

第 1 部 包括外部監査の概要

第1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び第2項に基づく包括外部監査

第2 監査の期間

令和2年4月3日から令和3年3月26日まで

第3 監査の対象

1 対象事項

指定管理者制度に関する事務の執行及び対象施設の管理運営

2 対象年度

令和元年度（必要に応じて他年度も対象年度に含める。）

第4 監査対象の選定理由

岡山市の公共施設について、市民一人当たりのいわゆる「ハコモノ」の延床面積は、他の政令市との比較においてはそれほど大きくないものの、建築から30年を経過している物件の割合が多く、今後、続々と耐震化工事や老朽化に伴う改修等が必要となることが見込まれている。「ハコモノ」の更新及び改修には多額の経費が必要となるため、今後、財政負担が大幅に増加するおそれがあり、将来にわたって質の高い行政サービスを維持するためには、公共施設の維持・管理に関わるマネジメントが喫緊の課題といえる。

以上の状況認識を踏まえ、岡山市では、平成26年12月、「岡山市公共施設等マネジメントに関する基本方針」が策定され、これを受けて、平成29年3月、「岡山市公共施設等総合管理計画」が策定されている。

公共施設の運営においては、市民の福祉増進のため必要な行政サービスを維持していくことのみならず、施設需要の変化への対応等行政サービスの向上、施設の効率的運営、行政コストの縮減のため、指定管理者制度を含む多様な公民連携手法の導入が今後益々求められていくことは間違いない。

また、耐震化工事や建物の更新のために必要な経費を捻出するためには、公共施設の利用状況等を点検することで必要性を見直すのみならず、必要な施設の管理体制を合理化し、管理費を出来る限り圧縮することも必要である。

岡山市では、令和2年4月1日現在、公募により指定管理者を選定した210施設、非公募により指定管理者を選定した159施設、合計369の「公の施設」に指定管理者制度を導入しており、指定管理者制度が適正に運用されるかどうかは今後の公共施設の運営に当たって重要なポイントと考えられる。

指定管理者制度が地方自治法の改正により導入されてから10年以上が経過し、岡山市においても前述のとおり多数の施設について指定管理者が指定される状況となっており、また、将来にわたって質の高い行政サービスを維持するため、今後も公共施設の効率的な運営・管理の方策として積極的に指定管理者制度が活用されていくことが期待される。

また、近い将来、令和3年度～令和5年度にも多数の施設について指定期間の終期を迎えることが予定されており、制度の運用状況を網羅的に点検することは、岡山市が今後の公共施設マネジメントを検討し、さらなる公民連携を推し進めていくため有用であると考え、「指定管理者制度」を監査テーマとして選定した。

第5 監査方法

1 制度概要及び岡山市における運用の把握

制度所管課である財産活用マネジメント推進課作成に係る「指定管理者制度運用マニュアル」及び「指定管理者制度運用マニュアル [資料編]」、岡山市の「公の施設一覧」を確認し、地方自治法、各種条例及び規則等、総務省を始め国から発出されている各種通知、各種文献と照らし合わせながら、指定管理者制度の概要及び岡山市における指定管理者制度の運用を把握することに努めた。

なお、制度所管課である財産活用マネジメント推進課に対しては、随時、岡山市の制度運用に関する文書の提出を求めた。

2 関係書類の閲覧

- (1) 岡山市管理規則第3条では、全ての公の施設について、原則として5年ごとに市民ニーズ等を点検することとされており、その際、「公の施設の点検票」が作成されている。この中で、岡山市が設置する全ての公の施設について、施設の概要、施設の設置目的と達成状況、施設の管理運営形態と利用状態、運営に係る職員数、管理運営に係る収支、建物に関する調査結果、今後の施設管理運営方針などの主要項目に関する概要が網羅されているため、まず岡山市が設置する公の施設の概況を把握するため、直近に作成された「公の施設の点検票」の提出を求めた。
- (2) 岡山市における指定管理者制度の運用に関連して作成されている関係書類の状況を確認するため、サンプルとして抽出したいくつかの公の施設につき、岡山市マニュアル等の記載から作成されていることが想定される各種書類の提出を求めた。
- (3) 上記のサンプル調査において、施設ごとに作成されている関係書類の分量が膨大であることが確認されたため、全ての指定管理者制度導入施設につき関係書類を網羅的に確認することは不可能であると判断した。

そこで、下記の「質問票による一斉調査」と並行して、全ての指定管理者制度導入施設につき、募集要項（申請要項）、協定書、管理業務仕様書、事業報告書等、制度の基本的な運用状況を確認するため必要な各種の重要書類に限って施設所管課に対して提出を求め、内容を確認した。

