

監査の概要及び結果

1 監査の概要

(1) 監査の種類

地方自治法第199条第2項及び第7項の規定に基づく行政監査及び指定管理者監査

(2) 監査のテーマ

『公の施設に係る指定管理者制度について』

(3) 監査の目的

指定管理者制度を導入する目的は、民間の活力及び経営手法を導入することによって、公の施設における合理的・機動的・弾力的な事業展開及び施設の効率的な管理運営を可能とし、もって市民サービスを向上することであるとされている。

一方、本市においても財政状況は年々厳しさを増しており、今後もその状況はほぼ確実に続くであろうことから、こうした制度を有効に活用することによって、公の施設の合理的・効率的な管理運営を促進し、さらに高い財政効果を追求することも必須課題となっている。

ところが、実際の制度の運用においては、多くの施設において公募によらず指定管理者の選定がなされているなど、制度の目指す趣旨に必ずしも沿っていない部分も見受けられたことから、制度の導入による効果がどの程度のものであるかについて、導入開始から3年を経過したこの時期に、検証を行うことが有益であると判断した。

そこで、公の施設における指定管理者制度の導入状況及び運用状況等について、全体的に調査を行い、その結果に対し様々な角度から検討・分析を加え、本市の指定管理者制度における課題等を考察することによって、今後の効果的な運用を促すことを目的として、今回の監査を実施するものである。

(4) 監査の対象

平成21年度において、市が条例で設置している〔資料1〕監査対象施設一覧表（指定管理者制度導入済）及び〔資料2〕監査対象施設一覧表（指定管理者制度未導入）に掲げる公の施設を対象とする。

個別施設監査については、公の施設を目的別に分類し、その中で市民利用が多い、又は規模が大きいなど、市民の関心が高いと思われる施設として抽出した別表「個別監査対象施設」に掲げるものを対象とする。

(5) 監査の対象年度

平成18年度から21年度までとする。ただし、指定管理者制度の導入以前との比較のために、平成17年度の実績についても使用している。

(6) 監査の方法

監査対象に対し、指定管理者制度の導入状況及び管理運営等が効率的・効果的に行われているかどうかについて書類による調査を実施した後、その結果を集計の上、分析を行った。その中で、個別に監査の必要性が認められた施設については、その管理運営等の状況についての詳細な資料の提出を受け、書類による審査を行うとともに、関係職員及び指定管理者に対し監査委員ヒアリング及び現地調査等を行うなどして、監査を実施した。

(7) 監査の主な着眼点

指定管理者制度を導入した施設について

ア 導入段階における着眼点

- (ア) 指定管理者の選定基準及び事務処理は適正なものであったか。
- (イ) 指定管理者を非公募で選定した施設については、その妥当な理由があるか。
- (ウ) 協定書の内容は適正か。

イ 各施設の管理運営状況等についての着眼点

- (ア) 設置条例に基づいて適切に運営されているか。
- (イ) 利用状況等はどうか。
- (ウ) 施設、設備及び物品の維持管理等は適正に行われているか。
- (エ) 施設に係る財務事務（人件費、運営諸経費及び利用料金等）は適正に行なわれているか。
- (オ) モニタリング（事業報告等）は適正に行われているか。また、その結果は事業や管理運営の内容にフィードバックされているか。
- (カ) 指定管理者が交代する場合、事務引継は適切に行われたか。

ウ 導入の効果についての着眼点

所管部局は、総括評価を財政、市民サービス及び運営内容等の面で適切に行っているか。また、それは指定管理期間中及び終了後の適切な時期か。

指定管理者制度を導入していない施設について

- ア 導入していない特別な理由があるか。
- イ 所管部局等において、導入に向けた具体的な検討がなされたか。

(8) 監査の実施期間

平成21年3月5日（木）から 平成22年3月31日（水）まで

(9) 監査委員の利害関係

なし

[別表] 個別監査対象施設 (1 (4)関係)

