

令和 5 年 度

定期監査及び行政監査報告書

令和 5 年 1 2 月

雲仙市監査委員

目 次

I	監査の種別	1
II	監査のテーマ	1
III	監査の目的	1
IV	監査の対象	1
V	監査実施期間	1
VI	監査実施場所	1
VII	監査の方法	1
VIII	監査の主な着眼点	2
IX	指定管理者制度について	3
X	監査の結果	5
	(1) アンケート調査	5
	(2) 書類審査及びヒアリング調査	12
XI	考察	13
XII	まとめ	15

令和５年度定期監査及び行政監査報告書

I 監査の種別

地方自治法第１９９条第１項、第２項及び第４項に基づく定期監査及び行政監査

II 監査のテーマ

「指定管理者の適正な施設管理・運営について」

III 監査の目的

平成１５年の地方自治法改正により創設された指定管理者制度は、公の施設の管理に民間活力を導入することで、市民サービスの向上、管理運営経費の節減等を図ることを目的に、本市発足時に「雲仙市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例（以下「条例」という。）」を制定し、令和５年４月現在９施設において指定管理者による公の施設の管理運営が行われている。

そこで、この公の施設の管理運営が、法令等に基づき適正かつ公平に運用されているか、施設・管理に関する協定書の内容、事業報告に対する履行の確認、導入効果の分析が適切に行われているかなど検証し、今後の適正な制度運用に資することを目的に監査を行った。

IV 監査の対象

令和４年度に指定管理者に管理・運営を行った施設の所管課及び行革推進課を監査の対象とした。

V 監査実施期間

令和５年８月下旬～令和５年１１月下旬

VI 監査実施場所

吾妻庁舎３階監査委員室及び監査対象施設

VII 監査の方法

令和４年度の公の施設の指定管理に係る出納その他の事務が、法令等に基づき効率的に執行されているかどうか、また、指定管理者制度の目的に

沿った運営がなされているかどうかを主眼に実施した。

監査にあたっては、公の施設の指定管理に係る各所管課から関係書類の提出を求め、書類審査並びに関係職員及び関係者のヒアリング（説明聴取）を行った。

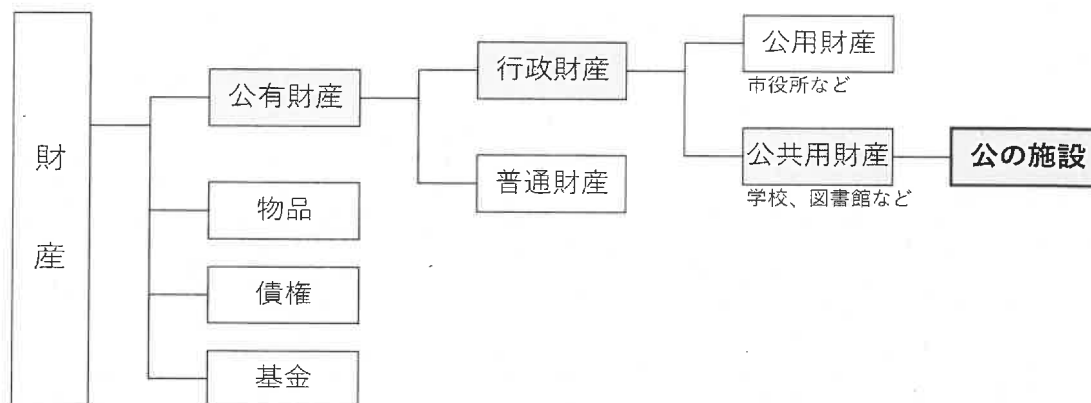
Ⅷ 監査の主な着眼点

監査にあたっては、主に次の事項を着眼点とした。

- （１）指定管理者の選定方法は、法令等に基づき適正に行われているか。
- （２）指定管理料の決定は、適正に行われているか。
- （３）協定書等は、必要事項が記載され、適正に遂行されているか。
- （４）指定管理者へのモニタリング等は、適切に行われているか。
- （５）利用者ニーズ・要望等の把握と改善は、適切に行われているか。
- （６）指定管理者制度の導入効果は、十分検証されているか。

