

令和4年度提言

2022 年 10 月



一般社団法人 指定管理者協会

協定書の現状と課題

時代と共に変化した制度運用と協定書アップデートの必要性

目 次

1	はじめに	1
(1)	一般社団法人指定管理者協会について	1
(2)	本提言の目的	2
2	「協定」の現状	3
(1)	ガイドラインに見る「協定」	3
(2)	協定・協定書の「法的性質」	6
(3)	協定書の形式	12
3	協定書の課題	15
(1)	標準協定書が果たした役割	15
(2)	標準協定書に記載がない項目	19
(3)	標準協定書 各章ごとの分科会の議論	23
	第1章 総則	23
	第2章 本業務の範囲の実施条件	25
	第3章 本業務の実施	26
	第4章 備品等の扱い	27
	第5章 業務実施に係る自治体の確認事項	28
	第6章 指定管理料および利用料金	28
	第7章 損害賠償及び不可抗力	29
	第8章 指定期間の満了	31
	第9章 指定期間満了以前の指定の取消し等	31
	第10章 その他	33
4	先進自治体の「協定書」への取組み	35
(1)	横浜市の取組み	35
(2)	熊本市の取組み	36
5	標準協定書の見直しに向けた取組み	37
6	提言のまとめ	39
	参考資料	40
	提言関連の事項とリスク年表	40
	各自治体のガイドライン等における協定の事項一覧	42
	本文中で参照した各自治体のガイドライン等	54
	本提言に関連する資料入手のためのリンク先	56
	今回の提言作成のために開催した分科会	57
	一般社団法人指定管理者協会会員一覧	58

1 はじめに

(1) 一般社団法人指定管理者協会について

一般社団法人指定管理者協会（以下「当協会」という。）は、指定管理者として施設運営に携わっている団体が集まり、「指定管理者制度と公の施設の管理運営」に関する知識、技術、ノウハウ向上のための情報共有を図り、公共サービスの発展に寄与することを目的として活動する団体です。前身の任意団体「指定管理者協議会」の発足から今年で14年目となり、当協会の活動に興味を持っていただける会員以外の指定管理者や自治体の方々も年々増加傾向にあり、指定管理者制度に携わる関係者の中で、当協会に対し一定の評価をいただけているものと認識しております。

さて、当協会では毎年秋、より良い制度運営のあり方を模索するための「提言」を発信してきました。過去13回のこれまでの「提言」も、協会活動の中で日々論議されてきた内容をまとめ上げたものですが、指定管理者制度運用から今年度で20年を迎えました。この節目のタイミングで指定管理者制度における基本協定書、年度協定書について改めて考えてみました。

官民双方の立場、役割など管理運営の礎となる「基本協定書」は制度が始まって間もない頃は様々な解釈をされた内容でしたが、平成17（2005）年度に株式会社三菱総合研究所が発表した「標準協定書（案）」によりの確に整理され、現在も多くの地方公共団体（本文中では一部「自治体」と表記）がこの標準協定書（案）を基にした基本協定書を運用されています。

この20年の間に様々な自然災害、新型コロナウイルス等の蔓延での対応、対策など制度運用当時では予測し難い事も多く発生しております。本年度は様々な内的、外的変化に伴い、公の施設の管理運営における官民の役割やあり方はより明確かつ的確にしていかなければならないタイミングと考えました。

是非、本提言を一読いただき、より良い制度運用に活かしていただきたいと思います。

最後になりますが、当協会会員は指定管理者として施設を管理運営している民間企業が大半を占めていますが、当協会の趣旨に賛同いただけるのであれば、民間企業に限らず、広く指定管理に関わる団体にもご参画いただきたいと思いますと考えています。このため、当協会では会員以外の方々にも参加いただける「セミナー、講習会」「公共施設マネジャー（PFM）能力認定制度」や、「共通CSモニタリングツール」等、広くご参考いただけるサービスを提供しています。

この機会に、当協会へのさらなるご理解とご協力をお願いするとともに、是非、積極的な参画をご検討いただけますようお願い申し上げます。

（２）本提言の目的

令和４（２０２２）年３月発表された総務省自治行政局の調査結果注１によると、指定管理者制度導入施設数は都道府県 6,721、指定都市 8,063、市区町村 62,753、計 77,537 施設（令和３年４月１日現在）にのぼります。これらの全ての施設において自治体と指定管理者との間で「契約書」ではなく、何らかの「協定書」が交わされています。制度導入から 20 年目となる今日、自治体の指定管理者制度に対する認識の差や取組みには濃淡があり、運用等は非常にばらつきが多いと感じています。それを反映してか「協定」の締結事項も多種多様のものとなっているのが現状です。また、現在の「協定書」は、今なお指定管理者の方が「弱い立場」になっていると感じる実務担当者が多くいることがわかりました。さらに、協定書の見直しについて自治体の担当者も要望しているのではないかと感じている指定管理者からの発言もありました。

協定書の雛形の作成が試みられたのは制度導入から 2 年後、平成 17（2005）年に株式会社三菱総合研究所と民間の約 60 社からなる、「パブリックビジネス研究会」により標準協定書が作成されました。その後、平成 19（2007）年までに第 3 版まで改訂がなされました。この標準協定書第 3 版（以下、「標準協定書」という。）は、多くの自治体で参考にされ、活用されてきました。もしこの標準協定書がなければどうなっていたか。それでも少しはばらつきの歯止めになったのではないかとこの感想がもたらされました。

標準協定書が作成されてから 17 年が経過しました。その間、公の施設の管理運営に多大な影響を及ぼす自然災害やウイルス感染症の拡大など、様々な事態がありました。特に東日本大震災、熊本地震や西日本豪雨、九州豪雨など、公共施設の存続に関わる事態においては、如何にして施設を存続させ住民サービスを維持し続けていくか、官民の協働は不可欠であったと強く感じました。

来年は導入から満 20 年の節目となる指定管理者制度を、住民・自治体・指定管理者の三者の視点からより良いものとするため、「制度設計」を含めて見直す必要を感じました。そのためにも標準協定書を見直す意義を強く感じました。

ここでは平成 19（2007）年に作成された、株式会社三菱総合研究所 パブリックビジネス研究会による「標準協定書」の再認識と、その後の様々なリスクや社会変動による自治体による協定書の改定の確認が必要ではないかと考えました。

今回の令和 4（2022）年度の「提言」ではもう一步踏み込んで協定書の法的位置や協定書のあり方、新たに協定に盛り込む「事項」についても分科会ではテーマを絞って分析を試みました。また、協定の見直しには自治体側の意見を反映させる工夫も必要であると考え、制度全般においては神奈川県横浜市や熊本県熊本市、また災害等については岡山県倉敷市の担当者からも率直な意見を聞き、より活用される「協定書」を目指してあるべき姿を模索してみました。

注 1 総務省調査 「公の施設の指定管理者制度導入状況等に関する調査結果」

2 「協定」の現状

(1) ガイドラインに見る「協定」

自治体が作成している指定管理者制度のガイドラインや指針・手引き等(以下「ガイドライン等」という。)に、「協定」についての記載があるのが 47 都道府県で 25 都府県(53.2%)、20 指定都市で 12 市(60.0%)、特別区(東京 23 区)で 15 区(65.2%) ありました。それぞれの自治体については、表－1 から表－3 のとおりです。協定の中身については、協定書で記載する事項について項目を列挙したものが多く見られました。

都道府県の事項数(表－1)で最も多いのは山形県の 37 項目でした。群馬県と静岡県は 36 項目で同数でしたが、群馬県は項目の説明に 3 ページ分にわたって詳細に協定書に盛り込む事項が紹介されていました。最も少ないのは京都府で 5 項目、次いで三重県(協定書標準案別)と滋賀県(協定書例別)が 7 項目でした。上記の 3 府県は必要事項の例示でしたのでそれを除いた 21 県の項目数の平均は 22.6 項目でした。

注：以下本文中で使われる自治体名や自治体の項目数については参考の「各自治体のガイドライン等における協定の事項一覧(P38)」および「各自治体のガイドライン等(P50)」からです。また、項目数は自治体によりまとめているもの(例：指定管理料と支払方法、指定取消しと業務の停止)が見られましたが、条文を参考にそれぞれ別な項目としてカウントしました。

表－1 都道府県のガイドライン等の作成状況と協定の記載と項目数

自治体名	ガイドライン等	協定	自治体名	ガイドライン等	協定
北海道	(条例)		石川県		
青森県			福井県		
岩手県	有	有 14	山梨県	有	
宮城県	(条例)		長野県	有	有 19
秋田県	有	有 14	岐阜県	有	
山形県	有	有 37	静岡県	有	有 36
福島県	有		愛知県	有	有 16
茨城県			三重県	有	有 7
栃木県	有		滋賀県	有	有 7
群馬県	有	有 36	京都府	有	有 5
埼玉県			大阪府	有	
千葉県	有	有 20	兵庫県	有	有 35
東京都	有	有 ー	奈良県		
神奈川県	有	有 13	和歌山県	有	有 23
新潟県	有		鳥取県	有	
富山県	有	有 16	島根県	有	

自治体名	ガイドライン等	協定	自治体名	ガイドライン等	協定
岡 山 県	有	有 26	佐 賀 県		
広 島 県			長 崎 県	有	有 16
山 口 県	有	有 31	熊 本 県	有	有 20
徳 島 県			大 分 県	有	有 18
香 川 県	有		宮 崎 県	有	有 18
愛 媛 県	有	有 17	鹿児島県	有	
高 知 県	有	有 23	沖 縄 県	有	有 28
福 岡 県			割 合	78.7%	53.2%
注：青森県、茨城県、埼玉県、石川県、福井県、広島県、徳島県、福岡県、佐賀県はガイドライン等についてはホームページでは確認できませんでした。北海道は、以前「指定管理者制度の導入について」を定めていましたが、現在ホームページでは確認できませんでした。実際は「北海道公の施設に係る指定管理者の指定の手續等に関する条例」で協定書を作成していました。「－」は協定の締結の記載のみで項目の記載はありませんでした。奈良県は、指定管理制度の概要がホームページにありました。					

指定都市では項目をあげていたのが表－２で、最も多かったのが北九州市で 65 項目（詳細は本提言 P15～18 に記載）におよびました。横浜市は指定管理者制度運用ガイドライン【第 15 版】の中で 6 ページにわたり説明があり、その中に必要と思われる項目等を記載していました。平均の項目数では 28.3 項目でした。

表－２ 指定都市のガイドライン等の作成状況と協定の記載と項目数

自治体名	ガイドライン等	協定	自治体名	ガイドライン等	協定
札 幌 市	有	有 34	名古屋市	有	有 38
仙 台 市			京 都 市	有	有 15
さいたま市	有	有 17	大 阪 市	有	
千 葉 市	有	有 21	堺 市	有	有 －
横 浜 市	有	有 32	神 戸 市	有	
川 崎 市			岡 山 市	有	
相模原市	有	有 16	広 島 市		
新 潟 市		有 －	北九州市	有	有 65
静 岡 市	有		福 岡 市	有	
浜 松 市	有	有 29	熊 本 市	有	有 16
			割 合	85.0%	60.0%
注：仙台市、川崎市、広島市は、ガイドライン等についてはホームページでは確認できませんでした。また、「－」は協定の締結の記載のみでした。					

東京都特別区では項目をあげていたのが表－３で、最も多かったのが板橋区の 52 項目でした。平均の項目数では 30.0 項目でした。

表－３ 東京都特別区のガイドライン等の作成状況と協定の記載と項目数

自治体名	ガイドライン等	協定	自治体名	ガイドライン等	協定
千代田区	有	有 29	渋谷区		
中央区			中野区	有	有 49
港区	有	有 ー	杉並区	有	有 ー
新宿区			豊島区		
文京区	有	有 ー	北区	有	有 ー
台東区	有	有 9	荒川区		
墨田区	有	有 16	板橋区	有	有 52
江東区			練馬区	有	有 36
品川区	有	有 ー	足立区	有	有 23
目黒区	有	有 ー	葛飾区		
大田区			江戸川区	有	有 20
世田谷区	有	有 36	割合	65.2%	65.2%
注：中央区、新宿区、江東区、大田区、渋谷区、豊島区、荒川区、葛飾区はホームページでは確認できませんでした。「ー」は協定の締結のみ言及し、項目は明記されていませんでした。板橋区は、仮協定がありましたが数には含めませんでした。世田谷区は、基本協定書例の項目数です。					

実際に基本協定書例や公開されている協定書でみると都道府県では 13 自治体が検索できましたが、平均で 48.7 項目になっていました。

項目を表に整理して例示した中で項目が最も多かったと思われるのは八王子市で、基本協定 46 項目・年度協定 7 項目の計 53 項目でした「八王子市指定管理者制度ガイドライン（令和 4 年（2022 年）3 月改訂）」。（基本協定・年度協定の詳細については本提言 P12 参照）

自治体と指定管理者間の協定の締結が求められたのは、指定管理者制度の導入を目的とする地方自治法の一部改正に伴う総務省の通知です。「公の施設の管理について指定管理者制度を導入し、その適正かつ効率的な運営を図ることを目的」に、平成 15 年法律第 81 号成立公布後、通知では、「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、別途両者間で協定等を締結することが適当であること」が始まりです。それを受けて各自治体が、様々な試行錯誤の中、協定書は様式を含め成立させたものです。

実際の協定書は、ガイドライン等の整備と協定書の記載項目の選別が行われました。その結果、協定書の法的解釈や位置付け、細目の範囲など自治体ごとに整備されたものです。表－１から表－３のとおり、協定を重視していると思われる自治体からそれほど重きを置かないと見てしまえる自治体までばらつきが生まれたと思います。

（２）協定・協定書の「法的性質」

協定・協定書の法的性質についてガイドライン等で記述している自治体は 47 都道府県で、静岡県、大分県、熊本県でした。また、20 指定都市では、札幌市、千葉市、横浜市、相模原市、京都市、大阪市、堺市、北九州市の 8 市で記述されていました。東京都特別区では、中野区だけでした。

まず、協定について定義付けをしている自治体は、横浜市、相模原市でした。

横浜市の定義

「指定管理者制度 運用ガイドライン【第 15 版】」令和 3 年 10 月改定
第 5 章運用手続《2》協定の締結及び管理運営の実施 1 協定の位置付け
「協定」は、法的には「指定」という行政行為の「附款」（行政行為の効果を制限し、又は義務を課すために付加される行政庁の意思表示）と解釈することが妥当※である。
※指定管理者の指定に伴う法律効果は、あくまでも「指定」という市の行政処分によって発生するため、協定の締結だけでは法律効果を発生させようとする「効果意思」を欠くことになり、単に独立した私法上の行為である「契約」と解することは困難であると考えられる。

令和 4 年 9 月時点 横浜市ホームページより

相模原市の定義

「指定管理者制度運用ガイドライン【第 1 版】」令和 3 年 5 月
指定管理者の指定は、行政処分的一种であり、民法上の「契約」には該当しない。
なお、施設の管理運営に当たっての細目的事項は、協定（行政処分の附款）により規定することとなる。

令和 4 年 9 月時点 相模原市ホームページより

指定が、行政処分で協定はその附款としています。どちらも民法上の契約に該当しないとしています。

札幌市の定義

「指定管理制度に関する運用ガイドライン」令和 2 年 6 月改正
(2) 協定の締結の章のなお書き
なお、指定管理費は、指定管理者の指定（行政処分）の附款である協定の締結により支払いが確定する・・・

令和 4 年 9 月時点 札幌市ホームページより

上記の 3 市は、協定は行政処分の附款としています。しかし、北九州市は、下記の記述をしていました。

北九州市の記述

「指定管理制度ガイドライン」令和 4 年 2 月改訂
協定は、指定（行政行為）の附款（条件の付け足し）であると考えられるが、その実質は委託業務と委託料について定める契約である。

