

令和7年度

財政援助団体等監査
(公の施設の指定管理者)
結果報告書

智頭町監査委員

《目 次》

第1. 基準に準拠している旨	1
第2. 監査の種類	1
第3. 監査の対象	1
第4. 監査の着眼点	1～2
第5. 監査の主な実施内容	2
第6. 監査の実施場所及び日程	2
第7. 監査の結果	2～20
I 総 括	2
II 検討事項	2～17
III 監査意見	17～18
IV 指定管理の概要	19～20
【指定管理者制度関係条文・国関連通知】	21～24

【注 記】

文中使用する次の法令名は、次のとおり省略して表記した。その他の法令及び規則などについては、法令年、法令番号、公示年、公示番号などを省略した。

地方自治法(昭和22年法律第67号)	➡	自治法
地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)	➡	施行令
智頭町公の施設における指定管理者の指定の手続き等に関する条例(平成17年12月22日条例第33号)	➡	手続等条例
国重要文化財石谷家住宅の設置及び管理に関する条例(平成12年6月19日条例第30号)	➡	管理条例
国重要文化財石谷家住宅の設置及び管理に関する条例施行規則(平成12年6月19日規則第13号)	➡	管理規則
国重要文化財石谷家住宅指定管理者 審査要項	➡	審査要項
智頭町情報公開条例(平成12年3月31日条例第14号)	➡	情報公開条例
基本協定書	➡	協定書
指定管理仕様書	➡	仕様書

令和7年度財政援助団体等監査 (公の施設の指定管理者)結果報告書

第1 基準に準拠している旨

監査委員は、智頭町監査基準(令和2年4月1日施行)に準拠して監査を行った。

第2 監査の種類

1 監査の名称

財政援助団体等監査(公の施設の指定管理者)

2 根拠法令

自治法第199条第7項

第3 監査の対象

地方自治法第244条の2第3項の規定に基づき、公の施設の管理を行わせている次の施設の管理・運営を行った指定管理者について、監査を行った。

1 対象施設等

公の施設の名称	指定管理者の名称	所管課
国重要文化財 石谷家住宅	(一財)因幡街道ふるさと振興財団	教育課
国登録有形文化財 智頭町消防団本町屯所		

2 対象事務

管理業務に係る出納その他の事務の執行について(令和7年度及びその他の年度)

第4 監査の着眼点

監査は、次の着眼点により実施した。

1 【指定管理者関係】

- (1) 施設は関係法令(条例を含む)の定めるところにより、適切に管理されているか。
- (2) 協定等に基づく義務の履行は、適切に行われているか。
- (3) 施設の管理運営及び財産の管理は適切に行われているか。
- (4) 公の施設の管理に係る出納関係帳簿等、収支会計経理は適正になされているか。
- (5) 公の施設の管理に係る経費と、他の事業との会計区分は明確になっているか。
- (6) 利用料金制の場合、利用料金等の取扱いは適正に行われているか。
- (7) 事業計画書、事業報告書等は適正に作成、提出されているか。
- (8) 利用促進及び利用者サービスの向上のための取り組みはなされているか。

2 【所管課(教育課)関係】

- (1) 指定管理者を導入した目的、趣旨は生かされているか。
- (2) 指定管理者の指定は、法令等に根拠をおき、適正・公正に行われているか。
- (3) 管理に関する協定等の締結は、適正に行われているか。
- (4) 協定書・仕様書等には、必要な事項が適正に記載されているか。
- (5) 管理に関する経費の算定、支出の方法、時期、手続等は適正になされているか。
- (6) 協定等に基づく業務履行確認は事業報告書等により適切になされているか。
- (7) 指定管理者に対する指導・監督は適切に行われているか。

- (8) 指定管理者制度採用により、効率的な管理及び運営が図られ、利用促進が働くものとなっているか。
- (9) 利用料金制の場合、利用料金は合理的なものになっているか、その承認手続きは適正に行われているか。

第5 監査の主な実施内容

監査の対象となる公の施設の指定管理者及び当該施設を所管する課の指定管理に係る出納及びその他の事務が適正に行われているかどうかについて、書面監査、現地調査を行い、所管課職員及び関係者からの説明聴取、講評時の弁明並びに意見聴取により実施した。

第6 監査の実施場所及び日程

- 1 実施場所 (1)議会事務局 委員会室 (教育課)
(2)石谷家住宅(指定管理者・教育課)
- 2 実施日程 令和8年1月22日(木) 議会事務局 委員会室 (教育課)
石谷家住宅 (指定管理者・教育課)
令和8年2月13日(金) 講評:議会事務局 委員会室 (教育課)

第7 監査の結果

I 総括

本監査において、指定管理業務そのものについて重大な支障が生じている状況は認められなかった。一方で、協定書等における規定の不明確さに起因し、個別業務の執行主体や判断主体について、設置者と指定管理者との間で整理が十分とはいえない事例が確認された。

指定管理者制度においては、設置者と指定管理者との役割分担を明確にした上で業務を執行し、その過程及び結果について説明責任を果たすことが不可欠である。

このため、今後は協定書及び関係規程の相互の整合性を十分に確保するとともに、本監査において指摘した事項について、制度の趣旨を踏まえた適切な措置が講じられることを求めるものである。

II 検討事項

1 指定管理者の複数施設の一体的管理について(協定書・募集要項)

(1)審査要項(非公募)の一本化について

指定管理者の候補者の選定は、原則、個々の施設(1施設につき1指定管理者)ごとに募集を行うこととし、別の条例で設置されているが、設置目的が同種の施設であり、同一の指定管理者が管理することで設置目的をより効果的に達成できる場合(利用促進の相乗効果、人員配置・管理コストの効率化、一体的な事業展開が必要等)には、複数の施設の管理運営についての「全体最適」を追求するという視点から、同種、類似又は近隣の個別施設を一体として募集を行うことができる。

条例の異なる複数の施設について、それぞれの条例に基づき審査要項を作成されている一方で、実際には一体的な管理を前提として、指定管理業務の選定が行われている事例が見受けられた。

今後、条例の異なる複数の施設を一体的に管理させる場合には、一体管理の趣旨及び期待される効果を十分に整理した上で、審査要項の一本化を含め、各施設の管理条例に基づく業務内容及び権限関係が明確に確認できるよう、審査要項の構成及び記載内容について見直しを検討されたい。

さらに、本件は非公募による指定管理者の選定であり、競争性を確保しない方式であることを踏まえると、特に一体管理とする理由及び当該団体を選定する妥当性について、より一層の説明責任が求められる。

このため、審査要項においては、非公募とする理由と一体管理とする理由を区別して整理した上で、それぞれについて具体的かつ明確に示すことが必要である。

■**審査要項 冒頭文**■(一体管理及び非公募の場合)

本審査要項は、条例の異なる複数の公の施設について、管理業務の内容及び管理基準が共通していることから、業務の円滑かつ安定的な実施を確保する観点に立ち、自治法第244条の2の規定に基づき、特定の事業者(以下「指定候補者」という。)を非公募により選定し、当該施設を一体的に管理させるため、必要な事項を定めるものである。

指定候補者の選定に当たっては、公募による選定は行わず、当該業務を継続的に実施してきた実績及び専門性を有する特定の事業者が、本件業務を適正に遂行できるかについて確認を行うものである。

なお、一体的に管理を行う場合であっても、指定候補者は、各施設について、それぞれの管理条例、管理基準及び関係法令を遵守し、施設ごとの管理責任を負うものとする。

※非公募は競争性を確保しない代わりに、合理性・説明責任がより強く求められる方式である。そのため、一体管理・非公募の場合は、①非公募とした理由(法的根拠<手続等条例第5条>・具体的理由)、②一体管理とした理由、③特定の団体でなければならない理由を整理する必要がある。

(2)協定書の一本化について

条例の異なる複数の公の施設について、同一の指定管理者による一体的な管理運営を前提として指定管理者制度が運用されている一方で、協定書については各施設ごとに個別に締結されている事例が見受けられた。一体管理は、業務の効率化や利用者サービスの向上等を目的として導入されるものであり、管理運営の実態に即した協定関係の整理が求められる。

各施設は条例ごとに設置及び運営されているため、当該条例に基づく業務内容及び権限関係を整理することが不可欠である。しかしながら、管理運営の実態が一体的であるにもかかわらず、施設ごとに協定書を作成する運用とした場合、規定内容の重複や不整合を招きやすく、管理運営の効率性や責任関係の明確化の観点から課題が生じる。

今後、指定管理業務の効率性及び統一的な管理体制を確保する観点から、各施設の管理条例ごとの適用関係を前提としつつ、協定書を一本化し、複数施設を一体的に管理する協定書構成へ再整理することについて検討されたい。その際、複数施設の一体管理については、協定書の一部の条項のみに記載するのではなく、総則、業務内容、責任区分等を含む各条項において、一体管理を前提とした規定が体系的に整理されていることが望まれる。

