

令和 7 年度

財政援助団体等監査報告書

都城市監査委員

地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第7項後段の規定に基づく監査を実施したので、同条第9項の規定に基づき、その結果について報告する。

令和8年1月30日

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 江内谷 満義

目 次

ページ

第 1	監査の種類	1
第 2	監査の基準	1
第 3	監査の対象	1
第 4	監査の実施期間及び実施場所	1
第 5	監査の着眼点及び主な実施内容	2
第 6	監査の結果及び意見	
1	株式会社ココニクル都城（所管課：みやこんじょ P R 課）	3
2	株式会社都城公設卸売市場（所管課：農政課）	7
3	株式会社R O P E S（所管課：高崎総合支所産業建設課）	10

凡　例

本報告書における法令等及び用語の略称等は、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）をいう。
- 2　出　資　團　体　市が資本金、基本金その他これらに準ずるものをお出ししている法人のうち、4分の1以上を出資しているものをいう。
- 3　指　定　管　理　者　市が、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、条例の定めるところにより指定し、当該公の施設の管理を行わせている法人その他の団体（自治法第244条の2第3項）をいう。
- 4　本件設置条例　公の施設の設置及びその管理に関する事項を定めた条例（都城市物産振興拠点施設「道の駅」都城条例等）をいう。
- 5　本件基本協定書　市と指定管理者との間で締結した基本協定書（都城市物産振興拠点施設「道の駅」都城の管理運営業務に関する基本協定書等）をいう。
- 6　指定管理料は、消費税及び地方消費税を含む金額である。

財政援助団体等監査報告書

第1 監査の種類

自治法第199条第7項後段の規定に基づく監査

第2 監査の基準

監査は、都城市監査基準（令和元年度都監委訓令第1号）に準拠し、実施した。

第3 監査の対象

下記1に掲げる出資団体及び同2に掲げる指定管理者について、令和6年度の出納その他の事務の執行状況を監査の対象とした。ただし、必要に応じて令和5年度以前又は令和7年度についても監査の対象とした。

1 出資団体

株式会社ココニクル都城（所管課：みやこんじょPR課）

2 指定管理者

団体名	指定管理施設	所管課
株式会社ココニクル都城	・物産振興拠点施設「道の駅」都城	みやこんじょPR課
株式会社都城公設卸売市場	・公設地方卸売市場	農政課
株式会社R O P E S	・高崎大牟田農産加工センター ・高崎江平農産加工調理センター	高崎総合支所産業建設課

第4 監査の実施期間及び実施場所

監査は、令和7年5月9日から令和7年11月6日まで、指定管理施設、所管課及び監査委員事務局において実施した。

第5 監査の着眼点及び主な実施内容

1 監査の着眼点

出納その他の事務の執行が法令、条例、規則、基本協定書等により適正に処理されているかについて、次に掲げる事項を着眼点として実施した。

(1) 出資団体に対する着眼点

- ① 出資目的に沿って適切かつ効果的な事業運営が行われているか。
- ② 財務諸表に経営成績及び財政状態が正しく表示されているか。
- ③ 会計経理及び財産管理は、適正に行われているか。
- ④ 出資団体に対する所管課の指導（従前の指摘事項を含む。）は、適切か。

(2) 指定管理者に対する着眼点

- ① 指定管理者の指定手続は、法令等に基づき適正に行われているか。
- ② 基本協定書等に基づく義務の履行は、適切に行われているか。
- ③ 利用料金の金額の設定及びその運用等は、適正か。
- ④ 指定管理に係る出納関係帳票の調製、会計経理等は、適切か。
- ⑤ 指定管理者に対する所管課の指導（従前の指摘事項を含む。）は、適切か。

2 監査の主な実施内容

監査の実施に当たっては、事前に関係帳簿及び証拠書類の提出を求め、照合、調査及び確認の作業を経た後、指定管理施設及び所管課に赴いて関係書類の閲覧、現場確認及び関係者からの説明聴取を行った。

第6 監査の結果及び意見

監査の結果、対象とした出資団体及び指定管理者について、後述する不備事例は見受けられるものの、おおむね適正に処理されていた。軽微な過誤事例等については、別途、事務局長から所管課等に対して通知する。

