

監査委員告示第 3 号

地方自治法第199条第7項の規定により、平成28年度財政援助団体等監査を実施しましたので、同条第9項の規定によりその結果を公表します。

平成29年3月31日

上田市監査委員	小 池	俊 一
同	深 井	武 文

平成 2 8 年度財政援助団体等監査結果

上田市監査委員

1 監査の目的

指定管理者による公の施設の管理について、平成23年度財政援助団体等監査及び平成24年度行政監査の結果を踏まえ、その後の推移、現況を把握するとともに、平成19年7月に策定された「上田市公の施設に係る指定管理者制度導入の基本的な考え方」に基づく事務の執行が、制度運用の目的である民間事業者等の有する能力等の活用やサービスの質の向上等に結びついているのかを検証しました。

また、制度運用担当課である行政改革推進室における内部統制が有効に機能し、指定管理者制度の積極的な活用を促すことを目的として監査を実施しました。

2 監査の着眼点

監査の実施に際し、次の事項を基本的な着眼点としました。

- (1) 公の施設に係る管理の現況と制度運用の推移から見た今後の本制度活用上の課題について
- (2) 本制度運用担当課の行政改革推進室における指示、指導、チェック体制について

3 監査の対象

指定管理者制度に関する制度運用の担当課 行政改革推進室

4 監査の対象期間

平成23年度から平成27年度まで

5 監査の方法

- (1) 書類監査（所定調書及び関係書類）
- (2) ヒアリングの実施

6 監査の期間

平成28年12月14日から平成29年3月28日まで

7 監査意見

行政改革推進室においては、これまでに「上田市公共施設白書」や「上田市公共施設マネジメント基本方針」の策定、「第三次上田市行財政改革大綱 アクションプログラム」での取組など、制度運用担当課として具体的に公の施設のあり方について今後の方向性を様々な視点で示してきました。

また、平成23年度財政援助団体等監査、平成24年度行政監査における修繕料や備品、一般管理費の取扱いなどの指摘事項に対しては、全庁通知や実態に沿った様式の変更、職員研修の開催などを新たに実施しており、円滑な制度運用を図る上で、制度運用担当課として積極的に事業を展開しています。

今後、指定管理者制度が有効に機能するとともに、公の施設が設置目的に沿って適切に運営されるために、以下を検討課題として提案します。

《今後の検討課題》

(1) 指定管理者制度の適用について

- ・制度導入から10年が経過したこともあり、「上田市民間活力導入指針」や「上田市公共施設マネジメント基本方針」との整合性を図りながら、公の施設全体の中で指定管理者制度を適用する施設について再検証をする必要があると考えます。

(2) 経営状況の把握について

ア 効果的なモニタリングの実施について

モニタリングの有効活用として、前回監査後、上田市公の施設指定管理者候補者選定委員会への報告を実施していますが、さらに効果的・効率的な制度運用が図られるために次の点について検討してください。

- ・モニタリング評価調書について、施設の特性や市の施策等を反映した評価が実施できるよう個別評価項目を積極的に取り入れるなど調書の内容の見直しが必要と考えます。
- ・指定管理者による自己評価の中の「指定管理業務実施上の課題」は今後の施設の管理運営に影響を与える要素と考えます。所管課による確認、分析等により適切に対応できる体制を検討してください。

イ 一般管理費の取扱いについて

- ・平成23年度財政援助団体等監査の措置通知において、今後、年度当初の収支計画提出時や事業報告書提出時に一般管理費の積算根拠等を指定管理者に明示してもらい、確認をするよう周知を図るとされていますが、運用にあたっては所管課により取扱いに差が生じないように徹底を図るなど「指定管理者の確保」に向けた対策が必要と考えます。