Ⅷ 指定管理者制度について

1. 財産と「公の施設」の関係



(1) 財産（地方自治法第237条第1項）

財産とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。

(2) 公有財産（地方自治法第238条第1項、第3項）

公有財産とは、普通地方公共団体の所有に属する財産である（基金に属するものを除く）。公有財産は、「行政財産」と「普通財産」に分類される。

(3) 行政財産（地方自治法第238条第4項、第238条の4第1項）

行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することを決定した公有財産をいい、直接行政目的に供され、原則として貸付、交換、売払い等の処分が禁止されている。

行政財産は、「公用財産」と「公共用財産」に分類され、公の施設は、行政財産のうち、主に「公共用財産」の分類に入る。

ア 公用財産

地方公共団体が、事務事業を執行するために直接使用することを目的とした財産。（市役所庁舎など）

イ 公共用財産

住民の一般的な共同利用に供することを目的とした財産。（学校、図書館、体育館など）

(4) 普通財産（地方自治法第238条第4項、第238条の5第1項）

普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいい、直接的に行政執行上の手段として使用されるものではないが、行政財産とは異なり、貸付、

交換、売払い等の管理処分が可能である。

2. 公の施設（地方自治法第244条第1項、第244条の2第1項）

公の施設とは、「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に地方公共団体が設ける施設」を指す。公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例で定めなければならない。

指定管理制度の対象となる公の施設は、概ね次の要件を充たすものとされている。

- ・施設を設置した地方公共団体の住民の利用に供するものであること。
- ・住民の福祉を増進する目的をもって地方公共団体により設置された施設であること。
- ・法律又は条令の規定により設置されたものであること。

3. 指定管理者制度（地方自治法第244条の2第3項）

平成15年に地方自治法の一部を改正する法律が施行され、それまで「公の施設」の管理を地方公共団体が外部に委ねる場合は、公共団体、公共的団体及び地方公共団体が出資する第三セクターなどに限定されていたが、議会の議決を経て指定された民間事業者を含む幅広い団体（指定管理者）に委ねることが可能となった。

この制度は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するために、公の施設に民間活力を生かしつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減を図ることを目的に導入されたものである。

X 監査の結果

(1) アンケート調査

本市では、民間委託を推進する公の施設及び民間企業のノウハウ等の導入により市民サービスの向上や効果的な運営が期待できる公の施設の指定管理者制度については、現在 9 施設で導入されている。

今回監査対象となる公の施設の所管課は、4 課となり、所管課別の公の施設については、次表のとおりで、各所管課に対しアンケート調査を実施した。

R5. 4. 1現在

NO	所管課	施設の名称	指定管理者
1	福祉課	雲仙市瑞穂ヘルシー会館	(社) 雲仙市社会福祉協議会
2	福祉課	雲仙市立木場ふれあいセンター	(社) 雲仙市社会福祉協議会
3	福祉課	雲仙市千々石老人福祉センター橘荘	(社) 雲仙市社会福祉協議会
4	福祉課	雲仙市小浜老人福祉センター	(社) 雲仙市社会福祉協議会
5	スポーツ振興課	雲仙市リフレッシュセンターおばま	ヒューマンサービス(株)九州・沖縄支店 ※R4: (株) サンセットマリン雲仙
6	スポーツ振興課	雲仙市国見総合運動公園(遊学の里くにみ)	株式会社NSP ※R4: NPO法人長崎スポーツコミュニティ
7	観光物産課	雲仙市千々石農産物直売所	嘉祥株式会社
8	観光物産課	雲仙市吾妻ふるさとふれあい会館	島原雲仙農業協同組合
9	生涯学習課	雲仙市小浜歴史資料館	一般社団法人 OBAMA ST.

