

令和 3 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 4 年 3 月

財政援助団体等監査報告

令和３年度定期監査の実施結果について、次のとおり報告する。

なお、監査の実施に当たっては、留萌市監査基準（令和２年３月２７日監査委員告示４号）に準拠した。

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３年１２月１７日～令和４年３月１７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観光協会
指定管理施設名	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）
所管部局	地域振興部経済港湾課

（３） 監査の対象とした事項及び範囲

令和２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。

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２年度）
- オ 指定管理施設にかかる収支決算書（令和２年度）
- カ 指定管理施設の使用申請書（令和２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２年度）
- ケ 預金通帳（令和２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と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。

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30年度においても、令和2年度まで3年間の協定を締結したものである。

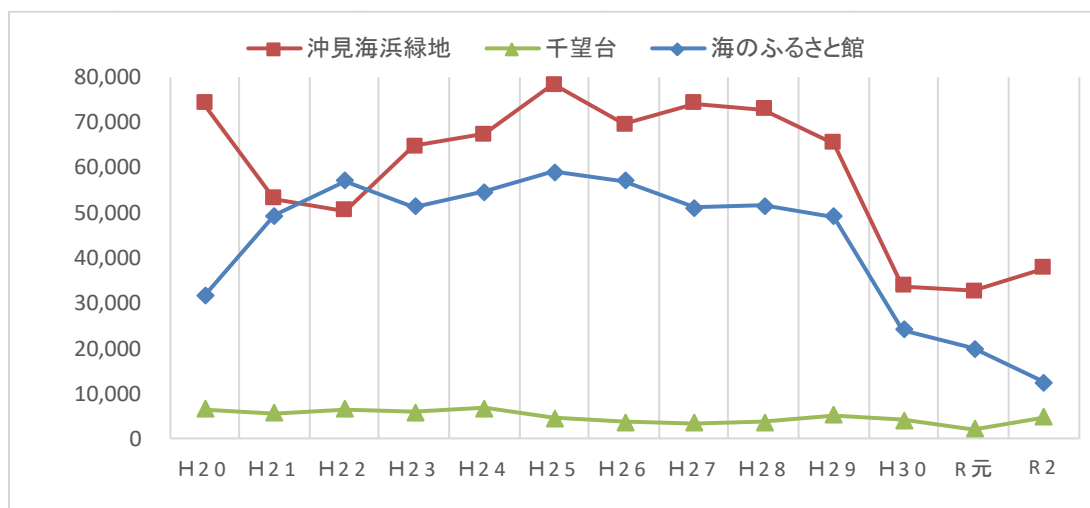
(2) 施設の利用状況

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(単年度)
H22	50,480	6,467	57,025	〃
H23	64,817	5,814	51,370	〃
H24	67,400	6,710	54,649	指定管理(第1期)
H25	78,414	4,543	59,135	〃
H26	69,624	3,699	57,014	〃
H27	74,322	3,416	51,151	指定管理(第2期)
H28	72,998	3,572	51,557	〃
H29	65,493	5,162	49,230	〃
H30	33,797	4,071	24,145	指定管理(第3期)
R元	32,690	2,035	19,956	〃
R2	37,671	4,637	12,429	〃

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、平成29年度までは横ばいからやや減少の傾向である。

第3期目の初年度である平成30年度は、入込数計算に用いる係数の見直し（注）を行ったため33,797人（対前年度31,969人、48.4%の減）、令和元年度は、32,690人に減少したが、平成29年度以前の計算方法を用いた入込数に換算すると、横ばいからやや減少である。

令和2年度については、新型コロナウイルス感染症拡大防止のため開設期間

の短縮があったが、平成30年度及び令和元年度の入込数より増加となり37,671人となった。令和2年度の増加要因については、コロナ禍において開設した数少ない海水浴場であったことや昨今のキャンプブーム等が影響したもののと思われる。

