

平成20年度

行政監査報告書

「指定管理者制度の効率的な活用について」

佐賀市監査委員

佐市監査第292号

平成21年3月31日

佐賀市議会議長 福井久男様

佐賀市長 秀島敏行様

佐賀市教育委員会
教育委員長 北島恭一様

佐賀市監査委員 中村耕三

佐賀市監査委員 黒田利人

行政監査の結果に関する報告書の提出について

地方自治法第199条第2項及び同法施行令第140条の6の規定により、平成20年11月から平成21年2月までの間に行った行政監査の結果に関する報告を決定し、地方自治法第199条第9項の規定により次のとおり提出する。

1 行政監査の方法

公の施設のうち、指定管理者制度が導入されている36施設の中から24施設を抽出し、これら公の施設が市民福祉の増進、市民サービスの向上等の設置目的に沿って合理的、効率的に運営されているか、協定書には必要な事項が記載されているか、また協定書に基づき報告は適正になされているかに主眼をおき、あらかじめ提出された諸帳票及び資料により関係職員から説明を聴取するとともに、現地調査を行うなどの方法により監査を実施した。

2 監査の概要、意見

次のとおり

目 次

第1	監査の概要	
1	監査のテーマ	4
2	監査対象事務	4
3	監査の目的	4
4	監査対象期間	4
5	監査の実施時期	4
6	監査の方法	4
7	監査対象機関	5
8	指定管理者制度運用における準拠法令等	6
9	監査の主な着眼点	7
第2	行政監査の対象（指定管理者制度）の概要	
1	指定管理者制度導入の経緯	7
2	指定管理者制度に関する総務省の考え	7
3	指定管理者制度の仕組み	8
4	管理委託制度と指定管理者制度との違い	10
5	地方公共団体と指定管理者との役割分担	11
第3	監査の意見	
	（改善すべき内容）	12
1	施設の活用状況について	13
2	協定書の記載事項について	
	（1）自主事業について	13

(2) 備品の取扱いについて	14
(3) 修繕費の取扱いについて	15
(4) 業務の引継ぎについて	16
(5) 協定期間について	17
(6) 年度協定書の作成について	18
3 協定書に締結される報告、手続き等について	
(1) 管理の実施状況について	18
(2) 利用に係る料金の収入の実績について	19
(3) 自主事業について	19
(4) 事業報告書の提出日について	20
(5) 利用料金の承認申請について	20
(6) 管理基準の設定、承認について	21
4 利用者の声の聴取について	21
5 インセンティブの働く仕組みについて	
(1) 利用料金について	22
(2) 指定管理料について	23
(3) 評価について	24
6 施設内の自動販売機の取扱いについて	25
7 むすび	26
資料	27

第1 監査の概要

1 監査のテーマ

「指定管理者制度の効率的な活用について」

2 監査対象事務

公の施設の管理における、指定管理者制度に関する事務

3 監査の目的

公の施設の管理については、平成15年の地方自治法（以下、「法」という。）の改正により、市の直営又は指定管理者によることとなった。

市では、公の施設のうち36施設について指定管理者制度を導入しているが、そのうちの一部に対して財務事務の適正な執行について定期監査（財政援助団体監査、指定管理者監査）を行ったところ、取扱いに施設ごとに異なる部分が見られたことから、指定管理者制度を導入している公の施設について横断的に監査を行い、導入に伴う改善点や課題等について経済性、効率性、有効性の観点から検証することにより、今後の公の施設の管理方式の検討に資するとともに、公の施設の設置目的に沿った効果的な運営に寄与することを目的とする。

4 監査対象期間

平成19年度、平成20年度に係る指定管理者制度の運営状況とするが、必要に応じ過年度の一部についても監査対象とした。

5 監査の実施時期

平成20年11月から平成21年2月までの間に実施した。

6 監査の方法

- (1) 提出された資料と書類・諸帳票とを主体として照合検討を加え、必要に応じ関係職員に質問する等の手法により実施した。
- (2) 本調査を行った24施設について現地調査を行った。

