課編「指定管理者制度運用マニュアル 令和2年度版」	岡山市マニュアル
岡山市財政局財務部財産活用マネジメント推進課編「指定管理者制度運用マニュアル [資料編] 令和2年度版 (令和2年4月一部改正)」	岡山市マニュアル [資料編]

2 文献

松本英昭「新版逐条地方自治法第9次改訂版」(2017、学陽書房)	逐条
宮脇淳(編著)、井口寛司及び若生幸也「指定管理者制度問題解決ハンドブック」(2019、東洋経済新報社)	ハンドブック
森幸二「自治体法務の基礎から学ぶ 指定管理者制度の実務」(2019、ぎょうせい)	森
成田頼明(監修)「指定管理者制度のすべて 制度詳解と実務の手引【改訂版】」(2009、第一法規)	成田
三菱総合研究所地域経営研究センター(編著)「指定管理者実務運営マニュアル」(2006、学陽書房)	三菱総研

3 用語

岡山市公の施設の指定管理候補者選定委員会	選定委員会
各局室公共施設等マネジメント推進委員会	推進委員会

第1章 包括外部監査の概要

第1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び第2項に基づく包括外部監査

第2 監査の期間

令和2年4月3日から令和3年3月26日まで

第3 監査の対象

- 1 対象事項
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
- 2 対象年度
令和元年度（必要に応じて他年度も対象年度に含める。）

第4 監査対象の選定理由

岡山市の公共施設について、市民一人当たりのいわゆる「ハコモノ」の延床面積は、他の政令市との比較においてはそれほど大きくないものの、建築から30年を経過している物件の割合が多く、今後、続々と耐震化工事や老朽化に伴う改修等が必要となることが見込まれている。「ハコモノ」の更新及び改修には多額の経費が必要となるため、今後、財政負担が大幅に増加するおそれがあり、将来にわたって質の高い行政サービスを維持するためには、公共施設の維持・管理に関わるマネジメントが喫緊の課題といえる。

公共施設の運営においては、市民の福祉増進のため必要な行政サービスを維持していくことのみならず、施設需要の変化への対応等行政サービスの向上、施設の効率的運営、行政コストの縮減のため、指定管理者制度を含む多様な公民連携手法の導入が今後益々求められていくことは間違いない。

また、耐震化工事や建物の更新のために必要な経費を捻出するためには、公共施設の利用状況等を点検することで必要性を見直すのみならず、必要な施設の管理体制を合理化し、管理費を出来る限り圧縮することも必要である。

指定管理者制度が地方自治法の改正により導入されてから10年以上が経過し、岡山市においても前述のとおり多数の施設について指定管理者が指定される状況となっており、また、将来にわたって質の高い行政サービスを維持するため、今後も公共施設の効率的な運営・管理の方策として積極的に指定管理者制度が活用されていくことが期待される。

また、近い将来においても多数の施設について管理期間の終期を迎えることが予定されていることから、この機に網羅的かつ集中的な監査を実施することが必要かつ有効であると考え、「指定管理者制度」を監査テーマとして選定した。

第5 指摘・意見

- 1 本報告書において「★★★指摘」とした事項は、「合規性または経済性・効率性・有効性に関して、改善すべき重要事項と監査人が判断したもの」である。
また、「★★意見」とした事項は、合規性または経済性・効率性・有効性の観点から見て、「著しい問題はないが、改善が望ましい事項と監査人が判断したもの」である。
- 2 各論において詳述するとおり、岡山市における指定管理者制度の運用においては、全庁的に同様の問題が発生している状況である。このような問題については総論において詳述しており、総論における指摘等を踏まえて各施設に関する運用が適切であるか否か検討していただくことが肝要と考える。

第6 総括

- 1 監査結果において、「★★★指摘」の総数は127個、「★★意見」の総数は692個となった。後述するとおり、制度設計に関する地方公共団体（以下「自治体」という。）の裁量が大きい指定管理者制度の性質上、「★★★

指摘」の数は比較的少なく、「★★意見」の数が比較的多くなっている。

- 2 個別具体的な指摘及び意見の内容については、報告書の該当箇所をご覧いただきたいが、今後の指定管理者制度の運営に当たって、包括外部監査人として特に4点を提言しておきたい。

① 庁内における連携の必要性

制度所管課・施設所管課間の連携・情報共有は、現在も適宜実施されているところではあるが、必ずしも十分ではないと思われる。

各種の資料を精査し、制度所管課や各施設所管課からのヒアリングを実施している中で、制度所管課は、岡山市マニュアル等を一定の基準としつつも、各施設所管課において施設の特性に応じた柔軟な対応が期待されているとの認識である一方で、各施設所管課においては、岡山市マニュアルへの準拠によって必要十分との認識の下、施設の特性に応じた検討が不十分なまま岡山市マニュアル〔資料編〕の雛形をそのまま用いている例が散見されるなど、両者の認識には齟齬があるように思われた。

指定管理者制度のより良い運用のためには、制度所管課と各施設所管課がこれまで以上に緊密に連携し、情報の共有に努め、各施設の特性に応じた対応についてそれぞれの立場から協力して検討を行う必要があると考える。

② 公募及び応募者増加に向けた取組の必要性

指定管理者制度の根幹は、多数の応募者間の競争原理により、最適な指定管理者を選定するという点にあるが、岡山市においては、非公募方式による指定管理候補者の選定につき選定過程や選定理由が明確でないものや、公募を実施したものの応募者が1者に止まっている施設が多数あるのが現状となっている。

指定管理者制度が所期の制度目的を達成するためには、非公募方式により指定管理候補者を選定する場合の判断をこれまで以上に厳格に行うのみならず、公募に際して民間事業者等ができる限り応募しやすい環境を作っていくことが必要不可欠である。

③ 指定管理者に対するモニタリング・評価の仕組みを構築する必要性

指定管理者制度の運用においては、「PDCAサイクルにより、持続的に改善しながら運営していくことが重要」(岡山市マニュアル・9頁)であるが、PDCAサイクルにおいて重要な意味を有する指定管理者に対するモニタリング・評価の仕組みについては、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と比べても不十分な状態である。

指定管理者に管理を委託しているとはいえ、「公の施設」である以上、指定管理者による管理状況を適切な方法でモニタリングし、評価を行う(外部の有識者等による第三者評価が望ましい)ことは必要不可欠と考える。

④ 情報公開の必要性

指定管理者制度が市民からの信頼を得て、所期の制度目的を達成するためには、手続をできる限り透明化し、市民に対して説明責任を果たすことが必要不可欠であり、市民に対する情報公開は極めて重要である。

しかし、指定管理者制度に関して岡山市の公式ウェブサイトにおいて公開されている情報は、他の政令指定都市と比べても不十分であり、市民に対する説明責任を果たす上でも積極的な取組が望まれる。

第2章 指定管理者制度の概要

第1 指定管理者制度の導入経過

- 1 指定管理者制度は、「公の施設」についての従前の管理委託制度に代わるものとして平成15年6月地方自治法改正により導入され、同年9月2日、改正法が施行された。また、法改正に伴い、管理委託制度については改正法施行後3年の経過措置を経て廃止されることとなり、地方自治体は管理委託制度に基づく委託を行っていた公の施設について、経過措置期間終了までに指定管理者制度の導入に必要な条例等の整備を経た上で指定管理者を選定するか、直営とするかの選択を迫られることとなった。
- 2 指定管理者制度導入以前は、公共団体及び公共的団体といった公共性の高い団体に対してのみ公の施設の管理を委託することが可能とされ、地方自治体の強いコントロールの下に公の施設の管理委託がされていたのに対し、指定管理者制度においては、民間企業等有するノウハウを効率的に活用し、住民サービスの向上を図るという目的の下、広く民間団体を管理者として指定し、管理を委任することが可能となった。

第2 指定管理者制度の概要

1 制度の趣旨・目的

指定管理者制度は、地方公共団体が指定する法人その他の団体に「公の施設」の管理を行わせようとする制度であるが、その趣旨・目的は、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図る」¹ことにある。

2 制度の骨子

(1) 公の施設の設置及び管理

公の施設とは、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」（法第244条第1項）である。

公の施設の設置及びその管理に関する事項は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがある場合を除き、条例で定めることとされており（法第244条の2第1項）、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認められる場合において、条例において指定管理者に公の施設の管理を行わせることができる旨を規定することにより、指定管理者制度を導入することができる（法第244条の2第3項）。

「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」とは、「公の施設の管理を指定管理者に行わせることにより、地方公共団体が自ら管理するよりも一層向上したサービスを住民が享受することとなり、ひいては住民の福祉がさらに増進されることとなる場合」をいうものと解されている²。

(2) 条例で規定すべき事項

指定管理者制度を導入する場合、条例において、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ことが必要である（法第244条の2第4項）。

この点につき、「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日総行第87号総務省自治行政局長通知では、条例に規定すべき事項として、以下の内容が示唆されている。

① 指定の手續

申請の方法や選定基準等を定める。また、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、選定する際の基準としては例えば次のような事項を定めておく方法が望ましい。

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

¹ 「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」総行第87号平成15年7月17日総務省自治行政局長通知

² 逐条・1107頁

② 管理の基準

住民が当該公の施設を利用するに当たっての基本的な条件（休館日、開館時間、使用制限の要件等）のほか、管理を通じて取得した個人に関する情報の取扱いなど当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠である業務運営の基本的事項を定める。

③ 業務の範囲

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

④ その他必要な事項

利用料金制（公の施設の利用に係る料金を指定管理者の収入として収受させる制度）を採用する場合には、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとされ、指定管理者はあらかじめ当該利用料金について地方公共団体の承認を受ける必要がある（法第244条の2第8項及び第9項）。通常は条例において一定の範囲を規定し、その範囲内において指定管理者が地方公共団体の承認を得て決定している。

なお、指定管理者に対して支払われる委託費（指定管理料）の額及び支払方法、事業報告書（法第244条第7項）に記載すべき内容及び提出期限など、管理業務を実施するに当たって必要となる細目的事項については、自治体と指定管理者との間の協議により定めることとし、条例の定めとは別に、両者の間で協定等を締結することが適当であるとされる。

(3) 指定期間

指定管理者を指定する場合は、期間を定めて行う必要がある（法第244条の2第5項）。

指定期間が定められるのは、「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」ためであり、施設の設置目的や実情等を踏まえて期間を定めることとされている³。

総務省による「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」（令和元年5月17日公表）によれば、平成30年4月1日時点において、全国の指定管理者導入施設の内、7割を超える施設において指定期間が5年とされているのが現状であり、特段の事情がない場合における指定期間は、5年程度が適切であるとの認識が全国的に共有されているものと推測される。

(4) 議会の議決

普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない（法第244条の2第6項）。

指定に当たって議会で議決すべき事項は、指定管理者に管理を行わせようとする公の施設の名称、指定管理者となる団体の名称、指定期間等である。

(5) 適正な管理の確保

広く民間団体等を指定管理者に指定できることになったとはいえ、公の施設に相応しい管理の公共性・適正性が維持されるべきことは当然の前提である。

ア 住民の平等利用の確保及び差別的取扱いの禁止

法は、指定管理者に対して、住民の平等利用の確保及び差別的取扱いの禁止を義務付けている（法第244条第2項及び同第3項）。

イ 事業報告書の作成及び提出

指定管理者は、毎年度終了後に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られている（法第244条の2第7項）。

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では、事業報告書に記載されるべき事項として、「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」が挙げられている。

ウ 第三者委託

第三者委託に関しては、「清掃、警備といった個々の具体的業務を指定管理者から第三者へ委託することは差し支えないが、…管理に係る業務を一括してさらに第三者へ委託することはできない」とされる（前掲平

³ 「指定管理者制度の運用について」（平成22年12月28日総行第38号総務省自治行政局長通知）

成15年7月17日総務省自治行政局長通知)。

エ 情報管理体制

情報管理体制については、「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。」とされ、さらに、「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日付け総行情第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」とされている(前掲平成15年7月17日総務省自治行政局長通知)。

なお、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」(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)においても再度確認された。

オ 指定管理者に対する監督

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又は経理の状況に際し報告を求め、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(法第244条の2第10項)。

普通地方公共団体は、指定管理者が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、その指定を取り消し、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(法第244条の2第11項)。

(6) 利用料金制

普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者のその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として収受させることができる(法第244条の2第8項)。

利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとされ、この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない(法第244条の2第9項)。

利用料金制の趣旨は、公の施設の管理に関する指定管理者の経営努力に向けたインセンティブを与え、また、会計事務を効率化する点にあると解されている。

もっとも、公の施設の利用料金である以上、指定管理者が自由に利用料金を決定するのではなく、条例で定められた基本的枠組み(使用料の金額、算定方法等)の範囲において、あらかじめ地方公共団体の承認を得ることとすることで、公の施設の公共性を維持することとしているのである。そのような観点から、利用料金の減免基準についても、指定管理者が自由に決定するのではなく、あらかじめ地方公共団体の承認を得させるようにすべきであり、公益的な減免については、条例において規定するのが望ましい。

(7) 運用上の留意事項

「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号総務省事務次官通知)では、指定管理者制度の運用について、以下の事項に留意し、その在り方について検証及び見直しを行うよう通知された。

- ・指定管理者の選定の際の基準設定に当たっては、公共サービスの水準の確保という観点が重要であること
- ・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こと。
- ・指定管理者との協定等には、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項、リスク分担に関する事項、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こと。また、委託料については、適切な積算に基づくものであること。

また、同日公表された「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)では、以下の点が挙げられている。

○指定管理者の選定過程に関する留意事項

- ・指定管理者を選定する際の基準設定に当たって、事業計画書に沿った管理を安定して行うことが可能な人的能力・物的能力を具体的に反映させているか
- ・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
- ・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

○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

○指定管理者との協定に関する留意事項

- ・施設の種別に応じた必要な体制（物的・人的）に関する事項を定めているか
- ・損害賠償責任の履行の確保に関する事項（保険加入等）を定めているか
- ・指定管理者変更に伴う事業の引継ぎに関する事項が定められているか
- ・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があるか
- ・自主事業と委託事業について明確な区分が定められているか

