

第4章 出雲市の指定管理者制度に対する指摘事項及び監査意見（総論）

(1) 指定管理者制度導入について

① 施設の在り方と管理形態の検討状況

平成15年9月に地方自治法が改正されたことにより、平成18年9月の移行期限までに公の施設の管理運営は、「直営」か「指定管理者制度」かのいずれかを選択することとなった。この管理形態の選択に当たっては、全ての公の施設の管理の在り方について十分な検証検討を行い、その結果に基づいて決定することが極めて重要である。

出雲市における管理形態についての基本的な考え方は、従来の管理委託制度により管理運営を委託している公の施設については、平成18年4月から指定管理者制度に移行することを前提としたものである。直営施設のうち、民間企業等のノウハウの導入により、市民サービスの向上や施設の効率的かつ効果的な運営が期待できる施設については、積極的に指定管理者制度の導入を図ることとしている。出雲市において実際に行われた管理形態の検討状況を確認したところ、「全ての施設について次のような視点から検討を行ったが、予め検討項目を定めてはいなかった。」とのことである。また、導入の可否等について検討した内容が確認できる書類は保存されていない。

- ・個別法の規定により管理主体が定められているか。
- ・施設の設置目的に合致した管理運営が見込めるか。
- ・民間の企業等の専門性、経験又は実績などの活用により効果を高めることが期待できるか。
- ・市民ニーズに合わせたサービスの充実が図れるか。
- ・直営と比較して経費の節減が図れるか。
- ・受け手となる民間企業等がいるか。

(指摘事項)

指定管理者制度の創設を絶好の機会と捉え公の施設の現状を分析し、整理・統合・存続を含めて施設の在り方を検証し、その検証結果に基づき管理形態をどうするのかを検討すべきであったにもかかわらず、「管理委託制度による管理運営を委託している公の施設については、原則として、指定管理者制度に移行する。」ことを前提として画一的に事後の事務手続が行われているという印象が強い。また、全ての公の施設について、一応、管理形態（指定管理者制度導入の可否等）を検討したとのことであるが、その検討内容を記録した書類が保存されていないので、それぞれの施設について、果

たして十分な検討が行われたのかどうか、その結果として、管理形態の決定に相当な理由があったかどうかなどの検証が不可能な状態である。管理形態を決定するにあたって検討された内容は重要な書類として保存すべきものである。

② 指定管理者制度に関する条例の制定方法

現在の出雲市における指定管理者制度の手続については個々の施設の設置管理条例にそれぞれ盛り込まれる形となっており、指定管理者制度について定められた通則的な条例は設けられていない。その理由としては、市の指定管理者制度導入時において「指定の手続、管理の基準、業務の具体的範囲等の内容がそれぞれの施設で異なるため、総則的な条例によることなく、個別の設置管理条例によることを基本とする。」という考え方が存在したためである。

(監査意見)

通則的な条例の設置が法律により義務付けられているわけではないが、指定管理者制度の全体像を示す通則的な条例が存在しないことについては、明瞭性の見地から好ましくないとと言える。指定管理者に応募する団体が、通則的な条例により出雲市の指定管理者制度の骨子を容易に確認することができるようにする為にも通則的な条例を定めるべきであると考え。具体的には、例えば「出雲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」を新たに制定し、この条例において、全ての指定管理施設に共通する基本的な手続事項を定め、個々の施設に特有の事項については、各施設の設置管理条例において追加的に定めるなどの方法が最も望ましいと言える。

③ 指定管理者制度の運用に関する指針（基本方針）について

出雲市は、平成 17 年 12 月に「公の施設の指定管理者制度について」を作成し、基本的な考え方について定めて、これに基づいて事務を行っているが、その内容はきめ細かなものとは言えない。その後、現在に至るまで、選定委員会の設置要綱については一部改正されているが、その他については当初作成されたままの状態である。指定管理者制度の運用にあたって、現行の「公の施設の指定管理者制度について」は大雑把で内容的にも貧弱なものに思われる。また、指定管理者制度導入から協定締結・指定管理の開始までの一連の事務手続については個別に関係する書類が作成され、これに基づいて行われているが、具体的な取り扱い等に必ずしも一貫性または統一性は存在しない。

(監査意見)

指定管理者制度の意義を念頭に置いて、一連の事務手続を整理あるいは見直し、具体的かつ体系的な運用指針（基本方針）を策定して公表すべきである。そうすることによって、効率的かつ効果的な運用に資することになると考える。

