

## I 指定管理者制度の概要

### 1 指定管理者制度とは

#### (1) 制度の目的・趣旨

平成15年6月の地方自治法改正により、従来の管理委託制度が廃止され、指定管理者制度が導入されました。

それまで「公の施設」の管理運営は、市が直接行うか（直営）、委託する場合には市が50%以上出資する外郭団体または公共的団体等に限られていましたが、改正後は、出資法人以外の民間事業者を含む市が指定する「指定管理者」に、施設の管理運営を代行させることができるようになりました。

指定管理者制度は、「**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を目的とするもの**」（平成15年7月17日 [総行第87号総務省通知](#)）であり、指定管理者制度により、施設が有効に活用され、接遇等運営内容においてサービスが向上し、集客力がアップするとともに、人件費や運営経費においてコストが削減されることが期待できます。

なお、指定管理者制度の趣旨を踏まえ、業務委託方式によって一つの団体に業務全体を一括して委託することは適当でなく、その場合には指定管理者制度によることとなります。

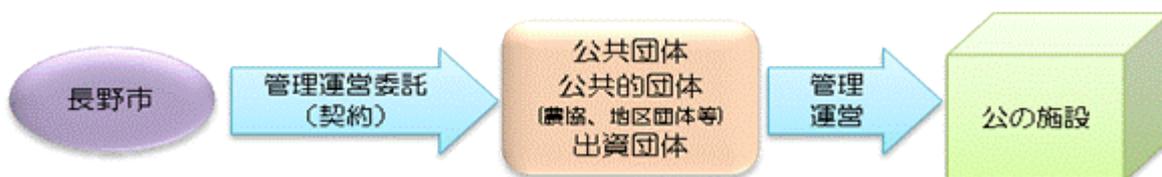
★管理委託制度と指定管理者制度の主な相違点は次のとおりです。

	管理委託制度（改正前）	指定管理者制度（改正後）
1) 管理運営の主体	公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人（50%以上出資等）に限定	民間事業者を含む法人その他の団体（法人格は必ずしも必要ではないが、個人は不可）
2) 法的性格	公法上の契約関係（委託）	行政処分（指定） 指定処分は請負契約と異なるため入札手続きの対象外 管理運営の細目等については、協定（行政処分の附款）により規定
3) 公の施設の管理権限	施設の管理権限及び責任は、地方自治体が引き続き有する。	指定管理者が有する。（管理の基準及び業務の範囲は条例で定める。） 地方自治体は、管理権限は行使せず、設置者としての責任を果たす立場から必要に応じて指示等を行う。
①施設の使用許可	受託者はできない。	指定管理者が行うことができる。

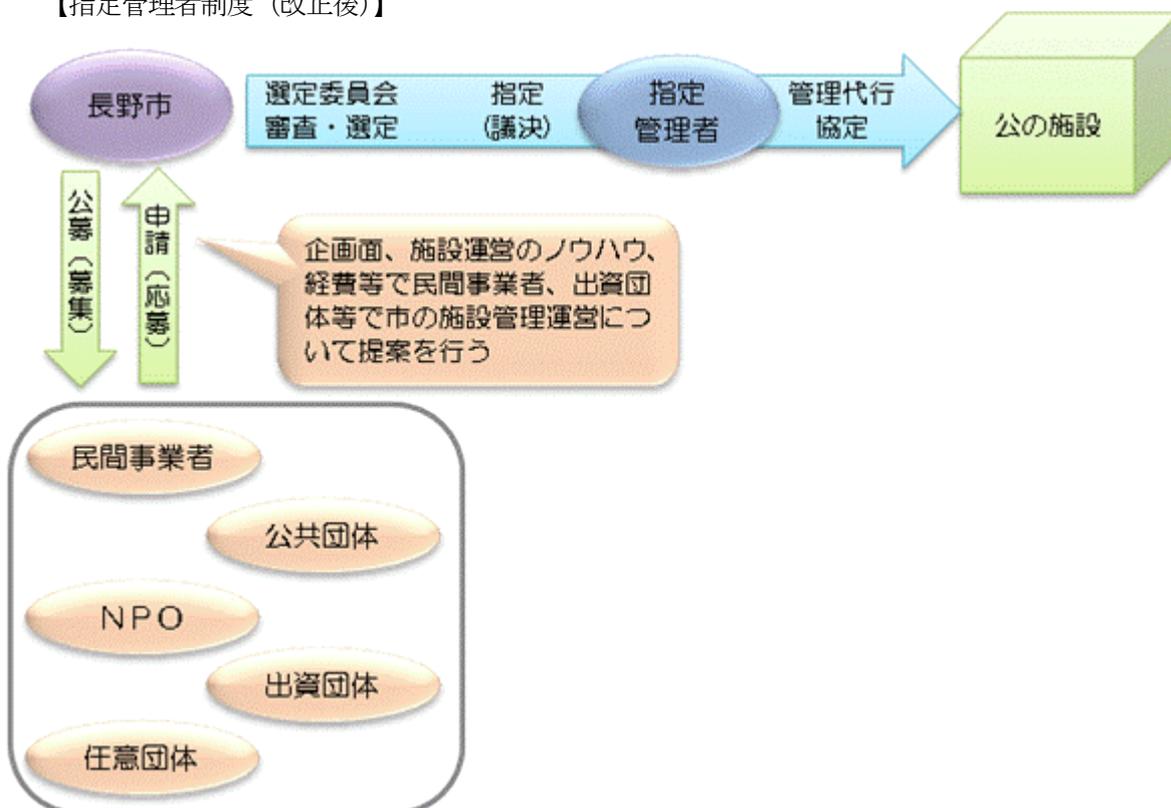
②基本的な利用条件の設定	受託者はできない。	条例で定めることを要し、指定管理者はできない。
③不服申立てに対する決定、行政財産の目的外使用の許可	受託者はできない。	指定管理者はできない。
4) 施設の設置者責任	地方自治体	
5) 損害賠償責任	地方自治体にも責任が生じる。	
6) 利用料金制	採用できる	