1 株式会社ココニクル都城（所管課：みやこんじょPR課）

（1）出資団体の概要

出資金 27,000,000円（出資比率 67.5%）

（2）指定管理の概要

協定書名	都城市物産振興拠点施設「道の駅」都城の管理運営業務に関する基本協定書
対象施設	物産振興拠点施設「道の駅」都城 
指定期間	令和4年9月1日から令和9年3月31日まで（4年7か月間）
指定管理料	83,147,211円（令和6年度）

（3）監査の結果及び意見

ア 監査の基本的視点

本件は、公の施設の管理運営の範囲を超えた事業活動を指定管理業務に含めることの妥当性について意見を述べるものである。

イ 本件施設の構造と指定管理の対象範囲

道の駅の設置方法には、一体型と単独型がある。一体型は、道路管理者（国、都道府県等）が簡易パーキングエリアとともに休憩機能（駐車場、休憩施設

等) 及び情報提供機能施設を設置し、道の駅の設置者である市町村等が地域振興機能(物販飲食施設、レクリエーション施設やそのための駐車場等)のための施設を設置する。単独型は、休憩機能、情報提供機能、地域振興機能の施設をすべて、道の駅の設置者である市町村等が設置する。

本件設置条例は、物産振興拠点施設「道の駅」都城(以下本項において「本件施設」という。)について、次のように規定している。

まず、本件施設は、国の所有施設及び民間事業者(株式会社ココニクル都城。以下本項において「ココニクル」という。)の所有する施設と併設する旨を規定している(第2条第2項)。そして、本件施設は、キッチンスタジオ、多目的室、イベント広場、アスレチック広場、木製遊具広場、観光案内所、駐車場、公衆便所により構成される旨を規定している(第2条第1項)。

一般に「道の駅」都城N i Q L Lとして認識されている施設は、国の所有施設としての建物と、本市及びココニクルが所有する建物から構成され、後者の建物は10個の専有部分から成る区分建物として登記され、本市及びココニクルがそれぞれ専有部分を所有している。

ここで留意を要する点は、指定管理業務の対象である本件施設には、ココニクルの所有に属する売店及び飲食店は含まれないということである。

ウ 指定管理業務と法人本来事業の混同

本件設置条例が定める本件施設で行う事業(条例事業)とココニクルの定款が定める法人の設置目的たる事業(定款事業)とを比較すると、次表のとおりである。

条例事業	定款事業
① 地場産業の発展及び振興に関する事業	① 物産振興拠点施設たる「道の駅」都城の管理運営業務
② 地場産業製品に係る企画立案、研究開発及び企業支援に関する事業	② 地場産業の発展・振興に資する事業
③ 地場産業製品の販路開拓に係る調査、研究及び代行に関する事業	③ 地場産業製品に係る企画立案、研究開発、企業支援及び販売
④ 道路利用者等の休憩のための施設に関する事業	④ 地場産業製品の販路開拓に係る調査、研究及び代行
⑤ 道路情報、観光情報、イベント情報その他情報の提供に関する事業	⑤ 食料品、酒類、たばこ、飲料水、日用品及び書籍の販売、卸
⑥ 市民と道路利用者の交流促進及び市内への流入人口の拡大に関する事業	⑥ 民芸品及び観光土産品の販売
⑦ 避難場所、災害時避難支援、道路被災情報発信その他防災機能の強化に関する事業	⑦ 園芸用樹木、花、肥料、農薬、園芸用品及び農作業用品の販売
	⑧ 飲食店の経営
	⑨ 観光・道路情報等の情報案内

<p>⑧ 前各号に掲げるもののほか、設置目的を達成するために必要であると市長が認める事業</p>	<p>⑩ 観光客等市内流入人口拡大に関する事業 ⑪ 各種催事の企画及び運営 ⑫ 上記各号に附帯関連する一切の事業</p>
--	--

上記において、左表の①～③は、右表の②～④と対応している。すなわち、本件施設の管理運営業務（ココニクルが公の施設の指定管理者としての地位において行う事業）と法人の本来事業（ココニクルがその設置目的に基づき本来的に遂行すべき事業）とに重複が生じており、その結果、両者の区分が不明瞭となっている。

