

令和3年度

行政監査結果報告書

令和3年5月

備前市監査委員



本報告書は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第2項の規定に基づき行った監査の結果を、同条第9項の規定により備前市議会及び備前市長に提出するものである。

また、同条第10項の規定に基づき、意見を添えて提出する。

令和3年5月

備前市監査委員 大 森 浩 二  
同 尾 川 直 行



## 目 次

	ページ
第1 基準に準拠している旨 .....	1
第2 監査の種類 .....	1
第3 監査の対象 .....	1
第4 監査の着眼点 .....	1
第5 監査の主な実施内容 .....	1
第6 監査の実施場所及び日程 .....	1
第7 監査の結果 .....	2
第8 意見 .....	10



## 第1 基準に準拠している旨

監査委員は、備前市監査基準（令和2年備前市監査委員訓令第1号）に準拠して監査を行った。

## 第2 監査の種類

行政監査（地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第2項の規定による監査）

## 第3 監査の対象

指定管理者制度導入施設における指定管理者制度の運用状況について

## 第4 監査の着眼点

有効性、効率性、経済性、合規性等

## 第5 監査の主な実施内容

証ひょう突合、帳簿突合、分析的手続、質問等の手法により、効果的かつ効率的に十分かつ適切な監査の証拠を入手して監査を実施した。

## 第6 監査の実施場所及び日程

ヒアリング実施日	監査の対象	実施場所	日 程
令和3年3月2日(火)	産業部産業観光課 日生総合支所管理課 吉永総合支所管理課 教育部社会教育課	備前市役所	令和3年2月9日～ 令和3年5月27日

## 第7 監査の結果

### 1 監査の背景

#### (1) 地方自治法における指定管理者制度の概要

地方自治法（昭和22年法律第67号）では、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（以下「公の施設」という。）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（以下「指定管理者」という。）に当該公の施設の管理を行わせることができるとされている。

そして、条例には、指定管理者の指定の手続き、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲等を定めることとされている。また、指定管理者の指定は、期間を定めて行うこととされている。

指定管理者制度は、地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理を行わせる制度で、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事業者（以下「民間」という。）の能力を活用しつつ、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て、従来の「管理委託制度」に替えて平成15年の地方自治法の改正により創設されたものである。

#### (2) 市の指定管理者制度導入の概要

市は、平成15年の地方自治法改正を受け、制度の適正かつ有効な導入と運用を進めるため、平成17年9月に「指定管理者制度導入方針」（以下「導入方針」という。）を策定している。そして、同年12月に備前市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例（平成17年備前市条例第256号）、備前市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例施行規則（平成17年備前市規則第203号）及び備前市教育委員会が管理する公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する規則（備前市教育委員会規則第42号）を制定し、翌年度から指定管理者制度を導入している。

導入方針については、これまで、コスト削減やサービス向上といった制度導入のメリットが発揮されないなどの課題を解消するため、数回にわたり改定等が行われており、現在では、市における公の施設の管理に関する指定管理者制度の導入について、およそ次のアからエまでのとおりの考え方が示されている。

#### ア 導入の判断

指定管理者制度導入に当たっては、表1のとおり「指定管理者制度導入の判断ポイント」に基づいて、制度導入による管理運営、直営による管理運営の決定をするとされている。また、設置当時は市が設置・管理することが要請された施設であっても、現在ではその必要性が薄れた施設は、廃止や民間への譲渡、用途変更を検討す

るものとされている。

表1 指定管理者制度導入の判断ポイント

指定管理者	直 営
<input type="checkbox"/> 民間参入の可能性がある施設 <input type="checkbox"/> サービス向上が期待できる施設 <input type="checkbox"/> 管理運営経費の削減が期待できる施設 <input type="checkbox"/> 施設の利用促進が期待できる施設 <input type="checkbox"/> 住民自治意識の向上、地域協働の推進が期待できる施設 <input type="checkbox"/> 単純な管理業務が主となっている施設 <input type="checkbox"/> 新規に設置する施設のうち、直営とすべき合理的理由のない施設	<input type="checkbox"/> 制度導入のメリットがない施設 <input type="checkbox"/> 市の関与が必要な施設 <input type="checkbox"/> 民間参入が期待できない施設 <input type="checkbox"/> 施設のあり方の再検討 <input type="checkbox"/> 個別法で管理者が規定されている施設

#### イ 基本的方針

基本的方針としては、制度の趣旨によると、公募することにより市場原理がはたらかき、より一層のサービス向上やコスト削減が期待されることから、指定管理者の選定に当たっては、原則公募とされている。