★管理委託制度と指定管理者制度のイメージ

【管理委託制度（改正前）】



【指定管理者制度（改正後）】



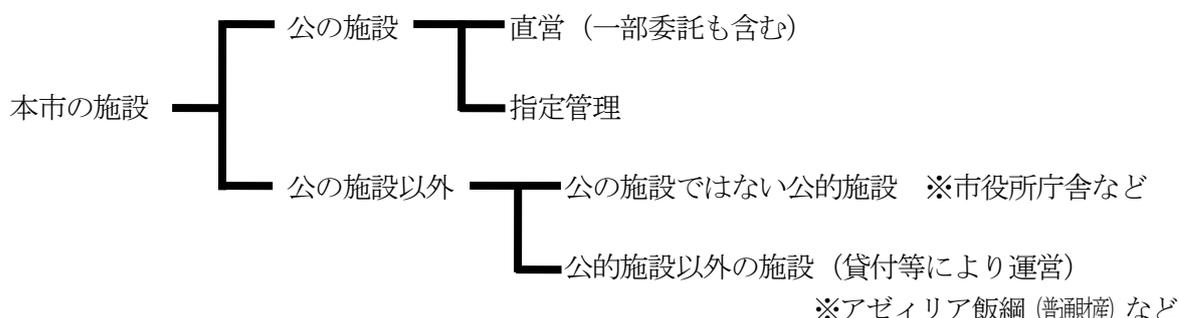
**(2) 公の施設とは**

「公の施設」とは、地方自治法第 244条第 1 項において「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する」と定義され、下記の 5 つを満たすものと考えられています。

- ①住民の利用に供するための施設であること  
市役所の庁舎や給食センター等は、行政事務（サービス・事業）を執行（実施）するための施設（設備）であり、住民の利用を目的としないため「公の施設」には該当しません。
- ②当該地方公共団体の住民の利用に供するための施設であること  
本市の住民が利用できないような物品陳列所等は、「公の施設」には該当しません。
- ③住民の福祉を増進する目的をもって設ける施設であること  
地方公共団体の収益事業のための施設である競輪場等、社会公共秩序を維持するための施設である留置場等は、「公の施設」には該当しません。
- ④地方公共団体が設けるものであること  
国や他の自治体等が設置する施設は「公の施設」には該当しません。なお、地方公共団体は、施設を設置する際、必ずしも所有権を取得する必要はなく、賃借権等により住民が施設を利用する権限を取得した場合は、「公の施設」とすることができます。
- ⑤施設であること  
「公の施設」は、物的施設を中心とする概念です。ただし、例外として公営企業のバス路線も含まれます。

公の施設の例	体育施設	体育館、陸上競技場、運動場、プール、武道館、キャンプ場
	教育文化施設	博物館、美術館、図書館、市民会館、コミュニティセンター
	社会福祉施設	老人福祉施設、児童福祉施設、保育園、健康センター、児童館
	公営企業	病院、診療所、上水道、下水道、工業用水道、バス路線
	その他	公園、墓地、公営住宅、駐車場