■**協定書案 第1条(目的)、第6条(管理物件)、第8条(業務の範囲)**■

第1条(目的) 本協定は、地方自治法第244条の2の規定及び各公の施設の設置及び管理に関する条例に基づき、設置者が指定した管理者に対し、複数の公の施設を一体的に管理運営させることにより、各施設の条例に基づく管理条件を前提とした上で、管理業務の効率化及びサービス水準の維持・向上を図ることを目的として、指定管理業務の内容及び実施条件その他必要な事項を定めるものとする。

第6条(管理物件) 指定管理者は、対象施設の建物、付属設備及び備品等の管理物件について、善良な管理者の注意をもって管理しなければならない。

2 前項の管理物件のうち、町が所有するものは、別表第〇に定めるところによる。

第8条(本業務の範囲) 指定管理者は、対象施設について、自治法第244条の2及び各施設の管理条例の規定に基づき、次に掲げる業務を行うものとする。

- (1) 共通して実施する管理業務については、一体的に実施する業務
- (2) 各施設の管理条例に基づき個別に実施する必要がある業務

- (3)前各号に付帯する業務
- 2 前項第1号の規定により一体的に実施する業務の範囲及び内容は、別紙第○号に定めるところによる。
 - 3 前項に定めるものの他、各施設の管理条例に基づき施設ごとに実施する業務の内容は、別紙第○に定めるところによる。
 - 4 一体的に業務を実施する場合であっても、指定管理者は、各施設ごとの管理責任を負うものとする。

2 協定の冒頭文について(協定書及び年度協定書)

平成15年の自治法の改正により、従来の「管理委託制度」に替えて制度化された指定管理者制度は、「指定」という行政処分により公の施設の管理の委任・代行をさせることから、管理業務の実施に当たっての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、協定及び年度協定を締結することで明確にするものである。

「指定」により公の施設の管理権限は、自治体から指定管理者に委任され、指定管理者は、自らの判断で主体的に業務を行うことになる。これは指定管理者が当該公の施設の管理について「事務の主体」ではなく、「権限の主体」となることを意味する。

なお、指定管理者制度導入前の管理委託制度では、地方自治体と管理受託者との関係は、「契約関係」と規定されていたが、指定管理者制度における両者の関係は、公の施設の管理を指定管理者に委任して行わせる(管理の代行)行政処分と解されている。指定管理者制度は、自治法に基づき、条例の定め及び議会の議決を経て、公の施設の管理運営を行わせる相手方を指定する制度であり、従来の管理委託制度(契約による委託)とはその法的性質、権限及び責任の所在において本質的に異なるものである。

協定書の冒頭において、「委託者」「受託者」等の用語が用いられており、指定管理者制度に基づく協定であるにもかかわらず、管理委託制度を前提とした表現となっている。このため、指定管理者の法的地位及び管理権限の根拠が明確でなく、当該協定がいかなる法令及び条例に基づくものかが判然としない。

指定管理者制度に基づく協定であることを明確にするため、「委託者」「受託者」等の表現を用いず、「設置者」「指定管理者」との用語に統一するとともに、自治法第244条の2及び関係する管理条例の条番号を明記する必要がある。

■協定書の冒頭文■

〇〇町(以下「設置者」という。)と、地方自治法第244条の2第3項の規定に基づき、〇〇の設置及び管理に関する条例第3条の規定に基づき、〇〇の指定管理者として指定された〇〇〇〇(以下「指定管理者」という。)は、〇〇の管理運営に関し、次のとおり基本協定(以下「本協定」という。)を締結する。

■年度協定書の冒頭文■

〇〇町(以下「設置者」という。)と、〇〇の指定管理者である〇〇〇〇(以下「指定管理者」という。)は、〇〇年度における当該施設の管理運営に関し、〇〇年〇月〇日付けで締結した基本協定書に基づき、次のとおり年度協定を締結する。

※指定管理者の指定は、公の施設の使用許可権限等の管理権限を含む管理運営を行わせる相手方(指定管理者)を定める行為であり、自治法第244条の2第3項に基づき行われるものである。当該指定は、法律に基づき、具体的な場合について、行政機関の一方的な意志により、一定の権利を設定し、義務を課し、その他法律上の効果を発生させる行為であることから、行政処分に該当するものと解されている。また、同条第6項の規定により、地方公共団体が、指定管理者の指定を

行うに当たっては、あらかじめ当該地方公共団体の議会の議決を経なければならないとされている。

指定管理者の指定は、①管理条例において指定管理者による管理を行わせる旨が定められていることを前提として、②指定管理者の募集、③応募者の審査・選定を経た上で、④自治法第244条の2第6項の規定に基づく議会の議決を受け、⑤当該議決に基づき長が指定管理者を指定し、これを告示することにより成立する。その後、指定を受けた指定管理者との間で、協定書及び年度協定書が締結され、指定管理業務の具体的な内容及び履行条件が定められる。

3 (一財)因幡街道ふるさと振興財団の定款について

自治法第244条の2第1項の規定に基づき、平成24年3月22日(同年4月1日施行)に、智頭町消防団本町分団屯所の管理条例が制定され、同第3項の規定に基づく指定管理者として、(財)因幡街道ふるさと振興財団が当該公の施設の管理運営を行っている。

しかし、令和5年2月6日付けで提出された指定管理者指定申請書に添付されている資料の定款第4条(事業)の(3)では、「石谷家住宅の管理運営の受託に関すること。」とされているが、智頭町消防団本町分団屯所の管理運営の受託については明記されていない。

指定管理者の定款の事業において、「管理運営の受託に関すること」との表現が用いられているが、指定管理者制度は委託・受託を前提とする制度ではなく、条例及び議会の議決に基づき、公の施設の管理運営を行わせる制度であることから、当該表現は制度の趣旨及び法的性質と整合せず、誤解を招くおそれがある。今後、事業内容の見直しの機会を捉え、指定管理業務の法的性質及び業務の位置付けが適切に表現されるよう記載内容について検討されたい。

指定管理者制度を導入した後、指定管理者が行う業務は、定款の事業に明記しておく必要がある。ただし、施設名まで細かく書く必要はなく、包括的な表現で問題ないとされている。一般的には、「指定管理者制度に基づく公の施設の管理運営に関する事業」となっている。

4 観覧料金の減免について(協定書 第30条 管理規則 第3条)

再掲

利用料金制(自治法第244条の2第8項)を採用する場合、利用料金(指定管理者に帰属する私法上の収入)の徴収自体が私法行為と解されることから、利用料金に対する減免等の措置は、私法行為の範疇において指定管理者の判断により行う行為となる。指定管理者の減免権限の法的根拠は、「指定管理者の使用料の減免について(地方自治研究機構)」のとおりである。

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、条例で定めた基本的枠組みの範囲において、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。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、減免の対象にするときの統一的な基準(減免する場合の割合を含む。)を地方公共団体が管理規則で規定することにより明確なものとし、別途協定書等において、指定管理者が本基準に基づいた減免を行うことを遵守する旨を明記し、指定管理者において公平性が私法的に担保できるような措置を講じている。

管理条例第8条においては、指定管理者が規則で定めるところにより観覧料金を減免することができる旨を規定しており、観覧料金の減免権限者が指定管理者であることが明確に示されている。また、観覧料金の減免基準については、管理規則において定めるとしている。また、協定書第30条では、観覧料金は、管理条例8条の規定に基づき、管理規則第3条の基準により減免するものと規定している。しかしながら、現行の管理規則第3条において当該減免基準が明確に規定していない状況が見受けられた。また、現行の運用においては、減免申請書の提出先及び減免の決定権者が町長とし、日常的な観覧料金の徴収及び観覧者対応等の実務を指定管理者が担っている体制となっており、利用者対

応及び事務の流れが必ずしも合理的といえない状況が見受けられる。このことは、指定管理者に管理運営を委ねる制度趣旨との整合性や、利用者の利便性の観点から課題があると考えられる。

観覧料金の減免は、文化財の公開・活用という施設の目的を踏まえつつ、利用者間の公平性や行政運営の透明性に直結する事項であるとともに、指定管理者制度における権限と責任分担を明確にする観点からも重要である。

今後は、管理条例の委任趣旨及び指定管理者制度の枠組みを踏まえ、減免基準を管理規則において明確に整理するとともに、減免に係る申請及び決定の手続について、指定管理者の役割との関係が明確となるよう、制度及び運用の両面から整理を進められたい。