3 質問票による一斉調査

岡山市マニュアル及びサンプルの調査により、具体的な監査項目を検討し、全ての所管課に対して、比較的詳細な質問票形式による調査を実施した。

4 所管課からのヒアリング

関係書類の閲覧及び所管課よりの質問票への回答を踏まえ、全ての所管課に対して面談によるヒアリングを実施した。その後、随時、電話または電子メールによる追加ヒアリングを実施した。

5 補足説明

監査開始当初は、上記の調査の後に指定管理者制度導入施設への現地調査及び指定管理者からのヒアリングを実施することも想定していたが、以下の理由により、かかる調査は実施することができなかった。

すなわち、

- ① 前提として、監査に投入できる人的資源と時間には予算制約上も限界があるが、岡山市において指定管理者制度が導入されている公の施設は前述のとおり令和2年4月1日現在で合計369施設となっており、全ての指定管理者制度導入施設について、個別に詳細な監査を実施することは到底不可能であること

- ② 包括外部監査の本来的な趣旨は、地方自治体が実施している事務事業に対する監査であり、監査の第一次の対象は岡山市と解すべきこと
- ③ 後述のとおり、現状では、指定管理者によるセルフモニタリングや所管課による指定管理者に対するモニタリングの体制がそもそも不十分であり、まずは全庁的な運用状況に関する監査や所管課に対する監査を優先させ、指定管理者に対する基本的なモニタリング体制の整備を求めべきと考えたこと
- ④ 後述のとおり、岡山市における指定管理者制度の運用においては、全庁的に共通の基本的問題点を抱えていることが判明したため、特定の施設を抽出して指定管理者に対する詳細な監査を実施するよりも、むしろ煩雑であっても全ての所管課、全ての施設について、かかる基本的な問題点につき指摘・意見を述べるのが有用と考えたこと
- ⑤ 新型コロナウイルス感染症の感染拡大の情勢下で、民間団体を含む不特定多数の関係者と接触し、長時間のヒアリングを実施することが躊躇われたことがその理由である。

第6 包括外部監査人及び補助者

包括外部監査人	岡 部 宗 茂	(弁護士)
同 補 助 者	原 田 幸 治	(弁護士)
同 補 助 者	菅 真 彦	(弁護士)
同 補 助 者	三 村 輝 明	(弁護士)
同 補 助 者	片 山 裕 之	(弁護士)
同 補 助 者	唐 樋 玲 子	(弁護士)

第7 利害関係

包括外部監査人は、上記監査対象について、地方自治法第252条の29が規定する利害関係はない。なお、同補助者菅真彦は、平成27年、岡山市日応寺自然の森及び岡山市立少年自然の家並びに西川アイプラザの指定管理候補者選定につき、選定委員会臨時委員として選定に関与しているため、当該施設に関する監査には関与しなかったことを念のため付記しておく。

第8 指摘・意見

- 1 本報告書において「★★★指摘」とした事項は、「合規性または経済性・効率性・有効性に関して、改善すべき重要事項と監査人が判断したもの」である。

また、「★★意見」とした事項は、合規性または経済性・効率性・有効性の観点から見て、「著しい問題はないが、改善が望ましい事項と監査人が判断したもの」である。

- 2 本報告書においては、条例の定めに関する「意見」を付した箇所があるので、この点について付言しておきたい。

指定管理者制度は、地方自治法の規定に則って規定される条例によって基本的な制度設計が行われることとなっているため、条例の内容が法の予定している指定管理者制度の制度目的に合致するものとなっているかどうかについては、包括外部監査人として意見を述べざるを得ない。

例えば、地方自治法第244条の2第4項において条例制定事項と規定されている事項（指定管理者の「指定の手続」など）等、適法性・合規性の観点から問題となり得る事項については、岡山市における条例が法の要請を充たすものとなっているかどうかという観点から意見を付する

こととした。

他方、条例制定事項と規定されているわけではない事項についても、指定管理者制度の制度趣旨に照らして不当と考えられる点については、意見を付すこととした。

ただし、あらためて述べるまでもなく、条例は法令に違反しない限り議会の自由な議論と議決により制定されるべきものであり、これらの点については、あくまでも議会の終局的な判断に委ねられることは当然の前提であって、その判断を不適切であると述べる趣旨ではない。しかし、制度所管課及び施設所管課においては、指定管理者制度の制度趣旨に照らして問題となり得る点につき、各規定の合理性をあらためて個別具体的に検討した上、問題点については、市民に対する説明責任の観点も踏まえ、議会への十分な説明を行うなどの適切な対応をされたい。

3 第4部（各論）において詳述するとおり、岡山市における指定管理者制度の運用においては、全庁的に同様の問題が発生している状況である。

このような問題については第3部（総論）において詳述しており、総論部分における指摘等を踏まえて各施設に関する運用が適切であるか否か検討していただくことが肝要と考える。そういった意味で、本報告書の枢要部は全庁的な制度運用の状況について述べている総論部分にあるとあってよい。

