

包括外部監査結果の概要について

包括外部監査人 水野 信勝

第1 外部監査の概要

1 選定した特定の事件

(1) 外部監査対象

公の施設の管理運営及び指定管理者制度の事務の執行

(2) 外部監査対象期間

平成20年4月1日から平成21年3月31日

(ただし、必要に応じて過年度に遡り、また平成21年度予算額も参考とする。)

2 特定の事件を選定した理由

公の施設とは、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が、平成15年9月に地方自治法の一部を改正する法律が施行され、公の施設の管理に指定管理者制度が導入された。

これにより、公の施設の管理状況全般について点検して指定管理者制度を積極的に活用することが求められており、平成18年9月1日までに、管理委託している全ての公の施設について、指定管理者制度に移行するか、自治体が直営で運営することが必要となった。

三重県では、現在、27の公の施設において管理者の指定が行われている。住民が多く利用する公の施設については、住民の関心が高いと考えられるため、指定管理者制度が、地方自治法の趣旨に沿って、適切に運営されているかについて監査することが相当であると判断した。

3 外部監査の方法

(1) 監査の要点

ア 所管部局関係

(ア) 指定管理者の指定は、適正・公正に行われているか。

(イ) 協定は適切に締結されているか。

(ウ) 管理に関する経費の算定、支出の方法、時期、手続等は適切に行われているか。

(エ) 事業報告書の点検は適切に行われているか。

- (オ) 指定管理者に対し、適時かつ適切に報告を求め、調査・指示を行っているか。
- (カ) 指定管理者の管理運営について評価・検証を適切に行っているか。

イ 指定管理者関係

- (ア) 指定管理者は、関係法令に従って、施設を適切に管理しているか。
- (イ) 協定等に基づく施設の管理は適切に行われているか。
- (ウ) 公の施設の管理にかかる収支の経理は適正に行われているか。

(2) 主な監査手続

- ア 関係部局へのアンケートの送付及びその他の質問の実施
- イ 指定管理者の選定手続の検討
- ウ 基本協定、年度別協定などの契約手続の検討
- エ 指定管理者の提出書類(事業計画書等)の検討
- オ 県の所管部局による指定管理業務の管理状況の検討
- カ 顧客満足度調査の実施状況の検討
- キ 事業評価の実施状況の検討
- ク 指定管理対象施設の現地視察

第2 外部監査の結果

外部監査の結果、指摘事項は、「全般的な監査結果」において【意見】が5件、また、「個別施設の監査結果」において【結果】が29件、【意見】が101件であった。

(注) 三重県の条例・規則・規程などへの準拠性に関する指摘事項は【結果】とし、監査人としての意見を述べたものを【意見】としている。

全般的な監査結果

1 指定管理者制度による住民サービスの向上と行政コストの縮減につ

いて【意見】

指定管理者制度において、住民サービスの向上、行政コストの縮減の2つが主な目的とされている。この2つの目的のいずれか一方のみが強く求められる状況が続けば、制度そのものを存続させることが困難になる虞がある。

今回監査対象とした施設の中には、提出された事業報告書においては収支差額が0円であっても、実際は一部の費用を指定管理者の他の事業で負担しており実質赤字である、というケースがあった。また、制度導入当初から指定管理者と県との間で必要なサービスについての認識のずれが埋められないまま、収支赤字となった施設もあった。

指定管理者制度において、コスト削減は重要な目的のひとつであるが、そのみを追求することはあってはならない。指定管理者の犠牲のもとに成立する制度であれば、現在指定管理者となっている事業者の努力や新規に参入しようとする事業者の参加意欲を削ぐことになり、ひいては、民間のノウハウを活用するという目的の達成をも危うくすることになりかねない。