■協定書案 第30条(観覧料金の減免)■

指定管理者は、管理条例第8条の規定に基づき、管理規則第3条に定める基準に従い、観覧料金の減免を行うものとする。

2 指定管理者は、管理規則において町長の承認を要するとされる観覧料金の減免については、事前に町長の承認を得なければならない。

3 指定管理者は、観覧料金の減免に関する申請書、承認書、決定通知書その他の関係資料を整備し、これを保存しなければならない。

4 町長は、必要があると認めるときは、観覧料金の減免の実施状況について指定管理者に対し報告を求め、又は関係書類の提出を求めることができる。

■管理規則案 第3条(観覧料金の減免)■

指定管理者は、管理条例第8条の規定により、次の各号のいずれかに該当する場合には、観覧料金の全部又は一部を減免することができる。

(1)学校教育法に規定する学校が、教育活動の一環として利用するとき。

(2)国、地方公共団体又はこれらに準ずる団体が、文化財の保護、調査研究又は教育目的で利用するとき。

(3)学術研究、文化芸術の振興その他公益上特に必要があると認められる目的で利用するとき。

(4)災害その他特別の事情があると町長が認めるとき。

2 前項の規定による減免の額は、次の各号に定めるところによる。

(1)前項第1号及び2号に該当する場合、観覧料金の全額

(2)前項第3号に該当する場合、観覧料金の50%以内

(3)前項第4号に該当する場合、町長が定める額

3 指定管理者は、第1項第3号及び第4号の規定により観覧料金を減免しようとするときは、あらかじめ町長の承認を得なければならない。

4 観覧料金の減免を受けようとする者は、減免申請書(様式第2号)により指定管理者に申請しなければならない。

5 指定管理者は、前項の申請があった場合において、観覧料金の減免を決定したときは、減免決定通知書(様式第3号)により申請者に通知するものとする。

※管理規則での、観覧料金の減免に関する整理事項

①観覧料金の減免基準を具体的かつ明確に定めること。②減免に係る承認区分について、指定管理者が判断できる範囲と設置者の承認を要する範囲を整理すること③設置者の承認を要する場合については、例外的な事案又は判断が困難な事実に限定するなど、承認を要する範囲を明確にすること。④減免決定通知書の作成及び発出主体について明確にすること。

※事務の流れ

- ・利用者から指定管理者への減免申請
- ・指定管理者による内容確認及び減免可否の判断
- ・設置者の承認を要する事案については、指定管理者から設置者への承認依頼
- ・設置者による承認又は不承認の決定(内部文書)
- ・指定管理者による減免決定通知書の作成及び利用者への通知

■観覧料金減免申請書(様式第2号) ■【申請者→指定管理者】

令和〇年〇月〇日

〇〇指定管理者 様 住所氏名(団体名)代表者名 電話番号

〇〇の設置及び管理に関する条例第8条及び同規則第3条の規定により、下記のとおり〇〇の観覧料金の減免を申請します。

記(省略) 1.対象文化財、2.利用日時、3.利用目的

4.減免を希望する理由 該当するものに

学校教育法に規定する学校の教育活動 国、地方公共団体等による調査・教育目的

学術研究、文化芸術振興 災害その他特別の事由(具体的内容)

■観覧料金減免決定通知書(様式第3号) ■【指定管理者→申請者】(町長承認の場合)

令和〇年〇月〇日

住所 氏名(団体名)様

〇〇指定管理者 〇〇〇〇 代表者 〇〇〇〇 印

〇〇観覧料の減免決定について(通知)

令和〇年〇月〇日付けで申請のありました〇〇の観覧料金の減免については、〇〇の設置及び管理に関する条例第8条及び同規則第3条の規定に基づき、町長の承認を得た上で、下記のとおり減免することを決定しましたので通知します。

記(省略) 対象文化財、観覧日時、観覧料金(減免前・減免後)、減免内容(減免率・全額免除) 減免理由

なお、本決定は、令和〇年〇月〇日付けで町長の承認を受けたものです。

※様式第3号(減免決定通知書) <町長承認が必要な減免の場合>

・形式上の決定者:指定管理者 ・実質判断:町長承認あり ・通知発出者:指定管理者名義

■指定管理者の使用料の減免について(地方自治研究機構:自治体法務Q&A) ■

指定管理者制度は、平成15年の自治法改正により、それまでの管理委託制度に代わり採用された制度です。自治法第244条第2項括弧書きで、普通地方公共団体に「指定管理者を含む」と規定したこと、及び同法第244条の4第3項において「普通地方公共団体の長及び前項に規定する機関以外の機関(指定管理者を含む)がした公の施設を利用する権利に関する処分」と規定したことにより、指定管理者は、施設の使用許可をすることができることとなりました。しかしながら、前記の通り「公の施設を利用する権利の処分」について、指定管理者が行うことができますが、それ以外の公の施設に関する地方公共団体及びその機関が有する処分権限を行使することはできません。したがって、使用料減免については、条例に基づく地方公共団体の機関の権限ですから、指定管理者はこれを行わせることはできません。指定管理者は、条例で定められた使用料を収納する事務を行い得るだけで、条例で定める減免理由を有する住民が公の施設を利用する場合は、減免の申し出を受けて、これを権限を有する行政機関に伝え、権限を有する行政機関の判断を待つこととなります。実務的には、公の施設の利用者を、受付窓口で長時間待たせるわけにもいきま

せんで、権限の有する行政機関が、減免できる理由の有無に関する判断基準を示し、この基準に該当する限りにおいて、指定管理者が権限を有する行政機関の事務委託を受けたものとして、減額した額にあたる使用料を収納し、あるいは使用料を収納することなく、施設の利用を許可し、その後、権限ある行政機関において、事後的に減免決定をするという方法等が考えられます。

ただし、利用料金制を採用した場合には、利用料金は公の施設の使用料に相応するものであります(平成3年4月1日自治行第38号)、自治法第225条の適用を受けませんから、条例の定めるところにより、指定管理者に利用料金の減免を行わせることができます。

■使用料金の減免と利用料金の減免について■

利用料金の減免に関しては、使用料の減免と利用料金の減免とが制度上異なる性格を有しているにもかかわらず、その区分が明確に整理されていない。使用料(施設使用料)の減免は、公の施設の使用許可(公法の使用関係に基づく対価)に付随する行為として設置者の権限に属するものである一方、利用料金(入館料)の減免は、条例及び協定に基づき指定管理者が行う指定管理業務の一環(条例に基づく準私法的性格を持つ料金)として整理されるべきものである。両者を明確に区分した上で、それぞれについて減免基準、判断主体、承認手続、及び決定通知の取扱いを関係規則等において整理する必要がある。

5 再委託の制限及び再委託承認の例外について(協定書 第13条関係)

指定管理者制度は、基本的には、施設の一体的な管理を、包括的に指定管理者に行わせることを想定した制度であり、指定管理業務の全部又は主要な部分を第三者に一括して委託することは、総務省自治行政局長通知においても、認められていないところである。このような制度趣旨を踏まえると、再委託は指定管理業務の適正な履行に直接影響を及ぼす重要事項であり、その取扱いについては、協定書に基づき厳格に管理される必要がある。

しかしながら、現行の協定書においては、再委託に係る事前承認の手続及び承認後の通知の取扱いについて、必ずしも明確に整理されていない状況が見受けられた。このため、再委託を行う場合には、書面による事前承認を原則とするとともに、承認内容については、通知書等により確実に記録・保存されるよう、協定書又は関係規程において明確に定める必要がある。

併せて、清掃、警備及び施設維持管理に係る補助的業務については、指定管理業務の性質上、一定の範囲で再委託が想定されることから、事前承認を要しない例外として取り扱う場合には、その範囲及び条件を協定書に明確に記載し、再委託の取扱いを制度的に整理することが望ましい。

さらに、指定管理業務を一括して第三者に委託することは認められない旨について、指定管理者制度の趣旨及び総務省自治行政局長通知の内容を踏まえ、協定書等において明記されるよう、併せて検討されたい。

■協定書案 第13条の2(再委託の制限)■

- 指定管理者は、本業務の全部又は主要な部分を第三者に一括して委託してはならない。
- 2 指定管理者は、本業務の一部を再委託しようとするときは、あらかじめ、再委託の内容、相手方、理由等を記載した書面をもって、設置者の承認を受けなければならない。
 - 3 設置者は、前項の承認を行う場合は、書面により指定管理者に通知するものとする。
 - 4 指定管理者が第2項の規定により本業務の一部を第三者に実施させる場合は、すべて指定管理者の費用と責任において行うものとし、本業務に関して当該第三者の責めに帰すべき事由により生じた損害及び追加費用(以下「損害等」という。)については、すべて指定管理者の責めに帰すべき事由により生じた損害等とみなして、指定管理者が負担するものとする。

■協定書案 第13条の2(再委託承認の例外)■

前条第2項の規定にかかわらず、次に掲げる業務であつて、施設の維持管理を目的とする補助的又は事実上の行為に該当し、かつ、設置者があらかじめ認めたものについては、指定管理者は、事前の承認を要することなく、専門業者等に委託することができる。