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のとおりであり、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ていた。平成29年度には、特産品を使ったメニューの工夫やソフトクリームの販売等の実施により5,162人に増加したが、平成30年度は、天候の影響等により4,071人に減少し、令和元年度には経営者の変更等があり2,035人に減少となった。令和2年度は、テイクアウトメニューの提供、キッズスペースや野外演奏ステージの設置等により、4,637人に増加している。

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のとおりであり、平成25年度の59,135人が利用者数のピークであった。それ以降天候等にも左右されるが、5万人台で推移していたが、平成29年度は49,230人に減少となった。平成30年度以降は、入込数計算方法（注）を変更しているが、従前の計算方法にて換算した場合においても減少となった。

令和2年度については、新型コロナウイルス感染症拡大防止のため開設期間の短縮や貸館制限により大幅に減少している。

注 入込数計算方法の変更（入込数の係数見直し）

H30.7月～

沖見海浜緑地・浜中海浜公園 駐車台数×3.5

千望台 休憩施設入込数×3.5

海のふるさと館 入口カウンタ数×1/2

黄金岬海浜公園 ふるさと館入込×7

H29まで

沖見海浜緑地・浜中海浜公園 駐車台数×5.9

千望台 休憩施設入込数×3.5

海のふるさと館 入口カウンタ数

黄金岬海浜公園 ふるさと館入込×2（7、8月は×3）

(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
H29	32,112	燃料精算返還金差引後
H30	28,804	燃料費の増、単価改正、花火事業削除
R元	28,961	燃料費の増、税率改正
R2	29,302	燃料費の増

指定管理委託料については、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、指定管理業務に留萌海岸花火事業を追加、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）となり、平成 30 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から除外し、28,768 千円（燃料費の精算含まず、H21 年度比 43.8% 増）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 業務計画書の「経理の方法」欄に、「理事会での定期的な監査」と記載しているが、実態としては状況確認程度とのことであるため、実態に合わせた誤

解のない表現に改められたい。

イ 業務計画書の「個人情報の保護」欄に、「責任体制を明確にする」との記載があるが、体制について定めたものがないので、整理を図られたい。

ウ 自動販売機の設置については、指定管理者の法人本体の収益事業であることから、業務計画書に記載不要である。

エ 事業報告書「施設の利用状況に関すること」中、「総合的なプロデュース」の「各施設のPRパンフレットの発行」の実施内容として、「留萌観光パンフレットのリニューアル」とあるが、これは市と指定管理者が、それぞれ負担の上、別に実施した事業であり、指定管理業務にはあたらない。

オ 事業報告書「施設の利活用事業の実施状況に関すること」中、食文化体験事業を「るしんふれ愛パークで開催を予定」していたが、指定管理者は観光施設等の管理者として指定しているものであって、他施設で実施するものは指定管理業務としては不適當と思われる。

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 業務計画書「利用料金等の設定」について、条例等の適用があいまいであり、また、業務計画書の「事業における料金等の設定(事業収入)」について、指定管理業務に係るものではなく指定管理者の法人本体による事業とのことだが、条例等の適用があいまいな状態での事業実施が見受けられる。

イ 利用料金の設定については、仕様書において条例で定める額を上限としていところ、条例で規定する月額使用料を日割りし円未満を切り上げのうえ、日額で利用料金を設定しているため、海の家出店料は上限を超過している。

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 職員の人件費を指定管理事業会計に含めているが、少なくとも健康診断は、法人の本体会計で措置するべきである。(雇用主は法人であって、指定管理者ではない。雇用に係る事務、退職に係る手当なども本体会計に含まれるものの。)

イ 当該法人の経営規模から指定管理事業は約30%の会計規模となる。厳密に言えば、人件費、施設維持管理費、光熱水費、通信料、車の燃料代、車の

維持費、コピー等の事務費などは、海のふるさと館に事務局として使用している事情も分かるが、本来案分されるべきものであり、職員の給与、法定福利費は指定管理事業に包含するとして、それ以外の経費の仕分けについて整理が必要である。

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 海のふるさと館テラスについて、指定管理に係る利用料金と指定管理者の法人本体の独自事業に係る料金を同一の領収書に合算して処理しているが、「利用料金（テラス利用料）指定管理者 NPO法人留萌観光協会」と「使用料（るもい浜焼きテラス使用料）NPO法人留萌観光協会」を区分し、扱われたい。