	施設名称	指定管理者制度 導入状況	所管部局
1	久留米市市民活動サポートセンター	導入済(公募)	市民部 市民活動振興室
2	久留米市三潁総合福祉センター	導入済(公募)	健康福祉部 長寿介護課
3	久留米市民温水プール	導入済(公募)	環境部 施設課
4	久留米市民会館	導入済(公募)	文化観光部 市民文化振興課
5	久留米市民交流センター	導入済(非公募)	総務部 財産管理課
6	久留米市総合福祉会館(身体障害者福祉センター、 老人福祉センター、母子福祉センター)	導入済(非公募)	健康福祉部 障害者福祉課
7	久留米市田主丸老人福祉センター	導入済(非公募)	健康福祉部 長寿介護課
8	久留米ふれあい農業公園	導入済(非公募)	農政部 生産流通課
9	久留米六角堂広場	導入済(非公募)	商工労働部 まちなか再生室
10	久留米市営駐車場 (広又、小頭町公園、東町公園)	導入済(非公募)	都市建設部 道路課
11	久留米市生涯学習センター	導入済(非公募)	文化観光部 生涯学習推進課
12	久留米市体育施設 (荘島体育館、西部地区体育館、旭町テニスコート、 筑後川漕艇場、西田テニスコート、西田体育館、中干 出公園及び大島公園内の多目的広場並びに西国分 小学校及び荒木中学校の運動場に設置された照明 設備)	導入済(非公募)	文化観光部 体育スポーツ課
13	久留米市子育て交流プラザ	市直営	子育て支援部 子ども育成課
14	久留米市自転車駐車場 (東町地下、西鉄久留米駅高架下、城南、宮ノ陣、古 賀茶屋、櫛原、花畑駅、試験場前駅、津福、安武、荒 木、善導寺、田主丸、北野駅西、北野駅東、北野駅 南、金島、上城島バス停、三潁の各自転車駐車場)	市直営	都市建設部 道路課
15	久留米市B&G海洋センタープール	市直営	三潁総合支所 文化スポーツ課

2 監査の結果（指摘事項）

公の施設における、指定管理者制度の導入状況及び運用（管理運営、事業実施及び事業報告等）の状況について監査した結果、平成18年度の運用開始から4年目を迎えた時点においても、制度を所管する行政改革推進課や施設の所管部局において、関係法令の解釈にはばつきがあるものや、制度運用のノウハウが確立していないものが多数見受けられた。

また、一部の指定管理者においては、適切さに欠ける財務事務を行っているものが見受けられた。

その大きな原因としては、「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（平成15年7月総務省通知）等に準拠して制度導入時に制定された本市のガイドライン等が、制度に関する条例及び規則の制定・改正や、指定管理者の指定における手続などの形式的な事項を示したものであったこと、設置目的が特化された施設や地域密着型の施設が多いことが念頭に置かれ、指定管理者を公募によらずに指定することができる基準があらかじめ設定されていたことから、「原則として公募とする」とされてはいるが。）あたかも公募によらず指定することが、選択肢のひとつとして当然に存するかのような印象を施設の所管部局に与えてしまったことにあると思われる。

そこで、今回の監査においては、同制度の目指す本旨である「民間の管理運営等のノウハウを導入することによる市民サービスの向上及び財政効果の追求」という理念を踏まえ、あえて関係法令等をより厳格に解釈した上での指摘を行うこととした。

なお、今回の監査は、公の施設における指定管理者制度の運用状況や管理運営等を対象とした「行政監査」に、[別表]個別監査対象施設を対象とした「指定管理者監査」を含める形で複合的に実施したものである。そのため、指摘事項についても「行政監査」は「(1) 指定管理者制度が導入されている施設に関する指摘事項」及び「(2) 指定管理者制度が導入されていない施設に関する指摘事項」に、「指定管理者監査」は「(3) 個別監査対象施設に関する指摘事項」に分けて記載している。