この問題は、本件施設におけるI種備品の使用実態で具体化する。I種備品とは、「指定管理者制度導入マニュアル」（令和6年2月改訂版）によれば、市が公費により整備し、指定管理者に貸与する備品であり、指定管理施設の管理運営を物的に支える市有財産である。

監査の結果、I種備品であるホットショーケースは外商活動に使用され、また、平型オープンショーケースはココニクルの所有施設内（売店）に常設されていた。所管課の説明によれば、いずれのI種備品についても、地場產品販路開拓事業（上記条例事業の③に相当）に用いる目的で取得したものとのことである。しかし、いずれのI種備品も、本件施設の管理運営には供されていなかった。

エ 監査の意見

自治法第244条の2第3項は、「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。」と規定している。

この規定から明らかなどおり、指定管理者制度は「公の施設の管理」を行わせる制度であり、指定管理業務の具体的な内容は、公の施設の設置条例によって定められる。しかし、当該公の施設の管理運営と直接的に関連のない事業であっても公の施設の設置条例に規定することによって当然に指定管理業務に含めることができるとする解釈には大いに疑問がある。

そして、公の施設の管理運営とは直接的に関連のない地場產品販路開拓事業（これは、「法人」としてのココニクルの定款事業である。）を指定管理業務に含め、当該業務を指定管理料の積算対象とすることの妥当性についても疑義を生じる。上記ウで指摘したとおり、地場產品販路開拓事業については、条例事業と定款事業とに重複が生じ、指定管理施設の管理運営業務と法人本来事業との区分が不明瞭となっている。

このような状況は、指定管理者制度の趣旨に照らし、疑問があると言わざるを得ない。市の政策として地場産品販路開拓事業を推進する必要があり、その実施をココニクルに委ねるのであれば、その内容及び性質に鑑み、補助事業や業務委託など、より適切な制度手法を選択することについて検討する必要があろう。

2 株式会社都城公設卸売市場（所管課：農政課）

（1）指定管理の概要

協定書名	都城市公設地方卸売市場の管理運営業務に関する基本協定書
対象施設	公設地方卸売市場 
指定期間	令和5年4月1日から令和10年3月31日まで（5年間）
指定管理料	0円（利用料金制を採用しており、利用料金収入等で管理経費を賄っている。）

（2）監査の結果及び意見

ア 監査の基本的視点

本件は、指定管理施設の修繕及び指定管理業務から得られた利益の還元の在り方について意見を述べるものである。

イ 指定管理施設における修繕の制度的位置付け

自治法第244条の2第3項は、「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地方公共団体が指定するもの（…）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。」と規定している。すなわち、指定管理者制度は、公の施設の「管理」について、民間事業者に行わせる制度であり、施設の所有者は、指定管理者制度適用後も地方公共団体であることに変わりはない。

この制度構造を前提とすれば、指定管理者が担う業務は、施設の維持管理、利用調整、サービス提供等の運営面に限定され、施設の存続や更新といった所有者が行うべき判断まで指定管理者に委ねられるものではない。

修繕についても同様であり、その性質に応じて責任主体を区別する必要がある。すなわち、施設の資産価値を増加させ又は耐用年数を延長することを主たる目的とする修繕は、原則として所有者である市が判断し、実施すべきものである。他方、現状の機能・性能を維持するための軽微な修繕については、管理業務の一環として指定管理者に実施させることに合理性が認められる。

したがって、指定管理施設における修繕は、「現状機能を維持するための修繕」と「資産形成又は耐用年数延長を目的とする修繕」とを制度上区別し、前者のみを指定管理者の管理業務に含めることが、自治法第244条の2第3項の趣旨に整合すると考えられる。

ウ 本件施設における修繕の実態

本件基本協定書第14条第1項は、「管理物件の修繕、改修、増築又は移設については、原則として、甲（市）が実施するものとする。」と定め、修繕等の原則的責任主体を市としている。一方、本件基本協定書第14条第2項前段は、「費用総額750万円／年度までは、乙（指定管理者）が実施するものとする。」と定め、一定額の範囲内で指定管理者による修繕等の判断及び実施を認めている。

本件基本協定書は、指定管理者の実施する修繕等が現状機能の維持に限定されるのか、資産価値の増加又は耐用年数の延長をもたらす資産形成的性質を有するものを含むのかについて明確にしていない。しかし、本件基本協定書第14条第2項後段において「当該部分に係る所有権は、甲（市）に帰属するものとする。」と定められていることは、指定管理者が実施する修繕等に、市の固定資産となるべき性質のものが含まれ得ることを示している。

