

平成 29 年度

監査報告書

財政援助団体等監査（公の施設の指定管理者監査）

留萌市監査委員

平成 30 年 3 月

財政援助団体等監査報告

1 監査の種類

地方自治法第199条第7項の規定に基づく財政援助団体等監査（公の施設の指定管理者監査）

2 監査を実施した監査委員名

岩 崎 智 樹
坂 本 守 正

3 監査の概要

(1) 監査の実施期間

平成29年12月27日～平成30年3月22日

(2) 監査の対象とした施設

留萌市観光施設等（黄金岬海浜公園、浜中海浜公園緑地、沖見海浜公園緑地、千望台、留萌市海のふるさと館）

(3) 監査の対象とした団体及び所管部局

- ① 指定管理者 特定非営利活動法人 留萌観光協会
- ② 所管部局 地域振興部経済港湾課

(4) 監査の対象とした事項及び範囲

平成28年度の指定管理者における出納事務等及び関連する所管部局指定管理事務

(5) 監査の目的又は着眼点

公の施設の指定管理に関して、指定の手続き等が適正に行われているか、また、指定管理にかかわる事業の出納その他の事務について適正かつ効率的に執

行され、その目的を達成しているかどうか、更には、指定管理者に対する所管部局の指導監督が適切に行われているかどうかを目的として実施した。

なお、着眼点は次のとおりである。

(指定管理者関係)

- ① 指定管理施設は関係法令（条例を含む）の定めるところにより適切に管理されているか。
- ② 協定等に基づく義務の履行は適切に行われているか。
- ③ 利用料金制を採用しており、かつ指定管理者が定める場合、利用料金の設定等は適正になされているか。
- ④ 利用促進のための努力がなされているか。
- ⑤ 公の施設の管理にかかわる収支会計経理は適正になされているか。また、他の事業との会計区分は明確になっているか。
- ⑥ 公の施設の管理にかかわる出納関係帳簿、記帳は適正になされているか。また、領収書類の整備、保存は適切になされているか。
- ⑦ 公の施設の管理に係る管理規程、経理規程等の諸規定は整備されているか。

(所管部局関係)

- ① 公の施設の管理を行わせる団体の指定は、法、条例等に根拠をおいているか。
- ② 指定管理者の指定は、適正・公正に行われているか。
- ③ 管理に関する協定等の締結は、適正に行われているか。
- ④ 協定書等には必要事項が適正に記載されているか。
- ⑤ 管理に関する経費の算定、支出の方法、時期、手続き等は適正になされているか。
- ⑥ 事業報告書の点検は適切になされているか。
- ⑦ 指定管理者に対して適時かつ適切に報告を求め、調査し、又は指示を行っているか。
- ⑧ 指定管理者において施設の利用促進を図ることとしている場合は、利用状況に注意を払い、利用促進の奨励に努めているか。

(6) 監査の方法

指定管理者及び所管部局に関係書類・帳簿等の提出を求め、精査による書類審査を行い、必要に応じて指定管理者団体職員及び所管部局職員の説明を聴取し、実地検査を行った。

① 提出を求めた書類

(指定管理者)

- ア 留萌市と取り交わした協定書
- イ 経理規定（指定管理に関わるもの）
- ウ 指定管理施設の管理運営規定
- エ 指定管理施設分についての収支予算書（平成28年度）
- オ 指定管理施設分についての収支決算書（平成28年度）
- カ 指定管理施設における市民団体からの使用申請書（平成28年度）
- キ 指定管理施設における備品台帳
- ク 指定管理施設における収入・支出伝票（平成28年度）
- ケ 預金通帳（平成28年度分）
- コ 指定管理施設における利用料金の減免申請書（平成28年度）
- サ その他

(所管部局)