問2. 指定管理の募集方法

区分	公募	非公募	合計
団体数	9	0	9
割合	100%	0%	100%

指定管理の募集方法については、民間企業等の幅広い参入の機会を確保し、競争原理を働かせるという目的で指定管理者の募集は原則公募とされており、9施設の全ての施設において公募により実施されていた。

問3. 指定管理募集の周知方法

区分	市HPのみ	市報のみ	市報・市HP	合計
団体数	0	1	8	9
割合	0%	11%	89%	100%

募集に係る周知方法として、市の広報、ホームページなどにより広く周知を行うことが望ましいと思われるが、市報のみが1施設と市報及びホームページを併せた周知が8施設という状況であった。

問4. 指定管理の応募状況

区分	1者	2者	3者以上	合計
団体数	5	4	0	9
割合	56%	44%	0%	100%

公募を行っている9施設のうち、直近に実施した公募について、応募者が1者のみの施設が5施設で、その他福祉課所管の4施設が2者の応募であった。

問5. 指定管理の選定基準

区分	設定	非設定	合計
団体数	9	0	9
割合	100%	0%	100%

「公の施設」管理運営等に関する基本方針（以下、「基本方針」という。）において、条例第4条で規定されている「利用者の平等な利用の確保及びサービスの向上が図られるもの」や「公の施設の効用を最大限に発揮するもの」、及び「公の施設の適切な維持及び管理並びに管理に係る経費の縮減が図られるもの」などの基準に照らした選定基準が設定されていた。

問6. 選定委員会の設置状況

区分	設置	非設置	合計
団体数	9	0	9
割合	100%	0%	100%

雲仙市公の施設指定管理者選定委員会設置要綱において、指定管理者の候

補者を公平かつ適正に選定するため、指定管理者選定委員会の設置について規定されており、所管する行革推進課の指導のもと、9施設全ての選定において選定委員会が設置されていた。

問7. 選定委員会の選定過程の公開

区分	公開	非公開	合計
団体数	9	0	9
割合	100%	0%	100%

指定管理者選定の透明性、公平性等を確保するために、選定委員会における選定過程の公開を適正に行うことが望ましいとされており、9施設とも基本方針等に基づく公開とされていた。

問8. 選定結果の公開

区分	公開	非公開	合計
団体数	9	0	9
割合	100%	0%	100%

条例に基づき、指定管理者の指定を行ったときは、その旨を告示しなければならないと規定されており、9施設とも告示されていた。

問9. 指定期間

区分	3年	4年	5年	合計
団体数	2	7	0	9
割合	22%	78%	0%	100%

基本方針に基づき、新規に指定する場合は3年間、2回目以降の指定期間は4年間となっており、新規が2施設、継続が7施設という状況であった。

なお、令和5年度以降の募集については、「受け手不足」を解消する打開策として指定期間を最長4年間から5年間に延長し募集を行うと改正されている。

問10. 修繕に係る指定管理者の負担限度額

区分	明文規定有り (100万円以上)	明文規定有り (100万円未)	明文規定無し	合計
団体数	2	5	2	9
割合	22%	56%	22%	100%

施設の維持補修については、指定管理者が自己の費用と責任において実施し、指定管理者は、協定書で定める負担限度額以下の修繕を分担し、市は当該額を超える修繕を分担するという施設が7施設となっており、2施設においては、修繕費等の基準額の明文規定はないが、修繕内容による費用負担について明記されていた。

問11. 施設の中長期的な修繕計画

区分	策定済み	非策定	合計
団体数	0	9	9
割合	0%	100%	100%

全ての施設において、中長期的な修繕計画は策定されていなかった。

市有施設の老朽化が進む中、雲仙市公共施設総合管理計画において一定施設の統廃合などの計画が示されているが、限られた予算で効果的・効率的に個別施設の改修を進めていくためには、中長期的な個別の改修・修繕計画が必要と考える。