令和 4 年 9 月時点 北九州市ホームページより

北九州市は、上記 3 市と同じく協定は行政行為の附款としていますが、実質は「契約」と見た方が良いと記述しています。

「指定」は行政処分ですので、理論的には両者の合意はいらないことになってしまいます。

また、「協定書」については、静岡県と熊本県が記述しています。

静岡県の記述

「指定管理者制度の手引」 令和 4 年 3 月改訂

5 協定の締結 (1) 協定の締結

協定書は契約書と同じ性質の文書であり、地方公共団体と指定管理者の権利義務関係を定める文書です。

令和 4 年 9 月時点 静岡県ホームページより

熊本県の記述

「公の施設の指定管理制度に係る運用指針」 平成 31 年 3 月改正

(2) 指定管理者との協定の締結

⑥協定書に係る印紙税の取扱いについて、税務署に確認したところでは、指定管理者制度に基づく協定書は委任契約であることから、一般的には課税対象文書ではなく、印紙の貼付は不要である。

令和 4 年 9 月時点 熊本県ホームページより

また、千葉市は、大阪の高等裁判所の判例を参考に、なお書きとして下記の記述がありました。

千葉市の記述

「指定管理者制度運用ガイドライン（第 2 版）」 令和 2 年 6 月

なお、基本協定の法的性質については、「指定」という行政処分の「附款」（行政行為の効果を制限するために主たる内容に付加された従たる意思表示）の要素と行政契約の要素を併せ持つものと考えられる（大阪高等裁判所平成 19 年 9 月 28 日判決・裁判所ウェブサイト）。

令和 4 年 9 月時点 千葉市ホームページより

また、熊本県と同様に大分県は印紙税での記述で総務省の見解を引用しています。

大分県の記述

「指定管理者制度運用ガイドライン」 令和 4 年 5 月改訂版

(8) 各種税の取扱い イ印紙税

総務省の見解（「地方自治」第 740 号地方自治制度研究会 平成 21 年 7 月 P67～71）によれば、①協定は契約でなく、「指定」という行政処分の附款であると考えられること
②指定管理の法的性質は、「仕事の完成」を約する「請負」ではないことなどの理由から、協定書は「請負に関する契約書」に該当するものではなく、基本的に印紙の貼付は不要と解釈して差し支えない。

令和 4 年 9 月時点 大分県ホームページより

協定書の内容により「印紙税」に影響が出るので注意を記載している自治体もありました。
熊本市の記述

「指定管理者制度運用マニュアル」令和4年4月（改正）
指定管理者による公の施設の管理運営については、原則として「委任」であって「請負」ではないため、印紙税課税には当たらない。ただし、協定内容によっては「請負」とみなされる場合があるため、施設所管課は、収入印紙貼付の必要性を税務署に確認し、指定管理者に必要な指示を行うこと。

令和4年9月時点 熊本市ホームページより
京都市では、「契約の形態として「協定」であり、指定管理者の指定は、行政処分（指定の取消しや不指定は不服申し立て等の対象）に当たり、地方自治法上の契約に該当しない。」としています「公の施設の指定管理者制度運用基本方針」。

また、堺市では、(4) 協定書の意味として「管理業務の実施に当たって必要な事項など双方が協議し、お互いがはっきりと認識する」ことが必要としています。また、別の章で協定の必要性に触れ、さらに各種税の取扱いの②印紙税では以下の記述がありました。

堺市の記述

「指定管理者制度活用のための係るガイドライン」令和3年4月改訂
契約書とは、「契約証書、協定書、約定書、覚書その他名称のいかんを問わず、契約の当事者の間において、契約の成立、更改、内容の変更や補充の事実を証明する目的で作成される文書」をいいます。具体的には指定管理者と締結した協定が「請負」に当たるか「委任」に当たるかの判断の問題になりますので（「委任」に該当するのであれば収入印紙の添付は不要）、収入印紙の添付の必要性の有無については、個別に管轄の税務署に問合せを行ってください。

令和4年9月時点 堺市ホームページより
静岡県でも大分県と同様に総務省の見解を引用し印紙税は不要としています。ただし、他県の事例で他の業務が協定書に含まれていたため協定書全体が課税対象となる場合について記載されています。

さいたま市でも「指定管理者と締結した協定書の内容が「請負」に当たるのか「委任」に当たるのかの判断により異なりますので、収入印紙の貼付の必要性の有無については、所轄の税務署に確認してください。」としていました。

また、大阪市では、実施の手続きから考え、業務内容の実質について記述しています。
大阪市の記述

「指定管理者制度の運用に係るガイドライン」令和4年4月（改訂版）
3 協定書の作成
指定管理者は、議会における指定の議決を経て、行政処分である「指定」を受けた法人等である。「指定」の内容（対象施設や指定期間）だけでは、指定管理者が業務を行うにあたっての必要な事項（業務代行料の額、業務の実施方法・内容等）が示されていないため、「協定」を締結し、具体的な実施業務の細目を定める。協定の内容は指定管理者が

行う業務内容（業務委託契約における契約内容に相当）となるため、募集要項の配布の際に、案として提示しておくことが望ましい。

令和4年9月時点 大阪市ホームページより

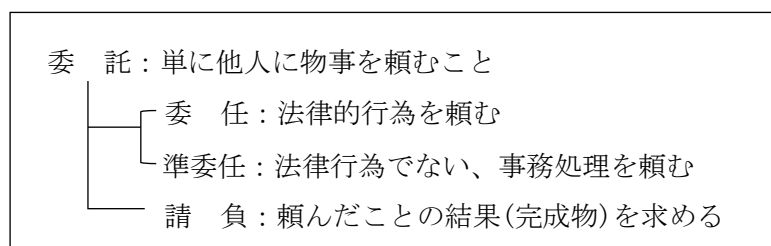
倉敷市は、「指定管理者制度推進指針」（第3版）『新しい価値の創造を目指して』（平成21年11月）で利用料金制の積極的導入姿勢と発注および契約（協定）方法として仕様書にとられない「性能発注」と「請負契約」について言及しています。

「指定管理者制度における契約（協定）方法は、請負の考え方に従い契約（協定）を締結することとします。」この制度は、管理運営の自由度が高いので同時に結果責任を負わせることが適当かつ重要であるとしています。

堺市が、「委託の定義の整理」で委任と請負について記載しています。

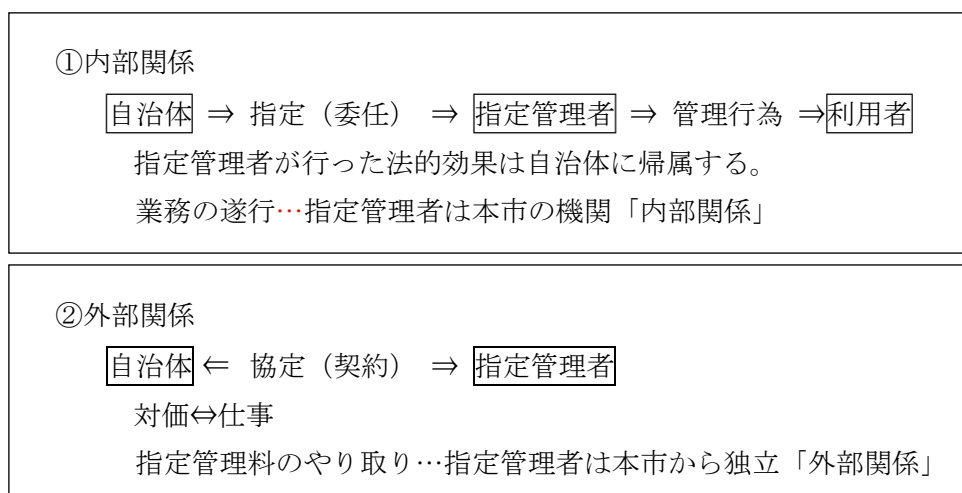
委託は委任と請負に分類でき、委任は、法律に基づくもの（委任）とそうでないもの（準委任）に分類できるとしています。

図－1 委託の定義の整理



北九州市は、図解で北九州市と指定管理者との法律関係（イメージ）を下記のように示しています。

図－2 市と指定管理者との法律関係



北九州市では、外部関係(契約関係)がその本質になると記述しています。

東京都特別区では、中野区が、「指定管理者制度の法的性格を「管理の代行」とし、指定(行政処分)により公の施設の管理権限を指定管理者に委任するもので、管理運営の細目は協定(約款)により規定する。」との記述がありました。

以上が協定や協定書の定義や記述ですが、指定管理制度の説明として目黒区では、「指定管理者制度活用の基本方針」において指定管理者制度の特徴として下記の表を掲載していました。

目黒区の記載「制度の主な特徴と留意点（一部抜粋）」

2 「委託」から 「委任」へ	従来の公共的団体との関係は委託であり、施設の管理権限は地方公共団体にあるのに対して、指定管理者制度においては、施設の管理権限を指定管理者に「委任」し、事務事業を代行させるものです。そのため、指定管理者は使用許可ができることとなりました。
3 「契約」から 「行政処分」へ	従来の公共的団体との関係は管理委託「契約」であったが、指定管理者制度では議会の議決を経た上で管理者を指定する「行政処分」となりました。そのため、指定管理者に支出する経費の額（科目は委託料）は、区と指定管理者との協議で定め、協定等を締結することとなります。

令和4年9月時点 目黒区ホームページより

「委任」と「行政処分」に制度が移行したことで施設の管理権限を委任して「管理代行」させる制度との認識が認められます。また、足立区では、「区と指定管理者との関係は「管理代行」という契約関係とは異なる概念となる」としています。

協定が契約ではないとしながらも実態は契約として見るとしている自治体が少数派ではありますが存在します。全体の整理でも協定・協定書について法的性格または性質を特定することができませんでした。各自治体の見解等を整理すると下記の表となりました。

表－4 協定の定義と契約に関する記述（本提言の記載順）

自治体名	協定	契約に関する見解
横浜市	行政行為の附款	私法上の「契約」と解するのは困難
相模原市	行政処分の附款	民法上の契約には該当しない
札幌市	行政処分の附款	－
北九州市	行政処分の附款	実質「契約」
千葉市	行政処分の附款の要素	行政契約の要素
大分県	行政処分の附款	請負に関する契約書に該当しない
倉敷市	契約	請負契約
中野区	約款	－

表－５ 協定書についての見解（本提言の記載順）

自治体名	協定書に関する見解
静 岡 県	契約書と同じ種類の文書
熊 本 県	委任契約書
大 分 県	委任関係と管理権限を前提としたもの
大 阪 府	業務委託契約における契約内容に相当

大分県では、ガイドラインではなく協定書例（基本協定）の冒頭に以下の説明文を掲載していました。

【協定書の法的性格と位置付け】

委託契約における管理は、管理委託契約に基づいて行われるものであるのに対して、指定管理者による管理は、指定という行政処分に基づき、指定管理者が県の公の施設の管理権限を代行するものである。県と指定管理者とは指定により既に法的に委任関係にあるため、契約を行う必要はないが、指定管理者の管理権限を前提としたうえで、条例、規則等に定めのない施設管理上の詳細事項については協定書に定めることとしたものである。

令和４年９月時点 大分県ホームページより

実態として公の施設を民間事業者等に独占的に管理権限の行使を任せるものですから、公共性の担保が必要なことと、権限の濫用とまではいかないにしても権限の行使に何らかの縛りが必要だったと言えます。また指定が行政処分で、指定管理制度が「管理の代行」であるため、協定により住民から見ても納得いくものとしていくためのものと言えます。さらに指定管理者が行う行為が自治体の行為となりますので、その点の決め事を北九州市が言う「内部関係」であり、大分県が言う「管理代行」「委任関係」として整理されたものと思います。

横浜市が、先程の協定の定義の後に「しかしながら」として下記の記述がありました。

「指定管理者制度 運用ガイドライン【第 15 版】」令和３年 10 月改定

第 5 章運用手続《2》協定の締結及び管理運営の実施 1 協定の位置付け

しかしながら、指定管理者制度の実際の運用に際しては、協定こそが市と指定管理者の間のパートナーシップの基盤となるものであり、「共創推進の指針」に掲げる 4 つの原則（対等・対話、目標共有、アイデア保護と透明性確保、役割分担と責任の明確化）を具体化する鍵となるものである。協定の締結・解釈・運用に当たっては、これを常に念頭に置くことが求められている。

令和４年９月時点 横浜市ホームページより

協定が、募集要項や仕様書などをベースに自治体側の作成が主体となりますので、実際に指定を受けてから「協議の上」定めるよりも自治体の案に同意するのが実態ではないでしょうか。

参考 大阪高等裁判所判例（平成 19 年 9 月 28 日判決）

協定は「行政処分の附款の要素を持つとともに、行政契約の要素をも有するものといふべき」とあり、協定の締結は「地方自治法 242 条 1 項の「契約の締結」」にほかならないとした。

「自動車駐車場指定管理者指定処分取消等請求控訴事件」

（３）協定書の形式

協定書の形式は、協定書 1 種のみと基本協定書に年度協定書を毎年度締結する形式が併存していました。都道府県では、表－６のとおり 25 府県の内 13 県で年度協定が導入されていました。また、指定都市では、12 の都市のうち 6 都市が年度協定を導入していました。ガイドライン等で見ると年度協定を導入している自治体は多数派ではありませんでした。しかし、特別区を見ると 6 割近くの区で年度協定が導入されていました（東京都と特別区では毎年「財政調整」が行われていてそれも影響していると思われます）。

表－６ 協定書形式別 自治体名と件数

	都道府県	指定都市	特別区（東京都 23 区）
協定書 1 種のみ	岩手県、千葉県、東京都、 富山県、滋賀県、京都府、 和歌山県、高知県、 長崎県、熊本県、宮崎県、 沖縄県 12	札幌市、さいたま市、 相模原市、新潟市、 京都市、熊本市 6	江戸川区 1
基 本 協 定 年 度 協 定	秋田県、山形県、群馬県、 神奈川県、長野県、 静岡県、愛知県、三重県、 兵庫県、岡山県、山口県、 愛媛県、大分県 13	千葉市、横浜市、 浜松市、名古屋市、 堺市、北九州市 6	千代田区、港区、文京区、 台東区、墨田区、品川区、 目黒区、中野区、北区、 練馬区、世田谷区、 杉並区、板橋区、足立区 14
注：墨田区は、年度協定は覚書でした。			

株式会社三菱総合研究所の当時の担当者も本来は「1 種のみ」の方が好ましいのではないかと考えていたそうですが、予算などの変更要素があるため、基本協定と年度協定を採用して「標準協定書」を作成したと発言しています。また、導入当時を知る指定管理者の担当者からは、指定管理料の適正な積み上げの根拠や実績がないため、指定管理料の実態把握の意味でも年度協定を採用したのではないかと発言がありました。実際には、指定期間の予算を確定するのは財政当局から後年度負担を積み上げるもので財政の硬直化となるとの指摘や首長や議員の任期を越えての債務負担行為の議決についても一部懸念があったと言われています。

協定書の形式はそれぞれに良さと弱点があると思いますが、指定管理者としては指定期間の指定管理料が確定し、安定的な運営ができることから 1 種の協定書が望まれるところです。また、事務的にも指定管理者としては当該年度に何らかの変更があった場合、熊本市で運用している「変更協定」で税の変更・追加予算・精算等がすべて一括でできる点にメリットがあります。なお、その指定管理者は熊本市とは必要に応じて「変更協定」を取り交わしているとのことでした。