このように、本件基本協定書においては、修繕の性質による整理と金額による整理とが必ずしも整合していない。その結果、資本的支出に該当し得る修繕（資産形成又は耐用年数延長を目的とする修繕）が、所有者の判断を経ることなく、指定管理者の管理業務として処理される可能性が生じている。

本件施設においては、指定管理者が市所有の建物等に係る修繕を実施し、これを自己の会計上、資本的支出として処理した上で、市への寄附として取り扱っていた。指定管理者自身が当該支出を資本的支出として処理していることは、当該修繕が指定管理者の資産形成的性質を有するとの前提に基づくものと解される。

また、指定管理者である株式会社都城公設卸売市場の定款第35条は、「当会社の余剰金については、市場施設及び管理運営に係る費用に利用するものとする。」と規定し、指定管理者が得た利益を市場施設及びその管理運営に還元することを予定している。このような定款上の規定を踏まえ、本件施設における修繕等の取扱いを勘案すると、指定管理者は、修繕等の実施を通じ

て利益を施設に還元しているものと推察される。

これらの結果、本来、市が所有者として判断し、負担すべき性質を有する可能性のある修繕等が、指定管理者の裁量と財源により実施されている構造が生じており、修繕の実施責任の位置付けが不明確となっている。

エ 監査の意見

以上を踏まえると、本件における本質的な問題は、指定管理施設における修繕の実施とその利益の還元とが、制度上及び運用上、明確に区別されていない点にある。

指定管理者が指定管理業務で得た利益を指定管理施設に還元すること自体は、指定管理者制度の趣旨に反するものではない。

しかし、その還元方法として、資産形成的性質を有する修繕を管理業務の一環として実施し、その修繕の成果（施設価値の増加）の寄附という形式で市に帰属させる運用を行うことは、管理業務の範囲、利益の帰属、修繕の実施責任が不透明となる点で問題があるといわざるを得ない。

この問題点の解消策として、第一に、指定管理者が実施すべき修繕は、原則として施設の現状機能を維持するための軽微なものに限定する旨を協定上明確にし、修繕1件当たりの上限額の設定や、資産価値の増加又は耐用年数の延長を主たる目的とするか否かといった質的判断基準を明らかにすることが求められよう。

第二に、利用料金収入等により生じた利益を市に還元する方法を制度的に実施するのであれば、修繕費を指定管理者が負担する方法により還元するのではなく、市への直接納付（寄附）という方法を検討すべきであろう。

このように、修繕の実施と利益の還元とを制度上明確に分離することにより、指定管理者は自治法第244条の2第3項が予定する「管理」を担う主体としての役割を担い、市は「所有者」としての責任を一貫して負うこととなる。その結果、指定管理者制度の趣旨に沿った、透明性の高い施設の管理運営が確保されるものと考えられる。

3 株式会社 ROPES (所管課：高崎総合支所産業建設課)

(1) 指定管理の概要

協定書名	都城市高崎農産加工センターの管理運営業務に関する基本協定書
対象施設	高崎大牟田農産加工センター、高崎江平農産加工調理センター  (写真は高崎大牟田農産加工センター)
指定期間	令和2年10月1日から令和7年3月31日まで（4年6か月間）
指定管理料	14,246,100円（令和6年度）

(2) 監査の結果及び意見

ア 監査の基本的視点

本件は、「公の施設」該当性及び指定管理者制度適用の適否に関する問題について意見を述べるものである。

イ 「公の施設」該当性に関する問題

(ア) 公の施設の要件等

自治法第244条第1項は、「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。」と規定している。

この規定の趣旨から、「公の施設」とは、①住民の利用に供されること、②住民が利用し得る制度的枠組みを備えていること、③当該利用を通じて住民福祉の増進が直接的に図られること、等を本質的要件としていると解される。

したがって、「公の施設」該当性の判断に当たっては、設置条例の形式的な位置付けのみによるのではなく、使用料規定の有無、利用手続の整備状

況、利用主体の範囲、実際の利用状況等を総合的に勘案し、当該施設が「住民の利用に供する施設」としての実質を備えているか否かを検討する必要がある。

(イ) 本件施設における実態

高崎大牟田農産加工センター（以下本項において「本件施設」という。）は、「公の施設」として設置され、指定管理者制度の下で株式会社R O P E Sが管理運営を行っている。