○委託料等の支出に関する留意事項

- ・指定管理者に利益が出た場合の利益配分のあり方等を公募の際の条件として可能な範囲で明示しているか
- ・地方公共団体側の事情で予算（委託料等）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適切な定めが協定等にあるか
- ・委託料の支出にあたり選定の基準（人的・物的能力等）等に応じた適切な積算がなされているか
- ・利用料金の設定に当たっては、住民に対するサービス提供のあり方を勘案し適正な料金設定となるよう留意しているか

3 制度の導入に関する状況

総務省による「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」（令和元年5月17日公表）によれば、平成30年4月1日時点において、全国で7万6268施設に指定管理者制度が導入されており、そのうち4割の施設で民間企業等が指定管理者に指定されている。

第3 岡山市における指定管理者制度の運用状況

1 指定管理者制度運用マニュアルの策定

平成25年8月、財産活用マネジメント推進課によって指定管理者制度運用マニュアル（非公開）が策定され、以後、岡山市の指定管理者制度は基本的には同マニュアルに基づいて運用されている。もっとも、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、マニュアルに記載された雛形については、当該施設の状況に応じて適宜個別の検討により修正して利用することが想定されており、施設所管課の事務に対して一律の規制を及ぼすものではないとのことである。

2 岡山市における運用状況の概要

(1) 事務分掌

岡山市における指定管理者制度についての制度所管課は、財政局財務部財産活用マネジメント推進課である。同課からのヒアリングによると、同課は、岡山市管理規則の制定、岡山市マニュアルの整備を行い、制度運用について統一的な基準を定めるほか、各施設所管課が実施している施設管理をサポートする部署とのことであ

る。また、法第150条第1項に基づく「岡山市内部統制実施規則」（令和2年4月1日施行）及び「岡山市内部統制事務処理要領」（同日施行）では、指定管理者制度等の全庁的な共通業務を所管する課として位置付けられており、施設所管課の不適切な取扱いについては、適宜指導改善を行うこととされているとのことである。

他方、各施設への指定管理者制度の導入、指定管理候補者の選定、指定管理者に対するモニタリング等、指定管理者制度の実際の運営の大部分は施設所管課が担当している。

(2) 指定管理者制度導入における基本的な事務の流れ

岡山市の指定管理者制度導入における基本的な事務の流れは、岡山市マニュアル・12頁に記載されているとおりであるが、概要は以下のとおりである。

① 公の施設の点検

岡山市では、全ての公の施設について、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）、公の施設の点検をすることとされている（岡山市管理規則第3条）が、その際、当該公の施設の管理・運営を直営とするか指定管理とするかについての検討が行われている。

指定管理とする場合は、さらに指定管理候補者を公募するか非公募とするかが検討され、その方針が推進委員会に報告され、承認される。



② 設置条例の議決（設置条例の改正等が必要となる場合）

新たに公の施設を設置し、あるいは新たに指定管理者制度を導入する場合など、施設設置条例の制定または改正が必要な場合は、設置条例（改正）案が市議会に上程される。



③ 募集要項（非公募の場合は申請要項）の作成

施設所管課において募集要項（非公募の場合は申請要項）、業務仕様書、選定基準等の原案が作成される。公募の場合は選定委員会で審議されるが、非公募の場合は「候補者の採点を行う場合」を除き、推進委員会に付議されることなく、原案どおりに申請要項等が決定されることとなっている（ただし、担当部局の判断により、個別に推進委員会に付議される例はあるとのことである）。



④ 指定申請

応募者から申請書類が提出される。



⑤ 指定管理候補者を選定

公募の場合は選定委員会において、非公募の場合は推進委員会において指定管理候補者に関する審議が行われ、指定管理候補者が決定される。



⑥ 指定の議決及び債務負担行為設定

決定された指定管理候補者の指定議案が市議会に上程される。同時に、指定管理料上限額の債務負担行為の設定がなされる。



⑦ 指定処分と協定締結

市議会で議決された指定管理候補者を指定管理者として指定し、市と指定管理者との間で協定が締結される。



⑧ モニタリング

法令、条例、規則、協定、業務仕様書等の定めに従って、指定管理者の管理運営に関する調査、監督、指導等のモニタリングが実施される。

3 PFI法に基づく特定事業と指定管理者制度の併用

いくつかの公の施設については、PFI法に基づく特定事業として運営・維持管理事業に係る事業契約が締結され、それと指定管理者制度が併用されている。

岡山市においては、PFI法に基づく特定事業について指定管理者制度を併用する場合の問題点が十分に整理できていないため、特定事業契約に基づく施設の運営・維持管理業務と指定管理業務との関係、特定事業契約書・要求水準書と協定書・管理業務仕様書との関係などにつき問題が生じていると考えられることから、まずはPFI事業に基づく特定事業において指定管理者制度を併用する場合の問題点を整理し、岡山市における両者の運用について整合させる必要がある。

★★意見1

PFI法に基づく特定事業について指定管理者制度を併用する場合の問題点を整理し、岡山市における両者の運用が整合するよう検討した上、岡山市マニュアルに記載されたい。

第4 制度所管課に関する問題点

1 岡山市において指定管理者制度を所管しているのは、前述のとおり財産活用マネジメント推進課であるが、その役割は、岡山市マニュアル上は、各局による公の施設の点検結果の取り纏めや指定管理候補者選定委員会の運営業務等に止まっており、制度の運用全般を統括するような役割は課せられていない。

特に、財産活用マネジメント推進課は、指定管理者制度の運用に当たって重要な役割を果たすべき各局室公共施設等マネジメント推進委員会に関与する体制にはなっておらず、その結果、非公募方式による指定管理候補者の選定について、財産活用マネジメント推進課は一切関与していない。

指定管理者制度の運用の重要部分に関する実際の運用は、財産活用マネジメント推進課ではなく、各施設の所管課が担っている。

2 岡山市マニュアルに記載された雛形については、当該施設の状況に応じて適宜個別の検討により修正して利用することが想定されており、施設所管課の事務に対して一律の規制を及ぼすものではないとのことであったが、実際には、各施設所管課においても施設の特性を十分に考慮できていないまま岡山市マニュアルに掲載されている協定書モデルやリスク分担表がそのまま用いられているケースは非常に多く、実際の運用との齟齬が生じている。

また、同一の事柄について所管課ごとに取扱いが異なっている点があるなど、他の施設所管課がどのような運用をしているかについて情報共有が不十分な状況となっており、いわゆる「縦割り」の弊害も見受けられた。

そこで、指定管理候補者の選定（非公募方式による場合を含む）から指定管理者に対するモニタリングに至るまで、財産活用マネジメント推進課が、制度所管課として、指定管理者制度の運用全般に関する統括部署として主体的に関与できる体制を整備すべきである。

令和2年4月1日施行に係る「岡山市内部統制実施規則」及び「岡山市内部統制事務処理要領」によれば、財産活用マネジメント推進課は、指定管理者制度等の全庁的な共通業務を所管する課として位置付けられており、施設所管課の不適切な取扱いについては、適宜改善指導を行うこととされているのであるから、今後、財産活用マネジメント推進課は、上記規則及び事務処理要領に対応し、施設所管課に対して能動的に指導監督機能を果たすことができるような体制（例えば、不適切な取扱い例を速やかにスクリーニングできるようにするための仕組みなど）の整備を進めていくことが望まれる。

★★意見2

財産活用マネジメント推進課は、令和2年4月1日施行に係る「岡山市内部統制実施規則」及び「岡山市内部統制事務処理要領」により、指定管理者制度等の全庁的な共通業務を所管する課として位置付けられており、施設所管課の不適切な取扱いについては、適宜指導改善を行うこととされているのであるから、施設所管課に対して適宜必要な指導監督を行い、また、必要に応じて施設所管課の指定管理者に対する指導監督を補完するための体制を整備されたい。

第3章 総論（指定管理者制度の運用全般に関する報告）

第1節 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⁴。

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。

(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。

⁴ 「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日総行第87号総務省自治行政局長通知）

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⁵。

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」⁶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⁷。

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⁸。

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」⁹、「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

⁵ 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

⁶ 「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

⁷ 「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）

⁸ 「指定管理者制度の運用について」平成22年12月28日総行第38号総務省自治行政局長通知

⁹ 「指定管理者制度の運用について」平成19年1月31日総行第15号総務省自治行政局長通知

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。」¹⁰ 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。

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。

¹⁰ 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

第2節 指定管理者制度の導入に関する状況

第1 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。

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。

★★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ってはならない。

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、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かがうことができない。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。

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。

★★★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に徹底されたい。

(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も検討すべきである。

イ また、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が、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。

★★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2 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3 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。

(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。（※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。

★★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。

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」¹¹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、一定期間毎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い。

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られる。

第3節 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

¹¹ 「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

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。

(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えるべき事項であり、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¹²、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えるべきことから、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。

★★★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団体に特定される時。
- (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時。
- (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時。
- (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時。
- (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時。
- (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。

¹² 平成19年1月31日総務省自治行政局長通知（総行第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

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。

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。

★★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節第1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。

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」である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。

しかし、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、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。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¹³、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）の可否、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った。

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。）。

★★意見12

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、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。

¹³ 成田・109頁

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。

★★意見13

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。

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」¹⁴、「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¹⁵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あるわけではない。

- (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¹⁶。

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¹⁷、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¹⁸。

- (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いといえないし、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。

★★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。

¹⁴ 「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）

¹⁵ 「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）

¹⁶ 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。

¹⁷ 熊本市「指定管理に係る管理運営経費の『積算総額』の算定」

¹⁸ 前掲熊本市マニュアル・11-12頁。

4 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）¹⁹。

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。

★★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。

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。

(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平成25年7月10日開催の選定委員会議決により全面的に非公開とされている。

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から、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考えられる。

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。

¹⁹ 三菱総研・78頁

★★★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。

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よる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²⁰、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。

★★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。

²⁰ 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。

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。

★★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、推進委員会で行わ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。

★★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。

★★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節 指定管理者との協定等に関する状況

第1 協定書

1 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が過不足なく設けることが求められる。

2 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。

3 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、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、今回の監査では、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。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。

★★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

前節・第2・3「指定管理料上限額の積算方法」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²¹。

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）。

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²²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。

しかし、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き、ルールは明確ではない。

★★意見2 2

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。

²¹ ハンドブック・140頁。

²² 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。(3)イにおいても同じ。

(3) 精算方式

ア 繰り返しになるが、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。

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。

★★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。

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

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。

★★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、指定管理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。

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ことになる。

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。

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。

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。

★★★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ったり、単に「協議」とされている事項も多数あり、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といえない。

★★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。

★★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。

第4 修繕費負担

1 リスク分担を明確化する必要性

公の施設の修繕については、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²³。

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。

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、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。

²³ 前掲平成20年6月6日総務省自治行政局行政課

★★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。

★★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。

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、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、リスク負担の可能性は指定管理者に大きく偏ることになり、民間参入を阻害する要因となる。

★★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。

もっとも、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）。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時に確認したところ、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妥当である。

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適正な締結の観点からも、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ところ（施行令第158条第2項）、少数ではあるが告示をしていない施設があった。今後そのようなことがないように徹底されたい。

★★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。

★★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。

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。

また、指定管理者の責任において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。

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、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」（市の施設での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。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²⁴、「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²⁵。

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）」の紹介が記載されている（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）。

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 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。

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。

²⁴ 前掲平成20年6月6日総財財第33号総務事務次官通知

²⁵ 前掲平成20年6月6日総務省自治行政局行政課

★★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。

★★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。

★★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 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。

各施設所管課に対するヒアリングにおいて確認したところ、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²⁶。

★★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5節 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的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に、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

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

²⁶ 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。

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時に使用料徴収・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。

★★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）。

- ①備品（Ⅰ種）：物品台帳に示す物品
- ②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
- ③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○「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って、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、その認識を共通に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の結果によれば、指定管理者に物品台帳との照合作業を全て任せていたり、

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。

前記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。

前記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があるから、厳格に区別されるべきである。

★★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）²⁷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

²⁷ 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。

(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。

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、指定管理者による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ることが適切である。

★★★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²⁸。

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

²⁸ 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。

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、指定管理者に契約の決定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。

★★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²⁹。

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部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利益のための施設利用は違法といわざるを得ないから、速やかに適切な措置をとる必要がある。

★★意見41

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ときには、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。

²⁹ 森・115頁。

第6節 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

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ため改められたい。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、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³⁰。

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に、明確に区別されたい。

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、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。

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

³⁰ 前掲平成20年6月6日総務省自治行政局行政課

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

他方、岡山市マニュアル [資料編] の様式には、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。

また、施設所管課に対するヒアリングの際にも、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。

★★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節 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に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。

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、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³¹。

○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³²。

(2) モニタリングの視点

指定管理者制度は、民間事業者等の競争原理や事業者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。

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。

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て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。

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まさに出発点であり、当該報告の内容が、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、現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

³¹ 「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）

³² 平成21年4月24日総財財第39号総務事務次官通知

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。

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、また専門性等をより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。

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。

（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条の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、施設や備品の棄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、指定管理者が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み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

② 「基本協定書(又は包括協定書)」様式 2-25 様式 2-26

③ 「利用者アンケート」様式 2-34

④ 「事業報告書」様式 2-35

第3 問題点及び具体的対応

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。

(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。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³³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

³³ 「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

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。

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、そもそも条例や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。

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おり、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必要性が高い。

★★意見44

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、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、「管理業務の実際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。

★★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。

★★★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

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、実施されていなかったり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は意味がない。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。

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。

★★★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³⁴。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³⁵。

★★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。

★★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。

★★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

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。

³⁴ 「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号総務省事務次官通知）

³⁵ 「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）

第8節 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³⁶。

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日総行第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。

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らない。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らない。【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いに関する覚書（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。

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いに関する覚書（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。

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。

★★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く、施設所管課によって対応は区々である。

★★意見52

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。

★★意見53

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節 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。

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。

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。

★★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。

★★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節 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。

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。
- 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。

(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) 避難場所開設運營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。

- (4) さらに、上記のとおり、避難場所開設運營業務に関しては、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详细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

避難所開設運営業務については、「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。

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。特に避難所等に指定されていない施設であれば、利用者と指定管理者の従業員の安全を確保するためにも、利用者と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。

★★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節 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や災害等非常時の発生リスク等、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がない。

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。

★★意見6 1

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。

★★意見6 2

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節 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。

