

函館市監査公表第35号

函館市長から、包括外部監査の結果に基づき措置を講じた旨の通知があったので、当該通知（写）を地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の38第6項の規定により、別紙のとおり公表する。

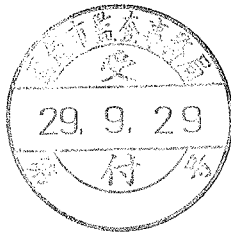
平成29年10月5日

函館市監査委員 山 田 潤 一

函館市監査委員 植 松 直

函館市監査委員 斉 藤 明 男

函館市監査委員 松 宮 健 治

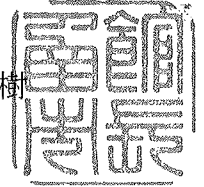


函 総 行

平成29年9月29日

函館市監査委員 様

函館市長 工 藤 壽 樹



平成28年度包括外部監査の結果に基づく措置の通知について

平成29年3月30日に報告を受けた包括外部監査の結果に基づき、または当該監査の結果を参考として講じた措置について、地方自治法第252条の38第6項の規定により、別紙のとおり通知いたします。

平成28年度包括外部監査結果に基づく措置
(特定の事件名 指定管理者制度に関する事務の執行について)

1 指摘事項

監査対象 部局等	指摘事項の概要	報告書 ページ	措置の内容
総務部 行政改革課	<p>【自主事業の取り扱いとモニタリングについて】</p> <p>現在の函館市ホームページに掲載されているモニタリングの結果において、自主事業が「有」と表示されているにもかかわらず、収支実績には自主事業の結果が反映されていないケースや内容が表記されず、事業実態が表面に現れない処理がされている場合がある。</p> <p>また、自主事業と指定管理者の事業の区分が明確に認識されておらず、指定管理者の事業収入として処理されている場合もある。</p> <p>自主事業の範囲や収支の計上方法が明確に区分、認識されない状況では、他の事業者が指定管理者として参入するための適切な判断が出来ないことや、モニタリングによる適切な評価を行うことができないこと等もあることから、今後の対応として、自主事業の範囲、収支の計上方法や公表の基準を明確に定め、統一した取り扱いを行うべきである。</p>	42	<p>公の施設における指定管理業務は、募集時に業務仕様書等において明記しており、これ以外に指定管理者が、市民サービスや施設の利便性向上を目的に、自己の責任と費用により、事前に市の承認を得たうえで実施できることとしている自主事業については、提案時に指定管理業務と区分し、その実施内容と収支計画書を提出させることとしております。</p> <p>また、自主事業の実績については、毎年度、モニタリング結果として、実施内容やその収益分を公表するよう統一的な取り扱いとしていくところではありますが、一部適切に行われていない施設があったことから、施設所管部局に対し、適切な事務処理について周知徹底を図り、モニタリングの適正な運用に努めてまいりたいと考えております。</p>
総務部 行政改革課	<p>【施設別の特例措置により選定する理由の公表について】</p> <p>総務省通知「平成20年度地方財政の運営について」の中で、指定管理者制度の運用上の留意事項として、「複数の申請者に事業計画書を提出させることなく、特定の事業者を指定する際には、当該事業者の選定理由について十分に説明責任を果たしているか」との記載があり、また、「公の施設の指定管理者制度運用取扱要綱4. 候補者の選定(5) 選定結果の通知・公表」には、「選定を行ったときは、速やかにその結果を全ての事業者へ通知するとともに、選定理由を公表する。」と記載されている。</p> <p>函館市において、公募の場合は、市ホームページにおいて結果を公表しているが、特例（非公募）の場合についても、十分に説明責任を果たすために、市ホームページにおいて選定理由を公表していただきたい。</p>	100	<p>今年度から特例措置施設の選定結果をホームページで公表する際には、選定理由もあわせて公表することといたします。</p>

