

## 平成20年度 監査テーマ

指定管理者制度に係る財務に関する事務の執行  
及び経営に係る事業の管理

## 第4章 監査の結果及び意見(総論)

### 1. 指定管理者制度の体制

#### 1. 行政経営室の役割について

##### < 監査の意見 >

行政経営室は指定管理者制度の運用にあたって、調整役としては機能しているが、これだけでは不十分である。市の方針を全庁的に徹底させるためには、市全体の制度運用を統括する中核として機能するべきである。(意見)

高槻市では、指定管理者制度に関して条例や指針等は示されているものの、具体的な運用では各所管部局の裁量に委ねられている。そのため、施設ごとの特性を踏まえた運用ができるという利点がある一方で、全庁的な視点よりも各所管部局の意向に左右されやすく、また所管部局の担当者が制度を十分に理解していない場合には、制度の真の成果が発揮されない等の懸念がある。

現状の行政経営室は、施設ごとの事業報告書の取りまとめや随時所管部局からの問い合わせに対応する等を調整役は担っている。しかし、性能発注、契約に基づくコントロール、モニタリング等の制度を活かす実務上のポイントをおさえるためには、所管課を啓蒙することが肝要であるが、現状では、十分に浸透できているとはいえない。指定管理者制度の本旨を浸透させ、市の方針を全庁的に浸透させるには行政経営室がさらなるリーダーシップを発揮し、また所管部局を指導するとともに、取組み状況を総括・モニタリングする仕組みが必要である。

他市事例では、横浜市では共創推進本部、北九州市では財務戦略部経営企画室等の全庁的な企画部門が当該中核機能を担っている。

##### 【回 答】

当室においては、方針に基づく運営が行われるよう、各所管課との調整等に努めてきたところである。同時に、行政経営室は、行政経営の視点から、市の政策の立案・執行の質を高めるため、より主体的に各所管課に対して働きかけを行なう予定である。今後とも懸念されるような事態が起らないよう、また、制度の趣旨がより発揮されるよう努めていきたい。

(市長公室行政経営室)

#### 2. 指定管理者選定委員会について

##### < 監査の意見 >

指定管理者選定委員会の外部者比率を5割以上にすべきである。(意見)

高槻市指定管理者選定委員会規程第3条では「委員会は、市長公室を所管する副市長、政策統括監、市長公室長、総務部長、財務部長及び教育委員会管理部長並びに3人以内の学識経験者をもって組織する。」とある。これに従い、現状の高槻市指定管理者選定委員会の構成は、副市長、その他市職員4名、学識経験者1名、会計士1名の計7名であり、外部者は2名にとどまっている。

決定は全員一致とはいえ、外部委員の人数はその場の議論に影響を与える可能性もあり、実効性のある拒否権の発動を阻害している可能性もある。また、各施設の専門家の関与は、コスト削減や質の向上に新たな視点を与える場合が多い。委員会の公平性・公正性や専門性を高めるためには、外部有識者を過半数以上の数にする必要がある。

例えば、横浜市は外部の第三者のみで構成される審査委員会を施設ごとに設置し選定を行っている。

#### 【回答】

各施設における固有の専門性の反映については、第一義的には、各所管の指定管理者選定委員会幹事会の役割と認識している。また、平成21年度からは指定管理者選定委員会に参画いただく外部委員を2名から3名に増員し、選定過程における公平性、公正性、専門性の向上に努めているところである。

(市長公室行政経営室)

#### <監査の意見>

指定管理者を選定する際には、当該施設の行政サービス等に精通した専門家等の意見を反映する仕組みが必要である。(意見)

選定委員会には学識経験者や会計士が外部有識者として委員に参画しており、制度面や財務会計面については専門家の確保はできている。しかし、指定管理者制度は質の維持・向上を目指すものであり、その観点から評価を行うためには、対象となる施設の行政サービス等に関する専門家が必要である。また、契約に基づくコントロールについて評価をするためには、仕様・協定・リスク管理等のあり方について評価をすることができる法務の専門家の視点も必要である。

総務省自治行政局が平成20年6月6日に提示した「指定管理者制度の運用上の留意事項」でも、「選定委員には施設の行政サービス等に応じた専門家等が確保されているか」と示されているところである。

横浜市では、施設ごとに当該施設の専門家が指定管理者の選定委員に含まれている。例えば地域の文化施設であれば、文化・芸術の専門家や地域の文化活動を

推進する住民団体の代表等を含めている。施策目的を達成するためには施策目的に通じた外部専門家を参画させるべきである。

【回答】

当該施設の行政サービス等に精通した専門家等については、適任者の確保も難しい側面もあり、各施設における固有の専門性の反映については、各所管の指定管理者選定委員会幹事会が一定の役割を担っているところである。より適切な外部意見の反映については、今後とも検討していきたい。

(市長公室行政経営室)

II. 市の施設に対する指定管理者制度の適用状況

1. 平成 17 年度時点の指定管理者制度の適用判断について

< 監査の意見 >

従前管理委託していた施設が、ほぼそのまま指定管理者制度に移行している。指定管理者制度の前に、まず公の施設として存続させるかどうか十分に議論されるべきである。(意見)

市は平成 17 年度に指定管理者制度を導入するにあたって、「指定管理者制度の原則適用」を掲げ「指定管理者制度に関する基本方針」に基づき検討を行った。

しかし、同方針では、施設の類型や事業分野等の整理については述べられているものの、その前段の論議である「公の施設」として存続させるかどうかの議論が少なくとも記録には残されていない。

本来は、指定管理者導入の意思決定をする前に、市の政策・施策・事務事業の中で、「公の施設」がどのような役割を期待されており、その成果は何であるかを明確にすべきである。その上で必要な施設であることが制度適用の大前提である。

平成 17 年度時点では、従前管理委託で実施していたものは、基本的に指定管理者制度への移行措置が採られたが、本来は上記のような順を踏まえるべきであった。

今後新たに指定管理者制度の導入を検討する施設については、まず対象施設の意義の検証を十分に行い、その結果を踏まえた上で指定管理者制度の適用を検討すべきである。

【回答】

施設の在り方については、制度導入方法として一定の整理を行い、また、事後的では

あるが業務精査の取組においては、当該施設の必要性や運営の効率性についての点検評価も行ってきたところである。今後とも、モニタリングや評価を通じて適切な運営がなされるよう努めるとともに、直営施設への制度適用などの機会を捉え、検証していきたい。

(市長公室行政経営室)

#### < 監査の結果 >

高槻駅北地下駐車場は市の直営のままであるが、これは市の定める指定管理者制度に関する基本方針に反している。他の駐車場と同様、指定管理者制度を導入し、かつ公募によるべきである。(結果)

高槻市の所有する3自動車駐車場(高槻駅南立体駐車場、弁天駐車場、桃園町駐車場)は指定管理者制度が導入され公募も実施されているが、高槻駅北地下駐車場だけが交通安全課の直営となっている。駐車場の運営事業である点で差異はなく、平成19年度における経費等は駐車場について137,830千円、駐輪場について27,740千円であるが、両者の収支は107,277千円の大幅黒字であり、他の駐車場に比しても収益性が最も高い水準である。

既に公募によっている他の駐車場は、指定管理者制度導入初年度から大幅なコスト削減を実現しており、当該駐車場も同様に収支改善の余地が高いと考えられる。

高槻市指定管理者制度に関する基本方針によれば、「直営施設についても、制度の適用が有効な施設については、導入を図る。」と定めている。既に指定管理者制度を導入している駐車場については、指定管理者導入により支出削減の効果が少なからずでており、そもそも駐車場の運営事業は、市の施策目的の達成というソフト面が一般に少ない指定管理者制度に適合しやすい事業である。

所管課によると、ビルの管理組合がビルの共益費に係る負担係数の引き上げを求め、平成18年10月に市を相手方とし裁判を提起しており現在も係争中であるため、係争事件が解決するまで直営にすべきとの考えだが、指定管理規則等により業務に支障がでる危険を排除することができるため、指定管理者制度を導入しない理由とはならず、市の基本指針に反している。

#### 【回 答】

指定管理者制度は、導入そのものが目的ではなく、円滑な導入による市民サービスの維持・向上が目的と考えており、当該施設の状況にかんがみて、現在は制度適用すべきでない判断したものである。今後とも、状況の推移を見守りつつ、制度適用の適否

を判断していきたい。

(市長公室行政経営室)

## 2. 指定管理者制度の導入方針について

### < 監査の意見 >

指定管理者制度の導入方針は明確な基準とすべきであり、極力例外規定を設けるべきではない。(意見)

適用基準は平成18年12月に「指定管理者制度に関する直営施設への導入方針」が示され、今後はこの基準に従うこととなった。その中で、例外規定が以下のよう示されている。

法律等により施設の管理主体に制約がある(指定管理者制度の導入が認められていない)施設

施設の性格や平等性・公平性の確保等、行政で管理を行わなければならない明確な理由がある施設

施設管理を直営で行うことにより、施策目的の達成に、より大きな効果が得られるなど、明確な理由がある施設

同種・類似サービスを民間事業者等が行っていない、又はそうした民間事業者が存在しない(市場性がない)施設

しかし、このうちで示す「平等性・公平性の確保」は条例や仕様書・協定書上の条件を付すことで対応が可能な内容であり、適切ではない。

また、の「施策目的の達成に、より大きな効果が得られるなど、明確な理由がある施設」という内容は立場によって解釈が分かれる内容である。このような曖昧な基準は、直営以外の運用実績が無い中で所管課の事情等により安易に例外条項として適用される可能性があることから極力避けるべきである。

例外条項が適用される場合には、指定管理者選定委員会において審議した内容について、住民に対して十分な説明責任を果たすことが必要である。

例えば、高槻市では同じ市営住宅でありながら指定管理者制度を適用している施設とそうでない施設がある。川西住宅は指定管理者制度が適用され民間事業者が運営しているが、富寿栄住宅や春日住宅は直営で運用している。このような場合、両者の取り扱いが異なる理由についても開示すべきである。

### 【回答】

各施設への制度適用については、上記方針等に基づき、最も相応しい運営形態がとられるよう、指定管理者選定委員会での審議も含め、個々に判断を行っているところであ

る。制度の適用・非適用についても指定管理者選定委員会で審議を行い、その内容を公表しているところであるが、より適切な公表のあり方については、今後とも検討していきたい。また、同種の施設であっても、建替え整備を進める中で制度適用した川西住宅と他の市営住宅では諸条件が異なるものとする。

(市長公室行政経営室)

### III. 公募・非公募の適用状況

#### 1. 平成 18 年度時点の公募・非公募の適用判断について

##### < 監査の結果 >

指定管理者制度の導入は条例の趣旨に鑑み、原則公募を遵守すべきである。(結果)

平成 18 年度の指定管理者制度導入時には、制度適用が決定された 44 事業中 10 事業と全体の 22.7%しか公募が適用されていない。これは、市町村平均の 23.7%より低い。

条例 6 条の 3 項では「公の施設の目的、規模、機能等を考慮した結果、特定の団体に管理を行わせることが特に必要であると認めるとき。」と非公募を特例的に認めているが、これはあくまで高度な合理性が存在する場合にのみ使う規定であり、全体の 4 分の 3 の施設に適用されている現状は多すぎると考えられる。

また、市はこれらの施設を非公募とした理由について明確にしていない。公募を原則としている以上、その原則を適用できなかった理由がむしろ市民に対し十分に開示されるべきである。京都市など他の地方公共団体では実際に開示している例も見られる。

非公募となった施設は従来、外郭団体が管理してきた施設であり、指定管理者制度への移行期間のみ過渡的な措置として非公募とすることは許容できるものであるが、その場合はあくまで暫定的な措置であり、移行期間を明確にする必要がある。指定管理者制度の公募を完全適用するまでに 2 年間の猶予期間を設けて、外郭団体に経営改革することを促した島根県の例もある。2 年後には宣言どおり公募を完全適用している。その外郭団体が受注した施設においても経費削減されており 2 年間の猶予期間の経営改革が成果に結びついていると考えられる。

次年度に新たな指定管理期間をむかえる非公募施設が多く見られる。次期以降も継続して非公募とすることには、慎重になるべきである。

#### 【回 答】

制度導入当時から、現在においては公募による選定を拡大し、43.5%に至っている。管理委託制度からの移行に伴って経過期間が必要であったこと、公募が適当な施設につ

いては適用を進めてきたこと、一定の条件に当てはまる施設においては、必ずしも公募が適切でないことなどをかんがみれば、著しく低い水準とは認識していない。今後ともそれぞれの施設に応じた制度適用を進めていきたい。

(市長公室行政経営室)

## 2. 指定管理者制度の公募・非公募の適用基準について

### < 監査の意見 >

非公募の適用基準は公募原則を徹底する観点から、最低限のものに留めるべきである。

(意見)

公募・非公募の判断は平成 18 年 12 月に「指定管理者制度に関する直営施設への導入方針」において定められ、下記の(1)、(2)に該当する施設は非公募となった。

(1) 「市民協働」、「地域振興」の視点から、市民団体、地域団体等を特定して活用することが望ましい施設

(2) 「市民の安心感の確保」など施策の実施責任者の立場として、市が必要な関与をすべき施設と位置付け、外郭団体等を特定して指定管理者に指定することが望ましい施設

しかし、そもそも指定管理者制度が有効に機能するには競争原理を確保することが必要であり、公募原則の例外はあくまで高度な合理性が存在する場合のみに限定するべきである。解釈が曖昧な基準についてもできるだけ排除すべきである。