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。

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。

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。

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。

- ① 岡山市の指定管理者公募状況
- ② 指定管理者制度導入施設一覧（令和2年4月1日現在）
- ③ 岡山市公の施設の管理等に関する規則
- ④ 岡山市公の施設の指定管理候補者選定委員会
- ⑤ 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。

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）³⁷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。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。

★★★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。

³⁷ 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

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、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日間程度に過ぎず、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。

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が、前述の八つの政令市のうち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。

★★★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。

「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。

前述の八つの政令市のうち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。

★★★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

★★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が可能であるが、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、前述の他の政令市では、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。

★★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。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、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³⁸）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 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。

必要な情報に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、評価結果の公表については、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、その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。

³⁸ 平成27年国勢調査による。以下同様。

【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	×	○	○	○	○	○	○	○	○

第4章 各論（個別施設における指定管理者制度の運用に関する報告）

本章においては、個別施設における指定管理者制度の運用につき、「指摘」を付した事項のみ概括的に記載するに止める。個別施設の詳細については報告書を参照されたい。

第1節 市民生活局

第1 岡山市民会館

★★★指摘15

施設所管課において、指定管理者に対し、条例、規則、協定及び管理業務仕様書に定められた全ての事項について記載された事業報告書を提出させるように徹底すべきである。

第2 岡山シンフォニーホール

現指定管理者は、平成28年1月18日市民生活局公共施設等マネジメント推進委員会において指定管理候補者として選定されている。

市民生活局公共施設等マネジメント推進委員会運営要領第3条第5項において、「指定管理者の候補者の公募の方法によらない選定に関する事」（岡山市管理規則第4条2号）等の適否に関する事については、委員長及び委員は、自己と利害関係にあるときは、これを協議・検討する会議には参加することができないとされている。

しかし、上記推進委員会の出席者には、指定管理候補者の理事である岡山市職員が含まれており、前記運営要領に違反している。

★★★指摘16

市民生活局公共施設等マネジメント推進委員会運営要領に従い、推進委員会における本施設の指定管理候補者選定に関する審議の際には、指定管理者の理事である岡山市職員を出席させないよう徹底されたい。

第3 岡山市灘崎文化センター

★★★指摘17

施設所管課において、指定管理者に対し、条例、規則、協定及び管理業務仕様書に定められた全ての事項について記載された事業報告書を提出させるように徹底すべきである。

第4 岡山市社会体育施設24施設

★★★指摘18

所管課において、指定管理者に対し、条例、規則、協定書及び管理業務仕様書に定められた全ての事項について記載された事業報告書を提出させるように改善指導されたい。

第5 岡山市立市民屋内温水プール・岡山市東山プール

★★★指摘19

所管課において、指定管理者に対し、条例、規則、協定及び管理業務仕様書に定められた全ての事項について記載された事業報告書を提出させるように徹底されたい。

第6 御津スポーツパーク

★★★指摘20

所管課において、指定管理者に対し、条例、規則、協定及び管理業務仕様書に定められた全ての事項について記載された事業報告書を提出させるように徹底すべきである。

第7 政田サッカー場

★★★指摘21

所管課において、指定管理者に対し、条例、規則、協定及び管理業務仕様書に定められた全ての事項について記載された事業報告書を提出させるように徹底されたい。

第2節 市民協働局

第1 コミュニティハウス

- 1 コミュニティハウス条例第2条の2第1項柱書において、コミュニティハウスごとに、当該地域のコミュニティ住民組織の申請に基づき当該コミュニティ住民組織を指定管理者として指定するものとされており、条例上指定管理者が固定されている。岡山市三軒屋ふれあい会館条例も同様であり、三軒屋ふれあい推進協議会が指定管理者として特定されている。

しかし、法第244条の2第6項は、「普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。」としており、条例の制定・改正とは別に指定管理者の指定を議会の議決に係らしめていることから、条例によって特定の者を指定管理者として明記することはできないものと解されている³⁹。

また、法第244条の2第6項は、議会の議決を経た上で指定管理者の指定をすることとされているが、現在の指定管理者は、いずれも指定の際には議会の議決を経ず、コミュニティハウス条例での特定をもって指定管理者に指定されている。

施設所管課としては、指定管理者を指定する内容を含む条例の制定について議会の議決を経ているので、指定について実質的には議決を経ていると評価できるものと考えているということであるが、少なくとも形式的には、指定議決を欠いていると考えざるをえない。

★★★指摘22

コミュニティハウスに関する指定管理者の指定について、条例制定・改正とは別個に議会の議決を経ないため、議会の指定議決を求められたい。

- 2 コミュニティハウス条例上、指定期間は指定の日から令和16年3月31日までとされており、大部分のコミュニティハウスについては平成18年4月1日に指定が行われているため、指定期間は28年間ということになる。なお、平成18年以後にも新たなコミュニティハウスが設置されているが、これらについても指定期間の終期は令和16年3月31日までとされている。

法第242条の2第5項は、「指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。」としているが、その趣旨は、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ことにある。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、自治体の合理的な裁量に委ねられているところであるが、大規模な医療施設等、特別な事情がある場合を除き、5～10年程度が一つの目安になるものと考えられる。

³⁹ 村上順・白藤博幸・人見剛編「新基本法コンメンタール地方自治法」(2011、日本評論社)・363頁、成田・108頁。

指定期間の長さについては、自治体の合理的な裁量に委ねられているものとはいえ、以上のような長期間の指定は、制度の見直し、改善の機運を低減させかねず、制度の著しい硬直化を招くものであり、定期的な管理状況の見直しを予定する法の趣旨に照らして、合理的な裁量を逸脱している疑いがあると考える。

★★★指摘23

本施設の指定期間は長きに過ぎ、法の趣旨に照らして不適切である。

- 3 指定管理者は、コミュニティハウス条例第2条の2第1項各号により、①コミュニティハウスの使用の許可に関する業務、②コミュニティハウスの施設及び設備の維持管理に関する業務、③その他コミュニティハウスの管理上、市長が必要と認める業務、を行うこととされている。

しかし、ほぼすべてのコミュニティ協議会において、指定管理業務とそれ以外の業務の切り分けは行われておらず、渾然一体として活動が行われている。区分経理も行われておらず、施設管理に要する費用や管理経費の収支も直には判然としない。本来施設の維持管理のための費用に充てられるべき指定管理料・利用料金から、施設の維持管理に必要な支出とはいえない、コミュニティ活動費（指定管理者制度のもとでは自主事業と整理される）、さらには地域の諸活動への助成金や、交際費等が支出されているケースも多数見られる。

★★★指摘24

公の施設として設置され、指定管理者制度のもとで運営されている以上は、指定管理業務とそれ以外の業務を明確に区別する必要がある。

- 4 指定管理料は、建物面積によって3段階に決められている。利用料金収入や管理費用の高低は考慮されておらず、精算も行われない。

その結果、ほとんどの施設で過去からの繰越金が積み上がっている。数十万円から、多いところでは数百万円の繰越金を抱えた状態になっている。各コミュニティ協議会の立場に立てば、財務状況を安定させるため単年度収支を黒字にしてできるだけ繰越金を積み上げるという方向性は当然の対応ともいえ、また施設維持・整備のために必要な支出に充てるための積立金という性質もあることは理解できるが、非営利の任意団体であり非公募で選定された指定管理者が無限定に繰越金を保持するのは適切とはいえない（期間満了等で指定管理者が交代する場合も一応想定しなければならないところ、繰越金が当然に次期指定管理者に引き継がれる法的根拠はないと思われる）。

★★★指摘25

コミュニティ協議会の繰越金の取扱いについて、速やかに検討を開始されたい。

- 5 施設の設置の目的に合致し、管理業務の実施を妨げない範囲において、指定管理者の責任と費用負担により、管理業務以外の自主事業を実施できることとされている。

その内容は指定管理者ごとに多種多様であるが、祭り、盆踊りなどのイベント、コミュニティだよりの発行などが比較的多く見られるところである。

しかし、ほとんどの施設において、自主事業承認願が、平成20年度分を最後に提出されていない。

★★★指摘26

自主事業を実施する場合には、自主事業計画書を提出させ、岡山市の承認を受ける必要がある。

- 6 コミュニティハウス条例第2条の4により、指定管理者は、コミュニティハウスの管理業務の実施状況及び利用状況及びコミュニティハウスの管理に係る経費の収支状況を記載した事業報告書を、毎年度終了後速やかに提出しなければならないとされている。協定書においては、自主事業の実施状況及び実施計画に関する事項、管理

業務にかかる経費の収支予算状況に関する事項、指定管理者の役員に関する事項、情報開示の状況に関する事項の記載も求められている。

所定の書式が用意されているが、その使用が必須ではないということであり、各コミュニティ協議会が提出している事業報告書の記載事項は区々である。総会資料を事業報告書として提出されているケースがほとんどであるが、必要的記載事項の漏れも散見される。

また、大部分の指定管理者から提出されている事業報告書において、管理業務にかかる経費の収支状況とコミュニティ協議会としての活動による収支とが混然一体となっており、区別されておらず、あくまでも「管理業務にかかる収支」について報告を求めている条例に反する状態となっている。

★★★指摘27

施設所管課は、事業報告書の内容を精査し、記載漏れがある場合や記載の正確性に疑いがある場合には、指定管理者に対して確認の上、上記条例及び協定書が定める事業報告書の記載事項を正確に報告するよう、指定管理者に対し指導すべきである。

第3節 保健福祉局

第1 岡山市ふれあいセンター及び岡山市ウェルポートなださき

- 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するに当たり、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出席することは、保健福祉局公共施設等マネジメント推進委員会運営要領第3条第5項に違反する。

現指定管理候補者の選定は、令和元年11月11日、保健福祉局公共施設等マネジメント推進委員会において行われているが、同委員会に出席している推進委員会の委員長である保健福祉局長は、指定管理候補者に選定された公益財団法人岡山市ふれあい公社の理事を兼ねている。

★★★指摘28

指定管理候補者である外郭団体の役員を兼任する職員が、推進委員会に出席し、委員長を務めており、各局室マネジメント推進委員会運営要領に違反することから、議事に加わらないよう徹底すべきである。

- 2 施設所管課からのヒアリングによると、指定管理者が実施している自主事業については、指定管理者が条例施行規則に基づいて使用料の減免を申請し、使用料の減免がなされた後、事後的に施設所管課がその旨の報告を受けているとのことであり、事実上、指定管理者が減免の判断を行っていることになる。

しかしながら、使用料の減免は、条例に基づく自治体の権限であるから（法96条第1項第6号及び第10号）、指定管理者に対して使用料の減免の可否についての判断を委託することを認める法律上の根拠はない。

★★★指摘29

施設使用料の減免に係る取扱いにつき、速やかに法的問題を整理した上で、適式な手続を履践されたい。

- 3 事業報告書について、記載されていない事項についての記載がない。

★★★指摘30

事業報告書には、条例等が定める記載事項を全て記載するよう改善指導されたい。

第2 岡山市会陽の里

- 1 指定管理者は、会陽の里養護老人ホームの運営である老人福祉事業と介護サービス業務である介護保険事業を行っている。

しかしながら、施設所管課は、岡山市会陽の里の指定管理業務の範囲という最も重要な事項について、自主事業と混同するなど明確に区別しないまま、これまで指定管理者に公の施設である当該施設の管理を行わせてきたものといわざるを得ない。

当該事業が指定管理業務に当たるか否かによって様々な取扱いの相違が生じるのであるから、指定管理業務の範囲については、自主事業との区別も含め、明確になっている必要がある。

★★★指摘3 1

指定管理者の指定管理業務がいかなるものであるか、自主事業との区別を含め、明確に把握すべきであり、介護保険事業が指定管理業務であることを協定書及び管理業務仕様書で明確にすべきである。

- 2 施設所管課からの回答によると、介護保険事業は指定管理業務の範囲内とのことであるが、指定管理者は、介護保険事業に関する介護報酬を指定管理者自らの収入として収受しており、これは利用料金（法第244条の2第8項）に位置付けられる。

法は、利用料金制度を導入する場合には、条例で定めるとともに、あらかじめ当該利用料金について自治体の承認を受けなければならない旨を定めており（法第244条の2第9項）、このことは、岡山市マニュアル・5頁「6 利用料金制度」にも明確に記載されている。

しかし、岡山市会陽の里の設置条例である岡山市養護老人ホーム条例及び同管理規則には、利用料金に関する定めがなく、指定管理者が利用料金を収受することは、法第244条の2第9項に反している。

★★★指摘3 2

介護保険事業に関する介護報酬について、設置条例に利用料金制度を定め、あらかじめ岡山市の承認を得よう条例を整備し、条例に従って手続を履践されたい。

- 3 事業報告書について、記載されていない事項についての記載がない。

★★★指摘3 3

施設所管課は、条例及び協定書が定める事業報告書の記載事項が報告されていないのであるから、指定管理者に対し、条例及び協定書が定める記載事項について全て報告するよう指導されたい。

第3 岡山市会陽の里ふれあいデイサービスセンター

- 1 指定管理者は、通所介護事業を実施するに当たって、利用者から利用料金を徴収している。

岡山市老人デイサービスセンター条例第4条第1項及び第2項は、指定管理者が介護保険法に基づく居宅介護サービスに係る介護報酬を利用料金として収受し得ることを定めており、その利用料金の額は、「規則に定める額以下で指定管理者が市長の承認を得て定める額」と定めている。

しかし、施設所管課からのヒアリングによると、利用料金が介護報酬ということもあり、利用料金について事前に市長の承認を得ていないとのことであった。

介護報酬の額は、介護保険法上、国（厚生労働大臣）により一定の基準が定められるとしても、利用料金は、条例上、最終的には市長の承認を得て定める額とされていることから、市長の承認がない以上、条例に反しているものといわざるを得ない。

★★★指摘3 4

利用料金について事前に市長の承認を得るべく、速やかに、条例が定める手続を履践されたい。

- 2 施設所管課からのヒアリングによると、管理日報、管理月報ともに指定期日までに提出されないことがあるとのことであった。

★★★指摘35

施設所管課は、指定期日までに管理日報又は管理月報を提出しない場合には、指定管理者に対して法第244条の2第10項に基づき、指定期日を厳守するよう指示し、また、速やかに提出するよう指導すべきである。

