

平成30年度

包括外部監査結果報告書（要約）

「公の施設の指定管理に関する事務の執行について」

平成31年3月

和歌山県包括外部監査人

公認会計士 坂井俊介

内容

1	包括外部監査の概要.....	1
1.1	選定した特定の事件（テーマ）	1
1.2	特定の事件（テーマ）を選定した理由	1
2	調査票による個別施設の概要調査.....	1
3	個別の施設への往査による調査	1
4	調査の結果	2
5	総括	3

1 包括外部監査の概要

1.1 選定した特定の事件（テーマ）

公の施設の指定管理に関する事務の執行について

1.2 特定の事件（テーマ）を選定した理由

県は、全国でも深刻な少子高齢化にあり、大幅な税収アップが見込めないことから、公の施設は県民が集まる魅力的な施設であり続け、県の活性化を促す県民サービスを効率的かつ効果的に提供していく必要がある。和歌山県では、これまで、平成 21 年度の教育委員会生涯学習局の所管する公の施設についての監査や平成 24 年度の業務委託契約に関する監査において、一部の施設が対象となっているが、それ以外に指定管理者による管理が包括外部監査の対象となることがないことから、公の施設の指定管理者による管理に関する事務の執行について、合规性の確認を基本とした上で、経済性、効率性及び有効性の観点から監査を行うことは県民にとって有意義であると判断し、特定の事件として選定する。

2 調査票による個別施設の概要調査

県が所有する 38 の公の施設について、調査票により施設の運営管理状況の概要を調査した。

和歌山県において指定管理制度を導入している公の施設は、38 箇所あり、すべての施設運営に関し、実地にて運営状況を確認することは困難である。そこで、両者に与えられた役割の遂行状況に関する質問事項を調査票として取りまとめ、各所管課及び指定管理者に配布し、回答を得ることとした。

3 個別の施設への往査による調査

調査票による 38 施設に対する概要調査の結果を踏まえ、施設規模、業務の複雑性、必要性等の観点から次の 5 施設を個別往査の対象とした。

- ・ 和歌山県民文化会館
- ・ 和歌山県障害児（者）・高齢者歯科口腔保健センター
- ・ 和歌山県勤労福祉会館
- ・ 紀の川流域下水道（伊都浄化センター）
- ・ 和歌山ビッグホエール

個別に往査を実施した指定管理施設について「指定管理者制度に関する和歌山県指針」に沿って制度の適正な運営がなされているかを、以下の「制度による効果があったか」「指定管理者により適正に管理できているか」の観点から検討した。

(ア) 制度による効果があったか

- A) 住民サービスの向上
- B) 利用の促進
- C) 経費の節減

(イ) 指定管理者により適切に管理できているか

- A) 管理体制
- B) 利用者の安全確保
- C) 団体の能力（財務、他施設での実績）

4 調査の結果

調査票による概要調査及び個別の施設の監査により発見された指摘事項及び意見（抜粋）

(ア) 一社応募の解消について【意見 4 件】

① 指定管理への応募が一社である施設について

指定管理者制度の導入目的の一つに、民間ノウハウを広く集め、住民サービスの向上を図ることがある。この制度導入の趣旨からすれば、応募者が 1 者である状況は好ましくない。説明会に出席したが、応募しなかった事業者になぜ応募しなかったのか等の問い合わせをする等により、1 者の応募となった原因を分析し、今後の指定管理者の公募に複数の応募ができるよう仕様書等を見直す等、積極的に民間参入できる土壌作りに取り組んでいく必要がある。

(イ) K P I（重要業績評価指標）に基づく指定管理者の評価制度の確立【意見 1 件】

① K P I に基づく評価制度の確立について

施設の種類や実施している事業などによって住民が当該施設に求めているサービスは異なるはずであり、当然、指定管理者の評価に用いる K P I も異なるものを用いる必要がある。

指定管理者制度を導入している施設について、可能な範囲において各施設の特性に応じた適切な K P I の設定を検討することが望ましい。

(ウ) 所管部署の指導・監督機能の強化【指摘 8 件、意見 8 件】

① 収支報告書の正確性について

地方公共団体などが指定管理者である場合を除き、事業運営に関する収支が一致することは、通常は想定することができず、収支余剰もしくは収支不足が、費用または収入として報告されていることになる。このような状況では、指定管理委託料が適切かどうかを判断できず、幅広く指定管理候補者を募ることができず、指定管理制度の目的である、民間ノウハウの活用及び施設運営コストの削減の達成を阻害する可能性がある。