分科会では、どちらの形式にしても適正に運用されていれば二つのやり方があるとの認識でした。

大分県では、協定書例（基本協定）にこの点についての説明が書かれていました。

【基本協定と年度協定】
①各事業年度における業務内容の確認と、②各事業年度の委託料の支払額のみを年度協定で定めるものとし、その他の事項については全て基本協定で定めるものとした。年度協定での規定内容は最小限にとどめることによって両者の関係を明確にするとともに、両者の規定内容の重複・混乱を回避するためである。
【債務負担行為との関係】
本協定においては、債務負担行為の設定額を基本として委託料の上限額を定めることとしており、これを基本として各年度の委託料を年度協定で定めることとしている。債務負担行為設定の趣旨は、期間を定めた指定を行うことが、その期間における委託料の負担を伴うものであることから予算上の措置を行うことであり、これにより指定期間における県の負担（委託料）の目安を示し、指定管理者の収支計画の安定にも資するものである。従って、各年度の委託料は、この債務負担行為の設定額を基本に予算措置が行われるべきものである。

令和 4 年 9 月時点 大分県ホームページより
この姿勢ならば、下記のデメリットも解消すると思います。

表ー 7 協定書の形式別メリットとデメリット

協定の種類	メリット	デメリット
基本協定 ＋ 年度協定	・ 協定期間中に変更要素があるものは年度協定で決められる。特に、指定管理料は年度ごとにきめられる。	・ 年度協定書の他に追加予算や精算や税の変更が生じた場合、その都度協定や覚書の締結が必要になる。
協定 1 種のみ	・ 指定期間の指定管理料が明確になる。 ・ 指定期間の指定管理料が議会の議決を経ているので追加予算はそれ単独で議会の承認を求められる。	・ 指定期間の債務負担行為が必要になる。 ・ 首長や議会の任期を越える決議を必要となる場合がある。 ・ 債務負担により将来の予算編成により財政の硬直化をもたらす懸念がある。

	指定管理料等に変更があれば年度末に変更協定を締結することでその年度の追加予算や精算・税の変更等すべてを盛り込んだ一回の変更協定で済む。	
注：指定管理者に支出する経費の額の表記は、自治体により「管理費用」「管理経費」「委託料」などで表記されています。予算上の科目が委託料の欄でしか計上できないのですが、委託ではないので本提言では「指定管理料」で統一して使用します。		

3 協定書の課題

(1) 標準協定書が果たした役割

標準協定書と各自治体の協定書の項目を比較してみると、表－８で北九州市が目的からリスク分担まですべて網羅していました。標準協定書を参考に項目等を整理されていることが見て取れます。また、千葉市も名古屋市も参考にさせていただいたのではないかと推察されました。各自治体では標準協定書を参考にさらに必要項目を盛り込み補強してきたのではないのでしょうか。

実際に標準協定書の項目と、北九州市と今回分科会にご参加いただいた横浜市と熊本市との比較したのが下記の表です。

表－８ 協定書の記載項目

標準協定書	北九州市	横浜市	熊本市
第１章 総則			
目的	目的	目的	
意義	意義	意義	
公共性・趣旨の尊重	公共性の確保	公共性の趣旨の尊重	(趣旨)
信義誠実の原則	信義誠実の原則	信義誠実の原則	
用語の定義	用語の定義	用語の定義	
管理物件	管理物件	対象施設	(管理物件)
指定期間	指定期間	指定期間	指定期間
第２章 範囲実施条件			
業務の範囲 仕様書	業務の範囲		業務の内容 (範囲)
業務の範囲(自治体)	業務の範囲 (市)	達成すべき目標、業務の範囲 (指定管理者及び市)	
実施条件	実施条件		
仕様書の変更	仕様書		開館時間・休館日
範囲・実施条件変更	範囲・実施条件変更	責任者の配置、事業従事者	
第３章 本業務の実施			
業務の実施	業務の実施	業務の実施	
		法令の遵守、開館時間及び休館日、利用の許可	
齟齬優先順位	齟齬優先順位		
第三者による実施	再委託	第三者による実施	(再委託)
維持保全	改築修繕	施設の維持保全等、電気主任技術者の選任及び届出等	

標準協定書	北九州市	横浜市	熊本市
緊急時の対応	緊急時の措置	緊急時の対応、事件 事故の防止及び対応 体制	災害時の対応
情報管理	情報の管理	情報公開の責務	(情報公開)
個人情報の保護	個人情報の保護	個人情報の保護、守 秘義務	個人情報の保護
		施設 WEB サイトの管 理、文書管理、人権の 尊重、合理的配慮の 提供	
第4章 備品			
備品貸与・購入	備品	備品	
第5章 状況確認			
業務計画書	事業計画書	事業計画書	事業計画
業務報告書	業務報告書		業務報告
	事業報告書	事業報告書、修繕報 告書	事業報告
実施状況確認	実施状況確認	運営状況の確認	
改善勧告	改善指示	改善の指示	
	評価	第三者評価	
	モニタリング		モニタリング
	監査・決算書		
第6章 指定管理料	指定管理料	指定管理者の収入	指定管理料
		指定管理料	
支払方法	支払方法		(支払方法)
指定管理料の変更	指定管理料の変更	指定管理料の変更	(委託料額の変更)
		賃金水準の変動への 対応	
利用料金	利用料金	利用料金	利用料金
年度協定	年度協定		
		公租公課、管理口座	
第7章 損害賠償			
損害賠償	損害賠償	損害賠償等	損害賠償
		第三者への賠償	
保険	保険	保険	(保険契約)
不可抗力	不可抗力	不可抗力発生時の対 応等	リスク分担

標準協定書	北九州市	横浜市	熊本市
第8章 指定期間終了			
引継ぎ	引継ぎ	引継ぎ	
原状復帰義務	原状復帰義務	原状回復義務	(原状回復義務)
		備品等及び文書等の扱い	
第9章 指定取消し			
構成員変更	従業員の配置		
指定取消し	指定取消し	指定取消	指定取消し
指定取消しの申出	指定取消しの申出	指定取消等の申出	
		不可抗力による指定の取消等	
業務の停止	業務の停止	業務停止	業務の停止
		指定取消時の扱い	
		指名停止	
第10章 その他			
権利義務の譲渡禁止		権利義務の譲渡の禁止	
運営協議会	運営協議会	連絡調整	(協議)
自主事業	自主事業	本指定管理範囲外の業務	(目的外使用承認)
口座	口座		
		請求、通知等の様式 その他	
		災害発生時の対応	
		廃棄物の対応	
		市内中小企業へ優先 発注等 市政への協力	
		財務状況の確認	
		組織再編行為等が生じた場合の対応	
		リスク分担	
協定の変更	協定の変更	協定の変更	(協定の改定)
		解釈	
		疑義についての協議	
「その他」の「その他」	地元企業優先発注		(供用の休止)
	著作権		
	ネーミングライツ		
	障害者差別解消法		
	決算書		
	監査		

注：熊本市の（ ）内は、協定書の項目ではなく、条文中に記載されていたものです。標準協定書作成当時まだ意識がいかないものやその後の社会等の変化で改正追加されたものが多数見て取れます。多くの項目をあげた八王子市では、上記にないもので「地域との連携および協働」や「AEDの管理」も記載されていました。また、横浜市はガイドラインではなく、基本協定書例からの掲載です。

分科会では標準協定書で記載されていた条文が生かされた事例の報告がありました。

第7章 損害賠償及び不可抗力

(不可抗力によって発生した費用等の負担)

第33条 不可抗力の発生に起因して指定管理者に損害・損失や追加費用が発生した場合は、指定管理者はその内容や程度の詳細を記載した書面を持って自治体に通知するものとする。

2 自治体は、前項の通知を受け取った場合は、損害状況の確認を行った上で自治体と指定管理者の協議を行い、不可抗力の判定や費用負担等を決定する。

標準協定書では、このあとの3項で、「不可抗力の発生に起因して指定管理者に損害・損失や増加費用が発生した場合、当該費用については合理性の認められる範囲で自治体が負担するものとする。」としていました。熊本市はこの条文を協定書に盛り込みました。熊本市の第7章「事故及び損害の賠償に関する事項」がそれです（この条文は秋田県でも記載されていました）。実際、熊本地震（2016年）の際、指定管理者は、損害・損失を書面で報告、熊本市は損害状況を確認、不可抗力かどうかの判定の後、費用負担と支払方法を決定しています。

(2) 標準協定書に記載がない項目

「評価」や「モニタリング」「利用者満足度調査」など指定管理者の評価に関する項目や「リスク分担」や大規模災害時の対応、不可抗力の明記など、「情報公開」「著作権」などが課題となっていると思います。

現在の協定書の問題点は、自治体によりそのボリュームや内容に差がある点です。また、協議が大前提のはずの協定書ですが、協定書で「協議」事項としているものが標準協定書と比較しても極端に少ない点です。各自治体の「基本協定書例」でホームページより手に入るところだけですが、表-9および表-10のとおりでした。

標準協定書での協議事項は、下記のとおり16項目ありました。

- ① 仕様書等の変更
- ② 本業務の範囲および業務実施条件の変更
- ③ 範囲・実施条件の変更に伴う指定管理料の変更
- ④ 備品の経年劣化・故意過失による毀損喪失の際の購入等
- ⑤ 賃金水準、物価水準等の変更その他やむをえない事由による指定管理料の変更
- ⑥ 利用料金の決定（必要に応じて）
- ⑦ 不可抗力による業務の一部を実施できなかった場合の指定管理料の減額
- ⑧ 指定管理者の備品の引継ぎ
- ⑨ 指定管理者の構成員の変更
- ⑩ 自治体による指定取消し
- ⑪ 指定管理者からの取消しの申出
- ⑫ 不可抗力で本業務の継続困難
- ⑬ 運営協議会の設置要綱

- ⑭ 自主事業
- ⑮ 協定の変更
- ⑯ 疑義

自治体の基本協定書例が検索できたのが、16 自治体ありました。その協定書の条文を見ても神戸市が協議事項としていたのは3項目（表－9参照）のみでした。項目ごとに何を「協議事項」としているか見てみると下記の表のとおりでした。「疑義」は入手した全ての自治体で記載されていました。次に多いのが、「リスク分担」「不可抗力」の項目でした。役割分担の問題と業務の継続の可否や不可抗力で発生した追加負担や出来なくなった事業や業務の免除など話し合いが必要と考えていることがわかります。

表－9 16 自治体の協議事項としている項目と標準協定書への記載の有無

項目	自治体名	件数	記載
疑義	秋田県・山形県・栃木県・新潟県 長野県・千葉県・愛知県・岡山県 高知県・山口県・熊本県・大分県 静岡市・京都市・神戸市・熊本市	16	有
リスク分担	栃木県・長野県・千葉県・愛知県 高知県・熊本県・大分県・静岡市 熊本市	9	有
不可抗力による継続の可否	秋田県・山形県・栃木県・長野県 岡山県・高知県・大分県・神戸市	8	有
不可抗力により発生の追加負担	秋田県・新潟県・愛知県・静岡市 神戸市・熊本市・大分県	7	有
指定管理料の額の変更	秋田県・新潟県・千葉県・愛知県 大分県・京都市・熊本県	7	有
指定取消しの損害賠償・精算	新潟県・千葉県・愛知県・熊本県 大分県・熊本市	6	無
事業計画書の変更、	新潟県・山口県・愛知県・高知県・ 大分県・千葉県(新規事業の追加)	6	無
協定の変更(改定)	千葉県・愛知県・高知県・山口県 熊本県	5	有
不可抗力による実施の免除と減額	秋田県・長野県・愛知県・大分県 神戸市	5	有
災害対応業務の負担増加	山形県・熊本県・静岡市・熊本市	4	無
指定管理者購入の備品の帰属	秋田県・千葉県・山口県・大分県	4	無
現状変更(原状)	山形県・新潟県・長野県(費用負担)	3	無

項目	自治体名	件数	記載
情報公開規程・要綱	栃木県・愛知県・大分県(注)	3	無
利用者の意見聴取(アンケート等)	長野県・静岡市	2	無
指定の取消しの申出	秋田県・新潟県	2	有
公の施設の廃止に伴う損害費用	山形県・栃木県	2	無
注：大分県は、文書管理規定、個人情報保護規定も協議対象としていました。 以下その自治体にしかない事項は、表－１０のとおりでした。			

表－１０ １６自治体の協議事項としている残りの項目

自治体名	協議事項
秋 田 県	県負担の備品購入・利用料金収入の目標額・指定取消し
山 形 県	県有物品の廃棄等・緊急事態への対応
新 潟 県	新規の再委託・利用料金の変更・法令改廃で発生した増加費用
長 野 県	構成員の変更
山 口 県	利用料金の新基準での減免
愛 知 県	年度別協定・満足度調査報告書の改善
高 知 県	暴力団の利用の排除
大 分 県	県費での指定管理者への修繕依頼・自主事業の実施条件
熊 本 市	避難所の運営

（３）標準協定書 各章ごとの分科会の議論

標準協定書の章ごとに各自治体の記載内容やボリュームの差についても分析するとともに問題点や課題について分科会で議論しました。主な議論等の内容は以下のとおりでした。

第１章 総則

この章では、指定管理者制度の目的、意義、公共性、民間事業の趣旨の尊重、信義誠実の原則、用語の定義、管理物件、指定期間、会計年度が標準協定書では定められています。

実際の協定書は、協定を作成する段階で、指定管理者制度の意義、信義誠実、特に、利益の創出を基本とする民間事業者等によって業務が実施されることの趣旨の尊重が協定から外れている点にあると思います。三菱総合研究所の当時の担当者もパブリックビジネス研究会からの強い要望で「あえて整理して条文化した」と発言していました。

全庁的に統一するため法規担当などで作成されると「当然なこと」として書かれないケースが多数の自治体で見られました。さすがに「目的」は15自治体で記載されていましたが、その目的も「相互に協力し、適正かつ円滑に管理するために必要事項を定める」ことを目的としているものがほとんどでした。20年近くこの制度が運用されてきて担当者も何代にもわたり代わりました。指定管理者制度の特性もよく理解しないままでは、この制度をどう活用するか視点と官民協働、パートナーシップの思想が弱くなっているようにも思えます。事実、当協会の事務局に自治体の異動で新たに指定管理者制度導入施設の担当となった職員から指定管理者制度と業務委託の違いを教えてほしいとの問い合わせが年間1～2件必ずあります。ガイドライン等が協定書に目的や意義、民間事業者が携わる趣旨の尊重などが明確に記載されていると後任にも引継ぎが出来ると思います。

標準協定書と各自治体の協定書での意義などを詳細に見ると、下記のような状況になっていました。

表－１１ 標準協定書の目的や意義

項目	記述	対象者
目的	適正かつ円滑に管理するために必要事項を定める	両者
意義	指定管理者の能力の活用による住民サービスの効果および効率を向上させ、地域福祉の一層の増進	両者
公共性	公共性の十分理解	指定管理者
趣旨の尊重	利益の創出を基本とする民間事業者によって実施されることの十分な理解、その趣旨の尊重	自治体
信義誠実の原則	協力と信義を重んじ、対等な関係で協定を誠実に履行	両者
注 民間事業者について標準協定書では、「指定管理者が必ずしも利益の創出を基本とするとは限らない」とした上で民間企業を想定して記述したとしています。		

各自治体の実際の協定書では、「信義誠実」の記述は多くの自治体に（長野県、愛知県、岡山県、高知県、静岡市、熊本市他）見られました。「意義」については、秋田県、静岡県、大分県、千葉市、北九州市が記載していました。「目的」は、相互に協力し、適正かつ円滑