(1)については、「市民協働」、「地域振興」が必要であっても公募の条件に市民団体、地域団体等を含めたコンソーシアムの参加を可能にする等の措置により公募が可能な場合もあると考えられる。よって、「市民団体、地域団体等を特定して活用する」場合についてより具体化して、適用できる範囲を限定することが必要である。

(2)については、特定とする前に公募参加条件や仕様の条件等を工夫することによって、「市民の安心感の確保」を公募とした場合でも確保できないかを検討することがまず大前提である。その上で、やはり公募では「市民の安心感の確保」が難しいと判断する場合には、外郭団体等の特定が必要であることを高度な合理性をもって説明できる必要がある。非公募の判断は公募原則から外れるような例外的な判断であるため、慎重な意思決定が求められる。具体的には利用者の意見を適切に集約した調査結果や当該施設の専門家による意見等を参考にして意思決定すべきである。

加えて、この基準を適用し非公募とする場合においても、将来的には公募に移

行することが基本的な考え方であるべきで、将来的なスケジュールとして「市民の安心感の確保」を行いながら公募に移行する過程を示すことが望ましい。

【回答】

制度導入施設の公募・非公募の判断についても、方針に基づき、指定管理者選定委員会での審議も含め、個々に判断を行い、決定しているところである。現在は、原則公募である方針に変わりはないが、積極的な意味合いから非公募とすることも想定している。また、「市民団体、地域団体等を特定して活用する」場合に、競争を否定する訳ではないが、競争原理の確保が最重要視され、特定を妨げる理由となるとは考えていない。今後とも、適切な指定管理者制度の運用に努めていきたい。

(市長公室行政経営室)

IV. 指定管理者の選定の手続の概要

1. 公募方法について

< 監査の意見 >

公募手続は、競争原理の確保や性能発注を実現するために重要なプロセスであり、ガイドラインを策定して全庁的に統一した手順とすべきである。(意見)

公募手続に関しては、条例や施行規則において、公募参加条件や応募者の評価基準、協定の内容等が定められている。また、行政経営室は参考資料として募集要項、仕様書、協定等についてテンプレートを作成している。

しかし、競争原理の確保や性能発注を実現するためには、さらに具体的に以下のような論点について検討をする必要がある。指定管理者制度の本旨を踏まえて効果を追求するには、これらの検討事項について、庁内で考え方を啓発・浸透させることが必要であり、そのためにはこれらの考え方を網羅したガイドラインを策定すべきである。ガイドラインの構成は以下のような内容が考えられる。

項目	内容
1. 公募手続の基本的な進め方	
・ 民間意見の集約方法	公募実施前に民間事業者から参加意向や仕様内容等への情報を収集することの意義や集約方法
・ 公募案件の告知方法	案件の規模や内容に応じて、HP や掲示板のみならず新聞等への掲載や業界団体に向けて告知する方法

2. 業務仕様のあり方	
・ 仕様書の内容のあり方	仕様書で示すべき項目とその各項目で記載すべき内容の説明
・ 要求水準の設定方法と考え方	要求水準を表す定量指標の設定方法、目標値の考え方等についての説明
3. 指定管理料のあり方	
・ 指定管理料の積算方法	従来費用の算出の考え方や合い見積りの実施方法、またそれらの情報に基づいた指定管理料の積算の考え方についての説明
・ 指定管理料の体系のあり方	利用料金収入のような変動報酬とするか指定管理料とするかについて整理を行い、どのような事業にどのような報酬体系を適用すべきかを説明
4. 公募参加条件の設定方法	公募における公募参加条件についてどのような場合にどのような参加条件を設定すべきかを整理

【回答】

制度改善に関するご意見であり、今後の参考としたい。

(市長公室行政経営室)

<監査の意見>

できる限り民間事業者が参入しやすい条件とするために、公募前に仕様書や協定内容、募集方法などについて適切な方法で民間意見を集約すべきである。(意見)

指定管理者制度の効用を発揮させるには競争環境の確保が必要であり、そのためには民間事業者にとって魅力的な仕様書や協定内容、募集方法となっている必要がある。PFI や一部の調達では、できる限り民間事業者が参入しやすい条件にするために、仕様書や協定内容、募集方法などについて公募前の段階において適切な方法で民間意見を収集している。案件への参入意欲や行政側の要望の実現可能性、案件を受注する場合の仕様や契約の条件等について意見を確認することもある。この手法は RFI (Request For Information : 情報提供要請) と呼ばれている。

しかし、現状の行政経営室から出されている指針や参考資料には RFI について記述が無く、各事業でも RFI は実施されていない。

ただし、RFI を実施する場合には情報提供に不公平が生じないように留意する必要がある。

具体的な実施方法としては業界の代表的な企業を数社以上選定してヒアリングする方法やパブリックコメントを活用した例がある。倉敷市では、RFIを「サウンディング(市場調査)」と呼び指定管理者制度の公募を実施する前に実施している。具体的には、公募前に、大まかな管理運営方針、業務範囲、リスク分担等を「実施方針」として公表し、広く意見・提案を求め、募集要項等の見直しを行っている。

【回 答】

制度改善に関するご意見であり、今後の参考としたい。

(市長公室行政経営室)

< 監査の意見 >

公募の際には、ホームページや広報紙のみならず、告知方法を多様化して広く知らしめるべきである。(意見)

公募の告知について施行規則第2条1項、2項で「市役所及び市支所前掲示場への掲示、市広報及び市ホームページへの掲載」が定められている。しかし、これでは市で発注する契約を定期的に見ている一部の民間事業者しか認知できない可能性がある。

指定管理者制度の事業は新しく公募にかける事業が多く、これまで契約関係が無い民間事業者にも知らしめる必要がある。そのため、商工会議所や業界団体への告知、新聞等を活用した告知等有効な方法を検討し実施すべきである。

【回 答】

制度改善に関するご意見であり、今後の参考としたい。

(市長公室行政経営室)

< 監査の意見 >

応札可能性がある民間事業者に広く知らしめるため、応募期間は十分な期間(40日程度)を取るべきである。(意見)

現在、応募期間について条例・規則や指針等において特に基準は無い。しかし、競争環境をつくるためには多くの民間事業者に知らしめ、参加の機会を与える必要がある。

民間事業者は、公募の事実を把握してから内部で意思決定するには取締役会や上席者の承認が必要なことが多く、そのためにも十分な期間が必要である。同様

の理由から市場化テストでは、40 日程度が推奨されている。都道府県や政令市が適用範囲の対象となる WTO 政府調達協定においても 40 日以上公募期間を取ることが定められている。

現状の応募期間は短いものでは2週間から長いものでも1ヶ月くらいの期間のものがほとんどであるが、少なくとも 40 日程度とる必要がある。

【回 答】

制度改善に関するご意見であり、今後の参考としたい。

(市長公室行政経営室)

< 監査の意見 >

公募を実施する際には、指定管理対象業務の従来運用状況について十分に開示する必要がある。(意見)

現在の条例・規則や指針等では、従来運用状況の開示義務について特に定めは無い。

しかし、新しく受託する指定管理者にしてみれば、対象となる業務が実施可能であるかを判断することや、実施にかかるコストを正確に積算するためには、従来の実施方法の情報(業務プロセスや運用等の情報)は欠かせない。

また、民間事業者の創意工夫を促すには、まず現状のプロセスや問題点についての理解を深め、どこが自らのノウハウを発揮する箇所になるかを把握する必要がある。そのためには、従来の実施方法(業務プロセスや運用状況等)に関する詳細な情報開示が必要である。

ちなみに市場化テストでは、同様の理由から法律で従来の実施方法(業務プロセスや実施状況等)に関する開示を義務付けている。

【回 答】

制度改善に関するご意見であり、今後の参考としたい。

(市長公室行政経営室)

2. 選定基準について

< 監査の意見 >

施行規則で定める評価項目は条例の選定基準に整合していない部分があるため、再整理が必要である。(意見)

条例第5条2項では「事業計画書の内容が、公の施設の効用を最大限に発揮す

るとともに、その管理に係る経費の縮減が図れるものであること。」と定められており、その評価項目として施行規則では「(1) 類似施設の運営実績、(2) 効率的運営及び効率化への取組、(3) 指定への意欲及び熱意」が定められている。しかし、経費の縮減は基本的には提案価格に基づく指定管理料によって達成されるものであり、その項目が不足している。

また、条例第5条2項で定められた「公の施設の効用を最大限に発揮」することは要求水準を達成することであり、施行規則に定められた「(1) 類似施設の運営実績、(2) 効率的運営及び効率化への取組、(3) 指定への意欲及び熱意」だけでは評価できない。要求水準を達成するために、市民サービスの質の向上に対する提案内容を評価する要素が必要である。

以上の点から施行規則を見直すべきであると考えられる。

#### 【回 答】

経費の縮減についての評価については、指定管理料についての評価であり、金額として明示されるため、選定評価の項目として改めて評価項目を設けていないが、当然に評価の対象である。また、選定に際しての評価項目については、条例及び規則に規程されている事項はもちろん、それぞれの施設に応じた個別の評価項目の設定しており、実際の選定評価に際しては、サービス向上への提案や取組内容も評価しているところである。

(市長公室行政経営室)

#### < 監査の意見 >

指定管理者の評価・選定にあたっては、指定管理者として満たすべき必須項目を示すべきである。(意見)

行政経営室作成の募集要項(案)では評価基準として条例や施行規則に基づく評価項目を設定することは示しているものの、どのような内容を満たせば指定管理者として認められるための基準である必須項目を設定する必要性について示されていない。

これでは、質が低い提案であっても応募さえすれば指定管理者として認められる可能性があり、市民サービスの質の維持という点から問題がある。

市場化テストや他の公共調達事例では、契約当事者として満たすべき最低限の要件を示して、その内容を評価項目の必須事項として示している。審査の結果、必須事項をその要件を満たさない場合には失格となる。このような方法によって最低限の質を確保するようにしている。

よって、市においてもすべての事業について指定管理者として満たすべき最低

基準を示し、その内容が評価項目に含まれるようにすべきである。このことは、非公募の場合でも同様にすべきである。例えば以下のような内容が考えられる。

- ・市が求める体制を網羅していること
- ・市が求める資格を保有していること
- ・類似施設の運営実績が1件以上あること
- ・法人等の安定性及び継続性に問題が無いこと
- ・市の定める個人情報保護規定の運用方法が示されていること

**【回 答】**

例示されたような基準については、指定管理者となるに当たって求めているものであるが、応募要件としての明示は現在のところ行っていない。それらの必要性については、今後検討したい。

(市長公室行政経営室)

**< 監査の意見 >**

書面審査だけで選定すべきではなく、指定管理者の評価・選定にあたっては、プレゼンテーション審査を実施すべきである。(意見)

条例・規則・指針等では、指定管理者の評価・選定にあたってプレゼンテーション審査を実施することは特に定めていない。行政経営室作成の募集要項のテンプレートでは、指定管理者の評価・選定の審査は原則書類で行うとしており、プレゼンテーション審査については特に定められていない。ヒアリングについても、「行うこともある」という位置づけである。

しかし、提案書の内容について実効性や信憑性を確認するためには、プレゼンテーションで説明を聞くことや質疑応答を行うことが有効であり、これは指定管理者選定の際に他自治体でも広く行われていることである。候補者が当該事業に係る深い見識と経験を有しているかは、その分野を専門とする委員の質問にどう答えているかで容易に知れるものである。

よって、「ヒアリングを実施する場合がある」という位置づけではなく、原則全ての事業でプレゼンテーションを実施すべきである。

**【回 答】**

制度改善に関するご意見であり、今後の参考としたい。

(市長公室行政経営室)

## V. 指定管理料の算定

### 1. 指定管理料の算定の考え方について

#### < 監査の意見 >

指定管理料の算定の根拠となる人件費や物件費等については、複数の企業から提出させた見積に基づいて適切に積算すべきである。(意見)

条例・規則・指針等では指定管理料の積算方法について規定されていない。そのため、現状の指定管理料の積算は従来の管理委託時の委託料に基づいていることが多い。非公募の施設の場合は、指定管理者より提出された見積が、ほぼそのまま指定管理料となっている。

しかし、費用の削減は指定管理者制度の目的の一つであり、適切な指定管理料の積算は重要である。

よって、積算する人件費や物件費等についても根拠をもった数字を用いる必要があり、市場で提供されているような業務・物品であれば複数の企業から見積を取得して比較検討するべきと考えられる。

#### 【回 答】

施設運営にかかる経費については、指定管理者制度の導入時に見直しを行い、一定の財政的効果を得たところである。複数年にわたる協定であるため、今後の指定の更新や再公募に際し、実績等を踏まえ、より適切な指定管理料となるよう努めていきたい。

(市長公室行政経営室)

### 2. 指定管理料の体系について

#### < 監査の意見 >

指定管理者の努力や意欲を引き出すためには、利用料金制の活用等、報酬体系を工夫すべきである。(意見)

