

地方自治法第199条第7項の規定により、財政援助団体（指定管理者）監査を実施したので、同条第9項の規定により、その結果を公表する。

平成23年2月10日

上越市監査委員 大原 啓資

上越市監査委員 勝島 朝子

上越市監査委員 山崎 一勇

記

1 監査の対象

以下の施設について、平成21年度の指定管理者制度の執行状況について監査した。

- 市民プラザ（用地管財課）
- 大島やまざくら（産業振興課）
- 大島大山広場（観光振興課）
- 柿崎マリンホテルハマナス（観光振興課）
- 吉川スカイトピア遊ランド（観光振興課）
- 吉川緑地等利用施設（観光振興課）
- 板倉保養センター（観光振興課）
- 大島農業実習交流センター（農業政策課）
- 菖蒲高原緑地休養広場（農林水産整備課）
- オールシーズンプール（体育課）

2 監査の期間

平成 22 年 9 月 1 日から平成 23 年 1 月 28 日

3 監査の場所

上越市監査委員事務局及び指定管理者が管理する施設

4 監査の方法

監査の実施に当たっては、指定管理にかかる協定書、管理運營業務仕様書、事業計画書、事業報告書など関係書類の提出を求め、関係職員から説明を聴取した。

また、監査した施設のうち、市民プラザ、吉川スカイトピア遊ランド、板倉保養センター、オールシーズンプールについては、当該施設の現地調査を実施した。

5 監査の主な着眼点

対象	主な着眼点
所管課	<ul style="list-style-type: none">・ 指定管理者の指定は適正、公平に行われたか。・ 協定は適切に締結されているか。・ 管理に関する経費の算定、支出の方法、時期、手続等は適切に行われているか。・ 事業報告書の点検は適切に行われているか。・ 指定管理者に対し適時かつ適切に報告を求め、調査・指示を行っているか。・ 指定管理者の管理運営について、評価・検証は適切に行われているか。
指定管理者	<ul style="list-style-type: none">・ 指定管理者は、関係法令に定めるところにより施設を適切に管理しているか。・ 協定等に基づく指定管理者の義務の履行は適切に行われているか。・ 公の施設の管理に係る収支の経理は適正に行われているか。

6 監査の結果

監査対象となった各施設では、その設置目的に沿った利用がされており、指定管理者の利用者に対する対応等についても、おおむね良好であった。

一方で今回、監査対象となった施設全体を通じて、協定書及び仕様書等に定める事項のうち、一部の項目について指定管理者の実施状況及び市の指導が十分でないものが見受けられた。

また、監査対象となった 10 施設のうち 7 施設は、第三セクターが指定管理者であるが、これらの施設で突発的に生じた大規模修繕への対応方法や収支報告等について、改善または検討を要する事案が見受けられた。

各事案の詳細については以下のとおりである。

(1) 監査対象となった施設全体に関わる事項について

市が求める損害賠償保険への加入について（指摘）

市は、仕様書等において指定管理者に損害賠償保険への加入を求めているが、施設によって加入を義務付けていたり、任意としていたりするなど、取扱いに違いがあり、またその理由も明確となっていない。加入を義務付ける場合と任意とする場合の基準を整理されたい。

また、保険の加入を義務付けているが、加入していなかった施設が1件あったほか、3つの施設において、保険に加入しているものの、市が求める基準を満たしていなかった。所管課が加入状況について確認していないケースもあったため、必ず確認されたい。

また、飲食物を提供する施設において、これら飲食物に起因する損害に対する賠償保険（例：生産物賠償責任保険）の加入状況は施設によって異なっていた。監査委員としては、日常的に指定管理者が自ら調理して提供する施設では、これらの保険への加入が必要と考えるが、これら飲食物に起因する損害に対する保険への加入について、市の取扱方針を整理されたい。

