平成30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31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 監査の概要

(1) 監査の実施期間

平成31年1月9日～平成31年3月28日

(2) 監査の対象とした施設

都市公園のうち地区公園（船場公園）

(3) 監査の対象とした団体及び所管部局

- ① 指定管理者 株式会社エフエムもえる
- ② 所管部局 都市環境部都市整備課

(4) 監査の対象とした事項及び範囲

平成29年度における公の施設の管理にかかる出納及びその他の事務

(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 経理規程（指定管理に関わるもの）

- ウ 指定管理施設の管理運営規程
- エ 指定管理施設分についての収支予算書（平成29年度）
- オ 指定管理施設分についての収支決算書（平成29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29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29年度）
- ケ 預金通帳（平成29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29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で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28・29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

3 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。

公園施設等については、平成28年度より指定管理者制度を導入し、平成28年度は単年度選定したところであるが、平成29年度からは指定管理期間を3年間として協定を締結したものである。

(2) 施設の利用状況

船場公園は平成28年5月より全面供用が開始され、利用者数の推移は次のとおりである。なお、管理棟については、体験学習室・24時間トイレ、平成29年度からは展望休憩室の利用者数が含まれている。

表1 船場公園利用者数の推移（単位：人）

年度	管理棟	芝生広場	パークゴルフ場	ドッグラン
H28	55,280	2,108	4,855	1,480
H29	76,071	2,226	4,795	1,370

① 管理棟利用者数の推移

管理棟の利用者数については表1のとおりである。平成28年度と比較すると20,791人（37.6%）増加している。年間を通じて施設利用が可能であり、また24時間トイレを完備していることから、冬期間の利用もあった。また、平成29年度から2階展望休憩室の施設利用も開始している。

② 芝生広場利用者数の推移

芝生広場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28年度と比較すると118人増加（5.6%）しており、横ばいに推移している。イベントの開催数やその年度の天候状況等により利用者数は増減すると考えられる。

③ パークゴルフ場利用者数の推移

パークゴルフ場の利用者数については表1のとおりである。平成28年度と比較すると60人（1.2%）減少してはいるが、ほぼ横ばいに推移している。芝生広場と同様に屋外施設であるため、天候状況により利用者数の増減が考えられる。

④ ドッグラン利用者数の推移

ドッグランの利用者数については表1のとおりである。平成28年度実施した意見交換会の要望から犬のサイズ別利用カレンダーを作成し、試験的に

実施した。平成28年度と比較すると110人（7.4%）減少してはいるが、ほぼ横ばいに推移している。芝生広場同様、天候状況により利用者数の増減が考えられる。

(3) 指定管理料の推移

管理料については、平成28年度は28,900千円で、平成29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29年度は29,400千円と増加しているところである。

(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。

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。

（⑤⑥両方に関連している事項）

ア 3/31付け77,112円の支出は平成28年度に属する支出である。

イ 請求書・伝票（支払証明書）の保管については、指定管理事業と自主事業で区分し、領収書についても施設利用料と事業実施に係る部分を分けて保管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。
指摘事項なし

(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。

指摘事項なし

- ② 指定管理者の指定は、適正・公正に行われているか。

指摘事項なし

- 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 協定書第13条第2項は、基本協定書、募集要項及び業務計画書の間には矛盾・そごがある場合の解釈の優先度を定めているが、協定書が誤っている場合や基本協定書よりも募集要項を優先させた方が両者にとって有益な場合もあり、矛盾やそごがあるべきではない。

また、同条第3項では、「業務計画書の水準が仕様書を上回る場合は業務計画書に示された水準による」とあるが、その水準の考え方に相違が生じる場合もあるため、協議が必要と考える。以上から協定書の規定について整備を求める。

イ 協定書第22条では「管理業務に必要な物品は指定管理者が購入し、指定管理者に帰属する」とあるが、仕様書7では「指定管理者が必要な備品は指定管理者の負担で調達し、指定管理者に帰属する」とあり、同19(1)においては「管理運営費で購入した物品は市の所有に属する」としている。物品と備品の区分、負担の区分がともに不明確である。