(3) 関連施策との整合性について

- ・指定管理者制度を含む公共施設のあり方については、長期的視野での取組が求められると同時に「上田市公共施設マネジメント基本方針」を中心に「上田市民間活力導入指針」など、様々な施策が関連し、方向性を検討していくこととなっています。これらが一体的に推進できるように、進行管理の体制やPDCAサイクルの確立などの整備が必要と考えます。
- ・公の施設のあり方を検討する際、施設の現在価値や建て替え費用など行政コストを明確にすることで、統廃合を含めた施設の活用方針が見えてくると考えます。今後「新地方公会計制度」の整備を進めていく上で、将来にわたる財政運営を判断するため、公共施設の資産価値を明確にした固定資産台帳の整備・活用について、関係課と連携して検討する必要があると考えます。
- ・現在進められています「公共施設カルテ」や固定資産台帳等の整備のほか、指定管理者制度におけるモニタリング評価結果等の情報を活用することは、公共施設マネジメントの取組の推進につながるものであり、これらの情報の共有（庁内及び地域）が今後のポイントになると考えます。

8 監査の概要

(1) 制度導入の状況

指定管理者制度は、多様化する利用者ニーズに効果的、効率的に対応するため、公の施設に民間活力を導入し、利用者サービスの質の向上と経費の削減等を図ることを目的として、平成15年6月の地方自治法の一部改正により、これまでの「管理委託制度」に代わり、新たに導入された制度です。

公の施設の管理は、市政運営における継続的な課題ですが、その一つの手法として、上田市では、指定管理者制度を導入しました。

【指定管理者制度が取り上げられている指針等】

H19.3月 「第一次上田市行財政改革大綱」策定

H19.7月 「上田市民間活力導入指針」策定

「上田市公の施設に係る指定管理者制度導入の基本的な考え方」策定

H24.4月 「第二次上田市行財政改革大綱」策定

「第二次上田市行財政改革大綱 アクションプログラム」策定

H27.6月 「公共施設白書」策定

H28.3月 「第三次上田市行財政改革大綱」策定

H28.3月 「上田市公共施設マネジメント基本方針」策定

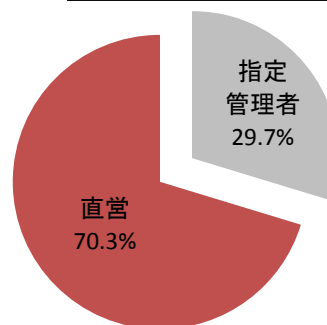
H28.6月 「第三次上田市行財政改革大綱 アクションプログラム」策定

「上田市公の施設に係る指定管理者制度導入の基本的な考え方」では、「上田市公の施設の指定管理者の指定の手続き等に関する条例」等に基づき、候補者の選定やリスク分担、協定の締結、事業報告書等の事務処理など細かく必要事項が定められており、これを基に制度の運用が進められています。

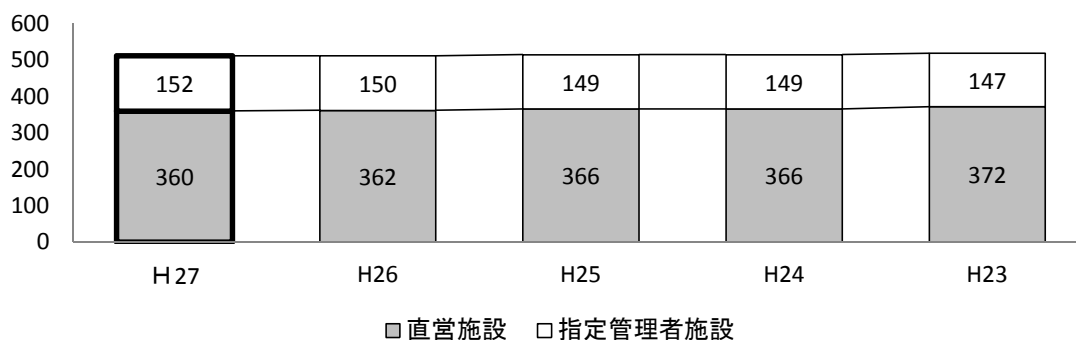
平成28年3月31日現在、上田市の公の施設は512施設あり、そのうち指定管理者制度導入施設は152施設（29.7%）、直営施設は360施設（70.3%）です。