指定管理者の努力や意欲を引き出すためには、仕様や協定の内容を工夫する必要がある。

その大きな要素が報酬、すなわち指定管理料の支払方法といえる。一般的に、成果に連動する報酬体系は民間事業者の意欲を向上させる。そのため、利用料金制度や成功報酬型の契約は民間事業者の意欲を引き出す仕組みとして有効である。

よって、受益者負担が発生するような施設については、原則として利用料金制度を適用することが有効と考えられる。

【回 答】

制度改善に関するご意見であり、今後の参考としたい。

(市長公室行政経営室)

VI. 業務仕様の策定に関する方針・方法

1. 仕様書の内容について

< 監査の意見 >

仕様内容は、対象となる市民サービスの質に関する要求水準を明示すべきである。

(意見)

指定管理者制度の趣旨は市民サービスの質の維持・向上を目指すことが目的の一つになっている。よって、全ての指定管理者制度の対象施設では対象となる市民サービスの質に関して、内容を明確にするとともに、達成すべき要求水準を明示する必要がある。

具体的には、施設の設置目的や達成すべき成果を明らかにして、その達成状況を示すための定量的な指標及び目標値によって示すこととなる。例えば、顧客満足度や利用者数等があげられる。

しかし、今回の監査対象となった施設では、市民サービスの質と要求水準を提示している事業は無く、指定管理者が施設の運営において遵守すべき事項ばかりが列挙されている。

【回 答】

従前から施設の運営については、規則の遵守等が基本となっており、これまで提供してきたサービスの維持・確保の観点からは、これまでと同等の業務の基準を示すことは必要と考えている。一方で、要求水準の提示と達成手法についての一定の裁量は民間活力を有効に活用するうえで要素と考えられることから、今後とも引き続き検討していきたい。

(市長公室行政経営室)

< 監査の意見 >

指定管理者の創意工夫を引き出すために、事業の実施方法は指定管理者にできる限り委ねるべきである。(意見)

指定管理者制度は民間事業者の創意工夫により市民サービスの維持・向上を目指す制度であり、従前の実施方法を義務付けてばかりではそのような効果は期待できない。

市民サービスの質の担保については前述のサービスの質に関する要求水準を

達成させることで担保し、一方でその達成方法についてはできる限り規定しないことが必要である。

仕様書の策定に当たってはこの考えを踏まえ、制約条件を課す場合にはその事項の必要性について十分に検討しなければならない。

また、仕様書上、一定の実施方法を示した場合でも、応募者からより効率的な実施方法の提案があった場合には、その提案を受け入れる可能性があることを予め示しておくことも考えられる。

【回 答】

． 1 ． に同じ

(市長公室行政経営室)

< 監査の意見 >

提案書記載項目を協定もしくは仕様書上で実施事項の一部として明確に位置づけ、実行を担保すべきである。(意見)

行政経営室の策定する仕様書(案)、協定書(案)では、提案段階で提出された事業計画書に記載された内容の実行を義務付ける旨の規定が無い。公募段階では事業計画書に基づいて評価をしていることから、その実行は必須事項と考えられる。

しかし、仕様書や協定書で提案事項の実施を義務付けなければ、契約に基づいて指示を行うことができない。このため、提案書は協定もしくは仕様書上で実施事項の一部として明確に位置づけ、実行を担保すべきである。

【回 答】

応募段階での提案事業等の実施については、指定管理者との協定及びその付属書類としての業務仕様書において担保されるものとする。また、各施設所管課のモニタリング等における状況把握及びその指導監督事項として対応されるものである。提案事業等の明示・義務付けが不十分な点については、今後改善していきたい。

(市長公室行政経営室)

2 . 協定の内容について

< 監査の意見 >

指定管理者の創意工夫や事業努力を引き出すために、インセンティブやペナルティを積極的に活用すべきである。(意見)

指定管理者の努力や意欲を、仕様や協定の内容によって引き出す必要がある。

そのために報酬体系がインセンティブになることは前項で述べたとおりである。その他のインセンティブとしては指定期間の更新がある。当初の指定期間中に受託業者のサービスの質が一定以上、上回っていた場合に指定期間を延長するものである。

その他に要求水準を達成しなかった場合のペナルティについても同様に規定することが有効である。具体的には、最低限維持してほしい要求水準が達成されなかった場合には、改善義務や減額措置を取るようなことが考えられる。

**【回 答】**

制度改善に関するご意見であり、今後の参考としたい。

(市長公室行政経営室)

< 監査の意見 >

事業運営に影響のある法令・制度の改正に関するリスクを全て指定管理者の負担とする場合、事業者の参入意欲や事業の円滑な遂行に支障が出る可能性がある。(意見)

行政経営室の示す協定書(案)では、事業運営に影響のある法令・制度の改正は指定管理者となっている。しかし、リスクは当該リスクをコントロールできる主体が負担すべきであり、この観点に立つと、事業運営に影響のある法令・制度の改正は、指定管理者がコントロールできるものではなく、施設所有者・発注者である市が負担すべきである。

不公平なリスクは、事業の円滑な遂行に影響を与える可能性があるとともに、過度なリスクを負担したくない民間事業者が公募への参加を回避し競争環境が整わないといった影響を及ぼす可能性がある。

**【回 答】**

制度改善に関するご意見であり、今後の参考としたい。

(市長公室行政経営室)

< 監査の意見 >

指定管理者側の一方的な都合で事業が中止した場合のペナルティについて明示すべきである。(意見)

現状の協約では市と指定管理者双方に指定取り消しの権利が定められている。しかし、指定管理者の経営破たんや事業の採算性等を理由とした指定管理者の都合による指定取り消しについての定めは無い。

指定の取り消しは、一定期間、施設の管理運営が滞り市民サービスが中断してしまう可能性があり、市民や市に対して損害を与える可能性があるものである。よって、指定管理者都合の取り消しについて、損害が発生した場合の賠償責任を負わせるべきである。例えば、違約金を課すことが考えられる。

倉敷市や北九州市では違約金規定をすべての施設に求める対応を行っている。

#### 【回 答】

制度改善に関するご意見であり、今後の参考としたい。

(市長公室行政経営室)

### VII. 管理の状況のモニタリングの概要

#### 1. モニタリング方法

##### < 監査の意見 >

本来、モニタリングは市民サービスの質に関する要求水準とフルコストの視点を中心に実施すべきである。(意見)

対象となる市民サービスの質に関する要求水準を明示すべきであることは前述のとおりであるが、効率的・効果的にモニタリングするためには、サービスの質の要求水準として定めた客観的な定量指標により管理することが必要である。

所管部署は対象となる定量指標の推移について指定管理者から報告を受け、その状況に基づいて適切な指示を出すことがモニタリングの基本である。

市は毎年度「指定管理者による公の施設の管理状況」として指定管理者の管理状況を公表しているが、その状況も本来は可能な限り定量指標等の数値結果に基づいて示すべきである。

また、市は上記の報告書の中で収入と支出についての把握を行っているが、費用の削減は質すなわちサービスの維持・向上とのバランスで見べきであり、そのような視点に基づき評価すべきである。しかしながら、現状の報告書では収入と支出についての実績値はあるものの、サービスの維持・向上との対比関係については説明がなされていない。

#### 【回 答】

モニタリングにおいては、協定や仕様書に示された基準が遵守されているかを基本に、利用者増の取組、経費節減の取組等とその実績を把握するなどして運用しているところである。要求水準の達成状況と要した経費のバランスで運営成果を図ることは民間活力の有効な活用方法と考えられることから、より効果的なモニタリング等の手法について、

今後とも引き続き検討していきたい。

(市長公室行政経営室)

< 監査の意見 >

市はモニタリングの実施状況について文書化すべきである。(意見)

指定管理者制度は施設の運用を指定管理者に委ねているものであり、その施設の所有者、市民サービスの提供者としての市の責任に変わりはない。このため、市は指定管理者の実施状況について責任をもって正確に把握しておく必要がある。

仕様や事業計画の遵守状況について随時確認を行うことは当然のこと、その内容についても文書化しておくべきと考えられる。

【回 答】

各施設所管による指定管理者のモニタリング及び事業評価は既に実施している。利用状況については、四半期ごとの報告を行い、その結果も踏まえた年間の事業実施状況についても、事業評価と併せて実施し、公表も行っているところである。

(市長公室行政経営室)

< 監査の意見 >

指定管理者事業で発生した課題やクレームの管理を徹底するべきである。(意見)

市は市民サービスの提供者としての責任があり、サービスの質を維持・コントロールするには課題やクレームについて十分に把握する必要がある。現状も担当者レベルで口頭でのやり取りや報告内容の一部として記載されることはあるが、どの程度までの内容を報告するかというルール作りや、文書化の徹底がなされていない。

継続的に施設の管理を行っていくためには、課題やクレーム情報の蓄積は必須である。

さらに、引継ぎ時にもその内容を引き継ぐべきである。

【回 答】

利用書の声把握するための方法は、各施設の利用形態に合った形で、指定管理者との協議などにより、決定されるべきものであると考えている。内容については、サービス水準の確保や今後の運営を考える上で必要な情報であり、指定管理者に対する指導監督や運営協議に活用されるべきものである。より効果的な方法について、引き続き

検討していきたい。

(市長公室行政経営室)

#### < 監査の意見 >

モニタリングにおいては専門家等の第三者の意見を取り入れるようにすることが必要である。(意見)

第一義的には、指定管理者のモニタリングは市の所管課や行政改革担当部署が行うべきであるが、市の目的や指定管理者側の視点もふまえて、公平かつ大局的にモニタリングを実施するためには、第三者の関与が有効手段となる。

例えば、第三者評価を取り入れている横浜市の取組は以下のとおりである。

～ 図略 ～

#### 【回 答】

現在は、各施設所管による指定管理者のモニタリング及び事業評価を実施、当面はその制度向上などの充実に努めることとしている。第3者による評価については、一定の効果が期待できるところであるが、その実施については、費用対効果も含め、引き続き検討していきたい。

(市長公室行政経営室)

## 第5章 監査の結果及び意見(各論)

### ・各施設における指定管理者制度の運用状況

#### 1. 高槻市立ひかり湯

##### < 監査の意見 >

1) 本施設は、指定管理者制度導入前に老朽化していた施設のあり方を検討したが、市の職員のみで検討を行った。指定管理者制度の活用を見据えれば、外部専門家の登用や民間事業者の意見も加えて検討すべきであった。(意見)

本施設は、老朽化や利用者の減少を踏まえて施設のあり方の検討を指定管理者導入前に検討した。しかし、そのメンバーは市の職員のみであったため、指定管理者制度の対象事業として成り立つかどうかという視点についての議論が不十分であった。その結果、利用者の人数の減少に合わせて施設を小さくして改修するという意思決定がなされたが、これは利用者の最大収容人数が減少したことを意味しており、民間事業者にとって採算性という観点から事業的な魅力が低下し

た可能性がある。

外部専門家の登用や民間事業者の意見も加えることによって、指定管理者制度の対象事業として成り立つかどうかという議論が強化されるため、意思決定をより適切に行うことができたのではないかと思われる。

#### 【回 答】

同施設は、市営富寿栄住宅に風呂が設置されていないことから、地域の保健衛生の向上のために開設されたものであり、同住宅に風呂等が設置されるまでは存続が必要な施設であると考えています。そうした状況の中で、富田共同浴場あり方検討会では、老朽化した施設を継続して運営することは維持補修費が膨大になるため入浴者数の減少に見合った改修を行うことで規模の適性化を図るとともに、利用者ニーズに対応したサービスの提供と効率的な運営を目指すことを目的として指定管理者制度を導入したものです。今後も、利用者等のご意見をお聞きするなかで適切に運営してまいります。

(保健福祉部保健福祉政策室保健福祉総務課)

#### < 監査の意見 >

2) 予定価格は各費目について見積りや類似事例など根拠に基づき積算する必要がある。

(意見)

指定管理料の予定価格は、従前の管理委託費を基準額としている。すなわち、その積算の過程において、企業への見積りや同種の事例を参考としていない。一方、担当者の判断によりこの基準額を大幅に削減して算出している。

この結果、指定管理料を構成する人件費等の各費目について必要以上に削減され、予定価格が低い水準に設定されている可能性がある。

市が予定する指定管理料が、実際にかかる経費に比べ著しく安い場合は民間事業者の参入意欲を低下させる可能性がある。指定管理料は十分な根拠をもって算出すべきである。

#### 【回 答】

同施設については、骨組みはほぼそのままに、1日最大利用者数1,000人と想定していた浴槽を300人規模にして、光熱水費の節減を図るとともに、コスト面や資格の関係から熱源を重油からガスに変更するなど、適正な規模・設備に改修しました。併せて、指定管理者制度を導入することにより、利用者ニーズに対応したサービスの提供と効率的運営を図ることとしたものです。

指定管理料の上限については、リニューアルに伴う管理業務に必要な経費と利用料金

収入の収支の差額を基本として算定しております。

指定管理者から提出された事業計画及び収支計画書においても、指定管理料は設定の範囲内となっており、適正であると考えております。

(保健福祉部保健福祉政策室保健福祉総務課)

< 監査の意見 >

3) 入場者数や顧客満足度など定量的な成果に基づいた性能発注の仕様にするべきではないか。(意見)

