

23 福監第58号
平成24年3月29日

請 求 人 殿

福津市監査委員 阿部 澄男
福津市監査委員 永島 直行

監査結果報告書

(福津市総合運動公園・久末総合公園・本木川自然公園・あんずの里運動公園・
宮の元公園の指定管理者の指定について)

このことについて、次のとおり監査結果を報告します。

第1 請求の受付

1 請求人

住所 福岡県福津市●●●●●●●●

氏名 ●●●●●●

2 請求書の提出

請求書の提出日(監査事務局受付日)は平成24年2月6日である。

3 請求の内容

請求人提出の福津市職員措置請求書による主張事実の要旨及び措置要求は次のとおりである。

(1) 主張事実(要旨)

福津市総合運動公園・久末総合公園・本木川自然公園・あんずの里運動公園・宮の元公園(以下「大規模公園」という)の指定管理者選定結果が、下記の理由により不当な契約の締結、不当な公金の支出に繋がる。そして、指定管理者選定への福津市の関わり方が財産管理を怠る事実にあたる。

理由① 指定管理者制度導入の目的のひとつは、管理経費削減であり、福津市は財政難を抱える現状でありながら、現指定管理者の提案額より3460万円も高い業者が選定されていること。

理由② 市が提示した上限額が、市が直営する場合を見込んだ額と思われ、モニタリング評価結果を見ても現指定管理者の管理運営に不備はないと思われるが、現指定管理料より高い金額が必要とされる理由が、市民にとって納得できるものでないこと。

理由③ 福津市指定管理者選定委員会(以下「選定委員会」という。)の選定委員のうち1名が、従来の指定管理者や現指定管理者に雇用された経歴があり、今回指定を受けた業者の親族でもあるため、選定の公平性に欠けること。

理由④ 選定委員のうち1名が、選定基準を無視した異常に偏った採点を行い、他の5名の選定結果を逆転させていること。

理由⑤ 理由③、④のような不公正な選定結果に対し、市は再選定を行う等の措置を怠っていること。

(2) 措置要求(要旨)

選定委員を再度選定し、選定委員会の再審査を経て、大規模公園の指定管理者の決定を行うこと。

福津市議会建設環境委員会で否決されたことを重く受け止め、市長が議会に対し再議を求めること。

それができない場合は、広報ふくつ等に掲載する等して、明確な理由を回答すること。

4 事実を証明する書面

ふくつパークスグループ指定管理料提案額
ファンタスティックパークスふくつ事業計画書の一部
選定委員会委員名簿
平成23年11月10日開催選定委員会会議録
指定管理者の指定に係る指定候補者選定調書(大規模公園分)
指定候補者選定二次審査結果明細(大規模公園分)
平成22年度指定管理者モニタリング評価結果報告書(大規模公園分)

5 請求の要件審査及び受理

平成24年2月8日に監査委員会議を開催し、本件請求については、受付日現在、指定管理に係る基本協定の締結、予算の執行は行われていないが、指定管理者の指定が既に行われており、相当な確実性を持って予算が執行されるものと判断し、地方自治法(昭和22年法律第67号、以下「法」という。)第242条所定の要件を具備するものと認め、平成24年2月8日に本件請求を受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求の内容及び陳述並びに請求の要件審査の結果を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 指定管理料提案額が高い方が指定されたことに違法性、不当性があるか。
- (2) 市が設定した指定管理料上限額に違法性、不当性があるか。
- (3) 指定管理者の選定に係る手続きに違法性、不当性があるか。

2 監査対象部署

総合政策部 行政経営企画課
都市整備部 維持管理課

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、平成24年2月22日、証拠の提出及び陳述の機会を設けたが、請求人から欠席する旨の連絡があったため、請求人の陳述は行わず、同日、関係人陳述を行った。