7 監査対象機関

本市において指定管理者制度を採用している公の施設は下記のとおりで、事前調査はすべての施設について実施し、そのうち○印をつけた24施設を抽出して本調査を実施した。

担 当 課	施 設 名
商業振興課	○ TOJIN茶屋
商業振興課	○ 衛の湯
商業振興課	○ 街なかふれあいプラザ
商業振興課	○ 文化交流プラザ
農村環境課	市川活性化施設（富士支所産業振興課管理）
緑化推進課	○ 佐賀市徐福長寿館
緑化推進課	隔林亭
緑化推進課	吉野山キャンプ場
緑化推進課	山中キャンプ場
建築住宅課	○ 市営住宅等
道路管理課	○ 佐賀市自転車駐車場
市民活動推進課	○ 佐賀市民活動センター
健康づくり課	○ 佐賀市休日夜間こども診療所
健康づくり課	○ 佐賀勤労者総合福祉センター
健康づくり課	○ 佐賀市健康運動センター
健康づくり課	○ 佐賀市休日歯科診療所
障がい福祉課	佐賀市精神障害者地域生活支援センター
高齢福祉課	○ 佐賀市巨勢老人福祉センター
高齢福祉課	佐賀市金立いこいの家
高齢福祉課	佐賀市開成老人福祉センター
高齢福祉課	佐賀市大和老人福祉センター
高齢福祉課	○ 佐賀市諸富生活支援生きがいつくりセンター
高齢福祉課	○ 佐賀市生きがいデイサービスセンターふじ

担 当 課	施 設 名
高齢福祉課	佐賀市富士北部デイサービスセンター
高齢福祉課	佐賀市富士北部在宅介護支援センター
こども課	○ 母子生活支援施設高木園
こども課	○ 松梅児童館
社会教育課	富士南部コミュニティセンター
社会教育課	○ 富士北部コミュニティセンター
文化振興課	○ 佐賀市文化会館
文化振興課	○ 佐賀市民会館
文化振興課	○ 佐賀市立東与賀文化ホール
図書館	○ 佐賀市立図書館東与賀館
スポーツ振興課	○ 佐賀市体育施設
スポーツ振興課	佐賀市大和体育施設
スポーツ振興課	○ 佐賀市諸富体育施設

8 指定管理者制度運用における準拠法令等

<法律>

- ◇ 地方自治法第244条及び第244条の2

<総務省通知>

- ◇ 地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）

（総行行第87号平成15年7月17日）

<条例、規則>

- ◇ 佐賀市公の施設の指定管理者の指定の手続きに関する条例
- ◇ 各公の施設ごとの設置条例
- ◇ 佐賀市公の施設の指定管理者の指定の手続きに関する規則
- ◇ 各公の施設ごとの設置条例施行規則

<総務部企画課通知>

- ◇ 指定管理者制度の導入に関する検討状況の集約結果について

（佐市企第218号平成17年4月15日）

9 監査の主な着眼点

監査に当たっては、次の項目を主な着眼点として定めた。また、この着眼点に沿って監査を行った。

- (1) 施設が、その設置目的に沿って、合理的、効率的に運営されているか
- (2) 協定書の内容は妥当であるか
- (3) 協定書に基づく市との協議、通知、報告等に係る書類は整備されているか
- (4) 利用者の声を汲み上げ、改善策として反映させる仕組みができているか
- (5) 指定管理者にインセンティブの働く仕組みとなっているか
- (6) 施設内に自動販売機を設置している場合、その取扱いは妥当であるか

第2 行政監査の対象（指定管理者制度）の概要

1 指定管理者制度導入の経緯

法第244条で「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設を設けるものとする。」と定めており、これを「公の施設」という。

さらに法第244条の2では公の施設の設置、管理及び廃止についての規定を設けているが、平成15年6月に同条第3項が以下のように改正された。

法第244条の2第3項「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（指定管理者）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。」

この法改正により、公の施設の管理に指定管理者制度が導入されたこととなる。

2 指定管理者制度に関する総務省の考え

平成15年の法改正を受けて、総務省より各都道府県宛に通知（総行行第87号平成15年7月17日 以下、「総務省通知」という。）が発せられ、そこでは指定管理者制度導入における留意点について次のように指示している。

「公の施設の管理について指定管理者制度を導入し、その適正かつ効率的な運営

を図ることを目的としたものです。」

「公の施設の管理状況全般について点検し、指定管理者制度を積極的に活用されるようお願いします。」

「今般の改正は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の活力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的としたものであり、…」

「指定管理者として指定する対象は民間事業者等が幅広く含まれる…」

「指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることとし、選定する際の基準としては例えば次のような事項を定めておく方法が望ましいものであること。

ア 住民の平等利用が確保されること。

イ 事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること。

ウ 事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること。」

また、総務省は平成20年6月6日に地方公共団体との会議の中で、『指定管理者制度の運用上の留意事項』として「指定管理者の選定過程」、「指定管理者に対する評価」、「指定管理者との協定書」及び「委託料等の支出」に関するチェックリストを配布した。

本内容については今後の指定管理者の指定に当たって十分留意しなければならない事項である。

3 指定管理者制度の仕組み

(1) 公の施設の適正な管理を確保するための仕組み

公共の利益のために多数の住民に対して均一にサービスを提供することを目的とする公の施設として、その適正な管理を確保するため、法律上次のような仕組みが整備されている。