- 3 管理業務仕様書「12 利用者アンケートに関する事項」では、指定管理者は年に1回以上、アンケート等の方法により、利用者の意見を聴かなければならない等、利用者アンケートの実施要領を定めているが、施設所管課からのヒアリングによると、施設所管課は、指定管理者が利用者アンケートを実施しているか否かを把握していないとのことであった。

★★★指摘36

施設所管課は、指定管理者が利用者アンケートを実施しているかを確認し、速やかに、管理業務仕様書に従って対応すべきである。

第4 岡山市友楽園デイサービスセンター

- 1 指定管理者は、通所介護事業を実施するに当たって、利用者から利用料金を徴収している。
岡山市老人デイサービスセンター条例第4条第1項及び第2項は、指定管理者が介護保険法に基づく居宅介護サービスに係る介護報酬を利用料金として収受し得ることを定めており、その利用料金の額は、「規則に定める額以下で指定管理者が市長の承認を得て定める額」と定めている。
しかし、施設所管課からのヒアリングによると、利用料金について事前に市長の承認を得ていないとのことであった。
介護報酬の額は、介護保険法上、国（厚生労働大臣）により一定の基準が定められるとしても、利用料金は、条例上、最終的には市長の承認を得て定める額とされていることから、市長の承認がない以上、条例に反しているものといわざるを得ない。

★★★指摘37

利用料金について事前に市長の承認を得るべく、速やかに条例が定める手続を履践されたい。

- 2 施設所管課からのヒアリングによると、管理日報、管理月報ともに指定期日までに提出されないことがあるとのことであった。

★★★指摘38

施設所管課は、指定期日までに管理日報又は管理月報を提出しない場合には、指定管理者に対して法第244条の2第10項に基づき、指定期日を厳守するよう指示し、また、速やかに提出するよう指導すべきである。

- 3 事業報告書について、記載されていない事項についての記載がない。

★★★指摘39

施設所管課は、条例等が定める事業報告書の記載事項が報告されていないのであるから、指定管理者に対し、条例及び協定書が定める記載事項について全て報告するよう指導されたい。

- 4 管理業務仕様書「12 利用者アンケートに関する事項」では、指定管理者は年に1回以上、アンケート等の方法により、利用者の意見を聴かなければならない等、利用者アンケートの実施要領を定めているが、施設所管課からのヒアリングによると、施設所管課は、指定管理者が利用者アンケートを実施しているか否かを把握していないとのことであった。

★★★指摘40

施設所管課は、指定管理者が利用者アンケートを実施しているかを確認し、速やかに、管理業務仕様書に従って対応すべきである。

第5 老人福祉センター

- 1 協定書第4条において、「条例第2条に定める乙が行う管理に関する業務…の詳細は、別紙『管理業務仕様書』に定めるところによる。」と定めているのみであって、使用料の徴収事務を委託する旨の定めもなければ、別途、使用料徴収委託契約書も締結されていない。なお、岡山市御津及び岡山市建部町老人福祉センター条例第2条に定める管理業務に使用料徴収事務は含まれていない。

管理業務仕様書には、「センターの使用料を受領し、速やかに岡山市指定金融機関又は岡山市収納代理金融機関に納付し、公金の適正な取扱いに努めること。使用料は別表のとおり。」と記載されているが、使用料徴収委託は、指定管理業務とは別個独立の異なる法的根拠に基づいて委託が認められている地方公共団体の事務であるから、上記条例第2条に定める管理業務に使用料徴収事務が含まれないことは当然である。

したがって、協定書及び管理業務仕様書によっても、指定管理者との間で使用料徴収事務に係る委託の合意があるとは認められない。

★★★指摘41

現指定管理者との間で、速やかに使用料徴収委託契約書を締結されたい。

- 2 協定書第5条第2項は、指定管理者は、「管理業務を一括して、又は主たる部分を第三者に委託し、又は請け負わせてはならない。」と定め、例外として、同条第3項で、「事前に書面による岡山市の承諾を得た場合は、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。」と定めており、第三者に委託又は請け負わせることは例外と位置付けられている。

指定管理者から提出された老人福祉センターの「管理運営業務精算書」には「業務委託費支出」として、「警備業務、害虫駆除、清掃代」(岡山市御津)、「水質検査代」(岡山市建部町)の記載があることから、これらの業務が第三者に業務委託されていることが分かる。

しかしながら、施設所管課からのヒアリングによると、施設所管課は、そもそも、第三者委託がなされているか否かを把握していないとのことであったから、上記の業務委託は、全て岡山市の事前の承諾なく行われていることになる。

★★★指摘42

施設所管課は、指定管理者が第三者委託を行っているか否かについては確認すべきであり、本件においては、第三者委託の内容について精査した上で、協定書が定める岡山市の事前承認手続を履践すべきである。

- 3 施設所管課からのヒアリングによると、管理日報又は管理月報が指定期日までに提出されないことがあるとのことであった。

★★★指摘43

施設所管課は、指定期日までに管理日報又は管理月報を提出しない場合には、指定管理者に対して法第244条の2第10項に基づき、指定期日を厳守するよう指示し、また、速やかに提出するよう指導すべきで

ある。

- 4 事業報告書について、記載されていない事項についての記載がない。

★★★指摘44

施設所管課は、条例等が定める事業報告書の記載事項が報告されていないのであるから、指定管理者に対し、条例及び協定書が定める記載事項について全て報告するよう指導されたい。

第6 岡山市建部町在宅福祉サービスセンター

- 1 協定書第5条第2項は、指定管理者は、「管理業務を一括して、又は主たる部分を第三者に委託し、又は請け負わせてはならない。」と定め、例外として、同条第3項で、「事前に書面による岡山市の承諾を得た場合は、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。」と定め、第三者に委託又は請け負わせることは例外と位置付けている。

そして、指定管理者の委託業務完了届に添付の岡山市建部町在宅福祉サービスセンター管理運営業務精算書には「業務委託費（清掃委託代）」、「保守料（消防設備・自動ドア等）」が計上されていることから、実際には第三者に業務委託がなされているものと考えられる。

しかしながら、施設所管課からのヒアリングによると、施設所管課は、そもそも、第三者委託がなされているか否かを把握していないとのことであったから、上記の業務委託は、全て岡山市の事前の承諾なく行われていることになる。

★★★指摘45

施設所管課は、指定管理者が第三者委託を行っているか否かについては確認すべきであり、本件においては、第三者委託の内容について精査した上で、協定書が定める岡山市の事前承認手続を履践すべきである。

- 2 施設所管課からのヒアリングによると、管理月報が指定期日までに提出されないことがあるとのことであった。

★★★指摘46

施設所管課は、指定期日までに管理日報又は管理月報を提出しない場合には、指定管理者に対して法第244条の2第10項に基づき、指定期日を厳守するよう指示し、また、速やかに提出するよう指導すべきである。

第7 デイサービスセンター

- 1 指定管理者は、通所介護事業を実施するに当たって、利用者から利用料金を徴収している。

岡山市老人デイサービスセンター条例第4条第1項及び第2項は、指定管理者が介護保険法に基づく居宅介護サービスに係る介護報酬を利用料金として収受し得ることを定めており、その利用料金の額は、「規則に定める額以下で指定管理者が市長の承認を得て定める額」と定めている。

しかし、施設所管課からのヒアリングによると、利用料金について事前に市長の承認を得ていないとのことであった。

介護報酬の額は、介護保険法上、国（厚生労働大臣）により一定の基準が定められるとしても、利用料金は、条例上、最終的には市長の承認を得て定める額とされていることから、市長の承認がない以上、条例に反しているものといわざるを得ない。

速やかに条例が定める手続を履践されたい。

★★★指摘47

利用料金について事前に市長の承認を得るべく、速やかに条例が定める手続を履践されたい。

- 2 岡山市管理規則第8条第1項第1号は、「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・等により定期的…に報告を求め」ることとしている。これを受けて、管理業務仕様書「10 日常報告に関する事項」は、指定管理者は、岡山市が指定する期日までに、管理日報及び管理月報を岡山市に提出しなければならないとしている。

しかしながら、施設所管課からのヒアリングによると、管理日報及び管理月報の提出は求めていないとのことであった。

★★★指摘48

施設所管課は、指定管理者に対し、法第244条の2第10項に基づき、管理業務仕様書で定めている管理日報及び管理月報の提出を指示されたい。

- 3 事業報告書について、記載されていない事項についての記載がない。

★★★指摘49

施設所管課は、条例等が定める事業報告書の記載事項が報告されていないのであるから、指定管理者に対し、条例及び協定書が定める記載事項について全て報告するよう指導されたい。

- 4 管理業務仕様書「13 利用者アンケートに関する事項」では、「指定管理者は年に1回以上、アンケート等の方法により、利用者の意見を聴かなければならない。」とされ、利用者アンケートの実施要領を定めているが、施設所管課からのヒアリングによると、施設所管課は、指定管理者が利用者アンケートを実施しているか否かを把握していないとのことであった。

★★★指摘50

施設所管課は、指定管理者が利用者アンケートを実施しているかを確認し、速やかに、管理業務仕様書に就いて対応すべきである。

第8 老人憩の家

- 1 直近指定の際に施設所管課において実施されている指定管理料の上限額の積算に関する資料を確認したところ、岡山市立松尾園を除く老人憩の家については、従前の支出の内容について具体的に精査することなく、全ての施設について一律に「H28年度以降の指定管理料について、H27と同額が適当と考える。」との結論を導き出している。

施設ごとに必要な管理経費は異なるのが当然であるし、また、指定管理者から提出されている事業報告書によると、施設によっては実際には施設の管理との関連性が疑われる、また収支計画書にも記載されていない支出が事業費などとして支出されており、その内容を精査しないまま、次期の指定管理料について漫然と従前と同額とする旨の算定を行っていることは不適切である。

★★★指摘51

指定管理料の上限額の積算に当たって、従前の支出内容について厳格に精査されたい。

- 2 施設所管課作成に係る積算資料によると、従前の指定管理者の中に繰越金（余剰金）が生じている団体もあるが、繰越金を全く考慮せずに指定管理料上限額の積算を行っていることは不適切である。

★★★指摘5 2

指定管理料の上限額の積算に当たって、繰越金（余剰金）の金額について考慮されたい。

- 3 老人憩の家（岡山市立松尾園を除く）に関する直近選定時の申請要項を確認しようとしたが、施設所管課は保有していないとのことであった。特定の指定管理候補者の選定を予定している場合であっても、施設設置条例が候補者からの申請に基づいて選定するという建前となっている（岡山市立老人憩の家条例第1条の3第1項）以上、候補者から申請要項に則った申請がなされるのが大前提である。

★★★指摘5 3

非公募により特定の候補者を指定管理候補者として選定することを予定している場合であっても、申請要項に則った申請という手続を経ない指定管理候補者の選定は許されない。

- 4 協定書第4条において、「条例第1条の2に定める乙が行う管理に関する業務…の詳細は、別紙『管理業務仕様書』に定めるところによる。」と定めているのみであって、使用料の徴収事務を委託する旨の定めもなければ、別途、使用料徴収委託契約書も締結されていない。なお、岡山市老人憩の家条例第1条の2の定める管理業務に使用料徴収事務は含まれていない。

管理業務仕様書には、「条例第8条により温泉設備の使用料を徴収し、速やかに岡山市指定金融機関又は岡山市収納代理金融機関の納付」すべき旨が記載されているが、使用料徴収委託は、指定管理業務とは別個独立の異なる法的根拠に基づいて委託が認められている地方公共団体の事務であるから、条例第1条の2に定める管理業務に使用料徴収事務が含まれないことは当然である。

したがって、協定書及び管理業務仕様書によっても、指定管理者との間で使用料徴収事務に係る委託の合意があるとは認められない。

★★★指摘5 4

現指定管理者との間で、速やかに使用料徴収委託契約書を締結されたい。

- 5 岡山市老人憩の家条例第4条（使用の許可）は、憩の家を使用できる者で「憩の家を使用しようとする者は、あらかじめ市長に申請し、その許可を受けなければならない。」と定め、同条例施行規則第3条（使用の申込み及び許可）第1項は、これを受けて「条例第4条の規定により憩の家の使用許可を受けようとする者は、老人憩の家使用許可申請書（様式第1号の2）を市長に提出しなければならない。」と定め、第2項は、「市長は、前項の使用許可をしたときは老人憩の家使用許可書（様式第2号）を申請者に交付する。」と定めている。

かかる手続は、管理業務仕様書で指定管理者の管理業務と定められており、指定管理者は、上記条例の定める手続に従って使用許可を行う必要がある。

しかしながら、施設所管課からのヒアリングによると、老人憩の家（岡山市立松尾園を除く）に使用許可手続は、指定管理者の代表者に申し出る方法（例えば、憩の家の鍵を持っている代表者に電話するなど）や、地域によってはホワイトボードや帳面に記載して、憩の家を使用しているとのことであり、岡山市老人憩の家条例第4条（使用の許可）及び同条例施行規則第3条（使用の申込み及び許可）に反する運用がなされている。

★★★指摘5 5

老人憩の家（岡山市立松尾園を除く）の使用許可手続については、条例が定める手続を履践すべきである。また、公の施設に相応しい申請手続を整備すべきである。

- 6 施設所管課からのヒアリングによると、老人憩の家（岡山市立松尾園を除く）の指定管理者について指定期日までに管理月報が提出されないことがあるとのことであった。

★★★指摘56

施設所管課は、指定期日までに管理日報又は管理月報を提出しない場合には、指定管理者に対して法第244条の2第10項に基づき、指定期日を厳守するよう指示し、また、速やかに提出するよう指導すべきである。

7 事業報告書は、あらためて述べるまでもなく、管理の委託者である岡山市に対して管理状況を適時に報告する目的で指定管理者が作成しなければならないものである。

しかしながら、施設所管課からのヒアリングによると、岡山市立松尾園を除く老人憩の家の指定管理者の中には、隣接している岡山市の施設に常駐する職員が事業報告書の作成を代行しており、指定管理者が自ら報告書を作成していない場合があるとのことであった。