- ア 指定管理を受けようとする団体からの申込書及び添付書類（条例：第3条関係）
- イ 当該指定管理者を選定するに当たっての議事録（条例：第4条関係）
- ウ 当該指定管理者を選定するに当たって公募を実施しなかった場合、公募によらないで選考することとなった経過が分かる書類（条例：第6条関係）
- エ 当該指定管理者の指定を行った時の議決書の写し（条例：第7条関係）
- オ 当該指定管理者の指定の告示の決裁及び告示（条例：第7条関係）
- カ 当該指定管理者と市長等と取り交わした協定書（条例：第8条関係）
- キ 当該指定管理者より報告された事業報告書（条例：第9条関係）
- ク 当該施設の利用状況（平成24年度～平成28年度）※効果の検証に使うため
- ケ 仕様書（基本協定書）
- コ 業務計画書（基本協定書）
- サ 業務報告書及び月報（基本協定書）
- シ 業務実施状況及び施設の管理状況の確認書類（基本協定書）
- ス 利用料金等の承認に関する書類（基本協定書）
- セ 保険の付保のわかる書類（基本協定書）
- ソ その他

4 監査の結果

(1) 指定管理の経過

公の施設について、民間活力の導入により質の高いサービスの提供と管理の効率性及び地方自治体の経費の削減を図る観点から、平成15年9月の地方自治法の一部改正により、公の施設の管理業務に指定管理制度が適用され、留萌市においても、平成15年12月に「留萌市公の施設に係る指定手続等に関する条例」を制定した。

観光施設等については、平成21年度より指定管理者制度を導入し、平成23年度までは単年度ごとに更新していたところであるが、平成24年度からは指定管理期間を3年間とし、平成27年度においても、過去の管理実態を考慮して平成29年度まで3年間の協定を締結したものである。

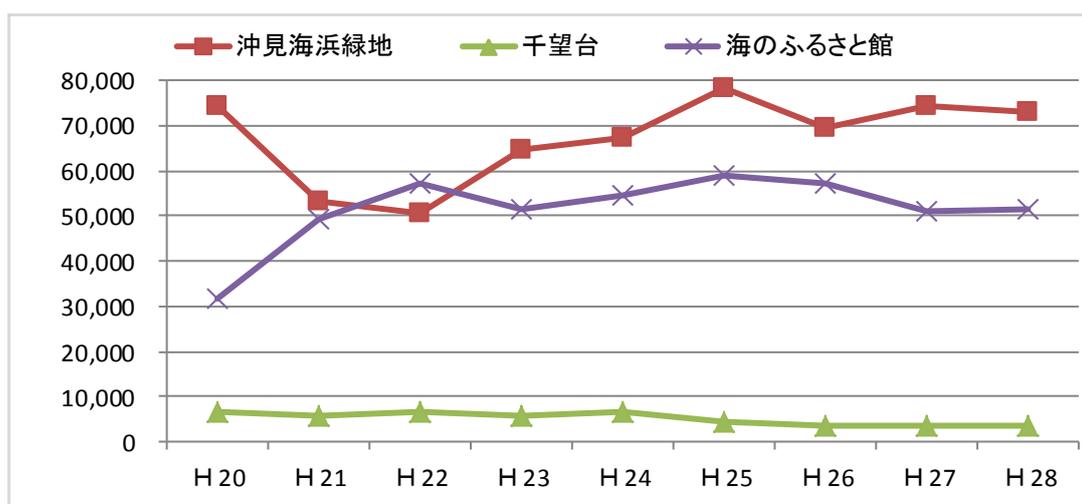
(2) 施設の利用状況

利用者統計を取っている観光施設の利用者数の推移は次のとおりである。なお、千望台は休憩施設の利用者数を表示しており、浜中海浜公園緑地、黄金岬海浜公園については、職員が常駐していないため、利用者数について正確な数値が把握できていないので省略する。なお、利用者数の比較については、直営管理最終年度の平成20年度を基準として比較している。