(1)清掃業務 (2)警備業務 (3)設備の保守点検及び法定点検業務 (4)その他、設置者が別に認める業務

2 指定管理者は、前項の規定により委託を行った場合は、当該年度の事業報告書において、その実施状況を報告するものとする。

6 情報公開への協力について(協定書 第18条関係)

再掲

協定書においては、指定管理業務に係る情報公開について、情報公開条例を遵守し、施設の管理運営に関して保有する情報の積極的な公開に努める旨が規定されているが、情報公開請求の受理及び開示又は非開示の決定を行う主体が必ずしも明確ではない。

情報公開請求の受理及び開示又は非開示の決定は、公権力の行使を伴い、行政が一方向的に法的効果を生じさせる判断であることから、指定管理者が行うものではなく、情報公開条例に基づく実施機関である設置者(長等の執行機関)が行うべきものである。

他の地方公共団体においては、情報公開の実施主体はあくまで設置者であるとの前提に立ちつつ、指定管理者が保有する施設の管理運営に関する情報について、設置者による情報公開請求への対応を円滑に行うため、指定管理者に対し、資料の提出その他必要な協力を求める旨を協定書等に明記している例が見受けられる。

本協定においても、情報公開の実施主体が設置者であることを制度上明確にした上で、指定管理者については、情報公開条例に基づく設置者の対応を補完する立場として、情報提供その他必要な協力をを行う義務を明記することについて検討することが望ましい。

指定管理者が保有する施設の管理運営に関する情報について、協定書において情報公開への協力義務を定めることは、情報公開条例に基づく公開の実施主体を指定管理者とするのではなく、設置者による情報公開事務を適切かつ円滑に行うための補完的な規定として整理されるべきである。

■協定書案 第18条(情報公開への協力)■

指定管理者は、本協定に基づく施設の管理運営に関して取得し、作成し、又は保有する情報について、設置者が情報公開条例に基づく情報公開を行うために必要と認めるときは、設置者の求めに応じ、当該情報の提供その他必要な協力をを行うものとする。

7 当年度事業計画書について(協定書:第21条関係 年度協定書)

協定書においては、指定管理業務の基本的な枠組みが定められている一方、当該年度における具体的な業務内容及び指定管理料は、年度協定書により定めることとされている。当年度事業計画書は、実務上、年度協定書に基づき当該年度の業務内容及び指定管理料を検討・整理する際の前提資料として用いられている一方で、実質的には当該年度における指定管理者の業務内容を具体化し、指定管理料算定の前提及び事業実績の評価の基礎となる重要な文書である。

しかしながら、現行の協定書及び年度協定書においては、当年度事業計画書の位置付けや果たす役割について明確な規定が設けられていない。このため、当年度事業計画書と年度協定書に定める当該年度の業務内容及び指定管理料との対応関係が必ずしも明確でなく、指定管理者制度における業務履行の確認や指定管理料の算定の妥当性を検証する上で課題があるものと考えられる。

については、当年度事業計画書について、当該年度の業務内容の基準としてどのように位置付けるのか、また指定管理料算定に当たってどのような前提資料として取り扱うのかを整理した上で、協定書及

び年度協定書においてその位置付けを明確に規定し、業務内容、指定管理料及び当年度事業計画書との関係が明確となるよう、必要な見直しを行う必要がある。

また、年度協定書において当該年度の業務内容及び指定管理料を定める以上、その基礎となる当年度事業計画書の位置付けを協定書及び年度協定書において明確にするとともに、その実施結果を事業報告書により検証するという一連の仕組みを指定管理制度の適正な運用及び説明責任の確保の観点から重要である。

手続等条例に基づき提出される事業計画は、指定期間(5ヵ年)を通じた中長期的な運営方針を示すものであるのに対し、協定書に基づき定められる事業計画は当該年(1ヵ年)度における業務内容を具体化するものであり、両者の性格は異なる。

このため、協定書における事業計画書については、「当年度事業計画書」等と名称を整理し、事業報告書との対応関係を明確にすることが望ましい。

■協定書案 第21条 当年度事業計画書)■

指定管理者は、各年度の前年度の1月末日までに、当該年度において実施する本施設の管理運営に関する当年度事業計画書を作成し、設置者に提出しなければならない。

2 当年度事業計画書には、次に掲げる事項を具体的に記載するものとする。

(1) 当該年度に実施する管理業務の内容、業務量及び業務水準

(2) 施設の利用見込み及び利用促進に関する取組

(3) 利用料金の収入見込み

(4) 管理経費の見込み及び収支計画

(5) その他、指定管理業務の履行内容を明確にするために設置者が必要と認める事項

3 前項の規定にかかわらず、指定管理者は、協定の初年度に係る当年度事業計画書にあっては、当該事業年度開始までに設置者に提出するものとする。

4 当年度事業計画書は、当該年度における指定管理業務の実施内容を定める基礎となる文書であり、年度協定書において定める業務内容及び指定管理料は、当該事業計画書に基づき設定されるものとする。

5 指定管理者は、当年度事業計画書の内容を変更しようとするときは、あらかじめ設置者の承認を得なければならない。

■年度協定書案 ■

〇〇町(以下「設置者」という。)と、〇〇〇〇(以下「指定管理者」という。)とは、〇年〇月〇日付けで締結した基本協定書(以下「基本協定」という。)第〇条の規定に基づき、当該年度における、公の施設の管理運営に関し、次のとおり、年度協定書(以下「本協定」という。)を定める。

第1条(目的)

本協定は、基本協定書に基づき、当該年度における指定管理業務の内容及び指定管理料について必要な事項を定めることを目的とする。

第2条(当該年度の業務内容)

指定管理者が当該年度において、実施する指定管理業務の内容は、基本協定書及び指定管理者が提出した当年度事業計画書に基づき、別紙〇「業務内容一覧」のとおりとする。

第3条(指定管理料)

設置者は、前条に定める当該年度の業務内容の実施に要する経費として、当年度事業計画書に基づき算定した指定管理料を、予算の範囲内において、指定管理者に支払うものとする。

2 指定管理料の額及び支払方法については、別紙〇のとおりとする。

第4条(当年度事業計画書の変更)

指定管理者は、当年度事業計画書の内容を変更しようとするときは、あらかじめ設置者の承認を得なければならない。

2 前項の変更が業務内容又は指定管理料に影響を及ぼす場合には、年度協定書の変更を行うものとする。

第5条(事業報告書)

指定管理者は、当該年度の業務について、当年度事業計画書との対応が確認できる事業報告書を提出するものとする。

第6条(業務の評価)

設置者は、前条の事業報告書に基づき、当該年度における指定管理業務の実施状況について評価を行うものとする。

※年度協定書に事業報告書の提出に関する規定を置くことは、当該年度における業務の実施状況を、当年度事業計画書との対応関係の下で確認するためであり、指定管理料の支払及びその妥当性を年度単位で説明可能とする趣旨であり、業務評価に関する規定を年度協定書に置くことは、業務の評価を当該年度の業務のプロセスの一部として位置づけ、事業報告書に基づく検証結果を、次年度の業務内容及び指定管理料の検討に反映させるためである。

8 事業報告書について(協定書 第23条関係)

自治法第244条の2第7項及び手続等条例第8条においては、指定管理者は、事業報告書を作成し、町長に提出しなければならない旨が規定されている。また、同条例第9条では、施設の管理の適正を期すため、指定管理者に対し、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地に調査し、又は必要な指示をすることができる旨が定められている。これは、町が公の施設の管理状況や住民利用の状況等、指定管理者による管理の実態を把握、評価することによって必要な措置をとるためのものである。

現行の協定書に基づき提出されている事業報告書については、当該年度における業務の実施状況は記載されているものの、当年度事業計画書との対応関係が必ずしも明確となっていない。このため、計画に基づく業務がどの程度実施されたのか、また、業務評価や指定管理料の妥当性の検証が、十分に行われているとは言い難い状況にある。

指定管理業務の履行状況の確認は、形式的に報告書の提出を求めだけでなく、協定書第23条で規定する事業報告書と同第21条で規定する当年度事業計画書の内容と対比・検証し、本業務が適正かつ確実に履行されているか等を確認することが重要である。したがって、事業報告書は、単なる実績報告ではなく、当年度事業計画書に基づく業務の達成状況を確認するための文書であることから、両者の対応関係が明確となるよう制度的な整理が求められる。

協定書では、事業報告書が当年度事業計画書と対比される構造となっておらず、計画に基づく業務の執行状況を十分に検証できない状況となっており、事業報告が形式化していると言わざるを得ない。今後は、協定書において、当年度事業計画書の内容と対比可能な事業報告書を提出すべきことを明示し、計画・実績・評価の一連の関係が確認できるよう整理することが望ましい。