市民サービスの質に関する要求水準を示すべきであることは総論で述べた。

本事業では、現在の指定管理者は顧客アンケートを実施しており、顧客満足度等による要求水準を示すことは可能である。

【回答】

指定管理者が年1回以上実施している利用者アンケートの結果から、市としては利用者の要望、苦情、満足度等を一定把握しており、顧客満足度等の要求水準を示す参考と考え指定管理者の施設運営及び管理における助言・指導に活用しています。

(保健福祉部保健福祉政策室保健福祉総務課)

< 監査の結果 >

4) 公募参加条件としている「暴力団・暴力団員ではないこと」については、調査もしくは宣誓書等で応募者に保証させるべきである。(結果)

本施設の公募参加条件には「暴力団・暴力団員ではないこと」という条件が入っているが、実際の審査にあたっては、この確認は行われなかった。これでは、公募参加条件は形骸化しているとともに、仮に暴力団員やその関係者が応募した場合にも選定される可能性があり、市民サービスの維持という観点から問題がある。

市場化テスト制度では同様の入札参加条件の審査において、警察庁による調査を行っており、また北九州市においても福岡県警察本部と連携を取って暴力団等でないことについて調査している。市でも同様の調査の実施は必要であり、最低でも「暴力団員ではないこと」を宣誓させること等の措置は必要である。

【回答】

公募参加条件としている「暴力団・暴力団員ではないこと」について調査することは困難であるため、次回(平成25年度)の公募時には応募者へ宣誓書を提出させること

で「暴力団・暴力団員ではないこと」の保証を求めていると考えています。

(保健福祉部保健福祉政策室保健福祉総務課)

< 監査の意見 >

5) 募集期間が3週間と短いため、40日程度期間を設け民間事業者に広く知らせる機会を与えることにより競争性を確保すべきである。(意見)

本施設の公募では公示から提案書の提出まで3週間しかなかった。しかし、これでは公募の事実について事業者が把握する機会が制限されてしまう。公募期間の短さは公募の参加企業の数に影響を与える要因であり、競争環境の確保の観点から問題がある。総論でも述べたとおり40日程度の期間で実施すべきである。

【回答】

公募期間については、行政経営室と協議のうえ「指定管理者制度導入の手引き」に従い、できる限り必要な期間を設けるように努め3週間としました。

(保健福祉部保健福祉政策室保健福祉総務課)

6) その他の意見

< 監査の意見 >

(ア)事業者の評価の中で経営の安定性を売上高の大きさによって評価しているが、売上高では経営の安定性は評価できない。利益や債務の状況等によって評価すべきである。(意見)

【回答】

事業者の経営の安定性については、売上高の大きさだけでなく純利益等も参考として評価しています。

(保健福祉部保健福祉政策室保健福祉総務課)

< 監査の意見 >

(イ)指定管理者として受注した事業を類似実績として評価しているが、類似実績は対象施設の実施経験を問うものであり、指定管理者の受注実績ではなく温浴施設の受注実績を評価すべきである。(意見)

【回答】

指定管理者としての管理業務という点では共通しており、その経験も類似実績の一定

の評価対象となりえると考えています。

(保健福祉部保健福祉政策室保健福祉総務課)

## 2.高槻市立芥川緑地資料館

### < 監査の結果 >

#### 1) 本施設は公募での指定管理者選定を検討すべきである。(結果)

サービスの継続性及び施設の老朽化を理由に、非公募で指定管理者が選定されている。サービスの継続性については、学芸員の常駐が必要な展示施設であるため、業務の専門性が高いことにより、同一事業者による継続的な管理を行っているとのことである。本施設の管理に専門知識が必要であることは確かであるが、例えば、学芸員資格を持つ者をスタッフに加えるといった条件を仕様に加えることで、必ずしも同一の事業者が業務を行わなくても、サービスの水準を維持することが可能であると思われる。

また、施設の老朽化については、平成17年度の幹事会資料によれば「これまでの修繕内容が蓄積されていないことにより、これまで管理してきた公社以外は管理が難しい」とのことであったが、今回公社に確認したところ修繕内容は公社に蓄積されているとのことであった。従って、市と公社が適切に情報共有を行えば、指定管理者が交代したとしても、施設の管理に大きな影響はないとおもわれる。

以上から、公募による指定管理者の選定を検討すべきである。

### 【回答】

平成23年度からの指定管理者選定に向け、現在、検討いたしております。

(教育指導部地域教育室地域教育課)

### < 監査の意見 >

#### 2) 指定管理者の選定の際には、管理委託時よりもサービスを向上するための創意工夫を提案させ実行するよう、指導・監督すべきである。(意見)

指定管理者より提出された事業計画書では、市民サービスを向上させるための対策として「幅広い資料展示」や「各種講座・教室・イベントを年間通して開催する」「ボランティア等を活用する」というような抽象的な記述に留まっている。しかし、これらの内容は管理委託時から実施すべきであり内容であり、仕様書においても求められている内容である。このような内容では管理委託の時から市民サービスを向上するような方策が示されていないといわざるを得ない。非公募であっても市民サービスの向上を追及することは同じであり、市は公社をそのように指導すべきである。

【回 答】

23年度からの指定管理者選定に向け、現在、検討いたしております。

(教育指導部地域教育室地域教育課)

< 監査の意見 >

3) 来館者数の測定方法は数字の正確性の担保がなく、業績として示すには不適切であり早急に改善すべきである。(意見)

現在、定期的に来館者数を報告させているが、この数字には担当者による目視でカウントした数が含まれる。目視によるカウントとは、1時間ごとに各部屋のモニターに映った人数を集計していることであり、モニターには映らない場所があること、カウントがあくまで一時点であることから、数字の正確性は担保できない。また、幼稚園や小学校の団体利用者は別途カウントしているがこれらの人数も含まれる可能性がある。

来館者数は、施設の設置目的を考えれば重要な数値であり、正確な数値の報告は必須である。早急に正確性を向上させることが求められる。

【回 答】

来館者数の測定に正確性を担保するには、機械を設置するなど考えられますが入館無料の施設におきましてはコスト高となりますので、現在対案を検討いたしております。

(教育指導部地域教育室地域教育課)

3. 高槻市立文化会館

< 監査の結果 >

1) 本施設は公募で指定管理者を選定すべきであったと考える。(結果)

本施設の指定管理者を選定するにあたっては文化事業の継続性を重視したため、非公募にて管理者を選定し、従来と同様の事業者が施設の運営を行っている。本施設は施設の貸付(貸館業務)と文化事業を実施しており、前者については、継続性を重んじる必要に乏しい。従って、貸館業務と文化事業を切り離して考え、前者については公募により指定管理者を募集することも考えられる。神戸市の文化ホール、奈良市の北部市民文化ホール等同種の施設で公募事例があるため、検討の余地は十分にあると思われる。

なお、公募により指定管理者を選定する場合には、市からの派遣職員を引き上げる必要があることに留意すべきである。

【回 答】

本施設の指定管理者の選定にあたっては、文化事業の継続性もさることながら、本市における地域文化、都市文化の向上について公立文化施設の果たすべき役割を考慮したうえで検討し、非公募といたしました。

なお、平成21年度からの指定管理者の選定にあっても、(財)地域創造が平成19年度に実施した「指定管理者制度における公立文化施設の運営と財団のあり方に関する調査研究」等の調査状況や近隣他市の状況を参考にしながら、施設管理だけでなく、本市の文化振興における本施設の役割について十分に検討したうえで、適切な手続きを行ない、非公募にて選定いたしました。

今後も、選定にあたっては、管理方式も含めて十分な検討を行ったうえで実施いたします。

(市民参画部生涯学習室文化振興課)

< 監査の意見 >

2) 公平な審査基準を設定すべきである。(意見)

市が財団法人高槻市文化振興事業団を指定管理者として選定する際の評価結果において「公立施設に求められる公平性や透明性の確保が、団体設立経緯や性格、これまでの施設管理の実績から保障できる」と書かれている。これは、財団法人高槻市文化振興事業団が公益法人であることに基づく評価であり、公平性の点から問題がある。

民間企業の場合、料金を支払う者と支払わない者を区別し、高い利潤をもたらすものを優先することになるが、それはあくまで民間市場における企業行動であり、民間企業が公平性や透明性を確保できないということにはならない。施設運営の公平性や透明性は仕様書の中で求めるものであり、公益法人か否かという、団体自体の属性に求めるべきものではない。

【回 答】

措置結果(措置日 平成20年10月31日)

平成21年度からの指定管理者の選定に際しての評価結果では、上記の記述は削除しております。

(市民参画部生涯学習室文化振興課)

< 監査の意見 >

3) 評価項目の「経理体制」は指定管理者を選定する上では不要な基準である。(意見)

評価項目に「経理体制」が含まれているが、そのような内容は仕様書の中で遵

守すべき事項として評価すれば足りる内容である。

評価項目はあくまで事業実施上、サービスの維持・向上や費用の削減等の指定管理者制度の目的達成やサービスの継続的な提供に重要な影響を及ぼす要因について評価をすべきであり、経理体制のような本施設の運営にあたって重視すべき項目ではないものは入れるべきではない。

【回 答】

措置結果（措置日 平成20年9月4日）

平成21年度からの指定管理者の選定に際しての指定要件書における評価基準では、上記の項目は削除しております。

（市民参画部生涯学習室文化振興課）

< 監査の意見 >

4) 事業の相当部分が再委託となっており、業務の切り出し範囲や指定管理者の選定方法を見直す必要がある。（意見）

物件費 208,531 千円のうち再委託費が 141,583 千円である。警備、清掃、設備管理等の主要な施設管理運営業務のほとんどを再委託している。この点からすると、当事業団本体に本業務を遂行する能力が自前で備わっているとはいえない。

【回 答】

措置結果（措置日 平成20年9月4日）

経費においては再委託費が大半を占めておりますが、本施設の本来業務は文化事業の実施と貸館業務であり、事業団においては、それらの業務に対する遂行能力は十分に備わっております。

また、警備、清掃等の業務の再委託については、平成21年度からの指定管理者の選定に際しての指定要件書にても記述しています。

（市民参画部生涯学習室文化振興課）

< 監査の意見 >

5) 本施設は入場者数や施設稼働率の定量指標を管理すべきである。（意見）

本施設は、文化振興のためのホールと会議室等の貸館業務が中心の業務となっているが、施設の有効利用という観点からは利用者を増加させることや施設の稼働率を向上させることは不可欠である。

現状では、利用者数については要求水準としては定められてはいないが、市が同施

設の有効利用を高めていくには仕様書や協定書の中で明確に定める必要がある。

また、現状はホールや会議室等の施設について稼働率は把握されてはいないが、これらの数字を定期的に捕捉するとともに要求水準としても定めるべきである。

【回 答】

施設の有効利用という点からは利用者の増加や施設の稼働率の向上は重要ではありますが、すべての人に等しく文化芸術に接する機会を提供するという公立文化施設の役割を考えた場合、数値的に利用者数を要求水準として定めることは適さないと考えます。

ただし、施設の利用者数や稼働率を把握し、効果的な施設運営に役立てることは重要と考えますので、3館ネットの更新時に抽出データについて検討いたします。

(市民参画部生涯学習室文化振興課)

< 監査の意見 >

6) 指定管理者がコントロールできないものまで負担すべきリスクに含まれている。(意見)

本施設のリスク分担では、事故・火災による維持補修も指定管理者の負担になっている。しかし、指定管理者に責任のない事故・火災まで負担させることは民間の許容範囲を超えている。よって、指定管理者に責任のある事故・火災に限定すべきであり、それ以外については施設の所有者である市の負担とすべきである。

【回 答】

措置結果(措置日 平成20年9月4日)

指定要件書の責任分担表にある事故・火災は指定管理者の過失による場合を想定しており、指定管理者に責任のないものについては「天災その他不可抗力による」ものとして、市の負担として記載しています。

(市民参画部生涯学習室文化振興課)

< 監査の意見 >

7) 事業計画書で示された事業の実施状況をモニタリングすべきである。(意見)

事業計画書では、サービス強化月間やサポーターズボックスの設置が記載されているが、これらの内容は実施されていない。

指定管理者によるとサービス強化月間については、サービスの強化は一時的に実施すべきものではないため、代わりに事業ミーティングを定期的に行い、その中で業務上の課題の共有とその対応策を検討することによりサービスの向上に努めることとしたとのことである。しかし、サービス強化月間のような取組みはサービス意識の

向上を目指すものであるためミーティングで代替するものではない。

サポーターズボックスの設置については、以前に実施したが、実効性が低いと判断されたため、実施せずに代わりに利用者アンケートを実施することとしたとのことである。

事業計画書はサービスの維持・向上や費用の削減を実現するための計画であり、実効性が必要なことは言うまでも無い。市はこのような状況について計画策定段階から十分に実効性をチェックするとともに、指定後は厳しく実施状況をチェックしていかなければならない。

#### 【回答】

措置結果（措置日 平成21年4月1日）

今後は、事業計画書で示された事業内容の実施状況について十分にチェックしてまいります。

（市民参画部生涯学習室文化振興課）

#### <監査の意見>

8) 3館ネットは市がリース契約の主体とすべきである。（意見）

3館ネット(文化会館、学習センター、交流センターの3つを専用回線をつなぎ、各端末で利用状況の確認や予約ができるシステム)は現在、財団法人高槻市文化振興事業団がリース契約を結んでいる。3館ネットは平成14年に同事業団が開発したものであり、継続してリース契約している。しかし、今後、本施設の指定管理者を公募する場合、3館ネットが利用できることは必須であるので、3館ネットの契約主体を市とし、指定管理者に使用させるような形態をとるべきである。

