

令和5年度

高知市包括外部監査結果報告書

指定管理者制度に関する事務の執行について

令和6年3月

高知市包括外部監査人

徳 光 興一郎

## 【目次】

<b>第1</b>	<b>外部監査の概要</b> .....	<b>1</b>
1	外部監査の種類.....	1
2	選定した特定の事件.....	1
3	事件を選定した理由.....	1
4	外部監査の対象部署.....	4
5	外部監査の対象期間.....	5
6	外部監査の実施期間.....	5
7	外部監査の方法.....	5
8	外部監査従事者.....	6
9	利害関係.....	6
10	指摘・意見の件数.....	6
<b>第2</b>	<b>監査の結果（共通）</b> .....	<b>8</b>
1	指定管理者制度とは何か.....	8
2	本市における指定管理者制度の概要.....	20
3	監査の結果.....	30
<b>第3</b>	<b>監査の結果（各施設）</b> .....	<b>42</b>
1	高知市春野文化ホールピアステージ.....	43
	（1）施設の概要.....	43
	（2）利用者数の推移・利用状況.....	44
	（3）収支の状況.....	46

(4) 文化ホールにおける指定管理者 .....	48
(5) 指定管理業務の概要 .....	48
(6) 監査の結果 .....	60
<b>2 高知市立自由民権記念館 .....</b>	<b>64</b>
(1) 施設の概要 .....	64
(2) 利用者数の推移 .....	65
(3) 収支の状況 .....	67
(4) 記念館における指定管理者 .....	68
(5) 指定管理業務の概要 .....	69
(6) 監査の結果 .....	75
<b>3 高知よさこい情報交流館 .....</b>	<b>81</b>
(1) 施設の概要 .....	81
(2) 利用者数の推移 .....	82
(3) 収支の状況 .....	83
(4) 情報交流館における指定管理者 .....	86
(5) 指定管理業務の概要 .....	87
(6) 監査の結果 .....	90
<b>4 わんぱくこうち .....</b>	<b>95</b>
(1) 施設の概要 .....	95
(2) 利用者数の推移 .....	97
(3) 収支の状況 .....	97
(4) わんぱくこうちにおける指定管理者 .....	99
(5) 指定管理業務の概要 .....	100
(6) 監査の結果 .....	106
<b>5 高知市桂浜公園 .....</b>	<b>110</b>

(1) 施設の概要 .....	110
(2) 利用者数の推移 .....	111
(3) 収支の状況 .....	111
(4) 桂浜公園における指定管理者 .....	113
(5) 指定管理業務の概要 .....	114
(6) 監査の結果 .....	124
<b>6 高知市土佐山へき地診療所 .....</b>	<b>130</b>
(1) 施設の概要 .....	130
(2) 利用者数の推移 .....	131
(3) 収支の状況 .....	131
(4) 診療所における指定管理者 .....	134
(5) 指定管理業務の概要 .....	135
(6) 監査の結果 .....	138
<b>7 オーベルジュ土佐山 .....</b>	<b>141</b>
(1) 施設の概要 .....	141
(2) 利用者数の推移 .....	142
(3) 収支の状況 .....	142
(4) オーベルジュ土佐山における指定管理者 .....	144
(5) 指定管理業務の概要 .....	145
(6) 監査の結果 .....	150
<b>8 高知市市民活動サポートセンター .....</b>	<b>155</b>
(1) 施設の概要 .....	155
(2) 利用者数の推移 .....	156
(3) 収支の状況 .....	157
(4) サポートセンターにおける指定管理者 .....	158

(5) 指定管理業務の概要 .....	159
(6) 監査の結果 .....	164
9 高知市文化プラザ並びに高知市総合運動場及び高知市東部総合運動場について .....	167
(1) 過去の包括外部監査における指摘事項の対応状況確認について .....	167
(2) 対象施設における指摘事項の対応状況 .....	167

## 第1 外部監査の概要

### 1 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

### 2 選定した特定の事件

指定管理者制度に関する事務の執行について

### 3 事件を選定した理由

20世紀後半以降、体育館、運動場等の体育施設、博物館、美術館及び文化会館等の文化教育施設等、全国の地方公共団体で多くの公立施設が整備されてきた。

本市もその例外ではなく、平成2年4月に開館した高知市立自由民権記念館、平成8年5月に開館した高知市春野文化ホールピアステージ、平成14年4月に開館した高知市文化プラザ等、大規模な公共施設の整備が進められてきた。

しかしながら昨今、多くの公共施設で老朽化が進み、改修や建て替えによる多額の費用確保が喫緊の課題となるなど、公共施設の老朽化対策が大きな問題となっていることは周知の事実である。加えて多くの公共施設が、全国的な人口減少及び人口の高齢化と相まって、利用率の低迷に苦しみ、当該地方公共団体の規模に見合わない、いわゆるハコモノと揶揄されてきたことも、多くの市民の知るところであろう。

公共施設は、市民の財産である。

公共施設は、市民に対して行政サービスを提供するための基盤であり、市民ニーズに対応した行政サービスを安定的に提供していくために、地方公共団体は、コスト意識や経営的視点を持って総合的に公共

施設を管理していく必要がある。

かかる問題意識の下、本市でも、公共施設をコスト意識や経営的視点を持って総合的に管理していくための基本方針となる「高知市公共施設マネジメント基本方針」を定めるとともに、公共施設の基礎情報や、本市全体の建物状況、利用状況等の調査をはじめ、施設の現状や将来の更新コスト等の状況を示した「高知市公共施設白書」を作成している。

高知市公共施設白書においては、本市の公共施設の課題として、

- ・人口が減少に転じていることと市町村合併により、全国の同様な規模の地方公共団体より施設の保有量が多いこと
- ・必要コストが支出可能額を上回っており、必要な維持、保全が十分に行われておらず、老朽化により質が低下していること。現在までに十分な維持、保全が行われてこなかったことから、良好に管理された状態にするためには、莫大な保全費用が必要となること

を取り上げている。

このような課題を解決する公共施設マネジメントの一手法が、公共施設の維持管理に民間の手法を導入することにより、効率的な施設管理を実現し、公共施設を通じて、質の高い行政サービスを市民に提供することを目的とする指定管理者制度である。

かかる指定管理者制度を、本市が民間と協働しながら、適正かつ能率的に運用することが、本市の重要施策の一つであることは論を俟たない。

ここで、指定管理者に関する財政規模をみると、本市の指定管理者への委託料（指定管理料）の支出合計額は、令和元年度が13億7659万71円、令和2年度が14億9383万7625円、令和3年

度が15億7095万9721円と、本市の一般会計予算約1500億円の約1%を占めている。

また、これ以外にも、指定管理者が公共施設を運用することで得る利用料金、本市が公の施設として利用するために建物等を借りる際に賃借人として負担する賃料、修繕費及び水道光熱費等を考慮すれば、指定管理者を通じた公共施設の運用に係る財政規模はさらに膨らむこととなり、指定管理者制度に関連する経費の、本市の財政に与える影響は少なくない。

加えて本市では、令和5年3月31日現在で、公共施設のうち49施設（公営住宅は1施設とカウントし、休館中の施設を除く。）で指定管理者制度が導入されているところ、その対象となる施設は、運動場等の体育施設、図書館、文化会館及び公民館等の教育・文化施設等多岐にわたっており、そのほとんどが、本市市民が身近に利用する施設である。

ゆえに、これらの公共施設を、誰が、どのように管理しているのか、公共施設の管理運営については、本市市民の関心が高いものと考えられる。公共施設管理運営の主要なプレイヤーである指定管理者及び指定管理者制度に対する理解は、市民が、自らが暮らす地域の公共施設の重い課題を検証し、公共施設のさらなる活用に光を見出すために必要不可欠である。

以上のとおり、本市の施策としての重要度、財政への影響度、本市市民の関心の高さを考慮し、上記事件を選定した。

なお、指定管理者制度に係る本市の包括外部監査としては、過去に特定の指定管理者の管理運営に係る財務を対象としたもの、指定管理料も含めた一般的な委託料に係る財務に関する事務の執行について対象としたもの等が実施されているところ、いずれも、過去の包括外



部監査から10年以上が経過している。

今回の包括外部監査においては、そのような過去の包括外部監査で指摘された点を中心に、改善された点、されていない点も検討対象としている。

また、過去に実施された包括外部監査は、指定管理者制度そのものにフォーカスしたものではないため、今回改めて、指定管理者制度に係る例規やガイドラインの内容、協定の条項やその実際の運用といった本市の指定管理者制度全般についても検討を加えている。

#### 4 外部監査の対象部署

本外部監査の対象とする本市の対象課は、以下のとおりである。各公の施設の所管課に加え、指定管理者制度の法的根拠、導入の沿革、本市における指定管理者制度の内容や手続を検討する総論（第2章監査の結果（共通））においては、指定管理者制度全体について所管する本市行政改革推進課を対象課とした。また、第3章監査の結果（各施設）では、指定管理者制度導入施設のうちの一部を抽出して監査対象としたため、各公の施設の所管課及び指定管理者を対象とした。

### 【対象課一覧】

章・節	外部監査の内容	対象課
第2	監査の結果（共通）	総務部行政改革推進課
第3	監査の結果（各施設）	
1	高知市春野文化ホールピアステージ	総務部文化振興課
2	高知市立自由民権記念館	総務部民権・文化財課
3	高知よさこい情報館	商工観光部観光企画課
4	わんぱーくこうち	都市建設部みどり課
5	高知市桂浜公園	商工観光部観光企画課
6	高知市土佐山へき地診療所	健康福祉部健康福祉総務課
7	オーベルジュ土佐山	農林水産部土佐山地域振興課
8	高知市市民活動サポートセンター	市民協働部地域コミュニティ推進課
9	高知市文化プラザ 高知市立中央公民館	総務部文化振興課
	高知市総合運動場 高知市東部総合運動場	市民協働部スポーツ振興課

#### 5 外部監査の対象期間

令和4年度（令和4年4月1日～令和5年3月31日）。

ただし、必要に応じて他の年度についても監査対象としている。

#### 6 外部監査の実施期間

令和5年6月28日～令和6年3月31日

#### 7 外部監査の方法

### (1) 外部監査の主な要点

法令，例規及び各種ガイドライン等に準拠して，指定管理者制度に関する事務が適正に執行されているか

### (2) 主な外部監査手続

関連資料の閲覧，対象課への質問書及びヒアリング，現地調査

## 8 外部監査従事者

### (1) 包括外部監査人

徳 光 興一郎（弁護士）

### (2) 補助者

廣 光 伸 哉（税理士・公認会計士）

田 中 佐 知（弁護士）

藤 本 啓 介（弁護士）

## 9 利害関係

包括外部監査人及び補助者は，いずれも監査の対象とした事件について，地方自治法第252条の29に規定する利害関係はない。

## 10 指摘・意見の件数

指摘2件，意見50件

【指摘】：法令，条例，規則等の形式的違反がある事項，又は形式的違反はないが，実質的な違反がある事項

【意見】：地方公共団体運営の有効性，効率性，経済性等を総合的に  
考慮して改善することが望ましい事項

## 第2 監査の結果（共通）

### 1 指定管理者制度とは何か

#### （1）指定管理者制度の対象となる行政財産～公の施設

ア 市立体育館，市立図書館，市立博物館…全国各地にその地方公共団体の名を冠した体育施設，教育文化施設等が存在する。

これらは，当該地方公共団体が設立した施設であり，地方自治法（以下，単に「法」というときは，地方自治法を指すものとする。）

第244条第1項において規定される「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」，すなわち「公の施設」である。

後述するとおり，この「公の施設」が指定管理者制度の対象となる地方公共団体の財産である。

イ 地方公共団体の有する財産の区分について，法は「公有財産」，「物品」，「債権」及び「基金」の4つに分類している（法第237条第1項）。

このうち「公有財産」には，土地や建物等の不動産が含まれるところ，「公有財産」は，さらに以下のとおり，「行政財産」，「普通財産」に分類される（法第238条第1項，同条第3項）。

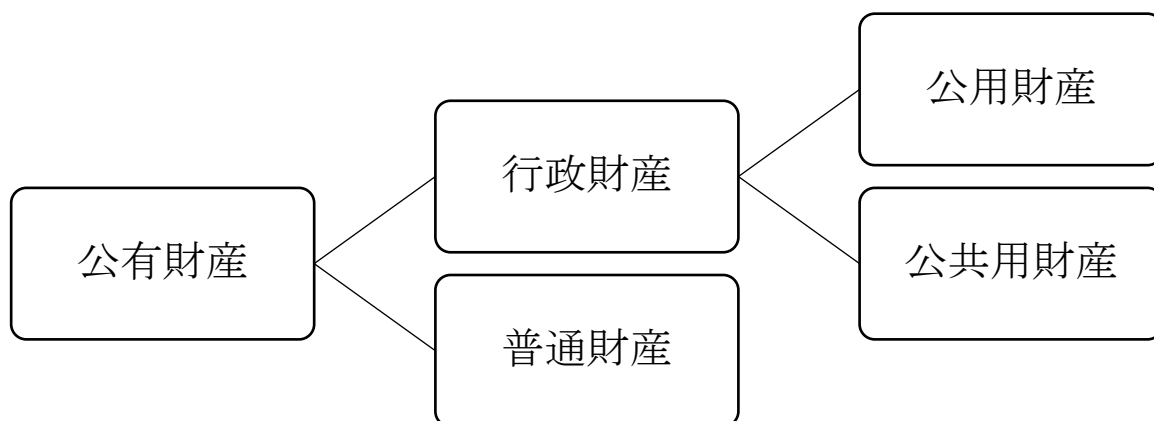
この点，「普通財産」とは，「行政財産」以外は一切の公有財産をいい，かかる「行政財産」は，さらに，「公用財産」と「公共用財産」に分かれる（法第238条第4項）。

まず，「公用財産」とは，普通地方公共団体がその事務又は事業を執行するため直接使用することをその本来の目的とする公有財産をいい，庁舎や研究所等がこれに含まれる。

他方、「公共用財産」とは、住民の一般的共同利用に供することをその本来の目的とする公有財産をいう。

この公共用財産が、上記「公の施設」を構成する物的要素たる場合が多いとされる。例えば、道路、病院、福祉施設、公園等の敷地及び建物等である<sup>1</sup>。

### 【公有財産と公の施設】



ウ 「公の施設」とは以下の5つの要件を満たすものと考えられている<sup>2</sup>。

- ① 住民の利用に供するものであること
- ② 当該地方公共団体の住民に供するためのものであること
- ③ 住民の福祉を増進する目的をもって設けるためのものであること

<sup>1</sup> 松本英昭「逐条地方自治法 第9次改訂版」学陽書房 992頁

<sup>2</sup> 成田頼明監修「指定管理者制度のすべて【改訂版】」第一法規 64頁

④ 施設であること

⑤ 地方公共団体が設けるものであること

したがって、試験研究所や庁舎等の公用財産など、住民の利用に供することを目的としない施設、当該地方公共団体の住民の利用に供しない観光ホテルや娯楽施設、ふるさと産品の陳列販売所、外国人向けの観光案内所等、主として当該地方公共団体の区域内に住所を有しない者が利用することを目的とする施設、競輪場・競馬場等の地方公共団体の収益事業のための施設、留置場等の社会公共秩序を維持するために設けられる施設は、「公の施設」といえない場合がありうる<sup>3</sup>。

また、地方公共団体が「公の施設」を設けるに当たっては、必ずしも所有権を取得することまでは必要でなく、賃借権、使用貸借権等によって、当該施設を住民に利用させる権原を取得した場合においても、当該施設を「公の施設」ということができる<sup>4</sup>とされている。

代表的な「公の施設」は、以下のとおりである。

---

<sup>3</sup> 宮脇淳編「指定管理者制度問題解決ハンドブック」東洋経済 125頁

<sup>4</sup> 同上「指定管理者制度のすべて」64頁

### 【代表的な「公の施設」】

体育施設	体育館，運動場，プール
教育・文化施設	博物館，美術館，図書館，文化会館，公民館， コミュニティセンター
社会福祉施設	老人福祉施設，児童福祉施設，保育園
公営企業	公立病院，上水道，下水道，工業用水道，バス 路線
その他	公園，道路，河川，学校，公営住宅，墓地

そして、「公の施設」の設置及び管理に関する事項については、民主的コントロールを及ぼすため、条例の定めが必要となる（法第244条の2第1項）。

#### （2）公の施設の管理運営方法～指定管理者制度導入の経緯

ア 公の施設の管理運営方法については、条例の定めにより、当該地方公共団体が、直接管理運営（一部業務委託も含む。）を行うことができる。

他方、地方公共団体は、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は、条例の定めるところにより、法人その他の団体であって、当該地方公共団体が指定するものに、当該公の施設の管理を行わせることができる（法第244条の2第3項）。

これが指定管理者制度である。

イ ここで、地方自治法に指定管理者制度が導入された経緯を簡単に述べる。

まず、昭和38年地方自治法改正において、「住民の福祉を増進す



る目的をもってその利用に供するための施設」である「公の施設」が規定された。そして、当該「公の施設」の設置及び管理に関しては、条例の制定を要件として、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならないこと、住民の利用に当たって不当な差別的取扱いをしてはならないことが、公の施設の利用原則として確立された（法第244条）。

当時の地方自治法においては、公共団体（土地改良区、公共組合、営造物法人）又は公共的団体（農業協同組合、商工会議所、町内会、自治会等）にのみ管理を委託することが可能とされていたところ、その後、地方公共団体が経営する公企業と民間事業者が経営する私企業との共同出資で設立された第三セクター等に管理受託者の範囲が拡大された。

そして、平成14年以降の民営化の流れにおいて、多様化する住民ニーズに、より効果的・効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを<sup>5</sup>目的として、平成15年9月2日、改正地方自治法が施行され、上記のとおり限定された範囲の法人に対してのみ、契約に基づいて委託することを認められていた管理委託制度に代わって、営利法人も含めた民間事業者等であっても、設置者である地方公共団体が議会の議決を経た上で、行政処分権限も含めて、包括的に管理・運營業務を代行することができることを認める指定管理者制度が導入された。

公的主体が住民に提供するものと同質・同内容のサービスが民間企業等から提供されていることから、多様化する住民サービスに対

---

<sup>5</sup> 総務省自治行政局長「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」平成15年7月17日総行行第87号

して、民間企業等が有するノウハウを効率的に活用することが、公の施設の管理運営の有効な手段と考えられたことが指定管理者制度の導入理由である。

かかる指定管理者制度の導入により、地方公共団体は、公の施設の管理に関し、民間企業等を含むあらゆる法人その他の団体に対して外部委託することが可能となった。

現在、地方公共団体の公の施設については、当該地方公共団体の直営又は地方独立行政法人等により管理運営されているものを除き、全て指定管理者制度に移行している。

### (3) 指定管理者制度導入施設数

以下の表は、令和4年3月29日に、総務省自治行政局行政経営支援室が発表した「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」に掲載された令和3年4月1日現在の【都道府県別の指定管理者制度導入施設数】である。

これによれば、公の施設における指定管理者制度導入施設の割合は、全国平均が59.5%のところ、高知県は22.8%と低い。本市についてみれば、令和2年5月時点のデータではあるが、本市の公共施設<sup>6</sup>931施設のうち、190施設、20.4%が指定管理者制度を導入している（「高知市公共施設白書（本編）」3.5.1）。

---

<sup>6</sup> 高知市公共施設白書では、本市が保有する建物（民間等から借用している建物を含み、道路・橋梁等のインフラ施設及び上下水道局所管の施設を除く。）を有する施設を公共施設として定義している（「高知市公共施設白書（本編）」3-1）。

## 【都道府県別の指定管理者制度導入施設数】

(単位:施設、%)

区分	都道府県別の指定管理者制度導入施設数		
	公の施設数(A)	導入数(B)	導入率 (B/A%)
北海道	323	277	85.8%
青森県	83	60	72.3%
岩手県	201	123	61.2%
宮城県	217	87	40.1%
秋田県	115	92	80.0%
山形県	162	131	80.9%
福島県	277	172	62.1%
茨城県	259	219	84.6%
栃木県	130	62	47.7%
群馬県	198	43	21.7%
埼玉県	448	69	15.4%
千葉県	245	61	24.9%
東京都	1,919	1,781	92.8%
神奈川県	379	347	91.6%
新潟県	182	41	22.5%
富山県	122	60	49.2%
石川県	159	129	81.1%
福井県	102	50	49.0%
山梨県	185	71	38.4%
長野県	202	27	13.4%
岐阜県	175	45	25.7%
静岡県	244	45	18.4%
愛知県	361	71	19.7%
三重県	139	102	73.4%
滋賀県	106	82	77.4%
京都府	199	95	47.7%
大阪府	378	365	96.6%
兵庫県	565	498	88.1%
奈良県	96	32	33.3%
和歌山県	151	39	25.8%
鳥取県	153	37	24.2%
島根県	192	26	13.5%
岡山県	93	70	75.3%
広島県	220	151	68.6%
山口県	205	174	84.9%
徳島県	104	46	44.2%
香川県	102	66	64.7%
愛媛県	89	45	50.6%
高知県	171	39	22.8%
福岡県	299	42	14.0%
佐賀県	150	29	19.3%
長崎県	146	130	89.0%
熊本県	124	78	62.9%
大分県	161	26	16.1%
宮崎県	235	141	60.0%
鹿児島県	242	168	69.4%
沖縄県	293	177	60.4%
合計	11,301	6,721	59.5%

また以下の表は、同調査結果に基づく市区町村の指定管理者制度

導入施設の区分ごと，指定管理者の担い手の種別ごとの導入状況である。

「基盤施設」（公園，公営住宅，駐車場・駐輪場，水道施設，下水道終末処理場，港湾施設（漁港，コンテナ，旅客船ターミナル等），霊園，斎場）の割合が高いところ，本市においても，指定管理者制度を導入している190施設中，公営住宅が135施設と突出している（「高知市公共施設白書（本編）」3.5.1）。

### 【指定管理者制度導入施設の状況】

#### 3 市区町村

(単位:施設、%)

区分	種別							合計
	1 株式会社	2 一般社団・財団法人、公益社団・財団法人等	3 地方公共団体	4 公共的団体	5 地縁による団体	6 特定非営利活動法人	7 1~6以外の団体	
1 レクリエーション・スポーツ施設	4,565 (32.6%)	4,197 (30.0%)	10 (0.1%)	796 (5.7%)	764 (5.5%)	1,514 (10.8%)	2,151 (15.4%)	13,997 (22.1%)
2 産業振興施設	1,880 (30.8%)	905 (14.8%)	1 (0.0%)	1,243 (20.4%)	982 (16.1%)	244 (4.0%)	851 (13.9%)	6,106 (9.6%)
3 基盤施設	5,578 (29.8%)	5,547 (29.6%)	2 (0.0%)	964 (5.2%)	2,113 (11.3%)	437 (2.3%)	4,072 (21.8%)	18,713 (29.5%)
4 文教施設	1,500 (10.9%)	1,652 (12.1%)	0 (0.0%)	894 (6.5%)	7,905 (57.7%)	535 (3.9%)	1,222 (8.9%)	13,708 (21.6%)
5 社会福祉施設	969 (9.0%)	879 (8.1%)	4 (0.0%)	5,943 (55.0%)	1,444 (13.4%)	823 (7.6%)	752 (7.0%)	10,814 (17.1%)
合計	14,492 (22.9%)	13,180 (20.8%)	17 (0.0%)	9,840 (15.5%)	13,208 (20.9%)	3,553 (5.6%)	9,048 (14.3%)	63,338 (100.0%)

※ 種別については複数回答可

#### (4) 指定管理者制度の特徴と限界

ア 地方公共団体は、「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」（法第244条の2第3項）は、指定管理者制度を採用することができる。

「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」とは、公の施設の管理を指定管理者に行わせることにより、地方公共団体が自ら管理するよりも一層向上したサービスを住民が享受することとなり、ひいては住民の福祉がさらに増進されることとなる場合をいう。

この点、旧管理委託制度においては、管理受託者は公の施設の設置者たる地方公共団体との契約に基づき、具体的な管理業務を実施するものであり、当該公の施設の管理権限及び責任は、あくまで設置者たる地方公共団体が有していた。例えば、会館の利用承認等、公権力の行使に当たる処分に該当する使用許可等を委託することはできないとされていた。

しかしながら、およそ行政処分を私人に行わせることを一律で否定する必要はなく、民間事業者の能力を活用し、効果的・効率的な公の施設の管理を実現する観点から、指定管理者制度においては、指定管理者は行政処分たる使用許可についても行うことができることになった。

これが、旧管理委託制度と比較した指定管理者制度の大きな特徴である。

イ もっとも、不正使用者を強制的に排除する公物警察権のほか、使用料の強制徴収（法第231条の3）、不服申立てに対する決定（法第244条の4）、行政財産の目的外使用許可（法第238条の4第7項）など、法令上、地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、指定管理者は行うことができない<sup>7</sup>。

---

<sup>7</sup> 同上「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」

また、現行の指定管理者制度では、指定管理者となりうる者の範囲についても特段の制約を設けず、民間事業者も指定管理者となることができる」とされているものの、道路法、河川法、学校教育法など、個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合には、指定管理者制度を採用することはできない。

## (5) 指定管理者制度の概要

ア 法に定められた指定管理者制度の概要は、以下のとおりである(法第244条の2参照)。

### ① 条例の制定

個々の公の施設において、指定管理者制度を導入することとした場合に、以下の事項を条例で定めることとなる。

- ・指定の手續（申請，選定，事業計画の提出等）
- ・管理の基準及び業務の範囲（施設・設備の維持管理，個別の使用許可基準，休館日，会館時間，使用制限の要件）

### ② 指定の方法

①の条例に従い、個々の指定管理者を、議会の議決を経て、期間を定め指定する。

### ③ 利用料金制<sup>8</sup>

条例で定められた公の施設の利用に係る料金を、指定管理者

---

<sup>8</sup> 「利用料金」は、公の施設の利用の対価であり、公の施設の「使用料」に相当するものである。この点、「使用料」は、地方公共団体の歳入となるべき公法上の債権に基づく公金であり、仮にそれが納付されない場合には、法231条の3第3項の規定により、地方税の滞納処分の例により処分することができる。他方、「利用料金」は、私法上の債権に基づく収入とされていることから、強制的に徴収する場合には、通常の私債権にかかる民事訴訟法上の手續をとる必要がある。滞納処分では、訴訟手續を必要とせず、地方公共団体が財産等の差押え手續を取ることができるところ、私債権の場合は、訴訟を介した判決等の債務名義をとってはじめて、差押え等の強制執行手續に着手することができる（同上「指定管理者制度のすべて」153頁～156頁参照）。

が自らの収入として収受する制度を採用することができる。

④ 事業報告書の提出

毎年度終了後，指定管理者は地方公共団体に事業報告書を提出する（以下「年度別事業報告書」という。）。

⑤ 地方公共団体の長による指示，指定の取消し，業務の停止命令

地方公共団体の長は，指定管理者に対し必要な指示を行うことができ，指定管理者が指示に従わない場合には，指定を取り消し，又は管理業務の全部又は一部の停止を命令する。

⑥ 指定管理者の行った利用関係の設定に対する不服申立て

処分に該当する個々の利用関係の設定に関する不服申し立てについては，地方公共団体の長に対する審査請求として整理される（法第244条の4）。

イ 指定管理者が管理を行うための経費としては，以下の3通りの方法がある。

① 全て上記の利用料金で賄う。

② 全て設置者たる地方公共団体からの支出金（指定管理料）で賄う。

③ 一部を利用料金で，残りを地方公共団体からの支出金で賄う。

上記②及び③の場合，地方公共団体から指定管理者に対し支出金を拠出することとなり，後年度以降の支出を義務付けることとなる場合は，法第214条に規定する「債務を負担する行為」（債務負担行為）に該当する<sup>9</sup>。

---

<sup>9</sup> 普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには，予算で債務負担行為として定めておかなければならない（法第214条）。地方公共団体が債務を負担する行為は，将来，支出義務の負担を伴うもので，それは歳出予算の支出によって賄われることとなるものであり，予算審議上あるいは住民の理解のための便宜から，また財政健全化の見地から，歳入歳出予算と一体として見る必要があるという趣旨で設けられた制度である（瀧野欣彌編「最新地方自治法講座7 財務（1）」ぎょうせい 21頁）。

ゆえに、数年度にわたって地方公共団体から指定管理者に対して支出金を拠出することになる場合、すなわち、複数年度にわたる指定期間について総額で支出金を取り決める場合には、債務負担行為の設定が必要となる。

## (6) 指定管理者制度導入の流れ

地方公共団体が指定管理者制度を導入する一連の流れは、以下のとおりである<sup>10</sup>。

- ① 対象となる公の施設に係る設置条例又は指定管理者に係る事項を規定した条例の制定・改正（議会の議決が必要）
- ② 指定管理者候補者選定
- ③ 地方公共団体から指定管理者に対し、複数年度にわたり管理のための経費を支出する場合には債務負担行為の設定（議会の議決が必要）
- ④ 指定管理者の指定（議会の議決が必要）
- ⑤ 協定等の締結
- ⑥ 指定管理者による管理の開始

## (7) 指定管理者制度に係る条例と協定の関係

ア 上記のとおり、地方自治法上、指定管理者の指定手続、管理の基準、業務の範囲等については条例で定めるところ、特に、以下の基本的事項については条例で明確に定めることが求められている（同上「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」）。

- ① 申請の方法や選定基準を定めること
- ② 管理の基準については、住民が利用するに当たっての基本的

---

<sup>10</sup> 同上「指定管理者制度のすべて」100頁



な条件（休館日，開館時間，使用制限の要件等）のほか，当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠となる業務運営の基本事項を定めること

- ③ 業務の範囲として具体的に範囲を規定し，各施設の維持管理等の範囲を施設の目的や態様等に応じて設定すること

イ もっとも実務的には，条例制定や見直しには議会の手続が必要となることから，条例で内容を細部まで制定すると硬直的になりやすく環境変化に対応しづらいこと，条例は指定管理者に関する公法上の関係を規律することを目的とするため，指定管理者たる民間企業等の権利やリスク分担など，私法上の関係を定めることには限界があること等の理由から，条例では基礎的事項を定め，具体的な管理運営事項，権利関係，リスク分担等については，地方公共団体と指定管理者間で締結する「協定」に委ねられる。

同上「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」においても，「指定管理者に支出する委託費の額等，細目的事項については，地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし，別途両者の間で協定等を締結することが適当である」として，指定管理の具体的な管理運営事項については，「協定」により定めるべきことと整理されている。

## 2 本市における指定管理者制度の概要

### （1）本市における指定管理者制度の導入状況

令和5年3月31日時点での本市における指定管理者制度導入施設，所管課，所管施設数，公募・指名の別，利用料金制の採用の有無，指定管理料の精算の有無，現行の指定期間等の指定管理者制

度の導入状況は、別添資料1「指定管理者制度導入施設の履歴」のとおりである。

## (2) 関係例規・指針

指定管理者制度に係る本市の例規には、各公の施設の設置条例に加えて、以下のものがある。

- ・高知市の公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例（平成17年条例第69号）、同施行規則（平成17年規則第126号）

本条例等は、指定管理者の公募条件、申請書類、協定の締結等、法第244条の2第4項の規定に基づき、指定管理者の指定の手続等に関し必要な事項を定めるものである。

- ・高知市指定管理者審査委員会条例（平成27年条例第25号）及び同施行規則（平成27年規則第22号）

本条例等は、指定管理者の選定に係る審査、指定管理者の指定の取消し及び管理の業務の停止に係る審議を行うために設置する指定管理者審査委員会の所掌事項、組織等につき定めるものである。

- ・高知市指定管理者業務評価委員会条例（平成29年条例第15号）及び同施行規則（平成29年規則第29号）

本条例等は、指定管理者の管理の業務、経理の状況等に係る評価を行うため設置する高知市指定管理者業務評価委員会の所掌事項及び組織等につき定めるものである。

- ・高知市教育委員会の所管する公の施設に係る高知市指定管理者審査委員会条例施行規則（平成27年教育委員会規則第9号）

本規則は、上記高知市指定管理者審査委員会条例に基づき、

高知市教育委員会の所管する公の施設に係る指定管理者審査委員会の設置並びに委員会の組織及び運営に関し必要な事項を定めるものである。

なお、令和5年4月1日時点で、本市教育委員会の所管する公の施設で、指定管理者制度を導入している施設は、高知市青年センター、高知市工石山青少年の家、春野市民図書館、江ノ口市民図書館及び高知市立市民図書館鏡分室の5施設である。また、指定管理者制度に係る本市の指針・ガイドラインについては以下のものがある。

- ・指定管理者制度対応方針（平成28年4月）（一部改正版）

指定管理者制度の概要、本市の対応方針等につき、指定管理者制度を導入する際に施設所管課が参照すべき基本的な内容が記載されたもの。本市ウェブサイトで公開。

- ・指定管理者制度Q&A（平成31年4月）（一部改正版）

指定管理者制度を導入するに際し、施設所管課が留意すべき点をQ&A形式でまとめたもの。現在のところ、本市ウェブサイトで公開されていない。

- ・指定管理者業務評価指針（平成29年2月）

指定管理者による適切な管理運営を確保するため、本市と指定管理者の両者で、管理運営にかかる課題等を把握し、本市が業務の改善指導や助言を行うことで、今後の改善に向けた取組に活かしていくことを目的として、本市が作成している「指定管理者業務評価」の指針。現在のところ、本市ウェブサイトで公開されていない。

当該指針によれば、指定管理者業務評価は、後述する指定管理者の年度事業報告書の提出後に、以下の手順で行うこととさ

れている。

- ① 指定管理者による自己評価
- ② 施設所管課による一次評価を経たのちに，施設所管課から行政改革推進課へ評価シート等を提出
- ③ 指定管理者業務評価委員会による総合評価