<p>総務部 行政改革課</p>	<p>【特例（非公募）施設における人件費の積算内訳】 公募施設選定時においては、応募者に対して「収支計画書補足資料：人件費の積算内訳（詳細）について」を提出させている。 一方、特例（非公募）施設である函館市社会教育施設等10施設や函館市総合福祉センターにおける人件費積算内訳では、市嘱託職員等の人件費から1人あたり平均年額を算定し、この平均年額に人数を乗じて計算している。特例（非公募）施設における人件費積算についても、公募施設と同様の基準で適正に評価されなければならない。 市の出資団体等における特例（非公募）施設においては、なおさら厳格に人件費の積算をしなければ、過大な指定管理料を支出することとなるので、特例（非公募）施設選定時における人件費積算も対象にするように、記載要領に追加していただきたい。</p>	<p>100</p>	<p>指定管理委託料における人件費の積算については、特例（非公募）施設においても、公募施設と同様、職制や業務内容に応じ積算しておりますが、ご指摘のあった施設における人件費の積算については、補助金・委託料の総合的な見直しなどの経過において、統一単価を定め運用してきたところであります。 今後におきましては、他施設との整合性や人件費積算の適正評価の観点から、職制や業務内容に応じた積算方法に改めてまいりたいと考えております。 なお、社会教育施設等10施設のうち、今年度、一部公募した施設においては、職制や業務内容に応じた人件費の積算に見直したところであります。 また、「人件費の積算内訳（詳細）」については、指定管理者候補者選定委員会における公募施設の候補者選定時に、労働関係法令遵守の確認のほか、選定評価基準の一つである「従事者の労働条件」を比較するため提出を求めているものであります。 一方、特例（非公募）施設については、公募による競争性がない中で、施設所管部局が、事業計画のほか、人件費を含めた収支計画についても積算と照らし合わせ適切と判断し、指定管理者候補者選定委員会へ、その候補者が適当かどうかの審査を依頼するものであり、委託料が過大となることはありませんが、ご指摘の趣旨を踏まえ、今後とも収支計画のチェックを徹底するなど、人件費の適正な積算に努めてまいりたいと考えております。</p>
<p>総務部 行政改革課</p>	<p>【指定管理者が指定期間中に購入した備品等の帰属について】 本来、指定管理者が指定管理料で負担して購入した備品等の所有権は、指定管理者のものであり、指定管理料の本質として、指定管理者は市が支出する指定管理料によって管理経費を賄い、経費が不足する場合でも、原則としてその不足分は補填されないが、指定管理者の自主的な経営努力により、市の要求基準を満たしつつコストが削減され、指定管理料に余剰金が発生した場合は、利益として指定管理者に帰属するものとする。 したがって、指定管理者が指定期間中に購入または調達した備品が自動的に市に帰属するという規定には問題があり、早急に規定を見直す必要がある。</p>	<p>125</p>	<p>指定管理者制度導入施設については、各指定管理者と締結している協定書において、備品等の損傷に係る費用分担や帰属先を定めておりますが、施設の規模や特性などにより、施設ごとに異なる内容となっております。 今後におきまして、施設の管理運営上、必要なものとして市が貸与する備品の購入については、原則、市が対応することとし、指定管理者が市民サービス向上のため自ら購入した備品を指定管理者との協議により、市に帰属する場合については、寄附手続きを行うなど、適正な事務処理に努めてまいりたいと考えております。</p>
<p>総務部 行政改革課 財務部 財政課</p>	<p>【指定管理者が購入した備品等の所有権移転等の手続き】 指定管理者が指定期間中に購入した備品等は、指定管理者に所有権があることを前提に考えれば、指定管理者が指定期間中に購入した備品等を市に帰属させるためには、備品購入時又は指</p>	<p>126</p>	

	<p>定管理期間終了時に、指定管理者から市に対して寄付をし、市はその寄付を受け入れるという行為（手続き等）が必要であるが、寄付による備品の受入れ手続きを全くしていないので、市は寄付があった場合の事務処理を行うべきである。</p>		
<p>総務部 行政改革課 財務部 財政課</p>	<p>【指定管理となっている施設の備品管理について】 市の直営施設について、その施設に必要な備品は、更新等の都度、市の備品費として予算計上し、購入後は「物品出納事務処理要領」に基づき、適正な手続きをすることとなるが、指定管理となっている施設の備品の更新手続きについては、市に報告するにとどまり、「物品出納事務処理要領」に定める「備品カード」の更新や作成・管理をしていない施設が散見された。 「物品出納事務処理要領」に基づき適正に管理すべきである。</p>	126	<p>指定管理者制度導入施設における備品の取り扱いについては、物品出納事務処理要領に基づき行うこととしておりますが、一部、適正に事務処理が行われていない施設があったことから、施設所管部局に対し、物品出納事務処理要領に基づく備品の適正管理について周知徹底を図り、適正な事務処理に努めてまいりたいと考えております。</p>

平成28年度包括外部監査結果に基づく措置
(特定の事件名 指定管理者制度に関する事務の執行について)

