

都 監 第 131 号
平成 31 年 3 月 18 日

都 城 市 長 様
都 城 市 議 会 議 長 様
都 城 市 教 育 委 員 会 教 育 長 様

都 城 市 監 査 委 員 新 井 克 美
都 城 市 監 査 委 員 上 之 園 誠
都 城 市 監 査 委 員 黒 木 優 一

行政監査の結果報告について

地方自治法第 199 条第 2 項の規定により行政監査を実施しましたので、同条第 9 項の規定に基づき、その結果に関する報告を次のとおり提出します。

なお、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、地方自治法第 199 条第 12 項の規定により、その旨を通知してください。

目 次

	ページ
第1 監査の概要	
1 監査の種類	1
2 監査のテーマ	1
3 監査の目的	1
4 監査の対象	1
5 監査の実施場所	1
6 監査の実施期間	1
7 監査の実施方法	1
8 監査の着眼点	2
第2 指定管理者制度の概要	
1 指定管理者制度について	2
(1) 導入の経緯	2
(2) 管理委託制度等との比較	2
2 指定管理者制度の導入是非の判断	4
3 指定管理者制度導入状況	6
(1) 公の施設数	6
(2) 指定管理者制度の導入・未導入施設数等	6
(3) 指定管理施設数の推移	7
(4) 指定管理者の団体種別	8
(5) 指定管理料別施設状況	9
(6) 所管部等別施設状況	10
第3 監査の結果	
1 指定管理者制度導入方針に準拠したものであるか。	11
(1) 指定管理者制度導入の判断	11
(2) 公募の原則	12
(3) 指定の期間	15
(4) 指定管理料	17
(5) 利用料金制	21
(6) 指定管理者制度導入の効果	22

2	施設の管理・運営は、適正に行われているか。	23
(1)	事業計画	23
(2)	自主事業	23
(3)	第三者委託	24
3	施設所管課の指導・監督は、適切に行われているか。	28
(1)	事業報告	28
(2)	モニタリング	28
(3)	改善要求	33
第4	監査意見	
1	指定管理者制度導入方針に準拠したものであるか。	35
	公の施設の譲渡・廃止	35
2	施設の管理・運営は、適正に行われているか。	36
(1)	第三者委託	36
(2)	委託者（市）の責任	36
3	施設所管課の指導・監督は、適切に行われているか。	37
(1)	指定管理者が提出する収支決算書	37
(2)	「指定管理者制度導入施設の管理運営状況等」による「総合評価」	38
第5	むすび	39

凡 例

法律及び用語の略称は、次のとおりである。

- 1 自治法：地方自治法（昭和22年法律第67号）
- 2 国賠法：国家賠償法（昭和22年法律第125号）
- 3 総務省・平成15年自治法一部改正通知：「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日付け総行行第87号）
- 4 総務省・平成22年指定管理者運用通知：「指定管理者制度の運用について」（平成22年12月28日付け総行経第38号）
- 5 施設所管課：指定管理者制度を導入している公の施設を所管している課
- 6 本件調査票：指定管理施設調査票
- 7 本件導入方針：指定管理者制度導入方針（平成20年6月策定）
- 8 本件モニタリングマニュアル：指定管理者制度導入施設に対するモニタリング等実施マニュアル（平成20年6月策定）
- 9 本件様式集：指定管理者制度様式集（平成21年3月策定）
- 10 本件様式協定書：指定管理者制度様式集（平成21年3月策定） 1－14頁
基本協定書

行政監査報告書

第1 監査の概要

1 監査の種類

自治法第199条第2項の規定に基づく行政監査

2 監査のテーマ

指定管理者制度による公の施設の管理・運営状況について

3 監査の目的

平成29年度の財政援助団体等監査報告書において、「指定管理者制度導入後十余年が経過した現在、更なる指定管理施設の利用促進及び住民サービスの向上に資するよう基本協定書等の見直しが求められる。また、指定管理業務の大部分を第三者へ委託している施設もあり、このようなケースについては、指定管理者制度導入の是非についても検討する必要がある。」と監査委員の意見を述べた。

そこで、公の施設の管理・運営状況から指定管理者制度の実態を把握し、より効果的・効率的な運用の在り方を提言することを目的として、都城市監査基準（平成29年度都監委訓令第1号）に基づき、監査を行った。

4 監査の対象

指定管理者制度を導入している公の施設（資料編・資料1参照）

5 監査の実施場所

- (1) 施設所管課
- (2) 監査委員事務局

6 監査の実施期間

平成30年11月1日から平成31年3月12日まで

7 監査の実施方法

施設所管課に対し、本件調査票（資料編・資料2参照）により照会した上、関係書類を調査・確認するとともに、必要に応じて関係職員に聴取するなどの方法により行った。

8 監査の着眼点

- (1) 指定管理者制度導入方針に準拠したものであるか。
- (2) 施設の管理・運営は、適正に行われているか。
- (3) 施設所管課の指導・監督は、適切に行われているか。

第2 指定管理者制度の概要

1 指定管理者制度について

(1) 導入の経緯

平成15年法律第81号（平成15年9月2日施行）による改正前の自治法における公の施設の管理受託者については、公共団体、公共的団体（注）、政令で定める地方公共団体の出資法人だけに限定されていたが、同改正法により創設された「指定管理者制度」においては、従前の管理受託者に加え、民間事業者等も含めた幅広い団体に委ねることが可能になった。

なお、個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合（道路法（昭和27年法律第180号）、河川法（昭和39年法律第167号）、学校教育法（昭和22年法律第26号）等）には、指定管理者制度を採ることはできないものとされている。

（注） 公共的団体とは、農業協同組合、森林組合、漁業会、林業会、生活協同組合、商工会議所等の産業経済団体、養老院、育児院、赤十字社、司法保護等の厚生社会事業団体、青年団、婦人会、教育会、体育会等の文化教育事業団体等いやしくも公共的な活動を営むものはすべて含まれ、法人たるといなどを問わない（昭和24年2月7日行政実例参照）。

(2) 管理委託制度等との比較

指定管理者制度と従来管理委託制度及び業務委託との違いは、【表1】のとおりである。

なお、平成18年9月2日以降は、管理委託制度を採ることができなくなった（平成15年法律第81号附則第2条）。

【表 1】指定管理者制度、従来の管理委託制度及び業務委託との相違点

	指定管理者制度	管理委託制度	業務委託
受託主体	<ul style="list-style-type: none"> 法人その他の団体 法人格は必ずしも必要でないが、個人は不可 	<ul style="list-style-type: none"> 公共団体 公共的団体 地方公共団体の出資法人（1／2以上出資等） 	<ul style="list-style-type: none"> 限定なし。 議員、長についての禁止規定あり（自治法第92条の2、同法第142条）。
法的性格	<ul style="list-style-type: none"> 管理の代行 行政処分としての指定行為により管理権限を委任する。 	<ul style="list-style-type: none"> 公法上の契約関係 条例を根拠に締結される契約に基づく具体的な管理の事務又は業務の執行の委託 	<ul style="list-style-type: none"> 私法上の契約関係 委託契約に基づく個別の事務又は業務の執行の委託
公の施設の管理権限	<ul style="list-style-type: none"> 指定管理者 管理の基準、業務の範囲は条例及び協定で定める。 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体
施設の使用許可	<ul style="list-style-type: none"> 指定管理者 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体
基本的な利用条件の設定	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体
不服申立てに対する決定、行政財産の目的外使用の許可	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体
公の施設の設置管理責任	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体
利用料金制度	<ul style="list-style-type: none"> 可能 	<ul style="list-style-type: none"> 可能 	<ul style="list-style-type: none"> 不可

※ 地域協働型マネジメント研究会編「指定管理者制度ハンドブック（2004年）」を一部加筆・修正して作成

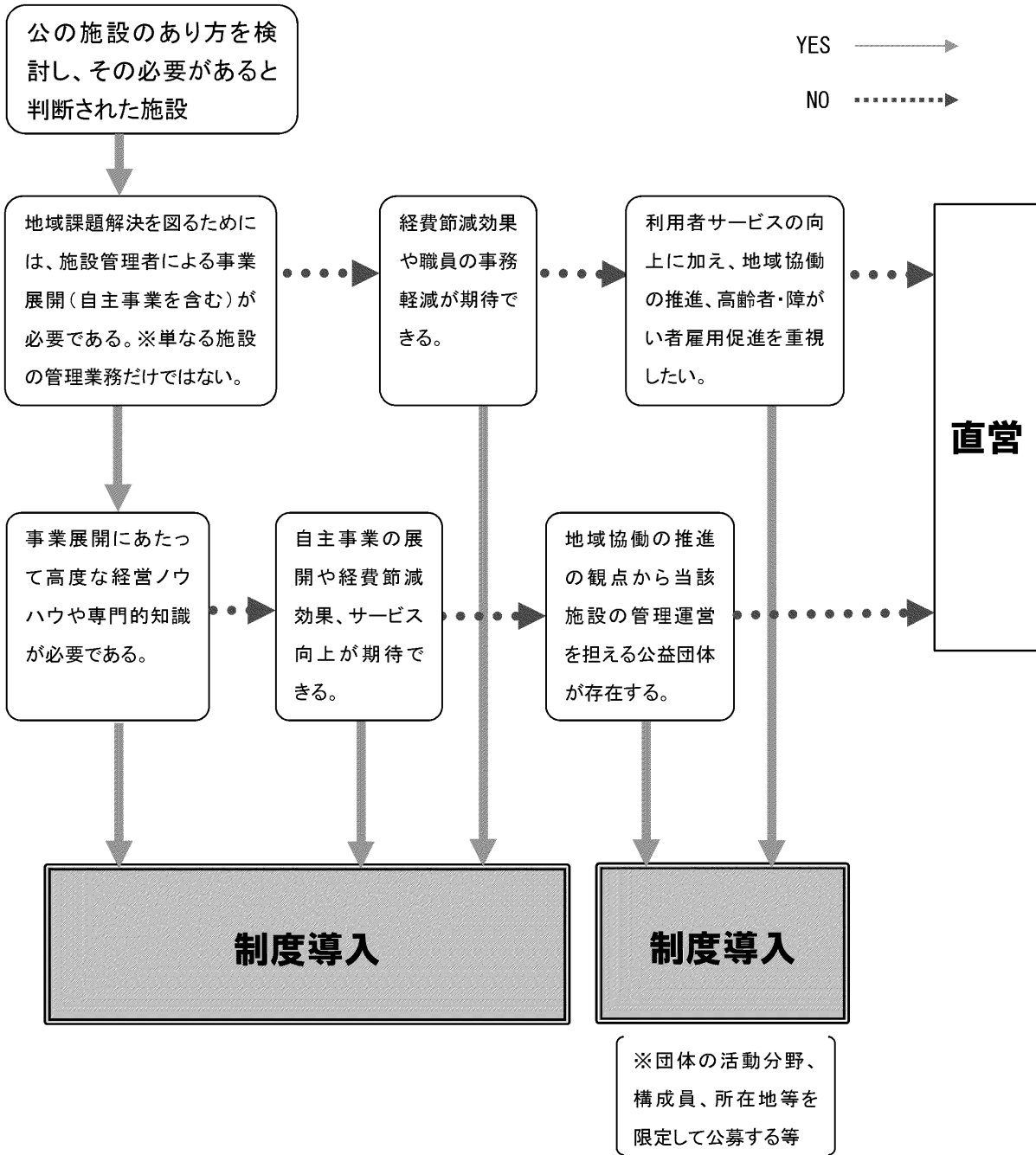
2 指定管理者制度の導入是非の判断

指定管理者制度の導入是非の判断は、本件導入方針において、「指定管理者制度導入の判断ポイント」【表2】及び「指定管理者制度導入の判断フロー」【図1】に基づき行っている。