公の施設の適正な管理を確保するための仕組み	
平等利用の確保	指定管理者には、住民の平等利用の確保、不当な差別的取扱いの禁止が法律上直接義務付けられている。
条例の制定	指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項をあらかじめ条例で定める。
指定の決議	個々の指定管理者を議会の議決を経て期間を定めて指定する。
事業報告	指定管理者は、毎年度終了後、地方公共団体に事業報告書を提出し、地方公共団体は指定管理者による管理の状況をチェックする。
指定の取消し等	地方公共団体は、指定管理者に対し適正な管理を行うために必要な調査や指示を行い、指示に従わない場合には、指定の取消しや業務の停止を命ずることができる。
権限の範囲	指定管理者は、条例の定めにより施設の使用許可を行うことが可能となっているが、使用料の強制徴収や不服申立の決定などの行政処分を代行することはできない。

(2) 従来管理委託制度との関係

指定管理者制度と従来管理委託制度との関係	
制度の一本化	従来管理委託制度は指定管理者制度に改められ、地方公共団体が直接管理する場合を除くほか、指定管理者に管理を委任する方法だけが可能となった。
経過措置	従来管理委託制度に基づき、現に管理を委託している公の施設については、改正法の施行後3年間の経過措置期間内（平成18年9月1日まで）に、指定管理者制度に移行された。
業務委託	施設の維持補修等のメンテナンス、警備、清掃などの業

務の委託は、指定管理者制度とは別個のものであり、従来どおり民間との委託契約により委託が可能である。

4 管理委託制度と指定管理者制度との違い

項目	管理委託制度（従前）	指定管理者制度（法改正後）
1. 管理運営主体 （市が管理を委ねる相手方）	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体等の公共団体 ・公共的団体（農協、商工会等） ・自治体出捐、出資が2分の1以上の法人など ・相手方は条例等で規定する 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定管理者の対象となる団体、法人等は民間事業者を含む幅広い団体（個人は除く） ・特別な制約は設けず、具体的な管理者を議会の議決を経て指定する
2. 権限と業務の範囲	<ul style="list-style-type: none"> ・施設の設置者である自治体との契約に基づき、具体的な管理の事務又は業務の執行を行う ・施設の管理権限及び責任は、施設の設置者である自治体が引き続き有し、施設の使用許可権限は委託できない 	<ul style="list-style-type: none"> ・施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わせるものであり、施設の使用許可も指定管理者が行うことができる ・設置者である自治体は、管理権限の行使は行わずに、設置者としての責任を果たす立場から必要に応じて指示等を行う
3. 条例で規定する内容	<ul style="list-style-type: none"> ・委託の条件、相手方等を規定する ・管理者等を規定する 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定管理者の指定の手續 ・指定管理者が行う業務の具体的な範囲を規定する

4. 利用承認等の処分	・管理受託団体に、施設の使用許可を行う権限はない	・指定管理者が個々の使用許可を行うことができる
5. 契約形態（市と管理者との関係）	・委託契約	・指定（協定） ・指定管理者の指定は、地方自治法上の「契約」には該当しないため、同法で規定する「入札」の対象とはならない

5 地方公共団体と指定管理者の役割分担

地方公共団体は公の施設運営の全体の枠組み（仕様）を定め、その内容に沿って管理運営できる法人その他の団体を指定管理者に指定する。また、指定管理者による運営が始まった後も、適正な運営がなされているか、随時に監視をし定期的に評価することとなる。

これに対して指定管理者になった団体は、仕様に沿って管理運営を行うほか、創意工夫を活かした自主事業や効率的運営に努めることが求められる。

管理運営に必要な経費は原則として指定管理料として、地方公共団体から支払われる。仕様で定められる事項は、おおよそ次のとおりである。

- ・開館時間、休館日（設置条例事項）
- ・職員の配置基準
- ・施設、設備の点検業務などに関する事
- ・サービス内容や自主事業に関する事等

第3 監査の意見

今回指定管理者制度を導入した公の施設について監査を行った結果、おおむね良好に運営されていたが、取扱い等において一部次のような改善すべき内容が認められた。

改善すべき内容

- 1 施設が、その設置目的に沿って、十分に活用されていないもの
- 2 協定書に記載するのが望ましい事項が記載されていないもの
- 3 協定書に規定される報告書、手続き等に記載するのが望ましい事項が記載されていないもの
- 4 利用者の声を運営に反映する取り組みが不十分であるもの
- 5 指定管理者に対し、インセンティブ（注1）の働く仕組みが十分に構築されていないもの
- 6 施設内に自動販売機を設置している場合、料金収入の取扱いが不統一であるもの