全庁的な制度運用の問題であり、施設所管課のみでは直ちに対応が困難と判断した点については、第4部（各論）の施設ごとの報告においても、第3部（総論）において述べたところを引用するのに止めた。

他方、全庁的に同様の問題が発生している場合であっても、現在の組織体系上、施設所管課のみで対応が可能と考えられた部分については、あえて施設ごとに同様の指摘等を繰り返し記述する方法を採った。通読する場合には冗長かつ執拗に感じられると思われるが、以上の趣旨によるものであるので、ご寛恕いただきたい。

なお、本報告書の第4部（各論）においては、異なる施設間において同様の問題状況にあるにもかかわらず、一方で意見が付され、もう一方で意見が付されていない等のばらつきが生じている部分もある。総論部分において触れた指摘等は多岐に渡っており、時間的な制約もある中で、総論部分で触れた指摘等の全てにつき個別施設における運用状況に言及することができなかったことをあらかじめお断りしておきたい。すなわち、総論部分で触れた指摘等に関し各論部分において触れられていない場合であっても、当該事項に関する当該施設の運用状況に問題が生じていないことを必ずしも意味しない。所管課におかれては、所管施設についての意見について検討するのみならず、総論部分や他の施設についての意見についても適宜参考にしながら、よりよい施設運営に努めていただければ望外の喜びである。

第9 総括

- 1 監査結果において、「★★★指摘」の総数は127個、「★★意見」の総数は692個となった。後述するとおり、制度設計に関する地方公共団体（以下「自治体」という。）の裁量が大きい指定管理者制度の性質上、「★★★指摘」の数は相対的に少なく、「★★意見」の数が多くなっている。もっとも、所管課におかれては、「★★★指摘」となっていない事項についても、より良い制度運営のため積極的に改善を検討されたい。
- 2 個別具体的な指摘及び意見の内容については、本報告書の該当箇所をご覧いただきたいが、今後の指定管理者制度の運営に当たって、包括外部監査人として特に4点を提言しておきたい。

① 庁内における連携の必要性

制度所管課・施設所管課間の連携・情報共有は、現在も適宜実施されているところではあるが、必ずしも十分ではないと思われる。

各種の資料を精査し、制度所管課や各施設所管課からのヒアリングを実施している中で、制度所管課は、岡山市マニュアル等を一定の基準としつつも、各施設所管課において施設の特性に応じた柔軟な対応が期待されているとの認識である一方で、各施設所管課においては、岡山市マニュアルへの準拠によって必要十分との認識の下、施設の特性に応じた検討が不十分なまま岡山市マニュアル〔資料編〕の雛形をそのまま用いている例が散見されるなど、両者の認識には齟齬があるように思われた。

指定管理者制度のより良い運用のためには、制度所管課と各施設所管課がこれまで以上に緊密に連携し、情報の共有に努め、各施設の特性に応じた対応についてそれぞれの立場から協力して検討を行う必要があると考える。

② 公募及び応募者増加に向けた取組の必要性

指定管理者制度の根幹は、多数の応募者間の競争原理により、最適な指定管理者を選定するという点にあるが、岡山市においては、非公募方式による指定管理候補者の選定につき選定過程や選定理由が明確でないものや、公募を実施したものの応募者が1者に止まっている施設が多数あるのが現状となっている。

指定管理者制度が所期の制度目的を達成するためには、非公募方式により指定管理候補者を選定する場合の判断をこれまで以上に厳格に行うのみならず、公募に際して民間事業者等ができる限り応募しやすい環境を作っていくことが必要不可欠である。

③ 指定管理者に対するモニタリング・評価の仕組みを構築する必要性

指定管理者制度の運用においては、「PDCAサイクルにより、持続的に改善しながら運営していくことが重要」（岡山市マニュアル・9頁）であるが、PDCAサイクルにおいて重要な意味を有する指定管理者に対するモニタリング・評価の仕組みについては、岡山市と同程度の規模（人口100万人未満）の他の政令指定都市と比べても不十分な状態である。

指定管理者に管理を委託しているとはいえ、「公の施設」である以上、指定管理者による管理状況を適切な方法でモニタリングし、評価を行う（外部の有識者等による第三者評価が望ましい）ことは必要不可欠と考える。

④ 情報公開の必要性

指定管理者制度が市民からの信頼を得て、所期の制度目的を達成するためには、手続をできる限り透明化し、市民に対して説明責任を果たすことが必要不可欠であり、市民に対する情報公開は極めて重要である。

しかし、指定管理者制度に関して岡山市の公式ウェブサイトにおいて公開されている情報は、他の政令指定都市と比べても不十分であり、市民に対する説明責任を果たす上でも積極的な取組が望まれる。

3 新型コロナウイルス感染症の感染拡大という非常時に際し、監査に対して誠実かつ真摯にご協力いただいた職員の皆様にはあらためて感謝を申し上げる次第である。