【表2】指定管理者制度導入の判断ポイント

指定管理者	直営
<p>□ 民間参入の可能性がある施設 行政以外に同様のサービスを提供する民間事業者等が存在する場合、民間事業者等が市と同様又は類似の施設を設置しており、市の施設が民間と競合している場合</p> <p>□ サービス向上が期待できる施設 民間経営感覚の導入により、利用者に対する接客や窓口サービス、相談、苦情処理等が質的に向上する場合</p> <p>□ 管理運営経費の節減が期待できる施設 競争原理の導入、民間ノウハウの活用（柔軟な人材活用、コスト意識の徹底等）により、管理運営経費の節減が期待できる場合</p> <p>□ 施設の利用促進が期待できる施設 利用料金制の採用とともに、民間ノウハウ（新たな発想（利用時間の拡大等）、専門性、事業の企画運営能力（自主事業を含む））を活用することにより、施設の利用促進が期待できる場合</p> <p>□ 住民自治意識の向上、地域協働の推進が期待できる施設 地域団体やNPO法人による管理運営により、住民自治意識の向上や地域協働意識の向上が期待される場合</p> <p>□ 新規に設置する施設のうち、直営とすべき合理的理由のない施設</p>	<p>□ 制度導入のメリットがない施設 清掃・メンテナンス等の業務委託で対応でき、施設の管理運営（サービス向上や経費節減、利用促進等）に関し、民間ノウハウの導入の余地が少ない場合（制度導入に見合う業務があまりない場合）、または職員の指導のもと、非常勤職員・パート職員で十分対応できる場合</p> <p>□ 市の関与が必要な施設 施設で実施する政策的な事業と施設管理業務とを市が一体的に実施した方が効率的・効果的な場合（政策的な事務事業を民間委託できない場合）</p> <p>□ 民間参入が期待できない施設 行政以外に同様のサービスを提供する民間事業者等が存在しない、民間が参入するメリットがない等、民間参入の可能性がない場合</p> <p>□ 施設のあり方の再検討 施設のあり方の再検討を行うため、一定の検討期間を確保する目的で直営を維持する必要があるもの（休止、廃止、譲渡等）</p> <p>□ 個別法で管理者が規定されている施設</p>

【図1】指定管理者制度導入の判断フロー



3 指定管理者制度導入状況

(1) 公の施設数

本件導入方針においては、公の施設を次の5つの施設種別に分類しており、本報告書においてもこの施設種別の方法を用いた。なお、施設数(719)は、本件導入方針の数値を基本とした。

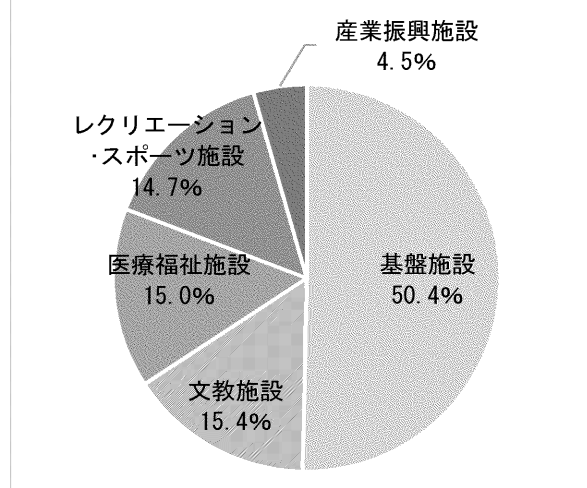
- ① レクリエーション・スポーツ施設：総合運動公園、地区体育館、温泉施設等
- ② 医療福祉施設：児童館、児童センター、老人ホーム、診療所等
- ③ 産業振興施設：温泉施設(都市と農村の交流に係るもの)、道の駅等
- ④ 文教施設：公民館、コミュニティセンター、図書館、美術館等
- ⑤ 基盤施設：市営住宅、小規模公園、上下水道、斎場等

公の施設数(平成30年3月31日現在)について、施設種別ごとに見てみると、【表3】のとおりである。「基盤施設」が719施設中362施設(50.4%)であり、公の施設全体の半数を占めている。

【表3】公の施設数

施設種別	施設数	構成比
レクリエーション・スポーツ施設	106	14.7%
医療福祉施設	108	15.0%
産業振興施設	32	4.5%
文教施設	111	15.4%
基盤施設	362	50.4%
合計	719	100.0%

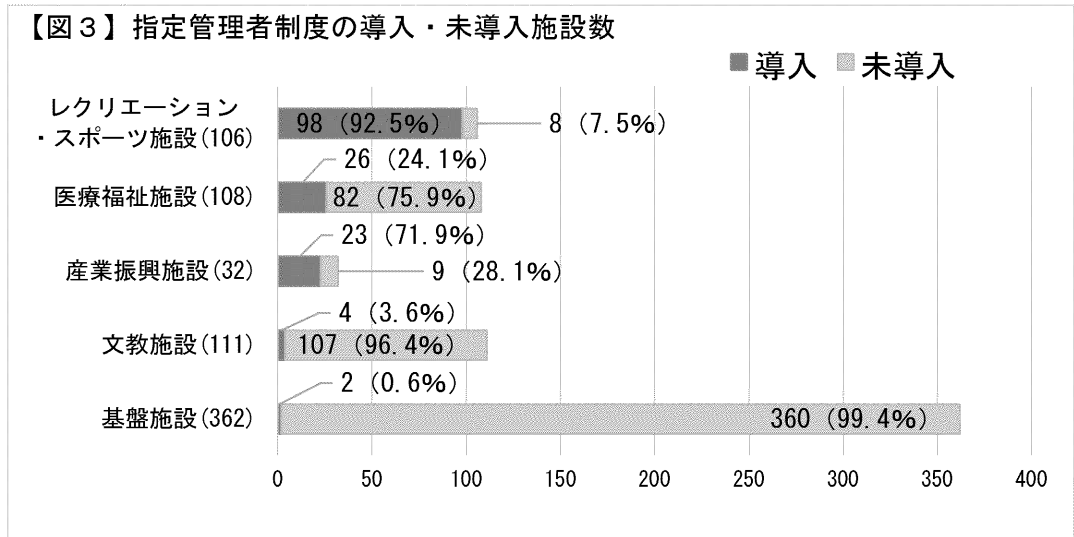
【図2】公の施設構成比



(2) 指定管理者制度の導入・未導入施設数等

公の施設について、指定管理者制度の導入・未導入の数及び割合を見てみると、【図3】のとおりである。導入が最も多いのは、「レクリエーション・スポーツ施設」で106施設中98施設(92.5%)であり、導入が最も少ないのは、「基盤施設」で362施設中2施設(0.6%)である。

【図3】指定管理者制度の導入・未導入施設数

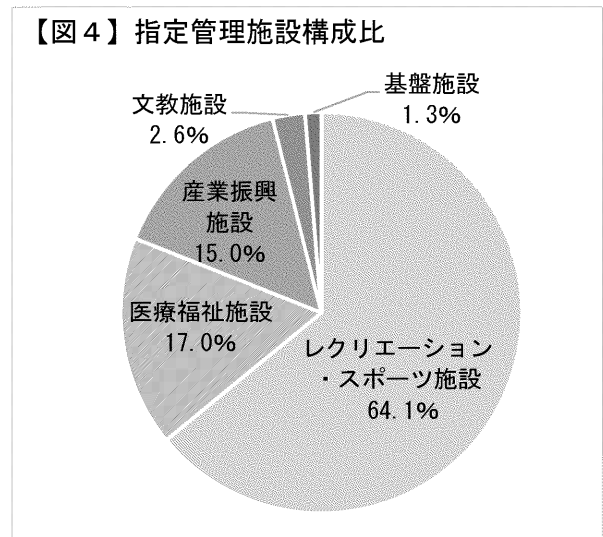


次に、指定管理施設数（153）について、施設種別ごとに見てみると、【表4】のとおりである。指定管理施設の中で最も多い施設種別は、「レクリエーション・スポーツ施設」で153施設中98施設（64.1%）であり、最も少ない施設種別は、「基盤施設」で153施設中2施設（1.3%）である。

【表4】指定管理施設数

施設種別	施設数	構成比
レクリエーション・スポーツ施設	98	64.1%
医療福祉施設	26	17.0%
産業振興施設	23	15.0%
文教施設	4	2.6%
基盤施設	2	1.3%
合計	153	100.0%

【図4】指定管理施設構成比

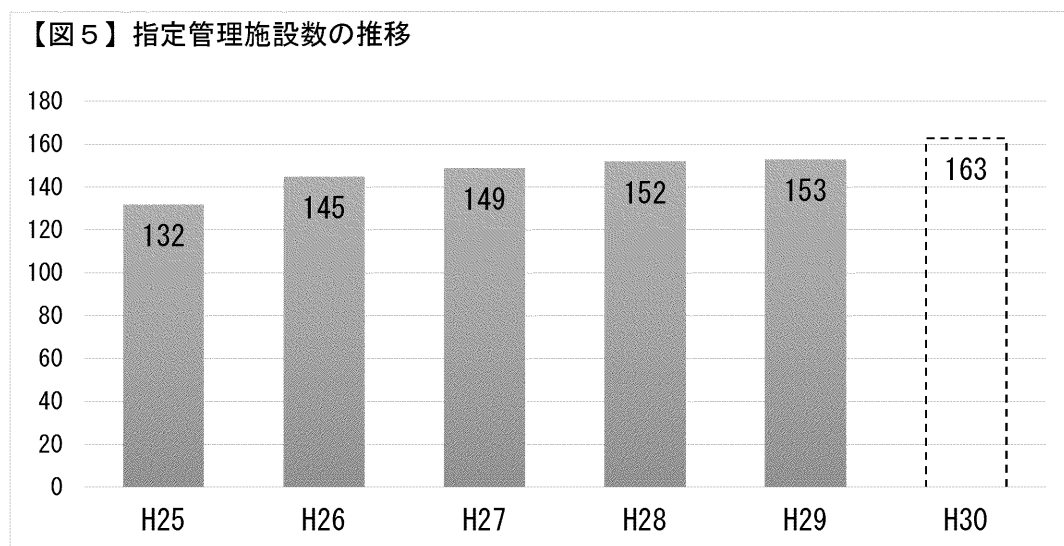


（3）指定管理施設数の推移

指定管理施設数の推移について、過去5年間（各年度末現在）を見てみると、【図5】のとおりであり、毎年微増している。

なお、平成30年度（平成30年11月1日現在）は合計163施設で、10施設増加している。その内訳は、導入11施設（都城市立図書館、都城市立高城図書館、都城市子育て世代活動支援センター、都城市未来創造ステーション、都城市まちなか広場、都城市まちなか交流センター、都城市中央バス待合所、都城市中心市街地中核