2 意見

監査対象 部 局 等	意見の概要	報告書 ページ	措置の内容
総務部 行政改革課 保健福祉部 地域福祉課 教育委員会 生涯学習部 生涯学習文 化課	<p>【特例措置施設の指定管理委託料の積算について】</p> <p>公募施設における人件費の積算は職務内容や役職、就業形態ごとに人件費単価を設定し、詳細な積算を行っているにもかかわらず、一部の特例措置施設では、同じ人件費単価を用いている場合が見られる。</p> <p>特例措置施設についても公募施設の指定管理委託料の積算方法と同様の考え方にに基づき積算しなければ、指定管理者制度の透明性、公平性、行政コストの見直しに反することとなることから、特に、特例措置施設の指定管理委託料の積算に当たっては、厳密に行ってもらいたい。</p>	39	<p>指定管理委託料における人件費の積算については、特例（非公募）施設においても、公募施設と同様、職制や業務内容に応じ積算しておりますが、ご指摘のあった施設における人件費の積算については、補助金・委託料の総合的な見直しなどの経過において、統一単価を定め運用してきたところであります。</p> <p>今後におきましては、他施設との整合性や人件費積算の適正評価の観点から、職制や業務内容に応じた積算方法に改めてまいりたいと考えております。</p>
総務部 行政改革課	<p>【設置条例に施設が行う事業を規定することの是非について】</p> <p>公の施設は設置条例により、その設置目的や行う事業を定めているが、貸室など同様の機能を有する施設が近隣に重複することとなり、公の施設の統廃合を進めるうえでも、設置目的や事業のほか目的外使用の範囲などについて見直しを図ることにより、指定管理者制度への参入障壁を縮小し、指定管理者を希望する民間事業者を増やし競争を促すことで、民間事業者の持つ能力やノウハウを幅広く活用でき、結果として、市民サービスの向上や行政コストの削減等を図る指定管理者制度の目的にも合致することとなる。</p> <p>特に、設置条例に施設が行う事業が規定されてる場合、指定管理者は当該事業を実施することが可能な事業者に限られることとなり、事業者にとって大きな参入障壁となることから、特例措置の見直しの際は、施設が行う事業の規定を設けることの是非について慎重な検討をしてもらいたい。</p>	40	<p>指定管理者候補者の募集における基本的な考え方として、「施設の管理とあわせ、その施設において市の施策に関する事業の代行や自主事業を展開させることが望ましい施設については、特別の条件を付し、募集できるものとする。」としており、今後においても、施設ごとに市民サービスの向上などを十分勘案し、条例の見直しや事業の実施について判断してまいりたいと考えております。</p>

<p>総務部 行政改革課</p>	<p>【指定管理業務におけるモニタリングについて】</p> <p>モニタリング評価について、一部施設において市の指針に示す実地調査を実施せずに、指定管理者から提出された報告書を基に評価を行っている事例が見られ、また、評価内容においても、利用者が年々減少している場合や、まったく自主事業がなく、利用者増加策や収益改善の努力が客観的に認められないにも関わらず、業務の履行状況、サービスの質、経営状況などについて指定管理者の自己評価で「A」評価（協定書を遵守し、事業計画及び仕様書の水準以上がなされている）の判定を行っており、さらに市の評価でも何ら指示、指導もなく「A」評価の判定がなされている場合がある。</p> <p>実績評価にあたっては、必ず実地調査によるモニタリングを実施し、指針の厳格な運用を行ってほしい。</p>	<p>41</p>	<p>モニタリング制度は、施設の管理運営状況を継続的かつ適確に把握するとともに、必要に応じて指示等を行うなど施設の適正な管理運営を図るため重要なことでもありますことから、本年4月に各施設所管部局に対し、定期的な実地調査や適正な評価の実施など、適切なモニタリングの実施について通知したところであります。</p> <p>今後においても、継続的に「指定管理者制度におけるモニタリングに関する指針」の厳格な運用について周知徹底を図るなどし、施設の適正な管理に努めてまいりたいと考えております。</p>
<p>総務部 行政改革課</p>	<p>【事務所所在地に制限を付す施設の見直しについて】</p> <p>市内事業者の保護を根拠に事務所所在地に制限を付していれば、公の施設の指定管理者制度運用取扱要綱における「事務所の所在地に制限を付す施設の考え方」の趣旨に合致せず、しかも、応募団体数の減少に繋がってしまう。</p> <p>そのため、複数申請者に事業計画書を提出させて住民サービスを効果的・効率的に提供するために、サービス提供者を民間事業者等から幅広く求めることが出来なくなるので、一律に事務所の所在地に制限を付す方針をやめて、効率性や市民サービス等の観点から必要な場合に限り、施設ごとに判断していただきたい。</p>	<p>70</p>	<p>公募施設の募集にあたっては、「施設の性格、規模、機能等を考慮し、施設の設置目的を効果的かつ効率的に達成するため、地域等の活力を積極的に活用した管理を行うことが必要であると認めるときは、当該団体の事務所の所在地に関し制限を付すことができる」としており、施設の性格、規模などや地域経済の活性化、地元企業の育成の観点から総合的に判断し、事務所所在地に条件を付しておりますが、今後においても、施設ごとに適切に判断してまいりたいと考えております。</p>
<p>総務部 行政改革課</p>	<p>【類似複数施設における指定の検討について】</p> <p>公の施設の指定管理者制度運用取扱要綱においては、「原則として一施設ごとに行うこととするが、施設の効率的な管理や効果的な活用により、市民サービスの向上が図られると認められる場合は、複数の施設を一の指定管理者に一括し、募集することができるものとする。」と定められている。</p> <p>1団体のみしか応募がない64%の施設を減らすために、応募する民間事業者等に魅力のある事業規模に近づけるには、複数施設の一括募集が選択肢になる場合もあるので、複数施設の一括募集をすれば2団体以上の複数申請が見込まれるときは、類似複数施設における指定を検討していただきたい。</p>	<p>72</p>	<p>施設の効率的な管理や効果的な活用により、市民サービスの向上が図られると認められる複数施設の一括公募については、これまでも斎場や老人福祉センターをはじめとした施設で実施しており、今年度においても、新たに千代台公園ほか4施設などを一括公募したところであります。</p> <p>今後においても、引き続き、市民サービスの向上はもとより、採算性や収益性の確保なども踏まえ、複数施設の一括公募について検討してまいりたいと考えております。</p>