一方で、指定管理者側も住民サービスの向上を盾に、コスト削減のための努力を惜しむようなことがあってはならない。

ここで注意したいのは、コスト削減ありきではないという点である。

まずは、指定管理業務に費やされたコストを正確に把握することが必要不可欠である。直接間接問わず費やされたコストを、可能な限り漏れなく集計する必要がある。

その上で、県と指定管理者双方が議論を尽くして、現状のサービスを維持するために必要なコスト、指定管理者の提案する新たなサービスの実現に必要なコストを見極めた上で、次回の指定管理期間の指定管理料に反映させるというステップを踏むことが望まれる。この作業の中で、削減可能なコストがゼロであるという可能性もある。

2 指定管理者制度全体の評価について【意見】

個々の施設に関しては、毎年度及び期間終了後に、管理状況の評価が行われている。指定管理者制度が平成 16 年度に導入されて以降、12 施設が既に 1 回目の指定管理期間を終了しているが、指定管理者制度導入の目的とされている点について制度全体として総合的に評価検討は今までになされていない。

まず、コスト面からすれば、単純な方法ではあるが、指定管理者制度導入前と導入後の行政コスト全体での比較は可能であろう。その上で、単に増加減少という事実のみでなく、その内容について分析することが重要である。例えば全体として増加しているのであれば、なぜ増加しているのか、削減する余地はないのかについて検討する必要がある。

次に、住民サービスの向上についてであるが、現状は、施設利用者に向けてアンケートを実施している施設があるが、実施自体の有無、内容、対象者については、指定管理者及び県の所管部局に委ねられている。そのため、指定管理者制度全体に関する評価は行われていない。

前述のコスト面からの評価と合わせて、指定管理者制度全体からみた住民サービスの向上に関する評価が望まれる。仮にコスト面から評価した結果、全体のコストが増加していたとしても、指定管理者制度導入が住民サービスの向上に寄与していると評価されるのであれば、その意義はあったと判断できるであろう。逆に住民サービスの向上に寄与していないと評価されるのであれば、その原因を分析し、全体及び個別の施設に関する指定管理者制度の在り方について再考すべきであろう。

3 指定管理者の評価について【意見】

指定管理者を評価する指標として、集客施設の多くにおいて利用者数が用いられている。確かに指定管理者の提供するサービスに満足しなければ、利用者が二度三度と施設を利用することはなく、利用者数も増加しないであろう。しかし、単純に利用者数の増加を求めるのであれば、大規模なイベントの数を増加させる、設備を新調するなどが手っ取り早い方法になるであろうが、コストや手間が当然に費やされることになる。

重要なのは、住民サービスの向上を持続させることにある。例えば、リピーターを増加させることも重要な要素になるであろう。リピーターを増加させるためには、サービスのソフト面の充実がなければならない。こうした視点からの評価を行うことが必要となってくるであろう。

また、利用者数により評価する際にも、過去の実績を十分に吟味することが必要で

ある。利用人数を左右する重要な要素や過去の実績数値の根拠情報を十分に入手し、成果目標の数値が真に実現可能な目標数値であるようにすべきであろう。

さらに、財務指標についても、減免した利用料金は収入額に算入されないが、減免額を明らかにすることで、施設の真の努力成果をより適切に把握できるものと考えられる。

いずれにしても、県と指定管理者が協議し、何が真に指定管理者の努力を反映することが可能かについて検討することが望まれる。

4 県による指定管理者の監督について【意見】

県による指定管理者の監督の手法及び施設管理の要求水準について、現状は所管部局の判断に委ねられている。こうした監督の在り方の違いは、施設管理の水準にも影響しかねない。

施設の目的、利用者、規模などそれぞれに異なるため、まったく同じ手法で指定管理者を監督することは不可能であるが、県全体で共通化できる部分はあると思われる。共通化する作業の中で、他の部局の手本となるべき例も見出されるであろう。

まずは、最低限必要な管理手順についてその手法をとりまとめ、その上で各所管部局がそれぞれの所管施設にあった管理手順を追加していくことにより、より高い水準の監督が行えるようになるであろう。

(1) 月次報告、事業報告及び現地視察等について

指定管理者は、施設の管理運営状況について、月次または四半期及び年度末に書面で事業報告を行っている。この書面を受領した県の所管部局による検討の方法は様々である。受領した書面を見るのみの部局があれば、報告書に記載された数値や事実について根拠資料との照合を実施する部局もある。また、誰が実施しても同水準の結果が得られるように、事業報告の内容検討のための手順書を作成している部局もあった。