施設附帯駐車場、早水公園体育文化センターサブアリーナ外2施設)であり、指定管理期間満了・無償譲渡1施設(都城市創生館)である。



(4) 指定管理者の団体種別

指定管理者について、団体種別ごとに見てみると、【表5】のとおりである。「株式会社」が153施設中70施設(45.8%)と最も多く、次に「公共的団体」が153施設中48施設(31.4%)、「NPO法人」が153施設中20施設(13.1%)の順となっている。

次に、施設数が多い「レクリエーション・スポーツ施設」(98施設)について、団体種別を見てみると、「株式会社」が50施設(51.0%)となっている。

【表5】指定管理者の団体種別

施設種別 団体種別	レクリエーション・スポーツ施設	医療福祉施設	産業振興施設	文教施設	基盤施設	合計
株式会社	50	1	15	2	2	70
公共的団体	26	15	7	0	0	48
NPO法人	12	7	1	0	0	20
地縁団体	8	0	0	1	0	9
社団・財団法人	2	3	0	1	0	6
合計	98	26	23	4	2	153

(5) 指定管理料別施設状況

指定管理料（平成 29 年度）について、施設種別ごとに見てみると、【表 6-1】のとおりである。指定管理料が 1 億円以上の協定数は 4 件【表 6-2】、指定管理料が 0 円の協定数は 10 件【表 6-3】である。

【表 6-1】指定管理料別施設状況

施設種別 指定管理料	レクリエーション・スポーツ施設	医療福祉施設	産業振興施設	文教施設	基盤施設	合計
0 円	2	2	5	0	1	10
1 円以上 ～50 万円未満	6	1	1	1	0	9
50 万円以上 ～100 万円未満	5	0	0	0	0	5
100 万円以上 ～200 万円未満	9	2	2	0	0	13
200 万円以上 ～500 万円未満	1	11	2	0	0	14
500 万円以上 ～1,000 万円未満	2	4	0	1	0	7
1,000 万円以上 ～5,000 万円未満	6	1	0	0	0	7
5,000 万円以上 ～1 億円未満	2	2	1	0	1	6
1 億円以上	1	2	0	1	0	4
合計	34	25	11	3	2	75

※ 1 本表は、施設数（153）ではなく、基本協定数（75）について集計した。

※ 2 一つの協定で施設種別が重複している「都城市山之口高齢者生活福祉センター外 3 施設」、
「都城市山田町公の施設」及び「高崎総合公園施設」は、主となる施設種別に計上した。

【表 6-2】指定管理料 1 億円以上（4 件）

No.	基本協定名(施設所管課名)	指定管理料
1	都城夜間急病センター(健康課)	355,438 千円
2	都城市総合文化ホール(コミュニティ文化課)	213,138 千円
3	都城市高城養護老人ホーム友愛園(福祉課)	106,692 千円
4	早水公園体育文化センター外7体育施設(スポーツ振興課)	101,387 千円

【表 6 - 3】指定管理料 0 円（10 件）

No.	基本協定名(施設所管課名)	No.	基本協定名(施設所管課名)
1	都城健康サービスセンター (健康課)	6	都城市山之口青井岳観光施設 (みやこんじょPR課)
2	都城市公設地方卸売市場 (農政課)	7	高崎総合公園RVパーク (みやこんじょPR課)
3	都城市食肉センター (畜産課)	8	都城市高城地域交流センター施設 (高城産業建設課)※
4	都城市職業訓練センター (商工政策課)	9	都城市高崎デイサービスセンター (高崎市民生活課)
5	中央地区立体自動車駐車場 (商工政策課)	10	都城市高崎大牟田農産加工センター (高崎産業建設課)

※ 「高城総合支所産業建設課」等の表記は、「高城産業建設課」の例による。

(6) 所管部等別施設状況

指定管理施設の所管部等は、【表 7】のとおりである。施設全体で最も多く所管しているのは「教育委員会」であり、153 施設中 52 施設 (34.0%) である。次に、これを施設種別ごとに見てみると、「レクリエーション・スポーツ施設」は「教育委員会」が 98 施設中 51 施設 (52.0%) を、「医療福祉施設」は「福祉部」が 26 施設中 17 施設 (65.4%) を、それぞれ所管している。

【表 7】所管部等別施設状況

施設種別 所管部等	レクリエーション・スポーツ施設	医療福祉施設	産業振興施設	文教施設	基盤施設	合計
市民生活部	0	0	0	1	0	1
環境森林部	1	0	1	0	1	3
福祉部	0	17	0	0	0	17
健康部	0	2	0	0	0	2
農政部	0	0	3	0	0	3
商工観光部	19	0	7	1	1	28
土木部	3	0	0	0	0	3
教育委員会	51	0	0	1	0	52
山之口総合支所	6	2	3	0	0	11
高城総合支所	13	1	1	1	0	16
山田総合支所	5	1	6	0	0	12
高崎総合支所	0	3	2	0	0	5
合計	98	26	23	4	2	153

第3 監査の結果

施設所管課に対し、監査の着眼点に基づき、全75協定を対象に、本件調査票等による調査を行った。その結果は、以下のとおりである。

1 指定管理者制度導入方針に準拠したものであるか。

(1) 指定管理者制度導入の判断

本件導入方針（2-2）は、「公の施設への制度導入に当たっては、……『指定管理者制度導入の判断ポイント』（【表2】参照）及び『指定管理者制度導入の判断フロー』（【図1】参照）に基づいて、管理運営方針を決定する。」と定めている。

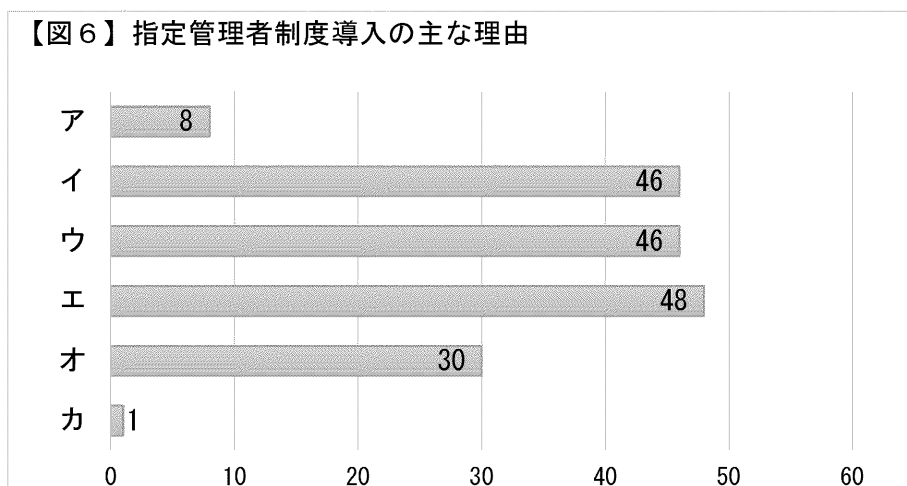
指定管理者制度の導入を判断した主な理由（3つまで選択可）について調査（本件調査票問1）した結果は、【表8】のとおりである。

施設所管課の回答は、多い順に、「施設の利用促進が期待できる施設」が48件、「サービス向上が期待できる施設」及び「管理運営経費の節減が期待できる施設」が46件、「住民自治意識の向上、地域協働の推進が期待できる施設」が30件であった。

【表8】指定管理者制度導入の主な理由

区 分	協定数
ア 民間参入の可能性がある施設	8
イ サービス向上が期待できる施設	46
ウ 管理運営経費の節減が期待できる施設	46
エ 施設の利用促進が期待できる施設	48
オ 住民自治意識の向上、地域協働の推進が期待できる施設	30
カ 新規に設置する施設のうち、直営とすべき合理的理由のない施設	1
合 計	179

【図6】指定管理者制度導入の主な理由



(2) 公募の原則

本件導入方針（2-3の(1)）は、「公募することにより市場原理がはたらき、より一層のサービス向上やコスト縮減が期待される。したがって、指定管理者を選定するに当たっては、原則、公募とする。ただし、施設の特性、設置目的等により公募が不相当と認められる場合は、非公募とすることができる。」と定めている。

ア 公募・非公募の別

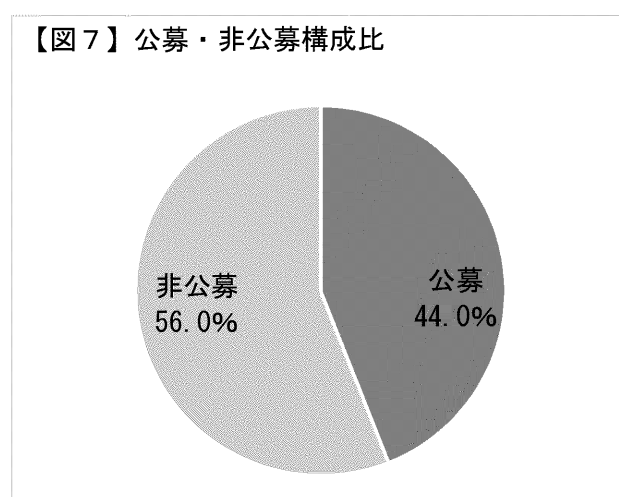
公募・非公募の別について調査（本件調査票問2）した結果は、【表9】のとおりである。

指定管理者の選定（募集）の方法は、「非公募」が42件（56.0%）であった。指定管理者の選定（募集）の原則とされている「公募」が、半数に満たなかった。

【表9】公募・非公募の別

区分	協定数	構成比
公募	33	44.0%
非公募	42	56.0%
合計	75	100.0%

【図7】公募・非公募構成比



イ 公募の応募団体数

総務省・平成22年指定管理者運用通知（資料編・資料4参照）第4項前段は、「指定管理者の指定の申請にあたっては、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。」としている。

公募の応募団体数について調査（本件調査票問3）した結果は、【表10】のとおりである。

指定管理者の公募に応募した団体の数は、1団体のみの応募が14件（42.4%）、2団体の応募が13件（39.4%）で、これらを合わせると全体の8割を超えた。

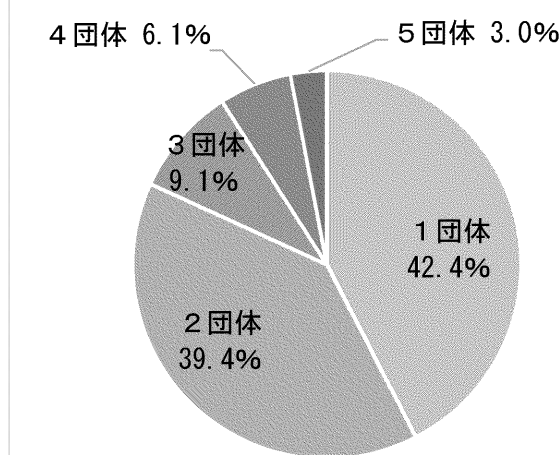
また、最も応募数が多かった協定は、「都城市リサイクルプラザ」の5団体であり、次いで、「都城市山田谷頭児童館」及び「都城市山之口青井岳観光施設」が各4団体であった。

【表10】公募の応募団体数

区 分	協定数	構成比
1団体	14	42.4%
2団体	13	39.4%
3団体	3	9.1%
4団体	2	6.1%
5団体	1	3.0%
合 計	33	100.0%