表1 各施設利用者数の推移（単位：人）

年度	沖見海浜緑地	千望台	海のふるさと館	備考
H20	74,283	6,457	31,523	直営管理
H21	53,190	5,681	49,506	指定管理
H22	50,480	6,467	57,025	〃
H23	64,817	5,814	51,370	〃
H24	67,400	6,710	54,649	〃
H25	78,414	4,543	59,135	〃
H26	69,624	3,699	57,014	〃
H27	74,322	3,416	51,151	〃
H28	72,998	3,572	51,557	〃

図1 各施設利用者数の推移（単位：人）



① 沖見海浜公園緑地利用者数の推移

沖見海浜公園緑地の利用者数については表1のとおりであるが、平成22年度は50,480人と大きく落ち込んだが、平成25年度には78,414人と回復し、以降は横ばいからやや減少の傾向である。平成28年度は72,998人（対基準年度1,285人、1.7%の減）で平成20年度とほぼ同水準であり、指定管理による効果が表れていない状態であるが、その年度の天候状況によって利用者数は増減すると考えられる。

② 千望台（休憩施設）利用者数の推移

千望台（休憩施設）の利用者数の推移については表1のとおりであるが、平成24年度の6,710人が利用者数のピークであったが、次年度よりレストハウスの経営者変更、天候や災害の影響により減少傾向で推移し、平成28年度は3,572人（対基準年度2,885人、44.7%の減）であり、指定管理の有効性が表れていない状況である。

③ 海のふるさと館利用者数の推移

海のふるさと館の利用者数については表1のとおりであるが、平成22年度に57,025人（対基準年度比25,502人、80.9%の増）となり、それ以降天候等にも左右されるが、5万人台で推移しており、平成28年度は51,557人（対基準年度比20,034人、63.6%の増）となった。

指定管理者制度を導入した平成21年度から博物館施設を観光施設に転換し、各種観光イベントの開催が可能となったことが主な増加要因であると考えられるため、単純に直営時の利用人数と比較することはできない。

(3) 指定管理料の推移

表 2 指定管理委託料の推移（単位：千円）

年度	指定管理委託料	備 考
H21	20,011	
H22	20,011	
H23	20,011	
H24	25,130	単価改正・人員配置数の変更
H25	25,254	施設維持業務経費の増
H26	26,636	税率改正・電気料改定
H27	32,092	燃料精算返還金差引後、単価改正・花火事業追加
H28	32,087	燃料精算返還金差引後

管理料については、平成 21～23 年度は各年度 20,011 千円であったが、平成 24 年度より指定管理期間を 3 年間とするにあたり、人件費等の経費を再積算した結果、平成 24 年度は 25,130 千円と増加し、維持経費や税率改正による増加を経て、平成 26 年度は 26,636 千円となった。

平成 27 年度からの 3 年間の協定については、留萌海岸花火事業を指定管理業務に追加、単価改正等を行い 32,152 千円（燃料費の精算含まず、H21 年度比 60.7% 増）とした。

(4) 指定管理者の監査結果

指定管理者の監査の結果は、次のとおりであるが、軽易な指摘事項については、口頭で行った。

- ① 指定管理施設は関係法令（条例を含む）の定めるところにより適切に管理されているか。
指摘事項なし
- ② 協定等に基づく義務の履行は適切に行われているか。
指摘事項なし
- ③ 利用料金制を採用しており、かつ、指定管理者が定める場合、利用料金の設定等は適正になされているか。
指摘事項なし
- ④ 利用促進のための努力はなされているか。
指摘事項なし
- ⑤ 公の施設の管理に係る収支会計経理は適正になされているか。また、他の事業との会計区分は明確になっているか。

ア 振込手数料について管理に関するものと事業実施に係るもので取り扱いが異なる事例が見受けられたため処理の統一を図りたい。

イ 基本協定書第51条第2号によれば、自主事業は「自己の費用により実施」と規定しているところ、指定管理事業の経費として支出された、自主事業と思われる支出が見受けられた。

