

都 監 第 106 号
令和2年2月20日

都 城 市 長 様
都城市議会議長 様

都城市監査委員 新井 克美
都城市監査委員 上之園 誠
都城市監査委員 黒木 優一

財政援助団体等監査の結果報告について

地方自治法第199条第7項の規定により監査を実施しましたので、同条第9項の規定に基づき、その結果に関する報告を次のとおり提出します。

なお、当該監査の結果に基づき、又は当該監査の結果を参考として措置を講じたときは、地方自治法第199条第12項の規定により、その旨を通知してください。

目 次

ページ

第1	監査の種類	1
第2	監査の目的	1
第3	監査の対象	1
第4	監査の着眼点及び主な実施方法	2
第5	監査の実施期間等	3
第6	監査の結果	
1	社会福祉法人スマイリング・パーク（所管課：福祉課）	4
2	社会福祉法人豊の里（所管課：福祉課）	5
3	特定非営利活動法人こじいの森・こどもの時間（所管課：こども課）	5
4	特定非営利活動法人子育てネットおひさまとはらっぱ（所管課：こども課）	7
5	社会福祉法人善隣館福祉会（所管課：保育課）	8
6	株式会社都城公設卸売市場（所管課：農政課）	9
7	公益財団法人都城市文化振興財団、都城市文化振興財団・舞台事業組合 共同事業体（所管課：コミュニティ文化課）	11
8	社会福祉法人都城市社会福祉協議会（所管課：山之口総合支所市民生活 課、高城総合支所市民生活課）	12
9	道の駅山之口株式会社（所管課：山之口総合支所産業建設課）	14
10	株式会社サクラドリームゲート（所管課：高城総合支所産業建設課）	15
第7	監査の意見	
1	「収支状況等」について	17
2	自主事業について	18
3	備品について	19
4	指定管理施設を団体事務所として兼用することについて	21

凡 例

法律及び用語の略称は、次のとおりである。

- 1 自治法 地方自治法（昭和22年法律第67号）をいう。
- 2 出資団体 市が資本金、基本金その他これらに準ずるものを出資している法人のうち、4分の1以上を出資しているものをいう。
- 3 指定管理者 市が、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に、条例の定めるところにより指定し、当該公の施設の管理を行わせている法人その他の団体（自治法第244条の2第3項）をいう。
- 4 第三者委託 指定管理者が指定管理業務の一部を第三者に委託することをいう。

財政援助団体等監査報告書

第1 監査の種類

自治法第199条第7項の規定に基づく出資団体及び指定管理者に対する監査

第2 監査の目的

出資団体及び指定管理者に対し、出納その他の事務の執行がそれぞれの目的に沿って適正かつ効果的に行われているか、また、これらの団体に対する所管課の指導・監督が適切に行われているかを検証することを目的として、都城市監査基準(平成29年度都監委訓令第1号)に基づき、監査を実施した。

第3 監査の対象

次に掲げる出資団体及び指定管理者について、平成30年度の出納その他の事務の執行状況を監査の対象とした。ただし、必要に応じて平成29年度以前又は令和元年度についても監査の対象とした。

No.	団体名	区分	指定管理施設の名称	所管課名
1	社会福祉法人スマイリング・パーク	指定管理者	高城養護老人ホーム友愛園	福祉課
2	社会福祉法人豊の里	指定管理者	高崎養護老人ホームたちばな荘	
3	特定非営利活動法人こじいの森・こどもの時間	指定管理者	安久児童館 神柱児童センター	こども課
4	特定非営利活動法人子育てネットおひさまとはらっぱ	指定管理者	梅北児童館	
5	社会福祉法人善隣館福祉会	指定管理者	子育て世代活動支援センター	保育課
6	株式会社都城公設卸売市場	指定管理者	公設地方卸売市場	農政課
7	公益財団法人都城市文化振興財団	出資団体	総合文化ホール	コミュニティ文化課
	都城市文化振興財団・舞台事業組合共同事業体	指定管理者		

No.	団体名	区分	指定管理施設の名称	所管課名
8	社会福祉法人都市社会福祉協議会	指定管理者	山之口高齢者生活福祉センター 山之口ふれあいの館 山之口弓道・四半的場 山之口屋内ゲートボール場	山之口総合支所市民生活課
			高城老人福祉館	高城総合支所市民生活課
9	道の駅山之口株式会社	出資団体 指定管理者	山之口ふるさと産品販売所 山之口農林水産物直売・食材供給施設 山之口農林水産物処理加工施設	山之口総合支所産業建設課
10	株式会社サクラドリームゲート	指定管理者	高城地域交流センター	高城総合支所産業建設課

第4 監査の着眼点及び主な実施方法

出納その他の事務の執行が法令、条例、規則、協定等（以下「法令等」という。）により適正に処理されているかについて、次の1又は2に掲げる着眼点に基づき、監査を実施した。

監査の実施に当たっては、事前に出資団体、指定管理者及びこれらの所管課に対し関係帳簿及び証拠書類の提出を求め、照合、調査及び確認の作業を経た後、実地において関係書類の閲覧、現場確認及び関係者からの説明聴取を行った。

1 出資団体に対する着眼点

- ① 出資目的に沿って適切かつ効果的な事業運営が行われているか。
- ② 財務諸表に経営成績及び財政状態が正しく表示されているか。
- ③ 会計経理及び財産管理は、適正に行われているか。
- ④ 上記各着眼点に関する所管課の指導は適切か。

2 指定管理者に対する着眼点

- ① 指定管理者の指定手続等は、法令等に基づき適正に行われているか。
- ② 基本協定書等に基づく義務の履行は、適切に行われているか。
- ③ 利用料金制を採用している場合、その金額の設定及びその運用等は、適正か。
- ④ 公の施設の管理に係る出納関係帳票の整備、会計経理等は、適切か。
- ⑤ 平成30年度までの監査指摘事項を踏まえた対応が行われているか。
- ⑥ 上記各着眼点に関する所管課の指導は適切か。