県は、指定管理者に対し、実際に施設の運営において発生した収入及び支出を報告させることを徹底する必要がある。

また、自主事業の収支は別途区分して指定管理業務の収支を把握するのであれば、指定管理料が適切かどうか判断できない。自主事業での収益については配分基準を明確にし、別枠管理するとともに、それぞれの収支を明確にすべきである。

② 消防点検における不備事項への未対応について

利用者の安全を確保することが最優先であり、施設・設備の点検結果に不備があれば、早

急に対応するよう、指定管理者制度所管課は、所管課を指導するとともに、所管課は指定管理者の業務の範囲であれば早急に対応することを徹底させる必要がある。

③ 再委託先の承認手続について

重要な部分の委託により指定管理者制度を採用したことの意義を喪失することを防ぐのに加え、妥当な金額かの確認や県にとってふさわしくない者（入札参加資格停止者、反社会的勢力）を排除することも必要であることから、「再委託業務の内容」、「再委託先」及び「金額」が明らかとなった書面を用い、承認過程や判断の根拠を明確にして承認手続を進めることを徹底する必要がある。

④ 備品の現物管理について

貸与物品等は、県の財産であり、指定管理者が業務の実施において利用するものであるため、適切に管理されねばならない。

横領等の不正を防ぐためにも、協定書で貸与備品等を明確に示し、指定管理期間の開始時及び終了時に必ず所管課と指定管理者双方立会の下で貸与物品等と管理台帳との照合を行い、逸失物品については損失補填の手続きを行う必要がある。

さらに、点検の結果を記録して残し、点検結果が第三者から事後検証できる形として保存すべきである。

また、実効性の高い貸与物品等の管理を行うためには、種類別に管理番号を付すのではなく、個々の備品ごとに管理番号を付すことが有効であると考ええる。

⑤ 監督マニュアル及び指定管理者へのモニタリングについて

指定管理業務の監督については、所管課担当者の能力に依存するところが大きく、また、所管課の職員は定期的な異動がある。属人的な能力にかかわらず、効果的かつ効率的に指定管理者を監督するためには、監督マニュアルを整備し、活用することを検討すべきである。

5 総括

指定管理者制度を導入する目的は、民間の手法とノウハウを取り入れサービス向上とコスト削減を図る一方で、公的機関としての事務執行の安全性、確実性を直接担保しようというものである。このような趣旨から、指定により、施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わせるものになっている。民間の手法とノウハウを取り入れるためには、公民が競争できる土壌作りが大事であり、民間が参入できるようにするための仕様書や協定書の策定がキーとなる。民間ならどのような人員配置で、どのような勤務条件、手法で事務執行するかについて、所管部署は情報収集を怠ることなく、研究し、常に仕様書や協定書の改訂に工夫をしていく必要がある。特に集客型施設については、運営の仕方によって集客力が大きく異なる可能性が高いため、県の魅力づくりを行い、人口増加を図りたい県としては、単に公の施設の安全・確実な運営だけでなく、積極的な意味合いを引き出したいところである。少子高齢化・人口減少、職員減少、住民ニーズの多様化という県の現状を鑑みると、公の施設のあり方は住民視線でどうあるべきかを第一に考える必要がある。特に、集客施設においては「賑わい」創出が大きな使命であり、高齢化対応とともに若年層や子育て世代を惹きつける企画の工夫も必要であり、スマホ世代を含めユニークな発想を持った若い職員の多い

民間団体による「賑わい」創出の発想も取り込みたいところである。

民間の手法・ノウハウの活用の観点から、指摘・意見の内容を大きくまとめると、

- ✓ 公民競争の土壌作りを積極的に行っていない
- ✓ 施設活用のための利用者属性分析などのマーケティング活動ができていない

といったことがあげられる。

機関としての事務執行の安全性、確実性の確保を実現するためには、管理権限の委任である趣旨に照らして、地方自治体が直接事務執行するのと同様の事務執行になっているかをモニタリングする活動が必要であり、所管部署は積極的に指定管理業務全般に介入し、指導・監督すべきである。指定管理業務の仕様書、協定書において、指導・監督及びその前提となる指定管理者からの報告等についての基本方針がほぼ共通的に定められているが、現実の運用において十分に機能していない面が見受けられた。特に、指定管理料を算定する上で基礎的な情報である収支報告書の正確性が担保されていない状況が幅広くみられ、備品管理についても現物と台帳との照合が不十分で現物逸失原因の把握ができない状況も多くみられた。