（注1）インセンティブ：誘引。目標を達成するための刺激。

人の意欲を引き出すために、「外部から与える刺激」のことです。たとえばプロスポーツチームと選手が、成績による出来高制で契約を行う場合、「出来高の仕組みを選手に与えること」をインセンティブ（＝動機付け）と呼びます。（三省堂辞書サイトより一部引用）

以上の内容は、指定管理者制度の活用を図る中で、施設の活用、指定管理者との協定締結、管理状況の把握、管理者への評価などを的確に行うための課題と考える。

なお、具体的事項については、以下に述べるとおりである。

1 施設の活用状況について

地域のコミュニティセンターについては、事業計画書には旧町以外の住民の利用も促進していく旨が記載されているが、現実的には難しく、利用者はほぼ限られている。

また、長寿館については、近年では入館者が年間7,000人未満となっており、季節によっては1日当たりの入館者が数人程度と少なく、年間を通して職員を3名配置することは経済性の観点からみて望ましくないと考える。

これらの施設については、公の施設として指定管理者の管理とすることの可否も含めた検討をなされたい。

該当する施設

徐福長寿館、富士北部コミュニティセンター

※ 「該当する施設」欄は、本調査を実施した施設が対象であるが、上記に述べる事項に該当していても、施設の設置目的や特性から、改善の必要性が薄い施設については掲載していない（以下同じ）。

2 協定書の記載事項について

(1) 自主事業について

指定管理者制度は、民間を含めて広く自治体が「指定」するものに公の施設の管理権限を委任することで、創意工夫を活かした自主事業の展開や効率的運営を図ることを目的の一つとしている。

従って、基本協定書には自主事業について記載し、指定管理者の裁量によって施設の効用を高める取り組みを促すのが望ましいと考える。

しかしながら、多くの施設においては、基本協定書に定める業務の範囲は、施設の利用に関すること及び施設の維持管理に関することとされており、自主事業にあたる部分は、「その他施設の管理運営に関して市長が必要と認める業務」に含まれていて、業務の範囲としては明記されていない。

施設によっては、その目的が限られており、いわゆる「自主事業」を展開することが困難なものもあるが、利用を拡大し、施設の目的が最大限達成されるた

めに、基本協定書に自主事業について記載するよう検討されたい。

該当する施設

TOJIN茶屋、衛の湯、街なかふれあいプラザ、文化交流プラザ、
徐福長寿館、佐賀市民活動センター、佐賀市健康運動センター、
松梅児童館、佐賀市文化会館、佐賀市民会館・駐車場、佐賀市体育施設、
佐賀市諸富体育施設

(2) 備品の取扱いについて

備品の取扱いについては、多くの施設において基本協定書で「甲（市を指す。以下同じ）は、乙（指定管理者を指す。以下同じ）が行う業務に必要な施設の建物、附属設備及び備品等を整備し、乙に使用させるものとする。」と規定されており、市が整備するものとされている。

しかしながら、管理を行うなかで備品を購入する必要が生じた場合、指定管理者は市で予算化されるのを待たねばならず、施設の実情に応じた弾力的な運用がなされない恐れがある。現に、ある施設において年度途中で備品購入を行う必要が生じた際、協定書に備品管理に関する項目がなかったため、別途市長決裁により年度協定書（仕様書）に項目を追加することで対応しているケースがあった。

市と指定管理者との負担区分ならびに、指定期間終了時の備品等の取扱いを明確にしたうえで、指定管理者が指定管理料の範囲内で備品を購入できる仕組みの構築について検討されたい。

該当する施設

TOJIN茶屋、衛の湯、街なかふれあいプラザ、徐福長寿館、市営住宅等、
佐賀市自転車駐車場、佐賀市休日夜間こども診療所、
佐賀勤労者総合福祉センター、佐賀市健康運動センター、
佐賀市休日歯科診療所、母子生活支援施設高木園、松梅児童館、
富士北部コミュニティセンター、佐賀市文化会館、
佐賀市民会館・駐車場、佐賀市体育施設、佐賀市諸富体育施設

(3) 修繕費の取扱いについて

施設の修繕に関する取扱いについては、多くの施設において、年度協定書のなかで「建物等の改修又は新設、増設若しくは移設は、甲の負担において行うものとする。ただし、軽易なものについては、甲の承認を得て乙の負担において行うことができるものとする」と規定されている。

なお、指定管理者制度を導入した公の施設のうち、市営住宅等においては上記のただし書がなく、代わりに一般修繕費として一定額を別掲で必要経費に計上しており、富士北部コミュニティセンターについては、「建物等の新設、増設の必要性が生じたときは、甲乙協議して決定し、その経費は甲の負担において行うものとする。」と規定されている。