第5 監査の実施期間等

監査は、令和元年8月16日から令和2年2月13日まで実施した。

監査の実施場所及び実地監査期間は、次のとおりである。

No.	団体名 (所管課名)	実施場所	実地監査期間
1	社会福祉法人スマイリング・パーク (福祉課)	高城養護老人ホーム友愛園、所管課及び監査委員事務局	令和元年8月16日から 令和元年10月30日まで
2	社会福祉法人豊の里 (福祉課)	高崎養護老人ホームたちばな荘、 所管課及び監査委員事務局	令和元年8月16日から 令和元年10月30日まで
3	特定非営利活動法人こじいの森・こども もの時間 (こども課)	安久児童館、神柱児童センター、 所管課及び監査委員事務局	令和元年8月16日から 令和元年10月30日まで
4	特定非営利活動法人子育てネットおひ さまとはらっぱ (こども課)	梅北児童館、所管課及び監査委員事務局	令和元年8月16日から 令和元年10月30日まで
5	社会福祉法人善隣館福祉会 (保育課)	子育て世代活動支援センター、所管課及び監査委員事務局	令和元年8月16日から 令和元年10月30日まで
6	株式会社都城公設卸売市場 (農政課)	公設地方卸売市場、所管課及び監査委員事務局	令和元年8月16日から 令和元年11月7日まで
7	公益財団法人都市文化振興財団 都市文化振興財団・舞台事業組合共 同事業体 (コミュニティ文化課)	総合文化ホール、所管課及び監査委員事務局	令和元年11月5日から 令和2年1月17日まで
8	社会福祉法人都市社会福祉協議会 (山之口総合支所市民生活課) (高城総合支所市民生活課)	山之口高齢者生活福祉センター、 山之口ふれあいの館、山之口弓道・ 四半的場、山之口屋内ゲートボ ール場、高城老人福祉館、所管課及 び監査委員事務局	令和元年11月5日から 令和2年1月20日まで
9	道の駅山之口株式会社 (山之口総合支所産業建設課)	山之口ふるさと産品販売所、山之 口農林水産物直売・食材供給施設、 山之口農林水産物処理加工施設、 所管課及び監査委員事務局	令和元年11月5日から 令和2年1月20日まで
10	株式会社サクラドリームゲート (高城総合支所産業建設課)	高城地域交流センター、団体事務 所、所管課及び監査委員事務局	令和元年11月5日から 令和2年1月20日まで

第6 監査の結果

1 社会福祉法人スマイリング・パーク（所管課：福祉課）

(1) 指定管理の概要

協定書名	都城市高城養護老人ホーム友愛園の管理運営業務に関する基本協定書（※）
対象施設	高城養護老人ホーム友愛園
指定期間	平成29年4月1日から令和4年3月31日まで（5年間）
指定管理料	113,484,544円（平成30年度）

※ 本項において「本件基本協定書」と略称する。

(2) 監査の結果

ア 利用料金の承認について

都城市養護老人ホーム条例（平成18年条例第129号。以下、本項において「本件条例」という。）第10条第3項は、指定管理者が短期入所養護サービスに係る利用料金の額を定めるに当たっては、あらかじめ市長の承認を得なければならない旨を規定しており、また、本件基本協定書第25条第2項において同趣旨の規定が設けられている。

指定管理者は、短期入所養護サービスの実施に当たり、利用料金の額について市長の承認を得ないまま、利用料金を徴収していた。

施設所管課は、指定管理者が利用料金を徴収していることを承知しているにもかかわらず、その額の決定について市長の承認を得るよう指示していなかった。

イ 事業報告書について

本件基本協定書第20条第1項第3号は、指定管理者が毎年度終了後、市長に提出する事業報告書において、管理経費の「収支状況等」を記載すべき旨を規定している。この「収支状況等」は、当該年度における管理経費の収支を正確に反映したものでなければならない。

しかしながら、指定管理者からは、平成30年度の「収支状況等」として、未確定の「資金収支計算書」が提出されていた。また、施設所管課は、当該「資金収支計算書」が確定したものであるか確認をしていなかった。

これは、本件基本協定書（別紙2仕様書の8（19）①イ）において、「会計年度終了後30日以内」に事業報告書を市長に提出するよう求めている一方で、現実には、本件の指定管理者がこの期間内に正確な数字を出すことは困難であったことが原因の一つであると推察される。

事業報告書は、指定管理者制度において極めて重要な位置を占める書類である。事業報告書について、本件条例第11条は、「毎年度終了後90日以内」に提出しなければならないと規定している。したがって、施設所管課及び指定管理者は、基本協定書において事業報告書の提出期限を定めるに当たっては、管理経費の収支を確定するのに真に必要な期間を考慮した内容とするこ

とを検討すべきである。

なお、「収支状況等」に関する問題については、後述する（第7の1）。

2 社会福祉法人豊の里（所管課：福祉課）

（1）指定管理の概要

協定書名	都城市高崎養護老人ホームたちばな荘の管理運営業務に関する基本協定書（※）
対象施設	高崎養護老人ホームたちばな荘
指定期間	平成28年4月1日から令和3年3月31日まで（5年間）
指定管理料	90,200,000円（平成30年度）

※ 本項において「本件基本協定書」と略称する。

（2）監査の結果

ア 利用料金の承認について

第6の1（2）アで指摘した事項と同様の事例があった。

イ 第三者委託について

本件基本協定書（別紙3仕様書の13（3））は、食事サービス業務について第三者委託をする場合は、その契約書において当該業務の代行保証に関する事項を明確にすべき旨を規定している。この趣旨は、食事サービスの第三者委託をしている場合において、当該第三者による食事サービスの提供が困難になったときに備えて、代行者による食事サービス提供の代替履行を確保することにある。

本件において、指定管理者が第三者（食事サービス提供者）との間で締結している契約書には、食事サービス業務の代行保証に関する事項が規定されていなかった。そして、施設所管課は、第三者委託に関する承諾申請の際に、食事サービス業務の代行保証に関する条項が契約書に明記されているかを確認しないまま承諾の手続を行っていた。