指摘事項の中にはいまだ運用基準や理論が確立されていない項目もあるが、そのような項目については「3 監査の結果（意見）」においてできる限り指摘理由や基準とその根拠について述べているので、今後の制度運用の一助として併せて参照されたい。

【各施設の名称について】

各施設の名称は、これ以降については、表記を簡便にするために、ほぼ全ての施設に付いている「久留米市」又は「久留米」又は「久留米市立」を除き表記しており、設置条例上の正式な名称とは異なっている。なお、「久留米市体育施設」については「旧市内体育施設」と、「久留米市体育施設（久留米総合スポーツセンター内施設）」については「総合スポーツセンター内体育施設」と表記している。

また、「複合アグリビジネス拠点施設」と表記しているのは、「道の駅くるめ」（通称）のことである。

(1) 指定管理者制度が導入されている施設に関する指摘事項

指定管理者選定委員会の委員については、公平性・透明性の確保のために、外部委員（専門家等）が占める割合が少なくとも内部委員（市職員）と同数又はそれ以上であることが好ましいにもかかわらず、過半数が内部委員によって占められている施設がある。（市民温水プール、市民会館、筑邦市民センター多目的棟、三潴総合福祉センター、耳納市民センター多目的棟、市民活動サポートセンター、山辺道文化館、草野歴史資料館）

指定管理者の公募を検討する余地があると思われるにもかかわらず、十分な検討の

事績がなく、又は理由についての説明がなく非公募で選定されている施設がある。

(田主丸老人福祉センター、ふれあい農業公園、六角堂広場)

施設の一部貸室等の稼働率等が著しく低く、かつ改善が見られていない施設がある。

(田主丸老人福祉センター、北野地区赤司一区コミュニティセンター)

施設の設備及び備品の管理について、次のような事項が見られた施設がある。

ア 指定管理者において、指定期間中1年につき1回は設備及び備品の確認を行うべきと思われるが、行われていない施設、又は行ったことについての記録が全く保存されていない施設がある。

(三瀨地区大犬塚コミュニティセンター、三瀨地区新栄町コミュニティセンター、城島地区西青木コミュニティセンター、北野地区赤司一区コミュニティセンター、北野地区城コミュニティセンター、北野地区山須コミュニティセンター、知的障害者通所授産施設ちとせ園)

イ 施設の所管部局において、指定期間中に1回は設備及び備品の確認を行うべきと思われるが、行われていない施設、又は行ったことについての記録が全く保存されていない施設がある。

(市民活動サポートセンター、教育集会所(5施設)、都市公園(281施設)、草野歴史資料館、山辺道文化館、田主丸ふるさと会館、旧市内体育施設(10施設)、総合スポーツセンター内体育施設(5施設)、市民会館、三瀨総合福祉センター、ふれあい農業公園、市民交流センター、老人いこいの家(23施設)、高齢者と子どもの交流施設、青木繁旧居、三瀨地区大犬塚コミュニティセンター、三瀨地区新栄町コミュニティセンター、城島地区西青木コミュニティセンター、北野地区赤司一区コミュニティセンター、北野地区城コミュニティセンター、北野地区山須コミュニティセンター、田主丸老人福祉センター)

指定管理者の財務事務について、次のような事項が見られた施設がある。

ア 収支決算書に施設の管理とは直接関連のない収入・支出が計上されている。

(知的障害者通所授産施設ちとせ園、三瀨総合福祉センター、田主丸老人福祉センター、老人いこいの家(23施設)、城島地区西青木コミュニティセンター、三瀨地区大犬塚コミュニティセンター、三瀨地区新栄町コミュニティセンター)

イ 収入額の増額又は支出額の減額による決算額の調整が行われ、収支差額が0となっている施設がある。

(市民会館、青木繁旧居)

利用者アンケートが実施されていない施設がある。

(山辺道文化館、草野歴史資料館、ふれあい農業公園、市民交流センター、老人いこいの家(23施設)、教育集会所(5施設)、北野老人いこいの家、田主丸ふるさと会館、高齢者と子どもの交流施設、青木繁旧居、三瀨地区大犬塚コミュニティセンター、三瀨地区新栄町コミュニティセンター、城島地区西青木コミュニティセンター、北野地区赤司一区コミュニティセンター、北野地区城コミュニティセンタ