例外として、施設の性格や、規模等を考慮して、特定の団体が管理運営を行うことにより、その効用を最大限に発揮できる施設として、公共的団体等を選定することが適当とする施設においては、公募によらない方法も採ることができるとされている。なお、公募せずに選定する場合には、十分かつ合理的な理由が必要であり、あらかじめ、指定管理者候補者選定委員会の承認を得るものとされている。

#### ウ 選定手続き

選定は、原則として施設ごとに行い、公募により募集した団体から行う。複数の施設を一つの指定管理者としたほうが効果的である場合は、複数の施設を一つの指定管理者として選定できるものとされている。

なお、選定は、公募を原則としているが、緊急を要し、公募する<sup>いとま</sup>暇がない場合、応募する団体がなかった場合、応募した団体に指定管理者として適当な団体がなかった場合、特に市長が必要と認めた場合には、公募によらない選定を行うことができるとされている。

指定期間については、公募によるものは原則5年とし、公募によらない選定を行うものは原則3年とされている。公募により、指定管理者の候補者を決定する場合は、公正性及び公平性を確保するため、指定管理者候補者選定委員会で選定するとされ

ており、公募によらない場合でも、指定管理者候補者選定委員会において指定管理者としての適否を審査するとされている。そして、候補者として選定されたものは、議会の議決により指定管理者となり、協定を締結するとされている。

#### エ 更新制の導入

公募時において、更新制の公募であることを明示し、指定した指定管理者が一定の条件を満たした場合、当該指定期間満了後、非公募により当該指定管理者を再指定（指定期間の更新）することができ、指定期間は3年以内、更新は2回までとされている。

### (3) 監査の対象とした指定管理者導入施設

令和2年4月1日現在、市が指定管理者を導入している施設（以下「指定管理者導入施設」という。）は56施設となっている。そのうち、令和2年度の年度協定による指定管理料が50万円以上となっていた12件（32施設）（以下「監査対象施設」という。）、計150,900,000円を監査の対象とした。（表2参照）

表2 令和2年度 監査対象施設一覧

番号	施設の名称	指定管理者名	指定期間	所管課	指定管理料 (円)	選定 方法
1	リフレセンターびぜん	一般財団法人 備前市施設管理公社	平成30年4月1日～ 令和3年3月31日	3年 産業部 産業観光課	11,000,000	非公募
2	備前市勤労者センター	一般財団法人 備前市施設管理公社	平成30年4月1日～ 令和3年3月31日	3年 産業部 産業観光課	5,225,000	非公募
3	備前焼伝統産業会館	協同組合 岡山県備前焼陶友会	平成30年4月1日～ 令和3年3月31日	3年 産業部 産業観光課	1,470,000	非公募
4	伊部駅南ふるさと交流センター	協同組合 岡山県備前焼陶友会	平成30年4月1日～ 令和3年3月31日	3年 産業部 産業観光課	600,000	非公募
5	備前市体育施設 (20施設)	一般財団法人 備前市施設管理公社	令和2年4月1日 ～ 令和5年3月31日	3年 教育部 社会教育課	103,340,000	非公募 (更新制)
	備前市総合運動公園					
	体育館					
	多目的競技場					
	多目的広場					
	温水プール					
	備前市伊部運動公園					
	運動場					
	庭球場					
	備前市浜山運動公園					
	野球場					
	多目的広場					
	テニスコート					
	グラウンドゴルフ場					
	備前市三石運動公園					
	体育館					
	運動場					
	庭球場					
	備前市日生運動公園					
	体育館					
	スポーツ広場					
	備前市日生武道場					
	備前市吉永B&G海洋センター					
	体育館					
	グラウンド					
	艇庫					
	備前市吉永テニスコート					
6	日生温水プール	一般財団法人 備前市施設管理公社	令和2年4月1日 ～ 令和3年3月31日	1年 教育部 社会教育課	16,057,000	非公募
7	頭島グラウンドゴルフ場	一般社団法人 備前観光協会	令和2年4月1日 ～ 令和3年3月31日	1年 日生総合支所 管理課	1,400,000	非公募
8	ふれあい交流館しおまち	みしま海運株式会社	平成30年4月1日～ 令和3年3月31日	3年 日生総合支所 管理課	504,000	非公募
9	備前市障害者地域活動支援センターゆずりは	備前市障害者地域活動支 援センターゆずりは運営 委員会	平成30年4月1日～ 令和3年3月31日	3年 吉永総合支所 管理課	3,300,000	非公募
10	八塔寺ふるさと農園	一般財団法人 備前市施設管理公社	平成30年4月1日～ 令和3年3月31日	3年 吉永総合支所 管理課	4,584,000	非公募
11	大池緑地公園	一般財団法人 備前市施設管理公社	平成30年4月1日～ 令和3年3月31日	3年 吉永総合支所 管理課	1,610,000	非公募
12	八塔寺山荘	一般財団法人 備前市施設管理公社	令和31年4月1日 ～ 令和4年3月31日	3年 吉永総合支所 管理課	1,810,000	非公募
	八塔寺ふるさと館					