#### 【回答】

現行の3館ネットには「施設予約」と「チケット販売」の2つの機能があり、「施設予約」は市所有の施設の予約、「チケット販売」は事業団が行う文化事業や文化友の会についての情報管理、といった具合にその目的・内容は全く異なります。

次期3館ネットの更新時の契約にあたっては、その目的・内容から、「施設予約」については市が、「チケット販売」については指定管理者が、それぞれ主体となって行う予定です。

（市民参画部生涯学習室文化振興課）

#### 4 . 高槻島本夜間休日応急診療所

##### < 監査の意見 >

1 ) 今後、本施設への指定管理者制度の導入を継続すべきか検討の余地がある。(意見)

本施設は夜間・休日に子どもを含む患者に救急医療を提供することを目的とする、きわめて公共性が高い施設である。提供されているサービスの性格を鑑みると、民間事業者の創意工夫が活かされる余地は少なく、効率性の追求も難しいと考えられる。

このように公共性が比較的高く、運営において民間事業者による創意工夫の余地が小さい施設には、指定管理者制度を導入することで期待できるメリットは少ない。指定管理者制度を運用するための手間・コストと、市が直営することの長所・短所を比較、考慮し、本施設への指定管理者制度の導入自体を検討する必要があると思われる。

##### 【回 答】

本施設は、昭和 49 年に、財団法人大阪府三島救急医療センター（旧財団法人高槻島本救急医療センター）が設立されて以来、当該財団に管理委託してきたものを、地方自治法の改正に伴って指定管理者制度の導入を図った経緯があります。

また、本市においては市民病院を持たず、改めて直営で医療サービスを展開することのメリットは見出しがたい状況にあります。

（保健福祉部保険医療室医療課）

##### < 監査の意見 >

2 ) 本事業は維持管理費が 50 万円以内まで指定管理者の負担となっており、他の指定管理事業に比べて指定管理者に有利な条件となっている。(意見)

他のほとんどの事業においては維持管理費用については 1 件あたりの費用が 30 万円もしくは 50 万円以内の場合、指定管理者の負担としているのに対し、本事業では総額 50 万円まで指定管理者の負担となっている。

例えば、1 件当たり 20 万円の修繕が 5 件発生した場合、前者ではすべて指定管理者の負担になるが、後者（本施設）では、50 万円までは指定管理者の負担で、残りの 50 万円は市の負担となる。

このように指定管理者の維持管理費用の負担の点からは、本施設は相対的に有利になっている。

また、指定管理者に施設の良好な維持を要求する上でも、1 件あたりの負担設定のほうが望ましいと考えられる。

【回 答】

医療機器は概して高額であり、施設開所時点で整備した機器の更新時期が重なると予想されたために定めたものです。

(保健福祉部保険医療室医療課)

5. 高槻市立総合保健福祉センター内口腔保健センター

< 監査の結果 >

- 1) 本施設では、事業の実施内容が管理委託時の業務内容と大きく変わっていないにも関わらず経費が増加しており、増加理由について精査が必要である。(結果)

本施設は、従来から管理委託制度により社団法人高槻市歯科医師会に業務が委託されており、平成 18 年度以降指定管理者制度に移行した。

管理委託制度がとられていた時期の事業の内容や責任の範囲は、指定管理者制度に移行後のそれと大きく異ならない。しかし、指定管理者制度に移行した平成 18 年度に高槻市歯科医師会会長の報酬分 120 万円が指定管理料に上乗せされ、平成 19 年度には事務管理費相当額約 120 万円がさらに上乗せされている。

高槻市歯科医師会会長の報酬及び事務管理費相当額については、管理委託制度の時代と比較して、大幅に支払金額を上乗せする必要があるか精査し、支払いの要否や金額の決定を慎重に行うべきである。

【回 答】

高槻市歯科医師会会長の報酬及び事務管理費相当額については、指定管理者制度導入に際し一定の整理を行うとともに、体制の強化を図ったものです。

(保健福祉部保険医療室医療課)

< 監査の意見 >

- 2) 今後、本施設への指定管理者制度の導入を継続すべきか検討の余地がある。(意見)

本施設は障害者等への歯科診療等を行うことを目的とする、きわめて公共性が高い施設である。提供されているサービスの性格を鑑みると、民間事業者の創意工夫が活かされる余地は少なく、効率性の追求も難しいと考えられる。

このように公共性が比較的高く、運営において民間事業者による創意工夫の余地が小さい施設には、指定管理者制度を導入することで期待できるメリットは少ない。指定管理者制度を運用するための手間・コストと、市が直営することの長所・短所を比較、考慮し、本施設への指定管理者制度の導入自体を検討する必要があると思われる。

【回 答】

当該施設については、社団法人高槻市歯科医師会に管理委託してきたものを、地方自治法の改正に伴って指定管理者制度の導入を図った経緯があります。

創意工夫の余地が小さく、効率性の追求も難しい施設ではあるが、施設運営に対する受託者の責任感の向上が見られ、随所に創意工夫は行われています。

(保健福祉部保険医療室医療課)

< 監査の意見 >

- 3) 維持管理費が総額 30 万円まで指定管理者の負担となっており、他の指定管理事業に比べて指定管理者に有利な条件が付されている。(意見)

他のほとんどの事業において、維持管理費用については 1 件当たりの費用が 30 万円もしくは 50 万円以内の場合、指定管理者の負担としていることに対して、本事業では総額 30 万円までが指定管理者の負担となっており衡平を欠いている。

例えば、1 件あたり 20 万円の修繕が 5 件発生した場合、前者ではすべて指定管理者の負担になるが、後者(本施設)では、30 万円までは指定管理者の負担で、残りの 70 万円は市の負担となる。

このように、指定管理者の維持管理費用の負担の点からは、本施設は相対的に有利になっている。

また、指定管理者に施設の良好な維持を要求する上でも、1 件あたりの負担設定の方が望ましいと考えられる。

【回 答】

医療機器は概して高額であり、施設開所時点で整備した機器の更新時期が重なると予想されたため、社団法人高槻市歯科医師会の負担能力を勘案し定めたものです。

(保健福祉部保険医療室医療課)

6. 高槻市立つきのき学園

< 監査の意見 >

- 1) 本施設は公募で指定管理者を選定すべきであった。(意見)

本施設の指定管理者制度の導入においては、知的障害者援護施設では、同じ担当者が同じ施設でサービスを提供し、利用者がこれに馴染むことで訓練効果が上がると考えられたため、後日指定された「指定管理者制度に関する直営施設への導入方針」(高槻市平成 18 年 12 月)で定められた公募の例外規定のうち、「(2) 市民の安心感の確保など施策の実施責任者の立場として、外郭団体等を指定して指定管理者に指定する

ことが望ましい施設」に該当すると判断し、非公募とされた。

その結果、事業者の継続性を重視し、平成 5 年より当施設を運営し、一定の成果を上げている社会福祉法人高槻市社会福祉事業団に、非公募にて指定管理者を任せることとした。

しかしながら、利用者の減少と平成 18 年度より施行された障害者自立支援法により多機能型サービス提供施設として、同施設は、平成 21 年度より、同様の肢体不自由者施設である「かしのき園」に統合され、民設民営という新たな方式による運営が決定されている。この際、統合後の施設の運営事業者を公募で選定している。

このように、今後は公募で選定された民間事業者が運営することになっているが、指定管理者制度の導入時においても、障害者自立支援法の未施行であった等の状況があるとは言え、民間で同様のサービスを提供する者が存在し、また作業指導者の継続性も契約期間や引継期間を十分にとることで一定担保されることから、公募による選定も検討の余地があったのではないかと考えられる

#### 【回 答】

本事業は平成 20 年度末をもって廃止となりました。

(保健福祉部福祉事務所障害福祉課)

#### < 監査の意見 >

- 2) 仕様において、施設管理に最低限必要な事項やサービスの水準に関する事項が定められていない。(意見)

本施設の仕様書は行政経営室が作成した管理業務仕様書の雛形によるものであり、その内容は具体性に欠けると思われる部分がある。本施設の運営に関わっている所管課や、現在の指定管理者であれば当然に理解している、法で求められる事項等についても、仕様に盛り込むべきであると考えられる。例えば本施設は知的障害者福祉法第 21 条の 6 に定められる知的障害者通所施設であることから、運営者が「知的障害者援護施設の設備及び運営に関する基準」(平成 2 年 厚生省令)を満たすことといった事項である。これまでは継続的に同一の事業者が本施設の管理を受託していたため、改めて明記する必要が無かったものと思われるが、指定管理者制度では、選定の結果によっては新規事業者が事業を行う可能性もあることから、仕様においても、これを具体的に示した職員の配置、資格要件、訓練の指導内容、給食等に関する要件を明らかにし、指定管理者に遵守させることが必要である。

また、総論で述べたとおり、仕様書にはサービスの要求水準についても、明示すべきである。例えば、作業指導や作業訓練のアウトプットについては実施回数といった

指標、作業訓練の結果期待される成果については、「～ができるようになる通所者数」といった指標の導入が想定される。

以上の二点が明確になることで、例えば従来の管理者とは別の団体が指定管理者になった場合でも、一定の要件を満たした方法・体制で、一定以上のサービスが利用者に提供できる体制が整うといえる。

#### 【回 答】

本事業は、平成20年度末をもって廃止となりました。

(保健福祉部福祉事務所障害福祉課)

#### < 監査の意見 >

- 3) 知的障害者援護施設における運営上で起こりうる重大なリスク(通所者の事故等)の分担を明示すべきである。(意見)

本施設の協定書に添付されたリスク分担表は、行政経営室が作成した雛形に原則として従うこととされており、個別の事情については別途協議することとされている。原則とされているリスク分担表を見ると、万一、事故等が発生した場合、指定管理者が利用者に損害賠償等を行う義務があるように読める。

本施設は知的障害者が通所する施設であるため、通所者の怪我といった固有のリスクが高く、実際には知的障害者施設が加入できる環境整備が整わない中、指定管理者が独力で賠償できる範囲には限界がある。このような状況を鑑みると、予め、予想される重大なリスクの分担については文書により明確に定めるべきであると思われる。

#### 【回 答】

本事業は、平成20年度末をもって廃止となりました。

(保健福祉部福祉事務所障害福祉課)

### 7. 高槻市立うの花療育園

#### < 監査の結果 >

- 1) 本施設は、平成20年度の指定管理者の選定については公募で行うべきだった。(結果)

本施設は平成15年に運営形態が変更になった際に公募で運営者を決定した。その後、平成17年に指定管理者制度の導入を行う際には、運営者が変更になって2年しか経過していないことを考慮し、非公募での選定とした。次期の指定管理者の選定を

行う平成 20 年には、公募で選定することも検討されたが、検討の結果、非公募での選定となった。知的障害児通園施設は、通園者が同じ事業者(スタッフ)に安定的に指導を受けることで効果が現れると考えられたため、従来と同様の事業者が施設の運営を継続できるように配慮されたためである。

平成 17 年度の選定については事業者が変更されてから 2 年しか経過していなかったという状況があったため、非公募での選定もやむを得ないと思われる。しかし、平成 20 年の選定については以下のような根拠により、公募で行うべきであったと考えられる。業務の継続性については、コストと効果等を比較検討した上で、例えば契約期間の長期化や、引継期間を長期間設けることでも実現可能であると思われる。また、平成 15 年に公募を行ったことから、現状の指定管理者以外にもサービス提供を行える事業者が存在することがうかがえるため、必ずしも非公募でなければ事業が成立しないわけではない。さらに、指定期間の区切りごとにサービスの担い手も含めてサービスの提供方法のあり方を検討する意味でも公募の原則を重んじることは重要である。ただし、その際には利用者の意見や要望を十分に考慮し、サービスの質が低下しないような取組みを行うことも、同様に重要である。

## 【回 答】

公募については、今後検討してまいります。

(保健福祉部福祉事務所障害福祉課)

## < 監査の意見 >

### 2) 仕様書に具体的な要件やサービス水準を記載すべきである。(意見)

本施設の仕様書は行政経営室が作成した管理業務仕様書の雛形によるものであり、その内容は具体性に欠けるとと思われる部分がある。本施設の運営に関わっている所管課や、現在の指定管理者であれば当然に理解している、法で求められる事項等についても、仕様に盛り込むべきであると考えられる。例えば、本施設は児童福祉法に定められた児童福祉施設であることから、運営者が「児童福祉施設最低基準」(昭和 23 年厚生省令)を満たすことを必須とするといった内容である。これまでは継続的に同一の事業者が本施設の管理を受託していたため、改めて明記する必要が無かったものと思われるが、指定管理者制度では、選定の結果によっては新規事業者が事業を行う可能性もあることから、仕様においても市として実現すべきと考える職員の配置、資格要件、生活指導内容、保護者との連絡、心理的及び精神医学的診査等に関する要件等を明らかにし、指定管理者に遵守させることが必要である。