公的な事務執行の安全性、確実性の確保の観点から、指摘・意見の内容を大きくまとめると

- ✓ 所管部署の適切な意思決定に資する情報が不十分
- ✓ 収支報告の正確性が担保されていない
- ✓ 所管課の指導・監督機能が十分発揮されていない
- ✓ 事務執行の安全性、確実性が損なわれている場合がある

といったことがあげられる。

県全体としての取り組みについて

(ア) 1者応募の状況解消

指定管理者制度の導入目的の一つに、民間ノウハウを広く集め、住民サービスの向上を図ることがある。この制度導入の趣旨からすれば、応募者が1者である状況は好ましいものではない。所管課は公民競争の土壌作りに積極的に関与すべきであり、県としても有効な手立てを講ずるべきである。

説明会に出席したが、応募しなかった事業者になぜ応募しなかったのか等の問い合わせをする等により、1者の応募となった原因を分析し、必要に応じて今後の指定管理者の公募に複数の応募ができるよう仕様書等を見直すことを検討する必要がある。

(イ) K P I（重要業績評価指標）に基づく指定管理者の評価制度の確立

指定管理者の評価については、選定時の選定委員会での評価と毎年度の所管部署による事業報告と収支報告に基づくモニタリングが主たる活動になっているが、具体的な業績評価指標がなく、利

用者属性や利用時間帯別の分析など公の施設利用の活性化に必要な情報収集・分析もないため、今回の調査において指定管理者の運営の良否を判定する尺度がなく、県としてもそのような事業遂行の適否と今後の改善見通しについて、具体的に評価できる取り組みになっていない。事業実施結果の定性的な説明と全体的な業務実績数値しか把握していない状況である。指定管理者制度の効用を上げるため、具体的な業績評価指標を定め、指定管理者の取り組みとその成果、及び今後の改善点が明確になるような評価制度を確立する必要があると考える。

(ウ) 所管部署の指導・監督機能の強化

指定管理者制度が地方自治体の事務執行の管理代行であるという契約形態に照らして、事務執行の安全性、確実性確保の観点及び指定管理料の適切性確保の観点から所管部署は積極的に指定管理者を指導・監督する必要がある。今回の調査において事務執行が指定管理者任せになり、所管部署の指導・監督が十分に機能していない事例が多数見受けられた。

- ✓ 指定管理料算定の基礎資料となる収支報告の正確性を検証していない。
- ✓ 消防点検での不備指摘事項が放置されている。
- ✓ 「再委託業務の内容」、「再委託先」及び「金額」が明らかとなった書面を用いて承認手続が行われていない。
- ✓ 備品管理について、所管部署と指定管理者との台帳照合、現物照合に不備がある。
- ✓ 監督マニュアルがなく、指定管理者へのモニタリングの範囲、手続が曖昧になっている。

といった指摘、意見は、個別の施設に対する監査結果として多数検出されているところである。外郭団体が1者応募で指定管理業務を執行している場合が多いという状況から、所管部署と指定管理者との間の緊張感が薄れ、経理処理や設備管理などに対する意識が低下していることが懸念される。監督マニュアルをどのように定めるかは、全庁的な課題であるが、指定管理者側で複式簿記をベースに収支報告が作成されているという実態に鑑み、簡単な作業ではないと思われる。しかし、収支報告が容易に操作され得る現状を看過することはできない。効果的かつ効率的に指定管理者を監督するためには、監督マニュアルを整備し、活用することを検討すべきである。

所管部署は公の施設の今後のあり方について、県の魅力をアピールし、人口減少を食い止めるという県の重大課題に即し、長期的な方針を定め、業績評価を含め、積極的に指定管理者の運営管理の状況及び業務実績をモニタリングしていく必要がある。

以 上