一、北野地区山須コミュニティセンター、総合福祉会館、田主丸老人福祉センター)

(2) 指定管理者制度が導入されていない施設に関する指摘事項

指定管理者制度の導入が可能と思われる施設であるにもかかわらず、十分な理由の説明もなく制度が導入されていない施設がある。

(桜花台運動公園、桜花台体育館、子育て交流プラザ、市営住宅(住宅116施設、集会所23施設、駐車場10施設)、特定公共賃貸住宅(住宅2施設、駐車場2施設)、市民公園(城島22施設、三潴31施設、北野2施設、田主丸中央公園、百年公園)、自転車駐車場、三潴保健センター、田主丸多目的グラウンド、田主丸ソフトボール場、田主丸武徳館、田主丸テニスコート、田主丸流通センター、北野体育センター、北野体育館、北野筑後川グラウンド、北野武道場、柳瀬サッカーコート)

所管部局において指定管理者制度の導入に向けた具体的な検討が行われていない施設がある。

(桜花台運動公園、桜花台体育館、石橋記念くるめっ子館、市民公園(城島22施設、北野2施設、田主丸中央公園)、三潴保健センター、田主丸流通センター、北野体育センター、北野体育館、北野筑後川グラウンド、北野武道場)

(3) 個別監査対象施設に関する指摘事項

基本協定書に、以下のような事項が見られた施設がある。

ア 指定管理者の詳細な業務内容が記載された仕様書などが、基本協定書と一体化されていない。

(市民交流センター、総合福祉会館、三潴総合福祉センター、田主丸老人福祉センター、ふれあい農業公園)

イ 施設の改修等を行う場合の市と指定管理者との経費分担等に関する規定がない。

(市民交流センター)

ウ 市と指定管理者とのリスク分担が明確に規定されていない。

(市民交流センター、総合福祉会館、市民温水プール、市民会館、生涯学習センター、旧市内体育施設)

市の承諾なく、指定管理者から第三者に対し、再委託がなされている施設がある。

(市民交流センター、市民活動サポートセンター、三潴総合福祉センター、田主丸老人福祉センター、市民温水プール、ふれあい農業公園、市民会館、生涯学習センター、旧市内体育施設)

事業報告書の内容について、評価が行われていない施設がある。

(ふれあい農業公園、市民交流センター、田主丸老人福祉センター、市営駐車場、三潴総合福祉センター、市民活動サポートセンター)

3 監査の結果（意見）

(1) 指定管理者選定委員会について

公の施設の指定管理者の選定にあたって、最も重要視すべきことは、公募によって選定するか否かにかかわらず、市民の理解を十分に得ることができる公平性・透明性が確保されているかどうかということである。

公募によることなく選定される場合には、公募を行わないこと及びその者を選定することについて「久留米市公の施設の指定管理者の指定の手續等に関する条例施行規則」（以下「施行規則」という。）第2条の規定に沿った客観的・合理的な理由や選定に至るまでの手続きの内容などを、明確に示すことが求められる。

公募による選定を行う場合にも、特定の者に有利に働くことなく、事業計画を遂行するための人的・物的能力を有しているかどうかを適切に判断できる選定基準によるべきであり、その基準はできうる限り事前に公表すべきものである。また、選定委員会の委員選任についても、施設の事業内容等に応じた判断ができる専門家（外部委員）の参加を確保するとともに、恣意性が入り込む余地がない構成とすることが必要である。

しかし、今回の監査における調査結果（平成20年度時点）をみると、公募により指定管理者を選定した8施設のうち7施設の選定委員会において、外部委員が選任されてはいるものの、8施設全てにおいて内部委員（市職員）が過半数を占めているため、市職員の採点あるいは判断が選定結果に大きく影響していることも推測され、公平性・透明性の観点からは、批判される余地のある状況といえる。