3 特定非営利活動法人こじいの森・こどもの時間（所管課：こども課）

（1）指定管理の概要

協定書名	①都城市安久児童館の管理運営業務に関する基本協定書（※） ②神柱児童センターの管理運営業務に関する基本協定書（※）
対象施設	①安久児童館 ②神柱児童センター
指定期間	①平成26年4月1日から平成31年3月31日まで（5年間） ②平成26年4月1日から平成31年3月31日まで（5年間）
指定管理料	①3,923,000円（平成30年度） ②5,574,000円（平成30年度）

※ 本項において「本件基本協定書」と略称する。

(2) 監査の結果

ア 会計経理について

指定管理施設に関する収支決算書及び出納簿において、正確な経理区分（施設間における経理区分、同一施設における他の事業との経理区分等）ができていなかった。

これに対し、施設所管課は、年2回の定期モニタリングにおいて、いずれも「経理区分の整理ができています」と評価していた。

本件の指定管理者は、特定非営利活動法人である。特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）は、第27条第2号で「会計簿は、正規の簿記の原則に従って正しく記帳すること」と、同条第3号で「計算書類（活動計算書及び貸借対照表をいう。……）及び財産目録は、会計簿に基づいて活動に係る事業の実績及び財政状態に関する真実な内容を明瞭に表示したものとすること」と、第29条で「特定非営利活動法人は……毎事業年度1回、事業報告書等を所轄庁に提出しなければならない」と、それぞれ規定している。市内に事務所を有する特定非営利活動法人については、県からの権限移譲により、本市がその認証権及び監督権を有している。特定非営利活動法人の制度主管課は、所轄庁として、法人から提出された事業報告書の計算書類が正しく作成されているかという点について、意を用いるべきである。

指定管理者の監督事務及び特定非営利活動法人の監督事務は、それぞれ根拠法令及び所管課を異にする。しかし、いずれの監督事務も、市長の名において、市の行政を分掌しているものであるから、それぞれの所管課は、相互に情報を共有し、その業務を効果的・効率的に行うことが求められる。

イ 備品について

市の備品台帳、本件基本協定書（指定期間更新のため平成30年に締結。指定期間は、平成31年4月1日から令和6年3月31日まで）に掲載されている備品及び施設に備え付けられた備品を比較対照したところ、一致しないものが多数あった。

なお、備品に関する問題については、後述する（第7の3）。

ウ 利用許可について

都城市児童館条例（平成18年条例第117号）第9条第1項は、「施設等を利用しようとする者は、規則で定めるところにより、指定管理者の許可を受けなければならない」と規定している。これを受けて、都城市児童館条例施行規則（平成18年規則第97号）は、第5条で「条例第9条第1項の規定により施設等の利用の許可を受けようとする者（以下「申請者」という。）は、あらかじめ利用許可申請書により、指定管理者に利用許可の申請をしなければならない」と、第6条第1項で「指定管理者は、利用を許可したときは、利用許可書を申請者に交付するものとする」と、同条第2項で「利用者は、施設等を利用する場合は、利用許可書を携帯してなければならない」

と、それぞれ規定している。

以上につき、都城市児童センター条例（平成 18 年条例第 121 号）及び都城市児童センター条例施行規則（平成 18 年規則第 102 号）にも同趣旨の規定が設けられている。

これらの規定によると、全ての利用者に利用許可手続を求めており、利用者が児童である場合も例外ではない。そうすると、現在の条例・規則に従う限り、児童が児童館（児童センター）を利用しようとする場合は、あらかじめ、その法定代理人（保護者）による利用許可手続が必要ということになる。

しかしながら、指定管理者は、個々の児童の児童館（児童センター）利用に際し、利用許可手続を省略する運用をしていた。そして、施設所管課は、この運用実態を黙認していた。

児童館とは、「児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする施設」である（児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 40 条）。また、厚生労働省の児童館ガイドライン（平成 30 年 10 月策定）においては、児童館の基本特性として、「子どもが自らの意思でひとりでも利用することができる」ことが「求められる」と示されている。そうすると、児童館は、児童公園や図書館のような開放型の施設と同様に、児童が原則として自由に利用できる施設ということができよう。

このように理解すると、本市の条例・規則の規定は、児童館（児童センター）設置の趣旨目的及び運用実態に合致していない。施設所管課は、条例・規則の改正について早急に検討する必要がある。

エ 施設の目的外使用について

指定管理者は、指定管理施設（安久児童館）の所在地に、法人の主たる事務所を置き、指定管理施設を団体事務所として兼用していた。このことに対し、施設所管課は、指定管理者に対する特段の指導（自治法第 238 条の 4 第 7 項の規定に基づく行政財産使用許可の手続を求める等）を行っていなかった。

なお、指定管理施設を団体事務所として兼用することについては、後述する（第 7 の 4）。

4 特定非営利活動法人子育てネットおひさまとはらっぱ（所管課：こども課）

（1）指定管理の概要

協定書名	都城市梅北児童館の管理運営業務に関する基本協定書（※）
対象施設	梅北児童館
指定期間	平成26年4月1日から平成31年3月31日まで（5年間）
指定管理料	3,892,000円（平成30年度）

※ 本項において「本件基本協定書」と略称する。

(2) 監査の結果

ア 自主事業実施の承諾について

本件基本協定書第 41 条第 2 項は、指定管理者が自主事業を実施する場合は、市長に事前に事業計画書を提出し、市長の承諾を得なければならない旨を規定している。そして、本件基本協定書第 43 条は、協定に規定する承諾は、原則として、書面によらなければならない旨を規定している。