<p>総務部 行政改革課</p> <p>企画部 企画管理課</p> <p>教育委員会 生涯学習部 生涯学習文化課</p>	<p>【補助金の指定管理料への付け替えについて】</p> <p>函館市国際水産・海洋総合研究センターの補助金については、「平成26年度においては、国際水産・海洋総合研究センターのオープンに伴い、補助対象事業の一部（産学官連携促進業務など）を、指定管理者業務へ移管したことから、補助金を削減した。」と、函館市文化・スポーツ振興財団に対する事業補助についても、「文化・スポーツ振興事業を指定管理者業務に位置付け、平成26年度末で補助金を廃止した。」となっている。このように、削減された補助金の額と同額が、平成27年度におけるそれぞれの施設の指定管理料に上乗せされている。</p> <p>指定管理料に上乗せされる場合には、補助金と異なり情報公開されなくなるので、市の出資団体等における特例（非公募）施設を利用した隠れ補助金の支出と誤解されるおそれがあるため、従来どおり補助金として支出するか、若しくは設置条例で施設が行う事業として規定のない事業は、指定管理業務と分けて業務委託による実施を行うよう検討していただきたい。</p>	<p>101</p>	<p>現行の公の施設の指定管理者制度運用取扱要綱において候補者の募集に係る基本的な考え方として、「施設の管理とあわせ、その施設において市の施策に関する事業の代行や自主事業を展開させることが望ましい施設については、特別の条件を付し、募集できるものとする。」と規定されており、当該施設については、その特性から事業実施にあたり専門性が求められるほか、施設管理と事業実施を一体で行うことによる効率的・効果的な事業展開が期待できることから、各事業を指定管理業務として位置付けているものであります。</p> <p>また、指定管理業務として実施される事業については、指定管理者から提出される事業計画書や事業報告書等により、その実施状況を確認しているほか、モニタリング結果として、市のホームページ上にも公開しております。</p> <p>今後においても、施設ごとに市民サービスの向上を十分勘案し、事業の実施について判断してまいりたいと考えております。</p>
<p>総務部 行政改革課</p>	<p>【業務処理要領の「リスク分担」について】</p> <p>①備品の「リスク分担」は、「施設、設備、備品等の損傷」の同一区分において「1件当たり〇〇万円」の修繕または購入等として区分されているが、施設によっては、備品1件についての解釈運用が異なる場合も見られ、市や指定管理者の備品1件についての認識が異なれば、指定管理者が市の指示に従えないことや、一方で、市においても、その基準が不明確なことにより、予算の確保ができないことも想定される。</p> <p>②指定管理者のリスク分担額が0円から100万円までと施設ごとに異なっており、リスク負担額が高い施設については、公募要件のリスク分担のハードルが高く、手が出せないと感じる民間業者が少なくないものと想定され、公募等における公平性が阻害されているものと考えます。</p> <p>なお、市は指定管理料の当初予算の積算において、施設の経年劣化等による修繕費や備品の更新のための費用相当を積算しており、前年度以前に実際に指定管理者が支出した施設の修繕費や備品購入費を含めて今回の委託料を算定している。「リスク分担表」を作成し、「1件当たり〇〇万円」としているが、過去の実績等</p>	<p>124</p>	<p>指定管理者制度導入施設のリスク分担については、備品や設備等の損傷に関して、同一区分により、施設の規模や特性に応じて定めた1件当たりの金額を定めておりますが、備品の購入にあたり「1件当たり」の解釈が分かりづらい面があることのほか、財産管理の適正事務確保の観点などから、今後、施設の管理運営上、必要なものとして市が貸与する備品の購入に関しては、原則、市が対応することとし、施設・設備等の修繕については、従前どおり、通常の維持管理または現状回復に係る修繕は指定管理者が負担、資産価値を高める等の修繕は市が負担することを基本的な考え方とし、各施設の特性に応じてリスク分担を定め、運用してまいりたいと考えております。</p> <p>また、施設・設備等の修繕費については、応募団体がその費用積算の参考となるよう、過去の実績の情報提供等について検討してまいりたいと考えております。</p>