前回監査を実施した平成23年度末に比べると、直営施設は、5年間で12施設減少しています。これは、行政改革推進室を中心に各部局が主体となり実施されてきた「事業仕分け」などにより公の施設の管理運営業務についても見直しが行われた結果、統廃合による施設の集約化・複合等により公の施設が7施設減少し、さらに、指定管理者施設が5施設増加したことにより

平成27年度末
公の施設の管理状況



公の施設数の推移



指定管理者施設の増減状況

		27年度末	26年度末	25年度末	24年度末	23年度末
公の施設数		512	512	515	515	519
管理区分の内訳	指定管理施設	152	150	149	149	147
	対前年度増	・ 上田道と川の駅 交流センター ・ 上田市半過公園	・ 信州国際 音楽村公園 ・ 上田市稲倉の里 農村交流館		・ 上田市真田独居 高齢者用集合住宅 ・ 上田市 コミュニティセンター西内	
	対前年度減		・ 上田市塩田西 デイサービスセンター			・ 上田市コミュニティセンター 榎実の家
	直営施設	360	362	366	366	372

平成23年度から平成27年度までの5年間で、新たに指定管理者制度を導入した施設は6施設ありました。いずれも「上田市公の施設に係る指定管理者制度導入の基本的な考え方」に基づき、効果的・効率的に管理運営が行える指定管理者が決定され、制度導入に至っています。

また、この5年間に指定管理者施設ではなくなった施設は2施設で、地元への譲渡や事業の廃止という方向が決定されました。

《指定管理者施設でなくなった理由》

- ・ 上田市コミュニティセンター榎実の家
行財政改革大綱や事業仕分けを踏まえた「集会施設の地元譲渡」の方針に基づき、下和子自治会へ無償譲渡。
- ・ 上田市塩田西デイサービスセンター
利用者の減、施設の老朽化、民間等による類似施設の増加により事業廃止。
今後は貸付けまたは売却の予定。

(2) 施設種別ごとの導入状況

上田市の分類による状況

(平成28年3月31日現在)

公の施設		左記の管理区分			
		指定管理者施設		直営施設	
施設の種別	施設数(A)	施設数(B)	B/A(%)	施設数(C)	C/A(%)
レクリエーション施設等	6	4	(66.7)	2	(33.3)
体育施設	57	5	(8.8)	52	(91.2)
地域振興施設	18	10	(55.6)	8	(44.4)
宿泊施設	2	2	(100.0)	0	(0.0)
農村広場等	16	7	(43.8)	9	(56.3)
森林公園	2	1	(50.0)	1	(50.0)
温泉施設	8	8	(100.0)	0	(0.0)
商工業振興施設	2	1	(50.0)	1	(50.0)
観光会館・物産館	2	2	(100.0)	0	(0.0)
生産販売施設等	6	2	(33.3)	4	(66.7)
同和対策共同作業所	4	2	(50.0)	2	(50.0)
同和対策農業近代化施設	17	16	(94.1)	1	(5.9)
都市公園	55	2	(3.6)	53	(96.4)
公営住宅等	52	1	(1.9)	51	(98.1)
公営駐車場	9	5	(55.6)	4	(44.4)
污水处理施設	29	0	(0.0)	29	(100.0)
霊園等	6	2	(33.3)	4	(66.7)
リサイクル施設	1	0	(0.0)	1	(100.0)
有線放送	2	0	(0.0)	2	(100.0)
情報センター	1	0	(0.0)	1	(100.0)
林業センター	2	2	(100.0)	0	(0.0)
防災センター	7	7	(100.0)	0	(0.0)
コミュニティ施設	21	19	(90.5)	2	(9.5)
小学校	25	0	(0.0)	25	(100.0)
中学校	11	0	(0.0)	11	(100.0)
幼稚園	2	0	(0.0)	2	(100.0)
図書館	4	0	(0.0)	4	(100.0)
博物館	6	0	(0.0)	6	(100.0)
公民館	9	0	(0.0)	9	(100.0)
地区公民館	2	0	(0.0)	2	(100.0)
文化ホール	4	1	(25.0)	3	(75.0)
美術館	1	0	(0.0)	1	(100.0)
生涯学習センター	3	1	(33.3)	2	(66.7)
同和地区集会所	9	0	(0.0)	9	(100.0)
解放会館	4	0	(0.0)	4	(100.0)
福祉事業センター	2	0	(0.0)	2	(100.0)
デイサービスセンター	6	6	(100.0)	0	(0.0)
福祉住宅	2	0	(0.0)	2	(100.0)
福祉センター	7	6	(85.7)	1	(14.3)
母子福祉施設	1	1	(100.0)	0	(0.0)
病院	3	0	(0.0)	3	(100.0)
保健センター	4	0	(0.0)	4	(100.0)
保育園	31	0	(0.0)	31	(100.0)
勤労者福祉施設	3	0	(0.0)	3	(100.0)
子育て支援施設	8	0	(0.0)	8	(100.0)
児童館・児童センター	11	11	(100.0)	0	(0.0)
児童クラブ	20	20	(100.0)	0	(0.0)
学童保育所	6	6	(100.0)	0	(0.0)
障害者福祉施設	3	2	(66.7)	1	(33.3)
合計	512	152	(29.7)	360	(70.3)