指定管理者業務評価は，以上の3段階で実施され，評価結果及び評価シート（以下「業務評価シート」という。）は本市ウェブサイトで公表する。

総合評価結果に基づき，施設所管課と指定管理者が改善に向けた取組を協議することとなっている。

- ・高知市指定管理者選定手続ガイドライン（平成28年4月）及び高知市指定管理者選定手続ガイドラインQ&A（平成28年4月策定）

指定候補者の選定における公募・非公募（指名）の決定手続，指定管理者の応募要件等，指定管理者の選定手続の運用の原則を定めたもの。現在のところ，本市ウェブサイトで公開されていない。後者は，それらにつき想定される留意点をQ&A形式でまとめたもの。

### （3）指定管理者制度の収支状況

令和元年度から令和3年度における本市指定管理者の決算（指定管理者の収入，指定管理料及び利用料金並びに支出）の状況は，別添資料2「指定管理者の決算」の表のとおりである。

本市の指定管理者への指定管理料の支出合計は，令和元年度が13億7659万71円，令和2年度が14億9383万762

5 円，令和 3 年度が 1 5 億 7 0 9 5 万 9 7 2 1 円と，年々増額傾向にある。

また，指定管理者制度において，本市の収入として想定されている科目は，主に使用料と利用料金（取り決めがある場合）の納付である。

令和 5 年 3 月 3 1 日時点で，指定管理者制度の対象施設中，使用料は以下のもののみであり，利用料金については，本市の収入となっているものはない。

- ① 高知市土佐山へき地診療所の療養費，診断書料
- ② 高知市立龍馬の生まれたまち記念館の施設使用料，入場料等
- ③ 高知市桂浜公園の汚水処理施設料
- ④ はりまや橋観光バスターミナルの駐車料金，公告掲載料
- ⑤ 高知市中島町駐車場，高知市中央公園地下駐車場，高知市県庁前通り地下駐車場，高知市鏡小浜堂メン駐車場，高知市鏡小浜ニカキヤマ駐車場，高知市高知駅北口駐車場及び高知市南御座駐車場の駐車料金
- ⑥ 高知市市営住宅及び共同施設の家賃，駐車場の使用料，電気，ガス，水道及び下水道の使用料，汚物，し尿及びじんかいの処理に要する費用，共同施設，エレベーター，給水施設及び汚水処理施設の使用等に要する費用，高知市営住宅条例（平成 9 年条例第 3 2 号）第 2 4 条第 1 項の規則で定める修繕等に要する費用

#### （４）指定管理者の選定スケジュール

「高知市指定管理者選定手続ガイドライン」に記載されている指定管理者の通常の選定スケジュール（通常の選定スケジュール以外

に、公募による選定手続に際して応募がなかった場合の対応スケジュール、指定議案が否決された場合の対応スケジュール等が別途掲載されている。)は、以下の表のとおりである(「高知市指定管理者選定手続ガイドライン」20頁)。

### 【指定管理者の選定スケジュール】

月	手続等	概要
3～5月	事前協議等	公募・非公募(指名)の区分、指定管理者の指定期間、業務の範囲、権限及び利用料金制の採否等の検討
6月	市議会定例会への事前報告	① 該当施設の指定管理者選定の公募・非公募(指名)の区分及び非公募(指名)の理由の説明 ② 公募の場合の応募要件、仕様書、選定基準等の説明
8月	指定管理者(候補者)の募集	① 募集告示 ② 募集の実施 ③ 応募説明会、施設見学会の開催 ④ 質問の受付、回答
9月	応募申請受付	① 書類審査 ② 暴力団排除に関する照会の実施
10月	高知市指定管理者審査委員会による審査	① 審査委員の委嘱等、審査委員会事務局である各所管課による委員会開催関係事務 ② 第1回審査委員会の開催(審査委員に対する審査要領の説明及び施設確認

		等) ③ 第2回審査委員会の開催（応募団体プレゼンテーション及び質疑応答等による審査の実施）
	指定候補者の決定	① 審査委員会選定結果報告，公表 ② 指定候補者の決定 ③ 指定候補者決定について応募団体への通知 ④ 指定議案提出
12月	市議会の議決	① 議決事項（指定管理者に管理を行わせようとする施設の名称，指定管理者の名称，指定期間） ② 常任委員会への所管部局からの詳細な説明を実施（選定結果，候補者の概要，事業計画の概要及び経費比較等の資料） ③ 議決後の事務 ・ 指定管理者の指示（告示） ・ 指定管理者に対する指定通知
1～3月	協定の締結	① 事業計画等の細目協議，引継事務等 ② 基本協定の締結（年度内） ③ 年度協定の締結（新年度）
4月	管理の実施	指定管理者による管理の開始

#### （5）協定の締結

ア 地方自治法上は，地方公共団体と指定管理者との間の契約関係の

規律について、何ら規定はないものの、上記のとおり、「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」によれば、指定管理者に支出する委託費等の額、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者の間で協定等を締結することが適当であるとされる。

また、総務省事務次官総財財第33号平成20年6月6日「平成20年度地方財政の運営について」によれば、「指定管理者との協定等には、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項、リスク分担に関する事項、損害賠償責任保険等の加入に関する事項等の具体的な事項をあらかじめ盛り込むことが望ましいこと」（同通知第一4（8））とされ、指定管理者との協定等を締結するに際しては、

- ・施設に応じた必要な体制（物的・人的）に関する事項を定めているか
  - ・損害賠償責任の履行の確保に関する事項（保険加入等）を定めているか
  - ・指定管理者変更に伴う事業の引継ぎに関する事項が定められているか
  - ・修繕費等の支出について、指定管理者との適切な役割分担の定めがあるか
  - ・自主事業と委託事業についての明確な区分が定められているか
- 等に留意するべきであるとされる<sup>11</sup>。

これらを受けて、本市においても、「指定管理者による管理権限自体は「指定」によって生じるものであり、契約を結ぶことは不要であるが、管理業務実施に当たっての詳細な事項（事業計画、管理費用、事業報告、個人情報保護等）については、両者の協議により

---

<sup>11</sup> 同上「指定管理者制度のすべて」213頁



定め、協定を締結することにより明確にする。」(「指定管理者制度対応方針」4頁)とされ、本市と指定管理者との間で、協定を締結することが一般的である。

本市においては、協定書に以下の事項を盛り込むことが必要とされている。

- ・ 指定期間
- ・ 事業計画
- ・ 施設使用料
- ・ 事業報告
- ・ 管理費用及び支払方法
- ・ 指定の取消し及び業務の停止
- ・ 損害賠償
- ・ 個人情報保護の保護や秘密の保持
- ・ 情報公開
- ・ 物品の帰属
- ・ 保険の取扱い
- ・ 修繕費の取扱い
- ・ 減免の取扱い
- ・ 第三者への業務委託の範囲
- ・ 施設の目的外使用許可
- ・ リスク管理、責任分担
- ・ 事務引継
- ・ その他管理業務の実施に当たって必要となる事項

なお、本市においては、指定管理者が管理を行うための経費として、指定管理者に支払う支出金(いわゆる指定管理料)については、支出科目を「委託料」として整理し、単年度ごとに確定させること

としており、複数年度にわたる指定期間につき総額で委託料を取り決めることはしていない。ゆえに、指定管理料については、債務負担行為の設定ではなく、毎年度、協定書を取り交わすこととしている（「指定管理者制度対応方針」 6 頁、「指定管理者制度 Q & A」 19 頁）。

以上より、本市においては、指定管理者との間で、対象施設の管理運営に係る基本的事項を定めた「基本協定書」の他に、年度ごとの内容及び指定管理料を定めた「年度協定書」（精算ありと精算なしのもの 2 種類がある。）の 2 種類の協定書を締結している（以下、特に注記しない限り、第 3 章 監査の結果（各施設）においては、各施設の基本協定書、年度協定書につき施設ごとに区別せず、単に「基本協定書」、「年度協定書」と略記する。）。

なお、年度協定書の「精算」とは、「協定で定めた費用と実際に管理運営に要した経費に差額が生じた場合」（「指定管理者制度 Q & A」 20 頁）の指定管理料の取扱いのことである。

イ また、基本協定書において、指定管理者は、基本協定書に定める指定管理事業の他に、自らの責任と費用により、事前に本市の承諾を受けた上で、自主事業を実施することができると定められる場合が多い。

一般的に、指定管理における自主事業とは、地方公共団体が条例あるいは協定書で示した管理事業の一環としてあるいは付随するものとして、指定管理者の任意とされる範囲内で行われる収益事業をいう。例えば、体育館における飲料水用自動販売機の設置、文化財施設におけるおみやげ販売等が考えられる<sup>12</sup>。

各施設の指定管理者制度の運用を検討する際に言及するので、こ

---

<sup>12</sup> 同上「指定管理者制度問題解決ハンドブック」145 頁

ここで、指定管理業務及び自主事業に係る本市の基本協定書様式の条項を挙げておく。自主事業に関する記載も含めて、指定管理業務の内容や範囲は、基本協定書に添付する仕様書や業務計画書に委ねられている。

#### 【高知市〇センター管理運営に関する基本協定書】

##### 第4条（業務の内容）

乙（指定管理者）が行う業務の内容は、仕様書のとおりとする。

##### 第8条（事業計画）

乙は、別紙事業計画書に記載された内容に基づき、業務を実施しなければならない。

##### 第15条（自主事業）

- 1 乙は、管理施設の設置目的に合致し、かつ、業務の実施を妨げない範囲において、自己の責任と費用により、自主事業を実施することができるものとする。
- 2 乙は、自主事業を実施する場合には、甲（本市）に対して業務計画書を提出し、事前に甲の承認を受けるものとし、必要に応じて甲乙協議する。

### 3 監査の結果

本外部監査では、指定管理者が、例規、各種指針・ガイドライン及び協定書を遵守した施設管理を実施しているか、当該指定管理者に対して、本市が適正に指導、監督を実施しているかどうかという点を主な検討対象としている。

そして、各協定に従った具体的な管理の運用については、別途施設ごとに検討を加えている。

本来、協定とは、本市と指定管理者との間で、施設の特徴を踏まえて、指定管理業務の内容や範囲につき、両当事者の合意内容を反映するものであるから、対象施設ごとに個別具体的なものである。もっとも、ほとんどの協定書が、本市が様式として示している基本協定書及び年度協定書の条項に沿った形で作成されている。

そこで本章では、各指定管理者制度導入施設に共通する事項として、本市の指定管理者制度の内容及び手続全体につき、例規、各種指針・ガイドラインを遵守しているかどうか検討した上で、様式として使用されている協定書につき、指定管理者が公の施設の適正な管理を行うにつき、条項に不明確な箇所はないか、不適切な箇所はないか等の検討を行った。

以下に、改善を要すると考える事項につき記載する。

#### **(1) 管理物件の修繕等の規定について【意見】**

ア 本市の基本協定書には、指定管理者が管理する公の施設の、施設自体、設備及び物品（以下「管理物件」という。）の管理方法・修繕について、以下のように定めている。

##### **【高知市〇センター管理運営に関する基本協定書】**

###### **第7条（事故等）**

乙（指定管理者）は、故意又は過失により、管理施設又は附帯設備等を損傷し、又は滅失したときは、事故報告書を甲（本市）に提出するとともに、それによって生じた損害を甲に賠償しなければならない。ただし、甲が特別の事情があると認めるときは、その全部又は一部を

免除することができる。

#### 第11条（リスク分担表）

業務に関するリスク分担は，別紙「高知市〇センター指定管理に係るリスク分担表」に定めるとおりとする。

#### 【別紙 〇センター指定管理に係るリスク分担表】

種類	内容	リスク負担者	
		高知市	指定管理者
施設，設備，備品等の損傷，修繕	指定管理者の責に帰すべき事由によるもの		○
	経年劣化によるもの （大規模なもの） （1件〇万円以上の場合）	○	
	経年劣化によるもの （上記以外のもの） （1件〇万円以上の場合）		○

イ ここで，管理物件において管理・修繕の対象となるものとしては，おおむね以下のものが考えられる。

- ① 施設それ自体及び附帯設備（施設に従として付合したもの）
- ② 地方公共団体が事前に調達したものであり，管理物件内に据え置いた上で，指定管理者に無償貸与する物品

③ 指定管理者自らが購入・調達する等して管理物件内に据え置いた物品

しかるに、本市の基本協定書においては、上記①から③を区別せず、修繕費用の負担において、1件当たりの金額を基準として、責任の負担者を規定するにとどまる。

この点、施設、附帯設備及び備品では、修繕期間や修繕にかかる費用等の修繕規模や内容が異なるし、特に地方公共団体として長期の修繕計画が必要となる施設や附帯設備に関しては、指定管理者の指定期間を超えた修繕、建て替え等も考えられるところであり、指定管理者側で場当たりの修繕が行われることは適当でない。

また、上記③の物品については、原則として調達者に所有権が帰属するものであるところ、例えば、本市があらかじめ指定して指定管理者側に調達させた物品であるとか、施設の管理運営上欠くことのできない物品については、指定管理終了後に本市に所有権が帰属するものとして扱うことが望ましいと考えられる。

他方、②のように、本市からの貸与物品であっても、各施設内には経年劣化や故障等により、管理業務の用をなさなくなったものや、放置されることにより管理業務の支障となるものが想定されるところ、そのような物品については、本市の所有権を速やかに放棄するなどして、指定管理者の管理・処分に委ねる方が、本市の物品管理上有意な場合もあろう。そのような物品の取扱いについても、協定書で明確に定める方が望ましい。

以上より、本市においては、基本協定書の様式として、管理施設自体とその附属設備、地方公共団体所有の貸与物品、指定管理者の調達物品の管理方法、修繕基準、所有権の帰属等につき書き分けた

条項を規定することが望ましい<sup>13</sup>。

また、そのようにして修繕基準を定める際も、指定管理者にとって修繕義務が過度の負担とならないよう、また、指定管理者が、指定期間を通じて、明確な予算の見通しをもって修繕を実施することが可能となるように、負担基準で設ける基準額には、年間の回数や金額に上限を設けるなど、条項を工夫することが適当である。

## (2) 指定管理料等の剰余金の取扱い規定について【意見】

ア 指定期間において、指定管理料と実際の管理運営に要した経費(以下「指定管理事業費」という。)との差額(以下「剰余金」という。)が発生した場合の取扱いについては、「公の施設の管理を行わせることは、条例の規定を根拠として、地方公共団体が指定管理者を指定して行うものですが、その支出金の支払いについては、その性質から前払等ができるものであり…(剰余金の)取扱いについて具体的に地方公共団体が指定管理者と協議のうえ定めることも可能」(「指定管理者制度のすべて」149頁)と考えられており、剰余金の取扱いについては協定によって定めることとなる。

上記のとおり、本市においては、年度ごとに指定管理者と指定管理料を合意しているところ、指定管理料に剰余金が発生した場合の取扱いについては、指定管理料の精算条項が記載された年度協定書の様式(「基本協定書(精算あり)」)を用いて指定管理者と合意することが一般的である。

---

<sup>13</sup> これらを書き分けた条項として、高知県における指定管理者との基本協定書の関連条項が参考になる。

高知県「《施設名称》の管理運営に関する基本協定書」

[https://www.pref.kochi.lg.jp/doc/siteikannri-](https://www.pref.kochi.lg.jp/doc/siteikannri-top/file_contents/2013101900054_www_pref_kochi_lg_jp_uploaded_attachment_69078.pdf)

[top/file\\_contents/2013101900054\\_www\\_pref\\_kochi\\_lg\\_jp\\_uploaded\\_attachment\\_69078.pdf](https://www.pref.kochi.lg.jp/doc/siteikannri-top/file_contents/2013101900054_www_pref_kochi_lg_jp_uploaded_attachment_69078.pdf)

イ ここで、本市においては、指定管理料に剰余金が発生した場合には、原則として指定管理者の収入とすることができる方針を定めている。

・「指定管理者が施設の効率的運営に努めた等の理由により、協定で定めた指定管理料と実際に管理運営に要した経費とに差額が生じた場合については、指定管理者の事業評価を行った上で、指定管理者の収益とすることができるものとする。」（「指定管理者制度対応方針」 6 頁）

・「指定管理者制度の趣旨として、指定管理者が公の施設の自主的な運営を行うことを意図しており、協定で定めた費用と実際に管理運営に要した経費とに差額が生じた場合については、指定管理者の事業評価を行った上で、指定管理者の収益とすることができるものとします。」（「指定管理者制度 Q & A」 20 頁）。

また、利用料金制度を導入している施設の場合で、利用料金収入が過大となった場合には、以下のとおり、利用料金の見直しの他、次年度の指定管理料の調整及び剰余金の本市への返納等につき検討する必要がある旨記載されている。

・「なお、利用料金制度を導入している場合で、指定管理者の収益が過大となる場合については、利用料金の見直しを図る、次期の指定に当たり指定管理料の額の見直しを図る、剰余金の一部を市へ納入するような協定を締結するなどの措置を検討する必要があると考えます。」（「指定管理者制度 Q & A」 20 頁）。

実際に、本市の年度協定書における指定管理料の剰余金の規定についてみるに、以下のとおり、剰余金の精算が予定される場合には「精算ありの場合」の年度協定書を用いて合意する。

他方、剰余金の精算をせず、剰余金を指定管理者の収益とする場



合には、特に該当規定を設けていない。

### 【○センター管理運営に関する年度協定書精算ありの場合】

#### 第6条（事業報告等）

- 1 乙（指定管理者）は、第3条の協定期間（以下「協定期間」という。）が終了したときは、当該協定期間終了後30日以内に基本協定第○条の事業報告書（以下「事業報告書」という。）に係る書類を添えて甲（本市）に報告しなければならない。
- 2 甲は、前項の報告があったときは、速やかにその内容を審査し、適当と認めたときは文書により承認を行うものとする。
- 3 前項の承認を受けた事業報告書の指定管理料の額（以下「確定額」という。）が第4条に規定する元号○年度の指定管理料の額と異なる場合は、当該確定額をもって乙の元号○年度の指定管理料とする。この場合において、乙は、当該確定額が、前条の規定により既に支払いを受けた指定管理料の額に満たないときは、甲の指定する期日までに、当該確定額との差額を返還しなければならない。

他方、利用料金制度を導入している施設においては、以下の利用料金の規定のある基本協定書を用いて合意することとなる。

### 【高知市○センター管理運営に関する基本協定書】

#### 第13条（利用料金）

管理施設の利用に係る料金（以下「利用料金」という。）は、乙（指定管理者）が、条例第○条第○項（使用料に関する条項を記載）に規定する使用料の範囲において定めるものとする。ただし、その決定及び改定については、事前に甲（本市）の承認を受けるものとし、必要に応じ

て甲乙協議する。

#### 第14条（収入の取扱い）

乙は、管理施設に係る利用料金を乙の収入として、收受する。

ウ しかるに、指定管理料の剰余金の取扱いに係る上記本市の年度協定書の規定、基本協定書の利用料金の規定及び運用には、以下のとおり問題があると思料する。

- ・上記年度協定書第6条第3項の規定は、本市が承認をする事業報告書の「指定管理料」の額を確定額として、当初年度協定書で合意された指定管理料との差額を返還の対象とするものであるが、本市が承認する「指定管理料」の算出根拠が明確でないこと。
- ・指定管理者は、指定管理事業費と自主事業費の明確な区別をすることなく、年度別事業報告書においては、全ての経費をそのまま「指定管理料」として計上するなど、年度別事業報告書において記載される管理に要した経費等の収支の状況は必ずしも統一的な記載がされておらず、本市がこれを精査しないまま、指定管理者が支出した額をそのまま「指定管理料」として事後的に承認するおそれがあること。
- ・指定管理料に係る事業報告書の本市の文書による承認については、指定管理者に通知されておらず、承認された「指定管理料」の額、算出根拠等が明らかでないこと。
- ・指定管理者対応方針等には、指定管理料と指定管理事業費に差額が生じた場合には、指定管理者の事業評価を行った上で、指定管理者の収益とすることができる旨規定されているところ、

上記年度協定書では、特段条件を規定せず、指定管理者に無条件の返還を義務付けていること。

- ・業務評価シートの記載において、指定管理料は事後的に確定した数額を記入することになるため、本市が、指定管理事業費をそのまま「指定管理料」と承認している場合には、指定管理者の収入としての指定管理料と指定管理事業費の収支が常にゼロとなり、指定管理料に占める指定管理事業費の割合が明らかとならず、公表されている業務評価シートでは、指定管理者が効率的な管理運営を実施していたか否か検証することが困難となること。
- ・上記基本協定書では、利用料金が過大となった場合に、それを指定管理者の収益とすることのできる条件、指定管理料と指定管理事業費との差額が発生し、指定管理料に剰余金が生じた場合の利用料金収入との調整についての規定がないこと

ゆえに本市において、指定管理料（利用料金を含む。）の剰余金の取扱いの規定につき、本市の指定管理者対応方針等に準拠した、より明確かつ簡明な規定に改訂するとともに、事後的に指定管理料を確定させる場合には、本市の承認手続の明確化及び指定管理者への承認結果の通知を徹底することが望ましい。

また、業務評価シートにおいても、当初の指定管理料と確定後の指定管理料を併記し、公表資料において指定管理事業費との比較が容易となるよう記載方法を工夫すべきである。

この点、指定管理料の剰余金の取扱いの規定につき、例えば、利用料金制を採用している施設であれば、指定管理料の剰余金の定義を「指定管理料と利用料金による収入との合計額から、実際の管理業務の実施に要した経費に係る適正な支出額を控除した額」とし、

本市の指定管理者対応方針に沿って、原則として、指定管理者が当該剰余金を得ることできるとした上で、「当該剰余金が、利用料金による収入、管理業務の実施状況等に照らして過大であると認められる場合は、別途、指定管理者と本市との協議により、当該剰余金の全部又は一部を返納させることができる。」との規定方法等が考えられる。

### (3) 指定管理者選定手続の運用の公表について【意見】

上記のとおり、本市は、指定管理者の選定手続の原則的運用を定めた「高知市指定管理者選定手続ガイドライン」を策定しているものの、これは指定管理者制度を所管する行政管理部門たる本市行政改革推進課が、施設所管課向けに策定したものであるため、本市ウェブサイト等で広く市民に公開することはなされていない。

この点、本ガイドラインには、指定管理者の選定における公募・非公募（指名）の区別、非公募（指名）とできる場合の基準、指定管理者の必須応募要件（指定管理者が法人その他の団体であること、本市に「本社、本店、支店又は営業所等」を設置していること、本市議会議員や本市市長が実質的に経営に関与している団体でないこと等の資格要件）、公募による選定基準等が記載されており、指定管理者への応募を検討している企業・団体等にとって関心が高く、また、市民が指定管理者制度の運用を検証する上でも重要な資料であると考えられる。

本市においては、今一度、「高知市指定管理者選定手続ガイドライン」の記載内容を検討・整理した上で、かかる指定管理者の選定手続の運用について定めたガイドラインを、ウェブサイト等で広く市民に公開することを検討することが望ましい。

#### (4) 年度別事業報告書の公表について【意見】

上記のとおり，指定管理者業務評価は，指定管理者の年度別事業報告書の提出後に，指定管理者による自己評価，施設所管課による一次評価，指定管理者業務評価委員会による総合評価の3段階で実施し，評価結果及び業務評価シートは，本市ウェブサイトで公表することとなっているところ，年度別事業報告書自体は，公表されていない。

この点，指定管理者制度Q & Aにおいては，年度別事業報告書について「提出された事業報告書については，十分な点検・評価を行うとともに，積極的に公表することが望ましい」（問22）とされているし，他の地方公共団体においても，実際に年度別事業報告書を公表している事例がある（八尾市，米子市等）。

加えて，指定管理者業務の評価を行う指定管理者業務評価委員のうち，外部委員による評価は，公募により指定管理者を指定した施設を対象としたものに限定されているし，指定期間中3年に1回程度しか実施されておらず，指定期間中の他の年度の評価は，全て本市職員により構成される指定管理者業務評価委員会により評価されていることからすれば（「指定管理者業務評価指針」4頁），現行の評価制度においては，業務評価シートや評価結果について，必ずしも，「第三者の客観的な視点」や「利用者目線からの評価」が徹底されたものとは言い難い。

年度別事業報告書の提出は，地方自治法上にも記載のある重要な書類であることから，より多くの市民の検証・点検・評価に資するものとして，本市ウェブサイト等により，指定管理者の年度別事業報告書の公表を積極的に検討することが望ましい。

## (5) 管理責任者の通知について【意見】

基本協定書上，指定管理者は，業務上の管理をつかさどる管理責任者を定めたとき，当該管理責任者を変更したときは，書面をもって本市に通知することが必要とされる（「高知市〇センター管理運営に関する基本協定書」第5条）。

この点，管理責任者は，当該施設において，特に事故や災害等の緊急事態が発生した場合に，自ら職員を指揮し迅速かつ適切な対応をとることのできる職責と能力を有する者であり，かつ，本市からの指示・指導を受け，これらに迅速に対応するため，その所在と連絡先が本市に明らかにされたものでなければならない。

通知書面について特に様式は定められていないものの，管理責任者の上記職責等に鑑みれば，当該通知書面には，氏名，役職，勤務場所の他，緊急連絡先の記載が最低限必要なものと考えられる。

しかるに，本包括外部監査で対象とした公の施設の指定管理者についての管理責任者の届出状況を確認したところ，氏名と役職のみ記載されたもの，管理責任者の届出（変更届も含む。）の通知そのものがなされていないもの等が散見された。

本市においては，管理責任者の通知の記載事項を今一度整理した上で，通知様式を定めてこれを利用させる等，指定管理者をして，管理責任者の届出の通知を徹底するよう指導するべきである。

### 第3 監査の結果（各施設）

別添資料1「指定管理者制度導入施設の履歴」のとおり、本市では、令和5年3月31日時点で公の施設のうち、49施設（市営住宅は1施設とカウントする。）に指定管理者制度が導入されている。

本外部監査では、これら指定管理者制度が導入されている公の施設のうち、指定管理料が比較的多く支出されており、かつ近年内部監査の対象となっていない施設、近年新たに指定管理者制度の対象となった施設、指定管理料が支出されておらず、利用料金収入のみで運営管理を委託している例外的な施設等を抽出して監査を実施した。

また、本市の包括外部監査において過去に対象となった指定管理者制度が導入されている公の施設についても、そこで指摘された事項を中心に、改善状況を検討している。

以下では、本外部監査結果の各論として、各施設の監査結果を記載する。

## 1 高知市春野文化ホールピアステージ

### (1) 施設の概要

本節で検討対象とする公の施設は、指定管理者が一括して管理を行っている、春野文化ホールピアステージ(以下「文化ホール」という。)、高知市春野郷土資料館(以下「資料館」という。)及び春野市民図書館(以下「図書館」という。)のうち、指定管理者が、施設及び設備の維持管理だけでなく、それらの使用に係る業務についても管理の委託を受けている文化ホールである。

この点、文化ホールの設置条例(「高知市春野文化ホールピアステージ条例」平成20年条例第66号)(以下「文化ホール設置条例」という。)第1条によれば、文化ホールは、「市民の明るく豊かな文化生活の向上と発展を目指し、市民による文化・芸術活動の振興に資する」目的で設置された文化施設である。

文化ホールは、高知市春野町西分340番地に所在し、本市中心部から自動車です約30分の距離にある。

文化ホールは平成8年5月に開館した施設であり、文化ホールの建物及び敷地ともに本市が所有している。

本市は、文化ホールにおいて、次に掲げる施設を置く(「文化ホール設置条例」第3条)。

- ① 大ホール
- ② 小ホール
- ③ 控室
- ④ 練習室
- ⑤ 会議室
- ⑥ 和室



## 【文化ホール外観】



### (2) 利用者数の推移・利用状況

年度別事業報告書によれば、令和2年度から令和4年度にかけての文化ホールの利用者数は、以下のとおりである。

### 【利用者数】

(単位：人)

	令和2年度	令和3年度	令和4年度
大ホール	5,283	9,485	20,460
小ホール	1,871	6,326	9,336
控室	44	112	316
練習室1	106	551	750
練習室2	113	511	428

会議室	21	196	268
和室	10	34	116
合計	7,448	17,215	31,674

なお、令和3年度業務評価シートによれば、新型コロナウイルス感染症の直接の影響がないと考えられる平成30年度の利用者数は3万9107人、令和元年度は3万5330人であった。

また、年度別事業報告書によれば、令和2年度から令和4年度にかけての使用率及び稼働率等の利用状況は、以下のとおりである。

### 【利用状況】

(単位：%)

		令和2年度	令和3年度	令和4年度
大ホール	使用率	42.4	31.6	43.0
	稼働率	28.0	21.4	32.1
小ホール	使用率	49.6	55.8	55.3
	稼働率	26.0	30.0	36.0
控室	使用率	7.4	6.6	15.8
	稼働率	3.4	3.6	10.0
練習室1	使用率	19.0	31.7	33.5
	稼働率	7.9	13.3	16.6
練習室2	使用率	17.4	22.1	19.2
	稼働率	6.5	9.7	10.1
会議室	使用率	1.7	6.9	13.8
	稼働率	0.8	3.2	8.8

和室	使用率	0.8	1.0	8.3
	稼働率	0.6	0.8	6.0

\*「使用率」は、使用日数を使用可能日数で除したもの、「稼働率」は、使用回数を使用可能回数で除したものである。

いずれの施設も稼働率は40%を下回っており低調である。

参考までに、令和3年度業務評価シートによれば、新型コロナウイルス感染症の直接の影響がないと考えられる平成30年度の利用率（使用率）は、大ホールが46.9%、小ホールが66.8%、練習室1が31.3%、練習室2が46.4%、控室が37.7%、会議室が15.2%、和室が15.2%であり、令和元年度は、大ホールが50.5%、小ホールが65.6%、練習室1が32.9%、練習室2が50.0%、控室が26.8%、会議室が16.2%、和室が10.5%であった。

### (3) 収支の状況

年度別事業報告書によれば、令和2年度から令和4年度にかけての収支の状況は以下のとおりである。

なお、文化ホールの総事業費は、19億9200万2000円、指定管理料の他に本市が負担する設備更新・修繕費用、備品購入費用等の合計は、令和2年度が4億4866万8000円（うち、長寿命化整備事業費として3億9203万4000円）、令和3年度が5831万6000円、令和4年度が4500万1000円となっている。

## 【収支状況】

（単位：円）

区分	令和 2 年度	令和 3 年度	令和 4 年度
収入			
指定管理料	35,395,000	35,896,000	39,928,000
利用料金収入	2,477,780	5,412,480	8,512,020
テナント等 負担金収入	118,658	42,296	48,342
その他収入	2,160	18,141	306,127
収入合計	37,993,598	41,368,917	48,794,489
支出			
人件費	13,643,840	13,782,123	17,859,000
事務費 (保険料含む。)	2,152,000	1,934,317	1,577,940
管理費 (光熱水費含む。)	22,177,818	24,188,360	28,334,924
修繕費	595,000	2,227,000	974,380
その他支出	0	0	2,000
支出合計	38,568,658	42,131,800	48,748,244
収支	-575,060	-762,883	46,245

なお、年度別事業報告書においては計上されていないが、令和 2 年度には収入として、新型コロナウイルス感染症に伴う本市からの支援金 55 万 7000 円が支給されている。

#### (4) 文化ホールにおける指定管理者

文化ホール設置条例第4条は、本市市長が文化ホールの管理について指定管理者に管理を行わせることができる旨を定め、同条例第5条では、指定管理者が管理を行う場合においては、次の業務を行うものと規定されている。

- ① 文化ホールの施設又は設備の使用の許可に関する業務
- ② 文化ホールの維持管理に関する業務
- ③ 前2号に掲げるもののほか、文化ホール設置条例第1条の設置目的を達成するために市長が必要と認める業務

上記設置条例により、文化ホールは、平成22年から指定管理者制度が導入されているところ、

- ① 平成22年4月1日から平成25年3月31日までの3年間
- ② 平成25年4月1日から平成30年3月31日までの5年間
- ③ 平成30年4月1日から令和5年3月31日までの5年間

いずれも公募により、株式会社四国舞台テレビ照明が指定管理者に指定されている。

同社は、本市に本店を置く昭和50年1月17日に設立された株式会社であり、舞台、テレビの照明及び装置に関する事業、照明機材及び装置の製作並びに販売、電気工事事業及び機械器具設置工事を主な事業とする法人である。同社は、文化ホールの他にも、高知県立県民文化ホール、高知市文化プラザ、観音寺市民会館の指定管理者として指定を受けるなど、文化施設の指定管理者としての実績を有する会社である。

#### (5) 指定管理業務の概要

文化ホールの指定管理者の指定管理業務の内容の詳細は、平成30

年2月14日付で、本市教育委員会（\*現在は、総務部文化振興課が文化ホールの施設所管課であるので、以下、同課と読み替える。）と指定管理者との間で締結された基本協定書第1条規定の「仕様書」に記載されている。

以下、概要を説明する。

## ア 対象施設の概要

所在地：高知市春野町西分340番地

施設概要：

① 敷地面積 14,680.08㎡（文化ホール、図書館、資料館共有）

② 文化ホール

構造 鉄骨鉄筋コンクリート造 地下1階 地上3階

建築面積 2,520.98㎡

延床面積 3,529.11㎡

施設概要

地下1階：機械室

地上1階：大ホール、小ホール、大ホール楽屋、楽屋事務室、シャワー室、湯沸室、ピアノ庫、親子室、受付、喫茶コーナー、パントリー、事務室、管理人室、控室、応接室、倉庫5箇所、トイレ3箇所、ポンプ室