しかしながら、ただし書が記載された施設については、ごく一部の例外を除き、市と指定管理者との負担区分が明確にされていない。

なお、施設の修繕は、施設の維持に係るもののほか、機能向上に係る改修も考えられるが、従来の管理委託制度の下では、施設の維持に係る修繕費は一定の配慮がなされていたものの、施設の機能を向上させるための改善改修については予算化が困難な面もあった。指定管理者制度の導入に伴い、自治体の許可を受けたうえで管理者の裁量で自由に施設の機能を向上させることができるようになったといえる。

同制度の効率的な運用を図る意味でも、施設の維持に係る修繕費については額によって市と管理者の負担区分を定め、施設の機能を向上させるための改善改修については経営努力による収益の範囲内で自由に行えるようにするなど、修繕費の取扱いを仕様書等で規定するよう検討されたい。

該当する施設

TOJIN茶屋、衛の湯、街なかふれあいプラザ、文化交流プラザ、
徐福長寿館、佐賀市自転車駐車場、佐賀市民活動センター、
佐賀市休日夜間こども診療所、佐賀勤労者総合福祉センター、
佐賀市健康運動センター、佐賀市休日歯科診療所、
母子生活支援施設高木園、松梅児童館、佐賀市文化会館、

(4) 業務の引継ぎについて

ほとんどの施設において、基本協定書には業務の引継ぎについて規定されていない。

前述の通り、指定管理者制度の導入に伴い、従来、管理委託制度の下では公益法人等に受託が制限されていた聖域が開放され、民間事業者も業務を担うことができるようになった。ただし、指定管理者制度では、業務期間を一定に定め、その間の業績評価によって事業者の交替も有り得ることとなった。このことは、業務遂行の緊張感や成果を達成する使命感を堅持していく効果となっている。また、有期限を定めることは、特定の民間事業者と複数年の協定を結ぶ上での、様々なリスクを定期に回避できる権利を留保することでもある。リスクには、民間事業者の業務遂行能力の不足や、事業の運営資金の不足などが考えられるが、有期限の指定を実施することは、経営の不安定要素を定期に顕在化させることで、利用者へのサービスの中断という最悪のシナリオを回避することができるという意味で、施設管理を安定的に行うための仕組みとしては有効性があると考えられる。

従って、指定管理者が変更になっても、従前の管理者が企画あるいは契約をしている事業については、新たに管理者となった団体が引継ぎ、継続、実施していく必要があり、指定期間満了後、引き続き公募による指定管理者の選定を実施する場合には、事業者が交替する可能性を前提として、事業やサービスの継承が円滑に行われる仕組みを作っておかなければならない。

第一期の指定管理者制度の導入により、管理委託を受託していた公益法人が民間事業者に交替したケースでは、管理委託契約書に業務の引継ぎが明記されていなかったことから十分な引継ぎ業務が行われなかった事例が全国で散見されている。もちろん、事業者が独自のノウハウによって作成した資料や著作権に抵触する可能性があるものの引継ぎについては、個々の取決めが必要なことも想定される。しかし、基本的には協定書に業務の引継ぎの実施が明記されていれば、指定管理料の業務範囲で作成された全てのデータや資料も引継ぐと考えるのが一般的である。

管理運営組織自体がそっくり入れ代わっても利用者の混乱や不利益が発生しないよう、基本協定書には業務の引継ぎについて規定するよう検討されたい。

また、指定期間の満了に伴い、次期の管理者の指定を3ヶ月前の議会で議決している例が見られるが、通常、業務の引継ぎには時間を要することから、上程する時期について検討されたい。

該当する施設

TOJIN茶屋、街なかふれあいプラザ、徐福長寿館、市営住宅等、
佐賀市自転車駐車場、佐賀市民活動センター、佐賀勤労者総合福祉センター、
佐賀市健康運動センター、佐賀市巨勢老人福祉センター、
母子生活支援施設高木園、松梅児童館、佐賀市文化会館、
佐賀市民会館・駐車場、佐賀市体育施設、佐賀市諸富体育施設

(5) 協定期間について

ほとんどの施設において、基本協定書に協定期間が記載されていない。

協定期間は総括的事項の一つであり、募集要項や仕様書、指定管理者指定決定書等に記載してあるとはいえ、協定を締結した双方の合意により協定期間を定めたことを証する意味でも、基本協定書には協定期間を記載するのが望ましいと考える。

基本協定書へ協定期間を記載することについて検討されたい。

該当する施設

徐福長寿館、市営住宅等、佐賀市民活動センター、
佐賀市休日夜間こども診療所、佐賀勤労者総合福祉センター、
佐賀市健康運動センター、佐賀市休日歯科診療所、
佐賀市巨勢老人福祉センター、
佐賀市諸富生活支援生きがづくりセンター、
佐賀市生きがいデイサービスセンターふじ、母子生活支援施設高木園、
松梅児童館、富士北部コミュニティセンター、佐賀市文化会館、