ウ 留萌市観光施設等利用料収書及び緑地使用料等の領収書は、事故防止のため、海浜公園駐車券（領収書）と同様に番号管理された領収書の使用が望ましい。

エ 緑地使用料領収書の領収年の誤りが多数、領収年月日記載漏れが数件認められた。また、首標数字を二重線で訂正したのも確認されたため、指定管理者の確認機能の強化と利用料徴収員に対する指導を徹底されたい。

オ 駐車料金の徴収については、利用者から指定管理者会計に収納されるまでの間、複数の担当者が介在するものと思われるが、料金収納における紛失等事故防止のため、料金とともに担当者間を移動する引継票を使用するなど、引継の日時等経過、引き継いだ者、引き継がれた者の職氏名を記録し、確実な現金引継を行うことが望ましい。

カ 沖見・浜中海浜公園における、駐車場及び緑地使用料の徴収員賃金は全額指定管理事業から支出しているが、自らの費用で行うべき自主事業の貸テント村利用料、レンタル備品利用料の徴収も併せて行っており、賃金の取扱いについて整理願いたい。

⑥ 公の施設の管理に係る出納関係帳簿、記帳は適正になされているか。また、領収書類の整備、保存は適切になされているか。

ア 会計ソフトのデータ上は、正しく処理が行われているものとみられるが、会計処理が決定権者の決定に基づき行われること、また、会計処理の状況が正しく記録されるよう、処理方法や文書の保管方法について研究願いたい。

イ シャワー利用料の金額の記録については、手書きのメモを保存しているが、回収年月日、回収を行った者の職氏名、料金の引継を受けた者の職氏名、金額、件数、決裁欄等を設けた処理票を作成して整理することが望ましい。

⑦ 公の施設の管理に係る管理規程、経理規程等の諸規程は整備されているか。

ア 経理規程第9条第4項の規定は、「会計伝票を紙媒体として作成し、会計ソフトに入力するのか」、あるいは「会計伝票を会計ソフト内に電子記録的

に作成するのか」があいまいな表現となっているので規定内容を検討願いたい。

イ 事務決裁規程には常務理事の旅行に対する決定権者を定めていないため、実態に合わせて規定を整理願いたい。

(5) 所管部局の関係書類の監査結果

指定管理の所管部局に対する監査結果は、次のとおりであるが、軽易な指摘事項は口頭で行った。

① 公の施設の管理を行わせる団体の指定は、法、条例等に根拠をおいているか。

ア 留萌市海のふるさと館は観光施設等の一部としてこの指定管理業務の対象としているものであり、指定管理者としても本施設を観光施設の総合管理所に位置付けているところであるが、留萌市海のふるさと館条例における設置目的は、観光施設とは一線を画するものであり、整理が必要と思われる。

また、当館指定管理の業務内容として、「郷土資料の収集、保管、展示、公開及びその利用」としているが、留萌観光協会にその知見は乏しいものと思われ、現実的には教育委員会生涯学習課がその役割の多くを担っているのが実情であり、留萌市として当該施設のあり方について、再検討願いたい。

② 指定管理者の指定は、適正・公正に行われているか。

ア 指定管理者の選定結果及び市議会への提出に関する決定書について、起案、決定、施行の各年月日の記載がなく、文書番号の記載、公印使用がないことから指定管理者に対して通知を行っていないものと思われるため、適正な事務処理の執行を望む。

イ 平成 22 年 12 月 28 日付け総務省自治行政局長発総行経第 38 号通知「指定管理者制度の運用について」において、「指定管理者選定の際に情報管理体制のチェックを行うこと等により、個人情報適切に保護されるよう配慮すること」とされているところであるが、指定申込書中、個人情報の保護欄には「措置を講じる」「責任体制を明確にする」の記載があるものの、具体的な措置や体制が明らかになっておらず、管理体制のチェックが適切に行われたものとは思われない。