地上2階：会議室、和室、練習室1、練習室2、倉庫、更衣室男性用・女性用、トイレ、給湯室、倉庫3箇所、機械室、電気室

地上3階：調光室、音響調整室

③ 資料館，図書館

構造 鉄骨鉄筋コンクリート造，地上2階

建築面積 746.02 m<sup>2</sup>

延床面積 1,342.09 m<sup>2</sup>

施設概要

資料館

地上2階：資料館ロビー，展示室，事務室，倉庫（民具保管用），トイレ，倉庫（図書館・資料館兼用）

図書館

地上1階：受付カウンター，ホール，作業室，事務室，会議室，給湯室，トイレ，エレベーター

④ 駐車場（文化ホール，図書館，資料館共有）

東側駐車場（大型バス2台）

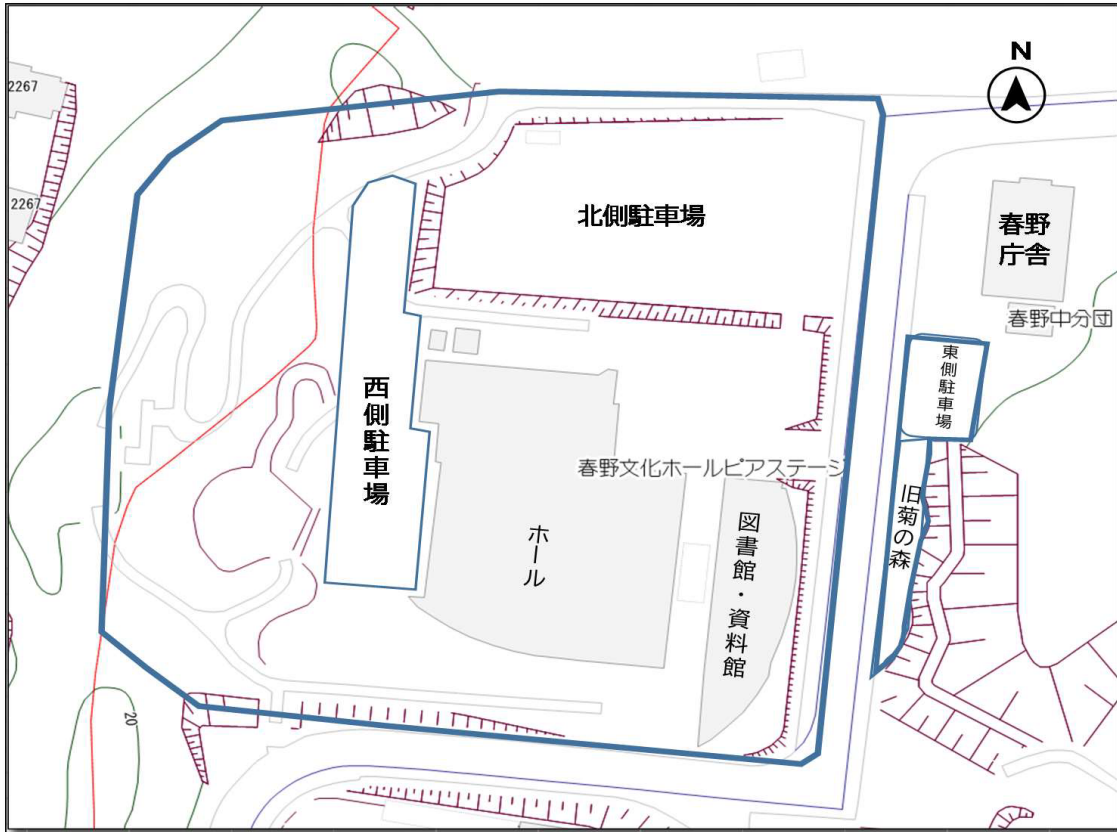
北側駐車場（普通車79台）

西側駐車場（普通車54台）

⑤ 庭園及び敷地内緑地

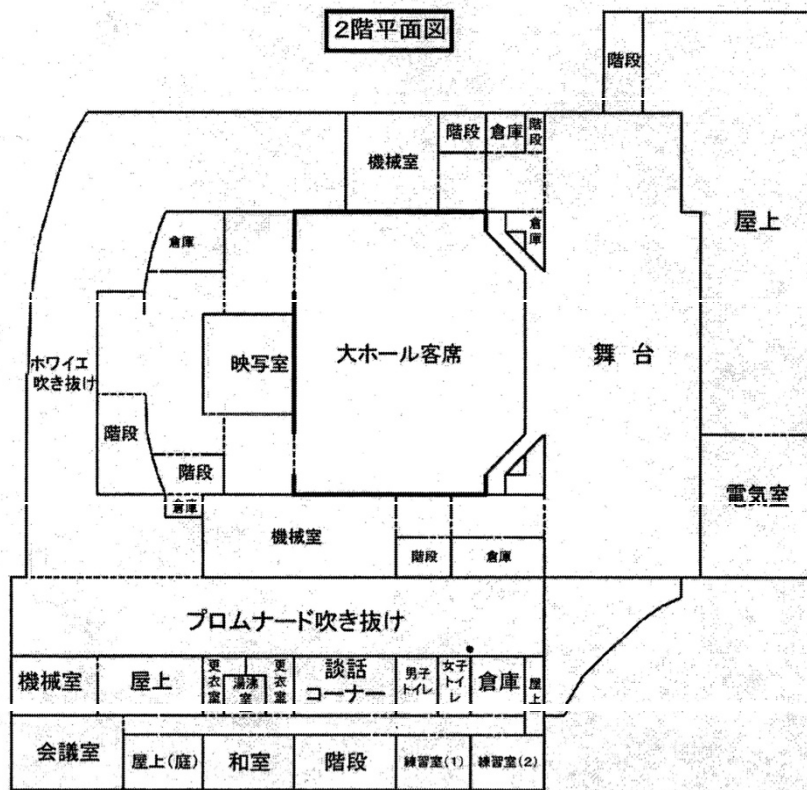
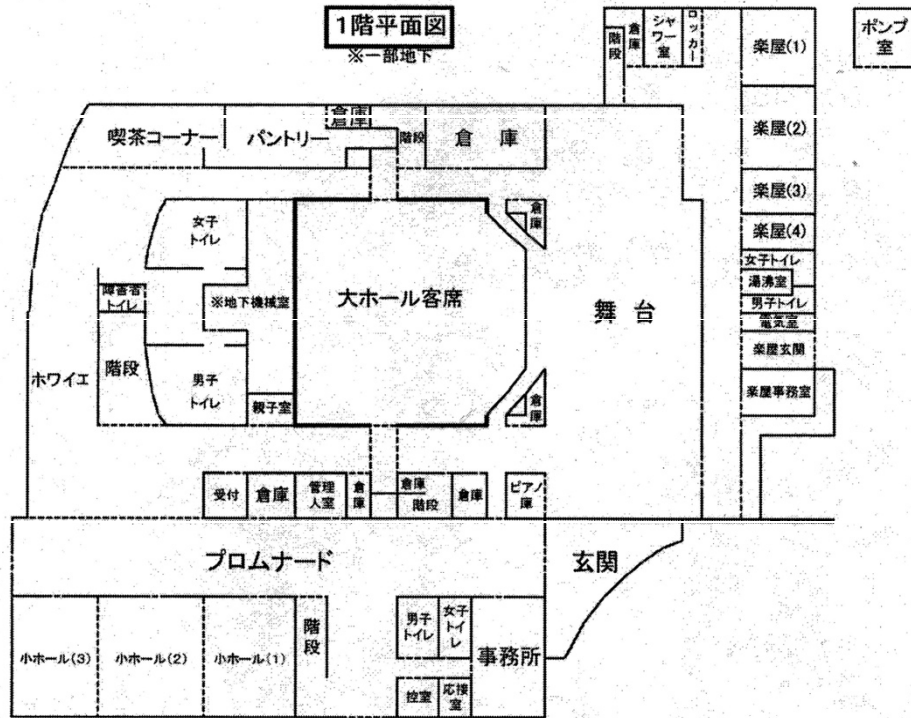
面積 12,336.73 m<sup>2</sup>

【文化ホール見取り図・平面図】

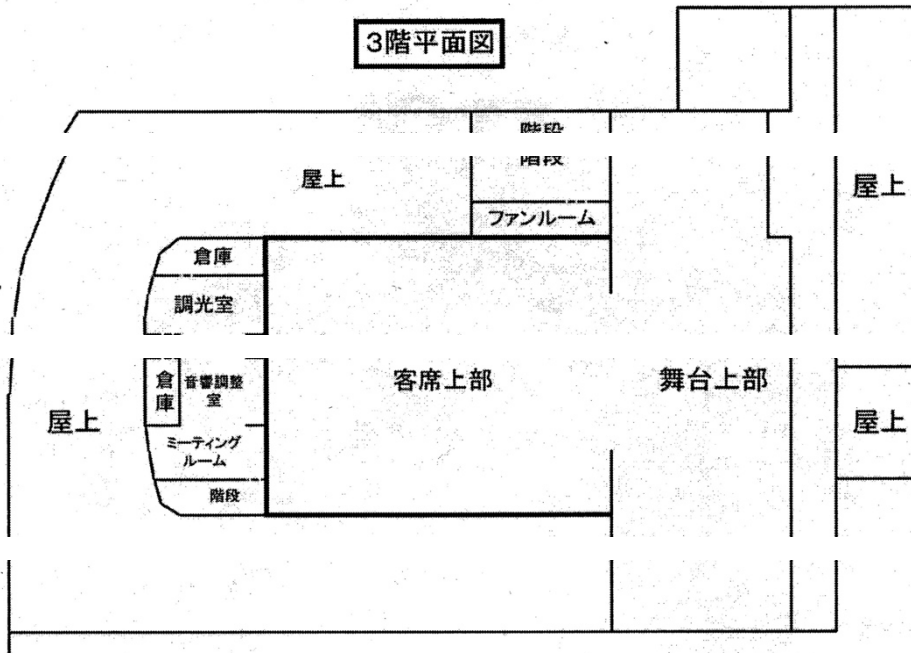




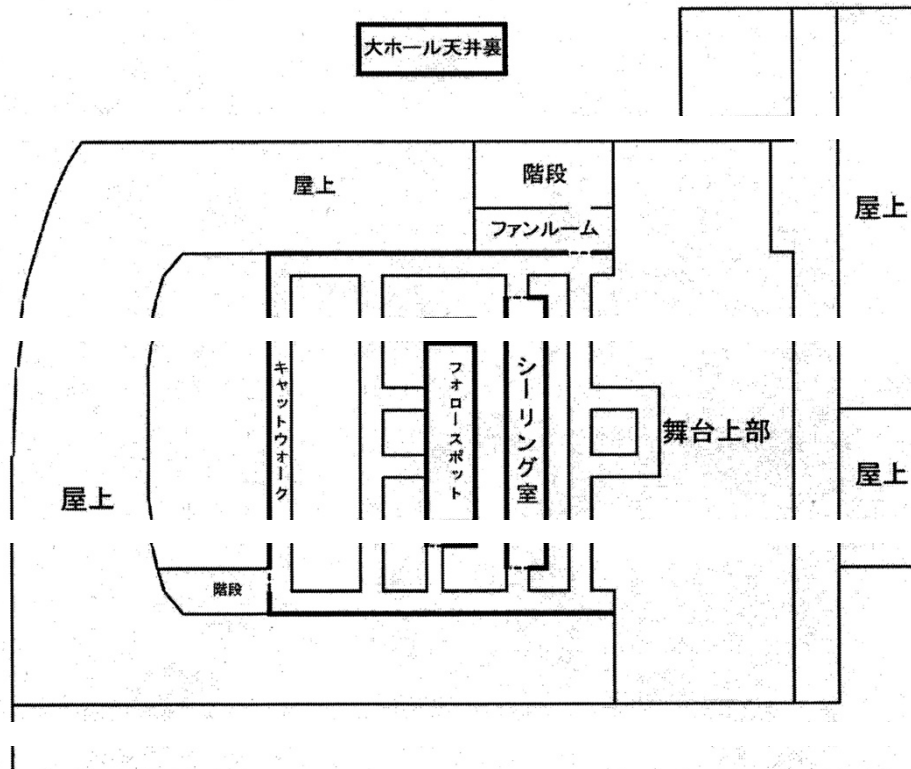
# 春野文化ホール配置図



3階平面図



大ホール天井裏



## イ 業務内容

### (ア) 文化ホールの施設及び設備の使用に関する業務

文化ホールの施設及び設備の貸出しに関する業務。

ただし、資料館，図書館及び本市教育委員会が目的外使用許可した文化ホール1階の喫茶コーナーのエリアにおける施設及び設備の使用に関する業務は，指定管理業務に含まない。

① 施設（附属設備，備品等を含む。）の使用の受付・許可，使用の制限，許可の取消し，館内の案内に関する業務

② 施設の使用に関する管理業務

現場責任者の配置，必要な人員配備，備品の整理・修繕等

③ 施設の利用料金に関する業務

利用料金の設定，利用料金の徴収事務等

文化ホールは，利用料金制を採用しており，指定管理料及び利用料金等と，実際の管理経費に差額が出た場合でも精算はない。

本外部監査期間に適用のある文化ホールの利用料金及び附属設備の料金は以下のとおりである。

## 【文化ホール利用料金表】

基本料金表(2019.10.01 改定)

区分/時間		午前	午後	夜間	全日
		午前9時から 正午まで	午後1時から 午後5時まで	午後6時から 午後10時まで	午前9時から 午後10時まで
大ホール	平日	7,450 円	12,800 円	16,000 円	36,250 円
	日・土・休日	9,060	15,350	19,200	43,610
小ホール		1,690	2,110	2,540	6,340
控室		310	370	450	1,140
練習室		1,040	1,260	1,480	3,780
会議室		830	1,040	1,260	3,130
和室		830	1,040	1,260	3,130

### 備考

- この表において、「日・土・休日」とは日曜日及び土曜日並びに国民の祝日に関する法律(昭和23年法律第178号)に規定する休日をいい、「平日」とは日・土・休日以外の日をいう。
- 使用者が大ホールの舞台部分のみを使用する場合は、当該使用に係る区分に応じた使用料の額の100分の30に相当する額を当該使用料の額とする。
- 使用者が入場料若しくはこれに類するもの(以下「入場料等」という。)を徴収する場合又は入場料等を徴収しないが営利(使用者が商行為のため特定又は不特定多数の者を対象に、営業の広報又は営業上の利益のために行う招待及びこれに類する行為を行うことをいう。以下同じ。)を目的として使用する場合は、当該使用に係る区分に応じた使用料の額に、次の表に掲げる区分に応じ、それぞれ同表に定める割合を当該使用料の額に乗じて得た額を加算するものとする。この場合において、使用者が入場料等に段階を設けているときは、当該入場料等の最高額をもって同表を適用する。

区分	割合
入場料等が1,000円以下の場合	100分の30
入場料等が1,000円を超え3,000円以下の場合	100分の70
入場料等が3,000円を超える場合	100分の150
入場料等を徴収しないが営利を目的とする場合	100分の200

- 使用者がこの表に規定する使用時間を超えて使用する場合は、その超える時間1時間につき、全日の使用料の額(前2項の適用がある場合は、当該適用後の額)に100分の12を乗じて得た額とする。この場合において、使用時間を超える時間に1時間未満の端数があるときは、1時間とみなす。
- 前項の規定にかかわらず、午前から午後へ、又は午後から夜間へ引き続き使用する場合は、それぞれの使用料を合計した額とする。
- 使用者が冷暖房を使用する場合は、当該使用に係る区分に応じた使用料の額に、当該使用する時間1時間につき、大ホールにあつては4,060円を、その他の施設にあつては全日の使用料の額に100分の10を乗じて得た額を加算するものとする。この場合において、使用する時間に1時間未満の端数があるときは、1時間とみなす。
- この表及び前各項の規定により算定した使用料に10円未満の端数を生じた場合は、その端数を切り捨てるものとする。

## 【附属設備利用料金表】

附属設備料金表(2020.11.01 改定)

区分	設備名	単位	使用料(単位:円)	摘要
舞台設備	所作台	一式	4,180	化粧框, 開帳場を含む。
	花道用所作台	一式	1,030	
	仮設鳥屋囲い	一式	1,030	揚幕付き
	松羽目・竹羽目	一式	1,560	ドロップ
	平台	1台	200	
	平台用足	1脚	50	開き足(高足・中足), 箱足, 木台
	雛壇蹴込	一式	300	
	音響反射板	一式	3,130	天井1面, 正面1面, 側面2面
	指揮者台	一式	200	譜面台付き
	演奏者用譜面台	1台	50	
	毛せん	1枚	200	1,720mm×3,600mm
	長座布団	1枚	200	540mm×1,800mm
	地絨	1枚	510	14,400mm×6,500mm
	プログラムスタンド	1台	150	高さ1,500mm
	雪カゴ	1台	200	300mm×300mm×1,500mm
	コントラバス用椅子	1脚	100	
	パイプ椅子	1脚	50	
	演台(3点セット)	一式	620	幅2,100mm(花台・脇台含む。)
	花台・脇台	1台	100	
	司会者台	1台	200	幅750mm
	金屏風	一双	1,560	高さ2,400mm×幅750mm×6曲
	上敷	1枚	50	878mm×3,600mm
	上敷	1枚	100	878mm×7,200mm
	上敷	1枚	150	878mm×14,400mm
	姿見	1台	300	
	高座用座布団	1枚	200	850mm×850mm
	大太鼓	一式	1,030	直径575mm
	グランドピアノ	1台	5,230	ヤマハ CFⅢS
	手元明かり	1個	200	
	ピアノ椅子	1脚	100	

④ 施設使用に関する設営・運営等の相談業務

使用する設備等についての使用方法等につき必要な説明を行うこと等

⑤ 複写機・ファックス利用サービス

利用者が希望する場合は、料金を収受して複写機及びファックスを使用させること

(イ) 文化ホール等の施設及び設備の維持管理に関する業務

上記のとおり、資料館、図書館及び喫茶コーナーの施設の使用に関する業務については指定管理業務に含まないが、これらのエリアの施設及び設備の維持管理に関する業務については、一体の建物として指定管理者が行う。

・施設及び設備の管理・保守点検及び運転管理に関する業務

施設保全，建築物の保守管理，建築設備の運転管理，非常の際の措置，建築設備保守管理，舞台関係設備の管理，保守点検に関する業務等。建築物や設備等が破損，消耗等した場合は，原則1件100万円以下の修繕・補修等については指定管理者が負担し，1件100万円を超える修繕費が見込まれる場合は本市教育委員会及び指定管理者との間で協議すること。

施設の清掃に関する業務

- ① 日常清掃，定期清掃，外部ガラス清掃業務及び廃棄物処理業務等
- ② 建築物環境・衛生設備点検業務
- ③ 施設の保安警備に関する業務
- ④ 備品等の管理・保守点検業務
- ⑤ 駐車場の管理に関する業務
- ⑥ 施設の管理に関する留意事項

指定管理者名の表示，来館者の安全を最優先すること，館内は禁煙とすること等

⑦ 施設の管理運営を行う上での必要な資格

業務管理責任者及びそれに準じるものが防火管理者の資格を有すること，建築物環境衛生管理技術者，電気主任技術者等の有資格者を選任すること

(ウ) その他の業務

・管理運営のための体制の整備

従業員の適正配置，従業員に対し必要な研修を実施すること，経理業務，帳簿作成業務等の施設の管理運営に必要な業務を適正に執行するための体制の整備を図ること

・情報誌等への指定管理者名の表示

・ウェブサイトの作成等の広報業務

・イベントチケット等の取扱い業務

・本市等関係機関及び他の公共文化施設との連絡調整

・保険及び損害賠償の取扱い

全国公立文化施設協会へ加入すること。公立文化施設賠償責任保険，公立文化施設災害補償保険等へ加入すること

・危機管理に関する業務

利用者の安全対策，監視体制等につき各種マニュアルの作成，消防訓練を年に2回以上実施すること

・事業計画書等の作成

毎年度10月末までに，次年度の事業計画書(人員配置計画，年間延べ利用者数目標，施設別利用目標(稼働率等))，収支予算書等を本市教育委員会に提出すること

・事業報告書の作成

毎月終了後，10日以内に月の利用者統計の業務報告書を提出すること。

前期を4月1日から9月30日まで，後期を10月1日から3月31日までの期間とし，各期間終了後，30日以内に次の内容の業務報告書を提出すること。

- ① 利用者数統計
- ② 利用拒否記録表
- ③ 利用料金収入統計
- ④ 利用実績一覧表
- ⑤ 利用料金免除統計 [自主事業分]
- ⑥ 利用料金減額（免除）統計 [条例に基づくもの]
- ⑦ 光熱水費統計
- ⑧ 委託業務内容一覧表
- ⑨ 修繕・工事等一覧表
- ⑩ 保守管理点検等実施報告書
- ⑪ 太陽光パネル発電データ

・年度終了後の事業報告書の提出

年度終了後，30日以内に次の内容の事業報告書を提出すること

- ① 事業報告書
- ② 収支決算書
- ③ 決算財務諸表（貸借対照表，損益計算書等）
- ④ 利用者等アンケート結果報告書
- ⑤ その他必要とする書類

- ・利用状況，入場者数等の調査統計に関する業務
- ・アンケート等の実施及び自己評価の実施



- ・ 文書の保管，引継ぎ
- ・ 指定期間終了後の引継ぎ業務
- ・ その他留意事項

自主事業については，文化ホールの設置目的に合致し，かつ，業務の実施を妨げない範囲において，指定管理者の責任と費用により実施することができる。自主事業を実施する場合，指定管理者は自主事業計画書を提出し，本市教育委員会の事前の承認を受ける必要がある。

## (6) 監査の結果

文化ホールの指定管理者制度に係る一件資料，施設所管課及び指定管理者へのヒアリング，現地調査を実施した結果，以下のとおり改善を要する事項がある。

### ア 年度別事業報告書の記載事項について【意見】

指定管理者の年度別事業報告書については，上記のとおり仕様書において記載事項が決められている。

しかるに，令和2年度から令和4年度の年度別事業報告書の記載事項を確認したところ，太陽光パネル発電データの記載がないなど，一部記載漏れがあった。

本市においては，記載漏れのある事項につき，再度その記載の必要性を検討するとともに，必要のある場合は，指定管理者をして，年度別事業報告書に漏れなく記載させることが望ましい。

### イ 施設及び設備の修繕について【意見】

施設及び設備の修繕については，上記のとおり，仕様書において，

建築物や設備等が破損，消耗等した場合は，原則 1 件 1 0 0 万円以下の修繕・補修等については指定管理者が負担し，1 件 1 0 0 万円を超える修繕費が見込まれる場合は，本市及び指定管理者との間で協議することと定められている。

また，指定管理者の事業計画書においては，「予防保全と適切な修繕の実施」の項目で，「本施設は開館から 2 1 年が経ち（\*平成 2 9 年 9 月 2 7 日時点の事業計画書），建物・設備の老朽化により，至るところで故障が生じやすい状況となっています。施設を今後も継続して安全に使用し，かつライフサイクルコストの低減を図るためには，事後保全ではなく，予防保全の考え方が最良となります」と記載され（「事業計画書」1 8 頁），修繕を行う際の発注方針を定めている。

しかるに，本市と指定管理者とが共有する形での文化ホールの修繕計画は作成されておらず，指定管理者は，上記仕様書の定めに従い，修繕が必要となる都度，修繕工事を行っているような状況である。

現状では，指定管理者にとって，施設や備品がどの程度劣化しているか不明であり，指定期間において，指定管理者がどのような種類の修繕が，どの程度発生するか予想することは困難である。

施設及び設備の修繕については，その規模や内容が，指定管理者の修繕計画及び事業収支に大きく影響するため，本市においては，指定管理者を指定する前の段階で修繕計画を作成し，指定管理者を募集することが理想的であるし，仮に修繕計画の作成の着手が，指定管理者が指定された後になった場合でも，指定管理者と協議の上，早期に作成し，指定管理者と内容を共有することが望ましい。

#### ウ 備品の所有権の帰属について【意見】

仕様書によれば，備品等の所有権について「指定管理者自らが購入，

搬入，又は設置しようとする場合は，その是非や所有権等について事前に高知市教育委員会と協議すること」（「仕様書」８（４））とされている。

しかるに，指定管理者は，指定期間中に新たに購入した備品について，上記仕様書に従って本市と協議することはしていない。

そのため，それらの備品についての所有権の帰属は明らかでない。

本市においては，指定管理者をして，指定管理者が備品を購入する際の取扱いについて周知するとともに，すでに購入した備品も含めて，指定管理者と協議の上，所有権の帰属を明確に定めることが必要である。

#### エ 運営協議会の設置について【意見】

基本協定書によれば，本市と指定管理者は，協議の上，「別に定めるところにより，情報交換や業務の調整を図る運営協議会を設置することができる」（「基本協定書」第３４条）とされているところ，かかる運営協議会は現在まで設置されていない。

他方，文化ホール設置条例第２０条によれば，文化ホールの運営に関する事項について調査審議するため，市長の委嘱する７人の委員をもって，高知市春野文化ホールピアステージ運営審議会（以下「運営審議会」という。）を組織するものとされており，実際にもかかる運営審議会が設置され，運営審議会の委員全員に本市市民が選任された上，委員報酬（日当７２００円）も支給されている。運営審議会は，通常９月から１０月に，１年に１回開催され，文化ホールの運用について，市民の視線からアドバイスを行い，協議する場であるということであり，施設所管課及び指定管理者も運営審議会に参加し，指定管理者は，文化ホールの利用状況等について報告を行っているとのことである。

もつとも、かかる運営審議会はあくまで本市市民で組織される合議体であり、オブザーバー的立場である指定管理者や本市の側から、文化ホールのさらなる稼働率向上のための新しい企画や、より効率的な文化ホールの運営について積極的に提言し、議論し、実践する場という位置付けにはなっていない。

よって、本市と指定管理者が、指定管理事業の改善や新たな自主事業の展開等について主体的に協議を行う場として、基本協定書に定めのある運営協議会の設置を検討することが望ましい。

#### オ 自主事業の実施について【意見】

基本協定書上、指定管理者は、文化ホールの設置目的に合致し、かつ、業務の実施を妨げない範囲において、指定管理者の責任と費用により自主事業を実施することができる（「基本協定書」第15条）。

しかるに、令和2年度から令和4年度の年度別事業報告書によれば、指定管理者は自主事業を行っていない。

本市においては、上記運営協議会等を通じて、文化ホールの立地や規模に応じた、楽団、演劇、イベントの誘致等の自主事業が実現できるよう環境整備を進めるとともに、指定管理者をして、より積極的に自主事業を実施できるよう支援することが望ましい。

## 2 高知市立自由民権記念館

### (1) 施設の概要

高知市立自由民権記念館（以下「記念館」という。）の設置条例（「高知市立自由民権記念館条例」平成元年条例第32号）（以下「記念館設置条例」という。）第1条によれば、記念館は、「高知市制100周年の記念施設として、自由民権運動及び土佐の近代に関する資料（以下「資料」という。）を広く収集し、保管し、展示して市民の利用に供し、もって教育、学術及び文化の発展に資する」目的で、「博物館法に規定する博物館に相当する施設」として設置された文化施設である<sup>14</sup>。

記念館は、高知市棧橋通四丁目14番3号に所在し、本市中心部から自動車又は路面電車で約15分の距離にある。

記念館は、上記のとおり、本市市制100周年記念事業の一つとして平成2年4月に開館した施設であり、その建物及び敷地ともに、本市が所有する。

本市は、記念館において、次に掲げる事業を行う（「記念館設置条例」第4条）。

- ① 資料の収集、保管及び展示を行うこと
- ② 資料の利用及び閲覧等を行うこと
- ③ 資料に関する調査研究等を行うこと
- ④ 資料に関する必要な説明及び助言を行うこと
- ⑤ 資料に関する講演会及び研究会等を行うこと
- ⑥ 資料に関する解説書、目録等の作成及びその頒布に関するこ

---

<sup>14</sup> もっとも、博物館法にいう「博物館」とは、博物館資料に関する調査研究を行う体制の整備基準、学芸員その他の職員の配置基準等を満たした上で国の登録を受けたものを指すが（博物館法2条、11条以下）、記念館は当該登録を受けているわけではない。

と

- ⑦ 図書館，公民館，学校等の教育，学術又は文化に関する諸施設及び地域団体と協力し，その活動を援助すること
- ⑧ その他法（博物館法）に定める博物館事業に相当する事業のほか，市長が必要と認める事業

### 【記念館外館】



#### （２）利用者数の推移

年度別事業報告書によれば，令和２年度から令和４年度にかけての入館者数は以下のとおりである。

「常設展観覧者数」には，有料個人観覧者数，有料団体観覧者数及び無料観覧者数を含む。

「施設利用統計(使用許可)」及び「施設利用統計(館主催及び共催)」は、後述する自由ギャラリー、民権ホール及び研修室といった貸しスペースの利用者数である。

「郷土情報室」は、利用者が無料で自由に利用できる図書室のようなスペースである。

### 【入館者数】

(単位：人)

	令和 2 年度	令和 3 年度	令和 4 年度
常設展観覧者数	3,528	5,686	5,285
施設利用統計 (使用許可)	7,824	11,341	14,835
郷土情報室	3,965	4,413	3,917
施設利用統計 (館主催及び共催)	2,741	3,603	4,269
入館者総数	18,058	25,043	28,306
入館者総数 (業務評価シート記載) (令和3年度まで)	21,561	30,468	-

参考までに、記念館に指定管理者制度が導入された平成22年度から平成29年度までは、入館者総数にして、年間約4万6000人の施設利用者があった。

なお、業務評価シートの記念館の利用者数に関する記載を確認したところ、上記表のとおり、年度別事業報告書記載の入館者総数と異なっている。

記念館の観覧チケットは、常設展、特別展及び企画展を全て含んだ金額のチケット1種類のみ発券している。

### (3) 収支の状況

年度別事業報告書によれば、令和2年度から令和4年度にかけての収支の状況は以下のとおりである。

記念館の総工事費は12億740万円、本市が指定管理料の他に負担する記念館に係る年間の支出は、人件費、事業費、資料購入費及び展示事業費等の合計で、令和2年度が1億3017万円、令和3年度が1億2271万9000円、令和4年度が1億1125万3000円である。



## 【収支状況】

(単位：円)

区分	令和 2 年度	令和 3 年度	令和 4 年度
収入			
指定管理料	20,750,000	20,750,000	20,750,000
利用料金収入	3,758,000	4,132,000	5,629,000
自主事業収入	24,000	33,000	82,000
その他収入	970,000	117,000	36,000
収入合計	25,502,000	25,032,000	26,497,000
支出			
人件費	9,533,000	9,333,000	9,962,000
管理運営費	12,315,000	12,672,000	13,401,000
事業経費	0	0	87,000
自主事業経費	390,000	17,000	88,000
その他(消費税等)	2,255,000	2,273,000	2,414,000
支出合計	24,493,000	24,295,000	25,952,000
収支	1,009,000	737,000	545,000

### (4) 記念館における指定管理者

記念館設置条例第6条は、本市市長が記念館の管理について指定管理者に管理を行わせることができる旨を定め、同条例第7条では、指定管理者が管理を行う場合においては、次の業務を行うものと規定している。

- ① 記念館の施設又は設備の使用の許可に関する業務
- ② 記念館の維持管理に関する業務

③ 前2号に掲げるもののほか、記念館設置条例第1条の設置目的を達成するために市長が必要と認める業務  
上記により、記念館は平成22年から指定管理者制度が導入されているところ、

① 平成22年4月1日から平成25年3月31日までの3年間公募により、イヨテツケーターサービス株式会社が指定管理者に指定され、

② 平成25年4月1日から平成28年3月31日までの3年間公募により、株式会社土佐電ビルサービスが指定管理者に指定され、

③ 平成28年4月1日から平成31年3月31日までの3年間

④ 令和元年4月1日から令和6年3月31日まで5年間

いずれも公募により、伊予鉄総合企画株式会社（上記、イヨテツケーターサービス株式会社が社名変更）が、指定管理者に指定されている。

伊予鉄総合企画株式会社は、愛媛県松山市に本社を置く昭和61年4月1日に設立された株式会社であり、コンサルティング、広告事業、人材ビジネス事業、指定管理運営事業及び情報システム事業等を主な事業とする法人である。

同社は、記念館の他にも、愛媛県総合科学博物館、愛媛県歴史文化博物館、えひめこどもの城等の指定管理者として指定を受けるなど、指定管理者としての実績を有する会社である。

## （5）指定管理業務の概要

記念館の指定管理者の指定管理業務の内容の詳細は、平成31年3月28日付で、本市と指定管理者との間で締結された基本協定書第1条に規定された「仕様書」に記載されている。