※ 本表は、公募件数（33）について集計した。

【図8】公募の応募団体数構成比



ウ 非公募の判断

(ア) 判断基準

本件導入方針（2-3の（1））は、非公募とする判断基準について、次のとおり定めている。

- ① 地域密着型の施設で住民自治意識等の向上、地域協働の推進等が期待でき、かつその受け皿となるべき団体がその地域に1団体しか存在しないといった場合（「ア 地域密着型団体」）
- ② 専門的かつ高度な技術、ノウハウを有する団体を指定することが適切な管理運営に資すると認められる場合（「イ 専門的団体」）
- ③ 指定期間中に、市又は指定管理者の都合により指定の取消しをした場合、緊急に指定管理者を指定する必要がある場合（直前の指定管理者選定時の第二候補者を非公募で指定する等）（「ウ 緊急な指定」）
- ④ モニタリングの評価を通じて、非常に良好な管理運営がなされ、かつ施設利用者の満足度が十分に達成されていると客観的に見て明らかな場合（「エ 管理運営良好団体」）
- ⑤ P F I（注）の活用により、一定期間、施設の管理運営する団体を指定する場合（「オ P F I団体」）
- ⑥ その他市長が相当の理由があると認める場合（「カ その他」）

（注） P F Iとは、Private Finance Initiative（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）の略称で、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法をいう。

(イ) 調査結果

非公募の主な理由について調査（本件調査票問4）した結果は、【表11】のとおりである。

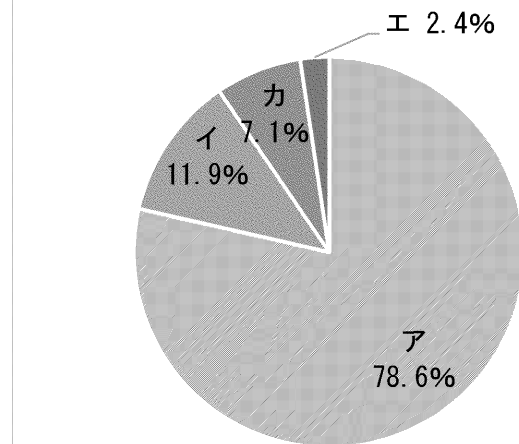
施設所管課の回答は、「地域密着型団体」が33件（78.6%）であり、最も多かった。

なお、「管理運営良好団体」の1件は、「都城市総合文化ホール」である。

【表11】非公募の主な理由

区 分	協定数	構成比
ア 地域密着型 団体	33	78.6%
イ 専門的団体	5	11.9%
ウ 緊急な指定	0	0.0%
エ 管理運営 良好団体	1	2.4%
オ P F I 団体	0	0.0%
カ その他	3	7.1%
合 計	42	100.0%

【図9】非公募の主な理由構成比



※ 本表は、非公募件数（42）について集計した。

(ウ) 「カ その他」と判断した具体的理由

「その他市長が相当の理由があると認める場合」と回答した3件について、「非公募」と判断した理由は、次のとおりとしている（平成28年都城市議会議案）。

- ① 都城市高城運動公園施設（以下「運動公園施設」という。）の管理運営は、平成28年度以降も現在の指定管理者である特定非営利活動法人高城スポーツクラブが行うこととなっており、今回新設する屋内競技場についても、既存の運動公園施設の管理運営実績、ノウハウ等を有した現在の指定管理者が一体的に管理運営を行うことにより、運動公園施設の効率・効果的な管理運営が期待できるため（第2回第64号関係資料）。
- ② 山之口運動公園等施設は、現在、山之口運動公園の体育館の改修を行っており、平成29年2月中旬まで工期がかかる見込みである。その為、供用開始平成29年3月1日の予定までの準備期間が短く、改修後の平成29年度に仮に指定管理者が変更となった場合、円滑な運営ができなくなる可能性があることから、新体育館の管理運営サービスを維持し、利用者の混乱を招かないために、現指定管理者の指定期間（平成26年度～28年度）を平成29年度まで1年間延長するものである（第5回第172号関係資料）。

- ③ 高崎総合公園は、平成 26 年度に温泉施設等と体育施設で別々に指定管理者を募集し、両施設とも高崎町星の郷総合産業株式会社が指定管理者となっているが、指定期間については、温泉施設等は更新であったため 5 年、体育施設は新規であったため 3 年の指定期間としたため、2 年間のずれが生じている。しかし、高崎総合公園等施設（体育施設）と同じエリア内にある、温泉・パークゴルフ場等との一体管理により、効率的な管理運営とスポーツ合宿等の利用者へのサービス向上にもつながっていることなどから、高崎総合公園等施設（体育施設）の指定期間を温泉施設等と合わせた平成 30 年度までとし、指定期間を 2 年間延長するものである（第 5 回第 173 号関係資料）。

（3）指定の期間

自治法第 244 条の 2 第 5 項は、「指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。」と規定している。指定の期間を設けた趣旨は、「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」（総務省・平成 22 年指定管理者運用通知（資料編・資料 4 参照）第 3 項前段）とされている。そして、指定の期間は、「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。」（同後段）とされている。これらを受けて、本件導入方針（2-3 の（2））は、「地方自治法第 244 条の 2 第 5 項に基づく指定の期間は、新規指定、再指定にかかわらず、原則 5 年以内とする。」と定めている。

ア 指定の期間

指定の期間について調査（本件調査票問 5）した結果は、【表 12】のとおりである。

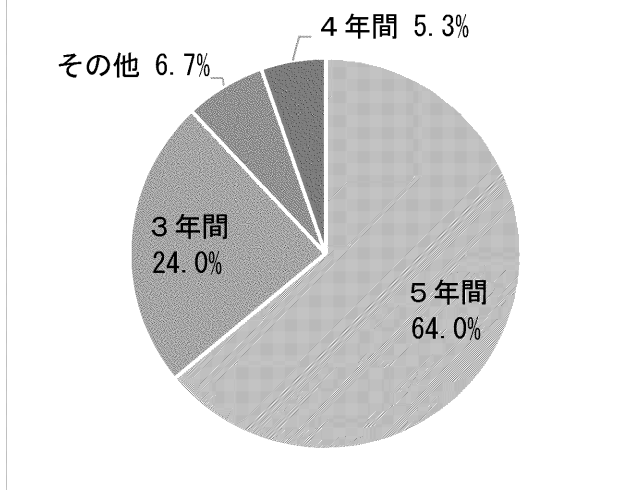
施設所管課の回答は、「5 年間」が 48 件（64.0%）と最も多く、次に「3 年間」が 18 件（24.0%）であり、これらを合わせると全体の約 9 割である。

なお、「その他」5 件は、「年度途中の指定によるもの」等である。

【表12】 指定の期間

区 分	協定数	構成比
5年間	48	64.0%
4年間	4	5.3%
3年間	18	24.0%
その他	5	6.7%
合 計	75	100.0%

【図10】 指定の期間構成比



イ 指定期間設定の適否

現在の指定期間設定の適否について調査（本件調査票問6）した結果は、【表13】のとおりである。

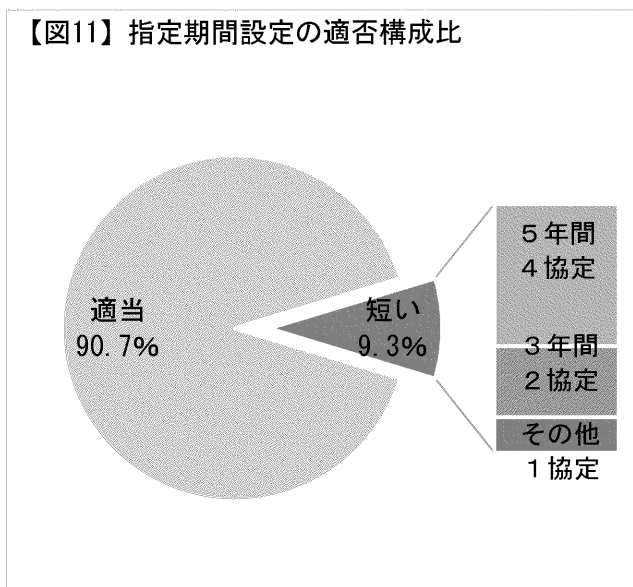
施設所管課の回答は、「適当」が68件（90.7%）、「短い」が7件（9.3%）であり、「長い」との回答はなかった。

なお、「短い」と回答があった協定の現在の指定期間は、「5年間」が4件、「3年間」が2件であった。

【表13】 指定期間設定の適否

区 分	協定数	構成比
適 当	68	90.7%
短 い	7	9.3%
長 い	0	0.0%
合 計	75	100.0%

【図11】 指定期間設定の適否構成比



(4) 指定管理料

本件導入方針（2-3の(3)）は、「指定管理料は、人件費等の適正な積算を踏まえた算定を行うとともに、複数の施設を一括で指定管理している場合には、施設毎の内訳についても積算する必要がある。」と定めている。

ア 算定基準

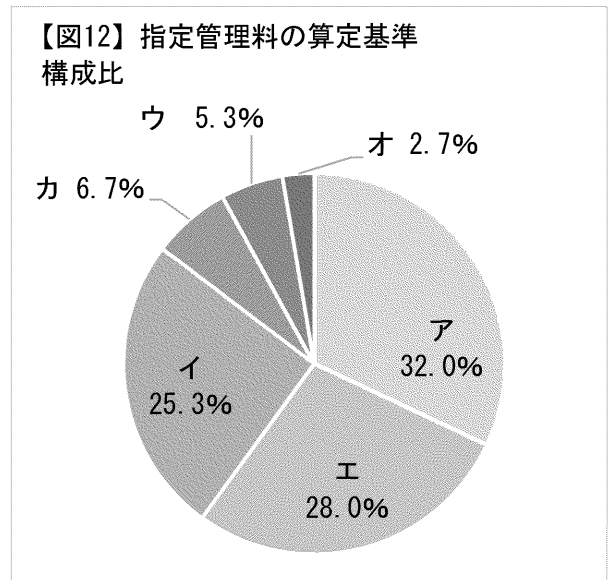
指定管理料の算定基準について調査（本件調査票問8）した結果は、【表14】のとおりである。

施設所管課の回答は、「市直営の経費及び団体見積を算定基準にしている。」が24件（32.0%）と最も多く、「市直営の経費のみを算定基準にしている。」が21件（28.0%）、「団体見積のみを算定基準にしている。」が19件（25.3%）の順であった。

なお、「算定していない。」と回答があった5件（6.7%）は、いずれも「指定管理料なし」とされたもので、利用料金のみで運営されているものである。

【表14】 指定管理料の算定基準

区 分	協定数	構成比
ア 市直営の経費（※1）及び団体見積（※2）を算定基準にしている。	24	32.0%
イ 団体見積のみを算定基準にしている。	19	25.3%
ウ 団体見積及び他指定管理者の経費（※3）を算定基準にしている。	4	5.3%
エ 市直営の経費のみを算定基準にしている。	21	28.0%
オ 措置費等（※4）を算定基準にしている。	2	2.7%
カ 算定していない。	5	6.7%
合 計	75	100.0%



※1 「市直営の経費」とは、市が直接管理した場合の額をいう。

※2 「団体見積」とは、指定管理者が算定した指定管理に係る見積をいう。

※3 「他指定管理者の経費」とは、類似指定管理施設の管理経費をいう。

※4 「措置費等」とは、老人福祉法（昭和38年法律第133号）第11条の規定による措置事務に関する費用等をいう。

イ 一般管理費

(ア) 調査結果

民間事業者が指定管理者として公の施設を管理運営する場合、当該指定管理者は、当該指定管理業務について、自己が経営する本来的事業の一環として、組織的に行うことになるから、指定管理施設の管理に要する経費の中には、指定管理業務に係る直接経費のみならず、本社（本部）における総務、経理、営業等の経費及び役員報酬の一部についても施設管理上の必要経費（コスト）として計上するのが一般的である。この経費に相当するものが「一般管理費（本社事務経費を含む。以下、同じ。）」である。