問12. 損害賠償に係る規定

区分	規定有り	規定無し	合計
団体数	9	0	9
割合	100%	0%	100%

全ての施設において、指定管理者が故意又は過失により管理物件を損傷、又は滅失した場合の指定管理者の損害賠償義務のほか、指定管理者の責めに帰すべき事由により第三者に損害を与えた場合について、市が損害を受けた第三者に対して賠償をした場合の求償権についても規定されていた。

問13. 個人情報保護に係る規定

区分	規定有り	規定無し	合計
団体数	9	0	9
割合	100%	0%	100%

個人情報保護規定の整備については、個人情報の保護に関する法律及び雲仙市個人情報保護条例の規定に準拠し、本業務の実施に関して知り得た個人情報の漏洩、滅失及び毀損等の事故の防止その他の個人情報の適正な管理について規定されていた。

問14. 災害時等の行動計画・マニュアル

区分	策定済み	非策定	合計
団体数	1	8	9
割合	11%	89%	100%

平成28年に発生した熊本地震における対応で課題が指摘されたことを受け、総務省より災害時において公の施設における市町村と施設管理者、指定管理者との役割分担や避難所運営等のマニュアル等について定める旨の指導があっているが、全ての施設において策定はされていなかった。

ただし、1施設においては、災害時の市の福祉避難所となっており、大規模災害等発生時の対応等の必要事項については、別途規定を定めることとされている。

問15. 管理運営状況等の報告

区分	書面確認のみ	書面及び 現地確認	合計
団体数	6	3	9
割合	67%	33%	100%

管理運営状況等の報告については、事業報告書という形式で、毎年度終了後速やかに報告するよう義務づけされており、全ての施設において報告がなされている。しかしながら、そのうち6施設では書面確認のみで、現地確認が行われていなかった。

問16. 当該施設の備品等の確認

区分	定期的に確認	未確認	合計
団体数	5	4	9
割合	56%	44%	100%

施設の備品等の確認については、4施設が未確認という状況であったが、指定管理者へ引き継ぎ貸与したものについては、備品台帳を基に定期的に確認をすべきである。

問17. 直近3ケ年の利用者数の推移

区分	R 2→4年度 増加	R 2→4年度 減少	その他	合計
団体数	4	4	1	9
割合	44%	44%	12%	100%

コロナ禍の初年度である令和2年度と比較し、令和4年度は4施設が増加した一方、4施設は若干減少しており、1施設は増減がなかった。

概ね全ての施設において、コロナ禍以前と比較したら、利用者数は減少傾向にある。

問18. 指定管理料の推移

区分	R 2→4年度 増額	R 2→4年度 減額	変更なし ・その他	合計
団体数	2	1	6	9
割合	22%	11%	67%	100%

6施設において、指定管理料の変更はなかったが、諸経費の高騰並びに特殊要因等の結果、協定に基づいた指定管理料の変更申出により、2施設において増額、1施設において減額の変更があった。

問19～20. 評価の実施・公表の有無

区分	有り	無し	合計
団体数	0	9	9
割合	0%	100%	100%

問21. 管理運営の評価基準

区分	策定済み	非策定	合計
団体数	0	9	9
割合	0%	100%	100%

問22. 評価のための組織の有無

区分	有り	無し	合計
団体数	0	9	9
割合	0%	100%	100%

施設の適正な管理の確保と利用者サービスを図るため、業務の履行状況、運営体制、サービスの質等を定期的に評価すべきと考えるが、全ての施設において評価されておらず、併せて評価基準も策定されていなかった。

また、評価については、専門的知識を有する有識者等の視点を導入することが望ましいとされているが、評価のための組織を設置している施設はなかった。

問23. 利用者ニーズの把握

区分	所管課実施	指定管理者 実施	非実施	合計
団体数	0	1	8	9
割合	0%	10%	90%	100%

施設の設置者としての責任を果たすため、利用者の満足度や苦情などを把握する仕組みは必要である。

現状では、1施設の指定管理者により利用者ニーズを把握するためのアンケート調査が実施されており、このアンケート調査の結果を踏まえ業務改善と効率的な管理運営に反映されていた。