以下、概要を説明する。

## ア 対象施設の概要

所在地：高知市棧橋四丁目14番3号

施設概要：

構造 地下2階建（1階 鉄筋コンクリート造 2階 鉄骨造）

敷地面積 5,847.20㎡

延床面積 2,790.51㎡

施設内容：

### ① 建物内

1階 事務室，会議室，自由ギャラリー，展示準備室，荷解梱包室，民権ホール，郷土情報室，研修室，一時保管室等

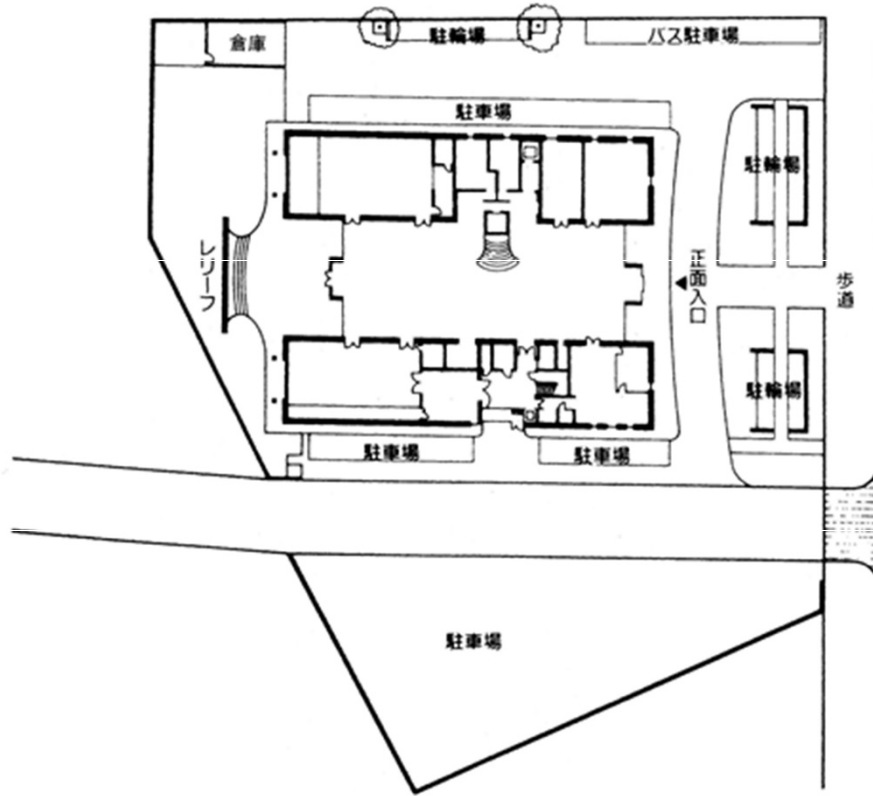
2階 常設展示室，特別展示室，展示用倉庫，一般収蔵庫，特別収蔵庫，図書室，事務室等

### ② 建物外

車庫（現在は倉庫として利用しており，車庫の表記はしていない。），倉庫，自転車置場，駐車場（乗用車60台，バス4台，マイクロバス2台）等

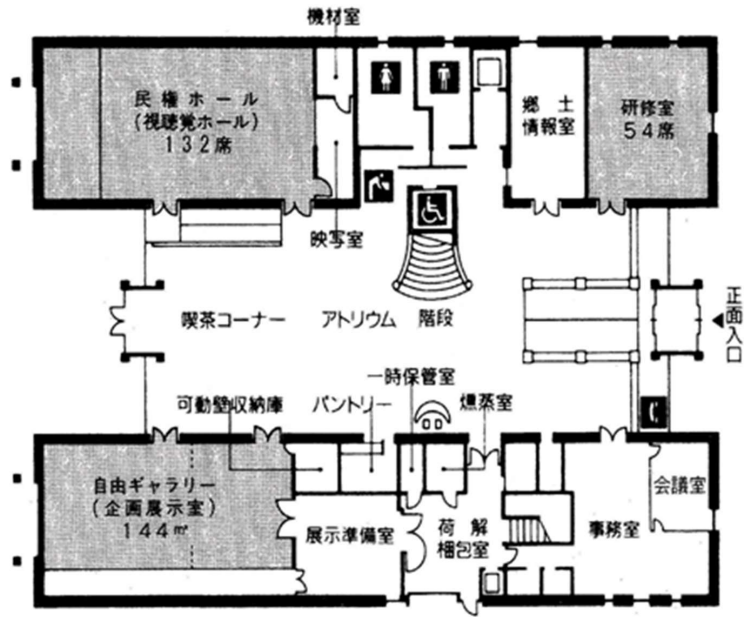
【記念館平面図】

1 全体配置図／駐車場・駐輪場配置図

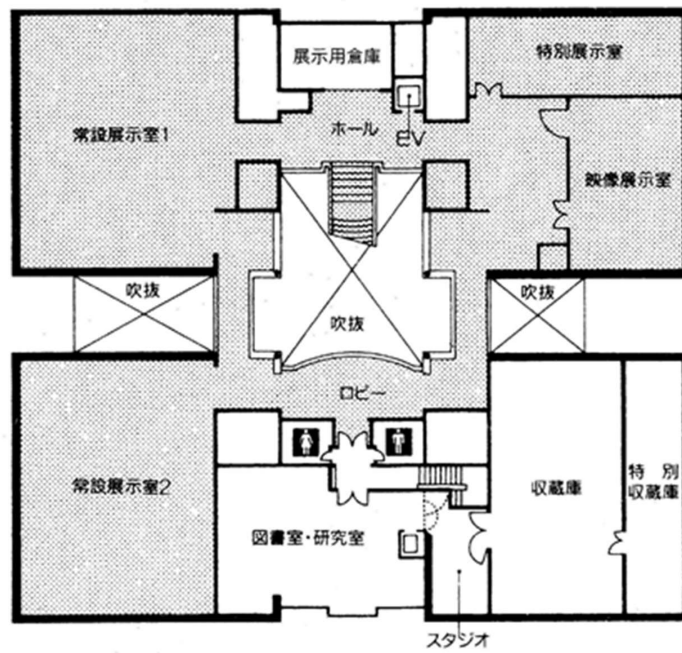


## 2 施設平面図

1 階（現在「喫茶コーナー」と「パントリー」はない。）



2 階



## イ 業務内容

### (ア) 施設及び設備の使用の許可に関すること

- ・ 使用の許可，制限及び取消し等
- ・ 施設の使用受付
- ・ 利用者の記録及び統計業務

### (イ) 記念館の施設及び設備の維持管理に関すること

- ・ 「施設及び設備の維持管理業務基準」(以下「維持管理業務基準」という。)に基づく施設及び設備の維持管理を実施すること
- ・ 施設及び設備並びに備品等が破損・消耗等した場合の負担については、「リスク分担表」に定めるとおりとすること

### (ウ) 記念館内の案内に関すること

### (エ) 管理運営のための体制の整備に関すること

- ・ 従業員の適正配置，従業員に対する研修の実施
- ・ 経理業務・受付業務・帳簿作成業務・その他施設の管理運営に必要な業務を適正に執行するための体制の整備

### (オ) 利用料金に関すること

記念館は利用料金制を採用しており，指定管理料及び利用料金等と，実際の管理経費に差額が出た場合でも精算はない。

本外部監査期間に適用のある観覧料金及び使用料金（利用料金）は，以下のとおりである。

### 【観覧料金】

区分		常設展	特別展・企画展
個人	一般 (18歳以上の者をいう。 ただし、高校生を除く。)	320円	指定管理者がその都度 定める額
団体	20人以上1人につき	250円	個人に係る所定の金額 の8割に相当する額

### 【使用料金】

(単位：円)

区分／時間		午前9時から 正午まで	午後1時から 午後5時まで	午後6時から 午後9時まで	全日
企画展示室	全室	6,740	8,980	6,740	20,220
	西室	3,870	5,160	3,870	11,610
	東室	2,850	3,800	2,850	8,570
視聴覚ホール		10,260	13,680	10,260	30,800
研修室		3,950	5,280	3,950	11,870
庭園その他の施設		33,070円以内で指定管理者が定める額			

(カ) 教育委員会（\*現在は、総務部民権・文化財課が施設所管課。以下読み替える。）と共同して行うもの

- ・ 記念館の刊行物等の郵送
- ・ 記念館の開催する各種企画展等の準備及び撤収作業に関するこ

と等

(キ) 自主事業の運営に関すること

事前に自主事業の業務計画書を提出し、教育委員会の承認を得ること

(ク) 施設賠償責任保険に加入すること

(ケ) 利用者の安全の確保に関すること

緊急時対策、防犯、防災対策等の安全を確保するための各種マニュアルの作成等

(コ) 個人情報保護に関すること

(サ) 情報公開に関すること

(シ) 業務報告に関すること

・年度終了後、4月30日までに事業報告書を提出すること

・毎月終了後、利用状況等を記載した業務報告書を翌月の10日までに提出すること

(ス) 広報業務に関すること

記念館の施設の利用に関する情報を記載したウェブページの運営管理等を行うこと（運営管理等に係る費用は指定管理者の負担）

(セ) 利用者・来館者アンケートの実施

(ソ) その他管理運営に関し必要な事業

許認可等の取得、監督官庁への届出業務を必要に応じて行うこと

## (6) 監査の結果

記念館の指定管理者制度に係る一件資料、所管課及び指定管理者へのヒアリング、現地調査を実施した結果、以下のとおり改善を要する事項がある。



## ア 備品の管理について【意見】

(ア) 記念館における指定管理者の備品の管理業務については、維持管理業務基準によって、以下のとおり定められている。

- a 指定管理者は、教育委員会が所有する備品について、高知市物品会計規則（平成8年規則第31号）に基づき適切に管理すること
  - ・教育委員会から貸与された備品は、指定管理者において物品管理台帳等で管理し、毎年1回以上現品の突合を行い、教育委員会に報告すること
- b 指定管理者が指定期間中に購入した物品の所有権は、指定管理者が有するものとするが、事前に教育委員会と指定管理者が協議のうえ、双方が合意したものについては、指定管理者が購入した備品を教育委員会の所有とし、指定管理者が管理する場合があること
- c 指定管理者は、備品管理台帳を備え、新たに備品を取得した場合には、教育委員会に報告すること
- d 記念館の展示資料及び収蔵資料、研究図書等については、教育委員会が管理すること

ここで、高知市物品会計規則による備品管理の定めについては、以下のとおりである。

- ・物品管理者（所管課）は、所管する備品を整理するとともに、備品には1品ごとに備品整理標識、金属板、焼印、彫刻その他品質にかなった方法により、品名、役所名又は課等の名称等を標示しなければならない（「高知市物品会計規則」第34条）

この点、現地調査によれば、記念館は平成28年4月1日から、

現在の指定管理者への変更があったところ、従前の指定管理者が所有していたと思われる備品及び本市の備品整理標識が貼付されているものの本市の物品管理台帳に記載のない備品が散見された。

これらの備品については、指定管理者が新たに指定された際に、物品の内容、種類や数、所有権の所在について本市に正確に引き継ぎがなされておらず、現在の指定管理者にとって、指定期間中の処分の可否及び指定期間が終了した時点での処分方法等が明らかでない。

ゆえに本市は、再度記念館内にある本市所有の備品（本市の備品管理台帳から除外されているものも含む。）の内容、種類、数量等を今一度確認の上、それらの所有権の所在について指定管理者と協議し、指定管理業務の円滑な運営に支障がないよう、放置された備品等の処分方法を検討するべきである。

また、新たな指定管理者が指定された場合に備えて、備品等については、指定期間中に、本市と指定管理者が協議の上、所有権の帰属について共通認識を持ち、リストを作成しておくなど、新たな指定管理者に確実に引き継ぐことができるよう対処しておくことが望ましい。

(イ) 維持管理業務基準は、「記念館の展示資料及び収蔵資料、研究図書等については、教育委員会が管理する。」（「維持管理業務基準」2頁）と定めており、本市は、それらが所在する2階部分の備品については、指定管理の範囲外という整理をしていることから、指定管理者に2階部分の備品管理台帳を渡していない。

もっとも、展示資料及び収蔵資料、研究図書の管理以外の、記念館の2階部分の施設、設備及び備品等の維持管理は指定管理の範囲内

であり、実際にも、記念館 2 階部分には、ベンチ、プロジェクター、スピーカー等の備品が存在しており、これらの管理義務は指定管理者が負担するものと考えられる。

また、上記のとおり、施設及び設備の維持管理業務基準上、「教育委員会から貸与された備品は、指定管理者において物品管理台帳等で管理し、毎年 1 回以上現品の突合を行い、教育委員会に報告すること」となっているものの、指定管理者の側では、突合作業は実施していない（2 階部分については、本市の備品管理台帳を指定管理者が有していないため、そもそも突合はできない。）。

ゆえに本市は、維持管理業務基準に従って、指定管理者が年 1 回の突合作業を確実に行うよう指導するべきであるし、突合作業に必要な備品台帳については、記念館 2 階部分も合わせて、全て指定管理者側に渡すことが適当である。

## イ 修繕業務について【意見】

維持管理業務基準には、修繕義務に関しては、修繕の費用負担として、「施設及び設備等が破損・消耗した場合は、原則 1 件 5 0 万円未満の修繕等は、指定管理者が負担すること。1 件 5 0 万円以上の修繕費が見込まれる場合は、教育委員会と協議すること。」との記載があるのみである（「維持管理業務基準」 3 頁）。

他方、基本協定書の別紙となる指定管理者の事業計画書においては、修繕に関する考え方として、「現在、長期維持、修繕計画等がないため、施設や備品がどの程度劣化しているか不明である。今後の展開を考えると「長期修繕計画」が必要であるため、初年度は、維持管理計画に基づき、点検等の実施結果による評価結果や整備状況を把握し、次年度に向けた「長期修繕計画」を教育委員会と協議の上作成する（「基本

協定書」第8条、「事業計画書」13頁)」との記載がある。

しかるに、現在の指定管理者が指定された平成28年4月1日以降に限っても、かかる長期修繕計画は作成されておらず、指定管理者は、修繕が必要となる都度、修繕工事を行っているような状況である。

現状では、指定管理者が指摘するとおり、施設や備品がどの程度劣化しているか不明であり、指定管理者が、指定期間においてどのような種類の修繕がどの程度発生するか予想することが困難である。

施設及び設備の修繕の規模及び内容については、指定管理者の修繕計画及び事業収支に大きく影響することから、本市は、修繕計画については指定管理者を指定する前の段階で作成し、指定管理者を募集することが理想的であるし、仮に修繕計画の作成の着手が、指定管理者が指定された後になった場合でも、指定管理者と協議の上、早期に作成し、指定管理者と共有することが望ましい。

#### ウ 利用者総数のカウントについて【意見】

上記（2）利用者数の推移のとおり、業務評価シートの記念館の利用者数に関する記載を確認したところ、年度別事業報告書記載の入館者総数の記載と異なっていた。

この点、指定管理者及び施設所管課のヒアリングによれば、常設展とは別に実施される「特別展」、「企画展」の観覧者数をカウントすべきところ、常設展観覧者であれば、観覧順路からして「特別展」、「企画展」をも観覧することが通常であるから、「特別展」、「企画展」の観覧者は、常設展観覧者を2倍した人数でカウントして、業務評価シートに記載することとしたとの経緯がある。これには、観覧チケットは常設展、特別展及び企画展を全て含んだ金額のチケット1種類のみ販売しているところ、利用者は1階部分にある受付でチケットを購入し、

2階部分にある常設展，特別展及び企画展を観覧することになるが，2階部分には従業員が常駐していないため，常設展，特別展及び企画展を観覧する各人数を正確にカウントすることができないという背景がある。

この点，常設展，企画展，特別展のそれぞれの観覧人数を正確にカウントすることで，それぞれの展示につき利用状況を正確に把握できるに越したことはないが，記念館の総利用者数は，それらの観覧人数とは別の情動的価値を有するものであり，それは，1種類のチケットの販売数から算出することで十分である。

まして，条例に定められた年度別事業報告書の人数とは異なる人数を，業務評価シートに注釈なく記載することは，見かけ上，観覧者数を嵩上げた資料を作成したのではないかとの疑念を抱かせる。

本市においては，年度別事業報告書そのものを公表するのではなく，業務評価シートに基づいた評価結果のみをウェブサイトで公表しているため，市民にとって検証可能な資料は，業務評価シートに基づく情報のみである。

このような観点からも，年度別事業報告書の記載と業務評価シートの記載が異なることは許容されるものではない。

本市においては，指定管理者をして，記念館の総利用者数，観覧者数を適正な方法でカウントするよう再度指導し，事業報告書や業務評価シートについても正確に記載させるべきである。

### 3 高知よさこい情報交流館

#### (1) 施設の概要

高知よさこい情報交流館（以下「情報交流館」という。）の設置条例（「高知よさこい情報交流館条例」平成25年条例第59号）（以下「情報交流館設置条例」という。）第1条によれば、情報交流館は、「全国に広がるよさこい祭りの発祥の地である本市において、市民、観光客等へ本家のよさこい祭りを広く紹介し、その情報の提供及び発信をするとともに、よさこい祭りを通じた人々の交流の場を提供することにより、よさこい祭りの更なる発展を図り、もって本市の観光の振興に資する」ことを目的として設置されたよさこい祭りのPR施設であり、平成25年に開館した施設である。

情報交流館は、本市が、高知市はりまや町一丁目10番1号に所在する西日本電信電話株式会社所有の鉄筋コンクリート造の地下1階、地上6階のビルの1階部分の一部（面積524.26㎡）を、株式会社NTT西日本アセット・プランニング四国支店から転借している。

情報交流館は、本市中心部に位置するはりまや橋観光バスターミナルから徒歩1分の距離にある。

本市は、情報交流館において、次に掲げる事業を行う（「情報交流館設置条例」第3条）。

- ① よさこい祭りについての道具、写真、書籍等の資料の収集、保管及び展示に関すること
- ② よさこい祭りについての情報の発信に関すること
- ③ よさこい祭りを通じた人々の交流の促進に関すること
- ④ 前各号に掲げるもののほか、情報交流館設置条例第1条の設置目的を達するために必要な事業

## 【情報交流館外観】



### (2) 利用者数の推移

年度別事業報告書によれば、令和2年度から令和4年度にかけての施設利用者数（入館者数）は以下のとおりである。

なお、「利用目標人数」は、指定管理者が、本市と情報交流館の指定管理者との間で締結した各年度協定書の別紙として本市への提出が求められる「事業計画書」の記載による。

参考までに、情報交流館に指定管理者制度が導入された平成25年度から令和元年度までは、年間約5万3000人から約6万6000人の施設利用者があった。

指定管理者は、新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言を受けて、

令和3年度から利用目標人数を例年の約半分に設定している。

### 【入館者数】

(単位：人)

	令和2年度	令和3年度	令和4年度
利用目標人数	60,000	30,000	30,000
実績	22,357	18,008	31,871

### (3) 収支の状況

年度別事業報告書によれば、令和2年度から令和4年度にかけての収支の状況は、以下のとおりである。

情報交流館は、利用料金制を採用しておらず、また、指定管理料と実際の管理経費に差額が出た場合でも精算はない施設である（平成31年3月29日付で、本市と指定管理者との間で締結された基本協定書上には精算の規定はない。）。

なお、上記のとおり、情報交流館は賃借物件であるが、その賃貸借期間は、本市と株式会社NTT西日本アセット・プランニング四国支店との間で締結された平成25年4月1日付建物賃貸借契約書（以下「建物賃貸借契約書」という。）によれば、2018年4月1日（平成30年）から2024年（令和6年）3月31日までであり、2023年（令和5年）4月1日時点の賃料は、事務室、倉庫及び駐車場を合計して、月59万8645円、共益費は月33万678円、電気料（固定）は月15万9384円、清掃費（固定）は月5万3859円の合計114万2566円である（全て税込）。

また、情報交流館の電話設備機器等については、本市と西日本電信電話株式会社高知支店との間で締結された令和5年4月1日付再賃



貸借契約書によれば、年額 1 万 8 6 7 8 円となっている。

すなわち本市は、年間で合計 1 3 7 2 万 9 4 7 0 円の賃料及び経費を、指定管理料の他に負担している。

### 【収支状況】

#### 〈指定管理事業〉

(単位：円)

区分	令和 2 年度	令和 3 年度	令和 4 年度
収入			
指定管理料	22, 210, 000	22, 097, 000	22, 486, 000
利用料金収入	0	0	0
その他収入	0	0	0
収入合計	22, 210, 000	22, 097, 000	22, 486, 000
支出			
人件費	15, 581, 689	15, 285, 455	14, 670, 599
修繕費	204, 600	52, 800	162, 250
事務費	2, 314, 162	2, 466, 966	6, 501, 152 <sup>15</sup>
管理費	2, 667, 141	2, 618, 914	
支出合計	20, 767, 592	20, 424, 135	21, 334, 001
収支	1, 442, 408	1, 672, 865	1, 151, 999

<sup>15</sup> 令和 4 年度より科目変更がなされている。令和 3 年度までは、「事務費」、「管理費」に振り分けられたものが、令和 4 年度から「管理運営費」、「事業費」、「その他」と区分けされている。ここでは該当する項目を令和 3 年度までの区分に従って、全て「事務費」、「管理費」に計上している（ただし「修繕費」を除く。）。

〈自主事業〉

(単位：円)

区分	令和 2 年度	令和 3 年度	令和 4 年度
収入			
自主事業収入	429,600	313,100	695,700
よさこい物品販売 (預り金)	56,109	24,438	53,528
観光協会負担金	68,210	428,284	1,939,451
収入合計	553,919	765,822	2,688,679
支出			
事業費	497,810	741,384	2,635,151
その他(預り金)	56,109	24,438	53,528
支出合計	553,919	765,822	2,688,679
収支	0	0	0

なお、自主事業の収支状況については、令和 3 年度までは年度別事業報告書に記載はなく、今般の包括外部監査の際に、指定管理者から提出を受けた資料に記載されていたものである。

また、自主事業の収入の部の区分「よさこい物品販売(預り金)」、同支出の部の区分「その他(預り金)」は、指定管理者が株式会社アール・ケー・シー・プロダクションと締結している「よさこい祭りオフィシャルDVD販売委託契約書」に基づき、同社が製造する「よさこい祭りオフィシャルDVD(各回)」及び「よさこい祭りオフィシャルブルーレイ(各回)」の販売を、指定管理者が受託販売した売上を計上しているものである。本契約書には、販売価格は委託者が指定すること(「よさこい祭りオフィシャルDVD販売委託契約書」第3条)、

委託者が受託者である指定管理者に支払う委託販売手数料はなしとすること（同第5条）、商品の所有権は、情報交流館が第三者に販売して引き渡したときに甲より第三者に直接移転すること（同第7条）等が定められている。

また、自主事業の収入の部の区分に「観光協会負担金」とあるのは、自主事業単体で見た場合、自主事業収入では事業費を賄えず赤字となるため、当該赤字を補填するために、指定管理者が指定管理事業及び自主事業とは別の財源からの支出を計上しているものである。

#### （４） 情報交流館における指定管理者

情報交流館設置条例第4条は、本市市長が情報交流館の管理について指定管理者に管理を行わせることができる旨を定め、同条例第5条では、指定管理者が管理を行う場合においては、次の業務を行うものと規定されている。

- ① 情報交流館の維持管理に関する業務
- ② 情報交流館設置条例第3条の事業に関する業務
- ③ 前2号に掲げるもののほか、情報交流館設置条例第1条の設置目的を達成するために市長が必要と認める業務

上記により、情報交流館は平成26年から指定管理者制度が導入されているところ、

- ① 平成26年4月1日から平成29年3月31日までの3年間  
指名により、公益社団法人高知市観光協会が指定管理者に指定され、
  - ② 平成29年4月1日から平成31年3月31日までの2年間
  - ③ 平成31年4月1日から令和6年3月31日までの5年間
- いずれも公募により、同協会が指定管理者に指定されている。

同協会は、財源のほとんどを本市等からの補助金収入に依存してい

る団体であり，令和 5 年 9 月 1 日時点の役員名簿によれば，会長に本市前副市長，名誉会長に本市市長，名誉顧問に本市議会議長が就任しているなど，本市との関係が密接な団体である。

#### (5) 指定管理業務の概要

情報交流館の指定管理者の指定管理業務の内容の詳細は，基本協定書第 1 条に規定された「仕様書」に記載されている。

以下，概要を説明する。

##### ア 対象施設の概要

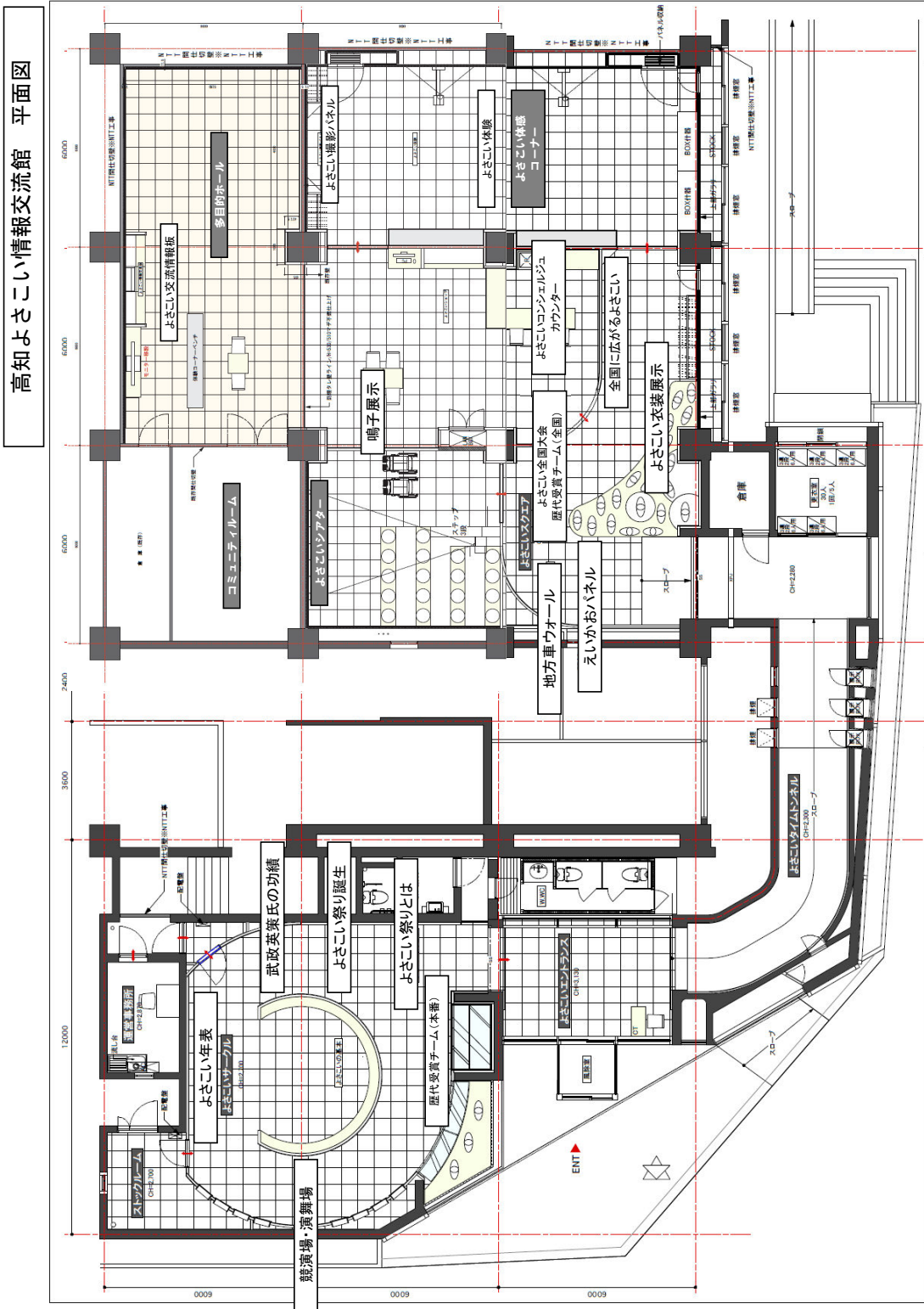
所在地：高知市はりまや町一丁目 10 番 1 号

建物概要：鉄筋コンクリート造（地上 6 階，地下 1 階建のうち 1 階部分）

延床面積：524.26 m<sup>2</sup>

施設概要：1 階 展示室・事務室・ストックヤード等

【情報交流館平面図】



## イ 業務内容

### (ア) 管理運営に関すること

総括責任者の設置，従業員配置，従業員の勤務形態等に対する配慮，従業員に対する研修の実施，経理，受付及び帳簿作成業務等の整備に必要な業務の実施

### (イ) 施設の利用に関すること

施設の入館受付，入館の記録統計事務，その他使用許可に関する業務

### (ウ) 施設及び設備の維持管理に関すること

「施設及び設備の維持管理業務基準」に基づき施設及び設備の維持管理を行う。

### (エ) 情報交流館事業に関すること

- ・ 情報交流館設置条例第3条第1号から同第4号に規定する事業の実施，年間2回以上の企画展又はイベントの実施等の，事業計画書に基づく情報交流事業の実施。その際は，以下のイベントを必ず含むものとし，開催に当たっては，利用者のニーズを把握しながら，交流や体験機能を充実させるよう努めるとともに，近隣商店街との連携も可能な限り図ること。

#### ① よさこいをテーマとした交流イベント

例：よさこい関係者を講師に招き，よさこいに関するフォーラム等の開催，よさこいクイズ大会等，参加型イベントの開催

#### ② 小中学生を対象としたよさこい学び体験イベント

例：鳴子作りや衣装デザイン等の親子ワークショップの開催，  
課外授業でのよさこいの歴史や文化を伝える講座の開催等

- ・ 館内総合案内及び観光案内，館内設備の有効活用，よさこい祭

りの受賞チームパネル，チーム衣装等について毎年追加又は更新，  
情報収集と館内掲示，全国各地のよさこい開催情報の把握，イン  
バウンド観光の推進

(オ) 自主事業の運営に関すること

よさこい祭り振興のための自主事業を事業計画書に基づいて実  
施する。例としてよさこい関連物品販売，よさこい鳴子づくり体験

(カ) 施設賠償責任保険に加入すること

(キ) 利用者の安全の確保に関すること

利用者の安全対策，監視体制等について各種マニュアルの作成，  
緊急対策，防犯・防災対策等の安全を確保するための各種マニユア  
ルの作成

(ク) 個人情報保護に関すること

(ケ) 情報公開に関すること

(コ) 業務報告に関すること

年度終了後，4月30日までに事業報告書の提出，毎月終了後，  
利用状況等を翌月の10日までに提出すること等

(サ) その他管理運営に関し必要な業務

許認可等の取得，監督官庁への届出業務

## (6) 監査の結果

情報交流館の指定管理者制度に係る一件資料，所管課及び指定管理  
者へのヒアリング，現地調査を実施した結果，以下のとおり改善を要  
する事項がある。

### ア 自主事業実施の際の手続について【意見】

基本協定書によれば，指定管理者の自主事業については，市に業務

計画書を提出した上で、事前に市の承認を得ることとなっている（「基本協定書」第12条）。

この点、ヒアリングによれば、本市は、年度協定書に定める指定管理事業も含めた「〇年度事業計画書」の提出をもって、自主事業に係る「業務計画書」の提出があったものとして整理しているとのことである。

しかしながら、年度協定書は、指定管理事業も含めた全体の指定管理事業の大枠を合意したものであり、自主事業のみを取り出して、本市がその内容を確認し、施設の設置目的に合致したものか、指定管理事業の支障とならないか等を厳密に検討した上で合意することを予定していない。

自主事業としての業務計画書の提出と、それに対する本市の承認を別条項として規定した基本協定書の建付けからすれば、自主事業としての業務計画書は、年度協定書の要請する事業計画書とは別途独立のものと考えらるべきである。

実際にも、他の指定管理者制度導入施設においては、別途自主事業の業務計画書を提出し承認を受けているものが大半である。

本市においては、指定管理者をして、年度協定書に添付する全体の事業計画書とは別に、自主事業については個別に、実施場所、実施時期、実施目的、実施内容及び収支等を記載した業務計画書を提出させ、市の承認を得させるべきである。

## イ 目的外使用許可について【指摘】

現地調査によれば、情報交流館内に、高知よさこい情報会館及びよさこい祭りの各チームのバッチを販売する自動販売機の設置が確認された。



本自動販売機は、社会福祉法人小高坂更生センターが設置したものであり、物品の納入から料金の回収まで全て同法人が管理している。

この点、指定管理者のヒアリングによれば、本自動販売機の設置及び運用は、自主事業の一環として整理しているとのことであったが、上記の自主事業としての業務計画書は提出されていない。

一般的に自動販売機の設置等は指定管理業務には直接関係ないものとして、本市の目的外使用許可が必要なものである（法第238条の4第7項、「基本協定書様式」第31条参照）<sup>16</sup>。

本市においては、本自動販売機の設置につき、目的外使用許可の要否につき今一度検討の上、対応されたい。

#### ウ 自主事業の見直しについて【意見】

上記（3）収支の状況から明らかなどおり、本指定管理者の自主事業は、3年連続で実質的に赤字である。

この点、赤字部分は、指定管理者の別事業収入からの補填によって賄われているところ、特に指定管理者は、公益財団法人として主に本市からの補助金を財源としている団体であることから、このような形での赤字補填を継続することは望ましくない。

本市においては、指定管理者をして、自主事業の実施及び継続につき、そもそも自主事業ではなく、指定管理事業の一環として整理できる項目はないか、自主事業として収益を確保できるものかどうかなど、必要に応じて施設所管課と協議しながら、慎重に検討させるべきであ

---

<sup>16</sup> 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（法238の4第7項）。「用途」とは、当該行政財産が供用されている具体的な態様をいい、「目的」とは、当該行政財産の供用によって達成しようとする抽象的な行政目的をいう。例えば、小学校の校舎たる建物は、校舎としての用途に供されているとともに、児童の教育という目的のために供されている（同上「逐条地方自治法 第9次改訂版」1007頁）。

る。

#### エ 原状回復義務について【意見】

基本協定書上、指定管理者は、指定期間が満了したとき等には、管理を行わなくなった管理施設の当該部分を速やかに原状に復さなければならぬ（「基本協定書」第21条）。

この点、情報交流館においては、指定管理者の指定管理開始時に、施設の状態を確認し、確認リストを作成・保管するほか、指定管理開始前からあったキズ等についての客観的証拠として写真を撮影するなど、指定管理開始時の原状を保全することをしていないため、原状回復義務の範囲や内容、程度について明らかではない。