こうした報告については、少なくとも年度末にはその内容について、事実の検討を行うことが望まれる。また、その検討の手順については、どの担当者が実施しても同水準の結果が得られるようにしておくことが望まれる。

また、現地視察についても、その頻度、視察時の実施内容は様々である。設備の修繕が行われる際に完成検査に行くのみの部局があれば、定期的に訪問し利用状況の観察やヒアリングを実施する部局もあった。

県全体として、最低限所管部局が確認すべき事項に関して共通化することにつき検討を行うことが望まれる。

(2) 業務運営上必要となる手順書等の整備について

指定管理者は、料金収受を含む資金管理、備品管理、施設の巡回点検等、施設の日常管理にあたり、予め自らルールを決めている。しかし、そのルールについて水準は

ばらばらであり、文書化されていない施設もあり、詳細な業務運営手法については指定管理者にすべて委ねられている状況である。

指定管理者の組織規模は大小さまざまであり、一律の管理ルールを定めることは困難であろうし、また、指定管理者独自の創意工夫を妨げることになりかねない。しかし、三重県の指定管理者として最低限守るべき業務運営の水準というものはあるであろう。これを標準的な指針としてまとめ、現状の指定管理者の業務運営手法において不足がないかどうか検討することが望まれる。

(3) 集客施設における賠償責任保険について

集客施設における利用者への賠償責任保険については、その補償範囲、条件等さまざまである。これは、施設の目的や利用者数がそれぞれ異なるため当然のことであるが、その決定に至るまでのプロセスも、指定管理者ごとに異なっている。例えば、指定管理者制度導入以前の条件を指定管理者も踏襲するように県からの指導を受けた施設があれば、まったく指導がなく指定管理者自ら類似施設の調査をして決定した施設など様々である。

昨今、公の施設の利用により損害を被った利用者が、多額の損害賠償請求を自治体に求めることがある。無論事故など起こさないことが望ましいし、金銭で問題が解決されないケースもあろう。しかし、問題発生に備えておくことは必要である。

まずは、県の施設として一般的に想定されるリスクのうち、保険によりカバーすべき要素を把握し、個別施設ごとに付加すべき条件を所管部局で検討する。その上で、指定管理者が、こうして検討された条件を満たす保険を選択するという段階を踏むことが望まれる。

5 県と指定管理者のリスク分担・役割分担について【意見】

個別施設の現地視察を実施する中で、県と指定管理者の役割及び負担が曖昧になっていると思われる事項があった。

(1) リスク分担に係る個別事案の文書化について

県と指定管理者が締結する協定書のリスク分担において、施設の補修修繕等について、「一件〇〇円を超えない範囲」について指定管理者の負担とすることが定められていることが多い。この「一件」の解釈が曖昧であると思われる事例があった。その事例とは、運動施設の照明器具等の大量の電球について、電球が切れた都度取り換えれば指定管理者の負担になるが、一斉に取り換えれば指定管理者の負担の条件を超える場合にはどう解釈すればよいか、というものであった。

こうした事例は、修繕費の負担に限らず他にもあると推測される。

このように、県と指定管理者のいずれが負担すべきかという解釈が必要となる問題

に関し、少なくとも同種施設の同一事例については同一の取扱いがなされるべきである。そのためには、まず、こうした問題が発生した場合、県は指定管理者に対し、口頭で指示するのみでなく文書にして残すような仕組みづくりが望まれる。これにより、過去の取扱事例が蓄積され、参照することが可能となる。

また、こうした事例を全庁的に取りまとめ、複数同一の事例が蓄積した場合には、協定書等のモデル様式に加えることを検討できる体制づくりが望まれる。

(2) 県有備品の管理について

県有備品の管理について、日常的な使用管理が指定管理者の役割であることは間違いないが、年度末における備品現物の実査を実施している施設のうち、県の所管部局の担当者が実施している施設と指定管理者が実施している施設の両方があった。

