

第 2 章 包括外部監査対象施設の概要

(1) 指定管理者制度の概要

① 公の施設

地方自治法では、「公の施設」、すなわち、地方公共団体の多数の住民が利用し、住民の福祉の向上に欠かせない公共サービスを提供する施設を、「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」として定義している。公の施設（道路・公園・運動場・体育館・学校・図書館・公民館・文化会館・美術館・保育所・病院・公営住宅等）の設置、管理のために必要な事項について、地方自治法第 244 条から第 244 条の 4 において定めている。

② 指定管理者制度

従来、「公の施設」の管理運営は、地方公共団体が直営で行うか、又は政令で定める地方公共団体の出資法人、公共団体及び公共的団体（農協・生協・自治会等）に限定されていた。（これを「管理委託制度」という。）地方自治法が改正され、管理委託制度から指定管理者制度へ移行することになった。指定管理者制度は、公の施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して代行させるものであり、指定管理者は、利用料金制度のほか行政処分に該当する使用許可も行うことができる。また、指定管理者は、「法人その他の団体」と法律に定められており、個人を指定することはできないが、団体であれば法人格は必ずしも必要ではない。従って、指定管理者となれるものには、民間事業者等もその対象として含まれることになる。

指定管理者には、前述のように使用許可を行う権限も与えることができるが、使用料強制徴収（地方自治法第 231 条の 3）、不服申立てに対する決定（同第 244 条の 4）、行政財産の目的外使用許可（同第 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。

③ 管理委託制度との違い

管理委託制度では地方公共団体と受託者の関係は「契約」であるのに対して、指定管理者制度では地方公共団体と指定管理者の関係は「指定」であり、これは行政処分的一种と解されている。管理委託制度の場合は、管理業務の主体は、設置者である地

方公共団体であり、業務の内容についての管理監督責任は地方公共団体にある。これに対して、指定管理者制度においては、指定管理者に公の施設の管理権限（使用の許可、使用の許可の取り消し等）を委任していると解されている。

④ 指定管理者制度が導入された意義

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を対象に、民間事業者等が有するノウハウを活用することによって、住民サービスの質の向上と管理経費の節減を図ることに意義がある。

⑤ 指定管理者制度の導入時期

指定管理者制度は、平成 15 年 9 月に地方自治法の改正により創設されたが、既に管理委託制度により管理を委託している公の施設については、「施行の日から 3 年を経過する日である平成 18 年 9 月までは従来の管理委託制度を存続させることができる。」という経過措置が設けられていた。

[参考]

地方自治法第 244 条（公の施設）

（公の施設）

- 第 244 条 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、不当な差別的な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）

（公の施設の設置、管理及び廃止）

- 第 244 条の 2 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 普通地方公共団体は、条例で定める重要な公の施設のうち条例で定める特に重要なものについて、これを廃止し、又は条例で定める長期かつ独占的な利用をさせようとするときは、議会において出席議員の三分の二以上の者の同意を得なければならない。

ない。

- 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（以下本条及び第 244 条の 4 において「指定管理者」という。）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。
- 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地方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。

（経過措置）

第 2 条 この法律の施行の際現に改正前の地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の規定に基づき管理を委託している公の施設については、この法律の施行の日（平成 15 年 9 月 2 日）から起算して 3 年を経過する日（その日前に改正後の地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の規定に基づき当該公の施設の管理に係る指定をした場合には、当該指定の日）までの間は、なお従前の例による。

(2) 出雲市における指定管理者制度の運用状況

① 指定管理者制度の運用に当たっての基本方針（運用指針）

出雲市は、平成 17 年 12 月 1 日付にて作成された「公の施設の指定管理者制度について」（全員協議会資料）の中で、「指定管理者制度の導入・移行に向けた基本的な考え方」を決定し、これに基づいて事後の事務を行っている。その内容は次のとおりである。

「指定管理者制度の導入・移行に向けた基本的な考え方」

公の施設の管理に関する指定管理者制度の導入・移行については、次の考え方により進めるものとする。

1. 既委託施設

現在、従来の管理委託制度により管理運営を委託している公の施設（以下「既委託施設」という。）については、条例整備や指定管理者の指定等の諸準備を平成 17 年度末までに終え、平成 18 年 4 月から指定管理者制度に移行することを基本とする。

その際の指定管理者の選定については、公募を原則とする。ただし、地域住民と非常に密着している施設や施設設置時の経緯等により公募による選定がなじまない施設については、公募によらないこととする。

なお、今回、指定管理者制度に移行する施設は、

▽公募によるもの・・・56

▽公募によらないもの・・・7

であり、詳細は、別紙「指定管理者制度移行一覧」（省略）のとおり。

2. 直営施設

現在、市が直営で管理運営を行っている施設のうち、民間企業等のノウハウの導入により、市民サービスの向上や施設の効果的かつ効率的な運営が期待できる施設については、積極的に指定管理者の導入を図ることとし、導入にあたっては、基本的に公募により指定管理者の選定を行なうこととする。