に管理するために必要事項を定めるとしている自治体（愛知県、高知県、神戸市他）が多かったです。「趣旨」の項目で、「管理運営の必要事項を定める」としている自治体（長野県、千葉県、熊本県、熊本市）がありました。

問題は、「趣旨の尊重」での記述です。愛知県は、項目を「公共性の趣旨の尊重」として指定管理者に「公共性の理解」と「趣旨の尊重」を求めています。また、神戸市も「指定管理者に趣旨の尊重を」求めています。

表－１２ 基本協定書での目的や意義の記述

項目	記述	自治体名
目的	相互協力し、適正かつ円滑管理の必要事項を定める	秋田県、栃木県、静岡県、愛知県、岡山県、 和歌山県、高知県、神戸市、名古屋市、 北九州市、千代田区 他 計 15 自治体
意義	民間事業者である指定管理者の能力を活用しつつ、サービスの効果及び効率を向上させ、もって地域の福祉の一層の増進を図る	秋田県、静岡県（－） 大分県（サービスの向上と経費削減） 千葉市（－） 北九州市（－）
公共性	指定管理者に公共性を理解	愛知県
趣旨	管理運営の必要事項を定める	長野県、千葉県、熊本県、熊本市
趣旨の尊重	指定管理者に趣旨の尊重	栃木県、新潟県、愛知県、神戸市
信義誠実	信義を重んじ、誠実に協定を履行	長野県、愛知県、高知県、熊本市 他

コンプライアンス（法令遵守や社会規範の順守）についての議論では、協定書の見直しをきっかけに法令遵守の項目だけでなく、全体としてコンプライアンスの項目を入れて指定管理者が自ら社会規範の順守や個人情報保護、情報公開なども含めてコンプライアンスを重視し、再度業務の見直しをする必要があるのではないかと発言がありました。また、コンプライアンスについては指定管理者だけでなく自治体にもかかるようにしてもいいのではないかと発言がありました。実際、指定管理者に対して法令遵守は都道府県では 6 県、指定都市では 3 市、東京都特別区では 3 区に記載ありましたが、コンプライアンスという記載はまだありませんでした。ただ、ガイドライン等はなく協定書例として京都市では記載が確認されました。

さらに議論では、協定書が一部「片務的」で、指定が行政処分でありその附款なので、自治体側が指定管理者に業務の停止や指定取消しできることを考えると、コンプライアンスの重視は双方にあることを確認する必要があるのではないかと、また協定書に盛り込むのであれば、指定管理者制度が「管理の代行」だとすると「平等の担保」が取れない協定書は好ましくないのではないかと発言がありました。実際には、指定管理者からの指定解除の申出とセットでの協定書が必要ではないでしょうか。指定取消しをセットで条文化している自治体は、秋田県、群馬県、新潟県、北九州市の 4 自治体しか確認できませんでした。または京都市の「不指定は不服申し立て等の対象」（本提言 P8）を加えてもいいかもしれません。

なお、京都市の項目は「法令遵守」ですが、コンプライアンスを記載していました。

(京都市協定書例)

(法令遵守)

第 10 条 指定管理者は、本業務の実施に関して、関係法令を遵守するとともに、公の施設の管理者に求められる社会的責任を果たすため、職員の倫理の向上等のコンプライアンスに取り組まなければならない。

令和 4 年 9 月時点 京都市ホームページより

第 2 章 本業務の範囲と実施条件

本業務の範囲、自治体が行う業務の範囲、業務実施条件、仕様書等の変更、業務範囲及び業務実施条件の変更の構成になっています。標準協定書で求めている記載は、実際の協定書では指定管理者が行う業務の範囲と自治体が行う業務の範囲を記載していたのが長野県と愛知県でした。管理業務の内容等として指定管理者が行う管理業務のみ記載しているのは高知県・静岡市・神戸市・足立区で確認できました。なかには、条例で定める業務の再掲で良しとしている自治体もありました。自治体が行う業務は「例示」が主となると思いますが、記載は必要と思います。そこが曖昧で、実施条件が曖昧だと守備範囲が決まりません。したがって、実施条件や仕様書、実施条件の変更について記載している自治体はありませんでした。当然、「協議」事項としているところもありませんでした。

指定管理者が問題視するものに、業務の追加、目に見えない業務の負担増、協議なし経費なしの住民サービスの増加、協議して仕様書の変更をしても追加経費なしなどがあります。現場では、「業務が追加されたら業務の範囲の中で自分たちの業務量でやれるならやるし、できないのであれば態度で示すことになります」との危ない発言もありました。原則は、「追加を希望した側が費用を負担する」です。住民サービスの追加は、基本的には追加を希望した側が負担するべきものです。もし原則を曲げて指定管理者が負担となると、その時は何とかなるが、最終的には自治体の管理コストに跳ね返ってくることとなります。

協定書と仕様書との関係や仕様書の位置付けにも関わるのですが、ある解説書では、指定管理制度と業務委託の違いとして、業務委託は「仕様書どおり」、指定管理者制度は「仕様書はあるが独自の工夫は可能」との記載がなされていました。また、指定管理者の担当者から「箸の上げ下げみたいな仕様書は望まないが、しかし性能発注（自治体が大枠を指定し性能を決めて発注する方法）にすべきかどうかは、一方の当事者なので判断が難しい。」との発言もありました。「業務範囲の変更または業務実施条件の変更およびそれに伴う指定管理料の変更等については、協議において決定するものとする」の条文が必要だと思います。

以下、「章」ごとに自治体と指定管理者が協議まではいかないが、確認や整理が必要な項目を挙げます。

- ・ 対象施設の範囲（それぞれの条例をもつ複合施設・公園等の一体施設）
- ・ 職員の配置（仕様書指定人員と施設の構造上の適正配置等）は協議のうえ協定書
- ・ 指定管理している施設の目的や機能の変更等は構想段階の事前協議（後出し防止）

- ・ 重要事項の変更の届出（千葉県、兵庫県、名古屋市（事前協議）、足立区）
- ・ 指定事業と自主事業の定義（文京区ガイドライン P9・当協会「平成 30 年度提言」）
- ・ 目的外使用許可の範囲と対象（自主事業の目的内と外の区分・自動販売機・売店）
- ・ 不服申立てに対する決定（長野県）
- ・ 利用者への不利益処分、聴聞弁明（千葉県）

第3章 本業務の実施

本業務の実施、開業準備、第三者による実施、管理施設の維持保全、緊急時の対応、情報管理が記載されています。実際の協定書では、開業準備は皆無、第三者による実施は、業務の委託や再委託の禁止等の表現で半数近くの自治体（19）で記載されています。また、施設の保全は修繕改修として 14 自治体で記載されています。特に重要なのは、「管理施設の改造、増築、改築、大規模修繕については自治体が自己の費用と責任において実施する」の条文です。大規模修繕については一定金額以上で自治体が、その金額以下だと小規模修繕とみて指定管理者と決めています、自治体や施設により金額に相当の開きがあります。

年度途中で新規の再委託は認めない自治体があるとの報告がありました。「年度協定書によって、第三者に委託する場合は申請許可がいる」とのことで、外部に発注する企画展では自治体担当者との話し合いで内容を変えたいときや、突発的な修繕で申請許可された業者では手に負えない時でも見直せない状況になっています。担当者は、「変だよ」と言っているそうですが、総務部門や財政部門が了承しないという事態が起きていました。指定管理者制度の理解が他の組織に浸透していない典型事例と思います。自治体の事前承認が前提のためだと思いますが、標準協定書の解説で「主要業務以外の委託先はその都度申請するのが便宜上好ましい」としていましたが、いまだに理解されていないと言えます。

備品との関係で建築時に建築備品として導入した厨房機器が含まれるか、また空調機器などの設備的なものがこの条文では含まれないため、高額備品という範疇でもなく、第4章の備品との狭間で問題になります。

緊急時の対応は9自治体でした。情報管理については、秘密保持も7自治体、個人情報の保護は、8割の自治体で記載されていました。ただし、標準協定書では書かれていない「情報公開」については都道府県では5割、指定都市では9割の記載でした。情報公開の対象に提案書の全部公開が一部の自治体で行われています。提案書には、事業を中心に応募者のノウハウ等が詰まっています。そのため、全部公開が前提の自治体に対しては、最も核心的な提案部分を提案書には記さず、面接審査の場でのみ説明せざるを得ない場合もあるようです。著作権・知的財産権の絡みで疑問が残るところです。

また、情報管理は情報セキュリティや情報発信などの課題もあります。ここでも、業務の実施についての記載はありませんでした。また、協定、募集要項、提案書での矛盾や齟齬がある場合の解釈の優先順位の記載は明記が望まれると思います。

- ・ 緊急時等のマニュアルの作成
- ・ 小破修繕の上限金額の差(30万から130万円)。(税法上や自治体の決裁区分が影響)
- ・ 事業継続化計画の策定（ISO マネジメントシステムでは規定されています）

- ・ 指定管理者の責務条例関連法（熊本県）

第4章 備品等の扱い

ここでは、備品等の無償貸与と指定管理者備品購入を記載しています。前管理者からの引継ぎ時のトラブルの種です。備品の台帳管理と購入した備品の所有権、修繕費用の負担などが引継ぎ時の問題になります。群馬県の協定書の記載（表－13）をベースに、指定管理者が実際に遭遇した問題を検討しました。

備品等の問題点は以下のとおりでした。

- ・ 「指定管理者が指定管理料又は利用料金収入で取得した備品は自治体に所有権がある。」とする自治体（長野県）と「指定管理者が管理業務に必要な物品を購入したものは指定管理者に帰属する」とする自治体（高知県）があります。
- ・ 貸与物品の修繕は金額により決めている自治体（高知県）と管理物品の修理に要する費用は、指定管理者が負担するとしている自治体（愛知県）があります。
- ・ 備品台帳への登録照合と台帳に記載のない備品等（建築備品等）の取扱い。
- ・ 引継ぎ時の備品の取扱い。特に、持込物品。
- ・ 指定管理者所有の備品の税法上の処理。
- ・ 引継ぎ時自治体からの要請で残す備品の贈与等の問題。
- ・ 大型備品の更新費用とメンテナンス費用の積算（高額交換部品の実施時期の明確化）

群馬県の協定書での整理を表にすると、以下のとおりです。

県の貸与備品は、原則現物と台帳の照合（最低年一回）とし、指定管理者が購入予定の備品は事業計画（管理費用に積算）に含めておく。備品の所有権は以下のとおりでした。

表－13 備品の所有権

位置付け	購入理由	所有権
貸与備品	経年劣化・毀損消失による	県
その他の備品	管理運営上必要不可欠なもの	県
その他の備品	県所有の施設、設備、備品等と一体的なもの	県
その他の備品	サービス・事務効率の向上のため任意で購入したもの	指定管理者

事業計画（管理費用に積算）にない備品を指定管理者が購入する必要がある場合は「購入費の充当先の如何を問わず、購入前に所有権を協議する」としています。このような問題を整理していくと以下の表になり、備品の所有に関する協議の必要性が残ると思います。

表－14 充当先等による所有権

充当先	了承と積算	所有権
①指定管理料で購入	積算あり	自治体
②自治体からの預金で購入	事前協議で了承	自治体
③指定管理料で購入	積算なし・事前協議で了承	協議が必要
④利用料金の中から購入	積算なし・事前協議で了承	協議が必要
⑤指定管理者の費用で購入	積算なし・事前協議で了承	指定管理者

③と④ですが、協議ではなく明確にした方が良いと思います。また、修理費ですが、すべて指定管理者というのは問題があると思います。

建築備品の取扱いが問題となります。群馬県では、施設と一体的なものとして考えていると思います。レストラン等の厨房機器は高価でそれが建築備品のため台帳にもない事例があるので、レストランなどの厨房設備機器類は決め事が必要になります。レストランなどの営業利益からの更新費等の念出は、施設の立地・利用実態等から難しいとのこと。

事例として庁舎に入居しているレストランでは建築備品で設置した厨房機器が古くなったため、更新を自治体に相談したところ「指定管理者で費用を負担して欲しい」とのことでした。相談した指定管理者は、指定期間内での設備投資額の回収は難しいとの判断から撤退せざるを得なかったそうです。なお、横浜市では協議した結果、自治体側で費用負担していただいたと、指定管理者から事例報告がありました。

また、大型設備機器のメンテナンスに伴う機材の交換や高所にある照明器具について、管理・更新方法の取り決めも必要となります。この他、指定管理者が自らの財源で購入して使用している備品を持込物品（千葉県、愛知県）としているところがあります。問題は、引継ぎ時に「サービス等の低下になるのでそのままの状態での引継いで欲しい」との自治体意向が強く出ることがあります。しかしそうした場合、税務処理上の問題が生まれます。また、会計法上置いていくのは難しいのと、置いていった場合、贈与の対象となる場合があります。

第5章 業務実施に係る自治体の確認事項

ここでは、事業計画書、事業報告書、実施状況確認、改善勧告です。実際の協定書をみるとその他に業務報告、事故報告、実地調査、監督、監査などの項目があげられています。改善勧告は、6自治体でした。また、実地調査は10自治体であげていました。

・監査・外部監査・モニタリング（指定管理者協会「令和3年度提言」）・評価システム・利用者満足度調査・利用者ニーズの把握・業務の改善報告（成功事例の報告）・実績評価等（千葉県）などは、制度の導入に伴い継続か否かの問題として新たな協定条文や横浜市などのようにシステム開発が必要だと思います。

第6章 指定管理料および利用料金

ここでは、指定管理料の支払い・変更、利用料金収入の取扱い、利用料金の決定ですが、ほとんどの自治体で規定していました。

・収入の取扱い ・利用料金の決定 ・条例上限での運用拘束 ・納付金の取扱い ・還付金（収支が黒字となった時の上納等） ・利益と一般管理費（指定管理者協会「令和元年度提言」）なども自治体が研究してガイドライン等や協定書に盛り込んでいました。

第7章 損害賠償及び不可抗力

この章では、損害賠償、保険、不可抗力についての条文です。各自治体の項目では、損害賠償については、24 自治体、保険は、11 自治体、不可抗力については、9 自治体で記載がありました。分科会の議論では、不可抗力についての疑問や不可抗力に伴うトラブルについて多数の報告や意見が交わされました。

まず、当時倉敷市の指定管理者制度の導入に関わった渡邊氏(現職は総務局 防災危機管理室 防災推進課長)より反省を込めて次の発言がありました。『協定書には、そのリスクをどちらが負担した方がよりうまくいくかという“基本理念”が十分に書き込めなかった。ここが一番重要です。』この発言を受けて熊本市が『費用の最小化』の発言がありました。さらに、横浜市から『ガイドラインでは「リスクを最も良く管理することができる者が当該リスクを分担する」という考え方を示しており、この原則のもと市と指定管理者が対話し、どちらが負担するか判断している』との発言が続きました。それを受け渡邊氏から『リスク分担の適正化を図ることが自治体の経費を下げることにつながっていることを横浜市と熊本市以外の自治体は認識していないのではないか。』また、発言の続きで『不必要なリスクを指定管理者に押し付けても、最後は自治体の支出が増えることになることを理解していない。』でした。

株式会社三菱総合研究所の標準協定書第3版の解説では、官民パートナーシップの思想に基づき「自治体と指定管理者の対等な関係」と「両者の適切なリスク分担」の観点から協定書を中立・合理的な形にしたとしています。実際の運営では、パートナーシップや対等等など忘れがちで、首長への説明と理解承、財政担当の説得、予算成立のための議会用資料作成と議員への説明などハードルの心配が先に立ち、現場での対応が二の次になっているのではないのでしょうか。

熊本市は、リスク分担について下記の条文を掲載しています。

熊本市の記述

「公の施設の指定管理者制度に関する指針」令和4年(2022年)4月(改正)