4 関係人調査

平成24年2月8日付23福監第35号文書により、市長に対して次の資料の提出を求めた。

- ① 弁明書
- ② 平成23年11月10日開催選定委員会会議録
- ③ 平成23年11月10日時点の選定委員会選定委員名簿
- ④ 大規模公園に係る指定管理者選定に係る指定管理者の指定候補者選定調査
- ⑤ 大規模公園に係る指定候補者選定二次審査結果明細
- ⑥ 平成23年11月10日開催の選定委員会において、選定委員に説明した内容の詳細がわかるもの。
- ⑦ 指定管理者選定に係る業務フロー
- ⑧ 大規模公園に係る指定管理者募集要項
- ⑨ 大規模公園に係る指定管理者業務仕様書
- ⑩ 大規模公園に係る指定管理料の積算資料
- ⑪ ふくつパークスグループの指定管理者指定申請書
- ⑫ ファンタスティックパークスふくつの指定管理者指定申請書
- ⑬ その他本件に関し、公金の支出、契約の締結、財産管理の手続きを正当とする根拠を客観的に証明するもの

また、法第199条第8項に基づき、平成24年2月22日、本件について都市整備部長 広渡亮二、同部維持管理課長 池田弘毅、同部同課維持管理係長 迫田和則、同部同課職員

久保寺大輔に対して関係人調査を実施した。

さらに平成24年2月24日、総合政策部長 荻原益美、同部行政経営企画課長 永島脩助、同部同課行政経営係長 小田幸暢に対して関係人調査を実施した。

第3 監査の結果

1 事実の確認

① 指定管理者制度について

公の施設における指定管理者制度は、平成15年の法第244条の2の改正により導入された制度である。公の施設は、設置者が管理することが原則であるが、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、民間の能力を活用しながら、住民サービスの向上を図るとともに、その経費の削減を図ることを目的とし、管理者を指定する制度である。

それまでの制度と大きく異なる点は、ア)営利法人を含む法人・団体に包括的に管理を委任できること、イ)管理者の指定にあたっては、福津市においては公募した市民を含めた選定委員会の審査、ウ)市議会の議決を要すること等が挙げられる。

指定管理者の指定は行政処分的一种であり、契約ではない。このため、法第234条の適用を受けることはなく、価格競争による入札を行うことはない。代わりに、その施設の設置目的を効果的に達成するために、その指定にあたっては、福津市では選定委員会を設け、提案内容の審査を経て、指定候補者の選定を行い、さらに議会の議決を必要としている。

② 指定管理者の指定について

指定管理者の指定の手続きについては、法第244条の2第3項及び第4項の規定により、地方公共団体が条例で定めることとなっている。本市においては、「福津市公の施設における指定管理者の指定の手続等に関する条例(平成17年条例第158号、以下「条例」という。)」に基づき行われている。

条例では、緊急時やその他の理由で市長が特に必要と認めた場合以外は、指定管理者の指定は、公募によることを原則とし、指定管理者を希望する法人・団体は、条例第3条及び「条例施行規則(平成17年規則第157号)」第3条に定める書類(以下「提案書類」という。)を提出しなければならない。

福津市の場合、「福津市公の施設における指定管理者の指定に係る指定候補者選定規程(平成17年訓令第43号、以下「選定規程」という。)」の規定により、施設所管課で一次審査が行われる。その結果を受けて市長が選定委員会に対し、指定管理者の候補者の選定について諮問し、選定委員会は、現地視察・提案書類・プレゼンテーション・質疑応答を経て、選定規程に定める審査基準により、委員が採点を行い、その採点結果をもとに指定候補者について答申する。答申を受け、市長が指定管理者の候補者を選定し、議会の議決及びその告示を経て、指定管理者の指定を行う。

③ 選定委員会について

選定委員会は、「福津市附属機関設置条例(平成17年条例第16号)」に基づく法第38条の4第3項の機関で、「福津市指定管理者選定委員会規則(平成17年規則第156号)」により、定数は6名以内、任期は2年以内とされ、本件の選定委員会の委員の任期は、平成22年6月3日から平成24年3月末日までである。

本件の選定委員会は、「福津市附属機関の委員の委嘱基準等に関する規程(平成17年訓令第10号)」第5条の規定に基づき、選定委員会の委員のうち、3名は識見者として市が依頼した委員、残り3名は公募によって選考された委員(以下「公募委員」という。)で構成されており、この任期においては全員が福津市の市民である。