なお、この施設の選定については、市の行財政改革の一環として検討し、実施に移すこととする。

3. 新規開設施設

新規に開設する公の施設のうち、直営によらない施設については、指定管理者制度を導入することとし、原則公募により指定管理者の選定を行うこととする。

4.指定期間

指定管理者の指定期間は、5年とする。

なお、現在、指定管理者として指定している団体等について、指定期間が5年を上回っているものについては、本年度末を目途に、その期間を見直すこととする。

5.利用料金制度について

指定管理者制度導入に際し、あわせて利用料金制度を導入することにより自立的経営が見込まれる施設については、利用料金制度の積極的な導入を図ることとする。

6.条例の制定方式

条例化にあたっては、指定の手續、管理の基準、業務の具体的範囲等について条例で規定することが必要であるが、これらの具体的内容がそれぞれの施設で異なるため総則的な条例によることなく、個別の条例ごとに規定することを基本とする。

7.個人情報の保護

利用者の個人情報の適正な取扱いを確保するため、個人情報の保護義務規定を施設条例で明文化するとともに、出雲市個人情報保護条例の中に、指定管理者に対する罰則規定を設けることを検討する。

② 公募の場合の指定管理者候補者の選定について

また、出雲市は、指定管理者候補者の選定のための選定委員会設置要綱を制定している。なお、当初制定された内容のうち所掌事務・組織等について改定されている。

「出雲市指定管理者候補者選定委員会設置要綱」

第1条（設置）

本市の公の施設（以下「施設」という。）の管理を指定管理者に行わせるにあたり、指定管理者候補者の選定及び施設の適正な管理運営の履行の確保等に関し必要な事項を審査するため、出雲市指定管理者候補者選定委員会（以下「選定委員会」という。）を設置する。

第2条（所掌事務）

選定委員会の所掌事務は、次のとおりとする。

- (1) 公の施設について公募により指定管理者制度を適用させようとする場合、指定管理者候補者（以下「候補者」という。）を選定するため必要な事項を審査し、その結果を市長に報告すること。

- (2) 指定管理者が行う管理業務の実施状況等について意見を述べること。
- (3) 市長が、指定管理者の指定を取り消し、又は期間を定めて管理業務の全部若しくは一部の停止を命じる場合に意見を述べること。

第3条（組織）

選定委員会は、次に掲げる委員をもって組織し、市長が委嘱又は任命する。

- (1) 総合政策部長
 - (2) 総務部長
 - (3) 財政部長
 - (4) 財政課長
 - (5) 識見を有する者
 - (6) その他市長が必要と認める者
- 2 選定委員会委員長を置き、委員長は、原則として前項第5号に該当する者の中から全委員がこれを選挙する。
 - 3 委員長に事故等があるときは、委員長があらかじめ指名した委員がその職務を代理する。

第4条（会議）

選定委員会は、必要に応じて、委員長が招集する。

- 2 選定委員会は、委員の半数以上が出席しなければ開くことができない。
- 3 選定委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは委員長の決するところによる。
- 4 委員長は、必要があると認めたときは、委員以外の職員、外部の学識経験者等を会議に出席させその説明又は意見を聴くことができる。
- 5 選定委員会の会議は、公開しないものとし、何人も審査の内容を他に漏らしてはならない。

第5条（選定基準）

選定委員会は、候補者を選定する場合には、次の各号に掲げる選定基準について、総合的に判断しなければならない。

- (1) 施設設置の目的が達成できること。
- (2) 利用者の平等な利用の確保及びサービスの向上が図られること。
- (3) 事業計画書の内容が、当該事業計画書に係る公の施設の効用を最大限に発揮するものであるとともに、その管理に係る経費の縮減が図られること。
- (4) 事業計画書に沿って当該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こと。

- (5) 市民の声が反映される管理が行われること。
- (6) 安全管理の状況
- (7) 労働福祉の状況
- (8) 環境保護及び障害者の雇用等の福祉政策に取り組んだ経営を行っていること。
- (9) 前各号に定めるもののほか、市長が必要と認める事項

第6条（選定結果）

候補者選定施設を所管する課長は、選定結果を応募者全員に通知し、選定理由を公表するものとする。

第7条（委員の報酬・費用弁償）

委員（職員を除く。）の報酬及び費用弁償は、特別職の職員で非常勤のものの報酬、費用弁償等に関する条例の規定を適用する。

第8条（選定委員会の庶務）

選定委員会の庶務は、行政改革推進課において処理する。

第9条（その他）

この要項に定めるもののほか、選定委員会の運営に関し必要な事項は、市長が別に定める。

③ 指定管理者公募における応募者の条件

さらに、出雲市は、平成17年12月1日付にて作成された「公の施設の指定管理者制度について」（全員協議会資料）の中で、「指定管理者公募における応募者の条件」を示している。