全員が専門家や有識者、市民委員などの外部委員によって選定委員会が組織されれば、公平性・透明性が完全に近い形で確保されたということが言えるかもしれないが、そうでなければ、せめて外部委員の占める割合が内部委員と同数又はそれ以上となるような構成が考慮されるべきである。

(2) 公募によらず指定管理者を指定できる特別の事情について

施行規則第2条には、公募によらず指定管理者を指定できる特別の事情とは、

施設の性格及び設置目的等に照らし、管理を代行するものを特定することが必要なこと。

施設管理上、緊急にその指定管理者を指定しなければならないこと。

専門的かつ高度な技術を有するものが客観的に特定されること。

地域の人材、団体等、政策的な方針に照らして合理的な理由があること。

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成11年法律第117号)の活用により一定期間施設の管理運営を行うものを指定すること。

と規定されている。（なお、ここでは各号を～と記したが、施行規則本文における表記は(1)～(5)である。）

今回の監査において実施した調査結果によれば、公募によらず指定管理者を指定した施設の全てが、上記の若しくは又はその両方に該当したことを理由に公募しなかったと回答している。

しかし、指定管理者制度導入の趣旨・目的や、制度運用上の公平性・透明性の確保の重要性を踏まえると、公募による選定を原則とし、できるだけ多くの者に参入の機会を与えるべきと考える。公募によらず指定できるのは、そうすることで市民サービス向上

や経費削減の効果が最大限に発揮されることが見込まれると同時に、他に同等の者が見当たらないなど、あくまで例外的な場合に限られると考えるべきである。

次の3施設については、公募しなかった具体的な理由を見てみると、指定管理者を1者に特定する理由が十分でない、あるいは他に同等の者が存在するかどうかについて検討が不十分なまま（又は検討が行われずに）、市との政策的な関連があることから、地域団体や外郭団体が公募によらず指定されたと思われることから、指摘対象とした。施設毎の指摘理由は次のとおりであるので、今後は制度趣旨等にのっとり、できる限り公募による選定に努められたい。

「田主丸老人福祉センター」は「施設利用料は徴せずサービスの提供を行う施設であり、地域の人材、団体等における管理が相応しいため」として、上記に該当させ、地域団体を指定している。

しかし、利用料金収入がないことで参入が困難となる業種はあるかもしれないが、例えば社会福祉法人等の非営利団体であれば、その団体のミッション（mission：任務、使命）が施設の設置目的と一致していれば、指定管理者となる理由が成り立つ可能性もある。当該施設は、この点の検討が不足していたと思われ、公募する余地はあったと考えられる。

「ふれあい農業公園」は、上記及びに該当するとして、市外郭団体を指定している。所管部局からの提出資料によれば、市が当該施設の設置地域一帯で展開している「みどりの里づくり事業」において、当該団体に対し中核的役割を担う団体として積極的な参画を求めていること、当該団体が管理する近隣施設と連携した事業実施による施設利用者の増加や施設の設置目的である都市と農村との交流促進、近隣施設との一体管理によるスケールメリットを、公募によらず指定した理由としている。

また「六角堂広場」は「地元商店街・市民団体と連携・協働を図りながら目的（中心市街地の活性化）を達成することは、まちづくり会社以外では難しいため」として上記に該当するとして、市が出資した第3セクター（株式会社）を指定している。

これらの施設においては、市の事業・政策及び施設の設置目的と、管理者である団体が果たすべき役割とは、一定の関連性が認められる。

確かに、公の施設である以上、指定管理者の選定において政策や事業等の推進・達成が考慮されるのが当然ではある。しかし、両施設とも、制度導入の目的である市民サービス向上と経費削減の効果の検討、予測が十分になされないまま、関連する業務を担っていることが重視され、外郭団体等が優先して指定されているように見受けられる。