貸与備品の管理について（指摘）

一部の施設において、協定書に「貸与備品」として記載されている備品が、市の備品台帳に登録されていないものや、市が貸与した備品であるにもかかわらず、協定書の「貸与備品」に記載されていないものが見受けられた。備品の取扱いについては、物品管理規則等に基づき、適切に行うとともに、貸与備品を協定書に明記するよう改善されたい。

事業計画書の提出期限について（指摘）

事業計画書の提出期限は、多くの施設で仕様書等において3月中旬と定められているが、提出日が3月31日となっているものが多数見受けられた。市が事業計画書の内容を精査し、これを承認する時間を考慮すると、仕様書に定める時期までに提出を受けべきであることから、期限を遵守するよう指定管理者を指導されたい。

自動販売機の設置に伴う手続きについて（要望）

指定管理施設における自動販売機の設置については、市の方針として、「指定管理者が第三者に許可を与え、第三者が自動販売機を設置して売上の収受を含む一切の業務を第三者が実施するもの」は目的外使用許可手続きを要している。

しかし、今回の監査の結果、飲料業者が自動販売機を設置し、指定管理者が売上の一部を受け取っている事例が見受けられた。市の取扱通知に基づけば、本来は目的外使用許可手続きが必要なケースと思われる。

指定管理者が利用者のサービス向上のために自動販売機を設置し、それにより飲料業者等から一定の収益を得て施設の維持管理を行っている場合など、自動販売機の設置に伴う手続きの現状を把握し、取扱手続きについて再度の検討を要望する。

（２） 第三セクターが指定管理者となっている施設で突発的に生じた修繕への対応に関わる課題及び収支報告等について

突発的に生じた修繕への対応に関わる課題について（指摘）

第三セクターが管理する施設のうち２つの施設で、突発的に修繕等を要する事案が発生し、緊急措置として指定管理者が修繕費用等を一旦支払い、後日市が委託料として支払っていた。

第三セクターでは、指定管理を受けた施設の収支報告を、企業の損益計算書で報告しているが、市からの委託料を全額収益として計上する一方、先に述べた修繕等に係る代金を固定資産や繰延資産の取得とし、費用に一括計上しなかった。このため、当該年度の収益が増加するなど収支報告に影響が生じ、実態を正しく示した報告書となっていない。

今回のケースでは、突発的とはいえ市が行うべき修繕を指定管理者の立替払いにより実施しており、予算執行の観点からは適切とは言えないが、速やかに施設のサービスを再開するため、やむを得ず行った措置であると思われる。しかし、その結果、修繕等を実施した部分を第三セクターの資産の取得として処理することのないよう、第三セクターとの十分な協議を行われたい。

施設の建物の一部が第三セクターの所有となっていることについて（要望）

第三セクターが管理する施設の建物の一部を、経理上自らの所有としているものがいくつか見受けられた。

具体的には、先に述べたとおり、修繕にかかる費用を建物の取得として処理

したことによるもののほか、従来から比較的規模の大きい修繕を固定資産に計上している施設があった。

その他にも、利用者のサービス向上のため、指定管理者が自己資金を投じて施設の内装の更新や増築を行ったものも見受けられた。

資産の取得につながる施設の改修は、本来、施設の所有者である市が行うべきであり、施設の一部に第三セクターの所有となる部分があることは、施設の財産管理上適切ではないと考える。これら施設の一部が第三セクターの所有となっているものの今後の対応について、市の方針を整理するよう要望する。

施設の収支実績の確認と精査について（指摘）

指定管理者となった施設の運営のみを業務とする第三セクターでは、指定管理業務における収支の実績を企業の損益計算書で報告しているものがあつた。しかし、損益計算書だけでは、委託料や利用料金の現金ベースでの収支及び使途が確認できない場合がある。

また、複数の指定管理施設を有する第三セクターにおいて、全施設の管理に係る収支報告を一括して企業の損益計算書に代えて提出している施設もあり、個別の施設に係る経費がわかりにくいなどの課題もある。