収支報告書に「一般管理費」を計上しているか否かについて調査（本件調査票問9）した結果は、【表15-1】のとおりである。全協定中22件（29.3%）の団体が、収支報告書に「一般管理費」を計上していた。なお、営利団体である株式会社17社中5社（29.4%）が「一般管理費」を計上していなかった。

【表15-1】収支報告書への一般管理費計上の有無

団体種別 一般管理費	株式会社 (17)	公共的団体 (31)	NPO法人 (10)	地縁団体 (10)	社団・財団 法人(7)	合計 (75)
有	12	5	1	0	4	22
無	5	26	9	10	3	53
計上率	70.6%	16.1%	10.0%	0.0%	57.1%	29.3%

次に、収支報告書に「一般管理費」を計上している協定（22件）のうち、公募の際、指定管理料の算定に「一般管理費」を計上していたか否かについて調査（本件調査票問10）した結果は、【表15-2】のとおりである。

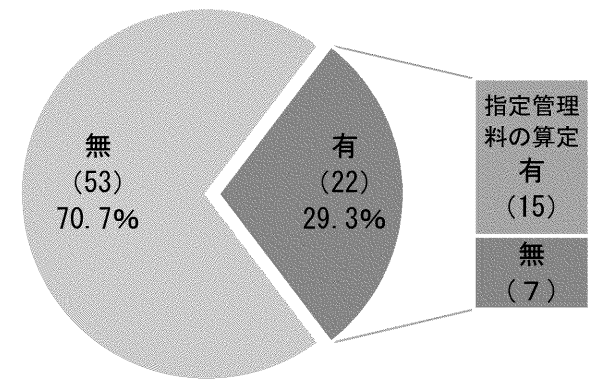
収支報告書に「一般管理費」を計上している協定数は22件であるのに対して、指定管理料算定に「一般管理費」を計上している協定数は15件（68.2%）であった。この差7件（22件-15件）の協定については、指定管理料の算定に計上していない「一般管理費」を、収支報告書には計上していたことになる。

【表 15－2】 指定管理料算定額への
一般管理費計上の有無

区 分	協定数	構成比
有	15	68.2%
無	7	31.8%
合 計	22	100.0%

※ 本表は、収支報告書へ一般管理費を計上していた協定数（22）について集計した。

【図13】 収支報告書への一般管理費
の計上構成比



(イ) 意見

指定管理料は公金（市民の税金等）で賄われるものであるから、市（施設所管課）は、市民に対して、指定管理料の用途について説明責任を負っている。そして、指定管理者は、施設所管課に対して、指定管理施設の管理に関する経費を明らかにしなければならない。したがって、指定管理者は、当該指定管理施設に関する経理を、自己の本来業務に係る経費あるいは他の管理施設に係る経費から区分する必要がある。

指定管理料について、本件導入方針（2－3の（3））は、「インセンティブ付与の観点から、精算をしないものとする。」と定めている。また、本件様式集（1－4の6の（4））は、「指定管理業務を市が示した水準どおりに確実に実施する中で、利用料金収入や事業収入の増加、経費の節減等指定管理者の経営努力により生み出された剰余金については、精算による返還を求めません。また、利用料金収入の減少等、指定管理者の運営に起因する不足額が生じた場合も、補てんは行いません。」と定めている。したがって、指定管理料の中から適正な「利益」を計上することは何ら問題ない。問題は、指定管理料における「適正な利益」の基準が明確でないことである。

「一般管理費」として計上する金額は、その多寡により収支決算に多大な影響を及ぼす結果、指定管理に係る損益を左右することになる。しかしながら、本件導入方針においては、「一般管理費」の定義及び積算基準が明らかではない。

制度主管課は、指定管理料の算定について、指定管理業務に要する経費の正確性、透明性を担保するため、「一般管理費」の定義及びその取扱基準等を明確に示す必要がある。

ウ 修繕料

(ア) 調査結果

各基本協定書に基づき、指定管理者が負担すべき修繕料上限額について調査した結果は、【表16】のとおりである。

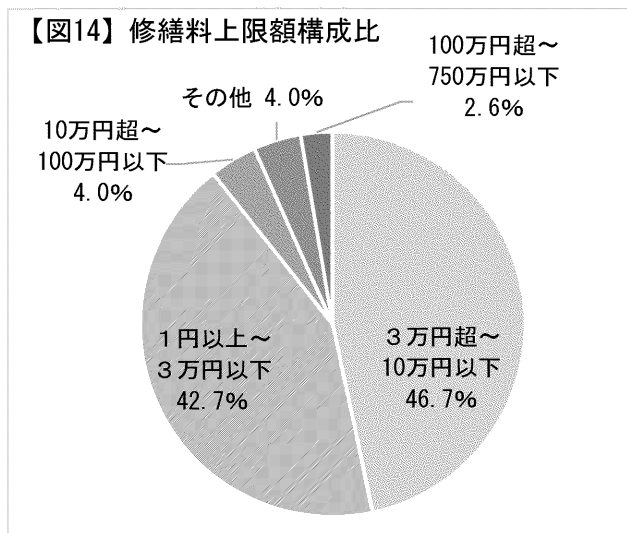
修繕料の上限額については、1件当たり「3万円超～10万円以下」が35件(46.7%)、「1円以上～3万円以下」が32件(42.7%)で、これらを合わせると全体の約9割を占めた。

なお、「その他」(3件)の負担内容は、指定管理者が全額負担するとした協定が「都城市点字図書館」及び「都城夜間急病センター」であり、市と指定管理者が協議の上で定めるとした協定が「都城健康サービスセンター」である。

【表16】修繕料上限額

区 分	協定数	構成比
1円以上～ 3万円以下	32	42.7%
3万円超～ 10万円以下	35	46.7%
10万円超～ 100万円以下	3	4.0%
100万円超～ 750万円以下	2	2.6%
そ の 他	3	4.0%
合 計	75	100.0%

【図14】修繕料上限額構成比



(イ) 意見

a 修繕料の負担区分

指定管理施設は、公の施設であり、施設を安全に管理することが第一に求められ、施設の設置管理瑕疵責任は、指定管理施設であっても、市が負う(国賠法第2条第1項)。また、修繕料は施設の老朽化の度合いに影響される。さらに、修繕の有無及びその費用の多寡は、指定管理者の損益に多大な影響を及ぼす。したがって、施設所管課は、基本協定を締結するに当たっては、修繕の先送りとならないよう、修繕料の負担区分について慎重な対応が求められる。

b 「1件」の概念

指定管理者が負担する修繕料の上限額は、各基本協定書において「1件につき〇〇円」と定められているのが一般的である（本件様式協定書第14条第2項参照）。しかし、「1件につき」の概念については、数か所の修繕を同時に行う場合、1か所の修繕費を1件とするのか、数か所合計の修繕費を1件とするのか曖昧である。「1件」の概念の明確性が求められる。

(5) 利用料金制

本件導入方針（2-3の(4)）は、「利用料金制の導入は、指定管理者の経営努力へのインセンティブ付与となり、行政側においては会計事務の省力化に資することから、施設の性格・設置目的等を踏まえて、積極的に導入の検討を行う。」と定めている。

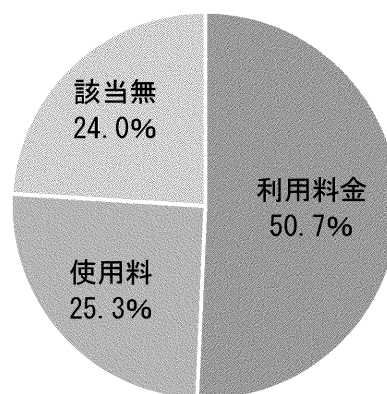
施設の料金の形態について調査（本件調査票問11）した結果は、【表17】のとおりである。

施設所管課の回答は、「利用料金」制を導入している協定数が38件（50.7%）、「使用料」によるものが19件（25.3%）であった。「該当無」（施設使用料が無料）は、児童館等で18件（24.0%）であった。

【表17】施設の料金の形態

区分	協定数	構成比
利用料金	38	50.7%
使用料	19	25.3%
該当無	18	24.0%
合計	75	100.0%

【図15】施設の料金の形態構成比



(6) 指定管理者制度導入の効果

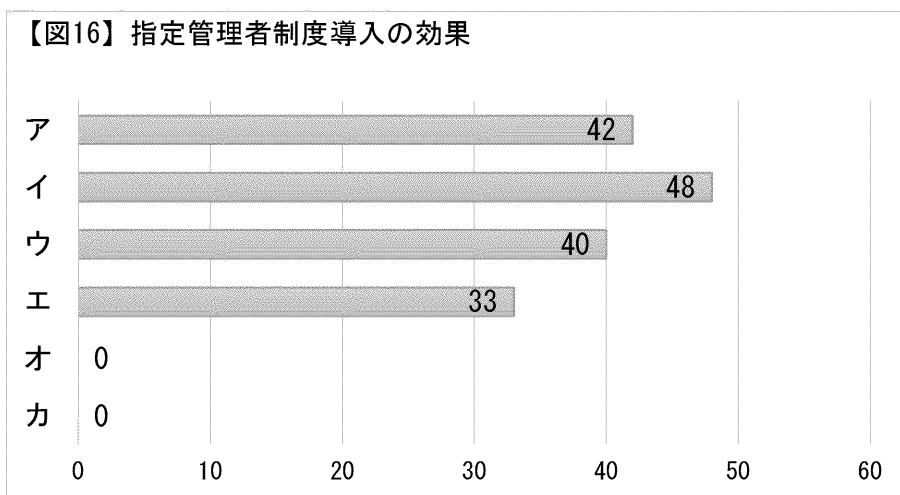
指定管理者制度導入の効果（複数選択可）について（本件調査票問 25）調査した結果は、【表 18】のとおりである。

施設所管課の回答は、多い順に、「管理運営経費の節減が図れた。」が 48 件、「サービスの向上が図れた。」が 42 件、「施設の利用促進が図れた。」が 40 件、「住民自治意識の向上、地域協働の推進が図れた。」が 33 件であり、「導入効果は無かった。」は皆無であった。

【表 18】 指定管理者制度導入の効果

区 分	協定数
ア サービスの向上が図れた。	42
イ 管理運営経費の節減が図れた。	48
ウ 施設の利用促進が図れた。	40
エ 住民自治意識の向上、地域協働の推進が図れた。	33
オ その他	0
カ 導入効果は無かった。	0
合 計	163