施設所管課は、指定管理者から年度当初に自主事業の事業計画書の提出を受けていたにもかかわらず、これに対して書面による承諾をしていなかった。

なお、自主事業に関する問題については、後述する（第 7 の 2）。

イ 備品について

本件基本協定書第 18 条は、指定管理者が購入した備品について、指定管理料で購入したものをⅡ種と、自己の費用で購入したものをⅢ種とする旨を規定している。

指定管理施設に備え付けられた備品について、指定管理料で購入したもの（Ⅱ種）か自己の費用で購入したもの（Ⅲ種）かが明確に区分されていなかった。

また、指定管理者は、消耗品（ボールペン）の購入に要した経費について、収支決算書に「備品購入費」として計上していた。

施設所管課は、これらについて、実態を把握していなかった。

なお、備品に関する問題については、後述する（第 7 の 3）。

ウ 利用許可について

第 6 の 3（2）ウで指摘した事項と同様の事例があった。

5 社会福祉法人善隣館福祉会（所管課：保育課）

(1) 指定管理の概要

協定書名	都城市子育て世代活動支援センターの管理運営業務に関する基本協定書
対象施設	子育て世代活動支援センター
指定期間	平成30年4月1日から令和5年3月31日まで（5年間）
指定管理料	49,487,525円（平成30年度）

(2) 監査の結果

指摘する事項はなかった（軽微な内容については、別途、指導した。）。

6 株式会社都城公設卸売市場（所管課：農政課）

（1）指定管理の概要

協定書名	都城市公設地方卸売市場の管理運営業務に関する基本協定書（※）
対象施設	公設地方卸売市場
指定期間	平成30年4月1日から令和5年3月31日まで（5年間）
指定管理料	0円

※ 本項において「本件基本協定書」と略称する。

（2）監査の結果

ア 休場日に開場することの承認について

都城市公設地方卸売市場業務条例（平成18年条例第215号。以下、本項において「本件条例」という。）第8条第2項は、指定管理者が条例で定める休場日に開場し、又は開場日に休場する場合は、あらかじめ市長の承認を得なければならない旨を規定している。

指定管理者は、あらかじめ市長の承認を得ずに、本件条例で定める休場日に開場していた。

施設所管課は、このことについて、市長の承認を得るよう指示をしていなかった。

イ 第三者委託について

本件基本協定書第13条第1項は、指定管理者は、事前に市長の承諾を受けた場合を除き、指定管理業務の一部を第三者に委託してはならない旨を規定している。

指定管理者は、年度当初に把握していた業務については一括して第三者委託に係る市長の承諾を受けていたものの、年度途中で発生した産業廃棄物処理業務について市長の承諾を受けていなかった。

ウ 施設の目的外使用について

（ア）講習会目的での利用

指定管理者は、指定管理施設敷地内の駐車場で行われるフォークリフト講習会（開催目的及び受講対象者の点で、市場業務との直接の関連性がないもの）について、本件条例に基づく施設利用として許可し、本件条例別表の「空地使用料」を基準に算定した利用料金を徴収していた。

公の施設の設置条例において規定されている指定管理者の許可及び利用料金の徴収に関する権限は、当該施設の設置目的の範囲内の利用について認められるものである。したがって、指定管理者は、指定管理施設の利用許可を与えるに当たっては、当該施設の設置目的との関連性や利用の目的・形態等を十分考慮して判断しなければならない。

（イ）団体事務所の設置

指定管理者は、指定管理施設（公設地方卸売市場）の所在地に、法人の本店を置き、指定管理施設を団体事務所として兼用していた。このことに

対し、施設所管課は、指定管理者に対する特段の指導（自治法第 238 条の 4 第 7 項の規定に基づく行政財産使用許可の手續を求める等）を行っていないかった。

なお、指定管理施設を団体事務所として兼用することについては、後述する（第 7 の 4）。

エ 利用料金完納奨励金について

本件条例第 63 条第 4 項は、「市長は、市場施設の適正な管理及び有効な活用を図るため必要と認める場合は……市場使用料に代えて、市場施設の利用に係る料金（以下「市場利用料金」という。）を指定管理者の収入として收受させることができる。この場合において、当該市場利用料金の料率は……別表に定める範囲内において指定管理者が定めるものとし、その額については、あらかじめ市長の承認を得なければならない」と規定している。この規定に基づき、指定管理者は、市長の承認を得て、本件条例の使用料に比べ、20 パーセントから 30 パーセント低い額を利用料金として定めていた。

ところが、指定管理者は、市場利用料金の期限内完納を奨励するため、との名目の下に、本件条例の使用料の額（上記減額後の利用料金の額ではない。）に 8 パーセントを乗じた額を、市場利用者に対し、一律に交付していた。この結果、利用者が実質的に負担する利用料金は、本件条例の使用料に比べ、28 パーセントから 38 パーセント低い額となっている。これは、都城市公設地方卸売市場業務条例施行規則（平成 18 年規則第 201 号）第 92 条において、「指定管理者が条例第 63 条第 4 項の規定により市場利用料金として徴収したときは、市場利用料金の期限内の完納を奨励するため、市場利用者に対し、完納奨励金を交付することができる」と規定されていることを根拠としている。

しかしながら、利用料金は、公の施設（指定管理施設）の利用の対価である。本件条例に基づいて市長の承認を得て定められた利用料金について、規則で、既納の利用料金の一部を「完納奨励金」の名目で「交付」することができる旨を規定することは、公の施設利用の対価（利用料金）について、市長の承認を得た後に、指定管理者限りで、実質的に変更（減額）できるようにすることを意味する。そうすると、本件条例に規定のない「完納奨励金＝利用料金」の制度を規則で定めたこととなり、これは、自治法第 244 条の 2 第 9 項が「（指定管理者に收受させる）利用料金は……条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする」と規定していることとの整合性が問題になろう。

また、利用料金を期限内に納入するのは当然のことである。未納対策としては、本件のように、期限内納入者に対して完納奨励金を交付する方法ではなく、滞納者に対して遅延損害金を請求する方法が、未納を防止するための通常の法的手段といえよう。これに加えて、完納奨励金の交付に代えて、当

初から利用料金を低く設定することが、市民及び施設利用者にとって分かりやすく、また、施設利用の拡大に資するものと考えられる。

7 公益財団法人都城市文化振興財団【出資団体】

都城市文化振興財団・舞台事業組合共同事業体【指定管理者】

(所管課：コミュニティ文化課)