(2) 選定手続等の妥当性について

① 公募・非公募の判断

出雲市の「指定管理者制度の導入・移行に向けた基本的な考え方」によると、公募により指定することを原則として指定管理者の募集を行っているが、一方で、非公募により指定管理者を指定している施設もある。非公募とする場合の要件については次に掲げることを想定しているが、明確に規定している訳ではないとのことである。

また、各施設の指定管理者の選定方法を公募とするか非公募とするかを実質的に判断しているのは各施設の所管課である。

(非公募とする場合の要件)

- | |
|---|
| <p>[A] 施設運営に係る方針変更等を検討する施設（指定期間は2～3年に短縮）</p> <ul style="list-style-type: none">①近い将来、廃止または譲渡が見込まれる施設②今回更新のない他の施設とグループ化して公募する施設③財団等が管理する文化施設で、施設管理と市の文化振興事業の実施ステージとしての役割と将来のあり方等を検討する施設 <p>[B] 施設の設置目的や経過等から管理者が限定される施設</p> <ul style="list-style-type: none">①社会福祉協議会の事務所を有する福祉センター等②市が密接に関与する第3セクター等に限定される施設 <p>[C] 地域との結びつきが強く、住民団体による管理が適している施設</p> <p>[D] 専門的知識による継続的な管理運営が求められ、他に調整できない場合</p> |
|---|

(監査意見)

指定管理者の選定方法を非公募とする場合の要件（基準）が明確に規定されていないため、公募・非公募の判断が恣意的になり得る状況である。指定管理者を非公募により選定する場合の条件を、今後制定されるべき「通則条例」または「基本方針」に盛り込む必要があると考える。また、公募・非公募の判断については、透明性、公平性を担保する意味からも指定管理者候補者選定委員会で決定することが望ましい。

② 指定管理者の募集について

出雲市における指定管理者候補者の募集にあたっては、募集要綱を作成し、これに基づいて募集を行っている。

今回の監査対象とした 33 施設のうち、公募により募集した施設は 23 施設であるが、そのうち 17 施設については応募者が 1 団体のみであり、1 施設あたりの平均応募者数は 1.3 団体と非常に少なく公募の実態を伴っていない。加えて、管理委託制度において管理受託をしていた団体のみが応募し、その団体が指定管理者に指定されているケースがほとんどである。

また、応募者は他にも応募者があることを想定し、市側が想定している指定管理料の上限額より低い指定管理料を収支予算書に計上すると考えるのが自然である。しかしながら、実際には指定管理料の上限額と同額の指定管理料で収支予算書が作成され、これがそのまま採用されている場合が多い。このような状況においては、複数の応募者による競争原理が働くはずの公募の利点が十分に発揮されていないこととなる。

(監査意見)

指定管理者制度の趣旨からすれば、できるだけ多くの民間事業者等が参入しやすい環境を作る必要がある。そのため、出雲市が行っているホームページでの広報に加えて地元のテレビ局での放映や各施設での掲示など広報媒体等を最大限に活用した積極的な広報活動を行い、市民への周知を図り、指定管理者の応募者数増加を目指すべきである。

③ 指定管理者候補者選定委員会による選定について

指定管理者候補者の選定は、選定委員会で審査し、選定結果を市長に報告することになっている。また、選定結果は公表することとなっている。

選定方法については、所管課において、申請書類、過去の受託実績、管理運営状況についての評価等を基に総合的な評定を行い、これを選定委員会で説明し、質疑等がなされたうえで候補者が選定されることとなっている。選定委員には、事前に審査に必要な関係書類を手交し、事前の検討を依頼している。候補者が 1 団体みの場合、特別な問題がなければ必然的に選定されることになる。選定委員会では、短時間に多くの審査が行われており、果たして、深度ある審査が行われたかどうかは疑わしい状態であり、また、選定結果については公表されていない。

(指摘事項)

指定管理者候補者選定委員会設置要綱に定められた選定委員会の最も重要な業務は言うまでもなく指定管理者候補者の選定審査であるが、1日で多くの施設の選定審査が行われているケースも見受けられることから、その審査自体が形式的なもので実態を伴っていないと推認される。指定管理者候補者の選定は、指定管理者制度の根幹をなす重要な手続のひとつである。選定委員会は独立した公正な立場から、施設ごとの指定管理者候補者の選定審査に真摯に主体的に取り組まなければならない。

また、指定管理者候補者選定委員会設置要綱に定められている以上は、説明責任を果たす意味からもその選定結果を速やかに公表すべきである。公表内容については、応募者数、候補者名、選定委員会出席者名、開催年月日、審査項目（審査基準）、選定理由などを公表することが望ましいと言える。

