

公の施設に係る 指定管理者制度の導入に関する基本方針

平成17年9月

泉南市

目 次

1 .	はじめに	1
2 .	指定管理者制度について	1
3 .	公の施設について	5
4 .	公の施設の管理運営方針	6
5 .	指定管理者制度導入手続の流れ	10
6 .	条例の整備その他必要な事項	11
7 .	指定管理者の指定等	12
8 .	損害賠償請求等への対応	15

1. はじめに

公の施設の管理については、これまで公共団体や公共的団体等に限定して管理を委託することができると言われていましたが(管理委託制度)、地方自治法の一部を改正する法律が施行されたことに伴って指定管理者制度が導入され、民間事業者を含む地方公共団体が指定するもの(指定管理者)に管理を行わせることが可能となりました。

市では、これまでも行財政改革の推進にあたり、民間に委ねた方が、より効果的・効率的にサービス提供が可能な業務については、積極的に民間委託等に取り組んできました。

指定管理者制度についても、行財政改革の大きな課題である民間活力の導入策の一つであると考え、その効果的な運用を図りながら、公の施設における、より一層の市民サービスの向上と効率的な運営を行っていくため、市における公の施設の指定管理者制度に関する基本的な方針を定めるものです。

なお、本方針は、本制度が新しい制度であり、他の自治体においても試行錯誤しながら、その効果的運用を模索している状況にあります。本方針の内容については、今後、制度導入の過程で生じる課題や他自治体の事例も参考にしながら、制度の定着と充実のため必要に応じ見直しを行っていくものとします。

2. 指定管理者制度について

(1) 指定管理者制度の目的

平成15年6月に地方自治法第244条の2の一部が改正され、平成15年9月2日に施行されたことに伴い、公の施設については、これまで公共的団体等に限定してきた管理委託制度を改め、民間事業者の参入を認める指定管理者制度が創設されました。

この制度は、「多様化する市民ニーズに効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするもの」(総務省通知平成15年7月17日総行第87号)です。

(2) 指定管理者制度の内容

指定管理者制度は、条例の定めるところにより、地方公共団体が指定する法人その他の団体(民間事業者を含む。以下「指定管理者」という。)に公の施設の管理を行わせることができる制度です。

指定管理者制度を導入することとした場合、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など必要な事項は条例で定めることとされており、指定管理者の指定にあたっては、あらかじめ議会の議決が必要となってきます。

また、公の施設の管理にあたっては、今後この指定管理者制度を適用していくのか、それとも直営(一部業務委託を含む)で管理するのかが選択することになります。

(3) 経過措置

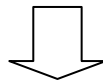
現在、改正前の管理委託制度を適用している公の施設については、改正法の施行日(平成15年9月2日)から3年間の経過措置がとられています。したがって期限は初日不参入のため、**平成18年9月2日まで**に、指定管理者制度を適用するか、直営に戻すかを選択しなければなりません。

(4) 管理委託制度と指定管理者制度の比較

従前の管理委託制度から指定管理者制度への転換により、民間事業者を含めた団体が管理主体として参入できるようになったことや管理委託制度では行うことのできなかつた施設の使用許可処分など一定の行政処分を指定管理者が行えるようになりました。

【従前の管理委託制度】

公の施設の管理については、従前は、公共団体、公共的団体(農協、赤十字社、市民で構成される区・自治会、NPO法人など)、出資法人にだけ認められていた契約方式による制度としての管理委託制度であった。