★★★指摘57

施設所管課は、事業報告書を自ら作成していない指定管理者に対し、法第244条の2第10項に基づき、自ら報告書を作成するよう指示されたい。

第9 ふれあいプラザ

1 直近指定の際に施設所管課において実施されている指定管理料の上限額の積算に関する資料を確認したところ、従前の支出の内容について具体的に精査することなく、また、個別具体的な支出項目の積算も行うことなく、全ての施設について一律に従前とほぼ同様の算定を行っている。

従前の支出内容を精査しないまま、また、個別具体的な支出項目の積算を行うこともなく次期の指定管理料について漫然と従前と同程度の金額とする旨の算定を行っていることは不適切である。

★★★指摘58

指定管理料の上限額の設定に当たって、従前の支出内容を精査した上、個別具体的な支出項目の積算を実施されたい。

2 ふれあいプラザの収支決算書をみると、冷暖房費利用料金（コインタイマー）、エアコン代、建物利用料等の費目が収入に計上されている。

岡山市ふれあいプラザ条例第7条（利用料金）では、第1項で「施設の利用に係る料金（以下「利用料金」という。）は、指定管理者にその収入として収受させる。」と定め、第2項で「利用料金は、施設の運営に要する光熱水費等の額の範囲内で、市長の承認を得て、指定管理者が定める額とする。」とされている。

これらは施設の利用料金であると考えられるが、施設所管課からのヒアリングによると、これらの収入について十分に把握しておらず、利用料金として事前に市長の承認を得ていないと考えられる。

利用料金は、条例上、最終的には市長の承認を得て定める額とすることから、市長の承認がない以上、条例に反するといわざるを得ない。

★★★指摘59

利用料金について事前に市長の承認を得るべく、速やかに条例が定める手続を履践されたい。

3 岡山市ふれあいプラザ条例第3条（使用の許可）は、「ふれあいプラザを使用しようとする者は、市長の許可を受けなければならない。」と定め、同条例施行規則第2条（使用の許可）第1項は、「ふれあいプラザを使用しようとする者は、使用許可申請書（様式第1号の2）を市長に提出しなければならない。」と定め、第2項は、「市長は、使用を許可したときは、使用許可書（様式第2号）を申請者に交付する。」と定めている。

かかる手続は、管理業務仕様書で指定管理者の管理業務と定められており、指定管理者は、上記条例の定める手続に従って使用許可を行う必要がある。

しかしながら、施設所管課からのヒアリングによると、ふれあいプラザの使用許可手続は、ふれあいプラザに設置してある利用予定表に使用しようとする者が記入することで使用させるなどしているとのことであり、条例に反する運用がなされている。

★★★指摘60

ふれあいプラザの使用許可手続については、条例が定める手続を履践すべきである。

- 4 施設所管課からのヒアリングによると、指定期日までに事業報告書が提出されないことがあるとのことであった。

★★★指摘61

施設所管課は、指定期日までに管理日報又は管理月報を提出しない場合には、指定管理者に対して法第244条の2第10項に基づき、指定期日を厳守するよう指示し、また、速やかに提出するよう指導すべきである。

第10 障害者生活支援センター

- 1 基本協定書第5条第2項は、指定管理者は、「管理業務を一括して、又は主たる部分を第三者に委託し、又は請け負わせてはならない。」と定め、例外として、同条第3項で、「事前に書面による岡山市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。」と定めており、第三者に委託又は請け負わせることは例外と位置付けられている。

指定管理者から提出された事業報告書の収支報告書では、「委託費」として消防点検の委託費用が計上されており、消防点検業務を第三者に委託しているが、施設所管課からのヒアリングによると、かかる第三者委託について岡山市の事前承認はなされていないとのことであった。

★★★指摘62

施設所管課は、指定管理者が第三者委託を行っているか否かについて確認すべきであり、本件においては、第三者委託の内容について精査した上で、基本協定書が定める岡山市の事前承認手続を履践すべきである。

- 2 岡山市障害者生活支援センター条例第5条により、指定管理者は、毎年度終了後速やかに、「①センターの管理業務の実施状況及び使用状況」、「②センターの利用料金の収入の実績」、「③センターの管理に係る経費の収支状況」、その他規則で定める事項として、同条例施行規則第3条第1項で「④自主事業に係る収支状況」、「⑤利用料金の還付の状況」を記載した事業報告書を提出しなければならないとされている。

指定管理者が作成し提出された事業報告書には、「⑤利用料金の還付の状況」の記載がない。

★★★指摘63

事業報告書に「利用料金の還付の状況」を記載するよう改善指導されたい。

- 3 指定管理者から提出されている事業報告書の「自主事業に係る収支」の「その他の収入」項目として、コピー使用料が計上されている。

この点について、施設所管課に確認したところ、指定管理者が運営する作業所（指定管理の対象施設とは別）に設置しているコピー機を外部の者が使用する際に徴収しているコピー使用料を計上しているとのことであった。

すなわち、管理業務とも自主事業とも全く関係のない収入を、事業報告書の自主事業に係る収支に計上しており、岡山市障害者生活支援センター条例第5条、基本協定書及び管理業務仕様書において定められた事業報告書の記載事項に反する余事記載であるから、速やかに修正する必要がある。

★★★指摘64

自主事業とは全く関係のない収入が自主事業に係る収支に計上されていることは、施設設置条例、基本協定書及び管理業務仕様書に反するものであり、速やかに改善指導すべきである。

- 4 基本協定書第17条第3項は、「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、これを岡山市に届け出なければならない。」と定めているが、マニュアル等の整備及びその届出がなされていない。

★★★指摘65

指定管理者に対し、非常時の対応についてマニュアル等を整備させ、これを届け出させるべきである。

第11 岡山市御津保健福祉ステーション

基本協定書第17条第3項は、「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、これを岡山市に届け出なければならない。」と定めているが、マニュアル等の整備及びその届出がなされていない。

★★★指摘66

指定管理者に対し、非常時の対応についてマニュアル等を整備させ、これを届け出させるべきである。

第12 岡山市休日夜間急患診療所

- 1 直近の選定時における指定管理料上限額の積算状況について、関係資料によって確認したところ、候補者からは実際の支出実績に即した収支計画が提出されているが、施設所管課において、独自に適正な指定管理料上限額の積算を行った形跡がない。本施設では、指定管理候補者の選定時、施設所管課において収支計画案の精査が行われておらず不適切である。

★★★指摘67

指定管理候補者の選定時において、候補者から提出された収支計画案を精査すべきである。

- 2 本施設についての指定管理料については、基本協定書第10条において、「診療業務、診療所の医薬品の調達、保管及び備品の維持管理等に要する金額を上限とする。」と規定され、その上で年度協定書第4条第1項において、当該年度の第1期から第4期までに区分された各期の期初において概算払いするものとされている。

これを受けて、年度協定書第4条第4項は、概算払いによって支払いを受けた指定管理料につき「年度協定期間終了後1か月以内にこれを精算しなければならない」旨、同第5項は、精算をした場合に残金が生じたときは、速やかにこれを岡山市に返納する旨を規定している（管理業務仕様書にも同旨の記載がなされている）。

しかしながら、基本協定書及び管理業務仕様書には、精算の基準（例えば、人件費の算定基準など）について何らの定めもなされておらず、不適切である。

★★★指摘68

指定管理料の精算基準（管理経費の支出基準）については、指定管理者との間で書面によって明確化されていない。

- 3 基本協定書第18条第3項は、「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、これを岡山市に届け出なければならない。」と定めているが、マニュアル等の整備及びその届出がなされていない。

★★★指摘69

指定管理者に対し、非常時の対応についてマニュアル等を整備させ、これを届け出させるべきである。

第13 国立病院機構岡山市立金川病院

本施設については、利用料金制が採用されている（岡山市病院事業の設置等に関する条例第8条）。

利用料金の内訳について、条例第7条第2項及び第3項は、

- ① 健康保険法第76条第2項及び高齢者の医療の確保に関する法律第71条第1項の規定に基づき厚生労働大臣が定める診療報酬の算定方法により算定した額と、健康保険法第85条第2項及び高齢者の医療の確保に関する法律第74条第2項の規定に基づき厚生労働大臣が定める入院時食事療養費に係る食事療養の費用の額の算定に関する基準により算定した額（その額が現に食事療養に要した費用の額を超えるときは、当該現に食事療養に要した費用の額）との合計額
 - ② 健康保険法第86条第1項及び高齢者の医療の確保に関する法律第76条第1項の規定に基づく保険外併用療養費に係る自費負担額
 - ③ 各種文書料
- と規定している。

しかし、利用料金制は、あくまでも公の施設の利用の対価である使用料（法第225条）を指定管理者に直接収受させる制度であり、施設利用というより医療サービス（役務提供）の対価である診療報酬等を「利用料金」として整理することが法的に適切であるかはあらためて検討が必要である。特に、上記③各種文書料については、施設利用の対価としての使用料というより、特定の者のためにする事務の対価である手数料（法第227条）としての性質が濃厚であり、手数料は指定管理者に収受させることが可能な利用料金には含まれない⁴⁰から、これを利用料金として指定管理者に収受させることは地方自治法に抵触する可能性がある。

診断書等に係る文書料を施設利用そのものに対する対価と解することは困難であり、文書料は診断書等の作成を求めた施設利用者のみが納付義務を負うものであって、施設利用者全員が納付すべきものではないから、「特定の者のためにする事務の対価」といわざるを得ない。

★★★指摘70

文書料を利用料金として指定管理者に収受させることは地方自治法に抵触する可能性がある。あらためて法的根拠を検討し、問題点を整理されたい。

第4節 岡山っ子育成局

第1 岡山市立少年自然の家及び岡山市日応寺自然の森

- 1 自然の家では、管理業務仕様書上、運営・研修指導業務の一つとして、食事提供業務が指定管理業務として位置付けられており、食事提供関係業務細則（以下「細則」という。）では、食事の提供に当たり食事料金を収受することになっている。

しかし、自然の家条例第7条及び第7条の2では、使用料及び利用料金について定められているが、食事料金に関する規定はない。また、細則においてこの「食事料金」は「利用料金とは区別し、利用料金の徴収に準じて適切な収受を行う」こととされている。

したがって、「食事料金」は、条例の根拠が必要な利用料金でも使用料でもなく、また、自然の家の食事提供は、指定管理業務として整理されているため自主事業にもならないとされている。

条例上の根拠がない以上、利用者から何らの法的根拠もなく食事料金を収受しているものと評価せざるを得ない。

⁴⁰ 成田・156頁

★★★指摘 7 1

食事料金の徴収について、条例において使用料（利用料金）として明確に規定するか、もしくは食事提供業務を自主事業として位置付けるか整理し、食事料金徴収の法的を明確にされたい。

- 2 目的内自主事業として、自然の家では自然体験活動等を行っているが、施設の使用許可がなされていない。

★★★指摘 7 2

目的内自主事業についても施設の使用許可は必要であり、協定書で明確に記載するとともに、必要な手続を履践すべきである。

- 3 事業報告書では、「管理に係る経費の収支状況」と「自主事業に係る収支状況」を区別して報告することとされているが、指定管理者が作成した事業報告書の収支報告書には、指定管理業務に係る収支と自主事業に係る収支が一つの報告書にまとめて記載されているため、収支が渾然一体となっており、明確に区別されていない。

「自主事業に係る収支状況」に関しては、自主事業収支集計表が提出されているが、収支報告書及び収支内訳書において、指定管理業務に係る収支と自主事業に係る収支と明確に区別して作成させるべきである。

★★★指摘 7 3

事業報告書における収支状況の記載にあたっては、指定管理業務に係る収支と自主事業に係る収支と明確に区別して作成させるべきである。

第2 児童館

指定管理者から提出されている事業報告書は、収支計算書を添付した簡素なものであり、経費の収支状況が記載されているだけで、管理業務の実施状況や利用状況の記載はなく、包括協定書に沿って作成されていない。

★★★指摘 7 4

事業報告書は、条例等及び協定書・管理業務仕様書が定める記載事項に沿って作成するよう指定管理者に求めるべきである。

第5節 環境局

第1 山上エコ交流館

- 1 本施設について作成された「山上エコ交流館管理人マニュアル」12頁では、本施設に含まれる研修室（有料施設）の使用に関し、「エコ交流館の行事又は山上エコ交流館管理委員会の行事以外で使用する場合に手続きが必要。エコ交流館の見学者が利用する場合は、エコ交流館行事に含まれます。」との記載がある。

すなわち、「エコ交流館の行事又は山上エコ交流館管理委員会の行事」については、使用許可申請も使用料減免申請も不要となっている。

しかし、岡山市山上エコ交流館条例第6条は、「別表に掲げる施設を使用しようとする者は、あらかじめ市長に申請し、その許可を受けなければならない。」とのみ規定されており、一切の例外は設けられていない。すなわち、「エコ交流館の行事又は山上エコ交流館管理委員会の行事」の場合に使用許可申請を不要とする取扱いについては、条例上の根拠がない。

また、同条例第11条第3項は、「市長は、特別の理由があると認めるときは、使用料を減免することができる。」と規定しており、これを受けて、岡山市山上エコ交流館条例施行規則第8条第1項は使用料減免事由を規定し、同条第2項は「使用料の減免を受けようとする者は、施設の使用許可の申請の際に岡山市山上エコ交流館使用料減免申請書（様式第5号）を市長に提出しなければならない。」と規定しているのであって、一切の例外は設けら

れていない。すなわち、「エコ交流館の行事又は山上エコ交流館管理委員会の行事」の場合が条例上の使用料減免事由に当たるのであるとしても、使用料減免申請を不要とする取扱いについては、条例上の根拠がない。

★★★指摘75

いかなる団体が使用する場合であっても、条例上の根拠がない限り、使用許可手続及び使用料減免手続を省略することなく実施されたい。

- 2 事業報告書の記載によると、本施設については、少なくとも平成29年度から令和元年度までの3年間、全ての利用について使用料が免除されているとのことであった。

免除の根拠は、岡山市山上エコ交流館条例第11条第3項、同施行規則第8条とのことであり、「市があらかじめ認定した登録団体が行う事業のうち、市長が適当と認める事業に使用するとき」に当たるものと認定されたものと思われる。

しかし、このような条例及び同施行規則の規定、そして利用の実態が、果たして「公の施設」として適切なものであるといえるか疑問である。そもそも、上記施行規則第8条は「登録団体」の認定要件についても何ら定めおらず、「市長が適当と認める事業」の内容も明らかではなく、市民から岡山市が特定の団体を恣意的に優遇しているのではないかとの不信感を招きかねないものであり、不適切である。