④ 指定管理者候補者選定委員会の意見申述義務について

指定管理者候補者選定委員会設置要綱の第2条(2)では、選定委員会の所掌業務として、「指定管理者が行う管理業務の実施状況等について意見を述べること」と規定されている。つまり、選定委員会は指定管理者候補者の選定を行うだけでなく、指定管理者の管理業務についてのモニタリングを行う義務も負うということである。

しかしながら、実際には選定委員会によるモニタリングはほとんど行われず、前述の意見申述義務も果たされていない状況である。

(指摘事項)

選定委員会の意見申述に関する所掌事務は全く機能していない状況にある。外部の公正な立場から評価を行うという意味で、この所掌事務を機能させることこそが、市側、指定管理者側の双方にとって効率的かつ効果的な管理運営のために有用であると言える。早急に具体的な方法を検討し、実施すべきである。

⑤ 選定委員の構成について

各施設の指定管理者候補者は、指定管理者候補者選定委員会において選定することとなっている。

今回の監査対象施設のうち、荒神谷博物館及び荒神谷史跡公園の選定委員会にはNPO法人、商工会、JA全農しまね、山陰合同銀行といった市の外部からの人材が委員として参加しているが、それ以外の施設の選定委員会については、ほとんどが出雲

市の管理職員、監査委員といった内部の人員で構成されており、固定的かつ閉鎖的である。

(監査意見)

指定管理施設には、公園・温泉・遊戯館・貸館・展示館・学習館など多彩な種類があることから、各施設の指定管理者候補者を選定するにあたり、それぞれの施設毎に相応しい知識を持った選定委員により吟味されることによって適切な判断ができると考える。この観点から、例えば施設の種類毎に選定委員の構成を変えて、外部から有識者を選定委員に登用し、その種類ごとに異なる重要なポイントを押さえた選定審査を促すことが必要と考える。

(3) 協定内容の妥当性について

① 協定内容について

協定については、基本協定と年度協定に分けて締結されている。その内容については、一応、基本的な事項は盛り込まれていると判断されるが、十分とは言えない。

(監査意見)

基本協定において、(A) 指定管理者の責務として法令等信義則に従って業務を遂行することに関する事項、(B) 会計区分の明確化として施設ごとの経理事務を独立させ関係帳簿書類等を別途整備保管することに関する事項（特に、同一の団体が指定管理者として複数の施設を管理運営する場合に重要である。）、(C) 暴力団等の介入排除に関する事項について盛り込むべきである。

② 基本協定に基づく管理運営について

指定管理者制度導入施設のうち、数施設において、事実上、管理運営業務を外部の団体に再委託している実態がある。通常、再委託する業務としては、清掃・保守点検・樹木管理等の専門知識・技術・資格を必要とするものに限定される。従って、その事情あるいは理由はどうであれ、管理運営業務自体を再委託することは協定に反すると認められる。再委託をした指定管理者側、これを承認した市側ともに責任は重い。

指定管理者制度導入の適否、指定管理料、特に人件費の算定が適正かどうかという点にも影響が生じる。

(指摘事項)

指定管理者制度による管理運営を続けるのであれば、再委託を排してその運営方法を正常化すべきである。または、指定管理者制度による管理運営そのものを改め、実態に即した管理形態とすべきである。

例えば、直営に移行して管理運営を外部委託とすることなどを検討する必要がある。

(基本協定書より抜粋)

乙（指定管理者）は、管理業務の全部又は一部を第三者に再委託し、又は請け負わせてはならない。ただし、あらかじめ甲（出雲市長）の承認を受けたときは、管理業務の一部を第三者に委託し、又は請け負わせることができる。

③ 運営状況の評価・公表について

平成 23 年 4 月 1 日に締結された各施設の基本協定書によれば、「毎年度、運営状況について評価を行い、その結果を公表する。」と謳われているが、現状では評価書そのものは作成されてはいるものの、公表はされていない。公表内容及び公表方法については、今現在、検討中とのことである。

(指摘事項)

基本協定書の締結時点において、運営状況の評価結果についての公表内容及び公表方法については当然決定しておくべきである。説明責任が厳しく求められており、公平性・透明性を担保するという観点から速やかに公表すべきである。

(基本協定書より抜粋)