第2 導入の基本的な考え方 6 リスク分担

公の施設の管理に当たって、事故や施設設備の破損、自然災害、物価上昇等の経済状況の変動など、予測できない事由について、市と指定管理者のどちらがリスクを負担するか募集段階(募集要項等)で示すこととする。市と指定管理者との間において適切にリスクを分担することで、施設管理のための費用の最小化を図るものであるため、リスクを最もよく管理することができる者が該当リスクを分担するとの考え方にに基づき、適切に設定すること。

令和4年9月時点 熊本市ホームページより

不可抗力が起こってしまった際の指定管理者の戸惑いは、この事態が不可抗力に該当するのか、またその自治体がそもそも不可抗力を定義しているのかによります。リスク分担表では、「協議」となっていることが多く、実際の協議の場が設けられても物別れで終わったり、負担を押し付けられてしまうケースが多くある点にあります。実際、コロナ禍では感染症が不可抗力に記載されていないため、休館の判断を指定管理者に求め、指定管理者側が求

めた休館なのだから補填対象ではない、との主張が一部の自治体で聞かれました。指定管理者協会の「令和2年度提言」では、各自治体のリスク分担表での傾向を見ました。不可抗力の欄で自治体に○がついていたのが都道府県で18自治体、指定都市で6市でした。協議としていたのが都道府県で21自治体、指定都市で13市でした。数から言うと自治体としたのが24、協議としたのが34で、割合からすると6割弱の自治体が「協議」としていました。

実際には、災害時等に協議する事項は費用負担の問題より先に施設の継続の可否です。また施設の休館か開館の判断です。状況を自治体に報告し判断を仰ぐことになります。このような状況となった場合、協議している余裕はないと思います。新型コロナウイルス感染症がまん延する以前に、不可抗力の定義に「感染症」が記載されていたのは堺市だけに確認することが出来ました。現在多数の自治体で感染症を不可抗力の定義に書き加えていただいています。また、ロシアのウクライナ侵攻の事態から、「戦争」を不可抗力の定義に入れる方が良いのではないかと発言がありました。実際、標準協定書では、戦争を入れていました。

近年の台風の大型・強力化やゲリラ豪雨は異常気象と相まって何らかの対応が求められています。台風接近に伴う公共交通機関の「計画運休」、施設の休館、職員の参集規準についても何らかの条文化が必要ではないかと発言もありました。特に、災害時の職員の安全確保や公務災害の適用外など問題も事前に協議しておく必要があると思います。

- ・ 履行保証保険
- ・ 避難所開設等の対応（熊本市、中野区）
- ・ 大規模災害時の住民受入れ・帰宅困難者
- ・ 超高額収蔵品の展示時の保険の費用負担

不可抗力と指定管理者が認識した場合の熊本市の「書面」による審査制度

「熊本市〇〇〇センターの管理運営に関する協定書【例】」

第7章 「事故及び損害の賠償に関する事項」

第35条 不可抗力の発生に起因した損害・損失について、指定管理者は、その内容や程度の詳細を記載した書面をもって自治体に報告するものとする。

2 自治体は、前項の報告を受けた場合、損害状況の確認を行ったうえで、指定管理者との協議を行い、不可抗力によるものかどうかの判定や費用負担及び支払方法等を決定するものとする。

3 略

令和4年9月時点 熊本市ホームページより

「戦争」の不可抗力への記載例

熊本県の天災等による施設供用の休止等第14条

自治体がセンターを武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律で定める避難施設として指定し、武力攻撃事態等の避難施設として使用する場合・・・

令和4年9月時点 熊本県ホームページより

不可抗力では、文京区が新型コロナウイルス感染症の影響として下記の表をガイドラインに記載していました。

種別	影響	対応
①施設の利用制限	利用料金収入の減少が発生	区と協議の上、利用料金減収分の補填を行います。
②指定事業の中止、延期等	指定管理料(事業費、光熱水費、維持管理費等)の余剰が発生	区と協議の上、区へ指定管理料余剰分の返還を求めます。

令和4年9月時点 文京区ホームページより

リスク分担表では、協議が多数みられましたが、責任の分担では、指定管理者と一部責任の表現を変更する試みがなされていました。杉並区では○の意味が限定されていますが、両者にそれぞれの責任があると取れる表記をしていました。

表－14 業務の責任分担（一部抜粋）

項目	指定管理者	区
災害時対応(被害調査、応急措置等)	◎	○（許可および指示等）
災害復旧(本格復旧)	○（休館、工事への協力）	◎
施設小規模修繕（130万円以下）	◎	○（許可および指示等）

令和4年9月時点 杉並区ホームページより

第8章 指定期間の満了

ここでは、引継ぎ、原状回復義務、備品等の扱いが記載されています。分科会では、引継ぎ期間の明確化、指定管理者購入の備品の引継ぎ時の取り扱い、システム管理（ホームページ含む）（長野県）、回数券の取扱いが問題との指摘がありました。回数券等の取扱いについて実際の対応としては、コロナ禍で2ヵ月間「休館」したので年間パスポートの有効期間を14ヵ月にしたり、また使用できなかった2ヵ月分を返金したところもあったとのこと。前指定管理者が発行した回数券については有効期間を定めないとトラブルになる可能性があります。さらに、事前受付した施設貸出の確認や収納済みの使用料や発行済みの「回数券」の処理も必要とのことでした。横浜市ではそれらの問題を解決するため詳細な協定書が作成されていました（詳細は本提言 P32 記載）。引継ぎは 28 自治体、原状回復義務は 22 自治体で記載されていました。

第9章 指定期間満了以前の指定の取消し等

この章では、①自治体による指定の取消しと、②指定管理者からの指定取消しの申出、③不可抗力による指定取消しが「標準協定書」では記載されています。実際の協定書では、②の「取消しの申出」を記載している自治体が極端に少なかったです。事業の継続が困難になるケースは、①指定管理者の経営等の問題（不渡り等）や、②指定管理者が業務上で不適切な運営（重大な瑕疵等）や、③不可抗力（大規模災害等）が想定されていますが、

④自治体側の都合（政策変更、施設の統廃合、首長の交代等）で指定管理者が事業の継続が困難になる事例もかなり想定されるのではないかと指摘がなされました。

不可抗力では、東日本大震災での事例が報告されました。3月11日に津波によって施設が破壊・流出されてしまった。該当施設はたまたま3月31日までの契約で、次年度以降も指定管理者になることが決まっていたが、結論は指定が取消しになった。特に被災で「回数券」が手元にない方への対応ではなるべく払い戻しすることとした。

「標準協定書」では、「取消しで指定管理者に発生する損害・損失および増加費用は、合理性が認めら範囲で自治体が負担することを原則」としています。実際は雇用者への賃金等保証や自治体が認めていた再委託先への「民民の契約」は大災害時なので不問となっていました。双方が二次被害を発生させないため、まさに「協議事項」としてのルールや対応を取る必要があるのではないのでしょうか。

自治体の都合による指定取消しでは、指定管理者による「協定解除の申出」の項目でカバーすることになると思います。自治体の都合ではなく自治体の瑕疵という発言もありました。ガイドライン等では、群馬県が「協定解除の申出」を項目としてあげていました。「自治体の責に帰する事由による取消しの申出についての記載は、新潟県のガイドラインではなく基本協定例にありました。

（新潟県基本協定書例）

（指定管理者による指定管理者の取消しの申し出）

第42条 指定管理者は、次の各号のいずれかに該当する場合は、自治体に対して、指定の取消し申し出ることができるものとする。

- （1）自治体の本協定又は年度協定の内容を履行せず、又はこれらに違反したとき。
- （2）自治体の責めに帰すべき事由により指定管理者が損害又は損失を被ったとき。

令和4年9月時点 新潟県ホームページより

ガイドライン等では、福井市のリスク分担表の施設の維持管理の項目に「市の責に帰する事由による業務変更等」があり、「指定管理業務の継続に支障が生じた場合、又は指定管理業務の内容変更を余儀なくされた場合の経費及びその後の当該事情による増加経費負担」は市が負担者との記載がありました。

また、指定の取消しがあった場合、応募要件に過去3年とか2年とか応募できないという条項がある自治体（横浜市他）もありますが、不可抗力の場合はどうかとの発言に、横浜市では「指定管理者の責に帰すべき事由により2年以内に指定取消しを受けた者」を、応募資格要件を満たさない団体としているため、災害対応等の不可抗力が原因の場合に関して対象外と考えている旨の発言がありました。

指定管理者の構成員の変更についての自治体の協定書への記載は一部ありました。現在では事業譲渡や分社化など、また、実態は変わらなくても法人格が変更された場合などが想定されます。横浜市では、組織再編行為等が生じた場合の対応についてガイドラインに定めており、合併や分割その他これに類する行為が生じた場合は原則として指定管理者の地位を継承させず、指定取消その他必要な対応を行った上で公募等の選定手続を実施することとしていました。ただし、組織再編行為等には様々な目的、状況及び内容等があり得ること

から、形式にとらわれず実態を踏まえて対応することとしていました。

議論の中、横浜市の発言で印象に残ったのは、『日頃の指定管理者と施設の所管課とのコミュニケーション、対話が大事で情報を密にしてお互いパートナーとしてより良い運営に向け改善していくのが一番大事と思っております。』とのことでした。

第10章 その他

著作権について、文化事業等で使われる楽曲の著作権への「対応」は原則、著作権保護団体のチェックや自治体の指導等によって適切に運用されています。問題は、指定管理者が自身で作成した著作物の場合と指定管理者が外注して作成した著作物の場合については、協定書で書かれていない事例が多いのが現状です。その中、文京区「指定管理者制度運用ガイドライン」第10版 令和4年4月の11著作物の取扱いで、「指定管理者が指定事業において作成した著作物の著作権は、区に帰属するものとする。」としていました。また、世田谷区の基本協定書（様式 3-1）の第27条で、著作権の取扱いとして「指定管理者が、本業務の実施に関して、委託料又は利用料金収入で作成する成果物の権利については、区に帰属する。」としていました。条文の狙いは、新しい指定管理者や直営に戻した場合、その成果物を使用し続けたいとの意図だと思われます。文京区の指定事業の定義は明確に定義されていて、自主事業が除かれています。自治体が直営の場合では、自前で職員が制作したものは自治体に属し、外部に依頼した場合は契約書か発注書で明確にしていると思います。しかし、指定管理者が指定事業で外注したものまで自治体の帰属となると指定管理者は事前に著作者に成果物が自治体に帰属する旨の確認が必要になります。実際にそれをするとな制作費が「割高」になります。

また、指定管理者は、成果物が自治体に帰属するとなると既に開発されたイベント等を外注しづらくなります。著作権法（昭和45年法律第48号）では、著作者の権利の権利を守るため下記のとおり財産権や人格権があります。

表－15 著作権等の整理

著作者人格権	人格権	名誉や感情等を保護するための権利	譲渡不可 18-20
著作権	財産権	著作者が経済的な利益を得る機会を保障	売買可能 21-28

出典：日本弁理士会著作権委員会

参考

著作者人格権			
公表権	公表されていない自己の著作物を無断で公表されない権利	第18条	
氏名表示権	表示するかどうか。表示する場合どのような名前等での権利	第19条	
同一性保持権	著作物の内容タイトルを意に反して無断で改変されない権利	第20条	
注：死後消滅するが遺族等が差止請求できる。			
著作権			
第21条から第28条まで規定する権利で複製権（21）、上演権・演奏権・上映権（22）、公衆送信権（23）、口述権（24）、展示権（25）、頒布権・譲渡権・貸付権（26）、翻訳権・翻案権（27）、二次的著作物の利用に関する原著作者の権利（28）が明記されています。			

実際、どのような問題が起きているかを以下に列挙します。

- ・ 指定管理料を原資に外注したイラストレーターの著作物の帰属
- ・ 定期刊行物に担当者が書いた「文章」等を自治体が二次使用した場合
- ・ 自治体の依頼で指定管理者が制作した「施設のロゴ」の引継ぎ時の帰属
- ・ 自治体の依頼で指定管理者が制作したホームページの引継ぎ時の帰属
- ・ 科学館での指定事業で外部に依頼した「実験ショー」の帰属
- ・ 指定管理者の職員が勤務外で制作した「イラスト」を指定事業でも使用した場合
- ・ 自治体に帰属した際、著作権侵害で「訴訟」等になったとき

分科会では、指定管理者自身が「社内規則」などでも厳密に定義していない点の反省や、自治体はその成果物を「コストをかけても引き続き使用するのか」の点が曖昧との指摘がありました。また、横浜市からは、著作権問題は大変深い問題で、協定書とは別に著作権の扱いに関して別途契約を締結する、といった方法も考えられるのではないかと発言がありました。

条文として協定書に載せるとした場合、指定事業の定義を明確にした上で下記のとおりとなります。

著作権

第〇条 指定管理者が、指定事業において作成した著作物で自治体が継続して使用が見込まれたものの著作権は自治体に帰属する。

北九州市の記述

「指定管理者制度ガイドライン(様式④)」令和4年2月改訂

第9章 その他(著作権等の使用)

第47条 指定管理者は、本業務の実施にあたり、著作権、特許権、実用新案権、意匠権その他法令に基づき保護される第三者の権利の対象となっている施工方法を使用するときは、その使用の一切の責任を負うものとする。

2 指定管理者又は指定管理者の受託業者及び請負業者は、指定期間を通じて、本業務の実施にあたり作成した図面、写真、映像等の著作物を、本業務の遂行目的以外に使用してはならない。ただし、事前に自治体の承諾を得た場合はこの限りでない。

令和4年9月時点 北九州市ホームページより

- ・ 環境に配慮した取組み(山形県、群馬県、静岡県、長崎県、相模原市、中野区他2区)
- ・ 持続可能な取組みへの配慮

4 先進自治体の「協定書」への取り組み

(1) 横浜市の取り組み

横浜市の協定書は平成 21 年 10 月に第 1 版（初版）に始まり、毎年に近い改訂をして令和 3 年 10 月に第 15 版を数えています。その間、時代や行政組織の変更にともない様々な改善をしてきています。平成 24 年 3 月の第 4 版の改訂では「指定管理者選定評価委員会」を附属機関に正式に位置付けしました。また、平成 27 年 4 月の第 8 版の改訂では「民間事業者のアイデアを一層活用する評価項目設定」や平成 30 年 1 月の第 10 版の改訂では「賃金水準のスライド」などです。

横浜市の「協定書」の特徴は、記載項目として (1) インセンティブの付与とペナルティの賦課、(2) 利用料金制、(3) モニタリングに係る基本事項、(4) 次期指定管理者の引継ぎの実施等をまずあげ、指定管理者制度をどのように活用し、指定管理者の力をどのように引き出すか工夫している点にあります。また、協定書に盛り込むべきその他の主な項目を 15 項目あげ、詳細に 6 ページにわたり具体的にガイドラインに記述している点にあると思います。インセンティブとしては、施設使用料が指定管理者の収入となる「利用料金制」の積極的導入と余剰金を指定管理者の経費削減努力とみて精算をしないととしています。また、実績をあげた指定管理者には指定管理料の上乗せの予算措置をする。さらに、実績をあげた指定管理者には次期選定時に加点評価をするととしています。

注：世田谷区も評価結果を次期選定に加点・減点評価に反映としています。また、大分県は利用料金制を導入していない施設でも使用料について目標数等を上回った際などに適応できる「メリットシステム」を導入しています。）

「引継ぎ」では、円滑に履行するため詳細な項目を協定書に盛り込んでいます。引継ぎ事項のチェックリスト、新旧指定管理者及び市の三者立会で適正に引き継がれた事を確認するための書面取り交わし、引継ぎ期間の明確化、引継ぎに係る人件費等の費用の積算、利用料金収入は施設利用日の指定管理者に帰属、キャンセル料・回数券・ポイントカードの明確化、建物・設備・備品の明け渡しルールの明確化等が記載されています。