所管部局は、外郭団体等の事業目的や過去の実績等に縛られることなく“事業・政策等の推進・達成と市民サービス向上及び経費削減をバランスよく実現する”という視点に立ち、候補者が複数存在するかどうかを十分確認した上で、募集方法を選択するといった制度の運用を心がけられたい。

さらに、今後制度の運用を改善し、公平性・透明性が確保できるような仕組みを作るのであれば、行政改革推進課が中心となり、全庁統一的な選定方法の具体的な判断基準を作成すべきである。さらに、所管部局以外も含めた者で構成された「審査委員会」を設置し、選定方法や、公募によらない場合に指定が予定される者がその施設の指定管理者として適当であるかどうかの審査を行う、といった手法も有効と思われるので検討されたい。

(3) 収支差額を「0」としていることについて

公の施設において、およそ普通に管理運営や事業を実施していれば、常識的には収支差額が「0」となることは事実上あり得ないことである。

しかし、2施設において収支差額が0となっていたため、それぞれの理由を調査したところ、市民会館については、支出のうち管理運営費を少なく計上することで、青木繁旧居については、収入のうち「その他の収入」(指定管理料、利用料金収入及び事業収入以外の収入)を多く計上することで、実質的にはマイナスとなっていた収支差額を調整したとのことであった。

指定管理者は、年度協定に特段の定めがないかぎり、管理施設における年度収支についてはマイナスとなることもあり得ることを認識し、もしそうなった場合は、収支状況をありのまま市に報告するべきである。また、市においても、経営の安定性や経費縮減の状況を正確に把握しようとするなら、収支報告において収支差額が0となっていた場合には、調整がなかったかどうか詳細な調査・確認をして然るべきである。

よって、このような経理のありかたは、会計の常識ばかりでなく、年度収支報告の目的などを考えても不適切といえるのであり、収支差額を0に調整し報告を行った指定管理者はもとより、それを容認した、あるいはそれに疑問を持ったとしても対応しなかった市側についても、適切な経理に関する認識が不足していたといわざるを得ない。今後は、モニタリングなどによって、収支差額がマイナスになりそうな場合も含め、管理施設の収支状況の異常をいち早く把握するよう努める必要がある。

なお、収支差額のマイナス分が全て指定管理者の負担となっているのは、経営努力を行う意欲を失わせることにもなりかねない。そこで、インセンティブ(incentive:外部からの動機付け)を付与する一つの方法として、事業内容を十分精査した結果、物価変動や不可抗力により収支がマイナスとなったと判断される場合には、相当額を市が補填(追加)する旨の規定を協定に盛り込む(合理的な算定基準を含む)という選択肢もあると思われるので、必要な場合は検討されたい。

(4) 利用者アンケートについて

今回の監査における調査の結果、利用者アンケートを実施していないと回答した施設が多かったことは、意外なことである。

そもそも公の施設とは、市民からの税金等によって設置されるもので、言い換えれば、市民から付託されたものであるといえることから、有効な活用が図られるべきものであって、その管理運営等にはできる限り市民の意見が反映され、市民サービスの向上のために最大限の努力が払われるべきものである。

利用者アンケートは、市民サービスの向上による一層の利用促進を図るとき、必要不可欠な手段であり、利用者の性別、年齢層、居住地域、利用の目的や時間帯などを多角的・継続的に把握し、分析を行い、管理運営のあり方を見直し、更には施設改修を計画する際の参考とするなど、経営戦略を立てる際に最も重要かつ有益な情報となるものである。また、利用の拡大を図る必要がある場合などにおいては、利用していない市民を対象として、利用しない理由(原因)を探ることを目的としたアンケートを実施する必要もある。

特に、指摘対象の中に多く見られた地域密着型の施設については、利用者のほとんどが地域住民であって、指定管理者自体も地域住民によって構成される地域団体等である

ことで、ことさら利用者の意見等を聴く必要性を感じなかったか、又は必要がなかったものと思われるが、公の施設である以上、市や指定管理者が利用者の意見等を全く聴かなくてよいわけではないであろうし、潜在的なものも含めて、利用者の意見等が全くないということはあるので、利用者アンケートを実施する必要性がないはずはない。