(1) 出資団体の概要

出資金 30,000,000円 (出資比率 100.0%)

(2) 指定管理の概要

協定書名	都城市総合文化ホールの管理運営業務に関する基本協定書 (※)
対象施設	総合文化ホール
指定期間	平成26年4月1日から平成31年3月31日まで (5年間)
指定管理料	213,138,000円 (平成30年度)

※ 本項において「本件基本協定書」と略称する。

(3) 監査の結果

ア 第三者委託について

本件基本協定書第20条第1項は、指定管理者は、毎年度終了後、指定管理業務の実施状況を事業報告書により市長に報告しなければならない旨を規定しており、また、同条第3項は、市長は、必要があると認めるときは、事業報告書の内容又はそれに関連する事項について、指定管理者に報告又は説明を求めることができる旨を規定している。

指定管理者は、指定管理業務の一つとして実施しているレストラン運営業務を、市長の承諾を得て第三者に委託していたものの、その履行状況について詳細を把握していなかった。施設所管課も、レストランの運営状況について事業報告書に詳細が記載されていないにもかかわらず、指定管理者に対して報告又は説明を求めていなかった。

イ 備品について

市の備品台帳、本件基本協定書(指定期間更新のため平成30年に締結。指定期間は、平成31年4月1日から令和6年3月31日まで)に掲載されている備品及び施設に備え付けられた備品を比較対照したところ、一致しないものが多数あった。

なお、備品に関する問題については、後述する(第7の3)。

ウ 事業報告書について

本件施設の指定管理者は、「都城市文化振興財団・舞台事業組合共同事業体」であるところ、本件基本協定書第20条第1項第3号の「収支状況等」として事業報告書に添付されていた収支決算報告書は、出資団体である「公益財団法人都城市文化振興財団」のものであり、指定管理施設に係る収支が明らかになっていなかった。

なお、「収支状況等」に関する問題については、後述する（第7の1）。

エ 施設の目的外使用について

出資団体は、指定管理施設（総合文化ホール）の所在地に、法人の主たる事務所を置き、指定管理施設を団体事務所として兼用していた。このことに対し、施設所管課は、指定管理者に対する特段の指導（自治法第238条の4第7項の規定に基づく行政財産使用許可の手続を求める等）を行っていなかった。

なお、指定管理施設を団体事務所として兼用することについては、後述する（第7の4）。

8 社会福祉法人都城市社会福祉協議会

（所管課：①山之口総合支所市民生活課、②高城総合支所市民生活課）

（1）指定管理の概要

協定書名	①都城市山之口高齢者生活福祉センター外3施設の管理運営業務に関する基本協定書（※） ②都城市高城老人福祉館の管理運営業務に関する基本協定書
対象施設	①山之口地区関係 山之口高齢者生活福祉センター 山之口ふれあいの館 山之口弓道・四半的場 山之口屋内ゲートボール場 ②高城地区関係 高城老人福祉館
指定期間	①平成27年4月1日から令和2年3月31日まで（5年間） ②平成27年4月1日から令和2年3月31日まで（5年間）
指定管理料	①5,742,400円（平成30年度） ②1,768,000円（平成30年度）

※ 本項において「本件基本協定書」と略称する。

（2）監査の結果

ア 山之口地区関係

（ア）第三者委託について

本件基本協定書第13条第1項は、指定管理者は、事前に市長の承諾を受けた場合を除き、指定管理業務の一部を第三者に委託してはならない旨を規定している。

指定管理者は、年度当初に6件の業務については一括して第三者委託に係る市長の承諾を受けていたものの、産業廃棄物処理業務外13件の業務については市長の承諾を受けていなかった。

(イ) 施設の目的外使用について

指定管理者は、指定管理施設（山之口高齢者生活福祉センター）の所在地に、法人の従たる事務所（山之口支所）を置き、指定管理施設を団体事務所として兼用していた。このことに対し、施設所管課は、指定管理者に対する特段の指導（自治法第 238 条の 4 第 7 項の規定に基づく行政財産使用許可の手續を求める等）を行っていなかった。

なお、指定管理施設を団体事務所として兼用することについては、後述する（第 7 の 4）。

(ウ) 管理施設の人件費の計上について

指定管理施設には団体の職員が配置されているにもかかわらず、収支予算書及び「収支状況等」のいずれにおいても、一部の事業を除き、人件費が計上されていなかった。

施設所管課の説明によれば、市から団体に対し人件費相当分の補助をしているため、初めから人件費は除外して指定管理料を積算しているとのことであった。しかし、施設の管理経費の積算に当たっては、人件費を含めた全ての経費を計上しなければ、施設に係る経費の総額が明らかにならず、管理運営状況の正しい評価ができないはずである。補助金を人件費に充てているのであれば、施設の収支予算書及び「収支状況等」の中でそれが分かるように記載すれば足りることであって、施設の管理経費の中に初めから人件費を見込まないという取扱いは相当でない。

イ 高城地区関係

(ア) 施設の目的外使用について

指定管理者は、指定管理施設（高城老人福祉館）の所在地に、法人の従たる事務所（高城支所）を置き、指定管理施設を団体事務所として兼用していた。このことに対し、施設所管課は、指定管理者に対する特段の指導（自治法第 238 条の 4 第 7 項の規定に基づく行政財産使用許可の手續を求める等）を行っていなかった。

なお、指定管理施設を団体事務所として兼用することについては、後述する（第 7 の 4）。

(イ) 管理施設の人件費の計上について

指定管理施設には団体の職員が配置されているにもかかわらず、収支予算書及び「収支状況等」のいずれにおいても、人件費が計上されていなかった。この点についての問題は、上記ア（ウ）で述べたとおりである。

(ウ) 事業報告書について

指定管理者から提出された事業報告書の「収支状況等」が、平成 28 年度から同 30 年度までの間、毎年度、収支均衡の決算となっていた。3 年間にわたって収支均衡の決算となることは、一般的に想定できない。