イ 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に用いる名称は“〇〇〇〇指定管理者 〇〇〇〇”に統一するなど、法人の本体会計や他の受託事業と区別できるような整理が必要である。

ウ 駐車券日報補助簿と元帳の件数、金額の内訳に不整合が見受けられた。

駐車券日報補助簿は料金計算上からも書類保存・経理業務上からも地区別に作成したほうが良いものと思われる。

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 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。

イ 月報に添付されたSNSを活用した観光施設等の情報発信について、指定管理業務外の発信が散見された。

(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 施設の管理運営に影響を及ぼす税制変更（消費税等）の場合において、基本協定書の責任分担表では「市の負担」としており、指定管理者申込要領においては、税制改正等に伴う経費の増加は、「指定管理者の負担」としており、そこが見受けられた。

基本協定書の第13条第2項には、矛盾・そごがある場合の解釈の優先度を定められてはいるが、矛盾やそごが生じないように精査し作成されたい。

イ 基本協定書の用語の定義中、「業務計画書」とは、指定管理者選定要項に示す事業計画書（様式2号）及び収支計画書（様式3号）等の様式を使用して作成したものをいう。」としているが、実際の運用では様式第2号を「業務計画書」としており、また、指定管理者選定要項にあたる留萌市観光施設等における指定管理者の申込要領にて、「業務計画書（様式第2号）」と示している。市の標準様式においては、様式第2号は「事業計画書」としていることも踏まえて整合を図られたい。

ウ 基本協定書の用語の定義中の「指定管理者選定手続要項」について、統一した表現を用いることが望ましい。

エ 管理施設について、基本協定書と仕様書間において、区分方法が相違している状況が見受けられるため、各書類間の整合を図られたい。

オ 黄金岬海浜公園の栈橋設置・撤去について、指定管理業務として実施しているとのことだが、仕様書に具体的記載がない。

カ 仕様書に記載の利用料金の減免及び還付について、「市の協議を経て」は「市との協議を経て」が正しい。また、条例・規則に基づき、市の協議を経て利用料の減免還付ができるものとしているが、条例上は、市長が定める基準に従い還付及び免除ができることとなっており、市との協議を経る必要性が認められない。

キ 申込要領の「観光施設等の利活用事業」及び申込要領に添付の指定管理料基準上限額に係る参考資料中、「任意指定管理施設利用拡大事業」は、指定管理業務に位置付けているが、指定管理者の裁量に任せるべきではない。

ク 申込要領 14「指定管理事業の提案」は、「自主事業の提案」の誤り。

ケ 業務計画書「利用料金等の設定」に記載の海のふるさと館 2 F の「(体験実習室)」について、条例上は「(体験学習室)」であり、海のふるさと館 2 F の「(料理実習室)」について、条例上は「(調理実験室)」である。条例と実態が相違しているので、整理を図られたい。

コ 業務計画書「利用料金等の設定」について、条例等の適用があいまいであり、また、業務計画書の「事業における料金等の設定(事業収入)」について、指定管理業務に係るものではなく、指定管理者の法人本体による事業とのことだが、条例等の適用があいまいな状態での事業実施が見受けられるため、条例等の整備を図られたい。

サ 利用料金の設定については、仕様書において条例で定める額を上限としているところ、条例で規定する月額使用料を日割りし円未満を切り上げのうえ、日額で利用料金を設定しているため、海の家出店料は上限を超過している。利用料金の承認にあたっては適切な審査を行われたい。また、条例においては、実態に合わせて月決め制度を改めるなどの検討が必要と思われる。

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。

ア 協定書において、20 万円以上の施設の修繕は市が実施することとなっているが、20 万円を超過しているにもかかわらず指定管理者が実施しているものが見受けられる。例外的に実施する場合において、経過や協議の内容、決定行為は文書にして残すべきである。