佐賀市民会館・駐車場、佐賀市立東与賀文化ホール、
佐賀市立図書館東与賀館、佐賀市体育施設、佐賀市諸富体育施設

(6) 年度協定書の作成について

年度協定書が締結されていない施設があった。

同施設については、基本協定書によって協定期間は定められているが、前述のとおり、指定管理者制度の下では一定期間内の業績評価によっては、基本協定書に規定された協定期間の中途であっても事業者の交替が有り得る。

その意味では、年度協定書を毎年度締結することで、複数年の協定を結ぶ上で、様々なリスクを回避する権利を担保しているといえる。

同施設は特定団体が指定されている経緯もあることから、評価が適切に行われ、その結果が良好であったという説明責任を十分に果たすためにも、年度協定書を年度ごとに締結されるよう検討されたい。

該当する施設

佐賀市自転車駐車場

3 協定書に規定される報告、手続き等について

(1) 管理の実施状況について

基本協定書では、事業報告書の作成及び提出について規定されており、事業報告書に記載すべき内容の一つに、「管理の実施状況」が挙げられている。

しかしながら、6施設において、事業報告書に「管理の実施状況」が記載されていなかった。

基本協定書に基づき、事業報告書には「管理の実施状況」について記載するよう、指定管理者へ指導を図られたい。

該当する施設

TOJIN茶屋、文化交流プラザ、徐福長寿館、佐賀市自転車駐車場、
松梅児童館、富士北部コミュニティセンター

(2) 利用に係る料金の収入の実績について

基本協定書では、事業報告書の作成及び提出について規定されており、事業報告書に記載すべき内容の一つに、「利用に係る料金の収入の実績」が挙げられている。

年間の利用料金収入の総額については、これも事業報告書に記載することとなっている「管理に係る経費の収支状況」で確認できる事項であるが、基本協定書において「利用に係る料金の収入の実績」を事業報告書に記載することとされているのは、経営分析が行えるよう、より詳細な収入内容の報告を求めたものとみることができる。

しかしながら、3施設において、事業報告書に「利用に係る料金の収入の実績」が記載されていなかった。

基本協定書において「管理に係る経費の収支状況」とは別に、「利用に係る料金の収入の実績」を報告するよう求めている趣旨に鑑み、事業報告書には「利用に係る料金の収入の実績」について記載するよう、指定管理者へ指導を図られたい。

該当する施設

衛の湯、佐賀市休日歯科診療所、松梅児童館

(3) 自主事業について

前述した通り、指定管理者制度は、民間を含めて広く自治体が「指定」するものに公の施設の管理権限を委任することで、創意工夫を活かした自主事業の展開や効率的運営を図ることを目的の一つとしている。

従って、あらかじめ決められた業務と指定管理者独自の取り組みとは区分して記載し、その努力部分を明確にすることで、管理者への評価も適切に行えるものとする。

しかしながら、多くの施設においては、事業報告書における実施業務が総括的に記載されており、自主事業に当たる部分の取り組みが明示されていない。

施設の目的が限られていて、いわゆる「自主事業」を展開することが困難なもの

は別として、管理者の努力を正当に評価するためにも、事業報告書には自主事業分を具体的に記入されるよう、指定管理者へ指導を図られたい。

該当する施設

TOJIN茶屋、衛の湯、街なかふれあいプラザ、徐福長寿館、
松梅児童館、富士北部コミュニティセンター、佐賀市文化会館、
佐賀市民会館・駐車場

(4) 事業報告書の提出日について

年度協定書で規定された提出期限以降に、事業報告書の提出がなされた施設が3施設あった。

また、年度協定書で事業報告書の提出期限が規定されているにもかかわらず、それより3週間早い提出期限内に提出するよう、市側が一方向的に求めているケースもあった。

年度協定書に基づき、適切な時期に事業報告書を徴されたい。また、指定管理者に提出時期について指導を図られたい。

該当する施設

衛の湯、佐賀市立東与賀文化ホール、佐賀市立図書館東与賀館

(5) 利用料金の承認申請について

当初、管理者の指定の際に利用料金の承認申請を徴しているが、その後に利用料金を変更しているにもかかわらず、変更後の料金で利用料金の承認申請を徴していない施設があった。

基本協定書において、「乙は、施設の設置条例〇条の規定により利用料金を定めるときは、同条例に定める使用料の範囲内において、あらかじめ甲の承認を得なければならない」と規定されており、適切な時期に利用料金の承認申請を徴されたい。また、指定管理者に承認申請について指導を図られたい。

該当する施設

松梅児童館

(6) 管理基準の設定、承認について

管理の基準等に関しては、基本協定書において、「施設の具体的な管理の基準については、施設に関して甲が定める条例、規則及び前項に掲げる基準により、甲の承認を受け乙が定める。」とされているところである。