【図16】 指定管理者制度導入の効果



2 施設の管理・運営は、適正に行われているか。

(1) 事業計画

本件様式協定書第19条第1項は、指定管理者は、毎年度市が指定する期日までに事業計画書を提出し、市の確認を得なければならない旨を定めている。

指定管理者が提出を要する事業計画書提出の有無について調査(本件調査票問12)した結果は、【表19】のとおりであり、全協定において、事業計画書が提出されていた。

【表19】 事業計画書提出の有無

区 分	協定数	構成比
有	75	100.0%
無	0	0.0%
合 計	75	100.0%

(2) 自主事業

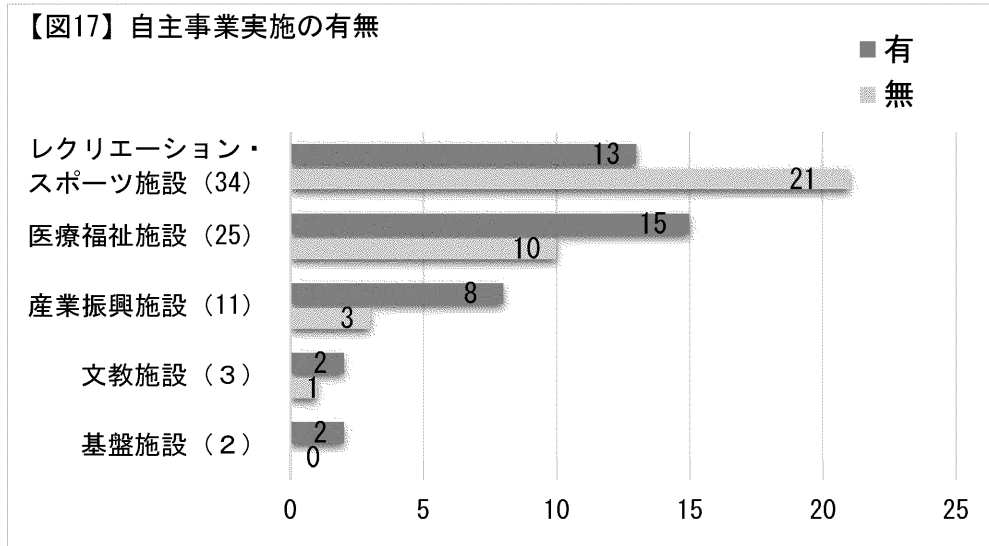
本件様式協定書第46条第1項は、指定管理者は、本施設の設置目的に合致し、かつ指定管理業務の実施を妨げない範囲において、自己の責任及び費用により、自主事業を実施することができる旨を定めている。

自主事業実施の有無について調査(本件調査票問14)した結果は、【表20】のとおりであり、自主事業を実施しているとした回答が40件(53.3%)であった。

次に、自主事業実施の有無を施設種別ごとに見てみると、自主事業を多く実施している施設種別は、「医療福祉施設」が15件、「レクリエーション・スポーツ施設」が13件である。

【表20】 自主事業実施の有無

施設種別 自主事業	レクリエーション・スポーツ施設 (34)	医療福祉施設 (25)	産業振興施設 (11)	文教施設 (3)	基盤施設 (2)	合 計 (75)
有	13	15	8	2	2	40
無	21	10	3	1	0	35
実 施 率	38.2%	60.0%	72.7%	66.7%	100.0%	53.3%



(3) 第三者委託

本件様式協定書第13条第1項は、指定管理者は、事前に市の承諾を受けた場合を除き、指定管理業務の一部を第三者に委託し、又は請け負わせてはならない旨を定めている。

ア 第三者委託の市長の承諾

(ア) 調査結果

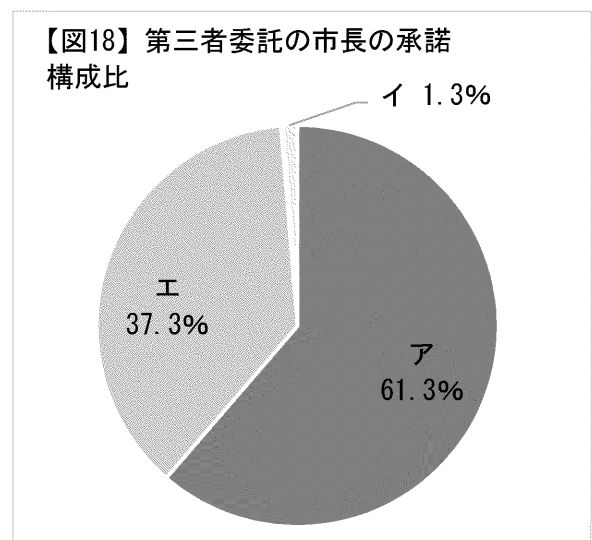
指定管理者が指定管理業務の一部を第三者に委託するに当たって、市長の承諾について調査（本件調査票問15）した結果は、【表21】のとおりである。

施設所管課の回答は、「毎年度承諾している。」が46件（61.3%）、「協定初年度のみ承諾している。」が1件（1.3%）であった。

なお、「承諾していない。」は、事前に市長の承諾を受けないで指定管理業務の一部を第三者に委託していた事例で、皆無であった。

【表21】 第三者委託の市長の承諾

区分	協定数	構成比
ア 毎年度承諾している。	46	61.3%
イ 協定初年度のみ承諾している。	1	1.3%
ウ 承諾していない。	0	0.0%
エ 該当無	28	37.4%
合計	75	100.0%



(イ) 意見

本件様式集（1-25）「委託承諾書」は、①協定件名、②協定の期間、③委託する業務、④委託の期間、⑤委託の相手方、⑥委託の承諾に当たっての条件を記載事項としているが、「市長の承諾」の時期及び回数については、規定されていない。

制度主管課は、指定管理施設が公の施設で、市民が利用するものであることに鑑み、「市長の承諾」の趣旨・目的を明らかにするとともに、その時期、回数等について、具体的な運用基準を示すべきではないか。

イ 施設所管課による第三者委託の確認

(ア) 調査結果

本件モニタリングマニュアル（6の（4）の①）は、施設所管課は、定期モニタリングの実施に当たって、特に重要なものと判断される評価指標を設定し、5段階評価を行う旨を定め、次の「評価指標（例示）」（【表 22-1】）を掲げている。

【表 22-1】 評価指標（例示）

	評価指標	評価の視点	参考資料等
維持管理・企画運営状況	施設、設備の保守管理	施設、設備の保守管理（点検や修繕等）、定期清掃を計画的に実施しているか	※仕様書、現地確認、各種点検結果報告書等
	清掃業務、警備業務その他必要な管理業務	日常の清掃業務、警備業務、その他必要な管理業務を適切に行っているか	〃
	再委託業務	再委託されている業務の範囲は適切か 基本協定に基づき市長の事前承認を得ているか	※仕様書、完了報告書
	施設・設備の状況	施設、設備等について、利用に支障をきたすような状況で放置されている箇所はないか、施設内が清潔に保たれているか、草刈や除草はされているか	※現地確認、利用者からの苦情等

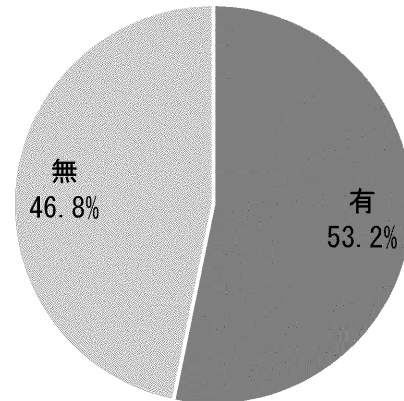
施設所管課による第三者委託の業務履行確認の有無について調査（本件調査票問 17）した結果は、【表 22-2】のとおりであり、施設所管課が第三者委託の業務履行の確認を行っているとした回答が、25 件（53.2%）であった。

【表22－2】 第三者委託の業務履行の確認

区 分	協定数	構成比
有	25	53.2%
無	22	46.8%
合 計	47	100.0%

※ 本表は、第三者委託があった協定数（47）について集計した。

【図19】 第三者委託の業務履行の確認構成比



(イ) 意見

調査結果では、4割強の施設において、施設所管課がモニタリングを通じて第三者委託の業務履行の確認を行っていなかった。

指定管理者が市長の承諾を受けて、指定管理業務の一部を第三者に委託した場合であっても、当該第三者委託契約は、指定管理者と第三者との間の契約であり、市（施設所管課）がその内容に直接的に関与することができないことはいうまでもない。しかし、市は、当該指定管理施設について、公の施設の設置者として責任を負う（国賠法第2条第1項）。

したがって、施設所管課は、市長が当該指定管理業務の第三者委託を承諾するに当たっては、委託の相手方、委託の期間、具体的な委託内容等（委託承諾申請書）について審査をした上、モニタリングを通じて第三者委託業務の履行内容を確認しなければならない。このため、本件モニタリングマニュアル「評価指標（例示）」は、前掲のとおり、再委託業務について、「仕様書、完了報告書」等により、「再委託されている業務の範囲は適切か」を定めている。すなわち、施設所管課は、指定管理者・第三者間で締結された「仕様書」（契約書）及び第三者から指定管理者に提出された「完了報告書」の記載内容から、市長が承諾した第三者委託業務の範囲を履行しているか、あるいは、範囲を逸脱していないかを確認する必要がある。

このことから、制度主管課は、本件モニタリングマニュアルにおいて、施設所管課が実施するモニタリングの方法等について具体的に例示する必要があるのではないか。

また、施設所管課は、基本協定を締結するに当たっては、第三者委託業務について、施設所管課による履行確認に関する権限規定を明記する必要がある。

ウ 第三者委託比率

総務省・平成15年自治法一部改正通知（資料編・資料5参照）第2の3の（2）は、「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。」としている。

本件調査票に基づき、第三者委託比率（注）について調査した結果は、【表23】のとおりである。

平成29年度支出額において支出総額に占める第三者委託額の割合が最も高い協定は、「金御岳公園施設」（79.7%）であった。

（注） 第三者委託比率とは、支出に占める第三者委託の割合を示したものである。

【表23】第三者委託比率（上位5協定）

No.	施設所管課名	基本協定名	H29 支出額 (千円)	H29 第三者 委託額(千円)	第三者委託 比率
1	道路公園課	金御岳公園施設	10,599	8,447	79.7%
2	道路公園課	母智丘関之尾公園外1施設	49,895	22,140	44.4%
3	生涯学習課	都城市コミュニティセンター	9,526	4,163	43.7%
4	コミュニティ文化課	都城市総合文化ホール	276,971	113,491	41.0%
5	高城市民生活課	都城市高城老人福祉館	1,768	478	27.0%

3 施設所管課の指導・監督は、適切に行われているか。

(1) 事業報告

自治法第 244 条の 2 第 7 項は、「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。」と規定している。これを受けて、本件様式協定書は、指定管理者は、毎年度終了後、指定管理業務に関し、市が指定する期日までに一定の事項を記載した事業報告書を提出しなければならないこと（第 20 条第 1 項）、市（施設所管課）は、事業報告書に基づき、指定管理業務の実施状況の確認を行うこと（第 21 条第 1 項）等を定めている。

指定管理者が提出を要する事業報告書提出の有無について調査（本件調査票問 18）した結果は、【表 24】のとおりであり、全協定において、事業報告書が提出されていた。

【表 24】事業報告書提出の有無

区 分	協定数	構成比
有	75	100.0%
無	0	0.0%
合 計	75	100.0%

(2) モニタリング

自治法第 244 条の 2 第 10 項は、「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。」と規定している。これを受けて、本件様式協定書別紙 2「指定管理業務仕様書」の「II モニタリングに関する事項」で具体的なモニタリング方法等を定めている。そして、本件モニタリングマニュアルにおいても実施マニュアルを定めている。