問24. その他指定管理者制度等に係る問題点・課題等

問題点・課題等
・公募において複数候補者がいると競争が働き提案もより洗練されていくが、1者のみの公募では点数付けが難しい。 ・仕様書の要求水準を緩和するなど、業者が動きやすくすることで魅力を創出することも必要である。 ・施設が老朽化しており、維持・管理コストが増大する。 ・直営で運営することは、マンパワー的な課題があり、現実的に困難である。 ・同じ管理者が長い間実施していると、いわゆる「慣れ」が生じ、前例踏襲による運営が行われる傾向がある。 ・本市における指定管理者制度の応募状況は、再募集をかけなければ応募が無い「受け手不足」の状況であり、民間事業者の参入拡大を促し、現状の「受け手不足」に歯止めをかける対策を講じる必要がある。そこで、打開策の一つとして、令和5年度より指定期間を最長4年から5年に延長し募集を行うよう改正した。

(2) 書類審査及びヒアリング調査

アンケート調査の結果をもとに、所管課及び関係する指定管理者に対し、書類審査及びヒアリング調査を行った。

監査の方法としては、所管課に対し各施設管理に関する基本協定書、令和4年度の事業計画書及び収支計画書、令和4年度の業務報告書及び収支報告書、令和4年度分の収入支出調書（支出証拠書等）、出納簿、備品台帳等の提出を求め、選定委員会を所管する行革推進課に対しては、令和5年4月1日現在の指定管理者選定に係る選定資料の提出を求め、基本方針並びに各協定書に基づいた運営状況等についてヒアリングを行った。

XI 考察

「監査の主な着眼点」の各項目における考察は、以下のとおりである。

(1) 指定管理者の選定方法は、法令等に基づき適正に行われているか。

指定管理者の選定方法は、全施設とも公募型プロポーザルにより実施されているが、条例並びに基本方針等に基づき適正に選定されていることが認められた。

(2) 指定管理料の決定は、適正に行われているか。

指定管理料は、募集要項等において上限額が定められ、指定管理者が、その範囲内で積算することとなっている。よって、所管課においては、指定管理者に求める管理水準の確保に見合った金額となっているか、監理の実情を適正に把握した上で、定期的に確認していく必要がある。

基本的には、施設管理に係る経常的経費から施設利用者の使用料金収入見込額を控除した額を指定管理料として設定されており、直営の場合の経費を上限に本市における予算編成方針等を勘案したものとなっている。

(3) 協定書等は、必要事項が記載され、適正に遂行されているか。

条例第7条により協定で定める事項は、次のとおりである。

- ア 指定期間に関する事項
- イ 事業計画に関する事項
- ウ 利用料金に関する事項
- エ 事業報告及び業務報告に関する事項
- オ 本市が支払うべき管理費用に関する事項
- カ 指定の取消し及び管理業務の停止に関する事項
- キ 管理業務を行うにあたって保有する個人情報の保護に関する事項
- ク その他市長等が別に定める事項

以上の8項目について協定に盛り込むこととなっているが、全ての施設において標準基本協定書に準拠し適正に記載され、概ね協定書に基づき運営されていた。

令和5年3月まで指定管理者であった一部の事業者において、事業報告の遅延など不適切な運営が見受けられたが、令和5年4月からの新たな指定管理者においては、協定書に基づいた適正な運営が確認された。

また、福祉課所管で福祉避難所となっている施設については、大規模災害等発生時の対応について基本協定書に盛り込まれているが、詳細な経費

負担等については、別途定めることとされており、明確に整備されるべきである。

(4) 指定管理者へのモニタリング等は、適切に行われているか。

モニタリングとは、施設管理者が行う施設の管理運営に関し、条例、規則及び協定等に基づき適切かつ確実なサービスの提供が確保されているかなどを確認・評価することで、定期的に又は必要に応じて報告を求め、施設に立ち入り業務の遂行状況の適否を行うものであり、概ね業務報告に係るチェックは行われていたが、収支報告書の根拠となる指定管理者の出納簿及び支出証拠書等の確認までは至ってなかった。