また、市の承諾のもと第三者の専門業者への一部委託も市の担当者の実態把握と状況確認を必要と明記しています。さらに、協定書が実際活かされた事例としてコロナ禍の緊急事態宣言の休館等での休業等の補償は、リスク分担表の不可抗力の項目を適用するのではなく、「管理運営内容の変更」のリスクの種類とし「市の政策による期間中の変更」を適用し、表に基づき市の負担として対応しました。

ガイドラインでは、リスク管理とリスク分担について項目を設け、リスク管理について「リスクの顕在化に伴う損失の発生を最少化することを目的として、発生しうるリスク種類・内容、発生確率、想定される影響の規模等について、事前に可能な限り分析・把握した上で、適切な対応を図る」と定義することが可能であるとしています。そのうえでリスク分担は、各施設の特性を踏まえて協定において必ず定めることとしています。

当時の「不可抗力」の定義には、伝染病・感染症等の流行は含まれていませんでしたが、その次年度に不可抗力に書き加える対応をしています。

（２）熊本市の取組み

熊本市のガイドライン「公の施設の指定管理者制度に関する指針(令和４年４月(改正))」について、担当者の話によると「リスク分担は施設管理のための費用の最小化を図るため、リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担する考え方に基づき、募集段階で示している。また、リスク分担は、施設を利用している方への影響を少なくするためのものでもある」とのことでした（本提言 P26 参照）。

熊本市の協定書の書例は、「熊本市〇〇〇〇センターの管理運営に関する協定書」で見ることができます。その特徴は、年度協定がなく１種の協定書で対応している形式で、指定期間分の指定管理料が記載されている点です。

災害については、ガイドラインで「災害への対応」を、熊本地震を教訓に書き換えています。それを受け協定書に「災害時の対応に関する事項」を設け、避難所の開設、その運営の協力、災害対応業務で発生した費用の自治体負担を原則とすることを明記しています。なお、「事故及び損害の賠償に関する事項」では、不可抗力によって発生した費用等の負担の決定の条文を明記しています。指定管理者は、損害・損失を書面で報告、熊本市は損害状況を確認、不可抗力かどうかの判定や、費用負担と支払方法を決定するとしています。実際、熊本地震（2016 年）の時にはこの規定に基づいて書面で不可抗力かどうかの判定がなされ、追加で発生した費用は指定管理者に適切に補填されました。

新型コロナウイルス感染症の際は、緊急事態宣言が発出される前にいち早くこの事態を「不可抗力」と認定し、休館等の対応と補正予算での年度途中で指定管理者への補填を実施しています。

（詳しくは、指定管理者協会「令和２年度提言」P18 参照）

5 標準協定書の見直しに向けた取り組み

標準協定書第3版が作成されてから15年が経過しました。その間、その時々課題に合わせて各自治体は協定書の改定をしてきました。特に、大規模災害では、施設の存続も含めて公共施設のあり方が問われました。それに合わせて不可抗力の定義やその際の対応、それに伴う経費負担も検討されました。また、新型コロナウイルス感染症での施設の「休館」等では、休業補償の問題でリスク分担の問題が発生し、各自治体では工夫や知恵を絞り対応策が模索されました。

自治体の協定書に標準協定書にはない項目が盛り込まれました。その自治体の置かれた社会状況を反映したものや新たな課題等に対応したものです。本来の自治体のものとして、「情報公開」では、都道府県では11自治体、指定都市では7市、東京都特別区では4区で項目記載のある43自治体中計22自治体(51.2%)が記載しています。評価は全体で9自治体(20.9%)、モニタリングでも8自治体(18.6%)が記載していました。評価につながるのとして利用者満足度調査やアンケート等を求める自治体も8自治体(18.6%)になっています。大規模災害も9自治体(20.9%)が記載し、避難所開設等を加えると多くの自治体で条文化していました。環境への配慮も5県、1市、3区計9自治体(20.9%)で記述がなされていました。また、議会からの質問等の影響か労働環境への配慮を求める自治体も5自治体(11.6%)になっていました。これからも様々な問題に対して自治体と指定管理者で力を合わせて立ち向かうことになります。

分科会でも議論になったのですが、様々な事項を協定書に盛り込むか、ガイドライン等での記載が適当なのか。今回見てきた項目で欠けているとしたものも実際は、募集要項や仕様書にすでに記載されていて、その前提で協定書では省いている事例は多数見られました。また、協定書例ではその自治体の個別な方針や特徴を記載しているので項目も40から60項目の条文構成になっていました。どこで記載するか判断は大変難しいと思います。

しかし、協定書に収入印紙を貼付するか、しないかの議論から指定管理者制度の置かれた本質と課題が見えてきました。また、協定書が自治体と指定管理者の間の決め事だけでなく、住民からも公平で透明性のある運営が見えるようにする役割もあると言えます。さらに、指定管理者として議会で指定され、その実施する行為が「使用許可」や使用料の徴収など住民から見れば「行政そのもの」であり、与えられた「管理権限」は非常に重いものであります。実際、行政手続き条例のある自治体では指定管理者も「行政庁」と定義してその自治体を取り決めた全ての条例等を遵守することになっている事例もありました。

指定管理者も接遇などで住民から評価されても、自治や真の地域文化の担い手でもあるわけで、その自覚がないまま公平性だけのため透明性を保つのでは経費節減での貢献しか望めず、将来に渡っての指定管理者制度の意義は薄れてしまいます。そこを十二分に反省する必要がある指定管理者にあることが今回の協定書見直しによって見えてきました。

条文化は、各自治体で相当に進んでいます。より優れて「学べきもの」を自分の自治体の置かれた状況を見ながら条文の再構築をお願いしたいと思います。

標準協定書 第4版の作成断念について

今回の提言では、当初第4版の作成・公表を視野に入れて議論を深めてまいりました。4回に渡る分科会で各自治体の協定事項を調査・研究したところ、協定書の定義、形式は自治体によって様々なものがあり、また条文等は必要に応じて改定されていました。本提言で述べたとおり、様々な考え方に基づいた協定書が存在しています。これらを第3版の公表から15年もの時間が過ぎてしまったいま、再定義することは難しいと判断しました。

今後、協定書は指定管理者制度が更に適切な運用がされていくよう、地方公共団体及び指定管理団体のそれぞれが切磋琢磨し、進化していくことを期待します。

6 提言のまとめ

協定の問題点は、本質的には「契約」に変わるものとしてその性格を求められているのに、「指定」という行政処分縛られ「協定」が自治体からの一方的「条件」の付け足しになり、協議に基づく「対等」と「パートナーシップ」を保障するものでない点にあります。

また、協定書が、条例で定めた項目の他、運営に関する細目を決めているので自治体ごとの「考え方」や指定管理者制度に対する「取組み姿勢」が反映して多種多様になっています。さらに、指定管理者制度は「公募」を前提していますので自治体で作成する「募集要項」とそれを前提に立候補での「提案書」ですので、協定書のほとんどの細目について事前了解または前提事項として受け入れていることになります。当然、自治体で作成する詳細な「仕様書」にも様々な記載があります。指定管理者が、協定を片務的、平等でないと感じてしまうことの根源になっています。

いま、水道事業だけでなく「公の施設」での指定管理制度から「直営」への方針変換を模索する自治体が見られるようになりました。指定管理者制度の意義は、民間活力による「住民サービスの向上」にあります。自治体がその力を引き出し、活用するためにも協定の役割と重要性に再度着目して見直しが必要だと思います。逆に、指定管理者もさらに力を発揮するため住民サービスのあり方も含め運営効率の向上のため自らの事業の刷新を図る必要があります。

「協定」は、自治体と指定管理者の間の「パートナーシップの基盤」（横浜市）であり、「相互に協力」する出発点（愛知県、高知県、神戸市）であります。協定を毎年見直すことで指定管理者制度の原点である「民間活力の導入」による住民サービスの活性化を図るとともに「協議」についても積極的に「官民協働」事業を創出する「現場」での「苦しみ」としてお互いに汗をかく必要があると思います。

1 協定書は、再度原点にもどり意義や民間事業者等の活動の趣旨の尊重など盛り込むとともに、評価やモニタリング、著作権や情報公開、インセンティブやペナルティなど先進自治体の条文等を参考にした改訂を求めます。そのことにより、自治体職員の指定管理者制度への正しい理解と、指定管理者の力の発揮が担保されます。

2 協定書は、指定管理者を制約する「仕様書」としての機能を求めるものではなく、民間事業者等の提案をさらに後押しする「手引書」になるよう、自治体も指定管理者も相互に意見を持ち寄り、アイデアを盛り込んだ「企画計画書」を目指す必要があるのではないかと考えます。

3 新たな時代の要請に合わせ、自治体と指定管理者の役割と業務を協定書で明確にし、またリスク分担を「最も適切に管理することができる者」を明確にすべきと考えます。特に、不可抗力に多く見られるような「協議」を多用するのではなく、自治体と指定管理者の双方がどの領域で力を発揮できるかを見極め、その役割と業務を定め、明記する必要があるのではないのでしょうか。

参考資料

提言関連の事項とリスク年表（指定管理者制度発足 2003（平成 15）年～2022（令和 4）年）

	「提言」関連の出来事	自然災害	出来事	感染症
2003 (平成 15 年)	6. 6 地方自治法の改正 指定管理者制度発足 7. 17 総務省通知「協定の 締結」	9. 26 十勝沖地震 (2)	3. 20 アメリカ等イラク 侵攻	SARS
2004 (平成 16 年)		9. 7 台風 18 号 (46) 10. 23 新潟県中越地震 (68) 10. 20 台風 23 号 (98)	12. 26 スマトラ沖地震 (227, 898)	鳥インフルエンザ
2005 (平成 17 年)	3. 24 標準協定書作成 10. 1 道路公団民営化		3. 25 愛知万博開催 8. 30 原油価格高騰	
2006 (平成 18 年)	9. 1 指定管理者制度導入経 過措置終了（直営又は 指定管理者） 9. 28 大阪高等裁判所判決		7. 14 ゼロ金利政策解除	
2007 (平成 19 年)	1. 31 総務省調査 61, 565 施 設 (2006/9/2) 9. 13 標準協定書第 3 版改訂 10. 1 郵政民営化	7. 16 新潟県中越沖地震 (15)		
2008 (平成 20 年)		6. 14 岩手・宮城内陸地震 (23)	9. 15 リーマンショック	
2009 (平成 21 年)	6. 28 「地方自治」7 月号総務 省見解 10. 23 総務省調査 70, 022 施 設 (2009/4/1)	7. 19～7. 26 中国・九州北部豪雨 (36)		新型インフル エンザ
2010 (平成 22 年)	12. 28 総務省通知「制度の 運用」		1. 12 ハイチ地震 (222, 570)	
2011 (平成 23 年)		3. 11 東日本大震災 (18, 423) 9. 3 台風 12 号 (98)	3. 11 福島原発事故	
2012 (平成 24 年)	11. 6 総務省調査 73, 476 施設 (2012/4/1)	7. 11～14 九州北部豪雨 (30)	5. 22 東京スカイツリー 開業	MARS ウイルス
2013 (平成 25 年)		9. 15 台風 18 号 (16) 10. 16 台風 26 号 (43)	4. 4 金融緩和と政策	
2014 (平成 26 年)		7. 30～8. 26 平成 26 年 8 月豪雨 (77) 9. 27 御嶽山噴火 (63)	4. 1 消費税率 8%へ	エボラ出血熱 デング熱
2015 (平成 27 年)		9. 7～11 関東・東北豪雨 (20)		
2016 (平成 28 年)	3. 25 総務省調査 76, 788 施設 (2015/4/1)	4. 14・16 熊本地震 (282) 9. 13 台風 10 号 (27)	11. 4 パリ協定	ジカ熱
2017 (平成 29 年)		7. 5～6 九州北部豪雨 (39)		
2018 (平成 30 年)		6. 18 大阪府北部地震 (6) 6. 28～7. 8 平成 30 年 7 月豪雨 (271) 9. 4 台風 21 号 (14) 9. 6 北海道胆振東部地震 (42)		

	「提言」関連の出来事	自然災害	出来事	感染症
2019 (令和1年)	5.1 元号「令和」に改号 5.17 総務省調査 76,268 施設(2018/4/1)	6.28-7.4 九州豪雨 (2) 9.5-10 房総半島台風(9) 10.12 台風19号 (102)	10.1 消費税率 10%へ	新型コロナウイルス
2020 (令和2年)	4.7～5.25 緊急事態宣言	7.3～7.31 令和2年7月豪雨 (86)	3.2 全国小中高校一斉休校	
2021 (令和3年)	1.7～3.21 緊急事態宣言	7.3 熱海土石流 (28) 8.11-19 8月大雨 (13)	7.23 東京オリンピック開催	
2022 (令和4年)	3.29 総務省調査 77,537 施設(2021/4/1)	3.16 福島県沖地震 (3)	2.24 ロシアがウクライナに侵攻 8.19 感染者一日 26 万人を超える 9.22 円安 145 円台	
注 自然災害の () 内数は死者および行方不明者です。気象庁・警察庁等調べ。				

各自治体のガイドライン等における協定の事項一覧

1 都道府県

岩手県 14 項目

1	指定期間	5	事業報告	9	再委託	13	危機管理
2	事業計画	6	指定取消し	10	関係法令の遵守	14	その他
3	利用料金	7	業務停止	11	指定管理料		
4	業務報告	8	リスク分担	12	個人情報		

秋田県 14 項目

基本協定書

1	管理の業務	4	事故報告	7	実施状況確認	10	権利義務譲渡の禁止
2	指定管理料	5	備品	8	利用料金	11	協定の改定
3	個人情報の保護	6	事業報告書	9	損害賠償	12	疑義

年度協定書

1	費用	2	利用料金
---	----	---	------

山形県 37 項目

包括協定

1	指定期間	9	事業報告	17	業務の停止	25	個人情報保護
2	事業計画	10	利用者意見要望把握	18	安全管理	26	公益通報者保護
3	管理基準 開館時間	11	状況の分析・検証	19	リスク管理	27	引継ぎ
4	利用料金設定・減免	12	管理経費	20	責任分担	28	環境配慮
5	行為制限	13	支払方法	21	原状回復義務	29	労働法令の遵守
6	業務の内容	14	定期的な意見交換	22	損害賠償	30	雇用・労働条件配慮
7	業務の範囲 使用料	15	疑義の調整のあり方	23	重大支障報告	31	その他
8	物品の帰属	16	指定取消し	24	情報公開		

年度協定

1	事業の実施	3	支払方法	5	リスク管理
2	管理経費	4	事業報告	6	責任分担

群馬県 36 項目

基本協定書

1	業務	6	規定の適用関係	11	情報公開	16	委託の原則禁止
2	管理費用	7	区分経理	12	定期的な意見交換	17	権利義務譲渡の禁止
3	個人情報の保護	8	文書管理・保存	13	事業報告書	18	緊急時の対応
4	目的	9	備品	14	モニタリング	19	不可抗力
5	指定期間	10	秘密保持	15	リスク分担	20	指定取消し

21	協定の解除申出	25	原状回復義務	29	情報公開	33	暴力団等の排除
22	引継ぎ	26	損害賠償	30	使用承認事務		
23	自主事業	27	諸規則の整備・提出	31	緊急時の連絡体制		
24	運営協議会の設置	28	個人情報保護	32	省エネ法令管理標準		