特に情報交流館については、本市の賃借物件であり、本市は賃貸人に対して情報交流館の明け渡しの際に原状回復義務を負担している（「建物賃貸借契約書」第16条第1項）。

ゆえに本市としては、まずは本市の賃貸人に負担する原状回復義務の範囲、内容及び程度を確認し、次に、指定管理者が本市に対して負担する原状回復義務の範囲や内容、程度について、本市が賃貸人に対して負担する原状回復義務の範囲と齟齬がないか改めて確認した上で、本市に、賃貸人に対する想定外の原状回復義務が発生することがないように事前の対策を講じておくべきである。

#### オ 令和元年度、令和2年度の指定管理料の精算について【意見】

本市の指定管理料と実際に管理運営に要した経費との精算に関する考え方によれば、精算条項の記載のない年度協定書を締結している場合、指定管理者は、指定管理料を精算する必要はなく、仮に指定管理料に剰余が生じたとしてもそれを返還する必要はない。

この点、情報交流館における指定管理者と本市との基本協定書及び年度協定書（令和元年度から令和４年度）においては、精算条項は定められていない。

しかるに、実際には、令和元年度に７４万４２１４円の、令和２年度に１４４万２４０８円の、指定管理料と管理経費の実績額に剰余が生じたため、指定管理者は、本市に対して同額を返還している。

この点、指定管理者制度対応方針によれば、「協定で定めた指定管理料と実際に管理運営に要した経費との差額が生じた場合については、指定管理者の事業評価を行った上で、指定管理者の収益とすることができる」（６頁）とされており、その文言上、剰余額の返還は義務ではなく、あくまで指定管理者の任意の対応に委ねられていると考え、指定管理者が任意にこれを返還したと整理することも不可能ではない。

しかしながら、基本協定書には精算・不精算の条項がなく、指定管理者は、実際に、令和３年度及び令和４年度分については指定管理料に剰余が生じたにも関わらずこれを本市に返還していないことから、単に、本市の説明不足もしくは指定管理者の誤解に基づいて剰余分の返還がなされた可能性も払拭できない。

ゆえに、過年度の剰余分の返還額については、本市から指定管理者への返還の要否も含めて、指定管理料と実際に管理運営に要した経費との差額の取扱いにつき、指定管理者対応方針及び年度協定書における本市の考え方をあらためて整理し、指定管理者に説明した上で、対応を決定するべきである。

## 4 わんぱくこうち

### (1) 施設の概要

わんぱくこうちの設置条例(「わんぱくこうち条例」平成5年条例第30号)(以下「わんぱくこうち設置条例」という。)第1条によれば、わんぱくこうちは、「子どもたちの心身とともに健全な成長に資する」目的のため、「自由に遊び自由に学ぶふれあいの場」として設置された公園、イベント広場及び遊戯施設等の複合施設である。

わんぱくこうちは、高知市棧橋通六丁目9番1号に所在し、本市中心部から自動車です約15分の距離にある。

わんぱくこうちは、平成5年に本市市制100周年記念施設として開園した施設であり、その敷地及び建物は、ほとんどを本市が所有する(一部高知県からの借地がある。)

本市は、わんぱくこうちにおいて、次に掲げる施設を置く(「わんぱくこうち設置条例」第3条)。

- ① プレイランド
- ② 庭園広場、展示室その他の関連施設

【わんぱーくこうち外観】



【わんぱーくこうち全体図<sup>17</sup>】



17 「わんぱーくこうちオフィシャルサイト」  
[https://www.kochishi-ts.or.jp/wanpaku/img/wanpaku\\_map.png](https://www.kochishi-ts.or.jp/wanpaku/img/wanpaku_map.png)

## (2) 利用者数の推移

業務評価シートの利用者数によれば（後述するとおり，年度別事業報告書には，利用者数の記載はなく，収支状況の記載しかない。），令和元年度から令和3年度にかけての利用者数は，以下のとおりである。

### 【利用者数】

（単位：人）

	令和元年度	令和2年度	令和3年度
利用者数（目標）	260,000	260,000	260,000
利用者数（実績）	260,300	157,150	170,600

なお，上記利用者数は，駐車場の利用者数から算出したものであるところ，駐車場は，わんぱーくこうちの北側に隣接するアニマルランド（いわゆる動物園であり，上記全体図でいう「アニマルギャラリー」）を利用する者も駐車するため，わんぱーくこうちのみを利用した人数をカウントしたものではない。

## (3) 収支の状況

年度別事業報告書によれば，令和2年度から令和4年度にかけての収支の状況は，以下のとおりである。

なお，わんぱーくこうちの設立時の総事業費は，21億1552万7830円であり（ただし，アニマルランドの事業費も含む。），本市が指定管理料以外に負担する施設維持管理費，賃借料，水道光熱費（電気料金のみアニマルランドを含む。）等のランニングコストは，合計で，令和2年度が1967万9152円，令和3年度が3150万125

5 円，令和 4 年度が 2 4 3 9 万 8 3 1 7 円である。

【収支状況】

(単位：円)

	令和 2 年度	令和 3 年度	令和 4 年度
収入			
利用料金収入	30,305,000	42,042,150	52,718,050
自主事業収入	1,811,921	1,916,815	2,567,844
指定管理料	33,085,000	33,752,000	33,752,000
雑収入	26,922	33,945	212,961
収入合計	65,228,843	77,744,910	89,250,855
支出			
給料手当	4,822,567	4,842,391	5,024,199
賃金手当	11,324,880	8,202,068	12,568,244
法定福利費	2,555,080	2,099,518	2,753,080
福利厚生費	31,958	32,276	40,227
消耗品費	703,142	870,564	717,578
印刷製本費	214,500	16,500	232,650
光熱水費	1,131,929	774,533	1,792,947
燃料費	64,744	86,094	70,878
被服費	40,761	296,793	3,828
修繕費	583,792	707,992	553,070
通信運搬費	55,878	64,577	57,699
広告費	0	11,000	0
損害保険料	46,110	53,110	50,720

業務委託費	11,807,293	14,818,219	14,356,673
遊具運転費	28,486,700	39,519,621	49,554,967
保守点検費	701,318	675,219	681,247
賃借料	475,113	525,158	421,378
旅費交通費	0	0	0
諸謝金	14,400	14,400	14,400
負担金	0	0	8,000
備品購入費	0	0	422,840
租税公課費	1,913,297	1,761,096	1,864,054
雑費支出	5,830	11,330	191,290
支出合計	64,979,292	75,382,459	91,379,969
収支	249,551	2,362,451	-2,129,114

#### (4) わんぱーくこうちにおける指定管理者

わんぱーくこうち設置条例第5条は、本市市長がわんぱーくこうちの管理について指定管理者に管理を行わせることができる旨を定め、同条例第6条では、指定管理者が管理を行う場合においては、次の業務を行うものと規定されている。

- ① プレイランドの遊戯施設の使用の許可に関する業務
- ② わんぱーくこうちの維持管理に関する業務
- ③ わんぱーくこうち設置条例第1条の設置目的を達成するために市長が必要と認める業務

上記わんぱーくこうち設置条例により、わんぱーくこうちは平成18年から指定管理者制度が導入されているところ、

- ① 平成18年4月1日から平成21年3月31日までの3年間



② 平成21年4月1日から平成24年3月31日までの3年間  
③ 平成24年4月1日から平成27年3月31日までの3年間  
④ 平成27年4月1日から平成30年3月31日までの3年間  
いずれも指名により，公益財団法人高知市都市整備公社（平成24年4月1日より，財団法人から公益財団法人に移行。）が指定管理者に指定され，

⑤ 平成30年4月1日から令和5年3月31日までの5年間  
公募により，同公社が指定管理者に指定されている。

同公社は，本市役所内に主たる事務所を置く，平成6年3月30日に設立された公益財団法人であり，都市施設の整備，保全及び運営並びに緑化推進及びまちづくりに関する事業を行い，本市市民の福祉の向上と地域振興に寄与することを目的とし，その目的に資するため，高知市内都市公園及び街路樹の管理等を行う団体である。

わんぱくこうち事業は，公益目的事業の一つとして位置付けられている。

#### （5）指定管理業務の概要

わんぱくこうちの指定管理者の指定管理業務の内容の詳細は，平成30年3月22日付で，本市と指定管理者との間で締結された基本協定書第1条に規定された「仕様書」に記載されている。

以下，概要を説明する。

指定管理者の管理範囲は，以下の管理区分図のとおりである。



駐車場 6, 416 m<sup>2</sup>

緩衝緑地 1, 793 m<sup>2</sup>

看板用地 78 m<sup>2</sup>

\*庭園広場のうち、アニマルランドバードハウス(393 m<sup>2</sup>),  
みどり課現場詰所(1048 m<sup>2</sup>)は、指定管理の対象外

\*緩衝緑地のうち、アニマルランドに隣接した部分は、指定  
管理の対象外

② 建物

管理棟(鉄骨2階建 延べ床面積499.3 m<sup>2</sup>)

トイレ棟(木造平家建 延べ床面積28.0 m<sup>2</sup>)

六角四阿(木造平家建 床面積10.4 m<sup>2</sup>)

四阿(木造平家建 床面積14.4 m<sup>2</sup>)

ハルウララ展示棟(木造平家建 床面積8.8 m<sup>2</sup>)

③ 設備等

鉄道車両, 複合系遊具等(設備一覧表, 植物一覧表, 物品一  
覧表が別紙として添付されている。)

## イ 業務内容

(ア) 管理運営のための体制の整備に関すること

管理責任者を1名配置すること, 従業員の適正配置, 従業員に対  
する研修を実施すること, 経理業務, 受付業務, 帳簿作成業務, そ  
の他体制の整備に必要な業務を実施すること

(イ) 施設の利用に関すること

わんぱーくこうち設置条例に基づき, 遊戯施設の使用許可, 入園  
の制限及び禁止行為の決定を行うこと, 施設の利用受付案内に関す  
る業務, 記録統計事務を行うこと

(ウ) 施設及び設備等の維持管理に関すること

- ・施設及び設備等の維持管理に関する基本的事項として、施設の適切管理、補修修繕、清掃等の保守管理、設備等の保守点検業務の委託、修繕等の記録、作業日誌等の作成と保管を行うこと。なお、光熱水費及び消耗品等は指定管理者の負担となること。
- ・植物の維持管理に関する基本的事項として、清掃、病虫害駆除等の必要な作業の実施をすること、除草剤の使用は禁止することなど
- ・施設維持管理水準、植物維持管理水準に従って、施設維持管理、植物維持管理を行うこと
- ・施設及び設備等が破損・消耗等した場合の負担については、リスク分担表によること

(エ) 物品の使用及び管理等に関すること

施設に備え付けられている本市が所有する物品（以下「市有物品」という。）については、善良な管理者の注意をもって使用及び管理等に当たること、指定管理者が所有する物品と市有物品を区別して管理できるよう、物品台帳等の整備を行うこと等

(オ) わんぱくこうちの運営に関すること

- ・事業計画書に基づき、施設の管理運営を適切に実施すること
- ・積極的に自主事業を実施するなど、利用者サービスの向上や利用促進を図ること

(カ) 自主事業の運営に関すること

- ・事業計画書に基づき、事業を適切に実施すること
- ・アンケートを実施するなど、事業の成果を検証し、計画や運営に反映すること
- ・事業に係る料金を徴収する場合は、適正な金額とすること

(キ) 利用料金に関すること

遊戯施設の利用料金の徴収や額の決定，記録簿及び統計の作成など，利用料金に関連する業務を行うこと。

なお，わんぱくこうちは，利用料金制を採用しており，指定管理料及び利用料金等と，実際の管理経費に差額が出た場合でも精算はない。

本外部監査の期間に適用のあるもので，指定管理者から申請があり，本市が承認した利用料金の額は，以下のとおりである。

## 【利用料金一覧】

(単位：円)

遊戯施設	利用料金
観覧車	300
アポロ 2000	300
メリーゴーランド	300
アップダウントレイン	300
くじびき屋台	300
メロディーペット	200
レッツゴートーマス	200
フライングアンパンマン	200
バッテリーカー	200
アンパンマンメリー	200
ごきげんトーマス	200
にこにこピカチュウ	200
にこにこドラえもん	200
トリプルキャッチャーメガダッシュ	200
上記以外の遊具	100
回数券 (100 円券 11 枚綴り)	1,050

(ク) 施設賠償責任に加入すること

(ケ) 利用者の安全に関すること

防犯や防火、防災等につき計画及びマニュアル等を作成すること、  
利用者の安全対策については、アニマルランドとの緊密な連携を図る  
とともに、アニマルランドとの合同訓練を年1回以上行うことなど

(コ) 個人情報保護に関すること

(サ) 情報公開に関すること

(シ) 業務報告に関すること

- ・年度終了後，４月３０日までに事業報告書を提出すること

- ・毎月終了後，翌月の１０日までに利用状況等を提出することなど

(ス) 飲食物及び物品等の販売業務に関すること

わんぱくこうち内において，飲食物の提供及び物品等の販売をする場合には，事前に本市の許可を得ること

(セ) その他管理運営に関し必要な業務

許認可等の取得，監督官庁への届出業務を必要に応じて行うこと

## (6) 監査の結果

わんぱくこうちの指定管理者制度に係る一件資料，所管課及び指定管理者へのヒアリング，現地調査を実施した結果，以下のとおり改善を要する事項がある。

### ア 年度別事業報告書の記載及び月別事業報告書の提出について【指摘】

指定管理者は本市に対して，毎年度終了後，事業報告書（年度別事業報告書）を提出すること及び毎月終了後，利用状況等を報告すること（以下「月別事業報告書」という。）が義務付けられている（「仕様書」５頁）。

これらは，公の施設の設置者たる地方公共団体が，当該公の施設の管理状況や住民利用の状況など，指定管理者による管理の実態を把握し，それを検証・評価するために必要なものである。

ここで，本市における指定管理者の年度別事業報告書の記載事項についてみるに，「高知市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関

する条例」において、以下のとおり定められている（第7条）。

- ① 管理業務の実施及び利用の状況
- ② 使用料又は利用に係る料金の収入の実績
- ③ 管理に係る経費の収支状況
- ④ 前3号に掲げるもののほか、管理の実態を把握するために必要なものとして市長等が定める事項

また、本市の「指定管理者制度対応方針」においては、年度別事業報告書の記載事項につき、

- ① 管理業務の実施状況
- ② 利用状況（利用者数、使用拒否等の件数・理由等）
- ③ 利用料金収入の実績、管理に要した経費等の収支の状況等

が例示として挙げられている（「指定管理者制度対応方針」4頁）。

しかるに、わんぱくこうちの指定管理者の、令和2年度から令和4年度の年度別事業報告書は、「収支計算書」及び「指定管理料の精算について」という事業収入と事業支出の記載しかされておらず、上記条例等の求める事項が記載されていない。

さらに、月別事業報告書の提出もなされていない。

ゆえに本市においては、指定管理者をして、年度別事業報告書の記載事項につき、条例及びガイドラインに基づいた記載内容を遵守して作成させるよう指導するとともに、月別報告書については、その記載事項を整理した上で、作成・提出させるよう指導するべきである。

## イ 事業報告書における自主事業の収支の記載について【意見】

指定管理者は、管理施設の管理目的に合致し、かつ業務の実施を妨げない範囲において、自己の費用により、自主事業を実施することができる（「基本協定書」第14条第1項）。



この点、上記第2 監査の結果（共通）2（5）アのとおり、指定管理者との協定においては、自主事業と委託事業の区分を明確にすることが望ましいことから、自主事業に係る経費と指定管理事業に係る経費とは区別するべきである。

しかるに、指定管理者の令和2年度から令和4年度の年度別事業報告書によれば、収支計算書として自主事業収入は計上されているものの、自主事業経費として、何にいくら使用したかについては記載されておらず、指定管理事業経費のみが記載されている。

ゆえに本市においては、指定管理者をして、年度別事業報告書の収支の記載につき、指定管理事業と自主事業の収支の記載を分けて記載させるよう指導することが望ましい。

#### ウ 修繕計画について【意見】

施設及び設備等の修繕義務に関しては、指定管理者の義務として、「日常的及び定期的な施設の点検と補修修繕…を適切に行うこと」、「施設維持管理水準」に従って施設及び設備等の維持管理を行うこと等が仕様書に定められている。

また、「わんぱ一くこうち指定管理者に係るリスク分担表」によれば、施設、設備、備品等の損傷、修繕に関して「経年劣化によるもの（大規模なもの）（1件50万円以上の場合）は本市の負担」、「経年劣化によるもの（上記以外のもの）（1件50万円未満の場合）」は、指定管理者の負担と定められている。

しかるに、本市と指定管理者との間で、わんぱ一くこうちに関する修繕計画等は共有されておらず、指定管理者は、修繕が必要となる箇所が発生する都度、修繕工事を行い、大規模な修繕工事が必要となる場合には、都度、所管課と協議している。

現状では、指定管理者にとって、施設や備品がどの程度劣化しているか不明であり、指定管理者が、指定期間内において、どのような内容、種類の修繕が、どの程度発生するか予想することは困難である。

施設及び設備の修繕については、修繕の規模及び内容が、指定管理者の修繕計画及び事業収支に大きく影響するため、本市においては、指定管理者を指定する前の段階で修繕計画を作成し、指定管理者を募集することが理想的と考えられるところ、仮に、修繕計画の着手が指定管理者の指定後となった場合であっても、早期に修繕計画を作成の上、指定管理者と共有することが望ましい。

## 5 高知市桂浜公園

### (1) 施設の概要

高知市桂浜公園（以下「桂浜公園」という。）は、太平洋に面する景勝地である桂浜にある施設であり、都市公園法によって規定される都市公園（特殊公園（風致公園））である。高知市都市公園条例（昭和35年条例第7号）（以下「都市公園条例」という。）第3章において、桂浜公園の管理に関する事項が定められている。

桂浜公園は、高知市浦戸に所在しており、指定管理者制度の対象となる公の施設は「桂浜公園の公園施設（桂浜荘及び汚水処理施設を除く。）」である（都市公園条例第12条の3第1項）。

令和4年3月31日付で、本市と指定管理者との間で締結された基本協定書第1条に定められた高知市桂浜公園指定管理者仕様書（以下「仕様書」という。）によれば、指定管理の対象となる「公園施設」は、具体的には次に掲げる施設とされている。

- ① 商業施設
- ② 桂浜公園駐車場（以下「駐車場」という。）
- ③ 駐車場管理関係施設
- ④ 便益施設等（公衆便所、無料休憩所、公園管理事務所、観光案内所（施設・設備の維持管理業務のみ）、バス待合所等）

桂浜公園の公園施設は、桂浜公園内の既存商業施設4棟が新たにリノベーションされ、商業施設全体をリニューアルして「桂浜 海のテラス」として令和4年10月22日にプレオープンとなり、令和5年3月4日に正式にオープンとなった施設である。

### 【施設写真】



## (2) 利用者数の推移

桂浜公園は、従前、駐車場についてのみ平成18年から指定管理者制度を導入しており、7期目の指定期間が令和4年3月31日に終了した後、駐車場のみならず上記商業施設を含む公園施設全体に広げて指定管理者制度を導入することとなった。

すなわち、公園施設全体の指定管理は、令和4年4月1日（令和4年度）に開始したことから、公園施設のうち駐車場を除く利用者数の統計は、本外部監査期間内では確認できていない。

駐車場に関しては、令和4年度事業報告書（令和4年4月1日～令和5年3月31日）によれば、バス、小型・軽自動車、タクシー及びバイクの駐車場利用台数の合計は21万198台である。

## (3) 収支の状況

年度別事業報告書によれば、令和4年度の収支の状況は以下のとおりである。

**【収支状況】**

(単位：円)

区分	令和4年度
収入	
利用料金収入	82,512,390
自主事業収入	320,865,484
その他収入	51,941,973
収入合計	455,319,847
支出	
人件費	83,421,061
光熱水費	9,221,984
保険料	1,230,980
委託料	38,205,702
修繕費	4,602,000
事業費	738,708,515
消費税及び地方消費税	-39,434,000
その他の公課費	0
事業所税	471,180
その他	23,972,960
基本納付金	12,000,000
変動納付金	8,247,000
支出合計	880,647,382
収支	-425,327,535

令和4年度の収支は約4億2500万円の赤字となっているが、これは「商業施設リノベーション事業費」として、桂浜公園内の既存商業施設4棟をリノベーションするために高額な費用を要したためであり、仮に同費目を支出から除けば、収支は黒字となる。

桂浜公園では、指定管理者に対して指定管理料を支払っておらず、指定管理者から本市に毎年度「納付金」を納める制度を採用している（「基本協定書」第12条）。具体的には、指定管理者から本市に対し、基本納付金として毎年度定額で1200万円を納付し、加えて、変動納付金として、駐車場の年間利用料金の合計額に100分の10を乗じて得た額を納付することになっている。

また、上記表のうち、令和4年度の「消費税及び地方消費税」額が「-39,434,000」となっているのは、工事費消費税考慮のため還付を受けたからである。

本市が負担する桂浜公園に係る令和4年度の年間の支出は、維持管理費の合計で921万4857円である。

#### （4）桂浜公園における指定管理者

都市公園条例第12条の3第1項は、本市市長が桂浜公園の管理について指定管理者に管理を行わせることができる旨を定め、同条例第12条の4は、指定管理者が管理を行う場合においては、次の業務を行うものと規定している。

- ① 桂浜公園の公園施設の利用及び運営に関する業務
- ② 桂浜公園の公園施設の維持管理に関する業務
- ③ 前2号に掲げるもののほか、市長が必要と認める業務

桂浜公園は、上記のとおり、従前、駐車場についてのみ平成18年から指定管理者制度を導入しており、7期目の指定期間が令和4年3

月 31 日に終了した後，8 期目から駐車場のみならず桂浜公園全体に  
広げて指定管理者制度を導入しているところ，

- ① 平成 18 年 4 月 1 日から平成 21 年 3 月 31 日までの 3 年間
- ② 平成 21 年 4 月 1 日から平成 24 年 3 月 31 日までの 3 年間
- ③ 平成 24 年 4 月 1 日から平成 27 年 3 月 31 日までの 3 年間
- ④ 平成 27 年 4 月 1 日から平成 29 年 3 月 31 日までの 2 年間

いずれも指名により，財団法人高知市都市整備公社が駐車場の指定管  
理者に指定され，

- ⑤ 平成 29 年 4 月 1 日から令和 2 年 3 月 31 日までの 3 年間
- ⑥ 令和 2 年 4 月 1 日から令和 3 年 3 月 31 日までの 1 年間
- ⑦ 令和 3 年 4 月 1 日から令和 4 年 3 月 31 日までの 1 年間

いずれも公募により，公益財団法人高知市都市整備公社が駐車場の指  
定管理者に指定され，

⑧ 令和 4 年 4 月 1 日から令和 14 年 3 月 31 日までの 10 年間  
公募より，株式会社はりま家が桂浜公園の指定管理者に指定されてい  
る。

株式会社はりま家は，高知市棧橋通四丁目 8 番 21 号に本店を置く  
昭和 32 年 2 月 25 日に設立された株式会社であり，土産品の販売，  
菓子の製造・販売などを主な事業としている。

## (5) 指定管理業務の概要

桂浜公園の指定管理者の指定管理業務の内容の詳細は，本市と指定  
管理者との間で締結された基本協定書第 1 条に規定された「仕様書」  
に記載されている。以下，概要を説明する。

### ア 対象施設の概要

所在地：高知市浦戸

施設概要：

① 施設

面積：22.5ha

指定管理業務の対象施設

商業施設

駐車場

駐車場管理関係施設

便益施設等

- ・ 公衆便所
- ・ 無料休憩所
- ・ 公園管理事務所
- ・ 観光案内所（施設・設備の維持管理業務のみ）
- ・ バス待合所等

\* 国民宿舎桂浜荘，高知県立坂本龍馬記念館，桂浜水族館，海上保安庁桂浜信号所，汚水処理施設及び電気自動車充電設備は，指定管理の対象外



### 【桂浜公園施設一覧及び施設位置図】

建物名称	建築面積	延床面積	建築年月日	構造	階層	備考
① 海上保安庁桂浜信号所	20.00					管理対象外
② 汚水処理施設	366.95					管理対象外
③ 可燃・不燃物ごみ一時貯蔵所	11.50	11.50	S48.4.1	コンクリートブロック造	地上1階	
④ 駐車場監視所(中央ボックス)	4.98	4.98	S57.11.1	鉄筋コンクリート造	地上1階	
⑤ 駐車場管理事務所	25.35	25.35	S49.11.1	コンクリートブロック造	地上1階	
⑥ 駐車場料金徴収所	2.76	2.76	S50.4.1	軽量鉄骨造	地上1階	
⑦ 駐車場入口公衆便所	79.18	79.18	H5.12.13	鉄筋コンクリート造	地上1階	H13.3.17増築
⑧ 管理事務所・バス待合所	169.39	124.69	S51.10.31	鉄筋コンクリート造	地上1階	バス待合所横に授乳室新設予定
⑨ 備蓄倉庫	0.00	315.90	S53.4.27	鉄筋コンクリート造	地下1階	
⑩ 店舗A棟	255.64	511.28	S55.2.15	鉄筋コンクリート造	地上2階	R3耐震補強工事予定
⑪ 店舗B棟	618.84	1,237.68	S55.2.15	鉄筋コンクリート造	地上2階	R3耐震補強工事予定
⑫ 店舗C棟	396.72	793.44	S55.2.15	鉄筋コンクリート造	地上2階	R3耐震補強工事予定
⑬ 観光案内所	51.00	49.80	S53.3.31	鉄骨造	地上1階	
⑭ 店舗D棟	203.73	196.53	S46.1.1	鉄骨造	地下1階・地上1階	R3耐震補強工事予定 (左記内容は耐震補強工事後)
⑮ 駐車場奥公衆便所	48.76	48.76	H6.3.17	鉄筋コンクリート造	地上1階	H14.3.15増築
⑯ サービスエリア休憩所	72.06	72.06	S57.1.1	鉄骨造	地上1階	現在の用途は売店及びトイレ
⑰ 本浜東便所	31.36	31.36	S61.3.20	鉄筋コンクリート造	地上1階	
⑱ 本浜東休憩所	16.00	16.00	S61.3.20	鉄筋コンクリート造	地上1階	
⑲ 本浜(南浜)休憩所・便所	268.57	186.49	R3.12予定	鉄筋コンクリート造	地上1階	左記内容は新築後
⑳ 桂浜水族館	838.15					管理対象外
㉑ 本浜西便所・休憩所	122.13	122.13	H13.3.25	鉄筋コンクリート造	地上1階	
㉒ 清掃作業員詰所	55.00	55.00	S58.4.1	鉄筋コンクリート造	地上1階	
㉓ 桂浜荘	1,098.62					管理対象外
㉔ 坂本龍馬記念館本館・新館	2,295.41					管理対象外
㉕ 山頂トイレ	57.15	57.15	H5.3.29	鉄筋コンクリート造一部鉄骨造	地上1階	



### 【桂浜公園区域図】



上記指定管理業務対象施設のうち、主に「商業施設」として管理運営されている区域が、「海のテラス」である。

【「海のテラス」平面図<sup>18</sup>】



このうち、上記「桂浜公園施設一覧及び施設位置図」でいえば、店舗A棟が「風の棟」、店舗B棟が「潮の棟」、店舗C棟が「光の棟」、店舗D棟が東駐車場エリアの一部（8）に対応する。

これらが、リノベーション事業の対象となった既存の4棟の商業施設であり、本市の所有する施設である。

本市の所有する施設と指定管理者の管理運営状況は以下のとおりである。

<sup>18</sup> 桂浜公園ホームページ「KATSURAHAMA PARK (katsurahama-park.com)」  
<https://katsurahama-park.com/terrace/#rest>

### 【海のテラスにおける主な本市所有施設と管理運営状況】

棟	名称	店舗区画	用途	管理運営状況
A	風の棟	4	飲食	指定管理者がテナント貸し
B	潮の棟	1	飲食	指定管理者がテナント貸し
		2	土産	指定管理者直営
		3	飲食	指定管理者がテナント貸し
C	光の棟	6	土産	指定管理者直営
D	東駐車場エリア	8	飲食	指定管理者がテナント貸し

その他、「月の棟」、「おりょう広場」及び「海のテラス」は、指定管理者がその負担により新設したものであり、指定管理者が所有する施設である。

指定管理者は、潮の棟の店舗2 (MODERNC A)、光の棟の店舗6 (SOUVENIR SHOP BOOTS)、月の棟の店舗10 (桂浜ミュージアム) 及び店舗11 (SHIP'S MARKET (土産物店)) を直営で運営しており、1, 3, 4, 8, おりょう広場の店舗12 (テンカフェ広場) 及び本浜休憩所13については各テナントと定期賃貸借契約を締結している。

#### イ 業務内容

(ア) 管理運営のための体制の整備に関すること

統括責任者を1名配置し、駐車場、商業施設、一般園地にそれぞれ施設管理責任者を1名(合計3名、兼任不可)配置すること(3名のうち1名は統括責任者と兼ねることができる)、従業員の適正配置、従業員に対して施設の管理運営に必要な研修を実施すること、経理業務・受付業務・帳簿作成業務に必要な人員を配置すること、

管理運營業務を実施するために必要な官公署の許認可を受け、あるいは、必要な資格を有する者をあらかじめ配置すること

(イ) 桂浜公園及び駐車場の利用許可に関すること

都市公園条例などに基づき、桂浜公園における行為許可、桂浜公園の利用の禁止、又は制限の決定を行うこと、駐車場の利用許可、駐車場の供用の休止の決定、駐車場への駐車拒否の決定、駐車場の利用許可の取消し、又は利用禁止の決定、利用の記録・統計事務に関する業務を行うこと

(ウ) 桂浜公園内の維持管理に関すること

- ・「高知市桂浜公園内の維持管理業務基準」に従って維持管理を行うこと
- ・電気設備保守、給水設備保守、消防用設備保守点検、放送設備保守、空調設備保守を行うこと
- ・施設及び設備並びに備品などが破損・消耗などした場合の負担については、「リスク分担表」に定めるとおりとすること

(エ) 駐車場及び駐車場管理関係施設の維持管理に関すること

清掃業務を適切に行うこと、老朽化に対応するため、適宜、路面標示や看板などの修繕を行うこと、施設の形状変更、修繕、看板等の設置が必要となった場合は速やかに行うこと

(オ) 桂浜公園の運営に関すること

桂浜公園の魅力向上に資する事業に取り組むこと、桂浜公園のホームページの作成やSNSなどでの情報発信、観光パンフレットの作成による桂浜公園の広報・PR、桂浜公園の魅力向上させるための、指定管理者、桂浜公園関係団体及び住民などによる主体的な取組である「エリアマネジメント」を実施するためのエリアマネジメント組織の設立など、利用者への情報提供や園内放送などを適切

に実施し，要望や苦情などに対しては，真摯かつ丁寧に対応すること

(カ) 商業施設リノベーション事業に関すること

「高知市桂浜公園内商業施設リノベーション事業に係る仕様書」  
のとおり

(キ) 利用料金に関すること

本外部監査期間に適用のある利用料金は以下のとおりである。

## 【利用料金】

### 1 高知市都市公園条例第3条第1項各号に掲げる行為をする場合の利用料金

行為の種類		単位	金額
物品の販売又は頒布、募金その他これらに類する行為		1人 1月につき	600円
業として行う写真の撮影その他これに類する行為		1人 1月につき	700円
業として行う映画の撮影その他これに類する行為		撮影機1台 1時間につき	1,400円
興行		1平方メートル 1日につき	20円
第3条第1項第4号の行為	占有物件を設ける部分	1平方メートル 1日につき	30円
	占有物件を設けない部分	1平方メートル 1日につき	10円

### 2 高知市桂浜公園駐車場の利用に係る利用料金

自動車種別区分		自動車種別区分			自転車
		普通自動車 (観光バス等)	小型・軽自動車 (自家用車等)	2輪自動車及び 原動機付自転車	
駐車料金	1台1日	800円	400円	50円	無料
	1回につき				
定期駐車料金	1台1か月につき	9,960円	4,980円	790円	
回数駐車料金	回数券 11枚つづり	回数券 11枚つづり	回数券 11枚つづり	回数券 11枚つづり	
	1冊 8,000円	1冊 4,000円	1冊 500円		

備考 この表において普通自動車、小型自動車及び軽自動車とは、それぞれ道路運送車両法施行規則(昭和26年運輸省令第74号)別表第1に掲げる普通自動車、小型自動車及び軽自動車(2輪自動車を除く。)の区分によることとする。

ただし、普通自動車のうち自動車登録規則(昭和45年運輸省令第7号)別表第2に掲げる自動車種別分類番号3、30から39まで及び300から399までのものは、小型自動車に区分する。

利用料金の徴収、記録簿及び統計の作成、回数駐車券及び定期駐車券の販売並びに駐車券、回数駐車券及び定期駐車券の印刷を行うこと。

利用料金の減免及び還付を行うこと。

また、「高知市桂浜公園駐車場タクシー使用料等運用基準」に基づき、法人営業タクシー及び個人営業タクシー業者の駐車場に係る利

利用料金は、1台1日又は1回につき、160円とすること。

本市内で営業を行っている法人営業タクシー及び個人営業タクシー業者を対象に、1年定期の定期駐車券を販売し、その販売価格を1万4600円とする。

なお、上記利用料金はそれぞれに掲げる額の範囲内において、指定管理者があらかじめ市長の承諾を得て定めること。

次期指定管理者に利用料金の引継ぎを行うこと。

(ク) 物品の使用及び管理などに関すること

- ・指定管理者が所有する物品と市有物品を区別して管理できるよう、物品台帳などの整備を行うことなど
- ・市有物品が破損・消耗などした場合の負担については、「リスク分担表」に定めるとおりとすること