甲（出雲市長）は、事業報告書等に基づき、毎年度、運営状況について評価を行い、その結果を公表するものとする。

(4) 指定管理料の算定方法の妥当性について

① 維持管理経費等の算定について

指定管理料は、施設の管理運営を行うために必要な費用であると同時に財政支出を伴うものでもある。また、この原資は公金（税金）である。従って、指定管理料の算定に当たっては、施設の維持管理費を詳細に算定積算することが極めて重要であり、

厳正的確な算定積算が強く求められる。しかしながら、実際の算定方法は粗雑で精緻に欠けるものである。

それは以下のことから明白である。

人件費について、正規職員及び臨時職員の人件費の算定（積算）方法は、1人別の人件費としては算定しておらず、人件費総額について直近の指定管理期間（5年間）の平均値や直近の単年度決算額を参考に算定（積算）している場合が多い。（指定管理者制度導入時は、業務委託期間の委託料内訳を参考に算出している。）また、他の支出科目・利用料収入等についてもほぼ同様の考え方で算定されている。

指定管理料は施設の維持管理費用を賄うものであり、指定管理料＝管理費用となるものである。なお、利用料金を指定管理者の収入とする場合には、指定管理料＝管理費用－利用料金となる。従って、通常は収支均衡すると考えられるが、指定管理者の経営努力によって利用料収入が増加した場合、経費の節減がされた場合に生じた余剰金については、経営努力に対するインセンティブとして容認することが制度の趣旨に叶うものと考えられている。経営努力によるものかどうかについて、検証確認をすることは当然のことであるが、その結果、経営努力によるものではない余剰金が生じている場合が問題となる。毎年度協定額と収支決算書と比較し、差額について原因理由を究明し、相当かどうか確認する必要がある。

（指摘事項）

指定管理料の適正性を担保する意味からも、早急に各科目について算定方法を確立し、これに基づいた積算を行うべきである。また、収支決算書の内容について審査表（チェックリスト）を作成し、これに基づいた審査を行い、その結果を指定管理料に反映すべきである。

② 人件費の算定方法（退職給与引当金の取扱い）について

人件費は1人別に算定しておらず、人件費総額について直近の指定管理期間（5年間）の平均値や直近の単年度決算額を参考に積算しているとのことであるが、こうした方法は不明確で妥当とは言い難い。また、指定管理者によっては、退職給与引当金繰入額を経費に算入した収支予算書を作成しており、この収支予算書を基に指定管理料が決定されている。退職給与引当金繰入額の計上そのものは不合理とは言えないが、指定管理者により計上の有無が異なっており公平性を欠くものである。さらに、こうした事実を市側が把握していないことも問題である。

(指摘事項)

適正な人件費の算定のためには、正規職員については、民間の給与実態調査結果の中から職層別平均給与額等、非正規職員については、市で定める一般事務の1時間あたりの単価またはハローワーク等の求人情報等を参考とするなど、妥当性のある方法を検討すべきである。また、退職給与引当金の取り扱いについては、統一した見解がないため、結果として指定管理者間に不公平が生じている。1人あたりの人件費は、給与額と法定福利費の合計とするのが通常の見方であり、退職給与引当金を加算することにはいささか疑問が残るが、統一した取扱いを定めて、これに基づき是正措置を講ずるべきである。

③ 修繕料について

修繕料については、基準額及び1件あたりの限度額が定められており、これに基づいて修繕を行うこととなっている。将来にわたっての修繕計画は策定されていない。利用者の安全確保の観点から、使用頻度、経過年数等を考慮し日常の点検をすることによって早期に修繕をすることが重要である。

各施設の支出状況を見ると、協定額より少ない施設が多いが、これは経営努力によるものとは言えない。修繕の必要があれば、必ず行わなければならないものであり、これを怠ることは、適正な管理業務がなされていないことになるからである。

(監査意見)

必要な修繕を行った結果として、協定額と実際の支出との間に生じた差額については精算すべきである。また、建物、構築物、機械装置、器具備品等に分類した上で、修繕計画を立てるべきである。

④ 指定管理料の変更について

出雲市においては、「募集要綱で提示した指定管理料の上限額で指定管理者の指定を行った場合、制度改正、管理業務の追加・変更、物価水準の変動、その他特別な事情により指定管理料が不相当と認められた場合は、協議の上変更が出来るが、これ以外の理由では当初の指定管理料を変更する考えはない。」とのことである。このため、年度協定によって、協議の上指定管理料を決定すると規定されているのにもかかわらず、各年度の協議内容を見ると、監査を実施した33施設のうち、27施設について、協議の場を設けず電話による話し合いや連絡等により、申請書どおりの指定管理料で協定