なお、「収支状況等」に関する問題については、後述する（第 7 の 1）。

9 道の駅山之口株式会社【出資団体・指定管理者】

(所管課：山之口総合支所産業建設課)

(1) 出資団体の概要

出資金 10,500,000 円 (出資比率 35.0%)

(2) 指定管理の概要

協定書名	都城市山之口ふるさと産品販売所外2施設の管理運営業務に関する基本協定書
対象施設	山之口ふるさと産品販売所 山之口農林水産物直売・食材供給施設 山之口農林水産物処理加工施設
指定期間	平成27年4月1日から令和2年3月31日まで(5年間)
指定管理料	3,086,000 円 (平成30年度)

(3) 監査の結果

ア 利用料金について

(ア) 徴収の時期

都城市道の駅山之口条例(平成18年条例第198号。以下、本項において「本件条例」という。)第15条第2項は、「利用者は……使用料を指定管理者の指定する期日までに納入しなければならない」と規定している。

山之口農林水産物処理加工施設(以下、本項において「加工センター」という。)の加工室利用料金について、特定の利用者のみが、利用後4か月ないし8か月が経過してから納入していた。

自治法第244条第3項は「住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない」と、また、本件条例第10条第2項は「市民が施設等を利用することについて不当な差別的取扱いをしてはならない」と、それぞれ規定している。指定管理者は、これらの規定を念頭に、管理運営を行うことが求められる。

(イ) 徴収の根拠

指定管理者は、加工センターの冷蔵庫・冷凍庫利用者に対して、「加工センター維持管理協力費」(以下、本項において「本件協力費」という。)の名目で、事実上、電気料相当額の負担を求めていた。本件協力費は、本件条例の規定に基づく使用料(利用料金)ではなく、また、仮にこれを実費の徴収と解するにしても、その算定方法が明確ではなかった。

現に設置されている冷蔵庫・冷凍庫が業務用の大型のものであり、その維持管理費も相当な額になる中で、材料等を保管するために長期にわたって利用する者もいるという実態に照らすと、その利用者に電気料相当額の負担を求めることには、合理的な理由が認められる。しかし、本件協力費徴収の条例上の根拠や算定方法が明確でないことは問題である。施設所管課は、本件協力費の取扱いについて、本件条例の改正も含めて検討する必

要がある。

イ 本件協力費の会計経理について

指定管理者は、事業報告書の中で、本件協力費について、指定管理を行っている3施設全体の収支状況では「雑収入」として計上していたが、その内訳書類である加工センターの収支状況には記載していなかった。

また、施設所管課は、事業報告書における3施設全体の「雑収入」の中に本件協力費が含まれることを認識しておらず、このため、加工センターに係る指定管理料を積算する際に、本件協力費を加工センターに係る収入として考慮していなかった。

ウ 施設の目的外使用について

指定管理者は、指定管理施設（山之口ふるさと産品販売所）の所在地に、法人の本店を置き、指定管理施設を団体事務所として兼用していた。このことに対し、施設所管課は、指定管理者に対する特段の指導（自治法第238条の4第7項の規定に基づく行政財産使用許可の手続を求める等）を行っていなかった。

なお、指定管理施設を団体事務所として兼用することについては、後述する（第7の4）。

10 株式会社サクラドリームゲート（所管課：高城総合支所産業建設課）

（1）指定管理の概要

協定書名	都城市高城地域交流センターの管理運営業務に関する基本協定書（※）
対象施設	高城地域交流センター
指定期間	平成28年4月1日から令和3年3月31日まで（5年間）
指定管理料	0円

※ 本項において「本件基本協定書」と略称する。

（2）監査の結果

ア 備品について

本件基本協定書に記載され、かつ、現存する備品（I種）の全てについて、市の備品台帳に登載されていなかった。

なお、備品に関する問題については、後述する（第7の3）。

イ 施設の管理運営について

都城市高城地域交流センター条例（平成18年条例第361号。以下、本項において「本件条例」という。）第1条は、「地産地消及び食育の観点から、体験学習等を通じて地域交流を図り、市の産業振興、観光振興及び活性化に寄与するため……都城市高城地域交流センター……を設置する」と規定している。また、本件条例第5条は、施設の指定管理業務として、①利用許可等、

②使用料の徴収、③利用料金の徴収等、④施設の維持修繕、⑤観光案内、⑥物産展示、⑦パン作り体験、⑧その他、を掲げており、本件基本協定書第7条でも同様のことを規定している。そして、本件条例第6条は、指定管理者が指定管理業務以外に、当該施設で行うことのできる行為（自主事業）について規定している。

本件施設の管理運営の現状は、主に、自主事業としてのレストラン事業及びパンの販売を行っており、本来の指定管理業務としては、施設の維持修繕のほか、パン作り体験を月2日実施していた。施設所管課の説明によれば、観光案内ポスターの掲示や物産展示についても実施しているとのことであった。

公の施設は、「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するため」設置されるものであり（自治法第244条第1項）、設置の目的及び当該目的の実現のために行うべき施設の管理運営業務は、当該施設の設置条例に規定されているところによる。施設所管課は、本件施設の利用状況を踏まえ、本件条例の見直しも含めて、本件施設の在り方について抜本的な検討が求められよう。

なお、自主事業に関する問題については、後述する（第7の2）。

第7 監査の意見

1 「収支状況等」について

(1) 収支状況等の提出の目的

自治法第2条第14項は「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては……最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と、また、同条第15項は「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努め……なければならない」と、それぞれ規定している。そして、指定管理者制度は、地方公共団体の公の施設の管理に関するものであるから、当然に、これらの基本原則を踏まえた行政運営が求められる。

そうすると、指定管理者に「収支状況等」の提出を求める趣旨は、地方公共団体が、①公の施設に係る収支全体の状況を把握すること、②指定管理料及び利用料金の額の適否について検証すること、③類似施設間の収支を比較し、公の施設の整理等を検討する際の判断材料にすること、等にあるものと解される。