(ケ) 業務の再委託の禁止

業務の全部又は主要な管理業務（個人情報処理を含む。）を第三者に委託し、又は請け負わせることはできないこと

ただし、清掃や設備の保守点検など個々具体的な業務を本市と事前協議の上、第三者に委託することは差し支えないこと

(コ) 自主事業の実施に関すること

- ・観光客を含めた利用者サービスの向上となる誘客事業を実施すること
- ・事業実施に当たっては、あらかじめ利用者アンケートを実施し、利用者のニーズを把握すること
- ・事業実施に際し、利用者から徴収する料金設定が著しく高額としないこと

(サ) 施設賠償責任保険に加入すること

(シ) 利用者の安全の確保に関すること



防犯や防火，防災，利用者の安全対策，監視体制などについて，各種マニュアルなどの作成，従業員の訓練の実施をすることなど

(ス) 個人情報保護に関すること

(セ) 情報公開に関すること

(ソ) 業務報告に関すること

- ・ 年度終了後，４月３０日までに事業報告書を提出すること

- ・ 毎月終了後，業務の実施状況，駐車場の利用料金収入及び利用台数の実績，商業施設の売上などの実績，イベントの実施状況などに係る報告書を翌月の２０日までに提出することなど（以下「月別事業報告書」という。）

(タ) その他管理運営に関し必要な業務

許認可などの取得，監督官庁への届出業務を必要に応じて行うこと

## (6) 監査の結果

桂浜公園の指定管理者制度に係る一件資料，所管課及び指定管理者へのヒアリング，現地調査を実施した結果，以下のとおり改善を要する事項がある。

### ア 法人及び個人営業タクシー業者の駐車場に係る利用料金に係る本市の承認について【意見】

駐車場に係る利用料金は，指定管理者が，都市公園条例第１２条の９に規定する使用料の範囲において定めるものとされており（「基本協定書」第１０条本文），利用料金の決定及び改定については，事前に本市の承認を受けるものとされている（「基本協定書」第１０条ただし書）。

そして、仕様書においては、法人及び個人営業タクシー業者の駐車場に係る利用料金は、「高知市桂浜公園駐車場タクシー使用料等運用基準」に基づき、1台1日又は1回につき160円とすること、本市内で営業を行っている法人及び個人営業タクシー業者を対象に、1年定期の定期駐車券を販売し、その販売価格を1万4600円とすることとし、指定管理者は、それぞれに掲げる額の範囲内において、あらかじめ市長の承認を得て定めるものとされる（「仕様書」6（7）オ）。

しかるに、指定管理者は、法人及び個人営業タクシー業者の駐車場に係る利用料金等について、事前に市長の承認を得る手続きを行っていない。

ゆえに本市は、指定管理者をして、法人及び個人営業タクシー業者の駐車場に係る利用料金及び定期駐車券販売価格につき、市長の事前承認手続きを徹底させるよう指導するべきである。

#### イ テナントの賃貸借契約の締結について【意見】

上記（5）ア「海のテラスにおける主な本市所有施設と管理運営状況」のとおり、指定管理者は、本市所有施設の一部区画につき、テナントと定期建物賃貸借契約を締結している。

この点、地方自治法上、指定管理者の「公の施設の管理」（法第244条の2第3項）に、公の施設の賃貸借契約の締結権限まで含まれるかは一義的に明らかでないものの、指定管理者制度の趣旨は、民間事業者の有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質的向上を図り、施設の設置目的を効果的に達成することにあることから、公の施設の効用を高める一手法として、これを一律に否定する必要は

ないと考えられる<sup>19</sup>。

もつとも、公の施設は、当該地方公共団体の住民の財産であり、例えば、庁舎の空きスペースを第三者に利用させる場合でさえ、行政財産の貸付行為として、賃貸借契約などの私権の設定は原則禁止され、例外的に、行政財産の用途又は目的を妨げない限度内において認められるにすぎない（法第238条の4）とされるなど、厳格な運用を求められるものである。

ゆえに指定管理者が、当該地方公共団体の何らの関与も受けずに、第三者に公の施設を自由に賃貸できるとすることも妥当でない。

この点、少なくとも当該地方公共団体は、指定管理者が公の施設を第三者に賃貸する際には、賃貸借契約書の提出を受け、当該賃貸借契約について、賃貸借期間、更新の有無、賃料及び指定管理が取り消された際の賃貸人の地位の移転や地方公共団体への引継ぎ等の規定内容につき確認し、当該賃貸借契約が、公の施設の用途又は目的を妨げるものでないか否かを慎重に検討すべきである。

しかるに、桂浜公園における指定管理者制度についてみるに、本市の都市公園条例第12条の4第1号によれば、指定管理者の業務の範囲として「桂浜公園の公園施設の利用及び運営に関する業務」と包括的な記載があるにとどまるところ、基本協定書や仕様書などにおいても、指定管理者の締結する賃貸借契約について、賃貸借期間、賃料の定め、その他賃貸借契約条件の定めはなく、賃貸借契約締結に際して、

---

<sup>19</sup> 賃貸借契約の締結権限につき、条例に明確な定めがあれば、指定管理者が公の施設の賃貸借契約を締結することは許容される（総務省自治行政局指定管理者制度を所管する行政経営支援室も同趣旨の見解である（令和6年1月10日電話録取））。この点、本市においては、公の施設の設置条例において、「利用及び運営に関する業務」との包括的な記載がなされることが一般的であり、ここに指定管理者の賃貸借締結権限を読み込むことも不可能ではないと思われるが、明確な定めとはいえないため、条例もしくは協定書において、指定管理者の賃貸借締結権限を明記しておくことが適当と思料する。

本市が関与する手続や方法は、特段規定されていない。

さらに本市は、指定管理者とテナントとの賃貸借契約書の提出を受けておらず、その具体的な内容を把握していない。

本市としては、指定管理者をして、まずはテナントとの賃貸借契約書の提出を受け、賃貸借条件を確認の上、公の施設の用途又は目的に適合しない条項があれば、修正を協議するとともに、今後の賃貸借契約締結の際には、少なくとも賃貸借契約書の提出を受ける等、本市が賃貸借契約の締結に関与できる仕組みを検討すべきである。

なお、指定管理者は、テナントの賃貸借契約に基づき各テナントから賃料の支払を受けているところ、同賃料は都市公園条例における「利用料金」（「都市公園条例」第12条の10第1項）には含まれておらず、他方、自主事業収入との位置付けもされていないため、賃料の位置付けが曖昧となっている。

テナントからの賃料を利用料金として整理する、もしくはテナントとの賃貸借契約を自主事業として整理することも、本市が指定管理者の賃貸借契約締結に一定の関与をするための一方策であると考えられる。

#### ウ 自主事業実施の際の手続について【意見】

指定管理者は、管理施設の設置目的に合致し、かつ業務の実施を妨げない範囲において、自己の責任と費用により、自主事業を実施することができるところ、指定管理者が自主事業を実施する場合には、市に対して業務計画書を提出し、事前に市の承認を受ける必要がある（「基本協定書」第14条）。

しかるに、令和4年度中に提出された月別事業報告書によれば、例えば、商業施設リノベーション期間中の特設売店による販売（C棟）等、業務計画書の提出がなく、事前に市の承認を得ないまま実施した

自主事業があった。

本市としては、指定管理者をして、基本協定書に基づき、自主事業について個別に、実施場所、実施時期、実施目的、実施内容及び収支などを記載した業務計画書を提出させ、事前に本市の承認を得させることを徹底するべきである。

#### エ 指定管理事業と自主事業の区別について【意見】

上記ウに関連して、そもそも指定管理事業と自主事業の区別は協定書及び仕様書上、明確に区別されているわけではなく、本来自主事業として整理されるべき事業であっても、指定管理者が指定管理事業に含まれるとして、上記自主事業実施の手続を履践しないケースも十分ありうるところである。

この点、例えば、仕様書において指定管理事業として記載されている「桂浜公園の魅力向上に資する事業に取り組むこと」と、自主事業として記載されている「観光客を含めた利用者サービスの向上となる誘致事業を実施すること」では重複する内容が含まれると考えられる。

ゆえに、本市としては、指定管理者をして、上記ウに記載した自主事業の実施手続を確実に履践させるために、指定管理事業と自主事業の区別を今一度整理した上で、自主事業についてはこれらを仕様書等で例示するなどして、本市と指定管理者との間で、その区別につき、共通認識を得ることができるよう工夫することが望ましい。

#### オ 事業報告書における自主事業の収支の記載について【意見】

指定管理者は、管理施設の管理目的に合致し、かつ業務の実施を妨げない範囲において、自己の費用により、自主事業を実施することができる（「基本協定書」第14条第2項）。

この点，上記第2 監査の結果（共通）2（5）アのとおり，指定管理者との協定においては，自主事業と委託事業の区分を明確にすることが望ましいことから，自主事業に係る経費と指定管理事業に係る経費とは区別すべきである。

しかるに，指定管理者の令和4年度の年度別事業報告書によれば，収支実績報告書内訳において自主事業収入は計上されているものの，支出欄は指定管理事業に係る経費と自主事業に係る経費を合算して費目ごとに記載されており，自主事業経費として，何にいくら使用したかについては記載されていない。

ゆえに本市においては，指定管理者をして，年度別事業報告書の収支の記載につき，指定管理事業と自主事業の収支の記載を分けて記載させるよう指導することが望ましい。

## 6 高知市土佐山へき地診療所

### (1) 施設の概要

高知市土佐山へき地診療所（以下「診療所」という。）の診療所設置条例（「高知市土佐山へき地診療所条例」平成17年条例第34号）（以下「診療所設置条例」という。）第1条によれば，診療所は，「高知市のへき地における医療を確保するとともに，健康の保持及び増進を図る」目的で設置された医療施設である。

診療所は，本市中心部から自動車です約30分の距離にある高知市土佐山桑尾1842番地2にあり，その建物及び敷地とも本市が所有する施設である。

### 【施設写真<sup>20</sup>】



<sup>20</sup>「高知市土佐山へき地診療所新築工事 - 高知市公式ホームページ」  
<https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/61/sinryoujo.html>

## (2) 利用者数の推移

年度別事業報告書によれば、令和2年度から令和4年度にかけての診療所の利用者数は以下のとおりである。

利用者数に大きな増減は見受けられない。

### 【利用者数】

(単位：人)

	令和2年度	令和3年度	令和4年度
利用者数（実績）	3,019	3,305	3,049

## (3) 収支の状況

年度別事業報告書によれば、令和2年度から令和4年度にかけての収支の状況は以下のとおりである。

### 【収支状況】

(単位：円)

区分		令和2年度	令和3年度	令和4年度	
収入					
指定管理料		61,887,000	63,005,000	60,972,000	
収入合計		61,887,000	63,005,000	60,972,000	
支出					
人件費		30,567,133	30,966,271	29,528,291	
総務管理費	需用費	消耗品費	641,873	480,120	377,091
		修繕費	91,630	52,800	143,000
		燃料費	20,774	22,836	26,936



		光熱水費	891,652	939,168	904,773
役務費		通信運搬費	158,623	174,801	183,547
		点検費	123,506	46,200	48,500
		手数料	275,416	92,060	10,400
		各種保険料	243,573	281,770	266,660
委託費		浄化槽管理	82,830	88,462	91,212
		可燃・廃棄物処理	244,001	282,970	275,515
		複写機	73,316	42,100	37,953
		医療機器等保守料	892,280	439,300	439,300
		X線被爆線量測定料	121,660	126,280	132,440
		美装業務	0	253,220	268,400
		クリーニング	0	11,895	12,398
使用料 及び 賃借料		NHK受信料	13,990	13,650	13,650
		TV共同施設使用料	2,400	2,400	2,400
		医事会計システムリース料	15,644	0	0
		玄関マットリース料	25,396	23,582	24,572
		ソフトウェア購入費	6,600	6,600	0
		タクシー使用料	8,980	0	0
		車リース料	0	322,080	322,080
		高知あんしんネット利用料	0	55,000	66,000
		複写機使用料	0	80,520	80,520
備品購入費			0	224,180	8,734
伝送装置		需用費	40,700	0	0
		役務費	259,160	0	0
		回線使用料	0	340,560	340,560

医業費	需用費	薬品・材料費	16,619,221	13,868,631	10,271,542
		医療用消耗品費	451,897	556,283	373,198
	委託費	臨床検査料等	680,347	693,652	643,208
		ホルター解析料	0	6,600	6,600
	使用料 及び 賃借料	在宅酸素賃借料	307,560	436,877	215,116
	備品購入費		0	151,800	99,000
研究費（需用費）			62,110	53,602	76,831
検診費	需用費	薬品・材料代	28,584	53,239	4,253
		医療用消耗品費	0	0	29,370
	委託料	臨床検査料等	213,256	194,126	178,304
予防接種 費	需用費	薬品・材料費	943,179	599,042	707,997
		医療用消耗品費	0	1,320	0
その他	負担金及び補助金		197,000	197,000	197,000
	消費税		2,774,888	3,107,230	2,801,141
	一般管理費		0	0	1,382,759
支出合計			57,079,179	55,288,227	50,591,251
収支			4,807,821	7,716,773	10,380,749

この点、指定管理者は、年度当初の指定管理料（収入の「指定管理料」の額）と指定管理事業で実際に要した管理費用（「支出合計」額）の差額（「収支」額）の全額を本市に対して返還している（「年度協定書」第6条参考）。

令和2年3月31日付で本市と指定管理者との間で締結された基本協定書第13条により、診療所における診療報酬等収入は全て本市

に帰属すると定められており、本市と指定管理者が年度ごとに締結する「高知市土佐山へき地診療所使用料及び手数料徴収事務委託契約書」記載のとおり、指定管理者が患者等から徴収した使用料及び手数料は、本市に対して収納した週ごとに払い込まれている。

診療所については利用料金制度の採用はない。

診療所の総事業費（平成28年4月1日移転新築時）は1億153万1988円、本市が指定管理料の他に負担する診療所に係る年間の支出は、機械警備業務や電子カルテ保守のための委託費及び需用費の合計で、令和2年度が81万9060円、令和3年度が104万1737円、令和4年度が178万9260円である。

#### （４）診療所における指定管理者

診療所設置条例第6条は、本市市長が診療所の管理について指定管理者に管理を行わせることができる旨を定め、同第7条において、指定管理者が管理を行う場合においては、次の業務を行うものと規定されている。

なお、診療所の診療科目は、診療所設置条例第5条において内科とされている。

##### ① 診療所設置条例第4条に定められた以下に掲げる診療に関する業務

- ・健康診断及び健康相談
- ・療養の指導及び相談
- ・診察
- ・薬剤の投与又は治療材料の支給
- ・処置、手術その他の治療

##### ② 診療所の維持管理に関する業務

- ③ 診療所設置条例第1条の設置目的を達成するために市長が必要と認める業務

上記診療所設置条例により、診療所では平成20年から指定管理者制度が導入されているところ、

- ① 平成20年7月1日から平成24年3月31日の3年9か月間  
② 平成24年4月1日から平成29年3月31日までの5年間  
③ 平成29年4月1日から令和2年3月31日までの3年間  
④ 令和2年4月1日から令和7年3月31日までの5年間

いずれも指名により、国立大学法人高知大学が指定管理者に指定されている。

同法人は、高知市曙町二丁目5-1を団体所在地とし、平成16年4月1日に設立された国立大学法人であり、高知大学医学部附属病院を運営している。

#### (5) 指定管理業務の概要

診療所の指定管理者の指定管理業務の内容の詳細は、基本協定書第1条に規定された「仕様書」に記載されている。

以下、概要を説明する。

#### ア 対象施設の概要

所在地：高知市土佐山桑尾1842番地2

建物概要：木造平屋建

建築面積 237.64 m<sup>2</sup>

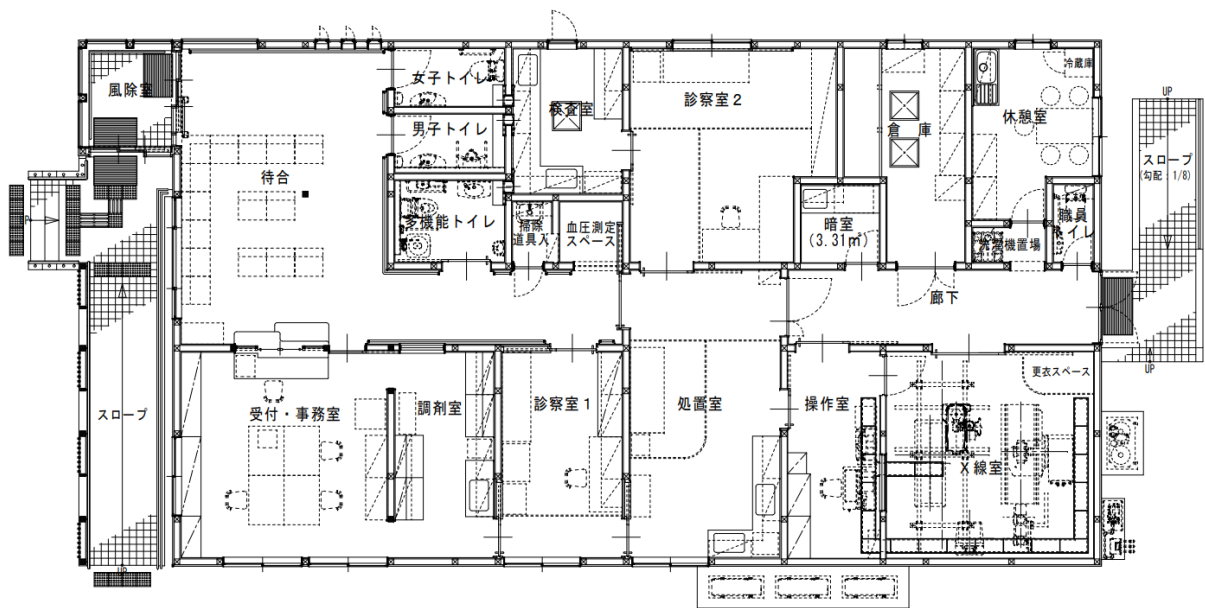
延床面積 220.15 m<sup>2</sup>

外構面積（駐車場含む） 369.99 m<sup>2</sup>

施設概要：

- ① 診療室等 11室
- ② 来院者駐車場 6台
- ③ 公用自動車 1台

【診療所内平面図】



## イ 業務内容

### (ア) 管理運営のための体制の整備に関すること

従業員の適正配置，従業員に対する施設の管理運営に必要な研修の実施，経理業務，受付業務，帳簿作成業務，その他体制の整備に必要な業務を実施すること

### (イ) 診療等に関すること

- ・国民健康保険法，その他社会保険各法の主旨に基づき診療を行うこと
- ・保険診療及び保健施設活動に関する調査研究を行い，国民健康保険事業の健全な運営に貢献すること

- ・ 保険衛生の向上及び増進に努めること
- ・ 健康診断及び健康相談を行うこと
- ・ 療養の指導及び相談を行うこと
- ・ 診察及び薬剤の投与又は治療材料の支給を行うこと

(ウ) 診療所等の維持管理に関すること

- ・ 施設、附属設備及び器具備品の維持管理及び故障・破損等への対応は、「リスク分担表」に基づいて行うものとし、指定管理者において修繕等を行う場合には、事前に本市の承諾を得ること。その他、施設の増築等、施設規模の拡大又は機能の充実などを行う場合の費用の負担は、本市と指定管理者との間で協議すること。
- ・ 指定管理者は施設の原形を変更しようとするときは、書面をもって本市の承諾を得なければならないことなど

(エ) 診療報酬等収入に関すること

「高知市土佐山へき地診療所利用料及び手数料徴収事務委託契約書」に基づき、利用料（診療所設置条例における「使用料」（第10条）のこと）及び手数料の徴収に関する業務を行うこと

(オ) 医療事故等にかかる損害賠償責任

- ・ 指定管理者の医療行為等又は施設管理・運営上の行為等によって第三者に対して損害を与えたときは、本市がこれを賠償する責任を負うこと
- ・ 指定管理者は上記の賠償を行うための賠償責任保険に加入すること
- ・ 本市が医療事故等の損害賠償を行った場合には、指定管理者に対する求償権を有するものとする。ただし、指定管理者が加入した賠償責任保険により補償された場合は、その限度において指定

管理者はその責めを負わない。

(カ) 利用者の安全の確保に関すること

緊急対策，防災対策等の安全を確保するための各種マニュアルを作成すること，万一に備えて従業員を訓練することなど

(キ) 個人情報保護に関すること

個人情報保護の重要性を従事者に周知・徹底し，万一これが漏洩等した場合の対策を講じることなど

(ク) 情報公開に関すること

(ケ) 業務報告に関すること

年度終了後，4月30日までに事業報告書を提出することなど

(コ) その他管理運営に関し必要な業務

許認可等の取得，監督官庁への届出業務を行うこと

## (6) 監査の結果

診療所の指定管理者制度に係る一件資料，所管課及び指定管理者へのヒアリング，現地調査を実施した結果，以下のとおり改善を要する事項がある。

### ア 年度別事業報告書に対する承認文書の作成について【意見】

年度協定書第6条第2項によれば，本市は，指定管理者から年度別事業報告書による報告があったときは，速やかにその内容を審査し，適当と認めたときは文書により承認を行うものとされている。

また，指定管理者は，当該承認を受けた事業報告書の指定管理料の額を確定額として，当初年度協定書で合意した指定管理料と当該確定額との差額を，本市へ返納しなければならないとされている（「年度協定書」第6条第3項）。

この点、指定管理者は、本市の文書による承認通知により、指定管理事業に要した支出額の適正性、返納すべき指定管理料の確定額及びその算定根拠を知ることが可能となる。

しかるに本市は、診療所の指定管理における年度別事業報告書に対する承認を文書により行っておらず、指定管理者に通知していないため、指定管理者は、本市が適正なものとして承認した指定管理料の額及び算定根拠等を知ることができない。

ゆえに本市においては、年度協定書に定められた文書による承認手続につき、その内容（承認文書の記載事項、指定管理者への通知時期、通知方法等）を今一度整理した上で、当該手続を遵守するべきである。

#### イ 診療所の施設及び設備の維持管理基準の策定について【意見】

診療所の施設及び設備の維持管理については、仕様書（2頁）において、リスク分担表（施設、設備及び備品等の損傷、修繕につき、経年劣化によるもの（大規模なもの）（1件10万円以上の場合）には、本市と指定管理者との協議事項、経年劣化によるもの（上記以外のもの）（1件10万円未満の場合）には、指定管理者の負担となること等が定められている。）が定められているにすぎない。

そして、他の指定管理者制度導入施設と異なり、施設及び設備機器の保守管理の内容や頻度、清掃及び保安警備等の具体的な内容について定めた施設及び設備の維持管理基準は定められていない。

本施設は診療所であるため、特に、日常的に施設の点検を行い、現在の状態を維持し、かつ、美観を維持するための施設保守管理業務や附属設備等も含めた安全確認のための保守点検業務、公共施設として快適な空間を保つために必要な清掃業務等が行われる必要がある。

ゆえに、本市としては、指定管理者と協議の上、診療所の維持管理



基準を策定することが望ましい。

## 7 オーベルジュ土佐山

### (1) 施設の概要

オーベルジュ土佐山の設置条例(「オーベルジュ土佐山条例」平成17年条例第47号)(以下「オーベルジュ土佐山設置条例」という。)第1条によれば、オーベルジュ土佐山は、「中山間地域における自然を活用することにより、都市との交流及び地域の活性化を図る」目的で設置された温泉宿泊施設である。

オーベルジュ土佐山は、高知市土佐山東川661番地に所在し、本市中心部から自動車です約30分の距離にある。

建物及びその敷地(生産物販売所及び源泉ポンプ施設の敷地を除く。これらの敷地は、本市が第三者である法人あるいは個人から賃借している。)は本市が所有する。

### 【オーベルジュ土佐山全体写真】



## (2) 利用者数の推移

業務評価シートの利用者数によれば、令和元年度から令和3年度にかけての利用者数は、以下のとおりである。

利用者数は、宿泊、ダイニング（ランチ及び宴会の利用時）及び温泉利用者ともに、いずれの年度も目標値を下回っている。

### 【利用者数】

（単位：人）

	令和元年度		令和2年度		令和3年度	
	目標	実績	目標	実績	目標	実績
宿泊利用者数	6,500	5,838	6,700	5,582	6,000	5,237
ダイニング利用者数	4,800	3,705	4,000	1,724	3,000	1,370
温泉利用者数	16,500	13,351	15,000	9,995	13,000	10,298

## (3) 収支の状況

年度別事業報告書によれば、令和2年度から令和4年度にかけての収支の状況は以下のとおりである。

### 【収支状況】

（単位：千円）

区分	令和2年度	令和3年度	令和4年度
収入			
売上高	167,480	161,910	201,742
雑収入	15,565	9,542	-33

収入合計	183,045	171,452	201,709
支出			
仕入高	34,735	34,020	40,844
人件費	51,827	50,282	55,252
福利費	5,558	5,526	5,562
旅費交通費	0	0	0
通信費	1,176	1,051	980
保険料	266	254	248
水道光熱費	17,433	22,022	24,037
消耗品費	7,572	7,507	10,248
リネン費	4,335	4,188	5,242
修繕費	5,111	8,468	11,925
委託手数料	2,901	2,617	4,200
販売手数料	15,950	15,294	18,928
減価償却費	2,556	2,028	1,816
広告宣伝費	1,226	487	515
地代管理費 (賃借料・リース料含む)	1,443	1,523	1,300
清掃費	1,079	1,104	1,019
交際費	363	198	270
租税公課	45	48	82
雑費	480	374	561
その他支出	23,811	20,490	12,840
支出合計	177,867	177,481	195,869
収支	5,178	-6,029	5,840

指定管理者に対しては、平成30年4月1日付で本市と指定管理者との間で締結された基本協定書第11条のとおり、指定管理料は支払われておらず、指定管理業務は、全て利用料金及び自主事業収入（【収支状況】「収入」の「売上高」に計上）で賄われており、利用料金及び自主事業収入については、全て指定管理者の収入となる（「基本協定書」第13条）。

また、【収支状況】のうち「支出」の「その他支出」欄に記載の金額は、指定管理者が別途経営するホテル事業であるオリエントホテル高知の共有経費を含んでおり、同事業とオーベルジュ土佐山の売上高割合に対して按分して計上されている。

なお、オーベルジュ土佐山の施設設立時の総事業費は、11億1739万円であり、本市が負担する需用費、委託料、工事請負費、運営審議会委員報酬、生産物直売所の敷地賃借料等のランニングコストは、合計で、令和2年度が149万750円、令和3年度が2075万2200円、令和4年度が47万9050円である。令和3年度の費用が突出している理由は、換気設備等整備工事のために2061万6200円の工事請負費を負担したためである。

#### （４）オーベルジュ土佐山における指定管理者

オーベルジュ土佐山設置条例第3条は、本市市長がオーベルジュ土佐山の管理について指定管理者に管理を行わせることができる旨を定め、同条例第4条は、指定管理者が管理を行う場合においては、次の業務を行うものと規定されている。

- ① オーベルジュ土佐山の利用及び運営に関する業務
- ② オーベルジュ土佐山の施設等の維持管理に関する業務
- ③ 前2号に掲げるもののほか、市長が必要と認める業務

上記条例により、オーベルジュ土佐山は平成16年から指定管理者制度が導入されているところ、

- ① 平成16年12月1日から平成20年3月31日までの3年4か月間
  - ② 平成20年4月1日から平成30年3月31日までの10年間
  - ③ 平成30年4月1日から令和10年3月31日までの10年間
- とも、いずれも公募により、オリエントホテル高知株式会社が指定管理者に指定されている。

オリエントホテル高知株式会社は、高知市升形5番37号に本店を置く昭和38年10月16日に設立された株式会社であり、ホテル及び旅館の経営を主な事業としている。

同社は、本市内に所在するオリエントホテル高知及び旅館吉萬の経営を行っている。

#### (5) 指定管理業務の概要

指定管理業務の内容の詳細は、基本協定書第1条に規定された「仕様書」に記載されている。

以下、概要を説明する。

#### ア 対象施設の概要

所在地：高知市土佐山東川661番地

施設概要：

- ① 本館（宿泊棟・センター棟・温泉棟）木造・RC混構造2階建  
建築面積1,489.08㎡ 延床面積2,009.84㎡
- ② コテージ 4棟 木造平屋建

建築面積 265.08 m<sup>2</sup> 延床面積 257.24 m<sup>2</sup>

③ 生産物直売所 1棟 木造平屋建

建築面積 109.44 m<sup>2</sup> 延床面積 89.43 m<sup>2</sup>

④ 体験加工施設 1棟 木造平屋建

建築面積 56.13 m<sup>2</sup> 延床面積 45.10 m<sup>2</sup>

⑤ 公衆便所 1棟 木造平屋建

建築面積 29.16 m<sup>2</sup> 延床面積 29.16 m<sup>2</sup>

⑥ 四阿 1棟 木造

建築面積 61.18 m<sup>2</sup> 延床面積 61.18 m<sup>2</sup>

⑦ 屋外調理施設 1棟 木造平屋建

建築面積 55.33 m<sup>2</sup> 延床面積 55.33 m<sup>2</sup>

⑧ 公衆便所（嫁石） 1棟 木造平屋建

建築面積 25.00 m<sup>2</sup> 延床面積 25.00 m<sup>2</sup>

⑨ 駐車場 6箇所

⑩ 吊橋 1箇所

⑪ 用水路取水口 1箇所

⑫ 源泉ポンプ施設 1箇所

⑬ 建物及び施設周辺の植栽

## 【施設概要図】

①から⑫の番号は、上記ア「施設概要」の番号に対応している。



## イ 業務内容

(ア) 管理運営のための体制の整備に関すること

管理責任者を配置すること、従業員の適正配置、従業員に対して施設の管理運営に必要な研修を実施すること、経理業務、受付業務、



帳簿作成業務，その他体制の整備に必要な業務を実施すること

(イ) 施設の利用に関すること

利用許可等に関する業務，施設の利用受付に関する業務，利用の記録統計事務に関する業務を行うこと

(ウ) 施設及び設備の維持管理に関すること

- ・「施設及び設備の維持管理業務基準」及び「施設維持修繕計画」に従って維持管理を行うこと，その他の故障・破損等は速やかに修繕を行い，その全ての費用は指定管理者が負担すること
- ・本館冷暖房空調設備及び温泉棟ボイラー設備等にかかる設備更新についても，指定管理期間内に行うこと
- ・維持修繕については，各年度の施設維持修繕計画を策定のうえ，オーベルジュ土佐山運営審議会の審議を受けること
- ・施設は農村風景を含む周辺の自然環境と一体的なものとしてとらえ，周辺の環境保全や風景の創造に取り組み，敷地内の植栽の管理を通年で行うこと等

(エ) オーベルジュ土佐山の運営に関すること

- ・上記オーベルジュ土佐山設置条例第4条に規定する業務を実施すること
- ・事業計画書に基づき実施すること，事業計画書については必要に応じて見直しを行うこと
- ・施設利用者のニーズの把握に努め，計画及び実施に反映させること
- ・地域住民，生産者等と連携し，地域食材にこだわった食の提供をすること
- ・生産物直売所及び体験加工施設の運営に当たっては，地域住民で組織する有限会社中川開発に再委託し，連携をしながら行う

こと

- ・本館センター棟内のリバーサイドバーの運営に当たっては、一般財団法人夢産地とさやま開発公社に再委託し、連携しながら行うこと
- ・中切公民館の公衆便所については、利用者が散策する際に利用できるよう清潔に保つこと
- ・中川をよくする会等の地域住民組織が行う行事等の企画、運営に積極的に参加するとともに、地域住民と利用者との交流を促進すること
- ・オーベルジュ土佐山の施設状況及び地域に関する情報を、地元住民等と連携しながら、ホームページ及び各種SNSによって情報発信すること
- ・利用者の利便性を向上させるため、本市内中心部とオーベルジュ土佐山間を送迎するバス等の運行を行うこと

(オ) 利用料金に関すること

利用料金の徴収に関連する業務を行うこと等

上記のとおり、オーベルジュ土佐山は利用料金制を採用しているところ、本外部監査期間に適用のあるもので、指定管理者から申請があり、本市が承認した利用料金の額は、以下のとおりである。

なお、温泉入浴料のみ税込金額、その他は全て税抜金額である。

もともと、オーベルジュ土佐山では宿泊のみの利用は認めておらず、宿泊客からは、宿泊の利用料金に食事代を合わせた金額の支払を受けている。

指定管理者は、かかる食事代は自主事業として整理しているため、宿泊客から受領する金額から以下の「宿泊」の利用料金を差し引いた金額を自主事業収入として計上している。

### 【利用料金】

	利用料金	
宿泊	ホテル	6000 円
	(特別プラン等	6000 円～15000 円)
	コテージ	12000 円
	(特別プラン等	12000 円～15000 円)
浴場	大人	800 円
	子供 (3 歳～12 歳)	400 円
	※イベント時等は, 大人 400 円～700 円, 子供 300 円	
会議室・集会室	利用	10000 円 (1 時間当たり)
	休憩	1000 円 (1 時間当たり)

(カ) 施設賠償責任保険に加入すること

(キ) 利用者の安全の確保に関すること

利用者の安全対策, 監視体制等について, 各種マニュアルの作成,  
従業員への指導及び訓練の実施等

(ク) 個人情報保護に関すること

(ケ) 情報公開に関すること

(コ) 業務報告に関すること

- ・ 年度終了後, 4 月 30 日までに事業報告書を提出すること

- ・ 毎月終了後, 利用状況等を翌月 10 日までに提出すること等

(サ) その他管理運営に関し必要な業務

許認可等の取得, 監督官庁への届出業務を必要に応じて行うこと

### (6) 監査の結果

オーベルジュ土佐山の指定管理者制度に係る一件資料，所管課及び指定管理者へのヒアリング，現地調査を実施した結果，以下のとおり改善を要する事項がある。

#### ア 休館日決定の際の手続について【意見】

基本協定書によれば，指定管理者が，利用者へのサービス及び利便性の向上に必要と判断するときは，市長の承認を経て臨時に休業することができることとされている（「基本協定書」第10条）。