★★★指摘76

使用料の減免基準について規定している岡山市山上エコ交流館条例施行規則第8条については、「公の施設」として客観的に合理的な基準に改められたい。

- 3 管理業務仕様書においては、「管理人を統括する現場責任者を届け出ること」とされているが、指定管理者から届出はされていないとのことであった。

★★★指摘77

指定管理者に対して速やかに管理人を統括する現場責任者の届出を求めると共に、変更があった場合にも速やかに届出が行われるよう措置を講じられたい。

- 4 本施設については、指定管理者に対し、指定管理業務として啓発活動を実施することが義務付けられている。環境教育活動は、施設の設置目的において重要なものと位置付けられており、また、現指定管理者が非公募方式によって選定されて理由の一つとして、環境教育活動が十分に行い得るという点が挙げられている。

したがって、指定管理者に対するモニタリングに際し、環境に関する啓発業務が十分に行われているかどうかを確認することは重要なポイントとして位置付けられるものである。

岡山市山上エコ交流館条例第5条第1号は、年次の事業報告書に「エコ交流館の管理業務の実施状況」を記載することを求めており、ここには当然に啓発業務の実施状況も含まれる。

しかしながら、指定管理者から提出されている事業報告書には、啓発業務の実施状況が記載されておらず、施設設置条例が規定する記載事項を欠いているものといわざるを得ない。

★★★指摘78

啓発業務の実施状況は施設設置条例に規定されている事業報告書の記載事項と解すべきであるから、指定管理者に対して啓発業務の実施状況を記載するよう指導されたい。

第2 当新田健康増進施設（コート岡山南）

- 1 本施設については、市と指定管理者との間で協定書は締結されておらず、特定事業（仮）契約書（議会の議決

を経たときに本契約書とみなされるものであり、以下においては「特定事業契約書」と呼称する。)が締結されており、その中において、通常の協定書の場合に盛り込まれるべき契約条項も概ね盛り込まれるという方式になっている。

しかし、特定事業に関する「契約」と、指定管理者の指定という行政処分に伴う「協定」の法律上の意義は異なっており、それぞれに含まれるべき内容も異なっている。

上記特定事業契約書においては、市が指定管理者に対して有する(一般的なモニタリングの範囲を超えた)指導監督権限に関する条項、指定の取消しに関する条項等、本来、協定書に含まれるべき条項が含まれていない。少なくとも、特定事業契約書と別に協定書を作成しないのであれば、特定事業の受注者が指定管理者を兼ねることによって生ずる権利義務関係の問題や、指定管理者制度の運用と矛盾する場合の適用関係について規定し、上記モニタリングに関する条項が法第244条の2第10項の具体化としても位置付けられる旨を明確にすべきである。

また、岡山市管理規則第6条は、「所管課は、指定管理者の指定手続完了後、直ちに当該指定管理者と公の施設の管理に関する協定…を書面…により締結しなければならない。」と規定しており、何ら例外は規定されていない。

したがって、PFI法に基づく特定事業契約が締結されている場合であっても、別途、協定書を締結する必要がある、協定書が作成されていないことは不適切である。

★★★指摘79

PFI法に基づく特定事業契約書が締結されている場合であっても、指定管理者として指定する場合には、別途、協定書を締結されたい。また、協定書の作成に際しては、特定事業契約書との整合性にも留意しながら、慎重に検討されたい。

- 2 当新田健康増進施設設置条例第7条第1項は、「健康増進施設を利用しようとするものは、あらかじめ市長の許可を受けなければならない。」と規定している。

これに対し、同条例施行規則第4条第1項は「プール、温浴施設、ジム、スタジオを個別利用する者は、利用券を購入しなければならない。」、同条第2項は「プール、スタジオ、会議室を専用利用する者は、あらかじめ利用許可申請書により許可を受け、利用料金を指定管理者に納めなければならない。」と規定し、本施設の利用方法について、「個別利用」と「専用利用」とに区分している。

これを受けて、要求水準書においては、施設の利用方法が「自由利用」と「専用利用」とに区分されており、条例施行規則の「個別利用」が要求水準書の「自由利用」に当たるものとされている。

施設所管課からのヒアリングによると、「個別利用」ないし「自由利用」の場合は、利用券の購入をもって利用許可とみなす取扱いをしている旨の説明であったが、上記条例には、みなし規定その他の例外規定が設けられていないことからすると、このような取扱いは条例上の根拠がないものとする。

★★★指摘80

施設設置条例において、「個別利用」及び「専用利用」の意義を明確に定義した上、「個別利用」については利用許可が不要である旨を規定するか、あるいは、利用券の購入により利用許可がなされたものとみなす旨の規定を置く等の条例改正により、施設利用許可に係る不適切な状態を解消されたい。

第3 東部健康増進施設(健幸プラザ西大寺)

- 1 本施設については、市と指定管理者との間で協定書は締結されておらず、特定事業(仮)契約書(議会の議決を経たときに本契約書とみなされるものであり、以下においては「特定事業契約書」と呼称する。)が締結されており、その中において、通常の協定書の場合に盛り込まれるべき契約条項も概ね盛り込まれるという方式になっている。

しかし、特定事業に関する「契約」と、指定管理者の指定という行政処分に伴う「協定」の法律上の意義は異なっており、それぞれに含まれるべき内容も異なっている。

上記特定事業契約書においては、市が指定管理者に対して有する（一般的なモニタリングの範囲を超えた）指導監督権限に関する条項、指定の取消しに関する条項等、本来、協定書に含まれるべき条項が含まれていない。少なくとも、特定事業契約書と別に協定書を作成しないのであれば、特定事業の受注者が指定管理者を兼ねることによって生ずる権利義務関係の問題や、指定管理者制度の運用と矛盾する場合の適用関係について規定し、上記モニタリングに関する条項が法第244条の2第10項の具体化としても位置付けられる旨を明確にすべきである。

また、岡山市管理規則第6条は、「所管課は、指定管理者の指定手続完了後、直ちに当該指定管理者と公の施設の管理に関する協定…を書面…により締結しなければならない。」と規定しており、何ら例外は規定されていない。

したがって、PFI事業に係る特定事業契約が締結されている場合であっても、別途、協定書を締結する必要があり、協定書が作成されていないことは不適切と評価せざるを得ない。

★★★指摘81

PFI事業に係る特定事業契約書が締結されている場合であっても、指定管理者として指定する場合には、別途、協定書を締結されたい。また、協定書の作成に際しては、特定事業契約書との整合性にも留意しながら、慎重に検討されたい。

- 2 東部健康増進施設設置条例第7条第1項は、「健康増進施設を利用しようとするものは、あらかじめ市長の許可を受けなければならない。」と規定している。

これに対し、同条例施行規則第4条第1項は「プール、温浴施設、ジム、スタジオを個別利用する者は、利用券を購入しなければならない」、同条第2項は「プール、スタジオ、会議室を専用利用する者は、あらかじめ利用許可申請書により許可を受け、利用料金を指定管理者に納めなければならない。」と規定し、本施設の利用方法について、「個別利用」と「専用利用」とに区分している。

これを受けて、要求水準書においては、施設の利用方法が「自由利用」と「専用利用」とに区分されており、条例施行規則の「個別利用」が要求水準書の「自由利用」に当たるものとされている。

施設所管課からのヒアリングによると、「個別利用」ないし「自由利用」の場合は、利用券の購入をもって利用許可とみなす取扱いをしているとのことであったが、上記条例には、みなし規定その他の例外規定が設けられていないことからすると、このような取扱いは条例上の根拠がないものとする。

★★★指摘82

施設設置条例において、「個別利用」及び「専用利用」の意義を明確に定義した上、「個別利用」については利用許可が不要である旨を規定するか、あるいは、利用券の購入により利用許可がなされたものとみなす旨の規定を置く等の条例改正により、施設利用許可に係る不適切な状態を解消されたい。

- 3 本施設においては、軽食喫茶が運営されているが、軽食喫茶運営業務は要求水準書において施設運営業務の一つに位置付けられており、施設所管課においても、指定管理との関係では（自主事業ではない）指定管理業務として整理されている。

しかし、軽食喫茶に係る使用料及び利用料金については、条例に定めがないため、軽食喫茶運営業務を指定管理業務として整理すると、利用料金を指定管理者が収受することについて条例上の根拠が無くなってしまいう問題が生じる。

他方、指定管理者の運営による売上の場合、指定管理者と利用者との純然たる私法契約に基づく収入とするには、軽食喫茶が自主事業として適法に運営されていることが前提であり、上記のとおり、軽食喫茶が指定管理業務として整理されていることとの矛盾が生じる。

したがって、指定管理者制度の枠内において指定管理者に軽食喫茶の運営を行わせるのであれば、軽食喫茶の運営については目的外自主事業として整理し、適切な手続を経た上で実施させるという方法が妥当と考えられる。

41. この場合、特定事業契約においても、軽食喫茶運営業務を指定管理者の義務的業務から除き、自主事業の一種として位置付けることが必要である。

★★★指摘83

軽食喫茶運営業務を指定管理業務として整理する限り、その売上を指定管理者に帰属させることは困難であるから、目的外自主事業として整理し、適切な手続を履践すべきである。

4 東部健康増進施設設置条例第6条には、年度終了後速やかに提出されるべき「事業報告書」の記載事項として、①健康増進施設の管理業務の実施状況及び利用状況（第1号）、②健康増進施設の利用にかかる料金…の収入の実績（第2号）、③健康増進施設の管理に係る経費の収支状況（第3号）、④その他指定管理者による健康増進施設の管理の実態を把握するために必要な事項（第4号）が規定されている。

他方、要求水準書2-1(5)「業務報告書」は、受託者に対して運営業務に係る業務報告書の提出義務を課しているが、その内容については、「本施設の利用状況（施設別の利用者数、利用料・売上等の収入状況、利用者からの苦情とその対応状況、実施した事業内容及び実績等）を含むもの」と定められている。

しかし、指定管理者から年度終了後に提出されている「事業報告」には、簡単な「事業の概況」と、科目の内訳が全く明記されていない「損益計算書」等が添付されているのみである。

また、上記「事業報告」とは別に指定管理者から提出されている「岡山市東部健康増進施設運営・維持管理事業運営実施報告書」には、比較的詳細な利用者数及び売上の内訳が記載されており、要求水準書の内容に準拠したものといえるものの、経費の支出状況については全く記載されておらず、条例が求める必要的記載事項を充たしていない。

さらに、指定管理業務の収支と自主事業の収支については、区分経理の観点から、区分して記載する必要がある。しかし、指定管理者から提出されているこれらの報告書では、区分がなされていない。

★★★指摘84

また、指定管理者から提出されている「事業報告」及び「運営実施報告書」の記載内容は条例上の記載要件を充たしていないので、指定管理者に対して改善を指導されたい。

第4 西部リユースプラザ

1 平成26年12月22日付「岡山市西部リユースぶらざの管理運営に関する協定書」第4条では、指定管理業務の範囲について、「別紙『管理業務仕様書』に定めるものとする。ただし、甲と乙が別に締結した『岡山市西部リサイクルプラザ整備・運営事業 運営業務委託契約書』…第6条に基づく業務の範囲のうちとする。」と規定されているが、管理業務仕様書では、「ぶらざの利用の許可に関する業務」、「ぶらざの再生品展示室等の維持管理に関する業務」、「その他ぶらざの管理上必要な業務」とのみ規定されているなど、具体性を欠いている。

★★★指摘85

施設設置条例に規定された指定管理者が行うべき業務については、管理業務仕様書において指定管理業務として明確に位置付けられたい。

2 協定書第17条第1項本文において、備品の調達管理につき、「乙は、運営に必要な備品は、岡山市西部リサイクルプラザ整備・運営事業の要求水準書…に基づき、本業務期間中にわたり準備すること。」と規定されているほか、第20条において、「不可抗力によって発生した費用等の負担については、契約書第28条及び第29条の

⁴¹ なお、森・115頁は、「目的外使用の対象施設が、なぜ、設置当初から公費で整備されているのか、という矛盾を抱える」ので、「飲食提供施設の部分だけを普通財産にして、指定管理者である団体に貸し付けることが解決策である」と述べる。

規定に基づくものとする。」のみ規定されており、その他のリスク分担については、協定書及び管理業務仕様書には規定されていない。

他方、特定事業契約の関連では、平成23年2月1日「岡山市西部リサイクルプラザ整備・運営事業実施方針」において比較的詳細な内容の「市と事業者のリスク分担表」が公表されているが、この内容は、平成24年1月24日「岡山市西部リサイクルプラザ整備・運営事業運営業務委託仮契約書」（なお、本契約書は、岡山市議会の議決を取得した日に本契約として成立するとされており、以下においては単に「運営業務委託契約書」という。）等において明確に位置付けられておらず、かかる「リスク分担表」が本契約においても効力を有しているのか否か必ずしも判然としない。

さらに、運営業務委託契約書には、協定書において準用されている「不可抗力によって発生した費用等の負担」（第29条）、及び「法令変更によって発生した費用等の負担」（第31条）等の条項が置かれているが、上記実施方針に添付されているような詳細なリスク分担については規定がない。

したがって、本施設に関する岡山市と指定管理者間のリスク分担については、極めて不明瞭な状態であるといわざるを得ない。

★★★指摘86

協定書において明確に実施方針記載のリスク分担表を引用するなど、リスク分担を明確にされたい（総論のリスク分担に関する章も参照されたい）。

- 3 協定書は、運営業務委託契約書の規定により事業報告書を提出しなければならない旨を規定するが、運営業務委託契約書は、業務報告書の記載内容について「本業務の各業務に係る業務の遂行状況」とのみ規定しており、指定管理に関していかなる報告が求められているのかについては、具体的に規定されていない。例えば、岡山市西部リユースぶらざ条例第7条第3号が規定している「ぶらざの管理に係る経費の収支状況」がここに含まれるか否かが明確になっていない。

他方、管理業務仕様書に規定された事業報告書の記載事項は、明らかに条例の規定を念頭に置いて具体的に特定されており、妥当な内容といえるが、協定書は運営業務委託契約書等の規定を準用するばかりで、管理業務仕様書の上記記載を引用しておらず、その法的位置付けが不明瞭である。