選定委員会に公募委員を登用するのは「福津市みんなですすめるまちづくり基本条例(平成20年条例第27号)」第9条に反映されており、市民参画を推進する目的のためである。

④ 選定委員会の委員の委嘱について

選定委員会の公募委員を希望する者は、「福津市附属機関の委員公募実施要領(平成22年訓令第2号)」に基づき、住所、氏名、性別、生年月日、電話番号に加え、800字程度の小論文を提出する。より幅広く市民参画を促すため、募集時に職業や経歴等は問わないものとしている。

本件の委員については、平成22年2月15日号広報ふくつで公募し、応募資格は「市在住または在勤している20歳以上の人で、指定管理者に応募予定の法人・団体の関係者でない」ことに限定され、小論文のテーマは「公の施設の有効利用について」であった。

公募委員は、各部の部長等5名で構成する選考委員会で選考している。この選考委員会においては、公平を期すため、応募者の住所、氏名等は伏せ、小論文の内容を以て選考し、その結果を受けて市長が委嘱している。

⑤ 大規模公園の指定管理料の上限額の積算について

大規模公園の指定管理料の上限額は、平成18年度から平成20年度まで指定管理者であった財団法人福津市公園管理センター(平成21年解散)の実績を基準に、人件費や維持管理費、総務費、自主事業費等、平成24年度分については、年間所要経費を1億1300万円と見積もり、利用料金収入等の収入額1300万円を差し引いた1億円としている。平成24年度に限り、インターネット施設予約システムのサーバー移管経費として100万円が含まれているため、平成25年度以降は年額9900万円、5年間総額4億9600万円を指定管理料の上限額としていた。

なお、財団法人福津市公園管理センターの実績を基準としたのは、本件の債務負担行為を設定した平成23年度当初予算の積算の段階(平成22年11~12月)では、現管理者であるふくつパークスグループが指定管理者となって2年目の途中であり、年間収支実績が不十分であったためである。

⑥ 選定委員会の審査基準について

選定委員会の委員は、選定規程に基づく審査基準表により、各項目を5段階で評価する。評価方法は絶対評価であり、指定管理応募者のプレゼンテーション・質疑応答がそれぞれ終わる

度に採点が行われる。

- 1 市民の平等な利用が確保されていること
- 2 指定施設の効用を最大限に発揮されていること
- 3 管理経費の縮減が図られていること
- 4 管理を安定して行う物的能力及び人的能力を有するものであること
- 5 市長が指定施設の性質又は目的に応じて定める基準を満たしていること

この選定基準をさらに13区分した審査項目があり、それぞれの項目についての審査の視点が定められている。審査項目別に1倍から4倍までの加算率があり、得点はその加算率を乗じた点数となり、満点は委員一人当たり100点、合計600点である。

⑦ 選定委員の失格事項

本件の場合、前記④で示したとおり、「市在住または在勤している20歳以上の人で、指定管理者に応募予定の法人・団体の関係者でない」ことが条件とされているほかは、特に定めはない。ここでいう法人・団体の関係者とは、「福津市の指定管理業務に関わる、法人・団体の経営に直接影響を与える地位にある人」を指し、従業員や元従業員、親族等は関係者とみなさない。

これは、法人であれば登記簿の役員名簿により経営に関係する者かどうかを確認できること、団体であれば規約等により役員を確認できることが主な理由であり、第1回の指定管理者選定から行われている。提案書類の役員名簿に選定委員が含まれていることが一次審査で確認できれば、当該委員は「福津市指定管理者選定委員会規則」第3条第4項の規定により、解嘱することができる。

2 請求人が主張する事実の検証

① 指定管理者制度導入の目的のひとつは、管理経費削減であり、福津市は財政難を抱える現状でありながら、現指定管理者の提案額より3460万円も高い業者が選定されていること

請求人も認めているとおり、管理経費の削減は指定管理者制度の導入の目的の一つであり、5項目ある選定基準のうちの一つである。当然、法第2条第14項にあるとおり、地方公共団体は、「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果」をあげなければならない。その一環として、指定管理制度は存在し、指定管理者の指定は、前記のように、「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、民間の能力を活用しながら、住民サービスの向上を図る」ことと経費削減とのバランスが重要となる。