また、総論で述べたとおり、仕様書ではサービスの要求水準についても明示すべき

である。本施設は通園の効果が見れるまで時間がかかり、効果発現の要因と結果を結びつけることが難しいことから、アウトカム指標の設定は困難といえる。しかし、例えば、保護者の指導等の事業実施回数といったアウトプット指標の導入は可能であると思われる。

以上の二点が明確になることで、例えば従来の管理者とは別の団体が指定管理者になった場合でも、法の要件を満たすのみではなく、本市が適当であると考えられる要件を満たした方法・体制で、一定以上のサービスが利用者に提供できる体制を整えられると考えられる。

【回 答】

仕様書等の記載については、今後検討してまいります。

(保健福祉部福祉事務所障害福祉課)

< 監査の意見 >

- 3) 指定管理者が仕様の範囲外で自主的に実施している事業を評価・監視する仕組みがない。(意見)

指定管理者は、事業計画書にて、近隣の幼稚園との交流保育等を仕様の範囲外で行う事業(自主事業)を提案し、実施している。しかし、指定管理候補者選定の際には、自主事業を評価する項目はない。住民サービス向上の点から、仮に公募で指定管理者の選定が行われ、複数の事業者が争う場合には、充実した自主事業を提案した事業者が選ばれることが妥当であると思われる。したがって、指定事業の有効性を高めることにつながる選定に際して、住民サービスの向上に資する自主事業の提案には加点される仕組みが導入されることが望ましい。

なお、平成 21 年度以降に用いられる評価表には、自主事業の評価項目も加えられたとのことである。

【回 答】

評価項目については、今後検討してまいります。

(保健福祉部福祉事務所障害福祉課)

< 監査の意見 >

- 4) 知的障害者施設において運営上で起こりうる重大なリスク(通所者の事故等)の分担を明示すべきである。(意見)

本施設の協定書に添付されたりリスク分担表は、行政経営室が作成した雛形に原則と

して従うこととされており、個別の事情については別途協議することとされている。原則とされているリスク分担表を見ると、万一、事故等が発生した場合、指定管理者が利用者に損害賠償等を行う義務があるように読める。

本施設は知的障害児が通所する施設であるため、通所者の怪我といった固有のリスクが高く、実際には知的障害児者施設が加入できる事故保険といった環境整備が整わない中、指定管理者が独力で賠償できる範囲には限界がある。このような状況を鑑みると、予め、予想される重大なリスクの分担については文書により明確に定めるべきであると思われる。

**【回 答】**

リスク分担明示については、今後検討してまいります。

(保健福祉部福祉事務所障害福祉課)

<監査の意見>

5) 指定管理料の算定方法を見直すべきである。(意見)

指定管理料は毎年度の協定で定められるものの、平成 18 年度から 20 年度までの 3 ヶ年で同額が支払われている。これは、指定管理者の経営努力によりコストが削減された場合は、収入と支出の差額の次年度への繰越を認めることを、経営効率化のインセンティブとするためである。

しかしながら、指定管理料は事業者の策定する収支計画書と平成 16 年度の支出額により定められたものであり、この金額がそもそも適正であるか予算と実績の分析がなされていない。平成 18 年度は 7,695 千円、平成 19 年度は 1,615 千円の収入超過となった原因が、指定管理者の経営努力によるものなのか、指定管理料が過大であったためなのか判断しかねる。

現状では、指定管理者の給与水準の妥当性を別途の監査で確認しているため、職員一人当たりの人件費の水準は妥当であると判断しているが、人件費以外についても、民間で運営している同種の施設の運営に関する情報との比較、他の団体からの合見積の入手といった方法で、指定管理者が本当に経営努力すればどのくらいの運営費用でまかなえるものなのかという視点からの分析と、予算と実績の分析結果を加味して、適正な指定管理料を算定すべきである。

**【回 答】**

指定管理料の算定方法については、今後検討してまいります。

(保健福祉部福祉事務所障害福祉課)

## 8. 高槻市立芝生老人福祉センター

### < 監査の意見 >

#### 1) 事業計画にて提案された自主事業を実施するよう指導・監視すべきである。(意見)

現場の視察により確認したところ、仕様(指定要件書)で定められた項目は全て実施されていた。しかし、事業計画書において提案された指定管理者が独自で提案する事業(自主事業)のうちの一部(「高齢者の活動の場作り」や「長寿の食育(食のセミナー)」の実施など)は実施していない。また、健康増進のための企画については、同じ建物内にあるフィットネスクラブの利用(有料)を薦めるに留まり、事業計画で掲げられた計画より消極的な形で行われている。

これは利用者が自主的に運営している教室に集会室等を優先的に割り当てているため、自主事業を実施する場所を確保できないことが主な理由である。また、市はこれまで提供しているサービスの継続を重視しており、自主事業の実施を強く求めている。

自主事業の計画は事業計画に掲載されており、これを実施することが協定書(第2条)で定められている。また、指定管理者の選定の際にも、自主事業の提案について考慮されている。従って、仕様に定められて範囲外とは言え、指定管理者が必ず実施すべき事業であるといえる。

現状、市は自主事業の実施状況について年度報告にて報告させているだけであるが、事業計画と照らし合わせて状況を確認し、取組みが不十分である場合には、改善指示を行うべきである。

### 【回答】

指定管理者に自主事業の実施について指導してまいります。

(保健福祉部福祉事務所高齢福祉課)

### < 監査の意見 >

#### 2) 利用者からの苦情意見を管理し、改善計画につなげるべきである。(意見)

本施設では苦情や利用者からの意見は、主に口頭で事務局のスタッフに伝達され、その都度スタッフが対応している。寄せられた苦情・意見のうち、引き継ぎが必要な事項は連絡ノートに記録される。また、施設の設備に関する事項で市の対応が必要な事項や急病人の発生等については、市に月次で報告している。しかし、それ以外の苦情・意見について、文書による記録は残されていない。

現在記録として残していないものも含め、利用者からの苦情・意見は施設ごとに台帳等で管理し、蓄積していくべきである。苦情・意見に漏れなく対応できているか否

かを管理するためと、継続的な施設運営および設備の改善につなげる情報源として利用するためである。

【回答】

寄せられた苦情・意見につきましては、全て市に報告をするよう指定管理者に要請し、高齢福祉課で文書管理して今後の改善につなげてまいります。

(保健福祉部福祉事務所高齢福祉課)

<監査の意見>

3) 利用料金の導入を検討すべきである。(意見)

本施設では、高齢者に浴場の提供やカラオケ教室といった教室への会場の提供等、レクリエーションの機会を与える活動が中心に行われている。本施設が高齢者の福祉の増進に寄与していることについては疑いの余地はないと思われる一方で、本施設の運営にかかる財政的負担を全て市が負う必要があるのか、受益者負担の考え方から、利用者が一部負担すべきではないかという検討もすべきである。他市においては、老人福祉センターや浴場の利用に利用料金制度を導入している例がある。

【回答】

老人福祉センターの利用料につきましては、老人福祉法で、無料または低額とされており、今後の課題として受益者負担の観点から利用料金につきまして検討してまいります。

(保健福祉部福祉事務所高齢福祉課)

9. 高槻市立阿武山老人デイサービスセンター

<監査の結果>

1) 本施設は、公募で指定管理者を選定すべきであった。(結果)

平成 17 年度に本施設の指定管理者制度が導入された際、既存の職員から継続的にサービスが提供されることで利用者(老人)の満足度が高まると考えられたことと、市の関与度の高い高槻市立養護老人ホームと一体的な施設であるという理由から、非公募にて指定管理者が選定された。

老人への支援の提供という本施設の性格を鑑みると、事業者継続性の重要性を無視すべきではないものの、これは例えば契約期間の長期化でも実現することが可能である。

また、事業者が同一であっても市からの派遣職員を含め、老人に直接対する職員

の入れ替わりが頻繁に行われている。そのため、同一の事業者で本施設が管理されていることが、必ずしも、同一の職員によるサービス提供にはつながっていない。

一方、同デイサービスセンターは、高槻市立養護老人ホームと同一の建物内で運営されており、設備の一部を共有で使用しており、介護保険上は特養老人ホームの併設施設としてみなされている。そこで、まず、高槻市立養護老人ホームの指定管理者を公募で選定できないか検討し、可能であれば、養護老人ホームと一体として指定管理者を公募することも考えられる。

特にデイサービスセンターの運営を行う民間事業者は多数あることから、特定の社会福祉法人が事業を実施する合理的な理由があるか、常に検証すべきである。

## 【回答】

阿武山老人デイサービスセンターは、社会福祉事業団が本市の保健福祉分野における公的セーフティネットの役割を担う施設であり、今後もその役割を担っていくためにも、併設される養護老人ホームとともに、社会福祉事業団を特定とする指定管理者とすることとしました。今後、外郭団体のあり方等に基づきまして、公募または特定としての指定管理の検討を行ってまいります。

(保健福祉部福祉事務所高齢福祉課)

## < 監査の意見 >

- 2) デイサービスセンターにおいて運営上で起こりうるリスク(通所者の事故等)や法令の変更によるリスクを全て指定管理者に負わせるのは適当か検討の余地がある。  
(意見)

本施設は老人が利用するデイサービスセンターであるため、通所者の怪我といった固有のリスクが高いと思われる。しかし、協定書に添付されたリスク分担表は行政経営室が作成した雛形によっており、特段の変更が加えられていないため、運営中で発生した事故等の責任は全て指定管理者が負うこととされている。

このリスク分担において、万一、事故等が発生した場合、指定管理者が利用者に損害賠償等を行う義務がある。しかし、老人施設が加入できる傷害保険の存在といった環境整備が整わない中、指定管理者が独力で賠償できる範囲には限界があると思われる。

このため、利用者には十分な賠償が行われないリスクが、事業者には過大なリスク分担を回避するため、民間事業者の参入意欲を減退させる恐れがある。

また、本施設は介護保険給付により運営されているが、平成18年度の改正介護保険法の施行により介護報酬の考え方が変更になり、収入が減少するおそれもあった。

(本施設では利用者の増加により、総収入は増加している)このような法の改正による収入・支出の変動や、運用方法の変更の影響によるリスクを全て指定管理者に負わせることが適当か検討の余地がある。

施設の特性を鑑み、雛形にとらわれないリスク分担のあり方の検討が行われるべきである。この際、民間事業者からの意見を募集し、参考にすることが望ましい。

#### 【回 答】

通所者の事故等につきましては、指定管理者が施設賠償保険に加入し、対応しております。利用者への賠償等が生じた場合につきましては、市との協議事項としておりますが、リスク分担について、適当かどうかにつきましては、今後検討していく必要があると考えております。

(保健福祉部福祉事務所高齢福祉課)

#### < 監査の意見 >

3) 指標を利用したサービス水準の例示と、モニタリングが行われるべきである。

(意見)

本施設の仕様書は行政経営室が作成した管理業務仕様書の雛形によるものであり、その内容は具体性に欠ける。本施設には、介護保険の範囲内でのサービスの提供が求められるが、それに関する市の期待水準について明記されていない。これに対し、例えば、機能訓練の実施回数や、その結果期待される成果について、「介護認定の段階が改善した通所者の数」といった指標により、定めることが想定される。

また、サービスの水準を客観的に把握し、常に一定以上となるよう監視・指導を行うためにも、指標の利用は有効である。本施設は自己収入のみで運営されているため、サービスを犠牲にしても、収入を極大化し、支出を極小化することで、より多くの利益を得るというインセンティブが働きやすい。ところが、現状、市により行われている評価の項目は抽象的かつ全施設共通であり、本施設が提供する個々のサービスの内容に踏み込むものではなく、評価基準も明確ではないため、サービス水準の監視という意味では不十分である。具体的な指標への達成度を利用することで、市は客観的なデータを用いてサービス水準の維持・向上を指導できると考えられる。

#### 【回 答】

デイサービスセンターの利用者につきましては、介護認定に基づき他の在宅介護サービスを組み合わせる中でのデイサービス利用となりますので、介護認定の段階が改善した通所者の数を把握することは困難な状況です。

サービス水準の維持・向上のための取組につきましては今後とも協議してまいります。

(保健福祉部福祉事務所高齢福祉課)

## 10. 高槻市立養護老人ホーム

< 監査の意見 >

- 1) 本施設の運営に対する市派遣職員数を削減し、社会福祉事業団固有の職員による自主経営を促すべきである。(意見)

本施設には所長・次長をあわせ、平成 19 年度の段階で 6 名の市派遣職員が勤務している。市派遣職員数は削減していく計画であるが、予定より対応が遅れている。これは、施設の運営に必要な不可欠な人員を指定管理者である高槻市社会福祉事業団が確保できなかったことが主な要因である。

高槻市の「外郭団体のあり方に関する基本方針」(平成 19 年 1 月)によると、補助金・委託料を中心に団体への「財政関与」を見直し、財政支出を可能な限り抑制・削減するとし、具体的な方策として「団体への「派遣職員」の削減(配置の見直しと重点化、引上げ)」を掲げている。また、「5. 外郭団体において取り組むべき事項」において「人事諸制度の見直し(団体固有(プロパー)職員の適切な昇格・昇任管理、人事考課制度の導入、研修の充実等)」を掲げている。