	<p>を基に施設修繕や備品購入を行うための予算がすでに計上されているのであれば、指定管理者のリスクは相当程度軽減されており、金額設定自体が形がい化されている。</p> <p>③この備品の積算の詳細は、公募時等には非公開であり、公募する側から見れば、負担の程度が分からず、結果としてリスク負担の懸念から公募するマインドが失われることが予測される。</p> <p>上記のことから、市は「リスク分担表」の「1件当たり」の定義を、協定書や業務処理要領などに明確に記載し、リスク分担額についても実質の負担が明らかになるよう見直す必要がある</p>		
<p>総務部 行政改革課</p>	<p>【指定管理者が購入した備品等の所有権移転等の手続きについて】</p> <p>指定管理者が購入した備品等の所有権移転等の手続きが不明な施設が多い。</p> <p>このような状態では、指定管理者が交代する場合に必要な備品等が引き継がれないなど、トラブルが発生する可能性も高いので、「協定書」で所有権の取り扱いを明確に示す必要がある。</p>	<p>126</p>	<p>指定管理者制度導入施設については、各指定管理者と締結している協定書において、備品等の損傷に係る費用分担や帰属先を定めておりますが、施設の規模や特性などにより、施設ごとに異なる内容となっております。</p> <p>今後におきまして、施設の管理運営上、必要なものとして市が貸与する備品の購入については、原則、市が対応することとし、指定管理者が市民サービス向上のため自ら購入した備品を指定管理者との協議により、市に帰属する場合については、寄附手続きを行うほか、備品の所有権の取り扱いについても協定書に明記することとしたいと考えております。</p>
<p>総務部 行政改革課</p>	<p>【財産管理の全般について】</p> <p>本来、指定管理者が管理する公の施設や、その施設管理に要する備品等は、市の財産であることから、施設の修繕や備品の購入に要する経費は、市において負担すべきものとする。</p> <p>なお、施設を運営していくうえで、自然災害や突発的な機器等の故障など、不測の事態により修繕や備品の更新が必要となる場合もあるので、全てを市が負担するという事になれば、予算の都合等、迅速な事務処理の観点からは困難であり、市民の利用にも支障を来すことにもなりかねない。</p> <p>したがって、市が備品購入費等を「預け金的性格」のものと捉えようとするのであれば、</p> <p>(ア)あらかじめ、公募要項等に施設の修繕や備品の購入に要する経費及び予備費で、比較的軽易なもの又は緊急を要するものに対応するため、これらを指定管理料に含めて支払うことを明確にし、</p> <p>(イ)備品等の更新条件について市と指定管理者で解釈が異なることがないよう、特に解釈が分かれる可能性のある備品等については、どのような状態になったら更新すべきかを示し、</p> <p>(ウ)この施設の修繕や備品等の購入に要する経費及び予備費に剰余金が発生した場合には、指定管理料を返還してもらうことを明確にし、運営させることが必要と考える。</p>	<p>127</p>	

また、前述の「預け金的性格」の方法により難しい場合、備品の購入について現状のリスク分担を見直し、市からの貸与備品と貸与備品以外の備品に分け、貸与備品の購入は市が、貸与備品以外の備品については、指定管理者がそれぞれ負担することにより、指定管理委託料に含めた備品購入費の取扱いや備品の帰属先に係る諸課題が解決できるものと思われる。

ただし、いずれの場合においても、市からの貸与備品と貸与備品以外の最終的な帰属先や手続きについて協定書に明記するとともに、貸与備品の更新計画に基づき適切な予算措置を行う必要がある。