**【市有施設の体系図】**



※指定管理者制度を導入できない施設

道路法、河川法、学校教育法等個別の法律において管理主体が限定されている施設では、指定管理者制度を導入できない場合があります。

## 2 指定管理者が行う業務の範囲

### (1) 指定事業

管理委託制度と指定管理者制度との大きな違いは、公の施設の管理権限が市にあるか、指定管理者にあるかという点ですが、「管理」という概念は抽象的であるため、指定管理者が行うべき管理の内容は、具体的には個々の施設ごとの設置条例において「業務の範囲」を定めることになります。

市が指定する業務の範囲については、条例及び規則に定めるもの以外の細目的な事項は、市と指定管理者が協議の上、協定書の中で規定しますが、主な指定事業の内容は、募集の際に募集要項に記載します。

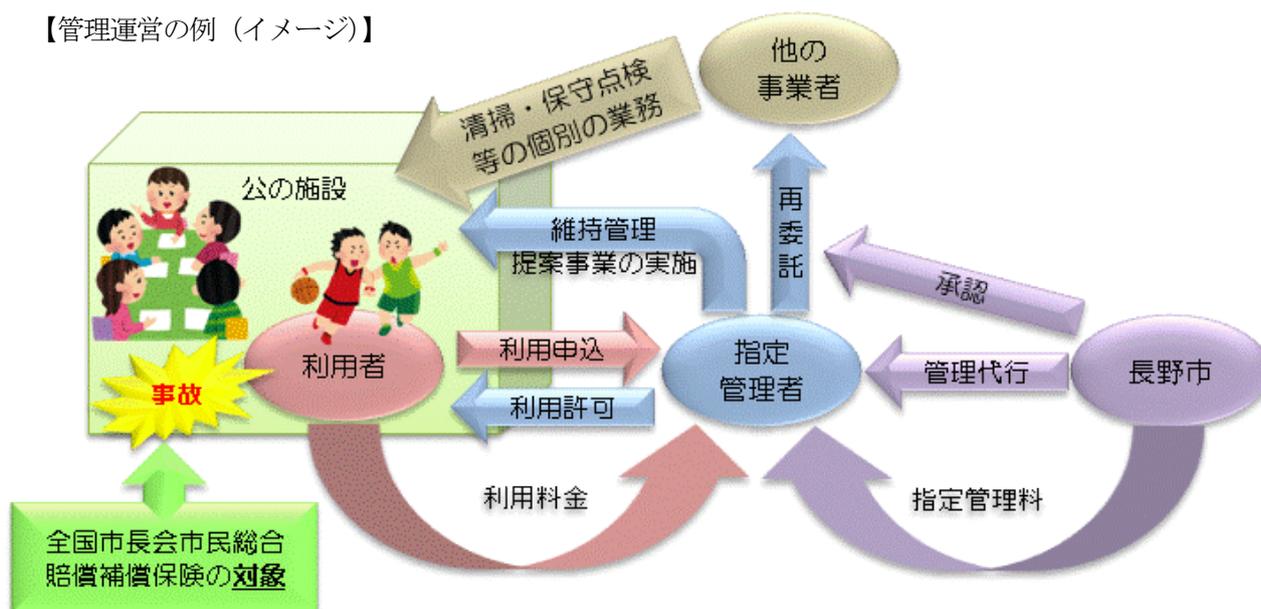
業務の範囲の設定に関して、施設の規模、性質、指定管理者の施設管理能力などによって、施設や附属設備の維持及び小破修繕などについては、指定事業に含めることができるものもありますが、具体的には協定書の中で明確にする必要があります。また、指定事業として指定管理者が企画した事業を行わせる場合は、事業計画書等により、あらかじめ市と協議して決定します。

<主な指定事業（例）>

- ・ 施設の利用（使用）申請の受付
- ・ 施設の利用（使用）許可
- ・ 施設の貸出し
- ・ 施設の維持管理及び運営
- ・ その他市が指定する事業の実施 等

なお、長野市の承認を得た上で、清掃、警備等の個々の業務を指定管理者から第三者（当該業務を専門とする事業者等）へ再委託することはできますが、管理業務の全部や大部分を一括して第三者に委託する包括的な業務の再委託はできません。

【管理運営の例（イメージ）】



↑ II-6 リスクと責任 (4) 保険と損害賠償の取扱い 参照

## (2) 自主事業

指定管理者は指定事業のほか、指定事業の実施を妨げない範囲において、あらかじめ市の承認を得た上で、独自に企画する事業（自主事業）を行うことができます。自主事業は、原則として施設の設置目的に沿った内容でなければなりません。ただし、市が認める場合には、施設の目的外使用許可により実施することも可能です。