本件施設は、延べ床面積450m²を有し、展示販売室、加工室、共同学習室、保管庫及び倉庫を備え、農産物加工品の開発や農産物及びこれらの加工品等の展示販売等を行う施設として設置されたものである。

しかし、本件設置条例には、本件施設の使用料に関する規定が設けられておらず、市民が本件施設において農産物加工販売を行うことを想定していないものと解される。

実際の利用実態においても、市民が自己の農産物を加工販売する目的で本件施設を利用しておらず、指定管理者が自己の営業活動に関する商品（自社商品）の製造販売等を行う事業拠点として、独占的かつ継続的に利用している状況にある。

(ウ) 問題点

指定管理者による地場産品の加工やその販売が、地域住民にとって利便性（住民福祉）をもたらす側面を有することは否定できない。しかし、これは、指定管理者の事業活動の結果として生じる間接的・反射的効果にとどまるのであって、住民が公の施設を直接利用することによって実現される「住民福祉」とは、その性質を異にする。

したがって、本件施設の利用実態は、住民の利用に供することを本来的目的とし、かつ、現実にその利用に供されている施設であると評価し難く、そうすると、本件施設は、自治法第244条第1項にいう「公の施設」の要件を充足しているかについて、大いに疑義がある。

ウ 指定管理者制度適用の適否に関する問題

(ア) 指定管理料の制度趣旨

指定管理者制度は、住民利用を前提とする公の施設について、利用調整、維持管理、サービス提供等の管理業務を民間事業者等に委ねることにより、行政運営の効率化及びサービス水準の向上を図る制度である。

指定管理料は、これら管理業務を遂行するために必要な経費の対価として支出されるものであり、指定管理者が行う収益事業の採算性を下支えするものではない。

(イ) 本件施設における実態

本件施設において指定管理者が現に行っている事業活動は、住民利用に係る公の施設の管理業務ではなく、指定管理者による自社商品の製造・販売等を目的とする収益事業である。

また、当該収益事業は、監査過程で提出された決算資料によれば、直近複数年度にわたって恒常的な赤字であり、指定管理料の収入がなければ当該収益事業の継続が困難な財務状況となっている。

(ウ) 問題点

上記のような実態に照らすと、本件施設における指定管理料は、形式上は管理業務の対価として支出されているものの、結果として指定管理者が行う収益事業に係る赤字を補填していると評価せざるを得ない。

指定管理者が行う収益事業の採算性は、本来、事業者自身の経営判断と責任において確保されるべきものであり、その赤字を指定管理料によって補填することは、管理業務の対価としての支出と、特定事業者（指定管理者）の事業活動を支援する公金支出との区分を不明確にしている。

仮に、中山間地域の活性化対策の一環として事業支援をするための公金支出の性格を有するのであれば、当該支出は、自治法第232条の2に規定する「補助金」に該当し、そうであれば「公益上の必要性」等について制度的に検討を行い、補助金交付要綱を制定するのが相当である。しかし、本件においては、補助金交付要綱は制定されていない。

エ 監査の意見

以上の検討のとおり、本件施設については、「公の施設」としての要件を充足しているかについて大いに疑義があるとともに、「公の施設」であるとの前提の上で適用されている指定管理者制度及び指定管理料の支出についても、制度趣旨との整合性を欠いている。

すなわち、住民の利用に供する施設としての実態が確認できないにもかかわらず、「公の施設」として位置付けた上で指定管理者制度を適用していること、また、指定管理料が管理業務の対価としての性格を超え、結果として収益事業の継続を下支えする「実質的な補助金」としての機能を果たしている可能性があることは、自治法が予定する施設管理及び財務処理について疑問があると言わざるを得ない。

このような状況は、公の施設の在り方及び公金支出の法的性格を不明確なものとしていることから、指定管理業務の範囲、収益事業の採算性に係る責任の所在及び公金支出の法的性格を明確に整理することが求められる。法令適合性及び財務規律の確保の観点から、制度設計の見直しを早急に行う必要がある。