上記の方針の実現という観点からも、民間事業者が主体的に施設を管理すべきであるという指定管理者制度の考え方からも、できるだけ早急に、社会福祉事業団固有の職員による自主運営が実現できる体制を整えるべきである。具体的には、市派遣職員数を削減し、管理者(特に施設長)を固有の職員が担う体制を整えるべきである。

### 【回 答】

平成 21 年度からは、市派遣職員は全て引上げ、社会福祉事業団の職員のみで運営しております。

(保健福祉部福祉事務所高齢福祉課)

< 監査の意見 >

- 2) 指定管理料の算定方法を見直すべきである。(意見)

本施設に支払われる指定管理料は、事業者が策定する予算である「指定管理料明細」と、前々年度の決算を考慮して、前年度末に決定される。しかし実際には、基本協定書の条項と合わせて、支出額と同額の支払いとなるように期末に指定管理料の変更・返還が行われている。

年度当初に定められた指定管理料と支出額が乖離する主な理由は、年度開始以降に市からの派遣職員の数決定され、これに応じて事業者固有の人員が確定するため、事業者が負担する人件費が上下するためである。

指定管理料は事業者が契約時の前提条件に則って事業を実施することを前提に定められるべきものである。指定管理者制度の趣旨は、契約時に市と合意した条件の中で、民間事業者が創意工夫を活かして事業を実施することであることを鑑みると、市派遣職員の数といった重要な情報は契約時に明確にし、計画が遵守されることを前提に指定管理料が定められるべきである。

## 【回 答】

市派遣職員の引き上げに伴い、平成21年度以降につきましては、管理運営を行なうに必要な指定管理料の支払いができるものと考えております。

(保健福祉部福祉事務所高齢福祉課)

## < 監査の結果 >

3)阿武山老人デイサービスセンターと合わせて、公募による指定管理者の選定を検討すべきである。(結果)

本施設は老人福祉法第11条第1項で定められた「65歳以上の者であって、環境上の理由及び経済的理由(政令で定めるものに限る。)により居宅において養護を受けることが困難なもの」を措置に係る者を入所させ、養護することを目的としている。つまり、高槻市が人道的な見地から入所させるべきであると判断した者を、措置入所させるための施設であり、利用者の自発的な意思により利用される施設ではない。サービスは、市が負担する一定の措置支弁額により賄える範囲で提供される。(指定管理料はこの措置支弁額を基準に算定される)このように極めて公共性が高いことに加え、利用者の生活環境や経済状況、特性等に配慮したサービスの提供が必要であるため、同じ職員による継続的なケアが重視され、非公募により、指定管理者が選定されている。

しかし、同じ事業者が指定管理者であったとしても、例えば市職員の引き上げ等により、職員の継続性が担保されているわけではない。却って完全に固有職員により運営できる法人が指定管理者とし、契約期間を長期化するという方法をとる方が同じ職員がサービスを提供できる可能性もある。非公募の継続以外に目的を達成する手段も検討すべきである。

また、阿武山デイサービスセンターと本施設は一体として運営する方が効率的であると思われるため、指定管理者の選定も一体として行うことが検討されるべき

である。

【回 答】

今後の指定管理者の選定方法につきましては、外郭団体のあり方等に基づきまして、公募あるいは特定による指定管理につきまして検討してまいります。

(保健福祉部福祉事務所高齢福祉課)

1 1 . 高槻市立富田老人福祉センター

< 監査の結果 >

1 ) 本施設は公募で指定管理者を選定すべきである。(結果)

平成 17 年度に指定管理者制度の導入が検討された際に、本施設の指定管理者は公募で選定されるべきであるとの議論があった。しかし、立地の特殊性を考慮した結果、他の老人福祉センター(芝生老人福祉センターを除く)と同様に、非公募で事業者が決定された。なお、平成 21 年度以降の指定管理者の選定は公募で行うことが決まっている。

公募か非公募かの意思決定の基準が明確ではないため、なぜ、平成 18 年度から 20 年度の事業者の選定は非公募で行われ、平成 21 年度以降の事業者の選定が公募で行われるのか判然としない。公募は指定管理者制度の趣旨に鑑みると望ましいが、首尾一貫した判断がなされるべきである。

【回 答】

平成 21 年度から公募による指定管理者で管理運営しております。

(保健福祉部福祉事務所高齢福祉課)

< 監査の意見 >

2 ) 仕様書において、施設管理に最低限必要な事項やサービスの水準に関する事項が定められていない。(意見)

本施設の仕様書は行政経営室が作成した管理業務仕様書の雛形によるものであり、その内容は具体性に欠ける。本施設の業務はレクリエーションや浴場の提供、教養向上のための教室の運営等、多岐にわたっているがそれぞれについて、市の期待するサービスの内容や水準を明示すべきである。例えば、教室の開催回数や、浴場の衛生(水質等)に関する数値指標を導入することが考えられる。また、施設の運用に関し、最低限必要な事項(例えば職員の配置等)についても仕様で明確にすべきである。

このように具体的な要件が具備された仕様を提示することで、公募の導入により、

これまでに本施設の運営の経験がない事業者が指定管理者となっても、一定のサービスの水準を維持できるものと考えられる。

【回答】

公募による現場説明会において、サービス内容等について具体的に説明していますが、今後仕様書に記載してまいります。

(保健福祉部福祉事務所高齢福祉課)

<監査の意見>

3) 利用料金制の導入を検討すべきである。(意見)

本施設では、高齢者に浴場の提供やカラオケ教室といった教室への会場の提供等、レクリエーションの機会を与える活動が中心に行われている。本施設が高齢者の福祉の増進に寄与していることについては疑いの余地はないと思われる一方で、本施設の運営にかかる財政的負担を全て市が負う必要があるのか、受益者負担の考え方から、利用者が一部負担すべきではないかという検討もすべきである。

他市においては、老人福祉センターの利用料金、もしくは浴場の利用料金を徴収している例がある。

【回答】

老人福祉センターの利用料につきましては、老人福祉法で、無料または低額とされており、今後の課題として、受益者負担の観点から利用料金につきまして検討してまいります

(保健福祉部福祉事務所高齢福祉課)

12. 高槻市立番田熱利用センター

<監査の意見>

1) 施設建設の初期投資コストを考慮すると、当該施設は実質的に大幅に損益及びキャッシュ・フローが赤字である。下水道事業との関連性が見出せない単独事業に、このような多額の指定管理料を市が支出してまで事業を存続させる意義は低いのではないかと。事業の運営に係る総コストを念頭におき、同センターは府に移管すべきであり、府が移管を受け入れない場合は廃止すべきである。(意見)

当該温水プール施設(番田熱利用センター)の設立当初は、流域下水道を建設するに当たって地域住民の理解を得、また高額の出費ではあるが環境対策として、実質的に流域下水道建設のための関連支出として一定の意義はあったものと推察される。指定

管理者制度を導入する前の平成 18 年 3 月まで、高槻市は同施設を流域下水道組合「安威(あい)川・淀川右岸流域下水道組合」に管理委託していたが、流域下水道の一元化により大阪府へ事業承継され、当該流域下水道組合も平成 20 年 3 月に解散している。

指定管理後に利用者は増えているものの、指定事業の収支は赤字であるうえ、指定管理料は指定管理者からみれば収入であるが、市の施策としてみれば支出であることから、全体としてのキャッシュ・フローはさらに大幅にマイナスである。

また単独事業である以上、温水プール施設の投資コスト 949 百万円を考慮にいれた総コストで実態を把握すべきである。下表のとおり、平成 19 年度では温水プールの利用者一人あたり 2,157 円の総コストをかけて事業が運営されていることになる。

過去の支出であるプール建設費を考慮しなくとも利用者一人あたり 1,233 円のキャッシュアウトフローが生じている。市は、指定管理者制度を導入し指定管理者のモニタリングのみを実施すればいいというのではない。流域下水道の一元化により、大阪府へ移管すべきであり、府が移管を受け入れない場合は廃止すべきである。

#### 【回 答】

番田温水プールは淀川右岸流域下水道・高槻水みらいセンター・污泥焼却炉建設に伴う必要不可欠な地元還元施設として、地域からの要望を受け、建設に向けた検討・協議される中、大阪府での建設が困難なことから污泥焼却炉建設計画や構成市町に与える影響に配慮し、流域下水道組合・管理者市であった高槻市が施策判断により建設したものであります。

しかしながら、平成 20 年 3 月 31 日で流域下水道組合が解散し、流域下水道が一元化され、大阪府が高槻水みらいセンターの建設・維持管理に当たることとなったことから、大阪府に番田温水プールの移管についての申入れを行ったが拒否されたため、包括外部監査の意見も参考に今後のあり方を検討していきたい。

(建設部下水道室下水業務課)

#### < 監査の意見 >

2) 指定事業と自主事業に共通して発生する経費は、適切に各事業に按分して収支報告すべきである。そうでなければ、指定期間満了後再度公募する際の指定管理料(上限額)の設定が不適切になるおそれがある。(意見)

指定事業の収支は、指定管理者の実績 3) 収支の状況のとおり、平成 18 年及び平成 19 年のいずれも赤字となっている。しかしながら、実質的には平成 19 年は若干の黒字である。

指定管理者は当該指定事業のほか、自主事業として 0 歳から大人までを対象に水泳教室を設置しているが、指定管理者の実績 2) 利用者数の推移からもわかるように、

事業開始 2 年目である平成 19 年度において既に利用者数が指定事業を上回っており、収支も黒字である。

ところが、自主事業の収支が黒字であるのは、指定管理者が自主的に行う事業の会計(自主事業会計)でも負担すべき電気給排水設備の保守費・光熱水費・租税公課など共通費用として按分すべき費用(平成 19 年度においては総額 20,831 千円)が負担されていないためであり、換言すれば指定事業の負担する費用が過大になっている。教室利用料として指定事業における一般利用者の利用料金相当額を(平成 19 年度においては 4,055 千円)を徴収し指定事業の収入に繰り入れているが、上記共通費用額と比して少額であり適切でない。

自主事業に共通経費を負担させていないのは、これらの費用は自主事業を営むか否かに関わりなく発生する費用であるためとのことだが、同プールの 4 コースのうち 2 コースは水泳教室開催中は専用のコースとして使用され一般利用者が使用できない以上、適切な比率により自主事業にも共通費用を負担させるべきである。

コスト帰属が指定事業および自主事業いずれであれ、収支はいずれも指定管理者に帰属することに相違はないが、指定事業の収支把握を適切に行うことは、次期以降の指定期間の指定管理料をどのように設定すべきかの判断に際し重要であるため、共通費用の按分計算を適切に収支報告させるべきである。

#### 【回 答】

指定事業と自主事業に共通して発生する経費(電気給排水設備の保守費・光熱水費など)は、自主事業を行うか否かにかかわらず必要な経費であるとともに、自主事業の水泳教室利用者からも指定事業の利用者と同額の入館料を指定事業の歳入として収めてもらっていることから、これらの経費は按分すべきだとは考えておりません。

ただし、全ての経費について按分すべきでないとは考えておらず、租税公課などは按分すべきと考え、現時点でも按分を行っております。

(建設部下水道室下水業務課)

#### < 監査の意見 >

3) 指定期間終了後は、水泳教室も自主事業でなく指定事業とし指定管理料を引き下げるべきではないか。また、利用者数や顧客満足度など定量的な成果に基づいた性能発注の仕様にするべきではないか。(意見)

前述のとおり、自主事業としての水泳教室はかなりの成果をあげており、初年度における水泳教室の利用者 15,235 人だけで既に指定管理者導入前の施設利用者の水準と同程度になっている。逆にいえば、指定管理者導入前は事業の効率性・経済性・有

用性が極めて低い水準であったのではないかととの疑念はある。従って指定管理期間満了後は元のサービス水準に戻ってしまうことのないよう、同水泳教室も指定事業に組み入れるべきである。

#### 【回 答】

現在は、高槻市立番田熱利用センター指定管理者募集要項において、「指定管理者は、管理業務の処理に必要な経費を、市が支払う指定管理料、利用料金及び自主事業の収入によって賄うものとする。」としており指定管理者として応募してくる者は、当然自主事業での収益を考慮に入れた指定管理料を設定している。

水泳教室等の自主事業を指定事業に入れてしまうと、指定管理者の創意工夫のインセンティブを阻害し質の向上を阻害しかねないと考えられ、現時点においては、水泳教室等を指定事業に含めることは考えていない。

また顧客満足度においても、指定管理者がアンケート等を実施し、要望や苦情等で解決できる項目については、対応している。その結果、プールの利用者数も年々増加の傾向につながっている。

(建設部下水道室下水業務課)

### 13 . 高槻市営高槻駅南立体駐車場

#### < 監査の結果 >

#### 1) 高槻駅南立体駐車場については、抜本的な経営改革が必要である。(結果)

当駐車場は、190 台の収容能力があるが、稼働率は極めて低い。これは、近隣に民営の駐車場が多数あり競合していること、立体駐車場は盗難やいたずらの危険が少ないため高級車所有者に好まれる傾向はあるものの、入出庫にかなりの時間がかかるため、利用者の心理から優先順位が低くなること、また、近隣駐車場は 1 日最大料金を設定しているが、当該駐車場には採用されていないのが主な原因と思われる。

競合する民間の会社は多数存在しており、当該施設は指定管理者制度を導入するという以前に、そもそも交通安全促進という施策目的のため、市が駐車場を所有すること自体の意義を再確認する必要がある。