■協定書案 第23条事業報告書■

指定管理者は、毎年度終了後30日以内に、当該年度における本業務の管理運営に関する事業報告書を作成し、設置者に提出しなければならない。

2 事業報告書には、第21条第2項に規定する当年度事業計画書の内容と対比して、次に掲げる事項を記載するものとする。

- (1) 管理業務の実施状況並びに業務量及び業務水準の達成状況
 - (2) 施設の利用状況及び利用促進の実績
 - (3) 利用料金収入の実績
 - (4) 管理経費の執行状況及び収支の状況
 - (5) 前号に掲げる事項について、計画と実績に差異が生じた場合の要因分析及び改善方策
 - (6) その他、指定管理業務の履行状況を確認するために必要な書類
- 3 設置者は、事業報告書の内容について、第21条の当年度事業計画書と対比、指定管理業務が適切かつ確実に履行されているかを確認するものとする。
- 4 設置者は、前項の確認の結果、業務内容又は業務水準が当年度事業計画書又は本協定に適合していないと認めるときは、指定管理者に対し、必要な説明又は是正措置を求めることができる。
- 5 設置者は、前項の確認の結果を、指定管理者の業務評価、次年度の事業計画書の確認及び指定管理料の検討に活用するものとする。

9 指定管理料の支払いについて(協定書 第26条関係)

指定管理者の指定に当たっては、審査要項において、指定期間中に町が指定管理者に支払う指定管理料の総額について上限額を明示し、その範囲内で提案を求めている。このように、募集時に指定管理料の上限額(参考価格)を示すことは、町が想定している財政的範囲内で実施可能な提案を求めるとともに、応募者間の公平な比較を可能とする点で合理性がある。

しかし、協定書第26条第1項においては、指定管理者に対し、指定期間を通じた指定管理料の総額を確定額として支払う旨が規定されている。当該規定は、自治法第240条に規定する債務負担行為の設定有無にかかわらず、将来年度における支出金額を確定したものと受け取られる可能性があり、予算及び議会の議決との関係が必ずしも明確とはいえない。

指定管理料の支払いは、各年度の予算又は債務負担行為を前提として行われるものであることから、協定書においても、当該関係を確認的に整理しておくことが望ましい。

また、総務省通知において示されている債務負担行為は、あくまでも上限額を設定するものであり、これを設定したことをもって、各年度の指定管理料の支払が保証されるものではない。

指定管理料の上限額は、募集時における競争条件(応募者の見積上限)及び財政上の上限として設定されるものであり、指定管理者選定後の協定書において、当該上限額をそのまま規定する必然性はない。したがって、協定書においては、指定管理料の額を毎年度の予算の範囲内で年度協定により確定させることとし、併せて、支払義務が原則であること及び支払手続を明確に整理することが重要である。

なお、指定管理料の支払条文においては履行状況の確認を規定する場合であっても、当該確認は支払判断でなく、支払手続上の要件として位置付けることが適当である。

- 協定書案 第26条(指定管理料の支払)■
- 設置者は、指定管理者が行う指定管理業務に対し、毎年度の予算の範囲において、年度協定に定める額の指定管理料を支払うものとする。
- 2 設置者は、指定管理者から提出された事業報告書その他の関係資料により、当該年度における指定管理業務が実施されたことを確認し、年度協定に定める支払方法及び支払時期により、指定管理料を支払うものとする。

10 指定管理料の変更について(協定書 第27条関係)

協定書第27条において、指定管理料の変更については、設置者と指定管理者が協議を行う旨が規

定されているものの、変更が認められる具体的な要件や、年度協定書や予算との関係が必ずしも明確とはなっていない。このため、運用次第では、業務内容の変更を伴わないまま指定管理料が変更されるなど、予算統制の観点から課題が生じるおそれがある。

指定管理料は、指定管理業務の内容及び水準を前提として予算措置が講じられるものであり、その変更にあたっては、業務内容又は実施条件の変更を前提として行われるべきである。

については、指定管理料の変更が生じ得る事由を整理した上で、変更が必要と認められる場合には、予算の範囲内において年度協定書を変更することにより行うことを協定書上明確にし、指定管理料の変更と業務内容、年度協定書及び予算との関係が明確となるよう、所要の見直しを行われたい

■協定書案 第27条(指定管理料の変更)■

指定管理料は、本協定及び年度協定書に定めるところによるものとする。次の各号のいずれかに該当する場合に限り、設置者及び指定管理者の協議により変更することができる。

(1)法令、条例又はこれらに基づく基準の改正により、本業務の内容又は実施条件に変更が生じたとき。

(2)本協定又は年度協定書に基づき、業務内容の変更又は追加が行われたとき。

(3)災害その他やむを得ない事由により、本業務の実施条件が著しく変化したとき。

(4)社会経済情勢の著しい変動により、指定管理料を変更することが相当と認められるとき。

2 前項の規定による指定管理料を変更する場合には、当該変更内容を年度協定書に反映させるものとする。

3 指定管理料の変更は、関係法令及び予算の範囲内において行うものとし、議会の議決を要する場合には、当該議決を経た後に行うものとする。

11 本業務の実施に係る指定管理者の口座について(協定書 第46条関係)

協定書第46条においては、受託者は、本業務の実施に係る支出及び収入を適切に管理することを目的として、本業務に固有の銀行口座を開設し、その適切な運用を図るものとする旨が規定されている。しかしながら、同条においては、本業務に係る経費及び収入の経理区分の方法や管理の考え方について明確に示されておらず、指定管理業務に係る会計処理の実態を客観的に確認できる規定とはなっていない。

また、当該指定管理業務の運用状況を確認したところ、屯所の指定管理業務専用の管理口座は開設され、指定管理料の入金が行われているものの、当該口座から本業務に係る経費の支出が行われておらず、実際の経費支出は石谷家住宅の専用口座において処理されている状況が認められた。このような運用は、協定書に定める「本業務に固有の口座による管理」の趣旨が十分に果たされているとは言い難く、本業務に係る収支の透明性及び検証可能性の観点から課題がある。

については、協定書において本業務に係る経理区分及び口座管理の基本的な考え方を明確にするとともに、指定管理者においては、当該協定書の趣旨に沿い、本業務に係る支出及び収入が適切に区分・管理されるよう、運用の改善を図られたい。

■協定書案 第46条(口座の管理及び経理の区分)■

指定管理者は、本業務の実施に係る支出及び収入を適切に管理し、その状況を明確に把握できるようにするため、本業務専用の銀行口座を開設するとともに、本業務に係る経理と、指定管理者が行うその他の業務に係る経理とを明確に区分して整理しなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、設置者と指定管理者との協議により、本業務に係る支出及び収入について、専用の口座を開設しなくても、その収支状況を客観的かつ明確に把握できると設置者が認める場合は、当該方法によることができる。この場合においても、指定管理者は、本業務に係

る経理を他の業務と明確に区分して管理しなければならない。

3 指定管理者は、本業務に係る収支の状況を明らかにするため、事業年度ごとに帳票その他の記録を整備し、常に経理状況を確認できる状態にしておかなければならない。

4 設置者は、前項に規定する帳簿及び記録の概要を事業報告書に記載するとともに、設置者が必要と認めるときは、これらの資料を提出し、又は説明を行わなければならない。

12 危機管理体制の整備について(協定書 新規条項)

協定書第16条では、事故又は災害等が発生した場合の対応については規定されているが、緊急事態等の発生を想定した①危機管理体制の構築、②事前対策(安全管理マニュアルの整備)、③応急対策(安全管理マニュアルに基づく行動)等については明確に規定されていない。

緊急事態等が発生した場合に、利用者等の安全確保を最優先し、被害を最小限にとどめるためには、平時からの備えが不可欠であることから、緊急時対応条項(第16条)とは性質を異にするものとして、危機管理体制の整備等について協定書において確認的に規定することが望ましい。

■協定書案 危機管理体制の整備■

指定管理者は、施設又は施設利用者に係る事故、災害その他の緊急事態の発生を想定し、利用者の安全確保を最優先として被害を最小限にとどめるため、必要な危機管理体制を整備するものとする。

1 指定管理者は、前項の目的を達成するため、危機管理に関するマニュアルの整備、職員への周知及び必要な訓練の実施等、平時における事前対策に努めるものとする。

2 本条は、緊急事態発生への対応を定めた第16条の規定を補完するものであり、緊急事態の発生を想定した平時の備えについて確認的に規定するものである。

13 施設の安全管理について(協定書 新規条項)