請求人の主張のとおり、指定管理料が5年間で3460万円高いファンタスティックパークスふくつが選定されている。しかしながら、条例第4条第3項で「市長は(中略)選定するときは、予め選定委員会意見を聞かなければならない」とされており、本件については、管理経費縮減効果も一つの要素として、選定委員会が総合的に判定した結果である答申を尊重しており、手続き上、違法性、不当性はない。

なお、前回の指定においても提案額の高い候補が選定されている。

前記のとおり、指定管理者の指定は契約ではないため、価格競争のみをもって指定されるものではないことから、市が示した上限額の範囲内で、最大の効果が得られる法人・団体を指定することは、妥当性を欠くとは言えない。

② 市が提示した上限額が、市が直営する場合を見込んだ額と思われ、モニタリング評価結果を見ても現指定管理者の管理運営に不備はないと思われるが、現指定管理料より多い金額が必要とされる理由が、市民にとって納得できるものでないこと

指定管理料の上限額については、直営を前提としたものではなく、財団法人福津市公園管理センターが指定管理を行っていた当時の実績額に基づいて積算されている。平成20年度に同財団に支払われた指定管理料は、1億870万円余であり、それと比較すれば、今回の上限額は約9%の削減となっている。

平成20年度に指定管理者を公募した際の上限額は年額1億70万円、今回は9900万円（平成24年度のみ1億円）と、実績に応じて、確実に上限額の引き下げは行われている。平成21年度から平成23年度にふくつパークスグループに支払われる指定管理料は、年額9000万円であるが、平成22年度には約45万円の赤字を計上し、平成23年度も収支がほぼ均衡する見込みであり、十分な収益が得られている状況にあるとは言い難い。

また、大規模公園は施設の老朽化が進み、指定管理者が負担する小修繕（1件50万円以下）は増加する見込みであること等を勘案し、市は全体経費縮減と共に、指定管理者の経営安定のために、9900万円という上限額を積算、設定している。

指定管理料は、市が示す上限額の範囲内で、指定管理者の提案により定められるものであり、原則として赤字の補てん、利益剰余金の市への返納を求める性質のものではない。総務省が行った平成21年の調査報告では、指定管理者を導入したが、指定取り消しや業務停止を行ったケースが678件もあり、そのうち半数以上の348件が、指定管理者の経営困難や業務不履行、サービス水準・費用対効果の低下を理由とするものである。施設の管理業務を健全に継続し、一定のサービス水準を維持、向上することが、市としての最大の責務であり、指定取り消しや業務停止等といった混乱を避けるために、上限額に一定程度の余力を持たせることは妥当と言える。

なお、モニタリング評価結果については、選定委員会の際、現指定管理者の有利または不利に働く恐れがあるため、委員に直接報告されることはないが、福津市公式ホームページで公開されているため、委員が事前にモニタリング評価結果調書を閲覧することは可能である。

③ 選定委員会の選定委員のうち1名が、従来の指定管理者や現指定管理者に雇用された経歴があり、今回指定を受けた業者の親族でもあるため、選定の公平性に欠けること

選定委員会の委員は、定数6名中、3名を公募によることとしている。これは、市民参画の機会を拡大するために、応募者の職業や経歴は問わないというのが市の基本方針である。市民参画の機会拡充は、市政の根幹ともいえる「福津市みんなですすめるまちづくり基本条例」第9条にも定めており、何ら否定する要素はない。

本件の場合、選定委員会の公募委員のうち1名(以下「当該委員」という)が、大規模公園の指定管理者であった財団法人福津市公園管理センター、ふくつパークスグループの従業員であったということだが、選定委員会の委員の失格要件である「指定管理者に応募予定の法人・団体の関係者」には当たらず、除斥すべき理由がない。

委員が指定管理を希望する法人・団体の役員であるかについては、提案書類による一次審査で明らかになるが、親族であるかについては自己申告以外に確認の方法がなく、委員の親族関係を調査することは、むしろ個人情報保護の観点から適当ではない。また、親族に限らず、一定の影響力を持つ恐れがある友人等、市では到底関知できない「広義の関係者」を排除することは事実上不可能である。

