令和2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

令和3年4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

益 田 克 己
村 上 均

3 監査の概要

(1) 監査の実施期間

令和2年12月1日～令和3年3月29日

(2) 監査の対象とした団体及び所管部局

指定管理者	特定非営利活動法人留萌スポーツ協会
指定管理施設名	留萌市文化センター、留萌市中央公民館、留萌市スポーツセンター、留萌市勤労者体育センター、留萌市弓道場
〃	市立留萌図書館
所管部局	留萌市教育委員会生涯学習課

(3) 監査の対象とした事項及び範囲

令和元年度の指定管理者における指定管理業務全般

(4) 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の整備、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。
- ⑧ その他

(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、手続き等は適正に行われているか。
- 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。
- ⑨ その他

(5) 監査の方法

指定管理者及び所管部局に關係書類・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。

なお、指定管理者および所管部局に提出を求めた書類は次のとおりである。

① 指定管理者に提出を求めた書類

- 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 指定管理施設にかかる収支予算書（令和元年度）
- オ 指定管理施設にかかる収支決算書（令和元年度）
- カ 指定管理施設の使用申請書（令和元年度）
- キ 指定管理施設の備品台帳
- ク 指定管理施設にかかる収入・支出伝票（令和元年度）
- ケ 預金通帳（令和元年度）
- コ 当該施設における利用料金の減免申請書
- カ その他

② 所管部局に提出を求めた書類

- ア 指定管理者の公募に関する決裁及び関係書類
- イ 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
- ウ 当該指定管理者を選定するに当たっての選定委員会議事録及び関係書類
- エ 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
- オ 当該指定管理者の指定を行った時の議決書の写し
- カ 当該指定管理者の指定の告示の決裁及び告示
- キ 当該指定管理者と市長等で取り交わした協定書
- ク 当該指定管理者より報告された事業報告書
- ケ 当該施設の利用状況
- コ 指定管理者の評価にあたっての選定委員会議事録及び関係書類
- サ 指定管理者の評価の公表に関する書類
- シ 仕様書
- ス 業務計画書
- セ 業務報告書及び月報
- ソ 業務実施状況及び施設の管理状況の確認書類
- タ 利用料金等の承認に関する書類

チ 保険の付保のわかる書類

ツ 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者制度が適用され、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管理者の指定手続等に関する条例」を制定した。

留萌市文化センター、留萌市中央公民館、留萌市スポーツセンター、留萌市勤労者体育センター、留萌市弓道場については平成18年度より、市立留萌図書館については平成21年度より、指定管理者制度を導入し、以後、指定管理期間を3年間とし、平成30年4月に現指定管理者と文化センター外4施設は5期目、図書館は4期目の基本協定を締結したものである。

(2) 施設の利用状況

弓道場を除く施設の利用者数の推移は、1-1、1-2のとおりである。

表1-1 各施設利用者数の推移

単位：(人)

年度	スポーツセンター	勤労者体育センター	中央公民館	文化センター	摘要
H17	40,966	13,548	43,504	22,583	管理業務委託
H18	44,287	13,716	38,645	21,305	指定管理(第1期)
H19	45,138	11,429	38,172	25,199	指定管理(第1期)
H20	45,718	10,343	37,445	26,091	指定管理(第1期)
H21	47,482	11,032	30,590	21,745	指定管理(第2期)
H22	55,709	11,464	39,250	24,994	指定管理(第2期)
H23	47,074	10,876	37,597	23,376	指定管理(第2期)
H24	48,190	10,854	37,550	23,325	指定管理(第3期)
H25	45,716	9,601	35,708	22,777	指定管理(第3期)
H26	44,948	9,475	36,896	23,576	指定管理(第3期)
H27	37,586	10,055	33,918	22,988	指定管理(第4期)
H28	40,663	9,232	30,454	22,165	指定管理(第4期)
H29	42,665	7,810	31,724	24,772	指定管理(第4期)
H30	41,187	7,495	31,777	22,619	指定管理(第5期)
R01	39,328	6,551	29,876	19,016	指定管理(第5期)