## 2 監査の結果

### (1) 指定管理者を非公募とした理由の状況

指定管理者については、原則として施設ごとに、公募し応募のあった団体から選定することとされている。しかし、監査対象施設においては、全て非公募となっていた（更新制による非公募が1施設含まれる）。

そこで、市が公表している非公募とした理由を確認したところ、主に次の①から⑦までのとおりとなっており、施設ごとの状況は表3のとおりとなっていた。

- ① 他の公共施設と一括して管理することが効率的である。
- ② 市の出資や出捐により設立された法人である。
- ③ 長年にわたって同施設の運営を行っている。
- ④ 常に市と連携を図りながら関係諸事業の推進に積極的に取り組んでいる。
- ⑤ 高い公益性と利用者の信頼を確保し、安定したサービスを提供できている。
- ⑥ 設置目的に沿った適切な管理運営を行っている。
- ⑦ 施設管理、企画運営及び指導体制などが確立され、事業継続性の点から適当である。

表3 市が指定管理者を非公募とした主な理由への該当状況

番号	施設の名称	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
1	リフレセンターびぜん	○	○			○		
2	備前市勤労者センター	○	○			○		
3	備前焼伝統産業会館	○		○		○		
4	伊部駅南ふるさと交流センター	○					○	
5	備前市体育施設		○	○	○			
6	日生温水プール	○	○		○			○
7	頭島グラウンドゴルフ場				○			
8	ふれあい交流館しおまち					○		
9	備前市障害者地域活動支援センターゆずりは			○				○
10	八塔寺ふるさと農園（注）	○	○	○	○		○	
11	大池緑地公園（注）	○	○	○	○		○	
12	八塔寺山荘・八塔寺ふるさと館（注）	○	○	○	○			
該当項目計		8	7	6	6	4	3	2

（注）従前は財団法人吉永町振興公社が管理していたものである。  
財団法人吉永町振興公社は一般財団法人備前市施設管理公社に統合されている。

このように、非公募の理由のうち最も多かったものは、①他の公共施設と一括して管理することが効率的であるとなっている。続いて②市の出資等団体である、③長年にわたって同施設の運営を行っているなどとなっていた。

そこで、他の公共施設と一括して管理することが効率的であるとした施設を確認すると、一括して管理することが効率的であるとしているにもかかわらず、指定管理者業務仕様書は、施設ごとに作成されており、選定手続き段階においても、別々に選定手続きに入った後に、他の公共施設と一括して管理することが効率的であるとして同一の指定管理者を選定している施設が見受けられた。

また、非公募としているこれらの理由を確認したところ、導入方針では、公募によらない選定を行うことができる条件は、公募する暇いとまがない緊急の場合、応募する団体がなかった場合、応募した団体に指定管理者として適当な団体がなかった場合などとされているにもかかわらず、市の出資等団体であるため、事業の継続性が必要であるためなどの理由となっており、公募によらない選定を行うことができる条件に該当しているとは認められなかった。

このように、市の基本方針である「公募することにより市場原理がはたらき、より一層のサービス向上やコスト削減が期待されることから、指定管理者の選定に当たっては、原則公募とする。」という観点からみると、現状はかい離した状態となっている。