損益計算書によって収支報告を求める場合は、それが指定管理業務の結果を示すものとして十分か精査を行い、必要に応じて指定管理者からの聞き取りや追加資料の提出を求めるなど、収支の実態を詳細に把握するよう取り組まれない。

今回の指定管理者監査で監査対象となった施設全般について、指摘又は要望する事項は以上のとおりである。

また、個別の施設への指摘及び注意・要望事項等の概要については、別紙のとおりである。

各所管課等においては、指定管理者制度の趣旨を踏まえ、今後とも一層、市民サービスの向上と適切な事務執行に努めていただきたい。

財政援助団体等(指定管理者)監査指摘事項

施設名	指 摘 内 容
大島やまざくら (産業振興課)	<p>損害賠償責任保険については仕様書で任意加入としているため、指定管理者は損害賠償責任保険に加入していなかった。</p> <p>また、惣菜販売や仕出しを業務としているが、生産物に起因して発生する事故に備えた保険にも加入していなかった。施設の業務内容から判断して、生産物に係る事故への備えは必要と思われるが、保険加入の必要性について検討されたい。</p>
大島大山広場 (観光振興課)	<p>民俗資料展示室の資料陳列用ガラスケースは、指定管理者の管理する備品として協定書に定めておらず、市の備品台帳への登録もされていなかった。</p> <p>また、協定書で貸与備品として定めるテニスコート用のネット2組も市の備品台帳に登録がされていなかった。適切な備品管理を行われたい。</p>
柿崎マリンホテル ハマナス (観光振興課) 及び 吉川スカイトピア 遊ランド (観光振興課)	<p>突発的に修繕等を要する事案に際し、緊急措置として指定管理者が修繕費用等を一旦支払い、後日市が委託料として支払っていた。</p> <p>本施設では、指定管理を受けた施設の収支報告を、企業の損益計算書で報告しているが、市からの委託料を全額収益として計上する一方、先に述べた修繕等に係る代金を資産の取得とし、費用に一括計上しなかった。このため、当該年度の収益が増加するなど収支報告に影響が生じ、実態を正しく示した報告書となっていない。</p> <p>今回のケースでは、突発的とはいえ市が行うべき修繕を指定管理者の立替払いにより実施しており、予算執行の観点からは適切とは言えないが、速やかに施設のサービスを再開するため、やむを得ず行った措置であると思われる。しかし、その結果、修繕等を実施した部分を第三セクターの資産の取得として処理することのないよう、第三セクターとの十分な協議を行われたい。</p>
吉川スカイトピア 遊ランド (観光振興課)	<p>体験交流センターの休憩室の利用料金は、条例では「1室1時間660円」と上限額が定めてあるが、施設のホームページでは「3時間まで2,000円」となっており、条例で定める上限額を上回る料金設定となっている。条例で定める上限額の範囲内で設定するとともに、ホームページを訂正されたい。</p> <p>市の貸与備品について、市が管理している備品台帳と照合したが、仕様書に記載されている貸与備品の品名や規格等が一致しないものが多数見受けられた。貸与備品と備品台帳を整備されたい。(吉川緑地等利用施設も同様)</p>