このことから、今回はあえて利用者アンケートを行っていない施設については、全て指摘対象としている。

なお、今回は指摘対象としなかった施設のうちには、利用者が開催する各種教室等の中で主催者（利用者）自身を実施しているだけで、指定管理者自身は実施していないものもあったので、手法を見直すなり、工夫するなりすれば実施できるはずなので、積極的に取り組まれることを望むものである。

(5) 指定管理者制度が導入されていない施設及びその理由について

公の施設については、「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」（平成15年7月総務省通知）の中で、同法の施行後3年の間に、管理運営委託にかえて指定管理者制度を導入することとされた。

また、指定管理者制度の目的は、公の施設の適正かつ効率的な運営を図るためとされており、各自治体においては同制度を積極的に活用することが求められている。

本市においてもこれを受けて、平成17年6月に「指定管理者制度導入に伴う久留米市の対応方針」、18年6月に「指定管理者制度運用のガイドライン」が作成され、制度導入以前からの管理運営委託施設における同制度導入に係る考え方は示されたが、直営施設への導入について具体的な指針及び方策までは示されなかった。

それに加え、平成17年2月には1市4町合併という大きな変化があったこともあり、同制度の本来の主旨・目的などが全庁的に十分周知されないまま、導入・未導入及び公募・非公募の判断が各施設の所管部局に任されることとなり、制度の導入が行きわたっていない結果となったと思われる。

このことから今回、制度を導入していない施設についても監査の対象としたが、これは、とりもなおさず今後の同制度の導入に向けた具体的な検討を促すと同時に、それにあたっての考え方を整理するためである。指摘対象となった施設はもちろん、新規に設置される施設等についても、市民サービス向上や財政的効果につながると思われる場合には、同制度を所管する行政改革推進課も加わって十分な組織的検討を行い、たとえすぐには導入できなくとも、期限等を定めて様々な環境整備を行うなど、計画的に導入を図られることを望むものである。

今回の監査にあたっての全体調査においては、導入していない具体的な理由、検討の有無及び導入予定の有無等についての設問に対する回答の中に、これまで検討が不足していたと思われるもので、かつ本市における類似施設や、他の自治体の例を参考にすれば導入できる可能性が高いと考えられる施設が見受けられたため、「指定管理者制度を導入しない十分な理由の説明が見当たらない施設」として指摘対象としている。

(6) 基本協定書のあり方について

今回の監査では、業務内容、施設改修等の経費分担、リスク分担の記載の項目及び内容の不足について指摘を行ったが、今回指摘を行わなかった項目についても、今後是正した方が良いと思われるものがあったのでここで述べておきたい。

一つ目は、業務計画は基本協定書に盛り込んだ方が良いと思われることである。協定書に一体化されず別紙に記載されていた施設が多かったが、特に指定期間全体にわたる中期的（3～5年程度）業務計画については、その施設の行革目標の水準などとの整合性を保つべきものであることから、協定において明確にすべきであって、それが指定管理者において詳細な業務目標を定める際の指針（基準）ともなると考える。

二つ目は、個人情報、情報公開に関する項目の内容が詳細に基本協定に定められていない場合には別途協定を締結することが望ましいということである。指定管理者については、本市の個人情報保護条例には遵守義務（第26条第1項）が、情報公開条例には努力義務（第31条第2項）が規定されており、特に個人情報の保護については市と同様の刑事罰をも受ける可能性があるため、指定管理者と別途協定を締結するなど十分な意識喚起が必要である。

三つ目は、モニタリングに関する項目を協定にも盛り込むべきということである。モニタリングに関する項目を定めていた施設はまだ少数であるが、平成21年度から全庁統一的なモニタリングがスタートしたことも考えると、今後基本協定を締結する際は当該項目を盛り込むべきである。モニタリングについては、その意義等について別途項目を設けて詳細に述べることにしたい。