★★★指摘87

事業報告書に記載すべき事項については、施設の特性に応じて具体的に検討し、かつ、協定書中において、管理業務仕様書に規定された記載事項とする旨を明確にされたい。

- 4 本施設については、岡山市西部リユースぶらざ条例第7条第2号において「ぶらざの使用に係る料金…の収入の実績」、また、同条第3号において「ぶらざの管理に係る経費の収支状況」を毎年度終了後に提出されるべき事業報告書に記載することとされており、これらについては、管理業務仕様書10にも規定されている（ただし、前述のとおり、管理業務仕様書の事業報告書に関する記載の法的位置付けは不明瞭である）が、指定管理者から提出されている年次報告書にはこれらの事項は全く記載されていない。

なお、管理業務仕様書10が規定している「使用料の還付及び減免の状況」は、上記条例第7条第2号の報告事項に含まれるものと解されるが、この点についても記載されていない。

★★★指摘88

毎年度終了後に指定管理者より提出される事業報告書に、施設の使用料収入の実績、使用料の還付及び減免の状況、施設管理に係る経費の収支状況について記載するよう改善指導されたい。

第6節 産業観光局

第1 岡山城天守閣

- 1 現指定管理者は、平成27年12月22日経済局公共施設等マネジメント推進委員会において指定管理候補者として選定されている。

上記推進委員会には、外郭団体である指定管理候補者の役員が委員として出席している。

産業観光局公共施設等マネジメント推進委員会運営要領第3条第5項は、「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、岡山市公の施設の管理等に関する規則…第4条第2号…及び第5条第1項各号の該当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。」と規定しており、上記推進委員会に指定管理候補者の役員である岡山市職員が委員として出席したことは、上記マネジメント推進委員会運営要領に違反している。

★★★指摘89

外郭団体である指定管理者の役員が当該外郭団体を指定管理候補者として選定する推進委員会の委員として出席することは推進委員会運営要領違反であるから、直ちに改善されたい。

- 2 包括協定書では、施設内の物品として、備品（Ⅰ種）、備品（Ⅱ種）及び備品（Ⅲ種）が想定されており、備品（Ⅱ種）は、包括協定書第21条第1項において、管理業務仕様書にて定められるものとされている。ところが、管理業務仕様書では具体的な物品は特定されておらず、Ⅱ種とⅢ種の区別が曖昧な状態となっている。

施設所管課からのヒアリングによると、管理事務所内の机が備品（Ⅱ種）として取り扱われているとのことであったが、管理業務仕様書には、備品（Ⅱ種）に関する記載が全くなく、上記の物品も管理業務仕様書には記載されていない。

★★★指摘90

備品（Ⅱ種）の取扱いがある場合、管理業務仕様書において明確に特定されたい。

- 3 包括協定書第6条5項及び管理業務仕様書第5項（1）によると、指定管理業務と自主事業の経理は区分して管理しなければならないとされている。

施設所管課によると施設の夜間利用は、目的内自主事業であるものの、利用料に入場料が含まれるため、指定管理業務である施設（天守閣）の収支を含めて報告がなされているとのことであり、包括協定書及び管理業務仕様書の規定に反し不適切である。

★★★指摘91

指定管理業務と自主事業の収支は区分して管理がなされるべきであり、事業報告書もそれをふまえた記載が徹底されるべきである。

第2 烏城公園

- 1 包括協定書では、施設内の物品として、備品（Ⅰ種）、備品（Ⅱ種）及び備品（Ⅲ種）が想定されており、備品（Ⅱ種）は、包括協定書第20条第1項において、管理業務仕様書にて定められるものとされている。ところが、管理業務仕様書では具体的な物品は特定されておらず、Ⅱ種とⅢ種の区別が曖昧な状態となっている。

施設所管からのヒアリングによると、駐車場のライターの機械が備品（Ⅱ種）として取り扱われているとのことであったが、管理業務仕様書には、備品（Ⅱ種）に関する記載が全くなく、上記の物品も管理業務仕様書には記載されていない。

★★★指摘9 2

備品（Ⅱ種）の取扱いがある場合、管理業務仕様書において明確に特定されたい。

2 施設所管課によると、自動販売機の設置については、都市公園法第6条の公園占用許可に基づいて設置しているとのことであった。

しかし、都市公園法第6条の公園占用許可の対象は、同法第7条各号に該当する物件又は施設である必要があり、自動販売機は同条の対象とされていない。

他方、同法第2条に基づく、公園施設設置許可の場合には、施設同法第2条第2項7号で「売店」が対象となっており、売店の一形態である自動販売機も同許可の対象となるものと解されている。

したがって、本施設における自動販売機の設置については、公園占用許可ではなく、公園施設設置許可に基づく設置により対応するのが適切である。

★★★指摘9 3

本施設における自動販売機の設置については、都市公園法第2条に基づく公園施設設置許可により対応すべきである。

第3 岡山市営宝伝駐車場

包括協定書では、施設内の物品として、備品（Ⅰ種）、備品（Ⅱ種）及び備品（Ⅲ種）が想定されており、備品（Ⅱ種）については、包括協定書第20条第1項において管理業務仕様書にて定められるものとされている。ところが、管理業務仕様書には、備品（Ⅱ種）に関する記載が全くなく、Ⅱ種とⅢ種の区別が曖昧な状態となっている。

★★★指摘9 4

備品（Ⅱ種）の取扱いがある場合、管理業務仕様書において物品を明確に特定されたい。

第4 たけべ八幡温泉

包括協定書では、施設内の物品として、備品（Ⅰ種）、備品（Ⅱ種）及び備品（Ⅲ種）が想定されており、備品（Ⅱ種）は、包括協定書第19条第1項において、管理業務仕様書にて定められるものとされている。ところが、管理業務仕様書には、「指定管理者が準備すべき物品」の記載がなされているものの、物品は具体的に特定されておらず、「管理業務に必要となる物品」との記載があるのみであり、これでは特定として不十分といわざるを得ないし、備品（Ⅲ種）との違いが全く明らかでない。

さらに、包括協定書第20条第1号は、協定期間終了時の備品（Ⅱ種）の取扱いについて、岡山市又は岡山市が指定する者に対して引き継がなければならないとしているのに対し、管理業務仕様書においては、「指定管理者が準備すべき物品」について、「指定期間終了時の取扱いについては、岡山市との協議により決定する」とされており、仮にこの「指定管理者が準備すべき物品」が備品（Ⅱ種）を指すのであれば、協定書と管理業務仕様書の内容に齟齬がある。

★★★指摘9 5

備品（Ⅱ種）の取扱いがある場合、管理業務仕様書において物品を明確に特定されたい。

第5 足守プラザ

包括協定書では、施設内の物品として、備品（Ⅰ種）、備品（Ⅱ種）及び備品（Ⅲ種）が想定されており、備品（Ⅱ種）は包括協定書第20条第1項において管理業務仕様書にて定められるものとされている。ところが、管理業務仕様書には、「指定管理者が準備すべき物品」の記載がなされているものの、物品は具体的に特定されておらず、「管理業務に必要となる物品」との記載があるのみであり、これでは特定として不十分といわざるを得ない

し、備品（Ⅲ種）との違いが全く明らかでない。

さらに、包括協定書第20条第1号は、協定期間終了時の備品（Ⅱ種）の取扱いについて、岡山市又は岡山市が指定する者に対して引き継がなければならないとしているのに対し、管理業務仕様書においては、「指定管理者が準備すべき物品」については、「指定期間終了時の取扱いについては、岡山市との協議により決定する」とされており、仮にこの「指定管理者が準備すべき物品」が備品（Ⅱ種）を指すのであれば、協定書と管理業務仕様書の内容に齟齬がある。

★★★指摘96

備品（Ⅱ種）の取扱いがある場合、管理業務仕様書において物品を明確に特定されたい。

第6 かながわSAKAGURA

包括協定書では、施設内の物品として、備品（Ⅰ種）、備品（Ⅱ種）及び備品（Ⅲ種）が想定されており、備品（Ⅱ種）は包括協定書第20条第1項において管理業務仕様書にて定められるものとされている。ところが、管理業務仕様書には、「指定管理者が準備すべき物品」の記載がなされているものの、物品は具体的に特定されておらず、「管理業務に必要となる物品」との記載があるのみであり、これでは特定として不十分といわざるを得ないし、備品（Ⅲ種）との違いが全く明らかでない。

さらに、包括協定書第20条第1号は、協定期間終了時の備品（Ⅱ種）の取扱いについて、岡山市又は岡山市が指定する者に対して引き継がなければならないとしているのに対し、管理業務仕様書においては、「指定管理者が準備すべき物品」については、「指定期間終了時の取扱いについては、岡山市との協議により決定する」とされており、仮にこの「指定管理者が準備すべき物品」が備品（Ⅱ種）を指すのであれば、協定書と管理業務仕様書の内容に齟齬がある。

★★★指摘97

備品（Ⅱ種）の取扱いがある場合、管理業務仕様書において物品を明確に特定されたい。

第7 牧山クライנגアルテン

- 1 施設所管課によると、農園利用者の利用者の利便を図るという施設の設置目的に資することから、自動販売機の設置も目的内自主事業として位置付けているとのことであった。

しかし、目的内自主事業は、施設の設置目的に直接的に合致するものに限定されるべきであり、管理業務仕様書でできる限り特定することが望ましい。

そして、本施設において実施されている自動販売機の設置は、本施設の設置目的に直接に合致するものとはいえず、目的外自主事業である。

★★★指摘98

自動販売機の設置は目的外自主事業として位置付けるべきである。

- 2 自動販売機の設置は、目的外自主事業であるから、行政財産の目的外使用許可が必要である。

★★★指摘99

自動販売機の設置につき、行政財産の目的外使用許可等の必要な手続を履践すべきである。

第8 岡山市御津下畑活性化センター

岡山市農村集落活性化施設条例第7条第1項で、「施設を使用しようとする者は、あらかじめ市長の許可を受けなければならない」とされ、管理業務仕様書において施設の使用許可申請受付及び使用許可は指定管理者が行う業務に位置付けられている。

ところが、現在の施設管理の運用においては、利用申請や利用許可の手続がなされないまま、施設の利用がなされているとのことであった。

★★★指摘100

施設の利用申請、利用許可の手続を整備し、指定管理者に対して履践するよう徹底されたい。

第9 岡山市御津星原資源利活用施設

岡山市農村集落活性化施設条例第7条第1項で、「施設を使用しようとする者は、あらかじめ市長の許可を受けなければならない」とされ、管理業務仕様書において施設の使用許可申請受付及び使用許可は指定管理者が行う業務に位置付けられている。

ところが、現在の施設管理の運用においては、利用申請や利用許可の手続がなされないまま、施設の利用がなされているとのことであった。

★★★指摘101

施設の利用申請、利用許可の手続を整備し、指定管理者に対して履践するよう徹底されたい。

第7節 都市整備局

第1 岡山市営駐車場・岡山市自転車等駐車場（共通事項）

岡山市営駐車場条例に基づく駐車場、岡山市パークアンドライド駐車場条例に基づく駐車場においては、利用者が一定の要件を満たす場合、使用料の2分の1が減額されることになっている。

また、標準仕様書第6項においては、「施設使用料の減免については、各施設の条例の規定等により実施すること。」とあり、条例の規定等に基づいて指定管理者において減免すべきことが定められている。

しかるに、岡山市営駐車場条例第4条第3項、岡山市パークアンドライド駐車場条例第7条第2項においては、いずれも「市長は、特に必要があると認めるときは、使用料を減額し、又は免除することができる。」としているのみであり、具体的な減免の基準の定めはない。

そもそも、使用料の減免は、条例に基づく自治体の権限であるから（法第96条第1項第6号及び第10号）、使用料減免の当否に関する判断につき指定管理者に対して委託を認める法律上の根拠はない。

現在行われている減額が、福祉政策上その他の意義を有していることは理解できるが、指定管理者による減免は不適切といわざるを得ない。

★★★指摘102

施設使用料の減免に係る取扱いにつき、速やかに法的問題を整理した上で、適式な手続を履践されたい。

第2 岡山市営天神町駐車場ほか6施設（グループ①）

- 1 駅南駐車場で平成30年10月27日に発生した観光バス事故でトイレの修繕が必要になった件、城下駐車場で令和元年8月31日に発生した事故で屋根、タイル等が損傷した件、城下駐車場で同年10月1日に発生した事故によりタイルが損傷した件において、指定管理者が当事者として補償交渉を行い、うち2件は示談書に押印している。

いずれも破損したのは岡山市の所有する施設・設備であるが、標準仕様書別表1によれば、岡山市の施設及び設備に関する最終的な示談等については岡山市が対応することになっている。法的にも所有者の権限に属するものであり、指定管理者が施設損傷に関する示談の当事者となり示談書に押印をすることは権限外の行為であり不適切である。

★★★指摘103

岡山市の施設及び設備の損傷に関する示談については、指定管理者ではなく岡山市において対応すべきである。

- 2 上記事故について、施設所管課は指定管理者から報告は受けていたということであるが、示談書は保有していないということであった。

岡山市所有の施設・設備の破損に関する示談は、上記のとおり本来は岡山市が当事者になるべきであるが、その点はいったん措くとしても、示談の具体的内容は当然岡山市において把握しておかなければならない。

★★★指摘104

これまでに発生した事故に関する示談書については岡山市においても確認、保管しておくべきである。

- 3 指定管理者から提出されている令和元年度の事業報告書においては、「駐車場の使用料等の日ごとの集計に関すること」の記載がない。

★★★指摘105

金川駅前広場駐車場に関する事業報告書において、使用料等の日ごとの集計に関する記載をするよう指定管理者に求めるべきである。または、使用料等の日ごとの集計に関することを事業報告書に記載することの必要性を再検討し、必要性が乏しいのであれば岡山市駅前広場駐車場条例施行規則を改正すべきである。

- 4 「自主事業にかかる収支状況」について、自主事業の収入は区別して記載されているものの、支出については独立しての記載ではなく管理業務の支出と合わせての記載になっている。