再掲

施設の利用者等の安全確保及び施設の長寿命化を図るため、各施設について、法定点検を含む定期的な点検を指定管理者が確実に実施すべき具体的な内容については、仕様書の(5)施設及び設備の維持に関することで、「適正な運営のため、以下の設備等に関する保守管理を行うこと。(保守点検業務に係る標準的な内容は、〈別表1〉とする。清掃、機械警備、消防設備、小破修繕等)」と明確に示されている。

指定管理者制度においては、施設の設備に関する定期点検や、利用者の安全を確保するための事故を未然に防ぐ措置及び対応については、基本的に指定管理者の責任において実施されることとなる。一方で、設置者は、指定管理者が実施する指定管理業務の監督責任を負うとともに、施設の設置者として、指定管理者による指定管理業務の履行状況を確認し、施設の安全確保を図る義務を有している。

このため、施設の安全管理に関する事項については、責任関係を明確にする観点から、協定書において確認的に規定することが望まれる。

■協定書案 施設の安全管理■

指定管理者は施設の管理運営に当たり、利用者、職員その他の関係者の安全を確保するため、関係法令を遵守するとともに、善良な管理者の注意をもって施設を管理し、事故の防止に必要な措置を講じなければならない。

2 指定管理者は、施設の安全を確保するため、日常点検及び定期点検を実施し、設備及び備品の異常又は危険箇所を早期に発見し、必要な措置を講じなければならない。

3 指定管理者は、施設において、事故又は事故の恐れがある事案が発生した場合には、被害の

拡大防止及び利用者の安全確保を最優先として、必要な応急措置を講じなければならない。

4 指定管理者は、第2項及び第3項に基づき実施した点検及び安全管理の結果について記録を作成し、これを適切に管理するとともに、次の区分に応じて報告を行うものとする。

(1) 事故又は緊急対応を要する事態については、速やかに設置者に報告するとともに、その内容及び対応状況を業務報告書に記載すること。

(2) 前項に該当しない点検結果及び軽微な不具合等については、点検記録として整理し、その概要及び改善状況を事業報告書に記載すること。

14 利用者等の意見の把握及び反映について(協定書 新規条項)

再掲

管理運営の基本的な考え方においては、利用者等の意見を管理運営に反映し、満足度の向上を図ることとされている。しかし、指定申請書においては、利用者の意見や要望等の聴取に関する具体的な業務内容が明示されておらず、また、協定書においても、利用者の意見や要望を把握し、管理運営に反映させるための具体的な取扱いが明確に規定されていない。

利用者意見や苦情等の把握は、業務の履行状況の確認のみでは把握し難い施設の実情やサービス水準を確認する上で有効であり、施設の管理運営の改善につながるものである重要な要素である。このため、理念を具体化する観点から、協定書において、利用者意見の聴取及び管理運営への反映について確認的に規定するとともに、その取組状況を把握できる仕組みを整備することが望ましい。

■協定書案 利用者等の意見の把握及び反映■

指定管理者は、本施設の管理運営に当たり、アンケート、意見箱や現場での聞き取りその他適切な方法により、利用者の意見及び要望を継続的に把握し、管理運営の改善に反映するよう努めるものとする。

2 指定管理者は、前項の取組内容及び把握した利用者の意見や要望の概要並びに対応状況について、事業報告書に記載し、設置者に報告するものとする。

3 指定管理者は、前項の報告内容のうち、管理運営の方針又は業務内容の変更を伴うと認められる事項については、事前に設置者と協議するものとする。

15 文書の作成及び管理について(協定書 新規条項)

指定管理者制度の実施に当たっては、指定管理業務に関して作成し、又は取得した文書について、指定管理者が自らの業務内容を説明できるよう適切に作成、整理、保存及び引継ぎを行うとともに、設置者においても、当該文書に基づき業務の実施状況を事後的に検証し、説明責任を果たすことが重要である。

しかしながら、指定管理業務に係る文書の作成、保存、閲覧及び引継ぎ等に関する取扱いについて、協定書において明確な規定が設けられていない状況が認められた。

このため、指定管理業務に係る文書の適正な管理を確保し、後日の検証や円滑な業務引継ぎを可能とする観点から、文書管理に関する事項について、協定書において必要な規定を整備されたい。

■協定書案 文書の作成及び管理■

指定管理者は、指定管理業務の実施に関して作成し、又は取得した文書(電磁的記録を含む以下「業務関係文書」という。)について、適切に作成し、整理及び保存しなければならない。

2 指定管理者は、業務関係文書の管理に当たっては、設置者の文書管理に関する規定の趣旨を踏まえ、設置者の指示に従わなければならない。

3 指定管理者は、設置者から業務関係文書の閲覧、提出又は写しの交付を求められたときは、法令その他やむを得ない理由がある場合を除き、これに従わなければならない。

4 指定管理者は、業務関係文書について、指定期間の満了その他指定管理者の指定が終了した場合には、設置者の指示に従い、引継ぎ又は処分を行うものとする。

16 設置者所有備品の現物確認について(協定書 新規条項)

協定書においては、設置者による備品等の貸与(第19条)及び指定管理者による備品の購入(第20条)について規定されているものの、設置者所有備品の現物確認に関する規定が設けられていない。設置者所有備品については、滅失、毀損等のリスクを低減し、適正な管理を確保する観点から、定期的な現物確認を行うことが重要であるが、現行協定書においては、現物確認の実施に関する取扱いが明確にされておらず、指定管理者と設置者との間の責任分担が不明確となっている。

このため、設置者所有備品の適正な管理を確保する観点から、現物確認の実施主体、実施時期及び報告方法等について、協定書において明確に規定することが望ましい。

■協定書案 設置者所有備品及び備品台帳の管理■

設置者が所有する備品(以下「設置者所有備品」という。)については、指定管理者が善良な管理者の注意をもって管理するものとする。

2 指定管理者は、設置者所有備品について、設置者が作成した備品台帳又はこれに基づく台帳を整理し、当該台帳の内容と現物の状況に相違が生じた場合は、速やかに設置者に報告し、その指示に従うものとする。

3 指定管理者は、設置者所有備品について、年1回以上、備品台帳に基づき現物確認を行い、その結果を設置者に報告するものとする。

4 指定管理業務の開始に当たっては、指定管理者及び設置者は、相互に立ち合いの上、設置者所有備品及び内容について現物確認を行い、その結果を確認書等により整理するものとする。

5 前項の確認書は、本協定に基づく管理の基準資料とする。

17 施設賠償責任保険について(仕様書)

再掲

施設内で事故が発生した場合、設置者及び指定管理者が高額な賠償責任を負う可能性があることから、施設賠償責任保険については十分な補償を確保しておく必要がある。

協定書第33条において、指定管理者が加入すべき保険として施設賠償責任保険が規定されており、仕様書においては、その最低保証額を1事故当たり3億円以上と定めているところである。

しかしながら、指定管理者が加入している施設賠償責任保険の補償額は、仕様書において定める補償額を下回っている状況が認められた。については、仕様書の内容に適合する補償額を確保することを前提として、近年の社会情勢や賠償事例とを踏まえ、施設の実態及びリスクに応じた補償内容となるよう、施設賠償責任保険の補償内容について検討されたい。

18 協定書の締結日について(審査要項)

指定管理料が発生し、かつ、指定期間が複数年度にわたる場合であっても、指定管理料の支出は、原則として各年度の予算に基づき行われるものである。

このため、指定期間全体に係る財政上の枠組みとして、歳入歳出単行により、指定管理料の上限額を整理するとともに、当該単行に係る予算については、指定管理者の指定議案と併せて議会の議決を経る必要がある。また、指定管理期間の開始年度に係る予算の議決との整合性を確保する観点から、協定書の締結は、指定管理期間開始前年度内に行われることが適当である。なお、将来年度にわたり継続的な支出を見込まれる場合には、必要に応じて債務負担行為を設定するなど、予算及び議会の議決との関係を明確に整理することが望ましい。

本件においては、協定書は令和5年3月31日に締結されており、手続きとしては適正に行われている。一方、審査要項においては、協定締結日が令和5年4月1日であるかのように読み取れる記載となっており、制度上の整理との間に齟齬が生じている。については、協定締結日に関する考え方が明確となるよう、審査要項の記載について整理し、実態に即した表現に改められたい。

なお、歳入歳出単行とは、単年度予算において、特定の事業に係る歳入と歳出を対応させて計上する予算上の整理方法をいう。

19 審査要項及び指定管理者指定申請書について

指定管理者の募集は、透明性・公平性の確保並びに幅広く募集することにより良質の提案を期待する観点から、原則として公募により行うこととしている。一方で、施設の性質及び目的等から、手続等条例第5条第1項各号に該当する施設については、非公募・任意指定による選定を行うことができるとされている。