① スポーツセンター利用者の推移について

スポーツセンターの利用者数については表 1-1 のとおりである。指定管理者による管理が開始された平成 18 年度から徐々に増加し、平成 22 年度には 5 万人を超えた。それ以降は減少傾向となり、近年は約 4 万人となっている。要因として考えられるのは、全道規模の大会の開催の減少や人口の減少によるものが影響していると思われる。なお、本年度については、新型コロナウイルス感染拡大防止対策に伴う入場制限（高校生以下の入場不可、期間 2/29～3/24）の実施や団体の活動自粛などにより、例年よりも減少した。

② 勤労者体育センター利用者の推移について

勤労者体育センター利用者数については表 1-1 のとおりである。指定管理者による管理が開始した平成 18 年度をピークに徐々に減少傾向となり、平成 23 年度以降は約 1 万人で推移していたが、近年はさらに減少となり 7～8 千人となっている。要因として考えられるのは、定期的に利用している団体（剣道、空手、柔道）の利用機会の減少や人口の減少によるものが影響していると思われる。なお、本年度については、新型コロナウイルス感染症の影響で例年よりも減少した。

③ 中央公民館利用者の推移について

中央公民館利用者の推移については表 1-1 のとおりである。指定管理者による管理が開始した平成 18 年度から数年はほぼ横ばいで推移していたが、平成 25 年度から徐々に減少傾向となり、近年は約 3 万人となっている。要因として考えられるのは、規模の大きい催事の減少や人口の減少によるものが影響していると思われる。なお、本年度については、新型コロナウイルス感染症の影響により、2 月下旬から 3 月に予定されていたイベントや定例団体の活動がほぼキャンセルとなったことで、例年より減少した。

④ 文化センター利用者の推移について

文化センター利用者の推移については表 1-1 のとおりである。指定管理者による管理が開始した平成 18 年度からほぼ横ばいとなっている。なお、平成 19 年度及び平成 20 年度については、比較的規模の大きい催事が開催されたことにより大幅な増加となっている。また、本年度については、新型コロナウイルス感染症の影響によりイベントがキャンセルとなったことで、例年より減少した。

表1-2 貸出利用者数の推移

単位：（人）

年度	図書館本館	見晴分館	摘要
H20	27,163	—	留萌市による直営管理
H21	28,358	1,084	指定管理（第1期）
H22	28,777	1,959	指定管理（第1期）
H23	26,452	2,157	指定管理（第1期）
H24	24,619	1,546	指定管理（第2期）
H25	23,502	1,537	指定管理（第2期）
H26	21,896	1,564	指定管理（第2期）
H27	20,711	1,646	指定管理（第3期）
H28	20,422	1,481	指定管理（第3期）
H29	18,786	1,333	指定管理（第3期）
H30	18,153	1,205	指定管理（第4期）
R01	17,230	1,032	指定管理（第4期）

⑤ 図書館利用者数の推移について

図書館利用者の推移については表1-2のとおりである。指定管理者としての当該団体による管理が開始した平成23年度から減少傾向が続いている。要因として考えられるのは、人口の減少によるものが影響していると思われる。なお、本年度については、新型コロナウイルス感染拡大防止対策に伴う入場制限（高校生以下の入館不可、期間2/29～3/24）の実施や利用者の外出自粛などにより、例年よりも減少した。

(3) 指定管理料の推移

スポーツセンター、勤労者体育センター、弓道場（以下「体育施設」という。）及び文化センター、中央公民館（以下「文化施設」という。）の指定管理料の推移は次表のとおりである。

指定管理料の推移

単位：（千円）

年度	体育施設	文化施設	体育・文化施設合計	図書館	備考
H18	33,107	31,208	64,315	—	
H19	33,107	31,208	64,315	—	
H20	33,107	31,208	64,315	—	
H21	57,909		57,909	29,655	
H22	56,583		56,583	29,655	
H23	58,384		58,384	29,655	
H24	57,323		57,323	27,038	
H25	60,152		60,152	27,259	
H26	62,110		62,110	28,053	
H27	64,216		64,216	28,887	
H28	64,479		64,479	28,935	
H29	65,912		65,912	29,202	
H30	67,678		67,678	30,472	
R01	68,384		68,384	30,788	

※上表の指定管理料には、燃料費等の精算に伴う補填または返還金が含まれている。

平成24年度からは経費を再積算した指定管理料となり、平成26年度には消費税及び地方消費税率の改正（8%）が行われ増加となった。令和元年10月より、再び消費税及び地方消費税率の改正（10%）が行われ増加となった。

(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 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。