なお、自主事業は指定管理者の責任及び経費（後述の指定管理料及び利用料金収入以外の指定管理者の資金）において実施するものであることから、指定事業とは明確に区別する必要があります。また、自主事業で得た収入は指定管理者の収入（利益）となります。

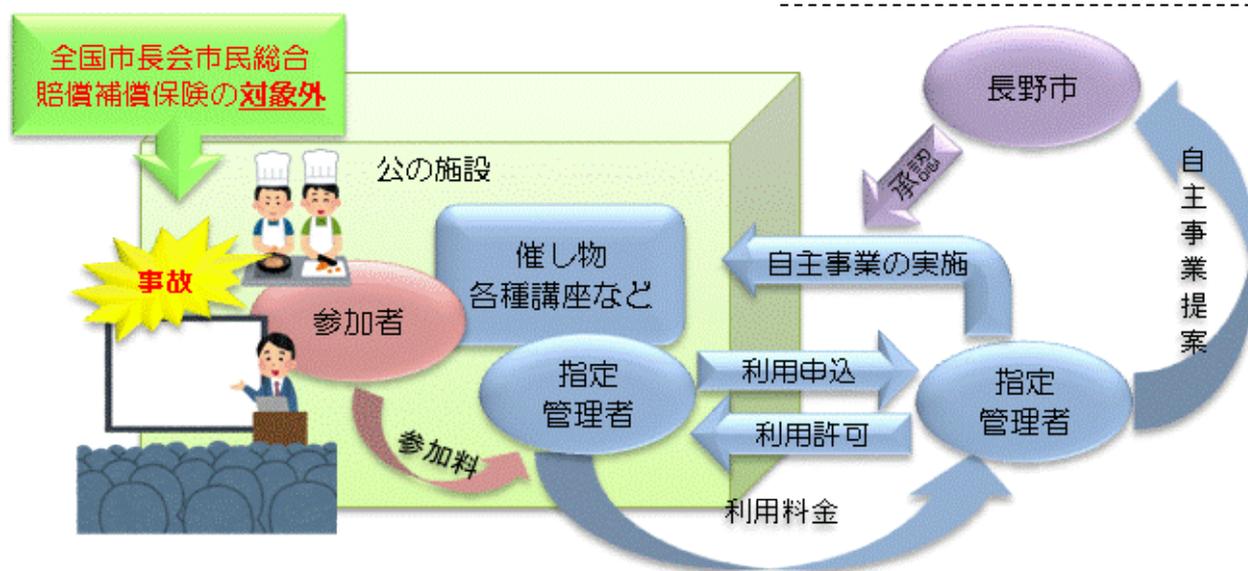
<主な自主事業（例）>

- ・ 催し物
- ・ 講座
- ・ 講演会、講習会 等

【自主事業の例（イメージ）】

[↓II-6 リスクと責任 \(4\) 保険と損害賠償の取扱い](#) 参照

目的外使用許可により実施できる事業もあります。（市が認める場合。）



## 3 指定管理者の権限

### (1) 指定による権限の委任

指定により権限の委任の効果が発生し、当該施設の管理権限は市から指定管理者に移ることとなります。

しかし、指定管理者は当該施設の管理について「事務の主体」ではなく「権限の主体」として管理業務を行うもので、指定管理者が市に代わって当該公の施設の事務を行う公共団体になるわけではありません。

指定管理者は、あくまでも、市長等に代わって市の事務である公の施設の管理を行う「機関」として管理権限を行使することになります。

つまり、指定管理者制度を導入しても

- 当該施設の所有者（あるいは借主）は市であること
- 当該施設の管理は市の事務であること

に変わりはないのです。

一方、市は指定管理者に委任した権限を行使できません。市は施設の設置者及び事務の主体としての責任を果たす立場から、必要に応じて指定管理者に対して指導等を行うこととなります。

なお、指定管理者が行った施設を利用する権利に関する処分についての審査請求は、市長に対して行うこととなります（地方自治法第 244条の 4）。

## (2) 指定管理者に委託することができない行政処分

指定管理者制度により、従来は行政処分として市が行っていた利用許可権限等の施設の管理権限を指定管理者に委任できますが、法令により市長のみが行うこととされている次の事項等の権限については、指定管理者に行わせることはできません（平成15年 7月17日 [総行第87号総務省通知](#)）。