★★★指摘106

事業報告書において、自主事業の支出を指定管理業務の支出と区別して記載するよう、指定管理者に求めるべきである。

第3 岡山駅東口地下自転車等駐車場ほか21施設（グループ②）

★★★指摘107

北長瀬駅前広場駐車場及び岡山駅前西口広場駐車場に関する事業報告書において、使用料等の日ごとの集計に関する記載をするよう指定管理者に求めるべきである。または、使用料等の日ごとの集計に関することを事業報告書に記載することの必要性を再検討し、必要性が乏しいのであれば岡山市駅前広場駐車場条例施行規則を改正すべきである。

★★★指摘108

事業報告書において、管理に係る経費の収入状況を記載するよう、指定管理者に求めるべきである。

第4 高島駅前自転車等駐車場ほか4施設（グループ③）

★★★指摘109

東岡山駅前広場駐車場に関する事業報告書において、使用料等の日ごとの集計に関する記載をするよう指定管理者に求めるべきである。または、使用料等の日ごとの集計に関することを事業報告書に記載することの必要性を再検討し、必要性が乏しいのであれば岡山市駅前広場駐車場条例施行規則を改正すべきである。

第5 西大寺駅前自転車等駐車場ほか6施設（グループ④）

★★★指摘110

西大寺駅前広場駐車場に関する事業報告書において、使用料等の日ごとの集計に関する記載をするよう指定管理者に求めるべきである。または、使用料等の日ごとの集計に関する記事を事業報告書に記載することの必要性を再検討し、必要性が乏しいのであれば岡山市駅前広場駐車場条例施行規則を改正すべきである。

★★★指摘111

事業報告書において、管理に係る経費の収入状況を記載するよう、指定管理者に求めるべきである。

第6 妹尾駅前自転車等駐車場ほか2施設（グループ⑤）

★★★指摘112

事業報告書において、情報開示の状況、自主事業の実施状況及び施設の劣化状況を記載するよう、指定管理者に求めるべきである。

第7 浦安総合公園ほか7施設

- 1 岡山市公園条例施行規則（以下「施行規則」という。）第1条の3には「市長は、条例第3条の規定により指定管理者を指定しようとするときは、次に掲げる事項を明示して、指定管理者の指定を受けようとする法人その他の団体を公募するものとする。（各号省略）」としており、公募原則を明示したものと評価できる。

しかし、施行規則第1条の3には例外規定が設けられていない。現指定管理者は非公募で選定されており、施行規則の定め違反している状態になっている。

また、公募原則を条例で定めるべきであるが、例外的に非公募での選定が必要となる可能性があることも考えられるので、例外規定もあわせて設けるべきである。なおその際には、恣意的、濫用的な運用を許さないよう、公募原則の趣旨に照らして、具体的かつ厳格な要件を設けるべきである。

★★★指摘113

現指定管理者の選定は施行規則第1条の3の定め違反しており、公募原則を条例で定める際には例外的に非公募による選定を認めるべき具体的かつ厳格な要件をあわせて定めるべきである。

- 2 現指定管理者は、平成28年1月18日都市整備局公共施設等マネジメント推進委員会において指定管理候補者として選定されている。

会議録によれば、指定管理候補者の役員を兼職している市職員（都市整備局長）が推進委員会の委員長として議事に参加しているが、利害相反であり、都市整備局公共施設等マネジメント推進委員会運営要領第3条第5項に違反している。

★★★指摘114

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、また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、都市整備局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。

第8 たけべの森公園

指定管理者から提出された事業報告書には、管理業務の実施状況、情報開示の状況、利用料金の還付及び減免の状況、施設の劣化状況の記載がなく、改善が必要である。

★★★指摘115

事業報告書の記載事項に漏れ等がないよう、指定管理者に改善指導されたい。

第9 なださきレークサイドパーク

- 1 提出された資料によれば、平成27年に行われた現指定管理期間に係る積算においては、指定管理料上限額については、過去の実績のうち、3年間の平均値をベースにして、指定管理料の上限額を積算していると思われるが、支出の中身の合理性をチェックしないまま、過去の実績をそのまま鵜呑みにし、次期の指定管理料の上限額が積算されており、手続の公正性、透明性、経済性の観点から妥当ではない。特に、公募のための指定管理料上限額の算定の段階で自主事業収入及び自主事業費が他の収支と同列に算定されていることは、任意であるべき指定管理者による自主事業の実施を所与の前提とすることになり、また区分経理の原則からも不適切である。

また、「人件費（給料）」とされている支出の半額近くが、「会員の方へ活動お礼として年に何回か支給」という趣旨・要件が不明な「会員活動・ワイルド/活動費」で占められていたり、自主事業費としてのホテルでの「表彰式会場代」、消耗品費としての「贈答品代（お歳暮・お中元）」など、公の施設の管理に必要な費用としてはおよそ考え難い支出を含んだ金額で平均が算出されていたりするなど、著しく不適切な積算といわざるを得ない。

★★★指摘116

本施設の現指定管理期間に係る指定管理料算定の前提となった積算については不適切であり、改善の必要がある。

- 2 施行規則第24条により本施設の休園日は毎週月曜日（祝日法による休日に当たるときは、その翌日以後で休日を除く直近の日）、1月1日から1月3日まで及び12月29日から12月31日までとされている。管理業務仕様書においても同様である。

しかし、少なくとも平成30年度以降、「盆休み」ないし「夏季休業」として8月に連休がとられており、公の施設として不適切である。

★★★指摘117

施行規則及び管理業務仕様書の定めによらず「盆休み」「夏季休業」として休園するのは不適切である。

- 3 本施設の使用許可を受けようとする者は、施行規則第3条の定めにより、「なださきレークサイドパーク使用（変更）許可申請書」（様式第13号の4）を提出するものとされている。

もっとも、本施設の利用申込に際して、実際には、「なださきレークサイドパーク施設利用申込書（法人）」または「なださきレークサイドパーク施設利用申込書（個人）」の提出が求められており、施設所管課からのヒアリングによれば、モータースポーツのための利用においては上記様式では足りない部分があるため、施行規則所定の上記様式による許可申請書に加えて上記申込書の提出も求めているということであった。

しかし、施行規則所定の様式に不足があるのであれば、施行規則を改正して不足がないようにするのが筋である。

また、上記申込書には「誓約書」欄が設けられており、事故による損害について、指定管理者の手違い等に起因した場合も含め指定管理者に一切の責任追及を行わないことを誓約させるようになっている。指定管理者と利用者は私法上の契約関係に立つものではなく、このような誓約が法的に有効か否かについては疑義があるが（利用者が個人の場合には消費者契約法の問題もある）、公の施設の管理者の態度として不適切である。

★★★指摘118

施行規則所定の使用許可申請書のほかに、不当な内容の誓約書欄を含む施設利用申込書を提出させるのは止めるべきである。

- 4 事業報告書添付の「利用状況」の表によれば、本施設においては、法人による有料利用について自主事業として位置付けているようである（個人による有料利用は「個人利用料」として計上）。

施設所管課からのヒアリングによれば、法人の利用については指定管理者の営業によって集客を図っているの
で自主事業として位置付けられているということであるが、利用者が法人であろうか個人であろうか、実態として
は有料施設の使用許可と利用料金の徴収に変わらない。

管理業務仕様書には「利用促進業務」が定められており、法人への営業活動はこれに含まれると思われる。利
用促進業務を経た利用が自主事業になるという関係にはないと思われ、法人が支払う利用料金も、自主事業の収
入ではなく施設の利用料金として位置付けるべきである（なお法人に対し施設を使用させることが自主事業なの
であれば、自主事業計画書等への記載が必要であるが、そのような記載はない。）。

仮に自主事業と扱った場合、損害賠償責任や施設修繕責任の帰趨にも影響することとなるが、施設を使用させ
て利用料金を収受することは、個人・法人問わず指定管理業務と扱うのが相当と考える。

★★★指摘119

法人による有料利用について自主事業として位置付けるのは不適切であり、個人による有料利用と同様、指
定管理業務として位置付けるべきである。

- 5 前掲なださきレークサイドパーク施設利用申込書（法人）の記載によれば、利用者に対する有料の物品レンタ
ルを行っているようであるが、これは自主事業に当たる。

★★★指摘120

自主事業を行う場合には実施計画書の提出及び市の承認が必要であるが、これらが履践されていないので、
速やかに行うよう指定管理者に対し指導されたい。

- 6 指定管理者から提出されている令和元年度の事業報告書において、公園の管理に係る経費の収支状況に関し、
法人の決算書の「活動計算書」のみが提出されているが、かかる書面の提出により代替することはできない。
また、情報開示の状況、自主事業に係る収支状況、利用料金の還付及び減免の状況、施設の劣化状況について
は全く記載がない。

★★★指摘121

提出されている事業報告書は著しく不十分・不適切であり、指定管理者に対し是正を求めるべきである。

- 7 本施設の指定管理者においては様々な問題があり、法第244条の2第10項の定めによる報告徴求、実地調
査、指示も含め、所管課による一層厳重なモニタリングが必要と考える。

★★★指摘122

本施設の管理状況については、一層厳重なモニタリングを行うべきである。

- 8 本施設は、公園条例上「地区公園」であり、主として徒歩圏域内に居住する市民の利用に供することを目的と
されている。しかし、本施設の中核は多目的広場と称される自動車競技コースであり、実態としてはモータース
ポーツのための利用が主体の、いわゆるサーキット場となっており、条例上の目的とは大きな乖離が生じている。

現指定管理者選定時の選定委員会において、委員から「市が指定管理料を払って施設を運営するメリットは？本当に必要な施設なのかも考えてほしい」として施設の必要性に関する疑問が述べられているが、会議録によれば、それに対する事務局（所管課）の回答は「当施設は地域振興の実現が目的であり、地域と連携した自主事業の開催が実現していること、近隣の人が散歩したり遊具を利用したりと、利用者が増加していることから、今後も必要な施設と考えている」とのことであった。

しかし、「地域振興の実現」は条例に定められた目的ではなく、自主事業の開催から施設の必要性を導くのは主客が逆転している。「近隣の人の散歩」は条例の目的に沿うものであるが、散歩のためであれば自動車競技コースは不要であり多額の費用を投じて舗装の維持管理や指定管理者による管理を行う必要はない。「遊具の利用」については、本施設内にあった複合遊具は危険と判断され、修繕されることなく撤去された。

現指定管理者選定時及び直近の公の施設の点検報告時における議会会議録を確認する限り、本施設の実態がサーキット場であり、条例上の目的との乖離が生じていることについて、所管課から十分な説明がなされていることは確認できない。上記選定委員会での回答についても、施設の実態を踏まえた選定委員会委員からの質問に対し、正面から十分な回答がなされているものとはいえない。

条例に定められた施設の目的に合致するよう、自動車競技コースを廃止して名実ともに地区公園として管理運営するか、または仮に現状のようにサーキット施設を中心とした公の施設として維持しようとするのであれば、その設置目的を正面から定める条例制定又は改正を議会に諮り、あらためて民意による判断を受ける必要があるものとする。

★★★指摘123

本施設は、条例上の設置目的と実態が乖離しており、現在の設置条例上の施設設置目的を前提とする限り、公の施設としての必要性あるいは施設の運営体制には疑義がある。施設のあり方をあらためて見直す必要がある。

第10 岡山市営住宅、岡山市営改良住宅及び岡山市特定公共賃貸住宅

本施設については、使用料徴収委託契約書が作成されておらず、基本協定書及び年度協定書にも使用料徴収委託に関する定めが設けられていない（管理業務仕様書のⅡ第5項(2)において家賃（使用料）の徴収及び収納に関する記載があるのみである。）。

管理業務仕様書はあくまでも管理業務の内容について詳細に規定する目的で作成されるものに過ぎず、使用料徴収委託に関する合意を示す文書ではない。本施設については、契約書はおろか協定書においても使用料徴収委託に関する規定がなく、現状において、指定管理者との間で使用料徴収委託契約に関する明確な合意が存在しないと評価せざるを得ない。

現指定管理者との間で、別途、使用料徴収委託契約を締結すべきである。

★★★指摘124

現指定管理者との間で、使用料徴収委託契約を締結されたい。

第8節 教育委員会

第1 西川アイプラザ

1 施設所管課からのヒアリングによれば、本施設については、使用料の減免の判断を指定管理者が行っているとのことであった。

しかし、使用料の減免は、条例に基づく自治体の権限であり（法96条第1項第6号及び第10号）、指定管理者に対して使用料の減免の可否についての判断を委託することを容認する法律上の根拠はない。

協定書及び管理業務仕様書には、使用料の減免に関する記載は全くなされておらず、上記のような法的問題に

についても全く整理されていない。

★★★指摘125

指定管理者が使用料の減免に関し行い得る事務の範囲及び内容につき、法的観点を踏まえて検討し、整理されたい。

- 2 仮に指定管理者による使用料の減免に関する法的問題について明確に整理を行い、指定管理者が使用料の減免について一定の事務を行い得ると判断した場合であっても、前提として減免の基準が明確であり、指定管理者に一切の裁量が生じない内容となっている必要がある。

★★★指摘126

西川アイプラザ使用料の減免規則所定の減免事由について、指定管理者が容易に対応可能な体制を整備されたい。

第2 岡山市立中央図書館

本施設については、包括協定書第4条において「条例第2条に定める乙が行う管理に関する業務の詳細」について管理業務仕様書に定める旨を規定し、管理業務仕様書5「施設の経理に関する事項」(4)において駐車場使用料に係る「使用料の徴収」につき記載されているが、別途、使用料徴収委託契約書は締結されていない。

そして、岡山市立図書館条例第2条に定める管理業務は、①図書館の施設及び設備の維持管理に関すること、②その他図書館の管理上教育委員会が必要と認める業務に限定されており、この中に使用料徴収業務は含まれない。

また、管理業務仕様書はあくまでも管理業務の内容について詳細に規定する目的で作成されるものに過ぎず、使用料徴収委託契約書を締結しないばかりか、協定書の本文にすら使用料徴収委託に関する規定を設けていないのは、不適切である。

したがって、本施設については、現状において、指定管理者との間で使用料徴収委託契約に関する明確な合意が存在しないと評価せざるを得ない。

★★★指摘127

現指定管理者との間で、使用料徴収委託契約を締結されたい。

令和2年度 包括外部監査結果報告書 概要版
岡山市包括外部監査人 弁護士 岡 部 宗 茂
令和3年3月
発行部数 250部