これは、条例第8条により定期に又は必要に応じての任意規定となっているが、最終的な評価を行う上で、重要な判断基準となるものであり、計画的なモニタリングの実施は必要と考える。

(5) 利用者ニーズ・要望等の把握と改善は、適切に行われているか。

利用者ニーズ・要望等の把握は、指定管理者が当該施設において提供するサービスに関する利用者アンケートを実施するものである。

一部「遊学の館」において実施実績が確認されたが、アンケートの手法は、施設内に回収箱を設置するほか、必要に応じて聞き取り調査等を行い、今後の施設の利便性等の向上について意見を伺うものであり、他の指定管理者においても、今後積極的な利用者の意見聴取を求める。

(6) 指定管理者制度の導入効果は、十分検証されているか。

指定管理者制度の導入効果については、公の施設の管理に民間活力を導入することで、市民サービスの向上、管理運営経費の節減という趣旨のもと、毎年度モニタリング等の実施により適正な評価を行い、併せて直営との比較検証を行う必要がある。

評価については、業務報告等により所管課において、当然協定どおりの運営を行っているかどうかの判断は行われているが、専門的見地からの評価・検証の精度を上げていく必要性において、今後全体的な評価の仕組みづくりについて検討していく必要があると考える。

XII まとめ

令和3年に策定された第4次雲仙市行政改革大綱において、行政改革の中の基本方針で、「様々な手法を活用した事務効率化・業務改善の実現」が掲げられており、第3次に引き続き指定管理者制度等の有効活用が明記されている。

このようなことから、公の施設については、常に市民の便益を図りつつ、その効率的な運営のため、民営化、指定管理者制度の導入を進めることとされている。

当初の行革大綱の中での目標値と比べると現状9施設は行政改革に逆行しているようだが、雲仙市公共施設総合管理計画において合併前に複数所在する施設の統廃合計画も進んでいる中で、やむを得ない状況もうかがえる。

また、民間事業者からの応募が少なく、全国的に見ても指定管理者の「受け手不足」の状況が危惧されているということであるが、現時点において市直営で運営している公の施設も複数あり、今後行革大綱の基本方針に照らし合わせ、直営との比較検証を行う必要があると考える。

現在、指定管理者制度を導入している9施設における指定管理者においては、日頃の施設点検や必要に応じた修繕を行うなど、施設の管理に万全を期すとともに、利用者ニーズや地域の特性を活かした魅力ある、多彩な講座やイベント等の自主事業を実施するなど市民サービスの向上に努められたい。

また、公の施設の所管課においては、施設の安定的・継続的な指定管理の実現のため、適切なモニタリングの実施と指定管理者に対する外部等の専門的見地からの評価等も踏まえた評価・検証を図られ、併せて指定管理者の施設運営に関する情報の共有など指定管理者との連携を密にし、指定管理者制度の適切な運用に努められたい。

<要望事項>

ア 備品台帳の整理と確認について

指定管理施設における備品の取扱いは、それぞれの協定書において「指定管理者は、市又は市が指定するものに対し引き継がなければならない」と規定されている。これらの備品は、市から貸与されているものであり、市に帰属した上で、市の備品管理規程等により管理されるべきものである。

今回の現地確認では、この備品の適正管理を主眼に監査を行った結果、一部の施設では備品台帳が更新整理されておらず、台帳との照合が出来なかった。

小浜歴史資料館においては、指定管理者所有のもの、展示を寄託されているものなどが混在しており、備品台帳を整理した上で、明確に区分整理すべきである。

また、全ての所管課において、備品の確認作業は行われておらず、今後定期的な確認と、倉庫等に積まれた廃棄すべき備品については、規程に基づき適正に処分されたい。