【指定管理者制度】

地方自治法の改正によって、公の施設の管理を民間の営利法人をも含めた指定管理者に行わせることができるようになった。

(参考) 管理委託と業務委託との違い

公の施設に係る業務のうち、地方自治法上の**管理に該当しないもの**として、次のような業務があり、これらは改正前においても民間事業者に委託することができました。

下記のような**事実上の業務**

- ・ 施設の維持補修等のメンテナンス
- ・ 警備、施設の清掃
- ・ 展示物の維持補修
- ・ 植栽の管理

管理責任や処分権限を地方公共団体に留保した上で、管理や処分の方法についてあらかじめ地方公共団体が設定した基準に従って行われる下記のような**定型的行為**

- ・ 入場券の検認
- ・ 利用申込書の受理
- ・ 利用許可書の交付

私人の公金取扱いの規定(地方自治法243条、同法施行令第158条)に基づく使用料等の収入の徴収
当該施設運営に係るソフト面の企画

管理委託制度と指定管理者制度を比較すると次の表のとおりとなります。

	管理委託制度(従来)	業務委託	指定管理者制度
受託主体	公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人(1/2以上出資等)に限定	限定なし	法人その他の団体 (法人格は必ずしも必要ではない。個人は不可)
法的性格	「公法上の契約関係」 条例を根拠として締結される契約に基づく具体的な管理の事務または業務の執行の委託	「私法上の契約関係」 契約に基づく個別の事務または業務の執行の委託	「管理代行」 指定(行政処分的一种)により公の施設の管理権限を指定を受けた者に委任するもの
公の施設の管理権限	設置者である地方公共団体が有する	設置者である地方公共団体が有する	指定管理者が有する 管理の基準、業務の範囲は条例で定める
施設の使用許可	受託者はできない	受託者はできない	指定管理者が行うことができる
基本的な利用条件の設定	受託者はできない	受託者はできない	条例で定めることを要し、指定管理者はできない
不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用	受託者はできない	受託者はできない	指定管理者はできない
公の施設の設置者としての責任	地方公共団体	地方公共団体	地方公共団体
利用料金制度	採ることができる	採ることができない	採ることができる

地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、指定管理者に使用許可を行わせることができるものであるが、**使用料の強制徴収**(地方自治法第231条の3)、**不服申立てに対する決定**(地方自治法第244条の4)、**行政財産の目的外使用許可**(地方自治法第238条の4第4項)等法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、これらを指定管理者に行わせることはできない。

利用料金制度.....地方公共団体が適当と認めるときは、公の施設の利用に係る料金を指定管理者自らの収入として収受できる制度。

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している。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地方公共団体の承認を受けなければならない。

この制度は今回の地方自治法の改正に伴って導入された制度ではなく、これまでの管理委託制度でも採ることができた制度である。(地方自治法244条の2第8項、第9項)

利用料金制度は、指定管理者による効率的な施設運営に向けた動機付けに有効であるほか、会計事務の省力化にもつながることから、施設の性格・設置目的を踏まえた導入の検討が必要である。

3. 公の施設について

「公の施設」とは、地方自治法第244条第1項に規定する「住民の福祉を増進する目的をもって、その利用に供するための施設」とされています。法律又はこれに基づく政令に特別の定めのあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項を条例で定めなければなりません。

【本市の公の施設】

保育所、老人集会場、総合福祉センター、保健センター

公民館、文化ホール、図書館、史跡海会寺跡広場、埋蔵文化財センター、青少年の森、青少年センター、市営プール、市民体育館、テニスコート、市民球場、小学校、中学校、幼稚園

し尿処理場(双子川浄苑)、火葬場、自転車置場(駐輪場)

人権ふれあいセンター、市営浴場(若松湯)、市営駐車場

道路、公園、市営住宅、公共下水道施設、上水道施設、河川、農業公園、漁港

なお、住民の利用に供することが目的でない施設、例えば市庁舎、給食センターなどは公の施設として扱わないものとします。

【一部事務組合設置の公の施設】

泉南清掃事務組合温水プール

地方自治法 292 条には地方公共団体の組合については普通地方公共団体に関する規定を準用することとなっています。そのため「泉南清掃事務組合温水プール」は組合が条例で設置する「公の施設」とします。

4. 公の施設の管理運営方針

(1) 指定管理者制度の原則適用

公の施設の管理方針については、現在直営で管理している施設も含め、全ての公の施設について、管理のあり方についての検証を行うものとし、個別法の制約があり制度の導入ができない施設や業務の専門性・特殊性等を踏まえ、**市が直接管理することが適当と判断される施設以外は、原則として順次、指定管理者制度の導入を進めるもの**とします。

(2) 指定管理者制度導入の検討

今後、公の施設の管理形態は「市の直営による管理」または「指定管理者による管理」のどちらかを選択することになりますが、どちらの管理形態を採ることが、市民サービスの向上及び管理経費の節減になり施設の設置目的を効果的・効率的に達成できるのかを検討するものとします。

現在、従前の管理委託を行っている施設

原則として、指定管理者制度を導入しますが、全ての公の施設が直営のため、これに該当する施設はありません。

現在、直営による管理を行っている施設

指定管理者の導入を積極的に検討します。

新規施設

原則として、施設の開設に合わせて指定管理者制度を導入します。

個別法の規定により、管理者が市に限定されている施設

道路、河川、小中学校・幼稚園など、道路法、河川法、学校教育法等個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合、原則として指定管理者制度を採ることはできません。

(3) 導入の時期、管理者の指定について

現在、従前の管理委託を行っている施設

現在、**管理を公共的団体に委託している公の施設**については、地方自治法の改正に伴い、直営による管理に戻す場合を除いて、改正法の経過措置期限までに制度を適用する必要があります。