「指定管理者公募における応募者の条件」

1. 団体であること（法人格有無は問わない。）
2. 出雲市内に営業所・事務所を置いているもの。
（施設を管理するうえで、特段の資格・技術等を必要とする施設については、この限りでない。）
3. 地方自治法施行令第167条の4に規定する契約を締結する能力を有しない者及び破産者で復権を得ない者等に該当しないものであること。
4. 会社更生法、民事再生法等の規定に基づき更生又は再生手続をしていないものであること。

- 5.出雲市が行う建設工事等の請負又は物品の製造の請負、売買等の指名競争入札について指名保留又は指名停止措置を受けていないものであること。
- 6.出雲市税について滞納がないものであること。
- 7.暴力団又はその構成員若しくは暴力団の構成員でなくなった日から 5 年を経過しない者の統率下でない団体であること。

④ 指定管理者制度の導入状況

(A) 年度別の導入状況

出雲市における指定管理者制度導入施設は、平成 25 年 3 月末時点で 113 施設であり、これらの施設を指定管理開始時期別で見ると次のとおりである。

(指定管理開始時期)	(施設数)
平成 16 年度	23
平成 17 年度	9
平成 18 年度	63
平成 19 年度	3
平成 20 年度	1
平成 21 年度	6
平成 22 年度	2
平成 23 年度	4
平成 24 年度	2
(合計)	113

平成 18 年度に指定管理者制度が導入された施設が全体の半数以上であるのは、指定管理者制度が創設施行された平成 15 年 9 月時点で管理委託制度により管理委託されていた公の施設については、平成 18 年 9 月までは従前のおりでよいという経過措置が設けられていたことが大きな理由である。

(B) 所管課別の状況

平成22年度の運営状況

所管課	施設数	指定管理可能な施設	うち指定管理施設	施設概要	【参考】次頁施設数との差	
総合政策部	政策企画課国際交流室	1	1	1	国際交流会館(交流棟・研修棟)	1 (注1)
	広報情報課	—	—	—	—	1 (注2)
	自治振興課	43	43	0	空き家活用住宅、コミュニティセンター	
総務部	防災交通課	40	0	0	水防倉庫、バス車庫	
	人権同和政策課	5	5	0	隣保館、集会所、公園	
財政部	財政課管財室	8	0	0	市役所本庁舎、支所庁舎	
健康福祉部	福祉推進課	9	9	6	福祉センター	1 (注3)
	高齢者福祉課	19	19	15	高齢者福祉施設、介護施設	▲ 1 (注4)
	子育て支援課	8	6	0	保育所、ファミリーサポートセンターほか	(注5)
	健康増進課	10	10	5	温浴保養施設、保健福祉施設	
	健康増進課医療対策室	6	6	0	診療所	
	市民課	2	2	0	斎場	
文化環境部	市民活動支援課	9	9	4	社会教育施設、市民文化施設	
	出雲中央図書館	7	7	1	図書館	▲ 1 (注6)
	文化スポーツ課	44	44	34	市民ホール、スポーツ・レク施設	(注7)
	文化財課	3	3	1	荒神谷・弥生の森博物館、朝日たたら	
	環境生活課	10	1	1	廃棄物処分場、斐川環境学習センター	
産業振興部	産業振興課	6	4	2	バルメイト、風力発電所、貸工場ほか	(注8)
	観光交流推進課	20	20	13	公園、道の駅、レク施設ほか	4 (注9)
	農業振興課	24	23	7	農産物加工・販売施設、集会所ほか	(注10)
	森林政策課	1	1	0	公園	
	水産振興課	7	7	0	漁村集会所、水産物荷捌所	1 (注11)
都市建設部	都市計画課	91	91	8	駐車場・駐輪場、公園、広場ほか	6 (注12)
	建築住宅課	58	58	46	市営住宅	▲ 45 (注13)
上下水道部	下水道管理課	57	0	0	農・漁業集落排水処理センター、ポンプ場	
教育委員会	教育施設課	83	0	0	幼稚園、小学校、中学校	
	教育政策課	10	10	0	公民館、多目的広場(いずれも斐川地域内)	
	学校教育課	3	2	0	光人塾、国際交流の家	
	青少年育成課	34	4	1	児童クラブ、勤労青少年ホームほか	1 (注14)
	学校給食課	7	0	0	学校給食センター	
	出雲科学館	1	1	0		
消防本部	消防総務課	7	0	0	消防庁舎	
	消防本部警防課	153	0	0	コミュニティ消防センター、積載車等格納庫	
合計		786	386	145		▲ 32