ウ 協定書第48条の光熱水費については、利用料金に定められており、実費相当額ではない。

また、指定管理者が施設で開催する講座等における教材費、材料費等については、規程を設けず市の承諾で可能と思われる。

エ 協定書（別紙1）5中「指定管理者要項」及び9に示す「募集要領」は、「指定管理者申込要項」が正しいと思われる。これに基づき協定書等の条文整理を求める。

オ 仕様書15「文書の管理、保存」については、保存年限や指定期間終了後の文書の取扱いについてあらかじめ定めておくことが望ましい。

カ 都市公園条例に定める使用料に基づく利用料金の体系について、利用実態と合っていない部分があるので、市民にもわかるように整理願いたい。

- 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。

指摘事項なし

- ⑥ 事業報告書の点検は適切になされているか。

ア 事業計画時に指定管理事業として計画した、イクラづくり体験や飯寿司づくり教室など実施されていない項目が見受けられるが、実施しなかった理由等が事業報告で明確にされていない。

また、計画と報告との整合性が図られていないため、実施状況が確認できない部分が多数ある。

イ 事業計画では指定管理事業のるもい浜焼きの提供や事業計画で自主事業としている産直市の開催など、事業計画と事業報告で入り繰りしているものがあるが、理由が整理されていない。自主事業で実施した事業は市が加入する施設賠償保険の対象とならない場合もあり、実施にあたっては位置づけを明確にしておくべきである。

ウ 指定管理事業及び自主事業の事業報告について、実施したという事実やその収支について重きが置かれ、個々の事業において「参加人数の状況が多いのか少ないのか」、「どれくらい船場公園の利活用や周知が図られたのか」、「パンフレット等は何がどれくらい配付されたのか」など、具体的な検証が行われていない。事業報告において明確にするべきである。

エ 利用促進のため市が実施を求める指定管理事業と自主事業との境界があいまいである。本来、施設の維持管理業務と市から具体的に指定した事業が指定管理業務であって、それ以外は指定管理者が自らのノウハウを活用して実施する自主事業と思われる。

オ イングリッシュDayキャンプについて、市から承認された事業計画には記載されていないものであり、計画変更の手続きが必要と思われる。

- 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

4 まとめ

留萌市では、民間事業者等が有する知識や経験を活用し、質の高い住民サービスの向上や施設の設置目的を効果的に達成するため、平成28年度より都市公園のうち地区公園である船場公園に指定管理者制度を導入した。

指定管理制度導入時から指定管理を受けている株式会社エフエムもえるは、船場公園の周知から取り組みを始め、各種事業やイベントの開催、雑誌やラジオ、リーフレットを活用した利用促進のPRなどを行ったことにより、年間を通じて利用できる施設との周知も広がり、団体等の利用も伸びている。

また、利用者ニーズ把握のためのアンケート調査から要望を取り入れ、新たな施設利用の開始やドックラン利用者意見交換会での要望による犬種ごとの時間帯区分利用を試験的に実施するなど、施設の利用拡大に向けた積極的な取り組みについて指定管理者を評価するところである。

単年度指定を含め、指定管理者として2年目での監査実施であるが、一部指摘事項が見受けられた。今回指摘された事項を踏まえて事務の改善・研究等を図り、また所管部局とも協議・連携し、今後も更なる船場公園の利用拡大について力を入れていただきたい。

一方、所管部局においては、協定書等の内容や事業報告の点検について、一部指摘事項が見受けられた。施設本来の目的を達成するためにも協定書等は重要なものであるため、内容について整備されたい。

指定管理事業と自主事業の区分については、指定管理業務の範囲の再確認、区分を明確化し、所管部局と指定管理者とが共通した認識で指定管理業務にあたられたい。

また、船場公園の指定管理業務については、多岐にわたる事業の実施を求めており、都市公園行政が行う事業にとどまらないことから、今後の事業継続のあり方、横断的に構成された組織の検討も必要と思われる。

なお、前回（平成29年度）の公の施設の指定管理者監査においても、基本協定書や仕様書等関係書類の内容、施設管理に関する考え方等について、庁内的検討を行い、必要に応じ手引等の改正を行うなどの事務改善を要望しているが、今回も協定書等についての事項が含まれているため、あらためて要望する。

今後も指定管理制度による施設管理は継続されると思われるので、今回の指摘事項・問題点等の検討及び改善が図られることにより、更なる住民福祉の向上、指定管理の目的達成に向けての努力を望むものである。