しかし、本市の公の施設では、定型的な業務の委託は多くの施設が行っていますが、その管理を公共的団体に委託している施設はありません。

したがって、平成 18 年 9 月 2 日までの経過措置期間内に指定管理者制度を適用しなければならない施設はないことになります。

現在、直営による管理を行っている施設

(7) 指定管理者制度の導入を検討する施設

本市の公の施設はその全てが直接管理運営を行っており、民間事業者の経営手法等の活用により、市民サービスの向上や施設の効率的な運営等が期待できる施設については、指定管理者制度の導入を進めるものとします。

導入にあたっては、施設のより効果的・効率的な管理運営方法のあり方や活用方法等について継続的に点検し、さらに施設に配置している市職員の処遇等、他の部署での有効活用を十分に考慮した上で、**指定管理者制度の導入を検討**していくものとします。

なお、指定管理者制度を導入することとした場合、指定管理者の選定方法については、**原則として公募を行う**ものとします。

ただし、施設の設置目的等から、特定の公共的団体等が地域の活力を積極的に活用した管理運営を行うことで施設の効用が最大限発揮されることが期待される場合については、地域自治の振興などを考慮し、特定の公共的団体等を指定管理者として選定するものとします。

【指定管理者制度の導入を検討する施設】

施設区分	施設名
福祉	保育所(5箇所)、総合福祉センター、保健センター、老人集会場(26箇所)
教育	公民館(4箇所)、文化ホール、図書館、市民体育館、テニスコート、市民球場、市営プール、青少年の森、青少年センター、埋蔵文化財センター、史跡海会寺跡広場
市民、環境、その他	火葬場(2箇所)、自転車置場(10箇所)、駐車場(3箇所)、共同浴場(若松湯)、人権ふれあいセンター、農業公園、清掃事務組合温水プール

保育所については、現在、民営化等の検討が別途行われており、公立保育所への指定管理者制度の導入は、あくまでも民営化等を検討する過程の中で、運営の安定性や保護者の理解を得ながら民営化を進めていくための管理運営手法の1つであるとの位置付けをします。

指定管理者制度の導入については以下の項目について点検を行います。

該当する項目数が多いほど導入効果が高いものと考えられ、積極的な導入を検討します。

導入の時期については、利用者サービスの向上やコストの削減等、より導入効果が期待できる施設を優先し、計画的な制度の導入を行います。

項 目		内 容
1	利用者サービスの向上	・民間事業者等に任すことで、利用ニーズにあった開館日、開館時間、施設で実施する事業の充実など、サービス提供や施設の運営面で利用者サービスの向上が期待できる施設
2	コストの削減	・民間事業者等に任すことで、コスト削減が図れる可能性がある施設
3	利用の公平性、平等性の確保	・利用の平等性、公平性などについて、行政でなければ確保できない明確な理由がない施設
4	民間事業者等による運営	・施設が提供するサービスの専門性、特殊性、施設の規模等を勘案して、民間事業者等による運営が可能である施設
5	サービス提供主体の存在	・同様・類似サービスを提供する民間事業者等が存在する施設(市内とは限らない)
6	使用料による運営施設	・民間事業者等のノウハウの活用による市民サービスの向上と併せ、利用料金制度を導入することで効果的な運営が可能となる施設

(イ) 今後も引き続き直営で管理運営を行う施設

前項(ア)以外の直営施設で現時点において、個別法の規定により施設の管理者が市に限定されている施設や市が直接管理することが適切であると判断される施設については、引き続き直営で管理を行います。

ただし、個別法の改正等により民間事業者等の管理運営が可能となった場合、さらには地域住民により構成される団体が管理運営できるようになった場合には、指定管理者制度の導入を検討します。

なお、以下の施設については、直営での管理を行うものとしますが、個別業務の民間事業者等への委託は今後とも、推進していきます。

【引き続き直営で管理する施設】

施設名	今後の方針等
小中学校、幼稚園	直営(学校教育法に基づく学校設置者)
道路	直営(道路法に基づく道路管理者)
河川	直営(河川法に基づく河川管理者)
都市公園(108箇所)	直営(都市公園法に基づく公園管理者)
市営住宅(6箇所)	従前の管理委託制度と同じ業務を指定管理者が行うことは可能であるが、当面は直営管理を継続する。
公共下水道施設	管理の内容に応じ指定管理者が行うことは可能であるが、当面は業務委託を活用した直営管理を継続する。
漁港(樽井漁港)	直営(漁場漁港整備法に基づく漁港管理者)
し尿処理場(双子川)	直営(廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく管理者)
上水道施設	地方公営企業として事業運営