導入率の高い施設は、デイサービスセンター、児童館・児童センター、温泉施設、宿泊施設、防災センターなどが100%、続いて、同和対策農業近代化施設（94.1%）、コミュニティ施設（90.5%）、福祉センター（85.7%）などがあります。

一方、導入率の低い施設は、保育園、保健センター、小学校、中学校、子育て支援施設、図書館、公民館、汚水処理施設などが0%、続いて、公営住宅等（1.9%）、都市公園（3.6%）、体育施設（8.8%）などがあります。

小・中学校においては、学校教育法で管理主体が特定されているため、指定管理者制度の導入はできないこととなっていますが、ほかに制度導入率が低い施設の要因としては、個別法（都市公園法、公営住宅法、下水道法等）で制度導入範囲が限定されている施設や中立性が高い施設（図書館、公民館等）、厳格な個人情報管理が求められる施設（病院等）などが要因のひとつと考えられます。

（３）部局別の管理状況

（平成28年3月31日現在）

公の施設		左記の管理区分			
		指定管理者施設		直営施設	
部局	施設数(A)	施設数(B)	B/A (%)	施設数(C)	C/A (%)
政策企画部	2	0	(0.0)	2	(100.0)
総務部	1	0	(0.0)	1	(100.0)
財政部	0	0	-	0	-
市民参加協働部	21	7	(33.3)	14	(66.7)
生活環境部	29	0	(0.0)	29	(100.0)
福祉部	17	12	(70.6)	5	(29.4)
健康こども未来部	49	2	(4.1)	47	(95.9)
商工観光部	7	3	(42.9)	4	(57.1)
農林部	39	35	(89.7)	4	(10.3)
都市建設部	64	7	(10.9)	57	(89.1)
消防部	7	7	(100.0)	0	(0.0)
上田地域自治センター	1	0	(0.0)	1	(100.0)
丸子地域自治センター	31	16	(51.6)	15	(48.4)
真田地域自治センター	32	15	(46.9)	17	(53.1)
武石地域自治センター	22	2	(9.1)	20	(90.9)
会計管理者	0	0	-	0	-
上下水道局	27	0	(0.0)	27	(100.0)
議会事務局	0	0	-	0	-
教育委員会	163	46	(28.2)	117	(71.8)
選挙管理委員会	0	0	-	0	-
農業委員会	0	0	-	0	-
合計	512	152	(29.7)	360	(70.3)