指定管理者の指定は契約ではなく行政処分であり、指定管理者は市の管理運営を代行するものである。しかし、上記のような項目・内容については、業務委託に準じて詳細に双方の合意が確認できる基本協定書で定めておくべきである。（ただし、指定管理者が経営努力を行う意欲を失うことがないように、裁量の部分も残しておくことも必要である。）

そうすることによって、施設において利用者等とのトラブルが発生したときの指定管理者との争いを回避し、通常管理運営時にも安定して一定の水準のサービスを提供することを担保することができると思われる。

(7) 事業報告とモニタリングについて

平成21年3月に行政改革推進課によって作成された『久留米市指定管理者制度モニタリングマニュアル』（以下「モニタリングマニュアル」という。）においては、モニタリングとは、条例、規則、協定書等に従った適切で、かつ確実な公共サービスの実施や、市が示したサービス水準を満たしているかどうかを確認（監視）する手段であり、確実に実施されない場合は、重大な事故や事件の発生、指定管理者が実施する事業やその組織自体の破綻、ひいては施設の管理運営が継続できなくなる可能性があるとして述べられている。また、上記を踏まえた留意点として、

- サービス水準の明確化
- モニタリングに関する役割分担
- 定期的・継続的なモニタリングの実施
- モニタリングの枠組みの明確化
- 適正サービスの継続的、安定的提供の確保
- 改善・指導等の実施

を挙げ、さらに、上記を踏まえた具体的なモニタリング項目として、
業務の履行状況の確認（利用状況、管理体制、維持管理内容等）
サービスの質に関する確認（接遇、広報、利用者満足度等）

サービス提供の安定性に関する確認（収支状況等）を示している。

しかし、こういったモニタリングマニュアルを待つまでもなく、久留米市新行政改革行動計画における目標値の達成状況や今後の見通しを立てる必要性に加え、さらなる行財政改革の必要性から全国各自治体で導入が進んでいるファシリティマネジメント（経営戦略・管理・日常業務面からの総合的施設管理手法）の考え方からも、公の施設の「経営者」である市が、指定管理者よりも長期的な視点（指定管理者はその施設に将来的な展望がなければ、期限終了時に自由に撤退できる。）に立った事業計画（目標）を立てておくべきである。また、その進捗状況の把握に必要な詳細な情報を継続的・定期的に収集、分析のうえ、年度及び指定管理期間の終了後には、指定管理者の業務内容について計画（目標）に照らした総括的な評価を行うべきであることはいうまでもない。

しかし、現在指定管理者として施設の管理運営を行っている者は、ほとんどが制度導入前からその施設の管理運営委託を受託していた者であり、そのため、指定管理者制度の導入後のモニタリングや事業報告書も、管理運営委託時の項目・内容が引継がれているようである。特に、施設の設備や備品の修繕等に係る項目・内容については、制度導入以前から市が直接行ってきた施設が多いため、不足の傾向が顕著であるといえる。

また、指定管理者制度導入の目的の一つには、民間の施設管理運営のノウハウを公の施設に取り入れることがあるが、今のところこの考え方を持ってモニタリング・事業報告を受けている市所管部局は見受けられないように思われる。

民間の施設管理運営のノウハウを吸収しようとするならば、より詳細な報告を求める必要があるはずである。しかし、個別監査対象施設の事業報告書を審査した限りでは、管理運営や事業の成果である施設利用状況及び事業実施の実績の「数値」は報告されていたが、どのような「手法」で指定管理者が施設の管理運営を行っているのか読み取れる事業報告書はほとんど見当たらなかった。

モニタリングマニュアルにおいて、平成20年度までの実績報告分が対象となっていなかったため、今回の指摘対象は、事業報告書に対して当然行うべき「評価」を何ら行っていなかった6施設のみにとどめたが、上記のように、事業報告書の項目・内容が不足している施設は他にも多数見受けられた。今後は全ての施設において、モニタリングマニュアルの主旨を理解し、早期に対応されることを望むものである。