③ 管理に関する協定等の締結は、適正に行われているか。

指摘事項なし

④ 協定書等には、必要事項が適正に記載されているか。

ア 基本協定書の規定内容について、協定書内で重複して規定しているものや、そごを生じているもの、すでに条例で規定済みのもの等が見受けられるため、総務課で示している基本協定書の参考様式も含め、あらためて精査願いたい。

イ 基本協定書と仕様書における責任分担についての記載内容に矛盾があるため精査願いたい。また、基本協定書第38条に基づく物価変動等による負担区分の基準はあらかじめ定めておくことが望ましい。

ウ 仕様書に定める「文書の管理、保存」について、保存年限や業務終了後の取扱いについて定めておくことが望ましい。

エ 基本協定書、仕様書及び申込要領における施設の概要の記載内容について差異があり、統一が図られていない。施設の有無、数量などは、業務量の基礎となるものであり、書類作成には慎重を期されたい。

オ 観光施設等については休止中としている付帯施設が多数存在しており、当該付帯施設について、「現状を保存するための管理を要するもの」なのか、「指定管理から除外され、指定管理者が手を加えることのないもの」なのか、管理を要するとすればその方法など、仕様書等に明記しておくことが望ましい。

また、長期間に渡る休止期間を経た施設は、年毎に再開の困難性が増すものと想定され、観光者に与えるイメージにも悪影響を及ぼすものと思われることから、現状で休止としている付帯施設については、早急に将来に向けた活用方策や廃止などの方向性を検討され実行願いたい。

⑤ 管理に関する経費の算定、支出の方法、時期、手続等は適正になされているか。

ア るもい地域こども農山漁村交流推進協議会、オートキャンプフェスティバル in るもい実行委員会などの団体や留萌観光協会の指定管理業務以外の事務室使用、他団体倉庫使用について、担当者間の口頭の協議のみで実行、あるいは十分な協議が行われていない状況が見受けられるため、市においては内部決定行為、市及び観光協会間においては文書による協議・承認行為を適切に行われたい。

また、恒常性が認められるものであれば、条例の規定を検討されたい。

イ 自主事業として実施した、沖見海浜公園緑地における貸テント村や海のふ

るさと館における浜焼きテラス使用について、施設利用料の取扱いが明確になっていないため整理願いたい。

ウ 海のふるさと館エレベーターについて、所管としては休止の扱いとして
いるものであり、仕様書、申込要項等においてはエレベーター（休止中）
の記載が必要であった。

平成28年度は、指定管理者独自の判断で、自らの費用により比較的規模の大きい修繕を行っているが、基本協定書第19条における「改造その他の現状変更」に当たるものと思われ、今期の協定終了後に協定更新が保証できない状況でもあり、文書のやり取りによる十分な協議を行うなど慎重な対応が必要であったものと思われる。

エ 留萌市海のふるさと館条例施行規則第4条によれば、ふるさと館の使用料は、「使用許可の際に納付しなければならない」とされているが、同施設利用申請書では「利用当日までに支払」としており、納入期限が明確になっていない状況となっているため整理願いたい。

オ 自主事業の実施について、業務計画書に具体的な事業名や実施内容の記載がなく、協議・承諾の手続きが曖昧となっているものと思われるため、自主事業の考え方、指定管理事業と留萌観光協会独自事業の区分けを整理願いたい。

カ 旧日石跡地における倉庫は、他団体の所有物が保管されているとのことであるが、市あるいは指定管理者と団体間での保管に関する権利関係の整理がされておらず、契約や協定または、申請・許可などの手続きが必要である。

キ 留萌市海のふるさと館に保管されている収蔵品について、品目や管理責任が明らかになっておらず、収蔵庫や、教育委員会の作業スペースなどの利用に関する考え方が確立されていないので、関係者間で協議のうえ整理願いたい。