5. 指定管理者制度導入手続の流れ

(以下に管理者を公募で管理者を選定する場合の手続を示します。)



6. 条例の整備その他必要な事項

(1) 条例の整備

指定管理者に公の施設の管理を行わせるためには、地方自治法第 244 条の2第3項、第4項の規定に基づき、条例の制定及び設置条例の整備が必要です。

手続条例の制定

今後、指定管理者制度の導入を円滑に進めていくため、制度の枠組みの整備として、各施設に共通する指定の手続など通則的な事項を定める(仮称)「**泉南市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例**(以下「**手続条例**」という)」を制定します。

施設ごとの設置条例の整備

指定管理者の管理の基準や業務の範囲など、施設の性格によって異なる事項を定めるため、施設ごとの設置条例を整備(条例改正または制定)します。

【設置条例で規定が必要な事項】

(ア) 指定管理者制度の導入

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。

(イ) 指定の手続

手続条例に規定する手続以外に必要な申請の方法や管理者の選定基準を各施設の目的や特性に応じて定める。

(ウ) 管理の基準

市民が施設を利用するにあたっての基本的な条件(休館日、開館時間、利用制限の要件等)、個人情報の取扱いなど基本的事項を定める。

(エ) 業務の範囲

指定管理者が行う業務の範囲について、使用許可までを業務とするかどうかを含め、施設・設備の維持管理等の管理業務以外に、市の業務として当該施設で実施するソフト事業等を指定管理者に行わせる場合はその旨を規定する。

(オ) その他必要な事項

指定管理者に支出することになる委託費(指定管理料)の額等、細目的事項については、指定管理者との協議により定めることとする旨、減免措置に関する事項など、その他必要な事項について規定する。

(2) 指定管理者の指定期間

管理者の指定期間は、原則として3～5年間とします。

ただし、指定期間の設定については、サービス提供の継続性や施設運営のために指定管理者が設置する設備・機器等の償却期間など各施設の特性を考慮し、適切な期間を個別に設定できるものとします。

(3) 利用料金制度

利用料金制度を導入することにより、自立的経営が図られる施設及び指定管理者の経営努力を促すとともに市が支出する委託費(指定管理料)の縮減が図られる施設については、積極的に導入を行うこととし、その上限額、利用料金の定め方などを条例で規定します。

なお、利用料金制を採用する場合、施設において現に行われている使用料減免措置などの取扱い基準などを明確にし、施設の収支を算定する上で不可欠な情報を提供できるようにします。

7. 指定管理者の指定等

(1) 指定管理者の募集

原則公募

指定管理者の選定にあたっては、公募により指定管理者を募集し、複数の応募者から最適な管理者を選定することを原則とします。ただし、公の施設の適正な管理を確保するため必要と認めるとき、その他特別な理由があると認める場合には、公募を行わずに指定管理者を選定することができるものとします。

【公募によらない場合の例】

- (ア) 施設の管理上、緊急に指定管理者を指定する必要がある場合
- (イ) 施設が高度な公的責任や専門性を有すると認められる場合
- (ウ) 施設の設置目的を効果的かつ効率的に達成するため、地域等の活力を積極的に活用した管理を行うことにより地域自治の振興や事業効果が明確に期待できると思慮される場合

募集の方法

募集にあたっては、民間事業者等の参入の機会を十分に確保するため、次のことに留意して公平で公正な募集に努めます。

- (ア) 情報提供は、市ホームページ、広報紙等への掲載など幅広い広報手段により行う。
- (イ) 募集の公表または募集要項等の配布から募集終了までの期間設定は公平性、競争性を確保するため、応募団体が事業計画書等を作成するのに十分な期間を設ける。

- (ウ) 募集開始前または募集期間中に現場説明会を開催するほか、積極的な情報提供に努める。

募集要項の作成

募集にあたっては次の事項等を示した募集要項を作成します。

- (ア) 公の施設の概要

施設の名称、所在地、設置目的、建築物の概要

- (イ) 管理の基準及び業務の範囲

応募者が管理業務への参入を検討することができるよう指定管理者が行う管理の基準(休館日、開館時間、利用料金等)及び業務の範囲を明確にする。

- (ウ) 指定期間

指定管理者の指定期間については、原則として3～5年間の期間を設定する。

- (エ) 利用料金に関する事項

利用料金制度を導入する場合は、当該利用料金を指定管理者の収入として收受させることを明記するとともに、利用料金の額に関する事項(上限額、利用料金の定め方など)を明らかにする。