この点，ヒアリングによれば，休館日の決定は，指定管理者からの電話連絡により行われているとのことであり，市長の承認を経ていることは確認できなかった。

本市は，指定管理者をして，休館日を設ける際は，休館日について承認申請書の提出をさせ，市長が承認したことを証する書面を作成する等，休館日決定の際の手続を書面により行うよう改善することが望ましい。

#### イ 自主事業実施の際の手続について【意見】

基本協定書によれば，指定管理者の自主事業については，市に業務計画書を提出した上で，事前に市の承認を得ることとされている（「基本協定書」第14条第2項）。

この点，ヒアリングによれば，本市は，年度協定書に定める指定管理事業も含めた「〇年度 オーベルジュ土佐山事業計画書」の提出をもって，自主事業に係る「業務計画書」の提出があったものとして整理しているとのことである。

しかしながら，年度協定書は，指定管理事業も含めた全体での指定管理事業の大枠を合意したものであり，自主事業のみを取り出して，

本市がその内容を確認し、施設の設置目的に合致したのか、指定管理事業の支障とならないか等を厳密に検討した上で合意することを予定していない。

自主事業としての業務計画書の提出と、それに対する本市の承認を別条項として規定した基本協定書の建付けからすれば、自主事業としての業務計画書は、年度協定書の要請する事業計画書とは別途独立のものであると考えるべきである。

実際にも、他の指定管理者制度導入施設においては、別途自主事業の業務計画書を提出し承認を受けているものが大半である。

ゆえに、本市においては、指定管理者をして、年度協定書に添付する全体の事業計画書とは別に、自主事業については個別に、実施場所、実施時期、実施目的、実施内容及び収支等を記載した業務計画書を提出させ、市の承認を得させるべきである。

#### ウ 事業報告書における自主事業の収支の記載について【意見】

指定管理者は、管理施設の管理目的に合致し、かつ業務の実施を妨げない範囲において、自己の費用により、自主事業を実施することができる（「基本協定書」第14条第1項）。

この点、上記第2 監査の結果（共通）2（5）アのとおり、指定管理者との協定においては、自主事業と委託事業の区分を明確にすることが望ましいことから、自主事業に係る経費と指定管理事業に係る経費とは区別するべきである。

しかるに、指定管理者の令和2年度から令和4年度の年度別事業報告書によれば、収支実績において「売上高」は記載されているものの、「売上高」のうち、上記のとおり、利用料金である宿泊料と、自主事業収入としての宿泊に伴う食事代を分けて記載していない等、指定管

理事業収入と自主事業収入の内訳は記載されていない。

また、同様に支出欄についても、指定管理事業に係る経費と自主事業に係る経費を合算して費目ごとに記載されており、自主事業に係る経費として、何にいくら使用したかについては明らかでない。

ゆえに本市においては、指定管理者をして、年度別事業報告書の収支実績の記載につき、指定管理事業と自主事業の収支の記載を分けて記載させるよう指導することが望ましい。

#### エ 本館センター棟内のリバーサイドバーの再委託について【意見】

仕様書において、本館センター棟内のリバーサイドバーの運営に当たっては、一般財団法人夢産地とさやま開発公社（以下「とさやま開発公社」という。）に再委託し、連携しながら行うこととなっている（「仕様書」6（4）カ）。

この点、ヒアリングによれば、指定管理者は、当該仕様書の規定どおり、とさやま開発公社との間で、リバーサイドバーの運営の一環として、カフェ業務委託契約を締結していたところ、平成30年3月頃、とさやま開発公社から、運営人員を確保できないことを理由として、リバーサイドバーにおけるカフェの営業を休止したいとの申出を受けたため、同営業を休止した。

その後、指定管理者と、とさやま開発公社の間で、平成31年3月以降、リバーサイドバーでは、カフェの営業を簡素化したウェルカムサービス業務をとさやま開発公社が行う内容の覚書が締結されているものの、実際には、当該業務に従事する従業員は、指定管理者が雇用した従業員であり、当該業務に必要な仕入れもとさやま開発公社に代わって指定管理者が行っており、とさやま開発公社が主体となって当該業務を実施している実態はないことが確認された。にもかかわら

ず、上記覚書では、とさやま開発公社は当該ウェルカムサービス業務の売上の75%（25%は販売手数料として指定管理者に支払う。）を取得できる建付けとなっている。

このような実態からすれば、指定管理者がとさやま開発公社との間で業務委託契約を継続する実益は乏しい。ゆえに本市としては、指定管理者をして、カフェ業務委託契約の解除等の適切な対応を検討させることが望ましい。

また、指定管理事業の一部を再委託することが義務付けられ、かつ業務委託先が制限される場合、上記のとおり、再委託先の事情により、指定管理事業の運営に支障が生じる場合がありうる。

ゆえに本市においては、指定管理者と協議の上、指定管理事業の再委託の義務付け及び再委託先の制限につき、オーベルジュ土佐山の設置目的及び用途を勘案した上で、その要否につき再度検討することが望ましい。

## 8 高知市市民活動サポートセンター

### (1) 施設の概要

高知市市民活動サポートセンター（以下「サポートセンター」という。）の設置条例（「高知市市民活動サポートセンター条例」平成11年条例第18号）（以下「サポートセンター設置条例」という。）第1条によれば、サポートセンターは、「市民が行う自由で営利を目的としない社会貢献活動（以下「市民活動」という。）及び市民活動を通じた市民の交流の場を設けることにより、市民活動を支援するとともに、その健全な発展を促進することを目的」として設置された教育・文化施設である。

サポートセンターは、まちづくりの活動その他の市民活動を支援するため、次に掲げる事業を行うものとされている（「サポートセンター設置条例」第3条）。

- ① 会議室等施設の利用提供に関すること
- ② 市民活動に係る案内及び相談に関すること
- ③ 市民活動に係る情報の収集及び提供に関すること
- ④ 市民活動に係る広報及び市民活動を促進するための啓発に関すること
- ⑤ 市民活動に係る人材の育成に関すること
- ⑥ 市民活動に係る調査及び研究に関すること
- ⑦ 前各号に掲げるもののほか、サポートセンター設置条例第1条の設置目的を達成するために必要な事業

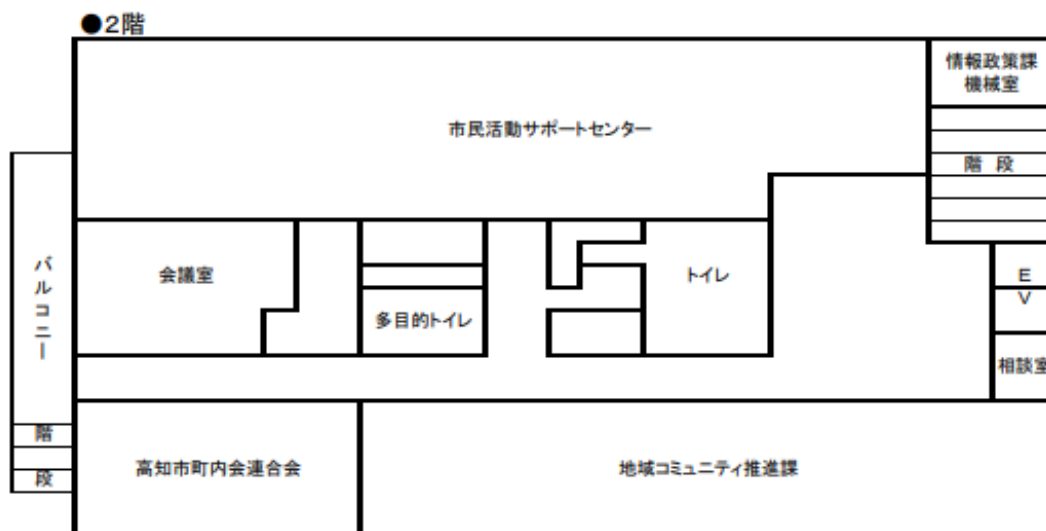
サポートセンターは、高知市鷹匠町二丁目1番43号の本市庁舎



(たかじょう庁舎) 内<sup>21</sup>にある。

## 【施設平面図<sup>22</sup>】

### 【たかじょう庁舎】



## (2) 利用者数の推移

指定管理者の業務評価シート記載の利用者数によれば（年度別事業報告書には、年度ごとの利用者数の記載はない。）、令和2年度から令和4年度にかけての利用者数は以下のとおりである。

なお、利用者数は、来館者数、会議室利用人数、サポートセンターへの電話件数の合計である。

利用者数は、いずれの年度も目標値を下回っている。

<sup>21</sup> 指定管理者制度の対象となる公の施設につき、庁舎の一部を対象として指定管理者制度を導入することは否定されないとされる（総務省自治行政局行政課電話録取令和6年1月26日）。

<sup>22</sup> 高知市ホームページ 「たかじょう庁舎 庁舎案内図」  
<https://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/attachment/131341.pdf>

### 【利用者数】

(単位：人)

	令和元年度	令和2年度	令和3年度
利用者数（目標）	14,400	14,400	14,400
利用者数（実績）	13,030	9,138	9,675

### (3) 収支の状況

年度別事業報告書によれば、令和2年度から令和4年度にかけての収支の状況は以下のとおりである。

なお、「収入」の「利用料金収入」は、サポートセンター内の会議室の利用料金の合計額であり、「使用料収入」（「使用料」とあるが、本市の収入となるサポートセンター設置条例第12条第1項規定の「使用料」ではない。）は、サポートセンター内で市民が利用できる印刷機、コピー機及びポスタープリンターの利用料金の合計額である。

### 【収支状況】

(単位：円)

区分	令和2年度	令和3年度	令和4年度
収入			
利用料金収入	0	0	1,230
使用料収入	263,830	266,160	384,328
自主事業収入	0	0	0
指定管理料	22,202,000	22,202,000	21,400,000
収入合計	22,465,830	22,468,160	21,785,558

支出			
給与	11,351,144	11,626,821	12,634,570
賞与	2,725,500	2,700,500	2,833,750
福利厚生費	2,794,025	2,946,102	3,174,124
契約職員給料	162,900	177,300	0
消耗品費	1,242,096	702,723	886,807
印刷製本費	35,200	0	0
通信運搬費	55,194	46,678	5,913
車両費	128,568	85,075	95,498
リース料	201,948	180,498	187,428
修繕費	0	22,330	19,850
雑費	152,474	142,534	133,395
事業費	1,588,305	1,700,661	2,031,932
租税公課	0	0	0
消費税及び地方消費税	906,613	918,340	568,245
支出合計	21,343,967	21,249,562	22,571,512
収支	1,121,863	1,218,598	-785,954

#### (4) サポートセンターにおける指定管理者

サポートセンター設置条例第4条は、本市市長がサポートセンターの管理について指定管理者に管理を行わせることができる旨を定め、同条例第5条では、指定管理者が管理を行う場合においては、次の業務を行うものと規定されている。

- ① サポートセンターの施設又は設備の利用の許可に関する業務
- ② サポートセンターの維持管理に関する業務

- ③ サポートセンター設置条例第3条の事業に関する業務
- ④ サポートセンター設置条例第3条に掲げるもののほか、サポートセンター設置条例第1条の設置目的を達成するために市長が必要と認める業務

上記により、サポートセンターは平成18年から指定管理者制度が導入されているところ、

① 平成18年4月1日から平成21年3月31日までの3年間指名により、特定非営利活動法人NPO高知市民会議が指定管理者に指定され、

② 平成21年4月1日から平成24年3月31日までの3年間

③ 平成24年4月1日から平成29年3月31日までの5年間

④ 平成29年4月1日から令和4年3月31日までの5年間

⑤ 令和4年4月1日から令和9年3月31日までの5年間

いずれも公募により、同法人が指定管理者に指定されている。

同法人は、高知市横浜新町三丁目1409番地に団体所在地を置く団体であり、平成11年1月28日に設立されている。

同法人は、市民が自発的に行う非営利の公益活動の促進を支援する事業を行い、魅力ある地域の創造に寄与することを目的としている特定非営利活動法人である。

#### (5) 指定管理業務の概要

サポートセンターの指定管理者の指定管理業務の内容の詳細は、令和4年3月31日付で、本市と指定管理者との間で締結された基本協定書第1条に規定された「仕様書」に記載されている。

以下、概要を説明する。

## ア 対象施設の概要

所在地：高知市鷹匠町二丁目1番43号

高知市役所たかじょう庁舎2階

施設概要：

### ① 施設

大会議室 1室

小会議室 1室

作業室

フリースペース

事務所スペース

### ② 建物

鉄筋コンクリート造6階建の2階一部

(延床面積213㎡)

## イ 業務内容

(ア) 管理運営のための体制の整備に関すること

管理責任者1名の配置，従業員の適正配置，従業員に対する施設の管理運営に必要な研修の実施，経理業務，受付業務，帳簿作成業務，その他体制の整備に必要な業務を実施すること

(イ) 施設の利用に関すること

サポートセンター設置条例に基づき，サポートセンターの利用許可，利用の制限，利用の許可の取消し等，その他利用許可に関する業務，施設の利用受付に関する業務，利用の記録統計事務に関する業務を行うこと

(ウ) 施設及び設備の維持管理に関すること

・施設及び設備並びに備品等が破損・消耗等した場合は，その都

度本市及び指定管理者との間で協議すること。なお、光熱水費は、本市の負担とすること。

- ・施設並びに付属設備・備品等を清潔に保ち、快適な環境を維持するために、事務所スペース，作業室について清掃業務を適切に行うこと
- ・施設内の貸出図書やチラシ，ポスター類等について利用者に分かりやすいように掲示を行うこと

(エ) サポートセンター事業の運営に関すること

以下の事業を事業計画書に基づき実施すること及び施設利用者のニーズの把握に努め，事業の計画及び実施に反映させること

- ・会議室等施設の利用提供に関すること（利用者数や利用登録団体の集計を行い，常時サポートセンターの利用状況を把握しておくこと）
- ・市民活動に係る案内及び相談に関すること（窓口又は電話等によるボランティア・市民活動等に関する相談業務を実施すること。また，相談対応状況等を常時把握しておくこと）
- ・市民活動に係る情報の収集及び提供に関すること（市民活動に関する報道の収集整理を行うこと，ボランティア・NPOの情報システム「ピッピネット」や各種団体のホームページ等による情報収集・情報提供を行うこと，NPO関連書籍の購入と貸出し等を行うこと，市民活動団体情報の収集・提供を行うこと，全国のNPO支援センター等と連携すること）
- ・市民活動に係る広報及び市民活動を促進するための啓発に関すること（情報紙及びホームページ等の手段を用いて，NPO活動等の普及啓発とセンターの利用促進を目的とした広報・啓発活動を行うこと（NPO関連の助成金情報やイベント情報等を

掲載した広報誌を発行すること（月1回以上）、市民活動団体の活動や企業の社会貢献活動等を紹介する広報紙を発行すること（年3回以上）、ホームページ及びFacebook等を活用した情報発信を継続的に行うこと、サポートセンターの年間の取組を紹介するリーフレット等の作成を行うこと）、新聞等のマスコミ活用による情報発信に向けた取組を行うこと）

- ・市民活動に係る人材の育成に関すること（NPO団体等における活動スタッフの育成事業等を実施すること（年2回）、幅広い年齢層の市民及び各種団体を対象に、まちづくり活動に関する関心や理解を深めることを目的とした事業を実施すること（年1回以上）、市民が気軽に参加でき、NPOのことや社会の様々なテーマについて、自由に話し合える場を提供する事業を実施すること（月1回程度））
- ・市民活動に係る調査及び研究に関すること（NPO活動の運営に関連するスキルを高めるとともに、団体間の連携や交流、市民活動の活性化に役立つ情報を収集するための事業を行うこと（年1回以上）、企業、行政、大学及びNPO団体等と協働して、企業の社会貢献活動やNPOとの協働事業の推進を図ることを目的とした事業を実施すること（年1回以上）、市民活動団体等の活動資金確保のための仕組みづくりに関する事業の実施及び情報発信を行うこと、高知県内の行政とNPOとの協働の事例を検証するとともに具体的なテーマをもとに、関連する本市各課との意見交換の場を設けること。開催回数等は本市との協議により決定すること、公益信託「高知市まちづくりファン」運営委員会の運営事務及び公開審査会・中間発表会・団体交流会の運営のサポートを行うこと。また、「まちづくりファ

ンド」運営の様子を掲載した広報誌の企画・編集・発行を行うこと（年2回程度）、市民に、防災等について広く啓発を行うこと）

- ・前各号に掲げるもののほか、サポートセンター設置条例第1条の設置目的を達成するために必要な事業

(オ) 自主事業の運営に関すること

- ・自主事業計画書により、実施すること
- ・市民のニーズに係る有効な調査を実施し、事業の計画及び実施に反映されていること
- ・事業の対象者については、サポートセンターの設置目的を考慮したものであること
- ・料金設定が著しく高額とならないこと

(カ) 利用料金に関すること

本外部監査期間に適用のある利用料金は以下のとおりである。

### 【利用料金】

(単位：円)

区分	使用料（1時間につき）
大会議室	410
小会議室	250

利用料金の徴収、利用料金の減免及び還付、次期指定管理者に利用料金の引継ぎを行うこと

(キ) 施設賠償責任保険に加入すること

(ク) 利用者の安全の確保に関すること

安全を確保するため、緊急時対策、防犯・防災対策についてマニ



マニュアルを作成し，従業員を指導し，万々に備えて従業員を訓練すること等

(ケ) 個人情報保護に関すること

(コ) 情報公開に関すること

(サ) 業務報告に関すること

- ・年度終了後，4月30日までに事業報告書を提出すること
- ・毎月終了後，利用状況等を翌月の末日までに作成し，所管課に対しての報告会議等を開催すること等

(シ) 飲食物及び物品等の販売業務に関すること

(ス) その他管理運営に関し必要な業務

許認可等の取得，監督官庁への届出業務を必要に応じて行うこと

## (6) 監査の結果

サポートセンターの指定管理者制度に係る一件資料，所管課及び指定管理者へのヒアリング，現地調査を実施した結果，以下のとおり改善を要する事項がある。

### ア 利用料金の申請及び承認について【意見】

サポートセンターの利用料金は，指定管理者が，サポートセンター設置条例第12条第1項に規定する使用料の範囲において定めるものとされており（「基本協定書」第13条本文），利用料金の決定及び改定については，事前に本市の承認を受けるものとされている（「基本協定書」第13条ただし書）。

この点，当初の指定期間が終了し，新たに指定管理者を指定する際に，従来と同じ指定管理者が指定を受けた場合であっても，新たな指定期間に対応した契約関係を規律する基本協定書をあらためて締結

するのであるから、利用料金の決定及び本市の承認については、その都度受ける必要があると考えられる。

しかるに、指定管理者へのヒアリングによれば、当該指定管理者が第4期に引き続いて、指定管理者の指定を受け、基本協定書を締結した第5期の指定期間が令和4年4月1日に開始するに当たり、利用料金の決定について、事前に本市から利用料金の決定について承認を受けていないとのことであった。

本市は、新たな指定期間の開始に当たり、指定管理者に対して利用料金の決定を求める申請を促し、本市において利用料金の決定を承認する手続を行うべきである。

なお、基本協定書第13条ただし書において、当該手続を書面により行うべきであることは定められていないが、利用料金の決定を承認したことを明らかにするため、書面により当該手続を行うことが望ましい。

#### イ 事業報告書における利用拒否等の件数の報告について【意見】

指定管理者は、毎年度終了後30日以内に、業務に関し、①業務の実施状況、②利用状況及び利用拒否等の件数・理由、③利用料金の収入実績及び④管理経費の収支状況等を記載した事業報告書を作成し、本市に提出しなければならない（「基本協定書」第22条）。

しかるに、令和2年度から令和4年度の年度別事業報告書には利用拒否の件数についての記載がなかった。この点、指定管理者へのヒアリングによれば、利用申請を拒否したことはなく、利用拒否件数はゼロとのことであった。

本市においては、指定管理者をして、利用申請拒否の件数がゼロの場合であっても、年度別事業報告書には利用拒否件数を0件と記載さ

せる等，年度別事業報告書における上記記載事項を正確に記載させるべきである。

#### ウ 使用料等の収入について【意見】

年度別事業報告書の指定管理料決算書における「収入」の項目のうち，指定管理料及び会議室使用料として計上されている利用料金収入の他に，「使用料収入」として，印刷機，コピー機及びポスタープリンターの利用料金の合計額が記載されている。

もっとも，これらの「使用料収入」は，基本協定書及び仕様書に記載のない収入であり，その内訳金額も不明である。

また事業計画書には，指定管理者は，プロジェクター，スクリーン及びビデオカメラを有料で貸出しすることができるとの記載があり，これらの貸出しを行った場合には指定管理者の収入になると考えられるところ，基本協定書及び仕様書に記載のない収入であり，その内訳金額も不明である。

ゆえに本市においては，指定管理者をして，利用料金とは別に計上された「使用料収入」及びその他の収入の科目について，例えば自主事業としての収入であると整理させるなど，事業上の位置づけを明確にさせ，必要な場合には，諸手続を履践するよう指導するべきである。

## 9 高知市文化プラザ並びに高知市総合運動場及び高知市東部総合運動場について

### (1) 過去の包括外部監査における指摘事項の対応状況確認について

平成17年度、同19年度、同22年度及び同25年度の包括外部監査の結果報告において、高知市文化プラザ（以下「文化プラザ」という。）並びに高知市総合運動場及び高知市東部総合運動場の管理運営方法に関する様々な指摘事項が報告されていた。

本節では、それらの施設の現在の指定管理運営において、過去の包括外部監査結果の指摘に基づいた適切な対応、改善が行われているかの確認を行う。

なお、対象とする包括外部監査の報告年度から10年以上の期間が経過しており、その間に当該施設の運営方法及び運営主体等にも変化が生じている。

また、令和2年度、同3年度においては新型コロナウイルス感染症の蔓延による特殊な環境下にあったことから、過去の指摘への直接的な改善が必ずしも有益な結果に結びついていない可能性もあるところ、過去の指摘事項に対して、実際にどのような検討及びその結果としての措置がとられているか等を確認することにより、当該施設の運営体制の現状確認と併せて、包括外部監査結果の本市及び指定管理者の対応も確認することを主旨として、本節による検討を実施する。

### (2) 対象施設における指摘事項の対応状況<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> 本節で言及する過去の包括外部監査における監査の結果の「指摘」事項については、今般の包括外部監査における監査結果である【指摘】及び【意見】とは異なる使い分けがなされているところ、本章では、全て「指摘」と表記する。

## ア 文化プラザ

文化プラザにおいては，平成14年度の開館当時から，本市の外郭団体である公益財団法人高知市文化振興事業団（以下「文化振興事業団」という。）が，指定管理及び業務委託に関して令和5年度現在まで継続して重要な関与をしている（文化振興事業団は平成18年4月1日から指定管理者として文化プラザの管理運営を開始しているところ，それ以前は本市が直営の上，文化振興事業団に管理を委託する方式であった。）。

ゆえに以下の指摘及び確認結果には，文化振興事業団に関連する事項も含まれている。

そして平成21年度からは，指定管理者として，高知市文化プラザ共同企業体を選定され，施設の運営・管理を行っている。高知市文化プラザ共同企業体は，代表者を株式会社四国舞台テレビ照明，その他の構成団体として四電ビジネス株式会社高知支店，三菱電機ビルテクノサービス（※令和4年4月から三菱電機ビルソリューションズに社名変更）株式会社四国支社高知支店及び株式会社シアターワークショップによって構成された組織である。

### （ア）指定管理の方法

#### a 指定管理と委託の組み合わせ

##### （a）平成22年度指摘

（文化プラザは，指定管理者制度及び委託契約を組み合わせた運営がなされているところ）文化プラザを一体の施設として指定管理とすることには何ら制約がない。わざわざ指定管理と委託を複雑に組み合わせることは，委託料，指定管理費の総額

が軽減されるとか、管理上のメリットが顕著であるといった効果がない限り、いかにも恣意的な管理区分であると言わざるを得ない。指定管理の範囲が変更された経緯や変更された理由を検証すると、いかにも不自然な印象をぬぐうことができない。すなわち、利用料収入の大幅な減少にもかかわらず、運営費用の削減が十分に実現できていない指定管理範囲の変更は、身内といっても過言でない文化振興事業団が委託できる業務を恣意的に増やしているという印象すら受けるものである。繰り返し指摘するが、指定管理範囲の変更の理由は合理的なものとは認めがたい。文化振興事業団の延命のための複雑な管理と委託料の高額化などといった疑いがもたれないよう、本市は文化プラザの管理方法について説明し、最適な管理方法を検討すべきである。

(b) 確認結果

文化振興事業団は本市の外郭団体として、当施設の開館後、平成18年度から平成20年度にかけて、施設全体の指定管理を受けていたが、以下のとおり、平成21年度以降は、文化振興事業団がノウハウを発揮できる高知市立中央公民館（以下「中央公民館」という。）、横山隆一記念まんが館については、文化振興事業団が継続して受託運営し、施設全体の設備管理及び貸館業務は公募形式による指定管理とする方針が取られている。

**【現在の管理運営体制】**

施設	①維持管理	②運営	③ソフト事業
文化プラザ (文化ホール, 市民ギャラリー等)	指定管理者	指定管理者	指定管理者 文化振興事業団
横山隆一記念まんが館 (3F～5F)	指定管理者	文化振興事業団	文化振興事業団
中央公民館 (8F～11F)	指定管理者	文化振興事業団	文化振興事業団

また、民間業者に対する指定管理料と文化振興事業団等に対する委託料の推移は以下のとおりである。

**【文化プラザに関する指定管理料及び委託料の推移】**

(単位：千円)

	平成18年度	平成21年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度
	消費税5%	消費税5%	消費税10%	消費税10%	消費税10%
指定管理料	182,079	175,000	194,957	200,327	210,057
委託料	95,946	121,733	139,484	123,119	140,267
合計	278,026	296,733	334,442	323,446	350,324
委託料割合	34.5%	41.0%	41.7%	38.0%	40.0%

上表のとおり、本市の支出のうち、指定管理料と委託料の割合はおおよそ6：4となっており、委託料の占める割合は決して小さくない。本市としては、本体制が有効な体制であると考えてはいるものの、平成22年度以降において、本体制が妥当であるか

の内部協議はされておらず、現在に至るまで同体制で継続実施されている。そのため、上記の指摘内容への対応は客観的に確認することができなかった。

また、公の施設の管理を地方公共団体の直営として、一部の業務を外部に直接委託することは禁じられていないが、一般的に私法上の業務委託契約により外部に管理業務を包括的に行わせることは適当ではないとされている。この点、「指定管理者制度 Q & A」問 3 には、以下の記載がされている。

### 【指定管理者制度 Q & A】

問 3 指定管理者制度と業務委託との関係は。

以下に定める業務については、従来から業務委託として民間事業者に行わせることが可能でした。

- 1 施設の警備，清掃，機械・設備保守，植栽の管理等の業務
- 2 管理責任や処分権限を普通地方公共団体に留保した上で行われる利用申込書の受理，利用許可証の交付等の行為
- 3 私人の公金取り扱いの規定による使用料等の徴収
- 4 施設の運営業務及び施設を利用して行う事業の企画及び運営

地方自治法の改正後においても、公の施設の管理を市が直接行うものとして、これらの業務を民間事業者に委託し行わせることは可能です。

しかしながら、私法上の業務委託契約により 1 つの民間事業者に対してこれらの業務を包括的に行わせることは適当でなく、このような



場合には、当該民間事業者を指定管理者として指定すべきものとなります。

なお、清掃、警備といった個々の具体的業務を指定管理者から第三者へ委託することは差し支えありませんが、管理に係る業務を一括して再委託することはできないこととされています。

(「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17日総務省自治行政局長通知)

## 第2 公の施設の管理に関する事項

### 3 適正な管理の確保等に関する事項

(2) 清掃、警備といった個々の具体的業務を指定管理者から第三者へ委託することは差し支えないが、法律の規定に基づいて指定管理者を指定することとした今回の制度の趣旨にかんがみれば、管理に係る業務を一括してさらに第三者へ委託することはできないものであること。

## (c) 指定管理と委託の組み合わせについて【意見】

指定管理の範囲は、その実効性にも大きく影響する。平成21年度以降、文化プラザの管理が委託と指定管理の特殊な組み合わせとなっている体制が継続しており、その点に対する定期的な見直しは行われていない。そのため、文化振興事業団等に対する委託料の割合が本市の支出全体に対して大きいこと、包括的な業務を委託すべきでないこと等を勘案して、本市では定期的に指定管理範囲の見直し可否を協議すべきである。

## (イ) 施設運営管理

## a 各施設の稼働率

### (a) 平成19年度指摘

大ホールについては、平成17年度の利用率は稼働目標を大きく下回っており、平成18年度においても臨時的な要因がなければ、稼働目標を下回る利用率となっていたおそれがある。特に稼働目標を実績が下回った場合には、その原因について十分に検討を行い、翌年度の状況を改善するための具体的な計画の策定が必須である。また、稼働目標値を平成18年度には低く設定し直しているが、相当の理由がない限り、目標値を下げることはあってはならず、ホールの利用状況の評価を歪める結果となる。ホールを運用するに当たって望ましい利用率と相応の努力をすることにより達成できる利用率とを勘案して目標値を設定する必要がある。また、小ホールは、平成18年度は高知県民文化ホールが休館であったため利用回数が増えているが、利用率は開館以来、継続して低下傾向にあり、平成16年度以降は稼働目標を大幅に下回っている状況にある。そのため、大ホール同様に利用率を向上させるための十分な計画の策定が必要である。スタジオ、ギャラリーについても、利用率が減少傾向にあり、稼働目標も大きく下回っている状況が継続している。利用率を改善するための計画の策定が必要である。

### (b) 確認結果

平成22年度から令和3年度までの年度（一部年度省略）の利用者数及び稼働率（使用回数／使用可能回数）の推移は、下表のとおりとなっている。

### 【文化プラザ 利用者数一覧】

(単位：人)

施設	平成22年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度
大ホール	186,178	93,171	89,919	178,044	26,943	39,671
小ホール	34,403	29,574	30,210	36,638	9,201	10,866
スタジオ	4,144	4,332	4,197	4,012	440	386
ギャラリー	177,289	157,992	151,823	138,610	36,791	56,425
ガレリア	-	299	0	305	365	282

### 【稼働率（使用回数／使用可能回数(午前・午後・夜間)）】

(単位：%)

施設	平成22年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度
大ホール	71.8	53.9	53.7	77.5	26.2	38.2
小ホール	63.8	65.3	65.8	64.4	26.2	39.0
スタジオ	46.7	49.7	47.1	50.9	12.7	13.7
ギャラリー	73.1	78.3	75.0	71.6	37.4	55.2

平成22年度以降は全体的に減少傾向にあり、特に大ホールの利用者、利用率の減少が顕著となっている。令和元年度には県民文化ホールの工事があったため、一時的な特需により増加とはなっているものの、その後の令和2年度、令和3年度には新型コロナウイルス感染症の影響により利用者数、利用率は激減している。

(c) 各施設の稼働率について【意見】

通常の運営環境だったと仮定した場合においても減少傾向にあることを加味すると、新型コロナウイルス感染症からの需要をどのように戻し、さらなる稼働率向上としていくのか、指摘当時にも増して、本市は指定管理者と協議を重ね、より具体的、かつ、先見的な施策検討をすることが望まれる。

## b ホールの稼働状況

### (a) 平成19年度指摘

ホールの1日の使用時間は、午前(9時～12時)・午後(13時～17時)・夜間(18時～22時)の3つの時間帯に区分されている。しかし、文化振興事業団は、使用可能日数及び使用日数により利用率を算定しており、3区分の時間帯のうち1区分でも使用された場合、その日は使用日数としてカウントされるため、区分単位で算定した利用率よりも高い利用率が算定されることになる。厳密な稼働状況を把握するためには、1区分を1単位とした使用可能回数及び使用回数により利用率の算定を行うことが必要である。また、区分単位での利用状況を把握することで、未利用となりやすい時間帯の傾向を把握し、利用率を促進させるための施策の参考情報とする必要がある。

### (b) 確認結果

大・小ホール及びギャラリーについては使用率(使用日数/使用可能日数)を、スタジオについては稼働率(使用回数/使用可能回数)を、算定、評価の基準としている。

大・小ホール目標値の基準を使用率としているのは、午前・午後・夜間の3区分に分けて算定することが利用実態に適合していない、すなわち1区分だけの利用はほとんどない(リハーサルや

片付け等で一日中の利用が多い)との判断に基づき、利用実績予測により稼働目標が算定されているからである。

実際に令和元年度、令和2年度及び令和3年度の大・小ホール「催し物予定表」の確認をしたところ、新型コロナウイルス感染症による影響で令和2年度、令和3年度の利用は少なくなっていたものの、通常運営環境にあった令和元年度においては、午前・午後・夜間のいずれかの区分のみの利用となっている催し物はほとんどなかった。一方で、3区分全てにまたがっている催し物も多くはなかった。すなわち、午前～午後、午後～夜間といった使用が多く実施されていた。

ホールの使用率の算出に使用可能日数を使用することに関して、1区分だけの使用がほとんどないという上記の前提に基づく判断には一定の合理性はあるものと考えられる。

また、ホールの利用時間後には片付け等の時間を要することも考慮すると、午前～午後の使用後に夜間のみ利用されるケースはほとんどない。

(c) ホールの稼働状況について【意見】

1区分のみの使用がないとの前提に合理性はある一方、3区分に跨がっての利用実績は多くなく、使用日数でのカウントの場合、使用区分でのカウントと比較して稼働率が高く算出されることに鑑みると、必ずしも適切な指標ではないと考えられる。