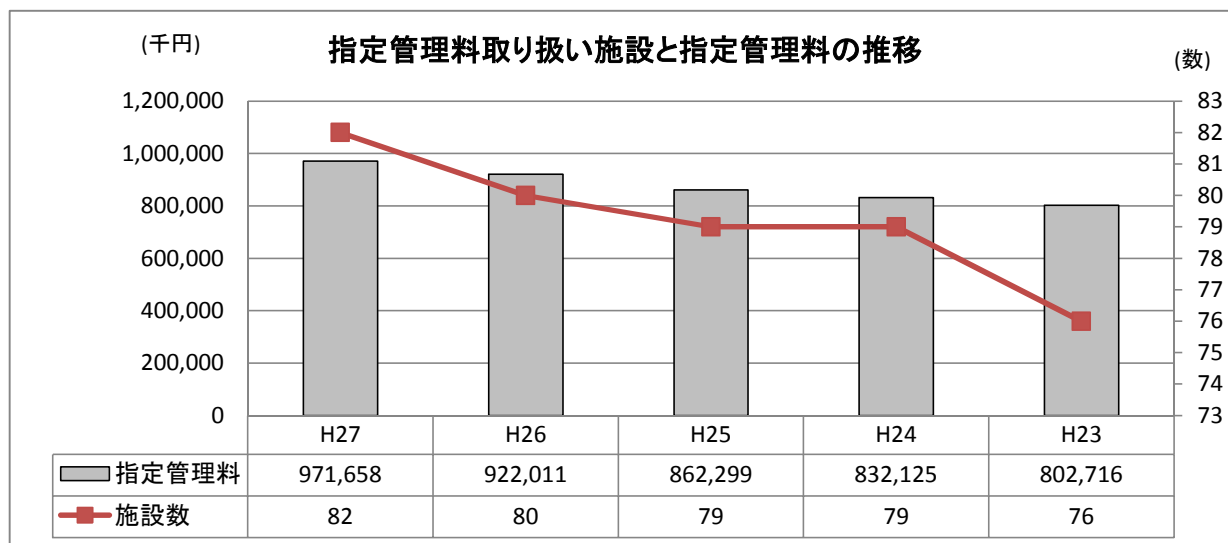
部局別の管理状況をみると、公の施設を最も多く管理している部局は、教育委員会で163施設を管理しています。次いで都市建設部の64施設、健康こども未来部の49施設と続きます。

指定管理者施設の導入率が高い部局は、消防部100%（防災センター）、農林部89.7%（同和対策近代化施設、農村広場等）、福祉部70.6%（デイサービスセンター、福祉センター等）です。

一方、指定管理者施設の導入率が低く、直営施設が多い主な部局は、生活環境部0%、健康こども未来部4.1%、武石地域自治センター9.1%、都市建設部10.9%、教育委員会28.2%です。それぞれ直営で管理している主な施設は、生活環境部は29施設中26施設が公営住宅等、健康こども未来部は47施設中31施設が保育園、都市建設部は57施設中53施設が都市公園、武石地域自治センターは20施設中16施設が公営住宅等、教育委員会は117施設中52施設が体育施設、36施設が小・中学校です。

(4) 指定管理料の推移

上田市が指定管理者に支出している指定管理料の額は、平成27年度は82施設を対象とし971,658千円となっています。5年前の平成23年度と比較すると施設数は6施設（7.9%）増加、指定管理料は168,942千円（21.1%）増加しています。



各施設の指定管理料の推移をみると、平成23年度に指定管理料を支出している施設76施設のうち、5年経過後の平成27年度に、当初よりも指定管理料が増加した施設は61施設、減少した施設が9施設です。