- (オ) 申請者の資格

安定した管理を行うため施設の性格や目的に沿って必要であれば申請者の資格を設ける。

- (カ) その他

申請受付期間、選定の基準、申請書類などを明確にする。

(2) 指定管理者候補者の選定

指定管理者の候補者の選定にあたっては、施設ごとに「指定管理者選定委員会」を設置し、選定基準等に照らして最も適切な管理を行うことができると認められる者を総合的に判断して選定します。

選定委員会の設置

委員会は申請者から提出された事業計画書を基に、公の施設におけるサービスの提供が効果的、効率的かつ安定的に行われるかを、管理運営コスト、サービス提供手法、施設管理の能力等の観点から総合的に判断して選定を行います。

なお、公募によらず指定管理者を選定する施設は、委員会に諮ることなく、管理者の候補を選定するものとします。

選定基準

公の施設の事業内容は様々であるが、次の事項を共通の選定基準とします。

- (ア) 公の施設の平等な利用が確保されること
- (イ) 公の施設の効用を最大限に発揮できるものであること
- (ウ) 公の施設の適切な維持及び管理並びに管理に係る経費の縮減が図られるものであること
- (エ) 公の施設の管理を安定して行う人員、資産その他の経営の規模及び能力を有するものであること

(3) 選定結果の通知

選定結果については、速やかに全ての申請者に対して選定理由または不選定理由を示し、通知を行います。

(4) 指定管理者の指定

指定管理者の候補者を選定したときは、指定管理者として施設の管理業務を開始するまでに、指定議案を議会に提出し、議会の議決を経る必要があります。

管理者の指定にあたって議決すべき事項は、指定管理者に行わせようとする公の施設の名称 指定管理者となる団体の名称 指定の期間等となっています。

なお、指定議案の議決後は速やかに指定管理者を指定し、指定管理者へ指定の通知を行うとともに、告示します。

指定管理者の指定後、協定の締結時までに初年度の委託費（指定管理料）の予算措置及び指定期間内の経費を担保するため2年度目以降の予算措置（債務負担行為）が必要となります。

(5) 協定の締結

指定の通知後、市と指定管理者は業務の仕様や事業計画書を基に、施設の管理に係る細目的事項を協議し、協定の締結を行います。

協定は、原則として包括的な指定期間全体を通じて適用する「基本協定」と単年度ごとの経費等毎年度取り決めるべき事項について定める「年度協定」の2種類の協定を締結します。

協定書には、指定期間に関する事項、事業計画に関する事項、市が支払うべき費用に関する事項などを記載します。

(6) 個人情報の保護

指定管理者制度では、施設の管理権限が指定管理者に委任されるため、指定管理者も市と同様に個人情報の適切な管理のための措置を講じなければなりません。

そのため、指定管理者との協定に個人情報の保護に関して必要な事項を盛り込むなど、個人情報が適切に保護されるよう配慮します。

(7) 事業報告書の提出

指定管理者は、会計年度終了後60日以内にその管理する公の施設に関して事業報告書を作成し、市へ提出しなければなりません。

事業報告書には、管理業務の実施状況 施設の利用状況 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とし、内容については各協定で定めるものとします。

(8) 指定の取消し等

指定管理者が、市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られるときは、その指定を取消し、または期間を定めて管理業務の全部または一部の停止を命ずることができます。

なお、災害時等に指定管理者が管理する公の施設を、避難所その他の目的で使用する場合にも、必要に応じて管理業務の全部または一部の停止を命ずることができるものとします。

8. 損害賠償請求等への対応

(1) 市が設置した施設自体の瑕疵により損害が生じた場合

市に損害賠償義務が生じます。(国家賠償法第2条)ただし、指定管理者が行った維持補修等に原因がある場合は、指定管理者に損害賠償義務が生じる場合もあります。(民法第709条)

(2) 施設の管理に瑕疵があり、損害が生じた場合

指定管理者の管理に過失があった場合、指定管理者には損害賠償義務が生じます。(民法第709条)また、市にも損害賠償義務が生じます。(国家賠償法第2条)したがって、損害を被った者は、指定管理者と市のどちらを相手に損害賠償してもよいことになります。

(3) 損害賠償に関する市と指定管理者の関係

指定管理者と市の両方に損害賠償義務が生じる場合、損害を被った者の請求に応じてどちらかが損害賠償金を支払った場合には、市と指定管理者の事故に関する責任の割合に応じて、相手方に対し賠償した金額及びその他賠償に伴い発生した費用を求償することができます。