④ 選定委員のうち1名が、選定基準を無視した異常に偏った採点を行い、他の5名の選定結果を逆転させていること

当該委員が他の委員と比して大きな点差を付けていることは、指定候補者選定二次審査結果明細により、事実であることを確認した。

しかしながら、採点は、審査基準に基づき、現地視察・提案書類・プレゼンテーション・質疑応答等で得られた情報から、各委員によって行われるものであり、点差が大きくなることや委員間の採点に相違があることは、十分にあり得ることでもある。そのために、選定委員会は6名の委員が採点し、集計結果を受けて、総合判定を行っており、本件の場合も、総合判定を行う際に議論が成されているが、特に異論が出ることなく、得点順位により選定されている。少なくとも6名の委員のうち3名がファンタスティックパークスふくつを上位としたこと(5段階評価では6名中4名)から、当該委員が大きな点差を付けたことのみを以て、不公正な採点結果であると、選定委員会が判断することは非常に困難といわざるを得ない。

選定委員会の委員の身分は、非常勤特別職の公務員である。公平公正な立場でその職に臨むべきであることは言うまでもなく、「福津市指定管理者選定委員会規則」第7条第3項にも明確にうたわれている。また、その前提がなければ、市民参画による選定委員会は成立しない。

ただし、本件のように公平性を疑問視されるような状況に至ったことに相違なく、選定委員会の委員の構成や選定方法については、改善・検討の余地がある。

⑤ 不公正な選定結果に対し、市は再選定を行う等の措置を怠っていること

選定委員会は、現任期においては、全員が市民で構成された市の附属機関であり、その選定委員会の総意として成された選定結果を、市が否定するには相当の理由を要する。その採点は各委員の判断によるものであり、それを否定するのであれば、選定委員会の存在は不要となる。

前記のとおり、選定委員会の事務手続き上の不備はなく、違法性、不当性は認められないため、市が再選定を行うべき理由がない。

3 監査委員の判断

① 委員を再選考し、指定候補者の再選定を行うこと

前記の事実の確認及び請求人が主張する事実の検証の結果、請求人の請求には理由がないため請求を棄却する。

② 市議会建設環境委員会で否決されながら本会で可決したことから議会に対し再議を求めること

建設環境委員会(常任委員会)は議案を審査する機関(法第109条第4項)であり、議会の議決とは、市の意思決定の意である。その議決は法第116条第1項の規定により、有効に行われ、可決されており、また、市長が指定管理者の指定を取り消し、改めて議案を上程する理由がないため請求を棄却する。

③ 再議しない理由を「広報ふくつ」等に掲載する等して広く市民に告知すること

広報については、法第242条に定める、財務会計上の行為に当たらないため、請求を却下する。

＜市長への要望事項＞

福津市において、指定管理者制度を導入して6年が経過しようとしているところである。制度としては未熟な部分も多々あり、これまでも市議会等でも指定管理者の諸問題が取り上げられてきたが、手続き等の見直しは、随時、柔軟に対応されるよう望むものである。

近隣自治体のホームページ等で確認する限り、指定管理者の選定委員会を市民と識見者だけで構成しているのは福津市だけのようである。宗像市は福津市とほぼ同じ構成になっているが、施設の特性によっては専門委員が入る、とされている。古賀市、大野城市、春日市、筑紫野市、太宰府市、糸島市は市職員が中心、宮若市は識見者と市民、市職員が入っている。

指定管理者の指定は、契約には当たらないが、協定の締結は契約行為であり、指定管理料という多額の債務負担を生じる案件である。これまで、選定委員会が選定した法人・団体が100%指定されており、結果的に選定委員会の責任が重くなっているのが現実ではないだろうか。

市民参画の機会拡充を推進することはもちろん重要な政策であるが、金銭的利害を生じるような附属機関には、過剰にその責任や負荷がかからないような構成へ改善すべきと言える。例えば、委員定数を増やし、委員の一部に市職員が入ることも一策であろう。

提案書類に記載された内容を最低水準として、より効果的、効率的な施設の管理運営が行われ住民サービスが向上することを望む。