しかしながら、今回の監査において、非公募による指定管理者の選定であるにもかかわらず、審査要項において当該方式を採用した理由が明確に示されておらず、また、指定申請書においても公募を前提とした条文(手続条例第3条)が残存していた。このため、選定手続の透明性の確保及び文書管理の整合性(実際:非公募による選定、審査要項:非公募である理由が書かれていない、指定申請書:公募を前提とした条文が残っている)の観点から、課題が認められ、選定過程の妥当性について、客観的に確認することが困難な状況が認められた。

今後においては、選定方式に応じた審査要項及び申請書様式を整備するとともに、非公募とする理由を明確に記載した上で、指定管理者の選定を行うなど、適正な指定管理者制度の運用に努められたい。

特に、非公募・任意指定による選定を行う場合は、非公募用の審査要項の冒頭において、本要項が、非公募により指定管理者の選定を目的とするものである旨及び当該方式を採用した理由を明確に記載することが求められる。

20 協定書(屯所)の観覧料金の徴収等の規定について(審査要項及び仕様書)

屯所に係る管理条例においては、観覧料金の収受について規定されておらず、また、当該施設に係る審査要項及び仕様書においても、観覧料金の徴収、決定、及び減免に関する業務は業務内容として位置付けられていない。

しかしながら、当該施設の協定書において、観覧料金の徴収、収入の取扱い、決定及び減免に関する規定が設けられており、管理条例及び審査要項等に基づかない形で、指定管理者に当該権限が付与されている状況が認められた。

当該施設は、管理条例上、観覧料金の収受を予定していない施設として設置運営されているにもかかわらず、協定書において観覧料金の徴収、決定及び減免に関する規定が設けられていることは、施設の設置目的及び条例等の規定と整合しておらず適切とは言えない。

このため、当該施設の設置目的及び条例等の規定に即し、観覧料金の徴収、決定及び減免に関する権限を付与しない整理を行った上で、審査要項及び仕様書に基づかない協定書上の規定については、削除を含めた所要の見直しを行うべきである。

Ⅲ 監査意見

「指定管理者制度」とは、公の施設の管理手法の一つであり、本来施設の設置管理者(町)が持つ施設管理権限を、議会の議決を経て行う「指定」という行政処分により、法人その他の団体に委任することができる制度である。従前の管理委託制度に代わるものとして、平成15年6月の地方自治法改正(同年9月施行)により創設された制度である。指定管理者制度の運用に当たっては、指定管理者による

管理運営が、協定書、仕様書等に基づき適正かつ確実に履行されているか、また、利用者に対するサービスが安定的・継続的に提供されているかを、設置者が継続的かつ客観的に把握することが不可欠である。

指定管理者制度の適切な運用を図るためには、当年度事業計画書に基づく業務の履行状況を継続的かつ客観的に把握するため、事業報告書を活用しモニタリングの仕組みを構築し、その結果を次年度の年度協定や事業計画の見直しに反映させていくことが重要である。

しかしながら、本町においては、指定管理者制度を統括するガイドライン等が未整備であることから、体系的なモニタリング手法や運用体制が十分に整理されておらず、事業報告書の提出そのものをもって履行確認に代えていると受け取られかねない運用が見受けられた。このため、指定管理業務の履行状況を具体的かつ客観的に検証する観点から、まずは当年度事業計画書と事業報告書を対比・確認する基本的なモニタリングの仕組みについて、運用面から整理・整備を進められたい。

また、指定管理者制度におけるモニタリングは、PDCAサイクルにおける「確認」(Check)」の段階に位置付けられるものであるが、確認にとどまることなく、その結果を改善(Action)につなげ、次年度の当年度事業計画書(Plan)の内容をより実効性のあるものとしていくことが重要である。

今後も地域の活動拠点となる施設として、また、地域を訪れる人と地域住民の交流の場として活用していけるよう、利用者の視点に立ち、設置者と指定管理者が協働して業務に取り組み、施設の魅力向上に努めることで、その存在価値が一層高められるよう努められたい。

■指定管理制度におけるモニタリングの考え方■

1 モニタリングの位置付けについて

指定管理者制度のモニタリングは、指定管理者の業務を「評価・査定」すること自体を目的とするものではなく、当年度事業計画に基づき業務がどのように実施されたかを把握し、改善点や課題を整理するための確認行為である。そのため、事業報告書の提出を受けること自体が目的となるのではなく、当年度事業計画書と事業報告書を対比することにより、計画と実績との差異や背景を把握することが重要となる。

2 ガイドライン未整備下での対応について

現時点において、指定管理者制度全体を統括するガイドラインや統一的な評価指標が未整備である場合であっても、当年度事業計画書の記載事項、事業報告書における実施状況・成果・課題の記載を一つ一つで対比・確認するという基本的な取組は、日常の業務の中で実施可能であり、まずはこの点から整理を進めていくことが、指定管理業務の履行状況を把握する上で有効と考える。

3 協定書・年度協定との関係について

このようなモニタリングの結果は、次年度の年度協定や当年度事業計画書の内容を検討する際の重要な判断材料となる。協定書の規定を形式的に維持するのではなく、実際の運用状況を踏まえ、必要に応じて業務内容や表現の見直しを行うことが、指定管理制度の安定的な運用につながる。

4 設置者の役割について

指定管理者制度は、管理業務を外部に委ねる制度である一方、設置者としての責任が軽減されるものではない。設置者は、指定管理者による業務の履行状況を把握し、必要に応じて助言・指導を行う立場にあることを踏まえ、モニタリングを通じて得られた情報を、制度運用の改善に活用していくことが望まれる。

IV 指定管理の概要

1 指定管理者

区 分	石 谷 家 住 宅	智 頭 町 消 防 団 本 町 分 団 屯 所
名 称	(一 財) 因 幡 街 道 ふ る さ と 振 興 財 団	

(1) ・代表者 代表理事 長石 彰祐 ・所在地 智頭町大字智頭396番地

(2) 設立目的

国の重要文化財である石谷家住宅を近代和風建築の代表的な文化財として将来へ継承しながら、石谷家住宅を中心とした歴史的町並みが残る智頭宿を交流拠点ゾーンとした因幡街道沿いの文化施設との連携を図った事業を展開することにより、地域住民の文化生活の向上を図り、もって地域の振興に資することを目的とする。

(3) 組織変更登記年月日 平成25年4月1日

(財団法人因幡街道ふるさと振興財団設立登記年月日 平成12年6月1日)

(4) 基本財産 出えん金 26,100千円

鳥取県 10,000千円 関係市町村 12,000千円 民間団体 4,100千円

2 対象施設

名 称	石 谷 家 住 宅	智 頭 町 消 防 団 本 町 分 団 屯 所
所 在 地	智頭町大字智頭396番地	智頭町大字智頭567.568番地
施 設	①敷地面積:3,862㎡ ②建築面積:1,384㎡ ③構造:木造二階建(一部平屋建) ④沿革:平成13年4月20日開館	①敷地面積:175.94㎡ ②建築面積:80㎡ ③構造:木造二階建 ④沿革:平成24年4月1日開館

3 指定管理の内容

区 分	石 谷 家 住 宅	智 頭 町 消 防 団 本 町 分 団 屯 所
指定管理期間	R5年4月1日～10年3月31日	
指定管理料 (消費税等 含む)	総額(年間) 各年度	2,925千円 585千円
利用料金制の有無	有り	無し
入館料・イベント収益 (R6年度)	7,309千円	
喫茶、物販収益 (R6年度)	4,226千円	
指定に係る町議会の議決日	令 和 5 年 3 月 22 日	
基本協定年月日	令 和 5 年 3 月 31 日	
年度協定年月日	令 和 7 年 4 月 01 日	
指定管理者の選定方式 (指定方式)	①指定根拠法令等 自治法第244条の2第3項 ②選定基準 手続等条例第5条(非公募)	

(1) 石谷家住宅 主な業務(仕様書)

①石谷家住宅の観覧許可、施設観覧料の徴収等 ②展示、イベント等の観光振興業務 ③喫茶、売店の運営 ④智頭宿内にある観光関係者、地域住民との連携による観光振興 ⑤施設の清掃及び

ごみの収集と処理 ⑥施設周辺の清掃他、維持管理(除雪作業も含む) ⑦警備業務(機械警備及び簡易警備を含む) ⑧軽微な修繕 ⑨火災報知器の管理 ⑩各種設備の保守・点検

(2)石谷家住宅【管理運営】に関する基本的な考え方(仕様書)