イ 開館期間外の貸館使用が見受けられるが、期間外であっても貸館を可能とするのであれば、条例等を整理し、広く周知のうえ、限られた団体のみが便宜を受けることのないよう公平性の確保を図られたい。

ウ 告示 17 号及び 18 号による施設の開設期間等の変更について、決定書に変更理由等の記載が必要と思われる。

エ 当該施設の今後について、観光拠点としての位置付け、博物館機能のあり方等について、市教育委員会と観光所管にて協議し、必要であれば条例の目的、機能の見直しについて検討が必要と思われる。

オ 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。

⑥ 事業報告書の点検は適切になされているか。

ア 月報に添付されたＳＮＳを活用した観光施設等の情報発信について、指定管理業務外の発信が散見されるため、指定管理者に対して月報の内容を整理するよう指導されたい。

イ 各月の月報について、市担当者の疑問点や要確認の事項に関する付箋が貼付されているが、確認を行ったのであれば、その結果を記録しておくべきである。

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 留萌市海のふるさと館条例第 15 条第 8 項中「第 4 項」及び留萌市観光施設条例第 12 条第 8 項中「第 4 項」は、「第 3 項」が正しく、留萌市海のふるさと館条例施行規則第 10 条中「条例第 9 条」は、「条例第 15 条第 3 項」が正しく、留萌市観光施設条例施行規則第 14 条中「条例第 6 条」は、「条例第 12 条第 3 項」が正しい。

5. まとめ

本指定管理施設については、平成 21 年度から 13 年間にわたり、当該法人が指定管理者として、継続的に業務を担ってきたところであり、本監査においては、その 12 年目の事業内容について監査を実施した。

その結果については、一部指摘を行った事項はあるものの、おおむね適正に業務を遂行しているものと言える。

今回の監査に当たり、指定管理者制度における課題に焦点を当て、まとめとしたい。

指定管理者制度は、地方自治法 244 条の 2 に制度上の根拠があるが、法で詳細な内容が規定されていないため、自治体の条例と基本協定書が、業務や責務の拠り所となる。留萌市の場合、「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」は、手続きの規定が主であり、実際には募集にあたっての「業務

仕様書」、業務実施にあたっての「基本協定書」等で、しっかりと設計する必要がある。

個々の状況は、その公の施設の性格、目的、収益性、施設そのものの機能と市民のニーズ、ソフト事業の魅力と集客性など様々であり、同一には論じられないが、あくまでも「指定管理者制度」を基盤にしている以上、その制度を規定する法令の求める範囲の中で、当該公の施設とそれにまつわるソフト事業による管理・運営の目標や将来像を所管課が組み立てると同時に、当該法人が自立し、その専門性や能力を発揮し、民間企業や団体ならではの経済性と、柔軟で迅速できめ細かいサービス向上が図られ、その分野における地域の活性化や豊かな市民生活が行われるよう、基になる公の施設の目的や業務を設置条例や基本協定書で建て付けしなければならない。

当然、政策目的の実現に向けた手法の選択、当該法人と市との役割分担や連携、協力関係も必要である。

基本協定書では、指定管理委託料に事業費も積算されている「指定された業務」のほかに、「自主事業」について規定されている。

「自主事業」は、一見すると指定管理施設に付随するソフト事業のようだが、法による規定や定義付けはないため、現時点では、その定義が自治体ごとに違う。

一般には、「指定された事業」以外に、指定管理者が、一般の施設利用者同様に、施設を借上げ、収益的なリスクも抱えて実施するソフト事業とされている例が多く、留萌市でも同様の位置づけになっている。

しかし、指定管理者が指定された事務事業（ソフト事業）以外にも、専門的能力を発揮し、施設利用者の増進、収益の増加、市内の経済や市民活動の活性化を望むのであれば、「自主事業」の定義づけを再考し、「受託者だからこそ指定管理事業のオプションとして事業展開できる」ようにすべきであり、改めて検討を要望する。

今回の指摘事項・問題点等の検討及び改善が図られ、本市、指定管理制度の発展と公の施設における住民利用の利便性向上を期待する。