ア モニタリングの実施回数

本件モニタリングマニュアル（6 の（4）の①）は、予算等の区分に応じ、毎年度 1 回以上又は 2 回以上モニタリングを実施する旨を定めている。

モニタリングの実施回数について調査（本件調査票問 20）した結果は、【表 25】のとおりである。

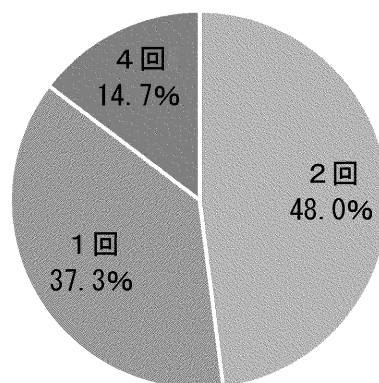
施設所管課の回答は、モニタリングの実施回数「2 回」が 36 件（48.0%）と最も多く、「1 回」が 28 件（37.3%）、「4 回」が 11 件（14.7%）の順であり、「0 回」はなかった。

なお、平成 28 年度行政監査「指定管理者制度導入施設におけるモニタリングの実施状況について」においては、111 施設中 5 施設がモニタリングを実施していなかった。

【表25】モニタリングの実施回数

区 分	協定数	構成比
1 回	28	37.3%
2 回	36	48.0%
4 回	11	14.7%
0 回	0	0.0%
合 計	75	100.0%

【図20】モニタリングの実施回数
構成比



イ 財務諸表の分析

(ア) 調査結果

本件モニタリングマニュアル（6の（4）の①）は、施設所管課は、定期モニタリングの実施に当たって、特に重要なものと判断される評価指標を設定し、5段階評価を行う旨を定め、次の「評価指標（例示）」（【表 26－1】）を掲げている。この評価指標を設定するに当たっては、「団体の経営状況は必須とする。」とされている。

【表26－1】評価指標（例示）

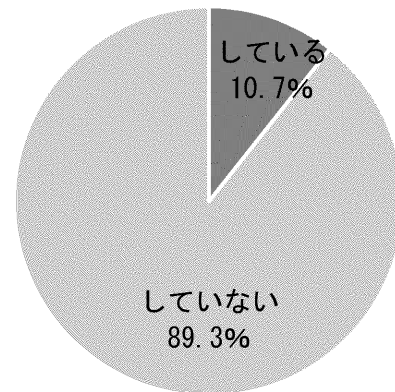
	評価指標	評価の視点	参考資料等
その他	団体の経営状況	団体の経営状況は良好か	※団体の財務諸表

指定管理者の財務諸表の分析（経営指標の把握）について調査（本件調査票問 19）した結果は、【表 26－2】のとおりであり、財務諸表の分析を「していない」とした回答が 67 件（89.3%）であった。

【表 26－ 2】 指定管理者の財務諸表の
分析（経営指標の把握）

区 分	協定数	構成比
している	8	10.7%
していない	67	89.3%
合 計	75	100.0%

【図21】 指定管理者の財務諸表の
分析（経営指標の把握）構成比



（イ）意見

指定管理者の経営状況の良し悪しを早期に判断するため、指定管理施設の安定的運営を図ることに資することとなる指定管理者の財務諸表を分析することは、重要であり、本件モニタリングマニュアルにおいても、モニタリングの必須の評価指標として定めている。

調査結果では、財務諸表の分析を「している」と回答があったのは8件であった。しかし、その回答した施設所管課に聞き取りを行ったところ、実際に行っていたのは3件のみであり、その他は、前年度損益との比較をする程度をもって「している」と回答していた。

財務諸表の分析については、複式簿記の知識が求められる。しかし、行政事務を執行する者は、企業会計を扱う職員を除き、複式簿記に関する事務の経験はない。本件モニタリングマニュアルでは、財務諸表の読み方・分析等について、何ら触れられていない。指定管理事務を担当する職員は、複式簿記に関する知識を習得しなければならない。このため、平成29年2月及び平成30年8月に、「財務諸表に係る研修会」等が開催されたが、施設所管課の中でこれらの研修への出席者が皆無の課があった。

なお、指定管理者の経営状況を判断する方法の一つとして、光熱水費や従業員の社会保険料等の経費に未払いがないかの確認がある（注）。これらの経費に未払いがあるということは、経理上、未払金として計上することになり、これが増加していることは、指定管理者の資金繰りが厳しい状態を表しているケースもある。モニタリング時には特に留意を要する事項である。

（注） 串間市は、「串間温泉いこいの里」について、電気料金未払い等のトラブルから、協定違反等を理由に、指定管理の指定を取り消した（平成29年8月2日宮崎日日新聞）。

ウ 備品管理

(ア) 備品の取扱い

本件様式協定書は、「備品等の取扱い」と題して、指定管理施設の備品について、次のとおり3つに区分している。

- ① I種 市が指定管理者に貸与するもの（第17条第1項）
- ② II種 指定管理者が指定管理料で購入したもの（第18条第1項）
- ③ III種 指定管理者が自己の費用で購入したもの（第18条第3項）

(イ) 備品の引継ぎ

指定管理業務終了時の備品等の取扱いについて、本件様式協定書第35条は、次のように定めている。

- ① 備品等（I種）及び備品等（II種）については、指定管理者が、市又は市が指定する者に引き継ぐこと（第1号）。
- ② 備品等（III種）については、原則として指定管理者が自己の責任及び費用で撤去するが、市及び指定管理者の協議において両者が合意した場合は、市又は市が指定する者にこれを引き継ぐことができること（第2号）。

指定管理者が交代する際の引継備品の把握は、指定管理施設の運営等において、極めて重要である。

(ウ) 調査結果

本件モニタリングマニュアル（6の（4）の①）は、施設所管課は、定期モニタリングの実施に当たって、特に重要なものと判断される評価指標を設定し、5段階評価を行う旨を定め、次の「評価指標（例示）」（【表27-1】）を掲げている。

【表27-1】評価指標（例示）

評価指標		評価の視点	参考資料等
維持管理・ 企画運営状況	備品の管理	備品の管理（点検や修繕等）を適切に行ったか	※備品台帳、現地調査等

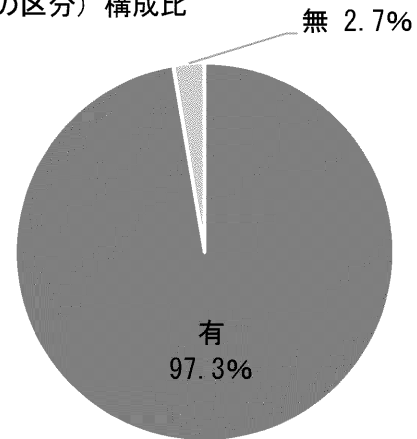
備品確認（I、II、III種の区分）の有無について調査（本件調査票問24）した結果は、【表27-2】のとおりであり、備品の確認を行っているとの回答が73件（97.3%）であった。

財政援助団体等監査においては、例年、備品管理の不備が見受けられる。施設所管課においては、モニタリング等を通じて、備品の区分を明確にするとともに備品の管理状況を確認することが求められる。

【表 27-2】備品の確認（Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ種の区分）

区 分	協定数	構成比
有	73	97.3%
無	2	2.7%
合 計	75	100.0%

【図22】備品の確認（Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ種の区分）構成比



エ セルフモニタリング

本件モニタリングマニュアル（6の（4）の③）は、「満足度調査・アンケート調査は、毎年度指定管理者が実施し、利用者からの苦情・要望等を把握する。（実施方法及び質問内容等については、市（所管課）と事前に協議して決定する）。」と定めている。

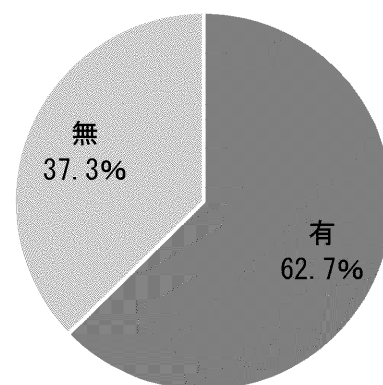
指定管理者が実施するセルフモニタリングの一つである、指定管理者による利用者アンケート実施の有無について調査（本件調査票問 23）した結果は、【表 28】のとおりであり、利用者アンケートを実施しているとした回答が 47 件（62.7%）であった。

施設所管課は、指定管理者に対して、利用者アンケートを含め、その施設の特성에応じた効果的なセルフモニタリングとなるよう、内容及び実施方法等について、積極的な対応が求められる。

【表28】指定管理者による利用者アンケート

区 分	協定数	構成比
有	47	62.7%
無	28	37.3%
合 計	75	100.0%

【図23】指定管理者による利用者アンケート構成比



(3) 改善要求

ア 調査結果

本件モニタリングマニュアル（7の（1））は、「市（所管課）は、モニタリング等の結果等により管理運営業務が仕様・水準を満たしていないことを確認した場合、指定管理者に対して直ちに改善要求を行う。改善要求は、指定管理者に対する改善要求書の交付により行う。」と定めている。

モニタリングに基づく指定管理者への改善要求書交付の有無について調査（本件調査票問 21）した結果は、【表 29】のとおりである。

モニタリングの結果等により指定管理者へ改善要求書の交付を行ったとした回答は、皆無であった。

【表29】 指定管理者への改善要求書交付の有無

区 分	協定数	構成比
有	0	0.0%
無	75	100.0%
合 計	75	100.0%

イ 意見

本件様式協定書第 22 条第 1 項は、市は、モニタリングの結果、指定管理者による業務実施が仕様書等、市が示した条件を満たしていない場合は、指定管理者に対して業務の改善を要求する旨を定めている。

そして、本件モニタリングマニュアル（7の（1））は、前述のとおり、施設所管課は、モニタリングの結果等に基づき、管理運営業務が仕様・水準を満たしていないことを確認した場合、指定管理者に対して直ちに改善要求を行う旨を定めている。

一方、前掲マニュアル（6の（4）の①）は、施設所管課による定期モニタリングの具体的な実施方法について、特に重要なものと判断される評価指標を設定して 5 段階評価を行うとし、「評価指標（例示）」を掲げている。

この「評価指標」の「評価の視点」欄に掲げられた各事項が、改善要求を行う場合の「水準」の判断項目を示しているものと解される。しかし、この評価項目を 5 段階評価で行うとしているが、どの「評価指標」について、5 段階のどの段階で改善要求を行うのか明らかでない。

改善要求書の交付は、指定管理者に対する指定取消しの前提となるものである。制度主管課は、改善要求を行う場合の「水準」を明らかにする必要がある。

また、施設所管課は、モニタリングの実施に当たっては、例示された「評価指標（例示）」に基づいて、当該指定管理施設に該当する「評価指標」を策定する必要がある。そして、この「評価指標」を通じてモニタリングを実施し、その結果、「管理運営業務が仕様・水準を満たしていない」との疑いが生じた場合は、事案の程度に応じて、口頭あるいは改善要求書の交付による改善について検討する必要がある。

第4 監査意見

前項の監査結果に関して、特に述べる意見は次のとおりである。

1 指定管理者制度導入方針に準拠したものであるか。

公の施設の譲渡・廃止

本件導入方針（2-1の（2））は、「公の施設の必要性及び有効性の検討基準」と題して、次の事項を掲げている。

- ① 必要性（市が設置する必要性に関する視点）
- ② 有効性（利用に関する視点）

そして、同（2-1の（3））は、「公の施設のあり方についての見直し検討」と題し、「廃止」を検討するものとして、次の事例を掲げている。

- ① 社会経済情勢の変化により、役割を終えたもの
- ② 税金を投入してサービスを提供することがふさわしくないもの
- ③ 利用率が低下しており、今後も向上の見込みがないもの