また、平成23年度から指定管理料が変わらない施設は6施設です。

●指定管理料が5年間で増加した施設（増加額の多い順に10施設）

No.	施設の種類	施設の名称	指定管理者となる団体	担当課	増加額 (円)
1	温泉施設	上田市 武石温泉うつくしの湯	一般財団法人 上田市地域振興事業団	武石産業 建設課	18,003,000
2	レクリエーション施設等	上田市鹿教湯健康センター （「クアハウスかけゆ」）	一般財団法人 上田市地域振興事業団	丸子産業 観光課	15,815,000
3	温泉施設	上田市農林漁業体験実習館 上田市室賀温泉スタンド	一般財団法人 上田市地域振興事業団	農政課	14,854,000
4	生涯学習 センター	信州国際音楽村ホールこだま 信州国際音楽村生涯学習の里 研修センター 信州国際音楽村公園	一般財団法人 信州国際音楽村	丸子地域 教育事務所	9,174,000
5	宿泊施設	上田市岳の湯温泉雲溪荘	一般財団法人 上田市地域振興事業団	武石産業 建設課	7,208,000
6	福祉センター	上田市 高齢者福祉センター	社会福祉法人 上田市社会福祉協議会	高齢者 介護課	6,958,986
7	地域振興施設	上田市 武石番所ヶ原スキー場	一般財団法人 上田市地域振興事業団	武石産業 建設課	6,836,679
8	学童保育所	上田市学童保育所 どんぐり	学童保育所 どんぐり運営委員会	学校教育課	6,566,020
9	地域振興施設	上田市 武石巢栗溪谷緑の広場	一般財団法人 上田市地域振興事業団	武石産業 建設課	3,204,000
10	児童クラブ	上田市豊殿児童クラブ 他19施設	特定非営利活動法人 ワーカーズコープ	学校教育課	60,373,330
1施設当たり					3,018,667

利用者の減少に伴う利用料収入の減少や人件費の増加、消費税の影響、修繕費の増加などが、指定管理料増加の主な要因です。

●指定管理料が5年間で減少した施設

No.	施設の種類	施設の名称	指定管理者となる団体	担当課	減少額 (円)
1	レクリエーション施設等	上田市室内プール	株式会社 水工技建	スポーツ 推進課	▲ 16,938,751
2	障害者福祉施設	上田市つむぎの家	社会福祉法人 上田しいのみ会	障がい者 支援課	▲ 15,163,311
3	林業センター	上田市森林センター	信州上小森林組合	森林整備課	▲82,730
4	福祉センター	上田市 真田総合福祉センター	社会福祉法人 上田市社会福祉協議会	真田市民 サービス課	▲78,000
5	公営駐車場	上田駅お城口自動車 駐車場他4施設	株式会社 日本ビルシステムズ	管理課	▲ 3,032,654
	1施設当たり				▲606,531

利用料収入の増加や支出に対する削減努力、また、経験による業務遂行の効率化により人件費削減につながったことなどが、指定管理料減少の主な要因です。

●指定管理料が5年間同額の施設

No.	施設の種類	施設の名称	指定管理者となる団体	担当課	1年当たりの指定管 理料(円)
1	コミュニティ 施設等	上田市菅平高原 国際リゾートセンター	菅平自治会	真田産業 観光課	9,600,000
2	体育施設	上田市天下山 マレットゴルフ場	公益社団法人上田地域 シルバー人材センター	丸子地域 教育事務所	5,400,000
3	観光会館・ 物産館	上田市塩田の館	西塩田地区 営農活性化推進組合	観光課	4,610,000
4	福祉センター	上田市武石老人 福祉センター寿楽荘	社会福祉法人 上田市社会福祉協議会	高齢者 介護課	1,610,000
5	温泉施設	上田市大塩温泉共同浴場 (愛称「大塩温泉館」)	西内自治会	丸子産業 観光課	690,000
6	体育施設	上田市洗馬川公園	洗馬川公園管理委員会	真田地域 教育事務所	200,000

業務内容や収支に毎年大きな変動がないことが、指定管理料が毎年同額である主な要因です。

(5) 管理運営業務の把握について

指定管理者制度を導入している公の施設について、施設の設置者として指定管理者による施設の管理運営業務が適正に実施されているか確認・評価し、よりよい施設運営につなげていくために、年度終了後、「指定管理者モニタリング評価」が実施されます。