年度協定

1	業務内容	2	事業計画	3	管理費用	4	その他
---	------	---	------	---	------	---	-----

千葉県 20 項目

1	管理業務	6	事業計画書	11	指定取消し	16	個人情報の保護
2	管理物件	7	業務報告書	12	引継ぎ	17	内部通報
3	指定管理者の責務	8	実績評価	13	原状回復義務	18	重要事項変更届出
4	指定期間	9	備品	14	損害賠償	19	協定の改定
5	委託料	10	リスク分担	15	文書管理	20	協定の協議

神奈川県 13 項目

基本協定

1	総括的事項	4	リスク分担	7	個人情報の保護	10	大規模災害時の対応
2	業務の実施	5	業務報告	8	個人情報の取扱い		
3	指定管理料	6	監査	9	物品の帰属		

年度協定

1	総括的事項	2	業務の実施	2	指定管理料
---	-------	---	-------	---	-------

富山県 16 項目

1	業務の内容	5	支払方法	9	指定取消し	13	個人情報の保護
2	管理の基準	6	使用料	10	業務の停止	14	情報公開
3	権利義務の譲渡	7	業務報告	11	原状回復義務	15	名称等の変更
4	再委託	8	責任分担	12	損害賠償	16	その他

長野県 19 項目

基本協定書

1	指定期間	6	利用料金	11	管理報告	16	協定の解除
2	業務内容	7	指定管理料	12	実地調査	17	引継ぎ
3	管理物件	8	支払方法	13	リスク負担		
4	責務	9	個人情報の取扱い	14	情報公開		
5	管理計画書	10	職員の配置	15	利用者満足度調査		

年度協定書

1	指定管理料の額	2	支払方法
---	---------	---	------

静岡県 36 項目

包括協定

1	目的	9	業務区分	17	事業計画	25	損害賠償
2	意義	10	業績水準	18	事業実施報告	26	保険
3	管理物件	11	自主事業	19	事業評価	27	不可抗力
4	指定期間	12	再委託	20	改善勧告	28	引継ぎ
5	管理の基準	13	修繕	21	指定管理料	29	指定取消し
6	労働関係法令の遵守	14	個人情報の管理	22	変更協議規定	30	違約金
7	業務の範囲と内容	15	環境配慮	23	利用料金	31	その他
8	安全確保	16	備品	24	支払条件		

年度協定

1	目的	3	指定管理料	5	その他
2	業務内容	4	指定管理料変更		

愛知県 16 項目

基本協定

1	協定期間	5	個人情報の保護	9	指定取消し	13	保険
2	使用許可	6	休館日・開館時間	10	責任分担	14	修繕
3	利用料金	7	管理の基準	11	事業報告		
4	情報公開	8	事業実施	12	指定管理料の支払		

年度協定書

1	指定管理料	2	事業内容
---	-------	---	------

三重県 7 項目

基本協定書

1	基本方針	3	管理状況の把握	5	指定の取消し
2	管理業務の実施	4	業務の終了	6	その他

年度協定書

1	指定管理料
---	-------

滋賀県 7 項目

1	業務の状況	3	指定の取消し	5	個人情報の保護	7	損害賠償
2	経理の状況	4	業務の停止	6	原状回復義務		

京都府 5 項目

1	業務の内容	3	秘密保持	5	その他
2	管理費用	4	個人情報の保護		

兵庫県 35 項目

基本協定

1	趣旨目的	9	秘密保持	17	事業実施計画	25	帳簿の整備
2	業務の範囲	10	文書管理	18	事業報告	26	再委託
3	開館日・開館時間	11	情報公開	19	評価	27	重要事項の変更
4	協定期間	12	個人情報の保護	20	業務改善指示	28	協定の変更
5	指定管理料	13	責任分担	21	業務停止	29	疑義
6	利用料金	14	リスク分担	22	指定取消し		
7	財産管理	15	損害賠償義務	23	原状回復義務		
8	備品	16	保険	24	引継ぎ		

年度協定

1	目的	3	事業の実施	5	精算
2	期間	4	指定管理料の支払	6	疑義

和歌山県 23 項目

1	目的	7	指定管理料	13	人権研修	19	事業報告
2	用語の定義	8	経理方法	14	引継ぎ	20	指定取消し
3	施設の設置目的概要	9	リスク分担	15	指標（KPI）の設定	21	監督
4	管理の基準	10	再委託	16	サービス向上	22	原状回復義務
5	業務の範囲	11	備品	17	経費の削減	23	疑義
6	要求水準	12	法令等の遵守	18	危機管理マニュアル		

岡山県 26 項目

包括協定

1	目的	6	納入金	11	個人情報の保護	16	実施状況の点検
2	業務の範囲	7	財産管理	12	指定替えの情報開示	17	責任分担
3	協定期間	8	備品	13	緊急時の対応	18	リスク分担
4	指定管理料	9	秘密保持	14	安全管理	19	損害賠償
5	利用料金	10	情報公開	15	利用者意向確認	20	保険

年度協定

1	目的	3	事業の実施	5	精算
2	期間	4	指定管理料の支払	6	疑義

山口県 31 項目

包括協定

1	業務の実施	4	業務実施	7	事故対応	10	備品
2	管理の基準	5	行政手続き条例	8	情報公開	11	損害賠償
3	再委託	6	目的外使用許可	9	個人情報の保護	12	事業報告

13	業務報告	17	帳簿の保管	21	責任分担	25	業務の停止
14	モニタリング	18	指定管理料	22	利用料金	26	引継ぎ
15	利用者ニーズ把握	19	利益の取扱い	23	減免	27	グループ構成
16	会計区分	20	リスク分担	24	指定取消し	28	雑則

年度別協定

1	業務内容	2	管理経費	3	その他
---	------	---	------	---	-----

愛媛県 17 項目

基本協定

1	基本的な事項	5	個人情報の保護	9	指定取消し	13	責任分担
2	利用料金	6	事業報告	10	業務停止	14	その他
3	協定期間	7	業務報告	11	指定期間		
4	管理経費	8	引継ぎ	12	リスクの管理		

年度別協定

1	業務内容	2	管理経費	3	その他
---	------	---	------	---	-----

高知県 23 項目

1	指定期間	7	利用料金	13	事業報告	19	損害賠償
2	管理の基準	8	委託料	14	立入調査	20	リスク分担
3	業務の範囲	9	支払	15	事業継続が困難措置	21	法令遵守
4	業務の具体的内容	10	金額変更	16	指定取消し	22	引継ぎ
5	サービス向上の取組	11	個人情報の保護	17	業務の停止	23	その他
6	改善提案事業	12	情報公開	18	原状回復義務		

長崎県 16 項目

1	事業報告	5	支払方法	9	リスク管理	13	指定取消し
2	立入検査	6	精算	10	大規模災害時の対応	14	業務の停止
3	監査	7	物品の帰属	11	引継ぎ	15	情報公開
4	経費の額	8	責任分担	12	個人情報の保護	16	環境

熊本県 20 項目

1	指定期間	6	個人情報の保護	11	減免	16	指定取消し
2	管理の基準	7	利用料金	12	リスク分担	17	業務の停止
3	業務の範囲	8	指定管理料	13	大規模災害時の対応	18	原状回復義務
4	管理の水準	9	金額変更	14	モニタリング	19	損害賠償
5	使用許可	10	開館時間・休館日	15	事業報告	20	保険

大分県 18 項目

基本協定

1	指定期間	5	目標指標	9	維持補修	13	安全管理マニュアル
2	業務の範囲	6	再委託	10	委託料	14	会計区分
3	仕様書	7	安全性の確保	11	利用料金制	15	権利義務譲渡の禁止
4	法令遵守	8	決算書	12	緊急事態の対応		

年度別協定

1	業務内容	2	委託料	3	支払方法
---	------	---	-----	---	------

宮崎県 18 項目

基本協定

1	業務の範囲	5	リスク分担	9	実地調査	13	情報公開
2	業務の実施	6	責任分担	10	利用者満足度調査	14	協定の改定
3	指定管理料	7	連絡体制	11	指定取消し	15	その他
4	利用料金	8	随時報告	12	個人情報の保護		

年度別協定

1	業務内容	2	委託料	3	支払方法
---	------	---	-----	---	------

沖縄県 28 項目

1	名称所在地	8	改修	15	支払方法	22	不可抗力
2	指定期間	9	物品	16	リスク分担	23	個人情報の保護
3	使用許可	10	再委託	17	指定取消し	24	引継ぎ
4	事業計画	11	利用料金	18	業務停止	25	原状回復義務
5	公平公正管理	12	減免	19	安全確保	26	暴力団排除
6	サービス内容と質	13	事業報告	20	損害賠償	27	リスク分担
7	種別必要体制	14	指定管理料	21	保険	28	その他

2 指定都市

札幌市 34 項目

1	計画書	10	支払方法	19	目的外使用許可	28	帳簿
2	業務内容	11	管理費用の変更	20	再委託	29	原状回復
3	仕様書	12	修繕	21	情報公開	30	引継ぎ
4	利用料金制採用有無	13	備品	22	行政手続条例	31	協定の改定
5	利用料金の額	14	個人情報の保護	23	オンブズマン協力	32	協議会の設置
6	利用料金事前協議	15	事業報告	24	秘密保持	33	裁判管轄
7	減免、還付	16	指定取消し	25	事故報告	34	その他
8	前受金の引継ぎ	17	業務の停止	26	賠償		
9	管理費用年度ごとの額	18	自主事業	27	リスク分担		

さいたま市 17 項目

基本協定

1	業務の内容	5	情報公開	9	事業報告	13	業務の停止
2	利用料金	6	個人情報の保護	10	利用者の意見	14	協定変更
3	管理費用	7	情報セキュリティ	11	備品	15	引継ぎ
4	支払方法	8	守秘義務	12	指定取消し	16	その他

年度別協定

1	指定管理料
---	-------

千葉市 21 項目

基本協定

1	趣旨	6	事業計画	11	委託料	16	法令変更
2	意義	7	事業報告	12	指定取消し	17	不可抗力
3	用語の定義	8	業務の実施	13	引継ぎ		
4	業務の範囲	9	モニタリング	14	損害賠償		
5	管理の基準	10	利用料金	15	原状回復義務		

年度協定

1	指定管理料の額	2	支払方法	3	利益の還元	4	その他
---	---------	---	------	---	-------	---	-----

相模原市 16 項目

1	事業計画書	5	施設損傷	9	個人情報の保護	13	環境配慮
2	委託料	6	物品損傷消滅	10	情報公開	14	引継ぎ
3	支払方法	7	指定取消し	11	労働環境	15	原状回復
4	物品	8	業務停止	12	暴力団排除	16	その他

横浜市 32 項目

協定書

1	業務の範囲(仕様書)	9	運営状況把握	17	個人情報(漏洩)	25	第三者への委託
2	利用料金制(使用料)の導入	10	第三者評価	18	業務の停止	26	債権債務の譲渡禁止
3	指定管理料への反映	11	利用者満足度の把握	19	指定取消し	27	共同体責任明確化
4	事業計画書の提出	12	引継期間	20	労働関係法規の遵守	28	コールセンター活用
5	事業報告書の提出	13	引継チェックリスト	21	口座管理	29	指名停止
6	指示・指導	14	引継ぎ(企画展等)	22	支払方法	30	組織再編行為
7	実績評価の次期選定への反映	15	賃金水準変動への対応	23	光熱水費支払い方法の原則	31	組織再編行為費用負担
8	定期連絡調整	16	備品	24	原状回復		

年度協定

1	指定管理料
---	-------

浜松市 29 項目

基本協定

1	目的	7	利用許可	13	リスク管理	19	運営方針
2	業務内容	8	利用料金	14	責任分担	20	業績目標の設定
3	義務	9	減免	15	目的外使用	21	事業報告
4	指定期間	10	経費基準	16	個人情報の保護	22	暴力団排除
5	指定管理料	11	整備・修繕	17	情報公開	23	引継ぎ
6	開館時間、休館日	12	事故災害対応体制	18	再委託	24	指定取消し

年度協定

1	事業実施	3	改修・修繕	5	責任分担
2	実施体制	4	リスク管理		

名古屋市 38 項目

基本協定

1	目的	7	業務の内容	13	職務内容	19	損害賠償
2	趣旨	8	再委託	14	個人情報の保護	20	不可抗力発生時対応
3	指定期間	9	指定管理料	15	情報の保護・公開	21	指定取消し
4	法令遵守	10	支払方法	16	秘密保持	22	暴力団排除
5	信義誠実	11	職種	17	管理用カメラ	23	備品
6	権利譲渡の禁止	12	職員の配置	18	責任分担	24	緊急時の対応
25	苦情処理	28	評価の実施	31	引継ぎ	34	協定書の変更
26	利用者満足度把握	29	原状回復義務	32	法人格変更対応	35	協議
27	是正勧告	30	監査	33	重要事項の事前協議		

年度協定

1	変更内容	2	指定管理料	3	支払方法
---	------	---	-------	---	------

京都市 15 項目

1	事業計画書	5	個人情報の保護	9	物品	13	大規模災害の対応
2	利用料金	6	法令遵守	10	修繕	14	労働環境
3	指定管理料	7	リスク分担	11	原状回復	15	その他
4	文書の公開	8	損害賠償保険	12	引継ぎ		

北九州市 65 項目

協定書

1	目的	16	従業員の配置	31	改善指示	46	不可抗力取消し
2	意義	17	業務開始準備	32	決算書	47	引継ぎ
3	公共性の確保	18	再委託	33	指定管理料	48	原状復帰義務
4	信義誠実の原則	19	地元企業優先発注	34	利用料金	49	終了時の備品
5	用語の定義	20	改築・修繕	35	指定管理料の変更	50	著作権
6	管理物件	21	緊急時の措置	36	口座	51	運営協議会
7	指定期間	22	連絡体制	37	損害賠償	52	障害者差別解消法
8	会計年度	23	情報の管理	38	第三者への賠償	53	自主事業
9	業務の範囲	24	個人情報の保護	39	保険	54	ネーミングライツ
10	仕様書	25	備品	40	不可抗力発生時対応	55	監査
11	市が行う業務の範囲	26	事業計画書	41	不可抗力費用負担	56	情報公開
12	実施条件	27	業務報告書	42	リスク分担	57	請求通知の様式
13	範囲・条件の変更	28	事業報告書	43	不可抗力実施免除	58	協定の変更
14	本業務の実施	29	実施状況の確認	44	指定取消し	59	解釈
15	協定の齟齬優先順位	30	モニタリング	45	取消しの申出	60	裁判所管

年度協定

1	目的	3	指定管理料	5	疑義
2	業務内容	4	支払方法		

熊本市 16 項目

1	指定期間	5	開館時間・休館日	9	指定管理料	13	災害時の対応
2	業務内容	6	事業報告	10	指定取消し	14	損害賠償
3	事業計画	7	業務報告	11	業務の停止	15	リスク分担
4	利用料金	8	モニタリング	12	個人情報の保護	16	その他

3 特別区（東京 23 区）

千代田区 29 項目

基本協定書

1	目的	8	リスク分担	15	事業計画	22	精算
2	管理物件	9	修繕	16	事業報告	23	指定取消し
3	指定期間	10	災害時の対応	17	モニタリング	24	業務の停止
4	共同体の義務	11	個人情報の保護	18	指定管理料	25	その他留意協議事項
5	業務の範囲	12	情報管理	19	利用料金		
6	人員体制	13	情報公開	20	保険		
7	実施条件	14	備品	21	引継ぎ		