しかしながら、11の施設において、この具体的な管理の基準が定められていない。

また、指定申請要領仕様書を基本協定書でいう「具体的な管理の基準」とみなしている施設もあった。

指定管理者の手による具体的な管理の基準を設定することは、施設の管理において管理者の自由裁量に基づき、施設の効率的運営にあたって管理者の独自性が十分に発揮されるということでもある。

本来、行政と管理者は、施設管理における対等のパートナーとして協働する役割を担っていることから、指定申請要領仕様書では施設管理の項目を列挙する程度にとどめるなど、具体的な管理の基準については指定管理者の自由裁量に基づいて定め、市はそれを承認するといった体制づくりに努められたい。

該当する施設

TOJIN茶屋、街なかふれあいプラザ、文化交流プラザ、
佐賀市自転車駐車場、佐賀市巨勢老人福祉センター、
佐賀市諸富生活支援生きがいづくりセンター、
佐賀市生きがいデイサービスセンターふじ、松梅児童館、佐賀市文化会館、
佐賀市民会館・駐車場、佐賀市体育施設

4 利用者の声の聴取について

施設の効用を高め、利用者満足度を高めるためには、利用者の声を聴取し、それを反映させていく仕組みが必要と考える。

しかしながら、多くの施設において定期的な利用者アンケート調査は行われておらず、窓口での利用者からの要望・意見等を日報等に記載するなどして対応しているケースが多かった。

ただ、そのような方法では必ずしも利用者の大多数の意見が反映されるわけではないことから、真に改善すべき課題が見えてこない懸念がある。

管理者が自己評価を行い、次年度以降の事業計画に反映させるためにも、また市が指定管理者の評価を行ううえでも必要と思われるので、定期的に利用者の声を聴取し、それを反映させていく仕組みの構築について検討されたい。

該当する施設

TOJIN茶屋、衛の湯、街なかふれあいプラザ、文化交流プラザ、
徐福長寿館、佐賀市民活動センター、佐賀市休日夜間こども診療所、
佐賀市休日歯科診療所、佐賀市巨勢老人福祉センター、
佐賀市諸富生活支援生きがいづくりセンター、
佐賀市生きがいデイサービスセンターふじ、母子生活支援施設高木園、
松梅児童館、富士北部コミュニティセンター、佐賀市民会館・駐車場、
佐賀市立東与賀文化ホール、佐賀市立図書館東与賀館

5 インセンティブの働く仕組みについて

(1) 利用料金について

利用料金制を採用している公の施設は27施設であったが、設定金額は、ほとんどの施設において条例に定められた利用料金の上限がそのまま採用されていた。

利用料金制は、指定管理者にインセンティブを働かせる仕組みであり、一部利用料金を引き下げることでかえって需要増を喚起し、施設の効用が増したといった事例も他市で多く見られるところである。今後、新たに利用料金制を導入する場合も含め、料金設定の妥当性について検討されたい。

該当する施設

TOJIN茶屋、街なかふれあいプラザ、文化交流プラザ、徐福長寿館、佐賀市自転車駐車場、富士北部コミュニティセンター、佐賀市文化会館、佐賀市民会館・駐車場、佐賀市立東与賀文化ホール、佐賀市体育施設、佐賀市諸富体育施設

(2) 指定管理料について

指定管理者制度は、指定管理者に許可権限、利用料金の徴収といったこれまでになかった権限、裁量を与え、指定管理者の持つノウハウをフルに活用して、よりよい施設管理を目指すものであるが、そのためには、利用料金制をはじめとして、管理者が自主努力できる収入を管理者に帰属させることで、指定管理者にインセンティブの働く仕組みを作っておく必要がある。

しかしながら、指定管理料を支払っている施設においては、基本協定書では「乙が行う業務に必要な経費については、事業計画書及び事業報告書により甲が必要と認める額を算定する」との記載があるのみで、管理者の自主努力をどう評価するか、またそれが指定管理料にどう反映されるのか、が明らかにされていない。

これでは指定管理者の改善意欲を増す方向に働く可能性がなくなり、施設の管理運営が旧態依然としたものになる恐れがある。

一方、剰余金を指定管理者の収入としている例もあったが、その場合も年度協定書等で特に定められているわけではなく、業務実績報告書に基づき起案処理されていた。

指定管理料の精算に当たっては、評価に応じて剰余金の一定割合を指定管理者の収入とするなどのルールを協定書の中で設定し、指定管理者へのインセンティブが働く形となるよう検討されたい。

該当する施設

TOJIN茶屋、衛の湯、街なかふれあいプラザ、文化交流プラザ、徐福長寿館、佐賀市民活動センター、佐賀勤労者総合福祉センター、佐賀市健康運動センター、富士北部コミュニティセンター、佐賀市文化会館、