したがって、市は、導入方針に対し、現在、指定管理者が固定化し競争性が働いていない状況を調査し、事務処理上改善する必要があると認められる。

(2) 監査対象施設の建築経過年数と修繕費用の状況について

監査対象施設の建築経過年数と指定管理者が負担する修繕費用の状況を確認したところ、表4のとおりとなっていた。

表4 監査対象施設の建築経過年数と修繕費用の状況

番号	施設の名称	建築年月	経過年数 (令和3年 3月現在)	指定管理者が負担する管理 施設の修繕費用1件分(消 費税及び地方消費税を含 む。)(注)
1	リフレセンターびぜん	平成3年10月	29	40万円未満
2	備前市勤労者センター	昭和57年4月	38	20万円未満
3	備前焼伝統産業会館	昭和62年4月	33	5万円未満
4	伊部駅南ふるさと交流センター	平成9年12月	23	5万円未満
5	備前市体育施設	昭和38年12月～ 昭和62年8月	33～57	30万円又は10万円以下
	備前市総合運動公園	昭和62年8月	33	30万円以下
	備前市伊部運動公園	昭和46年7月	49	10万円以下
	備前市浜山運動公園	昭和61年9月	34	30万円以下
	備前市三石運動公園	昭和38年12月	57	10万円以下
	備前市日生運動公園	昭和61年3月	35	30万円以下
	備前市日生武道場	昭和50年4月	45	10万円以下
	備前市吉永B&G海洋センター	昭和56年2月	40	30万円以下
	備前市吉永テニスコート	昭和58年10月	37	30万円以下
6	日生温水プール	平成3年8月	29	30万円以下
7	頭島グラウンドゴルフ場	平成16年3月	17	10万円未満
8	ふれあい交流館しおまち	平成6年7月	26	5万円未満
9	備前市障害者地域活動支援センター ゆずりは	昭和49年3月	47	5万円未満
10	八塔寺ふるさと農園	平成9年11月	23	5万円未満
11	大池緑地公園	平成4年7月	28	5万円未満
12	八塔寺山荘	平成5年3月	28	5万円未満
	八塔寺ふるさと館	平成11年2月	22	5万円未満

(注) 修繕費用は、指定管理者業務仕様書に記載されているものである。

施設の建築経過年数は、令和3年3月現在、最も古いもので57年となっており、平均すると30年以上となっている。

修繕費用については、次のような事態が見受けられた。

- ① 1件当たりの指定管理者が負担する修繕費用は、施設ごとに5万円未満から40万円未満までの範囲で定められている一方で、平均すると30年以上経過した施設であるにもかかわらず、指定管理者が負担する年間の修繕費用総額の上限については定められていない状況となっていた。
- ② 監査対象施設においては、指定管理者業務仕様書の段階で修繕を要する箇所や、市が行う中長期的な改修等の計画が明示されておらず、公募にした際に応募する事業者側で指定管理期間の修繕費用を計算することが難しい状況となっていた。

したがって、本来、指定管理者を公募した場合、民間等は適正な費用を算出し利益を計算する必要があるにもかかわらず、施設の修繕費用総額が不明確であったり、修繕計画もなかったりする現在の状況は、適正を欠く事項では是正する必要があると認められる。

## 第8 意見

平成15年の地方自治法改正を受け、平成18年度から導入された指定管理者制度は令和2年度末で15年が経過した。市は、この制度の適正かつ有効な導入と運用を進めるため、導入方針を定めるなどし、指定管理者の選定に当たっては、公募を原則とすることを基本的方針としてきた。

しかし、15年経過した現在では、非公募とすることが常態化しているなど、当初の目的とはかい離している状況となっている。また、非公募とすることが常態化したことにより、なれ合いが生まれ、指定管理者が得られる利益や、修繕等の負担を要する経費の情報があいまいなままの指定管理者業務仕様書を市が作成しても、問題ない状態となっている可能性がある。

市は、指定管理者制度が本来目指すものと現状がかい離している理由について、制度導入当初の目的と現状の違いの分析等を行う必要がある。そして、市は改めて指定管理者制度を運用していく上で明確にすべき点などを整理したガイドライン等を策定するなどし、指定管理者制度が有効に活用できると認められた施設について公募を行うなど、改善していく必要がある。

については、指定管理者制度の目的である、多様化する住民ニーズに、より効果的、効率的に対応すること、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、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ために、以下の点において、検討、是正を図る必要がある。

ア 市は、施設ごとに民間等が参入したいと思える施設かどうか判断し、民間参入が期待できる施設であれば、修繕等の中長期的計画を示した指定管理者業務仕様書を策定するなどして民間等が応募しやすいようにする必要がある。そして、指定管理者業務仕様書を指定管理者候補者選定委員会などにおいて事前審査するような仕組みを構築する必要がある。

イ 市は、施設の建築経過年数が、平均すると30年以上経過していることから、修繕にかかる責任分界を再度検討し、設備投資に係る修繕区分などを明確にしておく必要がある。