指定事業の年度収支は黒字ではあるが、駐車場運営のように多額の初期投資に投じた資金を後の利用料金収入で回収するような事業は、毎年の収支が黒字であるのは当然のことで、過去設備投資にかかる減価償却費を含めた総コストでの損益計算を行い、採算管理を行うべきである。指定管理者選定直後において、導入前の管理委託費(50,414 千円)を 37,485 千円に大幅に削減できていることは、むしろ従前の採算管理が甘かったといわざるを得ない。

施設の運営総コストを算定すると下記のとおりである。同施設は実質的に大幅赤字であり投下資本の回収ができていない状況である。抜本的な経営改革が必要である。

【回答】

高槻駅南立体駐車場は平成8年6月に車高が1.5m以下の車両が利用可能な機械式駐車場として供用開始しました。

その後、ハイルーフ車の流行により、車高1.5mを越える車両が急増し、平成10年度をピークに年々利用台数が減少し、平成13年度にはピーク時の61.3%まで落ち込みました。

そのため、平成14年10月に、ハイルーフ車対応策として、5基ある駐車機のうち1機を車高2.05mまでの車両が駐車できるように改造するとともに、定期券の導入を図りました。その結果、平成16年度には駐車場開設以来最高の利用者を記録するまで回復しました。

しかし、コイン式駐車場の増加やグリーンプラザの主要店舗の撤退等により再び減少に転じました。

対応策として、指定管理者に対し近隣店舗や会社への営業活動を指示する等の顧客確保に向け対策は行っております。

一方、乗用車の新車登録台数のうちハイルーフ車(RV車)が6割近くを占めるという現状が当面続くという見方が有力な現在、全駐車台数190台中30台(約16%)しか駐車できないという駐車場の構造の見直しを抜きに対応策の検討はできないと考えており、ハイルーフ車が駐車可能な駐車場運営を検討することが、抜本的な解決策につながると考えております。残り4基の駐車機をハイルーフ車駐車可能とすることで、ほとんど全車両が駐車可能となり、利用者が逃げることも無く、駐車待ち車両も減らすことが可能となり、駐車効率を上げることとなり、経営の効率化が図れと考えております。

しかし、改造するのに1基あたり約2,000万円程度必要であり、設備の更新時期、公債費の完済時期、対費用効果等を慎重に見極め検討してまいります。

(建設部管理室交通安全課)

<監査の意見>

2)駐車場の稼働率実態が適切に把握出来る資料作成を指示し、駐車場利用台数が向上するような施策を実行するよう、指定管理者を指導すべきである。(意見)

所管課が入手している駐車場利用者情報は、その日毎の入庫台数記録のみで、稼働率を把握するための延べ駐車時間などの情報を入手していない。

営業時間は1日17時間であるが、1台当たりの駐車時間は1,2時間程度であり、一日の延べ駐車総時間数を営業時間(17時間)及び収容能力台数から総合市民交流センター配置義務分及び定期利用分を除く123台で除して算定した稼働率は、次表のとおり、平成20年9月度を例にとれば平均7.1%と極めて低い水準であり、利用者数の向上が急務である。

一方で定期利用区画の収容力は30台で満車となっており、利用者が空き待ちの状態になっている時期もあり、弾力的な運用がなされていない。

指定管理者は、駐車場内の自動販売機の自主設置は行っていたものの、稼働率の実態がわかる資料や時間帯ごとの利用状況など、経営に資する資料は作成しておらず、経営分析も行っていない。

また、当初の提案書では、地域観光拠点として周辺の観光マップ・看板・チラシ等を作成し周辺地域へ広報活動を行う、近隣の企業へはチラシを随時配布し、定期利用者の増加に努めるとされていた。しかしながら指定後2年経過した現在も配布用のイラストマップの案が作成されているだけで配布実績はないままである。

駐車場利用台数が向上するような施策を実行するよう、指定管理者を指導すべきである。

#### 【回答】

駐車場の稼働は、回転率(1日1駐車スペース当たりの利用回数)のみを指標とし利用状況の把握を行ってきましたが、指定管理者には更に利用状況が適切に把握できる資料の作成を求めてまいります。また、高槻南立体駐車場は道路法24条に基づく駐車場であり、特定の利用者を増やすことには慎重でなければならぬところではありますが、一時利用者の妨げにならない範囲で、定期利用について弾力的な運用を図るとともに、利用台数向上のための施策の実行を求めてまいります。

(建設部管理室交通安全課)

#### 14. 高槻市立市民プール

##### <監査の意見>

- 1) 仕様書での規定内容を最小限にし、指定管理者の創意工夫の余地を残すべきである。

(意見)

仕様書の中で配置職員数が詳細に定められている。 ~中略~

必要配置人数を具体的に定めている理由は、スポーツ施設の安全かつ円滑な実施を確保するためとのことであるが、安全性確保に関しては要求水準を達成させることで担保し具体的な達成方法に関しては規定しないほうが指定管理者の創

意工夫を引き出しやすくなり望ましい。

～後略～

【回 答】

仕様書の中でスポーツ施設の安全かつ円滑な実施を確保するため配置職員数を詳細に定めているが、平成23年度の指定管理者選定時の仕様には指定管理者の創意工夫を引き出しやすくなるよう検討します。

(市民参画部生涯学習室スポーツ振興課)

< 監査の意見 >

2) 利用料金制を確保すべきであったと考える。(意見)

～前略～

市の利用確保に関しては仕様書、評価基準及び契約書等で十分に担保した上で、部分的な導入も含めて、可能な限り利用料金制を採用することが、民間ノウハウの活用と利用者増加の点から望ましいと考えられる。

【回 答】

現在、徴収委託制を採用していますが、平成23年度の指定管理者選定時の仕様には民間ノウハウの活用と利用者増加の点から望ましいと考えられる利用料金制を検討します。

(市民参画部生涯学習室スポーツ振興課)

15. 高槻市立総合スポーツセンター

< 監査の意見 >

1) 指定管理料は指定管理者の努力を促す観点から、事業計画段階で指定期間の報酬額を決定すべきと考える。(意見)

本施設では、指定管理料は前年度に指定管理者が提出した費用見積もりに基づき市が算定しており、実質的に実費精算に近い状態になっている。指定管理料(固定)については、業務範囲や配置人数等を勘案して精査を行い、厳しく査定すべきと考える。

【回 答】

現在、指定管理料は前年度に指定管理者が提出した費用見積もりに基づき市が算定していますが、平成23年度の指定管理者選定時には事業計画段階で指定期間の報酬額を決定できるよう検討します。

(市民参画部生涯学習室スポーツ振興課)

< 監査の意見 >

- 2) 事業運営に影響のある法令・制度の改正によるリスクを全て指定管理者に負わせるのは妥当か検討の余地がある。(意見)

現状「リスク分担表」は、行政経営室より提出されている雛形をそのまま使用しているが、本来、施設の特性を鑑みリスク分担表を決定すべきであり、雛形のリスク分担が本施設のリスク分担と合致するか検討する必要がある。 ~中略~

特に公募に移行した場合は、雛形にとらわれないリスク分担のあり方について検討すべきであり、また現状、リスク分担をどちらか一方に負担させているが両者が負担すべきかについても検討する必要がある。

【回答】

現在、「リスク分担表」は、行政経営室より提出されている雛形をそのまま使用しているが、平成23年度の指定管理者選定時には雛形のリスク分担が本施設のリスク分担と合致するかそのあり方を検討し、また、現状、リスク負担をどちらか一方に負担させているが両者が負担すべきかについても検討します。

(市民参画部生涯学習室スポーツ振興課)

< 監査の結果 >

- 3) 本施設は平成21年度において公募で指定管理者を選定すべきであった。(結果)

本施設は、指定管理者制度導入初期の平成17年度については、 ~中略~ このように、従来視と後者による一帯運営体制に起因する課題が多いことは確かであるがそれだけを持って非公募とすべき高度の合理性はないと考えられる。実務的に導入初期の準備期間の不足はやむを得ないとしても、3年間の期間を経た2期目の指定期間(平成21年度~平成22年度)については公募とすることは可能であったのではないかと考えられる。

【回答】

制度の根幹である利用料金制・使用許可権について整理が不十分であった。また、市民プールの指定管理者が総合体育館トレーニング室管理運営を行っており、公募の場合に支障が生じる。また、市民プールの指定管理者に体力づくり教室を総合体育館で年間170回開催させているが、体育館の運営事業展開も含め整理が必要である。萩谷総合運動公園や芥川緑地公園などには、各施設が混在しており施設の維持管理面からも一体管理の検討が必要とな

っており、課題整理とあるべき管理形態の検討に時間が必要であった。

(市民参画部生涯学習室スポーツ振興課)

## 16. 前島熱利用センター

### < 監査の意見 >

- 1) 募集要項における選定の基準は施設の特性や業務内容に応じて決定すべきであり、また、透明性の観点から評価項目及び評価基準は詳細に明示すべきである。(意見)

募集要項における評価基準及び評価項目は、指定管理者がいかにして経費の削減と市民サービスの向上を図るかの観点から決定されるべきものであり、これは施設の特性や、指定内容によって異なって作成されるべき性質のものである。しかし、当該施設の募集要項で記載されている選定の基準において、記載されている評価基準及び評価項目は「地元還元施設としての配慮」という項目が追加されている以外は、行政経営室が作成した標準例そのものである。プール運営事業においては、利用者の安全性に重点的に配点するなど、施設の特性や業務内容に応じて、選定の基準を工夫すべきである。

また、評価項目ごとの基準(配点)を具体的に明示することにより、指定管理者の選定過程の透明性を確保し、応募者においても、どのような努力が評価に繋がるのかをより理解することができ、よりよい事業計画書の作成につながるが、公表されている審査基準では、総合的な配点が公表されるのみで評価項目ごとの基準は公表されていない。評価項目ごとの評価基準を明示すべきである。

### 【回答】

措置結果(次期選定時改善)

前島熱利用センターにおいては、指定管理者制度導入当初でもあり、ご意見のとおり不十分の面もありましたが、現在では選定評価表の開示も行われていると聞いており、今後、改善に努めてまいります。

(環境部環境事業室減量推進課)

### < 監査の意見 >

- 2) 事業計画の実行可能性を評価して、指定管理者の選定作業を行う必要があるのではないか。(意見)

事業計画書において、職員の研修計画が年2回の実施となっているが、実際は年1回の実施であった。また、浴室利用時間の延長や駐車場の無料化について、サービス

を向上させるための方策として記載されているが、市の承認事項であることや、利用者のニーズの変化に伴う経営方針の見直しの関係上実施できていない。

指定管理者の選定が書類審査のみで決定されているなかで、中心書類となる事業計画書の評価は重要であり、当該事業計画書に記載された事項が遅滞又は実行不可能な場合、適正な選定がなされたかについても疑問が残る。

【回 答】

措置結果（次期選定時改善）

安全性に関連する事項や指定管理料等指定管理者制度の根幹に関わる部分など、指定管理者として必ず実施すべき事項については、業務仕様書に記載するなど、ご意見を踏まえ、今後、必要に応じ改善に努めてまいります。

（環境部環境事業室減量推進課）

17．高槻市立芥川緑地プール

< 監査の意見 >

- 1) 募集要項における選定の基準は施設の特性や業務内容に応じて決定すべきであり、また、透明性の観点から評価項目及び評価基準は詳細に明示すべである。（意見）

募集要項における評価基準及び評価項目は、指定管理者がいかにして経費の削減と市民サービスの向上を図るかの観点から決定されるべきものであり、これは施設の特性や、指定内容によって異なって作成されるべき性質のものである。しかし、当該施設の募集要項で記載されている選定の基準において、記載されている評価基準及び評価項目は行政経営室が作成した標準例そのものである。プール運営事業においては、利用者の安全性に重点的に配点するなど、施設の特性や業務内容に応じて、選定の基準を工夫すべきである。

また、決定した評価項目についての配点(評価基準)を明示することにより、指定管理者の選定過程の透明性を確保し、応募者においても、どのような努力が評価に繋がるのかをより理解することができ、よりよい事業計画書の作成につながると考えられる。

【回 答】

頂いたご意見については、今後の検討課題と認識しております。

（建設部土木室公園施設課）

< 監査の意見 >

2) 事業計画書の実行可能性を考慮し、指定管理者の選定手続きを行うべきである。

(意見)

事業計画書において、利用者の要望把握及び利用者からの苦情を未然に防止し、及び処置する方法としてアンケートボックスの設置が挙げられていたが、実際に設置されたのは平成 19 年度からであった。

指定管理者の選定が原則として書類審査のみで決定されるなかで、中心書類となる事業計画書の評価は重要であり、当該事業計画書に記載された事項が遅滞又は実行不可能な場合、選定手続自体の有効性に問題が残るため、選定手続の段階で事業計画書の実行可能性を考慮し、また、指定管理後においてもその実行性を検証すべきである。

【回 答】

選定段階における事業計画については、実施可能なものと判断・評価した。利用者から苦情を未然に防止、及び処置する方法は、ある程度指定管理者の裁量の範囲とも考えているが、より適切な利用者ニーズの把握のために、必要な指導等は行っており、以降は改善された。

(建設部土木室公園施設課)