する旨を伝えているだけであり、実質的な協議は行われていない。

(監査意見)

指定管理料は、サービスの質、水準を維持するために必要な管理費（人件費、各経費等）について、詳細に検討積算され決定されるものであるから、安易に変更等は行うべきではないが、法律上規定されていないことから、指定管理者側と市側の双方が協議し合意すれば変更することができるものである。従って、協定額と収支決算額との差異について審査し、変更すべき相当の理由があれば、協議のうえ、適切な変更を加えるべきである。

⑤ 指定管理料の精算について

各施設とも年度によって異なるが、余剰金が生じている施設が多い。余剰金そのものを否定する訳ではないがその中身が問題である。指定管理者の経営努力によるものであることが明らかなのは問題ないが、当初の指定管理料の積算の段階で不適正なものと認められるものがあればそれは問題である。こうした問題を解決するためには、協定額と収支決算書との差額について原因究明する必要があるにもかかわらず、これが実施されていない。

(監査意見)

協定額と収支決算書との差額（収入・支出の科目）について審査し、その理由に基づき精算すべきものがあれば精算すべきである。その精算方法は、指定管理者側と市側の双方が協議のうえ決定すべきである。

(5) 指定管理者による管理運営と出雲市のモニタリングについて

① 利用者サービス向上のための取り組みについて

「利用者に対するアンケート調査の実施、あるいは、月次報告書の提出時を含めて、指定管理者と随時接触をして意見要望等を聴取し、その内容について協議のうえ指導または助言をしている。」とのことであるが、協議内容を記録した書類が作成されていないために確認ができない状況である。

(監査意見)

協議内容は、施設の管理運営に関するものであり、また、評価及び更新の際の判断資料としても大切なものである。従って、様式を統一するなどして記録の作成保存をすべきである。

② 利用者の増加または経費の節減のための取り組みについて

利用者の増加のため、自主事業として種々のイベントを継続的に企画実施し、相応の効果を上げている施設もあるが、全般的に見ると、取り組みは低調である。また、明らかに経費の節減と認められる内容のものも少ないという印象を受ける。これは、スポーツ・公園の施設は、市内に同種の施設が複数あり、競合していること、利用者が施設ごとに固定しているといったことが利用者の増加に繋がらない理由の1つではないかと考えられる。一方、こうした施設の維持管理経費は固定費的なものが多く、経費の節減の余地が少ないと考えられる。

(監査意見)

利用者の安全・安心のために、施設の維持管理を行うことは当然のことであるが、加えて、施設の特性を活かした魅力ある施設にしようという努力が必要である。しかし、この努力があまり見受けられない。各施設の方向性、つまり各施設の運営に関する基本理念を定め、これらの実現に向けて様々な事業を展開していくことが必要であると考える。

③ 無償貸与備品等の管理について

ほとんどの施設において、基本協定書で定められているにもかかわらず、備品台帳等の管理に必要な書類が作成されていない。また、作成されていたとしても、毎年度、現物との照合確認調査が行われていない。従って、備品等の廃棄処分、新規購入等があっても異動状況が不明の状態にある。

(指摘事項)

備品等は市有財産であると同時に市民の財産でもある。従って、適切な管理を行うことは当然である。指定管理者は備品台帳等により適切な管理をして、市側はこれをチェックするというのが本来の姿である。統一した様式の備品台帳等を整備し適切

な管理及びチェック体制を確立すべきである。

④ 事業計画書・月次報告書・事業報告書の検討状況について

事業計画に基づいた管理運営が適正かつ確実に実施されているかどうかの審査確認を行い、それに基づいた指導・助言を行うことによって効率的かつ効果的な管理運営に資すること等を目的として、月次報告書、事業報告書の提出を求めるものである。

現状では、「月次報告書の提出があった段階で協議事項があれば協議して、指導・助言を行っている。また、事業報告書については、利用状況の確認、収支決算書と協定額との増減が大きい科目については必要に応じて内容の確認を行っている。」とのことであるが、審査と言えるかどうかは疑問である。加えて、これらの具体的な内容及び処理顛末を記録した書類が作成されていないことも問題である。事業報告書等の提出を求め、その内容を審査することが事後の管理運営にいかに重要かという認識が希薄であると言わざるを得ない。

(指摘事項)

事業の実施が適切に行われているかどうかについて、審査表（チェックリスト）等による厳正的確な審査体制を構築する必要がある。また、今後の管理運営に活かす為に審査結果に基づいた指導・助言ができる場として、定例の協議会等を設ける必要があると言える。