県有備品の適切な管理については、指定管理者の業務として仕様書に明記されているが、簡潔にその旨が記載されているのみである。効率面からは、定期的な現物確認も指定管理者の行う業務に含まれるのではないかと考えるが、少なくとも、県と指定管理者の役割分担は明確にしておくべきであろう。

(個別施設の監査結果)

1 三重県立熊野古道センター

- ① 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
- ② 委託先特定非営利活動法人に対する貸館料について【意見】
- ③ 利用料金の徴収について【意見】
- ④ 利用料金の減免について【意見】
- ⑤ 特別展示室の利用状況について【意見】
- ⑥ 人員配置と財源について【意見】
- ⑦ 利用実態に合わせた料金設定について【意見】

2 三重県立ゆめドームうえの

- ① 指定管理料と県有施設としての意義について【意見】
- ② 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
- ③ 管理業務経費の報告額について【結果】
- ④ 料金収受に関する規定について【意見】
- ⑤ 料金の後納について【意見】
- ⑥ 利用要領の周知について【意見】
- ⑦ 長期修繕計画の策定について【意見】
- ⑧ 県有備品の管理について【意見】
- ⑨ 再委託先の選定理由について【意見】

3 三重県総合文化センター

- ① 指定管理者の選定方法について【意見】
- ② 県有備品の管理について【意見】
- ③ 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
- ④ 規定類の適切な整備について【結果】
- ⑤ 指定管理者の負担により購入されたシステムの取り扱いについて【意見】
- ⑥ 再委託先の選定理由について【結果】

4 三重県交通安全研修センター

- ① 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
- ② 長期修繕計画の策定について【意見】
- ③ 県有備品の管理について【意見】
- ④ 事業報告の厚生費の計上について【結果】

5 みえ県民交流センター

問題事項は発見されなかった。

6 みえこどもの城

- ① 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】

7 三重県母子福祉センター

- ① 事業報告の収支状況の集計漏れについて【結果】
- ② 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
- ③ 収支状況の適切な報告について【結果】
- ④ 成果目標の集計について【結果】

8 三重県身体障害者総合福祉センター

- ① 県有備品の管理について【結果】
- ② 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】

9 三重県視覚障害者支援センター

- ① 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
- ② 危機管理チェックリストの活用について【結果】
- ③ 預金の帳簿残高と残高証明書の照合記録について【意見】
- ④ 県有備品の管理について【意見】
- ⑤ アンケート実施回数について【結果】

- 1 0 三重県環境学習情報センター
 - ① 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
 - ② マニュアルの共有について【意見】

- 1 1 三重県民の森
 - ① 事業報告の支出額の網羅性について【意見】
 - ② 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
 - ③ 備品点検について【意見】
 - ④ 情報管理チェックリストの運用について【意見】

- 1 2 三重県上野森林公園
 - ① 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】

- 1 3 三重県営サンアリーナ
 - ① 利用人数のカウント方法について【意見】
 - ② 成果目標数値の決定と評価方法について【意見】
 - ③ 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
 - ④ 再委託の申請について【結果】
 - ⑤ 利用料金後納申請書について【意見】
 - ⑥ 備品管理について【意見】

- 1 4 三重県地方卸売市場
 - ① 事業結果の評価について【意見】

- 1 5 三重県営都市公園 熊野灘臨海公園
 - ① 管理運営費の正確性について【結果】
 - ② 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
 - ③ 利用者数の集計方法について【結果】

- 1 6 三重県流域下水道施設
 - ① 非公募による指定管理者の選定について【意見】
 - ② 再委託の金額について【意見】
 - ③ 県有備品の管理について【意見】
 - ④ 使用不能な県有備品にかかる手続について【結果】
 - ⑤ 薬品類の管理規程について【意見】
 - ⑥ 南部浄化センターの薬品管理簿の整備状況について【結果】
 - ⑦ 現金管理について【意見】
 - ⑧ 運転監視業務に係る修繕の報告形式について【意見】