- 使用料の減免（地方自治法施行令第 158条）
- 使用料の強制徴収（地方自治法第 231条の 3）
- 過料の賦課徴収（地方自治法第14条第 3 項、第15条第 2 項、第 231条の 3）
- 不服申し立てに対する決定（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） 等

## (3) 指定管理業務における公金の取り扱い

市に帰属すべき金銭（公金）を指定管理者に収納させる場合には、指定管理者の指定とは別に私人への収納委託（地方自治法第 243条）の手続き<sup>\*</sup>が必要です。

また、指定管理者に収納を委託できる公金は限定されています（地方自治法施行令第 158条）。

<sup>\*</sup>長野市会計事務の手引（収入・物品）参照

### 地方自治法施行令

（歳入の徴収又は収納の委託）

第百五十八条 次に掲げる普通地方公共団体の歳入については、その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限り、私人にその徴収又は収納の事務を委託することができる。

- 一 使用料
- 二 手数料
- 三 賃貸料
- 四 物品売払代金
- 五 寄附金
- 六 貸付金の元利償還金

## 4 利用料金制と指定管理料

### (1) 利用料金制とは

公の施設の利用については、本来使用料の徴収が認められています。使用料は地方公共団体の

収入となりますが、地方公共団体が適当と認めた場合には、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金（利用の対価）を当該指定管理者の収入として収受させ、施設を管理していくための管理経費に充てることができます。この制度のことを利用料金制といいます。（地方自治法第244条の2第8項）

利用料金制を採用することにより、指定管理者のインセンティブが高まり、サービスの質や量が向上すると利用の増加につながります。

利用料金の額は、各施設の「設置及び管理に関する条例」で定められた範囲内において指定管理者が定めることができますが、市の承認を得ることが必要であり、指定管理者が自由に決定できるものではありません。また、利用料金の減免についても指定管理者の判断により行うことができますが、市で減免の必要があると考える場合などの減免の基本的な考え方を、予め条例等で規定します。

#### <使用料と利用料金>

	使用料	利用料金
収入の帰属	地方公共団体	指定管理者
債権の性格	公法上の債権（地方自治体と利用者との間の債権）	私法上の債権（指定管理者と利用者との間の債権）
強制徴収	地方自治体が実施可	不可
不服申立て	地方自治体に対して可	不可
不当に徴収を免れた際等の過料	適用可	不可
金額の決定	地方自治体の決定により条例に規定	条例に定める範囲内で指定管理者が決定（ただし、地方自治体の承認が必要）
減免	地方自治体が決定	指定管理者が決定（ただし、基本的考え方等を条例等で規定すべき）

## (2) 利用料金制の導入

指定管理者が施設の管理運営を行うために必要な経費については、

- ①すべてを利用者からの利用料金等で賄う方法（利用料金制）
- ②すべてを市からの支出金（指定管理料）で賄う方法
- ③一部を利用料金で賄い、不足する分を市が指定管理料で補う方法（一部利用料金制）

の3通りがあります。

利用料金制（一部利用料金制）を採用した場合には、収入増を図ることにより指定管理者の経営に直接反映できるため、指定管理者の創意工夫の余地が広がるとともに、コスト面の効率化やサービスの向上にもなり、利用者の満足度が高まることも考えられます。

3つの方法のうち、どの方法を採用するかは、有料施設、無料施設など施設の特性や過去の収支状況などから判断し、指定管理者がインセンティブを持って取り組めるようにする必要があり

ます。

なお、利用料金制を採用して指定管理者に利益が見込める施設については、決算後利益の一部を市に納付させることができますが、その算出方法や納付方法等については予め募集要項や協定書で明確にし、当初の見込みより利益が上がったからといって協定に規定されていない納付をさせるなど、指定管理者のインセンティブを損なうことがないように留意する必要があります。

ただし、利用料金収入による利益が施設の管理運営にかかる収支と比較して過大と判断される場合には、市と指定管理者で協議の上、利用料金の見直し等、適切な対応を図ることが必要です。

**【平成 20 年度 監査委員の指摘により通知した内容（抜粋）】**

\* 必要以上の利益が出ないように考慮すること。

諸経費等の算出根拠を明確にし、過剰な利益が出た場合は、指定管理料の見直しや利用料金を見直すなど、市民への還元策を講じること。

**【平成 27 年度 包括外部監査結果報告書（抜粋）】**

(課題) 指定管理者に指定管理料を払っているにもかかわらず、指定管理者が多額の利益を計上しており、市の経費削減というメリットを享受しきれていない協定がある。

【(一部) 利用料金制と指定管理者の利益・損失イメージ】