年度協定

1	目的	2	業務内容	3	指定管理料	4	その他留意協議事項
---	----	---	------	---	-------	---	-----------

台東区 9 項目

基本協定

1	指定期間	3	指定管理料	5	修繕	7	リスク分担
2	業務範囲	4	利用料金	6	個人情報の保護	8	指定取消し

年度協定

1	指定管理料
---	-------

墨田区 16 項目

基本協定

1	業務範囲	4	備品	7	利用料金	10	期間満了
2	実施条件	5	確認事項	8	損害賠償	11	指定取消し
3	業務実施	6	指定管理料	9	不可抗力	12	その他

覚書

1	業務内容詳細	2	指定管理料額	3	支払方法	4	その他
---	--------	---	--------	---	------	---	-----

世田谷区(基本協定例) 36 項目

基本協定

1	目的	8	リスク分担	15	状況確認(実地調査)	22	引継ぎ
2	管理物件	9	緊急時の対応	16	改善指示	23	原状復帰
3	指定期間	10	個人情報の保護	17	指定管理料支払い	24	指定取消し
4	業務範囲	11	障害者差別解消推進	18	指定管理料の変更	25	災害時の役割
5	業務実施	12	物品	19	損害賠償	26	権利義務譲渡
6	再委託	13	事業計画書	20	自然災害等の対応	27	著作権
7	修繕	14	事業報告書	21	自然災害等費用負担	28	口座
29	その他	30	協定変更	31	疑義協議		

年度協定

1	目的	3	協定の期間	5	疑義
---	----	---	-------	---	----

2	業務内容(仕様書)	4	指定管理料		
---	-----------	---	-------	--	--

中野区 49 項目

基本協定

1	目的	11	労働環境モニタリング	21	情報公開	31	大規模災害住民受入
2	管理物件	12	計画超過収入	22	再委託	32	避難所運営
3	指定期間	13	指定管理料の積算	23	賠償保険	33	責任分担
4	管理基準	14	指定管理料の精算	24	障害者差別解消法	34	危機管理
5	業務範囲	15	指定管理料の変更	25	ウェブ 注 1	35	指定取消し
6	経費管理	16	支払方法	26	ユニバーサル 注 2	36	業務の停止
7	口座	17	法令遵守	27	調達先の配慮 注 3	37	引継ぎ
8	業務計画	18	人員体制	28	環境配慮	38	原状回復義務
9	事業報告	19	情報資産の取扱い	29	備品	39	協議事項
10	第三者評価	20	守秘義務	30	修繕		

年度協定

1	目的	4	業務計画	7	指定管理料の精算	10	協議事項
2	年度協定期間	5	計画超過収入	8	指定管理料の変更		
3	業務範囲	6	指定管理料の積算	9	支払方法		

注 1 ウェブアクセスシビリティへの配慮

注 2 ユニバーサルデザインへの配慮

注 3 高齢者及び障害者雇用促進並びに障害者就労施設等からの物品等の調達の推進への配慮

板橋区 52 項目

協定書

1	目的	12	目的業務	23	暴力団排除	34	実地調査
2	年度協定締結	13	自主事業	24	障害者差別解消促進	35	指導助言
3	指定期間	14	目的外利用	25	環境MS 注	36	引継ぎ
4	法令遵守	15	備品	26	国旗区旗掲揚	37	原状回復
5	人員配置	16	情報システム	27	再委託	38	指定取消し
6	利用料金	17	情報公開	28	区内経済貢献計画	39	損害賠償
7	指定管理料支払	18	個人情報の保護	29	事業計画書	40	重要事項の変更
8	修繕	19	防火管理者	30	規程の届出	41	協定変更
9	利益の還元	20	災害	31	事業報告	42	協議
10	会計区分	21	事故	32	モニタリング		
11	管理業務	22	感染症対応	33	評価		

年度協定

1	目的	4	事業計画	7	支払方法	10	協議
---	----	---	------	---	------	----	----

2	期間	5	管理運営経費	8	利益率		
3	管理業務	6	履行確認	9	利益還元		

注 環境マネジメントシステム

練馬区 36 項目

基本協定

1	目的	10	修繕	19	人権配慮	28	不可抗力
2	指定期間	11	備品	20	障害者差別禁止	29	引継ぎ
3	業務範囲	12	災害への対応	21	環境配慮	30	原状回復
4	実施基準	13	緊急時の対応	22	事業計画	31	備品引継ぎ
5	法令遵守	14	感染症対応	23	事業報告	32	指定取消し
6	再委託	15	守秘義務	24	管理業務費	33	法人格変更
7	サービス維持向上	16	情報セキュリティ	25	経理	34	協定変更
8	人員配置	17	個人情報の保護	26	金銭管理	35	利用に係る処分
9	勤務条件法令遵守	18	情報公開	27	損害賠償		

年度協定

1	協議事項
---	------

足立区 23 項目

基本協定書

1	指定期間	6	利用料金	11	指定取消し	16	原状回復
2	業務内容	7	個人情報の保護	12	業務の停止	17	再委託
3	開館時間・休館日	8	守秘義務	13	リスク管理	18	鍵管理マニュアル
4	労働関係法令遵守	9	業務報告	14	責任分担	19	事故発生時報告
5	管理経費	10	事業報告	15	損害賠償		

年度協定書

1	協定期間	2	業務内容	3	管理経費	4	その他
---	------	---	------	---	------	---	-----

江戸川区 20 項目

1	指定期間	6	経費	11	引継ぎ	16	指定取消し
2	利用承認	7	備品	12	個人情報の保護	17	業務停止
3	業務範囲	8	減免	13	情報セキュリティ	18	損害賠償
4	実施条件	9	事業計画書	14	実地調査	19	事件事故対応
5	利用料金	10	再委託	15	実績評価	20	その他

本文中で参照した各自治体のガイドライン等

1 都道府県

自治体名	ガイドライン等の名称	年月
北海道	「北海道公の施設に係る指定管理者の指定の手続等に関する条例」	平成 28 年 12 月 18 日施行
岩手県	「公の施設に係る指定管理者制度導入のガイドライン」	令和 4 年 3 月 30 日改正
宮城県	「公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例」	令和 3 年 4 月 1 日施行
秋田県	「指定管理者制度の運用に係るガイドライン」	令和 3 年 3 月
山形県	「指定管理者制度導入手続き等に係るガイドライン」	令和 4 年 3 月 15 日最終改訂
福島県	「指定管理者制度導入に関する基本的方針」	平成 16 年 8 月
栃木県	「公の施設の指定管理者制度に関するガイドライン」	平成 31 年 4 月改正
群馬県	「指定管理者の指定手続き等に関するガイドライン」	令和 4 年 4 月
千葉県	「指定管理者制度導入・運用に係るガイドライン(改訂版)」	令和 4 年 4 月改訂
東京都	「東京都指定管理者制度に関する指針」	令和 3 年 4 月 1 日施行
神奈川県	「指定管理者制度の運用に関する指針」	令和 4 年 3 月改正
新潟県	「指定管理者の運用ガイドライン」	令和 3 年 3 月改定
富山県	「指定管理者制度の運用に関するガイドライン」	令和 3 年 11 月
山梨県	「指定管理者の更新等に関する基本方針」	令和 3 年 11 月改正
長野県	「指定管理者制度に関するガイドライン」	令和 4 年 5 月改正
静岡県	「指定管理者制度の手引」	令和 4 年 3 月改訂
愛知県	「指定管理者制度ガイドライン」	令和 3 年 3 月
三重県	「指定管理者制度に関する取扱要綱」	平成 28 年 3 月 22 日施行
滋賀県	「県立施設の指定管理者制度運用ガイドライン」	平成 31 年 3 月改正
京都府	「指定管理者制度の実施に当たっての留意事項」	令和 2 年 9 月
大阪府	「大阪府における指定管理者制度の導入及び運用について」	令和 3 年 6 月最終改正
兵庫県	「指定管理者制度の公募に関するガイドライン」	令和 4 年 7 月
和歌山県	「指定管理者制度に関する県指針」	令和 2 年 1 月改訂
鳥取県	「指定管理者制度の導入等に関する資本的考え方について」	平成 16 年 9 月
島根県	「指定管理者制度運用に係る共通ガイドライン」	令和 4 年 5 月改定
岡山県	「指定管理者制度運用の手引」	令和 2 年 12 月
山口県	「指定管理者制度ガイドライン」	平成 28 年 3 月一部改正
香川県	「指定管理者制度の導入等に関する基本方針」	令和 4 年 9 月最終改正
愛媛県	「指定管理者制度導入及び運用に係るガイドライン」	平成 30 年 4 月改正
高知県	「公の施設の指定管理者制度に関する運用指針」	令和 4 年 6 月 13 日改正
長崎県	「指定管理者制度の運用に関するガイドライン」	令和 3 年 4 月改訂
熊本県	「公の施設の指定管理制度に係る運用指針」	平成 31 年 3 月改正
大分県	「指定管理者制度運用ガイドライン」	令和 4 年 5 月改訂版

自治体名	ガイドライン等の名称	改定年月
宮 崎 県	「指定管理者制度の運用に関するガイドライン」	令和 3 年 3 月改訂
鹿児島県	「指定管理者制度の指定方針」	令和 4 年 2 月 2 日
沖 縄 県	「公の施設の指定管理制度に係る運用指針」	令和 4 年 3 月

2 指定都市

自治体名	ガイドライン等の名称	改定年月
札幌市	「公の施設に係る指定管理者の指定に関する事務処理要綱」	令和 2 年 6 月改正
さいたま市	「指定管理者事務処理マニュアル」	令和 4 年 4 月改訂版
千葉市	「指定管理者制度運用ガイドライン（第 2 版）」	令和 2 年 6 月
横浜市	「指定管理者制度運用ガイドライン【第 15 版】」	令和 3 年 5 月改定
相模原市	「指定管理者制度運用ガイドライン【第 1 版】」	令和 3 年 5 月
新潟市	「新潟市公の施設に係る指定管理者制度に関する指針」	令和 4 年 4 月 1 日改正
静岡市	「静岡市指定管理者制度の手引き」	令和 3 年 4 月
浜松市	「指定管理者制度の実施に関するマニュアル」	令和 4 年 8 月改訂版
名古屋市	「指定管理者制度の運用に関する指針」	令和 3 年 4 月改定
京都市	「京都市公の施設の指定管理者制度運用基本指針」	令和 4 年 7 月改定
大阪市	「指定管理者制度の運用に係るガイドライン」	令和 4 年 4 月(改訂版)
堺市	「指定管理者制度活用のためのガイドライン」	令和 3 年 4 月改訂
神戸市	「公の施設の指定管理者制度運用マニュアル」	令和 4 年 8 月最終改訂
岡山市	「岡山市指定管理者制度の概要・運用」	令和 4 年 4 月
北九州市	「指定管理制度ガイドライン」	令和 4 年 2 月改訂
福岡市	「指定管理者の指定の手続に関するガイドライン Ver. 2」	平成 27 年 1 月
熊本市	「指定管理者制度運用マニュアル」	令和 4 年 4 月(改正)

3 東京都特別区

自治体名	ガイドライン等の名称	改定年月
千代田区	「千代田区指定管理者ガイドライン」	平成 30 年 9 月改定
港 区	「港区指定管理者制度運用指針」	令和 4 年 4 月改正
文京区	「指定管理者運用ガイドライン」	令和 4 年 4 月
台東区	「台東区指定管理者制度運用指針」	令和 2 年 2 月 28 日改定
墨田区	「墨田区指定管理者制度ガイドライン」	令和 3 年 5 月改定
品川区	「品川区指定管理者制度活用に係る基本方針」	令和 3 年 4 月 1 日施行
目黒区	「指定管理者制度活用の基本方針」	平成 20 年 5 月 15 日改正
世田谷区	「世田谷区指定管理者制度運用に係るガイドライン」	令和 3 年 3 月（第 3 版）
中野区	「中野区指定管理者制度ガイドライン第 7 版」	令和 4 年 7 月発行

自治体名	ガイドライン等の名称	改定年月
杉 並 区	「杉並区指定管理者制度導入方針」	平成 16 年
北 区	「北区指定管理者制度ガイドライン」	平成 31 年 4 月改訂
板 橋 区	「指定管理者制度の運用に関する指針」	令和 2 年 3 月（改訂版）
練 馬 区	「指定管理者制度の適用に係る基本方針」	令和 4 年 4 月（改訂版）
足 立 区	「指定管理者制度に関する基本的な考え方について」	令和 3 年 12 月
江戸川区	「江戸川区指定管理者制度運用方針」	令和 3 年 3 月 4 日改定

本提言に関連する資料入手のためのリンク先

URL	https://www.shiteikanri.org/teigen
資料名	指定管理者標準協定書 第3版 平成19年9月13日
作成	株式会社 三菱総合研究所 パブリックビジネス研究会
URL	https://www.shiteikanri.org/teigen
備考	一般社団法人指定管理者協会ホームページ 指定管理者制度に関する提言 令和 4 年度にリンクがあります

今回の提言作成のために開催した分科会

第1回	分科会	令和4年6月8日	参加12団体（18名） （※うちリモート12名）
第2回	分科会	令和4年6月22日	参加11団体（19名） （※うちリモート9名）
第3回	分科会	令和4年7月13日	参加10団体（24名） （※うちリモート17名）
第4回	分科会	令和4年8月3日	参加8団体（14名） （※うちリモート12名）

<令和4年度提言 作成協力団体>

- ・ 熊本県熊本市 財政局 財務部 資産マネジメント課
- ・ 岡山県倉敷市 総務局 防災危機管理室 防災推進課
- ・ 神奈川県横浜市 政策局 共創推進室 共創推進課
- ・ 一般社団法人ほっとネットワーク 代表理事 江口 由紀夫 （元足立区職員）
- ・ 株式会社三菱総合研究所

一般社団法人指定管理者協会会員一覧

【 正会員 】 24 団体

アクティオ株式会社	サントリーパブリシティサービス株式会社
穴吹エンタープライズ株式会社	静岡ビル保善株式会社
イー・グループ有限責任事業組合	シンコースポーツ株式会社
株式会社NHKアート	株式会社第一ビルサービス
大阪ガスビジネスクリエイト株式会社	株式会社トータルメディア開発研究所
おきなわスポーツイノベーション株式会社	日本管財株式会社
株式会社オリエンタルコンサルタンツ	野里電気工業株式会社
鹿島建物総合管理株式会社	株式会社パブリックビジネスジャパン
かたばみ興業株式会社	株式会社ピーアンドピー
株式会社協栄	株式会社日比谷花壇
株式会社サンアメニティ	株式会社ベッセルテクノサービス
京阪ビルテクノサービス株式会社	ヤオキン商事株式会社

【 準会員 】 5 団体

株式会社キャンパスクリエイト	パシフィックエンジニアリング株式会社
(特非) 東京都港区中小企業経営支援協会	和光産業株式会社
三洋装備株式会社	

【 賛助会員 】 22 団体

株式会社アート&コミュニティ	テルウェル東日本株式会社
アシックススポーツファシリティーズ株式会社	東急プロパティマネジメント株式会社
株式会社アステム	株式会社東京舞台照明
株式会社アド・ライブ	株式会社東進ビルシステム
大林新星和不動産株式会社	トーシンファシリティーズ株式会社
株式会社小田急ビルサービス	株式会社特別警備保障
株式会社共立	株式会社トヨタエンタプライズ
株式会社サンワックス	株式会社トラステック
株式会社ソリマチ技研	長谷川体育施設株式会社
一般社団法人日本玩具文化財団	ミズノスポーツサービス株式会社
大和ハウスリアルティマネジメント株式会社	ミディ総合管理株式会社

〔問い合わせ先〕

一般社団法人 指定管理者協会

〒106-0047

東京都港区南麻布1-6-30 (株)日比谷花壇本社ビル内9階

電話：(03) 5444-8764

ファックス：(03) 6730-9587

ホームページ：<https://www.shiteikanri.org/>