ク 留萌観光協会総会資料では、観光振興事業に係る人件費について「指定管理事業より支出」としているところだが、指定管理対象施設との関連がないものも散見されるため、人件費の考え方を精査するとともに、指定管理業務と指定管理業務以外の業務との線引きをしっかりと行っていただきたい。

⑥ 事業報告書の点検は適切になされているか。

ア 業務計画書及び業務報告書中、サービスの提供について、「海水浴場に

において飲食を提供」との記載があるが、実際には、施設利用者3者が緑地利用料及び電気料等を負担して開設したものであり、指定管理者が自ら実施したものとは思われない。

- ⑦ 指定管理者に対して適時かつ適切に報告を求め、調査し、又は指示を行っているか。

指摘事項なし

- ⑧ 指定管理者において施設の利用促進を図ることとしている場合は、利用状況に注意を払い、利用の奨励に努めているか。

指摘事項なし

5 まとめ

留萌市では、平成21年度より民間事業者等が有する知識や経験の活用により、住民サービスの質の向上を図り、施設の設置目的を効果的に達成するため、観光施設等において指定管理者制度を導入し、間もなく10年目を迎えることとなる。

利用者数の推移をみると、必ずしも指定管理者制度導入による成果が上がっているものとはなっていないが、それぞれの事業の内容を確認すると、各種行事や催事、あるいは物産等と連携しながら、特定非営利活動法人留萌観光協会ならではの創意工夫によるサービスの提供により、公の施設の有効活用に寄与してきたものと評価するところである。

指定管理者は、当市観光施設等における指定管理者制度導入時から全期間を通じて指定を受けており、平成24年度の財政援助団体監査（公の施設の指定管理者監査）の対象ともなったところであるが、経理関係については、専任職員の採用や税理士の導入など、一定の努力が確認され、決算の状況についても前回の監査に比べ格段に精度は高くなっているものと思われる。

しかしながら、支出における発注から支払までの個別の記録や会計責任者の決定過程、収入における現金の引継の方法や記録、更には領収書などの各種証ひよりの保管状況など、改善が必要と思われる点は種々散見される所であり、留萌市所管部局と相談しながら、更なる改善を進められたい。

指定管理は、本来市が管理運営すべき公の施設を市議会の議決を経て市長が指定した指定管理者に委ねる制度であり、管理にあたって指定管理者が行う行為は行政処分を伴うものである。

したがって、指定管理者は当該施設を管理するにあたり、留萌市民全体に対し

て責任を負うものであり、市が行う事務と同様に、自らが行った業務について、市民からの要求に応じ説明責任を果たす義務を負うものと考えられることから、業務に関する記録は詳細かつ整然と整理されたい。

一方、留萌市においては、平成21年度当時は財政再建の途上で、施設管理の効率化が求められる中、指定管理者制度を導入した経過があると思われるが、特に留萌市海のふるさと館については、施設の位置づけや収蔵品の管理など、十分に整理されていない中で指定管理者制度に移行した部分も多く見受けられることから、将来に向けた施設管理の在り方も含め再検討願いたい。

また、今回の監査においては、事務手続き上の指摘事項も多数見受けられるため、基本協定書や仕様書等関係書類の内容や施設管理に関する考え方の細部について、あらためて精査願うとともに、総務課を中心に庁内的な検討を行い、必要に応じ「公の施設に係る指定管理者制度の運用の手引」などの改正を行うなど、更なる事務の改善を要望する。

更に、当監査において所管課及び指定管理者に対し指摘した事項は、本来、所管課が月次又は年次で検査し、指導監督が行われ、対応済みであるべきものが多数含まれており、所管課においては、報告書の検査や実地確認の強化を望むところである。

本市において、指定管理者制度の活用は今後も継続されるものと思われるが、今回の監査指摘事項やその他の問題点について検討が積み重ねられ、改善が図られることにより、一層成熟が進み、より大きく住民福祉の増進につながる制度に発展することを期待する。