実施の詳細については、「指定管理者モニタリング実施要領」に示されています。

●評価の方法

モニタリング評価は「1 施設所管課によるモニタリング評価」と「2 指定管理者による自己評価（セルフモニタリング評価）」の2つの方法があります。

1 施設所管課によるモニタリング評価

次の方法により調査し、「指定管理者モニタリング評価調査」を記入します。

(1)書類調査

市の要求水準(管理業務仕様書等)や指定管理者から提出された事業計画書等が適正に実施されたか事業報告書や収支決算書等で確認する。

(2)実地調査

年1回程度、利用状況やスタッフの勤務状態等、施設の現状を確認する。

(3)ヒアリング

指定管理運営業務に関して不明な点がある場合に実施する。また、必要に応じて利用者に対し、要望や苦情等の確認をアンケートで行う。

《共通評価項目》

- ・施設の利用状況
- ・施設管理
- ・財務状況
- ・利用者サービス
- ・自主事業等の達成状況

2 指定管理者による自己評価 (セルフモニタリング評価)

次の項目が記載された「セルフモニタリング評価調査」を指定管理者が記入するか、または、所管課が指定管理者にヒアリングの上、記入します。

《評価項目》

- ・利用者増加・利用者サービス向上への取り組み
- ・経費節減に対する取組
- ・指定管理業務実施上の課題
- ・次年度以降の取り組み
- ・利用者からの主な意見、苦情及び対応等
- ・市からの改善指示に対する対応



指定管理者モニタリング評価

●評価結果の公表

指定管理者モニタリング評価の結果は、上田市ホームページ上で公表するほか、必要に応じて広報紙面上で公表します。

●指導・助言等

指定管理者モニタリング評価の結果、改善が必要と認められた項目について、指定管理者に対し指導・助言を行い、改善確認を行うこととなっています。

今回、P 7 「(4) 指定管理料の推移」において調査した21施設について、上田市ホームページに

公表されています平成23年度から平成27年度までの指定管理者モニタリング評価調書105調書を確認しました。

指定管理者モニタリング評価調書の記入方法につきましては、行政改革推進室において詳細な注意事項を示して記入例を実施要領とともに施設所管課へ通知をしています。しかし、各所管課が作成した指定管理者モニタリング評価調書の中には、利用状況における設定目標が未記入であったり、収入・支出の決算額が誤っているなどの事例がありました。

また、施設ごとの特性などを評価する個別評価項目については、「必要に応じて」設定・評価することとなっており、105調書のうち、記入していた調書は14調書でした。

指定管理者による自己評価については、直近の平成27年度の「指定管理業務実施上の課題」を中心に状況を確認しました。

指定管理者から最も多く課題とされたのは、施設の老朽化への対応です。建物だけでなく、電気や水回りなどの設備関係の修繕や備品などの老朽化などもあげられていました。指定管理者からは、それらにより、利用者の安全面への不安や修繕費の増加負担につながる心配などから市へ改善を要望しています。

その他、人員不足、利用者に対する施設の狭さや時代にそぐわない設備への対応、駐車場不足などの課題がありました。

《平成27年度指定管理者モニタリング評価調書より抜粋》

●指定管理者による自己評価「指定管理業務実施上の課題」

- ・施設全体が老朽化していて耐用年数を超えている。そのため補修・改修が必要な箇所・設備が多く、修繕料が増加してしまいます。
- ・老朽化した施設建物の建て替え計画や耐震診断が課題です。
- ・(放置自転車)違反駐車の自転車は減少しているが、駐車禁止看板の破損等目立っている。設置場所を含め見直しが必要と考える。
- ・自転車の大型化が目立ち、ラックが窮屈となっている。
- ・食堂と体験室の椅子が汚れてきており、買い替え・清掃の検討
- ・館建設以来24年が経過しており、どこかしこに傷みが出てきて修繕費が増加傾向にある。
- ・利用者が増加したものの、赤字状態。施設も老朽化していて修繕費の増加が心配。
- ・昭和47年建設の施設であり、屋根・雨トヨ・壁(モルタル)等に経年劣化が見受けられ、特に顕著な不具合箇所についてのみ修繕を実施しています。
- ・大きな大会時には、駐車場が不足になります。
- ・利用児童の増加に伴い、備品、スペース、人手が不足している。
- ・利用者の増加により、保育施設の一人当たりのスペースが非常に狭い。

など