本市では、利用時間帯を継続的にモニタリングし、使用日数による算出が適切であるかについて、指定管理者からの稼働状況の報告に基づき、定期的に見直しされることが望ましい。

c 運営責任

(a) 平成19年度指摘

文化プラザの運営は、文化振興事業団が企画（年間スケジュールなど）を立案し、それに基づき、生涯学習課が必要な予算編成過程を経て、文化振興事業団に運営委託している。また、文化振興事業団は施設管理を指定管理者として行うとともに本市からの委託事業を運営しているが、自主事業を行おうとしても本市の予算の範囲内ではできず、市民の自主的な活動による利用を待っている。これは、文化プラザの経営責任が明確となっていないため、施設の有効利用や稼働率向上への方策が生涯学習課でも文化振興事業団でも十分に行われていないためである。今後は、文化プラザの利用状況を把握し、稼働率を上げるための方策を協議、決定する機関を設け、稼働率を上げるための予算を確保する必要がある。ただし、本市の主催事業だけとなってしまうと、市民のための文化創造、生涯学習の拠点施設として整備されたものとはならず、使用料も減免されてしまうため、文化プラザ運営にとっては良策とはいえない。生涯学習課や文化振興事業団は、事業の運営だけを行うのではなく、市民の自主的な活動による利用を促進するような手助けを行うことに力を入れるべきである。市民に広く使ってもらうための方策を検討することが必要である。

(b) 確認結果

平成21年度以降は指定管理者が文化振興事業団から民間の事業者に変更されており、業務仕様書に「自主事業の実施」、「広報などの利用促進」が含まれていることから、上記の指摘における懸念点の一部である本市としての運営に限定されてしまう点は解消されていると考えられる。

また、経営責任という意味においても、留保形式での指定管理

であることから、一義的には指定管理者が経営の責任を負う形として明確になっていると捉えることができる。しかしながら、上述の施設の稼働状況に記載のとおり、稼働率は決して良好な状況ではなく、安定的な収入確保が難しい中での積極的な追加自主事業の実施のハードルは決して低いものではない。また、指摘内容の本質的な目的である「市民に広く使ってもらう方策の検討」の観点について、効果的な結果をもたらしているかについては疑義が残る。

(c) 文化プラザの運営責任について【意見】

運営責任としては、一義的には自主事業も実施可能な指定管理者にあるが、施設の保有及び指定管理者の選定権限は本市にあり、運営の責任に無関係ではない。指定管理者が利用者拡大を目標とすることはもちろんのこと、本市も指定管理者選定に当たってどのような運営を望むのか、また、文化振興事業団も施設の一部の運営を業務委託として担っている立場として、利用者向上のためにどのような貢献が可能であるのか、といった観点から3者で施設運営の方向性、実施計画等を綿密に協議し、利用率の向上を図ることが望まれる。

(ウ) 委託契約

a 委託の契約方式

(a) 平成19年度指摘

随意契約の結果、月曜日が開館されることを理由に業務委託料は増加している。このように条件に変動がある場合には、特に、明瞭性、公正性を確保するためにも入札による必要がある。

(b) 確認結果

現在においても業務委託の入札形式は行われていない。再契約の際には基本協定に基づき事前に本市の承諾を受けた上で契約することとされているものの、本市の事前確認の事項として明確なチェック項目は存在しておらず、指定管理者から提出された委託リストを確認し、内部決裁を取った上で、承諾をしている。委託先は全て一者随意契約で行われて、指定管理料の範囲内で仕様上の管理が行えるよう、値段交渉及び相見積もりを行う場合もある。

(c) 委託契約について【意見】

入札は必ずしも指定管理料の低減につながるものではないが、指摘内容にあるとおり、少なからず明瞭性、公正性が担保され、また、予算にとらわれず、客観的な金額水準の把握もできる。そのため、本市においては事前承諾をする際に明瞭性、公正性を確認できるようなチェック体制の構築が望まれる。

(エ) 収支管理

a 各施設の歳出の把握

(a) 平成25年度指摘

歳入は各施設別に区分計上されているが、各施設の歳出は、集約されて計上されている。したがって、各施設の歳出の状況は、容易に把握できない状況である。複合施設として、建物全体の維持管理を指定管理としているため、厳密に各施設の歳出を把握することには限界があるものの、特定の施設の維持・運営に当たってのコスト可視化のため、施設別の歳出を把握することは施設の効率的な運営をチェックする意味において重要な視点となる。施設別の歳出を把握すべきであると考えられる。



(b) 確認結果

現在においても施設別の詳細な歳出区分はされていないため、指摘に対する改善には至っていない。また、事業別の予算実績管理は行われているが、施設管理関係もそのうちの1事業としてみられていることから、各施設の費用内訳まで把握できるものではない。

(c) 各施設の歳出の把握について【意見】

文化プラザ自体は一か所の所在であることから、水道光熱費等の共通費も多く、配賦計算が入ってくることを考慮すると正確な施設別コストの算出が難しい側面もある。しかしながら、施設の運営管理、計画策定に当たって、施設別の収支を算出し、採算性を分析することは重要であることから、指摘への対応として、各施設と事業内容を勘案した施設別管理方法の検討が必要になるものと考えられる。

b 総事業費

(a) 平成19年度指摘

総合的な文化施設や生涯学習施策の展開を考えた場合に、できるだけ一体的な施設運用が望ましいこと、(文化施設と公民館施設を)別々に開設することによる人員配置の面や運営費が嵩む点を挙げているが、40億円の追加投資をしてまで中央公民館を移設する根拠としては、費用対効果の面からも効果的であることを示す資料は提供されていない。また、人員配置についても、2階で文化施設の利用に関する受付を行い、8階で公民館施設の受付を行っている。文化プラザと高知県民文化ホールに分かれた場合とそれほど変わりはないと思われる。説得力のある説明をするな

らば、一体的な施設運用がどのようなことを意味し、定量的にどれだけメリットがあるのか、現在の運営費に比べて削減効果があり、40億円投資するだけの費用対効果が見込めるのかを具体的に明示する必要がある。現実には文化プラザ建設の結果として毎年かなりの管理経費を要しており、当初の目的を達成するためにも、今後は一体化された施設を最大限に生かせるような活用について十分な検証を行い、管理経費の圧縮に努めるとともに、創意工夫を図りながら施設の効果を高める努力をしていく必要がある。

(b) 確認結果

文化プラザが開館された平成14年度以降、平成20年度までは文化振興事業団が全体的な関与をしていたが、平成21年度以降は公募により民間業者が指定管理者となっている。

文化プラザの指定管理料の公募への切替え前後及び直近の推移は以下のとおりである。

**【文化プラザの指定管理料の推移】**

(単位：千円)

項目	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
	消費税5%	消費税5%	消費税5%	消費税5%	消費税5%
指定管理料	190,186	176,680	175,000	165,700	166,501

項目	平成29年度	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度
	消費税8%	消費税8%	消費税10%	消費税10%	消費税10%
指定管理料	191,607	192,714	194,957	200,327	210,057

本市の外郭団体から民間業者に変更されたことによって、民間業者による事業的な目線も入ることから、ノウハウをいかした管理経費の圧縮や施設管理の効用を高める工夫は一定反映されているものと考えられる。上表の指定管理料の金額推移では、平成21年度から指定管理料が一定程度減少していることが客観的に確認できる。

しかしながら、直近5年間の指定管理料と比較した場合、文化振興事業団が管理していた時期と同水準又はそれを超える金額となっている。

(c) 総事業費に関して【意見】

10年以上開いている期間の比較による分析は、物価変動及び税額変動といった要素もあることから、単純な差異のみでの評価は難しいものの、本市の財政として支出が増加していることは事実である。そのため、継続した管理費の適正化等について、本市と指定管理者が協力して改善していくことが望まれる。

また、本施設の建設費用約195億円、令和2年度から令和5年度に行われた長寿命化工事約33億円等の支出から見ると、年間の指定管理及び業務委託による収支といった観点のみではなく、総事業投資額に関しても市民の負担とその還元効果を明確に説明できる体制を構築すべきである。

c 文化プラザの実質収支状況

(a) 平成19年度指摘

文化振興事業団の作成する収支計算書のみでは、本市の派遣職員の人件費や地方債の償還元本負担額等が考慮されていないため、実質的な収支状況は把握されていない。毎年度の収支状況も

大幅な支出超過（8.1億円～13.1億円）となっており、本市の財政に重くのしかかっている状況にある。収支状況を改善するためには、各種施設の利用率を改善するための改革案を策定することが必須であり、一方で積極的な経費削減を行う必要がある。特に利用率の改善については、より市民にとって魅力のある企画を立案し、また、施設の魅力を積極的に宣伝する活動も必要である。本市の財政を考えれば、受益者負担額を考慮し、経費の節減を行うことで、市民一人当たりの負担額を軽減することが必要である。今後においては、実質的な収支状況を把握し、運営方針等について適時に検討していくことが必要である。

（b）確認結果

文化プラザの運営管理の収支推移は下表のとおりである。

【文化プラザに対する運営管理の収支の推移】

(単位：千円)

項目	平成 29 年度	平成 30 年度	令和元年度	令和 2 年度	令和 3 年度
指定管理料	191,607	192,714	194,957	200,327	210,057
利用料金収入	102,381	98,375	128,550	43,259	58,938
目的外使用に係る光熱水費	3,680	3,723	3,519	1,237	313
その他収入	1,435	2,001	3,978	849	2,132
収入合計	299,103	296,813	331,004	245,672	271,440
人件費	105,620	105,209	116,908	109,939	110,275
事務費	8,424	8,507	9,626	10,951	10,226
その他の公課費	10	8	15	126	15
保険料	1,000	923	866	963	866
管理費	107,949	107,289	107,367	107,543	109,515
光熱水費	65,707	67,865	76,537	54,518	68,300
目的外使用に係る光熱水費	3,680	3,723	3,519	1,237	313
修繕費	4,782	2,826	2,442	4,583	4,583
事業費	125	291	3,839	113	301
支出合計 (企業体分配額を除く)	297,297	296,641	321,119	289,973	304,394
収支 (企業体分配額を除く)	1,806	172	9,885	-44,301	-32,954

現状、実質的な収支の作成はされておらず、指定管理者によって作成された運営に係る収支決算書が作成されているにとどまっている。

この点、(エ) b で述べたとおり、指定管理料の推移としては、

増加傾向となっている。また、各施設の利用者数の推移は、(イ) a に述べたとおり、厳しい状況にある。そのような状況下において、上表の収支の結果としては、平成29年度から令和元年度まではプラスとなっているが、令和2年度、令和3年度は新型コロナウイルス感染症の影響を受け、利用料収入が大幅に減少したことによって、大きくマイナスとなっている。令和4年度においては新型コロナウイルス感染症からの一定の戻りがあると考えられるものの、支出のほとんどが固定費として発生し、稼働状況に関係なく一定の金額が必要となっているため、損益分岐点を超えない場合、常に一定以上のマイナスが生じるような収支構造となっている。

仮に、利用料収入が新型コロナウイルス感染症前の水準に戻りきらない場合、その差額は指定管理料で補填するか、固定費のうち、人件費の削減等を実施せざるを得なくなると想定される。

また、指定管理料を増加させないとなった際には、採算性の観点から指定管理者の撤退、応募者の不在といった結果を招きかねない。

#### (c) 文化プラザの実質収支状況について【意見】

利用率の向上、経費の削減、ひいては、本市の施設への支出削減による財政負担軽減が求められるのはどの施設でも同様である。しかしながら、利用率の低下と多額の固定費用支出によって、特に負担が大きく生じている文化プラザにおいては、本市として収支結果の分析・報告、施設運営方針等の検討を每期、より詳細に行い、指定管理者との収支改善のための協議を重ねることが望まれる。

## (オ) 使用料

### a 使用料の算出過程

#### (a) 平成19年度指摘

ホール使用料，ギャラリー使用料は，いずれも建設コストやランニングコストを加味することなく算出されており，発生コストを全て受益者負担により回収することとした場合の使用料は算出されていない。

#### (b) 確認結果

文化プラザの使用料は，類似施設における使用料との比較や文化プラザの維持管理費，使用料収入見込み額等を参考に設定されている。

指摘後の平成21年7月の使用料の改定に当たっては，全庁的な見直しを実施され，受益者負担率を3分の1に引き上げる方針が打ち立てられたことにより，激変緩和も取り入れ15.8%の使用料アップを行っている。

そのため，使用料における受益者負担の考慮はされているものの，あくまで全庁的なベースでの設定となっており，個別の施設の発生コスト及びその規模を勘案して設定されているとは考えづらい。

また，平成21年度以降も使用料の変更はあるものの，あくまで消費税の変動に伴うものであり，本質的な受益者負担を考慮した変更とはなっていない。

#### (c) 使用料の算出過程について【意見】

使用料は条例によって決められていることから，現状，指定管理施設ごとに条例を無視して個別に設定を行うことはできない。しかしながら，実質的に市民負担が特に多く生じている本施設に

関して、一定の調整もできない実情に関して、上記指摘に対する対応はできておらず、本市の検討が望まれる。

b 使用料の審議について

(a) 平成19年度指摘

使用料の条例制定に際しては、条例案どおりの使用料に基づいて施設を運営した場合、その運営費と年間見込利用者からの使用料収入により、本市がどれほど負担するのかを明確にしたうえで、使用料条例を検討することを提案する。使用料がいくらであり、利用者をどのくらい見込んでいるかを明確にすることにより、市議会における審議も論点が明確になると思われる。

(b) 確認結果

上記(オ) aに記載のとおり、検討以前に、施設別での使用料設定がそもそもできない状況にある。

(c) 使用料の審議について【意見】

本市は使用料の設定に当たっては施設の建設費及び維持管理費に基づくコストに対して、使用料収入で賄う受益者負担部分と税金で賄う税負担部分を示すことが重要と考えている。そのため、上記指摘に対応する審議、算出過程の変更は行われておらず、本市の検討が望まれる。

(カ) 財産管理

a 備品の管理

(a) 平成19年度指摘

10万円以上の備品439点及び寄贈品20点、合計459点について実査を行った結果、大ホールのスポットライトを追加で



取得しているが、開館時のものと混在しているため、事業団の備品リストからは、追加取得したものを特定できなかった。また、大ホールの管理委託業者が利用している「大ホール備品一覧表」は最近の取得がないため平成16年11月1日付であったが、直近の現物確認日付に更新していく必要がある。また、スライド拡大投影機、チケット発行プリンター3台、留守電装置一式、開放型スチール棚、ケーブル掛けについて、台帳記載の設置場所から移動されており、11階倉庫のパソコン23台については、所管換登録が行われておらず、受渡書類も作成されていなかった。

#### (b) 確認結果

令和4年度に長寿命化工事が実施された影響もあり、新規の工事の実施及び物品の取得が多くされていた。新規取得の物品に関してサンプルで実査を行ったところ、物品の实在及び設置場所は一致していた。また、施設所管課において作成されている備品一覧表の「設置場所」に主な設置場所が記載され、「設置場所詳細」にさらに詳しい場所が記載されている。備品一覧表を通査したところ、品名と設置場所が明らかに不一致であるものも発見されなかった。

そのため、上記指摘当時から物品管理に関する体制に改善が見られると考えられる。

物品管理に当たっては、本市の施設所管課から、備品一覧表に従って、物品ごとに判別するためのシールが発行され、指定管理者が物品に貼付する運用となっている。

また、年に1回物品の实在性確認のため、本市から備品一覧表の物品の実査を指定管理者に依頼し、確認結果の報告を受けている。

実査の際にシール貼付状況の確認も行ったが、一部シールの貼付けがされていない物品が見受けられた。

(c) 備品の管理について【意見】

物品の確認は、備品一覧表とシールとの一致をみて確認するものである。長寿命化工事の際に物品の新規取得を多く行ったことによつて、本市及び指定管理者による物品の確認、区分け、資産登録に時間を要していたとの理由があつたとしても、シールの貼付けが間に合っていない中での実査には不確実性や確認漏れにつながるリスクがある。そのため、本市は物品取得に当たっては速やかにシールの発行、貼付を行い、実査の際に備品一覧表との突合が全てできる体制を指定管理者と協力して構築・維持すべきである。

イ 高知市総合運動場、高知市東部総合運動場

高知市総合運動場及び高知市東部総合運動場は、現在、高知市スポーツ振興事業団グループ（以下「スポーツ振興事業団グループ」という。）が指定管理者として施設の運営・管理を行っている。

この点、平成18年4月1日以降、公益財団法人高知市スポーツ振興事業団が指定管理者として高知市総合運動場及び高知市東部総合運動場の運営・管理を行っていたところ、平成30年度から、構成団体として大成有楽不動産株式会社、シンコースポーツ四国株式会社が加わり、スポーツ振興事業団グループとなつて指定管理を受けている。

なお、平成18年4月1日以前は、本市が高知市総合運動場及び高知市東部総合運動場を直営の上、公益財団法人高知市スポーツ振興事業団に管理委託していることから、以下の項目に記載された平成17年度の包括外部監査における指摘事項は、管理委託の方式を前提とし

た指摘事項である。もっとも、現在の指定管理者制度に移行後も検討課題としてなお存続しており、今般、指摘等を行うことが本市の指定管理者制度の運用につき有益であると考える項目については、平成17年度の指摘事項であっても確認対象としている。

## (ア) 指定管理方法

### a 指定管理者制度対応方針について

#### (a) 平成22年度指摘

本市の「指定管理者制度対応方針」では本市外郭団体に対する対応を「本市が出資しているいわゆる外郭団体が受託している公の施設の管理運営については、外郭団体が経営改善に向けた抜本的な見直しを進めている場合は、18年4月の指定においては、現在の委託団体を選定できるものとするが、次回の指定においては、公募を原則とする。」としていた。しかし、この方針にもかかわらず運動場の指定管理者の選定に際し依然として指名により選定を続けている。また、指定管理者制度は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するためには、民間業者が有するノウハウを広く活用することが有効であるという考え方に基づくものである。したがって、指定管理者の対象を限定することなく、広くから求め、その選定のプロセスや手続の透明性・公正性の確保とその厳格な運用が求められる。指定管理者の選定について公募型プロポーザル等透明性・公正性のある選定方式を採るなど改善すべきである。

#### (b) 確認結果

平成30年度から公募による指定管理者の選定を行っていることから、上記指摘当時からの改善がみられる。

なお、平成30年度は2社、令和4年度については1社のみの公募状況となっている。

(c) 公募条件等の検討について【意見】

令和4年度の公募状況は1社であり、応募者の不足により、実質的な指名に陥ってしまっていると捉えることもできる。そのため、本市において公募条件等に関する見直し、検討をすることによって、より多くの応募者が出るような施策の検討が望まれる。

b 再委託の契約内容の検証について

(a) 平成22年度指摘

経費のうち、委託料が非常に高い比率を占めている。ヒアリングに際しスポーツ振興課がどの程度委託契約に関与しているかについて確認したところ、スポーツ振興課では再委託の契約のチェックは行っていないとの回答を得た。1件が500万円以上の再委託においても、契約方法はほとんど随意契約となっていることから、丸投げの批判を受けないようにも施設所管課による一定の検証が求められる。

(b) 確認結果

現在の指定管理者の再委託に関しては、業務の全部又は主要な管理業務を除き、清掃や設備の保守点検等の個別具体的な業務を本市の承諾を得た上で、第三者に委託している。本市の施設所管課は、指定管理者から受領した再委託の対象業務リストについて、昨年からの業務内容の変動及び協定において再委託可能とされている業務かどうかを確認し、承諾をしている。

しかしながら、本市において再委託に関するチェック項目等が具体的に設定されておらず、また、委託内容には依然として随意

契約も含まれている。

(c) 再委託契約について【意見】

上記指摘内容にあるとおり，指定管理において重要な業務の委託となっていないかのモニタリングに関して本市の施設所管課におけるさらなる確認強化が望まれる。

(イ) 運営管理

a 目標管理

(a) 平成17年度指摘

3スポーツ（「ヨネッツこうち」を含む。）施設の運営についてはスポーツ振興事業団に委託されているが，同事業団では，施設の運営のために組織としての目標を掲げ（将来のビジョン），それを達成するための具体的な目標（年間何人の利用者など）を策定し，その実行計画を企画立案するなど，創意工夫のある運営への取組が希薄であった。多額の税金を投入して整備した施設を任す団体として，様々な努力が必要である。今後，組織としての目標を策定して，PLAN→DO→CHECK→ACTIONのマネジメントサイクルにより，目標達成に向けた成果管理を行うことが求められる。

(b) 確認結果

指定管理者は，「指定管理者業務評価シート」において，各施設の目標となる指標として，事業参加者満足度，施設利用者満足度，事業参加者数，施設利用者数，施設利用率，施設使用料収支率を設定し，実績との比較を行った上で，目標値に対する達成状況についてのコメントを毎年行っている。そのため，上記指摘内容にある目標設定と実績比較分析，評価という観点では実施されてい

る。

また、次年度に向けたアクションという観点からは、公募による指定管理のため、5年間の指定期間はあるものの、指定の切替りがある性質上、一般的な民間組織と同様に取り組むことの難しさがある。その中においても、目標と実績の比較に基づいて本市から指定管理者に対する評価と要望も業務評価シートに明記されており、一定のマネジメントサイクルが実行されていると考えられる。

しかしながら、目標値は指定期間の5年分を指定管理当初に計画し、原則的にそこからの修正変更はされておらず、策定に当たっては本市の要望も加味されるものの、基本的には横ばい又は多少の増加での設定が行われているにすぎない。

#### (c) 目標管理について【意見】

施設の指定管理に対する適切な目標値の設定に当たって、考慮事項が多くあることを鑑みると、現状のほぼ横ばいでの目標値設定について十分な検討がされているかについて疑義がある。

目標値は指定管理者の目標達成に向けた取組に対するモチベーションにも影響することから、利用者数の増加と利用者満足度の向上のバランスを考慮した上で、本市と指定管理者の両者による毎年の綿密な協議が望ましい。

### (ウ) 収支管理

#### a 施設ごとの損益について

##### (a) 平成17年度指摘

対象施設（「ヨネッツこうち」含む。）が、高知市民の健康で豊かな生活を営むために、単なる健康や体力づくりに役立てるとい

うことだけでなく、文化としてのスポーツを楽しめるよう、各種スポーツ大会やスポーツ教室の開催に努める拠点として整備されているが、その管理運営に5億円強の本市の財政負担が生じている。現在スポーツ振興事業団が作成している決算書は、実費精算となっていることや各施設の個々の運営費も開示されていないことから、各施設が効率的に運営されているのかどうか、また、5億円強の本市の財政負担が妥当なのかどうか判断できない状況にある。毎年度末には、各施設の個々の使用料と費用を集計し、損益がわかる資料を作成して、本市にどの施設でどれだけの負担がかかっているのか報告する必要がある。

(b) 確認結果

指定管理の運営評価に当たって、指定管理者は「指定管理者業務評価シート」、「指定管理業務事務収支報告書」等を作成しており、当該資料において施設ごとの収支金額及びその内訳等が集計・記載されている。

高知市総合運動場及び高知市東部総合運動場の指定管理料、利用料金収入、収入計、支出計、差引収支の直近8年間の推移は、以下のとおりである。

**【高知市総合運動場の収支等の推移】**

(単位：千円)

総合運動場	指名			公募				
	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度	令和4年度
指定管理料	315,570	308,558	334,204	261,669	271,355	255,610	256,706	256,159
利用料金収入	0	0	0	91,159	79,976	72,684	74,051	74,489
収入計	316,858	309,743	335,535	355,350	354,091	329,385	333,592	333,576
支出計	316,858	309,743	335,535	354,479	345,831	340,636	358,977	395,857
差引収支	0	0	0	871	8,260	-11,251	-25,385	-62,280

**【東部総合運動場の収支等の推移】**

(単位：千円)

東部総合運動場	指名			公募				
	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度	令和4年度
指定管理料	208,795	213,516	221,756	195,398	192,752	192,316	200,848	200,401
利用料金収入	0	0	0	57,053	53,510	43,926	41,945	47,131
収入計	210,083	215,017	223,804	255,454	248,824	237,498	245,391	251,232
支出計	210,083	215,017	223,804	248,641	237,648	229,548	239,883	267,271
差引収支	0	0	0	6,813	11,176	7,950	5,508	-16,038

平成30年度に指定管理者の選定方法が指名から公募に変更されてから、利用料金収入は直接指定管理者の収入となり、その分、指定管理料は減少している。そのため、指定管理料のみを見た場合には本市の負担が減少しているように見受けられるが、実際には市の直接収入となっていた使用料収入の金額と合算して比較する必要がある。



上記指摘当時の平成16年度の使用料収入は、高知市総合運動場が6510万2000円、高知市東部総合運動場が4444万9000円となっており、直近年度との比較においては、新型コロナウイルス感染症で一時的に減少していること及び消費税の税率上昇を考慮しても増加傾向にあることがうかがえる。

また、差引収支に関しても、平成29年度まではゼロ精算形式として本市に返還されており、実質的な収支は把握できないが、指定管理者に留保される形式となった平成30年度以降では、平成30年及び令和元年度は両施設とも収支がプラスとなっていることが確認できる。

なお、収支が大きくマイナスとなっている直近の令和4年度収支実績の詳細は以下のとおりである。

#### 【高知市総合運動場及び東部総合運動場の令和4年度収支実績】

(単位：円)

	項目	高知市総合運動場	東部総合運動場
収入	指定管理料	256,159,000	200,401,000
	利用料金収入	74,489,618	47,131,437
	自主事業収入	2,833,120	3,434,036
	その他収入	95,606	266,030
収入合計		333,576,344	251,232,503
支出	人件費	91,558,460	82,415,482
	光熱水費	112,838,004	59,388,241
	保険料	901,611	728,971
	維持管理業務費	149,054,427	77,388,613
	修繕費	14,109,461	6,244,232

	事業費	16,977,269	29,228,086
	消費税及び地方消費税	6,406,800	7,387,362
	その他の公課費	48,800	3,900
	その他	3,963,207	4,488,336
支出合計		395,857,039	267,271,223
差引収支（収入合計 - 支出合計）		-62,280,695	-16,038,720
新型コロナウイルス感染症に伴う本市からの支援		26,342,000	13,145,000
燃料費高騰に伴う本市からの支援		22,335,656	10,819,448
総合収支		-13,603,039	7,926,728

上表のとおり，令和４年度における高知市総合運動場及び高知市東部総合運動場の差引収支はいずれもマイナスの結果となっている。

しかしながら，令和４年度においては，新型コロナウイルス感染症に伴う本市からの支援及び燃料費高騰に伴う本市からの支援があったことから，高知市総合運動場のマイナスは減少し，高知市東部総合運動場に関しては収支プラスとなっている。

(c) 施設ごとの収支管理について【意見】

現状において，施設ごとに収支状況の把握が確認できる状態となっており，指摘への対応はなされている。本市では各施設の財務数値を用いて，施設の稼働状況及び財務状況の詳細な分析をすることにより，財務状況に基づいた適切な指定管理料の設定を行うことが望まれる。

(エ) 使用料

a 使用料について

(a) 平成17年度指摘

高知市陸上競技場の施設使用料について、施設の改築に伴い平成11年3月の市議会で見直されていた。そこで、各使用料（スタンド棟売店及び食堂の貸付料、選手宿泊棟の売店の貸付料、視聴覚室及び映像研修室の使用料、陸上競技場の使用料）について、その算定方法について検討した。その結果、スタンド棟売店及び食堂の貸付料について、市議会に付された案では、高知市陸上競技場の使用状況を場外発売日数が48日程度として算定されているが、平成16年度では約150日であり、明らかに条例制定時とは状況が変わってきている。このように施設の利用状況が変わってきた場合には、使用料の改定を検討する必要があると思われる。

(b) 確認結果

使用料の改定に当たっては、条例での決定事項であることから全庁的に検討がなされるものであり、使用料の制定時と比較して顕著に利用状況等に変更が生じた際に見直し等の検討がなされることとなっている。

この点、顕著な変動としては、税率の変更、陸上競技場の改修に伴って工事で利用できない期間における1開放期間（1年間）の料金の改定等といったものが挙げられる。

そのため、個別の指定管理施設の収支や利用度合いといった運営の幅における変動に基づいた使用料改定は想定されておらず、上記指摘にあるような状況変化が生じていたとしても依然として使用料改定をする事由にはならない。

また、平成30年度から指定管理者の選定方法が変わったことに伴い、市の使用料収入は指定管理者の利用料金収入に変更され

ている。利用料金の改定も使用料と同様に条例によって定められており、基本協定においては、条例に規定された使用料の金額の範囲内で指定管理者が定めることされているが、条例の別表には特段の範囲は規定されておらず、実質的に選択の余地はない。

指定管理者としては、利用者の増加又は自主事業での利益確保をする他ない運営となっている。実施が認められている自主事業では、料金の設定に条例による制限はないが、大規模な自主事業をする人間的、財務的なリソースはなく、収入と支出がほぼ同じ水準での実施が行われている。そのため、新型コロナウイルス感染症の蔓延による利用者の減少や原価の著しい高騰といった指定管理者の収支に著しく影響を与えるような事象が起きた際には、市において、上記（ウ）のように、支援金を一律で支出することにより、可能な限りの補填を柔軟に行っていることが一定見て取れる。

(c) 使用料及び利用料金について【意見】

使用料及び利用料金は条例での改定が必要であり、個別の施設ごとに細かく幅を持たせることが難しいとしても、環境変化が著しい昨今において利用者の経済状況は施設利用率に影響することから、本市において状況変化への一定の対応ができるよう施設利用料の設定に幅を持たせる工夫の検討をすることが望まれる。

(オ) 財産管理

a 物品の実査について

(a) 平成17年度指摘

本市の管理規則（高知市物品会計規則）では、定期的に物品調査を実施して帳簿を整備すること及びこれに基づく年度末報告

を義務付けており，物品管理台帳の保管と委託契約の内容から，物品の管理責任者であるスポーツ振興課にはその義務がある。しかしながら，各施設には備品に属するもの（1万円以上のもの）が膨大であり，スポーツ振興課が購入後の現物管理（維持・処分等）を行うことは相当な時間と手間がかかり，年1回の物品の検査は，実施されていないのが現状である。現品調査を効率的かつ正確に実施するためには，具体的に以下の対策が必要と考える。

- i 施設図面を参考に備品の配置図を作成する。
- ii シールの貼付位置についても，ある程度ルール化しておく。現品に貼付する管理シールには，バーコードが付いているのでバーコードリーダーを利用する（現在，バーコードリーダーは本市に5台しかない。）。
- iii 各年度毎に台帳との照合を実施した場合には，現物の管理シール付近に実施済みのマークを入れる。
- iv 現物の移動・処分については，スポーツ振興事業団が本市の所管部署に電話連絡するのみであるが，正式な廃棄依頼書をスポーツ振興事業団から本市に交付し，本市の承認通知後，その書類をスポーツ振興事業団で保管する。
- v 設備投資時には，以降の備品管理を行うことを考慮に入れ，移動可能なもの，及び寄贈物品について通常の価格で備品登録を行う。

また，物品管理を有効なものとするためには，現物がある施設に常駐しているスポーツ振興事業団が，管理台帳を保管し，定期的に備品の現物と帳簿を照合することが望ましい。したがって，これを可能にするための規則改正，あるいは委託契約の内容変更を行い，早急に実施することが望まれる。

(b) 確認結果

現在の物品管理の運用としては、指摘内容と変わらず、本市の所管課による全件確認は行われていない。物品の取得、除却は、基本的に本市の所管課を通じて行われ、また、指定管理者が代理として行った場合には、本市の所管課に連絡されている。

本市の所管課は、物品台帳を每期指定管理者に配布し、物品の棚卸を依頼しており、指定管理者は物品台帳に基づいて実物確認した結果を本市の所管課に報告している。本市の所管課は、報告に当たって、物品が無い等の確認が必要な事項が生じた場合のみ、必要に応じて現物確認を行う体制になっている。

指摘内容に挙げられている具体的な対策に関して、高知市総合運動場、高知市東部総合運動場のいずれも配置図は作成されていない。シールは同じ資産に関して、ほぼ同じ位置に貼付けされ、シール貼付ができない資産（電気工事、音響設備、高温多湿になる設備等）は、シールを別途台帳と併せて保管されているが、照合の実施済のマークはされていない。また、物品の別施設への移動はほとんど発生しないため、書類等も整備されていない。物品台帳は本市の管理となっていることから、本市からの依頼以外での物品棚卸は特段行われていない。

高知市東部総合運動場において、物品実物と物品台帳の照合をサンプルで実施したところ、直近で本市の資産管理システムの入替えがあったこともあり、新規のシールが発行できていない物品が存在していた。また、物品台帳には「品名」、「規格」といった区分が設けられているが、製品名や抽象的な記載がされている物品もあり、担当者でなければ一目で理解することができないものがあつた。加えて、1セットの個数が不明瞭な物品もあり、例え

ば、同じ機械が2機で1セットのものについて、シールが片方貼付されないことから、登録漏れなのかセットなのかも物品台帳からは把握できない。

(c) 物品の実査について【意見】

物品の確認に関しては、過去の指摘内容への対応が現状されていない。また、大量かつ独特の競技品があることから、確認作業が非常に非効率であり、かつ、確認漏れが生じるリスクがある。本市の物品管理システムの移行による品名の変更等によって、物品台帳と実物の照合自体がそもそも実施しづらい状況になっているように見受けられることから、本市における物品管理に関する新システムの物品登録をより具体的な記載にすること等によって、指定管理者による物品確認の正確性、効率性の向上につながる施策の検討が望まれる。

以上