- 1 7 三重県営住宅・三重県特定公共賃貸住宅
- ① 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
 - ② 職員の研修計画について【結果】
 - ③ 委託先業者への指導について【意見】
 - ④ 住民アンケートについて【意見】
- 1 8 三重県営都市公園 北勢中央公園
- ① 指定管理者制度導入以前の支出額との比較について【意見】
 - ② 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
 - ③ 日報の確認について【意見】
 - ④ 長期修繕計画の策定について【意見】
 - ⑤ 危機管理について【意見】
 - ⑥ テニスコート等の利用受付について【意見】
 - ⑦ 口座管理について【意見】
 - ⑧ 事業計画の実施状況について【意見】
- 1 9 三重県営都市公園 鈴鹿青少年の森
- ① 指定管理者制度導入以前の支出額との比較について【意見】
 - ② 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
 - ③ 施設の修繕について【意見】
 - ④ 雑草の除去について【意見】
 - ⑤ 領収書の但し書き欄の記載について【結果】
 - ⑥ 指定管理者が行っている承認方法について【意見】
 - ⑦ 現金管理について【意見】
 - ⑧ 業務運営上必要となる手順書等の整備について【意見】
 - ⑨ 県有備品の管理について【結果】
 - ⑩ 指定管理料の支払い遅延について【結果】
- 2 0 三重県営都市公園 亀山サンシャインパーク
- ① 指定管理者制度導入以前の支出額との比較について【意見】
 - ② 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
 - ③ 業務運営上必要となる手順書等の整備について【意見】
 - ④ オアシス館の情報コーナーの利用状況について【意見】
 - ⑤ 備品の現物管理について【意見】
- 2 1 三重県営都市公園 大仏山公園
- ① 指定管理者制度導入以前の支出額との比較について【意見】

- ② 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
- ③ 業務運営上必要となる手順等の整備について【意見】
- ④ 職務分掌について【意見】
- ⑤ 県有備品の管理について【意見】
- ⑥ 事業報告書の収支状況における適切な金額の記載について【意見】
- ⑦ 事業計画の実施状況について【結果】
- ⑧ 再委託先変更時の県の承認について【結果】
- ⑨ 区分経理について【結果】

2 2 三重県営松阪野球場

- ① 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
- ② 利用料金の還付について【結果】
- ③ 利用規定について【結果】
- ④ 利用料金の減免について【意見】
- ⑤ 利用料金の後納について【意見】
- ⑥ 備品の管理について【意見】
- ⑦ 領収書管理について【意見】
- ⑧ 長期修繕計画について【意見】

2 3 三重県営ライフル射撃場

- ① 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
- ② 業務運営上必要となる手順書等の整備について【意見】
- ③ 保険について【意見】
- ④ 備品の管理について【意見】
- ⑤ 利用料金の管理について【意見】
- ⑥ 事業計画書に記載した事項の有効な実施について【意見】

2 4 三重県立鈴鹿青少年センター

- ① 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
- ② 事故対応について【結果】
- ③ 利用料金減免の書類整備について【意見】
- ④ 県有備品の管理について【意見】

2 5 三重県営鈴鹿スポーツガーデン及びスポーツガーデン体育館

- ① 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
- ② 指定管理者の負担により購入されたシステムの取り扱いについて【意見】
- ③ 各施設の日計表の不備について【意見】
- ④ 再委託先の選定理由について【結果】

2.6 三重県営総合競技場

- ① 県の所管部局によるモニタリング手続について【意見】
- ② 施設の修繕管理の適切な実施について【意見】
- ③ 再委託先の選定理由について【結果】
- ④ 利用料金の減免について【結果】
- ⑤ トレーニングセンターの利用時間管理について【意見】
- ⑥ トレーニングセンターの定期券及び回数券の管理について【意見】
- ⑦ 預金残高の確認について【結果】
- ⑧ 料金收受業務のマニュアル化について【意見】
- ⑨ 日常点検の文書化について【意見】

なお、「個別施設の監査結果」の内容については、本冊を参照願いたい。

以上