佐賀市民会館・駐車場、佐賀市立東与賀文化ホール、
佐賀市立図書館東与賀館、佐賀市体育施設、佐賀市諸富体育施設

(3) 評価について

事業の報告については、すべての施設で年度ごとに事業報告書を提出することが基本協定書により規定してあるほか、一定期間ごとに業務報告書を提出するよう年度協定書で規定している施設もあった。

また、すべての施設において、業務報告の聴取等として「甲は、施設の管理の適正を期するため、乙に対して、その業務又は経理の状況に関し、必要に応じて報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる」と基本協定書で規定されている。

これらの報告書もしくは調査により指定管理者を評価するわけであるが、評価を行うためには、適切なサービスが提供されているかを日常的に監視し、必要な場合に指導や助言を適宜行うといったモニタリング（注2）が必要となる。日々のモニタリング結果に基づき、契約期間中、適切なサービスが提供されていたかを総括し、それを第三者にも目に見える形で示すために、「評価」を行うのである。

評価については、最終的な総括だけでなく、業績に基づきインセンティブやペナルティの適用を決定したり、また、適切なサービスが提供されない場合には、協定の解除等を検討する場合もあり得るため、協定期間終了後に限らず、一定の機会を捉えて実施する必要がある。

しかしながら、監査の結果、市側で評価を実施している施設は6施設と僅かであり、指定管理者が提出した事業報告書をもって可としているもの、事業計画書では利用者アンケートを実施することになっているにもかかわらず実施していないもの、指定管理者が自己評価を行い市に報告することになっているにもかかわらず実施していないものがあった。

これは、基本協定書で規定された、「業務報告の聴取等」が不十分であり、指定管理者への指導・助言も適切に行われていない恐れがあるとも考えられる。

今後、全ての施設についてモニタリング及び評価を実施するとともに、施設の規模や設置の目的によっては第三者委員会による客観的な評価を導入するなど、

課題を改善していく仕組みを作るよう検討されたい。

該当する施設

TOJIN茶屋、衞の湯、街なかふれあいプラザ、文化交流プラザ、
佐賀市休日夜間こども診療所、佐賀勤労者総合福祉センター、
佐賀市休日歯科診療所、佐賀市巨勢老人福祉センター、
佐賀市諸富生活支援生きがづくりセンター、
佐賀市生きがいデイサービスセンターふじ、母子生活支援施設高木園、
松梅児童館、富士北部コミュニティセンター、佐賀市文化会館、
佐賀市民会館・駐車場、佐賀市立東与賀文化ホール、
佐賀市立図書館東与賀館、佐賀市体育施設、佐賀市諸富体育施設

(注2) モニタリング：指定管理者制度におけるモニタリングとは、指定管理者による公共サービスの履行に関し、条例、規則及び協定等に従って、適切かつ確実なサービスの提供が確保されているかを確認する手段です。(四日市市モニタリングマニュアルより一部引用)

6 施設内の自動販売機の取扱いについて

施設内に自動販売機を設置している施設は13施設あったが、その収入については指定管理者の収入となっている施設と、指定管理者以外の別管理となっている施設とがあった。

施設によっては、ほとんど売上収益が期待できず、利用者の利便性を考慮して自動販売機を設置しているものもあったが、一部の施設では立地条件や設置目的、利用者層等からして相当の売上収益が見込まれ、指定管理者の収入となるよう取り扱うのが望ましいと考えられる。

自動販売機収入が指定管理者の収入となることにより、合理的な指定管理料の算定にも繋がるのが期待できることから、施設内の自動販売機の取扱いについて検討されたい。

該当する施設

市営住宅等、佐賀勤労者総合福祉センター、佐賀市健康運動センター

7 むすび

指定管理者制度は、効果的な運用を行えば、住民にとっては公の施設のサービスが向上することとなり、行政側としては住民ニーズへ効果的に対応できるとともに、公の施設管理の効率化、経費削減を実現することができるものである。本報告書を参考にされ、公の施設の設置目的が最大限に達成されるよう望むものである。

特に、指定管理者との「協定書」の内容及びモニタリング（評価）のあり方については多くの施設で共通して見られる重要な課題である。

指定管理者に対する管理は協定とモニタリングがキーポイントと言われており、その対応については市全体である程度統一した手法を構築されることが望ましい。そのためには全庁的な指定管理者事務を統括する主管課がその基本型を示し、関係担当課と横断的に協議することにより、調整を行うことが必要と考える。

そのうえで、各施設固有の特性に応じて、協定項目やモニタリング項目を適宜追加するなどの運用を図り、指定管理者制度の充実に努められたい。