本年度監査した団体から、施設所管課に対し、「収支状況等」として提出されていた書類は、次表のとおりである。

「収支状況等」一覧

団体名	指定管理施設の名称	「収支状況等」として提出されていた書類	消費税
社会福祉法人スマイリング・パーク	高城養護老人ホーム友愛園	資金収支計算書	込
社会福祉法人豊の里	高崎養護老人ホームたちばな荘	資金収支計算書 事業活動計算書 貸借対照表	込
社会福祉法人善隣館福祉会	子育て世代活動支援センター	資金収支計算書	抜
社会福祉法人都城市社会福祉協議会	山之口高齢者生活福祉センター 山之口ふれあいの館 山之口弓道・四半的場 山之口屋内ゲートボール場	管理受託事業収支決算（精算）書 資金収支計算書	込
	高城老人福祉館	資金収支計算書 事業活動計算書 貸借対照表	
特定非営利活動法人こじいの森・こどもの時間	安久児童館 神柱児童センター	収支決算書（独自書式）	込
特定非営利活動法人子育てネットおひさまとはらっぱ	梅北児童館	収支決算書（独自書式）	込
株式会社都城公設卸売市場	公設地方卸売市場	収支決算書（独自書式） 損益計算書 貸借対照表	抜
道の駅山之口株式会社	山之口ふるさと産品販売所 山之口農林水産物直売・食材供給施設 山之口農林水産物処理加工施設	損益計算書 貸借対照表 管理経費の収支状況（農林水産物処理加工施設のみ）	込
株式会社サクラドリームゲート	高城地域交流センター	無題（独自書式）	抜
公益財団法人都市文化振興財団	総合文化ホール	正味財産増減計算書 貸借対照表 財産目録	込

※ 「消費税」の欄については、財務諸表等の作成において、消費税及び地方消費税の額を含める方式によっているものを「込」と、含めない方式によっているものを「抜」と表示している。

(2) 収支状況等の様式の標準化

「指定管理者制度様式集」（令和元年6月改定）に登載されている基本協定書（以下「本件協定様式」という。）第20条第1項は、事業報告書の記載内容として、「利用料金収入の実績及び管理経費等の収支状況等」を掲げている。しかし、本件協定様式において、「収支状況等」の様式は示されておらず、その内容は明らかでない。

そのため、多くの指定管理者は、社会福祉法、会社法等の規定に基づく財務諸表等の全部又は一部を「収支状況等」として提出していた。また、指定管理者が採用している財務諸表等の作成方式によって、消費税及び地方消費税の額を含めているものと、含めていないものがあった。さらに、同じ種類の指定管理施設（養護老人ホーム）であるにもかかわらず、指定管理者ごとに提出された書類が異なっており、また、同じ指定管理者（社会福祉法人都城市社会福祉協議会）であるにもかかわらず、指定管理施設ごとに提出された書類が異なっていた（以上につき、上記「収支状況等」一覧参照）。

しかし、指定管理業務に係る「収支状況等」の報告を求める趣旨は、上記(1)で述べたとおりであり、「収支状況等」は、指定管理者制度の中で極めて重要な位置を占める書類である。

したがって、市は、指定管理者のどのような活動範囲について、どのような内容（収支科目等）による「収支状況等」の作成・報告を求めるのかを明らかにする必要がある。制度主管課は、施設所管課のこれまでの運用実績等を聴取した上、指定管理業務の適正・明確化に加えて、施設所管課の事務の効率化を図る等の観点から、「収支状況等」に記載すべき具体的な内容を整理し、指定管理業務に係る標準的な収支決算書様式の整備について、可及的速やかに検討をすべきである。

2 自主事業について

自主事業について、本件協定様式第46条第1項は、「施設の設置目的に合致し、かつ、指定管理業務の実施を妨げない範囲において、自己の責任及び費用により、自主事業を実施することができる」と規定している。

しかしながら、本年度監査した団体のうち、道の駅山之口株式会社（第6の9）及び株式会社サクラドリームゲート（第6の10）について、「指定管理者制度導入施設の管理運営状況等」（平成30年度実績。以下「本件管理運営状況」という。）における「自主事業」の項目に収支が計上されている内容を確認したところ、いずれも本件協定様式第46条第1項の基準に照らすと、自主事業に該当するか否かについて、大いに疑問がある。

まず、道の駅山之口株式会社に関し、施設所管課が本件管理運営状況に記載し

ている「自主事業」は、指定管理施設における物産販売及びレストラン事業である。しかし、これらは、都城市道の駅山之口条例第6条第3号において、管理業務の範囲として、「農林水産物、特産品等の展示販売及び食材の供給に関する業務」と規定されているとおり、当該施設において実施すべき指定管理業務そのものである。したがって、これらが「施設の設置目的に合致」するものであって、「指定管理業務の実施を妨げない」ものであることは当然であり、そうすると、これらの事業を「自主事業」に係る収支として、本件管理運営状況に記載していることは相当でない。

次に、株式会社サクラドリームゲートに関し、施設所管課が本件管理運営状況に記載している「自主事業」は、指定管理施設でのレストラン事業及びパンの販売である。これらは、先に見たように（第6の10（2）イ）、「施設の設置目的に合致し、かつ、指定管理業務の実施を妨げない範囲において」実施されているとは言い難いものであった。

このように、同じ「自主事業」の用語を用いながら、施設所管課ごとにその解釈や運用が異なっている。

自主事業については、自治法には何ら定義がなく、地方公共団体間における共通理解も確立していない。すなわち、指定管理者が公の施設において自主事業を実施する場合に、当該施設の利用について法令・条例に基づく許可が必要なのか、また、指定管理者は利用料金を支払う必要があるのか、さらに、自主事業によって得た収入は指定管理者が自己のために自由に使用できるのか、等について、明確でない。しかし、自主事業に関するこれらの点は、指定管理者制度上、極めて重要な問題である。一方、指定管理者制度において、自主事業は、民間の有するノウハウを活用し、市民サービスの向上を図るための大きな柱の一つである。制度主管課は、自主事業の運用が円滑に行われるよう、基本事項の制度設計を早急に構築することが求められる。