- (注 1) 国際交流室所管の「国際交流会館（交流棟・研修棟）」は 1 施設としている。
- (注 2) 広報情報課所管の「大社ご縁ネット」は上記の施設数にカウントされていない。
- (注 3) 福祉推進課所管の「ひらた健康福祉センター」は、3 部門のうち「障がい者福祉部門」のみが指定管理者制度導入施設である。
- (注 4) 高齢者福祉課所管の「交流館はまぼうふう」は、平成 23 年度から指定管理者制度から直営に変更している。
- (注 5) 子育て支援課所管施設のうち、指定管理者導入可能施設から除外しているのは「ファミリーサポートセンター」及び「駅ナカ赤ちゃんルーム」である。
- (注 6) 市立図書館のうち、「平田図書館」は、平成 23 年度から指定管理者制度から直営に変更している。
- (注 7) 文化スポーツ課所管施設のうち、平成スポーツ公園については、平成温泉を含んでいない。（平成温泉は健康増進課所管）
- (注 8) 産業振興課所管施設のうち、指定管理者制度導入可能施設から除外しているのは「キラトゥーリマキ風力発電所」及び「ジョブステーション」である。
平成 25 年 4 月 1 日から「産業振興課」は「産業振興課」と「商工労働課」となり、各 1 施設の指定管理施設を所管している。
- (注 9) 観光交流推進課所管施設には、「多岐ふれあい広場（都市計画課所管）」は含んでいない。また、「いりすの丘公園」は 1 施設としている。
- (注 10) 農業振興課所管施設のうち、指定管理者制度導入可能施設から除外しているのは、「トキ分散飼育センター」である。
- (注 11) 水産振興課所管施設のうち、「大社水産物荷捌所」は平成 24 年 4 月 1 日から指定管理者制度を導入しているため、カウントしていない。
- (注 12) 都市計画課所管施設のうち、「市営駐車場・駐輪場（7 か所）」は 1 施設としている。
- (注 13) 建築住宅課所管の市営住宅（斐川地域の住宅を除く）は、「管理代行制度」と「指定管理者制度」の併用となっている。
- (注 14) 青少年育成課所管施設のうち、指定管理者制度導入可能施設は、勤労青少年ホーム（2 施設）、キャンプ場及び児童館の 4 施設としている。

(C) 所管課別の指定管理者制度導入施設数

(平成 24 年 4 月 1 日現在)

No	(所管部課)	(施設数)	
1	総合政策部	政策企画課 (国際交流室)	2
2		広報情報課	1
3	健康福祉部	福祉推進課	7
4		高齢者福祉課	14
5		健康増進課	5
6	文化環境部	市民活動支援課	4
7		文化スポーツ課	34
8		文化財課	1
9		環境政策課	1
10	産業観光部	産業振興課	2
11		観光交流推進課	17
12		農業振興課	7
13		水産振興課	1
14	都市建設部	都市計画課	14
15		建築住宅課	1
16	教育部	青少年育成課	2
(合計)		113	

※複数の施設を一括して指定対象にしている場合がある。

⑤ 監査対象とした指定管理者制度導入施設

年間の指定管理料が 10,000 千円以上の施設及び同一の団体が指定管理者となっている施設の中から次の施設を選定し、監査を実施した。

No	(対象施設)	(指定管理者)	(所管課)	
1	大社ご縁ネット	NPO 法人大社ご縁ネットワーク	広報情報課	
2	出雲ゆうプラザ	シンコースポーツ・ 北陽ビル管理グループ	健康増進課	
3	クアハウス湖陵	(株)カリス湖陵		
4	平成温泉	NPO 法人川と湖いきいき神西		
5	平成スポーツ公園			
6	出雲市民会館	(公財)出雲市芸術文化振興財団	文化スポーツ課	
7	ビッグハート出雲			
8	大社文化プレイスうらら館			
9	平田文化館			
10	出雲文化伝承館			
11	平田本陣記念館			
12	平田スポーツ公園	NPO 法人ひらたスポーツ・ 文化振興機構		
13	平田 B&G 海洋センター			
14	宍道湖公園湖遊館			
15	平田体育館			
16	平田愛宕山プール			
17	平田愛宕山野球場			
18	平田愛宕山庭球場			
19	平田テニスコート			
20	平田ニュースポーツ広場			
21	出雲健康公園	NPO 法人スポーツ振興 21		
22	出雲体育館			
23	出雲プール			
24	サン・アビリティーズいずも			
25	稗原運動広場			
26	出雲西部体育館			
27	長浜中央公園			
28	湖陵運動広場			
29	湖陵体育センター			
30	湖陵総合公園			
31	手引ヶ丘公園	NPO 法人風の子たき		都市計画課
32	風の子楽習館			市民活動支援課
33	荒神谷博物館及び荒神谷史跡公園	NPO 法人出雲学研究所	文化財課	