また、「譲渡（公益法人、民間、有償・無償等）」を検討するものとして、次の事例を掲げている。

- ① 利用者が特定の地域に偏っているもの
- ② 民間事業者等が同種のサービスを提供している（若しくは提供し得る）もの

ところで、公の施設は、公金を投じて設置し、管理運営を行っているものであり、これを管理運営するためには、一定の経費（公金）が必要になる。そうすると、特定の地域又は特定の者のみが利用している公の施設について、その管理運営に要する費用を公金で賄うことは、当該特定の地域又は特定の者のために、当該施設を利用しない者を含む市民全体で負担することを意味する。

このような観点からすると、公の施設においては、市民があまねく利用することが理想といえる。すなわち、公の施設の利用促進である。民間企業における利用促進の方法としては、リピーターの増加を挙げることができる。これに対して、公の施設においては、リピーターの増加は施設利用率の向上に有効であるが、公金で建設・運営コストを負担していることを考慮すると、利用者が特定の人たちに偏ることは、公平性について疑問が生ずる。施設利用者からの利用料金ですべてのコストを回収する民間施設とは異なり、公の施設は、利用していない市民からも税金の徴収という方法によって施設の管理運営に要する費用の負担を強いている関係から、「新規利用者の拡大」を図ることが求められる（馬場伸一「指定管理者監査の実務ポイント（1）」（地方財務2018年12月号69ページ））。

このことから、本件導入方針（2-1の（2））「公の施設の必要性及び有効性の検討基準」に基づき、同（2-1の（3））の「公の施設のあり方についての見直し検討」を行う中で、公の施設の民間への譲渡や廃止について議論が望まれる（注）。

（注） 「都城市創生館」は、平成30年4月1日から「社会福祉法人が地域福祉事業の拠点として使用するため」無償譲渡された（平成30年第2回都城市議会議案第56号）。

2 施設の管理・運営は、適正に行われているか。

(1) 第三者委託（24 ページ関係）

指定管理者は、自己の責任と負担において指定管理施設の維持管理・運営を行うものである。しかし、指定管理施設は、公金によって設置された公の施設で市民が利用するものであるから、市は、公の施設の設置者としての責任を負っている。したがって、指定管理者が自己の権限と負担においての責務として指定管理業務の一部を第三者に委託する場合であっても、当該委託業務について、適法な資格を有する者が、法令の定める方法で、一定の基準を満たした内容となっているか等について把握する必要がある。このため、指定管理者に対して、指定管理業務を第三者に委託する場合は、事前に、市長の承諾を受けることを条件としている。

また、指定管理施設に係る第三者委託について、「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。」

（総務省・平成 15 年自治法一部改正通知（資料編・資料 5 参照））とされている。したがって、施設所管課は、指定管理者が行う第三者委託業務について、他の業者に「丸投げ」になっていないかを確認する必要がある。施設所管課は、基本協定を締結する場合、市長の承諾を与える場合、モニタリングを実施する場合等においては、施設の特性を考慮した上で、過度な第三者委託にならないよう留意しなければならない（27 ページ【表 23】参照）。

本年度実施した財政援助団体等監査において、指定管理者が締結した業務委託契約書の中に再々委託に関する条項が見受けられた（例えば、設備等点検契約書において、指定管理者は、本契約に基づく業務の全部又は一部を当該第三者以外の第三者に下請けさせることができる旨の規定を設けていた事例）。しかし、上記趣旨に鑑みれば、指定管理者が第三者に業務委託した場合において、当該第三者が更に委託（再々委託）することは、原則として認めるべきではない。

制度主管課は、再々委託の可否及びその手続等について明らかにする必要がある。

(2) 委託者（市）の責任

地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革～信頼される地方公共団体を目指して～（平成 21 年 3 月）」（VIの3の⑤）においては、「地方公共団体の現場では、業務の民間委託、指定管理者、市場化テストなど業務の外部化が進んでいるが、委託者としての責任が残るものであり、受託者に対するモニタリング等を通じて、委託業務に係るリスクを管理する取組が求められている。特に、現場が遠くなることによって、業務に潜むリスクに気づきにくくなることや、委託業者との責任の分担があいまいになりやすく、重大なミスが見逃される可能性があることに留意すべきである。」と記述

している。

施設所管課は、日常的に指定管理施設に関する事務を行っているのではなく、他の所管事務と並行処理的に実施していること、また、指定管理施設は遠隔地に設置されているため、「遠隔地にある業務内容」は、「目の前で行われている業務内容」に比べて審査をすることは困難であること、さらに、指定管理者に対しては、市とは別人格の事業者であることから、部下職員に対するような直接的指揮命令権はない。しかしながら、公の施設を指定管理者に委託したとしても、委託者としての市の責任が残る（国賠法第2条第1項）。

3 施設所管課の指導・監督は、適切に行われているか。

(1) 指定管理者が提出する収支決算書

本件様式協定書第20条第1項は、「乙（指定管理者）は、毎年度終了後、指定管理業務に関し、甲（市）が指定する期日までに次に掲げる事項を記載した事業報告書を提出しなければならない。」と定め、同項<例示>第3号では、経理に関する書類として、「利用料金収入の実績及び管理経費等の収支状況等」と定めている。

そして、本件様式集（1-6）では「収支予算書」の様式を定めているが、「収支決算書」の様式は定めていない。なお、この様式集に掲載されている「収支予算書」は、指定管理者の申請の際に提出を求めているものである。

本件導入方針（2-10）は、「地方自治法第244条の2第7項の規定により、指定管理者は毎年度終了後、管理業務に係る事業報告書を作成し、地方公共団体に提出しなければならない……」として、「当該年度の管理に係る収支決算書」の提出を定めている。そして、同（2-10の（4））本文は、「内容を精査した上、……必要に応じて業務内容に関する指導・調査・指示等を行う。」と定めている。

これらのことから、施設所管課は、この取扱いに基づき「収支決算書」の提出を求めている。この「収支決算書」は、指定管理業務に関する収入及び管理経費の支出を明らかにし、指定管理施設の収支状況について、損益を把握するためのものである。このことは、本件モニタリングマニュアル（6の（4）の①）「評価指標（例示）」において、「評価指標」欄「経理状況」の「決算処理の状況」に、「評価の視点」欄「収支の状況について、損益が明確になっているか（収支を均衡させるような処理を行っていないか）」、「参考資料等」欄「財務諸表、関係帳簿等」を掲げていることから明らかである。

「損益が明確になっているか」を確認するためには、収支決算書は複式簿記（発生主義）によると解される。しかし、マニュアル等において指定管理者に提出を求めている「収支決算書」は、単式簿記（現金主義）の方法により作成するか、複式簿記で作成するのかが明らかでない。単式簿記には未収金、未払金の概念がないため、「収支決算書」を単式簿記で作成すると、当該年度の正確な損益が把握できないという問題がある。そうすると、指定管理施設の正確な収支状況を把握するためには、一般的には複式簿記で作成することが望ましい。また、未収金、未払金等を把握す

るためには、「収支決算書」に併せて貸借対照表の提出も必要となる。しかし、複式簿記で行っていない指定管理者（地域密着型指定管理施設の小規模な団体等）にまで複式簿記による「収支決算書」の提出を求めることについては、検討の余地がある。

したがって、施設所管課は、基本協定を締結するに当たっては、指定管理施設の規模、予算額等を勘案して「収支決算書」の作成方法を検討する必要がある。

（２）「指定管理者制度導入施設の管理運営状況等」による「総合評価」

本件モニタリングマニュアル（６の（４）の②）は、市（施設所管課）は、指定管理者が毎年度終了後に提出する事業報告書や定期モニタリングの結果等を基に毎年度総合評価を行い、その総合評価は、「指定管理者制度導入施設の管理運営状況等」（資料編・資料６参照）で行うものとし、市ホームページで毎年度９月に公表する旨を定めている。

「指定管理者制度導入施設の管理運営状況等」の様式によると、「収支状況」欄は、当年度のみ記載となっていて、過去との比較（３年間比較等）の記載がなく、収支の推移が不明である。

また、「総合評価」欄は、「評価コメント」及び「特記事項」があるが、公表された「総合評価」欄の内容を見てみると、同じようなコメントが見受けられる。この「総合評価」欄は、指定管理施設ごとの１年間の管理運営状況等について、市として評価をしたものであり、かつ、公表するものである。施設所管課は、ここに記載する内容について、具体的な根拠に基づいて正確に記載する必要がある。

制度主管課は、指定管理者制度発足後 15 年間の運用実績を踏まえ、「総合評価」欄に記載する評価基準やその具体的な内容を明らかにする等を検討する必要がある。

第5 むすび

公の施設に対する指定管理者制度は、平成15年法律第81号による自治法の改正(平成15年9月2日施行)により導入され、15年が経過した。指定管理者制度を導入すべき公の施設にこの制度が多数導入されたことに伴い、当該施設管理の担当職員は減少した。この結果、今日においては、これらの公の施設では、指定管理者なしで管理運営を行うことが困難な状況になっている。

ところで、指定管理者制度は、小泉内閣が推進した規制緩和政策の下で誕生したものである。指定管理者制度導入に当たっての制度設計においては、当時、地方分権が議論されていた経緯もあり、指定管理者制度の詳細な手続や基準、内容などを法令、自治省の通達、指導等を通じて国が関与して画一化することを「意識的に差し控える」(成田頼明監修「指定管理者制度のすべて－制度詳解と業務の手引 改訂版」序文)こととした経緯がある。すなわち、「指定管理者制度については、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。」(総務省・平成22年指定管理者運用通知(資料編・資料4参照)第1項)とされ、自治体の裁量度が非常に大きいものとなっている。このため、基本協定書のひな形やモニタリングマニュアル等が整備されない中で、従前の管理委託施設を中心に、指定管理者制度が積極的に導入された経緯がある。

本年度の行政監査は、これまでの財政援助団体等監査の結果を踏まえ、公の施設の管理・運営状況から指定管理者制度の実態を把握し、より効果的・効率的な運用の在り方を提言することを目的として、施設所管課に対する本件調査票の集計結果と本件導入方針、本件様式集及び本件モニタリングマニュアルを対比しながら検討した。

施設所管課は、専門の職員が日常的に指定管理に関する事務を処理しているわけではないから、本件導入方針、本件様式集、本件モニタリングマニュアル等を頼りにしている。指定管理施設の管理運営や指定管理者への指導については、それぞれの施設の特性に応じて実施する必要がある。ところが、これらのマニュアル等は、若干の改正を行っているものの、制度発足当初に作成した画一的内容が基本となっている。これらのマニュアル等については、指定管理施設の特性(地域密着型施設か民間参入型施設等)に応じて作成する必要があるのではないかと。

指定管理者制度については、指定管理施設の老朽化と人口減少・少子高齢化が進行する中で、制度発足後15年の運用実績を踏まえ、これらマニュアル等の改定、指定管理施設の利用状況を踏まえた施設の廃止や譲渡を含め、制度に関する運用基準の抜本的な見直しが求められている。この成果が、その契機になれば幸いである。