ア 自主事業について、次のとおりである。

- ・ 基本協定書（図書館）第46条または（文化センター等）第50条に定める手続きがされていないものが見受けられた。また、受講料について、承認された料金設定とは別に設定にしているもの見受けられたので、実態に合わせた手続きが必要と思われる。
- ・ 事業報告書及び変更契約書の未提出、事業計画書及び報告書への非該当事業の記載などが見受けられた。
- ・ NPO法人本来の活動と指定管理者としての事業との区分けが不明確で

ある。自主事業の定義や基本協定での位置付けについて、改めて検討が必要と思われる。

イ 講座等の実費負担について、基本協定書（文化センター等）第51条に定める手続きがされていないものが見受けられた。

ウ 使用許可等申請書様式について、各施設の規則において「指定管理者が定める」と規定しているので、様式を定められたい。

エ 図書館分館について、協定期間ごとに申請手続きが必要と思われる。

オ 第三者への業務の委託について、協定書第15条第1項に定める承認がされていないものが一部見受けられた。また、実施内容に見合う予算科目の選択について検討されたい。

カ 事業報告書及び月報について、次のとおりである。

- ・ 記載内容に記載漏れや誤りが見受けられた。
- ・ 事業について、事業計画書との相違があったので、整合確認が必要と思われる。
- ・ 月報について、2つの協定を統合して提出しているが、それぞれで提出すべきである。
- ・ 施設利用料金や事業参加料の減額や無料の措置について、公平性の確保を考慮して対応されたい。また、根拠についても整理が必要と思われる。

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。

ア 利用料金の設定について、基本協定書（文化センター等）第32条第1項に定める手続きがされていない。

イ 料金設定の額の範囲について、基本協定書（文化センター等）第32条第1項に「条例で定める範囲内」としているが、条例（1時間ごと）と実態（3時間ごと）とで矛盾が生じているので、整理が必要と思われる。また、施設の利用内容によっては別の時間区分が用いられているので合わせて整理されたい。

ウ 使用許可等の申請書及び使用料無料確認書について、記載漏れや誤記載等が散見されるので、受付時の確認をお願いしたい。

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 経理事務について、次のとおりである。

- ・ 支出のうち、NPO法人本来の活動と思われるものが含まれているので、整理が必要と思われる。
- ・ 事業の会計区分について、関係法令等の規定に基づき整理されたい。また、報告書の提出は協定ごとに必要と思われる。
- ・ 支出科目の適用について検討が必要なものが一部見受けられるので、整理が必要と思われる。

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 指定管理業務における会計の独立性を確保するため、契約に用いる名称、受理する請求書や領収書の宛名などは“〇〇〇〇指定管理者 〇〇〇〇”に統一することが望ましい。

⑦ 公の施設の管理に係る管理規程、経理規程等の諸規定は整備されているか。

- ・ 指摘事項なし

⑧ その他

ア 指定管理事業について、該当する団体（市、指定管理者等）や表記方法（主催、共催等）など整理が必要と思われる。

イ 使用許可等申請書中、決定欄の選択漏れが多数見受けられた。なお、欄が不要であれば様式の見直しを検討されたい。

ウ 会計事務や施設使用許可等の決定権者や代決・専決者について、内規などの整理が必要と思われる。

(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 利用料金について、次のとおりである。

- ・ 料金設定について、基本協定書（文化センター等）第32条第1項に定める手続がされていない。また、設定する額の範囲について、同項に定め

る範囲（1時間ごと）と実態（3時間ごと）で矛盾が生じているので整理が必要と思われる。

- ・ 免除について、条例及び規則により定める承認者や提出先が統一されていないので、整理が必要と思われる。

② 指定管理者の指定は、適正・公正に行われているか。

ア 選定手続要項5（2）中の「申込資格」についての要件が明記されておらず、また同（2）の⑤中の「2の（2）」が存在していないなど、矛盾が生じているので、整理が必要と思われる。

③ 管理に関する協定等の締結は、適正に行われているか。

ア 利用料金の決定について、基本協定書（文化センター等）第32条において「市の承認を得て」としているが、実際は教育委員会が承認しているなど、そのほかにも同様の状況が見受けられるので、実態に即して整理されたい。