施設名	指 摘 内 容
大島農業実習交流センター （農業政策課）	<p>条例ではセンターの休館日は、「日曜日及び土曜日」、「祝日」、「12月29日から翌年1月3日まで」と規定されているが、利用実績を見ると休館日の利用が多く見受けられた。休館日を変更する場合は、市長の承認を得なければならないと条例で規定しているため、事前に休館日の変更の承認を得られたい。</p> <p>危機管理対応マニュアルが作成されておらず、訓練も行われていない。施設利用者の安全確保のため、早急にマニュアルを作成するよう指定管理者を指導されたい。また、マニュアル作成、訓練など仕様書等で求めている事項については、確実に実施されているか確認されたい。</p>
菖蒲高原緑地休養広場 （農林水産整備課）	<p>修繕料は、過不足があった場合は清算することが協定書や仕様書等で定められているが、平成19年度から平成21年度において、いずれも実績額が委託料を上回っているものの清算が行われていなかった。平成21年度では委託料を178千円超過しているが、超過分については、指定管理者から「収支決算で黒字が見込まれるため、清算をしない。」との申出があり、市と指定管理者との合意に基づき清算をしていなかった。また、1件10万円以上の修繕は市が実施することとなっているが、指定管理者が4件実施していた。</p> <p>こうした取扱は口頭での協議で行われていたが、協定書や仕様書の定めと異なる取扱をする場合は協議の経緯を記録として残すとともに、市が行うべき修繕は、修繕計画を立て行うなど、計画的に市で実施されたい。</p> <p>市が加入している「市民総合賠償補償保険」の補償額以上の保険に加入することを管理運営業務仕様書で義務付けているものの、指定管理者は加入していなかった。また、市は保険加入状況のチェックもしていなかった。仕様書に基づき適正に施設運営がされているか確実にチェックするとともに、保険の加入を指導されたい。</p> <p>危機管理に関し、事務引継書では危機管理体制を築くとともに対応マニュアルを作成し、定期的に訓練を行うこととなっており、また、指定管理者が提出した事業計画書でも「対応マニュアルの作成と随時訓練を実施し、緊急時に備えるための予防対策を講じる。」としている。しかし、平成19年度から平成21年度において計画されたものの、マニュアルは作成されず随時訓練も実施されていなかった。施設利用者が安心して施設を利用するためにも早急にマニュアルの作成を指導するとともに、担当課が事業計画書の内容を確実に検証されたい。</p>

施設名	指 摘 内 容
オールシーズン プール (体育課)	<p>協定書の市側の締結者が、教育長になっていた。「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」では、長の職務権限として教育委員会の所掌に係る事項に関する契約を結ぶこととあり、その他の条例等でも契約締結の権限を教育長に委任していない。協定書の締結は、市長名で行われたい。また、締結者の変更に伴う、本文も見直されたい。</p> <p>なお、今回の調査に当たり、体育課が所管する他の施設の指定管理に係る協定書においても締結者が教育長になっていることが判明したため、改められたい。</p>

注意・要望事項の概要

注意事項

項目（概要）	件数
休館日の変更申請が協議されていない	1
指定管理者が実施すべき業務が仕様書等で網羅されていない	2
協定書の委託料の記載金額に誤りがある	1
委託料の清算に関する事項が協定書・仕様書・引き継ぎ事項書で異なる	1
協定書の締結日の記載漏れ	2
利用料金の承認申請をしていない	2
事業計画書等の提出期限が守られていない	6
市が事業計画書の提出期限を定めていない	1
事業報告書等が仕様書で求める内容を満たしていない	5
複数の施設の指定管理を受ける団体で全施設の収支の合計で報告している	2
収支計画と収支報告で収入支出科目の構成が異なっている	1
収支報告書に記載された金額の誤り	1
収支報告の一部の項目が実態に則した形になっていない	1
重要な協議結果を文書で確認していない	1
防災マニュアルの未作成や避難訓練の未実施など（危機管理上の注意）	2
損害賠償保険の補償額が市の求める額を満たしていない	2
施設の備品の実態と市の備品台帳及び協定書の貸与備品が整合しない	5
文書の重要性に応じた保存期間を指示していない	1
利用者からの質問に迅速に回答していない（ホームページの運用）	1
宿泊施設で施設稼働率を把握していない	1
業務に固有の口座を開設していない	1
注意 計	40

要望事項

項目（概要）	件数
宿泊料金における飲食料金の取扱を整理することについて	1
損害賠償保険の加入を任意とすることについて	1
施設で扱う現金の安全な取扱いについて	1
利用者の増加に向けた取り組みを進めることについて	2
株主への食事券の配布について	1
要望 計	6