①施設の設置目的に基づいて、適切な管理運営を行うこと。また、管理運営にあたっては、当施設が国指定重要文化財であることを考慮すること。②当施設は、本町の観光拠点で観光の核ともいえる施設及び本町の文化の向上に資する施設である。よって、本町のイメージアップに貢献するための管理運営を行うものとする。また、智頭宿内にある観光資源の掘り起こし、智頭宿を中心とするネットワーク化を図るなど、地域の魅力を高め滞在型観光の中心拠点として管理すること。③住民の交流、活用につながるよう、観覧者等の意見を管理運営に反映させ、観覧者等の満足度を高めていくこと。④観光資源等としての民間施設や公営施設と連携し、情報等の共有を行い観光振興につなげるものとする。⑤個人情報保護を徹底すること。⑥公の施設として、観覧者、施設利用者に対して公平、平等な対応を行うこと。⑦本町と密接に連携を図りながら、管理運営を行うこと。⑧関係する各種法令、条例及び規則を遵守すること。⑨利用者が、「また来たい」と感じるように、「もてなし」の気持ちをもって対応すること。

(3)入館者数の年度推移表

(単位：人、%)

区 分	R1年度	R2年度	R3年度	R4年度	R5年度	R6年度	対前年度比較	
							増 減	増減率
入館者数	19,564	9,585	10,137	14,149	13,589	13,567	△ 22	△ 0.2

※開館からの累計入館者数691,593人(令和7年3月31日現在)

内訳 個人414,129人(59.9%)、団体228,405人(33.3%)、減免49,059人(7.1%)

※H13年度(オープン) 53,615人 H26年度 32,599人 H30年度 22,440人

※令和6年度入館者数内訳 個人9,564人(70.5%) 団体2,194人16.2%)

減免1,809人(13.2%)

(4)収支状況

(単位：円、%)

区 分	令和4年度	令和5年度	令和6年度	対前年度比較	
				増減額	増減率
指定管理料	10,785,000	13,135,000	13,135,000	0	0.0
入館料収入	7,740,444	7,187,250	7,139,040	△ 48,210	△ 0.7
イベント収入	210,000	152,200	169,800	17,600	11.6
喫茶等収入	4,100,708	3,303,505	4,225,693	922,188	27.9
そ の 他	42,501	23,416	35,744	12,328	52.6
収入合計	22,878,653	23,801,371	24,705,277	903,906	3.8
人 件 費	13,558,973	13,223,741	16,464,846	3,241,105	24.5
光 熱 水 費	1,227,880	1,257,691	1,256,721	△ 970	△ 0.1
委 託 料	765,787	1,445,981	2,041,762	595,781	41.2
原 材 料 費	1,023,414	913,647	1,032,193	118,546	13.0
租 税 公 課	949,100	1,125,900	1,148,500	22,600	2.0
そ の 他	3,890,161	4,206,861	4,397,123	190,262	4.5
支出合計	21,415,315	22,173,821	26,341,145	4,167,324	18.8
収支差引	1,463,338	1,627,550	△ 1,635,868	△ 3,263,418	△ 200.5

【指定管理者制度関係条文】

● 地方自治法第199条

- 7 監査委員は、必要があると認めるとき、又は普通地方公共団体の長の要求があるときは、当該普通地方公共団体が補助金、交付金、負担金、貸付金、損失補償、利子補給その他の財政的援助をあたえているもの出納その他の事務の執行で当該財政的援助に係るものを監査することができる。当該普通地方公共団体が出資しているもので、政令で定めるもの、当該普通地方公共団体が借入金の元金又は利子の支払いを保証しているもの、当該普通地方公共団体が受益権を有する信託で政令で定めるものの受託者及び当該普通地方公共団体が第244条の2第3項の規定に基づき公の施設の管理を行わせているものについても、また、同様とする。
- 9 監査委員は、監査の結果に関する報告を決定し、これを普通地方公共団体の議会及び長並びに関係のある教育委員会、(省略)その他法律に基づく委員会又は委員に提出し、かつ、これを公表しなければならない。
- 14 監査委員からの結果に関する報告の提出があった場合において、当該監査の結果に関する報告の提出を受けた普通地方公共団体の議会、長、教育委員会、(省略)その他法律に基づく委員会又は委員は、当該監査の結果に基づき又は当該監査の結果を参考として措置を講じたときは、当該措置の内容を監査委員に通知しなければならない。この場合において、監査委員は、当該措置の内容を公表しなければならない。

● 地方自治法第244条(公の施設)

- 1 普通地方公共団体は、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(これを公の施設という。)を設けるものとする。
- 2 普通地方公共団体(次条第3項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。)は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。
- 3 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

● 地方自治法第244条の2(公の施設の設置、管理及び廃止)

- 1 普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めが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は、条例でこれを定めなければならない。
- 2 略
- 3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するために必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの(指定管理者)に、当該公の施設の管理を行わせることができる。
- 4 前項の条例には、指定管理者の指定の手続き、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。
- 5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。
- 6 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。

- 7 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公共団体に提出しなければならない。
- 8 普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金(次項において「利用料金」という。)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。
- 9 前項の場合における利用料金は、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する。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普通地方公共団体の承認を受けなければならない。
- 10 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。
- 11 普通地方公共団体は、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き認めるときは、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。

【 国 関 係 通 知 】

「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日付け総務省自治行政局長)

(省略)指定管理制度の導入に伴い、この法律の施行の際現に改正前の自治法第244条の2第3項の規定に基づき管理の委託を行っている公の施設については、この法律の施行後3年以内に当該公の施設の管理に関する条例を改正する必要がある、その際、公の施設の管理状況全般について点検し、指定管者制度を積極的に活用されるようお願いいたします。(省略)

第2 公の施設の管理に関する事項

今般の改正は、多様化するr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室、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であり、下記の点に留意の上、公の施設の適正管理に努められたいこと。

1 指定管理者に関する事項

- (1) 今般の改正により導入される指定管理者制度は、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り、その対象は民間業者等が幅広く含まれるものであること。(第244条の2第3項関係)
- (2) 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(第231条の3)、不服申立てに対する決定(第241条の4)、行政財産の目的外使用許可(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、これを指定管理者に行わせることはできないものであること。(第244条の2第3項関係)
- (3) 指定に当たって議決すべき事項は、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、指定の期間等であること。(第244条の2第6項)

2 条例で規定すべき事項

- (1) 指定管理者の指定手続、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されており、その具体的な内容は以下のとおりであること。(第244条の2第4項関係)
 - ① 「指定の手続」としては、申請の方法や選定基準等を定めるものであること。なお、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ものであること。
 - ア 住民の平等利用が確保されること。
 - イ 事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること。
 - ウ 事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること。
 - ② 「業務の範囲」としては、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核施設の目的や態様等に応じて設定するものであること。
- (2) 旧法第244条の2第4項及び第5項と同様、指定管理者制度においても、利用料金を当該指定管理者の収入として收受させることができることとし、当該利用料金は、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と。(第244条の2第8項及び第9項関係)
- (3) 指定管理者に支出する委託費の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者の間で協定等を締結することが適当であること。

3 適正な管理の確保等に関する事項

- (1) 「事業報告書」においては、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。(第244条の2第7項関係)
- (2) 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、法律の規定に基づいて指定管理者を指定することとした今回の制度の趣旨にかんがみれば、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ものであること。
- (3) 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。

第3 略

● 「指定管理者制度の運用について」(平成22年総行経第38号)
(平成22年12月28日付け総務省自治行政局長)

指定管理者制度は、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である公の施設について、民間の事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくことで、施設の設置目的を効果的に達成するため、平成15年9月に設けられたところです。

本制度は、その導入以降、公の施設の管理において、多様化する住民ニーズへの効果的、効率的な対応に寄与してきたところですが、地方公共団体において様々な取組がなされる中で、留意すべき点も明らかになってきたことから、これまでの通知に加え、下記の点に留意の上、改めて制度の適切な運用に努められるよう、地方自治法第252条の17の5に基づき助言します。

- 1 指定管理者制度については、公の施設の設置目的を効果的に達成するため必要があると認めるときに活用できる制度であり、個々の施設に対し、指定管理者制度を導入するかしないかを含め、幅広く地方公共団体の自主性に委ねる制度となっていること。
- 2 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ものであること。
- 3 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、指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする事とされている。この期間については、法令上具体の定めはないものであり、公の施設の適切かつ安定的な運営の要請も勘案し、各地方公共団体において、施設の設置目的や実情等を踏まえて指定期間を定めること。
- 4 指定管理者の指定の申請に当たっては、住民サービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義があり、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましい。一方で、利用者や住民からの評価等を踏まえ同一事業者を再び指定している例もあり、各地方公共団体において施設の態様等に応じて適切に選定を行うこと。
- 5 指定管理者制度を活用した場合でも、住民の安全確保に十分に配慮するとともに、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。
- 6 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当たっても、指定管理者において労働法令に遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること。
- 7 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、個人情報適切に保護されるよう配慮すること。
- 8 指定期間が複数年にわたり、かつ、地方公共団体から指定管理者に対して、委託料を支出することが確実に見込まれる場合は、債務負担行為を設定すること。