イ 図書館分館について、協定期間ごとに承認手続きが必要と思われる。また、分館の位置付けについて条例等の整理を検討されたい。

④ 協定書等には、必要事項が適正に記載されているか。

ア 自主事業の実施に関する表現について、誤解が生じないように、協定書、選定手続要項、仕様書の整合が必要と思われる。

イ 年度協定書第4条に定める燃料について、誤解が生じないように油種の明記が必要と思われる。

ウ 各書類の中での「指定管理料」「指定管理委託料」「委託料」や基本協定書の中で様々な名称が用いられている「選定手続要項」について、統一した表現を用いることが望ましい。

エ 基本協定書第13条第2項は、基本協定書、募集要項及び業務計画書の間
に矛盾・そごがある場合の解釈の優先度を定めているが、本来、矛盾やそご
はあるべきではなく、基本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考えられる。矛盾やそごが
生じないように精査し作成されたい。もし矛盾やそごが生じた場合、その都度
協議し決定することが有益であると思われる。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、協議が必要と思
われる。

オ 青少年減免基準について、参加している子どもの市内在住割合を要項等に

定めておくことが必要と思われる。

カ 人員配置について、他の協定との併任を認めるのであれば、仕様書への記載が望ましい。

キ 基本協定書（図書館）第47条または（文化センター等）第51条について、条文中に不明確な文言の使用が一部見受けられるので、整理が必要と思われる。

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 業務報告書及び月報に誤記載や記載漏れが見受けられるので、適切な確認を要望する。

イ 第三者への業務の委託について、協定書第15条第1項に定める承認がされていないものが一部見受けられた。また、支出科目については、その内容に適した科目選択の指導が必要と思われる。

ウ 自主事業について、事業報告書や変更計画書の未提出が一部見受けられたので、適切な確認を要望する。

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

⑨ その他

ア 備品台帳について、仕様書18（2）または20（2）に定める整備が必要と思われる。

イ 自主事業について、NPO法人本来の活動と指定管理者としての事業との区分けが不明確である。自主事業の定義や基本協定での位置付けについて、改めて検討が必要と思われる。

ウ 実施事業について、指定管理者としての本来の目的と乖離している状況が見受けられるため、整理を検討されたい。

5. まとめ

本指定管理施設については、平成18年度に文化センター外4施設、平成21年度は図書館の指定管理者として特定非営利活動法人留萌スポーツ協会が選定されており、今日に至るまでさまざまな事業を展開してきたところである。当該法人が指定管理者となってから15年が過ぎようとしているなか、今回の監査に当たり指定管理者制度について今一度整理しておきたい。

当該制度は、公設民営化や業務委託ではなく、地方自治法の規定に基づき、市の業務である「公共施設の管理運営」を企業が代行するものであり、その基本姿勢は「市」「指定管理者」「市民」の3者が「WIN-WIN」の関係（行政の効率化／経営の安定化／サービス向上）になることである。

市は、その効果を発揮できるよう具体的な業務設計（仕様書や協定書）を行い、指定管理者は、行政事務（公共施設の管理運営）の代行者として、当該施設の設置条例等関係法令や協定書等に基づき、業務を行うものである。また、指定管理者が特定非営利活動法人であれば、その法人に関する法令や定款・内規等により、その運営や経理会計は拘束される。

このような背景から、市は、条例、規則、仕様書や協定書などの関連資料、その中で使われる用語の定義、関係法令から導かれる業務内容、その業務内容に基づく指定管理料の積算等について、経済社会の推移や市民ニーズの変化にも配慮しながら、常に最善の制度として整備する必要がある、と同時に、当該施設の設置目的を達成するための政策・施策（ソフト事業）を設計し、最終的には市の責任をはたさなければならない。また、指定管理者は、当該施設の目的達成に向けて、専門性や技術・経験等の企業としての能力を発揮し、成果を上げるよう努めなければならない。そのためには、双方の「意思疎通」「相互理解」「役割分担」「協力関係」等が培われている必要がある。

以上のことに基づいて行った今回の監査結果について、法令の規定にそぐわない「業務のあり方の誤解」が目にとまった。それは業務の瑕疵ではなく、制度や法令に関しての認識の問題であると思われる。なお、業務に関しては、市及び指定管理者ともにおおむね適正に遂行しているものと評価するものである。

今後、上記の「指定管理者制度」の意義や設置目的、関係法令の規定に基づいて、それぞれの責務を果たし、互いに協力しあいながら、さらなる成果を導いてくれるものと期待する。