3 備品について

(1) 備品管理の不備

平成30年度の行政監査報告書において、「財政援助団体等監査においては、例年、備品管理の不備が見受けられる。施設所管課においては、モニタリング等を通じて、備品の区分を明確にするとともに備品の管理状況を確認することが求められる」と監査委員の意見を述べた。

しかしながら、本年度の監査においても、基本協定書掲載の備品、市の備品台帳登載の備品及び実際に施設に存在している備品を比較対照した場合に、これらが一致しない事例が散見された（第6の3（2）イ、第6の7（3）イ、第6の10（2）ア）。

基本協定書の締結後、備品の取得、廃棄等が発生した場合に、どの時期に、

基本協定書に反映するののかについては、現在、取扱基準が存在しておらず、各課で対応が異なっている。制度主管課は、取扱基準を明確にする必要がある。

(2) 備品の定義の明確化

本年度の監査において、指定管理者が取得した物品について、備品と消耗品との区分が明確でないものがあった(第6の4(2)イ)。

市では、原則として取得価格1万円以上の物品を備品として取り扱っている(都城市財務規則(平成18年規則第65号)第257条第1項第1号)のに対して、民間では、税法との関係から、取得価格10万円以上の物品を備品として取り扱っている例が多い。

指定管理者が取得する物品について、本件協定様式において、「備品」の定義を明確にすべきである。

(3) 種別の区分

本件協定様式第17条及び第18条は、①指定管理者に無償貸与する市の備品等をⅠ種と、②指定管理者が指定管理料の中から購入する備品等をⅡ種と、③指定管理者が自己の費用で購入する備品等をⅢ種と、それぞれ規定している。

ア Ⅰ種とⅡ種の区分

本件協定様式第35条は、Ⅱ種について、指定管理業務が終了したときは、市又は市が指定する者に引き継ぐ旨を規定しているのみである。

Ⅰ種及びⅡ種は、いずれも、基本的には、公金により購入等をした財産であるから、Ⅱ種については、指定期間終了後、Ⅰ種として取り扱われるべきものと解される。したがって、本件協定様式において、その旨を明らかにすべきである。

イ Ⅱ種とⅢ種の区分

本年度の監査において、Ⅱ種とⅢ種のいずれに当たるのか、明確に区分されていない事案があった(第6の4(2)イ)。

指定管理者が、「指定管理料の中から」購入したのか、それとも「自己の費用で」購入したのかを判断する基準は、現在、明確であるとはいえない。

例えば、指定管理料により全ての管理経費を賄い、精算を求めない施設において、上記②及び③の区分に照らせば、経理上一般的に、備品を決算前に購入すれば当年度のⅡ種と取り扱われ、決算後に剰余金(利益)で購入すれば翌年度のⅢ種と取り扱われることになる。

また、指定管理料と利用料金の両方で管理経費を賄っている施設において、指定管理者が購入した備品について、上記②及び③の区分に照らせば、「指定管理料の中から」購入したのか、それとも「自己の費用で」購入したのかは、客観的に明らかでない。

施設所管課及び指定管理者がこれらのことを理解した上で、Ⅱ種とⅢ種の区分を行っているか、大いに疑問である。制度主管課は、Ⅱ種の備品が公金の支出を伴うものであることに鑑み、Ⅲ種との区分等を明確にすべきである。

4 指定管理施設を団体事務所として兼用することについて

本年度監査した施設のうち、次表に掲げる6施設について、指定管理施設を団体事務所として兼用している実態があった（第6の3（2）エ、第6の6（2）ウ（イ）、第6の7（3）エ、第6の8（2）ア（イ）、第6の8（2）イ（ア）、第6の9（3）ウ）。

No.	施設名	設置条例上の位置	指定管理者	法人登記簿上の住所
1	安久児童館	都城市安久町2546番地1	特定非営利活動法人こじいの森・こどももの時間	都城市安久町2546番地1
2	公設地方卸売市場	都城市志比田町5571番地1	株式会社都城公設卸売市場	都城市志比田町5571番地1
3	総合文化ホール	都城市北原町1106番地100	公益財団法人都城都市文化振興財団	都城市北原町1106番地100
4	山之口高齢者生活福祉センター	都城市山之口町花木2667番地2	社会福祉法人都城社会福祉協議会	都城市山之口町花木2667番地2
5	高城老人福祉館	都城市高城町穂満坊303番地2	社会福祉法人都城社会福祉協議会	都城市高城町穂満坊303番地2
6	山之口ふるさと産品販売所	都城市山之口町山之口2304番地6	道の駅山之口株式会社	都城市山之口町山之口2304番地6

自治法第238条の4第1項は、行政財産の貸付け等を禁じる旨を規定している。ただし、同条第7項において、「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる」と規定している。

しかし、上記各指定管理者は、指定管理施設の所在地に、法人の本店又は主たる事務所若しくは従たる事務所を置き、その旨を登記していることについて、行政財産目的外使用許可（自治法第238条の4第7項）等の手続を執っていなかった。

指定管理業務は、公の施設の設置目的に沿った管理運営業務（利用の許可、利用料金の徴収、維持修繕等）をいうのであるから、指定管理者は、指定管理業務の遂行に必要な限りにおいては、当該公の施設を、当然に、当該管理事務所として使用することができる。

ところで、指定管理者は、地方公共団体とは別個の権利主体である。地方公共団体とは異なる権利主体が、地方公共団体の公の施設（行政財産）を、当該権利主体の本店若しくは支店又は主たる事務所若しくは従たる事務所として、指定管理業務の遂行と関係のない事業活動等を行うことは、一般的には、認められない。

公有財産管理の制度主管課は、指定管理者（法人）が当該指定管理施設をその住所（本店若しくは支店又は主たる事務所若しくは従たる事務所）として登記することについて、自治法第238条の4との関係を明確にする必要がある。